



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

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

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

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

תב"כ 8/22

העותר: עו"ד שחר בן מאיר

נגד

- המשיבים:
1. טל גלבוץ
 2. סיעת הליכוד
 3. רוה"מ בנימין נתניהו
 4. עו"ד שלומית ברנע פרגו – היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה
 5. אשר חיון – ראש הסגל במשרד ראש הממשלה
 6. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 מתאריך 25.07.2019; תגובה מטעם המשיבים 3-1 מתאריך 02.08.2019; תגובה מטעם המשיבים 6-4 מתאריך 11.08.2019; הודעה מטעם המשיבים 6-4 מתאריך 13.08.2019; בקשה מטעם העותר מתאריך 14.08.2019

העותר: בעצמו

בשם המשיבים 3-1: עו"ד אבי הלוי

בשם המשיבים 6-4: עו"ד ליאורה וייס-בנסקי

עמוד 1 מתוך 9

החלטה

1. עניינה של העתירה שבפני הוא בבקשת העותר כי יינתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה), האוסר על המשיבים 2-5: "לקיים כל פגישה ו/או העברת מידע ו/או שיחה של כל גורם במשרד ראש הממשלה עם המשיבה 1", והאוסר עליהם: "לקבל כל הוראה ו/או הנחיה ו/או עצה מאת המשיבה מס' 1".

להלן אביא את הנתונים הנדרשים להכרעה.

רקע עובדתי

2. המשיבה 1 היא פעילה חברתית למען זכויות בעלי חיים, והיא מונתה על-ידי המשיב 3 בתאריך 11.06.2019 לשמש כיועצתו האישית (בתפקידו כראש רשימת הליכוד) לענייני בעלי חיים, כפי שעולה מנספח 3 לעתירה.

3. בתאריך 09.07.2019 המשיבה 1 פרסמה בחשבון הפייסבוק שלה פוסט, בו היא מודה למשיב 3 ולרעייתו על מאמציהם לשחרור בעלי חיים לקנדה, כדי להצילם מזריקת המתה.

באותו יום, שיתף המשיב 3 את הפוסט מטעם המשיבה 1 הנ"ל, וכתב כדלקמן:

"אני שמח שרעייתי שרה ואני, יחד עם טל גלבווע שמובילה מטעם הליכוד את הטיפול ברווחת בעלי החיים, הצלחנו לסייע להצלת חיים. תודה לכל העוסקים במלאכה במהלך השנה האחרונה ולשר החקלאות אורי אריאל. אנחנו רואים חשיבות גדולה בקידום רווחתם וזכויותיהם של בעלי החיים ונמשיך לפעול בנושא".

4. במאמר מוסגר, יצוין כי הפרסומים הנ"ל נעשו על רקע פסק דינו של בית המשפט העליון (ראו: עע"מ 861/19 מדינת ישראל משרד החקלאות ופיתוח הכפר נ' "נח" התאחדות ישראלית של ארגונים להגנת בעלי חיים (26.06.2019)), בגדרו נקבע בדעת רוב, בין היתר, כי אין מקום להתערב בהחלטת מנהל השירותים הוטרינרים, אשר נגעה להמתה של קבוצת בעלי חיים בשל טעם רפואי. בפסק הדין האמור נקבע עוד כי תינתן אפשרות למציאת פתרונות נוספים, מלבד המתת בעלי החיים, תוך 30 ימים, וכך אכן קרה.

5. בתאריך 10.07.2019 פנה העותר בדואר אלקטרוני למשיבה 4 ולבא-כח המשיבה 2 וטען כי:

"עולה החשד כי ראש הממשלה מנצל את מעמדו הציבורי, ומאפשר לעובדים פוליטיים של סיעת הליכוד, לפעול מול משרדי הממשלה בנושאים שונים, ועל מנת לעשות בכך שימוש לאחר מכן לצרכי תעמולה".

באותו יום המשיבה 4 השיבה לעותר כי עובדי משרד ראש הממשלה הונחו שלא למסור מידע, או להושיט סיוע במשאבי המשרד, לרבות באמצעות עובדים, לגורמים מפלגתיים, או למי שפועל מטעמם.

- בהקשר האמור יש גם לציין כי עוד בתאריך 30.06.2019 (וזאת בהמשך למכתב שלה מתאריך 01.01.2019 לקראת מערכת הבחירות לכנסת ה-21) שלחה המשיבה 4 מכתב לעובדים במשרד ראש הממשלה (וביניהם המשיב 5), שכותרתו: "ריכוז הנחיות לקראת הכנסת ה-22 – חוק הבחירות (דרכי תעמולה)". במכתב זה רוכזו הנחיות הנוגעות לחוק דרכי תעמולה, ובין היתר הופיעה בו ההנחיה שלא לתת מידע, או סיוע, לרבות באמצעות עובדים, לגורמים מפלגתיים.
6. בתאריך 11.07.2019 העותר שלח מכתב נוסף, זו הפעם אל היועצת המשפטית של משרד החקלאות, שכותרתו: "התראה על חשד לעבירה על הוראות חוק הבחירות לכנסת (דרכי תעמולה)". בגדר כך העותר טען כי מפרסומיה של המשיבה 1 עולה כי יש לה גישה בלתי אמצעית לעובדים במשרד החקלאות, לשם קבלת מידע מהם והתערבות בעבודת המשרד, וכל זאת נעשה, לטענתו, בניגוד לסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. העותר הזכיר במכתבו הנ"ל את התשובה שקיבל ממשרד ראש הממשלה בדבר חידוד ההנחיות שניתנו לעובדים, וביקש שתצא הנחיה דומה לעובדי משרד החקלאות.
7. בתאריך 24.07.2019 הלשכה המשפטית במשרד החקלאות השיבה לעותר, ומסרה כי תישלח פנייה למשרד המשפטים בעניין, וכי עד לתשובת משרד המשפטים – מנהל ועובדי השירותים הוטרינריים הונחו שלא להיפגש עם המשיבה 1.
8. בתאריך 21.07.2019 המשיבה 1 פירסמה בדף הפייסבוק שלה פוסט נוסף (להלן: הפוסט), בו נכתב כך:

"איל מגד הוא אמיץ. הוא אמיץ לכתוב בעד ראש הממשלה בעיתון "הארץ", סופג ביקורות קשות מהקוראים, עלבונות, קללות והוא בשלו, בדיוק כפי שאני בשלי.

הכי מדהימים אותי טבעונים שכאילו היו רוצים יותר מכל שהמינוי הזה יהיה פיקציה, רק לא לתת טיפת קרדיט לראש המפלגה היחיד שמדבר על בעלי חיים, שמינה אותי לעשות עבורו עבודת מטה לנושא שאני בספק אם הגיע אי פעם לשולחנו.

אבל מה? הוא ימני ונושא הטבעונות כה משויך לשמאל. כה משויך שמילה לא נאמרת עליהם, הצלחנו לגייס דף של פוליטיקאי הכי חזק בישראל 2.5 מיליון לייקים לנושא, פוסטים על בעלי חיים ובכלל הגזרה הפוליטית, דממה.

אני מצליחה להכנס דרך הדלת למקומות שלא הצלחתי דרך החלון, לא ח"כ, לא מתפרנסת כמו ח"כ, בלי עוזרים ורכב ועשיתי בחודש עבודה של שנים של ח"כים.

כן, גיבוי של ראש ממשלה זה המון, זה נס לבעלי חיים, תפקיד שהמצאנו יחדיו והוא כה הכרחי וחשוב.

ככל שאני ממשיכה בעבודת המטה שלי ברור לי שרק ראש ממשלה חזק יוכל לעזור כאן, סוציאליזם, סובסידות חולניות, שירות וטרינרי שמגובה ע"י ההסתדרות, זו הרעה החולה.

אין פגישה שאני עורכת שלא מועברת לראש הסגל בלשכת ראש הממשלה ולראשונה האמת מובאת אליהם בלי אינטרסים כלכליים, רק מתוך רצון שלם לעזור למי שלא נשמע קולם הזועק.

ומי שמזלזל ב"שמו ובגיבוי של ראש הממשלה" שיציג אלטרנטיבה, אלטרנטיבה אמיתית ומנוסה עם כח לשנות".

(ההדגשה שלי – ח"מ).

זה המקום להוסיף כי על פי מה שנמסר בתגובת המשיבים 4-6 – עיון בעמוד הפייסבוק של המשיבה 1 העלה כי היא: "נפגשה עם גורמים נוספים במשרד החקלאות, במשרד להגנת הסביבה ועוד", במועד סמוך לאחר הגשת עתירה זו.

9. בעקבות האירועים המתוארים לעיל – הוגשה העתירה שבפני.

10. בתאריך 06.08.2019 משרד המשפטים השיב לפניית הלשכה המשפטית של משרד החקלאות, וכתב כי יש מקום לכך שהלשכה המשפטית של משרד החקלאות תנחה את עובדי המשרד שלא לקיים, במהלך תקופת הבחירות, פגישות עם המשיבה 1, נוכח חשש שאלו תשמנה לתעמולת בחירות. במכתב הוסבר כי מסקנה זו נגזרת מאופי הפרסומים של המשיבה 1, בה הוצגו פגישותיה עם עובדי המדינה כחלק מתעמולת בחירות, ונוכח העובדה שפגישות אלו נערכו במסגרת פעילותה הפוליטית. עוד הוצע במכתב הנ"ל שהלשכה המשפטית של משרד החקלאות תוציא הנחיה לפיה אם יתעורר צורך מיוחד בפגישה בין עובד משרד החקלאות לבין המשיבה 1 – על העובד יהיה לפנות ללשכה המשפטית, שתבחן את אפשרות קיום הפגישה. בנוסף, הוצע להבהיר לעובדי המשרד כי פעולה בניגוד להנחיות האמורות עלולה להוות עבירה משמעתית, או עבירה פלילית, כקבוע בסעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת), אשר אוסר על עובד מדינה (שתפקידו עונה להגדרת הסעיף הנ"ל) לקחת חלק בתעמולת בחירות.

11. בעקבות המכתב הנ"ל, היועצת המשפטית למשרד החקלאות פרסמה הנחיה לעובדי המשרד לפיה יש להימנע מקיום פגישות עבודה עם המשיבה 1, נוכח חשש שפגישות אלו תשמנה לתעמולת בחירות, על רקע תפקידה הפוליטי של המשיבה 1. עוד הובהר כי במידה ויתעורר צורך בקיום פגישה שכזו, יש לפנות ללשכה המשפטית מראש, כדי שתבחן את האפשרות לקיימה. לבסוף, הוסבר כי פעולה בניגוד להנחיות הנ"ל עלולה להוות עבירת משמעת, או הפרה של סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת.

12. לבסוף ראוי להוסיף כי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה ערכה בדיקה בעניין הקשר בין המשיב 5 לבין המשיבה 1, ובמסגרת הבירור המשיב 5 הונחה על-ידי הלשכה המשפטית הנ"ל שלא לקיים קשרי עבודה עם המשיבה 1 עד לאחר מועד הבחירות, והוא התחייב שלא יעשה כן.

טענות הצדדים

13. כאמור, העותר מבקש כי יינתן צו מניעה מכוח סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה, האוסר על המשיבים לקיים קשר כלשהו (מסוג של: פגישה, העברת מידע, שיחה, הוראה, הנחיה או עצה) בין המשיבה 1 לבין גורם כלשהו מטעם משרד ראש הממשלה.

העותר טוען כי אם לא ינתן הצו כמבוקש – יופר סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, אשר אוסר על שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות. יצוין כי העותר הביא את טענותיו המשפטיות

בתמצית, תוך הסתפקות באמירות כלליות, ללא הסבר מטעמו מהו ה"שימוש" שנעשה ובאילו "נכסי ציבור" מדובר.

לשיטת העותר, סעיף 2א הנ"ל אוסר על "עירוב" משרד ממשלתי עם תעמולת בחירות ועל "השתלבות" של עובד פוליטי במשרד הממשלתי (בדרך של קבלה, או של מסירה של מידע), במיוחד בתקופת בחירות. משכך, לטענת העותר, המשיבה 1, כיועצת של המשיב 3, איננה רשאית להיפגש עם גורמים ממשלתיים, ואיננה רשאית להעביר או לקבל מהם מידע.

14. העותר מבסס בנוסף את טיעונו על הנחיה מספר 1.1704 של היועץ המשפטי לממשלה, שכותרתה: "פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים", וגורס כי הנחיה זו אוסרת על קיום פעילות פוליטית בלשכת שר.

כמו כן, העותר מאזכר בדבריו את סעיף 3ב לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, הקובע איסור על עובד מדינה לעסוק בפעילות מפלגתית בתחום נכסי ציבור, כאמור בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. לשיטת העותר, המשיב 5 עובר על הוראת חוק זו, בכך שקיבל דיווחים מפעילה פוליטית מטעם המשיבה 2.

לבסוף, העותר מבקש להשית הוצאות ושכר טרחת עו"ד על המשיבים 1-3.

15. המשיבים 1-3 גורסים כי יש לסלק את העתירה על הסף, משום שהעותר לא הניח תשתית ראייתית מינימלית לקיומה של עילה לכאורה, לצורך מתן הצו המבוקש על ידו. לשיטתם, העותר מסתמך על ראיה אחת בלבד – הפוסט, שפרסמה המשיבה 1, לפיו היא מעדכנת את המשיב 5 על פגישותיה. המשיבים 1-3 טוענים כי אין כל קשר בין הפוסט לבין תעמולת בחירות העושה שימוש בנכסי המדינה; כי העתירה נעדרת נימוקים משפטיים, לרבות התייחסות למבחנים שנקבעו בפסיקה ביחס לשאלה מהי "תעמולת בחירות", וכי אין לח"מ אמצעי חקירה עצמאיים לצורך בחינת קשרי העבודה שמקיימת המשיבה 1.

לגישת המשיבים 1-3, יש לדחות את העתירה גם לגופה. זאת, מאחר שפעולת העדכון הנזכרת בפוסט (של המשיב 5 על-ידי המשיבה 1) לא עולה כדי שימוש במשרד ראש הממשלה לצרכי תעמולת בחירות. בתוך כך, נטען כי המשיבה 1 קיימה קשרי עבודה עם משרדי הממשלה עוד טרם שמונתה ליועצת של המשיב 3 (במעמדו כיו"ר רשימת הליכוד) בנושא זכויות בעלי חיים, וכי קשרי עבודה אלה המשיכו באופן טבעי גם בתקופת הבחירות. עוד נטען כי השאלה אם פרסום מהווה "תעמולת בחירות" נבחנת לפי מבחן התכלית הדומיננטית, ואולם, לשיטת המשיבים 1-3, לא נעשתה בענייננו כל פעולה, אשר מקיימת מבחן זה. לבסוף, המשיבים 1-3 גורסים כי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה קובע כי שימוש בקשר עם תעמולת בחירות בנכסים "שהועמדו על ידי המדינה לרשותו של שר" – הינו שימוש מותר. המשיבים 1-3 מבקשים גם להטיל הוצאות על העותר.

16. המשיבים 4-6 מטילים בתגובתם ספק בשאלה האם סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה הוא המסגרת המשפטית המתאימה לנסיבות העניין, שכן אין מדובר ב"עשיית שימוש בנכסי ציבור"

(בשונה משימוש במשרדי הרשות, או בכספיה, למשל). עוד גורסים המשיבים 4-6 כי העותר לא עמד בנטל הראייתי להראות כי מתקיימים תנאי הסעיף הנ"ל.

בנוסף לאמור, המשיבים 4-6 גורסים כי אין מקום ליתן צו מניעה על בסיס סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, לרבות מהטעם שההנחיות החלות על עובדי מדינה חודדו בפני המשיב 5 והוא התחייב שלא לקיים קשרי עבודה עם המשיבה 1 עד לאחר מועד הבחירות, וכי יש למחוק את העתירה על הסף או לדחותה לגופה.

התפתחויות נוספות

17. בתאריך 13.08.2019 הגישו המשיבים 4-6 הודעה, אליה צירפו מסמכים אותם התבקשו לצרף לתגובתם (צילום של המענה מטעם משרד המשפטים ללשכה המשפטית במשרד החקלאות מתאריך 06.08.2019 וצילום ההנחיה שנשלחה מטעם היועצת המשפטית למשרד החקלאות לעובדי משרד החקלאות).

18. בנוסף, באותו יום, 13.08.2019, הוגשה בקשה מטעם העותר, בגדרה חזר על טענתו כי יש מקום להוציא צו מניעה כמבוקש, והדגיש כי, לשיטתו, עמדת המשיבים 4-6 עולה בקנה אחד עם עמדתו.

19. לאחר תיאור הרקע, ההתפתחויות וטענות הצדדים – אעבור לליבון הדברים.

דיון והכרעה

20. השאלה המונחת בפני היא האם פרסום הפוסט על-ידי המשיבה 1, על כך שהיא מעדכנת את המשיב 5 על פגישות שהיא עורכת, בצד מה שמשמע מהפוסט לגבי שיתוף הפעולה עימה – עולה כדי שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות, במשמעות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. סבורני שהתשובה לשאלה זו היא **שלילית**. אפרט את נימוקי למסקנה זו מיד בסמוך.

21. סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה מורה 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 בהונו, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה, למעט שימוש כמפורט להלן:

(1) שימוש, בתמורה או שלא בתמורה, באולמות ובמקומות פומביים פתוחים העומדים כרגיל לשימוש כאמור;

(2) שימוש בנכסים שהועמדו על ידי המדינה לרשותו של שר, סגן שר או חבר הכנסת, או שהועמדו על ידי הרשות המקומית לרשותו של ראש הרשות; אין בהוראות פסקה זו כדי לגרוע מהגבלות על שימוש בנכסים כאמור שהוטלו לפי כל דין או כללי אתיקה."

הנה כי כן, הסעיף אוסר על שימוש במשאבי ציבור לצורך תעמולת בחירות. אחת מתכליות הסעיף היא הגנה על שוויון באמצעים וביכולת הנגישות לבוחר, שכן: "מתן אפשרות למתמודד בבחירות לעשות שימוש בנכסי ציבור, אליהם יש לו נגישות מיוחדת מכוח התפקיד אותו הוא

עמוד 6 מתוך 9

ממלא בפועל, פוגע פגיעה ממשית בערך השוויון בבחירות, בהפלותו לטובה את המתחרה, המכהן במשרה ציבורית עובר לבחירות" (ראו: תר"מ 2/19 פיינשטיין נ' מלול, בפיסקה 7 (השופטת א' פרוקצ'יה) (08.11.2009) (להלן: עניין פיינשטיין); תב"כ 2/21 כהן נ' רגב, שרת התרבות והספורט (18.04.2018) (להלן: עניין כהן)).

מטרה נוספת של הסעיף היא: "למנוע שימוש בנכסי ציבור למטרת קידום עניינו האישי של מתמודד, שלא לשמו נועדו נכסים אלה שבידי הרשות מלכתחילה" (ראו: עניין פיינשטיין, בפיסקה 1).

חשיבות ההגנה על תכליות הסעיף עולה מקום בו מדובר על נבחר ציבור מכהנים, וזאת לשם איון היתרון הטבוע בתעמולה למועמד מכהן (ראו: עניין כהן, בפיסקה 36; תר"מ 14/20 חברי סיעת "למען התושבים" במועצת העיר רעננה נ' חופרי (השופט ס' ג'ובראן) (16.06.2013) (להלן: עניין חופרי)).

22. בהקשר הנ"ל – האיסור על עובדי ציבור ליטול חלק בתעמולת בחירות נגזר מהמטרה לשמור על טוהר הבחירות ועל אמון הציבור בעובדי הציבור; על נייטרליות עובדי הציבור ועל שוויון בין המועמדים (ראו: ער"מ 5/21 הגר פרי יגור נ' המועצה המקומית פרדס חנה כרכור, בפיסקה 20 (25.09.2018)).

23. יצוין כי סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה קובע כי סעיף 2א לחוק זה חל **בכל עת**, אף מחוץ לתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות עצמו (בניגוד לסעיפים אחרים בחוק דרכי תעמולה). כמו כן נקבע כי הסעיף הנ"ל איננו מוגבל למדיה מסוימת, וכי הוא חל גם על רדיו, טלוויזיה, עיתונות ואינטרנט (ראו: תב"כ 3/21 עו"ד בן מאיר נ' שר החינוך, בפיסקה 20 (20.01.2019) (להלן: עניין בן מאיר)).

24. תחולת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה תלויה איפוא בשאלה האם השימוש בנכסי הציבור נעשה "בקשר עם תעמולה". שאלה זו תיבחן לפי מבחן הדומיננטיות. כך נקבע בהקשר זה:

"תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינו 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 אמנותי, חדשותי, דתי), גם אם השפעות הלוואי שלו הן בהשפעה (עקיפה) על הבוחר." (ראו: בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד מו(2) 692, 704 (1992)).

מבחן הדומיננטיות נדון ב-דנג"ץ 1525/15 חה"כ ד"ר טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) (להלן: עניין שארלי הבדו), שם נפסק, בדעת רוב, כי הבחינה צריכה להיעשות בעיני הבוחר הסביר, ולפיכך – המבחן הראוי הוא "מבחן הדומיננטיות בעיני הבוחר הסביר". הפסיקה אף התייחסה למצב בו לפרסום היו מספר תכליות (כשבניהן, למשל, בצד התכלית התעמולתית, תכלית אינפורמטיבית נייטרלית, של מתן מידע לציבור), וקבעה בהקשר זה כי יש לבחון אם התכלית התעמולתית גוברת על התכליות האחרות, ואם יש בה כדי להניע, או להניא את הבוחר

ולהשפיע על העדפותיו הפוליטיות. רק אם התשובה חיובית – הפרסום עולה כדי "תעמולת בחירות" (עינינו: עניין שארלי הבדו; עניין בן מאיר, בפיסקה 24).

25. בהמשך לאמור, נקבעו מספר מבחני עזר למבחן הדומיננטיות בעיני הבוחר הסביר, בהם יש להתחשב, וביניהם, בין היתר: מועד הפרסום; זהות יוזם הפרסום; השאלה האם מדובר בפרסום שגרתי או שמא הוא ייחודי וחד פעמי; היקף ההשפעה הצפוי על הבוחרים; חשיבות התכלית האחרת שבבסיס הפרסום והשכל הישר וההיגיון (ראו: עניין כהן, בפיסקה 38; עניין חופרי). מבחן עזר נוסף הותווה בעניין בן מאיר (בפיסקה 30), לפיו יש לבחון גם את אמינות הפרסום ואת הדיוק בעובדות הנזכרות בו.

26. לאחר פריסת המסגרת הנורמטיבית, אפנה כעת להחלטה על נסיבות העניין שבפני.

מן הכלל אל הפרט

27. כאמור, יש לבחון האם בענייננו נעשה "שימוש בנכסי ציבור", והאם השימוש הנ"ל נעשה "בקשר עם תעמולה". ככל שיימצא כי התשובה לאחת מן השאלות היא שלילית, הרי שמתיתר הצורך לדון ולהכריע בשאלה הנוספת.

28. בענייננו, גם אם נעשה "שימוש בנכסי ציבור" (ואני נוטה להשיב לכך בשלילה – עיינו והשוו: ער"מ 3/21 עיריית חולון נ' זכריה, בפיסקה 4 (השופט נ' הנדל) (12.07.2018)), סבורני כי הדבר איננו נעשה בהכרח "בקשר עם תעמולת בחירות". אנמק מסקנתי זו מיד בסמוך.

29. אביא שוב את עיקרי הפוסט מטעם המשיבה 1, המובא לעיל:

"[...]"

אני מצליחה להכנס דרך הדלת למקומות שלא הצלחתי דרך החלון, לא ח"כ, לא מתפרנסת כמו ח"כ, בלי עוזרים ורכב ועשיתי בחודש עבודה של שנים של ח"כים.

כן, גיבוי של ראש ממשלה זה המון, זה נס לבעלי חיים, תפקיד שהמצאנו יחדיו והוא כה הכרחי וחשוב.

ככל שאני ממשיכה בעבודת המטה שלי ברור לי שרק ראש ממשלה חזק יוכל לעזור כאן, סוציאליזם, סובסידות חולניות, שירות וטרינרי שמגובה ע"י ההסתדרות, זו הרעה החולה.

אין פגישה שאני עורכת שלא מועברת לראש הסגל בלשכת ראש הממשלה ולראשונה האמת מובאת אליהם בלי אינטרסים כלכליים, רק מתוך רצון שלם לעזור למי שלא נשמע קולם הזועק.

ומי שמזלזל ב"שמו ובגיבוי של ראש הממשלה" שיציג אלטרנטיבה, אלטרנטיבה אמיתית ומנוסה עם כח לשנות".

(ההדגשות שלי – ח"מ).

כאמור, לפרסום יכולות להיות מספר תכליות. מן המקובץ ניתן לראות כי אף אם הייתה תכלית תעמולתית בפרסום זה של המשיבה 1, נראה שלא זו הייתה בהכרח התכלית הדומיננטית – בעיני הבוחר הסביר. מהתשתית העובדתית שנפרסה בפני, נראה שמטרותיה העיקריות של המשיבה 1 היו בגדר "מסע יחסי ציבור" לעצמה – להציג אותה באור חיובי בפני קוראיה וחבריה, לפאר את מעשיה וקשריה כאדם פרטי, להעלות את מודעות הציבור למאבק

החברתי שהיא מקיימת ואף למסור מידע חיוני על פעילויותיה למען בעלי החיים (התחום עימו היא מזוהה בעיניי הציבור הרחב).

30. זאת ועוד: מבחני המשנה, שצוינו לעיל, מובילים גם הם למסקנה **שהתכלית הדומיננטית** של הפרסום האמור – לא הייתה בהכרח תעמולתית, שכן לכאורה נראה כי מדובר בפעילות שגרתית מטעם המשיבה 1, ולא ייחודית וחד פעמית (בתגובה מטעם המשיבים 4-6 נמסר כי עיון בעמוד הפייסבוק של המשיבה 1 מעלה כי היא נפגשה עם גורמים נוספים במשרד החקלאות, במשרד להגנת הסביבה ועוד); מעבר לכך דומה כי אין לפרסום הנ"ל היקף השפעה רב על בוחרים, שכן הוא נוקט בלשון כוללנית ורחבה; כי יוזמת הפרסום היא המשיבה 1, בפעילותה כאדם פרטי; כי יש בפרסום תכלית אחרת חשובה – הגברת המודעות לפעילות המשיבה 1 למען בעלי חיים. אף השכל הישר וההיגיון מובילים למסקנה לפיה מטרתו העיקרית של הפוסט הייתה לקדם את המוניטין של המשיבה 1, ולא לבצע תעמולת בחירות.

31. נוכח כל האמור לעיל – המסקנה המתבקשת, בהתאם למבחני הפסיקה שתוארו לעיל, היא כי לא ניתן לומר שהפרסום נעשה "בקשר עם תעמולת בחירות", שכן הוא לא נועד בהכרח כדי לשכנע את הבוחר לנהוג בצורה מסוימת, בהקשר לבחירות.

32. משהגעתי למסקנה כי **מבחן התכלית הדומיננטית** איננו מתקיים בנסיבות העניין – הרי שמתיתר הצורך לקבוע מסמרות ולהכריע בשאלה האם פרסום הפוסט על-ידי המשיבה 1, שבו נאמר כי היא מעדכנת את המשיב 5 על פגישות שהיא עורכת, מהווה "שימוש בנכסי ציבור", במשמעות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה (עיינו בהערתו בפיסקה 28 שלעיל).

33. זאת ועוד – אחרת. כפי שנמסר בתגובת המשיבים 4-6 – ההנחיות החלות על עובדי מדינה חודדו בפני המשיב 5 על-ידי המשיבה 4, והוא התחייב שלא לקיים קשר עם המשיבה 1 במסגרת עבודתו, עד לאחר מועד הבחירות. בכך די, בנסיבות, וממילא מובן כי על כל עובדי המדינה, לרבות הבכירים שבהם, לנהוג בהתאם להנחיות והאיסורים החלים עליהם בכלל, ובהקשר לבחירות בפרט.

סוף דבר

34. נוכח כל האמור לעיל – העתירה לצו מניעה נדחית.

בנסיבות העניין – לא אעשה צו להוצאות לטובת מי מהצדדים.

ניתנה היום, ה' באלול התשע"ט (05.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22

עמוד 9 מתוך 9