

רשות ערעור אזרחי מס' 2316/96

מירון איזקסון

נגד

1. רשם המפלגות

2. התנועה הערבית לשינוי

בבית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט לערעורים אזרחיים

[28.4.96]

לפני השופטים מ' חשין, י' זמיר, צ' א' טל

חוק המפלגות, תשנ"ב-1992, ס"ח 190, סעיפים 1 (המונח "מפלגה"), 2, 4 (ג), 5 (1), 5 (3), 6 (א), 6 (ב), 7, 31 - תקנות המפלגות (רישום ודיווח), תשנ"ג-1993, ק"ת 722, תקנות 1, 2, 5 (ב) - חוק-יסוד: הכנסת, ס"ח תשי"ח 69, סעיפים 5, 7, 7 (א) - חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 21), ס"ח תשנ"ו 112 - חוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, ס"ח 103, סעיף 4 - פקודת מניעת טרור, תש"ח-1948, ע"ר תוס' א 73, סעיף 8 -

מיני-רציו:

- \* משפט חוקתי - בחירות - לכנסת
- \* משפט חוקתי - זכויות הפרט - זכויות פוליטיות
- \* משפט חוקתי - מפלגות - רשימת מועמדים
- \* פרשנות - דין - כללי פרשנות

הסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו בין ממשלת ישראל לבין ארגון השחרור הפלסטיני, הנציג של העם הפלסטיני, כ"א 32 עמ' 1 - הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, כ"א 33 עמ' 1 - חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (סמכויות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני תקיקה), תשנ"ה-1994, ס"ח 58 - חוק יישום ההסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (סמכויות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני תקיקה), תשנ"ו-1996, ס"ח 34 - חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ס"ח תשנ"ב 150, סעיף 1א - חוק-יסוד: חופש העיסוק, ס"ח תשנ"ד 90, סעיף 2 - חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל, ס"ח תש"ם 186, סעיף 1 - תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, ע"ר תוס' 2, (ע) 855, (א) 1055, תקנה 85 - חוק העונשין, תשל"ז-1977, ס"ח 226, פרק ד' חוק העמותות, תש"ם-1980, ס"ח 210, סעיף 3 - הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12), תשמ"ה-1985, ה"ח 193.

הערעור ברשות נסב על החלטתו של המשיב 1, מכוח הסמכות הנתונה לו בחוק המפלגות, תשנ"ב-1992, לרשום כמפלגה את המשיבה 2. ההחלטה ניתנה לאחר שהמשיב 1דן בהתנגדויות לרישומה של המשיבה 2 כמפלגה, ודחה אותן. במהלך הדיון בערעור, ולשם ליבון נוסף של העובדות, הוחזר הדיון אל המשיב 1 כדי שישקול מחדש את כל חומר הראיות שלפניו. בעקבות כך, שב המשיב ואישר את החלטתו הראשונה לרשום את המשיבה 2 כמפלגה. לטענת המערער, יש וראוי שלא לרשום את המשיבה 2 כמפלגה. מפירוט מטרותיה של המשיבה 2 עולה, לטענת המערער, כי היא שוללת את קיומה של מדינת ישראל. זאת למד המערער מכוונתה של המשיבה 2 לפעול למען הקמתה של מדינה פלסטינית עצמאית. עוד טען המערער, כי מנהיגה של המשיבה 2, ד"ר אחמד טיבי, מזהה עם ארגון אש"ף, שהוכרז כארגון טרוריסטי. מהכרזתה של המשיבה 2, כי מדינת ישראל היא "מדינת כל אזרחיה", למד המערער על כוונתה של המשיבה 2 לשלול את קיומה של המדינה כמדינה יהודית. זאת למד המערער גם מכוונתה של המשיבה 2 להפוך את מזרח ירושלים לבירתה של המדינה הפלסטינית. בטיעונו, ביקש המערער להצביע על ניגוד עניינים אפשרי בין פעילותו של מנהיג המפלגה בארגון אש"ף לבין בחירתו לכהונת חבר-כנסת בישראל. בית המשפט העליון פסק:

א. (1) חוק המפלגות ותקנות המפלגות (רישום ודיווח), תשנ"ג-1993, ייעדו למשיב 1, בין השאר, תפקיד מעין-שיפוטי - להכריע בין מבקשי רישום לבין מתנגדי רישום - ובתפקידו זה מילא הדין ידו לחקור ולדרוש בבקשות שהוא מתבקש לעסוק בהן; להטיל על מבקשים הסברים בכתב או בתצהיר ככל שייראה לו למילוי תפקידו; ולבקש תגובתם של מבקשים לכתבי התנגדות (536 ו).

(2) סמכות זו שניתנה לו, אמור המשיב 1 לעשות בה שימוש לפי הצורך והעניין, בשום שכל ובטוב טעם, כך שלסופו של דיון יהיה בידו ליתן החלטה מבוססת היטב בעובדות ומנומקת כדבעי (536 ו-ז).

(3) כל החלטה - בין שהיא החלטה מינהלית ובין שהיא החלטה שיפוטית או מען-שיפוטית - אמורה לתמוך עצמה בתשתית עובדתית ראויה; והרשות בת הסמך חייבת לעשות שימוש ראוי בסמכות הניתנת לה לבירור העובדות והנתונים שלעניין. רשות רשות והסמכות הנתונה לה בדין (536 ז).

ב. (1) [בחוק המפלגות](#) הונחה תשתית נורמטיבית להקמתן ולדרכי פעולתן של מפלגות בישראל. ייסודה של מפלגה כורך רישומה בפנקס המפלגות, ויש נסיבות שבהן קונה המשיב 1 סמכות שלא לרשום מפלגה בפנקס המפלגות (537 ג-ד).

(2) הוראת סעיף 5 לחוק מסמיכה את המשיב 1 - אף מורה אותו - שלא לרשום מפלגה בפנקס המפלגות, אם נתקיים בה אחד הסייגים המנויים בה (537 ו). (3) פירושו של סעיף 5 לחוק הוא, על דרך העיקרון, כפירושו של סעיף 7 [לחוק-יסוד: הכנסת](#), וכמה טעמים בדבר: ראשית לכול, לשונן של שתי ההוראות - בחלקיהן המקבילים - כה קרובה זו אל זו, עד שקשה להניח כי ראוי ונכון להקצות לכל אחת מהן תחום פריסה שונה מחברתה. שנית, הערכים החברתיים והמדיניים ששתי הוראות אלה אומרות לתת להם ביטוי הם אותם ערכים עצמם (538 ג-ד).

ג. (אליבא דשופט מ' חשין): (1) מאז [חוק המפלגות](#) - ובשינוי לדין ששרר עד אז אין מקבלים רשימת מועמדים לכנסת, אלא אם כן הגשתה היא בידי מפלגה. אם בכוונתו של חבר בני-אדם לזכות בייצוג בכנסת, שומה על אותו חבר, בראש ובראשונה, להתאגד כמפלגה, ורק כך יוכל להחל במסעו לקראת הכנסת (539 ג-ב). (2) במסעם לבקש את אמון הבוחר שומה עליהם לעבור בשלום שתי תחנות אלה:

ראשית לכול, עליהם להירשם כמפלגה בפנקס המפלגות ובמקום זה יהיה עליהם לעבור בשלום את מחסום סעיף 5 [לחוק המפלגות](#). אם לא יירשמו כמפלגה לא יותר להם להמשיך בדרכם. ואילו אם יירשמו כמפלגה, יהיה עליהם לעבור תחנת גבול נוספת והיא זו הנטועה בסעיף 7 [לחוק-יסוד: הכנסת](#) (539 ג-ד).

(3) הקשר בין הוראת סעיף 7 לבין הוראת סעיף 5, הקרבה הגנטית ביניהן קרבה מדרגה ראשונה ממש - מצביע על פירוש זה ועל תחום פריסה זה מבחינה מהותית; אפשר שאותה נורמה עצמה תוחל על מערכת עובדות ספציפית ובנסיבות זהות פעם כך ופעם כך, שהרי לבד מפירושו הנורמאטיבי הכולל של החוק, יש לעסוק גם בהחלטה של נורמה על מערכת עובדות ספציפית. במעשי ההחלה, לרבות בביקורת השיפוטית על מעשה זה, יכולים שיבואו לידי ביטוי גורמים מגורמים שונים, גורמים שהם לבר גדר פריסתו הנורמאטיבית-האובייקטיבית של החוק (539 ו-ז).

(4) אם ייאמר, כי בכל זאת יש הבדל בין הוראת סעיף 5 לבין הוראת סעיף 7 ולו הבדל דק הוא, יש לומר כי הבדל זה אין הוא אך הבדל דק. הבדל דק-מכלל-דק הוא, אשר תכונת הפלא להבדיל בו לא ניתנה לבני אדם (540 א-ב).

(5) אם ייאמר, כי אם הוראת סעיף 5 כהוראת סעיף 7, לא יישאר למעשה שיקול-דעת לוועדת הבחירות המרכזית בכל מקרה שיוכשר רישומה של מפלגה לפי סעיף 5- ניתן להשיב, כי אפשר שבמקרה פלוני אכן לא ייוותר לה לוועדת הבחירות המרכזית שיקול-דעת למעשה, ואולם אין בכך בלבד כדי לחייב פירוש שונה לשתי הוראות החוק (540 ב-ד).

ד. (אליבא דשופט צ' א' טל): (1) יש להניח את פרשנותו והיקף מצודתו של סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת, בצריך עיון (558 ד).

(2) גם אם העניינים הנדונים באותו סעיף דומים לאלה שסעיף 5 לחוק המפלגות דן בהם, עדיין נבדלים שני הסעיפים בניסוחם, בגוף המופקד על יישומם ובטיב הביקורת המופעלת על החלטת אותו הגוף (558 ד-ה).

(3) לא הרי פסילת מפלגה בידי המשיב 1 כהרי פסילת רשימת מועמדים מהשתתפות בבחירות לכנסת לפי סעיף 7 לחוק היסוד. פסילה לפי חוק המפלגות פוגעת בחופש ההתאגדות וממילא גם בזכות להיבחר לכנסת, לכן השיקולים לצד הפסילה יהיו חמורים מאוד. פסילה לפי חוק היסוד פוגעת בזכות להיבחר אך לא בחופש התאגדות. לפיכך ייתכן שהשיקולים יהיו חמורים פחות (558 ה-ו).

ה. (אליבא דשופט י' זמיר): (1) קיימת קרבה בין סעיף 5 לחוק המפלגות לסעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת ולכן גם קיים, לכל הפחות, דמיון רב ביניהם, לא רק מבחינת הלשון אלא גם מבחינת המשמעות. לפיכך, ברור כי, בפועל, מפלגה שעברה את המבחן של סעיף 5, תעבור בדרך כלל את המבחן של סעיף 7 א. מכל מקום, כך יהיה כאשר בית המשפט פסק כי המפלגה עמדה במבחן של סעיף 5 (559 ב-ג).

(2) התוצאה האמורה עשויה להיות שונה, אם הובאו לפני ועדת הבחירות המרכזית ראיות חדשות, ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות, המלמדות כי מה שהיה נכון, או מה שנראה נכון, בעת שהמפלגה נרשמה לפי חוק המפלגות, שוב אינו נכון כאשר המפלגה עומדת להשתתף בבחירות לכנסת. במקרה כזה השוני בתוצאה לא ישקף שוני במשמעות הסעיפים, אלא שוני ביישומם לנוכח הראיות השונות (559 ג-ד).

(3) השאלה אם בהכרח קיימת זהות של משמעות, בין סעיף 5 לחוק המפלגות מזה לבין סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת מזה, אינה דרושה להכרעה במקרה הנדון (559 ד-ה).

ו. (1) עניינה של העתירה בזכויות יסוד של היחיד: בחופש ההתאגדות, בחופש הביטוי, בזכות

לבחור ולהיבחר. עוצמתן של זכויות אלה קרינה על סביבותיהן, וכוחן רב עמן במאבק אפשרי כי יקום ביניהן לבין זכויות אחרות (540 ז-541 א).

(2) שומה על בית המשפט לעשות כמיטב היכולת להרחיב את תחומי פריסתן של זכויות היסוד - הזכות להתאגד כמפלגה, בנסיבות דנן - ובה בעת לעשות להצרת תחומי התפרסותן של הוראות החוק האומרות להגביל ולצמצם זכויות אלה (541 א-ב).

(3) סמכויותיו של המשיב לפסול רישומה של מפלגה בפנקס המפלגות אמורות אף הן ליתן ביטוי לאינטרסים שהם מן הנפילים. הכוונה היא, בעיקר, לעצם קיום המדינה, להיותה של המדינה יהודית ודמוקרטית, ולצורך הנחרץ להילחם בתופעת הגזענות (541 ב-ג).

ז. (1) סעיף 1(5) **לחוק המפלגות** מקיים עילת פסלות מורכבת לרישומה של מפלגה. עילת פסלות זו מחזיקה, להלכה ולמעשה, שלוש עילות פסלות זו בצד זו: שלילת עצם קיומה של מדינת ישראל; שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית; שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית (541 ד-ה).

(2) די בקיומה של אחת משלוש עילות אלה כדי להביא לפסילתה של מפלגה לרישומה בפנקס המפלגות (541 ה).

ח. (1) אשר לטענתו של המערער בדבר מטרתו של אש"ף לשלול את קיומה של מדינת ישראל באשר היא, לא יהיה זה מן התבונה שבית המשפט ייטל על עצמו לאפיין את אש"ף, לתת בו סימנים ולנסח את מטרותיו כהיום הזה; מעבר מזה מתנוססת האמנה הפלסטינית הקוראת, להלכה ולמעשה, לשלילת קיומה ולהשמדתה של מדינת ישראל, וקיימת הכרות הממשלה על היותו של אש"ף ארגון טרוריסטי, אך מן העבר האחר חלו תמורות ביחסי ישראל עם אש"ף ונעשו הסכמים שונים שמדינת ישראל ואש"ף חתמו ביניהם (544 א-ב).

(2) אשר לטענתו של המערער בדבר זיהויה של המשיבה 2 עם מנהיגה, שהוא יועץ לרשות הפלסטינית ולעומד בראשה, אין להעלים עין כי מאה ועשרים אנשים הם מייסדי המפלגה, ושאלה שאינה פשוטה כל עיקר היא, אם ניתן לזהות את המפלגה כולה עם אדם אחד בה, ולו ראש וראשון הוא לכל חבריו. בנסיבות דנן, אין טעם טוב לזיהויו של מנהיג המשיבה 2 עם אש"ף (544 ו-545 ג).

(3) בנסיבות דנן, לא נמצאו למערער ראיות ראויות להוכחת טענתו כי המשיבה 2 שוללת מעיקרה את קיומה של מדינת ישראל; ניתן לומר, כי לא עלה בידי המערער להמציא למשיב 1 ולבית המשפט ולו ראשית ראייה לטיעונו זה. אם כך על דרך הכלל, לא כל שכן שדבר הלכה הוא, כי ראיות לשלילת זכויות יסוד כזכות ההתאגדות וכזכות לבחור ולהיבחר, אמורות הן שתהיינה ברורות לחלוטין וחד-משמעיות (547 א-ב).

ט. (1) **לחוק המפלגות** אינו דבר החקיקה היחיד, או הראשון, הקובע כי מדינת ישראל היא מדינה יהודית. דבר היותה של ישראל מדינה יהודית מצוי ביסוד קיומה. דברים ברוח דומה יימצאו אף בסעיף 7א(1) **לחוק-יסוד: הכנסת**, בסעיף 1א **לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו** ובסעיף 2 **לחוק-יסוד: חופש העיסוק** (547 ו-548 ה).

(2) עניינו של בית המשפט הוא אך בבדיקה אם מטרותיה של המשיבה 2 עשויות לעלות בקנה אחד עם היותה של מדינת ישראל "מדינה יהודית". לעניין זה אין נצרכים להקיף את הביטוי "מדינה יהודית" סביב-סביב. בעריכתה של בדיקה כאמור יש לזכור כי מדובר

בהגבלת זכויות יסוד, ומכאן שהפירוש לחוק חייב שיבוא על דרך הצמצום (548 ז-549 א).  
(3) הקביעה במטרותיה של המשיבה 2, כי מדינת ישראל היא "מדינת כל אזרחיה", אין בה כדי לשלול את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. אין בה כדי לחסר מהיותה של המדינה מדינה יהודית, מדינת העם היהודי. אכן, לא הייתה לעם היהודי, ואין לו, מדינה אחרת זולתי מדינת ישראל, מדינת היהודים. ואולם בתוככי המדינה כל אזרחי המדינה הם שווי זכויות (549 א-1).

(4) מטרתה של המשיבה 2 להפוך את מזרחה של ירושלים לבירת המדינה הפלסטינית, אין בה כדי לשלול את קיומה של המדינה כמדינה יהודית, שהרי מדינת ישראל הייתה "מדינה יהודית" גם לפני מלחמת ששת הימים, שעה שרק חלקה המערבי היה בתחומי המדינה (550 ג-ד).

י. (1) תכלית ההוראה שבסעיף 5(3) [לחוק המפלגות](#) היא למנוע מגוף המתכוון לעסוק בפעילות בלתי חוקית לעטוף על פניו ועל גופו מסכה וגלימה של מפלגה, ותחת כסות זו לעשות את מעשיו הרעים (552 ג-ד).

(2) בנסיבות דנן, לא הובאו ראיות כלשהן - אף לא תחילתן של ראיות - כי אנשי המשיבה 2 אומרים לעשות שימוש במשיבה ככסות לפעילות בלתי חוקית. לא הוכח קיומו של "מסווה", ובהיעדר ראיה לקיומו של מסווה נופלת גם עילה זו לפסילתה של המשיבה 2 כמפלגה (552 ד-ה).

יא. (1) בהוראת סעיף 5 [לחוק המפלגות](#) אין למצוא סייג לרישומה של מפלגה אך בשל טעם של ניגוד עניינים. סעיף 5, גם לו נתפרשו הוראותיו כולן בהרחבת יתר - בניגוד להלכה המכתיבה פירוש מצמצם דווקא - לא ימצא בו בית אחיזה, ולו רופף, לפסילתה של מפלגה אך בשל הטעם של ניגוד עניינים (553 ה-ו).

(2) אין זה מסמכותו של המשיב 1 להוסיף לעילות הפסלות המנויות בסעיף 5 [לחוק המפלגות](#), כשם שאין זה מסמכותו לגרוע מאותן עילות. וכשם שהמשיב לא קנה סמכות זו, כן אין הדבר אף סמכותו של בית המשפט. קביעה זו ניתן לסמוך, על דרך ההיקש הישיר, לסמכותה של ועדת הבחירות לפסול רשימת מועמדים בבחירות לכנסת (554 ה-ו).

(3) בשאלה, אם קנתה ועדת הבחירות לכנסת סמכות לפסול רשימת מועמדים חרף שתיקתו של החוק, ניתן למצוא שלושה קיבוצי דעות: בתקופה שלוועדה לא הייתה סמכות סטוטורית לפסול רשימת מועמדים לפי דעה אחת, בהיעדר הוראת הסמכה מפורשת וחד-משמעית לא קנתה הוועדה כל סמכות שהיא לפסול רשימת מועמדים מהשתתף בבחירות לכנסת. לפי דעה שנייה, ניתן למנוע רשימת מועמדים מהשתתפות בבחירות לכנסת, רק אם יש במצעה או במטרותיה כדי לשלול את קיום המדינה. לפי דעה שלישית, במקום בו שוללת רשימת מועמדים את עצם קיומה של המדינה ומבקשת היא להאבדה, קיימת עילה לבר סטוטורית לפסילתה מהשתתפות בבחירות לכנסת, ובצד עילה זו קיימת עילה לבר סטוטורית נוספת, במקום בו שוללת מצעה של רשימת מועמדים את אופייה הדמוקרטי של המדינה (554 ז-555 ב, ז-556 א).

(4) בהלכה ששררה קודם חקיקת סעיף 7 [לחוק-יסוד: הכנסת](#) וסעיף 5 [לחוק המפלגות](#), אין

למצוא בית אחיזה לטענה, כי ניתן לפסול מפלגה על יסוד הטעם של ניגוד עניינים. כל הדעות דוחות הן מעליהן את טיעון המערער על דבר קיומה של עילת ניגוד העניינים (556 ה-1).  
(5) מאז קבע חוק-יסוד: הכנסת במפורש עילות ספציפיות למניעת השתתפותה של רשימת מועמדים בבחירות לכנסת, אין עוד בכוחה של ההלכה להוסיף לאותן עילות, כשם שאין בכוחה לגרוע מהן. אין עוד פוסלים רשימת מועמדים לכנסת אלא על-פי העילות שהחוק קורא במפורש בשמן (557 ה-1).

פסקי-דין של בית המשפט העליון שאוזכרו:

- [1] בג"צ 297/92 ברגר ואח' נ' שר הפנים, פ"ד לז (3) 29.
- [2] ע"ב 2/84, 3 בניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה; אבנרי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט (2) 225.
- [3] ע"א 1282/93 רשמת העמותות נ' ב' כהנא ואח', פ"ד מז (4) 100.
- [4] רע"א 7504/95, 7793 יאסין ואח' נ' רשם המפלגות ואח', פ"ד נ (2) 45.
- [5] ע"ב 1/65 ירדור נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, פ"ד יט (3) 365.
- [6] בג"צ 253/64 ג'ריס נ' הממונה על מחוז חיפה, פ"ד יח (4) 673.
- [7] ע"ב 2/88 בן שלום ואח' נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה ואח', פ"ד מג (4) 221.
- [8] ע"ב 1/88 נייען ואח' נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מב (4) 177.
- [9] בג"צ 620/85 מיארי ואח' נ' יו"ר הכנסת ואח', פ"ד מא (4) 169.
- [10] בג"צ 426/94 - לא פורסם.
- [11] בג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה ואח', פ"ד לד (2) 566.
- [12] בג"צ 595/89 שמעון ואח' נ' הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים ואח', פ"ד מד (1) 409.

ערעור ברשות על החלטתו של רשם המפלגות מיום 17.3.96. הערעור נדחה.

ח' מלצר, י' מוקדי - בשם המערער;

ט' ששון, מנהלת המחלקה לתפקידים מיוחדים בפרקליטות המדינה - בשם המשיב 1; א' סעדי - בשם המשיבה 2.

### פסק-דין

השופט מ' חשין: רשם המפלגות נענה לבקשתה של המשיבה 2 - "התנועה הערבית לשינוי" - והחליט לרושמה בפנקס המפלגות כהוראת סעיף 7 לחוק המפלגות,

תשנ"ב-1992. המבקש היה אחד מן המתנגדים לרישומה של המשיבה 2 כמפלגה, ותחילת ההליכים שלפנינו הייתה בקשתו לרשות ערעור על החלטתו זו של רשם המפלגות. שמענו את טיעוני באי-כוח בעלי הדין, וביום 8.4.96 החלטנו כך:

"רשות ערעור כמבוקש. אנו דוחים את הערעור. נימוקים בנפרד. אין בהחלטתנו זו כדי לפגוע בשיקול דעת ועדת הבחירות המרכזית על-פי סעיף 63 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב] התשכ"ט-1969, ועל פי סעיף 7א' לחוק יסוד: הכנסת."

עת נימוקים הגיעה, ואנו את חובתנו נמלא.

להשלמה נוסף אך זאת, כי במקביל להליכים שלפנינו הוגשה עתירה נוספת אשר נסבה על שמה של המשיבה 2 (בג"צ 2278/96 שינוי - מפלגת המרכז נ' זאב בונה, רשם המפלגות). לסופם של אותם הליכים ניאותה המשיבה 2 לשנות את שמה, ושמה החדש הוא: "התנועה הערבית להתחדשות."

להלן נכנה את המשיבה 2 - המשיבה; את מבקש רשות הערעור נכנה - המערער; ואת רשם המפלגות נכנה - רשם המפלגות או הרשם.

עיקרי העובדות שלעניין

2. (א) בתחילת חודש מארס 1996 הניחה המשיבה על שולחנו של הרשם בקשה לרישומה בפנקס המפלגות כדבר חוק המפלגות (להלן נכנה אותו גם - החוק). הודעה על דבר הגשת הבקשה פורסמה ברבים כהוראת סעיף 4(ב) לחוק, ובעקבותיה הוגשו לרשם שש התנגדויות לרישומה של המשיבה כמפלגה. התנגדותו של המערער הייתה אחת מאותן שש התנגדויות. הרשם דן בהתנגדויות בצוותא חדא, וביום 17.3.96 החליט - בהחלטה מנומקת - לדחות את התנגדויות כולן, ולרשום את המשיבה בפנקס המפלגות. על החלטה זו הוגשה בקשת רשות הערעור שלפנינו.

(ב) ביום 2.4.96 החילונו שומעים את טיעוניהם של באי-כוח בעלי הדין, ומשנוכחנו לדעת כי הרשם לא עשה דיו לבירור העובדות שלעניין, הלטנו כי שומה עליו להוסיף ולהשלים את הצריך השלמה. ובלשון ההחלטה:

"רשם המפלגות יעשה שימוש בסמכות האמורה בחוק ובתקנות לבירור העובדות והטענות שבבר"ע הנדונה (לרבות החומר שהוגש לבית-המשפט היום) ככל שהדבר נדרש להכרעה בעניין הנדון".

החזרנו אפוא את הדיון אל הרשם, וביקשנו כי "לאחר בירורים אלה יתן הרשם החלטה חדשה ויגישה לבית המשפט בכתב לקראת הדיון המיועד."

מסתבר כי המשך הבירור לפני הרשם נעשה, בעיקרו, על דרך זה שהמערער הציג סדרת שאלות למשיבה, והמשיבה השיבה על אותן שאלות. כן נתן ד"ר אחמד טיבי, מנהיגה ומייסדה של המשיבה, תצהיר על דרכה ועל מצעה של המשיבה.

(ג) הרשם שקל בדעתו מחדש את חומר הראיות המקורי ואת חומר הראיות החדש שהוצג לפניו, וביום 7.4.96 נתן החלטה חדשה ומנומקת. בהחלטתו זו השנייה שב הרשם ואישר את החלטתו הראשונה לרשום את המשיבה בפנקס המפלגות.

על דרכי ההליכים לפני רשם המפלגות

3. עד שנבוא לעסוק בגופיהם של דברים נפתח בהערת-אקדמה קצרה על דרכי פעילותו של הרשם. דבר החוק הוא, [בסעיף 4\(ב\)](#) בו, כי הודעה על הגשת בקשה לרישומה של מפלגה יש לפרסמה ברשומות ובעיתונות היומית. בנוסף על פירסום זה, כך מוסיף החוק וקובע, ישלהמציא העתקים מן הבקשה לגופים אלה ואחרים המנויים בחוק. וכדבר [סעיף 4\(ג\)](#) לחוק:

"בקשה

לרישום מפלגה 4.(א).....

.....(ב)

(ג) הרשם ימציא העתקים מן הבקשה לחברי ועדת הבחירות המרכזית, לבאי-כוח הסיעות בכנסת, ואם הוגשו אותה שעה רשימות מועמדים בבחירות לכנסת - לבאי-כוח רשימות אלו".

מוסיף [סעיף 6\(א\)](#) לחוק ומעניק ל"כל אזרח ישראל בגיר שהוא תושב הארץ" זכות להתנגד לרישומה של מפלגה. התנגדות אמורה להיות מוגשת לרשם בכתב, בצירוף הנמקות ([סעיף 6\(ב\)](#) לחוק). [תקנות המפלגות \(רישום ודיווח\)](#), תשנ"ג-1993, מוסיפות ומשלימות הוראות בעניין ההליכים לפני הרשם. כך, למשל, לפי תקנה 1 אמורים מייסדיה של מפלגה לצרף לבקשת הרישום מסמכים אלה ואחרים המנויים באותה תקנה, ומוסיפה תקנה 2 וקובעת, כי "הרשם רשאי לדרוש מן המבקשים כל מסמך נוסף על האמור [בתקנה 1](#), או הסבר בכתב או בתצהיר, ככל שייראה לו לצורך מילוי תפקידו". עוד נזכיר את הוראת [תקנה 5\(ב\)](#) לתקנות, ולפיה "הרשם רשאי לבקש את תגובתם של מבקשי הרישום להתנגדות ולקבוע מועד להגשתה".

4. מכל אלה נדע כי החוק והתקנות ייעדו לרשם, בין השאר, תפקיד מעין-שיפטי להכריע בין מבקשי רישום לבין מתנגדי רישום - ובתפקידו זה מילא הדין את ידו לחקור ולדרוש בבקשות שהוא מתבקש לעסוק בהן; להטיל על מבקשים הסברים בכתב או בתצהיר "ככל שייראה לו למילוי תפקידו"; ולבקש תגובתם של מבקשים לכתבי התנגדות. סמכות זו שניתנה לו, אמור הרשם לעשות בה שימוש לפי הצורך והעניין, בשום שכל ובטוב טעם, כך שלסופו של דיון יהיה בידו ליתן החלטה מבוססת היטב בעובדות ומנומקת כדבעי. אכן, כל החלטה שהיא - בין שהחלטה מינהלית היא בין שהחלטה שיפוטית או מעין-שיפוטית היא - אמורה לתמוך עצמה בתשתית עובדות ראויה; והרשות בת הסמך חייבת לעשות שימוש ראוי בסמכות הניתנת לה לבידור העובדות והנתונים שלעניין. רשות רשות והסמכות הנתונה לה בדין. ראו, למשל: בג"צ



297/82 ברגר ואח' נ' שר הפנים [1]; ע"ב 2/84, 3 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה; אבני נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה (להלן נכנה אותו - פרשת ניימן הראשון [2]), בעמ' 257; ע"א 1282/93 רשמת העמותות נ' ב' כהנא ואח' (פרשת כהנא [3]), בעמ' 108.

5. בענייננו שלנו נמצא לנו, כי הרשם סיפק עצמו - בראשית ההליכים - אך בבקשה שהונחה לפניו ובהתנדות לאותה בקשה, ועל שני מסמכים אלה - ועליהם בלבד -

ייסד את החלטתו (הראשונה). אנו סברנו, שראוי היה לו לרשם כי יעשה שימוש בסמכות שקנה מן החוק והתקנות, וכי יסיף לחקור ולדרוש באשר ראוי לחקור ולדרוש. החלטנו אפוא להחזיר אליו את הבקשה להמשך חקירה ובדיקה. למותר לומר כי בקשות לרישומה של מפלגה אין הן כולן גזורות לפי אותה מידה. בקשה בקשה ועניינה שלה, בקשה בקשה ודרכי בירורה שלה. לא תימצא לנו אפוא נוסחה אחת שניתן להחילה על כל הבקשות כולן, והרשם יעשה כחוכמתו. מעניין לעניין ומבקשה לבקשה.

ומכאן - לגופו של הערעור.

#### המיתווה הנורמטיבי

6. ענייננו הוא **בחוק המפלגות**, חוק שבו הונחה תשתית נורמטיבית להקמתן ולדרכי פעולתן של מפלגות בישראל. ייסודה של מפלגה כורך רישומה בפנקס המפלגות (סעיף 2 לחוק), ויש נסיבות שבהן קונה רשם המפלגות סמכות שלא לרשום מפלגה בפנקס המפלגות. ענייננו שלנו סב-חג את הוראת סעיף 5 לחוק המפלגות, הקובעת וזו לשונה:

"סייגים 5. לא תירשם מפלגה אם יש במטרה ממטרותיה או במעשיה, לרישום מפלגה במפורש או 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."

הוראת חוק זו מסמיכה את רשם המפלגות - אף מורה אותו - שלא לרשום מפלגה בפנקס המפלגות, אם נתקיים בה אחד הסייגים המנויים בה. המערער טען לפני הרשם כי נתקיימו בה במשיבה כמה סייגים מאלה המנויים בהוראת **סעיף 5**, ומכאן שאין לרשמה בפנקס המפלגות. הרשם בחן את טיעוני המערער והחליט - גם בהחלטה ראשונה, גם בהחלטה שנייה - כי לא נפל בה במשיבה כל פגם המחייב שלא לרשמה בפנקס כמפלגה בין מפלגות. המערער תוקף את החלטת הרשם, ובדברינו שלהלן נדון בטיעוניו. ואולם עד שנגיע לאותם טיעונים, ביקשנו להעיר כמה הערות מקדימות ומהן נבקש ללמוד לענייננו.

7. דבר ראשון הוא, שיש ונכון לעמוד על הקשר בין הוראת סעיף 5 לחוק המפלגות לבין הוראת סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, שעניינה הוא, כידוע, הסמכות למנוע רשימות מועמדים מסוימות מהשתתפותן בבחירות לכנסת:

"מניעת השתתפות 7א. רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת אם יש רשימת מועמדים במטרתיה 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."

האם יש קשר בין שתי הוראות חוק אלו, ואם מתקיים קשר - מה הוא אותו קשר? לדעתנו, פירושו של סעיף 5 לחוק המפלגות הוא, על דרך העיקרון, כפירושו של סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת. וכמה טעמים בדבר. ראשית לכול, לשונן של שתי ההוראות בחלקיהן המקבילים - כה קרובה זו אל זו, עד שקשה להניח כי ראוי ונכון הוא שנקצה לכל אחת מהן תחום פריסה שונה מחברתה. שנית, הערכים החברתיים והמדיניים ששתי הוראות אלו אומרות לתת להם ביטוי - ערכי פרט וערכי כלל - הם אותם ערכים עצמם. לעניין זה לא נוכל היטב עשה מאשר להפנות לדברים שכתב הנשיא ברק בימים אלה ממש ברע"א 7504/95, 7793 יאסין ואח' נ' רשם המפלגות ואח' (פרשת יאסין [4]). ואם הערכים הם אותם ערכים, וביטויים בשיח הוא אותו ביטוי, מסקנה מתבקשת היא כמו מאלה שדרכיהם של שני החוקים היא אותה דרך. השוו: א' בנדור, "דיני מפלגות בפסיקת בתי המשפט בישראל" לחוק המפלגות בישראל (המכון הישראלי לדמוקרטיה, ד' אבנון עורך, תשנ"ג) 63, 67; ר' הר-זהב, "חוק המפלגות - מציאות חדשה" המשפט ב (תשנ"ה) 33, 41.

ועל כל אלה: הקשר בין הוראת סעיף 5 לחוק המפלגות לבין הוראת סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת הוא קשר גנטי ממש, קשר שבין קרובים מדרגה ראונה. קשר זה מקורו בשתי הוראות חוק, ואלו הן: הוראה אחת היא זו הבאה בסעיף 1 לחוק המפלגות, ועניינה הגדרתה של "מפלגה":

"מפלגה" - חבר בני-אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים" (ההדגשה שלי - מ' ח').

נלמד מכאן, כי תשוקתה של מפלגה היא אל הכנסת, ומטרתה היא לקדם מטרות מדיניות וחברתיות על דרך השתתפות בבחירות וזכייה בייצוג בכנסת. ההוראה השנייה שלענייננו עתה היא זו הבאה בסעיף 5א לחוק-יסוד: הכנסת (כפי שהוספה בחוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 21):

"הזכות להגיש 5א. רשימת מועמדים לכנסת תוגש על ידי מפלגה בלבד; רשימת מועמדים דרכי התאגדות ורישומן של מפלגות ותנאים להגשת רשימת מועמדים ייקבעו בחוק."

קדמה להוראת חוק זו הוראת [סעיף 4א](#) לחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, כפי שהוספה בסעיף [31 לחוק המפלגות](#). הוראת [סעיף 4א](#) לחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב] לשונה שונה משהו מהוראת [סעיף 4א](#) לחוק-יסוד: הכנסת, אך תוכנה זהה.

הנה כי כן, מאז [חוק המפלגות](#) - ובשינוי לדין ששרר עד אז - אין מקבלים רשימת מועמדים לכנסת אלא אם הגשתה היא בידי מפלגה. אם בכוונתו של חבר בני-אדם לזכות בייצוג בכנסת, שומה על אותו חבר - בראש ובראשונה - להתאגד כמפלגה, ורק כך יוכל להחל במסעו לקראת הכנסת. פלוני או פלוני המבקשים להימנות עם חבר המחוקקים בישראל, שומה עליהם למלא תנאים מתנאים שונים עד שיגיעו למחוז חפצם, ובמסעם לבקש את אמון הבוחר שומה עליהם לעבור בשלום שתי תחנות אלו. ראשית לכול, עליהם להירשם כמפלגה בפנקס המפלגות, ובמקום זה יהיה עליהם לעבור בשלום את מחסום סעיף [5 לחוק המפלגות](#). אם לא יירשמו כמפלגה, לא יותר להם להמשיך בדרכם. ואילו אם יירשמו כמפלגה, יהיה עליהם לעבור תחנת גבול נוספת והיא זו הנטועה [בסעיף 7א](#) לחוק-יסוד: הכנסת. הוראת [סעיף 7א](#) לחוק-יסוד: הכנסת ביחס להוראת סעיף [5 לחוק המפלגות](#) היא כחדר-לפנים-מחדר, שחדר סעיף [5](#) (קיומה של מפלגה) הוא חדר-של-חוק וחדר [סעיף 7א](#) (קיומה של רשימת מועמדים) הוא חדר-של-פנים - ואין אתה בא אל חדר-של-פנים אלא אם עברת בחדר-של-חוק. ועתה נצרף אחד לאחד: שתי מנהרות הן והאחת נמשכת מחברתה. ביציאה ממנהרה ראשונה תלוי שלט ועליו חרותים דברי סעיף [5 לחוק המפלגות](#). ביציאה ממנהרת המשך תלוי שלט ועליו חרותים דברי [סעיף 7א](#) לחוק-יסוד: הכנסת. נניע ראשונו ימנה ושמאלה מיציאה ליציאה ומיציאה ליציאה, ויימצא לנו כי דברים החרותים ביציאה אחת זהים (בעיקרם) לדברים החרותים ביציאה חברתה. המסקנה המתבקשת - המסקנה הכמעט נדרשת מאליה - היא: פירוש של יציאה קמא הוא כפירוש של יציאה בתרא.

נדגיש ונסביר: לא אמרנו - אף לא נאמר - כי זה הפירוש האחד והיחיד לסעיף [5 לחוק המפלגות](#), פירוש אחד ואין בלתו. ראו, למשל, דברים שאומר הנשיא ברק בפרשת יאסין [4]. ואולם, הקשר בין הוראת [סעיף 7א](#) לבין הוראת [סעיף 5](#), הקרבה הגנטית ביניהן - קרבה מדרגה ראשונה ממש - מצביע, לדעתנו, על פירוש זהה ועל תחום פריסה זהה מבחינה מהותית. אכן, אותה נורמה עצמה אפשר שתוחל - על מערכת עובדות ספציפית ובנסיבות זהות - פעם כך ופעם כך. שהרי לבד מפירושו הנורמאטיבי הכולל של חוק, מעסיקים אנו עצמנו בהחלטה של נורמה על מערכת עובדות ספציפית; ובמעשה ההחלה - לרבות בביקורת השיפוטית על מעשה זה - יכולים שיבואו לידי ביטוי גורמים מגורמים שונים, גורמים שהם לבר גדר פריסתו הנורמאטיבית-ה"אובייקטיבית" של החוק.

הוא שנאמר לא פעם על היקף פריסתו של שיקול-דעת, שבגדירות אותה מסגרת עצמה של שיקול-דעת, יכול שייפלו הכרעה פלונית ואף היפוכה של הכרעה פלונית. הוא-הוא שיקול הדעת, שבקנו יכולים שישכנו זה בצד זה לבן ושחור ואפור ואדום וצהוב. ואולם אנו ענייננו עתה הוא בתחום ההתפרסות העקרוני והמהותי של שתי הוראות החוק שבהן נעסוק, ודומה בעינינו כי תחום זה זהה בעיקרו. ואם יאמרו לנו, כי יש בכל זאת הבדל בין לבין - בין הוראת 5 לבין הוראת 7א - ולו הבדל דק הוא, נשוב ונחזור אנו על דברים שאמרנו בפרשת יאסין [4]: "הבדל זה אין הוא אך הבדל דק: הבדל דק-דק הוא, דק-מכל-דק, דק-על-דק-עד-אין-נבדק. מי הוא זה ואיזה הוא שיבדיל בין תכלת לכרתי ובין כלב לזאב לפני עלות השחר? תכונת פלא זו ניתנה למלאכים ולא לבני-אדם, ואנו בני אדם אנו" (שם, בעמ' 74).

אשר לקושיה שהעלה חברי, השופט טל, באותו הקשר: שאם הוראת סעיף 5 כהוראת סעיף 7 "תמהני מה שיקול-דעת יישאר למעשה לוועדת הבחירות המרכזית לפי סעיף 7א, בכל מקרה שבית-משפט זה יכשיר - כפי שהוא מכשיר כאן - רישום מפלגה לפי סעיף 7". "לעל כך אומר אני: אפשר כי במקרה פלוני - ולא אומר אם ענייננו הוא מעין מקרה פלוני - אכן לא ייוותר לה לוועדת הבחירות המרכזית שיקול-דעת למעשה. ואולם לא ידעתי מדוע יש בכך בלבד כדי לחייב פירוש שונה לשתי הוראות החוק. דומני כי דרך חשיבה זו מקדימה את המאוחר ומאחרת את המוקדם. גם אם נכונים הם דברי חברי, האם תופעה זו זרה היא לנו? האם לא נתקלים אנו לעתים מזומנות בסמכות שיקול-דעת אשר בנסיבות מסוימות מצמצמת עצמה לחובה המוטלת על בעל שיקול הדעת? והייתי מאריך ומפלפל עוד ועוד לולא עמד השער להינעל עלינו, לולא דחקה בנו השעה וועדת הבחירות עומדת להתכנס לשיבתה שלה מחר-מחרתיים. ואשר להחלטתנו שמיום 8.4.96: החלטה זו על מכונה היא עומדת, ונכונה היא כיום כשם שנכונה הייתה בעתה. משהעניק החוק סמכות של שיקול-דעת לוועדת הבחירות, מי הוא זה ואיזה הוא שבכוחו לשלול ממנה את סמכותה זולתי המחוקק הוא לבדו? דברינו באו אפוא כדי להסיר ספק באשר למחשבות שאפשר יעלו בראשו של מאן דהוא. ואולם על שיקול הדעת לגופו לא אמרנו דבר.

8. ואשר לפירושו של סעיף 5 לחוק המפלגות לגופו: המיתווה הנורמאטיבי לפירושו של סעיף 5 לחוק המפלגות - קרי: לפירושו של סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת - ההלכה טווחה אותו בצפיפות שתי-וערב, ועיקרי הדברים נקבעו בפסקי-דין אלה: [ע"ב 1/65 ירדור נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית](#) (פרשת ירדור [5]); [בג"צ 253/64 ג'ריס נ' הממונה על מחוז חיפה](#) (פרש ג'ריס [6]); [פרשת ניימן הראשון](#) [2]; [ע"ב 2/88 בן שלום ואח' נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתים-עשרה](#) (פרשת בן שלום [7]); [ע"ב 1/88 ניימן ואח' נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתים-עשרה](#) (להלן נכנה אותו - פרשת ניימן השני [8]); פרשת כהנא [3]. ראו עוד: [בג"צ 620/85 מיעארי ואח' נ' יו"ר הכנסת ואח'](#) (פרשת מיעארי [9]). ודברים אחרונים בענייננו נאמרו בפרשת יאסין [4].

עיקר העיקרים הוא, שנזכור ונשמור כי ענייננו הוא בזכויות יסוד של היחיד: בחופש

ההתאגדות, בחופש הביטוי, בזכות לבחור ולהיבחר; וכולנו ידענו כי עוצמתן של זכויות אלו מקרינה על סביבותיהן, וכוחן רב עמן במאבק אפשרי כי יקום ביניהן לבין זכויות אחרות (בין זכויות יסוד הן בין זכויות מן המניין הן). אותו בוחק מסנוור זכויות היסוד שולחות אל כל עבר, מרחיב, למותר לומר, את תחומי פריסתן, ומאליו מביא הוא לצמצום תחומיהן של זכויות הנגד וסמכויות הנגד. לשון אחר: שומה עלינו לעשות כמיטבנו להרחיב את תחומי פריסתן של זכויות היסוד לענייננו כאן: הזכות להתאגד כמפלגה - ובה בעת לעשות להצרת תחומי התפרסותן של אותן הוראות חוק האומרות להגביל ולצמצם זכויות אלו. ראו, למשל: פשת נימון הראשון [2], בעמ' 245-246, 264-265; פרשת נימון השני [8], בעמ' 185. וכדי שלא ניסחף בשטף המילים, ראוי שנזכיר לעצמנו - כבר בתחילה - כי סמכויות רשם המפלגות לפסול רישומה של מפלגה בפנקס המפלגות אמורות אף הן ליתן ביטוי לאינטרסים שהם מן הנפילים. כוונתנו היא, בעיקר, לעצם קיום המדינה, להיותה של המדינה יהודית ודמוקרטית, ולצורך הנחרץ להילחם בתופעת הגזענות.

9. אחרי דברי הקדמה אלה, הבו נעבור ונדון בגופם של דברים. נבחן את טיעוניו של העותר על-פי סדר עילות הפסלות שבהוראת סעיף 5 לחוק, ולאחר מכן נעבור ונדון בטיעון המייסד עצמו על עילת פסלות שלטענת העותר חיה ומקיימת עצמה לבר החוק.

שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית

10. סעיף (1)5 לחוק המפלגות מקיים עילת פסלות מורכבת לרישומה של מפלגה.

עילת פסלות זו מחזיקה, להלכה ולמעשה, שלוש עילות פסלות זו בצד זו: שלילת עצם קיומה של מדינת ישראל; שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית; ושלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית. למותר לומר, כי די בקיומה של אחת משלוש עילות אלו כדי להביא לפסילתה של מפלגה לרישומה בפנקס המפלגות. המערער ריכז טענותיו בשתי העילו הראשונות, ואף אנו לא נדון אלא בשתי עילות אלו, כסדרן.

שלילת עצם קיומה של מדינת ישראל

11. עילה זו הינה עילת העילות והולדתה בפרשת ירדור [5]. בית-משפט זה הוסיף ועמד על עילה ייחודית ומיוחדת זו בפרשות שעקבו את פרשת ירדור [5]. כך, למשל, בפרשת נימון הראשון [2], בפרשת נימון השני [8] ובפרשת בן שלום [7].

עילה זו זכתה לניסוחים מניסוחים שונים, ואנו נידרש לתיאור דרמטי משהו שנבע מעטו של השופט זוסמן בפרשת ירדור [5], בעמ' 390:

"... כדרך שאדם אינו חייב להסכים לכך שיהרגוהו, כך גם מדינה אינה חייבת להסכים שיחסלוה וימחקה מן המפה. שופטיה אינם רשאים לשבת בחיבוק ידיים ולהתיימש מהעדר דין פוזיטיבי כשבעל-דין מבקש מהם, שיושיטו לו יד עזר כדי להביא את הקץ על המדינה. כיוצא בזה גם רשות אחרת מרשויות המדינה אינה צריכה לשמש מכשיר בידי מי ששם לעצמו את חיסול המדינה כמטרה, ואין לו - אולי - מטרה אחרת זולתה."

האומנם נתקיים בה במשיבה תנאי זה של שלילת עצם קיומה של המדינה? המערער משיב בהן נמרץ ואילו המשיבה משיבה בלאו נחרץ. הבו נעיין אפוא בראיות שהונחו לפנינו, ונסה למצוא אם יש "במטרה ממטרותיה (של המשיבה - מ' ח') או במעשיה, במפורש ו במשתמע" שלילת קיומה של מדינת ישראל.

12. ראשית לכול שומה עלינו לעיין במסמכים שהניחה המשיבה לפני הרשם, ובראש ובראשונה - בפירוט מטרותיה. ואלו הן מטרותיה של המשיבה כפי שהוצגו לפני רשם המפלגות:

1 (" הממשל התמיכה בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני בכדי להקים מדינה פלסטינית עצמאית לצד מדינת ישראל בגבולות יוני 1967 ובירתה מזרח ירושלים וכן פתרון בעיית הפליטים באופן צודק עפ"י החלטת מועצת הבטחון.

במסלול הישראלי-סורי לדרוש ולהאבק למען נסיגה מלאה מרמת הגולן וחתמת הסכם שלום עם סוריה וכן נסיגה מלאה מדרום לבנון וחתמת הסכם שלום עם לבנון בכדי להגיע לשלום כולל ובר קיימא באזור.

2 העלאת ושינוי המעמד החוקי והאזרחי של האזרח הערבי בישראל וצמצום הפערים בין הסקטור היהודי והערבי ע"י מדיניות 'העדפה מתקנת' בכל התחומים ובכדי להגיע לשיויון אמיתי בין המגזר הערבי והיהודי בכל תחומי החיים.

3 הדגשת הזהות התרבותית והלאומית של האוכלוסיה הערבית במדינת ישראל ופיתוח תוכניות הלימודים בבתי הספר.

4 תיעוש הכפרים והערבים הערביות וקליטת האקדמאים הערבים בסקטור

הממשלתי והציבורי.

5 שיפור איכות הסביבה בישראל בכלל ובמגזר הערבי בפרט.

6 שחרור הוקף האסלאמי וניהולו באופן עצמאי ע"י ועד נבחר ע"י המוסלמים.

7 עידוד היצירתיות וההצטיינות בחברה הערבית.

8 להאבק למען ביטול מס רכוש, הכרה בכפרים הלא מוכרים והחזרת עקורי אקרת וברעם לכפריהם עפ"י החלטת בג"ץ.

9 טיפול בבעיות ומציאת פתרונות לבעיות האזרחים הערביים בנגב ובערים המעורבות.

10 להשתתף באופן פעיל בתהליך קבלת ההחלטות במדינה. להשפיע ולקחת חלק בתהליך קבלת ההחלטות ועיצוב המדיניות.

11 לפעול לצמצום תאונות הדרכים בישראל בכלל ובמגזר הערבי בפרט.

12) העלאת מעמד האשה הערבייה בכל התחומים ע"י מדיניות של 'העדפה מתקנת'.

13) מציאת פתרונות לתכניות המתאר למגזר הערבי ולפעול למען הקמת

יישובים ערביים חדשים."

מבין כל מטרות אלו כולן מצביע המערער על הראשונה שבהן, וממנה מבקש הוא ללמוד כי מטרת המשיבה היא לשלול את קיומה של מדינת ישראל. ואם ישאל השואל: כיצד כך, והרי דברי המשיבה מעידים בה כי מכירה היא דווקא בקיומה - ובהמשך קיומה - של מדינת ישראל (ככל שהמדינה נדרשת להכרה בה מצד המשיבה)? משיב על כך המערער ואומר, כי אין לקרוא את מטרת המשיבה כפשוטה, שתוכה (לטענתו) אינו כברה. המטרה מציגה עצמה, אמנם, כמטרה לגיטימית, כך טון הוא, אך אין זו אלא מסכה שהיא עוטה על פניה. לאמיתם של דברים, בתוכי תוכה, כוונת המשיבה ומטרתה היא לשלול את קיומה של המדינה. מטרתה היא ה"אמיתיות" של המשיבה הן, אליבא דמערער, מטרות אלו:

"נכונות להסתפק במדינה לצד מדינת ישראל בגבולות 1967 (בשלב ראשון), וזאת עד להגשמת יתר השלבים בהתאם לתורת השלבים - 'עד לחיסולה של מדינת ישראל כפי שנקבע באמנה הפלסטינית'."

13. על צד העיקרון, אין ספק כי טיעונו של המערער טיעון נכון הוא. וכדברי השופט בייסקי בפרשת בן שלום [7], בעמ' 254, לעניינה של הוראת [סעיף 7א](#) לחוק-יסוד: הכנסת:

"בכווננו לבחון את התשתית העובדתית, שהובאה לפני ועדת הבחירות המרכזית בתמיכה להוכחת אופיה ומהותה של המשיבה לא בהכרח יש להסתפק במצע הרשמי שלה בלבד, או בפירסומים פורמאליים, אשר ייתכן שפורסמו בצורה מחושבת ומתוך הסוואת המטרות האמיתיות, כדי לא להתנגש למראית עין עם אחת ההוראות שבסעיף 7א של חוק היסוד."

כל כך לעניינו של העיקרון. ואולם השאלה היא אם עלה בידי המערער להוכיח כי מטרותיה ה"אמיתיות" של המשיבה הן כטענתו, ומה יסוד מוצא הוא לטיעונו. מסתבר כי הילוך טיעונו של המערער בנוי על שלוש חוליות בשרשרת, ועובר הוא חוליה לחוליה עד שמסיק הוא מסקנה שהוא מסיק. חוליה ראשונה בשרשרת היא אש"ף, ושאיפתו של אש"ף להשמיד את מדינת ישראל (כמוכח, בין השאר, באמנה הפלסטינית). חוליה שנייה בשרשרת קושרת את ד"ר טיבי - מנהיגה של המשיבה - ומזהה אותו עם אש"ף; והחוליה השלישית קושרת את ד"ר טיבי - ומזהה אותו - עם המשיבה. מסקנה: מטרת המשיבה היא כמטרתה של אש"ף: השמדתה של מדינת ישראל. האומנם עלה בידי המערער להוכיח את קיומן של שלוש חוליות אלו בשרשרת? 14. בעניינן של אותן שלוש חוליות בשרשרת טענו באי-כוח בעלי הדין לפנינו, זה בכה וזה בכה, אך אנו נרכז עצמנו, בעיקר, בחוליה המרכזית, זו האומרת לזהות את ד"ר טיבי עם אש"ף. ואולם עד שנגיע לדון בנושא זה נאמר מילים אחדות על שתי החוליות האחרות בשרשרת.

15. אשר למטרתו של אש"ף לשלול את קיומה של מדינת ישראל באשר היא: דומה שלא יהיה זה מן התבונה אם ניטול על עצמנו לאפייין את אש"ף, לתת בו סימנים שלענייננו כאן, ולנסח את מטרותיו כהיום הזה. מעבר מזה מתנוססת נגד עינינו האמנה הפלסטינית הקוראת, להלכה ולמעשה, לשלילת קיומה ולהשמדתה של מדינת ישראל, ואמנה זו תצטרף אליה הכרזת הממשלה משנת 1980 על היותו של "ארגון השחרור פלסטיני - אש"ף" ארגון טרוריסטי ("פ תשמ"א 195). הכרזה זו שעשתה הממשלה בתוקף סמכותה לפי סעיף 8 [לפקודת מניעת טרור](#), תש"ח-1948, עומדת בתוקפה עד עצם היום הזה. מן העבר האחר, כולנו ידענו על התמורות העמוקות שחלו ביחסי ישראל עם אש"ף, ועל ההסכמים השונים שמדינת ישראל ואש"ף חתמו ביניהם. כך, למשל, הסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו בין ממשלת ישראל לבין ארגון השחרור הפלסטיני, הנציג של העם הפלסטיני שנחתם בקהיר ביום 4.5.94, ואשר בעקבותיו נחקק [חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו \(סמכויות שיפוט והוראות אחרות\) \(תיקוני חקיקה\)](#), תשנ"ה-1994. וכך הוא הסכם ביניים ישראל-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה שנחתם בווינגטון ביום 28.9.95, ואשר בעקבותיו נחתם [חוק יישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה \(סמכויות שיפוט והוראות אחרות\) \(תיקוני חקיקה\)](#), תשנ"ו-1996.

בנוסף על הסכמים אלה נזכיר את חילופי המכתבים שהיו בחודש ספטמבר 1993, בין ראש הממשלה, מר יצחק רבין ז"ל, לבין יאסר עראפאת. במכתבו אל ראש הממשלה מיום 9.9.93 מכיר אש"ף בזכותה של מדינת ישראל להתקיים בשלום ובביטחון, ומוסיף הוא ומחייב עצמו לתהליך השלום תוך אמירה פורשת כי חילוקי הדעות בין הצדדים יוכרעו במשא-ומתן ביניהם. באותו מכתב מגנה אש"ף מעשי טרור ואלמות ונוטל הוא על עצמו למנוע אלימות. עוד מתחייב אש"ף להביא לאישור המועצה הלאומית הפלסטינית שינויים באמנה הפלסטינית ככל שאלה מתחייבים מהאמור לעיל (בעיקר, כמובן, לעניין שלילת קיומה של מדינת ישראל). בתשובתו שמיום 10.9.93, כתב ראש הממשלה ליאסר עראפאת כי בשים לב להתחייבויותיו של אש"ף כאמור במכתב שמיום 9.9.93, החליטה ממשלת ישראל להכיר באש"ף כנציג העם הפלסטיני, ולהחל עמו במשא-ומתן לקראת שלום. על כל אלה נוסף ונזכיר כי ראש הממשלה, שרי ממשלה ונציגי המדינה נפגשים לעתים מזומנות עם יאסר עראפאת ועם אנשי אש"ף, וראש הממשלה אף מצהיר חדשות לבקרים כי אש"ף זנח את דרך הטרור וכי שותף הוא למדינת ישראל בתהליך השלום.

פתחנו באומרנו כי אין בכוונתנו לאפייין את דרכו של אש"ף כיום, ובדברים אלה אף נסיים.

16. 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 ראש וראשון הוא לכל חבריו.

17. אמרנו דברים אחדים בעניינן של החוליה הראשונה והחוליה השלישית, אך עיקר



ענייננו הוא בחוליה המרכזית והיא בנושא זיהויו של ד"ר טיבי עם אש"ף. האומנם עלה בידי המערער להוכיח כי ד"ר טיבי ואש"ף חד הם? אין חולקים כי ד"ר טיבי משמש יועץ לרשות הפלסטינית וליאסר עראפאת, ומשנשאל לפשר פעילותו זו, כך אומר הוא בתצהירו שהוגש לרשם (בסעיף 9בו):

"חשוב לציין, כי אינני חבר בארגון אש"ף, אינני חבר במוסד כלשהו ממוסדות אש"ף ותפקידי כיועץ הינו אך ורק בענין תהליך השלום, כיצד לגשר על פערים ולהתגבר על מכשולים. תפקידי זה הינו ללא תמורה ומתוך הזדהות עם הרעיון שהוא קידום תהליך השלום והבאתו לחוף מבטחים: שתי מדינות לשני העמים וכל הדיבורים על 'תורת השלבים' נותרו רק בראשו של המתנגד ותו לא.

זהו אינטרס משותף לשני העמים, להגיע לשלום כולל במזרח התיכון דבר אשר יביא בטחון לכל העמים, שגשוג כלכלי ועתיד בטוח."

לא נמצא לנו - כשם שלא נמצא לרשם - טעם טוב לפקפק בדבריו אלה של ד"ר טיבי. ומשכך, שוב אין טעם טוב לזיהויו של ד"ר טיבי עם אש"ף. יתר-על-כן: ד"ר טיבי מוסיף ואומר באותו תצהיר שהגיש לרשם (בסעיפים 3, 4, 5, 16-):

3. "ראשית כל הנני דוחה מכל וכל ניסיון לערער ו/או לפגוע במעמדי כאזרח נאמן במדינת ישראל ולהציג תמונה מעוותת חסרת כל בסיס בדבר קשר ארגוני של המפלגה עם אש"ף ועם האמנה הפלסטינית. במשך כל שנות פעילותי הפוליטית דגלתי בעקרון של הגדרה עצמית לשני העמים, העם היהודי והעם הערבי פלסטיני במדינת פלסטין בגבולות 1967 ומכח זה פעלתי במשך שנים למען הכרה הדדית בין ישראל לאש"ף ונדמה לי לעתים שהמתנגד ואחרים בישראל מצטערים על כך שאש"ף הכיר במדינת ישראל, עזב את דרך האלימות והמאבק המזוין והחליט לשנות האמנה הפלסטינית ולבטל סעיפים הקוראים להשמדתה של מדינת ישראל.

4. ההתנגדות מתעלמת מהשינויים שחלו באש"ף, מההסכמים שנחתמו בין מדינת ישראל לאש"ף ומהעובדה שיאסר עראפאת הינו יו"ר הרשות הפלסטינית שנבחר בבחירות דמוקרטיות.

5. הנני מצהיר כי התנועה הערבית לשינוי הינה מפלגה עצמאית השואבת את כוחה מהציבור הערבי בישראל. אין למפלגה קשר ו/או חסות מצד גורם כלשהו לרבות אש"ף, למעט העובדה שהמפלגה תומכת בהקמת מדינה פלסטינית לצד מדינת ישראל ומכירה באש"ף כנציג היחיד של העם הפלסטיני.

6. המפלגה ע"י כך שחרטה על דגלה כי הפתרון של הבעיה הפלסטינית יהא "שתי מדינות לשני עמים הביעה את דעתה החד משמעית בנוגע לסעיפים שקוראים להשמדת מדינת ישראל באמנה הפלסטינית. המפלגה תומכת

בהסכמים שנחתמו בין ישראל לאש"ף לרבות ההסכם בדבר שינוי האמנה הפלסטינית.

7. על אף שהמתנגד עשה עליי עבודת מחקר ואסף כל הקטעים מכל העיתונים הוא צירף להתנגדותו קטעים בודדים בלבד, ואף בקטעים הנ"ל לא תמצא מילה אחת בדבר חיסול מ"י או פגיעה במ"י והדבר מובן והוא שלא תמצא דבר כזה מאחר ונאמנותי הינה למדינת ישראל שאני אזרח בה מצד אחד ומאידך גיסא אני חלק מהעם הפלסטיני ובתור שכזה אני פועל למען בני עמי ונאבק למען הגדרה עצמית והקמת מדינה פלסטינית בגבולות 1967 לצד מדינת ישראל".

ועוד אומר ד"ר טיבי באותו תצהיר (בסעיפים 13-6 לחלקו השני של התצהיר):

3. "נאמנות המפלגה ומייסדיה הינה לעקרונות ולמטרות. כל המייסדים הינם אזרחים נאמנים למדינה אולם מעצם היותם אזרחים וכן הם חלק מהעם הפלסטיני, הם נאבקים למען השגת שלום בין ישראל לעם הפלסטיני, שלום המבוסס על הכרה הדדית והקמת מדינה פלסטינית לצד מדינת ישראל בגבולות 1967.

האינטרס של המפלגה ושלי הינו אחד ויחיד, השגת המטרות שלמענן נוסדה המפלגה, שלום צודק ובר קיימאע"י הקמת מדינה פלסטינית לצד מדינת ישראל, הסכם שלום כולל עם מדינות ערב ושוויון מלא בין אזרחי מדינת ישראל היהודים והערבים.

.....

6. המפלגה וכל מייסדיה תומכים בהסכמי השלום שנחתמו בין ישראל לאש"ף לרבות החלק הנוגע לביטול אותם סעיפים הקוראים להשמדת מ"י. המפלגה מתנגדת לאמנה הפלסטינית ופועלת למען הקמת מדינה פלסטינית עצמאית לצד ישראל."

לא מצאנו טעם שלא לקבל דברים אלה כערכם על פניהם. אכן, אמת היא כי ד"ר טיבי משמש יועץ ליאסר עראפאת ולאש"ף, אך גם זו אמת, שהדבר נעשה בידיעתה של ממשלת ישראל ובאין מחאה מצדה. וכאמור במכתב מיום 17.10.93 שכתב ד"ר יואל זינגר, היועץ המשפטי למשרד החוץ, אל יועץ ראש הממשלה, מר איתן הבר: "...אין כל מניעה שד"ר אחמד טיבי ימשיך להיות יועץ של אש"ף מאחורי הקלעים". המדינה מתנגדת, אמנם, כי בדיונים בין המדינה לבין אש"ף ישתתף ד"ר טיבי כחבר במשלחת אש"ף, אך לא שמענו על מחאה כלשהי בנושא הייעוץ שהוא נותן לאש"ף וליאסר עראפאת. יתר-על-כן: משביקש פלוני להעמיד את ד"ר טיבי לדין על קשריו עם אש"ף, סירב היועץ המשפטי לממשלה לבקשתו מן הטעם של "היעדר עניין לציבור". ומשעתר אוו פלוני לבית המשפט הגבוה לצדק נגד אותה החלטה, דחה בית המשפט את עתירתו (בג"צ 426/94 [10]). ראו עוד פסקה 28 להלן. כך הוא באשר לתפקידו של ד"ר טיבי כיועץ לאש"ף, וכך הוא באשר לפעילויות אחרות של ד"ר טיבי שהמערער הצביע לפנינו עליהן.

18. נמצא לנו אפוא, כי נשמטה חוליה אחת בשרשרת טיעונו של המערער, וממילא נותקה השרשרת ואין היא עוד שרשרת המוליכה למסקנה כטענתו. אכן, לא נמצאו לו למערער ראיות ראיות להוכחת טענתו כי המשיבה שוללת מעיקרה את קיומה של מדינת ישראל; ואפשר ניתן לומר כי לא עלה בידי המערער להמציא לרשם - ולנו - ולו ראשית ראיה לטיעונו זה. אם כך על דרך הכלל, לא כל שכן שדבר הלכה הוא כי ראיות לשלילת זכויות יסוד כזכות ההתאגדות וכזכות לבחור ולהיבחר - ובאלו ענייננו כאן - אמורות הן שתהיינה ברורות לחלוטין וחד-משמעיות. וכדברי הנשיא שמגר בפרשת ניימן הראשון [2], בעמ' 249-250:

"... לצורך החלטתה צריכות להיות לפני הרשות ראיות משכנעות ומהימנות, שאינן מותרות מקום לספק... לגבי שלילת זכויות קיימות, ועל אחת כמה וכמה לגבי שלילתן של זכויות יסוד, לא די בראיות המתפרשות לכאן ולכאן. הנני סבור, כי הראיות, הדרושות כדי לשכנע רשת סטטוטורית בקיום הצדק לשלילתה של זכות יסוד, צריכות להיות ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות... כגודל הזכות כך גם גודלה ועוצמתה של הראיה, המשמשת יסוד להחלטה בדבר הפחתתה של הזכות".

ראו עוד פרשת ניימן השני [8], בעמ' 188-196, וכן פרשת בן שלום [7], בעמ' 253.

19. כללם של דברים: לא עלה בידי המערער להוכיח כי יש במטרותיה או במעשיה של המשיבה שלילת קיומה של מדינת ישראל, ומכאן שדין טענתו בהקשר זה להידחות.

שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית

20. מוסיף המערער וטוען: המשיבה שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, ומטעם זה יש וראוי שלא לרושמה בפנקס המפלגות. ושלושה 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 הפלסטינים; ושלישית, המשיבה תומכת בהקמתה של מדינה פלסטינית שבירתה ירושלים. לטענת המערער סותרות עמדות אלו - כל אחת מהן - מיניה וביה, את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, ומכאן שאין להכיר בה במשיבה כמפלגה ואין לרושמה בפנקס המפלגות.

21. כולנו ידענו כי חוק המפלגות אינו דבר החקיקה היחיד - או הראשו - הקובע כי מדינת ישראל היא מדינה יהודית. דבר היותה של ישראל מדינה יהודית מצוי ביסוד קיומנו כאן. ויש אומרים כי צירוף התיבות מדינת ישראל אינו אלא חלף דיבור לצירוף התיבות מדינה יהודית. וכך נקבע מפורשות בחלקה המרכזי והעיקרי של ההכרזה על הקמת המדינה:

"לפיכך נתכנסנו, אנו חברי מועצת העם, נציגי הישוב העברי והתנועה הציונית, ביום סיום המנדט הבריטי על ארץ-ישראל, ובתוקף זכותנו הטבעית וההיסטורית ועל יסוד החלטת עצרת האומות המאוחדות אנו מכריזים בזאת על הקמת מדינה יהודית בארץ-ישראל, היא מדינת ישראל" (ההדגשה במקור - מ' ח').

וכך אף בראשיתה של ההכרזה:

"השואה שנתחוללה על עם ישראל בזמן האחרון, בה הוכרעו לטבח מיליונים יהודים באירופה, הוכיחה מחדש בעליל את ההכרח בפתרון בעית העם היהודי מחוסר המולדת והעצמאות על ידי חידוש המדינה היהודית בארץ-ישראל, אשר תפתח לרווחה את שערי המולדת לכל יהודי ותעניק לעם היהודי מעמד של אומה שוות-זכויות בתוך משפחת העמים" (ההדגשה שלי - מ' ח').

אכן כן הוא: העם היהודי הקים את המדינה היהודית. זו הראשית וממנה נמשיך בדרך. דברים ברוח זו יימצאו אף בסעיף 7א(1) לחוק-יסוד: הכנסת, שבו נקבע י לא יינתן לרשימת מועמדים להשתתף בבחירות לכנסת אם יש במטרותיה או במעשיה של אותה רשימה, במפורש או במשתמע:

"שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי."

כך אף נקבע לאחרונה בסעיף 1א לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולפיו:

"מטרה 1א. חוק-יסוד זה, מטרתו להגן על כבוד האדם וחירותו, כדי לעגן בחוק-יסוד זה את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית."

וכן בסעיף 2 לחוק-יסוד: חופש העיסוק:

"מטרה 2. חוק-יסוד זה מטרתו להגן על חופש העיסוק כדי לעגן בחוק-יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית."

ראו עוד דברים שאמר הנשיא אגרנט בפרשת ירדור [5], בעמ' 385-386.

22. עד שנגיע לשאלה אם שוללת המשיבה את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, שומה עלינו להקדים ולשאול: "מדינה יהודית" - מהי? עיון מקרוב בשאלה ילמדנו - ולא להפתעתנו - כי צירוף תיבות זה שופע דברי פרשנות ואסכולות פרשנות והוא כמעין המתגבר. ראו, למשל, את הביטאון עיוני משפט יט (תשנ"ה), שייחד לצירוף התיבות "מדינה יהודית ודמוקרטית" את חוברת מס' 3 במלואה (עמ' 477-758). ראו עוד, למשל, א' ברק, פרשנות במשפט, כרך ג, פרשנות חוקתית (נבו, תש"ד) 328 ואילך, וכן מ' אלון, "דרך חוק בחוקה: ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית לאור חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו" עיוני משפט יז (תשנ"ב-נ"ג) 659. דומה כי לא יהיה זה ראוי אם נעסיק עצמנו במקום זה בפירוש הביטוי "מדינה יהודית", שאין אנו נדרשים לכך. ראו בהקשר זה את מאמרה של פרופ' ר' גביוון, "מדינה יהודית ודמוקרטית: זהות פוליטית, אידיאולוגיה ומשפט" עיוני משפט יט (תשנ"ה) 631.

אכן, ענייננו הוא אך בבדיקה אם מטרתיה של המשיבה עשויות לעלות בקנה אחד עם היותה של מדינת ישראל "מדינה יהודית", ולעניין זה אין אנו נצרכים להקיף את הביטוי

"מדינה יהודית" סביב-סביב. בעריכתה של בדיקה זו נשוב ונזכור כי ענייננו הוא בהגבלת זכויות יסוד - חופש ההתאגדות, חופש הביטוי וזכויות היסוד לבחור ולהיבחר - ומכאן שפירושונו לחוק חייב שיבוא על דרך הצמצום.

23. מה הן אפוא טענות המערער ותישמענה? האם האמירה כי מדינת ישראל היא "מדינת כל אזרחיה" עשויה לעלות בקנה אחד עם היותה של המדינה "מדינה יהודית", או שמא יש בה באמירה זו כדי לשלול מניה וביה את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית? דעתנו היא, שהקביעה כי מדינת ישראל היא "מדינת כל אזרחיה" אין בה כדילשלול את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. וכי ישמע מי בטענה כי מדינת ישראל אינה מדינת כל אזרחיה? האם ניתן לטעון כי מדינת ישראל היא מדינת חלק מאזרחיה בלבד? והרי עקרון יסוד הוא בדמוקרטיה: שוויון האזרחים בינם לבין עצמם. ומעניין לציין בהקשר זה, כי המערער אף הוא מציג עצמו כמי ש"נימנה על אלה החותרים לכך שמדינת ישראל תהיה מדינה לכל אזרחיה". ואמרי פיו ענו בו. את המובן מאליו קבעה גם ההכרזה על הקמת המדינה, היא ההכרזה שקבעה כי מדינת ישראל היא מדינה יהודית:

"מדינת ישראל... תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדלי דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות; תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות; ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות."

ובהמשך:

"אנו קוראים - גם בתוך התקפת-הדמים הנערכת עלינו זה חדשים - לבני העם הערבי תושבי מדינת ישראל לשמור על השלום וליטול חלק בבנין המדינה על יסוד אזרחות מלאה ושווה ועל יסוד נציגות מתאימה בכל מוסדותיה, הזמניים והקבועים."

הנה הינו ה"אני מאמין" שלנו, ואותו נשווה נגד ענייננו תמיד בבואנו לפרש את חוקי הכנסת. אכן, כל אזרחי ישראל - יהודים ושאים יהודים - הינם "בעלי מניות" במדינה, והאמירה כי המדינה היא "מדינת כל אזרחיה" אין בה כדי לחסר מהיותה של המדינה מדינה יהודית, ואם תרצה: מדינת העם היהודי. נזכור ונדע - כיצד נוכל לשכוח - כי לא הייתה לו לעם היהודי - לא הייתה לו ואין לו - מדינה אחרת זולתי מדינת ישראל, מדינת היהודים. ואולם בתוככי המדינה כל אזרחי המדינה הם שווי זכויות. ולדעתנו לא יהיה זה נכון לקבוע שהאומר כי מדינת ישראל היא "מדינת כל אזרחיה" שולל, מניה וביה, את קיומה של המדינה כמדינה יהודית.

24. לעניין "זכות השיבה" של הפליטים הפלסטינים, כך משמיענו ד"ר טיבי בתצהירו:

"אין חולק כי קיימת בעיה של הפליטים הפלסטינים. ענין זה נתון במו"מ בין ישראל לאש"ף וכל מה שיוסכם ביניהם מקובל על המפלגה."

מששמענו וקראנו כך, לא אדע כיצד מתחייבת מכאן שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית.  
25. אשר לשאיפתה של המשיבה לעשות את מזרחה של ירושלים לבירת המדינה הפלסטינית: טוען המערער כי מטרה זו סותרת עקרון יסוד של ישראל כמדינה יהודית, והוא, ש"ירושלים המאוחדת הינה בירתה הנצחית של מדינת ישראל". וכלשון הוראתו של סעיף 1 לחוק-יסוד: [ירושלים בירת ישראל](#):

"ירושלים - בירת ישראל 1. ירושלים השלמה והמאוחדת היא בירת ישראל."

ואומר המערער: מטרת המשיבה היא לפעול לחלוקתה של ירושלים, ומטרה זו - באשר היא - שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית.

טענה זו אינה מקובלת עלינו. מדינת ישראל הייתה ותהיה מדינה יהודית באשר תלך ותבוא, ומטרתה של המשיבה להפוך את מזרחה של ירושלים לבירת המדינה הפלסטינית אין בה כדי לשלול את קיומה של המדינה כמדינה יהודית. אכן, כפי שהערנו לבא-כוח המערער במהלך טיעונו לפנינו, מדינת ישראל הייתה "מדינה יהודית" גם לפני מלחמת ששת הימים, שעה שרק חלקה המערבי של העיר היה בתחומי המדינה. נדע מכאן אפוא, כי מטרתה של המשיבה להפוך את ירושלים לבירת המדינה הפלסטינית אין היא שוללת מניה וביה את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית.

26. כללם של דברים: לדעתנו לא עלה בידי המערער לעמוד בנטל שהוטל על שכמו ונטל כבד הוא - ולהוכיח כי מטרתה של המשיבה היא לשלול את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. הראיות שהוצגו לפני הרשם - ולפנינו - אין בהן כדי להביא לשלילת זכותו של אדם להתאגד ולהקים מפלגה בישראל.

מסווה לפעילות בלתי חוקית

27. סעיף 5 לחוק [המפלגות](#) קובע כי לא תירשם מפלגה א יש במטרה ממטרותיה, או במעשיה, במפורש או במשתמע:

"(3) יסוד סביר למסקנה כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות."

וזו היא, אמנם, טענת המערער, שיש יסוד סביר למסקנה כי המשיבה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות. כיצד כך? טוען המערער, כי בהיותו של ד"ר טיבי יועץ ליאסר עראפאת מבצע הוא פעילות בלתי חוקית, ומכאן מבקש הוא ללמוד על "יסוד סביר למסקנה" כי ד"ר טיבי והמפלגה אשר הוא עומד בראשה, "ימשיכו בפעולות בלתי-חוקיות אלה, אותן עשו עד כה שלא במסגרת מאורגנת - על דרך של מפלגה..."

ומה הן אותן פעולות בלתי חוקיות שהמערער מדבר עליהן? המדובר הוא בעבירות חמורות הקבועות [בפקודת מניעת טרור](#), בעבירות לפי תקנה 85 [לתקנות ההגנה \(שעת](#)

**חירום**, 1945, ובעבירות לפי **פרק ז' לחוק העונשין**, תשל"ז-1977. עבירות אלה עוסקות בקשריו של אדם עם "ארגון טרוריסטי", "התאגדות אסורה" ו"התאגדות בלתי-מותרת". לעניין כל אלה מעגן המערער את טיעונו בהכרות הממשלה על אש"ף כעל ארגון טרור, הכרזה העומדת בתוקפה עד עצם היום הזה.

28. טענה זו אינה מקובלת עלינו. ד"ר טיבי אינו עומד לפנינו לדין פלילי, וממילא לא יהיה זה ראוי כי נדון בהאשמות שהמערער מייחס לו. נזכיר אך את, שהיועץ המשפטי לממשלה כחן טענות מעין אלו שטוען המערער עתה, אך החליט לדחות דרישה שהועלתה לפניו להעמיד את ד"ר טיבי לדין פלילי. בדחותו עתירה שהוגשה באותו עניין נגד היועץ המשפטי לממשלה, קבע בית המשפט הגבוה לצדק כי החלטתו של היועץ המשפטי לממשלה הינה החלטה סבירה, והוסיף בית המשפט ואמר עוד זאת:

"ביסוד שיקוליו של היועץ המשפטי לממשלה עומד, בראש ובראשונה, השינוי שחל ביחסים שבין ישראל לבין ארגון אש"ף. החלטת היועץ המשפטי לממשלה מבוססת בעיקרה על 'התחשבות בנסיבות המשתנות של ימים אלו, ימים של תמורות מדיניות והידברות עם צדדים לסכסוך רב שנים'. זאת ועוד: היועץ המשפטי לממשלה סבר כי קיים חשש שהעמדתו של ד"ר טיבי לדין תכביד על ניהול המשא ומתן המדיני בין ישראל לאש"ף ותציב אבני נגף על דרך המשא והמתן" (**בג"צ 426/94 [10]**; ראו פסקה 17 לעיל).

ואחרי כל אלה נפסוק אנו שהמשיבה אמורה לשמש מסווה לפעילות בלתי חוקית? אתמהה.

29. לא מן המותר להוסיף ולהזכיר דרכי פרשנות ראויות לעניין קביעת תחום התפרשותה של הוראת **סעיף 3(5) לחוק המפלגות**. בפרשת כהנא [3], נדון פירושו של סעיף **3 לחוק העמותות**, תש"ם-1980, הקובע וזו לשונו:

"סייגים לרישום 3. לא תירשם עמותה אם מטרה ממטרותיה שוללת את קיומה עמותה של מדינת ישראל או את אופיה הדמוקרטי, או אם יש יסוד סביר למסקנה כי העמותה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות" (ההדגשה שלי - מ' ח').

באשר לסיפה של ההוראה - היתה בלשונה להוראת **סעיף 3(5) לחוק** - אמר הנשיא שמגר דברים אלה, שם [3], בעמ' 106:

"מהו הסף בכגון דא, היינו: אימתי ניתן לומר, מבחינת המידה והיקף הידיעה, שיש יסוד סביר למסקנה כאמור בסיפא לסעיף 3? בתחום זה עלינו לשזור לתוך המבחנים את מהותה של הזכות, שלגביה מבקשים ליישם את הסייג המונע כינונה של עמותה. זכות ההתאגדות היא זכות יסוד הן מבחינת זכויותיו האישיות של האזרח במדינה דמוקרטית, הן

מבחינת העיקרים החברתיים המנחים אותה והן מבחינת אופייה כמדינת חוק. חופש ההתאגדות הוא זכות היחיד והכלל, והוא תנאי שאין בלעדיו לקיומה של הדמוקרטיה. המהות והאופי של הזכות משליכים על מידתה של ההוכחה הדרושה לביסוס 'יסוד סביר' למסקנה. בכגון דא ראוי לאמץ את המבחן שנקבע לגבי פעולות אחרות של רשות סטטוטורית העלולות לפגוע בזכויות הפרט, דהיינו: נדרש כי הראיות שיובאו לפני הרשות המינהלית והיכולות לבסס סירוב, תהיינה ברורות, חד-ממעיות ומשכנעות... במילים אחרות, יסוד סביר למסקנה מן הנכון שיעוגן בנתונים שאינם בגדר חשדות וספקולציות, אלא בנתונים בדוקים ומשכנעים, המגיעים, כאמור, אליבא דכל בעלי הדין, לרמת 'הוודאות הקרובה'."

דברים אלה הם לענייננו, ומהם נלמד.

בענייננו שלנו, לא ידעתי מה הן אותן ראיות שיש בהן כדי לתמוך בטענה כי יש יסוד סביר למסקנה שהמשיבה אמורה לשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות. ככל שהמדובר הוא בפעילותו הגלויה של ד"ר טיבי, בזו דנו לעיל ולא נוסף. ואילו באשר לקיומו של "מסווה", נוסף ונאמר זאת: תכלית ההוראה [שבסעיף 5\(3\)](#) לחוק המפלגות היא למנוע מגוף המתכוון לעסוק בפעילות בלתי חוקית לעשות על פניו ועל גופו מסכה וגלימה של מפלגה, ותחת כסות זו לעשות את מעשיו הרעים. כך היה, למשל, בפרשת ירדור [5], שעה שאותם אנשים אשר היו חברים בארגון שהוכרז כארגון בלתי חוקי, סברו כי יוכלו להיחבא מאחורי רשימת מועמדים לבחירות לכנסת. כך סברו הם, ובית המשפט העמיד אותם על טעותם. בדומה לה אף פרשת ג'ריס [6]. לא כך בענייננו שלנו, בו לא הובאו כל ראיות שהן - אף לא תחילתן של ראיות - כי אנשי המשיבה אומרים לעשות שימוש במשיבה ככסות לפעילות בלתי חוקית. לא הכח אפוא קיומו של "מסווה", ובהיעדר ראיה לקיומו של מסווה נופלת גם עילה זו לפסילת המשיבה כמפלגה.

פסילת המשיבה בשל ניגוד עניינים

30. והמערער לא יאמר די. מוסף הוא וטוען, כי שומה היה עליו על הרשם לפסול את המשיבה מרישומה כמפלגה, זו הפעם בשל קיום "מצב ברור" של ניגוד עניינים בין פעילותו של ד"ר טיבי כיועץ ליאסר עראפאת ולאש"ף, לבין היותו ראש מפלגה האמורה להתמודד בבחירות לכנסת. כלל יסוד הוא בשיטת המשפט בישראל, כך אומר המערער, כי משרת הציבור אסור לו שיימצא במצב שבו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין שני תפקידים שהוא ממלא בה בעת. והעיקרון המקובל הוא, כי ניתן לפסול פלוני מכהן במשרה פלונית אך בשל קיומה של אפשרות ממשית לניגוד אינטרסים (ויש אומרים: לא "אפשרות ממשית של ניגוד עניינים" אלא "חשש סביר לניגוד עניינים").

למשל: [בג"צ 531/79](#) סיעת "הליכוד" בעריית פתח-תקה נ' מועצת עיריית פתח-תקה ואח' [11]; [בג"צ 595/89](#) שמעון ואח' נ' הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים ואח' (פרשת שמעון [12]). והנה, כך מוסף וטוען המערער, "מפלגה" היא -

כהגדרתה בחוק - "חבר בני אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהיא לייצוגם בכנסת על-ידי



נבחרים" (ההדגשה שלי - מ' ח'). ד"ר טיבי אומר אפוא להיות גם חבר-כנסת - החייב לשמור אמונים למדינת ישראל, ולמדינת ישראל בלבד - ובה בעת מבקש הוא להיות יועץ לאש"ף המהווה ישות זרה למדינה. מטעם זה בלבד, כך טוען המערער - ואף בהתעלם מהיותו של אש"ף ארגון טרור ואויב המדינה - פסולה היא המשיבה מרישומה כמפלגה. לטענת המערער, מתקיים ניגוד עניינים בסיסי וממשי בין תפקידו של ד"ר טיבי כיועץ או כנציג של ישות מדינית זרה לבין היותו חבר-כנסת, ומטעם זה בלבד יש לפסול את המשיבה מרישומה כמפלגה.

31. לטענה זו משיב ד"ר טיבי, בין השאר (בסעיף 11g לתצהירו מיום 4.4.96) כי "ברגע שאציג את מועמדותי לכנסת ותוגש הרשימה לוועדת הבחירות, והדבר יהא גמור וסופי, אודיע על התפטרותי מתפקידי כיועץ...". לאמור, נושא ניגוד העניינים כמו יפתר מאליו. כשאני לעצמי, ספק בלבי אם נכון וראוי הוא כי נשתית את החלטתנו על הצהרה זו (הגם שאנו מניחים כי ד"ר טיבי יקיים במלואו את דבר התצהיר שנתן). טיעונו של המערער מעלה לפנינו שאלה עקרונית, וראוי כי ניתן דעתנו על אותה שאלה ונכריע בה. אלא שעד אשר נבוא לדון בשאלה העקרונית, אמרנו להקדים ולומר דרים אלה: את כל טיעונו במקום זה מכוון המערער אל ד"ר טיבי, אליו אישית ולא אל המשיבה. ואולם המשיבה היא שביקשה את רישומה בפנקס המפלגות, היא ולא ד"ר טיבי. מייסדי המשיבה הם 120 איש במניין, וקשה להלום כי בשל אדם אחד בלבד ויהא הוא יחיד ומיוחד, ראש וראשון - תיפסל הרשימה כולה מבוא בקהל המפלגות. ואשר למפלגה גופה, לא שמענו מפי המערער מדוע לוקה היא בפגע של ניגוד עניינים.

אשר לגופו של עיקרון: השאלה הצורכת פתרון כורכת שתי שאלות נפרדות: השאלה האחת היא, האם דוקטרינת ניגוד העניינים תמצא לה מקום בגדרי הוראת סעיף 5 לחוק המפלגות? והשאלה השנייה היא - על יסוד הנחה כי לא ימצא לה לדוקטרינה מקום לשכון בו במסגרת סעיף 5 לחוק: האם נותן החוק היתר, לרשם או לבית המשפט, להוסיף עילות פסילה על אלו המנויות בסעיף 5 לחוק? 32. אשר לשאלה הראשונה, דעתנו היא כי לא ימצא בה בהוראת סעיף 5 לחוק סייג לרישומה של מפלגה אך בשל טעם של ניגוד עניינים. סעיף 5 לחוק, גם לו פירשנו את הוראותיו כולן בהרחבת יתר - בניגוד להלכה המכתיבה לנו פירוש מצמצם דווקא - לא ימצא לנו בו בית אחיזה, ולו בית אחיזה רופף, לפסילתה של מפלגה אך בשל הטעם של ניגוד ענייני, באשר הוא. דומה שמסקנה זו נלמדת מאליה ואין צורך להאריך בדברים. עו"ד מלצר, בא-כוחו המלומד של המערער, הסב תשומת לבנו להוראות חוק במדינות אחרות בעולם, ומהן מבקש הוא ללמוד לענייננו. ואולם יהא אשר יהא הדין במדינות אחרות, לא ידענו כיצד ניתן למצוא בהוראת סעיף 5 לחוק מעגן לטענה כי ניגוד עניינים באשר הוא עשוי לשמש עילה לפסילתה של מפלגה.

33. עו"ד מלצר ער, כמוכן, לחולשת המבנה המשפטי שאותו אמר להקים, ועל-כן ביקש להוסיף ולטעון שיש וראוי הוא כי לשלוש העילות המנויות במפורש ובמפורט

בסעיף 5 לחוק נוסף אנו עילה רביעית, שעניינה ניגוד עניינים. בטיעון על-פה לפנינו קרינו לעילה זו: העילה שלפי [סעיף 45\(4\)](#) לחוק. טוען עורך-דין מלצר, כי עקרון ניגוד העניינים מונה עצמו כאחד מעקרונות היסוד שעליהם מושתתת שיטת המשפט בישראל. וכדברי בית המשפט, מפי השופט ברק, בפרשת שמעון [12], בעמ' 413-414:

"זהו עקרון יסודי, המצוי בהיכלם של עקרונות היסוד של השיטה. ממנו נגזרות הוראות חרותות. על פיו מתפרשות הוראות אלה. ממנו נגזרות הלכות שיפוטיות - 'משפט מקובל נוסח ישראלי' - באשר לניגוד עניינים בתחומים שהחיקה אינה מכסה. באמצעותו יתפתח המשפט וייתן פרוץ ראוי לבעיות של ניגוד עניינים שהחיים יעוררו במרוצת השנים... שתיקת המחוקק לגבי התחום הבלתי מוסדר אינה מתפרשת, בדרך כלל, כהסדר שלילי לגבי אותו תחום, אלא אך כהימנעות מחיקה המאפשרת תחולתה של ההלכה הפסוקה..."

ועל כך נוסף ונזכור, כי אחד הטעמים לעקרון ניגוד העניינים - אפשר העיקרי שבהם - הוא:

"...חובת האמון שעובד הציבור חב לציבור במילוי תפקידו. מחובת אמון זו נגזרת חובתו של עובד הציבור שלא להימצא במצב שבו קיים חשש כי יהיה ניגוד בין חובתו לציבור לבין אינטרסים אחרים" (שם [12], בעמ' 414).

בהיותה אפוא מה שהיא, כך טוען עו"ד מלצר, יש לראות את דוקטרינת ניגוד העניינים כבנויה כמו מעצמה אל תוך סעיף 5 לחוק, והרי כמו כפוייה היא עלינו על-פי צו עליון גם אם לא פורשה בחוק.

34. הארכנו להביא מטיעונו של עו"ד מלצר - ואף הוספנו עליו - ולו כדי שנשיב עליו בלשון ברורה וצלולה כי דוחים אנו אותו מכול וכול. דעתנו היא, כי אין זה מסמכותו של הרשם להוסיף לעילות הפסלות המנויות בסעיף 5 לחוק, כשם שאין זה מסמכותו לגרוע מאותן עילות. וכשם שהרשם לא קנה סמכות זו, כן אין הדבר אף בסמכותנו אנו. לייסוד קביעתנו זו סומכים אנו, על דרך ההיקש השיר, לסמכותה של ועדת הבחירות לפסול רשימת מועמדים בבחירות לכנסת. בראשית דברינו עמדנו על הקשר הגנטי האמיץ בין הוראת [סעיף 7א](#) לחוק-יסוד: הכנסת לבין הוראת סעיף 5 לחוק המפלגות - לאמור: בין סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית לפסול רשימת מועמדים מהשתתפותה בבחירות לכנסת לבין סמכותו של רשם המפלגות לפסול מפלגה מרישומה בפנקס המפלגות - ועתה נוסף ונלמד מסמכותה של ועדת הבחירות לסמכותו של רשם המפלגות.

35. כידוע לכול, נתעוררה בעבר שאלה בנושא סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית: האם מוסמכת היא - או, האם אין היא מוסמכת - למנוע רשימת מועמדים פלונית מהשתתף בבחירות לכנסת; ואם מוסמכת היא - גדרי סמכותה מה הם (איננו מדברים, כמובן, בצורך למלא אחרי תנאים מוקדמים טכניים ופורמאליים)? באותה עת לא העניק החוק לוועדת הבחירות שיקול-דעת למנוע רשימת מועמדים מהשתתפותה בבחירות

לכנסת, והשאלה שנשאלה הייתה: כיצד תפורש שתיקה זו, והאם קנתה הוועדה סמכות לפסול רשימת מועמדים חרף שתיקתו של החוק? בנושא זה השמיע בית המשפט את דעתו באריכות יתרה, ודומה כי ניתן לכנוס את דברי השופטים כולם בשלושה קיבוצי דעות.

36. דעה אחת הייתה דעתו של השופט ח' כהן בפרשת ירור [5], בעמ' 368 ואילך, ובחלקם של דברים הייתה זו גם דעתה של המשנה לנשיא השופטת בן-פורת בפרשת ניימן הראשון [2], בעמ' 280 ואילך. על-פי דעה זו, בהיעדר הוראת הסמכה מפורשת וחדמשמעית לא קנתה ועדת הבחירות המרכזית כל סמכות שהיא לפסול רשימת מועמדים מהשתתף בבחירות לכנסת. ובלשונו החריפה והשנונה של השופט ח' כהן בפרשת ירדור [5], בעמ': 379

"במדינה אשר בה שולט החוק, אין שוללים זכות מאדם, ויהא הוא הפושע המסוכן והבוגד הנבזה ביותר, אלא בהתאם לחוק בלבד. לא ועדת הבחירות המרכזית ולא בית-משפט זה מחוקקים במדינה הזאת: הכנסת היא הרשות המחוקקת, והיא אשר מסמיכה את מוסמכיה, אם רצונה בכך, לעשות לאיש כדרכיו וכפרי מעלליו. בהעדר הסמכה כזאת מאת המחוקק, לא ההגיון ולא הכורח ולא אהבת המולדת ולא שום שיקול אחר, יהא אשר יהא - מצדיקים עשיית דין על דעת עצמו ושליטת זכות הזולת".

ובהמשך, בעמ': 382

"יש מהן מן המדינות אשר בהן בטחון המדינה, או קדושת הדת, או הישגי הריבולוציה וסכנות הקונטרברבולוציה, וכל כיוצא באלה ערכים מערכים שונים, מכסים על כל פשע ומכפרים על כל מעשה שנעשה ללא סמכות ובניגוד לחוק. יש מהם אשר המציאו להם 'משפט טבעי' הגבוהמכל חוק, והמבטל אותו במקרה של צורך, בחינת עת לעשות הפרו התורה. כל אלה אינן דרכיה של מדינת ישראל: דרכיה דרכי חוק, והחוק ניתן מפי הכנסת או מכוח הסמכתה המפורשת".

ראו עוד דברי ההסבר להצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12), תשמ"ה-1985, בעמ' 194.

על-פי אסכולה זו, בוודאי לא קנה רשם המפלגות סמכות לפסול מפלגה אך בשל הטעם של ניגוד עניינים, והרי טעם פסילה זה לא נזכר שמו מפורשות בחוק. יתר-על-כן: בפרשת ירדור [5] סירב השופט ח' כהן לפסול רשימת מועמדים כאשר ex hypothesi שלל מצעה את קיומה של המדינה וחייב את האבדתה (ראו דברי השופט זוסמן בפיסקה 11 לעיל). ואם עילת העילות לא היה די בה לדעתו של השופט ח' כהן להביא לפסילתה של רשימת מועמדים, קל וחומר עילת ניגוד העניינים שאין בה אלא הד רחוק-רחוק לעילת העילות.

37. דעה שנייה הייתה זו, שניתן למנוע רשימת מועמדים מהשתתפות בבחירות לכנסת

רק אם יש במצעה או במטרותיה כדי לשלול את קיום המדינה; כך - ולא עוד. עילת ירדור [5] תתקיים בתחומיה בלבד - שלילת קיומה של המדינה; אין להרחיב את תחומיה על דרך הפרשנות, ואין להוסיף עילות פסלות על עילת הפסלות שנקבעה בפרשת ירדור [5], היא עילת העילו. כך עולה, מכללא, מפרשת ירדור [5] עצמה - מפי הנשיא אגרנט ומפי השופט זוסמן - וכך עולה מפורשות מדברי רוב השופטים בפרשת ניימן הראשון [2]. ראו עוד והשוו: פרשת בן שלום [7] ופרשת מיעארי [9].

גם על-פי אסכולה זו, למותר לומר, לא קנה רשם המפלגות סמכות שהמערער מבקש להקנות לו. לדעת השופטים שהתפקדו לאסכולה זו, אין ועדת הבחירות קונה סמכות לבר סטטוטורית לפסילתה של רשימת מועמדים אלא בהתקיים עילת העילות - הא ותו לא - וממילא לא ימצא מקום לעילת ניגוד האינטרסים, לא בבחירות לכנסת ולא ברישומה של מפלגה.

38. דעה שלישית היא דעתו של השופט ברק בפרשת ניימן הראשון [7]. השופט ברק מסכים כי במקום בו שוללת רשימת מועמדים את עצם קיומה של המדינה ומבקשת היא להאבידה, קיימת עילה לבר סטטוטורית לפסילתה של אותה רשימה מהשתתפותה בבחירות לכנסת. בכך מסכים השופט ברק עם דעת רוב השופטים, ובה בעת מסתייג הוא מדעתו של השופט ח' כהן. ואולם שלא כדעת הרוב, סבור השופט ברק כי בצד עילת העילות הלבר סטטוטורית שוכנת לה עילה לבר סטטוטורית נוספת, והיא במקום בו שולל מצעה של רשימת מועמדים את אופייה הדמוקרטי של המדינה (ראו ניימן הראשון [2], בעמ' 304 ואיל). לקיומה של עילה זו (ולקיומה של עילת העילות) מצרף השופט ברק סייג ולפיו תיפסל רשימה "רק כאשר קיימת אפשרות סבירה, כי רעיונות אלה ימומשו" (שם, בעמ' 305, ועוד).

גם באימוצה של דעה זו לא ימצא המערער עזר לו, שכן גם לפיה אין קיום לבר החוק לעילה של ניגוד עניינים, באשר היא.

39. נמצא לנו אפוא, כי בהלכה ששררה קודם חקיקת [סעיף 7א](#) לחוק-יסוד: הכנסת (וסעיף [5 לחוק המפלגות](#)), לא ימצא לו למערער כל בית אחיזה לטענה כי ניתן לפסול מפלגה על יסוד הטעם של ניגוד עניינים. הדעות שנשמעו בסוגיה שלפנינו עושות הן כולן יד אחת, וכולן כאחת דוחות הן מעליהן את טיעון המערער על דבר קיומה של עילת ניגוד עניינים.

40. זו הייתה ההלכה ואלו היו אסכולות החשיבה קודם חקיקת [סעיף 7א](#) לחוק-יסוד: הכנסת. ומאליה נשאלת שאלה: היש בכוחן של אותן שלוש אסכולות חשיבה כדי להורותנו הדרך כיום, לאחר חקיקת [סעיף 7א](#), לחוק-יסוד: הכנסת? לשון אחר: שלוש האסכולות - בייחוד מכוונים אנו לאסכולות השנייה והשלישית - יולדו ונתקיימו על רקע של היעדר חקיקה. השאלה היא אפוא, מה נותר מהן לאחר חקיקת [סעיף 7א](#), משנקבעו עילות ספציפיות בחוק לפסילתן של רשימות מועמדים? לכאורה, כך יאמר אומר, משאמר המחוקק את דברו מפורשות, תש כוחה של ההלכה הקודמת, ושלוש האסכולות כאחת

נתכנסו אל חיק ההיסטוריה בלא להותיר אחריהן אלא זיכרון בלבד. לדעתנו לא כך דין, ולסברתנו נותרו בעינם גרעיני המחשבה של ההלכה הקודמת. אכן, דומה כי ההלכה נשארה כשהייתה, ואותן שלוש אסכולות - כל אחת מהן ממקומה ובדרכה - כוחן כיום הוא ככוחן אז לצאת ולבוא. והדברים פשוטים. אליבא דאסכולה ראשונה - זו שיסדה השופט ח' כהן - אין לה לוועדת הבחירות סמכות לפסול רשימת מועמדים אלא אם ייפה החוק את כוחה במפורש, ומסקנה נדרשת מאליה היא, כי הגיון ההלכה לאחר [סעיף 7א](#) הוא כהגיונה לפני [סעיף 7א](#). אשר לאסכולה השנייה - זו הגורסת כי עילת העילות, אך רק היא, זוכה לקיום לבר החוק החרות - גם זו לא נפלה שערה משערות ראשה. לא כל שכן, שעילה זו זכתה למשכן קבע משלה בחוק, והרי דבר הלכה הפך דבר חוק. גם אליבא דאסכולה זו אפוא לא נכיר בעילת פסלות לבר סטוטורית. ואשר לאסכולה השלישית - זו שעניינה שלילת אופייה הדמוקרטי של המדינה - הגיונה של זו הוא כהגיון האסכולה השנייה, ודברים שאמרנו על השנייה יחולו על השלישית אף היא. בוודאי כך פני הדין, לאחר שעילה זו, אף היא, עלה בידה פנות לעצמה מקום בחוק גופו, ודינה עתה - אליבא דכולי עלמא - כדין עילת העילות. נמצא לנו אפוא, כי הגיון ההלכה נשאר כשהיה, והגבלת סמכותה של ועדת הבחירות כהלכה שקדמה להוראת [סעיף 7א](#), נשארה כשהייתה גם לאחר [סעיף 7א](#).

41. אם כך לימדה אותנו הלכה קודם שהכנסת נתנה דעתה במפורש ובמפורט לנושא, קל וחומר לאחר חקיקת [סעיף 7א](#) לחוק-יסוד: הכנסת, ולאחר שעילות הפסלות נמנו בחוק, זו בצד זו, במפורש ובמפורט. נוסף ונזכיר כי עם העילות הבאות בחוק נמנית עילת העילות ובצדה העילה שעניינה שלילת אופייה הדמוקרטי של המדינה (עילה שהשופט ברק ראה אותה בפרשת ניימן הראשון [2] כעילה שמותר לה להלכה המשפטית לייצרה ולקיימה). הנחתנו אמורה אפוא להיות זו, כי מעתה ואילך, אלו ואלו בלבד - תהיינה העילות לפסילתה של רשימת מועמדים מהשתתפותה בבחירות לכנסת. דבר החוק חבר אל שלוש האסכולות, והכול מהלכים עתה יחדיו יד ביד בכוונה משותפת לגרש מן הזירה המשפטית כל עילה נוספת לפסילתה של רשימת מועמדים לכנסת. מאז קבע חוק-יסוד: הכנסת במפורש עילות ספציפיות למניעת השתתפותה של רשימת מועמדים בבחירות לכנסת, אין עוד בכוחה של ההלכה להוסיף לאותן עילות, כשם שאין בכוחה לגרו מהן; ואין עוד פוסלים רשימת מועמדים לכנסת אלא על-פי העילות שהחוק קורא במפורש בשמן. למותר לומר כי ביסוד כל הדברים כולם מונחים עיקרי היסוד של חופש ההתאגדות, חופש הביטוי, זכות היסוד לבחור ולהיבחר, והפירוש המצמצם שיש ליתן לעילות הפסילה. והכול כדברי הנשיא שמגר בפרשת ניימן הראשון [2].

42. לא נאריך עוד בדברים. נוסף ונאמר אך זאת, כי יש בה בהילכת ניימן השני [8] כדי לחתום באורח ברור את הסוגיה, בקובעה את עילות הפסילה המנויות בחוק כנומרוס קלאוזוס: אין עוד עילת פסלות מבלעדי העילות המנויות בחוק. כך הוא בנושא הבחירות, וממנו נמתח קו ישיר אל ענייננו שלנו. רק עילות הפסלות המנויות בסעיף [5 לחוק המפלגות](#), רק הן ככוחן לעצור מפלגה בדרכה אל רישומה בפנקס המפלגות. עילת ניגוד עניינים לא תימצא בין אותן עילות, ודין טענת המערער בנושא זה להידחות.

כללם של דברים

43. סוף דבר: לא נמצאה לנו כל עילה למניעת רישומה של המשיבה בפנקס המפלגות, לא [בחוק המפלגות](#) ולא לבר חוק המפלגות. המשיבה זכאית הייתה אפוא כי תירשם בפנקס המפלגות כהכרעתו של רשם המפלגות. כך פסקנו ביום 8.4.96, והנה הם נימוקינו להחלטתנו.

השופט צ' א' טל: אני מסכים לדחיית הערור. עם זאת אבקש להוסיף: א. הטרידה אותי טענת המערער בעניין היות מדינת ישראל "מדינת כל אזרחיה."

לכאורה, זהו היגד כל כך פשוט ומובן מאליו, עד שחברי, השופט חשין, תמה, "וכי יישמע מי בטענה כי מדינת ישראל אינה מדינת כל אזרחיה?"

אבל אם כן - מאי קא משמע לן? פשיטא! ומתעורר החשד שמא מחברי המצע מייחסים להיגד תמים זה משמעות מרחיקת לכת, שפירושה, שהמדינה היא מדינת כל אזרחיה, עד כדי כך שצביונה היהודי נדחה מפני ערכיהם והשקפותיהם הנוגדים של מקצת אזרחיה. כך, ככל הנראה, הבין המערער את הדברים.

ואולם אין די בחשד ובסברה בדבר כוונתם הסתומה של ד"ר טיבי וחבריו ברשימת המשיבה. כדי להוציא מידי זכות יסוד כחופש ההתאגדות, דרושות ראיות "ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות" כפי שהראה חברי, השופט חשין, בחוות-דעתו, וראיות כאלה לא הובאו.

ב. אני מעדיף להניח את פרשנותו והיקף מצודתו של [סעיף 7א](#) לחוק-יסוד: הכנסת, בצריך עיון. גם אם העניינים הנדונים באותו סעיף דומים לאלה שסעיף [5](#) לחוק המפלגות דן בהם, עדיין נבדלים שני הסעיפים בניסוחם, בגוף המופקד על יישומם (כאן - ועדת הבחירות המרכזית; כאן - רשם המפלגות) ובטיב הביקורת המופעלת על החלטת אותו הגוף. וא הרי התוצאות של פסילת מפלגה על-ידי רשם המפלגות כהרי פסילת רשימת מועמדים מהשתתפות בבחירות לכנסת לפי [סעיף 7א](#) לחוק היסוד. פסילה לפי [חוק המפלגות](#) פוגעת בחופש ההתאגדות וממילא גם בזכות להיבחר לכנסת, לכן השיקולים לצד הפסילה יהיו חמורים מאוד. ואילו פסילה לפי חוק היסוד פוגעת בזכות להיבחר אך לא בחופש ההתאגדות, לפיכך ייתכן שהשיקולים יהיו חמורים פחות.

היטיב לעמוד על הבדלים אלה כבוד הנשיא ברק, הלוא הם כתובים בפרשת יאסין [4], בעמ' 67-70.

אוסף עוד, שאם נכון הדבר שההבדל בין שני הסעיפים כה דק "עד-אין-נבדק", תמהני מה שיקול-דעת יישאר למעשה לוועדת הבחירות המרכזית לפי [סעיף 7א](#), בכל מקרה שביט-משפט זה יכשיר - כפי שהוא מכשיר כאן - רישום מפלגה לפי סעיף [5](#). אם משמעות החלטתנו שהמשיבה כשרה לפי הפרמטרים של [סעיף 5](#), האם תראה עצמה ועדת הבחירות המרכזית בת-חורין לפרש אחרת אותם הפרמטרים עצמם לפי סעיף [7א](#)? והלוא

בהחלטתנו האופרטיבית, ללא נימוקים, מיום י"ט בניסן תשנ"ו (8.4.96) אמרנו שאין בהחלטתנו זו "כדי לפגוע בשיקול דעת ועדת הבחירות המרכזית על פי ... ועל פי סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת".

פרשנותו של [סעיף 7א](#) אינה דרושה לצורך הכרעתנו כאן, ולאור האמור אני מעדיף להשאיר זאת לעת מצוא. השופט י' זמיר: אני מסכים. עם זאת, כמו השופט טל, אף אני איני רוצה לכבול עצמי, ללא צורך, ולומר כי הפירוש של סעיף [5 לחוק המפלגות](#) זהה לפירוש של [סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת](#).

ברור שקיימת קרבה בין שני סעיפים אלה, ולכן גם קיים (לכל הפחות) דמיון רב ביניהם, לא רק מבחינת הלשון אלא גם מבחינת המשמעות. לפיכך, ברור כי, בפועל, מפלגה שעברה את המבחן של סעיף [5 לחוק המפלגות](#), תעבור גם בדרך כלל את המבחן של [סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת](#). מכל מקום, כך יהיה כאשר בית-משפט זה פסק כי המפלגה עמדה במבחן של סעיף [5](#). כך יהיה, כמובן, אלא אם הובאו לפני ועדת הבחירות המרכזית ראיות חדשות, "ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות", המלמדות כי מה שהיה נכון, או מה שנראה נכון, בעת שהמפלגה נרשמה לפי [חוק המפלגות](#), שוב אינו נכון כאשר המפלגה עומדת להשתתף בבחירות לכנסת. אז התוצאה עשויה להיות שונה, ואפשר כי מפלגה שנרשמה כדת וכדין לפי סעיף [5 לחוק המפלגות](#), לא תורשה, לפי [סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת](#), להשתתף בבחירות. אך במקרה כזה השוני בתוצאה לא ישקף שוני במשמעות הסעיפים, אלא שוני ביישום הסעיפים לאור הראיות השונות.

אולם השלה אם בהכרח קיימת זהות של משמעות, בין סעיף [5](#) מזה לבין [סעיף 7א](#) מזה, לא עברה את כור המבחן של טענות הצדדים במקרה שלפנינו, ואף איננה דרושה להכרעה בשאלה שהוצגה לפנינו. כיוון שכך, מה לנו שנפסוק עכשיו הלכה רחבה יותר מן הנדרש, שתשלול את שיקול הדעת של ועדת הבחירות המרכזית, גם במקרים בלתי צפויים? איני רואה טעם לשלול, בשלב זה, את האפשרות שמקרה יוצא דופן ובלתי צפוי יבוא לפני ועדת הבחירות המרכזית, ולאחר מכן גם לפני בית-משפט זה, והמקרה יצדיק אולי פרשנות שתבחין בין המשמעות של סעיף [5](#) לבין המשמעות של סעיף [7א](#).

סוף דבר: מן הנימוקים שלעיל הוחלט לדחות את הערעור.

ניתן היום, ט' באייר תשנ"ו (28.4.96).

[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש כאן](#)