



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 21
The Central Elections Committee for the 21st Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme Court
Chairman of the Central Elections
Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ער"מ 4/21

העוררת: רינה פיימן גרינברג

נגד

המשיבים: 1. משה קונינסקי
2. עיריית כרמיאל
3. ראש אגף הפיקוח הארצי על הבחירות ברשויות המקומיות
במשרד הפנים

ערר לפי סעיף 17ד(ג) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 על החלטת יושב ראש ועדת הבחירות האזורית – חיפה, סג"נ י' כהן בתר"מ 68/21, מתאריך: 13.08.2018

בשם העוררת: עו"ד אושרי שלוש

בשם המשיב 1: עו"ד שלום פוריס

בשם המשיבה 2: עו"ד שלמה גבע

בשם המשיבה 3: עו"ד יונתן ברמן

החלטה

1. בפניי ערר לפי סעיף 17ד(ג) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק או חוק דרכי תעמולה), על החלטת יושב ראש ועדת הבחירות האזורית – חיפה, כב' השופט י' כהן, סג"נ (להלן: יו"ר ועדת הבחירות האזורית) ב-תר"מ 68/21, בגדרה הורה על הסרת שלטי תעמולה ומודעות שנתלו מטעם הצדדים במסגרת הבחירות המקומיות למועצת ולראשות המשיבה 2.

אפנה תחילה לפירוט התשתית העובדתית הנדרשת לעניין.

עמוד 1 מתוך 6

א. הרקע העובדתי הרלוונטי לערר

2. בתאריך 30.10.2018 צפויות להתקיים הבחירות לכלל הרשויות המקומיות, בהתאם להוראות סעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 ולהוראות חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975. בכלל זה, אמורות להיערך בחירות גם לראשות ולמועצת המשיבה 2, עיריית כרמיאל.

3. כפי שעולה מההחלטה נשוא ערר זה, העוררת מכחנת בתפקיד סגנית וממלאת מקום לראש עיריית המשיבה 2, ומתעתדת להתמודד לראשות העירייה. אף בכוונת המשיב 1 להתמודד לראשות המשיבה 2 וכעת הוא מכהן בה כחבר מועצה.

4. במסגרת ההתמודדות בבחירות, תולים העוררת והמשיב 1 שילוט תעמולה ברחבי העיר כרמיאל.

5. בתאריך 06.08.2018 עתרה העוררת ליו"ר ועדת הבחירות האזורית, בטענה כי מודעות ושלטי בחירות מטעמו של המשיב 1 נתלו שלא בהתאם למגבלות והכללים שנקבעו לכך בחוק דרכי תעמולה. העתירה נתמכה בתצלומים שונים, ונתבקש בה הסעד כי יינתנו צווים בעניינו של המשיב 1 שיביאו להסרת פרסומי התעמולה האמורים מטעמו.

6. בתגובתו לעתירה, המשיב 1 טען, בין היתר, כי מטעם העוררת עצמה נתלו מודעות ושלטים החורגים מכללי הפרסום האמורים, ולנוכח אי-ניקיון כפיה – אין להיעתר לסעד המבוקש בעתירה. כתימוכין לכך, צירף המשיב 1 לתגובתו תמונות שלטי תעמולה מטעם העוררת, אשר נתלו בניגוד להוראות חוק דרכי תעמולה. לגופם של דברים, נטען כי המודעות ושלטי התעמולה, אשר נתלו מטעם המשיב 1 אינם מפריים את הוראות סעיף 10 לחוק דרכי תעמולה, וממילא אין מקום להורות על הסרתם.

ב. החלטת יושב ראש ועדת הבחירות האזורית

7. בתאריך 13.08.2018, לאחר בחינת העתירה והתשובה לה, נתן יו"ר ועדת הבחירות האזורית את החלטתו. ההחלטה התייחסה לסוגים שונים של פרסומי תעמולה שפורסמו מטעם שני הצדדים, הכללים שהופרו עם פרסומים אלה, והצווים אשר יש ליתן בגין ההפרות.

8. ביחס לשלטי חוצות שעליהם פורסמו שלטי תעמולה מטעם המשיב 1 נקבע כי בהתאם להוראות סעיף 10ב לחוק תעמולת בחירות, שם מוסדר פרסום בשלטי חוצות בתקופת הבחירות – אין בפרסומי המשיב 1 משום תעמולה אסורה. לעניין שלטי תעמולה, אשר נתלו על-ידי הצדדים ברחבי העיר (כגון: מבנים, גדרות, או מדרכות), שלא על-פי תנאי סעיף 10 לחוק תעמולת בחירות, נקבע כי על הצדדים להסיר מודעות אלה אשר נתלו מטעמם, בניגוד להוראות הסעיף.

לבסוף, יו"ר ועדת הבחירות האזורית דן בשלטי תעמולה שנתלו מטעם הצדדים על בתים ודירות פרטיות. מכיוון שקביעתו בעניין זה ניצבת במוקד הערר שלפניי, אפרט מיד בסמוך את ממצאיו של יו"ר ועדת הבחירות האזורית בעניין זה, ופרשנות הוראות החוק הרלבנטיות על-ידו.

9. על-פי הכלל הקבוע בסעיפים 9(ב) ו-10(א) לחוק – תעמולת בחירות באמצעות מודעה המוצגת באזורים ציבוריים שונים (למשל: בכבישים, גדרות ומדרכות), תותר רק בהתקיים התנאים הבאים:

(א) המודעה לא תהא גדולה מ-50 על 70 ס"מ;

(ב) המודעה תישא את שמו ומענו של המדפיס שהדפיס אותה, ואת הגורם הנוגע לבחירות שמכוחו ובהזמנתו פעל המדפיס;

(ג) המודעה תודבק רק על גבי לוחות מודעות שייעדה לכך הרשות המקומית דרך קבע.

10. סעיף 10(א1)(1) לחוק תעמולת בחירות מחריג את תחולתם של תנאים אלה לגבי מודעת בחירות המוצגת על דירות מגורים, משרדי מפלגה, או על מטה הבחירות (להלן יכונה אלה: מבנים פרטיים).

כך לשון הסעיף:

"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".

חרף הלשון המסייגת בה נקט המחוקק – יו"ר ועדת הבחירות האזורית קבע בהחלטתו כי הוראת סעיף 10(א1) איננה מבטלת לחלוטין את שלושת תנאי סעיף 10(א) המנויים לעיל, אלא רק את ההגבלה הנוגעת למקום בו ניתן לתלות את המודעה. משמעות קביעה זו היא כי מגבלת הגודל החלה על מודעות תעמולה המוצגות על דרכים ושטחים ציבוריים – חלה אף על מודעות המוצגות על מבנים פרטיים.

על יסוד פרשנותו זו, ולאחר שבחן את התמונות שצירף המשיב 1 לכתב התשובה לעתירה, הורה יו"ר ועדת הבחירות האזורית לעוררת, כי עליה להסיר כל מודעה שנתלתה על דירות מגורים ובמטה הבחירות החורגת מהגודל האמור (70x50).

מכאן הערר שלפני.

ג. הערר

11. העוררת טוענת כי נפלה שגגה מתחת ידי יו"ר ועדת הבחירות האזורית, בכך שקבע כי פרסום מודעות בחירות שנתלו על מבנים פרטיים, כפוף להגבלות הגודל שבסעיף 10(א)(1) לחוק דרכי תעמולה. לטענתה לא אחת נפסק בידי יושבי-ראש ועדת הבחירות המרכזית כי הוראת סעיף 10(א)(1) לחוק דרכי תעמולה, **מחריגה באופן גורף** את תנאי סעיף 10(א) אף מההגבלות האמורות על גודלה של המודעה (זאת בכפוף לחוק הדרכים (שילוט), התשכ"ו-1966 וחוקי עזר מקומיים).

12. המשיב 1 מסכים לקבלת הערר, ומבקש כי ההחלטה שתתקבל – תחול על המועמדים כולם, ולא רק על העוררת.

13. המשיבה 2, עיריית כרמיאל, סבורה, אף היא, כי ההגבלות על גודל הודעות ושלטי תעמולה אינן חלות על שילוט מבנים פרטיים. המשיבה 2 מוסיפה כי בחוק עזר לכרמיאל (שילוט), התשע"ב-2012, שהוצא על-ידה, הוחרגו במפורש שלטים בעלי אופי פוליטי (ראו סעיף 7(א) לחוק העזר האמור, שצורף כנספת אי לתגובת המשיבה 2 לערר).

14. המשיבה 3, ראש אגף הפיקוח הארצי על הבחירות ברשויות המקומיות במשרד הפנים, סבורה אף היא כי דין הערר להתקבל. לטענתה, לשון החוק, ההיסטוריה החקיקתית שלו, התכלית המונחת בבסיסו, ופסיקת יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית בעבר – מחייבים את המסקנה כי ההחרגה הקבועה בסעיף 10(א) לחוק דרכי תעמולה, חלה על כל תנאי סעיף 10(א)(1) לחוק דרכי תעמולה, לרבות מגבלת הגודל המנויה בו.

15. לאחר שסקרתי את השתלשלות הדברים וכן הצגתי את עיקרי טענות הצדדים – אפנה כעת לליבון הסוגיות הרלבנטיות.

ד. דיון הכרעה

16. כפי שציינתי לעיל, לאחר עיון בכתב הערר, בתגובות לו, בטענות המפורטות בכל אלה ובשים לב להסכמה שניתנה על-ידי כל הצדדים – נחה דעתי כי דין הערר להתקבל, וזאת מבלי לקיים דיון בעל-פה במעמד הצדדים, בהתאם לסמכות הנתונה לי מכוח הוראות 13 ו-27 להוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה-2015. טעמי מסקנתי זו יובאו מיד בסמוך.

17. תחילה ייאמר, כי על אף הסכמת הצדדים לתוצאה – הערר ראוי להתברר לגופו כדי להעמיד הלכה על מכוונה, ואבהיר: העניין הטעון הכרעה איננו בטענה המופנית כלפי מעשיו של צד זה, או אחר, אלא על פרשנותו ההולמת של החוק שתחולתו והשלכותיו הן כלפי כולי עלמא, הן בפן המינהלי והן בפן הפלילי (לעניין זה ראו: סעיפים 17 ו-17א לחוק דרכי תעמולה, והשוו: ע"מ 2469/12 ברמ"נ עיריית תל אביב-יפו (25.6.2013), פסקאות 39-41 לפסק דינה של המשנה לנשיא (כתוארה דאז) מ' נאור).

אשר על כן, אפנה אפוא עתה לבירור טענות הצדדים לגופן.

18. כאמור, השאלה שבפניי היא האם ההגבלה על גודל המודעה שכלולה בין תנאי סעיף 10(א)(1) לחוק דרכי תעמולה, חלה גם על מודעות מודפסות התלויות על מבנים פרטיים, כאמור בסעיף קטן 10(א)(1). למען בהירות הדברים, אעמוד תחילה, בתמצית, על ההיסטוריה החקיקתית של סעיף 10(א)(1) הנ"ל.

19. סעיף קטן 10(א)(1) לחוק דרכי תעמולה חוקק במסגרת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 18), התשס"א-2000. עד אותו מועד, האסדרה של מודעות תעמולה מודפסות על משרדיה או מועדוניה של מפלגה או של רשימת מועמדים, הייתה במסגרת סעיף 10(א)(4) לחוק דרכי תעמולה, שקבע כי: "המודעה לא תודבק אלא על לוחות מודעות שייעדה רשות מקומית דרך קבע להדבקת מודעות, או שייעדה במיוחד להדבקת מודעות של תעמולת בחירות לקראת בחירות, או על משרדיה או מועדוניה של המפלגה או של רשימת המועמדים המפרסמת את המודעה". הנה כי כן, גם מודעות היו כפופות למגבלת הגודל שבפסקה 10(א)(1) לחוק דרכי תעמולה. תליית שילוט תעמולה על דירות מגורים פרטיות היתה אסורה עד מועד זה (וראו בעניין זה בדברי ההסבר להצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 18), התשס"א-2000).

בישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, מתאריך 19.12.2000 ציינה חה"כ יהודית נאות, היוזמת הראשונה של הצעת החוק הנ"ל, כי מטרתה התיקון הוא "שגם על דירות מגורים מותר יהיה לשים שלט גדול" (ראו פרוטוקול ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת מיום 19.12.2000, בעמ' 28).

20. הסוגיה הובאה לראשונה לבחינה שיפוטית במהלך מערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימה בשנת 2003, שאז כב' השופטת ד' דורנר, יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית באותה עת, קבעה כדלקמן:

"הפירוש הראוי להוראת החוק הינו כי שלטים, המוצבים על גבי דירות מגורים ומטות של רשימות ושל מפלגות, אינם כפופים למגבלת הגודל הקבועה בסעיף 10(א)(1)" (תר"מ 60/03 שינוי - מפלגת המרכז נ' דוקודסקי (12.10.2003)).

כב' השופטת ד' דורנר אף מצאה כי פרשנות לשונית זו משקפת איזון בין תכליות החוק – בריסון תעמולת הבחירות באופן שבו התעמולה לא תפגע במרקם המרחב הציבורי מחד גיסא, כנגד אפשרות של ניהול תעמולה בהיקף ראוי. כל זאת, לצד השאיפה לקיים ולקדם שוויון בין הרשימות והמועמדים השונים. בהערה יצוין, כי בהמשך ההחלטה האמורה ציינה כב' השופטת ד' דורנר כי חריג זה יחול על שטח הדירה בלבד, לא כולל השטח המשותף לכלל הדיירים, כגון: קיר חיצוני של בית משותף, או גדר חיצונית של חצר משותפת – דבר היוצר למודעה "מגבלת גודל טבעית", במובן זה שעליה לעמוד בשטח הפרטי המותר, וממגבלה זו אין לחרוג (ראו והשוו: החלטת השופט (כתוארו דאז) מ' חשין, בתר"מ 08/03 קרפ נ' גל (23.02.2003)). עוד יצוין, כי ב-תר"מ 73/03 קסוס נ' ברדה (14.10.2003) וב-תר"מ 149/03 אוטמחגין נ' אהד (23.10.2003) הוסיפה כב' השופטת דורנר והבהירה כי חריג זה אינו חל על נדל"ן מסחרי ומשרדים, ועל מבנים אלו חל איסור תליית מודעות תעמולה בכל גודל שהוא.

21. פרשנותה של השופטת ד' דורנר אומצה על-ידי יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית שלאחריה (ראו: תר"מ 82/18 אפרימוב נ' תורגמן (המשנה לנשיאה א' ריבלין) (30.10.2008); החלטות השופט (כתוארו דאז) ס' ג'ובראן בתר"מ 61/20 נדרא נ' הדר (08.08.2013) ותר"מ 11/20 בנימינוב נ' עיריית אור יהודה (29.09.2013)).

22. אף אני סבור כי הפרשנות הנ"ל הולמת את לשון החוק ואת תכליתו, וממילא המסקנה היא כי צודקת העוררת בטענתה (והמשיבים המאמצים את עמדתה), שלפיה שגגה נפלה מתחת ידו של יו"ר ועדת הבחירות האזורית כאשר קבע כי מגבלת גודל המודעה המנויה בסעיף 10(א) לחוק דרכי תעמולה – חלה גם על מודעות הנתלות במבנים פרטיים.

23. בשולי הדברים רואה אני לנכון להתייחס לעובדה כי עסקינן בערר המופנה כנגד החלטה המטילה צו עשה על העותרת (שהיא העוררת כאן), ומורה לה לבצע פעולה מסוימת – וזאת על אף שהיא זו שעתרה למתן סעד ולא הוגשה עתירה כנגדה, וכל זאת גם מבלי שניתנה לה הזדמנות בערכאה הנכבדה קמא להשיב לטענות המשיב 1 כלפיה. מכיוון שהעוררת לא העלתה טענה זו, ומפני שקבלת הערר ממילא מבטלת את הצו שהוצא כנגד העוררת, אסתפק כאן בהדגשה כי דרך המלך להשיג על פעולות פסולות נטענות מעין אלה שהוטחו כנגד העוררת, היא באמצעות הגשת עתירה עצמאית, ומכל מקום מן הראוי לאפשר לעותר להתגונן מפני טענות בדבר אי-ניקיון כפיים המופנות כלפיו, טרם שתצא הכרעה נגדו (ראו והשוו: החלטות השופט (כתוארו דאז) ס' ג'ובראן בתר"מ 63/20 צור נ' נחמני (14.08.2013); תר"מ 139/20 הליכוד נ' רחובתי (03.10.2013)).

24. נוכח כל האמור לעיל – הערר מתקבל במובן זה שהרישא לסעיף 11(ג) להחלטת יו"ר ועדת הבחירות האזורית – מבוטלת בזאת, ככל שהדברים נוגעים לתליית מודעות בחירות על דירות מגורים פרטיות. בטלות החלטה זו יפה הן לגבי העוררת, והן לגבי המשיב 1.

25. הנה כי כן – הערר מתקבל, כאמור בפסקה 24 שלעיל. בשים לב להסכמת הצדדים לתוצאה זו – אינני עושה פה צו להוצאות.

ניתנה היום, ד' בתשרי התשע"ט (13.9.2018).

חנן מלכה שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-21