



ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת ה-20

القاضي سليم جبران

رئيس لجنة الانتخابات المركزية

ירושלים, ו' בתשרי התשע"ד
10 בספטמבר 2013

השופט סלים ג'ובראן

יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תר"מ 83/20

מר מיכאל וידל

העותר:

נגד

1. מר יואל לביא – ראש עיריית רמלה
2. עיריית רמלה

המשיבים:

בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק הבחירות) ובקשה על פי פקודת ביזיון בית משפט.

החלטה

1. בעתירה שלפניי, מבקש העותר כי יינתנו מספר צווי מניעה, כמפורט להלן.
2. פעילות עובדי עירייה – העותר טוען כי המשיב 1 הקים מטה בחירות, אשר בו עובדים עובדי עירייה שונים, במשך שעות עבודתם כעובדי המשיבה 2. לכך יש להוסיף כי לטענתו, אחד מהם מציג את עצמו בתור יו"ר מטה הבחירות של המשיב 1.
3. עוד טוען הוא כי מטה הבחירות פועל בבניין פרטי, אולם שחלקים נרחבים ממנו מושכרים לטובת מחלקות העירייה השונות, ולטענתו "אין זה מן הראוי להציב את מטה הבחירות של המשיב 1 בבנין המתאפיין כבניין ציבורי, מה גם שהמשיב 1 בחר לתלות שלטי תעמולה רבים על גבי בניין זה דבר אשר מנוגד לחוק" (סעיף 5 לעתירה).

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:

4. קיום אירועים – עוד טוען העותר כי המשיב 1 "נוקט לאחרונה בעריכת אירועים בהיקף חריג, והכל בניגוד להנחיות היועמ"ש, תוך שימוש במשאבי המשיבה 2 לטובת תעמולת בחירות לראש העיר המכהן" (סעיף 7 לעתירה). במסגרת זאת, מציין הוא מספר אירועים שלגישתו חורגים מהמקובל בעיר בשנים האחרונות: מימון "עיר הנוער" בעלות כספית גדולה ובהשתתפות אומנים רבים, בחינם לתושבי העיר; יום כיף בברכה העירונית לתושבי העיר; אירוע למען עמותה בברכה העירונית. עוד טוען העותר כי האירועים התקיימו, וזאת על אף צו שניתן נגד המשיב 1 האוסר עליו להפר את הוראות סעיף 2א לחוק הבחירות (ת"מ 37/20 דידי נ' לביא (18.7.2013)).

5. כנס בחירות בהיכל התרבות – בנוסף, מלין הוא בגין אירוע בחירות מטעם המשיב 1 בהיכל התרבות, שבבעלות העירייה.

6. תליית שלטים – עוד טוען העותר כי המשיב 1 או מי מטעמו תלו שלטי תעמולה במקומות ציבוריים אסורים – מבני ציבור, בתי ספר, עסקים ללא אישור מבעליהם, ומשאית "גזלן" (קיוסק) אשר עובדת ללא רישיון עסק. עוד טוען העותר לעניין זה כי האחראי על הפקחים מטעם המשיבה 2 "הורה לפקחי העירייה שלא לנגוע ו/או להוריד את שלטי התעמולה של המשיב 1" (סעיף ה לעתירה), ומנגד – הפקחים הופעלו, לטענתו, נגד מתמודדים אחרים ושלטיהם הורדו.

7. פרסומים המהווים תעמולה סמויה – לבסוף, מלין העותר נגד פרסומים מטעם המשיבה 2, אשר לטענתו מהווים תעמולה למען המשיב 1, ובמסגרת זאת מציין הוא מכתב לתושבים בעניין תמ"א 38, אשר משבח את העירייה.

8. ביקשתי את תגובת המשיבים.

9. המשיב 1 טוען כי דין העתירה להידחות על הסף, זאת, נוכח היעדר פנייה מוקדמת אליו בטרם הגשת העתירה. לעניין זה, טוען הוא כי המכתב ששלח העותר הופנה למשיבה 2 בלבד, ולא למשיב 1, וזאת על אף שחלק מן טענותיו מופנות אליו.

10. לגופם של דברים, לעניין פעילות עובדי העירייה, טוען הוא כי העובדים "פועלים במסגרת קמפיין הבחירות של המשיב אך ורק בזמנם במסגרת זמנם הפרטי, בהתנדבות ומתוך תמיכה במועמדותו של המשיב לקדנציה נוספת כראש עיריית רמלה" (סעיף 10 לתשובה). לטענתו, האיסור על פעילות פוליטית של עובדים אינו חל מחוץ לשעות

העבודה, ולפיכך אין כל פסול בעבודתם במטה הבחירות שלו. בנוסף, מכחיש המשיב 1 כי עובדי העירייה עובדים במטה הבחירות שלו במהלך שעות עבודתם כעובדי המשיבה 2. לכך יש להוסיף כי לטענתו, ארבעת העובדים בגינם מלין העותר "אינם מחזיקים בסמכויות מנהליות ואינם מבצעים תפקיד הכרוך במגע עם קהל, משכך אינם נכללים במסגרת האיסור הקבוע בחוק הבחירות" (סעיף 12 לתשובה).

11. לעניין מיקום מטה הבחירות, טוען הוא כי הבניין בו הוקם המטה הוא מבנה פרטי, כאשר רק קומה אחת משמשת את מחלקת הרווחה של המשיבה 2, ובניגוד לטענת העותר "העירייה אינה שוכרת בו משרדים. מדובר במבנה בבעלות פרטית בו שוכר המשיב משרדים לצורך פעילות מטה הבחירות שלו" (סעיף 14 לתשובה).

12. לעניין קיום אירועים, טוען הוא כי אין כל קשר בין אירועים אלה לתעמולת בחירות. לטענתו, הוא לא לקח חלק באותם אירועים, לא נתן להם חסות, או קיים בהם כל תעמולה באופן כלשהו למענו ולמען היבחרותו מחדש. לדידו, "האירועים המתוארים בעתירה הינם חלק מההווי התרבותי של המשיבה 2, אירועים אשר מעצם טבעם מתגברים בחודשי הקיץ כאשר מזג האוויר הנוח מאפשר זאת והתלמידים נמצאים בחופשה מבתי הספר. כך נעשה כל שנה וכך גם נעשה בשנה זו. לא מדובר באירועים חריגים ובוודאי שלא בהיקפים חריגים" (סעיף 21 לתשובה).

13. לעניין כנס בחירות בהיכל התרבות, טוען המשיב 1 כי היכל התרבות משכיר את שירותיו לכל המעוניין, וגם העותר רשאי לערוך בו אירוע בחירות. עוד כותב הוא כי "היכל התרבות הושכר ושולם במלואו על ידי המשיב" (סעיף 23 לתשובה).

14. לעניין תליית שלטים, טוען המשיב 1 כי הנחה את עובדי הקמפיין שלו לתלות שלטים רק במקומות המותרים על פי החוק. עוד טוען הוא כי "ככל שנעשו הפרות כאלו או אחרות, העותר היה רשאי לפנות למשיב בדרישה לתיקון ההפרה תוך ציון מיקום השילוט והמשיב היה פועל באופן מיידי (סעיף 24 לתשובה). עוד טוען הוא לעניין זה כי העותר בעצמו תולה שלטים בניגוד להוראות החוק. לעניין טענתו של העותר לגבי הנחייתו לפקחים, מכחיש הוא טענה זו, וכותב כי "אין הוא מתערב בפעילות אגף האכיפה של המשיבה 2" (סעיף 27 לתשובה).

15. המשיבה 2 טוענת גם היא כי דין העתירה להידחות. למען הנוחות, אציין רק את טענותיה שלא פורטו כבר במסגרת תשובתו של המשיב 1. ראשית, טוענת היא כי דין

העתירה להידחות על הסף משום שהעותר לא המציא לידידה את העתירה, והיא נמסרה לידידה רק ביום 26.8.2013 בשעה 11, קרי – 24 שעות לאחר החלטתי על מתן תגובת המשיבים בה. עוד טוענת היא כי יש לדחות את העתירה על הסף נוכח שיהוי – לעניין האירועים והפרסומים מטעמה.

16. לעניין הפרסומים מטעמה המהווים לטענת העותר תעמולה סמויה, טוענת היא כי שמו של המשיב 1 אינו כלול, במפורש או במשתמע, בפרסומים אלה, וכי מדובר במידע אינפורמטיבי שאינו מהווה תעמולה אסורה, ולפיכך מותר אף בעת הזו.

17. ביום 1.9.2013, החלטתי לצרף את המשיבים 3-6 כמשיבים לעתירה, ונתתי צו ארעי האוסר עליהם לקיים תעמולת בחירות עד להחלטה אחרת. בתשובתם מיום 8.9.2013, נכתב כי הם לא פעלו בניגוד לחוק, וכי סעיף 75 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן: חוק הרשויות המקומיות), אינו חל עליהם (נוכח העובדה שאינם בעלי סמכות מנהלית או באים במגע עם קהל). כמו כן, טוענים הם כי אין כל איסור על פעילות פוליטית של עובדי ציבור במהלך זמנם הפנוי מחוץ לשעות העבודה. עוד נכתב בתשובה כי המשיבה 6 כלל אינה מתנדבת במטה הבחירות של המשיב 1 או עובדת של הרשות המקומית.

18. עוד אציין כי העותר הגיש תגובה לתשובת המשיב 1, עם זאת, תגובה זו הוגשה ללא קבלת רשות, ולפיכך לא התקבלה לרישום במזכירות וועדת הבחירות (השוו: תר"מ 41/20 ליבר נ' דרעי (28.7.2013)).

התשתית הנורמטיבית

19. סעיף 2 לחוק הבחירות קובע איסור שימוש בנכסי ומשאבי כספי ציבור "בקשר עם תעמולת בחירות".

20. האיסור לשימוש בעובדי רשות מקומית למען תעמולת בחירות קבוע בסעיף 75 לחוק הרשויות המקומיות, ועל פיו:

"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."

עמוד 4 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:

21. ביום 4.7.2013, פרסם נציב שרות המדינה הודעה מספר עג/19, בעניין הבחירות לרשויות המקומיות. במסגרתה, נקבעו איסורים החלים על כלל עובדי מדינה בקשר עם תעמולת בחירות, וביניהם, איסור על עובדי המדינה לפעול באופן שיכול להתפרש "כאילו נועדו לקדם אינטרס של מפלגה כלשהי או מועמד מסוים" (סעיף ה' 1 להודעה). במסגרת זו, צוינו הכללים המרכזיים הקובעים מה נחשב לתעמולת בחירות, ובין היתר צוין שם כי כתעמולה בהקשר זה ייחשבו "הטפה ישירה למען מפלגה כלשהי או מועמד כלשהו... דברי שבח לתכונות ולכושר של מועמדותיהן" (סעיף 12 להודעה).

22. כמו כן, בהודעה צוינו איסורים על קיום פעילות פוליטית במוסדות ממשלתיים. בין היתר, נקבע כי "אסור לערוך במשרד ממשלתי, במוסד או במתקן ממשלתי, בשעות העבודה או לאחר שעות העבודה, אסיפה, הרצאה או פעילות דומה מטעם מפלגה, או על בסיס של השתייכות מפלגתית או בעלת אופי מפלגתי" (סעיף 3 להודעה).

23. עוד יש לציין כי המסגרת הנורמטיבית החלה על עובדי מדינה חלה מכוח הפסיקה גם על עובדי הרשויות המקומיות (השוו: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1902; ער"מ 259/96 שמא נ' המועצה המקומית תמרה, פ"ד נ(1) 837, סעיף 4 (1996)).

24. הרציונאל בבסיס האיסור הוא כי 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).

25. בחינה אם עובד ציבור לקח חלק למען תעמולת בחירות או אם משאב ציבורי שימש בקשר עם 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 הלואי שלו הן בהשפעה (עקיפה) על הבוחר. (בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר וועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 704 (1992))."

26. 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)).

27. 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 דויד נ' בוסקילה פסקה 5 (13.6.2013)).

דיון והכרעה

28. פעילות עובדי עירייה – יש לדחות את טענות המשיבים 3-6 כי סעיף 75 לחוק הרשויות המקומיות אינו חל בעניינם. לכך יש להוסיף כי כאמור לעיל, הנחיות נציבות שרות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה קבעו איסורים על כלל עובדי המדינה בקשר עם תעמולת בחירות, בין אם מדובר בעובדים עם סמכות מנהלית או מגע עם קהל, ובין לאו. הרציונאל שבבסיס האיסור חל במשנה תוקף על כל עובד ציבור, ואני רואה פגם חמור בעבודה ישירה של עובד ציבור במטה בחירות של מועמד בבחירות, וודאי אם מדובר בראש העיר שללא ספק מהווה דמות בעלת כוח ושררה כלפי המשיבים 3-5 (השוו: תר"מ 87/20 רשימת מהפך נ' רוכברגר (8.9.2013)).

29. לפיכך, ניתן בזאת צו האוסר על המשיבים 3-5 לקיים כל תעמולת בחירות, ובין היתר לעבוד באופן כלשהו בקמפיין הבחירות של המשיב 1. נוכח הכחשת המשיבה 6 כי היא מתנדבת במטה הבחירות של המשיב 1, המגובה בתצהיר, לא ראיתי לנכון לתת צו בעניינה. הצו הארעי שניתן בהחלטתי מיום 1.9.2013 מבוטל בזאת.

30. מיקום מטה הבחירות של המשיב 1 – בתב"מ 23/19 אריאלי נ' רשימת הליכוד ביתנו (15.1.2013), קבע בעניין דומה חברי השופט א' רובינשטיין כי שימוש במבנה אשר נחזה למבנה ציבורי, אפילו אם הוא בבעלות פרטית, מנוגד לסעיף 2א לחוק הבחירות. במסגרת זאת, קבע הוא כי יש לבחון עד כמה החזקתה של המדינה בבניין היא דומיננטית. קרי – אם הבניין נחזה לבניין ציבורי, אזי דינו כדין משאב ציבורי. במקרה

דנן, העותר לא הוכיח כי הבניין נחזה לבניין ציבורי מבחינה דומיננטית. מנגד, המשיבים טוענים כי בבניין דנן רק אחת מן הקומות משמשת כמשרדים של העירייה. לפיכך, בקשתו זו של העותר נדחית. כן אבקש לציין כי פתוחה בפניו הדרך לפנות בשנית בעניין זה, כל עוד יצרף ראיות בהתאם למבחנים שנקבעו בתב"כ 23/19 שהוצג לעיל.

31. קיום אירועים – העותר טוען כי מדובר באירועים חריגים בהיקפם, אשר לא נערכו בעבר. לפיכך, לטענתו, על פי מבחן הדומיננטיות, מדובר בתעמולת בחירות אסורה תוך שימוש במשאבי ציבור. מנגד, המשיבים טוענים כי מדובר באירועים שמתקיימים באופן קבוע, ובחודשי הקיץ נוכח הסיבות שפורטו לעיל.

32. דין בקשתו זו של העותר להידחות. כפי שצינתי פעמים רבות, וכפי שקבע השופט א' ריבלין, "אין בעובדה שעומדות להתקיים בחירות ברשות מקומית כדי לשתק את הפעילות השוטפת של הרשות ושל העומד בראשה" (ת"מ 64/18 הוכמן נ' הלוי (22.9.2008)). מבלי להידרש לטענותיו של העותר (שנראה כי יש בהם אמת, נוכח הנספחים שצורפו לעתירה), כי מדובר באירועים שנערכים לראשונה, נראה כי אין פסול כל עוד המשיב 1 אכן אינו מתכוון לקחת בהם חלק, לשאת בהם דברים, או לקיים בהם תעמולת בחירות מכל סוג.

33. אירוע בחירות בהיכל התרבות – על פי החריג בסעיף 2א(1) לחוק הבחירות, אינני רואה מניעה כי ייערכו בהיכל התרבות אירועי בחירות, כל עוד אפשרות זאת ניתנת באופן שוויוני לכל המתמודדים. לאור התחייבות המשיבים כי אכן כך הדברים, אין ליתן צו גם בעניין זה (השוו: תר"מ 91/20 גלם נ' ברדה (28.8.2013)).

34. פרסומים מטעם העירייה – גם בקשה זו יש לדחות. לגישתי, החוברת היא בגדר מידע אינפורמטיבי גרידא, במובנה הברור ביותר, ולא מהווה תעמולת בחירות.

35. עוד אציין כי נוכח דחיית טענותיו של העותר בכל הנוגע לשימוש במשאבי ציבור (אירועי הקיץ, האירוע בהיכל התרבות, ופרסומים מטעם העירייה), יש לדחות את בקשתו על פי פקודת ביזיון בית המשפט, שעה והצו האוסר על המשיב 1 לעשות שימוש במשאבי ציבור למען תעמולת בחירות לא הופר.

36. תליית שלטים – כאן המקום לציין כי לא ראיתי לנכון להיענות לבקשת המשיב 1 לדחיית העתירה על הסף נוכח היעדר פנייה מוקדמת. אומנם, טוב היה לו העותר היה

מפנה את מכתב ההתראה גם למשיב 1, אולם במסגרת מכתבו למשיבה 2 פורטו גם טענותיו הפרטניות נגד המשיב 1 בכלל, ובעניין שילוט הבחירות בפרט. ניתן להניח כי נוכח תפקידו של המשיב 1 כראש העיר, טענות שמועלות נגדו במכתב אל העירייה יועברו אליו. לכך יש להוסיף כי כאמור לגישתי, במקרה שבפניי, אין לעמוד על קוצו של יוד בחובת מיצוי ההליכים, וודאי נוכח פערי הכוחות המובנים ביחסים בין ראש עירייה מכהן למועמד השואף להחליפו (ראו: תר"מ 63/20 צור נ' נחמני (14.8.2013)).

37. המשיב 1 לא מכחיש בתשובתו כי נתלו על ידו או מי מטעמו שלטים בניגוד להוראות סעיף 10 לחוק הבחירות. כל אשר טוען הוא לעניין זה מתמקד באי מיצוי ההליכים. לפיכך, ניתן בזאת צו האוסר על המשיב 1 לתלות שלטי תעמולה בניגוד לסעיף 10 לחוק הבחירות. עוד אציין כי במידה והעותר יבחין בהפרות נוספות של סעיף 10 לחוק הבחירות, עליו לפנות תחילה למשיב 1 בטרם הגשת עתירה נוספת או בקשה על פי פקודת ביזיון בית משפט.

38. לעניין טענותיו של המשיב 1 כי העותר בעצמו מפר את הוראות החוק בעניין זה, אציין פעם נוספת כי טענות מעין אלה יש להעלות במסגרת עתירה, ולא בתשובה לעתירה קיימת, ולפיכך הן נדחות בזאת (ראו: תר"מ 63/20 צור נ' נחמני (14.8.2013); תר"מ 68/20 קוניק נ' בן שחר (19.8.2013)).

39. לעניין טענותיו של העותר לאכיפה סלקטיבית של הסרת שלטים על ידי פקחי המשיבה 2, נוכח הכחשת טענה זו על ידי המשיבים, המגובה בתצהיר, לא מצאתי כי יש ליתן צו במצב דברים מעין זה (השוו: תר"מ 56/20 דהרי נ' לוי (8.8.2013)).

40. סוף דבר, העתירה מתקבלת בחלקה כאמור לעיל. בנסיבות הענין, אין צו להוצאות.

ניתנה היום, ו' בתשרי התשע"ד (10.9.2013).

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