



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, ז' באדר תשע"ג

17 בפברואר 2013

תר"מ 23/19

עו"ד נוה גור

המבקש :

בעצמו

1. חי אדיב – ראש עיריית הוד השרון
2. רפי סער – מנכ"ל עיריית הוד השרון

המשיבים :

על ידי עו"ד י' סולברג

בקשה לצו מניעה מיום 31.1.13 ותגובה מיום 13.2.13

החלטה

רקע

א. על פי הנטען בבקשה, המבקש מתמודד לראשות עיריית הוד השרון, וטענתו היא כי המשיבים – ראש העיריה ומנהלה הכללי – עושים שימוש אסור בכספי העיריה ומשאביה לצורך תעמולת בחירות, וזאת בניגוד להוראת סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959. על כן נתבקש צו מניעה כנגד המשיבים, האוסר עליהם לעשות שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או נכסים של העיריה.

ב. הבקשה נסבה על מספר פרסומים, אשר לטענת המבקש יש בהם כדי להפר את הוראת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה ואת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (הנחיה 1.1900 "איסור על תעמולת בחירות בכספי גוף מבוקר" מיום 1.2.85, עדכון אחרון מחודש דצמבר 2008; להלן הנחיית היועץ). בבקשה הועלו טענות בדבר ניצול משאבי העיריה לצרכיהם הפוליטיים של המשיבים, ושימוש אסור בנכסי העיריה. נטען, כי השימוש האסור נעשה, בין היתר, בעיתונות המקומית והארצית, בשלטי חוצות ברחבי העיר, בידיעון המופץ לתושבים בדואר אלקטרוני (newsletter), ברשת החברתית,

באתר האינטרנט העירוני ובדיוור ישיר לתיבות הדואר של התושבים. כן נטען כנגד שימוש בסרטון תדמית שהופק על ידי העירייה.

ג. באופן ספציפי נטען כנגד פרסומים הכוללים מידע בדבר פרסים בהם זכתה העירייה בשנים האחרונות, ובהם פרסים על איכות הסביבה. כן הועלו טענות בדבר האדרה עצמית של המשיב 1, על פרסום שמו על גבי שלטים "העוסקים בחוכניות עתידיות לביצוע פעולות של העירייה" וכן על פרסום דיוקנו בדף הרשת החברתית של העירייה, באתר האינטרנט של העירייה ובספריה העירונית. עוד נטען בבקשה, כי בפרסומים שונים מטעמה של העירייה יש כדי להטעות את הציבור. לבקשה צורף תצהירו של המבקש.

ד. בהחלטה מיום 3.2.13 נתבקשה תגובת המשיבים. ביום 13.2.13 הוגשה תגובת המשיבים בחתימת היועץ המשפטי לעירייה בליווי תצהירו של המשיב 2. בתגובה נטען, כי מדובר בפרסומים "שהעירייה נוהגת לפרסם מעת לעת, באופן רגיל, באמצעי התקשורת השונים", שאינם בגדר תעמולת בחירות אסורה "קל וחומר כאשר מדובר בפרסומים שנעשים חודשים רבים לפני מועד הבחירות". נאמר, כי העירייה נוהגת לפרסם "מעט לעת פרסומים שונים בדבר אירועים המתקיימים בעיר, הישגים ופרסים שונים, שבהם זכתה העירייה. פרסומים אלה נועדו לעדכן את התושבים בדבר הישגי העיר, לחזק את הקשר שבין התושבים לעיר וליצור את רמת ההזדהות הנדרשת", וכי "במירב הפרסומים לא מופיע שמו של ראש העירייה ואין בהם תוכן אסור על פי חוק תעמולת בחירות". עוד נאמר, כי טענות רבות בבקשה הן בעלות אופי פוליטי "החורגות מתחום השאלה האם מדובר בפרסום אסור". נאמר, כי לפחות חלק מן הפרסומים הנזכרים בבקשה הוצבו "לפני למעלה משנה וחצי", ועל כן קיים שיהוי בהעלאת הטענות בשלב זה.

ה. תגובת המשיבים כללה גם התייחסות פרטנית לטענות המבקש. נטען, כי הפרסומים הנוגעים לתכנית המתאר הר/2050 – שלפי הטענה הציבור היה שותף להכנתה – קוראים לציבור להיכנס לאתר האינטרנט של העירייה על מנת "להעיר ולתת משוב על התכנית", וכי העירייה – ולא המשיב 1 – חתומה על פרסומים אלה. נטען, כי אין פסול בפרסומים בדבר פרסים בהם זכתה העירייה מטעם גופים אובייקטיביים, כמו גם בפרסומים בדבר עבודות תשתית ברחבי העיר (נספחים 4, 4 ו-4 לבקשה), עליהם חתום אגף התשתיות בעירייה ולא המשיב 1. באשר לפרסום שצורף כנספח 5 לבקשה – בו נסקרו הישגי העירייה בתחום החינוך ופורסמה תמונתו של ראש העירייה – נאמר, כי "קיימת בעייתיות מסויימת בפרסום בדרך זו, והעירייה לא שבה לפרסם מודעה זו". באשר לידיעון המופץ באמצעות דואר אלקטרוני נאמר, כי הוא כולל "פרסומים אינפורמטיביים בדבר פעילויות המתקיימות בעיר" שאינם אסורים כשלעצמם, וכי

המידע מופץ על ידי העיריה. כאשר לסרטון התדמית נאמר, כי זה הופק לפני כשנה וחצי, והצופים בו נחשפים לפעולות שונות שביצעה העיריה בתחום הקיימות ואיכות הסביבה. עוד נאמר, כי אתר הרשת החברתית של העיריה הוא אחד מאמצעי התקשורת המרכזיים להעברת מידע, וקיימת בו אפשרות להתכתבות עם ראש העיריה. הוטעם, כי היועץ המשפטי של העיריה בודק, מעת לעת, את התכנים המובאים בשם ראש העיריה. כאשר לאתר האינטרנט נאמר, כי הוא כולל מידע אינפורמטיבי על העיריה ומוזכר "גם שמו של ראש העיריה, כאשר הוא שותף לפעילות או לאירוע מסוים". כאשר לתוכרת המידע המופצת לתושבים בדיוור ישיר נאמר, כי מדובר בתוכרת המופצת לתושבים בסוף כל שנת כספים, כי דברי הפתיחה של ראש העיריה הופיעו בעבר בכל חוברת, וכי נפת דברי הפתיחה של ראש העיריה הוא "סביר ומידתי". בסיפת הבקשה נתבקשה הבהרת "מגבלות הפרסום", וזאת על מנת ליצור "אחידות (במידת האפשר) ביעוץ המשפטי הניתן לרשות המקומית", נוכח חוות דעת שונות העלולות להעמיד את היועץ המשפטי, הפוסל פרסומים כאלה ואחרים, באור "מחמיר" ו"לא אובייקטיבי".

הכרעה

1. נקודת המוצא לדיון בבקשה היא, כאמור, סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה הקובע, כי:

"לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה... או תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או מטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה..."

איסור זה חל אף מחוץ לתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות (בשונה מאיסורים אחרים בחוק) והפרתו היא עבירה פלילית (לפי סעיפים 17 ו-17א לחוק דרכי תעמולה). התכלית העיקרית העומדת ביסוד סעיף 2א היא השמירה על עקרון השוויון בין המתמודדים בבחירות ומניעת הפליה, וכן מניעת שימוש בנכסי ציבור לקידום עניינו האישי של מתמודד, שלא לשמו נועדו הנכסים שבידי הרשות מלכתחילה (תר"מ 2/19 פיינשטיין נ' מלול (8.11.09), מפי יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, השופטת פרוקצ'יה); ראו גם החלטתי בתר"מ 21/19 גרוס נ' בן חמו מיום 9.1.13). מתכלית זו נגזרת בהכרח תכלית נוספת, חשובה לא פחות – שמירה על אמון הציבור בשירות הציבורי ושמירה על תדמיתו הניטרלית, בשירות ציבורי לא פוליטי (ראו תב"כ 23/19 אריאלי נ' רשימת הליכוד – ישראל ביתנו בהנהגת בנימין נתניהו לדאשות הממשלה מיום 15.1.13). אכן, ראש העיריה הוא אדם פוליטי; אך עובדי העיריה ונכסיה הם ככל שירות ציבורי, ומצווים על אי מעורבות פוליטית.

ז. האיסור הקבוע בסעיף 2 לחוק דרכי תעמולה פורש במסגרת הנחיית היועץ, ומעצם מהותו הוא תלוי נסיבות ומשתנים רבים. כך למשל, בין היתר, עיתוי הפרסום וקרבתו למועד הבחירות (תב"כ 4/84 חשאי נ' סיעת הליכוד, פ"ד לח (3) 45, 47) וחיוניותו של המידע לציבור (תב"כ 1/93 סיעת "צומת" נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז (3) 353, 358) הם שיקולים מרכזיים מקום שנבחנת טענה בדבר האיסור (ראו גם החלטתי מיום 30.1.13 בתר"מ 22/19 ליבר נ' דרעי – ראש המועצה המקומית כפר יונה); כמובן, גם השכל הישר הוא "חבר במועדון"; מכל מקום, כל מקרה צריך להיבחן לגופו. כפי שצינתי בעניין גרוס הנזכר –

"הגבול בין הציות לחוק התעמולה לבין הפרתו באמצעות תעמולה אסורה הוא דק ולא קל להבחנה; זכות הציבור לדעת אינה יכולה לשמש כסות לתעמולת בחירות אסורה; גם פרסום המתיימר לכאורה להציג סיכום או תיאור של פעולות העירייה עלול לסתור את העקרונות שנוכרו מעלה, בחינת 'הבה נתחכמה' (שמות א', י'), אם יש בו מבחינת העיתוי והתוכן משום תעמולה (ראו סעיף 3(א) להנחיית היועץ). עם זאת, ברי כי אין לשתק את עבודת העירייה והמשיבים, ולמנוע העברת מידע חיוני לתושבים רק מעצם היותו מציג את עבודת העירייה באור חיובי, והכל במידה נכונה. האוכל שתי סוכריות שוקולד מקופסת בונבוניירה – נהנה; האוכל את כל הקופסה כולה עלול להגיע לקבס ולקלקול קיבה חלילה. פרסום עצמי של נבחר ציבור, שהוא קל כיום לאין שיעור מבעבר בשל האינטרנט ואמצעי התקשורת הנוספים, בא – דומה בקטגוריה של 'רובו קשה... ומיעוטו יפה' (מסכת דרך ארץ ה', ד'); זו המידתיות".

ואוסיף: הזהירות בכגון דא יפה שכן פרצה קוראת ולפתח חטאת רובץ, וכדברי חכמים, בגדרי המשפט העברי "עשו משמרת למשמרתי" (בבלי מועד קטן ה', א'), כדי להרחיק אדם מן העבירה, ויפה עושה היועץ המשפטי לעירייה המבקש הבהרה.

ח. במקרה דנא, מרבית הפרסומים נעשו כחלק מעבודתה השוטפת של העירייה כרשות מוניציפלית. כך למשל, פרסומים בדבר עבודות תשתית הנערכות ברחבי העיר (נספחים 4, 4 כ ו-4 לבקשה) מטעם אגף התשתיות בעירייה ללא ציון שמו של ראש המועצה, פרסומים בנוגע לתכנית המתאר הר/2050 מטעם העירייה ללא תתימתו של ראש העירייה וכדומה. לא ראיתי פגם גם בפרסום דבר זכיה כזה או אחר של העירייה, ככל שמדובר בפרסים הניתנים על ידי מוסד אובייקטיבי חיצוני (השוו עניין גרוס). נוכח האמור בסעיף 16 לתצהירו של מנכ"ל העירייה, לפיו על קיר הספרייה העירונית תלויות "כל תמונות ראשי הערים והמועצות המקומיות שכיהנו בעבר כראשי מועצה/עירייה בהוד השרון", איני רואה פסול אף בתליית תמונתו של ראש העירייה,

הגם שבהתאם לצו ההיגיון, לשכל הישר ולטעם הטוב ניתן היה לייחד זאת לראשי עיריה שביהנו בעבר, כמקובל במקומות רבים שבהם תלויות תמונות בעלי תפקיד.

ט. כאשר לידיעון (newsletter) ולאגרת המידע לתושבים; בעניין ליבר נאמר, כי "אין לקבוע קטגורית כי יש לאסור הפצת אגרת מידע לציבור, וההכרעה היא תלוית נסיבות"; בתר"מ 18/18 חגן נ' נעים מיום 19.6.08 נאמר, מפי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18, המשנה לנשיאה ריבלין, כי "יש תועלת במתן אינפורמציה שוטפת לאזרח על דבר ההתפתחויות שארעו בתחום מושבו ובדבר השירותים הניתנים לו, אלא שיש להקפיד כי האגרות ישאו פן אינפורמטיבי ולא יגלו לתעמולת בחירות. לשם כך, במיוחד בסמוך לפני מועד הבחירות, ראוי שלא להדגיש את תרומתו האישית של המועמד למעשים". עינתי בנספחים שצורפו לבקשה (נספחים 6א, 6ב ו-11), ולא מצאתי כי הפן האינפורמטיבי בהם גולש לתעמולה אסורה (זאת, בכפוף לפרסום תמונותיו של ראש העיריה, כמפורט להלן). יצוין, כי נרשמה הודעת היועץ המשפטי של העיריה כי "התכנים שיופצו בעתיד בעירונוט, ככל שיקרב מועד הבחירות, יבדקו בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ובפרט במהלך 6 החודשים שסמוכים למועד הבחירות" (סעיף 24 לתגובה). כדיקה זו הכרחית.

י. בשורה התחתונה נמצא, כי למרבית הפרסומים שהוצגו בפניי היה מרכיב דומיננטי של מידע לציבור, ולא – כנטען – התמקדות של שבה עצמי בפעלם של המשיבים.

יא. עם זאת, שונים פני הדברים בנוגע לפרסום תמונותיו של ראש העיריה ולהבאה מדבריו במסגרת אותם פרסומים. בזיקה לנטען בסעיף 18 לתגובת המשיבים – לפיו בפרסום אחד צוטט ראש העיריה – איני רואה מקום לעת הזאת להביא מדבריו של ראש העיריה במסגרת פרסומיה של העיריה. הוא הדין בפרסום דיוקנו של ראש העיריה על גבי אותם פרסומים וכן באגרות המידע לציבור, ודומה כי גם המשיבים השכילו להבין זאת (ראו סעיף 22 לתגובה). בהקשר זה יצוין, כי נרשמה גם הודעת היועץ המשפטי של העיריה, כי "ככל שמועד הבחירות קרב, ובהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, תגביל העירייה את פרסום תמונות ראש העיריה".

יב. כאשר לסרטון התדמית; המשיבים טוענים (סעיף 25 לתגובה), כי הסרטון הופק לפני כשנה וחצי. ואולם, בתגובה לא הוכחה הטענה, כי "גם שם נחשף ראש העירייה כמי שמוביל את החזון לעיר קהילה ירוקה, מתאר את הישגיה חסרי התקדים" (סעיף 45 לבקשה), ועל כן נדמה כי בעיתוי הנוכחי מדובר בתעמולה אסורה; ממילא אין להפיץ סרטון זה באמצעות עובדי העיריה.

יג. באשר לאתר הרשת החברתית של העירייה; בתגובה נאמר (סעיף 26), כי "באתר קיימת גם אפשרות להתכתבות עם ראש העירייה". עיון בנספח 9 לבקשה – תצלום דף מאתר הרשת החברתית – מגלה, כי מצויה בו תמונתו של ראש העירייה, וכן מאוזכר שמו 5 פעמים בהקשרים שונים, באופן המעורר את הרושם כי מדובר באתר של ראש העירייה ולא של העירייה. לכך אין להסכים.

יד. כרי, כמובן, כי אין בכך למנוע מראש העירייה, במסגרת תעמולת בחירות, להפיץ את דברו שלו ותמונתו, בכפוף לכך שכל פרסום יהא על חשבוננו וחשבון מסע הבחירות, ובשום פנים לא מקופת הציבור, קופת העירייה, במישרין או בעקיפין.

טו. על רקע האמור, ניתן בזאת צו המורה למשיבים להימנע מפרסומים בהן נכללת תמונתו של המשיב 1 או מובאים מדבריו במסגרת פרסומיה של העירייה, לרבות באתר הרשת החברתית שלה ובסרטון התדמית נשוא סעיפים 44-47 לבקשה.

טז. בבקשה נטען להטעיה בפרסומים שונים. נדמה, כי מדובר בטענות שעיקרן תפקודו של ראש העירייה המכהן, המצויות במישור הפוליטי. מכל מקום, בהחלטתי כתב"כ 9/19 חבר הכנסת הרב ישראל אייכלר נ' קדימה מיום 26.12.12 נאמר, כי "כשלעצמי, איני סבור – ובמובהק – כי תעמולת בחירות צריכה להיות כמה לפרסומם של דברי שקר או הטעיה, אף מעבר לגזענות או לעניינים פליליים ... עם זאת, על הטוען להטעיה להוכיח טענה זו בראיות ברורות וחד משמעיות, והדברים צריכים להיות ברורים על פניהם, אפשר לומר – זועקים. ספק פועל, מטבע חופש הביטוי והשכל הישר, לטובת המפרסם". במקרה דנא איני יכול להכריע באשר לנכונות הפרטים שבמחלוקת, בודאי לא ברמת ההוכחה הגבוהה והמובהקת הנדרשת, כדי שעל פניהם יצדיקו הדברים נקיטה בצעד של צו מניעה.

יז. בתגובת המשיבה נתבקשו אל נכון חידודן והבהרתן של מגבלות הפרסום לצורך יצירת אחידות בין הרשויות המקומיות, והובאו דוגמאות לחוות דעת סותרות ברשויות שונות. כאמור, ההכרעה בכגון דא היא, במידה רבה, תלויה נסיבות, וקיים קושי במתן הנחיות מפורטות וקונקרטיות, הגזרות למידותיו של כל מקרה עד תום, כפי שנתבקש בסעיף 32.2 לתגובה. ואולם – וזו ההנחיה – ראויה גישת בית שמאי, קרי, מקום בו קיים ספק, יש להימנע מפרסום; וכמאמר הפתגם "אם יש ספק, אין ספק". ועם זאת, אבקש מן המפקח הארצי על הבחירות והיועץ המשפטי למשרד הפנים ליתן דעתם לבקשת היועץ המשפטי של העירייה, ואני מקדים תודה. לצורך כך, החלטה זו – כמו גם החלטותי בעניין גרוס ובעניין ליבר – יועברו גם אל המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים והיועץ המשפטי למשרד הפנים, המתבקשים – כדי להבהיר ולהעמיד דברים על מכונם לתועלת הרשויות, ראשיהן, מנהליהן ויועציהן המשפטיים –

לפרסם הנחיות ברוח האמור, ואף שעל פי רוב הלכה כבית הלל, בנידון דידן, כדי למנוע מדרון חלקלק, הלכה ברורה כבית שמאי.

כללם של דברים

יח. ניתן בזאת צו מניעה, כמפורט בסעיף טו למעלה. מעבר לכך יש לציין, כי הנחיות משרד הפנים קובעות ככלל, שאין לפרסם במהלך ששת החודשים הקודמים למועד הבחירות המקומיות פרסום בשמו או בתארו של נבחר ציבור מטעם הרשות המקומית; הוראה זו חלה על פרסום בכל דרך שהיא.

ניתנה היום, ז' באדר תשע"ג (17.2.13).

אליקים רובינשטיין

שופט בית המשפט העליון

יושב ראש ועדת הבחירות

המרכזית לכנסת ה-19