



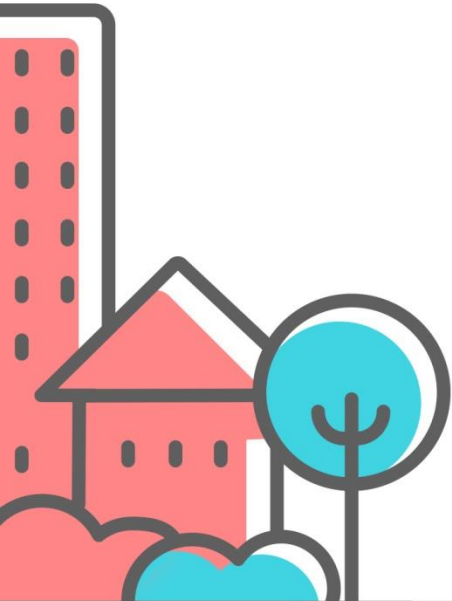
מדינת ישראל - משרד הפנים  
היחידה לפיקוח ארצי על הבחירות



# תעמולה והתנהלות הרשויות המקומיות



2018 בחירות  
לרשויות  
המקומיות





## איפוק וריסון בהפעלת סמכות שלטונית

בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר

**"בתקופה זו, מחויב השלטון באיפוק בהפעלת**

**סמכויותיו; נדרש איזון עדין בין החובה לפעול במקום**

**שיש צורך חיוני בכך, לבין חובת השמירה על איפוק**

**וריסון בהפעלת סמכויות שלטוניות"**



## שימוש במשאבי הרשות המקומית

### סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

" לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים של גוף מבוקר... 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 "



## שימוש במשאבי הרשות המקומית

ת"מ 2/19 פיינשטיין נ' מלול

"האיסור לעשות שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות הוא בעל משמעות מהותית ורבת חשיבות להגנה על כללי היסוד של חופש בחירות ושוויון הליך הבחירות, שלהם מימד חוקתי במשטר דמוקרטי.

מתן אפשרות למתמודד בבחירות לעשות שימוש בנכסי ציבור, אליהם יש לו נגישות מיוחדת מכוח התפקיד אותו הוא ממלא בפועל, פוגע פגיעה ממשית בערך השוויון בבחירות, בהפלותו לטובה את המתחרה, המכהן במשרה שלטונית עובר לבחירות".



## פרסומים מטעם הרשות המקומית

ער"מ 2/83 נאות נ' עיריית חיפה

"אם ראש העיר או רשימתו נוטלים חלק במערכת בחירות, רשאים הם ואף זכאים הם לפרסם את מה שנראה בעיניהם כחשוב וכראוי לפרסום בקשר לפעולותיהם בעבר, אך עליהם לעשות זאת מתקציב רשימתם ולא מתקציב הציבור בכללותו.

אם ראש העיר ורשימתו נוטלים אותה שעה חלק במערכת בחירות, אין הם יכולים לפרסם בו בזמן סיכום פעולות הסברתי בעל אופי תעמולתי ברור על חשבון העירייה".



## פרסומים מטעם הרשות המקומית

תר"מ 23/19 גור נ' אדיב

"ההכרעה בכגון דא היא, במידה רבה, תלוית נסיבות, וקיים קושי במתן הנחיות מפורטות וקונקרטיות, הגזרות למידותיו של כל מקרה עד תום".



## פרסומים מטעם הרשות המקומית

תר"מ 23/19 גור נ' אדיב

"ואולם – וזו ההנחיה – ראויה גישת בית שמאי, קרי, **מקום בו קיים ספק, יש להימנע מפרסום**; וכמאמר הפתגם "אם יש ספק, אין ספק". ואף שעל פי רוב הלכה כבית הלל, בנידון דידן, כדי למנוע מדרון חלקלק, הלכה ברורה כבית שמאי".



2018 בחירות לרשויות

## פרסומים מטעם הרשות המקומית

### תר"מ 14/20 סיעת למען התושבים נ' חופרי

"לגישתי, לאור הפוטנציאל הגלום לשימוש לרעה במשאבי ציבור על ידי נבחרים 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 סיכוי של נבחר ציבור מכהן להיבחר בשנית"





## מבחן הדומיננטיות

### בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות

לא כל ביטוי, שיש בו כדי להשפיע על הכרעת הבוחר, מהווה תעמולת בחירות. מחזה סאטירי, בעל ערך אמנותי, עשוי לעתים להשפיע על הבוחר. עם זאת, אין המחזה עצמו מהווה תעמולת בחירות, נראה לו, כי תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינו לו אפקט דומיננטי אחר, כגון אפקט אמנותי. על-כן, שידור שיש לו ערך חדשותי, אין לראות בו תעמולת בחירות, שכן ערכו הדומיננטי אינו בהשפעה על הבוחר



## מבחני עזר

### תר"מ 249/20 נור נ' סלים

- מועד הפעולה
- יוזם הפעולה
- פעולה קבועה או חד פעמית
- חשיבות התכלית האחרת
- ההיגיון הבריא והשכל הישר



## המבחן הדו-שלבי

ת"מ 40/20 אברג'יל נ' דהרי

**ראשית, יש לבחון האם תוכנו הדומיננטי של הפרסום אינפורמטיבי או תעמולתי.**

**בשלב השני, תיבחן תרומתם האינפורמטיבית של ציון שמו או פרסום תמונתו של נבחר הציבור לפרסום**



## המבחן הדו-שלבי

ת"מ 40/20 אברג'יל נ' דהרי

"רק במקרים חריגים מאד ייקבע כי שימוש בשמו או בתמונתו של נבחר ציבור אינו נחשב בגדר תעמולה אסורה בתקופה הסמוכה למועד הבחירות".



## המבחן הדו-שלבי

ת"מ 30/19 בוארון נ' אהרון

"מתקשה אני מאוד להלום את פרסום שמו של ראש המועצה על גבי שילוט מטעמה של המועצה, גם אם מדובר בשילוט בעל אופי אינפורמטיבי".



## פרסומים מטעם הרשות המקומית

### הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

- האיסור על שימוש במשאבי הרשות המקומית לצורך תעמולת בחירות חל בכל עת, ונקבע בפסיקה כי יש להסיר את שמו ותמונתו של ראש הרשות המקומית אף מפרסומים שנערכו תקופה ארוכה לפני הבחירות.
- במהלך ששת החודשים שקודמים למועד הבחירות יועבר כל פרסום מטעם הרשות המקומית לאישור היועץ המשפטי לרשות המקומית



## פרסומים מטעם הרשות המקומית

### פרסומים שנפסלו

- ▶ שלט המודיע על עבודות שיפוץ בהיכל התרבות, עם הכיתוב "שלכם ובשבילכם" עם שמו של ראש העירייה (תר"מ 21/19)
- ▶ שילוט חוצות בדבר עבודות תשתית ופיתוח עם ציון שמו של ראש העירייה (תר"מ 26/19); לרבות שלטים ישנים משנת 2012 (תר"מ 22/19)
- ▶ שלטי חוצות הנושאים מסרים ציבוריים בדבר שמירת הניקיון ועידוד מחזור פסולת ביתי, כאשר שמו של ראש העירייה מאוזכר בתחתית (תר"מ 27/19)
- ▶ שלט "צאתכם לשלום" עם חתימת ראש המועצה (תר"מ 22/19)



## פרסומים מטעם הרשות המקומית

### פרסומים שנפסלו

- ▶ ידיעון ואגרת מידע לתושבים עם תמונת ראש העירייה (תר"מ 23/19); עלון מידע בחתימת ראש העירייה (תר"מ 22/19)
- ▶ סרטון תדמית בו מופיע ראש העירייה (תר"מ 23/19)
- ▶ תמונת ראש העירייה בדף העירייה באתר רשת חברתית (תר"מ 23/19)
- ▶ תגובת ראש העיר לשאלות המועלות לדף הרשת החברתית או דף האינטרנט העירוני (תר"מ 58/20)





## דוגמאות

### תר"מ 115/20 כהן נ' שמם

עמדת הרשות: אתר האינטרנט העירוני הוא אתר אינפורמטיבי למען התושבים, ותמונתו וזהותו של ראש המועצה מופיעים באתר מאז הקמתו ללא קשר לבחירות; לדבר ראש המועצה אין קשר לבחירות

החלטה: צו מניעה.



## דוגמאות

### תר"מ 115/20 כהן נ' שמם

מחמאות של הגזבר: "ראש הרשות קיבל את המושכות על נדוניה של גרעון, והוביל את הרשות למצב שהיא קרובה לסגור את המינוס. עשינו דרך קשה וארוכה בהתייעלות תקציבית וכלכלית. מצבנו טוב משמעותית מלפני 5 שנים".

החלטה: צו מניעה.



## שאלות ותשובות

ת"מ 12/20 אבן-זוהר נ' צור

"עריכת כנס לתושבים במסגרת של שאלות ותשובות באופן קבוע במסגרת של פעם בשבוע בתקופה הסמוכה לבחירות כאשר ראש העיר מופיע בכנסים אלה ומשיב לשאלות התושבים מהווה בנסיבות המקרה תעמולת בחירות אסורה".



## שאלות ותשובות בפייסבוק

ת"מ 58/20 אבנר נ' אדמסקי

"אינני רואה מניעה עקרונית כי עירייה תשיב לשאלות אינפורמטיביות שמועלות לדף הפייסבוק או האינטרנט העירוני.

אם המגיב הוא ראש עיר או נבחר ציבור – קבעתי כי חל איסור על קיום כנסים עם תושבים במתכונת של שאלות ותשובות. תשובות של מתמודד בבחירות מקימות פוטנציאל לתעמולה אסורה".



## היועץ המשפטי – ייצוג בפני ועדת הבחירות המרכזית

### ת"מ 48/20 גולן נ' שבירו

כאשר העתירה מופנית נגד פעולות המבוצעות על ידי העירייה או על ידי המועמד מתוקף תפקידו בעירייה – אין מניעה כי היועץ המשפטי לעירייה ייצג את המועמד בהליך בפני ועדת הבחירות, אף שראש העיר רשאי להגיש תגובה נפרדת מהעירייה אם עמדתו שונה מעמדת העירייה



## היועץ המשפטי – ייצוג בפני ועדת הבחירות המרכזית

### תר"מ 225/50 סמירה נ' שור

העתירה עסקה בטענות כלפי המשיב 1, ראש המועצה האזורית, בכובעו כמתמודד בבחירות הקרובות. דהיינו – טענות הנוגעות לקמפיין הבחירות שלו עצמו. במצב דברים מעין זה, תגובת היועץ המשפטי של המועצה האזורית לטענות המופנות כלפי המשיב 1 כמתמודד פרטי הן בגדר עבירה על סעיף 2א לחוק הבחירות. מדובר בהתנהלות פסולה וחמורה.



## פעילות פוליטית בנכסי הרשות

### הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

- לא ייערכו במשרדי הרשות המקומית, במוסד או במתקן השייך לרשות המקומית, בכל דרך שהיא, בשעות העבודה או לאחריהן, אסיפה, הרצאה או פעילות דומה מטעם רשימה, או על בסיס של השתייכות מפלגתית או בעלות אופי מפלגתי



## פעילות פוליטית בנכסי הרשות - החריג

עע"ם 3307/04 קול אחר בגליל נ' המועצה האזורית משגב

"שטחיה הציבוריים של רשות מקומית מהווים במה אפקטיבית לשם השמעת דעות והחלפת רעיונות ועל כן שלילת נגישותם בפני הביטוי הפוליטי עלולה לפגוע קשות בעקרון חופש הביטוי... על הרשות המקומית לפתוח את מתקניה המיועדים לשימוש הקהל הרחב תוך מתן אפשרות להבעת דעות שונות, ובכלל זה לאפשר מתן במה לביטוי פוליטי, מבלי להגביל את הביטוי לו היא נותנת במה על פי תכנו"





## פעילות פוליטית בנכסי הרשות - החריג

### אבעיה 10/20 בעניין פתח תקווה

1. האם השימוש במשאב הציבורי הוא שוויוני ואפשרי לכלל המתמודדים: נגישות בכוח ונגישות בפועל
2. האם השימוש נעשה תוך ניצול לרעה של מעמד מיוחד של המתמודד



## פעילות פוליטית בנכסי הרשות - החריג

אבעיה 10/20 בעניין פתח תקווה

ראוי שבאירועים בהם פוטנציאל של פעילות פוליטית – תפעל העירייה מבעוד מועד לקבוע את הכללים שבמסגרתם תותר הפעילות הפוליטית (דוגמת זמני הפעילות, היקפה וכדומה).



## פעילות פוליטית בנכסי הרשות - החריג

### תר"מ 58/20 אבנר נ' רוכברגר

- החלת כלל קטגורי ושוויוני המגביל לחלוטין ביצוע תעמולת בחירות בזמן מופעים מהווה הסדר מידתי;
- היתר לקיים תעמולת בחירות בנכסים פתוחים אין משמעו היתר לקיום תעמולה 24/7
- הגבלות מעין אלה יש לאכוף באופן שוויוני ומכוח נוהל פומבי



## פעילות פוליטית בלשכת ראש הרשות

### הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

- פעילות פוליטית מתוך הלשכה מותרת רק כשמדובר בפעולה אקראית ומזדמנת
- אין לקיים בלשכה פעילות פוליטית מתוכננת (כנס פוליטי או הכנות לו, סקר וכו')



## אירועים, סיורים וסקרים

### הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

▶ אין לערוך אירועים פוליטיים או מפלגתיים או אירוע המהווה תעמולת בחירות תוך שימוש במשאבים ציבוריים; עריכת אירוע רב משתתפים ע"י רשות מקומית בתקופה של שישה חודשים לפני הבחירות תובא לאישור מראש של היועץ המשפטי של הרשות המקומית

▶ ככלל, יש להימנע מקיום סיורים של נבחרים ציבור בשיתוף עובדי הרשות המקומית בתקופה שלפני מועד הבחירות; במקרים חריגים, כאשר קיים צורך חיוני בקיום הסיור לטיפול בנושא פרטני בעל דחיפות – ניתן לקיים את הסיור, בכפוף לאישור מוקדם של היועץ המשפטי לרשות המקומית

▶ בתקופה של שישה חודשים לפני הבחירות חל איסור גורף על עריכת סקרים על ידי



## החובה לשמור על תדמית א-פוליטית

### עש"מ 5/86 ספירו נ' נציב שירות המדינה

"עובד הציבור צריך לשמור בעיני הציבור על תדמית ניטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת. נזקק אליו הציבור כולו, על כל זרמיו וגוונים, ולא רק אלה המזדהים עם השקפותיו. ואם הוא נוטל חלק בוויכוחים פוליטיים פומביים... נוצר הסיכון, שחלק מן הציבור לא יראה בו עובד של הכלל שהוא נטול פניות, אלא את מי שמשרת רק השקפה פוליטית מוגדרת או אך מסגרת פוליטית מסוימת".



## פעילות פוליטית של עובדי רשות

- בחופשה
- תאגיד עירוני
- מועצה דתית
- ועדה ממונה
- לשכת ראש הרשות
- מתנדבים



## הבטחה להקצאת תקציבים

### הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1904

- ככלל, יש להימנע מהבטחות או התחייבויות לחלוקת הטבות או להקצאת תקציבים במהלך סיורי בחירות או בזיקה אליהם. החלטות מסוג זה יש לקבל בהתאם לסדרי מנהל תקין, ובין היתר לאחר תהליך מסודר של קבלת החלטות.
- אין מקום לקבל החלטות על חלוקת הטבות או הקצאת תקציבים או להודיע עליהן במהלך סיור בחירות או בזיקה אליו.
- נבחר ציבור יכול להבטיח לציבור בוחריו במסגרת תעמולת הבחירות הבטחות כלליות ברמת המדיניות, לרבות הבטחות הכרוכות בשינוי סדר עדיפויות תקציבי





## הסכמים פוליטיים

ע"פ 1224/07 בלדב נ' מדינת ישראל

"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"



## הסכמים פוליטיים

רע"א 3055/05 פרומר נ' סבג

"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"



החלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית מתפרסמות באתר הוועדה:  
<http://www.bechirot.gov.il>

**פרטים נוספים – באתר משרד הפנים**  
<http://www.moin.gov.il>



**2018** בחירות  
לרשויות  
המקומיות



מדינת ישראל - משרד הפנים  
היחידה לפיקוח ארצי על הבחירות