

**החלטות בבקשות לצו  
מניעה המתייחסות  
לתעמולת בחירות  
בטלויזיה וברדיו**

לפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית  
תב"כ 12/15  
לכנסת ה-15 ולראש הממשלה  
השופט אליהו מצא

- המבקשים:**
1. ח"כ אלי גולדשמידט
  2. סיעת העבודה בכנסת

**נגד**

- המשיבים:**
1. ראש הממשלה בנימין נתניהו
  2. רשות השידור
  3. הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו
  4. גלי צה"ל
  5. חברת החדשות הישראלית בע"מ
  6. רדיו ללא ההפסקה בע"מ

תאריך הישיבה: כ"ט בניסן התשנ"ט (15.4.99)

- בשם המבקשים: עו"ד אסף שחם  
בשם המשיב 1: עו"ד איתן הברמן  
בשם המשיבה 2: עו"ד כוכבה שלום  
בשם המשיבה 3: עו"ד כרמית פנטון  
בשם המשיבה 4: מר גיל עומר  
בשם המשיבה 5: עו"ד ישגב נקדימון  
בשם המשיבה 6: אין התייצבות

## תחלטה

1. סעיף 5(א)1 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, מורה כי "על אף האמור בכל דין אחר, בשידורי רדיו או טלוויזיה – לא תהא תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות". איסור זה, שהפרתו מהווה עבירה לפי סעיפים 17 ו-17א לחוק, חל, בין היתר, גם על העיתונאים, עורכי התכניות, המגישים והמנחים בטלוויזיה וברדיו; והמשיבות 2-5 (להלן: המשיבות), בהיותן הרשויות הממונות על השידורים בערוצי הטלוויזיה וברשתות הרדיו, נושאות באחריות לקיום האיסור. שתיים הן השאלות המעסיקות את המשיבות: האחת, מה משמעותו, לענין הוראת סעיף 5(א)1 לחוק, של המושג "תעמולת בחירות"? והשניה, מה וכיצד עליהן לעשות כדי לקיימו; וכלום בידן לעשות כן מבלי לגרוע מיכולתן למלא את שליחותן העיתונאית, לממש את זכות חופש הביטוי הנתונה להן ולספק את זכות הציבור לדעתו בפגישתי עם נציגי התקשורת האלקטרונית, שהתקיימה במישכן הכנסת ביום 8.2.99, ביקשתי להעמיד את המשיבות, מבעוד מועד, על עיקרי גישתי ביחס לשאלות האמורות. בהליך זה הנני מתבקש לשוב ולהסביר את עמדתי.

2. ראשיתו של ההליך היתה בעתירת המבקשים (סיעת העבודה בכנסת ויושב-ראשה) למתן צו מניעה, לפיו ייאסר על המשיבות לשדר ריאיונות עם המשיב 1 (ראש הממשלה) בשידור חי, במטרה למנוע ממנו להוסיף ולנצל את הופעותיו בטלוויזיה וברדיו לתעמולת בחירות. לביסוס עילתם לקבלת הסעד המבוקש, הגישו המבקשים קטעי ריאיונות משודרים עם ראש

הממשלה, ובהם התבטאויות, שלטענתם היתה בהן משום תעמולת בחירות. בתגובה לכך הגיש בא-כוחו של ראש הממשלה מובאות מריאיונות משודרים עם מועמדה של רשימת "ישראל אחת" לראשות הממשלה, ח"כ אהוד ברק, ועם חברי כנסת אחרים מסיעת העבודה בכנסת, שאף בהם נכללו אמירות, שלפי הנטען היוו תעמולת בחירות. על רקע זה טען בא-כוחו של ראש הממשלה, כי מן הדין לדחות את הבקשה, או, לחלופין, ליתן צו מניעה הדדי, שיחול הן על ריאיונות עם ראש הממשלה והן על ריאיונות עם ח"כ אהוד ברק. באי-כוח המשיבות התנגדו, מכול וכול, למתן צו מניעה כלשהו. בהציגם פרוטוקולים מלאים של הריאיונות, מתוכם ליקטו בא-כוח המבקשים ובא-כוחו של ראש הממשלה את המובאות עליהן הסתמכו, ביקשו באי-כוח המשיבות להראות, כי האופי הדומיננטי של דברי המועמדים, בריאיונות האמורים, לא היה תעמולתי אלא חדשותי. בעקבות שמיעת הטענות, ולאור הערותיי, חזרו בהם המבקשים מן הבקשה למתן צו מניעה; והבקשה לעניין זה נדחתה. עם זאת ביקשוני – ולבקשה זו הצטרפו, ולמצער לא התנגדו, הצדדים האחרים – לשוב ולהנחות את המשיבות בדבר משמעותה, לעניין האיסור הקבוע בסעיף 5(א)(1) לחוק, של "תעמולת בחירות", ובדבר האמצעים שעליהן לנקוט כדי לעמוד בחובתן לקיים את האיסור. דומני, שבנושאים אלה אין בידי להוסיף על הדברים שאמרתי בפגישתי, מיום 8.2.99, עם נציגי התקשורת האלקטרונית. עם זאת, ומשנתבקשתי לעשות כן, רואה אני טעם לחזור על עיקרי הדברים.

3. חוק הבחירות (דרכי תעמולה) אינו מגדיר "תעמולת בחירות" מהי. השאלה מהי תעמולת בחירות, לעניין האיסור הקבוע בסעיף 5(א)(1) לחוק, נדונה בהרחבה בבג"ץ 869/92, 931 זווילי נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד (מו"2) 692. בבואו לפרש את המושג "תעמולת בחירות" נדרש בית המשפט, בפרשת זווילי, לבחינת תכליתו החקיקתית של האיסור על תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו. בית המשפט פסק, כי תכליתו של האיסור האמור היא לאזן בין עקרון חופש הביטוי לבין עקרון השוויון. הרצון להבטיח את חופש הביטוי של המתמודדים בבחירות תומך באי-הגבלת זכותם להשתמש בכל אמצעי התקשורת להעברת המסרים התעמולתיים שלהם; ואילו הרצון להבטיח שוויון בין המתמודדים מחייב להגביל את יכולתם להשתמש בטלוויזיה וברדיו, בהיותם נכס השייך לציבור בכללו; מחשש, שבהיעדר מיגבלות כאלה, עלולות מפלגות השלטון להשתלט, בזמן בחירות, על ערוצי תקשורת אלה לצורכיהן. השגת האיזון בין שני אינטרסים מנוגדים אלה מותנית בקביעת הגדרה מתונה יחסית למושג תעמולת בחירות, מחד, ובחיוב הגורמים הממונים על הטלוויזיה והרדיו לשמור על שורת השוויון בין המתמודדים, מאידך. ברוח זו נקבע, שכתעמולת בחירות ייחשבו, לא רק שידור הכולל הטפה ישירה למען מפלגה או רשימת מועמדים, או תקיפתה של מפלגה או רשימה יריבה, אלא גם שידור שהאפקט הדומיננטי שלו הוא תעמולתי. שידור שהאפקט הדומיננטי שלו אינו תעמולתי אלא חדשותי (או אמנותי) אינו בגדר תעמולת בחירות; ואולם, ככל שהדעות המושמעות בשידור כזה מבטאות עמדה פוליטית של מפלגה או רשימה המתמודדת בבחירות, על הממונים על

השידורים מוטל להבטיח, שגם עמדותיהן של מפלגות ורשימות מועמדים אחרות, ביחס לאותה סוגיה, תבואנה לידי ביטוי בצורה מאוזנת.

עוד נקבע בפרשת זוילי, כי את השאלה, אם האפקט הדומיננטי של שידור מסוים הינו תעמולתי או חדשותי, יש לבחון על-פי השפעתו הצפויה על הצופה או המאזין הסביר. המבחן הוא אובייקטיבי-תוצאתי, וכוונתם (המוצהרת או המשוערת) של העורך, או המגיש, של השידור, אינה מעלה ואינה מורידה. עם זאת, במקרים הגבוליים, כאשר בשאלת אופיו של השידור יש פנים לכאן ולכאן, ניתן להיעזר במבחנים נסיבתיים. כך, למשל, מידת קירבתו (או ריחוקו) של זמן השידור למועד הבחירות עשוי, לעתים, להטות את הכף לצד זה או אחר. גם ברור השאלה, אם היוזמה לקיום השידור היתה של הרשות הממונה עצמה, או של גורם חיצוני, עשוי לעתים להשפיע על ההכרעה. ואולם, חשיבות מיוחדת נודעת לברור השאלה, אם השידור הוא מסוג השידורים הקבועים, שיש כמותו גם בימים רגילים, או שהמדובר בשידור שהוכן במיוחד לקראת ובקשר עם הבחירות.

4. מהלכת זוילי עולה, כי יש להבחין בין תעמולת בחירות, המהווה נושא לתחולת האיסור, לבין העיסוק הלגיטימי בנושאים אקטואליים השנויים במחלוקת בין הרשימות והמועמדים המתמודדים בבחירות. נמצא, כי בשום פנים ואופן אין להסיק מפסק-דין זוילי, שבתקופת מערכת הבחירות מוטל על הטלוויזיה והרדיו להדיר את עצמם, או להסתייג, מריאיונות

עם המתמודדים, בשאלות השנויות במחלוקת בין הרשימות והמועמדים, כאשר לתשובות לשאלות עשויה להיות השפעה על החלטת הבוחר (לעניין זה ראו החלטתי בתב"כ 13/15, 14 האגודה לזכות הציבור לדעת נ' הנהלת הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו). חובת התקשורת לספק לציבור מידע, שהוא זכאי לקבלו, ובכלל זה מידע המתייחס לשאלות השנויות במחלוקת בין מפלגות ואישים בזירה הפוליטית, אינה מתמעטת בתקופת מערכת הבחירות. אדרבה, בתקופה זו – יותר מבזמנים אחרים – גובר עניינו של הציבור בקבלת המידע, הדרוש לכל בוחר לגיבוש החלטתו. לבוחר יש עניין לראות את המועמדים המתחרים ביניהם על הזכייה באימונו, לשמוע את דבריהם, להתרשם מהם ומעמדותיהם, לבחון מי מבעלי העמדות החלוקות מספק מענה יותר משכנע לשאלות המטרידות אותו; שכן בכל אלה יש כדי לסייע לו לגבש החלטה מושכלת במי ומי יבחר. הנושאים השנויים במחלוקת בין מפלגות ומועמדים המתמודדים בבחירות הינם בעלי ערך חדשותי; והעיסוק בהם בטלוויזיה וברדיו, תוך הבאת דברי המועמדים היריבים עצמם, לרבות הפולמוס בינם לבין עצמם והביקורת ההדדית שעשויים הם להשמיע זה על דעותיו של זה, מהווים חלק מן המידע שלציבור יש עניין וזכות לקבלו, ושעל התקשורת לספקו לציבור. הוא הדין באירועים פנים-מפלגתיים ואחרים, הקשורים בחיערכות הרשימות והמועמדים לקראת ההתמודדות בבחירות. ערכם החדשותי של נושאים ואירועים מן הסוגים שצוינו אינו מתבטל, גם אם שידורם יחשוף את הציבור לביטויים, אשר לעצמם הינם בגדר תעמולת בחירות, ובלבד שהאפקט הדומיננטי שלהם אינו תעמולתי אלא חדשותי. אכן, פרשנות המושג "תעמולת בחירות",

שנקבעה בפרשת זויל, הביאה בחשבון את האפשרות, שלעיסוק הלגיטימי בנושאים שנויים במחלוקת בתקופת בחירות עלולים להשתרבב גם מסרים תעמולתיים. ואולם קיומם של מסרים כאלה יפסול את השידור רק אם השפעתם המסתברת על הצופה או המאזין עלולה להיות קשה ורצינית; שאם אלה הם פני הדברים, כי אז האפקט הדומיננטי של השידור שוב אינו חדשותי אלא תעמולתי.

5. ביישמו גישה זו, הלכה למעשה, מוטל על כל ערוץ תקשורת לקיים שתי חובות עיקריות. ראשית, עליו לגלות רגישות רבה לשמירת השוויון בין כלל הרשימות והמועמדים המתמודדים בבחירות. אין משמעות הדבר, שכל אימת שמראיינים נציג של רשימה פלוגית או מועמד אלמוני, קמה מיד חובה לראיין באותו עניין גם את נציגי כל הרשימות והמועמדים המתחרים; ובודאי שאין משמעות הדבר, שאם השיחה עם פלוני, בטלוויזיה או ברדיו, ארכה זמן מסוים, קמה חובה לקצוב אותו פרק זמן לשיחות עם כל אחד ממתחריי. החובה אינה לקיים שוויון "אוטומטי" או "מכני". החובה היא לקיים שוויון מהותי, שפירושה הוא ליתן הזדמנות נאותה וסבירה לרשימות ולמועמדים לבוא לידי ביטוי, כשהמטרה היא להגיע להצגה מאוזנת של כלל הדעות וההשקפות בנושאים השנויים במחלוקת במערכת הבחירות. אין צורך לומר, שכחלק מחובתו לשמור על האיזון, מוטל על ערוץ תקשורת להביא בחשבון כי עצם החשיפה התקשורתית, ואף ללא קשר לנושא המדובר, עשויה לשרת אינטרס אלקטוראלי של הרשימה או המועמד. כן עליו לקיים

כהלכתה את חובת ההגינות הרגילה המוטלת עליו, במתן הזדמנות לתגובה למי שיריבו ביקר אותו או את עמדותיו.

החובה השניה המוטלת על כל ערוץ תקשורת היא להיות מודע ודרוך לצורך למנוע בעד נציגי הרשימות והמועמדים לנצל את הופעותיהם בטלוויזיה או ברדיו לתעמולת בחירות. אין ספק, שהימנעות משיתוף קהל בתכניות היתה מצמצמת את הסיכון. כן ברור, כי הימנעות משידורים חיים היתה מקנה לעורכי התכניות יכולת למיין את החומר ולגרוע מתוכו התבטאויות החורגות מגבול המותר. אך השאלה, אימתי יש להימנע משיתוף קהל, או משידור חי, הינה, בראש ובראשונה, שאלה מקצועית, שעל עורכי התכניות להחליט בה; ובלבד שיביאו בחשבון, במסגרת שיקוליהם, גם את החשש, ששידור בנוכחות קהל, או שידור חי, עלולים להיות מנוצלים לרעה. ברם, גם כאשר השיקולים המקצועיים מחייבים, או מצדיקים, שידור בנוכחות קהל, או שידור חי, מוטל על המנחים והמגישים להזהיר את המרואיינים מראש – ואם מתעורר צורך בדבר גם בשעת השידור – מפני גלישה לתעמולת בחירות. חשוב כי יובן למרואיינים, כי הטפה בעד (או נגד) רשימה או מועמד מהווה תעמולת בחירות, גם אם ההטפה אינה מלווה בהשמעת סיסמאות, ואף כשהמסר התעמולתי אינו מפורש ובוטה אלא משתמע ומרומז. כן ראוי, שלמנחי התכניות תוקנינה סמכויות אופראטיביות, שתאפשרנה להם לחסום לאלתר ובראשיתה כל חריגה מן המותר.

אין צריך לומר, שבמקרים המתאימים מוטל על עורכי התכניות לשקול גם הימנעות משידור בנוכחות קהל או משידור

חי. בפגישתי עם נציגי התקשורת הטעמתי, שככלל לא אראה מקום להתערב בנושאים אלה. וברוח זו שבתי והתבטאתי, ביחס לבקשה למנוע שידור חי, גם בהחלטתי בתב"כ 13/15, 14 הני"ל. כבר ציינתי, כי השאלה, אימתי לשרד תכנית בשידור חי ואימתי להקליטה מראש, היא שאלה מקצועית. אבקש להוסיף, כי להכרעה בשאלה זו יש, לטעמי, גם פן ערכי: חיוב עורכי התכניות בטלוויזיה וברדיו, להקליט מראש תכניות, שלפי הבנתם יש לשרדן בשידור חי, אפשר שלא יפגע בחופש הביטוי של המתמודדים בבחירות, אך יפגע בחופש הביטוי של אמצעי התקשורת, ובעקיפין – גם בזכות הציבור לדעת. אכן, בידי נתונה סמכות למנוע, בצו, שידור של תכנית, או לקבוע תנאים לשידורה. אך השימוש בסמכות המניעה אינו עניין קל ערך (השוו פסק-דיני בבג"ץ 2888/97 נוביק נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תקדין-עליון 3)97 (505), ולדידי, ראוי שאגביל את השימוש בה למקרים חריגים ונדירים, בהם אשתכנע כי שידורה של תכנית, במתכונת שנקבעה על-ידי הממונים על השידור, כרוך בסיכון ממשי להפרה חמורה של האיסור החוקי. במצב דברים כזה טרם נתקלתי, ואני מקווה שלא אתקל.

6. אפשר שגישתי, אותה השתדלתי להסביר, חורגת, במידת-מה, לקולה, ביחס למה שנקבע, בפסק הדין בעניין זוילי, כפרשנות המושג "תעמולת בחירות". אם אמנם כך הדבר – ובכך אינני בטוח – הרי שהרשות לחרוג מן הפרשנות האמורה מעוגנת בפסק הדין עצמו. אבקש לבאר, בקצרה, עניין זה.

הפרשנות שניתנה בפרשת זוילי למושג "תעמולת בחירות" נועדה לתת ביטוי תכליתי לאיזון הנדרש בין שני ערכי-יסוד – חופש הביטוי ועקרון השוויון – שבהקשר הנסיבתי של מערכת בחירות עלולים להיקלע לניגוד. ודוק: האיסור המוטל על שידור תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו פוגע בחופש הביטוי, והרציונל היחידי להצדקת הפגיעה הוא קיום השוויון. הווי אומר: ככל שמתמעט החשש לפגיעה בשוויון, מתחזק הצידוק לצמצום ולמיתון האיסור. פסק-דינו של בית המשפט בפרשת זוילי אינו חוסם את הדרך בפני התפתחות כזאת. פסק הדין לא נועד, ומטבע הדברים אף לא יכול, לספק מירשם מדויק להכרעה בשאלה, אימתי ובאלו נסיבות יוגדר ביטוי משודר כתעמולת בחירות. אכן, הניתוח הרעיוני, שנכלל בהנמקת פסק הדין, הוביל את בית המשפט לגיבוש תפיסה פרשנית-עקרונית של המושג ולהגדרת אמות המידה לבחינתו. עם זאת, בית המשפט הותיר בו מרחב ניכר לשיקול-דעתו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, העשוי לבסס את הכרעותיו, לא רק על התחשבות בנסיבות המיוחדות של מקרה נתון המובא לפניו, אלא גם על התחשבות בגורמים חדשים הנובעים משינוי העתים ומן הניסיון במצטבר. שכן, גם ההתחשבות בגורמים כאלה עשויה להשפיע על איזון השיקולים מהם ייגזר היקפו של האיסור.

כלפי מה נאמרים הדברים? כלפי העובדה, שמאז פסיקתה של פרשת זוילי (בשנת 1992), הפכה ישראל, ממדינה בעלת רשות שידור ממלכתית אחת, המפעילה ערוץ טלוויזיה יחיד ומספר קטן של רשתות רדיו, למדינה שפועלים בתוכה ערוץ טלוויזיה נוסף, המופעל על-ידי זכיינים פרטיים, ורשתות רדיו

נוספות שאינן בשליטה ממלכתית. הריבוי והרחבת המיגוון של אמצעי התקשורת האלקטרוניים הופכים אותם ליותר זמינים לרשימות ולמועמדים המתמודדים במערכת הבחירות. והיווצרותן של הזדמנויות חדשות ורבות יותר, להיראות ולהישמע באמצעי תקשורת אלה, מאפשרת, לכאורה, הצרת גבול האיסור. הצורך לשמור על השוויון בין הרשימות והמועמדים, בכל ערוץ תקשורת, אמנם אינו מתמעט. אך השמירה על השוויון שוב אינה מותנית בהטלת מיגבלה קשה על חופש הביטוי, ועשויה לבוא על סיפוקה בחיוב הרשויות הממונות על השידורים – המחוייבות על-פי דין בהצגה מאוזנת של מיגוון הדעות הרווחות בציבור – לאפשר לגורמים המשתתפים בהתמודדות להביא את עמדותיהם גם לידי ביטוי ישיר.

7. על יסוד הדברים שאני רואה ושומע בימים אלה (לרבות אלה שראיתי ושמעתי במסגרת הדיון בבקשה) אינני רואה כל קושי לקבוע, כי רוב המתמודדים במערכת הבחירות, המתראיינים בטלוויזיה וברדיו, אכן מנסים לנצל את הופעותיהם לתעמולת בחירות; וכי לעתים קרובות הם אף מצליחים בכך. ויהיו בוודאי מי שיטענו, כי במצב דברים זה מוטל על יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לפעול בתקיפות לאכיפת האיסור. אין בידי לקבל טיעון זה. לא שהתעלמות המתמודדים בבחירות מן האיסור החוקי אינה מטרידה אותי. אך ככל שהתופעה היא נרחבת, אין בידי לומר כי נשתנה אופיין של התכניות, בהן משודרים ריאיונות עם המועמדים, ושהללו הפכו מתכניות העוסקות באקטואליה, או בנושאים פוליטיים המעסיקים את הציבור, למיקבצים של דברי תעמולה מפי

המתמודדים בבחירות. על כל פנים, המצב הקיים עדיף בעיניי על פני התערבות ביכולתם של ערוצי התקשורת לספק למועמדים ולציבור את המסגרות הנחוצות לקיום השיח הציבורי בנושאים אקטואליים שהם רלוואנטיים להכרעת הבוחרים. ובהקשר זה ניתן להטעים, כי שידורי תעמולת הבחירות מטעם הרשימות המתמודדות, על-פי סעיפים 15 ו-15א לחוק הבחירות (זרכי תעמולה), אינם מהווים תחליף למסגרות הנחוצות האמורות.

8. לבסוף, ובשולי הדברים, אבקש להזכיר לנציגי הרשימות והמועמדים המופיעים בתקשורת, כי האיסור על תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו, בשישים הימים שלפני הבחירות, חל גם עליהם; ואינו רק עניין שבין הרשויות הממונות על השידורים לבין יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית. שמעתי טוענים, ואף אני מהרהר לעתים בכך, כי האיסור האמור הפך לגזירה שהציבור מתקשה לעמוד בה, וכי הגיעה השעה שהמחוקק ישוב ויבדוק אם ועד כמה יש מקום לבטל את האיסור, או להצר את תחומי תחולתו. אך, גם לנוכח הנחה זו, הייתי מצפה ממי שרואים את עצמם כמועמדים ראויים לחברות בכנסת, שכל עוד האיסור החוקי עומד בתוקפו יתנהגו ויכלכלו את מוצא פיהם ומעשיהם על-פיו.

ניתנה היום, ו' באייר התשנ"ט (22.4.99).

אליהו מצא  
שופט בית המשפט העליון  
יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית  
לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

תב"כ 13/15  
תב"כ 14/15

לפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית  
לכנסת ה-15 ולראש הממשלה  
השופט אליהו מצא

תב"כ 13/15

**המבקשת:** האגודה לזכות הציבור לדעת  
ע"י ב"כ פרופי אלי פולק ומר ישראל מידד

נגד

- המשיבים:**
1. הנהלת הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו  
ע"י ב"כ עו"ד כרמית פנטון
  2. מערכת התכנית "משעל חס"
  3. "רשת" חברת תקשורת והפקות (1992) בע"מ  
המשיבים 2 ו-3 ע"י ב"כ עו"ד הדס פלד  
ועו"ד מוטי ארד
  4. יצחק מרדכי
  5. מפלגת המרכז  
המשיבים 4 ו-5 ע"י ב"כ איריס ארקין  
וח"כ חגי מירום

תב"כ 14/15

- המבקשים:**
1. סיעת חרות
  2. ח"כ בנימין זאב בגין  
שניהם ע"י ב"כ עו"ד עמית הראל

נגד

- המשיבים:**
1. "רשת" חברת תקשורת והפקות (1992) בע"מ  
ע"י ב"כ עו"ד הדס פלד ועו"ד מוטי ארד
  2. יצחק מרדכי
  3. מפלגת המרכז  
המשיבים 2 ו-3 ע"י ב"כ עו"ד איריס ארקין  
וח"כ חגי מירום

## החלטה

לפניי בקשות למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, לפיו ייאסר על המשיבה 3 בתב"כ 13/15 (להלן-"רשת") לשדר עימות בין שניים מן המועמדים בבחירות לראש הממשלה, במסגרת תכנית הראיונות "משעל חס", הקבועה לערב זה. מלכתחילה זומנו לעימות המתוכנן שלושה מבין המועמדים – ראש הממשלה בנימין נתניהו, אהוד ברק ויצחק מרדכי – אך משהודיע המועמד אהוד ברק, כי אינו רוצה להשתתף בעימות, אמורה התכנית להתקיים בהשתתפות שני המועמדים האחרים. שני מועמדים נוספים בבחירות לראש הממשלה – בנימין זאב בגין ועזמי בשארה – לא הוזמנו להשתתף בעימות האמור.

הבקשות למתן צו מניעה הוגשו על-ידי "האגודה לזכות הציבור לדעת" (תב"כ 13/15) ועל ידי סיעת חרות ומועמדה המוצע לראשות הממשלה, בנימין זאב בגין (תב"כ 14/15). בעוד הדיון לפניי מתנהל והולך הונחה על שולחני בקשה שלישית, למתן צו מניעה כאמור, מטעם ח"כ עזמי בשארה, אף הוא מועמד בבחירות לראשות הממשלה. עם קבלת הבקשה הוריתי ליצור קשר עם מר בשארה ולברר עמו אם הוא רוצה להצטרף לדיון ולהישמע על-פה, ולכך השיב בשלילה.

הבקשות למתן צו מניעה סומכות על הוראת סעיף 5(א)(1) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), לפיו "לא תהא תעמולת

בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות". שמיעת טענות הצדדים הניחה את דעתי, כי בקיום ראיון עם מועמד או מועמדים בבחירות בשאלות אקטואליות, שהן מעניינו של ציבור הבוחרים, אין משום הפרת האיסור הקבוע בסעיף 5(א)(1). אכן, גם דברי המרואיינים בתכנית כזאת עשויים להיות רלוונטיים לגיבוש החלטתו של הבוחר, ואולם בכך בלבד אין משום מסר תעמולתי, ובלבד שהמתכונת של השידור אינה מאפשרת חריגות מן השאלות המוצגות למועמד וקבלת תשובותיו עליהן.

שאלה אחרת – והיא השאלה העיקרית שבה הרחיבו הטוענים לפניי – היא, אם בעצם זימונם לעימות מן הסוג האמור רק של חלק מן המועמדים בבחירות לראשות הממשלה אין משום פגיעה בשורת השוויון בין המועמדים המוזמנים להתעמת לבין המועמדים האחרים. באת-כוח "רשת", וכן הממונים על תכניות "רשת" והפקת התכנית הנוכחית, טענו לפניי בהרחבה לעניין השיקולים שעל-פיהם הוחלט לזמן לעימות הנוכחי רק חלק מן המועמדים. כן ציינו, כי העימות הנוכחי הוא הראשון בסדרת עימותים וכי לעימותים הבאים יוזמנו גם כל המועמדים האחרים לראשות הממשלה. לאור דבריהם ביקשתי לברר עד כמה ניתן להבטיח שלמועמדים האחרים תינתן הזדמנות להתעמת גם עם המועמדים שישתתפו בתכנית הראשונה. אנשי "רשת" הודיעוני בשמו של ח"כ ראובן ריבלין, שקיבל הבטחה עקרונית מראש הממשלה, שיהיה מוכן לשוב ולהתעמת במסגרת תכנית דומה עם כל אחד מבין המועמדים האחרים שיבקש, או יהיה מוכן, להתעמת איתו. הודעה דומה מטעם ח"כ יצחק מרדכי נמסרה בדיון שלפניי על-ידי ח"כ חגי מירום.

עורך-דין הראל, בא-כוחו של חייכ בגין, בירר את עמדת שולחו והודיע בשמו כי יהיה מוכן להסיר את בקשתו למתן צו מניעה, אם יובטח לו שיוזמן לעימות עם מועמדים אחרים, בכללם אלה שישתתפו בתכנית הראשונה. מר משעל, מנחה התכנית, התקשר עם חייכ בשארה ושמע מפיו דברים דומים, ביחס לנונותו להתעמת במועד אחר עם חלק מן המועמדים האחרים לראש הממשלה.

מן המתואר עולה, כי הושגה הסכמה עקרונית בין הצדדים הנוגעים בדבר במישרין למציאת נוסחה שתאפשר קיום התכנית הקבועה לערב זה במועדה. באי-כוח האגודה לזכות הציבור לדעת קיבלו את הצעתי להסתפק בהסדר המוסכם האמור. בקשתם היתה, כי אורה על הקלטה מראש של העימות, אך השבתי להם, שאיני נוטה להתערב בשיקולים המערכתיים של "רשת". זאת גישתי ככלל. כך הוא על אחת כמה וכמה במקרה שלפניי, בו מנחה התכנית, מר משעל, הצהיר בפניי על כוונתו להבהיר, בפתח התכנית שתשודר הערב, את האיסור החל על המועמדים לנצל את המעמד לתעמולת בחירות, וכן הבטיח שבדעתו להשתמש בסמכויותיו כמנחה התכנית כדי להבטיח שהנחייתו האמורה תקיים ולא יהיו חריגות ממנה.

ראיתי להרחיב בפרטי העניין, למרות שהבקשות לגופן אינן מצריכות הכרעה. עשיתי כן במטרה להבהיר את החשיבות שאני מייחס לקיום ההבטחה שניתנה לי במעמד הדיון, על-ידי "רשת" ועל-ידי שני המועמדים לראשות הממשלה המוזמנים

לעימות הראשון, בדבר קיומם של עימותים נוספים שבהם יקחו חלק, בהשתתפות מועמדים בבחירות לראש הממשלה שלא הוזמנו להשתתף בעימות הראשון. אני מציין זאת מפני שאלמלא קיבלתי הבטחות אלה, נוטה הייתי לקבל את עמדת המבקשים, כי בהזמנת חלק מן המועמדים בלבד יש משום פגיעה בשורת השוויון; ובעקיפין – משום הפרת האיסור על תעמולת בחירות. יצוין, כי כזאת, בעקרון, היתה גם עמדתה של הנהלת הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו. ביקשתי ממר משעל לציין, בפתח ובסיום התכנית שתקוים הערב, את הכוונה לערוך עימותים נוספים, בהם ישתתפו גם מועמדים נוספים בבחירות לראשות הממשלה שיהיו מעוניינים בכך. מר משעל הבטיח לעשות כן ואף לציין את מועד העימות הבא. התוצאה היא, אפוא, שהבקשות למתן צו מניעה מתבטלות תוך הסכמת כל הנוגעים בדבר לנהוג על-פי העקרונות שפורטו.

ניתנה היום, כ"ז בניסן התשנ"ט (13.4.99).

אליהו מצא

שופט בית המשפט העליון

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

תב"כ 25/15

לפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

השופט אליהו מצא

**המבקשים:**

1. מפלגת חרות
2. חבר הכנסת בנימין זאב בגין  
שניהם מיוצגים ע"י ב"כ עו"ד עמית הראל

**נגד**

**המשיבים:**

1. יצחק מרדכי
2. מפלגת המרכז  
המשיבים 1 ו-2 ע"י ב"כ עו"ד איריס ארקין, חבר הכנסת חגי מירום
3. מפלגת הליכוד
4. ראש הממשלה בנימין נתניהו  
המשיבים 3 ו-4 ע"י ב"כ עו"ד איתן הברמן, עו"ד ישראל מימון, חבר הכנסת ראובן ריבלין
5. רשת חברת תקשורת והפקות (1992) בע"מ  
המשיבה 5 ע"י ב"כ עו"ד הדס פלד,  
משה שלונסקי, ישראל סגל

**החלטה**

המבקשים, מפלגת חרות ומועמדה לראש הממשלה, חבר הכנסת בנימין זאב בגין, עתרו למתן צו מניעה שיאסור על המשיב 1 (חבר הכנסת יצחק מרדכי) ועל המשיב 4 (ראש הממשלה בנימין

נתניהו) להשתתף בעימותים במסגרת תכניות טלוויזיה עם מי מן המועמדים האחרים בבחירות לראש הממשלה, כל עוד לא יעמדו בהתחייבותם להשתתף בעימות כזה עם חבר הכנסת בגין.

2. להלן עיקרי הרקע העובדתי הצריכים לעניין: בהחלטתי בתב"כ 13/15, 14, שניתנה ביום 13.4.99, אישרתי קיום עימות בתכנית הטלוויזיה "משעל חס", המופקת על-ידי המשיבה 5 (להלן – "רשת"), בין ראש הממשלה לבין חבר הכנסת יצחק מרדכי. ההסדר נרשם במסגרת בקשות לצו מניעה, שבאו לפניי ביום המיועד לשידור העימות, בכללן בקשה מטעם המבקשים דנא. עיקר קובלנתם של המבקשים נסב על זימונם לעימות רק של חלק מבין המועמדים בבחירות לראש הממשלה. טענתם היתה, שאי-זימונם של יתר המועמדים בבחירות לראש הממשלה להשתתף בעימות פוגעת בשורת השוויון, וכי בנסיבות אלה יש בהתרת העימות בין שניים מבין המועמדים בלבד משום תעמולת בחירות שחל עליה האיסור הקבוע בסעיף 5(א)(1) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959. באת-כוח "רשת", וכן הממונים על תכניות "רשת" והפקת התכנית "משעל חס", ביקשו להניח את דעתם, כי העימות שתוכנן לאותו הערב הוא הראשון בסדרת עימותים, שבדעתם לקיים במסגרת התכנית האמורה, וכי לעימותים הבאים יוזמנו להשתתף גם מועמדים אחרים בבחירות לראש הממשלה, בכללם חבר הכנסת בגין. לאור דבריהם ביקשתי לברר עד כמה ניתן להבטיח שלמועמדים האחרים, בכללם מר בגין, תינתן הזדמנות להתעמת גם עם ראש הממשלה ועם חבר הכנסת יצחק מרדכי. אנשי "רשת" יצאו לערוך בירורים, שבסיומם הודיעוני, בשמו של חבר הכנסת ראובן

ריבלין, שקיבל הבטחה עקרונית מראש הממשלה, שיהיה מוכן לשוב ולהתעמת במסגרת תכנית זומה עם כל אחד מבין המועמדים האחרים שיבקש, או יהיה מוכן, להתעמת איתו. הודעה זומה מטעם חבר הכנסת יצחק מרדכי נמסרה בדיון שלפניי על-ידי חבר הכנסת חגי מירום. בעקבות זאת נאות בא-כוחו של חבר הכנסת בגין להסיר את בקשתו למתן צו מניעה, וכך עשו גם המבקשים האחרים.

3. בחלטתי לאשר את ההסדר המוסכם תיארתי בפרוטרוט את ההשתלשלות העובדתית ולהלן הטעמתי:

"ראיתי להרחיב בפרטי העניין, למרות שהבקשות לגופן אינן מצריכות הכרעה. עשיתי כן במטרה להבהיר את החשיבות שאני מייחס לקיום ההבטחה שניתנה לי במעמד הדיון, על-ידי 'רשת' ועל-ידי שני המועמדים לראשות הממשלה המוזמנים לעימות הראשון, בדבר קיומם של עימותים נוספים שבהם יקחו חלק, בהשתתפות מועמדים בבחירות לראש הממשלה שלא הוזמנו להשתתף בעימות הראשון. אני מציין זאת מפני שאלמלא קיבלתי הבטחות אלה, נוטה הייתי לקבל את עמדת המבקשים, כי בהזמנת חלק מן המועמדים בלבד יש משום פגיעה בשורת השוויון; ובעקיפין – משום הפרת האיסור על תעמולת בחירות."

4. חבר הכנסת בגין פנה ל"רשת" בבקשה לעשות את הסידורים הנדרשים לקיום העימותים המובטחים בתכנית "משעל חס", בינו לבין ראש הממשלה ולבין חבר הכנסת יצחק מרדכי. מן החומר שצורף לבקשה עולה, כי פניית "רשת" לראש

הממשלה הושבה בסירוב, בנימוק שראש הממשלה אינו מעוניין להתעמת עם מר בגין. דוברו של חבר הכנסת יצחק מרדכי השיב בשמו ל"רשת", כי אכן יהיה מוכן להתעמת עם חבר הכנסת בגין, בהימלא תנאים מסוימים.

על רקע זה הוגשה הבקשה שלפניי, בה נטען כי המשיבים 1 ו-4 אינם עומדים בהתחייבות שמסרו באי-כוחם במסגרת הדיון בהליך הקודם להתעמת עם חבר הכנסת בגין מבלי להתנות כל תנאים לקיום העימות הזו.

5. במסגרת הדיון לפניי הודיעו באת-כוחם של המשיבים 1 ו-2 וחבר הכנסת חגי מירוס, כי חבר הכנסת יצחק מרדכי מבקש לתקן את העמדה, כפי שנמסרה בשמו על-ידי דוברו, והודיעו בשמו כי הוא מוכן ומזומן להשתתף בעימות עם חבר הכנסת בגין במועד שייקבע לכך על-ידי "רשת". לבקשתי, המציא לי חבר הכנסת יצחק מרדכי מכתב בחתימת ידו, בו חזר על התחייבותו, כפי שנמסרה בשמו במסגרת הדיון שלפניי ביום 13.4.99, להשתתף בכל עימות נגד כל אחד מבין המועמדים האחרים בבחירות לראש הממשלה, בין אם יהיה זה עימות בו ישתתף אחד המועמדים האחרים ובין אם עימות בו ישתתפו יותר ממועמד אחד נוסף. בכך הוסרה עילת הבקשה נגד חבר הכנסת יצחק מרדכי.

6. לא כן הדבר בכל הנוגע לבקשה ככל שהופנתה נגד ראש הממשלה. אקדים ואציין, כי במסגרת הדיון שלפניי חזר חבר הכנסת ראובן ריבלין ואישר, כי ביום 13.4.99 אכן קיבל הבטחה עקרונית מראש הממשלה, כי יהיה מוכן לשוב ולהתעמת

במסגרת תכנית דומה בטלוויזיה עם כל אחד מבין המועמדים שיבקש, או יהיה מוכן, להתעמת איתו. עם זאת ביקש להסביר, כי הנסיבות שבגדרן מסר ראש הממשלה התחייבות זו נשתנו, וכי הנסיבות הפוליטיות הקיימות, שוב אין ראש הממשלה רואה צידוק לקיים עימות בינו לבין חבר הכנסת בגין בלבד. לדידו, יש מקום לקיים עימות שבו ייטלו חלק כל המועמדים בבחירות לראש הממשלה.

לא שוכנעתי בשינוי נסיבות העשוי להצדיק את נסיגתו של ראש הממשלה מהבטחה מפורשת, שנמסרה בשמו בדיון לפני ביום 13.4.99. לפיכך ביקשתי מחבר הכנסת ריבלין לשוב לראש הממשלה ולהציע לו בשמי לעמוד בהתחייבות שנמסרה בשמו ולאשר לי את הדבר בכתב. מקץ שעות אחדות שב אלי חבר הכנסת ריבלין ומסר לי את מכתבו של ראש הממשלה, וכך נאמר במכתב:

”כבוד השופט,

הנדון: מפלגת חירות ואח' נ' יצחק מרדכי ואח'

תב"כ 25/15

1. ביום 13 באפריל 1999 התקיים דיון בפני כבודו בעניין העימות הטלוויזיוני בין יצחק מרדכי וביני, שנועד לאותו ערב.
2. במהלך הדיון התגבש הסדר בהסכמה, לפיו יתקיימו עימותים נוספים שבהם יקחו חלק מועמדים בבחירות לראשות הממשלה.

3. נתתי את הסכמתי להסדר שגובש מתוך הבנה כי זה מתייחס לסדרה של עימותים בין המועמדים לראש הממשלה.
4. מועמדה של "ישראל אחת", מר אהוד ברק, מקפיד להתחמק מלקיים עימות עימי, אך מתראיין לבדו באותה התוכנית ממש.
- כך יוצא, שההבנה לפיה כל המתמודדים יטלו חלק בעימות לא מתקיימת. עימות מתקיים רק עם בעלי סיכוי זכייה נמוכים ביותר, איננו משקף את הבנת רוחם של הדברים כפי שראיתים.
5. אני מבקש לשוב לגישתי המקורית שלפיה אני מסכים לקיים עימות עם המועמדים לראשות הממשלה – כולם.

בכבוד רב,

( - )

בנימין נתניהו"

7. חוששני שעלי לחלוק על המצג העובדתי הכלול במכתבו של ראש הממשלה. ההבטחה שנמסרה לי מטעמו של ראש הממשלה לא הותירה מקום לשום ספק, כי היא מתייחסת גם לקיום עימות עם כל אחד מן המועמדים האחרים שיבקש עריכת עימות כזה. תוכן ההבטחה תואר בהחלטתי הקודמת במלים ברורות ובדיון שהתקיים לפניי הבוקר אישר חבר הכנסת ריבלין, כי התיאור המובא בהחלטתי משקף נאמנה את תוכן ההבטחה שנמסרה לי על-ידי ראש הממשלה באמצעותו.

בנסיבות שנוצרו אינני רואה מנוס ממתן צו מניעה, כעתירת המבקשים. משמעות הצו היא שעל ראש הממשלה להימנע מהשתתפות בעימות עם מי מן המועמדים בבחירות לראש הממשלה, שלא בהשתתפותו של חבר הכנסת בגין. אחזור ואזכיר, שאלמלא ההבטחות שקיבלתי מראש הממשלה ומחבר הכנסת יצחק מרדכי ביום 13.4.99, נוטה הייתי לקבל את עמדת המבקשים ולאסור על קיום העימות הטלוויזיוני בין שני מועמדים אלה, ששודר באותו יום.

8. למען השלמות אוסיף, כי מר משה שלונסקי, המשנה למנכ"ל "רשת", הודיעני בכתב לאחר הדיון היום, כי עורכי התכנית "משעל חס" מתכוונים לקיים עימות טלוויזיוני בין חבר הכנסת יצחק מרדכי לבין חבר הכנסת בנימין זאב בגין ביום 11.5.99.

ניתנה היום, י"ג באייר התשנ"ט (29.4.99).

אליהו מצא

שופט בית המשפט העליון

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

תב"כ 31/15

לפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

השופט אליהו מצא

**המבקשת:** שינוי – התנועה החילונית  
ע"י ב"כ עו"ד אברהם פורז

נגד

**המשיבה:** ש"ס – התאחדות הספרדים העולמית שומרי  
תורה  
ע"י ב"כ עו"ד יורם שפטל, עו"ד נדב עשהאל

### החלטה

המשיבה מפיצה, כחלק ממסע התעמולה שלה, קלטת וידיאו הכוללת סרט באורך של כ-70 דקות. שם הסרט, המתנוסס על מעטפת הקלטת, הוא "אני מאשים", ועניינו של הסרט בפרשת האשמתו ומשפטו של חבר הכנסת אריה דרעי. המבקשת, רשימת "שינוי – התנועה החילונית", עותרת למתן צו מניעה שיאסור על המשיבה להמשיך להפיץ סרט זה. בבקשה הובאו, בתמצית, עיקרי תוכנו של הסרט, והמבקשת ביקרה

בחרירות את המסרים הכלולים בו. על יסוד אלה הועלו בבקשה שתי טענות: האחת, כי המשיבה – כמפלגה פוליטית שפעילותה במערכת הבחירות באה מכספי מימון המפלגות – אינה רשאית להשתמש בכספי המימון להפצת סרט מסוג זה. והשניה, כי בהפצת הקלטת יש משום ניסיון לעקוף את הסייגים המוטלים על שידור תעמולת בחירות בטלוויזיה.

בפתח הדיון לפניי הודה חבר הכנסת פרוז, שטען למבקשת, כי ההכרעה בטענה הראשונה חורגת מגדר סמכותי. בכך חזר בו מן הטענה הראשונה והתמקד בטענה השניה, לאמור, כי קלטת, הניתנת לצפייה באמצעות וידיאו, משולה, לכל דבר ועניין, לתשדיר טלוויזיה. בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, הטיל המחוקק מיגבלות על השימוש במדיום הטלוויזיוני לתעמולת בחירות: בכך שהגביל וקצב את הזמן שיועמד לרשות רשימת מועמדים לשידור בערוצי הטלוויזיה; ובכך, שהכפיף את תוכן השידורים לאישורו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית. בהפצת הקלטת, טען מר פרוז, חתרה המשיבה לעקוף את מיגבלת זמן השידור וכן את ביקורתו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית על תוכן השידור, שככלל אינו מוסמך להתערב בתוכנה של תעמולת בחירות.

אני סבור שדין הטענה להידחות מן הטעם, שצפייה בקלטת וידיאו אינה בגדר צפייה בשידור טלוויזיה. כך לא רק מן הצד הטכני, אלא גם מצד התכלית הרעיונית. מבלי להרחיב אוכל לציין, כי הרציונלים הניצבים ביסוד המיגבלות, שמטיל החוק על שידור תעמולת בחירות בטלוויזיה, אינם רלוונטיים

להפצתה של תעמולת בחירות באמצעות קלטת. לאמיתו של דבר, מסר תעמולתי המועבר בקלטת אינו שונה ממסר תעמולתי המועבר בדיבור חי או בכתב. מקביעה זו מתחייב כי תוכנה של הקלטת אינו כפוף לביקורתו ולאישורו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, ומכאן שאין בידי סמכות לאסור את המשך הפצתה של הקלטת בשל תוכנה.

במהלך הטיעון לפניי העלה מר פורז טענה חדשה, שלא נכללה במסגרת הבקשה שבכתב. הטענה היא, כי הקלטת המופצת על-ידי המשיבה מכילה סרט הקלטה באורך של 90 דקות. קלטת כזאת ניתנת, כידוע, לשימושים חוזרים רבים; ובשל האפשרות לחזור ולהשתמש בה – כך לשון הטענה – מהווה (ללא קשר לתוכן הסרט שהיא מכילה) מתנה, שהענקתה לבוחר מפירה את האיסור הקבוע בסעיף 8 לחוק. מר פורז ביקש להרחיב את מסגרת הבקשה, על-מנת שאם לא תתקבל טענתו הראשונה, אראה מקום להידרש לטענתו החדשה. עו"ד שפטל התנגד לבקשה זו מן הנימוק, שהטענה החדשה מפתיעה אותו, וכי לא היתה לו כל הזדמנות להתכונן לקראתה. לאחר שקילת עמדות הצדדים הגעתי למסקנה, שבנסיבות העניין אין מקום להרחיב את מסגרת הבקשה. ראשית, השאלה אם הפצת קלטת, שמטרתה להפיץ מסר תעמולתי, הופכת בשל האפשרות לחזור ולהשתמש בה למתנה פסולה, אינה שאלה קלה; וכשלעצמי נוטה הייתי לגלות בה פנים לכאן ולכאן. ושנית, נראה בעליל שמטרת המבקשת בהגשת הבקשה למתן צו מניעה היתה לאסור את הפצת הקלטת בשל תוכנה, ולא בשל האפשרות לעשות בה שימוש חוזר. בנסיבות אלו, ובהיעדר טיעון משפטי סדור מפי

באי-כוח הצדדים בגוף הטענה, אני בוחר להניח אתהשאלה  
שהיא מעוררת בצריך עיון.

התוצאה היא שהבקשה נדחית.

ניתנה היום, י"ד באייר התשנ"ט (30.4.99).

אליהו מצא

שופט בית המשפט העליון

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

**החלטות בבקשות לצו מניעה  
המתייחסות לתעמולת בחירות  
באמצעות חלוקת קמיעות**

לפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית      תב"כ 2/15  
לכנסת ה-15 ולראש הממשלה  
השופט אליהו מצא

**המבקשת:** 1. סיעת ש"ס – התאחדות הספרדים העולמית  
שומרי תורה  
ע"י ב"כ עו"ד נדב עשהאל

נגד

**המשיבה:** 2. סיעת מרצ – ישראל הדמוקרטית  
ע"י ב"כ עו"ד דפנה הולץ-לכנר

### **החלטה**

המבקשת עתרה לצו מניעה שיאסור על המשיבה להמשיך בחלוקת גלויה הנושאת עליה איור בצורת "חמסה" וברכה מילולית לבעל הבית ולמשפחתו. הגלויה הנושאת את שמו של חבר הכנסת רן כהן ואת האותיות מרצ, שהן סימנה של הסיעה המשיבה. בבקשה נטען, כי המשיבה מחלקת גלויות מן הסוג המתואר; וכי גלויות אלה מהוות קמיע ולפיכך מתנה

אסורה כמשמעה בסעיף 8 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה),  
התשי"ט-1959.

המשיבה לא הכחישה כי אכן חילקה גלויות כאלה.  
בתגובתה נטען, כי הגלויות אינן בגדר קמיע, אלא בגדר מסר  
תעמולתי לגיטימי במערכת הבחירות. עם זאת הצהירה כי  
החלוקה של הגלויות הסתיימה ואין בכונתה לחלק גלויות  
נוספות מן הסוג הזה.

על יסוד העיון בטיעונים בכתב אמרתי לבאי-כוח  
הצדדים, כי במחלוקת ביניהם לגבי מהותה של הגלויה, הדין  
הוא עם המבקשת. אני אכן סבור שגלויה זו מהווה קמיע, ומשום  
כך חלוקה של גלויות כאלה מפירה את האיסור שנקבע בסעיף 8  
לחוק. באת-כוח המשיבה, עו"ד הולץ-לכנר, השיבה כי מבלי  
להידרש לדין בנושא זה, היא מקבלת את עמדת יושב-ראש ועדת  
הבחירות המרכזית וכי תביא את הדברים לידיעת שולחיה  
בהנהגת המשיבה. היא חזרה בפניי על הצהרת המשיבה, כי אין  
בדעת המשיבה לעשות שימוש באמצעי זה, או באמצעים דומים  
לזה, במסגרת מערכת הבחירות שלה. לא למותר לציין כי היתה  
זו המשיבה אשר לקראת הבחירות לרשויות המקומיות ניהלה  
מערכה עקרונית נגד חלוקת קמיעות על-ידי סיעות ש"ס  
בירושלים ובנתניה (ראו תר"מ 94/98 ותר"מ 153/98). אני סבור  
שהמשיבה, יותר מאחרים, צריכה היתה לגלות יתר רגישות  
לשימוש באמצעי פסול זה. עם זאת, ולנוכח הצהרתה המפורשת  
של באת-כוח המשיבה, הן לעניין קבלת הדין בדבר עצם האיסור

והן לעניין ההתחייבות שלא להפר איסור זה בעתיד, קיבל  
בא-כוח המבקשת את עצתי וחזר בו מן הבקשה.

הבקשה נמחקה.

ניתנה היום, ט"ז באדר התשנ"ט (4.3.99).

אליהו מצא

שופט בית המשפט העליון

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

תב"כ 18/15

לפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

השופט אליהו מצא

**המבקשים:**

1. ח"כ אופיר פינס
  2. סיעת העבודה בכנסת
- שניהם ע"י ב"כ עו"ד אמנון לורד,  
ח"כ אופיר פינס

נגד

**המשיבים:**

1. ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו  
ע"י ב"כ עו"ד איתן הברמן
2. סיעת יהדות התורה – אגודת ישראל  
בכנסת ע"י ב"כ עו"ד ערן פלס,  
מר שלמה וידיסלבסקי

**החלטה**

לפניי בקשתם של חבר הכנסת אופיר פינס וסיעת העבודה בכנסת למתן צו על-פי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, שיאסור על המשיבים (ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, וסיעת יהדות התורה בכנסת) לקיים תעמולת בחירות הקשורה בהענקת מתנות בניגוד לאיסור הקבוע בסעיף

8 לחוק הנ"ל ובסעיף 122(6) לחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב], התשכ"ט-1969.

טענת המבקשים היא, כי במסגרת מערכת הבחירות מחולקות ערכות הכוללות נר וכיתובים שונים בתוך קופסה. ערכות אלה, לטענת המבקשים, כוללות קמיעות שהענקתם לבוחרים מפירה את האיסור הקבוע בחוקים הנ"ל. בגוף הכיתוב כלולה קריאה לבוחרים להצביע עבור המשיבה 2, יהדות התורה, שסימנה "ג". הערכות מחולקות בעמדות חלוקה בחוצות הערים. עמדות החלוקה מכוסות בשילוט תעמולה של יהדות התורה. כמו כן תלוי בהן שילוט הנושא את תמונתו של ראש הממשלה בתוספת הכיתוב "אנחנו עם נתניהו". מכאן הבקשה למתן צו נגד המשיבים, המבוססת על ההנחה כי חלוקת הערכות נעשית לפחות על דעתם, אם לא ביוזמתם, של המשיבים.

טענת המשיבים היא, כי אין למי מהם כל חלק ביוזמה ובביצוע של חלוקת הערכות הללו. בא-כוחו של ראש הממשלה לא שלל את האפשרות שמאן-דהוא ביקש וקיבל חומר תעמולה למועמדותו של מר נתניהו בבחירות לראשות הממשלה. עם זאת הבהיר, כי ראש הממשלה לא ידע על מטרת ואופן השימוש בחומר התעמולה הזה. טענה דומה היתה גם בפי בא-כוחה של יהדות התורה. כדבריו, גם אם ניתן להסיק מן החומר המוצג, כי למפיצים היתה כוונה לעשות תעמולה עבור רשימת יהדות התורה, השימוש באמצעי התעמולה הנדון אינו על דעתה או בידיעתה של יהדות התורה.

בנסיבות אלו הצעתי לבאי-כוח הצדדים כי תצא פנייה, מאת יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית למשטרת ישראל, לעריכת חקירה בשאלה מי האנשים או הגופים הניצבים מאחורי חלוקת הערכות. אני מציין בסיפוק שבאי-כוח הצדדים קיבלו את הצעתי. אכן נראה שבחלוקת הערכות הללו, אפילו אינן קמיעות ועל אחת כמה וכמה אם הן קמיעות, יש משום הפרת האיסור הקבוע בסעיף 8 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה). אם יש גופים אלמוניים, שפועלים בדרך פסולה לעידוד מסע התעמולה של רשימה או מועמד, שלא על דעתם של הרשימה או המועמד, כי אז יש עניין לחקור ולדרוש בשאלה מי הגופים או האנשים העושים זאת. כשלעצמי אני סבור, שזהו עניינם של הרשימה או של המועמד שבשם, כביכול, נעשים הדברים, לא פחות מאשר עניינו של הציבור בקיום החוק.

הבקשה למותן צו מניעה תישאר תלויה ועומדת לפניי. ראש אגף החקירות במטה הארצי של משטרת ישראל מתבקש בזה להורות על עריכת חקירה דחופה בשאלה, מי הגופים והאנשים העוסקים בחלוקת הערכות, שדוגמה מהן הוגשה לתיק, ומי מסתתר מאחוריהן. בידי כל אחד מן הצדדים לספק למשטרת ישראל את כל המידע המצוי ברשותו לגבי המקומות או האנשים המחלקים, או חילקו, ערכות כאלה. משטרת ישראל מוזמנת לקבל מן התיק את הצילומים שבהם רואים את מוקדי החלוקה וכן דוגמה מן הערכה.

אבקש להדגיש, כי אני רואה חשיבות בקיום חקירה  
יעילה ומהירה בתיק הזה ומבקש שתוצאות החקירה תובאנה  
לידיעתי במועד קרוב ככל האפשר. עם קבלת מסקנות הבדיקה  
תיקבע הבקשה שבפניי להשלמת טיעון.

ניתנה היום, ט' באייר התשנ"ט (26.4.99).

אליהו מצא

שופט בית המשפט העליון

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

לפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית תב"כ 31/15

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה תב"כ 32/15

השופט אליהו מצא

תב"כ 31/15

**המבקשת:** שינוי – התנועה החילונית  
עיי ב"כ עו"ד אברהם פורז

נגד

**המשיבים:** ש"ס – התאחדות הספרדים העולמית שומרי  
תורה  
עיי ב"כ עו"ד יורם שפטל, עו"ד שלמה דרעי,  
עו"ד נדב עשהאל, השר אלי ישי, יהודה אבידן

תב"כ 32/15

**המבקשת:** סיעת העבודה בכנסת  
עיי ב"כ עו"ד אמנון לורך

נגד

**המשיבה:** ש"ס – התאחדות הספרדים העולמית שומרי  
תורה  
עיי ב"כ עו"ד יורם שפטל, עו"ד שלמה דרעי,  
עו"ד נדב עשהאל, השר אלי ישי, יהודה אבידן

## החלטה

השר אלי ישי הצהיר בפניי: "אני מודיע בשם סיעת ש"ס כי אין לסיעה כל כוונה לחלק קמיעות במסגרת תעמולת הבחירות שלה. חלוקת קמיעות היא מעשה בלתי חוקי והידיעה שפורסמה בעיתון 'הארץ' וייחסה לנו כוונה להפר את החוק מוכחשת".

לנוכח הצהרה זו הודיעו באי-כוח המבקשות בשתי הבקשות כי הם חוזרים בהם מן הבקשה למתן צו מניעה בנושא חלוקת קמיעות והבקשה לעניין זה מתבטלת.

ניתנה היום, י"ג באייר התשנ"ט (29.4.99).

אליהו מצא

שופט בית המשפט העליון

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

**החלטות בבקשות לצו מניעה  
המתייחסות לתעמולת בחירות  
הקשורה במתן מתנות**

תב"כ 6/15 לפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית  
לכנסת ה-15 ולראש הממשלה  
השופט אליהו מצא

**המבקשת:** הליכוד – תנועה לאומית ליברלית  
ע"י ב"כ עו"ד ישראל מימון

נגד

- המשיבים:**
1. נוער שלום עכשיו  
ע"י ב"כ עו"ד יבין רוכלי
  2. מפלגת מרצ  
ע"י ב"כ עו"ד דפנה הולץ-לכנר
  3. מפלגת העבודה  
ע"י ב"כ עו"ד אמנון לורד

## החלטה

תנועת "שלום עכשיו" (להלן: המשיבה) הכריזה בעיתונות על קיום "הפנינג שלום" שיתקיים הערב בכיכר רבין בתל-אביב. המבקשת, סיעת הליכוד, ביקשה מידי צו מניעה, לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, שיאסור על קיום האירוע. כמשיבות נוספות לבקשה צורפו גם מפלגת מרצ ומפלגת העבודה, שנגד כל אחת מהן נתבקש צו שיאסור עליה להשתתף באירוע.

בבקשה נטען, כי המדובר באירוע של תעמולת בחירות, הכולל (כאמור במודעות) "הפעלות, מיצבים ויזואלים, משחקים, מיצגים פוליטיים", וכן מסיבה על רחבת הריקודים במרכז הכיכר. נטען בבקשה, כי האירוע במתכונתו האמורה יפר את האיסור הקבוע בסעיף 8 לחוק. נגד מפלגות מרצ והעבודה נטען, כי יש חשש שתשתמשנה באירוע האמור לתעמולת בחירות מטעמן, ולפיכך מן הדין לאסור עליהן להשתתף בו.

ייאמר מיד, כי הבקשה לא גילתה כל עובדות הקושרות, בדרך כלשהי, בין מארגני האירוע לבין מפלגות מרצ והעבודה. בתגובותיהן של האחרונות, ובתצהירים מטעמן, אף הוכחש מכול וכול שלמי מהן יש קשר כלשהו לאירוע זה. כן הוסבר, כי לאף אחת מהן אין כל כוונה להשתתף בו. על רקע הצהרות אלה, חזר בו בא-כוח המבקשת מן הבקשה, ככל שהיא מופנית נגד מרצ ונגד העבודה. חלק זה של הבקשה נדחה איפוא.

המחלוקת בין המבקשת לבין תנועת הנוער שלום עכשיו מתמקדת בשתיים: ראשית בשאלה, אם ה"הפנינג" האמור אמנם מהווה תעמולת בחירות; ושנית – אם התשובה לשאלה הראשונה היא בחיוב – כלום מתכוונת המתוכננת של האירוע מפירה את האיסור הקבוע בסעיף 8 לחוק.

אך לשווא ניסה בא-כוח המשיבה לשכנעני, כי האירוע איננו תעמולת בחירות. די להתבונן במודעות המכריזות על האירוע כדי להיווכח, שכוונת המארגנים היא לאירוע תעמולתי מובהק במסגרת מערכת הבחירות. בפתח המודעה נאמר: "אסור לנו לתת לזה להימשך!", ומתחת לכתובית זו: "חייבים להחליף את הממשלה! חייבים להחזיר את השלום לשלטון". ואילו המסיבה על רחבת הריקודים מוגדרת במודעה כ"מסיבת פרידה מנתניהו". עיינו הרואות, כי האירוע חוסה בצל הקריאה להחליף בבחירות את הממשלה המכהנת ואת ראש הממשלה. אמנם לא נאמר במודעה, בבחירתו של מי תומכת המשיבה. אך בכך בלבד אין כדי לגרוע מאופיו התעמולתי של האירוע; שהלוא, גם תעמולה נגד מועמדים בבחירות, שאין לצידה תעמולת בעד מועמדים אחרים, אף היא תעמולת בחירות (ראו: תב"כ 12/14 סיעת העבודה בכנסת נ' חברת שלטי עבודי, קובץ החלטות מן הבחירות לכנסת הארבע-עשרה ולראש הממשלה עמ' 67, בעמ' 74, והאסמכתה הנזכרת שם).

נותרה אפוא השאלה השניה. בא-כוח המשיבה הצהיר כי האירוע אינו כולל הופעה של אמנים. כן הודיע שכדי לא לפגוע בקיום האירוע מצהירה המשיבה, כי לא תקוים מסיבת

הריקודים, שאודותיה פורסם במודעות, וגם לא תנוגן מוסיקה כלשהי.

כיון שבגוף התגובה והתצהיר לא נכללו הסברים מספיקים ביחס לאופי ה"מיצגים" וה"הפעלות" עליהם פורסם, ביקשתי מבא-כוח המשיבה להמציא לי תיאור מפורט של פעילויות אלה. בעקבות הישיבה הומצא לי הפירוט המבוקש, בלוויית תצהיר, ומשעיינתי בהם נחה דעתי, כי המיצגים וההפעלות האמורים אינם חורגים מגדר תעלולים ("גימיקים") תעמולתיים לגיטימיים. אשר על-כן, ובכפוף לקיום המיגבלות עליהן הוצהר בפניי, החלטתי שלא לאסור את קיום האירוע.

ניתנה היום, י"ג בניסן התשנ"ט (30.3.99).

אליהו מצא

שופט בית המשפט העליון

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

**המבקשת:**

הליכוד – תנועה לאומית ליברלית  
ע"י ב"כ עו"ד איתן הברמן,  
עו"ד ישראל מימון

**נגד**

**המשיבים:**

1. "ברק לראשות הממשלה"  
ע"י ב"כ עו"ד אמנון לורד, עו"ד אסף שחם
2. "ישראל של כולנו – ישראל אחת שלנו"  
ע"י ב"כ עו"ד יעקב אנוך
3. מפלגת העבודה
4. חבר הכנסת אהוד ברק
5. רשימת המועמדים "ישראל אחת"  
המשיבים 3-5 ע"י ב"כ עו"ד אמנון לורד,  
עו"ד אסף שחם
6. גלי אלפא תקשורת בע"מ  
ע"י ב"כ מר יהודה שיף
7. רותי מור  
ע"י ב"כ עו"ד אמנון לורד, עו"ד אסף שחם
8. אילן כפיר
9. ע.ש.ר. עיתונות רוסית בע"מ  
ע"י עו"ד ראובן דוד-רביד, עו"ד אילן גרזי

הליכוד – תנועה לאומית ליברלית  
ע"י ב"כ עו"ד איתן הברמן, עו"ד ישראל  
מימון

**המבקשת:**

נגד

- המשיבים:**
1. מפלגת העבודה
  2. חבר הכנסת אהוד ברק
  3. רשימת המועמדים "ישראל אחת"  
המשיבים 1-3 ע"י ב"כ עו"ד אמנון לורד, עו"ד  
אסף שחם
  4. גלי אלפה תקשורת בע"מ  
ע"י ב"כ מר יהודה שיף
  5. ע.ש.ר. עיתונות רוסית בע"מ  
ע"י עו"ד ראובן דוד-רביד, עו"ד אילן גרזי
  6. הערוץ הרוסי – N.T.V  
ע"י ב"כ עו"ד נבות תל-צור

**החלטה**

עניין של בקשות אלו בספר "אהוד ברק – חייל מספר 1", פרי  
עטם של העיתונאים בן כספית ואילן כפיר. הספר, המהווה  
ביוגרפיה מפורטת של חבר הכנסת אהוד ברק, מוענק על-ידי  
העמותה "ברק לראשות הממשלה" לפעילים במערכת הבחירות  
המבקשים להשתמש במידע הכלול בספר כחומר הסברה במסע  
התעמולה שהם מנהלים בעד מועמדותו בבחירות לראש

הממשלה של חבר הכנסת אהוד ברק. מהדורה אחרת של הספר, בתרגום לרוסית, מחולקת על-ידי ע.ש.ר. עיתונות רוסית בע"מ כמתנות לקוראיהם של שלושה עיתונים בשפה הרוסית, המוצאים לאור על-ידי חברה זו. פרסומת מסחרית על הענקת הספר לקוראי העיתונים הנ"ל שודרה, על-פי הזמנת ע.ש.ר., בערוץ הטלוויזיוני הרוסי בכבלים N.T.V. הנקלט בישראל.

בבקשות שלפניי, שהוגשו מטעם הליכוד, מבוקשים צווי מניעה שיאסרו על הענקתו ללא תשלום של הספר (בכל שפה שהיא), הן בידי העמותה "ברק לראשות הממשלה" והן על-ידי ע.ש.ר. כן נתבקשתי ליתן צו שיאסור על ע.ש.ר. לפרסם את דבר הענקת הספר לקוראים בטלוויזיה בכבלים. טענותיה העיקריות של המבקשת הן, שהענקת הספר מפירה את האיסור להעניק מתנות, הקבוע בסעיף 8 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959. כן נטען, שרכישת הספר לצורכי הפצה, על-ידי העמותה "ברק לראשות הממשלה", מזכה את מפלגת העבודה ואת חבר הכנסת אהוד ברק במימון בחירות חריג, מעבר למה שהם זכאים לקבל ולנצל בהתאם לחוק מימון מפלגות. ועוד, ששידור פרסומת לחלוקת הספר במסגרת ערוצי הטלוויזיה בכבלים אף הוא מהווה תעמולת בחירות, ולפיכך מפר את המיגבלות הקבועות בחוק הבחירות (דרכי תעמולה) על שידורי תעמולה בטלוויזיה.

בא-כוחם של מפלגת העבודה וחבר הכנסת ברק, המייצג גם את העמותה "ברק לראשות הממשלה", הטעים בתשובתו, כי העמותה הנ"ל אכן מסייעת לבחירתו של חבר הכנסת ברק

לראשות הממשלה, ובהקשר זה פועלת כ"גוף הקשור לסיעה", כמשמעו בחוק מימון מפלגות. די בהצהרה זו כדי להביא לדחיית הטענה, כאילו מפלגת העבודה וחבר הכנסת ברק משתמשים בגוף חיצוני אלמוני להוצאת כספים החורגת מן המיגבלות הקבועות בחוק מימון מפלגות. גם הטענות נגד חברת ע.ש.ר. דינן להידחות. מן העובדות שנפרשו לפניי נקל להיווכח, כי ע.ש.ר., שכאמור מוציאה לאור שלושה עיתונים בשפה הרוסית, מפיצה את הספר, בתרגום לרוסית, במסגרת מבצע להגדלת תפוצתם של העיתונים בקרב ציבור קוראי רוסית. יצוין, שעל-פי תנאי המבצע בידי הקוראים לבחור באחד משלושה ספרי מתנה: אלבום לציון יובל החמישים לישראל; ספרו של עמוס עוז "מיכאל שלי" בתרגום לרוסית; וספרם האמור של כספית וכפיר. באי-כוחה של ע.ש.ר. הניחו את דעתי, כי שיקוליהם בעריכת המבצע הם עסקיים, ושניסיונם עד כה העלה שהמבצע אכן הוביל להרחבת התפוצה של עיתוניהם. כן הסבירו, כי השיגו את הספר מן המוציאה לאור, חברת גלי אלפא תקשורת בע"מ, במחיר שהוא נמוך במידה ניכרת ממחירו הרגיל. בנוסבות אלו גם אין פסול בפרסומת מסחרית אודות המבצע בטלוויזיה בכבלים. אכן, לוא נועדה הפצת הספר לשרת אינטרס תעמולתי של מתמודד בבחירות לראש הממשלה, פרסום דבר ההפצה בערוצי הטלוויזיה בכבלים דינו היה להיפסל, בין היתר, בשל הפרת האיסור על תעמולה בטלוויזיה שלא במתכונת הקבועה בחוק הבחירות (דרכי תעמולה). לא כן הדבר בפרסומת שמטרתה לשרת אינטרס עסקי של גוף פרטי, שאין לו ולהתמודדות בבחירות ולא כלום.

נותרה, אפוא, רק הטענה, שבהענקת הספר ללא תשלום, לפונים המבקשים זאת, יש משום הענקת מתנה בניגוד להוראת סעיף 8 לחוק. ואולם ממה שהובא בפניי נובע, כי הספר אינו מחולק כלאחר-יד לכל דיכפין, אלא רק לפעילים של העמותה "ברק לראשות הממשלה", וכן לפונים אחרים המבקשים את הספר במטרה להשתמש בו במסע התעמולה בעד מועמדותו של חבר הכנסת ברק. לאחר עיון בטענות הצדדים נחה דעתי, כי הספרים אינם מהווים מתנה, אלא חומר הסברה שאין פסול במסירתו ללא תשלום; ביחוד כשהמדובר בהפצה מוגבלת לפעילים האמורים להשתמש בו במסגרת מסע התעמולה. הווי אומר: אין המדובר בהענקת מתנה שמטרתה להסיח את דעת הבוחר ולרכוש את לבו באמצעים פסולים, אלא בהספקת חומר הסברתי לפעילים שמעיקרה מזדהים עם המועמד, ומבקשים ללמוד אודותיו ככל הניתן, במטרה להשתמש במידע הזה לשכנועם של בוחרים אחרים. לא התעלמתי מן העובדה, כי שני אנשים שנשלחו על-ידי המבקשת, אשר פנו וביקשו את הספר, אכן קיבלו אותו; אך עובדה זו אינה סותרת את מטרתה של העמותה בחלוקת הספר, שהיא אכן לספק חומר הסברתי לפעילים מטעמה.

אשר על-כן אני מחליט לדחות את הבקשה.

ניתנה היום, ט"ז באייר תשנ"ט (2.5.99).

אליהו מצא  
שופט בית המשפט העליון  
יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית  
לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

**החלטה בבקשה לצו מניעה  
המתייחסת לתעמולת בחירות  
באמצעות שילוט חוצות**

תב"כ 29/15

לפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 30/15

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

השופט אליהו מצא

תב"כ 29/15

שינוי – התנועה החילונית  
ע"י ב"כ ח"כ אברהם פורז

המבקשת:

נגד

1. ישראל אחת  
ע"י ב"כ עו"ד אמנון לורד

המשיבים:

2. הליכוד  
ע"י ב"כ עו"ד איתן הברמן

3. מרצ – ישראל הדמוקרטית  
ע"י ב"כ עו"ד דפנה הולץ-לכנר

4. הדרך השלישית

תב"כ 30/15

אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת  
הסביבה  
ע"י ב"כ עו"ד דן פיש

המבקשת:

נגד

## המשיבים:

1. מפלגת העבודה
2. מפלגת הליכוד
3. מפלגת מרצ
4. מפלגת המרכז
5. מפלגת הירוקים
6. חבר הכנסת אהוד ברק
7. ראש הממשלה בנימין נתניהו
8. חבר הכנסת יוסי שריד
9. חבר הכנסת יצחק מרדכי
10. חבר הכנסת דדי צוקר
11. יו"ר מטה הסברה בעבודה, עדה סורק
12. יו"ר מטה הסברה בליכוד, לימור ליבנת
13. יו"ר מטה הסברה במרצ, חבר הכנסת רן כהן
14. יו"ר מטה הסברה במרכז, צבי (שישקו) פרידמן
15. יו"ר מטה הסברה בירוקים, מר פאר מיסנר

המשיבים 1, 6 ו-11 עיי' בי"כ עו"ד אמנון לורד  
המשיבים 2, 7 ו-12 עיי' בי"כ עו"ד איתן הברמן  
המשיבים 3, 8 ו-13 עיי' בי"כ עו"ד דפנה הולץ-לכנר  
המשיבים 4, 9 ו-14 עיי' בי"כ עו"ד איריס ארקין  
המשיבים 5, 10 ו-15 עיי' בי"כ עו"ד אירית רוזנבלום

## החלטה

מערכת הבחירות קרובה להסתיים ומסעות התעמולה מטעם רשימות המועמדים הגיעו לשיאם. אחד מביטוייה היותר מכוערים של ההתמודדות הוא השימוש הפרוע במודעות ובשלטים. חוצות ערינו וישובינו, צידי הדרכים והצמתים, מלאו ונגדשו במודעות ובשלטים מכל הסוגים והגדלים. השילוט מכסה כל חלקה אפשרית: קירות בתים, חומות וגדרות, גגות ומרפסות,

עצים ועמודי תאורה, סככות של תחנות אוטובוסים ואפילו תמרורים ושלטי הוריייה ואזהרה לנהגים. פעילי הרשימות מתחרים ביניהם על תפיסת שטחים להדבקת מודעות ולתליית שלטים. ברוב המקרים נעשה הדבר, לא רק תוך הפרה בוטה של המיגבלות הקבועות בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, אלא גם תוך הסגת גבול הפרט והציבור, השחתת פני מקרקעין, פגיעה באיכות הסביבה וגרימת מיטרדים. מע"צ וחלק מן הרשויות המקומיות מנסות לתקן את הקילקולים. מאמצי החוליות הפועלות מטעמן ראויים לשבח, אך תועלתם מועטת. פעילי השילוט שבים ופושטים; ובמקום מודעות שהוסרו ניתלות עד מהרה מודעות אחרות. פעילי הרשימות גם מתחרים אלה באלה, בהשחתת מודעות היריבים. החיזיון מוכר ומכוער: פעילים של רשימה תולשים את שלטי יריביהם ותולים במקומם את שלטיהם, או מדביקים מודעות על גבי מודעות; וכל מה שנקרע ונתלש נשאר מוטל ברשות הרבים.

על רקע מציאת זו עתרו המבקשות למתן צווי מניעה, על-פי סעיף 17 לחוק, לפיו ייאסר על המשיבים להמשיך ולהפר את הוראות החוק בכל הנוגע לשילוט חוצות. הבקשות הופנו נגד שש רשימות המשתתפות בבחירות. אחת מאלה (הדרך השלישית) לא זומנה לדין. חמש האחרות (ישראל אחת, הליכוד, מרצ, המרכז והירוקים) הגישו תגובות בכתב ושיגרו את נציגיהן. לאחר שמיעת דברי הפרקליטים והנציגים החלטתי לזמן את באי-כוחן של חמש הרשימות האמורות, במטרה לברר, בשיתוף עימם, מה וכיצד ניתן לעשות לתיקון המצב. בישיבה הנדחית נתכבדו ובאו לפניי באי-כוחן של ארבע מן הרשימות: חבר

הכנסת רענן כהן מטעם ישראל אחת; חבר הכנסת ראובן ריבלין מטעם הליכוד; חבר הכנסת יוסי שריד מטעם מרצ; וחבר הכנסת דוד מגן מטעם המרכז. חבר הכנסת דדי צוקר, בא-כוח רשימת הירוקים, הודיע כי נבצר ממנו לבוא, אך התחייב לקיים כל החלטה שתתקבל בעקבות הדיון.

נציגי הרשימות שהשתתפו בדיון לא חלקו כי פעילות רשימותיהן בתחום השילוט אכן חורגת מתחום המיגבלות הקבועות בחוק. עם זאת הסבירו, כי בתרבות מערכות הבחירות הרווחת אצלנו, הפך שילוט החוצות לאחד מאמצעי התעמולה החיוניים. שילוט נרחב משמעו נוכחות בזירה הציבורית. הימנעות משילוט מפנה את הזירה לנוכחותן של רשימות מתחרות. נציגי הרשימות טענו, כי מטות ההסברה שלהם הינחו את הפעילים מטעמם להימנע מהדבקת מודעות ומתליית שלטים במקומות שבהם עלול הדבר לגרום להשחת פני מקרקעין, לפגיעה סביבתית ולמיטרדים אחרים. אלא שהפעילים, בלהט העשייה, חורגים גם מקיום ההנחיות הללו, ויכולתם של הגורמים השולטים במטות ההסברה להקפיד על קיום ההנחיות היא מוגבלת.

לאחר שמיעת כל הטענות והמענות הצעתי לנציגי הרשימות שהשתתפו בדיון להגיש לי התחייבויות בכתב, מטעם מטות ההסברה שלהם, ביחס לשני עניינים: האחד, כי מעתה ועד לסיום מערכת הבחירות יקפידו ביתר שאת על הימנעות מהדבקת מודעות ותליית שלטים, כשיש בכך משום השחתת פני מקרקעין, גרימת פגיעה סביבתית או מיטרד אחר לציבור;

והשני, שבתום מערכת הבחירות תפעל כל רשימה להסרת שלטי ומודעות התעמולה שלה. אני שמח לציין, שנציגי הרשימות קיבלו על עצמם להמציא התחייבויות בכתב ברוח זו; ואתמול הונחו בפניי ההתחייבויות אשר נחתמו בידי נציגיהן המוסמכים של הרשימות. יצוין שגם רשימת הירוקים, שבא-כוחה לא השתתף בדיון, המציאה התחייבות באותה רוח. נראה לי כי מן הראוי להסתפק בהתחייבויות שהומצאו ואין מקום לפעול נגד הרשימות בדרך של מתן צווי מניעה כעתירת המבקשות. חוק הבחירות (דרכי תעמולה) מטיל מיגבלות דרקוניות על קיום תעמולת בחירות באמצעות שילוט חוצות, אך אינו מעמיד אמצעים מספיקים לאכיפה אפקטיבית של המיגבלות. אפשר כי המיגבלות שמטיל החוק היו יפות לשעת חקיקתו. אלא שברבות הימים הפכו מיגבלות אלו לגזירה שמפלגות המעורבות במערכות הבחירות מתקשות לעמוד בה. הסמכות הנתונה בידי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, ליתן צווי מניעה לפי סעיף 17 לחוק, היא במקרים רבים חסרת תכלית מעשית, בעיקר ולפחות לנוכח היעדר סמכותו לכפות את קיום הצווים לפי פקודת ביזיון בית משפט (תרי"מ 144/98 טולדנו נגד פרץ). מתן צווי מניעה לעת הזאת, כשמערכת התעמולה הגיעה לשיאה, עלול להתגלות כברכה לבטלה.

לעומת זאת, להתחייבויות שקיבלו על עצמן חמש רשימות המועמדים שהשתתפו בדיון יש, לדעתי, לא רק ערך הצהרתי ותוקף ציבורי, אלא גם תכלית תועלתית. אם מי מהן לא תקיים את התחייבותה, והנטל להסיר בתום מערכת הבחירות את שלטי ומודעות התעמולה שניתלו על-ידי פעיליה, ייפול על

מע"צ והרשויות המקומיות, יוכלו האחרונות לבוא-חשבון עימה ולתבוע ממנה להשיב לקופת הציבור את עלות המשאבים שהושקעו בסילוק השילוט והמיפגעים שנגרמו בעטיו. יתר על כן, הייתי מצפה, שגם רשימות שלא היו צדדים להליך שבגידרו ניתנת החלטה זו, ינהגו על-פי יוזמתן ברוח ההתחייבות שקיבלו על עצמן הרשימות שהשתתפו בדיון.

בשולי ההחלטה אבקש להעיר: נראה שההסדרים בנושא שילוט חוצות הקבועים בחוק הבחירות (דרכי תעמולה) טעונים עיון מחדש. כשלעצמי אני סבור, כי ראוי לשקול תיקונים משני סוגים: מחד, צמצום היקף המיגבלות על שימוש בשילוט חוצות; ומאידך, שיכלול אמצעי האכיפה של המיגבלות שתיקבענה. בתחום הראשון ניתן, למשל, לשקול ביטול האיסור על שילוט בתחום רשות הפרט, כמו מרפסות וגגות, שמטבע הדברים קיימת ערובה טובה להסרתו בתום מערכת הבחירות. כן ראוי לקבוע הסדרים שיאפשרו הרחבת השימוש בשילוט חוצות מוגן, מן הסוג המקובל לפרסומת מסחרית בתחנות אוטובוס ובקרנות רחוב; וזאת תוך קיום פיקוח על חלוקה שוויונית של שטחי הפרסום הזמינים בין רשימות המועמדים המעוניינות להשתמש באמצעי זה. בנוסף, ניתן להתיר שילוט ברשות הרבים הניתן להסרה בנקל, כגון שילוט המותקן בעזרת קשירה בחוט, כשבהצבתו אין כדי לגרום להפרעה ממשית. במקביל יש לשקול הטלת איסור מוחלט על שימוש במודעות דביקות. הניסיון, כמדומה, מלמד, כי השימוש במודעות המוצמדות בעזרת דבק הינו הסיבה העיקרית להשחתת פני מקרקעין ולגרימת מיטרדים המוסיפים להתקיים גם לאחר הבחירות. בצדק העיר אחד

הפרקליטים שהשתתפו בדיון לפניי, שכל עוד לא יוטל איסור על השימוש במודעות דביקות, יימצאו מי שידביקו את המודעות הללו גם במקומות שאינם מיועדים לכך, תוך גרימת נזק לרכוש. בתחום אמצעי האכיפה יש לשקול הטלת אחריות קפידה על ראשי ומטות ההסברה של הרשימות המתמודדות, וכן על הרשימות עצמן, בגין הפרת הוראות החוק על-ידי פעיליהן, ולקבוע להן סנקציות כספיות, כשהסמכות להטילן תימצא בידי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית. כן יש להגדיר את האמצעים העונשיים אותם ניתן לנקוט נגד מי שמשחית שילוט תעמולה.

הערתי בנושא זה, שבוודאי אינה מתיימרת להקיף את כל השאלות הטעונות הסדר, מבוססת על הניסיון שצברתי וההתרשמות שהפקתי ממערכת בחירות זו, וכן ממערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו ב-10.11.98. אני מקווה שהערתי תזכה לאוזנו הקשבת של המחוקק.

ניתנה היום, כ"ד באייר התשנ"ט (10.5.99).

אליהו מצא

שופט בית המשפט העליון

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

**החלטה בבקשה לצו מניעה  
המתייחסת לתעמולת בחירות  
בניגוד לסעיף 2א לחוק  
הבחירות (דרכי תעמולה)**

**המבקשים:**

1. ח"כ אופיר פינס
2. סיעת העבודה בכנסת ע"י ב"כ עו"ד אמנון לורד

**נגד**

**המשיבים:**

1. ראש הממשלה בנימין נתניהו
2. סיעת הליכוד בכנסת המשיבים 1 – 2 ע"י ב"כ עו"ד איתן הברמן
3. מנכ"ל משרד הביטחון המשיב 3 ע"י ב"כ עו"ד טליה ששון, עו"ד איל ינון

**החלטה**

עתירת המבקשים היא כי יינתן צו מניעה, שיאסור על המשיב 1 (ראש הממשלה) לעשות שימוש במסוקים צבאיים לצורכי תנועתו במסעות הבחירות שהוא מקיים ברחבי המדינה. הבקשה נדונה בפניי ביום 5.5.99. על יסוד החומר, שהובא על-ידי הצדדים באותה ישיבה, סברתי, כי השאלות שמעוררת הבקשה הן עניין להכרעתו של מבקר המדינה בגדר סמכויותיו לפי חוק מימון מפלגות, התשלי"ג-1973. על רקע זה חזר בו בא-כוח המבקשים,

באותה ישיבה, מן הבקשה תוך שמירת זכותו לפנות אל מבקר המדינה בנושא הבקשה. בהודעה מטעם פרקליטות המדינה, שהוגשה לי ביום 13.5.99, נכלל מידע עובדתי חדש, שלכאורה היה רלוונטי לדיון בבקשה, אך הגיע לידיעת הפרקליטות רק לאחר סיום הדיון. משקיבל העתק מהודעה זו, ביקש בא-כוח המבקשים לחדש את הדיון בבקשה ולדון בה על-יסוד התשתית העובדתית החדשה. עם פתיחת הדיון בבקשה, בישיבת אתמול, הוריתי לכל הצדדים שהיו מעורבים בעניין לפרט את גירסותיהם העובדתיות בתצהירים. התצהירים הוגשו אתמול והדיון התחדש הערב (מוצאי שבת).

עיינתי בכל החומר שהוגש לי, שמעתי הסברים משלימים מפי המצהירים, על-פי שאלות שהצגתי להם, וכן את טענות הפרקליטים. מקובלת עלי עמדתה של באת-כוח היועץ המשפטי לממשלה, כי השיקולים אימתי יש להטיס את ראש הממשלה במסוקים צבאיים אל יעדים שאליהם הוא מבקש להגיע חייבים להיגזר, אך ורק, מצורכי אבטחתו האישית. האחריות לכך מוטלת על שירות הביטחון הכללי. בידו, ובידו בלבד, לקבוע – אם ככלל ואם למקרה קונקרטי – כי ראש הממשלה יוסע או יוטס. עם זאת, הינחה ראש השב"כ שכאשר מבקש ראש הממשלה לנוע במסוק, עליו לנוע במסוקים צבאיים בלבד. די בכך כדי להוביל לדחיית הבקשה למתן צו מניעה, שיאסור על ראש הממשלה להשתמש במסוקים צבאיים במסגרת מסעות הבחירות שלו.

שאלה אחרת היא, מי צריך לשאת בדמי ההטסה, כאשר זו נעשית לא לצרכים ממלכתיים אלא לצרכים פוליטיים-מפלגתיים, או לצורך מעורב המשלב מטרה ממלכתית ומטרה פוליטית. לעניין זה הסכים בא-כוחם של המשיבים 1 ו-2, שכאשר הטסת ראש הממשלה מתבקשת לצרכים פוליטיים, דמי הובלתו צריכים לחול על הליכוד. כן הסכים, שכאשר מדובר בהטסה המשלבת מטרה ממלכתית ומטרה פוליטית, ראוי לחייב את הליכוד בחלק מעלות ההטסה. שאלה נוספת היא, על-פי אלו אמות-מידה יחושבו דמי ההטסה במקרים הללו. בנושא זה, כמסתבר, טרם נקבעו קריטריונים מגובשים. מדברי באת-כוח היועץ המשפטי לממשלה אני למד, כי קביעת הקריטריונים חוטלה על המשנים ליועץ המשפטי לממשלה, מר מזוז ומר שופמן, ושבמסגרת הדיון לקראת קביעת הקריטריונים יוזמנו הנוגעים בדבר לקבוע עמדה ולהעיר הערות.

משיקבע החסדר העקרוני, מן הדין שיחול גם על הטסתו של ראש הממשלה במסגרת מערכת הבחירות הנוכחית, וזאת לפחות החל מיום 3.5.99, שבו קבע שירות הביטחון הכללי אמות-מידה חדשות להיות השימוש במסוק תנאי אבטחתי. בכך, למעשה, תם עניינה של הבקשה, ככל שהיא מצריכה החלטה מצדי. ככל שתתעורר מחלוקת לעניין חיובו של הליכוד בדמי ההטסה, במועדים מסוימים או ליעדים מסוימים, מן הראוי שתובא בפני מבקר המדינה שיכריע בה בגדר סמכותו.

בדיעבד ברור כי ההכרעה בבקשה אינה מצריכה התייחסות לתוכן התצהירים שהוגשו לי במסגרת הדיון.

משיקולי ביטחון מובהקים, המצדיקים לאסור את פירסום תוכנם של התצהירים, הנני אוסר לפרסמם, כמו-כן נאסרים בזה לפירסום שמות המצהירים מטעם שירות הביטחון הכללי וכן העתקי המסמכים שצורפו לתצהירים השונים.

ניתנה היום, כ"ט באייר התשנ"ט (15.5.99).

אליהו מצא

שופט בית המשפט העליון

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

ירושלים, כ"ט תמוז התשנ"ט  
(13.7.99)

לכבוד  
יושב-ראש הכנסת  
חברי הכנסת

מכובדיי,

**הנדון: לקחים מכהונתי כיושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית**

עם סיום כהונתי בתפקיד יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-15 ולראש הממשלה, אבקש להעמידכם – ועם כניסתם לתפקידם, גם את יושב-ראש וחברי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 ולראש הממשלה – על כמה לקחים שהפקתי מניסיוני בתקופת כהונתי. אתרכז בשלושה נושאים עיקריים, שביחס אליהם נראה המצב החוקי כטעון תיקון: האחד, קביעת הסדר חקיקתי בדבר גורל קולות שניתנו למועמד בבחירות לראש הממשלה, שהסתלק ממועמדותו לפני – או במהלך – יום הבחירות. השני, שינויים וחידושים נחוצים בחלק מהוראותיו של חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959. השלישי, שיכלול האמצעים לזיהוי הבורחים, כחלק מהמשך ההיערכות לקראת מיחשוב תהליך ההצבעה בבחירות.

## התפטרות מועמד בבחירות לראש הממשלה

2. בבחירות לראש הממשלה הוצעו לוועדת הבחירות המרכזית, ואושרו על-ידה, חמישה מועמדים, והם חברי הכנסת (היוצאת) בנימין נתניהו, אהוד ברק, יצחק מרדכי, בנימין זאב בגין ועזמי בשארה. ואולם ביום 16.5.99, פחות מיממה לפני השעה היעודה לפתיחת הקלפיות, שלושה מבין המועמדים (חברי הכנסת בשארה, מרדכי ובגין) הודיעו, בזה אחר זה, על התפטרותם מן המועמדות. התפטרותם של מועמדים אלה עוררה שאלה, שספק אם המחוקק נתן את דעתו עליה: בהצבעה המוקדמת בנציגויות ישראל בחוץ-לארץ, שהתקיימה ביום 5.5.99, עמדו לבחירה כל חמשת המועמדים; וכך גם בהצבעה המוקדמת בקרב חיילי צה"ל, שנפתחה במוצאי-שבת (15.5.99) ונמשכה גם ביום ראשון (16.5.99). והשאלה היתה, מה דינם של הקולות שניתנו למי מהמועמדים המתפטרים, בהצבעות המוקדמות, קודם להסרת מועמדותו, וכלום יש להביאם בחשבון במניין הקולות הכשרים<sup>1</sup>. אין צריך לומר, כי ההתחשבות בקולות המצביעים בעד מועמד שהתפטר, שוב אינה מעלה או מורידה לעניין בחירתו של המועמד שבעבורו ניתנו הקולות; אך ההתחשבות (או אי ההתחשבות) בקולות אלה עשויה, בנסיבות מסוימות, לגזור את גורל ההכרעה בשאלה, אם מי מן המועמדים האחרים זכה לרוב הדרוש (יותר ממחצית הקולות הכשרים) לבחירתו לראש הממשלה, או שמא מתעורר צורך בעריכת בחירות חוזרות.

---

<sup>1</sup> במאמר מוסגר יצוין, שאילו נתקיימה הצבעה מוקדמת בקרב הימאים (שהפעם, כעובדה, לא נתקיימה), אותה שאלה היתה מתעוררת גם ביחס לקולות הימאים.

3. בחקיקה המסדירה את נושא בחירתו של ראש הממשלה אין תשובה ברורה לשאלה האמורה. סעיף 87(א) לחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות), מורה, כי "מועמד יכול להתפטר בכל עת"<sup>2</sup>. הוראה זו, הקובעת רק את עצם הזכות להתפטר, אינה מורה דבר ביחס להשלכותיה האפשריות של התפטרות מועמד בבחירות לראש הממשלה.

הסיבה לחסר זה גלויה לעין. במקורה התייחסה הוראת סעיף 87(א) (כמו כל הוראותיו המקוריות של חוק הבחירות) לבחירות לכנסת; ו"מועמד", כמשמעו בהוראה המקורית, היה מי שנמנה עם רשימת מועמדים בבחירות לכנסת. תחולת הוראתו של סעיף 87(א) על מועמד לראש הממשלה נובעת מהוראת סעיף 7ב לחוק הבחירות, המחיל את הוראות החוק (למעט סעיפים אחדים הימנו שפורטו בגוף הסעיף) גם על הבחירות לראש הממשלה. אין זאת אלא שבעת החלת הסעיף גם על מועמד בבחירות לראש הממשלה, לא עמד המחוקק על הצורך להסדיר בחקיקה גם את השלכות ההתפטרות. לעניין עצם הזכות להתפטר "בכל עת" אין, כמדומה, מקום להבחין בין מועמד

---

<sup>2</sup> עוקצה של ההוראה נעוץ בתיבה "בכל עת"; לאמור, לא רק לפני וערב יום הבחירות, אלא גם ביום הבחירות עצמו, וביחס למועמד שנבחר אך טרם הצהיר אמונים - אף לאחר יום הבחירות.

לראש הממשלה לבין מועמד בבחירות לכנסת<sup>3</sup>. לא כן הדבר באשר להשפעתה האפשרית של ההתפטרות על תוצאות הבחירות. להתפטרות אחד (או אחדים) מרשימת מועמדים בבחירות לכנסת, אין כל השפעה (חוקית) כזאת<sup>4</sup>. אולם התפטרות מועמד בבחירות לראש הממשלה - לאחר סיום (או תחילת) ההצבעה המוקדמת, במהלך יום הבחירות עצמו, או לאחריו - מעוררת את השאלה (לפניה הוצבתי בערב יום הבחירות), מה דין הקולות שניתנו למועמד המתפטר קודם להתפטרותו? האם הם בגדר קולות "פסולים" או בגדר של קולות "כשרים"? ולשאלה זו אין תשובה בסעיף 87(א).

4. נראה שגם מן החקיקה המגדירה "קולות פסולים" קשה להעלות מענה ברור ומספק לשאלתנו. סעיף 78(א) לחוק הבחירות מונה שבעה סוגי-מקרים של "קולות פסולים". תקנה 82 לתקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973<sup>5</sup>, מונה תשעה סוגי-מקרים נוספים של "קולות פסולים". ובאף אחת מן ההוראות, המציגות רשימת מקרים "סגורה", המקרה של הצבעה בעד מועמד לראש הממשלה שהתפטר ממועמדותו אינו

---

<sup>3</sup> הגם שהתפטרות מועמד לראש הממשלה, במועד סמוך ליום הבחירות, מורידה לטימיון משאבים ציבוריים ניכרים שהושקעו בהיערכות שנתחייבה ממועמדותו.

<sup>4</sup> הכול, כמובן, בהנחה שהרשימה עצמה מוסיפה להתקיים, היינו, שלא כל המועמדים ברשימה התפטרו. יצוין, כי שתי רשימות שהוגשו בבחירות לכנסת ה-15 - רשימת "קול הסביבה" ורשימת "מנהיגות יהודית לישראל" - לא השתתפו בסופו של דבר בבחירות, לאחר שכל מועמדיהן התפטרו.

<sup>5</sup> תקנה 82 הותקנה על-ידי ועדת הבחירות המרכזית מכוח הסמכות שהוענקה לה בסעיף 78(ב) לחוק הבחירות.

נוכר. מכאן, לכאורה, ניתן להסיק, כי התפטרות מועמד לראש הממשלה אינה מובילה לפסילת הקולות שניתנו בעד בחירתו קודם להתפטרותו. אך מסופקני אם במסקנה זו, הנסמכת על פרשנות לשונית-טכנית גרידא של החקיקה, יש משום מענה מניח את הדעת לשאלתנו. בכל סוגי המקרים, המנויים בסעיף 78(א) ובתקנה 82, נובעת הפסלות מפגם טכני, כזה או אחר, בפתק ההצבעה או במעטפת ההצבעה. המדובר בפגמים בתהליך ההצבעה עצמו. האחריות לפגם כזה מוטלת על הבוחר: משמעה הוא, כי המצביע בדרך פגומה – קולו ייפסל. הצבעה בעד מועמד לראש הממשלה שהתפטר אינה לוקה בפגם כלשהו; שהלוא, בזמן ההצבעה, המועמד היה (עדיין) מועמד, וההצבעה בעבורו היתה הצבעה כשרה.

שמה נאמר: אם כך הדבר, מה הקושי! כיון שענייננו בקולות שבשעת נתינתם לא נפל בהם כל פגם, והחוק אינו מורה כי התפטרות המועמד מובילה לפסילתם בדיעבד, אות וסימן הוא שענייננו בקולות כשרים הבאים במניין. גם אם יש טעם והיגיון במסקנה זו, הייתי נזהר מלבססה רק על היעדר הוראה בחקיקה המגדירה "קולות פסולים", שעל-פניה נראית כבלתי שייכת לעניין.

5. על כל פנים, תיתכן גם פרשנות אחרת, המבוססת על הבחנה בין הצבעה (מוקדמת) בעד מועמד שהתפטר לפני יום הבחירות, לבין הצבעה בעד מועמד שהתפטר ביום הבחירות או לאחריו. ניתן לומר, כי מועמד שהחליט לפרוש מן המירוץ ביום הבחירות (לא-כל-שכן לאחריו) הוא מועמד שמיצה את

מועמדותו, והתפטרותו (בין שנועדה ובין שלא נועדה לקדם את סיכוייו של אחד המועמדים האחרים) מן הדין שלא תשפיע על התפלגות קולות המצביעים בין כל המועמדים שעמדו לבחירה. לא כן הדבר במועמד שהתפטר מן המועמדות לפני יום הבחירות. בהסרת מועמדותו לפני יום הבחירות הוא חדל להיות מועמד. ומשאין הוא משתתף בהתמודדות בין המועמדים על משרת ראש הממשלה, הצבעה בעדו אינה יכולה להיחשב כהצבעה אפקטיבית ואינה ראויה לבוא במניין הקולות הכשרים. לטוענים, כי פסילת קולות שבשעת נתינתם היו כשרים תקפח את זכות הבוחרים שנתנו קולותיהם למועמד המתפטר, ניתן להשיב, כי כל בעל זכות הצבעה מוחזק כיודע, שלפי סעיף 87(א) לחוק הבחירות, רשאי מועמד להתפטר בכל עת. האפשרות להצביע לפני יום הבחירות ניתנת לחלק קטן יחסית מבעלי זכות הבחירה<sup>6</sup>, שביום הבחירות לא יוכלו להגיע אל הקלפי בה הם רשומים. אך בחירה בשלב ההצבעה המוקדמת כרוכה בסיכון, שעד ליום הבחירות עשוי מועמד להסתלק ממועמדותו.

חיזוק לגישה, כי התפטרות מועמד לפני יום הבחירות גורעת אותו מסדר המועמדים לכל דבר ועניין, ניתן למצוא בסעיף 12(ג) לחוק-יסוד: הממשלה. הסעיף מורה, כי אם יחדל אדם שמועמדותו הוגשה כדין להיות מועמד, רשאי מי שהציעו, תוך שבועיים, אך לא יאוחר מ-96 שעות לפני מועד הבחירות,

---

<sup>6</sup> מן הנתונים שסופקו לי בערב יום הבחירות עלה, כי סך-כול הבוחרים שהשתתפו בהצבעות המוקדמות, בנציגויות ישראל בחוץ-לארץ ובקרוב חיילי צה"ל, הגיע לכרבע אחוז בלבד מכלל בעלי זכות הבחירה.

להציע מועמד אחר תחתיו". המועד האחרון להצעת "מועמד אחר" – תשעים-ושש שעות לפני מועד הבחירות – חל, אמנם, לפני תחילת ההצבעה המוקדמת בקרב החיילים, אך לאחר גמר ההצבעה המוקדמת בנציגויות ישראל מעבר לים ובקרב הימאים. הזכות העומדת למי שהציע את המועמד שהתפטר, להציע מועמד אחר תחתיו, מתיישבת ביתר שאת עם התפיסה כי מועמד שהתפטר לפני יום הבחירות תיחשב מועמדותו כבטלה והקולות שניתנו לו בהצבעות המוקדמות לא יובאו במניין.

6. בערב יום הבחירות – סמוך לאחר ששלושה מבין המועמדים לראש הממשלה התפטרו מן המועמדות – פנו אליי רבים (חברי כנסת, נציגי סיעות בוועדת הבחירות המרכזית, מלומדים מן האקדמיה, נציגי התקשורת ואזרחים מן השורה) בניסיון לברר מה עמדתי ביחס להתחשבות בקולות שניתנו למועמדים שהתפטרו. היו מי שהציעו לי, או אף תבעו ממני, כי אקבע עמדה בשאלה הנדונה ואודיע עליה מבעוד מועד, היינו לפני תחילת יום הבחירות. לכל הפונים השבתי באותה הרוח, לאמור, כי להכרעה בשאלה האמורה יש פנים לכאן ולכאן, והגם שיש לי נטיה מסוימת בדבר האופן בו ראוי להכריע בה, גמרתי בדעתי לעכב את החלטתי עד שאווכח שאכן קיים "צורך" להחליט בדבר גורל הקולות האמורים; היינו שבהחלטה, לכאן או לכאן, תלוי גורל ההכרעה בבחירות בין שני המועמדים המתחרים בבחירות לראש הממשלה. הייתי מודע לכך, שבדחיית ההכרעה בשאלה, עד לאחר שתיוודענה תוצאות ההצבעה בעד

המועמדים המתמודדים, הנני נוטל סיכון מסוים<sup>7</sup>. עם זאת סברתי, כי להימנעות מהחלטה בשאלה זו, כל עוד לא נוכחתי שאין מנוס מלהחליט בה, יש יתרונות ברורים<sup>8</sup>. אילו, בסופו של דבר, הייתי ניצב בפני הצורך להכריע בה, נוטה הייתי לפסוק (מן הטעמים שפורטו בפיסקה 5 לעיל), כי אין להביא בחשבון, במניין הקולות הכשרים, את הקולות שניתנו בהצבעות המוקדמות למועמדים שהתפטרו בערב יום הבחירות. בדיעבד, ולנוכח גודל הפער בין שיעורי ההצבעה בעד שני המועמדים שהמשיכו בהתמודדות, הצורך בהחלטה כזאת לא התעורר. אך השאלה עשויה לשוב ולעלות בעתיד, בנסיבות שתחייבנה הכרעה. והמחוקק ייטיב, לדעתי, לעשות, אם יפעל מבעוד מועד להשלמת החסר בהסדר החקיקתי הקיים.

### חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

7. חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה), מטיל איסורים ומיגבלות על השימוש באמצעים שונים לתעמולת בחירות<sup>9</sup>. לשניים מן האיסורים יש תכלית ברורה וראויה: האיסור להשתמש לרעה בכספים ובנכסים של

---

<sup>7</sup> כגון, שיהיו מי שיבקשו לתלות באופן הכרעתי נטיה פוליטית לטובת אחד המועמדים.

<sup>8</sup> בכלל אלה: הימנעות מהכרעה בשאלה שטרם באה לעולם, ואפשר שכלל לא תבוא; ומניעת עימות מיותר, בערב יום הבחירות, בין נציגי ישראל אחת והליכוד בוועדת הבחירות המרכזית, סביב שאלה שלעת הזאת היתה תיאורטית.

<sup>9</sup> על-פי האמור בסעיף 1 לחוק התעמולה, חלות הוראותיו על הבחירות לכנסת ולראש הממשלה, על בחירות חוזרות ובחירות מיוחדות לראש הממשלה, ובהיעדר הוראה אחרת לעניין זה – גם על הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות.

הציבור<sup>10</sup>, וכן האיסור להשתמש באמצעים פסולים, המכוונים לשחד את הבוחר או לשבש את דעתו<sup>11</sup>. יתר האיסורים והמיגבלות מכוונים להשגת שוויון רב ככל האפשר, בין רשימות המועמדים המתמודדות במערכת בחירות, בכל הנוגע לניצול של אמצעי-תעמולה מצויים אך יקרים, או כאלה שזמינותם מוגבלת; לחסוך במשאבים כספיים; ולהגן על ערכים נוספים, כאיכות הסביבה, בטיחות התנועה בדרכים ועוד. הערותיי שלהלן תתייחסנה למיגבלות שמטיל החוק על היקף (או גם אופן) השימוש בשלושה אמצעי תעמולה עיקריים: שילוט חוצות; פירסום מודעות בעיתונות הכתובה; ושידורי הרדיו והטלוויזיה. אני סבור, כי המיגבלות המוטלות בחוק התעמולה, על היקף ואופן השימוש בכל אחד משלושת האמצעים הללו, שוב אינן הולמות את רוח תקופתנו ואת צורכי הציבור. בפועל הן אינן מיושמות, אכיפתן אינה יעילה, ובעיקרן אף אינן דרושות לקידום התכליות שניצבו ביסוד קביעתן. אני סבור, כי ביחס למיגבלות אלו יש מקום לשקול תיקונים משני סוגים: מחד, לצמצם במידה ניכרת את היקף המיגבלות, באופן שתחולנה רק על מה שהינו באמת דרוש לקידומן של תכליות ראויות; ומאידך, לשכלל את אמצעי האכיפה של המיגבלות שתיקבענה, באופן שניתן יהיה להבטיח את קיומן הלכה למעשה. תיקון נוסף בחוק התעמולה

---

<sup>10</sup> סעיף 2א לחוק התעמולה.

<sup>11</sup> דוגמה מובהקת לכך הוא האיסור (הקבוע בסעיף 8 לחוק התעמולה) ללוות תעמולת בחירות בתכניות בידור, בכיבודים או בהענקת מתנות. ויצוין כי איסור זה נתפרש כחל גם על שימוש בקמיעות וסגולות (ראו: תב"כ 94/98 סיעת "ירושלים עכשיו" נ' מפלגת ש"ס; ותב"כ 153/98 שוש ערער נ' רשימת ש"ס בבחירות למועצת עיריית נתניה).

עשוי להתייחס לנורמות אתיות, על-פיהן ייאסר על המתמודדים בבחירות להעסיק ילדים או חיילים, או לעשות שימוש למטרות תעמולה בילדים, בחיילים ובשכול האישי והמשפחתי של בני המשפחות השכולות. לנושא זה אשוב להתייחס, בנפרד, לאחר הדיון במיגבלות שמטיל חוק התעמולה על השימוש בשילוט חוצות, בפירסום מודעות בעיתונות הכתובה ובשידורי הרדיו והטלוויזיה. אקדים ואעיר, כי בחרתי להתמקד במיגבלות הנוגעות לשלושת האמצעים הנ"ל, מפני שרוב ההליכים שבאו לפניי – שמהם יכולתי להפיק את לקחיי – סבו עליהן<sup>12</sup>. אך גישתי עשויה להיות רלוואנטית לבחינתן מחדש גם של המיגבלות המוטלות בחוק התעמולה על השימוש באמצעים אחרים<sup>13</sup>.

### שילוט חוצות

8. חוק התעמולה מטיל מיגבלות דרקוניות על קיום תעמולת בחירות באמצעות שילוט חוצות. סעיף 10(א)(1) אוסר שימוש במודעות מודפסות שגודלן עולה על 50X70 סנטימטר. סעיף 10(א)(4) מורה, כי מודעות לא תודבקנה "אלא על לוחות

---

<sup>12</sup> לקראת הבחירות לרשויות המקומיות, שהתקיימו ב-10.11.98, הועסקתי רבות בבקשות למתן צווי-מניעה בגין הפרת המיגבלות הנוגעות לשילוט חוצות ולמודעות בעיתונות הכתובה. במערכת הבחירות לכנסת ולראש הממשלה נדרשתי לקביעת המתכונת לשידורי התעמולה ברדיו ובטלוויזיה, וכן לביקורת של תוכן השידורים. כן היה עליי להנחות ולפסוק, בדבר מהות המיגבלה המוטלת, לפי סעיף 5(א)(1) לחוק התעמולה, על השימוש ברדיו ובטלוויזיה לתעמולת בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות.

<sup>13</sup> כגון, איסור השימוש בכלי טיס או בכלי שיט (לפי סעיף 3), והגבלת השימוש בשילוט מואר (לפי סעיף 6) ובכלי-רכב (לפי סעיף 9).

המודעות 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 רשימת המועמדים המפרסמת את המודעה". לפי סעיף 10א, זין שלט מודפס (בשינויים המחוייבים) כדין מודעה מודפסת, אלא שמיגבלת הגודל "לא תחול על שלט הנושא אך ורק אות וכינוי שאושרו כדין לרשימת מועמדים". לא למותר להוסיף, כי הקלה זו אינה מתייחסת למיקום הצבתם של שלטים. המשמעות היא, כי שלט שהוא גדול מ-50 על 70 סנטימטר והנושא רק אות וכינוי של רשימת מועמדים, ניתן לתלייה רק על משרדיה או מועדוניה של המפלגה או הרשימה.

9. אינני יודע אימתי לאחרונה, אם בכלל, התקיימה מערכת בחירות שבמהלכה קוימו מצוות המיגבלה הזאת. ואולם, כל מי שענינו בראשו מכיר ויודע, כי המיגבלה על שילוט חוצות הפכה, זה מכבר, לאות מתה וכי במקום הנורמה הדרקונית (הכמעט-סטרילית), עליה היא מורה, השתרר מצב הגובל בהפקרות. במהלך מערכת הבחירות לרשויות המקומיות דנתי בעשרות בקשות למתן צווי-מניעה בגין שילוט חוצות. הניסיון היה מאכזב וההתרשמות קשה. נוכחתי, כי המדובר בתופעה כללית, שכמעט כל המתמודדים בבחירות חוטאים בה. ברובם המכריע של המקרים הוברר, כי המועמד או הרשימה, שעתרו למתן צו מניעה נגד מועמד או רשימה יריבים, חוטאים בהפרת הוראות חוק התעמולה בנושא השילוט לא פחות מן היריבים שנגדם נתבקש הצו. מועמדים ורשימות, שעתרו למתן צווי-מניעה, עשו כן לא מתוך חרדה לקיום מצוות החוק, אלא

למטרות ניגוח פוליטי-תעמולתי של היריב. על רקע זה, ומתוך רצון להימנע ממעורבות במאבקם של היריבים, השתדלתי לסיים הליכים כאלה בהסדרים מוסכמים. במקרים בהם הוברר כי אין מנוס ממתן צו, ומנגד נטען כי יש לדחות את הבקשה על הסף בשל חוסר ניקיון כפיים של המבקש, העדפתי לא פעם לתת צו הדדי שיפעל לא רק נגד המשיב אלא גם נגד מבקש הצו<sup>14</sup>. במקרה אחד נתבקשתי לכפות ציות לצו-מניעה שניתן על-ידי, בדרכים הקבועות לכך בפקודת ביזיון בית משפט. המשיב, שגדו נתבקש הצו, טען כי אינני מוסמך להיענות לבקשה. העיון בטענות הביאני לכלל מסקנה כי טענתו בדין יסודה. בהחלטתי נקבע, כי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית אינו מוסמך לכפות ציות לצו-מניעה שניתן על-ידי, לפי פקודת ביזיון בית משפט, וכי הסמכות לכך נתונה בידי בית המשפט המחוזי<sup>15</sup>. החלטה זו חיזקה את התרשמותי, כי הניסיון לאכוף בעזרת צווים את מיגבלותיו הקשות של חוק התעמולה משולה למלחמת דון-קיוחוט דה-למנשה בטחנות הרוח.

10. במערכת הבחירות לכנסת ולראש הממשלה הגיעו ממדיו של השילוט המפר לשיא חדש. בהחלטה שניתנה על-ידי<sup>16</sup>, קרוב לסיומה של המערכה, עמדתי על חומרת המצב:

”מערכת הבחירות קרובה להסתיים ומסעות התעמולה מטעם רשימות המועמדים הגיעו לשיאם.

---

<sup>14</sup> להנמקת הגישה האמורה ראו: תר”מ 85/98 מפלגת העבודה הישראלית נ’ זאב בילסקי.

<sup>15</sup> תר”מ 144/98 טולדנו נ’ פרץ.

<sup>16</sup> בתבי”כ 29/15, 30 שינוי התנועה החילונית נ’ ישראל אחת.

אחד מביטוייה היותר מכווערים של ההתמודדות הוא השימוש הפרוע במודעות ובשלטים. חוצות ערינו וישובינו, צידי הדרכים והצמתים, מלאו ונגדשו במודעות ובשלטים מכל הסוגים והגדלים. השילוט מכסה כל חלקה אפשרית: קירות בתים, חומות וגדרות, גגות ומרפסות, עצים ועמודי תאורה, סככות של תחנות אוטובוסים ואפילו תמרורים ושלטי הוריייה ואזהרה לנהגים. פעילי הרשימות מתחרים ביניהם על תפיסת שטחים להדבקת מודעות ולתליית שלטים. ברוב המקרים נעשה הדבר, לא רק תוך הפרה בוטה של המיגבלות הקבועות בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, אלא גם תוך הסגת גבול הפרט והציבור, השחתת פני מקרקעין, פגיעה באיכות הסביבה וגרימת מיטרדים. מע"צ וחלק מן הרשויות המקומיות מנסות לתקן את הקילקולים. מאמצי החוליות הפועלות מטעמן ראויים לשבח, אך תועלתם מועטת. פעילי השילוט שבים ופושטים; ובמקום מודעות שהוסרו ניתלות עד מהרה מודעות אחרות. פעילי הרשימות גם מתחרים אלה באלה, בהשחתת מודעות היריבים. החזיון מוכר ומכווער: פעילים של רשימה תולשים את שלטי יריביהם ותולים במקומם את שלטיהם, או מדביקים מודעות על גבי מודעות; וכל מה שנקרע ונתלש נשאר מוטל ברשות הרבים".

בהליך בו נאמרו הדברים נתבקש צו-מניעה, על-פי סעיף 17ב לחוק התעמולה, נגד מספר רשימות מועמדים (בכללן: ישראל אחת, הליכוד, מרצ והמרכז), לפיו ייאסר על פעילי הרשימות המשיבות להמשיך ולהפר את הוראות החוק בכל הנוגע לשילוט חוצות. נציגי הרשימות המשיבות לא חלקו, כי פעילות רשימותיהן בתחום השילוט אכן חורגת מתחום המיגבלות הקבועות בחוק התעמולה. עם זאת טענו, כי בתרבות מערכות הבחירות הרווחת אצלנו, הפך שילוט החוצות לאחד מאמצעי התעמולה החיוניים. כדבריהם, שילוט נרחב משמעו

נוכחות בזירה הציבורית, בעוד שהימנעות משילוט מפנה את הזירה לנוכחות היריבות המתחרות.

מששקלתי את הדברים החלטתי להימנע ממתן צווי-מניעה ולהסתפק בקבלת הצהרות בכתב, בהן קיבלו על עצמם נציגי הרשימות שתי התחייבויות אלה: ראשית, כי מכאן ועד לסיום מערכת הבחירות יקפידו להימנע מהדבקת מודעות ומתליית שלטים במקומות שבהם עלול הדבר לגרום להשחתת פני מקרקעין, לפגיעה סביבתית ולמיטרדים; ושנית, כי בתום מערכת הבחירות תדאג כל רשימה להסרת שלטי ומודעות התעמולה שלה. להחלטתי להימנע ממתן צו-מניעה ניתנו שני נימוקים: האחד, כי המיגבלה החוקית על השימוש בשילוט חוצות לתעמולת בחירות הפכה "לגזירה שמפלגות המעורבות במערכות הבחירות מתקשות לעמוד בה"; והשני, כי הסמכות ליתן צווי-מניעה, הנתונה ליושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לפי סעיף 17ב לחוק התעמולה, "היא במקרים רבים חסרת תכלית מעשית, בעיקר ולפחות לנוכח היעדר סמכותו לכפות את קיום הצווים לפי פקודת ביזיון בית משפט"<sup>17</sup>. בהחלטה צוין, כי בעוד שמתן צווי-מניעה עלול להתגלות כברכה לבטלה הרי שלהתחייבויות שקיבלו על עצמן רשימות המועמדים יש, "לא רק ערך הצהרתי ותוקף ציבורי, אלא גם תכלית תועלתית", שכן "אם מי מהן לא תקיים את התחייבותה, והנטל להסיר בתום מערכת הבחירות את שלטי ומודעות התעמולה שניתלו על-ידי פעיליה, ייפול על מע"צ והרשויות המקומיות, יוכלו האחרונות

---

<sup>17</sup> טעם זה נסמך על החלטתי בתר"מ 144/98 הנ"ל.

לבוא-חשבון עימה ולתבוע ממנה להשיב לקופת הציבור את עלות המשאבים שהושקעו בסילוק השילוט והמיפגעים שנגרמו בעטייו".

11. בשולי החלטתי בתב"כ 29/15, 30 הנ"ל, כללתי מספר הערות, אודות התיקונים הנראים לי נחוצים בנושא המיגבלה על שילוט חוצות ובנושא דרכי אכיפתן של המיגבלות שתיקבענה :

"נראה שההסדרים בנושא שילוט חוצות הקבועים בחוק הבחירות (דרכי תעמולה) טעונים עיון מחדש. כשלעצמי אני סבור, כי ראוי לשקול תיקונים משני סוגים: מחד, צמצום היקף המיגבלות על שימוש בשילוט חוצות; ומאידך, שיכלול אמצעי האכיפה של המיגבלות שתיקבענה. בתחום הראשון ניתן, למשל, לשקול ביטול האיסור על שילוט בתחום רשות הפרט, כמו מרפסות וגגות, שמטבע הדברים קיימת ערובה טובה להסרתו בתום מערכת הבחירות. כן ראוי לקבוע הסדרים שיאפשרו הרחבת השימוש בשילוט חוצות מוגן, מן הסוג המקובל לפרסומת מסחרית בתחנות אוטובוס ובקרונות רחוב; וזאת תוך קיום פיקוח על חלוקה שוויונית של שטחי הפרסום הזמינים בין רשימות המועמדים המעוניינות להשתמש באמצעי זה. בנוסף, ניתן להתיר שילוט ברשות הרבים הניתן להסרה בנקל, כגון שילוט המותקן בעזרת קשירה בחוט, כשבהצבתו אין כדי לגרום להפרעה ממשית. במקביל יש לשקול הטלת איסור מוחלט על שימוש במודעות דביקות. הניסיון, כמדומה, מלמד, כי השימוש במודעות המוצמדות בעזרת דבק הינו הסיבה העיקרית להשחתת פני מקרקעין ולגרימת מיטרדים המוסיפים להתקיים גם לאחר הבחירות. בצדק העיר אחד הפרקליטים שהשתתפו בדיון לפניי, שכל עוד לא יוטל איסור על השימוש במודעות דביקות, יימצאו מי שידביקו את המודעות הללו גם במקומות שאינם מיועדים לכך,

תוך גרימת נזק לרכוש. בתחום אמצעי האכיפה יש לשקול הטלת אחריות קפידה על ראשי ומטות ההסברה של הרשימות המתמודדות, וכן על הרשימות עצמן, בגין הפרת הוראות החוק על-ידי פעיליהן, ולקבוע להן סנקציות כספיות, כשהסמכות להטילן תימצא בידי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית. כן יש להגדיר את האמצעים העונשיים אותם ניתן לנקוט נגד מי שמשחית שילוט תעמולה".

בדברים אלה לא התיימרתי להניח הצעה שלמה לתיקון החוק, אלא אך להתוות מספר רעיונות בכיוון שלדעתי הוא הכיוון הרצוי. גישתי מבוססת על התפיסה, כי ראוי להתיר שימוש נרחב בשילוט חוצות. אין ספק שהמתמודדים בבחירות רואים בשילוט אמצעי תעמולה חיוני, ולדידי, אין כל טעם סביר למנוע מהם שימוש באמצעי זה, כל עוד אין הם עושים שימוש פסול בנכס ציבורי, וכל עוד אין בשילוט כדי לגרום נזק לרכוש, פגיעה סביבתית או הפרעה לשלום הציבור ולבטיחות התנועה. לשיקול התקציבי, שניצב ביסוד המיגבלה על גודל וכמות המודעות והשלטים, שוב אין עוד אותו משקל שייחסו לו בעבר. לא רק מפני שעלות הייצור של מודעות ושלטים בזמננו היא יחסית יותר נמוכה מאשר היתה בזמן קביעת המיגבלה, והבטחת הסיכוי השווה של הרשימות המתמודדות להשתמש באמצעי זה שוב אינה תלויה בגורם זה, אלא גם מפני שבנתון למיגבלות לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, על גובה הסכום שסיעה רשאית להוציא בגין הוצאות הבחירות שלה, ראוי, לדעתי, להניח למפלגות ולרשימות המתמודדות בבחירות לקבוע בעצמן את סדר העדיפות לשימוש באמצעי התעמולה השונים.

12. את המיגבלות על השימוש בשילוט יש, איפוא, להתאים לצרכים הלגיטימיים אותם הזכרתי – מניעת הניצול של נכסי ציבור והמניעה של נזק לרכוש, פגיעות סביבתיות וגרימת מיפגעים ומיטרדים – ולצרכים אלה בלבד. אם הצבת שלט תעמולה, על גבי קיר או גג של בניין שאינו מבנה ציבורי, או על מרפסת של דירה פרטית, נעשית בהסכמת בעל הבניין או מחזיק הדירה, אינני רואה סיבה מוצדקת לאסור על הצבתו. ביחס לאופי המיגבלות אבקש לציין, כי ההצעה להימנע משימוש במודעות דביקות עלתה במסגרת הדיון לפניי וזכתה לתמיכה בלתי-מסויגת מצד נציגי כל הרשימות שהשתתפו בהליך. ואכן, בשבועיים האחרונים של מערכת הבחירות פחת השימוש במודעות דביקות והתרחב השימוש בכרזות (קטנות וגדולות) שנקשרו בחוט. שאלה נוספת שיש לבחון בהקשר זה, ושהחלטתי לא התייחסתי אליה, היא, אם במקביל לצמצום המיגבלות על גודל השילוט והמקומות בהם ניתן להתקנם, אין לאסור שימוש בשלטים מפוליאטילן, בהיותו חומר בלתי ידידותי לסביבה.

בנוסף, יש לקבוע כללים להסדרת השימוש למטרות תעמולה בשילוט החוצות המוגן, מן הסוג המקובל לפירסומת מסחרית בתחנות אוטובוס, בצומתי-מדרכות ובכיכרות. ענף פירסום זה מצוי בשליטתם של יזמים פרטיים, הפועלים על-פי זיכיונות שהוענקו להם על-ידי הרשויות המקומיות. על רקע זה, ובהיעדר חובה מצד היזמים לחלק את שטחי הפירסום העומדים לרשותם באורח שוויוני בין כל הרשימות המעוניינות בכך, נקבע בעבר כי שיטת הפירסום האמורה אינה מקיימת את עקרון

השוויון, והשימוש בה נפסל<sup>18</sup>. ואולם, בהצעה שהוגשה לי (לקראת סוף מערכת הבחירות האחרונה), על-ידי איגוד החברות העוסקות בפירסום בשיטה האמורה, פורטו דרכים להבטחת השוויון (הן לעניין הזמינות והן לעניין העלות) בין הרשימות שתהיינה מעוניינות להשתמש באמצעי פירסום זה. נראה לי, כי בנתון לקיום פיקוח שמטרתו להבטיח את שורת השוויון, יש לעודד את השימוש בשיטת פירסום זו, שיתרונותיה על-פני שיטות אחרות גלויים לעין.

13. שילוט תעמולה שונה במהותו משילוט לפרסומת מסחרית ולמטרות עסקיות. הצבתו בתקופת מערכת בחירות (אותה יש כמוכן להגדיר) אינה צריכה להיות כפופה לתשלום אותן אגרות, הקבועות בחקיקת המשנה של הרשויות המקומיות בענייני שילוט. על כל פנים, נושא זה טעון הסדר חקיקתי, שלא יעניק יתרונות לשילוט ברשות הרבים במקומות אקראיים על פני שילוט ברשות הרבים במקומות המיועדים לכך.

14. חשיבות רבה הנני מייחס לגיבוש כללים ברורים ביחס למספר עניינים: חובתה של רשימה להסיר, בתום מערכת הבחירות, את המודעות והשלטים שתלו פעיליה ברשות הרבים; הגדרה מפורטת ככל האפשר של האיסורים על הצבת שילוט העלול לגרום נזק, פגיעה או הפרעה; פירוט הגופים והאישים

---

<sup>18</sup> ראו את החלטתו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-14 ולראש הממשלה (השופט ת' אור), בתר"מ 3/93 דאוס נ' קולק; ואת החלטתי בתר"מ 78/98 סיעת ירושלים עכשיו נ' "ירושלים אחת".

במגנונה של רשימת מועמדים, עליהם תוטל האחריות לקיום הוראות החוק; הגדרת הסנקציות העונשיות שניתן להטיל בגין הפרת חובות הרשימה או הוראות החוק; והגדרת סמכויותיו של יושב-ראש ועדת הבחירות בתחום האכיפה ובתחום הענישה.

### מודעות בעיתונות הכתובה

15. סעיף 10(ב) לחוק התעמולה מטיל מיגבלה משולשת על פירסום מודעות תעמולה בעיתונות הכתובה.<sup>19</sup> ראשית, נקבע בסעיף, כי "מודעה לא תהא גדולה מ-40 אינץ'"; שנית, כי "לא תפורסם יותר ממודעה אחת ביום מטעם כל מפלגה בעיתון אחד"; ושלישית, כי בשלושת החודשים שלפני יום הבחירות לכנסת לא תפורסם מפלגה מודעות בעיתונים בהיקף של יותר מ-10,000 אינץ' בסך הכל.

למיגבלה זו, שאף אותה רשימות רבות נמנעו מלקיים, אין עוד, לדעתי, כל הצדקה. דומה כי, בשונה מן העבר, השטח הזמין לפירסום (לפחות בעיתונים היומיים) הוא כמעט בלתי-מוגבל. עלות הפירסום היא אמנם גבוהה, וניתן לכאורה לטעון שהגבלת ההיקף הכמותי (בשטח ובמספר) של המודעות עשויה לתרום לשוויון ההזדמנויות הפתוחות בפני כלל הרשימות. אני מפקפק בצדקת הטענה. אך מכל מקום, אף כאן יש, לדעתי, להניח לכל רשימת מועמדים לכלכל את מהלכי התעמולה שלה על-פי הבנתה, ולקבוע את סדר העדיפות של אמצעי התעמולה

---

<sup>19</sup> חוק התעמולה מתייחס לעיתונים יומיים, לשבועונים ולירחונים.

בהם תנקוט. אכן, יש להקפיד עם הרשימות בגין חריגה ממסגרת מימון הבחירות המוקצב להן לפי חוק מימון מפלגות. אך במסגרת המימון העומד לרשותן למטרות תעמולה, זכאיות הן לאוטונומיה מירבית, בכל הנוגע לבחירתם והעדפתם של אמצעי התעמולה. אם רשימה מעדיפה, משיקוליה היא, להשקיע נתח יותר גדול מתקציב התעמולה שלה בפירסום מודעות תעמולה בעיתונים, ולהקצות סכומים קטנים יותר לאמצעי תעמולה אחרים, אינני רואה סיבה מוצדקת לעמוד בדרכה. מטבע הדברים, תהיינה רשימות שתחלקנה את תקציב התעמולה שלהן באופן אחר. לאף אחת מן הרשימות, ואף לא לציבור הרחב, לא תהיה סיבה מוצדקת לתרעומת.

אם יסבור המחוקק, בניגוד לדעתי, כי יש טעם בקיום מיגבלה על ההיקף הכמותי של מודעות תעמולה בעיתונים, מוטל עליו, למיצער, לפעול לצמצום גדרה של המיגבלה הקיימת.

### שידורי רדיו וטלוויזיה

16. סעיף 5(א)(1) לחוק התעמולה מורה, כי "על אף האמור בכל דין אחר, בשידורי רדיו או טלוויזיה – לא תהא תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות". על-פי האמור בסעיף 5(ב), הוראה זו אינה חלה על שידורי תעמולת הבחירות ברדיו או בטלוויזיה, מטעם הסיעות והרשימות עצמן, במתכונת עליה מורים סעיפים 15 ו-15א לחוק התעמולה. ביחס לשידורי התעמולה במתכונת האמורה אעיר בקצרה, שלטעמי הגיע הזמן לשוב ולשקול את צמצום מסגרתם הכוללת, את שינוי הנוסחה הבלתי-שוויונית על-פיה מוקצבים זמני השידור לרשימות

המועמדים<sup>20</sup>, וכן את התנאים לחיובם של ערוצי תקשורת לא-ממלכתיים לשאת בנטל הקשור בביצוע השידורים.

השאלה בה אבקש להתמקד היא מהות המיגבלה (בעצם, האיסור), שסעיף 5(א)(1) לחוק התעמולה מטיל על שידור תעמולת בחירות ברדיו ובטלוויזיה בתקופת שישים הימים שלפני הבחירות. בתקופת מערכת הבחירות לכנסת ולראש הממשלה שבה שאלה זו ועלתה על סדר יומי פעמים אחדות. את השקפתי בנושאים שהיא מעוררת פרשתי בהחלטתי (מיום 22.4.99) בתב"כ 12/15<sup>21</sup>. ראשיתו של ההליך היה בבקשה למתן צו מניעה, לפיו ייאסר על ערוצי הטלוויזיה והרדיו לחדר ריאיונות מסוימים בשידור חי, במטרה למונע את ניצולם לתעמולת בחירות. בעקבות שמיעת הטענות, ולאור הערותי, חזרו בהם המבקשים מבקשתם, אך ביקשוני לחזור ולהנחות את ערוצי הטלוויזיה והרדיו בשתי שאלות: בדבר משמעותה, לעניין האיסור הקבוע בסעיף 5(א)(1) לחוק התעמולה, של "תעמולת בחירות"; ובדבר האמצעים שעל ערוצי השידור לנקוט כדי לעמוד בחובתם לקיים את מצוות האיסור. את הדברים שנאמרו בהחלטתי, בתשובה לכל אחת משתי השאלות ובהערות המשלימות, אשוב ואביא, בהרחבה, להלן.

---

<sup>20</sup> ביחס לנושא זה ראו: בג"ץ 246/81 אגודת דרך ארץ נ' רשות השידור, פ"ד לה(4) 1; והחלטתי מיום 30.3.99 בבקשת מפלגת המרכז להקצבת זמן נוסף לשידורי תעמולה בבחירות לראש הממשלה.

<sup>21</sup> תב"כ 12/15 ח"כ אלי גולדשמידט נ' ראש הממשלה בנימין נתניהו.

17. את תשובתי לשאלה הראשונה סמכתי על הפרשנות שניתנה למושג "תעמולת בחירות" בפסק הדין בפרשת זוילי<sup>22</sup>:

"בבואו לפרש את המושג יתעמולת בחירות נדרש בית המשפט, בפרשת זוילי, לבחינת תכליתו החקיקתית של האיסור על תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו. בית המשפט פסק, כי תכליתו של האיסור האמור היא לאזן בין עקרון חופש הביטוי לבין עקרון השוויון. הרצון להבטיח את חופש הביטוי של המתמודדים בבחירות תומך באי-הגבלת זכותם להשתמש בכל אמצעי התקשורת להעברת המסרים התעמולתיים שלהם; ואילו הרצון להבטיח שוויון בין המתמודדים מחייב להגביל את יכולתם להשתמש בטלוויזיה וברדיו, בהיותם נכס השייך לציבור בכללו; מחשש, שבהיעדר מיגבלות כאלה, עלולות מפלגות השלטון להשתלט, בזמן בחירות, על ערוצי תקשורת אלה לצורכיהן. השגת האיזון בין שני אינטרסים מנוגדים אלה מותנית בקביעת הגדרה מתונה יחסית למושג תעמולת בחירות, מחד, ובחיוב הגורמים הממונים על הטלוויזיה והרדיו לשמור על שורת השוויון בין המתמודדים, מאידך. ברוח זו נקבע, שכתעמולת בחירות ייחשבו, לא רק שידור הכולל הטפה ישירה למען מפלגה או רשימת מועמדים, או תקיפתה של מפלגה או רשימה יריבה, אלא גם שידור שהאפקט הדומיננטי שלו הוא תעמולתי. שידור שהאפקט הדומיננטי שלו אינו תעמולתי אלא חדשותי (או אמנותי) אינו בגדר תעמולת בחירות; ואולם, ככל שהדעות המושמעות בשידור כזה מבטאות עמדה פוליטית של מפלגה או רשימה המתמודדת בבחירות, על הממונים על השידורים מוטל להבטיח, שגם עמדותיהן של מפלגות ורשימות מועמדים אחרות, ביחס לאותה סוגיה, תבואנה לידי ביטוי בצורה מאוזנת.

<sup>22</sup> בג"ץ 869/92, 931 זוילי נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד מו(2) 692.

י"עוד נקבע בפרשת זוילי, כי את השאלה, אם האפקט הדומיננטי של שידור מסוים הינו תעמולתי או חדשותי, יש לבחון על-פי השפעתו הצפויה על הצופה או המאזין הסביר. המבחן הוא אובייקטיבי-תוצאתי, וכוונתם (המוצהרת או המשוערת) של העורך, או המגיש, של השידור, אינה מעלה ואינה מורידה. עם זאת, במקרים הגבוליים, כאשר בשאלת אופיו של השידור יש פנים לכאן ולכאן, ניתן להיעזר במבחנים נסיבתיים. כך, למשל, מידת קירבתו (או ריחוקו) של זמן השידור למועד הבחירות עשוי, לעתים, להטות את הכף לצד זה או אחר. גם בירור השאלה, אם היוזמה לקיום השידור היתה של הרשות הממונה עצמה, או של גורם חיצוני, עשוי לעתים להשפיע על ההכרעה. ואולם, חשיבות מיוחדת נודעת לבירור השאלה, אם השידור הוא מסוג השידורים הקבועים, שיש כמותו גם בימים רגילים, או שהמדובר בשידור שהוכן במיוחד לקראת ובקשר עם הבחירות".

18. משהבאתי את עיקרי פסק הדין בפרשת זוילי, ניפנית לפרשנות ההלכה הנלמדת ממנה:

" מהלכת זוילי עולה, כי יש להבחין בין תעמולת בחירות, המהווה נושא לתחולת האיסור, לבין העיסוק הלגיטימי בנושאים אקטואליים השנויים במחלוקת בין הרשימות והמועמדים המתמודדים בבחירות. נמצא, כי בשום פנים ואופן אין להסיק מפסק-דין זוילי, שבתקופת מערכת הבחירות מוטל על הטלוויזיה והרדיו להדיר את עצמם, או להסתייג, מריאיונות עם המתמודדים, בשאלות השנויות במחלוקת בין הרשימות והמועמדים, כאשר לתשובות לשאלות עשויה להיות השפעה על החלטת הבוחר (לעניין זה ראו החלטתי בתב"כ 13/15, 14 האגודה לזכות הציבור לדעת נ' הנהלת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו). חובת התקשורת לספק לציבור מידע, שהוא זכאי לקבלו, ובכלל זה מידע המתייחס

לשאלות השנויות במחלוקת בין מפלגות ואישים בזירה הפוליטית, אינה מתמעטת בתקופת מערכת הבחירות. אדרבה, בתקופה זו – יותר מבזמנים אחרים – גובר עניינו של הציבור בקבלת המידע, הדרוש לכל בוחר לגיבוש החלטתו. לבוחר יש עניין לראות את המועמדים המתחרים ביניהם על הזכייה באימונו, לשמוע את דבריהם, להתרשם מהם ומעמדותיהם, לבחון מי מבעלי העמדות החלוקות מספק מענה יותר משכנע לשאלות המטרידות אותו; שכן בכל אלה יש כדי לסייע לו לגבש החלטה מושכלת במי ומי יבחר. הנושאים השנויים במחלוקת בין מפלגות ומועמדים המתמודדים בבחירות הינם בעלי ערך חדשותי; והעיסוק בהם בטלוויזיה וברדיו, תוך הבאת דברי המועמדים היריבים עצמם, לרבות הפולמוס בינם לבין עצמם והביקורת ההדדית שעשויים הם להשמיע זה על דעותיו של זה, מהווים חלק מן המידע שלציבור יש עניין וזכות לקבלו, ושעל התקשורת לספקו לציבור. הוא הדין באירועים פנים-מפלגתיים ואחרים, הקשורים בהיערכות הרשימות והמועמדים לקראת ההתמודדות בבחירות. ערכם החדשותי של נושאים ואירועים מן הסוגים שצוינו אינו מתבטל, גם אם שידורם יחשוף את הציבור לביטויים, אשר לעצמם הינם בגדר תעמולת בחירות, ובלבד שהאפקט הדומיננטי שלהם אינו תעמולתי אלא חדשותי. אכן, פרשנות המושג 'תעמולת בחירות', שנקבעה בפרשת זולל, הביאה בחשבון את האפשרות, שלעיסוק הלגיטימי בנושאים שנויים במחלוקת בתקופת בחירות עלולים להשתרבב גם מסרים תעמולתיים. ואולם קיומם של מסרים כאלה יפסול את השידור רק אם השפעתם המסתברת על הצופה או המאזין עלולה להיות קשה ורצינית; שאם אלה הם פני הדברים, כי אז האפקט הדומיננטי של השידור שוב אינו חדשותי אלא תעמולתי".

19. על רקע הדברים הללו ניפניתי להשיב על השאלה השניה שהוצבה לפניי, בדבר מהות האמצעים שעל ערוצי הטלוויזיה

והרדיו לנקוט כדי לעמוד בחובה שסעיף 5(א)(1) מטיל עליהם.  
וכך אמרתי:

"ביישמו גישה זו, הלכה למעשה, מוטל על כל ערוץ תקשורת לקיים שתי חובות עיקריות. ראשית, עליו לגלות רגישות רבה לשמירת השוויון בין כלל הרשימות והמועמדים המתמודדים בבחירות. אין משמעות הדבר, שכל אימת שמראיינים נציג של רשימה פלונית או מועמד אלמוני, קמה מיד חובה לראיין באותו עניין גם את נציגי כל הרשימות והמועמדים המתחרים; ובוודאי שאין משמעות הדבר, שאם השיחה עם פלוני, בטלוויזיה או ברדיו, ארכה זמן מסוים, קמה חובה לקצוב אותו פרק זמן לשיחות עם כל אחד ממתחריו. החובה אינה לקיים שוויון 'אוטומטי' או 'מכני'. החובה היא לקיים שוויון מהותי, שפירושה הוא ליתן הזדמנות נאותה וסבירה לרשימות ולמועמדים לבוא לידי ביטוי, כשהמטרה היא להגיע להצגה מאוזנת של כלל הדעות וההשקפות בנושאים השנויים במחלוקת במערכת הבחירות. אין צורך לומר, שכחלק מחובתו לשמור על האיזון, מוטל על ערוץ תקשורת להביא בחשבון כי עצם החשיפה התקשורתית, ואף ללא קשר לנושא המדובר, עשויה לשרת אינטרס אלקטוראלי של הרשימה או המועמד. כן עליו לקיים כהלכתה את חובת ההגינות הרגילה המוטלת עליו, במתן הזדמנות לתגובה למי שיריבו ביקר אותו או את עמדותיו.

"החובה השניה המוטלת על כל ערוץ תקשורת היא להיות מודע ודרוך לצורך למנוע בעד נציגי הרשימות והמועמדים לנצל את הופעותיהם בטלוויזיה או ברדיו לתעמולת בחירות. אין ספק, שהימנעות משיתוף קהל בתכניות היתה מצמצמת את הסיכון. כן ברור, כי הימנעות משידורים חיים היתה מקנה לעורכי התכניות יכולת למיין את החומר ולגרוע מתוכו התבטאויות החורגות מגבול המותר. אך השאלה, אימתי יש להימנע משיתוף קהל, או משידור חי, הינה, בראש ובראשונה, שאלה מקצועית, שעל עורכי התכניות להחליט בה; ובלבד שיביאו בחשבון,

במסגרת שיקוליהם, גם את החשש, ששידור בנוכחות קהל, או שידור חי, עלולים להיות מנוצלים לרעה. ברם, גם כאשר השיקולים המקצועיים מחייבים, או מצדיקים, שידור בנוכחות קהל, או שידור חי, מוטל על המנחים והמגישים להזהיר את המרוואיינים מראש – ואם מתעורר צורך בדבר גם בשעת השידור – מפני גלישה לתעמולת בחירות. חשוב כי יובן למרוואיינים, כי הטפה בעד (או נגד) רשימה או מועמד מהווה תעמולת בחירות, גם אם ההטפה אינה מלווה בהשמעת סיסמאות, ואף כשהמסר התעמולתי אינו מפורש ובוטה אלא משתמע ומרומז. כן ראוי, שלמנחי התכניות תוקנינה סמכויות אופראטיויות, שתאפשרנה להם לחסום לאלתר ובראשיתה כל חריגה מן המותר.

"אין צריך לומר, שבמקרים המתאימים מוטל על עורכי התכניות לשקול גם הימנעות משידור בנוכחות קהל או משידור חי. בפגישתי עם נציגי התקשורת הטעמתי, שככלל לא אראה מקום להתערב בנושאים אלה. וברוח זו שבתי והתבטאתי, ביחס לבקשה למנוע שידור חי, גם בהחלטתי בתב"כ 13/15, 14 הני"ל. כבר ציינתי, כי השאלה, אימתי לשר תכנית בשידור חי ואימתי להקליטה מראש, היא שאלה מקצועית. אבקש להוסיף, כי להכרעה בשאלה זו יש, לטעמי, גם פן ערכי: חיוב עורכי התכניות בטלוויזיה וברדיו, להקליט מראש תכניות, שלפי הבנתם יש לשדרן בשידור חי, אפשר שלא יפגע בחופש הביטוי של המתמודדים בבחירות, אך יפגע בחופש הביטוי של אמצעי התקשורת, ובעקיפין – גם בזכות הציבור לדעת".

20. לבסוף, הסברתי את טעמי הגישה, על-פיה נמנעת מעשיית שימוש בסמכותי להתערב בשידורים; ובתוך כך עמדתי גם על ההתפתחויות שחלו מאז פסיקתה של פרשת זוילי:

"אכן, בידי נתונה סמכות למנוע, בצו, שידור של תכנית, או לקבוע תנאים לשידורה. אך השימוש בסמכות המניעה אינו עניין קל ערך (השוו פסק-דיני בבג"ץ 2888/97 נוביק נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תקדין-עליון 97(3) 505), ולדידי, ראוי שאגביל את השימוש בה למקרים חריגים ונדירים, בהם אשתכנע כי שידורה של תכנית, במתכונת שנקבעה על-ידי הממונים על השידור, כרוך בסיכון ממשי להפרה חמורה של האיסור החוקי. במצב דברים כזה טרם נתקלתי, ואני מקווה שלא אתקל.

"אפשר שגישתי, אותה השתדלתי להסביר, חורגת, במידת-מה, לקולה, ביחס למה שנקבע, בפסק הדין בעניין זוילי, כפרשנות המושג 'תעמולת בחירות'. אם אמנם כך הדבר – ובכך אינני בטוח – הרי שהרשות לחרוג מן הפרשנות האמורה מעוגנת בפסק הדין עצמו. אבקש לבאר, בקצרה, עניין זה.

"הפרשנות שניתנה בפרשת זוילי למושג 'תעמולת בחירות' נועדה לתת ביטוי תכליתי לאיזון הנדרש בין שני ערכי-יסוד – חופש הביטוי ועקרון השוויון – שבהקשר הנסיבתי של מערכת בחירות עלולים להיקלע לניגוד. ודוק: האיסור המוטל על שידור תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו פוגע בחופש הביטוי, והרציונל היחידי להצדקת הפגיעה הוא קיום השוויון. הווי אומר: ככל שמתמעט החשש לפגיעה בשוויון, מתחזק הצידוק לצמצום ולמיתון האיסור. פסק-דינו של בית המשפט בפרשת זוילי אינו חוסם את הדרך בפני התפתחות כזאת. פסק הדין לא נועד, ומטבע הדברים אף לא יכול, לספק מירשם מדויק להכרעה בשאלה, אימתי ובאלו נסיבות יוגדר ביטוי משודר כתעמולת בחירות. אכן, הניתוח הרעיוני, שנכלל בהנמקת פסק הדין, הוביל את בית המשפט לגיבוש תפיסה פרשנית-עקרונית של המושג ולהגדרת אמות המידה לבחינתו. עם זאת, בית המשפט הותיר בו מרחב ניכר לשיקול-דעתו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, העשוי לבסס את הכרעותיו, לא רק על התחשבות בנסיבותיו המיוחדות של מקרה

נתון המובא לפניו, אלא גם על התחשבות בגורמים חדשים הנובעים משינוי העתים ומן הניסיון המצטבר. שכן, גם ההתחשבות בגורמים כאלה עשויה להשפיע על איזון השיקולים מהם ייגזר היקפו של האיסור.

"כלפי מה נאמרים הדברים? כלפי העובדה, שמאז פסיקתה של פרשת זוילי (בשנת 1992), הפכה ישראל, ממדינה בעלת רשות שידור ממלכתית אחת, המפעילה ערוץ טלוויזיה יחיד ומספר קטן של רשתות רדיו, למדינה שפועלים בתוכה ערוץ טלוויזיה נוסף, המופעל על-ידי זכיינים פרטיים, ורשתות רדיו נוספות שאינן בשליטה ממלכתית. הריבוי והרחבת המיגוון של אמצעי התקשורת האלקטרוניים הופכים אותם ליותר זמינים לרשימות ולמועמדים המתמודדים במערכת הבחירות. והיווצרותן של הזדמנויות חדשות ורבות יותר, להיראות ולהישמע באמצעי תקשורת אלה, מאפשרת, לכאורה, הצרת גבול האיסור. הצורך לשמור על השוויון בין הרשימות והמועמדים, בכל ערוץ תקשורת, אמנם אינו מתמעט. אך השמירה על השוויון שוב אינה מותנית בהטלת מיגבלה קשה על חופש הביטוי, ועשויה לבוא על סיפוקה בחיוב הרשויות הממונות על השידורים – המחוייבות על-פי דין בהצגה מאוזנת של מיגוון הדעות הרווחות בציבור – לאפשר לגורמים המשתתפים בהתמודדות להביא את עמדותיהם גם לידי ביטוי ישיר.

"על יסוד הדברים שאני רואה ושומע בימים אלה (לרבות אלה שראיתי ושמעתי במסגרת הדיון בבקשה) אינני רואה כל קושי לקבוע, כי רוב המתמודדים במערכת הבחירות, המתראיינים בטלוויזיה וברדיו, אכן מנסים לנצל את הופעותיהם לתעמולת בחירות; וכי לעתים קרובות הם אף מצליחים בכך. ויהיו בוודאי מי שיטענו, כי במצב דברים זה מוטל על יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לפעול בתקיפות לאכיפת האיסור. אין בידי לקבל טיעון זה. לא שהתעלמות המתמודדים בבחירות מן האיסור החוקי אינה מטרידה אותי. אך

ככל שהתופעה היא נרחבת, אין בידי לומר כי נשתנה אופיין של התכניות, בהן משודרים ריאיונות עם המועמדים, ושהללו הפכו מתכניות העוסקות באקטואליה, או בנושאים פוליטיים המעסיקים את הציבור, למיקבצים של דברי תעמולה מפי המתמודדים בבחירות. על כל פנים, המצב הקיים עדיף בעיני על פני התערבות ביכולתם של ערוצי התקשורת לספק למועמדים ולציבור את המסגרות הנחוצות לקיום השיח הציבורי בנושאים אקטואליים שהם רלוואנטיים להכרעת הבוחרים. ובהקשר זה ניתן להטעים, כי שידורי תעמולת הבחירות מטעם הרשימות המתמודדות, על-פי סעיפים 15 ו-15א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), אינם מהווים תחליף למסגרות הנחוצות האמורות".

21. כל שהיה לי לומר, על הגבלת השימוש בשידורי הרדיו והטלוויזיה לתעמולת בחירות, נאמר בהחלטתי בתב"כ 12/15. עתה, משחזרתי על עיקרי הדברים, לא אוסיף אלא זאת: האיסור הקבוע בסעיף 5(א)(1) הפך לאות מתה, לא רק על-פי לשונו אלא גם על-פי רוחו המקורית; והגיעה השעה לבטלו. ככל שדרושה הטלת מיגבלה כלשהי על השימוש בערוצי השידור לתעמולת בחירות – וכשלעצמי, אני מפקפק בעצם הצורך בקיומה של מיגבלה כזאת – יש להצר את גבולותיה ולהתאימה לעקרונות היסוד, לרוח הזמן ולצורכי הציבור. לא מן הנמנע, שלהסדר חקיקתי חדש בסוגיה זו תהיה השפעה גם על היקף ואופי השינויים הנדרשים בחסדר הנוהג ביחס לתשדירי התעמולה מטעם הסיעות. מן הראוי, איפוא, ששתי הסוגיות תיבדקנה במקביל.

## כללי אתיקה

22. כבר הזכרתי, בפתח ראש הפרק על חוק התעמולה, כי אני רואה צורך לכלול בחוק התעמולה כללי אתיקה, לפיהם ייאסר על המתמודדים בבחירות להעסיק ילדים או חיילים, או לעשות שימוש למטרות תעמולה בילדים, בחיילים ובשכול האישי והמשפחתי של בני המשפחות השכולות.

23. במהלך מערכת הבחירות האחרונה קיבלתי פניות רבות, מצד ארגונים ומצד יחידים, שהתריעו נגד התופעה של העסקת ילדים בפעילות הקשורה בתליית ובהנפת שלטים וכרזות, תוך חשיפתם לסיכונים שונים. אין צריך לומר, כי העסקת ילדים, בין בתמורה ובין בהתנדבות, ולוא גם בהסכמת הוריהם, הינה מנוגדת לאיסורים הקבועים בחוק עבודת הנוער, התשי"ג-1952. בהתחשב בהיקף התופעה של העסקת ילדים על-ידי פעילי הרשימות והמפלגות, רואה אני טעם לכלול בחוק התעמולה איסור מפורש על כך. אף שלא נתקלתי בקיום תופעה של העסקת חיילים בפעילות הקשורה לתעמולת בחירות, יש, לדעתי, טעם לכלול בחוק התעמולה איסור מפורש גם על כך.

24. נושא נוסף, הטעון הסדר חקיקתי, הוא איסור השימוש בדמויות של ילדים וחיילים להעברת המסרים (המודפסים, המצולמים או המשודרים) של תעמולת הבחירות. בביקורת המוקדמת של תשדירי התעמולה הראשונים בטלוויזיה נתקלתי בשימוש נרחב בדמויות של ילדים, כשמן ההקשר היה ברור, כי המדובר בצילומים יזומים של הילדים שהוכנו לצורך תשדירי התעמולה. מלכתחילה הוריתי על מחיקה או טשטוש של הפגמים

הבולטים במיוחד, והערתי לרשימות שבתשדיריהן נפלו הפגמים. משנוכחתי כי רק חלק מן הרשימות, שקיבלו הערות על פגם כזה בתשדיריהן, תיקנו את הפגם, פניתי בכתב לבאי-כוח כל הרשימות. בפנייתי (מיום 28.4.99) צוין, כי שיתוף ילדים בתשדירי התעמולה אינו רק מנוגד לאיסורים הקבועים בחוק עבודת הנוער, אלא גם אינו מתיישב עם עקרון ההגנה העל זכויות הילד. גם לאחר הפנייה הזאת, שאמנם הפחיתה את ממדי התופעה, שבתי ונתקלתי במקרים נוספים של עשיית שימוש בדמויות של ילדים, שהצריכו טיפול נקודתי.

במקרים בודדים נתקלתי בעשיית שימוש פסול בדמויות של חיילים. אבקש להטעים, כי לא ראיתי פגם בתצלומי חיילים, כשאלה היוו חלק מן הביוגרפיה של מועמד, כפי שתוארה בתשדיר התעמולה<sup>23</sup>. אך בתשדירים אחדים נכללו דמויות של חיילים סתם. סברתי, כי בכך יש משום שימוש פסול בדמויות של חיילים למטרות תעמולה, והוריתי על מחיקתן או על טשטושן. האיסור על שימוש הדמויות של חיילים הפך, עוד במערכות בחירות קודמות, לנורמה מחייבת. לשם השרשת הנורמה הזאת מן הראוי, לדעתי, לעגנה בחקיקה.

25. נושא אתי נוסף, הטעון הסדר חקיקתי, הוא איסור השימוש בשכול האישי והמשפחתי למטרות תעמולה. באחד

---

<sup>23</sup> תצלומי חיילים נכללו בתשדירי תעמולה בהם תוארו קורות מעברם הצבאי של מועמדים כאהוד ברק, אריאל שרון, בנימין נתניהו ורפאל איתן; אך, בהתחשב בהקשר בו הובאו, לא ראיתי בתצלומים כאלה שום פגם.

מתשדירי התעמולה, שהוגשו לשידור, הופיעה אם שכולה. על רקע תיאור הנסיבות בהן נרצח בנה בידי מחבלים, קראה לבוחרים להצביע בעד אחד המועמדים לראשות הממשלה. סברתי, כי הרשימה שהגישה תשדיר זה עשתה שימוש פסול בשכול למטרות תעמולה, והוריתי לפסול את התשדיר. באותו הערב הופיעה האם השכולה במסיבת עיתונאים ומן הדברים שאמרה השתמע, כי היא זועמת על שמנעתי ממנה לומר את דברה. כך זכה המקרה לפירסום. מתגובות התקשורת העלית, כי עמדתי לא הובנה. הפסול שמצאתי לא דבק באם השכולה, אלא בשיקולי הרשימה שהשתמשה באם השכולה לעריכת תשדיר תעמולה. השכול האישי והמשפחתי נתפס בחברתנו כערך מאחד ומלכד, ולשמירה על ערך זה יש חשיבות לאומית. אירועים שהסתיימו באובדן חייהם של חיילים או אזרחים עמדו, לא פעם, על סדר היום הציבורי והיוו נושא גם למחלוקת פוליטית. ויכוח מסוג זה הוא לגיטימי, ואין שמץ טעם למנעו. ענייננו שונה: עשיית שימוש בשכול האישי והמשפחתי למטרות תעמולה אינה רק חורגת מגבולות השיח הציבורי הלגיטימי והטעם הטוב. היא גם עלולה לגרור תגובה, מצד מפלגה או רשימה יריבה, שתשתמש בבן משפחה שכולה המזדהה עם דרכה. מפני שירוב כזה של בני המשפחות השכולות, לתוך זירת המאבק הבינמפלגתי, ראוי לנו להישמר.

**שיכול אמצעי הזיהוי של הבוחרים והמשך**

**ההיערכות לקראת מיחשוב תהליך ההצבעה**

26. אחד הנושאים המרכזיים בהם עסקה ועדת הבחירות המרכזית בראשותי – במהלך רוב תקופת כהונתה – היה מיחשוב

הבחירות. המומחים שמינינו לבדיקת הנושא הציגו בפנינו דרכי פעולה אפשריות. לאחר דיונים מפורטים, בנשיאות ובמליאה, פירסמנו בקשה לקבלת מידע (RFI), ומשנתקבלו התשובות נערכנו לפירסום מכרז (RFP), שמטרתו לקבל הצעות לביצוע ניסוי ("פיילוט") של בחירות ממוחשבות. למרבה הצער, לא עלה בידנו לפרסם את המכרז לקראת הבחירות לרשויות המקומיות, שהתקיימו בנובמבר 1998, ומשהחליטה הכנסת, זמן קצר לאחר מכן, להתפזר ולערוך בחירות חדשות, הופסק הטיפול בנושא. כשלעצמי שוכנעתי, כי קיימת טכנולוגיה יעילה ואמינה למיחשוב כל אחד ואחד משלבי התהליך: שלב הזיהוי, שלב ההצבעה ושלב מניית הקולות. כן שוכנעתי, כי ההסתייעות במחשב, לכל אחד מן השלבים הללו, לא רק תקצר ותייעל את התהליך כולו, אלא גם תסלק חששות לשימוש בזכות ההצבעה של הזולת שלא כדן, זיופים ושיבושים. אני מקווה שוועדת הבחירות לכנסת ה-16 ולראש הממשלה תחדש את הטיפול בנושא מיחשוב הבחירות, ואם תמצא כי המהלך אפשרי וראוי, תגיש את הצעותיה לכנסת.

27. נושא נוסף שיהיה על הוועדה לדון בו - בין במסגרת המשך ההיערכות לקראת מיחשוב הבחירות ובין ללא קשר לכך - הוא שיכלול מהותי של תהליך הזיהוי של הבוחרים בקלפי. ההסדר החוקי הקיים, והפרקטיקה המבוססת עליו, רחוקים מלהשביע רצון. "היום הקובע" לפנקס הבוחרים ה"שנתי" הוא יום א' בניסן שלפני שנת הפנקס השוטפת<sup>24</sup>. הפנקס התקף ביום הבחירות הוא, ככלל, בלתי מעודכן, לא רק מבחינת קליטתם של

---

<sup>24</sup> סעיף 1 לחוק הבחירות: הגדרת "היום הקובע".

בעלי זכות הבחירה החדשים,<sup>25</sup> אלא (מה שהוא גרוע בהרבה) גם מבחינת גריעתם של בעלי זכות בחירה שנפטרו. לפחות לגבי מי שנפטרו והובאו לקבורה בחוץ-לארץ נכון להניח, כי תעודות הזהות של הנפטרים נותרו ברשות בני משפחותיהם או הועברו לאחרים. אך לא מן הנמנע, כי היו גם מקרים (אמצעי התקשורת ידעו לדווח אודות אחדים כאלה), בהם נפטרים הובאו לקבורה בארץ מבלי שנמסרה לפקיד הרישום הודעה על פטירתם, בהתאם לסעיף 7 לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965. האפשרות להצבעה שלא כדין, תוך שימוש בתעודות זהות של נפטרים, ששמותיהם עודם כלולים בפנקס הבוחרים, או בתעודות זהות של ישראלים היושבים מעבר לים, עוררה לפני הבחירות חששות למעשי זיוף נרחבים. מן התלונות המועטות שהוגשו לוועדת הבחירות המרכזית ביום הבחירות – בעיקר מצד אנשים שבבואם לקלפי נוכחו לדעת ששמותיהם נמחקו מרשימת הבוחרים – ניתן היה, לכאורה, להתרשם שהחששות הקשים לא התממשו. אך היעדר תלונות אינו מהווה אינדיקציה מספקת; ואם אכן נעשה שימוש בתעודות זהות של נפטרים או של נעדרים, ששמותיהם כלולים בפנקס, אין כל דרך לדעת מה היו ממדיו.

ההנחה כי ניתן להערים על ועדת הקלפי, ולהצביע בהצגת תעודות זהות של אדם אחר, בין אם המדובר במי שנפטר

---

<sup>25</sup> הגם שלקראת בחירות עקב החלטת הכנסת להתפזר לפני גמר תקופת כהונתה, או לקראת בחירות מיוחדות לראש הממשלה, יש (על-פי סעיף 26(ב) לחוק הבחירות) להכין פנקס בוחרים חדש ולכלול בו כל ישראלי שיום הולדתו ה-18 חל לא יאוחר מיום הבחירות.

ובין אם המדובר בנעדר, אינה כה מופרכת. לפי סעיף 74(ב) לחוק הבחירות, תעודת הזהות הינה אמצעי הזיהוי היחיד לזיהוי הבוחר על-ידי ועדת הקלפי. דא עקא, שרבים האזרחים המחזיקים בתעודות זהות שהוצאו לפני שנים רבות. התצלום בתעודת זהות כזאת אינו מאפשר זיהוי אמין של נושא התעודה. חוק מרשם האוכלוסין אינו מגביל את תוקפן של תעודות זהות. בסעיף 26 לחוק הוסמך שר הפנים "לקבוע בתקנות את תקופת תוקפן של תעודות זהות ומועדים לעדכון, להחלפתן ולפקיעת תוקפן"; אך לא מצאתי שהשר אכן עשה שימוש בסמכות האמורה. לפי האמור בסעיף 28 לחוק, רשאי פקיד הרישום לדרוש מבעל תעודת זהות להמציא לו את התעודה אם זו "נתבלתה או פקע תוקפה או כשהתצלום שוב אינו מתאר כנכון את בעל התעודה". אך בהיעדר קביעה ביחס לתקופת תוקפן של תעודות זהות, לסמכות הנתונה בידי פקיד הרישום (ככל שהוא עושה בה שימוש) יש נפקות מוגבלת.

28. אמינות הזיהוי של הבוחרים על-ידי ועדת הקלפי היא הערובה המרכזית להבטחת תקינות הבחירות ומניעת הצבעה בידי מי שאינו בעל זכות בחירה. כדי להשיג זאת, יש להגיע בהקדם לקביעת הסדר חוקי חדש, אשר יכלול שני מרכיבים יסודיים חדשים: פנקס בוחרים המתעדכן באופן שוטף ("און-ליין") ותעודת זהות חדשה, רצוי "חכמה" (שתכלול אמצעי זיהוי טבוע של בעליה), ולמצער, תעודה שתוקפה מוגבל לתקופה קצובה (נניח, לחמש שנים) ושתכלול ספח המאפשר לסמן בחותמת כי בעל התעודה ניצל את זכות ההצבעה שלו. במסגרת התיקון לחוק הבחירות ייקבע, כי מימוש זכות ההצבעה מותנה

בהצגת תעודת זהות תקפה והכוללת תצלום של בעל התעודה המשקף נכונה את דמותו. אם תעודת הזהות החדשה לא תהיה "חכמה", אלא בעלת ספח, יש לקבוע בתיקון לחוק הבחירות, כי מימוש זכות ההצבעה מותנה גם בהצגת הספח. אני מקווה שוועדת הבחירות המרכזית הנכנסת תפעל לקידום של רעיונות אלה. כיון שיישומם הלכה למעשה מותנה בחקיקה, וגם תהליך ההחלפה של תעודות הזהות והשלמת עריכתו של פנקס בוחרים חדש יצריכו זמן לא קצר, מן הראוי להתחיל במלאכה במועד קרוב ככל האפשר.

29. הערותיי בנושאים השונים מבוססות על הלקחים שהפקתי בתקופת כהונתי כיושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-15 ולראש הממשלה. אני מקווה שהערותיי תהיינה לכם לעזר, ואני מודה לכם על תשומת-לבכם.

בכבוד רב,

אליהו מצא

- העתקים : 1. מבקר המדינה  
2. היועץ המשפטי לממשלה  
3. היועץ המשפטי לכנסת  
4. מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית  
5. המפקח הארצי על הבחירות