

בבית המשפט העליון

רע"א 7037/05

בפני: כבוד השופט א' א' לוי
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופטת א' חיות

המבקש: סלים סעידה

נגד

- המשיבים: 1. מחמד חייר
2. ועדת הבחירות, מועצה מקומית פקיעין
3. עראידה עימד מנהל הבחירות, מועצה מקומית פקיעין
4. מדינת ישראל - משרד הפנים

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה, מיום 10.7.05, בתיק ה"פ 237/04, שניתן על ידי כבוד השופט ש' ברלינר

תאריך הישיבה: כ"ח בחשוון תשס"ו (30.11.2005)

בשם המבקש: עו"ד אברהם גולדהמר

בשם המשיב 1:

עו"ד אדם פיש, עו"ד פואד חייר

בשם המשיב 4:
עו"ד מיכל צוק

חקיקה שאוזכרה:

חוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965: סעי' 72(א), 73(ב)(1), 88

מיני-רציו:

* משפט חוקתי – בחירות – רשויות מקומיות

* בתי-משפט – ערעור – התערבות בשיקול דעתו של בית-המשפט קמא

בית-המשפט המחוזי דחה את עתירת המבקש, להכריז על הבחירות בהן נבחר המשיב, כראש מועצת פקיעין, כבטלות. לטענת המשיב הבחירות התנהלו שלא כחוק. שכן עוד בסבב הבחירות הראשון, ולאחר מכן לפני הסבב השני חתם המשיב על מכתבים בהם התחייב לתושבים מסויימים למשרות שונות. בית-המשפט המחוזי הצביע בפסק-דינו על הפסול שבהתחייבויות בשני המכתבים הראשונים שנשלחו לפני הסבב הראשון. עם זאת, ביהמ"ש סבר כי מידת ההשפעה של מכתבים אלו על קולות הבוחרים היתה שולית, ולפיכך לא ראה בו עילה להכריז על בטלות הבחירות. אשר למכתב שנשלח לפני הסבב השני, עקב הפרש הקולות הגדול שהיה בסבב זה, הגיע בית המשפט המחוזי למסקנה שגם אם מעשיו של המשיב גלשו לשחיתות, לא היה בהם כדי להשפיע על תוצאת הבחירות ומכאן בקשת רשות ערעור זו אשר נדונה כערעור.

בית-המשפט העליון קיבל את הערעור ופסק כי:

השופט א' א' לוי:

על המבקש סעד של ביטול בחירות לעמוד בשני תנאים. ראשית עליו להוכיח קיומו של לקוי ושנית, כי בלקוי זה היה להשפיע על תוצאות הבחירות. בפסיקה נקבעו ארבע דרגות של הסתברות לעניין האפשרות שהליקוי שנתגלה ישפיע על תוצאות הבחירות: (א) וודאות מוחלטת שבהצבעה חוזרת תוצאת הבחירות תהיה שונה; (ב) קיומה של הסתברות שכך יקרה; (ג) קיימת אפשרות לכך; (ד) קיימת אפשרות רחוקה של שינוי התוצאה.

במקרה דנן, בכל הנוגע לרמת ההוכחה הנדרשת במישור המנהלי, ניתן לקבוע שבפני בית-המשפט המחוזי היו ראיות מספיקות לכך שהבטחותיו של המשיב, אשר תועדו באותם שלושה מסמכים, פגעו בטוהר הבחירות, באשר הן לקו באי-חוקיות, אם מחמת שהיו, לכאורה, הצעת שוחד או למצער, הבטחת עבודה לבוחרים אחדים כדי להניעם להצביע עבורו. וכי המבקש עמד בנטל להוכיח כי ליקויים אלו היה בהם להשפיע על תוצאות הבחירות במסגרת החלופה השניה שהוזכרה לעיל. שכן, בסבב הראשון של הבחירות המבקש היה במקום הראשון בפער ניכר, והמשיב במקום השני כשהפער בינו לבא אחריו עמד על 37 קולות. קיימת הסתברות שהפער בין המשיב לבאים אחריו נבע מכוחן ההצבעתי של אותן משפחות אשר המשיב התחייב כלפי מי מהם במשרה. ועל כן אפשר שלולא אותם ליקויים שהתגלו, לא היה המשיב מגיע כלל למקום השני בסיבוב הראשון, וממילא לא היה נבחר לראשות המועצה. כמובן, שניתן לטעון כי אין זה ברור כלל כיצד היו מצביעים אותם 70 מצביעים פוטנציאליים, אולם נדמה כי לעניין זה ביהמ"ש רשאי להניח שאם המשיב טרח ופעל כפי שפעל, הוא האמין שבכך הוא עשוי לזכות בכלל הקולות, ובכך די.

השופטת חיות מסכימה עם התוצאה אולם סוברת, שההתחייבויות שנטל על עצמו המשיב 1, יורדות לשורשו של עניין, פוגעות פגיעה חמורה בטוהר הבחירות וקיימת אפשרות ממשית כי הליקוי המתבטא במתן התחייבויות אלה, עלול היה להשפיע על התוצאות. משקמה אפשרות ממשית כזו, נראה כי אין צורך להכריע בשאלת פירושו של הביטוי "עלול היה להשפיע על התוצאות" הנזכר בסעיף 73(ב)(1) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965, ובשאלה האם די לעניין זה באפשרות כלשהי ולו רחוקה של שינוי בתוצאות הבחירות.

פסק-דין

השופט א' א' לוי:

1. בית-המשפט המחוזי בחיפה דחה את עתירת המבקש, סלים סעידה (להלן: "המבקש"), להכריז על הבחירות שנערכו בחודשים אוקטובר ונובמבר 2003, ובהן נבחר המשיב, מחמד ח'יר (להלן: "המשיב"), כראש מועצת פקיעין, כבטלות.

משלא השלים המבקש עם פסק-דינו של בית משפט קמא, הוא הגיש את בקשתו הנוכחית ליתן לו רשות לערער, ובהסכמת הצדדים החלטנו לדון בבקשה כאילו ניתנה הרשות והוגש ערעור על-פי הרשות שניתנה.

2. בתאריך 28.10.03 התקיימו הבחירות למועצה המקומית פקיעין ולראשות המועצה, עליה התמודדו 5 מועמדים. תוצאת הבחירות לראשות המועצה היו אלו:

א. המבקש זכה ב-923 קולות.

ב. המשיב זכה ב-681 קולות.

ג. פארס אניס זכה ב-644 קולות.

ד. ח'יר נסראללה זכה ב-584 קולות.

ה. פדיל פדול זכה ב-69 קולות.

מאחר ואיש מהמועמדים לראשות המועצה לא זכה ב-40% מהקולות הכשרים, נערך בתאריך 11.11.03 סיבוב שני בין שני המועמדים המובילים. בסופו של יום זכה המשיב ב-1556 קולות, בעוד שהמבקש זכה ב-1248 קולות בלבד.

3. בעתירתו בפני בית המשפט המחוזי טען המבקש, כי הבחירות לראשות מועצת פקיעין התנהלו שלא כחוק, ולעניין זה הוא הפנה לשלושה מסמכים עליהם חתם המשיב – שניים מהם לפני הסיבוב הראשון, ואילו השלישי, לפני הסיבוב השני.

א. ביום 24.10.03 חתמו המשיב ואחרים על מכתב שהופנה לתושבת פקיעין, סלימה נמר סמעאן, ובו נכללה התחייבות לעשות כל מאמץ כדי למנותה כמורה קבועה או כמחליפה בבית-הספר שבאותו ישוב. באתו מכתב הוסיף המשיב והתחייב כי התפקיד יהיה "רחב יותר ממה שניתן לך ממושרד החינוך ואנחנו רואים במינויים מטעמנו כזכות ואי-יישום הסכם זה יהיה בבחינת התעללות כך".

ב. בתאריך 27.10.03 מסר המשיב מכתב בחתימתו לתושב נוסף של פקיעין, באסל עבדו, ובו התחייב כדלקמן: "עם בחירתי לראשות המועצה אני אפעל בכל כוחי ובכל הדרכים החוקיות למנותך למנהל המתנ"ס בפקיעין". כמו כן התחייב המשיב לצייד את אותו תושב בהמלצות, ולפעול כדי להעביר את מנהלו הנוכחי של המתנ"ס מתפקידו. אם אותה מטרה לא תוגשם, הבטיח המשיב למנות את בסאל עבדו "לתפקיד אחר כמו למשל קב"ס – קצין ביקור סדיר".

ג. ביום 1.11.03, כעשרה ימים לפני הסיבוב השני, חתם המשיב על הסכם, ובו התחייב כלפי תושב אחר של פקיעין, יוסף פאיז ח'יר, למנותו "לתפקיד עוזר ונהג לראש המועצה (כעובד מזכירות)".

4. בית-המשפט המחוזי הצביע בפסק-דינו על הפסול שבהתחייבויות אלו. ביחס לראשונה נקבע, כי גם אם גב' סמעאן, אליה הופנה מכתבו הראשון של המשיב, לא התחייבה להצביע עבורו, מותר להניח כי מכתב זה וההתחייבות הכלולה בו הנמסרים ימים ספורים לפני הבחירות, מקורם בשיקולי בחירות וכוונתם להשפיע על דרך ההצבעה של הנמענת ובני משפחתה. עם זאת, נקבע כי בית-המשפט לא שוכנע שבאותו מכתב היה כדי לשנות את תוצאות הבחירות, הואיל ופוטנציאל המצביעים באותו מקרה היה של קולות בודדים בלבד.

באשר למסמך השני מצא בית-המשפט המחוזי, כי גם אם לא נאמר בו כי ההבטחה הכלולה בו קשורה לבחירות, סמיכותו ליום הבחירות מלמדת על זיקה הדוקה הקיימת בין השניים, ועל כן מבחינת הבוחר גלומה בו הטבה שנועדה להשפיע באופן פסול על חופש הבחירה שלו. לנוכח כל אלה הוסיף בית-המשפט וקבע כי: "המכתב האמור הוא פסול ויש בו לכאורה משום עבירה ... על חוק הבחירות" (עמ' 5 לפסק-הדין). עם זאת, גם הפעם סבר השופט המלומד כי מידת ההשפעה של אותו מכתב על קולות הבוחרים היתה שולית, ולפיכך לא ראה בו עילה להכריז על בטלות הבחירות.

באשר למסמך השלישי עליו חתם המשיב, עמדתו של בית המשפט היתה נחרצת, לאמור (ראו עמ' 6 לפסק-הדין):

"ההבטחה למנות אדם כלשהו למשרה בעיריה (או מקום עבודה אחר), בין אם זו משרת אמון ובין אם זו משרה הכרוכה במכרז, הבטחה הניתנת סמוך לבחירות וכדי

לזכות בתמיכתו של המועמד למשרה בבחירות, היא
הבטחה פסולה, בבחינת שוחד בחירות."

חרף האמור, ועקב הפרש הקולות הגדול שהיה בסיבוב השני בין שני
המועמדים, הגיע בית המשפט המחוזי למסקנה שגם אם מעשיו של המשיב גלשו
לשחיתות, לא היה בהם כדי להשפיע על תוצאת הבחירות. עם זאת, הוסיף השופט
המלומד בשולי פסק-הדין ואמר את אלה:

"אף אם החליטו המשרה והפרקליטות, בשעתו, לא
לנקוט הליכים משפטיים נגד המשיב, חובה עליהן
לשקול זאת שוב ולבחון פעם נוספת את המצב לאור
המסקנות אליהן הגעתי..." (עמ' 7 לפסק-הדין).

5. סעיף 72(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965 (להלן:
"החוק"), קובע כי מי שזכאי לבחור למועצה פלונית רשאי להגיש ערעור לבית המשפט
לעניינים מנהליים על תוצאות הבחירות, בעילות שונות וביניהן זו: "שקולות שניתנו
בעד רשימת מועמדים מסוימת הושגו שלא כחוק". סעיף 73(ב)(1) לחוק עוסק
בסמכותו של בית-המשפט בפניו מערערים, ומונה את הסמכות:

"לבטל את הבחירות בכלל או באזור-קלפי מסויים
ולצוות על עריכתן שנית, אולם בית המשפט לא יבטל
בחירות אלא אם נראה לו שהליקוי המשמש עילה
לערעור עלול היה להשפיע על התוצאות."

אוסף ואזכיר לעניין זה את סעיף 88 לחוק, שייוחד לעבירות שהוגדרו
כ"שחיתות ואיום", ונדמה כי שתיים מהן חשובות להליך שבפנינו:

(1) הנותן או המציע שוחד על מנת להשפיע על
בוחר להצביע או להימנע מלהצביע בכלל או בעד
רשימת-מועמדים מסוימת.

(2) המבטיח לבוחר עבודה, אם יצביע או יימנע
מהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת.

.....

דינו – מאסר חמש שנים או קנס 20,000 לירות.

6. הדברים שאוסיף ואומר להלן, אין כוונתם לקבוע מסמרות במישור אחריותו של המשיב בפלילים, כאשר עניין זה לא עמד על הפרק וממילא גם לא התברר בפני בית-המשפט המחוזי. אולם, בכל הנוגע לרמת ההוכחה הנדרשת במישור המנהלי, סבורני כי ניתן לקבוע שבפני בית-המשפט המחוזי היו ראיות מספיקות לכך שהבטחותיו של המשיב, אשר תועדו באותם שלושה מסמכים, פגעו בטוהר הבחירות, כאשר הן לקו באי-חוקיות, אם מחמת שהיו, לכאורה, הצעת שוחד או למצער, הבטחת עבודה לבוחרים אחדים כדי להניעם להצביע עבורו.

עם זאת, בכך לא די כדי שייקבע כי המבקש זכאי לסעד, הואיל ובית-המשפט מצווה להוסיף ולבחון אם התקיים גם התנאי הנוסף להכריז על בטלותן של הבחירות, והכוונה לכך שאותם ליקויים עלולים היו להשפיע על תוצאות הבחירות (ראו רע"א 414/94 מרעי נ' ועדת הבחירות למועצה המקומית פרדיס ואח', פ"ד מח(4), 421, 427). להשקפתי, עמד המבקש גם בדרישה זו.

השופט ש' לוי (כתוארו אז) מנה ברע"א 1863/90 רביץ ואח' נ' דיין ואח', פ"ד מה(2), 309, 319, ארבע דרגות של הסתברות לעניין האפשרות שהליקוי שנתגלה ישפיע על תוצאות הבחירות: א) וודאות מוחלטת שבהצבעה חוזרת תוצאת הבחירות תהיה שונה; ב) קיומה של הסתברות שכך יקרה; ג) קיימת אפשרות לכך; ד) קיימת אפשרות רחוקה של שינוי התוצאה.

לא הייתי מרחיק לכת עד כדי קביעה שהמקרה הנוכחי נכנס לגדרה של החלופה הראשונה, אולם סבורני כי החלופה השנייה יאה לו. מסקנה זו מתבססת על אלה:

א. כזכור, בתום הסיכוב הראשון דורג המשיב במקום השני, כאשר הפער בינו לבא-אחריו עמד על 37 קולות בלבד.

ב. במהלך חקירה שקיימה המשטרה בפרשת הבחירות בפקיעין, נרשמה מפיו של סלים סמעאן, אישה של סלימה נימר סמעאן, הודעה בה נשאל: "כמה אנשים מונה משפחת סמעאן המורחבת בפקיעין". על כך השיב (ראו עמ' 3 להודעה): "אולי עשרים לא יותר". ואם יאמר הקורא כי במספר מצביעים זה לא היה כדי לשנות את תוצאות ההצבעה, משלימים את החסר דברים שנרשמו מפיו של באסל עבדו, מי שהמשיב הבטיח למנותו כמנהל המתנ"ס בפקיעין, ולחלופין, לשלבו בתפקיד אחר במועצה. גם

באסל עבדו נשאל בחקירתו על כוחה-האלקטורלי של משפחתו, ועל כך השיב באומרו:
 "אולי מגיעים לחמישים" (עמ' 4 להודעה).

ג. העולה מהאמור הוא, שבכוחן של משפחות סמעאן ועבדו היה לבטל כליל את אותו פער בן 37 קולות שהפרידו בין המשיב לבא אחריו, ועל כן אפשר שלולא אותם ליקויים שהתגלו, לא היה המשיב מגיע כלל למקום השני בסיבוב הראשון, וממילא לא היה נבחר לראשות המועצה. כמובן, שניתן לטעון כי אין זה ברור כלל כיצד היו מצביעים אותם 70 מצביעים פוטנציאליים, אולם נדמה כי לעניין זה אנו רשאים להניח שאם המשיב טרח ופעל כפי שפעל, הוא האמין שבכך הוא עשוי לזכות בכלל הקולות, ובכך די.

7. העולה מהאמור, הוא שהמבקש עמד בנטל ההוכחה הכפול שרובן על שכמו, ועל כן ראוי היה ערעורו להתקבל. משהדבר לא נעשה בערכאה הראשונה, ניסינו להביא את הצדדים, במהלך הדיון בפנינו, להסכמה, ובעוד שהמשיבים 3 ו-4 שינו מעמדתם המקורית והסכימו לביטול הבחירות, התבצר המשיב 1 בעמדתו כי דינו של הערעור להידחות. כפי שהבהרנו, זו אינה השקפתנו, ומכאן החלטתנו לקבל את הערעור, ומכוח סמכותנו לפי סעיף 73(ב)(1) לחוק, אנו מורים על ביטולן של הבחירות למועצה המקומית פקיעין, ולפיכך יש לקיימן מחדש.

משיב 1 ישא בשכר טרחתו של בא-כוח המבקש בסכום של 30,000 ש"ח, וכן בהוצאות משפט.

ש ו פ ו

השופט א' רובינשטיין:

אני מסכים.

ש ו פ ו

השופטת א' חיות:

כחברי השופט א' א' לוי אף אני סבורה כי יש לבטל את הבחירות למועצה המקומית פקיעין ולהורות על קיומן מחדש. זאת, משום שההתחייבויות שנטל על עצמו המשיב 1, יורדות לשורשו של עניין, פוגעות פגיעה חמורה בטוהר הבחירות וקיימת

אפשרות ממשית כי הליקוי המתבטא במתן התחייבויות אלה, עלול היה להשפיע על התוצאות. משקמה אפשרות ממשית כזו, נראה כי אין צורך להכריע בשאלת פירוש של הביטוי "עלול היה להשפיע על התוצאות" הנזכר בסעיף 73(ב)(1) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965, ובשאלה האם די לעניין זה באפשרות כלשהי ולו רחוקה של שינוי בתוצאות הבחירות (ראו: רע"א 1863/90 רביץ נ' דיין, פ"ד מה(2) 309, 320-319 וכן רע"א 3055/05 פרומר נ' סבג (טרם פורסם)).

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט א' א' לוי.

ניתן היום, כ"ו בטבת תשס"ו (26.1.2006).

אדמונד לוי 54678313-7037/05

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 05070370_V08.doc /שב
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 05070370_O08.doc /שב
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה