



ועדת הבחירות המרכזית לנכנסת
 لجنة الانتخابات المركزية
 The Central Elections Committee

Justice Uzi Vogelman
 Supreme Court of Israel
 Chairman of the Central Elections Committee

قاضي عوزي فوجلان
 المحكمة العليا
 رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט עוזי פוגלמן
 בית המשפט העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 24/24

העותרת: חוצות זהב בע"מ

נגד

המשיבה: סיעת יש עתיד

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

בשם העותרת: עו"ד יורם מושקט; עו"ד אוריין אשכולי
 בשם המשיבה: עו"ד עודד גזית
 בשם המבקשת להצטרף: עו"ד חיים בן יעקב

החלטה

1. העותרת, "משווקת פרסום" כהגדרת המונח בסעיף 10ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק), טוענת בעתירה שלפניי שהמשיבה פרסמה שלטי תעמולה בניגוד להוראות החוק. לפי הנטען, המשיבה תלתה שלטי בד מסוג ברזנט, שמשונית (PVC) או בד אחר, ועליהם תעמולת בחירות מטעמה, או שחיברה שלטים מטעמה לשלטים קיימים. היא תלתה אותם על גשר בכביש 4 כ-500 מטר לפני מחלף בר-אילן ובגשר פז בחיפה. אלה הוסרו, אולם לאחר מכן נתלו שלטי תעמולה של העותרת על גשר בתל אביב שמוביל מרחוב יגאל אלון לקניון "עזריאלי"; בתל אביב על גשר ההלכה; בכביש 4 במחלף יבנה; בכביש 2 בצומת גלילות; על תמרורים שמצביעים לכיוון הערים כפר סבא והוד השרון; ובגשר בר-אילן. העותרת סבורה שמדובר בהפרת כמה הוראות בחוק:

א. שימוש בנכסי ציבור לצורך תעמולת בחירות, בניגוד לסעיף 2א לחוק, שכן הגשרים הם בבעלות רשויות או תאגידים ממשלתיים;

ב. "תעמולת בחירות באמצעות הדבקה [או] התקנה ... על מבנים או גדרות או על ... שטחים אחרים המיועדים לציבור שילך או שישע בהם", בניגוד לסעיף 9 לחוק;

ג. תליית מודעות בגודל שעולה על המותר לפי סעיף 10א(1) לחוק;



- ד. תליית שילוט חוצות בלי הודעה מוקדמת למבקר המדינה, בניגוד לסעיף 10ב לחוק. למעלה מהנדרש, העותרת מציינת שמדובר גם בהפרת חוק הדרכים (שילוט), התשכ"ו-1966 (להלן: חוק הדרכים).
- לשלמות התמונה אציין שהעותרת עתרה לאחרונה בטענות דומות כלפי המשיבה ושתי רשימות מועמדים נוספות. דחיתי את עתירתה בשל העדר פנייה מוקדמת למשיבות (תב"כ 23/24 חוצות זהב בע"מ נ' סיעת יש עתיד (17.2.2021)). העותרת פנתה כנדרש. שתי הרשימות האחרות הסירו את שלטיהן. המשיבה הסירה את שלטיה אולם, כאמור, נטען שתלתה חדשים. בשל כל האמור התבקשתי להורות למשיבה להסיר את השלטים האמורים ולאסור עליה לתלות שלטים בהפרת הדינים האמורים.
2. בתגובתה טוענת המשיבה שהסירה את השלטים נושא העתירה. על דרך העיקרון נטען כי רוב השלטים אינם קבועים, אלא נתלים בתחילת היום ומוסרים בסופו; פעילי שטח עומדים לידם והשלטים הם חלק מפעילות תעמולה סמוכה; ולכן מדובר בשימוש מותר בשלטים במהלך הרגיל של מערכת הבחירות. המשיבה מוסיפה שאם הייתה הפרה של הדין, למשל לגבי השלטים שנתלו על התמרורים לכיוון הערים כפר סבא והוד השרון, השלטים הוסרו עם היוודע הדבר. עוד נטען שהרשויות המקומיות אינן פועלות נגד המשיבה בקשר לשלטים, ומכאן משתמע שהפעילות מותרת; ואילו העותרת עתרה רק נגד המשיבה, וכך תיווצר אכיפה בררנית נגדה.
3. לאחר שעיינתי בעתירה, בתגובה ובנספחיהן, הגעתי למסקנה שדין העתירה להידחות. המשיבה הסירה את השלטים מושא העתירה. על כן אין עוד עילה לתת צו לגביהם. אשר לטענות בעניין דיווח למבקר המדינה לפי סעיף 10ב לחוק, השילוט מושא העתירה אינו "במיתקן פרסום חוצות", ועל כן סעיף זה אינו חל עליו. נוסף על כך, חובת הדיווח חלה על "משווק פרסום", דוגמת העותרת, ולא על רשימת מועמדים, כמו המשיבה (סעיף 10ב(ג) לחוק). לכן אין ממש בטענות אלו. אשר לחוק הדרכים, אין לי סמכות לדון בטענות בדבר הפרתו בהקשר שלפניי (השוו סעיף 10(א)(1) לחוק).
- עם זאת, מתגובת המשיבה עולה שהיא סבורה שמותר להציב שלטים בלי הגבלה כל עוד הם יוסרו בסוף היום או הפעילות. נראה שהיא מתכוונת להמשיך בכך. סברה זו בטעות יסודה. כדי להעמיד דברים על דיוקם ולמנוע הפרות דומות בעתיד, מצאתי להרחיב בעניין.
4. סעיף 9(ב) לחוק קובע הוראה כללית בדבר פרסום תעמולת בחירות במרחב הציבורי: "לא תהיה תעמולת בחירות באמצעות הדבקה, התקנה, כתיבה, צביעה או זריקת אור על מבנים או גדרות או על כבישים, מדרכות או שטחים אחרים המיועדים לציבור שילך או שישע בהם". החוק קובע כמה חריגים להוראה זו. סעיף 10(א) עניינו פרסום מודעה מודפסת על לוח מודעות



שרשות מקומית ייעדה; סעיף 10(א1) דן בפרסום מודעות על דירת מגורים או על מבנה שמשמש מפלגה או רשימת מועמדים; סעיף 10ב מסדיר פרסום מודעה במתקן פרסום חוצות. חריגים אלו אינם חלים כאן, ולכן אין צורך להרחיב בהם.

5. סעיף 9 לחוק אוסר כמה פעולות של תעמולת בחירות: "הדבקה, התקנה, כתיבה, צביעה או זריקת אור". הוא מגביל את האיסור לשטחים מסוימים: ראשית, "מבנים או גדרות"; שנית, "כבישים, מדרכות או שטחים אחרים המיועדים לציבור שילך או שישע בהם" (ר"ע 156/85 פינקר נ' מדינת ישראל, פ"ד לט(1) 473, 474 (1985)).

6. כאמור, סעיף 9 אוסר "התקנה" של תעמולת בחירות בשטחים שמנויים בו. דומה שהמשיבה מפרשת זאת "התקנת קבע". אין בידי לקבל פרשנות זו. כידוע, את החוק יש לפרש תחילה לפי המשמעות שמילותיו נושאות, ואם יש כמה משמעויות כאלו – בוחרים בזו שמגשימה הגשמה מיטבית את תכליתו הסובייקטיבית ואת תכליתו האובייקטיבית (ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ – החברה הלאומית לדרכים בע"מ, פסקה 34 (14.5.2012)).

התקנה, לענייננו, היא "עשיית דבר, הכנה, קביעה" או "סדור מתקן לצורך הפעלתו" (מלון אבן-שושן כרך שני 459 (משה אזר עורך ראשי 2003)). התקין, לענייננו, הוא מי ש"הכין, הכשיר, סדר" (מלון אבן-שושן כרך שני 2034 (משה אזר עורך ראשי 2003)). הגדרות אלו מצביעות על מעשים קבועים, אולם גם על כאלה שאינם בהכרח קבועים, כמו הכנה, הכשרה וסידור. כך, למשל, הביטוי "להתקין סעודה" אינו עוסק בהכנת דבר שישאר קבוע, כנראה אפילו לא למשך יום. יוצא ש"התקנה" עשויה לסבול את המובנים "התקנת קבע" ו"התקנת ארעי". יש לעבור לבחון את תכליות הסעיף.

האיסור שבסעיף 9 והחריגים לו נועדו להגשים שתי תכליות עיקריות: שמירה על חזות המרחב הציבורי ועל ניקיונו (תר"ם 23/89 סיעת הליכוד – חיפה נ' סיעת המערך – חיפה (22.2.1989)) ושמירה על שוויון בין המתמודדים בבחירות (תר"ם 60/03 שינוי – מפלגת המרכז נ' דוקודסקי (12.10.2003)). במקרים מסוימים האיסור משיג גם תכליות שעניינן בטיחות (ראו גם סעיף 10(א1)(2) לחוק (אפשר להגביל פרסום מודעות על דירת מגורים ועל בניין מפלגה או רשימת מועמדים לשם הבטחת בטיחות הציבור)): ראשית, בטיחות של המשתמשים בדרכים, לבל יסיטו נהגים והולכי רגל את מבטם אל עבר שלטים מושכי עין; שנית, בטיחות של עוברי דרך, שלא ייפלו עליהם שלטים שהותקנו שלא כראוי; שלישית, בטיחות של מתקיני תעמולת הבחירות, שמא יתלו אותה במקומות מסוכנים.

תכליות אלו מתקיימות גם בתעמולת בחירות שהתקנתה זמנית. היא עלולה לפגוע בחזות המרחב הציבורי. נוסף על כך, שלט זמני עלול להישאר באזור, ויהיה צורך לנקות את המקום. גם תעמולה זמנית מושכת את העין, ואולי דווקא החידוש בה יסיט במידה רבה יותר את תשומת הלב של עוברי הדרך הקבועים. הסכנות לבטיחות עוברי הדרך נכונות במיוחד בשלטים



זמניים, שהתקנתם לא בהכרח יציבה כהתקנת שילוט קבוע. התקנת שלט במקום שאינו מוסדר לכך, יש בה סכנות רבות יותר למתקנינים. אשר לשוויון בין המתמודדים, גם הצבה זמנית דורשת משאבים, ודווקא הפעילות של המשיבה – הצבת שלטים זמניים יום אחר יום במקומות רבים – דורשת משאבים רבים לצורך השגת שלטים ואמצעי התקנה, הסעת פעילים ותשלום משכורתם ועוד. רשימות קטנות שהממון אינו בכיסן, אינן מסוגלות לקיים פעילות מסוג זה, והגבלתה תתרום לשוויון בין הרשימות.

לצד התכליות המיוחדות של האיסור קיימת תכלית כללית של חופש הביטוי הפוליטי (בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715 (2008)). פרשנות מצמצמת ל"התקנה", כזו שתראה במונח רק "התקנת קבע", ודאי תאפשר ביטויים רבים יותר. אולם צמצום ההיקף של חופש הביטוי הפוליטי כאן יפגע רק בשוליו. אין איסור על ביטויים פוליטיים בשל תוכנם, בשל זהות אומנם וכדומה. מותר לפרסם תעמולת בחירות במרחב הציבורי בתנאים שנקבעו בחוק, ולא קשה לעמוד בהם (בהמשך אבהיר היבט נוסף של תנאי ההתקנה שיש בו כדי לצמצם את הפגיעה בחופש הביטוי הפוליטי). נוסף על כך, בטיחות, חזות המרחב הציבורי ושוויון בין מועמדים אף הם מביעים תכליות כלליות: בהתאמה, הזכויות לחיים ולשלמות הגוף, איכות הסביבה ושוויון.

תוצאת המהלך הפרשני היא אפוא שאת "התקנה" בסעיף 9 לחוק יש לפרש כך שהיא הן התקנת קבע, הן התקנת ארעי. הצבת שלט וקיבועו בדרכים שתוארו בעתירה, למשל בקשירה למבנה, לגשר או לעמוד, נכללים בהגדרה זו. זאת גם אם מדובר בהתקנה זמנית.

7. אחת הטענות של המשיבה מתקשרת להיבט אחר של המילה התקנה. המשיבה ציינה שפעיליה ניצבים ליד השלטים נושא העתירה, עדות לכך שמדובר במעשה ארעי. בצד הקביעה שהתיבה התקנה מתייחסת גם להתקנת ארעי, איני רואה להידרש למקרים קונקרטיים שאינם נדרשים להכרעה. עם זאת, בשל החשיבות של חופש הביטוי הפוליטי מצאתי להבהיר שהנפת שלט בידי אדם אינה נחשבת ל"התקנה" (או ל"הדבקה") לצורך סעיף 9 האמור. מתמודדים בבחירות ופעילים מטעמים רשאים לעמוד במרחב הציבורי ולהניף שלטי תעמולה שלא היו ניצבים בלי החזקה זו, גם למשך זמן רב (וכמובן מותר שאנשים שונים יתחלפו בהנפת השלט), כל עוד אין איסור על כך לפי דין אחר.

8. סוגיה אחרת שהעותרת טענה לה, נוגעת לשימוש בנכסי הציבור בניגוד לסעיף 2א לחוק. סעיף 9 חל הן נכסי ציבור, הן על נכסים שאינם כאלה (ראו החלטתו של יושב ראש ועדת הבחירות האזורית חיפה, סגן הנשיא י' כהן, בתר"ם 62/21 כסלו ספקטור נ' שורקי, פסקה 11 (29.7.2018)). מכאן שאין צורך להידרש לטיעון בהקשר זה.

9. לפני סיום אעיר שתי הערות קצרות. ראשית, המשיבה ביקשה ללמוד על כך שלא הפירה את הדין, מהעדר אכיפה כלפיה מצד הרשויות המקומיות. לא ירדתי לסוף דעתה. הגורמים



העיקריים שנתונות להם סמכויות לבירור הפרת דיני תעמולת הבחירות, הם יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ולצידו יושבי ראש ועדות הבחירות האזוריות (סעיפים 17ב–17ד לחוק). לכן להעדר אכיפה מצד גורם אחר אין משקל רב בשאלות אלו. שנית, המשיבה הצביעה על כך שלעותרת, בתור חברה לשילוט חוצות, יש עניין במניעת שלטים שלא יתפרסמו באמצעותה. גם אם כך הוא, אין זו סיבה להתעלם מהפרה אפשרית של הדין.

10. לאחר שהוגשה תשובת המשיבה, הגיעה אליי בקשה מטעם חברת מרקעים שילוט חוצות בע"מ להצטרף לעתירה. עיקר טענתה הוא ששלטי תעמולה מטעם המשיבה נתלו על שלטי פרסומת של המבקשת. אף שהם הוסרו, היא עתרה להורות למשיבה להסיר שלטים כאלה ולהימנע מתלייתם בעתיד. דין בקשת ההצטרפות להידחות. בניגוד לעותרת, המבקשת אינה טוענת להפרות חוזרות ונשנות. לגוף העניין אין בבקשה טענות חדשות או סוגיות שיסייעו להכרעה. גם טיב העניינים שונה: טענה על הפרת דיני התעמולה בשטחים ציבוריים (בעתירה) מול טענה לפגיעה ברכוש פרטי במהותו (בבקשה). מאחר שטענות המבקשת לא יסייעו להכריע בעתירה, אין מקום לצרף אותה להליך שלפניי.

11. העתירה נדחית אפוא לגבי נסיבות המקרה הנדון. מובהר שאיסור התקנת תעמולת בחירות שבסעיף 9 לחוק עניינו הן התקנת קבע, הן התקנת ארעי. בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

ניתנה היום, י"ח באדר התשפ"א (2 במארס 2021).

עוזי פוגלמן

שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-24

