



## ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21

הנשיא אברהם טל  
יושב ראש ועדת הבחירות האזורית מרכז דרום

**תר"מ 71 / 21**

העותר: רני אידן

נגד

המשיבה: עפרה ברק

עתירה לצו מניעה ולצו הסרת מודעות לפי סעיפים 17ב, 17ג ו-17ד לחוק דרכי תעמולה (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה)

בשם העותר: עו"ד שמוליק כהן

בשם המשיבה: עו"ד יונתן שיאון

### החלטה

בפניי עתירה למתן צו להסרת מודעות המפרות את סעיפים 7 ו-9 עד 10א לחוק דרכי תעמולה, שהוגשה לפי סעיפים 17ב, 17ג ו-17ד לחוק האמור. בליבה של העתירה מצויה מערכת הבחירות לרשויות המקומיות, ובכללן לראשות המועצה האזורית עמק חפר, שבה, כך מתברר, נתלים שלטי בחירות שלטענת העותר אינם עומדים בהוראות הדין.

### **א. רקע וטענות הצדדים:**

1. העותר מכהן כראש המועצה האזורית עמק חפר (להלן: המועצה) והוא מתעתד להתמודד, לפי הצהרתו, בבחירות הקרובות לראשות המועצה שיתקיימו בתאריך 30 באוקטובר 2018 (ראו: חוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994, וסעיף 5 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות) (תיקון מס' 10), התשע"ז-2017).
2. בהתאם לחומר שבפניי גם המשיבה עתידה להתמודד בבחירות הקרובות לראשות המועצה.
3. בעתירה שבפניי, מבקש העותר כי אורה למשיבה להסיר את כל השלטים שהוצבו על ידה במרחב הציבורי, ובמיוחד את אלה הגדולים מ-50 עד 70 סנטימטר, אשר הוצבו, לטענת העותר, בניגוד לחוק דרכי תעמולה.
4. כמו כן מבקש העותר כי יינתן צו המורה למשיבה להימנע מלתלות שלטים נוספים במרחב הציבורי שלא במקומות שייעודו להדבקת מודעות או שלטים הגדולים מ-50 עד 70 סנטימטר, במקום שאינם דירת מגורים פרטית או משרדי מטה של המשיבה.

עמוד 1 מתוך 8

5. עוד מבקש העותר לחייב את המשיבה בהוצאות לדוגמא לנוכח התעלמותה מפניה מוקדמת שפנה אליה העותר בעניין עוד מיום 1.8.2018 ובמסגרתה התרה בפניה שלא לפעול כן.

6. העותר צירף לעתירתו תמונות מהן עולה כי נתלו שלטים מטעם המשיבה הגדולים מ-50 עד 70 סנטימטר וכי שלטים אלו נתלו שלא במקומות אשר יועדו לתליית שלטים מטעם הרשות המקומית, ותמך את דבריו בתצהיר.

## **ב. תגובת המשיבה – טענות סף**

1. חוק דרכי תעמולה אינו חל בבחירות למועצות אזוריות, שכן המחוקק הבחין מפורשות בין דינים החלים על רשויות מקומיות לבין דינים החלים על עיריות ומועצות מקומיות וזאת בשל ההבדל המהותי ביניהם.

המשיבה מצביעה על שורת הוראות חוק בהן יש הבדל בין מועצה מקומית לבין מועצה אזורית.

ניתן למצוא ראייה נוספת מתוך לשונו של סעיף 1 לחוק דרכי תעמולה הקובע כי: "חוק זה יחול על הבחירות לכנסת, והוא יחול, אם אין בו הוראה אחרת לענין זה, גם על הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות". ואילו סעיף זה שותק בכל הנוגע למועצות אזוריות.

כמו כן בסעיף 16ד(יא) החיל המחוקק מפורשות את הוראות סעיף זה גם על מועמד לראשות מועצה אזורית, תוך שהמשיבה מפנה להצעת החוק לתיקון סעיף זה (ה"ח 382, 16.5.11) שם נאמר כי הדין אינו מסדיר תעמולה ברדיו אזורי בבחירות למועצות אזוריות ומכאן שזו אסורה..."

2. יש הבדלים מהותיים בין מועצה אזורית למועצה מקומית, שכן מועצה אזורית כוללת מספר יישובים הפרוסים על פני שטח גיאוגרפי רחב, והמתמודדים בבחירות נאלצים לנהל תעמולת בחירות אפקטיבית במספר רב של יישובים בעת ובעונה אחת.

3. המחוקק הסדיר חלק מדרכי הבחירות במועצות אזוריות בחקיקה נפרדת, ולא בכדי הוחרגו מועצות אזוריות במפורש מתחולת ההגדרה של המונח "רשויות מקומיות" במסגרת חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965. משכך, לטענת המשיבה, סעיף 10א) לחוק דרכי תעמולה אינו חל על בחירות למועצה אזורית.

4. יש לסלק את העתירה עקב חוסר ניקיון כפיים מצדו של העותר שבא לביטוי בכמה רבדים נפרדים:

א. העותר עצמו תולה שלטים באופן שלטענתו מנוגד לחוק;

ב. העותר הציג במסגרת העתירה תמונה חלקית וצירף רק חלק מההתכתבויות שהיו בין הצדדים עובר להגשת העתירה;

- ג. העותר הגיש את עתירתו באופן סלקטיבי כנגד המשיבה, שהינה המתמודדת היחידה שמאיימת על סיכוייו להיבחר, בעוד שכלפי יתר המועמדים, הפועלים באופן דומה, לא הוגשה עתירה;
- ד. העתירה היא כלי ציני בו משתמש העותר כחלק מקמפיין הבחירות שלו.
5. העותר לא צירף את שני המתמודדים הנוספים בבחירות כמשיבים לעתירה למרות שהם עלולים להיפגע מהחלטה זו, שבוודאי תחול על כלל המועמדים, וזאת בניגוד לסעיף 5(א)(3) להוראות הבחירות (דרכי תעמולה)(סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה-2015. לטענת המשיבה יש לדחות, משכך, את העתירה על הסף ולחלופין להורות על צירופם של יתר המתמודדים כמשיבים בעתירה.
6. בהתאם למאפיינים הגיאוגרפיים והדמוגרפיים המפורטים לעיל, קיים במועצה נוהג לפיו פרסום שילוט לקהל הרחב נעשה באופן עליו מלין כעת העותר. בהתאם לנוהג זה פועלת המועצה עצמה כאשר ברצונה לפרסם על אירועים המתרחשים בשטח המועצה (כגון שילוט בקשר למאבק בהקמת אסדת הגז, ושילוט הנוגע לביקור של אבי גבאי במועצה).
- נוהג זה נובע גם מהעובדה כי בשטח המועצה כמעט שאין שלטי חוצות מסחריים בהם ניתן לרכוש שטחי פרסום בתשלום.
7. אין במועצה אכיפה של חוקי העזר בעניין תליית השילוט. אמנם אין קשר בין תוקפו של החוק לבין אכיפתו אולם יש בכך כדי להצביע על סלקטיביות של העתירה.
8. ביום 26.12.2017 אישרה המועצה את הצעת חוק עזר לעמק חפר (מודעות ושלטים), התשע"ז-2017 בכפוף לתיקונים. במסגרת סעיף 10 (א) (8) להצעה נקבע כי הוראות הפרק השני בחוק, לעניין רישיונות ומגבלות נלוות, לא יחולו על שילוט שנועד לצרכי תעמולות בחירות.
9. המועצה לא פעלה בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מסי' 1.1912 שבה קבע שורת הוראות שיבטיחו את תכליות חוק דרכי תעמולה (להלן: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה), ובין היתר, כי על המועצה לוודא שתוקצנה כמות מספקת של שטחי פרסום, לוודא פיזור מתאים של שטחי פרסום ובמידת הצורך להגדיל את כמותם ולקבוע אמות מידה לחלוקת שטחי הפרסום בין המתמודדים.
10. בשליש מהיישובים במועצה לא מאפשרים לנהל תעמולת בחירות אפקטיבית, ואילו המועצה לא עומדת בחובתה לדאוג שתעמולה זו תתקיימנה בכל היישובים. עובדה זו מהווה אינדיקציה לכך כי העותר עושה שימוש פסול בתפקידו כראש המועצה על מנת למנוע מיריביו הפוליטיים לנהל קמפיין בחירות אפקטיבי.

## ג. המסגרת הנורמטיבית

1. סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה קובע, כי האיסורים וההגבלות בחוק יחולו בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות, וביום הבחירות, למעט האיסורים וההגבלות הקבועים בסעיפים 2א, 3, 4, 12 ו-13, אשר יחולו אף מחוץ לתקופה האמורה (ראו: תר"מ 4/20 קרן נ' סיעת "נתניה אחרת" (הש' ס' ג'ובראן 28.4.2013)).
2. תקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות החלה בתאריך 2.8.2018.
3. סעיף קטנים 10(א) ו-10(א1) לחוק דרכי תעמולה קובעים:
  - 10" (א) לא תהא תעמולת בחירות באמצעות מודעות מודפסות המוצגות ברבים, אלא בהגבלות אלה:
    - (1) המודעה לא תהא גדולה מ-50 על 70 סנטימטר;
    - (2) בוטל.
    - (3) המודעה תישא את שמו ומענו של המדפיס שהדפיס אותה ושל האדם האחראי להזמנתה; ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות מקומית או גוף אחר, תישא המודעה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או רשימת המועמדים;
    - (4) המודעה לא תודבק אלא על לוחות מודעות שיעדה רשות מקומית דרך קבע להדבקת מודעות או שיעדה במיוחד להדבקת מודעות של תעמולת בחירות לקראת בחירות.
  - (א1) (1) על אף הוראות סעיף קטן (א) תותר תעמולת בחירות באמצעות מודעה המוצגת על גבי דירת מגורים או על משרדיה או מועדוניה של מפלגה או רשימת מועמדים, ובלבד שהצבת המודעה אינה אסורה לפי חוק הדרכים (שילוט), תשכ"ו-1966, ואם נקבעו תנאים והגבלות בחוק עזר לפי פסקה (2), כפוף לאותם תנאים והגבלות";
4. סעיף 10א לחוק דרכי תעמולה קובע כי הוראות סעיף 10 יחולו בשינויים המתחייבים גם על "שלט מודפס או בלתי מודפס, אולם הגבלת פסקה (1) לסעיף 10 לא תחול על שלט הנושא אך ורק אות וכינוי שאושרו כדין לרשימת מועמדים".
5. תכלית ההגבלות הקבועות בסעיף 10 לחוק דרכי תעמולה היא שמירה על שוויון בין המועמדים, ומניעת הצפת מבני העיר בשלטי תעמולה תוך פגיעה במראה המועצה המקומית (ראו: תר"מ 60/03 שינוי – מפלגת המרכז נ' דוקורסקי (השופטת ד' דורנר 12.10.2002) (להלן: עניין שינוי)).
6. סעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה קובע הסדר פרטני לפרסום שילוט על גבי מתקני פרסום חוצות ייעודיים בתשלום (תר"מ 13/20 החברה המרכזית לניהול בחירות בע"מ נ' רפיד ויז'ן בע"מ (10.6.2013)).

7. סעיף 10 לחוק דרכי תעמולה קובע את ההגבלות העיקריות על פרסום שילוט (גודל, שקיפות ומיקום), ועניינו שילוט בשטחי פרסום עירוניים. לצד זאת, סעיף 10ב מסדיר את אופן הפרסום וקובע תנאים לטובת שמירה על שוויון בין מועמדים בשטחי פרסום חוצות מסחריים.

#### ד. טענות הסף – דיון והכרעה

1. אני דוחה את טענת הסף הראשונה שהעלתה המשיבה בעניין אי תחולתו של חוק דרכי תעמולה בבחירות למועצות אזוריות.

2. סעיף 1 לחוק דרכי תעמולה קובע שהחוק יחול על "הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות" אם אין בו הוראה אחרת לעניין זה.

3. מועצה אזורית הינה סוג של מועצה מקומית שכוונה בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 בתוקף הסמכות לפי פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. סעיף 1 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994, מגדיר מועצה אזורית כך: " מועצה מקומית אשר הוקמה לפי סעיף 1 לפקודת המועצות המקומיות, וכוונה כמועצה אזורית".

4. יושבי ראש ועדות הבחירות המרכזית, לדורותיהם, דנו בעתירות בעניין בחירות למועצות האזוריות (ראו והשוו: תר"מ 225/20 סמירה נ' שור (הש' ס' ג'ובראן 13.11.2013); תר"מ 6/19 פרל נ' יששכר (הש' מ' נאור 2.2.2012 ותר"מ 77/03 עובדיה נ' מנשה (הש' ד' דורנר 29.09.2003) ועוד).

5. לא ניתן ללמוד לעניין אי תחולת החוק מהכללת הבחירות לראשות מועצה אזורית באופן מפורש בסעיף 16ד(יא) לחוק דרכי תעמולה. סעיף 16ד לחוק דרכי תעמולה הינו חריג להוראת סעיף 5 לחוק – האוסרת על תעמולת בחירות ברדיו. כאשר נחקק הסעיף, הוא התיר תעמולת בחירות ברדיו האזורי אך ורק על רשויות מקומיות שחל עליהן חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, אשר מוציא מגדרו, במפורש, וכפי שהציגה המשיבה, את הבחירות למועצות האזוריות. משכך, כאשר נדרש לכך המחוקק, הוא בחר להתיר את התעמולה ברדיו בבחירות לראשות מועצה אזורית הנערכות באותו היום שבו נערכות הבחירות למועצה האזורית.

6. לעומת זאת, ככל שפרשנות זו נדרשת לחיזוק, ניתן לראות כי כאשר המחוקק החליט להחיל עבירות פליליות חדשות בבחירות למועצה אזורית בחוק לתיקון דיני הבחירות לרשויות המקומיות, התשע"ח-2018, נכללו עבירות אלה בסמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית בסעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה. כלומר, המחוקק ראה לנכון, רק לאחרונה, להתייחס לחוק דרכי תעמולה כחל על הבחירות למועצות האזוריות.

7. אני דוחה גם את טענת המשיבה לפיה דין העתירה להידחות על הסף מאחר והעותר עצמו מפר את חוק דרכי תעמולה.

8. הלכה היא כי :

"המשיב העלה בכתב התשובה טענות בדבר הפרות מצד העותרת של הוראת סעיף 7 לחוק דרכי תעמולה (שימוש אסור באות צי' באופן הנחזה לפתק בחירות). עם זאת, לא מצאתי לנכון ליתן צו במקרה זה, כאשר הטענה להפרה הועלתה מן הצד המתגונן במסגרת כתב תשובה, ולא ניתנה לעותרת כל אפשרות להשיב לטענה זו" (תר"מ 63/20 צור נ' נחמני (הש' ס' ג'ובראן 14.8.2013)).

וכן :

"לעניין טענות המשיבה כי קיימות מפלגות נוספות שמפרסמות פרסומים דומים, בפני העותרים פתוחה הדרך להגיש עתירה בעניין פרסומים אלה ככל ולעמדתם מדובר גם כן בפרסומים אסורים." (תר"מ 139/20 הליכוד נ' רחובתי (הש' ס' ג'ובראן 3.10.2013)).

9. דברים אלו נכונים גם בענייננו. בפני המשיבה פתוחה היתה הדרך לעתור לסעד משפטי בפני יושב ראש ועדת הבחירות האזורית הרלוונטית, וזו אף דרך המלך בכגון דא. משלא עשתה כן, אני לא רואה לנכון להכשיר עוול אחד, נוכח עוולה נטענת אחרת (קל וחומר משלא היה בידי העותר להתגונן כלפי טענות אלה).

10. באשר לטענות המשיבה ל-"אכיפה בררנית" – זכותו של מתמודד פלוני, והעותר בכובעו דכאן הינו מתמודד ככל מתמודד אחר, לעתור נגד הפרות לכאורה של מועמד כזה או אחר. אין בכך כדי לדחות את טענותיו ללא דיון ובחינה, וקל וחומר אין בכך כדי להכשיר עבירות על החוק (שיוזכר שלצד אכיפתו בפן המינהלי, בפניי אף לאכפו בפלילים (ראו סעיפים 17 ו-17א לחוק דרכי תעמולה והנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1903 בעניין "טיפול בתלונות בנוגע לתעמולה אסורה"). השלכות תעמולה אסורה אף עלולות לבוא בגדר דוח מבקר המדינה על מימון הבחירות של המועמדים.

11. מטעמים אלו אני דוחה גם את הטענה לפיה המועצה אינה מקיימת את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין הקצאת מקום לשילוט בחירות. אי קיומן של הנחיות מצד המועצה, ככל שאכן לא קוימו, אינה מעניינה של עתירה זו. על המשיבה לעתור, בצירוף ראיות מתאימות, נגד המועצה (לאחר שמיצתה הליכים כדון), לערכאה הרלוונטית, על מנת לקבל סעד. מובן שאין בכך כדי להצדיק עבירה על החוק מצד המשיבה ועשיית דין עצמי.

12. דברים אלו נכונים גם באשר ליתר טענות המשיבה המופנים כנגד התנהלות העותר והמועצה. כפי שכל אדם נדרש לעמוד בהוראות הדין, קל וחומר מי שמבקש להתמודד על משרה רמה כמשרתו של ראש מועצה אזורית.

13. בעתירה שבפניי מלין העותר על שילוט המשיבה. הוא אינו מלין על שילוט מטעם מועמדים אחרים, וזהו זכותו. כידוע – זכותו של בעלי דין לבחור את ריבו. החלטת המורה על קיומן של הוראות חוק דרכי תעמולה, אינה יכולה "לפגוע" במאן דהו, אשר בלאו הכי מחוייב לקיים את מצוותיו של הדין, קלה כחמורה, גם ללא החלטה שיפוטית המורה לו לעשות כן.

## ה. דיון והכרעה:

1. המשיבה אינה מכחישה כלל ועיקר את טענות העותר בדבר תליית שילוט בחירות בניגוד לדין – כך בעניין גודל השלטים וכך גם בעניין המיקומים בהם היא בחרה לתלות אותם. כאמור, היעדר הקצאת מיקום לשילוט על ידי המועצה יכול להוות עילה לעתירה בפני הערכאה הרלוונטית, אך הוא אינו יכול להוות נימוק להפרת הדין.
2. אינני מקבל את טענת המשיבה לפיה בשטחי המועצה קיים נוהג המאפשר תליית שלטים באופן בו היא תלתה, שכן מחוקק הוראות חוק דרכי תעמולה גוברות על חוקי עזר, אלא במקום בהם בחר המחוקק ליתן סמכות בידי חוקי העזר כמו בעניין שילוט על דירות מגורים פרטיות ומשרדיה ומועדוניה של מפלגה.

ככל שקיים נוהג מעין זה, ואין בידי להכריע כך, יש לבדוק אם הוא עומד בקנה אחד עם החוק הרלוונטי (כאשר באשר לשילוט שאינו שילוט בחירות לא חל חוק דרכי תעמולה, אלא חוק הדרכים (שילוט), התשכ"ו-1966 וחקיקת העזר הרלוונטית). ומכל מקום, אין זה מעניינה של עתירה זו.

3. כך גם ביחס לטענת המשיבה כי בסעיף 10(א)(8) להצעת חוק עזר לעמק חפר (מודעות ושלטים), התשע"ז-2017 נקבע כי הוראות הפרק השני בחוק, לעניין רישיונות ומגבלות נלוות, לא יחולו על שילוט שנועד לצרכי תעמולות בחירות שכן במועד זה אנו מצויים בתחולת חוק דרכי תעמולה – וחוקים יש לקיים.
4. סעיף 10(א)(1) לחוק דרכי תעמולה מהווה חריג להוראותיו של סעיף 10(א) לאותו חוק הקובע הגבלות בעניין גודל ומיקום מודעות מודפסות. בהתאם לחריג זה ניתן לתלות על גבי דירות מגורים פרטיות (אך לא על שטח משותף או נדל"ן מסחרי) או על משרדיה או מועדוניה של מפלגה או על רשימת מועמדים מודעות בחירות בגדלים אחרים, בכפוף לחוק הדרכים (שילוט) ולחקיקת העזר הרלוונטית, ככל שנקבעה (ראו והשוו: עניין שינוי).
5. כאמור, החריג שבסעיף 10(א)(1) לחוק דרכי תעמולה כפוף לתנאים והגבלות בחוק עזר, דהיינו, כל שיש בחוק העזר הוא להגביל שלטי תעמולה המותרים לפי סעיף 10(א) לחוק דרכי תעמולה, למטרות המפורטות בפסקה 10(א)(2), קרי, "לשם הבטחת בטיחות הציבור, ואיכות הסביבה, שעניינם גודל המודעה, החומר שממנו היא עשויה או אופן הצגתה". בוודאי שאין בחוק עזר, שהוא חקיקת משנה, כדי להתיר תליית שלטים אסורים.

## ו. סוף דבר

1. אני מקבל את העתירה.
2. בתוקף סמכותי לפי סעיפים 17ג ו-17ד לחוק דרכי תעמולה אני מורה למשיבה להסיר את כל השלטים שהוצבו על ידה, החורגים מהוראות סעיפים 9 עד 10א לחוק דרכי תעמולה, וזאת בתוך 7 ימי עבודה מיום מתן החלטה זו.
3. ככל שהעותר ייחשף לשילוט חורג נוסף מטעם המשיבה, הוא יפנה אליה במישרין על מנת להסדיר זאת, בטרם הגשת עתירה נוספת או בקשה לפי פקודת ביזיון בית משפט.
4. בשולי הדברים אציין כי ככל שטענותיה של המשיבה בדבר הפרת הדין על ידי העותר נכונות, ראוי כי העותר, המכהן במשרה רמה ומבקש להתמודד על אמון הציבור בשנית, יפעל גם הוא לפי הדין ובהתאם לאמור בהחלטתי זו.
5. המשיבה תישא בהוצאות העותר בסך של 5,000 ₪.

ניתנה היום י"ב אלול תשע"ח (23 אוגוסט 2018)

**אברהם טל**

**נשיא של בית משפט מחוזי מרכז-לוד**  
**יושב ראש ועדת הבחירות**  
**האזורית מרכז-דרום**

עמוד 8 מתוך 8