



ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת ה-19

השופט אליקים רובינשטיין

القاضي اليكيم روبينشتين

יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19

رئيس لجنة الانتخابات المركزية للكنيست ال-19

ירושלים, י"ט בטבת תשע"ג
1 בינואר 2013

החלטה בעניין היקף הפרסום של רשימת הליכוד ביתנו

רקע

א. סעיף 10(ב) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 קובע כלהלן:

"לא תהא תעמולת בחירות באמצעות מודעות מודפסות המתפרסמות בעיתונים יומיים, בשבועונים או בירחונים, אלא בהגבלות אלה:

(1) מודעה לא תהא גדולה מ-40 אינץ';

(2) (בטל).

(3) לא תפורסם יותר ממודעה אחת ביום מטעם כל מפלגה בעתון אחד;

(4) לא תפורסם מפלגה יותר מ-10,000 אינץ' בסך הכל במשך שלושת החדשים שלפני יום הבחירות; הוראה זו לא תחול בבחירות לכלל הרשויות המקומיות.

(5) המודעה תישא את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה, ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד כאמור בסעיף קטן (א)(3) או גוף אחר, תישא המודעה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או של רשימת המועמדים."

ב. ביום 25.10.12 הודיעו מפלגות הליכוד תנועה לאומית ליברלית וישראל ביתנו, המיוצגות על ידי סיעות בכנסת היוצאת, כי הן תתמודדנה בבחירות לכנסת ה-19 במסגרת רשימת מועמדים משותפת, הליכוד ביתנו.

ג. שתי המפלגות ביקשו, כי אקבע מקדמית "מהי מכסת פרסום מודעות של תעמולת בחירות בעיתון יומי, שבועון וירחון, של רשימת מועמדים משותפת לפי סעיף 10(ב) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959."

ד. בבקשה נטען, כי "החוק מגדיר את מכסת הפרסום ל-'מפלגה', ולכן כל אחת מהמבקשות, שהינן מפלגות נפרדות ועצמאיות, זכאית לפרסום מודעה אחת ביום

שגודלה 40 אינץ', כמו כן, במקרה זה מכסת הפרסום היומית של הרשימה המשותפת תעמוד על 80 אינץ' ועל 20,000 אינץ' לשלושת החודשים שלפני יום הבחירות, כפועל יוצא של המכסה המצטברת של שתי המפלגות המרכיבות אותה". נטען, כי לפרשנות זו יש אחיזה ברורה בלשון הסעיף. שכן הוא נוקט בביטוי מפלגה ולא בביטוי רשימת מועמדים. עוד נטען, כי חוק דרכי תעמולה עצמו מבחין בין שני המושגים – מפלגה ורשימת מועמדים. עוד נטען, כי "מהקשר החקיקתי ניתן לראות שלא במקרה זו התוצאה המתקבלת. המחוקק נתן תמונת משקל לתמונת המצב בכנסת היוצאת, ולא רק לתמונת הרשימות לקראת הבחירות", וכי "דיני הבחירות הגדילו את המשאבים שהוקצו לרשימת מועמדים משותפת שהוגשה על ידי שתי מפלגות או יותר שהיו מיוצגות בכנסת היוצאת". נאמר, כי "מדיניות זו צריכה לחול גם במקרה שלפנינו".

דיון והכרעה

ה. לאחר עיון בבקשה, חוששני כי אין בידי להיעתר לה. בטרם אנמק, אציין כי רואה אני בחיוב את הפניה המקדמית, כדי להסיר מכשול. לגופם של דברים סבורני, כי נוכח תכליתו של חוק דרכי תעמולה בכלל, ונוכח תכליתו של סעיף 10(ב) לחוק בפרט, אין להלום את הפרשנות המוצעת על ידי המבקשות. אסביר במה דברים אמורים.

ו. את עיקר יהבן משליכות המבקשות על לשונם של סעיפים 10(ב)(3) ו-10(ב)(4) לחוק דרכי תעמולה, המדברים ב"מפלגה". לטענת המבקשות, יש לייבא את ההגדרה למונח מפלגה מחוק המפלגות, תשנ"ב-1992. כאמור, נוכח זאת טוענות המבקשות, כי כל אחת מהן, מפלגה לעצמה, רשאית לפרסם מודעה אחת ביום בעיתון אחד, וכי במשך שלושת החודשים שלפני הבחירות רשאית כל אחת מהן לפרסם עד 10,000 אינץ'. אין בידי לקבל טענה זו.

ז. סעיפים 10(ב)(3) ו-10(ב)(4) אכן מדברים במונח "מפלגה" ואולם, לשונו של הסעיף אינה חזות הכל, ויש לבחון את תכליתו.

ח. סעיף 1 לחוק המפלגות, תשנ"ב-1992 קובע כי מפלגה היא "חבר בני-אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים". סעיף 4 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 קובע, כי "מפלגה רשאית להגיש רשימת מועמדים לכנסת". סעיף 5א לחוק יסוד: הכנסת מייחד הגשת רשימות מועמדים למפלגה בלבד. סעיף 57(ג) לחוק הבחירות לכנסת קובע, כי "מפלגה תגיש רשימת מועמדים", וכי ניתן להגיש רשימת מועמדים מטעם שתי מפלגות או יותר.

ט. שמע מינה, כי רשימת מועמדים לכנסת צריכה להיות מוגשת על ידי מפלגה (איני נכנס כאן לשאלה הכרוכה בכך שמפלגה הקיימת על המדף, יכולה "להשאיל עצמה" לרשימת מועמדים, הנכנסת למירוץ לכנסת על גבה, ללא זיהוי "מפלגת הפלטפורמה" וללא ההוצאות הכרוכות ברישום מפלגה הנחסכות בדרך זו). מכל מקום, מפלגה רשאית להגיש רשימת מועמדים, רשאית – אך אינה חייבת לעשות כן. אם נלך לשיטתן של המבקשות נמצא, כי סעיף 10(ב) לחוק דרכי תעמולה חל על כל מפלגה, לרבות מפלגה אשר לא הגישה רשימת מועמדים, שהרי הסעיף אינו מבחין בין מפלגה שהגישה רשימת מועמדים למפלגה שלא עשתה כן. סבורני, כי גם המבקשות יסכימו שלא לכך התכוון המחוקק.

י. ועוד; רשימת מועמדים יכול שתוגש על ידי מפלגה אחת או יותר (ראו סעיף 57(ג) לחוק הבחירות לכנסת). נשוה לנגד עינינו סיטואציה, בה מוגשת רשימת מועמדים מטעם שלוש מפלגות (אין המדובר בתסריט דמיוני – בבחירות הנוכחיות, למשל, הוגשה הרשימה הערבית המאוחדת – התנועה הערבית המתחדשת – המפלגה הערבית דמוקרטית מטעמן של שלוש מפלגות). לשיטתן של המבקשות, סעיף 10(ב) לחוק דרכי תעמולה חל על כל אחת ממפלגות אלה בנפרד, קרי – היקף הפרסום בעיתונות של אותה רשימת מועמדים יהיה גדול פי 3 (!) משל כל רשימה אחרת, ואם ניטול את הדוגמה הקונקרטית – פי 1.5 משל רשימת הליכוד ביתנו. קשה מאוד להלום כי לכגון דא התכוון המחוקק.

יא. יתרה מכך; זה מכבר נקבע, כי מטרתו של חוק דרכי תעמולה "משתנות מעניין לעניין. הן כוללות מטבע הדברים, את אותן המטרות הקשורות לעצם הסדרת הבחירות והעומדות בבסיסו של חוק הבחירות וחוק התעמולה, ובהן בעיקר השמירה על השוויון בבחירות, הגינות הבחירות, טוהר הבחירות ותקינותן, מניעת הטעייה של הבוחרים ומניעת עיוותים בהליך הבחירות ותוצאותיו" (בג"צ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נו(1) 750, 762 (הנשיא ברק – הדגשה הוספה)). חוק דרכי תעמולה קובע כללים והגבלות שונות באשר לשימוש באמצעי התקשורת השונים לצרכי תעמולת בחירות. כללים והגבלות אלו נועדו להשיג שלושה יעדים עיקריים: הבטחת חופש הבחירה ומניעת השפעה בלתי הוגנת על הבוחר; יצירת שוויון בין המפלגות בניסיון להגיע אל הבוחר; והגבלת ההוצאות של המפלגות (בג"צ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד מו(2) 692, 702 (השופט (כתארו אז) ברק)).

יב. סבורני, כי קביעה לפיה סעיף 10(ב) לחוק דרכי תעמולה חל על כל אחת מהמבקשות – המתמודדות לכנסת ברשימה אחת – בנפרד, חוטאת לתכליתו של חוק דרכי תעמולה. משמעותה של קביעה כאמור היא הכפלת היקפו של פרסום התעמולה

של רשימה המורכבת משתי מפלגות לעומת היקף פרסום התעמולה של רשימות מתמודדים אחרות. בכך יש כדי לפגוע בעקרון השוויון בין רשימות המועמדים.

יג. יתרה מכך, קביעה כי סעיף 10(ב) חל בנפרד על כל אחת מהמבקשות תגרום – בהכרח – להגדלת הוצאותיה בגין תעמולת בחירות, ואף זאת בניגוד לתכליתו של חוק דרכי תעמולה. בהקשר זה יש לציין, כי הוראת סעיף 10(ב) התווספה לחוק דרכי תעמולה במסגרת תיקון מס' 8 (ס"ח 1266 התשמ"ט, בעמ' 6). בדברי ההסבר לתיקון זה נאמר:

"מוצעים שלושה תיקונים בחוק הבחירות (דרכי תעמולה) שיהיה בהם כדי להפחית בהוצאות המפלגות ובזיקתן למימון" (ה"ח 1914 התשמ"ט, בעמ' 13).

אם כן, היעדרות לבקשתן של המבקשות תחטא לא רק לתכליתו הכללית של חוק דרכי תעמולה, כפי שפורטה, אלא גם לתכליתו הספציפית של סעיף 10(ב) לחוק דרכי תעמולה.

יד. טוענות המבקשות, כי "דיני הבחירות הגדילו את המשאבים שהוקצו לרשימת מועמדים משותפת שהוגשה על ידי שתי מפלגות או יותר שהיו מיוצגות בכנסת היוצאת". בהקשר זה מפנות המבקשות להוראות שונות לחוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973 וכן להוראת סעיפים 15 ו-15א לחוק דרכי תעמולה.

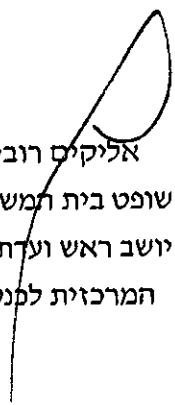
טו. אכן, אין לכחד כי בחלק מן העניינים השוויון בין רשימות המועמדים אינו שוויון מוחלט. אל נכון ציינו המבקשות, כי היקף שידורי בחירות (שידורי התעמולה) של רשימת מועמדים, שהוגשה על ידי מפלגה המיוצגת על ידי סיעה בכנסת היוצאת, גדול – לעתים גדול משמעותית – מזה של רשימת מועמדים שהוגשה על ידי סיעה שאינה מיוצגת בכנסת היוצאת (כתלות במספר חברי הכנסת). ואולם, סבורני כי נוכח החשיבות, ויש שיאמרו ההכרח, לשמור ככל הניתן על שוויון בין רשימות המועמדים, החריגה מעקרון השוויון צריכה להיות מפורשת, וככל שאין החוק קובע במפורש אי שוויון, יש לפרש את החוק באורח שוויוני. פרסומי בחירות בעיתונות – בניגוד לשידורי בחירות – לא הותרגו מפורשות על ידי המחוקק מעקרון השוויון, ואין איפוא מקום לעשות כן באמצעות פרשנות.

כללם של דברים

טז. על יסוד האמור, באתי לכלל מסקנה כי סעיף 10(ב) לחוק דרכי תעמולה וההגבלות בו חלים על רשימת הליכוד ביתנו, ולא על מפלגת הליכוד ומפלגת ישראל

ביתנו, כנפרד. יובהר, כי החלטה זו אינה מייחדת עצמה לרשימת הליכוד ביתנו דווקא, והיא חלה כמובן על כל רשימות המועמדים שהוגשו מטעמן של שתי מפלגות (או יותר).

ניתנה היום, י"ט בטבת התשע"ג (1.1.13).



אליקים רובינשטיין
שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית למנסת ה-19