

משפט מינהלי בחירות	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר	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 מספר הנחיה: 1.1900 (21.779)

איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר

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

"איסור שימוש בנכסי ציבור

2א. לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת-בחירות, בכספים 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; 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 בכספי גוף מבוקר כאמור בקשר עם תעמולת בחירות בבחירות פנימיות במפלגות.

סעיף 9 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח - 1958, המאוזכר בחלקו בסעיף הנזכר לעיל, קובע בחלקו הנוגע לעניין, כדלקמן:

"ואלה הגופים (בחוק זה – גוף מבוקר), אשר יעמדו לבקרתו של המבקר:

- (1) כל משרד ממשלתי;
- (2) כל מפעל או מוסד של המדינה;
- (3) כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה;
- (4) כל רשות מקומית;

...

(9) כל ארגון עובדים כולל, וכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שארגון עובדים כאמור משתתף בהנהלתם, 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 ;"

(הגופים והאנשים המנויים לעיל ייקראו להלן - "גוף מבוקר")

לענין איסור תעמולה בחברות ממשלתיות, מופץ בנפרד חוזר 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, סרטי קולנוע ווידאו, או פרסום באמצעות האינטרנט.

3. הרינו שבים ומזכירים את עיקרי הקווים המנחים בענין האיסור האמור :

(א) האיסור על שימוש בכספי המדינה בקשר עם תעמולת בחירות חל גם על פרסום המתיימר לסכם, או לתאר, את פעילותו של אותו גוף מבוקר, אם יש בו, מבחינת העיתוי, התוכן והנוסח, משום תעמולת בחירות למי שמתמודד במערכת בחירות (ראו: תר"מ 2/83 נאות, ואח' נ' עיריית חיפה, ואח', פ"ד לז(4) 183, 188[ז]; לענין העיתוי, השוו תב"כ 4/84 חשאי נ' סיעת הליכוד, ואח', פ"ד לח(3) 45, 47).

(ב) 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]).

(ג) יש להקפיד על כך שהמידע שבפרסום יהיה מידע שלאותו גוף מבוקר יש עניין אמיתי בהפצתו. כזה הוא, למשל, מידע המתאר את פעילות המשרד הממשלתי ככה, 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 שבו מופיעה תמונתו של השר או של אחד מעוזריו הקרובים, המזוהים עם רשימה פלונית, כשבפרסום כלול סיכום הישגיהם והתוויית תכניותיהם לעתיד, והתמונה אינה רלוונטית למידע המובא לידיעת הציבור ;

(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.

(ד) כל פרסום יש לבחון על-פי מועדו, הקשרו ומשמעותו בעיני האדם הסביר (ראו: תר"מ 2/83 נאות דלעיל, בעמ' 189 [ד-ה]).

4. רשימת הסימנים דלעיל איננה ממצה, כמובן, 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. כאמור, הכל תלוי בהקשר, במועד, בתוכן הדברים, בנוסחם ובשאר נסיבות.

לעניין מועד הפרסום, מדובר במבחן גמיש, שאין בו פרק זמן מוגדר ומדויק; אולם ברור כי ככל שמועד הבחירות קרוב יותר, כך מתחזקת ההנחה שמדובר בתעמולת בחירות.

5. 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]).

6. 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 2 לחוק וכן, את הוראת סעיף 28כז לחוק המפלגות, המטילה אחריות פלילית על מי שמפר את הוראת סעיף 28כה3 לחוק המפלגות. בנוסף, יצוין כי ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות ליתן צווים המונעים ביצוע עבירה לפי החוק ולפי סעיף 28כה3 לחוק המפלגות (ראו לעניין זה סעיף 17 לחוק וסעיף 28כה3(ב) לחוק המפלגות).

7. לעניין הגשת אישום על עבירה לפי החוק, נקבעו בו הוראות נוספות הבאות להעיד על החומרה שבה ראה המחוקק עבירה כאמור. סעיפים 18 ו- 19 לחוק מורים לאמור:

"זכות אישום

18. על אף האמור ... בכל דין אחר, רשאים גם חבר של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ובא-כוח של רשימת מועמדים לכנסת להביא אדם בפלילים בשל עבירה לפי חוק זה.

הגבלת סמכות

19. הוגש אישום בשל עבירה לפי חוק זה על-ידי חבר הועדה או בא-כוח רשימה כאמור בסעיף 18, לא יהיה היועץ המשפטי לממשלה רשאי לצוות על הפסקת הדיון."

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

9. כמו כן, כל פרסומת ופרסום ממשלתי צריך שיוזמנו אך ורק בלשכת הפרסום הממשלתית, או באמצעותה (ראו הכללים לעניין זה בהוראות התכ"ס, פרק 8, סעיף 2 ואילך). אם בכוונת הגוף המבוקר לשלב פרסומת מסחרית בפרסום, הרי עליו לקבל את אישורה של הועדה הבין-משרדית לאישור פרסומת מסחרית, ועדה הפועלת ליד החשב הכללי (ראו הכללים שנקבעו לכך בתקשי"ר - בהוראה 43.84 ובפרק 8 לתכ"ס).

10. כאמור, האמור לעיל חל גם על פרסומים מסוגים אחרים, ובהם חוזרים לתושבים, מודעות בעיתונים, סרטי קולנוע וסרטי וידיאו.

11. 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.