



**ועדת הבחירות המרכזית  
לכנסת ה-19**

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

**הש"ר 2/19**

**מר עאדל בדארנה**

**המבקש:**

**בקשה על פי סעיף 7 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965  
לקביעת העדר קלון**

**ה ח ל ט ה**

1. מונחת לפני בקשתו מיום 12.9.10 של מר עאדל בדארנה, חבר מועצה וסגן ראש המועצה המקומית עראבה (להלן – המבקש) להצהיר כי אין בהרשעתו הפלילית בבית המשפט העליון בע"פ 784/04 עאדל בדארנה נ' מדינת ישראל מיום 20.9.04 משום קלון, שיש בו כדי למנוע ממנו מלהמשיך ולכהן בתפקידו במועצה.

2. פנייה זו ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית נעשתה במסגרת עתירה שהגישה התנועה למען איכות השלטון (להלן – העותרת) כנגד מספר משיבים בעת"מ 20650-10 בבית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה. עיקרה של העתירה נסב על בקשת העותרת לקבל צו שיפוטי לפיו המבקש פסול מלהמשיך ולכהן כחבר מועצה, עקב הרשעתו הפלילית בפסק דין סופי בבית המשפט העליון בעבירות שונות, אשר בגינן נגזר עליו עונש מאסר בפועל שרוצה בעבודות שירות לתקופה של שישה חודשים, וביום הגשת רשימת המועמדים לבחירות לרשות המקומית, אליה נבחר, טרם עברו שבע שנים מהיום בו סיים לרצות את עונשו, ומאחר שפסלותו לא הוסרה בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות ערב הבחירות לרשות המקומית על פי סעיף 7(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן – חוק הבחירות). סעיף 7(ב) האמור קובע כי

מי שהורשע ונדון לעונש מאסר בפועל העולה על שלושה חודשים, וטרם חלפו שבע שנים מיום גמר ריצוי עונשו ועד להגשת רשימת המועמדים, אינו זכאי להיכלל ברשימה ולהיבחר כחבר מועצה, אלא אם קבע יו"ר ועדת הבחירות כי אין בעבירה בה הורשע משום קלון.

3. על פי העתירה, המבקש הורשע בפלילים ביום 20.9.04 בפסק דין חלוט של בית המשפט העליון, והעונש שנגזר עליו בגין העבירות בהן הורשע עומד על שישה חודשי מאסר בעבודות שירות. ביום 11.11.08 נבחר בבחירות שהתקיימו לחבר מועצה בעראבה, וזאת חרף פסלותו להיבחר לכהונה על פי סעיף 7(ב) לחוק, ואף שלא פנה במועד ליו"ר ועדת הבחירות בבקשה לקבוע כי בהרשעתו אין משום קלון, וממילא לא נתקבלה החלטה המסירה את פסלותו. לאור זאת, מבקשת העותרת צו שיפוטי שיצהיר על פסלותו של מר בדארנה לכהונה נבחרת במועצה. יצויין, כי מאז היבחרו של המבקש ועד עתה, חלפו כשנתיים שבמהלכן הוא מכהן בתפקיד נבחר במועצה.

4. במסגרת דיון בעתירה, נתקבלה החלטה שיפוטית על ידי כב' השופטת יעל וילנר, בהסכמת הצדדים, לפיה המבקש יפנה בבקשה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כדי שתיתן על ידה החלטה בעניינו בשאלה האם, בנסיבות הענין, אין בעבירות בהן הורשע משום קלון, בהשלכה ישירה על כשירותו להמשיך ולכהן כחבר במועצה. בתקופת הביניים עד למתן החלטה כאמור, הוחלט שהמבקש יהיה מנוע מביצוע פעולות שונות כחבר מועצה, שפורטו בהחלטת בית המשפט.

5. בעקבות החלטה שיפוטית זו, הוגשה בקשה זו של המבקש, שתכליתה להוביל להחלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לפיה אין בעבירות בהן הורשע משום קלון, וכי הוא רשאי על כן להמשיך ולכהן בתפקידו כחבר נבחר במועצה המקומית עראבה.

6. בחנתי את עיקריה של הבקשה על נספחיה, ואת הוראות חוק הבחירות החל על הענין, ובאתי לכלל מסקנה כי בקשה זו, על רקע נסיבותיה, אינה מסוג העניינים לגביהם נתונה סמכות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית לקבוע העדר קלון ביחס לעבירות בהן הורשע מועמד לבחירה לכהונה ציבורית ברשות מקומית. לפיכך, דינה של העתירה, על מכלול היבטיה, להתברר ולהיות מוכרעת בהכרעה שיפוטית.

7. חוק הבחירות מגדיר את התנאים לזכאותו של אדם להיבחר לכהונה נבחרת ברשות מקומית. בצד תנאים אלה, מפרט החוק את תנאי פסלותו של אדם להיכלל ברשימת מועמדים לבחירות. בענין זה קובע סעיף 7(ב) לחוק:

“אינו זכאי להיכלל ברשימת מועמדים, ולהיבחר חבר מועצה, מי שנידון בפסק דין סופי לעונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים, וביום הגשת רשימת המועמדים 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”.

משמעות הוראה זו היא, כי מי שמתקיימים לגביו תנאי הוראת סעיף 7(ב) לחוק, ויו"ר ועדת הבחירות לא קבע כי אין בעבירות נשוא הרשעתו משום קלון, פסול מלהיכלל ברשימת מועמדים, ולהיבחר חבר מועצה. בהתקיים תנאי הפסלות על פי החוק, ובלא החלטה של יו"ר ועדת הבחירות הקובעת העדר קלון, מנוע אדם מלהיכלל ברשימת מועמדים, ולהיבחר לכהונה במועצת הרשות המקומית.

החוק מניח, אפוא, כנקודת מוצא, כי מי שנידון בפסק דין סופי לעונש מאסר בפועל העולה על שלושה חודשים, וביום הגשת רשימת המועמדים טרם חלפו שבע שנים מיום סיום ריצוי עונשו, לא יהיה זכאי להיות מועמד בבחירות לרשות מקומית, אלא אם קבע יו"ר ועדת הבחירות כי העבירה נשוא ההרשעה אינה נושאת קלון, שאז תוכשר המועמדות גם אם טרם חלפו שבע שנים. נטל השכנוע בדבר העדר קלון מוטל על הטוען לכך, קרי – המועמד בבחירות (בג"צ 11243/02 פייגלין נ' יו"ר ועדת הבחירות, פ"ד נז(4) 145, 163 (2003); הש"ר 1/09 בענין עימאד פאלח (החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית מיום 14.7.09, להלן – ענין פאלח).

חוק הבחירות הכיר בחשיבותה של זכות היסוד להיבחר, אך ייחד זכות זו למי שאין עליו כתם של פליליות, שטרם מורק בשל חלוף השנים:

“מי שמבקש לחרוג מהגבלה זו, עליו הנטל להראות כי לא נתקיים קלון בהרשעתו, העלול להטיל דופי מוסרי על מועמדו לכהונה ציבורית נבחרת. בדופי זה יש כדי להטיל מחסום על מימושה של זכות היסוד להיבחר, ולסגור בעד המועמד את שערי ההתמודדות בבחירות” (ענין פאלח, בפסקה 13).

8. סעיף 7(ג) לחוק הבחירות מתייחס למקרה מיוחד שבו מתקיימים תנאי הפסילה של המועמד בשל הרשעתו, אלא שפסק הדין בעניינו הפך חלוט אחר הגשת רשימת המועמדים לבחירות, אך לפני שהמועמד החל לכהן כחבר מועצה. במקרה כזה קובע החוק, כי דינו של אותו מועמד כדין מי שהתפטר מכהונתו, אלא אם קבע יו"ר ועדת הבחירות שאין בעבירה בה הורשע בנסיבות הענין משום קלון.

9. שתי הוראות חוק אלה, בסעיף 7(ב) ו-7(ג), עוסקות בפן המהותי של שלילת הזכות להיבחר, וקובעות כי הסרת הפסלות עקב הרשעה חלוטה, המקיימת תנאים המפורטים בחוק, נתונה להחלטת יו"ר ועדת הבחירות בשני מצבים: האחד – כאשר פסק הדין המרשיע החלוט ניתן קודם להגשת רשימת המועמדים – שאז החלטת יו"ר ועדת הבחירות ניתנת לפני הבחירות; השני – כאשר ההרשעה הסופית ניתנה לאחר הגשת רשימת המועמדים אך לפני תחילת כהונת המועמד כחבר מועצה – שאז החלטת יו"ר הוועדה ניתנת לאחר הגשת רשימת המועמדים, אך קודם לתחילת כהונת המועמד במועצה, אם בינתיים נתקיימו הבחירות והוא נבחר לכהונה.

10. סעיף 7א לחוק הבחירות מסדיר את המנגנון לפניית מועמד ליו"ר הוועדה לצורך הסרת פסלותו להיבחר לכהונה ברשות מקומית בשני המצבים המתוארים בסעיף 7(ב) ו-7(ג). על פי מנגנון זה, נדרש המועמד, ראשית, להגיש הצהרה המשקפת את הנתונים שבגללם נשללה זכותו להיבחר, המלווה בכתב הסכמה להיות מועמד. שנית, הבקשה ליו"ר הוועדה לקבוע העדר קלון בעבירות ולהסרת הפסלות להתמודד בבחירות צריכה להיות מוגשת לכל המאוחר 32 ימים לפני יום הבחירות, ועל החלטת יו"ר הוועדה להימסר לא יאוחר מהיום ה-12 לפני יום הבחירות (סעיף 7א(1) ו-2).

המנגנון לצורך פנייה ליו"ר ועדת הבחירות במקרה המיוחד שבו ניתנה ההרשעה הסופית בעניינו של מועמד לאחר הגשת רשימת המועמדים, מחייב את המועמד לפנות תוך 7 ימים מיום שפסק הדין נעשה סופי, בבקשה לקבוע כי אין קלון בעבירה בה הורשע. על יו"ר הוועדה לתת החלטה בבקשה שהוגשה בתוך 10 ימים, ואם נדחתה הבקשה, דינו של המועמד כמי שהתפטר מהכהונה ביום מתן ההחלטה, גם אם החל כבר לכהן. אם לא הוגשה כל בקשה במועד האמור לאחר ההרשעה החלוטה, יראו את המועמד כמי שהתפטר ביום מסירת ההודעה ליו"ר הוועדה על הרשעתו החלוטה כאמור (סעיף 7א(3)).

11. הוראות אלה של חוק הבחירות, בהשתלבותן, משקפות את ההסדר הבא: נקודת המוצא היא כי מי שהורשע בעבירות פליליות ונגזר עליו עונש מאסר בפועל של למעלה משלושה חודשים פסול מלהתמודד לבחירות לרשויות המקומיות אם טרם חלפו שבע שנים ממועד סיום ריצוי העונש ועד למועד הגשת רשימת המועמדים לבחירות. החוק מכיר בסייג אחד לפסלות זו והוא – כאשר יו"ר ועדת הבחירות קבע כי, בנסיבות הענין, העבירות בהן הורשע המועמד אינן נושאות עימן קלון. החוק מגדיר בפירוט מהן הנסיבות שבהן מוסמך יו"ר הוועדה ליתן החלטה בדבר העדר קלון, כאמור, והוא מגדיר לצורך כך שני מצבים, והם בלבד: האחד – לפני קיום הבחירות, ולצורך רשימת המועמדים, בתנאי שהמועמד הצהיר על פסלותו, ופנה בבקשה להסרת הקלון קודם ליום ה-32 שלפני יום הבחירות; השני – כאשר ההרשעה החלוטה בעניינו של המועמד ניתנה לאחר הגשת הרשימה, והוא פנה בבקשה להסרת הקלון בתוך 7 ימים לאחר מתן ההרשעה, ובתנאי שטרם החל לכהן כחבר מועצה. הנטל לפנות ולבקש הסרת הפסלות מוטל על המועמד, ובמחדלו לפעול, עומדת כנגדו חזקת הפסלות להיבחר ולכהן שאינה מתירה לו להשתתף במירוץ הבחירות והכהונה הציבורית.

12. סמכות יו"ר ועדת הבחירות על פי החוק לקבוע העדר קלון בעקבות הרשעה פלילית של מועמד אינה משתרעת על מצבים נוספים על אלה המנויים בסעיף 7(ב) ו-ג לחוק. סמכויות יו"ר ועדת הבחירות בענין זה קשורות קשר אמיץ והדוק להליך קיומן של הבחירות, והן מופעלות בין בסמוך לפני עריכתן, ובין בסמיכות קרובה לאחר עריכתן; הן אינן משתרעות על נסיבות המנותקות מהליכי הבחירות, והשלכותיהם המיידיות.

החוק לא היקנה בידי מועמד זכות לפנות ליו"ר הוועדה בבקשה להסיר את פסלותו מלהתמודד בבחירות או מלכהן בכהונה ציבורית נבחרת כל אימת שיחפוץ, ובודאי לא חזה אפשרות כי אדם יפנה להסרת פסלותו לאחר שהעמיד עצמו לבחירה חרף פסלותו מכח הדין, נבחר, וכיהן בכהונה נבחרת בניגוד מובהק להוראות החוק. הזכות לפנות בבקשה להסרת הפסלות מתוחמת, אפוא, על פי החוק למצבים מוגדרים בלבד, והיא אינה עומדת כאופציה בידי המבקש בכל עת שיחפוץ; קל וחומר, כאשר הוא נהג, לכאורה, בניגוד להוראות החוק, העמיד עצמו לבחירה ולכהונה חרף פסלותו, ומבקש עתה הכשרה בדיעבד באמצעות החלטת יו"ר הוועדה בדבר העדר קלון בהרשעתו.

שאלות של כשרות או פסלות לכהונה הנובעות מהליך בחירות, והחורגות ממסגרת המצבים המתוארים בחוק הבחירות לגביהם קנויה סמכות ליו"ר הוועדה להחליט בדבר העדר קלון, נתונים לסמכות ההכרעה של הערכאה השיפוטית המוסמכת.

13. על המבקש בענייננו חלה, לכאורה, הוראת הפסלות להיבחר לכהונה ציבורית ברשות המקומית מכח סעיף 7(ב) לחוק הבחירות.

לכאורה, וכעולה מהעתירה, ערב הבחירות לרשות המקומית, המבקש לא הצהיר בפני מנהל הבחירות על פסלותו להיות מועמד בבחירות, כפי שנדרש לעשות על פי סעיף 7א(1) לחוק, ולא פנה קודם לבחירות בבקשה ליו"ר ועדת הבחירות להחליט בדבר העדר קלון בהרשעתו, כנדרש על פי ההליך המותווה בסעיף 7א(2) לחוק. בבקשתו נשוא החלטה זו לא טען המבקש אחרת.

חרף כל זאת, המבקש נבחר לכהונה ברשות המקומית, והוא מכהן בתפקיד זה כשנתיים ימים. כיום, לאחר כהונה בת שנתיים, הוא פונה בבקשה ליו"ר ועדת הבחירות להסרת פסלותו לכהונה.

נסיבות מעין אלה אינן נימנות על המצבים שלגביהם הוסמך יו"ר הוועדה לשקול הסרת פסלות מועמד לכהונה נבחרת ברשות המקומית. נסיבות אלה, על כל היבטיהן, הן ענין להכרעה שיפוטית בערכאת שיפוט מוסמכת. יש להניח, כי במסגרת הכרעה זו, תיבחן השאלה מה משמעות יש לייחס לעובדות בחירתו וכהונתו של המבקש במשך שנתיים ימים במועצה המקומית בניגוד, לכאורה, להוראות סעיף 7(ב) לחוק הבחירות, וזאת מבלי שהצהיר עובר להצגת מועמדותו על פסלותו להתמודד בבחירות בשל הרשעתו הפלילית ובלא שהגיש בקשה ליו"ר ועדת הבחירות להסרת הפסלות וקבלת החלטה על העדר קלון כתנאי מוקדם להשתתפותו בבחירות; כן נשאלת השאלה, מהו, בנסיבות ענין זה, מיקומה הגיאומטרי של שאלת הקלון בהרשעה, והאם בכוחו של בית המשפט להחליט על העדר קלון בעבירה מקום שהמועמד לא מיצה במועד את זכותו לפנות ליו"ר הוועדה ולבקש החלטה בדבר העדר קלון, והאם במחדלו לעשות כן פסלותו מלשמש מועמד ונבחר הופכת חלוטה בדבר העדר קלון, והאם במחדלו שיפוטי למשך התקופה הנקובה בסעיף 7(ב) לחוק הבחירות; וככל שניתן גם כיום לקבוע העדר קלון בהחלטה שיפוטית, כיצד משפיעות עובדות מועמדותו של המבקש לבחירות, היבחרו, וכהונתו בתפקיד נבחר במשך שנתיים חרף פסלותו הלכאורית מלעשות כן, על שאלת כשרותו או פסלותו להמשיך ולשמש בתפקיד נבחר במועצה.

מכל מקום, סוגיית כשרותו או פסלותו של המבקש לכהן במועצה, על כל היבטיה, טעונה, הכרעה שיפוטית בהתאם להוראות הדין.

14. על יסוד הדברים האמורים, אמנע ממתן החלטה לגופה של הבקשה לקבוע העדר קלון בהרשעתו של המבקש, באין מקור סמכות לכך בחוק.

ניתנה היום, ח' בתשרי התשע"א (16.09.10).

אילה פרוקצ'יה

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