



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 13/23

העותרים :

1. חבר הכנסת משה ארבל
2. מפלגת ש"ס

נגד

המשיבים :

1. עיריית באקה אל-גרבייה
2. מועצה מקומית שהם
3. מועצה אזורית דרום השרון
4. מועצה אזורית בני שמעון
5. מרכז השלטון המקומי בישראל
6. מרכז המועצות האזוריות
7. סיעת כחול לבן
8. סיעת הליכוד
9. סיעת הרשימה המשותפת
10. סיעת ישראל ביתנו
11. סיעת יהדות התורה
12. סיעת העבודה-גשר
13. סיעת המחנה הדמוקרטי
14. סיעת הבית היהודי – האיחוד הלאומי
15. סיעת הימין החדש
16. החזון
17. אני ואתה – מפלגת העם הישראלית
18. עוצמה ליברלית-כלכלית
19. דעם כלכלה ירוקה מדינה אחת
20. מפלגת הגוש התנ"כי
21. ישראליסט – זכויותינו בקולנו לחיות טוב יותר
22. הלב היהודי

עמוד 1 מתוך 17

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015
العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855, דוא"ל البريد الإلكتروني:

VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

23. מנהיגות חברתית
24. מתקדמת (בשיתוף עם תנועת הדרור העברי)
25. קול הנשים
26. סדר חדש לשינוי שיטת הבחירות בישראל
27. פעולה לישראל
28. הפיראטים לדמוקרטיה לחצו כאן
29. אדום לבן
30. קמ"ה – קידום מעמד הפרט
31. הברית המשותפת
32. כבוד האדם בראשות עו"ד ארקדי פוגץ'
33. שמע בראשות נפתלי גולדמן
34. צומת – תנועה לציונות מתחדשת
35. כוח להשפיע למען העם לחיות בכבוד
36. עוצמה יהודית בראשות איתמר בן גביר
37. היועץ המשפטי לממשלה

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

בשם העותרת:	עו"ד ישראל באך
בשם משיבה 1:	עו"ד חוסאם אבו-פול
בשם משיבה 2:	עו"ד עמיחי ויינברגר; עו"ד עדי סדינסקי לוי
בשם משיבה 3:	עו"ד איתן דוד; עו"ד שלמה ולדמן
בשם משיבה 4:	עו"ד אולגה גונן
בשם משיבה 5:	עו"ד נועה בן אבי; עו"ד נועה בן אריה
בשם משיבה 6:	עו"ד גלעד שר; עו"ד איתן טוקר
בשם משיבה 10:	עו"ד איתן הברמן; עו"ד מישל נגר
בשם משיבות 12-13:	עו"ד עומרי שגב; עו"ד אורי הברמן
בשם משיבה 17:	עו"ד ד"ר אלון גלעדי
בשם היועץ המשפטי לממשלה:	עו"ד מוריה פרימן

החלטה

1. העתירה המונחת לפני עוסקת באירועים המכונים לעתים "שבת תרבות" או כינוי דומה, שנוהגת חלק מהרשויות המקומיות – עיריות ומועצות מקומיות – והמועצות האזוריות לערוך בשבתות. במסגרת האירוע ישנו מנחה הדן בנושאים שונים עם מספר מוזמנים, וביניהם אמנים, אנשי רוח, עיתונאים ודמויות ציבוריות שונות. לכמה משבתות התרבות מוזמנים – וביתר שאת בתקופת הבחירות – גם חברי רשימות המתמודדות בבחירות לכנסת או גורם מטעמם.

עמוד 2 מתוך 17

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس,

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס פאקס: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirot.gov.il

העותרים – רשימת ש"ס ואחד מחברי הכנסת מטעמה – סבורים כי כאשר מצויים בין המוזמנים גם גורמים פוליטיים המתמודדים בבחירות או אדם מטעמם, אסור לממן את האירוע מכספי הרשות. זאת בראי האיסור הקבוע בחוק הבחירות לכנסת (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ("חוק דרכי תעמולה") על שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות. העותרים מנמקים את עמדתם בשני טעמים מרכזיים. ראשית, נטען כי במסגרת השתתפותם של גורמים פוליטיים באירועים נערכת תעמולת בחירות מטעמם או לטובתם, וכי זהו הפן הדומיננטי של האירועים. שנית, נטען כי קיומם של האירועים בשבתות מונע את יכולתם של חלק מהמועמדים ברשימות לכנסת להשתתף באירועים, באופן שפוגע בשוויון בין המועמדים השונים.

2. רשימות המועמדים המיוצגות בכנסת שהגישו תגובה, וכן משיבות 1-5 (עיריה, מועצה מקומית, שתי מועצות אזוריות ועמותת מרכז השלטון המקומי) חולקות על עמדת העותרים. עמדות משיבות אלה היו דומות, ברובן הגדול, הגם שקיימים הבדלים מסוימים שאינם דרושים לשם ההכרעה. לשם הנוחות והקיצור, נאמר רק כי משיבות אלה טוענות שחרף השתתפותם של גורמים פוליטיים בחלק משבתות הטרבות, האופי הדומיננטי של אירועים אלה אינו של תעמולת בחירות אלא של שיח אקטואלי או תרבותי. כן נטען כי ישנן הנחיות ברורות למנחי האירועים למניעת נסיונות לערוך תעמולת בחירות במסגרתם. עוד נטען כי האירועים ממומנים אמנם באופן חלקי, כזה או אחר, בידי העיריות, המועצות המקומיות או המועצות האזוריות, אולם בחינת התכנים, המוזמנים ואופי הדיון נעשים בידי גורמי מקצוע, ללא מעורבות של גורם פוליטי. לבסוף, נטען כי אין פגיעה בשוויון חרף עריכת שבתות הטרבות ביום השבת, שכן לציבור שומרי השבת עומדות אלטרנטיבות דומות, הממומנות מכספי הציבור, או שגם שומרי שבת יכולים להשתתף בשבתות הטרבות או בחלקן. היועץ המשפטי לממשלה, לעומת זאת, סבור כי שבתות הטרבות הן, ככלל, אירועי תעמולה. למרות זאת הוא סבור שרשויות רשאיות לממן, ובלבד שלמועמדים השונים תינתן הזדמנות שוויונית להשתתף באירועים מעין אלה, ושעריכתם לא תנוצל לרעה בידי גורמים פוליטיים שונים ברשות. משיבה 17 – רשימת "אני ואתה" – מפלגת העם הישראלית מסכימה עם טענת העותרת, לפיה אי-מתן הזדמנות שווה לכל הרשימות להשתתף בשבתות הטרבות הופך אותן לתעמולת בחירות פסולה.

דיון כללי – האיסור על שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות

3. במרכז הדיון עומדת הוראת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה:

"לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר".

רשויות מקומיות הן גופים מבוקרים לפי סעיף 9(4) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ולכן – ובכפוף לשני חריגים המפורטים בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה – לא ניתן לעשות שימוש בכספיהן ובנכסיהן בקשר עם תעמולת בחירות. האיסור על שימוש בנכסי ציבור למטרותיהם הפרטיות של נבחרי הציבור ועובדיו נטוע בשתי תכליות מרכזיות – תכלית כללית ותכלית המיוחדת לדיני הבחירות. התכלית הראשונה היא מניעה של ניצול כספי הציבור ונכסיו לשימוש הפרטי של גורמים שונים, לאו דווקא בהקשר של בחירות אלא באופן כללי וכחלק מטוהר המינהל הציבורי ופעולתו התקינה. התכלית השנייה מיוחדת לדיני הבחירות, והיא שמובילה לקביעת איסור ספציפי על שימוש בנכסי ציבור דווקא בהקשר של בחירות: מניעת פגיעה בשוויון בין המתמודדים בבחירות. אם לא ייאסר על גורם האמון על נכסי הציבור להשתמש בו במסגרת תעמולת בחירות, יינתן לו יתרון פסול ביחס ליתר המתמודדים, תוך פגיעה הן בטוהר הבחירות והן באמון הציבור בהן (ת"מ 2/19 פינשטיין נ' מלול, פסקה 7 (8.11.2009)). מתי שימוש נחשב קשור לתעמולת בחירות, ומהי הגדרתה של התעמולה לצורך סעיף זה? לפי הפסיקה, הדיבר "תעמולת בחירות" והאיסורים הקשורים אליו צריכים להתפרש בהתאם להקשר הנורמטיבי שבו קבוע האיסור:

"הדיבור 'תעמולת בחירות' בלשון העברית הוא בעל פריסה רחבה ביותר. הוא כולל בחובו – במישור הלשוני – כל ביטוי חיצוני שיש בו, אם במעט ואם בהרבה, כדי להשפיע בדרגות שונות של הסתברות על מאזין כלשהו... מבין המשמעות הלשוניות יש לחלוץ אותה משמעות משפטית המקדמת את תכליתה של החקיקה" (בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד מו(2) 692, פסקה 11 (1992) ("עניין זילי").

בעניין זילי נדונה השאלה מהי תעמולה בחירות לצורך סעיף 5 לחוק, העוסק באיסור על שידורי תעמולה בטלוויזיה וברדיו בתקופת בחירות. באותו עניין הושם הדגש בכך שהאיסור על תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו שלא כדין מאזן בין שני ערכים – חופש הביטוי והשוויון (שם, פסקאות 19-23). חופש הביטוי מגלם בתוכו גם את זכות הגורמים השונים להציג את עמדתם, ולשכנע את ציבור הבוחרים להצביע למועמד מסוים ולא למועמד אחר – לרבות באמצעות הטלוויזיה והרדיו. ערך השוויון, כאמור, נועד לשמור על טוהר הבחירות ואמון הציבור בהן. כדי למנוע פגיעה בשוויון בין מועמדים בבחירות, עשויה להיות הצדקה להגביל את החופש של גורם מסוים לעשות תעמולת בחירות.

בעניין זילי נקבע כי האיזון בין חופש הביטוי והשוויון הוא שקובע תעמולת בחירות מהי בהקשר של שידורי טלוויזיה ורדיו, וזאת באמצעות "מבחן ההיבט הדומיננטי": "האיזון

הראוי בין השיקולים המתחרים מחייב מתן משקל ראוי לעקרון חופש הביטוי ולעקרון השוויון כאחד... 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" (שם, פסקה 20). ואולם בהקשר של נכסי ציבור, וזהו הנושא המתעורר בעתירה שלפניי, ישנו ערך נוסף שיש לשקול, לצד חופש הביטוי ושוויון – הגנה על נכסי הציבור מפני שימוש שנועד לשרת את הגורמים המופקדים עליהם, ולא את הציבור בכללותו. למשל, יש לאסור את השימוש בנכסי ציבור גם אם השימוש נעשה על ידי מספר גורמים פוליטיים, באופן שאינו פוגע בשוויון ביניהם. במקרה כזה אין פגיעה בשוויון ובחופש הביטוי, אך עדיין יש להגן על משאבי הציבור, לבל יהפכו לקופתם הפרטית של גורמים פוליטיים המבקשים להשתמש בהם לטובתם האישית.

הנה כי כן, עסקינן לא בשני שיקולים – שוויון וחופש ביטוי – אלא בשלושה. השיקול הראשון, שוויון, עוסק ביחס שבין המועמדים מטעם הרשימות השונות. השיקול השני, חופש הביטוי, מתמקד בזכותו של מועמד ובאיזו מידה ניתן להגביל את התבטאויותיו. לעומת אלה, השיקול השלישי מתמקד באינטרס הציבורי הכללי ובטוהר המנהל הציבורי, לרבות נכסיו ורכושו. המשקפיים התלת ממדיות מסייעות לבדוק את האירועים מושא העתירה, ולבחון האם מהווים הם שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות. לאחר הקדמה זו, נפנה ליישום הדברים על נסיבות ענייננו.

4. העתירה מעלה את השאלה האם מותר לרשות לממן אירוע שבמסגרתו גורמים פוליטיים מתייחסים לסוגיות פוליטיות. סעיף 2א לחוק, הקובע את האיסור על שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות, חל בהתקיים שני תנאים מצטברים – מימון מכספי הציבור, והיותו של הביטוי או האירוע בגדר "תעמולה". אשר לתנאי הראשון, ההנחה שביסוד העתירה היא שהרשות נושאת בחלק מעלות אירועי שבתות התרבות. מתגובות המשיבים עולה כי על פי רוב, הרשות אכן נושאת בחלק מסוים ממימון האירוע. מדובר בעיקר על מימון שכרו של מנחה האירוע, פרסום האירוע, ולעיתים גם הקצאת מקום לעריכתו. עיקר הדיון מתייחס אפוא לתנאי השני – סוגיית סיווג האירועים כתעמולת בחירות.

כאמור, נכון לפרש את המונח "תעמולת בחירות" בהתאם לתכלית החקיקה הרלוונטית. הגבלת חופש הביטוי, בדמות השתתפות נציגי הרשימות בדיונים בשבתות התרבות, עשויה להיות מוצדקת מכוח שני ערכים מרכזיים – הגנה על נכסי הציבור ושוויון בין המתמודדים בבחירות. פגיעה באחד הערכים הללו במסגרת אירוע יכולה להוביל להגדרתו כתעמולת בחירות: גם אם

יש שוויון ונציגי כל הרשימות מוזמנים לאירועי שבת התרבות, עדיין קיימת הצדקה לאסור את ניצול הדיון כדי לעשות תעמולה, למשל לפנות ישירות אל הבוחר ואף להלל ולשבח – תוך שימוש בכספי הציבור – רשימת מועמדים בבחירות לכנסת. מנגד, גם אם הדיון אינו בגדר תעמולה מבחינת תוכנו, ייתכן שחוסר שוויון כשלעצמו יהפוך את האירועים לתעמולת בחירות. כך, למשל, אם באופן שיטתי יוזמנו נציגים משתי רשימות בלבד להשתתף באירועים, תוך הדרה של מתמודדים מרשימות אחרות שהביעו רצון להשתתף באירוע. כמובן שבאירוע יכול ליפול גם "פגם כפול", כפי שטוענים העותרים: גם היבט דומיננטי של תעמולה, וגם חוסר שוויון בין נציגי הרשימות השונות. לעומת זאת, אם ההיבט הדומיננטי של הדיון אינו תעמולתי, כגון היבט חדשותי או אמנותי, ובנוסף לכך ניתן למועמדים מטעם הרשימות השונות הזדמנות להשתתף באירועים מסוג זה – אין הצדקה להכתיר את האירוע כתעמולת בחירות בראי תכליות סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה. כספי הציבור משמשים, במקרה כזה, לרווחת הציבור ולשם תכלית ציבורית לגיטימית, גם אם יש היבט משני ובלתי דומיננטי של תעמולה בתוכן הדברים.

כפל פנים זה של מבחני התעמולה – דומיננטיות ושוויון – הוכר בפסיקת יושבי ראש ועדת הבחירות, ביחס לאיסור על שידורי תעמולה בטלוויזיה וברדיו. אמנם יש הבדל בין תכליות האיסור על שידורי תעמולה בטלוויזיה והאיסור על שימוש בכספי ציבור בקשר עם תעמולה, אך כפל הפנים של מבחן התעמולה רלוונטי בשני ההקשרים, גם אם הדגשים הפרטניים עשויים להיות שונים:

"מהילכת זוילי עולה כי יש להבחין בין תעמולת בחירות, המהווה נושא לתחולת האיסור, לבין העיסוק הלגיטימי בנושאים אקטואליים השנויים במחלוקת בין הרשימות והמועמדים המתמודדים בבחירות... ביישמו גישה זו הלכה למעשה מוטל על כל ערוץ תקשורת לקיים שתי חובות עיקריות: ראשית, עליו לגלות רגישות רבה לשמירת השוויון בין כלל הרשימות והמועמדים המתמודדים בבחירות... חובה השנייה המוטלת על כל ערוץ תקשורת היא להיות מודע ודרוך לצורך למנוע בעד נציגי הרשימות והמועמדים לנצל את הופעותיהם בטלוויזיה או ברדיו לתעמולת בחירות" (תב"כ 12/15 גולדשמידט נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(3) 145, 151-152 (1999) ("עניין גולדשמידט").

נפנה אפוא לבחון את שתי הפנים השונות של סוגיית התעמולה – היבט הדומיננטיות התעמולתית והיבט השוויון.

ההיבט הדומיננטי של האירוע

מבחן ההיבט הדומיננטי של הביטוי מכיר בכך שלביטויים שונים יכולים להיות היבטים שונים. ביטוי – או אירוע בכללותו – יכול להתייחס לנושאים שונים ולעורר אצל המשתתפים או הצופים הקשרים שונים: תרבות, אמנות, חדשות, אקטואליה, רוח, וגם הקשר של בחירות. המשפט מכיר בחשיבות של הנושאים השונים, הן כחלק מחופש הביטוי והן כעניינים שהשיח הציבורי יפה להם כשלעצמם. ניתן היה להציג גישה לפיה החשש מפני תעמולת בחירות פסולה מאפיל על כל אלה, באופן שכל חשש מפני אבק תעמולה היה פוסל את הביטוי או האירוע כולו. מבחן כזה אינו מבחן של היבט דומיננטי, אלא של "פן תעמולתי כלשהו". אך לא זו הגישה שנבחרה בדין הישראלי. מבחן הדומיננטיות נכון להכיר בכך שאירוע עשוי להיות מורכב, ואינו עשוי מעור אחד. הדין הישראלי מוסיף וקובע שלא ראוי למנוע לגמרי תעמולת בחירות, אם מניעה כזו כרוכה גם בפסילת ביטויים חשובים ואף חיוניים לחברה. על כן המבחן הוא מבחן של איזון בין הנזק שבביטוי או באירוע, בהיבט התעמולה, ובין החשיבות שלהם בהיבטים אחרים.

קודם שנפנה ליישום מבחן הדומיננטיות על המקרה, נציג את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בהקשר זה, שיתר הצדדים – העותרים והמשיבים שהגישו תגובה – לא היו שותפים לה. לפי היועץ המשפטי לממשלה, מבחן הדומיננטיות שנקבע בעניין זול'י אינו רלוונטי למקרים כגון זה שלפנינו. זאת, שכן "ההנחה היא כי במקרה דנן, השתתפות של מועמדים לכנסת בפאנל ציבורי הפתוח לקהל, במהלך תקופת הבחירות, היא אירוע שבו יועברו מסרים פוליטיים על ידי המועמדים, ומטבע הדברים במסגרת האירוע תתקיים תעמולת בחירות. משכך, על פניו, אין מקום לבחון את התכלית הדומיננטית במצב דברים כגון דא". היועץ המשפטי לממשלה סבור כי למרות שהאירועים הללו משמשים לעריכת תעמולת בחירות, אין לאסור באופן גורף השתתפות של גורמים פוליטיים במסגרתם, אלא יש לבחון את הנסיבות הספציפיות, ובפרט את השאלה האם ניתנת למועמדים ברשימות השונות בבחירות לכנסת הזדמנות שווה להשתתף באירועים, והאם לא מדובר בניצול לרעה של המשאבים מטעם רשימה מסוימת. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, כאשר קיים שוויון כאמור, חל החריג הקבוע בסעיף 2 לחוק דרכי תעמולה, שעניינו "שימוש... שלא בתמורה, באולמות ובמקומות פומביים פתוחים העומדים כרגיל לשימוש כאמור". במקרה הקבוע בחריג, מותר לעשות שימוש בנכסי ציבור גם לשם עריכת תעמולת בחירות מטעם גורם פוליטי, כל עוד האפשרות הזו "עומדת כרגיל לשימוש" כזה, ולא יוחדה באופן בלעדי לגורם פוליטי כזה או אחר.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה דורשת תשתית עובדתית או מעין חזקה משפטית לביסוסה. אומר כבר עתה כי לא זו ולא זו בנמצא. עמדת היועץ מבוססת במידה רבה על ההנחה לפיה "מטבע הדברים במסגרת האירוע תתקיים תעמולת בחירות". בתגובה צוין עוד שהעובדות המדויקות אינן בידיעת היועץ המשפטי לממשלה, וכי עמדתו מתייחסת להנחות שהניחו העותרים בעתירתם. אשר לתשתית המשפטית, מבחן הדומיננטיות מושרש היטב בפסיקה הרלוונטית. מכל מקום, עמדת היועץ מעוררת ביתר שאת את השאלה האם השתתפות של פוליטיקאים בפאנל אקטואליה כרוכה, מטבעה וטיבה, בתעמולת בחירות, ואין צורך לבחון את ההיבט הדומיננטי של האירוע.

5. כפי שתואר בהרחבה, מבחן הדומיננטיות נקבע בעניין זוילי בהקשר של שידורי תעמולה בטלוויזיה וברדיו. באותו עניין נדונה השאלה האם ראיון בתכנית חדשות בעניין פריימריז באחת המפלגות נחשב לתעמולת בחירות שאסור לשדרה בטלוויזיה. בהמשך יישמה הפסיקה את מבחן הדומיננטיות ביחס לשאלה קרובה יותר לענייננו – האם דיון מונחה בענייני השעה בין מועמדים מרשימות שונות, בתקופת בחירות, עולה לכדי תעמולת בחירות שאין לשדרה. יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, השופט א' מצא, קבע כך:

"אינני רואה כל קושי לקבוע כי רוב המתמודדים במערכת הבחירות המתראיינים בטלוויזיה וברדיו אכן מנסים לנצל את הופעותיהם לתעמולת בחירות, וכי לעתים קרובות הם אף מצליחים בכך. יהיו בוודאי מי שיטענו כי במצב דברים זה מוטל על יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לפעול בתקיפות לאכיפת האיסור. אין בידי לקבל טיעון זה. לא שהתעלמות המתמודדים בבחירות מן האיסור החוקי אינה מטרידה אותי. אך ככל שהתופעה היא נרחבת, אין בידי לומר כי נשתנה אופיין של התכניות שבהן משודרים ראיונות עם המועמדים, ושהללו הפכו מתכניות העוסקות באקטואליה או בנושאים פוליטיים המעסיקים את הציבור, למקבצים של דברי תעמולה מפי המתמודדים בבחירות. על כל פנים, המצב הקיים עדיף בעיני מהתערבות ביכולתם של ערוצי התקשורת לספק למועמדים ולציבור את המסגרות הנחוצות לקיום השיח הציבורי בנושאים אקטואליים שהם רלוונטיים להכרעת הבוחרים" (עניין גולדשמידט, עמוד 154).

כאשר התמונה הכוללת היא תמונה של דיון 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 נסיונות לשלב בדיון גם ביטויי תעמולה. כללים אלה, שנאמרו בקשר לדיונים אקטואליים בטלוויזיה, נכונים ברמה העקרונית גם כאן. יפה לענייננו ההכרה במתח שנוצר

בתקופת בחירות. מצד אחד, זוהי שעה שבה חשוב כי ייערכו דיונים בנושאי אקטואליה. ניתן להניח כי הבוחר מעוניין לקבל מידע וכי תהליך זה חיוני במשטר דמוקרטי. מן הצד השני, ישנו חשש מפני הסיכון והנזק שעלול להיגרם כתוצאה מתעמולה, כגון שימוש בנכסי ציבור בידי גורמי מפלגת השלטון לשם קידום עצמי. יש להפיג מתח זה על ידי יצירת איזון בין השיקולים הרלוונטיים. הדין, כאמור, לא צעד בדרך של "הכל או כלום", אלא בדרך של בחינת המדיה והמסר הדומיננטי שעולה ממנה. השאלה המתעוררת אפוא בקשר לשבתות התרבות אינה שאלה של עקרון, אלא שאלה מעשית. האם שבתות התרבות מתקיימות במתכונת המתוארת בעניין גולדשמידט, או שמא בפועל הופכים דיונים אלה ל"מקבצים של דברי תעמולה מפי המתמודדים בבחירות"? שאלה זו גופא היא חלק ממבחן הדומיננטיות. לפיכך אין לומר מראש שאין תחולה למבחן זה בנסיבות העניין, אלא יש ליישמו תוך רגישות לנסיבות ולהקשר הכולל, ובעיקר – על בסיס התשתית המונחת לפני יושב ראש ועדת הבחירות.

6. מבחן ההיבט הדומיננטי נערך מנקודת מבטו של הבוחר הסביר (דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו, פסקאות 18-19 לפסק דינה של הנשיאה נאור (23.08.2017)). כיצד נתפסים אירועי שבת התרבות בעיני הקהל הבא בשעריהם? לפי החומר שהציגו הצדדים, מספר נתונים תומכים בסיווג האירועים כדיונים אקטואליים, ולא כמקום להשמעת תעמולה. לא למותר לציין שהחומר המדובר הוגש על ידי המשיבים השונים, ואילו העותרים לא צירפו לעתירתם ראיה רלוונטית לניתוח מבחן הדומיננטיות.

ראשית יש להתייחס אל הנסיבות החיצוניות הסובבות את האירוע, להבדיל מתוכן הדברים ואופן התנהלות הדיון. פעמים רבות הגורם שיוזם את שבתות התרבות אינו גורם פוליטי העומד בראש הרשות או פועל מטעמו, אלא תאגיד עירוני או גוף דומה שאינו גוף פוליטי. על פי הפסיקה, יש חשיבות גם לשאלת זהות יוזם האירוע (ער"מ 3/21 עיריית חולון נ' זכריה, פסקה 5 (12.07.2018)). זאת, כמובן, ככל שהבוחר הסביר מודע לזהות יוזם האירוע, ויכול גם הוא להביאה בחשבון בעת שמיעת הדיון. זאת ועוד, אותו גורם עירוני אף אינו קובע את מתכונת הדיון ואת זהות המוזמנים, אלא המנחה המקצועי שנבחר להנחות את האירוע אחראי לכך. יש משקל גם לכך ששבתות התרבות נערכות בכל תקופות השנה, ולא באופן מיוחד לקראת הבחירות. אחרון, נטען כי לפחות בחלק מהמקרים מדובר באירוע שנערך בתשלום. הקהל רוכש כרטיס כדי לצפות בדיון, ונתון זה מעיד כי מנקודת מבטו אין המדובר בתעמולת בחירות מטעם גורם פוליטי כזה או אחר, אלא בתוכן שהוא מעוניין לצרוך. ויובהר כי החיוב בתשלום אינו בעל משקל רב, דווקא בשבת תרבות שבה השיקול של אי-דרישת תשלום עשוי לנבוע מרצון לפתוח את השערים לכל סוגי האוכלוסיות.

שנית ועיקר – תוכן הדיונים עצמם ואופן עריכתם. לא מדובר באירועים שבהם משתתף גורם פוליטי אחד שמרצה את השקפת עולמו ומצע מפלגתו. האירועים כרוכים בהנחיה של גורם מקצועי, כגון עיתונאי, שאף בוחר את נושאי הדיון. מספר גורמים מוזמנים לדיון. לעיתים כולם מתחום הפוליטיקה, ומקצוות שונים של הקשת הפוליטית, ואז – כך נטען – מוצגות לגורמים אלה שאלות בנושאים שונים, ועליהם להשיב לשאלות הממוקדות. בפעמים אחרות מוזמן גורם פוליטי לצד גורמים אחרים, כגון אנשי רוח או אישי ציבור אחרים, וגם במקרים אלה לא ניתנת הבמה החופשית לגורם הפוליטי, לשם תעמולה, אלא מתנהל שיג ושיח בענייני השעה. המנחים מזהירים את הגורמים הפוליטיים – כך נאמר בתגובות חלק מן המשיבים – שלא לערוך תעמולת בחירות במסגרת דבריהם, ונכונים לאכוף זאת במידת הצורך בשעת אמת. תיאור זה מלמד כי הפן הדומיננטי של האירועים הוא הפן האקטואלי, ולא התעמולתי. העיקר אינו בהצגת רשימה כזו או אחרת ושכנוע להצביע אליה או לא להצביע ליריבה, אלא פריסת השקפת העולם ביחס לשאלות שונות, כדי שהציבור יוכל להתרשם מהדעות השונות. גם אם ניתן להניח, כטענת היועץ המשפטי לממשלה, כי הגורמים הפוליטיים השונים ינסו לנצל את הדיון לשם תעמולת בחירות, וכי ישנו היבט תעמולתי לאירוע – היבט זה טפל להיבט האקטואלי וניתן לשליטה על ידי מנחה מיומן, בדומה לשידורי הטלוויזיה והרדיו. לא הונחה תשתית לטענה שאופי הדיונים הפך, ככלל, מ"דיון אקטואלי" ל"מקבץ דברי תעמולה".

יצוין כי מתגובות משיבות 1-4 עולה כי המנחים של שבתות התרבות הם, פעמים רבות, עיתונאים המנחים דיונים דומים גם בטלוויזיה וברדיו. בהקשר זה, כאמור, לא זו בלבד שהשידור אינו אסור ואינו נחשב לתעמולת בחירות, אלא יש לראות בו אף כפוסע בנתיב האקטואליה. האם קיימת הצדקה להגדיר – בהנחה שלא קיימת בעיה בהיבט השוויון בין המועמדים השונים – את אותו הדיון, בהנחיית אותו המנחה, בהשתתפות אותם המשתתפים, כאקטואליה שאינה תעמולה עת הוא מצולם בתכנית טלוויזיה, וכתעמולת בחירות ברגע שנכבה אור המצלמות? סבורני כי התשובה לכך שלילית. הקביעה כי מדובר בתוכן אקטואלי ולא בתעמולת בחירות מלמדת כי אין כאן שימוש בנכס ציבורי בקשר עם תעמולה, אלא במסגרת מתן השירותים של הרשות לתושב, בדומה למימון מופעי תרבות אחרים באמצעות תמיכה עירונית, מקומית או אזורית. זאת בבחינה "פנימית" של תוכן האירוע – ועל פי העובדות שנפרשו בהליך זה – ובכפוף לבחינה "חיצונית" של האירועים וסוגיית השוויון שתידון להלן. בטרם נידרש לסוגיה האחרונה, נתייחס לשתי נקודות שראוי לחדד ולהבהיר ביחס למבחן הדומיננטיות. הראשונה היא החובה להקפיד על אזהרה מפני תעמולה מראש ומניעתה בזמן אמת, והשנייה היא צורך בבחינה פרטנית של נסיבות העניין.

אזהרה ומניעה של תעמולה. כפי שצויין, מהחומר שהציגו המשיבים עולה כי שבתות התרבות הן אירועי אקטואליה, שבהן קיימת הנחיה מקצועית, הגורמים הפוליטיים מונחים להתייחס לנושא ממוקד, והם מוזהרים מפני עריכת תעמולת בחירות. אם אלה לא מתקיימים, מתעורר החשש שהגורם הפוליטי ינצל את הבמה שניתנה לו – גם במימון ציבורי – וישא דברי תעמולה. 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. הדברים פשוטים יותר ככל שהדברים נוגעים לטלוויזיה ולרדיו, שבהם ישנם מודעות לאיסור על עריכת תעמולה וגורמים מפקחים האמונים על מלאכה זו, ומנחי תכניות האקטואליה הם "שחקנים חוזרים" שמכירים היטב את הכלל בדבר איסור תעמולה. פני הדברים עשויים להיות שונים ככל שמדובר בעיריות, מועצמות אזוריות או רשויות מקומיות שאינן עוסקות באקטואליה כעניין שבשגרה, וכאשר זהות המנחים עשויה להשתנות משבת לשבת. כך במיוחד בתקופת בחירות, שבה יש להקפיד הקפדה יתרה על דיני התעמולה. לנושא זה אדרש – וראוי להידרש אליו גם בהיבטים המעשיים – בסוף ההחלטה.

בחינה פרטנית של נסיבות העניין. ניתוח מבחן הדומיננטיות שנערך לעיל, והמסקנה בדבר דומיננטיות ההיבט האקטואלי, מבוססים על החומר שהציגו הצדדים ודוגמאות לאירועים שהובאו. יחד עם זאת, אין לשלול במקרה הקונקרטי עריכה של אירוע במתכונת שונה, המעלה את החשש מפני תעמולת בחירות. לחלופין, אירועים מסוג זה עלולים להיות מנוצלים על ידי גורם פוליטי ברשות, שמעוניין לקדם באמצעות האירוע את מפלגתו באמצעות השפעה על אופי האירוע או זהות המוזמנים. כאמור, העתירה התמקדה בפן הכללי והעקרוני, לא הבחינה בין מקרים שונים, ולא התייחסה לנסיבות הפרטניות של שבתות התרבות שעתידות היו להיערך במימון משיבות 1-4. אין לקבוע אפוא באופן גורף כי שבתות תרבות נקיות מתעמולת בחירות, כשם שאין לקבוע כי הן מהוות בהכרח תעמולה כזו. הכל תלוי בנסיבות העניין ובאמות המידה שהותוו לעיל.

מסקנת הדיון היא שלא ניתן לקבוע באופן כללי, כפי שביקשו העותרים, כי אירועי שבת התרבות הם תעמולת בחירות מטבע אופיים. לפי הנתונים שהוצגו, ודאי שלפחות בחלק מן האירועים ההיבט האקטואלי הוא דומיננטי. עם זאת, יש לחדד ולהבהיר את החובות המוטלות על רשות הבוחרת לממן – ולו באופן חלקי – אירוע תרבות שבמסגרתו מוזמן לשאת דברים גם גורם פוליטי, ובמיוחד בתקופת בחירות. דרך ההבהרה תוצג בהמשך. כעת נפנה לסוגיית השוויון, שמשפיעה אף היא על הגדרתו של אירוע כתעמולת בחירות.

הזדמנות שווה להשתתף באירוע

7. עמדתי לעיל על כך שדיני התעמולה בכלל, וסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה בפרט, נועדו גם למנוע פגיעה בשוויון בין רשימות המועמדים בבחירות לכנסת. לפיכך "תעמולת בחירות" לפי סעיף 2א נבחנת, לעיתים, גם בראי השוויון או חוסר השוויון הכרוך בביטוי או באירוע. סוגיית השוויון מתעוררת, כך נדמה, בעיקר במקרים שבהם תוכן הדברים שנושא הגורם הפוליטי אינו עולה לכדי תעמולה כשלעצמו, אך הוא בעל היבט תעמולתי מסוים. למרות שלא מדובר בתעמולה לפי מבחן ההיבט הדומיננטי של הביטוי, אותו היבט משני של תעמולה עלול להפוך לדומיננטי אם יתברר כי לגורמים פוליטיים אחרים לא ניתנה הזדמנות ליטול חלק בשיח האקטואלי. יפים לעניין זה הדברים שנכתבו בתב"כ 13/15 האגודה לזכות הציבור לדעת נ' הנהלת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (13.4.1999). באותו עניין נדונה השאלה האם "עימות" טלוויזיוני בין שני מועמדים לראשות הממשלה – לפי הנסיבות ושיטת הבחירות דאז – הוא בגדר תעמולת בחירות. נקבע כי לא מדובר בתעמולת בחירות מבחינת ההיבט הדומיננטי של תוכן הדברים, אך לצד זאת התעוררה השאלה האם מדובר בתעמולת בחירות לנוכח אי-הזמנתם של שני מועמדים נוספים לראשות הממשלה. בסופו של דבר הושגה הסכמה בין הצדדים, לפיה ייערכו עימותים נוספים, שאליהם יוזמנו יתר המועמדים. עם זאת, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, השופט מצא, ציין בהחלטה:

"אלמלא קיבלתי הבטחות [בדבר קיומם של עימותים נוספים], נוטה הייתי לקבל את עמדת המבקשים, כי בהזמנת חלק מן המועמדים בלבד יש משום פגיעה בשורת השוויון; ובעקיפין – משום הפרת האיסור על תעמולת בחירות. יצוין, כי כזאת, בעקרון, הייתה גם עמדתה של הנהלת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו" (שם, בפסקה האחרונה).

גם אצלנו הסכימו כל הגורמים שהגישו תגובות לגופו של עניין – עותרים, רשויות, סיעות, עמותות והיועץ המשפטי לממשלה – כי מפתח להכרעת העתירה מצוי בסוגיית השוויון. מניעת הזדמנות מרשימות להשתתף באירועי שבת התרבות מובילה לכך שהציבור ייחשף רק לחלק ממגוון הדעות השונות בחסות מימון הרשות, באופן שפוגע ביכולת להגדיר את הדיון כאקטואלי. שיח אמיתי, שאינו בגדר תעמולה, דורש לשתף גורמים פוליטיים שונים החפצים להשתתף בו בצורה רצינית ומתוך קבלת כללי המשחק. עולה כי בענייננו מוקד הדיון אינו בעצם הדרישה לשוויון, אלא באופן החלטה וביישומה בפועל. בהקשר זה עלו מחלק מכתבי הטענות שהוגשו שתי גישות עקרוניות שונות. על פי גישה אחת, דרישת השוויון מתקיימת כאשר באירועים משתתפים, במשך תקופת הבחירות, נציגים מכל קצוות הקשת הפוליטית. גישה שניה הדגישה לא את קשת הדעות אלא את קשת הרשימות המתמודדות בבחירות לכנסת.

עמוד 12 מתוך 17

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس,

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

8. סבורני כי השוויון הרלוונטי לסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה כולל קשת דעות, אך גם – בשיטת הבחירות הישראלית – את קשת הרשימות. דהיינו, יש לבחון שוויון בין הרשימות, ולא די בכך שלאירועים מוזמנים נציגים מרשימות שונות ויריבות. אבהיר את עמדתי.

קיים ערך רב בהצגת דעות שונות ומנוגדות במסגרת שיח פוליטי, לא רק בהיבט של השיח הציבורי אלא גם ביחס להגדרת השיח כתעמולת בחירות. ניתן להגדיר שיח כאקטואלי גם במסגרת ראיון ביקורתי עם נציג פוליטי מטעם רשימה אחת, אך כאשר נציגי הרשימות מתווכחים ביניהם תגדל מאוד הנטיה לסווג את האירוע כשיח אקטואלי ולא כתעמולה. חשיבות הצגת מגוון הדעות מצויה אפוא במבחן הדומיננטיות – האם התוכן הפנימי של הביטוי הוא תעמולה או דיון אקטואלי. הגיוון מסייע לשיח. ואולם עדיין יכולים נציגיהן של רשימות שלא השתתפו בדיון לטעון שהחשיפה שנוצרת כתוצאה מן השיח מותירה אותן מחוץ למשחק הפוליטי. זאת ועוד, הנסיון מלמד כי לא פעם, ה"תחרות" בבחירות לכנסת היא דווקא בין מפלגות הקרובות זו לזו במצען – מפלגות המצויות באותו קצה של הקשת. הן יכולות למשוך זו את מצביעיה של זו בקלות רבה יותר מאשר את המצביעים של רשימות הרחוקות מהן בדעה ובמצע. לא די אפוא בייצוג הצד השמאלי והצד הימני של המפה הפוליטית, למשל, כדי לקיים את דרישת השוויון. עליו להיות בין הרשימות, ולא בין סוגי הדעות.

במבט רחב יותר, וכדי להניח הקשר לדיון, נציין זאת: פרופ' Jeremy Waldron, מלומד משפט מאוניברסיטת ניו-יורק ומן ההוגים הבולטים בתחום הפילוסופיה הפוליטית והפילוסופיה של המשפט, מתייחס בספרו Law and Disagreement לשאלה מדוע ניתן למצוא בפרלמנטים שונים ברחבי העולם מאות נציגים. האם לא יהא זה יעיל יותר לבחור לפרלמנט תריסר או עשרים וארבעה נציגים? די בכמות כזו כדי לייצג את גווני הקשת הפוליטית השונים, וצמצום כמות חברי הכנסת, לדוגמא, בשיעור כזה יחסוך למדינה סכומי כסף משמעותיים בכל חודש. למרות זאת, מספר חברי הכנסת או חברי פרלמנטים אחרים בעולם גדול בהרבה. וולדרון עומד על כך שבחירה זו משקפת את החשיבות של הגיוון ומתן ביטוי גם לפלחים מצומצמים יותר של האוכלוסיה, או למגזרים שונים. ובמדינתנו – יהודים וערבים, גברים ונשים, שומרי מצוות, אנשים עם מוגבלויות, חברי כנסת ממוצאים אתניים שונים ועוד. כפי שיורחב בהמשך, אין באמור כדי להביע עמדה לפיה יש להזמין לכל שבת תרבות מועמדים ברשימות בעלי דעות שונות ומפלגות שונות. לעיתים ניתן להזמין גם גורם אחד בלבד. המבחן הוא במכלול, ובכפוף לסייגים שונים.

הדברים מודגשים גם לנוכח טענת אחת המשיבות כי הרשימות הקטנות נעדרות לחלוטין משבתות התרבות. משיבה 2 – מפלגת ש"ס – מיוצגת בסיעה הרביעית בגודלה בכנסת ה-22, אולם סוגיית השוויון רלוונטית לבחינת התמונה בכללותה גם לרשימות קטנות יותר.

9. השוויון בין הרשימות מרכזי הוא. מהו אופיו של שוויון זה? כיצד יש ליישמו? האם מדובר בדרישה לזהות מוחלטת בתנאים או בדרישה לשוויון מהותי, במובן של הזדמנות תוך התחשבות בהבדלים הקיימים בין הרשימות? תשובה לכך, או לפחות מודל לתשובה, ניתן למצוא בחוק ובפסיקה. סעיף 15א לחוק דרכי תעמולה מסדיר את שידורי התעמולה בטלוויזיה וברדיו בשבועיים שקודמים ליום הבחירות לכנסת. לפי סעיף 15א(ב), "לכל רשימת מועמדים יינתנו 7 דקות, ולכל רשימת מועמדים שהוגשה על ידי מפלגה שהיא סיעה בכנסת היוצאת – 2 דקות נוספות לכל חבר שלה בכנסת". לאמור, הרשימות הגדולות וה"חזקות" ביותר זוכות לזמן תעמולה רב יותר בטלוויזיה. יש בכך הכרה שאין דרישה לשוויון פורמלי, או לזהות, בין התנאים שניתנים לכל רשימה ורשימה. ישנה הכרה גם בהעדפות של הציבור, בדמות סיעות קיימות בכנסת. ועדיין – ישנה דרישה לחשיפה מסוימת גם של רשימות קטנות יותר המתמודדת בבחירות לכנסת. אף בפסיקת יושבי ראש ועדת הבחירות נקבע כי השוויון הנדרש הוא מהותי ולא תחשיבי. בעניין גולדשמידט נקבע כך ביחס לשוויון הנדרש ביחס לשידורי אקטואליה בטלוויזיה:

"אין משמעות הדבר, שכל אימת שמראיינים נציג של רשימה פלונית או מועמד אלמוני, קמה מיד חובה לראיין באותו עניין גם את נציגי כל הרשימות והמועמדים המתחרים, וודאי שאין משמעות הדבר, שאם השיחה עם פלוני, בטלוויזיה או ברדיו, ארכה זמן מסוים, קמה חובה לקצוב אותו פרק זמן לשיחות עם כל אחד ממתחריו. החובה אינה לקיים שוויון 'אוטומטי' או 'מכני'; החובה היא לקיים שוויון מהותי, שפירושה הוא ליתן הזדמנות נאותה וסבירה לרשימות ולמועמדים לבוא לידי ביטוי, כשהמטרה היא להגיע להצגה מאוזנת של כלל הדעות וההשקפות בנושאים השנויים במחלוקת במערכת הבחירות... כן על [ערוץ תקשורת] לקיים כהילכתה את חובת ההגינות הרגילה המוטלת עליו, במתן הזדמנות לתגובה למי שיריבו ביקר אותו או את עמדותיו".

בדומה, גם באירועי אקטואליה הממומנים מכספי הרשות אין דרישה לכך שבכל פאנל ובכל אירוע ישתתפו עשרות נציגים. ניתן להתחשב, בשאלות של רצון הקהל, ואף בגודלה של הרשימה ובכוחה הפוליטי. הדרישה היא שונה: לשקול מתן הזדמנות לרשימות השונות להשתתף בשיח.

10. זהו הכלל, אך ישנם גם סייגים. ברי כי מבחינה מעשית לא ניתן לערוך שבתות תרבות בהשתתפות עשרות משתתפים. אף לא ניתן להנגיש את כל השבתות למועמדים שומרי שבת (הגם

שנטען כי חלק מהאירועים מתאימים גם לשומרי שבת, ואף התקיימו שבתות תרבות בהשתתפות שומרי שבת על הבמה ובקהל). זאת ועוד, לא תמיד ניתן לחייב רשות לערוך לצד אירועי "שבת תרבות", ודאי שלא באופן זהה, גם אירועי "שישי תרבות", כפי שנערכים בחלק מן הרשויות. השיקולים המעשיים מחייבים התחשבות גם בדרישת הקהל – אין טעם להזמין מנחה ופאנל אם איש לא צפוי להגיע לדיון, או אם היעדרות לכל הבקשות תביא לסיכול האירוע בפועל. כאמור, חוק דרכי תעמולה מכיר בכך שאין דרישה לשוויון תחשיבי בין הרשימות. אכן, סייג זה עשוי להקשות על ההכרעה, אך אין מנוס מהתמודדות עם המציאות על צבעיה השונים. מכיוון שהעותרים לא התייחסו לנסיבות הפרטניות ביחס לשבתות שעתידות להיערך אצל משיבות 1-4, אין כאן המקום או הצורך לשרטט קווים מדויקים. נסתפק כעת בקביעה הכללית כי על הרשות לשקול בנפש חפצה פניה של מועמד להשתתף בשבת תרבות, תוך בחינת נתונים ענייניים ואת היתכנות השתתפותו באירוע, או את קיומן של אלטרנטיבות. מטבע הדברים, ניתן לצפות שלפחות ביחס לרשויות קטנות יותר, לא ניתן יהיה להיעתר לכל דרישה. העיקר הוא שבנסיבות המתאימות, תינתן לגורם הפונה הזדמנות הוגנת להציג את מרכולתו לציבור הבוחרים.

ושוב, נפנה להיבט הרחב של הסוגיה כדי לעמוד על מורכבותה. כידוע, בבחירות לנשיאות בארצות הברית הכלל הוא התמודדות בין שתי מפלגות. הבחירות הבאות לנשיאות אמורות להתקיים בנובמבר 2020. השיטה בארצות הברית כוללת עריכת בחירות מקדימות – פריימריז – במדינות שונות. השנה התקיימו מספר עימותים פומביים בין מועמדים מטעם המפלגה הדמוקרטית. נקבע כי כדי לקבל "כרטיס" להשתתף בעימות, על מועמד להראות כי הגיע לרף מסוים של תמיכה, לפחות בשני סקרים שעמדו בדרישות מקצועיות מסוימות. הדוגמא מוצגת דווקא לנוכח השוני בין השיטות, וזאת כדי להראות ששיקולים רבים רלוונטיים להגדרת השוויון. העיקר הוא להכיר בחשיבות השוויון, להימנע מהעדפות שרירותיות או בלתי ענייניות, והצורך לקבוע אמות מידה הגונות. כך בשיטה הישראלית, כאשר נעשה שימוש במימון ציבורי (וראו למשל החלטתי בתב"כ 42/22 רשימת המועמדים "רון קובי הימין החילוני נלחמים בכפייה הדתית" נ' חדשות 12 שידורי קשת בע"מ (4.9.2019)).

סייג נוסף נוגע לשימוש בזכויות בתום לב – דוקטרינה כללית החלה על ענפי המשפט כולם. לצד החובה החלה על רשות הממנת אירועי אקטואליה להתייחס באופן הוגן למועמדים מרשימות שונות, חלה חובה גם על המועמדים השונים לנצל את זכותם זו בהגינות. אין מקום לדרישה להשתתף בדיון שתכליתה המרכזית היא להתריס, לעורר פרובוקציה, או ליצור קשיים מעשיים לרשות, מתוך ידיעה שאין תכלית אמיתית להשתתפות בדיון. כאמור, ניתן להניח שלא

כל דיון, בכל מקום, מתאים לכל מועמד מכל רשימה. אכן, תוצאה כזו יוצרת מתח ואף עמימות. ברם, זוהי תוצאת הצומת הנוצר מהמפגש בין אקטואליה, שוויון ושיקולים מעשיים.

11. אשר ליישום הכללים על נסיבות העניין. כאמור, העותרים לא צירפו תשתית ראייתית כלשהי לעתירתם, מעבר לעצם העלאת הטענה כי משיבות 1-4 ממננות שבתות תרבות, בדומה לרשויות נוספות, וכי בשבתות אלה משתתפים לעיתים גם גורמים פוליטיים. מדברי הרשויות שהגישו תגובה ומתגובת משיבה 5, עולה כי במקרים רבים, לכל הפחות, דרישת השוויון – גם בין הרשימות – מתקיימת באופן כזה או אחר. כך, למשל, בדמות אירועי אקטואליה אחרים במימון הרשות, הפתוחים גם בפני ציבור שומרי השבת, בדמות האפשרות שיש למועמדים שומרי שבת להשתתף גם בחלק מאירועי שבתות התרבות, או לנוכח ההצהרה כי אם תתקבל פניה מנציגי רשימות החפצים להשתתף באירועי אקטואליה דומים, פנייתם תישקל מתוך נכונות. היבט נוסף הוא – לפחות לעיתים – נכונות לשקול בנסיבות המתאימות, לרבות גודלה של הרשות והרכב האוכלוסייה, גם אירועי "שישי תרבות" או אירועים דומים שלא נערכים בשבת. חלק מהרשויות הציגו דוגמאות לקיומם של אירועים כאלה. מכיוון שהעותרים לא הגישו ראיות או התייחסות קונקרטית ביחס למשיבות 1-4, והדיון נערך ברמת העקרון הכללי – די בתגובות אלה כדי לדחות את העתירה גם ביחס לקרן השוויון שבה.

בשולי ההכרעה יצוין כי משיבות 1-5 העלו טעמים נוספים המצדיקים, לשיטתן, את דחיית העתירה. לנוכח התוצאה של דחייתה לגופה, אין מקום לדון בכל אחת מן הטענות. עם זאת, תצוין הטענה לפיה העותרים לא פעלו לפי סעיף 2 להוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה-2015, הקובע במפורש כי "נעשתה פנייה מוקדמת בכתב למשיב – יצורפו העתקים של ההתכתבות לעניין זה; לא נעשתה פנייה מוקדמת – יפורטו הנימוקים להגשת העתירה בלא פנייה מוקדמת". אצלנו לא צוין כי נעשתה פניה כזו, והעותרים לא נימקו, כנדרש, מדוע לא פנו אל המשיבות. שקלתי להתחשב בנקודה זו לעניין הוצאות ההליך, אך דומה כי העתירה תרמה לבירור גבולות האסור והמותר ביחס למימון שבתות התרבות בידי עיריות, רשויות מקומיות ומועצות אזוריות. בנסיבות אלה מצאתי להסתפק בהערה הנוכחית.

12. לסיכום, העתירה כללית במכוון. יש בכך, בנסיבות העניין, חסרונות ויתרונות. החסרונות בולטים במיוחד בכל הקשור ליישום מבחן השוויון בפועל. השיקולים רבים ומגוונים. אל לנו להתעלם מאפשרות של ניצול הדרישה לשוויון שלא בתום לב, או מהצורך המעשי להתחשב באילוצי המציאות. ככל שדרישת העותרים היא להימנע מקיומן של שבתות תרבות – לא נראה כי יש מקום להיעתר לבקשה. בל נשכח כי שידורי חדשות, לרבות עיסוק בענייני מפלגות, מוצגים

בטלוויזיה גם בשבת. קשה להצדיק את הגדרתם כתעמולה בחירות רק מסיבה זו. עם זאת, העתירה מעלה סוגיות חשובות, ולטעמי תרמה לפיתוח הנושא בשני מובנים. הראשון בא לידי ביטוי בנכונותן של הרשויות השונות לשקול פניות מגורמים שונים להשתתף באירועי אקטואליה. ניתן להניח, מבלי לקבוע מסמרות, כי אף דרך עריכת אירועים אלה יצאה נשכרת מן העתירה. שנית, ניתן להניח כי לא תמיד הרשויות שעורכות שבת תרבות מתורגלות בחשיבות של מניעת תעמולה בזמן אמת. עניין זה אינו מובן מאליו. ברם, משהחליטה רשות לממן אירוע בהשתתפות גורמים פוליטיים, איסור התעמולה חל עליו.

כדי לוודא שעניין זה יופנם כראוי, הוריתי כי היועץ המשפטי של ועדת הבחירות המרכזית, עו"ד דין ליבנה, יפנה במכתב אל היועצים המשפטיים של משיבות 1-4, ויבהיר להם את חובתן לפעול על פי הכללים החלים על שידורי הטלוויזיה והרדיו בהקשר זה, שעיקרם: אזהרה מראש והגדרת התעמולה האסורה, ופיקוח בזמן אמת על תוכן הדיון. 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 לכן. העתק מן המכתב יישלח גם אל הייעוץ המשפטי של משיבות 5-6 ואל הייעוץ המשפטי למשרד הפנים, לשם הפצתו בקרב הרשויות המקומיות העורכות אירועים של "שבת תרבות" או אירועים דומים המערבים גורמים פוליטיים בתקופת בחירות.

13. סוף דבר, העתירה נדחית ללא צו להוצאות. כאמור לעיל, היועץ המשפטי של ועדת הבחירות המרכזית יפנה במכתב אל היועצים המשפטיים של משיבות 1-6 ושל משרד הפנים, לשם חידוד הכללים החלים על רשות החפצה לממן אירועי אקטואליה כגון "שבת תרבות" ביחס לתעמולה בחירות אסורה.

ניתנה היום, י"ז בשבט התש"ף (12.2.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**