

### שוויון בבחירות

השוויון בזכות להצביע ולהציג מועמדות בבחירות נקבע בסעיף משוריין בחוק: יסוד הכנסת, מספר שנים לאחר קום המדינה. עקרון זה הוכר במשך השנים כחלק מהשוויון המהותי ולא רק הפורמלי, כלומר כנוגע לסיכויים שווים של רשימות המשתתפות בבחירות, שאין לפגוע בו אלא ברוב של חברי הכנסת.

### חקיקה

חוק יסוד: הכנסת, סעיפים 7-4א, 45-46

חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, ס' 5

---

העתירה הוגשה על יסוד שתי טענות עיקריות כנגד חוק מימון המפלגות. הטענה הראשונה היא, שהיות והחוק מטיל נטל כספי על האוצר, יכלה רק הממשלה ליזום אותו, ואין להגישו כהצעת חוק פרטית. הטענה השנייה היא שחוק המימון לא נתקבל כדין, היות והוא נוגד את עקרון השוויון של הבחירות הקבוע בחוק-יסוד: הכנסת; לפי פרוטוקול הכנסת, החוק נתקבל בכנסת בקריאה ראשונה ושלישית, וככל הנראה גם בשנייה, ברוב של 24 נגד 2, כלומר בפחות מרוב חברי הכנסת המכהנים.

לטענה הראשונה אין בסיס. אין שום הוראה בחוק האוסרת ייזום הצעת חוק, המטילה נטל כספי, על-ידי חברי כנסת כהצעת חוק פרטית. מכאן שנותרת השאלה, האם נוגד חוק המימון את סעיף 4 של חוק-היסוד. בעניין זה השגתו העיקרית של העותר הינה, שהגבלת ההקצבה למפלגות המיוצגות בכנסת הששית בלבד, יש בו פגיעה בשוויון הסיכויים של אותן רשימות בוחרים חדשות, אשר תרצינה להשתתף לראשונה בבחירות לכנסת השביעית.

סעיף 4 של חוק-היסוד אינו קובע רק הוראות טכניות ביחס לביצוע הבחירות. לכל אחד משמות התואר "כלליות, ארציות, ישירות, יחסיות" שתי פנים: הן מכוונות גם לזכות לבחור וגם לזכות להיבחר, ואין טעם שלא לתת גם למלה "שוות" אותה משמעות רחבה. אם עקרון השוויון שבסעיף 4 משתרע גם על הזכות להיבחר, הוא חייב להתבטא גם בשוויון הסיכויים של רשימות המועמדים השונות המתחרות בבחירות לכנסת.

פרשנות זו עולה בקנה אחד עם עקרון היסוד של שוויון הכל בפני החוק. אבל הוא יכול להתקיים גם בפני עצמו, בלי להישען על סעיף בחוקה כתובה, הקובע במפורש את העקרון של שוויון הכל בפני החוק. אצלנו אין סעיף מפורש כזה, לא בחוקה כתובה ואף לא בסעיף "משוריין" של חוק-יסוד, ואף-על-פי-כן רעיון זה הוא מנשמת אפו של המשטר החוקתי שלנו כולו. על-כן מן הדין הוא שדווקא במקרי גבול, כאשר הוראת חוק ניתנת לשני פירושים, נעדיף אותו פירוש המקיים את שוויון הכל בפני החוק.

ואחרי הכל, מה פשר המלים "בחירות שוות" פשוטן כמשמען? מה היינו אומרים, למשל, על הוראת חוק שלפיה מותרת רק רשימת מועמדים אחת? האמנם גם לזה "בחירות שוות" ייקרא, מפני שעדיין שמור לכל בוחר קול אחד? או נניח שחוק מימון היה קובע שרק המפלגה הגדולה ביותר זכאית למימון ממלכתי - הלא היינו רואים בכך הפרה משוועת של עקרון השוויון שבסעיף 4 לחוק היסוד. מכאן שכוחו של סעיף זה כדי למנוע הפרות של השוויון גם מחוץ לתחום הצר של "קול אחד לכל אחד".

אמנם, יש להעמיד את חוק הכנסת בחזקת כשרות. נטייתו הראשונית של בית-המשפט חייבת איפוא להיות לצד קיום החוק ולא לפסילתו גם אשר טוענים נגדו שהוא נוגד הוראת חוק "משורינת". אנו נמצאים בשטח המרוחק למדי מרעיון השוויון בפני החוק כמשמעותו הפשוטה, דהיינו שוויון הזכויות של האזרח כפרט. למשמעות זאת אין דוגמה טובה מאותו כלל של "קול אחד לכל אחד". על שוויון זה יש לשמור ללא פשרות, אולם ככל שאנו מתרחקים ממשמעות בסיסית זאת של עקרון השוויון בפני החוק, יכול הוא להתנגש עם עקרונות חשובים אחרים, שבפניהם הוא חייב לסגת. אין להעמיד את כל המפלגות במצב שווה לחלוטין, על-ידי מתן הקצבה שווה לכל אחת, בלי להתחשב בגדלן, למרות שצרכי התעמולה של מפלגה קטנה דורשים אולי לא

פחות אמצעים מאלה של מפלגה הגדולה ממנה. גם אין להפעיל את עקרון השוויון במימון, באופן שיעודד הגשת רשימות מועמדים אשר לא היו קמות כלל אלמלא הפיתוי של קבלת מקדמה על חשבון המימון.

קיימות גם תופעות של חוסר שוויון בדיני הבחירות הכלליים, ובראש ובראשונה אחוז החסימה, וכן הדרישה של מתן ערבון על-ידי רשימת מועמדים חדשה ואי-שיתוף נציגיה של רשמיה כזו בוועדות הבחירות אלא כמשקיפים בלבד אחרי פרסום הרשימה. כל הגבלות הללו גורעות בהכרח מן השוויון המוחלט. בדיון זה לא נטען לפנינו שמשום כך הן פסולות.

בשיליה המוחלטת של ההקצבה מרשימות מועמדים חדשות יש הפרה מעשית של שוויון הסיכויים בין הרשימות, הנוגדת את עקרון השוויון שבסעיף 4 במידה שאין להצדיקה, ולא רק סטייה קלה מעקרון זה. יש לפתוח את הדלת בפני כניסת סיעות חדשות לכנסת. סיכוי זה הוא מסימני ההיכר המובהקים של המשטר הדמוקרטי שלנו בכלל ושל שיטת הבחירות הנהוגה אצלנו בפרט. וגם אם מצבה של רשימה חדשה בבחירות לכנסת השביעית אינו גרוע ממה שהיה בבחירות לכנסת הששית, כי עדיין יכול רשימה כזאת לממן את הוצאות הבחירות שלה ממקורות פרטיים, אין זו ההשוואה שיש לעשות אלא יש להשוות את מצבה של רשימה כזו עכשיו עם מצבן של סיעות הישנות עכשיו.

הכנסת העדיפה את שיטת המימון על-פי יחסי הכוחות בכנסת היוצאת, ולא שיטת מימון על-פי יחסי הכוחות בכנסת הנכנסת, ואחד הטעמים העיקריים לכך היה נעוץ בעליל בסכנת הפיתוי ליצירת רשימות מועמדים קיקיוניות לשם קבלת המקדמה על חשבון ההקצבה. את הסכנה הזאת אפשר לקדם אף בלי לגרום לחוסר שוויון פסול: אפשר להבטיח גם לרשימה חדשה את המימון, אבל רק בדיעבד, אחרי שתעמוד במבחן הבחירות ותקבל בהן לפחות מנדט אחד. הוראות מעין אלה אפשר עדיין להוסיף לחוק המימון ללא קשיים יתרים, בלי לשנות את הוראותיו הקיימות לגבי המפלגות המיוצגות בכנסת הששית, וכך יימנע חוסר השוויון.

יוצא איפוא שהכנסת יכולה לעשות אחת משתיים: היא יכולה לחזור ולחוקק את הוראות המימון שבחוק המימון, למרות חוסר השוויון שבהן, אם ימצא להן הרוב הדרוש לפי הסעיפים 4 ו-46 של חוק-היסוד, או שהיא יכולה לתקנו כדי להסיר את חוסר השוויון. העתירה מתקבלת.

**הערת העורך:** פסק-דין זה חשוב מבחינה היסטורית מכיוון שזהו המקרה הראשון שבו ביטל בג"ץ חוק של הכנסת, והיה ציון דרך חשוב שבו כבר נרמזו כל העקרונות שהובעו במפורש בפסקי דין מאוחרים יותר, כמו השוויון בפני החוק, סבירות, מידתיות, והצורך לאזן איזון בין עקרונות ורשויות שלטוניות.

פסק דין זה נחשב למהפכני, למרות שהיום עניינים מסויימים שמובעים בו, כמו פירוש חוק לפי סדר הסעיפים שלו, נראות כגישה פשטנית למדי ואפילו פרימיטיבית במקצת.

כל אחת מן המפלגות המשתתפות בבחירות לכנסת, מקבלת לצורכי שידור של תעמולת בחירות זמן פירסום, ובנוסף מקבלת כל מפלגה המיוצגת בכנסת תוספת זמן יחסי למספר חברי הכנסת שלה. לאחרונה תוקן החוק, הוקטן הזמן המוקצה בטלוויזיה לרשימה החדשה מ-10 ל-8 דקות, והוגדלה ההקצבה הנוספת לרשימה קיימת מ-4 ל-6 דקות לכל חבר כנסת, ובאופן דומה גם ברדיו. התיקון לחוק עבר ברוב של פחות ממחצית חברי הכנסת.

יש להחיל את עקרון שוויון הסיכויים בבחירות גם על השימוש באמצעי התקשורת הממלכתיים, בעלי המונופול ואדירי השפעה על הציבור. אמנם, המפלגות הגדולות זקוקות לזמן רב יותר בהרבה מרשימה חדשה, כדי לתת דין וחשבון על מעשיהן וכדי למתוח ביקורת על המפלגות היריבות; השוויון עליו מדובר בחוק היסוד אינו יכול להיות אלא שוויון מהותי, תוך התחשבות ראויה בנתונים המבדילים בין הרשימות. אולם עקרון זה מופר, כאשר שוללים מרשימה חדשה הזדמנות הוגנת להציג את עצמה ואת המצע שלה לפני הציבור.

בנסיבות אלה יש לראות בתיקון זה פגיעה בעקרון השוויון, שאין להשלים עמה. אין לפעול על-פי חוק התיקון הנדון, אלא אם הוראותיו תתקבלנה ברוב חברי הכנסת, כדרוש לפי סעיף 4 של חוק-יסוד: הכנסת. עקרון זה, אין משמעותו רק "קול אחד לכל אחד", אלא גם בשוויון הסיכויים של רשימות המועמדים השונות, בין רשימה גדולה לבין רשימה קטנה; בין רשימה, המיוצגת בכנסת היוצאת, לבין רשימה שאינה מיוצגת.

שוויון אין פירושו זהות, כלומר הענקת אותו זמן לכל רשימה ורשימה; מתן הזדמנות שווה לעשיר ולעני לישון מתחת לגשר אינו יוצר שוויון בין השניים באשר לסיכויי השינה הטובה. כדי לקיים שוויון סיכויים יש להבטיח, כי לא ייווצר מצב דברים, שבו לרשות חלק מהרשימות עומד זמן, המספיק כדי להסביר לציבור הבוחרים את מצעיהן, ואת ההבדל שבינן לבין זולתן, ואילו לרשות רשימות אחרות אין מספיק שכזה. בתודעתנו של הבוחר מיטשטשת הרשימה, שאינה זוכה לאותו זמן נוסף.

מובן כי השוויון אינו העיקרון היחיד, שיש להתחשב בו; אך אם הכנסת מבקשת למנוע הקצאת זמן, כפי הנדרש על-פי עקרון השוויון, בכוחה לעשות כן באמצעות חוק שיתקבל על-ידי רוב חברי הכנסת. אין ליצור אמות מידה, שכל כולן באות להנציח את המצב הקיים, שהרי ביסודן של בחירות עומד סיכוי השינוי. הזמן של שמונה דקות, שהוקצב לרשימות החדשות לשידורי הטלוויזיה, אין בו כדי לאפשר לרשימות החדשות להציג לפני הציבור בצורה ראויה את עמדתן. לרשימות הוותיקות והגדולות ניתן זמן שידור, העולה בהרבה על זמן המינימום הדרוש להן כדי להציג את עמדתן כראוי.

התיקון סותר את עקרון השוויון בחוק יסוד: הכנסת, בכך שאין הוא מעניק לרשימות החדשות ולרשימות הוותיקות הקטנות זמן מינימאלי, הדרוש לתעמולת בחירות ראויה, בעוד שהוא מעניק לרשימות הגדולות והוותיקות זמן נוסף מעבר לזמן המינימאלי, וזאת בלי להיזקק כלל למצב המשפטי, ששרר ערב התיקון. אין כל ערובה לכך, שדין קודם זה הוא עצמו אינו נגוע בפגיעה בעקרון השוויון. בכל מקרה, אין להצדיק סטייה אחת מעקרון השוויון בשל סטייה קודמת הימנו. ייתכן שהזמן שהוקצב הוא סביר על-פי קריטריונים כלשהם של סבירות; שוויון וסבירות אינם היינו הך. לתת לכל אחד מעשרה אורחים חלק זהה של עוגה יכול שיהיה מעשה שוויוני, אך יש

שיהא מעשה בלתי סביר, אם אחד מהמשתתפים סולד מעוגות. הכול תלוי באמת המידה, שעל-פיה נקבע השוויון, ובאמת המידה, שעל-פיה נקבעת הסבירות.

השוויון הפורמאלי אינו חופף בהכרח את הצודק וההוגן, כגון כאשר ניתן נתח שווה לבעל צרכים קטנים ולבעל צרכים גדולים כאחד. לעקרון השוויון שתי פנים: ביטוי האחד של השוויון עניינו בזכות לבחור, ויסוד זה איננו אלא תרגומו התמציתי של הכלל, לפיו "קול אחד לכל אחד". מצד שני, מתייחס יסוד השוויון גם לזכות להיבחר, וביטוי המוחשי בזכות לשוויון הסיכויים של רשימות המועמדים השונות, המתחרות ביניהן בבחירות לכנסת.

יש שההגינות, הצדק או אף קיומו של המשטר הדמוקרטי מחייבים סטייה מן השוויון המוחלט. קביעת אמת מידה בלתי זהה או נסיגתו של השוויון מפני ערכים חשובים יותר, חייבות להיעשות במודע ובמפורש כשינוי של עקרון השוויון המלא. ההוראה הנדונה יוצרת פער גדול ובלתי סביר מעבר למתקבל על הדעת. כבר מקודם הרשימות הקטנות והחדשות במיטת סדום בהתמודדותן עם הגדולות, מבחינת זמן השידור העומד לרשותן. העתירה מתקבלת.

לפי חוק שקיבלה הכנסת, תפקע משרתם של ראשי רשויות מקומיות שייבחרו לראשונה לכנסת הארבע-עשרה, ביום תחילת כהונתה של הכנסת; ואילו עמיתיהם, ראשי רשויות מקומיות המכהנים היום כחברי כנסת, יהיו רשאים בכל מקרה להמשיך ולכהן במשרתם ברשות המקומית, עד תום כהונתם.

לכאורה, אי-השוויון גלוי על פניו: אי-שוויון בכושרם של חברי הכנסת שנבחרו לכנסת הארבע-עשרה לכהן גם כראשי רשויות מקומיות, ואי שוויון בכושרם התחרותי של המועמדים בבחירות לכנסת. משפוקעת על פי החוק כהונתם של ראשי רשויות מקומיות, עם היבחרם לכנסת, יש בעצם הצגת המועמדות לכנסת על ידם, כדי להכתים את אמינותם, בהיות מועמדות כזאת נתפשת כפריקת עול התחייבותם לציבור לטובת קידום האישי. זאת שעה שאמינותם של מי שכינהו חברי כנסת בכנסת השלוש-עשרה אינה נפגעת.

עם זאת, שוויון התחרות בין המבקשים להיבחר כמועמדים לרשימה לכנסת, אינו נכנס לגדרו של סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, ועל כן חוק הפוגע בשוויון זה אינו חייב להתקבל ברוב של חברי הכנסת. המסגרת הנורמטיבית לבירור נושא אי-השוויון האישי בבחירות המקדימות (ה"פריימריס"), אינה מצויה כלל בסעיף 4 הנ"ל, וצריכה היא להיות נדונה במסגרת הזכות להיבחר.

חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק לא באו לעשות את חוקי הכנסת טרף קל לכל מי שדעתו אינה נוחה מן החוק. עדיין החוק מבטא את רצון הריבון, הוא העם, ולכן החוק הוא ההולך לפני המחנה, ובו גם בית המשפט. חוקי-היסוד הקנו לבית המשפט סמכות לבטל חוקים. סמכות זאת חיונית בחברה נאורה, ובמיוחד כך בישראל, שבה תרבות השלטון טרם הכתה שורשים עמוקים. אך דווקא בשל כך יש להיזהר מאד.

הדעות חלוקות בשאלה מה יש ומה אין בכבוד האדם, אך קשה לראות כיצד סעיף 6(א) לחוק הנדון פוגע בכבוד האדם. ברור שלא כל החלטה פגומה, למשל בפגם של חוסר סמכות או שיקולים זרים, פוגעת בכבוד האדם. פגם של אי-שוויון אינו יוצא דופן. אמנם, אפשר לפרש את לשון החוק בהרחבה, אך אין לשלול מלשון החוק כל משמעות. יש לתת לכבוד פירוש שישמור על קשר עם המובן הלשוני, הוא המובן המקובל.

החוק הקובע כי ראש עיר שנבחר לכנסת יחדל לכהן כראש עיר, אפילו פגיעתו קשה בראש העיר, ואפילו הוא מקפחו בהשוואה לראש עיר המכהן כיום כחבר הכנסת, אינו פוגע בכבוד האדם באופן ממשי. כדי לומר שחוק פוגע בכבוד האדם, או בזכות יסוד אחרת, צריך שהפגיעה תהיה מהותית. פגיעה של מה בכך אינה מספיקה כדי לבטל חוק.

דרישת השוויון שנקבעה בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת לא נועדה להביא שוויון בין כל בני האדם בכל עניין. היא מוגבלת באופן ברור לשוויון בבחירות לכנסת. סעיף זה אינו מחייב שוויון בין מועמדים לכנסת. ואם כך, ודאי שאינו מחייב שוויון בין אלה שאפילו אינם מועמדים, אלא הם מבקשים, בבחירות מוקדמות בקרב המפלגה, להיעשות מועמדים. פגיעה בשוויון בבחירות לכנסת נתפסת על-ידי סעיף 4, ולכן היא עשויה להצדיק ביטול חוק; פגיעה בשוויון בבחירות מפלגתיות אינה נתפסת על-ידי סעיף זה ולכן, אף אם היא פסולה, אין בה כדי להצדיק ביטול חוק. העתירה נדחית.

בתיקון לחוק מימון מפלגות, נקבע שסיעה תקבל מקדמה על חשבון המימון כאילו לא פרש ממנה אף חבר כנסת, והמימון כולו יינתן לפי שיטת חישוב המבוססת על שילוב בים מספר המנדטים בכנסת היוצאת והכנסת. פי התיקון נתונה הבחירה לכל סיעה המתמודדת בבחירות אם לדבוק בשיטה הקודמת או להעדיף את השיטה החדשה, וברור שהינו מיטיב עם הסיעות המיוצגות בכנסת היוצאת. העתירה הוגשה כנגד התיקון.

על בית המשפט לפסול חוק הפוגע בשוויון המהותי בניגוד לסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, אך לא כל פגיעה של חוק רגיל בשוויון המהותי תוביל בהכרח לפסילת החוק. עד שבית המשפט פוסל חוק הוא חייב לבדוק היטב את לשון החוק ואת תכלית החוק, עד שיהיה משוכנע לחלוטין כי תקלה היא שאין לה תקנה, ולפיכך נקודת המוצא היא חזקת החוקיות, שהרי חזקה זו חלה על כל מעשה שלטוני, ובמיוחד חקיקה ראשית; מי שטוען כי החוק אינו חוקי, עליו הנטל להוכיח זאת, לפחות לכאורה, ובמקביל בית המשפט יוצא מהנחה כי החוק לא נועד לפגוע בעקרונות חוקתיים. לפיכך נוטה בית המשפט לפרש את החוק באופן שניתן יהיה לקיימו ולא לבטלו. באופן זה יכול בית המשפט לא פעם לבטל, או לפחות לצמצם, את הפגיעה האפשרית של חוק בעקרונות חוקתיים, כגון זכויות האדם או השוויון בבחירות.

גם אם הפרשנות מובילה את בית המשפט למסקנה כי החוק פוגע בעקרון המעוגן בחקיקה משוריינת, אין זה מוביל בהכרח לפסילת החוק. כדי שהחוק ייפסל צריך שהפגיעה תהיה בולטת ומשמעותית. מידת הפגיעה תלויה במהות הזכות שנפגעה, בתכלית הפגיעה ובנסיבות של כל מקרה.

לכאורה, אוסר סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת כל פגיעה שהיא בשוויון, תהא תכליתה ומידתה כאשר תהא, אלא אם התקבלה ברוב של חברי הכנסת, בניגוד לחוקי היסוד בעניין חופש העיסוק וכבוד האדם וחירותו המתירים פגיעה בזכויות המעוגנות בחוקי-היסוד בתנאים מסוימים שנקבעו בפיסקת ההגבלה. אך על אף ההבדל בלשון החוקים, לא צריך להיות הבדל במשמעותם. השוויון בבחירות הוא ערך מרכזי והוא ראוי להגנה מירבית, כמו החשובים שבערכים החוקתיים. אך השוויון אינו צריך הגנה מוחלטת, שכן גם השוויון, כמו זכויות היסוד של האדם, אינו בגדר זכות מוחלטת.

פגיעה בשוויון, כמשמעותו בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, פוסלת חוק, אולם רק בפגיעה בשוויון המהותי להבדיל מפגיעה בשוויון הפורמלי. השוויון המהותי הוא שוויון הסיכויים, אך יש לבדוק מהו השוויון המהותי או מהי פגיעה בשוויון המהותי, שהינה בהקשר של הבחירות לכנסת, פגיעה בשוויון הסיכויים שאינה עומדת במבחן המשולש: ערכי המדינה, תכלית ראויה ומידתיות. פרשנות כזאת תביא הרמוניה בקרב החוקים הקובעים את הערכים החוקתיים.

התיקון הנדון משנה גם את שיטת המימון של הוצאות הבחירות. לפיו, הסיעות המיוצגות בכנסת היוצאת יכולות רק להרוויח: סיעה שהגדילה את מספר המנדטים שלה בבחירות, תקבל מימון לפי מספר המנדטים בו זכתה, כפי שהיה נהוג קודם לכן; אולם, אם הסיעה הפסידה מנדטים, היא לא תקבל מימון לפי ממוצע שבין מספר המנדטים בכנסת היוצאת לבין מספר המנדטים בכנסת החדשה.

האפשרות לממן את הוצאות הבחירות לפי הממוצע של מספר המנדטים שסיעה זכתה בהם בכנסת היוצאת ובכנסת החדשה נקבעה כבר בתיקון קודם. יתכן שהתיקון הנוכחי גם אינו משרת את השוויון המהותי, אך הוא נמצא בתוך המתחם של שיקול הדעת המוקנה לכנסת. ההסדר החדש חל רק על סיעות ותיקות, המיוצגות בכנסת היוצאת. רשימה חדשה מקבלת מימון לפי מספר המנדטים שזכתה בהם בבחירות; לעומתה, סיעה ותיקה, אם הפסידה מנדטים בבחירות, תקבל מימון לפי מספר מנדטים גדול יותר. ללא ספק, הבדל המיטיב עם הסיעות הוותיקות בלבד. אך אין בכך כדי לבסס טענה שהתיקון פוגע בשוויון המהותי.

נקבע כי הסדר החדש יחול רק מן הבחירות הבאות, כלומר לא יכול היה לחול, לפי טבעו, אלא על סיעות ותיקות, שהיו מיוצגות בכנסת היוצאת, להבדיל מרשימות חדשות; כמו-כן, אי אפשר להימנע מהבדלים מסויימים בין סיעות המיוצגות בכנסת היוצאת לבין רשימות חדשות, כמו שיעור המקדמה, לפי גודל הסיעה. גם חישוב המימון לפי ממוצע המנדטים בכנסת היוצאת והכנסת, במטרה למתן תנודות חריפות במימון כלפי מעלה או כלפי מטה. רעיון זה, לפי מהותו, אינו יכול לחול אלא על סיעות ותיקות. אין די בכך, לצורך פסילת חוק, שהחוק יוצר הבדל בשיטת המימון בין סיעות ותיקות לבין רשימות חדשות. השאלה הקובעת היא, אם ההבדל שנוצר פוגע בשוויון המהותי, כלומר, בשוויון הסיכויים בבחירות.

התיקון הוא, מבחינה מסויימת, הוראת מעבר. האפשרות הניתנת לסיעה, לבחור את שיטת המימון לפי תיקון זה, לבחור בין שיטת המימון הישנה והחדשה חלה רק בבחירות לכנסת הארבע-עשרה. לכן, אף אם נקבל את הטענה שאפשרות הבחירה הניתנת לסיעה פוגעת בעקרון השוויון, ברור כי עוצמת הפגיעה נחלשת, משום שמדובר בהוראת מעבר. השאלה העומדת להכרעה בפני בית המשפט היא רק זאת, אם יש יסוד לפסול את התיקון בשל פגיעה משמעותית בשוויון המהותי של הבחירות לכנסת. כיוון שלא הוכחה פגיעה כזאת אין לבית המשפט יסוד לפסול את התיקון. העתירה נדחית.



הכנסת קיבלה לאחר הבחירות ברוב רגיל של מיעוט מקרב חברי הכנסת, תיקון לחוק ולפיו יצומצם באופן רטרואקטיבי הקנס מתוך מימון המפלגות, אשר שתלם רשימה שקיבלה תרומות חריגות. מכאן העתירה.

אין לנו עניין אלא בפירוש הדיבור "בחירות שוות" בחוק-יסוד: הכנסת. השוויון בו מדובר הוא מהותי ולא פורמאלי בלבד. בענייני בחירות, אין מדברים עוד על "קול אחד לכל אחד" אלא על "שוויון הסיכויים" של רשימות המועמדים. הולכת וחודרת ההכרה, שעוצמה כלכלית שונה, המצויה בידי הרשימות השונות, עשויה לגרום להעדר שוויון ביניהן. אמנם, יכולה השיטה המשפטית לאסור או להגביל קבלת תרומות, אולם במקרה כזה שומה עליה להבטיח העמדתם של משאבים כלכליים סבירים לרשותן של הרשימות השונות. כך בא לעולם הרעיון של המימון הציבורי של מערכת הבחירות, וממילא מתעוררת השאלה, כיצד יש לחלק אותו בצורה "שווה", ובענייננו מתעוררת השאלה כיצד לחלק את העוגה הציבורית בצורה "שווה" בין הרשימות הקיימות. "התמריץ", הכלול בחוק המימון, בדבר הקצאת משאבים ציבוריים לרשימות השונות כנגד הגבלת הוצאות הבחירות וקבלת תרומות, הוא עקיף: סיעה, המבקשת ליהנות מהמימון הציבורי, חייבת לנהוג לפי הוראות החוק, שאם לא תעשה כן יישלל ממנה חלק קטן מהמימון האמור לפי החוק המקורי וחלק קטן עוד יותר לפי החוק המתקן. זכות ממשית או "ציפייה סבירה" ראויות להגנה.

הוראות החוק המתקן, אשר שינו באופן רטרואקטיבי את כללי המשחק, כפי שנקבעו בנורמות שבחוק המקורי, פגעו בציפיות לגיטימיות של העותרים, הראויות להגנה, ופגיעה זו היא פגיעה של ממש, עד שהיא מחייבת התערבותו של בית-משפט זה. לו היה התיקון מתקבל לפני הבחירות, לא הייתה בו כל פגיעה בשוויון. אולם זה אינו מצב: המחוקק אסר על סיעה להוציא יותר מן הסכום המפורט שם.

עקרון השוויון שבחוק-יסוד: הכנסת חייב להתבטא גם בשוויון הסיכויים של רשימות המועמדים השונות. שוויון זה עלול להיפגע כתוצאה מהפליה במימון הבחירות מכספי המדינה. מכאן מתבקשת המסקנה, שכל רשימה המתמודדת בבחירות זכאית להניח, שהאיסורים וההגבלות, שהטיל חוק המימון על גיוס סכומים והוצאתם לבחירות, יישמרו על-ידי כל הרשימות, ומי שיפר איסורים אלה יישא בתוצאות ההפרה. אם אותן הסיעות, שבידיהן תהיה היכולת, מבחינת כוחן בכנסת, לשנות את החוק רטרואקטיבית, תהיינה חופשיות להשתמש בכוחן זה כדי להתיר רטרואקטיבית את האיסורים שהטיל חוק המימון או להקהות את עוקצן של הוראות העונשין על הפרת החוק, ייהפכו האיסורים שהטיל חוק המימון לפלסטר, ובכך יש פגיעה בעקרון השוויון במובנו הרחב. לא ניתן במקרה זה להכשיר את הוראת הרטרואקטיביות שבחוק מימון מפלגות אלא, על-פי הדין, יש לפסול הוראה זו. יש בתיקון כדי להיטיב בדיעבד עם חלק מן הסיעות, היינו, עם אלו שהפרו את ההוראות בדבר הגבלת ההוצאות. גבולות המותר הותוו מחדש באופן רטרואקטיבי

עקרון השוויון נכלל בין מרכיביה ויסודותיה של שיטת הבחירות שלנו. מתייחסות המלים "בחירות שוות" לשוויון הפורמאלי, היינו לקביעת אמת מידה בסיסית ופשטנית ככל האפשר, אשר כל סטייה ממנה מותנית בהצבעתם עבורה של רוב חברי הכנסת.

למרות תכונותיהם וכשירויותיהם השונות של בני האדם, יש לכל מצביע קול אחד בלבד, וכאן הביטוי הפורמאלי לשוויון בזכות לבחור; כן עולה מן השוויון לגבי הזכות להיבחר, קרי לגבי שוויון הסיכויים, כי גם בחלוקת המשאבים בין המתחרים על קולו של הבוחר צפה המחוקק את אימוצה של אמת מידה שווה. מובן כי לעתים יש לפגוע בשוויון על מנת לאזנו עם שיקולים חוקתיים אחרים, אולם לשם כך חייב המחוקק את קיומו של רוב מיוחס. כאשר רוב חברי הכנסת מפעילים סמכותם ומשנים בהתאם לאמור את חוק היסוד, הם יוצאים מגדר תחולתו הפשטנית של עקרון השוויון, אולם אין פירושו של דבר, שהוראת החוק בלבושה החדש עדיין מייצגת שוויון אלא דווקא סטייה מן השוויון. המחוקק קבע הסדר המשיג מטרה כפולה של שינוי, במידת הצורך, אם השוויון ההחלטי פוגם, למשל, בצודק, בהוגן או בסביר, וכמו כן מבטיח כי הסטייה מן השוויון לא תיעשה בהיסח הדעת או ללא דעת, ומכאן החיוב ברוב המיוחד. השוויון בקביעת הזכות לבחור ולהיבחר אינו מחייב שאדם יהיה דומה לרעהו לחלוטין. כל שהוראה חוקתית זו קובעת הוא, שייקבע שוויון בכללים המיושמים כלפי הבוחר והנבחר בתור שכאלה, היינו לעניין הזכות להצביע וכן לעניין אותן פעולות שהשפעתן על הזכות להיבחר. אין להסתתר מאחורי יחסיותו של מושג השוויון ולהביא לידי כך שמשמעותו החוקתית של מעשה החקיקה יטושטש, וכתוצאה מכך גם לא תינקט הדרך, שהותוותה בחוק היסוד.

ערטילאיותו ויחסיותו של עקרון השוויון, בדרך כלל, אין פירושו, כי השוויון הפורמאלי בדיני הבחירות הוא נעדר משמעות ואינו בר-השגה; אך אין גם להסיק, כי השוויון הפורמאלי בדיני הבחירות חופף בכל מקרה את הרצוי מבחינת טיבו של המשטר הדמוקרטי. הפתרון למצבים אלו מותווה מראש בחוק היסוד.

מערכת הדינים, הקובעת את סדרי הבחירה ואת הסדרי הלוואי של בחירות דמוקרטיות (תעמולה, מימון וכד'), מושתתת גם מבחינת תחולתה על עקרון השוויון: גם אם יש הבדלים בין סיעות שונות מבחינת היקף זכויותיהן, הרי השוויון בתחולה מתבטא בין היתר בכך, שמשנקבעו הכללים, הם חלים על כל המתחרים בבחירות במידה זהה. מבחינת שוויון הסיכויים פירושו של דבר הוא, כי כל מי שמתחרה על קולו של הבוחר חייב לפעול בתוך דל"ת אמות של כללי המותר והאסור, שהותו בדינים הרלוואנטיים.

השינוי הרטרואקטיבי בתחום שלפנינו משמעותו המעשית היא מעין חנינה לחלק מן המתמודדים: מה שהיה אסור בעבר הופך עתה לגביהם (ולגביהם בלבד) למותר, ועיקרו של דבר, מי שפעל לפני הבחירות בניגוד לאיסורים ולסייגים ופגע בשוויון במובן זה שלא שמר על הגבולות שהותו בחוק, רואים אותו עתה, בשל התיקון בחוק, כמי שפעל במסגרת תחומי המותר. משמע, הסנקציה, שעמדה להינקט נגדו בשל כך שלא נהג באופן זהה לעמיתו - יריבו אלא פעל בניגוד לאיסור פלוני, לא תינקט נגדו.

הפיכת האיסור למותר לגבי חלק מן המועמדים או הסיעות בלבד, היינו רק לגבי אלו שחרגו מן הסייגים, היא הפוגעת בשוויון, שחייב היה לחלוש על ההתמודדות בבחירות. מבחינת השוויון כנורמה מחייבת אין זה משנה אם תיקנו את החוק כדיעבד או היו מתקנים אותו מראש, לגבי חלק מן הסיעות בלבד. מכאן נובע כי יש בתיקון הרטרואקטיבי משום פגיעה בשוויון, ואם החוק המתקן לא נתקבל ברוב הדרוש, הקבוע בסעיף 4 לחוק היסוד, אין לו ממילא תוקף. העתירה מתקבלת.

רשם המפלגות נענה לבקשתה של המשיבה 2 והחליט לרושמה בפנקס המפלגות. המבקש היה אחד מן המתנגדים לרישומה של משיבה זו כמפלגה, ומכאן ערעורו על ההחלטה.

יש נסיבות בהן קונה רשם המפלגות סמכות שלא לרשום מפלגה בפנקס; עניינו בסעיף 5 לחוק המפלגות, הקובע כי לא תרשם מפלגה אם יש במטרה לרישום ממטרותיה או במעשיה, במפורש או מפלגה במשתמע, אחת מאלה: (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; (2) הסתה לגזענות; (3) יסוד סביר למסקנה כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות. סעיף זה דומה לסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, שעניינו הסמכות למנוע רשימות מועמדים מסויימות מהשתתפותן בבחירות לכנסת.

לעניין שלילת עצם קיומה של מדינת ישראל, מטרות המפלגה לפי מסמכיה הן, בין השאר, המשך התמיכה בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני בכדי להקים מדינה פלסטינית עצמאית לצד מדינת ישראל בגבולות יוני 1967 ובירתה מזרח ירושלים; פתרון בעיית הפליטים באופן צודק עפ"י החלטת מועצת הבטחון; והדגשת הזהות התרבותית והלאומית של האוכלוסיה הערבית במדינת ישראל.

לטענת המערער, הראשונה במטרות אלה מראה כי מטרת המשיבה היא לשלול את קיומה של מדינת ישראל, מכיוון שאין זו אלא מסיכה שהיא עוטה על פניה. לטענתו, מטרת המשיבה היא נכונות להסתפק במדינה לצד מדינת ישראל בגבולות 1967 (בשלב ראשון), וזאת עד להגשמת יתר השלבים בהתאם ליתורת השלבים - עד לחיסולה של מדינת ישראל כפי שנקבע באמנה הפלסטינית. לטיעונו של המערער שלוש חוליות: לטענתו שאיפתו של אש"ף להשמיד את מדינת ישראל לפי האמנה הפלסטינית. חוליה שניה בשרשרת קושרת לאש"ף את ד"ר טיבי - מנהיגה של המשיבה; והחוליה השלישית קושרת את ד"ר טיבי - ומזהה אותו - עם המשיבה.

אשר למטרתו של אש"ף, לא יהיה זה מן התבונה אם ניטול על עצמנו לאפיין ארגון זה. מצד אחד מתנוססת האמנה הפלסטינית הקוראת להשמדתה של מדינת ישראל, ואל אמנה זו תצטרף הכרזת הממשלה משנת 1980 על היותו של אש"ף ארגון טרוריסטי. מן העבר האחר, כולנו ידענו על ההסכמים השונים שמדינת ישראל ואש"ף חתמו ביניהם. אשר לחוליה השלישית בשרשרת, בנושא זיהויה של המשיבה עם ד"ר טיבי: אכן, ד"ר טיבי הוא הרוח החיה במפלגה, אך לא נוכל להעלים עין כי מאה ועשרים איש הם מייסדי המפלגה, ושאלה שאינה-פשוטה כל-עיקר היא, אם ניתן לזהות את המפלגה כולה עם אדם אחד בה, ולו מנהיגה. אמת היא כי ד"ר טיבי משמש יועץ לאש"ף ולמנהיגו, אך הדבר נעשה בידיעתה של ממשלת ישראל ובאין מחאה מצידה. משביקש פלוני להעמיד את ד"ר טיבי לדין על קשריו עם אש"ף, סירב היועץ המשפטי לממשלה לבקשתו מן הטעם של "היעדר עניין לציבור".

כן טוען המערער כי המשיבה שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. שלושה סימנים עיקריים נותן המערער בטיעונו זה: ראשית לכול, המשיבה תומכת בהגדרתה של מדינת ישראל כ"מדינת כל אזרחיה"; שנית, המשיבה תומכת ב"זכות השיבה" של הפליטים הפלסטינאים; ושלישית, המשיבה תומכת בהקמתה של מדינה פלסטינית שבירתה ירושלים. הקביעה כי מדינת ישראל היא "מדינת כל אזרחיה" אין בה כדי לשלול את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. האם ניתן לטעון כי מדינת ישראל היא מדינת חלק מאזרחיה בלבד? והרי עקרון יסוד הוא

בדמוקרטיה: שוויון האזרחים בינם לבין עצמם. כל אזרחי ישראל - יהודים ושאינם-יהודים - הינם "בעלי מניות" במדינה, והאמירה כי המדינה היא "מדינת כל אזרחיה" אין בה כדי לחסר מהיותה של המדינה יהודית. לעניין "זכות השיבה" של הפליטים הפלסטינאים, ענין זה נתון במו"מ בין ישראל לאש"ף, ומכאן שאין מתחייבת מכאן שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית.

אשר לשאיפתה של המשיבה לעשות את מזרחה של ירושלים לבירת המדינה הפלסטינית, גם אם תיושם מטרה זו אין בה כדי לשלול את קיומה של המדינה כמדינה יהודית. מדינת ישראל היתה "מדינה יהודית" גם לפני מלחמת ששת הימים, שעה שרק חלקה המערבי של העיר היה בתחומי המדינה. לעניין מסווה לפעילות בלתי חוקיות, מעגן המערער את טיעונו בהכרזת הממשלה על אש"ף כעל ארגון טרור. ואולם ד"ר טיבי אינו עומד לפנינו לדין פלילי, וממילא לא יהיה זה ראוי כי נדון בהאשמות שהמערער מייחס לו. לא הובאו כל ראיות שהן כי אנשי המשיבה אומרים לעשות שימוש במשיבה ככסות לפעילות בלתי-חוקית. לא הוכח, איפוא, קיומו של "מסווה", ובהיעדר ראיה לקיומו של מסווה נופלת גם עילה זו לפסילת המשיבה כמפלגה. הערעור נדחה.

---

---

"יימין ישראל" פנתה בבקשה להירשם כמפלגה. הוגשו התנגדויות לרישום המפלגה, שהתבססו על הוראת חוק המפלגות. הרשם דחה את ההתנגדויות, ומכאן הערעורים. מטרתה של המפלגה הן: "...הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת תותנה בשבועת נאמנות למדינת ישראל כמדינה יהודית... השלמת חילופי האוכלוסין...תושג על ידי יישוב אויבי ישראל בארצותיהם..."

קיימים סייגים מהותיים על ייסודה של מפלגה. התכלית המונחת ביסוד המגבלות היא במציאת איזון בין שתי מגמות נוגדות: אחת, היא מתן חופש מלא לכל פרט להתאגד, יחד עם פרטים אחרים, לשם יצירת גוף משפטי אשר מקדם מטרת מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים. השנייה היא שמירה על האופי של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסולדת מגזענות, וכן הבטחת פעולתן של התאגדויות הפועלות בדרכים חוקיות.

כשם שאדם אינו רשאי, בשם האוטונומיה של הרצון הפרטי, למכור עצמו לעבדות, כך זכותה של הדמוקרטיה להגן על עצמה בפני אלה המבקשים לעשות בה שימוש לשם הכחדתה. ישראל עלינו להתחשב בערך חוקתי נוסף, והוא הערך בדבר היותה של ישראל מדינה יהודית או מדינתו של העם היהודי. איננו מוכנים לכך, כי חופש ההתאגדות כמפלגה פוליטית יגרור אחריו חדלונה היהודי של מדינת היהודים. שלילה של קיום המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית היא נקודת האיזון הראויה, וכי אין להתיר התאגדות למפלגה אם יש יסוד סביר כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות.

איום על האופי היהודי או הדמוקרטי צריך להיות מרכזי ובסיסי, ולפגוע בגרעין המאפיין את המדינה כיהודית או דמוקרטית. במסגרת הערכים המרכזית והבסיסית יש לכלול, בין השאר, את עקרון הפרדת הרשויות, שלטון החוק, עצמאות השפיטה, וזכויות האדם הבסיסיות ובמרכזן כבוד האדם וחירותו, ופגיעה בעלת עוצמה כה רבה, עד כי לאחריה ניתן יהא לומר שהמדינה אינה יותר מדינה יהודית או מדינה דמוקרטית.

בהתנגשות בין חופש הביטוי לבין שלום הציבור, מקובלת רמת הסתברות של "ודאות קרובה"; בהתנגשות בין חופש התנועה מחוץ לגבולות המדינה לבין בטחון המדינה, נוהגת רמת הסתברות של "חשש כן ורציני". החשיבות הרבה שיש לחופש ההתאגדות במפלגה במרקם החיים הדמוקרטיים מחייבת את המסקנה כי יש למנוע ייסודה של מפלגה רק במקרים הקיצוניים ביותר. על רקע זה נדרשת הפעלה חריגה ביותר ויוצאת דופן במיוחד, של סמכות אי-רישום המפלגה.

מצעה של "יימין ישראל" קובע כי ארץ ישראל כולה היא של עם ישראל בלבד. אין בקביעה זו בלבד כדי להצביע על פגיעה בזכויות המיעוט הלא יהודיות. כבר הודגש לא פעם כי במדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית יהנה כל אדם מזכויות אדם מלאות. הקביעה כי ארץ ישראל אינה ניתנת לחלוקה אף היא קביעה פוליטית, אשר אינה משליכה בהכרח על אחד הסייגים הקבועים בחוק המפלגות. מטרתה זו של "יימין ישראל" צריכה לעמוד בתחרות ב"שוק הרעיונות הפוליטי". אין למנוע מראש את הנסיון להגשמתה. הקביעה כי שבועת אמונים למדינת ישראל כמדינה יהודית - מבלי שבכך נשללת גם השבועה אליה כאל מדינה דמוקרטית - אינה מטרה בלתי חוקית ואין בה גזענות. הערעורים נדחים.

המערער הגיש בקשה ליושב ראש המשיבה, "למנוע את רשימת בל"ד, שבראשה עומד ח"כ ה-14 עזמי בשארה, מלהשתתף בבחירות לכנסת ישראל". בקשתו נדחתה ומכאן הערעור. בקשתו ובערעורו שלפנינו ציטט המבקש מדברים שאמר ח"כ עזמי בשארה בראיון לעתון "הארץ", בין היתר: "היהדות היא דת ולא לאום ולציבור היהודי בעולם אין סטטוס לאומי כלשהו. אני לא חושב שיש לציבור הזה זכות להגדרה עצמית... מבחינה היסטורית הרעיון של מדינת היהודים לדעתי לא לגיטימי. ואם אתה שואל אותי אני לא מוכן לתת לישראל לגיטימציה היסטורית... אין שום דמיון בין זכויותיהם בארץ של פלסטינאים שהוגלו מאדמתם לפני 50 שנה לבין זכויותיו של קולקטיב מדומה שהוגלה מהארץ לפני 2000 שנה". במהלך הדיון בפני המשיבה אמר ח"כ בשארה כי הוא "עומד מאחורי הדברים" שנכתבו.

בחוק נקבע, כי רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת אם יש במטרותיה או במעשיה, במפורש או במשתמע, אחד מאלה: (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי; (2) שלילת האופי הדמוקרטי של המדינה; (3) הסתה לגזענות. נראה לכאורה, כי יש בדברים שאמר ח"כ בשארה בראיון אחד מן הפסולים המנויים בחוק וכי יש בכך כדי לפסול את רשימת בל"ד, שבראשה הוא עומד. הציבור היהודי בישראל הוא חלק מן "הציבור היהודי בעולם". גם הדברים כי אין "לישראל לגיטימציה היסטורית" אין לפרשם אלא כבאים לשלול את הבסיס ההיסטורי להקמתה של המדינה כמדינה יהודית, כאמור במגילת העצמאות. אף על פי כן, אין בידינו לפסול את רשימת בל"ד. רק ביטויים חמורים וקיצוניים של היסודות השליליים האמורים בסעיף 7א מצדיקים את הפעלתו.

בבואנו לבחון את מטרותיה ואת שאיפותיה המרכזיות של רשימת בל"ד יש ליחס משקל גדול במיוחד לדברים שאמר ח"כ בשארה. כן יש לבדוק אם מהוים הדברים "פרוגרמה ממשית, רצינית ופעילה" של רשימתו, או שיש בהם רק משום ביטוי - אמנם קיצוני ומקומם - של הגיגיו "הפרטיים", שאינם בגדר מצע או תכנית פעולה של רשימתו. בדבריו שצוטטו, ואף בדברים נוספים שאמר, התקרב ח"כ בשארה קירבה מסוכנת לגבול שאין לחצות אותו, הוא הגבול החוצה בין ההגנה על זכותה של רשימה להשתתף בבחירות וזכותו של אדם להבחר, לבין ההגנה על ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. אין בידינו לפסול את הרשימה וזאת, בעיקר, לאור הספקות שמעוררים ההסברים שנתן ח"כ בשארה בדיון לפני המשיבה, שמהם עולה - אמנם בדוחק - כי אינו שולל את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי.

יש בדברי החסבר כדי לעורר את הספק הפועל לטובת המועמד, או הרשימה, שאותם מבקשים לפסול. את הכף לזכות רשימת בל"ד מטה גם העובדה שמר בשארה מכהן זה מכבר כחבר כנסת ורשימתו מיוצגת בכנסת. רשם המפלגות גם אישר את רישומה כמפלגה בהחלטה מנומקת, שבה נבחנו עיקרי המצע של המפלגה ונקבע כי מטרותיה ומעשיה אינם עומדים בניגוד להוראות סעיף 5 לחוק המפלגות, הדומה לסעיף 7א לחוק יסוד הכנסת. הערעור נדחה.

עתירה זו מכווננת כנגד התיקון לחוק הבחירות לכנסת, שנתקבל על-פי הצעת חוק פרטית של חברי הכנסת י' בדר וא' עופר. העותר הוא פרופסור למתמטיקה באוניברסיטה העברית. הוא טוען שלפי חישובים שערך נתברר לו שתיקון החוק מעניק בחלוקת עודפי הקולות בבחירות לכנסת יתרון בולט לסייעות הגדולות על חשבון הסייעות הקטנות, ומשום כך הוא פוגע בעקרון, הקבוע בסעיף 4 לחוק-יסוד : הכנסת, שהבחירות לכנסת תהיינה שוות, כי מעקרון זה נובע שיהיה "קול אחד לכל אחד".

תיקון החוק נתקבל בכנסת בכל שלוש הקריאות ברוב קולות הגדול מ-61, ומכאן שאם משתמעת מתיקון החוק פגיעה בעקרון השוויון, הרי שחוק-היסוד תוקן כנדרש. התיקו יכול להיעשות גם בדרך חקיקה רגילה של הכנסת, כמו בתיקון החוק הנדון כאן. יצויין כי בקריאה הראשונה והשנייה הוצעו הצעות לסדר, להפסיק את הדיון בחוק ולהחזיר את הצעת החוק לדיון נוסף בוועדת החוקה, חוק ומשפט, ואלה נדחו ברוב קולות שהיה קטן מרוב חברי הכנסת. אולם כוונתם של מחוקקי חוק היסוד היתה להצעות חוק פרטיות (כמו הצעת החוק הנדונה כאן), ושהם ביקשו למנוע את הטרדת הכנסת בהצעות חוק פרטיות לתיקונים של הסעיפים "המשוריינים" שבחוק-היסוד, בקבעם את התנאי שהרוב הדרוש לתיקון כזה יושג בכל אחד משלבי החקיקה, אך לא דוקא בשלב המוקדם של העברת ההצעה הפרטית לוועדה לשם הכנתה לקראת קריאתה הראשונה.

טענת העותר היא שהסייג הנ"ל בדבר הצעות לסדר היום אינו חל על הצעות לסדר המוצעות בעת הקריאה הראשונה ולאחר-מכן. מוכנים אנו להניח שהמילים "למעט הצעות לסדר היום" אינן חלות על הצעות לסדר המוגשות תוך כדי הדיון בהצעת חוק באחת מקריאותיה, אך לא נוכל ללמוד מזה שגם ההצעות לסדר, להפסיק את הדיון בהצעת החוק הנדונה בעת הקריאה הראשונה והשנייה, חייבות היו להתקבל ברוב הקולות "המיוחס" של רוב חברי הכנסת. המדובר בהחלטות הנוגעות לשלבי החקיקה של שינוי הסעיף המוצע, בשלוש הקריאות. הצעה לסדר להפסיק את הדיון אינה שייכת לתהליך זה של חקיקת השינוי לשלביה, אלא הוא בא להפסיק תהליך זה דוקא. הצעה כזאת אינה טעונה רוב מיוחד, לא על-פי לשון הסעיף 46 ולא על-פי תכליתו, שלא תתקבל הצעה לשינוי הסעיפים "המשוריינים" אלא אם היה להצעה זו הרוב המיוחד הדרוש לא רק בתום הדיון כולו, אלא גם בכל שלבי החקיקה.

על-כן הננו מוצאים שהחוק החדש נתקבל כדין. במשטר החוקתי שלנו דין הכנסת כרשות המחוקקת הוא דין, ועל בית-המשפט לפרש את הדין ולהפעילו, ולא לבטלו או לשנותו. נוכח התוצאה שאליה הגענו לגוף העניין, לא ראינו גם הפעם צורך להיכנס לבירור השאלות הטרומיות המתעוררות, בדבר מעמד העותר בפני בית-משפט זה ושפיטותו של נשוא העתירה. העתירה נדחית.

בבחירות למועצה המקומית חורפיש זכו שתי רשימות - זו של ג'מאל וזו של אלדין - באותו מספר של עודפי קולות. בהתאם לחוק היה על בית המשפט להכריע בין המתחרים על-פי גורל. הגורל הוטל ושמו של אלדין עלה בו. מכאן הערעור.

המחלוקת נסבה סביב העובדה שעל אחד מפתקי הצבעה רשם הבוחר בכתב-ידו אות של רשימה בשפה הערבית בלבד לטובת רשימתו של אלדין. לעניין פתק הצבעה מודפס, החוק מורה כי יהיו עליו אות או כינוי ואות בעברית. לעניין פתק ריק, יכול בוחר להשתמש להצבעה גם בפתק ריק ושעליו מסומנים בכתב-ידו של אותו בוחר אות הרשימה או האות עם הכינוי. בענייננו, השאלה שבמחלוקת היא אם התיבה "אות" בצמד-התיבות "אות הרשימה", יכולה שתהיה אך האות בערבית כפי שאושרה?

לא יתייצב על דרכנו, לכאורה, קושי לפרש את אותה "אות" כאות בערבית בלבד. שהרי "אות" בחוק היא אות שאושרה, ומשאושרה האות בערבית ממילא רשאי הבוחר לכתוב על הפתק הריק את האות בערבית בלבד. ואולם הדברים אינם פשוטים כמראיתם; החוק מורה כי פתק הצבעה מודפס חייב שיכיל את אות הרשימה בעברית או בעברית ובערבית. והשאלה אינה אלא אם יש ללמוד היקש וגזירה-שווה מפתק מודפס לפתק בכתב-יד.

לשון החוק הינה - למיצער - דו-משמעית. אשר לתכלית חוק הבחירות, זו הינה הגשמת רצונו של הבוחר בהליך הגון, טהור ויעיל. ביישומן של הוראות החוק לביצוען של בחירות תקינות, יש שנתעלם מרצונו המפורש של בוחר פלוני, אם רצון זה לא תיעל עצמו במיתווים שקבע החוק עבורו. חייבים אנו למלא אחר ההוראות המפורשות שהחוק מורה אותנו בהן, אך לעת פירושן של אותן הוראות נחזיק בידנו כל העת את עקרון-היסוד.

הכרה בפתק ועליו אות בערבית בכתב-ידו של הבוחר תגשים את עקרון-היסוד במלואו. הבוחר הביע את רצונו - בשפתו - באורח חד משמע, ורק בהורות החוק אותנו אחרת נסיג את רצונו של הבוחר מפני הוראת החוק. רשימה לא תבקש לה אות בערבית, מקבילה לאות בעברית, אלא אם סבורה היא כי מיקצת מבחוריה הינם ערבים אשר יוכלו לזהות אותה על-פי האות בערבית. אפשר אף שחלק מן הבוחרים הערבים אינם קוראים כלל עברית, ואלה יוכלו לזהות את הרשימה אך על-פי האות בערבית.

אשר למטרת פתק בכתב-יד, זו נוצרת כאשר בוחר מבקש לבחור ברשימה פלונית, אך אין הוא מוצא פתקים של אותה רשימה מאחורי הפרגוד. אם ייצא ויבקש מאת ועדת הקלפי פתק של אותה רשימה יגלה את הצבעתו ויפגע בחשאיות ההצבעה. יעשה איפוא שימוש בפתק ריק ויכתוב עליו. אם אינו יודע כלל עברית, יעשה את שעשה הבוחר האנונימי שלפנינו: יכתוב את אות הרשימה אך בערבית בלבד. מעשה זה של הבוחר שלא מצא מאחורי הפרגוד פתק-כלבבו, יכול שילמדנו מה בין פתק מודפס לבין פתק בכתב-ידו של הבוחר. לענייננו של פתק מודפס ניתן לדרוש כי אות בערבית לא תבוא אלא בצמוד לאות בעברית, שהרי עיתותיה של הרשימה בידיה לעשות את הנדרש ממנה בחוק. אולם מה יהא על אותו בוחר המתייחד עם עצמו מאחורי הפרגוד ועברית אין הוא יודע? מה טעם נתעלם מרצונו ?

אין כל הכרח כי אות הרשימה תהא בעברית ובערבית כאחת; אין כל טעם טוב כי נדרוש אותן דרישות צורניות משני סוגי הפתקים, ועקרון-העל של הגשמת רצון הבוחר ימלא תוכן את הוראת



החוק. בהרחיקנו לכת מחוק הבחירות שלנו, נלמד כי גם חוקי בחירות אחרים מורים אותנו כפירוש זה. פתק מסומן בכתב-יד בשפה הערבית בלבד, וכמותו פתק מסומן בכתב-יד שעליו שם מועמד בערבית בלבד – שניהם כשרים הם. מגמת ההאחדה מגמה רצויה וראויה היא שהרי כל חוקי הבחירות כולם.

פירושנו לחוק עולה גם בקנה אחד עם הערכים ועקרונות היסוד של השיטה, כלומר לזכות-היסוד של האזרח והתושב לבחור את מי שייצגוהו. אל ערך-יסוד זה נילוה אף ערכה של השפה הערבית, לה נודע מעמד נעלה במיוחד, ויש אף הגורסים כי שפה "רשמית" היא. ואולם עיקר הוא שהשפה הערבית היא שפתה של כחמישית מאוכלוסיית המדינה - ושיעור זה של אוכלוסין הוא מיעוט ניכר שראוי לנו כי נכבדו. מדינת ישראל היא מדינה " יהודית ודימוקרטית", ובהיותה מה שהיא חובה עליה לכבד את המיעוט שבה. עקרון-השיוויון יוליכנו כמו-מעצמו אל מקום שהיגענו אליו. נזכור כי מדברים אנו לא רק בעיקרון כללי של שיוויון. עיקרון זה קנה שביתה בחוק הבחירות עצמו. השיוויון חייב שיהיה, כולנו ידענו, לא רק בזכות לבחור אלא גם בזכות להיבחר, כלומר בהכרח לקיים שיוויון סיכויים בין הרשימות המתחרות ביניהן.

ראויה היא רשימה הפונה אל ציבור בוחרים הדובר ערבית, כי לא תיפגע אף בשל כך בלבד שמיקצת מבחוריה יודעים ערבית בלבד או בוחרים לסמן על פתק ריק את אות הרשימה בערבית בלבד. בין הפירושים האפשריים עלינו לבחור אותו פירוש המקיים את ערכי-היסוד של המדינה, אותו פירוש המכיר במעמדה של השפה הערבית והמקדם שיוויון בזכות לבחור ובזכות להיבחר. צירוף התיבות "אות הרשימה" בחוק הבחירות יכול שיפורש כפורש עצמו על אות הרשימה בערבית בלבד; לא זו בלבד אלא שראוי הוא כי יפורש כחל על אות הרשימה בערבית בלבד; גם יכול, גם ראוי, גם משתלב הוא היטב בחוקי הבחירות האחרים, ככולל את אות הרשימה בערבית בלבד. הערעור נדחה.