



**ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת ה-19**

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

תר"מ 4/19

המבקשת: סיעת "ישראל ביתנו" בכנסת

נגד

המשיב: מר אליעזר בר שדה

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

בשם המבקשת: עו"ד יואב מני

בשם המשיב: עו"ד ירון קידר

החלטה

1. ביום 13.4.2010 עתידות להתקיים בעיר ערד בחירות לראשות העירייה ולמועצת העיר. בבקשה שלפני, עותרת המבקשת, סיעת "ישראל ביתנו" בכנסת, אשר עתידה להתמודד כסיעת-בת בבחירות האמורות למועצת העיר, ליתן צו מניעה כנגד המשיב, מר אליעזר בר שדה, המתעתד להעמיד עצמו כמועמד לראשות העיר בראש רשימה המתמודדת גם היא בבחירות למועצת העיר. עניינו של צו המניעה המבוקש הוא בדרישת המבקשת להורות למשיב להימנע מפרסום מודעות תעמולה החורגות מהוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה או החוק).

טענות הצדדים

2. לטענת המבקשת, המשיב הפר את הוראות חוק דרכי תעמולה בכל הנוגע לפרסום מודעות תעמולה בעיתונות בשלושה אופנים: ראשית, הוא פרסם למעלה

ממודעת תעמולה אחת במסגרת גיליון עיתון אחד. כך, במסגרת העיתון המקומי "הצבי" פורסמו ביום 14.1.2010 שלוש מודעות של המשיב, שתי מודעות בעברית ומודעה אחת ברוסית. פרסום זה עומד, לטענת המבקשת, בניגוד להוראת סעיף 10(ב)(3) לחוק. שנית, המשיב פרסם מודעות תעמולה שאין הוא מופיע כמזמין שלהן. כך, לצד מודעת תעמולה גלויה שפורסמה על-ידי המשיב, פורסמה מודעה נוספת המציעה ייעוץ עסקי ללא זיהוי של שם המפרסם או מטרותיו, כאשר מספר הטלפון שמופיע בה הוא מספרו האישי של המשיב. לטענת המבקשת, פרסום זה עומד בניגוד להוראת סעיף 10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה. שלישית, צירוף המודעות יחד חורג ממגבלת השטח של 40 אינטשים המותר לפרסום לפי סעיף 10(ב)(1) לחוק.

3. המשיב, בתגובתו לבקשה, מציין כדלקמן: אשר לטענתה הראשונה של המבקשת, הוא סבור כי לא היה פגם בפרסום של יותר ממודעה אחת בגיליון, שכן המדובר הוא במודעות בשפות שונות, עברית ורוסית, אשר כל אחת מהן פונה לקהל יעד שונה. לדבריו, על כללי תעמולת הבחירות להתייחס לפרסום בשפות שונות כאל פרסום נפרד, ומכאן גם כי, בהתייחס לטענתה השלישית של המבקשת, יש לחשב באופן נפרד את סך האינטשים שיועדו למודעות בכל אחת מהשפות. לטענת המשיב, המודעה שפורסמה בשפה הרוסית עמדה במגבלת 40 האינטשים, ואילו באשר למודעה שפורסמה בשפה עברית, הרי שרק לאחר הפרסום הסתבר לו כי זו חורגת מהמגבלה האמורה. אשר לטענתה השנייה של המבקשת בדבר פרסום "סמוי" שנעשה על-ידו, טוען המשיב כי המודעות שביחס אליהן מלינה המבקשת, הגם שהוזמנו ושולמו על-ידו, כלל אינן מודעות תעמולה, אלא מודעות הקוראות ליזמים המקימים עסק חדש להיוועץ במומחים עסקיים כדי לבחון את רעיונותיהם ויזמותיהם. מספר הטלפון המופיע במודעות אינו מספרו שלו אלא מספר הטלפון של אשתו, אשר בכוונתה לעסוק במתן ייעוץ עסקי. מכאן, כי אין מגבלות חוק דרכי תעמולה חלות על מודעות אלו. לצד האמור, מבקש המשיב להדגיש כי בפרסום המודעות פעל בתום-לב מלא ומתוך סברה כי פעולותיו תואמות את הדין, וכי ככל שנפלו חריגות בהתנהגותו, הרי שאלו נבעו מחוסר ידע או הבנה מספקת בנושא, ומתוך הסתמכות על מידע שנמסר לו על-ידי גורמים שונים, כדוגמת מנהל העיתון שבו פורסמו המודעות. כן הוא מצהיר, כי לאור טענות המבקשת, בחן פעם נוספת את התנהלותו בכל הנוגע לפרסום מודעות התעמולה, וככל שהתקיימו מצידו חריגות בנושא זה, הרי שהוא יפעל לתקן.

4. בהחלטה מיום 2.2.2010 נתבקשה המבקשת להודיע, בעקבות תגובתו של המשיב, מהן השאלות שנותרו לטעמה במחלוקת, ובמסגרת זו להתייחס גם להצהרת המשיב כי יקפיד להבא הקפדת-יתר בקיום הוראות הדין בדבר פרסום מודעות

התעמולה. המבקשת הודיעה בתגובה כי לטעמה נותרו רוב השאלות צריכות מענה והחלטה, ולפיכך, עומד בעינו הצורך במתן צו המניעה המבוקש. המבקשת דוחה את פרשנות המשיב לחוק דרכי תעמולה לפיה כאשר מדובר במודעות תעמולה בשפות שונות, אין פסול בפרסום של יותר ממודעת תעמולה אחת בגיליון, ומציינת כי בכל מקרה אין לפרסם בגיליון יותר ממודעת תעמולה אחת, וכי אסור שזו תחרוג משטח של 40 אינטש. בכל הנוגע למודעות שפורסמו על-ידי המשיב והתיימרו להיות מודעות עסקיות, מציינת המבקשת כי לאור תגובת המשיב בנושא זה, אשר גובתה בתצהיר, ככל שיינתן הצו המבוקש ביחס לריבוי מודעות בגיליון, היא תשאיר את ההכרעה בנושא זה לשיקול-דעת יושבת-ראש הוועדה.

המסגרת הנורמטיבית בתמצית

5. מושכלות ראשונים הם כי דיני הבחירות בכללותם נועדו להבטיח את הגשמת זכותו של הפרט לבחור ולהיבחר תוך מיצוי חופש הביטוי שלו ותוך שמירה על כללי שוויון, טוהר בחירות, תקינות והגינות בהליך הבחירה (בג"צ 651/03 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(2) 62, 70 (2003)). אשר לחוק דרכי תעמולה, כבר צוין כי מטרתו משתנות מענין לענין, אך הן כוללות, מטבע הדברים, את אותן המטרות הקשורות לעצם הסדרת הבחירות, ובהן, בעיקר, השמירה על השוויון בבחירות, הגינות הבחירות, טוהר הבחירות ותקינותן, מניעת הטעיה של הבוחרים ומניעת עיוותים בהליך הבחירות ותוצאותיו (בג"צ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(1) 750, 762 (2003)). חוק דרכי תעמולה קובע כללים והגבלות שונות ביחס לשימוש באמצעי התקשורת השונים לצרכי תעמולת בחירות. על כללים והגבלות אלו נאמר, כי הם נועדו להשיג שלושה יעדים עיקריים: הבטחת חופש הבחירה ומניעת השפעה בלתי הוגנת על הבוחר; יצירת שוויון בין המפלגות בניסיון להגיע אל הבוחר; והגבלת ההוצאות של המפלגות (בג"צ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד מו(2) 692, 702 (1992), להלן: ענין זוילי). התכליות השונות העומדות ביסוד חוק דרכי תעמולה עשויות להתנגש אלה באלה. כך, בין היתר, הרצון להבטיח את חופש הביטוי מוביל לצמצום האיסור על תעמולת בחירות ואף לשלילתו, בעוד שהרצון להבטיח שוויון בין המפלגות מוביל להרחבת האיסור על תעמולת בחירות, והוא הדין ברצון למנוע השפעה בלתי הוגנת על הבוחר. אכן, "פתרון הסתירה אינו בהעדפת התכלית האחת על פני רעותה. הפתרון מצוי באיזון הראוי בין התכליות הסותרות" (ענין זוילי, בעמ' 703; וראו גם: תב"כ 12/15 חבר-הכנסת אלי גולדשמידט נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(3) 145, 150 (1999); תב"מ 16/01 סיעת ש"ס – התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה נ' חבר-הכנסת אופיר פינט-פז, סגן יושב-ראש ועדת

הבחירות המרכזיות, פ"ד נה(3) 159, 161-162 (2001); לענין מגבלות אחרות הקבועות בחוק ביחס לדרכי התעמולה המותרות והתכליות שביסודן, ראו למשל: תר"מ 2/19 פיינשטיין נ' מר רחמים מלול, מ"מ ראש העיר רחובות (לא פורסמה, 8.11.2009).

6. הכללים וההגבלות ביחס לפרסום מודעות תעמולת בחירות באמצעי התקשורת הכתובה, קרי: בעיתונים יומיים, בשבועונים ובירחונים, קבועים בסעיף 10(ב) לחוק דרכי תעמולה, המורה כדלקמן:

"לא תהא תעמולת בחירות באמצעות מודעות מודפסות המתפרסמות בעתונים יומיים, בשבועונים או בירחונים, אלא בהגבלות אלה:

(1) מודעה לא תהא גדולה מ-40 אינץ';

(2) (בוטלה);

(3) לא תפורסם יותר ממודעה אחת ביום מטעם כל מפלגה בעתון אחד;

(4) לא תפרסם מפלגה יותר מ-10,000 אינץ' בסך הכל במשך שלושת החדשים שלפני יום הבחירות. הוראה זו לא תחול בבחירות לכלל הרשויות המקומיות;

(5) המודעה תישא את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה, ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד כאמור בסעיף קטן (א)(3) או גוף אחר, תישא המודעה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או של רשימת המועמדים".

יצוין, כי סעיף זה, בעיקרו, הוסף לחוק דרכי תעמולה בשנת 1989 במסגרת תיקון מס' 8 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973. בדברי ההסבר להצעת החוק הוסבר כי סעיף זה, ובדומה לו שני תיקונים נוספים שהוצעו בחוק דרכי תעמולה, נועדו להפחית את ההוצאות שמוצאות על-ידי המפלגות לצרכי תעמולת בחירות ואת זיקתן למימון (דברי ההסבר להצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 8), התשמ"ט-1989, הצ"ח 1914, 13, בעמ' 14). ניתן לראות, אפוא, כי לצד התכליות שעניינן בהגשמת עקרונות חופש הביטוי, חופש הבחירה והשוויון בין מועמדים, מונחת ביסוד המגבלות הקבועות בחוק גם תכלית שהיא, לפחות באופן חלקי, בעלת אופי כלכלי.

מן הכלל אל הפרט

7. אין מחלוקת על כי המשיב בענייננו פרסם יותר ממודעת תעמולה אחת בגיליון, וכי צירופן של המודעות יחד חרג ממגבלת ה-40 אינטש הקבועה בחוק. המשיב טוען כי חריגה זו אינה עולה לכדי הפרת חוק דרכי תעמולה, שכן הן מבחינת מספר המודעות המותרות לפרסום והן מבחינת שטחן, יש להתייחס למודעות בשפות שונות באופן

נפרד. טענה זו לא ניתן לקבל. הגבלת גודל ומספר מודעות התעמולה המותרות לפרסום בגיליון עיתון אחד נועדה להבטיח ריסון בהיקף התעמולה באמצעי התקשורת הכתובה, להבטיח שמירה על עיקרון השוויון בין המועמדים ולהגביל את היקף ההוצאות שמוצאות לצורך כך על-ידי רשימות ומועמדים שונים (וראו: תר"מ 59/03 הליכוד - סניף מגדל העמק נ' "קורא בקפה" - מקומון קהילתי (לא פורסמה, 9.10.2003) (כב' השופט דורנר), להלן: ענין הליכוד). מאחר שלשון החוק קובעת באופן ברור, שאינו משתמע לשתי פנים, כי אין לפרסם למעלה ממודעה אחת ביום מטעם כל מפלגה בעיתון אחד, וכי מודעה זו לא תעלה על שטח של 40 אינטש, אין מקום לפירוש הוראות אלה באופן מרחיב, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם תכליתו. כוונת החוק בהקשר זה הינה ברורה – למנוע פרסום מודעות תעמולה החורגות ממספר וגודל מסוים, תהא שפת המודעות אשר תהא. לו ההגבלה היתה חלה בנפרד על מודעות תעמולה בשפות שונות, היה זה פתח לפרסומן של מודעות תעמולה במספר רב של שפות, והיה נפרץ המחסום הכמותי שהציב החוק. בדרך זו, היה ניתן לעקוף בנקל את האיסור הקבוע בהוראת החוק, ותכליתו היתה מסוכלת (והשוו: תר"מ 80/93 בינשטוק נ' עיתון "חולון בת-ים", פסקה 5 (לא פורסמה, 20.10.1993) (כב' השופט אור); ולענין אופן חישוב שטח מודעות התעמולה, ראו: ענין הליכוד, שם). ויודגש, הרצון להגיע לקהל בוחרים רחב ככל הניתן, הדובר שפות שונות, הינו ברור ומובן, והוא אף נחלת הציבור כולו, ולא רק נחלת המועמדים עצמם. ואולם, ברי כי אין לפעול להשגת מטרה זו תוך חריגה מהוראות החוק. למותר לציין, כי מטרה לגיטימית זו ניתנת להשגה בדרכים אחרות, כשרות וחוקיות, בין היתר, בדרך של שימוש בשפות שונות במודעת תעמולה אחת; פרסום מודעות תעמולה בשפות שונות בגיליונות שונים של העיתון, לסירוגין בזו אחר זו; ופרסום מודעות תעמולה בשפות שונות בעיתונים שונים.

צודקת, אפוא, המבקשת בטענתה כי בפרסום מודעות התעמולה כמתואר חרג המשיב מההגבלות הקבועות לענין זה בחוק. ואולם, המשיב, אף כי סבר בתחילה אחרת, הצהיר כי פעל בתום לב ובמחשבה כי פעולותיו תואמות את הדין, והתחייב לפעול לתיקון החריגות, ככל שהן תימצאנה. ניתן להניח, כי הוא יקפיד מעתה הקפדת-יתר בקיום הוראות החוק, ובפרט על בסיס ההנחיות שפורטו לעיל. בנסיבות אלה, התייתר, בשלב זה, הצורך בהוצאת צו המניעה שנתבקש בענין זה.

8. אשר למודעות שפורסמו בידי המשיב שלא כמודעות תעמולה: ברי כי אין לפרסם מודעת תעמולה בלי לנקוב בשם המפרסם ופרטיו, וכי מודעת תעמולה המתפרסמת ללא ציון הפרטים האמורים היא מודעה המפרה את הוראות סעיף 10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה (ראו לדוגמה: תר"מ 48/03 קבלו נ' לוי (לא פורסמה, 4.9.2003)

(השופטת דורנר)). אין צריך לומר, כי בפרסום מודעה כאמור לצד מודעת תעמולה נוספת המפורסמת באותו גיליון, יש משום חריגה גם מהוראת סעיף 10(ב)(3) לחוק. בענייננו, המשיב הצהיר בתצהיר מטעמו, כי המודעות האמורות אינן מודעות הקשורות למערכת הבחירות המתנהלת על-ידו, אלא הן מודעות הנוגעות לעיסוקה של אשתו. בנסיבות אלה, נראה לי כי גם בהקשר זה אין מקום להיעתר לבקשה למתן צו מניעה, ונותר רק להדגיש את הצורך להפריד הפרדה ברורה וחד-משמעית בין תעמולת הבחירות הננקטת על-ידי המשיב, לבין פועלה העסקי של אשתו, אשר אין לשלב בו, באופן ישיר או עקיף, תעמולת בחירות כלשהי.

אשר על כן, ובכפוף להצהרתו האמורה של המשיב כאמור בפסקאות 3 ו-7 סיפא, הבקשה נדחית.

ניתנה היום, כ"ד בשבט התש"ע (8.2.2010).

אילה פרוקצ'יה

שופטת בית המשפט העליון

יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת התשע-עשרה