



**ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת ה-19**

קלון: 02547509

**בפני כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת התשע-עשרה**

**ירושלים, כ"ב בתמוז התשס"ט
14 ליולי 2009**

הש"ר 1/09

המבקש: מר עימאד פלאח

**בקשה לפי סעיף 7א לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-
1965 לקביעת היעדר קלון**

1. הבחירות למועצה המקומית כסרא-סמיע (להלן – המועצה המקומית) עומדות להתקיים ביום 28.7.09.
2. המבקש, מר עימאד פלאח, הינו מועמד ראשון מבין המועמדים ברשימת "אלסדק ואלאימאנה", שהוגשה למינהלת הבחירות ביום 25.6.09.
3. מהבקשה שהוגשה על ידי המבקש עולה כי הוא הורשע לפני חודשים ספורים על פי הודאתו בבית משפט השלום בחיפה בעבירות על סעיפים 117(ב) ו-4(5) (לפני ואחרי תיקון 20 לחוק) וסעיף 119 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – החוק) שעניינן ניכוי מס תשומות מבלי שיש לגביו מסמך, כשההפרש הכולל של המס שלא שולם בגין ניכוי זה עומד על כ-800,000 ש"ח. ניכויי המס שלא כדין משתרעים על תקופה שבין השנים 1998 ועד 2001. כמו כן, הורשע המבקש בסירוב למסור ידיעות ומסמכים שהוא חייב במסירתם, בניגוד לסעיפים 117(א) ו-119 לחוק. ביום 5.1.09 נגזרו על המבקש בבית משפט השלום 5 חודשי מאסר

בעבודות שירות; כן הופעלו 3 חודשי מאסר על-תנאי שהוטלו עליו בת.פ. 4670/95 (בימ"ש שלום – עכו), מהם חודש אחד הופעל במצטבר, וחודשיים הופעלו בחופף לעונש שנגזר בהליך זה, כך שבסך הכל הוטלו על המבקש 6 חודשי מאסר בפועל לריצוי בעבודות שירות. כן נגזר על המבקש עונש מאסר על-תנאי, קנס בסך 90,000 ₪ או 10 חודשי מאסר תמורתו, והתחייבות להימנע מעבירה בסך 10,000 ₪.

4. בערעור שהגישה המדינה על קולת העונש לבית המשפט המחוזי בחיפה, הושג הסדר טיעון בין הצדדים, וביום 23.4.09 הוחמר עונשו של המבקש על ידי הגדלת שיעור הקנס שהוטל עליו, שהועמד על 200,000 ₪. שאר מרכיבי העונש נותרו על כנם. נכון לעת זו, המבקש מרצה את עונשו בעבודות שירות.

5. המבקש פנה בבקשה ליושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית על פי סעיף 7א(2) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965 כדי שתקבע כי אין בעבירות בהן הורשע משום קלון, על מנת להכשיר בכך את מועמדותו לבחירות הקרובות במועצה המקומית. לטענתו, המושג "קלון" אינו מוגדר באופן מפורש בחוק, והוא נתון לפרשנות, הניזונה מבחינה של מספר שיקולים, ומנסיבות מיוחדות של כל מקרה. לדבריו, הנסיבות במקרה זה מצדיקות קביעה כי הרשעתו בעבירות מס אינה כרוכה בקלון, ולכן יש לאשר את מועמדותו להיבחר בבחירות הקרובות לרשות המקומית.

6. ביום 29.6.09 הודיעה עו"ד איילת פישמן, סגנית בכירה למפקח הארצי על הבחירות, על דבר התנגדותה לבקשה לקבוע כי העבירות בהן הורשע המבקש אינן נושאות עימן קלון. לעמדתה, אופי ההרשעות בעבירות המס, העבר הפלילי הקודם של המבקש באותו סוג עבירות, "טריותם" של ההרשעה וגזר הדין בעניינו, והעובדה כי המבקש מרצה את עונשו בעת זו ממש – כל אלה מטילים את הכף לכיוון קיומו של קלון הנלווה להרשעתו של המבקש, ושליטת מועמדותו להיבחר בבחירות הקרובות.

מתווה נורמטיבי

7. סעיף 7(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן – חוק הבחירות) קובע:

אינו זכאי להיכלל ברשימת מועמדים ולהיבחר חבר מועצה מי שנידון בפסק דין סופי לעונש מאסר בפועל לתקופה

העולה על שלושה חודשים, וביום הגשת רשימת המעמדים
טרם עברו שבע שנים מהיום שגמר לשאת את עונש המאסר
בפועל, אלא אם כן קבע יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית כי אין עם העבירה שבה הורשע, בנסיבות הענין,
משום קלון.

סעיף 7א לחוק הבחירות קובע את נוהל הגשת בקשה של מועמד להיבחר, המופנית ליו"ר
ועדת הבחירות המרכזית, לצורך מתן החלטתו בענין הקלון הנילוה להרשעה.

8. החוק מניח כנקודת מוצא כי מי שנידון בפסק דין סופי לעונש מאסר בפועל העולה על
שלושה חודשים, וביום הגשת רשימת המועמדים להיבחר טרם חלפו שבע שנים מיום סיום
ריצוי עונשו, לא יהא זכאי להיות מועמד בבחירות לרשות המקומית. אלא, שאם נקבע על ידי
יו"ר ועדת הבחירות המרכזית כי העבירה נשוא ההרשעה אינה נושאת קלון, תוכשר מועמדותו
גם אם טרם חלפו שבע שנים, כאמור. נטל השכנוע בדבר העדר קלון מוטל על הטוען לכך, קרי
– על המועמד בבחירות (בג"צ 11243/02 פייגלין נ' יו"ר ועדת הבחירות, פ"ד נז(4) 145, 163
(2003) (להלן – פרשת פייגלין)).

9. "קלון" הנילוה להרשעה בעבירה מוסיף לה יסוד של שלילה, החורג ממימד הפרת
החוק גרידא. המושג "קלון" נושא עמו מטען מוסרי-ערכי שלילי, "בבחינת דופי מוסרי, הניזון
מתפיסות ערכיות ומאמות מידה מוסריות הרווחות בחברה" (פרשת פייגלין, בעמ' 162).
נקודת החיתוך בין עבירות שונות לצורך בחינת יסוד "הקלון" הנילוה להן "נעשית על פי אמת
מידה שהיא במהותה מוסרית" (השופט ברק בבג"צ 251/88 עודה נ' ראש המועצה המקומית
ג'לג'וליה, פ"ד מב(4) 837, 839 (1989)). (לענין משמעות המושג "קלון" ראו גם בג"צ
6163/92 איזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 266, 229 (1993); בג"צ 103/96 כהן נ'
היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(4) 327, 309 (1996); תב"כ 3/01 חה"כ פלאטו שרון, פ"ד
נו(5) 14 (2002) (השופט חשיין) (להלן – פרשת פלאטו שרון); בג"צ 1768/05 היועץ המשפטי
לממשלה נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית (לא פורסם, 6.2.2006); רות גביזון "עבירה שיש
עמה קלון כפסול לכהונה ציבורית" משפטים א 176 (תשכ"ח-תשכ"ט)). מושג ה"קלון"
הוא רב-פנים, ואופיו נקשר לטיב העבירה שנעברה ונסיבותיה, ולהקשר הדברים המיוחד שבו
הוא עומד למבחן.

10. מושג "הקלון" הנילוה להרשעה בעבירה משקף, אפוא, התייחסות ערכית-מוסרית,
המצביעה על דופי מוסרי הנילוה למעשה, בהקשר המיוחד של הדברים. בהקשר לכהונה
ציבורית, עשוי הקלון הנילוה להרשעה לפגוע ביכולתו של אדם לשאת באחריות הנדרשת

במילוי התפקיד, הן בשל הכתם הערכי-מוסרי הדבק באישיותו עקב כך, והן בשל הפגיעה באמון הציבור ביכולתו למלא את תפקידו באמונה ובנאמנות (בג"צ 5853/07 אמונה – תנועת האישה הדתית-לאומית נ' ראש הממשלה, פסקה 15 לפסק דיני (לא פורסם, 6.12.2007)).

11. בענייננו, יש לבחון את שאלת קיומו של "קלון" בהרשעת המבקש בהקשר לזכותו של מועמד להיבחר לכהונה ציבורית בבחירות כלליות או מקומיות. יסוד "הקלון" בעבירות לצורך מועמדות להיבחר לכהונה ציבורית נועד להשיג תכלית כפולה: האחת – להבטיח את אמון הציבור במערכת השלטונית; והשנייה – למנוע במהלך תקופת הפסילה ממי שהורשע בעבירה מלחזור על הפרות חוק במסגרת כהונתו הציבורית (ה"ש 2/03 דני בונפיל (השופט דורנר) (מיום 20.5.2003) (להלן – פרשת בונפיל)).

12. הזכויות לבחור ולהיבחר הן אבן יסוד בדמוקרטיה, ומשקפות את הגרעין הקשה של חופש הביטוי הפוליטי של הפרט והכלל, ושל ערך השוויון והחופש לקבוע את מהות השלטון על פי רצון העם. הוראות החוק המגבילות את הזכויות לבחור או להיבחר מתפרשות בדרך כלל בצמצום, לאור חשיבותן כזכויות חוקתיות, ועל שום השלכתן על היכולת להשפיע על עיצוב פני השלטון (ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות, פ"ד לט(2) 264, 225 (1985); ע"ב 1/65 ירדור נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד יט(3) 382, 365 (1965); בג"צ 753/87 בורשטיין נ' שר הפנים, פ"ד מב(4) 473, 462 (1989)). בבחינת יסוד "הקלון" בעבירה בהקשר לשלילת הזכות להיבחר, יש לייחס משקל למשמעות החוקתית של הפגיעה בזכות זו, ולהתייחס לאיסורים וההגבלות המוטלים על מימושה כ"מכשיר קיצוני, שהוא בגדר אמצעי אחרון" (הנשיא שמגר בע"ב 1/88 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות, פ"ד מב(4) 177, 185-6 (1988)). מנגד, חוק הבחירות עצמו הגדיר את מהות הפסילה להיבחר בשל עבירה שיש עמה קלון, ותחם את היקפה מבחינת הזמן. החוק ביקש לפסול אדם לבחירה לכהונה ציבורית אם נגזר עליו מאסר למשך למעלה משלושה חודשים בשל עבירה שיש בה קלון, ובטרם חלפו שבע שנים מתום ריצוי עונשו. הוא ראה בנסיבות אלה גורם המצדיק שלילת מועמדותו של אדם להיבחר לכהונה ציבורית חרף מעמד-העל של הזכות להיבחר. הוא איזן בין חשיבותה של הזכות להיבחר כזכות חוקתית, לבין האינטרס הציבורי רב-המשקל להבטיח כי נבחר העם יהיו אנשים נקיי כפיים וטהורי מידות, בכך שקבע מסגרת של שבע שנים לתחולתה של הפסילה, וכל זאת, אלא אם כן לא נילוה להרשעה כתם של קלון. לאחר מעבר שנים אלה, שוב לא תעמוד ההרשעה לרועץ למועמד בבחירות, גם אם נילוה לה קלון (פרשת בונפיל, שם; ה"ש 4/03 חאלד חאג' (השופט דורנר) (מיום 26.8.2003) (להלן – פרשת חאג')).

13. כנגד זכות היסוד להיבחר, שיש להעניק לה משמעות רחבה בהקשרה החוקתי, עומדת, אפוא, קביעתו של חוק הבחירות, המייחד זכות זו למי שאין עליו כתם של פלילות שטרם מורק בשל חלוף השנים. מי שמבקש לחרוג מהגבלה זו, עליו הנטל להראות כי לא נתקיים קלון בהרשעתו, העלול להטיל דופי מוסרי על מועמדותו לכהונה ציבורית נבחרת. בדופי כזה יש כדי להטיל מחסום על מימושה של זכות היסוד להיבחר, ולסגור בעד המועמד את שערי ההתמודדות בבחירות.

מן הכלל אל הפרט

14. המבקש הורשע על פי הודאתו, ביחד עם חברה בניהולו, במספר עבירות של ניכוי מס תשומות שלא כדין המתייחסות לשנים 1998 עד 2000, ובשנת 2001. באישום נוסף הורשע המבקש בסירוב למסור ידיעה ומסמכים שהיה חייב למסרם לרשות המס. סכום קרן המס שנמנע שלא כדין מרשויות המס הגיע לסך כ- 800,000 ₪. ספרים ומסמכים לא הוצגו מעולם בפני רשויות המס, אף שנדרשו כדין. העבירות נשוא ההרשעה התייחסו למספר שנים, בעוד על המבקש היה תלוי מאסר על-תנאי בר-הפעלה לתקופה של 3 חודשים בעבירות מס קודמות. מכאן, כי אין מדובר בעבירות המצביעות על מעידה חד-פעמית, אלא על רצף עבירות התחמקות ממס לאורך שנים, בסכומים גדולים, כשעונש מאסר על-תנאי בגין עבירות דומות תלוי על צווארו של המבקש. מנגד, המבקש שילם במסגרת ההליכים המשפטיים את המס שהגיע ממנו, ואשר נמנע מהרשויות, ובהודאתו בעבירות לקח אחריות על הפרות הדין שבוצעו על ידיו. כן נטען, כי במועדים הרלבנטיים, פרצה שרפה בביתו, שבה בתו של המבקש קפחה את חייה. לטענתו, ספרי חשבונות נשרפו בדלקה זו.

15. על רקע מערכת הנסיבות הכוללת כפי שתוארה לעיל, דבקו בעבירות בהן הורשע המבקש לא רק חומרה אלא גם קלון, אשר אינו מאפשר את הצגת מועמדותו לבחירות הקרובות לרשות המקומית. מדובר במעשי התחמקות מכוונים ומתמשכים מתשלום מס, שנעשו באמצעים מתוחכמים לאורך תקופה ארוכה, ועל רקע ביצוע עבירות קודמות מאותו סוג. היקפם הכספי של הסכומים הוא רחב.

16. ככלל, עבריינות מס היא בעלת פוטנציאל הרסני למשק ולכלכלה ולמרקם החברתי בישראל. היא פוגעת פגיעה קשה בערך השוויון בנשיאת נטל חובות המס החל על הציבור כולו, הנדרש לצורך סיפוק כלל צרכיה של החברה, והנחוץ לפעילותן התקינה של הרשויות הציבוריות. כבר נאמר בענין זה:

"העבריינות הכלכלית, ועבריינות המס בכללה, אינה מסתכמת אך בגריעת כספים מקופת המדינה. היא פוגעת בתודעת האחריות המשותפת של אזרחי המדינה לנשיאה שוויונית בעול הכספי הנדרש לסיפוק צרכי החברה, ובתשתית האמון הנדרשת בין הציבור לבין השלטון, האחראי לאכיפה שוויונית של גביית המס – פגיעה הנעשית לרוב באמצעי מרמה מתוחכמים, קשים לאיתור" (רע"פ 512/04 אבו עביד נ' מדינת ישראל, פ"ד נח(4) 381, 384 (2004)).

בענין ע"פ 9788/03 מדינת ישראל נ' גולן (לא פורסם, 25.2.2004), צוין, בין היתר, בהקשר לעבריינות צווארון לבן בראייה כללית:

"תוצאותיה ההרסניות של העבריינות הכלכלית והקלון הדבק במבצעה, מחייבים את בתי המשפט בהבעת מסר עונשי הולם, אשר יבטא תכלית חברתית ברורה, המבקשת למגר תופעות של ניצול כספי ציבור, שהופקדו בנאמנות בידי גורמים ציבוריים, למטרות המשרתות את הפרט, אגב מעשי עבירה" (שס, פסקה 7) (ההדגשה לא במקור).

עבירות של השמטת הכנסות ורישומים כוזבים הוכרו בעבר כעבירות שיש עימן קלון לצורך בחינת מעמדו של אדם כחבר בלשכת עורכי הדין (על"ע 3467/00 הועד המחוזי של לשכת עורכי הדין נ' צלטנר, פ"ד נו(2) 895, 900 (2002) (להלן – פרשת צלטנר). בהקשר זה נמצא כי בעבירות מס שעניינן השתמטות ממס דבק דופי מוסרי, העשוי לפסול אדם לתקופה או לצמיתות מלעסוק במקצוע הכרוך במתן שירות לציבור. לעבירות השמטת הכנסות והתחמקות ממס יש זיקה הדוקה גם לפעילותו של נבחר ציבור בשירות הציבור, והן קשורות קשר הדוק לאמון הציבור בנושא התפקיד – אמון שהוא נזקק לו לצורך ביצוע תפקידו (פרשת פלאטו שרון, בעמ' 21-22).

17. בעבר, נקטו יושבי ראש של ועדת הבחירות המרכזית עמדה בשאלת יסוד הקלון הנלווה להרשעות בעבירות מס בהן הורשעו מועמדים בבחירות, וקבעו בנסיבות אותם מקרים כי נילוה להרשעות אלה קלון הפוסל את מועמדותם. כך למשל בה"ש 1/03 בעניינו של מר עמוס מר-חיים נקבע כי בעבירות של התחמקות מתשלום מס הכנסה יש משום קלון, מאחר שבביצוען "גורם העברייני לכך כי כספים האמורים על פי דין לשמש לצרכי הכלל נותרים בידיו לשם העשרת כיסו הפרטי" (השופט דורנר) (מיום 9.4.2003); וראו גם: פרשת בונפיל; פרשת חאג'; וה"ש 5/03 עבד אלחלים טאהה (השופט דורנר) (מיום 26.8.2003). בענין האחרון נפסק, בין היתר, כי התחמקות ממס אינה מתאפיינת רק בחומרת המעשים, אלא פוגעת באמון הציבור בממלא המשרה באופן שאינו מאפשר את מילוי תפקידו, ובכך, בין היתר,

מתבטא הקלון הדבק במעשים; (ראו גם ה"ש 8/03 שאקר עויטאת אטעד (השופט דורנר) (מיום 23.9.2003); הש"ר 5/18 נג'ם מחמוד בן עלי (המשנה לנשיאה השופט ריבלין) (מיום 27.10.08).

18. העבירות שהמבקש הורשע בהן הן חמורות, ונושאות דופי מוסרי. מטרתן לחמוק מתשלום מס בסכומים גבוהים מאוד על ידי ניכוי מס תשומות בלא כל בסיס ותשתית לכך. מעשיו מתאפיינים, על פי סעיף העבירה בו הודה, בכוונה מיוחדת הכוללת לא רק מודעות לטיב המעשה, אלא גם כוונה להשיג את היעד של התחמקות ממס (סעיף 117(ב) רישא לחוק). מספר העבירות בהן הורשע הוא ניכר, סכום המס שתשלומו נמנע מרשויות המס הוא גדול, ועבירות אלה בוצעו על רקע עבירות מס קודמות, שבעקבותיהן הוטל על המבקש מאסר על-תנאי בר-הפעלה, אשר לא הרתיעו בהמשך מביצוע עבירות דומות.

יש דופי מוסרי במעשיו של המבקש. הדופי האמור ניכר בכוונה המיוחדת להתחמק ממס, תוך שימוש באמצעי כזב הפוגעים בקופה הציבורית שנועדה לספק את צרכי החברה כולה. חומרת המעשים אינה מצטמצמת להיבט הכספי בלבד, אלא יש בה משום פגיעה עמוקה בעקרון השוויון, שהוא עקרון חברתי בעל מימד חוקתי, המורה כי בצד שוויון זכויות בין בני האדם, ישנה חובה של נשיאה משותפת ושוויונית בנטל האחריות והחובות הנדרשים לסיפוק צרכיה של החברה:

“העמסת נטל המס על כתפיו של חלק מהציבור, תוך התייחסות מקילת ראש להתחמקותו של חלק אחר מנשיאה בעול זה, כמוה כהפרה ממשית של עקרון השוויון ופגיעה בצד מוסרי-חברתי מן המעלה הראשונה” (פרשת צלטנר, בעמ' 903); כן ראו: אריה גרובר “עבירה שיש עמה קלון בדיני המס” מייטים ט/4 א-59 (1995).

19. אין להתעלם מהנסיבות לקולא שהמבקש ציין בבקשתו, אף שחלק מהן נטענו, אך לא הוכחו, במסגרת הטיעונים לעונש. אולם גם בהינתן הנסיבות המוכחות לקולא – ההודיה בעבירות, החזרת כספי המס, המועד המאוחר להגשת כתב האישום, ונסיבותיו האישיות הקשות של המבקש – אין בכל אלה כדי להקהות את הדופי המוסרי הנלווה להרשעותיו, ולעובדה כי בעברו עבירות דומות, שגם מאסר מותנה שנגזר בגינן לא היווה גורם מרתיע. ניקיון כפיו של נבחר ציבור הוא יסוד חיוני בכהונה ציבורית. חובה להבטיח כי ראשי הציבור ונבחריו יהיו ראויים לכהונה זו, יזכו במעמדם הנבחר לאמון מלא של הציבור, ויקדמו בתפקידם את האינטרס

הציבורי ולא את רווחתם הפרטית. באיזון שבין אינטרס הציבור לבין משקלם של ההיבטים האישיים הנוגעים למבקש, גובר בבירור הערך הראשון.

20. המבקש ביקש ליישם את זכותו כאזרח להיבחר לכהונה ציבורית ברשות המקומית. זכות יסוד זו, חרף חשיבותה הגדולה, אינה עומדת למי שהורשע אך בעת האחרונה בעבירות שיש עימן קלון ונגזר עונשו למאסר בפועל בעבודות שירות לשישה חודשים, אותן הוא מרצה עתה, מה גם שבעברו הרשעות קודמות מסוג דומה. נבחר ציבור האמור לשרת את הציבור ואת האינטרס הציבורי, אמור להקריין במעמדו לא רק כושר מנהיגות, אלא גם טוהר מידות וניקיון כפיים. כתם העבירות שיש עימן דופי מוסרי אינו מתיישב עם שליחות ציבורית, ועם נשיאה באחריות לקידום טובת הכלל ועם דאגה לאינטרס הציבורי.

לאור טעמים אלה, הגעתי למסקנה כי המבקש לא עמד בנטל המוטל עליו להראות כי בעבירות בהן הורשע לא דבק קלון. לפיכך, דין מועמדותו להיבחר בבחירות למועצה המקומית להיפסל, ודין בקשתו זו להידחות.

ניתנה היום, כ"ב בתמוז התשס"ט (14.7.2009).

אילה פרוקציה

שופטת בית המשפט העליון
יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת התשע-עשרה