



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת
لجنة الانتخابات المركزية
The Central Elections Committee

Justice Isaac Amit
Supreme court of Israel
Chairman of the Central
elections committee
to the 25th Knesset

قاضي إسحاق عميت
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية للكنيست 25

השופט יצחק עמית
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-25

תב"כ 4/25

העותר: ח"כ שמחה רוטמן

נגד

- המשיבים:
1. מפלגת העבודה הישראלית
 2. ח"כ מירב מיכאלי, שרת התחבורה
 3. משרד התחבורה
 4. היועצת המשפטית לממשלה

עתירות לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959

בשם העותרת: עו"ד אלי שמואליאן
בשם המשיבות 1-2: עו"ד עמרי שגב
בשם המשיבים 3-4: עו"ד עמרי אפשטיין

החלטה

1. עניינה של העתירה, בתעמולת בחירות הנעשית על ידי מפלגת העבודה ויושבת הראש שלה (להלן – **המשיבות 1-2**) אשר לטענת העותר עושה שימוש באותה "שפה עיצובית" של קמפיינים של משרד התחבורה, שהמשיבה 2 עומדת בראשו. השימוש באותה "שפה עיצובית", כך לשיטת העותר, מהווה למעשה שימוש אסור בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות בניגוד להגבלה הקבועה בסעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: "**חוק דרכי תעמולה**"). נפרט.



טענות הצדדים

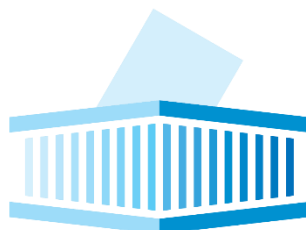
2. העותר טוען בעתירתו כי בתעמולת הבחירות מטעם המשיבות 2-1 נעשה שימוש ב"שפה עיצובית" אשר כוללת שימוש בצבעים בגוון סגול-כחול וכן בפונטים מסוימים אשר זהים, או דומים בעיקרם, למאפיינים אלו בפרסומים לציבור מטעם משרד התחבורה, כגון קמפיין "סקר התחבורה הגדול" ורפורמת "דרך שווה". עוד טוען העותר כי הדבר נעשה בכוונת מכוון, על מנת ליצור זיהוי בין מפלגת העבודה למשרד התחבורה והישגיו וכדי לסייע למשיבות 2-1 בקמפיין הבחירות לכנסת.

3. המשיבות 2-1 טוענות בתגובתן שיש לדחות את העתירה. לטענתן, לא ניתן לקבוע שהן עושות שימוש בנכס ציבורי השייך למשרד התחבורה, שכן המאפיינים העיצוביים הנידונים בעתירה נמצאים בשימוש של המשיבות 2-1 בפרסומיהם עוד מתחילת שנת 2021, כשנה וארבעה חודשים לפני שמשרד התחבורה יצא בקמפיינים "סקר התחבורה הגדול" ורפורמת "דרך שווה" וממילא בטרם מינוייה של המשיבה 2 לתפקיד שרת התחבורה.

בנוסף, טוענות משיבות 2-1 שהמאפיינים העיצוביים בקמפיינים של משרד התחבורה נקבעו על ידי לשכת הפרסום הממשלתית (להלן: "לפ"מ"), גוף עצמאי הכפוף למשנה למנכ"ל משרד ראש הממשלה, ומעניק שירותי עיצוב קמפיינים לכלל משרדי הממשלה. בהקשר זה עומדות המשיבות 2-1 על כך שלפ"מ השתמשה בצבעים דומים עבור קמפיינים של משרד הבריאות ומשרדי הממשלה השונים, אשר משרד התחבורה הוא אך אחד מהם, כך שלא ניתן לקבוע שמשרד התחבורה הוא "בעל" השפה העיצובית, ככל שזו מהווה נכס ציבורי.

4. המשיבות 4-3, אשר צורפו על פי החלטתי כמשיבות לעתירה, גם הן בדעה שיש לדחות את העתירה. ראשית, טוענות המשיבות 4-3, שהליך גיבוש ועיצוב הקמפיין נעשה על-ידי הצוות המקצועי של לפ"מ, והצבעים נבחרו לשמש בקמפיין בנימוק של יצירת המשכיות עם עיצובים קודמים של קמפיינים במשרד, דוגמת כרטיס הרב-קו. עוד טוענות המשיבות 4-3 כי "שפה עיצובית" היא מונח עמום אשר, בניגוד לסיסמה או לוגו ספציפיים, ישנו קושי להגדירו כ"נכס" במשמעותו של סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה. במיוחד מדגישות המשיבות 4-3 את הקושי בהגבלת חופש הביטוי הפוליטי על דרך מניעה משימוש בצבע מסוים – שוב, להבדיל מסלוגן המזוהה עם גורם שונה – במסגרת תעמולת בחירות.

לשיטת המשיבות 4-3, אף אם יש לראות ב"שפה עיצובית" כנכס כמשמעותו בחוק דרכי תעמולה, העותר לא הצליח להוכיח כי במקרה דנן תעמולת הבחירות של המשיבות 2-1 עושה שימוש בנכס של משרד התחבורה. זאת, מאחר שקשה לקבוע שתעמולת הבחירות "רוכבת" על המשאבים שהושקעו בעיצוב הקמפיין הממשלתי, שעה שהמשיבות 2-1 עשו שימוש במאפיינים עיצוביים אלו עוד בטרם גובש הקמפיין הממשלתי. בנוסף, לא הוכח דמיון בין



תעמולת הבחירות לקמפיין משרד התחבורה ברמה שיש בה כדי להביא לזיהוי מובהק בין השניים.

5. לבקשתו ובהתאם להחלטתי, העותר הגיש הודעה משלימה מטעמו. בהודעה טען העותר כי יש לקבוע ש"שפה עיצובית" עולה לכדי "נכס בלתי מוחשי" כמשמעותו בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. זאת, לנוכח התקציבים הציבוריים שהושקעו בגיבוש הקמפיין של משרד התחבורה ומכיוון שהמשיבות כולן מייחסות לעיצוב הקמפיין ערך רב, ולראייה מסרבות לשנותו. עוד הוסיף העותר כי אין לייחס חשיבות רבה לשאלה מי היה הראשון לעשות שימוש ב"שפה העיצובית" כל עוד כיום ישנו "ערבוב" בין קמפיין של משרד ממשלתי במימון ציבורי לבין תעמולת הבחירות של העומדת בראש המשרד.

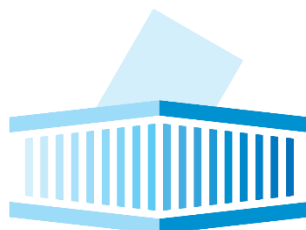
המסגרת הנורמטיבית

6. תחילתו של הדיון מצוי בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה אשר מורה:

"לא יעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים 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 יעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה, למעט שימוש כמפורט להלן..."

על התכליות העומדות בבסיס ההגבלה שסעיף זה מטיל ועל חשיבותן, חזרו ושנו החלטות רבות של יושבי ראש ועדת הבחירות לכנסת לדורותיהם. האיסור על שימוש במשאבי ציבור בתעמולת בחירות נועד להגן על האופי הממלכתי של השירות הציבורי, לבודד אותו מהפוליטיקה, ובכך לשמור על אמון הציבור בו על ידי מניעת זיהוי עם מועמד או מפלגה מסוימים. האיסור הכרחי גם כדי להבטיח שמועמד פלוני המכהן בתפקיד ציבורי לא יוכל לנצל את המשאבים הזמינים לו בכדי לקנות יתרון על פני מועמד אחר. בחירות הוגנות, חופשיות ושוויוניות תלויות אפוא במידה רבה בהגבלה על שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות. לעניין זה, ראו תב"כ 35/24 **אחריות לאומית - ישראל הבית שלי בע"מ נ' נתניהו**, פס' 8 וההפניות שם (16.3.2021) (להלן: עניין "אחריות לאומית").

7. מהו "נכס" לעניין סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה? בעניין **אחריות לאומית** נדונה השאלה האם הסיסמה "חוזרים לחיים", ששימשה את משרד הבריאות לצורך קמפיין עידוד התחסנות בקרב הציבור, מהווה "נכס בלתי מוחשי" כמשמעותו בסעיף. יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-23, כב' השופט ע' פוגלמן, ענה על שאלה זו בחיוב וקבע כי שימוש בסיסמה זו בתעמולת בחירות של מפלגת הליכוד חותר תחת התכליות המונחות בבסיס ההגבלה – יש בו כדי ליצור זהות בין מפלגה פוליטית לשירות הציבורי, לערער את אמון הציבור בשירות



הציבורי, וכן לעשות שימוש במשאבים הציבוריים שהושקעו בקמפיין הציבורי של משרד הבריאות לצרכים פוליטיים ומפלגתיים שמטרתם קידום מועמדים באופן אישי. על כן, השימוש בסיסמת הקמפיין של משרד הבריאות נאסרה לפי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה.

עתירה לבית המשפט העליון, בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק, שהוגשה נגד החלטה זו, נדחתה ברוב דעות. נקבע כי "החלטת יו"ר ועדת הבחירות לפיה הסיסמה 'חוזרים לחיים' היא 'נכס בלתי מוחשי' לצורך סעיף 2א לחוק, היא החלטה המבטאת איזון ראוי בין חופש הביטוי לעיקרון השוויון והתכליות הנוספות העומדות בבסיס חוק תעמולת בחירות" (בג"ץ 1931/21 נתניהו נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים וארבע, פס' 9 לחוות דעתו של השופט ד' מינץ (19.3.2021)).

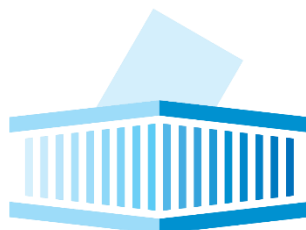
8. הדברים קיבלו ביטוי אף בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. בהנחיית יועמ"ש 1.1703 שכותרתה "השתתפות נבחר ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי" נכתב בסעיף 3א כי "המשרד הממשלתי לא ייצור כלפי הציבור מצג שלפיו פרסום ממשלתי נעשה על-ידי מפלגה. משמעות הדברים היא, שעל משרדי הממשלה חל איסור להשתמש במונחים ובסיסמאות המזוהים באופן מובהק עם מפלגה, או מונחים וסיסמאות אשר במקביל לפרסום הממשלתי נעשה בהם שימוש במסגרת הפרסום המפלגתי". וראו גם הנחיית יועמ"ש 1.1900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה", בפס' 4.

9. מהי "תעמולת בחירות" לעניין סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה? מן המפורסמות שפרסום מהווה תעמולת בחירות אם הוא עונה על "מבחן הדומיננטיות" – כאשר התכלית הדומיננטית של הפרסום, בעיני הבוחר הסביר, היא תעמולתית, היינו מטרתו להשפיע על החלטתו במי לבחור ובמי לא לבחור, ואין לו תכלית דומיננטית אחרת (בג"ץ 869/92 ניסים זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה, מו(2) 692, (1992); דנג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017)). בענייננו, דומה שאין חולק על כך שהפרסומים מטעם המשיבות 1-2 אליהם מפנה העותר, הם בגדר תעמולת בחירות.

מן הכלל אל הפרט

10. לאחר שעיינתי בעתירה, בתגובות לה ובהודעה המשלימה מטעם העותר, הגעתי למסקנה כי דין העתירה להידחות.

11. העתירה מעלה שאלה עקרונית - האם "שפה עיצובית" של קמפיין פרסומי יכולה לעלות לכדי נכס בלתי מוחשי כמשמעותו בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, שהשימוש בו לצרכי תעמולה הוא אסור?



מן הצד האחד, העותר טוען כי "השפה העיצובית" של הקמפיינים של משרד התחבורה מזוהה עם משרד התחבורה, כך ששימוש באלמנטים דומים בתעמולת הבחירות של המשיבות 1-2 יש בו כדי להטעות את הציבור, ליצור זהות בין משרד התחבורה למשיבות 1-2, ולנכס להן את הישגיו. עוד הוא מדגיש את התקציבים שמושקעים ביצירת הפן העיצובי של קמפיין ציבורי וגיבושו.

מהצד השני, בעמדת היועצת המשפטית לממשלה הוצגו הקשיים בקביעה עקרונית מסוג זה. בניגוד לסלוגן או לוגו אשר מהווים מאפיינים מוגדרים של קמפיין שניתן לזהותו עם הגורם המפרסם, "שפה עיצובית" הוא מונח עמום יותר. שפה עיצובית כוללת צבעים בגוונים ותת-גוונים שונים, גופנים בגדלים ובצורות שונות ועוד. האם שימוש בפונט מסוים יש בו כדי ליצור זהות בין השירות הציבורי לתעמולה פוליטית? האם זכות היסוד לחופש הביטוי הפוליטי תסבול איסור על מפלגות להשתמש בצבע מסוים בתעמולת הבחירות מכיוון שמשרד ממשלתי עושה שימוש בגוון דומה? האם בכדי שהשפה העיצובית תעלה לכדי "נכס בלתי מוחשי" עליה לכלול מספר אלמנטים? אם כן, כמה? ואילו?

12. שאלות נכבדות אלו נותרו בצריך עיון. מכל מקום, ברמת העקרון, אינני שולל את האפשרות כי שר עשוי לעשות שימוש במאפיינים קיימים של קמפיינים ציבוריים של משרדו ולהעתיק אותם בשלמותם ובאופן השילוב שלהם לתעמולת בחירות מטעמו. זאת, בכוונת מכוון, כדי שניתן יהיה לזהות את הישגי המשרד הממשלתי עם דמותו האישית, ובכך ליצור Brand Recognition המזהה את המועמד או המפלגה עם המשרד הממשלתי והישגיו.

לצורך הדיון בעתירה דנן, ורק לשם כך, אף אניח כי השפה העיצובית שבה נעשה שימוש בקמפיינים של משרד התחבורה היא בגדר "נכס בלתי מוחשי" האסור לשימוש בקשר עם תעמולת בחירות של מפלגה כלשהי. ברם, לא הוכח ולא הונחה תשתית עובדתית מספקת במקרה דנן, כדי לקבוע כי במסגרת תעמולת הבחירות של משיבות 1-2 נעשה שימוש בנכס זה, בוודאי שלא שימוש מכוון שנועד לזהות את המועמד או המפלגה עם הישגי המשרד (והשוו, בהקשר של עוולת גניבת עין, לכך שהוכחת כוונה להטעות עשויה להקל על התובע להוכיח סכנה של הטעיה גם מבחינה אובייקטיבית, ע"א 5066/10 שלמה א. אנג'ל בע"מ נ' י. את א. ברמן בע"מ, פסקה 30 (30.5.2013)).

13. העותר לא הראה כי הייתה הכוונה מטעמה של המשיבה 2 ביצירת קמפיין משרד התחבורה. מתגובותיהן של כלל המשיבות עולה כי אופן עיצוב הקמפיין הממשלתי נהגה על ידי לפ"מ ומשיקולים מקצועיים. אף לא הוצגו ראיות, כגון חוות דעת מומחה, שיש בהן לבסס זהות כה גבוהה – את אותו Brand Recognition – שיש בכוחו להטעות את הציבור ולגרום לו לחשוב שהמשיבות 1-2 ומשרד התחבורה חד הן.



בהקשר זה ראוי להשוות את התשתית העובדתית כאן לזו שנפרסה בהליך בתב"כ 2/21 כהן נ' שרת התחבורה (18.4.2018) במסגרתו הוגשה חוות דעת מומחה ולפיה, בהכללת קולה של שרת התחבורה בפרסומים מטעם המשרד הממשלתי יש כדי להעניק יתרון פוטנציאלי לשרת התחבורה ולמפלגתה במערכת הבחירות (שם, בפס' 25 ו-42). כאמור, ראיות מסוג זה לא הוגשו בענייננו.

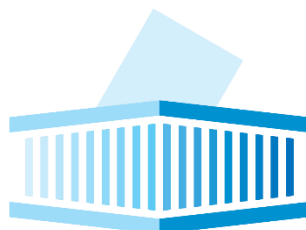
14. כאמור בעמדת היועצת המשפטית לממשלה, הפרסומים מטעם משרד התחבורה עושים שימוש בגופנים מסוגים שונים ואינם אחידים. כך גם בנוגע לגודל הטקסט המופיע בהם. גם אין אחידות וזהות בין מאפיינים אלו בפרסומים של משרד התחבורה לבין אלו שבתעמולת הבחירות של המשיבות 1-2. עושה רושם שהדמיון העיקרי שכנגדו מכוונת העתירה הוא השימוש בשני המקרים בגוונים של הצבע סגול-כחול.

15. כעולה מתגובת המשיבות, צבעים אלו היו בשימוש קמפיינים של משרד התחבורה עוד בטרם הפרסומים מושאי העתירה כאן ואף בשימוש בקמפיינים של משרד הבריאות. לא נסתרה טענת המשיבות 1-2 ולפיה החלו להשתמש בקו העיצובי הכולל את הגוונים סגול-כחול מיד עם היבחרה של משיבה 2 לתפקיד יושבת הראש של מפלגתה. כל זאת, עוד לפני הבחירות לכנסת; עוד טרם ידעה המשיבה 2 כי תמונה לשרת התחבורה; ועוד טרם החלה העבודה המקצועית בלפ"מ לגיבוש העיצוב של הקמפיינים הנוכחיים. בנוסף, משיבות 1-2 עושות שימוש בגוונים צבעים אלו בתעמולת בחירות מטעמן במגוון רחב של נושאים, אשר חורגים מתחום פועלה של המשיבה 2 במשרד התחבורה.

בנסיבות אלו לא ניתן לקבוע כי השימוש בשילוב הצבעים סגול-כחול יוצר זהות כה גבוהה בין הפרסום הממשלתי לבין תעמולת הבחירות המפלגתית, באופן שיש בו לחתור תחת התכליות שבבסיס סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה ולהצדיק את איסור השימוש בו.

16. למקרא העתירה דנן, הפלגתי בזכרוני לדברים שהזדמן לי לכתוב בעניין אחר הקרוב במידת מה לענייננו, בשאלה האם ניתן לרכוש "מונופול" על שימוש בצבע מסוים. הימים הם ימי תכנית ההתנתקות מרצועת עזה והארץ מלאה דגלים כתומים כחלק מקמפיין מטעם גופים שהתנגדו להתנתקות והשתמשו בצבע הכתום כסימן ההיכר שלהם. מפלגת בל"ד, אשר השתמשה גם היא בצבע הכתום בתעמולת הבחירות מטעמה, ביקשה למנוע את זיהויו של הצבע הכתום עם מסרים אחרים מאלו שלה:

"שני קצוות המפה הפוליטית נסתופפו להם תחת הצבע הכתום... יכול היית לסבור, הנה מה טוב ומה נעים שבת קצוות גם יחד, אלא שהמבקשים טוענים 'הצבע הכתום – כולו שלי' [...] מכל מקום, החשוב לענייננו, שהצבע הירוק משמש גם את מכבי חיפה וגם את התנועה האסלאמית וגם את 'הירוקים'. הצבע האדום משמש גם את הפועל תל-אביב. הצבע הכתום משמש גם את נבחרת הולנד וגם את קבוצת בני



יהודה, גם את עובדי מע"ץ בכביש וגם את חברת הסלולר אורנג'.
ובתחום הפוליטי, זכורה לנו מהתקופה האחרונה המהפכה הכתומה
באוקראינה" (בש"א (מחוזי חיפה) 9497/05 **בשורה נ' פורום התנועות
הלאומיות החוץ פרלמנטריות**, תשס"ד(1) 363 (2005)).

דומה שהדברים שכתבתי שם יפים גם כאשר צבע המריבה הוא הצבע הסגול-כחול. ואכן, גם
בנסיבות העתירה שבפניי לא מצאתי לנכון לייחד את הצבע הסגול-כחול לגוף אחד ויחיד. לעת
עתה, אין למנוע מפרסום או מקמפיין פלוני מלהסתופף תחת צבעים אלה לצד פרסומים
אחרים, וכל מקרה ייבחן לגופו.

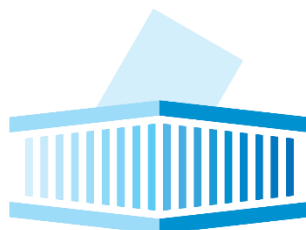
17. סוף דבר, העתירה נדחית, ובנסיבות, ללא צו להוצאות.

ניתנה היום, ג' באלול התשפ"ב (30 באוגוסט 2022).



יצחק עמית

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-25**



עמוד 7 מתוך 7