

בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

(קשור לבג"ץ 66433-09-26 עיריית מעלה אדומים נ' היועצת המשפטית לממשלה ואח')

בצלאל סמוטריץ', שר האוצר והשר הנוסף במשרד הביטחון (בעצמו)
כתובת: לשכת השר במשרד הביטחון, קומה 15, בנין רבין, הקריה, תל אביב
טלפון: 073-3536600; פקס: 073-3234735; מייל: sarb@mod.gov.il

העותר

- נ ג ד -

1. היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה

ע"י פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים, משרד המשפטים
שד' וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון, ירושלים, ת"ד 49029, מיקוד 9149001
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011; דוא"ל: HCJ- Dep@justice.gov.il

המשיבה

2. הממונה על הרכוש הממשלתי באיו"ש

באמצעות יועמ"ש המשרד עו"ד לידר קליין מרקוביץ'; דוא"ל: lidark@land.gov.il

3. משרד הבינוי והשיכון

באמצעות יועמ"ש המשרד עו"ד אפרת פרוקציה; דוא"ל: efratep@moch.gov.il

4. עיריית מעלה אדומים

ע"י ב"כ עו"ד גילעד רוגל, רח' שמאי 14, ירושלים
טל': 02-6259520; פקס: 02-6258372; דוא"ל: gilirogel@gmail.com

משיבים פורמליים

עתירה דחופה למתן צו על תנאי

ובקשה לקביעת דיון דחוף ולשמיעתה במאוחד עם בג"ץ 66433-09-26

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, המופנה אל המשיבה 1, היועצת המשפטית לממשלה (להלן: "היועצת" או "המשיבה"), ומורה לה לבוא וליתן טעם, אם יש בידה:

א. מדוע לא תבוטל הנחייתה מיום 25.9.2026, כפי שתוקנה לאחר מכן ותוארה בסעיפים 2 ו-9 לתגובת המדינה מיום 1.10.2026 בבג"ץ 66433-09-26, שלפיה פתיחת תיבת ההצעות, בחינת ההצעות וההכרזה על הזוכים במכרז יש/186/2026 (מבשרת אדומים, E1 דרום) יידחו עד ליום 19.11.2026 (להלן: "ההנחיה" או "ההנחיה המתוקנת"); ומדוע לא יימשכו הליכי המכרז כסדרם, בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו במסמכי המכרז על ידי הגורמים המקצועיים, ובכלל זה פתיחת תיבת ההצעות במועד שנקבע לכך, וללא התערבות מצד הדרג המדיני או מצד המשיבה.

ב. לחלופין ולמען הזהירות בלבד: מדוע לא ייקבע כי פתיחת תיבת ההצעות במכרז, בחינת ההצעות וההכרזה על הזוכים, ייעשו בסמוך לאחר יום הבחירות לכנסת ה-26 (27.10.2026), ולא ביום 19.11.2026. כן מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע את העתירה לדיון דחוף, ובמיוחד עם בג"ץ 66433-09-26, וזאת בטרם יחלוף המועד האחרון להגשת הצעות במכרז - 19.10.2026.

בקשה לאיחוד הדיון עם בג"ץ 66433-09-26

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות על איחוד הדיון בעתירה זו עם בג"ץ 66433-09-26 **עיריית מעלה אדומים נ' היועצת המשפטית לממשלה ואח'** (להלן: "**עתירת מעלה אדומים**"), התלוי ועומד בפני כב' השופט ע' גרוסקופף, להעביר את עתירה זו לטיפולו של המותב הן בעתירת מעלה אדומים, ולשמוע את שתי העתירות במשותף, בדיון דחוף אחד, ולהכריע בהן יחד. וזאת מהטעמים הבאים:

(א) **זהות ההחלטה, המכרז והצדדים**: שתי העתירות תוקפות את אותה הנחיה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 25.9.2026, על נוסחה המתוקן, ביחס לאותו מכרז (יש/186/2026), ומופנות נגד אותם משיבים. כל הצדדים לעתירת מעלה אדומים הם משיבים לעתירה זו.

(ב) **זהות התשתית העובדתית והמשפטית**: שתי העתירות נשענות על אותם מסמכים ועל אותן שאלות משפטיות - סמכות היועצת, טענת תעמולת הבחירות, דיני הריסון בתקופת בחירות ומידתיות ההנחיה.

(ג) **השלמת התמונה העובדתית**: בתגובתה המקדמית מיום 1.10.2026 בעתירת מעלה אדומים (להלן: "**תגובת המדינה**") ביקשה המדינה למחוק את העתירה בטענה שהתייתרה, תוך הצגת עמדת העותר דכאן באופן שאינו משקף אותה (סעיפים 2 ו-8 לתגובה). הכרעה בעתירת מעלה אדומים בלא שמיעת עמדת העותר - הגורם המדיני האחראי על המכרז - תיעשה על בסיס תשתית עובדתית חסרה.

(ד) **יעילות ומניעת הכרעות סותרות**: שמיעה נפרדת של העתירות תכפיל את הדיון בפני בית המשפט הנכבד, ועלולה להוביל להכרעות שאינן מתיישבות זו עם זו בשאלה זהה.

(ה) **דחיפות**: המועד האחרון להגשת הצעות במכרז הוא 19.10.2026. דיון מאוחד ודחוף יאפשר הכרעה עניינית בשתי העתירות עובר למועד זה.

הבקשה לאיחוד הדיון מוגשת **בהסכמת** העותרת בבג"ץ 66433-09-26, עיריית מעלה אדומים.

עתירת עיריית מעלה אדומים בבג"ץ 66433-09-26 (מיום 27.9.2026), מצורפת כנספח ע/1

תגובה מקדמית מטעם המשיבה בבג"ץ 66433-09-26 מיום 1.10.2026, על נספחיה מצורפת כנספח ע/2

בקשה לקביעת דיון דחוף

1. המועד האחרון להגשת הצעות במכרז הוא 19.10.2026 בשעה 12:00. לפי לוחות הזמנים שנקבעו במסמכי המכרז, פתיחת תיבת ההצעות וההכרזה על הזוכים היו אמורות להתבצע זמן קצר לאחר מכן. ההנחיה המתוקנת דוחה את שלבים אלה עד ליום 19.11.2026. מכאן, שאם לא תוכרע העתירה עובר ליום 19.10.2026, היא עלולה להפוך לתיאורטית.

2. העתירה נוגעת לאותה הנחיה, לאותו מכרז ולאותם משיבים כמו בג"ץ 66433-09-26, התלוי ועומד בפני בית המשפט הנכבד (כב' השופט ע' גרוסקופף), ובו הוגשה ביום 1.10.2026 תגובה מקדמית מטעם המדינה. ברם, תגובה זו מבקשת למחוק את עתירת מעלה אדומים בטענה שהתייתרה, ובאותה עת מציגה תמונה חלקית ושגויה של עמדת העותר דכאן (כמפורט בפרק ו' להלן). לפיכך, וכמפורט בבקשה לאיחוד הדיון שבפתח העתירה, מתבקש לשמוע את שתי העתירות במיוחד ובדחיפות.

א. פתח דבר

3. עניינה של עתירה זו בהנחיית היועצת לעכב את פתיחת תיבת ההצעות במכרז יש/186/2026 לשיווק קרקעות לבניית 1,234 יחידות דיור בשכונת מבשרת אדומים שבמעלה אדומים - מתחם E1 דרום (לעיל ולהלן: **"המכרז"**), עד ליום 19.11.2026 - למעלה משלושה שבועות לאחר יום הבחירות.

4. ההנחיה ניתנה, לפי לשונה, כדי להפחית את "החשש משימוש במכרז לצורך תעמולת בחירות אסורה" (סעיף 1 לתגובת המדינה). אולם המכרז הוא **תוצר של עבודת מטה מקצועית סדורה, שיצאה לדרך על יסוד אישור הדרג המדיני מחודש אוקטובר 2025 - כשנה לפני הבחירות - וקודמה מאז על ידי הגורמים המקצועיים בלבד**. פתיחת תיבת ההצעות היא **פעולה מינהלית שגרתית, ולא "ביטוי" שיש לו אפקט תעמולתי כלשהו**. יתרה מכך ואף לשיטת היועצת לפיה קיים חשש כלשהו, הוא בוודאי מתאיין כליל ברגע שנסגרות הקלפיות.

5. על כן ובתגובה להנחיה, הציע העותר ליועצת, באמצעות המשנה לה (משפט ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון, לפתוח את תיבת ההצעות למחרת יום הבחירות. בתגובה לכך המשנה הציע בתחילה **דחייה בשבוע אחד בלבד לאחר הבחירות**. משסירב העותר להסכים להצעה נדחתה הצעתו שלו, **ללא כל הנמקה עניינית**, ובפועל נקבע מועד של 19.11.2026. התנהלות זו מלמדת כי המועד שנקבע אינו נגזר מהתכלית המוצהרת של מניעת תעמולת בחירות, וכי ההנחיה אינה מידתית ונגועה בשיקולים זרים.

6. בנוסף, תגובת המדינה **מציגה את עמדת העותר באופן שאינו משקף את מה שנמסר על ידו במפורש ליועצת משפטית לממשלה, ובטרם הוגשה**. עובדה זו מלמדת על חוסר תום ליבה של היועצת המשפטית לממשלה וגם מטעם זה נדרשת התערבות בית המשפט הנכבד.

ב. הצדדים

7. העותר, ח"כ בצלאל סמוטריץ', מכהן כשר האוצר וכשר הנוסף במשרד הביטחון. במסגרת תפקידו כשר הנוסף במשרד הביטחון, ובהתאם למסמך ההבנות שנחתם בחודש פברואר 2023 בין ראש הממשלה, שר הביטחון והשר הנוסף במשרד הביטחון בדבר חלוקת האחריות ביחס למינהל האזרחי ולמתאם פעולות הממשלה בשטחים, הוא הגורם המדיני האחראי על התחומים האזרחיים במינהל האזרחי ביהודה ושומרון. מתוקף אחריותו אישר העותר ביום 25.10.25 את קידום המכרז באמצעות מנהלת ההתיישבות הכפופה לעותר. **מסמך ההבנות, על נספחיו, מצורף כנספח ע/3**

8. תחת המינהל האזרחי פועל הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באיו"ש (קמ"ט אפוטרופוס), המשיב 2, הוא הגורם האמון על ניהול אדמות המדינה ביהודה ושומרון מכוח הוראות הצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 59), התשכ"ז-1967 והאחראי על הוצאת המכרז, בליווי מקצועי של רשות מקרקעי ישראל (להלן: **רמ"י**). העותר הוא, אפוא, "הגורם המדיני" הרלוונטי לעניין המכרז.

9. המשיבה 1 היא היועצת המשפטית לממשלה, אשר הוציאה את ההנחיה נושא העתירה. המשיבים 2 ו-3 הם הגורמים המקצועיים המופקדים על המכרז (המשיב 2) ועל תכנון ושיווק הבנייה בשכונה (המשיב 3). המשיבה 4, עיריית מעלה אדומים, היא העותרת בבג"ץ 66433-09-26, ובתחומה המוניציפלי מצוי המכרז. המשיבים 2-4 צורפו כמשיבים פורמליים.

ג. המכרז: עבודת מטה מקצועית שהחלה זמן רב לפני תקופת הבחירות

10. ביום 10.12.2025 פורסמה באתר רמ"י הודעה על מכרז 460/2025 לשיווק 3,401 יח"ד במבשרת אדומים (E1). בהמשך פוצל המכרז, מטעמים טכניים, לשני אזורים - דרום ומזרח - מאחר שכל אזור התייחס לתכנית מפורטת אחרת (סעיפים 5-6 לתגובת המדינה).

11. ביום 18.8.2026 פורסם המכרז נושא העתירה, מכרז יש/186/2026, לשיווק 1,234 יח"ד ב-7 מתחמים (E1 דרום). לפי מסמכי המכרז, המועד המוקדם להגשת הצעות הוא 29.9.2026 והמועד האחרון הוא 19.10.2026 בשעה 12:00 (סעיף 7 לתגובת המדינה).

12. כפי שהובהר בהנחיה עצמה ובתגובת המדינה, פרסום המכרז נעשה על סמך אישור הדרג המדיני שניתן בחודש אוקטובר 2025 (סעיף 8 לתגובת המדינה). מאז, קודמו השלבים כולם על ידי הגורמים המקצועיים בלבד: ביום 23.6.2026 התקבל אישור מחוז ירושלים במשרד הבינוי והשיכון לצאת למכרז; ביום 13.8.2026 התקבלה טיוטת החוברת; ביום 17.8.2026 התקבלה החוברת הסופית; וביום 18.8.2026 הועלתה החוברת לאתר רמ"י (כמפורט בהנחיה, כמצוטטת בסעיף 8 לעתירת מעלה אדומים).

13. בהנחיה עצמה צוין במפורש כי לאורך הדיונים עמדו גורמי רמ"י על כך שלא הייתה כל מעורבות של דרג מדיני בבחירת עיתוי פרסום המכרז, וכי לוחות הזמנים - לרבות פרק הזמן שבין פרסום חוברת המכרז למועד פתיחת המעטפות - נקבעו בהתאם לסדר הזמנים הרגיל (שם).

14. ביום 8.9.2026 דחה בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים בקשה למתן צו ביניים להקפאת המכרז, שהוגשה במסגרת העתירות המינהליות התלויות ועומדות נגד התכניות המפורטות (עת"מ 4388-10-25; עת"מ 22280-10-25; עת"מ 8856-10-25).

ד. ההנחיה מיום 25.9.2026

15. ביום 25.9.2026, כחמישה שבועות לאחר פרסום המכרז ושלושה ימים לפני המועד המוקדם להגשת הצעות, שלחה ראש אשכול ממשלה ומימון במחלקה למשפט מינהלי-ייעוץ וחקיקה, בשם היועצת, הנחיה לדחות בחודש ימים את המועד האחרון להגשת ההצעות במכרז - ובפועל, גם את המועד הראשון להגשתן. ההנחיה צורפה כנספח 1 לעתירת מעלה אדומים.

16. חשוב להדגיש מה היה הטעם להנחיה, לפי לשונה. נאמר בה כי "לאור מיקומו של השטח נושא המכרז ומאפייניו, כמו גם התהודה, לרבות זו הבינלאומית הנוגעת לשטח E1, אין ספק כי הוא נושא רגישות ייחודית ויוצאת דופן"; וכי "ניסיון העבר ... מלמד כי פרסום המכרז מעורר דיון ציבורי פוליטי ובינלאומי משמעותי". דהיינו, הנימוק שבבסיס ההנחיה אינו נוגע לטיבה של פעולה מינהלית מסוימת, אלא לרגישות המדינית של מיקום השכונה.

17. עוד באותו יום הגיב מזכיר הממשלה, עו"ד יוסי פוקס, כי ההנחיה היא התערבות בוטה בהליך מקצועי של "מעשה עשוי", שיצא לדרך זמן רב לפני תקופת הבחירות, וכי הדרג המדיני הנבחר לא נגע בו מזה כעשרה חודשים (נספח 4 לעתירת מעלה אדומים).

18. ביום 27.9.2026 הגישה עיריית מעלה אדומים את עתירתה (בג"ץ 66433-09-26).

ה. פניית העותר למשנה ליועצת והשתלשלות הדברים

19. העותר התנגד להנחיה מראשיתה. משעה שהתברר לו כי עמדתו אינה מובאת כראוי בטיוטה לתגובת המדינה, שוחח העותר באופן אישי עם המשנה ליועצת (משפט ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון, בצהרי יום 30.9.2026.

20. בשיחה הבהיר העותר באופן חד וברור את הדברים הבאים :

(א) הדרג המדיני סיים את הטיפול בנושא אישור המכרז בחודש אוקטובר 2025, למעלה משנה לפני הבחירות. מאותו רגע קודמו הליכי המכרז על ידי הגורמים המקצועיים במשרד הבינוי והשיכון וברמ"י, ללא כל מעורבות של הדרג המדיני.

(ב) העותר לא היה מעורב בהליכים המקצועיים של הוצאת אישור הדרג המדיני אל הפועל - אך הוא מתנגד מכל וכל להנחיית היועצת, שאין לה לטעמו כל בסיס בדיון.

(ג) אין כל בסיס לטענה כי בפתיחה השגרתית של תיבת המכרזים, במהלך העסקים הרגיל, יש משום חשש לתעמולת בחירות אסורה.

(ד) ההנחיה אינה נגזרת מהדיון, והשיהוי שהיא יוצרת - דווקא בתקופת הרכבת הממשלה - צפוי להזמין לחצים חיצוניים, לרבות בינלאומיים, על הליך מקצועי סדור.

(ה) מבלי לגרוע מעמדתו, ואם אכן מטרת ההנחיה היא למנוע תעמולת בחירות, העותר יסכים לכך שתיבת המכרזים תיפתח ביום שלאחר הבחירות; אך אין כל סיבה לעכב את פתיחתה עד שלושה שבועות לאחר הבחירות.

21. ד"ר לימון ביקש לבדוק את ההצעה. בשעות הערב של אותו יום (בסמוך לשעה 19:45) חזר אל העותר והודיע כי מוצע לדחות את מועד פתיחת תיבת המכרזים לשבוע אחד לאחר הבחירות.

22. העותר השיב כי אינו מסכים להצעה, מאחר ששיהוי כאמור, בתקופה רגישה של הרכבת ממשלה, יחשוף את ההליך המקצועי ללחצים שאינם קשורים לתעמולת בחירות; וכי ככל שהיועצת לא תסכים לעמדתו, הוא מבקש לעתור נגדה ומבקש לשם כך היתר לייצוג נפרד.

23. בהמשך שלח ד"ר לימון לעותר הודעה בזו הלשון :

"רציתי לעדכן שמבחינתנו אי אפשר להסתפק בכך שההצעות ייפתחו יום לאחר הבחירות. זה לא מאיין את החשש לתעמולה, שבגינו ניתנה ההנחיה. לגבי הייצוג שלך בבג"ץ מאחר שאתה כשר נוסף במשרד הביטחון לא משיב לעתירה וגם לא מדובר בסמכות סטוטורית שלך, הרי שאם תרצה לעתור, תוכל לעשות זאת מטעמך או מטעם המפלגה."

24. ההודעה אינה כוללת כל הסבר מדוע פתיחת התיבה לאחר סגירת הקלפיות "אינה מאיינת" את החשש לתעמולת בחירות, ואינה מסבירה מה השתנה בין ההצעה לדחייה בשבוע אחד בלבד לבין הקביעה כי הדחייה תהיה עד 19.11.2026.

25. לפי תגובת המדינה, ההנחיה תוקנה כך שהמועד האחרון להגשת ההצעות נותר על כנו, אך פתיחת תיבת ההצעות, בחינתן וההכרזה על הזוכים יידחו בחודש ימים - כלומר עד ליום 19.11.2026 (סעיפים 2 ו-9 לתגובת המדינה).

26. בכך נותרו המועד והתוצאה של ההנחיה המקורית - חודש ימים מיום 19.10.2026 - בעינם, אף שהמנגנון השתנה.

ו. תגובת המדינה מיום 1.10.2026 אינה משקפת את עמדת העותר

27. ביום 1.10.2026 הוגשה תגובת המדינה לעתירת מעלה אדומים. בסעיף 2 לתגובה נאמר כי "בנוגע להליכי המכרז נמסר מטעם השר הנוסף במשרד הביטחון כי הוא לא היה מעורב בהם ומשכך הוא אינו רואה מקום להציג עמדה". בסעיף 8 נאמר כי "במהלך הישיבות נמסר שהשר הנוסף במשרד הביטחון לא היה מעורב בהליכי המכרז ומשכך הוא אינו רואה מקום להציג עמדה בעניינם".

28. הקורא את התגובה עשוי להבין כי לעותר אין עמדה בשאלת ההנחיה, וכי הוא הותיר את ההכרעה בידי היועצת. אין הדבר כך. העותר אכן לא היה מעורב בהליכים המקצועיים של הוצאת אישור הדרג המדיני מאוקטובר 2025 אל הפועל - ודווקא משום כך אין בסיס לטענה כי המכרז "פוליטי". אך העותר הביע, באופן מפורש ועקבי, התנגדות מוחלטת להנחיה. ככל שהיה חוסר בהירות במענה שנמסר מטעם המשרד בעניין, הוא הוסר בשיחה הישירה עם ד"ר לימון ביום 30.9.2026 - יום לפני הגשת התגובה.

29. על אף זאת, התגובה אינה מזכירה את התנגדות העותר, אינה מזכירה את הצעתו לפתוח את התיבה למחרת הבחירות, ואינה מזכירה כי המשנה ליועצת עצמו הציע דחייה בשבוע אחד בלבד. העותר מבקש להעמיד את הדברים על דיוקם בפני בית המשפט הנכבד.

30. יצוין עוד כי תגובת המדינה לא נתמכה בתצהיר כמקובל. העובדות המפורטות בעתירה זו נתמכות בתצהירו של העותר. ככל שהמשיבה חולקת עליהן, מתבקש כי תעשה כן בתצהיר.

ז. מיצוי הליכים

31. העותר מיצה את ההליכים: הוא פנה אישית למשנה ליועצת, הציג את עמדתו, הציע פתרון חלופי, וקיבל תשובה סופית ושלילית. לא נותר לעותר אלא לפנות לבית המשפט הנכבד, ובהתאם להודעת המשנה ליועצת - "מטעמו".

ח. הטיעון המשפטי

ח(1) זכות העמידה של העותר וסוגיית הייצוג

32. העותר הוא השר האחראי על התחום האזרחי ביהודה ושומרון, ובכלל זה על הגורמים המוציאים את המכרז. ההנחיה מתערבת במישרין בתחום אחריותו ובהליך שאישר הדרג המדיני בתחום עליו הוא מופקד. ממילא קמה לו זכות עמידה, הן כנפגע ישיר והן בשל אופייה הציבורי המובהק של הסוגיה.

33. הנימוק שניתן לסירוב להתיר ייצוג נפרד - כי העותר "לא משיב לעתירה" וכי "לא מדובר בסמכות סטטוטורית שלו" - אינו מתיישב עם העובדה שההנחיה עצמה נשענת על הבחנה בין "דרג מדיני" ל"דרג מקצועי", כשהעותר הוא הדרג המדיני הרלוונטי. התוצאה היא שבית המשפט שומע רק את עמדת היועצת - שהיא הגורם שהוציא את ההנחיה - ואילו עמדת השר הממונה מוצגת בתגובת המדינה בצורה מטעה.

ח(2) המכרז אינו "החלטה חדשה" בתקופת בחירות - הוא "מעשה עשוי"

34. אין חולק כי בתקופת בחירות על הממשלה ושריה לנהוג באיפוק ובריסון בעניינים שאין כורח ודחיפות לפעול בהם (בג"ץ 5167/00 פרופ' וייס נ' אהוד ברק ראש הממשלה, פורסם במאגרים). ואולם, כפי שהבהירה היועצת עצמה, מדובר ב"איוון עדין" בין חובת העשייה לבין הריסון, ולא בהקפאה גורפת (מכתב היועצת מיום 17.7.2026, מש/1 לתגובת המדינה).

35. מכתב המשנים ליועצת מיום 20.7.2026 (מש/2 לתגובת המדינה) קובע במפורש כי **"ניתן כמובן - ואף נדרש - להמשיך בביצוע הפעילות הרגילה והשוטפת שמבטיחה את המשכיות עבודת הרשות המבצעת"** (סעיף 3). בין השאלות המנחות נמנית השאלה **"האם מדובר בתוצר של עבודת מטה מקצועית שהחלה לפני פרק זמן משמעותי ומבשילה דווקא כעת?"**, וכן השאלה מה מידת המעורבות של הדרג הפוליטי בתהליך (סעיף 5(ה)). כל אלה פועלים לטובת אי התערבות בניהול המכרז: מדובר בתוצר מובהק של עבודת מטה מקצועית, שהחלה על יסוד אישור מדיני מלפני כשנה, ללא כל מעורבות פוליטית מאז.

36. אכן, מכתב המשנים מתייחס גם למצב שבו החלטה התקבלה עובר לתקופת הבחירות **"בנסיבות המלמדות כי קבלתה במועד בו התקבלה, נועדה, הלכה למעשה, לעקוף את דיני האיפוק והריסון"** (סעיף 4). אולם אין בענייננו כל טענה לכך שאישור הדרג המדיני מאוקטובר 2025 נועד לעקוף את כללי תקופת הבחירות. ההפך הוא הנכון: המדינה עצמה מאשרת כי הוא קדם לפרסום מכרז 460/2025 בדצמבר 2025 (סעיף 8 לתגובת המדינה).

37. המדינה מציינת כי **"בשלב פרסום המכרז ועובר לכך לא נערכה בחינה נפרדת של ההחלטה לפרסום בראי תקופת הבחירות"** (סעיף 6 לתגובת המדינה). אך לא נדרשה בחינה כזו: לא התקבלה כל החלטה חדשה בתקופת הבחירות, אלא בוצעו שלבים מקצועיים במהלך הרגיל של מכרז שכבר אושר. ופתיחת תיבת הצעות במועד שנקבע מראש במסמכי מכרז היא בדיוק אותה **"פעילות רגילה ושוטפת"**.

ח(3) לטענת "תעמולת הבחירות" אין כל בסיס בדין ובהנחיות היועצת עצמה

38. ההנחיה מבוססת, לפי לשונה, על החשש **"משימוש במכרז לצורך תעמולת בחירות אסורה"**. האיסור הרלוונטי קבוע בסעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, האוסר על שימוש **"בקשר עם תעמולת-בחירות"** בכספים או בנכסים של גוף מבוקר. האיסור מופנה, אפוא, כלפי השימוש בנכסי ציבור לצורך תעמולה - ולא כלפי עצם ביצוען של פעולות מינהליות.

39. **"תעמולת בחירות"** נבחנת לפי מבחן הדומיננטיות (ראו הנחיה 1.1900, סעיף 6), דהיינו האם האפקט הדומיננטי של הביטוי הוא השפעה על הבחור (בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פורסם במאגרים), ובאופן שבו התכלית נבחנת בעיני הבחור הסביר (דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו, פורסם במאגרים). **פתיחת תיבת הצעות במכרז אינה "ביטוי" כלל. זוהי פעולה מינהלית-טכנית של ועדת מכרזים מקצועית.**

40. עיון בקובץ הנחיות היועצת לקראת הבחירות לכנסת ה-26 (אלול תשפ"ו, אוגוסט 2026) מלמד כי **אין בו כל הנחיה העוסקת במכרזים, בשיווק מקרקעין או בדחיית פעולות מינהליות מחשש לתעמולת בחירות**. הקובץ עוסק בפרסומים ממשלתיים (1.1900), בסקרים (1.1901), בפעילות מפלגתית של עובדי ציבור (1.1902), בהבטחות במהלך סיורי בחירות (1.1904), בשימוש במסוקים צבאיים (1.1905), באירועים של משרדי הממשלה (1.1908), בטוהר הבחירות (1.1910), בהבטחת משרות (1.1911), בחוקי עזר ושילוט (1.1912), בפעילות מפלגתית בלשכות שרים (1.1704), במינויים (1.1501) ובהשתתפות נבחרי ציבור בפרסום ממשלתי (1.1703).

קובץ הנחיות היועצת לקראת הבחירות לכנסת ה-26 (אלול תשפ"ו, אוגוסט 2026), מצורף כנספח ע/4

41. יתרה מזו, מן ההנחיות עולה כי כאשר מתעורר חשש לתעמולה סביב פעולה ממשלתית לגיטימית, הדרך לטפל בו היא הגבלת השימוש בפעולה לצורכי תעמולה - ולא ביטול הפעולה או דחייתה:

(א) הנחיה 1.1908 (אירועים) קובעת כי **"קיום האירוע והשתתפות השר בו הם שני נושאים מובחנים הטעונים בחינה עצמאית ונפרדת"** (סעיף 4). בדוגמה שבסעיף 5(ב) להנחיה - אירוע הכרזה על **"עיר חכמה"** כשבועיים לפני הבחירות - לא בוטל האירוע ולא נדחה, אלא ננקטו צעדים מצומצמים: ניתוק מפרויקט אחר, דברי ברכה קצרים בלבד, ויתור על שאלות מהקהל, והתחייבות שלא לנצל את האירוע לתעמולה.

(ב) הנחיה 1.1904 קובעת כי החלטות על הקצאת הטבות יש לקבל "בהתאם לסדרי מינהל תקין... לאחר תהליך מסודר של קבלת החלטות, לרבות התייעצות בדרג המקצועי ועבודת המטה הנדרשת" (סעיף 3). זה בדיוק מה שהתרחש בענייננו.

(ג) הנחיה 1.1900 מבהירה כי שר "זכאי לפרסם את מפעליו, אך זאת אך ורק מתקציב רשימתו ולא מתקציב המשרד" (סעיף 7(א)). דהיינו, הדין אינו מונע מנבחרי ציבור להתייחס בשיח הפוליטי לפעולות הממשלה; הוא מונע שימוש בנכסי ציבור לשם כך.

(ד) הנחיה 1.1900 מביאה את דברי יו"ר ועדת הבחירות, כי "אין באמור כדי להביא למסקנה שעל הממשלה ומשרדה לקפוא על שמריה עד ליום הבחירות" (תב"כ 2/20 תנועת אומ"ץ נ' הרשות להגנת הצרכן (18.1.2015), כמצוטט בסעיף 5 להנחיה).

42. לפיכך, גם אם קיים חשש כי גורם פוליטי כלשהו ינסה לעשות שימוש בתוצאות המכרז במערכת הבחירות - הכלים להתמודד עמו קבועים בדין: איסור על פרסום ממשלתי בגוון אישי, איסור על טקסים ואירועים במימון ציבורי, ואכיפה מצד יו"ר ועדת הבחירות המרכזית.

43. ככל שבכלל קיים חשש כזה, הוא מתייחס לגורמים המדיניים - ולא לפעולה המקצועית של ועדת המכרזים.

ח(4) ההנחיה המתוקנת אינה מידתית

44. גם בהנחה, שהעותר כאמור אינו מקבל לחלוטין, שקיים חשש כלשהו לתעמולה, ההנחיה המתוקנת אינה עומדת במבחן האמצעי שפגיעתו פחותה. תעמולת בחירות היא, מעצם הגדרתה, ניסיון להשפיע על הבוחר. משנסגרו הקלפיות ביום 27.10.2026 - אין עוד בוחר שאפשר להשפיע עליו. פתיחת תיבת ההצעות למחרת הבחירות מאיינת, אפוא, את החשש באופן מלא. דחייתה בשלושה שבועות נוספים אינה מוסיפה דבר לתכלית המוצהרת.

45. המשנה ליועצת לא סיפק כל הסבר לעמדה כי פתיחה לאחר הבחירות "לא מאיינת את החשש לתעמולה". זאת ועוד, הוא עצמו הציע תחילה לפתוח את התיבה שבוע לאחר הבחירות. משמע: גם לשיטת המשיבה, הדין אינו מחייב את המועד 19.11.2026. מועד זה אינו נגזר מניתוח של תכלית מניעת התעמולה, אלא הוא שריד של ההנחיה המקורית - דחייה של "חודש ימים" מ-19.10.2026 - שנועדה למנגנון אחר לגמרי (דחיית מועד הגשת ההצעות).

46. אכן, מבחינת המשיבה, המעבר מהנחיה להקפאת הגשת ההצעות, להצעה לדחייה של שבוע, ולבסוף להנחיה לדחייה של שלושה שבועות - כל זאת בתוך ימים ספורים ובלא שינוי בנסיבות - מלמד כי ההנחיה אינה נובעת מהכרח משפטי. הנחיה משפטית מחייבת אינה אמורה להשתנות כתלות בעמדת השר שמולו מתנהל המשא ומתן.

ח(5) ההנחיה נגועה בשיקולים זרים ובחריגה מסמכות

47. כפי שפורט, הנימוק שעמד בבסיס ההנחיה המקורית הוא "מיקומו של השטח ... ומאפייניו, כמו גם התהודה, לרבות זו הבינלאומית". זהו נימוק שעניינו הרגישות המדינית של הבנייה ב-E1 - דהיינו, שיקול של מדיניות. אין זה שיקול הנוגע לתעמולת בחירות, והוא אינו מסור ליועצת. אלמלא ייחודו של המכרז במיקומו - כך עולה מן ההנחיה עצמה - לא הייתה ניתנת ההנחיה.

48. ההכרעה בשאלה אם לבנות ב-E1, ומתי, נעשתה על ידי הדרג המדיני המוסמך, שנה לפני הבחירות, ומאז אינה מצויה על שולחנו. אין זה מתפקידה של היועצת להשהות את ביצועה של הכרעה מדינית שהתקבלה כדין, מטעמי "תהודה בינלאומית", ובאצטלה של מניעת תעמולת בחירות.

49. יתרה מזו, דווקא השיהוי שיוצרת ההנחיה הוא שמכניס להליך המקצועי שיקולים שאינם מקצועיים. במקום שהליך מכרז שגרתי יושלם בהתאם ללוחות הזמנים שקבעו הגורמים המקצועיים, נוצר חלון זמן של כשלושה שבועות - בעיצומה של תקופת הרכבת הממשלה - שבו ההליך תלוי ועומד וחשוף ללחצים חיצוניים שאין להם דבר עם כללי המינהל התקין.

ח(6) הפגיעה בהליך המכרזי ובאינטרס הציבורי

50. ההנחיה משנה את לוחות הזמנים של מכרז לאחר שהמערכת נפתחה להגשת הצעות (סעיף 7 לתגובת המדינה), ובשעה שמציעים כבר נערכים להגשה ואף הגישו הצעות על יסוד לוחות הזמנים שפורסמו. שינוי כזה פוגע בוודאות ובהסתמכות של המציעים, שהם עקרונות יסוד בדיני המכרזים.

51. אך הרבה מעבר לכך, וכפי שהובהר בראשית הדברים, ההנחיה מזמינה לחצים בינלאומיים כבדים על הדרג המדיני בתקופה רגישה, ועלולה לפגוע באינטרס הציבורי החיוני - שיווק 1,234 יחידות דיור שאושרו בהליך סדור ומקצועי!

ט. חיוב המשיבה בהחזר האגרה ששילם העותר מכיסו

52. טרם חתימה יבקש העותר להפנות את שומת ליבו של בית המשפט הנכבד לאבסורד המובנה בהליך זה. העותר הוא שר בממשלת ישראל, המופקד מכוח תפקידו על הנושא שבו עוסקת העתירה. אף על פי כן, כדי להביא בפני בית המשפט הנכבד את העובדות כהווייתן ולהציג את האינטרס הציבורי שעליו הוא מופקד, נדרש העותר לשלם מכיסו את אגרת בית המשפט, ולממן מכספו הפרטי ייצוג משפטי. במקרה זה, חלף מימון הייצוג נאלץ העותר לשבת בשעות הלילה ולכתוב את העתירה בעצמו.

53. מצב דברים זה אינו גזירת גורל. מקורו בסמכות הווטו על הייצוג הנתונה בידי היועצת המשפטית לממשלה. כפי שהובהר לעיל, ליועצת אינטרס ברור למנוע את ייצוגו של העותר, כדי להמשיך ולחפות על המצג העובדתי המטעה שנכלל בתגובת המדינה. מצג מטעה זה נכתב כפי שנכתב בניסיון להגן על הנחיה משפטית קיצונית ובלתי מבוססת, חסרת תקדים ונעדרת כל עיגון בדיון הקיים. הנחיה זו, כפי שהובהר לעיל, עומדת אף בניגוד להצעה קודמת, לדחייה בת שבוע, שהעבירה היועצת עצמה לעותר טרם הגשת התגובה.

54. אשר על כן, יתבקש בית המשפט הנכבד להתייחס בפסק דינו להתנהלות זו של היועצת המשפטית לממשלה ולהורות למשיבה לשלם לעותר את סכום האגרה ששולמה כאמור מכיסו הפרטי, וזאת ללא קשר לתוצאת ההליך.

55. מן הדין היה לחייב את המשיבה גם בהוצאות משפט. ואולם, משעה שמדובר ביועצת המשפטית לממשלה, שכל עמדה מטעמה זוכה לייצוג וכלל הוצאותיה ממומנות מן הקופה הציבורית, עליה אמון העותר בתפקידו המקביל כשר האוצר - העותר אינו מבקש הוצאות.

י. סוף דבר

52. ההנחיה המתוקנת מעכבת הליך מקצועי שגרתי, שאושר על ידי הדרג המדיני שנה לפני הבחירות, בלא בסיס בדיון ובלא שהמשיבה הצביעה על כל חשש קונקרטי שאינו מתאיין עם סגירת הקלפיות. היא נעדרת בסיס בהנחיות היועצת עצמה, אינה מידתית, ונגועה בשיקולים זרים.

53. אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע את העתירה לדיון דחוף, במאוחד עם בג"ץ 66433-09-26, להוציא צו על תנאי כמבוקש ברישא, ולאחר מכן לעשותו מוחלט.

54. העתירה נתמכת בתצהירו של העותר.

ירושלים, היום, כה' בתשרי תשפ"ז, 6 באוקטובר 2026

בצלאל סמוטריץ'
שר האוצר והשר הנוסף במשרד הביטחון

רשימת נספחים

עמוד	פירוט	נספח ע/
13	עתירת עיריית מעלה אדומים בבג"ץ 66433-09-26 (מיום 27.9.2026)	נספח ע/1
21	תגובה מקדמית מטעם המשיבה בבג"ץ 66433-09-26 מיום 1.10.2026	נספח ע/2
37	מסמך ההבנות, על נספחיו	נספח ע/3
44	קובץ הנחיות היועצת לקראת הבחירות לכנסת ה-26 (אלול תשפ"ו, אוגוסט 2026)	נספח ע/4

נספח ע' 1

עתירת עיריית מעלה אדומים בבג"ץ - 66433-09-26 (מיום 27.9.2026)

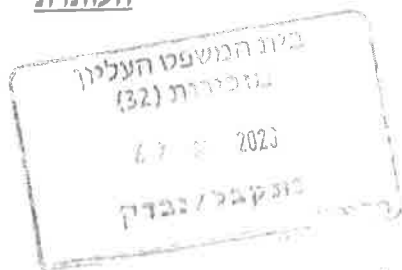
עמ' 13

בית המשפט הגבוה לצדק
עיריית מעלה אדומים נ' למושל ואח'
בג"ץ 66433-09-26
סוג עניין: עתירות לבג"צ
תאריך פתיחה: 27/09/2026
רמת חיסיון: פתוח לציבור

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

עיריית מעלה אדומים מס' רשות 500236161
ע"י ב"כ עו"ד גילעד רוגל מ.ר. 9991
מרחוב שמאי 14 ירושלים
טל' 6259520 פקס' 6258372
דוא"ל gilirogel@gmail.com

העותרת



-נגד-

1. היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה ;
ע"י פרקליטות המדינה, מחלקת בגצ"ים
מרחוב צלאח א-דין 29, ירושלים
טל: 6708589 פקס: 02-6708655

המשיבה

2. הממונה על הרכוש הממשלתי באו"ש ;
באמצעות יועמ"ש המשרד עו"ד לידר קליין מרקוביץ' בדוא"ל lidark@land.gov.il
3. משרד הבינוי והשיכון ;
באמצעות יועמ"ש המשרד עו"ד אפרת פרוקציה בדוא"ל efratp@moch.gov.il

משיבים פורמליים

עתירה לחופה למתן צו על תנאי ולמתן צו ביניים

העתירה למתן צו על תנאי

1. מוגשת בזה עתירה למתן צו על תנאי המורה למשיבה 1, היועצת המשפטית לממשלה, לבוא וליתן טעם, אם יש בידה, מדוע לא תבוטל הנחייתה למשיבים מיום 25.9.2026 כי עליהם לדרות בחודש ימים את המועד האחרון להגשת הצעות במכרז יש /186/2026 שנקבע ליום 19.10.2026 שעניינו שיווק קרקעות לבניית 7 מתחמים הכוללים 1234 יחידות דיור במתחם "מבשרת אדומים דרום", הידוע בכינוי E1, בתחום המוניציפלי של עיריית מעלה אדומים, בנימוק של סמיכות למועד הבחירות לכנסת, "לאור מיקומו של השטח נשוא המכרז ומאפייניו, כמו גם התהודה, לרבות זו הבינלאומית הנוגעת לשטח E1".

עותק מן ההנחיה - נספח 1

2. המכרז נשוא העתירה פורסם ביום 10.8.2026 והמועד האחרון להגשת הצעות נקבע ליום 19.10.2026.
3. בבית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים הוגשו שלוש עתירות לביטול התוכנית (עת"מ 4388-10-25 ; עת"מ 22280-10-25 ; עת"מ 8556-10-25) והן תלויות ועומדות.

4. במסגרת עתירות אלה, הוגשה בקשה למתן צו ביניים כנגד המשך הליכי המכרז, אולם בהחלטתו מיום 8.9.2026 דחה בית המשפט את הבקשה למתן צו ביניים לעצירת הליכי המכרז.

❖ עותק מהחלטת בית המשפט - נספח 2

5. המכרז הנדון הינו למעשה הוצאתה לפועל של **תוכנית מתאר** שקבלה תוקף עוד בשנת 1999 שניסיון לתקוף אותה נדחת בבג"ץ 3125/98 עימד ואח' נ' **מפקד כוחות צה"ל באיו"ש**.

הבקשה לצו ביניים

6. בשל הדחיפות והחשש מהיווצרות מעשה עשוי, מתבקש בזה כב' בית המשפט להוציא צו ביניים המשהה את הוצאתה לפועל של הנחיית היועצת המשפטית לממשלה עד למתן החלטה אחרת.

העותרת ועניינה בעתירה

1. העותרת, עיריית מעלה אדומים, מצויה בשטחי יהודה ושומרון בסמוך לירושלים והיא מונה כ- 40,000 תושבים.
2. שכונת "מבשרת אדומים" שחלות עליה תכניות בניין עיר בתוקף, מצויה בשטח המכונה E1 והוא מצוי כולו בתחום המוניציפלי של עיריית מעלה אדומים.
3. בהתאם לנהלי הממשלה בדבר מתן תמריץ רשויות מקומיות להגדלת היקף הבניה בתחומן, העותרת זכאית למענקים בגין קידום שיווק של דירות חדשות בתחומה.

❖ עותק מן הנוהל שפרסם משרד הפנים - נספח 3

4. בגין שיווק 1,234 דירות שבמכרז, העותרת תהיה זכאית למענק של 2,500 ₪ לכל דירה לתקציב השוטף (3,085,000 ₪) וכן מענק של 3,000 ₪ לכל דירה לתקציב הפיתוח (3,702,000 ₪). ובסך הכל 6,787,000 ₪ !
5. לעותרת יש אפוא אינטרס ישיר וממשי בפיתוח העיר מעלה אדומים ובכלל זה הוצאתו של המכרז לפועל בלוח הזמנים המתוכנן.
6. יצוין כי העותרת היא כיום היחידה שיכולה לעתור, שכן טרם הוכרזו זוכים במכרז.

המשיבים

7. המשיבים 2-3 הם משיבים **פורמליים**, שכן לא מתבקש כנגדם סעד אופרטיבי בעתירה, אך עליהם להיות מודעים לה, בין היתר לנוכח הבקשה לצו ביניים.

ההחלטה נשוא העתירה

8. ביום 25.9.2026 הוציאה עו"ד ענת אסיף גיל, ראש אשכול ממשלה ומימון במחלקה למשפט מנהלי ייעוץ וחקיקה, הודעת דוא"ל למשיבים **בשם היועצת המשפטית לממשלה** בזו הלשון:

"בהמשך לישיבה שהתקיימה בראשות המשנים ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי ומשפט אזרחי) ביום 8.9.26, שהתמקדה בהיבטי תקופת הבחירות בנוגע למכרז בשטח E1, שהתפרסם באתר רשות מקרקעי ישראל (להלן גם: רמ"י) ביום 18.8.26, נבקש לעדכנכם בסיכום הדברים.

לפי הנמסר לנו על ידי גורמי רמ"י (מחוז יו"ש), אישור הדרג המדיני לפרסום המכרז, כנדרש במכרזים מסוג זה, ניתן כבר בחודש אוקטובר 2025 ועל בסיס פורסמה הודעה על המכרז בחודש דצמבר 2025. ביום 23.6.26 התקבל אישור מחוז ירושלים במשרד הבינוי והשיכון (להלן גם: המשרד) לצאת למכרז ובהמשך לכך החל התהליך הרגיל בפרסום מכרזים, הכולל שומה, חו"ד תכנוניות, והכנות לפרסום החוברת. ביום 13.8.26 התקבלה טיוטת החוברת מהמשרד ומספר ימים לאחר מכן, ביום 17.8.26, התקבלה החוברת הסופית. ביום שלמחרת, 18.8.26, החוברת עלתה לאתר רמ"י. כל הפעולות הללו, ובכללן פרסום המכרז, התבצעו – כך נמסר בישיבה ובהתכתבויות במייל במענה לשאלותינו – על בסיס אותו אישור של הדרג המדיני הנזכר מעלה, שניתן בחודש אוקטובר 2025, ובהתאם למהלך הרגיל של השלבים המקצועיים אשר עובר כל מכרז עד לפרסומו. השלבים הבאים הצפויים במכרז הינם מועד סגירת התיבה להצעות ביום 19.10.26 ומספר ימים לאחריו בחירת הזוכה במכרז. 21 יום קודם למועד סגירת התיבה להצעות, קרי, 28.9.26, זהו המועד הראשון שבו ניתן להגיש הצעות למכרז.

מהאמור עולה כי חוברת מכרז E1 עלתה לאתר רמ"י באמצע חודש אוגוסט, בעיצומה של תקופת הבחירות, ומועד פתיחת ההצעות ובחירת הזוכים צפויים להתקיים ימים ספורים בלבד לפני יום הבחירות. כידוע, וכפי שגם הובהר במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה בנושא "קבלת החלטות על ידי הממשלה והשרים בתקופת בחירות", מחויבת הממשלה, בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, באיפוק וריסון בהפעלת סמכויותיה לגבי כל אותם העניינים שאין כורח דחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופת הבחירות. בתוך כך, יש לבחון מחד גיסא, מהי עוצמת כבילת שיקול דעתה של הממשלה הבאה ומה מידת החשש מפני השפעת שיקולי התמודדות בבחירות; ומאידך גיסא, מהי מידת הדחיפות והחיוניות בקבלת ההחלטה בעת הזו, ומכאן להסיק: "האם באיזון הכולל המתחשב במכלול הנסיבות – נדרשים איפוק או עשייה" (בג"ץ 5167/00). בדומה, כפי שהובהר במכתבם של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי ומשפט ציבורי-חוקתי) מיום 20.7.26, יש לבחון עד כמה הפעולה המינהלית של הממשלה היוצאת נוגעת למדיניות המתאפיינת ברגישות פוליטית או ציבורית בולטת שאין לגביה קונצנזוס ציבורי; האם הפעולה היא תוצר של עבודת מטה מקצועית מקובלת שהחלה טרם תקופת הבחירות ומבשילה במקרה עתה ומה מידת המעורבות של הדרג הפוליטי בתהליך קבלת ההחלטה; עוד יש לבחון אם הפעולה עלולה להיות מונעת, או להיראות כמונעת, משיקולים של ההתמודדות בבחירות הקרובות, ובהתאם, להיות מנוצלת לכדי תעמולת בחירות. בנסיבות העניין, עמדתנו היא כי יש להחיל מבחנים אלו גם בענייננו. לאורך הדיונים בנושא עמדו גורמי רמ"י על כך שלא היתה כל מעורבות של דרג מדיני בבחירת עיתוי פרסום המכרז, וכי התקדמות השלבים השונים, כולל פרק הזמן שבין פרסום חוברת המכרז למועד פתיחת המעטפות, נערכה בהתאם לסדר הזמנים הרגיל והשגרתי. עוד הוסבר, כי בשל העובדה שכל הפעולות לאורך הכנת המכרז ופרסומו נסמכות על אישור הדרג המדיני שניתן בחודש אוקטובר 2025, קרי, זמן רב לפני תקופת הבחירות, לא נערכה בחינה נפרדת של ההחלטה לפרסם את המכרז בראי תקופת הבחירות עובר לפרסומו.

המכרז ומאפייניו, כמו גם התהודה, לרבות זו הבינלאומית הנוגעת לשטח E1, אין ספק כי הוא נושא רגישות ייחודית ויוצאת דופן, וכי הוא אינו דומה למכרזים אחרים שנערכים כחלק מהתנהלות שוטפת של הרשות המבצעת. ניסיון העבר (כמו גם הניסיון הקונקרטי ביחס למכרז זה) מלמד כי פרסום המכרז מעורר דיון ציבורי פוליטי ובינלאומי משמעותי, מה שמייחד אותו ביחס למכרזי קרקע אחרים. נוסף על היבטים אלה, להכרזה על הזוכה במכרז ימים בודדים לפני הבחירות עשויה להיות משמעות בהיבטי תעמולת בחירות. בהינתן הנתונים האמורים, היה מקום לכתחילה לבחון את עיתוי פרסום המכרז. אולם, משהמכרז כבר פורסם, ומדובר במעשה עשוי, הרי שבאיזון השיקולים העומדים על הפרק, יש להנחות את הגורמים הנוגעים בדבר לדחות מהטעם הזה את המועד האחרון להגשת ההצעות בחודש ימים, כך שמועד זה יחול לאחר יום הבחירות, באופן שיפחית את החשש משימוש במכרז לצורך תעמולת בחירות אסורה. משמעות הדברים היא גם דחייה במועד הגשת ההצעות במכרז. לאור התקרבות מועד זה, יש לפעול באופן מידי לדחיית המועד האחרון להגשת ההצעות כאמור. אנא עדכנו אותנו בדבר ביצוע ההנחיה. לשלמות התמונה נציין כי העמדה האמורה היא על דעת היועצת המשפטית לממשלה" (ההדגשות לא במקור).

9. יצוין כי מן האמירה "משמעות הדברים היא גם דחייה במועד הגשת ההצעות במכרז" משתמע, כי לא רק המועד האחרון להגשת ההצעות במכרז יידחה, אלא יידחה גם המועד שהחל ממנו ניתן להגיש הצעות במכרז דהיינו- הקפאה מוחלטת של המכרז!

10. אף שנחה דעתה של היועצת המשפטית לממשלה כי אישור הדרג המדיני לפרסום המכרז ניתן עוד בחודש אוקטובר 2025, זמן רב לפני תקופת הבחירות ולא הייתה לו כל מעורבות בקביעת עיתוי פרסומו וגם לא הייתה לו מעורבות בקביעת פרק הזמן שבין הפרסום לבין מועד פתיחת המעטפות שנקבע ע"י הדרג המקצועי בלבד, החליטה היועצת כי לנוכח "מיקומו של השטח נושא המכרז ומאפייניו, כמו גם התהודה, לרבות זו הבינלאומית הנוגעת לשטח E1" "יש להנחות את הגורמים הנוגעים בדבר לדחות מהטעם הזה את המועד האחרון להגשת ההצעות בחודש ימים, כך שמועד זה יחול לאחר יום הבחירות, באופן שיפחית את החשש משימוש במכרז לצורך תעמולת בחירות אסורה".

11. מבחינה רציונלית גרידא, נבצר מן הדעת כיצד זכייתה של חברה מסחרית פלונית במכרז לבנייה באחד המתחמים המשווקים במכרז, עלולה להוות "שימוש במכרז לצורך תעמולת בחירות אסורה"...

12. עצם האקט של בחירת זוכים במכרז, אינו אירוע בעל משמעות מדינית או פוליטית, אלא אירוע עסקי במסגרת הליכי מכרז רגילים.

13. כיוון שכך, גלוי על פני הדברים, כי השיקול היחיד שהנחה את היועצת המשפטית לממשלה, אינו המכרז עצמו, אלא התערבות בעצם בנייתה של שכונה באתר E1 המהווה שיקול זר וחריגה מסמכות.

עמדת הממשלה בזיקה להחלטת היועצת המשפטית לממשלה

14. עם קבלת ההחלטה, הגיב עליה בשם הממשלה מזכיר הממשלה עו"ד יוסי פוקס בדוא"ל שהוציא ביום 25.9.2026 לרשימת המכותבים שמוענו בהחלטה:

"עם שובי ארצה מנאום ראש הממשלה בעצרת האו"ם, נדהמתי לקבל את הדוא"ל שבכותרת. מתברר שהייעוץ המשפטי לממשלה מבקש לשנות את כללי המשחק בתקופת הבחירות הנוכחית ולהרחיב את הריסון הנהוג בתקופת בחירות על הדרג הנבחר, גם לגורמי מקצוע ברמ"י ולהורות להם ב"קום ועשה" למנוע הגשת הצעות למכרז במתחם E1 במעלה אדומים שהחל זמן רב לפני הבחירות!! אין לך התערבות פסולה יותר מזו בתקופת בחירות מצד הייעוץ המשפטי לממשלה. ויודגש כי לאחר הפיגוע האכזרי שאירע ביום 22.2.2024 סמוך למתחם הזה שבו נרצח מתן אלמליח הי"ד ונפצעו 11 ישראלים נוספים, ניתן האישור של הדרג המדיני לקדם את התוכנית ובהתאם לכך התוכנית עברה למסלול המקצועי וזאת עד להשלמת הדיון האחרון בהתנגדויות ואישור התוכנית בחודש אוגוסט 2025 ואישור סופי של הדרג המדיני בחודש דצמבר 2025 ופרסום המכרז. למעשה, מאז חודש דצמבר 2025 ועד היום, הדרג המדיני (הנבחר) לא התערב בדרך כלשהי בתהליך המקצועי הסדור ברמ"י/משרד השיכון, על אחת כמה וכמה שלא התערב בתהליך בעיצומה של תקופת הבחירות. ודוק, התערבות זו של הייעוץ המשפטי לממשלה אינה מהלך של "ריסון" בתקופת בחירות, אלא התערבות בוטה בדרך של "קום עשה" לתהליך שהוא "מעשה עשוי" שיצא לדרך הרבה לפני תקופת הבחירות והדרג הנבחר לא נגע בו מזה כעשרה חודשים. הדרג המדיני אישר סופית לפני כעשרה חודשים את היציאה למכרז ולא היה מעורב בדרך כלשהי בבחירת המועדים שנקבעו על ידי הדרג המקצועי ברמ"י, על אחת כמה וכמה שלליעוץ המשפטי לממשלה אין סמכות לעשות זאת. "תקופת בחירות" איננה ג'וקר שמעניק לייעוץ המשפטי לממשלה את הסמכות להפוך את פעילות גורמי המקצוע לחומר ביד היוצר ולעצור פעילות מקצועית שאינה מושפעת בדרך כלשהי מהבחירות. בסיכומי של דבר, מדובר בהתערבות פסולה של הייעוץ המשפטי לממשלה בתהליך מקצועי של רמ"י" (ההדגשות לא במקור ג.ר.)

❖ עותק מתגובת הממשלה - נספח 4

מיצוי הליכים

15. בשל דחיפות העניין והחשש כי ההחלטה תבוצע ולא תהיה תוחלת לשמיעת העתירה, לא היה סיפק לבצע פנייה מוקדמת אל המשיבה 1 טרם הגשת העתירה.
16. בהקשר זה מופנה בית המשפט הנכבד לבג"ץ 2905/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל (פסקה 79) שם נדונו חריגים לחובה זו ונפסק:

"...יש לציין כי לעילת הסף של מיצוי הליכים נקבעו בפסיקה מספר חריגים, אשר בהתקיימם בית המשפט לא ידחה עתירה על הסף רק מעצם העובדה שהעותר לא מיצה הליכים בטרם שהגיש אותה. כך, נקבע, למשל, כי במקרים

בהם הסעד החלופי איננו יעיל, או שהנסיבות מחייבות התערבות מיידית של בית המשפט כדי למנוע עוול, או כאשר שיקולי צדק מחייבים היעדרות לבקשת העותר – לא יהיה מקום לדחות את העתירה על הסף בגין הדוקטרינה של החובה למיצוי מוקדם של הליכים (ראו: בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, בפיסקה 122 (2005) (להלן: עניין חוף עזה); בג"ץ 7190/05 לובל נ' ממשלת ישראל, [פורסם בנבו] בפיסקה 11 לחוות דעתו של הנשיא א' ברק (18.01.2006); שנער, בעמ' 2).

17. המקרה דנן הוא במובהק מקרה בו הנסיבות מחייבות התערבות מיידית וגם שיקולי צדק תומכים בכך.

הטיעון המשפטי: החלטה בטלה בשל חריגה מסמכות, שיקולים זרים וחוסר סבירות

18. פרסום המכרז הוא עובדה קיימת ומועד הגשת ההצעות ע"י חברות מסחריות המעוניינות לרכוש קרקע במסגרתו, אינה עובדה בעלת משמעות מדינית או פוליטית כלשהי.

19. הגשת הצעות במועד שנקבע לכך - 19.10.2026 - אינה אירוע בעל משמעות מדינית, אלא אירוע עסקי במסגרת הליכי מכרז שגרתיים!

סעיף 4 לחוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייצוג ופיקוח), תשפ"ו-2026, העתיד להיכנס לתוקפו ביום 1.7.2027 קובע: "בכפוף להוראות סעיף 5, חוות דעת משפטית בכתב שנתן היועץ המשפטי לממשלה בדבר הדין הקיים, יראו אותה גורמי הרשות המבצעת כמשקפת את הדין הקיים; אין במתן חוות דעת כאמור כדי לשנות את הדין שהיה בתוקף ערב מתן חוות הדעת."

20. אף שהחוק טרם נכנס לתוקף, על היועצת המשפטית לממשלה להפנים כבר עתה את הנורמות שלו ולפעול בהתאם לו.

21. החוק כלל אינו מסמיך את היועצת לתת הוראות ישירות למשרדי ממשלה, אלא הוא מסמיך אותה לתת חוות דעת לממשלה על בסיס הדין הקיים - הא ותו לא!

22. החלטת היועצת אינה משקפת את הדין הקיים ועל כן אינה בסמכות ואינה מחייבת את הממשלה וזרועותיה.

23. חרף זאת, היועצת התימרה לדלג מעל ראשה של הממשלה, ולתת הוראה ישירה לנושאי משרה ובעלי תפקידים במשרדי הממשלה הרלוונטיים למכרז.

24. למצער, החלטת היועצת חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות, שכן אין כל קשר רציונלי בין בחירת זוכים במכרז שפורסם כדן, לבין מערכת הבחירות הקרובה.

25. כתימוכין להחלטתה, מפנה היועצת, בין היתר, לבג"ץ 5167/00 פרופסור הלל וייס ואח' נ' אהוד ברק רטש הממשלה ואח', שם נדונה הטענה כי ממשלה יוצאת אינה מוסמכת לנהל מו"מ מדיני וכי סמכותה מוגבלת רק לביצוען של "פעולות שוטפות" של שלטון, ולא להכרעה בעניינים עקרוניים בעלי השלכות ארוכות טווח. דא עקא, שבג"ץ דחה טענה זו ופסק כי ניהול משא ומתן על-ידי ראש-הממשלה היוצא וחברי ממשלתו אינו חורג ממתחם הסבירות (פסקה 14).

26. לא זו בלבד שפסיקה זו אינה תומכת בהחלטתה של היועצת, אלא כלל אין מקום לאנאלוגיה בין ניהול מו"מ מדיני על גורל השטחים, לבין מועד הגשת הצעות בהליך מכרזי שפורסם לצורך שיווק מגרשים במסגרת תכניות בניה סטטוטוריות.

27. ודוק": בעניינו כלל לא מדובר בעצם ההחלטה לפרסם את המכרז, שכן היא התקבלה עוד בשנת 2025, אלא בעניין טכני במהותו של מועד הגשת ההצעות במכרז "שנמצא באוויר"!

28. בהיעדרו של קשר רציונלי בין בחירת הזטכים במכרז לבין מערכת הבחירות, עמדתה של היועצת אינה אלא התערבות פסולה בסמכות הממשלה והיטיב לבטא זאת מזכיר הממשלה בכנותו את ההחלטה:

"התערבות בוטה בדרך של "קום עשה" לתהליך שהוא "מעשה עשוי" שיצא לדרך הרבה לפני תקופת הבחירות והדרג הנבחר לא נגע בו מזה כעשרה חדשים".

29. ייתרה מכך, ההנחיה כי יש לדחות את מועד הגדת ההצעות במכרז בשל "רגישות מדינית", היא כשלעצמה נקיטת עמדה בסוגייה מדינית!

30. למיטב ידעתנו, אין תקדים בפסיקה להתערבות מעין זו של היועץ המשפטי לממשלה.

סוף דבר

31. אין כל עילה להתערבות היועצת המשפטית לממשלה במועד שנקבע להגשת ההצעות במכרז יש 186/2026/ ובעשותה כן היא חרגה מסמכותה ופעלה על יסוד שיקולים זרים ולמצער היו חרגה קיצונית ממתחם הסבירות.

32. לאור האמור לעיל, יתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו ביניים וכן צו על תנאי ולעשותו מוחלט.

33. העתירה נתמכת בתצהירו של ראש עיריית מעלה אדומים מר גיא יפרח.

גלעד רוגל עו"ד
ב"כ העותרת

נספח ע' 2

**תגובה מקדמית מטעם המשיבה בבג"ץ
66433-09-26 מיום 1.10.2026**

עמ' 21

עיריית מעלה אדומים

ע"י ב"כ עו"ד גילעד רוגל

מרח' שמאי 14 ירושלים

טל: 02-6259520 ; פקס: 02-6258372

דוא"ל: gilirogel@gmail.com

העותרת

נגד

1. היועצת המשפטית לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים

שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון

ירושלים, ת"ד 49029, מיקוד 9149001

טל': 073-3925590 ; פקס: 02-6467011

דוא"ל: HCJ-Dep@justice.gov.ilהמשיבה

2. הממונה על הרכוש הממשלתי באיו"ש

3. משרד הבינוי והשיכון

משיבים פורמלייםתגובה מטעם המשיבה לעתירה ולבקשה למתן צו ביניים

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כב' השופט ע' גרוסקופף) מיום 27.9.2026, מתכבדת המשיבה להגיש את תגובתה המקדמית לעתירה ולבקשה למתן צו ביניים, כדלקמן.

1. עניינה של העתירה, אשר הוגשה ביום 27.9.2026, בהנחיה אשר נשלחה לגורמי הממשלה הנוגעים בדבר ביום 25.9.2026 בהמשך לשיח שהתקיים בעניין, ועל דעת היועצת המשפטית לממשלה, לפיה יש לדחות את המועד האחרון להגשת הצעות במסגרת מכרז יש/2026/186 שהתפרסם באתר רשות מקרקעי ישראל (להלן: **רמ"י**) בשטח E1 (להלן: **המכרז**) ואשר תוכנן ליום 19.10.2026, בחודש ימים, וזאת באופן אשר יפחית את החשש משימוש במכרז לצורך תעמולת בחירות אסורה (להלן: **ההנחיה**). הואיל ולפי תנאי המכרז, המועד המוקדם ביותר להגשת הצעות הוא 21 ימים לפני יום פתיחת המעטפות, משמעות ההנחיה היתה דחייה של חודש גם במועד זה.

העותרת, עיריית מעלה אדומים, ביקשה כי הנחיה זו תבוטל, וכי המועד האחרון להגשת הצעות במסגרת המכרז יוותר על כנו על יום 19.10.2026, וכפועל היוצא מכך, כי ניתן יהיה להגיש הצעות למכרז החל מהמועד המקורי שנקבע לשם כך. כן התבקש צו ביניים אשר ישהה את הוצאת ההנחיה לפועל עד למתן החלטה אחרת.

צילום ההנחיה צורף לעתירה וסומן **נספח 1**.

2. כפי שיפורט להלן, לאחר שליחת ההנחיה כאמור, אשר התקבלה לאחר שמיעת כלל הגורמים הצריכים לעניין, ולאחר שבנוגע להליכי המכרז נמסר מטעם השר הנוסף במשרד

הביטחון כי הוא לא היה מעורב בהם ומשכך הוא אינו רואה מקום להציג עמדה, הוסיף להתנהל בעניין שיח פנים ממשלתי. על רקע ההנחיה מיום 25.9.2026, הוצע על ידי רמ"י כי ניתן יהיה להשיג את התכלית של הפחתת החשש האמור גם בדרך חלופית של דחיית מועד פתיחת תיבת הצעות המכרז בלבד. כלומר, ניתן יהיה להגיש הצעות במסגרת המכרז בהתאם למועדים שנקבעו בו, אך פתיחת תיבת ההצעות, וכפועל היוצא מכך בחינת ההצעות, תוכל להתבצע בחלוף המועד שנקבע בהנחיה, כלומר החל מיום 19.11.2026. ההנחיה תוקנה בהתאם.

3. בשים לב לאמור, דומה כי הן העתירה והן הבקשה לצו ביניים אינן רלוונטיות, ויש להורות על מחיקתן. בנסיבות אלה, וכן בשים לב לכך שהעתירה הוגשה ללא מיצוי הליכים כדבעי, יש להוסיף ולחייב את העותרת בהוצאות משפט.

4. הכל כפי שיפורט להלן.

העובדות הצריכות לעניין

5. ביום 10.12.2025 פורסמה באתר רמ"י הודעה על פרסום 'מכרז מקוון' מס' 460/2025 "הזמנה לקבלת הצעות במכרז פומבי לרכישת זכויות חכירה לבניית 3,401 יח"ד בבנייה רוויה במבשרת אדומים, מעלה אדומים E1". בהודעת הפרסום צוין כי המועד האחרון להגשת הצעות הוא ביום 26.1.2026. בהמשך פורסמו מספר הודעות נוספות בדבר דחיית מועדים, ונכון למועד הגשת תגובה זו, המועד האחרון להגשת ההצעות הוא ביום 21.12.2026, בשעה 12:00.

הפרסום ניתן לצפייה בקישור: <https://apps.land.gov.il/michrazimsite/#/michraz/20250460>.

6. בסופו של יום, מטעמים טכניים, פוצל המכרז לשני אזורים – דרום ומזרח – וזאת בשל העובדה שכל אזור התייחס לתכנית מפורטת אחרת¹. בהתאם לכך, ביום 18.8.2026 פורסם המכרז מושא העתירה, מכרז יש/186/2026 שעניינו "הזמנה לקבלת הצעות במכרז פומבי לרכישת זכויות חכירה ב-1,234 יח"ד ב-7 מתחמים בבנייה רוויה בשכונת מבשרת אדומים (E1) דרום, מעלה אדומים". יצוין כבר כעת, כי בהתאם לאשר התברר בהמשך, בשלב פרסום המכרז ועובר לכך לא נערכה בחינה נפרדת של ההחלטה לפרסמו בראי תקופת הבחירות, לאור השיקולים שפורטו במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 17.7.2026 בנושא "קבלת החלטות על ידי הממשלה והשרים בתקופת בחירות" או במכתבם של המשנים ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי ומשפט ציבורי-חוקתי) מיום 20.7.2026 בנושא "היערכות משפטית לתקופת הבחירות לכנסת ה-26".

¹ יצוין, כי כיום תלויות ועומדות עתירות מינהליות בפני בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים, בעניין התכניות המפורטות – עת"מ 4388-10-25, עת"מ 8856-10-25 ועת"מ 22280-10-25. ביום 8.9.2026 נדחתה על ידי בית המשפט המחוזי בקשה למתן צו ביניים שהוגשה במסגרת עתירות מינהליות אלה, ואשר ביקשה להקפיא את המכרז שפורסם לשיווק המקרקעין.

הפרסום ומסמכי המכרז זמינים לצפייה בקישור: <https://apps.land.gov.il/MichrazimSite/#/michraz/20260186>

צילום מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 17.7.2026 מצורף ומסומן **מש/1**.

צילום מכתב המשנים ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי ומשפט ציבורי-חוקתי) מיום 20.7.2026 מצורף ומסומן **מש/2**.

7. בהתאם למסמכי המכרז, המועד האחרון להגשת הצעות במסגרתו חל ביום 19.10.2026 בשעה 12:00, ואילו המועד המוקדם ביותר להגשת ההצעות חל 21 קודם לכן, כלומר ביום 29.9.2026 בשעה 00:00. לפי הנמסר מרשות מקרקעי ישראל, ובהמשך לשינוי בהנחיה שנזכר לעיל ואשר יתואר גם בהמשך, המערכת כבר פתוחה בעת הנוכחית להגשת הצעות.

8. לאחר פרסום המכרז, נבחנה בדיעבד שאלת השפעת תקופת הבחירות על פרסומו. בתוך כך, התקיימו ישיבות שהתמקדו בהיבטים משפטיים הנוגעים לתוכנית למכרז בראשות המשנים ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי ומשפט אזרחי), ובהשתתפות נציגי משרד המשפטים, משרד הבינוי והשיכון, הממונה על הרכוש הממשלתי באיו"ש, משרד הביטחון ורמ"י. במהלך הישיבות הובהר שפרסום המכרז נעשה על סמך אישור שהתקבל מהדרג המדיני בחודש אוקטובר 2025 (עובר לפרסום מכרז 460/2025 המוזכר לעיל).

עוד נדונה במהלך הישיבות האפשרות לדחות את המועד האחרון להגשת ההצעות בחודש ימים, על מנת שזה יחול בחלוף פרק זמן לאחר יום הבחירות, באופן שיפחית את החשש משימוש במכרז לצורך תעמולת בחירות אסורה. זאת, בנסיבות העניין, ובשים לב למאפייני היחודיים של המכרז ולמועד פתיחת תיבת ההצעות וההכרזה על הזוכים ימים בודדים לפני הבחירות. לאחר שמיעת העמדות השונות ביחס לאפשרות זו, חלקן תומכות באפשרות וחלקן מתנגדות לה, בסופו של דבר סוכם כי העניין ייבחן והנחיה מתאימה תובא לידיעת הגורמים הרלוונטיים. עוד יצוין, כאמור לעיל, כי במהלך הישיבות נמסר שהשר הנוסף במשרד הביטחון לא היה מעורב בהליכי המכרז ומשכך הוא אינו רואה מקום להציג עמדה בעניינם. בהתאם לכך, ביום 25.9.2026 נשלחה ההנחיה מושא העתירה.

9. אף לאחר שליחת ההנחיה, נמשך השיח הפנים-ממשלתי בעניינה. בתוך כך, ביום 27.9.2026 הוצע על ידי רמ"י, בהינתן ההנחיה, לבחון אם ניתן להפחית את החשש בדבר קיומה של תעמולת בחירות אסורה באופן שלא ישנה את מועדי הגשת ההצעות. **התייעצות זו הובילה למסקנה, לפיה ניתן יהיה להותיר את המועד האחרון להגשת הצעות על כנו (וכפועל היוצא מכך אף את המועד הראשון להגשת ההצעות), ולהפחית את החשש באמצעות דחיית מועד פתיחת תיבת ההצעות, בחינת ההצעות וההכרזה על הזוכים בלבד, וזאת בחודש ימים.** לאחר מתן הנחיה זו, על רמ"י לפרסם הודעת הבהרה ברוח זו בהקדם באתר האינטרנט של הרשות.

10. בשים לב לאמור לעיל, דומה כי התשתית העובדתית שעליה התבססה העתירה השתנתה כבר ביום הגשתה. מתווה הפעולה העדכני מותיר על כנו את המועד האחרון להגשת הצעות במסגרת המכרז, ומשכך הסעד שהתבקש במסגרת העתירה התייתר, לא כל שכן הבקשה למתן צו ביניים.

לא למותר לציין בהקשר זה, כי העותרת לא פנתה אל מי מהמשיבים עובר להגשת עתירה, ולא מן הנמנע כי אילו הייתה עושה כן, הדברים היו מובאים לידיעתה וכלל לא היה צורך בהגשת העתירה. בהתחשב באמור, נראה כי לא הייתה הצדקה לאי מיצוי ההליכים מצדה של העותרת טרם הגשת העתירה.

11. בנסיבות אלה, ומבלי שיהיה באמור כדי להביע כל עמדה ביחס לטענות העותרת בדבר הפגיעה בה בעקבות ההנחיה המקורית, יתבקש בית המשפט הנכבד להורות על מחיקת העתירה, תוך חיוב העותרת בהוצאות.

היום, כ' בתשרי תשפ"ז
01 באוקטובר 2026


עומר רוזנוקס, עו"ד
עוזרת במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


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

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
מש/1	צילום מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 17.7.2026	7
מש/2	צילום מכתב המשנים ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי ומשפט ציבורי-חוקתי) מיום 20.7.2026	11

נספח מש/1

**צילום מכתב היועצת המשפטית
לממשלה מיום 17.7.2026**

עמ' 7



היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ג' אב תשפ"ו
17 יולי 2026

מספרנו: 004-99-2026-017760
(בתשובה נא לציין מספרנו)

לכבוד

מר יוסי פוקס
מזכיר הממשלה

שלום רב,

הנדרון: קבלת החלטות על ידי הממשלה והשרים בתקופת בחירות

הלילה, 17.7.2026 (ג' באב תשפ"ו) אישרה מליאת הכנסת את התיקון לחוק מימון מפלגות (תיקון מס' 46 – הוראת שעה), התשפ"ו-2026 בקריאה שנייה ושלישית. על פי סעיף 3 לתיקון, הכנסת תצא לפגרת בחירות מחר, ביום 18.7.2026 (ד' באב תשפ"ו). לפיכך, ובהתחשב בכך שהבחירות לכנסת עתידות להתקיים ביום 27.10.2026 (ט"ז בחשוון תשפ"ז), **אין כל ספק כי אנו מצויים בתוך "תקופת בחירות"**. על כן, מכאן ואילך, הפכה הממשלה לממשלה יוצאת, שממשיכה אמנם לכהן עד שתיכון ממשלה חדשה, אך מרחב הפעולה שלה ואופן הפעלת סמכויותיה, שונים משל ממשלה רגילה. זאת, משום שמתקיימים התנאים המהותיים המצדיקים להביא בחשבון את השיקולים ואמות המידה שנקבעו בפסיקה ביחס לתקופת הבחירות.

בעיקרם של דברים, בפסיקת בית המשפט נקבע כי ממשלה יוצאת הפועלת ערב בחירות מחויבת באיפוק ובריסון בהפעלת סמכויותיה לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. מתחם הסבירות לעניין החלטות בתקופה זו נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת, ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה ממשלתית לבין דרישת האיפוק כאמור. ככל שמידת החיוניות בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהפך (ראה: בג"ץ 5167/00 פרופ' וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455 (2001); בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר (אר"ש 26.12.2005) ובג"ץ 2453/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (אר"ש 21.3.2006)). קשה לקבוע מסמרות מראש בעניין זה של היקף המגבלות החלות. כדברי בית המשפט, מדובר בשאלות של "איזון עדין" בין "חובת העשייה לבין הריסון והאיפוק הנדרשים", וההחלטה בכל מקרה ומקרה היא פרי של איזון בין השיקולים השונים הנוגעים לעניין בנסיבות אותו מקרה.



היועצת המשפטית לממשלה

בהמשך לאמור, גם הממשלה הנוכחית נדרשת לאיפוק בהפעלת סמכויותיה בתקופה לגביה הצביעה הפסיקה על חשש מוגבר להעדפת האינטרס המפלגתי הצר על פני האינטרס הציבורי, וכן על חשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה הנבחרת בפני מצב בלתי הפיך.

לפיכך, בתקופה זו כאשר עומדות על הפרק החלטות בנושאים שאינם בגדר ניהול שוטף, על השרים (והרשויות המוסמכות האחרות במשרדי הממשלה) לערוך בדיקה מוקדמת בעניין זה מול היועץ המשפטי של המשרד הנוגע בדבר בטרם קבלת החלטה.

כפי שהיה מקובל בעבר, בימים הקרובים יצאו הנחיות מסודרות מטעמי למשרדי הממשלה בנוגע לתחומים השונים של העשייה הממשלתית – החלטות ממשלה, חקיקת משנה, מינויים, תמיכות, התקשרות בהסכמים בינלאומיים, וכן הלאה.

בהקשר זה יצוין כי בעבר, בתקופות בחירות, הובהר כי שיקולים המינהליים המיוחדים החלים בתקופת בחירות חלים כבר ממועד הקודם לפיזור הכנסת או להכרזה הרשמית על הבחירות, מקום שבו כבר היה ידוע כי הבחירות צפויות וקרובות. השיח הפוליטי שהתנהל בשבועות האחרונים באשר לאפשרות של הקדמת הבחירות, ואישור הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וחמש בקריאה ראשונה במליאת הכנסת, הם שיקולים שיש להביאם בחשבון במסגרת הבחינה המשפטית הפרטנית של החלטות ופעולות שהתקבלו או נעשו בעת האחרונה, ובעת יישומן.

אודה על הפצת מכתבי זה לשרים, ועל הקפדה מצד מזכירות הממשלה, בעת קביעת סדר יומן של ישיבות הממשלה ושל ועדות השרים בתקופה זו, כי חוות הדעת המשפטיות המצורפות להצעות להחלטה יכללו התייחסות למגבלות החלות על הממשלה בתקופה הנוכחית בשים לב לכללי הריסון והאיפוק החלים. כמובן שנעמוד לרשותכם בכל שאלה בעניין זה ככל שיידרש.

ברכה,

גלי בהרב – מיארה



היועצת המשפטית לממשלה

העתק:

ראש הממשלה

נציב שירות המדינה

המשנים ליועצת המשפטית לממשלה

היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה

נספח מש/2

**צילום מכתב המשנים ליועצת
המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-
מינהלי ומשפט ציבורי-חוקתי) מיום
20.7.2026**

עמ' 11



המשנים ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט ציבורי-חוקתי)

(משפט ציבורי-מינהלי)

ירושלים: ו' אב תשפ"ו

20 יולי 2026

סימוכין: 803-99-2026-034239

אל: היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה וליחידות הסמך

שלום רב,

הנדון: היערכות משפטית לתקופת הבחירות לכנסת ה-26

1. בהמשך למכתבה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 17.7.2026 (ג' באב תשפ"ו), אנו מצויים בתקופת הבחירות, וזאת, בין היתר, על רקע יציאתה של הכנסת לתקופת פגרת בחירות ביום 18.7.2026 (ד' באב תשפ"ו) (ראו לעניין זה סעיף 3 לחוק מימון מפלגות (תיקון מס' 46 – הוראת שעה), התשפ"ו-2026). זאת, כיוון שבנקודת הזמן הנוכחית כבר אין כל ספק שמתקיימים התנאים המהותיים המצדיקים להביא בחשבון את השיקולים ואמות המידה שנקבעו ביחס לקבלת החלטות בתקופת הבחירות.

2. בהתאם לפסיקת בית המשפט, בצד הרצון לאפשר לממשלה להמשיך ולפעול במסגרת סמכויותיה מכוח עקרון הרציפות השלטונית, על השרים המכהנים בממשלה ועל משרדי הממשלה עצמם, לנהוג בתקופת הבחירות בריסון ובאיפוק בכל הנוגע להחלטות המתקבלות, הקצאת המשאבים ויוזמות החקיקה.

הטעם לכך כפול: האחד, על הממשלה היוצאת להימנע, כשהדבר לא נדרש, מהכרעות בלתי הפיכות שיקשו על הממשלה החדשה שתכהן מכוח אמון הכנסת הבאה לממש את מדיניותה לפי רצון הבוחר; השני, יש להיזהר מפני שימוש לא ראוי בכוח השלטוני ובמשאבי המדינה לתעמולה או להשגת יתרון לא הוגן עבור מפלגה או מועמד.

3. נוכח האמור, מוטלת עלינו – היועצים המשפטיים הפועלים מטעמה של היועצת המשפטית לממשלה במשרדי הממשלה וביעוץ וחקיקה – החובה לסייע בידי הממשלה, השרים ובעלי התפקידים במשרדים כך שההחלטות שתתקבלנה ייבחנו גם על רקע ההוראות המיוחדות הנוגעות לתקופת בחירות, ויעמדו במגבלות הרלוונטיות, מקום בו הדבר נדרש.

בהתאם לכך, על היעוץ המשפטי בכל משרד, אשר דרך שגרה מעניק ייעוץ משפטי שוטף ואמון על סיוע לקידום פעילות המשרד והבטחת החוקיות של פעילות זו, להוסיף בימים אלה בחינה נוספת בהיבט הייחודי של התאמת הפעילות לתקופת הבחירות.

נדגיש כי ניתן כמובן – ואף נדרש – להמשיך בביצוע הפעילות הרגילה והשוטפת שמבטיחה את המשכיות עבודת הרשות המבצעת, ובהתאם לכך אין צורך לבדוק כל פעולה ופעולה שאינה מעוררת על פניה חשש בקשר לשתי התכליות האמורות.

4. כפי שהובהר במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה, בתקופות בחירות קודמות, נקבע כי השיקולים המינהליים המיוחדים החלים בתקופת בחירות חלים כבר ממועד הקודם לפיזור הכנסת או להכרזה הרשמית על הבחירות, מקום שבו כבר היה ידוע כי הבחירות קרובות וצפויות. בענייננו, מדובר בבחירות המתקיימות במועדן הקבוע בחוק, אשר היה ידוע וצפוי זה מכבר, לצד שיח פוליטי שהתנהל בשבועות האחרונים באשר לאפשרות של הקדמת הבחירות, ואישור הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וחמש בקריאה ראשונה במליאת הכנסת. אלו הם שיקולים שיש להביאם בחשבון במסגרת הבחינה המשפטית הפרטנית של החלטות ופעולות שהתקבלו או נעשו בעת האחרונה, ובעת יישומן.

כך למשל כאשר נבחנות פעולות והחלטות המבוססות על החלטה שהתקבלה עובר לתקופת הבחירות, בנסיבות המלמדות כי קבלתה במועד בו התקבלה, נועדה, הלכה למעשה, לעקוף את דיני האיפוק והריסון החלים בתקופת הבחירות.

5. בהמשך לכך, מבלי למצות את כלל השיקולים שיש לשקול על מנת להבטיח את האיזון שבין חובת האיפוק והריסון לבין הצורך בעשייה ובשמירה על רציפות הפעילות הממשלתית, מובאות להלן מספר שאלות מנחות:

א. עד כמה קיימים דחיפות וכורח אובייקטיביים בביצוע הפעולה דווקא במועד זה? האם הימנעות מביצועה תפגע באינטרס ציבורי? יש לבחון, למשל, אם תוצאות ההחלטה יבואו לידי ביטוי עוד לפני כינונה של הממשלה החדשה, כסממן לחיוניותה. ככלל, קיומה של חובה משפטית (למשל מכוח מחויבות בין-לאומית, הוראת חוק, צו שיפוטי או מחויבות חוזית) תצביע על כך שמתקיים מבחן "הדחיפות והכורח".

ב. ככל שמידת החיוניות פוחתת וככל שמועד הבחירות קרב, יש לבחון ביתר שאת את יתר השיקולים.

ג. האם הפעולה תביא לקביעת עובדות מוגמרות אשר יקשה על הממשלה הנכנסת לשנות? הקושי עשוי להיות משפטי, כלכלי, תקציבי או מינהלי.

ד. האם הפעולה נוגעת למדיניות בעלת רגישות פוליטית או ציבורית בולטת, שאין לגביה קונצנזוס ציבורי, ושמשלה חדשה עשויה לרצות לנקוט לגביה עמדה אחרת?

ה. האם מדובר בתוצר של עבודת מטה מקצועית שהחלה לפני פרק זמן משמעותי ומבשילה דווקא כעת? בתוך כך, יש להביא בחשבון כי זו הפעם, כאמור, מועד תקופת הבחירות היה ידוע זמן רב יחסית מראש. אם מדובר ביוזמה חדשה – מה מקור היוזמה, ובתוך כך, האם מקור היוזמה הוא בדרג המקצועי ומה מידת המעורבות של הדרג הפוליטי בתהליך קבלת ההחלטה?

ו. מהו היקף ההשפעה של הפעולה? האם מדובר בשינוי משמעותי בסדרי העדיפויות של הפעילות הממשלתית, למשל בתחום התקציבי?

ז. האם יש בפעולה משום הטבה או תועלת לציבור הבוחרים, וקיים חשש – לאור יתר השיקולים – שהיא עלולה להיות מונעת, או להיראות כמונעת, משיקולים הקשורים להתמודדות בבחירות הקרובות?

מטבע הדברים, שאלות אלה אינן ממצות את כלל השיקולים האפשריים, והן נועדו לשמש כלי עזר לבחינה קונקרטית של מקרים שונים.

דגשים פרטניים

6. **הליכי חקיקה**: ככלל, אין מניעה להפיץ להערות הציבור תזכירי חוק או טיוטות תקנות שהבשילו לאחר עבודת מטה מקצועית שהחלה טרם תקופת הבחירות, בשל אופייה המקדמי של פעולה זו. עם זאת, יש לבחון האם בנסיבות העניין ובשים לב לתוכנו של החיקוק המוצע, קיים חשש ממשי לתעמולת בחירות.

7. **מבחני תמיכה**: התקנת מבחני תמיכה חדשים או תיקונים מהותיים למבחני תמיכה קיימים אשר התבקשו לאחר תחילתה של תקופת הבחירות נדרשים לבחינה בהתאם לאמות המידה הנזכרות לעיל, וזאת גם ביחס ל"תמיכה בגופים אחרים". נוסף על כך, במסגרת פעילויות שמקיימות מפלגות לקראת הבחירות עשויים להיות משולבים גם גופים הנתמכים או מתוקצבים על ידי המדינה. משכך, יש מקום להדגיש כי שימוש בכספי התמיכה מותר רק למטרה אשר לשמה ניתנה וחל איסור כי ייעשה בזיקה תעמולת בחירות. יצוין כי אי הקפדה על האמור עשוי יהיה להיחשב ל"שימוש בלתי נאות" בכספי תמיכה, כהגדרתו בנוהל תמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור (ראו סעיף 42 לנוהל).

8. **הסכמים בין-לאומיים**: בכל הנוגע לחתימה ולאשרור של הסכמים בין-לאומיים בתקופת הבחירות, יש לפעול בהתאם למכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי), אשר מצורף למכתב זה.

תהליכי העבודה בתקופת הבחירות

9. לשם ייעול ממשקי העבודה בין משרדי הממשלה ליועץ וחקיקה, יונהגו בתקופה זו דרכי העבודה הבאות:

א. **דיני בחירות ותעמולת בחירות** – דיני הבחירות ככלל ירוכזו על ידי המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי. פניות בנושאים אלה, ובכלל זאת קשר עם ועדת הבחירות המרכזית, וכן פניות בנושא תעמולת בחירות (לרבות פעילות של שרים ומשרדים שמעלה חשש לתעמולה), יש להפנות לצוות בחירות בראשות עו"ד גאל אזריאל ועו"ד עמי ברקוביץ.

ב. **קידום חקיקה בתקופת בחירות** – קידום חקיקה ראשית ומשנית בתקופת בחירות וכן שאלות באשר לסעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת, ירוכזו על-ידי המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי. פניות בעניין זה יש להפנות לעו"ד רחל ספירו ולעו"ד רבקה ליפשיץ.

ג. **עבודת ממשלה בתקופת בחירות** – שאלות בדבר ההשלכות של תקופת הבחירות על החלטות ממשלה, החלטות ועדות שרים והחלטות מנהליות של שרים או גורמים אחרים במשרדי הממשלה, כמו גם ביחס ליתר הפעילות המקצועית-מנהלית של משרדי הממשלה לתקופה זו, ירוכזו על ידי המחלקה למשפט ציבור-מינהלי. פניות בעניין זה יש להפנות לצוות בחירות בראשות עו"ד ענת אסיף, יחד עם עו"ד חיליק מרצ'ק, עו"ד נעמה רוט (העוסקת גם בנושאי תמיכות) ועו"ד אבינעם ביר (העוסק גם בתחום עדיפות לאומית).

ד. **מינויים בתקופת בחירות** – סוגיות הנוגעות למינויים בתקופת בחירות ירוכזו על-ידי המחלקה למשפט ציבורי-מינהלי. הפניות יטופלו בידי צוות בחירות – מינויים, בראשות עו"ד אורן פונו יחד עם עו"ד שרה גולד, ובכל הנוגע למינויים בתאגידים ציבוריים ובחברות ממשלתיות, בידי עו"ד נועה סלוצקי. יש לבחון את המינויים בתקופת בחירות בהתאם להנחיית היועצת מס' 1.1501 בנושא "מינויים בתקופת בחירות" ולפסיקה הרלוונטית. כמו כן, יש לעקוב אחר ההנחיות מנציבות שירות המדינה ורשות החברות הממשלתיות בכל הנוגע לתקופת הבחירות.

ה. **הסכמים בין-לאומיים בתקופת בחירות** – סוגיות הנוגעות לחתימה ולאשרור של הסכמים בין-לאומיים בתקופת בחירות יטופלו בידי צוות בחירות במחלקה למשפט בין-לאומי בראשות עו"ד יעל ויינר יחד עם עו"ד אפרת שניי, בהתאם למכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט בין-לאומי), הנזכר לעיל.

10. ככלל, יועץ משפטי של משרד ממשלתי או יחידת סמך הנתקל בסוגיה הראויה לדעתו להתייעצות עם ייעוץ וחקיקה בשל תקופת הבחירות, בעיקר כאשר מדובר בחקיקה, חקיקת משנה, החלטות ממשלה, החלטות מינהליות משמעותיות, תמיכות והסכמים שונים, לרבות הסכמי שכר, יפנה אל הרפרנט האחראי על המשרד במחלקה הרלוונטית בייעוץ וחקיקה, אשר יעביר בכל עניין כאמור פנייה סדורה לצוותי הבחירות הרלוונטיים.

11. כמקובל, קידום חקיקה, החלטות ממשלה וועדות שרים מצריך בדיקה מוקדמת עם הגורמים הרלוונטיים לעניין בייעוץ וחקיקה וממילא כעת אף לעניין היבטי תקופת הבחירות. על הפניה לכלול פירוט העובדות, ניתוח משפטי של הסוגיה וחיווי דעה משפטית לגבי השאלה שעל הפרק. כאשר הצעת ההחלטה (או הסוגיה האחרת העומדת על הפרק) מערבת מספר משרדי ממשלה, על המשרד המוביל לכלול בהתייחסותו גם את עמדות המשרדים הרלוונטיים האחרים בהיבטי בחירות. מובן כי בנסיבות של דחיפות יכולה הפניה הכתובה להיות תמציתית.

נדגיש כי יישום אמות-המידה תלוי עד מאד בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה, ועל כן תיאור הנסיבות והעובדות הרלבנטיות הוא בעל חשיבות רבה למתן ייעוץ משפטי מדויק ומענה מהיר מטעם ייעוץ וחקיקה בכל הנושאים שבהם עוסק מכתב זה.

12. בפנייה מטעמו של שר למזכירות הממשלה בבקשה להניח על סדר היום הצעת החלטה או טיוטת חוק, יש לכלול, כמקובל, בחוות הדעת המשפטית המצורפת מאת היועץ המשפטי של המשרד או של יחידת הסמך, התייחסות גם לשאלת קידום ההחלטה או החקיקה בתקופת הבחירות, בין היתר לאור האמור לעיל. כך גם יש לפעול בפנייה מטעמו של שר למחלקת חקיקת משנה בייעוץ

וחקיקה לפרסם חקיקת משנה. הפנייה תשלח במקביל גם לרפרנט של המשרד המגיש במחלקת ייעוץ וחקיקה, שיצרף התייחסותו להיבט זה.

נא הקפידו על פנייה מסודרת באופן האמור על מנת שניתן יהיה לתת מענה מקצועי מהיר ומדויק ככל הניתן.

13. בכדי לייעל את דרכי העבודה, כאשר מדובר בנושאים של ייעוץ משפטי שוטף שאינם נזכרים בפסקה 10 שלעיל, כשהמקרה אינו מעורר שאלה בעלת השלכות רוחב והיועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי והרפרנט הנוגע בדבר בייעוץ וחקיקה תמימי דעים שהמקרה אינו מגלה קושי משפטי שמצדיק את הידרשות צוות הבחירות, אין הכרח לפנות לצוות הבחירות הרלוונטי.

14. עבודה משותפת של כולנו ברוח האמור במכתב זה, יחד עם הניסיון הרב שצברנו במערכות הבחירות הקודמות, תאפשר לעמוד באתגרים המשפטיים המאפיינים את העבודה בתקופת בחירות, תוך שמירה על האיזון הראוי הנדרש בין הצורך בהמשך העשייה הממשלתית והרציפות השלטונית לבין חשיבות השמירה על האיפוק והריסון הנדרשים בתקופת מעבר זו.

15. לבסוף נציין, כי בכוונתנו לקיים מפגש שכולל הדרכה ושיח בנושא, בהשתתפות הלשכות המשפטיות של משרדי הממשלה וגורמי ייעוץ וחקיקה, על מנת לרענן ולחדד את השיקולים הרלוונטיים וצורת העבודה בתקופת הבחירות. זימון על כך יישלח בימים הקרובים.

16. אנו ואנשינו בצוותים שתוארו לעיל עומדים לרשותכם בכל דבר ועניין.

בברכה,

אביטל סומפולינסקי, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-חוקתי)

ד"ר גיל לימון, עו"ד
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה
(משפט ציבורי-מינהלי)

העתקים:

היועצת המשפטית לממשלה
המשנים ליועצת המשפטית לממשלה
מנהל מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
משפטני ייעוץ וחקיקה

נספח ע/3

מסמך ההבנות, על נספחיו

עמ' 37

ב אדר תשפ"ג

23/02/2023

**מסמך הבנות וחלוקת אחריות וסמכויות
בין שר הביטחון והשר הנוסף במשרד הביטחון**

על מנת לשפר את המענה האזרחי של רשויות אזור יהודה והשומרון, ועל רקע מינויו של ח"כ בצלאל סמוטריץ' לשר נוסף במשרד הביטחון (להלן: "השר הנוסף") והסמכתו ע"י הכנסת בעת כינון הממשלה להיות אחראי על יחידות מתאם פעולות הממשלה בשטחים (להלן: "מתפ"ש") והמנהל האזרחי (להלן: "מנהא"י"), הסכימו שר הביטחון והשר הנוסף על העקרונות הבאים ועל חלוקת האחריות והסמכויות המפורטת במסמך הבנות זה, בכל הקשור לאזור יהודה והשומרון:

1. אין דבר במסמך זה כדי לשנות את מעמדו החוקי של אזור יהודה והשומרון, את הדין החל בו, ואת סמכויות הדרג המדיני ומשרד הביטחון לגביו. יישום הדברים המפורטים במסמך זה יהיה בהתאם לדין החל באזור, ובהתאם לסמכויות המסורות בידיו של שר הביטחון, כשר הממונה על כוחות צה"ל באזור לפי הוראות חוק יסוד: הצבא.

2. על רקע מינויו של השר הנוסף בהתאם להוראות סעיף 24א לחוק יסוד: הממשלה (להלן: סעיף 24א) והסמכתו ע"י הכנסת בעת כינון הממשלה להיות אחראי על יחידות המתפ"ש והמנהא"י, לשר הנוסף יהיו הסמכויות הנוגעות לאזור יהודה והשומרון, בהתאם לפירוט ולתנאים המפורטים בנספח ב' המהווה חלק בלתי נפרד ממסמך הבנות זה. בכל הנושאים המועברים לטיפולו של השר הנוסף, הוא יישא באחריות מיניסטרילית לכלל ההיבטים האזרחיים הקשורים בהם.

3. בהתאם להוראת סעיף 24א פעולת השר הנוסף במשרד הביטחון תהיה בכפיפות לשר הביטחון.

4. שימוש בסמכות הכללית המסורה לשר הביטחון כלפי השר הנוסף מכוח הכפיפות הקבועה בסעיף 24א, יכול שיעשה ביחס להחלטה מסוימת או פעולה מסוימת לגביהם ראה שר הביטחון לנכון לעשות שימוש בסמכותו, תוך הצגת הנמקה ~~מפורטת~~ ולאחר ששמע את עמדתו של השר הנוסף בעניין. במידה ולאחר שפעל כאמור, ראה שר הביטחון לנכון לשנות את החלטתו של השר הנוסף יעשה זאת באמצעות השר הנוסף ולא באופן ישיר מול המתפ"ש או המנהא"י. השר הנוסף יתח את המתפ"ש או המנהא"י בהתאם ובאופן מיידי.

5. פעולות המצויות תחת אחריותו המיניסטרילית של השר הנוסף, שלשם ביצוען נדרש סיוע של כח צבאי, תיעשה תוך שמירה על שרשרת הפיקוד הצבאית, בכפוף להערכת מצב ולאישור מפקד פיקוד המרכז או מי מטעמו, ובכפוף להערכת מצב עדכנית.

6. המבנה הארגוני של יחידות מתפ"ש ומנהא"י יהיה בהתאם לתרשים המצ"ב כנספח א', כך שבכפיפות לרמ"א ימונה סגן נוסף שיהיה אזרח עובד משרד הביטחון (להלן: "הסגן האזרחי"). מינוי הסגן האזרחי יהיה באחריות מיניסטרילית של השר הנוסף ובאישור ראש הממשלה. בכל התחומים שבאחריותו של השר הנוסף כפי המפורט בנספח ב', שר הביטחון מסמיק את השר הנוסף להורות את גורמי המתפ"ש והמנהא"י לכל פעולה כללית או נקודתית הקשורה בתחומי

האחריות של השר הנוסף, בכפוף לאמור בסעיף 5 לעיל. בכל התחומים אשר נמצאים תחת אחריותו של שר הביטחון סמכותו תופעל באופן ישיר אל מול המתפ"ש.

7. הסגן האזרחי יוסמך בתחיקת הביטחון תוך 30 יום, ביחס לכלל הסמכויות שהועברו לאחריות השר הנוסף לפי נספח ב'. הסגן האזרחי יהיה כפוף פיקודית לרמ"א ומקצועית לראש מנהלת ההתיישבות (יו"ש). הסגן האזרחי יהיה ממונה על הגורמים האזרחיים במנהא"י העוסקים בתחומים המסורים לאחריות השר הנוסף לפי נספח ב'. אנשי צבא העוסקים בתחומים המסורים לאחריות השר הנוסף לפי נספח ב', יהיו כפופים פיקודית לרמ"א ומונחים מקצועית, בתחומים אלו, לסגן האזרחי.

8. תחת השר הנוסף תוקם מנהלת התיישבות (יו"ש), שתפקידה יהיו כדלהלן:

א. ניהול והכוונת פעילות מתפ"ש ומנהא"י בתחומים המצויים תחת אחריות השר הנוסף כמפורט בנספח ב';

ב. הובלת וביצוע רפורמת "אזרחות שווה" ביהודה ושומרון, שעניינה טיוב וייעול השירותים הניתנים ביהודה ושומרון, בין היתר באמצעות משרדי הממשלה;

ג. ריכוז עבודת מטה לעדכון תחיקת הביטחון ביו"ש בתחומים המסורים לסמכות השר הנוסף באמצעות צווי אלוף;

ד. הסדרת התיישבות בהתאם לחלוקת הסמכויות המפורטת בנספח ב';

ה. כל תפקיד נוסף אשר יטיל עליה השר הנוסף במשרד הבטחון, הנכלל בתחומים שנקבעו בנספח ב' כמסורים לידיו של השר הנוסף.

9. מדיניות האכיפה באזור תיקבע באופן עיתי על ידי ראש הממשלה, שר הביטחון והשר הנוסף; פעילות יחידת הפיקוח המרכזית במנהא"י (להלן: "יח' הפיקוח") תהיה באחריות הסגן האזרחי ובהתאם לאמור בסעיף 5; פעולות אכיפה יתואמו באופן שוטף ומתמשך במסגרת פורום משותף בראשות השר הנוסף או מי מטעמו ובהשתתפות נציגי שר הביטחון, יח' הפיקוח ופיקוד המרכז, ויבוצעו על ידי יח' הפיקוח וכוחות פיקוד המרכז. במסגרת הפורום המשותף פיקוד המרכז יוכל ליזום פעולות אכיפה הנדרשות מטעמים ביטחוניים.

ביחס לאכיפה הנדרשת כתוצאה מפלישה טריה (בינוי או מקרקעין) ואשר לגביה ישנה דחיפות ביטחונית, עומדת לפיקוד המרכז האפשרות למימוש אכיפה באופן מיידי, גם באמצעות יח' הפיקוח. במקרה כזה, יח' הפיקוח תידע את הסגן האזרחי על הוראה ישירה כאמור, שקיבלה מפיקוד המרכז.

אי הסכמות ביחס לאמור בסעיף זה יובאו להכרעת השרים וככל שלא תושג הסכמה העניין יובא לדיון בפני ראש הממשלה.

10. השר הנוסף יפעל להסדרת היבטי מנגנון, תקינה וכוח אדם הקשורים בהקמת המינהלת, אל מול נציבות שירות המדינה והגורמים הרלוונטיים לכך. שר הביטחון ינחה, את כלל הגורמים הנדרשים לשם כך במשרד הביטחון לשתף פעולה ולהעמיד את שירותיהם לרשות השר הנוסף להקמת ותפעול המינהלת, באופן שלא יצריך אישור נוסף של השר.

11. כל המעטפת הארגונית הנוגעת לבעלי התפקידים שפעילותם תתבצע תחת הסגן האזרחי, לרבות מנגנון, תקינה, כוח אדם, מכרזים, תקציב וכדו', יהיו באחריותו המיניסטריאלית של השר הנוסף, והכל בכפוף לכל דין. פירוט חלוקת המעטפת הארגונית בהתאם לאמור, יסוכם בין השרים.

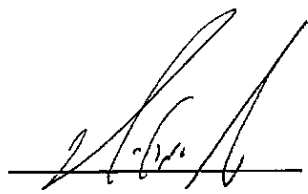
12. לשר הנוסף לא תהיה סמכות ביחס למינויים של אנשי צבא. מינויים במינהל האזרחי למשרות אזרחיות, יהיו תחת אחריותו המיניסטריאלית של השר הנוסף.

13. הייעוץ המשפטי למנהלת, ולמתפ"ש ולמנהא"י בתחומים שבאחריות השר הנוסף, יינתן ע"י אגף היועמ"ש למערכת הביטחון. כלל התקנים שיתוקנו עבור פעילות זו ייועדו לטובת ייעוץ משפטי למינהלת ההתיישבות ושטחי הפעולה האמורים. בעניינים שבאחריות השר הנוסף יהיה יועמ"ש מערכת הביטחון כפוף מיניסטריאלית לשר הנוסף בלבד; הייעוץ המשפטי הניתן למתפ"ש למנהא"י ולראש המנהא"י בתחומים המצויים תחת אחריות שר הביטחון, וכן לגורמי פיקוד המרכז בכל נושא, יוסיף להינתן ע"י הפרקליטות הצבאית.

14. גיבוש עמדת הדרג המדיני בהליכים משפטיים המתנהלים בפני ערכאות בהן מיוצגת המדינה על-ידי פרקליטות המדינה, ביחס לנושאים שבתחומי אחריות השר הנוסף – תהיה באחריות השר הנוסף. הגשת עמדות המדינה בהליכים אלו טעונה תיאום עם שר הביטחון וראש הממשלה.

15. כל הסמכויות למתן אישורי דרג מדיני של שר הביטחון בנושאים שבאחריות השר הנוסף יועברו לשר הנוסף. במסגרת כך, ומבלי לגרוע מהאמור, הממשלה תתקן בהתאם את החלטת הממשלה מספר 150 מיום 2.8.1996 וכן החלטה מספר ב/175 מיום 17.03.1999 של ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי.

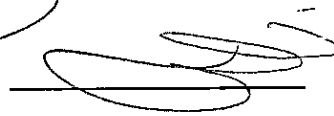
16. לצורך מימוש האמור במסמך הבנות זה, וככל שיהיה בכך צורך, יקודמו תיקוני חקיקה, צווים, תקנות, החלטות ממשלה, תחיקת הביטחון וכדו'.



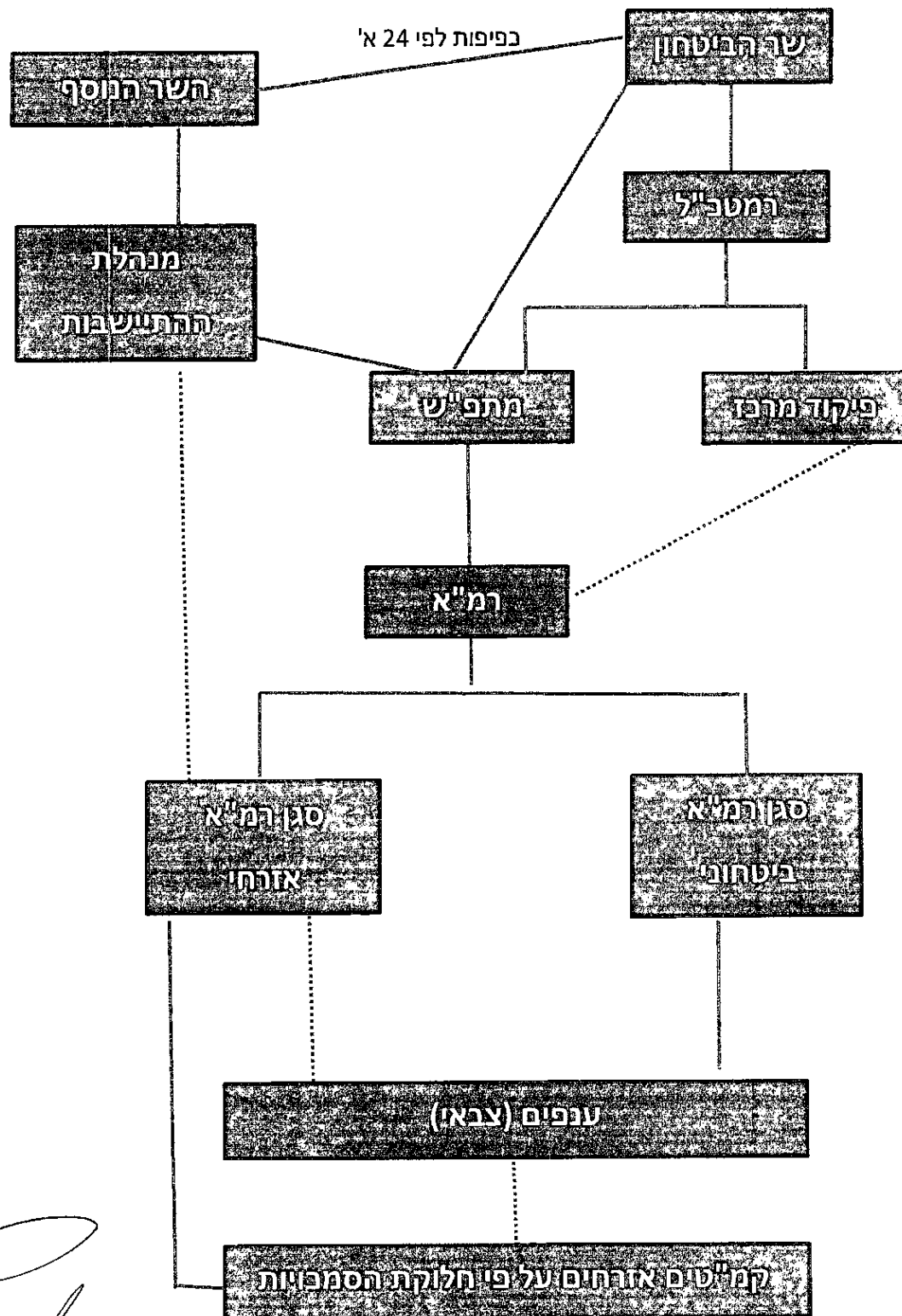
השר הנוסף במשרד הביטחון



שר הביטחון



נציג ראש הממשלה



יגאל
7

אלי

בס"ד	נושא	אחריות
מקרקעין	רישום ראשון על שם המדינה	אזרחי - דיווח
	עסקאות במקרקעין	אזרחי. בתוך אוכלוסייה ערבית (חברון) אישור האכלוס בתיאום
	מעמד מקרקעין מנוהלים - אדמות יהודים	אזרחי
	ניהול נכסי נפקדים	ת.פ. רה"מ
	רישום והעברת זכויות	אזרחי
	פרסום קו כחול	אזרחי - דיווח
	סדרי עדיפויות סקר וקו כחול	אזרחי
	הוועדה לרישום ראשון	אזרחי
	סעיף 5 מנהלי	אזרחי
	שיווקים	אזרחי
	חוזים ועסקאות	מקביל להקצאות
	הכרזה על אדמות מדינה	אזרחי - הפרסום בתיאום ביטחוני
תכנון	הסדרת מאחזים	אזרחי - דיווח
	מדיניות בעניין חוות חקלאיות	אזרחי
	חיבור תשתיות למאחזים	אזרחי - דיווח
	השתכללות התפיסה	אזרחי
	ועמ"ש להתנגדויות/ כבישים/ איכה"ס/ כרייה וחציבה (בנושאים ישראלים)	אזרחי - דיווח
	כינוס ועמ"ש להתיישבות במת"ע ואישור סדר יום - דיון להפקדה/ לתוקף - ללא יחידות דיור	אזרחי
	כינוס ועמ"ש להתיישבות במת"ע ואישור סדר יום - דיון להפקדה/ לתוקף - כולל יחידות דיור	אזרחי
	הרשאה לתכנון להרחבת יישובים ובתוך תחומי היישובים	אזרחי
	פרסומים להפקדה, פרסומים לתוקף	אזרחי
	אישור העלאת תוכניות אב ותמ"אות לדיון במת"ע	אזרחי - דיווח
	משיכת סמכויות בעיר חברון	ביטחוני
	תכנון פלסטיני	אזרחי - מערכתי באישור הקבינט, נקודתי במנגנון פורום משותף. אי הסכמות בעניין יובאו בפני רה"מ

אזרחי	בתוך הישובים	הקצאות חוזים ועסקאות
אזרחי - דיווח	מחוץ לישובים	
אזרחי - החתימה בתיאום ביטחוני	הפקעה	
ביטחוני - תיאום אזרחי	צווי תפיסה - במרחב ההתיישבות הישראלית או עברה	תפיסה והפקעה
ביטחוני	צווי תפיסה למטרות צבאיות מחוץ למרחב ההתיישבות הישראלית	
אזרחי	חקיקה אזרחית	תיקוני חקיקה
ביטחוני	חקיקה בטחונית	
אזרחי	תוכניות חשמל בישובים	אנרגיה
אזרחי	רגולציה בתחום האנרגיה המתחדשת	
אזרחי	הליכים תחרותיים	
אזרחי	גז טבעי - רגולציה וחקיקה	
ביטחוני	חובות החשמל של הרש"פ	
ביטחוני	הסכמי החשמל למול הרש"פ	
ביטחוני	הקמת תחמ"שים	
ביטחוני	תעריפי מים - אוכלוסייה ערבית	מים
אזרחי	מכסות המים	
אזרחי	הקצאות מים לחקלאות	
אזרחי - תיאום ביטחוני	פיתוח מערכת המים בשטח C	
ביטחוני	הסכמי המים למול הרש"פ	
ביטחוני	הסכמי הדואר והתקשורת של ערבים	תקשורת
ביטחוני	4/5G של הרש"פ	
אזרחי - תיאום ביטחוני	קליטה סלולרית ואישור שימוש בתדרים	
אזרחי	הסדרת פעילות חברות תקשורת ודואר להתיישבות הישראלית ביהודה ושומרון	

נספח ע/4

**קובץ הנחיות היועצת לקראת הבחירות
לכנסת ה-26 (אלול תשפ"ו, אוגוסט 2026)**

עמ' 44



היועצת המשפטית לממשלה

קובץ הנחיות היועצת המשפטית לממשלה

לקראת הבחירות לכנסת ה-26

**ירושלים, אלול תשפ"ו
אוגוסט 2026**

תוכן העניינים

איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה.....	3
איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת הבחירות.....	12
פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות.....	14
הבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך פעילות בחירות.....	18
שימוש ראש הממשלה במסוקים צבאיים למטרות מפלגתיות-פוליטיות.....	19
איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות.....	21
טוהר הבחירות.....	25
הבטחת משרה במסגרת הסכם פוליטי.....	30
תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות בעלי מסר פוליטי.....	34
פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים.....	39
מינויים בתקופת בחירות.....	42
השתתפות נבחר ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי.....	51

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: י' שבט התשמ"ט, 1 פברואר 1985 עדכון: כ"ה ניסן התשנ"ט, 11 אפריל 1999 אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 שבט התשע"ט, ינואר 2019 טבת התשפ"א, ינואר 2021 תמוז התשפ"ב, יולי 2022 אלול התשפ"ו, אוגוסט 2026 מספר הנחיה: 1.1900 (21.779)	איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר – פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה

איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה

1. סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט - 1959 (להלן – החוק או חוק התעמולה) קובע לאמור:

"איסור שימוש בנכסי ציבור

2א. לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת-בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים¹ של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח - 1958, או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במיטלטלין 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, לרבות צילום כשלעצמו, בלשכתו של מי מהם²; אין בהוראות פסקה זו כדי לגרוע מהגבלות על שימוש בנכסים כאמור שהוטלו לפי כל דין או כללי אתיקה".

סעיף 28כ3 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992 מטיל איסור דומה על שימוש בקשר עם תעמולה לבחירות מקדימות כהגדרתן באותו החוק בכספים ובנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1)

¹ המלים "או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים" התווספו לסעיף 2א במסגרת חוק הבחירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014 (ס"ח התשע"ה, עמ' 104 מיום כ"ה בכסלו התשע"ה (17 בדצמבר 2014)) - ראו סעיף 112(1) לחוק האמור. מדברי ההסבר של הצעת החוק עולה כי כדי למנוע הישנות של מקרי עבר בהם התגלה כי לצורך תעמולת בחירות של מועמד נעשה שימוש בנכסים בלתי מוחשיים דוגמת סמל של הרשות המקומית הוצע לתקן את סעיף 2א בחוק כך שיובהר בו כי חל איסור להשתמש אף בנכסים בלתי מוחשיים של הגופים הנכנסים בגדרי הסעיף (וראו תר"מ 6/91 דו"ד פרל נ' יאיר יששכר וולף).

² המלים "לרבות צילום כשלעצמו, בלשכתו של מי מהם" התווספו לסעיף בתיקון 42 לחוק התעמולה אשר נתקבל במסגרת חוק הבחירות לכנסת העשרים ושש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026 (ס"ח התשפ"ו, בעמ' 762 מיום ב' באב התשפ"ו (16 ביולי 2026)). תיקון מקביל נערך גם בסעיף 28כ3 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992 הנזכר להלן.

עד (4) ו-(9) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו.

פסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה אליהן מפנה סעיף 2א כמצוטט לעיל עניין גופים מבוקרים אלה:

א. "כל משרד ממשלתי" (פסקה 1);

ב. "כל מפעל או מוסד של המדינה" (פסקה 2);

ג. "כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה" (פסקה 3);

ד. "כל רשות מקומית" (פסקה 4);

ה. "כל ארגון עובדים כולל, וכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שארגון עובדים כאמור משתתף בהנהלתו, ובלבד שהביקורת לא תופעל על פעילותם כאיגוד מקצועי; ואולם הביקורת על גוף כאמור לא תופעל אלא אם כן החליט על כך המבקר ובמידה שהחליט ובכפוף לאמנות בינלאומיות שמדינת ישראל צד להן; ... לענין פסקה זו -

'פעילות כאיגוד מקצועי' – ייצוג עובדים לשם קידום, מימוש או הגנת זכויותיהם כעובדים;

'ארגון עובדים כולל' – ארגון עובדים ארצי, הפועל כאיגוד מקצועי ביותר מענף עבודה אחד; " (פסקה 9).

סעיף 2א חל אפוא על הגופים המבוקרים המנויים לעיל וכן על "תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו" (כל אלה ייקראו להלן - "גוף מבוקר"). יש לציין כי על בסיס זה חלים סעיף 2א ובהמשך לו הנחיה זו בין השאר על תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות. לענין איסור תעמולה בחברות ממשלתיות מופץ אף חוזר נפרד מטעם מנהל רשות החברות.

2. חל אפוא איסור על עשיית שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, במישרין או בעקיפין, בכספי אחד מהגופים האמורים, או בנכסים של הגופים הללו, על-פי הסעיף, ובכלל זה איסור על הוצאת פרסומים שיש בהם תעמולת בחירות. האיסור משתרע על פרסום מכל סוג, לרבות דברי דפוס, מודעות בעיתונים, חוזרים לתושבים, שלטי חוצות, סרטי קולנוע ווידאו, פרסום באמצעות האינטרנט וכן תשדירים ברדיו ובטלוויזיה.

3. בהקשר זה יובהר כי אתרי אינטרנט, דפים ברשתות חברתיות ואפליקציות שהם ממשלתיים או עירוניים, לרבות אלה המשמשים את תושבי המדינה לקבלת מידע על הנעשה בגופים המנויים בסעיף, הם 'משאב ציבורי' ושימוש בהם לצרכי תעמולת בחירות מנוגד להוראות החוק (ראו לדוגמא לענין מעמד אתר האינטרנט של הרשות הציבורית כמשאב ציבורי, תר"מ 115/20 **מר בועז כהן נ' מר אריה שמם ואח'** (נבו 17.9.2013)). הוא הדין אף במאגר המנויים של אתרים, דפים ואפליקציות אלה (ראו לדוגמא לענין מאגר מנויים כמשאב ציבורי, תר"מ 22/20 **ד"ר יואב רוזן נ' מר חי אדיב** (נבו 1.7.2013)). כן ראו לענין רשימות תפוצה (בדוא"ל) של משרד ממשלתי, תב"כ 3/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' חבר הכנסת אבי וורצמן** (נבו 14.1.2015)).

עוד ראו לענין מעמדו של דף פייסבוק המופעל מטעם משרד ממשלתי כמשאב ציבורי לענין סעיף 2א לחוק את תב"כ 6/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש הממשלה, חה"כ בנימין נתניהו ומשרד ראש הממשלה** (נבו 19.01.2020), וכן באופן כללי לענין מעמדן של פלטפורמות (ממשלתיות או עירונית) במרחב האינטרנטי כמשאב ציבורי ער"מ 11/21, תר"מ 1/22 **תומר גלאם ראש עיריית אשקלון ואח' נ' ד"ר שלמה סוויסה ואח'** (נבו 17.12.2019), סעיף 46 להחלטה, ער"מ 2,3,4/25 **עיריית טירת הכרמל נ' סיעת הילה שלם**

(נבו, 3.10.22, סעיף 11). יצוין כי במסגרת ער"מ 11/21, תר"מ 1/22 הנ"ל נקבע (ראו סעיפים 45-52 להחלטה) גם כי רשות ציבורית (באותה פרשה רשות מקומית) אינה רשאית לתחזק ולתפעל עמוד פייסבוק פרטי-פוליטי של העומד בראשה (לרבות באמצעות עובדיה). באותו הקשר ראו גם תב"כ 7/24 עו"ד שחר בן מאיר נ' רון חולדאי ואח' (נבו 14.01.2021), בו נקבע בנסיבות אותו עניין כי השימוש במשאבי עיריית תל אביב גם בדרך של מעורבות עובדיה בתפעול הדף במסגרת תפקידם מוביל (לצד השיקול של תוכן העמוד) לסיווג עמוד הפייסבוק ורשימת עוקביו ואוהדיו בתור נכס ציבורי לצורך חוק התעמולה. עוד נקבע בער"מ 11/21 ובתר"מ 1/22 כי כדי למנוע "עירוב תחומין" ולהגן על משאבי הציבור ועל הציבור עצמו מפני הטעייה, לא ניתן לקבל "דף מעורב", קרי לא ניתן "להסב" עמוד פרטי-פוליטי לעמוד רשמי של ראש העירייה (לסיטואציה ההפוכה ראו תר"מ 22/20 הנ"ל). תכליתו של העמוד, כך קבע השופט מלצר, נקבעת עם הקמתו ותפעולו הראשוני.

בהמשך למגמה האמורה של מניעת "עירוב תחומין" עמדו מספר החלטות מהשנים האחרונות על משמעותה של ההפרדה הנדרשת בין פלטפורמות רשמיות של הרשות הציבורית לבין פלטפורמות אישיות - פוליטיות של נבחר הציבור (בדגש על העומד בראשה). בתוך כך, הובהר כי רשות ציבורית לא יכולה לשתף פרסומים מעמודו של האיש-פוליטי של נבחר הציבור בעמוד הרשמי של הרשות ואף לא יכולה לתייג בעמוד הרשמי של הרשות את עמודו האישי-פוליטי של נבחר הציבור.

לעניין זה ראו דברי המשנה לנשיא - השופט סולברג בהחלטתו בתב"כ 20/26 מאירי נ' גדעון סער, שר החוץ ואח' (נבו 15.5.2026), אשר עסק בשיתוף פרסומים מהעמוד האישי-פוליטי של נבחר הציבור לעמוד הרשמי של הרשות:

"יושבי ראש ועדות בחירות התייחסו לא פעם לאפשרות להשתמש בחשבון רשמי בקשר עם חשבון אישי - פוליטי - וליתר דיוק, להעדר האפשרות לקדם בחשבון רשמי תכנים של חשבון אישי פוליטי. אין להפוך את "העמוד העירוני לפלטפורמה להצגת מסריו של ראש העיר" (תר"מ 6/24 לביא נ' סער, פסקה 52 (15.12.2021); השופטת קיציס); "ההפניות מהדף של העירייה לדפים הפרטיים של [ראש העירייה] יוצרות יתרון בלתי הוגן לראש העירייה ויוצרות את התחושה ש[העירייה] ו[ראש העירייה] חד הם, ומכאן - קלה הדרך לסבור כי מכלול הישגי [העירייה] ... קשורים או משויכים ל[ראש העירייה]" (תר"מ 273/26 עורכי דין לקידום מנהל תקין ע"ר נ' עיריית קרית אתא, פסקה 16 (25.11.2024), השופטת נאות-פרי); "מובן אפוא שאין לקשר בין תכניה של הרשות לדף הפוליטי של ראש הרשות, ובכך להסב את העוקבים מדף לדף ולהעלות את חשיפתו של הדף הפוליטי תוך שימוש במשאבי ציבור (ער"מ 2/25 עיריית טירת הכרמל נ' כהן, פסקה 18 (3.10.2022)); השופט עמית" (הציטוט מפסקה 7 להחלטה).

כן ראו דברי השופט עמית (כתוארו אז) בתב"כ 1/25 חוקתי - חרדים למדינה ולשלטון הציבורי (ע"ר) נ' מרב מיכאלי ואח' (נבו 15.2.2022) לפיהם אין לתייג עמוד אישי-פוליטי של נבחר ציבור במסגרת פרסום של משרד ממשלתי ברשתות החברתיות (כן ראו לעניין זה מכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי - חוקתי) בנדון "דגשים בנושא תעמולת בחירות" מיום 17 באוגוסט 2022, סעיפים 10-11 במכתב).

סוגיה נוספת שנדונה בהקשר של "נכסי ציבור" עוסקת בשאלת היות השימוש בסיסמה של משרד ממשלתי במסגרת מסע פרסום, שימוש ב"נכס בלתי מוחשי", הנכנס לגדרי סעיף 2א לחוק התעמולה. כך, למשל, בסמוך למועד הבחירות לכנסת ה-24 נדון השימוש בסיסמה "חוזרים לחיים" ששימשה את משרד הבריאות במסגרת מסע פרסום לעידוד חיסונים נגד נגיף הקורונה בו יצא. בהחלטה שניתנה בעתירה שהוגשה בעניין נקבע, כי סיסמה זו מהווה "נכס בלתי מוחשי" הנכנס לגדרי סעיף 2א לחוק התעמולה ובהתאמה לכך, השימוש שנעשה

בסיסמה האמורה גם במסגרת קמפיין מפלגתי הוא בגדר שימוש בנכסי ציבור המנוגד לאיסור שבסעיף 2א הנ"ל (תב"כ 35/24 **אחריות לאומית - ישראל הבית שלי בע"מ (חל"צ) נ' ח"כ בנימין נתניהו ואח'** (נבו 16.03.2021), אושר בדעת רוב בבג"ץ 1931/21 **נתניהו נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים וארבע** (נבו 19.3.2021). בהליכים אלה נקבע כי יש לבחון את אותו נכס בלתי מוחשי – הסיסמה "חוזרים לחיים" באותה פרשה – בגדרי תכליות האיסור על שימוש בנכסי הציבור בקשר עם תעמולת בחירות (ולא בגדרם של דיני הקניין הרוחני), ובין היתר בהתייחס לשוויון ההתמודדות, מניעת זיהוי של הפעילות המפלגתית עם הפעילות הממלכתית ומניעת שימוש בנכסים ששייכים לציבור למטרה שלא נועדו לה. כמו כן, ניתנה גם הדעת למשאבים הכספיים שהוקצו כדי לזהות את הסיסמה עם המבצע לעידוד ההתחסנות.

4. תחולתו של סעיף 2א אינה תחומה בזמן, והוא חל בכל עת; זאת, בשונה מסעיפים רבים אחרים בחוק התעמולה אשר חלים בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות וביום הבחירות (ראו סעיף 2 לחוק זה).

5. עמדתם העקבית של יושבי ראש ועדות הבחירות היא כי על רקע התכליות החשובות מאד העומדות ביסוד האיסור הקבוע בסעיף 2א בדמות שוויון ההזדמנויות, טוהר השירות הציבורי ואמון הציבור, יש לפרש איסור זה **לחומרה**. לעניין זה, ראו לדוגמה תר"מ 14/20 **חברי סיעת למען התושבים במועצת העיר רעננה נ' חופרי** (נבו 16.6.2013), שם נקבע כדלקמן:

45. ...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.

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

וראו עוד מהעת האחרונה למשל ער"ם 2,3,4/25 הנ"ל, סעיף 13. לצד זאת צוין כי:

"אין באמור כדי להביא למסקנה שעל הממשלה ומשרדיה לקפוא על שמריה עד ליום הבחירות. גם בתקופת הבחירות, על הרשות המבצעת - להמשיך לבצע ... עם זאת, בתקופת בחירות - קיימת חשיבות כי הפעולות לא יגלשו אל עבר מחוזות התעמולה, שהם - על-פי החוק - אסורים. בנוסף, מן הראוי כי הגופים המבצעים - ובעיקר המתמודדים המכהנים בכנסת ובממשלה - יבחנו בקפדנות יתירה הן את הפעולות המבוצעות על ידם הן ובעיקר את

אופן פרסומם..." (סעיף 11 להחלטת השופט ג'ובראן בתב"כ 2/20 **תנועת אומ"ץ נ' הרשות להגנת הצרכן ואח'**, (נבו 18.1.2015)).

6. לעניין המונח "תעמולת בחירות" שבסעיף 2א האמור ולצרכי הכרעה בשאלה אם פרסום מסוים מהווה "תעמולת בחירות", יש להפעיל, את מבחן הדומיננטיות אותו קבע הנשיא ברק בבג"ץ 869/92 **זילי נ' יו"ר וועדת הבחירות המרכזית פ"ד מו(2) 692**, בעמ' 704 (1992). לקביעה זו ראו למשל תב"כ 2/20 הנ"ל (פסקה 6 בהחלטת השופט ג'ובראן) ותר"מ 2/19 **גרוס ואח' נ' בן חמו ואח'** (נבו 9.1.2013) (פסקה ז' בהחלטת השופט רובינשטיין). בהתאם למבחן הדומיננטיות:

"תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינו לו אפקט דומיננטי אחר, כגון אפקט אמנותי ... 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".

עוד יוזכר כי לפי האמור בסעיף 21 לפסק הדין בבג"ץ **זילי** הנזכר לעיל, תעמולת בחירות היא, בין היתר, כל שידור שעיקר עניינו יצירת אהדה או הסתייגות כלפי גופים או אנשים המתמודדים בבחירות.

בהחלטתו בתב"כ 2/21 **רמי כהן נ' מירי רגב, שרת התרבות והספורט ואח'** (נבו 18.4.2019), מציין השופט מלצר כי "בדנג"ץ 1525/15 **חה"כ אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו** (23.08.2017) חידד בית המשפט העליון את מבחן הדומיננטיות הנ"ל, והוסיף כי המבחן הראוי הוא 'מבחן התכלית הדומיננטית בעיני הבוחר הסביר'" (סעיף 38 להחלטת השופט מלצר, נבו 18.4.2018).

במהלך הזמן נקבעו על-ידי בית המשפט העליון ויושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית כמו גם בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מבחני עזר שונים למבחן הדומיננטיות לעיל תוך מתן סימנים במבחן זה לסיווג פעולה מסוימת כתעמולת בחירות אסורה.

במסגרת זו הודגש גם כי כל מקרה צריך להיבחן לגופו ועל-פי נסיבותיו תוך נקיטה במבחן השכל הישר וההיגיון.

לעניין מבחני העזר ראו למשל דבריו שלהלן של המשנה לנשיא - השופט סולברג בהחלטתו בער"ם 22/26 **עורכי דין לקידום מינהל תקין נ' עיריית תל אביב - יפו ואח'** (נבו 25.5.2025):

"במהלך השנים נקבעו מבחני משנה שונים לזיהוי הפן הגָּבֵר [הדומיננטי] בפרסום. ראש וראשון להם הוא תוכן הפרסום (תב"כ 6/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' נתניהו**, פסקה 3 (19.1.2020)). לצידו משמשים נוספים: עיתוי הפרסום וקרבתו לבחירות; זהות יוזם הפרסום; האם הפרסום עיתי ורגיל, או שמא חד-פעמי, יחודי ומתפרסם מחמת הבחירות; היקף הפרסום וההשקעה בו; האם יש לו תכלית חלופית לתעמולת בחירות; בפרסום מאת רשות ציבורית – אמינותו ודיוקו; ועוד (ער"ם 1/26 **לדרמן נ' ראש עיריית קרית גת**, פסקה 13 (13.4.2023) (להלן: עניין לדרמן והמקורות הנזכרים שם)) (הציטוט מסעיף 11 להחלטה).

בקשר עם מבחני העזר ראו עוד תב"כ 32/25 ד"ר דרור לדרמן נ' יאיר לפיד (נבו 30.10.2022) וכן בקשר עם קמפיינים סעיפים 6-8 להחלטה בתב"כ 2/20 תנועת אומ"ץ נ' הרשות להגנת הצרכן ואח' (נבו 18.1.2015), העוסקת בקמפיין בו יצאה הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן כחודשיים לפני הבחירות לכנסת ה-20. הקמפיין עסק בתיקון לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, אשר נכנס לתוקף ביום 1.1.2015 ועניינו באכיפה מנהלית ומתן קנסות לעסקים בגין הטעיית צרכנים (להחלטה נוספת העוסקת בקמפיין ראו תב"כ 1/22 עו"ד שחר בן מאיר נ' הליכוד תנועה ליברלית, השר גלעד ארדן, המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה ואח' (נבו 31.7.2019). כן ראו תר"מ 23/19 גור נ' אדיב (פסקה ז') להחלטה, נבו 17.2.2014). לעניין מבחן העזר של אמינות הפרסום ודיוקו ראו ההחלטה בתב"כ 3/21 עו"ד שחר בן מאיר נ' שר החינוך ואח' (נבו 20.1.2019) בה הוסיף השופט מלצר מבחן עזר זה.

בדבריו לעיל מתוך ער"ם 22/26 עומד המשנה לנשיא סולברג על כך שראש וראשון למבחני העזר הוא תוכן הפרסום תוך שהוא מפנה להחלטה בתב"כ 6/23. בהחלטה זו אמר כב' השופט הנדל את הדברים החשובים הבאים:

"אכן, בפסיקה נקבעו מספר מבחני עזר לשם הערכת ההיבט הדומיננטי של הפרסום, שחלקם מתייחסים לנסיבות הפרסום ולא דווקא לתוכנו. כך למשל זהות יוזם הפרסום והשאלה האם מדובר בפרסום שנעשה גם ללא קשר לבחירות (ראו למשל תב"כ 21/2 כהן נ' שרת התרבות והספורט, פסקה 38 (18.4.2018)). ברם, נתון בעל משקל רב ואף מכריע הוא תוכן הפרסום שצריך לזכות לזרקור מרכזי בכל מקרה. ככל שהתוכן הוא בעל היבט תעמולתי דומיננטי ובולט, לא ניתן יהיה להכשירו, ככלל, על יסוד הליך הפרסום או נתונים חיצוניים אחרים. הדגש חייב להיות מושם אפוא בראש ובראשונה על ניתוח הפרסום עצמו, ורק לאחר מכן יש לפנות, ככל שהדבר נדרש, לבחינת נתונים נוספים" (הציטוט מסעיף 3 להחלטה, ההדגשה הוספה).

על בסיס זה, סיווג השופט הנדל כתעמולה אסורה פרסום בדף פייסבוק שמפעילה הממשלה תחת השם "ראש ממשלת ישראל" ואשר כלל דברים שנשא ראש הממשלה בפתח ישיבת ממשלה – דברים שנאמרו ופורסמו בימים האחרונים של שנת 2019 והתייחסו ל"סיכום עשור" של הישגים משמעותיים במדינת ישראל. זאת, לאחר שערך בחינה פרטנית של תוכן הפרסום וממנה למד כי ההיבט הדומיננטי של הדברים שנכללו בפרסום, מבחינת תכנם, הוא תעמולתי, משהדגש הוא על "התפארות גרידא" בהישגים באופן שאינו אינפורמטיבי או "חדשותי". לניתוח התוכני התווסף גם נתון מרכזי והוא מועד הפרסום - כחודשיים לפני יום הבחירות. השילוב בין תוכן הפרסום והעיתוי הכריעו בעיני השופט הנדל את הכף והובילו אותו למסקנה כי מדובר בתעמולת בחירות אסורה (סעיף 5 להחלטה).

השאלה אם פרסום מסוים מהווה תעמולת בחירות כמשמעה בסעיף 2א נבחנת אפוא בהתאם לנסיבות המקרה והיא תלויה במכלול רחב של משתנים, תוך איזון בין האלמנט התעמולתי שבפרסום ובין התועלת הציבורית שבצדו (תב"כ 1/93 סיעת צומת נ' ממשלת ישראל פ"ד מז(3) 353, בעמ' 358 (1993)).

רשימת הסימנים דלעיל איננה ממצה ואפשר שפרסום יראה כתעמולת בחירות אף באין בו סימן מן הסימנים האמורים. כמו כן, לא נמנו בהנחיה זו כל אופני השימוש בנכסי המדינה, האסורים לפי הסעיף.

7. א. האיסור על שימוש בכספי המדינה בקשר עם תעמולת בחירות חל כמובן גם על פרסום המתיימר לסכם, או לתאר, את פעילותו של אותו גוף מבוקר, אם מבחינת העיתוי, התוכן והנוסח, המרכיב הדומיננטי שלו הוא תעמולת בחירות למי שמתמודד במערכת בחירות (ראו ער"מ 1/21 **חיים צורי ואח' נ' צבי אבישר** (ניתן ביום 8.7.2018) ותר"מ 2/83 **נאות ואח' נ' עיריית חיפה, ואח'**, פ"ד לז(4) 183, 188 [ז] (1983); לעניין העיתוי, השוו תב"כ 4/84 **חשאי נ' סיעת הליכוד ואח'**, פ"ד לח(3) 45, 47 (1984)). קיימת חובה להקפיד על קביעת חיץ ברור בין תקציבו של אותו גוף מבוקר, והשימוש בו, לבין תקציב בחירות והשימוש בו. שר או ראש רשות מקומית, הנוטל חלק במערכת הבחירות, זכאי לפרסם את מפעליו, אך זאת אך ורק מתקציב רשימתו ולא מתקציב המשרד או הרשות המקומית (ראו תר"מ 2/83 **נאות** דלעיל, בעמ' 189 [ג-ד]).

ב. יש להקפיד על כך שהמידע שבפרסום זה (כבכל פרסום ממשלתי) יהיה, מבחינת תוכנו, מידע אמין ומדויק ומעודכן (ראו בהקשר זה כאמור ההחלטה בתב"כ 3/21 הנ"ל) שלאותו גוף מבוקר יש עניין אמיתי בהפצתו. כזה הוא, למשל, מידע המתאר את פעילות המשרד הממשלתי ככזה, ושאינו כולל את אחד הפרטים המנויים להלן:

- (1) תיאור הישגים אישיים של השר או של עובד המשרד;
- (2) ייחוס הישגי העבר של המשרד לאדם פלוני;
- (3) דיוקן אישי של השר או של עובד המשרד;
- (4) הישגי השר במישור המפלגתי (כגון, מילוי אחר מצע מפלגתי);
- (5) המידע מתייחס לפעילות המשרד בתחום ובתקופה בה כיהן אותו שר, או עובד המשרד, בהשוואה לתקופות קודמות, תוך שימת דגש על ההיבט האישי;
- (6) פרסום בו כלול סיכום הישגיהם והתוויית תכניותיהם לעתיד של השר או של אחד מעוזריו הקרובים, המזוהים עם רשימה פלונית;
- (7) פרסום שבו ישנה הדגשה והעדפה למדיניות השנויה במחלוקת ציבורית ואיננה בגדר מדיניות ברורה ומוצהרת של המשרד;
- (8) מידע הנמסר בצורה של מכתב אישי של השר או אחר מטעמו, לציבור הנזקק לשירותי המשרד, תוך ציון שמו של השר המכהן באותה עת או אחר מטעמו.

ג. נשוב ונדגיש אף בהקשר של סעיף זה כי יש לבחון כל פרסום על-פי מועדו, הקשרו ומשמעותו בעיני האדם הסביר (ראו תר"מ 2/83 **נאות** דלעיל, בעמ' 189 [ד-ה]) וכן כי ככל שאמורים הדברים במועד הפרסום, אזי מדובר במבחן גמיש, שאין בו פרק זמן מוגדר ומדויק, אולם ברור כי ככל שמועד הבחירות קרוב יותר, כך מתחזקת ההנחה שמדובר בתעמולת בחירות (ראו למשל תר"מ 182/20 **רשימת בני תורה בעיר מודיעין עילית נ' גוטרמן** (נבו 20.10.2013)). משכך גם פרסום אשר אינו כולל ולו אחד מן הפרטים המנויים בסעיף קטן (ב) עלול בנסיבותיו של מקרה נתון לעלות כדי תעמולת בחירות אסורה.

8. בהקשר זה יש להסב את תשומת הלב להתפתחות הפסיקתית המשמעותית אשר חלה בסוגיה של שילוב שם ותמונה של נבחר הציבור בפרסומי הרשות הציבורית. לעניין זה ראו למשל ובין היתר תר"מ 21/19 **גרוס נ' בן חמו** (נבו 17.2.2013), תר"מ 22/19 **ליבר נ' דרעי** (נבו 30.1.2013), תר"מ 3/20 **אוחנה נ' שוחט** (נבו 28.4.2013). מובן כי יישומם של העקרונות העולים מהחלטות אלו תלוי בנסיבות כל מקרה ומקרה, וטעון בחינה קונקרטית של כלל השיקולים הנוגעים בדבר.

על בסיס תשתית פסיקתית זו בהתייחס לשילוב שם ותמונה של נבחר ציבור, פסל השופט מלצר בהחלטתו בתב"כ 2/21 הנ"ל תשדיר רדיו בו הזמינה שרת התרבות והספורט, בקולה ובציון תפקידה את הציבור בישראל לאירועי חגיגות ה-70 למדינת ישראל. בהמשך לכך ובמבט צופה פני עתיד הוסיף השופט מלצר וקבע באותה החלטה איסור גורף וכמעט קטיגורי החל בכל עת על **השתתפות** נבכרי **בתשדירים** מכוח הוראת סעיף 2א (ראו סעיפים 45, 48 ו-49 להחלטה). זאת אף שלרוב בהקשר של תעמולת בחירות אסורה לפי סעיף 2א נבחן כאמור כל מקרה לפי נסיבותיו המיוחדות ותוך התחשבות במגוון רחב של משתנים. לעניין זה קבע השופט מלצר בתב"כ 2/21 הנ"ל כדלקמן:

"מכאן ולהבא אין לבצע תשדירים בהשתתפות נבכרי ציבור, אלא במקרים חריגים שבחריגים שבהם: השתתפות כזו חיונית לעניין בו מדובר ומקדמת אותו כשלעצמו, אין בנמצא חלופה סבירה ומידתית אחרת, והשידור קיבל את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה. גם במקרה כזה האישור יינתן רק לאירוע בודד ולהעברת מסרים מצומצמים בלבד, מוגבלים בכמות, בזמן ורק במדיה של רדיו." (סעיף 45 להחלטה).

על גישתו המחמירה והמצמצמת בכל עת, ולא רק בתקופת בחירות, את אפשרות השילוב של נבחר הציבור בפרסומי הרשות הציבורית, חזר השופט מלצר בער"מ 11/21, תר"מ 1/22 הנ"ל (ראו במיוחד סיכום מסקנותיו בפסקה 41 להחלטה). על בסיס זה קבע השופט מלצר באותה פרשה כי שילוט חוצות שנעשה זמן רב לפני מועד הבחירות לכלל הרשויות המקומיות (כארבע וחצי שנים) ובו שולב ראש הרשות עולה בנסיבות העניין כפי שהוצגו בפניו כדי תעמולה אסורה. כן ראו בהמשך לכך את החלטת השופט פוגלמן – יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-24 בתר"מ 1/24 **מרדכי מייק אטדגי נ' תומר גלאס, ראש עיריית אשקלון ואח'** (סעיף 12 להחלטה, נבו 3.11.2020). כן ראו לעניין הגישה המחמירה והמצמצמת באשר למתן במה לשמו, תמונתו ודבריו של נבחר ציבור בפרסומי הרשות וכריכת הישגי הרשות עם שמו, ער"מ 2,3,4/25 **עיריית טירת הכרמל נ' סיעת הילה שלם** (נבו, 3.10.22), תשומת הלב במיוחד לסעיפים 13 ו-14, ער"מ 22/26 הנ"ל (ובמיוחד סעיפים 12 - 16), ער"מ 3/26 **בן חיים נ' חוקתי - חרדים למדינה ולשלטון הציבורי** (נבו, 10.5.2023, סעיף 8). יודגש גם כי אישור תקציבי שניתן לפרסום אין בו כדי להכשיר את השימוש בכספים, אם השימוש במהותו נועד למטרה אסורה של תעמולת בחירות (ראו: תר"מ 2/83 **נאות דלעיל**, בעמ' 188 [ד-ה] וכן ע"א 4459/98 **מדינת ישראל נ' פלסטיין פוסט** (נבו 07.04.2002). באותו עניין חויב השר רפאל איתן בהשבת כספים ששולמו לצורך פרסום מודעה מטעם משרד החקלאות אשר יו"ר ועדת הבחירות המרכזית קבע כי היוותה למעשה כסות לתעמולת בחירות באופן המהווה הפרה של ס' 2א לחוק.

9. לא למותר להזכיר גם את הוראות סעיפים 17 ו- 17א לחוק, המטילות אחריות פלילית ועונש של חצי שנת מאסר על מי שמפר את הוראת סעיף 2א לחוק וכן את הוראת סעיף 28כז לחוק המפלגות, המטילה אחריות פלילית על מי שמפר את הוראת סעיף 28כז לחוק המפלגות. בנוסף, יצוין כי ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות ליתן צווים המונעים ביצוע עבירה לפי החוק ובכלל זאת סעיף 2א ולפי סעיף 28כז לחוק המפלגות (ראו לעניין זה סעיפים 17 ו-17ג לחוק וכן סעיף 28כז(ב) לחוק המפלגות).

10. בנוסף להנחיות האמורות הנוגעות לתעמולת בחירות, יש להקפיד שהמידע שבפרסום יהיה ערוך באופן אובייקטיבי ומוצג בצורה מאוזנת ובהתאם לכללי המינהל התקין.

11. כמו כן יובהר כי ההנחיות האמורות הנוגעות לתעמולת בחירות באות להוסיף על כל יתר ההנחיות וההוראות

הנוגעות לפרסומים ממשלתיים . תשומת לב מיוחדת בהקשר זה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1703 "השתתפות נבחר ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי" ולהוראת תכ"ס מס' 15.3.0.2 בדבר "פרסומים ממשלתיים שאינם מסחריים".

12. במקרה של ספק בשאלה אם פרסום מסוים יש בו משום תעמולת בחירות אסורה, אם מבחינת התוכן או הצורה ואם מבחינת העיתוי, מן הראוי להתייעץ עם היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר או עם היועץ המשפטי של הרשות המקומית או של משרד הפנים, לפי העניין, אשר בשעת הצורך יביאו את הנושא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.

מבלי לגרוע מן האמור לעיל לעניין מקרה של ספק, יוזכר בהקשר זה כי בעקבות החלטתו של השופט מלצר בתב"כ 3/21 הנ"ל מיום 20.1.2019, בדגש על האמור בה לעניין פרסומים שראוי כי יובאו תחילה בפני היועץ המשפטי למשרד הממשלתי לצורך בחינה בהיבט של תעמולת בחירות (סעיף 32 להחלטה), הועבר מכתב מטעם משרד המשפטים ובו פירוט של סוגי פרסומים מתאימים לכך (מכתב מיום 20.2.2019 ומכתבי המשך נוספים לו). יודגש כי בהתאם למכתבים אלה חלה הדרישה להבאת פרסומים מתאימים לאישור מוקדם גם בתקופה שאינה תקופת בחירות, קרי בכל עת.

בקשר עם האיסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר ראו גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1901 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על הממשלה בתקופת בחירות" ו-1.1908 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על ידי הממשלה בתקופת בחירות".

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: ב' אדר התשנ"ט, 18 פברואר 1999 עדכון: אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 מספר הנחיה: 1.1901	איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על-ידי הממשלה בתקופת הבחירות

איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת הבחירות

1. בעיצומה של תקופת הבחירות עוסקים חברי הממשלה, מטבע הדברים – במקביל לתפקידיהם במסגרת המשרדים עליהם הם מופקדים – גם בפעילות פוליטית-מפלגתית בהקשר של מערכת הבחירות. ברור לכל כי יש להישמר מעירוב התחומים בכל הנוגע לשימוש בנכסי הציבור.
2. הכלל הוא, כי חל איסור על שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות, שהרי נכסי הציבור מיועדים לשמש את כלל הציבור ולא לתעמולה של מפלגה או רשימת מועמדים זו או אחרת, שהמקורות המותרים למימונה קבועים בחוק. כלל זה מצא את ביטוי, בין היתר, בסעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959.
3. במסגרת הכללית דלעיל, יש ליתן את הדעת לסוגיות קונקרטיות העולות על הפרק. ענייננו כאן עריכת סקרים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת הבחירות. משרדי הממשלה עורכים, במסגרת עבודתם השוטפת, סקרים בנושאים שונים. אך סקרים הם גם כלי שנעשה בו שימוש רב על-ידי המתמודדים בבחירות, לבחינת הלכי הרוח בקרב הציבור.
4. החשש לטשטוש הגבולות בתקופה רגישה זו הוא אפוא ממשי, ויש להבהיר ולחדד על מנת להסיר מכשול.³
5. הואיל וכאמור, סקרים בנושאים שונים נערכים על-ידי משרדי הממשלה במהלך הפעילות השוטפת, יש מקום להבחין בין סקרים בנושאים מקצועיים, כמשמעותו הדווקנית של מונח זה, הנעשים במסגרת העבודה היומיומית הרגילה, לבין סקרים הנוגעים לעמדות הציבור בנושאים שעל סדר היום הלאומי. בעוד שאין סיבה לפגוע בעבודתה המקצועית של הממשלה בתקופת הבחירות, הרי שסוג הסקרים האחרון, עלול להעלות קושי שכן סקרים מסוג זה נועדים – או יכולים להיראות כאילו נועדו – לבחון את הלכי הרוח בקרב הציבור. נוסף על כך, יש קושי של ממש להבחין – בתקופת הבחירות – בין שימוש בסקרים לצורך קבלת החלטות ועיצוב מדיניות לבין שימוש במערכת הבחירות במידע שבתוצאות הסקרים על עמדות הציבור בנושאים שעל סדר היום קרי שימוש במידע לצרכי תעמולת בחירות. כפי שצוין לעיל, יש גם יסוד להניח כי קיימת חפיפה מסוימת בין סקרים בנושאים אלה לבין הסקרים שעורכים המתמודדים בבחירות.
6. אכן, הדברים הם בחינת "ועשו סייג לתורה", שכן נוכח הרגישות המיוחדת בתקופה דנן, גם שאלות שהן לגיטימיות שלא בתקופת בחירות, כדי לבחון את עמדות הציבור בנושאים שיש לגבש בהם עמדת ממשלה,

³ לעניין בחירות לרשויות המקומיות יש להפנות את תשומת הלב לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/98 אשר כולל את מסקנות סיכום הדיון שנערך בנושא במשרד המשפטים בשנת 1998.

עלולות – בתקופת בחירות – להיות שאלות בעלות אופי פוליטי, או להיראות ככאלה. מכך ראוי להימנע, ולו מבחינת מראית פני הדברים.

כך, למשל, סקר שמטרתו לבחון את שביעות הרצון של מגזרי אוכלוסייה בנושאים שונים הקשורים בהם, על-ידי משרד פלוני או אלמוני, שיכול שיהיה לגיטימי שלא בתקופת בחירות, עלול להיתפס כאילו נעשה בהקשר של תעמולת הבחירות.

7. התוצאה היא, אפוא, שמשרדי הממשלה צריכים להימנע בתקופת הבחירות מעריכת סקרים שאינם בנושאים מקצועיים מובהקים והמהווים חלק מעבודתו המקצועית השוטפת של המשרד, כגון, סקר של הרשות למלחמה בסמים בדבר השימוש בסמים או סקר בעניין צרכי התחבורה מטעם משרד התחבורה. במיוחד יש להימנע מעריכתם של סקרי שביעות רצון וסקרים הכוללים שאלות על נבחרים או מועמדים בבחירות. בנוסף, כל השאלות הנשאלות במסגרת כל סקר שעורך משרד ממשלתי, יובאו טרם עריכת הסקר לאישורו של היועץ המשפטי של המשרד, על מנת שיוודא כי לא יישאלו שאלות שעולה חשש כי יש בהן משום נגיעה לתעמולת בחירות. בשעת הצורך יביא היועץ המשפטי של המשרד את הנושא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.

8. יש לקוות שהקפדה ניאותה על הכללים דלעיל תסייע לניקיון הדעת ולמניעת לזות שפתיים, מבלי לפגוע בעבודתם המקצועית של משרדי הממשלה בתקופת הבחירות.

בקשר עם האיסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר ראו גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה" ו-1.1908 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות".

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: אדר ב' התשס"ג, פברואר 2003 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 שבט התשע"ט, ינואר 2019 טבת התשפ"א, ינואר 2021 תמוז התשפ"ב, יולי 2022 אלול התשפ"ו, אוגוסט 2026	פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות
מספר הנחיה: 1.1902 (21.862)	

פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות

1. מטרת הנחיה זו להבהיר את המגבלות החלות בנושא פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות. במסגרת זו יש לדון במגבלות החלות על עובדי מדינה ועל עובדים בשלטון המקומי, אשר מבקשים מיוזמתם לעסוק בפעילות פוליטית. בנוסף, יובהרו האיסורים החמורים החלים על שימוש בעובדי מדינה או בעובדי הרשויות המקומיות לצרכיו הפוליטיים של הדרג הנבחר.

הנחיה זו תהווה אמת מידה לעוסקים באכיפת החוק, הן באכיפת האיסורים הפליליים והן באכיפת הדין המשמעתי. הנחיה זו משלימה שורה של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בהקשר זה. יודגשו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה – הנחיות 1.1900 ו-1.1908, העוסקות בהוראות סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה), אשר מטיל אחריות פלילית על האחראי לשימוש בכספים ובנכסים של גוף מבוקר לצורך תעמולת בחירות, וכן הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1704 העוסקות בנושא פעילות מפלגתית המתבצעת מלשכות שרים. למען הסר ספק, יובהר, כי בהתחשב בכך שראש רשות מקומית אינו ראשי למנות לו עוזר פוליטי, על עובדי לשכתו של ראש רשות מקומית לא חל החלק בהנחיה מס' 1.1704 אשר עוסק בעוזרים פוליטיים, וכי מכלול המגבלות והסייגים החלים על עובדי רשויות מקומיות, ובהם האיסור לעסוק בפעילות פוליטית, חלים גם על עובדים המועסקים בלשכת ראש הרשות המקומית.

2. בנוסף, לעניין המגבלות החלות על עובדי מדינה בנוגע לפעילות מדינית ומפלגתית בכלל ובתקופת הבחירות בפרט, ראו הוראות פרק משנה 42.3 לתקשי"ר וכן הודעות שמפרסמת נציבות שירות המדינה בעניין זה.

חלק א': המגבלות החלות על השתתפות עובדים בפעילות פוליטית

3. הלכה פסוקה היא כי על עובד הציבור, ובכלל זאת על עובד הרשות המקומית, לשמור בעיני הציבור על תדמית נייטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת (עש"מ 5/86 **גדעון ספירו נ' נציב שירות המדינה**, פ"ד מ(4) 227 (1986)). הלכה זו נובעת מהמבנה הא-פוליטי של השירות הציבורי בישראל, והיא מאושרת השירות הציבורי. עמד על כך השופט זמיר בער"מ 259/96 **שמא נ' המועצה המקומית תמרה**, פ"ד נ(1) 837, עמ' 841 (1996):

"מן המפורסמות הוא כי המעמד של עובד הציבור נושא עמו מערכת של זכויות וחובות מיוחדות למעמד זה. יש חובות המעוגנות בחיקוקים, יש שנקבעו בהלכה ויש הנובעות מחוזה העבודה. הן כוללות את מצוות

המשמעת, את חובת הנאמנות, את האיסור לקבל מתנות בקשר לעבודה, את המגבלות על פעילות מפלגתית, ועוד. ויש בהן המשליכות גם על חופש הביטוי של עובד הציבור. אכן, כאשר אדם נעשה עובד הציבור, הוא מקבל על עצמו, בין יתר החובות, גם מגבלות על חופש הביטוי. מגבלות אלה משקפות את היחס הראוי בין העובד לבין מעביד בדרך כלל, בשירות הציבורי כמו במגזר הפרטי. אך, נוסף לכך, הן נדרשות גם על-ידי האינטרס הציבורי בתפקוד ראוי ותדמית הולמת של השירות הציבורי.

4. ככל שאמורים הדברים בעובדי מדינה, מצאו המגבלות בעניין פעילות פוליטית של עובד הציבור ביטוי מפורט בהוראות חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 (להלן – חוק הסיוג).

יצוין כי חוק הסיוג אינו חל באופן מפורש על עובדי הרשויות המקומיות, אך אין לראות בחקיקה זו כרשימה סגורה, לא לעניין סוגי האיסורים החלים על עובדי המדינה ולא לעניין סוג עובדי ציבור שעליהם החוק חל.

הלכה מפורשת בעניין זה נקבעה בבג"ץ 732/84 ח"כ יאיר צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(4) 141, בעמ' 147 (1986):

"חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט - 1959 אינו כולל רשימה סגורה, לא לעניין אלה עליהם הוא חל, ולא לעניין אלה עליהם הוא אינו חל. המחוקק ביקש לקבוע הסדרים מיוחדים בנושאים מספר הנוגעים לפעילות מפלגתית, ואין בחקיקה זו כל היתר לפעילות פוליטית או אחרת. פעילות שאינה נתפסת בהוראות החוק תיבחן לגופה, על-פי המערכת הנורמטיבית החלה עליה. הימצאותה מחוץ לחוק השירות אין משמעותה הימצאותה מחוץ לכל חוק, ומלשון האיסור של החוק אין ללמוד היתר לגבי כל עניין ודבר המצוי מחוצה לו".

5. כאמור לעיל, המסגרת הנורמטיבית החלה על עובדי ציבור מחייבת להיזהר מפני מעורבות בעניינים פוליטיים ולנהוג בהתאם למגבלות בעניין פעילות פוליטית של עובד הציבור. לעניין זה קבע בית-המשפט העליון, כי דרך כלל היא שהתנהגות שאינה הולמת את התפקיד של עובד מדינה, אף אינה הולמת את התפקיד של עובד הרשות המקומית (פרשת שמא לעיל, בעמ' 841; ער"מ 1430/05 תירס נ' עיריית תל אביב (נבו 7.11.2005), בפס' 8).

איסורי החוק הפלילי

6. באשר לאיסורים העוסקים בשימוש בכוח המשרה ובכוח השררה לקידום מטרות זרות, לרבות פוליטיות, דומה כי הפרתם נכללת במסגרת הדין הפלילי הכללי (פרק ט', סימן ד' לחוק העונשין, התשל"ז - 1977).

לגבי השתתפות בתעמולת בחירות לכנסת או בתעמולת בחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות, נקבע, בין היתר, איסור פלילי קונקרטי על עובד מדינה או עובד רשות מקומית, שהוא בעל סמכות מינהלית או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לקחת חלק בתעמולת בחירות (סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן – חוק הבחירות לכנסת); סעיף 75(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1975).

לחשיבות שביסוד האיסור האמור על השתתפות בתעמולת בחירות מצד עובדי ציבור כאמור (וביתר שאת עובדי ציבור בכירים), וזיקתו לאיסור על פעילות פוליטית ראו תב"כ 15/24 עו"ד שחר בן מאיר נ' פרופ' שמחון ואח' (נבו 5.2.2021) בו הדגיש השופט פוגלמן כי כתוצאה מהשתתפות, כאמור, אמון הציבור בשירות הציבורי, וכן יכולתו של שירות זה למלא את תפקידו נאמנה, עלול להיפגע פגיעה קשה.

יודגש, כי האיסור האמור חל על כל עובדי המדינה ועובדי הרשות המקומית, ללא הבדל דרגה, שהם בעלי סמכות מינהלית או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל. לעניין זה יובהר, כי המונח "סמכות מינהלית" כולל, לצד סמכויות על-פי דין, כל סמכות שיש עמה הכוח להכריע הכרעות כלפי אנשים מן הציבור, ובכלל זה סמכותם של הממונים על בעלי סמכויות מינהליות. בתר"מ 69/21 **יהורם לוי נ' עיריית כפר סבא ואח'** (נבו 23.9.2018) נקבע כי יש לתת ללשון סעיף 75(א) בהקשר של המונח "סמכות מינהלית" פרשנות מרחיבה "המקיימת את האינטרס הציבורי ביצירת ושמירת מינהל תקין החף ממראית עין של משוא פנים או נגיעה פוליטית" (סעיף 38 להחלטה). עוד יצוין בהקשר זה תר"מ 87/20 **רשימת מהפך בראשות נורית אבנר נ' יצחק רוכברגר ואח'** (נבו 8.9.2013) במסגרתו ניתן על ידי השופט ג'ובראן צו מניעה לפי סעיף 75 האמור כנגד עובדי רשות מקומית, אף שאין להם סמכות מינהלית או מגע עם קהל.

בהמשך לכך יש להפנות את תשומת הלב להחלטתו של השופט רובינשטיין, כיו"ר וועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, בתב"כ 3/19 **הרב חיים אמסלם נ' סיעת ש"ס ואח'** (נבו 26.12.2012), לפיה חל סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת על עובדי תאגיד עירוני ועל עובדי מועצה דתית לרבות ממונים על מועצות דתיות.

יצוין כי בתר"מ 69/21 האמורה לעיל נקבע עוד כי יש לפרש את הוראת סעיף 75(א) האמור, האוסר (בין היתר) על עובד רשות מקומית "לקחת חלק בתעמולת בחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות", כחלה בין אם העובד מתמודד בבחירות לאותה רשות בה הוא עובד ובין אם הוא מתמודד לרשות מקומית אחרת (ראו סעיף 48 להחלטה). כן נקבע בהחלטה כי "לצרכי פרשנות עדכנית של סעיף 75(א) לחוק הבחירות לרשויות - **עצם ההתמודדות בבחירות טומנת בקרבה, מיניה וביה, קיומה של תעמולת בחירות**" (סעיף 45 להחלטה, ההדגשות במקור).

7. יובהר כי מגבלות אלה באשר לתעמולת בחירות חלות על עובד המדינה ועובד רשות מקומית גם בעת היותם בחופשה, לרבות בחופשה ללא תשלום. עם זאת, מגבלות אלה לא יחולו על עובד שיצא לחופשה רצופה עד לאחר יום הבחירות לצורך התמודדות כמועמד בבחירות, ובכפוף לשאר הוראות הדין הרלוונטיות (השוו לעניין זה סעיף לב בתב"כ 3/19 הנ"ל ועמדת היועץ המשפטי לממשלה כפי שהיא מצוינת במסגרתו וכן סעיף 48 בתר"מ 69/21 הנ"ל). המונח "תעמולת בחירות" אינו מוגדר בחוק, והוא מתפרש לפי מכלול הנסיבות, לרבות עיתויה ותכנה של הפעילות. בקשר עם מונח זה עושים יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית שימוש גם במבחן הדומיננטיות שנקבע בבג"ץ 869/92 **זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13 ואח'** (פ"ד מו(2) 692 (1992) והמשמש, על מבחני העזר שנקבעו ליישומן, לפרשנות המונח "תעמולת בחירות" בסעיף 2א לחוק הבחירות דרכי תעמולה (ראו לעניין זה הנחיות היועץ המשפטי לממשלה שעניינן סעיף 2א הנזכרות בסעיף 1 לעיל; לשימוש במבחן הדומיננטיות לעניין האיסור על עובד ציבור לקחת חלק בתעמולה. ראו למשל תר"מ 83/20 הנ"ל וער"מ 5/21 **הגר פרי יגור נ' המועצה המקומית פרדס חנה כרכור** (נבו 25.9.2018)). מבלי לגרוע מכלליות האמור יצוין בהקשר זה כי עובדי מדינה ועובדי רשות מקומית עליהם חלים סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת וסעיף 75(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) אינם רשאים להרצות או לארגן חוגי בית לקראת הבחירות.

עוד יודגש בהיבט הפלילי, כי תעמולת בחירות המתבצעת בשעות העבודה ותוך שימוש בנכסי או בכספי המשרד הממשלתי או הרשות המקומית, עלולה להוות גם עבירה על הוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה וסעיף 28כ(א) לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992.

8. לצד האיסורים שהפרתם גוררת אחריה אחריות פלילית כאמור לעיל, חלות על עובדי המדינה הוראות שהפרתן היא בגדר עבירת משמעת לפי סעיף 17 לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. בהקשר זה, יש להזכיר את ההוראות הקבועות בחוק הסיוג ובהמשך לכך את הוראות התקשי"ר ובמיוחד ההוראות שבפרק משנה 42.3 וכן הוראות פסקה 42.537.

פעילות של עובד רשות מקומית הסוטה מהמגבלות החלות עליו בעניין פעילות פוליטית, תהווה ככלל עבירת משמעת לפי סעיף 9(3) לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, הקובע, בין היתר, כי עובד רשות מקומית אשם בעבירת משמעת אם "התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו". כך למשל, בפרשת **שמא** לעיל, אישר בית-המשפט העליון הרשעה בדין משמעתי של עובד אשר תקף פומבית את הרשות המקומית.

9. כמפורט לעיל, נקבע בפסיקה כי ככלל התנהגות שאינה הולמת עובד מדינה אינה הולמת גם את עובד הרשות המקומית. לפיכך מובן, כי להוראות התקשי"ר העוסקות בפעילות פוליטית מעמד חשוב בקביעת קריטריונים בנושא בכל הנוגע לעובדי רשות מקומית, כל שכן במקרה בו החילה על עצמה רשות מקומית את הוראות התקשי"ר כתקנון העסקת עובדים. בנוסף נדגיש, כי האחריות המשמעתית יכול שתהיה רחבה יותר מהאיסור הפלילי. כך למשל, יכול שתוטל אחריות משמעתית על עובד ברשות מקומית העוסק בתעמולת בחירות, וזאת אף אם הדבר אינו נכלל בגדר האיסור הפלילי.

חלק ב': שימוש בעובדים לצרכים פוליטיים

10. איסור חמור מוטל על שימוש בעובדי המדינה ובעובדי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים במסגרת שעות העבודה. שימוש מעין זה עלול להוות עבירה פלילית, והוצאה בלתי חוקית (ראו לעניין זה סעיף 221 לפקודת העיריות [נוסח חדש]).

בנוסף, נראה כי שימוש מעין זה, כאשר הוא נעשה בקשר עם תעמולת בחירות, יכול שייכלל במסגרת האיסור לעשות שימוש "בכספים של גוף מבוקר" לפי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, ואף "בנכסים" של גוף כאמור כעולה מדברי יו"ר ועדת בחירות לכנסת ה-25 - השופט (כתוארו אז) עמית בתב"כ 32/25 **ד"ר זרור לזרמן נ' יאיר לפיד** (נבו 30.10.2022) לפיהם: "האיסור על שימוש בנכסי ציבור לצורך תעמולה שבסעיף 2א לחוק, אינו מוגבל לניצול מקרקעין, מיטלטלין, כספים ונכסים בלתי מוחשיים של הציבור אלא יכול לחול גם על שימוש **בעובדי ציבור** וניצולם לצרכי תעמולה..." (הציטוט מסעיף 18 להחלטה. ההדגשה במקור).

לצד האמור ובנוסף לו, על עובדי מדינה ועל עובדי הרשויות המקומיות, וכן על הדרג הנבחר, להימנע מלפנות לכפופים להם בבקשה שיתנדבו או יטלו חלק בפעילות פוליטית, וזאת בין אם מדובר בפעילות שבמסגרת העבודה ובין אם מדובר בפעילות שאינה במסגרת העבודה או בפעילות התנדבותית. כך לדוגמא יש להימנע מלשתף עובדי מדינה או עובדי רשויות מקומיות בסיורים שעורך הדרג הנבחר במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, אם הסיור נערך במסגרת מערכת הבחירות. פעולות מעין אלה אינן ראויות, שכן קיים חשש לניצול מעמד לשם השגת רווח פוליטי. לעניין זה ראו גם דברי יו"ר ועדת בחירות לכנסת ה-25 - השופט (כתוארו אז) עמית בתב"כ 12/25 **הליכוד נ' לפיד** (6.9.2022): "שימוש בעובדי מדינה, ובכלל זה נושאי משרות אמון, לצורך מסע בחירות – פסול הוא. עובדי הציבור הם נאמני הציבור כולו ולא נושא תפקיד זה או אחר" (תב"כ 12/25 **הליכוד נ' לפיד** (6.9.2022)). (הציטוט מסעיף 11 להחלטה).

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: י"ב אייר התשנ"ט, 28 אפריל 1999 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 שבט התשע"ט, ינואר 2019 תמוז התשפ"ב, יולי 2022	הבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך סיורי בחירות
מספר הנחיה: 1.1904	

הבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך פעילות בחירות

1. ככל שקרב מועדן של הבחירות, נדרשת רגישות גדולה בהפעלת הסמכויות השלטוניות מקום שמתעורר חשש – ולו מבחינת מראית פני הדברים – לקיומה של זיקה בין הפעלת הסמכויות הללו לבין מערכת הבחירות.
2. כידוע, סמכות שלטונית מופקדת בידי שליחי הציבור בנאמנות ועל בעל הסמכות להפעילה בתום לב, בסבירות, בשוויון ומשיקולים ענייניים בלבד.
מטבע הדברים, בתקופת בחירות נוטלים השרים, לצד תפקידם המיניסטריאלי, חלק במערכת הבחירות במסגרת רשימות המתמודדים, ולעתים כוללת פעילות זו סיורים בשובים שונים ברחבי הארץ. במצב דברים זה נדרשת הקפדה על הבחנה ברורה בין פעילות השרים במסגרת תפקידם המיניסטריאלי, ובין פעילותם כשחקנים פוליטיים במסגרת מערכת הבחירות.
3. על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0004 "הבטחות מינהליות", ככלל, יש להימנע ממתן הבטחות מינהליות. הוראה זו חלה ביתר שאת בתקופת בחירות שבה באופן עקרוני, יש להימנע מהבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים ספציפיים 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, ותמיד בהתאם לנהלים המחייבים. משכך, אין מקום לקבל החלטות על חלוקת הטבות או הקצאת תקציבים או להודיע עליהן במהלך סיור בחירות או בזיקה אליו.
4. מעבר לכך, על יסוד הכללים הנוגעים לתעמולת בחירות, חל איסור על תעמולת בחירות במסגרת סיורים רשמיים של שר – בתוקף תפקידו – להבדיל מסיורי בחירות במסגרת פעילותו הפוליטית - מפלגתית. החלטות או מעשים שבימים רגילים לא היו מעוררים בעייתיות מיוחדת, עלולים להראות – ערב בחירות – כאילו מעורבים בהם שיקולים בלתי ענייניים.
5. כאמור, מתחייבות בעניין זה הקפדה דווקנית ורגישות מיוחדת, על מנת למנוע חשש לעירוב תחומים בין שיקולים מיניסטריאליים לבין שיקולים פוליטיים-מפלגתיים בתקופת בחירות; בהקשר זה נודעת חשיבות רבה גם למראית פני הדברים.
6. האמור בהנחיה זו לפיו יש להימנע מהבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים באופן קונקרטי ומכוח תפקידו הממלכתי הנוכחי של השר, במהלך סיורי בחירות או בזיקה אליהם נכון כמובן גם בנסיבות ובהקשרים אחרים בהם פונה השר לקהל בוחרים פוטנציאלי.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: ז' תשרי התש"ס, 17 ספטמבר 1999 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 שבט התשע"ט, ינואר 2019	שימוש ראש הממשלה במסוקים צבאיים למטרות מפלגתיות-פוליטיות
מספר הנחיה: 1.1905	

שימוש ראש הממשלה במסוקים צבאיים למטרות מפלגתיות-פוליטיות

- נושא הטסתו של ראש הממשלה במסוקים צבאיים לצרכים מפלגתיים-פוליטיים או תעמולתיים (להלן – פעילות מפלגתית) לא הוסדר בכללים עד כה. העניין עלה מדי פעם בפני יושב-ראש ועדות הבחירות המרכזית, במסגרת עתירות שהוגשו על-ידי סיעות האופוזיציה, ונפתר בהסכמת המפלגות לשאת בעלות המימון של הטיסות לצרכי פעילות מפלגתית.
- הנושא מעורר שתי שאלות: האחת נוגעת לעצם השימוש ברכוש המדינה למטרות פוליטיות, והשניה נוגעת למימון השימוש.
- סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה) אוסר שימוש בקשר עם תעמולת בחירות בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (4) ו-(9) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958 או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו. בכלל זאת אמורים הדברים ב"כל משרד ממשלתי" (פסקה (1) בסעיף 9 האמור ו"כל מפעל או מוסד של המדינה" (פסקה 2 ב)). האיסור נובע מכמה סיבות: הצורך לשמור על כספי ציבור ולא להוציאם למטרות מפלגתיות (אלא מכוח חוק מימון מפלגות), הצורך לשמור על שוויון ההזדמנויות של המועמדים בבחירות והצורך לשמור על דימוי א-פוליטי של השירות הציבורי.
- שימוש במסוקים של חיל האוויר צריך להיעשות על-פי צרכי האבטחה של ראש הממשלה, הנקבעים על-ידי שירות הבטחון הכללי. ככל שמדיניות השב"כ היא כי בעת שראש הממשלה משתמש במסוק, יש לעשות שימוש במסוק של חיל האוויר, אין מניעה לשימוש במסוק חיל האוויר. ההכרח הביטחוני, הידוע לכל, מפיג את החשש שייפגע דימויו הא-פוליטי של הצבא. מטעם זה דחה בשעתו יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית בקשה לצו מניעה שיאסור על ראש הממשלה להשתמש בטיסותיו במסוק של חיל האוויר (תב"כ 34/15 ח"כ פינס ואח' נ' ראש הממשלה ואח' (ניתן ביום 15.5.1999)).
- באשר למטרות האחרות של סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, קרי, הצורך לשמור על כספי ציבור ועל שוויון ההזדמנויות בין המועמדים, ניתן להשיג באמצעות נוסחת מימון, אשר לפיה תישא המפלגה בעלות מלאה של הטיסות ליעדים אשר בהם התבצעה פעילות מפלגתית; וראש הממשלה עצמו, בטיסות ליעדים בהם התבצעה פעילות פוליטית אישית שלו.
- בסיס התשלום, בכל מקרה הוא מחיר השוק של מסוק אזרחי בגודל המכיל את הפמליה שהתלוותה לראש הממשלה לצרכי הפעילות המפלגתית ולמשך הזמן שהוקדש לפעילות המפלגתית.

7. במקרה של טיסה ליעד בו מתבצעת פעילות מפלגתית בלבד, ישאו המפלגה או ראש הממשלה, לפי העניין, בעלות מלאה של הטיסה.
8. כשמדובר בטיסה מעורבת (המערבת פעילות ממלכתית ופעילות מפלגתית) הן כשמדובר ביעד אחד והן כשמדובר במספר יעדים, יש לבודד את הפעילות המפלגתית מזו הממלכתית, ולראות בטיסה, מושגית, שתי נסיעות: האחת כולה לצרכי פעילות מפלגתית, והאחרת – לצרכים ממלכתיים.
- היעד המפלגתי אינו צריך להיבלע ביעד הממלכתי ועל המפלגה או ראש הממשלה, לפי העניין, לשלם עבור הטיסה מנקודת המוצא ליעד המפלגתי וחזרה, שכן הצורך המפלגתי מכתוב טיסה בכל מקרה ואין מקום שהמדינה תשלם עבור הפעילות המפלגתית.
9. מכאן, שטיסה ליעד בו מתוכננת פעילות מפלגתית אף אם באותו יעד תתקיים גם פגישת עבודה ממלכתית, תמומן על-ידי המפלגה, על בסיס החישוב המפורט בסעיף 7 תוך התחשבות רק בזמן שהוקדש לפעילות מפלגתית לצורך חישוב פרמטר הזמן של השכרת המסוק. אם הטיסה כוללת כמה יעדים, יממנו ראש הממשלה או המפלגה, לפי העניין, את הטיסה ליעדים בהם נערכה פעילות פוליטית בלבד, כך שיחושב מחיר השכרת מסוק מנקודת המוצא ליעדים המפלגתיים ולמשך הזמן שהוקדש לפעילות מפלגתית בלבד.
10. גישה זו, המקובלת גם בארה"ב בתקופת בחירות, פשוטה לחישוב ותמנע שימוש בפיקציות ו"יצירת" פגישות ממלכתיות על מנת להוריד עלויות בטיסות למטרות מפלגתיות, שבתקופת בחירות, בעיקר, יתפסו חלק לא מבוטל מזמנו של ראש הממשלה.
11. פעילות פוליטית מזדמנת ושולית ביעד בו מתבצעת פעילות ממלכתית, או פעילות ממלכתית מזדמנת ושולית ביעד בו מתבצעת פעילות פוליטית, אין בהן כדי לשנות את אופי האירוע.
12. הכללים המפורטים תקפים כל העת אך יש להקפיד על ביצועם במיוחד בתקופת בחירות, בה תופסת הפעילות המפלגתית חלק לא מבוטל מזמנו של ראש הממשלה.
13. הכללים נועדו להסדיר את ההתחשבות בין משרד ראש הממשלה לבין מפלגתו של ראש הממשלה. אין בהם כדי לפגוע בהתחשבות הנוהגת והמקובלת בין משרד ראש הממשלה, לבין מערכת הביטחון לגבי טיסות חיל האוויר המוזמנות על-ידי משרד ראש הממשלה.
14. הכללים המפורטים לעיל יחולו, בשינויים המחויבים, גם על טיסות של בעלי תפקידים ממלכתיים אחרים, כגון שר הביטחון, המקיימים פעילות מפלגתית, אם דרישות האבטחה מחייבות טיסתם במסוקי חיל האוויר.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: י"ט טבת התשס"ג, 24 דצמבר 2002 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 שבט התשע"ט, ינואר 2019 תמוז, התשפ"ב, יולי 2022 אלול התשפ"ו, אוגוסט 2026	איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות
מספר הנחיה: 1.1908	

איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות

1. סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה) קובע את האיסור לעשות, בקשר עם תעמולת בחירות, שימוש בכספים ובנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (4) ו-(9) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958 (להלן – חוק מבקר המדינה) או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו. יצוין כי עם הגופים עליהם חל סעיף 2א נמנים רשויות מקומיות (אליהן מתייחס סעיף 9(4) לחוק מבקר המדינה) וכן תאגידים סטוטוריים וחברות ממשלתיות. לפירוט הגופים ראו בסעיף 1 להנחיה 1.1900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה". לפי הוראות סעיפים 17 ו-17א לחוק דרכי תעמולה הפרת הוראת סעיף 2א נושאת עמה אחריות פלילית ועונש של חצי שנת מאסר או קנס. מבלי לגרוע מכך נתונה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (לפי סעיפים 17ב ו-17ג לחוק דרכי תעמולה) סמכות ליתן צווים המונעים, בין היתר, גם ביצוע עבירה לפי הסעיף האמור.

סעיף 28כ3 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, מטיל איסור דומה על שימוש בקשר עם תעמולה לבחירות מקדימות כהגדרתן באותו החוק בכספים ובנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (4) ו-(9) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו.

2. כנסים, טקסים ואירועים שונים, הנערכים על-ידי משרדי הממשלה, צריכים לעמוד אף הם באיסור הקבוע בסעיף 2א (פסקה (1) בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה עניינה משרדי ממשלה). הוראת הסעיף חלה בכל עת, גם מחוץ לתקופת בחירות, אך בתקופה זו יש לשים לב ביתר שאת לכך שאירועים אלה לא יגלשו לכדי תעמולת בחירות.

3. המונח תעמולת בחירות אינו מוגדר בחוק, והוא מתפרש לפי מכלול הנסיבות, לרבות עיתויה ותכנה של הפעילות. גם בהקשר הנדון של כנסים טקסים ואירועים נעשה על-ידי יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית שימוש במבחן הדומיננטיות שנקבע בבג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13 ואח' (פ"ד מו(2) 692) (1992) ובמבחני העזר שנקבעו ליישומם. מבחן הדומיננטיות ומבחני העזר שנקבעו ליישומם פורטו בהנחיה 1.1900 הנזכרת לעיל. בהקשר הספציפי של עריכת אירועים על-ידי רשויות, יש להזכיר את דברי

השופט הנדל בער"מ 3/21 עיריית חולון נ' עו"ד ניסן זכריה (נבו 12.7.2018) אשר עסק בעריכת אירועי תרבות ובידור לפיהם:

"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).

4. מובן כי גם בהקשר הנדון קשה לקבוע מראש קווי תיחום ברורים אימתי ייחשב אירוע כזה לאירוע פוליטי-מפלגתי, המהווה תעמולה שלא ניתן לממנה כדין מכספי המשרד, ואימתי ייחשב לאירוע ממלכתי, שמימונו על-ידי המשרד הוא לגיטימי. הדבר ייקבע לפי הצטברותן של הנסיבות הכרוכות בכל אירוע קונקרטי. לעניין זה יש להדגיש כי קיום האירוע והשתתפות השר בו הם שני נושאים מובחנים הטעונים בחינה עצמאית ונפרדת (בהתאם למבחני העזר), שכן ייתכן שהאירוע עצמו לגיטימי ואולם השתתפות השר בו אינה מוצדקת בנסיבות העניין ויכולה – כשלעצמה – לעלות כדי תעמולה. בהמשך לציטוט לעיל מדברי השופט הנדל, יש להסתייע גם באמות המידה שלהלן, על מנת שיהוו מבחני עזר בהם ייבחן כל אירוע (ובשינויים המחויבים גם השתתפות השר באירוע):

- א. העיתוי – עד כמה סמוך האירוע למועד הבחירות;
- ב. לגבי בחירות שמועדן לא היה ידוע מראש – האם נקבע האירוע מבעוד מועד, לפני יצירת העילה לבחירות;
- ג. זהות יוזם האירוע – דרג מקצועי או דרג פוליטי;
- ד. האם מדובר באירוע המתקיים במהלך הדברים הרגיל של פעילות המשרד;
- ה. האם מדובר באירוע המתרחש תקופתית (כגון, טקס הענקת פרס עובד מצטיין, המתקיים מידי שנה);
- ו. אם אין מדובר באירוע תקופתי – האם יש סיבה עניינית לקיימו דווקא במועד זה;
- ז. היקף האירוע – האם יש חריגות במספר האנשים שהוזמנו אליו, ברמת האכסניה בה הוא ממוקם, בכיבוד המוגש בו, בהסעות המאורגנות אליו;
- ח. הסיקור התקשורתי המתוכנן ביחס לאירוע; בהקשר זה יודגש כי חל איסור על שימוש בטכנולוגיות המאפשרות שידור במקביל של אירוע הנערך במשרד הממשלתי, גם בעמוד האישי-פוליטי של השר

(דוגמת טכנולוגיית ה-CROSSPOST⁴). שימוש ושידור כאמור אינם מתיישבים עם סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, הן בשל היתרון העודף המוקנה לשר והן בשל העירוב של ההיבטים הממלכתי הפוליטי והוא אף עלול לתמוך בסיווגו של האירוע כתעמולתי.

ט. מהותו של האירוע – עד כמה קשור לעבודת המשרד ;

י. מי הם הדוברים באירוע – עד כמה מהווה במה לשר או לפוליטיקאים אחרים העומדים לבחירה ;

יא. תוכן הדברים שיינשאו בו – עד כמה עוסק התוכן בשכנוע ובהשפעה על הבוחר או ביצירת אהדה או הסתייגות כלפי המתמודדים.

5. על מנת להמחיש את אמות המידה הללו יובאו להלן כמה מקרים ממערכות בחירות קודמות :

א. כחודש לפני הבחירות היה אמור להתקיים כנס של המשרד לקליטת עליה בנושא מקבצי דיור, שאינו במהלך הרגיל של עבודת המשרד, אליו יובאו עולים מכל רחבי הארץ, ובמהלכו ישא השר נאום, והעולים יוזמנו לתת תגובות והצעות לפועלו של המשרד בתחום זה. באותו עניין קבענו שיום העיון הזה נופל בגדר תעמולה, שמימונה מכספי המשרד אסור על-פי החוק.

ב. במקרה אחר היה אמור ראש ממשלה לקחת חלק באירוע שבו תוכרז עיר פלוגית כ"עיר חכמה", כשבועיים לפני הבחירות, ובמסגרתו לשאת נאום ולענות על שאלות הקהל. הפרויקט התחיל זמן רב לפני הבחירות, וכדי לאפשר את השתתפותו של ראש הממשלה בטקס, מבלי שהדבר ייחשב לתעמולה אסורה, הסכימו המעורבים בדבר לנקוט בצעדים הבאים : האירוע ינותק מהפרויקט "מחשב לכל ילד" ולא יינתנו מחשבים במסגרת האירוע האמור, במקום נאום של עשרים דקות, ישא ראש הממשלה דברי ברכה קצרים בלבד ולא יתקיים שלב השאלות מהקהל. בנוסף, העביר ראש הממשלה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית התחייבות שלא לנצל את האירוע לצורך תעמולת בחירות.

ג. בדומה למקרה זה, ביטל ראש ממשלה את השתתפותו באירוע רב משתתפים של פרויקט "מחשב לכל ילד", שמומן על-ידי משרדי ממשלה שונים ועל-ידי גופים מבוקרים אחרים, שנועד להתקיים כחודש וחצי לפני הבחירות, לאחר שסברנו כי גם אם ראשיתו של האירוע חפה מכל הקשר מפלגתי או תעמולתי, קיומו באותו עיתוי מעלה חשש כבד כי הוא יהווה הלכה למעשה תעמולת בחירות.

ד. שר האוצר התחייב בפני יושב ראש ועדת הבחירות שלא לשאת במהלך חגיגות ה"תימניאדה" בעיר פלוגית, שנועדו להתקיים כחודש לפני הבחירות, בהשתתפות אמנים וראש העיר, דברים שעניינם תעמולת בחירות ולא לעשות במהלך החגיגות מעשים שעניינם תעמולת בחירות, במישרין או בעקיפין.

ה. בער"מ 3/21 הנ"ל עמדה לדיון הופעתו של זמר ידוע בחולון כחמישה חודשים לפני הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות שנתקיימו בסוף אוקטובר 2018. ההופעה אשר הביקוש לה רב ובהתאם גם המחירים לה, מומנה במלואה על-ידי עיריית חולון והייתה פתוחה לתושבי העיר חולון בלבד. לאחר שהשופט מודריק, אשר האירוע הובא לבחינתו במסגרת תפקידו כיושב ראש ועדת בחירות אזורית, מצא כי עריכת אירוע חגיגי מעין זה באותה נקודת זמן היא פסולה (אף כי נמנע מלאסור קיומו מטעמי שיהוי), הובא

⁴ ראו פירוט לעניין טכנולוגיה זו והשימוש בה במכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי - חוקתי) בנדון "דגשים בנושא תעמולת בחירות" מיום 17 באוגוסט 2022, סעיפים 5-9 במכתב.

העניין גם לבחינת השופט הנדל במסגרת ערר על החלטת השופט מודריק. לאחר הצגת המסגרת הנורמטיבית החולשת על הסוגייה כפי שהובאה לעיל, ציין השופט הנדל כי: "במקרה הקונקרטי שלפנינו נפלה בין הצדדים מחלוקת בשאלה אם 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. 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" (סעיף 5 להחלטה). בהמשך לכך מדגיש השופט הנדל כי יש לבחון כל אירוע שמתרחש בתקופת הבחירות שלפני יום הבחירות ובמידת הצורך אף לפני כן, בהתאם לנסיבות.

6. אף כי, כאמור, קשה להתוות קווי תיחום מדויקים בענייני תעמולת בחירות, יש במקרים כאלה להמחיש את אמות המידה לקיומם של כנסים או אירועים ולהשתתפות אישים פוליטיים בהם. יוסף, כי בהתאם לפסיקת יושבי ראש ועדות הבחירות בעבר ולאור התכליות החשובות ביסוד איסורי התעמולה הנדונים, יש צורך בפרשנות מחמירה של האמור, על מנת לקיים את החוק ולמנוע שימוש בנכסי המדינה וגופים מבוקרים שלא כדין. ועוד, בתקופת בחירות, נוכח הרגישות המיוחדת ומורכבות יישום הדין בהקשר זה בהתאם לפסיקת העבר, יש להביא דבר עריכתו של אירוע ונסיבותיו לידיעת היועץ המשפטי של המשרד, אשר בשעת הצורך יביא את הנושא להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.

בקשר עם האיסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר ראו גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1901 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת סקרים על הממשלה בתקופת בחירות" ו-1.1900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה".

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: תמוז התשס"ג, יולי 2003 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 שבט התשע"ט, ינואר 2019 טבת התשפ"א, ינואר 2021	טוהר הבחירות
מספר הנחיה: 1.1910 (21.776)	

טוהר הבחירות

1. טוהר הבחירות מחייב שכל בוחר יצביע בבחירות בהתאם לדעתו על המצעים והמועמדים של הרשימות המתמודדות בבחירות. מתן טובת הנאה אישית לבוחר כדי להשפיע על הצבעתו בבחירות, עלול לשבש ולסלף את שיקול דעתו. גם איומים או הטבות באופנים שונים, כמפורט להלן, בכוחם להשפיע על הצבעת הבוחר. לפיכך, ניסיון להשפיע על שיקול הדעת של הבוחר באמצעות טובת הנאה אישית או באמצעות איומים נקבע בחוק כעבירה חמורה. במסגרת זו הוכללה במפורש גם עבירה של שידול להצביע או להימנע מלהצביע בדרך של השבעה, קללה, נידוי וכדומה.

2. לעניין טוהר הבחירות, פסק בית-המשפט העליון בע"פ 71/83 פלאטו שרון ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 757 (1984) כך:

"חובה להקפיד על כך, שהבחירות תהיינה חופשיות וטהורות מכל רבב של כפייה, השפעה לא הגונה ושחיתות, וכי יהיה ברור שהאזרח הבוחר, כשמימש את זכותו להצביע ומיצה את רצונו הפוליטי בפתק הבוחר, עשה כן כבן-חורין ועל-פי שיקול-דעתו החופשי. בחירה כפויה או בחירה קנויה מעוותות ומסלפות את יסוד היסודות של ההווה הדמוקרטית האמיתית." (שם, עמ' 764 - 765)

ועוד נאמר שם:

"חופש הבחירה משמעו לא רק החופש הפיסי להטיל לקלפי את פתק ההצבעה, אלא גם, ובעיקר, החופש הגמור לעבור כבן-חורין את תהליך ההצבעה מהבחינה הנפשית והשכלית. לכן, כל מעשה, שיש בו כדי לצמצם או לבטל, בין במישרין ובין בעקיפין, את חירות חשיבתו של הבוחר ויכולתו לתת ביטוי אמיתי לתכנית הפעולה הרצויה בעיניו ולהשקפת עולמו, על-פי שיקול-דעתו העצמי - אם משום טובת הנאה, ששיבשה חירותו זו, ואם משום כפיית דעתם של אחרים עליו - פוגע בעיקרון הבסיסי של טוהר הבחירה ואי-תלותה. מכאן, שמעשים כאלה פסולים הם מיסודם. גישה שונה או מקילה בנושא זה, השלמה עם מעשים מעין אלה והיגררות אחריהם, יביאו בהכרח לשיבוש התהליך הדמוקרטי ולסילוף דמותו, שכן, התוצאה הבלתי נמנעת תהיה, כי בעל המאה יהיה גם בעל הדעה, וכפועל יוצא מכך גם בעל השררה, על כל המשתמע מכך; אין לך עיוות חמור יותר מזה של עקרון השיטה הדמוקרטית בחברה נאורה." (שם, עמ' 766 - 767).

3. סעיף 122 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן – חוק הבחירות לכנסת) וסעיף 88 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, קובעים כי העושה אחת מאלה, דינו מאסר חמש שנים או קנס:

שחיתות ואיום

- "(1) הנותן או המציע שוחד על מנת להשפיע על בוחר להצביע או להימנע מהצביע בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (2) המקבל או המסכים לקבל שוחד, לעצמו או לאדם אחר, כדי שיצביע או יימנע מהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (3) המאיים על בוחר בגרימת נזק, לו או לאדם אחר, אם הבוחר יצביע או יימנע מהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (4) המבטיח לבוחר עבודה אם יצביע או יימנע מהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (5) המפטר או מאיים לפטר אדם מעבודה או מונע או מאיים למנוע ממנו קבלת עבודה כדי שיצביע או לא יצביע או משום שהצביע או לא הצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או משום שנמנע או לא נמנע מהצבעה, או כדי שיימנע או לא יימנע או משום שנמנע או לא נמנע מתעמולת בחירות, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת.
- (6) המשדל אדם להצביע או להימנע מלהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת, בדרך של השבעה, קללה, נידוי, חרם, נדר, התרת נדר, הבטחה להעניק ברכה, או מתן קמיע; לעניין זה, "קמיע" - לרבות כל חפץ שבעיני חלק מהציבור יש ביכולתו להיטיב או להרע עמו."

ראוי להדגיש, כי העבירה המוגמרת שלפי ס' 122(1) לעיל מתקיימת בעצם ההצעה לשוחד הבחירות, זאת אף ללא מתן שוחד בפועל. יובהר, כי האיסור על מתן שוחד על מנת להשפיע על בוחר להצביע, חל גם אם השוחד נועד לעודד או לרפות ידיו של בוחר להצביע באופן כללי ולא למועמד או לרשימה ספציפיים (ת"מ 198/20 מר חיים לוי נ' רוח-חדשה ואח' (נבו 21.10.2013) וכן תב"כ 55/22 חה"כ משה ארבל ואח' נ' ראש עיריית תל אביב ועיריית תל-אביב יפו ואח' (נבו 16.9.2019), לעניין עידוד הצבעה באופן כללי באמצעות הטבות שונות למי שיצביעו בבחירות). יתרה מכך, בפסיקה אף נקבע כי אין צורך בהוכחת קיומה של השפעה בפועל על הבוחר, ולמעשה די בקיומה של אפשרות להשפיע על אופן הצבעתו של הבוחר (עמ"מ (ח"י) 14450-11-08 פייסל שחייבר נ' מחמוד בוקאעי ואח' (נבו 16.2.2009), בעמ' 10). די אפוא בהבטחת טובת הנאה כדי להשלים את המעשה הפלילי, ובדומה די באיום על בוחר כדי שתושלם עבירה לפי סעיף 122(3), ודי בעצם שידול הבוחר כדי שתושלם עבירה לפי סעיף 122(6). כמו כן, יובהר כי אין להבחין לעניין זה בין הבטחה למתן ברכה לבין מתן ברכה בפועל, ושתי הפעולות אסורות בהקשר של תעמולת בחירות על פי סעיף 122(6) לחוק הבחירות לכנסת. יצוין כי דברים אלו נקבעו כאמור בהתייחס לסעיף 122 לחוק הבחירות לכנסת אך הם יפים גם לעניין ס' 88 לחוק הבחירות לרשויות המקומיות.

4. המחוקק מצא לנכון להבהיר בסעיף 123 לחוק הבחירות לכנסת ובסעיף 89 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), כי:

דרכי שוחד

- "אין נפקא מינה בשוחד -
- (1) אם היה כסף, שווה-כסף, שירות או טובת-הנאה אחרת, למעט הובלת הבוחר בכלי-רכב אל מקום הקלפי וממנו לצורך הצבעתו;
- (2) אם היה בעד פעולה של הלוקח עצמו או בעד השפעתו על פעולת אדם אחר;
- (3) אם ניתן מידי הנותן או באמצעות אדם אחר, אם ניתן לידי הלוקח או בשביל הלוקח לידי אדם אחר, אם ניתן מתחילה או בדיעבד, ואם הנהנה מן השוחד היה הלוקח או אדם אחר."

הוראות אלו חשובות ביותר. ראשית, יש בהן כדי להבהיר שכל טובת הנאה יכולה להיחשב כשוחד בחירות אם ניתנה על מנת לשכנע בוחר להצביע. לעניין זה, גם תשלום בעבור חדר במלון ואף עבור ארוחה, למעט

כיבוד קל כגון, משקה קל, קפה ועוגה במסגרת אירוע במערכת הבחירות, מהווים טובת הנאה, ויכול שיהיו שוחד בחירות על-פי הדין, אם נעשו במטרה להשפיע על בוחר או על קבוצת בוחרים (ראו למשל: ע"פ 70722/06 **נעמי בלומנטל נ' מדינת ישראל** (נבו 22.3.2007)). בהקשר זה, תשומת הלב גם להחלטה בתב"כ 46/23 **מפלגת ישראל ביתנו נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית** (נבו 2.3.2020) לפיה "אמנם סעיף 123 לחוק הבחירות מחריג מדרכי השוחד 'הובלת בוחר בכלי-רכב אל מקום הקלפי וממנו לצורך הצבעתו'; ברם, לימוזינה היא בגדר 'פינוק' - שדרוג וטובת הנאה. אשר להצעת כיבוד ושתייה - גם אם קלים - הרי שמדובר בוודאי בטובת הנאה. בנסיבות העניין יש במעשה חומרה יתירה, שכן הוא נעשה ביום הבחירות והסעת הבוחר מבוצעת בדרך שמהווה עבירה" (הציטוט מעמוד 3 להחלטה). שנית, יש בהוראת סעיף 123(2) כדי להבהיר כי מתן טובת הנאה לאדם על מנת שיפעיל השפעתו על אדם אחר מהווה שוחד בחירות. במסגרת זו, ניתנה על-ידי בית-המשפט העליון בפרשת **פלאטו שרון** דוגמא של הבטחת טובת הנאה לרב על מנת שיקרא למאמיניו להצביע בדרך מסוימת, או, להבדיל, הבטחת טובת הנאה לספורטאי על מנת שיקרא לאוהדי קבוצתו להצביע עבור מפלגה מסוימת.

5. בפסק הדין בפרשת **פלאטו שרון** נדונו מקרים שונים של מתן הטבות ונקבע כי יש לראות כשוחד בחירות, בין היתר את המצבים אלה:

(א) מתן הבטחה על-ידי מועמד בבחירות שיסייע לאנשים מסוימים בהשגת דיור זול, מתוך המקורות הכספיים של המועמד, ומתוך כוונה להשפיע באמצעות טובת הנאה על הבוחרים להצביע בעבורו בבחירות;

(ב) העסקת אנשים כפעילים בתשלום מטעם רשימת מועמדים, כאשר ההעסקה אינה אלא מסווה ואין בה ממש, או שהיא מצטמצמת בעיקר לפעולות סרק שאין בהן צורך, וכל זאת כדי להצדיק את התשלום, שנועד כולו או בעיקרו כדי להשפיע על הפעיל ועל מקורביו להצביע בעד אותה רשימה. יודגש, כי תשלום תמורה מופרזת בגין ההעסקה בנסיבות האמורות עלול להגיע לכדי שוחד בחירות (ראו למשל, ת"פ (קרית-גת) 738/00 **מדינת ישראל נ' אסל אהרון** (נבו 23.5.2001) בו נקבע שתשלום 30,000 ש"ח בגין שבועיים עבודה למועמד מתחרה שפרש, מהווה שוחד בחירות שכן מדובר בתשלום מופרז שמטרתו לקנות את השפעתו של המועמד שפרש);

(ג) מתן טובת הנאה לבעלי השפעה, לרבות ראש קהילה או עדה או מנהיג חברתי וכיוצא באלה, שעה שטובת ההנאה ניתנת להם לא משום יכולתם להסביר ולא בגין עשייתם האמיתית ובתום לב בתחום ההסברה, אלא למען יושפעו הם עצמם וישפיעו על הנתונים להשפעתם להצביע עבור המועמד.

6. נוסף על המצבים האמורים, ניתן להזכיר כי בפסק הדין בעת"מ (חי') 1365/03 **סאלח סלים נ' מנהל הבחירות למועצה המקומית אעבלין** (נבו 20.2.2006) נקבע אגב ערעור בחירות כי ניתן לראות כשוחד בחירות גם ביצוען בסמיכות לבחירות של עבודות בניה רחבות היקף, תוך מימון של המועצה לבניית קירות תומכים בשטחים פרטיים וכל זאת לפי שיקול דעתו הבלעדי של ראש המועצה בלא תכנית ביצוע שיטתית, כוללת ומסודרת. עוד ניתן להזכיר כי בת"פ (חי') 1135/07 **מדינת ישראל נ' מחמד ח'יר** (נבו 31.12.2007) נדון שוחד בדרך של הבטחת משרה בשכר תוך הפרת הוראת סעיף 48(4) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות).

7. ייתכנו מקרים של מתן טובות הנאה בקשר לבחירות שאינן מגיעות כדי שוחד בחירות, ואף-על-פי-כן הן אסורות לפי החוק, בהיותן מתנות בקשר לתעמולת הבחירות. לעניין זה קובע סעיף 8 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה),

התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה) כי: "לא תהא תעמולת בחירות מלווה תכניות בידור, לרבות הופעות של אמנים, נגינה, זמרה, הצגת סרטים ונשיאת לפידים; לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות, ופרט למסיבות בבתים פרטיים לא תהא קשורה בהגשת מאכלים או משקאות משכרים." סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה קובע כי העברין צפוי לעונש מאסר של ששה חודשים או לקנס.

בעניין האיסור על תעמולת בחירות מלווה בתכניות בידור יובהר, כי אין נפקא מינה אם מדובר על פעילות שנעשית בהתנדבות, ובנוכחות נציגי המועמדים, אם לאו (תר"מ 105/20 **מר רון כץ נ' רשימת "ביחד"** (נבו 15.9.2013).

האיסור לפיו לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות נדון בהרחבה בפני בית המשפט העליון בהרכב מורחב [דנג"ץ 1525/15 **טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו ואח'** (נבו 23.08.2017)]. באותה פרשה נדונה השאלה אם חלוקת גיליון של השבועון הצרפתי "שרלי הבדו" במסגרת מסע הבחירות לכנסת ה-20, בעקבות הטבח שהתרחש במערכת השבועון, באה בגדר "מתנה" שאסור לחלקה לפי סעיף 8 האמור, תוך שבמוקד הדיון עמדה השאלה מהי "מתנה" שהענקתה אסורה. לעניין זה נקבע ברוב דעות ותוך הבדלי גישה ודגש בין שופטי הרוב, כי המבחן לפיו יש לקבוע אם הענקת חפץ מסוים היא בגדר מתנה אסורה לפי סעיף 8 האמור הוא **מבחן התכלית הדומיננטית** של הענקת החפץ **מנקודת מבטו של הבוחר הסביר** (להבדיל מנקודת מבטו של מעניק המתנה). קרי, השאלה היא אם מבחינת הבוחר הסביר נועד החפץ בעיקרו לשמש כמדיום לקליטת המסר התעמולתי (שאו תותר הענקתו) או שמא הוא משמש בעיקר תכלית אחרת שאז תיאסר הענקתו. במסגרת זו נודעת כמובן בעיני שופטי הרוב (שוב, תוך הבדלי גישה ודגש) חשיבות גדולה גם לערכו הכלכלי של החפץ. ביישום המבחן על המקרה **החריג והמיוחד** של חלוקת השבועון והנסיבות בהן חולק לא הייתה תמימות דעים בין שופטי הרוב (גם על רקע ההבדלים בגישה ובדגש). לדעת מרביתם לא באה חלוקת השבועון בנסיבות המתוארות בגדר מתנה אסורה, שכן מדובר במקרה חריג בו כרוכה תעמולת הבחירות בעצם חלוקתו של השבועון חרף ערכו הכלכלי.

יש לשוב ולהדגיש כי המקרה שעמד לדיון בדנג"ץ 1525/15 הנ"ל הוא מקרה חריג ומיוחד. לפיכך והגם שכל מקרה נבחן כמובן לפי נסיבותיו, דומה כי בקשר לשאלה אם מדובר ב"מתנה" ניתן להסתייע אגב בחינה פרטנית (ותוך שניתנת הדעת כמובן גם לגישות השונות בדנג"ץ 1525/15 הנ"ל) גם בהבחנה, אשר נכללה בהנחיה זו קודם לפסק הדין הנ"ל. בהתאם להבחנה זו יש להבחין בין חפצים שאין להם ערך כלכלי בפני עצמם ועיקר שימושם הוא לצורך תעמולת בחירות לבין חפצים שיש להם ערך כלכלי בפני עצמם ושימוש במנותק ממערכת הבחירות.

השאלה אם מדובר ב"מתנה אסורה" לפי סעיף 8 האמור נדונה גם בתב"כ 44/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ש"ס - התאחדות הספרדים שומרי התורה** (נבו 4.4.2019). באותו עניין עמדה לדיון השאלה אם הבטחה (שנכללה בפרסומים מטעם רשימת ש"ס) ועניינה "מתן אות בספר תורה שיוכנס לכותל המערבי כנגד הצבעה לש"ס או לשכנוע של אחרים להצביע לש"ס נכנסת בגדר מתנה אסורה לפי סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה או בגדר האיסורים הקבועים בסעיף 122 לחוק הבחירות לכנסת" (הציטוט מסעיף 13 להחלטה). במענה לשאלה האמורה קבע השופט מלצר כי הבטחה כאמור היא בגדר מתנה אסורה לפי סעיף 8, זאת תוך שהוא מתבסס על פסק דינו של בית המשפט העליון בדנג"ץ 1525/15 בעניין סעיף 8 הנ"ל ובהתחשב, בין היתר, על כך שמנקודת מבטו של הבוחר הסביר, לזיכויו באות בספר תורה יש ערך רוחני או מיסטי ממשי אף אם השווי הכלכלי שבדבר נמוך, וזוהי אפוא מבחינתו התכלית הדומיננטית שבהקדשת האות. על רקע מסקנתו כי מדובר במתנה אסורה, נמנע השופט מלצר מלהכריע בשאלת התחולה של סעיף 122(1) או (6) לחוק הבחירות לכנסת בנסיבות אותו עניין (אם כי התייחס גם אליה בהרחבה יחסית, תוך שסבר כי טעמה של תחולה כאמור עמה). ראו גם ההחלטה

בתב"כ 66/21 **מפלגת מרצ נ' ש"ס** (נבו 9.4.2019), בה נקבע כי בגדר מתנה אסורה לפי סעיף 8 האמור כלולה גם חלוקתן ביום הבחירות, במספר מוקדי קלפיות ברחבי הארץ, של קופסאות שבתוכן שני נרות שבת והנושאות את לוגו ואותיות הרשימה ועליהן ברכות אותן יש להתפלל לפני ההצבעה ואחריה וכן כיתובים דוגמת "מצווה להצביע ש"ס" ו"יש אבא בשמים" בצירוף תמונה של הרב עובדיה יוסף ז"ל. אף זאת בהתבסס על דנג"ץ 1525/15 הנ"ל ובהתחשב במהותה של המתנה (נרות בקופסת קרטון), על הערכים המוספים הטמונים בה מבחינת הבוחר, בשים לב לכיתובים על-גבי הקופסה בה הובאה.

יצוין כי גם לעניין סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה יפה המשמעות שניתנה למונח "תעמולת בחירות" בבג"ץ 869/92 **זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13 ואח' (פ"ד מו(2) 692) (1992)** בהקשר של שידורים בטלוויזיה (ראו לעניין זה החלטת השופט ג'ובראן בשבתו כיו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-20 – תר"מ 53/20 **סיעת "רק ראשון בראשות דב צור" נ' עו"ד ליאל אבן זוהר** (נבו 28.7.2013)).

8. לאורך השנים עלו טענות שלפיהן נהוגות במערכת הפוליטית פרקטיקות מסוימות שאינן מתיישבות עם הוראות הדין, וכי קיומן של אלו מצדיק הימנעות מאכיפת הדין הפלילי. טענה זו אינה חדשה, והיא נדונה ונדחתה בפסק הדין בפרשת **פלאטו שרון** הנזכרת לעיל (בעמ' 773):

"האם טענת המערערים, במיוחד חלפון, כי המעשים המיוחסים להם בארבעת האישומים משקפים את דרכי הבחירות המקובלות בישראל, יכולה לסייע להגנתם?

התשובה לשאלה זו היא שלילית. טענה זו אינה יכולה להוות מגן מפני הרשעת המערערים, אם אמנם ימצאו אשמים, שכן עובדת ביצוע מעשים פליליים בעבר בידי אחרים, בלי שאלה ייענשו, אינה יכולה להוות הכשר לביצוע מעשים כאלה בהווה ובעתיד."

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: תמוז התשס"ג, יולי 2003 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה דצמבר 2014	הבטחת משרה במסגרת הסכם פוליטי
מספר הנחיה: 1.1911	

הבטחת משרה במסגרת הסכם פוליטי

כאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1910 בעניין טוהר הבחירות, הבטחה לטובת הנאה, לרבות הבטחה למשרה, הניתנת תמורת תמיכה בבחירות מהווה שוחד בחירות. הנחיה זו עוסקת במקרים בהם המשרה מובטחת במסגרת הסכם פוליטי.

1. הסכמים פוליטיים בין רשימות ומועמדים אינם נדירים במקומותינו, אך עליהם להיעשות בגבולות המוכתבים בחוק. לסוגיית המותר והאסור במסגרת הסכמים פוליטיים ככלל התייחס בית-המשפט העליון בבג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1), 749 (1991), ולסוגיה של הבטחת משרות כחלק מהסכם פוליטי נדרש בית-המשפט העליון בפסק הדין בבג"ץ 2285/93 אוסי נחום נ' גיורא לב, ראש עיריית פתח תקווה, פ"ד מ"ח(5) 630 (1994).

2. כידוע, הפסיקה העוסקת בהסכמים פוליטיים שעניינם חלוקת תפקידים ברשות ציבורית, מבחינה בין הסכמים לגיטימיים, לבין הסכמים פסולים שעיקרם הבטחת שכר או טובת הנאה אישית גרידא לפלוני, אשר יכולים אף לעלות כדי עבירה פלילית.

כך, בפסק הדין בבג"ץ 2285/93 אוסי נחום נ' גיורא לב הנ"ל, נקבע על-ידי הנשיא שמגר כדלקמן:

"...דומה כי הבחנה מדויקת יותר יכולה להיות זו המבדילה בין הסכם בדבר הסדר חלוקת התפקידים ברשות המבצעת או ברשות מקומית, ותו לאו, לבין הסכם...שהמוקד שלו הוא הבטחת משכורת, יהיה התפקיד שיהיה עילת התשלום אשר יהיה." (שם, בעמ' 639-638).

ובהמשך על-ידי השופט זמיר:

"חלוקת תפקידים ומשרות בהסכם קואליציוני הינה כשרה כמכשיר למימוש המצע של הסיעה ולקידום האינטרסים של בוחריה. זו צריכה להיות המטרה המדריכה את הסיעה כשהיא עורכת הסכם קואליציוני, ובכלל זה גם כשהיא דורשת חלוקת תפקידים ומשרות בין נציגיה או מסכימה לכך. המשכורות הנלוות למשרה אינה אמורה להיות בגדר מטרה בפני עצמה, מכל מקום לא מטרה דומיננטית אלא תוצאה נגזרת." (שם, בעמ' 645)

3. כנגזרת מהאמור, חלוקת תפקידים לגיטימית במסגרת הסכם פוליטי תתייחס, ככלל, לתפקידים של נבחר ציבור, להבדיל מתפקידים של עובדים מן השורה (ראו לעניין זה בג"ץ 154/98 הסתדרות העובדים הכללית נ' מדינת ישראל, פ"ד נב(5), 111 (1998); ת"פ (י-ם) 32/94 מדינת ישראל נ' שלום פדידה (נבו 30.5.1994)).

4. בהתאם לאמור, הדוגמאות המוכרות מהפסיקה לעבירות של שוחד ומתן טובות הנאה במסגרת הבטחת משרות בהסכמים פוליטיים, עוסקות במקרים בהם אכן הבטחת המשרה הייתה מקרה מובהק של הבטחת טובת הנאה פסולה. כך, למשל בת"פ (חי') 4021/05 **מדינת ישראל נ' סדן** (נבו 23.08.2006) הורשעו ראש עיריית חדרה לשעבר ומעורבים נוספים, בין היתר, בעבירות של מתן ולקיחת שוחד בגין הסכמים שעסקו בהתחייבויות להענקת משרה בלתי מוגדרת, עם תשלום קצוב, לתקופה קצובה, וכן טובות הנאה כספיות אחרות, שאין להן כל קשר עם תפקידם הציבורי של הצדדים להסכמים. יצוין כי אחד המעורבים בפרשה ערער לבית המשפט העליון וזה אישר את ההרשעה (ע"פ 1224/07 **אברהם בלדב נ' מדינת ישראל**, פס' 14 (נבו 10.2.2010)). אגב כך ותוך שהוא מפנה לדבריו המצוטטים לעיל של הנשיא שמגר בבג"ץ 2285/93 הנ"ל מציין בית המשפט:

"בעוד הסכמה לחלוקת תפקידים במסגרת הסכם קואליציוני אינה נחשבת לפסולה בתורת שכזו, הבטחת טובת הנאה חומרית לאדם או לגוף פוליטי בתמורה להסכמה פוליטית כזו או אחרת הינה פסולה בתכלית. על הבדל משמעותי זה בין הסכם פוליטי כשר להסכם פוליטי בלתי חוקי עמד בית המשפט בפרשת נחום (הנשיא שמגר, בעמ' 638)" (הציטוט מפס' 14 לפסק הדין).

סוגיה דומה נדונה בשעתו בע"פ 71/83 **פלאטו שרון ואח' נ' מדינת ישראל**, פ"ד לח(2) 757 (1984) ובעמ' 792 אמר כב' השופט דב לוין:

"אין כל פסול בכך, שראשי ציבור או מנהיגי עדות יזדהו עם מועמד זה או אחר ויבקשו לקדמו, ובמגמה זו יפנו אל אנשיהם וישפיעו עליהם להצביע למען אותו מועמד. אולם, התקשרות עם ראשי ציבור כנ"ל, שהיא כשרה, אם רקעה הוא רעיוני, מתוך אמונה שבכך ייטב לציבור, אם משום כישוריו של המועמד ואם משום המסר הענייני והמעשי שהוא נושא עמו, תהיה פסולה ומושחתת, אם ביסודה טובת הנאה ישירה, הניתנת לראש הציבור, למענו או למען קהלו" (ההדגשה הוספה).

5. בפרשת **פרומר**, פסל בית המשפט העליון את תוצאות הבחירות בנהרייה בשל הסכמים פוליטיים טרם הבחירות, בהם הובטחו למועמדים ומקורביהם משרות עובדי ציבור בתמורה להסרת מועמדות ותמיכה בבחירות, בפסק דינו עמד הנשיא ברק על הפסול בדבר:

"אכן, שלטון לא קונים בכסף, ואף לא בשווה כסף. הבטחת משרות בשירות הציבורי תמורת תמיכה פוליטית פוגעת באמון הציבור הן במערכת הפוליטית והן בשירות הציבורי. הבטחת משרות בשירות הציבורי תמורת תמיכה פוליטית משחיתה את המוסר הציבורי". (רע"א 3055/05 **פרומר נ' סבג** (פסקה 12, נבו 21.8.2005)).

יש לציין, כי ככל שההסכם הפוליטי הפסול נערך עובר לבחירות, יתכן שתהיה לו השלכה על תקפותן, וזאת אם בית משפט השתכנע, כי הפסול עלול היה להשפיע על תוצאות הבחירות (ראה רע"א **פרומר**, שם).

6. מלבד ההקשר הפלילי יש להדגיש, לעניין תקפו של הסכם פוליטי אשר תכנו או מטרתו הם בלתי חוקיים, בלתי מוסריים או סותרים את תקנת הציבור, כי הסכם כזה איננו מחייב, אסור לקיימו והוא בטל. נורמה זו חלה אם מכוח הוראות חוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973, ואם מכוח דיני המשפט המינהלי. לפיכך, הסכם פוליטי ובו תניה למנות עובד ציבור על-פי שיקולים פוליטיים הוא בטל ומבוטל, ולא זו בלבד שהוא נוגד את תקנת הציבור אלא הוא אף בלתי חוקי (ראו בג"ץ ז'רז' **בסקי** לעיל, בעמ' 819-820). באותו פסק דין אף נכתב:

"כאשר איש ציבור ממנה עובד בשירות הציבור על-פי שיקולים זרים של אינטרסים

פוליטיים-מפלגתיים, מינוי כזה פסול הוא, ויש בו משום מעילה באמון של הציבור שהסמך את הרשות הממנה... הגורם והשיקול הקובעים הם כישוריו של המועמד, והפסול שבמינוי פוליטי הוא כאשר "הקשרים קודמים לכישורים" ... "קדימה" זו פוגעת היא בצפור הנפש של מינהל תקין וטוהר המידות, ויש בה כדי להביא לפגיעה חמורה ברמתו המקצועית של השירות הציבורי ולאמון הציבור בתקינות פעולות המינהל..."

בהמשך לעניין זה ראו גם סעיף 2 לחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן – חוק הממשלה) הקובע כי:

"(א) מקום שעל פי חוק נתונה סמכות להעביר אדם מתפקידו בכנסת, בממשלה, בשירות המדינה, בתאגיד שהוקם בחוק, בחברה ממשלתית או בכל גוף ציבורי אחר – לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בענין אי העברתו של אותו אדם מתפקידו.

(ב) לא תינתן ערבות במישרין או בעקיפין, בכסף, בשווה כסף, בשירות או בכל טובת הנאה אחרת, להבטחת ביצועם של הסכם או של התחייבות כאמור בסעיף זה, ולא יהיה תוקף לערבות כאמור."

וכן את סעיף 45 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן חוק הרשויות המקומיות (בחירות)) הקובע כי:

"(א) מקום שעל פי חוק נתונה סמכות להעביר אדם מתפקידו –

(1) במועצה של רשות מקומית;

(2) בחברה של רשות מקומית;

(3) בכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שהרשות המקומית משתתפת, במישרין או בעקיפין, בהנהלתו או בהונו, לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות בענין אי העברתו של אותו אדם מתפקידו.

(ב) לא תינתן ערבות, במישרין או בעקיפין, בכסף, בשווה כסף, בשירות או בכל טובת הנאה אחרת, להבטחת ביצוע הסכם או התחייבות כאמור בסעיף זה, ולא יהיה תוקף לערבות כאמור."

7. לסיכום, יש להבהיר, כי לא ניתן להבטיח במסגרת הסכם פוליטי ובכלל, כי אדם מסוים ימונה להיות עובד ציבור, וזאת בין אם ההבטחה נוקבת בשם המשרה, בין אם מדובר בתיבה כללית שעוסקת "בתפקיד בשכר", "תפקיד ביצועי", תפקיד ניהולי" וכיוצא בזאת. כל שניתן להסדיר במסגרת הסכם פוליטי הוא את חלוקת תפקידי נבחרי הציבור, וגם כאן חוקיות ההסכם מותנית, כאמור בסעיף 2 לעיל, בשיקולים שעמדו ביסוד ההבטחה ה"פ (ח"י) 183/04 ז'קי סבג נ' רון פרומר (נבו 14.3.2005).

8. לא למותר להפנות בהקשר זה לסעיף 1 לחוק הממשלה ולסעיף 45 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), אשר עוסקים בפרסום הסכמים.

9. סעיף 1 לחוק הממשלה מטיל על צדדים להסכמים בכתב, הנוגעים לכינונה של ממשלה, להבעת אי אמון בה, להצבעה על חוק התקציב, לצירוף שרים נוספים לממשלה לאחר כינונה, או למינויו של סגן שר, חובה למסור הסכם זה למזכיר הכנסת, על מנת שיעביר את ההסכם לחברי הכנסת, ובתקופת בחירות גם לבאי כוח רשימות המועמדים, והכל כמפורט באותו סעיף.

10. סעיף 45א לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) מטיל על צדדים להסכמים בכתב, הנוגעים לבחירת ראש רשות מקומית, להרכבה הסייעתי של מועצת רשות מקומית, לצירוף חברי מועצה אחרי כינון המועצה או למינוי סגן ראש המועצה, חובה למסור הסכם זה למזכיר הרשות המקומית, על מנת שיעביר את ההסכם לחברי המועצה, והכל כמפורט באותו סעיף. הסנקציה על הפרת חובה זו קבועה בהוראתו הכללית של סעיף 93(5) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), הקובע כי המפר הוראה מהוראות החוק שלא צוינה באותו פרק דינו ששה חודשי מאסר או קנס.

11. חובה זו, ליתן פומבי להסכמים פוליטיים, מסייעת בהבאתם לידי הציבור, ובכך מסייעת השקיפות לשמירת טוהר הבחירות.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי בחירות
תאריך: תמוז התשס"ג, יולי 2003 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 שבט התשע"ט, ינואר 2019 טבת התשפ"א, ינואר 2021	תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות בעלי מסר פוליטי
מספר הנחיה: 1.1912	

תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות בעלי מסר

פוליטי

רקע

1. הנחיה זו עניינה בשאלת התחולה והאכיפה של חוקי עזר ברשויות מקומיות המסדירים הצבת שילוט ומודעות בתחומי הרשות (להלן – חוקי העזר). ההנחיה נועדה להשיב על פניות שונות שנגעו לתחולת חוקי העזר על שילוט "פוליטי" באופן כללי, ועסקו הן בצורך לקבל היתר מן הרשות המקומית לצורך הצבת שלטים כאמור, והן בהגשת כתבי אישום על-ידי הרשויות המקומיות נגד נאשמים, בשל הצבת שלטים שעסקו בבחירות המוניציפליות הקרובות, לכאורה בניגוד להוראות חוקי העזר הרלוונטיים.

החיקוקים המסדירים הצבת שילוט

2. הצבת שלט או מודעה בתחומי רשות מקומית מוסדרת על-ידי חיקוקים רבים ושונים, ובדרך כלל אין בעובדה כי חיקוק אחד חל על הפעולה כדי להוציא את תחולתו של חיקוק אחר. כך למשל, על הצבת שלטים ומודעות עשויים לחול חיקוקים שונים, כגון, חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, חוק העונשין, התשל"ז-1977, פקודת התעבורה [נוסח חדש], חוק הדרכים (שילוט), התשכ"ו-1966, חוק הדגל, הסמל והמנון המדינה, התש"ט - 1949, וכמובן חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק דרכי תעמולה).

חוק עזר עירוני הבא להבטיח את המראה הנאה של העיר, את הניקיון בתחומה, מניעת נזק לרכוש, או את בטיחות העוברים והשבים, אינו יוצא מכלל זה. בהתאם קבע בית המשפט העליון שיש לפרש את הסמכות של הרשות המקומית להטיל מגבלות על פרסום מודעות בתחומה כך שהיא חלה בעיקר בהקשרים העוסקים "בגודל המודעה, בצורתה, באופן הדבקתה ובמשך הזמן שתהא מודבקת", להבדיל מהתערבות בתוכנה (ראו ע"מ 4058/16 עיריית גבעת שמואל נ' מכון אריק לפיוס סובלנות ושלוש ע"ש אריה צבי פרנקטל הי"ד (נבו) 26.6.2017 (26.6.2017) המצטט את ע"א 105/92 ראם מהנדסים קבלנים בע"מ נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד מז(5) 189, 200 (1993) (להלן – עניין ראם)).

3. בבסיס החוקים השונים עומדות תכליות שונות, ובדרך כלל אין לומר כי חיקוק אחד ממצה את הסוגיה בכללותה. לכן, אין לקבל את הטענה כי קיומו של חוק דרכי תעמולה, שנועד בעיקרו להבטיח את הגינותו של המאבק הפוליטי ושוויון ההזדמנויות להשתתף בו (אם כי חלק מהוראותיו מביאות בחשבון גם שיקולים של

חזות פני העיר), מוציא את תחולתו של חוק עזר עירוני, שתכליתו העיקרית שונה (אם כי הסדרה מושכלת של חלוקת שטחי מודעות לפי חוק עזר משרתת גם את המטרה של שוויון והגינות במשחק הפוליטי).

בענייננו, באים הדברים לביטויים המפורש בהוראות סעיף 10(א1)(2) לחוק דרכי תעמולה, אשר מסמך במפורש רשות מקומית לקבוע בחוק עזר תנאים והגבלות להצגת מודעה על דירת מגורים או מטה מפלגה, לשם הבטחת בטיחות הציבור ואיכות הסביבה, ובלבד שעניינם של התנאים גודל המודעה, החומר שממנו היא עשויה או אופן הצגתה. עם זאת וכאמור לעיל, גם במקרים בהם יחסי הגומלין בין חוק דרכי תעמולה ובין חוק העזר אינם מוסדרים במפורש בחוק, אין להסיק כי הסדרת נושא בחוק דרכי תעמולה היא ממצה.

חוק דרכי תעמולה וחוק עזר

4. לשונם של חוקי העזר המסדירים את נושא הצבת השילוט והמודעות בתחומי הרשות המקומית רחבה, בדרך כלל, וחלה לכאורה כמעט על כל שלט ולכל מטרה, ללא הבחנה בין סוגי מודעות ושלטים. מושא דיונו הן מודעות הנושאות מסר פוליטי, עליהן חל כאמור גם חוק דרכי תעמולה (סעיפים 10, 10א ו-10ב), הקובע עיקרון של הדבקת מודעות אך ורק על גבי לוחות מודעות או הצגתן על גבי דירת מגורים או על משרדיה או מועדוניה של מפלגה או רשימת מועמדים או במתקני פרסום חוצות כהגדרתם בסעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה.

5. תכליתו המרכזית של חוק דרכי תעמולה היא החלה של "כללי משחק" הוגנים ושוויוניים על התחרות הפוליטית. תכליתו המרכזית של חוק עזר עירוני היא הגנה על חזות פני העיר ועל ערכים אסתטיים ובטיחותיים (אם כי, כפי שצוין בסעיף 3 לעיל, כל חיקוק משרת גם את המטרה האחרת). יש לתת את הדעת ליחס בין שני החיקוקים ולמתחם שיקול הדעת של הרשות בהפעילה את חוק העזר, לאור חוק דרכי תעמולה.

6. ככל שניתן, יש לפרש ולהפעיל חיקוקים באופן הרמוני. אולם, ראוי להדגיש, כי חוק העזר, בהיותו חקיקת משנה, כפוף נורמטיבית לחוק דרכי תעמולה, ולפיכך, ככל שקיימת סתירה בין הוראותיהם, הרי הוראות האחרון גוברות. על-כן, לא רשאית הרשות המקומית לאסור כליל, במסגרת משטר הרישוי, הצבת שלטי תעמולה על דירת מגורים או על מבנים המשמשים מטות מפלגתיים. מנגד, הרשות גם מוגבלת מלהתיר הצבת שלטים כאלה על מבנים אחרים אשר חוק דרכי תעמולה מונע הצבת מודעות עליהם.

בהפעילה את שיקול דעתה, הן בתחום הרישוי והן באכיפת סנקציות שמקורן בחוקי העזר, על הרשות המקומית לתת את הדעת על תכליתו והוראותיו של חוק דרכי תעמולה, ובמיוחד השאיפה להחלת כללי משחק הוגנים על התחרות הפוליטית, הגם שתחולת חוקי העזר אינה מוגבלת בזמן, שלא כסעיפים הנזכרים בחוק דרכי תעמולה, החלים בתקופה של תשעים הימים שלפני הבחירות.

שוויוניות באכיפת החוק

7. אכיפה שוויונית של הוראות החוק על כלל הכפופים לו היא ערך יסודי וחיוני בכל משטר מתוקן. במיוחד יש להקפיד על ערך זה כאשר מדובר בחיקוקים הנוגעים לחופש הביטוי הפוליטי בכלל, ולחופש הביטוי במסגרת מערכת בחירות בפרט. מהאמור עולה, כי על הרשות המקומית להקפיד הקפדה יתרה על שוויוניות באכיפה הן במתן היתרים להצבת שלטים, והן במסגרת מדיניות התביעה, מקום שהיא סבורה כי הוראות החוק הופרו.

אין לקבל בשום אופן מציאות לפיה מדיניות אכיפת החוק ויחידות הפיקוח של העיריה הופכות כלי שרת במאבק פוליטי. בנושא דומה קבע בית-המשפט העליון, כי אכיפת החוק ותלישת מודעות המופנות נגד ראש העיריה, תוך הותרת מודעות אחרות על מקומן, מהווה אכיפה בררנית ופסולה (בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר שבע, פ"ד נג(3) 287 (1999)).

דבר זה נכון תמיד, ואולם הוא חשוב שבעתיים בתקופת מערכת הבחירות. השוויון הוא הערך הבסיסי שביסוד חוק דרכי תעמולה (תר"מ 3/93 סיעת מר"צ נ' מר טדי קולק ואח' (ניתן ביום 25.8.1993)). לעניין זה נעיר, כי המחוקק מצא לנכון להחיל בסעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה, שעניינו פרסום תעמולת בחירות באמצעות שלטי חוצות והחל בתקופת בחירות, את עקרון השוויון על חברות פרטיות העוסקות בשילוט חוצות ("משווקי פרסום" כהגדרתם בסעיף), ומובן שהדבר נכון מכוח קל וחומר לגבי רשות מקומית. עקרון השוויון הוחל על חברות כאמור מכוח סעיף 10ב(2), לפיו נאסר עליהן להפלות "בין מתמודדים בבחירות בכל דרך שהיא, לרבות במחיר, במועדי פרסום ובשיבוץ תעמולת הבחירות במתקני פרסום חוצות". בהקשר זה, יש להפנות את תשומת הלב להחלטה בתב"כ 11/21 שדולת הנשים בישראל נ' עיריית בני ברק (נבו 20.3.2019), החלטה בה עמדה לדיון האפשרות להגביל פרסומי תעמולה על-גבי שלטי חוצות מהטעם שמופיעה בהם דמות נשית. בהחלטה נדון היקף פריסתו של איסור ההפליה האמור. בכלל זאת נדונו בה גם שאלת התחולה של האיסור, מכוח ההגדרה "משווק פרסום", על הרשות המקומית עצמה וכן שאלת היחס בין איסור ההפליה שבסעיף 10ב(2) לבין הסמכות הנתונה לרשות מקומית לפי חוק עזר לאסור פרסומים במתקני פרסום חוצות מטעמים כלליים של "תקנת הציבור". מן ההחלטה עולה פרשנות מרחיבה של איסור ההפליה הקבוע בסעיף 10ב(2), לנוכח חשיבותו הרבה של עקרון חופש הביטוי הפוליטי, במיוחד בתקופת בחירות.

תחולת חוקי עזר (מודעות ושלטים) על הפגנות ואסיפות

8. הוראות חוקי העזר השונים המסדירים את נושא השילוט בתחומי רשויות מקומיות נוקטות בדרך כלל לשון רחבה, וחלות, מבחינת לשון, על קשת רחבה ביותר של פרסומים. אולם, ככל שהוראות חוק עזר (מודעות ושלטים) מתיימרות להשליט משטר רישוי ופיקוח של הרשות המקומית על שלטים הנישאים בהפגנה ובאסיפה, הרי הן בטלות.

בתמצית יאמר רק, כי חוק העזר לא נועד ליצור מנגנון רישוי על שילוט ארעי במהותו, מסוג זה הנישא בהפגנות ואסיפות, ופקודת העיריות [נוסח חדש], מכוחה נחקקים חוקי העזר חסרה את ההסמכה המפורשת הנדרשת כדי שיתאפשר פיקוח הכולל פגיעה בחופש ההפגנה והתהלכה. סוגיה זו מוסדרת באמצעות פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, הקובעת את מנגנון הרישוי ואת המבחנים להפעלתו (השוו עניין ראם עמ' 214).

מסקנות

9. מהמקובץ עולה, כי אכיפת חוקי עזר של רשויות מקומיות על מודעות ושלטים שנושאים פוליטי, במיוחד בזמן מערכת בחירות, היא סוגיה רגישה ומורכבת, הדורשת אחריות והפעלת שיקול דעת זהיר מצד הרשות המקומית. נוכח רגישותה של הסוגיה יצוינו להלן מספר פעולות מעשיות שעל הרשות המקומית לנקוט:

א) על הרשויות המקומיות לוודא כי בשטח שיפוטן קיימת כמות מספקת של שטחי פרסום שנועדו לפרסום מודעות, ובמידת הצורך להגדיל את כמותם בתקופת הבחירות. קיום כמות מספקת של שטחי פרסום, בפיזור מתאים בתחומי הרשות המקומית, יצדיק משטר אכיפה קפדני יותר של חוקי העזר, וכך יצא נשכר חופש הביטוי, ללא שחזות פני העיר תיפגע. מנגד, היעדרם של שטחי פרסום, יחד עם מדיניות אכיפה דווקנית של חוקי העזר, עשויים לגרום פגיעה קשה ומעבר לנדרש בחופש הביטוי ובאפשרות של ניהול תעמולת בחירות אפקטיבית ולגיטימית.

ב) מחובתה של הרשות המקומית לקבוע בעוד מועד את אמות המידה לחלוקה של שטחי הפרסום לרשימות השונות על לוחות המודעות שלה, ולפרסמן באופן נאות. ניתן להיעזר בשיטה אותה נוקט חוק דרכי תעמולה, בקבעו את חלוקת הזמן לזמני שידור בטלוויזיה, קרי – שטח מינימלי לכל רשימה ותוספת שטח בגין כל חבר במועצה היוצאת הכלול במסגרת אותה רשימה.

לעתים, ניתן להגיע להסכם בין הרשימות לבין הרשות המקומית בדבר ההקצאה (דוגמא חיובית להסכם כזה מוזכרת בתר"מ 3/93 הנזכר לעיל, בנוגע לעיריית ירושלים).

ג) כדי לוודא הפעלת מדיניות רישוי ותביעה אחידות ושוויוניות, על הרשות המקומית לקבוע כללים בהוראות פנימיות, לפיהם יונחו עובדיה, ברוח האמור לעיל, כיצד לפעול. על ההוראות הפנימיות לקחת בחשבון, בין השאר, את ההיתר הניתן בחוק דרכי תעמולה להצבת שלטי תעמולה על משרדי מפלגה ואת האיסור להציב שלטים כאמור שלא על לוחות מודעות ומשרדים. כן צריכה הרשות לקחת בחשבון את מספר ההיתרים ואת מסגרת הזמן בה מדובר. יש מקום שהרשות המקומית תשקול לפרסם את ההוראות הפנימיות האמורות, למשל באתר האינטרנט שלה (ראו בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד מו(3) 501 (1992)).

ד) כדי למנוע שימוש לרעה בהפעלת סנקציות חוקיות שונות, על התובעים ברשויות המקומיות לוודא כי הקנסות מוטלים על ידי פקחי הרשות, באופן התואם את מדיניות האכיפה של הרשות המקומית, ועל פי קריטריונים ענייניים ואחידים. כמו כן, על התובעים להקפיד על שיקולים ענייניים ועל שמירת עצמאות התביעה הפלילית, כמפורט בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1001, גם בטיפול בבקשות לביטולי קנסות וכן בהחלטות על הגשות כתבי אישום, במקרים המתאימים לכך. בנוסף יש להקפיד, כי כתבי אישום בעניין זה יהיו מפורטים דיים, באופן שהתשתית העובדתית תפורט במלואה לרבות הנסיבות המדויקות של הצבת השלט, ובכלל זה – האם מדובר בשלט קבוע, או בשלט ארעי, סוג המבנה עליו מוצב השלט – בית מגורים או מבנה המשמש כמטה של מפלגה – וכיוצא באלה.

ה) כפי שעולה מסעיף 10(א) לחוק דרכי תעמולה ועל מנת שלא לפגוע יתר על המידה בחופש הביטוי הפוליטי, חוק העזר יאפשר לתושבים לתלות שלטים בדירות מגורים, תוך אפשרות להסדיר במסגרתו את הנושא הטכני של הגודל, הצורה והחומר ממנו עשוי השלט בלבד, ללא התערבות בתוכן וללא הטלת אגרה על שילוט זה.

10. אכיפת מכלול החיקוקים הנוגעים להצבה של שלטים ומודעות חיונית בתקופת בחירות, לא פחות ואף יותר מאשר בשאר ימות השנה, שכן בתקופה זו עלולים אינטרסים חיוניים שונים להיפגע קשות בהעדר אכיפה. עם זאת, במסגרת מדיניות האכיפה יש לתת את הדעת כי בידי הרשות המקומית ניתן כלי רב עוצמה, ועליה להישמר שלא לעשות בו שימוש לרעה.

11. מצב בו לשונם של חוקי עזר היא לשון גורפת ורחבה, המעניקה שיקול דעת מוחלט לרשות המקומית ביחס למקרים הראויים לאכיפתה, אינו מניח את הדעת. במקרה מעין זה, רצוי לתקן את חוקי העזר באופן שינתן ביטוי למכלול השיקולים הנזכרים לעיל, כך שלא יעשה שימוש בהוראות גורפות החלות על כל סיטואציה ללא הבחנה. נעיר כי ניסוח רחב של הוראת החיקוק יחד עם יישום בלתי מבוקר שלה, עשויים לגרור קביעה משפטית, לפיה לוקה הוראת חוק העזר בחוסר סבירות או אף חוסר סמכות (השוו: בג"ץ זקין לעיל ובג"ץ 6226/01 אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד נז(2) 157 (2003)). ליועצים המשפטיים לרשויות המקומיות נודעת לעניין זה חשיבות ומוטלת עליהם אחריות לבדיקת חוקי העזר.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה – אתיקה
תאריך: י"ג חשון התשנ"ח, 13 נובמבר 1997 עדכון: אדר ב' התשס"ג, מרץ 2003 אייר התשס"ו, מאי 2006 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסליו התשע"ה, דצמבר 2014 שבט התשע"ט, ינואר 2019 טבת התשפ"א, ינואר 2021 אלול התשפ"ו, אוגוסט 2026	פעילות מפלגתית בלשכות שרים
מספר הנחיה: 1.1704	

פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים

1. כידוע, המינהל הציבורי בישראל הוא בעל אופי מקצועי, ממלכתי וא-פוליטי. שימור עיקרון זה מחייב להקפיד כי פעילות משרדי הממשלה תהיה מקצועית במהותה, ותימנע פוליטיזציה של השירות הציבורי. כן מחייב עיקרון זה להבטיח כי משאבים תקציביים ואחרים המוקצים לעבודת משרדי הממשלה ינוצלו לקידום מטרות המשרדים ולא לקידום מטרות מפלגתיות-פוליטיות או מטרות אישיות אחרות של נבחר הציבור ועובדי הציבור. כך, אף תישמר התדמית הממלכתית והא-פוליטית של משרדי הממשלה. תפיסה עקרונית זו מצאה ביטוי למשל, גם בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בע"א (מחוזי י-ם) 4459/98 **מדינת ישראל – משרד החקלאות נ' פלסטיין פוסט בע"מ**, פ"מ התשס"א (2) 204 (2002).
2. לצד זאת, מאחר שהשרים הממונים על משרדי הממשלה הם נבחר ציבור, הממלאים תפקיד מפלגתי-פוליטי מובהק ומשמעותי, ומאחר שלא ניתן להפריד באופן מלא בין פעילותם המפלגתית-פוליטית כאמור לבין תפקידם כשרים וכנציגי הממשלה, נדרש להבהיר את הגבולות הראויים ביחס לביצוע פעילות מפלגתית-פוליטית בלשכות שרים וביחס למותר ולאסור בנוגע לשימוש במשאבים ובשירותים ממשלתיים לצרכים מפלגתיים-פוליטיים בכלל, והכל כמפורט להלן (לעניין ההלכה הפסוקה בדבר אופיו של שירות המדינה, כשירות בעל אופי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי ראו, למשל: עש"מ 5/86 **ספירו נ' נציב שירות המדינה**, פ"ד מ(4) 246, 227 (1986); בג"ץ 154/98 **הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' מדינת ישראל**, פ"ד נב(5) 111, 118-119 (1998); בג"ץ 7908/17 **התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל**, פסקאות 27-26 (נבו 1.11.2018)).
3. למען הסר ספק, יובהר, כי הנחיה זו חלה הן בשגרה והן בתקופת בחירות, תוך שהיא משלימה שורה של הנחיות נוספות של היועץ המשפטי לממשלה הנוגעות לתעמולת בחירות ולדינים החלים בתקופת בחירות (פרק 1.9 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה). בכל הנוגע לשימוש ברכב המועמד לרשותם של השרים ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1600 בדבר "שימוש ברכב צמוד על-ידי בני משפחה של שרים וסגני שרים". בנוסף, לעניין המגבלות החלות על עובדי מדינה בנוגע לפעילות מדינית ומפלגתית בכלל ובתקופת הבחירות בפרט, ראו הוראות פרק משנה 42.3 להוראות התקשי"ר וכן הודעות נוספות שמפרסמת נציבות שירות המדינה בעניין זה.
4. האמור בהנחיה זו לעניין שרים חל באופן דומה גם על סגני שרים.

איסור פעילות מפלגתית בלשכות שרים

5. הכלל הוא, שככל שמדובר בפעילותו המפלגתית-פוליטית של שר, להבדיל מתפקידו כשר וכנציג הממשלה, על השר להימנע משימוש במשאבים הממשלתיים, כדוגמת שירותי הלשכה ושירותי המשרד הממשלתי (ובכללם, לדוגמה, דוברות המשרד), לצרכיו המפלגתיים-פוליטיים.

6. אכן, אין אפשרות להפרדה מוחלטת בין פעילויותיו השונות של השר. לפיכך, אין אפשרות לשלול כי במהלך עבודתו השוטפת, ישתמש השר במשאב הממשלתי של לשכתו וכן בשירותי לשכתו גם לצורך עיסוקו וצרכיו המפלגתיים-פוליטיים או האישיים. עם זאת, יש להבטיח כי יהיה מדובר בשימוש מוגבל ומצומצם, במגמה למנוע פוליטיזציה של השירות הציבורי ושל המנגנון המשרדי ולשמור על התדמית הבלתי-פוליטית של משרדי הממשלה, כאמור לעיל.

7. לפיכך, יש להפריד, ככל הניתן, בין מילוי התפקיד השלטוני המיניסטריאלי לבין הפעילות המפלגתית-פוליטית. פעילות מפלגתית-פוליטית או אישית גרידא אין לבצע מתוך הלשכה, הן בשל האופי הממלכתי של שירות המדינה והרצון לשמרו כניטרלי ומנותק מפעילות פוליטית, הן בשל הצורך לשמר את אמון הציבור במשרד הממשלתי כמשרד ממלכתי והן בשל הפן התקציבי. ניתן להשלים, ככורח המציאות, עם פעילות מפלגתית-פוליטית מתוך הלשכה רק ככל שמדובר בפעילות מצומצמת ביותר ומוגבלת בהיקפה. כך, למשל, אין מניעה שבמהלך יום עבודתו של השר במשרדו, המוקדש בעיקרו לענייני המשרד, הוא ינהל שיחות טלפון גם בעניינים פוליטיים, או יקיים פגישות בנושאים מפלגתיים ופוליטיים. בתוך כך, בהתאם להוראת החרג שבסעיף 2א(2) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, כפי שתוקנה בתיקון מס' 42 לחוק האמור⁵, גם צילום כשלעצמו של השר בלשכתו אינו בגדר שימוש אסור בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות וכפועל יוצא נכלל גם בגדר פעילות פוליטית-מפלגתית מורשית (תיקון מקביל נערך גם במקבילו של סעיף 2א לעניין בחירות מקדימות במפלגות (פריימריז) - סעיף 28כ3 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992). ואולם, יובהר כי אין בחריגים האמורים כדי להתיר שימוש ב"נכסי ציבור" אחרים בקשר עם צילום כאמור, ובכלל זאת סמלים ממלכתיים המצויים בלשכה ועובדי מדינה.

8. לעומת זאת, כאשר שר מעוניין לזמן כנס של חברי מפלגה או לדווח לחברי המפלגה על פעילותו הציבורית, ועליו לשלוח לצורך כך עשרות או מאות (ואף יותר) מכתבים, אין לעשות זאת מהמשרד הממשלתי, כשם שהכנס עצמו לא ייערך במשרד. באותו אופן, אין מקום להשתמש בשירותי דוברות המשרד לצורך ארגון כנס או אירוע אחר אשר מאפייניו מלמדים כי במהותו, ובין היתר לאור זהות הדוברים שהוזמנו לקחת בו חלק, הוא בעל אופי מפלגתי-פוליטי דומיננטי, המונע משיקולים מפלגתיים-פוליטיים או משרת תכליות מפלגתיות-פוליטיות. המדובר בפעילויות מתוכננות, ידועות מראש ורבות-היקף, וככאלה – עליהן להיעשות באחריות המפלגה או באמצעות משאבים אחרים העומדים לרשות השר בכובעו כחבר מפלגה. הוא הדין לגבי פניות טלפוניות, דואר רגיל ואלקטרוני וכיוצא בזה, בהיקף משמעותי.

איסור פעילות מפלגתית של עוזרים וצוות לשכה

9. סעיף 3ב לחוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 קובע לאמור:

⁵ תיקון מס' 42 נתקבל במסגרת חוק הבחירות לכנסת העשרים ושש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026 (ס"ח התשפ"ו בעמ' 762 מיום ב' באב התשפ"ו (16 ביולי 2026)).
⁶ גם תיקון זה נתקבל במסגרת חוק הבחירות הנ"ל מיום 16 ביולי 2026.

”עובד המדינה לא יעסוק בפעילות מפלגתית בתחומם של נכסי הציבור כאמור בסעיף 2א⁷ לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי”ט-1959; הוראה זו לא תחול על פעילות מינהלית של מנהל לשכה, מזכיר, יועץ, עוזר או דובר של שר או של סגן שר, והכל כשהיא נעשית כסיוע לשר או לסגן השר”.

10. לעניין המגבלות על פעילות מפלגתית-פוליטית יש להבחין בין העוזרים המקצועיים של השר לבין העוזרים הפוליטיים. בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה בנושא מינוי והעסקה של עובדים במשרות אמון בלשכות השרים וסגני השרים מיום 11.10.05 (בק/97), רשאי שר לקבוע כי אחד או שניים מעוזריו ישמשו כעוזרים פוליטיים (שאינם מהם יכול לשמש כדובר ויועץ תקשורת לשר), וכי סגן שר רשאי לקבוע עוזר אחד כעוזר פוליטי (שיוכל לשמש גם כיועץ תקשורת) (ראו גם נסמך 02.522 (ב) לתקשי”ר). שאר העוזרים הם עוזרים מקצועיים.

11. העוזרים המקצועיים, המסייעים לשר בפעילותו המקצועית במשרד, אינם רשאים, ככלל, לעסוק בפעילות מפלגתית-פוליטית, אלא כשמדובר בפעילות מצומצמת ומוגבלת, הנלווית לפעילותו המקצועית בלשכה. לעניין זה נקבע בפסקה מס’ 02.533 לתקשי”ר כי על עובדים אלה חלים הסייגים והמגבלות על פעילות מפלגתית כעל שאר עובדי המדינה. עם זאת, רשאים הם לעסוק בפעילות מפלגתית במסגרת פעילותם המנהלית. כך למשל, נהג רשאי להסיע את השר ברכב ממשלתי לאסיפה מפלגתית. מנהל הלשכה, המזכיר והעוזרים רשאים להדפיס נאומים מפלגתיים ולתאם פגישות פוליטיות. אולם, אסור להם לעסוק בפעילות מפלגתית מהותית וישירה, כגון גיוס תומכים, מצביעים ותרומות. בכלל זאת, העוזרים המקצועיים של השר אינם רשאים לתפעל עמודים אישיים-פוליטיים של השר ברשתות חברתיות (ער”ם 6/25 **צורף נ’ צורי** על הפניותיו, ובמיוחד פסקה 15 בהחלטה (19.10.22)).

12. העוזרים הפוליטיים אינם עובדי מדינה ואינם כפופים לסייגים ולמגבלות בדבר פעילות מפלגתית כמו שאר עובדי המדינה. משכך הם רשאים לסייע לשר בפעילותו המפלגתית-פוליטית, על מנת לפנות את מרב זמנו של השר לעסוק בענייני משרדו. מקום מושבם העיקרי של העוזרים הפוליטיים לא יהיה בתחומי המשרד, לא יוקצה להם משרד קבוע, שירותי מזכירות, רכב ממשלתי, מחשב וטלפון (וראו את הוראת תכ”ם מס’ 13.9.05 בעניין ”התקשרות עם עוזרים פוליטיים בלשכות שרים וסגני שרים” וסעיף 2.3.2 בפרט, וכן הנחיות נציב שירות המדינה מס’ 02.5 ו-1.51). עם זאת, לשם סיוע לשר בפעילותו המפלגתית-פוליטית, ובעת שהם נמצאים במשרד, הם רשאים לעשות שימוש במשאבי המשרד ההכרחיים הדרושים לעבודתם, כגון חדר בלשכה ושירותי מזכירות וטלפון. מעבר לכך אין לאפשר שימוש במשאבים ממשלתיים ובמשאבי המשרד, ואין לנצל פעילות זו כ”מסלול עוקף” לאיסור השימוש בנכסי הציבור, ולאיסור הפעילות המפלגתית של עובדי המדינה. בהתאם לכך, אין לגייס את העוזר הפוליטי (וכל שכן עוזר מקצועי) לפעילות פוליטית כללית במסגרת מפלגתו של השר שחורגת מגבולות סיוע לשר עצמו בפעילותו המפלגתית-פוליטית.

⁷ ההפניה במקור לסעיף 2 ונראה כי מדובר בטעות והכוונה היא להפנות לסעיף 2א.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה - מינויים בשירות הציבורי
תאריך: ט' שבט התשנ"ט, 26 ינואר 1999 עדכון: חשון התשס"ו, נובמבר 2005 כסלו התשס"ט, דצמבר 2008 חשון התשע"ג, נובמבר 2012 כסלו התשע"ה, דצמבר 2014 ניסן התשע"ז, אפריל 2017 שבט התשע"ט, ינואר 2019 טבת התש"ף, ינואר 2020 טבת התשפ"א, ינואר 2021	מינויים בתקופת בחירות
מספר הנחיה: 1.1501	

מינויים בתקופת בחירות

הגם שהכל מצווים, כמובן, להקפיד על אמות-המידה הראויות באשר למינויים בשירות המדינה, בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים כל ימות השנה, למינויים בתקופת בחירות נודעת רגישות מיוחדת. להלן, אפוא, עיקרי הדברים הנוגעים לסוגיית המינויים בתקופה זו, בהתחשב בהיבטיה הייחודיים.

כללי

בהתאם לסעיף 30 לחוק-יסוד: הממשלה, עקרון הרציפות חל על עבודת הממשלה, והפעילות השלטונית נמשכת כסדרה אף בתקופת הבחירות. עם זאת, בפסיקה נקבע, כי הממשלה והשרים בממשלת מעבר וערב בחירות מחויבים לנהוג "באיפוק הראוי למעמד של ממשלה יוצאת" בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות לפעול בהם בתקופת המעבר, וכי מתחם הסבירות של פעילות גוף שלטוני בתקופת ממשלת מעבר נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור. במילים אחרות: תקופת הבחירות אינה גוזרת חובה להימנע מכל פעולה שהיא, אלא צורך לבצע איזון עדין בין החובה להבטיח יציבות והמשכיות שלטונית, לבין חובת השמירה על איפוק וריסון בהפעלת סמכויות שלטוניות, בהינתן תשתית הממשל המיוחדת המאפיינת ממשלה בתקופת מעבר (בג"ץ 5167/00 **וייס נ' ראש הממשלה**, פ"ד נה(2) 455 (2001); בג"ץ 8815/05 **לנדשטיין נ' שפיגלר** (26.12.2005), להלן: **פרשת לנדשטיין**). זאת ועוד. על-פי הפסיקה, ישנה הקרנה הדדית בין חובת העשייה לבין הריסון והאיפוק הנדרשים בכל מקרה ומקרה. ככל שמידת החיוניות הציבורית בפעולה השלטונית גוברת, כך תקטן מידת האיפוק הנדרשת, ולהיפך (**פרשת לנדשטיין**, בפסקה 9 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

בכל הנוגע לשאלת סמכות הממשלה והשרים בענייני **מינויים בתקופת בחירות**, הובהר בפסיקה כי זו היא "אך מקרה פרטי של שאלת השימוש בסמכויות אחרות העומדות לממשלה בתקופת בחירות" (בג"ץ 1004/15 **התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' השר לבטחון פנים**, פסקה 14 לפסק דינה של הנשיאה נאור (1.4.2015), להלן: **פרשת התנועה למשילות ודמוקרטיה**). וכך נקבע בעניין זה ב**פרשת לנדשטיין**:

"עקרון האיזון הנדרש בין איפוק לעשייה בעת שלטון מעבר מוצא את ביטויו, בין היתר, בתחום המינויים לתפקידים ציבוריים, מקום שמעורבים בכך גורמים פוליטיים שמעמדם

המשפטי ערב הבחירות ניזון ממעמדה המיוחד של ממשלת מעבר, וגורלם בממשל הבא, שלאחר הבחירות, אינו ידוע. בגדר האיזונים הנדרשים בתחום זה, וככלל, נתקבלה ההשקפה כי ראוי הוא כי מינויים לתפקידים בשירות הציבורי לא יבוצעו בידי גורמי ממשל אלה אלא ימתינו עד לכינון ממשל חדש, אלא מקום שיש באיוש תפקיד מסוים צורך חיוני של ממש אשר אם לא ייענה, יצור חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב ...

בהקשר זה, די אף במראית פני הדברים, העלולה להעלות חשד או ספק לפגם בהליך המינוי, כדי להצדיק בדרך כלל הימנעות ממנו בתקופה של "בין השמשות" השלטוני, נוכח הפגיעה העלולה להיגרם בכך לאימון הציבור, גם אם, לגופו, לא דבק בהליך פסול מהותי. מנגד, מקום שעולה צורך חיוני באיוש משרה ציבורית, ולא ניתן למצוא לכך פתרון זמני חלופי, עשוי הכורח האמור להכריע את הכף ולהכשיר הליך מינוי גם בעת שלטון מעבר. כמו כן, מינוי לתפקיד ציבורי, הנעשה בידי גורם ממנה המנותק לחלוטין מהמישור הפוליטי, ואינו מושפע כלל מקיומן של בחירות קרבות ומשינויי שלטון צפוי, עשוי אף הוא לעמוד במבחן הסבירות אם ייעשה בתקופת המעבר" (שם, בפסקה 10 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

עוד הבהיר בית המשפט בפרשת לנדשטיין, כי ביסוד המגבלות על מינויים בתקופת בחירות עומד שיקול כפול: ראשית, הממשלה אינה פועלת עוד מכוח אמון הכנסת אלא מכוח עקרון הרציפות עד לכינון ממשלה חדשה; ושנית, קיומו של חשש מוגבר לכריכת שיקולים מפלגתיים ואישיים בהליכי מינוי ערב בחירות, ובכלל זאת חשש מוגבר לניגוד עניינים במינוי ולהעדפת אינטרסים מפלגתיים על פני האינטרס הציבורי. שיקול רלוונטי נוסף לעניין זה נוגע לחשש מפני יצירת עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד את הממשלה העתידה להיבחר בפני מצב בלתי-הפיך (ראו למשל: בג"ץ 2453/06 ההסתדרות הרפואית נ' היועץ המשפטי לממשלה (21.3.2006)). שיקול זה מקבל משנה-תוקף ככל שמדובר במינויים לתפקידים הבכירים והמשמעותיים יותר מבין אלה המצויים בסמכות הממשלה או השר הנוגע בדבר.

יש לציין, כי השיקולים הנוגעים לחשש המוגבר מכריכת שיקולים מפלגתיים ואישיים ולחשש מיצירת עובדות מוגמרות בפני הממשלה הבאה מתקיימים גם לעניינה של ממשלה יוצאת כתוצאה מקבלת חוק התפזרות הכנסת וקביעת בחירות מוקדמות. משכך, חלות גם עליה מגבלות הנובעות ממעמדה כממשלה זמנית עד לכינון ממשלה חדשה וגם היא נדרשת לאיפוק בהפעלת סמכויותיה. דברים אלו יפים כמובן אף בהיבט של מינויים.

ההנחיות שלהלן נועדו לקבוע את אמות-המידה המאזנות בין השיקולים האמורים להגבלת מינויים ערב בחירות ועד לכינונה של ממשלה חדשה לבין הצורך למנוע פגיעה בעבודה השוטפת של רשויות השלטון. ככלל, יובהר, כי חרף העובדה שלמינויים בתקופת הבחירות נודעת רגישות מיוחדת ונדרש לגביהם איפוק רב, אין לומר כי קיימת מניעה מוחלטת לקיים מינויים גם בתקופת בחירות, אף אם הם בכירים באופיים – השאלה היא שאלה של שיקול-דעת (בג"ץ 10134/02 ח"כ אושעיה נ' ראש-הממשלה, פ"ד נז(2) 49, 53 (2003)). ההכרעה בדבר איוש משרה פלונית בתקופת בחירות תלויה, אפוא, בגורמים שונים והיא פרי מלאכת איזון בין השיקולים המנחים הצריכים לעניין. כך, לעיתים לא יהא מנוס מאיוש משרה או תפקיד במועד זה, ככל שיש באיושם צורך חיוני של ממש אשר אם לא ייענה, ייווצר חלל העלול לפגוע באינטרס ציבורי חשוב (פרשת לנדשטיין, בפסקה 10). במסגרת זאת, ראוי יהיה ליתן משקל לבכירות המשרה ואופייה, לרבות אם היא כוללת סמכויות סטטוטוריות; מידת הפגיעה הצפויה לתפקודה התקין של הרשות באי-איושה; קיומה של אפשרות להאריך כהונה של בעל תפקיד מכהן או לאישה על-

ידי ממלא-מקום במינוי זמני; קיומו של הליך מקצועי לאיוש המשרה; המועד שבו מתעורר הצורך במינוי במסגרת תקופת הבחירות (למשל – עובר ליום הבחירות או לאחריו); וכיוצא באלו. יפים לעניין זה דברי בית המשפט העליון בפרשת התנועה למשילות ודמוקרטיה, אשר עסקה בשאלת מינויו של מפכ"ל המשטרה בתקופת בחירות:

"בהתאם לפסיקותיו של בית משפט זה, נקודת המוצא היא שככלל יש להימנע במהלך תקופת בחירות מאיוש תפקידים ציבוריים. ... הטעמים העיקריים לכך הם החשש למינוי משיקולים בלתי ענייניים והעובדה שככל שפועלת הממשלה אך ורק על סמך עקרון הרציפות יהיה במינוי משום כבילת הממשלה העומדת לקום שכבר תפעל מכוח אמון הציבור והכנסת. ... יחד עם זאת, חשוב לזכור שמדובר בנקודת מוצא בלבד. כפי שגם נאמר בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אין איסור מוחלט על קיום מינויים, אף של בכירים, בתקופת בחירות. השאלה היא שאלה של שיקול דעת ואיזון. ... במקרים בהם קיים צורך ממשי באיוש משרה שלא ניתן להותירה מיותרת, העובדה שמדובר בתקופת בחירות אינה צריכה להביא למצב בו הרשות הנוגעת בדבר לא תתפקד. ... קיימים מקרים בהם ההחלטה שלא למנות אדם למשרה בתקופת בחירות באופן שהמשרה תיוותר בלתי מאוישת, במיוחד כשמדובר במשרה שלנושאה תפקידים סטטוטוריים, תהיה בלתי סבירה. במקרים כאלה הפתרון הסביר בתקופת בחירות יכול להיות מינוי ממלא מקום או הארכת כהונתו של מי שמכהן במשרה באותה עת" (שם, בפסקה 15 לפסק דינה של הנשיאה נאור).

על רקע דברים אלו, יותוו להלן העקרונות המרכזיים שלאורם יש לנהוג בתחום המינויים בתקופת בחירות. מטבע הדברים, לא ניתן יהיה להתייחס באופן ספציפי לכל סוגי המינויים האפשריים, שכן אלה הם רבים ומגוונים, ועל כן יידונו סוגי המינויים השכיחים ביותר והכללים שיחולו בעניינם.

יובהר, כי "המועד הקובע" לצורך ההנחיות שלהלן הוא המועד בו החלה "תקופת הבחירות", בהתאם לנסיבות הייחודיות והמשתנות בכל מערכת בחירות. ככלל, תקופת הבחירות מסתיימת לאחר כינונה של הממשלה החדשה, אך יושם אל לב כי יישומם של השיקולים השונים הצריכים לעניין ההחלטות בנושא זה עשוי להשתנות כפועל יוצא מהמועד שבו נדרשת קבלת ההחלטה בתוך תקופת הבחירות.

יודגש כי במצבים שבהם ניתן להמשיך בהליך המינוי, יש לקיים את ההליך בלוח-זמנים מהיר ככל הניתן, זאת כדי לוודא כי הרשות פועלת "במהירות ראויה" בנסיבות ועל מנת להבטיח מתן מענה יעיל לצורך באיוש המשרה. ככל שהשלמת המינוי תתעכב, עלול הדבר, במקרים חריגים, לעורר קושי ולהצריך בחינה מחודשת של הדברים; כך לדוגמה במקרה בו עיכוב המינוי מוביל לכך שהמינוי יבוצע בסמוך למועד הבחירות.

מינויים בשירות המדינה ומינויים נוספים בסמכות שר או הממשלה

א. מינויים באמצעות מכרז: כידוע, מינויים אלה מתבצעים בהליכים המנוהלים מכוח הנחיות נציבות שירות המדינה; מבוססים על אמות-מידה שוויוניות ושקופות (ובכלל זאת תיאורי-תפקיד ותנאי-סף הנקבעים ומפורסמים מראש) ועל מנגנוני בחינה והערכה מקצועיים; ואסורה בהם ממילא מעורבות הדרג הפוליטי (וזאת אף במקרים הנדירים שבהם השלמת הליך המינוי נעשית בדרך של חתימת שר). לפיכך, אין מניעה כי מינויים

הנערכים באמצעות מכרז כאמור יימשכו כסדרם אף בתקופת בחירות. זאת, מבלי לגרוע מסמכותו הכללית של נציב שירות המדינה לדחות הליכי מכרז בנסיבות מיוחדות. מובן, כי בתקופת בחירות יש להקפיד על אי-מעורבות הדרג הפוליטי במשנה-תוקף.

ב. מינויים למשרות בכירות באמצעות ועדות לאיתור מועמדים: מאחר שבהליך המינוי למשרות בכירות באמצעות ועדת איתור קיימת מעורבות של השר (ולרוב הוא גם מחייב אישור של הממשלה), הרי שבהתאם לעקרונות שצוינו לעיל, איוש משרות כאמור בתקופת בחירות, ככלל, מעורר קושי. לצד זאת, יש ליתן את הדעת לכך שמדובר בהליך בחירה בעל אופי מקצועי, תחרותי, שוויוני ופומבי, אשר במסגרתו מחויב הגורם הממנה להעניק משקל רב להמלצת ועדת האיתור, תוך שנדרש טעם מהותי בעל משקל מיוחד מצדו בכדי לסטות מההמלצתה (בג"ץ 8134/11 אשר נ' שר האוצר (29.1.2012)).

לאור זאת, ובהינתן הצורך לצמצם את הפגיעה בעשייה הממשלתית השוטפת, נציב שירות המדינה יהא רשאי לאשר, בהחלטה מנומקת, לקיים הליכי ועדת איתור במקרים הבאים:

(1) **חיוניות איוש המשרה**: כאשר קיימת חיוניות באיוש מידי של המשרה (כך למשל, נוכח סמכויות סטטוטוריות המוחזקות בידי בעל התפקיד או האטה בלתי-סבירה שתיגרם לשירות הניתן לציבור עקב חסרונם), ולא ניתן למצוא לצורך באיוש קבוע של המשרה פתרון סביר והולם אחר, כגון על-ידי הארכת כהונת בעל התפקיד המכהן או על-ידי מינוי ממלא-מקום. לרבות מינוי בפועל. זאת, ובלבד שהמלצת ועדת האיתור תהיה על מועמד אחד בלבד (בג"ץ 4065/09 כהן נ' שר הפנים, פסקה 12 (20.7.2010)) ומועמד זה אינו בעל זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.

(2) **אופי המשרה**: כאשר מדובר במשרה מקצועית מובהקת שאינה כוללת רכיב משמעותי של מימוש מדיניות השר ויצירת עובדה מוגמרת בעניינה בפני השר או הממשלה הבאים אינה מעוררת קושי בנסיבות העניין; ובלבד שהמלצת ועדת האיתור תהיה על מועמד אחד בלבד ומועמד זה אינו בעל זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.

(3) **שלב הליך ועדת האיתור לפני המועד הקובע**: כאשר ועדת האיתור הגישה את המלצתה לשר לפני המועד הקובע, אך הליך המינוי טרם הושלם, ובלבד שהמלצת ועדת האיתור תהיה על מועמד אחד בלבד. תנאי זה, ולפיו ועדת האיתור המליצה על מועמד אחד בלבד, לא יחול במקרים בהם השר בחר במועמד לפני המועד הקובע. בהקשר זה יוזכר, כי בהתאם לכלל הרגיל, במקרים בהם אחד המועמדים הוא בעל זיקה לשר משרי הממשלה על ועדת האיתור להמליץ על מועמד אחד בלבד (ראו לעניין זה, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1554 "ועדה לאיתור מועמדים – מועמד בכל זיקה לשר משרי הממשלה" והנחיית נציב שירות המדינה מס' 1.2 "נוהל עבודת הוועדה לאיתור מועמדים"). בכל מקרה, גם במקרים אלה תינתן הדעת לטיב המשרה ולאופייה.

במקרים אלו, ניתן יהיה לאפשר מינוי ועדות איתור, המשך פעילותן של ועדות איתור קיימות, השלמת הליך המינוי ואיוש המשרות באופן קבוע, וזאת לאחר בחינת מכלול נסיבות העניין ובשים לב גם לסמיכות ההחלטות למועד הבחירות.

יצוין, כי הכללים האמורים יחולו גם כאשר הליך ועדת האיתור אינו מתחייב על-פי חוק או החלטת ממשלה (ולמעט כשמדובר במשרות או בתפקידים הנדונים בפסקה 2.ה. שלהלן); וגם במקרה שוועדת האיתור החלה בפעילותה קודם לתקופת הבחירות אך טרם מסרה את המלצתה על מועמד לגורם הממנה.

ג. מינויים למשרות בכירות בפטור מלא מהליך תחרותי: מדובר במינויים למשרות הבכירות ביותר בשירות הציבורי, אשר בשונה מתפקידים המאוישים באמצעות הליכי מכרז או ועדת איתור, לא מתקיים לגביהם הליך תחרותי, מקצועי ושקוף, ולגורם הממנה נתון בעניינם שיקול-דעת רחב ביותר. על רקע זאת, ככלל, בתקופת בחירות יש להימנע ממינויים של קבע למשרות אלה וכן מהפסקת כהונה של נושאי משרות כאלה. ככל שמשרה כזו התפנתה או צפויה להתפנות, יש לבחון את האפשרות להאריך באופן זמני את כהונתו של בעל התפקיד המכהן, ולחלופין – לאייש את התפקיד באמצעות ממלא-מקום מתוך שירות המדינה, כמצוות סעיף 23א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק המינויים**). כפי שאף הובהר בפסיקה, ברי כי הארכת כהונה תיתכן רק במקרים שבהם הדבר אפשרי מבחינה משפטית וניתנת הסכמתו של המכהן במשרה (**פרשת התנועה למשילות ודמוקרטיה**, בפסקה 15 לפסק דינה של הנשיאה נאור). רק במקרים חריגים, בהם קיימת חיוניות באיוש מידי של המשרה באופן קבוע ולא ניתן למצוא לכך פתרון סביר והולם אחר, תיבחן אפשרות לאפשר את איוש המשרה על יסוד בדיקה פרטנית של הנסיבות. ככלל, מינוי של קבע בפטור מלא מהליך תחרותי בתקופת בחירות יתאפשר, במקרים החריגים האמורים, רק כשמדובר במינוי מקצועי מובהק ובתנאי שלמועמד אין זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.

יצוין, כי תחת מינויים אלו נכלל גם מינוי משנה למנכ"ל משרד ממשלתי, בהתאם להחלטת ממשלת ישראל מס' 3075, מיום 15.10.2017, שהינו מינוי המצוי בסמכות מנכ"ל המשרד.

ד. מינוי מנכ"לים: ככלל, על שר המכהן בתקופת בחירות להימנע מהחלפת מנכ"ל המשרד. אמנם, דרך-כלל, שר רשאי למנות מנכ"ל בהתאם לשיקול-דעתו, בכפוף לבדיקת כישורי המועמד, כמו גם לסיים את כהונתו; מדובר במינוי אישי של השר, ושרים אכן נוהגים לעתים להחליף את מנכ"ל המשרד עם כניסתם לתפקיד, או בסמוך לאחר מכן. עם זאת, המנכ"ל הוא הדרג המקצועי הבכיר במשרד ואינו חלק מהדרג הפוליטי, והחלפתו בתקופת בחירות עלולה לגרום לחוסר יציבות שלטונית, לתפקוד לקוי של המשרד ואף לניצול לרעה של סמכויות שלטוניות. מכאן העיקרון האמור שלפיו, ככלל, יש להימנע משינויים בתפקידי מנכ"לים בתקופת בחירות. לצד זאת, יש לזכור כי מנכ"ל המשרד משמש גם כגורם מתווך בין הדרג המקצועי ובין השר ועבודה תקינה של המשרד מחייבת יחסי עבודה ואמון תקינים בין השניים. לכן, במקרה בו השתכנע נציב שירות המדינה כי קיים צורך ממשי בהחלפת המנכ"ל לשם תפקודו התקין של המשרד, ניתן יהיה לחרוג מן הכלל האמור. במסגרת זו יהיה מקום ליתן משקל ממשי לשאלה האם המנכ"ל המכהן הוא מנכ"ל שמונה מתוך שירות המדינה, או מנכ"ל שמונה על-ידי השר הקודם מחוץ לשירות הציבורי. במקרה בו קיים צורך כאמור בהחלפת המנכ"ל, על השר למנות, ככלל, עובד מדינה בכיר כממלא-מקום המנכ"ל, בכפוף למגבלות הקבועות בסעיף 23א לחוק המינויים. זאת, תוך מתן עדיפות למינוי ממלא מקום מקרב עובדי המשרד, על מנת לצמצם ככל הניתן את הפגיעה האפשרית בתפקוד המשרד. במקרים חריגים, יהיה מקום למנות מנכ"ל קבוע ולא להסתפק במינוי ממלא מקום, ואף במקרים אלה יהיה מקום להעדיף מינוי מנכ"ל מקרב עובדי המשרד, מהטעם האמור.

ה. מינויים לתפקידים נוספים ולמשרות לא בכירות שלא באמצעות מכרז: ישנם משרות ותפקידים נוספים שאינם בכירים באופיים אשר הגם שאישור המינוי להם מצוי בסמכות השר (או במקרים מסוימים – מנכ"ל המשרד), על-פי רוב, הליך האיתור והבחירה להם מבוסס על המלצותיו של הדרג המקצועי במשרד או של מומחים אחרים בתחום, בלא מעורבות מהותית של השר או של נושאי משרת אמון מטעמו. המדובר, בין היתר, במינויים לתפקידים כגון חברי ויושבי-ראש בוועדות ערר לסוגיהן, מועצות מייעצות, ועדות פרס, ועדות רפואיות, ועדות תביעות וכדומה, למעט מינוי של עובדי מדינה לגופים אלה, עליו תחול הוראת סעיף קטן (ו)

להלן. ככלל, ועל מנת לצמצם את הפגיעה ביציבות וברציפות הפעילות הממשלתית, לא תהיה מניעה לאיש משרות ותפקידים אלה בתקופת בחירות, וזאת בכפוף לתנאים המפורטים להלן:

- (א) השר, המנכ"ל ונושאי משרות האמון בלשכותיהם לא היו מעורבים בשום דרך בהצעת המועמדים או בהליך בחירתם (למעט, כאמור, באישורו הסופי של המינוי).
- (ב) למועמד המוצע אין זיקה אישית, פוליטית, או עסקית לשר משרי הממשלה.
- (ג) המשרה או התפקיד אינם כוללים רכיב משמעותי של מימוש מדיניות השר.

מינויים שאינם עומדים בתנאים שלעיל ייבחנו בהתאם לעקרונות הקבועים בסעיף 2.ג. להנחיה זו, היינו – ניתן היה לאפשרם אך בנסיבות שבהן קיימת חיוניות באיוש מידי של המשרה באופן קבוע ולא ניתן למצוא לכך פתרון סביר והולם אחר. למען הסר ספק, יובהר כי ההנחיות שלעיל יחולו גם על מינויים לתפקידים קצרי-טווח, כדוגמת מינוי ועדות או צוותים מקצועיים לצורך מטרה מוגדרת ולמשך פרק זמן מוגדר. זאת, שכן, ככלל, גם בהתייחס למינויים כאמור עלולים להתעורר החששות העומדים ביסוד ההוראות שלעיל (ראו והשוו: בג"ץ 1311/15 **דיין נ' שר החינוך**, פסקה 16 לפסק דינה של השופטת חיות (20.5.2015)).

- ו. הקניית סמכות לעובדי מדינה מכהנים: המגבלות האמורות בהנחיה זו לא יחולו על מינוי שאינו אלא הקניית סמכות סטטוטורית או תפקיד נוסף לעובד מדינה מכהן במסגרת תפקידו.
- ז. נושאי משרות אמון בלשכות שרים ומנכ"לים: אין מניעה למנות נושאי משרות אמון בלשכת שר או בלשכת מנכ"ל, אשר העסקתם מסתיימת עם חילופי הנבחר.

מינויים בגופים ביטחוניים

למען הסר ספק, יובהר כי עקרונות ההנחיה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על מינויים הנעשים במשטרה (החל מדרגת ניצב), שירות בתי הסוהר (החל מדרגת גונדר) וצה"ל (החל מדרגת אלוף), וזאת ככל שיש בהם מעורבות של הדרג הפוליטי. במסגרת יישום ההנחיה על מינויים אלו, תינתן הדעת, בין היתר, לצרכים ייחודיים של גופים אלו במישור המבצעי-ביטחוני ולאופי הליכי המינוי הנערכים בהם.

1. מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים

כללי – מאפייניהם הייחודיים של התאגידים בהם עוסק חלק זה של ההנחיה

החברות הממשלתיות הוקמו כאישיות משפטית נפרדת מן הממשלה, לשם הגשמת מטרות שונות שהממשלה הפקידה בידיהן. על החברה הממשלתית לפעול, ככלל, לפי השיקולים העסקיים שעל-פיהם נוהגת חברה שאינה ממשלתית (סעיף 4 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן: **חוק החברות הממשלתיות**)). המדינה היא בעלת מניות בחברה, ומכוח חוק החברות הממשלתיות מתמנים הדירקטורים בחברה בידי השרים, כהגדרתם בחוק זה. השרים גם מאשרים את מינוי יושב ראש הדירקטוריון והמנהל הכללי בחברה הממשלתית, לאחר שאלו נבחרים על-ידי דירקטוריון החברה. השרים מפעילים את סמכות המינוי כנאמני הציבור (בג"ץ 932/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב ראש הוועדה לבדיקת מינויים**, פ"ד נג(3) 769, 787 (1999)). בניגוד למינויים בשירות המדינה, דירקטור, משעה שנתמנה, אינו חב חובת אמונים אלא לחברה שבה הוא מכהן (סעיף 254 לחוק

החברות, התשנ"ט-1999). אין הוא זרועו הארוכה של השר הממנה אותו, ואין הוא כפוף להוראות השרים באשר לאופן פעולתו. עליו להפעיל שיקול דעת עצמאי (ראו סעיף 106 לחוק החברות, התשנ"ט-1999).

תאגיד ציבורי הוא תאגיד שמוקם בחוק מיוחד או בחיקוק מיוחד (להלן: **החוק המקים**), ופועל על-פי הסדרים מיוחדים שנקבעו בחוק המקים. התאגידים הציבוריים הינם חלק מן המגזר הציבורי, אולם הם בעלי אישיות משפטית נפרדת מזו של המדינה. האישיות המשפטית הנפרדת מאפשרת מידה רבה יחסית של גמישות ניהולית ועצמאות, בכפוף להסדרים הקבועים בחוק המקים. התאגידים הציבוריים ממלאים תפקידים ציבוריים מגוונים, הנקבעים בחוק המקים או בחוקים אחרים, ולעתים מופקדות בידיהם סמכויות שלטוניות למילוי תפקידים הציבורי. חברי המועצה המכהנים בתפקידים הציבורי כפופים להוראות החוק המקים ומונחים לפעול לקידום מטרות התאגיד שנקבעו בו. הם אינם כפופים להוראות השר שמינה אותם.

מאפיינים אלה של החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים משליכים על האופן שבו יש להחיל על המינויים בהם את הכללים החלים על מינויים בתקופת בחירות. יש ליצור איזון בין החשש ממינויים פוליטיים והצבת עובדות בפני הממשלה החדשה לבין הצורך בהתנהלות תקינה של הגופים.

נקודת האיזון שנקבעה היא התייחסות שונה למינויים שהחלו לפני המועד הקובע לבין מינויים שהחלו לאחריו. בעניין זה ניתן משקל לכך שהחלטה על מינוי דירקטור בחברה ממשלתית או חבר מועצה בתאגיד ציבורי מקבלת ביטוי מעשי בהצעת המינוי המועברת, על דעת השרים הממנים, לבחינת הוועדה לבדיקת מינויים. לכן, אם ההחלטה על המינוי, קרי, העברתו לבחינת הוועדה לבדיקת מינויים, נתקבלה לפני המועד הקובע, החשש כי ההחלטה נבעה משיקולי בחירות, קהה. במקרים אלה יש ליתן משקל רב יותר לצורך בהתנהלות תקינה של החברות והתאגידים ולאפשר את המשך הליכי המינוי.

א. מינויים שהועברו לבדיקה לפני המועד הקובע

- (1) הליכי מינוי של מועמדים שהועברו לוועדה לבדיקת מינויים יושלמו כרגיל.
- (2) אם המינוי הועבר לוועדה לבדיקת מינויים אך טרם נבחן על-ידיה עד המועד הקובע, ולמועמד זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה, אישור המינוי יותנה בעמידה במבחן מחמיר ביחס לקיומם של "כישורים מיוחדים".

ב. מינויים שהועברו לבדיקה החל מהמועד הקובע

יש להימנע מקידום הליכי מינוי שטרם הועברו לגורם הבוחן את המינוי במועד הקובע, למעט במקרים חריגים שבהם קיימת הצדקה מיוחדת להשלמת המינוי בתקופת הבחירות. להלן יפורטו העקרונות המנחים לפיהם יאושרו מינויים אלה. במקרה של ספק יש לקבל את אישור היועץ המשפטי לממשלה למינוי:

- (1) מינוי דירקטורים, חברי מועצה ויושבי ראש: בקשות למינויים אלה יאושרו בהתקיים שני תנאים מצטברים בלבד:

א. **המינוי נחוץ לשם הבטחת פעילותם התקינה של החברה הממשלתית או התאגיד הציבורי או הגוף בהם מדובר, או לצורך שמירה על אינטרסים של המדינה כבעלת מניות בחברה;**

דוגמאות (לא ממצות) למקרים בהם המינוי נחוץ:

(א) המינוי דרוש להבטחת מאזן הכוחות בין המדינה ובין בעלי מניות נוספים;

(ב) המינוי הוא של עובד מדינה בחברה שלדעת רשות החברות הממשלתיות או הוועדה לבדיקת

מינויים אין בה ייצוג מספיק לעובדי המדינה;

(ג) המינוי דרוש להשלמת או להבטחת המניין החוקי בדירקטוריון או במועצה. על אף האמור, עד למינוי 2/3 מחברי דירקטוריון של חברה ממשלתית, ניתן יהיה למנות מועמד מקרב מאגר "נבחרת הדירקטורים" המנוהל על-ידי רשות החברות הממשלתיות, וזאת, מעבר למינוי הדרוש לשם הבטחת המניין החוקי בדירקטוריון;

(ד) המינוי הוא בחברה או בתאגיד בהקמה, או בחברה או בתאגיד הנמצאים בשלב מתקדם של שינוי מבני משמעותי, או בחברה המצויה בשלב מתקדם של הליך הפרטה;

(ה) המינוי הוא של מועמד בעל מומחיות חשבונאית או פיננסית לפי סעיף 2א16 לחוק החברות הממשלתיות, לחברה בה לא מכהן דירקטור בעל מומחיות כזו.

ב. למועמד אין זיקה פוליטית, אישית או עסקית לשר משרי הממשלה.

באשר למינוי יושבי ראש לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות; על פי העקרונות המפורטים בהנחיה זו הכלל הוא כי בתקופת הבחירות יש להימנע ממינוי קבע מקום בו ניתן לפעול בדרך חלופית מתאימה. בהעדר יו"ר מכהן בחברה ממשלתית במהלך תקופת הבחירות, דרך המלך הפתוחה בפני החברה תהא מינוי יו"ר לשיבה בהתאם לסעיף 96(ב) לחוק החברות, התשנ"ט-1999. בנסיבות מסוימות שבהן הצורך בהבטחת תפקודה התקין של החברה מחייב זאת, ניתן יהיה למנות יו"ר דירקטוריון לתקופה קצרה, באופן שיבטיח כי המינוי לא יכבול את שיקול דעת הממשלה הבאה. לעניין זה, ככלל, שנה תחשב לתקופת כהונה קצרה שאין בה לכבול את שיקול דעת הממשלה הבאה. עקרונות אלו יחולו גם על מינוי יושבי ראש בתאגידים הציבוריים בשינויים המחויבים ולאמור בחוק שהקים את התאגיד, לרבות לעניין תקופת הכהונה.

(2) מינוי חברי מועצה בתאגידים מקרב עובדי המדינה: כשמדובר במינוי של עובדי מדינה עליהם מוטל תפקיד נוסף במסגרת תפקידם בשירות המדינה לתאגידים, החששות הנוגעים למינויים בתקופת בחירות הם פחותים באופן ניכר, ועל כן ככלל לא חלות עליהם מגבלות (ר' סעיף 2(ו) לעיל). לפיכך, ככלל, ניתן יהיה לקדם בתקופת הבחירות את מינויים של עובדי מדינה כחברים במועצות התאגידים ובגופים הנוספים המנויים בתוספת השניה לחוק החברות הממשלתיות, בכפוף לבחינה שתבוצע בייחס לאיזון הנדרש בין עובדי המדינה לנציגים האחרים המנויים בחוק המקים.

(3) דירקטורים מקרב העובדים בחברות ממשלתיות: לעניין מינוי דירקטורים מקרב העובדים לפי סעיפים 17(ג) ו-18ד לחוק החברות הממשלתיות, ניתן יהיה להמשיך בהליכי המינוי אם הבחירות לקביעת הנציג הנבחר נערכו לפני המועד הקובע. אולם לא ימונה דירקטור מקרב העובדים בתקופת הבחירות אם הוא בעל זיקה פוליטית, אישית או עסקית לשר משרי הממשלה.

(4) מנכ"ל חברה ממשלתית ותאגיד ציבורי: מנכ"ל חברה ממשלתית ותאגיד ציבורי נושא באחריות ראשונה במעלה להשגת מטרותיו של הגוף שבראשו הוא עומד, והוא ממלא תפקיד מרכזי בהתנהלותו התקינה. משכך, ישנה חשיבות מיוחדת לאיוש משרות אלו במינוי קבוע. מכיוון שקיימים הליכי מינוי שונים לצורך בחירת מנכ"ל בחברה ממשלתית ובתאגיד ציבורי, ההסדר לגבי מינוי מנכ"ל יהיה בהתאם למאפייני הגוף והחוק המסמך.

א. מנכ"ל חברה ממשלתית: מינוי מנכ"ל בחברה ממשלתית נערך בהליך תחרותי ושוויוני, באמצעות ועדת איתור, בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות, ובפיקוחה. לכן, תפקידו של השר בהליך

49

מתמצה באישור המועמד שנבחר על-ידי ועדת האיתור. לפיכך, ונוכח חשיבות תפקיד המנכ"ל בחברה הממשלתית, ניתן לקבוע נקודת איזון גמישה יותר ביחס למינויים אלה בחברות ממשלתיות:

(1) אם הליך איתור המנכ"ל נמצא בעיצומו "במועד הקובע", קרי, לאחר שכבר התקבלו ההחלטות על אופי ההליך, הקריטריונים והמשקולות, וכן חלף המועד האחרון להגשת המועמדות - ניתן להשלים את הליך המינוי, בכפוף לבדיקת הרשות בדבר תקינות ההליך. עם זאת, לא ימונה בתקופה זו מנכ"ל שהוא בעל זיקה אישית, פוליטית או עסקית לשר משרי הממשלה.

(2) במקרים אחרים יש להימנע ממינוי של קבע ויש לפעול למינוי מנכ"ל בפועל (לפי סעיף 42(ג) לחוק החברות הממשלתיות; ראו גם הנחיה 6.5000 עמ' 24-25). מינוי מנכ"ל בפועל ייעשה, ככלל, מקרב עובדי החברה. במקרים החריגים בהם ייעשה המינוי לתפקיד שלא מקרב עובדי החברה, על המועמד להיות נעדר זיקה פוליטית, אישית או עסקית לשר משרי הממשלה. יצוין כי, במקרים בהם בחרה החברה לפעול בהתאם לאמור בסעיפים (3) ו-(4) שלהלן, ניתן לפעול במקביל למינוי מנכ"ל בפועל.

(3) במקרים חריגים, ובאישור היועץ המשפטי לממשלה, מנהל רשות החברות הממשלתיות יהיה רשאי לאשר לחברה ממשלתית לנקוט בהליכי מינוי מנכ"ל באמצעות ועדת איתור גם לאחר "המועד הקובע", אם התקיימו התנאים לפי סעיף 4(ב)(1) לעיל.

(4) החליט דירקטוריון חברה לפתוח בהליך איתור מנכ"ל לאחר המועד הקובע, בלי שנתבקש או נתקבל אישור היועץ המשפטי לממשלה מראש – יקיים את ההליך עד לשלב קביעת המועמד שנבחר על-ידיו. בדיקת המועמד הנבחר בידי הוועדה לבדיקת מינויים ואישור השרים, ייעשו רק לאחר כינון הממשלה החדשה. בדיקת זיקותיו של המועמד, תיעשה הן ביחס לשרי הממשלה היוצאת והן ביחס לשרי הממשלה החדשה.

ב. **מנכ"ל תאגיד ציבורי:** הליך מינוי המנכ"ל בתאגיד ציבורי נקבע בחוק המקום. הליך זה אינו אחיד והוא משתנה בין תאגיד לתאגיד בסוגיות כמו זהות הגורם הממנה, קיומה של ועדת איתור, מאפייני הליך האיתור ועוד. לפיכך, לא ניתן לקבוע כלל אחיד שיחול על מינויים אלה. מינויים אלה יבחנו לגופם בהתחשב בעקרונות הנחיה זו.

ג. מינויים שנעשים ללא מעורבות שר או הממשלה

מינויים מסוימים בתאגידים ציבוריים ובגופים אחרים שהוועדה לבדיקת מינויים בוחנת, נעשים בידי גורמים מוסמכים ללא מעורבות של שרים. דוגמה מרכזית הם המינויים של דירקטורים בתאגידי מים וביוב. מינויים אלה אינם כפופים להוראות הנחיה זו, ואין מניעה שיימשכו כרגיל גם בתקופת הבחירות לכנסת. לגבי מינויים כאלה נאמר בפרשת לנדשטיין: "מינוי לתפקיד ציבורי, הנעשה בידי גורם ממנה המנותק לחלוטין מהמישור הפוליטי, ואינו מושפע כלל מקיומן של בחירות קרבות ומשינויי שלטון צפוי עשוי אף הוא לעמוד במבחן הסבירות אם ייעשה בתקופת המעבר". על הוועדה לבחון היטב מינויים אלה ובמקרה בו קיים חשש להשלכות של תקופת הבחירות על מינוי זה יופעלו לגביו מבחנים מחמירים.

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה – אתיקה
תאריך: ה' תשרי התשס"ג, 11 בספטמבר 1999	השתתפות נבחר ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי
עדכון: מרץ 2003	
מרץ 2013	
מאי 2020	
יולי 2022	
מספר הנחיה: 1.1703	

השתתפות נבחר ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי

1. כללי

הנחיה זו מפרטת את התנאים החלים בכל הנוגע להשתתפות נבחר ציבור או עובד מדינה בפרסום ממשלתי לרבות בכתב, בהופעה חזותית או קולית (להלן: **פרסום בגוון אישי**), וזאת תוך הבחנה מתחייבת בין סוגי אמצעי התקשורת השונים.

בהנחיה זו:

"נבחר ציבור" – שר, סגן שר.

"פרסום ממשלתי" – פעולת תקשורת יזומה הנעשית על ידי הממשלה, המיועדת להעביר מידע או מסר לציבור באמצעות אמצעי תקשורת לרבות טלוויזיה, רדיו, עיתונות, פלטפורמות דיגיטליות (רשתות חברתיות, אתרי אינטרנט וכיוצא באלה), הפקות דפוס (ובכלל זה ספרים, חוברות, דו"חות, עלונים), שלטי חוצות, כרזות וכיוצא באלה.

2. המסגרת הנורמטיבית

א. נושא השימוש במשאבי המדינה לצורך פרסומים ממשלתיים מוסדר כיום במספר מקורות נורמטיביים: הוראת תכ"ס מס' 15.3.0.2 בדבר "פרסומים ממשלתיים שאינם מסחריים" (להלן: **הוראת התכ"ס**); הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1705 בדבר "פרסום מודעות על-ידי עובדי ציבור ונושאי משרה"; חוק הגבלת פרסומים (גופים ציבוריים), התשנ"ו-1996; פרק 43.141 לתקנון שירות המדינה העוסק בפרסום מודעות ברכה או אבל ופרק 43.12 לתקשי"ר העוסק בשימוש בטפסים ובדואר רשמי; החלטת ממשלה מס' 912 מיום 4.9.1977 בדבר "ברכות לרגל השנה החדשה" והחלטת ממשלה מס' 987 מיום 3.9.1978 בדבר "ברכות לשנה החדשה" אשר עוסקות ביכולתם של חברי ומשרדי הממשלה לשלוח ברכות ולפרסם מודעות לרגל השנה החדשה. כן ראו והשוו גם הנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1704 בנושא "פעילות מפלגתית בלשכות שרים" בהקשר של הסדרת השימוש במשאבים ובשירותים ממשלתיים לצרכים מפלגתיים-פוליטיים.

בנוסף, רלוונטית גם הוראת סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק התעמולה**). להוראה זו כפוף כל פרסום ממשלתי ועניינה איסור שימוש במשאבי הציבור בקשר עם תעמולת בחירות על הפרשנות והקווים המנחים שנקבעו לעניינה בפסיקה, לרבות בהחלטות יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה (ראו במיוחד הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1900 בדבר "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי ממשלה").

ב. העקרונות המנחים החלים על כל סוג של פרסום ממשלתי הם שניים – ראשית, המשאבים הציבוריים המוקצים לעבודת משרדי הממשלה ישמשו לקידום מטרות המשרד ולא ינוצלו לקידום מטרות אישיות או פוליטיות של נבחרי הציבור ועובדי המדינה. לעניין זה יובהר, כי בגדרי ניצול "משאבים ציבוריים" אין הכוונה רק למימון כספי ישיר של הפרסום, אלא גם לשימוש במשאבי המשרד (דוגמת שימוש באתר האינטרנט המשרדי) ובעובדיו; שנית, הפרסום יבטא אך ורק את עמדת המשרד הממשלתי ויהיה קשור בקשר הדוק וברור לתחום פעילותו.

הרציונלים העומדים בבסיס ההגבלות הקבועות בהוראות האמורות הם שמירה על האבחנה שבין פעילות ממלכתית לבין פעילות פוליטית ומפלגתית, מניעת פוליטיזציה של השירות הציבורי, שמירה על התדמית הא-פוליטית של משרדי הממשלה, ומניעת בזבוז משאבים תוך הקפדה על כך שהמימון הציבורי המוקצה לעבודת משרדי הממשלה ינוצל לקידום מטרות המשרד ולא לקידום מטרות אישיות או פוליטיות של נבחרי הציבור ועובדי המדינה.⁸

תפיסה עקרונית זו מצאה ביטוי, בין היתר, בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים ע"א (מחוזי-ים) 4459/98 **מדינת ישראל נ' פלסטיין פוסט בע"מ**, פ"מ התשס"א (2), 204 (2002). בפסק הדין חויב שר החקלאות דאז, באופן אישי, במימון מלא של עלות מודעה בעלת אופי פוליטי, שפורסמה ביוזמתו באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית, בכסות של "שירות לציבור מטעם משרד החקלאות". הפרסום התבצע לפי כל הנהלים שהתייחסו לפרסום ממשלתי באותה עת, אולם בית-המשפט קבע כי הפרסום – כפי שנעשה – נעשה למטרות פוליטיות והיה נגוע במניעים פוליטיים ועל כן היה אסור. במסגרת זו קבע בית המשפט כי פרסום ממשלתי מטעם משרד החקלאות **"חייב שיהיה פרסום מקצועי נטול פניות פוליטיות, כדי שישמר אמון הציבור במשרדי הממשלה שנועדו לשרתו [...]. אין כל הבדל בין פרסום פוליטי לבין מינוי פוליטי או שיקול פוליטי, הנעשים על ידי מי שפרסומיהם מנוייהם ושיקוליהם צריכים להיות מקצועיים בלבד. בעשייתם כולם חורג העושה מסמכותו תוך הפרת אמון הציבור בו ובמערכת, בפוגעו בעקרון א-פוליטיות המינהל הציבורי, שהוא נכס מרכזי שלו ובסיס לקיומו."**⁹

בהקשר זה יש להזכיר כאמור גם את הוראת סעיף 2א לחוק התעמולה, הנזכרת לעיל, והקובעת כדלקמן:

"לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3) ו-(4) 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...."

יצוין, כי תחולתו של סעיף 2א לחוק התעמולה אינה תחומה בזמן והוא חל בכל עת (בשונה מסעיפים אחרים בחוק התעמולה אשר חלים בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות ויום הבחירות). עם זאת, נודעת בקשר עם יישומו של סעיף זה חשיבות רבה גם לממד הזמן, קרי עיתויה ביחס למועד הבחירות של הפעולה אשר נטען כי היא עולה כדי תעמולה אסורה. לעניין זה יצוין כי ממד הזמן הוא אחד מבין מבחני עזר שונים אשר נקבעו במרוצת השנים לשם סיווגה של פעולה מסוימת ובחינה אם אופייה הדומיננטי הוא תעמולת בחירות אסורה תוך שכל מקרה נבחן לפי נסיבותיו המיוחדות (ראו בפירוט הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1900 הנזכרת לעיל). הרציונלים העומדים בבסיס הוראת סעיף 2א לחוק התעמולה דומים לרציונלים העומדים בבסיס הפרסום הממשלתי

⁸ באשר לתכליות האמורות ראו גם את חוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1704 בדבר "פעילות מפלגתית בלשכות שרים"; פרק 42.3 לתקשי"ר.

⁹ ע"א (מחוזי-ים) 4459/98 **מדינת ישראל נ' פלסטיין פוסט בע"מ**, פ"מ התשס"א (2), 204, פסקה 8 (2002).

וכללים גם את השוויון בין מועמדים בבחירות ולצידו גם את טוהר השירות הציבורי ואמון הציבור.¹⁰ על בסיס רציונלים אלה עולה מן הפסיקה גישה מחמירה המרחיבה פרשנית את היקף האיסור (הגם שהסנקציה על הפרת חוק התעמולה עשויה להיות גם פלילית (ר' סעיף 17 לחוק התעמולה) ולא רק מנהלית). לעניין זה אמורים הדברים גם בהקשר של שילוב שם ותמונה של נבחר ציבור בפרסומי הרשות הציבורית.

על בסיס הוראת סעיף 2א האמורה ניתנה ביום 18.4.2018 החלטה בתב"כ 2/21 **רמי כהן נ' משרד התרבות** על ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון – השופט חנן מלצר (להלן: **החלטת יו"ר ועדת הבחירות**) אשר בה נקבע, בין היתר, כי השתתפות נבחר ציבור בתשדירים, אינה מתיישבת ככלל עם איסורי חוק התעמולה. זאת, בין היתר, נוכח קביעתו של השופט מלצר כי:

"הצגתו של נבחר ציבור בתקשורת מהווה יתרון לטובתו, ללא קשר לתוכן הדברים, וכאשר מדובר בהקשר חיובי, הרי מופק רווח פוליטי ישיר מהשתתפות זו. זאת ועוד – תשדיר רדיו בו מזמין נבחר הציבור (בקולו) את הציבור להשתתף באירוע, כורך באופן בלתי אמצעי את האירוע עם נבחר הציבור, כך שבפני הבוחר הסביר מוצג מצג כאילו נבחר הציבור עצמו הוא האחראי בלעדית לאירוע והוא, ולא הרשות הציבורית, יזם את האירוע"¹¹

בהמשך לקביעתו זו, קבע השופט מלצר, כמפורט להלן, איסור גורף וכמעט קטיגורי על השתתפות נבחר ציבור בתשדירים בכל עת, למעט בתנאים חריגים ובתשדירי רדיו בלבד. זאת, אף שלרוב בהקשר של תעמולת בחירות אסורה לפי סעיף 2א, נבחן כל מקרה לפי נסיבותיו המיוחדות ותוך התחשבות במגוון רחב של משתנים ובכלל זאת ממד הזמן.¹²

3. התנאים לאישור פרסום בגוון אישי

אישורו של פרסום ממשלתי בגוון אישי מותנה בקיום התנאים הכלליים (מהותיים ופרוצדורליים) החלים על כל פרסום ממשלתי כפי שהם קבועים בהוראת התכ"ם (התנאים המהותיים מפורטים בעיקרם ולמען הסדר הטוב בסעיף קטן (א) להלן) וכן בקיום תנאי הסף הבסיסי המופיע בסעיף קטן (ב) להלן. ככל שמדובר בפרסום בהשתתפות נבחר ציבור, חלים בנוסף גם התנאים המפורטים בסעיף 4 להלן. ככל שמדובר בהשתתפות עובד מדינה חלים גם התנאים המפורטים בסעיף 5 להלן.

א. **התנאים הכלליים לאישור פרסום ממשלתי**

כפועל יוצא מהתפיסה העקרונית החולשת על פרסומים ממשלתיים, חייב כאמור כל פרסום ממשלתי (ובכלל זאת כמובן גם פרסום בגוון אישי) לעמוד בתנאים כלליים – מהותיים ופרוצדורליים – המפורטים בהוראת התכ"ם. התנאים המהותיים קבועים בסעיף 2.4 להוראת התכ"ם ולמען הסדר הטוב נביא גם בהנחיה זו את עיקרם:¹³

¹⁰ ראו החלטה בתב"כ 2/21 **רמי כהן נ' משרד התרבות** (נבו 18.4.2018), סעיפים 35 ו-36 להחלטה.

¹¹ שם, בסעיף 45.

¹² ראו גם החלטתו של השופט מלצר בער"מ 11/21 **תומר גלאם, ראש עיריית אשקלון ואח' נ' ד"ר שלמה סוויסה ואח'** (נבו 17.12.2019) בה עמדו לדיון שלטי חוצות.

¹³ לעניין הוראה 2.4.1.2. לפיה תוכן הפרסום צריך להיות אמין מדויק ומעודכן, ראו בהיבט של תעמולת בחירות החלטתו של השופט מלצר בתב"כ 3/21 **עו"ד שחר בן מאיר נ' שר החינוך ואח'** (נבו 20.1.2019) שם נקבע כי "הכללתם של נתונים מגמתיים, שאינם מדויקים, מעידה על קליטות הערך האינפורמטיבי והשימושי שיש לציבור בפרסום מעין זה, ועל האפשרות כי תכליות אחרות, המונעות משיקולים תעמולתיים, עומדות מאחורי הפרסום".

2.4.1.1" הפרסום תואם את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ;

2.4.1.2 תוכן הפרסום אמין, מדויק ומעודכן ;

2.4.1.3 הפרסום קצר, צנוע וענייני ;

2.4.1.4 הפרסום מבטא אך ורק את עמדת המשרד, מתייחס לפעילות המשרד בלבד וקשור בקשר הדוק וברור לעבודת המשרד ;

2.4.1.5 הדגש בפרסום הוא על פעילות המשרד כגוף או על תפקידים מסוימים של המשרד, ותוצאותיו אינן פרסומת אישית או קידום מטרות אישיות או פוליטיות ;

2.4.1.8 הפרסום אינו מייחס הישגי עבר של המשרד לאדם מסוים, או משווה בין פעילות המשרד הנוכחית לפעילות קודמת של המשרד, תוך מתן דגש למרכיבים אישיים הנוגעים לנושאי המשרה המכהנים כיום ;

2.4.1.9 הפרסום שומר על תדמית ניטרלית ונטולת פניות ומסרים פוליטיים, ומשקף נאמנות לחוק ולמדיניות הרשמית של המשרד הממשלתי, יוזם הפרסום ;

2.4.1.10 אופי הפרסום תואם את אמצעי התקשורת בו הוא מועבר ;

2.4.1.11 הכללת סמלי המשרד והמדינה במסגרת הפרסום, תהא בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "שימוש בנייר רשמי ובסמל המדינה או מוסד ציבורי שלא לצורך מילוי תפקיד רשמי". מס' 1.1706"

כמו כן, במסגרת בחינת הפרסום הממשלתי (בין בגוון אישי ובין אם לאו), המשרד הממשלתי לא ייצור כלפי הציבור מצג שלפיו פרסום ממשלתי נעשה על-ידי מפלגה. משמעות הדברים היא, שעל משרדי הממשלה חל איסור להשתמש במונחים וסיסמאות המזוהים באופן מובהק עם מפלגה, או מונחים וסיסמאות אשר במקביל לפרסום הממשלתי נעשה בהם שימוש במסגרת הפרסום המפלגתי. (ראו והשוו בהקשר זה ההחלטה בתב"כ 35/24 אחריות לאומית - ישראל הבית שלי בע"מ (חל"צ) נ' ח"כ בנימין נתניהו ואח' (נבו 16.03.2021) שאושרה בדעת רוב בבג"ץ 1931/21 נתניהו נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים וארבע (נבו 19.3.2021). במסגרת החלטות אלו נאסר, מכוח סעיף 2א לחוק התעמולה, שימוש בקמפיין מפלגתי בסיסמה "חוזרים לחיים" בה עשה משרד הבריאות שימוש במסע פרסום לעידוד חיסונים נגד נגיף הקורונה). בהקשר זה, יובהר כי יש להימנע משילוב גורמים מפלגתיים בפעילות תקשורתית הנערכת מטעמו של המשרד הממשלתי.

ב. תנאי הסף הבסיסי לפרסום בגוון אישי

התנאי הבסיסי לאישור פרסום בגוון אישי הוא כי **קיים קשר ענייני בין נבחר הציבור או עובד המדינה לבין הפרסום הממשלתי וכי קיים ערך מוסף המצדיק את השתתפותו.**

בהמשך לכך ועל בסיס התשתית המשפטית הכוללת כפי שפורטה בסעיף 2 לעיל, ובמגמה ליצור הסדרים המתאפיינים בוודאות, אחידות ובהירות עוצבו התנאים ליישום הדין אשר יפורטו להלן בכל הנוגע לפרסומים בגוון אישי, וזאת תוך ההבחנה המתחייבת בין סוגי אמצעי התקשורת השונים. עיצוב התנאים ליישום הדין נעשה, על בסיס התשתית המשפטית המתוארת לעיל, מתוך מתן המשקל המתחייב למאפיינים בדבר: היקף המשאבים הדרושים לשם הפרסום; מידת ההשפעה הצפויה לפרסום באותו מדיום; ואפשרות הניצול של פרסום באותו מדיום לקידום מטרה מפלגתית, פוליטית או אישית.

4. התנאים לפרסום בגוון אישי – השתתפות נבחר ציבור

א. פרסום ברדיו

החלטת יו"ר ועדת הבחירות קבעה בהתבסס על סעיף 2א לחוק התעמולה את הדברים הבאים:

"מכאן ולהבא אין לבצע תשדירים בהשתתפות נבחר ציבור, אלא במקרים חריגים שבחריגים שבהם: השתתפות כזו חיונית לעניין בו מדובר ומקדמת אותו כשלעצמו, אין בנמצא חלופה סבירה ומדתית אחרת, והשידור קיבל את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה. גם במקרה כזה האישור יינתן רק לאירוע בודד ולהעברת מסרים מצומצמים בלבד, מוגבלים בכמות, בזמן ורק במדיה של רדיו".

בהחלטה זו נקבע איסור כמעט גורף על השתתפות נבחר ציבור בתשדירים. נוכח האמור ובשים לב להחלטת יו"ר ועדת הבחירות **חל איסור על פרסום בגוון אישי ברדיו של נבחר ציבור**, והוא יותר רק במקרים חריגים שבחריגים בהם מתקיימים התנאים המצטברים הבאים:

1. השתתפות נבחר הציבור חיונית לעניין בו מדובר ומקדמת אותו כשלעצמו;
2. אין בנמצא חלופה סבירה ומידתית אחרת לפרסום;
3. האישור ניתן לאירוע בודד להעברת מסרים מצומצמים בלבד, מוגבלים בכמות ובזמן;
4. הפרסום קיבל את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה לאחר שהובאה בפניו חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הרלוונטי.

ב. פרסום בטלוויזיה

פרסום בגוון אישי אסור בטלוויזיה. החלטת יו"ר ועדת הבחירות הבהירה כי תשדירים בהשתתפות שרים יותרו במקרים חריגים במדיה של רדיו בלבד, ומכאן כי הם אסורים בטלוויזיה. הוראה זו מתיישבת גם עם כך שפרסום בטלוויזיה הוא היקר ביותר מבין כלל אמצעי המדיה והוא בעל יכולת ההשפעה והתפוצה הרחבים ביותר.

ג. פרסום בעיתונות

הרציונל העומד בבסיס החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות נראה כמתאים גם לפרסום בעיתונות (בין מודפסת ובין עיתונות אינטרנטית. למשל, אתרי חדשות באינטרנט), בהיותו אמצעי תקשורת המונית בעל עוצמה, המאופיינת בתפוצה רחבה ואפשרויות פילוח רבות הכרוכות בעלויות לא מבוטלות. לכן, ובהתבסס על הרציונל האמור כמו גם על התשתית המשפטית הכוללת החולשת על פרסומים ממשלתיים, יש לפעול לגבי **פרסום בגוון אישי בעיתונות, בהתאם לתנאים שנקבעו בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות לעניין השתתפות נבחר ציבור בתשדירי רדיו כפי שפורטו לעיל בסעיף 4(א) להנחיה (להלן: כללי יו"ר ועדת הבחירות).**

ד. פרסום באמצעות באנרים

הרציונל העומד בבסיס החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות נראה כמתאים גם לפרסום במדיה דיגיטלית באמצעות באנרים (מודעות פרסום גרפיות במדיות דיגיטליות) בהיותו אמצעי תקשורת המונית בעל עוצמה, המאופיין בתפוצה רחבה ואפשרויות פילוח רבות. לכן ובהתבסס על הרציונל האמור כמו גם על התשתית המשפטית הכוללת החולשת על פרסומים ממשלתיים, יש לפעול לגבי **פרסום בגוון אישי בבאנרים בהתאם לכללי יו"ר ועדת הבחירות.**

ה. פרסום מטעם המשרד הממשלתי באתרי אינטרנט או ברשתות חברתיות

הפרסום הממשלתי באינטרנט מתבצע בשתי דרכים מרכזיות:

קידום ממומן – פרסום המקודם ברשת בתשלום, לרבות באמצעות חברה שמטרתה לקדם באופן ייעודי את הפרסום.

קידום אורגני – תכנים אשר אינם מקודמים בתשלום ורק מועלים לאתר המשרד ולעמודי המשרד ברשתות החברתיות.

1. קידום ממומן

נוכח העלויות, יכולת ההשפעה המשמעותית והממוקדת שיש לקידום הממומן והחשש כי הפרסום הממומן עלול להיות מנוצל לקידום מטרות פוליטיות ואישיות של נבחר הציבור תוך שימוש בכספי ציבור – יש לפעול לגבי פרסום מסוג זה בהתאם לכללי יו"ר ועדת הבחירות.

2. קידום אורגני

א) נוכח האופי הדינמי של הפרסומים באתר המשרד הממשלתי או ברשתות החברתיות המשרדיות, העלות הנמוכה באופן יחסי של פרסום זה והפעילות השוטפת בפרסומים מסוג זה, **פרסום בגוון אישי עומד בתכנים המותרים בסעיף קטן (ב) שלהלן ובתנאים המפורטים בו – מותר. לצד זאת, על פרסום בגוון אישי שאינו עומד בתכנים המותרים בסעיף קטן (ב) שלהלן ובכלל זאת פרסום בגוון אישי בסרטונים מבווימים – יש לפעול בהתאם לכללי יו"ר ועדת הבחירות.**

ב) **התכנים המותרים לפרסום בקידום אורגני:** בכפוף לאישור הפרסום בהתאם לתנאים המפורטים בהוראת התכ"ס, לרבות אישור הגורם המקצועי כהגדרתו בהוראת התכ"ס ועמידה בתנאים הכלליים המפורטים בסעיף 2.4 להוראת התכ"ס, **יותר פרסומים של תכנים המהווים תיעוד אותנטי של דיווחים "חדשותיים", אינפורמטיביים, שוטפים ויומיומיים הנוגעים לפעילות המשרדית.** משמעות הדברים, כי בפרסומים מסוג זה אין מניעה כי יכלול שמו של נבחר הציבור הרלוונטי, ואף תיעוד אותנטי מצולם או מוסרט מן האירוע הכולל אותו או ציטוט דברים שנאמרו בשמו (בניגוד ליצירת סרטון מבוים בהשתתפות נבחר הציבור) – והכול בגודל והיקף סבירים ומידתיים, ותוך עמידה בהוראת סעיף 2א לחוק התעמולה וכלל ההוראות הרלוונטיות בעניין. האפשרות לפרסום בקידום אורגני כאמור נשענת, בין היתר, על העובדה כי חשיפת הפרט לאתר או עמוד המשרד הממשלתי נעשית בהתאם להחלטתו הרצונית לבקר בהם, כמו גם על התפקידים השונים שממלאת הפלטפורמה המשרדית הכוללים גם הצגה של המכלול המשרדי. זאת, בשונה מהמדיומים האחרים בהם יוצא המשרד במסע פרסומי חיצוני המתמקד בעניין זה. לעניין נקודה אחרונה זו ראו והשוו דברי השופט מודריק, יושב ראש ועדת הבחירות האזורית דן-צפון, מיום 4.5.18, בעניין שימוש בדפי פייסבוק עירוניים בתר"מ 28/21 **ליאורה פור נ' מוטי ששון ראש עיריית חולון**, לפיהם:

"העירייה פועלת והיא צריכה לדווח את פעולותיה לתושבים; פעולות שיתרחשו ופעולות שהתרחשו. צריך לעודד פעילויות מסוימות ולשם כך צריך וראוי להשתבח בפעולות שבוצעו בהצלחה. לא מתקבל על הדעת שמערכת ההודעות והדיווחים הזאת "תנטרל" את ראש העירייה, משל אין לו תואר ואין לו דמות. והרי ראש העירייה הוא המנצח על מערכת הפעולה העירונית. לא מתקבל על הדעת שתמונת ראש העירייה "תיחתך" מתיעוד מצולם או מוסרט של אירוע שקיים בנוכחותו כאילו הוטל "איפול" על דמותו. לכן הפסיקה "סובלת" פרסומים שכאלה אם הם "מידתיים" עד שמגיעים למחצית השנה

האחרונה לפני הבחירות. במהלך ששת החודשים המקדימים את הבחירות, צריך לנקוט מדיניות פרסום זהירה ומצמצמת".¹⁴

הדברים נאמרו לעניין רשויות מקומיות אך הם יפים כמובן, בשינויים המחויבים, גם לעניין משרדי ממשלה.

מובן כי בכל מקרה של ספק או קושי, יש מקום לפנות ליועץ המשפטי של המשרד לשם קבלת עמדתו.

1. הפקות דפוס ופרסומים אחרים מטעם המשרד

פרסום בגוון אישי בהפקות דפוס של ספרים, הפקות דפוס אחרות המיועדות לטווח זמן ארוך משנה, וכן כרזות, עלונים המופצים לציבור הרחב, לוחות שנה ושלטי חוצות – אסור. לצד זאת, פרסום בגוון אישי בהפקות דפוס המיועדות לטווח זמן קצר משנה ובעלות מימד מקצועי יתאפשרו באמצעות ציון שמו ותוארו של נבחר הציבור, אך הוספת תמונתו להם אסורה. לאור מורכבות הבחינה האמורה הכוללת הן את היבטי התעמולה והן היבטים נוספים אשר פורטו לעיל, יש לקבל את אישור היועץ המשפטי למשרד כי התקיימו התנאים המתאימים לפרסום. הבחנה זו מתבצעת נוכח הצורך להבחין בין סוגי פרסומים שעתידים להישאר על המדפים שנים רבות או כאלה בעלי תפוצה ותהודה משמעותית (למשל, כרזות הנתלות במרחב הציבורי, עלונים המופצים לציבור הרחב, שלטי חוצות וכיוצא בזה), לבין הפקות דפוס קצרות טווח ובעלות ממד מקצועי דומיננטי (למשל, דו"ח סיכום פעילות שנתית לרבות דו"חות אינטרנטיים). לגבי פרסומים מהסוג הראשון קיימת בעייתיות בהוספת ממד אישי ויש להותיר אותם ניטרליים ונטולי התייחסות אישית, בעוד שבפרסום מהסוג השני קיימת, לעיתים, חשיבות בהוספת דברי פתיחה מטעם נבחר הציבור. בנוסף, באשר ללוחות שנה, והגם שהם מיועדים לטווח זמן של שנה – פרסום בגוון אישי אסור ביחס אליהם, הואיל ולא נמצא טעם המצדיק השתתפות כאמור של נבחר הציבור בהם.

ויובהר, גם שילוב שם ודברי פתיחה בלבד בפרסומים מן הסוג השני, קרי, פרסומים קצרי טווח ובעלי מימד מקצועי דומיננטי, עלול לעיתים לעמוד בניגוד להוראת סעיף 2א לחוק התעמולה והפסיקה אשר פירשה אותה בהקשר של שילוב נבחר ציבור. לכן, **האישור לכך יינתן בשים לב לתוכן הדברים ולאופי הפרסום כנדרש בהתאם לפסיקה בעניין סעיף 2א לחוק התעמולה.**

5. תנאים לאישור פרסום בגוון אישי - השתתפות עובדי מדינה

פרסום בגוון אישי של עובדי מדינה יותר בכפוף לעמידתו של הפרסום בתנאים החלים על כל פרסום ממשלתי הקבועים בהוראת התכ"ם (ראו סעיף 3); בתנאי הסף הבסיסי לעניין פרסום בגוון אישי הקבוע בסעיף 3(ב), לפיו קיים קשר ענייני בין עובד המדינה לבין הפרסום הממשלתי וקיים ערך מוסף המצדיק את השתתפותו; ולאחר קבלת כלל האישורים הנדרשים לפי הוראת התכ"ם. במקרה שבו הבקשה לפרסום תעורר קושי או ספק ביחס לעמידתה בכלל ההנחיות המחייבות, יש לפנות אל היועץ המשפטי של המשרד לשם קבלת חוות דעתו בעניין.

יחד עם זאת, ובהתאם לאיסור הזהה החל על נבחר ציבור, **שילוב פרסום בגוון אישי על דרך פרסום תמונה של עובד המדינה בהפקות דפוס ממשלתיות אסור ככלל.** יובהר כי אין בכך כדי לאסור על תמונות המבטאות תיעוד אותנטי של פעילות עובדי המשרד.

¹⁴ תר"מ 28/21 ליאורה פור נ' מוטי ששון ראש עיריית חולון, החלטת השופט פרופ' מודריק בעמ' 4 (נבו 20.5.2018).

6. שמירת הוראות

יובהר, כי הנחיה זו שעניינה השתתפות נבחרי ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי אינה גורעת מיתר ההוראות והתנאים הנוגעים לפרסומים ממשלתיים ובכלל זאת הוראת התכ"ס וההוראות החלות על פרסומים ממשלתיים בהיבט של תעמולת בחירות – ראו במיוחד את הנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי ממשלה" הנזכרת לעיל.

להנחיה זו מצורף כנספח תרשים תמציתי. יודגש כי ההוראות המחייבות הן ההוראות המופיעות בגוף ההנחיה, והתרשים משמש ככלי עזר בלבד.

התנאים הכלליים לאישור פרסום ממשלתי:

1. עמידה בתנאים המפורטים בהוראת התכ"ס (החלים על כל פרסום ממשלתי ומופיעים בסעיף 2.4 להוראת התכ"ס). עיקרם של התנאים המהותיים המופיעים בהוראת התכ"ס:

א. הפרסום תואם את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

ב. תוכן הפרסום אמין, מדויק ומעודכן;

ג. הפרסום קצר, צנוע וענייני;

ד. הפרסום מבטא אך ורק את עמדת המשרד, מתייחס לפעילות המשרד בלבד וקשור בקשר הדוק וברור לעבודת המשרד;

ה. הדגש בפרסום הוא על פעילות המשרד כגוף או על תפקידים מסוימים של המשרד, ותוצאותיו אינן פרסומת אישית או קידום מטרות אישיות או פוליטיות;

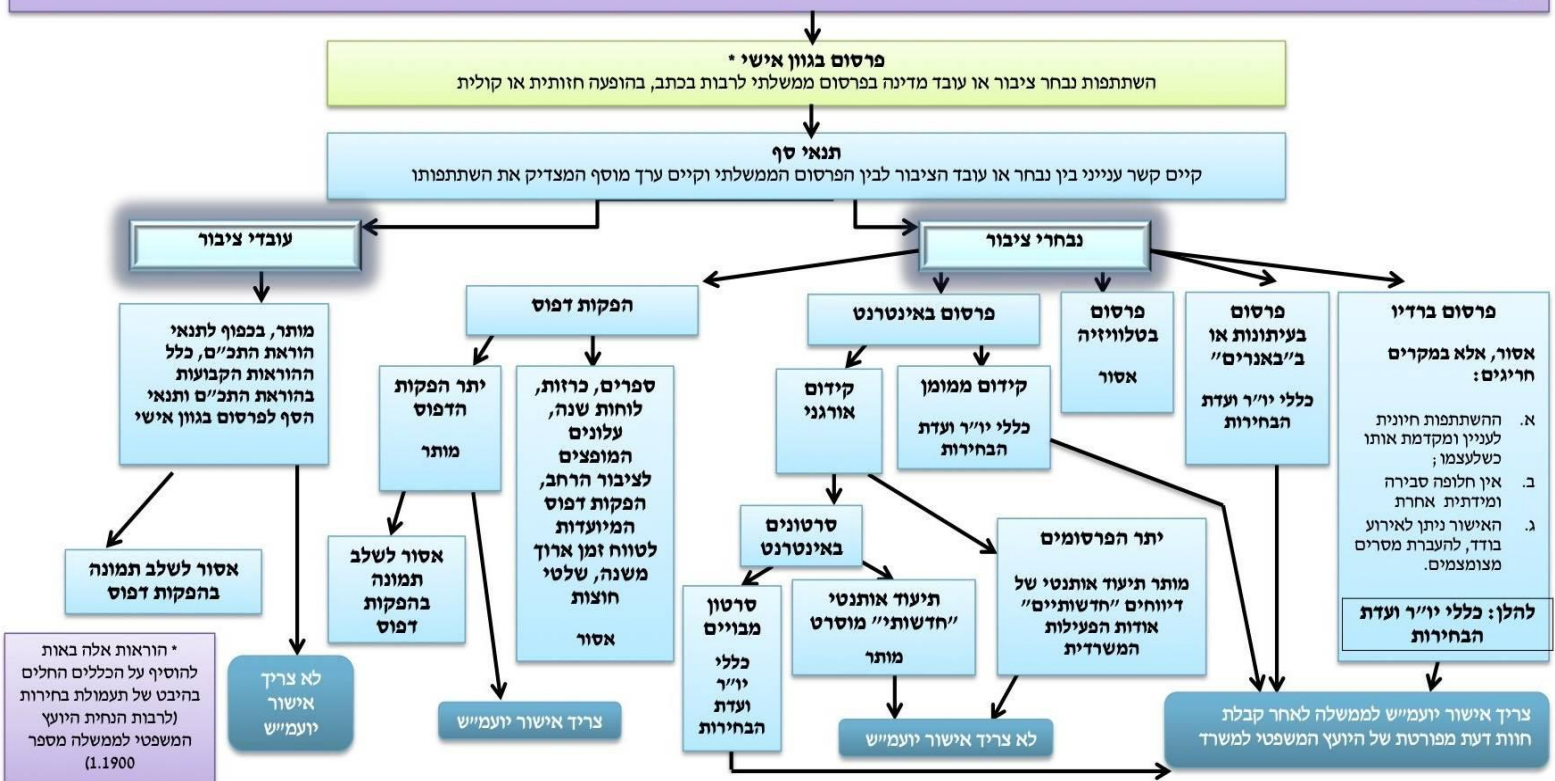
ו. הפרסום אינו מייחס הישג עבר של המשרד לאדם מסוים, או משווה בין פעילות המשרד הנוכחית לפעילות קודמת של המשרד, תוך מתן דגש למרכיבים אישיים הנוגעים לנושאי משרה המכהנים כיום;

ז. הפרסום שומר על תדמית ניטרלית ונטולת פניות ומסרים פוליטיים, ומשקף נאמנות לחוק ולמדיניות הרשמית של המשרד הממשלתי יוזם הפרסום;

ח. על אופי הפרסום להיות תואם לאמצעי התקשורת בו הוא מעובר.

ט. הכללת סמלי המשרד והמדינה במסגרת הפרסום, תהא בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1706.

2. על המשרד הממשלתי לא ליצור כלפי הציבור מצג שלפיו פרסום ממשלתי נעשה על-ידי מפלגה. כך יש להימנע משילוב גורמים מפלגתיים בפעילות תקשורתית הנערכת מטעמו של המשרד הממשלתי. משמעות הדברים היא שעל משרדי הממשלה חל איסור להשתמש במונחים וסיסמאות המזוהים באופן מובהק עם מפלגה, או מונחים וסיסמאות אשר במקביל לפרסום הממשלתי נעשה בהם שימוש במסגרת הפרסום המפלגתי.



תצהיר

אני הח"מ, בצלאל סמוטריץ', נושא ת.ז. מס' 037388865 לאחר שהוזהרתי כי עליי לומר את האמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזאת בכתב כדלקמן:

1. אני העותר בעתירה המצורפת, מכהן כשר האוצר וכשר הנוסף במשרד הביטחון, ועושה תצהיר זה בתמיכה לעתירה.
2. הנני מצהיר כי כל העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות למיטב ידיעתי, הבנתי ואמונתי.
3. זה שמי, זו חתימתי, ותוכן תצהירי אמת.

בצלאל סמוטריץ'

אישור

אני הח"מ, עו"ד _____, מ.ר. _____, מאשר בזה כי ביום _____ הופיע בפניי מר בצלאל סמוטריץ', שהזדהה בפני באמצעות ת.ז. מס' 037388865/המוכר לי אישית, ולאחר שהוזהרתי כי עליו להצהיר את האמת וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפניי.

עו"ד