



ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת ה-19

القاضي اليكيم روبينشتين

השופט אליקים רובינשטיין

رئيس لجنة الانتخابات المركزية للكنيست ال-19

יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19

ירושלים, כ"ז בטבת תשע"ג
9 בינואר 2013

עו"ד נפתלי גרוס

המבקשים:

אתי גן-אל

אהוד יובל לוי

ד"ר בוקי צייש

יהודה בן חמו, ראש עיריית כפר סבא

המשיבים:

אשל ארמוני, מנכ"ל עיריית כפר סבא

בקשה בעניין תעמולת בחירות אסורה

החלטה

רקע

א. המבקשים הם חברי מועצת העיר כפר סבא (מטעם האופוזיציה), וטענתם היא, כי המשיבים – ראש העירייה ומנהלה הכללי – עושים שימוש (אסור) במשאבים של העירייה, וזאת בניגוד להוראת סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959. לפיכך נתבקשו צוי מניעה כנגד המשיבים, לפיהם ייאסר עליהם לעשות שימוש במשאבי העירייה ועובדיה לצרכי תעמולת בחירות.

הבקשה

ב. הבקשה נסכה על מספר פרסומים, אשר לטענת המבקשים יש בהם כדי להפר את הוראת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה ואת הנחיות היועץ המשפטי לממשלה (הנחיה 1.1900 "איסור על תעמולת בחירות בכספי גוף מבוקר" מיום 1.2.85, עדכון אחרון מחודש דצמבר 2008; להלן הנחיית היועץ). נזכיר בקצרה, כי בבקשה הועלו טענות כלליות בדבר ניצול כספי העירייה והציבור לצרכיהם הפוליטיים של המשיבים, ושימוש אסור בכספי העירייה ובמחלקת הדוברות שלה. בין היתר, נטען כי השימוש האסור לפי

החוק והנחיות היועץ המשפטי לממשלה נעשה בעיתונות המקומית, בלוחות מודעות ברחבי העיר, בשלטי חוצות ובאמצעי תקשורת נוספים כגון ידיעון בדואר אלקטרוני (newsletter) ורשתות חברתיות.

ג. באופן ספציפי נטען כנגד פרסומים הכוללים מידע בדבר פרסים בהם זכו העירייה ועובדיה במהלך השנים האחרונות, ובהם פרסים על ניהול תקין, איכות הסביבה וכדומה (נספח 2 לבקשה). עוד הועלו טענות בדבר האדרה עצמית של המשיב 1 ופרסום הישגיו במהלך כהונתו, לרבות זכייתו בתואר "יקיר הליונס ישראל" בגין פעילותו הציבורית. כן נטען כנגד פרסום תמונתו של המשיב 1 באתר האינטרנט של עיריית כפר סבא ובפרסומים נוספים, כגון הודעה על שיפוץ היכל התרבות בכפר סבא. לבקשה צורף תצהיר מטעם המבקש 1.

תגובת המשיבים

ד. ביום 27.12.12 הוגשה תגובת המשיבים לבקשה (לפי החלטתי מיום 13.12.12), ולה צורף תצהיר מטעם דוברת העירייה. בתגובה נטען, כי מדובר בפרסומים שגרתיים המהווים חלק מפעילותה השוטפת של העירייה, ושאינם בגדר תעמולת בחירות אסורה לפי החוק והנחיית היועץ. כחלק מן השירות לאזרח – כך נטען – נוהגת עיריית כפר סבא מזה שנים לפרסם מידע חיוני לתושבי העיר באמצעות כלי תקשורת שונים, לרבות הנזכרים בבקשה; פרסום זה חוסה, כנטען, תחת זכות הציבור לדעת והשאיפה העקרונית לשקיפות שלטונית. עוד נטען, כי חלק מן הפרסומים הנזכרים בבקשה התפרסמו כשנתיים עד שלוש שנים טרם מועד הבחירות הצפוי לעירייה (שהוא כעשרה חודשים מהיום), ואחרים הם מן השנה התולפת; לפי מבחני הפסיקה והנחיות היועץ, ברי – כך נטען – כי ככל שמועד הבחירות רחוק יותר כך נחלשת הטענה שמדובר בתעמולת בחירות אסורה.

ה. לגופו של עניין כללה תשובת המשיבים התייחסות פרטנית לכל טענות המבקשים. נמסר, כי מדובר בפרסומים שהם חלק שוטף מעבודת העירייה כהעברת מידע רלבנטי לאזרחים. אין פסול – כך נטען – בפרסומים בדבר פרסים שזכתה בהם העיר, או פרסים והכרה בהם זכה המשיב 1, זאת כאשר לא הודגש ההיבט האישי של עבודתו. עוד נטען, כי השימוש בכלי התקשורת העדכניים כדוגמת הדואר האלקטרוני והרשתות החברתיות הוא חלק מניסיון כולל של העירייה לשפר את שירותיה בעידן הנוכחי ואין בכך פסול; והצגת תמונתו של המשיב 1, איש ציבור נבחר, כחלק מפרסום העוסק – למשל – באירועי חג החנוכה בעיר, היא מכובדת בנסיבות.

הכרעה

1. לאחר העיון בבקשה ובנספחיה ובתגובת המשיבים, סבורני כי לעת הזאת אין מקום להיעתר לבקשה בעיקרה, כפי שיוסבר להלן, מלבד בנוגע לסוגיה אחת והיא הפרסומים הנוגעים לעבודות השדרוג להיכל התרבות העירוני. נקודת המוצא לדיון בבקשה היא, כאמור, סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה הקובע, כי:

“לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה... או תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהוננו, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או מטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה...”

איסור זה חל אף מחוץ לתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות (בשונה מאיסורים אחרים בחוק) והפרתו היא עבירה פלילית (לפי סעיפים 17 ו-17א לחוק דרכי תעמולה). תכליתו של איסור זה היא להבטיח בחירות שוויוניות וחופשיות ולמנוע יתרון בלתי הוגן למועמד אשר בטרם הבחירות נמצא בעמדת כוח ביחס למשאבי הציבור; כפי שהטעימה השופטת פרוקצ'יה:

“האיסור לעשות שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות הוא בעל משמעות מהותית ורבת חשיבות להגנה על כללי היסוד של חופש בחירות ושוויון הליך הבחירות, שלהם מימד חוקתי במשטר דמוקרטי. הוא מבטא את רעיון היסוד כי התמודדות בבחירות חופשיות צריכה לחתור, ככל האפשר, בין היתר, לשוויון האמצעיים ויכולת הנגישות לבוחר, שיוכסחו לכל המתמודדים. מתן אפשרות למתמודד בבחירות לעשות שימוש בנכסי ציבור, אליהם יש לו נגישות מיוחדת מכוח התפקיד אותו הוא ממלא בפועל, פוגע פגיעה ממשית בערך השוויון בבחירות, בהפלותו לטובה את המתחרה, המכהן במשרה שלטונית עובר לבחירות. פן נוסף של האיסור נובע מהצורך למנוע שימוש בנכסי ציבור למטרת קידום עניינו האישי של מתמודד, שלא לשמו נועדו נכסים אלה שבידי הרשות מלכתחילה” (ראו תר”מ 2/19 פיינשטיין נ’ מלול, מ”מ ראש העיר רחובות (8.11.09), פסקה 7).

2. איסור זה פורש במסגרת הנחיית היועץ המשפטי 1.1900, ומעצם מהותו הוא תלוי נסיבות ומשתנים רבים (ראו קוים מנחים מטעם היועץ המשפטי לממשלה, בהנחיה הנזכרת וההסתייגות המופיעה בסעיף 4). כך למשל, בין היתר, עיתוי הפרסום וקרבתו למועד הבחירות (ראו תב”כ 4/84 חשאי נ’ סיעת הליכוד, פ”ד לח(3) 45, 47 (1984) וחיוניותו של המידע לציבור (ראו תב”כ 1/93 סיעת “צומח” נ’ ממשלת ישראל, פ”ד מז(3) 358, 353 (1993) הם שיקולים מרכזיים מקום שנבחנת טענה בדבר האיסור; כמובן, גם השכל הישר הוא “חבר במועדון”; כל מקרה צריך להיבחן לגופו בחיפוש אחר המרכיב הדומיננטי בפרסום ו”יש להקפיד על כך שהמידע שבפרסום יהיה מידע

שלאותו גוף מבוקר יש עניין אמיתי בהפצתו" (סעיף 3(ג) להנחיה; ההדגשה הוספה – א"ד).

ת. הגבול בין הציות לחוק התעמולה לבין הפרתו באמצעות תעמולה אסורה הוא דק ולא קל להבחנה; זכות הציבור לדעת אינה יכולה לשמש כסות לתעמולת בחירות אסורה; גם פרסום המתיימר לכאורה להציג סיכום או תיאור של פעולות העיריה עלול לסתור את העקרונות שנוכרו מעלה, בחינת "הבה נתחכמה" (שמות א', י'), אם יש בו מבחינת העיתוי והתוכן משום תעמולה (ראו סעיף 3(א) להנחיית היועץ). עם זאת, ברי כי אין לשחק את עבודת העיריה והמשיבים, ולמנוע העברת מידע חיוני לתושבים רק מעצם היותו מציג את עבודת העיריה באור חיובי, והכל במידה נכונה. האוכל שתי סוכריות שוקולד מקופסת בונבוניירה – נהנה; האוכל את כל הקופסה כולה עלול להגיע לקבס ולקלקול קיבה חלילה. פרסום עצמי של נבחרי ציבור, שהוא קל כיום לאין שיעור מבעבר בשל האינטרנט ואמצעי התקשורת הנוספים, בא – דומה בקטגוריה של "רובו קשה... ומיעוטו יפה" (מסכת דרך ארץ ה', ד'); זו המידתיות.

ט. בנידון דידן, מועד הפרסומים הוא מרכיב משמעותי בהכרעה, ועל כן הגם שחלק מן הפרסומים חורגים במידה מסוימת מגבול הטעם הטוב מן ההיבט האפשרי של תעמולת בחירות עקיפה תוך שימוש במשאבי ציבור, באיזון למול זכות הציבור לדעת עומדת למשיבים בשלב זה, כעשרה חודשים לפני הבחירות המוניציפליות באופן כללי – אם גם לא בכל פרט – חזקת התקינות (ראו עניין פיינשטיין, עמ' 12). ואטעים, טענתם הראשונה של המבקשים מופנית כנגד פרסומים שחלקם מלפני כמעט שנתיים, קרי שלוש שנים בטרם מועד הבחירות, וכנגד אחרים במועדים שונים במהלך שנת 2012, שנה ויותר טרם מועד הבחירות. מעבר לעצם השיהוי המובהק שבהעלאת הטענות כעת, בודאי לגבי הפרסומים הישנים יותר, דבר המעמיד את הדברים מטבעם באור של צעד פוליטי, בעיקרו. מדובר מכל מקום בפרסומים אשר מרחק הזמן בינם לבין מועד הבחירות הצפוי מחזק את ההנחה שאינם בהכרח תעמולת בחירות ככזאת. ואולם, ואומר זאת במבט לעתיד, ככל שהתקופה קרבה לבחירות, על הבדיקה להיות קפדנית במיוחד.

י. במקרה דנא, מרבית הפרסומים נעשו כחלק מעבודתה השוטפת של העיריה כרשות מוניציפלית. כך למשל, ידיעות על פעילויות הנערכות בתקופת חגים, פרסומים במסגרת מדריכי "תרבות ופנאי" וכדומה. לא ראיתי גם פגם בפרסום דבר זכיה כזה או אחר של העיריה, ככל שמדובר בפרסים הניתנים על ידי מוסד אובייקטיבי חיצוני, להבדיל משבח עצמי נכוב. גם במסגרת הכתוב "יהללך זר ולא פיך" (משלי כ"ז, ב') אין פגם כי נבחר ציבור ישתבח באורח מידתי בהישג אמת ובמילוי הכטחות לבוחריו, להבדיל מדברי רהב מופרזים. באופן כללי אוסיף, כי "מידתי" משמעו בין היתר לא

חוברות או פרסומים אחרים עמוסי תמונות ראש העיר, כפי שידענו במקומות מסוימים. בשורה התחתונה מצאתי, כי למרבית הפרסומים שהוצגו בפניי היה מרכיב דומיננטי של מידע לציבור, ולא כנטען אך התמקדות של שבת עצמי בפעלם של המשיבים. בנסיבות אלה אין הצדקה ליתן לעת הזאת את הצו המבוקש ביחס לפרסומים הנזכרים בבקשה; כך – לבד מזה הנוגע לפרסום בקשר לשיפוץ היכל התרבות העירוני. כאמור, האיזון בין השיקולים עשוי להשתנות בעתיד, בהתקרב מועד הבחירות, ועל המשיבים להתאים את פעילותם לדרישות הדין.

י"א. ביחס לשיפוץ היכל התרבות העירוני, מדובר בפרסום מן העת האחרונה, קרי חודש דצמבר 2012, בו מודיעה מתלקת הדוברות בעיריה על ההחלטה לשיפוץ ההיכל, ובה מופיעים גם ציטוט מפי המשיב 1 ותמונתו; וכן שילוט בהיכל עצמו ובו הכיתוב:

“שלכם וכשבילכם, יהודה בן חמו ראש העיר”.

י"ב. כפי שאין זה הולם, כי שמו של שר התחבורה יופיע בגאון על שלטי חוצות בכבישים בהם מדווח על עבודות בהן עוסקת החברה הלאומית לדרכים, גם אם הדבר אירע בימי כהונתו ובאחריותו המיניסטריאלית, כך אין זה ראוי, כי שמו של ראש העיריה יופיע על שלט המודיע לציבור על שיפוץ שנערך בהיכל התרבות. עבודות השיפוץ אינן נעשות מטעם המשיב 1 ולא מכספו האישי; מדובר בפרויקט שנעשה מטעם העיריה, ובמימון ציבורי. סבורני, כי פרסום שכזה נוגד את החוק והנחיות היועץ, ואין לו הצדקה מטעמי המידע לציבור, היכול להינתן בלא קישוט של תמונת ראש העיריה.

י"ג. דברים אלה נכונים הן ביחס לפרסום תמונתו של המשיב 1 במסגרת ההודעה לציבור (סעיף 39 לבקשה), הן ביחס לכיתוב שמו בשלט המורה על העבודות בהיכל התרבות (סעיף 41 לבקשה). בתגובת המשיבים נטען לעניין זה, כי “ביחס לתמונתו של ראש העיר, המופיעה באתר הבניה בו מבוצעים עבודות השדרוג, יטענו המשיבים שזו רלבנטית למידע המובא לציבור, המותרת לפי הנחיית היועמ”ש לממשלה (סעיף 3(ג)(6))”; הא ותו לא, ומסופקני אם המשיבים עצמם ידבקו בעוז בתשובתם. הסעיף הנזכר מורה, כי:

“יש להקפיד על כך שהמידע שבפרסום יהיה מידע שלאותו גוף מבוקר יש עניין אמיתי בהפצתו. כזה הוא, למשל, מידע המתאר את פעילות המשרד הממשלתי ככזה, ושאינו כולל את אחד הפרטים המנויים להלן:

...

(6) פרסום שבו מופיעה תמונתו של השר או של אחד מעוזריו הקרובים, המזוהים עם רשימה פלונית, כשבפרסום כולל

סיכום הישגיהם והתווית תכניותיהם לעתיד, והתמונה אינה רלבנטית למידע המובא לידיעת הציבור".

המשיבים לא נתנו טעם מדוע פרסום תמונתו של המשיב 1 באתר הבניה – רלבנטי לעצם ההחלטה על תכנית השדרוג. פרסום בדבר ביצוע עבודות בניה לצד תמונתו או שמו של שר או ראש עיר מתאים לסוגי ממשל אחרים בתבל (ראו תר"מ 21/18 גל נ' צילקר (7.7.08); תר"מ 24/18 אלגון נ' ראש עיריית חדרה (28.7.08); תר"מ 18/18 מגן נ' נעים (19.6.08)). הדברים נכונים גם ביחס לשילוט המופיע במקום הבניה "שלכם ובשבילכם, יהודה בן חמו ראש העיר"; מדובר לכל הפחות בתעמולה עקיפה המנוגדת לתכלית השיוונית שנזכרה מעלה, ולפיכך יש להורות על הסרתה.

י"ד. מעבר לאמור, כאן המקום לציין, כי הנחיות משרד הפנים קובעות ככלל, שאין לפרסם במהלך ששת החודשים הקודמים למועד הבחירות המקומיות פרסום בשמו או בתארו של נבחר ציבור מטעם הרשות המקומית; הוראה זו חלה על פרסום בכל דרך שהיא.

ט"ו. ולפני סיום: מנכ"ל העיריה הוא אחד המשיבים. התצהיר ניתן על-ידי דוברת העיריה. על ממלאי משרות כאלה להיות מודעים בכל עת להיותם עובדי ציבור, ושעל כן מעורבותם בעניינים שעל הגבול בין מידע ודיווח לגיטימי לציבור לבין יד לתעמולה פוליטית צריכה להיות זהירה עד מאוד, כדי שלא להתקרב יתר על המידה לגבול, ובודאי לא לחצותו. דברים אלה נאמרים במבט צופה פני עתיד.

ט"ז. בהתאם לאמור, ניתן בזאת צו המורה למשיבים להסיר את שילוט החוצות הנזכר בסעיף 41 לבקשה או להחליפו באחר שאינו כולל את שמו של המשיב 1, וכן להימנע מפרסומים אחרים בהן נכללת תמונתו של המשיב 1 לצד מידע בדבר תחילתן של עבודות מטעם העיריה, כדוגמת השיפוץ בהיכל התרבות העירוני. לצד זאת יש להזכיר את שצוין בפסקה י' מעלה, אף זאת במבט צופה פני עתיד.

ניתנה היום, כ"ז בטבת התשע"ג (9.1.13).

אליקים רובינשטיין
שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית אכנסת ה-19