

**רקע לדיון בוועדת החוקה חוק ומשפט בהוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות
ועררים), התשע"ה-2015**

כללי

הוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה-2015 (להלן – הוראות הבחירות), המונחות כעת על שולחן הוועדה, עוסקות בסדרי הדין להגשת בקשות לצווי מניעה מכוח חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה).

סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה מסמיך את יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת להוציא צו מניעה לגבי ביצוע עבירה או המשך ביצוע עבירה לפי חוק דרכי תעמולה, לפי פרק העונשין בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשי"ט-1969 (להלן – חוק הבחירות לכנסת) ולפי פרק העונשין בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן – חוק הבחירות לרשויות המקומיות). מדובר, בין היתר, בעבירות הקשורות לתעמולת בחירות כגון: הגבלות על תעמולה בטלוויזיה וברדיו,¹ הגבלות על תעמולה בשילוט ובמודעות מודפסות² וכיוצ"ב; עבירות של זיוף פנקס בוחרים או רשימת בוחרים;³ עבירות שוחד בחירות;⁴ עבירות של שימוש שלא כדין בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות⁵ ועוד. בנוסף, סעיף 17ג לחוק דרכי תעמולה מסמיך את יושב הראש כאמור להוציא צו שיחייב סיעה, רשימת מועמדים או מועמד בבחירות לראש רשות מקומית להסיר מודעות וכתובות שנעשו בניגוד להוראות החוק ולשקם מקרקעין שהושחתו בקשר לכך.

האפשרות להוציא צווי מניעה כאמור חלה הן על בחירות לכנסת והן על בחירות לרשויות מקומיות. הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות מתקיימות אחת לחמש שנים ברשויות רבות באותו היום, ובתקופת קיומן מוגשות לטיפולו של שופט בית המשפט העליון המכהן כיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת מאות עתירות למתן צווים הקשורים בתעמולת בחירות כאמור. במספר מצומצם של רשויות מקומיות מתקיימות הבחירות בנפרד, משיקולים שונים (בחירות מיוחדות).⁶

חוק הבחירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014

בשלהי הכנסת ה-19 נחקק חוק הבחירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014⁷ (להלן – התיקון), בו תוקן, בין היתר, חוק דרכי תעמולה. בתיקון הוחלט לבזר את הסמכות להוציא צווי מניעה בבחירות לרשויות המקומיות, ולהסמיך לשם כך בנוסף ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית שהוא כאמור שופט מכהן בבית המשפט העליון, גם שישה שופטים מחוזיים (אחד בכל מחוז שיפוט) שימונו להיות יושבי ראש של ועדת בחירות אזורית. סמכותו של יושב ראש ועדת בחירות אזורית היא רק לגבי צווים הנוגעים לבחירות לרשויות המקומיות שבאזור השיפוט של בית המשפט המחוזי שבו הוא מכהן. הסמכות שהוקנתה ליושבי הראש האזוריים מצומצמת יותר מזו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, גם בכך שהיא חלה רק על הוצאת צווי מניעה לפי סעיף 17ב שעניינם מניעת ביצוע עבירה לפי חוק דרכי תעמולה, ולא לפי חוק הבחירות לכנסת או חוק הבחירות לרשויות

¹ סעיפים 15 עד 16 לחוק דרכי תעמולה.

² סעיפים 10 עד 10ב לחוק דרכי תעמולה.

³ סעיף 117 לחוק הבחירות לכנסת וסעיף 85 לחוק הבחירות לרשויות המקומיות.

⁴ סעיף 122 לחוק הבחירות לכנסת וסעיף 88 לחוק הבחירות לרשויות המקומיות.

⁵ סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה.

⁶ בחירות מיוחדות יתקיימו במקרים הבאים: פטירה, התפטרות ראש רשות או סיום כהונה מעילה אחרת בתקופה של שלוש שנים מהבחירות הכלליות; אם פוזרה המועצה על ידי שר הפנים; דחיית מועד הבחירות על ידי שר הפנים אם לא ניתן היה לקיים אותן במועד; במקרה של איחוד או פיצול רשויות (ס' 5 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965; פקודת העיריות [נוסח חדש]; חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975). מדובר בכ-10 בחירות מיוחדות בשנה מתוך מאות (לפי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בישראל ישנן 251 עיריות ומועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות ו-973 ועדים מקומיים – אך לא בכלם מתקיימות בחירות).

⁷ ס"ח התשע"ה, עמ' 104 (התקבל בכנסת ביום י"ז בכסלו התשע"ה (9 בדצמבר 2014); פורסם ביום כ"ה בכסלו התשע"ה (17 בדצמבר 2014)).

המקומיות. עוד נקבע, כי על החלטות יושבי הראש האזוריים ניתן לערור בפני יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, וזאת, בין היתר, כדי ליצור אחידות בהלכות המשפטיות שייקבעו.⁸

התיקון נועד להפחית את העומס המוטל על יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ולווסת את הטיפול בעתירות מקומיות באופיין, וכן, להגביר את הנגישות למתדיינים בענייני הרשויות המקומיות. מעבר לאיזונים הפנימיים שנקבעו בו, שנועדו למנוע ביזור יתר של הסמכות שהיתה נתונה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, התיקון אף נקבע כהוראת שעה, עד לשנת 2020, כדי לתת אפשרות לשוב ולבחון את יעילותו ואת האיזונים שנערכו בו לאחר הבחירות הכלליות הקרובות לרשויות המקומיות שיתקיימו בשנת 2018.

עד אותו תיקון, קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית את סדרי עבודתו בטיפול בבקשות לצווי מניעה כאמור, ופרסם אותם בנוהל.⁹ מאחר שבתיקון הוקמה מעין ערכאה ראשונה לדיון בעתירות לצווי המניעה, עלה הצורך לעגן את סדרי הדיון גם עבור הדיון בפני יושבי הראש האזוריים, ולקבוע סדרי דין חדשים לעניין ערר על החלטותיהם. בתיקון הוסמך יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לקבוע סדרי דין כאמור, באישור ועדת החוקה – ואלו ההוראות המונחות לאישור הוועדה כעת.

ההוראות המוצעות

ההוראות המוצעות דומות במרביתן להוראות הנוהל שעל פיו פעל עד כה יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, אך מעתה הן יחולו גם על הדיון בעתירות לצווי מניעה בפני יושבי הראש המחוזיים, אם כי יש מספר הוראות סדרי דין חדשות שמוצע לקבוע כפי שיפורט להלן. כן מוצע לקבוע הוראות חדשות הנובעות מהתיקון לחוק דרכי תעמולה.

1. **הוראות דומות להוראות הנוהל הקיים:** מוצע לקבוע, בין היתר, את אופן הגשת העתירה והתשובה, צורת העתירה והתשובה, הוראות העוסקות בהמצאת המסמכים ליתר בעלי הדיון, צירוף מסמכים, הגשת תצהירים וכיוצא בזה (הוראות 2, 3, 6, 9). מוצע כי ההכרעה בעתירה תהיה על יסוד המסמכים שהוגשו בכתב או לאחר דיון במעמד הצדדים – לפי שיקול דעת יושב ראש הוועדה (הוראה 12). עוד מוצע לקבוע כיצד ניתן לנהוג במקרה של אי התייצבות איש מבעלי הדיון (הוראה 30). יושבי הראש יוכלו לחייב בעל דין בתשלום הוצאות ושכר טרחת עורך דין לפי ההסדר שנקבע בתיקון לחוק דרכי תעמולה (בסעיף 17ה(ב)), ומוצע להחיל בהקשר זה את הוראות תקנות סדר הדיון האזרחי, התשמ"ד–1984 (הוראה 29).

2. **הוראות חדשות הנובעות מהתיקון:**

א. **מוצע לקבוע את אופן הניתוב של עתירה כדלקמן:** כל עתירה תוגש לוועדת הבחירות המרכזית. יושב ראש הוועדה, או עובד בכיר של הוועדה שיושב הראש הסמיך לכך יבחן האם התקיימו התנאים הטכניים לקבלת העתירה לרישום ובהתאם לכך יחליט אם לקבלה או לא. אם החליט לקבל את העתירה לרישום, הוא יעביר אותה ליושב הראש המוסמך לדון בה. הסעיף נועד לאפשר לוועדה המרכזית לשמור בידיה את היכולת לנתב את התיקים ליושבי הראש המחוזיים ובכך להמשיך לשמש כגורם מפקח. ניתן לבקש כי יושב ראש הוועדה המרכזית (או יושב ראש ועדה אזורית שהוסמך לכך על ידו) יבחן את החלטת עובד הוועדה שלא לקבל עתירה לרישום, או את החלטתו בעניין ניתוב העתירה לגורם המוסמך לדון בה (הוראה 7).

ב. כל עבודת המזכירות הדרושה עבור יושבי הראש המחוזיים תיעשה על ידי מזכירות ועדת הבחירות המרכזית.

ג. **הוראות מוצעות לעניין ערר:** מוצע לקבוע כי על החלטות של יושב ראש ועדה אזורית ניתן יהיה לערור בפני יושב ראש הוועדה המרכזית. על החלטות טכניות שפורטו בצו בתי המשפט (סוגי החלטות שלא תינתן בהן רשות ערעור), התשס"ט–2009¹⁰ ניתן יהיה לערור

⁸ ראו דברי ההסבר להצעת החוק בה"ח הכנסת התשע"ה, עמ' 90 (פורסם ביום ט"ז בכסלו התשע"ה (8 בדצמבר 2014)).

⁹ נוהל הטיפול בעתירות לצו מניעה או לצו להסרת מודעות ולניקוי ושיקום מקרקעין, התשע"ג–2013.

¹⁰ מדובר בהחלטות שלפי הצו האמור לא תינתן בשלהן רשות ערעור, וביניהן: (1) החלטה בעניין קביעה ושינוי של מועדי דיון ומועדים להגשת בקשות, תגובות, כתבי טענות, מסמכים, סיכומים ותצהירים; (2) החלטה בבקשה להארכת מועד הקבוע בחיקוק, למעט החלטה שמשמעותה שלילת האפשרות לפתוח בהליך; (3) החלטה בנוגע להיקף כתבי טענות; (4) החלטה בעניין שלבי הדיון בהליך; (5) החלטה בעניין הזמנת עדים, סדר שמיעת עדים, ושאלות המוצגות לעדים לרבות קבלה או דחייה של התנגדות בעניין זה, למעט החלטה על דחיית בקשה לזמן עד או להגיש ראייה; (6) החלטה בעניין סדר הבאת עדויות ואופן הגשת עדויות, למעט החלטה בעניין מתן עדות מחוץ לכתלי בית המשפט; (7) החלטה שהיא

רק במסגרת הערר על ההחלטה הסופית בבקשה לצו מניעה (הוראה 16). הערר יוגש בלא שיהוי, ולא יאוחר מ-7 ימים מיום ההחלטה שעליה עוררים. יושב הראש רשאי להאריך מועד זה אם ראה הצדקה לכך, והוא רשאי לדחות ערר אם ראה כי בנסיבות העניין היה שיהוי בהגשתו, גם אם הוגש בתוך 7 הימים שנקבעו לכך (הוראה 17). מוצע לקבוע הוראות שונות שהן טכניות באופיין לגבי כתב הערר כגון: הפרטים הטכניים של תוכן כתב הערר (הוראה 18); מסמכים שיש לצרף לכתב הערר (הוראה 19); מסמכים שיש להמציא למשיב בערר (הוראה 20); נימוקי הערר (הוראה 21); ועוד. העורר לא יוכל לטעון טיעונים שלא הופיעו בכתב הערר אלא ברשות יושב ראש הוועדה המרכזית, אך יושב הראש בהחלטתו אינו מוגבל לנימוקי כתב הערר בלבד (הוראה 22). כתב ערר ניתן לתיקון בכל עת לפי שיקול דעת יושב ראש הוועדה המרכזית (הוראה 23).

ד. **הוראות מוצעות לעניין עיכוב ביצוע וסעד זמני**: הגשת ערר לא תעכב את ביצוע ההחלטה שעליה עוררים (הוראה 27). יושבי הראש רשאים להורות על עיכוב ביצוע או סעד זמני, כל עוד לא הוגש ערר על החלטתם. לאחר שהוגש ערר, הסמכות להורות על עיכוב ביצוע או סעד זמני מוקנית רק ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית שדן בערר (הוראה 28).

ה. **הוראות מוצעות לעניין העברת דיון בעתירה**: לפי סעיף 17ד(ב) לחוק דרכי תעמולה שנוסף בתיקון, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, ויושב ראש של ועדה אזורית שדן בבקשה רשאים, ביוזמתם, או על פי בקשה של בעל דין או של היועץ המשפטי לממשלה, שהוגשה לפני תחילת הדיון או במהלכו, להורות שהדיון יתקיים בפני יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, אם ראו כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין. הסעיף נועד למנוע ביזור יתר של הסמכות, ולאפשר לדון בסוגיות חשובות או בעלות השלכות רוחב משמעותיות ברמה של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית. בהוראות מוצע לקבוע כי בקשה להעברת דיון שמוגשת על ידי העותר תוגש עם הגשת העתירה, ובקשה כאמור שמוגשת על ידי המשיב או היועץ המשפטי לממשלה תוגש בהקדם האפשרי. אך יושבי הראש יהיו רשאים להתיר להעלותה בכל עת, בין בעל פה ובין בכתב אם יש הצדקה לכך (הוראה 33).

ו. **ניהול פרוטוקול**: לפי הנוהל הישן, שכזכור נועד להסדיר רק את סדרי הדין שבדיון בפני יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, לא היתה חובה לנהל פרוטוקול אלא רשות בלבד, והפרוטוקול נועד לשקף את עיקרי הדברים שבדיון. כעת, לאחר שהוסמכו גם השופטים המחוזיים לדון בעתירות לצווי מניעה, מוצע לקבוע חובה לנהל פרוטוקול, שישקף את כל הנאמר בדיון¹¹ (הוראה 31).

ז. **סטייה מהוראות**: לפי הנוהל הישן, יושב ראש הוועדה המרכזית היה רשאי לסטות מהוראות הנוהל שקבע לעצמו אם נראה לו כי יעיל וצודק להורות כך בנסיבות העניין. כעת מוצע כי יושבי הראש יוכלו לסטות מההוראות רק בנוגע להוראות דיוניות באופיין. ברור למשל שאין הכוונה לאפשר סטייה מהוראה שיש בה פגיעה בזכות הערר או בזכות טיעון של צדדים שלישיים, והכוונה לאפשר סטייה בעניינים יותר טכניים באופיים כגון סדרי הגשה, מועדים, צורת הגשה וכיוצ"ב (הוראה 32).

קבלת בקשה לביטול פסק דין או לביטול החלטה; (8) החלטה בעניין הטלת הוצאות משפט ושכר טרחת עורך דין ושיעורם, למעט אם ניתנה לאחר מתן פסק הדין ואינה נבלעת בו; ועוד.

¹¹ זאת בדומה להסדר הקבוע בסעיף 68א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 שנוסף בתיקון מס' 51 לחוק בתי המשפט בשנת 2008: "68א. (א) בדיון בבית משפט ינוהל פרוטוקול שישקף את כל הנאמר והמתרחב בדיון והנוגע למשפט, לרבות שאלות והערות בית המשפט, ואולם בקדם משפט, בישיבה מקדמית או בדיון מקדמי אחר רשאי בית המשפט, בהסכמת בעלי הדין, לכלול בפרוטוקול את עיקרי הדברים שבדיון; בית המשפט יקבע את דרך רישום הפרוטוקול; בסעיף זה, "דיון מקדמי" – לרבות דיון שאין בו שמיעת ראיות בעל פה או שמיעת טענות בעלי הדין ושנועד לבחון את האפשרות לסיים את ההליך בהסדר מוסכם בין בעלי הדין.

(ב) בית המשפט רשאי להורות שלא יירשמו בפרוטוקול דברי גידוף, נאצה, השמצה או ביזוי, ובלבד ששוכנע כי אין טעם המצדיק את רישומם בפרוטוקול.

(ג) בעל דין זכאי לקבל, בתום הדיון או בסמוך לאחר מכן, עותק של הפרוטוקול.

(ד) בית משפט רשאי, לפי בקשת בעל דין ולאחר שנתן לשאר בעלי הדין הזדמנות לטעון את טענותיהם, לתקן רישום בפרוטוקול כדי להעמידו על דיוקו; בעל דין רשאי להגיש בקשה לתקן רישום בפרוטוקול בתוך עשרה ימים מיום שהומצא לו הפרוטוקול.

(ה) כתיב טענות וכל תעודה או מסמך שהוגשו בדיון ושביט המשפט קיבל אותם, יצורפו לפרוטוקול ויהיו חלק ממנו, למעט לעניין סעיפים קטנים (ב) עד (ד).

(ו) הוראות סעיף זה יחולו על כל דיון בבית משפט, לרבות בבית המשפט העליון, אלא אם כן נקבעה בחיקוק הוראה מפורשת אחרת באותו עניין."

3. הוראות סדרי דין כלליות חדשות:

- א. **המצאת מסמך לבקשת יושב הראש**: מוצע להסמיך את יושבי הראש להורות לבעל דין להמציא מסמך שדרוש להכרעה. בעלי הדין האחרים רשאים להתנגד לצירוף המסמך. בתור איזון, מוצע לקבוע סייגים למסירת המידע, וביניהם: יושב הראש לא יורה על מסירת מידע או מסמכים שעלולים לפגוע בזכויות צד שלישי, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע טענותיו; חובת מסירת המידע כפופה לסייגים לעניין גילוי מידע ומסמכים לפי כל דין, ולגבי בעל דין שהוא רשות ציבורית – לסייגים שבחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (הוראה 4).
- ב. **דיון דחוף בעתירה תוך סטייה מהוראות**: מוצע לאפשר ליושבי הראש לקבוע דיון דחוף בעתירה, תוך סטייה מההוראות, אם נסיבות העניין מחייבות זאת (הוראה 14).