



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת  
لجنة الانتخابات المركزية  
The Central Elections Committee

Justice Uzi Vogelman  
Supreme Court of Israel  
Chairman of the Central Elections Committee

قاضي عوزي فوجلان  
المحكمة العليا  
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט עוזי פוגלמן  
בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

## תב"כ 15/24

העותר: עו"ד שחר בן מאיר

נגד

המשיבים:

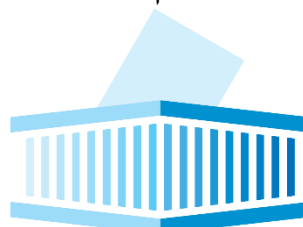
1. פרופ' אבי שמחון
2. הליכוד תנועה לאומית ליברלית
3. בנימין נתניהו, ראש הממשלה
4. ישראל כץ, שר האוצר
5. היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה
6. היועץ המשפטי למשרד האוצר
7. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

העותר: בעצמו  
בשם המשיבים 1, 5-7: עו"ד תהילה רוט  
בשם המשיבים 2-4: עו"ד אבי הלוי

## החלטה

1. המשיב 1 (להלן: שמחון) הוא ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה. לטענת העותר, שמחון ביצע לאחרונה שני מעשים של תעמולת בחירות: ביום 13.1.2021 הוא השתתף בהיוועדות שהמשיב 3 קיים עם קבוצת אזרחים, וזו עולה, לדעת העותר, כדי כנס בחירות (להלן: ההיוועדות); ביום 25.1.2021 התראיין שמחון לתכנית רדיו, הנושא העיקרי של הריאיון היה תכנית כלכלית שהמשיבים 3-4 הציגו לציבור (והיא עצמה נחשבת לתעמולת בחירות, לגישת העותר; להלן: התכנית הכלכלית), ולכן הריאיון היה, לעמדת העותר, תעמולת בחירות לטובתם. העותר סבור שפעולות אלו היו אסורות לפי סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה), משום ששמחון הוא עובד מדינה בכיר. לכן התבקשתי לצוות על שמחון להימנע מלהתראיין באמצעי התקשורת עד לבחירות לכנסת ה-24, ולחלופין לאסור עליו לבצע תעמולת בחירות לטובת המשיב 2 או להשתתף בה – בכל דרך, לרבות ראינות בתקשורת. העותר מוסיף שכבר בחודש אוגוסט 2020 פנה למשיב 5 בגין תעמולת בחירות של שמחון בראיונות לתקשורת. העותר ציין שסמוך לאחר ההיוועדות הוא



הלין על התנהלות זו למשיבה 5, וזו השיבה לו שהופצו לעובדי המשרד הנחיות על המגבלות שחלות עליהם לקראת הבחירות הקרבות, ושבירורים וטיפול בעובדים – אם יידרשו – יהיו לפי הוראות התקשי"ר והדין. מנהל אגף בכיר משמעת בנציבות שירות המדינה השיב שהנחה את ממלא מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה לקיים בירור עם שמחון, להעיר לו ולשקול לנקוט נגדו הליך משמעתי.

לאחר שהמשיבים 2–4 הגישו את תגובתם, ביקש העותר לצרף ראייה. אחרי קבלת רשות הוא צירף אותה. מדובר בסרטון שמוכיח, לטענתו, שהתכנית הכלכלית היא תעמולת בחירות מטעם המשיבה 2.

2. המשיבים 2–4 טוענים שהתכנית הכלכלית אינה תעמולת בחירות; שמעשי שמחון הם עניין לגורמים בשירות המדינה, ולא ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית; שהריאיון היה בהתאם לסמכותו של שמחון ובתחום עיסוקו; שלא התקיימו תנאים מקדמיים לתחולת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה; שהעותר לא עמד בנטל הראייה להוכיח הפרה של דיני הבחירות; ושהסעד המבוקש כללי. בתגובתם לראיה החדשה חזרו המשיבים 2–4 על כך שהעותר מבקש לקבוע שהתכנית הכלכלית היא תעמולת בחירות, ושאין ממש בטענתו זו.

3. שמחון והמשיבים 5–7, שיוצגו יחדיו בידי פרקליטות המדינה, עדכנו בתגובתם שעובר להגשת העתירה ערך ממלא מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה בירור לשמחון (נספח מש/1 לתגובה). ממלא מקום המנכ"ל מצא שמעשי שמחון לא עלו כדי פעילות פוליטית וששמחון לא התכוון לערוך פעילות כזו, ולכן לא מצא להעיר לו בנושא. הוא הזכיר לשמחון לפעול בהתאם למגבלות שחלות על עובדי מדינה בתקופה זו. נוסף על כך, סמוך להגשת תגובתם פנתה המשיבה 5 לשמחון בכתב (נספח מש/2 לתגובה) על דעת היועץ המשפטי לממשלה והזכירה לו אילו מגבלות חלות עליו בתוקף תפקידו ואת הצורך בזהירות יתרה בתקופת הבחירות. במכתבה עמדה המשיבה 5 על הגדרת המונח "תעמולת בחירות" כפי שעוצבה בפסיקה, ונתנה דוגמאות לפעולות שהן בגדר תעמולה כאמור. המשיבה 5 הנחתה את שמחון להיוועץ בלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה לפני שיבצע פעילות שמתעורר חשש שתיתפס כפעילות פוליטית, ולפני שיתראיין בתקשורת בנושא שהתבטאות בו עלולה להתפרש בעיני הבוחר הסביר בתור השתתפות בתעמולת בחירות.

שמחון מסר שהוא מבין את המגבלות אשר חלות עליו, ושיפעל בהתאם להן. שמחון והמשיבים 5–7 סבורים שדי בכל אלו כדי לענות על הסוגיה שבבסיס העתירה.

4. לאחר שעיינתי בעתירה, בתגובות לה, בנספחיהן ובראיות השונות, הגעתי למסקנה שדין העתירה להתקבל בחלקה. תחילה אבהיר שאין לי צורך לקבוע אם סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה חל כאן. סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט–1969 (להלן: חוק הבחירות), אוסר על עובדי מדינה להשתתף בתעמולת בחירות. הפרת האיסור היא עבירה



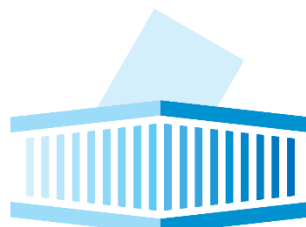
על סעיף 126(6) לחוק הבחירות, שמצוי בפרק י"א לחוק זה. מכוח סעיף 17ב(א) לחוק דרכי תעמולה אני מוסמך להוציא צו למניעת עבירה לפי פרק י"א לחוק הבחירות או המשכה. משום כך העתירה נתונה לסמכותי (תב"כ 26/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' נשיא בית הדין הרבני הגדול והרב הראשי הספרדי לישראל, פסקה 14 (3.3.2015) (להלן: עניין יוסף)).

5. פעילות פוליטית של עובדי מדינה אסורה, כאמור. "אדם שמקבל על עצמו תפקיד א-פוליטי של משרת ציבור חייב לספק את השירות שעליו לספקו באופן שוויוני, הוגן, חסר פניות, ומבלי לאחוז במצע פוליטי כלשהו" (בג"ץ 7150/16 המרכז הרפורמי לדת ומדינה – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' שרת המשפטים, פסקה 52 לפסק הדין של השופט א' שטיין (21.9.2020) (להלן: עניין אליהו)). תעמולה פוליטית, ובוודאי תעמולת בחירות, היא פעילות פוליטית מובהקת, ולכן אסור לעובדי מדינה להשתתף בה. יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית הקפידו במהלך השנים על איסור זה (למשל תב"כ 3/19 אמסלם נ' סיעת ש"ס (26.12.2012); עניין יוסף; תר"ם 69/21 לוי נ' עיריית כפר סבא (23.9.2018); תב"כ 8/22 בן מאיר נ' גלבוע (5.9.2019)). הנשיא שמגר עמד על הטעמים שביסוד האיסור:

"תדמיתו של עובד כחסר פניות וכחסר העדפות פוליטיות, המשרת את הציבור כולו, נעלמת עקב עוצמת מעורבותו הפוליטית הפומבית ועקב השמעתה ברבים של הביקורת בעלת הגוון הפוליטי המובהק ... או נטילת חלק בוויכוח פוליטי פומבי תוך צידוד בגישה פוליטית פלונית. אצל אלה שאינם מזדהים עם השקפותיו תפחת הנכונות לפנות אליו. קרי, הוא שולל מן הציבור הזכאי לעובדי ציבור חסרי פניות את האמון והביטחון בהעדר הפניות הפוליטיות של השירות, מערער את הנכונות להיזקק לשירות הציבורי ופוגע באמון הכללי בו. הפגיעה בשירות הציבורי הנובעת מכך ברורה כמובן בעליל, שהרי 'קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגינות' ... מתעוותת גם התדמית של השירות הציבורי, שהרי אין לטשטש את התחומים בין שירות המדינה, שאינו חלק ממערכת ארגונית פוליטית-מפלגתית אלא נחלתו של כלל הציבור, לבין ארגונים פוליטיים. החיץ בין אלה חייב להיות ברור, והזדהות קולנית ברבים של העובד עם קו מפלגתי-פוליטי או עם זרם פוליטי גוררת אחריה השפעות, שהשלכתן על תדמיתו של שירות המדינה כולו.

... עובד ציבור בחר במשרה בה טמון מניה וביה העדר פניה פוליטית. משרה ציבורית ופעילות של תועמלן פעיל וקולני, המטיף למען השקפה פוליטית מובהקת, אינם מתיישבים זה עם זה. הפגיעה נובעת כאן הן מעצם העיוות של התדמית של השירות הציבורי והן מן הפגיעה ביכולת הפעולה של השירות הציבורי" (עש"ס 5/86 ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ(4) 227, 245, 247 (1986). ראו גם עניין אליהו, בפסקה 53, לפסק הדין של השופט שטיין; HCA 23 [2019] *Comcare v Banerji*).

הטעמים הללו נכונים לכל עובדי הציבור, וביתר שאת לעובדי ציבור בדרגה בכירה. ככל שהעובד בכיר יותר, כך לסמכותו ולתפקידיו השפעה על חלק גדול יותר בציבור ועל היבטים



רבים בחייו; כך הוא מזוהה עם המשרד שהוא עובד בו ועם השירות הציבורי בכלל; ומידת השפעתו על הדימוי של השירות הציבורי נגזרת מכל אלה. אם ישתתף בתעמולת בחירות, הוא עלול לפגוע פגיעה קשה באמון הציבור בשירות הציבורי וביכולת של שירות זה למלא את תפקידו נאמנה (ראו גם עניין אליהו, בפסקה 42 לפסק הדין של השופט שטיין).

6. ממלא מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה והיועצת המשפטית למשרד, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, הבהירו לשמחון את חובותיו בסוגיה זו. נוכח הרגישות המיוחדת בתקופת הבחירות הוא הונחה להיוועץ בייעוץ המשפטי במשרד ראש הממשלה, כדי למנוע אי בהירות בעניין חובות אלו. שמחון ציין שהוא מבין את המגבלות החלות עליו ושינהג בהתאם להן.

בנסיבות אלו אני נותן בזאת תוקף של צו להסכמתו. להשקפתי, זהו הסעד המתאים. איסור גורף על שמחון להתראיין הוא סעד רחב מדי, שהרי בשל תפקידו הוא עשוי להידרש, למשל, להסביר לציבור את המדיניות הכלכלית של הממשלה. הסעד החלופי שהתבקש צופה פני עתיד, והמגבלות שנקבעו כאמור, יש בהן כדי להבטיח את קיומן של התכליות העומדות בבסיס הוראות הדין לא רק ברמה העקרונית, כי אם גם בחיי המעשה.

7. לפני סיום אעיר בנוגע לייצוג המשיבים 2-4. ברשימת הצדדים לעתירה צוינו התפקידים הרשמיים של המשיבים 3 ו-4. ככלל, ייצוג של חברי ממשלה בתפקידם הרשמי הוא בידי היועץ המשפטי לממשלה. אלא שכאן מדובר בעתירה נגדם בכובעם בתור מועמדים בבחירות, ונראה שגם היועץ המשפטי לממשלה סבר כך, ולכן ייצג אותם בא כוח מפלגתם, היא המשיבה 2.

8. העתירה מתקבלת אפוא בחלקה כאמור בפסקה 6. בנסיבות העניין לא אעשה זו הפעם צו להוצאות.

ניתנה היום, כ"ג בשבט התשפ"א (5 בפברואר 2021).

### עוזי פוגלמן

שופט בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות  
המרכזית לכנסת ה-24

