



ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת ה-21

ת"ר"ם 125/21

יצחק כהן, שופט
יושב ראש ועדת הבחירות
האזורית חיפה

ט' בחשוון, תשע"ט

18.10.2018

רועי לוי

העותר

נגד

1. אברהם מכלוף בנימו, ראש עיריית נשר

2. עיריית נשר

המשיבים

החלטה

א. ההליך

1. עתירה למתן צו מניעה, לפי סעיף 17ב' לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט – 1959 (להלן - "חוק דרכי התעמולה").

ב. תמצית טענות העותר

2. העותר מתמודד בבחירות לראשות עיריית נשר בבחירות הצפויות להתקיים בתאריך 30.10.2018. בעתירתו מלין העותר על כך, שבהוראת המשיב מס' 1, המכהן כראש עיריית נשר, נרשמו נגד העותר שתי הודעות קנס, בגין שלטי תעמולת בחירות שהוצגו מטעמו. העותר טוען (בין היתר), כי מכיוון שהמשיב מס' 1 מתמודד אף הוא לראשות העיר בבחירות הקרובות, הוראתו לפקחי העירייה לרשום את הודעות הקנס נגועה בחוסר סמכות ובניגוד עניינים. אוסיף ואעיר, כי בבקשה לסעד זמני, שהוגשה בתאריך 14.10.2018, נטען, כי פקחי העיר פעלו בהוראת המשיב מס' 1 והסירו שלטי תעמולה רבים שהותקנו ברחבי העיר מטעמו של העותר.

עמוד 1 מתוך 7

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

3. על רקע דברים אלה עותר העותר בעתירתו לקבלת הסעדים הבאים:

(א) ליתן צו מניעה זמני, ולאחר מכן צו קבוע, האוסר על המשיב מס' 1 להורות לפקחי העירייה ליתן דוחות, קנסות או הודעות קנס, בגין שילוט בנושא הבחירות או שילוט בעל גוון פוליטי בתקופת הבחירות.

(ב) ליתן צו מניעה זמני, ולאחר מכן צו מניעה קבוע, המורה למשיב מס' 1 שלא להתערב בפעולת פקחי העירייה או היועץ המשפטי לעירייה, בכל עניין הקשור לבחירות ולאכיפת כללי הבחירות או דיני הבחירות או חוקי העזר של העירייה.

(ג) ליתן כל סעד שנראה נכון וצודק בנסיבות העניין.

(ד) לחייב את המשיב מס' 1 בתשלום שכ"ט עו"ד ומע"מ.

ג. תמצית טענות המשיב מס' 1

4. המשיב מס' 1 בתגובתו טען, כי מטרת העתירה היא "למנוע מהעירייה ומראש העיר להשליט סדר בעיר, ולמנוע מהם למלא תפקידם בעניין הזה". לטענת המשיב מס' 1, הוא פועל, וימשיך לפעול, באופן שקוף ושיוויוני כלפי כל המתמודדים, וכי ההנחיות שניתנו למחלקת הפיקוח העירוני תואמות את הוראות החוק. בהתייחסו לכך שבהודעות הקנס שנרשמו לעותר נרשם "בהוראת ראש העיר", מבהיר המשיב מס' 1, כי הודעות הקנס הופקו על פי ההוראות הכלליות שניתנו למחלקת הפיקוח העירוני, ואין מדובר במעורבות של המשיב מס' 1 בהפקת הודעות קנס אלה.

בתגובתו מתייחס המשיב מס' 1 להוראות סעיפים 9 ו-10 לחוק דרכי תעמולה, העוסקות בהצבת שלטי תעמולה, ועל פי הוראות אלה הנחתה המחלקת המשפטית, שכל השלטים התלויים על גדר הנחשבת פרטית, גם אם היא פונה לכיוון רחוב, יחולו עליהם חוקי העזר העירוניים, ואם הם לא יוסרו בתוך זמן שנקצב לכך בדרישה שתישלח, פקחי העירייה יפעלו להסרתם.

המשיב מס' 1 מוסיף, כי במסגרת עתירה אחרת שהוגשה נגדו, בתיק תר"ם 67/21 זינו נ' בנימו ואח' (20.8.2018), הלין העותר שם, כי המשיב מפעיל כלפיו אכיפה סלקטיבית, ואינו פועל באופן שיוויוני כלפי מתמודדים אחרים. בהתייחסו לשלטים בגינם נשלחו אל העותר (כאן) הודעות קנס, טען המשיב מס' 1, כי אלה נתלו במקום אסור, והעותר לא נענה לדרישה להסירם, ועל כן לא נותרה ברירה אלא לקנוס את העותר.

עמוד 2 מתוך 7

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

ד. השאלה העומדת לדיון

5. ראשית, אתייחס לשאלת הסמכות, הגם ששאלה זו לא זכתה להתייחסות בכתב העתירה או בתגובת המשיב מס' 1. הסמכות שהוקנתה ליושב ראש של ועדת בחירות אזורית, קבועה בסעיף 17ד(א) לחוק דרכי התעמולה, המורה כדלקמן:

"יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית יקבע, בכל מחוז שיפוט, יושב ראש אחד של ועדת בחירות אזורית שהוא שופט של בית משפט מחוזי, והוא יהיה רשאי לדון בבקשות למתן צווים לפי סעיף 17ב, **שעניינם מניעת ביצוע עבירה לפי חוק זה, ולפי סעיף 17ג**, והכול בנוגע לבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות שבאזור השיפוט של בית המשפט המחוזי שבו הוא מכהן; ... "

הסמכות לפי סעיף 17ב' לחוק דרכי התעמולה היא סמכות "ליתן צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה", והסמכות לפי סעיף 17ג' לחוק זה היא סמכות ליתן צווים להסרת מודעות שהוצבו או הודבקו בניגוד לחוק התעמולה, וכן וצווים לניקוי ושיקום מקרקעין.

6. לאור לשונם המפורשת של סעיפים 17ב' ו- 17 ד' לחוק דרכי התעמולה, יהיה העותר זכאי לקבל סעד במסגרת הדיונית הנוכחית, רק אם יתברר שהמשיבים עברו עבירה לפי חוק דרכי התעמולה. על כן, טענות העותר, כי המשיב פועל בניגוד עניינים או כי הוא פועל בחוסר סמכות, לא מקומן להתברר במסגרת העתירה שלפני, שהרי גם אם אניח לרגע שמדובר בפעולות פסולות, הרי הן לא מהוות "עבירה לפי חוק זה". אף את שאלת תוקפן של הודעות הקנס שנשלחו אל העותר לא ניתן לברר במסגרת העתירה שלפני, ולעותר עומדות כל הטענות שהוא זכאי לטעון כנגד הודעות קנס אלה, לפני בית המשפט המוסמך, במסגרת ההליכים הפליליים שלמעשה נפתחו נגדו עם הגשת הודעות הקנס.

7. עם זאת, בעתירה שלפני נטענה הטענה, כי המשיב מס' 1 עושה שימוש במשאבי הציבור (פקחי העיריה), כדי לפגוע בשלטי תעמולת הבחירות שהוצבו מטעמו של העותר. טענה זו מחייבת דיון בשאלות הבאות:

(א) האם המשיב מס' 1 עבר על האיסור הקבוע בסעיף 2א' לחוק דרכי התעמולה.

(ב) האם יש לראות את פקחי העיריה, העוסקים באכיפת חוק דרכי התעמולה, כמי שלוקחים חלק בתעמולת בחירות, בניגוד לסעיף 75 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה – 1965.

על כן, הדיון בעתירה שלפני יתמקד בשתי שאלות אלה.

עמוד 3 מתוך 7

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

ה. דיון

8. סעיף 2א' לחוק דרכי התעמולה קובע:

"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

"...

בהנחה שכוח האדם המשמש את הרשות המקומית לאכיפת חוקי העזר המקומיים הוא "נכס מוחשי או בלתי מוחשי", נשאלת השאלה, האם הסרת שלטים היא בבחינת תעמולת בחירות. הרי רק כאשר מדובר בתעמולת בחירות, השימוש בכוח האדם של העיריה הוא שימוש שסעיף 2א' לחוק אוסר אותו.

9. בפסיקה הענפה, שדנה בשאלה מה ייחשב לתעמולת בחירות, נקבע, כי תעמולת בחירות היא כל ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו נועד להשפיע על בחירתו של הבוחר, ואין לו אפקט דומיננטי אחר (וראו: בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר וועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מ"ו(2) 692, 704 (1992)).

במקרה שלפני, לא שוכנעתי שהאפקט הדומיננטי של פעולות האכיפה נועד להשפיע על אופן הבחירה של הבוחר הסביר. ניתן אמנם לטעון, שפעולות אכיפה הננקטות נגד העותר עשויות להחליש את כוחה של התעמולה הנעשית מטעמו של העותר, ולחזק בכך את כוח התעמולה של המתמודדים אחרים, אך גם במקרה שכזה יש לבחון האם מתקיים מבחן "האפקט הדומיננטי".

10. תקופת בחירות מתאפיינת בריבוי שלטי תעמולה המוצבים, מותקנים או נתלים מטעם המועמדים ורשימות המועמדים המתמודדים בבחירות. ואולם, הצבת שלטי תעמולה אינה בלתי מוגבלת, ולצד חקיקת עזר מקומית המסדירה תליית שלטים, קיימות הוראות ברורות בחוק דרכי התעמולה. כך למשל, סעיף 9(ב) לחוק דרכי התעמולה קובע כדלקמן:

עמוד 4 מתוך 7

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

"פרט לאמור בסעיף 10 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."

בסעיף 10(ב) לחוק דרכי התעמולה נקבעו איסורים על מודעות מודפסות, ובין היתר נקבע, כי מודעה מודפסת לא תהא גדולה מ- 50 על 70 ס"מ, והיא לא תודבק אלא על לוחות מודעות שהרשות המקומית ייעדה לכך (ראו סעיף 10(א)(4) לחוק). בסעיף 10(א) סוייג האיסור הקבוע בסעיף 10(א), ונקבע, כי תותר תעמולת בחירות באמצעות מודעות המוצגות "על גבי דירות מגורים או משרדים או מועדונים של מפלגה או רשימת מועמדים". סעיף 10(א)(2) אף מסמיך את הרשות המקומית, לקבוע תנאים והגבלות להצגת מודעות תעמולה.

בנוסף להוראות אלה, נקבע בסעיף 11 לחוק דרכי התעמולה:

"על אף האמור בכל דין אחר, לא תרשה רשות מקומית הדבקה חומר שיש בו תעמולת בחירות אם החומר נוגד את הוראות סעיפים 9, 10, 10א' או 10ב."

11. עולה מהדברים האמורים, שגם בתקופת בחירות, הרשות המקומית אמורה לאכוף את האיסורים הקבועים בסעיפים 9 ו-10 לחוק דרכי התעמולה. לפיכך, העותר אינו זכאי לתלות את שלטיו תחת כל עץ רענן, בהתעלם מסעיפים 9 ו-10 לחוק, ולהלין על כך שפקחי הרשות המקומית פועלים להסרת השלטים, המפרים את הוראות חוק דרכי התעמולה.

12. מוכן אני להניח, שקיים קושי מובנה, כאשר מן הצד האחד ראש העיר המכהן מתמודד בבחירות ומן הצד האחר הוא אוכף את הוראות חוק דרכי התעמולה על המתמודדים האחרים. ואולם, גם אם אניח, שבהסרת שלטי התעמולה מטעמו של העותר מחזק המשיב מס' 1 את תעמולת הבחירות שלו עצמו, הרי שלדעתי לא ניתן לומר, כי במקרה שלפני מתקיים מבחן "האפקט הדומיננטי" ולא מתקיים כל אפקט דומיננטי אחר. הטעם לכך הוא, שמתקיים אפקט דומיננטי אחר, והוא הצורך לאכוף את האיסורים הקבועים בסעיפים 9 ו-10 לחוק דרכי התעמולה.

על כן, אין לדעתי מקום להתערב בפעולות האכיפה הננקטות ואין למנוע הסרת שלטי תעמולה המפרים את הוראות חוק דרכי התעמולה.

13. העותר מאזכר בעתירתו את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, שמספרה 1.1912. הנחיה זו עוסקת בתחולת חוקי העזר של הרשויות המקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות בעלי מסר פוליטי. ההנחיות מבקשות ליצור איזונים בין אינטרסים שונים, ובין היתר, אכיפת

עמוד 5 מתוך 7

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.bechirof.gov.il

חוקי העזר באופן שוויוני, הגנה על חופש הביטוי ומניעת שימוש לרעה בהפעלת סנקציות פליליות שונות. כדי למנוע שימוש לרעה בהפעלת סנקציות חוקיות שונות, הורה היועץ המשפטי לממשלה, כי כתבי אישום יוגשו רק באישור היועצים המשפטיים של הרשויות המקומיות. כאמור, במסגרת הדיון שלעיל, לא ניתן לדון בשאלת חוקיות הודעות הקנס שנרשמו לעותר ואף לא ניתן לקבוע, אם עבר העבירות הפליליות, המיוחסות לו בהודעות הקנס שצורפו לעתירה. בעניין זה שמורות לעותר כל הטענות בהליכים שיתקיימו לפני בית המשפט המוסמך לדון בעבירות שנטען כי העותר ביצע.

גם בביצוע פעולות אכיפה, שעניינן הסרת שלטי תעמולה מפריס, יש צורך לשמור על האיזונים הנזכרים, אך הצורך בשמירת אישונים אלה אינו יכול לפטור את העותר מקיום הוראות סעיפים 9 ו-10 לחוק דרכי התעמולה.

14. כאמור, לשימוש בפקחי העיריה לצורך הסרת שלטי תעמולה, המפריס את הוראות חוק דרכי התעמולה, עשוי להיות אספקט נוסף, מלבד סעיף 2א' לחוק דרכי תעמולה.

פקחי העיריה, הפועלים לאכיפת חוקי העזר וחוק דרכי התעמולה, הם עובדי ציבור "אשר יש להם סמכות מינהלית", כמשמעות הדבר בסעיף 75 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה – 1965. ככאלה, אסור לפקחי העיריה לקחת חלק בתעמולת הבחירות המתקיימת בתחום הרשות המקומית.

ואולם, ככל שהדברים נוגעים לעניין שלפני, פעולות הפקחים, באכיפת הוראות סעיפים 9 ו-10 לחוק דרכי התעמולה, נסמכת על סעיף 11 לחוק דרכי התעמולה, המחייב את הרשות המקומית שלא להרשות הפרת סעיפים 9, 10, 10א ו-10ב' לחוק זה. על כן, פעולות האכיפה המבוצעות על ידי פקחי הרשות המקומית במסגרת זו, הן פעולות שנועדו לקיים את הוראות חוק דרכי התעמולה, ואין לראותם כמי שעוברים על האיסור הקבוע בסעיף 75 לחוק הבחירות. במילים אחרות, פקחי העיריה מבצעים את האכיפה, כחלק מהמשימות המוטלות עליהם במסגרת התפקיד אותו הם חייבים למלא.

15. אשר על כל האמור לעיל, הנני מחליט כדלקמן:

(א) הנני דוחה את העתירה.

(ב) הנני מבטל את הצו הזמני שניתן בהחלטתי מתאריך 14.10.2018.

(ג) אין צו להוצאות.

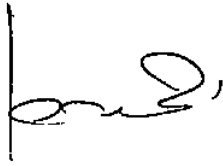
עמוד 6 מתוך 7

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

ניתן היום, ט' בחשוון תשע"ט, 18.10.2018, בהעדר הצדדים.



יצחק כהן, שופט
יושב ראש ועדת הבחירות
האזורית חיפה

עמוד 7 מתוך 7

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