



ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת
ועדה אזורית רמלה-לוד

הנשיא בדימוס אברהם טל יושב ראש ועדת הבחירות האזורית רמלה-לוד

תר"מ 4/24

העותרת: יפעת זמיר

נגד

המשיבות:

1. ראש עיריית יהוד-מונוסון
2. עיריית יהוד-מונוסון

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

בשם העותרת: עו"ד אריה דנציגר

בשם המשיבות: עו"ד אורי הברמן; עו"ד מישל נגר

החלטה

1. בפני עתירה למתן צו מניעה, לפי סעיפים 17ב ו-17ד לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק דרכי תעמולה או החוק**). העתירה נסובה סביב פרסום שלטי רחוב וחוצות שונים בתחומי העיר יהוד-מונוסון, אשר על גביהם "חתומה" המשיבה 1, בשמה ובתוארה, לצד "הנהלת העיר" (אשר אינם מפורטים בשמם).

2. לטענת העותרת, ציון שמה של המשיבה 1 על אותם השלטים מהווה הפרה של סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, ועל כן היא מבקשת כי יוסרו השלטים הנושאים את שמה של המשיבה 1 באופן הזוקף לזכותה את הפעילות המצוינת בשלטים, וכן להורות למשיבה לחדול מניצול משאבי הציבור לצרכים אישיים.

התשתית העובדתית וטענות הצדדים

3. ברחבי העיר יהוד-מונוסון, מוצבים שלטים בנושאים שונים, מטעם המשיבות, אשר מספרם המדויק ומיקומם לא פורטו בפניי, בחלק מהם, נכלל שמה ותוארה של המשיבה 1, כך: "שלכם ובשבילכם, יעלה מקליס, ראש העיר והנהלת העיר".

4. העותרת צירפה לעתירתה מספר דוגמאות לשילוט כאמור, שניתן לחלקם לשני סוגים:
- (א) האחד – שלטי ברכה לתושבים לרגל מאורעות חגיגיים נקודתיים (להלן: **שלטי ברכה**);
- (ב) השני – שלטים שתכליתם יידוע התושבים אודות עבודות שונות המתבצעות על-ידי העירייה, או מטעמה, ברחבי העיר (להלן: **שלטי יידוע**).
5. לטענת העותרת, הצבת השלטים עם שמה של המשיבה 1, מהווה ניכוס של פעולות העירייה השוטפות לזכותה האישית של המשיבה 1. בכך, נוצר מצג שווא לכאורה כי הפעילות המפורסמת בשלטים לא הייתה מתבצעת לולא כהונתה של המשיבה 1, וזאת במטרה לגרוף נקודות זכות למטרות קידום פוליטי מתושבי העיר, על חשבון הפעילות היומיומית של הרשות המקומית.
6. העותרת עומדת על כך שאין צורך ציבורי ענייני בציון שמה של המשיבה 1 על כלל השלטים שהוצגו בעתירה, ולכן מדובר בהפרת האיסור הקבוע בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, ומהווה שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות.
7. ביקשתי את תשובת המשיבות, אשר הגישו תשובתם יחדיו, לאחר בקשת מספר אורכות, באמצעות עורך דין חיצוני. כבר עתה אציין כי ייתכן שהיה ראוי כי המשיבה 1 והמשיבה 2 ייוצגו בנפרד, וכי תובא במסגרת תשובת המשיבה 2 עמדת הייעוץ המשפטי לעירייה.
8. לטענת המשיבות, השילוט המוצג בעתירה אינו פרסום הכולל בתוכו תעמולה ממספר סיבות. ראשית נטען כי המשיבה 1 מצוינת בשמה במספר מצומצם של שלטים, אשר עניינם (למעט שלט הברכה) עבודות הנוגעות לגנים ציבוריים בעיר. לטענת המשיבות, מדובר בסוגייה מיוחדת בעבור תושבי העיר ולכן הוחלט כי ישנה חשיבות מיוחדת לחתימתה של המשיבה 1 על גביהם, ואין בכך כל תעמולת בחירות. אטעים כי המשיבות לא ציינו מי החליט את ההחלטה הנ"ל, ולא צרפו כל אסמכתא לקבלת ההחלטה, וחוות דעת משפטית התומכת בקבלתה.
9. בהמשך לכך טוענות המשיבות כי בשל אֶחָרְיוּתִיּוּתָהּ (Accoubtability) של המשיבה 1 כלפי תושבי העיר כעומדת בראשות העיר, יש לאפשר לה להעביר מסרים אל ציבור התושבים אודות הפעילות המתבצעת בעיר באמצעות כלים עירוניים, בוודאי כשמדובר בנושאים רגישים, מבלי שכל פנייה כזו מטעם ראש הרשות המקומית תתפרש כפעולה שתכליתה היא תעמולת בחירות.
10. עוד נטען כי ציון שמה של המשיבה 1 אינו מהווה הפרה של חוק דרכי תעמולה גם בשל מספר השלטים המצומצם בו מצוינת המשיבה 1 בשמה וזאת לצד ציון הנהלת העיר; השלטים הם בנושא אחד ולא במגוון נושאים; מועד הבחירות רחוק, ולטעמם האופי הדומיננטי של השילוט איננו תעמולתי אלא אינפורמטיבי.

דיון והכרעה

11. סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה קובע כך :

"לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] [...] ולא יעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה...".

12. בענייננו, אין חולק כי השלטים במרכזה של עתירה זו פורסמו מטעם ובמימון עיריית יהוד-מונוסון, שהיא "גוף מבוקר" לפי סעיף 9(4) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], ולא נטען בפניי, ושלא מתקיימים כאן החריגים הקבועים בסעיף 2א לחוק.

13. בהתאם להוראות סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה, הרי שהאיסור על שימוש בנכסי ציבור של גוף מבוקר הקבוע בסעיף 2א לחוק, חל בכל עת.

14. עוד עולה מהתגובה לעתירה כי המשיבות מכירות בכך שציון שם של ראש רשות מקומית על גבי שלטים המציינים פעילות שונה של העירייה יכול להוות הפרה של סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. אם כך, סלע המחלוקת בין הצדדים הוא בשאלה האם השלטים שהוצגו בעתירה עולים כדי הפרתו של סעיף 2א בהינתן הנסיבות.

15. לאחר שבחנתי את טענות הצדדים ואת הדין, מצאתי לקבל את העתירה בחלקה. בשילוט המיידע את הציבור בפעולות שנוקטת הרשות המקומית, אין כל תכלית אחרת לציון שם ראש הרשות על גביו, ולכן ציון השם מהווה הפרה של סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. שילוט הברכה, במידה הראויה, אינו מהווה הפרה של החוק, ואפרט.

כללי:

16. יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית וועדות הבחירות האזוריות, דנו בעבר בהרחבה בנושא עירוב זהותו של נבחר ציבור בפרסומים מטעם רשויות ציבוריות. בתב"כ 3/21 בן מאיר נ' שר

החינוך (20.01.2019) (להלן: עניין בן מאיר), ציין המשנה לנשיאה ח' מלצר, כי :

"ההלכה הפסוקה הדגישה כי מעבר לאיזון שעורך חוק דרכי תעמולה בין הזכות לחופש ביטוי, וחשיבות מתן במה למגוון הדעות שבאות לידי ביטוי בבחירות, לבין שמירה על השוויון ועל טוהר הבחירות, נועד החוק להגן גם על הגינותן של הבחירות, כך שתימנע הטעיה אפשרית של ציבור הבוחרים, או השפעה בלתי הוגנת על הציבור (ראו, למשל: פסקה 9 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור ופסקה ג' לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימוס) א' רובינשטיין בעניין שארלי הבדו; תר"מ 177/20 בר-לב נ' קורן (17.10.2013); תר"מ 4/19 סיעת "ישראל ביתנו" בכנסת נ' בר-שדה (08.02.2010)). בהקשר זה יש להביא בחשבון אף את העובדה שהנבחר העומד בראש הרשות המפרסמת יכול לעשות שימוש, במידת הצורך – חלף

הפרסום שבמחלוקת – בתעמולה במסגרת מסע הבחירות של מפלגתו, ואת משקלה של העובדה שהוא מעדיף מטבע הדברים ליהנות משירותי המשרד, שהוא עומד בראשו, הן בשל גורם אמינות הממשל, המקרין עליו, הן בשל החיסכון בהוצאות מפלגתו, ככל שהדבר מותר".

17. בראי העתירה שבפניי, האיזון ייערך בין רצונה, ואולי אף חובתה של הרשות להביא מידע אינפורמטיבי לתושביה, לבין החשש מתעמולת בחירות במימון משאבי ציבור (תר"מ 1/93 סיעת צומת נ' ממשלת ישראל (04.07.1993). הפסיקה קבעה, לא אחת, כי במתן מידע אינפורמטיבי-חיוני לתושבים, שומה על המפרסם לכרוך את הישגי הרשות בשמו ובפעולותיו האישיות (תר"מ 99/20 סלע נ' חולדאי (15.09.2013); עניין רמי כהן)

18. כך, בחוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים 5/2018 "הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות" (מתאריך 17.04.2018), צורפו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין בחירות, ושם נקבע כי במהלך ששת החודשים הקודמים למועד הבחירות, יועבר כל פרסום מטעם הרשות המקומית, לאישור היועץ המשפטי לרשות המקומית. ואולם, אין בכך שבששת החודשים שלפני הבחירות יש להעביר כל פרסום לאישור היועץ המשפטי לרשות, כדי להתיר תעמולת בחירות בתקופה מוקדמת יותר. משכך, קובעת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1703 בעניין "השתתפות שרים בתשדירי פרסום" כי יש מגבלות בעניין השתתפותם של נבחרים ציבור בפרסומים מטעם הרשות שבראשה הם עומדים או ביחס לניצול פרסומים אלה על-ידי נבחרים ציבור לצרכי תעמולה אישיים.

19. השופט א' רובינשטיין ב-תר"מ 22/19 ל'יבר נ' דרעי (04.03.2013) קבע כך:

"...אכן, דין אחד לפרסום שמו של המשיב על גבי אגרת לתושבים ובפרסומים בעיתונות, וזה, כמו אלה, חורגים מן המותר וגולשים לעבר תעמולה אסורה. הפצת מידע לציבור אינה פסולה כשלעצמה, אולם אין לכרוך אותה עם פרסום שמו של ראש המועצה, פרסום אשר אינו נושא ערך אינפורמטיבי

[...]

ט. אכן, בכל הכבוד, אין להלום ככלל את הנימוק שלפיו (פסקה 7 להודעת היועץ המשפטי למועצה), כיוון שעל פי דין מוטלים תפקידים ואחריות על ראש המועצה, בחתימתו על פרסומים יש כדי ליתן ביטוי לקביעת המחוקק באשר לאחריותו האישית. החתימות על פרסומי המועצה שהוצגו מלמדות על פניו כי החותם מעוניין בשבחי פעולתו "בעזרת השם" (להבדיל)."

20. על הלכות אלו חזרו יושב ראש ועדות הבחירות פעמים רבות, בקובעם כי גם אם הפרסום עצמו מותר, זהות החתום על הפרסום לבדה עלולה לשנות את סיווגו של פרסום – מפרסום מותר לתעמולה אסורה, וככלל חל איסור על כריכה במפורש או במשתמע של שמו של נבחר ציבור מכהן עם פעילותיה של הרשות הציבורית (השוו: החלטת המשנה לנשיאה, השופט א' ריבלין

ב-תר"מ 24/18 אלגון נ' ראש עיריית חדרה, חיים אביטן (28.7.2008); החלטות השופט א' דובינשטיין: תר"מ 21/19 גרוס נ' בן חמו (9.1.2013); תר"מ 26/19 תנועת אומ"ץ נ' צור (11.3.2013); תר"מ 23/19 גור נ' אדיב (17.2.2013); החלטות השופט ס' ג'ובראן: בתר"מ 12/20 אבן-זוהר נ' צור (12.6.2013); תר"מ 65/20 ליבר נ' דרעי (18.8.2013), תר"מ 14/20 חברי סיעת למען התושבים המועצת העיר רעננה נ' חופרי (16.6.2013), החלטת השופטת (כתוארה דאז) א' חיות ב-תר"מ 64/20 חלבי נ' נסרין (21.08.2018); החלטת המשנה לנשיאה, ח' מלצר בתב"כ 2/21 רמי כהן נ' שרת התרבות והספורט (18.04.2018) (להלן: עניין רמי כהן) ועוד).

21. מצויידים בכלים אלו, אבחן עתה את שני סוגים השלטים שבמחלוקת:

שלטי היידוע

22. בפרשת גלאם נדונה סוגייה דומה, (תר"מ 229/21 סויסה נ' גלאם (31.3.2019) (להלן: **תר"מ 229/21**)) וער"מ 11/21 גלאם נ' סויסה (17.12.2019) (להלן: **הערר**)) (להלן ביחד: **פרשת גלאם**), אשר נסובה על פרסום שלטים רבים מטעם העירייה המתארים את מעשיה והישגיה בתחומים שונים, זמן רב לפני תקופת בחירות, בציון שמו של ראש הרשות המקומית לצד "חברי המועצה".

23. בערר קבע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22, כב' המשנה לנשיאה השופט ח' מלצר, כי פרסום מכספי ציבור המתאר מיזם, הישג או תכנית ביצוע של הרשות המקומית, המציין את שמו או דמותו של ראש הרשות, בכל תקופה שהיא, הוא בחזקת פרסום תעמולתי ובהעדר טעם ראוי להכליל את שמו של ראש הרשות, ההיבט התעמולתי יגבר ושאלת עיתוי הפרסום לא תהא בעלת משמעות מכרעת.

24. קביעות אלה יפות גם לענייננו, ואף טעמיהם של המשיבים אינם מקובלים עלי.

25. מספרם המצומצם של השלטים הנושאים את שמה של המשיבה 1 – בבסיס האיסור להשתמש בנכסי ציבור לצרכי תעמולה עומדים החשיבות הרבה לחופש הבחירות, שוויון הליך הבחירות, וכן הצורך למנוע שימוש בנכסי ציבור למטרת קידום עניינו האישי של מתמודד, שאינם מיועדים לכך וניתנו בידי המתמודד מתוקף תפקידו כנאמן הציבור (להרחבה ראו תר"מ 2/19 פינשטיין נ' מלול (8.11.2009); תב"כ 2/21 כהן נ' שרת התרבות (18.4.2018)). יתרה מכך, הלכה היא, בפרשנות סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה, כי "אם יש ספק – אין ספק". בהתאם לכל אלה, נראה שגם מספר קטן של שלטי יידוע, סותרים את תכליות האיסור על שימוש בנכסי ציבור ומהווים הפרה של סעיף 2 לחוק.

26. עוד אציין כי אין נפקא מינא אם מדובר במספר זעום של שלטים אם לאו. כריכת פעילות העיריה בשמה של ראשת העירייה – אסורה, ללא טעם מבורר אחר, שיכול להצדיק זאת.

27. תיחום השלטים לנושא ספציפי רגיש בעיר – בתגובתן הסבירו המשיבות כי נושא פיתוח השטחים הציבוריים הפתוחים הוא סוגיה רגישה עבור תושבי העיר, בשל המחסור והרצון בשטחים פתוחים נוספים. אינני שולל את האפשרות שבנסיבות מסוימות ייתכן כי תוכן השלט יצדיק את הכללת שמה של ראש הרשות מבלי שהדבר יחשב כתעמולה אסורה, אך כאן לא הוצג מדוע חתימתה של ראשת העירייה על השילוט מועילה למטרה, פרט לתכליתה התעמולתית.

העובדה כי העירייה מיידעת את התושבים במתן שירותים בעלי ביקוש רב, תוך קשירת המעשה לשמה של ראש הרשות, רק מחזקת את הערך התעמולתי בשלט, ומגבירה את החשש לניכוס פעולות העירייה לזכותה של נבחרת הציבור, בניגוד לתכליות והוראות חוק דרכי תעמולה.

28. פרסום שם המשיבה 1 לצד 'הנהגת העיר' וריחוק מועד הפרסום מתקופת הבחירות – באשר לטענות אלה, אין לי להוסיף על קביעת יושב ראש הוועדה המרכזית בפרשת גלאם.

29. אשר על כן, מצאתי כי ציון שמה של המשיבה 1 בשלטי היידוע הוא תעמולה אסורה, ולכן ניתן בזאת צו מניעה, המורה למשיבות להסיר את שמה של ראשת המועצה מהשילוט המפר, בתוך שבעה ימים ממועד קבלת החלטה זו.

שלטי הברכה

30. לעניין שלטי הברכה, עמדתי שונה. בפרשת גלאם צויין כי:

"אין זה אומר ששמו של ראש העירייה איננו יכול להופיע על אף הודעה לציבור. בנסיבות מסוימות, ובאופן מידתי, הדבר אפשרי. כך למשל, נראה לי סביר שהעירייה וראש העירייה יוכלו לפרסם שלטי ברכה לתושבים לרגל מאורע חגיגי נקודתי, שלטי חיזוק בתקופות מאתגרות, וכיוצא באלה עניינים. שכל ישראל, מידתיות וטעם טוב, יתנו הדרכה נכונה בעניין..." (פסקה 24 בתר"מ 229/21);

ובדומה נכתב בערר:

"השימוש בשמו של נבחר ציבור בפרסומי הרשות מותר בפרסומים הכרוכים בעלות כספית זניחה ביותר, או בפרסום הנעשים לשם מטרה טקסית וייצוגית מתוקף תפקידו כראש רשות (למשל: דברי ברכה לרגל מועדים, חגים וחלילה בזמן משבר)" (פסקה 41 בערר).

31. נוכח כך, ומשהעותרת לא הציגה בפניי כי שלטי הברכה חורגים מהמידה הראויה, כפי שנקבע בפסיקה, אני דוחה את העתירה בראש זה.

אחר דברים אלה:

32. אחר דברים אלה, התקבלה במזכירות הוועדה "תשובה לתגובת המשיבים לעתירה". אין בידי לקבל תשובה זו, בהליך שאינו מעוגן בהוראות סדרי הדין החלות על הליכים כגון דא, ושהוגש ללא תצהיר תומך, וללא בקשת רשות להגשתו. נוכח כך, והתוצאה אליה הגעתי – התשובה לתגובה נדחית מרישום.

סוף דבר

33. נוכח המקובץ, ניתן בזאת צו המורה למשיבות להסיר את שמה של המשיבה 1 משלטי היידוע, ומורה למשיבות להמנע לאזכר את שמה של המשיבה 1 בשילוט דומה.

34. באשר לשלטי הברכה, בכפוף להנחיות שבפרשת גלאם – הבקשה נדחית.

המשיבה 1 תישא בהוצאות העותרת, בסך של 4,000 ש"ח; למען הסר ספק, סכום זה לא יובא מקופת המשיבה 2.

ניתנה היום י' בניסן התשפ"א (23 במרץ 2021).

אברהם טל

נשיא בדימוס של בית משפט מחוזי – מרכז-לוד
יושב ראש ועדת בחירות אזורית רמלה-לוד
לבחירות לכנסת ה-24