



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, כ"א בטבת תשע"ג

3 בינואר 2013

תב"כ 11/19
תב"כ 13/19

המבקש בתב"כ 11/19 :
המבקשת בתב"כ 13/19 :

ניצן קפל
רשימת יש עתיד – בראשות יאיר לפיד

המשיבות בתב"כ 11/19
ובתב"כ 13/19 :

1. רשימת הליכוד – ישראל ביתנו בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה
2. מפלגת הליכוד – תנועה לאומית ליברלית
3. מפלגת ישראל ביתנו

בקשות בעניין תעמולת בחירות אסורה

החלטה

רקע

א. שתי בקשות שעניינן זהה – הופעתה של הזמרת שרית חדד בכנס השקת מסע הבחירות של המשיבה 1, המתמודדת בבחירות לכנסת מטעמן של המשיבות. לטענת המבקשים, מדובר בהפרה של סעיף 8 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959.

ב. סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה קובע כלהלן:

"לא תהא תעמולת בחירות מלווה תכניות בידור, לרבות הופעות של אמנים, נגינה, זמרה, הצגת סרטים ונשיאת לפידים; לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות, ופרט למסיכות בבתים פרטיים לא תהא קשורה בהגשת מאכלים או משקאות משכרים. האיסור על הצגת סרטים לא יחול על שידור תעמולת בחירות בטלוויזיה לפי סעיף 15א."

תכליתו של הסעיף ברורה, מתוך הנחה כי הדברים המנויים בו הם בחינת טובת הנאה לנהנים ממתנות, מסעודות או מהופעות אמנים.

ג. ביום 26.12.12 פנה המבקש בתב"כ 11/19, ניצן קפל, המתמודד בבחירות לכנסת ה-19 מטעם רשימת כולנו חברים – נ נח, וטען כי בכנס השקת מסע הבחירות של רשימת הליכוד ביתנו, שנערך ביום 25.12.12, הופיעה הזמרת שרית חדד. מר קפל ציין, כי למיטב ידיעתו "יש איסור על הופעת אמנים", וביקש "התייחסות לגבי הבנת החוק".

ד. ביום 27.12.12 פנתה המבקשת בתב"כ 13/19, רשימת יש עתיד – בראשות יאיר לפיד, בעניין הופעתה של הזמרת שרית חדד בכנס השקת מסע הבחירות של רשימת הליכוד ביתנו. בפניה זו נטען, כי הזמרת הוזמנה לכנס תמורת תשלום, וכי ההזמנה וההופעה נעשו חרף קיומו של איסור מפורש בסעיף 8 לחוק דרכי תעמולה. הוטעם, כי נוכח העובדה שמדובר בכנס בחירות אשר סוקר בהרחבה באמצעי התקשורת, הועבר בשידור חי במהדורות החדשות ואף נכתבו בעבורו טורי פרשנות בכלי התקשורת השונים, מדובר בתעמולת בחירות. עוד נטען, כי המשיבה פנתה למבקר המדינה עובר להופעה, וזה האחרון ציין בפניה כי הופעה כאמור אסורה על פי הוראות הדין.

ה. בהחלטה מיום 28.12.12 נתבקשה תגובת המשיבות, ובפרט לטענה כי נעשתה פניה מקדמית למבקר המדינה. בהחלטה צוין, כי ככל שיתברר כי המשיבות הפרו את חוק דרכי תעמולה, תישקל האפשרות לפנות ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שיפעל לפי סמכותו בהתאם לסעיף 17 לחוק דרכי תעמולה, ולחלופין האפשרות כי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית יפעל בהתאם לסמכותו לפי סעיף 18 לחוק דרכי תעמולה. נקבע, כי ההחלטה תועבר גם ליועץ המשפטי לממשלה ולמבקר המדינה.

ו. בתגובת המשיבות מיום 2.1.13 נטען, כי כנס השקת מסע הבחירות "לא היה 'תעמולת בחירות'" כמשמעו בסעיף 8 לחוק דרכי תעמולה, וממילא המשיבות לא הפרו סעיף זה. בהקשר זה נטען, כי הכנס היה מיועד לאוכלוסייה נבחרת של פעילי ליכוד וישראל ביתנו ולא היה פתוח לציבור הכללי (צורך פרוטוקול ישיבת התאום של מארגני הכנס, בו צוין כי "האירוע הינו סגור לקהל הרחב"), וכי ההזמנות לכנס נמסרו למוזמנים באופן אישי. על פי המשיבות, "תעמולת בחירות" היא פעילות הסברתית שנועדה להשפיע על מחשבתו של הבוחר להצביע עבור מפלגה מסוימת, אך הואיל ולכנס הוזמנו רק תומכים גלויים של רשימת הליכוד ביתנו, הפעילות באירוע הפתיחה לא נועדה לשכנעם. כן נאמר בתגובה, כי לכנס הוזמנו גם נציגי אמצעי התקשורת השונים, כעניין שבשגרה, וכחלק ממערך סיקורן של החדשות הפוליטיות במדינה.

באשר להופעתה של הזמרת שרית חדד נטען, כי דבר השתתפותה לא פורסם בהזמנות שחולקו, וכי ההחלטה על הזמנתה התקבלה אך ערב הכנס, ביום 24.12.12. נטען, כי מטרת ההופעה לא הייתה למשוך קהל לאירוע "אלא להפית חיים ושמחה באירוע מפלגתי פנימי". המבקשות טוענות, כי מהחלטות קודמות שניתנו על ידי יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, השופטת דרונר, עולה כי "אין פסול בכנס הפעילים כפי שנערך ובנסיבות שתוארו". מוסיפות המשיבות וטוענות, כי "מן הנכון הוא להביא בחשבון את הפרקטיקה הקיימת בקרב מפלגות, לעניין כנסים פנימיים שהן עורכות". בהקשר זה נאמר, כי בכנס הצגת המצע הכלכלי של מפלגת העבודה (שנערך ביום 3.12.12) הופיעה הזמרת אפרת גוש; כי בכנס אמנים למען מרצ (שנערך ביום 10.12.12) הופיעו אמנים שונים; וכי במהלך מערכת הבחירות לכנסת ה-18 הופיעה הזמרת דנה אינטרנשיונל בכנס נשים למען ציפי לבני. עוד נטען, בהיבט המשפטי של הסוגיה, כי יש ליתן משקל לעובדה שעסקינן בנורמה פלילית, וכי הואיל ומדובר בהתערבות בחופש הביטוי של התארגנויות פוליטיות, יש לנהוג פרשנות מצמצמת.

לתגובה צורפה התכתבות עם משרד מבקר המדינה. לטענת המשיבות, מהתכתבות זו עולה, כי מבקר המדינה לא הביע דעתו "לגבי חוקיות השתתפותו של זמר בכנס הפתיחה מטוב ועד רע", ולא התיימר לעשות כן.

ז. בתשובה (ברשות) לתגובה מיום 2.1.13, נטען על ידי המבקשת בתב"כ 13/19, בין היתר, כי "מן המועד בו הזמינו לכנס את 'הנציגים של אמצעי התקשורת השונים' הפך הכנס לנחלת הכלל, ככנס פוליטי ולתעמולת בחירות אסורה, שהגיעה לכל בית בישראל", וכי "הכנס היה כולו תעמולת בחירות מן המסד ועד הטפחות, שכוונה כולה החוצה אל הציבור הרחב". עוד נטען, כי המשיבות "פעלו ביודעין ובכוונת מכוון, בניגוד להנחיות מבקר המדינה, שנשלחו אליהם ובכתב".

הכרעה

ח. סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה אוסר, כאמור, על תעמולת בחירות מלווה הופעות אמנים. אין מחלוקת על העובדה, שבכנס ההשקה הופיעה הזמרת שרית חדד, והשאלה היא איפוא האם השתתפותה באה בגדר תעמולת בחירות לפי סעיף 8.

ט. חוק דרכי תעמולה אינו מגדיר תעמולת בחירות מהי. בבג"צ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13 (פ"ד מו(2) 692; להלן פרשת זוילי) נדונה פרשנותו של המונח תעמולת בחירות בחוק דרכי תעמולה. נקבע, מפי השופט (כתארו אז) ברק כי:

"נראה לי, כי תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינו לו אפקט דומיננטי אחר, כגון אפקט אומנותי... אכן, האיזון הראוי בין הערכים המתחרים מחייב, כי הדיבור 'תעמולת בחירות' יכול להיות שידור אשר פועלו הוא בשכנוע ובהשפעה על הכרעת הבוחר, ולא ששידור שהאפקט שלו הוא אחר" (שם, בעמ' 709).

בהמשך הביא הנשיא ברק, בהסכמה, מדבריו של מ"מ הנשיא (כתארו אז) שמגר בתר"מ 1/83 אביסרור ואח' נ' ראש המועצה המקומית בית שמש ואח', פ"ד לז' (4) 27 בהקשר סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה:

"סעיף 8 אינו דן בכל אירוע, ממנו יכולה לנבוע בעקיפין השפעה על שיקולו של הבוחר, אלא בתעמולה, הנראית בתור שכזאת בעיני האדם הסביר".

י. בהחלטתה בעניין "הקרנת תשדירי תעמולה בבתי קולנוע" מיום 12.2.06 ציינה יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, השופטת (כתארה אז) ביניש, כי "תכליתו של סעיף 8 היא למנוע קיומם של אירועים בהם החלק העיקרי הוא 'תעמולה' ואילו הבידור הוא החלק הטפל ש'על גבו' נעשית התעמולה. אפשרויות הבידור הנזכרות בסעיף 8 (הופעות אמנים, נגינה, זמרה וכו') הן אמצעי שאמור למשוך משתתפים לאירוע שנועד להיות תעמולה. מדובר במעין טובת הנאה הניתנת לקהל בתמורה להשתתפותו באירוע, ועל כך החוק אוסר". בהחלטתה התירה השופטת ביניש הקרנת תשדירי תעמולה בבתי קולנוע.

בחוות דעתו בעניין "סרטון תעמולה שנועד להקרנה בבתי קולנוע" ציין יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 ולראשות הממשלה, השופט (כתארו אז) מ' חשין, כי "בבקשנו אחר תכלית החוק דומה עליו כי עיקר בו הוא שאין מערבים תעמולה בבידור, שזו לעצמה וזה לעצמו. על דרך המשל נאמר, כי תעמולה ובידור היו כשמן וכמים שאינם מתערבבים ביניהם". על רקע זה אסר השופט חשין הקרנת תשדירי תעמולה בבתי קולנוע.

יא. מן האמור עולה, איפוא, כי אירועים שהאפקט הדומיננטי בהם הוא בהשפעתו על הבוחר, ושאינו לו אפקט דומיננטי אחר, הם תעמולת בחירות. חוק דרכי תעמולה אוסר על הופעת אמנים באירועים אלה.

יב. לא יתכן תולק, כי אילו היה נערך כנס ההשקה בו עסקינן – שהוא כנס פוליטי – ככנס פתוח לקהל הרחב, מדובר היה בתעמולת בחירות. המשיבות טוענות, כי בעובדה שמדובר בכנס שהיה מיועד לפעיליהן בלבד, ושלציבור הרחב לא היתה גישה פיזית אליו, מוציאה את הכנס מגדר תעמולת בחירות. טענה זו אין בידי לקבל.

יג. מוכן אני להניח, כטענת המשיבות, כי הנוכחות בכנס יחדה אך לפעיליהן של המשיבות, "תומכים גלויים" של רשימת הליכוד ביתנו, כעולה מפרוטוקול ישיבת התיאום. ואולם, בבחינת הנוכחות בלבד לא סגי, ויש לבחון האם האירועים שבמסגרת הכנס הועברו גם לקהל שלא נכח בו, ויצאו בכך מ"רשות הפנים" של הרשימה לעולם הרחב של המצביעים.

יד. התשובה לכך היא לדידי בחיוב. בבקשה בתב"כ 13/19 נטען, כי הכנס זכה לחשיפה תקשורתית בהיקף נרחב. בתגובה צוין, כי הנכס צולם על ידי אמצעי התקשורת וחלקים ממנו שודרו; בהקשר זה נטען, כי "ההזמנה של התקשורת לאירועים מפלגתיים היא עניין שבשגרה, והיא חלק ממערך הסיקור של החדשות הפוליטיות במדינה". לדידי, אין צורך להכריע בדבר היקף החשיפה התקשורתית לה זכה הכנס, על מנת לקבוע כי תוכנו, לרבות הופעת הזמרת, הועבר גם לקהל שלא נכח בו פיסית. מארגני הכנס ייחדו סעיף נפרד בתכנית ההיערכות לשילובה של התקשורת (ראו סעיף 7 לנספח א' לתגובת המשיבות). הדעת נותנת, כי גם שעת תחילת הכנס – 2000 – שהיא שעת שידורן של מהדורות החדשות המרכזיות בערוצי הטלוויזיה המרכזיים לא נבחרה באקראי. מסקנת הדברים היא כי תוכן הכנס יועד גם לקהל הרחב, מעבר לנוכחים בו בגופם. אכן, מי שעמל על הזמנת כלי תקשורת ל"כנס פוליטי" (ראו סעיף 1 לנספח א' לתגובת המשיבות), אינו מצפה כי תכני הכנס ישארו בדל"ת אמותיהם של הנוכחים בו. אדרבה, תכניו ומסריו מיועדים בבירור לקהל הרחב, ולשם כך הוזמנה התקשורת. הופעתה של הזמרת שרית חדד, שהועברה לקהל הרחב, היתה איפוא בגדרי האסור בסעיף 8. היא עשויה היתה למשוך אנשים לצפות בשידורי הכנס – הן בזמן אמת, וגם לאחר מכן – בצפיות חוזרות או באתרי האינטרנט השונים. יובהר, כי אין פסול בהזמנתם של כלי תקשורת לכנסים פוליטיים (בכפוף כמובן לקיומה של הוראת סעיף 5 לחוק דרכי תעמולה, הקובעת כי לא תהא תעמולת בחירות ברדיו ובטלוויזיה בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות); ואולם, על המזמין לעמוד בהוראות החוק, לרבות לעניין סעיף 8. כזאת לא נעשה במקרה דנא.

טו. המשיבות מנסות להיתלות בשתי החלטות של יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, השופטת דורנר. עיינתי בהחלטות אלה, ולדידי לא ניתן ללמוד מהן את הנטען על ידי המשיבות. בהחלטתה בתר"מ 33/03 שינוי – מפלגת המרכז נ' בן גלים מיום 13.8.03 התירה השופטת דורנר קיומו של ערב הוקרה לפעילים במטה של מתמודד בבחירות לרשויות המקומיות, אך זאת בכפוף לצו מניעה "המגביל את הזכאים להשתתף בערב ההוקרה ... לאותם אלה שנרשמו כפעילי מטה המשיב". באותו עניין לא נטען כי הכנס משודר לקהל הרחב באמצעות כלי התקשורת.

בהחלטתה בתר"מ 175/03 שינוי מפלגת החילונים נ' דנילוביץ מיום 27.10.03 התירה השופטת דורנר קיומו של כנס פעילים, בכפוף לצו מניעה האוסר על השמעת מוזיקה.

טז. מן האמור עולה איפוא, כי כנס ההשקה של המשיבות בא בגדר תעמולת בחירות, וחלות עליו הוראות חוק דרכי תעמולה. הופעתה של הזמרת שרית חדד בכנס זה היא הפרה של הוראת סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה, האוסר על הופעת אמנים בתעמולת בחירות.

יז. לא נעלמה מעיני טענת המשיבות, כי בעולם הפוליטי נוהגת הפרקטיקה של הזמנת אמנים לכנסי בחירות. צפיתי בסרטונים אליהם הפנו המשיבות, לעניין הופעת זמרת בכנס של מפלגת העבודה ב-3.12.12 והופעת אמנים בכנס מרצ ב-10.12.12. לא הצלחתי להגיע טכנית לסרט הנטען מטעם רשימת קדימה בשנת 2009 (הופעת דנה אינטרנשיונל), ובמהות הוא פחות רלבנטי כיום, מטבע הדברים. ואולם, איני יכול כמובן לקבל את הטענה כי פרקטיקה זו מכשירה את הפרת החוק, והפתרון הוא אכיפה שיוונית, ולא התעלמות מהוראות החוק, עם כל הקושי הכרוך בכך, בעולם שהאלקטרוניקה והוירטואליה משדרים בו פרסומים לאין סוף שהם תעמולה. אין בידי לומר על החוק "הלכה ואין מורין כן".

יח. טרם חתימת הדברים, אדרש לשלושה עניינים נוספים:

האחד, בבקשה כתב"כ 13/19 נטען, כאמור, כי מבקר המדינה העמיד את המשיבות על האיסור הקבוע בסעיף 8 לחוק דרכי תעמולה, אולם הן התעלמו מדבריו. המשיבות טוענות, כי מבקר המדינה לא חיווה דעתו באשר לחוקיות ההשתתפות של זמר בכנס, ומכל מקום היועץ המשפטי של המשיבות 1-2 חיווה דעתו כי הפעילות בכנס אינה בגדר תעמולת בחירות. נוכח הצהרה זו, ולאחר שעיינתי בהתכתבות בין המשיבות למבקר המדינה, סבורני כי בנסיבות אין ניתן לראות במשיבות כמי שהפרו את הוראתו של מבקר המדינה. אדגיש, עם זאת, כי מקום בו קיים ספק – ונוכח מכתבו של מבקר המדינה מיום 19.12.12 אין חולק כי התעורר ספק אצל המשיבות – ראוי לנהוג בדרך של פניה מקדמית.

השני, מפרסומים שונים בתקשורת עולה, כי עלות הופעתה של הזמרת שרית חדד בכנס עמדה על עשרות רבות של אלפי שקלים. הואיל ואין בידי לבחון את נכונותם של הפרסומים, איני נדרש להיבטיהם השונים, לרבות היבטים ערכיים-מוסריים.

השלישי, בסיפת תגובתן מצטטות המשיבות מדבריו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16, השופט (כתארו אז) מ' חשין, באשר לצורך בהתאמתו

של חוק דרכי תעמולה, שנחקק בשנת 1959, להשתנות העתים. אין לי אלא להצטרף לדבריו, ולא רק בהקשר סעיף 8; ואולם, כל עוד לא שונה החוק, יש להקפיד בו, כאמור, וכיושב ראש ועדת הבחירות עלי לעשות כן משמובא נושא לידיעתו.

כללם של דברים

יט. הופעתה של הזמרת שרית חדד בנכס השקת מסע הבחירות של המשיבות היא הפרה של הוראת סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה. לפיכך, תועבר החלטתי זו בצירוף הבקשות ותגובת המשיבות ליועץ המשפטי לממשלה, על מנת שיפעל בהתאם לסעיף 17 לחוק דרכי תעמולה. תשומת ליבו של היועץ המשפטי לממשלה מופנית לאמור בפסקה יז למעלה לעניין מפלגות אחרות, ואיני נדרש לענייניהן מעבר לכך; ככל שיבקש היועץ המשפטי לבחון את הדברים, חזקה עליו שיפנה לנוגעים בדבר לפי שיקולו. החלטה זו תועבר גם לידי מבקר המדינה.

ניתנה היום, כ"א בטבת התשע"ג (3.1.13).

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