



הוועד המרכזי לממשלה

# **קובץ הנחיות הוועד המרכזי לממשלה**

## **לקראת הבחירות לכנסת ה-24**

**ירושלים, טבת תשפ"א  
ינואר 2021**



## היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, א' שבט תשפ"א  
14 ינואר 2021

מס' מסמך: 004-99-2021-001249  
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד  
ראש הממשלה  
ראש הממשלה החליפי  
חברי הממשלה

שלום רב,

### הנדון: קובץ הנחיות לקראת הבחירות לכנסת ה-24

בהתאם לסעיף 36 לחוק יסוד: הכנסת שעניינו "התפזרות בשל אי קבלת חוק תקציב", משלא נתקבל חוק התקציב עד יום 22.12.2020, יש לראות ביום 23.12.2020 "כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה". בהתאם להוראות חוק יסוד: הכנסת, הבחירות לכנסת ה-24 יתקיימו ביום 23.3.2021.

החל מיום ה-23.12.2020, הפכה אפוא הממשלה המכהנת לממשלה יוצאת. ממשלה זו ממשיכה אמנם לכהן עד שתיכון הממשלה החדשה, אלא שמרחב הפעולה ואופן הפעלת הסמכויות של ממשלה זו, שונים משל ממשלה רגילה.

כידוע, בתקופת בחירות חלים כללים ודינים מיוחדים, ולפיכך אני מצרף לעיונכם קובץ הנחיות בדבר הדינים, המגבלות והכללים החלים בתקופת בחירות על ממשלה יוצאת.

בעניין זה, יש לראות ביום 23.12.2020 כמועד שבו התחילה תקופת הבחירות לצורך תחולת ההנחיות הנזכרות לעיל. זאת, כיוון שהחל ממועד זה מתקיימים התנאים המהותיים המצדיקים להביא בחשבון את השיקולים ואמות המידה שנקבעו ביחס לתקופת הבחירות.

הקפדה על מילוי ההנחיות מתחייבת מהדין, כמו גם מטיבו של ההליך הדמוקרטי העומד בבסיס תקופת הבחירות. בשל כך, בכוונתי להקפיד על אכיפת הוראות החוק וההנחיות במכלול הנושאים הנוגעים לבחירות לכנסת.

אודה על עיונכם ותשומת ליבכם להנחיות המצורפות, ואבקש כי תנחו את כל הנוגעים בדבר במשרדיכם לנהוג כמתחייב מהאמור בהנחיות.

בברכה,  
אביחי מנדלבליט



## היועץ המשפטי לממשלה

### העתק:

מזכיר הממשלה  
נציב שירות המדינה  
המשנים היועץ המשפטי לממשלה  
המנהלים הכלליים במשרדי הממשלה  
היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה

## תוכן העניינים

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה.....             | 5  |
| איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת הבחירות.....  | 13 |
| פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות.....                                            | 15 |
| הבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך סיורי בחירות.....                         | 19 |
| שימוש ראש הממשלה במסוקים צבאיים למטרות מפלגתיות-פוליטיות.....                                       | 20 |
| איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות..... | 22 |
| טוהר הבחירות.....                                                                                   | 26 |
| הבטחת משרה במסגרת הסכם פוליטי.....                                                                  | 31 |
| תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות בעלי מסר פוליטי.....            | 35 |
| פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים.....                                                          | 40 |
| מינויים בתקופת בחירות.....                                                                          | 43 |
| השתתפות נבחרים ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי.....                                                | 52 |

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

## 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 מוחשיים<sup>1</sup> 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 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.

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

<sup>1</sup> 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 12(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 דו"ד פרל נ' יאיר יששכר וולף).

- 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 הנחיה זו בין השאר על תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות. לענין 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 נבקש להבהיר למען הסר ספק 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 לדוגמא החלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית השופט סלים ג'ובראן בתר"מ 115/20 **מר בועז כהן נ' מר אריה שמס ואח'** (ניתן ביום 17.9.2013) - לענין מעמד אתר האינטרנט של הרשות הציבורית כמשאב ציבורי ותר"מ 22/20 **ד"ר יואב רוזן נ' מר חי אדיב** (ניתן ביום 1.7.2013) - לענין 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 וורצמן** (ניתן ביום 14.1.2015)). עוד ראו לענין מעמדו של דף פייסבוק המופעל מטעם משרד ממשלתי כמשאב ציבורי לענין סעיף 2א תב"כ 6/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש הממשלה, חה"כ בנימין נתניהו ומשרד ראש הממשלה** (ניתנה ביום 19.01.2020) וכן באופן כללי לענין 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'** (ניתנה ביום 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. כן נקבע 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"ם 22/20 הנ"ל). תכליתו של העמוד, כך קבע השופט מלצר, נקבעת עם הקמתו ותפעולו הראשוני).

4. 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, נודעת בקשר עם יישומו של סעיף זה 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** (ניתן ביום 16.6.13), 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 של 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 ההנחיה – ראוי גישת 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 ומשרדיה לקפוא על שמריה עד ליום הבחירות. גם בתקופת הבחירות, על הרשות המבצעת - להמשיך לבצע ... עם זאת, בתקופת בחירות - קיימת חשיבות כי הפעולות לא יגלשו 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 גיזבראן בתב"כ 2/20 **תנועת אומ"ץ נ' הרשות להגנת הצרכן ואח'**, (ניתן ביום 18 בינואר 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 **זוילי 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' מיום 9 בינואר 2013 (פסקה ז' בהחלטת השופט רובינשטיין). בהתאם למבחן הדומיננטיות:

"תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינן 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 זילי 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' (ניתן ביום 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 להחלטתו מיום 18 באפריל 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'** (ניתן ביום 18.1.15), 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'** (ניתנה ביום 31.7.2019). כן ראו תר"מ 23/19 **גור נ' אדיב** (ניתן ביום 17.2.13), פסקה ז' להחלטה).

תשומת הלב לכך כי בהחלטתו בתב"כ 3/21 **עו"ד שחר בן מאיר נ' שר החינוך ואח'** (ניתנה ביום 20.1.19), הוסיף השופט מלצר מבחן עזר חדש לבחינת התכלית הדומיננטית הוא מבחן אמינות הפרסום והדיוק בעובדות. כך ובין היתר מציין השופט מלצר (בפסקה 30 להחלטה) 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". וראו לעניין זה עוד גם את האמור לעניין אמינות המידע והשלכתו האפשרית על אופי הפרסום כתעמולת בחירות. לעניין זה יצוין כי באותו סעיף 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 ולא 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 (2018.04.18)) 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 יראה 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** (ניתן ביום 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 בסוגייה של שילוב שם ותמונה של נבחרי הציבור בפרסומי הרשות הציבורית. לעניין זה ראו למשל ובין היתר תר"מ 21/19 **גרוס נ' בן חמו** (ניתן ביום 9.1.13), תר"מ 22/19 **ליבר נ' דרעי** (ניתן ביום 30.1.2013), תר"מ 3/20 **אוחנה נ' שוחט** (ניתן ביום 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** נבחרי 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 נבחרי 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'** (ניתנה ביום 3.11.20), סעיף 12 להחלטה.

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' 188 [ד-ה] וכן ע"א (י-ם) 4459/98

**מדינת ישראל נ' פלסטיין פוסט** (פורסם בנבו, 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 28כח3 לחוק המפלגות. בנוסף, יצוין כי ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות ליתן צווים המונעים ביצוע עבירה לפי החוק ולפי סעיף 28כח3 לחוק המפלגות (ראו לעניין זה סעיפים 17ב ו-17ג לחוק וכן סעיף 28כח3(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"ס 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 בינואר 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".

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

## 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 התחומים 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.<sup>2</sup>
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 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 דנן, גם שאלות שהן לגיטימיות שלא בתקופת בחירות, כדי לבחון את עמדות הציבור בנושאים שיש לגבש בהם עמדת ממשלה,

<sup>2</sup> 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.

עלויות – 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 נבחרים 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 נאותה 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".

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

### 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 2א 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 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1704 העוסקות 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 גזעון ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ(4) 227 (1986)). הלכה זו נובעת מהמבנה הא-פוליטי של השירות הציבורי בישראל, והיא מאושרת 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; תירס נ' עיריית תל אביב (ניתן ביום 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).

יודגש, כי איסור זה חל על כל עובדי המדינה ועל כל עובדי 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. 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'** (ניתן ביום 26.12.2012), לפיה חל סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת על עובדי תאגיד עירוני ועל עובדי מועצה דתית לרבות ממונים על מועצות דתיות.

יש לציין כי בתר"מ 69/21 **יהורם לוי נ' עיריית כפר סבא ואח'** (ניתן ביום 23.9.18) 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). בהמשך ההחלטה נקבע עוד כי יש לפרש את הוראת סעיף זה, האוסר (בין היתר) על עובד רשות מקומית "לקחת חלק בתעמולת בחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות", כחלה בין אם עובד הרשות המקומית מתמודד בבחירות לאותה רשות בה הוא עובד ובין אם הוא מתמודד לרשות מקומית אחרת מזו בה הוא עובד (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). עוד יש לציין את החלטת השופט ג'ובראן בתר"מ 87/20 **רשימת מהפך בראשות נורית אבנר נ' יצחק רוכברגר ואח'** (ניתן ביום 8.9.2013) במסגרתה ניתן צו מניעה לפי סעיף 75 האמור כנגד עובדי רשות מקומית אף שאין להם סמכות מינהלית או מגע עם קהל (וראו עוד תר"מ 83/20 **וידל נ' לביא** (ניתן ביום 10.9.2013)).

7. יובהר כי מגבלות אלה באשר לתעמולת בחירות חלות על עובד המדינה ועובד רשות מקומית בעת היותו 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 שעניינן 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** (ניתן ביום 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 28כ(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 המשמעתית יכול שתהיה רחבה יותר מהאיסור הפלילי. כך למשל, יכול שתוטל אחריות משמעתית 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 ועובדי 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 הסיוע נערך במסגרת מערכת הבחירות. פעולות מעין אלה אינן ראויות, שכן קיים חשש לניצול מעמד לשם השגת רווח פוליטי.

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

### **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 המיניסטרואלי, חלק במערכת הבחירות במסגרת רשימות המתמודדים, ולעתים כוללת פעילות זו סיורים בשובים שונים ברחבי הארץ. במצב דברים זה נדרשת הקפדה על הבחנה ברורה בין התחומים האמורים.
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 מטעם רשימתו. 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 מיניסטרואליים 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, במהלך סיורי בחירות או בזיקה אליהם נכון כמובן גם בנסיבות ובהקשרים אחרים בהם פונה השר לקהל בוחרים פוטנציאלי.

| הנחיות היועץ המשפטי לממשלה                                                                                                                          | משפט מינהלי<br>בחירות                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| תאריך: ז' תשרי התש"ס, 17 ספטמבר 1999<br>עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005<br>חשון התשע"ג, נובמבר 2012<br>שבט התשע"ט, ינואר 2019<br>מספר הנחיה: 1.1905 | שימוש ראש הממשלה במסוקים צבאיים<br>למטרות מפלגתיות-פוליטיות |

### שימוש ראש הממשלה במסוקים צבאיים למטרות מפלגתיות-פוליטיות

1. נושא הטסתו של ראש הממשלה במסוקים צבאיים לצרכים מפלגתיים-פוליטיים או תעמולתיים (להלן – פעילות מפלגתית) לא הוסדר בכללים עד כה. העניין עלה מדי פעם בפני יושב-ראש ועדות הבחירות המרכזית, במסגרת עתירות שהוגשו על-ידי סיעות האופוזיציה, ונפתר בהסכמת המפלגות לשאת בעלות המימון של הטיסות לצרכי פעילות מפלגתית.
2. הנושא מעורר שתי שאלות: האחת נוגעת לעצם השימוש ברכוש המדינה למטרות פוליטיות, והשניה נוגעת למימון השימוש.
3. סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה) אוסר שימוש בקשר עם תעמולת בחירות בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (4) ו-(9) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958 או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו. בכלל זאת אמורים הדברים ב"כל משרד ממשלתי" (פסקה (1) בסעיף 9 האמור ו"כל מפעל או מוסד של המדינה" (פסקה 2 ב)). האיסור נובע מכמה סיבות: הצורך לשמור על כספי ציבור ולא להוציאם למטרות מפלגתיות (אלא מכוח חוק מימון מפלגות), הצורך לשמור על שוויון ההזדמנויות של המועמדים בבחירות והצורך לשמור על דימוי א-פוליטי של השירות הציבורי.
4. שימוש במסוקים של חיל האוויר צריך להיעשות על-פי צרכי האבטחה של ראש הממשלה, הנקבעים על-ידי שירות הבטחון הכללי. ככל שמדיניות השב"כ היא כי בעת שראש הממשלה משתמש במסוק, יש לעשות שימוש במסוק של חיל האוויר, אין מניעה לשימוש במסוק של חיל האוויר. ההכרח הביטחוני, הידוע לכל, מפיג את החשש שייפגע דימויו הא-פוליטי של הצבא. מטעם זה דחה בשעתו יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית בקשה לצו מניעה שיאסור על ראש הממשלה להשתמש בטיסותיו במסוק של חיל האוויר (תב"כ 34/15 ח"כ פינס ואח' נ' ראש הממשלה ואח' (ניתן ביום 15.5.1999)).
5. באשר למטרות האחרות של סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, קרי, הצורך לשמור על כספי ציבור ועל שוויון ההזדמנויות בין המועמדים, ניתן להשיג באמצעות נוסחת מימון, אשר לפיה תישא המפלגה בעלות מלאה של הטיסות ליעדים אשר בהם התבצעה פעילות מפלגתית; וראש הממשלה עצמו, בטיסות ליעדים בהם התבצעה פעילות פוליטית אישית שלו.
6. בסיס התשלום, בכל מקרה הוא מחיר השוק של מסוק אזרחי בגודל המכיל את הפמליה שהתלוותה לראש הממשלה לצרכי הפעילות המפלגתית ולמשך הזמן שהוקדש לפעילות המפלגתית.

7. במקרה של טיסה ליעד בו מתבצעת פעילות מפלגתית בלבד, ישאו המפלגה או ראש הממשלה, לפי העניין, בעלות מלאה של הטיסה.
8. כשמדובר בטיסה מעורבת (המערבת פעילות ממלכתית ופעילות מפלגתית) הן כשמדובר ביעד אחד והן כשמדובר במספר יעדים, יש לבודד את הפעילות המפלגתית מזו הממלכתית, ולראות בטיסה, מושגית, שתי נסיעות: האחת כולה לצרכי פעילות מפלגתית, והאחרת – לצרכים ממלכתיים.
- היעד המפלגתי אינו צריך להיבלע ביעד הממלכתי ועל המפלגה או ראש הממשלה, לפי העניין, לשלם עבור הטיסה מנקודת המוצא ליעד המפלגתי וחזרה, שכן הצורך המפלגתי מכתוב טיסה בכל מקרה ואין מקום שהמדינה תשלם עבור הפעילות המפלגתית.
9. מכאן, שטיסה ליעד בו מתוכננת פעילות מפלגתית אף אם באותו יעד תתקיים גם פגישת עבודה ממלכתית, תמומן על-ידי המפלגה, על בסיס החישוב המפורט בסעיף 7 תוך התחשבות רק בזמן שהוקדש לפעילות מפלגתית לצורך חישוב פרמטר הזמן של השכרת המסוק. אם הטיסה כוללת כמה יעדים, יממנו ראש הממשלה או המפלגה, לפי העניין, את הטיסה ליעדים בהם נערכה פעילות פוליטית בלבד, כך שיחושב מחיר השכרת מסוק מנקודת המוצא ליעדים המפלגתיים ולמשך הזמן שהוקדש לפעילות מפלגתית בלבד.
10. גישה זו, המקובלת גם בארה"ב בתקופת בחירות, פשוטה לחישוב ותמנע שימוש בפיקציות ו"יצירת" פגישות ממלכתיות על מנת להוריד עלויות בטיסות למטרות מפלגתיות, שבתקופת בחירות, בעיקר, יתפסו חלק לא מבוטל מזמנו של ראש הממשלה.
11. פעילות פוליטית מזדמנת ושולית ביעד בו מתבצעת פעילות ממלכתית, או פעילות ממלכתית מזדמנת ושולית ביעד בו מתבצעת פעילות פוליטית, אין בהן כדי לשנות את אופי האירוע.
12. הכללים המפורטים תקפים כל העת אך יש להקפיד על ביצועם במיוחד בתקופת בחירות, בה תופסת הפעילות המפלגתית חלק לא מבוטל מזמנו של ראש הממשלה.
13. הכללים נועדו להסדיר את ההתחשבות בין משרד ראש הממשלה לבין מפלגתו של ראש הממשלה. אין בהם כדי לפגוע בהתחשבות הנוהגת והמקובלת בין משרד ראש הממשלה, לבין מערכת הביטחון לגבי טיסות חיל האוויר המוזמנות על-ידי משרד ראש הממשלה.
14. הכללים המפורטים לעיל יחולו, בשינויים המחויבים, גם על טיסות של בעלי תפקידים ממלכתיים אחרים, כגון שר הביטחון, המקיימים פעילות מפלגתית, אם דרישות האבטחה מחייבות טיסתם במסוקי חיל האוויר.

| הנחיות היועץ המשפטי לממשלה                                                                                                                               | משפט מינהלי<br>בחירות                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| תאריך: י"ט טבת התשס"ג, 24 דצמבר 2002<br>עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005<br>חשון התשע"ג, נובמבר 2012<br>כסלו התשע"ה, דצמבר 2014<br>שבט התשע"ט, ינואר 2019 | איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף<br>מבוקר - עריכת אירועים על-ידי משרדי<br>הממשלה בתקופת בחירות |
| 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 17ב 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 טקסים ואירועים נעשה על-ידי יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית שימוש במבחן הדומיננטיות שנקבע בבג"ץ 869/92 זילי 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 ליישומם 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 (ניתן ביום 12 ביולי 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) 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, פסקאת 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 כרוך מועמד מכהן את האירוע או הפעולה בשמו". (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 שיהיו 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. האם מדובר באירוע המתקיים במהלך הדברים הרגיל של פעילות המשרד;
- ד. האם מדובר באירוע המתרחש תקופתית (כגון, טקס הענקת פרס עובד מצטיין, המתקיים מידי שנה);
- ה. אם אין מדובר באירוע תקופתי – האם יש סיבה עניינית לקיימו דווקא במועד זה;
- ו. היקף האירוע – האם יש חריגות במספר האנשים שהוזמנו אליו, ברמת האכסניה בו הוא ממוקם, בכיבוד המוגש בו, בהסעות המאורגנות אליו;
- ז. מהותו של האירוע – עד כמה קשור לעבודת המשרד;
- ח. מי הם הדוברים באירוע – עד כמה מהווה במה לשר או לפוליטיקאים אחרים העומדים לבחירה;
- ט. 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 דיור, 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.

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 חגיגי 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.

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".

| הנחיות היועץ המשפטי לממשלה                                                                                                                                                                                                                                                                        | משפט מינהלי<br>בחירות |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| <b>תאריך: תמוז התשס"ג, יולי 2003</b><br><b>עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005</b><br><b>כסלו התשס"ט, דצמבר 2008</b><br><b>חשון התשע"ג, נובמבר 2012</b><br><b>כסלו התשע"ה, דצמבר 2014</b><br><b>שבט התשע"ט, ינואר 2019</b><br><b>טבת התשפ"א, ינואר 2021</b><br><br><b>מספר הנחיה: 1.1910 (21.776)</b> | <b>טוהר הבחירות</b>   |

### 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 ההווה 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 :

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| <p>שחיתות ואיום</p> <p>"(1) הנותן או המציע שוחד על מנת להשפיע על בוחר להצביע או להימנע מהצביע בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת;</p> <p>(2) המקבל או המסכים לקבל שוחד, לעצמו או לאדם אחר, כדי שיצביע או יימנע מהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת;</p> <p>(3) המאיים על בוחר בגרימת נזק, לו או לאדם אחר, אם הבוחר יצביע או יימנע מהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת;</p> <p>(4) המבטיח לבוחר עבודה אם יצביע או יימנע מהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת;</p> <p>(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.</p> <p>(6) המשוך 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."</p> | <p>שחיתות ואיום</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|

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 (תר"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 שיצביע 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 :

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

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 שיסייע 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 ביצוע 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 88(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 העברין 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 (ת"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 (שאינו תותר הענקתו) או שמא הוא משמש בעיקר תכלית אחרת שאינה 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" (הציטוט 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, לזיכוי 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 המוספים 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 **זילי 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 גיבראן 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."

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

### 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), ולסוגיה 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 לאו, 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 נגזרת." (שם, בעמ' 645)

3. כנגזרת מהאמור, חלוקת תפקידים לגיטימית במסגרת הסכם פוליטי תתייחס, ככלל, לתפקידים של נבחר 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-ם) 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 (ח"י) 4021/05 **מדינת ישראל נ' סדן** (פורסם בנבו, 23.08.2006) הורשעו ראש עיריית חדרה לשעבר ומעורבים נוספים, בין היתר, בעבירות של מתן ולקחת שוחד בגין הסכמים שעסקו בהתחייבויות להענקת משרה בלתי מוגדרת, עם תשלום קצוב, לתקופה קצובה, וכן טובות הנאה כספיות אחרות, שאין להן כל קשר עם תפקידם הציבורי 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 קהלו" (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 תקפותן, 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 שהסמך 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 בענין אי העברתו של אותו אדם מתפקידו.

(ב) לא תינתן ערבות 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 לערבות כאמור."

וכן את סעיף 45ב 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 45א 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 45א 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.

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

| הנחיות היועץ המשפטי לממשלה                                                                                                                                                  | משפט מינהלי<br>בחירות                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| תאריך: תמוז התשס"ג, יולי 2003<br>עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005<br>כסלו התשס"ט, דצמבר 2008<br>חשון התשע"ג, נובמבר 2012<br>שבט התשע"ט, ינואר 2019<br>טבת התשפ"א, ינואר 2021 | תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על<br>תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות בעלי<br>מסר פוליטי |
| 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 מסמך 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 דיונו 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 (ת"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 10ב 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 10ב(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 10ב(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 10ב(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 והתהלכה. 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 נז(2) 157 (2003)). ליועצים המשפטיים לרשויות המקומיות נודעת לעניין זה חשיבות ומוטלת עליהם אחריות לבדיקת חוקי העזר.

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

### **פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים**

1. 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).
2. 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, 118-119 (1998); בג"ץ 7908/17 **התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל**, פסקאות 26-27 (פורסם בנבו, 1.11.2018)).
3. 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.
4. 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, המונע 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 2א<sup>3</sup> 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".

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

<sup>3</sup> ההפניה במקור לסעיף 2 ונראה כי מדובר בטעות והכוונה היא להפנות לסעיף 2א.

כעוזר פוליטי (שיוכל לשמש גם כיועץ תקשורת) (ראו גם נסמן 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.

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

### 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 פרוקציה).

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 ביטוי, 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 בפרשת 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 איוש משרה פלונית בתקופת בחירות תלויה, אפוא, בגורמים שונים והיא פרי מלאכת איזון בין השיקולים המנחים הצריכים לעניין. כך, לעיתים לא יהא מנוס מאיוש משרה או תפקיד במועד זה, ככל שיש באיושם 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 שכלל יש להימנע במהלך תקופת בחירות מאיוש תפקידים ציבוריים. ... הטעמים העיקריים לכך הם החשש למינוי משיקולים בלתי ענייניים והעובדה שכלל 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, יותוו 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 ושקופות (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 "יועדה 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 המאוישים 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 התפתחה או צפויה להתפתח, 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 23א 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 23א 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 לאייש 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 באיוש מידי 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 **דיין 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 סטוטורית 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 תפקידם הציבורי. חברי המועצה המכהנים בתפקידם 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 לשיבה 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 בייחס 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-18 ד 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 החריגים 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) 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-ידי. 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 המקים. 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 בתאגידים מים וביוב. 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 לגבי מבחנים מחמירים.

| הנחיות היועץ המשפטי לממשלה             | משפט מינהלי<br>ממשלה – אתיקה                  |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------|
| תאריך: ה' תשרי התשס"ג, 11 בספטמבר 1999 | השתתפות נבחר ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי |
| עדכון: מרץ 2003                        |                                               |
| מרץ 2013                               |                                               |
| מאי 2020                               |                                               |
| מספר הנחיה: 1.1703                     |                                               |

## השתתפות נבחר ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי

### 1. כללי

הנחיה זו מפרטת את התנאים החלים בכל הנוגע להשתתפות נבחר ציבור או עובד מדינה בפרסום ממשלתי לרבות בכתב, בהופעה חזותית או קולית (להלן: **פרסום בגוון אישי**), וזאת תוך הבחנה מתחייבת בין סוגי אמצעי התקשורת השונים.

בהנחיה זו:

"נבחר ציבור" – שר, סגן שר.

"פרסום ממשלתי" – פעולת תקשורת יזומה הנעשית על ידי הממשלה, המיועדת להעביר מידע או מסר לציבור באמצעות אמצעי תקשורת לרבות טלוויזיה, רדיו, עיתונות, פלטפורמות דיגיטליות (רשתות חברתיות, אתרי אינטרנט וכיוצא באלה), הפקות דפוס (ובכלל זה ספרים, חוברות, דו"חות, עלונים), שלטי חוצות, כרזות וכיוצא באלה.

### 2. המסגרת הנורמטיבית

א. נושא השימוש במשאבי המדינה לצורך פרסומים ממשלתיים מוסדר כיום במספר מקורות נורמטיביים: הוראת תכ"ס מס' 15.3.0.2 בדבר "פרסומים ממשלתיים שאינם מסחריים" (להלן: **הוראת התכ"ס**); הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1705 בדבר "פרסום מודעות על-ידי עובדי ציבור ונושאי משרה"; חוק הגבלת פרסומים (גופים ציבוריים), התשנ"ו-1996; פרק 43.141 לתקנון שירות המדינה העוסק בפרסום מודעות ברכה או אבל ופרק 43.12 לתקשי"ר העוסק בשימוש בטפסים ובדואר רשמי; החלטת ממשלה מס' 912 מיום 4.9.1977 בדבר "ברכות לרגל השנה החדשה" והחלטת ממשלה מס' 987 מיום 3.9.1978 בדבר "ברכות לשנה החדשה" אשר עוסקות ביכולתם של חברי ומשרדי הממשלה לשלוח ברכות ולפרסם מודעות לרגל השנה החדשה. כן ראו והשוו גם הנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1704 בנושא "פעילות מפלגתית בלשכות שרים" בהקשר של הסדרת השימוש במשאבים ובשירותים ממשלתיים לצרכים מפלגתיים-פוליטיים.

בנוסף, רלוונטית גם הוראת סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק התעמולה**). להוראה זו כפוף כל פרסום ממשלתי ועניינה איסור שימוש במשאבי הציבור בקשר עם תעמולת בחירות על הפרשנות והקווים המנחים שנקבעו לעניינה בפסיקה, לרבות בהחלטות יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה (ראו במיוחד הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1900 בדבר "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי ממשלה").

ב. העקרונות המנחים החלים על כל סוג של פרסום ממשלתי הם שניים – ראשית, המשאבים הציבוריים המוקצים לעבודת משרדי הממשלה ישמשו לקידום מטרות המשרד ולא ינוצלו לקידום מטרות אישיות או פוליטיות של נבחר הציבור ועובדי המדינה. לעניין זה יובהר, כי בגדרי ניצול "משאבים ציבוריים" אין הכוונה רק למימון כספי ישיר של הפרסום, אלא גם לשימוש במשאבי המשרד (דוגמת שימוש באתר האינטרנט המשרדי) ועובדיו; שנית, הפרסום יבטא אך ורק את עמדת המשרד הממשלתי ויהיה קשור בקשר הדוק וברור לתחום פעילותו.

הרציונלים העומדים בבסיס ההגבלות הקבועות בהוראות האמורות הם שמירה על האבחנה שבין פעילות ממלכתית לבין פעילות פוליטית ומפלגתית, מניעת פוליטיזציה של השירות הציבורי, שמירה על התדמית הא-פוליטית של משרדי הממשלה, ומניעת בזבוז משאבים תוך הקפדה על כך שהמימון הציבורי המוקצה לעבודת משרדי הממשלה ינוצל לקידום מטרות המשרד ולא לקידום מטרות אישיות או פוליטיות של נבחר הציבור ועובדי המדינה.<sup>4</sup>

תפיסה עקרונית זו מצאה ביטוי, בין היתר, בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים ע"א (מחוזי-ים) 4459/98 **מדינת ישראל נ' פלסטיין פוסט בע"מ**, פ"מ התשס"א (2), 204 (2002). בפסק הדין חויב שר החקלאות דאז, באופן אישי, במימון מלא של עלות מודעה בעלת אופי פוליטי, שפורסמה ביוזמתו באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית, בכסות של "שירות לציבור מטעם משרד החקלאות". הפרסום התבצע לפי כל הנהלים שהתייחסו לפרסום ממשלתי באותה עת, אולם בית-המשפט קבע כי הפרסום – כפי שנעשה – נעשה למטרות פוליטיות והיה נגוע במניעים פוליטיים ועל כן היה אסור. במסגרת זו קבע בית המשפט כי פרסום ממשלתי מטעם משרד החקלאות "חייב שיהיה פרסום מקצועי נטול פניות פוליטיות, כדי שישמר אמון הציבור במשרדי הממשלה שנועדו לשרתו [...] אין כל הבדל בין פרסום פוליטי לבין מינוי פוליטי או שיקול פוליטי, הנעשים על ידי מי שפרסומיהם מנוייהם ושיקוליהם צריכים להיות מקצועיים בלבד. בעשייתם כולם חורג העושה מסמכותו תוך הפרת אמון הציבור בו ובמערכת, בפוגעו בעקרון א-פוליטיות המינהל הציבורי, שהוא נכס מרכזי שלו ובסיס לקיומו."<sup>5</sup>

בהקשר זה יש להזכיר כאמור גם את הוראת סעיף 2א לחוק התעמולה, הנזכרת לעיל, והקובעת כדלקמן:

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

יצוין, כי תחולתו של סעיף 2א לחוק התעמולה אינה תחומה בזמן והוא חל בכל עת (בשונה מסעיפים אחרים בחוק התעמולה אשר חלים בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות וביום הבחירות). עם זאת, נודעת בקשר עם יישומו של סעיף זה חשיבות רבה גם לממד הזמן, קרי עיתויה ביחס למועד הבחירות של הפעולה אשר נטען כי היא עולה כדי תעמולה אסורה. לעניין זה יצוין כי ממד הזמן הוא אחד מבין מבחני עזר שונים אשר נקבעו במרוצת השנים לשם סיווגה של פעולה מסוימת ובחינה אם אופייה הדומיננטי הוא תעמולת בחירות אסורה

<sup>4</sup> באשר לתכליות האמורות ראו גם את חוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1704 בדבר "פעילות מפלגתית בלשכות שרים"; פרק 42.3 לתקשי"ר.

<sup>5</sup> ע"א (מחוזי-ים) 4459/98 **מדינת ישראל נ' פלסטיין פוסט בע"מ**, פ"מ התשס"א (2), 204, פסקה 8 (2002).

תוך שכל מקרה נבחן לפי נסיבותיו המיוחדות (ראו בפירוט הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1900 הנזכרת לעיל). הרציונלים העומדים בבסיס הוראת סעיף 2 לחוק התעמולה דומים לרציונלים העומדים בבסיס הפרסום הממשלתי וכוללים גם את השוויון בין מועמדים בבחירות ולצידו גם את טוהר השירות הציבורי ואמון הציבור.<sup>6</sup> על בסיס רציונלים אלה עולה מן הפסיקה גישה מחמירה המרחיבה פרשנית את היקף האיסור (הגם שהסנקציה על הפרת חוק התעמולה עשויה להיות גם פלילית [ר' סעיף 17 לחוק התעמולה] ולא רק מנהלית). לעניין זה אמורים הדברים גם בהקשר של שילוב שם ותמונה של נבחר ציבור בפרסומי הרשות הציבורית.

על בסיס הוראת סעיף 2א האמורה ניתנה ביום 18.4.18 החלטת בתב"כ 2/21 **רמי כהן נ' משרד התרבות** על ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון – השופט חנן מלצר (להלן: **החלטת יו"ר ועדת הבחירות**) אשר בה נקבע, בין היתר, כי השתתפות נבחר ציבור בתשדירים, אינה מתיישבת ככלל עם איסורי חוק התעמולה. זאת, בין היתר, נוכח קביעתו של השופט מלצר כי:

"הצגתו של נבחר ציבור בתקשורת מהווה יתרון לטובתו, ללא קשר לתוכן הדברים, וכאשר מדובר בהקשר חיובי, הרי מופק רווח פוליטי ישיר מהשתתפות זו. זאת ועוד – תשדיר רדיו בו מזמין נבחר הציבור (בקולו) את הציבור להשתתף באירוע, כורך באופן בלתי אמצעי את האירוע עם נבחר הציבור, כך שבפני הבוחר הסביר מוצג מצג כאילו נבחר הציבור עצמו הוא האחראי בלעדית לאירוע והוא, ולא הרשות הציבורית, יזם את האירוע"<sup>7</sup>

בהמשך לקביעתו זו, קבע השופט מלצר, כמפורט להלן, איסור כמעט מוחלט על השתתפות נבחר ציבור בתשדירים בכל עת, למעט בתנאים חריגים ובתשדירי רדיו בלבד. זאת, אף שלרוב בהקשר של תעמולת בחירות אסורה לפי סעיף 2א, נבחן כל מקרה לפי נסיבותיו המיוחדות ותוך התחשבות במגוון רחב של משתנים ובכלל זאת ממד הזמן.<sup>8</sup>

### 3. התנאים לאישור פרסום בגוון אישי

אישורו של פרסום ממשלתי בגוון אישי מותנה בקיום התנאים הכלליים (מהותיים ופרוצדורליים) החלים על כל פרסום ממשלתי כפי שהם קבועים בהוראת התכ"ס (התנאים המהותיים מפורטים בעיקרם ולמען הסדר הטוב בסעיף קטן (א) להלן) וכן בקיום תנאי הסף הבסיסי המופיע בסעיף קטן (ב) להלן. ככל שמדובר בפרסום בהשתתפות נבחר ציבור, חלים בנוסף גם התנאים המפורטים בסעיף 4 להלן. ככל שמדובר בהשתתפות עובד מדינה חלים גם התנאים המפורטים בסעיף 5 להלן.

#### א. התנאים הכלליים לאישור פרסום ממשלתי

כפועל יוצא מהתפיסה העקרונית החולשת על פרסומים ממשלתיים, חייב כאמור כל פרסום ממשלתי (ובכלל זאת כמובן גם פרסום בגוון אישי) לעמוד בתנאים כלליים – מהותיים ופרוצדורליים – המפורטים בהוראת

<sup>6</sup> ראו החלטת בתב"כ 2/21 **רמי כהן נ' משרד התרבות** (ניתנה ביום 18 באפריל 2018), סעיפים 35 ו-36 להחלטה.

<sup>7</sup> שם, בסעיף 45.

<sup>8</sup> ראו גם החלטתו של השופט מלצר בער"מ 11/21 **תומר גלאס, ראש עיריית אשקלון ואח' נ' ד"ר שלמה סוויסה ואח'** (ניתנה ביום 17 בדצמבר 2019) בה עמדו לדיון שלטי חוצות.

התכ"ס. התנאים המהותיים קבועים בסעיף 2.4 להוראת התכ"ס ולמען הסדר הטוב נביא גם בהנחיה זו את עיקרם:<sup>9</sup>

- 2.4.1.1" הפרסום תואם את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ;
- 2.4.1.2 תוכן הפרסום אמין, מדויק ומעודכן ;
- 2.4.1.3 הפרסום קצר, צנוע וענייני ;
- 2.4.1.4 הפרסום מבטא אך ורק את עמדת המשרד, מתייחס לפעילות המשרד בלבד וקשור בקשר הדוק וברור לעבודת המשרד ;
- 2.4.1.5 הדגש בפרסום הוא על פעילות המשרד כגוף או על תפקידים מסוימים של המשרד, ותוצאותיו אינן פרסומת אישית או קידום מטרות אישיות או פוליטיות ;
- 2.4.1.8 הפרסום אינו מייחס הישגי עבר של המשרד לאדם מסוים, או משווה בין פעילות המשרד הנוכחית לפעילות קודמת של המשרד, תוך מתן דגש למרכיבים אישיים הנוגעים לנושאי המשרה המכהנים כיום ;
- 2.4.1.9 הפרסום שומר על תדמית ניטרלית ונטולת פניות ומסרים פוליטיים, ומשקף נאמנות לחוק ולמדיניות הרשמית של המשרד הממשלתי, יוזם הפרסום ;
- 2.4.1.10 אופי הפרסום תואם את אמצעי התקשורת בו הוא מועבר ;
- 2.4.1.11 הכללת סמלי המשרד והמדינה במסגרת הפרסום, תהא בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "שימוש בנייר רשמי ובסמל המדינה או מוסד ציבורי שלא לצורך מילוי תפקיד רשמי". מס' 1.1706"

כמו כן, במסגרת בחינת הפרסום הממשלתי (בין בגוון אישי ובין אם לאו), המשרד הממשלתי לא ייצור כלפי הציבור מצג שלפיו פרסום ממשלתי נעשה על-ידי מפלגה. משמעות הדברים היא, שעל משרדי הממשלה חל איסור להשתמש במונחים וסיסמאות המזוהים באופן מובהק עם מפלגה, או מונחים וסיסמאות אשר במקביל לפרסום הממשלתי נעשה בהם שימוש במסגרת הפרסום המפלגתי. בהקשר זה, יובהר כי יש להימנע משילוב גורמים מפלגתיים בפעילות תקשורתית הנערכת מטעמו של המשרד הממשלתי.

## ב. תנאי הסף הבסיסי לפרסום בגוון אישי

התנאי הבסיסי לאישור פרסום בגוון אישי הוא כי **קיים קשר ענייני בין נבחר הציבור או עובד המדינה לבין הפרסום הממשלתי וכי קיים ערך מוסף המצדיק את השתתפותו.**

בהמשך לכך ועל בסיס התשתית המשפטית הכוללת כפי שפורטה בסעיף 2 לעיל, ובמגמה ליצור הסדרים המתאפיינים בוודאות, אחידות ובהירות עוצבו התנאים ליישום הדין אשר יפורטו להלן בכל הנוגע לפרסומים בגוון אישי, וזאת תוך ההבחנה המתחייבת בין סוגי אמצעי התקשורת השונים. עיצוב התנאים ליישום הדין נעשה, על בסיס התשתית המשפטית המתוארת לעיל, מתוך מתן המשקל המתחייב למאפיינים בדבר: היקף המשאבים הדרושים לשם הפרסום; מידת ההשפעה הצפויה לפרסום באותו מדיום; ואפשרות הניצול של פרסום באותו מדיום לקידום מטרה מפלגתית, פוליטית או אישית.

<sup>9</sup> לעניין הוראה 2.4.1.2. לפיה תוכן הפרסום צריך להיות אמין ומדויק ומעודכן, ראו בהיבט של תעמולת בחירות החלטתו של השופט מלצר בתב"כ 3/21 עו"ד שחר בן מאיר נ' שר החינוך ואח' (ניתנה ביום 20 בינואר 2019) שם נקבע כי "הכללתם של נתונים מגמתיים, שאינם מדויקים, מעידה על קליטת הערך האינפורמטיבי והשימושי שיש לציבור בפרסום מעין זה, ועל האפשרות כי תכליות אחרות, המונעות משיקולים תעמולתיים, עומדות מאחורי הפרסום".

#### 4. התנאים לפרסום בגוון אישי – השתתפות נבחר ציבור

##### א. פרסום ברדיו

החלטת יו"ר ועדת הבחירות קבעה בהתבסס על סעיף 2א לחוק התעמולה את הדברים הבאים :

"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 ומדתית 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".

בהחלטה זו נקבע איסור כמעט גורף על השתתפות נבחר ציבור בתשדירים. נוכח האמור ובשים לב להחלטת יו"ר ועדת הבחירות **חל איסור על פרסום בגוון אישי ברדיו של נבחר ציבור**, והוא יותר רק במקרים חריגים שבחריגים בהם מתקיימים התנאים המצטברים הבאים :

1. השתתפות נבחר הציבור חיונית לעניין בו מדובר ומקדמת אותו כשלעצמו ;
2. אין בנמצא חלופה סבירה ומידתית אחרת לפרסום ;
3. האישור ניתן לאירוע בודד להעברת מסרים מצומצמים בלבד, מוגבלים בכמות ובזמן ;
4. הפרסום קיבל את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה לאחר שהובאה בפניו חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הרלוונטי.

##### ב. פרסום בטלוויזיה

**פרסום בגוון אישי אסור בטלוויזיה.** החלטת יו"ר ועדת הבחירות הבהירה כי תשדירים בהשתתפות שרים יותרו במקרים חריגים במדיה של רדיו בלבד, ומכאן כי הם אסורים בטלוויזיה. הוראה זו מתיישבת גם עם כך שפרסום בטלוויזיה הוא היקר ביותר מבין כלל אמצעי המדיה והוא בעל יכולת ההשפעה והתפוצה הרחבים ביותר.

##### ג. פרסום בעיתונות

הרציונל העומד בבסיס החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות נראה כמתאים גם לפרסום בעיתונות (בין מודפסת ובין עיתונות אינטרנטית. למשל, אתרי חדשות באינטרנט), בהיותו אמצעי תקשורת המונית בעל עוצמה, המאופיינת בתפוצה רחבה ואפשרויות פילוח רבות הכרוכות בעלויות לא מבוטלות. לכן, ובהתבסס על הרציונל האמור כמו גם על התשתית המשפטית הכוללת החולשת על פרסומים ממשלתיים, יש לפעול לגבי **פרסום בגוון אישי בעיתונות, בהתאם לתנאים שנקבעו בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות לעניין השתתפות נבחר ציבור בתשדירי רדיו כפי שפורטו לעיל בסעיף 4(א) להנחיה (להלן : כללי יו"ר ועדת הבחירות).**

##### ד. פרסום באמצעות באנרים

הרציונל העומד בבסיס החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות נראה כמתאים גם לפרסום במדיה דיגיטלית באמצעות באנרים (מודעות פרסום גרפיות במדיות דיגיטליות) בהיותו אמצעי תקשורת המונית בעל עוצמה, המאופיין בתפוצה רחבה ואפשרויות פילוח רבות. לכן ובהתבסס על הרציונל האמור כמו גם על התשתית המשפטית הכוללת החולשת על פרסומים ממשלתיים, יש לפעול לגבי **פרסום בגוון אישי בבאנרים בהתאם לכללי יו"ר ועדת הבחירות.**

##### ה. פרסום מטעם המשרד הממשלתי באתרי אינטרנט או ברשתות חברתיות

הפרסום הממשלתי באינטרנט מתבצע בשתי דרכים מרכזיות :

**קידום ממומן** – פרסום המקודם ברשת בתשלום, לרבות באמצעות חברה שמטרתה לקדם באופן ייעודי את הפרסום.

**קידום אורגני** – תכנים אשר אינם מקודמים בתשלום ורק מועלים לאתר המשרד ולעמודי המשרד ברשתות החברתיות.

#### 1. קידום ממומן

נוכח העלויות, יכולת ההשפעה המשמעותית והממוקדת שיש לקידום הממומן והחשש כי הפרסום הממומן עלול להיות מנוצל לקידום מטרות פוליטיות ואישיות של נבחר הציבור תוך שימוש בכספי ציבור – יש לפעול לגבי פרסום מסוג זה בהתאם לכללי יו"ר ועדת הבחירות.

#### 2. קידום אורגני

א. נוכח האופי הדינמי של הפרסומים באתר המשרד הממשלתי או ברשתות החברתיות המשרדיות, העלות הנמוכה באופן יחסי של פרסום זה והפעילות השוטפת בפרסומים מסוג זה, **פרסום בגוון אישי העומד בתכנים המותרים בסעיף קטן (ב) שלהלן ובתנאים המפורטים בו – מותר. לצד זאת, על פרסום בגוון אישי שאינו עומד בתכנים המותרים בסעיף קטן (ב) שלהלן ובכלל זאת פרסום בגוון אישי בסרטונים מבוימים – יש לפעול בהתאם לכללי יו"ר ועדת הבחירות.**

ב. **התכנים המותרים לפרסום בקידום אורגני :** בכפוף לאישור הפרסום בהתאם לתנאים המפורטים בהוראת התכ"ם, לרבות אישור הגורם המקצועי כהגדרתו בהוראת התכ"ם ועמידה בתנאים הכלליים המפורטים בסעיף 2.4 להוראת התכ"ם, **יותר פרסומים של תכנים המהווים תיעוד אותנטי של דיווחים "חדשותיים", אינפורמטיביים, שוטפים ויומיומיים הנוגעים לפעילות המשרדית.** משמעות הדברים, כי בפרסומים מסוג זה אין מניעה כי ייכלל שמו של נבחר הציבור הרלוונטי, ואף תיעוד אותנטי מצולם או מוסרט מן האירוע הכולל אותו או ציטוט דברים שנאמרו בשמו (בניגוד ליצירת סרטון מבויים בהשתתפות נבחר הציבור) – והכול בגודל והיקף סבירים ומידתיים, ותוך עמידה בהוראת סעיף 2א לחוק התעמולה וכלל ההוראות הרלוונטיות בעניין. האפשרות לפרסום בקידום אורגני כאמור נשענת, בין היתר, על העובדה כי חשיפת הפרט לאתר או עמוד המשרד הממשלתי נעשית בהתאם להחלטתו הרצונית לבקר בהם, כמו גם על התפקידים השונים שממלאת הפלטפורמה המשרדית הכוללים גם הצגה של המכלול המשרדי. זאת, בשונה מהמדיומים האחרים בהם יוצא המשרד במסע פרסומי חיצוני המתמקד בעניין זה. לעניין נקודה אחרונה זו ראו והשוו דברי השופט מודריק, יושב ראש ועדת הבחירות האזורית דן-צפון, מיום 4.5.18, בעניין שימוש בדפי פייסבוק עירוניים בתר"מ 28/21 **ליאורה פור נ' מוטי ששון ראש עיריית חולון**, לפיהם :

"העירייה פועלת והיא צריכה לדווח את פעולותיה לתושבים ; פעולות שיתרחשו ופעולות שהתרחשו. צריך לעודד פעילויות מסוימות ולשם כך צריך וראוי להשתבח בפעולות שבוצעו בהצלחה. לא מתקבל על הדעת שמערכת ההודעות והדיווחים הזאת "תנטרל" את ראש העירייה, משל אין לו תואר ואין לו דמות. והרי ראש העירייה הוא המנצח על מערכת הפעולה העירונית. לא מתקבל על הדעת שתמונת ראש העירייה "תיחתך" מתיעוד מצולם או מוסרט של אירוע שקוים בנוכחותו כאילו הוטל "איפול" על דמותו. לכן הפסיקה "סובלת" פרסומים שכאלה אם הם "מידתיים" עד שמגיעים למחצית

השנה האחרונה לפני הבחירות. במהלך ששת החודשים המקדימים את הבחירות, צריך לנקוט מדיניות פרסום זהירה ומצמצמת".<sup>10</sup>

הדברים נאמרו לעניין רשויות מקומיות אך הם יפים כמובן, בשינויים המחויבים, גם לעניין משרדי ממשלה.

מובן כי בכל מקרה של ספק או קושי, יש מקום לפנות ליועץ המשפטי של המשרד לשם קבלת עמדתו.

#### 1. הפקות דפוס ופרסומים אחרים מטעם המשרד

פרסום בגוון אישי בהפקות דפוס של ספרים, הפקות דפוס אחרות המיועדות לטווח זמן ארוך משנה, וכן כרזות, עלונים המופצים לציבור הרחב, לוחות שנה ושלטי חוצות – אסור. לצד זאת, פרסום בגוון אישי בהפקות דפוס המיועדות לטווח זמן קצר משנה ובעלות מימד מקצועי יתאפשרו באמצעות ציון שמו ותוארו של נבחר הציבור, אך הוספת תמונתו להם אסורה. לאור מורכבות הבחינה האמורה הכוללת הן את היבטי התעמולה והן היבטים נוספים אשר פורטו לעיל, יש לקבל את אישור היועץ המשפטי למשרד כי התקיימו התנאים המתאימים לפרסום. הבחנה זו מתבצעת נוכח הצורך להבחין בין סוגי פרסומים שעתידים להישאר על המדפים שנים רבות או כאלה בעלי תפוצה ותהודה משמעותית (למשל, כרזות הנתלות במרחב הציבורי, עלונים המופצים לציבור הרחב, שלטי חוצות וכיוצא בזה), לבין הפקות דפוס קצרות טווח ובעלות ממד מקצועי דומיננטי (למשל, דו"ח סיכום פעילות שנתית לרבות דו"חות אינטרנטיים). לגבי פרסומים מהסוג הראשון קיימת בעייתיות בהוספת ממד אישי ויש להותיר אותם ניטרליים ונטולי התייחסות אישית, בעוד שבפרסום מהסוג השני קיימת, לעיתים, חשיבות בהוספת דברי פתיחה מטעם נבחר הציבור. בנוסף, באשר ללוחות שנה, והגם שהם מיועדים לטווח זמן של שנה – פרסום בגוון אישי אסור ביחס אליהם, הואיל ולא נמצא טעם המצדיק השתתפות כאמור של נבחר הציבור בהם.

גם שילוב שם ודברי פתיחה בלבד בפרסומים מן הסוג השני, קרי, פרסומים קצרי טווח ובעלי מימד מקצועי דומיננטי, עלול לעיתים לעמוד בניגוד להוראת סעיף 2א לחוק התעמולה והפסיקה אשר פירשה אותה בהקשר של שילוב נבחר ציבור. לכן, **האישור לכך יינתן בשים לב לתוכן הדברים ולאופי הפרסום כנדרש בהתאם לפסיקה בעניין סעיף 2א לחוק התעמולה.**

#### 5. תנאים לאישור פרסום בגוון אישי - השתתפות עובדי מדינה

פרסום בגוון אישי של עובדי מדינה יותר בכפוף לעמידתו של הפרסום בתנאים החלים על כל פרסום ממשלתי הקבועים בהוראת התכ"ם (ראו סעיף 3); בתנאי הסף הבסיסי לעניין פרסום בגוון אישי הקבוע בסעיף 3(ב), לפיו קיים קשר ענייני בין עובד המדינה לבין הפרסום הממשלתי וקיים ערך מוסף המצדיק את השתתפותו; ולאחר קבלת כלל האישורים הנדרשים לפי הוראת התכ"ם. במקרה שבו הבקשה לפרסום תעורר קושי או ספק ביחס לעמידתה בכלל ההנחיות המחייבות, יש לפנות אל ליועץ המשפטי של המשרד לשם קבלת חוות דעתו בעניין.

יחד עם זאת, ובהתאם לאיסור הזהה החל על נבחר ציבור, **שילוב פרסום בגוון אישי על דרך פרסום תמונה של עובד המדינה בהפקות דפוס ממשלתיות אסור ככלל.** יובהר כי אין בכך כדי לאסור על תמונות המבטאות תיעוד אותנטי של פעילות עובדי המשרד.

<sup>10</sup> תר"מ 28/21 ליאורה פור נ' מוטי ששון ראש עיריית חולון החלטת השופט פרופ' מודריק בעמ' 4 (ניתן ביום 2 במאי, 2018).

## **6. שמירת הוראות**

יובהר, כי הנחיה זו שעניינה השתתפות נבחרי ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי אינה גורעת מיתר ההוראות והתנאים הנוגעים לפרסומים ממשלתיים ובכלל זאת הוראת התכ"ס וההוראות החלות על פרסומים ממשלתיים בהיבט של תעמולת בחירות – ראו במיוחד את הנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי ממשלה" הנזכרת לעיל.

להנחיה זו מצורף כנספח תרשים תמציתי. יודגש כי ההוראות המחייבות הן ההוראות המופיעות בגוף ההנחיה, והתרשים משמש ככלי עזר בלבד.

## התנאים הכלליים לאישור פרסום ממשלתי:

1. עמידה בתנאים המפורטים בהוראת התכ"ס (החלים על כל פרסום ממשלתי ומופיעים בסעיף 2.4 להוראת התכ"ס). עיקרם של התנאים המהותיים המופיעים בהוראת התכ"ס:

א. הפרסום תואם את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

ב. תוכן הפרסום אמין, מדויק ומעודכן;

ג. הפרסום קצר, צנוע וענייני;

ד. הפרסום מבטא אך ורק את עמדת המשרד, מתייחס לפעילות המשרד בלבד וקשור בקשר הדוק וברור לעבודת המשרד;

ה. הדגש בפרסום הוא על פעילות המשרד כגוף או על תפקידים מסוימים של המשרד, ותוצאותיו אינן פרסומת אישית או קידום מטרות אישיות או פוליטיות;

ו. הפרסום אינו מייחס הישג עבר של המשרד לאדם מסוים, או משווה בין פעילות המשרד הנוכחית לפעילות קודמת של המשרד, תוך מתן דגש למרכיבים אישיים הנוגעים לנושאי משרה המכהנים כיום;

ז. הפרסום שומר על תדמית ניטרלית ונטולת פניות ומסרים פוליטיים, ומשקף נאמנות לחוק ולמדיניות הרשמית של המשרד הממשלתי יוזם הפרסום;

ח. על אופי הפרסום להיות תואם לאמצעי התקשורת בו הוא מעובר.

ט. הכללת סמלי המשרד והמדינה במסגרת הפרסום, תהא בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1706.

2. על המשרד הממשלתי לא ליצור כלפי הציבור מצג שלפיו פרסום ממשלתי נעשה על-ידי מפלגה. כן יש להימנע משילוב גורמים מפלגתיים בפעילות תקשורתית הנערכת מטעמו של המשרד הממשלתי. משמעות הדברים היא שעל משרדי הממשלה חל איסור להשתמש במונחים וסיסמאות המזוהים באופן מובהק עם מפלגה, או מונחים וסיסמאות אשר במקביל לפרסום הממשלתי נעשה בהם שימוש במסגרת הפרסום המפלגתי.

