



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

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

القاضي حنان ملتسر  
نائب رئيس المحكمة العليا  
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

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

תב"כ 11/21

- העותרות :  
1. שדולת הנשים בישראל  
2. פרופ' קרין נהון  
3. ח"כ תמר זנדברג  
4. מפלגת מרצ

נגד

- המשיבים :  
1. עיריית בני ברק  
2. חברת חוצות זהב בע"מ  
3. היועץ המשפטי לממשלה

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

בשם העותרות 2-1 : עו"ד חגי קלעי ; עו"ד אוהד רוזן

בשם העותרות 3-4 : עו"ד ניר נחום

בשם המשיבה 1 : עו"ד מיכל רוזנבוים

בשם המשיבה 2 : עו"ד אוריאלן אשכולי

בשם המשיב 3 : עו"ד רועי שויקה

עמוד 1 מתוך 18

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015  
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il)

### החלטה

1. בפני עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק, או חוק דרכי תעמולה), בגדרה התבקשתי להוציא צו המורה למשיבות 1-2 שלא להגביל פרסומי תעמולה, או כל פרסום אחר על שלטי חוצות, מהטעם שמופיעה בהם דמות, או תמונה של אישה.
2. באופן פרטני, העותרות 3-4 ביקשו כי ינתן צו המורה למשיבות 1-2 לאפשר להן לפרסם תעמולת בחירות על גבי שני שלטים של פרסום חוצות בעיר בני ברק, ולספק שמירה וביטחון נאותים לשלטים הללו, ולאסור על המשיבות 1-2 להתיר שילוט חוצות לצדדים כלשהם לצרכי תעמולת בחירות, כל עוד הן מונעות זאת מהעותרות 3-4.  
להלן אביא את הנתונים הצריכים לעניין.  
הצדדים לעתירה
3. העותרת 1 היא עמותה הפועלת לקידום נשים ושוויון מגדרי בישראל, והעותרת 2 היא מרצה באקדמיה ופעילה ציבורית, אשר שימשה כחברה בוועדה הציבורית לבחינת חוק דרכי תעמולה.
4. העותרת 3 היא חברת הכנסת המתמודדת בבחירות לכנסת ה-21 כראשת העותרת 4. העותרת 3 צורפה בתחילה כמשיבה להליך, אולם על-פי בקשת העותרות 3-4 שבכאן ובהעדר התנגדות של יתר הצדדים – הוריתי במהלך הדיון שהתקיים בפני בתאריך 31.01.2019 על העתקת מיקומה של העותרת 3 – ממשיבה לעותרת, ועל צירופה של העותרת 4 להליך, שכן פרסומי תעמולה מטעמן ניצבות במוקד הטענות שבעתירה.
5. המשיבה 1 היא עיריית בני ברק (להלן גם: העירייה), אשר כפי שיתואר בהמשך נטען כנגדה כי היא מסרבת, כעניין שבמדיניות, לאפשר תליית שלטי חוצות המציגים תמונות של נשים בשטחה המוניציפלי, ובפרט את שלטי החוצות מטעם העותרות 3-4.
6. המשיבה 2 היא חברה פרטית העוסקת בשילוט חוצות ברחבי המדינה, אשר זכתה במכרז מטעם המשיבה 1 לניהול והפעלת שילוט חוצות בעיר בני ברק (תנאי הזיכיון פורטו בהסכם, שיכונה להלן: ההסכם).
7. המשיב 3 (להלן: היועמ"ש), צורף כמשיב להליך בהחלטתי מתאריך 23.1.2019.  
התשתית הנורמטיבית והעובדת הצריכה לעניין
8. סמכותה של עירייה להסדיר מודעות ושלטי פרסום בשטח ריבונותה קבועה בסעיף 246 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: הפקודה), המורה כדלקמן:

"העיריה תפקח על הצגת מודעות, שלטים וטבלות במקומות עסק או על גבי לוחות או במקומות אחרים, או תאסור הצגתם".

מכוח סמכות זו, בהצטרפה אל הוראות סעיף 250 לפקודה, המורה כי העירייה רשאית להתקין חוקי עזר לשם מימוש סמכותה – עיריית בני ברק התקינה את חוק עזר לבני-ברק (שילוט ופרסום), התשנ"ג-1993 (להלן: חוק העזר). על פי סעיף 2 לחוק העזר, הצבת שלט בשטח של המשיבה 1 מחייבת קבלת רישיון מראש העיר. החלטת ראש העיר אמורה להתקבל לאחר דיון בפני "ועדה מקצועית", המוסמכת להמליץ (בחוות דעת חיובית או שלילית), לראש העיר באשר להענקת רישיון כאמור בהתאם למאפייני השלט הספציפי שהצבתו מבוקשת (להלן: הוועדה המקצועית). עוד קובע חוק העזר, בסעיף 9(א)(10) שבו, כי לא יינתן רישיון לשלט, אשר "עלול לפגוע בתקנת הציבור, או ברגשותיו".

9. כפועל יוצא של ההוראות הנ"ל, במסגרת ההסכם שנכרת בין המשיבה 1 באמצעות החברה הכלכלית לבני-ברק בע"מ, לבין המשיבה 2, התחייבה האחרונה כי פרסום חוצות שיפורסם על-ידיה בשטח של המשיבה 1 לא יהיה כזה הפוגע, או עלול לפגוע ברגשות הציבור. בנוסף, התחייבה המשיבה 2 להעביר לדובר העירייה, או למי שהוסמך לכך על-ידו את תוכן הפרסום שבכוונתה לפרסם, לכל הפחות 24 שעות עובר למועד הפרסום. עוד הוסכם, כי דובר העירייה רשאי שלא לאשר את הפרסום "ללא כל נימוק", אם לדעתו יש בפרסום כדי לפגוע, בין היתר, ברגשות הציבור בעיר (ראו: סעיפים 6.5.3 ו-6.6 להסכם, שצורף כנספח 3 לתגובת העירייה לעתירה). בנוסף, במסגרת ההסכם התחייב הזוכה (קרי, המשיבה 2) כי: "ידוע לו אופייה המיוחד של העיר וכי הינה בעלת צביון חרדי ועל הפרסום להתאים לרגשות הציבור החרדי בעיר. כן ידוע לו כי לא יהיה רשאי לפרסם כל פרסום שהוא, אשר לא יאושר על ידי דובר העירייה, או מי מטעמו מפאת היותו פרסום הפוגע בצנעת הפרט ו/או ברגשות הציבור החרדי בעיר, והכל כמפורט בסעיף 6 לחוזה זה" (לשון ההסכם, שם בסעיף 4.7).

10. על רקע האמור לעיל, בתאריך 08.01.2019 העותרת 4 הזמינה מהמשיבה 2 "חבילת שילוט ממוקדת", בגדרה ביקשה להציב פרסומי תעמולה מטעמה, הכוללים את תמונת העותרת 3 ומלל נלווה, על מתקני פרסום חוצות הממוקמים בשטח העירייה (באזור קניון איילון ומחלף גהה). במסגרת ההזמנה העותרת ביקשה כי פרסומי התעמולה יוצבו באתרים הנ"ל החל מתאריך 31.03.2019 ועד ליום הבחירות לכנסת ה-21 (הבעל"ט), בתאריך 09.04.2019.

11. לטענת העותרת 4, ההזמנה סורבה בידי המשיבה 2, בטענה כי אין לפרסם בשטח המוניציפלי של העירייה דבר פרסומת הכולל תמונות נשים. בתגובה לכך שלחה העותרת 4, בתאריך 20.01.2019, מכתב בו טענה כי יש בסירוב המשיבה 2 משום "הפליית נשים במרחב הציבורי", וכי החלטה זו מהווה עבירה פלילית ועוולה אזרחית.

12. במקביל, בעקבות פרסומים שונים בעיתונות שלפיהם המשיבה 2 אסרה על מפלגות שביקשו להציב שלטי בחירות שעליהם תמונות נשים על מתקני פרסום החוצות שבמרחב העירוני – העותרת 1 פנתה אף היא למשיבה 2 במכתב מתאריך 20.01.2019, בגדרו דרשה "להסיר לאלתר כל איסור או הגבלה הקשורה בהצגת תמונות נשים".

13. המשיבה 2 השיבה למחרת היום (21.01.2019) למכתביהן של העותרות 1 ו-4, תוך שהסבירה כי היא מחויבת לתנאי ההסכם, ובכלל אלה גם לדרישה להימנע מפרסום הפוגע ברגשות הציבור החרדי המתגורר בעיר בני-ברק. עוד ציינה המשיבה 2 כי ציונה של העיר מהווה על-פי רוב גורם מצנן, המביא מפרסמים שלא לבקש, מלכתחילה, את פרסום דמותן של נשים. יחד עם זאת, המשיבה 2 ציינה במכתבה אל העותרת 4 כי ככל שהיא עומדת על פרסום תמונתה של העותרת 3 במסגרת תעמולת הבחירות מטעמה, עליה להעביר סקיצה לשילוט, אשר תועבר לאישור העירייה, בהתאם להסכם והוראות חוק העזר.

בהמשך אותו יום הועברו מספר סקיצות פרסום מטעם העותרת 4 למשיבה 2. בסקיצה הראשונה מופיעה תמונת העותרת 3 לצד תמונת חה"כ בצלאל סמוטריץ' כשלצדם הכיתוב: "איפה אתה בשבת? איתי או איתו?"; בסקיצה השנייה מופיעה תמונתם של שני האישים הנ"ל, כשלצדם הכיתוב: "מאבק בהדתה ברור שזה מרצ"; בסקיצה השלישית מופיעה תמונת העותרת 3 בלבד, ולצדה כיתוב דומה: "מאבק בהדתה ברור שזה מרצ".

המשיבה 2 העבירה את הבקשה לבחינת המשיבה 1.

14. בתאריך 23.01.2019, עוד **בטרם** שניתנה עמדת העירייה ביחס לפרסום שבמוקד ההזמנה – העותרות 1-2 הגישו את העתירה שבכותרת, בגדרה צירפו כאמור את העותרת 3 כמשיבה.

טענות הצדדים

15. לטענת העותרות 1-2 – המשיבות 1-2 סירבו לפרסם על מתקני פרסום חוצות שלטי תעמולת בחירות הכוללים את תמונת העותרת 3 רק בשל היותה אישה, וזאת, לגירסתן, מכוח מדיניות כוללת של המשיבה 1 של אי-פרסום תמונות נשים בציבור. לטענתן, מדיניות זו מפלה את העותרות 3-4 (ומתמודדות אחרות) ביחס ליתר המתמודדים בבחירות לכנסת, ועל כן עמדה זו מנוגדת לסעיף 10(ב)(2) לחוק דרכי תעמולה, הקובע – ביחס למי שמבקש להציג פרסומי תעמולה על גבי מתקני פרסום חוצות אותם הוא מפעיל – בין היתר, כדלקמן:

"משווק הפרסום לא יפלה בין מתמודדים בבחירות בכל דרך שהיא [...] בשיבוץ תעמולת הבחירות במיתקני פרסום החוצות".

עוד טענו העותרות 1-2 כי מדיניות נטענת זו פוגעת בזכות לבחור ולהיבחר לכנסת, המעוגנת בחוק-יסוד: הכנסת, ובזכות החוקתית לכבוד, הקבועה בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכן בעקרון השוויון ובחופש הביטוי הפוליטי הנגזרים ממנה.

עמוד 4 מתוך 18

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015  
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il)

16. המשיבות 1-2 טענו בתחילה כי יש לדחות את העתירה על הסף בשל היותה מוקדמת ותאורטית, שכן עמדת המשיבה 1 ביחס לפרסום שבמוקד ההזמנה, כמו גם תגובתה למכתבי העותרות – לא התקבלו בעת שהוגשה העתירה.

אקדים פה כבר את המאוחר ואציין בעניין זה, כי בתאריך 31.01.2019, זמן קצר טרם קיום הדיון בנוכחות הצדדים, הגישה המשיבה 1 "הודעת עדכון דחופה" מטעמה – לה צורפה המלצה של הוועדה המקצועית והחלטת ראש העיר. בתמצית ייאמר, כי הוועדה המקצועית המליצה שלא לאשר אף אחת מהסקיצות הנ"ל. ביחס לסקיצה הראשונה, נטען כי זו עלולה להתפרש ככזו המעודדת חילול שבת "באופן אשר עלול לפגוע פגיעה קשה ברגשות הציבור בבני-ברק". ביחס לסקיצות השנייה והשלישית, שם הופיע הצירוף "מאבק בהדתה" – נטען כי דרך ביטוי זו עלולה לפגוע קשות בסדר הציבורי, נוכח ההקשר השלילי שנעשה במונח "הדתה", אשר "מכפיש קשות את החברה החרדית ללא כל ביסוס". עוד צוין בהודעה, כי ראש העיר בני-ברק, הרב אברהם רובינשטיין, קיבל את המלצת הוועדה המקצועית, והורה באותו יום על אי-אישור הסקיצות לפרסום.

17. החלטת המשיבה 1 הנ"ל מגלה, איפוא, שאין עוד יסוד לטענות הסף שהעלתה בדבר היות העתירה מוקדמת, שכן האמור בהודעת העדכון מלמד כי כעת העתירה נסובה על החלטה פרטנית שהוצאה.

18. נחזור איפוא עתה לתיאור טענות העירייה. לגופם של דברים, המשיבה 1 טוענת כי היא איננה נוקטת במדיניות כללית האוסרת על הצגת תמונות נשים בשטחה המוניציפאלי, אלא שהיא בוחנת בקשות פרטניות, תוך איזון בין הזכות לחופש הביטוי לבין הפגיעה האפשרית ברגשות הציבור, והיא אף מציינת שבעבר הוצגו בשטחה פרסומים הכוללים תמונות של נשים. מעבר לכך, המשיבה 1 גורסת כי אף אם הייתה קיימת מדיניות שכזו, היא סבורה כי הסעד המבוקש של ביטול מדיניות כוללת כאמור איננו מצוי בגדר סמכות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (להלן: יו"ר הוועדה), בהתאם להוראות חוק דרכי תעמולה וההלכה הפסוקה.

19. המשיבה 2 הצהירה כי אין לה עמדה לגוף העתירה וכי היא תקבל על עצמה כל החלטה שתינתן. היא אף ביקשה – ואישרתי לה – פטור מהתייצבות לדיון בעתירה. ואולם, לצד נכונותה לקבל כל תוצאה – המשיבה 2 חוזרת על עמדתה לפיה אין יסוד לטענות של העותרות, ובהקשר לכך היא שבה על עיקרי טענותיה במכתביה לעותרות.

20. במסגרת הדיון שהתקיים בפניי בנוכחות באי-כוח הצדדים – שבו הצדדים על עיקרי טענותיהם והוסיפו תובנות נוספות הנוגעות לפרשנות חוק העזר והוראות חוק דרכי תעמולה.

עם תום הדיון הנ"ל, הוריתי לצדדים להגיש הודעות משלימות המתייחסות לפרשנות סעיף 10 לחוק דרכי תעמולה ויתר סעיפי החוק הקובעים מגבלות על פרסומי תעמולה, כמו גם בדבר עמדתם ביחס לסמכותה של רשות מקומית להתערב בפרסומים ותכני תעמולה מהסוג

שבמוקד הדיון. בנוסף התבקשה המשיבה 1 לצרף תצהיר להודעה מטעמה, ובגדרו להתייחס לטענות בדבר מדיניותה לגבי פרסומים הכוללים תמונות של נשים.

בהקשרים אלה אלו הן השאלות הפרטניות שלגביהן נדרשו הצדדים להגיב:

(א) היחס בין הוראות סעיפים 9(ב), 10(א1)(2) ו-10(ב)(2) לחוק דרכי תעמולה – להוראות חוקי עזר עירוניים;

(ב) היקף הסמכות של רשות מקומית להתערב בתכנים של תעמולה פוליטית, בשילוט חוצות שנתלה בשטחה, הן בחקיקת עזר, הן בהחלטות מינהליות והן באמצעות זכיינים או רשיינים מטעמה;

(ג) פרשנות ותחולת איסור האפליה שבסעיף 10(ב) לחוק דרכי תעמולה על רשויות מקומיות;

(ד) תחולת סעיף 11 לחוק דרכי תעמולה על חקיקת עזר של רשויות מקומיות.

טענות הצדדים בהודעות המשלימות

21. במסגרת ההודעה המשלימה מטעמה – המשיבה 1 חזרה על טענתה כי היא איננה נוקטת במדיניות כללית האוסרת על פרסום תמונות נשים בשטחה המוניציפאלי. בהתאם להחלטתי, המשיבה 1 הגישה תצהיר החתום בידי מ"מ מנכ"ל החברה הכלכלית לבני ברק, אשר מנהלת עבור המשיבה 1 את תחום שילוט החוצות – אליו צורפו מספר דוגמאות לפרסומים שנתלו בעבר על שלטי חוצות בשטחה המוניציפאלי של העירייה וכללו תמונות של נשים.

22. לגבי העניין הפרטני הנדון בעתירה שבפניי – המשיבה 1 טענה כי אין מקום להתערבות בהחלטת ראש העיר לאסור על פרסום שלטי התעמולה המבוקשים בשטחה המוניציפאלי, משום שהחלטה זו התקבלה כדין ומצויה במסגרת סמכויותיו, בהתאם לסעיף 246 לפקודה הנ"ל, ולהוראות חוק העזר שאוזכרו לעיל, אשר הותקנו מכוח סעיף 250 לפקודה, המעניקים בידי העירייה את הסמכות שלא לאשר שלטי חוצות בתחומה, כאשר השילוט "עלול לפגוע בתקנת הציבור וברגשותיו".

עוד טענה המשיבה 1 כי ההלכה הפסוקה, כמו גם הנחיות מינהל שונות – תומכות כולן במסקנה כי לעירייה סמכות להתערב בתוכן של תעמולה המפורסמת על שלטי חוצות בתחומה ובעניין זה היא מפנה, בין היתר, להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1912 "תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומוזעות בעלי מסר פוליטי" (להלן: הנחיית היועמ"ש); וכן לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 05/2018 בדבר "הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת

הבחירות לרשויות המקומיות" (17.4.2018) (להלן: חוזר מנכ"ל משרד הפנים). לטענת העירייה קיים חשש כי אם לא תתערב בתוכן של פרסומים כאלה – היעדר הפיקוח עלול להביא לחיובה בפיצויים בגין רשלנות והפרת חובה חקוקה, וכי כל מסקנה אחרת – תביא לתוצאה אבסורדית לפיה העירייה לא תוכל להתערב גם בפרסומים שיש בהם אפילו כדי לזעזע את הסדר הציבורי.

23. אשר להוראות סעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה הקובע הוראות שונות לגבי כללי הפרסום והדיווח החלות על "משווק פרסום" העוסק בפרסום חוצות, ויחסן להוראות חוק העזר – המשיבה 1 סבורה כי בסמכותה להתערב בפרסומים על פי חוק דרכי תעמולה, ככל שהם פוגעים בתקנת הציבור ורגשותיו, שכן סמכות העירייה הנתונה לה מכוח חוק העזר, איננה נסתרת מכוח הוראות חוק דרכי תעמולה. זאת ועוד. לשיטת המשיבה 1 גם אם ייקבע כי סעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה אוסר על התערבות בתוכן של הפרסומים, הרי שלגישה על-פי הוראות סעיף זה, ההגבלה האמורה חלה רק על "משווק פרסום", קרי – על הגורם המפעיל את מתקן פרסום החוצות, אך לא על הרשות המקומית שבתחומה מצוי מתקן הפרסום.

24. בתגובה להודעות המעדכנות הנ"ל, העותרות 1-2 טענו כי על אף האמור בהודעות אלה ובנספחים להן – הרי שהמשיבות 1-2, מקיימות בצוותא-חדא מדיניות של הדרת נשים. בהקשר לכך נטען, בין היתר, כי דוגמאות הפרסום שצורפו כנספח לתגובת המשיבה 1, פורסמו בפאתי העיר, ואין ללמוד מדוגמאות מעטות אלה, על העדר של מדיניות הדרה כוללת מצד העירייה. בנוסף, העותרות 1-2 טענו כי הוועדה המקצועית פעלה בחוסר סמכות בהתערבות בתכני פרסומי תעמולה, שכן הוראות סעיף 13 לחוק, האוסר על הפרעה בתעמולת הבחירות, בצירוף לסעיף 10ב, מהווים הסדר ממצה ובלעדי לתקופת הבחירות – לבחינת חוקיותם של פרסומי תעמולה מסוג זה, ואין בכוחו של חוק העזר להפקיע סמכות זו.

25. אשר לטענתה של המשיבה 1, כי סעיף 10ב לחוק לא חל לגביה, שכן אין היא בגדר "משווק פרסום", שעליו מטיל החוק איסור הפליה – נטען ע"י העותרות 1 ו-2 כי יש לראות במשיבות 1-2 יחד "משווק פרסום", במשמעות ההגדרה שבחוק, לנוכח העובדה כי המשיבה 1 היא בעלת שלטי החוצות והמקרקעין בו הם מצויים, והמשיבה 2 היא רק הזכיינית המנהלת והמפעילה בעבורה את מיתקן הפרסום.

26. לטענת העותרות 3-4 – אין לקבל את גישת העירייה שלפיה נתונה לה הסמכות להתערב בתכנים של פרסומי התעמולה מכוח האמור בחוק העזר. לעמדתן – גישה זו איננה מתיישבת עם הוראות חוק דרכי תעמולה, עם עקרונות היסוד של חופש הביטוי הפוליטי וההלכה הפסוקה בנושא, והיא נוגדת את עיקרון חוקיות המינהל ודיני המשפט המינהלי.

27. היועמ"ש, בתגובה הראשונית, אותה הגיש סמוך לדיון שנערך בפני, טען כי נוכח קוצר הזמנים להגשת עמדתו – אין בידו להתייחס לתשתית העובדתית והמשפטית המלאה, אך גרס בתמצית כי החלטת העירייה שלא לאפשר את הפרסום, איננה נתונה לסמכותו ולביקורתו של יו"ר הוועדה. יחד עם זאת במסגרת ההודעה המעדכנת שהוגשה בהתאם להחלטתי בתום אותו

דיון – היועמ"ש שינה מעט מעמדתו, וטען כי המשיבה 1 לא הייתה רשאית להפעיל את סמכותה לנוכח חשיבות השמירה על חופש הביטוי הפוליטי, ומפני שאין בסקיצות הפרסום שבמוקד העתירה משום פגיעה ב"תקנת הציבור", שכן, לתפיסתו, סקיציאות הפרסום שבמוקד העתירה אינן נושאות בחובן אפשרות ממשית לפגיעה בסדר הציבורי.

היועמ"ש סבר כי את ההוראות הנוגעות לפרסום על שלטי חוצות, יש לפרש בהתאם ללשון ותכלית סעיף החקיקה הפרטני המסדיר פרסום זה, במובחן מהוראות חוק אחרות המורות כי סוגי פרסומי תעמולה שונים כפופים גם למגבלות המנויות בחוקי עזר עירוניים (כך בסעיף 10(א1)(2) לחוק, העוסק בפרסום מודעות על בתי מגורים). בהתאם למתודולוגיה זו, היועמ"ש טען כי אין בהוראות סעיף 10ב לחוק, כדי לסתור, או לשלול לחלוטין את סמכותה של הרשות המקומית לפי חוק העזר, אולם כאמור, בנסיבות העניין – המשיבה 1 לא היתה רשאית להפעיל את סמכותה, נוכח הרף הגבוה להטלת מגבלות על חופש הביטוי הפוליטי.

משתוארה עד הנה השתלשלות הדברים ועמדות הצדדים במכלול – אעבור עתה לליבון הטענות.

דיון והכרעה

28. לאחר עיון בכל החומר שבתיק ושמיעת טיעוני באי-כוח הצדדים הגעתי למסקנה כי דין העתירה להתקבל באופן חלקי, הכל כפי שיבואר ויפורט להלן.

29. מוקד העתירה שלפני מתרכז בסמכותה של רשות מקומית להורות בתקופת בחירות על הסדרת פרסום מודעות תעמולה במסגרת חוקי העזר המותקנים מטעמה. ואולם, טרם שאפנה לבירור סוגיה זו שבליבת העתירה, אבקש להבהיר כי אין בידי להידרש לטענות העותרות 1-2 למתן צו מניעה כללי כלפי המדיניות הנטענת של המשיבה 1, אפילו הייתה מוכחת מדיניות שכזו. ההנמקה לכך תובא מיד בסמוך.

30. כפי שתואר לעיל, לצד שאלת סמכות האכיפה לעניין הפליה בפרסומי חוצות – העותרות 1-2 טענו לסמכות (המכונה בפיהן – "סמכות נגרת"), המצויה לגישתן בידי יו"ר הוועדה לקבוע הוראות שונות ביחס למדיניות הכללית בה נוקטת, לטענתן, המשיבה 1, בגדרה היא מורה על "צנזור" פרסומים, שאינם בהכרח פרסומי תעמולה, ובהם מופיעות דמויות של נשים. לצד העובדה כי דיון בשאלה זו איננו נדרש לשם הכרעה בסוגיה הפרטנית במחלוקת שבפני, שכן עסקינן כאן בפרסומי תעמולת בחירות, הרי שדיון ומתן סעד כללי מעין זה המבוקש – חורגים מתחום סמכותו של יו"ר הוועדה, בהתאם להוראות סעיף 17ב(א) לחוק דרכי תעמולה וההלכה הפסוקה בעניין זה (ראו: דנג"ץ 1525/15 ח"כ טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו, פסקאות 23-25 לפסק-דינה של הנשיאה (בדימי) מ' נאור (23.08.2017)).

נוכח האמור – החלטה זו תתמקד רק בשאלת ההפליה בין מועמדים במסגרת פרסומים של תעמולת בחירות בשלטי חוצות, ולא ליתר הטענות והסעדים שהתבקשו, החורגים ממסגרת זו.

עמוד 8 מתוך 18

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il)



משהובהר גדר הדיון, אפנה עתה לבירור טענות הצדדים בסוגיות הספציפיות שבמחלוקת, ולשם כך יתוארו בתחילה הוראות החוק הרלבנטיות לבירור הסוגיה.

המסגרת הנורמטיבית

31. סעיפים 9-11 לחוק דרכי תעמולה מסדירים את התנאים והמגבלות הנוגעים לפרסום תעמולת בחירות על שלטים, פרסומי חוצות, ומודעות מודפסות ושאינן מודפסות – במרחב הציבורי (על המגבלות החלות על פרסום מודעות ברשת האינטרנט וברשתות החברתיות – ראו החלטתי ב-תב"כ 8/21 בן מאיר נ' הליכוד (27.02.2019)). הגבלות אלה חלות בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות וביום הבחירות עצמו (ראו: סעיפים 2 לחוק דרכי תעמולה ובאופן פרטני לענייננו – בסעיף 10ב(א)(1) לחוק הנ"ל; לעיל ולהלן: תקופת הבחירות).

32. ביחס לפרסומים האמורים, סעיף 9(ב) לחוק דרכי תעמולה קובע כלל ולפיו:

"פרט לאמור בסעיף 10 לא תהיה תעמולת בחירות באמצעות הדבקה, התקנה, כתיבה, צביעה או זריקת אור על מבנים או גדרות או על כבישים, מדרכות או שטחים אחרים המיועדים לציבור שילך או שישע בהם".

33. כאמור, העניין שלפנינו נסוב על אודות "הסדר פרסום חוצות" הקבוע בסעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה (שחוקק בשלהי שנת 2000), והוא חל כאמור בתקופת הבחירות בלבד (ראו סעיפים 10ב(א)(1) ו-10ב(ה) לחוק). במסגרת הסדר זה יש פירוט סטטוטורי של חובות ההתקשרות והדיווח החלות על "משווק פרסום" – ביחס להקצאה ופרסום של שלטי חוצות.

הוראות תת-סעיפים (א)-(ב) לסעיף 10 ב' הנ"ל, שפרשנותם היא שעומדת במוקד העתירה, מורות אותנו, בין היתר, כדלקמן:

"(א) בסעיף זה –

"מיתקן פרסום חוצות" – מיתקן המשמש להצגת מסרים פרסומיים מתחלפים בחוצות, המותקן ומופעל על ידי משווק פרסום, בהסכמת הרשות המקומית אשר בתחומה הוא מותקן, וכן שילוט על גבי אוטובוס להצגת מסרים כאמור;

[...]

"משווק פרסום" – מי שעוסק בהפעלה של מתקני פרסום חוצות ובשיווק של שטחי פרסום על גבי מיתקנים אלה;

[...]

עמוד 9 מתוך 18

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015. العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון: 02-6753407, פקס: 02-5669855, דוא"ל: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il); البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט: [www.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il) الموقع

(ב) על אף הוראות סעיפים 9, 10(א) ו-10א, תותר בתקופת הבחירות, תעמולת בחירות באמצעות השימוש במיתקן פרסום חוצות בתנאים הבאים:

(1) תעמולת הבחירות היא מטעם מתמודד בבחירות אלה;

(2) משווק פרסום לא יפלה בין מתמודדים בבחירות בכל דרך שהיא, לרבות במחיר, במועדי פרסום ובשיבוץ תעמולת הבחירות במיתקני פרסום החוצות;

(3) משווק פרסום המפעיל למעלה מ-10 אחוזים מכלל מיתקני פרסום החוצות בשטח המדינה כולה או בשטח רשות מקומית מסוימת, לא יקצה למתמודד אחד בבחירות, במועד נתון, שטח פרסום לתעמולת בחירות על גבי המיתקנים המופעלים על ידו, בשיעור העולה על השיעור כמפורט להלן משטח הפרסום שלו, הן במדינה כולה והן ברשות המקומית:

[...]

(5) תעמולת הבחירות תהיה על גבי מיתקן פרסום חוצות המופעל על ידי משווק פרסום אשר מסר הודעה כאמור בסעיף קטן (ג)(1)

(ההדגשות שלי, והן נועדו להבהיר את המילים והצירופים הטעונים פרשנות וליבון – ח"מ).

34. בנוסף, סעיף 10ב(ג) לחוק מורה כי "משווק פרסום", המבקש להקצות בתקופת הבחירות שטח פרסום לתעמולת בחירות על גבי מתקני פרסום חוצות המופעלים על-ידו – ימסור הודעה מפורטת למבקר המדינה (וכן הודעה לוועדת הבחירות המרכזית, מכוח סעיף 10ב(ד) לחוק), בה יכלול, בין היתר, נתונים לגבי מספרם, מיקומם ושטחי הפרסום של המתקנים המופעלים על-ידו, וכן פירוט חבילות הפרסום המוצעות לשיווק ומחירן.

35. לצד האמור, מוסדרות במסגרת סעיפים 10-10א לחוק, מגבלות בקשר לפלטפורמות פרסום נוספות, ביניהן: מודעות מודפסות ושאינן מודפסות המוצגות בעיתונות, לוחות מודעות, בנייני מגורים, ועוד. כאן המקום לציין כי בסעיף 10(א1), בו קבועות מגבלות לגבי פרסום תעמולה על דירת מגורים ומשרדיה של מפלגה (ולא על מתקן פרסום חוצות, כבענייננו) – מצויה הוראה מפורשת הקובעת כי לגבי פרסומים מסוג זה רשאית הרשות המקומית לקבוע בחוק עזר תנאים והגבלות להצגת מודעות אלה וזאת, בין השאר: "לשם הבטחת בטיחות הציבור ואיכות הסביבה, שעניינם גודל המודעה, החומר שממנו היא עשויה או אופן הצגתה".

36. כהשלמה להוראות אלה, מורה סעיף 11 לחוק דרכי תעמולה כי על הרשות המקומית חלה החובה למנוע הדבקת חומרי תעמולה הנעשית בניגוד לאמור בסעיפים הנ"ל:

"על אף האמור בכל דין אחר, לא תרשה רשות מקומית הדבקת חומר שיש בו תעמולת בחירות אם החומר נוגד את הוראות סעיפים 9, 10, 10א או 10ב" (ההדגשה שלי – ח"מ).

37. הוראות סעיף 10ב לחוק, מטילות אפוא על "משווק הפרסום" חובת דיווח למבקר המדינה ולוועדת הבחירות המרכזית, בדבר כוונתו להקצות שטח פרסום לצרכי תעמולה בחוצות, וכן חובת גילוי של תנאי העסקאות ומחיריהן. הסעיף מורה עוד כי תעמולת בחירות באמצעות שימוש במתקן פרסום מותרת בכפוף לכך ש"משווק הפרסום" (כהגדרתו שם), איננו מפלה בין מתמודדים בבחירות "בכל דרך שהיא". אשר לנפקות הפרת הוראות חוק אלה – עולה לכאורה כי אי-עמידה בהוראות החוק, עלולה להביא לכך ש"משווק הפרסום" יהיה מנוע מלפרסם מודעות תעמולה בשלטי חוצות, שכן השימוש במתקן פרסום חוצות מותנה בקיום הוראות סעיף 10ב(1) לחוק. זאת ועוד – להפרת הוראות אלה עלולה להיות גם נפקות פלילית, בהתאם להוראות סעיף 17 לחוק.

לצד אמצעי אכיפה אלה – סעיף 11 לחוק מורה כאמור כי על הרשות המקומית מוטל לאכוף אי-עמידה בתנאים האמורים ביחס לפרסום תעמולת הבחירות על שלטי חוצות ומודעות.

תחולת הוראות סעיף 10ב ו-11 על המשיבה 1

38. מטענות הצדדים ניכר שאין מחלוקת כי המשיבה 2, שהיא על-פי הגדרתה "חברת שילוט שעוסקת בפרסום חוצות, בכל רחבי ישראל" הינה "משווק פרסום", כהגדרתו של מונח זה בחוק. ואולם, לנוכח העובדה כי המשיבה 1 שומרת לעצמה, מכוח חוק העזר וההסכם את שיקול הדעת לאשר, או לשלול פרסומי תעמולה ברחבי העיר – מתעוררת השאלה האם העירייה, שהיא רשות מקומית, באה אף היא בגדר "משווק פרסום" כהגדרתו בסעיף הנ"ל. לחלופין, אף ימצא כי המשיבה 1 איננה בגדר "משווק פרסום", יש לבחון האם די בהוראות סעיף 11 לחוק כדי להורות כי על המשיבה 1 חלה חובה למנוע הפרה של הכללים החלים על "משווק הפרסום", לרבות איסור ההפליה הקבוע בו. אם התשובה לשאלות אלה (או אחת מהן) היא חיובית – תיבחן השאלה האם אופן פעולתן של כל אחת מהמשיבות 1-2 בנסיבות העניין שלפני, אכן עלתה ועולה כדי הפליה האסורה לפי סעיף 10ב(ב)(2) לחוק דרכי תעמולה.

שאלות אלה כרוכות כאמור בסוגיית סמכותה של רשות מקומית להגביל תכני שילוט תעמולה מכוח חוקי עזר, וגדריה של סמכות זו לאור לשון סעיף 10ב לחוק. אדון איפוא עתה בקושיות אלו על פי סדרן.

סיווג המשיבה 1 כ"משווק פרסום"

39. לאחר עיון בטענות הצדדים, סבורני כי שתי החלופות הנ"ל מובילות במקרה שלפנינו לאותה תוצאה, שלפיה, בנסיבות הנתונות, יש לראות אף במשיבה 1 שהיא רשות מקומית, בבחינת "משווק פרסום", לכל הפחות באופן שיש בו כדי להטיל עליה חובה למנוע הפליה בהקצאת שטחי פרסום לצרכי תעמולת בחירות בשטחה.

מספר טעמים מובילים אותי למסקנה זו, ואלה יפורטו להלן.

40. הטעם האחד נובע מהגדרת "משווק פרסום" בחוק דרכי תעמולה. הוראת החוק המורה כי "משווק פרסום" הינו מי שעוסק בהפעלה או בשיווק של מתקני ושטחי פרסום חוצות – כוללת בחובה גם את הפרשנות שלפיה המשיבה 1, המגבילה את שיקול הדעת של המשיבה 2 להתקשר בהסכמים לשיווק שטחי פרסום, ומותירה בידיה את הזכות לאשר, או לשלול כל התקשרות שהיא בהקשר זה – נחשבת כמי ש"מפעילה שטחי פרסום". כפי שצוין, בעניין שלפני המשיבה 1 העבירה את תפקיד התפעול הטכני של שילוט החוצות בתחומה וכן את השיווק – למשיבה 2, אך שמרה לעצמה את "המלה האחרונה" באופן תפעול שלטי החוצות, בכך שהסמכות לאשר, או לדחות את תכני פרסום החוצות, נתונה בידי העיריה, או בידי הוועדה המקצועית מטעמה מכוח חוק העזר, ובגדר סמכות זו העיריה סבורה כי היא רשאית לפסול פרסום כאשר הוא נוגד, בין היתר, את "תקנת הציבור". הותרת סמכות כה משמעותית בידיה של המשיבה 1 ביחס לזהות הגורמים עמם רשאית המשיבה 2 להתקשר מלמדת כי המשיבות 1-2 מפעילות יחדיו את מתקני פרסום החוצות בשטח העיר.

בהערה מוסגרת ומבלי לקבוע מסמרות כלשהם יצוין, כי לנוכח לשון הפקודה, דומה שהמשיבה 1 פעלה כראוי כאשר הותירה את שיקול הדעת להסדרת המרחב הציבורי האמור בידיה, ולא האצילה אותו כולו למשיבה 2, שהיא גוף פרטי. ואולם, חובתה זו של הרשות שלא להתפרק מאחריותה להסדרת השילוט במרחב הציבורי, משמרת בידיה גם זיקה ממשית להפעלת שלטי החוצות, כך שניתן לראות בה, כאמור, כמי שמפעילה את מתקן הפרסום, יחד עם המשיבה 2.

41. טעם נוסף נלמד מעיון בתכליות סעיף 10ב לחוק. כפי שצוין, סעיף זה קובע, בין השאר, איסור מפורש על הפליה בין מתמודדים מטעמים שאינם ממין העניין במסגרת הקצאה והשכרה של מתקני פרסום חוצות לצרכי תעמולת בחירות. זאת ועוד, המחוקק הגביל והתנה פרסום תעמולת בחירות על-גבי שילוט חוצות בקיום חובת הדיווח למבקר המדינה (והעתק לוועדת הבחירות המרכזית) הקבועה בחוק. איסור ההפליה והשמירה על השוויון, כמו גם החלת חובת השקיפות באמצעות דיווח הנתונים למבקר המדינה ולוועדת הבחירות המרכזית (ביניהם, כאמור, אף פירוט של חבילות הפרסום המוצעות ומחיריהן), משקפים החלה של עקרונות מסוימים מהמשפט הציבורי, אף על "משווקי פרסום", שהם מטבע הדברים לרוב גופים פרטיים.

מטרת ההוראות הנ"ל, כך נראה, היא להביא להקצאת שטחי הפרסום (המצויים בדרך כלל באזורים שוקקים, והם בגדר משאב ציבורי מוגבל) בצורה שווה – ללא חשש להפליה ולמשוא פנים בין השחקנים השונים במגרש הפוליטי (השוו: חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000). כוונת המחוקק היא, אפוא, להחיל עקרונות אלו מהמשפט הציבורי גם על גופים פרטיים – המעורבים בהליך, אולם ברי שאין בכך כדי לשלול, או לצמצם את חובותיהם של גופים ציבוריים אחרים, דוגמת הרשויות המקומיות, לפעול בשוויון ובהגינות (להרחבה דומה של חובות הגילוי והדיווח בהקשר של תעמולת הבחירות, ראו: סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה, המטיל חובות גילוי ודיווח על מפרסמים בכתב,

עמוד 12 מתוך 18

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il)

משדרים ועורכי סקרים ועיינו בהחלטתי בתב"כ 12/21 מפלגת עלה ירוק נ' ידיעות אחרונות (26.02.2019); על חובותיה של הרשות המקומית לפעול ללא משוא פנים בנושאי מודעות, לרבות כאלו הכרוכות בתעמולת בחירות – ראו: בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש-עיריית באר-שבע, פ"ד נג(3) 289 (1996) (להלן: עניין זקין); עע"מ 4058/16 עיריית גבעת שמואל נ' מכון אריק לפיוס סובלנות ושלום ע"ש אריה צבי פרנקנטל הי"ד (26.06.2017) (להלן: עניין גבעת שמואל)).

פרשנות זו נתמכת אף בהנחיית היועמ"ש, שם צוין כדלקמן:

"המחוקק מצא לנכון להחיל בסעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה את עקרון השוויון על חברות פרטיות העוסקות בשילוט חוצות, ומובן שהדבר נכון מכוח קל וחומר לגבי רשות מקומית"

(ראו גם: חוזר מנכ"ל משרד הפנים, בעמ' 50).

42. הטעמים הנ"ל מלמדים, איפוא, כי על העירייה חלה החובה, הן מכוח הוראות החוק הפרטניות בהן עסקינן, והן מכוח הדין הכללי – שלא להפלות בין מועמדים ורשימות במסגרת הקצאת שטחי פרסום חוצות, יהיו הטעמים להבחנה זו אשר יהיו. הגבלת חופש ההתקשרות של המשיבה 2 באמצעות הכפפת שיקול דעתה להתקשר בהסכמים עם מפרסמים רק באישור של הוועדה המקצועית – מורה כי יש לראות במשיבה 1 כמי שנוטלת חלק פעיל בתהליך הפעלת מתקן פרסום החוצות ושיווק שטחי הפרסום, ועל כן ניתן לראות בה, לצד המשיבה 2, כ"משווק פרסום" לעניין סעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה.

בהקשר זה ראוי להבהיר כי אין באמור עד הנה כדי לקבוע מסמרות לגבי זיהויה של רשות מקומית כ"משווק פרסום" בכל מקרה שהוא. כפי שטען היועמ"ש בהודעה המשלימה מטעמו, הקביעה האם רשות מקומית נחשבת כ"משווק פרסום", כהגדרתו בסעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה – תלויה בנסיבות העובדתיות והקונקרטיות, והיא תיבחן, בין היתר, בהתאם לקיומו של שיקול הדעת העצמאי הנתון בידי החברה המפעילה, והתנאים שבגדרם רשאת הרשות המקומית להתערב בתוכן הפרסום, בדגש על אלמנטים ותכנים הנוגעים למסרים השנויים במחלוקת ציבורית, הנכללים בו.

43. המסקנה היא, לפיכך, כי כל אחת מהמשיבות 1-2 הן "משווק פרסום", במשמעות חוק דרכי תעמולה, וממילא חלות לגביהן ההוראות המפורטות בסעיף 10ב(ב) לחוק, לגבי פרסום במיתקן פרסום חוצות, **לרבות ההוראה האוסרת על הפליה בין מתמודדים בכל דרך שהיא**.

44. אם לא די בכל האמור לעיל – הרי שהוראת סעיף 11 לחוק דרכי תעמולה (הקובע הסדר פרטני לענייני בחירות, **הגובר על הוראות כל דין אחר**), מהווה מקור מפורש לחובתה של הרשות המקומית להבטיח כי הוראות סעיפים 9-10ב לחוק, תקוימנה על-ידי כל הגורמים המעורבים בתהליך פרסום מודעות ושלטי תעמולה. הנה כי כן אם ראה המחוקק את הרשות המקומית כמי שאמונה על יישום ואכיפת דיני התעמולה בהקשר של פרסום מודעות ושלטים, הרי שבכך טמונה, באופן מובנה, גם ההכרה בחובתה של הרשות המקומית למנוע את הפרת הדין על-ידה

(לרבות הוראות סעיף 10ב(ב) לחוק), או על-ידי מי שמשמשת כזרועה הארוכה לעניין פרסום התעמולה בחוצות.

45. חובתה של המשיבה למלא אחר הוראות החוק הנוגעות לפרסום על מתקן חוצות, ומסקנתי העולה מתוך נסיבות העניין, בדבר היות המשיבה 1 בגדר "משווק פרסום" כהגדרתו בסעיף 10ב(ב) לחוק – מחייבות עכשיו בחינה פרטנית של החלטת העירייה בדבר אי-פרסום סקיצות התעמולה מטעם העותרות 3-4, ושאלת קיומה של הפליה אסורה בהתאם להוראות סעיף זה. לכך אעבור מיד בסמוך.

איסור אפליה בין מועמדים ורשימות על שלטי חוצות בתקופת הבחירות

46. המחוקק היה ער כאמור לעובדה כי הקצאת שטחי פרסום על מתקני חוצות, שהם משאב מוגבל, עלולה לשמש אמצעי בידי גורמים שונים בעלי עניין, להשתלטות על פלטפורמות תעמולה זו. לשונו הברורה של המחוקק בעניין זה, שלפיה: "משווק פרסום לא יפלה בין מתמודדים בבחירות בכל דרך שהיא", מדברת בעד עצמה והיא מורה כי עקרון השוויון בין המתמודדים מצדיק איסור הפליה גורף מצידו של כל גורם האמון על הקצאת מתקני הפרסום למתמודדים בבחירות. המחוקק אף מנה רשימה, **שאיננה סגורה** (שכן נקט בסעיף 10ב(1)(2) לחוק בלשון "לרבות"), של הדרכים והמקרים בהם חל איסור הפליה זה – ובכך ניתן לראות משום עיגון נוסף לכך שמטרתו היא לשלול הפליה בין מועמדים, מכל סוג שהוא בפרסום על גבי מתקני חוצות. תכלית זו אף עולה מדברי ההסבר להצעת החוק, לפיהם איסור ההפליה נועד "להבטיח גם את השוויון בין המתמודדים בבחירות", וכן מדברי ח"כ מ' שטרית, שיזם את תיקון החקיקה הנ"ל, שאמר בעת הדיון בהצעת החוק לקראת הקריאה הראשונה, כי מטרת התיקון היא להביא לחלוקה שוויונית בין המפלגות השונות ולמנוע מצב "שמי שיש לו שלטי חוצות יוכל לקפח מפלגה אחת על פני השנייה" (ראו בהתאמה: הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 17) (פרסום חוצות), התשס"א-2000, ה"ח 2927, 50; ד"כ 67-68 (התשס"א)).

בכך משתלב איסור ההפליה הקבוע בסעיף 10ב(ב) לחוק, עם ערך השמירה על הוגנות הליך הבחירות, ומעניק לכל רשימה את האפשרות להתמודד מול זולתה על פלטפורמות התעמולה באופן הוגן על בסיס פרמטרים רלבנטיים בלבד. הכללים שנקבעו בחוק לגבי "משווק הפרסום", מאפשרים שיח ציבורי הכולל החלפת דעות ושכנוע הדדי בחופשיות, והם מעניקים לבוחרים את החירות לגבש את עמדתם באופן מושכל. הוראה זו אף מתיישבת עם ההכרה בערך השוויון כשיקול מרכזי בכל מקרה של הקצאת משאב ציבורי, נושאים שהם אבני יסוד במשפט החוקתי והמינהלי של משטרנו, הרואה בהפליה באשר היא (לרוב ללא קשר לשאלת המניע) משום תופעה פסולה, אותה יש למגר (עיינו: סלים ג'ובראן וגיא רוח "דיני התעמולה – עבר, הווה, עתיד", 2 (צפוי לראות אור בספר דנציגר); בג"ץ 372/83 קלופפר-נוה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 240 (1984)).

47. יישום לשון החוק ותכליתו על נסיבות העניין שלפניי מעלה איפוא כי המשיבות 1-2 פעלו שלא כדין כאשר סירבו לבקשת העותרות 3-4 – לאפשר פרסומי תעמולה מטעמן על-פי הסקיצות שהועברו לעיון. הטעם והמניע למניעת הפרסום איננו מאיין את התוצאה המפלה בין העותרות 3-4 לבין יתר המתמודדים בבחירות; זאת גם בהינתן שאקבל את עמדת המשיבה 1, שלפיה שלילת הפרסום נבעה מרצון כן למנוע תסיסה בקרב הציבור נוכח הפגיעה האפשרית ברגשות התושבים המתגוררים בעיר והקונוטציות השליליות, שיש, לטענתה, למונח "הדתה" בחברה העירונית שלה (אדרבה, פרסום כזה עשוי לשרת את מטרתה של תעמולת הבחירות. היא באה, בין השאר, כדי לעודד שיח ציבורי ביחס לסוגיות הנתונות במחלוקת ציבורית). לאותה מסקנה הייתי מגיע גם אם הטעם להחלטת העירייה היה נובע מהשקפה כוללנית השוללת פרסומים של תמונות נשים, או בשל אידיאולוגיה אחרת כלשהי. המניע להחלטת העירייה איננו במקרה זה ממין העניין, שכן בראי התוצאה, המשיבות 1-2 גורמות להפליה בהקצאת שטחי פרסום תעמולה על מתקני החוצות שבשטחן והן מתעלמות מחשיבות השמירה על הביטוי הפוליטי במסגרת תהליך הבחירות, הכולל גם את מסריהן של העותרות 3-4, אשר הפרסומים שבמוקד העתירה מבקשים לקדם אותם לקראת הבחירות (על משקלו השולי של המניע כשיקול לעניין התוצאה המפלה – ראו: רע"פ 1611/16 מדינת ישראל נ' ורדי (31.10.2018)).

48. נותר לדון, איפוא, בטענה העקרונית הנוספת שהעלתה המשיבה 1 לפיה לרשות המקומית נתונה הסמכות מכוח חוק העזר לאסור על הפרסום במיתקן החוצות מטעמים כלליים של "תקנת הציבור". כפי שיפורט להלן, סבורני כי אין גם בטענה זו כדי לסייע בידי המשיבה 1.

פרסום תעמולת בחירות וחוקי העזר העירוניים

49. השאלה בדבר היחס בין סמכותה הכללית של רשות מקומית להסדיר את אופן פרסומן של מודעות בתחומה, לבין ההוראות הרלבנטיות הנוגעות למודעות ושלטי תעמולה המפורסמים בתקופת בחירות איננה מתעוררת בעתירה שלפניי במלוא חריפותה נוכח תוכן של הסקיצות וחזות התמונות. כפי שצוין לעיל, האיסור להפלות, "בכל דרך שהיא", בין המתמודדים בבחירות באמצעות הקצאת שטחי פרסום תעמולה, חל בנסיבות העניין, בדרכים שונות אף על הרשות המקומית עצמה. ממילא עצם קיומה של חובה זו החלה על הרשות משקפת את ההכרה בכך שאין בסמכותה להתערב **בתכני פרסום**, בכל הנוגע לאיסור ההפליה, אף אם הותקן בעניין **חוק עזר** המורה אחרת, והוראותיו חלות בזמנים שאינם בגדר "תקופת בחירות".

בהערת אגב אוסיף (מבלי לקבוע מסמרות), אף שהעניין איננו נדרש לשם הכרעה במחלוקת שלפניי, כי לעמדתי, לנוכח חשיבותו הרבה של עקרון חופש הביטוי הפוליטי – איסור ההפליה הקבוע בסעיף 10(ב)2 לחוק מחייב פרשנות רחבה, כך שכל סירוב מצד רשות מקומית לפרסום שלטי תעמולה מחמת תכנם והמסר הפוליטי המובע בהם – יכול להיחשב כהפליה אסורה, ולדבר עלולות להיות השלכות הן מכוח חוק דרכי תעמולה (לפי סעיפים 10(ב) או 11 לחוק), והן מכוח הדין הכללי.

עמוד 15 מתוך 18

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il)

דומני כי יש במסקנה זו כדי להסיג באופן משמעותי את תחולת חוק העזר המקומי ואת סמכותה של הרשות המקומית להתערב בפרסום, בוודאי בתקופת בחירות.

50. זאת ועוד – אחרת. הפרשנות המרחיבה להוראות סעיף 10(ב) ו-11 לחוק מוצדקת אף לנוכח היותם בגדר הסדר ספציפי (העוסק במקרה הפרטי של פרסום תעמולה במתקן שילוט חוצות בתקופת בחירות) הקבוע ב**חוקה ראשית**, וזאת לעומת חוקי העזר העירוניים ברשויות מקומיות שונות העוסקים בנושא, שמעמדם הוא כשל **חוקת משנה**, (הקובעים נורמה כללית, לגבי כל פרסום, באשר הוא, הנוגד את "תקנת הציבור"; בעניין זה ראו: סעיף 16(4) לפקודת הפרשנות [נוסח חדש], המורה כי לא תהא תקנה סותרת הוראותיו של כל חוק; עיינו גם: אי ברק פרשנות במשפט – תורת הפרשנות הכללית, 551 (1992)). עוד יש לציין את הכלל, שנקבע לא אחת בפסיקה, ולפיו אין לראות בסמכות הכללית הנתונה לראש רשות מקומית ככזו המאפשרת לו להטיל מגבלות רחבות על תוכן של מודעות, בייחוד כשמדובר בביטויים בעלי גוון פוליטי (ראו: עניין גבעת שמואל, בפיסקאות 11-13; בג"ץ 6597/00 מרקעי תקשורת בע"מ נ' עיריית תל-אביב-יפו (08.10.2000); בג"ץ 570/82 נעמה – פרסום בשילוט בע"מ נ' ראש עיריית תל-אביב, פ"ד לז(3) 772, 776-778 (1983); עניין זקין)).

יוצאי דופן לעניין הכלל האמור הם המקרים, החריגים מאוד מטבעם, בהם הרשות המקומית מבקשת להפעיל את סמכותה הקבועה ב**חוק עזר**, ולמנוע פרסום תעמולתי שיש בו כדי לפגוע באופן ממשי ומהותי ב"תקנת הציבור", כדי זעזוע של אמות הספים של הסובלנות ההדדית, או כאשר תוכן הפרסום מהווה עבירה פלילית מובהקת, דוגמת הסתה לאלימות או לגזענות. מקרים מסוג זה הם המופעים הבודדים שבהם הכירה הפסיקה באפשרות להסיג את עקרון חופש הביטוי הפוליטי מפני אינטרס הציבור (על הרף הגבוה להתערבות בתכני תעמולה פוליטית, אף שלא במהלך תקופת הבחירות, ראו: בג"ץ 6226/01 אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד נז(2) 157, 165 (2003); בג"ץ 6126/94 סנש נ' רשות השידור, פ"ד נג(3) 817, 839 (1999)).

דומה כי התערבות הרשות המקומית במקרים מסוג זה האחרון איננה מבטאת העדפה פוליטית כלשהי מצידה לגבי מסר תעמולתי מסוים, אלא יש בה משום מאמץ כן למנוע הפרעה לסדר הציבורי, ומשכך אין במניעה או הסרה של שילוט התעמולה, משום הפליה, כמשמעה בסעיף 10ב לחוק (השוו לעניין זה: סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה, האוסר אף הוא על הפרעה בלתי הוגנת של תעמולת הבחירות בין המפלגות). המסקנה היא, אפוא, כי רק במקרים קיצוניים ביותר שכאלה, בהם הפגיעה בסדר הציבורי תיתכן בהסתברות ובעוצמה ממשית בדרגה של קרוב לוודאי – תהיה נתונה בידי הרשות המקומית הסמכות לפעול למניעה מראש, או להסרה בדיעבד של הפרסום התעמולתי, מכוח **חוק העזר** העירוני. ואולם גם במקרים מסוג זה, הביקורת השיפוטית תיעשה על-ידי יו"ר הוועדה, אשר יכריע בשאלת קיומה של הפליה אסורה לפי סעיף 10ג לחוק, הפרעה לקיום תעמולת בחירות לפי סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה, או פגיעה בסדר הציבורי, שאיננה כוללת הפליה והטיפול בה יהיה לרוב בתחום סמכותו של בית המשפט.



כללם של דברים

51. נוכח כל האמור לעיל – העתירה מתקבלת בזאת באופן חלקי, וניתן בזה צו לפי סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה המונע מהמשיבות 1-2 להתערב בתוכנה של תעמולת בחירות מטעם העותרת 4, ככל שזו לא מפירה הוראות של דין פלילי אחר. על המשיבות 1-2 ליתן את הדעת לכך, כי אי-הקפדה על קיום מצוות סעיף 10ב(ב) לחוק, עלולה להביא, בין היתר, לשלילת האפשרות לפרסם פרסומי תעמולה במתקני פרסום חוצות, מטעם כל מתמודד בבחירות ואולי אף לעיצומים נוספים (ראו: סעיפים 17 ו-17ב(ג)(1) לחוק).

52. לעניין החששות שהציגו המשיבות 1-2 לגבי השחתת פרסומי תעמולה דוגמת אלה שבמוקד העתירה – אבקש להפנות לחובותיהן לעשות כל שביכולתן כדי לשמור על השילוט בחוצות העיר (השוו להחלטות ולפסק הדין ב-ע"פ 5338/17 ראש עיריית בית שמש נ' פיליפ).

53. בצד זאת, כפי שהובהר לעיל, בהעדר סמכות – אין בידי להידרש לטענת העותרות 1 ו-2 לקיומה של מדיניות הדרת נשים כללית הנקטת, לגישת העותרת הנ"ל, מצד המשיבה 1, באמצעות הוועדה המקצועית והמשיבה 2.

54. החלטה זו עניינה בהיקף חופש הביטוי הפוליטי על גבי מתקני פרסום חוצות וגבולותיו, בהתאם להוראות החוק הפרטניות, המדברות מפורשות באיסור הפליה בתקופת בחירות. החלטה זו איננה עוסקת בגבולות חופש הביטוי הפוליטי בפלטפורמות פרסום אחרות ובמועדים אחרים, ובהתאם לעמדת היועמ"ש בעניין זה – אף אני סבור כי יש לפרש כל אחת מהוראות החוק הנוגעות להסדרת הפרסום, בהתאם ללשונו, הגיונו הפנימי ותכליותיהן.

55. על אף התוצאה אליה הגעתי לעיל (ומבלי לקשור בהכרח את האמור להלן לנסיבות המפורטות בעתירה), דומה כי בכל הנוגע לפרסומי תעמולה, טוב יעשו כל הצדדים אם ינהגו כבוד זה בזה – וזאת לא רק מצד תכני התעמולה והפרסומים המבוקשים, אלא אף בבחירת המיקום בו יוצבו השלטים. הטעם לכך נעוץ במערכת התמריצים הייחודית של מפרסם תעמולת בחירות, השונה לעתים מזו של המפרסם פרסומים מסחריים. ברגיל, המפרסם המסחרי מבקש להציג בפני הציבור את מרכולתו לשם השאת רווחיו, או כדי לממש תכלית עסקית אחרת. לכן, מטבע הדברים יבקש המפרסם המסחרי להציב את הפרסום מטעמו במקום בו לקוחות פוטנציאליים עשויים להיחשף למידע אותו הוא מבקש להביא לידיעתם ולתשומת ליבם. כללי המשחק שונים כאשר עסקינן בדיני בחירות. במסגרת הליך הבחירות, ה"טובין" הנסחרים אינם בעלי ערך כספי, שהרי המאבק על ליבו של הציבור בין המתמודדים הוא על ערכים, על מצע מפלגתי, ועל זהות המועמדים, ומסרי התעמולה הם שמשמשים כ"מטבע עובר לבוחר". במצב עניינים זה, הבחירה בהצבת פרסומי תעמולה דווקא באזורים בהם עלולה להתעורר תסיסה ציבורית יש בה יתרונות וחסרונות לכל המעורבים, ובהקשר זה יש ליתן את הדעת גם לכך שהיא עלולה להביא לעיתים גם להפרעה לסדר הציבורי, להקשות על קיומו של הליך בחירות הוגן, ולגרום לפגיעה ברגשותיהם של תושבי האזור בו הוצב הפרסום.

עמוד 17 מתוך 18

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס פאקס: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il)

לפיכך ראוי להן לעותרות 3 ו-4 לשקול מחדש את המסרים שבדעתן לכלול בפרסום ואת מיקום השלטים (שיכול ויהיו גם באתרים שבהן פורסמו כבר בעבר שלטי חוצות ובהם תמונות נשים, כפי שהמשיבה הראתה בהודעתה המשלימה).

56. לאור כל האמור לעיל – העתירה הכוללנית של העותרות 1-2 נדחית חלקית, ואילו עתירתן ועתירת המערערות 3 ו-4 מתקבלת ככל שמדובר בפרסומים אותן מבקשות העותרות 3 ו-4 להעלות. לפיכך, אם המערערות 3-4 לאחר שיקול נוסף, כאמור בפיסקה 55 שלעיל, תעמודנה על הפרסומים המבוקשים (או על פרסומים מתונים יותר שתבחרנה בהם) – יאסר על המשיבות 1-2 למנוע זאת מהן.

57. בנסיבות העניין, תישא **המשיבה 1** בהוצאות העותרות 1-2 בסך של 7,500 ש"ח, ובהוצאות העותרות 3-4 בסך של 7,500 ש"ח.

58. החלטה זו מתפרסמת ערב **חג הפורים** הבא עלינו לטובה, ולמותר לציין, בהקשר זה, כיצד חג זה מדגיש את תפקידן וחשיבותן של הנשים, ואת הצורך בכיבודן ובשמירת מעמדן, וד"ל.

ניתנה היום י"ג באדר ב' התשע"ט (20.03.2019).

**חנן מלצר**  
**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון**  
**יושב ראש ועדת הבחירות**  
**המרכזית לכנסת ה-21**