



ועדת הבחירות המרכזית  
לכנסת ה-19

השופט אליקים רובינשטיין

القاضي اليكيم روبينشتين

יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19

رئيس لجنة الانتخابات المركزية للكنيست ال-19

ירושלים, ד' בשבט תשע"ג

15 בינואר 2013

**תב"כ 23/19**

ליאת אריאלי

המבקשת:

1. רשימת הליכוד – ישראל ביתנו בהנהגת  
בנימין נתניהו לראשות הממשלה  
על ידי עורכי הדין יואב מני ואבי הלוי

המשיבות:

2. עיריית ירושלים  
על ידי עורכת הדין מורן כהן

3. מדינת ישראל  
על ידי עורכי הדין ענר הלמן וערין ספדי  
מפרקליטות המדינה

4. מגדל דניאל מלון דירות בע"מ  
על ידי עורך הדין אלי כץ

5. ברעם פרסום מקורי בע"מ  
על ידי עורך הדין עמית יריב

בקשה בעניין תעמולת בחירות אסורה

**החלטה**

רקע

א. זוהי בקשתה של הגברת ליאת אריאלי, הנסכה על פרסום תעמולת בחירות של המשיבה 1, רשימת הליכוד – ישראל ביתנו, אשר מתמודדת בבחירות לכנסת ה-19. מדובר בפרסום המתנוסס על גבי דופן בנין משרדים גבוה בכניסה לירושלים, המשמש כרובו הגדול משרדי ממשלה.

ב. בבקשה נטען, כי על בנין ממשלתי בירושלים מתנוסס שלט פרסום גדול של המשיבה 1, הכוללת תמונות של ראשי הרשימה, ראש הממשלה בנימין נתניהו וחבר הכנסת אביגדור ליכרמן (צורפו תמונות). נטען, כי הבנין הוא משרד מס הכנסה ומיסוי מקרקעין של האוצר, בבעלות מדינת ישראל. לטענת המבקשת, פרסום זה נוגד את הוראת סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959, האוסרת על שימוש בנכסי ציבור לצורך תעמולת בחירות.

ג. בהחלטה מיום 7.1.13 התבקשו תגובות המשיבות 1-3. בתגובת המשיבה 1 נאמר, כי את האיסור שבחוק יש להבין כמורכב משניים: הרצון שנכסי ציבור לא ישמשו לטובת אחד המועמדים, ו"הרצון למנוע מראית עין שלפיה שהרשות המינהלית תומכת דווקא במועמד זה או אחר". כי השלט נשוא הבקשה הוזמן מן המשיבה 5, אשר הציגה מצג לפיו היא בעלת הזכויות הבלעדיות של שטח הפרסום, וכי גם במערכות בחירות קודמות נעשה שימוש בשלט זה לפרסומי תעמולה. נטען, כי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה "לא נועד ולא מבקש למנוע מצב בו גורם מסחרי משכיר את שטח הפרסום מחוץ לבנין משרדים, על בסיס מסחרי לגמרי, רק משום שבאותו בנין משרדים פועלים גם משרדים של הממשלה", וכי "הציבור רגיל לראות שם [על גבי הבנין – א"ד] שלטי פרסום מסוגים שונים ובעניינים שונים, ובוודאי לא יטעה לחשוב שמא רשות המסים היא זו שמפרסמת את המודעה או תומכת בנאמר בה". כן נטען, כי המשיבה 5 היא המחזיקה בשלט, וממילא סעיף 2א אינו חל. בהקשר זה נאמר, כי הבנין מצוי בבעלות פרטית וחלקים ממנו מושכרים למינהל הדיור הממשלתי, וכי בבנין מצויים שוכרים נוספים.

ד. בתגובת עיריית ירושלים נאמר, כי לא הוגשה לה "בקשה להצבת שילוט כאמור ובודאי שלא ניתן אישור של העירייה להצבתו". נאמר, כי "קיומו של שילוט כגון דא לצורך תעמולת בחירות על גבי בניין ממשלתי נוגע בראש ובראשונה לאותו המשרד ולממשלת ישראל, והאחריות להסרתו המידית נמצאת בידיהם".

ה. בתגובת המדינה נאמר, כי השלט מהוה הפרה של סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה "ולפיכך יש להסירו לאלתר". נאמר, כי מדובר בנכס שאינו בבעלות המדינה, אך המדינה שוכרת בו משרדים ומתקיימת בו פעילות של משרדי ממשלה שונים, הכוללת בין היתר קבלת קהל. עוד נאמר, כי השלט נשוא הבקשה פרוש גם על פני קומות המשמשות את משרדי הממשלה, וממוקם מעל כתובת על דופן הבנין בה מצוין כי בבניין ממוקמים משרדי ממשלה. המדינה הוסיפה וטענה, כי בהסכם בינה לבין בעלת הבנין, המשיבה 4, נקבע (בסעיף 16ד) כי פעילותה של האחרונה על גבי המעטפת

החיצונית של הבנין, לרבות שילוט ופרסום, לא תיעשה אלא כתיאום עם המדינה; ונטען, כי הצבת השלט לא תואמה עם המדינה. לעמדת המדינה, "הצבת שלט תעמולה פוליטית על גבי קירות חיצוניים של משרדים המשמשים את משרדי ממשלה, גם אם מדובר במבנים שהם משרדים שנשכרו על ידי המדינה מגורם פרטי, אסורה לפי סעיף 2א לחוק...". נטען, כי השלט יוצר זהות, ולוא למראית עין, בין תוכן התעמולה הפוליטית לבין המדינה, תוך פגיעה בדימוי הא-פוליטי של השירות הציבורי. לבסוף נטען, כי "גם אם בעבר הוצבו שלטי תעמולה פוליטיים על הבנין האמור, משהוסבה תשומת לב המדינה לכך, עמדתה היא ... שהדבר אסור לפי סעיף 2א לחוק".

ו. בהחלטה מיום 9.1.13 צורפו המשיבות 4-5, בעלת הבנין וחברת הפרסום ממנה הוזמן שלט הפרסום, כמשיבות לבקשה. בתגובת המשיבה 4, מגדל דניאל מלון דירות בע"מ, נאמר, כי הרציונל העיקרי של סעיף 2א הוא "מניעת פגיעה בעקרון השוויון מצד מתמודד בבחירות הנמצא בתפקיד שלטוני, וחולש מתוקף תפקידו על כספי ציבור או על נכסי ציבור", וכי קיים רציונל נוסף – איסור שימוש בנכסי ציבור לתועלתו הפרטית של מועמד. נאמר, כי לצורך סעיף 2א יש לבחון את השאלה "האם יכול כל אחד לזכות בהקצאתו של אותו נכס". עוד נאמר, כי "אין אחיזה בחוק או בפסיקה לסברה שסעיף 2א נועד למנוע את גניבת עין הציבור", וכי הדבר נלמד מהוראת סעיף 2ב(ב) לחוק דרכי תעמולה, האוסרת שימוש בצה"ל בתעמולת בחירות "באופן העלול ליצור רושם כי צבא ההגנה לישראל מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים". נטען, כי הקיר עליו נתלה השלט אינו מקרקעין המוחזקים בפועל על ידי המדינה, שכן בהסכם השכירות נקבע במפורש כי הקיר החיצוני ישמש לפרסום חוצות על ידי המשיבה 4 או מי מטעמה". כן נטען, כי המשיבה 1 משלמת על שטח הפרסום כמו כל מפרסם אחר, וכי לפני מספר שבועות הוצב על גבי קיר הבנין פרסום בחירות של רשימת ש"ס (צורפה תמונה).

ז. בתגובת המשיבה 5, ברעם פרסום מקורי בע"מ, נאמר כי "ברעם היא בעלת הזכויות להציג שלטי פרסומת על גבי קירותיו החיצוניים של הבנין". נאמר, כי "למשיבה 3 אין כל זכות קניינית או זכות שכירות בקירות החיצוניים של הבנין, וזכויותיה נסוגות מפני זכותה של ברעם בקירות", וכי "הפרשנות שנותנת המשיבה 3 לסעיף 2א ... אינה הפרשנות התכליתית הסבירה והנכונה בנסיבות". לטענתה של המשיבה 5, בסעיף 2א לא ביקש המחוקק למנוע זיהוי של מפלגה כזו או אחרת עם מוסדות השלטון, אלא ביקש לאסור מצב בו המדינה ומוסדותיה תומכים במפלגה פלונית.

ח. בהחלטה מיום 10.1.13 התבקשה המדינה להבהיר, האם בכוונתה לפעול להסרת המודעה נשוא הבקשה במישור האזרחי; עיריית ירושלים התבקשה להבהיר האם בכוונתה לעשות כן במישור המינהלי.

בהודעת המדינה מיום 13.1.13 נאמר, כי היא נערכת להגשתה של תובענה לבית המשפט האזרחי "שצפויה להיות מוגשת בהקדם האפשרי", וכי "נודעת משמעות מיוחדת למניעת המשך התעמולה האסורה נשוא הבקשה, בהקדם האפשרי, וזאת בדרך של הוצאת צו מניעה על ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית".

בהודעת העירייה מיום 13.1.13 נאמר, כי "טרם הסתיימו פעולות החקירה הנ"ל [האם מדובר בבניין ממשלתי – א"ר] ועל כן טרם גיבשה משיבה 2 את עמדתה בנדון".

ט. ביום 14.1.13 התקיים דיון במעמד הצדדים בו טענו הצדדים, צד צד ועמדתו. המבקשת טענה, כי אין זה מתקבל על הדעת בעיניה שעל בנין ממשלתי תתנוסס כרזה פוליטית. באי כוח המשיבה 1 טענו, כי עמדת המדינה אינה עולה בקנה אחד עם כוונת המחוקק; כי סמכות המדינה היא בתחום החוזי; כי המדינה שקטה על שמריה קודם להגשת התלונה; וכי יש צורך באמות מידה ברורות ככגון דא, מה גם שהמדובר באיסור שיש בו גם פן פלילי. באת כוח העירייה ציינה, כי ניתן היתר לשלט נשוא הבקשה – הן בהיבט המיקום והן בהיבט התוכני, על פי הסדרים קיימים. באי כוח המדינה טענו, כי הרציונל של סעיף 2א חל גם על בנין שמשמש ברובו המכריע כמשרדי ממשלה. בהקשר זה צוין – מפי מנהל מינהל הדיור הממשלתי – כי הבנין כולו מושכר למדינה, למעט קומת הקרקע שבה חנויות וקומה נוספת; וכי סעיף 2א עוסק במבנה שמצטייר כמבנה של המדינה, וכזה הוא הבנין נשוא ענייננו. בא כוח המשיבה 4 הטעים, כי הרציונל של סעיף 2א אינו מראית עין של זיהוי, "רציונל הזיהוי" כלשונו, כי אם ניצול משאבי ציבור על ידי מועמד מסוים, "רציונל הניצול", וכי אין עסקינן בבנין ממשלתי. לעמדתו, כאמור, ניתן להקיש מהאיסור שבדין על שימוש בצה"ל בתעמולת בחירות שהוא רחב יותר באופן מובהק. כן עמד בא כוח המשיבה 4 על השיהוי בהגשת הבקשה. בא כוח המשיבה 5 התמקד בפן הקנייני. נטען בהקשר זה, כי הקירות החיצוניים הותרגו מהסכם השכירות, וכי זכותה של המדינה לתיאום השילוט היא כללית. עוד נטען, כי חוק דרכי תעמולה אינו מסמיך את יושב ראש ועדת הבחירות לפגוע בקנין. אשר לרישיון, ונאמר כי למשיבה 5 רישיון כללי הכפוף לבדיקת תוכן השילוט.

י. סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה קובע כלהלן:

"לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות בכספים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) או של תאגיד שהממשלה משתתפת בהנהלתו או בהוננו, ולא יעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה..."

יא. ענייננו, כאמור, בסיפת סעיף 2 האוסרת שימוש במקרקעין המוחזקים למעשה על ידי המדינה.

יב. התכלית העיקרית העומדת ביסוד סעיף 2 היא השמירה על עקרון השוויון בין המתמודדים בבחירות ומניעת הפליה, וכן מניעת שימוש בנכסי ציבור למטרת קידום ענייניו האישי של מתמודד, שלא לשמו נועדו הנכסים שבידי הרשות מלכתחילה (תר"מ 2/19 פיינשטיין נ' מלול). לדידי, מתכלית זו נגזרת בהכרח תכלית נוספת, חשובה לא פחות – שמירה על אמון הציבור בשירות הציבורי ושמירה על תדמיתו הניטרלית, בשירות ציבורי לא פוליטי. על חשיבותם של אלה עמד הנשיא שמגר בעש"מ 5/86 ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ(4) 227, 244-245:

"עובד הציבור צריך לשמור בעיני הציבור על תדמית ניטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת. נזקק אליו הציבור כולי, על כל זרמיו וגווניו, ולא רק אלה המזדהים עם השקפותיו. ואם הוא נוטל חלק בוויכוחים פוליטיים פומביים, במיוחד בסגנון קיצוני ומיליטאנטי, נוצר הסיכון, שחלק מן הציבור לא יראה בו עובד של הכלל שהוא נטול פניות, אלא את מי שמשרת רק השקפה פוליטית מוגדרת או אך מסגרת פוליטית מסוימת ... במלים אחרות, תדמיתו של עובד כחסר פניות וכחסר העדפות פוליטיות, המשרת את הציבור כולו, נעלמת עקב עוצמת מעורבותו הפוליטית הפומבית ועקב השמעתה ברבים של הביקורת בעלת הגוון הפוליטי המובהק על מדיניות הממשלה או נטילת חלק בוויכוח פוליטי פומבי תוך צידוד בגישה פוליטית פלונית. אצל אלה אינם מזדהים עם השקפותיו תפחת הנכונות לפנות אליו. קרי, הוא שולל מן הציבור הזכאי לעובדי ציבור חסרי פניות את האמון והביטחון בהעדר הפניות הפוליטיות של השירות, מערער את הנכונות להיזקק לשירות הציבורי ופוגע באמון הכללי בו. הפגיעה בשירות הציבורי הנובעת מכך ברורה כמובן בעליל, שהרי 'קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן עניניות, ונעשות ביושר ובהגינות' ... מתעוותת גם התדמית של השירות הציבורי, שהרי אין לטשטש את התחומים בין שירות המדינה, שאיננו חלק ממערכת ארגונית פוליטית-מפלגתית אלא נחלתו של כלל הציבור, לבין ארגונים פוליטיים. החיץ בין אלה חייב להיות ברור, והזדהות קולנית ברבים של העובד עם קו מפלגתי-פוליטי או עם זרם פוליטי גוררת אחריה השפעות,

שהשלכתן על תדמיתו של שירות המדינה כולו". (הדגשה הוספה).

יג. אכן, שימוש בנכסי ציבור על ידי מועמד פלוני פוגע בעקרון השוויון בין המועמדים. בה בעת עלול שימוש כאמור ליצור דימוי של זהות בין השירות הציבורי לבין אותו מועמד, זהות אשר יש בה כדי לפגוע, מיניה וביה, באמון הציבור בשירות הציבורי ובתדמיתו הניטרלית. לדברים אלה מסכימה – כאמור – גם המשיבה 1.

יד. אם כן, האיסור על שימוש בנכסי ציבור – ובעיני כך בחינת פשיטא – נועד למנוע גם מראית עין של זהות בין השירות הציבורי לבין מועמד מסוים או רשימת מועמדים מסוימת. ואם נשתמש במינוחו הקולע של בא כוח משיבה 4, ל"רציונל הניצול" מצטרף "רציונל הזיהוי".

טו. לטענתן של המשיבות 1, 4 ו-5, גם אם נניח כי סעיף 2א נועד לשמור על תדמיתו ונקיונו של השירות הציבורי, הוא אינו חל בענייננו. זאת, כך נטען, נוכח העובדה כי אין ניתן לראות בקירותיו החיצוניים של הבנין בחינת מקרקעין המוחזקים למעשה על ידי המדינה. טענה זו מושתתת, בעיקרה, על הוראת סעיף 16(ד) להסכם השכירות שבין המדינה למשיבה 4, בה נאמר כי על גבי הקיר החיצוני המערבי יותקן פרסום חוצות. למען הסדר, נביא הוראה זו כלשונה:

"ידוע לשוכר כי בכוונת המשכיר להתקין, בין אם בעצמו בין אם באמצעות צד שלישי, על גבי צלע מערבי של המבנה מתקן פרסום חוצות. המשכיר מתחייב כי פעילותו זו, או פעילותו של הצד השלישי, על גבי מעטפת חיצונית של המבנה, לרבות שילוט ופרסום, לא תיעשה אלא כתיאום עם השוכר, בצורה ובמינון ההולמים את משרדי הממשלה ...".

טז. כנגד טענתן האמורה של משיבות 1, 4 ו-5 נטען על ידי המדינה, כי "זכות התיאום" של המדינה כמוה כהחזקה של הקיר החיצוני, שכן היא מאפשרת למדינה לשלוט בקיר החיצוני. המדינה, כאמור, טענה להפרתו של סעיף זה באשר הצבת השלט לא תואמה עמה. כפי שציינתי בפני הצדדים במהלך הדיון, אין זה מתפקידו ומסמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות להכריע במחלוקות חוזיות או קנייניות שבין הצדדים. ואולם, אף מבלי להכריע במחלוקות אלה, סבורני לענייננו שלנו, כחיזוק למסקנה, כי יש לקרוא את הוראת סעיף 2א לתוק באופן שחלה גם על מבנים בהם נוכחות הרשות הציבורית היא דומיננטית, ללא תלות בשאלה האם למדינה זכויות קנייניות באותם מבנים. חיזוק זה נלמד הן מלשונו של הסעיף – "מקרקעין ... המוחזקים למעשה", והן

מתכליתו – הזיהוי בין הרשות הציבורית לבין מועמד מסוים עלול להיווצר גם כאשר מדובר בנכס המושכר למדינה והמשמש אותה לצרכים שונים.

יז. ישאל השואל, האם כל אימת שהמדינה שוכרת מבנה, או חלק מסוים במבנה, ויהא זה חלק קטן, נראה אותו מבנה כמוחזק למעשה על ידי המדינה, לצורך סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה? ועל כך נשיב, גם במצוות השכל הישר, כי הכלל הבסיסי הוא כלהלן: ההוראה תחול ככל שבבנין נוכחות הממשלה או הרשות הציבורית היא דומיננטית, קרי, מרבית הבנין משמשת משרדי ממשלה כך שהאדם מן היישוב יראה בנין זה כמשרד ממשלתי, ואין נפקא מינה אם המדובר בבעלות או בשכירות, שהרי כאמור לשון האיסור שבחוק בסעיף 2א היא "במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה" (גוף מבוקר על ידי מבקר המדינה כמפורט בסעיף; ההדגשה הוספה).

יח. אוסיף, כי לא כל שכן כך, כאשר מדובר בשלט הפרסום של מפלגת שלטון מרכזית, שנציגה הוא גם השר הממונה על משרדי הממשלה המצויים בבנין, דבר המעצים את מראית העין אף בלא כוונת מכוון.

יט. בענייננו, את הבנין נשוא הבקשה יש לראות – לצורך סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה – כבנין ממשלתי. מדובר בבנין שרובו מושכר למדינה, ושעל קירותיו החיצוניים מצויים כיתובים המלמדים על משרדי הממשלה המצויים במקום. גם המבקשת, בפנייתה, תיארה את הבנין כ"בנין ממשלתי" וכבנין שנמצא "בבעלות מדינת ישראל". דברים ברוח דומה נאמרו על ידיה בדיון. זו היתה מראית העין, גם אם שגתה מחוסר ידיעה בתיאור "בעלות". יצוין כי על דופן הבנין, אמנם מספר קומות מתחת לתמונות המועמדים ושלט הרשימה, מופיע ציון המדינה והמשרד הממשלתי, מה שמחדד את מראית העין. על כן, אין ניתן לעשות שימוש בבנין לצורך תעמולת בחירות.

כ. אוסיף, כי לא נעלמה מעיני טענת השיהוי שנטענה, שיש בה ממש, ואיני מקל ראש חלילה בנוקים הכספיים הנטענים ובאינטרס ההסתמכות. ואולם, במכלול סברתי, כי משקלם של אלה אינו יכול לגבור על הוראת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. אציין בהקשר זה, כי השיהוי נטען באשר לעמדת המדינה, ולא הועלתה טענה כי בפנייתה של הגברת אריאלי דבק שיהוי כלשהו. ולענין השיהוי, לא אוכל שלא להביע תמיהה, בלא שאטע מסמרות, על כי לכאורה (אלא אם חושד אני חלילה בכשרים) איש מעובדי המדינה הנוגעים בדבר לא פנה בקבילה על הפרסום, בצורה זו או אחרת.

כא. מן האמור עולה, כי הפרסום נשוא הבקשה מפר את הוראת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. בהתאם לסמכותי לפי סעיף 17ב(א) לחוק דרכי תעמולה ניתן בזאת צו מניעה האוסר על המשיבות 1, 4 ו-5 להמשיך ולפרסם פרסום זה, ועליהן להסירו לאלתר. על צו זה ניתן להגיש ערר לועדת הבחירות המרכזית, בהתאם לסעיף 17ב(ב) לחוק דרכי תעמולה. לא ראיתי להיעתר לבקשתה של המשיבה 5 לעכב את ביצוע ההחלטה. המשיבות 1 ו-4 תישאנה בהוצאותיה של המבקשת בסך 750 ש"ח כל אחת.

ניתנה היום, ד' בשבט התשע"ג (15.1.13).

אליקים דובינשטיין

שופט בית המשפט העליון

יושב ראש ועדת הבחירות

המרכזית לכנסת ה-19