



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת
הלשכה המשפטית

ירושלים, י"ח שבט התש"ף
13 בפברואר 2020
סימוכין: 614720

לכבוד:

- עו"ד חאסם אבו פול – ב"כ עיריית באקה אל-גרבייה
- עו"ד עמיחי וינברגר - ב"כ המועצה מקומית שהם
- עו"ד איתן דוד – ב"כ המועצה האזורית דרום השרון
- עו"ד אולגה גונן – ב"כ המועצה האזורית בני שמעון

שלום רב,

הנדון: הנחיות בדבר עריכת תעמולה באירועי "שבת תרבות"

בהתאם להחלטת יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, כבי' השופט ניל הנדל, בתב"כ 13/23 **חבר הכנסת משה ארבל ומפלגת ש"ס נ' עיריית באקה אל-גרבייה ו-36 אחרים** (2.2.2020) (להלן - **עניין ארבל**), אני מתכבד לפנות אליכם כפי שיפורט להלן:

בעניין ארבל, קבע כבי' יושב ראש ועדת הבחירות כי רשות מקומית המעוניינת לקיים אירועי אקטואליה במימונה, כאשר בין המוזמנים גם גורמים פוליטיים המתמודדים בבחירות או אדם מטעמם (להלן - **אירועי שבת תרבות**), תהיה כפופה לחובות ולכללים החלים על שידורי הטלוויזיה והרדיו בהקשר זה, **שעיקרם: אזהרה מראש, הגדרת התעמולה האסורה ופיקוח בזמן אמת על תוכן הדיון** (לנוחותכם, מצ"ב למכתבי זה ההחלטה המלאה).

בהחלטה נקבע במפורש כי היועץ המשפטי של כל רשות המארגנת אירועי אקטואליה כגון-דא, יבהיר את הכללים למנחה האירוע, ביחס לכל אירוע ואירוע, בפרק זמן סביר לפני עריכתו, ולא יאוחר מ-24 שעות קודם לאירוע (עניין ארבל, פסקה 12), והיושב ראש הורה לי להעביר אליכם את ריכוז ההנחיות בנדון דידן.

המתווה הנורמטיבי:

1. סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק דרכי תעמולה**), קובע כי לא יעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גופים מבוקרים מסוימים¹, ובהן הרשויות המקומיות. משכך, בכפוף לשני חריגים המפורטים בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה - לא ניתן לעשות שימוש בכספיהן או בנכסיהן בקשר עם תעמולת בחירות.

¹ גופים שפורטו בפסקאות (1) עד (4) ו-(9) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]; לשלמות התמונה יצויין כי רשויות מקומיות הינן גופים מבוקרים לפי סעיף (4) לחוק מבקר המדינה.

יוטעם כי תחולתו של סעיף 2א אינה תחומה בזמן והוא חל בכל עת, זאת בשונה מסעיפים רבים אחרים בחוק דרכי תעמולה, אשר חלים רק בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות לכנסת וביום הבחירות עצמו (תב"כ 2/21 רמי כהן נ' מירי רגב שרת התרבות והספורט ואח' (18.4.2018), פסקה 32 (להלן: עניין כהן)).

2. בבג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, (1992) (להלן: עניין זילי), שעסק בשאלה מהי תעמולת בחירות לצורך סעיף 5 לחוק התעמולה, נקבע כי האיסור על תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו שלא כדין מאזן בין שני ערכים – חופש הביטוי והשוויון. בעוד חופש הביטוי מגלם בתוכו את זכות הגורמים השונים להציג את עמדתם, ולשכנע את ציבור הבוחרים להצביע למועמד מסוים – ערך השוויון נועד לשמור על טוהר הבחירות ואמון הציבור (עניין ארבל, סעיף 3; וראו גם, בין היתר: תר"מ 14/20 סיעת "למען התושבים" במועצת העיר רעננה אחר נ' נחום חופרי (16.6.2013) (להלן: עניין חופרי); ו- תב"כ 2/20 תנועת אומ"ץ נ' הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן ואחרים (18.1.2015) (להלן: עניין אומ"ץ)).

כפי שנקבע בעניין ארבל, בהקשר של שמירה על נכסי ציבור יש להוסיף בנוסף על שיקולי חופש הביטוי והשוויון, ערך נוסף, שלישי במספר, והוא – "הגנה על נכסי הציבור מפני שימוש שנועד לשרת את הגורמים המופקדים עליהם, ולא את הציבור בכללותו".

3. פסיקת יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית עמדה על כך שכדי להכריע האם פעולה מסוימת הינה בניגוד לאמור בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, יש להפעיל את מבחן הדומיננטיות, בעיני הבורח הסביר (עניין כהן, פסקה 38; עניין ארבל, פסקה 6; בדנג"צ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו ואח' (23.08.2017)).

הפסיקה קבע מספר מבחני עזר שמטרתם לבחון האם השימוש במשאבי הציבור מהווה תעמולה אסורה. כך, בין מבחני העזר, ניתן למצוא את המבחנים הבאים: מועד הפעולה; זהות יוזם הפעולה; האם מדובר בפעולה שנעשית באופן קבוע או באופן מיוחד וחד פעמי לקראת הבחירות; ואת מבחן חשיבות התכלית האחרת העומדת בבסיס הפעולה ומחייבת את קיומה בסמיכות לבחירות. כאשר כל מקרה יבחן גם בהתאם לנסיבותיו ובהתאם לשכל הישר וההיגיון הבריא (עניין חופרי, פסקה 21; עניין אומ"ץ, פסקה 7; עניין כהן, פסקה 38).

באירועי שבת תרבות יש לבחון גם: מי הגורם שהחליט לגבי מתכונת הדיון ומשתתפיו (גורם מקצועי כגון עיתונאי המנחה את האירוע, או גורם פוליטי ברשות), האם מדובר באירוע שהכניסה אליו כרוכה בתשלום (עניין ארבל, פסקה 6) והאם מדובר בדיון ביקורתי-אקטואלי (עניין ארבל, פסקה 8). יוער כי, על אף שבאירוע בו מתקיים דיון פתוח בין נציגי הרשימות השונות תגדל מאוד הנטייה לסווג את השיח כאקטואלי ולא כתעמולה אין בנתון זה לבדו לקבוע כי לא ניתן לקיים ראיון פוליטי עם נציג אחד בלבד, משכך יש לבחון כל מקרה לגופו.

ככל ו-"מדובר באירוע אקטואלי, שחשיבותו לשיח הציבורי רבה במיוחד בתקופת בחירות, ולא של כנס תעמולה – אזי יש לקבוע כי אופיו הדומיננטי של האירוע אינו תעמולת בחירות. תוצאה כזו מדגישה באיזון הכולל את הערך של חופש הביטוי. כמובן יש לפעול כנגד אותם ניסיונות לשלב בדיון גם ביטויי תעמולה" (עניין ארבל, פסקה 5).

לעיון נוסף, ראו והשוו: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1900 לעניין איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה.

4. לעניין ערך השוויון – שהוא חלק בלתי נפרד מבחינת ההיבט הדומיננטי של האירוע - יש לבחון בנוסף מתן הזדמנות לכלל הגורמים הפוליטיים המעוניינים לקחת חלק בשיח הרלוונטי. שכן, שיח אמיתי, שעיקרו איננו תעמולת בחירות גרידא, מחייב שיתוף של הגורמים הפוליטיים השונים שחפצים להשתתף בו. יודגש, השוויון הוא בין הרשימות השונות, ולא בין צדדים שונים של המפה הפוליטית. שכן, לא פעם ה"תחרות" על הבוחרים מתבצעת בין רשימות הקרובות זו לזו, מבחינת מצען. לאמור לעיל ישנם שני סייגים – יכולתה של הרשות להתחשב גם בשיקולים מעשיים בעת בחינת בקשה מטעם מועמד ברשימה להשתתף בדיון, ומניעת השתתפות של מי שעולה חשש מבוסס בדבר רצונו ליצור פרובוקציה או להתריס, ולא להשתתף בשיח רציני ומכובד. הכלל הוא שעל הרשות לשקול פניות מטעם מועמדים שונים כאמור מתוך נכונות, ולבסס את החלטתה על שיקולים ענייניים ומתוך התחשבות בדרישת השוויון (עניין ארבל, פסקה 10).

הלכה למעשה

5. כאמור, סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה קובע שני תנאים מצטברים לאיסור על השימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות: א. שהאירוע מומן, גם, מכספי ציבור; ב. היותו של האירוע בגדר תעמולת בחירות.

משכך, הבחינה הראשונה אותה יש לבצע, בטרם יאושר אירוע שבת תרבות היא האם הרשות המקומית משתתפת, במימון האירוע בכסף או בשווה כסף (וככל שאיננו נכסים בגדר החרג הראשון שבסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה).

6. ככל שהרשות משתתפת מימון האירוע, יש לבחון האם מדובר באירוע שתכליתו הדומיננטית היא תעמולת בחירות או שתכליתו היא אקטואליה, תרבות ועוד. בחינה זו תעשה, באמצעות בחינת היבט הדומיננטיות התעמולתית והיבטי השוויון, כמתואר לעיל.

7. גם אם השתכנעתם כי מדובר באירוע שאינו תעמולתי, עליכם להנחות את מנחי האירוע, שעליהם להנחות את המשתתפים הפוליטיים כי עליהם להתייחס לנושא ממוקד ולהזהיר אותם מפני עריכת תעמולת בחירות, וככל הנדרש אף שיהיו בידיהם האמצעים להפסיק את הדובר באם דבריו גולשים לתעמולה גרידא.

הנחיה זו נדרשת גם, ואולי אף במיוחד, נוכח החשש כי גורם פוליטי ינצל את הבמה שניתנה לו – במימון ציבורי – ויישא דברי תעמולה. כך, גם אם האירוע בכללותו הוא בעל היבט דומיננטי של אקטואליה, האיזון בין הערכים השונים מחייב למנוע, ככל הניתן, גם את אותם חלקים נקודתיים שעלולים להיות מנוצלים לטובת תעמולה (עניין ארבל, פסקה 6 בעמ' 11 להחלטה).

8. ככל שהוחלט להזמין לאירועי שבת תרבות גורם פוליטי, ראוי כי יהיה ייצוג לגוונים שונים של הקשת הפוליטית, וזאת כדי לתת הזדמנות הוגנת למספר צדדים של המפה. יודגש כי אין הכרח להזמין את כל הגורמים הפוליטיים לאותו פאנל, אלא ניתן, למשל, להזמין לאירוע מסוים רק גורמים מצד אחד של המפה הפוליטית ולאירוע אחר

גורמים מצד אחר של המפה הפוליטית. עניינים אלה נתונים לשיקול הדעת המקצועי של המארגנים שבתות תרבות (בדומה לשיקול הדעת של העורכים הראשיים של כלי התקשורת).

יובהר כי אין חובה לפנות באופן אקטיבי לכל רשימות המועמדים ולהציע להם להשתתף באירועים כגון דא, אלא די בהזמנת מגוון גורמים. ברם, וגם לאחר הזמנת נציגים ממגוון רשימות, על הרשות לשקול פניה מטעם כל אחת מרשימות המועמדים, תוך בחינת נתונים עניינים או את קיומן של אלטרנטיבות שיאפשרו השתתפות כאמור (עניין ארבל, פסקה 10). כך, לרבות הנכונות לשקול, בכפוף לשיקולים מעשיים וענייניים של המקום, גם עריכת אירועים בעלי ביקוש ביום אחר מלבד שבת. מובן שבחינה כאמור לא נעשית כאשר כל אירוע עומד לבדו – אלא באספקלריה רחבה, הצופה על האירועים השונים המתקיימים באותה רשות ובמימונה, לקהלי יעד שונים, וניתן אף לערוך שיתופי פעולה בין רשויות לצורך הרחבת מעגל המשתתפים והצופים הפרוטנציאלי.

9. נוכח האמור לעיל, בטרם ההחלטה על מימון אירועי "שבת תרבות" על הרשות לוודא כי האירועים עומדים במבחנים הנ"ל, שעיקרם: אזהרה מראש, הגדרת התעמולה האסורה ופיקוח בזמן אמת על תוכן הדיון.

10. כבי יושב ראש ועדת הבחירות קבע כי אחריות הייעוץ המשפטי של הרשות המארגנת אירועי אקטואליה כגון-דא, להבהיר את הכללים למנתח האירוע, ביחס לכל אירוע ואירוע, בפרק זמן סביר לפני עריכתו, ולא יאוחר מ-24 שעות קודם לאירוע.

11. אני עומד לשירותכם לכל שאלה או הבהרה.

בכבוד רב,
דין ליבנה, ע"ד
היועץ המשפטי

העתקים: כבי השופט ניל הנדל, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית
עו"ד אורלי עדס, המנהלת הכללית
עו"ד יהודה זמרת, היועץ המשפטי למשרד הפנים
עו"ד נועה בן אריה, ב"כ מרכז השלטון המקומי
עו"ד גלעד שר, ב"כ מרכז המועצות המקומיות