



**ועדת הבחירות המרכזית  
לכנסת ה-20**

**השופט סלים ג'ובראן**

**יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית**

**القاضي سليم جبران**

**رئيس لجنة الانتخابات المركزية**

ירושלים, כ"ט באב התשע"ג  
5 באוגוסט 2013

**תר"מ 44/20**

**העותרים :**

מר יורם מרציאנו

נגד

**המשיב :**

1. מר מאיר ניצן – ראש הוועדה הממונה בלוד
2. עו"ד יאיר רביבו
3. באזז תקשורת

בקשה לפי פקודת ביזיון בית משפט או לחילופין עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק הבחירות)

**החלטה**

**טענות הצדדים**

1. בעתירה שלפניי, מבקש העותר כי אטיל קנס על המשיב 1 בגין הפרת צו שניתן על ידי יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-19, השופט א' רובינשטיין, ביום 17.1.2013. כמו כן, מבקש הוא כי יינתן צו מניעה נגד המשיב 1 מליטול חלק בתעמולת בחירות, צו האוסר על המשיב 2 לשתף את המשיב 1 בתעמולת בחירות, וצו נגד המשיב 3 מלעשות שימוש במעמדה וקשריה למען קמפיין הבחירות של המשיב 2.

2. העותר טוען כי המשיב 1, מונה על ידי משרד הפנים לעמוד בראש הוועדה

עמוד 1 מתוך 8

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 91950  
العنوان: مجمع بن غوريون, أورشليم القدس, 91950

טלפון, هاتف: 02-6753407, פקס, فاكس: 02-5669855 Fax :

הממונה בעיר לוד בשנת 2011, תפקיד בו הוא מכהן עד היום. לדידו, אין עוררין כי המשיב 1 הוא עובד שירות המדינה. לטענתו, המשיב 2 כיהן עד לאחרונה כמנכ"ל העיר ו"יד ימינו" של המשיב 1, וכיום מועמד לראשות העיר, בתמיכתו של המשיב 1.

3. העותר טוען כי "התערבותו הבוטה והבלתי חוקית של המשיב 1 בבחירות לכנסת ה-19, הביאה את יו"ר ועדת הבחירות המרכזית דאז, אליקים רובינשטיין, להוציא תחת ידו החלטה אשר תוכנה דובר בעד עצמה":

"מר ניצן עומד בראש הוועדה הממונה בעיר לוד, ועל כן – ובהתאם להוראת סעיף 130(א) האמור – חל עליו איסור לעסוק בתעמולת בחירות. אין בכך כדי לפגוע כמובן בדעותיו, שהוא זכאי להן, אך עליו לעמוד בחובותיו כעובד ציבור. הופעתו של מר ניצן בכנס הבחירות של המשיבה 1 היא הפרה של סעיף 130(א). במבט צופה פני עתיד, ניתן בזאת צו מניעה האוסר על מר ניצן ליטול חלק בתעמולת בחירות בכלל, ושל המשיבה 1 בפרט. בהקשר זה אסב את תשומת ליבו של מר ניצן, כי לבד מההיבט הפלילי שבהפרת סעיף 130(א), על צו מניעה חלות הוראות סעיף 6 לפקודת בזיון בית משפט" (תב"כ 36/19 עמליה פ' נ' רשימת הליכוד (17.1.2013)).

4. לטענתו, המשיב 1 הפר את הצו המוזכר לעיל נוכח ראיון שפורסם עם המשיב 1 בעיתון "גל שבע" ביום 12.7.2013, אשר כותרתו "מאיר ניצן יוצא בהתקפה חסרת תקדים על יורם מרציאנו: 'יורם מרציאנו, תפסיק לבלבל לנו את המוח!'". במסגרת ראיון זה, טוען העותר, התבטא המשיב 1 בחריפות בגנותו.

5. עוד טוען העותר, כי הראיון נערך בחסות של "באזז תקשורת", המשיבה 3, שלטענת העותר "היא עושה דברם [של המשיבים 1-2 – ס' ג"], בקמפיין ובעירייה (בתאגיד המים העירוני)" (סעיף 15 לעתירה). לטענת העותר, המשיבה 3 היא ספקית שירותים לתאגיד המים של העירייה, ולפיכך המשיב 1 מצוי עימה בקשר רצוף. לכן, בעוד הראיון נחזה להיות אובייקטיבי, למעשה מדובר בראיון מוזמן ומפוברק.

6. כמו כן, טוען העותר כי בעמוד הצמוד בעיתון (גם הוא בחסותה של "באזז תקשורת"), התפרסם ראיון עם תושבת העיר אשר מביעה תמיכה במועמדות של המשיב 2 לראשות העיר, אשר גם הוא בגדר תעמולה אסורה והפרה של הצו שניתן.

7. לעניין הקשר בין המשיב 2 למשיב 1 באחריות בגין שני הראיונות, טוען העותר כי "אין זו הפעם הראשונה בה המשיבים משתפים פעולה ביחס לבחירות

המוניציפאליות, וכי המשיב 1 נשבע לסייע למשיב 2 ככל יכולתו, ורואה בו ממשיך דרכו. המשיב 2 אף הוא מודע, או היה עליו להיות מודע, לכך שחל עליו איסור לעשות שימוש במסגרת קמפיין הבחירות שלו בעובדי הרשות הציבורית, שעד לפני שבועות היה מנהלה הכללי או עובדי מדינה" (סעיף 21 לעתירה).

8. לבסוף, מציין העותר כי ככל שייקבע כי צו המניעה שניתן על ידי השופט א' רובינשטיין אינו חל בעניין זה, מבקש הוא כי יינתנו צווי מניעה בגין הפרסומים הנזכרים לעיל.

9. ביקשתי את תגובת המשיבים.

10. בתשובתו של המשיב 1, נטען כי הוא אינו בגדר עובד מדינה או עובד רשות ציבורית, ולפיכך אין מניעה החלה עליו מלעסוק בתעמולת בחירות. לטענתו של המשיב 1, "בתפקידי כיו"ר הוועדה הממונה לעיר לוד הנני מתפקד כראש רשות מקומית לכל דבר ועניין, הרי אין למעשה כל הבדל בין שני התפקידים. בדיוק כמו אדם המכהן כראש רשות... וברמה המהותית – תפקיד יו"ר הוועדה הקרואה אינו תפקיד פקידותי של ביצוע מדיניות, אלא תפקיד של קביעת מדיניות... בדיוק כמו ראש רשות מקומית הנני רשאי ואף מחוייב, לתקוף החלטות... כאשר אני אסבור כי אלו עומדות בניגוד לטובת העיר ותושביה" (סעיף 1 לתשובה).

11. לטענתו, העובדה כי מונה לתפקידו ולא נבחר אינה מעלה או מורידה מיכולתו כראש עירייה בפועל להביע את השקפותיו ולפעול לקידום העיר. לטענתו, להתבטאויותיו בראיון נגד העותר קדמו התקפות בוטות מצד האחרון שכוונו כלפיו וכלפי העירייה, ולכן אמר את שאמר. לפיכך, נוכח אלה, נשמט הבסיס תחת העתירה כולה, ולפיכך דינה להידחות.

12. לעניין החלטתו של השופט א' רובינשטיין מיום 17.1.2013, טוען המשיב 1 כי ההחלטה נוגעת לפריימריז למפלגת הליכוד, וללא כל קשר לעתירה זו, ולפיכך אין כל תחולה לפקודת ביזיון בית משפט.

13. בתשובתם של המשיבים 2-3, טוענים הם כי יש לדחות את העתירה על הסף נוכח העובדה כי העתירה לא מגלה כל עילה למתן צו מניעה כנגדם, וודאי לא בהתאם לפקודת ביזיון בית משפט. בנוסף, לטענתם, אין ליושב ראש וועדת הבחירות המרכזית סמכות

ליתן צו מניעה על הפרה של סעיף 75 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן: חוק הרשויות המקומיות). בנוסף, לטענתם העתירה חסרת תום לב "שכל מטרתה, כאמור, היא לשוות נופח דרמטי לעתירתו, נופח אשר אינו מתקיים כלל וכלל בפשט הדברים, אך המבקש מנסה 'לשוות' לעניינו בקשה 'דרמטית', ובוודאי חש חובה לנפח עתירתו, לאור נביבותה וריקנות טענותיו" (סעיף 11 ב לתשובה).

14. בנוסף, לטענתם, נוכח קרבת מועד הבחירות, יש ליתן משקל נכבד לחופש הביטוי הפוליטי, המאפשר התבטאויות מעין אלה אשר נגדם מלין העותר. כמו כן, לטענתם, שני הפרסומים אינם מהווים תעמולת בחירות אסורה כלל. זאת, משום שמדובר בדעה לגיטימית שאינה כוללת כל עמדה וקריאה לבחור במועמד זה או אחר, ובין אלה במשיב 2. וכמו כן, אמירה בגין כישוריו של מועמד זה או אחריו (או חוסר כישוריו) אינה מהווה גם כן תעמולת בחירות. לכך יש להוסיף כי טענותיו של העותר לשיתוף פעולה ותמיכה של המשיב 1 במועמדותו של המשיב 2 לא נתמכה בכל ראייה, וזאת "מאחר ואין כל אמת בדבר" (סעיף 47 לתשובה). לכך יש להוסיף כי לגישתם אין בסמכות וועדת הבחירות המרכזית לקבוע אם פרסום כלשהו הוא בגדר אמת או שקר.

15. ביקשתי את תגובתו של היועץ המשפטי לממשלה לתשובתו של המשיב 1. בתגובתו, נכתב כי לגישתו "יש לראות בתפקידו כיו"ר הוועדה הממונה בלוד [המשיב 1 – ס' ג'] כעובד מדינה או עובד רשות מקומית לצורך סעיף 75 לחוק הרשויות המקומיות... כפי שנראה, המסקנה המתבקשת הינה כי חל איסור על המשיב 1 לעסוק בתעמולת בחירות, ובכלל כך להתבטא נגד מועמדותו של המבקש או כל מועמד אחר לראשות העירייה" (סעיף 5 לתגובה מיום 1.8.2013).

המסגרת הנורמטיבית

16. האיסור לשימוש בעובדי רשות מקומית למען תעמולת בחירות קבוע בסעיף 75 לחוק הרשויות המקומיות הקובע:

"עובד המדינה, כולל עובד שירות התעסוקה, רשות הפיתוח וכן עובד של רשות מקומית, של הסוכנות היהודית, של הקרן הקיימת לישראל או של רשות השידור, אשר יש להם סמכות מינהלית, לרבות סמכות לפי תקנות ההגנה (שעת חרום), 1945, או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לא יקחו חלק בתעמולת הבחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות."

עוד יש לציין כי סמכותו של יושב ראש הוועדה ליתן צו חלה גם על סעיף זה, זאת באמצעות סעיף 93(א) לחוק.

17. ביום 4.7.2013, פרסם נציב שרות המדינה הודעה מספר עג/19, בעניין הבחירות לרשויות המקומיות. במסגרתה, קבע מספר איסורים בקשר לתעמולת בחירות החלים על עובדים בתפקידים בכירים במגזר הציבורי. בין היתר, נקבע איסור חברות בהנהלת מפלגה; איסור השתתפות בהפגנות ואספות פוליטיות או תעמולה פומבית; וכמו כן נקבע כי "אסור לבקר את המדיניות של משרדיהם, של משרדים אחרים או של הממשלה, במסיבת עיתונאים, בראיון עיתונאי, לרבות העברת ביקורת כאמור על ממשלה שכינה בעבר או מדיניות קודמת של משרדי ממשלה" (סעיף ד(ה) להודעה).

18. הרציונאל שמאחורי איסור זה דומה לתכליתו של סעיף 2א לחוק הבחירות. שימוש בעובדי ציבור למען קמפיין פוליטי של נבחר ציבור מכהן פוגע בעיקרון השוויון בבחירות, בעקרונות של מנהל תקין וחסר פניות, בטוהר השירות הציבורי, ובאמון הציבור (ראו: תר"מ 93/18 צור נ' ניצן (28.10.2008), השופט א' ריבלין).

19. בחינה אם עובד ציבור לקח חלק למען תעמולת בחירות תיקבע בהתאם למבחן הדומיננטיות, אשר נקבע בבג"ץ זוילי על ידי הנשיא א' ברק:

"תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינו לו אפקט דומיננטי אחר, כגון אפקט אמנותי... אכן, האיזון הראוי בין הערכים המתחרים מחייב, כי הדיבור 'תעמולת בחירות' יכלול אותו שידור אשר פועלו הוא בשכנוע ובהשפעה על הכרעת הבוחר, ולא שידור שהאפקט שלו הוא אחר (כגון אמנותי, חדשותי, דתי), גם אם השפעות הלוואי שלו הן בהשפעה (עקיפה) על הבוחר. (בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר וועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 704 (1992))."

20. במסגרת זאת, נקבעו מבחני עזר למבחן הדומיננטיות לעיל על ידי בית המשפט העליון ויושבי ראש וועדות הבחירות. בין היתר, נקבע כי יש להתחשב במועד הפרסום, יוזם דבר הפרסום, האם מדובר בפרסום שנעשה באופן קבוע או באופן מיוחד לקראת הבחירות, ההיגיון הישר ועוד (ראו למשל החלטותיו של השופט מ' חשין: תב"מ 23/2001 סיעת ישראל אחת נ' אינטרנט מעריב (5.2.2001); תב"מ 12/15 ח"כ גולדשמידט נ' ראש הממשלה (22.4.1999); תב"מ 9/2001 קשב מרכז להגנת הדמוקרטיה בישראל (ע"ד) נ' ארץ הצבי (26.1.2001)).

21. לכך יש להוסיף ולציין כי לגישתי, יש לנקוט בכל הנוגע לתעמולת בחירות אסורה בגישה מחמירה – בבחינת "אם יש ספק אין ספק" (תר"מ 15/20 דו"ד נ' בוטקילה פסקה 5 (13.6.2013)).

דיון והכרעה

22. דין העתירה להתקבל בחלקה, כפי שיפורט להלן.

23. בפתח הדברים, אציין כי יש לדחות את טענת המשיבים 2-3 כי אין ליושב ראש וועדת הבחירות סמכות ליתן צו על הפרתו של סעיף 75 לחוק הרשויות המקומיות. סעיף 93(5) לחוק זה (אשר מצוי בגדרו של פרק ט' לחוק אשר עליו חלה סמכות ליתן צו באמצעות סעיף 17(א) לחוק הבחירות), מעניק סמכות בגין הפרת כלל הוראות החוק.

24. עוד אציין בפתח הדברים כי מסכים אני לגישתו של המשיב 1 כי אין עסקינן בהליך לפי פקודת ביזיון בית משפט. הצו שניתן על ידי חברי השופט א' רובינשטיין עניינו איסור כללי על ביצוע תעמולת בחירות. אולם, כידוע, לעניין פקודת ביזיון בית משפט, יש לפרש צווים באופן מצמצם. במקרה דנן, נוכח ההבדלים הברורים בין שתי העתירות (קרי – הצו הראשון ניתן בעניין פריימריז במפלגת הליכוד ובמסגרת הבחירות הכלליות לכנסת ה-19), לא ראיתי לנכון לבחון את טענותיו של העותר באספקלריית ביזיון בית משפט (השוו: תר"מ 31/20 גרוס נ' בן-חמו (17.7.2013); תר"מ 12/20 אבן-זוהר נ' צור (3.7.2013)).

האם המשיב 1 הוא עובד ציבור?

25. בהחלטה עליה מבסס העותר את טענותיו לעניין זה, קבע חברי השופט א' רובינשטיין כי המשיב 1, בכובעו הנוכחי כיו"ר הוועדה הממונה, הוא בגדר עובד ציבור אשר סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 חל עליו. אין שוני מהותי בין הוראת סעיף זה להוראת סעיף 75 לחוק הרשויות המקומיות. יש בטעם זה בלבד כדי לקבוע כי המשיב 1 הוא בגדר עובד ציבור לעניין זה.

26. לאור חשיבות הנושא, ביקשתי כאמור את עמדת היועץ המשפטי לממשלה. אין לי אלא להסכים עם עמדתו, לפיה יש לראות במשיב 1 בתור "עובד ציבור" ולא בתור ראש רשות מקומית שהוראות החוק אינן חלות עליו. אסביר כעת את הטעם לכך.

עמוד 6 מתוך 8

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 91950  
العنوان: مجمع بن غوريون, أورشليم القدس, 91950

טלפון, هاتف: 02-6753407, פקס, فاكس: 02-5669855 Fax:

27. תכליתו של סעיף 75 לחוק הרשויות המקומיות הוא כאמור למנוע מצב של פגיעה בשוויון בין המתמודדים לתפקיד ראש הרשות המקומית וחברי מועצת הרשות. עובד ציבור מחויב לשמור על תדמית ניטראלית, הן כלפי הציבור והן באופן מהותי, וזאת כדי שיישמר טוהר המינהל הציבורי, עיקרון השוויון, ואמון הציבור כי עובדי המינהל הציבורי עושים עבודתם ללא משוא פנים.

28. במסגרת זאת, נקבע כי נבחר ציבור אינם כפופים למגבלה זו, כפי שמציין המשיב 1 בתשובתו. עם זאת, בין המשיב 1 לבין ראש רשות מקומית אשר נבחר בבחירות ישנו הבדל מהותי ברור – בעוד המשיב 1 מונה לתפקידו על ידי שר הפנים (בהתאם לפקודת העיריות [נוסח חדש]), ראש רשות מקומית נבחר לתפקידו על ידי תושבי הרשות.

29. אומנם, ישנה הקבלה רבה בין תפקידו של יו"ר וועדה ממונה לבין ראש רשות מקומית, אולם הבדל זה הינו הבדל מהותי היורד לשורשו של האיסור שבסעיף 75 לחוק הרשויות המקומיות. הסיבה שבגינה לא מוטלות מגבלות בגין תעמולת בחירות על נבחר ציבור (מלבד אלו כאמור בחוק הבחירות) הן נוכח העובדה שהוא נבחר ציבור. לא ניתן לדרוש מראש רשות מקומית כי יפעל בניטרליות, כאשר הוא נבחר על בסיס מצע הכולל אג'נדה אותה הוא מבקש להגשים. פעולות מעין אלה אינן סותרות את הרציונאל שבבסיס סעיף 75 לחוק הבחירות – מינהל תקין, אמון הציבור ושוויון.

30. מנגד, המשיב 1 מונה לתפקידו על-ידי שר הפנים כמינוי מקצועי, וזאת נוכח אי סדרים בעיריית לוד מבחינת מינהל תקין. על אף שהוא מתפקד בסמכויות המקבילות לסמכויות ראש עיר, הוא בגדר דרג מבצע ולא דרג פוליטי, אשר מונה ולא נבחר. לפיכך, לא יכול להיות עוררין כי הוא בגדר "עובד ציבור"

31. תימוכין לכך ניתן למצוא גם בפסיקתו של בית המשפט העליון. בבג"ץ 6446/00 קריספל נ' כהן, פ"ד נו(1) 297 (2001) קבע השופט א' מצא:

"הנחתנו היא שחברי מועצה מקומית ממונה מתמנים על-ידי שר הפנים על-פי מקצועיותם, ולא על-פי השתייכותם הפוליטית. בחירת האחד מהם על-ידי חברי המועצה הממונה אינה מקנה לו מעמד של נבחר ציבור. ראש-מועצה מקומית ממונה משתייך אפוא ל"דרג הביצועי", ולא ל"דרג הפוליטי" (שם, בעמוד 306).

האם דבריו של המשיב 1 מהווים תעמולה אסורה?

32. לאחר שהגעתי למסקנה זו, עליי לבחון האם הכתבות שפורסמו מהוות תעמולה אסורה. בהתאם למבחן הדומיננטיות, והודעה עג/19 של נציב שרות המדינה, לגישתי לא יכול להיות עוררין כי הדברים שנאמרו בכתבה על ידי המשיב 1 על העותר הינם בגדר תעמולה אסורה.

סוף דבר

33. לפיכך, ניתן צו מניעה האוסר על המשיב 1 להתבטא בכל אופן המהווה תעמולת בחירות אסורה או ליטול חלק בכזאת, ובכלל זה להתבטא בזכותו או בגנותו של כל מועמד בבחירות לרשויות המקומיות הקרובות.

34. לאור האמור לעיל, לא מצאתי צורך להכריע האם מדובר בתעמולה של המשיב 1 למענו של המשיב 2, או האם בכתבה השנייה עליה מלין העותר יש כדי להוות תעמולת בחירות אסורה. אציין כי ככל שמדובר בפרסום ללא שימוש במשאבי ציבור, ונוכח זאת שלא הוכח כי המשיב 2 עומד מאחורי הכתבה, לא ראיתי לנכון להיענות לבקשה זו. לפיכך, אין מקום למתן צו כנגד המשיבים 2-3.

35. לאור האמור לעיל, העתירה מתקבלת בחלקה כאמור לעיל.

36. החלטתי זו תועבר ליועץ המשפטי לממשלה.

ניתנה היום, כ"ט באב התשע"ג (5.8.2013).

סלים ג'ובראן  
שופט בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות  
המרכזית לכנסת ה-20