



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 21
The Central Elections Committee for the 21st Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme Court
Chairman of the Central Elections
Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ער"מ 1/21

העוררים: 1. חיים צורי, ראש עיריית קריית מוצקין
2. עיריית קריית מוצקין

נגד

המשיב: צבי אבישר

ערר לפי סעיף 17ד(ג) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 על החלטת יושב ראש ועדת הבחירות האזורית – חיפה, כב' השופט י' כהן ב-תר"מ 22/21, מתאריך 07.01.2018

בשם העוררים: עו"ד אבי גולדהמר

בשם המשיב: בעצמו

החלטה

1. בפניי ערר לפי סעיף 17ד(ג) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה), על החלטת יושב ראש ועדת הבחירות האזורית – חיפה, כב' השופט י' כהן (להלן: יו"ר ועדת הבחירות האזורית) ב-תר"מ 22/21 הנ"ל.

2. עם קבלת הערר, ביקשתי את תגובת המשיב, ולאחר שזו הוגשה, העוררים ביקשו להשיב עליה, ובהתאם לרשות שניתנה – הם עשו כן.

3. כבר בראשית הדברים אציין כי לאחר שבחנתי את האמור במכלול החומר שבפניי – הגעתי לכלל מסקנה כי דין הערר להידחות.

עתה אעבור לפירוט ואפתח בהצגה קצרה של התשתית העובדתית הנדרשת לעניין.

עמוד 1 מתוך 6

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

אתר האינטרנט الموقع www.bechirot.gov.il

א. הרקע העובדתי הרלוונטי לערר

4. בתאריך 30.10.2018 צפויות להתקיים הבחירות לכלל הרשויות המקומיות, בהתאם להוראות סעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 ולהוראות חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975. בכלל זה, אמורות להיערך גם בחירות לראשות ולמועצת העוררת 2, עיריית קריית מוצקין.

5. המשיב עומד, לטענתו, בראשות התנועה: "רוח חדשה במוצקין", ועל-פי הצהרתו – בכוונתו להתמודד לראשות מועצת העוררת 2, ולחברות במועצה, בבחירות הקרובות. במסגרת זו, כפי שנטען בעתירה נשוא ערר זה, המשיב הפיק והפיץ לבתי התושבים, במימון תרומות – פרסום הכולל את מצע הבחירות שלו, וכן הצעות ליעול ושיפור השירותים, אותם מספקת העוררת 2.

6. במהלך חודש דצמבר 2017 העוררת 2 החלה להפיץ חוברת כרומו מהודרת בהפקתה וממשאביה (להלן: החוברת).

7. המשיב טען כי החוברת, הכוללת סקירה של הישגי העוררים וחזונום לעתיד, הוצאה כתגובת-נגד לפרסום שלו הנ"ל, ולשיטתו היא מהווה "תעמולת בחירות" האסורה על-פי הוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה – בכך שהפקתה והפצתה נעשו במימון כספי העוררת 2, תוך הסתייעות בעובדי העירייה וכן בשים לב לתוכנה, לעיתוי הוצאתה ולקרבה שבהפצתה למועד הבחירות.

בהתאם לגישתו הנ"ל – עתר המשיב ליו"ר ועדת הבחירות האזורית, ובגדר העתירה הוא ביקש סעד של צו מניעה כנגד הפצת החוברת.

8. בתגובתם לעתירה, העוררים טענו כי אין בחוברת אלא מתן מידע חשוב לציבור התושבים המתגוררים בשטחה של העוררת 2, ואין בה משום תעמולת בחירות אסורה. עוד ציינו העוררים בתגובתם כי הפצת החוברת הסתיימה סמוך למועד הגשת העתירה ליו"ר ועדת הבחירות האזורית.

ב. החלטת יושב ראש ועדת הבחירות האזורית

9. לאחר בחינת תוכן החוברת ונסיבות הפקתה, מצא יו"ר ועדת הבחירות האזורית כי כלולים בה מסרים שהם בבחינת תעמולת בחירות, ויש בתוכנה כדי ללמד כי העורר 1: "ניצל את ההזדמנות, בה הוא מבקש למסור לתושבי העיר מידע על פעולות העירייה ועל הישגיה בעבר, גם כדי להביא לידיעת התושבים קטעים ממצע הבחירות שלו, ולהשיג מידה מסוימת של תעמולת בחירות במימון הקופה הציבורית".

במצב עניינים מעין זה, כך קבע יו"ר ועדת הבחירות האזורית, היה מקום ליתן סעד למניעת הפצת החוברת, שכן יש בתוכנה כדי להפר את הוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. ואולם, לנוכח העובדה שהפצת החוברת הסתיימה, על-פי הנטען, בסמוך להגשת העתירה, הורה יו"ר ועדת הבחירות האזורית על דחיית

עמוד 2 מתוך 6

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

העתירה, תוך שציינן כי ככל שנותרו עותקים מהחוברת בידי העוררים – עליהם להשמידם. כמו כן, חוייבו העוררים בהוצאות המשיב בסך של 2,000 ש"ח.

ג. הערר

10. על אף שיו"ר ועדת הבחירות האזורית הורה על דחיית העתירה, כאמור – העוררים הגישו את הערר שלפניי. לשיטתם, יו"ר ועדת הבחירות האזורית שגה כאשר קבע כי מן ההיבט העקרוני יש לראות בחוברת משום תעמולת בחירות, שכן תוכנה ומהותה של החוברת מלמדים שאין בה משום תעמולת בחירות האסורה לפי חוק דרכי תעמולה. על כן טוענים העוררים כי יש לבטל את החלטת יו"ר ועדת הבחירות האזורית, במובן זה שייקבע כי אין בחוברת משום תעמולת בחירות אסורה.

11. המשיב טוען בתגובה שהגיש שיש בחוברת – בתוכנה ובנסיבות בהן הופקה – משום תעמולת בחירות אסורה בהתאם להוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, ולאמות המידה, כפי שנקבעו בהלכה הפסוקה ובהנחיות המינהל הרלבנטיות.

12. העוררים ביקשו כאמור רשות להשיב לתגובת המשיב לערר, ולאחר שקיבלו רשות לכך, שבו על עיקרי עמדתם לפיה אין לראות בחוברת משום תעמולת בחירות אסורה.

13. לאחר שסקרתי את השתלשלות הדברים וכן הצגתי את עיקרי טענות הצדדים – אפנה כעת לליבון הסוגיות הרלבנטיות.

ד. דיון הכרעה

14. כפי שצינתי לעיל – נחה דעתי כי דין הערר להידחות. אביא את טעמי למסקנה זו מיד בסמוך.

15. על-פני הדברים – ייתכן ולא היה מקום להידרש לטענות העוררים לגופן, שכן, בסופו של יום, העתירה שהוגשה נגד העוררים נדחתה ללא סעד אופרטיבי ממשי. אמנם יו"ר ועדת הבחירות האזורית הורה בהחלטתו כי על העוררים להשמיד את יתרת החוברות המצויות בידם, אולם הוראה זו נעדרה היבט מעשי, שכן מטענות העוררים עולה כי ממילא לא נותרו בידם חוברות, וכי אין בכוונתם להפיץ את החוברת שוב בעתיד.

16. נוכח האמור לעיל – ראוי היה לשקול האם להחיל כאן את הכלל הפסיקתי לפיו: "בעל-דין אינו רשאי לערער על נימוקיו של פסק-דין; אם אין הוא נפגע על-ידי התוצאה הסופית, אין שומעים לטרונייתו על נימוקי השופט" (ראו: ע"א 53/74 בריסטול מייארס קומפני נ' ביצ'ס גרופ לימיטד, פ"ד כט(1) 372, 377 (1977); חמי-בן-נון וטל חבקינ הערעור האזרחי, 261 (מהדורה שלישית, 2012) (להלן: הערעור האזרחי)). בהתאם לכלל זה, נקבע בעבר כי על בעל דין הרואה עצמו נפגע מתוצאתה של החלטה שיפוטית שניתנה

בעניינינו מוטלת החובה להראות, ולו לכאורה, שקופחה או נפגעה אחת מזכויותיו (הערעור האזרחי, 261, וההערות שם).

על דרך ההיקש, אני סבור כי ניתן לקבוע כלל דומה גם ביחס להחלטות הבאות בערר בפני יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, ולפיו בעקרון אין להידרש בדרך כלל לערר שאיננו מגלה פגיעה בזכות קנויה של העורר, ככל שזכה בדין בערכאה הקודמת, והוא חפץ לשנות רק את ההנמקה שניתנה שם.

17. עם זאת, בעניינינו יתכן כי להחלטת יו"ר ועדת הבחירות האזורית עלולה להיות נפקות אופרטיבית מסוימת, שכן הקביעה הבסיסית לפיה העוררים הפרו את הוראות חוק דרכי תעמולה עלולה להביא לבחינה מינהלית של המכלול על ידי מבקר המדינה בגדר סמכויותיו לפי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993, או לפעולה כלשהי שתינקט כנגד העוררים במישור המשפט האזרחי (עיינו: ע"א (י-ם) 4459/98 מדינת ישראל – משרד החקלאות נ' פלסטיין פוסט בע"מ (פ"ד תשס"א(2) 204 (2002); וכן החלטתי בתב"כ 2/21 רמי כהן נ' שרת התרבות והספורט (18.04.2018) (להלן: עניין רמי כהן). לא למותר להזכיר בהקשר לעתיד אף את סעיפים 17 ו-17א לחוק דרכי תעמולה, שמכוחם ניתן יהיה להשית אחריות פלילית במקרים המתאימים על המפר הוראה מהוראות החוק האמור, ובכלל זה של איסור תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר לפי סעיף 2א הנ"ל (עיינו והשוו: עניין רמי כהן).

אשר על כן, אפנה אפוא עתה לבירור טענות הצדדים לגופן.

18. סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, האוסר על שימוש בנכסי ציבור, מורה כדלקמן:

"איסור שימוש בנכסי הציבור"

א. 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], או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה, למעט שימוש כמפורט להלן:

(1) שימוש, בתמורה או שלא בתמורה, באולמות ובמקומות פומביים פתוחים העומדים כרגיל לשימוש כאמור;

(2) שימוש בנכסים שהועמדו על ידי המדינה לרשותו של שר, סגן שר או חבר הכנסת, או שהועמדו על ידי הרשות המקומית לרשותו של ראש הרשות; אין בהוראות פסקה זו כדי לגרוע מהגבלות על שימוש בנכסים כאמור שהוטלו לפי כל דין או כללי אתיקה".

עמוד 4 מתוך 6

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

הוראה זו חלה מכוח סעיף 1 לחוק דרכי תעמולה גם על הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות ומכוח סעיף 2 לחוק האמור היא תקפה אף בתקופה שבין בחירות לבחירות.

19. אמת המידה העיקרית לבחינת האפשרות כי פרסום מסוים הוא בגדר תעמולת בחירות אסורה הוא מבחן "התכלית הדומיננטית" (עיינו והשוו: דנג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017); בג"ץ 10182/03 ח.ל. חינוך לשלום בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד נט(3) 409 (2004); וכן החלטתי בעניין תב"כ 2/21 רמי כהן נ' מירי רגב, שרת התרבות והספורט (18.04.2018). על-פי מבחן זה, יש לבחון האם, מנקודת ראותו של הבוחר הפוטנציאלי, מטרת הפרסום היא אינפורמטיבית, ונועדה להביא לידיעת הציבור מידע חיוני על הנעשה ברשות, או שמא מטרתו היא גם לשכנע קהל בוחרים פוטנציאליים ביתרונן של הגורם המפרסם על-פני גורמים אחרים. בתוך כך, נקבעו מספר מבחני משנה לבחינת ה"תכלית הדומיננטית", כאשר כל פרסום נבחן על-פי מועדו, הקשרו ומשמעותו בעיני הבוחר הסביר (עיינו והשוו: תב"כ 2/20 תנועת אומ"ץ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (18.01.2015); תב"כ 4/20 חה"כ זהבה גלאון נ' השר אורי אריאל (27.01.2015); תר"מ 1/20 חברי סיעת "מרץ" במועצת העיר רעננה נ' נחום חופרי, ראש העיר רעננה (14.04.2013)).

20. עיון בחוברת, נשוא הערר שלפניי, לאור אמות המידה הנ"ל מגלה כי לכאורה צדק יו"ר ועדת הבחירות האזורית כאשר קבע שיש בתוכן החוברת משום תעמולת בחירות אסורה. אפנה כעת לתיאור תכני החוברת המובילים לתובנה זו.

בפתח החוברת, אשר מימונה נעשה כאמור מכספי ציבור, מופיעה תמונתו של העורר 1, ולצדה: "דבר ראש העיר", המצהיר בפני קהל הקוראים, בין היתר, כך:

"אני מבטיח שנמשיך לעבוד בעבורכם התושבים על פי העיקרון של "כל תושב נחשב", ויחד איתכם נוביל את העיר להישגים נוספים".

בהמשך החוברת מנויים הישגי העירייה בשנים האחרונות במגוון תחומים, ולצד זאת מונה החוברת את התכנית העתידית בכל אחד מתחומים אלה, תחת תת-הכותרת: "החזון". כך, למשל, בקטגוריית החינוך, מתוארים כהישגים נתוני הזכאות לבגרות של התלמידים בעיר קריית מוצקין וכן מיקומה (הראשון בין ערי מפרץ חיפה) במידרג הערים בעלות שיעור הגיוס הגבוה לצה"ל. בהמשך צוין "החזון" לעתיד – בשיפור מערך החינוך בעיר, והקמת מסגרות חינוך חדשות. לצד נתונים אלה מוצב תצלום "פרס החינוך היישובי" שהוענק לעוררת 2, וגם שם מובלט שמו של העורר 1.

21. השאלה היא, איפוא, האם הקורא הסביר רואה קשר בין תמונת העורר 1 ודבריו שבפתח החוברת, לבין יתר תכני החוברת האמורים, בדגש על סעיפי "החזון", באופן העולה כדי תעמולת בחירות אסורה.

לאחר עיון, דעתי היא כי התשובה לכך הינה חיובית.

עמוד 5 מתוך 6

עיתוי פרסום החוברת היה אמנם בסופה של השנה שעברה ובפתחה של שנת הבחירות, ומשכך יש טעם מסוים בגישת העוררים לפיה העובדה שמועד הבחירות לא היה קרוב, מחלישה את הטענה שמדובר בתעמולת בחירות (ראו: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.900 איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר (08.12.2013) (להלן: הנחיות היועמ"ש); משרד הפנים – חוזר מנכ"ל מיוחד 5/2018 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות (17.04.2018) (להלן: חוזר המנכ"ל)). אולם מקובל ששאלת עיתוי הפרסום נבחנת במבחן גמיש, וזו תלויה במכלול רחב של משתנים ואין לייחס משמעות מוחלטת לקירבתו, או ריחוקו של מועד הפרסום ממועד הבחירות.

22. כך גם בנסיבות העניין שלפניי. העובדה כי גורמי אופוזיציה שונים, בהם המשיב, הפיצו את חזון הבחירות שלהם מבעוד מועד באמצעים דומים (טענה בה מודים גם העוררים), יש בה כדי ללמד על "אווירת הבחירות" שנוצרה בעיר, והיא זורה אור על הרקע שבו נתפסה הפצת החוברת בעיני הבוחר. לכך מתווספת העובדה כי על נבחרי הציבור ועובדי הרשויות המקומיות מוטלת ממילא החובה "להיזהר במיוחד [...] במהלך השנה שקודמת למועד הבחירות, או למועד המשוער של הבחירות, וככל שמועד הבחירות מתקרב, יש להימנע מכל פרסום, או מעשה אחר, המעלה חשד לשימוש במשאבי הרשות כחלק ממערכת הבחירות" (חוזר המנכ"ל, בעמ' 6).

מצד תכני החוברת, אשר מומנה כאמור מכספי העיריה, סבורני כי במכלול, כל אחת מהנסיבות האמורות: תמונתו ודבריו של ראש העיר, לרבות הבטחתו "להוביל את העיר להישגים נוספים", וכן "אווירת הבחירות" ששררה בעיר בעקבות פעילותם של גורמים שונים – ככל שאלה נכרכים יחדיו עם סעיפי "החזון" – מביאים לכך שבעיני "הבוחר הסביר", השתקפה תמונה שלמידה כי הישגי העירייה הם הישגיו של העורר 1, מה גם שפסקאות "החזון" נראות כחזון הבחירות שלו. מסקנה זו איננה עולה בהכרח מכל חלקי ותכני החוברת, אולם סבורני כי בהצטבר האינדיקציות שתוארו לעיל, ניכר כי יש בחוברת משום "תעמולת בחירות" האסורה לפי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, ועל כן צדק יו"ר ועדת הבחירות האזורית בהחלטתו.

23. כידוע, האיסור על שימוש בנכסי הציבור בקשר עם תעמולת בחירות חל גם על פרסום המתיימר לסכם, או לתאר, את פעילותו של אותו גוף מבוקר, אם יש בו, מבחינת העיתוי, התוכן והנוסח, משום תעמולת בחירות, ודומה שהפרסום בחוברת אכן עונה לתנאים הנ"ל (השוו: תר"מ 2/83 נאות ואח' נ' עיריית חיפה ואח' פ"ד לז' (4) 183, 188 (1983); הנחיות היועמ"ש, בעמ' 2).

24. המסקנה מכל המקובץ היא, איפוא, כי אין מקום להתערבותי בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות האזורית, ועל כן הערר נדחה בזאת. כל אחד מהעוררים יישא בהוצאות המשיב בהליך זה בסך של 2,500 ש"ח. למען הסר ספק – ההוצאות שהוטלו כאן על העורר 1 ישולמו על-ידו אישית ולא יבואו מקופת העוררת 2.

ניתנה היום, כ"ה בתמוז התשע"ח (8.7.2018).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-21**

עמוד 6 מתוך 6

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