



ועדת הבחירות המרכזית  
לכנסת ה-19

השופט אליקים רובינשטיין

القاضي اليكيم رويينشتين

יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19

رئيس لجنة الانتخابات المركزية للكنيست ال-19

ירושלים, י"ג בטבת תשע"ג

26 בדצמבר 2012

תב"כ 3/19

הרב חיים אמסלם

המבקש:

1. סיעת ש"ס
2. מר עמי אילוז
3. מר שאול פרץ
4. מר יהודה אבידן

המשיבים:

בקשה בעניין תעמולת בחירות אסורה

החלטה

א. זו בקשתו של חבר הכנסת הרב חיים אמסלם, המתמודד לבחירות לכנסת ה-19 במסגרת רשימת עם שלם בראשות הרב חיים אמסלם. עניינה של הבקשה בטענתו של המבקש, כי "עובדי ציבור בכירים עובדים – בגלוי וללא בושה – למען קידום מטרותיה הפוליטיות של תנועת ש"ס, כשקיים חשש ממשי שלצורך כך הם עושים שימוש גם במשאבי הציבור". כפי שיפורט, מתמקדת הבקשה ספציפית בשלושת המשיבים 2-4.

רקע

ב. בבקשה נטען, ראשית, כי ברשימת ראשי המטות של תנועת ש"ס, המתמודדת בבחירות הקרובות לכנסת ה-19, נמנים שמותיהם של מספר ראשי מועצות דתיות ממונים. לטענת המבקש, פעילותם המקבילה כראשי מטות בחירות וכראשי מועצות דתיות "פסולה בתכלית, מנוגדת לטוהר המידות ופוגעת פגיעה קשה באמון הציבור בעובדי ציבור שאמורים לשרתו ללא כל הטיה פוליטית". ספציפית התייחסה הבקשה

למשיב 2, מר עמי אילוז – ראש המועצה הדתית בקרית ים – שלפי הטענה התמנה כאחד משני מנהלי אזור הצפון במטה הבחירות של ש"ס ואמור לעמוד בראש המטה בעיר עכו, ולמשיב 3, מר שאול פרץ – ראש המועצה הדתית בכרמיאל – שלפי הטענה אמור לשמש כבכיר במטה הממונה על מרחב חיפה.

עוד נטען בבקשה, כי המשיב 4, מר יהודה אבידן – מנכ"ל החברה לפיתוח אשדוד, שהיא חברה עירונית – מכהן גם כסגן יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית מטעם סיעת ש"ס "ובתפקידו זה הוא נוטל חלק פעיל בתעמולת הבחירות של ש"ס".

בבקשה נטען, כי "קיים חשש אמיתי שאותם עובדי ציבור מנצלים את משרתם הציבורית והמשאבים שהעמידה לצורך מילוי תפקידם ... לקידום מטרות פוליטיות". נטען, כי בכך יש גם לכאורה עבירה על חוקי מימון מפלגות.

ג. בהחלטה מיום 12.12.12 התבקשה תגובת המשיבים. בתגובה מיום 16.12.12 נאמר, כי הבקשה במהותה היא תלונה לשם יחסי ציבור שתכליתה התנגחות פוליטית. נטען, כי נוכח העובדה שהבקשה אינה נדרשת למקור סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, ונוכח העובדה כי לא נדרש בה סעד קונקרטי, יש לדחותה. בהקשר זה צוין, כי ליבת הטענות שבבקשה היא "בתחום האתי הפנים-ארגוני".

כאשר למשיבים 2-3 צוין כי הם מכהנים כממונים על מועצות דתיות בקרית ים ובכרמיאל. נטען, כי הם מקפידים על קיום כל ההנחיות הרלבנטיות שניתנו בידי המשרד לשירותי דת לעובדים במעמדם, וכי "לאור שיבוצו של מר אילוז ברשימת ש"ס לכנסת נתבקש המשרד לשירותי דת להנחות אותו כממונה מועצה דתית עד הבחירות והיודע תוצאותיהן". נאמר, כי המשיבים 2-3 אינם משמשים כמנהלי מטות של ש"ס בבחירות. כאשר למשיב 4 נטען, כי ניהול חברה עירונית הוא פונקציה עסקית מסחרית ולא ציבורית, וכי רציונל ההגבלות על פעילות פוליטית של עובדי ציבור – אינו רלבנטי לו. עוד נטען, כי ההפרדה בין הרשות המקומית לתאגיד העירוני היא אבן היסוד לשיטה של תאגידים עירוניים. צוין, כי העובדה שמר אבידן מכהן כסגן יושב ראש ועדת הבחירות במקביל לתפקידו בחברה לפיתוח אשדוד ידועה לדירקטוריון החברה. המשיב 4 הפנה למכתבו של דובר ועדת הבחירות המרכזית מיום 5.11.12 בו צוין, כי "דומה שאין ניגוד עניינים בין תפקידו של מר יהודה אבידן כסגן יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לתפקידו כמנכ"ל החברה לפיתוח אשדוד", וכן לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 5/2012 הכולל, בין היתר, הוראות לעניין תקופת בחירות, ואשר כנטען אינו מתייחס לעובדי חברות עירוניות.

ד. בהחלטה מיום 18.12.12 התבקשו המשיבים 2-3 לפרט בתצהיר מהן "ההנחיות הרלבנטיות שניתנו בידי המשרד לשירותי דת לעובדים במעמדם", וכן התבקשו להבהיר בתצהיר כי הם עומדים בהנחיות אלו, כמו גם בהוראת סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 ובהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1902 שעניינה "פעילות מפלגתית עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות". כן התבקשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה באשר לתחולת סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת והנחיית היועץ המשפטי הנזכרת על עובדים של תאגיד עירוני.

ה. ביום 20.12.12 הוגשו תצהיריהם של המשיבים 2-3, להם צורפה הנחיית מנכ"ל המשרד לשירותי דת. בתצהירו של המשיב 2 נאמר, כי הוא מונה לתפקידו כראש מועצה דתית ממונה בקרית ים על ידי השר לשירותי דת, בהתאם לסעיף 10ב לחוק שירותי דת יהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971, וכי בהתאם להנחיית המשרד לשירותי דת הוא נמנע מעיסוק בפעילות פוליטית בזמן העבודה ובמקום העבודה, מניצול משרתו הרשמית כי להשפיע פוליטית על עובדים אחרים או על הבאים עמו במגע, ומשימוש בעובדי מועצה דתית לצרכים פוליטיים במסגרת שעות העבודה. עוד נאמר, כי הוא נכלל ברשימת ש"ס לכנסת ה-19 (מקום 14), וכי הונחה ליטול חופשה ללא תשלום עד הבחירות.

בתצהירו של המשיב 3 מיום נאמר, כי הוא מונה לתפקידו כראש מועצה דתית ממונה בכרמיאל על ידי השר לשירותי דת, בהתאם לסעיף 10ב לחוק שירותי דת יהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971, וכי הוא נמנע מעיסוק בפעילות פוליטית בזמן העבודה ובמקום העבודה, מניצול משרתו הרשמית על מנת להשפיע פוליטית על עובדים אחרים או על הבאים עמו במגע, ומשימוש בעובדי מועצה דתית לצרכים פוליטיים במסגרת שעות העבודה. עוד נאמר, כי הוא פועל ועומד בהנחיית המשרד לשירותי דת.

במקביל לתצהיריהם של המשיבים 2-3 הוגשה הודעה מטעם המשיבים, בה נאמר כי על פי עמדתם של המשיבים סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת אינו חל על עובדי מועצות דתיות ועל עובדי תאגידים עירוניים.

ו. בהחלטה מיום 20.12.12 התבקש היועץ המשפטי לממשלה להתייחס גם לאמור בהודעתם של המשיבים מאותו מועד.

ז. בפנייתו מיום 23.12.12 הכחיש המשיב 4, מר אבידן, את המיוחס לו על ידי המבקש. מר אבידן ציין כי הוא נוהג וימשיך לנהוג "רק על פי חוק ודין והמוחר לי". לפנייתו של מר אבידן צורפה חוות דעתה של היועצת המשפטית של איגוד התאגידים העירוניים ברשויות המקומיות, בה נאמר כי "הוראות סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת והנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי הרשויות המקומיות אינן חלות על עובדי תאגידים עירוניים", וכי גם אם ייקבע כי הללו חלות על עובדי תאגידים עירוניים "תפקידו של מר אבידן בוועדה אינו מהווה פעילות מפלגתית אסורה ואינה מונעת ממנו לכהן כחבר בה". חוות הדעת נדרשה, בין היתר, למהותם של התאגידים העירוניים ולמסגרת הנורמטיבית בגדרה הם פועלים.

ח. ביום 24.12.12 הוגשה עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, לפיה סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת חל על עובדי תאגיד עירוני וכן על ממונים של מועצות דתיות. בתמצית ייאמר, כי לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה האינטרס בדבר תדמיתו של השירות הציבורי גובר על חופש הביטוי הפוליטי; לעניין תאגיד עירוני, נוכח מהותו של תאגיד כזה, זרוע ביצועית של העיריה ובבעלותה, ולעניין ממונים על מועצות דתיות, שכן הריהם כעובדי השירות הציבורי (אם המדינה ואם הרשות המקומית).

הכרעה

סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת

ט. כאמור, עיקר ענייננו בשאלת תחולתו של סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת על עובדי תאגיד עירוני ועל ממונים על מועצות דתיות.

י. סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת קובע כלהלן:

"עובד המדינה, לרבות עובד של תאגיד שהוקם בחוק וכן עובד של ועדת הבחירות, עובד של רשות מקומית, של הסוכנות היהודית או של הקרן הקיימת לישראל, אשר יש להם סמכות מינהלית לרבות סמכות לפי תקנות הגנה (שעת חירום), 1945 או תפקיד שכרוך במגע עם קהל, לא יקחו חלק בתעמולת בחירות".

יא. סעיף 130(א) לחוק הבחירות אוסר איפוא על עובדי ציבור שונים ליטול חלק בתעמולת בחירות. הוראה זו נועדה לשמור על אמון הציבור בשירות הציבורי ועל תדמיתו הנייטרלית; על חשיבותם של אלה עמד הנשיא שמגר בעש"מ 5/86 ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ(4) 227, 244-245:

"עובד הציבור צריך לשמור בעיני הציבור על תדמית נייטרלית, שאינה משועבדת להשקפה פוליטית מוגדרת. נזקק אליו הציבור כולו, על כל זרמיו וגווניו, ולא רק אלה המזדהים עם השקפותיו. ואם הוא נוטל חלק בוויכוחים פוליטיים פומביים, במיוחד בסגנון קיצוני ומיליטאנטי, 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 ... כמלים אחרות, תדמיתו של עובד כחסר פניות וכחסר העדפות פוליטיות, המשרת את הציבור כולו, נעלמת עקב עוצמת מעורבותו הפוליטית הפומבית ועקב השמעתה ברבים של הביקורת בעלת הגוון הפוליטי המובהק על מדיניות הממשלה או נטילת חלק בוויכוח פוליטי פומבי תוך צידוד בגישה פוליטית פלוגנית. אצל אלה שאינם מזדהים עם השקפותיו תפחת הנכונות לפנות אליו. קרי, הוא שולל מן הציבור הזכאי לעובדי ציבור חסרי פניות את האמון והביטחון בהעדר הפניות הפוליטיות של השירות, מערער את הנכונות להיזקק לשירות הציבורי ופוגע באמון הכללי בו. הפגיעה בשירות הציבורי הנובעת מכך ברורה כמובן בעליל, שהרי 'קיומו של שירות ציבורי סדיר, אחראי ובעל עמדה ציבורית נאותה, מחייב אמון הציבור בכך שהחלטות עובדי הציבור הן ענייניות, ונעשות ביושר ובהגנות' ... מתעוותת גם התדמית של השירות הציבורי, שהרי אין לטשטש את התחומים בין שירות המדינה, שאינו חלק ממערכת ארגונית פוליטית-מפלגתית אלא נחלתו של כלל הציבור, לבין ארגונים פוליטיים. החיץ בין אלה חייב להיות ברור, והזדהות קולנית ברבים של העובד עם קו מפלגתי-פוליטי או עם זרם פוליטי גוררת אחריה השפעות, שהשלכתן על תדמיתו של שירות המדינה כולו".

ובהמשך (עמ' 247):

"עובד ציבור בחר במשרה בה טמון מניה וביה העדר פניה פוליטית. משרה ציבורית ופעילות של תועמלן פעיל וקולני, המטיף למען השקפה פוליטית מובהקת, אינם מתיישבים זה עם זה. הפגיעה נובעת כאן הן מעצם העיוות של התדמית של השירות הציבורי והן מן הפגיעה ביכולת הפעולה של השירות הציבורי".

יב. בהמשך להוראות החוק האמורות, פורסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1902, שכותרתה "פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות",

אשר נועדה "להבהיר את המגבלות החלות בנושא פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות", ו"האיסורים החמורים החלים על שימוש בעובדי מדינה או בעובדי הרשויות המקומיות לצרכיו הפוליטיים של הדרג הנבחר". למען נקיון הדעת אציין כי ההנחיה הותקנה ב-2003, בעת כהונתי כיועץ משפטי לממשלה, ועודכנה לימים ב-2005 ו-2008.

יג. השאלה היא איפוא האם סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת והנחיית היועץ המשפטי לממשלה חלים גם על עובדי תאגיד עירוני (בזיקה לטענות כנגד המשיב 4) ועל ממונים על מועצות דתיות (בזיקה למשיבים 2-3). נפתח בעובדי תאגיד עירוניים. יובהר, למניעת ספק, כי מטרתו של הדיון להלן אינה לטעת מסמרות כסוגית מעמדו של תאגיד עירוני או לקבוע עקרונות כלליים בדבר פעולותיו, והוא תחום לשאלת תחולתו של סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת על עובדי תאגיד עירוני. התשובה לכך חיובית.

תחולת סעיף 130(א) על עובדים של תאגיד עירוני

יד. סעיף 249(30) לפקודת העיריות [נוסח חדש] מסמיך עיריה לייסד חברה לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העיריה ותפקידיה. אכן, הקמתה של חברה הנתונה לשליטתה של עיריה "נועדה, בין היתר, להקל על העיריה בביצוע תפקידיה ולשחרר פעילויות מסוימות מהצורך להתמודד עם מנגנון ביורוקרטי המאפיין מנגנון ציבורי באשר-הוא" (בג"צ 3250/94 אורן נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד מט(5) 17, 23 מפי השופט (כתארו אז) חשין; להלן עניין אורן).

טו. תאגיד עירוני הוא בעל דואליות נורמטיבית – "תאגיד עירוני נועד, ככלל, לשמש כלי בידי עיריה לביצוע משימות המוטלות עליה, מעין זרועה הארוכה של העיריה. בה-בעת, תאגיד עירוני הינו אישיות משפטית הנושאת את עצמה, והרי בעיקר מטעם זה אומרת עיריה להקימו. מרגע התהוותו קונה תאגיד עירוני – ככל אחיו התאגידיים – זכויות וסמכויות לעצמו, נושא הוא בחובות לעצמו, ואין רואים בו מחלקה ממחלקות העיריה" (עניין אורן, בעמ' 23). אכן, התאגיד העירוני, תרף היותו אישיות משפטית יציר המשפט הפרטי, נושא עמו סממנים ציבוריים מובהקים. כך, למשל, הוא כפוף לחוק חובת מכרזים.

טז. אם כן, תאגיד עירוני הוא זרועה הארוכה של העיריה (ראו גם סעיף 11 לחוות דעתה של היועצת המשפטית של איגוד התאגידיים העירוניים). הוא "מעניק שירות לתושבים" (מתוך אתר האינטרנט של משרד הפנים, המצוטט בסעיף 10 לחוות דעתה

של היועצת המשפטית של איגוד התאגידים העירוניים). זוהי גם תדמיתו בעיניו של ציבור. זהו גם צו השכל הישר. ברי לכל, כי התאגיד העירוני אוגד ככזה ככלי של נוחות. אך בהיותו יצור כפיה של הרשות העירונית ובעל תפקידים במרחב הציבורי, אין כל טעם שבעולם להחריגו מחובות החלים על עובדי ציבור ובקשר לאיסורים החלים על תעמולת בחירות.

יתירה מכך; חרף אישיותו המשפטית הנפרדת קובעת פקודת העיריות הוראות שונות בעניין הקשר שבין העיריה לבין התאגיד העירוני. כך, קובע סעיף 249א לפקודת העיריות כי העיריה תמנה נציגים בתאגיד העירוני; כי על נציגים אלה להבטיח שפעולותיו של התאגיד תהיינה במסגרת סמכויות העיריה ותפקידיה; כי חובת האמון של אותם נציגים לעיריה גוברת על חובת האמון שלהם לתאגיד; וכי נציגי העיריה בגוף המנהל של התאגיד העירוני שהם חברי מועצה ישקפו, ככל האפשר, את ההרכב הסיעתי במועצת העיריה. הוראות אלו – אשר נחקקו לצורך הסדרת ניגודי עניינים בין העיריה לתאגיד העירוני (ראו עניין אורן, בעמ' 25-26) – מלמדות גם על קשר כל יינתק בין העיריה לבין התאגיד העירוני.

לא זו אף זו, אלא שתמים דעים אני עם בא כוח היועץ המשפטי לממשלה, כי נוכח מטרתו, תכליותיו ופעולותיו של התאגיד העירוני, התפקידים בו, בודאי זה של המנהל הכללי, הם, כל אחד, תפקיד "הכרוך במגע עם קהל".

יז. על רקע האמור סבורני, כי התכליות העומדות בבסיס האיסור הקבוע בסעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת ובסעיף 2 לחוק דרכי תעמולה, יפות בעליל גם לעניינם של עובדי תאגיד מקומי, ולצורך סעיף זה יש לראות בהם כעובדי הרשות המקומית. עובד של תאגיד מקומי הנוטל חלק בתעמולת בחירות עלול לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי, אף אם אין המדובר בעובד רשות מקומית ככל מצוותו וחוקתו הפורמליים. ראו בהיקש אסף הראל, גופים דו-מהותיים גופים פרטיים במשפט המינהלי (תשס"ח-2008) 426-427.

יח. טוענת היועצת המשפטית של איגוד התאגידים העירוניים כי נוכח לשונו של סעיף 130(א) לחוק הבחירות ולשונוה של הנחית היועץ המשפטי לממשלה, אין לקבוע כי הללו חלים על עובדי תאגידים עירוניים (סעיפים 18 ו-26 לחוות הדעת). חוששני, כי לא אוכל לקבל טענה זו. תכליתו של סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת מחד, ומהותו ותדמיתו הציבורית של התאגיד העירוני מאידך, מחייבות ליתן פרשנות מרחיבה למונח עובדי רשות מקומית שבסעיף 130(א), באופן שיכלול גם עובדים של

תאגיד עירוני. בהקשר זה אזכיר את בג"צ 353/66 לוי נ' ראש המועצה המקומית באר יעקב, פ"ד כא(1) 449, הנזכר בעמדת היועץ המשפטי לממשלה, בו נקבע (בהקשרים אחרים) כי "אי השתייכותו של האדם לסגל הפקידים המתמנים על-ידי מועצת העיריה אינה מונעת לראות אותו כעובד העיריה. לצורך הענין הנדון לא חייב להיות יחס רגיל של עובד ומעביד ומספיק שהוא עושה בשירות העיריה" (שם בעמ' 452, מפי השופט ברנזון); ראו בהיקש גם דנ"פ 10987/07 מדינת ישראל נ' ברק כהן (לא פורסם).

יט. סיכומה של סוגיה זו: סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת חל על עובדים של תאגיד עירוני, והוא אוסר עליהם ליטול חלק בתעמולת בחירות. ממילא חלה עליהם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין.

תחולתו של סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת על ממונים על מועצות דתיות

כ. המשיבים 2-3 משמשים ראשי מועצות דתיות ממונים בקרית ים ובכרמיאל. הם מונו על ידי השר לשירותי דת בהתאם לסעיף 10(ב) לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971, הקובע כי: "ראה השר, לאחר שענין בדין וחשבון של ועדת חקירה שמינה ושכין חבריה נכלל נציג של היועץ המשפטי לממשלה – כי מועצה אינה ממלאה עוד את התפקידים המוטלים עליה לפי כל דין או שאינה ממלאה אותם תפקידים כראוי, רשאי הוא, לאחר שהזהיר אותה, לפזר את המועצה ולמנות במקומה ועדה ממונה; את הרכב הועדה הממונה יקבע השר לאחר התייעצות בראש הרשות המקומית וברכנות המקומית". סעיף 10(ב) קובע, כי "לועדה הממונה יהיו כל הסמכויות והחובות של המועצה". הם מקבלים את שכרם מהמועצה הדתית.

כא. עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה היא כי סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת חל על המשיבים, בין אם תמצי לומר כי הם עובדי מדינה (שכן הם מונו על ידי השר לשירותי דת) ובין אם תמצי לומר כי הם עובדי המועצה הדתית (וממילא עובדי הרשות המקומית, בהתאם לפסק הדין בעניין לוי). עמדה זו, בכל הכבוד, מקובלת עלי, אך אציין כי לטעמי בעין הציבורית דומה שייראו כעובדי המועצה הדתית. יתר על כן, הרציונל הניצב בבסיס סעיף 130(א), קרי – שמירה על הניטרליות של השירות הציבורי, חל במובהק גם על עובדים אלה.

כב. טוענים המשיבים 2-3, כי מקומם של עובדי מועצות דתיות נעדר מסעיף 130(א), ולפיכך, ונוכח הפרשנות המצמצמת שיש ליתן לסעיף זה בהתאם לסעיף 34כא



לחוק העונשין, הסעיף אינו חל עליהם. טענה זו אין בידי לקבל. כאמור, לדידי עובדים אלה באים בגדרו של סעיף 130(א) – הן בהיבט הפונקציונלי והן בהיבט התכליתי.

כג. על יסוד האמור, הוראת סעיף 130(א) לחוק הבחירות חלה על המשיבים 2-3. ממילא חלה עליהם הנתיית היועץ המשפטי בעניין.

תחולתו של סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה עובדי תאגיד עירוני ועל ממונים על מועצות דתיות

כד. כאמור, בבקשה נטען כי קיים חשש ממשי שהמשיבים מנצלים את משרתם והמשאבים שהעמידה להם לקידום מטרות פוליטיות. הוראה זו, כך נראה, מכוונת עצמה להוראת סעיף 2 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959, הקובעת כי:

"לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו, ולא יעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה, למעט שימוש כמפורט להלן..."

כה. סעיף זה אוסר על שימוש במשאבים של גוף מבוקר או של תאגיד, שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו, לצורך תעמולת בחירות. ביסוד איסור זה עומדות מספר תכליות:

"האיסור לעשות שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות הוא בעל משמעות מהותית ורבת חשיבות להגנה על כללי היסוד של חופש בחירות ושיוון הליך הבחירות, שלהם ממד חוקתי במשטר דמוקרטי. הוא מבטא את רעיון היסוד כי התמודדות בחירות תופשיות צריכה לחתור, ככל האפשר, בין היתר, לשיוון האמצעים ויכולת הנגישות לבוחר, שיובטחו לכל המתמודדים. מתן אפשרות למתמודד בבחירות לעשות שימוש בנכסי ציבור, אליהם יש לו נגישות מיוחדת מכוח התפקיד אותו הוא ממלא בפועל, פוגע פגיעה ממשית בערך השיוון בבחירות, בהפלותו לטובה את המתחרה, המכהן במשרה ציבורית עובר לבחירות. פן נוסף של האיסור נובע מהצורך למנוע שימוש בנכסי ציבור למטרת קידום עניינו האישי של מתמודד, שלא לשמו נועדו נכסים אלה שבידי הרשות מלכתחילה" (תר"מ 2/19 פיינשטיין נ' מלול, פסקה 7 (השופטת פרוקצ'יה)).

כו. סעיף 2א חל במישרין על עובדי תאגיד עירוני, שכן רשות מקומית משתתפת בהנהלתו. משעה שנקבע כי עובדי מועצות דתיות כפופים להוראת סעיף 130(א) בהיותם עובדי מדינה או עובדי רשות מקומית, חל עליהם גם סעיף 2א.

כז. העולה מן הדברים הוא כי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה חל על המשיבים 2-4, והם כפופים להוראותיו.

כהונתו של המשיב 4 כסגן יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

כח. בבקשה הועלה ספק, האם המשיב 4 יכול לכהן בעת ובעונה אחת כמנכ"ל תאגיד עירוני וכסגן יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית.

כט. סעיף 16(ו) לחוק הבחירות לכנסת קובע, כי "שר, סגן שר, עובד מדינה – פרט למורה – וחייל בשירות סדיר לפי חוק שירות בטחון או בשירות קבע של צבא-הגנה לישראל, לא יהיו חברים, ולא ממלאי מקום של חברים, בועדה המרכזית". נוכח הוראה זו, ומשהמבקש לא הצביע על מקור חוקי אחר, לא מצאתי כי קיימת מניעה – לפי חוק הבחירות לכנסת – למשיב 4 לכהן בשני התפקידים כאמור. ברי, כי איני מביע דעה האם כהונה כאמור אפשרית במשקפי התאגיד העירוני, והדבר נתון לבדיקת דירקטוריון התאגיד ויועציו המשפטיים.

ל. ישאל השואל, היאך מתיישבת מסקנה זו עם האיסור המוטל על המשיב 4, בהתאם לאמור מעלה, ליטול חלק בתעמולת בחירות? ואנו נשיב, כי לא כל פעילות בועדת הבחירות המרכזית מהווה תעמולת בחירות, וישנן פעילויות שונות שהמשיב 4 נוטל בהן חלק אינטנסיבי וענייני ניהול הבחירות, כגון עמידה בראש ועדת המשנה להדרכה. אך ככל שהמדובר בספק אם עסקינן בתעמולת בחירות, יפנה המשיב 4 לייעוץ משפטי מתאים; והרי גם לשיטתו "תפקידה של הוועדה הינו תפקידים מקצועיים אשר רובם בעלי אופי טכני אדמיניסטרטיבי ... ואינם תפקידים בעלי אופי פוליטי אשר עשויים להתפרש כתעמולת בחירות" (סעיף 38 לחוות דעתה של היועצת המשפטית של איגוד התאגידים העירוניים). מכל מקום, השכל הישר הוא היועץ הטוב ביותר, וכל הנמנע – והמשיב 4 בכלל זה – מפעילות שעלולה להיתפס כתעמולת בחירות, ולוא במראית העין, הרי זה משובח ומקיים מצוות הדין.

לא. סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת וסעיף 2 לחוק דרכי תעמולה, כמו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1902, חלים על עובדי תאגיד עירוני ועל עובדי מועצה דתית. לפיכך, עובדים אלה אינם רשאים ליטול חלק בתעמולת בחירות או לעשות שימוש במשאבי התאגיד העירוני או המועצה הדתית לצורך תעמולה כאמור.

לב. משיב 2 הצהיר כי הוא מצוי בחופשה ללא תשלום עד מועד הבחירות. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, "נוכח היותו מועמד ברשימת מתמודדים בבחירות לכנסת, לא יחול עליו האיסור לקחת חלק בתעמולת בחירות, הקבוע בסעיף 130(א) לחוק הבחירות". לפיכך, האיסורים לעיל חלים - במערכת הבחירות הנוכחית - על המשיבים 3-4. הואיל והבקשה הוגשה ללא תצהיר, והואיל ונטען בה אך כי קיים חשש להפרת סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת וסעיף 2 לחוק דרכי תעמולה, לא מצאתי ליתן צוי מניעה ספציפיים כנגד המשיבים 3-4.

לג. העתק החלטה זו יועבר - לבד מן הצדדים - לידי היועץ המשפטי לממשלה וכן לידי של מבקר המדינה.

ניתנה היום, י"ג בטבת התשע"ג (26.12.12).

אליקים רובינשטיין

שופט בית המשפט העליון

יושב ראש ועדת הבחירות

המרכזית לכנסת ה-19