



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21

הנשיא אברהם טל
יושב ראש ועדת הבחירות האזורית מרכז דרום

ת"מ 80/21

העותרים :
1. עדי שטרנברג
2. יאיר דידי

נגד

המשיבים :
1. מיכאל וידל
2. עיריית רמלה

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

בשם העותרים : עו"ד עדי סדינסקי לוי ; עו"ד שרי זאנה

בשם המשיב 1 : עו"ד אילן נימני ; עו"ד ענת שניידר שוסטק

בשם המשיבה 2 : עו"ד אורי הברמן ; עו"ד לינוי ג'ובני

החלטה

בפניי עתירה נוספת לפי סעיפים 17ב ו-17ד לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה), בעניין הבחירות לראשות עיריית רמלה.

העתירה נסובה סביב טענות העותרים כי המשיב 1 עושה שימוש במשאביה של המשיבה 2 לצרכי תעמולת בחירות, בניגוד לסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה.

עם קבלת העתירה ביקשתי את תשובות המשיבים לעתירה, אשר הוגשו בנפרד, כפי שראוי לעשות כאשר ראש העירייה הוא גם מועמד בבחירות לראשות העירייה. נוכח העובדה שבכתבי התשובה של המשיבה 2 הועלתה טענת חוסר סמכות עניינית בהקשר לאחד מנושאי העתירה, הוריתי כי העותרים ישיבו בסוגייה זו. המשיבים ביקשו להגיב גם לתגובה גופה, והתרתי להם לעשות כן.

א. רקע עובדתי:

1. בתאריך 30.10.2018 יתקיימו הבחירות לכלל הרשויות המקומיות לפי סעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן – חוק הבחירות לרשויות), ובכללן תתקיימנה הבחירות לראשות עיריית רמלה, המשיבה 2, ולמועצתה.

עמוד 1 מתוך 12

2. העותר 1 מתעתד, לטענתו, להגיש מועמדות לראשות המשיבה 2, והעותר 2 הוא חבר המועצה של העותר 1, וחבר בסיעתו של העותר 1.
3. המשיב 1 הינו ראש עיריית המשיבה 2, והמשיבה 2 הינה העירייה, שהבחירות לראשותה הן נושא העתירה.
4. לטענת העותר, המשיב 1 עושה שימוש במשאבי המשיבה 2, במקרים אשר יפורטו בהמשך החלטה זו, בקשר עם תעמולת הבחירות לראשות המועצה.
5. המשיב 1 טוען כי העתירה הוגשה בשיהוי, אך מבקש לדחות את העתירה גם לגופה.

ב. התשתית הנורמטיבית:

1. סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה קובע כדלהלן:

"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..."

חוק דרכי תעמולה חל, בהתאם לאמור בסעיף 1 שבו – על הבחירות לכנסת ועל הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות.

2. הסעיף האמור אוסר על עשיית שימוש במשאבים של כל גוף ציבורי, ובכלל זה רשויות מקומיות, לצורך תעמולת בחירות, בין היתר לכנסת, לרשויות המקומיות ואף לבחירות מקדימות.

ביסוד איסור זה עומדות מספר תכליות:

"האיסור לעשות שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות הוא בעל משמעות מהותית ורבת חשיבות להגנה על כללי היסוד של חופש בחירות ושיוון הליך הבחירות, שלהם ממד חוקתי במשטר דמוקרטי. הוא מבטא את רעיון היסוד כי התמודדות בבחירות חופשיות צריכה לחתור, ככל האפשר, בין היתר, לשיוון 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 השיוון 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" (תר"מ 2/19 פיינשטיין נ' מלול, פסקה 7, מפי השופטת א' פרוקצ'יה).

3. יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ראו באיסור על שימוש במשאבי ציבור לצרכי ציבור כאחת מאבני הראשה של חוק דרכי תעמולה (ראו: תב"כ 2/21 רמי כהן נ' מירי רגב ואח', השופט ח' מלצר (18.04.2018) (להלן – פרשת רמי כהן)).

4. עוד נפסק, כי יש להקפיד ביתר שאת על הוראת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה בכל הנוגע לנבחרי ציבור מכהנים, כדי לצמצם את היתרון וחוסר השוויון האינהרנטי בגיוס תמיכה למועמד מכהן (ראו: תר"מ 32/03 סיעת "לב" נ' סויסה (13.8.2003), השופטת ד' דורנר; תר"מ 2/19 פיינשטיין נ' מלול, מ"מ ראש העיר רחובות (8.11.2009), השופטת א' פרוקצ'יה; תר"מ 14/20 חברי סיעת למען התושבים המועצת העיר רעננה נ' חופרי (16.6.2013), השופט ס' גיבראן (להלן – פרשת חופרי); ועוד).

עמוד 2 מתוך 12

5. בפרשת חופרי אף הרחיב השופט ס' גיבוראן וציין כי:

"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 המוחזקים על ידי העירייה בנאמנות ולטובתו, ינותבו למען הגדלת סיכויו של נבחר ציבור מכהן להיבחר בשנית."

6. הבחינה אם פעולה פלונית היא תעמולה, ולכן אין לבצע אותה בקשר עם משאבי ציבור, תיבחן לפי מבחן תכליתה הדומיננטית של הפעולה (פרסום, קיום אירוע, העברת מידע וכיוצא), בעיני הבורח הסביר (דנג"ץ 1525/15 חה"כ אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017); בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 704 (1992), פרשת רמי כהן).

7. לצורך בחינת התכלית הדומיננטית של פעולה, קבעה הפסיקה מספר מבחני עזר למבחן הדומיננטיות. בין היתר, נפסק כי יש להתחשב במועד ביצוע הפעולה, בזהות יוזם הפעולה, האם עסקין בפעולה שגרתית של הרשות, או בפעולה ייחודית וחד פעמית; מה היקף ההשפעה הצפוי של הפעולה על הבוחרים וחשיבות התכלית האחרת העומדת בבסיס הפעולה והמחייבת את קיומה במתכונת זו. לבסוף נקבע שיש לנקוט במבחן השכל הישר וההיגיון (ער"מ 3/21 עיריית חולון נ' עו"ד ניסן זכריה (12.7.18), פסקה 5 להחלטת השופט נ' הנדל, והאסמכתאות דשם).

8. במקביל, נקבע כי גם אם הפרסום עצמו יהיה מותר, זהות המפרסם עלולה לשנות את סיווגו של פרסום – מפרסום מותר לתעמולה אסורה, וככלל חל איסור על כריכה במפורש או במשתמע של שמו של נבחר ציבור מכהן עם פעילות הרשות הציבורית (פרשת רמי כהן, פסקה 38 להחלטתו של השופט ח' מלצר).

9. במקביל, סעיף 75 לחוק הבחירות לרשויות קובע כי:

"עובד המדינה, כולל עובד שירות התעסוקה, רשות הפיתוח וכן עובד של רשות מקומית, של הסוכנות היהודית, של הקרן הקימת לישראל או של תאגיד השידור הישראלי, אשר יש להם סמכות מינהלית, לרבות סמכות לפי תקנות ההגנה (שעת חרום), 1945, או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לא יקחו חלק בתעמולת הבחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות."

10. תכליתה של הוראה זו דומה לתכליתה של הוראת סעיף 2 לחוק הבחירות. שימוש בעובדי ציבור למען קמפיין פוליטי של נבחר ציבור מכהן פוגע בעיקרון השוויון בבחירות, בעקרונות של מנהל תקין וחסר פניות, בטוהר השירות הציבורי, ובאמון הציבור (ראו: תר"מ 93/18 צור נ' ניצן (28.10.2008), השופט אי ריבלין; תר"מ 44/20 מרציאנו נ' ניצן (5.08.2013) השופט ס' גיבוראן). האיסור מגן מפני החשש שמא עובד הציבור פועל כפי שפועל שלא מרצונו החופשי, לאור יחסי השררה החלים, במישרין או בעקיפין, בינו לבין נבחר הציבור (תר"מ 31/20 גרוס נ' בן חמו (17.7.2013) השופט ס' גיבוראן).

11. כב' השופט י. כהן, יושב ראש ועדת הבחירות האזורית חיפה, עמד על כך באחד הפרשות, בקבעו: "חובה על כל עובדי הרשות לשמור בעיני הציבור על תדמית ניטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת, ולראות שמעשיהם או התנהגותם, לא יתפרשו כאילו נועדו לקדם אינטרס של רשימה כלשהי או מועמד מסוים" (תר"מ 47/21 אבישר נ' צורי (05.07.2018) (להלן – פרשת צורי)).

ג. דיון והכרעה:

(1) פעילות פוליטית של עובדי המשיבה 2 לטובת המשיבה 1:

1. העותרים טוענים כי עובדי המשיבה 2 תומכים באופן אקטיבי במשיב 1, כאשר "חלקם מפרסמים ברשת החברתית 'פייסבוק' דברי תמיכה ותעמולה מפורשים בעד המשיב 1, וחלקם אף הגדילו ועשו ותלו שלטי תעמולה על רכביהם ובתייהם". העותרים מביאים דוגמאות למכביר לפרסומים אלה, אך הם לא מצאו לנכון לצרף את העובדים כמשיבים לעתירה על מנת שיהיה ניתן לבחון את אמיתות הדברים. כך, טוענים העותרים ש-11 עובדי המשיבה, חלקם מנהלי מחלקות, אשר חברים בקבוצת הפייסבוק "תומכי ראש העיר", תולים שלטי בחירות לטובתו של המשיב 1 ומפרסמים הודעות תמיכה במשיב, אך הם לא צרפו איש מהם כמשיבים בעתירה.
2. העותרים טוענים מצד אחד כי המשיב 1 עושה שימוש בעובדים לצרכי תעמולה בניגוד להוראת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, ומאידך הם טוענים כי העובדים מפרים את סעיף 75 לחוק הבחירות לרשויות.
3. משכך, מבקשים העותרים לתת צו המורה למשיב 1 להימנע משימוש בעובדי העירייה לצורך תעמולת בחירות ולהורות לעירייה למנוע מעובדיה לקיים תעמולת בחירות, ולפעול משמעתית נגד עובדים אשר מפרים הנחייה זו.
4. המשיב 1 מכחיש את טענות העותרים בנושא זה, וטוען שהן נבדקו על ידי היועץ המשפטי לעירייה, שקבע שאין בהן ממש.
5. המשיבה 2 ביקשה לדחות נושא זה של העתירה, מחוסר סמכות ולגופה.
6. המשיבה 2 טוענת כי כל הפרסומים נושא העתירה הם ישנים וכבר הוסרו. היועץ המשפטי לעירייה חזר והנחה את העובדים כיצד יש לנהוג, הנחיותיו שצורפו לכתב התשובה וכל תלונה כנגד עובד בנושא זה מובהרת ומבוררת באופן מהיר ויעיל לגופו של עניין.
7. אני דוחה את מתן הצווים נגד העובדים, שכן סעיף 5(א)(2) להוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה-2015 (להלן – הוראות סדרי הדין) קובע במפורש כי משיב לעתירה הוא כל "מבצע העבירה" לכאורה.
8. כאשר נטען שפלוני ביצע עבירה אשר מתבקש למנוע אותה – קובעות הוראות סדרי הדין במפורש כי יש לצרף אותו כמשיב לעתירה, על מנת לתת לו הזדמנות נאותה להתגונן מפניה. נוכח העובדה שהעותר בחר שלא לצרף את העובדים המפרים, לטענתו, כמשיבים לעתירה, אני מחליט בתוקף סמכותי לפי סעיף 5(ב) להוראות סדרי הדין, ומבלי להידרש בכלל לטענות אחרות בנושא (לרבות טענות במישור הסמכות), למחוק נושא זה של העתירה.

על חשיבות כלל זה עמד השופט ס' גיוראן בקבעו:

"הכרעה שיפוטית שניתנה לעניין צד מבלי שטענותיו נשמעו מעצימה את הסיכוי להכרעה שגויה (השוו: תר"מ 43/20 זילברמן נ' רפיד וזון (22.07.2013)). לעניין זכותו של מי שיושפע מההליך המשפטי להשמיע את דברו, נדמה שזכות זו היא זכות בסיסית הקמה לצד בהליך השיפוטי והמעין שיפוטי, ולה אף עיגון בדין, נוכח החובה לצרף את כל הצדדים הרלוונטיים" (תר"מ 48/20 שבירו נ' גולן (30.07.2013), וראו גם תר"מ 87/20 מהפך ברמה נ' רוכברגר (8.09.2013)

9. לא נעלמה מעיני בקשת המשיבים כי אצרך את העובדים כמשיבים לעתירה, בהתאם לסעיף 5(ב) להוראות סדרי הדין, אך נוכח השלב בו מצויה העתירה, העובדה שהעותר בחר שלא לצרפם מתחילה, טענות הסף בנושא זה של העתירה והפעילות הענפה של היועץ המשפטי למשיבה 2 בסוגייה זו, אינני רואה מקום לעשות כן.
10. באשר לסמכותי לתת צווים המורים לעירייה כיצד יש לנהוג עם העובדים, שמפרים לכאורה את הדין, טוענת המשיבה 2 כי סמכות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, שחלקה הועבר ליושבי ראש ועדות הבחירות האזוריות, היא למנוע מעשה עבירה על חוק דרכי תעמולה או על חוק הבחירות לרשויות. הוראה לרשות מקומית להעמיד עובד לדין משמעותי, מצויה לטענת המשיבה 2, בבית המשפט לעניינים מינהליים, המוסמך לבקר החלטות של נושאי תפקיד ברשויות מקומיות (פרט 8(א) לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000), ולא ליושב ראש ועדת בחירות.
11. העותרים מסכימים שסמכות יושב ראש ועדת בחירות להורות על העמדת העובדים לדין משמעותי לא ניתנה לו במפורש, ואולם ניתן לתת צו, כאמור, בגדר סמכותו הרחבה לאכוף את הוראות דיני התעמולה. העותרים מסתמכים על פרשת צורי, שבה הורה יושב ראש ועדת הבחירות האזורית – חיפה, על הפניית תשומת לב העובדים לכך שמדובר בעבירה משמעותית.
12. עם זאת, נוכח העובדה שהעובדים לא צורפו כמשיבים לעתירה, נמנע מהם להתגונן כראוי מפני הטענות נגדם. משכך, ומבלי לקבוע מסמרות בדבר, יש קושי לא מבוטל בבירור העובדות הנדרשות לשם הכרעה בעניין הסמכות.
13. מאחר והמשיבים הצהירו, ואף צירפו את הנחיות היועץ המשפטי לעירייה שנשלחו לעובדים, כי כל הפרסומים הוסרו, כל עובד שמועברת פניה לגביו מוזמן לבירור, וכי המשיבה 2 עושה כל שלאל ידע למנוע הפרות של הדין בתחומי אחריותה, אני דוחה נושא זה של העתירה מבלי להידרש לטענות הסמכות גם בנושא זה.
14. נחה דעתי שפעילות היועץ המשפטי לעירייה, בדין יסודה, וכי הוא התריע בפני העובדים על החשש מביצוע משמעותית ופלילית. הוצג בפניי שהוא עושה את מלאכתו נאמנה בכל הקשור להנחיית המשיבה 2 ועובדיה ובבירור הטענות שמועלות בפניו בנושא זה.

(2) ייחוס פרויקטים ואירועים ציבוריים של המשיבה 2 למשיב 1:

1. העותרים טוענים כי המשיב 1 מפרסם בדף הפייסבוק האישי פרסומים ותמונות של פרויקטים שונים המבוצעים על ידי המשיבה 2 או גורמים ציבוריים אחרים הממומנים מכספי ציבור. לטענתם מדובר בפרסומים שאינם אינפורמטיביים אלא כל תכליתם היא להאדיר את שמו של המשיב 1, תוך ניכוס הישגי העירייה אליו באופן אסור. העותרים טוענים, כי המשיב 1 פרסם אירוע ציבורי – הקרנת משחקי המונדיאל – בעמוד הפייסבוק האישי, תוך הוספת שמו, תוארו וחתימתו.

2. המשיב 1 השיב כי כל הפרסומים המדוברים נעשו מדף הפייסבוק האישי שלו והוא מקפיד "קלה כחמורה" להפריד בין פרסומים רשמיים של העירייה או פרסומים הממומנים מכספי הציבור, לבין פרסומים אישיים שלו בעמוד הפייסבוק" הממומן מכספו.
3. בעניין זה יש להפריד בין שני סוגי פרסום: האחד הוא פרסומים הנוגעים להישגי העיר, והשני הוא פרסום בקשר לאירוע שעתיד להתקיים, הממומן מכספי ציבור.
4. בקשר לסוג הראשון אין פסול כי נבחר ציבור מכהן יפרסם – מכספו שלו – במסגרת תעמולת הבחירות את הישגי הרשות אשר הוא עומד בראשה. ההלכה שנקבעה בעניין חופרי אוסרת כריכת שמו של ראש עיר מכהן בפרסומים של העירייה (להבדיל מפרסומים של המתמודד). פרסומים אלו, מטבע הדברים, נעשים מכספי ציבור ועומדים בניגוד לסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה.
- אדרבה, נפסק לא אחת כי תצמח לבוחר תועלת מכך שנבחר ציבור יציג את הישגיו על מנת שהבוחר יוכל לקבל את החלטתו באופן מושכל (ר' תר"מ 19/20 דוידי נ' בוסקילה (3.7.2013), השופט ס' ג'וברא).
5. בקשר לסוג השני, מדובר בעניין שונה בתכלית. לפני מספר ימים, החלטתי בתר"מ 78/21 יניב שחר ואח' נ' לזי דלריציה ואח' (5.9.2018) (להלן: עניין שחר), בעניין דומה כי:

"הצטלבות ההלכות בעניין חופרי ובעניין רגב, מעלה כי הפרסום שפרסמה המשיבה 1 בו הזמינה את הציבור באופן אישי להשתתף באירועים הממומנים מכספי ציבור, עלול להוביל למסקנה כי האירועים עצמם "יצבעו" כאירועי תעמולה, בחסות המשיבה 1, בעיני הבוחר הסביר. כתוצאה מכך, ייתכן שייקבע כי ביצוע האירוע עצמו יהיה אסור.

כך, ניתן לראות את הסיטואציה שבה הרשות המקומית עורכת אירוע שנתי קבוע, בהיקף דומה כל שנה, וכך גם בשנת הבחירות היא מזמינה על חשבונה הופעת זמר מפורסם. אמנם למועמד, נבחר הציבור, אין כל קשר לפעילות, ולפי כל מבחני העזר של מבחן הדומיננטיות, הפעילות לא תיחשב תעמולת בחירות אסורה אך הפרסום העיקרי לאירוע נעשה על ידי המועמד, כך שנוצר מצג בפני הבוחר הסביר כי האירוע כולו נערך בחסות המועמד, והוא, ולא הרשות הציבורית, יזם את האירוע.

12. נוכח העובדה כי האירועים המפורטים בכתב העתירה התקיימו זה מכבר, המדובר במעשה עשוי שלא יינתן נגדו צו מניעה. יחד עם זאת, על המשיבה לקחת לתשומת לבה ולהקפיד כי אירועים אשר עורכת המועצה יפורסמו על ידי הרשות, למצער בששת החודשים שלפני מועד הבחירות, שאחרת הם עלולים להיחשב אירועי תעמולה"

6. נוכח העובדה כי גם במקרה זה, האירוע היחיד המפורט בכתב העתירה התקיים זה מכבר, המדובר ב"מעשה עשוי" שלא יינתן נגדו צו מניעה. יחד עם זאת, על המשיב 1 להקפיד כי אירועים שעורכת המשיבה 2 יפורסמו על ידה, למצער, בששת החודשים שלפני מועד הבחירות, שאחרת הם עלולים להיחשב אירועי תעמולה, בוודאי שנאסר על המשיב 1 להיות המקור היחיד המפרסם אירוע שנערך על ידי המשיבה 2.

(3) קיום סיורים ומפגשים עם תושבים:

1. העותרים טוענים כי המשיב 1 הגביר את סיוריו ומפגשיו עם התושבים ברחבי העיר, מציג בפניהם פרויקטים שמבצעת המשיבה 2, ואף מעניק במהלך הסיורים הבטחות בחירות שונות, בניגוד לאיסור הקבוע בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1908.1.

2. המשיב 1 טוען כי פעילות זו היא במסגרת פעילותו השוטפת כראש עיר, אשר ממשיכה גם בתקופת הבחירות.
3. המשיבה 2 טוענת שעובדיה אינם משתתפים בסיוורים של המשיב 1, למעט עוזרו האישי בתוקף תפקידו.
4. בתשובה לתגובה טענו העותרים שהמשיב 1 עורך את הסיוורים רק כדי לפרסם ברשתות החברתיות באינטרנט, להאדיר את שמו ולייחס אליו שלא כדין פרויקטים של העירייה.
5. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1904, בעניין "הבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך סיורי בחירות" קובעת כי: "ככלל, יש להימנע מהבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך סיורי בחירות או בזיקה אליהם. החלטות מסוג זה יש לקבל בהתאם לסדרי מינהל תקין, ובין היתר לאחר תהליך מסודר של קבלת החלטות, לרבות התייעצות בדרג המקצועי ועבודת המטה הנדרשת, ובהתאם לנהלים המחייבים. משכך, אין מקום לקבל החלטות על חלוקת הטבות או הקצאת תקציבים או להודיע עליהן במהלך סיור בחירות או בזיקה אליו."
6. אני מקבל את טענתו של המשיב 1, שנתמכה בתצהיר, כי הסיוורים הנטענים היו סיוורים במסגרת פעילותו השוטפת וכי לא היה מדובר בסיורי בחירות. אין לצפות שהמשיב 1 ישבית את פעילותו כראש עירייה בתקופת הבחירות, אך יש לצמצם סיוורים אלה ככל שניתן, וככל שמועד הבחירות מתקרב.
7. יחד עם זאת, אני אוסר על המשיבים בתקופה שעד מועד הבחירות, לפרסם הודעות פומביות מסיוורי העבודה של המשיב 1, לרבות ברשת האינטרנט וברשתות החברתיות, ובכלל זה תמונות והודעות אופרטיביות, שכן פרסומים כגון דא "צובעים" את הסיוור בגוון של סיור בחירות, ולמעשה עלולים להסיט את התכלית הדומיננטית של הסיוור מסיוור עבודה שגרתי לתעמולת בחירות אסורה (ראו פרשת שחר).
8. כמו כן, אני אוסר על המשיב 1 ליתן הבטחה או התחייבות כלשהי למאן-דהו במסגרת סיורי עבודה אלו, כאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה שאוזכרה לעיל. הבטחות שניתנות בסיורי עבודה כאלה יכולות ותתפרשנה כהבטחות בחירות, ללא שנערכה עבודת המטה המתאימה ובחינה ראויה.
9. אני מקבל את טענת העותרים ביחס להשתתפות עובדי ציבור במסגרת סיורי הבחירות של המשיב 1, בשים לב לדוגמא שהציגו העותרים במסגרת התגובה לתשובות המשיבים מיום 31.8.2018, באשר לסיור שערך המשיב 1 ביום 30.8.2018 בשוק רמלה עם פוליטיקאים נוספים ממפלגת הליכוד. סיור זה בוודאי שלא יכול לעלות כדי סיור עבודה וכל כולו הוא סיור בחירות, אליו הצטרפו שני עובדי עירייה. טענה זו לא נסתרה על ידי המשיבים ונתמכה בתמונה אשר צורפה כנספח לתגובת העותרים לתשובות המשיבים לעתירה.
10. אשר על כן, אני אוסר על משיב 1 לקיים סיורי בחירות במידה ומצטרפים אליהם עובדים של המשיבה 2. היה ועובד ציבור נטל חלק בסיור בחירות של המשיב 1, על המשיב 1 להפסיק לאלתר את הסיור.
11. לעניין זה אני מפנה את המשיב 1 לאמור בסעיפים 1, 10 ו-11 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1902 בעניין "פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות", ובכלל זה לאמירות הבאות:

"למען הסר ספק, יובהר, כי בהתחשב בכך שראש אשות מקומית אינו ראוי למנות לו עוזר פוליטי, על עובדי לשכתו של ראש רשות מקומית לא חל החלק בהנחיה מס' 1.1704 אשר עוסק בעוזרים פוליטיים, וכי מכלול ההגבלות והסייגים החלים על עובדי רשויות מקומיות, ובהם האיסור לעסוק בפעילות פוליטית, חלים גם על עובדים המועסקים בלשכת ראש הרשות המקומית"

"10. איסור חמוק מוטל על שימוש בעובדי המדינה ועובדי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים במסגרת שעות העבודה. שימוש מעין זה עלול להוות עבירה פלילית, וזו לכאורה הוצאה בלתי חוקית (ראו לעניין זה סעיף 221 לפקודת העיריות)."

(4) נשיאת דברים באירועים ציבוריים :

1. העותרים טוענים כי מאז חודש יוני 2018 הגדיל המשיב 1 את כמות הופעותיו באירועי העירייה ואירועים ציבוריים אחרים, ובכל אירוע הוא אינו מסתפק בדברי ברכה קצרים אלא נושא דברים ארוכים בהם הוא מקדם את היבחרותו באמצעות ציון הישגים שונים ומתן הבטחות שונות לגבי העתיד, בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מסי' 1.908. העותרים מפרטים שורת מקרים בהם נשא המשיב 1 דברים כאמור, כגון טקסי סיום של בתי הספר בכל שכבות הגיל, מופע של הבדרן שלום אסייג שנערך ביום 9.8.2018, אירועים של ועד העובדים של העירייה ועוד.
2. המשיב 1 ציין בסעיף 21 לתגובתו כי העותרים מבקשים שמשיב 1 ינהג במדיניות של "סתירת פיות" ולעומת זאת לתת כל במה למתמודדים אחרים המופיעים גם הם בעצמם לכל אותם אירועים. וכי ראוי כי הוא, העומד בראש העירייה, ישא דברי ברכה קצרים, תוך שמירה על הוראות הדין בתקופת הבחירות.
3. תשובת המשיב 1 מתחמקת, ונמנעת – כלל הנראה בכוונת מכוון – מלהכחיש פוזיטיבית את טענת העותרים בעניין זה. אשר על כן, ולנוכח העובדה כי טענות העותרים גובו בתצהיר אני מקבל את העתירה בנושא זה ואני אוסר על המשיב 1 לשאת דברים באירועים ציבוריים מלבד דברי ברכה קצרים, שיועברו לאישור היועץ המשפטי לעירייה, שיינתן בכתב ולא יחרגו ממספר קטן של משפטים קצרים.

(5) מתנות יום ההולדת לעובדי המשיבה 2 :

1. העותרים טוענים כי בשבועות האחרונים החלה המשיבה 2 לחלק לעובדיה שוברי מתנה לארוחת בוקר לכבוד יום ההולדתם. על שובר המתנה הודפס שמו וחתימתו של יו"ר ועד העובדים ולצדו שמו וחתימתו של המשיב 1. לטענת העותרים מדובר בהפרה של הנחית היועמ"ש מס' 1.1900, וכי הדבר מהווה שימוש "גס" באמצעי ובמשאבי ציבור.
2. המשיבה 2 בתשובתה לא הכחישה את הטענות, ואולם לטענתה מדובר במתנה שניתנת על ידי ועד העובדים ורק לעובדים המשלמים את דמי החבר וזכאים למתנה. הדפסת שמו וחתימתו של המשיב 1 על גבי שובר המתנה נעשתה בשוגג והיא הוציאה הנחייה להסיר את שמו של המשיב 1.
3. הלכה היא כי לא ניתן לציין את שמו של ראש עיר מכהן על גבי איגרות או פרסומים הממומנים מכספי העירייה, קל וחומר במתנות שיש להן גוון רישמי. הדבר מנוגד לתכליתו של סעיף 2א לחוק הבחירות (רי' עניין חופרי) רשמתי בפניי את הצהרת המשיבה 2 בתצהיר, ואני נותן להתחייבותה תוקף של צו לפי סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה.

(6) שכירת שירותי פעילים ותומכים כנותני שירותים למשיבה 2 :

1. העותרת טוענת שהמשיבה 2, בקידומו של המשיב 1, שוכרת את שירותיהם של מקורביו ותומכיו. כתימוכין לטענה זו הצביעו העותרים על מקרה אחד בו נשכרו שירותיהם של מר קובי מיכאלי והגב' מזל תומר, אשר, לטענת העותרים, מביעים תמיכה פומבית במשיב 1, ואף סייעו לו בבחירות הקודמות.
2. המשיבה 2 דחתה טענה זו בכתב התשובה והצהירה כי עניין זה נבדק על ידי מחלקת הספורט והאירועים בעירייה ונמצא כי מדובר בטענת סרק. ההתקשרות עם מר קובי מיכאלי והגב' מזל תומר לשם ביצוע הרקדות בעיר, היתה לנוכח הצעת המחיר שהציעו, ובחירתם נעשתה ללא כל מעורבות המשיב 1.

עמוד 8 מתוך 12

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 **العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015**
 טלפון هاتف: 02-6753407, פקס פאקס: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

3. גם במקרה זה, שומה היה על העותרים לצרף את מר קובי מיכאלי והגב' מזל תומר כמשיבים לעתירה, שכן מבוקש צו הנושא בחובו תוצאות מרחיקות לכת עבורם. קבלת העתירה בעניין זה פירושו, הלכה למעשה, פגיעה קשה במשלח ידם ובפרנסתם, מבלי שניתנה להם הזדמנות להגן מפני מתן הסעד נגדם. העותרים נמנעו מלצרף את העובדים הנטענים, ולכן אני דוחה נושא זה של העתירה על הסף.
4. גם לגופה של טענה לא מצאתי ממש, שכן המשיבה 2 טענה, ותמכה טענתה בתצהיר, כי למשיב 1 לא היתה כל מעורבות בהתקשרות בינה לבין מר קובי מיכאלי והגב' מזל תומר, וכי הסיבה להתקשרות זו דווקא עם תומכיו לכאורה של המשיב 1, עובדה שגם היא לא הוכחה בפניי, היתה מכיוון שהם הציעו את ההצעה הזולה ביותר.

(7) שימוש בעובדי ומשאבי המשיבה 2 לעבודות בשטח פרטי:

1. העותרים טוענים כי המשיבה 2 משתמשת בעובדיה ובמשאביה כדי לתת טובות הנאה אישיות לתומכיו של המשיב 1. העותרים מפרטים שני מקרים בהם נעשה שימוש באופן זה: הנחת דשא סינטטי בסמוך לביתו של פעיל ש"ס התומך באופן פומבי במשיב 1, וכריתת עץ בסמוך לגינתו של פעיל של המשיב 1. לטענת העותרים עבודות אלו נעשו בשטח פרטי ויש בכך שימוש אסור במשאבי ציבור ואף חשש למתן שוחד בניגוד להוראות סעיף 88 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965.
2. המשיב 1 מחה על האשמה החמורה במתן שוחד, וטען כי מדובר בעבודות שבוצעו במרחב הציבורי שאינן אלא מתן שירותים מוניציפאליים, שעל העירייה לתת לתושביה גם במהלך תקופת הבחירות.
3. המשיבה 2 מציינת גם היא כי כל העבודות בוצעו בשטח ציבורי. ביחס לדשא הסינטטי נטען שזה הונח במקומות רבים בעיר. ביחס לכריתת העץ נטען כי מדובר בעץ אשר נטה על צידו לאחר סופת החורף בצורה מסוכנת לבתי מגורים. כתמיכה לכך צרפה המשיבה 2 פתיחת תלונה בעירייה בעניין העץ וכן את תמונת העץ במקומו בטרם נכרת.
4. העותרים לא עמדו בנטל השכנוע כי העבודות נושא העתירה בוצעו משיקולים פוליטיים ולא משיקולים מקצועיים, ואני מקבל את הסבריה של המשיבה 2 לפיהם העבודות בוצעו בשטח ציבורי, ואינן חריגות במישור המקצועי ובמישור סדרי העדיפויות. משכך אני דוחה נושא זה של העתירה.

(8) אירועי "רמלה עיר עולם 2" ו-"זכרונות ילדות רמלה":

1. טענות העותרת כי המשיב 1 קבע אשתקד אירוע פסטיבל הנפרס על פני שלושה ימים בשם "רמלה עיר עולם הראשון", וזאת במהלך חול המועד סוכות בחודש אוקטובר 2017. כל עניינו של הפסטיבל הראשון היתה לשם קיומו של הפסטיבל השני.
2. המשיב 1, בכוונת מכוון ידועה מראש, תכנן שאירועי "רמלה עיר עולם 2" יתקיימו באופן "טבעי" שנה לאחר האירוע הראשון, דהיינו, במהלך חול המועד סוכות שיתקיים במהלך חודש ספטמבר 2018, על מנת שהאירועים יהיו בסמיכות רבה למועד הבחירות הקרובות. מדובר בפסטיבל שלם בבחינת "לחם ושעשועים להמון", שמטרתו לשמש כתעמולת בחירות מובהקת עבור המשיב 1.

3. אין מדובר באירוע קבוע הנערך מידי שנה אלא רק באירוע שהתקיים פעם אחת בלבד, מתוך כוונת מכוון לאירוע העתיד להתקיים סמוך למועד הבחירות. אירוע "זכרונות ילדות מרמלה" מתקיים בפעם הראשונה, ומשכך אין לקיים אותו במועד כה סמוך למועד הבחירות. מועדי האירועים וחריגותם מלמדים כי בהתאם למבחן הדומיננטיות מדובר באירועי תעמולת בחירות לכל דבר ועניין, אשר אסור שיתקיימו מכספי ציבור בהתאם להוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה.
4. רק לאחרונה נודע לעותרים שהאירוע עתיד להתקיים כה סמוך למועד הבחירות. למרות שהתקציב אושר עבורו לפני חודשים מספר, לא ניתן לצפות כי מאישור התקציב העירוני ובו סעיפים רבים הם יוכלו לדעת על קיומו של אירוע שנבלע ביניהם.

תגובת המשיבים

5. הפסטיבל נקבע על ידי משיב 1 עוד בשנת 2017 על מנת לשנות את מיתוגה של העיר, אשר סבלה מדימוי נמוך ולמתג אותה כ"עיר עולם", בה חיים כל גווי החברה הישראלית – הדתות השונות, עולים וותיקים, דתיים וחילונים. המטרה היא, שפסטיבל זה ייהפך למסורת קבועה, וכפי שמתקיימים פסטיבלים שונים עם מיתוגים אחרים בערים שונות בישראל.
6. האירוע אושר לפני חודשים ארוכים והוא היה ידוע היטב לעותרים. משכך העתירה בעניין זה הוגשה בשיהוי ניכר, והיא הוגשה כנגד "מעשה עשוי", שכן לא ניתן לבטל את האירוע חודש לפני מועד קיומו ולאחר שהעירייה התחייבה בפני צדדים שלישיים בהקשר אליו.
7. אין מדובר בשני אירועים שונים, אלא אירוע "זכרונות ילדות רמלה" הוא חלק מהפסטיבל "רמלה עיר עולם 2". רוב המשתתפים באירוע זה יהיו בוגרי העיר, שחלקם כבר לא מתגוררים בה, ואינם בעלי זכות בחירה בעיר.
8. היוזם של האירוע היה ראש העיר הקודם, כמענה לקול קורא שפירסם משרד התרבות והספורט בו קבע מבחן תמיכה לפיו הציעה הממשלה להשתתף במימון אירועי תרבות שיקיימו רשויות עבור התושבים, הקריטריון המרכזי במתן התמיכה היה קיום אירועים אלה במשך שלוש שנים ברציפות.
9. המשיבה 2 מצטרפת גם היא לטענת השיהוי ולטענה ה"מעשה העשוי", ואף צירפה כנספח 3 לתשובתה פרוטוקול ישיבת מועצה מיום 22.1.2018 בו השתתף העותר 2, ממנו עולה שהתנגד באופן פוזיטיבי לקיומו של האירוע אותו הוא עותר לדחות.

דיון והכרעה

10. אני רואה בחומרה רבה את העובדה שהעותר 2 נמנע מלציין בכתב העתירה את השתתפותו בישיבת המועצה בה נידון האירוע, שכן המדובר בהסתרת עובדה מהותית שיש בה משום חוסר תום לב דיוני.
11. ככל שהעותרים ביקשו למנוע קיומו של האירוע במועדו, וככל שראו שלא מעבירים אליהם את פירוט התקציבים לאירוע, היה עליהם להגיש באופן מיידי וללא כל דיחוי עתירה. משלא עשו כן, ומאחר והם ידעו כי האירוע מורכב מתקציבים שונים, שכוללים התחייבויות כספיות שונות לגורמים שלישיים, הרי שעתירתם לוקה בשיהוי.
12. אשר על כן, אני דוחה את הבקשה לתת סעד לביטול הפסטיבלים או לדחייתם, וזאת מטעמי שיהוי בלבד, ומבלי להידרש לטענות נגדו, שגם להן ניתן מענה מספק, נוכח מבחן התמיכה שהוצג בפניי.

13. בער"ם 3/21 עיריית חולון ואח' נ' עו"ד ניסן זכריה ואח' (12.7.2018), קבע כב' השופט נ' הנדל, כי:

"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 ... 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.

... כאמור, במקרה הקונקרטי שלפנינו נפלה בין הצדדים מחלוקת בשאלה האם ההופעה חורגת בהיקפה מאירועים שנערכים בעיר חולון מדי קיץ בשנים האחרונות. עיקרה של המחלוקת הוא עובדתי וקונקרטי, ולנוכח דחיית העתירה בעניין זה מטעמי שיהוי אין מקום להידרש לסוגיה זו. נאמר רק כי שאלה זו אכן בעלת משקל בגדרי מבחן הדומיננטיות, אף כי משקלה אינו מכריע. כך, למשל, יש חשיבות – לפעמים רבה – גם לעיתוי ההופעה, ואין דין הופעה הנערכת בסמוך לבחירות כדין הופעה הנערכת שנתיים קודם הבחירות – ונזכיר כי השנה צפויות הבחירות הכלליות לכל הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות להתקיים ביום כ"א בחשוון התשע"ט (30 באוקטובר 2018)"

14. משכך, בבחינה של מועד הפסטיבל וסמיכותו לבחירות, אני מורה למשיב 1 לא לקחת חלק בפסטיבלים המוזכרים לעיל – לא בדרך של נשיאת דברים, לרבות דברי ברכה קצרים, לא בדרך של אזכורו על ידי עובדי המשיבה 2 או של כל מי שבהתקשרות עמה בקשר לפסטיבל האמור בנאומיהם, ככל שיהיו, לא בדרך של חתימה על שילוט ופרסום לפסטיבל ולא בכל דרך אחרת. השתתפות המשיב 1 בפסטיבלים האמורים, במועד כה סמוך לבחירות, עלולה לייחס לו את הפסטיבל, ולכרוך בו את שמו ודמותו בסמיכות קרובה לבחירות (ראו והשוו: פרשת רמי כהן, תר"ם 130/3 אורי שמואל נ' סימון אלפסי (16.10.2003), השופטת ד' דורנר; תר"ם 142/03 סיעת עיר חופשית נ' יצחק אוחיון (22.10.2003), השופטת ד' דורנר).

ד. סוף דבר:

1. העתירה מתקבלת בחלקה, כדלקמן:

(1) פעילות פוליטית של עובדי המשיבה 2 לטובת המשיבה 1: העתירה בנושא זה נדחתה.

(2) ייחוס פרויקטים ואירועים ציבוריים של המשיבה 2 למשיב 1: העתירה בנושא זה נדחתה.

(3) קיום סיורים ומפגשים עם תושבים:

ביחס לסיורי עבודה - ניתן צו מניעה האוסר על המשיב 1 להבטיח הבטחות או לתת התחייבויות עבור התושבים במסגרת סיורי עבודה. כמו כן, נאסר על המשיבים לפרסם הודעות ותמונות מסוירים אלה. ניתן צו האוסר על המשיב 1 לקיים סיור בחירות בנוכחות עובדי ציבור. היה ועובד ציבור נטל חלק, על דעת עצמו, במסגרת סיור כגון דא, על המשיב 1 להפסיק את הסיור לאלתר;

(4) נשיאת דברים באירועים ציבוריים: ניתן צו האוסר על המשיב 1 לשאת דברים באירועים הממומנים מכספי המשיבה 2, מלבד דברי ברכה קצרים. אני מורה למשיב 1 להעביר לאישור היועץ המשפטי של עירייה את הדברים שבכוונתו לשאת במסגרת אירועים אלה, ואישורו של היועץ המשפטי יינתן בכתב;

עמוד 11 מתוך 12

- (5) **מתנות יום ההולדת לעובדי המשיבה 2**: ניתן תוקף של צו מניעה להתחייבות המשיבה 2 כששמו של המשיב 1 לא יופיע בפרסומיה, כולל בפרסומים המהווים מתנה או ברכה.
- (6) **שכירת שירותי פעילים ותומכים כנותני שירותים למשיבה 2**: העתירה בנושא זה נדחתה.
- (7) **שימוש בעובדי ומשאבי המשיבה 2 לעבודות בשטח פרטי**: העתירה בנושא זה נדחתה.
- (8) **אירועי "רמלה עיר עולם 2" ו-"זכרונות ילדות רמלה"**: העתירה בנושא זה מתקבלת בחלקה. אינני נותן צו מניעה כנגד קיום האירוע במועדו, ואולם אני אוסר על המשיב 1 להשתתף באירועים אלה, ועל כל גורם הקשור לארגון האירוע או נושא בו דברים – להזכיר במישרין או בעקיפין את המשיב 1 בכל אופן אשר קושר את האירועים למשיב 1;
2. מאחר והעתירה מתקבלת בחלקה, איני נותן צו להוצאות.

ניתנה היום, כט' אלול התשע"ח, 9 בספטמבר 2018.

אברהם טל

נשיא בית משפט מחוזי
יושב ראש ועדת הבחירות
האזורית מרכז-דרום