

בג"ץ 4927/16  
קבוע לדיון ליום 14.9.16

**בבית המשפט העליון  
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**העותרים:**

1. מחמד חסן אבו רביעה
2. אברהים אבו עאידה
3. עזאר אלסייד
4. מחמוד אלצאנע

כולם באמצעות ב"כ עו"ד אבני גלעד ו/או אמיר מלכי-אור  
מרח' בעלי המלאכה 2, ת"ד 5015, נתיבות  
טל': 08-6275560; פקס: 08-6275561

**נגד**

**המשיבים:**

1. משרד הפנים
  2. ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת
  3. המועצה האזורית אלקסום
- המשיבים 1 ו-3 ע"י מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה  
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים  
טל': 02-6466194; פקס: 02-6467011
- המשיבה 2 באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת  
משכן הכנסת, קריית בן גוריון, ירושלים 91950  
טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495
4. עאמר אבו עסא
  5. עלי אבו רביעה
  6. עבדאלחמיד אל סייד
  7. עאישה אבו כף
  8. סלאמה אבו כף
  9. סברין אבו כף

כולם ע"י ב"כ עוה"ד סנא אבן-ברי ו/או דן יקיר  
ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או גיל גן-מור  
ו/או טלי ניר ו/או נסרין עליאן ו/או משכית בנדל  
ו/או טל חסין ו/או שרונה אליהו חי ו/או רגד  
גיראיסי ו/או אן סוצ'יו ו/או רעות כהן ו/או רוני פלי  
ו/או שדא עאמר

**מהאגודה לזכויות האזרח בישראל**

ת"ד 51070, נצרת 16702  
טל': 04-8526333; פקס: 04-8526331  
דוא"ל: Sanai@acri.org.il

ועל ידי ב"כ עוה"ד ד"ר מוראד אלסאנע ו/או חליל  
אלעמור ו/או זיאד אלסאנע ו/או חליל אלסאנע  
**ממרכז אלחוקוק - המרכז לזכויות אדם והעצמה  
חברתית**  
רח' קרן היסוד 5/2 באר שבע  
טל: 08-6234715 ; פקס: 08-6273790

## תגובה לעתירה מטעם המשיבים 9-4

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 15.8.2016, מתכבדים המשיבים 9-4 להגיש תגובתם לעתירה, כדלקמן:

1. המשיבים 9-4 הינם תושבי הכפרים אשר נכללים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית אלקסוס והם עומדים על זכותם לקיום בחירות לכלל התושבים לבחירת נציגיהם למועצה האזורית אלקסוס.

2. כזכור עניינה של העתירה הוא בבקשת העותרים לדחיית הבחירות הראשונות הקבועות לחודש נובמבר לשנה זו בקרב 7 יישובים ערבים בדווים בנגב: כוחלה, מכחול, דריג'את, אלסייד, אום בטין, תראבין ומולדה. יישובים אלה מאוגדים במסגרת המועצה האזורית אלקסוס, אשר הייתה בעבר חלק מהמועצה האזורית אבו בסמה טרם פיצולה לשתי רשויות (המועצה האזורית נווה מדבר והמועצה האזורית אלקסוס). בקשת הדחייה הנוכחית נשענת על נימוקים, אשר איפשרו בעבר את דחיית הבחירות שוב ושוב והיא מהווה חוליה נוספת בכרוניקת דחיית הבחירות כפי שיפורט להלן.

### עיקרי העובדות הצריכות לעניין

3. המועצה האזורית אבו בסמה הוקמה ביום 28.12.2003 כפועל יוצא של מאבקם הממושך של התושבים הבדווים בנגב להכרה בכפריהם. המועצה איגדה 11 יישובים מוכרים: אם מתנאן, אם בטין, אל גרין (אל-סייד), ביר הדאג', דריג'את, ואדי גיוין (מולדה), מכחול, כוחלה, קסר אל-סר, תראבין א-צאנע ואבו תלול. המועצה האזורית היתה אחראית גם על אספקת שירותים מוניציפאליים בתחום החינוך, הרווחה והגנת הסביבה לתושבי הכפרים הסמוכים והלא מוכרים בנגב.

4. משהוקמה המועצה, מינה שר הפנים מועצה ממונה בראשות מר עמרם קלעג'י, בהתאם לסעיף 5 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. על פי צו זה, המועצה הממונה תכהן עד לעריכת בחירות ראשונות במועצה, אשר יתקיימו במועד האמור בחוק המועצות האזוריות

(מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994. באותה העת קבע חוק זה, כי בחירות ראשונות למועצה אזורית חדשה ייערכו בתוך 60 ימים מתום ארבע שנים לכינון המועצה, וכי שר הפנים רשאי בהתייעצות עם ועדת הפנים ואיכות הסביבה (כתוארה אז), לקבוע שהבחירות יתקיימו בשנה החמישית שלאחר כינון המועצה.

5. ביום 4.6.07, שלוש שנים וחצי לאחר כינון המועצה, הגיש שר הפנים לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (להלן: "ועדת הפנים") בקשה לדחיית מועד הבחירות במועצה האזורית אבו בסמה בשנה. מר דודו כהן, נציג משרד הפנים, נימק את הבקשה בכך שמספר התושבים הרשומים במועצה הוא 2,414 וכי בחלק מהישובים אין ועד ממונה. לשאלות יו"ר הוועדה, ח"כ אופיר פינס-פז, השיב מר כהן כי התושבים אינם נרשמים בשל חשדנות וכי משרד הפנים מעוניין לחייב את התושבים המתגוררים בשטח הישוב לשנות את המען שלהם במרשם האוכלוסין. עו"ד איילת פישמן, סגנית הממונה על הבחירות במשרד הפנים, הסבירה כי ישנו חשש שהכרזה על בחירות תוביל לכך שתושבים שאינם מתגוררים בפועל בישובי המועצה ישנו את מענם על מנת להשתתף בבחירות. **היא מסרה כי פרק זמן של שנה יאפשר למשרד הפנים להשיג התקדמות בנושא שינוי המען של תושבי המועצה.**

6. בהודעת הסיכום של הדיון הוחלט לקיים ישיבה נוספת בתוך חצי שנה בכדי לבחון את התקדמות משרד הפנים בתהליכים לעריכת הבחירות, כאשר המועד עליו המליצה הוועדה היה דצמבר 2008. יו"ר הוועדה קרא למשרד הפנים להיות פעיל בהכנת הישובים והמועצה לבחירות, לרבות הכנת תכנית עבודה מסודרת.

7. מפרוטוקול הישיבה עולה כי חברי הוועדה היו ערים כבר באותה עת לכך שישנה במשרד הפנים יוזמה לתקן את החוק כדי להעניק לשר הפנים סמכות לדחות את הבחירות הראשונות לתקופה נוספת, מעבר לשנה החמישית. חברי הוועדה שאלו האם אין בכך רמז שבכוונת משרד הפנים לתקן את החוק רק כדי שניתן יהיה לשוב ולדחות את הבחירות במועצה האזורית אבו-בסמה, ועל כך השיבה עו"ד פישמן במילותיה:

"הכוונה כאן לא רק לתפור חוק שיתאים לאבו-בסמה, כי הממשלה לא מתקנת תיקוני חוק ספציפיים התפורים למישהו. גילינו שיש פער בחקיקה בין המועצות האזוריות ובין הרשויות המקומיות, כאשר ברשויות המקומיות מועצה ממונה ראשונה פועלת 4 שנים ואחר-כך החוק מאפשר להגיע לשנה השישית, ואילו במועצות אזוריות זה לא קיים משום מה. הכוונה לעשות השוואה כלשהי".

8. משרד הפנים אכן פעל לשינוי החוק, שהתבטא בהצעת חוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות) (תיקון מס' 5), התשס"ח-1998. בהצעת החוק הציעה הממשלה, כי לשר הפנים תינתן סמכות לדחות את מועד הבחירות הראשונות למועד מאוחר מהשנה החמישית, ללא הגבלת זמן.

9. בדיון שנערך ביום 9.7.08 בוועדת הפנים, מנכ"ל משרד הפנים, מר אריה בר, אפילו לא ניסה להסתיר את העובדה שהצעת החוק מטרתה לדחות את הבחירות במועצה האזורית אבו-בסמה. בדבריו הוא כלל לא התייחס להיבטים החוקתיים אלא ליישום הפרטני בלבד לגבי אבו-בסמה והרצון לדחות את מועד הבחירות במועצה זו. בעקבות הערותיו של יועמ"ש הוועדה, עו"ד תומר רוזנר, **התנגדה ועדת הפנים להצעה לדחות את הבחירות ללא הגבלת זמן, ובסופו של דבר התקבל תיקון מידתי יותר לחוק, המעניק לשר הפנים סמכות מוגבלת בזמן לדחות את הבחירות באישור ועדת הפנים עד לתום השנה השישית מיום כינון המועצה.** בהתאם לתיקון זה נקבעה גם חובת דיווח מידי שישה חודשים על ההתקדמות בהיערכות לבחירות.

10. כמו כן, תיקנה הכנסת באותה הזדמנות את חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 כדי להשוות את המצב הנורמטיבי הקיים במועצות אזוריות ובמועצות מקומיות אחרות. ההצעה המתוקנת קיבלה את אישור הכנסת בקריאה שנייה ושלישית והתיקון נכנס לתוקף ביום 30.7.08.

11. ביום 13.8.08 הגיש משרד הפנים בקשה לדחות את מועד הבחירות במועצה האזורית אבו-בסמה. יו"ר הוועדה, ח"כ אופיר פינס-פז, סבר כי אין טעם לקיים דיון מעמיק נוסף, כי ברור לכל שהדיון שנערך זמן קצר קודם לכן בוועדה על תיקון החוק נסב כל כולו על העניין הפרטני של דחיית הבחירות במועצה האזורית אבו-בסמה. **בדיון הקצר הודיע נציג משרד הפנים, מר רני פינצ'י, כי במועצה רשומים 7,000 תושבים וכי יש צורך בדחייה של 14 חודשים נוספים להשלמת המהלכים הנדרשים לקיום הבחירות.** עו"ד פישמן הודיעה, כי משרד הפנים מציע לקבוע את הבחירות ליום 8.12.09, בדיוק בסיומה של השנה השישית, וכך סוכם.

12. לאור התחייבות משרד הפנים היה נדמה שבא העניין על פתרונו, אך החודשים נקפו ומשרד הפנים ישב בחוסר מעש. **לוועדת הפנים לא הוגשה אחת לחצי שנה הודעה בכתב משר הפנים על ההתקדמות לעריכת הבחירות, כנדרש בחוק.** למיטב ידיעתם של העותרים, לא ננקטו פעולות כלשהן לעריכת הבחירות כמו מינוי ועדת בחירות, עדכון פנקס הבוחרים, פרסומו וכיוצא"ב פעולות שהחוק מחייב לנקוט בהן במועדים נקובים לפני עריכת בחירות. במשרד הפנים ידעו, מן הסתם, שהחוק אינו מאפשר את דחיית הבחירות מעבר לשש שנים, אך לא נראה שידיעה זו הובילה לעשייה כלשהי במשרד הפנים לקידום ההיערכות לבחירות. גם אם סבר שר הפנים כי יש מקום לדחייה של הבחירות, ניתן היה לצפות שיפנה בזמן לכנסת בבקשה לתקן את החוק, כך שאם תידחה דרישתו ניתן יהיה לקיים את הבחירות במועד, אך לא כך הדבר. במקום לפעול לתיקון החוק נמנע השר מלפעול, ובמחדל, מבלי לערב את הכנסת, סיכל בפועל כל אפשרות לערוך את הבחירות הדמוקרטיות במועדן החוקי.

13. רק ביום 12.10.09, פחות מחודשיים לפני המועד הקבוע לעריכת הבחירות, שהוא גם המועד האחרון שהחוק התיר, פרסמה הממשלה הצעת חוק המעניקה לשר הפנים סמכות לדחות את מועד הבחירות הראשונות מעבר לשש שנים, הפעם ללא הגבלת זמן, ואף ללא צורך באישור ועדת

הפנים. הממשלה אף החליטה לבקש מוועדת הכנסת להקדים את הדיון בחוק. לא ניתן הסבר, אך נדמה שברור לכל שהעילה להקדמת הדיון בהצעת החוק, חרף המשמעויות החוקתיות שלה, נבעה מהרצון להימנע מעריכת בחירות במועצה האזורית אבו-בסמה.

14. עוד באותו יום אישרה ועדת הכנסת את בקשת הממשלה לפטור מחובת הנחה, והצעת החוק הובאה בסוף יום הדיונים להצבעה בקריאה ראשונה. לאחר דיון קצר אושרה ההצעה ברוב של 14 תומכים מול 3 מתנגדים ושני נמנעים. הוחלט להעביר את הצעת החוק לדיון בוועדת הפנים לצורך הכנתה לקריאה שנייה ושלישית.

15. ביום 22.10.09 פנתה האגודה לזכויות האזרח לשר הפנים ודרשה לקיים את הבחירות במועד הקצר ביותר האפשרי. במכתב נטען כי קידום הצעת החוק הינה שימוש פסול ובלתי דמוקרטי בסמכות החקיקה.

16. ביום 25.10.09 פנתה האגודה לזכויות האזרח גם למבקר המדינה בדרישה לבדוק את התנהלות משרד הפנים בכל הנוגע לסיכול הבחירות במועצה האזורית אבו-בסמה והתעלמותו מהחוק.

17. ביום 28.10.09 התקיים דיון בוועדת הפנים בהצעת החוק. היועץ המשפטי של ועדת הפנים, עו"ד גלעד קרן, הזכיר לחברי הכנסת את התיקון הקודם לחוק, וציין כי משרד הפנים התעלם מהחוק והוראותיו ולא דיווח לוועדה על ההיערכות לבחירות באבו-בסמה. בעקבות ביקורת חריפה של חברי הכנסת שנכחו בדיון, הוחלט לדחות את ההחלטה ולקיים התייעצויות נוספות על נוסח החוק.

18. ביום 3.11.09 התקיימה ישיבה נוספת בעניין בוועדת הפנים, כשהפעם הייתה הישיבה סגורה למוזמנים שאינם נציגי משרד הפנים. בפתח הישיבה הבהיר יועמ"ש הוועדה, עו"ד תומר רוזנר, את עמדתו כדלקמן:

"כיוון שחלק מחברי הכנסת הנוכחים לא היו בישיבה הקודמת אני רוצה להבהיר שעמדתנו, כפי שהובעה בהרחבה בישיבה הקודמת היא שהחוק הזה מעורר בעיות חריפות ביותר וספק אם יזכה להגנה חוקתית בבית המשפט. הטענה שנשמעה בישיבה הקודמת כאילו שמדובר בחוק שהוא רק חוק מסמך היא טענה חסרת בסיס במובן הזה שכפי שלא מתקבל על דעתנו שחוק שיסמך גורם צבאי לעצור חייל לתקופה ממושכת לא יפסל ויחכו רק למצב שבו יפעילו אותו, כך גם במצב שבו אנחנו מדברים, עצם החוק המסמך עלול לעורר בעיות".

בסוף הישיבה נדחו כל ההסתייגויות שנועדו להפוך את החוק למידתי יותר, והוחלט לאשר את ההצעה המקורית.

19. בעקבות אישור תיקון מס' 6 בוועדת הפנים, פנו בימים 5.11.09 ו-9.11.09 האגודה לזכויות האזרח ועדאלה בהתאמה לראש הממשלה, לשרי הממשלה, ליו"ר הכנסת ולחברי הכנסת וציינו כי הצעת החוק תעניק לשר הפנים סמכות לדחות מועד של בחירות דמוקרטיות ללא הגבלת זמן וללא צורך בהסכמת הכנסת, וכי מדובר בהצעת חוק בלתי דמוקרטית המהווה תקדים מסוכן ופוגעת בזכות לבחור ולהיבחר. במכתבים צוין, כי מדובר בחוק כללי המעניק סמכויות נרחבות לשר הפנים אשר מקודם בחופזה מתוך שיקולים פרטניים, פסולים ומפלים, ואשר מטרתו היחידה היא לסכל את עריכת הבחירות הראשונות במועצה האזורית אבו-בסמה. עוד צוין, כי החוק יוצר אי שוויון בין מועצות אזוריות לבין רשויות מקומיות.

20. ביום 16.11.09 דנה מליאת הכנסת בהצעת החוק ואישרה אותה בקריאה שנייה ושלישית ברוב של 45 תומכים מול 13 מתנגדים ונמנע אחד. בדיון בכנסת, יו"ר ועדת הפנים לא הכחיש, כי מטרתה של הצעת החוק והאופן המזורז שבה קודמה הינה דחיית הבחירות במועצה האזורית אבו-בסמה. ביום 26.11.09 פורסם החוק ברשומות ונכנס לתוקף.

21. ביום 29.11.09 השיבה היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה, עו"ד שלומית ברנע-פרגו, לפניית האגודה לזכויות האזרח, כי הצעת החוק כבר עברה בקריאה שנייה ושלישית בכנסת, ולא נמסרה כל התייחסות לדרישה לקיים את הבחירות במועצה האזורית אבו-בסמה בהקדם האפשרי.

22. לאחר כניסת החוק החדש לתוקף לא פנה שר הפנים לוועדת הפנים עם בקשה לדחיית הבחירות פעם נוספת, אף שגם לאחר התיקון חלה עליו חובת התייעצות עם הוועדה. הודעה על החלטה לדחות את מועד הבחירות, אם התקבלה כזאת, אף לא פורסמה ברשומות והתאריך הקבוע לעריכתן, 8.12.09, עבר חלף לו, אך בחירות כמובן לא נערכו. משום כך, ביום 27.4.2010 עתרו מספר תושבים ביחד עם האגודה לזכויות האזרח בישראל ועדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (להלן: "האגודה לזכויות האזרח" ו"עדאלה") לבית משפט נכבד זה בדרישה לקיים בחירות ראשונות למועצת אבו בסמה (בג"ץ 3183/10 אלרפאיעה נ' שר הפנים (פסק דין מיום 9.2.2011)). בפסק הדין נקבע כדקלמן:

"לגופה של הטענה כי יש לקיים בחירות למועצה האזורית אבו בסמה, הודיעה באת-כוח המדינה כי שר הפנים קבע מועד לבחירות והוא 04.12.2012, היינו בעוד פחות משנתיים. מועד זה קבוע לעריכת בחירות בכמחצית מהמועצות האזוריות בארץ.

בתשובת המדינה פורטו בהרחבה הנימוקים מדוע טרם בשלה העת לקיים בחירות במועד קרוב יותר.

למועצה האזורית נוספו, מאז הקמתה בתחילת 2004 ישובים מדי שנה והיום היא מאגדת 10 ישובים שהיו חלק מהפזורה הבדואית וצפויים להצטרף בקרוב 2 ישובים נוספים.

נוכח ההסכמה אליה הגיעו הצדדים, איננו רואים לפרט את הקשיים בעריכת הבחירות במועד קרוב יותר. די אם נזכיר כי רוב מסיבי של התושבים בשטח המועצה לא שינו את כתובותיהם וטרם שוכנעו להתפקד כתושבי המועצה. בעיות נוספות כרוכות בדרישות מוניציפאליות, וביכולת לקבל היתרי בניה במצב הקיים ועוד. משרד הפנים נערך לשינוי המצב, ויתכן שיש מקום לפעולות אינטנסיביות יותר מצידו לשם זירוז הליכי הרישום. יש להשקיע מאמץ רב של הרשויות ובראש ובראשונה של משרד הפנים כדי שניתן יהיה לקיים את הבחירות במועד שנקבע. אף כי ערים אנו לקשיים שהעלו בפנינו באת-כוח המדינה ובא-כוח המועצה האזורית, אנו סבורים כי האיזון הנכון בין הזכות לבחור ולהיבחר לבין האינטרס הציבורי המובהק בארגון המועצה האזורית, על פי דפוסי התנהלות מוניציפאלית ראויה, מחייב כי הבחירות אכן תתקיימנה במועד שנקבע.

אין זה ראוי שהבחירות תדחנה פעם נוספת, על אף הקשיים הצפויים, ורק אירוע חריג ויוצא דופן יצדיק דחייה נוספת, ואם ייווצר מצב כזה מן הראוי ששר הפנים לא יקבל החלטה כזו ללא אישור ועדת הפנים של הכנסת. בכפיפות לאמור אנו מורים, אפוא, כי שר הפנים יקיים את הבחירות במועד שנקבע ב-04.12.2012."

23. לאור השתהות משרד הפנים בנקיטת פעולות כאמור והחשש לאי-קיום פסק הדין במועד, פנו האגודה לזכויות האזרח ועדאלה ביום 27.9.2011 אל מר עמרם קלעג'י, מנכ"ל משרד הפנים, ואל מר רחמים יונה, מנכ"ל המועצה האזורית אבו בסמה, בבקשה להבהרות בנוגע לפעולות הננקטות על ידם כהכנה לבחירות, לרבות צעדים קונקרטיים ולוחות זמנים מפורטים. משפנייה זו לא זכתה לכל מענה שבו הארגונים ופנו פעם נוספת בתאריכים 23.11.2011 ו-15.1.2012 לקבלת הבהרות ותשובות. אך חרף ההתראות, כי הותרת הפניות ללא מענה מחזקת את החשש, כי בשל אוזלת יד של משרד הפנים שוב לא ניתן יהיה לקיים את הבחירות במועדן, **לא נתקבלה כל תשובה ו/או מענה לפניות.**

#### **העתק המכתבים מיום 27.9.2011 מצורף ומסומן ע/1.**

24. ביום 13.2.2012 ובחלוף שנה מאז מתן פסק הדין המחייב את הרשויות לפעול למען קיום בחירות במועד שנקבע, פנו האגודה לזכויות האזרח ועדאלה לפרקליטות המדינה וביקשו את התערבותה להבטחת קיום הבחירות כמצוות פסק הדין ובכלל זה נקיטת פעולות ההכנה הנדרשות לקיום הבחירות בהם: מינוי ועדת בחירות, עדכון פנקס הבוחרים, פרסומו וכיוצ"ב פעולות שהחוק מחייב לנקוט בהן במועדים נקובים לפני עריכת בחירות.

### העתק המכתב מיום 13.2.2012 מצורף ומסומן ע/2.

25. בסוף חודש אפריל 2012, פחות משמונה חודשים לפני מועד הבחירות אשר נקבע על ידי שר הפנים ליום 4.12.2012, מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדת חקירה, על מנת לבדוק ולהמליץ בדבר תחומי השיפוט המוניציפאליים ומרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדווי בנפת באר שבע. המלצות הוועדה אומצו על ידי שר הפנים ביום 11.10.2012, פחות מחודשיים לפני המועד שנקבע לבחירות. בהתאם להמלצות הוועדה החליט השר לפרק את המועצה האזורית אבו בסמה ולפצלה, כאמור, לשתיים: נווה מדבר ואלקסום. עם פרסום הצו בעניין פיצול המועצה בוטלו באופן רשמי הבחירות שהיו מתוכננות ליום 4.12.2012 ובכך נשללה, פעם נוספת, זכותם של אלו שהיו עד לא מזמן תושבי המועצה אזורית אבו בסמה לבחור ולהיבחר.

26. ביום 21.1.2016, ארבע שנים לאחר ההחלטה על פיצול המועצות, פרסם שר הפנים הודעה מתוקף סמכותו לפי סעיף 2 לחוק הבחירות, וקבע כי בחירות ראשונות למועצות האזוריות אלקסום ונווה מדבר יתקיימו ביום 29.11.2016.

27. לאחר שורה של דחיות כרוניות, הוגשה עתירה זו המבקשת לדחות את מועד הבחירות, למרבה האבסורד הפעם בעקבות התנגדותם של ארבעה תושבים מהכפרים עצמם אשר נסמכים על שני טיעונים עיקריים שהוצגו על ידי הרשויות כטעם לדחיית הבחירות במסגרת הדיון בבג"ץ 3183/10: (1) הרישום הנמוך של התושבים במועצת אלקסום; (2) סיכויי הצלחת המועצה לכשתיבחר.

## הטיעון המשפטי

### מעמדה החוקתי של הזכות לבחור ולהיבחר לשלטון המקומי

28. הזכות לבחור ולהיבחר הינה זכות יסוד חוקתית, המהווה את אחד מיסודות המשטר הדמוקרטי. הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת מעוגנת בחוק יסוד: הכנסת. הזכות לבחור ולהיבחר לשלטון מקומי טרם עוגנה במפורש בחוק יסוד, אך בית המשפט הנכבד חזר ופסק כי הזכות לבחור ולהיבחר לשלטון המקומי אף היא זכות חוקתית בעלת מעמד-על:

"הזכות לבחור ולהיבחר, הנתונה לאזרחי המדינה, הינה זכות חוקתית מוכרת בעלת מעמד-על, ומעמדה זה מאפיין הן את הבחירות הכלליות למוסדות השלטון המרכזי, והן את הבחירות לשלטון המקומי" (בג"ץ 10466/08 אלחייני נ' מפקד כוחות צה"ל ביו"ש (19.1.09), פסקה 17)



ראו גם: בג"ץ 360/09 **רכס נ' שר הפנים**, (19.1.09), פסקאות 14-15; בג"ץ 7181/08 **לוינטל נ' שר הפנים**, (10.11.08); בג"ץ 7364/03 **ג'בארה נ' שר הפנים**, פ"ד נח(1) 769, 777-779 (2003); בג"ץ 3791/93 **משלב נ' שר הפנים**, פ"ד מז(4) 126 (1993); בג"ץ 233/86 **בן יצחק נ' שר הפנים**, פ"ד מ(4) 505, 511 (1986); בג"ץ 753/87 **בורשטיין נ' שר הפנים**, פ"ד מב(4) 462, 474 (1989).

29. מעמדה החוקתי של הזכות לבחור ולהיבחר נובע מהקשר ההדוק של זכות זו להגדרתה של ישראל כמדינה דמוקרטית, הגדרה שקיבלה עיגון חוקתי בסעיף המטרה של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. מעמדה החוקתי של הזכות לבחור ולהיבחר נובע גם מהקשר ההדוק שבין זכות זו לבין הזכות לכבוד האדם, לשוויון ולחירות, אשר אף הן זכויות חוקתיות. בית המשפט הנכבד פסק, כי "הזכות להתמודד בבחירות היא זכות יסוד מדינית, אשר בה באים לידי ביטוי רעיון השוויון, חירות הביטוי וחופש ההתאגדות, ומכאן כי זכות זו היא מן הסימנים המובהקים של חברה דמוקרטית".

**פרשת בורנשטיין**, עמ' 473; כן ראו ע"ב 2/84 **ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת האחת-עשרה**, פ"ד לט(2) 225, 264 (1985).

30. הקשר ההדוק בין הזכות לבחור ולהיבחר לזכויות חוקתיות הוא כמעט מובן מאליו. כך, פגיעה בזכות לבחור ולהיבחר כוללת בחובה פגיעה בשוויון האזרחי, שכן הבחירות מבטאות את אחד הרעיונות הבסיסיים ביותר בדמוקרטיה – קול אחד לכל אחד. מינוי מועצה ממונה תוך דחיית מועד הבחירות שוללים מתושבי המועצה את זכות הבחירה שיש לשאר האזרחים במדינה. פגיעה בזכות לבחור ולהיבחר כוללת בחובה גם פגיעה בחירות, לרבות בחופש הביטוי, בחופש ההתאגדות ובזכות האדם לאוטונומיה אישית שהיא חלק מכבודו כאדם. זאת, משום שזכותו של אדם לבחור את נציגיו ואף להעמיד עצמו לבחירה מבטאת את חירותו להשפיע, לבד או כחלק ממפלגה פוליטית, על אורח חייו ועל סוגיות מהותיות שישפיעו ויעצבו את חייו ואת החברה שהוא חלק ממנה.

31. הזכות לבחור ולהיבחר לשלטון המקומי לא זו בלבד שאינה נופלת מאותה זכות לגבי השלטון הארצי, היא אף עשויה להיות חשובה יותר עבור האזרח ברמה המעשית, בשל קירבתו ונגישותו היתרה של האזרח אל השלטון המקומי:

"הגדלת סמכויותיהן של הרשויות המקומיות מאפשרת לאזרחים הבוחרים את נציגיהם ליטול חלק של ממש בניהול ענייניהם, ומעניקה להם תחושה של שותפות בקביעת גורלם. הנגישות של השלטון המקומי רבה יותר ועל כן השפעת האזרחים גוברת [ ]... כיום מתפקדת הרשות המקומית כעין קהילה מדינית, הנוטלת על עצמה מגוון תפקידים רחב, הרחוקים מהתפקידים המוניציפאליים המסורתיים של השלטון המקומי והפיקוח על השלטון המרכזי חלש משנוטים לחשוב." בג"ץ 2838/95 **גרינברג נ' המועצה המקומית קצרין**, פ"ד נג (1) 1, 11, 13 (1997).

32. הנה כי כן, קיים קשר הדוק בין הזכות לבחור ולהיבחר לשלטון המקומי לבין זכויות חוקתיות אחרות כמו הזכות לכבוד, לשוויון ולחירות, ועל כן יש להגן על זכות זו ולפרשה באופן שמעניק לה קיום מירבי:

"הזכות לבחור ולהיבחר לממשל המקומי הינה חלק מזכויות היסוד שאינן כתובות עלי ספר, ואשר כל דבר חקיקה מתפרש על פיהן. בהעדר הוראות בעניין זה בחקיקה ההנחה הינה, כי זכות היסוד קמה ועומדת, וכי כל רשות שלטונית צריכה להפעיל את סמכותה כדי לקדם זכויות יסוד אלו ולא לפגוע בהן. על כן, בהעדר הוראה בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש, ], על שר הפנים לקבוע במועצות אזוריות הסדרי ממשל מקומי, שיעלו בקנה אחד עם זכות היסוד של התושב לבחור ולהיבחר למוסדות הממשל המקומי." **פרשת בורשטיין**, בעמ' 474.

33. הזכות לבחור ולהיבחר תיעשה פלסטר ללא קיום מערכת בחירות אחת לתקופה קצובה וידועה מראש. לכן הזכות לבחור ולהיבחר כוללת בחובה גם את הזכות לקיום בחירות במועדים קצובים וידועים מראש. בעניין **אלחייני** הדגיש בית המשפט הנכבד את החשיבות החוקתית בעריכת בחירות במועד קבוע מראש:

"מעליונותה של הזכות לבחור ולהיבחר נובעת החשיבות שבקיום הבחירות במועדן. קציבת תקופת כהונתם של המוסדות הנבחרים, בין במישור המרכזי ובין במישור המקומי, מבטיחה כי רצונו של הבוחר לבחור את מנהיגו יעמוד למבחן מדי תקופה שנקבעה בחוק או על פיו. היא פותחת פתח למועמדים חדשים להציג את מצעם הפוליטי בפני הציבור ולהיבחר לתפקידי ההנהגה. התקופות הקצובות לכהונת המוסדות הנבחרים וקביעת מועדי הבחירות עומדים בבסיס הדינמיקה של ההליך הדמוקרטי שלעולם אינו שוקט על שמריו, אלא בוחן את רצונו של הבוחר ואת זהות נבחריו מדי תקופה הנקבעת מראש. שינוי באורך תקופת הכהונה של המוסד הנבחר ודחיית מועד בחירות שנקבע בהקשר לכך פוגע בדינמיקה זו, ומשהה לתקופה נוספת את מימוש זכויות האזרחים לבחור ולהיבחר. לאור מעמדן החוקתי הרם של הזכויות לבחור ולהיבחר, ההשהיה ביישומן, הנגרמת עקב דחיית מועד הבחירות, כרוכה בפגיעה מהותית בזכויות חוקתיות של האזרח. פגיעה זו כרוכה גם בגריעה מתשתית האמון הציבורי הניתן למוסדות השלטון, שעליו נשענים כוחו וסמכותו." (פרשת **אלחייני**, בפיסקה 17).

ר' בנוסף: פרשת **רכס**, בפיסקה 16 ופרשת **מוואסי** בעמ' 65.

### דחיית הבחירות פוגעת בזכות תושבי אלקסוס לשוויון

34. אין צורך להכביר במילים אודות מרכזיותה של הזכות לשוויון במשפט הישראלי, ואודות החשיבות המיוחסת לה. נסתפק ונאמר בקצרה כי הזכות לשוויון הינה זכות יסוד חוקתית ובית המשפט הנכבד פסק כי פגיעה בה, על רקע השתייכות קבוצתית, מהווה פגיעה בכבוד האדם, ועל כן היא מוגנת על ידי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

בג"ץ 7052/03 **עדאלה נ' שר הפנים** (מיום 14.5.06) בפיסקה 39; בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (מיום 11.5.06), בפיסקה 40.

35. קבלת העתירה ודחיית הבחירות תוביל לשלילת הזכות לבחור ולהיבחר מהתושבים המשתייכים למועצה אזורית אלקסוס ובכך תוביל לפגיעה בזכות החוקתית לשוויון משום שהוא יחול בפועל רק על תושבי אלקסוס. אפלייתם של תושבי אלקסוס, לעומת שאר אזרחי המדינה הזוכים לבחור את השלטון המקומי שלהם, היא אפליה חשודה, שאין לה כל הסבר מלבד העובדה שמדובר באוכלוסייה ערבית-בדווית.

36. העותרים ידחו את טענת האפליה, וינסו לקשור את הדחיה לתכלית רחבה כלשהי, של הכנת הרשות לבחירות. בפרשת **ועדת המעקב** פסק בית המשפט, כי קריטריון כללי של קביעת אזורי עדיפות לאומית בטל משום שתוצאתו בפועל היא הדרתם של ישובים ערבים (בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש הממשלה**, (מיום 27.2.06), פסקה 18 לפסק דינו של הנשיא ברק).

### התנאים לדחיית הבחירות לא מתקיימים

37. בשל מעמדה של הזכות לבחור ולהיבחר וחשיבותה לצורך קיומו של המשטר הדמוקרטי, נקבע כי בדרך כלל האינטרס הציבורי במימוש זכות זו גובר על האינטרסים הנוגדים. רק בהתקיימו של אינטרס נוגד שהוא בעל משקל רב במיוחד תהיה הצדקה לסטות מהכלל ולהעדיף את דחיית מועד הבחירות המקורי. על משוואת האיזון בין האינטרסים המתנגשים נאמר, כי:

"גם אם נגרמים תקלות וקשיים למהלך הרגיל של הבחירות עקב מצב ביטחוני קשה, וגם אם מועד הבחירות המקורי חל בעת שהציבור טרם חזר לשגרת חיים מלאה, אין בכך בהכרח כדי להצדיק את דחיית מועד הבחירות לתאריך אחר, שלאחר שוך הקרבות. רק מצב קיצוני וחמור במיוחד, השולל באופן משמעותי ביותר את יכולתו של הבוחר לממש את זכותו לבחור, ופוגע באופן ממשי ומכריע במועמדים לבחירה מבחינת סיכוייהם להתמודד ולנהל מערכת בחירות, עשוי לגבור על הערך העליון של קיום בחירות במועדן. רק מערכת נסיבות המצביעה על פגיעה מהותית ביותר בסיכויי הבוחר והמועמד לבחירה לממש את זכויותיהם

לחופש ביטוי פוליטי אמיתי יצדיקו דחיית מועד בחירות. גם אז, על הדחייה להצטמצם לתקופה הקצרה ביותר האפשרית בנסיבות הענין, כדי למזער ככל הניתן את הפגיעה בהליך הדמוקרטי, המתלווה להארכת כהונת המוסדות הנבחרים מעבר לתקופה שנקצבה להם בחוק. לעומת זאת, מקום שקיימת פגיעה כלשהי במערכת הבחירות, שאינה יורדת לשורשו של ההליך, תגבר ותכריע תכלית קיום הבחירות במועדן" (ההדגשות אינן במקור) (פרשת רכס, בפסקה 19).

38. אם כן, התנאי שנקבע על פי הפסיקה לדחיית הבחירות הינו קיומו של "מצב קיצוני וחמור במיוחד השולל באופן משמעותי ביותר את יכולתו של הבוחר לממש את זכותו לבחור". תנאים אלו אינם מתקיימים במקרה דנן, כפי שנקבע בעבר על ידי בית משפט נכבד זה בבג"ץ 3183/10 **אלרפאיעה נ' שר הפנים:**

"אין זה ראוי שהבחירות תדחנה פעם נוספת, על אף הקשיים הצפויים, ורק אירוע חריג ויוצא דופן יצדיק דחייה נוספת".

39. מאחר שהעותרים לא הצביעו על נסיבות ייחודיות חדשות המתקיימות במועצה האזורית אלקסוס, ניתן לקבוע שאין מדובר ב"מצב קיצוני וחמור במיוחד, השולל באופן משמעותי ביותר" את יכולתם של תושבי אלקסוס לממש את זכותם לבחור ולהיבחר, וכי שיקולים כלליים של היערכות לבחירות, השלמת פעולתה של המועצה הראשונה והעברה תקינה וסדירה של העניינים לידי מועצה נבחרת הם הדאגות הרגילות שניתן להניח שמלוות כמעט כל רשות חדשה שעומדת בפני בחירות ראשונות. אין פה כל מצב קיצוני או חריג. בבחינת קל וחומר, באם מצב של מלחמה המפר את שגרת חייהם הרגילה של התושבים לא נחשב כזה המצדיק דחייה של מועד הבחירות (ראו פרשת רכס), אזי בוודאי שהנסיבות הכלליות להן טוענים העותרים אין בהן כדי להצדיק דחייה נוספת של הבחירות מעבר לדחיות שכבר היו.

#### **התמודדות מתמשכת עם סוגיית הרישום**

40. ככל שאכן קיימות בעיות המקשות על קיום תקין של הבחירות הראשונות - כגון אי רישום מספר רב של תושבי המועצה בפנקס הבוחרים – הרי שבעיות אלה אינן חדשות והן ידועות כבר מאז הדחייה הראשונה של מועד הבחירות בשנת 2007. אין מדובר בנסיבות חדשות המצריכות היערכות והתמודדות מחודשות. מדובר באותם שיקולים ששימשו בעבר את שר הפנים לדחיית הבחירות פעמים רבות. אף אין כל ערובה שהדאגות שצוינו בנוגע להיערכות לבחירות ייעלמו בעתיד הנראה לעין. בנוסף, ספק רב אם נסיבות כלליות כאלה לא התקיימו אף ברשויות מקומיות אחרות, שבהן נערכו בחירות במועדים שנקבעו בחוק.

41. התכלית היחידה שעשויה להצדיק דחייה של הבחירות היא הצורך בקיום הליך בחירות תקין. דווקא קציבת מועד הבחירות, ולא דחייה בלתי מוגבלת בזמן, היא זו שתאפשר ותעודד את יצירת התנאים לקיום הליך בחירות תקין בהקדם. זאת ועוד, קיימים אמצעים פוגעניים פחות להשגת התכלית של קיום הליך בחירות תקין, ובראשם קביעת מועד קצוב לעריכת הבחירות וביצוע הפעולות בשטח (כגון רישום תושבים), שנדרשות כדי לאפשר את קיום הבחירות. האמצעי של דחיית הבחירות לתקופה בלתי מוגבלת בזמן הוא האמצעי הפוגעני ביותר בזכויותיהם של תושבי אלקסום. דרישת העותרים לדחית מועד הבחירות למועד לא ידוע תסב נזק רב לתושבים הרשומים של מועצת אלקסום, שנשארים עם תחושה מרה של פגיעה קשה בכבודם, ושזכויותיהם היסודיות ביותר במשטר דמוקרטי – הזכות לבחור ולהיבחר והזכות לשוויון – נפגעות לאורך זמן, נזק העולה בעשרות מונים על כל תועלת שיכולה לצמוח מדחיית הבחירות לתקופה בלתי מוגבלת בזמן.

42. זאת ועוד, סוגיית הרישום הינה סוגיה מורכבת, אשר לא ניתן למצוא לה מענה בטווח זמנים קצר. ראייה לכך ניתן למצוא בהארכות ובקושי מצד הרשויות לקיים את הרישום באופן מסודר מאז הקמת מועצה אזורית אבו בסמה בשנת 2003 ועד היום. חלק מהמורכבות טמונה בעובדה שרישום התושבים קשור בין היתר, גם לסוגייה הרחבה של ההסדרה התכנונית של הכפרים הלא מוכרים הנמצאים באזור המועצה האזורית אלקסום, שכן תושבים הכלולים בפוטנציאל האכלוס של ישובי מועצת אלקסום מתגוררים בחלקם מחוץ לשטח השיפוט של הכפרים המוכרים ורישומם למועצה כרוך, כאמור, במציאת פתרון תכנוני למצוקה ארוכת השנים של הכפרים הלא מוכרים.

43. ככל שהדרישה לביטול הבחירות תלויה במחשבה בדבר אי היערכותה של האוכלוסייה הבדווית המתגוררת ביישובי אלקסום ואי מסוגלותה לבחור לעצמה נציגים באמצעות בחירות חופשיות הרי שמדובר בטיעון שנובע מיחס פטרוני ומתנשא, שיש להוקיעו ולעקרו מהשורש הגם שהוא מגיע מתושבים מתוך הקהילה.

ראו בג"ץ 465/89 רסקין נ' המועצה הדתית ירושלים, פ"ד מד(2) 673, 677-678 (1990).

44. מעבר לפגיעה הקשה בכבודם של תושבי אלקסום, הסברה כי הם אינם מסוגלים לבחור את נציגיהם אף משוללת כל בסיס עובדתי. האוכלוסייה הבדווית המתגוררת באלקסום ערוכה ומסוגלת לבחור את נציגיה, שינהלו את ענייני המועצה, והיא אינה נבדלת בהקשר זה משאר האוכלוסיות הבדוויות בנגב, אשר בוחרות להן נציגים לניהול השלטון המקומי שלהן. אוכלוסיית אלקסום אף אינה שונה מכל אוכלוסייה אחרת במדינה, אשר בוחרת לה נציגים שינהלו את ענייניה בבחירות דמוקרטיות.

45. בשל כל הסיבות דלעיל, סבורים המשיבים כי דין העתירה להידחות.

46. תגובה זו נתמכת בתצהיריהם של המשיבים 4 ו-9.

25 באוגוסט 2016

---

ד"ר מוראד אלסאנע, עו"ד

---

סנא אבן ברי, עו"ד

ב"כ המשיבים 9-4