



**ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת ה-19**

**בפני כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת התשע-עשרה**

תר"מ 2/19

המבקש: מר עמי פיינשטיין

נגד

**המשיבים: 1. מר רחמים מלול, מ"מ ראש העיר רחובות
2. עיריית רחובות
3. עו"ד מיכל דגן, היועצת המשפטית לעיריית רחובות**

בקשה מיום 28.10.09 למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק
הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם המבקש: עו"ד אייל נון

בשם המשיבים: עו"ד מיכל דגן

החלטה

1. ביום 24.11.09 עתידות להיערך בעיר רחובות בחירות מיוחדות לראשות העיר, בהתאם להוראת סעיף 24 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, ולאחר שנקבע כי בעבירה פלילית שבה הורשע ראש העיר הקודם, דבק קלון המונע ממנו להמשיך ולכהן בתפקיד (רע"פ 7120/09 פורר נ' מדינת ישראל (לא פורסמה, 22.9.2009)). המבקש, מר עמי פיינשטיין, הינו אחד משלושת המועמדים המתמודדים על תפקיד ראשות העיר רחובות. המשיב 1, מר רחמים מלול, המכהן כיום כממלא מקום ראש העיר רחובות, מתמודד גם הוא על התפקיד.

2. עניינה של בקשה זו בעתירת המבקש ליתן צווי מניעה אשר יופנו כנגד המשיבים 1 ו-2, מר מלול ועיריית רחובות, אשר לפיהם ייאסר על אלו לעשות שימוש בציוד השייך לעירייה, בעובדיה ובשירותי הדוברות שלה, לצורך תעמולת בחירות; וכן ייאסר עליהם לפרסם שלטים הנושאים את שמו ו/או תמונתו של המשיב 1 ברחבי העיר. כן מתבקש במסגרת הבקשה ליתן צו המורה למשיבים 1 ו-2 להציב לוחות מודעות נוספים לפרסום מודעות תעמולה בעיר; וכן צו המורה למשיבה 3, היא היועצת המשפטית לעיריית רחובות, להנחות את המשיבים 1 ו-2 לקיים את הוראות הדין בעניין השימוש בנכסי העירייה ועובדיה במסגרת תעמולת הבחירות.

3. לטענת המבקש, בפניות שונות אל המשיבים הלין כנגד שימוש שעושה המשיב 1 בנכסי העירייה לצורך תעמולת בחירות, וזאת בשני היבטים עיקריים: ראשית, העובדה כי ברחבי העיר הוצבו שלטי תעמולה גדולים המודיעים על פתיחת "קו פתוח" שבו ישוחח המשיב 1 עם תושבי העיר רחובות, במשך שעה ביום ד' בשבוע, עד ליום 21.10.09. ושנית, העובדה כי המשיב 1 הקים מעין מטה בחירות בלשכתו בבנין העירייה, אשר ממנו הוא מנהל את תעמולת הבחירות שלו, תוך הסתייעות בעובדי העירייה. כן הלין המבקש על כי, ככל הידוע לו, דוברת העירייה מדבררת את פעילותו של המשיב 1 באופן אינטנסיבי; ובנוסף, על כך שברחבי העיר לא הוצבו די שלטים לצורך תעמולת בחירות, בהתחשב בשטחה הגיאוגרפי של העיר ובמספר בעלי זכות הבחירה בה.

לדברי המבקש, משהמשיבים לא השיבו לפניותיו בכל תשובה לגופן של הטענות, פנה בבקשה זו למתן צווי מניעה. לטענתו, השימוש שעושה המשיב 1 בלשכת ראש העיר ובצוות הלשכה, לרבות בדוברת העירייה, כמו גם פרסומן של מודעות הנושאות את שמו ברחבי העיר, הינם אסורים, ועומדים בניגוד להוראת סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק הבחירות (דרכי תעמולה) או החוק) האוסר על שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות, וכך גם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1900 בעניין "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר" (נספח ט' לבקשה, להלן: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה). אשר לצורך הקיים, לגישתו, בהצבת לוחות מודעות נוספים לתעמולת בחירות ברחבי העיר, טוען המבקש כי ליושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית נתונה סמכות להורות כאמור, וזאת על מנת להבטיח כי ניתן יהיה לקיים את תעמולת הבחירות באורח שוויוני.

4. המשיבים, בתגובתם לבקשה, דוחים בפתח דבריהם את טענת המבקש בדבר חוסר מענה מצידם לפניותו, וטוענים כי כל פניותו של המבקש טופלו ונענו לגופן. לגופם של הדברים, מציינים המשיבים כי הם אינם חולקים כלל ועיקר על העקרונות המשפטיים שאליהם מפנה המבקש בבקשתו – עקרונות המהווים לטענתם נר לרגליהם – ואולם הם דוחים את טענותיו של המבקש כאילו הם פועלים בניגוד לעקרונות אלו. הם סבורים, כי אין כל ממש בטענותיו השונות של המבקש, והם דוחים טענותיו אלו באופן מפורט, אחת לאחת, כשהם תומכים את טענותיהם בשני תצהירים מפורטים מטעמם: האחד, מפי מר חיים מוסקונה, המשמש כמ"מ מנכ"ל העירייה; והשני, מפי מר זורי שעובי, המשמש כמנהל אגף תנועה, שילוט ופיקוח בעירייה. המשיבים גורסים, אפוא, כי יש לדחות את הבקשה.

5. לאחר שעיינתי בבקשה ובתגובת המשיבים, על צרופותיהן, מצאתי כי דין הבקשה, בעיקרה, להידחות, וכי למעט בעניין אחד שאליו אדרש בהמשך, אין מקום למתן צווי המניעה המבוקשים.

6. סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה) קובע איסור על שימוש בנכסי הציבור בקשר לתעמולת בחירות, והוא מורה כדלקמן:

"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, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהוננו, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה, למעט שימוש כמפורט להלן:

(1) שימוש, בתמורה או שלא בתמורה, באולמות ובמקומות פומביים פתוחים העומדים כרגיל לשימוש כאמור;

(2) שימוש בנכסים שהועמדו על ידי המדינה לרשותו של שר, סגן שר או חבר הכנסת, או שהועמדו על ידי הרשות המקומית לרשותו של ראש הרשות; אין בהוראות פסקה זו כדי לגרוע מהגבלות על שימוש בנכסים כאמור שהוטלו לפי כל דין או כללי אתיקה".

בשונה מאיסורים שונים הקבועים בחוק החלים אך בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות וביום הבחירות עצמו, חל האיסור האמור אף מחוץ לתקופה האמורה (סעיף 2 לחוק), והפרתו מהווה עבירה פלילית, בהתאם לאמור בסעיפים 17 ו-17א

לחוק. האיסור משתרע על כל שימוש, ישיר או עקיף, בכספי ונכסי הגופים האמורים בקשר עם תעמולת בחירות; הוא חל על פרסום מכל סוג, ולרבות על כל פרסום המתיימר לסכם או לתאר את פעילותו של הגוף המבוקר, אם יש בו, מבחינת העיתוי, התוכן והנוסח, משום תעמולת בחירות למי שמתמודד במערכת הבחירות (הנחייית היועץ המשפטי לממשלה, בעמ' 2; לסקירה כוללת של הקווים המנחים בעניין, ראו: שם). הגופים המבוקרים שעליהם חל האיסור כוללים, בין היתר, מפעלים ומוסדות של המדינה, רשויות מקומיות, תאגידים שהממשלה משתתפת בהנהלתם או בהונם, ואדם או גוף המחזיקים, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה, או מנהלים אותו או מפקחים עליו מטעם המדינה. יצוין, כי איסור דומה קבוע בסעיף 28כ3 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, לעניין שימוש בנכסי וכספי גוף מבוקר כאמור בנוגע לתעמולת בחירות בבחירות פנימיות במפלגות.

7. האיסור לעשות שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות הוא בעל משמעות מהותית ורבת חשיבות להגנה על כללי היסוד של חופש בחירות ושוויון הליך הבחירות, שלהם מימד חוקתי במשטר דמוקרטי. הוא מבטא את רעיון היסוד כי ההתמודדות בבחירות חופשיות צריכה לחתור, ככל האפשר, בין היתר, לשוויון האמצעים ויכולת הנגישות לבוחר, שיובטחו לכל המתמודדים. מתן אפשרות למתמודד בבחירות לעשות שימוש בנכסי ציבור, אליהם יש לו נגישות מיוחדת מכוח התפקיד אותו הוא ממלא בפועל, פוגע פגיעה ממשית בערך השוויון בבחירות, בהפלותו לטובה את המתחרה, המכהן במשרה שלטונית עובר לבחירות. פן נוסף של האיסור נובע מהצורך למנוע שימוש בנכסי ציבור למטרת קידום עניינו האישי של מתמודד, שלא לשמו נועדו נכסים אלה שבידי הרשות, מלכתחילה. "המטרה היא למנוע את השימוש בכספים, במקרקעין ובמטלטלין של הממשלה ושל גופים ציבוריים" (דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון), התשכ"א-1961, ה"ח 466, 228; וראו גם: דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 12) (איסור שימוש בכספי תאגידים עירוניים וגופים אחרים, התשנ"ה-1995). זאת, על מנת למנוע ניצול לרעה של נכסים וכספים שיעודם הוא לשרת את הציבור כולו, לטובת מי שנהנה ממעמד שליטה עליהם (בג"צ 1094/06 הליכוד - תנועה לאומית ליברלית נ' ועדת הבחירות המרכזית (לא פורסם, 6.2.2006)).

מועמד, המתחרה בבחירות בעודו מכהן בתפקיד ציבורי, רוכש, מעצם תפקידו זה, חשיפה ציבורית גדולה, שאינה מנת חלקם של המועמדים האחרים. עם מציאות זו, המולידה, מטבע הדברים, נקודות פתיחה שונות של המועמדים, קשה להתמודד, אולם

על רקע זה, יש משמעות מיוחדת לדרישת החוק למנוע ממועמד כזה עשיית שימוש בנכסי ציבור לצורך תעמולת בחירות, המעצימה את היתרון הניתן לו בהתמודדות (והשוו, לעניין עיקרון השוויון בנוגע לתשדירי תעמולת בחירות: בג"צ 524/83 האגודה למען החייל בישראל נ' המנהל הכללי של רשות השידור, פ"ד לז(4) 85, 95 (1983); בג"צ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד מו(2) 692, 702, 704-705 (1992), להלן: עניין זוילי). עמד על הדברים הנשיא שמגר, בכהנו כיושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית:

"המחוקק ביקש למנוע מרשויות, החולשות על תקציבי ציבור, את השימוש בכוחן האמור (הכולל, כמובן, גם את הכוח לאשר תקציבים) כדי להזרים כספי ציבור למטרות שאינן אלא תעמולת בחירות ... אם ראש העיר או רשימתו נוטלים חלק במערכת בחירות, רשאים הם ואף זכאים הם לפרסם את מה שנראה בעיניהם כחשוב וכראוי לפרסום בקשר לפעולותיהם בעבר, אך עליהם לעשות זאת מתקציב רשימתם ולא מתקציב הציבור בכללותו. קיומה של מערכת בחירות מונע פרסום סיכומי פעולות, המפארות מועמד ורשימתו על חשבון העירייה, כפי שאסורה גם כל פעולה אחרת על חשבון העירייה, המשרתת תעמולת בחירות. כל דבר נבחן, כאמור, על-פי מועדו והקשרו ועל-פי משמעותו הגלויה בעיני כל אדם סביר, ואם ראש העיר ורשימתו נוטלים אותה שעה חלק במערכת בחירות, אין הם יכולים לפרסם בו בזמן סיכום פעולות הסברתי בעל אופי תעמולתי ברור על חשבון העירייה. אם נהגו בעבר בצורה אחרת, הרי הגיע המועד לתקן את המעוות ולנהוג בדרך שונה לפחות מעתה ואילך" (ער"מ 2/83 נאות נ' עיריית חיפה, פ"ד לז(4) 183, 188 (1983)).

הגשמת העקרונות האמורים משתלבת עם עקרונות ואינטרסים אחרים, עליהם נמנים, בין היתר, האינטרס שלא למנוע מן הציבור מידע שיש בו תועלת עבורו, וחובתם של גופים ציבוריים להמציא לציבור מידע על פעולותיהם על מנת שיעמוד לביקורת הציבור, במסגרת זכות הציבור לדעת וחופש הביטוי (וראו: תב"כ 1/93 סיעת "צומת" נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(3) 353, 358 (1993), להלן: עניין סיעת "צומת"). בין הערכים השונים נדרש איזון. נקודת האיזון הראויה תושג תוך בחינה עניינית של כל מקרה ומקרה בהתאם לנסיבותיו הפרטניות, ובנתון להקשרם של הדברים, תוכנם, מועדם, נוסחם ושאר נסיבות העניין.

8. ארבעה עניינים עיקריים נמצאים במוקדה של הבקשה הנוכחית.

א. אשר לטענת המבקש בדבר שימוש לכאורה שנעשה על-ידי המשיב 1 בציוד העירייה, בעובדיה ובשירותי הדוברות שלה לצרכי תעמולת בחירות, המשיבים טוענים כי הבקשה בעניין זה נוסחה באופן כוללני ורחב, ללא פירוט וללא הביסוס הנדרש, ומכל מקום אין בה ממש, משהם מקפידים על קיום איסורי הדין בהקשר זה. לדבריהם, המשיבה 2 אינה עושה כל שימוש בשירותי הדוברות שלה לצרכי תעמולת בחירות ולצורך דיברור פעולות המשיב 1. לשכת הדוברות של העירייה מקפידה בתקופת הבחירות הקפדה יתירה על קיום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ואף נמנעת מפרסומים שהינם לטובת הציבור ככל שעלולה להשתמע מהם תעמולת בחירות, גם אם יש בכך מניעת מידע חיוני מהתושב. בין היתר, היא מקפידה על הימנעות מאזכור שמו של המשיב 1, מהצגת פועלו, הישגיו, עמדתו, דיוקנו האישי ותמונתו. כל פרסום המבוצע באמצעותה בתקופת הבחירות נבחן בזהירות רבה על-פי תוכנו, מועדו, הקשרו ומשמעותו בעיני האדם הסביר, והכל לאורם של הכללים שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ותוך הקפדה על מידתיות ושמירת טוהר הבחירות כנדרש.

על רקע העקרונות שתוארו, ברור כי שימוש במשאבי העירייה או בנכסיה, ובכלל זה בשירותי הדוברות שלה, מצד ראש עיר מכהן או מצד מי שמכהן כממלא מקום ראש העיר, לצורך תעמולת בחירות, אינו ראוי והינו אסור על-פי דין (וראו למשל: תר"מ 104/3 אילון נ' לוי – ראש המועצה המקומית (לא פורסמה, 19.10.2003); תר"מ 32/03 סיעת לב נ' סויסה – ראש מועצת מזכרת בתיה (לא פורסמה, 23.10.2003); תר"מ 178/03 גלבסקי נ' הליכוד בראשות יעקב פרץ (לא פורסמה, 27.10.2003); תר"מ 118/03 גלבסקי נ' הליכוד (לא פורסמה, 21.10.2003); תר"מ 18/18 מגן נ' נעים (לא פורסמה, 19.6.2008) – נספחים ה' ו-יא' לבקשה, בהתאמה). ואולם, מקובלת עלי בענייננו עמדת המשיבים כי המבקש לא ביסס בהקשר זה כל טענה ממשית בדבר שימוש אסור, כאמור. בנסיבות אלו, עומדת לזכות העירייה, ועומדת לזכות עובדיה, חזקת תקינות פעולותיהם, ומשזו לא הופרכה או נסתרה על-ידי המבקש, אין מקום למתן הצו המבוקש בעניין זה.

ב. אשר לטענת המבקש בדבר פרסום שמו ותמונתו של המשיב 1, עמדת המשיבים הינה כי העירייה אינה מבצעת כל פרסום כאמור במהלך תקופת הבחירות, וכי אין זה נכון שהיא הציבה שלטי תעמולה גדולים עבור המשיב 1. לדבריהם, העירייה מקיימת מזה שנים, בתדירות של כאחת לחודש, שירות של "קו פתוח לראש העיר", במסגרתו מוזמנים תושבים שלא קיבלו מענה לפניותיהם במחלקות השונות של

העירייה לפנות בטלפון במועד שנקבע מראש, ולשטוח את עניינם בפני צוות מקצועי של העירייה, הכולל גם את ראש העיר. אין מדובר באירוע מיוחד לתקופת הבחירות או בתעמולת בחירות, אלא בשירות חיוני לתושב שאין בו כל תכנים פוליטיים. שלטי החוצות שבהם נעשה שימוש לצורך כך עומדים לרשות העירייה לצורך פרסום מסרים באופן שוטף, והם לא הוצבו לצרכי תעמולה. אכן, במודעות שתמונותיהן צורפו לבקשה צוין שמו של המשיב 1 כממלא מקום ראש העיר, ואולם אלו פורסמו זמן רב בטרם ניתנה ההחלטה בדבר עריכת הבחירות, וממילא, לפני שהחלה תקופת הבחירות בעיר.

שירות "קו פתוח" כדוגמת זה המופעל על-ידי המשיבה 2 בענייננו הוא שירות ציבורי שיש לברך עליו, לאור האפשרות הגלומה בו עבור תושבי העיר להעלות בפני בכירי הרשות בעיות שלא הצליחו להסדירן בדרכים המקובלות, במטרה להביא לפתרון מהיר ויעיל שלהן. מטבע הדברים, קיום שירות מעין זה מצריך פרסום בציבור מבעוד מועד בדבר סדרי הפעלתו, מאפייניו, ומועדי עריכתו. מכאן, כי אין לומר שבפרסום כפי שבוצע במקרה זה טמון היה, כלשעצמו, פסול כלשהו. יחד עם זאת, מטעמי הצדדים עולה כי המועד האחרון שיועד לעריכת "הקו הפתוח" התקיים זה מכבר ביום 21.10.09. מכאן, נראה, לכאורה, כי בנקודת הזמן הנוכחית אין ערך ממשי או תועלת לציבור בהשארת מודעות הפרסום בעניין זה, הנושאות את שמו של המשיב 1. בהתחשב במועד הקרוב לבחירות הצפויות – בעוד פחות משלושה שבועות מהיום – הכללת שמו של המשיב 1 בפרסום, בעודו משמש ממלא מקום ראש העיר, ומתמודד על התפקיד בבחירות הקרובות, עלולה, במישור האובייקטיבי, לעלות כדי תעמולת בחירות בלתי מותרת, משעשוי להיות בה כדי לפאר את פועלו של המשיב 1, ולקדם את מועמדותו, תוך שימוש בנכסי העירייה (לעניין חשיבות עיתוי הפרסום וקרבתו למועד הבחירות, ראו: עניין סיעת "צומת", בעמ' 357; תב"כ 4/84 חשאי נ' סיעת הליכוד, פ"ד לח(3) 45, 47 (1984); ולעניין משמעות המונח "תעמולת בחירות", ראו: עניין סיעת "צומת"; עניין זילי).

בנסיבות אלה, אני מורה כדלקמן: אם ובמידה שעד למועד המתוכנן של הבחירות צפוי להתקיים "קו פתוח" נוסף בעיר, יש לפרסם את הדבר בלא הכללת שמו של המשיב 1, ובמקרה כזה, יש להחליף את השלטים הקיימים באחרים, בנוסח מתאים. ככל שלא צפוי להתקיים מועד נוסף למתן שירות "קו פתוח" עד למועד הבחירות, על המשיבה 2 להסיר בדחיפות את המודעות בעניין ה"קו הפתוח", שמועדן כבר אינו רלבנטי. היא תוכל לחזור

ולפרסם את האירוע בציבור, אם וכאשר ייקבע מועד נוסף לצורך כך, ובלבד שטרם הבחירות, לא יופיע שמו של המשיב 1 על שלטי הפרסום.

ג. אשר לטענת המבקש בדבר הצורך במתן צו המורה למשיבים 1 ו-2 להוסיף לוחות מודעות לצרכי תעמולת בחירות, טוענים המשיבים כי העירייה הציבה ברחבי העיר 30 לוחות מודעות מיוחדים הכוללים שטחי פרסום מספיקים לכל המועמדים, תוך חלוקת שטחי הפרסום בין המועמדים באופן שוויוני, וכי אין כל חסר בלוחות מודעות. לצד זאת, הם מעדכנים, כי לבקשת המבקש, ואף שלא התקבלה פנייה דומה מצד מועמדים אחרים, החליטה העירייה להציב לוחות מודעות נוספים ברחבי העיר, ואולם המבקש פנה בבקשתו זו עוד בטרם עלה בידיה להודיע לו כי הוחלט להיעתר לבקשתו. על רקע היענותה של המשיבה 2 לבקשת המבקש להוסיף לוחות מודעות נוספים לצרכי תעמולה, מתן הצו המבוקש בעניין זה התייתר.

ד. ולבסוף, טוען המבקש להעדר הנחיות מספקות לעובדי העירייה לגבי אופן ההיערכות לבחירות, ובדבר הצורך במתן צו שיורה למשיבה 3 להנחות את המשיבים 1 ו-2 לקיים את הוראות הדין בנוגע לבחירות. המשיבים בתגובתם מציינים כי העירייה הנחתה את עובדיה כנדרש, ובאופן מספק, בכל הנוגע לכללי ההתנהגות וההתנהלות בתקופת הבחירות, תוך שהם מפרטים את מכלול הפעולות שנעשו בהקשר זה. גם בעניין זה, נראה לי כי אין בטענות המבקש כדי להצביע באופן מבוסס וממשי על פגם או כשל בהתנהלות המשיבים, ועל כן, לא מצאתי כי יש מקום למתן הצו המבוקש אף בעניין זה.

אשר על כן, דין הבקשה לצווי מניעה להידחות, בכפוף לאמור בפסקה 8.ב. (סיפא) לעיל.

ניתנה היום, כ"א בחשוון תש"ע (8.11.2009).

אילה פרוקציה

שופטת בית המשפט העליון
יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת התשע-עשרה