



בג"צ 7717/13 - העותרת: נ' המשיבים:

חוקתי - שוויון

var MareMakom = "בגצ 7717/13 - העותרת: נ' המשיבים; תק-על 2014(4), 67(02/10/2014)";

בג"ץ 7717/13 - העותרת: נ' המשיבים:עליון

בג"ץ 7717/13

העותרת:

רות קוליאן

נ ג ד

המשיבים:

1. שר האוצר

2. היועץ המשפטי לממשלה

3. מפלגת ש"ס

4. מפלגת דגל התורה

5. מפלגת הסתדרות אגודת ישראל בארץ ישראל

6. כנסת ישראל

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

[02.10.2014]

כבוד הנשיא א' גרוניס

כבוד השופט ח' מלצר

כבוד השופט נ' סולברג

בשם העותרת:

עו"ד יהונתן גינת

בשם המשיבים 1-2:

עו"ד אבי מיליקובסקי

בשם המשיבה 3:

עו"ד נדב עשהאל

בשם המשיבה 4:

עו"ד משה מורגנשטרן

בשם המשיבה 5:

עו"ד מאיר רוזנשטוק

בשם המשיבה 6:

ד"ר גור בליי, עו"ד



עתירה למתן צו על-תנאי

פסק-דין

*

השופט נ' סולברג:

העותרת תוקפת מימון הוצאות בחירות למפלגות ומימון הוצאות שוטפות לסיעות - אשר אינן מאפשרות לנשים להימנות על חברותיהן.

1. בעתירה מבקשת העותרת ליתן צו-על-תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטלו הוראות סעיפים 3-6 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג - 1973 (להלן: חוק מימון מפלגות) והוראות סעיפים 2, 7, 11 ו-12 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג - 1993 (להלן: חוק מימון הבחירות ברשויות המקומיות; להלן, יחדיו: הסעיפים, חוקי המימון), כל עוד מוענק המימון גם לסיעה או לרשימה שאינה מאפשרת לנשים להימנות על חברותיהן. רקע ועיקרי טענות הצדדים

2. ברקע העתירה, לפי המתואר בה, רצונה של העותרת להיבחר למועצת עיריית פתח תקווה (להלן: המועצה) בבחירות שהתקיימו בשלהי שנת 2013. משלא הסתייעה פנייתה להיכלל ברשימת מפלגת ש"ס ולא עלה בידה להעריך להגשת מועמדות עצמאית, עתרה לשלול מימון ממפלגות שאינן מאפשרות מועמדות של נשים ברשימותיהן (בג"ץ 6769/13 רות קוליאן נ' שר האוצר ואח'). בעקבות הערות בית המשפט חזרה בה העותרת מעתירתה וזו נמחקה בפסק דין מיום 6.11.2013.

3. עתה טוענת העותרת, כי המשיבות 3-5 (להלן: המפלגות), ואולי גם מפלגות נוספות, מפלות נשים, בכך שהן מונעות מהן להיבחר לרשימות מועמדיהן לכנסת ולרשויות המקומיות. כך עולה, להבנתה, מתקנוניהן של המפלגות הללו. ביוזמה את רום-מעמדה של הזכות להיבחר, הדגישה העותרת כי אינה מבקשת את פסילתן של המפלגות הללו; לעומת כן, זכאות למימון אינה זכות-יסוד, ואל לה, למדינה, לממן השקפת עולם מפלה. העתירה מתייחסת לסעיפים בחוקי המימון אשר נחקקו או תוקנו לאחר חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ככאלה, חוקיותם נבחנת לאורו. חוקי המימון מסייגים את המימון מכוחם במבחנים טכניים בלבד, להבדיל מאמות מידה מהותיות. בהתמלאם, אין בידי שר האוצר שיקול דעת באשר להעברת הכספים, לרבות לאותן המפלגות המפלגות. התוצאה, לשיטת העותרת, היא פגיעה בכבוד האדם ובזכות לשוויון, וזאת במידה העולה על הנדרש. לטענתה, די לשם השגת התכלית - הזכות להיבחר - בעצם מתן האפשרות להתמודד, גם בלא מימון. לפיכך, לשיטתה, סעיפי החוקים הללו שגמנו, אינם חוקתיים. כיוון שכך, מבקשת העותרת כי בית המשפט יורה על בטלותם, מחמת העדר אמות מידה המונעות הענקת מימון למפלגה המפלה נשים. יחד עם זאת ביקשה העותרת להשהות את תוקף הכרזת הבטלות מטעמי אי-חוקתיות, על מנת לאפשר לכנסת לחוקק הוראות חוק הולמות.



4. בתשובתם טוענים המשיבים כולם כי דינה של העתירה להידחות על הסף ולגופו של עניין, תוך חיוב העותרת בהוצאות. על העותרת למצות הליכים תחילה בכנסת, ומכל מקום הלכה פסוקה היא כי בית משפט זה לא יורה לכנסת לחוקק. המפלגות טענו גם לחוסר תום לב מצדה של העותרת, והתכחשו לקיומה של הפליית נשים במסגרותיהן. לטענתן, העדר נשים ברשימותיהן נובע מגדרי ההלכה, וכללי הדמוקרטיה מחייבים שלא להתערב בהשקפת העולם שאותה מייצגות המפלגות הללו. לגופו של עניין טענו המשיבים כולם, כי לא נדרשת בחינה חוקתית מפורטת שכן סעיף-החוק נושא העתירה אינם פוגעים בשוויון ולא בעקרון חוקתי אחר. אדרבה, דווקא קבלת העתירה תגרום לפגיעה חוקתית, זאת בשים לב לכוונתו הברורה של המחוקק בנושא, וכדי שלא לאפשר מניעת מימון מטעם אידיאולוגי.

5. בהסתמך על ההלכה הפסוקה, הדגישו שר האוצר והיועץ המשפטי לממשלה בתגובתם, כי לא ינתן הסעד המבוקש על-ידי העותרת, קרי, מתן הוראה ליזום תיקון חקיקה כדי לקדם מדיניות שבה היא חפצה, שכן הדבר מנוגד לתורת הפרדת הרשויות. עוד ציינו שר האוצר והיועץ המשפטי לממשלה כי במועד שלאחר הגשת העתירה נוספה הוראת סעיף 7(א)(3) לחוק מימון הבחירות ברשויות המקומיות (ר' חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון מס' 12), התשע"ד - 2014; להלן: תיקון מס' 12), וזו מתנה תוספת מימון מוגדרת בייצוג מסוים לנשים בסיעה או ברשימה. משכך, העתירה במתכונתה הנוכחית אינה רלבנטית עוד. בנוסף, תיקון מס' 12 הנ"ל, כמו גם הצעות חוק קודמות, מלמד על כך שהסוגיה נתונה בדיון ציבורי ופרלמנטרי, ואין צורך בהתערבות בית המשפט. עוד טענו שר האוצר והיועץ המשפטי לממשלה, כי יש לדחות את טענת העותרת על פגיעה בזכות חוקתית. בנוקטו לשון כללית, "כל סיעה..." (סעיף 2(א) לחוק מימון מפלגות וסעיף 2 לחוק מימון הבחירות ברשויות המקומיות), בחר המחוקק באופן מפורש להימנע מהענקת שיקול דעת במה שנוגע לשלילת מימון משיקולים שונים. שאר סעיפי חוקי המימון קובעים הסדרים טכניים, לצורך מימוש, ניטרליים להשקפת עולם. העדר שיקול הדעת אינו נושא עמו פגיעה בעקרון השוויון. אדרבה, עקרון זה מצוי בבסיסו. ההסדר הפורמלי משרת, לדברי שר האוצר והיועץ המשפטי לממשלה - "אינטרס ציבורי חשוב ביותר של ודאות, בהירות ויציבות בענייני בחירות".

6. הכנסת טענה בתגובתה בדומה לטענותיהם הנ"ל של שר האוצר והיועץ המשפטי לממשלה, והוסיפה כי בשונה מעתירה לפסילת הסדר נתון, מכיוון שהוא פגום מבחינה חוקתית, מבקשת העותרת מבית המשפט להורות לרשות המחוקקת ליזום תיקון חוק מסוים - לתמרץ, בדרך כספית, שילוב נשים ברשימות של מפלגות, על-ידי שלילת מימון ממפלגות שאינן עושות כן. כזאת לא יעשה בית המשפט לפי ההלכה הפסוקה, ולא יוציא צו מעין זה, העומד בסתירה לתורת הפרדת הרשויות במדינה דמוקרטית. מדובר בהכרעת מדיניות מובהקת המסורה לכנסת. הכנסת צעדה באפיק זה בתיקון מס' 12 הנ"ל, המגשים באופן חלקי את מטרת העתירה וממחיש את הדרך לקידום הנושא. עוד טענה הכנסת, כי הוראות חוקי המימון הקובעות את זכאותן של כל הסיעות העומדות בתנאים פורמליים למימון, הן ניטרליות ואינן פוגעות בזכות החוקתית לשוויון. אין להשתית טענה לחוסר חוקתיות על מה שאין בחוק - קריטריון מהותי המאפשר הפעלת שיקול דעת - להבדיל ממה שיש בו. חוקים נוספים נקטו בדרך זו, ואין טענה לגביהם כי אינם חוקתיים. במיוחד כך, בהתייחס למימון שנועד לממש את הזכות לבחור ולהיבחר, זכות יסוד במשטר דמוקרטי, שלגביה נדרשת זהירות רבה בהגבלת מימון על בסיס אידיאולוגי כלשהו.



7. מפלגות דגל התורה והסתדרות אגודת ישראל בארץ ישראל הוסיפו וטענו, כי יש לדחות את ההבחנה שמנסה העותרת לעשות בין מתן אפשרות להיבחר לבין הענקת מימון. זאת מן הטעם שמפלגה אינה יכולה להתקיים, מבחינה מעשית, בהעדר מימון מאוצר המדינה. כיוון שכך, יש להתייחס לעתירה כאל עתירה לפסילת מפלגה. בהתאם, הכבירו המפלגות הללו מילים על דבר חשיבותה של הזכות לבחור ולהיבחר, ועל כך שהבחירות, לפי סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת ובהתאם לפסיקה בעקבותיו, צריכות להיות "שוות". המפלגות הללו גם ציינו כי ועדת הבחירות המרכזית דחתה בעבר טענות לפסילתן בשל העדר נשים ברשימותיהן. המפלגות עמדו בתגובתן גם על הפגיעה שתסב קבלת העתירה לציבור בוחריהן. לשיטתן, אין למנוע מהמגזר החרדי, ציבור גדול וחשוב, את הזכות להתאגד על-פי דרכו, להרכיב את רשימותיו, בדרך של כפייה בלתי דמוקרטית של דעת הרוב על המיעוט, הפוגעת בעקרון השוויון ובחופש הדת. המפלגות טענו גם כי העותרת נהגה בחוסר תום לב, בכך שלא פרשה את מערכת היחסים המורכבת בינה לבין מפלגת ש"ס, כמו גם בהתעלמותה או בדרך ניתוחה את תקנוניהן של מפלגות דגל התורה והסתדרות אגודת ישראל בארץ ישראל, אשר אינם אוסרים כשלעצמם על התמודדות נשים ברשימותיהן. הלכה למעשה אמנם כך הוא, אולם לדידן אין בהפרדה בין נשים לבין גברים, המתחייבת לשיטתן מן ההלכה, משום הדרה או הפליה. מציאות זו משקפת את רצון ציבור בוחריהן של המפלגות הללו, בכללו נשים. לבסוף טענו המפלגות, כי דרישה לייצוג כתנאי למימון צפויה לחול גם מעבר למישור המגדרי, ואם תתקבל, תחייב כל מפלגה במתן ייצוג בשורותיה לכלל המגזרים. אין היגיון ולא טעם בדבר הזה.

דיון והכרעה

8. למקרא טענות העותרת מזה, והמשיבים מזה, דומני כי דין העתירה להידחות. העותרת לא שכנעה בצדקת טענותיה; המשיבים שכנעו כי אין הצדקה להורות על מתן הסעדים שנתבקשו בעתירה. זאת לזכור ולהזכיר, את הצורך בכיבוד חוקי הכנסת. לימינה של החקיקה עומדת חזקת החוקתיות. בחקיקתה מבטאת הכנסת את רצון נבחר העם (ראו בהרחבה את דברי הנשיאה (כתוארה אז) ד' ביניש בבג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים (ע"ר), חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג (2) 545 (2009)). האיזון בין עקרונות שלטון הרוב והפרדת הרשויות לבין ההגנה על זכויות האדם מחייב זהירות וריסון בהתערבות במדיניות שנבחרה על-ידי המחוקק. הכנסת אמרה את דברה, ועלינו, בבית המשפט, להימנע מעיצוב המדיניות מחדש.

9. ודוק: הוראות החוק שאותן תקפה העותרת בעתירתה, הן ניטרליות ואובייקטיביות. מתן המימון על-פיהן מותנה בשורה של תנאים פורמליים, לא בתנאים מהותיים, בדרישות ערכיות או בהשקפת עולם. ממילא, לא נשאה העותרת בנטל להראות כי הוראות חוק אלה פוגעות בזכות השוויון החוקתית. ככל שהעותרת סבורה כי נכון לעשות לתיקון החוק - להתנות מימון מפלגות במתן אפשרות לנשים להימנות על חברותיהן - כי אז "חייבת היא למצוא סעד ומזור ברשות המחוקקת או ברשות המבצעת. לא בבית משפט" (דברי המשנה לנשיא (כתוארו אז) מ' חשין בבג"ץ 5677/04 עמותת "אלערפאן" נ' שר האוצר (2005)). לשפיטה נועדנו בבית המשפט; לא לחקיקה. מלאכת השפיטה כוללת הפעלת ביקורת שיפוטית, בכללה בחינה חוקתית, אך לא לבית המשפט לקבוע את תבונתו של החוק, אם הוא טוב, יעיל, מוצדק, או אם ישנו הסדר חקיקתי טוב יותר: "קביעת המדיניות החברתית נתונה למחוקק, והגשמתה נתונה לממשלה, להם ניתן מרחב של תמרון חקיקתי" (דברי הנשיא (כתוארו אז) א' ברק בבג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא (4) 367, 386 (1997)). אכן, תורת הפרדת הרשויות מחייבת אותנו כבית משפט להשיב את פניה של העותרת ריקם, ולהפנותה אל הכנסת.

10. סיכומי של דבר: העותרת מצדה לא הצביעה על פגיעה בזכות חוקתית; ואנו מצדנו לא נורה לכנסת לחוקק.

11. אשר על כן, העתירה נדחת בזאת.

ניתן היום, ח' בתשרי התשע"ה (2.10.2014).