



ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת ה-21

השופט סאאב דבור
יושב ראש ועדת הבחירות האזורית כנרת

תר"מ 41 / 21

העותר: יחזקאל חרוב

נגד

המשיבים: 1. עיריית בין שאן
2. רפאל בן שטרית

עתירה למתן צו מניעה / צו להסרת מודעות לפי סעיף 17ב
לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

החלטה

טענות הצדדים

1. בעתירה שלפניי, מבקש העותר מספר סעדים: 1. לחייב את המשיבים לבוא וליתן טעם מדוע התעלמו באופן מופגן מהתראות ובקשות העותר בנוגע לפרסומים שבוצעו בניגוד לחוק ובניגוד להנחיות היועמ"ש; 2. להורות על מחיקת והסרת הפרסומים מטעם המשיב 2 אשר עומדים בניגוד לחוק ולהנחיות היועמ"ש; 3. להורות על איסור המשך ביצוע פרסום ו/או נאומים כיוצ"ב אשר יש בהם תעמולת בחירות אסורה מטעם המשיב 2.
2. לטענת העותר, המשיבה 1 פרסמה ומפרסמת באמצעות לוחות מודעות, פרסומים בעיתון, כרוזים וכיוצ"ב פרסומים בניגוד לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: "חוק הבחירות"), בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות 2018 (להלן: "הנחיות היועמ"ש") וכן שלא בהתאם לחוזר מנכ"ל מיוחד 5/2018 של המנהל הכללי במשרד הפנים מר מרדכי כהן מיום 17.4.18 (להלן: "החוזר המיוחד").

עמוד 1 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.bechirof.gov.il

3. המשיב 2, הינו ראש העירייה המכהן והנו מי שעושה שימוש במשאבי העירייה ומבצע תעמולת בחירות בניגוד לחוק הבחירות ובניגוד להנחיות היועמ"ש ולחוזר המיוחד, כך על-פי הנטען.
4. לגישת העותר, המשיב 2 עושה שימוש באופן שוטף בפרסומים של העירייה על מנת לבצע תעמולת בחירות אסורה בניגוד לחוק, זאת חרף התראות ואזהרות רבות אשר נשלחו למשיבים. בסעיף 10 לעתירה פירט העותר בהרחבה את מכתבי ההתראה אותם שלח בעקבות הפרסומים, כל זאת בנוגע לתקופה החל מיום 15.11.17 עד ליום 28.5.18.
5. יתר על כן, על-פי הנטען, המשיב עושה שימוש בלתי פוסק במשאבי העירייה, בטקסים רשמיים של העירייה, במתקנים, אביזרים ונכסים של העירייה; הכל לצורך פעילות פוליטית ותעמולת בחירות אסורה. כך למשל עשה במסגרת נאומו מיום 01.4.18 בטקס הנחת אבן פינה של תנועת חב"ד בעיר, כך גם בנאומו מיום 02.04.18 ב"פסטיבל האביב" בעיר וכן בנאומו מיום 19.4.18 בטקסי יום העצמאות. בתוך כך, המשיב לא הסתפק בהפרות אותן ביצע, אלא הגדיל לעשות עת הבטיח שימוש עתידי בכספי העירייה כחלק מתעמולת בחירות אסורה ופסולה.
6. כאן המקום לציין, כי לעתירה זו נתבקשה תגובת המשיבים. אלה בתגובתם טענו, כי העתירה הוגשה במסווה של דאגה ל"נכסי הציבור" בגין פרסומים שנעשו הרבה לפני שהחלה תקופת הבחירות בעיר בית שאן, כאשר, כל מטרתה, היא לשרת צורך פוליטי עז של העותר שכל רצונו אך לנגח את המשיבים לקראת הבחירות תוך עשיית שימוש לרעה בהליכי משפט, חוסר תום לב וניקיון כפיים, שיהוי ניכר וכו'; הכל ללא עילה ראויה ו/או הצדקה ע"פ דין.
7. העתירה מונה 20 פניות של העותר לגורמים שונים במהלך החודשים 11/17 עד 5/18, בגין מקרים/אירועים שלטענת העותר היו בגדר תעמולת בחירות אסורה. בנוסף לכך, העתירה נוגעת לשלושה אירועים שונים במהלך חודש 4/18, בהם ראש העיר נשא דברי ברכה. הגם שמקרים אלה אינם מהווים תעמולת בחירות אסורה, אך, למען הזהירות, המשיבים דאגו להשיב בכתב, באמצעות היועצת המשפטית של העירייה, לפניות העותר – דבר שלא צוין בעתירה – לחדד את הנהלים ולערוך תיקונים, כך שאין מקום למתן צו מניעה (בלתי מוגבל, בלתי מוגדר וכוללני), וממילא העתירה למתן "צו להסרת המודעות" אינה רלוונטית (מאחר ואין מודעות שיש להסירן).
8. בפי המשיבים טענות מקדמיות כאשר לשיטתם, העותר עושה שימוש לרעה בהליכי משפט ומנצל בציניות ערכאה משפטית לצורך מאבקו הפוליטי במשיבים. לא זו אף זו, העותר נוהג בחוסר ניקיון כפיים שכן בחר שלא לפרוס את מלוא העובדות הרלבנטיות בפני ועדת הבחירות והעתירה הוגשה בשיהוי ניכר שכן, רוב רובה עוסק בפרסומים שהיו בחודשים 11/17 עד 4/18 (למעט 2 פרסומים בחודש 5/18). הוסף לכך, חזקת התקינות המנהלית פועלת לטובת המשיבים.

9. לגופו של עניין, כך נטען, אין ענין לנו בתעמולת בחירות אסורה. כל המקרים מתאפיינים בכך שעיתוי הפרסום רחוק ממועד הבחירות כך שהוא נעשה הרבה לפני שהחלה תקופת הבחירות. כל המקרים מתאפיינים בכך שהפרסום נעשה יותר מ- 6 חודשים לפני מועד הבחירות, למעט 2 מקרים גבוליים בלבד.
10. בסעיף 23 לתגובת המשיבים, קיימת התייחסות פרטנית לכל מקרה ומקרה אליו טען העותר. כפי תגובתם, המשיבים דאגו להשיב לכל פניה ולמען הזהירות, ניתנה הנחיה לתיקון המודעה. בהמשך, בסעיף 24 לתגובה, יש התייחסות פרטנית ל- 3 האירועים אליהם טען העותר, בהם נשא המשיב 2 בנאום. לדידו, מדובר באירועים שאין כל קשר בין העיתוי בהם התקיימו לבין מועד הבחירות, כך שעניין לנו בטקסים שמועדם ידוע מראש ובהם, לא מן הנמנע, כי ראש העיר יישא דברי ברכה. מכאן, בחינת הדברים מעלה, כי הם אינם מהווים תעמולת בחירות אסורה.
11. בתשובה לתגובה אשר הוגשה, חזר העותר על עמדתו. לטענתו, אין בטענות המשיבים ממש, והתנהלותו של המשיב 2 ביחס למשאבי המשיבה 1 מהווה תעמולת בחירות אסורה המנוגדת לחוק. באמתחתו של העותר היו עוד טענות כגון, פסילת ייצוג שכן המשיבים מיוצגים על ידי אותו גורם משפטי.
- עוד נטען, כי עיון בתגובת המשיבים מלמד, כי לא מוכחש על ידם דבר קיומה של פעילות בניגוד לחוק, כך שהמשיבים מודים בתגובתם, כי אכן בוצע שימוש במחשבי העירייה ובאכסניית הנוער לצורך כנס פוליטי.
- העותר התייחס לכל סעיפי התגובה וביקש לדחות את הטענות שעלו במסגרתה ולקבל את העתירה.

המסגרת הנורמטיבית

12. סעיף 2א לחוק הבחירות קובע איסור שימוש בכספי ציבור "בקשר עם תעמולת בחירות". הקביעה אם פרסום הוא בגדר תעמולת בחירות נקבע על פי מבחן הדומיננטיות (בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 704). ככל שמועד הבחירות קרוב יותר למועד הפרסום, הנטייה יותר לדעה, כי מטרתו הדומיננטית היא להשפיע בעקיפין על הנבחר.
13. בהחלטתו של כב' השופט (בדימוס) סלים גובראן, בתיק תר"מ 40/20 עו"ד חיים אברג'יל נגד אבירם דהרי ועיריית קרית גת (מיום 25.7.13), סעיף 6 שם, כך נקבע:

עמוד 3 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.bechiroth.gov.il

"לשם ההכרעה במבחן הדומיננטיות בתקופה זו יבחנו בין היתר השאלות האם עסקינן בפעולה שגרתית של הרשות או בפעולה ייחודית וחד פעמית, מה היקף ההשפעה הצפוי של הפעולה על הבוחרים, ומה חשיבות התכלית האחרת העומדת בבסיס הפעולה והמחייבת את קיומה בסמיכות לבחירות (ראו תר"מ 26/20 פרס נ' אבוטבול (10.7.13)). עוד יוזכר בהקשר זה כי בתקופה של ששת החודשים טרם הבחירות נדרש אישורו של היועץ המשפטי לעירייה לכל פרסום המבוצע מטעמה (ראו: תר"מ 33/20 קוניק נ' בן שחר (15.7.13))."

14. בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, סעיף 2 שם, קיימת התייחסות להגדרה של תעמולת בחירות אסורה וכך נקבע, בין היתר: "השאלה האם פרסום מסוים מהווה תעמולת בחירות כמשמעה בסעיף 2א הנזכר לעיל נבחנת בהתאם לנסיבות המקרה, והיא תלויה במכלול רחב של משתנים, ובראשם האיזון בין האלמנט התעמולתי שבפרסום ובין התועלת לציבור בו (ראו בין היתר, תר"מ 1/93 סיעת צומת נ' ממשלת ישראל מיום 4.7.1993 וכן תר"מ 22/19 ליבר נ' דרעי מיום 30.1.13)".

עוד, בהמשך לאמור לעיל, עמ' 7 להנחיות: "כלי עזר לבחינת הפרסומים בהקשר זה הינו עריכת בחינה דו שלבית: ראשית, יש לבחון האם תוכנו הדומיננטי של הפרסום אינפורמטיבי או תעמולתי. בשלב השני, תיבחן תרומתם האינפורמטיבית של ציון שמו או פרסום תמונתו של נבחר הציבור לפרסום (ליישום הבחינה הדו שלבית ראו למשל תר"מ 14/20 חברי סיעת 'למען התושבים' במועצת העיר רעננה נ' חופרי מיום 16.6.2014 ותר"מ 238/20 יריב נ' בכר מיום 31.8.2014)".

עוד צוין באותן הנחיות (סעיף 2 שם), כי האיסורים והמגבלות אינם מוגבלים לתקופה מסוימת שלפני הבחירות. עם זאת, על נבחרי הציבורי ועובדי הרשויות המקומיות להיזהר במיוחד בנושא זה במהלך השנה הקודמת למועד הבחירות או למועד המשוער לבחירות, וככל שמועד הבחירות מתקרב יש להימנע מכל פרסום, או מעשה אחר, המעלה חשד לשימוש במשאבי הרשות כחלק ממערכת הבחירות.

דיון והכרעה

15. ומכאן לענייננו; בבחינת הפרסומים להם טוען העותר, מדובר בפרסומים לפני למעלה משישה חודשים ממועד הבחירות הצפוי (מלבד שני פרסומים מחודש מאי). מכל מקום, יש לבחון את הפרסומים לגופם ולבחון אם יש בהם משום תעמולת בחירות אסורה. מדובר במספר רב של פרסומים והמשיבים התייחסו לכל פרסום בנפרד. כפי שאף הוברר בתגובה, המשיבים השיבו לעותר על כל פניה (כאן המקום לציין, כי העותר לא ציין עובדה זו בעתירתו).

בהתייחסות המשיבים המפורטת לכל פניה, ניתן לראות, כי ביחס לכל מקרה ומקרה, בוצעה בחינה חוזרת של הפרסום ובמקרים גבוליים, ניתנה הוראה לתקן ו/או לחדד הנחיות עבודה בהתאם.

16. בבחינת אותם הפרסומים במבחן הדו שלבי, ניתן להיווכח, כי אלה כללו בחובם מידע אינפורמטיבי. משכך, השאלה היא, האם ציון שמו או פרסום תמונתו של נבחר ציבור יש בה משום תרומה אינפורמטיבית נוספת?.

בהקשר זה, מן הראוי להפנות לדבריו של כב' השופט סלים ג'ובראן במסגרת תיק תר"מ 14/20 **חברי סיעת "למען התושבים" ואח' נ' מר נחום חופרי ואח' (16.06.13)** לפיהם: מקרים המצויים ב"תחום האפור" קרי – אינם בבירור בגדר תעמולת בחירות אסורה או מותרת, נכריע לרוב, כי הינם בגדר תעמולה אסורה.

במקרה דנן, כפי שעלה בתגובת המשיבה, נעשה תיקון ביחס לאותם פרסומים. מכאן, ומבלי לקבוע מסמרות באשר לתוכן הפרסום, לא ראיתי מקום להיעתר לעתירה ככל שהיא מתייחסת לפרסומים אלה.

הדברים אמורים במיוחד ביחס לשני הפרסומים מחודש מאי 2018 כאשר אחד מהם הוסר והשני תוקן (תיקון שנעשה למען הזהירות ולאחר היוועצות עם יועמ"ש העירייה).

17. לא נעלם מעיניי שהתיקון של המודעות /או הסרתן, כפי שזה בוצע על ידי המשיבים בא לאחר התערבותו של העותר ושליחת מכתבי התראה מטעמו. כפי טענות המשיבים, הדבר נעשה למען הזהירות ועל מנת למנוע לזות שפתיים. בנסיבות שנוצרו, ועל רקע העובדה, כי ההודעות הוסרו ו/או תוקנו, לא מצאתי מקום לקביעה, כי ענין לנו בתעמולת בחירות אסורה. יחד עם זאת, לטעמי, מדובר במקרים גבוליים ומן הראוי, על רקע הקרבה למועד הבחירות, להימנע מכך.

18. לשם ניקיון הדעת, רואה אני לנכון להדגיש, כי במהלך שנת בחירות, וככל שאנו פוסעים ומתקרבים אל יום הבחירות, הולך ומתעצם הצורך בהקפדה על קיום אירועים נטולי תעמולה אסורה למען ניהול מערכת בחירות תקינה. סבורני, כי ככל שמהלכים על חבל דק (הכוונה לחבל הדק הקיים בין פעילות תקינה לבין פעילות שיש בה משום תעמולה אסורה) לתקופה ממושכת ההולכת ומתקרבת למועד הבחירות, ייטה בית המשפט להתערב למען חידוד הגבול הקיים בין המותר לאסור.

19. מלבד הפרסומים באתרים שונים, העתירה התייחסה גם לשלושה אירועים בהם השתתף המשיב 2 ונשא בהם נאומים. לאחר בחינה, עולה, כי מדובר באירועים שאין כל קשר בין העיתוי שלהם לבין מועד הבחירות. מדובר בטקסים שמועדם היה ידוע מראש (באופן מנותק

ונבדל מפעילות העיריה ו/או המועצה) כאשר במהלכם של אירועים אלה, לא מן הנמנע ואף צפוי, כי ראש העיר יישא דברי ברכה ו/או ייטול חלק. בבחינת מעלה מן הצורך אציין, כי בחינת הדברים מעלה, כי הם אינם מהווים תעמולת בחירות אסורה. לא ברור על מה נסמך העותר בטיעונו. על אף קיומה של מערכת בחירות המבצבצת ומתעצמת באופן, העירייה ממשיכה בניהול ענייניה השוטפים והרגילים ואין בכך כדי להגביל ראש עיר מלהשתתף באירועים מעין אלה רק משום מועד הבחירות הקרב ובא. אמנם, על נבחר הציבור לנהוג במשנה זהירות בפעילותו ו/או במהלך נאומו ו/או התבטאויותיו ולהימנע מדברים שעלולים להתפרש כתעמולת בחירות. יחד עם זאת, אין להצר את צעדיו, מעבר למידה הנדרשת, עד כדי פגיעה בפעילותו השוטפת היונקת מעצם היותו ראש עיר.

בהקשר זה, מפנה אני להחלטה בתיק תר"מ 28/20 מיכאלה זינדר נ' יהונתן יסעור, ראש עיריית הרצליה ואח' (14.7.13):

"... הכלל, ... הוא כי חל איסור על נבחר ציבור לשאת דברים מעלה במה ציבורית בתקופה הנוכחית, שהיא תקופת בחירות. אולם, לאור מבחן הדומיננטיות שהוצג לעיל, ככל שמדובר בדברי ברכה באירוע אשר מתקיים במהלך העניינים הרגיל של עירייה אינני רואה סיבה שלא לאפשר זאת. כל מקרה ונסיבותיו".

20. לאור המובא לעיל, לא ראיתי מקום להיעתר לעתירה. יחד עם זאת, אדגיש, כי על המשיבים לנהוג במשנה זהירות, לחדד את הכללים הנהוגים בפני הגורמים הרלוונטיים לבל ישגו ו/או יפעלו באופן שיש בו משום תעמולת בחירות אסורה.

21. בנסיבות העניין, לא מצאתי לחייב מי מהצדדים בהוצאות. כל צד יישא בהוצאותיו.

המזכירות תמציא החלטה זו לצדדים.

ניתנה היום, ז' בתמוז התשע"ח (20 ביוני 2018).

סאאב דבור

שופט של בית משפט מחוזי נצרת
יושב ראש ועדת הבחירות
האזורית כנרת

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