

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4513/97

בג"ץ 8236/96

בפני:

כבוד השופט ת' אור
כבוד השופטת ד' דורנר
כבוד השופט י' טירקל

העותרים בבג"ץ: 4513/97

1. עליאן אבו ערער

העותרים בבג"ץ: 8238/96

2. ג'מעיה לויפי אבו ערור
3. מחמד חליל מסעאד
4. מחמד מוסא אבו סעלוק

נגד

המשיבים:

1. יושב ראש הכנסת דן תיכון
2. שר הפנים אליהו סוויסה

בקשה למתן צו על תנאי

בשם העותרים:

עו"ד רמי יובל
עו"ד דנה בריסקמן

בשם המשיבים:

פסק דין

השופט ת' אור:

1. בפנינו שתי עתירות שהדיון בהן אוחד. עתירה אחת (בג"צ 8238/96), מופנית נגד שר הפנים. הסעד המבוקש בעתירה זו הוא כי השר יורה על עריכת בחירות למועצה המקומית ערערה שבנגב. העתירה האחרת (בג"צ 4513/97), מופנית נגד יושב ראש הכנסת ושר הפנים. בעתירה זו התבקשנו להצהיר על בטלותה של הוראת סעיף 3 לחוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (מועצה או ועדה ממונה), תשנ"ד-1994, ולהורות לשר הפנים על קיום מידי של בחירות למועצה המקומית ערערה ולראשה.

העובדות וההליכים

2. בשנת 1982 הוקם היישוב ערוער בנגב, כשלושים קילומטרים דרום-מזרחית לעיר באר שבע. רוב תושביו של היישוב היו קודם לכן תושבים של אזור תל מלחתה, אשר פונו מן המקום על פי חוק רכישת מקרקעין בנגב (הסכם שלום עם מצרים), תש"ם1980-. בשנים הראשונות לקיומו, נוהל היישוב על ידי "מינהל ביצוע", שהוקם על פי סעיף 10 לחוק האמור.

3. בשנת 1988 כוננה המועצה האזורית משוש, אשר כללה, לצד היישוב ערוער, שני יישובים בדואים נוספים - כסיפה ושגיב. בשנים הראשונות לקיומה, נוהלה המועצה האזורית משוש בידי מועצה ממונה, ולא בידי גוף נבחר. בנובמבר 1994, היו אמורות להתקיים בחירות למועצה האזורית. הבחירות לא התקיימו, בשל העובדה שלא הוגשו רשימות מועמדים, ובשל כך שהמועמד היחיד לכהונת ראש המועצה נפסל על ידי וועדת הבחירות.

4. בדין וחשבון של וועדת מומחים, בראשות פרופסור גדעון קרסל, שהוגש בשנת 1995, המליצה הוועדה פה אחד על ביטול המועצה האזורית משוש, ועל הקמת מועצות מקומיות נפרדות בעיירות כסיפה, ערוער ושגיב שלום.

שר הפנים יישם המלצות אלה, בתוקף סמכותו על פי פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש). בהתאם לכך, הוחלט על ביטול המועצה האזורית משוש (צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) משוש, ביטול), התשנ"ו1996- (קובץ התקנות 5751, ד' בסיון התשנ"ו, 22.5.1996), ועל החלפתה במועצות מקומיות. בגדר זה, הוקמה המועצה המקומית ערערה בצו המועצות המקומיות (ב) (תיקון התוספת הראשונה, ערערה בנגב), התשנ"ו1996-. מועצה מקומית זו היא חליפתה של המועצה האזורית משוש, בתחום היישוב ערוער (סעיף 2(א) לצו המכונן את המועצה המקומית ערערה). הצו לכינון המועצה המקומית ערערה נחתם ביום 28.4.96, ופורסם ברשומות ביום 22.5.96.

5. מאז הקמתה, מנוהלת המועצה המקומית ערערה על ידי מועצה ממונה, הפועלת לפי סעיף 2 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) (להלן: **המועצה הממונה**). מועצה זו מונתה על ידי שר הפנים. עד כה, טרם נערכו בחירות למועצת היישוב ולראשות המועצה.

במהלך השנים, נוהלו מגעים בין נציגי משרד הפנים לבין תושבים במקום, בקשר לעריכת בחירות למועצה. במסגרת מגעים אלה, הודיע שר הפנים הקודם כי יקיימו בחירות בחודש אוגוסט 1997, ואחרי כן אף הודיע כי יעשה מאמץ להקדים את הבחירות לינואר 1997.

6. בסופו של דבר, לא התקיימו הבחירות במועדים האמורים. הטעם לכך נעוץ בהוראת סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965 (להלן: **חוק הרשויות המקומיות (בחירות)**). סעיף זה מורה כך:

"הבחירות הראשונות למועצה לאחר כינונה ייערכו תוך ששים ימים מתום ארבע שנים להקמת המועצה, ואולם השר רשאי, בהתייעצות עם ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, לקבוע לכך מועד יותר מאוחר בשנה החמישית להקמת המועצה, ובמקרים מיוחדים, באישור הועדה האמורה - אף לאחר השנה החמישית להקמת המועצה".

הוראה זו היא פרי תיקון שהוכנס בחוק הרשויות המקומיות (בחירות) בשנת 1994, במסגרת החוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (מועצה או ועדה ממונה), תשנ"ד-1994 (ספר החוקים 1471, כט' בתמוז התשנ"ד, 8.7.1994) (**להלן: החוק המתקן**). יצוין, כי עובר לקבלת החוק המתקן, סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) קבע כי "הבחירות הראשונות למועצה לאחר כינונה ייערכו ביום שיקבע השר", הוא שר הפנים. יוצא, כי עד לקבלת החוק המתקן, לא נקבע בחוק הרשויות המקומיות (בחירות) מועד מוגדר לעריכתן של הבחירות הראשונות ברשות מקומית (היינו - עירייה או מועצה מקומית) לאחר כינונה.

על פי הנוסח העדכני של הוראת סעיף 3, מועד עריכתן של הבחירות הראשונות למועצה מקומית יהיה תוך ששים ימים בחלוף ארבע שנים מכינונה של הרשות המקומית. הואיל והמועצה המקומית ערערה הוקמה ביום 22.5.96, משמעות הדבר היא כי ניתן יהיה לקיים את הבחירות למועצה זו לא לפני יום ה-22 במאי, שנת 2000. עמדת שר הפנים היא, כי על פי לשון החוק הברורה, קנויה לו הסמכות להאריך תקופה זו של ארבע שנים, אך לא קנויה לו הסמכות לקצרה. משכך, אין הוא יכול להיענות למשאלות העותרים, ולקיים את הבחירות במועד מוקדם יותר.

7. נוכח החלטה זו, הוגשו העתירות שבפנינו. נפתח בעתירה שבבג"צ 4513/97. בעתירה זו מבקשים העותרים כי נצהיר על בטלותו של התיקון לסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות). עתירה זו מבוססת על שתי טענות מרכזיות. טענה אחת מתמקדת בפגמים בהליכי החקיקה של החוק המתקן. הטענה השנייה מבקשת לתקוף את התיקון בשל פגיעה בזכויות יסוד, המוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. נדון עתה בטענות אלה.

תוקפו של התיקון לסעיף 3 - פגם בהליכי החקיקה

8. תחילתו של תהליך החקיקה של התיקון להוראת סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) בשתי הצעות חוק פרטיות של ח"כ דוד מגן, אשר אושרו על ידי מליאת הכנסת בקריאה טרומית והועברו לוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, לצורך הכנת לקריאה ראשונה. הצעות אלה (הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מועד התחלת כהונת חבר מועצה), התשנ"ד-1993, והצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (תקופת כהונה של מועצה ממונה), התשנ"ד-1993) מוזגו לכלל הצעה אחת, היא הצעת חוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (הוראות שונות), התשנ"ד-1994 (הצעות חוק 2273, א' בסיון התשנ"ד, 11.5.1994) **(להלן: הצעת החוק)**.

הצעה זו, אשר הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה, כללה שני מרכיבים מרכזיים. האחד נוגע למועד תחילת הכהונה של חברי מועצת עיריה. ענין זה אינו נוגע לעתירה שבפנינו. הענין השני נוגע למועד הבחירות לעיריות ולמועצות מקומיות, אשר מונו בהן מועצה ממונה או ועדה ממונה, במצב של "מועצה נחשלת" (סעיף 38 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]) או מועצה מתמעטת או נחשלת (סעיף 143 לפקודת העיריות [נוסח חדש]). מדובר במצבים בהם נדרש המינוי של גוף ממונה, כאשר הגוף הנבחר אינו ממלא כהלכה את תפקידו. בהקשר זה הוצע לקבוע, כי מועצה או ועדה ממונה כאמור לא ימונו בשנה שלפני המועד הקבוע בחוק לקיום בחירות. כן הוצע לקבוע, כי המועד בו ייערכו בחירות לעיריה או למועצה מקומית אשר מונו להן מועצה או ועדה ממונה, יהיה המועד הקבוע בסעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות). על פי הוראה זו, הבחירות לכל המועצות יקוימו כל חמש שנים ביום ג' השלישי לחודש חשון. על פי ההצעה, מותנה קיום הבחירות במועד זה בכך שהוועדה או המועצה הממונה כיהנו לפחות תקופה של שנתיים.

בהצעות החוק אשר הונחו על שולחן הכנסת לקריאה טרומית, כמו גם בהצעת החוק שעברה לקריאה ראשונה, לא הוצע לקבוע כל הסדר לענין מועד הבחירות הראשון ברשות מקומית חדשה. רשות מקומית חדשה מנוהלת על ידי גוף הממונה על ידי השלטון המרכזי. השאלה היא, מתי ייערכו הבחירות הראשונות למועצה של רשות כזו ולראשותה. כאשר הגיעה הצעת החוק לדיון בוועדה, לאחר הקריאה הראשונה, הוצע להוסיף לה הסדר הנוגע לשאלה זו, ולקבוע כי מועד הבחירות הראשון יהיה בחלוף ארבע שנים מכינון המועצה החדשה (ראו פרוטוקול ועדת הפנים ואיכות הסביבה מיום 8.6.1994, נספח ע7/ לבג"צ 4513/97). כן הוצע בוועדה, כי שר הפנים יוסמך להאריך תקופה זו לחמש שנים, בהתייעצות עם ועדת הפנים.

הסדר זה אושר על ידי הוועדה. מליאת הכנסת אישרה אותו, במסגרת החוק המתקן, כתיקון לסעיף

3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות). החוק נחתם כדן, ופורסם ברשומות ביום 8.7.1994.

9. חוד החנית של טענות העותרים בדבר הפגם בהליכים לקבלתה של הוראה זו נעוץ בהוראת סעיף 119 לתקנון הכנסת. הוראה זו מורה כך:

"תיקוני ההצעה

119. הוועדה רשאית להציע תיקונים בהצעת-החוק ככל שייראה לה, ובלבד שתיקונים כאלה לא יחרגו מגדר הנושא של הצעת-החוק; היתה הצעת-החוק תיקון לחוק קיים, רשאית הוועדה להציע תיקונים שאינם חורגים מגדר הנושא של הצעת-החוק, אף אם הם נוגעים לסעיפים של החוק שאינם נזכרים בהצעת-החוק".

לטענת העותרים, התיקון לסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות חורג מגדר הנושא שבצעת החוק אשר עברה לוועדה. לפיכך, טוענים העותרים כי הוועדה לא היתה רשאית להוסיף את התיקון לסעיף האמור להצעת החוק. חריגה זו של הוועדה גרמה לכך שהוראת סעיף 3 עברה רק בשתי קריאות, ולא בשלוש, כפי שקבוע בתקנון הכנסת. לטענת העותרים, בכך יש כדי להביא לבטלותה של הוראת החוק שהתקבלה.

10. שאלת כוחו של בית משפט זה להצהיר על בטלותה של חקיקה ראשית, בשל פגמים שנפלו (אם נפלו) בהליכי החקיקה הקבועים בתקנון הכנסת, אינה שאלה פשוטה. עד כה, אין תקדים להתערבות כזו, אף שבעיקרון הוכר כוחו של בית המשפט לעשות כן (דברי השופט ברק בבג"צ 975/89 Nimrodi Land Development Ltd. נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מה(3) 154, בעמוד 157 לפסק הדין). להשקפתי, ראוי לאמץ בסוגיה זו גישה עקרונית, המעניקה את המשקל ההולם למעמדה של הכנסת כבית המחוקקים של המדינה. בדיון בטענות אלה, ראוי כי בית המשפט יתקדם ממקרה למקרה בזהירות הראויה, וישקול מתן הצהרה על בטלותה של חקיקה ראשית על בסיס של פגם בהליך חקיקה כאמור, רק במקרים נדירים של פגם היורד לשורשו של ענין. איני רואה צורך לפתח את גישתי מעבר לדברים כלליים אלה במקרה דנן, נוכח מסקנתי כי במקרה זה לא נפל פגם בהליך החקיקה המצדיק את התערבותנו. אבהיר בקצרה את השיקולים ביסוד מסקנה זו.

11. השאלה העולה בהקשר לסעיף 119 היא, האם התיקון להוראת סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), אשר הועלה בוועדת הפנים ואיכות הסביבה במסגרת הדיון בהצעת החוק, חורג מן "הנושא" של הצעת החוק.

המונח "נושא", סובל, מן הבחינה הלשונית, רמות הפשטה שונות. רמת ההפשטה מכתובה את המובן ואת מרחב ההתפרשות של ההוראה. המונח "נושא" עשוי להתייחס לתחום משפטי מסויים - למשל, דיני חוזים. הוא עשוי להתייחס לסוגיה באותו תחום, אשר עומדת על הפרק - למשל, דיני הפגמים בכריתת חוזה. הוא עשוי להתייחס לשאלה ספציפית עוד יותר - למשל, עילת הטעות שבחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973. "ככל שדרגת ההפשטה היא נמוכה יותר, כן תתייבב כל שאלה לעצמה; ככל שדרגת ההפשטה היא גבוהה יותר, כן מתרחב היקפה של הסוגיה" (דברי השופט ברק בבג"צ 4723/96 עטייה נ' היועץ המשפטי לממשלה, דינים עליון נב' 167, בפיסקה 3 לפסק הדין).

12. רמת ההפשטה הראויה ביחס להוראת סעיף 119 לתקנון הכנסת היא נגזרת של שיקולים אחדים. ראשון בין אלה הוא תכלית הנורמה.

א. התכלית העיקרית של הוראת סעיף 119 לתקנון הכנסת היא לצייד את וועדת הכנסת, השוקדת על הצעת חוק שאושרה על ידי מליאת הכנסת בקריאה ראשונה, בסמכויות הנדרשות כדי לגבש את הצעת החוק לכלל חקיקה סופית. הוראת סעיף 119 לתקנון הכנסת מאפשרת לוועדה לתקן את הצעת החוק. היא מאפשרת לה לברא את הצעת החוק מפגמים אשר דבקו בה. היא מאפשרת לה ללטש את הסדריה, להשלים את החסר, להסיר את המיותר או המזיק, על מנת שבפני הכנסת תונח הצעת חוק טובה ויעילה ככל האפשר להשגת התכלית לה נועדה. הוראה זו מייעלת את הליכי החקיקה. היא מונעת סרבול מיותר, אשר היה עלול להתרחש אם כל תיקון בהצעת החוק היה מחייב פתיחתם מחדש של כל הליכי החקיקה, החל משלב הקריאה הראשונה.

ב. סמכות זו של הוועדה אינה בלתי מוגבלת. נקבע לה סייג, המונע מן הוועדה לחרוג מן הנושא של הצעת החוק. תכליתו של סייג זה למנוע "הגנבה" של הוראות והסדרים, אשר לא נכללו בהצעת החוק ולא נתקבלו בקריאה ראשונה בכנסת, ובשל כך לא נתקיים לגביהם דיון ציבורי פתוח, בכנסת כמו גם מחוץ לה. על סייג זה נאמר, כי:

"האיסור על העלאת 'נושא חדש' בשלב הדיון בוועדה נועד למנוע מצב, שבו יוכרעו בדרך זו ויוגשו לאישור סופי עניינים שלא הציבור ולא מליאת הכנסת יכולים היו לתת עליהם את הדעת, משום שלא הוזכרו בהצעת החוק כפי שפורסמה לקראת הקריאה הראשונה, ולא נדונו בעת הקריאה הראשונה במליאת הכנסת"

(המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל, כרך א' (מהדורה חמישית, מאת אמנון רובינשטיין וברק מדינה) (ירושלים, 1996), בעמוד 647).

אכן, יש לזכור בהקשר זה כי על פי תקנון הכנסת, הדיון בוועדה, אליה מועברת הצעת החוק לאחר שאושרה על ידי מליאת הכנסת בקריאה ראשונה, אינו דיון פומבי (סעיף 101 לתקנון). יוצא, כי בהעדר מיגבלה כלשהי על היקף התיקונים והתוספות שהוועדה מוסמכת להכניס, לא היה גבול לחקיקה אשר ניתן היה לקבל הרחק מעיני הציבור, ובדרך זו לחמוק מן הדיון הציבורי, הכרוך בשלב פרסום הצעת החוק והקריאה הראשונה. לשם כך באה המיגבלה על הנושא הנדון בחקיקה.

13. לשיקולים כלליים אלה בדבר תכלית הוראת סעיף 119 לתקנון מצטרפים שני שיקולים חשובים נוספים. שיקול אחד נוגע לנסיבותיו של הענין המסויים. סעיף 119 דורש קיומה של זיקה עניינית בין התיקון, אותו מבקשת הוועדה לעשות, לבין הצעת החוק המסויימת העומדת על הפרק. הנושא של הצעה זו הוא המכתיב את גבולות הפעולה של הוועדה בבואה לדון בהצעה שבפניה. לא הרי הצעת חוק, אשר מובא בה חוק שלם, אשר חובק הסדרים וסוגיות לרוב, כהרי הצעת חוק, אשר מוצע בה לתקן הוראה אחת העוסקת בנושא נקודתי. ברור, כי היקפו של "הנושא" במקרה הראשון יהיה רחב בהרבה מן "הנושא" במקרה השני.

14. שיקול שני נוגע לטיב הסוגיה בה מדובר. במקרים רבים השאלה האם מדובר באותו "נושא" היא שאלה חמקמקה. היא אפופה בעמימות רבה. בשל כך - נוכח מעמדה הרם של הכנסת כבית המחוקקים של המדינה - יש משקל ניכר לעמדת הוועדה הנוגעת בדבר בשאלה האם מדובר באותו "נושא". יש להכיר במיתחם סבירות רחב לענין זה. יפים לכאן דברים שנאמרו על ידי בית המשפט לערעורים של מדינת אלסקה שבארצות הברית, בדונו בנושא דומה. אמר בית המשפט:

“The separation of powers doctrine places the primary responsibility for the conduct of legislative activities with the legislature....Courts therefore give the legislature a great deal of deference in deciding whether legislation involves one subject. Although courts have a duty to enforce the constitutional provision, it is frequently difficult to determine when legislation deals with more than one subject.....A certain amount of deference to the legislature is appropriate because of its primary responsibility under the constitution for the conduct of legislative activity” (Van Brunt v. State of Alaska 633 P. 2d 343 (1982), at p. 346).

15. כיצד מתורגמים דברים אלה למקרה שבפנינו? דעתי היא כי לא ניתן לומר כי התיקון להוראת סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) חורג מן הנושא של הצעת החוק אשר הועברה לוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת. המדובר הוא בפן אחר, נוסף, של אותה סוגיה עצמה שעלתה בהצעת החוק אשר עברה בכנסת בקריאה ראשונה - היינו, קביעת מועדים לבחירות ברשויות מקומיות במצב בו הרשות מנוהלת על ידי גוף ממונה, להבדיל מגוף נבחר. גם בהוראה שנכללה בהצעת החוק שאושרה בקריאה ראשונה על ידי מליאת הכנסת, וגם בהוראה שהוכנסה על ידי הוועדה, מדובר בתחיימת פרקי זמן לכהונת הגוף הממונה, כאשר בדיון הקודם (סעיף 38 לפקודת המועצות המקומיות, וסעיף 3 לחוק המועצות המקומיות (בחירות)) - לא נקבע פרק זמן כזה. מדובר בשני יישומים קונקרטיים של אותה התכלית עצמה, המבקשת לאזן בין עיקרון הייצוג לבין הצורך בקביעת הסדרים לניהולן היעיל של רשויות מקומיות. ההוראה שהוספה על ידי הוועדה משתלבת באופן טבעי בהסדר שאושר בקריאה הראשונה לכלל הסדר קוהרנטי, המסדיר "נושא" אחד.

16. נוכח מסקנתי זו, ברור כי נשמט הבסיס מתחת לטענה כי נפל פגם כלשהו בכך שהתיקון להוראת סעיף 3 לא אושר על ידי מליאת הכנסת בקריאה ראשונה. לשאר טענות העותרים אודות פגמים בהליך החקיקה לא מצאתי כל עיגון, ולו לכאורה, בחומר שבפני. כך, למשל, לא מצאתי יסוד לטענה, כי לא התקיים בוועדת הפנים ואיכות הסביבה דיון הולם בתיקון שנעשה בסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות). טענה זו נסתרת על פני הפרוטוקול של הוועדה, (נספח ע/7 הנ"ל). משכך, נדחית טענתם כי יש מקום להצהיר על דבר בטלותו של החוק בשל פגמים בהליכי החקיקה.

התיקון לסעיף 3 וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

17. העותרים תוקפים את התיקון להוראת סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) גם בטענה, כי תיקון זה מנוגד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. טענה אחת שמעלים העותרים בהקשר זה היא כי זכותו הפוליטית של אזרח במדינה דמוקרטית לבחור ולהיבחר לרשות המקומית שבמקום מגוריו היא חלק מן הזכות לכבוד ולחירות, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. העותרים טוענים, כי התיקון לסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) פוגע בזכות זו פגיעה אשר אינה עומדת בדרישותיה של פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק היסוד.

18. בפסיקה עקבית של בית משפט זה נקבע, כי "הזכות לבחור ולהיות מועמד לבחירה היא זכות אדם יסודית בכל משטר דמוקרטי" (דברי הנשיא ברק ברע"א 7504/95 יאסין נ' ימין ישראל, פ"ד נ(2) 45, בעמוד 59 לפסק הדין). זכויות אלה מבוססות על זכות היסוד לשוויון ולחופש הביטוי. על הזכות להיבחר נאמר, כי היא

"...אחד מניצניהם הן של שוויון האזרחים והן של חירות הביטוי" (דברי הנשיא שמגר בע"ב 2/84 ניימן נ' יושב ראש ועדת הבחירות, פ"ד לט(2) 225, 245). על הזכות לבחור נאמר שם, כי "...בסיסה הרעיוני העיקרי הוא בעקרון השוויון הפוליטי" (בעמוד 262). דברים אלה חלים גם על הזכות לבחור ולהיבחר במישור המוניציפלי (ראו דנג"צ 1913/97 מואסי נ' שר הפנים (טרם פורסם), בפסקה 23 לפסק הדין).

שאלה נכבדה היא, האם יש לומר, על רקע דברים אלה, כי הזכות לבחור ולהיבחר היא חלק מן הזכויות לכבוד ולחירות המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. במקרה שבפנינו לא מתעורר הצורך להכריע בשאלה זו. גם אם נניח, כי הזכות לכבוד ולחירות כוללת את זכויותיו הפוליטיות היסודיות של כל אדם לבחור ולהיבחר לשלטון המקומי, וכי זכות זו נפגעה, לא הונחה לדעתי תשתית המאפשרת לקבוע כי התיקון לסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) אינו חוקתי. זאת, הואיל ומן החומר עולה כי הפגיעה הנטענת בזכות היסוד לבחור ולהיבחר עומדת בדרישותיה של פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו - היינו, כי היא לתכלית ראויה, ואינה עולה על הנדרש.

19. בבואנו לבחון עניינים אלה, נזכור כי הזכות לבחור ולהיבחר לרשויות מקומיות אינה זכות מוחלטת (דברי השופט נתניהו בבג"צ 233/86 בן יצחק נ' שר הפנים, פ"ד מ(4) 505, בעמוד 511 לפסק הדין). מעצם טיבה, מדובר בזכות אשר מימושה המלא, היעיל וההוגן טעון הסדרה חקיקתית. הוראות החוק המסדירות את ענייני הבחירות מטילות, באורח בלתי נמנע, מיגבלות מסויימות על הזכות לבחור ולהיבחר. עובדה זו משליכה על אמת המידה לבחינת חוקתיותן של הוראות חקיקה העוסקות בתחום זה. כפי שציין שופט בית המשפט הפדרלי העליון של ארצות הברית, Justice White, בפרשת Burdick v. Takushi 112 S.Ct. 2059 (1992),

"Election laws will invariably impose some barriers upon individual voters. Each provision of a code 'whether it governs the registration of voters, the selection and eligibility of candidates, or the voting process itself, inevitably effects - at least to some degree - the individual's right to vote and his right to associate with others for political ends....Consequently, to subject every voting regulation to strict scrutiny and to require that the regulation be narrowly tailored to advance a compelling state interest....would tie the hands of States seeking to assure that elections are operated equitably and efficiently'" (at p. 2063).

על רקע דברים אלה, נבחן האם עומד התיקון לסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) במבחני פיסקת ההגבלה.

20. א. אשר לתכלית, הובהר בטיעון כי קיים צורך בקביעת תקופה מוגדרת של כהונה של המועצה הממונה. המדובר בשלב עדין וחשוב בבנייתו של מימשל ברשות המקומית. קביעתה של תקופת כהונה מוגדרת מראש מעצימה את יכולתה של המועצה הממונה לבסס כהלכה את הרשות המקומית העושה את צעדיה הראשונים, ולבנות תשתית ארגונית יציבה תוך התמקדות לטווח רחוק. כעולה מן הדין בוועדת הפנים ואיכות הסביבה בהצעה זו, מאפשר ההסדר למועצה הממונה לבצע גם צעדים לא פופולריים, הנחוצים כדי לאפשר את ביסוסה של הרשות המקומית החדשה והעלאתה על דרך המלך. צעדים אלה עשויים להידרש דווקא כאשר מדובר ביישוב חדש. בשל כך קבע המחוקק תקופה מוגדרת מראש, אותה ראה כסבירה להגשמת התכלית האמורה, של ארבע שנים.

בשולי דברים אלה יוער עוד, כי בהגבלת האפשרות לקצר את התקופה עד לבחירות הראשונות, וקביעת פרק זמן קשיח ומוגדר מראש, יש גם כדי לקדם את התכלית הראויה של מינהל תקין. יש בה - אף כי לא זה עיקר תכליתה - כדי למנוע תופעות פסולות, עליהן הוצבע בפנינו, כמו הפעלת לחצים כבדים על שר הפנים, על מנת שיורה על עריכת בחירות במועד מוקדם. תופעות אלה עלולות להביא לעריכת בחירות במועד בו טרם בשלו התנאים האובייקטיביים המצדיקים קיומן של בחירות. גם על רקע זה קביעת תקופה קשיחה של כהונה מאפשרת למועצה הממונה למצות את יכולתה בפעולה לטובת היישוב ותושביו.

מדברים אלה ברור, כי מדובר בתיקון אשר נועד לקדם מטרה חברתית חשובה, הנוגעת לקיומו של ממשל מקומי תקין. ככזה, התיקון לסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) הינו לתכלית ראויה (ראו דברי השופט ברק בע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, בעמודים 434-435 לפסק הדין).

ב. בשולי נקודה זו אציין, כי העותרים לא הניחו תשתית כלשהי, ולו לכאורה, לטענתם כי ביסוד הוראה זו עומדת תכלית זרה שעניינה להבטיח את זכויות הפנסיה של מקורבים לשלטון המשרתים במועצות ממונות. בהעדר אחיזה ראייתית לטענה זו, מוטב היה לה אילו לא נטענה כלל. אין די בהפרחה של טענות בעלמא כדי להביא לערעורה של חזקת החוקתיות של דבר חקיקה ראשית. נדרשת לצורך זה תשתית ממשית. כזו לא הונחה על ידי העותרים.

21. אשר למידה הראויה, דומה כי האמצעי שנבחר במקרה שבפנינו עומד באמות המידה שנקבעו לענין זה בפסיקה (ראו בג"צ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר (דינים עליון נב' 709, בפסיקה 17 לפסק הדין).

האמצעי החקיקתי שנקט הוא אמצעי רציונלי להשגת התכלית החקיקתית - ביסוס רשויות מקומיות חדשות, ומניעת לחצים לקיצור בלתי רצוי של התקופה הנחוצה לשם כך.

הפגיעה אשר נטען כי טמונה באמצעי זה אינה רבה, נוכח העובדה שמדובר בדחייה בלבד של מימוש הזכות לבחור ולהיבחר. זאת ועוד, צפוי כי תקופת הדחייה בה מדובר לא תהיה משמעותית, אם בכלל, שכן ברור כי לכל מועצה ממונה תידרש תקופה של שנים אחדות כדי לבסס את המינהל המקומי ברשות מקומית חדשה. אכן, משרד הפנים, הוא הרשות המומחית המופקדת על העניין, העריך תקופה זו כעומדת על ארבע שנים. אפילו היתה הערכתנו שונה לגבי אורך התקופה, אין בפנינו נתונים אשר יסתרו נכונותה של הערכה זו. גם נוכח העובדה, שתקופת הכהונה של מועצה נבחרת עומדת על חמש שנים, אין לראות בתקופה של ארבע שנים משום תקופה ארוכה באופן בלתי סביר, על מנת לאפשר למועצה הממונה לבצע את תפקידה באורח שלם ונאות. בשים לב לתועלת הטמונה בתיקון לחוק, אשר ביטויה בשיפור יכולתה של מועצה ממונה להעלות רשות מקומית חדשה על פסים נכונים, אין לומר שלא קיים יחס סביר בין הפגיעה הנטענת (בהנחה שקיימת פגיעה כזו) לבין התועלת הצפויה.

אציין, כי גם אפשרות הארכתה של תקופה זו אינה משנה את המסקנה האמורה. אכן, סעיף 3 מקנה לשר סמכות להאריך את תקופת ארבע השנים שנקצבה למועצה הממונה בשנה, בהתייעצות עם וועדת הפנים של הכנסת. מוקנית לו גם הסמכות לחרוג מתקופה של חמש שנים "במקרים מיוחדים", באישור וועדת הפנים. אך סמכויות אלה הן בבחינת חריג לכלל. חריג זה, המסמיך את הרשות לפגוע בזכות היסוד לבחור ולהיבחר, יתפרש - כהוראות דין דומות - באורח מצמצם (ראו פרשת מואסי הנזכרת לעיל, בפסיקה 26 לפסק דינו של השופט חשין). אין בו כדי לגרוע מתוקפו של העיקרון הבסיסי שנקבע - כהונה לתקופה של ארבע שנים.

22. אשר לצעדים אחרים אשר ניתן היה לנקוט, הרי שהאמצעי של קביעת תקופה מירבית, אותה מוסמך השר לקצר, לא אומץ נוכח ניסיון העבר של לחצים לקיצור בלתי סביר של התקופה האמורה. במצב דברים זה, לא ניתן לומר כי ניתן היה לאמץ צעדים אחרים, המתאימים להשגת התכלית, אשר פגיעתם בזכות הנטענת פחותה.

נוכח דברים אלה, ובשים לב למרחב התימרון החקיקתי בו אנו מכירים במסגרת הדרישה למידתיות (ראו פסקה 20 לפסק הדין בפרשת מנהלי ההשקעות הנ"ל), מסקנתי היא כי התיקון להוראת סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) עומד בדרישה זו.

23. טענה נוספת שבפי העותרים היא כי התיקון לסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) אינו חוקתי, שכן הוא פוגע שלא כדין בעיקרון השוויון. טענה זו מבוססת על הפער בין ההסדר הקבוע בסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), בעקבות התיקון שהוכנס בחוק המתקן, לבין ההסדר שנקבע במועד סמוך בחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994- (להלן: **חוק המועצות האזוריות (בחירות)**).

בחוק הרשויות האזוריות (בחירות) נקבע, לענין מועד קיומן של הבחירות הראשונות, כי "הבחירות הראשונות למועצה אזורית לאחר כינונה ייערכו **תוך** ארבע שנים מיום הכינון, ביום שיקבע השר" (סעיף 2 לחוק). ההדגשה הוספה). בניגוד להסדר שנקבע בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), הקובע "רצפה" קשיחה של ארבע שנים לפחות מיום כינונה של מועצה מקומית ועד לעריכת בחירות ראשונות בה, מאפשר ההסדר האמור קיומן של בחירות ברשויות אזוריות חדשות בחלוף תקופה קצרה מארבע שנים, הכל על פי שיקול דעתו של השר. כמו כן, ההסדר שבחוק הרשויות המקומיות (בחירות) מאפשר בנסיבות מסוימות הארכה של התקופה בה לא ייערכו בחירות מעבר לתקופה של חמש שנים, מבלי שנקבעה בחוק מיגבלת זמן קשיחה. לעומת זאת, ההסדר שבחוק הרשויות האזוריות קובע תקרה של חמש שנים לעריכת הבחירות.

במצב דברים זה, טוענים העותרים לפגיעה בשוויון מבחינת הזכות לבחור בנציגים במישור המוניציפלי. טענתם היא, כי פגיעה זו היא פגיעה בזכות לכבוד, המעוגנת בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, וכי אין היא עומדת במבחני פסיקת ההגבלה. לפיכך, הם טוענים לבטלותו של ההסדר שאומץ בסעיף 3 לחוק היסוד.

24. לפער זה בין ההסדרים לא ניתן הסבר ענייני. מצב דברים זה, בו קיים פער בלתי מוסבר בהסדר החקיקתי של שתי סוגיות קרובות מאד, אשר אין ביניהן הבדל רלוונטי לענין, אינו מניח את הדעת.

חרף זאת, לא סברתי כי בנסיבות הענין יש מקום להתערבות שיפוטית. זאת, אף אם אצא מהנחה שעיקרון השוויון מעוגן בזכות לכבוד שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. באת כוחה של המדינה הצהירה, כי בתהליך החקיקה של ההסדר שנקבע לגבי המועצות האזוריות נפלה טעות, וכי הדגם המועדף על ידי הרשות המפקדת על הענין הוא זה שנקבע בסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות). אכן, אין בחומר שבפנינו טענה או ראיה כלשהי לכך, שהלכה למעשה נקבעו ברשויות אזוריות בחירות ראשונות בחלוף פחות מארבע

שנים ממועד כינונה של הרשות האזורית. נוכח הצהרותיה של באת כוח המדינה, ניתן גם להניח כי מקרים כאלה לא יתרחשו בעתיד. יוצא, כי אין בפנינו כל טענה או ראיה לאי שוויון בפועל.

במצב דברים זה, ומשלא מצאנו פגם לעיצומה של הוראת סעיף 3 הנ"ל, סברתי כי מידת האיפוק הראויה בעניינים כגון דא אינה מצדיקה את התערבותו של בית משפט זה, ומוצדק כי יתאפשר מיצוי המהלך של תיקון חוק הרשויות האזוריות (בחירות), על מנת להביא להשוואת ההסדרים החקיקתיים, ברוח הצהרות באת כוחה של המדינה.

טענות נוספות

25. לצד הטענות לענין תוקפו של התיקון לסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) הועלו בעתירה בבג"צ 8238/96 טענות נוספות. נדון בהן להלן בקצרה.

26. העותר בבג"צ 8238/96 טוען, כי גם בעקבות חקיקת סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), עומדת לשר הפנים סמכות להכריז על בחירות ראשונות במועצה מקומית בתוך תקופה הקצרה מארבע שנים מיום כינונה. טענה זו מבוססת על הוראת סעיף 2(ב)(1) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], הקובעת כי בצו כינונה של מועצה מקומית, יכול השר לקבוע הוראות בדבר בחירתה של המועצה המקומית. הואיל והוראה זו לא בוטלה באורח מפורש כאשר תוקנה הוראת סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), נטען עתה כי השר רשאי מכוחה להורות על בחירות אף אם טרם חלפו ארבע שנים כנדרש בסעיף 3 האמור. טיעון זה נשען על ההלכה, לפיה עלינו לפרש הוראות חוק כבאות להגשים זכויות יסוד ולא כבאות לפגוע בהן (ע"א 3115/93 ראובן יעקב נ' מנהל מס שבח מקרקעין חיפה, פ"ד נ(4) 549, בעמוד 560 לפסק הדין).

בטענה זו אין ממש. פירוש סעיף 2(ב)(1) לפקודת המועצות המקומיות באופן המוצע על ידי העותר מרוקן לחלוטין את התיקון לסעיף 3 הנ"ל מכל תוכן. פירוש כזה אינו מתקבל על הדעת. הוא עומד בניגוד למושכלות יסוד בפירושן של הוראות חוק. אכן, "אין להניח כי המחוקק חוקק הוראת חוק שאין בה כל תועלת ושאינה מוסיפה דבר למערכת הנורמטיבית. מחוקק אינו מחוקק לצורך החקיקה בלבד. חוק חדש נועד להגשים תכלית... חזקה היא כי תכליתה של החקיקה לחוקק הוראה בת תוקף" (ברק, פרשנות במשפט כרך שני פרשנות החקיקה (ירושלים, 1993), בעמוד 595). המסקנה היא, כי סמכותו של השר לפי סעיף 2(ב)(1) לפקודת המועצות המקומיות כפופה למסגרת שנקבעה בתיקון לסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות). שר הפנים לא יוכל, בהסתמכו על הוראת סעיף 2(ב)(1), לסטות מהוראת סעיף 3 הנ"ל.

27. טענה אחרת של העותר היא, כי יש להרים את המסך בין המועצה המקומית ערערה לבין המועצה האזורית משוש. כפי שהובהר לעיל, מועצה אזורית זו כוננה בשנת 1988, ופעלה עד לשנת 1996, היא השנה בה כוננה המועצה המקומית ערערה. המועצה האזורית כללה שלושה יישובים, ובהם ערערה. על פי הטענה, לא פעלה המועצה האזורית כמועצה אזורית, בה שני רבדים של מימשל - אזורי ומקומי - כי אם כמועצה מקומית, בה רובד ממשל אחד בלבד. על רקע זה טוען העותר כי לצורך הוראת סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), מועד הכינון של המועצה המקומית ערערה הוא 1988, ומכאן כי חלפו להן ארבע שנים מאותו מועד. על פי גישה זו, ניתן לקיים בחירות למועצה המקומית כבר עתה.

דין טענה זו להידחות. אפילו נקבל כי הלכה למעשה מתכונת הממשל שנהגה במועצה האזורית משוש קרובה יותר בדפוסייה למועצה מקומית, אין מדובר במועצה המקומית של היישוב ערערה. מדובר במועצה מקומית של יישובים אחדים, אשר לא היה במי מהם ממשל נפרד. לא ניתן, על כן, לראות בהקמת המועצה האזורית משוש משום כינון של מועצה מקומית ביישוב ערערה, אשר יש בו כדי להתחיל את מרוץ ארבע השנים לעריכת הבחירות הראשונות ביישוב.

אכן, גם אם נלך לשיטת העותר לא ניתן לקבוע כי ביישוב ערערה היתה קיימת מועצה מקומית עצמאית קודם לכינונה של מועצה מקומית בשנת 1996. מטענות העותר עצמו ברור כי לא התקיים ביישוב ערערה ממשל עצמי, אשר היה בו כדי ליצור את המוסדות והדפוסים הנדרשים במסגרת של מועצה מקומית עצמאית, אשר יכשירו את הקרקע לעריכת בחירות באותו יישוב. לא מתקיים, על כן, הרציונל להוראת סעיף 3 המתוקן לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), המצדיק עריכת בחירות במקום.

אשר על כן, דין שתי העתירות להידחות. בנסיבות המקרה, לא יהיה צו להוצאות.

שׁוֹפֵט

השופט ד' דורנר:

אני מסכימה לדעתו של חברי, השופט אור, לפיה יש לדחות את שתי העתירות. עם זאת, אחדים

מטעמי לתוצאה זאת שונים מאלה של חברי.

1. בסעיף 3 לחוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (מועצה או ועדה ממונה), תשנ"ד-1994 - (להלן: החוק המתקן), אשר תיקן את סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965, נקבעה תקופת מינימום של ארבע שנים מיום כינונה של מועצה מקומית, שרק לאחריה ייערכו הבחירות הראשונות למועצה. לשר הפנים ניתנה סמכות להאריך תקופה זו ולקבוע את הבחירות במהלך השנה החמישית לכינונה של המועצה, ובמקרים מיוחדים אף לאחריה, וזאת באישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

העותרים תקפו את החוק המתקן, וטענו כי אינו עולה בקנה אחד עם חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (להלן: חוק-היסוד), ולפיכך יש לבטלו.

חברי, השופט אור, הניח, מבלי לפסוק בדבר, כי הזכות לבחור ולהיבחר לרשות מקומית (להלן: זכות הבחירה ברשויות המקומיות), ואף הזכות לשוויון במובנה הרחב, כלולות בזכות לכבוד האדם כמשמעותה בסעיפים 2 ו-4 לחוק-היסוד, וכי זכויות אלו נפגעו על-ידי החוק המתקן. על-יסוד הנחה זו מצא חברי כי החוק המתקן אינו סותר את חוק-היסוד. זאת, הואיל והפגיעה בזכות עומדת בתנאים הקבועים בסעיף 8 לחוק-היסוד (פיסקת ההגבלה), אשר בהתקיימם ניתן לפגוע בזכויות הקבועות בחוק-היסוד. בהקשר זה ציין חברי, כי התכליות של החוק המתקן, שבו נקבעה תקופת מינימום לכהונת המועצה הממונה אשר ניתן להאריכה אך לא לקצרה, הינן העצמת יכולתה של המועצה הממונה לבסס כהלכה את הרשות המקומית, ומניעת לחצים על שר הפנים לקיצור בלתי-ראוי של תקופת הכהונה של המועצה הממונה. לדעתו של חברי, תכליות אלה הן ראויות, והאמצעי שנבחר לשם השגתן מקיים את דרישת המידתיות, הכול כנדרש בפיסקת ההגבלה.

גישה זו של חברי קשה עליי.

2. השאלה אם החוק המתקן עומד בענייננו בתנאי פיסקת ההגבלה אינה פשוטה. התכלית היחידה של קביעת תקופת מינימום - שאין סמכות לקצרה - לכהונת רשות מקומית ממונה היא מניעת לחצים על שר הפנים לקיצור התקופה. שכן, התכלית הנוספת שעליה הצביע חברי - ביסוס יכולת הפעולה של הרשות הממונה - עשויה להיות מוגשמת גם אם משך כהונתה ניתן, בנסיבות מתאימות, לקיצור. ספק רב בעיניי אם מניעת לחצים על שר מהווה תכלית ראויה לפגיעה בזכות הקבועה בחוק-היסוד. ומה-גם שלא הובאו בפנינו ראיות לכך שבענייננו מופעלים לחצים החורגים מנסיבות שכנוע המקובלים כשעל הפרק עומדת הפעלה של שיקול-דעת שלטוני; ואף חברי, בהתייחסו להסדר בחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), תשנ"ד-1994, שהיקנה לשר הפנים שיקול-דעת לקבוע בחירות במועצה אזורית תוך פרק-זמן הקצר מארבע שנים מיום כינונה, ציין

בסעיף 24 לפסק-דינו כי ניתן להניח שלא ייעשה שימוש בסמכות זו; ומכאן - שהלחצים העשויים להיות מופעלים אינם כאלה שלא ניתן לעמוד בהם.

על-כל-פנים, איני רואה צורך להכריע בשאלה זאת, כיוון שלדעתי, זכות הבחירה ברשויות המקומיות אינה מעוגנת בחוק-היסוד.

3. כידוע, השאלה אם ניתן לכלול בביטוי "כבוד" שבחוק-היסוד זכויות-אדם שונות שלא צוינו בו במפורש, ובכך לאפשר ביקורת שיפוטית על חוקים הפוגעים בזכויות אלה, שנויה במחלוקת. באימרות-אגב בפסיקה הובעו דעות שונות בעניין זה, בעיקר בקשר לעיגון בחוק-היסוד של הזכות לשיויון וחופש הביטוי. ראו, מצד אחד, דברי השופט אור בבג"ץ 5394/92 הופרט נ' "יד-ושם", רשות הזיכרון לשואה ולגבורה, פ"ד מח(3) 353, בע' 360-363; דברי המשנה-לנשיא ברק בע"א 105/92 ראו מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית ואח', פ"ד מז(5) 189, בע' 201-203, ובבג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' דנילוביץ ואח', פ"ד מח(5) 749, בע' 760; דברי השופט מצא בבג"ץ 454,453/94 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מח(5) 501 (להלן: בג"ץ שדולת הנשים), בע' 521-523, ובע"א 4463/94, רע"ב 4409/94 גולן נ' שירות בתי-הסוהר, פ"ד נ(4) 136 (להלן: ע"א גולן), בע' 156-157; ומצד שני דברי השופט זמיר בבג"ץ שדולת הנשים הנ"ל, בע' 534-536; ודברים שכתבתי בבג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון ואח', פ"ד מט(4) 94 (להלן: בג"ץ מילר), בע' 130-133, ובע"א גולן הנ"ל, בע' 190-191.

לשיטתי, ספק אם מכוח פרשנות מרחיבה ניתן לכלול בביטוי "כבוד" שבחוק-היסוד זכויות-אדם, שלא התגבשה בעניין - לפי שעה - הסכמה לאומית הדרושה לעיגון בחוק-יסוד, ועל-כן אף לא צוינו בחוק-היסוד במפורש. על-כל-פנים, אין זה ראוי לעשות כן.

יחד עם זאת, מקום שפגיעה בזכות יסוד אשר לא צוינה במפורש בחוק-היסוד משפילה את האדם ופוגעת בכבודו באשר הוא אדם - כגון במצב של שלילת זכות כלשהי על רקע השתייכות קבוצתית זו או אחרת - הרי שהיא מהווה פגיעה בזכות לכבוד כמשמעותה בחוק-היסוד. בסוגיה זו כתבתי, בהתייחסי לעקרון השיויון, את הדברים הבאים:

...לא יכול להיות ספק כי תכלית חוק היסוד היא להגן על האדם מפני השפלה. השפלתו של אדם פוגעת בכבודו. אין דרך סבירה לפרש את הזכות לכבוד, כאמור בחוק היסוד, כך שהשפלתו של אדם לא תיחשב כפוגעת בזכות. אכן, לא כל פגיעה בשיויון עולה כדי השפלה, ועל-כן לא כל פגיעה בשיויון פוגעת בזכות לכבוד.
[בג"ץ מילר הנ"ל, בע' 132.]

ראו והשוו לדברי השופט זמיר בבג"ץ 8195,7111/95 **מרכז השלטון המקומי ואח' נ' הכנסת ואח'**, פ"ד נ(3) 485, בע' 496-497; וכן לדברים שכתבתי בעע"א **גולן הנ"ל**, בע' 191-192, בהתייחסי להבחנה שבין חופש הביטוי הכללי לבין חופש הביטוי שיסודו בהגשמה העצמית של האדם.

4. זכות הבחירה ברשויות המקומיות נקבעה בתחיקה רגילה. ראו חוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965, וחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), תשנ"ד-1994. עם זאת, בפסיקה נקבע כי זכות הבחירה ברשויות המקומיות הינה בישראל זכות-יסוד. ראו, למשל, בג"ץ 753/87 **בורשטיין ואח' נ' שר הפנים ואח'**, פ"ד מב(4) 462 (להלן: בג"ץ **בורשטיין**), בע' 473-474; בג"ץ 3791/93 **משלב נ' שר הפנים ואח'**, פ"ד מז(4) 126, בע' 130. פגיעה בה יכול גם שתהיה כרוכה בפגיעה בעקרון השוויון. ראו בג"ץ **בורשטיין הנ"ל**, בע' 475. ואכן, בארצות-הברית, שבחוקתה לא נכללה זכות הבחירה ברשויות המקומיות כזכות עצמאית, מבוססת זכות זו על הזכות לשוויון הקבועה בחוקה. ראו Laurence H. Tribe, **American Constitutional Law** (2d ed., Mineola, NY, 1988), 1460-1461.

5. ואולם, לא כל פגיעה בזכות הבחירה ברשויות המקומיות, לרבות כזו הגוררת פגיעה בעקרון השוויון במובנו הרחב, עולה כדי השפלה. כך, למשל, נפסלו חוקים רגילים בשל פגיעה בעקרון השוויון הכללי בבחירות לכנסת, הקבוע בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, עקב הפליה לרעה של רשימות חדשות לעומת רשימות ותיקות ורשימות קטנות לעומת רשימות גדולות. ראו בג"ץ 98/69 **ברגמן נ' שר האוצר ואח'**, פ"ד כג(1) 693; בג"ץ 141/82 **רובינשטיין ואח' נ' יושב-ראש הכנסת ואח'**, פ"ד לז(3) 141. אך בפגיעות אלה בעקרון השוויון לא היה יסוד של השפלה, ולכן לא ניתן לומר עליהן כי הייתה כרוכה בהן פגיעה בכבוד האדם. לעומת זאת, בפגיעה בזכות הבחירה ברשויות המקומיות מחמת השתייכות קבוצתית, ובכללה הפליה מחמת גזע, לאום, דת או מין, יש משום השפלה חמורה של קורבן הפליה, וממילא פוגעת היא בכבוד האדם.

6. בענייננו, אין טוען כי החוק המתקן, החל על כלל המועצות המקומיות החדשות בארץ, מפלה לרעה בין תושבי ישובים שונים על בסיס השתייכות קבוצתית. כאמור, לשיטתי, הפגיעה בזכות הבחירה ברשויות המקומיות, שיסודה איננו בהשפלה, אינה פוגעת בזכות לכבוד כמשמעותה בחוק-היסוד. והוא הדין בהפליה בין תושבי רשויות אזוריות לבין תושבי רשויות מקומיות, הנובעת - כעולה מתשובת המדינה - מטעות, ואינה מהווה פגיעה בכבוד האדם. השוו דבריי בבג"ץ **מילר הנ"ל**, בע' 132.

מסקנתי היא איפוא כי הזכויות שנפגעו על-ידי החוק המתקן אינן מעוגנות בחוק-היסוד, ולפיכך אין לקבל את טענת העותרים כי יש לבטל את החוק המתקן.

אשר-על-כן, ולאור שאר הטעמים שציין חברי, השופט אור, אני מסכימה לדחיית העתירות.

שופט

השופט י' טירקל:

כחברי הנכבד, השופט ת' אור, גם אני מסכים שדין העתירה להדחות. אינני רואה צורך, במסגרת הדיון שלפנינו, לחוות דעה בשאלות הנכבדות שהעלתה חברתי הנכבדה, השופטת ד' דורנר, בחוות דעתה.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ת' אור.

ניתן היום, י' באלול התשנ"ח (1.9.98).

שופט

שופט

שופט

העתק מתאים למקור
שמריהו כהן - מזכיר ראשי
עכב/
E09.97045130