



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 27/23

העותר: רמי כהן

נגד

המשיבים: מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותר: בעצמו
בשם המשיבה: עו"ד יעקב אביעד; עו"ד אדוה ארביב – פנסו

החלטה

1. העתירה שלפני עוסקת בהסדר מיוחד הקבוע בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ("חוק דרכי תעמולה"), שעניינו פרסום תעמולת בחירות על גבי שלטי חוצות. הסוגיה המרכזית שבה נחלקו הצדדים היא האם חייבת המשיבה – חברה העוסקת בפרסום באמצעות שלטי חוצות – לשלוח למבקר המדינה ולוועדת הבחירות המרכזית הודעה על המחיר שהיא גובה עבור פרסום על מתקני הפרסום שהיא מפעילה, וכתוצאה מכך יועמד החומר "לעיון כל דורש" (כלשון סעיף 10ב(ד) לחוק דרכי תעמולה). כדי לעמוד על פשר המחלוקת, נציג תחילה את החוק הרלוונטי ואת תכליתו.

סעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה קובע כי בתקופת בחירות כפופה תעמולת בחירות על שלטי חוצות למספר כללים. כלל מרכזי הוא כי אסור למפרסם להפלות בין מתמודדים

עמוד 1 מתוך 5

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirot.gov.il

בבחירות בכל דרך שהיא, ובין היתר באמצעות המחיר שהוא גובה עבור פרסום על גבי שלטי החוצות. ייחוד נוסף של ההסדר הוא החובה שחלה על המפרסם לשלוח הודעות למבקר המדינה ולוועדת הבחירות המרכזית, ובהן נתונים שונים הנוגעים לשירותי הפרסום הנמכרים על ידו. ההודעות צריכות להישלח הן לפני תחילת פרסום התעמולה, והן מספר חודשים לאחר הבחירות. תכלית החובה לשלוח את ההודעות היא מתן כלי המאפשר פיקוח ואכיפה אפקטיביים על איסור ההפליה (ראו תב"כ 6/22 מפלגת לזון נ' י. מור בפרסום בע"מ, פסקה 3 (6.8.2019)); דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 17) (פרסום חוצות), התשס"א-2000, ה"ח 2927, 51).

2. המשיבה שלחה עובר לתקופת הבחירות הנוכחית הודעה למבקר המדינה ולוועדת הבחירות, והמחלוקת בין הצדדים היא האם ההודעה שנשלחה עונה לדרישות הדין, לנוכח העדרם של מחירים מן ההודעה.

העותר טוען כי המשיבה נדרשה לפי החוק לצרף את כל המחירים שאותם רצתה להציע למפרסמי תעמולת הבחירות, וזאת על בסיס דרישת סעיף 10ב(ג)(1)(ג) לחוק דרכי תעמולה: "לפני תחילת השיווק של שטח הפרסום כאמור – הודעה שתכלול את הפרטים אלה... מחירן של חבילות הפרסום המוצעות לשיווק לצורכי תעמולת בחירות". המשיבה, מנגד, הצהירה כי היא אינה מציעה "חבילות פרסום" לשיווק, ולכן הוראת חוק זו אינה חלה עליה. הבסיס המשפטי לטענה זו מצוי בהגדרות סעיף 10ג, המגדיר "חבילת פרסום" כך: "מספר מיתקני פרסום חוצות ששטח הפרסום על גביהם משווק יחד כקבוצה אחת על ידי משווק פרסום". לפי הקו שמציגה המשיבה, יש להבחין בין פרסום על גבי מספר מתקני פרסום, שנחשב ל"חבילה", ובין פרסום על גבי מתקנים בודדים, שאינם בגדר "חבילה".

3. פרשנותה של המשיבה מתיישבת עם לשון החוק, המתייחס במפורש לקבוצה של מספר מתקני פרסום. עם זאת, גם הפרשנות שמציע העותר אפשרית מבחינה לשונית. למשל, ידוע כי לפי הענף של הלוגיקה המתמטית שמכונה "תורת הקבוצות", קבוצה יכולה לכלול בפועל מספר איברים אך גם איבר אחד, ואפילו להיות "קבוצה ריקה", שבפועל אין בה כל

איברים. קבוצה הכוללת רק איבר אחד מכונה "יחידון" (singleton): "יחידון היא קבוצה המכילה איבר אחד בלבד" (מילון "מילוג"). מה שהופך קבוצה לקבוצה הוא המאפיינים המופשטים המשותפים שקובצו יחד, ולא דווקא המספר הקונקרטי של הפרטים שמרכיב את הקבוצה, שיכול להיות, כאמור, גם אחד.

על פי כללי הגיון אלה, הקובע איננה כמות איברי הקבוצה בפועל, אלא הסיווג המופשט. למשל, קבוצת האנשים שחיו 969 שנה לפי המקרא כוללת אדם אחד – מתושלח (בראשית ה, כז). אך הקבוצה עודנה קבוצה, גם אם היא כוללת אדם אחד. ומדפי ההסטוריה של המשפט העברי ועד לחובות משפטיות בנות תוקף בימינו. די להפנות לחקיקת מס. משנקבע חיוב במס מסוים, החיוב אינו תלוי בגודל קבוצת הנישומים, אלא יכול לחול בפועל על נישום יחיד שעונה לתנאי חקיקת המס. לפי עמדה לשונית זו, מיקוד החוק ב"קבוצה של מספר מתקני פרסום" לא שולל את האפשרות של תחולה על מתקן פרסום אחד. הדיבר "קבוצה" לא נועד להוציא החוצה מתקני פרסום בודדים, אלא להכניס אל גדרי החוק גם מצבים שבהם מושכרים מספר מתקנים יחד, לצד המצב הפשוט ביותר שבו מושכר מתקן בודד.

מסקנת הביניים היא כי קיימת אפשרות לאמץ את שתי הפרשנויות שהוצעו על ידי הצדדים מבחינה לשונית. במצב זה, נכון יהיה לבחון שוב את לשון הסעיף – שמא יש עדיפות לאחת מהאפשרויות – ובהמשך לפנות אל תכלית החוק, כדי לעמוד על הפרשנות הנכונה. מבחינה לשונית, המשיבה אוחזת במונח "חבילת פרסום". לגישתה, הסעיף אינו חל עליה משום שהיא אינה מציעה חבילות, אלא מפרסמת על גבי מתקני פרסום שמושכרים כיחידים. ואולם, ההגדרה של "חבילת פרסום" דווקא תומכת בעמדת העותר. לאמור, ההגדרה "מספר מיתקני פרסום חוצות ששטח הפרסום על גביהם משווק יחד כקבוצה אחת על ידי משווק פרסום" תואמת את התנהלותה העסקית של המשיבה. היא מפעילה מספר מתקני פרסום חוצות ומשווקת אותם.

4. אשר לתכלית, פרשנותו של העותר, המחייבת משווק פרסום לפרסם גם מחיר על מתקן פרסום בודד, שזורה בתכלית המרכזית של החוק – יצירת שוויון בין הרשימות המתמודדות בבחירות ואכיפתו. כאמור, איסור האפליה בין רשימות תקף גם ביחס למחיר, והחובה להציג את המחירים מראש מאפשרת לוודא כי משווק פרסום לא יפלה באמצעות דרישת מחיר שונה מגורמים פוליטיים שונים. המשיבה, מנגד, לא הציגה תכלית לפרשנותה. מדוע לדרוש ממשווק פרסום להציג מראש את המחיר עבור שני מתקני פרסום או יותר, אך לא עבור מתקן פרסום בודד? שאלה זו לא זכתה לתשובה בכתבי הטענות, וקשה למצוא הגיון בהבחנה כזו. המסקנה היא כי החוק מתייחס גם אל "חבילות פרסום" הכוללות פרסום על גבי מתקן בודד. כאמור ביחס לניתוח הלשוני, ככל הנראה ננקטה הלשון של "קבוצה" הכוללת מספר מתקנים כדי לרבות, אך לא כדי למעט: כדי להבהיר שיש להודיע גם על מחיר של מספר מתקנים המושכרים כקבוצה, ולא כדי לפטור משווק פרסום ממסירת הודעה דווקא במקרה הבסיסי ביותר שעליו חל החוק. עמדה כזו מתיישבת עם לשון החוק, וביתר שאת עם תכליתו.

המשיבה טענה, בין היתר, כי בהליך קודם שנוהל בינה ובין העותר, בתקופת הבחירות לכנסת ה-21, אומצה פרשנותה, ולפיכך נהגה כפי שנהגה (תב"כ 38/21 כהן נ' מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ (7.8.2019)). ברם, עיון בהחלטה הסופית באותו עניין לא מעלה כי הסוגיה שעולה כאן לא נדונה באותו עניין באופן אופרטיבי, וכי שם עילת העתירה הייתה העובדה שכלל לא נשלחה הודעה לוועדת הבחירות המרכזית. בכל הנוגע להגדרת "חבילת פרסום" ציטט יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון ח' מלצר את הוראות החוק, ולא הוסיף פרשנות – ובוודאי לא התייחס באופן ישיר בהכרעתו לשאלה האם חבילת פרסום יכולה לכלול גם מתקן פרסום בודד. יחד עם זאת, ומכיוון שהנושא הוצג בטענות הצדדים ונותרה עמימות ביחס אליו בהכרעה – אין מקום לחייב את המשיבה בהוצאות משפט בהליך זה. אמנם העתירה אכן תרמה לחידוד הדין בנקודה מסוימת, ואולם כתבי טענותיו של העותר – שאינו מיוצג – בהליך זה מבוססים במידה רבה על כתבי הטענות שהגיש בהליך הקודם בין הצדדים, הליך שבו זכה בהוצאות משפט בסך של 5,000 ש"ח.

5. סוף דבר, העתירה מתקבלת במובן זה שעל המשיבה להגיש – וזאת תוך חמישה עשר יום – למבקר המדינה ולוועדת הבחירות הודעה משלימה בדבר המחירים שהציעה עבור פרסום על מתקניה כאמור בסעיף 10ב(ג)(1)(ג) לחוק דרכי תעמולה, וזאת גם ביחס למחירי הפרסום עבור מתקני פרסום בודדים. בנסיבות העניין, ומן הנימוקים שפורטו לעיל, אין צו להוצאות.

ניתנה היום, כ"ב באדר התש"ף (18.3.2020).

ניל הנדל

שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23