



מדינת ישראל
משרד הפנים
לשכת המנהל הכללי

חוזר המנהל הכללי משרד הפנים
הנחיות היועצת המשפטית לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות
י"ז תמוז תשפ"ג, 6 יולי 2023

חוזר מנכ"ל מיוחד

הנחיות היועצת המשפטית לממשלה לקראת
הבחירות לרשויות המקומיות



מדינת ישראל
משרד הפנים
לשכת המנהל הכללי

חוזר המנהל הכללי משרד הפנים
הנחיות היועצת המשפטית לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות
י"ז תמוז תשפ"ג, 6 יולי 2023

לכבוד
ראשי הרשויות המקומיות

הנחיות היועצת המשפטית לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות

מובאות בזה לידיעתכם ולעיונכם הנחיות היועצת המשפטית לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות.

אבקשכם להקפיד על הנחיות אלה, ככתבן וכלשונו, וכן להביאן לידיעת חברי המועצה ועובדי הרשות המקומית.

בברכה,

רונן פרץ
המנהל הכללי

הנחיות היועצת המשפטית לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות

בקובץ זה מרוכזות הנחיות היועצת המשפטית לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2023.

נוכח מרכזיות הנושא, המספר הרב יחסית של נושאים המוסדרים בהנחיות והעובדה כי חלק מההנחיות הוכנו לקראת הבחירות הכלליות לכנסת, מצאנו לנכון לשוב ולסקור בקצרה במסמך אחד את העקרונות המרכזיים שבהנחיות המצורפות ואת השינויים המתחייבים כתוצאה מהתאמת ההנחיות לרשויות המקומיות, לרבות כתוצאה מפסיקה שניתנה לאורך השנים האחרונות. עם זאת יש להדגיש הדגש היטב – הנוסח המלא של ההנחיות ויתר ההוראות בעניין, לרבות הוראות חקיקה, חוזרי מנכ"ל משרד הפנים בנושא וכן כל הנחיות היועצת המשפטית לממשלה הרלוונטיות, בצירוף ההתאמות וההנחיות המיוחדות המפורטות במסמך זה, הוא המחייב את כלל הנבחרים והעובדים בשלטון המקומי, ועניינו הקפדה על מילוי החוק ועל טוהר המידות ומאבק בגילויי שחיתות.

הקפדה יתירה על מילוי ההנחיות מתחייבת מהדיון, כמו גם מעצם טיבו של ההליך הדמוקרטי העומד בבסיס החברה בישראל. בשל כך **בכוונת היועצת המשפטית לממשלה להקפיד על אכיפת הוראות החוק במכלול הנושאים הכרוכים בבחירות ברשויות המקומיות**, באכיפה פלילית או משמעתית, או באכיפה מינהלית על-ידי שימוש בסמכויות מנהליות הנתונות למשרד הפנים, ובהן הסמכות לחיוב אישי (ראו הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 1.1903, ראו גם נוהל חיוב אישי של נושא משרה ברשות מקומית כפי שפורסם בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים 1/2009 מיום 9.6.2009 ו-6/2014 מיום 8.9.2014).

במסגרת הליכים פליליים שנוהלו בעבר לאחר הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות מצאנו גם טענות, כי נבחר ציבור אליהם הגיעו הנחיות היועצת המשפטית לממשלה לא מצאו לנכון לקראן והסתפקו בהעברתם ל"גורמים המקצועיים". **אין לקבל טענות מעין אלה**. ההנחיות, לצד החיוב שיש בהן על עובדי הרשויות המקומיות, מיועדות בראש ובראשונה להנחייתם של נבחר הציבור ושל המבקשים להיבחר. מן הראוי שאלו גם אלו יהיו בקיאים בהוראות החוק החלות על הליך הבחירות ולשם כך אנו מוצאים לנכון לפרסם הנחיות.

1. הנחיות הנוגעות לטוהר הבחירות (הנחיות היועצת המשפטית לממשלה 1.1910,

1.1911, 1.1904)

טוהר הבחירות מחייב שכל בוחר יצביע בבחירות בהתאם לדעתו ולמצפונו. כל ניסיון להשפיע על שיקול הדעת של הבוחר באמצעות טובת הנאה אישית או איומים נקבע בחוק כעבירה חמורה שדינה חמש שנות מאסר. לעניין זה מדגישה הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1910, כי עצם הצעת טובת הנאה, לרבות כסף, שווי כסף, שירות, עבודה וכדומה, לאדם כדי שיצביע או ימנע מלהצביע, מהווה עבירת שוחד בחירות. בדומה, די בעצם השימוש באיום בגרימת נזק, לרבות איום בפיטורין או במניעת עבודה, כדי להשלים ולהוות עבירה חמורה. יצוין כי במסגרת זו הוכללה במפורש גם עבירה של שידול להצביע או להימנע מלהצביע בדרך של השבעה, קללה, נידוי וכדומה. יובהר, כי האיסור על מתן שוחד על מנת להשפיע על בוחר להצביע, חל גם אם השוחד נועד לעודד בוחר להצביע או לרפות ידיו מלהצביע באופן כללי ולא למועמד או לרשימה ספציפיים.

בנוסף לעבירה חמורה זו, נקבע בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה) **איסור כללי על שימוש במתנות במסגרת תעמולת הבחירות**. איסור לפיו לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות נדון בהרחבה בפני בית המשפט העליון בהרכב מורחב (דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017)). פרשה זו עסקה בחלוקת גיליון של השבועון הצרפתי "שרלי הבדוי" במסגרת מסע הבחירות לכנסת, בעקבות הטבח במערכת השבועון. השאלה שנבחנה היא האם מדובר ב"מתנה" שאסור לחלקה. לעניין זה נקבע ברוב דעות כי המבחן לפיו יש לקבוע אם הענקת חפץ מסוים היא בגדר מתנה אסורה לפי סעיף 8 האמור, הוא **מבחן התכלית הדומיננטית** של הענקת החפץ מנקודת מבטו של הבוחר הסביר (להבדיל מנקודת מבטו של מעניק המתנה). כלומר, אם מבחינת הבוחר הסביר נועד החפץ להעברת מסר תעמולתי גרידא (שאו תותר הענקתו), או שמא הוא משמש שבעיקר לתכלית אחרת שאז תיאסר הענקתו. חלק מהשופטים הדגישו את החשיבות שיש ליתן לערכו הכלכלי של החפץ. דעת הרוב סברה כי חלוקת השבועון בנסיבות העניין לא עלתה לכדי מתנה אסורה, שכן חרף הערך הכלכלי של השבועון, מדובר במקרה חריג בו תעמולת הבחירות כרוכה במסר הטמון בעצם חלוקתו של השבועון. במישור העקרוני יותר, יש לבחון כל מקרה לגופו, תוך הסתייגות בהבחנה בין חפצים שאין להם ערך כלכלי בפני עצמם ועיקר שימושם הוא לצורך תעמולת בחירות לבין חפצים שיש להם ערך כלכלי בפני עצמם ושימוש במנותק ממערכת הבחירות.

בהקשר זה נציין, כי גם הענקת מתנה שיש לה ערך רוחני או מיסטי ממשי נכללת באיסור של סעיף 8 האמור לעיל (תב"כ 44/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ש"ס – התאחדות הספרדים שומרי תורה מיום 04.04.2019).

מבלי לגרוע מהוראות עונשין אחרות שנקבעו בדין, יצוין כי העונש בגין הפרת הוראה מהוראות חוק דרכי תעמולה, הינו עד שישה חודשי מאסר או קנס האמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

לצד ההנחיה הכללית העוסקת בטוהר הבחירות, אשר עיקריה פורטו, קיימות מספר הנחיות העוסקות בנושאים ספציפיים, אשר לדאבונו יש מקום, נוכח ניסיון העבר, להזהיר לגביהם.

הנחיה מספר 1.1911 מבהירה, כי **אין לעשות שימוש בהסכם פוליטי כדי להבטיח משרה או טובת הנאה אחרת בתמורה לתמיכה בבחירות**. במסגרת הסכם מעין זה ניתן אומנם להגיע להסכמות בין

סיעות, לרבות הרכבה העתידי של הקואליציה וחלוקת התפקידים בין נבחרי הציבור, אלא שהענקת טובת הנאה אישית במסגרת ההסכם פסולה מיסודה, והיא עלולה להגיע לכדי עבירה פלילית. לעניין זה יש להדגיש, כי חל איסור גורף על הבטחת משרות בשירות הציבורי, ברשות המקומית או בכל גוף הקשור אליה בתמורה לעזרה או הצבעה בבחירות. לצד האפשרות, כי הסכם מעין זה יהווה עבירה פלילית, מדגישה ההנחיה האמורה שמדובר בהסכם בלתי חוקי, על כל המשתמע מכך מבחינת המשפט הפרטי והמשפט הציבורי. יצוין כי מעבר לאיסור הפלילי, הרי שיש בהסכם כאמור, בכדי להביא בנסיבות מסוימות, לפסילת הבחירות (וראו ה"פ (חי) 183/04 סבג נ' פרומר ורע"א 3055/05 פרומר נ' סבג).

לעניין הסכמים פוליטיים מזכירה ההנחיה האמורה גם את חובתם של החתומים על הסכם לבחירת ראש המועצה, לקביעת הרכבה הסיעתי של המועצה וכדומה, למסור את ההסכם למזכיר המועצה על מנת שיהיה פתוח לעיון. הפרת חובה זו מהווה עבירה פלילית (ראו סעיפים 45 ו-93(5) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965)).

הנחיה מספר 1.1904 עוסקת באיסור על מתן הבטחות **קונקרטיות** לחלוקת הטבות או הקצאת תקציבים בזיקה לבחירות. הנחיה זו נכתבה בהתייחס להבטחות של שרים במהלך סיורי בחירות, אלא שהרעיון העומד בבסיסה מבסס חובה להימנע מכל הבטחה מעין זו שנעשית בזיקה לבחירות, מאחר שיש בהבטחה זו כדי להעלות חשד לפגיעה בטוהר הבחירות ובמקרים מסוימים גם לגלוש לתחום הפלילי. מובן שאין באמור כדי לשלול את האפשרות של נבחר ציבור להבטיח לציבור בוחריו במסגרת תעמולת הבחירות הבטחות **כלליות** ברמת המדיניות, לרבות הבטחות הכרוכות בשינוי סדר עדיפויות תקציבי.

2. הנחיות הנוגעות לאיסור על שימוש במשאבי רשות מקומית לצרכי בחירות

(הנחיות היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1900, 1.1901, 1.1902, 1.1908, 1.1704)

עקרון שוויוניות הבחירות ואמון הציבור במינהל הציבורי מחייב שהרשות המקומית ככזו לא תיקח כל חלק במערכת הבחירות, למעט הפעולות שהוטלו עליה בדין לצורך ארגון וקיום הבחירות. במסגרת זו נאסר על נבחרי הציבור ועל עובדי הרשות לעשות שימוש במשאבי הרשות המקומית לצרכי מערכת הבחירות. שימוש מעין זה כאשר הוא נעשה בקשר עם תעמולת בחירות מהווה עבירה פלילית (סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה וסעיפים 17 ו- 17א לחוק האמור), אשר על-יסודה אף רשאי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ובתנאים מוגדרים גם יושב ראש ועדת בחירות אזורית ליתן צו מניעה (סעיפים 17ב ו-17ד לחוק האמור). ודוק, גם שימוש במשאבי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים שאינם בגדר תעמולה הינו בגדר האיסור – שימוש מעין זה עלול להוות עבירה פלילית של הפרת אמונים, והוא לכאורה הוצאה בלתי חוקית לעניין נוהל חיוב אישי.

עוד יודגש, כי האיסורים והמגבלות המפורטים לעיל אינם מוגבלים לתקופה מסוימת שלפני הבחירות. עם זאת, על נבחרי הציבור ועובדי הרשויות המקומיות להיזהר במיוחד בנושא זה במהלך השנה שקודמת למועד הבחירות או למועד המשוער של הבחירות, וככל שמועד הבחירות מתקרב יש להימנע מכל פרסום, או מעשה אחר, המעלה חשד לשימוש במשאבי הרשות כחלק ממערכת הבחירות.

”איסור שימוש בנכסי הציבור

2א. לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה, תשי”ח-1958 [נוסח משולב], או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה, למעט שימוש כמפורט להלן:

(1) שימוש, בתמורה או שלא בתמורה, באולמות ובמקומות פומביים פתוחים העומדים כרגיל לשימוש כאמור;

(2) שימוש בנכסים שהועמדו על ידי המדינה לרשותו של שר, סגן שר או חבר הכנסת, או שהועמדו על ידי הרשות המקומית לרשותו של ראש הרשות; אין בהוראות פסקה זו כדי לגרוע מהגבלות על שימוש בנכסים כאמור שהוטלו לפי כל דין או כללי אתיקה.”

לעניין הדיון הנוכחי יצוין במיוחד כי פסקה (4) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה אשר גם אליה מפנה סעיף 2א כמצוטט לעיל מדברת על “כל רשות מקומית”.

כפועל יוצא בין היתר מהאיסור על שימוש בנכסי הרשות המקומית בקשר עם תעמולת בחירות, נובעת גם ההנחיה המקובלת זה שנים רבות, כי **אין לערוך פעילות פוליטית ברכוש הרשות המקומית**. בלשונו הברורה של חוזר מנכ”ל משרד הפנים 5/2012 מיום 20.12.2012: “לא ייערכו במשרדי הרשות המקומית, במוסד או במתקן השייך לרשות המקומית, בכל דרך שהיא, בשעות העבודה או לאחריהן, אסיפה, הרצאה או פעילות דומה מטעם רשימה, או על בסיס של השתייכות מפלגתית או בעלות אופי מפלגתי”.

לאיסור הקבוע בסעיף 2א שני חריגים אשר יש לפרשם בצמצום ולחומרה.

ראשית, השכרה **בתמורה בהתאם למקובל** של אולמות ומקומות פומביים פתוחים אשר הרשות המקומית נוהגת, בכל ימות השנה, להשכירם לציבור הרחב. חריג זה פורש ככולל גם מתן אפשרות לקיום תעמולת בחירות במסגרת אירועים הנערכים על ידי הרשות בשטחים עירוניים הפתוחים לציבור הרחב, ובלבד שניתנת הזדמנות שווה והוגנת לכל מתמודד לקיים תעמולת בחירות במקום ותוך הקפדה כי נבחרי הציבור לא מנצלים לרעה את הנגישות שיש להם לנכסי הציבור (אבעיה 10/20 עירית פתח-תקוה מיום 22.7.13).

החריג השני נוגע לשימוש בנכסים **שהועמדו על ידי הרשות המקומית לרשותו של ראש הרשות**. באשר ללשכה של ראש הרשות המקומית שהועמדה לרשותו על-ידי הרשות, יש לפנות להנחיית היועצת המשפטית לממשלה בעניין פעילות מפלגתית המתבצעת מלשכות שרים (הנחיה מספר 1.1704). על פי ההנחיה ניתן להשלים, ככורח המציאות, עם פעילות מפלגתית-פוליטית מתוך הלשכה רק ככל שמדובר בפעילות מצומצמת ביותר ומוגבלת בהיקפה. לפיכך, אין מניעה - מטעמי שכל ישראל - שתוך כדי יום עבודתו של ראש רשות המוקדש בעיקרו לענייני הרשות תנוהל שיחת טלפון גם בעניינים פוליטיים, אך לעומת זאת אין להשלים עם מצב בו פעילות מתוכננת, דוגמת כנס פוליטי, סקר וכדומה, תבוצע תוך שימוש בלשכת ראש הרשות. פעילות מהסוג האחרון עלולה

להיחשב כתעמולת בחירות אסורה וראו לעניין זה גם חוזר מנכ"ל 4/2008 מיום 23.6.2008 בעניין פעילות מפלגתית המתבצעת מלשכת ראש הרשות.

בהקשר זה יובהר כי על כלל העובדים בלשכתו של ראש רשות מקומית חלים מכלול המגבלות והסייגים החלים על עובדי רשויות מקומיות ובהם האיסור לעסוק בפעילות פוליטית (ראו סעיף 1 להנחיה מספר 1.1902, אשר תידון להלן, בו מצוין גם כי על עובדי לשכתו של ראש רשות מקומית לא חל החלק בהנחיה מס' 1.1704 אשר עוסק בעוזרים פוליטיים). עובדים אלה המסייעים לראש הרשות בפעילותו המקצועית ברשות, אינם רשאים, ככלל, לעסוק בפעילות מפלגתית-פוליטית, אלא כשמדובר בפעילות מצומצמת ומוגבלת, הנלווית לפעילות המקצועית בלשכה. עם זאת, הם רשאים לעסוק בפעילות מפלגתית במסגרת פעילותם המנהלית. כך למשל, נהג רשאי להסיע את ראש הרשות ברכב ממשלתי לאסיפה מפלגתית. מנהל הלשכה, המזכירה והעוזרים רשאים להדפיס נאומים מפלגתיים ולתאם פגישות פוליטיות. אולם, אסור להם לעסוק בפעילות מפלגתית מהותית וישירה, כגון גיוס תומכים, מצביעים ותרומות (ראו סעיף 11 להנחיה מספר 1.1704).

לעניין האיסור על שימוש במשאבי ציבור הקבוע בסעיף 2א נקבעו מספר הנחיות יועצת משפטית לממשלה:

הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה", הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1901 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת הבחירות, הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1908 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת הבחירות". כן ראו הנחית היועצת המשפטית לממשלה 1.1704 "פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים" והחלק השני בהנחית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1902 "פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות".

ההנחיה שמספרה 1.1900 עוסקת בהקשר של פרסומים המופצים על-ידי משרדי הממשלה באיסור הקבוע בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה על עשיית שימוש בכספים או ברכוש של גופים מבוקרים המנויים בסעיף ובכללם רשויות מקומיות וכן של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו בקשר עם תעמולת בחירות. ההנחיה עוסקת בהרחבה באיסור הרחב והגורף על פרסומים שיש בהם תעמולת בחירות, וקובעת עקרונות מנחים, בצירוף דוגמאות, לקביעה מהו "פרסום בקשר עם תעמולת בחירות". כאמור בהנחיה, עמדתם העקבית של יושבי ראש ועדת הבחירות היא כי על רקע התכליות החשובות מאד העומדות ביסוד האיסור הקבוע בסעיף 2א בדמות שוויון ההזדמנויות, טוהר השירות הציבורי ואמון הציבור, יש לפרש לחומרה איסור זה שתחולתו אינה תחומה בזמן. בהתאם משתרע האיסור על פרסום מכל סוג, לרבות דברי דפוס, מודעות בעיתונים, חוזרים לתושבים, שלטי חוצות, סרטי קולנוע ווידאו, פרסום באמצעות האינטרנט וכן תשדירים ברדיו ובטלוויזיה. ההנחיה מבהירה תוך הפניה גם להחלטות, כי אתרי אינטרנט, דפים ברשתות חברתיות ואפליקציות שהם ממשלתיים או עירוניים לרבות אלה המשמשים את התושבים לקבלת מידע על הנעשה בגופים המנויים בסעיף 2א הם 'משאב ציבורי' ושימוש בהם לצרכי תעמולת בחירות מנוגד להוראות החוק. הוא הדין אף במאגר המנויים של אתרים, דפים ואפליקציות אלה (ראו סעיפים 2 ו-3 להנחיה).

לעניין המונח "תעמולת בחירות" שבסעיף 2א האמור, נקבע בפסיקה כי יש להפעיל את מבחן הדומיננטיות: "לפי מבחן התכלית הדומיננטית יש לבחון את תכליתו העיקרית של הפרסום בעיני הבוחר הסביר. אם התכלית העיקרית היא להשפיע על הציבור לבחור בפלוני או להימנע מלבחור בו, ותכלית זו גוברת על תכליות אחרות - יראו בפרסום משום 'תעמולת בחירות' כמשמעה בחוק דרכי תעמולה" (ת"מ 1/24 אטדגי נ' גלאם, מיום 03.11.2020, בסעיף 9 ועוד רבים אחרים).

לאורך השנים נקבע בפסיקה מבחני עזר שונים למבחן הדומיננטיות לעיל תוך מתן סימנים במבחן זה לסיווג פעולה מסוימת כתעמולת בחירות, כאשר כל מקרה צריך להבחן לגופו, על-פי נסיבותיו, ועל-פי מבחן השכל הישר וההיגיון. נפסק כי יש להתחשב בין היתר במועד הפרסום, בשאלת יוזם דבר הפרסום, בשאלה האם עסקינן בפרסום שגרתי של הרשות או בפעולה ייחודית וחד פעמית; מה היקף ההשפעה הצפוי של הפרסום על ציבור הבוחרים ומה חשיבות התכלית האחרת העומדת בבסיס הפעולה והמחייבת את קיומה במתכונת זו. כן נפסק כי יש להתחשב גם בזהות המפרסם והאם הפרסום כורך את הישגי הרשות עם שמו של נבחר ציבור מכהן. בתב"כ 3/21 בן מאיר נ' שר החינוך מיום 20.1.2019, הוסיף כב' השופט מלצר מבחן עזר חדש לבחינת התכלית הדומיננטית הוא מבחן אמינות הפרסום והדיוק בעובדות.

יודגש כי לצד מבחני העזר הנזכרים לעיל, נודעת חשיבות רבה לתוכן הפרסום. ראו לעניין זה תב"כ 6/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה מיום 19.1.2020: "נתון בעל משקל רב ואף מכריע הוא תוכן הפרסום שצריך לזכות בזרקור מרכזי בכל מקרה. ככל שהתוכן הוא בעל היבט תעמולתי דומיננטי ובולט, לא ניתן יהיה להכשירו, ככלל, על יסוד הליך הפרסום או נתונים חיצוניים אחרים...".

למבחן הדומיננטיות ולמבחני העזר השונים שנקבעו בקשר עמו ראו בהרחבה בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1900.

השאלה האם פרסום מסוים מהווה תעמולת בחירות כמשמעה בסעיף 2א הנזכר לעיל נבחנת אפוא 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 30.1.2013).

בקשר עם שאלת אופיו הדומיננטי של פרסום נתון והאם הוא מהווה תעמולת בחירות כמשמעה בסעיף 2א הושם בהחלטות יושבי ראש ועדת הבחירות דגש מיוחד לעניין מיהו המפרסם והאם הפרסום כורך את הישגי הרשות עם שמו של נבחר ציבור מכהן. ניתן לזהות בהחלטות אלה מגמה ברורה לפיה אסור לכרוך את שמו של נבחר הציבור בעשייתה של הרשות המקומית בה הוא מכהן.

בהתאם להחלטות האמורות ולעקרונות לעיל, יש להקפיד על ההפרדה שבין הרשות המקומית ובין נבחרי הציבור כאשר במסגרת פרסומים מטעם הרשות המקומית אין מקום לייחס לנבחרי ציבור פעולות של הרשות. מטעמים אלו, הפצת מידע, שהוא אמין ומדויק, לציבור מטעם הרשות אינה פסולה כשלעצמה, אולם אין לכרוך אותה עם פרסום שמו של ראש הרשות המקומית או נבחר ציבור (תב"כ 3/21 בן מאיר נ' בנט, מיום 20.01.2019). כך לדוגמה, נקבע כי אין זה ראוי ששמו או תמונתו של ראש הרשות המקומית יופיעו על גבי שלטים המודיעים לציבור על עבודות הנעשות על ידי הרשות המקומית, או כוללים מידע על שירותי הרשות המקומית וכו' (והוא הדין גם בפרסומים אחרים, למשל באגרות לתושבים ובפרסומים בעיתונות). יודגש כי הדברים לא נאמרו רק לגבי הצבת

שלטים חדשים בתקופה שלפני הבחירות אלא נקבע מפורשות כי הוראות אלו חלות גם על שלטים שהוצבו בעבר ובמסגרת זאת, נקבע כי יש להסיר את שמו של ראש הרשות המקומית אף משלטים שהוצבו תקופה ארוכה לפני הבחירות (ראו לתר"מ 21/19 גרוס נ' בן חמו מיום 9.1.2013 ומיום 17.2.2013 וכן תר"מ 22/19 ליבר נ' דרעי מיום 30.1.2013).

כלי עזר לבחינת הפרסומים הבא לידי ביטוי בהחלטות שניתנו 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).

לעניין זה נקבע כי ככלל, החיוניות והתרומה האינפורמטיבית של הכללת השם או התמונה של נבחר ציבור במסגרת פרסומים אינפורמטיביים לציבור היא מעטה, אם בכלל, ו"רק במקרים חריגים מאוד ייקבע כי שימוש בשמו או בתמונתו של נבחר ציבור אינו נחשב בגדר תעמולה אסורה בתקופה הסמוכה למועד הבחירות" (תר"מ 40/20 אברגיל נ' דהרי, מיום 25.07.2013). מהחלטות אחרות עלה כי שילוב כאמור הוא מוקשה גם שלא בתקופה הסמוכה לבחירות (תר"מ 28/19 שמעוני נ' וקנין, מיום 13.03.2013).

יצוין, כי האיסור על כריכת שמו של נבחר הציבור בעשייתה של הרשות המקומית בה הוא פועל, חלה בכל עת. כך, כבי' השופט מלצר עובר לפסילת תשדיר רדיו בו הזמינה שרת התרבות והספורט, בקולה ובציון תפקידה את הציבור בישראל לאירועי חגיגות ה-70 למדינת ישראל, קבע כבי' השופט מלצר איסור גורף וכמעט קטגורי החל **בכל עת** על השתתפות נבחר ציבור בתשדירים מכוח הוראת סעיף 2א (תב"כ 2/21 כהן נ' רגב, מיום 18.4.2019 (ראו סעיפים 45, 48 ו-49 להחלטה); ער"מ 11/21 גלאם נ' סוויסה, מיום 17.12.2019 (ובפרט פסקה 41); ות"מ 1/24 אטדגי נ' גלאם מיום 3.11.2020 (פסקה 12).

נדגיש, כי אין פסול במתן אינפורמציה לתושבי הרשות המקומית לשם שמירת הקשר עם התושב או נשיאת דברים במסגרת טקסית (למשל: דברי ברכה), אולם יש להיזהר שלא לייחס לראש הרשות את הישגי הרשות (ער"מ 11/21 גלאם נ' סוויסה מיום 17.12.2019).

וידגש כי בהתאם לפסיקה, מקום בו קיים ספק – יש להימנע מפרסום. כך למשל, ראו מדבריו של כבי' השופט גיוראן: "לגישתי, לאור הפוטנציאל הגלום לשימוש לרעה במשאבי ציבור על ידי נבחר ציבור מכהנים, יש לאמץ גישה פרשנית מחמירה. על פיה, מקרים המצויים ב'תחום אפור', קרי – אינם בבירור בגדר תעמולת בחירות אסורה או מותרת, נכריע לרוב כי הינם בגדר תעמולה אסורה. זאת, לאור הפגיעה האפשרית בשוויון בין המועמדים, טוהר השירות הציבורי, ואמון הציבור שייפגע אם כספיו שלו המוחזקים על ידי העירייה בנאמנות ולטובתו, ינותבו למען הגדלת סיכויו של נבחר ציבור מכהן להיבחר בשנית" (תר"מ 14/20 חברי סיעת 'למען התושבים' במועצת העיר רעננה נ' חופרי מיום 16.6.2014 (וכן ער"מ 11/21 הנזכר לעיל).

להלן כמה דוגמאות לפרסומים בהם שולב ראש הרשות, שנקבעו בהחלטות יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית כפרסומים אסורים (חלקן נזכרו גם לעיל): פרסומים בחשבונות הפייסבוק או הוואטסאפ בנוגע לאירועים המתקיימים ברשות והפצת מסרים בדבר קידום ופיתוח הרשות תוך

קידום אישי של ראש העירייה (ער"מ 2/25 עיריית טירת הכרמל נ' כהן, מיום 03.10.2022); פרסומים רשמיים של העירייה, הכוללים את סמלה, בדבר חלוקת בדיקות לאיתור נגיף הקורונה, פרסום רישום לגני הילדים, פרסום תכנית מתאר של העיר ופרסומים הנוגעים לחג הפסח שכללו את תמונתו של ראש העירייה, דבריו ונחתמו בשמו (ער"מ 5/25 אוחנה נ' חוקתי – חרדים למדינה ולשלטון הציבורי, מיום 19.10.2022); הפצת גיליון עיתון לגמלאי הרשות, הכולל את סמל העירייה, כאשר בשער ראש העירייה ובתוכו ריאיון עמו (תר"מ 1/24 אטדגי נ' גלאם, מיום 03.11.2020); פרסומים המבשרים על הקמתם של פרויקטים שונים כגון: בריכה עירונית, פארק תעשייה ומסחר ושכונה חדשה. השלטים נחתמו בסמל המועצה לצד שמו של ראש העירייה ונגעו לפרויקטים בשלבי פיתוח ראשוניים (ער"מ 9/21 גארלה נ' חפצי, מיום 30.10.2018); העירייה הציבה שלטים רבים בתחום שיפוטה המתארים את מעשיה והישגיה בנוגע לתקציב העירייה, עבודות פיתוח וסלילת כביש חדש, לצד שמו ותוארו של ראש העירייה (ער"מ 11/21 גלאם נ' סוויסה, מיום 17.12.2019); תליית שלטים על עבודות שיפוץ בהיכל התרבות עם שמו של ראש העירייה (תר"מ 21/19 גרוס נ' בן חמו, מיום 17.02.2013); תליית שלטי חוצות הנושאים מסרים ציבוריים בדבר שמירת הניקיון ועידוד מחזור פסולת ביתי, כאשר שמו של ראש העירייה מאוזכר בתחתית (תר"מ 27/19 סיעת הליכוד במועצת העיר קרית גת נ' דהרי, מיום 11.03.2013); שלט "צאתכם לשלום" עם חתימת ראש המועצה (תר"מ 22/19 ליבר נ' דרעי, מיום 30.01.2013); תגובת ראש העיר לשאלות המועלות לדף הרשת החברתית או דף האינטרנט העירוני (תר"מ 58/20 רשימת מהפך ברמה בראשות נורית אבנר נ' רוכברגר, מיום 07.08.2013); סרטון תדמית בו מופיע ראש העיר (תר"מ 23/19 גור נ' אדיב, מיום 17.02.2013); העלאת תמונתו וזהותו של ראש המועצה לאתר האינטרנט העירוני (תר"מ 115/20 כהן נ' שמס, מיום 17.09.2013). מובן כי אין להסתפק בעיון ברשימת דוגמאות זו אלא יש לעיין כמובן בהחלטות עצמן על מנת ללמוד על הנסיבות בכל מקרה. ובכלל זאת כמובן המועד ביחס לבחירות. כפי שנוזכר לעיל ניתן לזהות מגמה ברורה לאסור על כריכת שמו של נבחר הציבור בעשייתה של הרשות המקומית בה הוא פועל ומובן כי כך ביתר שאת ככל שמתקרב מועד הבחירות.

מבלי לפגוע במכלול האמור לעיל ובפרשנות שיש ליתן להוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, מאחר שבתקופה של ערב בחירות עלול כל פרסום מטעם רשות מקומית המזכיר את שמו, או תוארו של נבחר ציבור, או שכולל את תמונת נבחר הציבור, להיתפס כתעמולת בחירות אסורה, בהמשך להנחיות קודמות בנושא (ראו כפי שפורסם בחוזר מנכ"ל מיוחד 5/2018), **מוסיף משרד הפנים ומנחה, כי במהלך ששת החודשים שקודמים למועד הבחירות, לא יפורסם, ככלל, על ידי הרשות המקומית, פרסום בשמו או בתוארו של נבחר הציבור, או שכולל את תמונתו. במהלך ששת החודשים שקודמים למועד הבחירות, יועבר כל פרסום מטעם הרשות המקומית, לאישור היועץ המשפטי לרשות המקומית שנתמנה בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו – 1975 (להלן – היועץ המשפטי לרשות המקומית).** במקרה של ספק או בנסיבות מיוחדות שבהן רואה היועץ המשפטי של הרשות כי יש מקום לחריגה מהנחיה זו, ייוועץ היועץ המשפטי לרשות ביועץ המשפטי למשרד הפנים או במפקח על הבחירות במשרד הפנים. הנחיה זו ניתנת על מנת להפחית את החשש מביצוע עבירות פליליות ונוכח ניסיון העבר אשר בא לביטוי בדוחות מבקר המדינה בעניין.

יצוין כי הוראה זו חלה על פרסום בכל דרך שהיא, לרבות פרסום באתר האינטרנט של הרשות המקומית וכן בדפי הרשות המקומית ברשתות החברתיות (ראו תר"מ 23/19 גור נ' אדיב מיום 17.2.2013).

בהקשר זה, נבקש להבהיר כי השימוש במשאבי הרשות המקומית ובעובדיה לטובת עמוד פייסבוק פרטי-פוליטי של נבחר ציבור הינה אסורה ואינה עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה (ער"מ 11/21 גלאם נ' סוויסה, מיום 17.12.2019). רשות מקומית אינה רשאית אפוא לתחזק ולתפעל עמוד פייסבוק פרטי-פוליטי של העומד בראשה. בהמשך לכך ראו באותו בהקשר תב"כ 7/24 בן מאיר נ' חולדאי, מיום 24.01.2021 בו נקבע בנסיבות אותו העניין כי השימוש במשאבי עיריית תל אביב מהווה שיקול מרכזי לסיווג עמוד הפייסבוק ורשימת עוקביו ואוהדיו בתור נכס ציבורי לעניין חוק דרכי תעמולה.

בנוסף, גם תיוג עמוד אישי-פוליטי של נבחר ציבור במסגרת פרסום של רשות מקומית ברשתות החברתיות הוא אסור, בשל העירוב בין הפעילות הפוליטית לפעילות הציבורית.

לחידוד הנושא ודוגמאות נוספות ראו הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 1.1900.

בנוסף יש מקום להדגיש, אף זאת נוכח ממצאי מבקר המדינה, כי חלוקת מתנות מטעם הרשות המקומית לתושבים סמוך למועד הבחירות, תוך ציון שם ראש הרשות המקומית או של חבר מועצה, מהווה לכאורה תעמולת בחירות אסורה.

כאמור לעיל לצד הנחייה מס' 1.1900 שעניינה פרסומים המופצים על-ידי משרדי הממשלה קיימות בהקשר של האיסור על שימוש במשאבי ציבור הקבוע בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, שלוש הנחיות נוספות העוסקות בנושאים קונקרטיים. באמור בהנחיות אלו, לצד הסדרת נושא ההנחיה, יש גם חשיבות פרשנית לגבי נושאים דומים:

א. **שימוש בעובדי רשויות מקומיות** (חלק ב' להנחיה 1.1902): חל איסור חמור על שימוש

בעובדי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים במסגרת שעות העבודה. לצד איסור זה ובנוסף לו, על בכירי הרשות המקומית, בפרט על הדרג הנבחר, להימנע מלפנות לכפופים להם גם בבקשה שיתנדבו לפעילות פוליטית שלא במסגרת שעות העבודה.

ב. **עריכת אירועים על-ידי רשות בתקופת בחירות** (הנחיה מספר 1.1908): הנחיה זו, אשר

נוסחה בהתייחס למשרדי הממשלה, חלה גם על אירועים, כנסים, טקסים וכדומה הנערכים על-ידי רשויות מקומיות. לעניין זה קובעת ההנחיה שעריכת אירועים פוליטיים או מפלגתיים המהווים תעמולת בחירות תוך שימוש במשאבים ציבוריים בניגוד להוראת סעיף 2א מהווה עבירה פלילית. מובן שגם במסגרת זו קיים קושי בקביעת אופיו של האירוע ואף לעניין זה נעשה שימוש במבחן הדומיננטיות הנזכר לעיל ובמבחני העזר שנקבעו בהתאמה המתחייבת (ראו בהקשר זה את הנחייה 1.1908 ואת ער"מ 3/21 עיריית חולון נ' זכריה מיום 12.7.2018). במסגרת זו ומבלי לגרוע משאר השיקולים שפורטו בהנחיה, יש לבחון את עיתוי האירוע, הנחיצות בעריכתו במועד המבוקש והמרחק בין מועד האירוע למועד הבחירות. בהקשר זה יוער כי בער"מ 3/21 הנ"ל שעסק בהופעה שארגנה רשות מקומית מציין כב' השופט הנדל, כי בין היתר, "למשל, יש חשיבות - לפעמים רבה - גם לעיתוי ההופעה, ואין דין הופעה הנערכת בסמוך לבחירות כדין הופעה הנערכת שנתיים קודם הבחירות" (סעיף 5 להחלטה).

תשומת הלב כי במידה ונבחר ציבור מבקש להשתתף באירוע יש להחיל את מבחן הדומיננטיות ומבחני העזר גם לצורך סיווג אופי השתתפותו, על מנת למנוע תעמולה של נבחרי ציבור באירועים מטעם הרשות. יצוין כי אף אם נמצא כי יש מקום לעריכת האירוע, אין בכך לגרוע מהאיסורים שנקבעו בחוק דרכי תעמולה בכל הנוגע לתעמולה על ידי נבחרי ציבור.

בדומה להנחיה לגבי פרסומים ובהמשך להנחיות קודמות בנושא (ראו כפי שפורסם בחוזר מנכ"ל מיוחד 5/2018), משרד הפנים מנחה כי עריכת אירוע רב משתתפים על-ידי רשות מקומית במהלך תקופה של **שישה חודשים** שקודמים למועד הבחירות תובא לאישור מראש של היועץ המשפטי לרשות המקומית. לעניין זה ראו גם את ההחלטה בער"מ 3/21 הנזכרת לעיל, בה נקבע: "כך או אחרת, העיקר הוא שכל רשות מקומית... יבחנו, גם באמצעות הייעוץ המשפטי, כל אירוע שמתרחש בחודשי תקופת הבחירות שלפני יום הבחירות... ובמידת הצורך אף לפני כן, בהתאם לנסיבות".

נוסיף ונציין כי במסגרת זאת, ואף ככל שנמצא כי יש מקום לעריכת האירוע ובנוכחות נבחרי ציבור, יש להבטיח ולנקוט באמצעים הנדרשים, על מנת להבטיח כי ככל שנבחרי הציבור עתידים לקחת חלק באירועים אלו, לא יהיה בדבריהם כדי לעלות ולהוות תעמולה אסורה (וראו בין היתר למשל תר"מ 64/18 הוכמן נ' הלוי מיום 22.9.2008 ופסקאות 19-22 בתר"מ 34/20 קמיל נ' מועצה מקומית מזכרת בתיה מיום 14.7.2013).

במסגרת זו אירועים כדוגמת שבתות תרבות כשלעצמן אינן אסורות, אולם יש להקפיד על כך שלא תהיה בהן תעמולת בחירות אסורה. לצורך מבחן התכלית הדומיננטית לקביעה אם נעשתה תעמולת בחירות אסורה, ייבחן גם עקרון השוויון כך שגם אם גורם פוליטי נושא דברים שאינם מהווים תעמולה, אולם לא ניתנה הזדמנות שווה לגורמים פוליטיים אחרים ליטול חלק בשיח – יש בכך היבט תעמולתי. משהחליטה רשות מקומית לממן אירועי אקטואליה באזורה ובנוכחות נבחרי ציבור, חלים עליה הכללים החלים על שידורי טלוויזיה ורדיו, ועליה להזהיר מראש מפני תעמולת בחירות אסורה וכן לפקח בזמן אמת על הדיון ועל היועץ המשפטי של כל רשות המארגנת אירועי אקטואליה, להבהיר את הכללים למנחה האירועים בפרק זמן סביר לפני עריכתו (תב"כ 13/23 ארבל נ' עיריית באקה אל גרבייה, מיום 12.02.2020).

בהקשר זה, הננו להפנות את תשומת הלב כי כעולה מהנחיות אלו, יש לנהוג זהירות יתירה וככלל להימנע מקיום סיורים של נבחרי הציבור בשיתוף עובדי הרשות המקומיות בתקופה שקודמת למועד הבחירות – אף ככל שסיורים כאמור נהגו קודם לכן – וזאת מתוך דגש על התקופה של **שלושה חודשים בסמוך למועד הבחירות** ועל מנת להימנע מחשש לתעמולת בחירות, שימוש במשאבי הרשות המקומית ופגיעה בתדמית הניטרלית של עובדי הרשות המקומית. במסגרת זאת, יש ליתן את הדעת ולהקפיד על תחולת הנחיות אלו, לגבי סיורים כאמור, הנערכים לקראת פתיחת שנת הלימודים או בתקופת החגים אשר חלים בתקופה הסמוכה לבחירות (ראו והשוו לעניין זה תר"מ 33/20 קוניק נ' בן שחר מיום 15.7.2013 ותר"מ 125/20 סומך נ' נעים מיום 25.9.2013).

במקרים חריגים וכאשר קיים צורך חיוני בקיום סיור לצורך טיפול בנושא פרטני ובעל דחיפות הנדרש לטיפול הרשות המקומית ניתן יהיה לאפשר את קיום הסיור בהיקף ובאופן שימנעו חשש לתעמולת בחירות וזאת באישור היועץ המשפטי לרשות המקומית.

ג. **עריכת סקרים** (הנחיה מספר 1.1901): כפי שעולה מן ההנחיה עריכת סקרים על-ידי רשות מקומית עלולה לעלות כדי עבירה פלילית של שימוש בכספי הרשות בקשר עם תעמולת בחירות. בהקשר זה נקבע - בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/1998 מיום 15.7.1998 שאליו מפנה ההנחיה האמורה - על מנת להסיר מכשול, איסור גורף על עריכת סקרים על-ידי רשות מקומית במהלך התקופה של **שישה חודשים שלפני הבחירות**. גם על סקרים שנערכים לפני תקופה זו הוטלו מגבלות שפורטו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים האמור.

3. הנחיות העוסקות בעובדי הרשות המקומית

(הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1902, חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2012 מיום 20.12.2012)

על עובד הרשות המקומית לשמור בעיני הציבור על תדמית ניטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת, ולהקפיד שמעשיו או התנהגותו לא יתפרשו כאילו נועדו לקדם אינטרס של רשימה כלשהי או מועמד מסוים. בהתאם לכך נקבעו בדין מגבלות על מעורבות עובדי רשויות מקומיות בבחירות, מהן מגבלות שהפרתן עולה כדי עבירה פלילית, ומהן מגבלות שבגינן יוטלו סנקציות משמעותיות. הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מפרטת מגבלות אלו ואת הסנקציות שיוטלו בגינן. בנוסף, חוזר מנכ"ל משרד הפנים מיום 20.12.2012 מנחה אודות המגבלות החלות על עובדי הרשויות המקומיות בהקשר זה.

במסגרת זו מתייחסת הנחיית היועצת המשפטית לממשלה לאיסור הפלילי הקונקרטי הקבוע בסעיף 75(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 ולפיו חל על עובד מדינה או עובד רשות מקומית, שהוא בעל סמכות מינהלית או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, איסור לקחת חלק בתעמולת בחירות. לעניין החשיבות שביסוד האיסור האמור על השתתפות עובדי ציבור בתעמולת בחירות וראו למשל תב"כ 15/24 בן מאיר נ' שמחון, מיום 05.02.2021, פס' 5.

נוסיף ונבהיר בהקשר זה כי בהתאם להחלטות יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית, הכללים וההגבלות האמורים בסעיף 75(א) לחוק הבחירות החלים על עובדי הרשות חלים גם על עובדים המועסקים בלשכת ראש הרשות בחוזה מיוחד (ת"מ 80/18 בן אסולין נ' בן דוד מיום 28.10.2008), עובדים המבצעים עבודתם בהתנדבות (ת"מ 64/20 חלבי נ' נסראלדין מיום 21.8.2013), עובדי תאגיד עירוני או מועצה דתית (תב"כ 3/19 אמסלם נ' סיעת ש"ס, מיום 26.12.2012, תר"מ 123/20 לדרמן נ' עמותת מרכז מריאן לגיל הרך מיום 7.10.2013). עוד יצוין כי במספר החלטות אף ניתן צו מניעה לפי סעיף 75 האמור כנגד עובדים אף שאין להם סמכות מינהלית או מגע עם קהל (ראו תר"מ 83/20 וידל נ' לביא מיום 10.9.2013 ות"מ 87/20 רשימת מהפך בראשות נורית אבנר נ' רוכברגר מיום 8.9.2013). מכל מקום נקבע כי יש לתת ללשון החוק כאן פרשנות מרחיבה המקיימת את האינטרס הציבורי ביצירת ושמירת מינהל תקין החף ממראית עין של משוא פנים או נגיעה פוליטית. עוד נקבע כי עצם ההתמודדות בבחירות עולה היא כשלעצמה כדי תעמולת בחירות שעל עובד רשות מקומית כאמור בסעיף 75(א) אסור לקחת בה חלק, וכי ההגבלה על השתתפות של עובד רשות

מקומית בתעמולת בחירות תקפה גם כאשר מדובר בהתמודדות בבחירות ברשות מקומית אחרת מזו בה הוא עובד (ת"מ 69/21 לוי נ' עיריית כפר סבא מיום 23.9.2018).

לעניין נותני שירותים חיצוניים לרשות המקומית הפועלים גם למען מתמודדים בחירות, נקבע כי יש להימנע מהעסקה כפולה כאמור – אף בפרקי זמן נפרדים – בשל מראית עין ועל מנת למנוע ניגוד אינטרסים בעתיד (ת"מ 80/18 הנזכר לעיל).

יובהר כי מגבלות אלה חלות על עובד רשות מקומית בעת היותו בחופשה, לרבות בחופשה ללא תשלום. עם זאת, מגבלה זו לא תחול על עובד שיצא לחופשה רצופה עד לאחר יום הבחירות לצורך התמודדות כמועמד בבחירות, ובכפוף לשאר הוראות הדין הרלוונטיות (השוו לעניין זה פסקה ל"ב בתב"כ 3/19 אמסלם נ' סיעת ש"ס, מיום 26.12.2012 ולעמדת היועץ המשפטי לממשלה כפי שהיא מצוינת במסגרתה וכן פסקה 48 בת"מ 69/21 הנ"ל).

ההגבלות חלות על תעמולת בחירות על כלל צורותיה, כך למשל אמורים הדברים בארגון של או הרצאה בחוג על-ידי עובדים שחל עליהם סעיף 75(א) (ת"מ 12/20 אבן-זוהר נ' צור, מיום 12.06.2013), בתליית שלטים בבית של עובד רשות מקומית כאמור (ת"מ 87/20 רשימת מהפך ברמה בראשות נורית אבנר נ' רוכברגר, מיום 08.09.2013; ת"מ 123/20 לדרמן נ' עמותת "מרכז מריאן לגיל הרך", מיום 07.10.2013), ארגון חוג בית ע"י עובד רשות מקומית (ת"מ 12/20 אבן-זוהר נ' צור הנזכר לעיל) וכן בפרסומים והתבטאויות באתרי אינטרנט וברשתות חברתיות על רקע ההתפתחויות הטכנולוגיות (ראו ע"מ 5/21 פרי יגור נ' המועצה המקומית פרדס חנה כרכור, מיום 25.09.2018, לעניין התבטאות של עובד בדף הפייסבוק שלו ביחס למועמד בבחירות).

יצוין כי גם בהקשר של סעיף 75(א) נבחנת השאלה אם פעולה פלונית של עובד ציבור (בדגש על פרסום) היא תעמולת בחירות לפי מבחן הדומיננטיות ומבחני העזר שנקבעו בקשר עמו כנזכר לעיל (ראו למשל ע"מ 5/21 הנ"ל).

4. מינויים בתקופת הבחירות (הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1501)

מינוי בתקופת בחירות מעורר חשש כפול: ראשית, מפני שיקולים בלתי עניינים הכרוכים בהחלטה למנות בתקופה רגישה זו, ושנית – נוכח החשש לכבילת ידיהם של הנבחרים לאחר הבחירות באמצעות איש המשרות הבכירות ערב הבחירות. על מנת לאזן בין החששות האמורים לבין הצורך למנוע פגיעה בעבודה השוטפת של רשויות המינהל, קובעת הנחיית היועצת המשפטית לממשלה אמות מידה לבחינת מינויים בתקופת בחירות, אשר מגבילות מינויים כאמור בשירות המדינה, בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים.

בהתאם לכך, ההנחיה מבחינה בין סוגי מינויים בהתאם לגוף אליו ממנים, לדרגת בכירותם והדרך שבה המינוי מתבצע (מכרז, ועדת איתור וכד'). באשר למינויים בכירים, נקבע בהנחיה שיש להימנע ככלל מאיוש משרות בכירות על דרך מינוי של קבע בתקופה בחירות. יחד עם זאת, במקרים בהם אין מנוס מאיוש התפקיד שאם לא כן, ייווצר חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב, ולא ניתן לנקוט בחלופות אפשריות (כגון הארכת כהונה, מינוי בפועל, מינוי ממלא מקום וכדומה), ניתן לחרוג מהכלל האמור, והכל בהתאם לאמות המידה המפורטות בהנחיה. באותם מקרים בהם קיים צורך לבצע מינוי קבוע, יש להקפיד באופן מיוחד על אמות המידה להפעלת שיקול הדעת במינוי, ואין

למנות בתקופת בחירות מועמדים בעלי זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה, ובענייננו – לנבחרי הרשות.

מגבלות אלו נובעות מהוראות יסוד במשפט המנהלי, ולכן יש מקום להחילן גם לגבי מינויים ברשויות מקומיות ובתאגידים עירוניים, והכל בהתאם לנסיבות ולאופי המינוי.

משרד הפנים מנחה אפוא בנושא זה, לפעול בהתאם לכל האמור לעיל, לרבות באשר לאיזון המשרות ובאשר למועמדים בעלי זיקה אישית, פוליטית או עסקית. מבלי לגרוע מכך, נקבעו הנחיות בחוזר מנכ"ל מספר 10.2 מיום 05.01.2023 – הנחיות המנהל לשלטון מקומי לתקופת הבחירות ברשויות המקומיות, ועל הרשויות לפעול על פיהן. בנוסף, בהמשך להנחיות קודמות בנושא (ראו כפי שפורסם בחוזר מנכ"ל מיוחד 5/2018), בתקופה של ששת החודשים שקודמים לבחירות יובא כל הליך למינוי לאישורו של היועץ המשפטי לרשות המקומית, אשר יבחן את הנושא בהתאם לעקרונות הקבועים בהנחיה, ובמידת הצורך תוך התייעצות עם הלשכה המשפטית במשרד הפנים. מובן גם, כי ככל שמתקרב מועד הבחירות יש מקום לנהוג כפל זהירות בנושא.

לעניין מינוי דירקטורים ונציגים בגוף המנהל מטעם הרשות המקומית בתאגידים עירוניים, ככלל יש להימנע ממינויים בתקופת ששת החודשים שקודמים למועד הבחירות, ובפרט של נציגים מקרב הציבור, אלא אם התקיימו נסיבות מיוחדות וחריגות המצדיקות זאת.

5. תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות בעלי מסר

פוליטי (הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1912)

אכיפת חוקי עזר של רשויות מקומיות על מודעות ושלטים שנושאים פוליטי, במיוחד בזמן מערכת בחירות, היא סוגיה רגישה ומורכבת, הדורשת אחריות והפעלת שיקול דעת זהיר מצד הרשות המקומית. מחד גיסא, יש חשיבות לאכיפת מכלול החיקוקים הנוגעים להצבה של שלטים ומודעות בתקופת בחירות, שכן בתקופה זו עלולים אינטרסים חיוניים שונים להיפגע קשות בהעדר אכיפה. מאידך גיסא, עומדת ההנחיה על הזהירות שיש לנהוג מחשש לשימוש לרעה בסמכות, ולעניין זה קבועים בהנחיה מספר כללים מנחים. במסגרת זו מדגישה ההנחיה את החשיבות שיש באכיפה שוויונית של הוראות החוק, אשר מהווה ערך יסודי וחיוני במשטר מתוקן, ובמיוחד אמורים הדברים כאשר מדובר בחיקוקים הנוגעים לחופש הביטוי.

בהמשך לכך, יצוין כי על הרשות המקומית להפעיל שיקול דעת זהיר ולהבטיח שקיפות ואכיפה שוויונית גם בתחומי אכיפה אחרים הנוגעים במישרין או בעקיפין לפעולות תעמולה. במסגרת זאת ובין היתר יש להקפיד כי ההגבלות על תעמולה בשטחים פתוחים וציבוריים ייאכפו באופן שוויוני ועל פי כללים שקופים וידועים לכלל המתמודדים (ראו בין היתר לתר"מ 58/20 רשימת מהפך ברמה נ' רוכברגר, מיום 7.8.2013, ער"מ 7/21 לוי נ' בינמו מיום 28.10.2018). בעניין זה אף נקבע כי על הרשות המקומית תעדף הסרת שלטים שאינם עומדים בכללים שנקבעו בחוקי העזר המקומיים ודיני התעמולה (תב"כ 49/25 לדרמן נ' מפלגת יש עתיד, מיום 31.10.2022).

להשלמת הדברים, הננו להפנות את תשומת הלב לצורך של הרשויות המקומיות להקצות לוחות מודעות בכמות הולמת ובאופן שוויוני לצורך פרסום מודעות על ידי כלל המתמודדים בבחירות, ולחובה שלא להפלות בין מועמדים ורשימות במסגרת הקצאת שטחי פרסום חוצות (תב"כ 11/21 שדולת הנשים בישראל נ' עיריית בני ברק, מיום 20.3.2019).

משפט מינהלי ממשלה - מינויים בשירות הציבורי	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
מינויים בתקופת בחירות	תאריך: ט' שבט התשנ"ט, 26 ינואר 1999 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 ניסן התשע"ז, אפריל 2017 שבט התשע"ט, ינואר 2019 טבת התש"ף, ינואר 2020 טבת התשפ"א, ינואר 2021 מספר הנחיה: 1.1501

מינויים בתקופת בחירות

הגם שהכל מצווים, כמובן, להקפיד על אמות-המידה הראויות באשר למינויים בשירות המדינה, בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים כל ימות השנה, למינויים בתקופת בחירות נודעת רגישות מיוחדת. להלן, אפוא, עיקרי הדברים הנוגעים לסוגיית המינויים בתקופה זו, בהתחשב בהיבטיה הייחודיים.

1. כללי

בהתאם לסעיף 30 לחוק-יסוד: הממשלה, עקרון הרציפות חל על עבודת הממשלה, והפעילות השלטונית נמשכת כסדרה אף בתקופת הבחירות. עם זאת, בפסיקה נקבע, כי הממשלה והשרים בממשלת מעבר וערב בחירות מחויבים לנהוג "באיפוק הראוי למעמד של ממשלה יוצאת" בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות לפעול בהם בתקופת המעבר, וכי מתחם הסבירות של פעילות גוף שלטוני בתקופת ממשלת מעבר נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור. במילים אחרות: תקופת הבחירות אינה גוזרת חובה להימנע מכל פעולה שהיא, אלא צורך לבצע איזון עדין בין החובה להבטיח יציבות והמשכיות שלטונית, לבין חובת השמירה על איפוק וריסון בהפעלת סמכויות שלטוניות, בהינתן תשתית הממשל המיוחדת המאפיינת ממשלה בתקופת מעבר (בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455 (2001); בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר (26.12.2005), להלן: **פרשת לנדשטיין**). זאת ועוד. על-פי הפסיקה, ישנה הקרנה הדדית בין חובת העשייה לבין הריסון והאיפוק הנדרשים בכל מקרה ומקרה. ככל שמידת החיוניות הציבורית בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהיפך (**פרשת לנדשטיין**, בפסקה 9 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

בכל הנוגע לשאלת סמכות הממשלה והשרים בענייני **מינויים בתקופת בחירות**, הובהר בפסיקה כי זו היא "אך מקרה פרטי של שאלת השימוש בסמכויות אחרות העומדות לממשלה בתקופת בחירות" (בג"ץ 1004/15 התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' השר לבטחון פנים, פסקה 14 לפסק דינה של הנשיאה נאור (1.4.2015), להלן: **פרשת התנועה למשילות ודמוקרטיה**). וכך נקבע בעניין זה ב**פרשת לנדשטיין**:

”עקרון האיזון הנדרש בין איפוק לעשייה בעת שלטון מעבר מוצא את ביטויו, בין היתר, בתחום המינויים לתפקידים ציבוריים, מקום שמעורבים בכך גורמים פוליטיים שמעמדם המשפטי ערב הבחירות ניזון ממעמדה המיוחד של ממשלת מעבר, וגורלם בממשל הבא, שלאחר הבחירות, אינו ידוע. בגדר האיזונים הנדרשים בתחום זה, וככלל, נתקבלה ההשקפה כי ראוי הוא כי מינויים לתפקידים בשירות הציבורי לא יבוצעו בידי גורמי ממשל אלה אלא ימתינו עד לכינון ממשל חדש, אלא מקום שיש באיוש תפקיד מסוים צורך חיוני של ממש אשר אם לא ייענה, יצור חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב ...

בהקשר זה, די אף במראית פני הדברים, העלולה להעלות חשד או ספק לפגם בהליך המינוי, כדי להצדיק בדרך כלל הימנעות ממנו בתקופה של ”בין השמשות” השלטוני, נוכח הפגיעה העלולה להיגרם בכך לאימון הציבור, גם אם, לגופו, לא דבק בהליך פסול מהותי. מנגד, מקום שעולה צורך חיוני באיוש משרה ציבורית, ולא ניתן למצוא לכך פתרון זמני חלופי, עשוי הכורח האמור להכריע את הכף ולהכשיר הליך מינוי גם בעת שלטון מעבר. כמו כן, מינוי לתפקיד ציבורי, הנעשה בידי גורם ממנה המנותק לחלוטין מהמישור הפוליטי, ואינו מושפע כלל מקיומן של בחירות קרבות ומשינויי שלטון צפוי, עשוי אף הוא לעמוד במבחן הסבירות אם ייעשה בתקופת המעבר” (שם, בפסקה 10 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

עוד הבהיר בית המשפט ב**פרשת לנדשטיין**, כי ביסוד המגבלות על מינויים בתקופת בחירות עומד שיקול כפול: **ראשית**, הממשלה אינה פועלת עוד מכוח אמון הכנסת אלא מכוח עקרון הרציפות עד לכינון ממשלה חדשה; **ושנית**, קיומו של חשש מוגבר לכריכת שיקולים מפלגתיים ואישיים בהליכי מינוי ערב בחירות, ובכלל זאת חשש מוגבר לניגוד עניינים במינוי ולהעדפת אינטרסים מפלגתיים על פני האינטרס הציבורי. שיקול רלוונטי נוסף לעניין זה נוגע לחשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה העתידה להיבחר בפני מצב בלתי-הפיך (ראו למשל: בג”ץ 2453/06 **ההסתדרות הרפואית נ’ היועץ המשפטי לממשלה** (21.3.2006)). שיקול זה מקבל משנה-תוקף ככל שמדובר במינויים לתפקידים הבכירים והמשמעותיים יותר מבין אלה המצויים בסמכות הממשלה או השר הנוגע בדבר.

יש לציין, כי השיקולים הנוגעים לחשש המוגבר מכריכת שיקולים מפלגתיים ואישיים ולחשש מיצירת עובדות מוגמרות בפני הממשלה הבאה מתקיימים גם לעניינה של ממשלה יוצאת כתוצאה מקבלת חוק התפזרות הכנסת וקביעת בחירות מוקדמות. משכך, חלות גם עליה מגבלות הנובעות ממעמדה כממשלה זמנית עד לכינון ממשלה חדשה וגם היא נדרשת לאיפוק בהפעלת סמכויותיה. דברים אלו יפים כמובן אף בהיבט של מינויים.

ההנחיות שלהלן נועדו לקבוע את אמות-המידה המאזנות בין השיקולים האמורים להגבלת מינויים ערב בחירות ועד לכינונה של ממשלה חדשה לבין הצורך למנוע פגיעה בעבודה השוטפת של רשויות השלטון. ככלל, יובהר, כי חרף העובדה שלמינויים בתקופת הבחירות נודעת רגישות מיוחדת ונדרש לגביהם איפוק רב, אין לומר כי קיימת מניעה מוחלטת לקיים מינויים גם בתקופת בחירות, אף אם הם בכירים באופיים – השאלה היא שאלה של שיקול-דעת (בג"ץ 10134/02 ח"כ אושעיה נ' ראש-הממשלה, פ"ד נז(2) 49, 53 (2003)). ההכרעה בדבר איש משרה פלונית בתקופת בחירות תלויה, אפוא, בגורמים שונים והיא פרי מלאכת איזון בין השיקולים המנחים הצריכים לעניין. כך, לעיתים לא יהא מנוס מאיזש משרה או תפקיד במועד זה, ככל שיש באיזשם צורך חיוני של ממש אשר אם לא ייענה, ייווצר חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב (פרשת לנדשטיין, בפסקה 10). במסגרת זאת, ראוי יהיה ליתן משקל לבכירות המשרה ואופייה, לרבות אם היא כוללת סמכויות סטטוטוריות; מידת הפגיעה הצפויה לתפקודה התקין של הרשות באי-איושה; קיומה של אפשרות להאריך כהונה של בעל תפקיד מכהן או לאישה על-ידי ממלא-מקום במינוי זמני; קיומו של הליך מקצועי לאיוש המשרה; המועד שבו מתעורר הצורך במינוי במסגרת תקופת הבחירות (למשל – עובר ליום הבחירות או לאחריו); וכיוצא באלו. יפים לעניין זה דברי בית המשפט העליון בפרשת התנועה למשילות ודמוקרטיה, אשר עסקה בשאלת מינויו של מפכ"ל המשטרה בתקופת בחירות:

"בהתאם לפסיקותיו של בית משפט זה, נקודת המוצא היא שככלל יש להימנע במהלך תקופת בחירות מאיוש תפקידים ציבוריים. ... הטעמים העיקריים לכך הם החשש למינוי משיקולים בלתי ענייניים והעובדה שככל שפועלת הממשלה אך ורק על סמך עקרון הרציפות יהיה במינוי משום כבילת הממשלה העומדת לקום שכבר תפעל מכוח אמון הציבור והכנסת. ... יחד עם זאת, חשוב לזכור שמדובר בנקודת מוצא בלבד. כפי שגם נאמר בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אין איסור מוחלט על קיום מינויים, אף של בכירים, בתקופת בחירות. השאלה היא שאלה של שיקול דעת ואיזון. ... במקרים בהם קיים צורך ממשי באיוש משרה שלא ניתן להותירה מיותרת, העובדה שמדובר בתקופת בחירות אינה צריכה להביא למצב בו הרשות הנוגעת בדבר לא תתפקד. ... קיימים מקרים בהם ההחלטה שלא למנות אדם למשרה בתקופת בחירות באופן שהמשרה תיוותר בלתי מאוישת, במיוחד כשמדובר במשרה שלנושאה תפקידים סטטוטוריים, תהיה בלתי סבירה. במקרים כאלה הפתרון הסביר בתקופת בחירות יכול להיות מינוי ממלא מקום או הארכת כהונתו של מי שמכהן במשרה באותה עת" (שם, בפסקה 15 לפסק דינה של הנשיאה נאור).

על רקע דברים אלו, יתוו להלן העקרונות המרכזיים שלאורם יש לנהוג בתחום המינויים בתקופת בחירות. מטבע הדברים, לא ניתן יהיה להתייחס באופן ספציפי לכל סוגי המינויים האפשריים, שכן אלה הם רבים ומגוונים, ועל כן יידונו סוגי המינויים השכיחים ביותר והכללים שיחולו בעניינם.

יובהר, כי "המועד הקובע" לצורך ההנחיות שלהלן הוא המועד בו החלה "תקופת הבחירות", בהתאם לנסיבות הייחודיות והמשתנות בכל מערכת בחירות. ככלל, תקופת הבחירות מסתיימת

לאחר כינונה של הממשלה החדשה, אך יושם אל לב כי יישומם של השיקולים השונים הצריכים לעניין ההחלטות בנושא זה עשוי להשתנות כפועל יוצא מהמועד שבו נדרשת קבלת ההחלטה בתוך תקופת הבחירות.

יודגש כי במצבים שבהם ניתן להמשיך בהליך המינוי, יש לקיים את ההליך בלוח-זמנים מהיר ככל הניתן, זאת כדי לוודא כי הרשות פועלת "במהירות ראויה" בנסיבות ועל מנת להבטיח מתן מענה יעיל לצורך באיוש המשרה. ככל שהשלמת המינוי תתעכב, עלול הדבר, במקרים חריגים, לעורר קושי ולהצריך בחינה מחודשת של הדברים; כך לדוגמה במקרה בו עיכוב המינוי מוביל לכך שהמינוי יבוצע בסמוך למועד הבחירות.

2. מינויים בשירות המדינה ומינויים נוספים בסמכות שר או הממשלה

א. מינויים באמצעות מכרז: כידוע, מינויים אלה מתבצעים בהליכים המנוהלים מכוח הנחיות נציבות שירות המדינה; מבוססים על אמות-מידה שוויוניות וסקופות (ובכלל זאת תיאורי-תפקיד ותנאי-סף הנקבעים ומפורסמים מראש) ועל מנגנוני בחינה והערכה מקצועיים; ואסורה בהם ממילא מעורבות הדרג הפוליטי (וזאת אף במקרים הנדירים שבהם השלמת הליך המינוי נעשית בדרך של חתימת שר). לפיכך, אין מניעה כי מינויים הנערכים באמצעות מכרז כאמור יימשכו כסדרם אף בתקופת בחירות. זאת, מבלי לגרוע מסמכותו הכללית של נציב שירות המדינה לדחות הליכי מכרז בנסיבות מיוחדות. מובן, כי בתקופת בחירות יש להקפיד על אי-מעורבות הדרג הפוליטי במשנה-תוקף.

ב. מינויים למשרות בכירות באמצעות ועדות לאיתור מועמדים: מאחר שבהליך המינוי למשרות בכירות באמצעות ועדת איתור קיימת מעורבות של השר (ולרוב הוא גם מחייב אישור של הממשלה), הרי שבהתאם לעקרונות שצוינו לעיל, איוש משרות כאמור בתקופת בחירות, ככלל, מעורר קושי. לצד זאת, יש ליתן את הדעת לכך שמדובר בהליך בחירה בעל אופי מקצועי, תחרותי, שוויוני ופומבי, אשר במסגרתו מחויב הגורם הממנה להעניק משקל רב להמלצת ועדת האיתור, תוך שנדרש טעם מהותי בעל משקל מיוחד מצדו בכדי לסטות מהמלצתה (בג"ץ 8134/11 אשר נ' שר האוצר (29.1.2012)).

לאור זאת, ובהינתן הצורך לצמצם את הפגיעה בעשייה הממשלתית השוטפת, נציב שירות המדינה יהא רשאי לאשר, בהחלטה מנומקת, לקיים הליכי ועדת איתור במקרים הבאים:

(1) **חיוניות איוש המשרה**: כאשר קיימת חיוניות באיוש מידי של המשרה (כך למשל, נוכח סמכויות סטטוטוריות המוחזקות בידי בעל התפקיד או האטה בלתי-סבירה שתיגרם לשירות הניתן לציבור עקב חסרוננו), ולא ניתן למצוא לצורך באיוש קבוע של המשרה פתרון סביר והולם אחר, כגון על-ידי הארכת כהונת בעל התפקיד המכהן או על-ידי מינוי ממלא-מקום. לרבות מינוי בפועל. זאת, ובלבד שהמלצת ועדת האיתור תהיה על מועמד אחד בלבד (בג"ץ 4065/09 כהן נ' שר הפנים, פסקה 12 (20.7.2010)) ומועמד זה אינו בעל זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.

(2) **אופי המשרה**: כאשר מדובר במשרה מקצועית מובהקת שאינה כוללת רכיב משמעותי של מימוש מדיניות השר ויצירת עובדה מוגמרת בעניינה בפני השר או

הממשלה הבאים אינה מעוררת קושי בנסיבות העניין; ובלבד שהמלצת ועדת האיתור תהיה על מועמד אחד בלבד ומועמד זה אינו בעל זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.

(3) **שלב הליך ועדת האיתור לפני המועד הקובע:** כאשר ועדת האיתור הגישה את המלצתה לשר לפני המועד הקובע, אך הליך המינוי טרם הושלם, ובלבד שהמלצת ועדת האיתור תהיה על מועמד אחד בלבד. תנאי זה, ולפיו ועדת האיתור המליצה על מועמד אחד בלבד, לא יחול במקרים בהם השר בחר במועמד לפני המועד הקובע. בהקשר זה יוזכר, כי בהתאם לכלל הרגיל, במקרים בהם אחד המועמדים הוא בעל זיקה לשר משרי הממשלה על ועדת האיתור להמליץ על מועמד אחד בלבד (ראו לעניין זה, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1554 "ועדה לאיתור מועמדים – מועמד בכל זיקה לשר משרי הממשלה" והנחיית נציב שירות המדינה מס' 1.2 "נוהל עבודת הוועדה לאיתור מועמדים"). בכל מקרה, גם במקרים אלה תינתן הדעת לטיב המשרה ולאופייה.

במקרים אלו, ניתן יהיה לאפשר מינוי ועדות איתור, המשך פעילותן של ועדות איתור קיימות, השלמת הליך המינוי ואיוש המשרות באופן קבוע, וזאת לאחר בחינת מכלול נסיבות העניין ובשים לב גם לסמיכות ההחלטות למועד הבחירות.

יצוין, כי הכללים האמורים יחולו גם כאשר הליך ועדת האיתור אינו מתחייב על-פי חוק או החלטת ממשלה (ולמעט כשמדובר במשרות או בתפקידים הנדונים בפסקה 2.ה. שלהלן); וגם במקרה שוועדת האיתור החלה בפעילותה קודם לתקופת הבחירות אך טרם מסרה את המלצתה על מועמד לגורם הממנה.

ג. מינויים למשרות בכירות בפטור מלא מהליך תחרותי: מדובר במינויים למשרות הבכירות ביותר בשירות הציבורי, אשר בשונה מתפקידים המאושישים באמצעות הליכי מכרז או ועדת איתור, לא מתקיים לגביהם הליך תחרותי, מקצועי ושקוף, ולגורם הממנה נתון בעניינם שיקול-דעת רחב ביותר. על רקע זאת, ככלל, בתקופת בחירות יש להימנע ממינויים של קבע למשרות אלה וכן מהפסקת כהונה של נושאי משרות כאלה. ככל שמשרה כזו התפנתה או צפויה להתפנות, יש לבחון את האפשרות להאריך באופן זמני את כהונתו של בעל התפקיד המכהן, ולחלופין – לאייש את התפקיד באמצעות ממלא-מקום מתוך שירות המדינה, כמצוות סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק המינויים**). כפי שאף הובהר בפסיקה, ברי כי הארכת כהונה תיתכן רק במקרים שבהם הדבר אפשרי מבחינה משפטית וניתנת הסכמתו של המכהן במשרה (**פרשת התנועה למשילות ודמוקרטיה**, בפסקה 15 לפסק דינה של הנשיאה נאור). רק במקרים חריגים, בהם קיימת חיוניות באיוש מידי של המשרה באופן קבוע ולא ניתן למצוא לכך פתרון סביר והולם אחר, תיבחן אפשרות לאפשר את איוש המשרה על יסוד בדיקה פרטנית של הנסיבות. ככלל, מינוי של קבע בפטור מלא מהליך תחרותי בתקופת בחירות יתאפשר, במקרים החריגים האמורים, רק כשמדובר במינוי מקצועי מובהק ובתנאי שלמועמד אין זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.

יצוין, כי תחת מינויים אלו נכלל גם מינוי משנה למנכ"ל משרד ממשלתי, בהתאם להחלטת ממשלת ישראל מס' 3075, מיום 15.10.2017, שהינו מינוי המצוי בסמכות מנכ"ל המשרד.

ד. מינוי מנכ"לים: ככלל, על שר המכהן בתקופת בחירות להימנע מהחלפת מנכ"ל המשרד. אמנם, דרך-כלל, שר רשאי למנות מנכ"ל בהתאם לשיקול-דעתו, בכפוף לבדיקת כישורי המועמד, כמו גם לסיים את כהונתו; מדובר במינוי אישי של השר, ושרים אכן נוהגים לעתים להחליף את מנכ"ל המשרד עם כניסתם לתפקיד, או בסמוך לאחר מכן. עם זאת, המנכ"ל הוא הדרג המקצועי הבכיר במשרד ואינו חלק מהדרג הפוליטי, והחלפתו בתקופת בחירות עלולה לגרום לחוסר יציבות שלטונית, לתפקוד לקוי של המשרד ואף לניצול לרעה של סמכויות שלטוניות. מכאן העיקרון האמור שלפיו, ככלל, יש להימנע משינויים בתפקידי מנכ"לים בתקופת בחירות. לצד זאת, יש לזכור כי מנכ"ל המשרד משמש גם כגורם מתווך בין הדרג המקצועי ובין השר ועבודה תקינה של המשרד מחייבת יחסי עבודה ואמון תקינים בין השניים. לכן, במקרה בו השתכנע נציב שירות המדינה כי קיים צורך ממשי בהחלפת המנכ"ל לשם תפקודו התקין של המשרד, ניתן יהיה לחרוג מן הכלל האמור. במסגרת זו יהיה מקום ליתן משקל ממשי לשאלה האם המנכ"ל המכהן הוא מנכ"ל שמונה מתוך שירות המדינה, או מנכ"ל שמונה על-ידי השר הקודם מחוץ לשירות הציבורי. במקרה בו קיים צורך כאמור בהחלפת המנכ"ל, על השר למנות, ככלל, עובד מדינה בכיר כממלא-מקום המנכ"ל, בכפוף למגבלות הקבועות בסעיף 23 לחוק המינויים. זאת, תוך מתן עדיפות למינוי ממלא מקום מקרב עובדי המשרד, על מנת לצמצם ככל הניתן את הפגיעה האפשרית בתפקוד המשרד. במקרים חריגים, יהיה מקום למנות מנכ"ל קבוע ולא להסתפק במינוי ממלא מקום, ואף במקרים אלה יהיה מקום להעדיף מינוי מנכ"ל מקרב עובדי המשרד, מהטעם האמור.

ה. מינויים לתפקידים נוספים ולמשרות לא בכירות שלא באמצעות מכרז: ישנם משרות ותפקידים נוספים שאינם בכירים באופיים אשר הגם שאישור המינוי להם מצוי בסמכות השר (או במקרים מסוימים – מנכ"ל המשרד), על-פי רוב, הליך האיתור והבחירה להם מבוסס על המלצותיו של הדרג המקצועי במשרד או של מומחים אחרים בתחום, בלא מעורבות מהותית של השר או של נושאי משרת אמון מטעמו. המדובר, בין היתר, במינויים לתפקידים כגון חברי ויושבי-ראש בוועדות ערר לסוגיהן, מועצות מייעצות, ועדות פרס, ועדות רפואיות, ועדות תביעות וכדומה, למעט מינוי של עובדי מדינה לגופים אלה, עליו תחול הוראת סעיף קטן (ו) להלן. ככלל, ועל מנת לצמצם את הפגיעה ביציבות וברציפות הפעילות הממשלתית, לא תהיה מניעה לאיש משרות ותפקידים אלה בתקופת בחירות, וזאת בכפוף לתנאים המפורטים להלן:

- (א) השר, המנכ"ל ונושאי משרות האמון בלשכותיהם לא היו מעורבים בשום דרך בהצעת המועמדים או בהליך בחירתם (למעט, כאמור, באישורו הסופי של המינוי).
- (ב) למועמד המוצע אין זיקה אישית, פוליטית, או עסקית לשר משרי הממשלה.
- (ג) המשרה או התפקיד אינם כוללים רכיב משמעותי של מימוש מדיניות השר.

מינויים שאינם עומדים בתנאים שלעיל ייבחנו בהתאם לעקרונות הקבועים בסעיף 2.ג. להנחיה זו, היינו – ניתן יהיה לאפשרם אך בנסיבות שבהן קיימת חיוניות באיזושהי מיני של המשרה באופן קבוע ולא ניתן למצוא לכך פתרון סביר והולם אחר. למען הסר ספק, יובהר כי ההנחיות שלעיל יחולו גם על מינויים לתפקידים קצרי-טווח, כדוגמת מינוי ועדות או צוותים מקצועיים לצורך מטרה מוגדרת ולמשך פרק זמן מוגדר. זאת, שכן, ככלל, גם בהתייחס למינויים כאמור עלולים להתעורר החששות העומדים ביסוד ההוראות שלעיל (ראו והשוו: בג"ץ 1311/15 ד"ר נ' שר החינוך, פסקה 16 לפסק דינה של השופטת חיות (20.5.2015)).

1. הקניית סמכות לעובדי מדינה מכהנים: המגבלות האמורות בהנחיה זו לא יחולו על מינוי שאינו אלא הקניית סמכות סטטוטורית או תפקיד נוסף לעובד מדינה מכהן במסגרת תפקידו.

2. נושאי משרות אמון בלשכות שרים ומנכ"לים: אין מניעה למנות נושאי משרות אמון בלשכת שר או בלשכת מנכ"ל, אשר העסקתם מסתיימת עם חילופי הנבחר.

3. מינויים בגופים ביטחוניים

למען הסר ספק, יובהר כי עקרונות ההנחיה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על מינויים הנעשים במשטרה (החל מדרגת ניצב), שירות בתי הסוהר (החל מדרגת גונדר) וצה"ל (החל מדרגת אלוף), וזאת ככל שיש בהם מעורבות של הדרג הפוליטי. במסגרת יישום ההנחיה על מינויים אלו, תינתן הדעת, בין היתר, לצרכים ייחודיים של גופים אלו במישור המבצעי-ביטחוני ולאופי הליכי המינוי הנערכים בהם.

4. מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים

כללי – מאפייניהם הייחודיים של התאגידים בהם עוסק חלק זה של ההנחיה

החברות הממשלתיות הוקמו כאישיות משפטית נפרדת מן הממשלה, לשם הגשמת מטרות שונות שהממשלה הפקידה בידיהן. על החברה הממשלתית לפעול, ככלל, לפי השיקולים העסקיים שעל-פיהם נוהגת חברה שאינה ממשלתית (סעיף 4 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: **חוק החברות הממשלתיות**)). המדינה היא בעלת מניות בחברה, ומכוח חוק החברות הממשלתיות מתמנים הדירקטורים בחברה בידי השרים, כהגדרתם בחוק זה. השרים גם מאשרים את מינוי יושב ראש הדירקטוריון והמנהל הכללי בחברה הממשלתית, לאחר שאלו נבחרים על-ידי דירקטוריון החברה. השרים מפעילים את סמכות המינוי כנאמני הציבור (בג"ץ 932/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב ראש הוועדה לבדיקת מינויים**, פ"ד נג(3) 769, 787 (1999)). בניגוד למינויים בשירות המדינה, דירקטור, משעה שנתמנה, אינו חב חובת אמונים אלא לחברה שבה הוא מכהן (סעיף 254 לחוק החברות, התשנ"ט-1999). אין הוא זרועו הארוכה של השר הממנה אותו, ואין הוא כפוף להוראות השרים באשר לאופן פעולתו. עליו להפעיל שיקול דעת עצמאי (ראו סעיף 106 לחוק החברות, התשנ"ט-1999).

תאגיד ציבורי הוא תאגיד שמוקם בחוק מיוחד או בחיקוק מיוחד (להלן: **החוק המקים**), ופועל על-פי הסדרים מיוחדים שנקבעו בחוק המקים. התאגידים הציבוריים הינם חלק מן המגזר הציבורי, אולם הם בעלי אישיות משפטית נפרדת מזו של המדינה. האישיות המשפטית הנפרדת מאפשרת מידה רבה יחסית של גמישות ניהולית ועצמאות, בכפוף להסדרים הקבועים בחוק המקים. התאגידים הציבוריים ממלאים תפקידים ציבוריים מגוונים, הנקבעים בחוק המקים או בחוקים אחרים, ולעתים מופקדות בידיהם סמכויות שלטוניות למילוי תפקידים הציבורי. חברי המועצה המכהנים בתפקידים הציבורי כפופים להוראות החוק המקים ומונחים לפעול לקידום מטרות התאגיד שנקבעו בו. הם אינם כפופים להוראות השר שמינה אותם.

מאפיינים אלה של החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים משליכים על האופן שבו יש להחיל על המינויים בהם את הכללים החלים על מינויים בתקופת בחירות. יש ליצור איזון בין החשש ממינויים פוליטיים והצבת עובדות בפני הממשלה החדשה לבין הצורך בהתנהלות תקינה של הגופים.

נקודת האיזון שנקבעה היא התייחסות שונה למינויים שהחלו לפני המועד הקובע לבין מינויים שהחלו לאחריו. בעניין זה ניתן משקל לכך שהחלטה על מינוי דירקטור בחברה ממשלתית או חבר מועצה בתאגיד ציבורי מקבלת ביטוי מעשי בהצעת המינוי המועברת, על דעת השרים הממנים, לבחינת הוועדה לבדיקת מינויים. לכן, אם ההחלטה על המינוי, קרי, העברתו לבחינת הוועדה לבדיקת מינויים, נתקבלה לפני המועד הקובע, החשש כי ההחלטה נבעה משיקולי בחירות, קהה. במקרים אלה יש ליתן משקל רב יותר לצורך בהתנהלות תקינה של החברות והתאגידים ולאפשר את המשך הליכי המינוי.

א. מינויים שהועברו לבדיקה לפני המועד הקובע

- (1) הליכי מינוי של מועמדים שהועברו לוועדה לבדיקת מינויים יושלמו כרגיל.
- (2) אם המינוי הועבר לוועדה לבדיקת מינויים אך טרם נבחן על-ידיה עד המועד הקובע, ולמועמד זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה, אישור המינוי יותנה בעמידה במבחן מחמיר ביחס לקיומם של "כישורים מיוחדים".

ב. מינויים שהועברו לבדיקה החל מהמועד הקובע

יש להימנע מקידום הליכי מינוי שטרם הועברו לגורם הבוחן את המינוי במועד הקובע, למעט במקרים חריגים שבהם קיימת הצדקה מיוחדת להשלמת המינוי בתקופת הבחירות. להלן יפורטו העקרונות המנחים לפיהם יאושרו מינויים אלה. במקרה של ספק יש לקבל את אישור היועץ המשפטי לממשלה למינוי:

- (1) מינוי דירקטורים, חברי מועצה ויושבי ראש: בקשות למינויים אלה יאושרו בהתקיים שני תנאים מצטברים בלבד:

א. **המינוי נחוץ לשם הבטחת פעילותם התקינה של החברה הממשלתית או התאגיד הציבורי או הגוף בהם מדובר, או לצורך שמירה על אינטרסים של המדינה כבעלת מניות בחברה;**

דוגמאות (לא ממצות) למקרים בהם המינוי נחוץ:

(א) המינוי דרוש להבטחת מאזן הכוחות בין המדינה ובין בעלי מניות נוספים;

- (ב) המינוי הוא של עובד מדינה בחברה שלדעת רשות החברות הממשלתיות או הוועדה לבדיקת מינויים אין בה ייצוג מספיק לעובדי המדינה ;
- (ג) המינוי דרוש להשלמת או להבטחת המניין החוקי בדירקטוריון או במועצה. על אף האמור, עד למינוי 2/3 מחברי דירקטוריון של חברה ממשלתית, ניתן יהיה למנות מועמד מקרב מאגר "נבחרת הדירקטורים" המנוהל על-ידי רשות החברות הממשלתיות, וזאת, מעבר למינוי הדרוש לשם הבטחת המניין החוקי בדירקטוריון ;
- (ד) המינוי הוא בחברה או בתאגיד בהקמה, או בחברה או בתאגיד הנמצאים בשלב מתקדם של שינוי מבני משמעותי, או בחברה המצויה בשלב מתקדם של הליך הפרטה ;
- (ה) המינוי הוא של מועמד בעל מומחיות חשבונאית או פיננסית לפי סעיף 2א16 לחוק החברות הממשלתיות, לחברה בה לא מכהן דירקטור בעל מומחיות כזו.

ב. למועמד אין זיקה פוליטית, אישית או עסקית לשר משרי הממשלה.

באשר למינוי יושבי ראש לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות ; על פי העקרונות המפורטים בהנחיה זו הכלל הוא כי בתקופת הבחירות יש להימנע ממינוי קבע מקום בו ניתן לפעול בדרך חלופית מתאימה. בהעדר יו"ר מכהן בחברה ממשלתית במהלך תקופת הבחירות, דרך המלך הפתוחה בפני החברה תהא מינוי יו"ר לישיבה בהתאם לסעיף 96(ב) לחוק החברות, התשנ"ט-1999. בנסיבות מסוימות שבהן הצורך בהבטחת תפקודה התקין של החברה מחייב זאת, ניתן יהיה למנות יו"ר דירקטוריון לתקופה קצרה, באופן שיבטיח כי המינוי לא יכבול את שיקול דעת הממשלה הבאה. לעניין זה, ככלל, שנה תחשב לתקופת כהונה קצרה שאין בה לכבול את שיקול דעת הממשלה הבאה. עקרונות אלו יחולו גם על מינוי יושבי ראש בתאגידים הציבוריים בשינויים המחויבים ולאמור בחוק שהקים את התאגיד, לרבות לעניין תקופת הכהונה.

(2) מינוי חברי מועצה בתאגידים מקרב עובדי המדינה : כשמדובר במינוי של עובדי מדינה עליהם מוטל תפקיד נוסף במסגרת תפקידם בשירות המדינה לתאגידים, החששות הנוגעים למינויים בתקופת בחירות הם פחותים באופן ניכר, ועל כן ככלל לא חלות עליהם מגבלות (ר' סעיף 2(ו) לעיל). לפיכך, ככלל, ניתן יהיה לקדם בתקופת הבחירות את מינויים של עובדי מדינה כחברים במועצות התאגידים ובגופים הנוספים המנויים בתוספת השניה לחוק החברות הממשלתיות, בכפוף לבחינה שתבוצע ביחס לאיזון הנדרש בין עובדי המדינה לנציגים האחרים המנויים בחוק המקים.

(3) דירקטורים מקרב העובדים בחברות ממשלתיות : לעניין מינוי דירקטורים מקרב העובדים לפי סעיפים 17(ג) ו-18ד לחוק החברות הממשלתיות, ניתן יהיה להמשיך בהליכי המינוי אם הבחירות לקביעת הנציג הנבחר נערכו לפני המועד הקובע. אולם לא ימונה דירקטור מקרב העובדים בתקופת הבחירות אם הוא בעל זיקה פוליטית, אישית או עסקית לשר משרי הממשלה.

(4) מנכ"ל חברה ממשלתית ותאגיד ציבורי: מנכ"ל חברה ממשלתית ותאגיד ציבורי נושא באחריות ראשונה במעלה להשגת מטרותיו של הגוף שבראשו הוא עומד, והוא ממלא תפקיד מרכזי בהתנהלותו התקינה. משכך, ישנה חשיבות מיוחדת לאיוש משרות אלו במינוי קבוע. מכיוון שקיימים הליכי מינוי שונים לצורך בחירת מנכ"ל בחברה ממשלתית ובתאגיד ציבורי, ההסדר לגבי מינוי מנכ"ל יהיה בהתאם למאפייני הגוף והחוק המסמך.

א. מנכ"ל חברה ממשלתית: מינוי מנכ"ל בחברה ממשלתית נערך בהליך תחרותי ושוויוני, באמצעות ועדת איתור, בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות, ובפיקוחה. לכן, תפקידו של השר בהליך מתמצה באישור המועמד שנבחר על-ידי ועדת האיתור. לפיכך, ונוכח חשיבות תפקיד המנכ"ל בחברה הממשלתית, ניתן לקבוע נקודת איזון גמישה יותר ביחס למינויים אלה בחברות ממשלתיות:

(1) אם הליך איתור המנכ"ל נמצא בעיצומו "במועד הקובע", קרי, לאחר שכבר התקבלו ההחלטות על אופי ההליך, הקריטריונים והמשקולות, וכן חלף המועד האחרון להגשת המועמדות - ניתן להשלים את הליך המינוי, בכפוף לבדיקת הרשות בדבר תקינות ההליך. עם זאת, לא ימונה בתקופה זו מנכ"ל שהוא בעל זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.

(2) במקרים אחרים יש להימנע ממינוי של קבע ויש לפעול למינוי מנכ"ל בפועל (לפי סעיף 42(ג) לחוק החברות הממשלתיות; ראו גם הנחיה 6.5000 עמ' 24-25). מינוי מנכ"ל בפועל ייעשה, ככלל, מקרב עובדי החברה. במקרים חריגים בהם ייעשה המינוי לתפקיד שלא מקרב עובדי החברה, על המועמד להיות נעדר זיקה פוליטית, אישית או עסקית לשר משרי הממשלה. יצוין כי, במקרים בהם בחרה החברה לפעול בהתאם לאמור בסעיפים (3) ו-4(4) שלהלן, ניתן לפעול במקביל למינוי מנכ"ל בפועל.

(3) במקרים חריגים, ובאישור היועץ המשפטי לממשלה, מנהל רשות החברות הממשלתיות יהיה רשאי לאשר לחברה ממשלתית לנקוט בהליכי מינוי מנכ"ל באמצעות ועדת איתור גם לאחר "המועד הקובע", אם התקיימו התנאים לפי סעיף 4(ב)(1) לעיל.

(4) החליט דירקטוריון חברה לפתוח בהליך איתור מנכ"ל לאחר המועד הקובע, בלי שנתבקש או נתקבל אישור היועץ המשפטי לממשלה מראש – יקיים את ההליך עד לשלב קביעת המועמד שנבחר על-ידיו. בדיקת המועמד הנבחר בידי הוועדה לבדיקת מינויים ואישור השרים, ייעשו רק לאחר כינון הממשלה החדשה. בדיקת זיקותיו של המועמד, תיעשה הן ביחס לשרי הממשלה היוצאת והן ביחס לשרי הממשלה החדשה.

ב. מנכ"ל תאגיד ציבורי: הליך מינוי המנכ"ל בתאגיד ציבורי נקבע בחוק המקום. הליך זה אינו אחיד והוא משתנה בין תאגיד לתאגיד בסוגיות כמו זהות הגורם הממנה, קיומה של ועדת איתור, מאפייני הליך האיתור ועוד. לפיכך, לא ניתן לקבוע כלל אחיד שיחול על מינויים אלה. מינויים אלה יבחנו לגופם בהתחשב בעקרונות הנחיה זו.

ג. מינויים שנעשים ללא מעורבות שר או הממשלה

מינויים מסוימים בתאגידים ציבוריים ובגופים אחרים שהוועדה לבדיקת מינויים בוחנת, נעשים בידי גורמים מוסמכים ללא מעורבות של שרים. דוגמה מרכזית הם המינויים של דירקטורים בתאגידי מים וביו. מינויים אלה אינם כפופים להוראות הנחיה זו, ואין מניעה שיימשכו כרגיל גם בתקופת הבחירות לכנסת. לגבי מינויים כאלה נאמר בפרשת לנדשטיין: "מינוי לתפקיד ציבורי, הנעשה בידי גורם ממנה המנותק לחלוטין מהמישור הפוליטי, ואינו מושפע כלל מקיומן של בחירות קרבות ומשינויי שלטון צפוי עשוי אף הוא לעמוד במבחן הסבירות אם ייעשה בתקופת המעבר". על הוועדה לבחון היטב מינויים אלה ובמקרה בו קיים חשש להשלכות של תקופת הבחירות על מינוי זה יופעלו לגביו מבחנים מחמירים.

משפט מינהלי ממשלה – אתיקה	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
פעילות מפלגתית בלשכות שרים	<p>תאריך: י"ג חשון התשנ"ח, 13 נובמבר 1997 עדכון: אדר ב' התשס"ג, מרץ 2003 אייר התשס"ו, מאי 2006 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 שבט התשע"ט, ינואר 2019 טבת התשפ"א, ינואר 2021</p> <p>מספר הנחיה: 1.1704</p>

פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים

- כידוע, המינהל הציבורי בישראל הוא בעל אופי מקצועי, ממלכתי וא-פוליטי. שימור עיקרון זה מחייב להקפיד כי פעילות משרדי הממשלה תהיה מקצועית במהותה, ותימנע פוליטיזציה של השירות הציבורי. כן מחייב עיקרון זה להבטיח כי משאבים תקציביים ואחרים המוקצים לעבודת משרדי הממשלה ינוצלו לקידום מטרות המשרדים ולא לקידום מטרות מפלגתיות-פוליטיות או מטרות אישיות אחרות של נבחרי הציבור ועובדי הציבור. כך, אף תישמר התדמית הממלכתית והא-פוליטית של משרדי הממשלה. תפיסה עקרונית זו מצאה ביטוי למשל, גם בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בע"א (מחוזי י-ם) 4459/98 **מדינת ישראל – משרד החקלאות נ' פלסטיין פוסט בע"מ**, פ"מ התשס"א (2) 204 (2002).
- לצד זאת, מאחר שהשרים הממונים על משרדי הממשלה הם נבחרי ציבור, הממלאים תפקיד מפלגתי-פוליטי מובהק ומשמעותי, ומאחר שלא ניתן להפריד באופן מלא בין פעילותם המפלגתית-פוליטית כאמור לבין תפקידם כשרים וכנציגי הממשלה, נדרש להבהיר את הגבולות הראויים ביחס לביצוע פעילות מפלגתית-פוליטית בלשכות שרים וביחס למותר ולאסור בנוגע לשימוש במשאבים ובשירותים ממשלתיים לצרכים מפלגתיים-פוליטיים בכלל, והכל כמפורט להלן (לעניין ההלכה הפסוקה בדבר אופיו של שירות המדינה, כשירות בעל אופי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי ראו, למשל: עש"מ 5/86 **ספירו נ' נציב שירות המדינה**, פ"ד מ(4) 227, 246 (1986); בג"ץ 154/98 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל**, פ"ד נב(5) 111, 119-118 (1998); בג"ץ 7908/17 **התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל**, פסקאות 26-27 (פורסם בנבו, 1.11.2018)).
- למען הסר ספק, יובהר, כי הנחיה זו חלה הן בשגרה והן בתקופת בחירות, תוך שהיא משלימה שורה של הנחיות נוספות של היועץ המשפטי לממשלה הנוגעות לתעמולת בחירות ולדינים החלים בתקופת בחירות (פרק 1.9 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה). בכל הנוגע לשימוש ברכב המועמד לרשותם של השרים ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1600 בדבר "שימוש ברכב צמוד על-ידי בני משפחה של שרים וסגני שרים". בנוסף, לעניין המגבלות החלות על עובדי מדינה בנוגע לפעילות מדינית ומפלגתית בכלל ובתקופת הבחירות בפרט, ראו הוראות פרק משנה 42.3 להוראות התקשי"ר וכן הודעות נוספות שמפרסמת נציבות שירות המדינה בעניין זה.
- האמור בהנחיה זו לעניין שרים חל באופן דומה גם על סגני שרים.

איסור פעילות מפלגתית בלשכות שרים

5. הכלל הוא, שככל שמדובר בפעילותו המפלגתית-פוליטית של שר, להבדיל מתפקידו כשר וכנציג הממשלה, על השר להימנע משימוש במשאבים הממשלתיים, כדוגמת שירותי הלשכה ושירותי המשרד הממשלתי (ובכללם, לדוגמה, דוברות המשרד), לצרכיו המפלגתיים-פוליטיים.
6. אכן, אין אפשרות להפרדה מוחלטת בין פעילויותיו השונות של השר. לפיכך, אין אפשרות לשלול כי במהלך עבודתו השוטפת, ישתמש השר במשאב הממשלתי של לשכתו וכן בשירותי לשכתו גם לצורך עיסוקו וצרכיו המפלגתיים-פוליטיים או האישיים. עם זאת, יש להבטיח כי יהיה מדובר בשימוש מוגבל ומצומצם, במגמה למנוע פוליטיזציה של השירות הציבורי ושל המנגנון המשרדי ולשמור על התדמית הבלתי-פוליטית של משרדי הממשלה, כאמור לעיל.
7. לפיכך, יש להפריד, ככל הניתן, בין מילוי התפקיד השלטוני המיניסטריאלי לבין הפעילות המפלגתית-פוליטית. פעילות מפלגתית-פוליטית או אישית גרידא אין לבצע מתוך הלשכה, הן בשל האופי הממלכתי של שירות המדינה והרצון לשמרו כניטרלי ומנותק מפעילות פוליטית, הן בשל הצורך לשמר את אמון הציבור במשרד הממשלתי כמשרד ממלכתי והן בשל הפן התקציבי. ניתן להשלים, ככורח המציאות, עם פעילות מפלגתית-פוליטית מתוך הלשכה רק ככל שמדובר בפעילות מצומצמת ביותר ומוגבלת בהיקפה. כך, למשל, אין מניעה שבמהלך יום עבודתו של השר במשרדו, המוקדש בעיקרו לענייני המשרד, הוא ינהל שיחות טלפון גם בעניינים פוליטיים, או יקיים פגישות בנושאים מפלגתיים ופוליטיים.
8. לעומת זאת, כאשר שר מעוניין לזמן כנס של חברי מפלגה או לדווח לחברי המפלגה על פעילותו הציבורית, ועליו לשלוח לצורך כך עשרות או מאות (ואף יותר) מכתבים, אין לעשות זאת מהמשרד הממשלתי, כשם שהכנס עצמו לא ייערך במשרד. באותו אופן, אין מקום להשתמש בשירותי דוברות המשרד לצורך ארגון כנס או אירוע אחר אשר מאפייניו מלמדים כי במהותו, ובין היתר לאור זהות הדוברים שהוזמנו לקחת בו חלק, הוא בעל אופי מפלגתי-פוליטי דומיננטי, המנוע משיקולים מפלגתיים-פוליטיים או משרת תכליות מפלגתיות-פוליטיות. המדובר בפעילויות מתוכננות, ידועות מראש ורבות-היקף, וככאלה – עליהן להיעשות באחריות המפלגה או באמצעות משאבים אחרים העומדים לרשות השר בכובעו כחבר מפלגה. הוא הדין לגבי פניות טלפוניות, דואר רגיל ואלקטרוני וכיוצא בזה, בהיקף משמעותי.

איסור פעילות מפלגתית של עוזרים וצוות לשכה

9. סעיף 3ב לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 קובע לאמור:

"עובד המדינה לא יעסוק בפעילות מפלגתית בתחומם של נכסי הציבור כאמור בסעיף 2א¹ לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959; הוראה זו לא תחול על פעילות מינהלית של מנהל לשכה, מזכיר, יועץ, עוזר או דובר של שר או של סגן שר, והכל כשהיא נעשית כסיוע לשר או לסגן השר".

¹ ההפניה במקור לסעיף 2 ונראה כי מדובר בטעות והכוונה היא להפנות לסעיף 2א.

10. לעניין המגבלות על פעילות מפלגתית-פוליטית יש להבחין בין העוזרים המקצועיים של השר לבין העוזרים הפוליטיים. בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה בנושא מינוי והעסקה של עובדים במשרות אמון בלשכות השרים וסגני השרים מיום 11.10.05 (בק/97), רשאי שר לקבוע כי אחד או שניים מעוזריו ישמשו כעוזרים פוליטיים (שאחד מהם יכול לשמש כדובר ויועץ תקשורת לשר), וכי סגן שר רשאי לקבוע עוזר אחד כעוזר פוליטי (שיוכל לשמש גם כיועץ תקשורת) (ראו גם נסמך 02.522 (ב) לתקשי"ר). שאר העוזרים הם עוזרים מקצועיים.

11. העוזרים המקצועיים, המסייעים לשר בפעילותו המקצועית במשרד, אינם רשאים, ככלל, לעסוק בפעילות מפלגתית-פוליטית, אלא כשמדובר בפעילות מצומצמת ומוגבלת, הנלווית לפעילותו המקצועית בלשכה. לעניין זה נקבע בפסקה מס' 02.533 לתקשי"ר כי על עובדים אלה חלים הסייגים והמגבלות על פעילות מפלגתית כעל שאר עובדי המדינה. עם זאת, רשאים הם לעסוק בפעילות מפלגתית במסגרת פעילותם המנהלית. כך למשל, נהג רשאי להסיע את השר ברכב ממשלתי לאסיפה מפלגתית. מנהל הלשכה, המזכירה והעוזרים רשאים להדפיס נאומים מפלגתיים ולתאם פגישות פוליטיות. אולם, אסור להם לעסוק בפעילות מפלגתית מהותית וישירה, כגון גיוס תומכים, מצביעים ותרומות.

12. העוזרים הפוליטיים אינם עובדי מדינה ואינם כפופים לסייגים ולמגבלות בדבר פעילות מפלגתית כמו שאר עובדי המדינה. משכך הם רשאים לסייע לשר בפעילותו המפלגתית-פוליטית, על מנת לפנות את מרב זמנו של השר לעסוק בענייני משרדו. מקום מושבם העיקרי של העוזרים הפוליטיים לא יהיה בתחומי המשרד, לא יוקצה להם משרד קבוע, שירותי מזכירות, רכב ממשלתי, מחשב וטלפון (וראו את הוראת תכ"ס מס' 13.9.0.5 בעניין "התקשרות עם עוזרים פוליטיים בלשכות שרים וסגני שרים" וסעיף 2.3.2 בפרט, וכן הנחיות נציב שירות המדינה מס' 02.5 ו-1.51). עם זאת, לשם סיוע לשר בפעילותו המפלגתית-פוליטית, ובעת שהם נמצאים במשרד, הם רשאים לעשות שימוש במשאבי המשרד ההכרחיים הדרושים לעבודתם, כגון חדר בלשכה ושירותי מזכירות וטלפון. מעבר לכך אין לאפשר שימוש במשאבים ממשלתיים ובמשאבי המשרד, ואין לנצל פעילות זו כ"מסלול עוקף" לאיסור השימוש בנכסי הציבור, ולאיסור הפעילות המפלגתית של עובדי המדינה. בהתאם לכך, אין לגייס את העוזר הפוליטי (וכל שכן עוזר מקצועי) לפעילות פוליטית כללית במסגרת מפלגתו של השר שחורגת מגבולות סיוע לשר עצמו בפעילותו המפלגתית-פוליטית.

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר – פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה	תאריך: י' שבט התשמ"ט, 1 פברואר 1985 עדכון: כ"ה ניסן התשנ"ט, 11 אפריל 1999 אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 שבט התשע"ט, ינואר 2019 טבת התשפ"א, ינואר 2021 תמוז התשפ"ב, יולי 2022 מספר הנחיה: 1.1900 (21.779)

איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה

1. סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט - 1959 (להלן – החוק או חוק התעמולה) קובע לאמור:

"איסור שימוש בנכסי ציבור

2א. לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת-בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים¹ של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח - 1958, או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במיטלטלין המוחזקים למעשה על-ידי גוף או תאגיד כזה, למעט שימוש כמפורט להלן:

(1) שימוש, בתמורה או שלא בתמורה, באולמות ובמקומות פומביים פתוחים העומדים כרגיל לשימוש כאמור;

(2) שימוש בנכסים שהועמדו על ידי המדינה לרשותו של שר, סגן שר או חבר הכנסת, או שהועמדו על ידי הרשות המקומית לרשותו של ראש הרשות; אין בהוראות פסקה זו כדי לגרוע מהגבלות על שימוש בנכסים כאמור שהוטלו לפי כל דין או כללי אתיקה".

סעיף 28כה3 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992 מטיל איסור דומה על שימוש בקשר עם תעמולה לבחירות מקדימות בהגדרתן באותו החוק בכספים ובנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף

¹ המלים "או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים" התווספו לסעיף 2א במסגרת חוק הבחירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014 (ס"ח התשע"ה, עמ' 104 מיום כ"ה בכסלו התשע"ה (17 בדצמבר 2014)) - ראו סעיף 112(1) לחוק האמור. מדברי ההסבר של הצעת החוק עולה כי כדי למנוע הישנות של מקרי עבר בהם התגלה כי לצורך תעמולת בחירות של מועמד נעשה שימוש בנכסים בלתי מוחשיים דוגמת סמל של הרשות המקומית הוצע לתקן את סעיף 2א בחוק כך שיובהר בו כי חל איסור להשתמש אף בנכסים בלתי מוחשיים של הגופים הנכנסים בגדרי הסעיף (וראו תר"מ 6/91 דויד פרל נ' יאיר יששכר וולף).

מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (4) ו-(9) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו.

פסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה אליהן מפנה סעיף 2א כמצוטט לעיל עניינן גופים מבוקרים אלה:

- א. "כל משרד ממשלתי" (פסקה 1);
- ב. "כל מפעל או מוסד של המדינה" (פסקה 2);
- ג. "כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה" (פסקה 3);
- ד. "כל רשות מקומית" (פסקה 4);
- ה. "כל ארגון עובדים כולל, וכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שארגון עובדים כאמור משתתף בהנהלתם, ובלבד שהביקורת לא תופעל על פעילותם כאיגוד מקצועי; ואולם הביקורת על גוף כאמור לא תופעל אלא אם כן החליט על כך המבקר ובמידה שהחליט ובכפוף לאמנות בינלאומיות שמדינת ישראל צד להן; ...
לענין פסקה זו -
'פעילות כאיגוד מקצועי' – ייצוג עובדים לשם קידום, מימוש או הגנת זכויותיהם כעובדים;
'ארגון עובדים כולל' – ארגון עובדים ארצי, הפועל כאיגוד מקצועי ביותר מענף עבודה אחד;" (פסקה 9).

סעיף 2א חל אפוא על הגופים המבוקרים המנויים לעיל וכן על "תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו" (כל אלה ייקראו להלן - "גוף מבוקר"). יש לציין כי על בסיס זה חלים סעיף 2א ובהמשך לו הנחייה זו בין השאר על תאגידים סטוטוריים וחברות ממשלתיות. לעניין איסור תעמולה בחברות ממשלתיות מופץ אף חוזר נפרד מטעם מנהל רשות החברות.

2. חל אפוא איסור על עשיית שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, במישרין או בעקיפין, בכספי אחד מהגופים האמורים, או בנכסים של הגופים הללו, על-פי הסעיף, ובכלל זה איסור על הוצאת פרסומים שיש בהם תעמולת בחירות. האיסור משתרע על פרסום מכל סוג, לרבות דברי דפוס, מודעות בעיתונים, חוזרים לתושבים, שלטי חוצות, סרטי קולנוע ווידאו, פרסום באמצעות האינטרנט וכן תשדירים ברדיו ובטלוויזיה.

3. בהקשר זה יובהר כי אתרי אינטרנט, דפים ברשתות חברתיות ואפליקציות שהם ממשלתיים או עירוניים, לרבות אלה המשמשים את תושבי המדינה לקבלת מידע על הנעשה בגופים המנויים בסעיף, הם 'משאב ציבורי' ושימוש בהם לצרכי תעמולת בחירות מנוגד להוראות החוק. הוא הדין אף במאגר המנויים של אתרים, דפים ואפליקציות אלה (וראו לדוגמה החלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית השופט סלים ג'ובראן בתר"מ 115/20 **מר בועז כהן נ' מר אריה שמם ואח'** (נבו 17.9.2013) - לעניין מעמד אתר האינטרנט של הרשות הציבורית כמשאב ציבורי ות"ר"מ 22/20 **ד"ר יואב רוזן נ' מר חי אדיב** (נבו 1.7.2013) - לעניין מאגר מנויים כמשאב ציבורי) ורשימות תפוצה (בדוא"ל) של משרד ממשלתי (ראו תב"כ 3/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' חבר הכנסת אבי ורצמן** (נבו 14.1.2015)).

עוד ראו לעניין מעמדו של דף פייסבוק המופעל מטעם משרד ממשלתי כמשאב ציבורי לעניין סעיף 2א לחוק את תב"כ 6/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש הממשלה**, **חה"כ בנימין נתניהו ומשרד ראש הממשלה** (נבו 19.01.2020), וכן באופן כללי לעניין מעמדן של פלטפורמות (ממשלתיות או עירונית) במרחב האינטרנטי כמשאב ציבורי ער"מ 11/21, תר"מ 1/22 **תומר גלאם ראש עיריית אשקלון ואח' נ' ד"ר שלמה סוויסה ואח'** (נבו 17.12.2019), סעיף 46 להחלטה. יצוין כי במסגרת ער"מ 11/21, תר"מ 1/22 הנ"ל נקבע (ראו סעיפים 45 - 52 להחלטה) גם כי רשות ציבורית (באותה פרשה רשות מקומית) אינה רשאית לתחזק ולתפעל עמוד פייסבוק פרטי-פוליטי של העומד בראשה. באותו הקשר ראו גם תב"כ 7/24 **עו"ד שחר בן מאיר נ' רון חולדאי ואח'** (נבו 14.01.2021), בו נקבע בנסיבות אותו עניין כי השימוש במשאבי עיריית תל אביב מוביל (לצד השיקול של תוכן העמוד) לסיווג עמוד הפייסבוק ורשימת עוקביו ואוהדיו בתור נכס ציבורי לצורך חוק התעמולה. עוד נקבע בער"מ 11/21 ובתר"מ 1/22 כי כדי למנוע "עירוב תחומין" ולהגן על משאבי הציבור ועל הציבור עצמו מפני הטעייה, לא ניתן לקבל "דף מעורב", קרי לא ניתן "להסב" עמוד פרטי-פוליטי לעמוד רשמי של ראש העירייה (לסיטואציה ההפוכה ראו תר"מ 22/20 הנ"ל). תכליתו של העמוד, כך קבע השופט מלצר, נקבעת עם הקמתו ותפעולו הראשוני.

4. סוגיה נוספת שנדונה בהקשר זה עוסקת בשאלת היות השימוש בסיסמה של משרד ממשלתי במסגרת מסע פרסום, שימוש ב"נכס בלתי מוחשי", הנכנס לגדרי סעיף 2א לחוק התעמולה. כך, למשל, בסמוך למועד הבחירות לכנסת ה-24 נדון השימוש בסיסמה "חוזרים לחיים" ששימשה את משרד הבריאות במסגרת מסע פרסום לעידוד חיסונים נגד נגיף הקורונה בו יצא. בהחלטה שניתנה בעתירה שהוגשה בעניין נקבע, כי סיסמה זו מהווה "נכס בלתי מוחשי" הנכנס לגדרי סעיף 2א לחוק התעמולה ובהתאמה לכך, השימוש שנעשה בסיסמה האמורה גם במסגרת קמפיין מפלגתי הוא בגדר שימוש בנכסי ציבור המנוגד לאיסור שבסעיף 2א הנ"ל (תב"כ 35/24 **אחריות לאומית - ישראל הבית שלי בע"מ (חל"צ) נ' ח"כ בנימין נתניהו ואח'** (נבו 16.03.2021), אושר בדעת רוב בבג"ץ 1931/21 **נתניהו נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים וארבע** (נבו 19.3.2021). בהליכים אלה נקבע כי יש לבחון את אותו נכס בלתי מוחשי – הסיסמה "חוזרים לחיים" באותה פרשה – בגדרי תכליות האיסור על שימוש בנכסי הציבור בקשר עם תעמולת בחירות (ולא בגדרם של דיני הקניין הרוחני), ובין היתר בהתייחס לשוויון ההתמודדות, מניעת זיהוי של הפעילות המפלגתית עם הפעילות הממלכתית ומניעת שימוש בנכסים ששייכים לציבור למטרה שלא נועדו לה. כמו כן, ניתנה גם הדעת למשאבים הכספיים שהוקצו כדי לזהות את הסיסמה עם המבצע לעידוד ההתחסנות. תחולתו של סעיף 2א אינה תחומה בזמן, והוא חל בכל עת; זאת, בשונה מסעיפים רבים אחרים בחוק התעמולה אשר חלים בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות וביום הבחירות (ראו סעיף 2 לחוק זה). עם זאת, בכל הנוגע ליישומו של סעיף זה, קיימת חשיבות רבה גם לממד הזמן, קרי, עיתוי הפעולה אשר נטען כי היא עולה כדי תעמולה אסורה.

5. עמדתם העקבית של יושבי ראש ועדות הבחירות היא כי על רקע התכליות החשובות מאד העומדות ביסוד האיסור הקבוע בסעיף 2א בדמות שוויון ההזדמנויות, טוהר השירות הציבורי ואמון הציבור, יש לפרש איסור זה **לחומרה**. לעניין זה, ראו לדוגמה תר"מ 14/20 **חברי סיעת למען התושבים במועצת העיר רעננה נ' חופרי** (נבו 16.6.2013), שם נקבע כדלקמן:

45... לגישתי, לאור הפוטנציאל הגלום לשימוש לרעה במשאבי ציבור על ידי נבחר ציבור מכהנים, יש לאמץ גישה פרשנית מחמירה. על פיה, מקרים המצויים ב"תחום אפור", קרי – אינם בבירור בגדר תעמולת בחירות אסורה או מותרת, נכריע לרוב כי הינם בגדר תעמולה אסורה. זאת, לאור הפגיעה האפשרית בשוויון בין המועמדים, טוהר השירות הציבורי, ואמון הציבור שייפגע אם כספיו שלו המוחזקים על ידי העירייה בנאמנות ולטובתו, ינותבו למען הגדלת סיכוי של נבחר ציבור מכהן להיבחר בשנית.

46. לעניין זה, יפים דבריו של יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-19, השופט א' רובינשטיין: "ואולם – וזו ההנחה – ראוי גישה בית שמאי, קרי, מקום בו קיים ספק, יש להימנע מפרסום; וכמאמר הפתגם 'אם יש ספק, אין ספק' " (עניין גור, פסקה יז).

לצד זאת צוין כי:

"אין באמור כדי להביא למסקנה שעל הממשלה ומשרדה לקפוא על שמריה עד ליום הבחירות. גם בתקופת הבחירות, על הרשות המבצעת - להמשיך לבצע ... עם זאת, בתקופת בחירות - קיימת חשיבות כי הפעולות לא יגלוש אל עבר מחוזות התעמולה, שהם - על-פי החוק - אסורים. בנוסף, מן הראוי כי הגופים המבצעים - ובעיקר המתמודדים המכהנים בכנסת ובממשלה - יבחנו בקפדנות יתירה הן את הפעולות המבוצעות על ידם הן ובעיקר את אופן פרסומם..." (סעיף 11 להחלטת השופט ג'ובראן בתב"כ 2/20 תנועת אומ"ץ נ' הרשות להגנת הצרכן ואח', (נבו 18.1.2015)).

6. לעניין המונח "תעמולת בחירות" שבסעיף 2א האמור ולצרכי הכרעה בשאלה אם פרסום מסוים מהווה "תעמולת בחירות", יש להפעיל, את מבחן הדומיננטיות אותו קבע הנשיא ברק בבג"ץ 869/92 זויילי נ' יו"ר וועדת הבחירות המרכזית פ"ד מו(2) 692, בעמ' 704 (1992). לקביעה זו ראו למשל תב"כ 2/20 הנ"ל (פסקה 6 בהחלטת השופט ג'ובראן) ותר"מ 2/19 גרוס ואח' נ' בן חמו ואח' (נבו 9.1.2013) (פסקה ז' בהחלטת השופט רובינשטיין). בהתאם למבחן הדומיננטיות:

"תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינו לו אפקט דומיננטי אחר, כגון אפקט אמנותי ... אכן, האיזון הראוי בין הערכים המתחרים מחייב, כי הדיבור 'תעמולת בחירות' יכלול אותו שידור אשר פועלו הוא בשכנוע

ובהשפעה על הכרעת הבוחר, ולא שידור שהאפקט שלו הוא אחר (כגון אמנותי, חדשותי, דתי), גם אם השפעות הלוואי שלו הן בהשפעה (עקיפה) על הבוחר".

עוד יוזכר כי לפי האמור בסעיף 21 לפסק הדין בבג"ץ זויילי הנזכר לעיל, תעמולת בחירות היא, בין היתר, כל שידור שעיקר עניינו יצירת אהדה או הסתייגות כלפי גופים או אנשים המתמודדים בבחירות.

בהחלטתו בתב"כ 2/21 רמי כהן נ' מירי רגב, שרת התרבות והספורט ואח' (נבו 18.4.2019), מציין השופט מלצר כי "בדנג"ץ 1525/15 חה"כ אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) חידד בית המשפט העליון את מבחן הדומיננטיות הנ"ל, והוסיף כי המבחן הראוי הוא 'מבחן התכלית הדומיננטית בעיני הבוחר הסביר'" (סעיף 38 להחלטת השופט מלצר, נבו 18.4.2018).

במהלך הזמן נקבעו על-ידי בית המשפט העליון ויושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית כמו גם בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מבחני עזר שונים למבחן הדומיננטיות לעיל תוך מתן סימנים במבחן זה לסיווג פעולה מסוימת כתעמולת בחירות אסורה.

במסגרת זו הודגש גם כי כל מקרה צריך להיבחן לגופו ועל-פי נסיבותיו תוך נקיטה במבחן השכל הישר וההיגיון.

לעניין מבחני העזר ראו למשל דבריו שלהלן של השופט מלצר בתב"כ 2/21 הנ"ל:

"במסגרת זאת, נקבעו על-ידי בית המשפט העליון מספר מבחני עזר למבחן הדומיננטיות. בין היתר, נפסק כי יש להתחשב: במועד הפרסום, בשאלת יוזם דבר הפרסום, בסוגייה האם עסקינן בפרסום שגרתי של הרשות או בפעולה יחודית וחד פעמית; מה היקף ההשפעה הצפוי של הפרסום על ציבור הבוחרים ומה חשיבות התכלית האחרת העומדת בבסיס הפעולה והמחייבת את קיומה במתכונת זו; לבסוף נאמר כי יש לנקוט במבחן השכל הישר וההיגיון (ראו למשל החלטותיו של השופט מ' חשין: תב"מ 23/2001 סיעת ישראל אחת נ' אינטרנט מעריב; תב"מ 12/15 ח"כ גולדשמיט נ' ראש הממשלה; תב"מ 9/2001 קשב מרכז להגנת הדמוקרטיה בישראל (ע"ר) נ' ארץ הצבי; החלטת השופט ס' ג'ובראן בפרשת חופרי [תר"מ 14/20 חברי סיעת למען התושבים ברעננה נ' חופרי (16.6.2013)] ובתר"מ 26/20 פרס נ' אבוטבול (10.7.2013) ועוד)" (הציטוט מסעיף 38 להחלטה).

בקשר עם מבחני העזר ראו עוד סעיפים 6-8 להחלטה בתב"כ 2/20 תנועת אומ"ץ נ' הרשות להגנת הצרכן ואח' (נבו 18.1.2015), העוסקת בקמפיין בו יצאה הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן כחודשיים לפני הבחירות לכנסת ה-20. הקמפיין עסק בתיקון לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, אשר נכנס לתוקף ביום 1.1.2015 ועניינו באכיפה מנהלית ומתן קנסות לעסקים בגין

הטעיית צרכנים (להחלטה נוספת העוסקת בקמפיין ראו תב"כ 1/22 עו"ד שחר בן מאיר נ' הליכוד תנועה ליברלית, השר גלעד ארדן, המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה ואח' (נבו 31.7.2019). כן ראו תר"מ 23/19 גור נ' אדיב (פסקה ז' להחלטה, נבו 17.2.2014).

תשומת הלב לכך כי בהחלטתו בתב"כ 3/21 עו"ד שחר בן מאיר נ' שר החינוך ואח' (נבו 20.1.2019) הוסיף השופט מלצר מבחן עזר חדש לבחינת התכלית הדומיננטית – מבחן אמינות הפרסום והדיוק בעובדות. כך, בין היתר מציין השופט מלצר כי: "לשיטתי, בין מבחני העזר לבחינת מרכיב התכלית הדומיננטית בעיני הבוחר הסביר ככל שמדובר בפרסומים מטעם רשות ציבורית, יש לבחון גם את אמינות הפרסום ואת הדיוק בעובדות הנזכרות בו. לעמדתי, למבחן עזר חדש ונוסף זה משקל משמעותי, שכן הכללתם של נתונים מגמתיים, שאינם מדויקים, מעידה על קלישות הערך האינפורמטיבי והשימושי שיש לציבור בפרסום מעין זה, ועל האפשרות כי תכליות אחרות, המונעות משיקולים תעמולתיים, עומדות מאחורי הפרסום" (פסקה 30 להחלטה). לעניין זה יצוין כי באותה פסקה מבהיר השופט מלצר כי "אין די בפגמים שנפלו באמינות הפרסום כדי ללמד בהכרח כי מדובר בפרסום תעמולתי" (ההדגשה הוספה).

לצד מבחני העזר הנזכרים לעיל, נודעת חשיבות רבה מאד לתוכן הפרסום. עמד על כך השופט הנדל בהחלטתו בתב"כ 6/23 הנ"ל, תוך שאמר את הדברים הבאים:

"אכן, בפסיקה נקבעו מספר מבחני עזר לשם הערכת ההיבט הדומיננטי של הפרסום, שחלקם מתייחסים לנסיבות הפרסום ולאן דווקא לתוכנו. כך למשל זהות יוזם הפרסום והשאלה האם מדובר בפרסום שנעשה גם ללא קשר לבחירות (ראו למשל תב"כ 21/2 כהן נ' שרת התרבות והספורט, פסקה 38 (18.4.2018)). ברם, נתון בעל משקל רב ואף מכריע הוא תוכן הפרסום שצריך לזכות לזרקור מרכזי בכל מקרה. ככל שהתוכן הוא בעל היבט תעמולתי דומיננטי ובולט, לא ניתן יהיה להכשירו, ככלל, על יסוד הליך הפרסום או נתונים חיצוניים אחרים. הדגש חייב להיות מושם אפוא בראש ובראשונה על ניתוח הפרסום עצמו, ורק לאחר מכן יש לפנות, ככל שהדבר נדרש, לבחינת נתונים נוספים" (הציטוט מסעיף 3 להחלטה, ההדגשה הוספה).

על בסיס זה, סיווג השופט הנדל כתעמולה אסורה פרסום בדף פייסבוק שמפעילה הממשלה תחת השם "ראש ממשלת ישראל" ואשר כלל דברים שנשא ראש הממשלה בפתח ישיבת ממשלה – דברים שנאמרו ופורסמו בימים האחרונים של שנת 2019 והתייחסו ל"סיכום עשור" של הישגים משמעותיים במדינת ישראל. זאת, לאחר שערך בחינה פרטנית של תוכן הפרסום וממנה למד כי ההיבט הדומיננטי של הדברים שנכללו בפרסום, מבחינת תכנם, הוא תעמולתי, משהדגש הוא על "התפארות גרידא" בהישגים באופן שאינו אינפורמטיבי או "חדשותי". לניתוח התוכני התווסף גם נתון מרכזי והוא מועד הפרסום - כחודשיים לפני יום הבחירות. השילוב בין תוכן הפרסום והעיתוי הכריעו בעיני השופט הנדל את הכף והובילו אותו למסקנה כי מדובר בתעמולת בחירות אסורה (סעיף 5 להחלטה).

השאלה אם פרסום מסוים מהווה תעמולת בחירות כמשמעה בסעיף 2א נבחנת אפוא בהתאם לנסיבות המקרה והיא תלויה במכלול רחב של משתנים, תוך איזון בין האלמנט התעמולתי שבפרסום ובין התועלת הציבורית שבצדו (תב"כ 1/93 **סיעת צומת נ' ממשלת ישראל** פ"ד מז(3) 353, בעמ' 358 (1993)).

רשימת הסימנים דלעיל איננה ממצה ואפשר שפרסום ייראה כתעמולת בחירות אף באין בו סימן מן הסימנים האמורים. כמו כן, לא נמנו בהנחיה זו כל אופני השימוש בנכסי המדינה, האסורים לפי הסעיף.

7. א. האיסור על שימוש בכספי המדינה בקשר עם תעמולת בחירות חל כמובן גם על פרסום המתיימר לסכם, או לתאר, את פעילותו של אותו גוף מבוקר, אם מבחינת העיתוי, התוכן והנוסח, המרכיב הדומיננטי שלו הוא תעמולת בחירות למי שמתמודד במערכת בחירות (ראו ער"מ 1/21 **חיים צורי ואח' נ' צבי אבישר** (ניתן ביום 8.7.2018) ותר"מ 2/83 **נאות ואח' נ' עיריית חיפה, ואח', פ"ד** לז(4) 183, 188 [ז] (1983); לעניין העיתוי, השוו תב"כ 4/84 **חשאי נ' סיעת הליכוד ואח', פ"ד** לח(3) 45, 47 (1984)). קיימת חובה להקפיד על קביעת חיץ ברור בין תקציבו של אותו גוף מבוקר, והשימוש בו, לבין תקציב בחירות והשימוש בו. שר או ראש רשות מקומית, הנוטל חלק במערכת הבחירות, זכאי לפרסם את מפעליו, אך זאת אך ורק מתקציב רשימתו ולא מתקציב המשרד או הרשות המקומית (ראו תר"מ 2/83 **נאות** דלעיל, בעמ' 189 [ג-ד]).

ב. יש להקפיד על כך שהמידע שבפרסום זה (כבכל פרסום ממשלתי) יהיה, מבחינת תוכנו, מידע אמין ומדויק ומעודכן (ראו בהקשר זה כאמור ההחלטה בתב"כ 3/21 הנ"ל) שלאותו גוף מבוקר יש עניין אמיתי בהפצתו. כזה הוא, למשל, מידע המתאר את פעילות המשרד הממשלתי ככזה, ושאינו כולל את אחד הפרטים המנויים להלן:

- (1) תיאור הישגים אישיים של השר או של עובד המשרד;
- (2) ייחוס הישגי העבר של המשרד לאדם פלוני;
- (3) דיוקן אישי של השר או של עובד המשרד;
- (4) הישגי השר במישור המפלגתי (כגון, מילוי אחר מצע מפלגתי);
- (5) המידע מתייחס לפעילות המשרד בתחום ובתקופה בה כיהן אותו שר, או עובד המשרד, בהשוואה לתקופות קודמות, תוך שימת דגש על ההיבט האישי;
- (6) פרסום בו כלול סיכום הישגיהם והתוויית תכניותיהם לעתיד של השר או של אחד מעוזריו הקרובים, המזוהים עם רשימה פלונית;
- (7) פרסום שבו ישנה הדגשה והעדפה למדיניות השנויה במחלוקת ציבורית ואיננה בגדר מדיניות ברורה ומוצהרת של המשרד;
- (8) מידע הנמסר בצורה של מכתב אישי של השר או אחר מטעמו, לציבור הנזקק לשירותי המשרד, תוך ציון שמו של השר המכהן באותה עת או אחר מטעמו.

ג. נשוב ונדגיש אף בהקשר של סעיף זה כי יש לבחון כל פרסום על-פי מועדו, הקשרו ומשמעותו בעיני האדם הסביר (ראו תר"מ 2/83 **נאות** דלעיל, בעמ' 189 (ד-ה)) וכן כי ככל שאמורים הדברים במועד הפרסום, אזי מדובר במבחן גמיש, שאין בו פרק זמן מוגדר ומדויק, אולם ברור כי ככל שמועד הבחירות קרוב יותר, כך מתחזקת ההנחה שמדובר בתעמולת בחירות (ראו למשל תר"מ 182/20 **רשימת בני תורה בעיר מודיעין עילית נ' גוטרמן** (נבו 20.10.2013)). משכך גם פרסום אשר אינו כולל ולו אחד מן הפרטים המנויים בסעיף קטן (ב) עלול בנסיבותיו של מקרה נתון לעלות כדי תעמולת בחירות אסורה.

8. בהקשר זה יש להסב את תשומת הלב להתפתחות הפסיקתית המשמעותית אשר חלה בסוגיה של שילוב שם ותמונה של נבחר הציבור בפרסומי הרשות הציבורית. לעניין זה ראו למשל ובין היתר תר"מ 21/19 **גרוס נ' בן חמו** (נבו 17.2.2013), תר"מ 22/19 **ליבר נ' דרעי** (נבו 30.1.2013), תר"מ 3/20 **אוחנה נ' שוחט** (נבו 28.4.2013). מובן כי יישומם של העקרונות העולים מהחלטות אלו תלוי בנסיבות כל מקרה ומקרה, וטעון בחינה קונקרטית של כלל השיקולים הנוגעים בדבר. על בסיס תשתית פסיקתית זו בהתייחס לשילוב שם ותמונה של נבחר ציבור, פסל השופט מלצר בהחלטתו בתב"כ 2/21 הנ"ל תשדיר רדיו בו הזמינה שרת התרבות והספורט, בקולה ובציון תפקידה את הציבור בישראל לאירועי חגיגות ה-70 למדינת ישראל. בהמשך לכך ובמבט צופה פני עתיד הוסיף השופט מלצר וקבע באותה החלטה איסור גורף וכמעט קטיגורי החל בכל עת על **השתתפות** נבחר ציבור **בתשדירים** מכוח הוראת סעיף 2א (ראו סעיפים 45, 48 ו-49 להחלטה). זאת אף שלרוב בהקשר של תעמולת בחירות אסורה לפי סעיף 2א נבחן כאמור כל מקרה לפי נסיבותיו המיוחדות ותוך התחשבות במגוון רחב של משתנים. לעניין זה קבע השופט מלצר בתב"כ 2/21 הנ"ל כדלקמן:

"מכאן ולהבא אין לבצע תשדירים בהשתתפות נבחר ציבור, אלא במקרים חריגים שבחריגים שבהם: השתתפות כזו חיונית לעניין בו מדובר ומקדמת אותו כשלעצמו, אין בנמצא חלופה סבירה ומידתית אחרת, והשידור קיבל את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה. גם במקרה כזה האישור יינתן רק לאירוע בודד ולהעברת מסרים מצומצמים בלבד, מוגבלים בכמות, בזמן ורק במדיה של רדיו." (סעיף 45 להחלטה).

על גישתו המחמירה והמצמצמת בכל עת, ולא רק בתקופת בחירות, את אפשרות השילוב של נבחר הציבור בפרסומי הרשות הציבורית, חזר השופט מלצר בער"מ 11/21, תר"מ 1/22 הנ"ל (ראו במיוחד סיכום מסקנותיו בפסקה 41 להחלטה). על בסיס זה קבע השופט מלצר באותה פרשה כי שילוט חוצות שנעשה זמן רב לפני מועד הבחירות לכלל הרשויות המקומיות (כארבע וחצי שנים) ובו שולב ראש הרשות עולה בנסיבות העניין כפי שהוצגו בפניו כדי תעמולה אסורה. כן ראו בהמשך לכך את החלטת השופט פוגלמן – יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-24 בתר"מ 1/24 **מרדכי מייק אטדגי נ' תומר גלאם, ראש עיריית אשקלון ואח'** (סעיף 12 להחלטה, נבו 3.11.2020).

9. יודגש גם כי אישור תקציבי שניתן לפרסום אין בו כדי להכשיר את השימוש בכספים, אם השימוש במהותו נועד למטרה אסורה של תעמולת בחירות (ראו: תר"מ 2/83 **נאות** דלעיל, בעמ' 189).

188 [ד-ה] וכן ע"א (י-ם) 4459/98 מדינת ישראל נ' פלסטיין פוסט (נבו 07.04.2002). באותו עניין חויב השר רפאל איתן בהשבת כספים ששולמו לצורך פרסום מודעה מטעם משרד החקלאות אשר יו"ר וועדת הבחירות המרכזית קבע כי היוותה למעשה כסות לתעמולת בחירות באופן המהווה הפרה של ס' 2א לחוק.

10. לא למותר להזכיר גם את הוראות סעיפים 17 ו- 17א לחוק, המטילות אחריות פלילית ועונש של חצי שנת מאסר על מי שמפר את הוראת סעיף 2א לחוק וכן את הוראת סעיף 28כז לחוק המפלגות, המטילה אחריות פלילית על מי שמפר את הוראת סעיף 28כה לחוק המפלגות. בנוסף, יצוין כי ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות ליתן צווים המונעים ביצוע עבירה לפי החוק ולפי סעיף 28כז לחוק המפלגות (ראו לעניין זה סעיפים 17ב ו-17ג לחוק וכן סעיף 28כז(ב) לחוק המפלגות).

11. בנוסף להנחיות האמורות הנוגעות לתעמולת בחירות, יש להקפיד שהמידע שבפרסום יהיה ערוך באופן אובייקטיבי ומוצג בצורה מאוזנת ובהתאם לכללי המינהל התקין.

12. כמו כן יובהר כי ההנחיות האמורות הנוגעות לתעמולת בחירות באות להוסיף על כל יתר ההנחיות וההוראות הנוגעות לפרסומים ממשלתיים. תשומת לב מיוחדת בהקשר זה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1703 "השתתפות נבחר ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי" ולהוראת תכ"ם מס' 15.3.0.2 בדבר "פרסומים ממשלתיים שאינם מסחריים".

13. במקרה של ספק בשאלה אם פרסום מסוים יש בו משום תעמולת בחירות אסורה, אם מבחינת התוכן או הצורה ואם מבחינת העיתוי, מן הראוי להתייעץ עם היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר או עם היועץ המשפטי של הרשות המקומית או של משרד הפנים, לפי העניין, אשר בשעת הצורך יביאו את הנושא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה. מבלי לגרוע מן האמור לעניין מקרה של ספק, יוזכר בהקשר זה כי בעקבות החלטתו של השופט מלצר בתב"כ 3/21 הנ"ל מיום 20.1.2019, בדגש על האמור בה לעניין פרסומים שראוי כי יובאו תחילה בפני היועץ המשפטי למשרד הממשלתי לצורך בחינה בהיבט של תעמולת בחירות (סעיף 32 להחלטה), הועבר מכתב מטעם משרד המשפטים ובו פירוט של סוגי פרסומים מתאימים לכך (מכתב מיום 20.2.2019 ומכתבי המשך נוספים לו).

בקשר עם האיסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר ראו גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1901 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על הממשלה בתקופת בחירות" ו-1.1908 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על ידי הממשלה בתקופת בחירות".

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על-ידי הממשלה בתקופת הבחירות	תאריך: ב' אדר התשנ"ט, 18 פברואר 1999 עדכון: אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 מספר הנחיה: 1.1901

איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת הבחירות

1. בעיצומה של תקופת הבחירות עוסקים חברי הממשלה, מטבע הדברים – במקביל לתפקידיהם במסגרת המשרדים עליהם הם מופקדים – גם בפעילות פוליטית-מפלגתית בהקשר של מערכת הבחירות. ברור לכל כי יש להישמר מעירוב התחומין בכל הנוגע לשימוש בנכסי הציבור.
2. הכלל הוא, כי חל איסור על שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות, שהרי נכסי הציבור מיועדים לשמש את כלל הציבור ולא לתעמולה של מפלגה או רשימת מועמדים זו או אחרת, שהמקורות המותרים למימונה קבועים בחוק. כלל זה מצא את ביטויו, בין היתר, בסעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959.
3. במסגרת הכללית דלעיל, יש ליתן את הדעת לסוגיות קונקרטיות העולות על הפרק. ענייננו כאן עריכת סקרים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת הבחירות. משרדי הממשלה עורכים, במסגרת עבודתם השוטפת, סקרים בנושאים שונים. אך סקרים הם גם כלי שנעשה בו שימוש רב על-ידי המתמודדים בבחירות, לבחינת הלכי הרוח בקרב הציבור.
4. החשש לטשטוש הגבולות בתקופה רגישה זו הוא אפוא ממשי, ויש להבהיר ולחדד על מנת להסיר מכשול:¹
5. הואיל וכאמור, סקרים בנושאים שונים נערכים על-ידי משרדי הממשלה במהלך הפעילות השוטפת, יש מקום להבחין בין סקרים בנושאים מקצועיים, כמשמעותו הדווקנית של מונח זה, הנעשים במסגרת העבודה היומיומית הרגילה, לבין סקרים הנוגעים לעמדות הציבור בנושאים שעל סדר היום הלאומי. בעוד שאין סיבה לפגוע בעבודתה המקצועית של הממשלה בתקופת הבחירות, הרי שסוג הסקרים האחרון, עלול להעלות קושי שכן סקרים מסוג זה נועדים – או יכולים להיראות כאילו נועדו – לבחון את הלכי הרוח בקרב הציבור. נוסף על כך, יש קושי של ממש להבחין – בתקופת הבחירות – בין שימוש בסקרים לצורך קבלת החלטות ועיצוב מדיניות לבין שימוש במערכת הבחירות במידע שבתוצאות הסקרים על עמדות הציבור בנושאים שעל סדר היום קרי שימוש במידע לצרכי תעמולת בחירות. כפי שצוין לעיל, יש גם יסוד להניח כי

¹ לעניין בחירות לרשויות המקומיות יש להפנות את תשומת הלב לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/98 אשר כולל את מסקנות סיכום הדיון שנערך בנושא במשרד המשפטים בשנת 1998.

קיימת חפיפה מסוימת בין סקרים בנושאים אלה לבין הסקרים שעורכים המתמודדים בבחירות.

6. אכן, הדברים הם בחינת "ועשו סייג לתורה", שכן נוכח הרגישות המיוחדת בתקופה דנו, גם שאלות שהן לגיטימיות שלא בתקופת בחירות, כדי לבחון את עמדות הציבור בנושאים שיש לגבש בהם עמדת ממשלה, עלולות – בתקופת בחירות – להיות שאלות בעלות אופי פוליטי, או להיראות ככאלה. מכך ראוי להימנע, ולו מבחינת מראית פני הדברים.

כך, למשל, סקר שמטרתו לבחון את שביעות הרצון של מגזרי אוכלוסייה בנושאים שונים הקשורים בהם, על-ידי משרד פלוני או אלמוני, שיכול שיהיה לגיטימי שלא בתקופת בחירות, עלול להיתפס כאילו נעשה בהקשר של תעמולת הבחירות.

7. התוצאה היא, אפוא, שמשרדי הממשלה צריכים להימנע בתקופת הבחירות מעריכת סקרים שאינם בנושאים מקצועיים מובהקים והמהווים חלק מעבודתו המקצועית השוטפת של המשרד, כגון, סקר של הרשות למלחמה בסמים בדבר השימוש בסמים או סקר בעניין צרכי התחבורה מטעם משרד התחבורה. במיוחד יש להימנע מעריכתם של סקרי שביעות רצון וסקרים הכוללים שאלות על נבחרי ציבור או מועמדים בבחירות. בנוסף, כל השאלות הנשאלות במסגרת כל סקר שעורך משרד ממשלתי, יובאו טרם עריכת הסקר לאישורו של היועץ המשפטי של המשרד, על מנת שיוודא כי לא יישאלו שאלות שעולה חשש כי יש בהן משום נגיעה לתעמולת בחירות. בשעת הצורך יביא היועץ המשפטי של המשרד את הנושא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.

8. יש לקוות שהקפדה ניאותרת על הכללים דלעיל תסייע לניקיון הדעת ולמניעת לזות שפתיים, מבלי לפגוע בעבודתם המקצועית של משרדי הממשלה בתקופת הבחירות.

בקשר עם האיסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר ראו גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה" ו-1.1908 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות".

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות	תאריך: אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 שבט התשע"ט, ינואר 2019 טבת התשפ"א, ינואר 2021 תמוז התשפ"ב, יולי 2022 מספר הנחיה: 1.1902 (21.862)

פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות

1. מטרת הנחיה זו להבהיר את המגבלות החלות בנושא פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות. במסגרת זו יש לדון במגבלות החלות על עובדי מדינה ועל עובדים בשלטון המקומי, אשר מבקשים מיוזמתם לעסוק בפעילות פוליטית. בנוסף, יובהרו האיסורים החמורים החלים על שימוש בעובדי מדינה או בעובדי הרשויות המקומיות לצרכיו הפוליטיים של הדרג הנבחר.

הנחיה זו תהווה אמת מידה לעוסקים באכיפת החוק, הן באכיפת האיסורים הפליליים והן באכיפת הדין המשמעתי. הנחיה זו משלימה שורה של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בהקשר זה. יודגשו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה – הנחיות 1.1900 ו-1.1908, העוסקות בהוראות סעיף 2 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה), אשר מטיל אחריות פלילית על האחראי לשימוש בכספים ובנכסים של גוף מבוקר לצורך תעמולת בחירות, וכן הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1704 העוסקת בנושא פעילות מפלגתית המתבצעת מלשכות שרים. למען הסר ספק, יובהר, כי בהתחשב בכך שראש רשות מקומית אינו ראוי למנות לו עוזר פוליטי, על עובדי לשכתו של ראש רשות מקומית לא חל החלק בהנחיה מס' 1.1704 אשר עוסק בעוזרים פוליטיים, וכי מכלול המגבלות והסייגים החלים על עובדי רשויות מקומיות, ובהם האיסור לעסוק בפעילות פוליטית, חלים גם על עובדים המועסקים בלשכת ראש הרשות המקומית.

2. בנוסף, לעניין המגבלות החלות על עובדי מדינה בנוגע לפעילות מדינית ומפלגתית בכלל ובתקופת הבחירות בפרט, ראו הוראות פרק משנה 42.3 לתקשי"ר וכן הודעות שמפרסמת נציבות שירות המדינה בעניין זה.

חלק א': המגבלות החלות על השתתפות עובדים בפעילות פוליטית

3. הלכה פסוקה היא כי על עובד הציבור, ובכלל זאת על עובד הרשות המקומית, לשמור בעיני הציבור על תדמית נייטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת (עש"מ 5/86 גדעון ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ(4) 227 (1986)). הלכה זו נובעת מהמבנה הא-פוליטי של השירות הציבורי בישראל, והיא מאושיית השירות הציבורי. עמד על כך השופט זמיר בער"מ 259/96 שמא נ' המועצה המקומית תמרה, פ"ד נ(1) 837, עמ' 841 (1996):

"מן המפורסמות הוא כי המעמד של עובד הציבור נושא עמו מערכת של זכויות וחובות מיוחדות למעמד זה. יש חובות המעוגנות בחיקוקים, יש שנקבעו בהלכה ויש הנובעות מחוזה העבודה. הן כוללות את מצוות המשמעת, את חובת הנאמנות, את האיסור לקבל מתנות בקשר לעבודה, את המגבלות על פעילות מפלגתית, ועוד. ויש בהן המשליכות גם על חופש הביטוי של עובד הציבור. אכן, כאשר אדם נעשה עובד הציבור, הוא מקבל על עצמו, בין יתר החובות, גם מגבלות על חופש הביטוי. מגבלות אלה משקפות את היחס הראוי בין העובד לבין מעביד בדרך כלל, בשירות הציבורי כמו במגזר הפרטי. אך, נוסף לכך, הן נדרשות גם על-ידי האינטרס הציבורי בתפקוד ראוי ותדמית הולמת של השירות הציבורי".

4. ככל שאמורים הדברים בעובדי מדינה, מצאו המגבלות בעניין פעילות פוליטית של עובד הציבור ביטוי מפורט בהוראות חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 (להלן – חוק הסיוג).

יצוין כי חוק הסיוג אינו חל באופן מפורש על עובדי הרשויות המקומיות, אך אין לראות בחקיקה זו כרשימה סגורה, לא לעניין סוגי האיסורים החלים על עובדי המדינה ולא לעניין סוג עובדי ציבור שעליהם החוק חל.

הלכה מפורשת בעניין זה נקבעה בבג"ץ 732/84 ח"כ יאיר צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(4) 141, בעמ' 147 (1986):

"חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט - 1959 אינו כולל רשימה סגורה, לא לעניין אלה עליהם הוא חל, ולא לעניין אלה עליהם הוא אינו חל. המחוקק ביקש לקבוע הסדרים מיוחדים בנושאים מספר הנוגעים לפעילות מפלגתית, ואין בחקיקה זו כל היתר לפעילות פוליטית או אחרת. פעילות שאינה נתפסת בהוראות החוק תיבחן לגופה, על-פי המערכת הנורמטיבית החלה עליה. הימצאותה מחוץ לחוק השירות אין משמעותה הימצאותה מחוץ לכל חוק, ומלשון האיסור של החוק אין ללמוד היתר לגבי כל עניין ודבר המצוי מחוצה לו".

5. כאמור לעיל, המסגרת הנורמטיבית החלה על עובדי ציבור מחייבת להיזהר מפני מעורבות בעניינים פוליטיים ולנהוג בהתאם למגבלות בעניין פעילות פוליטית של עובד הציבור. לעניין זה קבע בית-המשפט העליון, כי דרך כלל היא שהתנהגות שאינה הולמת את התפקיד של עובד מדינה, אף אינה הולמת את התפקיד של עובד הרשות המקומית (פרשת שמא לעיל, בעמ' 841; ער"מ 1430/05 תירם נ' עיריית תל אביב (נבו) 7.11.2005, בפס' 8).

איסורי החוק הפלילי

6. באשר לאיסורים העוסקים בשימוש בכוח המשרה ובכוח השררה לקידום מטרות זרות, לרבות פוליטיות, דומה כי הפרתם נכללת במסגרת הדין הפלילי הכללי (פרק ט', סימן ד' לחוק העונשין, התשל"ז - 1977).

לגבי השתתפות בתעמולת בחירות לכנסת או בתעמולת בחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות, נקבע, בין היתר, איסור פלילי קונקרטי על עובד מדינה או עובד רשות מקומית, שהוא בעל סמכות מינהלית או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לקחת חלק בתעמולת בחירות (סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן – חוק הבחירות לכנסת); סעיף 75(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1975.

לחשיבות שביסוד האיסור האמור על השתתפות בתעמולת בחירות מצד עובדי ציבור כאמור (וביתר שאת עובדי ציבור בכירים), וזיקתו לאיסור על פעילות פוליטית ראו תב"כ 15/24 ע"ד שחר בן מאיר נ' פרופ' שמחון ואח' (נבו 5.2.2021) בו הדגיש השופט פוגלמן כי כתוצאה מהשתתפות, כאמור, אמון הציבור בשירות הציבורי, וכן יכולתו של שירות זה למלא את תפקידו נאמנה, עלול להיפגע פגיעה קשה.

יודגש, כי האיסור האמור חל על כל עובדי המדינה ועובדי הרשות המקומית, ללא הבדל דרגה, שהם בעלי סמכות מינהלית או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל. לעניין זה יובהר, כי המונח "סמכות מינהלית" כולל, לצד סמכויות על-פי דין, כל סמכות שיש עמה הכוח להכריע הכרעות כלפי אנשים מן הציבור, ובכלל זה סמכותם של הממונים על בעלי סמכויות מינהליות. בתר"מ 69/21 יהורם לוי נ' עיריית כפר סבא ואח' (נבו 23.9.2018) נקבע כי יש לתת ללשון סעיף 75(א) בהקשר של המונח "סמכות מינהלית" פרשנות מרחיבה "המקיימת את האינטרס הציבורי ביצירת ושמירת מינהל תקין החף ממראית עין של משוא פנים או נגיעה פוליטית" (סעיף 38 להחלטה). עוד יצוין בהקשר זה תר"מ 87/20 רשימת מהפך בראשות נורית אבנר נ' יצחק רוכברגר ואח' (נבו 8.9.2013) במסגרתו ניתן על ידי השופט גיזבראן צו מניעה לפי סעיף 75 האמור כנגד עובדי רשות מקומית, אף שאין להם סמכות מינהלית או מגע עם קהל.

בהמשך לכך יש להפנות את תשומת הלב להחלטתו של השופט רובינשטיין, כיו"ר וועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, בתב"כ 3/19 הרב חיים אמסלם נ' סיעת ש"ס ואח' (נבו 26.12.2012), לפיה חל סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת על עובדי תאגיד עירוני ועל עובדי מועצה דתית לרבות ממונים על מועצות דתיות.

יצוין כי בתר"מ 69/21 האמורה לעיל נקבע עוד כי יש לפרש את הוראת סעיף 75(א) האמור, האוסר (בין היתר) על עובד רשות מקומית "לקחת חלק בתעמולת בחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות", כחלה בין אם העובד מתמודד בבחירות לאותה רשות בה הוא עובד ובין אם הוא מתמודד לרשות מקומית אחרת (ראו סעיף 48 להחלטה). כן נקבע בהחלטה כי "לצרכי פרשנות עדכנית של סעיף 75(א) לחוק הבחירות לרשויות - עצם ההתמודדות בבחירות טומנת בקרבה, מיניה וביה, קיומה של תעמולת בחירות" (סעיף 45 להחלטה, ההדגשות במקור).

7. יובהר כי מגבלות אלה באשר לתעמולת בחירות חלות על עובד המדינה ועובד רשות מקומית גם בעת היותם בחופשה, לרבות בחופשה ללא תשלום. עם זאת, מגבלות אלה לא יחולו על עובד שיצא לחופשה רצופה עד לאחר יום הבחירות לצורך התמודדות כמועמד בבחירות, ובכפוף לשאר הוראות הדין הרלוונטיות (השוו לעניין זה סעיף לב בתב"כ 3/19 הנ"ל ועמדת

היועץ המשפטי לממשלה כפי שהיא מצוינת במסגרתו וכן סעיף 48 בתר"מ 69/21 הנ"ל). המונח "תעמולת בחירות" אינו מוגדר בחוק, והוא מתפרש לפי מכלול הנסיבות, לרבות עיתויה ותכנה של הפעילות. בקשר עם מונח זה עושים יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית שימוש גם במבחן הדומיננטיות שנקבע בבג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13 ואח' (פ"ד מו(2) 692) (1992) והמשמש, על מבחני העזר שנקבעו ליישום, לפרשנות המונח "תעמולת בחירות" בסעיף 2א לחוק הבחירות דרכי תעמולה (ראו לעניין זה הנחיות היועץ המשפטי לממשלה שעניין סעיף 2א הנזכרות בסעיף 1 לעיל; לשימוש במבחן הדומיננטיות לעניין האיסור על עובד ציבור לקחת חלק בתעמולה. ראו למשל תר"מ 83/20 הנ"ל וער"מ 5/21 הגר פרי יגור נ' המועצה המקומית פרדס חנה כרכור (נבו 25.9.2018)). מבלי לגרוע מכלליות האמור יצוין בהקשר זה כי עובדי מדינה ועובדי רשות מקומית עליהם חלים סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת וסעיף 75(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) אינם רשאים להרצות או לארגן חוגי בית לקראת הבחירות.

עוד יודגש בהיבט הפלילי, כי תעמולת בחירות המתבצעת בשעות העבודה ותוך שימוש בנכסי או בכספי המשרד הממשלתי או הרשות המקומית, עלולה להוות גם עבירה על הוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה וסעיף 28כה(א) לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992.

אחריות משמעתית

8. לצד האיסורים שהפרתם גוררת אחריה אחריות פלילית כאמור לעיל, חלות על עובדי המדינה הוראות שהפרתן היא בגדר עבירת משמעת לפי סעיף 17 לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. בהקשר זה, יש להזכיר את ההוראות הקבועות בחוק הסיוג ובהמשך לכך את הוראות התקשי"ר ובמיוחד ההוראות שבפרק משנה 42.3 וכן הוראות פסקה 42.537.

פעילות של עובד רשות מקומית הסוטה מהמגבלות החלות עליו בעניין פעילות פוליטית, תהווה ככלל עבירת משמעת לפי סעיף 9(3) לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, הקובע, בין היתר, כי עובד רשות מקומית אשם בעבירת משמעת אם "התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו". כך למשל, בפרשת שמא לעיל, אישר בית-המשפט העליון הרשעה בדין משמעתי של עובד אשר תקף פומבית את הרשות המקומית.

9. כמפורט לעיל, נקבע בפסיקה כי ככלל התנהגות שאינה הולמת עובד מדינה אינה הולמת גם את עובד הרשות המקומית. לפיכך מובן, כי להוראות התקשי"ר העוסקות בפעילות פוליטית מעמד חשוב בקביעת קריטריונים בנושא בכל הנוגע לעובדי רשות מקומית, כל שכן במקרה בו החילה על עצמה רשות מקומית את הוראות התקשי"ר כתקנון העסקת עובדים. בנוסף נדגיש, כי האחריות המשמעטית יכול שתהיה רחבה יותר מהאיסור הפלילי. כך למשל, יכול שתוטל אחריות משמעטית על עובד ברשות מקומית העוסק בתעמולת בחירות, וזאת אף אם הדבר אינו נכלל בגדר האיסור הפלילי.

חלק ב': שימוש בעובדים לצרכים פוליטיים

10. איסור חמור מוטל על שימוש בעובדי המדינה ובעובדי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים במסגרת שעות העבודה. שימוש מעין זה עלול להוות עבירה פלילית, והוצאה בלתי חוקית (ראו לעניין זה סעיף 221 לפקודת העיריות [נוסח חדש]).

בנוסף, נראה כי שימוש מעין זה, כאשר הוא נעשה בקשר עם תעמולת בחירות, יכול שייכלל במסגרת האיסור לעשות שימוש "בכספים של גוף מבוקר" לפי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה.

לצד האמור ובנוסף לו, על עובדי מדינה ועל עובדי הרשויות המקומיות, וכן על הדרג הנבחר, להימנע מלפנות לכפופים להם בבקשה שיתנדבו או יטלו חלק בפעילות פוליטית, וזאת בין אם מדובר בפעילות שבמסגרת העבודה ובין אם מדובר בפעילות שאינה במסגרת העבודה או בפעילות התנדבותית. כך לדוגמא יש להימנע מלשתף עובדי מדינה או עובדי רשויות מקומיות בסיורים שעורך הדרג הנבחר במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, אם הסיור נערך במסגרת מערכת הבחירות. פעולות מעין אלה אינן ראויות, שכן קיים חשש לניצול מעמד לשם השגת רווח פוליטי.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 עדכון: תמוז התשס"ג, יולי 2003 מספר הנחיה: 1.1903	טיפול בתלונות בנוגע לתעמולה אסורה

טיפול בתלונות בנוגע לתעמולה אסורה

לקראת הבחירות מתקבלות בלשכת היועץ המשפטי לממשלה פניות רבות בנוגע לפרסומה של תעמולת בחירות או בנוגע לעבירה לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט - 1959 (להלן - חוק דרכי תעמולה), או לפי פרק י"א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט - 1969, או לפי פרק ט' לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה - 1965 (להלן - חוקי הבחירות). להלן דרכי הפעולה הנדרשות:

1. סבר אדם כי קיים חשש לפרסומה של תעמולה אסורה, וזאת בטרם נעשתה, או לעבירה על חוקי הבחירות שניתן עדיין למנעה, הדרך לעשות זאת היא באמצעות פניה ליושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, לפי נוהל שפורסם ברשומות (ק"ת התשנ"ו 2708, 2709), לבקשת צו מניעה לפי סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה. הדבר מצריך כמובן, הבאת ראיות, ועמידה בעילות שקובע החוק.

הפרת צו המניעה מהווה בזיון בית-המשפט ומאפשרת הטלת קנסות, אותם ניתן לגרוע מכספי מימון המפלגות.

2. כשמדובר בעבירה שכבר בוצעה, ואי אפשר למנעה, ניתן להגיש תלונה למשטרת ישראל. אכיפת החוק בנושא זה חשובה ויש לזרז את הטיפול בה על מנת ליצור אכיפה אפקטיבית. לצד זאת, נוכח הרגישות המתחייבת בכל הנוגע לניהול הליכים נגד נבחרי ציבור בתקופה שלפני הבחירות, יש מקום ליצירת מנגנון אחיד ויעיל, במישור הארצי, לטיפול בתלונות אלו. ראו לעניין זה גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1913 "מדיניות התביעה והאכיפה לפני הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות".

3. ככל שמדובר במימון של תעמולת בחירות של מפלגה על חשבון גוף מבוקר, כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח - 1958, ניתן גם להעביר ראיות בנושא למבקר המדינה, שבסמכותו להביא לשלילת כספי מימון של הרשימה או להטלת קנסות.

4. במקרים בהם מדובר בחשד לשימוש בכספי רשות מקומית שלא כדין, לרבות תוך הפרת חוקי הבחירות, ניתן גם להביא ראיות בפני האגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים כדי שישקול את האפשרות לפתוח בהליך של חיוב אישי לפי סעיף 221 לפקודת העיריות.

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
הבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך סיורי בחירות	תאריך: י"ב אייר התשנ"ט, 28 אפריל 1999 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 שבט התשע"ט, ינואר 2019 תמוז התשפ"ב, יולי 2022 מספר הנחיה: 1.1904

הבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך פעילות בחירות

1. ככל שקרב מועדן של הבחירות, נדרשת רגישות גדולה בהפעלת הסמכויות השלטוניות מקום שמתעורר חשש – ולו מבחינת מראית פני הדברים – לקיומה של זיקה בין הפעלת הסמכויות הללו לבין מערכת הבחירות.
2. כידוע, סמכות שלטונית מופקדת בידי שליחי הציבור בנאמנות ועל בעל הסמכות להפעילה בתום לב, בסבירות, בשוויון ומשיקולים ענייניים בלבד.
מטבע הדברים, בתקופת בחירות נוטלים השרים, לצד תפקידם המיניסטרילי, חלק במערכת הבחירות במסגרת רשימות המתמודדים, ולעתים כוללת פעילות זו סיורים בישובים שונים ברחבי הארץ. במצב דברים זה נדרשת הקפדה על הבחנה ברורה בין פעילות השרים במסגרת תפקידם המיניסטרילי, ובין פעילותם כשחקנים פוליטיים במסגרת מערכת הבחירות.
3. על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0004 "הבטחות מינהליות", ככלל, יש להימנע ממתן הבטחות מינהליות. הוראה זו חלה ביתר שאת בתקופת בחירות שבה באופן עקרוני, יש להימנע מהבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים ספציפיים במהלך סיורי בחירות או בזיקה אליהם. החלטות מסוג זה יש לקבל בהתאם לסדרי מינהל תקין, ובין היתר לאחר תהליך מסודר של קבלת החלטות, לרבות התייעצות בדרג המקצועי ועבודת המטה הנדרשת, ותמיד בהתאם לנהלים המחייבים. משכך, אין מקום לקבל החלטות על חלוקת הטבות או הקצאת תקציבים או להודיע עליהן במהלך סיור בחירות או בזיקה אליו.
4. מעבר לכך, על יסוד הכללים הנוגעים לתעמולת בחירות, חל איסור על תעמולת בחירות במסגרת סיורים רשמיים של שר – בתוקף תפקידו – להבדיל מסיורי בחירות במסגרת פעילותו הפוליטית - מפלגתית. החלטות או מעשים שבימים רגילים לא היו מעוררים בעייתיות מיוחדת, עלולים להראות – ערב בחירות – כאילו מעורבים בהם שיקולים בלתי ענייניים.
5. כאמור, מתחייבות בעניין זה הקפדה דווקנית ורגישות מיוחדת, על מנת למנוע חשש לעירוב תחומים בין שיקולים מיניסטריליים לבין שיקולים פוליטיים-מפלגתיים בתקופת בחירות; בהקשר זה נודעת חשיבות רבה גם למראית פני הדברים.

6. האמור בהנחיה זו לפיו יש להימנע מהבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים באופן קונקרטי ומכוח תפקידו הממלכתי הנוכחי של השר, במהלך סיורי בחירות או בזיקה אליהם נכון כמובן גם בנסיבות ובהקשרים אחרים בהם פונה השר לקהל בוחרים פוטנציאלי.

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות	תאריך: י"ט טבת התשס"ג, 24 דצמבר 2002 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 שבט התשע"ט, ינואר 2019 תמוז, התשפ"ב, יולי 2022 מספר הנחיה: 1.1908

איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות

1. סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה) קובע את האיסור לעשות, בקשר עם תעמולת בחירות, שימוש בכספים ובנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (4) ו-(9) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958 (להלן – חוק מבקר המדינה) או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו. יצוין כי עם הגופים עליהם חל סעיף 2א נמנים רשויות מקומיות (אליהן מתייחס סעיף 9(4) לחוק מבקר המדינה) וכן תאגידים סטוטוריים וחברות ממשלתיות. לפירוט הגופים ראו בסעיף 1 להנחיה 1.1900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה". לפי הוראות סעיפים 17 ו-17א לחוק דרכי תעמולה הפרת הוראת סעיף 2א נושאת עמה אחריות פלילית ועונש של חצי שנת מאסר או קנס. מבלי לגרוע מכך נתונה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (לפי סעיפים 17 ו-17ג לחוק דרכי תעמולה) סמכות ליתן צווים המונעים, בין היתר, גם ביצוע עבירה לפי הסעיף האמור.

סעיף 28כ3 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, מטיל איסור דומה על שימוש בקשר עם תעמולה לבחירות מקדימות כהגדרתן באותו החוק בכספים ובנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (4) ו-(9) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו.

2. כנסים, טקסים ואירועים שונים, הנערכים על-ידי משרדי הממשלה, צריכים לעמוד אף הם באיסור הקבוע בסעיף 2א (פסקה (1) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה עניינה משרדי ממשלה). הוראת הסעיף חלה בכל עת, גם מחוץ לתקופת בחירות, אך בתקופה זו יש לשים לב ביתר שאת לכך שאירועים אלה לא יגלושו לכדי תעמולת בחירות.

3. המונח תעמולת בחירות אינו מוגדר בחוק, והוא מתפרש לפי מכלול הנסיבות, לרבות עיתויה ותכנה של הפעילות. גם בהקשר הנדון של כנסים וטקסים ואירועים נעשה על-ידי יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית שימוש במבחן הדומיננטיות שנקבע בבג"ץ 869/92 ז'ילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13 ואח' (פ"ד מו(2) 692) (1992) ובמבחני העזר שנקבעו ליישומו. מבחן הדומיננטיות ומבחני העזר שנקבעו ליישומן פורטו בהנחיה 1.1900 הנזכרת לעיל. בהקשר

הספציפי של עריכת אירועים על-ידי רשויות, יש להזכיר את דברי השופט הנדל בער"מ 3/21 עיריית חולון נ' עו"ד ניסן זכריה (נבו 12.7.2018) אשר עסק בעריכת אירועי תרבות ובידור לפיהם:

"לא כל פעולה של נבחר ציבור או אירוע שעורכת רשות ציבורית הם בחזקת תעמולה שאין לבצעה בקשר עם משאבי ציבור. מבחן העל שנקבע לבחינתו של שימוש בכספים או נכסים הוא מבחן הדומיננטיות. השאלה שאותה יש לשאול היא האם הפן הדומיננטי בפעולה הוא תעמולתי אם לאו (בג"ץ 869/92 זילי נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד מו(2) 704, 692 (1992)). הפן הדומיננטי אינו נבחן מנקודת מבטו של מבצע הפעולה, אלא מנקודת מבטו של הבוחר הסביר (דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו, פסקאות 18 - 19 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור (23.08.17). מבחני העזר לבחינת התכלית הדומיננטית - הם אותם "סימנים" שניתנו בפסיקה - כוללים בין השאר את הנתונים הבאים: עיתוי האירוע וסמיכותו למועד הבחירות; זהות יוזם הפעולה או האירוע; האם מדובר בפעולה או אירוע המתקיימים מעת לעת, או שמדובר בהתארגנות ייחודית או חד פעמית; היקף הפעולה או האירוע, גם מבחינת היבטים כספיים, ויחסם לפעולות או אירועים שנערכים שלא בסמוך לבחירות; תכלית הפעולה או האירוע; זהות הדוברים באירוע ותוכן הדברים שיושמעו בו; האם כורך מועמד מכהן את האירוע או הפעולה בשמו, במפורש או במשתמע" (סעיף 5 להחלטה).

4. מובן כי גם בהקשר הנדון קשה לקבוע מראש קווי תיחום ברורים אימתי ייחשב אירוע כזה לאירוע פוליטי-מפלגתי, המהווה תעמולה שלא ניתן לממנה כדין מכספי המשרד, ואימתי ייחשב לאירוע ממלכתי, שמימונו על-ידי המשרד הוא לגיטימי. הדבר ייקבע לפי הצטברותן של הנסיבות הכרוכות בכל אירוע קונקרטי. בהמשך לציטוט לעיל מדברי השופט הנדל, יש להסתייע גם באמות המידה שלהלן, על מנת שיהוו מבחני עזר בהם ייבחן כל אירוע:

- א. העיתוי – עד כמה סמוך האירוע למועד הבחירות;
- ב. לגבי בחירות שמועדן לא היה ידוע מראש – האם נקבע האירוע מבעוד מועד, לפני יצירת העילה לבחירות;
- ג. זהות יוזם האירוע – דרג מקצועי או דרג פוליטי;
- ד. האם מדובר באירוע המתקיים במהלך הדברים הרגיל של פעילות המשרד;
- ה. האם מדובר באירוע המתרחש תקופתית (כגון, טקס הענקת פרס עובד מצטיין, המתקיים מידי שנה);
- ו. אם אין מדובר באירוע תקופתי – האם יש סיבה עניינית לקיימו דווקא במועד זה;

- ז. היקף האירוע – האם יש חריגות במספר האנשים שהוזמנו אליו, ברמת האכסניה בה הוא ממוקם, בכיבוד המוגש בו, בהסעות המאורגנות אליו; הסיקור התקשורתי המתוכנן ביחס לאירוע;
- ח. מהותו של האירוע – עד כמה קשור לעבודת המשרד;
- ט. מי הם הדוברים באירוע – עד כמה מהווה במה לשר או לפוליטיקאים אחרים העומדים לבחירה;
- י. תוכן הדברים שיינשאו בו – ברכות לעומת תעמולה – עד כמה עוסק התוכן בשכנוע ובהשפעה על הבוחר או ביצירת אהדה או הסתייגות כלפי המתמודדים.
5. על מנת להמחיש את אמות המידה הללו יובאו להלן כמה מקרים ממערכות בחירות קודמות:
- א. כחודש לפני הבחירות היה אמור להתקיים כנס של המשרד לקליטת עליה בנושא מקבצי דור, שאינו במהלך הרגיל של עבודת המשרד, אליו יובאו עולים מכל רחבי הארץ, ובמהלכו ישא השר נאום, והעולים יוזמנו לתת תגובות והצעות לפועלו של המשרד בתחום זה. באותו עניין קבענו שיום העיון הזה נופל בגדר תעמולה, שמיומנה מכספי המשרד אסור על-פי החוק.
- ב. במקרה אחר היה אמור ראש ממשלה לקחת חלק באירוע שבו תוכרז עיר פלונית כ"עיר חכמה", כשבועיים לפני הבחירות, ובמסגרתו לשאת נאום ולענות על שאלות הקהל. הפרויקט התחיל זמן רב לפני הבחירות, וכדי לאפשר את השתתפותו של ראש הממשלה בטקס, מבלי שהדבר ייחשב לתעמולה אסורה, הסכימו המעורבים בדבר לנקוט בצעדים הבאים: האירוע ינותק מהפרויקט "מחשב לכל ילד" ולא יינתנו מחשבים במסגרת האירוע האמור, במקום נאום של עשרים דקות, ישא ראש הממשלה דברי ברכה קצרים בלבד ולא יתקיים שלב השאלות מהקהל. בנוסף, העביר ראש הממשלה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית התחייבות שלא לנצל את האירוע לצורך תעמולת בחירות.
- ג. בדומה למקרה זה, ביטל ראש ממשלה את השתתפותו באירוע רב משתתפים של פרויקט "מחשב לכל ילד", שמומן על-ידי משרדי ממשלה שונים ועל-ידי גופים מבוקרים אחרים, שנועד להתקיים כחודש וחצי לפני הבחירות, לאחר שסברנו כי גם אם ראשיתו של האירוע חפה מכל הקשר מפלגתי או תעמולתי, קיומו באותו עיתוי מעלה חשש כבד כי הוא יהווה הלכה למעשה תעמולת בחירות.
- ד. שר האוצר התחייב בפני יושב ראש ועדת הבחירות שלא לשאת במהלך חגיגות ה"תימניאדה" בעיר פלונית, שנועדו להתקיים כחודש לפני הבחירות, בהשתתפות אמנים וראש העיר, דברים שעניינם תעמולת בחירות ולא לעשות במהלך החגיגות מעשים שעניינם תעמולת בחירות, במישרין או בעקיפין.
- ה. בער"מ 3/21 הנ"ל עמדה לדיון הופעתו של זמר ידוע בחולון כחמישה חודשים לפני הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות שנתקיימו בסוף אוקטובר 2018. ההופעה אשר הביקוש לה רב ובהתאם גם המחירים לה, מומנה במלואה על-ידי עיריית חולון והייתה

פתוחה לתושבי העיר חולון בלבד. לאחר שהשופט מודריק, אשר האירוע הובא לבחינתו במסגרת תפקידו כיושב ראש ועדת בחירות אזורית, מצא כי עריכת אירוע חינוכי מעין זה באותה נקודת זמן היא פסולה (אף כי נמנע מלאסור קיומו מטעמי שיהו), הובא העניין גם לבחינת השופט הנדל במסגרת ערר על החלטת השופט מודריק. לאחר הצגת המסגרת הנורמטיבית החולשת על הסוגייה כפי שהובאה לעיל, מציין השופט הנדל כי: "במקרה הקונקרטי שלפנינו נפלה בין הצדדים מחלוקת בשאלה אם ההופעה חורגת בהיקפה מאירועים שנערכים בעיר חולון מדי קיץ בשנים האחרונות. עיקרה של המחלוקת הוא עובדתי וקונקרטי, ולנוכח דחיית העתירה בעניין זה מטעמי שיהוי אין מקום להידרש לסוגיה. נאמר רק כי שאלה זו אכן בעלת משקל בגדרי מבחן הדומיננטיות, אף כי משקלה אינו מכריע. כך, למשל, יש חשיבות – לפעמים רבה – גם לעיתוי ההופעה, ואין דין הופעה הנערכת בסמוך לבחירות כדין הופעה הנערכת שנתיים קודם הבחירות" (סעיף 5 להחלטה). בהמשך לכך מדגיש השופט הנדל כי יש לבחון כל אירוע שמתרחש בתקופת הבחירות שלפני יום הבחירות ובמידת הצורך אף לפני כן, בהתאם לנסיבות.

6. אף כי, כאמור, קשה להתוות קווי תיחום מדויקים בענייני תעמולת בחירות, יש במקרים כאלה להמחיש את אמות המידה לקיומם של כנסים או אירועים ולהשתתפות אישים פוליטיים בהם. יוסף, כי בהתאם לפסיקת יושבי ראש ועדות הבחירות בעבר ולאור התכליות החשובות ביסוד איסורי התעמולה הנדונים, יש צורך בפרשנות מחמירה של האמור, על מנת לקיים את החוק ולמנוע שימוש בנכסי המדינה וגופים מבוקרים שלא כדין. ועוד, בתקופת בחירות, נוכח הרגישות המיוחדת ומורכבות יישום הדין בהקשר זה בהתאם לפסיקת העבר, יש להביא דבר עריכתו של אירוע ונסיבותיו לידיעת היועץ המשפטי של המשרד, אשר בשעת הצורך יביא את הנושא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.

בקשר עם האיסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר ראו גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1901 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על הממשלה בתקופת בחירות" ו-1.1900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה".

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות	תאריך: י"ט טבת התשס"ג, 24 דצמבר 2002 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 שבט התשע"ט, ינואר 2019 תמוז, התשפ"ב, יולי 2022 מספר הנחיה: 1.1908

איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על-ידי

משרדי הממשלה בתקופת בחירות

7. סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה) קובע את האיסור לעשות, בקשר עם תעמולת בחירות, שימוש בכספים ובנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (4) ו-(9) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958 (להלן – חוק מבקר המדינה) או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו. יצוין כי עם הגופים עליהם חל סעיף 2א נמנים רשויות מקומיות (אליהן מתייחס סעיף 9(4) לחוק מבקר המדינה) וכן תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות. לפירוט הגופים ראו בסעיף 1 להנחיה 1.1900. "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה". לפי הוראות סעיפים 17 ו-17א לחוק דרכי תעמולה הפרת הוראת סעיף 2א נושאת עמה אחריות פלילית ועונש של חצי שנת מאסר או קנס. מבלי לגרוע מכך נתונה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (לפי סעיפים 17 ו-17א לחוק דרכי תעמולה) סמכות ליתן צווים המונעים, בין היתר, גם ביצוע עבירה לפי הסעיף האמור.

סעיף 28כ3 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, מטיל איסור דומה על שימוש בקשר עם תעמולה לבחירות מקדימות כהגדרתן באותו החוק בכספים ובנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (4) ו-(9) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו.

8. כנסים, טקסים ואירועים שונים, הנערכים על-ידי משרדי הממשלה, צריכים לעמוד אף הם באיסור הקבוע בסעיף 2א (פסקה (1) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה עניינה משרדי ממשלה). הוראת הסעיף חלה בכל עת, גם מחוץ לתקופת בחירות, אך בתקופה זו יש לשים לב ביתר שאת לכך שאירועים אלה לא יגלושו לכדי תעמולת בחירות.

9. המונח תעמולת בחירות אינו מוגדר בחוק, והוא מתפרש לפי מכלול הנסיבות, לרבות עיתויה ותכנה של הפעילות. גם בהקשר הנדון של כנסים וטקסים ואירועים נעשה על-ידי יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית שימוש במבחן הדומיננטיות שנקבע בבג"ץ 869/92 **זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13 ואח'** (פ"ד מו(2) 692) (1992) ובמבחני העזר שנקבעו ליישומו. מבחן הדומיננטיות ומבחני העזר שנקבעו ליישומו פורטו בהנחיה 1.1900. בהקשר הספציפי של עריכת אירועים על-ידי רשויות, יש להזכיר את דברי השופט הנדל בער"מ 3/21 **עיריית חולון נ' עו"ד ניסן זכריה** (נבו 12.7.2018) אשר עסק בעריכת אירועי תרבות ובידור לפיהם:

"לא כל פעולה של נבחר ציבור או אירוע שעורכת רשות ציבורית הם בחזקת תעמולה שאין לבצעה בקשר עם משאבי ציבור. מבחן העל שנקבע לבחינתו של שימוש בכספים או נכסים הוא מבחן הדומיננטיות. השאלה שאותה יש לשאול היא האם הפן הדומיננטי בפעולה הוא תעמולתי אם לאו (בג"ץ 869/92 **זוילי נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת**, פ"ד מו(2) 692, 704 (1992)). הפן הדומיננטי אינו נבחן מנקודת מבטו של מבצע הפעולה, אלא מנקודת מבטו של הבוחר הסביר (דנג"ץ 1525/15 **טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו**, פסקאות

18 - 19 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור (23.08.17). מבחני העזר לבחינת התכלית הדומיננטית - הם אותם "סימנים" שניתנו בפסיקה - כוללים בין השאר את הנתונים הבאים: עיתוי האירוע וסמיכותו למועד הבחירות; זהות יוזם הפעולה או האירוע; האם מדובר בפעולה או אירוע המתקיימים מעת לעת, או שמדובר בהתארגנות ייחודית או חד פעמית; היקף הפעולה או האירוע, גם מבחינת היבטים כספיים, ויחסם לפעולות או אירועים שנערכים שלא בסמוך לבחירות; תכלית הפעולה או האירוע; זהות הדוברים באירוע ותוכן הדברים שיושמעו בו; האם כורך מועמד מכהן את האירוע או הפעולה בשמו, במפורש או במשתמע" (סעיף 5 להחלטה).

10. מובן כי גם בהקשר הנדון קשה לקבוע מראש קווי תיחום ברורים אימתי ייחשב אירוע כזה לאירוע פוליטי-מפלגתי, המהווה תעמולה שלא ניתן לממנה כדין מכספי המשרד, ואימתי ייחשב לאירוע ממלכתי, שמימונו על-ידי המשרד הוא לגיטימי. הדבר ייקבע לפי הצטברותן של הנסיבות הכרוכות בכל אירוע קונקרטי. בהמשך לציטוט לעיל מדברי השופט הנדל, יש להסתייע גם באמות המידה שלהלן, על מנת שיהוו מבחני עזר בהם ייבחן כל אירוע:

- יא. העיתוי – עד כמה סמוך האירוע למועד הבחירות;
- יב. לגבי בחירות שמועדן לא היה ידוע מראש – האם נקבע האירוע מבעוד מועד, לפני יצירת העילה לבחירות;
- יג. זהות יוזם האירוע – דרג מקצועי או דרג פוליטי;
- יד. האם מדובר באירוע המתקיים במהלך הדברים הרגיל של פעילות המשרד;
- טו. האם מדובר באירוע המתרחש תקופתית (כגון, טקס הענקת פרס עובד מצטיין, המתקיים מידי שנה);
- טז. אם אין מדובר באירוע תקופתי – האם יש סיבה עניינית לקיימו דווקא במועד זה;
- יז. היקף האירוע – האם יש חריגות במספר האנשים שהוזמנו אליו, ברמת האכסניה בה הוא ממוקם, בכיבוד המוגש בו, בהסעות המאורגנות אליו; הסיקור התקשורתי המתוכנן ביחס לאירוע;
- יח. מהותו של האירוע – עד כמה קשור לעבודת המשרד;
- יט. מי הם הדוברים באירוע – עד כמה מהווה במה לשר או לפוליטיקאים אחרים העומדים לבחירה;
- כ. תוכן הדברים שיינשאו בו – ברכות לעומת תעמולה – עד כמה עוסק התוכן בשכנוע ובהשפעה על הבוחר או ביצירת אהדה או הסתייגות כלפי המתמודדים.

11. על מנת להמחיש את אמות המידה הללו יובאו להלן כמה מקרים ממערכות בחירות קודמות:

- ו. כחודש לפני הבחירות היה אמור להתקיים כנס של המשרד לקליטת עליה בנושא מקבצי דיר, שאינו במהלך הרגיל של עבודת המשרד, אליו יובאו עולים מכל רחבי הארץ,

ובמהלכו ישא השר נאום, והעולים יוזמנו לתת תגובות והצעות לפועלו של המשרד בתחום זה. באותו עניין קבענו שיום העיון הזה נופל בגדר תעמולה, שמימונה מכספי המשרד אסור על-פי החוק.

ז. במקרה אחר היה אמור ראש ממשלה לקחת חלק באירוע שבו תוכרז עיר פלונית כ"עיר חכמה", כשבועיים לפני הבחירות, ובמסגרתו לשאת נאום ולענות על שאלות הקהל. הפרויקט התחיל זמן רב לפני הבחירות, וכדי לאפשר את השתתפותו של ראש הממשלה בטקס, מבלי שהדבר ייחשב לתעמולה אסורה, הסכימו המעורבים בדבר לנקוט בצעדים הבאים: האירוע ינותק מהפרויקט "מחשב לכל ילד" ולא יינתנו מחשבים במסגרת האירוע האמור, במקום נאום של עשרים דקות, ישא ראש הממשלה דברי ברכה קצרים בלבד ולא יתקיים שלב השאלות מהקהל. בנוסף, העביר ראש הממשלה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית התחייבות שלא לנצל את האירוע לצורך תעמולת בחירות.

ח. בדומה למקרה זה, ביטל ראש ממשלה את השתתפותו באירוע רב משתתפים של פרויקט "מחשב לכל ילד", שמומן על-ידי משרדי ממשלה שונים ועל-ידי גופים מבוקרים אחרים, שנועד להתקיים כחודש וחצי לפני הבחירות, לאחר שסברנו כי גם אם ראשיתו של האירוע חפה מכל הקשר מפלגתי או תעמולתי, קיומו באותו עיתוי מעלה חשש כבד כי הוא יהווה הלכה למעשה תעמולת בחירות.

ט. שר האוצר התחייב בפני יושב ראש ועדת הבחירות שלא לשאת במהלך חגיגות ה"תימניאדה" בעיר פלונית, שנועדו להתקיים כחודש לפני הבחירות, בהשתתפות אמנים וראש העיר, דברים שעניינם תעמולת בחירות ולא לעשות במהלך החגיגות מעשים שעניינם תעמולת בחירות, במישרין או בעקיפין.

י. בער"מ 3/21 הנ"ל עמדה לדיון הופעתו של זמר ידוע בחולון כחמישה חודשים לפני הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות שנתקיימו בסוף אוקטובר 2018. ההופעה אשר הביקוש לה רב ובהתאם גם המחירים לה, מומנה במלואה על-ידי עיריית חולון והייתה פתוחה לתושבי העיר חולון בלבד. לאחר שהשופט מודריק, אשר האירוע הובא לבחינתו במסגרת תפקידו כיושב ראש ועדת בחירות אזורית, מצא כי עריכת אירוע חינמי מעין זה באותה נקודת זמן היא פסולה (אף כי נמנע מלאסור קיומו מטעמי שיהוי), הובא העניין גם לבחינת השופט הנדל במסגרת ערר על החלטת השופט מודריק. לאחר הצגת המסגרת הנורמטיבית החולשת על הסוגייה כפי שהובאה לעיל, מציין השופט הנדל כי: "במקרה הקונקרטי שלפנינו נפלה בין הצדדים מחלוקת בשאלה אם ההופעה חורגת בהיקפה מאירועים שנערכים בעיר חולון מדי קיץ בשנים האחרונות. עיקרה של המחלוקת הוא עובדתי וקונקרטי, ולנוכח דחיית העתירה בעניין זה מטעמי שיהוי אין מקום להידרש לסוגיה. נאמר רק כי שאלה זו אכן בעלת משקל בגדרי מבחן הדומיננטיות, אף כי משקלה אינו מכריע. כך, למשל, יש חשיבות – לפעמים רבה – גם לעיתוי ההופעה, ואין דין הופעה הנערכת בסמוך לבחירות כדין הופעה הנערכת שנתיים קודם לבחירות" (סעיף 5 להחלטה). בהמשך לכך מדגיש השופט הנדל כי יש לבחון כל אירוע שמתרחש בתקופת הבחירות שלפני יום הבחירות ובמידת הצורך אף לפני כן, בהתאם לנסיבות.

12. אף כי, כאמור, קשה להתוות קווי תיחום מדויקים בענייני תעמולת בחירות, יש במקרים כאלה להמחיש את אמות המידה לקיומם של כנסים או אירועים ולהשתתפות אישים פוליטיים בהם. יוסף, כי בהתאם לפסיקת יושבי ראש ועדות הבחירות בעבר ולאור התכליות החשובות ביסוד איסורי התעמולה הנדונים, יש צורך בפרשנות מחמירה של האמור, על מנת לקיים את החוק ולמנוע שימוש בנכסי המדינה וגופים מבוקרים שלא כדין. ועוד, בתקופת בחירות, נוכח הרגישות המיוחדת ומורכבות יישום הדין בהקשר זה בהתאם לפסיקת העבר, יש להביא דבר עריכתו של אירוע ונסיבותיו לידיעת היועץ המשפטי של המשרד, אשר בשעת הצורך יביא את הנושא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.

בקשר עם האיסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר ראו גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1901 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על הממשלה בתקופת בחירות" ו-1.1900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה".

טוהר הבחירות	<p>תאריך: תמוז התשס"ג, יולי 2003 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 שבט התשע"ט, ינואר 2019 טבת התשפ"א, ינואר 2021</p> <p>מספר הנחיה: 1.1910 (21.776)</p>
--------------	--

טוהר הבחירות

1. טוהר הבחירות מחייב שכל בוחר יצביע בבחירות בהתאם לדעתו על המצעים והמועמדים של הרשימות המתמודדות בבחירות. מתן טובת הנאה אישית לבוחר כדי להשפיע על הצבעתו בבחירות, עלול לשבש ולסלף את שיקול דעתו. גם איומים או הטבות באופנים שונים, כמפורט להלן, בכוחם להשפיע על הצבעת הבוחר. לפיכך, ניסיון להשפיע על שיקול הדעת של הבוחר באמצעות טובת הנאה אישית או באמצעות איומים נקבע בחוק כעבירה חמורה. במסגרת זו הוכללה במפורש גם עבירה של שידול להצביע או להימנע מלהצביע בדרך של השבעה, קללה, נידוי וכדומה.

2. לעניין טוהר הבחירות, פסק בית-המשפט העליון בע"פ 71/83 פלאטו שרון ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 757 (1984) כך:

"חובה להקפיד על כך, שהבחירות תהיינה חופשיות וטהורות מכל רבב של כפייה, השפעה לא הגונה ושחיתות, וכי יהיה ברור שהאזרח הבוחר, כשמימש את זכותו להצביע ומיצה את רצונו הפוליטי בפתק הבוחר, עשה כן כבן-חורין ועל-פי שיקול-דעתו החופשי. בחירה כפויה או בחירה קנויה מעוותות ומסלפות את יסוד היסודות של ההוויה הדמוקרטית האמיתית." (שם, עמ' 764 - 765)

ועוד נאמר שם:

"חופש הבחירה משמעו לא רק החופש הפיסי להטיל לקלפי את פתק ההצבעה, אלא גם, ובעיקר, החופש הגמור לעבור כבן-חורין את תהליך ההצבעה מהבחינה הנפשית והשכלית. לכן, כל מעשה, שיש בו כדי לצמצם או לבטל, בין במישרין ובין בעקיפין, את חירות חשיבתו של הבוחר ויכולתו לתת ביטוי אמיתי לתכנית הפעולה הרצויה בעיניו ולהשקפת עולמו, על-פי שיקול-דעתו העצמי - אם משום טובת הנאה, ששיבשה חירותו זו, ואם משום כפיית דעתם של אחרים עליו - פוגע בעיקרון הבסיסי של טוהר הבחירה ואי-תלותה. מכאן, שמעשים כאלה פסולים הם מיסודם. גישה שונה או מקילה בנושא זה, השלמה עם מעשים מעין אלה והיגררות אחריהם, יביאו בהכרח לשיבוש התהליך הדמוקרטי ולסילוף דמותו, שכן, התוצאה הבלתי נמנעת תהיה, כי בעל המאה יהיה גם בעל הדעה, וכפועל יוצא מכך גם בעל השררה, על כל המשתמע מכך; אין לך עיוות חמור יותר מזה של עקרון השיטה הדמוקרטית בחברה נאורה." (שם, עמ' 766 - 767).

3. סעיף 122 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן – חוק הבחירות לכנסת) וסעיף 88 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, קובעים כי העושה אחת מאלה, דינו מאסר חמש שנים או קנס:

- שחיתות ואיום**
- "(1) הנותן או המציע שוחד על מנת להשפיע על בוחר להצביע או להימנע מהצביע בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (2) המקבל או המסכים לקבל שוחד, לעצמו או לאדם אחר, כדי שיצביע או יימנע מהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (3) המאיים על בוחר בגרימת נזק, לו או לאדם אחר, אם הבוחר יצביע או יימנע מהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (4) המבטיח לבוחר עבודה אם יצביע או יימנע מהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (5) המפטר או מאיים לפטר אדם מעבודה או מונע או מאיים למנוע ממנו קבלת עבודה כדי שיצביע או לא יצביע או משום שהצביע או לא הצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או משום שנמנע או לא נמנע מהצבעה, או כדי שיימנע או לא יימנע או משום שנמנע או לא נמנע מתעמולת בחירות, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת.
- (6) המשדל אדם להצביע או להימנע מלהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת, בדרך של השבעה, קללה, נידוי, חרם, נדר, התרת נדר, הבטחה להעניק ברכה, או מתן קמיע; לעניין זה, "קמיע" – לרבות כל חפץ שבעיני חלק מהציבור יש ביכולתו להיטיב או להרע עמו."

ראוי להדגיש, כי העבירה המוגמרת שלפי ס' 122(1) לעיל מתקיימת בעצם **ההצעה** לשוחד הבחירות, זאת אף ללא מתן שוחד בפועל. יובהר, כי האיסור על מתן שוחד על מנת להשפיע על בוחר להצביע, חל גם אם השוחד נועד לעודד או לרפות ידיו של בוחר להצביע באופן כללי ולא למועמד או לרשימה ספציפיים (תרי"מ 198/20 **מר חיים לוי נ' רוח-חדשה ואח'** (ניתן ביום 21.10.2013) וכן תב"כ 55/22 **חה"כ משה ארבל ואח' נ' ראש עיריית תל אביב ועיריית תל-אביב יפו ואח'** (ניתן ביום 16.9.2019), לעניין עידוד הצבעה באופן כללי באמצעות הטבות שונות למי שיצביעו בבחירות). יתרה מכך, בפסיקה אף נקבע כי אין צורך בהוכחת קיומה של השפעה בפועל על הבוחר, ולמעשה די בקיומה של **אפשרות להשפיע** על אופן הצבעתו של הבוחר (עמנ (חי') 14450-11-08 **פייסל שחייבר נ' מחמוד בוקאעי ואח'** (ניתן ביום 16.2.2009), בעמ' 10). די אפוא בהבטחת טובת הנאה כדי להשלים את המעשה הפלילי, ובדומה די באיום על בוחר כדי שתושלם עבירה לפי סעיף 122(3), ודי בעצם שידול הבוחר כדי שתושלם עבירה לפי סעיף 122(6). כמו כן, יובהר כי אין להבחין לעניין זה בין הבטחה למתן ברכה לבין מתן ברכה בפועל, ושתי הפעולות אסורות בהקשר של תעמולת בחירות על פי סעיף 122(6) לחוק הבחירות לכנסת. יצוין כי דברים אלו נקבעו כאמור בהתייחס לסעיף 122 לחוק הבחירות לכנסת אך הם יפים גם לעניין ס' 88 לחוק הבחירות לרשויות המקומיות.

4. המחוקק מצא לנכון להבהיר בסעיף 123 לחוק הבחירות לכנסת ובסעיף 89 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), כי:

- דרכי שוחד
- "אין נפקא מינה בשוחד -
- (1) אם היה כסף, שווה-כסף, שירות או טובת-הנאה אחרת, למעט הובלת הבוחר בכלי-רכב אל מקום הקלפי וממנו לצורך הצבעתו;
- (2) אם היה בעד פעולה של הלוקח עצמו או בעד השפעתו על פעולת אדם אחר;
- (3) אם ניתן מידי הנותן או באמצעות אדם אחר, אם ניתן לידי הלוקח או בשביל הלוקח לידי אדם אחר, אם ניתן מתחילה או בדיעבד, ואם הנהנה מן השוחד היה הלוקח או אדם אחר".

הוראות אלו חשובות ביותר. ראשית, יש בהן כדי להבהיר שכל טובת הנאה יכולה להיחשב כשוחד בחירות אם ניתנה על מנת לשכנע בוחר להצביע. לעניין זה, גם תשלום בעבור חדר במלון ואף עבור ארוחה, למעט כיבוד קל כגון, משקה קל, קפה ועוגה במסגרת אירוע במערכת הבחירות, מהווים טובת הנאה, ויכול שיהוו שוחד בחירות על-פי הדין, אם נעשו במטרה להשפיע על בוחר או על קבוצת בוחרים (ראו למשל: ע"פ 70722/06 נעמי בלומנטל נ' מדינת ישראל (ניתן ביום 22.3.2007)). בהקשר זה, תשומת הלב גם להחלטה בתב"כ 46/23 מפלגת ישראל ביתנו נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית (ניתנה ביום 2.3.2020) לפיה "אמנם סעיף 123 לחוק הבחירות מחריג מדרכי השוחד 'הובלת בוחר בכלי-רכב אל מקום הקלפי וממנו לצורך הצבעתו'; ברם, לימוזינה היא בגדר 'פינוק' - שדרוג וטובת הנאה. אשר להצעת כיבוד ושתייה - גם אם קלים - הרי שמדובר בוודאי בטובת הנאה. בנסיבות העניין יש במעשה חומרה יתירה, שכן הוא נעשה ביום הבחירות והסעת הבוחר מבוצעת בדרך שמהווה עבירה" (הציטוט מעמוד 3 להחלטה). שנית, יש בהוראת סעיף 123(2) כדי להבהיר כי מתן טובת הנאה לאדם על מנת שיפעיל השפעתו על אדם אחר מהווה שוחד בחירות. במסגרת זו, ניתנה על-ידי בית-המשפט העליון בפרשת פלאטו שרון דוגמא של הבטחת טובת הנאה לרב על מנת שיקרא למאמיניו להצביע בדרך מסוימת, או, להבדיל, הבטחת טובת הנאה לספורטאי על מנת שיקרא לאוהדי קבוצתו להצביע עבור מפלגה מסוימת.

5. בפסק הדין בפרשת פלאטו שרון נדונו מקרים שונים של מתן הטבות ונקבע כי יש לראות כשוחד בחירות, בין היתר את המצבים אלה:

(א) מתן הבטחה על-ידי מועמד בבחירות שסייע לאנשים מסוימים בהשגת דיור זול, מתוך המקורות הכספיים של המועמד, ומתוך כוונה להשפיע באמצעות טובת הנאה על הבוחרים להצביע בעבורו בבחירות;

(ב) העסקת אנשים כפעילים בתשלום מטעם רשימת מועמדים, כאשר ההעסקה אינה אלא מסווה ואין בה ממש, או שהיא מצטמצמת בעיקר לפעולות סרק שאין בהן צורך, וכל זאת כדי להצדיק את התשלום, שנועד כולו או בעיקרו כדי להשפיע על הפעיל ועל מקורביו להצביע בעד אותה רשימה. יודגש, כי תשלום תמורה מופרזת בגין ההעסקה בנסיבות האמורות עלול להגיע לכדי שוחד בחירות (ראו למשל, ת"פ (קרית-גת) 738/00 מדינת ישראל נ' אסל אהרון (ניתן ביום 23.5.2001) בו נקבע שתשלום 30,000 ש"ח בגין

שבועיים עבודה למועמד מתחרה שפרש, מהווה שוחד בחירות שכן מדובר בתשלום מופרז שמטרתו לקנות את השפעתו של המועמד שפרש).

(ג) מתן טובת הנאה לבעלי השפעה, לרבות ראש קהילה או עדה או מנהיג חברתי וכיוצא באלה, שעה שטובת ההנאה ניתנת להם לא משום יכולתם להסביר ולא בגין עשייתם האמיתית ובתום לב בתחום ההסברה, אלא למען יושפעו הם עצמם וישפיעו על הנתונים להשפעתם להצביע עבור המועמד.

6. נוסף על המצבים האמורים, ניתן להזכיר כי בפסק הדין בעת"מ (חי') 1365/03 **סאלח סלים נ' מנהל הבחירות למועצה המקומית אעבלין** (ניתן ביום 20.2.06) נקבע אגב ערעור בחירות כי ניתן לראות כשוחד בחירות גם ביצוען בסמיכות לבחירות של עבודות בניה רחבות היקף, תוך מימון של המועצה לבניית קירות תומכים בשטחים פרטיים וכל זאת לפי שיקול דעתו הבלעדי של ראש המועצה בלא תכנית ביצוע שיטתית, כוללת ומסודרת. עוד ניתן להזכיר כי בת"פ (חי) 1135/07 **מדינת ישראל נ' מחמד ח'יר** (ניתן ביום 31.12.2007) נדון שוחד בדרך של הבטחת משרה בשכר תוך הפרת הוראת סעיף 488(4) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות).

7. ייתכנו מקרים של מתן טובות הנאה בקשר לבחירות שאינן מגיעות כדי שוחד בחירות, ואף-על-פי-כן הן אסורות לפי החוק, בהיותן מתנות בקשר לתעמולת הבחירות. לעניין זה קובע סעיף 8 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה) כי: "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 למסיבות בבתים פרטיים לא תהא קשורה בהגשת מאכלים או משקאות משכרים." סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה קובע כי העברייני צפוי לעונש מאסר של ששה חודשים או לקנס.

בעניין האיסור על תעמולת בחירות מלווה בתכניות בידור יובהר, כי אין נפקא מינה אם מדובר על פעילות שנעשית בהתנדבות, ובנוכחות נציגי המועמדים, אם לאו (תר"מ 105/20 **מר רון כץ נ' רשימת "ביחד"** (ניתן ביום 15.09.2013)).

האיסור לפיו לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות נדון בהרחבה בפני בית המשפט העליון בהרכב מורחב [דנג"ץ 1525/15 **טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו ואח'** (פורסם בנבו, 23.08.2017)]. באותה פרשה נדונה השאלה אם חלוקת גיליון של השבועון הצרפתי "שרלי הבדו" במסגרת מסע הבחירות לכנסת ה-20, בעקבות הטבח שהתרחש במערכת השבועון, באה בגדר "מתנה" שאסור לחלקה לפי סעיף 8 האמור, תוך שבמוקד הדיון עמדה השאלה מהי "מתנה" שהענקתה אסורה. לעניין זה נקבע ברוב דעות ותוך הבדלי גישה ודגש בין שופטי הרוב, כי המבחן לפיו יש לקבוע אם הענקת חפץ מסוים היא בגדר מתנה אסורה לפי סעיף 8 האמור הוא **מבחן התכלית הדומיננטית** של הענקת החפץ **מנקודת מבטו של הבוחר הסביר** (להבדיל מנקודת מבטו של מעניק המתנה). קרי, השאלה היא אם מבחינת הבוחר הסביר נועד החפץ בעיקרו לשמש כמדיום לקליטת המסר התעמולתי (שאיז תותר הענקתו) או שמא הוא משמש בעיקר תכלית אחרת שאיז תיאסר הענקתו. במסגרת זו נודעת

כמובן בעיני שופטי הרוב (שוב, תוך הבדלי גישה ודגש) חשיבות גדולה גם לערכו הכלכלי של החפץ. ביישום המבחן על המקרה ה**חריג והמיוחד** של חלוקת השבועון והנסיבות בהן חולק לא הייתה תמימות דעים בין שופטי הרוב (גם על רקע ההבדלים בגישה ובדגש). לדעת מרביתם לא באה חלוקת השבועון בנסיבות המתוארות בגדר מתנה אסורה, שכן מדובר במקרה חריג בו כרוכה תעמולת הבחירות בעצם חלוקתו של השבועון חרף ערכו הכלכלי.

יש לשוב ולהדגיש כי המקרה שעמד לדיון בדנג"ץ 1525/15 הנ"ל הוא מקרה חריג ומיוחד. לפיכך והגם שכל מקרה נבחן כמובן לפי נסיבותיו, דומה כי בקשר לשאלה אם מדובר ב"מתנה" ניתן להסתייע אגב בחינה פרטנית (ותוך שניתנת הדעת כמובן גם לגישות השונות בדנג"ץ 1525/15 הנ"ל) גם בהבחנה, אשר נכללה בהנחיה זו קודם לפסק הדין הנ"ל. בהתאם להבחנה זו יש להבחין בין חפצים שאין להם ערך כלכלי בפני עצמם ועיקר שימושם הוא לצורך תעמולת בחירות לבין חפצים שיש להם ערך כלכלי בפני עצמם ושימוש במנותק ממערכת הבחירות.

השאלה אם מדובר ב"מתנה אסורה" לפי סעיף 8 האמור נדונה גם בתב"כ 44/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ש"ס - התאחדות הספרדים שומרי התורה** (ניתנה ביום 4.4.2019). באותו עניין עמדה לדיון השאלה אם הבטחה (שנכללה בפרסומים מטעם רשימת ש"ס) ועניינה "מתן אות בספר תורה שיוכנס לכותל המערבי כנגד הצבעה לש"ס או לשכנוע של אחרים להצביע לש"ס נכנסת בגדר מתנה אסורה לפי סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה או בגדר האיסורים הקבועים בסעיף 122 לחוק הבחירות לכנסת" (הצטיטט מסעיף 13 להחלטה). במענה לשאלה האמורה קבע השופט מלצר כי הבטחה כאמור היא בגדר מתנה אסורה לפי סעיף 8, זאת תוך שהוא מתבסס על פסק דינו של בית המשפט העליון בדנג"ץ 1525/15 בעניין סעיף 8 הנ"ל ובהתחשב, בין היתר, על כך שמנקודת מבטו של הבוחר הסביר, לזיכויו באות בספר תורה יש ערך רוחני או מיסטי ממשי אף אם השווי הכלכלי שבדבר נמוך, וזוהי אפוא מבחינתו התכלית הדומיננטית שבהקדשת האות. על רקע מסקנתו כי מדובר במתנה אסורה, נמנע השופט מלצר מלהכריע בשאלת התחולה של סעיף 122(1) או (6) לחוק הבחירות לכנסת בנסיבות אותו עניין (אם כי התייחס גם אליה בהרחבה יחסית, תוך שסבר כי טעמה של תחולה כאמור עמה). ראו גם ההחלטה בתב"כ 66/21 **מפלגת מרצ נ' ש"ס** (ניתנה ביום 9.4.2019), בה נקבע כי בגדר מתנה אסורה לפי סעיף 8 האמור כלולה גם חלוקתן ביום הבחירות, במספר מוקדי קלפיות ברחבי הארץ, של קופסאות שבתוכן שני נרות שבת והנושאות את לוגו ואותיות הרשימה ועליהן ברכות אותן יש להתפלל לפני ההצבעה ואחריה וכן כיתובים דוגמת "מצווה להצביע ש"ס" ו"יש אבא בשמים" בצירוף תמונה של הרב עובדיה יוסף ז"ל. אף זאת בהתבסס על דנג"ץ 1525/15 הנ"ל ובהתחשב במהותה של המתנה (נרות בקופסת קרטון), על הערכים המוספיים הטמונים בה מבחינת הבוחר, בשים לב לכיתובים על-גבי הקופסה בה הובאה.

יצוין כי גם לעניין סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה יפה המשמעות שניתנה למונח "תעמולת בחירות" בבג"ץ 869/92 **זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13 ואח'** (פ"ד מו(2) 692) (1992) בהקשר של שידורים בטלוויזיה (ראו לעניין זה החלטת השופט ג'ובראן

בשבתו כיו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-20 – תר"מ 53/20 סיעת "רק ראשון בראשות דב צור"
נ' עו"ד ליאל אבן זוהר (ניתן ביום 28 ביולי 2013).

8. לאורך השנים עלו טענות שלפיהן נהוגות במערכת הפוליטית פרקטיקות מסוימות שאינן מתיישבות עם הוראות הדין, וכי קיומן של אלו מצדיק הימנעות מאכיפת הדין הפלילי. טענה זו אינה חדשה, והיא נדונה ונדחתה בפסק הדין בפרשת פלאטו שרון הנזכרת לעיל (בעמ' 773):

"האם טענת המערערים, במיוחד חלפון, כי המעשים המיוחסים להם בארבעת האישומים משקפים את דרכי הבחירות המקובלות בישראל, יכולה לסייע להגנתם?

התשובה לשאלה זו היא שלילית. טענה זו אינה יכולה להוות מגן מפני הרשעת המערערים, אם אמנם ימצאו אשמים, שכן עובדת ביצוע מעשים פליליים בעבר בידי אחרים, בלי שאלה ייענשו, אינה יכולה להוות הכשר לביצוע מעשים כאלה בהווה ובעתיד."

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
הבטחת משרה במסגרת הסכם פוליטי	תאריך: תמוז התשס"ג, יולי 2003 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה דצמבר 2014 מספר הנחיה: 1.1911

הבטחת משרה במסגרת הסכם פוליטי

כאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1910 בעניין טוהר הבחירות, הבטחה לטובת הנאה, לרבות הבטחה למשרה, הניתנת תמורת תמיכה בבחירות מהווה שוחד בחירות. הנחיה זו עוסקת במקרים בהם המשרה מובטחת במסגרת הסכם פוליטי.

1. הסכמים פוליטיים בין רשימות ומועמדים אינם נדירים במקומותינו, אך עליהם להיעשות בגבולות המוכתבים בחוק. לסוגיית המותר והאסור במסגרת הסכמים פוליטיים ככלל התייחס בית-המשפט העליון בבג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1), 749 (1991), ולסוגייה של הבטחת משרות כחלק מהסכם פוליטי נדרש בית-המשפט העליון בפסק הדין בבג"ץ 2285/93 אוסי נחום נ' גיורא לב, ראש עיריית פתח תקווה, פ"ד מ"ח(5) 630 (1994).

2. כידוע, הפסיקה העוסקת בהסכמים פוליטיים שעניינם חלוקת תפקידים ברשות ציבורית, מבחינה בין הסכמים לגיטימיים, לבין הסכמים פסולים שעיקרם הבטחת שכר או טובת הנאה אישית גרידא לפלוני, אשר יכולים אף לעלות כדי עבירה פלילית.

כך, בפסק הדין בבג"ץ 2285/93 אוסי נחום נ' גיורא לב הנ"ל, נקבע על-ידי הנשיא שמגר כדלקמן:

"...דומה כי הבחנה מדויקת יותר יכולה להיות זו המבדילה בין הסכם בדבר הסדר חלוקת התפקידים ברשות המבצעת או ברשות מקומית, ותו לא, לבין הסכם...שהמוקד שלו הוא הבטחת משכורת, יהיה התפקיד שיהיה עילת התשלום אשר יהיה." (שם, בעמ' 638-639).

ובהמשך על-ידי השופט זמיר:

"חלוקת תפקידים ומשרות בהסכם קואליציוני הינה כשרה כמכשיר למימוש המצע של הסיעה ולקידום האינטרסים של בוחריה. זו צריכה להיות המטרה המדריכה את הסיעה כשהיא עורכת הסכם קואליציוני, ובכלל זה גם כשהיא דורשת חלוקת תפקידים ומשרות בין נציגיה או מסכימה לכך. המשכורות הנלוות למשרה אינה אמורה להיות בגדר מטרה בפני עצמה, מכל מקום לא מטרה דומיננטית אלא תוצאה נגררת." (שם, בעמ' 645)

3. כנגזרת מהאמור, חלוקת תפקידים לגיטימית במסגרת הסכם פוליטי תתייחס, ככלל, לתפקידים של נבחרי ציבור, להבדיל מתפקידים של עובדים מן השורה (ראו לעניין זה בג"ץ 154/98 **הסתדרות העובדים הכללית נ' מדינת ישראל**, פ"ד נב(5), 111 (1998); ת"פ (י-ס) 32/94 **מדינת ישראל נ' שלום פדידה** (פורסם בנבו, 30.5.1994).

4. בהתאם לאמור, הדוגמאות המוכרות מהפסיקה לעבירות של שוחד ומתן טובות הנאה במסגרת הבטחת משרות בהסכמים פוליטיים, עוסקות במקרים בהם אכן הבטחת המשרה הייתה מקרה מובהק של הבטחת טובת הנאה פסולה. כך, למשל בת"פ (חי) 4021/05 **מדינת ישראל נ' סדן** (פורסם בנבו, 23.08.2006) הורשעו ראש עיריית חדרה לשעבר ומעורבים נוספים, בין היתר, בעבירות של מתן ולקיחת שוחד בגין הסכמים שעסקו בהתחייבויות להענקת משרה בלתי מוגדרת, עם תשלום קצוב, לתקופה קצובה, וכן טובות הנאה כספיות אחרות, שאין להן כל קשר עם תפקידים הציבוריים של הצדדים להסכמים. יצוין כי אחד המעורבים בפרשה ערער לבית המשפט העליון וזה אישר את ההרשעה (ע"פ 1224/07 **אברהם בלדב נ' מדינת ישראל**, פס' 14 (פורסם בנבו, 10.2.2010)). אגב כך ותוך שהוא מפנה לדבריו המצוטטים לעיל של הנשיא שמגר בבג"ץ 2285/93 הנ"ל מציין בית המשפט:

"בעוד הסכמה לחלוקת תפקידים במסגרת הסכם קואליציוני אינה נחשבת לפסולה בתורת שכזו, הבטחת טובת הנאה חומרית לאדם או לגוף פוליטי בתמורה להסכמה פוליטית כזו או אחרת הינה פסולה בתכלית. על הבדל משמעותי זה בין הסכם פוליטי כשר להסכם פוליטי בלתי חוקי עמד בית המשפט בפרשת נחום (הנשיא שמגר, בעמ' 638)" (הציטוט מפס' 14 לפסק הדין).

סוגיה דומה נדונה בשעתו בע"פ 71/83 **פלאטו שרון ואח' נ' מדינת ישראל**, פ"ד לח(2) 757 (1984) ובעמ' 792 אמר כב' השופט דב לוין:

"אין כל פסול בכך, שראשי ציבור או מנהיגי עדות יזדהו עם מועמד זה או אחר ויבקשו לקדמו, ובמגמה זו יפנו אל אנשיהם וישפיעו עליהם להצביע למען אותו מועמד. אולם, התקשרות עם ראשי ציבור כנ"ל, שהיא כשרה, אם רקעה הוא רעיוני, מתוך אמונה שבכך ייטב לציבור, אם משום כישוריו של המועמד ואם משום המסר הענייני והמעשי שהוא נושא עמו, תהיה פסולה ומושחתת, אם ביסודה טובת הנאה ישירה, הניתנת לראש הציבור, למענו או למען קהל" (ההדגשה הוספה).

5. בפרשת **פרומר**, פסל בית המשפט העליון את תוצאות הבחירות בנהרייה בשל הסכמים פוליטיים טרם הבחירות, בהם הובטחו למועמדים ומקורביהם משרות עובדי ציבור בתמורה להסרת מועמדות ותמיכה בבחירות, בפסק דינו עמד הנשיא ברק על הפסול בדבר:

"אכן, שלטון לא קונים בכסף, ואף לא בשווה כסף. הבטחת משרות בשירות הציבורי תמורת תמיכה פוליטית פוגעת באמון הציבור הן במערכת הפוליטית והן בשירות הציבורי. הבטחת משרות בשירות

הציבורי תמורת תמיכה פוליטית משחיתה את המוסר הציבורי". (רע"א
3055/05 פרומר נ' סבג (פורסם בנבו, 21.8.2005), פסקה 12)

יש לציין, כי ככל שההסכם הפוליטי הפסול נערך עובר לבחירות, יתכן שתהיה לו השלכה על תקפותו, וזאת אם בית משפט השתכנע, כי הפסול עלול היה להשפיע על תוצאות הבחירות (ראה רע"א פרומר, שם).

6. מלבד ההקשר הפלילי יש להדגיש, לעניין תקפו של הסכם פוליטי אשר תכנו או מטרתו הם בלתי חוקיים, בלתי מוסריים או סותרים את תקנת הציבור, כי הסכם כזה איננו מחייב, אסור לקיימו והוא בטל. נורמה זו חלה אם מכוח הוראות חוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973, ואם מכוח דיני המשפט המינהלי. לפיכך, הסכם פוליטי ובו תניה למנות עובד ציבור על-פי שיקולים פוליטיים הוא בטל ומבוטל, ולא זו בלבד שהוא נוגד את תקנת הציבור אלא הוא אף בלתי חוקי (ראו בג"ץ ז'רז'בסקי לעיל, בעמ' 820-819). באותו פסק דין אף נכתב:

"כאשר איש ציבור ממנה עובד בשירות הציבור על-פי שיקולים זרים של אינטרסים פוליטיים-מפלגתיים, מינוי כזה פסול הוא, ויש בו משום מעילה באמון של הציבור שהסמיך את הרשות הממנה... הגורם והשיקול הקובעים הם כישוריו של המועמד, והפסול שבמינוי פוליטי הוא כאשר "הקשרים קודמים לכישורים"... "קדימה" זו פוגעת היא בצפור הנפש של מינהל תקין וטוהר המידות, ויש בה כדי להביא לפגיעה חמורה ברמתו המקצועית של השירות הציבורי ולאמון הציבור בתקינות פעולות המינהל..."

בהמשך לעניין זה ראו גם סעיף 2 לחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן – חוק הממשלה) הקובע כי:

"(א) מקום שעל פי חוק נתונה סמכות להעביר אדם מתפקידו בכנסת, בממשלה, בשירות המדינה, בתאגיד שהוקם בחוק, בחברה ממשלתית או בכל גוף ציבורי אחר – לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בעניין אי העברתו של אותו אדם מתפקידו.
(ב) לא תינתן ערכות במישרין או בעקיפין, בכסף, בשווה כסף, בשירות או בכל טובת הנאה אחרת, להבטחת ביצועם של הסכם או של התחייבות כאמור בסעיף זה, ולא יהיה תוקף לערכות כאמור".

וכן את סעיף 45 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן חוק הרשויות המקומיות (בחירות)) הקובע כי:

"(א) מקום שעל פי חוק נתונה סמכות להעביר אדם מתפקידו –

- (1) במועצה של רשות מקומית;
- (2) בחברה של רשות מקומית;
- (3) בכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שהרשות המקומית משתתפת, במישרין או בעקיפין,

בהנהלתו או בהונו, לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בענין אי העברתו של אותו אדם מתפקידו.

(ב) לא תינתן ערבות, במישרין או בעקיפין, בכסף, בשווה כסף, בשירות או בכל טובת הנאה אחרת, להבטחת ביצוע הסכם או התחייבות כאמור בסעיף זה, ולא יהיה תוקף לערבות כאמור.

7. לסיכום, יש להבהיר, כי לא ניתן להבטיח במסגרת הסכם פוליטי ובכלל, כי אדם מסוים ימונה להיות עובד ציבור, וזאת בין אם ההבטחה נוקבת בשם המשרה, בין אם מדובר בתיבה כללית שעוסקת "בתפקיד בשכר", "תפקיד ביצועי", תפקיד ניהולי" וכיוצא בזאת. כל שניתן להסדיר במסגרת הסכם פוליטי הוא את חלוקת תפקידי נבחרי הציבור, וגם כאן חוקיות ההסכם מותנית, כאמור בסעיף 2 לעיל, בשיקולים שעמדו ביסוד ההבטחה **ה"פ (חי) 183/04 ז'קי סבג נ' רון פרומר** (פורסם בנבו, 14.3.2005).

8. לא למותר להפנות בהקשר זה לסעיף 1 לחוק הממשלה ולסעיף 45 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), אשר עוסקים בפרסום הסכמים.

9. סעיף 1 לחוק הממשלה מטיל על צדדים להסכמים בכתב, הנוגעים לכינונה של ממשלה, להבעת אי אמון בה, להצבעה על חוק התקציב, לצירוף שרים נוספים לממשלה לאחר כינונה, או למינויו של סגן שר, חובה למסור הסכם זה למזכיר הכנסת, על מנת שיעביר את ההסכם לחברי הכנסת, ובתקופת בחירות גם לבאי כוח רשימות המועמדים, והכל כמפורט באותו סעיף.

10. סעיף 45 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) מטיל על צדדים להסכמים בכתב, הנוגעים לבחירת ראש רשות מקומית, להרכבה הסיעתי של מועצת רשות מקומית, לצירוף חברי מועצה אחרי כינון המועצה או למינוי סגן ראש המועצה, חובה למסור הסכם זה למזכיר הרשות המקומית, על מנת שיעביר את ההסכם לחברי המועצה, והכל כמפורט באותו סעיף. הסנקציה על הפרת חובה זו קבועה בהוראתו הכללית של סעיף 93(5) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), הקובע כי המפר הוראה מהוראות החוק שלא צוינה באותו פרק דינו ששה חודשי מאסר או קנס.

חובה זו, ליתן פומבי להסכמים פוליטיים, מסייעת בהבאתם לידי הציבור, ובכך מסייעת השקיפות לשמירת טוהר הבחירות.

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות בעלי מסר פוליטי	תאריך: תמוז התשס"ג, יולי 2003 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 שבט התשע"ט, ינואר 2019 טבת התשפ"א, ינואר 2021 מספר הנחיה: 1.1912

תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות

בעלי מסר פוליטי

רקע

1. הנחיה זו עניינה בשאלת התחולה והאכיפה של חוקי עזר ברשויות מקומיות המסדירים הצבת שילוט ומודעות בתחומי הרשות (להלן – חוקי העזר). ההנחיה נועדה להשיב על פניות שונות שנגעו לתחולת חוקי העזר על שילוט "פוליטי" באופן כללי, ועסקו הן בצורך לקבל היתר מן הרשות המקומית לצורך הצבת שלטים כאמור, והן בהגשת כתבי אישום על-ידי הרשויות המקומיות נגד נאשמים, בשל הצבת שלטים שעסקו בבחירות המוניציפליות הקרובות, לכאורה בניגוד להוראות חוקי העזר הרלוונטיים.

החיקוקים המסדירים הצבת שילוט

2. הצבת שלט או מודעה בתחומי רשות מקומית מוסדרת על-ידי חיקוקים רבים ושונים, ובדרך כלל אין בעובדה כי חיקוק אחד חל על הפעולה כדי להוציא את תחולתו של חיקוק אחר. כך למשל, על הצבת שלטים ומודעות עשויים לחול חיקוקים שונים, כגון, חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, חוק העונשין, התשל"ז-1977, פקודת התעבורה [נוסח חדש], חוק הדרכים (שילוט), התשכ"ו-1966, חוק הדגל, הסמל והמנון המדינה, התש"ט - 1949, וכמובן חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה).

חוק עזר עירוני הבא להבטיח את המראה הנאה של העיר, את הניקיון בתחומה, מניעת נזק לרכוש, או את בטיחות העוברים והשבים, אינו יוצא מכלל זה. בהתאם קבע בית המשפט העליון שיש לפרש את הסמכות של הרשות המקומית להטיל מגבלות על פרסום מודעות בתחומה כך שהיא חלה בעיקר בהקשרים העוסקים "בגודל המודעה, בצורתה, באופן הדבקתה ובמשך הזמן שתהא מודבקת", להבדיל מהתערבות בתוכנה (ראו ע"מ 4058/16 עיריית גבעת שמואל נ' מכון אריק לפיוס סובלנות ושלוש ע"ש אריה צבי פרנקטל הי"ד (פורסם בנבו, 26.6.2017). המצטט את ע"א 105/92 ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז(5) 189, 200 (1993) (להלן – עניין ראם)).

3. בבסיס החוקים השונים עומדות תכליות שונות, ובדרך כלל אין לומר כי חיקוק אחד ממצה את הסוגיה בכללותה. לכן, אין לקבל את הטענה כי קיומו של חוק דרכי תעמולה, שנועד בעיקרו להבטיח את הגינותו של המאבק הפוליטי ושוויון ההזדמנויות להשתתף בו (אם כי חלק מהוראותיו מביאות בחשבון גם שיקולים של חזות פני העיר), מוציא את תחולתו של חוק עזר עירוני, שתכליתו העיקרית שונה (אם כי הסדרה מושכלת של חלוקת שטחי מודעות לפי חוק עזר משרתת גם את המטרה של שוויון והגינות במשחק הפוליטי).

בענייננו, באים הדברים לביטויים המפורש בהוראות סעיף 10(א1)(2) לחוק דרכי תעמולה, אשר מסמיך במפורש רשות מקומית לקבוע בחוק עזר תנאים והגבלות להצגת מודעה על דירת מגורים או מטה מפלגה, לשם הבטחת בטיחות הציבור ואיכות הסביבה, ובלבד שעניינם של התנאים גודל המודעה, החומר שממנו היא עשויה או אופן הצגתה. עם זאת וכאמור לעיל, גם במקרים בהם יחסי הגומלין בין חוק דרכי התעמולה ובין חוק העזר אינם מוסדרים במפורש בחוק, אין להסיק כי הסדרת נושא בחוק דרכי תעמולה היא ממצה.

חוק דרכי תעמולה וחוק עזר

4. לשונם של חוקי העזר המסדירים את נושא הצבת השילוט והמודעות בתחומי הרשות המקומית רחבה, בדרך כלל, וחלה לכאורה כמעט על כל שלט ולכל מטרה, ללא הבחנה בין סוגי מודעות ושלטים. מושא דיוננו הן מודעות הנושאות מסר פוליטי, עליהן חל כאמור גם חוק דרכי תעמולה (סעיפים 10, 10א ו-10ב), הקובע עיקרון של הדבקת מודעות אך ורק על גבי לוחות מודעות או הצגתן על גבי דירת מגורים או על משרדיה או מועדוניה של מפלגה או רשימת מועמדים או במתקני פרסום חוצות כהגדרתם בסעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה.

5. תכליתו המרכזית של חוק דרכי תעמולה היא החלה של "כללי משחק" הוגנים ושוויוניים על התחרות הפוליטית. תכליתו המרכזית של חוק עזר עירוני היא הגנה על חזות פני העיר ועל ערכים אסתטיים ובטיחותיים (אם כי, כפי שצוין בסעיף 3 לעיל, כל חיקוק משרת גם את המטרה האחרת). יש לתת את הדעת ליחס בין שני החיקוקים ולמתחם שיקול הדעת של הרשות בהפעילה את חוק העזר, לאור חוק דרכי תעמולה.

6. ככל שניתן, יש לפרש ולהפעיל חיקוקים באופן הרמוני. אולם, ראוי להדגיש, כי חוק העזר, בהיותו חקיקת משנה, כפוף נורמטיבית לחוק דרכי תעמולה, ולפיכך, ככל שקיימת סתירה בין הוראותיהם, הרי הוראות האחרון גוברות. על-כן, לא רשאית הרשות המקומית לאסור כליל, במסגרת משטר הרישוי, הצבת שלטי תעמולה על דירת מגורים או על מבנים המשמשים מטות מפלגתיים. מנגד, הרשות גם מוגבלת מלהתיר הצבת שלטים כאלה על מבנים אחרים אשר חוק דרכי תעמולה מונע הצבת מודעות עליהם.

בהפעילה את שיקול דעתה, הן בתחום הרישוי והן באכיפת סנקציות שמקורן בחוקי העזר, על הרשות המקומית לתת את הדעת על תכליתו והוראותיו של חוק דרכי תעמולה, ובמיוחד השאיפה להחלת כללי משחק הוגנים על התחרות הפוליטית, הגם שתחולת חוקי העזר אינה

מוגבלת בזמן, שלא כסעיפים הנזכרים בחוק דרכי תעמולה, החלים בתקופה של תשעים הימים שלפני הבחירות.

שוויוניות באכיפת החוק

7. אכיפה שוויונית של הוראות החוק על כלל הכפופים לו היא ערך יסודי וחיוני בכל משטר מתוקן. במיוחד יש להקפיד על ערך זה כאשר מדובר בחיקוקים הנוגעים לחופש הביטוי הפוליטי בכלל, ולחופש הביטוי במסגרת מערכת בחירות בפרט. מהאמור עולה, כי על הרשות המקומית להקפיד הקפדה יתרה על שוויוניות באכיפה הן במתן היתרים להצבת שלטים, והן במסגרת מדיניות התביעה, מקום שהיא סבורה כי הוראות החוק הופרו. אין לקבל בשום אופן מציאות לפיה מדיניות אכיפת החוק ויחידות הפיקוח של העיריה הופכות כלי שרת במאבק פוליטי. בנושא דומה קבע בית-המשפט העליון, כי אכיפת החוק ותלישת מודעות המופנות נגד ראש העיריה, תוך הותרת מודעות אחרות על מקומן, מהווה אכיפה בררנית ופסולה (בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר שבע, פ"ד נג(3) 287 (1999)).

דבר זה נכון תמיד, ואולם הוא חשוב שבעתיים בתקופת מערכת הבחירות. השוויון הוא הערך הבסיסי שביסוד חוק דרכי תעמולה (תר"מ 3/93 **סיעת מר"צ נ' מר טדי קולק ואח'** (ניתן ביום 25.8.1993)). לעניין זה נעיר, כי המחוקק מצא לנכון להחיל בסעיף 10 לחוק דרכי תעמולה, שעניינו פרסום תעמולת בחירות באמצעות שלטי חוצות והחל בתקופת בחירות, את עקרון השוויון על חברות פרטיות העוסקות בשילוט חוצות ("משווקי פרסום" כהגדרתם בסעיף), ומובן שהדבר נכון מכוח קל וחומר לגבי רשות מקומית. עקרון השוויון הוחל על חברות כאמור מכוח סעיף 10(ב)(2), לפיו נאסר עליהן להפלות "בין מתמודדים בבחירות בכל דרך שהיא, לרבות במחיר, במועדי פרסום ובשיבוץ תעמולת הבחירות במתקני פרסום חוצות". בהקשר זה, יש להפנות את תשומת הלב להחלטה בתב"כ 11/21 **שדולת הנשים בישראל נ' עיריית בני ברק** (ניתנה ביום 20.3.2019), החלטה בה עמדה לדיון האפשרות להגביל פרסומי תעמולה על-גבי שלטי חוצות מהטעם שמופיעה בהם דמות נשית. בהחלטה נדון היקף פריסתו של איסור ההפליה האמור. בכלל זאת נדונו בה גם שאלת התחולה של האיסור, מכוח ההגדרה "משווק פרסום", על הרשות המקומית עצמה וכן שאלת היחס בין איסור ההפליה שבסעיף 10(ב)(2) לבין הסמכות הנתונה לרשות מקומית לפי חוק עזר לאיסור פרסומים במתקני פרסום חוצות מטעמים כלליים של "תקנת הציבור". מן ההחלטה עולה פרשנות מרחיבה של איסור ההפליה הקבוע בסעיף 10(ב)(2), לנוכח חשיבותו הרבה של עקרון חופש הביטוי הפוליטי, במיוחד בתקופת בחירות.

תחולת חוקי עזר (מודעות ושלטים) על הפגנות ואסיפות

8. הוראות חוקי העזר השונים המסדירים את נושא השילוט בתחומי רשויות מקומיות נוקטות בדרך כלל לשון רחבה, וחלות, מבחינת לשון, על קשת רחבה ביותר של פרסומים. אולם, ככל

שהוראות חוק עזר (מודעות ושלטים) מתיימרות להשליט משטר רישוי ופיקוח של הרשות המקומית על שלטים הנישאים בהפגנה ובאסיפה, הרי הן בטלות.

בתמצית יאמר רק, כי חוק העזר לא נועד ליצור מנגנון רישוי על שילוט ארעי במהותו, מסוג זה הנישא בהפגנות ואסיפות, ופקודת העיריות [נוסח חדש], מכוחה נחקקים חוקי העזר חסרה את ההסמכה המפורשת הנדרשת כדי שיתאפשר פיקוח הכולל פגיעה בחופש ההפגנה והתהלוכה. סוגיה זו מוסדרת באמצעות פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, הקובעת את מנגנון הרישוי ואת המבחנים להפעלתו (השוו עניין ראם עמ' 214).

מסקנות

9. מהמקובץ עולה, כי אכיפת חוקי עזר של רשויות מקומיות על מודעות ושלטים שנושאים פוליטי, במיוחד בזמן מערכת בחירות, היא סוגיה רגישה ומורכבת, הדורשת אחריות והפעלת שיקול דעת זהיר מצד הרשות המקומית. נוכח רגישותה של הסוגיה יצוינו להלן מספר פעולות מעשיות שעל הרשות המקומית לנקוט:

(א) על הרשויות המקומיות לוודא כי בשטח שיפוטן קיימת כמות מספקת של שטחי פרסום שנועדו לפרסום מודעות, ובמידת הצורך להגדיל את כמותם בתקופת הבחירות. קיום כמות מספקת של שטחי פרסום, בפיזור מתאים בתחומי הרשות המקומית, יצדיק משטר אכיפה קפדני יותר של חוקי העזר, וכך יצא נשכר חופש הביטוי, ללא שחזות פני העיר תיפגע. מנגד, היעדרם של שטחי פרסום, יחד עם מדיניות אכיפה דווקנית של חוקי העזר, עשויים לגרום פגיעה קשה ומעבר לנדרש בחופש הביטוי ובאפשרות של ניהול תעמולת בחירות אפקטיבית ולגיטימית.

(ב) מחובתה של הרשות המקומית לקבוע בעוד מועד את אמות המידה לחלוקה של שטחי הפרסום לרשימות השונות על לוחות המודעות שלה, ולפרסמן באופן נאות. ניתן להיעזר בשיטה אותה נוקט חוק דרכי תעמולה, בקבעו את חלוקת הזמן לזמני שידור בטלוויזיה, קרי – שטח מינימלי לכל רשימה ותוספת שטח בגין כל חבר במועצה היוצאת הכלול במסגרת אותה רשימה.

לעתים, ניתן להגיע להסכם בין הרשימות לבין הרשות המקומית בדבר ההקצאה (דוגמא חיובית להסכם כזה מוזכרת בתר"מ 3/93 הנזכר לעיל, בנוגע לעיריית ירושלים).

(ג) כדי לוודא הפעלת מדיניות רישוי ותביעה אחידות ושוויוניות, על הרשות המקומית לקבוע כללים בהוראות פנימיות, לפיהם יונחו עובדיה, ברוח האמור לעיל, כיצד לפעול. על ההוראות הפנימיות לקחת בחשבון, בין השאר, את ההיתר הניתן בחוק דרכי תעמולה להצבת שלטי תעמולה על משרדי מפלגה ואת האיסור להציב שלטים כאמור שלא על לוחות מודעות ומשרדים. כן צריכה הרשות לקחת בחשבון את מספר ההיתרים ואת מסגרת הזמן בה מדובר. יש מקום שהרשות המקומית תשקול לפרסם את ההוראות

הפנימיות האמורות, למשל באתר האינטרנט שלה (ראו בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד מו(3) 501 (1992))

ד) כדי למנוע שימוש לרעה בהפעלת סנקציות חוקיות שונות, על התובעים ברשויות המקומיות לוודא כי הקנסות מוטלים על ידי פקחי הרשות, באופן התואם את מדיניות האכיפה של הרשות המקומית, ועל פי קריטריונים ענייניים ואחידים. כמו כן, על התובעים להקפיד על שיקולים ענייניים ועל שמירת עצמאות התביעה הפלילית, כמפורט בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1001, גם בטיפול בבקשות לביטולי קנסות וכן בהחלטות על הגשות כתבי אישום, במקרים המתאימים לכך. בנוסף יש להקפיד, כי כתבי אישום בעניין זה יהיו מפורטים דיים, באופן שהתשתית העובדתית תפורט במלואה לרבות הנסיבות המדויקות של הצבת השלט, ובכלל זה – האם מדובר בשלט קבוע, או בשלט ארעי, סוג המבנה עליו מוצב השלט – בית מגורים או מבנה המשמש כמטה של מפלגה – וכיוצא באלה.

ה) כפי שעולה מסעיף 10(א1) לחוק דרכי תעמולה ועל מנת שלא לפגוע יתר על המידה בחופש הביטוי הפוליטי, חוק העזר יאפשר לתושבים לתלות שלטים בדירות מגורים, תוך אפשרות להסדיר במסגרתו את הנושא הטכני של הגודל, הצורה והחומר ממנו עשוי השלט בלבד, ללא התערבות בתוכן וללא הטלת אגרה על שילוט זה.

10. אכיפת מכלול החיקוקים הנוגעים להצבה של שלטים ומודעות חיונית בתקופת בחירות, לא פחות ואף יותר מאשר בשאר ימות השנה, שכן בתקופה זו עלולים אינטרסים חיוניים שונים להיפגע קשות בהעדר אכיפה. עם זאת, במסגרת מדיניות האכיפה יש לתת את הדעת כי בידי הרשות המקומית ניתן כלי רב עוצמה, ועליה להישמר שלא לעשות בו שימוש לרעה.

11. מצב בו לשונם של חוקי עזר היא לשון גורפת ורחבה, המעניקה שיקול דעת מוחלט לרשות המקומית ביחס למקרים הראויים לאכיפתה, אינו מניח את הדעת. במקרה מעין זה, רצוי לתקן את חוקי העזר באופן שינתן ביטוי למכלול השיקולים הנזכרים לעיל, כך שלא יעשה שימוש בהוראות גורפות החלות על כל סיטואציה ללא הבחנה. נעיר כי ניסוח רחב של הוראת החיקוק יחד עם יישום בלתי מבוקר שלה, עשויים לגרור קביעה משפטית, לפיה לוקה הוראת חוק העזר בחוסר סבירות או אף חוסר סמכות (השוו: בג"ץ זקין לעיל ובג"ץ 6226/01 אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד נו(2) 157 (2003)). ליועצים המשפטיים לרשויות המקומיות נודעת לעניין זה חשיבות ומוטלת עליהם אחריות לבדיקת חוקי העזר.