



ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת ה-21

יצחק כהן, שופט
יושב ראש ועדת הבחירות
האזורית חיפה

תר"ם 171/21

ט"ו בחשוון, תשע"ט

24.10.2018

רינה פיימן גרינברג

העותרת

ע"י ב"כ עו"ד אושרי שלוש ואחי

נגד

1. משה קונינסקי

2. שלום אטיאס, מנהל עיתון מלך הגליל

בעצמו

המשיב

החלטה

א. ההליך

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

ב. הצדדים להליך

2. העותרת והמשיב מס' 1 מתמודדים בבחירות לרשויות המקומיות, הצפויות להתקיים בתאריך 30.10.2018, לכהונת ראש עיריית כרמיאל.

המשיב מס' 2 הוא בעל השליטה בחברת ש. א. מו"ל פרסום ועיתונות בע"מ (ח"פ 515182764) (להלן – "החברה"), המוציאה לאור שבועון בשם "מלך הגליל" (להלן – "השבועון"), המופץ בעיר כרמיאל וסביבתה.

עמוד 1 מתוך 7

ג. סעיף 10(ב) לחוק דרכי תעמולה

3. בעתירתה עותרת העותרת לכך שיינתנו צווי מניעה נגד המשיבים, באשר לטענתה המשיבים מפירים את הוראות סעיף 10(ב) לחוק דרכי תעמולה. סעיף 10(ב) לחוק דרכי תעמולה, מורה כדלקמן:

"(ב) לא תהא תעמולת בחירות באמצעות מודעות מודפסות המתפרסמות בעתונים יומיים, שבועונים או בירחונים, אלא בהגבלות אלה:

- (1) מודעה לא תהא גדולה מ-40 אינץ';
- (2) (בוטלה);
- (3) לא תפורסם יותר ממודעה אחת ביום מטעם כל מפלגה בעתון אחד;
- (4) לא תפרסם מפלגה יותר מ-10,000 אינץ' בסך הכל במשך שלושת החדשים שלפני יום הבחירות. הוראה זו לא תחול בבחירות לכלל הרשויות המקומיות;
- (5) המודעה תישא את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה, ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד כאמור בסעיף קטן (א)(3) או גוף אחר, תישא המודעה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או של רשימת המועמדים."

על מטרות חוק דרכי תעמולה עמד בית המשפט העליון בבג"צ 212/03 **חרות התנועה הלאומית נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת השש עשרה**, פ"ד נ"ז(1) 750 בעמ' 762 (2003), וקבע, כי מטרתו היא "השמירה על השוויון בבחירות, הגינות הבחירות, טוהר הבחירות ותקינותן, מניעת הטעיה של הבוחרים ומניעת עיוותים בהליך הבחירות ותוצאותיו". מאליו מובן, שסעיף 10(ב) לחוק דרכי התעמולה, נועד להגשים מטרות אלה, בכל הנוגע לתעמולת בחירות במודעות מודפסות, המתפרסמות באמצעי התקשורת הכתובים ("עיתונים יומיים, שבועונים וירחונים").

ד. תמצית טענות הצדדים

4. בעתירתה טוענת העותרת, כי בשבועון מתפרסמות מודעות תעמולה, במסווה של כתבות עיתונאיות, בהזמנתו ובמימונו של המשיב מס' 1, ואגב כך מתבצעות ההפרות הבאות:

(א) באחד מגיליונות השבועון פורסמו שתי מודעות, הנחזות להיות כתבות בנושא הבחירות, בניגוד לסעיף 10(ב)(3) לחוק דרכי תעמולה, האוסר פרסום יותר ממודעה אחת ביום מטעם כל רשימת מועמדים.

(ב) מודעות הבחירות, הנחזות לכתבות, המתפרסמות מטעם המשיב מס' 1 בשבועון, גדולות ממידת ה-40 אינץ' המותרת לפי סעיף 10(ב)(1) לחוק דרכי תעמולה.

עמוד 2 מתוך 7

(ג) מודעות הבחירות המתפרסמות מטעמו של המשיב מס' 1, מתפרסמות ללא ציון שמו ופרטיו של המשיב מס' 1, וזאת בניגוד לסעיף 10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה.

לכתב העתירה צרפה העותרת תמונות של המודעות המפרות, והיא עותרת למתן צו מניעה משום החשש שבסוף השבוע הקרוב תתפרסמנה מודעות נוספות מטעם המשיב מס' 1 המפרות את הוראות החוק.

5. המשיב מס' 2 השיב בתשובתו לעתירה, כי השבועון מצוי בבעלות פרטית, וממומן מכסף פרטי, ומכיוון שהחברה אינה מסתייעת בכספי ציבור או במימון ממשלתי "זכותה המלאה במסגרת החוק וכללי האתיקה לנהוג בעיתון כראות עיניה". המשיב מס' 2 מוסיף, כי השבועון הוא עיתון פרסומי ושיווקי, המקדם עסקים, מוסדות וצרכים של פוליטיקאים במחיר מלא, והראיה לכך היא, ש"כל עמודי העיתון מכילים פרסום וכתבות יח"צ בתשלום". עם זאת, מוסיף המשיב מס' 2 וטוען, כי ידיעות הכוללות חומר רלוונטי לחיים באזור כרמיאל, מתפרסמות בכתבות התוכן של העיתון ללא תשלום, אלא רק על פי ערכן החדשותי הרלוונטי לאזור כרמיאל.

לדעת המשיב מס' 2, עתירת העותרת הוגשה בחוסר תום לב, שכן הובהר לה כי תוכל לרכוש פרסום או כתבות יח"צנות בעיתון, כפוף למגבלות חוק איסור לשון הרע כנגד מתמודדים אחרים, ואכן, במהלך הקמפיין של העותרת פורסמו כתבות יח"צ ומודעות פרסום בתשלום, על פי המחירון שנשלח אל העותרת.

עוד הוסיף המשיב מס' 2 וטען, כי המשיבה (וכוונתו לחברה) לא קיבלה פניה מוקדמת מהעותרת, שכן הפניה המוקדמת הודבקה על דלת דירת מגוריו, ובתמונה שהציגה העותרת ניתן להבין כי מדובר במשרד הגרפיקה של השבועון ולא בכתובתה הרשמית של החברה. עוד מלין המשיב מס' 2 על כך שהעותרת לא פנתה בעתירתה גם כנגד שאר העיתונים בכרמיאל, אשר גם הם מפרסמים מודעות מטעמו של המשיב מס' 1.

בהתייחס לטענות העותרת בנוגע לגודל המודעות, טוען המשיב מס' 2, כי יש להבחין בין מודעות פרסום, המעוצבות באופן גרפי, ובין כתבת יח"צ, שרובה הוא מלל. על כן, פרסומי המודעות מטעמו של המשיב מס' 1 לא חורגים מגודל 40 האינץ', בה בשעה שהעותרת מציגה בעתירתה כתבות יח"צ. המשיב מס' 2 מוסיף, כי "נדמה שלעותרת ישנו חשבון פתוח עם [החברה]" שכן היא השקיעה אלפי שקלים בהדפסתו והפצתו של עיתון הנושא את השם "חדשות כרמיאל", בו הכפישה את החברה והוציאה דיבתה רעה. לטענת המשיב, בעיתון שהפיקה העותרת, "חדשות כרמיאל" כתבות היח"צ שלה עברו את גבול 400 האינץ'.

על כן, המשיב מס' 2 טוען כי יש לדחות את עתירתה של העותרת.

6. המשיב מס' 1 צורף לעתירה רק בתאריך 23.10.2018, והוא מלין על הזמן הקצר בו ניתן לו להגיב עליה. אע"פ, כי הזמן הקצר בו הורתתי למשיב להגיש תגובתו, נובע מכך שמדובר בעתון המתפרסם בסוף השבוע, ויש צורך ליתן ההחלטה לפני שהעיתון יודפס ותחל הפצתו.

בא כוח המשיב מוסיף וטוען, כי העותרת לא קיימה את חובת ההודעה המוקדמת, ואף הקדימה ושלחה לו את כתב העתירה מתוך מניעים פוליטיים וכדי להשיג חיוב בהוצאות ויתרונות פוליטיים. לטענתו, בהודעה המוקדמת שנשלחה, לא התקיים הרציונל של משלוח התראה, והעותרת, במתכוון לא נתנה למשיב מס' 1 הזדמנות להגיב להתראה.

עוד הוסיף בא כוח המשיב מס' 1 וטען, כי בתאריך 23.10.2018 שלח אל המשיב מס' 2 בקשה, "שלא להדפיס יותר חומר עד לקבלת הודעה חדשה".

בהתייחס לגופם של דברים טען בא כוח המשיב מס' 1, כי יש להפריד בין פרסום מודעות ובין כתבות. האחרונות הן "כתבות מלל" הכוללות מידע שמתקבל מהמועמדים או מיועצי התקשורת שלהם, והוא מתפרסם בהתאם לשיקול הדעת של המוציאים לאור של העיתונים, ללא הנחיה ספציפית או תשלום. לטענת בא כוח המשיב מס' 1, "המשיב מס' 2 הינו עיתון פרטי ונוקט במדיניות פרסום בהתאם לשיקול דעתו". לטענתו, המשיב מס' 1 הנחה את המשיב מס' 2 שלא לפרסם יותר ממודעת פרסום אחת לכל עיתון, וככל שפורסמה יותר ממודעת פרסום אחת, הדבר נעשה על דעתו של המשיב מס' 2. עוד הוסיף בא כוח המשיב מס' 1 וטען, כי אף בעניין גודל המודעות המשיב 1 הנחה את המשיב 2 שלא לפרסם מודעות שגודלן עולה על 40 אינץ'.

בנוסף לטענות אלה הוסיף בא כוח המשיב וטען, כי העותרת עצמה מבצעת פרסומים אסורים, ובתשובתו פרט בא כוח המשיב מס' 1 הפרסומים אליהם הוא מתכוון.

לסיכום טענותיו, טען בא כוח המשיב מס' 1, כי ככל שבוצעו הפרות הן הפרות ספורות ונעשו בשגגה, כאשר העותרת ביצעה הפרות חמורות יותר. לטענת בא כוח המשיב יש לדחות את עתירת העותרת מטעמים של חוסר תום לב, השתק או מניעות, ולחייבה בהוצאות לדוגמה.

ה. דיון

7. אכן יש ספק אם העותרת קיימה כדין את חובת ההודעה המוקדמת אל המשיב מס' 1, ונראה לכאורה שקיימה חובה זו רק כדי לצאת ידי חובה, ולא כדי לתת למשיב מס' 1 הזדמנות לתקן שגגות שנפלו במחנהו, ככל שנפלו כאלה. עם זאת, לא אוכל להימנע מלקיים דיון לגופן של טענות העתירה, שכן לדעתי קויימה חובת ההודעה המוקדמת כלפי המשיב מס' 2.

עמוד 4 מתוך 7

8. כעולה מתשובתו של המשיב מס' 2, בשבועון מתפרסמים שני סוגי תוכן. הסוג האחד הוא ידיעות בעלות ערך חדשותי לתושבי כרמיאל והאזור. ידיעות אלה, כלשון תשובתו של המשיב מס' 2, "כוללות חומר רלוונטי לחיים באזור כרמיאל והסביבה וסיקור אירועים ופעילויות באזור". הסוג האחר הוא תוכן ממומן, ובלשון המשיב מס' 2 - "חומר פרסומי או יחצ"ני", המתפרסם בשבועון "תמורת תשלום עפ"י מחירון קבוע מראש". התוכן הממומן המתפרסם בשבועון, מביא אפוא לציבור את הדברים שהגורם הממן מבקש להביא לציבור, וכפי שהוא רוצה להציגם.

עוד עולה מתשובת המשיב מס' 2, שאף את התוכן הממומן המתפרסם בשבועון, מחלק הוא לשני סוגים. הסוג האחד הוא "מודעות פרסום", המעוצבות באופן גרפי והנחשבות ליצירות מוגנות בזכויות יוצרים, והסוג השני הוא כתבות יחסי ציבור, שברובן המלא הן "מלל שגודלו ומידתו כגודל של שאר הכתבות בעיתון".

כבר מדברים אלה נראה שקיים קושי עם התוכן הממומן שהוא "כתבות יחצ"ן. הטעם לכך הוא, שהקורא הסביר יכול על נקלה לטעות, ולהניח, שכתבות היחצ"ן הן כתבות בעלות ערך חדשותי, במיוחד כאשר המשיב מס' 2 מודה בתשובתו, כי הן "מלל שגודלו ומידתו כגודל של שאר הכתבות בעיתון". קושי זה, העלול לגרום להטעיית הציבור, ניתן לפתור אם לצד כתבות היחצ"ן הממומנות, יקיים השבועון את הוראת סעיף 10(ב)5 לחוק דרכי תעמולה, ויציין את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתו, ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד או גוף אחר, יירשם שמה של הסיעה, רשימת המועמדים או המועמד, או הכינוי של הסיעה או רשימת המועמדים.

9. על פי כתבי הטענות שלפני, כל כתבות יחסי הציבור המתפרסמות בשבועון, הנוגעות לאנשים המתמודדים בבחירות, הן כולן כתבות ממומנות. ראשית, המשיב בתשובתו לעתירה מאשר, ש"כל עמודי העיתון מכילים פרסום וכתבות יחצ"ן בתשלום". זאת ועוד, במסרון שהמשיב מס' 2 שלח לעותרת, ואשר העתקו צורף לכתב העתירה, נכתב: "אני לא מפרסם כתבות בחינם למתמודדי בחירות".

10. הנני סבור שאין מקום להבחנה שהמשיב עושה, בתחום התוכן הממומן, בין מודעות ובין כתבות יחסי ציבור. גם המודעה, המעוצבת באופן גרפי, וגם כתבת יחסי הציבור, הן "תעמולת בחירות".

בבג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר וועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מ"ו(2) 692, 704 (1992)), קבע בית המשפט העליון את המבחן לפיו ייקבע מה יחשב לתעמולת בחירות ומה לא, וכך קבע (מפי כב' השופט (כתוארו אז) א' ברק):

"תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינו לו אפקט דומיננטי אחר, כגון אפקט אמנותי. על כן, שידור שיש לו

ערך חדשותי, אין לראות בו תעמולת בחירות, שכן ערכו הדומיננטי אינו בהשפעה על הבוחר, אלא במסירת מידע חדשותי לכול.".

בפסיקה ענפה, שבאה לאחר מכן, ואשר דנה בשאלה מה ייחשב לתעמולת בחירות, אומץ מבחן זה, והוא משמש אותנו עד היום. בעניין שלפני, מודעות התעמולה המתפרסמות כמו גם כתבות יחסי הציבור, הן כולן ביטויים, שהאפקט הדומיננטי שלהן נועד להשפיע על הבוחר, ואין להן אפקט דומיננטי אחר. כתבות יחסי הציבור אף נעדרות ערך חדשותי כלשהו, שכן אלמלא היו ממונות על ידי הגורם המעוניין בפרסומן, הן לא היו מתפרסמות.

11. כיוון שהגעתי למסקנה, שדין כתבות יחסי הציבור כדין המודעות, הרי יש להחיל על כתבות יחסי הציבור את הדין הקבוע בסעיף 10(ב) לחוק דרכי התעמולה, כדלקמן:

- (א) מודעה או "כתבת יח"צ", לא תהיה גדולה מ- 40 אינץ'.
- (ב) לא תפורסם יותר ממודעה אחת או כתבת יח"צ אחת ביום.
- (ג) המודעה או כתבת היח"צ תישא את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה, ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד כאמור בסעיף קטן 10(א)(3) או גוף אחר, תישא המודעה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או של רשימת המועמדים.

12. יובהר ויודגש, כי האחריות לפרסום מודעות, שיש בהן משום הפרת הוראות חוק דרכי התעמולה, חלה בראש ובראשונה על אמצעי התקשורת המפרסם אותן (וראו: תב"כ 7/19 רחמים כהן נ' עיתון ישראל היום (25.12.2012)).

כזכור, המשיב מס' 2 טען, כי מכיוון שהחברה המוציאה לאור את השבועון אינה מסתייעת בכספי ציבור או במימון ממשלתי, "זכותה המלאה במסגרת החוק וכללי האתיקה לנהוג בעיתון כראותה עיניה". כידוע, על פרסומים הנעשים בעיתונות הכתובה חלים חוקים שונים, ובין היתר חל עליהם חוק דרכי תעמולה. על כן, מלבד חובת השבועון לקיים את כל החוקים החלים על פעילותו, חייב הוא לקיים בתקופת הבחירות גם את הוראותיו של חוק דרכי תעמולה, וזאת גם אם כתוצאה מכך ייקטן נפח הפרסום שמבצע המשיב מס' 1 בשבועון, וכפועל יוצא מכך אף הכנסותיו של השבועון תקטנה.

13. העותרת עתרה לצוות על המשיבים להימנע מלפרסם פרסומים אחרים, בכל אמצעי תקשורת אחר, בניגוד לכללים בקבועים בחוק דרכי התעמולה. לא מצאתי מקום להיעתר לבקשה כללית זאת. ככל שהכוונה העומדת מאחורי הדברים היא לפרסומים באתר האינטרנט או דף הפייסבוק של השבועון, כי אז לא מצאתי מקום להחיל על פרסומים אלה את הכללים הקבועים בסעיף

10(ב) לחוק דרכי התעמולה, המתייחסים באופן מפורש לעיתונים יומיים, שבועונים וירחונים. אעיר, כי למעשה, מתוך התנאים הקבועים בסעיף 10(ב) לחוק דרכי התעמולה, התנאי היחיד שניתן להחיל על פרסומים דיגיטליים, הוא התנאי הקבוע בסעיף 10(ב)(5) לחוק.

14. בתשובתו הלין המשיב מס' 1 על הפרות סעיף 10(ב) לחוק דרכי התעמולה מצדה של העותרת עצמה. לא אוכל להתייחס להפרות אלה, וככל שיש צורך להעניק למשיב סעד בגינן, עליו להגיש עתירה מתאימה.

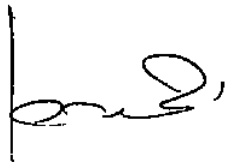
15. על כן, הנני מחליט לקבל את העתירה, והנני מורה כדלקמן:

(א) הנני מצווה על המשיב מס' 2 ועל חברת ש. א. מו"ל פרסום ועיתונות בע"מ, להימנע מלפרסם בגיליונות הקרובים של שבועון "מלך הגליל", שיתפרסמו עד למועד הבחירות לרשויות המקומיות בתאריך 30.10.2018, מודעות או כתבות יחסי ציבור ממומנות, המתייחסות למשיב מס' 1 או לרשימת המועמדים שהוא עומד בראשה, שלא מקיימות את התנאים שנקבעו בסעיף 10(ב) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט - 1959, והם:

- (1) מודעה או כתבת יחסי ציבור ממומנת מטעם המשיב מס' 1 או רשימת המועמדים שבראשותו, לא תהיה גדולה מ- 40 אינץ'.
- (2) לא תפורסם יותר ממודעה אחת או כתבת יחסי ציבור ממומנת אחת ליום.
- (3) המודעה או כתבת היח"צ הממומנת שתפורסמה, תישאנה את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה, ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד כאמור בסעיף קטן 10(א)(3) או גוף אחר, תישאנה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של המועמד, הסיעה או של רשימת המועמדים.

(ב) בנסיבות העניין לא מצאתי מקום לחייב את המשיבים בתשלום הוצאות, ועל כן כל צד ישא בהוצאותיו.

ניתן היום, ט"ו בחשוון, תשע"ט, 24.10.2018, בהעדר הצדדים.



יצחק כהן, שופט
יושב ראש ועדת הבחירות
האזורית חיפה