

**הליכוד תנועה לאומית ליברלית**

ע"י ב"כ עוה"ד אבי הלוי, היועץ המשפטי של תנועת הליכוד

מכנרת (מושב) ד.נ. עמק הירדן 1510500

**העותרת**

טל': 04-6709330 ; פקס: 04-6709443 ; דוא"ל: [avi.halevy@gmail.com](mailto:avi.halevy@gmail.com)

**נגד**

**1. יאיר לפיד**

**2. מפלגת יש עתיד**

ע"י ב"כ עוה"ד עודד גזית ואח'

מרח' החשמונאים 107 ת.ד. 20431, מיקוד 6120301

טל': 03-6733331 ; פקס: 03-673338 ; דוא"ל: [oded@gbc-law.co.il](mailto:oded@gbc-law.co.il)

**3. היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה**

**4. היועצת המשפטית לממשלה**

על ידי פרקליטות המדינה,

רח' צלאח א-דין 29, משרד המשפטים, ירושלים

טל': 02-6466590 ; פקס: 02-6467011

**המשיבים**

**תגובה מטעם המשיבות 3-4**

בהתאם להחלטות יושב ראש ועדת הבחירות, כב' השופט י' עמית, מתכבדות המשיבות 3-4 (להלן: **המשיבות**), להגיש תגובה מטעמן לעתירה, כדלקמן.

1. עניינה של העתירה, בכל הנוגע לסעדים המבוקשים כלפי המשיבות, בבקשת העותרת לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק דרכי תעמולה** או **החוק**) המורה ליועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה וליועצת המשפטית לממשלה, להנחות את ראש הממשלה, את עובדי משרד ראש הממשלה ואת עובדי המדינה במשרדי הממשלה "בנוגע להגבלות ולאיסורים המוטלים עליהם בתקופת בחירות ובכלל זה, האיסור להשתמש בנכסי המדינה לטובת קמפיין ובחירות", וכן "להגביר את הפיקוח והאכיפה הנדרשים" בהקשר זה.

עוד התבקש כב' יו"ר ועדת הבחירות לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 17ב(א) לחוק, ולהורות למשיבים 1-2 לחדול לאלתר להשתמש בנכסי המדינה, לצורך קמפיין הבחירות שלהם לכנסת.

2. במוקד ההליך עומד מסמך (להלן: **המסמך**), שחלק מתוכנו נחשף באמצעי התקשורת ביום 18.8.2022. מסמך זה, כך נטען בעתירה, מלמד על הפרה לכאורה של סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, האוסר על שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות.

3. כבר בפתח הדברים יובהר כי עמדת המשיבות, התואמת את פסיקותיהם של יושבי ראש ועדות הבחירות, היא שיש לאמץ גישה פרשנית מחמירה ביחס לאיסור על שימוש במשאבי המדינה בקשר עם תעמולת בחירות, וזאת, לאור הפגיעה האפשרית בשוויון בין המועמדים, בטוהר השירות הציבורי ובאמון הציבור בשירות הציבורי ובתדמיתו הניטרלית כשירות לא פוליטי. בהתאם לכך, עם תחילתה של תקופת הבחירות הנוכחית, ובדומה לתקופות של בחירות קודמות, הופץ קובץ הנחיות היועצת המשפטית לממשלה העוסקות בנושאים הקשורים לתקופת הבחירות, ובכללן הנחיות בדבר פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים ובאיסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר (להלן: **קובץ ההנחיות**). הנחיות אלה נועדו להכווין את התנהלותם של נבחרי ועובדי הציבור ולסמן את המותר ואת האסור בפרט בתקופת בחירות, בכל הנוגע לתעמולת בחירות מצד עובדי מדינה ונבחרי ציבור המכהנים בתפקידים ברשות המבצעת.

קובץ ההנחיות אף פורסם לציבור באתר האינטרנט של מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים יחד עם הנחיות רלוונטיות נוספות לתקופת הבחירות<sup>1</sup>.

4. לנוכח זאת, בהקשר של העתירה דנן, עמדת המשיבות היא כי בכל הנוגע לסעדים המופנים כלפיהן – היא מיותרת, ודינה להימחק. הסעדים המופנים כלפי המשיבות הם סעדים כלליים וצופי פני עתיד שעניינם בדרישה כי המשיבות יבהירו לגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה את המגבלות והאיסורים החלים עליהם בתקופת הבחירות, וכי המשיבות יגבירו את הפיקוח והאכיפה הנדרשים לעניין זה. כאמור לעיל וכפי שיפורט בהרחבה גם להלן, המשיבות פעלו ופועלות – ללא קשר לעתירה – על מנת להנחות את נבחרי הציבור ואת עובדי משרדי הממשלה, ובתוך כך גם את משרד ראש הממשלה, בכל הנוגע להגבלות והאיסורים המוטלים עליהם בתקופת בחירות. המשיבה 3, כמו יתר גורמי הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, פועלת על מנת לוודא כי נשמרות המגבלות המוטלות על הממשלה בתקופת הבחירות, לרבות בכל הנוגע לתעמולת בחירות. לפיכך, משהמשיבות פועלות בעניין זה ללא כל קשר לעתירה, ברי כי אין כל צורך ליתן את הצווים המבוקשים ביחס למשיבות, והעתירה בעניין מיותרת וניתן להורות על מחיקתה.

<sup>1</sup> <https://www.gov.il/he/Departments/General/elections-21-08-22>

אשר למסמך העומד בבסיס עתירה זו, יובא להלן ההסבר של לשכת ראש הממשלה ביחס לטעמים שעמדו בבסיס כתיבתו. אכן, קריאה של תוכן המסמך מותירה ספקות מסוימים ביחס לתכליותיו, בפרט כאשר אנו נמצאים בתקופת בחירות. לשם הזהירות, מוטב כי להבא יפנו גורמי משרד ראש הממשלה לקבלת הנחיות מהיועצת המשפטית של המשרד בנסיבות דומות.

בכל מקרה, בניגוד לנטען בעתירה, המסמך לא נושא את הכותרת "קמפיין" או טרמינולוגיה תעמולתית מפורשת אחרת. בנוסף לכך, אין מדובר במסמך אשר ננקטו פעולות לשם הוצאתו לפועל והוא כשלעצמו אינו בא בגדר פרסום המופץ לציבור, אלא הוא נייר עבודה פנימי שכפי שיפורט, נכון ליום הפרסום בתקשורת, אף טרם הועבר לאישורם של ראש הממשלה ושל ראש הסגל.

אמנם, גם בתקופת בחירות ישנו צורך בהמשך עבודת הממשלה, ובתוך כך יכול להתעורר צורך בקיומם של סיורים ומפגשים. עם זאת, יובהר כי ככל שתהיה כוונה לקדם איזו מבין הפעולות שהמסמך מתייחס אליהן, הרי שהדבר ייבחן לגופו על ידי היעוץ המשפטי, בהתאם לדינים החלים בתקופת הבחירות, כפי שנעשה, ככלל, באופן שוטף, לרבות בנוגע לאירועים וסיורים שראש הממשלה משתתף בהם מתוקף תפקידו בתקופת הבחירות. לנוכח זאת, עמדת המשיבות היא כי בנסיבות העניין השאלה אם המסמך נוצר לצרכים מקצועיים או שמא לצרכים תעמולתיים, כפי שנטען בעתירה, אינה דורשת הכרעה כעת, לצורך הסעדים שהתבקשו מהמשיבות 3-4.

## רקע עובדתי

5. ביום 20.6.2022 הודיעו ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי על כוונתם להביא לפיזור הכנסת ולהקדמת הבחירות לכנסת ה-25. בהמשך לכך, ביום 22.6.2022 הונחו בפני מליאת הכנסת מספר הצעות חוק שעניינן פיזור הכנסת ה-24. בהמשך אושרה הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022 בקריאה ראשונה, וביום 30.6.2022, היא אושרה בקריאה שניה ושלישית, והכנסת החליטה על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה. כן נקבע כי הבחירות הכלליות לכנסת ה-25 יתקיימו ביום 1.11.2022.

6. המשיב 1 נכנס לתפקיד ראש הממשלה ביום ו', 1.7.2022, בהתאם לסעיף 1א43 לחוק יסוד: הממשלה, בעניין חילופים בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי.

7. ביום 3.7.2022, בסמוך לתחילת תקופת הבחירות, שלחה היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה לראש הממשלה המכהן ולראש הממשלה החלופי מסמך שכותרתו "ריכוז הנחיות לראש הממשלה לקראת הבחירות לכנסת ה-25", המפרט כללים שונים החלים על משרדי ממשלה, עובדי מדינה בתקופת הבחירות, ובכלל זאת ביחס לאיסור על שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות תוך התייחסות גם לכנסים, טקסים, סיורים ואירועים הנערכים בתקופה זו. מסמך דומה נשלח גם לכלל עובדי המשרד. כפי שהובהר בסעיף 5 למסמך,

"כנסים, טקסים, סיורים ואירועים שונים הנערכים על ידי משרדי הממשלה" כפופים גם הם לאיסור זה, ויש להביא את דבר עריכתם לבחינה משפטית. עוד יצוין, שגם לאחר ההפצה הראשונית של ההנחיות בעניין תקופת הבחירות בקרב גורמי משרד ראש הממשלה, ההנחיות הרלוונטיות השונות מוזכרות ומחודדות גם במסגרת השיח השוטף של הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה עם גורמי המשרד השונים, וכך בין היתר במסגרת השיח השוטף בדבר אירועים וסיורים שראש הממשלה משתתף בהם.

כמו כן במהלך חודש יולי הופצו למשרדי הממשלה כמקובל קובץ מעודכן של הנחיות היועצת המשפטית לממשלה לתקופת הבחירות לכנסת ה-25, וכן מכתב מפורט של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי).

צילום מסמך ריכוז ההנחיות לראש הממשלה ולראש הממשלה החלופי מיום 3.7.2022 מצורף ומסומן מש/1.

צילום מסמך ריכוז ההנחיות לכלל עובדי משרד ראש הממשלה מיום 4.7.2022 מצורף ומסומן מש/2.

צילום מכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) מיום 7.7.2022 מצורף ומסומן מש/3.

8. על פי הנמסר ממשרד ראש הממשלה, נוכח ההבנה בלשכת ראש הממשלה כי ישנו ערך משמעותי לביקורים וסיורים של ראש הממשלה, ובפרט כאלה אשר מתקיימים בחלוף זמן רב מאז ביקור קודם של ראש ממשלה מכהן במקום, ושבאמצעותם ניתן להפנות את תשומת הלב הציבורית לסוגיות ציבוריות בעלות חשיבות, אשר קידומן עולה בקנה אחד עם מדיניותו של ראש הממשלה, החל יועץ ראש הממשלה – שהוא עובד המשרד המכהן במשרת אמון – לבצע בתחילת חודש אוגוסט מיפוי של מקומות ונושאים אשר ראשי ממשלה קודמים לא ביקרו בהם או שלא הפנו את תשומת הלב הציבורית להם ב-15 השנים האחרונות, משנת 2006 ואילך. תוצרי המיפוי נאספו על ידי יועץ ראש הממשלה, בסיוע של מספר עובדים רלוונטיים נוספים, והועלו על הכתב במסגרת המסמך מושא העתירה.

בניגוד לפרסומים התקשורתיים בעניין, מדובר במסמך שלא היו מעורבים בו כלל ועיקר גורמים הקשורים למזכירות הממשלה, ובהתאם לנוסחי המסמך שהועברו ממשרד ראש הממשלה, המסמך כפי שהופץ בין כמה מעובדי המשרד לצורך גיבוש, אינו כולל את המילה "קמפיין" או טרמינולוגיה תעמולתית מפורשת אחרת.

טיוטת המסמך הוכנה ביום 8.8.2022, ובהמשך עודכנה בהתאם לנתונים שנאספו בעניין. גרסתו העדכנית של המסמך הועברה בסופו של יום על ידי מחבר המסמך לגורמים נוספים בתוך משרד ראש הממשלה, על מנת שאלה יתנו דעתם לעולה ממנו. מכל מקום יובהר כי לפי הנמסר, המסמך הוכן כמסמך פנימי על ידי מספר מצומצם של עובדים, ונכון ליום הפרסום בתקשורת הוא אף טרם הועבר לאישורם של ראש הממשלה ושל ראש הסגל.

9. כאמור לעיל, ביום 18.8.2022 דבר קיומו של המסמך פורסם באמצעי התקשורת, וזאת ככל הנראה בהתייחס לגרסה ראשונית של המסמך. עיון במסמך, הן בגרסתו הראשונית והן בגרסתו העדכנית, מעלה שנכללים בו הן אתרים ונושאים שלפי המסמך לא התקיימו בעניינם ביקורים של ראשי ממשלה בשנים האחרונות, דוגמת הקהילה הגאה, בריאות הנפש, ומרכזי הכשרה לחרדים, והן כאלה שכן נערכו בהם ביקורים כאמור, דוגמת מערך כיבוי האש, החברה הדרוזית והבדואית, מעונות לנשים מוכות, ועוד.

צילום המסמך בגרסתו הראשונית מצורף ומסומן מש/4.

צילום המסמך בגרסתו העדכנית מצורף ומסומן מש/5.

10. ביום שישי, 19.8.2022, פנתה העותרת אל המשיבות בעניין המסמך והעלתה את טענותיה בענייננו, ובחלוף יומיים, ובטרם עלה בידי המשיבות להתייחס לטענות אלה, הוגשה העתירה דנן.

צילום הפניות למשיבות מיום 19.8.2022 צורף לעתירה וסומן כנספח ב' ו-ג'.

### המסגרת הנורמטיבית

11. סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה זה קובע, ככלל, איסור על שימוש בנכסי ציבור לצרכי תעמולת בחירות, כדלקמן:

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

12. יובהר, כי תחולתו של סעיף 2א לחוק אינה תחומה בזמן והוא חל בכל עת גם מחוץ ל"תקופת בחירות". זאת בשונה מסעיפים רבים אחרים בחוק דרכי תעמולה, אשר תחולתם מוגבלת לתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות וליום הבחירות עצמו (ראו סעיף 2 לחוק זה). עם זאת, למימד הזמן והקרבה למועד הבחירות חשיבות רבה בכל הקשור ליישומו של הסעיף האמור.

13. נציין כי עמדתם העקבית של יושבי ראש ועדות הבחירות היא כי את האיסור האמור בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה יש לפרש לחומרה. לעניין זה, ראו לדוגמה את ההחלטה בתר"מ 14/20 **חברי סיעת למען התושבים במועצת העיר רעננה נ' חופרי** (16.6.2013), שם נקבע כדלקמן:

"לגישתי, לאור הפוטנציאל הגלום לשימוש לרעה במשאבי ציבור על ידי נבחרי ציבור מכהנים, יש לאמץ גישה פרשנית מחמירה. על פיה, מקרים

המצויים ב"תחום אפור", קרי – אינם בבירור בגדר תעמולת בחירות אסורה או מותרת, נכריע לרוב כי הינם בגדר תעמולה אסורה. זאת, לאור הפגיעה האפשרית בשוויון בין המועמדים, טוהר השירות הציבורי, ואמון הציבור שייפגע אם כספיו שלו המוחזקים על ידי העירייה בנאמנות ולטובתו, ינותבו למען הגדלת סיכויו של נבחר ציבור מכהן להיבחר בשנית.

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

14. עמדה זו נסמכת על התכליות העומדות ביסוד סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, ובהן "השמירה על עיקרון השוויון בין המתמודדים בבחירות ומניעת הפליה, וכן מניעת שימוש בנכסי הציבור למטרת קידום עניינו האישי של מתמודד, שלא לשמו נועדו הנכסים שבידי הרשות מלכתחילה", כאמור בתר"מ 21/19 גרוס נ' בן חמו ראש עיריית כפר סבא (9.1.2013), תוך הפנייה לתר"מ 2/19 פיינשטיין נ' מלול (8.11.2009). תכלית נוספת היא שמירה על אמון הציבור בשירות הציבורי ושמירה על תדמיתו הניטרלית כשירות ציבורי ולא פוליטי (תר"מ 23/19 אריאלי נ' רשימת הליכוד (17.1.2013)).
15. יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, כב' השופטת א' פרוקציה, עמדה בהחלטתה ב-תר"מ 2/19 פיינשטיין נ' מלול, בפס' 7 (8.11.2009), על התכליות העומדות ביסודו של איסור זה, כדלקמן:

"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 התמודדות בבחירות חופשיות צריכה לחתור, ככל האפשר, בין היתר, לשוויון האמצעים ויכולת הנגישות לבחור, 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 ציבורית עובר לבחירות. פן נוסף של האיסור נובע מהצורך למנוע שימוש בנכסי ציבור למטרת קידום עניינו 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".

16. השאלה אם פעולה פלוגנית (פרסום, אירוע וכדומה) היא תעמולה, שאין לעשות בה שימוש בקשר עם משאבי ציבור, נבחנת לפי "מבחן הדומיננטיות" שנקבע בבג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, (1992), לפיו "תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבחור 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 הבחור, ולא שידור שהאפקט שלו הוא אחר (כגון אמנותי, חדשותי, דתי), גם אם השפעות הלוואי שלו הן בהשפעה (עקיפה) על הבחור" (הציטוט מעמוד 704). יצוין כי בדנג"ץ 1525/15 חה"כ אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (אר"ש 23.8.2017) חידד בית המשפט העליון את מבחן

הדומיננטיות תוך שנקבע כי היא נבחנת בעיני הבוחר הסביר. במסגרת פסיקתו של בית המשפט הנכבד ושל יושבי-ראש ועדת הבחירות, נקבע כי לצורך בחינת קיום מבחן האפקט הדומיננטי, ניתן להסתייע במבחני עזר שונים. כך למשל נאמר בער"מ 3/21 **עיריית חולון נ' זכריה** (12.7.2018) על-ידי כב' השופט הנדל, יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-23:

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

ראו עוד: תב"כ 2/21 **רמי כהן נ' שרת התרבות והספורט** (18.4.2018); תב"כ 3/21 **בן מאיר נ' שר החינוך**, פסקאות 29-30 (20.1.2019); תב"כ 6/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה** (19.1.2020).

17. סיווגה של פעולה נתונה – אירוע, כנס, טקס וכדומה – כתעמולת בחירות לצורך סעיף 2א נעשה אפוא תוך שימוש במבחן הדומיננטיות שנקבע בבג"ץ 869/92 הנ"ל ובמבחני העזר שנקבעו ליישומם. בכלל זאת אמורים הדברים גם לעניין סיווג אופייה של השתתפותו של נבחר ציבור באותה פעולה. ראו בהקשר זה ובנוסף לער"מ 3/21 הנ"ל את הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1908 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר – עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות" (להלן: **הנחייה 1.1908**); תב"כ 35/24 **אחריות לאומית - י/ישראל הבית שלי בע"מ (חל"צ) נ' נתניהו** (16.3.2021) לעניין סיורים לעידוד התחסנות במהלך תקופת הבחירות לכנסת ה-24.

18. על בסיס הפסיקה המנחה הנזכרת לעיל בקשר עם הוראת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה – הוראה המעמידה כאמור איסור על שימוש בנכסי ציבור, לצד הוראות דין נוספות האוסרות על עובדי ציבור לקחת חלק בתעמולת בחירות, יש להזכיר כי קיימות מספר הנחיות היועצת המשפטית לממשלה, ובהן הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1704 "פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים", הנחייה 1.1900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר – פרסומים המופצים על ידי משרדי ממשלה" הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1902 "פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ורשויות מקומיות", הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1904 "הבטחות או התחייבות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך פעילות בחירות", והנחייה 1.1908 הנזכרת לעיל. הנחיות אלה מפרשות את הוראות הדין החלות על נבחר ציבור ועובדי ציבור בתקופת בחירות ונועדו

להכווין את התנהלותם של נבחרים ועובדי הציבור ולהבהיר, על ידי הפנייה להוראות הדין, לפסיקת בית המשפט הנכבד, להחלטות יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית, לעקרונות מנחים ולדוגמאות, ולסמן את המותר ואת האסור בשגרה בכלל ובתקופת בחירות בפרט, בכל הנוגע לתעמולת בחירות מצד עובדי מדינה ונבחרים ציבור המכהנים בתפקידים ברשות המבצעת.

### עמדת המשיבות

19. הסעדים המופנים כלפי המשיבות במסגרת העתירה, הם סעדים כלליים, צופי פני עתיד, ועניינם בבקשת העותרת כי המשיבות ינחו את ראש הממשלה, את עובדי משרד ראש הממשלה ואת עובדי המדינה במשרדי הממשלה השונים "בנוגע להגבלות ולאיסורים המוטלים עליהם בתקופת בחירות ובכלל זה, האיסור להשתמש בנכסי המדינה לטובת קמפיין ובחירות", וכן, כי המשיבות יגבירו את הפיקוח והאכיפה הנדרשים בהקשר זה.

20. בהחלטות יו"ר ועדת הבחירות נקבע לא אחת כי אין מקום ליתן סעד כללי צופה פני עתיד שעניינו הוראה לפעול בהתאם להוראות הדין במסגרת צו מכוח סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה, או כדברי יו"ר ועדת הבחירות, כב' השופט (כתוארו אז) ע' פוגלמן: "צו שנותן יושב ראש ועדת הבחירות לפי סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה הוא צו אופרטיבי למניעת ביצוע עבירה או להפסקתה. משכך, אין מקום [...] ליתן את הסעד המבוקש שהוא סעד כללי וצופה פני עתיד" (תר"מ 1/24 אטדגי נ' גלאם, פסקה 13 (3.11.2020)). דברים אלה יפים ככתבם וכלשונם בענייננו, ויש בכך כדי להצדיק את דחיית הסעדים המופנים כלפי המשיבות על הסף.

21. מעבר לכך, וכפי שצוין לעיל, עוד בטרם הוגשה העתירה דגן המשיבות פעלו ופועלות להנחות את משרדי הממשלה ואת עובדי המדינה, ובתוך כך גם את משרד ראש הממשלה, בכל הנוגע להגבלות והאיסורים המוטלים עליהם בתקופת בחירות. המשיבה 3, כמו יתר גורמי הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, פועלת על מנת לוודא כי נשמרות המגבלות המוטלות על גורמי הממשלה בתקופת הבחירות, והדברים פורטו לעיל בהרחבה.

22. אשר למסמך המצוי במוקד הליך זה, על פי הנמסר מלשכת ראש הממשלה, מטרתו הייתה ליצור רשימה של סוגיות ואתרים בארץ אשר ראשי הממשלה בעשור וחצי האחרונים לא הפנו את תשומת הלב הציבורית אליהם, על מנת לבחון אם יש מקום שראש הממשלה יפעל בעניינם, בהתאם למדיניות שאותה הוא מעוניין לקדם בתפקידו כראש ממשלה. כן נמסר כי נכון ליום פרסום הכתבה באמצעי התקשורת המסמך טרם הובא לאישורם של ראש הממשלה ושל ראש הסגל, וממילא טרם ננקטו פעולות כלשהן לשם הוצאתו לפועל, לרבות פנייה ללשכה המשפטית בעניינו של ביקור כזה או אחר.

לעמדת המשיבות תוכן המסמך מותיר ספקות מסוימים ביחס לתכליותיו, וזאת בין היתר נוכח ההתמקדות בפעילותם של ראשי ממשלה קודמים ובהתייחסות לאוכלוסיות



ממוקדות כאלה ואחרות, בפרט כאשר אנו מצויים בתקופת בחירות. עם זאת, בהינתן הסעדים שהופנו בעתירה דנן כלפי המשיבות, שהם כלליים וצופי פני עתיד, ונוכח הטעמים שפורטו בסעיף 4 לעיל, איננו סבורים שהמשיבות נדרשות להכריע ביחס למהותו של המסמך, וניתן להסתפק בדברים האמורים.

ממילא נשוב ונבהיר כי ככל שבכוונת איזה מגורמי הממשלה, לרבות המשיב 1 מתוקף תפקידו ועובדי משרד ראש הממשלה אחרים, לפעול לשם מימוש האמור במסמך – לרבות בדרך של קיום סיור, אירוע או ביקור באתר פלוני ברחבי הארץ – הרי שהדבר ייבחן על ידי הייעוץ המשפטי של משרד ראש הממשלה (ובמקרים המתאימים, על ידי היועצת המשפטית לממשלה). זאת, כפי שהדבר נעשה עד כה בתקופת הבחירות, בהתאם להוראות הדין, לפסיקתו של בית המשפט הנכבד, להחלטות יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית, ולהנחיות היועצת המשפטית לממשלה הצריכות לעניין. עוד נזכיר כי במסגרת מכתביה הנזכרים לעיל של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה צוין במפורש כי **"הלשכה המשפטית עומדת** [לרשות עובדי המשרד] **בכל מקרה של ספק או חוסר בהירות"** וממילא ציפייתן של המשיבות היא כי הגורמים השונים, יפעלו בהתאם לאמור במכתבים ויפנו במקרים המתאימים לשם קבלת ייעוץ משפטי מבעוד מועד. כך למשל, התקיימה התייעצות פרטנית לגבי השתתפותו של ראש הממשלה לפיד באירוע של ארגון נוער גאה (איג"י) במוצאי שבת 27.8.2022. לפי הנמסר ממשרד ראש הממשלה, סוגיית השתתפותו של ראש הממשלה באירוע זה עלתה על הפרק עוד בטרם החל הליך גיבוש המסמך. בהתאם לאמות המידה הצריכות לעניין, התקבלה החלטה לפיה ההשתתפות תוכל להיעשות בכובעו הציבורי-פוליטי ולא בכובעו הממלכתי, ללא שימוש במשאבי מדינה.

23. סיכומם של דברים, משהמשיבות פעלו עוד בטרם הגשת העתירה ופועלות אף כיום לשם הקפדה על קיום ההנחיות והוראות הדין ביחס למגבלות ולאיסורים החלים על נבחר ציבור ועל עובדי משרדי הממשלה בתקופת הבחירות, דומה כי אין כל צורך במתן הצווים הכלליים שהתבקשו בעתירה ואשר מופנים כלפי עתיד, ויש להורות על מחיקת העתירה.

24. העובדות המפורטות בתגובה זו בכל הנוגע למסמך נתמכות בתצהירו של מר דן שחורי, יועץ לראש הממשלה.

היום, א' באלול תשפ"ב

28 באוגוסט 2022

מתניה רוזין, עו"ד  
עוזר במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה

יונתן ציון מוזס, עו"ד  
סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה