



6. כזכור, סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה) – תשי"ט 1959 (להלן: "חוק דרכי תעמולה"),¹ קובע כי לא ייעשה שימוש בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף ציבורי מבוקר.
7. סעיף 19(1) לחוק מבקר המדינה, מגדיר כל משרד ממשלתי כגוף מבוקר, ומשכך- אף המשרד לענייני ירושלים הינו גוף מבוקר.²
8. אף הרשות לפיתוח ירושלים, הינה גוף מבוקר, כך על פי סעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה הקובע כי גוף מבוקר הוא גם "כל מפעל או מוסד של המדינה". כך עולה גם מסעיף 4 לחוק חוק הרשות לפיתוח ירושלים, תשמ"ח-1988 שנוסחו:

"הרשות היא גוף מבוקר, כמשמעותו בסעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב]."

9. בהעדר הגדרה ברורה למהי "תעמולת בחירות" בחוק דרכי תעמולה, נדרשה הפסיקה לעניין. כך, בתר"מ 94/98 סיעת "ירושלים עכשיו" נ' מפלגת ש"ס, פ"ד נב (4), 654 (1998) נקבע על ידי המשנה לנשיא (דאז) מצא, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית כי:

"...מטרתה של תעמולת בחירות היא לשכנע את ציבור הבוחרים לתמוך בבחירתו של מתמודד פלוני ולהעדיפו על פני יתר המתמודדים. אמצעי השכנוע היחיד שבו ניתן ומותר להשתמש בתעמולת בחירות היא המילה: המילה המדוברת והמילה הכתובה. בעזרת המילים רשאי המתמודד לדבר אל שכלו והגיונו של הבוחר בדברים נכוחים ובנימוקים משכנעים. כן רשאי הוא לנסות לכבוש את לבו בסיסמאות ובעלולים פרסומאיים. אכן, גם ביחס לשימוש באמצעים המילוליים מכתוב החוק מגבלות, שמטרתן לקיים את שורת השוויון בין המתמודדים, הן מצד המגוון והן מצד ההיקף הכמותי, על האמצעים שבהם יעשו שימוש בהבאת דברי השכנוע שלהם לידיעת הציבור."

10. כן נקבע בפסיקה כי באיזון שבין חופש הביטוי לבין שוויון בין המתמודדים, המבחן שיש להחיל על השאלה האם פרסום מסוים מהווה תעמולת בחירות הוא "מבחן הדומיננטיות". מבחן זה נקבע בבג"ץ 869/92 ניסים זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 704 (1992):

"תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינו לו אפקט דומיננטי אחר ... אכן, האיזון הראוי

¹ ס' 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

² ס' 19(1) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



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 אומנותי, חדשותי, דתי), גם אם השפעות הלוואי שלו הן בהשפעה (עקיפה) על הבוחר".

11. בדנג'ץ 1525/15 חה"כ אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.17) חידד בית המשפט העליון את מבחן הדומיננטיות הנ"ל, והוסיף כי המבחן הראוי הוא **"מבחן התכלית הדומיננטית בעיני הבוחר הסביר"** (אמנם בהליך זה הדבר נקבע בהקשר של מתנה אסורה לפי חוק דרכי תעמולה אך הדבר יפה גם לענייננו).

12. אשר על כן, אנו סבורים כי במקרה האמור מדובר בתעמולת בחירות מובהקת, מקום בו שר נואם בכנס לעיני אלפי אנשים, על סוגיות בוערות בעיר ירושלים, כאשר ידוע כי זה מתמודד בבחירות לעיר ירושלים – הדבר איננו ראוי ונראה כי אף איננו חוקי, על אחת כמה וכמה כאשר המשרד בראשו עומד השר העביר 700,000 ₪ למימון הכנס, כספים שהינם כספי הציבור.

13. לעניין הגדרת "קשר עם תעמולת בחירות" בסעיף דנן, נדגיש כי בניגוד לסעיפים אחרים בחוק דרכי תעמולה, תחולתו של סעיף 2א משתרעת **בכל עת**, ללא הגבלה של תקופת זמן מתוחמת לפני הבחירות, ואולם ככל שהקרבה למועד הבחירות גוברת, כך גוברת ההנחה שמדובר בתעמולת בחירות כנאמר במפורש בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1900.³

14. סוגיה דומה עלתה לאחרונה בהחלטתו של כב' המשנה לנשיאה מלצר, עת נדרשה וועדת הבחירות המרכזית לפרסומים אסורים של השרה מירי רגב בפרסומי המשרד בנוגע לחגיגות ה-70. בהחלטתו בתב"כ 2/21 כהן נ' מירי רגב, כתב כב' המשנה לנשיאה כי "הצגתו של נבחר ציבור בתקשורת מהווה יתרון לטובתו, ללא קשר לתוכן הדברים, וכאשר מדובר בהקשר חיובי, הרי מופק רווח פוליטי ישיר מהשתתפות זו".⁴

15. ולענייננו דנן, מקום בו נקבע כי פרסום של שר ללא קשר לתוכן הדברים מהווה יתרון לטובתו על פני מועמדים אחרים, על אחת כמה וכמה כאשר השר מתייחס בדבריו לירושלים ולתמורות שצריכות להתקיים בעיר.

16. איסור שימוש בנכסי ציבור לצורך תעמולת בחירות, הוא כלל בעל חשיבות רבה להגנה על חופש הבחירות ושוויון הליך הבחירות, שלהם ממד חוקתי במשטר דמוקרטי. הוא מבטיח כי לכל המתמודדים תהיה נגישות שווה לבוחר. מתן אפשרות לשר לעשות שימוש בנכסי ציבור

³ "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר – פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1900, 3 (התשע"ה).

⁴ תב"כ 2/21 כהן נ' שרת התרבות והספורט ואח', פס' 42 לפסק דינו של השופט מלצר (פורסם בנבו, 18.4.2018).
רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



- אליהם יש לו נגישות מיוחדת מכוח תפקידו, פוגע פגיעה ממשית בזכות לשוויון, ועולה כדי הפליה לטובת נבחר הציבור העושה שימוש אסור במשאב – השר אלקין במקרה דנן.⁵
17. בנוסף, שימוש השר בנכסי ובכספי ציבור לקידום ענייני האישי כמתמודד בבחירות, יכולה אף להביא לכדי פגיעה קשה בטוהר המידות, בכללי המינהל התקין, ובאינטרס הציבורי.⁶
18. מתוך כך, הקו המנחה בו נקטה הפסיקה לאורך השנים הוא כי לאור הפוטנציאל הגלום בשימוש לרעה במשאבי ציבור על ידי נבחר ציבור מכהנים, יש לאמץ גישה פרשנית מחמירה על פיה, מקרים המצויים ב"תחום האפור", קרי – אינם בבירור בגדר תעמולת בחירות אסורה או מותרת, יוכרעו לרוב ככאלו המצויים בגדר תעמולה אסורה.⁷
19. אשר על כן, ולנוכח האמור לעיל, אנו סבורים כי מדובר במקרה ברור ומובהק של שימוש אסור בפרסום המקדם את האינטרס האישי והצר של השר אלקין, על חשבון פגיעה באינטרס הציבורי, ותוך שימוש בכספי משלם המיסים.
20. אשר על כן, נבקש תגובתך לאמור לעיל. ככל שאכן קדם לנאום האמור מתן חוות דעת משפטית על ידי היועצת המשפטית למשרד לענייני ירושלים ומורשת, כפי שציין השר בתגובתו, תועבר חוות דעת זו לידינו.
21. כן, ככל שאכן התקיימה פנייה למשרד המשפטים לקבלת הנחיות – ואלו אכן התקבלו, נבקש כי הן הבקשה, והן ההנחיות יועברו לידינו.
22. נבקש תגובתך בהקדם, ולא יאוחר משבוע ימים, על מנת שנוכל לבחון את טיפולנו, ולרבות טיפולנו המשפטי.

בברכת שנה טובה ומועדים לשמחה,

זהר אלטמן-רפאל, עו"ד

תומר נאור, עו"ד

המחלקה המשפטית

מנהל המחלקה המשפטית

⁵ תר"מ 2/19 פיינשטיין נ' מלול, פסי' 7 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 8.11.2009).
⁶ שם.

⁷ תר"מ 14/20 חברי סיעת "למען התושבים" במועצת העיר רעננה נ' ראש עיריית רעננה, פסי' 45 לפסק דינו של השופט גיוראן (פורסם בנבו, 16.6.2013).