



## ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21

השופט סאאב דבור  
יושב ראש ועדת הבחירות האזורית כנרת

ת"מ 94 / 21

העותרת: אנט (אניסה) יצחק

נגד

המשיבים: 1. עמית סופר  
2. מועצה אזורית מרום הגליל

עתירה למתן צו מניעה / צו להסרת מודעות לפי סעיף 17ב  
לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

### החלטה

#### טענות הצדדים

1. בעתירה שלפניי, מבקשת העותרת כמה סעדים, ואלה הם:

1. ליתן צו המונע ממליאת המועצה האזורית לאשר את רשימת התב"רים החריגה, המובאים לאישור המליאה בישיבת מליאת המועצה מספר 06/2018 אשר צפויה היתה להתקיים ביום (05.09.18 שעה 19:00);
2. ליתן צו מניעה בגין הוצאתם אל הפועל של רשימת התב"רים החריגה שאושרו בישיבת מליאה מספר 05/2018 מיום 18.07.18, וזאת לנוכח מועד הבחירות המצוי בפתח;
3. ליתן צו המונע ביצוע כל מעשה עבירה לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט – 1959 או המשכתו של מעשה עבירה כאמור. במסגרת זו להורות על הפסקתה לאלתר של כל תעמולת בחירות אסורה המבוצעת על ידי המשיב ו/או לאסור על המשיב לבצע כל תעמולת בחירות אסורה וכן, על כל שימוש פסול במשאבי המועצה האזורית לצורכי תעמולת בחירות באופן שימנע את ביזיון טוהר הבחירות.

עמוד 1 מתוך 8

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.bechirof.gov.il](http://www.bechirof.gov.il)

4. לקבוע, כי שורת האירועים והכנסים החריגה, המפורטים בסעיף 10 לעתירה, מהווים תעמולת בחירות אסורה וליתן צו המונע מהמשיב להוציא אל הפועל כנסים ו/או אירועים נוספים עובר למועד הבחירות.
5. ליתן צו המורה, כי השוויון בין המתמודדים השונים לראשות המועצה האזורית יתקיים.
6. ליתן לעותרת כל סעד נוסף ו/או אחר הנכון וצודק בנסיבות העניין.
2. לדידי העותרת, עתירה זו עניינה ניהול תעמולת בחירות פסולה במועצה האזורית מרום הגליל על ידי המשיב אשר מכהן בתפקיד ראש המועצה, תוך ניצול לרעה של מעמדו וסמכויותיו לשם ביצוע פעולות אסורות וזאת על מנת להשיג יתרון פוליטי ביחס למתמודדים האחרים.
3. המשיב 1, הינו ראש המועצה המכהן ובכוונתו להגיש מועמדות לבחירות הקרובות לראשות המועצה העתידות להתקיים ביום 30.10.18.
- העותרת אף היא מתכוונת להגיש מועמדות בבחירות הקרובות לראשות המועצה.
4. לדידי העותרת, המשיב, בין בעצמו ובין באמצעות עובדי המועצה, מנצל את משאבי המועצה לטובתו האישית ולצורך תעמולת בחירות. השימוש הפסול מבוצע, בין היתר, בעמוד הפייסבוק הרשמי של המועצה, במקומון "חדש בגליל" ובאתר האינטרנט של המועצה.
5. העותרת באמצעות בא כוחה, פנתה ביום 12.7.18 במכתב למשיב ודרשה ממנו להסיר לאלתר כל פרסום הכולל תמונותיו ואת שמו וזאת החל מחודש 10/17 ואילך. כמו כן, התריעו בפני המשיב, כי השימוש הפסול שמבוצע במשאבי המועצה לצרכיו האישיים הינו מנוגד לחוק. מכתב זה לא זכה למענה והשימוש הפסול נמשך באין מפריע. להמחשה, צורפו פרסומים מהעת לאחרונה מיום 3.8.18, 10.08.18, 24.8.18, וכן, 31.08.18.
- האיסור החל על נבחר ציבור לעשות שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות חל ביתר שאת לגבי ראש רשות מכהן וכפי שנפסק, רק במקרים חריגים ייקבע, כי השימוש בשמו או בתמונתו של נבחר ציבור אינו נחשב בגדר תעמולה אסורה בתקופה הסמוכה למועד הבחירות (תר"מ 20/40 אברגיל נ' דהרי).
6. העותרת המשיכה בעתירה ופירטה את המהלכים אותם מבצע המשיב בין אם בעצמו ובין אם על ידי עובדי המועצה, ואשר לדידה מהווים פרסומת אסורה. המשיב, באמצעות עובדי המועצה, גיבש רצף של כנסים ואירועים לצעירים במועצה האזורית, בשונה מכל התנהלות קודמת של המועצה, אשר מרביתם כבר התקיימו במהלך החודשים האחרונים. עריכת

אירועים המהווים תעמולת בחירות על ידי רשות בתקופת בחירות, תוך שימוש במשאבים ציבוריים מהווה עבירה פלילית. עיתוי האירועים, הנחיצות בעריכתם במועדים אלו והמררח בין מועד קיומם למועד הבחירות, מהווים לכל הדעות תעמולת בחירות אסורה בתכלית.

7. העותרת הפנתה לעוד מספר אירועים אשר התקיימו כבר ואשר לדידה נעשו תוך רמיסה בוטה של טוהר הבחירות.

8. זאת ועוד, במהלך החודשים שלפני מועד הבחירות, פועל המשיב במרץ לשם צבירת הון פוליטי בקרב התושבים, בין היתר, באמצעות מדיניות חריגה של קידום פרויקטים המהווה כלכלת בחירות. כך למשל, בישיבת מליאת המועצה מיום 18.7.18 הוחלט על אישורם של לא פחות מ- 21 פרויקטים חדשים ו- 4 פרויקטים המשכיים (תב"רים). ועוד, בתאריך 15.9.18 היתה אמורה להתקיים ישיבה נוספת כאשר על סדר יומה שוב מובאים לאישור המליאה רשימה חריגה של 15 תב"רים נוספים מתוכן 12 חודשים.

9. את העתירה העברתי לתגובת המשיבים. המשיבה 2 בתגובתה, ביקשה לדחות את העתירה על הסף בשל שיהוי וחוסר תום לב בהגשתה. לדידה, פרסום רשימת התב"רים נעשה לפני מספר ימים, ועצם הגשת העתירה רק בצהרי יום הישיבה, מונע מן המועצה להשיב באופן ראוי ומפורט לטענות. כך גם אי כלילת המועצה על ידי העותר כצד לעתירה וכך גם העובדה שהעתירה כוללת נושאים רבים אשר אינם נוגעים לעניין ישיבת המליאה, כל אלה מלמדים, כי אופן הגשת העתירה נעשה בחוסר תום לב ובאופן פסול.

לגופו של עניין, לעניין אישור התב"רים, הרי אישור כזה במליאת המועצה אינו אירוע חריג או מיוחד אלא מהווה את המשך התנהלות המועצה לאורך כל 5 השנים האחרונות. ברגע שמגיעה הרשאה לתב"ר הדבר מועלה לאישור המליאה. זאת ועוד, מרבית התב"רים הצפויים להיות מאושרים הינם בעלי חשיבות רבה ובפרט לענייני בטיחות וביטחון (כמו למשל, הנגשת כיתות ליקויי שמיעה, בטיחות במעברי החצייה, סימון והתקני בטיחות ועוד) ואין מקום לאפשר עיכובם במספר חודשים נוספים עד לאחר הבחירות. תב"רים אלו אושרו רובם ככולם אך ורק בשבועות אלו ממש.

10. בתגובת המשיב 1 נטען, כי עניין לנו בעתירה אשר הוגשה בחוסר תום לב, במטרה להכפיש ולהשחיר את פני המשיב בהאשמות כוזבות. העתירה מוגשת בשיהוי קיצוני, תוך הסתרת עובדות מהותיות ורובה ככולה כנגד "מעשה עשוי". מכאן מבוקש לדחותה על הסף ולחילופין, לגופו של עניין.

לעניין התב"רים, מדובר בתקציבים יעודיים המועברים מגופים שלטוניים שונים לרשויות המקומיות בזיקה לצרכי המועצה ואלה מובאים לאישור כעניין שבשגרה כמעט בכל ישיבת מליאה. אין באישורם כל חריגה ממהלך הפעילות הרגיל של הרשות בעניין זה ואין באישורים

במליאת המועצה, לבין הבחירות שבפתח לא דבר וחצי דבר. מדובר בפעילות שוטפת ולא מדובר במדיניות חריגה כלל וכלל.

לעניין פרסום אסור במקומון "חדש בגליל"; לטענת המשיב, מדובר בפרסומים אשר נעשו במדור פרסומי של המקומון על ידי המשיב ובמימונו. בטרם העלתה העותרת האשמותיה, היה עליה לערוך בדיקה בעניין ולפנות למשיב תחילה.

השימוש בעובדי הרשות לצרכי בחירות – גם כאן הטענה הינה כללית וסתמית, ללא כל תימוכין. ככל שהטענה קשורה להופעה של הזמר עומר אדם, הרי שהמועצה פעלה בהתאם להנחיות מארגני האירוע ובכללן דרישות המשטרה באשר לכניסת הקהל והנפקת צמידים לאירוע וחלוקתם מראש.

קיום כנסים רבים ויוצאי דופן לצעירים – מלבד שני אירועים, לא צוינו על ידי העותרת אירועים נוספים. ואלה הם שני האירועים: הופעה של הזמר עומר אדם והשני "פסטיבל בין הכרמים". שני אירועים אלה הם אירועים תקופתיים שנקבעו מראש ומתקיימים שנים רבות באותו מועד. מלבד דברי ברכה כלליים במסגרת תפקידו כראש המועצה, לא נאמר דבר וחצי דבר על ידי המשיב.

בעניין פרסומי הפייסבוק ורשת האינטרנט; לדידי המשיב, מדובר בטענה כללית וסתמית. המשיב מעולם לא גילה כל התערבות ביחס לניהול אתרי הרשת של הרשות. לגופו של ענין, עמוד הפייסבוק אינו נושא פרסומים חדשים של המשיב ומשמש כאמצעי אינפורמטיבי של הרשות ומטבע הדברים זה כולל תמונות ומידע משנים קודמות. למען הזהירות, אין למשיב כל התנגדות להורדת כל תמונה בה הוא מופיע בדף הפייסבוק.

העותרת הפנתה עוד לפרסום דו"ח 2017; לטענת המשיב, הגם שאין בפרסום זה כל תעמולת בחירות כי אם פעולה שגרתית במהלך פעילות רגילה של הרשות וכדרך לייצר שקיפות והעברת אינפורמציה בדבר פעילות המועצה, בכל מקרה, מטעמי זהירות, אין התנגדות להסרת הדו"ח.

11. העותר הגיש תשובה לתגובה תוך שחזר על חלק מטענותיו וביקש להיעתר לבקשתו תוך הסכמה להחרגת חלק מהתב"רים מתחולת צו המניעה.

### המסגרת הנורמטיבית

12. סעיף 2א לחוק הבחירות קובע איסור שימוש בכספי ציבור "בקשר עם תעמולת בחירות". הקביעה אם פרסום הוא בגדר תעמולת בחירות נקבע על פי מבחן הדומיננטיות (בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 704). ככל שמועד הבחירות קרוב יותר למועד הפרסום, הנטייה יותר לדעה, כי מטרתו הדומיננטית היא להשפיע בעקיפין על הנבחר.

13. בהחלטתו של השופט בדימוס, כב' השופט סלים גובראן, בתיק תר"מ 40/20 עו"ד חיים אברג'יל נגד אבירם דהרי ועיריית קרית גת (מיום 25.7.13), סעיף 6 שם, כך נקבע:

"לשם ההכרעה במבחן הדומיננטיות בתקופה זו יבחנו בין היתר השאלות האם עסקינן בפעולה שגרתית של הרשות או בפעולה ייחודית וחד פעמית, מה היקף ההשפעה הצפוי של הפעולה על הבוחרים, ומה חשיבות התכלית האחרת העומדת בבסיס הפעולה והמחייבת את קיומה בסמיכות לבחירות (ראו תר"מ 26/20 פרס נ' אבוטבול (10.7.13)). עוד יוזכר בהקשר זה כי בתקופה של ששת החודשים טרם הבחירות נדרש אישורו של היועץ המשפטי לעירייה לכל פרסום המבוצע מטעמה (ראו: תר"מ 33/20 קוניק נ' בן שחר (15.7.13))."

14. בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, סעיף 2 שם, קיימת התייחסות להגדרה של תעמולת בחירות אסורה וכך נקבע, בין היתר: "השאלה האם פרסום מסוים מהווה תעמולת בחירות כמשמעה בסעיף 2א הנזכר לעיל נבחנת בהתאם לנסיבות המקרה, והיא תלויה במכלול רחב של משתנים, ובראשם האיזון בין האלמנט התעמולתי שבפרסום ובין התועלת לציבור בו (ראו בין היתר, תר"מ 1/93 סיעת צומת נ' ממשלת ישראל מיום 4.7.1993 וכן תר"מ 22/19 ליבר נ' דרעי מיום 30.1.13)".

עוד, בהמשך לאמור לעיל, עמ' 7 להנחיות: "כלי עזר לבחינת הפרסומים בהקשר זה הינו עריכת בחינה דו שלבית: ראשית, יש לבחון האם תוכנו הדומיננטי של הפרסום אינפורמטיבי או תעמולתי. בשלב השני, תיבחן תרומתם האינפורמטיבית של ציון שמו או פרסום תמונתו של נבחר הציבור לפרסום (ליישום הבחינה הדו שלבית ראו למשל תר"מ 14/20 חברי סיעת 'למען התושבים' במועצת העיר רעננה נ' חופרי מיום 16.6.2014 ותר"מ 238/20 יריב נ' בכר מיום 31.8.2014)".

כפי שעוד צוין באותן הנחיות, סעיף 2 שם, האיסורים והמגבלות אינם מוגבלים לתקופה מסוימת שלפני הבחירות. עם זאת, על נבחרי הציבורי ועובדי הרשויות המקומיות להיזהר במיוחד בנושא זה במהלך השנה הקודמת למועד הבחירות או למועד המשוער לבחירות, וככל שמועד הבחירות מתקרב יש להימנע מכל פרסום, או מעשה אחר, המעלה חשד לשימוש במשאבי הרשות כחלק ממערכת הבחירות. בנוסף, עפ"י הנחיות משרד הפנים, במהלך ששת החודשים הקודמים למועד הבחירות.

## דיון והכרעה

15. ומכאן לענייננו; נתחיל עם הבקשה באשר לתב"רים – תקציב בלתי רגיל. רואה אני לנכון בהקשר זה להפנות להחלטה מיום 26.5.15 בעניין תר"מ 249/20 עובד נור נ' עיד סלים ואח'; שם בסעיף 11 להחלטתה של כב' השופטת אסתר חיות, צוין כך:

עמוד 5 מתוך 8

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)

"תקציב בלתי רגיל כשמו כן הוא – בלתי רגיל. בנוהל משרד הפנים שגובש בעקבות פסק הדין בבג"ץ 7278/95 **עצמון יניב נ' מועצה אזורית גזר** (1997), הודגש בהקשר זה, כי לאור מהותו של התקציב הבלתי רגיל, יש להקפיד הקפדה יתרה על קיומו של הליך נאות לאישורו, לרבות בכל הנוגע לעיתוי של אישור תקציב כזה (סעיפים 16 ו- 17.2 לנוהל משרד הפנים). כפועל היוצא מכך, נראה לי, ככלל, יש להימנע מאישור תקציב בלתי רגיל בתקופת בחירות, אלא אם כן מתקיימות נסיבות מיוחדות וחריגות המצדיקות זאת".

בהתאם לכך, בבחינת התב"רים אותם אישרה המועצה בישיבה מיום 18.07.18 ואלה אותם ביקשה לאשר בישיבה מיום 05.09.18, ועל רקע המובא לעיל, אין מקום להביא להוצאתם אל הפועל ואו לאישורם בשלב זה ומן הדין הוא להמתין כמה חודשים עד לאחר סיום הבחירות. זאת מלבד מספר תב"רים אשר לאור מהותם, ובהינתן הסכמת העותר לכך, קובע אני כי, ביחס אליהם, מתקיימים אותן נסיבות מיוחדות וחריגות המצדיקות החרגתם. ואלה הם: פרויקט מס' 1 ברשימה, "הנגשת שתי כיתות לליקוי שמיעה אזורי ממד מירון"; פרויקט מס' 5, "בטיחות במעברי החצייה"; פרויקט מס' 8 "סימון והתקני בטיחות" ופרויקט מס' 10 "אבטחה וציוד מרכיבי ביטחון במוס"ח".

16. באשר לבקשה בחלקה המתייחס לפרסומים באתרים (בפייסבוק) ובעיתונים (במקומון "חדש הגליל"), הרי ביחס לפרסום במקומון, נטען שהפרסום נעשה על חשבונו הפרטי של המשיב ולא על חשבון המועצה ובאשר לפרסומים בפייסבוק, הדבר נעשה כדבר שבשגרה וכדרך להעברת מידע אינפורמטיבי. מכל מקום, ועל רקע "אי התנגדות" המשיב להסרת חלק מהפרסומים אשר נעשו בפייסבוק, למשל ביחס לדו"ח 2017, ואף בפנייתו עוד טרם הגשת העתירה לאחראי על הרשת בבקשה להסרת תמונותיו, איני מוצא מקום לקבוע שמא המדובר בתעמולת בחירות אסורה אם לאו. אינני מוצא מקום לקביעה פוזיטיבית כי ענין לנו בתעמולת בחירות אסורה, הדברים מהלכים על הגבול הדק בין המותר לאסור ועדיף להימנע מהם במיוחד לנוכח הקרבה למועד הבחירות.

בהקשר זה, אדגיש, כי לא נעלמו מעיני דבריו של כבי' השופט סלים ג'ובראן במסגרת תיק תר"מ 14/20 **חברי סיעת "למען התושבים" ואח' נ' מר נחום חופרי ואח'** (16.06.13) לפיהם: מקרים המצויים ב"תחום האפור" קרי – אינם בבירור בגדר תעמולת בחירות אסורה או מותרת, נכריע לרוב כי הינם בגדר תעמולה אסורה.

17. מלבד הפרסומים באתרים שונים, העתירה התייחסה גם לטענה בדבר שימוש בעובדי הרשות לצרכי בחירות ולקיום אירועים וכנסים רבים ויוצאי דופן לצעירים. לאחר בחינת הטענות, אלה בחלקן כלליות ואינן ממוקדות המופנות לכל עבר ללא ציון שמות או אירוע ספציפי כזה או אחר שיש בו כדי לאשש את הטענה בדבר תעמולת בחירות אסורה. חלק מהאירועים להם טוען העותר, הינם אירועים רגילים לאותה תקופה של השנה כמו שני האירועים: זה של סוף השנה והופעת הזמר והשני של "פסטיבל בין הכרמים". לאחר בחינה,

מדובר באירועים שאין כל קשר בין העיתוי שלהם למועד הבחירות. מדובר בטקסים שנערים מדי שנה וללא קשר לבחירות, לא מן הנמנע, כי ראש המועצה יישא בהם דברי ברכה. למעלה מהצורך אף אציין, כי בחינת הדברים מעלה, כי הם אינם מהווים תעמולת בחירות אסורה. לא ברור על מה נסמך העותר בטיעונו. על אף קיומה של מערכת בחירות, העירייה ממשיכה בניהול עסקיה כבמהלך החיים הרגיל ואין בכך כדי להגביל ראש מועצה מלהשתתף באירועים מעין אלה רק משום מועד הבחירות. גם כאן אעיר, כי על נבחר הציבור להיות זהיר יותר עת בא הוא לערוך את הנאום ולהימנע מדברים שעלולים להתפרש כתעמולת בחירות. בהקשר זה, מפנה אני להחלטה בתיק תר"מ 28/20 מיכאלה זינדר נ' יהונתן יסעור, ראש עיריית הרצליה ואח' (14.7.13):

"... הכלל, ... הוא כי חל איסור על נבחר ציבור לשאת דברים מעלה במה ציבורית בתקופה הנוכחית, שהיא תקופת בחירות. אולם, לאור מבחן הדומיננטיות שהוצג לעיל, ככל שמדובר בדברי ברכה באירוע אשר מתקיים במהלך העניינים הרגיל של עירייה אינני רואה סיבה שלא לאפשר זאת. כל מקרה ונסיבותיו".

לא נעלמה מעיניי הטענה בדבר קיומם של אירועים נוספים אשר אירעו באותה השנה אולם ניכר, כי אלה אירועים אשר התקיימו החל מחודש מאי 2018 עד חודש אוגוסט 2018 ולא ברור מדוע השתהה העותר בהגשת עתירתו עד לרגע זה. לא זו אף זו, מדובר בטענה כללית בלתי ממוקדת ולא מצאתי בכך משום ביסוס לטענה בדבר תעמולת בחירות אסורה.

18. מכאן, רואה אני לנכון להבהיר לצדדים לגלות אחריות ולהקפיד על ניהול מערכת בחירות תקינה.

19. טרם סיום, רואה אני לנכון לחזור על דבריי במסגרת עתירה תר"מ 41/21 יחזקאל חרוב נ' עיריית בית שאן ואח', והיפים לענייננו, וכך נכתב שם:

"לשם ניקיון הדעת, רואה אני לנכון להדגיש, כי במהלך שנת בחירות, וככל שאנו פוסעים ומתקרבים אל יום הבחירות, הולך ומתעצם הצורך בהקפדה על קיום אירועים נטולי תעמולה אסורה למען ניהול מערכת בחירות תקינה. סבורני, כי ככל שמהלכים על חבל דק (הכוונה לחבל הדק הקיים בין פעילות תקינה לבין פעילות שיש בה משום תעמולה אסורה) לתקופה ממושכת ההולכת ומתקרבת למועד הבחירות, ייטה בית המשפט להתערב למען חידוד הגבול הקיים בין המותר לאסור" (סעיף 19 שם).

20. לאור המובא לעיל, נעתר אני לבקשה אך בחלקה כפי המפורט בסעיף 15 לעיל. יחד עם זאת, אני מורה למשיבים לפעול במשנה זהירות בתקופה רגישה זו.

21. בנסיבות העניין, לא מצאתי לחייב מי מהצדדים בהוצאות. כל צד ישא בהוצאותיו.

### המזכירות תמציא החלטה זו לצדדים.

ניתנה היום, יא' בתשרי התשע"ט (20 בספטמבר 2018).

### סאאב דבור

שופט של בית משפט מחוזי נצרת  
יושב ראש ועדת הבחירות  
האזורית כנרת

עמוד 8 מתוך 8

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)