

המבקשת: **התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)**
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילאי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטרויט
ו/או רחל אל-שי רוזנפלד ו/או רותם בבלי-דביר
ו/או תמר באום ו/או אורי הס
מרח' יפו 208, ת.ד. 4207, ירושלים 91043
טלפון: 02-5000073; פקס: 02-5000076

"המבקשת"

בעניין: **1. יעקב פרץ, ראש עיריית קרית אתא**
2. עיריית קרית אתא
ע"י ב"כ עוה"ד אבי גולדהמר ואח'
משד' פל-ים חיפה 3309502
טל': 04-8626244, פקס: 04-8621533
office@avi-goldhammer.com

"העוררים"

- נ ג ד -

סיעת הילה שלם והתושבים
ע"י ב"כ עוה"ד שמעון שמואלי
מרח' טרומפלדור 8, בת-ים
טל: 050-8727777
law050872777@gmail.com

"המשיבה"

בקשה מטעם התנועה למען איכות השלטון בישראל

להצטרף להליך במעמד "ידידת בית המשפט"

מוגשת בזאת ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25, כב' השופט י' עמית, בקשה מטעם התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר), (להלן "התנועה" ו/או "המבקשת") ליתן היתר להצטרף במעמד של "ידידת הערכאה", להליך שבכותרת (ער"מ 4/25) המתברר במסגרת ערעור שהגישו העוררים על החלטתה של ממלאת מקום יו"ר ועדת הבחירות האזורית חיפה, כבוד השופטת תמר נאות-פרי, בתר"מ 8/25. המבקשת תבקש להצטרף להליך ולהביא את עמדתה, והכל מן הטעמים אשר יפורטו להלן.

א. מבוא

"פרסום בדבר ביצוע עבודות בניה לצד תמונתו או שמו של שר או ראש עיר מתאים לסוגי ממשל אחרים בתבל"
(כב' השופט רובינשטיין, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, פסקה י"ג להחלטתו בתר"מ 21/19 עו"ד נפתלי גרוס נ' יהודה בן חמו, ראש עיריית כפר סבא (נבו) 09.01.2013)).

1. עניינה של בקשה זו בפגיעה קשה בזכויות ואינטרסים חוקתיים המהווים עקרונות בסיס בדמוקרטיה הישראלית – בפגיעה בשוויון בבחירות לרשויות המקומיות ובחופש הבחירות; בפגיעה בטוהר המידות ובקופה הציבורית; ובפגיעה באמון הציבור ברשויות ובנבחרי הציבור.

- הגנתם של כל אלה, היא שעומדת בבסיס האיסור לעשות שימוש בנכסי הציבור לשם תעמולה – איסור שחל באופן מתמיד ובמנותק מתקופת הבחירות.
2. יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית לדורותיהם קבעו כי בפרסום שמו של ראש הרשות ותמונתו אין כל ערך אינפורמטיבי ולכן יש להימנע מעל תעמולה עקיפה,¹ הימנעות שיש להקפיד עליה גם מחוץ לתקופת הבחירות.²
3. הערר שבכותרת וההליכים שאוחדו לו, ניסיונם לכרסם בהלכה הפסוקה ולתת דרור לראשי הרשויות לעשות שימוש בנכסי הציבור מתוך מטרה לקדם את עצמם, ולמעשה לטשטש את הזהות בין ראש הרשות לפעולות הרשות עצמה – אלה הקשורות לנכסי הציבור וממונות מכספי הציבור.
4. למבקשת נקודת מבט ייחודית ושונה מהצדדים להליך, אשר מאפשרת לה לתרום להארת צדדים שונים בסוגיה החשובה המונחת לפתחו של יו"ר ועדת הבחירות במקרה דנן, ודווקא בגלל חשיבותו של ההליך דנן, הנוגע לא רק לתעמולת בחירות אסורה בקריית אתא, אלא להשרת נורמות של טוהר הבחירות ומניעת תעמולת בחירות אסורה.
5. כבר בנקודה זו יובהר, כי אין זה המקרה היחיד של ניסיון לטשטש בין פעולות העירייה השוטפות לראש העיר עצמו. אצל המבקשת מתקבלות לא אחת פניות בנושא מתושבים ברשויות נוספות ואחרות ונדמה כי לקראת הבחירות המתקרבות ובאות לרשויות המקומיות בחודש אוקטובר 2023 יתגברו ההפרות מצידם של ראשי הרשויות המעוניינים לקדם את עצמם ופועלם ולהשפיע על ציבור הבוחרים.
6. מכאן שהמבקשת סבורה, כי ההליך דנן וההליכים שצורפו לו הם הליכים עקרוניים ונדרשת בהן שוב החלטה שתאשרר את הפסיקה ותשים סוף לניסיונות הכרסום בהלכה. ומתוך כך, הרי שצירופה של המבקשת צפוי לתרום לבירור הסוגיות המשפטיות הנדונות בו, לרבות בנושא העקרוני של שימוש שוטף בנכסי הציבור לשם תעמולת בחירות גם מחוץ לתקופת הבחירות.
7. המבקשת תדגיש כי אין בבקשתה כדי להכביד על ניהול ההליך. יתרה מכך, יו"ר הוועדה יכול לווסת את מעורבותה של המבקשת כפי שיראה לנכון, לרבות להורות לה להגיש חוות דעת מעמיקה יותר, או להשמיע טיעוניה בפניו בדיון הצפוי להתקיים בהליך, כך שיהא במעורבותה אך תרומה להליך ולליבון השאלות המרכזיות והעקרוניות המונחות על הפרק.

ב. פוטנציאל התרומה של העמדה המוצגת, ומומחיותה, ניסיונה

ואיכות הייצוג של המבקשת

1.1. אמות המידה לבחינת בקשה להצטרף להליך

8. מוסד "ידיד בית המשפט" (Amicus Curiae) קיים בשיטות משפט שונות מזה שנים רבות. "ידיד בית משפט" הוא "אמצעי פרוצדורלי דרכו רשאי צד, שאינו אחד המתדיינים הפורמליים בהליך השיפוטי, להציג עובדות המצויות בידו או להציג את עמדתו בפני בית המשפט כדי לעזור לו במילוי

¹ ראו ער"מ 11/21 גלאם נ' סוויסה (פורסם בנבו, 17.12.2019); תר"מ (י-ם) 22/19 ליבר נ' דרעי (פורסם בנבו, 30.1.2013); תר"מ (י-ם) 3/20 אוחנה נ' שוחט (פורסם בנבו, 28.4.2013); תר"מ 21/19 עו"ד נפתלי גרוס נ' יהודה בן חמו, ראש עיריית כפר סבא (נבו 09.01.2013); תר"מ 21/18 גל נ' צילקר (נבו, 7.7.2008); תר"מ 24/18 אלגון מ' ראש עיריית חדרה (נבו, 28.7.2008); תר"מ 18/18 מגן נ' נעים (נבו, 19.6.2008).

² "גם ארבע שנים לפני הבחירות" כפי שנקבע בתר"מ 241/20 ד"ר דרור לדרמן נ' עו"ד יקיר שינדלר, חבר מועצת עיריית קרית גת, ויו"ר עמותת "אופק לצעירי קרית גת" (נבו 04.01.2015).

מלאכתו השיפוטית".³

9. הלכה היא כי על הערכאה השיפוטית הדנה בסכסוך ליתן דעתה גם להיבטים כוללניים ורוחביים יותר החורגים מגדרי הסכסוך אשר בפניה. **לשם כך, ניתנה בידי הערכאה המוסמכת הסמכות לצרף להליך צדדים נוספים**, על מנת שיוכל בית הדין להכריע באופן יעיל ושלם בסוגיות המשפטיות העומדות להכרעה בפניו.
10. מתוך כך, קם מוסד ידיד בית המשפט, אשר נועד לתרום לערכאה בבחינת סוגיה משפטית מורכבת, באמצעות הצגת גווניה השונים על ידי מי שאינו צד ישיר לסכסוך הנדון. כפי שנקבע **בהלכת קוזלי**, ידיד בית המשפט מהווה מעין צד נוסף להליך, **שאינו דווקא ניטראלי ואובייקטיבי**, אלא מייצג – מתוקף תפקידו או עיסוקו – אינטרס או מומחיות, שמן הראוי שישמעו בפני הערכאה בסכסוך ספציפי.⁴
11. מאז הכירו בתי המשפט הכרה במעמד זה לגופים שונים, במספר לא מבוטל של הליכים שונים. בפרט הוכרה האפשרות בצירוף גוף במעמד זה, כאשר ישנם **"היבטים כוללניים יותר של הסכסוך שבפניו"**⁵ – וכפי שהמבקשת תטען במורד הבקשה – המדובר בענייננו בהליך בעל השלכות רוחב מעבר לערעור הנקודתי.
12. **יצוין, כי הסמכות להחליט האם יש להיעתר לבקשה להצטרף "ידיד בית המשפט", ובאילו תנאים, נתונה כאמור לערכאה שבפניה נדון ההליך**. בפסיקה נקבעו מספר קריטריונים שלאורם יש לבחון בקשות מסוג זה.⁶
13. המבקשת תבקש להבהיר, כי צירופה להליך לא נועד לסרב או לעכב את ליבון השאלות המונחות לפתחו של כבי יו"ר ועדת הבחירות, אלא לסייע להגיע להחלטה המקיפה והטובה ביותר, המבוססת על מידע רחב מזה שמוצג לו על-ידי הצדדים להליך, ולחשוף בפני ועדת הבחירות נקודת מבט נוספת.
14. כפי שיפורט להלן, יישום כלל המבחנים שנקבעו בפסיקה מלמד כי יש להיעתר לבקשה דנן, זאת נוכח מהותה של המבקשת, מומחיותה ועיסוקה המתמשך בסוגיות הנדונות בהליך זה, פוטנציאל תרומתה לאור נקודת המבט שלה כגוף חברה אזרחית גדול, אשר מטבע הדברים שונה מנקודת מבטם של המשיבים לעתירה וחשיבותם של האינטרסים של הציבור המושפעים מהליך זה.
15. אשר על כן, מתבקש יו"ר הוועדה הנכבד להורות כמבוקש במבוא לבקשה זו, ולצרף את המבקשת להליך דנן.

ב.2. מהות הגוף המצטרף, מומחיותו ופוטנציאל התרומה להליך

16. המבקשת היא עמותה, רשומה כדן, אשר חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות

³ ישראל דורון ומנאל תותרי-גיוראן "לידתו והתפתחותו של 'ידיד בית-משפט' ישראלי" **עלי משפט** 65, 66 (2006).

⁴ מ"ח 7929/96 קוזלי נ' **מדינת ישראל**, פס' 44 להחלטתו של כבוד הנשיא (בדימוס) ברק (פורסם בנבו, 16.2.1999): "אכן, בצד הכלל העקרוני שלפיו בפני בית המשפט מצויים בעלי הדין הנוגעים בסכסוך הספציפי [...] מצווה בית המשפט הדין בסכסוך ליתן דעתו – במקרים המתאימים לכך – גם להיבטים כוללניים יותר של הסכסוך שבפניו. מטעם זה, מוסמך לעתים בית המשפט לצרף צדדים להליך עצמו מיזמתו שלו, בכדי להכריע בסכסוך באופן יעיל ושלם [...] כך, מקום בו ישנו גוף ציבורי – שאמנם אינו צד ישיר להליך – אך יש לו אינטרס רחב בפתרון ההליך והיכרות עם המאטריה הנדונה, הרי שיינתן לאותו הגוף להשמיע עמדתו בנדון בצד העותר, לו יש נגיעה אישית או ישירה לעניין. [...] בכך, יינתן ביטוי לאותם הגורמים המייצגים והמומחים, שיש להם עניין בנושא הדיון ויש בידיהם, בה בעת, לסייע לבית המשפט בגיבוש עמדה והלכה המשקפת נאמנה את מגוון המצבים והבעיות שבסוגיה שבפניו." (לעיל ולהלן: **הלכת קוזלי**).⁴

⁵ **הלכת קוזלי**, פסקה 44 לפסק דינו של כבוד הנשיא (בדימוס) ברק.

⁶ **הלכת קוזלי**, פסקה 45 לפסק דינו של כבוד הנשיא (בדימוס) ברק.

הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק וקידום נורמות שלטוניות תקינות ותרבות שלטונית ראויה. במהלך 32 שנות פעילותה, הגישה המבקשת מאות עתירות כעותרת ציבורית, כמו גם כידידת בית המשפט, במהלכם הטביעה את חותמה בתחום השמירה על טוהר המידות והמינהל התקין ברשויות המקומיות. במקרים שונים, בעקבות פעילותה ובעקבות הליכים משפטיים להם הייתה שותפה, נקבעו נורמות חשובות הנוגעות לשמירה על טוהר השירות הציבורי ותקינות התנהלות נבחר וועודי ציבור.

17. במרוצת השנים פועלת המבקשת באופן שוטף לקידום מנהל תקין ושמירה על טוהר המידות ברשויות השלטון, המרכזי והמקומי, ובהליכי בחירות בפרט, כאשר בחמש השנים האחרונות **המבקשת לקחה חלק בלא פחות מ-25 עתירות שהוגשו לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת ועסקו בעניין תעמולת בחירות אסורה**, ביניהן תר"מ 172/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ג'קי סבג ראש עיריית נהריה (נבו 22.10.2018); תב"כ 4/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' חה"כ יואב גלנט, שר הבינוי והשיכון (אתר ועדת הבחירות המרכזית, 17.12.2019).

18. יצוין, כי המבקשת הוכרה לא פעם כגוף מומחה, שקול וענייני אשר האינטרס הציבורי בראש מעייניה, ואף צורפה במעמד ידיד בית משפט במגוון הליכים שונים כגון: ת"א 16167/08 מועצה מקומית מבשרת ציון נ' כהן; מ (מרכז) 13028-04-09; סע"ש 13265-04-14 מורן גינוסר נ' חברת החשמל לישראל בע"מ; עת"מ 2838-04-15 שלמה נ' מירון; עת"מ 30939-04-15 דרקא נ' מדינת ישראל ואח' וכן בעניין ת"א (שלום ת"א) 22755-06-14 אורבן נדל"ן י.ד. בע"מ נ' שרון שפורר (פורסם בנבו, 6.7.2017), שם קבעה כבוד השופטת רחל עורקבי כי המבקשת צורפה כ"ידיד בית משפט" למספר הליכים שעסקו בסוגיות שונות וחשובות, כדלקמן:

"בסוגיית המומחיות והתרומה של התנועה לאיכות השלטון להליך, הרי שהתנועה לאיכות השלטון הוכרה לא פעם כגוף א-פוליטי הפועל רבות למען שמירת טוהר מידות הממשל הציבורי ומנהל תקין. צירופה כ-"ידיד בית המשפט" אף התקבל בשורה של החלטות שהוזכרו בבקשה, כמו גם בהחלטות אחרות, בנושאים וסוגיות שונות וחשובות".

19. הנה כי כן, למבקשת מומחיות וניסיון מוכחים בתחום השמירה על טוהר המידות ותקינות המינהל ברשויות המקומיות ובנושא התעמולה האסורה בפרט, נושא בו פרסמה ניירות עמדה ועסקה גם בהליכים משפטיים לפני ועדות הבחירות האזוריות.

20. למבקשת נקודת מבט ייחודית אשר מאפשרת לה לתרום להארת צדדים שונים בסוגיה החשובה המונחת לפתחו של יו"ר ועדת הבחירות במקרה דנן, ודווקא בגלל חשיבותו של ההליך דנן, הנוגע לא רק לתעמולת בחירות אסורה בקריית אתא, אלא להשרשת נורמות של טוהר הבחירות ומניעת **תעמולת בחירות אסורה, במיוחד בעת זו, לקראת הבחירות לרשויות המקומיות הנערכות בעוד כשנה וחצי**. מכאן שצירופה של המבקשת צפוי לתרום לבירור הסוגיות המשפטיות הנדונות בו, לרבות בנושא העקרוני של שימוש שוטף בנכסי הציבור לשם תעמולת בחירות גם מחוץ לתקופת הבחירות.

3. ב. מהות הסוגיה העומדת להכרעה

21. בערר זה ובהליכים שצורפו לו, עולה השאלה בדבר אודות היקף האיסור לעשות שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות אסורה – גם מחוץ לתקופת הבחירות. המבקשת תבקש להרחיב ולהוסיף, כי מדובר בניסיון רחב יותר לטשטש בין פעולות העירייה השוטפות לראש העיר עצמו.

22. למעשה, המבקשת תטען כי במהות הסוגיה שעומדת כעת לפתחו של כב' יו"ר ועדת הבחירות

- עומדת שאלת חוקיותו של "פולחן האישי" במימון כספי הרשות ובשימוש בנכסיה.
23. המבקשת סבורה כי זה ההליך שבכותרת וההליכים שצורפו לו, מהווים ניסיון לכרסם בהלכה הפסוקה האוסרת על ראש הרשות לקיים "פולחן אישי" בפעולות העירייה ואוסרת על הניסיונות לטשטש בין ראש הרשות לפעולות הרשות – טשטוש המביא לפגיעה קשה בשוויון בבחירות לרשויות המקומיות ובחופש הבחירות; בטוהר המידות ובקופה הציבורית; ובאמון הציבור ברשויות ובנבחרי הציבור.
24. טשטוש מעין זה, המביא לבסוף לפגיעה ברשות עצמה – שכן כל פעולותיה כבר אינן נתפסות בידי חלק מן התושבים כלגיטימיות, אלא "מלוא הארץ תעמולה אחת גדולה". ובמילים אחרות, אבדן האמון הציבורי שגם פעולות נכונות מטרותן היא – **לקדם את ראש הרשות**.
25. המבקשת, לצערה הרב ועל סמך ניסיונה רב השנים, סבורה כי לקראת הבחירות המתקרבות ובאות לרשויות המקומיות בחודש אוקטובר 2023 יתגברו ההפרות מצידם של ראשי הרשויות המעוניינים לקדם את עצמם – ומכאן שנדרשת החלטה בהירה ועקרונית מצידו של יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-25, כי חל איסור גם מחוץ לתקופת הבחירות לפרסום בפרסומי הרשות השונים את שמו של ראש הרשות ותמונתו, אשר חסרים כל ערך אינפורמטיבי ומהווים תעמולה עקיפה.

ג. תמצית עמדת המבקשת

ג.1. רקע עובדתי

26. ביום 3.1.2022 עתרה המשיבה, סיעת "הילה שלם והתושבים" כנגד ראש עיריית קריית אתא – מר יעקב פרץ, וכן עיריית קריית אתא, בטענה כי העוררים עושים שימוש אסור ומתמשך במשאבי הרשות המקומית לצורכי תעמולת בחירות אסורה. בעתירתה ביקשה המשיבה כי ועדת הבחירות האזורית בחיפה תפעיל את סמכותה מכוח הוראות סעיפים 17ב ו-17ד לחוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט-1959 (להלן: "החוק" או "חוק דרכי תעמולה"), ותוציא צווים שיורו למערערים להסיר באופן מיידי את פרסומים בהם ראש העירייה ניכס בשמו ובתמונתו פעולות מובהקות של העירייה.
27. ביום 16.3.2022 ניתנה החלטה מידי ממלאת מקום יו"ר ועדת הבחירות האזורית חיפה, כבוד השופטת תמר נאות-פרי, במסגרתה נתקבלה בחלקה העתירה שהוגשה על ידי המשיבה במסגרת תר"מ 8/25. כב' השופטת נאות-פרי פסקה תשלום הוצאות עבור המשיבה ואף הושתו הוצאות אישיות על ראש העירייה, וכן קבעה כי על ראש העירייה והעירייה להסיר את הפרסומים ולהימנע מפרסומים דומים בעתיד:
- "על המערערים להסיר את הפרסומים ולהימנע מכל פרסום דומה בעתיד, ובמיוחד פרסום הכולל את שמו ותמונתו של ראש העירייה, או את דבריו ומסריו, כל עוד אין בכך צורך חדשותי ברור וחד משמעי וכל עוד אין המדובר באירוע חירום חריג."** (בפסקה 58 לפסק-הדין).
28. על פסק-דינה של מ"מ יו"ר ועדת הבחירות האזורית הוגש ביום 23.3.2022 ערר ער"מ 4/25 ליו"ר וועדת הבחירות המרכזית, כבוד השופט עמית.
29. ביום 30.3.2022 פנה אל ועדת הבחירות המרכזית המרכז לשלטון המקומי, בבקשה להצטרף כצד משיב בערר. זאת, היות ולטענתם, בהחלטה מושא הערר מגולמות השלכות רוחביות עקרוניות על הרשויות המקומיות בישראל. בהתאם ביום 7.4.2022 הגישו המשיבים את תגובתם וביקשו אף הם לצרף את היועצת המשפטית לממשלה להליך דן.

30. ביום 10.4.2022 פרסם כב' השופט עמית את החלטתו וקבע כי: "המרכז לשלטון מקומי יצורף כצד להליך, ויגיש תגובה בערר זה עד ליום 27.4.2022. הדיון בערר יאוחד עם העררים – ער"מ 25/3-ו-25/3. בהמשך תינתן החלטה בהליך המאוחד."
31. לאור ההחלטה הנ"ל, ומאחר ולמבקשת מומחיות וניסיון בתחום, כמו גם נקודת מבט עקרונית בסוגיה ושונה מיתר הצדדים להליך המאוחד, מתבקש כעת צירופה להליך.

ג.2. פרשנות דיני תעמולת בחירות

ג.2.א. סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה

32. סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה קובע כי לא ייעשה שימוש בקשר עם תעמולת בחירות בכספי הציבור, ולשונו:

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

33. כלומר, על פי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, אסור לעשות שימוש בכספיו של גוף מבוקר כדוגמת רשות מקומית, נכסיו או המקרקעין המוחזקים למעשה על ידיו, בקשר עם תעמולת בחירות, קרי כל ביטוי שנועד להשפיע על בחירתו של הבוחר.

34. לשון החוק קובעת כי בניגוד לסעיפים אחרים בחוק דרכי תעמולה, שתחולתם משתרעת על פרק זמן מסוים לפני הבחירות (למשל – רק 90 יום לפני הבחירות), תחולתו של סעיף 2א לחוק **משתרעת בכל עת, ללא הגבלה של תקופת זמן מתוחמת לפני הבחירות.**

35. הפסיקה במהלך השנים פירשה בצורה מרחיבה את האיסור על שימוש בנכסי ציבור לשם תעמולת בחירות, והדגישה כי באופן עקרוני האיסור לא תלוי במועד הבחירות. הבסיס לכך הוא הנגישות הרבה שיש לראש הרשות והכוח הצבור בידיו, יחד עם ההנחה שהוא מעוניין לשוב ולהיבחר בבחירות הבאות, ולכן באופן טבעי יהיה לו עניין לפעול במהלך כל תקופת כהונתו באופן שישפיע על בוחריו לשוב ולבחור בו. ראו בעניין את דבריו של כבוד השופט ג'ובראן כיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, אשר קבע כי במקרים מתאימים, פרסומים רצופים שנועדו להלל ולשבח נבחר ציבור, תוך שימוש במשאבי ציבור, יהווה תעמולת בחירות **גם ארבע שנים לפני הבחירות** (ת"מ 241/20 ד"ר דרור לדרמן נ' עו"ד יקיר שינדלר, חבר מועצת עיריית קרית גת, ויו"ר עמותת "אופק לצעירי קרית גת" (נבו 04.01.2015)).

ג.2.ב. תעמולת הבחירות בענייננו

36. במקרה דנן, סבורה המבקשת כי העוררים והמרכז לשלטון המקומי, אשר ביקש להצטרף כצד משיב לערר, שוגים בטענתם כי ההחלטה בתר"מ 8/25 מנוגדת לדין הקיים. המבקשת תטען כי כבוד השופטת נאות-פרי מחילה בהחלטתה את ההלכה המושרשת,⁷ כאשר היא קובעת כי

⁷ ראו כאמור, ער"מ 11/21 גלאם נ' סויסה (פורסם בנבו, 17.12.2019); תר"מ (י-ם) 22/19 ליבר נ' דרעי (פורסם בנבו, 30.1.2013); תר"מ (י-ם) 3/20 אוחנה נ' שוחט (פורסם בנבו, 28.4.2013); תר"מ 21/19 עו"ד נפתלי גרוס נ' יהודה בן חמו, ראש עיריית כפר סבא (נבו 09.01.2013); תר"מ 21/18 גל נ' צילקר (נבו, 7.7.2008); תר"מ 24/18 אלגון מ' ראש עיריית חדרה (נבו, 28.7.2008); תר"מ 18/18 מגן נ' נעים (נבו, 19.6.2008).

האיסור על שימוש בנכסי עירייה לצורכי תעמולת בחירות אסורה למשך כל קדנציית הכהונה של ראש העירייה.

37. למעשה, שימוש בתמונתו ובשמו של ראש העיר ו"האדרתו" על פעולות מובהקות של העירייה כמו שצוינו בהחלטה בתר"מ 8/25 נשוא ערר זה: על שלטי חוצות ושלטי רחוב העוסקים בבניה ושדרוג העיר; וכן בחדשות העיר ברשתות החברתיות של העירייה עצמה (פתיחת מוסדות לימוד וצהרונים, ביקורים מיוחדים ועוד) – אלה הלכה למעשה תעמולת בחירות אסורה.

38. בפסיקה נקבע מספר רב של פעמים כי השימוש ב"האדרתו" שמו של ראש העיר במגוון רב של פרסומים הקשורים לעבודה השוטפת של העירייה, עונה להגדרת "תעמולת בחירות" בחוק דרכי תעמולה, ולכל הפחות להגדרתה של "תעמולה עקיפה". 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. [...] 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."

39. בתר"מ 21/19 עו"ד נפתלי גרוס נ' יהודה בן חמו, ראש עיריית כפר סבא (נבו 09.01.2013), קבע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, כב' השופט רובינשטיין, ביחס לשילוט המופיע במקום הבניה של הרשות "שלכם ובשבילכם, יהודה בן חמו ראש העיר" – כי "מדובר לכל הפחות בתעמולה עקיפה המנוגדת לתכלית השוויונית שזכרה מעלה". כלומר, הגם שהפרסום בדבר שמו של ראש הרשות מתבצע אגב ולא כעיקר הפרסום – המדובר בתעמולה עקיפה.

40. והנה, גם בענייננו אין הכרח בהוספת שמו ותמונתו של ראש העיר לפעולות השגרתיים של הרשות, זולת אותו הניסיון לשכנע כי ציבור הבוחרים לתמוך בו ולהעדיפו על פני אחרים.

41. עוד 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 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."

42. כמו כן, בדנג"ץ 1525/15 חה"כ אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.17), המהווה היום הלכה בעניין – חידד בית המשפט העליון את מבחן הדומיננטיות הנ"ל, והוסיף כי המבחן הראוי הוא "מבחן התכלית הדומיננטית בעיני הבוחר הסביר".

43. אם כן, ברי כי פרסום שמו ותמונתו של ראש העיר בפעולות שגרתיים של הרשות, כמו שדרוג מדרכה וכביש, או פתיחת צהרון ותוך שימוש בנכסי הרשות לעשות כן – בשלטי חוצות וברשתות החברתיות – כל אלה צולחים לעמדתנו את מבחן הדומיננטיות בעיני ציבור הבוחרים הסביר וברור כי הם חלק מתעמולה לבחירה חוזרת בראש העיר.

44. יתרה מכך, הקו המנחה בו נקטה הפסיקה לאורך השנים הוא כי יש לאמץ גישה פרשנית מחמירה במצבים בהם ישנו ספק האם דברים נכנסים בגדר תעמולת בחירות אסורה, ולהעדיף העדפה ברורה לאסור אותם. וזאת, לאור הפוטנציאל גלום בשימוש לרעה במשאבי ציבור על ידי נבחר ציבור מכהנים. לעניין זה יפים דבריו של יו"ר הוועדה כב' השופט ג'ובראן, בפס' 45

להחלטתו, מתוך תר"מ 14/20 חברי סיעת "למען התושבים" במועצת העיר רעננה נ' ראש עיריית רעננה:

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

45. לפיכך, האיסור על שימוש בכספי המדינה והציבור במסגרת תעמולת בחירות, חל על כל פרסום המתיימר לסכם או לתאר את פעילותו של הגוף המבוקר, אם מבחינת עיתוי הפרסום או תוכנו, המרכיב הדומיננטי שלו הוא תעמולת בחירות עבור המתמודד במערכת הבחירות (ער"מ 2/83 פרופ' יהודית נאות נ' עיריית חיפה, לז(4) 183 (1983)).

46. הנה כי כן, ההחלטה עליה הוגש הערר דנן לא חורגת מהדין הקיים בנושא, ולא קובעת הלכה חדשה, אלא מגשימה הלכה למעשה את תכליתו של הדין הקיים בנוגע לתעמולת בחירות והאיסור לשימוש בכספי ציבור לצורך תעמולה אסורה. לעמדת המבקשת יש לחזור על ההלכה ולקבוע שוב עמדה עקרונית מחמירה במקרה דנן, בוודאי כאשר קיימים גופים המבקשים לכרסם בהלכה ובאפשרות לקיום תעמולה אסורה מחוץ למימד הזמן של תקופת הבחירות.

3.ג. תחולתו של האיסור על שימוש בכספי ציבור וחשיבותו גם מחוץ

לתקופת הבחירות

47. כאמור, האיסור על שימוש בכספי או נכסי ציבור בקשר לתעמולת בחירות משתרע על פרק זמן בלתי מוגבל ואינו תחום למהלך תקופת הבחירות בלבד. המחוקק קבע כי האיסור יחול בכל עת, בשגרה ובתקופת בחירות, שכן הוא נועד להגן על עקרונות יסוד בסיסיים בשיטתנו הדמוקרטית: חופש הליך הבחירות והשוויון שבהליך הבחירות; השמירה על הקופה הציבורית; הגברת אמון הציבור ברשויות השלטון, ושמירה על התדמית הניטרלית של השירות הציבורי.

48. המבקשת תרחיב על תכליות אלה, שהגנתן מתחייבת בימי שגרה ובמימד הזמן שמחוץ לתקופת הבחירות.

השמירה על חופש הבחירות והשוויון

49. הליך הבחירות ברשויות המקומיות נועד להבטיח את העיקרון הדמוקרטי הבסיסי ביותר, הזכות לבחור ולהיבחר. כחלק בלתי-נפרד מהזכות לבחור, עומדת זכותו של כל אזרח לטוהר הבחירות, לפיה כל בוחר יצביע בבחירות בהתאם לדעתו החופשית ולמצפונו. תמונת הראי המתחייבת מכך, היא ההבטחה שמועמד לבחירה לא ייקנה לעצמו באמצעים ציבוריים יתרון על פני יריביו, מכיוון שיתרון שכזה עלול לפגוע בשיקול דעתו של הבוחר.

50. לצד הנגישות הייחודית לנכסי הציבור, אליה ראש הרשות זוכה מכוח תפקידו, עומדת ההנחה שראש רשות מכהן מעוניין לשוב ולהיבחר בבחירות הבאות. מטבע הדברים, יהיה לו עניין לפעול במהלך תקופת כהונתו באופן שישפיע על התושבים לשוב ולבחור בו. נגישות זו לנכסי הציבור יחד עם בקשתו להיבחר שוב, עלולים להקנות יתרון יחסי לעומת המתמודדים האחרים באופן שיפגע בשוויון ובחופש הבחירות.

51. על כן, האיסור על שימוש בכספי הציבור מיועד במיוחד עבור מי שבידו גישה אל נכסי הציבור,

ומכתיב מגבלות על האמצעים העומדים לרשות המתמודדים, כדי לאפשר לכל המתמודדים הזדמנות שווה ונגישות שווה אל קהל בוחריהם הפוטנציאלי.

52. לכן גם נקבע שתחולתו של האיסור אינה תחומה בזמן אלא חלה בכל עת. על תכלית אלו עמדה כבוד השופטת פרוקצ'יה, כיושבת ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-19, בתר"מ 2/19 עמי פיינשטיין נ' מר רחמים מלול, מ"מ ראש העיר רחובות (להלן: "פרשת מלול"):

"האיסור לעשות שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות הוא בעל משמעות מהותית ורבת חשיבות להגנה על כללי היסוד של חופש בחירות ושוויון הליך הבחירות, שלהם מימד חוקתי במשטר דמוקרטי. הוא מבטא את רעיון היסוד כי ההתמודדות בבחירות חופשיות צריכה לחתור, ככל האפשר, בין היתר, לשוויון האמצעים ויכולת הנגישות לבוחר, שיובטחו לכל המתמודדים. מתן אפשרות למתמודד בבחירות לעשות שימוש בנכסי ציבור, אליהם יש לו נגישות מיוחדת מכוח התפקיד אותו הוא ממלא בפועל, פוגע פגיעה ממשית בערך השוויון בבחירות, בהפלותו לטובה את המתחרה, המכהן במשרה שלטונית עובר לבחירות."

הצורך בשמירה על טוהר המידות והקופה הציבורית

53. כידוע, רשויות המדינה הן נאמנות הציבור, בידיהן הופקדו הנכסים הציבוריים לשם שימוש בהם לטובת הכלל. על הרשות מוטלת חובה לשמור על הקופה הציבורית ולהשתמש במשאביה לקידום טובתם של תושביה, וטובתם בלבד.

54. אם כן, האיסור על השימוש בנכסי ציבור לתעמולת בחירות מטרתו למנוע שימוש לרעה בנכסי הציבור למען קידום ענייניו האישיים של המתמודד, שכן לא לשמו נועדו הנכסים אלא לשם הציבור כולו. לעניין זה יפים דבריה של כבוד השופטת פרוקצ'יה בפרשת מלול:

"פן נוסף של האיסור נובע מהצורך למנוע שימוש בנכסי ציבור למטרת קידום ענייניו האישי של מתמודד, שלא לשמו נועדו נכסים אלה שבידי הרשות, מלכתחילה. זאת, על מנת למנוע ניצול לרעה של נכסים וכספים שייעודם הוא לשרת את הציבור כולו, לטובת מי שנהנה ממעמד שליטה עליהם."

55. החשש לשימוש לרעה במשאבי ציבור לצרכי תעמולה מתעורר ביתר שאת כאשר הוא נעשה על-ידי בעל תפקיד בכיר ברשות, כדוגמת ראש הרשות, שיכול להשפיע על הקצאת המשאבים בעצמו.

56. כמו כן, עולה חשש כי אי-הקפדה על האיסור לשימוש בנכסי ציבור יהווה תמריץ שלילי להתנהלות דומה גם של מועמדים בעתיד, שיוכלו לנצל את כוחם ואת המשאבים הציבוריים אשר בשליטתם, לטובת אינטרסים וקידום אישי.

הצורך בשמירה על אמון הציבור ותדמית ניטרלית של רשויות השלטון

57. תכלית נוספת העומדת בבסיס סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, היא השמירה על אמון הציבור בשירות הציבורי ושמירה על תדמיתו הניטרלי של השירות הציבורי.

58. רשויות השלטון נועדו כאמור לשרת את אזרחיהן, ועל הרשות והעומד בראשה להישאר בעלי חזות ניטרלית ולפעול לטובת התושבים, ולטובתם בלבד. על כן, השימוש בנכסי הרשות לצרכי מימון תעמולת בחירות פוגע באמון הציבור בשלטונו ומערער את התדמית הניטרלית המתחייבת מחובת ההגינות של הרשות.

59. בפסקה יב להחלטת יו"ר ועדת הבחירות רובינשטיין בתב"כ 23/19 ליאת אריאלי נ' רשימת הליכוד ואח' (מיום 15.01.2013) (להלן: "תב"כ 23/19"), נקבע כי:

"התכלית העיקרית העומדת ביסוד סעיף 2א היא השמירה על עקרון השוויון בין המתמודדים בבחירות ומניעת הפליה, וכן מניעת שימוש בנכסי ציבור למטרת קיום ענייניו האישי של מתמודד, שלא לשמו נועדו הנכסים שבידי הרשות

מלכתחילה (תר"מ 2/19 פיינשטיין נ' מלול). לדידי, מתכלית זו נגזרת בהכרח תכלית נוספת, חשובה לא פחות – **שמירה על אמון הציבור בשירות הציבורי ושמירה על תדמיתו הניטרלית, בשירות ציבורי לא פוליטי.** " (ההדגשות אינן במקור, ח.מ.).

60. אם כן, השמירה על אמון הציבור מתחייבת במקרים בהם העירייה פועלת בפעולותיה השגרתיות – הממומנות מנכסי הציבור. כל שימוש בכספי ונכסי הציבור מחייב אמות מידה מוגברות של טוהר מידות בפעולות המנהליות וקידום תדמית ניטרלית. שלילת הניטרליות מאפשרת למעשה כרסום באמון הציבורי גם ביתר פעולותיה של הרשות.

61. אם כן, האפשרות שראש העיר עשה שימוש בהאדרת שמו על פעולותיה של הרשות פוגעת בתדמיתה הניטרלית של הרשות ומטילה צל כבד על נחיצותה של כל פעולה. באופן כזה אשר גם פוגע בראשונה ברשות עצמה המפרסמת מצג לפיו היא לא דווקא מבקשת לפעול למען כלל התושבים, אלא למען העומד בראשה.

ג.4. הטשטוש בין העירייה לראש העיר

62. לשיטת המבקשת, בהליך דנו, עולה סוגיה רוחבית עקרונית שיש להידרש אליה – טשטוש הגבולות בין הרשות לבין נבחר הציבור העומד בראשה, ו"פולחן האישיות" הנוצר באמצעות שימוש אסור בנכסי ציבור לצרכי תעמולת בחירות.

63. האיסור על הצמדת שמו ותמונתו של ראש העיר לפעולות הרשות, מטרתו ממש למנוע את הטשטוש בין השירות הציבורי לבין מועמד מסוים. כעת העוררים מבקשים לחלוק על הפרדת זהות חשובה זו, ולהציג את פעולות הרשות שבשגרה וראש העיר כחד הם.

64. המבקשת סבורה כי תופעה זו ההולכת ורווחת של נבחר ציבור מכהנים, במיוחד של ראשי רשויות מקומיות, הכורכים את שמם ומייחסים לעצמם את כל פעולותיה והישגיה של הרשות בראשה עומדים, חוטאת כנגד הדין הקיים ונוגדת את דיני תעמולת הבחירות ובפרט את סעיף 2א, ויתרה מכך, היא תופעה פסולה שיש לעקור מן היסוד ולאסור עליה כליל, בימי בחירות ושגרה כאחד.

65. תופעה זו של פולחן אישיות מצידו של ראש העיר, מציגה למעשה מצג שווא לעיני התושבים ברשות, שכן היא כורכת באופן בלעדי את ראש הרשות כמי שאחראי לכל דבר ודבר ברשות, כך שראש העיר והעירייה הופכים לישות אחת.

66. הטשטוש בין הרשות לעומד בראשה מביא לכרסום עמוק בעובדה, כי נבחר הציבור הוא גורם פוליטי שקיבל בנאמנות את העמידה בראש הרשות, ואילו הרשות תישאר לשרת את אזרחיה גם לאחר סיום כהונתו. כלומר, גם אם בוצעו פעולות, קודמו מטרות, והושגו הישגים במשמרתו של ראש הרשות, אלו הן פעולות שנועדו לקדם את טובת הרשות ולא לפאר את שמו הפרטי של ראש הרשות.

67. סוגיה זו נידונה בפסיקה ועלתה פעמים רבות על-ידי יושבי ראש ועדות בחירות בהקשר לסעיף 2א לחוק תעמולת בחירות, וגם מהמגמה בפסיקה עולה עמדה דומה. כך, בתר"מ 21/19 ע"ד נפתלי גרוס נ' יהודה בן חמו, ראש עיריית כפר סבא (נבו 09.01.2013), קבע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, כבוד השופט רובינשטיין, כי פרסומים המדווחים על פעולה כזו או אחרת שנעשתה מכספי הרשות, ואגב אורחה המהללים ומהדרים בפומבי את ראש הרשות, הינם נוגדים את החוק ואינם מוצדקים:

"פרסום בדבר ביצוע עבודות בניה לצד תמונתו או שמו של שר או ראש עיר

מתאים לסוגי ממשל אחרים בתבל (ראו תר"מ 21/18 גל נ' צילקר (7.7.08); תר"מ 24/18 אלגון מ' ראש עיריית חדרה (28.7.08); תר"מ 18/18 מגן נ' נעים (19.6.08)). הדברים נכונים גם ביחס לשילוט המופיע במקום הבניה "שלכם ובשבילכם, יהודה בן חמו ראש העיר". **מדובר לכל הפחות בתעמולה עקיפה המנוגדת לתכלית השוויונית שנזכרה מעלה. ולפיכך יש להורות על הסרתה.**

68. כלומר, לא מדובר בהעמדת מידע לציבור אלא במידע המקושת בתמונתו של ראש העירייה, באופן שנראה לכל הפחות כתעמולה עקיפה ו"מתאים לסוגי ממשל אחרים בתבל". למעשה, **נקבע "איסור קטגורי" לכרוך בפרסומים מטעם העירייה, בין הישגי העירייה לבין שמו, תמונתו או דבריו של ראש העירייה, כדי לא להצביע עליו כמי שאחראי באופן בלעדי להישגי הרשות.**

69. כך לדוגמה, בתר"מ (י-ם) 3/20 **אוחנה נ' שוחט** (פורסם בנבו, 28.4.2013) קבע כב' השופט גיבוראן, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, כי לא קיים כל טעם בציון שמו של ראש עיריית צפת ובפרסום תמונתו על גבי חוברות המכילות תוכן פרסומי ואיחולי חג שמח שחולקו לתושבי העיר צפת. בתר"מ (י-ם) 22/19 **ליבר נ' זרעי** (פורסם בנבו, 30.1.2013) קבע כב' השופט רובינשטיין, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, כי הוא מתקשה להבין את הערך בציון שמו של ראש המועצה המקומית כפר יונה בשלטי הרשות ובאגרות לתושבים, והורה לראש המועצה להסיר את שמו משילוט החוצות, ולהימנע מאגרות אישיות לתושבים מטעם המועצה בחתימתו.

70. וכן לאחרונה, קבע כב' השופט מלצר, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22, בער"מ 11/21 **גלאם נ' סוויסה** (פורסם בנבו, 17.12.2019) כי אין לכרוך או לצייין, ככלל, את שמו ודמותו של נבחר הציבור, בכל תקופה שהיא, אלא אם הפרסום הוא למימוש מטרה טקסית ובעלות כספית זניחה:

"במצבים מעין אלה, דומני כי יש להחיל את הכלל (בו השתמשו גם קודמיי בתפקיד), לפיו: "אם יש ספק – אין ספק". היינו, כאשר מבקשת רשות מקומית לאזכר את שמו ותוארו של ראש הרשות (או כל גורם אחר העשוי לגרוף רווח פוליטי) בפרסומים ממומנים מטעמה, הנחת המוצא היא כי בהעדר טעם ציבורי ראוי להכללת שמו – **הרי שההיבט התעמולתי יגבר, ושאלת עיתוי הפרסום לא תהא בעלת משמעות מכרעת. מכאן שככלל, אין לכרוך את שמו של ראש הרשות עם פעולותיה של הרשות בפרסומים המופצים מטעמה** (השווה: תר"מ 24/18 אלגון נ' ראש עיריית חדרה (28.07.2008), מפי המשנה לנשיאה א' ריבלין; תר"מ 21/19 גרוס נ' בן חמו (09.01.2013))." (שם, בפס' 39, ההדגשות הוספו ע"י הח"מ).

וכן הוסיף:

"ניסיון למצות כלל ממסקנותיי שלעיל, מורה כדלהלן: השימוש בשמו ובדמותו של נבחר הציבור בפרסומי הרשות מותר רק במקרים בהם הפרסומים כרוכים **בעלות כספית זניחה ביותר, או שהם נעשים לשם מימוש מטרה טקסית וייצוגית מתוקף תפקידו כראש הרשות** (למשל: דברי ברכה לרגל מועדים חגים, וחלילה בזמן משבר). מנגד, פרסום על-גבי מודעות מודפסות (באופן פיזי) ותשדירים בתשלום הממומנים מכספי ציבור המפארים, או מתארים מיזם, הישג, תכנית ביצוע (שבוצעה, או כזו שמתוכננת) של הרשות המקומית – **אסור שיכרכו או יציינו, ככלל, את שמו ודמותו של ראש הרשות, או כל גורם פוליטי אחר עם אותם הישגים, בכל תקופה שהיא, קל וחומר בתקופת בחירות.**" (שם, בפס' 42, ההדגשות הוספו ע"י הח"מ).

71. מהאמור עולה כי פרסומים מטעם הרשות יעשו מטעמה, בלא קישוט של תמונות נבחר הציבור ודבריהם, וכי פרסומים הנושאים את שמו ודמותו של ראש הרשות יתאפשרו אך ורק כדי לממש מטרה ייצוגית מתוקף תפקידו של ראש הרשות. **למעשה, חריגה מכללים אלו מהווה לכל הפחות תעמולה עקיפה המנוגדת לתכליות השונות העומדות בלב האיסור על שימוש בנכסי ציבור**

לצרכי תעמולה.

72. עמדה זו עולה גם מהוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 5/2018 - הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות (17.4.2018), לפיו יש להקפיד על הפרדה בין הרשות המקומית ובין נבחר הציבור, כאשר במסגרת פרסומים מטעם הרשות המקומית אין מקום לייחס לנבחר ציבור פעולות של הרשות. קרי, הפצת מידע לציבור מטעם הרשות אינה פסולה כשלעצמה, ולהפך, יש להעמיד מידע לעיני הציבור, אולם אין לכרוך אותה בפרסום שמו של ראש הרשות או נבחר ציבור אחר.

73. לאור הדברים האמורים, עולה כי הדין הקיים מורה להקפיד הקפדה יתרה על ההפרדה בין הרשות לבין העומדים בראשה, וכך למנוע את "פולחן האישיות" המתאפשר באמצעות טשטוש הגבולות. הניסיון לכרסם כעת באותה הקפדה על ההפרדה בין זהות הרשות לזהותו של העומד בראשה, הקפדה שהוכרה בפסיקה, מטרתה להעניק יתרון לאלה העומדים בראש הרשות ולאפשר להם לטשטש את הזהות בינם לבין העיריה.

5.ג. השלכות הרחב

74. כזכור, בעוד שנה וחצי בלבד ניגש אל הקלפיות במסגרת הבחירות לרשויות המקומיות. כתוצאה מכך, אצל המבקשת כבר מתחילות להיערם תלונות על שימוש שאינו ראוי בכספי הציבור לשם תעמולת בחירות ו"האזרה" תכופה בשם של ראשי הרשויות המכהנים – מתוקף שליטתם ונגישותם לנכסי הרשות ורצונם להיבחר בשנית.

75. אין זה יד המקרה שתלויים ועומדים כעת לפני כב' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית שלושה הליכים בעניין (ער"מ 4/25 ער"מ 25/2 ו-25/3), שלושתם מהווים כחלק מניסיונם של ראשי הרשויות וביחד עם מרכז השלטון המקומי, לכרסם בהלכה הפסוקה ולעשות שימוש תכוף יותר בשם של ראשי הרשויות המכהנים ובהפצת "הישגיהם", מתוך מטרה לקדם תעמולת בחירות אסורה.

76. כאמור וכפי שביקשה המבקשת להראות לעיל, ההחלטה בער"מ 4/25 נשוא הערר הנ"ל, אינו מנוגד לדין הקיים אלא תואם והולם אותו, ומגשים הלכה למעשה את כלל התכליות העומדות מאחורי דיני תעמולת הבחירות בכלל, והאיסור על שימוש בנכסי ציבור לצרכי תעמולה בפרט.

77. עם זאת, לצערה של המבקשת, בשנים האחרונות ניתנו מספר בודד של החלטות מטעם ועדות הבחירות האזוריות אשר חרגו מהדין הקיים וההלכה הפסוקה בנושא ופגעו בתכליותיו שהוצגו לעיל. בין החלטות אלו ניתן למנות את תר"מ 28/21 **ליאורה פור נ' מוטי ששון ראש עיריית חולון** (נבו 02.05.2018), שם נאמר כי "לא מתקבל על הדעת שמערכת ההודעות והדיווחים תנטרל את ראש העירייה, משל אין תואר לו ואין דמות לו", וכן בתר"מ (ועדת הבחירות לכנסת תל אביב-יפו) 6/25 עו"ד **חיה מנע, חברת מועצת העיר רמת גן נ' ראש עיריית רמת גן, מר כרמל שאמה הכהן** (נבו 21.01.2022), שם נאמר כי אין לאמץ כלל גורף הקובע באופן קטגורי כי אסור לחלוטין לכלול פנייה מטעם ראש העיר עצמו בכל פרסום הנוגע למתרחש בעירו.

78. לשיטת המבקשת, החלטות ספורות וחריגות אלו חרגו מהדין הקיים, הן אינן תואמות את פסיקת בית המשפט העליון בנושא והחלטות ראשי ועדות הבחירות המרכזית, לדורותיהם, אשר ראו צורך באימוץ האיסור הקפדני על שימוש בנכסי ציבור לשם תעמולה אסורה גם בימי שגרה, בקלה כבחמורה, ומתוך מטרה למנוע "פולחני אישיות" של ראש הרשות ויצירת מצג שווא לפיו כל הישגיה של הרשות שייכים לעומד בראשה.

79. מכאן שהמבקשת סבורה כי יש ליתן שוב החלטה עקרונית ומחייבת בסוגיה זו, ובאופן הצופה את הבחירות לרשויות המקומיות שיתקיימו בחודש אוקטובר 2023. לשיטת המבקשת, החלטה עקרונית בסוגיה מטעמו של כבי' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-25 יכולה להביא להפחתת השימוש האסור של ראשי הרשויות בנכסי הרשות לשם קידום עצמי ואגרסיבי, וכן להביא לשמירה על טוהר המידות ברשויות המקומיות ולבחירות שוויוניות יותר שנה וחצי מהיום.

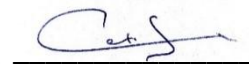
80. אשר על כן, ישנה חשיבות מכרעת לקביעת הלכה מובהקת ושאינה משתמעת לשת-פנים, באשר לתחולתו הבלתי-מוגבלת של האיסור על שימוש בנכסי הציבור לצרכי תעמולת בחירות ולצורך למנוע לחלוטין את הטשטוש האסור והבלתי ראוי בין נבחרי הציבור לרשויות השלטון, דווקא בעת זו, לקראת הבחירות המוניציפליות ההולכות ומתקרבות.

ד. סוף דבר

81. ענייננו בבקשת התנועה למען איכות השלטון בישראל להצטרף אל ההליך המאוחד במעמד "ידידת בית המשפט", ועל מנת שתוכל לפרוש בפני יו"ר ועדת הבחירות זווית רחבה הרבה יותר ואף בעלת חשיבות מכרעת להחלטתו בסוגיה העולה כעת פתחו – שימוש בשמם ותמונתם של ראשי רשויות בפרסומי הרשות ובפעולותיה בתקופת שגרה ומחוץ לתקופת הבחירות.
82. המקרה התלוי ועומד אינו מקרה יחידני, אלא ניסיון רחב לכרסם בהלכה הפסוקה רבת השנים, כפי שהורחב לעיל, המגנה על התכליות העומדות בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, ואוסרת על ראשי הרשויות לטשטש בינם לבין פעולות הרשות עצמה.
83. לאור ניסיונה ומומחיותה של המבקשת בסוגיות אלו אך דומה כי שמיעת עמדתה המנומקת עשויה לסייע בידיו של יו"ר ועדת הבחירות לגבש את החלטתו ובכך לתרום לדיון ולהכרעה שבסופו.
84. בהתאם לכך, המבקשת תתכבד לבקש כי יו"ר ועדת הבחירות הנכבד יורה על צירופה להליך, והינה נכונה להרחיב, להבהיר ולפרט את טענותיה, ככל שיוורה לה.
85. על מנת להקדים תרופה לכל טענה שעשויה להטען יובהר כבר כעת כי בקשה זו מסתכמת אך ורק על העובדות הנטענות בכתבי הטענות של הצדדים להליך שבכותרת, ומשכך – וכפי שנוהגת המבקשת מזה רבות בשנים מהליכים מעין אלו – מוגשת בקשה זו ללא תצהיר נלווה.
86. מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה זו.



הידי נגב, עו"ד



תומר נאור, עו"ד

ב"כ המבקשת

ירושלים, 11 אפריל, 2022, יי ניסן תשפ"ב.