



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 21

The Central Elections Committee for the 21st Knesset

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

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

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

תב"כ 3/21

עו"ד שחר בן מאיר

העותר :

נגד

- המשיבים :
1. השר נפתלי בנט, שר החינוך
 2. סיעת הבית היהודי
 3. משרד החינוך
 4. היועץ המשפטי לממשלה

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

בעצמו

העותר :

בשם המשיבים 1, 3 ו-4 : עו"ד אודי איתן

תאריכי הישיבות : כ"ח בתמוז התשע"ח (11.07.2018) ; ז' בתשרי התשע"ט (16.09.2018)

חומר נוסף : הודעות משלימות מטעם הצדדים, כמפורט בהחלטה

החלטה

1. בפני עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן : חוק דרכי תעמולה). בגדרה של העתירה התבקשתי להוציא צו מניעה המורה למשיבים לחדול מפרסום תשדיר שהופץ ברשתות המדיה השונות (רדיו, טלוויזיה ואינטרנט) וקישורים ממנו ואליו. עניינו של התשדיר במגמת הצמצום שחלה בשנים האחרונות, בהן מכהן המשיב 1 כשר החינוך, בצפיפות כיתות הלימוד בבתי הספר בישראל, זאת על פי הנטען בתשדיר (להלן – התשדיר) וכן בקישורים ממנו ואליו (להלן – ההפניות).

עמוד 1 מתוך 18

להלן אביא את הנתונים הצריכים לעניין.

רקע והשתלשלות העניינים

2. התשדיר הופץ על-ידי המשיב 3, באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית לאחר שהופק על ידי משרד החינוך, במסגרת מסע פרסום שנועד להביא לידיעת הציבור את דבר קיומן של מספר תכניות ויוזמות מטעם משרד החינוך. מסע הפרסום לווה בסיסמה: "דברים זזים בחינוך". התשדיר אמור היה לשאת בשורה להורים, למורים ולתלמידים, בדבר צמצום מספר התלמידים בכיתות הלימוד בישראל, ולמרות שלא הוצגו בפניי עלויות הפקתו, הפצתו וקידומו – אין חולק כי אלה מומנו מכספי משרד החינוך.

3. התשדיר הופץ כסרטון טלוויזיה בערוצים הממלכתיים והמסחריים ובערוצי הספורט, בשפות: העברית, הערבית, הרוסית והאמהרית. התשדיר אף שודר בתחנות הרדיו וברשת האינטרנט במשך מספר שבועות. כפי שנמסר על-ידי המשיבים 1 ו-3-4 במסגרת ההליכים שנוהלו בפני בעניין – התשדיר, איננו משודר עוד על-ידם, בין השאר בהתחשב בהערותי במהלך הדיונים, אך מטבע הדברים ניתן עדיין לאתרו ברשת האינטרנט.

טענות הצדדים בעתירה והתפתחויות רלבנטיות

4. במסגרת הדיון בעתירה, הוגשו לי עמדות הצדדים, שנתמכו בתצהירים, עיקרי טיעון מטעמם וכן הודעות משלימות, אשר תוכנן יפורט להלן. טענות הצדדים אף נשמעו בשתי ישיבות, בהן הוצע על-ידי מתווה מוסכם למחיקת העתירה, אולם, כפי שיפורט בהמשך, הצעות אלה לא הגיעו לכדי הסכמות משותפות ולכן נדרשת הכרעה בעתירה.

5. בתגובתה לעתירה – המשיבה 2 ביקשה כי תימחק כמשיבה לעתירה, ובהחלטה מתאריך 10.07.2018 הוריתי כי היא פטורה מהתייצבות לדיונים שנערכו בפניי, אף כי לא הוריתי על מחיקתה כמשיבה.

הערה: ביני לביני, בתאריך 01.01.2019, אושר פיצול הסיעה, המשיבה 2, לשתי סיעות: "סיעת הבית היהודי" וסיעת "הימין החדש", שחברים בה: חה"כ נפתלי בנט, חה"כ איילת שקד וחה"כ שולמית מועלם-רפאלי.

6. הטענה שביסוד העתירה, גורסת שהתשדיר וההפניות, כמכלול, מהווים "התפארות גרידא" בהישגי המשיב 1 ומשרד החינוך, וכי בחלקו של התשדיר מוצגים נתונים, אשר לשיטת העותר, הנסמכת על חוות דעת מומחה מטעמו (ד"ר גיל גרטל) – אינם משקפים כהויות את השינויים שחלו בנושא הצפיפות בכיתות הלימוד בישראל. לגישת העותר, מסירת המידע הנ"ל באופן בו הוצג בתשדיר ובהפניות, על רקע מכלול הנסיבות והמאפיינים העולים מאופי הפרסום, מעלה כי התשדיר וההפניות מהווים תעמולת בחירות במימון נכסי ציבור, האסורה לפי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה.

7. למען העמדת הדברים על מכונם ופריסת טענות העותר בבחירות, אביא תחילה את תמלול הקריינות המלווה את התשדיר, כפי שהובא בעתירה, ולאחריו יפורטו טענות העותר והמשיבים 1 ו-3-4.

8. וזו לשון התשדיר:

"החיים זזים במהירות.
הנה, רק בשנה האחרונה נולדו בישראל 180,000 ילדים חדשים, ואת כולם צריך להכניס לגנים ולכיתות הלימוד.
ולפעמים מגיעים ל-40 תלמידים בכיתה – 40!!
תנסו אתם להתרכז כשיש 40 תלמידים בכיתה, לא קל.
טוב שבחינוך הדברים זזים, והילדים שלכם יוכלו ללמוד בכיתות קטנות יותר.
משרד החינוך גאה להציג – חינוך אישי! [כאן מופיע מלל נלווה, בתחתית המסך, לפיו האמור חל על כיתות א'-ו' בלבד – ח"מ].
גם השנה מספר התלמידים בכיתות רבות הצטמצם ל-34, ובפריפריה אפילו ל-32. גג מ-40 ל-32, זה 20 אחוזים למי שהחמיץ את השיעור על האחוזים. ובתוך שלוש שנים בלבד כל תלמיד ותלמידה בבית ספר יסודי יוכלו ללמוד בכיתה קטנה יותר, ולקבל יחס אישי יותר.
וגם, הוספנו בגני הילדים בארץ סייעת שנייה ועכשיו יש שלושה אנשי צוות בגנים, הכל כדי לשפר את איכות ההוראה, להעניק יחס אישי שמחזק את הילדים שלנו, וכמובן גם לתת שקט להורים, כי **דברים זזים בחינוך.**
פרטים באתר
(ההדגשות והתוספות שבסוגריים הן שלי – ח"מ).

הערה: המרכיב החזותי בתשדיר נותן, מטבע הדברים, הדגשים ואפקטים נוספים, ואולם לנוכח התוצאה בהחלטה זו – אינני מפנה אליו כדי שלא לשמר בדרך זו את האסור.

9. לטענת העותר, בכתב העתירה ובעיקרי טיעון שהגיש עובר לדיון הראשון שנערך בפניי – התשדיר סוטה מהוראת תקנון כספים ומשק שקבע החשב הכללי במשרד האוצר מס' 15.3.2 בדבר: "פרסומים ממשלתיים שאינם מסחריים" (להלן: התכ"ס), ומהנחיית היועץ

המשפטי לממשלה 1.1900 בדבר: "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר – פרסומים המופצים על-ידי משרדי הממשלה" (להלן: הנחיות היועמ"ש), בכך שהוא כולל, לגישתו, התפארות חסרת בסיס בהישגי משרד החינוך והוא איננו נושא נופך אינפורמטיבי כלשהו, שכן אין בו כדי לספק למתעניין – מידע שימושי ורלוונטי בנוגע לשירותים להם הוא זכאי ממשרד החינוך.

זאת ועוד. נטען כי בניגוד להוראות התכ"מ והנחיות היועמ"ש – שמו של המשיב 1 נקשר בפרסום התשדיר, שכן במועד הגשת העתירה אתר משרד החינוך (אליו הפנה התשדיר, כפי שעולה מהנוסח המובא בפיסקה 8 שלעיל) שלח את הגולשים בו – לצפייה בתשדיר, כשלצד ההפניה הופיעה באתר הכותרת: "**מתווה בנט** (ההדגשה שלי – ח"מ) להקטנת הצפיפות בכיתות".

10. כחיזוק לטענה כי אין בתשדיר דבר מלבד התפארות בהישגי המשיב 3 והמשיב 1, העומד בראשו, העותר טוען כי התשדיר רצוף נתונים כוזבים וחלקיים, בנוגע לצפיפות כיתות הלימוד בישראל, והשינוי שחל בעניין זה במרוצת השנים האחרונות.

להלן ארחיב מעט בעניין זה, מפני שטענות העותר בסוגיה זו עומדות בליבת העתירה שלפניי, אשר במסגרתה הוא גורס כדלקמן:

(א) על-פי חוות דעת המומחה מטעם העותר (ד"ר גיל גרטל), שצורפה לעתירה (נספח 3 לעתירה) – נפלו מספר אי-דיוקים משמעותיים בנתונים המובאים בתשדיר, ואלה יוצרים בלב הצופה רושם מטעה באשר לטיב, אופי והיקף השינוי בצפיפות התלמידים בכיתות הלימוד בבתי הספר בישראל.

הטענה העיקרית נסובה כאן על דבריו של הקריין (המלווים אף בהמחשה חזותית בתשדיר) לכך ש"לפעמים מגיעים לארבעים תלמידים בכיתה". לטענת העותר, התקן המקסימלי למספר התלמידים בכיתת לימוד אכן עמד, עד לשנים האחרונות, על 40 תלמידים, **אולם** אין ללמוד מכך כי התקיימה בעבר, **בפועל**, מציאות שבה למדו 40 תלמידים בכל כיתה. למעשה, בחוות הדעת נטען, בהתבסס על מספר מקורות, כי מספר התלמידים הממוצע בכיתות הלימוד היה נמוך כבר בעבר באופן משמעותי מהתקן המותר, וכי רובן המכריע של כיתות הלימוד היו בנות 25-33 תלמידים בלבד. למעשה, על-פי חוות הדעת, כיתות לימוד בנות ארבעים תלמידים הן תופעה נדירה ביותר, ונכון לשנת 2014 (טרם כניסת המשיב 1 לתפקידו) רק **בכרבע אחוז** מכלל כיתות הלימוד בישראל למדו מספר זה של תלמידים. מכאן, שהאמירה כי: "לפעמים מגיעים ל-40 תלמידים בכיתה – 40!!" – היא מוטעית ומטעה את נמעני התשדיר בכך שהיא מעוררת בקרבם את הרושם כי תופעה זו הייתה, עד לעת האחרונה, תופעה רווחת.

(ב) לגישת העותר – השינוי שחל בשנים האחרונות איננו בצמצום **בפועל** של מספר התלמידים בכל כיתה, אלא בשינוי **תקן המקסימום** של מספר התלמידים המירבי בכיתת לימוד אחת. על-פי הנטען בחוות הדעת, בשנים האחרונות שינה המשיב 3 את תקן המקסימום, כך שכיתת לימוד תקנית היא כזו הכוללת עד 34 תלמידים בלבד (ובאיזורים בהם מתגוררת אוכלוסייה ברמה סוציו-אקונומית נמוכה, תקן המקסימום הוא 32 תלמידים בלבד), זאת בניגוד למצב ששרר קודם לכן, שבו התקן המירבי עמד, כאמור, על ארבעים תלמידים בכיתת לימוד. מכאן, מבקש העותר להסיק כי הנתונים המובאים בתשדיר לפיהם: "מספר התלמידים בכיתות רבות הצטמצם ל-34, ובפריפריה אפילו ל-32. גג מ-40 ל-32, זה 20 אחוזים למי שהחמיץ את השיעור על האחוזים" – אינם מדויקים, שכן הורדת רף המקסימום למספר התלמידים בכל כיתה, איננה משקפת בהכרח את המצב **בפועל**, אלא רק את שינוי התקן. לטענת העותר, התשדיר מעורר בפני הצופה את הרושם כי **רק בעת האחרונה** (בעיקר מאז שנכנס השר בנט לתפקידו) חל **בפועל** צמצום משמעותי, בהיקף של 20%, במספר התלמידים הממוצע בכיתות הלימוד בישראל (שרבות מהן היו כביכול בנות ארבעים תלמידים), בעוד **שלמעשה** השינוי שחל הוא רק **ברמת האסדרה** כאמור, ובוודאי שאין בכך כדי ללמד על צמצום כיתות הלימוד בהיקף המתואר בתשדיר.

הערה: בהמשך ההתדיינות הפנה העותר לפוסט שפירסם המשיב 1 בעמוד הפייסבוק הפרטי שלו ובו הוא הרחיק לכת עוד יותר, לטענת העותר, וכתב: "הקטנתי גודל כיתות לראשונה מקום המדינה" (ראו: תצלום הפוסט בנספח 1 להשלמת הטענות בכתב מטעם העותר).

11. המשיבים 1 ו-3-4, בתגובה לעתירה ובעיקרי טיעון מטעמם, ביקשו לדחות את הטענות המפורטות בעתירה. לטענתם, בחינת התשדיר בהתאם לכללים המנחים שנקבעו בחוק דרכי תעמולה, בהלכה הפסוקה ובהנחיות המינהל הרלבנטיות לבירור ההגדרה של תעמולה בחירות ולגבי המותר והאסור בנושאים אלה – מעלה כי התשדיר איננו נכלל במה שנחשב כתעמולה בחירות אסורה, במיוחד בשים לב לנתונים הבאים: המועד בו שודר התשדיר, שלא היה בעת "תקופת בחירות"; זהות יוזם התשדיר, שלא היה בעל אינטרס פוליטי (אגף פרסום, שיווק ויח"צ במשרד החינוך); אופן עריכתו (ללא מעורבות נבחר ציבור) ואופיו האינפורמטיבי, אשר מספק מידע חשוב לציבור ביחס לסוגיית הצפיפות בכיתות ובגנים, עניין העולה תדיר בשיח הציבורי על אודות מצב החינוך בישראל. יתר על כן התשדיר נועד להדוף את השגות ההורים, שנשמעו באותה תקופה, וכינו: "מחאת הסרדינים".

12. אשר לטענת העותר לאי-דיוק בנתונים שנמסרו בתשד"ר, נטען כי המידע שפורסם היה נכון. לטענת המשיבים 1 ו-3-4 – במרוצת השנים 2015-2018 פחת בהדרגה מספר התלמידים בכל כיתת לימוד בשיעורים הדומים לאלה המצוינים בתשד"ר. כך, למשל, נטען כי ממוצע התלמידים בשנת 2015 בכיתות א' עמד על 30.0 תלמידים בכיתת לימוד, ואילו בשנת 2018, עמד מספר התלמידים הממוצע על 27.2 תלמידים בכיתה (הקטנה זו היא בשיעור של כ-10% - הערה שלי - ח"ח). זאת ועוד. נטען כי במהלך שנים אלה צומצם באופן משמעותי מספר הכיתות, אשר בהן למעלה מ-35 תלמידים. כך למשל, בעוד שבשנת 2015 היו 80 כיתות ב' בהן למדו 35 תלמידים ומעלה, הרי שבשנת 2018 היו רק 33 כיתות עם מספר תלמידים בצפיפות זו.

13. עם שמיעת טענות הצדדים בדיון שהתקיים בפניי בתאריך 11.07.2018, הוריתי למשיבים 1 ו-3-4 להגיש הודעה משלימה ובה התייחסות פרטנית לטענות העותר בדבר אי-הדיוק בנתונים שנמסרו בתשד"ר, בהשוואה למפורט אפילו בתגובתם הנ"ל, וכן ביקשתי שיציגו את עמדתם ביחס להצעת פשרה מסוימת שהעליתי בפניהם באותו דיון.

14. בתאריך 16.08.2018 הוגשה הודעה משלימה מטעם המשיבים 1 ו-3-4, אשר נתמכה בתצהירים מטעם מנהל אגף א' (ארגון מוסדות חינוך) במשרד החינוך ושל מנהלת אגף א' (פרסום, שיווק ויח"צ) במשרד החינוך. במסגרת זו, הוסיפו המשיבים על טענותיהם שפורטו לעיל, וטענו כי בעקבות התכנית לצמצום מספר התלמידים בכיתות הלימוד (שהחלה, לטענתם, בשנת 2015), הופחת מספר כיתות הלימוד שבהן היו 40 תלמידים מ-65 (בשנת 2015), ל-0 (בשנת 2018), וכי מספר כיתות הלימוד שבהן למדו 35 תלמידים ומעלה, הופחת גם הוא בין השנים 2015-2018 בשיעורים ניכרים (למעלה מ-90%, בכיתות א'-ג'). נתונים אלה מצביעים, לשיטת המשיבים 1 ו-3-4, על צמצום משמעותי במספר התלמידים בכיתות הלימוד א'-ג', וזאת באופן ההולם בצורה מלאה את הנתונים והמידע שהובאו בתשד"ר.

עוד צוין בהודעה המשלימה מטעם המשיבים 1 ו-3-4, כי המשיב 1 חדל מלעשות שימוש בסיסמה: "דברים זזים בחינוך" בחשבון הטוויטר האישי שלו החל ממועד הדיון הראשון בעתירה, וכן חודדו ההנחיות מטעם היועץ המשפטי לממשלה הנוגעות למניעת פוליטיזציה בהקשר של פרסומים ממשלתיים, זאת במכתב שהופץ על-ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד דינה זילבר, בו נכתב, בין השאר, כדלקמן:

"בהקשר לפרסומים, הנחינו כי יש להקפיד, בין היתר, כי המשרד הממשלתי לא ייצור כלפי הציבור מצג שלפיו פרסום ממשלתי נעשה על-ידי מפלגה. לשם ההבהרה נחדד, כי משמעות הדברים היא שעל משרדי

עמוד 6 מתוך 18

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

טלפון: 02-6753407, פקס: 02-5669855 דוא"ל: VadatB@knesset.gov.il البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט: www.bechirot.gov.il الموقع

ממשלה חל איסור להשתמש במונחים וסיסמאות המזוהים באופן מובהק עם מפלגה, או מונחים וסיסמאות אשר במקביל לפרסום הממשלתי נעשה בהם שימוש במסגרת פרסום מפלגתי".

15. בתשובה להודעה המשלימה הנ"ל – העותר הגיש תגובה, שאליה צורפה חוות דעת משלימה של המומחה מטעמו. בגדר התגובה האמורה נטען כי די בעובדה, הנזכרת בעמדת המשיבים 1 ו-3-4 הנ"ל, כי בשנת 2015 היו בבתי הספר בכיתות א'-ג' כ-65 כיתות בנות 40 תלמידים (מתוך עשרות אלפי כיתות לימוד), כדי ללמד על חוסר הדיוק באמירה שבתשדיר כי: "**לפעמים** מגיעים ל-40 תלמידים בכיתה", שהרי מדובר בכ-0.2% מכמות הכיתות בלבד, והוא תמה אם על פי הגיון זה, ניתן לומר שהעובדה שבתל-אביב ירד שלג בשנת 1950 וזו היתה הפעם הראשונה והיחידה בה ירד שלג בתל-אביב מאז החלו המדידות (בשנת 1870) מצדיקה אמירה כי: "**לפעמים** יורד שלג בתל-אביב".

זאת ועוד. לטענת העותר התכנית לצמצום מספר התלמידים בכיתות הלימוד הינה פועל יוצא של **מדיניות ומגמה ארוכת שנים של משרד החינוך**, ואין לראות בשנת 2015 (שבה נכנס השר **בנט** למשרד החינוך) משום "קו פרשת המים", שרק אז החל הצמצום בגודל כיתות הלימוד. בנוסף נטען כי הנתונים, אשר הוצגו על-ידי המשיבים 1 ו-3-4 נוגעים לכיתות א'-ג' בלבד, ואילו התשדיר איננו מסייג את הנתונים המופיעים בו רק לכיתות אלה וניתן להבין שמדובר בכלל הכיתות, או למירב בכיתות א'-ו'. כך או כך, העותר סבור כי גם אם יש אמת חלקית ומסוימת בנתונים המפורטים בעמדת המשיבים בתגובתם הנ"ל, הרי שאלה אינם עולים בקנה אחד עם הנתונים המצוינים בתשדיר, מהם משתמע כי חלה **בפועל** ירידה של כ-20% בגדלים של כיתות הלימוד, בכל הגילאים.

16. בתאריך 21.08.2018 ביקש העותר רשות לצרף כראייה לתשובתו להודעה המשלימה, את עמ' 19 להצעת תקציב משרד החינוך לשנת 2019, כפי שהוגשה **לכנסת**, ופורסמה באתר משרד האוצר, וכוללת את "ממוצע התלמידים לכיתה נורמטיבית במערכת החינוך – החינוך הרגיל". בהיעדר התנגדות מטעם המשיבים, התרתי את הוספת הראייה כמבוקש. על פי טענת העותר מסמך רשמי זה מאמת את טענתו שבאף שנה ובאף קטגוריה – לא היתה ירידה של מספר התלמידים בכיתות בשיעור של 20%, כנטען בתשדיר.

17. בתום דיון בעל-פה נוסף שנערך בפני, בתאריך 16.09.2018, הוצע לצדדים מתווה להסדרת המחלוקת שבבסיס העתירה, הנוגע הן להליך אישורם של פרסומים ממשלתיים בידי הגורמים המקצועיים והמשפטיים במשרדי הממשלה, והן ביחס למחלוקת הפרטנית שנתגלעה ביניהם ובהקשר לסוגיות משפטיות המתעוררות בעתירה.

18. הצעת ההסדר הנ"ל, שהוסכמה על-ידי העותר, נענתה רק חלקית על-ידי המשיבים 1, 3 ו-4, ולפיכך עלי להכריע עתה בסוגיות שנותרו במחלוקת (אלה איבדו חלקית מדחיפות נוכח הבהרת המשיבים כי חדלו מלשדר את התשדיר, ואולם **המשך קיומם של** התשדיר וההפניות במרחב הדיגיטלי מצריכים עדיין התייחסות, מה גם שנכנסנו "לתקופת בחירות", כמשמעה בחוק דרכי תעמולה). לכך אפנה עכשיו.

דיון והכרעה

19. לאחר עיון בכתבי טענות הצדדים בתצהיריהם ובנספחים, שמיעת טענות של ב"כ הצדדים בשתי הישיבות שנערכו בפניי וקריאת השלמות הטיעון והודעות העדכון שהוגשו, הגעתי לכלל מסקנה, כי בנסיבות העניין דין עיקר העתירה להתקבל. נימוקי למסקנה זו יובאו מיד בסמוך.

רקע נורמטיבי

20. השאלה העיקרית הטעונה פרשנות, בנסיבות העניין, היא בשאלת היות הפרסום, נשוא העתירה (התשדיר וההפניות), משום "תעמולת בחירות". אם יימצא כי התשדיר וההפניות אכן באים תחת הגדרת: "תעמולת בחירות" כאמור, ובהינתן כי מימונם נעשה מכספי הציבור – יש להחיל לגביהם את האיסור הקבוע בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה האוסר שימוש כלשהו בכספי ונכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות, וקורא כדלקמן:

איסור שימוש בנכסי ציבור

"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 בהוננו, 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".

הוראה זו היא תמידית וחלה אף מחוץ "לתקופת בחירות", כמשמעה בחוק דרכי תעמולה, זאת מכוח האמור בסעיף 2 לחוק זה. יתר על כן היא לא מגבילה עצמה בהקשרים שלנו על מדיה נתונה, ולפיכך היא חלה גם על רדיו, טלוויזיה, עיתונות ואינטרנט (ראו במאמרם המשותף, פרי

עמוד 8 מתוך 18

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

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

אתר האינטרנט الموقع www.bechirot.gov.il

עטם של השופט סלים ג'ובראן (שכיהן כיו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-20) ועו"ד גיא דוה (ששימש כעוזרו המשפטי של השופט ג'ובראן באותה מערכת בחירות), שכותרתו: **דיני התעמולה – עבר הווה ועתיד**, בעמ' 14-15 (אמור לראות אור בספר דנציגר ויכונה להלן: ג'ובראן ודוה, דיני התעמולה)). עיינו גם במאמרם של סלים ג'ובראן וגיא דוה: **האיסור על שימוש במשאבי ציבור שלא בתקופת בחירות** בעמ' 11-13 (אמור להתפרסם בספר ארבל; להלן – ג'ובראן ודוה איסור שימוש בנכסי ציבור)).

21. האיסור הנ"ל על שימוש במשאבי ציבור בקשר לתעמולת בחירות מגשים מספר תכליות שחוק דרכי תעמולה מבקש לקדם (ראו אצל ג'ובראן ודוה, דיני התעמולה, בעמ' 8-9). במאמר זה, הסבירו המחברים כי ביסוד האיסור שבסעיף 2א הנ"ל עומדות שלוש תכליות עיקריות, שהן:

"אין זה ראוי שנבחר הציבור, ששולטים בכספים שאינם שלהם אלא שייכים לציבור הרחב, יעשו שימוש בכספים אלה לטובת תעמולה במטרה להוביל לבחירתם מחדש. שימוש מעין זה בכספי ציבור פוגע בטוהר השירות הציבורי ובאמון הציבור.

שומה על נבחר הציבור והמפלגות השונות, שלא לעשות שימוש בכספיו של הציבור הרחב, במטרה להגדיל את סיכוייהם להיבחר בשנית. שימוש בכספי ציבור הוא "פריווילגיה" המוקנית רק למתמודדים בבחירות שמכהנים באותו המועד כנבחר הציבור. שימוש בכספים אלה, שזמינים רק לחלק מהמתמודדים בבחירות, פוגע בעקרון השוויון בין המתמודדים.

כספי ציבור, כשם כן הם, כספים אותם הפקיד הציבור בידי השלטון לצורך קבלת שירותים. בראי זה ברי כי שימוש בכספי ציבור למטרות אחרות ופרטיות הסותרות את ייעודם של כספים אלה אינו ראוי.

האיסור האמור מבקש להגן על אינטרסים (טוהר המידות ואמון הציבור) וזכויות (הזכות לשוויון הזדמנויות בין המועמדים) ראשוניים במעלה. הקושי הראשוני שמתעורר בעקבות הפגיעה הגלומה באיסור זה בחופש הביטוי הפוליטי מוצדק אפוא בשם אותם אינטרסים וזכויות. מכוח כך, הקפידו יושבי ראש ועדת הבחירות לאכוף איסור זה בצורה קפדנית".

22. בהינתן התכליות הנ"ל נשאלות עדיין שתי שאלות:

(א) מהי "תעמולת בחירות" לצורך זה.

(ב) כיצד יש ליישב תכליות אלו עם זכויות יסוד מוגנות מנוגדות.

בכך אדון להלן.

23. ההלכה הפסוקה קבעה מנעד פרשנות רחב יחסית להגדרת המושג: "תעמולת בחירות" הנזכר, בין השאר, בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה הנ"ל, וזאת לנוכח תכליות היסוד שבבסיס האיסור על "תעמולת בחירות", תוך שימוש בנכסי ציבור, ומתוקף ההכרה כי פרשנותו של מונח זה היא תלויה הקשר ונסיבות (ומתוך הנחה כי שינויי הזמן והמקום עשויים להביא לפיתוחו ושכלולו בהתאם לרוח התקופה – ראו והשוו: תר"מ 2/82 נאות נ' עיריית חיפה (1982); בג"ץ 524/83 האגודה למען החייל בישראל נ' המנהל הכללי של רשות השידור, פ"ד לו(4) 85 (1986); וכן החלטתי ב-תב"כ 1/21 רמי כהן נ' שרת התרבות והספורט (18.04.2018) (להלן: עניין רמי כהן)).

24. בבג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 701 (1992) (להלן: עניין זוילי), קבע בית המשפט העליון כי "תעמולת בחירות" תקבע בהתאם **לאפקט הדומיננטי** הניכר מהפרסום שלגביו נטען כי הוא בגדר תעמולת בחירות, ובהמשך חודד כי הדבר ייבחן **מנקודת מבטו של הבוחר הסביר** (ראו בעניין זה: דנג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) (להלן: עניין שארלי הבדו). על-פי מבחן זה, אם מן הפרסום עולה כי תכליתו העיקרית, הגוברת על תכליות אחרות (דוגמת מתן מידע חיוני ושימושי לציבור), היא כזו שיש בה להניע, או להניא את הבוחר ולהשפיע על העדפותיו הפוליטיות – יראו בפרסום משום "תעמולת בחירות", כמשמעה בחוק דרכי תעמולה.

וכך נוסחו הדברים בנושא זה מפיו של השופט (כתארו אז) א' ברק בענין זוילי:

"תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינו לו אפקט דומיננטי אחר [...] 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" (שם, בעמ' 709).

25. בגדרי מבחן הדומיננטיות, נקבעו מספר מבחני עזר להערכת הפרסום כ"תעמולת בחירות" והכרעה בדבר תכליתו הדומיננטית. בין היתר, נפסק כי יש להתחשב: במועד הפרסום, בשאלת יוזם דבר הפרסום, בסוגיה האם עסקינן בפרסום שגרתי של הרשות, או בפעולה ייחודית וחד פעמית. עוד יש לבחון את התכלית האחרת (שאיננה בעלת היבט תעמולתי) הניצבת בבסיס הפרסום (אם יש כזו), ולשקול האם תכלית זו אכן מתממשת ומתגלה מן הפרסום ומה משקלה ביחס לזכויות היסוד המוגנות (חופש הביטוי, זכות הציבור לדעת וכו'); ראו בהקשר זה גם דברי בפיסקה 38 בעניין רמי כהן, והאסמכתאות שם וכן עיינו ב-ער"מ 3/21 עיריית חולון ואח' נ' זכריה (12.07.2018). כמו כן נפסק כי גם לזהות

המפרסם ישנה חשיבות בקביעה האם פרסום פלוני הוא תעמולת בחירות, אם לאו, ונקבעו איסורים מפורשים בעניין כריכת הישגי רשות ציבורית עם שמו של נבחר ציבור מכהן (ראו והשוו: עניין רמי כהן).

26. לצד כל אלה, ההלכה הפסוקה הדגישה כי מעבר לאיזון שעורך חוק דרכי תעמולה בין הזכות לחופש ביטוי, וחשיבות מתן במה למגוון הדעות שבאות לידי ביטוי בבחירות, לבין שמירה על השוויון ועל טוהר הבחירות, נועד החוק להגן גם על הגינותן של הבחירות, כך שתימנע הטעיה אפשרית של ציבור הבוחרים, או השפעה בלתי הוגנת על הציבור (ראו, למשל: פסקה 9 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור ופסקה ג' לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימוס) א' דובינשטיין בעניין שארלי הבדו; תר"מ 177/20 בר-לב נ' קורן (17.10.2013); תר"מ 4/19 סיעת "ישראל ביתנו" בכנסת נ' בר-שדה (08.02.2010)). בהקשר זה יש להביא בחשבון אף את העובדה שהנבחר העומד בראש הרשות המפרסמת יכול לעשות שימוש, במידת הצורך – חלף הפרסום שבמחלוקת – בתעמולה במסגרת מסע הבחירות של מפלגתו, ואת משקלה של העובדה שהוא מעדיף מטבע הדברים ליהנות משירותי המשרד, שהוא עומד בראשו, הן בשל גורם אמינות הממשל, המקרין עליו, הן בשל החיסכון בהוצאות מפלגתו, ככל שהדבר מותר.

להלן ארחיב קמעה את היריעה בעניין זה, שכן שאלת האיזון בין החשש מהפרת חוק דרכי תעמולה לבין חובתה של הרשות הציבורית להביא לידיעת הציבור מידע רלבנטי, אף היא עומדת במוקד עתירה זו.

27. בעניין תר"מ 1/93 סיעת צומת נ' ממשלת ישראל (04.07.1993), דן יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית דאז, כב' השופט ת' אור, בפרסום "דו"ח ראש הממשלה על פעולות הממשלה יולי 92 – יוני 93", אשר נמסר על ידי ראש הממשלה לנשיא והופץ בציבור. בפרשה זו נקבע כי בבחינה האם פרסום ציבורי הוא תעמולת בחירות, יש לערוך איזון בין העקרונות המצויים בבסיס הפרסום, וכלשון יו"ר ועדת הבחירות שם:

"זכות הציבור לדעת והחובה הקורלטיבית של הממשלה להמציא לציבור מידע על פעולותיה, על מנת שתעמוד לביקורת בפני הציבור [...] כנגד המשקל היחסי של היסוד התעמולתי שבדיבור, יש לשקול את התועלת הציבורית שבצידו. יש לאזן בין אלמנט תעמולת הבחירות שבדברים לבין האלמנט האחר, המצדיק את הפרסום" (שם, בפסקה 4.ג; ההדגשות אינן במקור – ח"מ).

ואכן, לא אחת נקבע בעבר כי אין מניעה, עקרונית, כי רשות ציבורית תביא לידיעת הציבור את דבר פעילותה והישגיה, ואולם פרסום שכזה צריך שיהא בצדו **ערך אינפורמטיבי ותועלת ציבורית, ואין לכרוך אותו, במישרין או בעקיפין, עם דמותו של**

עמוד 11 מתוך 18

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

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

אתר האינטרנט الموقع www.bechirot.gov.il

נבחר הציבור (עיינו והשוו: תר"מ 64/18 הוכמן נ' הלוי (22.09.2008); תר"מ 99/20 סלע נ' חולדאי (15.09.2013); וכן עניין רמי כהן). למעשה, מסירת מידע מדויק ואמין על-ידי רשויות השלטון היא **חובתו** של כל משטר דמוקרטי ומהווה מרכיב חשוב במישור היחסים שבין הפרט לבין רשויות השלטון, שכן יש באלה כדי לסייע לציבור להתחקות, לפקח ולבקר אחר פעולות הרשויות, ולבסס את אמון הציבור בהן (עיינו: בג"ץ 6218/93 כהן נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(2) 529 (1995) ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד מבקר המדינה, פ"ד נח(1) 465 (2003)). עם זאת, מתוך מושכלות יסוד אלה נובעת גם מחויבותו הכללית של המינהל, בהיותו נאמן הציבור ומשרתו, לנקוט בשקיפות, ולהקפיד על מסירת פרטים מדויקים, המשקפים את תמונת הדברים בכללותה. כלל זה מבטא את עיקרון הניטרליות והאובייקטיביות של הממשל, אשר הודגש לאחרונה בהקשרים קרובים לאלה שבפנינו כאן בפסק הדין של בית המשפט החוקתי הגרמני (Second Senate) מתאריך 27.02.2018 בתיק 1/16 BV.E 2 (ראו הרחבה בפיסקה 33 שלהלן).

28. באופן פרטני לעניין פרסומים ממשלתיים אצלנו, הוראות התכ"מ מסדירות את אופן עריכתם ואישורם של פרסומים מעין אלה. בין היתר, נקבע כי תנאי לפרסום מטעם משרד ממשלתי הוא כי יוזם הפרסום והגורם המקצועי האמון על אישור דבר פרסום במשרד אישרו כי תוכן הפרסום אמין, מדויק ומעודכן, נעדר פניות ומסרים פוליטיים, ומבטא אך ורק את עמדת המשרד והולם את הנחיות היועמ"ש לעניין פרסום מודעות על-ידי עובדי ציבור ונושאי משרה.

עוד נקבע בהוראות התכ"מ כי מקום בו בקשה לפרסום מעוררת קושי, או ספק ביחס לעמידתה בתנאים לאישורו – על יוזם הפרסום והגורם המקצועי לפנות ליועץ המשפטי של המשרד לקבלת חוות דעתו (ראו בסעיף 2.4.4 לתכ"מ; וכן בחוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים 5/2018 "הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות" (מתאריך 17.04.2018), שם ההנחיות לגבי רשויות מקומיות הן כי במהלך ששת החודשים הקודמים למועד הבחירות, יועבר כל פרסום מטעם הרשות המקומית, לאישור היועץ המשפטי לרשות המקומית).

הנחיות היועמ"ש משלימות את הוראות התכ"מ בכל הנוגע לאיסור תעמולת בחירות בפרסומים המופצים על-ידי משרדי הממשלה. בגדר ההנחיות נקבעו, בין היתר, מגבלות שונות בעניין השתתפותם של נבחר ציבור בפרסומים ממשלתיים, או ביחס לניצול פרסומים אלה על-ידי נבחר הציבור לצרכי תעמולה אישיים. לצד זאת, נקבע כי על המידע המופיע בפרסום להיות כזה "שלאותו גוף מבוקר יש עניין אמיתי בהפצתו", והוא מתאר את פעילות המשרד הממשלתי ככזה (ראו גם: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1703 "השתתפות שרים בתשדירי פרסום" (1999); וכן החלטתי בעניין רמי כהן).

עמוד 12 מתוך 18

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

טלפון: 02-6753407, פקס: 02-5669855 דוא"ל: VadatB@knesset.gov.il البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט: www.bechirot.gov.il الموقع

29. הסקירה שלעיל לא הובאה אלא כדי לציין את המובן מאליו – כי "התכלית הדומיננטית" בפרסום שנטען כי הוא תעמולת בחירות עלולה לנבוע לא רק מנסיבותיו החיצוניות של הפרסום, אלא אף מתוך מהותו ותוכנו. לפיכך אי-דיוק בנכונות המידע המובא בפרסום, עריכה מגמתית של נתונים מהותיים, השמטה של פרטים, אשר עשויים להשפיע על המסרים המובאים בפרסום – כל אלה עלולים אף הם להעיד על התכלית התעמולתית המונחת בבסיס הפרסום, ולהעיב על נסיונות להציגו כבעל ערך אינפורמטיבי שימושי לציבור גרידא.

30. זאת ועוד – אחרת. יש בכך כדי לפגוע בשוויון החוקתי הנדרש בהליך הבחירות לכנסת (ראו: סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת), וליתן עדיפות לנבחר המכהן, ביחס למועמדים אחרים שאינם מכהנים. הדברים מקבלים משנה תוקף על רקע תופעת "חדשות הכזב" (Fake News) שקיבלה תנופה בשנים האחרונות. התפשטותה של תופעה זו מחייבת אף היא את הצורך כי פרסומים יהיו מדויקים וחפים מכל הטיה, או נגיעה פוליטית, והיא מהווה סיבה נוספת להטלת חובה על הרשות הציבורית להיצמד לאמת ולדייק בכל פרט הנמסר מטעמה לציבור.

משכך, 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.

31. אכן, משנמצא כי הרשות עשתה שימוש בכספי וּבנכסי ציבור כדי להעביר מידע לציבור שאיננו אמין, או הולם במדויק את הישגיה ומעשיה, נקל יהיה להסיק לכאורה מכך כי תכליתו האינפורמטיבית של הפרסום איננה תכליתו הדומיננטית, שכן הוא איננו ממלא אחר דרישת היסוד מכל פרסום ממשלתי לכך שיהיה: "אמין, מדויק ומעודכן" (כלשון הוראת התכ"ם) ונוגד את עיקרון הנייטרליות, ולפיכך קשה יהיה לראות בו משום מידע הרלבנטי לציבור, לצורך קבלת שירותים ממשלתיים הממשלה ולמימוש זכויותיו. דומה בעיני לפיכך, שהתפארות בהישגים אשר איננה מדויקת ואיננה משקפת את מצב הדברים לאשורו, עלולה להוות גם בשל כך תעמולת בחירות, שאין להרשותה בקשר עם משאבי ציבור. יחד עם זאת, אין די בפגמים שנפלו באמינות הפרסום כדי ללמד בהכרח כי מדובר

בפרסום תעמולתי. מטבע הדברים, ייתכנו מקרים שבהם המניע מאחורי הפרסום (אפילו אמינותו חלקית וגם אם יש בו משום התפארות בהישגים) – איננה מכוונת להביא דווקא להשפעה על הבוחר, או שהפרסום מוצדק מטעמים אחרים, שאין בהם משום השפעה הנוגעת לדיני הבחירות (כך למשל, מידע חדשותי אקטואלי בענייני חוץ, או ביטחון יכול לבוא במסגרת קטגוריה זו, אפילו איננו מדויק ומושלם, לעיתים מטעמים מובנים). מאידך גיסא לפרקים גם עצם פרסום מסכם של פעילות המשרד, או המחלקה הממשלתית הרלבנטית בזיקה למכהן בראש המשרד, או במחלקה יכולים להיחשב כתעמולת בחירות אסורה, כפי שנקבע לא אחת בהקשר לפרסומים כאלה במישור המוניציפלי (עיינו: ג'ובראן ורווה, דיני התעמולה, בעמ' 10, ה"ש 39).

32. לסיום החלק העיוני וכהשלמה למסקנתי האמורה אציין, כי הזהירות הרבה שבה יש לנקוט לאור החשש מפני חדשות וידיעות כזב, מצדיקה לטעמי חידוד של ההנחיות וההוראות הנוגעות לפרסומים ממשלתיים, באופן שיהיה בו כדי לצמצם את האפשרות להפצתם של פרסומי תעמולה מוטים בידי הרשות, וזאת על מנת להבטיח כי הרשות המוסמכת תמלא את תפקידה רק במסגרת סמכותה ולא תכשיל עובדי ציבור בפעילות אסורה המנוגדת להוראות סעיף 130 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969; לחוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית מגבית כספים), התשי"ט-1959 ולתקשי"ר. בהתאם לאמור, עמדתי היא כי ראוי שכל פרסום, אשר גוף מבוקר, כמשמעו בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה מבקש להפיקו ו/או להפיצו בערוצי התקשורת ובאמצעי המדיה השונים, בכל עת שהיא (ולא רק בתקופת בחירות, כמשמעה בחוק דרכי תעמולה, ואולם מקל וחומר בתקופת הבחירות) – יובא תחילה בפני היועץ המשפטי למשרד לצורך בחינה האם הוא עומד בהוראות חוק דרכי תעמולה, ובמסגרת זו תיבחן גם האמינות והדיוק של האמור בו. פרסומים מהסוג הנ"ל שלא יינתן להם אישור מראש של היועץ המשפטי כקבוע בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה – ייחשבו לכאורה ככאלה שאינם עומדים בדרישות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, על כל הנפקויות העלולות להיות לכך.

33. תוצאה דומה נלמדת אף מהמשפט המשווה.

בארה"ב נחקק עוד בשנת 1939 ה-Hatch Act (שנקרא על שמו של הסנטור Carl Hatch), והוא בא להשיג תכליות דומות לאלו העומדות מאחורי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. **הערה:** ה-Hatch Act איננו חל על נשיא ארה"ב ועל סגנו.

בעקבות ה-Hatch Act באו גם הוראות מדינתיות מפורטות יותר. ראו, למשל: California Government Code Section 8314.

להצדקות של ה-Hatch Act, אף שהוא פוגע במידה מסוימת בזכויות לחופש הדיבור המעוגנות בחוקה האמריקאית, ראו: Steven J. Eberhard, Note, The Need for the Hatch Act, 1 HARV. J.L. & PUB. POL'Y 153 (1978).

בגרמניה הגיעו לתובנות קרובות על דרך של פסיקה קונסטיטוציונית. פסק הדין המנחה בסוגיה זו ניתן בשנת 1977 בבית המשפט החוקתי בגרמניה (Second Senate) ומכונה The Official Propaganda Case – 44 BVerfGE 125 (1977). פסק הדין דומה בעקרונות שנקבעו בו, להלכות שנפסקו אצלנו עד כה בהקשר לסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה (ראו: D. KOMMERS & R. MILLER, THE CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE OF (THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY PP. 233-237 (2012)).

לאחרונה, ב-2018 בפסק דין עקרוני נוסף של בית המשפט החוקתי בגרמניה, שנזכר בפסקה 27 שלעיל, נקבע מבחן משלים וחדש לשם בירור התכלית הדומיננטית והוא בודק עד כמה הפרסום בו מדובר הולם את הניטרליות והאובייקטיביות של הממשל. בהקשר זה, הנכונות העובדתית והדיוק של האמת בפרסום רלבנטיים ביותר לצורך הקביעה האם מדובר בתעמולת בחירות אסורה.

בבריטניה, כמקובל במשפט האנגלי, הנושא הוסדר **במישור האתי** (על משקל: לא יעשה כן במקומנו) במסגרת ה-Ministerial Code, מינואר 2018, שם בסעיפים 1.3(i)-(j) נאמר בתמציתיות, בבחינת מעט המחזיק את המרובה, כך:

"i. Ministers must not use government resources for Party political purposes; and

j. Ministers must uphold the political impartiality of the Civil Service and not ask civil servants to act in anyway which would conflict with the Civil Service Code as set out in the Constitutional Reform and Governance Act 2010".

מן הכלל אל הפרט

34. לאחר בחינת מכלול טענות הצדדים שפורטו לעיל, מסקנתי היא כי הפרסום שבמוקד העתירה לא שיקף נאמנה ובמדויק את מצב צפיפות כיתות הלימוד בישראל, והשינויים שחלו לגביו, ודאי שלא באופן המניח את הדעת, ככל שמדובר בפרסום ממשלתי, הכפוף לאמות המידה שנמנו לעיל.

יתר על כן, הפרסום הובא טרם גיבושו הסופי ואישורו לשידור – לעיון שר החינוך, מה שמלמד שלכאורה לא רק שיקולים מקצועיים עמדו בבסיסו, אף שהיוזמה להכנתו באה, על-פי הנטען, מהדרג המקצועי. זאת ועוד – חרף אי-הדיוקים שנפלו בפרסום והספקות שהוא היה אמור לעורר, במיוחד נוכח נוסח ההפניות – איש לא מצא לנכון להציג את הדברים בפני היועצת המשפטית של המשרד, בניגוד להנחיות שחלות לגבי פרסומים שכאלה.

35. בהקשרים הנ"ל, הנני מעדיף שלא להיכנס כאן לפרטי פרטים נוספים, ודי בכך שאציין לענייננו כי לא הובהר בתשדיר די הצורך מדוע הוצגה דווקא שנת 2015 כ"קו פרשת המים", בה יושמה מדיניות המשיב 3 לצמצום מספר התלמידים בכיתות הלימוד, כאשר **המדיניות הממשלתית לצמצום כיתות הלימוד החלה שנים מספר קודם לכן**. בהקשר זה אציין עוד כי בהחלטת הממשלה מס' 714 של הממשלה מתאריך 15.11.2015 נאמר במפורש כי החלטה זו נעשתה: **"בהמשך להחלטת הממשלה מס' 4275 [...] ולאור השלמת השלב הראשון של התכנית להקטנת מספר התלמידים בכיתה"**. פה יש להפנות גם לתגובתו של המשיב 3 לעתירה ב-בג"ץ 5388/15 (תגובה שהובאה במסגרת אחת מההשלמות של העותר), שם נכתב בשמו של המשיב 3 כי: **"מדיניות המשיבים ואופן יישום החלטת הממשלה על ידם [...] ידועים אף הם מזה שנים ארוכות"**. בנוסף, לא הובהר מדוע הובאו בתשדיר נתונים הנוגעים לכיתות א'-ג' בלבד, כאשר התשדיר מציג לכאורה בפני הצופה, תיאור כי מספר התלמידים בכיתות הלימוד צומצם **בכל** שכבות הגילאים **ובכל** הכיתות (ולמצער, כפי שמורה הכיתוב בתחתית המסך במהלך התשדיר, בכיתות א'-ו').

36. התובנות הנ"ל מצביעות על כך שלא עלה בידי המשיבים 1 ו-3-4 לסתור את טענות העותר שהנתונים, כפי שהוצגו בתשדיר, לכאורה לא שיקפו בהכרח את מצב הדברים בדבר יישום תכנית צמצום מספר התלמידים בכיתות, וכי הקטנת כיתות הלימוד, ככל שזו אכן התרחשה בתקופה המנויה בתשדיר – לא נעשתה, על פני הדברים, בסדרי הגודל ובשיעורים המוצגים בתשדיר. פרסום שכזה איננו עולה בקנה אחד עם אמות המידה

עמוד 16 מתוך 18

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

טלפון هاتף: 02-6753407, פקס פאקס: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirot.gov.il

האמורות שהותוו בתכ"ם בדבר אמינות ודיוק הפרסום הממשלתי ועם עקרונות האובייקטיביות והניטרליות הנדרשים, ומשכך קשה לראות בתשדיר משום אמצעי, אשר תכליתו הדומיננטית הינה רק להביא מידע שימושי לציבור. **מכאן שההסברה גלשה לתעמולה, ומאחר וזו נעשתה בכספי ובנכסי הציבור – היא נופלת בגדר האיסור שבסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה.** לכך יש לצרף את העובדה כי המידע מתייחס לפעילות המשרד בתקופה מוגדרת, תקופת כהונתו של המשיב 1 כשר הממונה על המשיב 3, וזאת על אף שהחלטת הממשלה לפעול לצמצום מספר התלמידים בכיתות הלימוד נתקבלה כבר לפני כעשור, ותהליך זה נמשך על פני שנים ארוכות. נתון זה מהווה אף הוא סטייה מסוימת מהנחיות היועמ"ש שלפיהן אין לפרסם, במימון כספי ציבור, מידע המתייחס לפעילות המשרד בתחום ובתקופה בה כיהן שר מסוים, בהשוואה לתקופות קודמות (ראו בסעיף 4.ב(5) להנחיות היועמ"ש).

מאלפים בהקשרים אלה ההבדלים, הקישורים וההדגשים השונים בין שלושת הפרסומים שהוזכרו במכלול:

(א) בתשדיר הופיעו, לצד עובדות נכונות, ותיאור שנחזה אמין לגבי טיפול משרד החינוך בהוספת סייעות לגני הילדים (נושא זה לא נתקף בעתירה – ח"מ) גם נתונים מסוימים שהיו לא מדויקים ולא בדוקים.

(ב) בתשדיר הייתה הפניה **לאתר** משרד החינוך ובאתר היה קישור לתשדיר, ואולם באתר היה כבר זיהוי של השר הממונה עם היוזמה, שבמוקד התשדיר, ונאמר שם (בכיתוב שנשאר בעינו באתרים שונים עד ערב חתימת החלטה זו – ראו, למשל את דף הפייסבוק של מחוז תל-אביב במשרד החינוך, [בקישור זה](#)) כדלקמן:

"מתווה בנט להקטנת כיתות הלימוד. 32-34 תלמידים בלבד בכיתות היסודי" (ההדגשה שלי – ח"מ).

ההפניות, אף שהן מצויות באינטרנט במרחב הדיגיטלי – סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה חל עליהן (ראו: ג'ובראן ורוה, איסור שימוש בנכסי ציבור בעמ' 11-13 והאסמכתאות הנזכרות שם וכן ג'ובראן ורוה, דיני תעמולה, עמ' 14-15, והאסמכתאות המובאות שם). (ג) דף הפייסבוק הפרטי של השר הממונה הרחיק לכת עוד יותר ופירט בין הישגיו את: "הקטנת גודל כיתות לראשונה מאז קום המדינה!".

הערה: פרסום זה אוזכר בעתירה, אך לא נתקף בה במסגרת הטענות שהוגבלו לסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה.

37. לנוכח מכלול הממצאים שלעיל, סבורני כי אין מנוס מהמסקנה כי התכלית הדומיננטית בהעברת המידע באופן בו הוצגו הדברים בתשדיר ובהפניות – חרגה מאמות המידה הנדרשות כדי להכשירה.

38. בהינתן אופיים התעמולתי של התשדיר ושל ההפניות, ומכוח העובדה כי הפקתם והפצתם נעשו מכספי ציבור ותוך שימוש בנכסי ציבור – מסקנתי היא כי התשדיר וההפניות היו בבחינת תעמולת בחירות אסורה.

39. אשר על כן, העתירה מתקבלת בעיקרה, והמשיבים 1 ו-3 יפעלו כדלקמן:

(א) התשדיר לא יפורסם בשנית, ולא יקודם כאמור, וכן יוסר מכל אתר אינטרנט הנמצא בשליטת המשיבים 1 ו-3, בתוך שבוע ימים מיום פרסום החלטה זו.

(ב) המשיבים 1 ו-3 יסירו את הכיתוב: "תכנית בנט" או "מתווה בנט", מכל פרסום באינטרנט שבשליטת משרד החינוך, בתוך שבוע ימים מיום פרסום החלטה זו, שכן מסתבר שלמרות שהם הודיעו כי יעשו כך – טרם הושלם הדבר (ראו ההפניה בפיסקה 36 שלעיל, ובקישור זה).

40. בנסיבות העניין ובשים לב לחשיבות הסוגיה שהובהרה כאן לראשונה על היבטיה החדשניים – הרי שבכפוף למימוש האמור בפיסקה 39 שלעיל לא ינקטו צעדים נוספים כלשהם כנגד המשיב 1 אישית, ואולם המשיב 3 יישא בהוצאות העותר בסך של 10,000 ש"ח.

ניתנה היום, י"ד בשבט התשע"ט (20.1.2019).

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