



# מדריך לזיהוי תעמולה אסורה

# בבחירות לרשויות המקומיות

# 2023

התנועה למען איכות השלטון

אוגוסט 2023 | אב תשפ"ג

מועמדות ומועמדים, תושבות ותושבים,

ראו מדריך מפורט לזיהוי תעמולה אסורה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות בחודש אוקטובר 2023. בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים להזמינכם להתערב בבחירות לרשויות המקומיות, לפעול ברמה המוניציפלית ולפנות אלינו כאשר מתעורר חשש להפרת דיני התעמולה וכן חשש לפגיעה בטוהר המידות של הבחירות.

התנועה למען איכות השלטון בישראל היא עמותה, רשומה כדין, אשר חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. התנועה פועלת מזה למעלה מ-33 שנה לשם קידום ההליך הדמוקרטי במדינת ישראל, ורואה חשיבות גדולה בפיקוח ואכיפה של דיני הבחירות.

לקראת הבחירות לרשויות המקומיות 2023, מפרסמת התנועה מסמך זה, שמטרתו לתת בידיו של ציבור הבוחרים כלים להבנת דיני התעמולה ולזיהוי תעמולה אסורה, וכן כדי לסייע למועמדים והמועמדות לפעול בהתאם לדיני התעמולה המחייבים על פי דין.

## תוכן עניינים

|    |   |    |
|----|---|----|
| א. | מהי תעמולת בחירות? .....                                  | 3  |
| ב. | איסור על שימוש בנכסי ציבור ומשאבי הרשות .....             | 3  |
| ג. | מופעים ואירועים מכספי ציבור לצורך תעמולה .....            | 4  |
| ד. | טשטוש בין ראש הרשות לרשות .....                           | 6  |
| ה. | שימוש בעובדי ציבור .....                                  | 6  |
| ו. | חובת השקיפות והאיסור על תעמולת בחירות אנונימית ברשת ..... | 7  |
| ז. | שליחת מסרונים בלתי מזהים – פגיעה בפרטיות .....            | 9  |
| ח. | מתן מתנה בקשר עם תעמולת בחירות .....                      | 12 |
| ט. | שוחז בחירות .....   | 13 |
| י. | סיכום .....   | 14 |

## א. מהי תעמולת בחירות?

1. תעמולת בחירות היא כל פרסום או העברת מסר המבקש להשפיע על ציבור הבוחרים בבחירות – למעשה, כל ניסיון לשכנע שרשימה, או מועמד אחד עדיף על פני אחרים.
2. על תעמולת הבחירות חלות מגבלות שנקבעו בחקיקה. חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: "חוק דרכי תעמולה") הוא דבר החקיקה המרכזי שמסדיר את תעמולת הבחירות בישראל, גם בבחירות לכנסת וגם בבחירות לרשויות המקומיות.
3. חוק דרכי תעמולה כולל מגוון של עקרונות, איסורים, הגבלות והנחיות לעניין זה. תכליתו היא לאזן בין חופש הביטוי הפוליטי, אשר מקבל חשיבות מובהקת בתקופת הבחירות, לבין האינטרס הציבורי לשמירה על שוויון בין המתמודדים, טוהר הבחירות ומניעת עיוות בתוצאותיהן.<sup>1</sup>
4. כדי לאבחן האם אמצעי מסוים שנקט מהווה תעמולת בחירות אסורה, נקבע "מבחן הדומיננטיות". מבחן זה בודק האם האפקט הדומיננטי בפעולה הוא ניסיון להעביר מסר תעמולתי. כאשר התשובה לשאלה זו חיובית, יקבע כי מדובר בתעמולת בחירות. מבחן זה נקבע בבג"ץ 869/92 זיילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 704 (1992):
 

"תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינו לו אפקט דומיננטי אחר [...] אכן, 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 אומנותי, חדשותי, דתי), גם אם השפעות הלוואי שלו הן בהשפעה (עקיפה) על הבוחר".
5. בהמשך חודד מבחן זה, ונקבע כי מבחן הדומיננטיות יבחן מנקודת מבטו של הבוחר הסביר, ולא מנקודת המבט של מבצע הפעולה. במילים אחרות, הפעולה נבחנת לאור הרושם שהיא מותירה על הבוחרים - ולא לפי הכוונה של מבצע הפעולה (ולעניין זה ראו דנג"ץ 1525/15 ח"כ טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (נבו 23.08.2017)).
6. למבחן הדומיננטיות נקבעו מספר "מבחני עזר", שהצטברותם תוכל לסייע לקבוע האם פעולה מסוימת מהווה תעמולת בחירות. המרכזיים שבמבחנים אלה, הינם סמיכות הפעולה למועד הבחירות; זהות יוזם דבר הפעולה; האם הפעולה שגרתית או ייחודית וחד-פעמית; היקף השפעתה הצפוי של הפעולה על ציבור הבוחרים ואמינות הפרסום והדיוק בעובדות.<sup>2</sup>
7. כך למשל, בתר"מ 172/21 התנועה למען איכות השלטון נ' ג'קי סבג ראש עיריית נהריה (נבו 22.10.2018), נקבע שקיום אירוע מוזיקלי מטעם העירייה שבעה ימים לפני הבחירות מהווה בהכרח "תעמולת הבחירות", עקב הסמיכות למועד הבחירות.

## ב. איסור על שימוש בנכסי ציבור ומשאבי הרשות

8. חל איסור לעשות כל שימוש בנכסים ציבוריים עם תעמולת הבחירות – האיסור חל במיוחד על חברי הממשלה ועל ראשי רשויות מקומיות המתמודדים בבחירות ומבקשים לעשות

<sup>1</sup> סלים גיבראן וגיא רוח "דיני התעמולה – עבר, הווה, עתיד" ספר יורם דנציגר 531 (ד"ר לימור זר-גוטמן וד"ר עידו באום עורכים 2019).

<sup>2</sup> עמ' 403-406 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר – פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה" (ינואר 2021).

שימוש במשרדיהם ובלשכותיהם לתעמולת בחירות. **האיסור חל לאורך כל תקופת הכהונה של נבחר הציבור, ללא קשר למועד הבחירות.**

9. זהו הנוסח של סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה, קובע את האיסור על שימוש בכספי ונכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות:

**"לא יעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהוננו, ולא יעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה..."**

10. האיסור על שימוש במשאבי ציבור חל גם על פרסום המתיימר לסכם, או לתאר, את פעילותו של אותם גופים, אם העיתוי, התוכן והנוסח מעידים על כך שמדובר בתעמולת בחירות לטובת מי שמתמודד במערכת בחירות.<sup>3</sup> בנוסף, האיסור חל על שימוש במשאב ציבורי שאיננו משאב מתכלה, כמו כתובת מייל ציבורית, רשימת תפוצה משרדית וכו'.<sup>4</sup>

11. כך למשל, נקבע בתר"מ 12/25 סיעת התעוררות נ' ראש עיריית ירושלים (12.2.2023), כי משלוח מסרונים עם תמונתו או שמו של ראש העירייה בקבוצת הטלגרם העירונית, מהווה תעמולת בחירות אסורה.

12. בשל חשיבותו הרבה של האיסור על שימוש בנכסי הציבור בקשר עם תעמולת בחירות, הקו המנחה בו נקטה הפסיקה לאורך השנים הוא שלאור הפוטנציאל הגלום בשימוש לרעה במשאבי ציבור על ידי נבחרי ציבור מכהנים, יש לאמץ גישה פרשנית מחמירה במצבים בהם ישנו ספק האם דברים נכנסים בגדר תעמולת בחירות אסורה, ולהעדיף העדפה ברורה לאסור אותם.

13. יפים לעניין זה דבריו של כב' השופט ג'ובראן בפס' 45 לפסק דינו תר"מ 14/20 חברי סיעת "למען התושבים" במועצת העיר רעננה נ' ראש עיריית רעננה (נבו 16.06.2013):

"לגישתי, לאור הפוטנציאל הגלום לשימוש לרעה במשאבי ציבור על ידי נבחרי 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 סיכויו של נבחר ציבור מכהן להיבחר בשנית".

14. כן, ראו דבריו של כב' השופט ג'ובראן לפיהם "יש לנקוט בכל הנוגע לתעמולת בחירות בגישה מחמירה - בבחינת 'אם יש ספק אין ספק'" (תר"מ (י-ם) 44/20 מרציאנו נ' ראש הוועדה הממונה בלוד (נבו 05.08.2013)).

### ג. מופעים ואירועים מכספי ציבור לצורך תעמולה

15. קיום אירוע מטעם המועצה או העירייה יכול להיחשב לתעמולה אסורה, מאחר ואסור לערוך אירועים המהווים תעמולת בחירות בשימוש במשאבי הציבור. בהתאם, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2018 כי כל אירוע רב משתתפים שמתקיים בחצי השנה לפני הבחירות, מחייב

<sup>3</sup> שם, סעיף 3(א) להנחית היועץ המשפטי לממשלה.

<sup>4</sup> ראו, תב"כ 3/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר נ' הה"כ אבי ורצמן, סגן שר החינוך (נבו 14.01.2014).

## אישור של היועץ המשפטי של הרשות.<sup>5</sup>

16. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1908,<sup>6</sup> קבעו מספר מבחני עזר לגבי אירועים, שהצטברותם תוכל לתת תמונה לגבי כל אירוע ואירוע, האם ובאיזו מידה הוא כזה שמיומונו על ידי הרשות הוא לגיטימי, או מהווה תעמולה אסורה:

א. **עיתוי האירוע:** עד כמה סמוך האירוע למועד הבחירות. לגבי בחירות שמועדן לא היה ידוע מראש - האם נקבע האירוע מבעוד מועד, לפני יצירת העילה לבחירות;

ב. **האם מדובר באירוע המתקיים במהלך הדברים הרגיל** של פעילות העירייה, או באירוע ייחודי וחד פעמי;

ג. **האם מדובר באירוע המתרחש תקופתית** (למשל: טקס הענקת פרס עובד מצטיין, המתקיים כל שנה); אם אין מדובר באירוע תקופתי - האם יש סיבה עניינית לקיימו דווקא במועד זה;

ד. **היקף האירוע:** האם יש חריגות במספר האנשים שהוזמנו אליו, ברמת האכסניה בו הוא ממוקם, בכיבוד המוגש בו, בהסעות המאורגנות אליו, או בגודל התקציב המושקע בו;

ה. **מהות האירוע:** עד כמה הוא קשור לעבודת הרשות;

ו. **זהות הדוברים באירוע:** האם הוא משמש כבמה לראש הרשות או גם לפוליטיקאים אחרים;

ז. **תוכן הדברים באירוע:** עד כמה עוסק התוכן בשכנוע ובהשפעה על הבוחר או ביצירת אהדה או הסתייגות כלפי המתמודדים. לעניין זה, נקבע כי ראש מועצה מכהן לא ישא דברים באירועים ציבוריים במועד הסמוך לבחירות, מלבד דברי ברכה קצרים אשר יובאו לאישורו של היועץ המשפטי של הרשות (תר"מ 34/20 קמיל נ' מועצה אזורית מזכרת בתיה (14.7.2013)).

17. בחוזר מנכ"ל 5/2012,<sup>7</sup> נקבע כי 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. נקבעו שני חריגים להנחיה זו:

א. **ניתן להשכיר נכסים של הרשות המקומית לאירוע בחירות**, בהשכרה בתמורה ובהתאם למקובל באולמות ומקומות פומביים פתוחים, אשר הרשות המקומית נוהגת, בכל ימות השנה, להשכירם לציבור הרחב.

ב. אפשר לקיים תעמולת בחירות במסגרת אירועים הנערכים על ידי הרשות **בשטחים עירוניים הפתוחים לציבור הרחב**, אם ניתנת הזדמנות שווה והוגנת לכל מתמודד לקיים תעמולת בחירות במקום. זאת, תוך הקפדה כי נבחרי הציבור לא מנצלים לרעה את הנגישות שיש להם לנכסי הציבור.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> חוזר מנכ"ל מיוחד 5/2018 "הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות" (17.4.2018).  
<sup>6</sup> הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1908 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות" (24.12.2002).  
<sup>7</sup> חוזר מנכ"ל 5/2012 (20.12.2012).  
<sup>8</sup> שם.

#### ד. טשטוש בין ראש הרשות לרשות

18. ישנו איסור לכרוך בפרסומים מטעם העירייה בין הישגי העירייה לבין שמו, תמונתו או דבריו של ראש העירייה, באופן שיש בו כדי להצביע עליו כמי שאחראי באופן בלעדי להישגי הרשות או הופך אותו ואת הרשות לישות אחת. מטרת האיסור היא למנוע טשטוש בין השירות הציבורי, אשר פועל לטובת הציבור הרחב, לבין מועמד מסוים, בעל אינטרס פוליטי.

19. כך למשל, בתר"מ 22/19 ליבר נ' דרעי (נבו 30.1.2013) נקבע כי אין ערך בציון שמו של ראש המועצה המקומית כפר יונה בשלטי הרשות ובאגרות לתושבים, והיה על ראש המועצה להסיר את שמו משילוט החוצות, ולהימנע מאגרות אישיות לתושבים מטעם המועצה בחתימתו.

20. לעניין זה, יובהר כי נקבע בחוזר מנכ"ל 5/2018 כי במהלך ששת החודשים שקודמים למועד הבחירות, לא יפורסם, ככלל, על ידי הרשות המקומית, פרסום בשמו או בתוארו של נבחר הציבור, או שכולל את תמונתו.<sup>9</sup>

21. סביב פרסומים הכוללים מידע לגבי פעולות העירייה מתעוררת מורכבות מסוימת, שכן לעיתים מטרתו הדומיננטית של הפרסום היא מתן מידע רלוונטי לציבור על פעולות העירייה – אך המידע מוגש לציבור באמצעות מועמד בבחירות, או מקושר למועמד. נקבע כי במקרים בהם המידע מוגש לציבור באמצעות מועמד או נבחר ציבור, מדובר בתעמולה אסורה. כך נקבע על ידי המשנה לנשיאה כב' השופט מלצר בתב"כ 2/21 כהן נ' שרת התרבות והספורט (18.4.2018):

"הודעה לציבור לגבי אירועי חגיגות השבעים למדינת ישראל והזמנתם לקחת חלק באירועים אלה היא פרסום אינפורמטיבי כשלעצמו. כלומר, באם הפרסום היה מובא על ידי קריין שאינו נבחר ציבור, ולא היה מנוסח כהזמנה אישית של השרה רגב להשתתף באירועים, הרי שהוא היה בגדר פרסום מותר. עם זאת השאלה בהקשר שלנו היא לא מה מפורסם, אלא מי מפרסם".

22. עם זאת, ככל שמדובר בקישור של המועמד למידע על פעילות העירייה, יש לבחון האם מדובר בקישור של המועמד באופן אגבי או אינהרנטי לנסיבות, או האם הקישור נעשה באופן שמציב את נבחר הציבור במרכז הפרסום ללא טעם ציבורי ראוי (ראו ער"מ 3/26 בן חיים נ' חוקתי – חרדים למדינה לשלטון הציבורי (10.5.2023)).

23. כך למשל, נקבע בתר"מ (י-ם) 12/25 סיעת התעוררות נ' ראש עיריית ירושלים (12.2.2023), כי שימוש בראש העירייה כדמות מרכזית בשלושה סרטונים מטעם העירייה מהווה תעמולה אסורה, כיוון שלא ניתן כל טעם ציבורי להכללת ראש העירייה בהם, וכן לאור העובדה שהסרטונים היו יזומים ולא תיעדו אירוע כלשהו שאירע. בשונה מכך, נקבע במסגרת החלטה זו כי פרסומים בהם נכתב כי אירועים עירוניים יתקיימו "בהשתתפות ראש העירייה" – לא מהווים תעמולת בחירות, אלא כי מדובר במתן מידע בעל ערך לתושבים.

#### ה. שימוש בעובדי ציבור

24. על עובדי הציבור מוטלת חובה לשמור על תדמית ניטרלית שאינה משועבדת להשקפה

<sup>9</sup> לעיל ה"ש 4, עמ' 8.

פוליטית מוגדרת (עש"מ 26 86/5 ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ(4) (227) 1986)). חובה זו נובעת מהתפיסה כי השירות הציבורי צריך להיות ממלכתי, ניטרלי במהותו, ובשל כך עליו לפעול באופן מקצועי לחלוטין, א-פוליטי וללא משוא פנים.

25. מכוח תפיסה זו, שנועדה להגן על השירות הציבורי כשירות א-פוליטי ומחויב לאינטרס הציבורי, **הוחל האיסור על השתתפות עובדי ציבור בתעמולה**. איסור זה נועד גם להבטיח כי עובדי הציבור יקדישו את המשאב העיקרי העומד לרשותם – זמן – לצרכי הציבור וקידום טובת הציבור, ולא לקידום תעמולה עבור מועמד כזה או אחר.

26. האיסור על השתתפות בתעמולת בחירות של עובדי הרשויות המקומיות מעוגן בסעיף 75(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, וקובע בזו הלשון:

"עובד המדינה, כולל עובד שירות התעסוקה, רשות הפיתוח וכן עובד של רשות מקומית, של הסוכנות היהודית, של הקרן הקימת לישראל או של תאגיד השידור הישראלי, אשר יש להם סמכות מינהלית, לרבות סמכות לפי תקנות ההגנה (שעת חרום), 1945, או תפקיד שכרוך בו מגע עם קהל, לא יקחו חלק בתעמולת הבחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות".

27. האיסור על השתתפות בתעמולת בחירות של עובדי הרשויות המקומיות חל על כל סוגי הרשויות המקומיות, והורחב מעיריות גם למועצות מקומיות ואזוריות.<sup>10</sup>

28. בתר"מ 123/21 **גרשוביץ נ' ראש עריית נשר** (נבו 15.10.2018) נקבע כי **עובדי עירייה אינם רשאים להגיע לפגישות של ראש הרשות עם תושבים, במהלך תקופת הבחירות:**

"חזקה היא, שכאשר ראש הרשות נפגש עם תושבי העיר תקופת הבחירות, מיועד הדבר לשכנע את התושבים להצביע עבורו. **פגישות שכאלה הן תעמולת בחירות מובהקת, ועל כן עובדי העירייה אינם רשאים להשתתף בהן**".

29. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2018<sup>11</sup>, נקבע כי יש **להימנע מקיום סיורים של נבחרי הציבור בשיתוף עובדי הרשות המקומיות בתקופה של שלושה חודשים סמוך למועד הבחירות**. נקבע כי יש לשים לך לכך במיוחד בסיורים הנערכים לקראת פתיחת שנת הלימודים או בתקופת החגים, אשר חלים בתקופה הסמוכה לבחירות.

30. יובהר כי איסור זה על השתתפות בתעמולת בחירות **מפורש לחומרה**. כך למשל, הוחל איסור לתלות שלטי תמיכה במועמד על מפרסות בתיים של עובדי עירייה, **גם אם הם נתלו על ידי בני משפחה של אותם עובדים**. זאת, כיוון שניתן להניח שהשלט נתלה בידיעה או לפחות ללא התנגדות של עובד הציבור (ראו תר"מ (ועדת הבחירות לכנסת ירושלים) 87/20 **רשימת מהפך ברמה נ' ראש עיריית רמת השרון** (נבו 08.09.2013)).

## 1. חובת השקיפות והאיסור על תעמולת בחירות אנונימית ברשת

31. עקרון השקיפות בתעמולת הבחירות נועד להבטיח כי לבוחרים תהא אפשרות עצמאית לגיבוש דעותיהם האידיאולוגיות והפוליטיות, והוא בא למנוע הטיות לגבי תוכן התעמולה, תעמולה שקרית והשפעה לא הוגנת על ידי תעמולה לא מזוהה או כזו המתחזה כקשורה למפרסמים

<sup>10</sup> הסעיף חל מכוח סעיף 4ח ל חוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), תשנ"ד-1994.  
<sup>11</sup> לעיל הי"ש 4, בעמ' 10.

ומפלגות אחרות.<sup>12</sup>

32. בשל העובדה שהבוחרים יודעים מי האחראי לפרסום המודעה, הם יכולים להבין את האינטרסים שעומדים בבסיסה ולא לקבל אותה "כפשוטה". כדבריו של כב' השופט גיבוראן: "כאשר הבוחר נתקבל במודעה מטעם מפלגה כזו או אחרת, הוא יודע לקחת את הדברים 'בעירבון מוגבל'".<sup>13</sup>

33. יצוין, כי בעבר הטילו יושבי ראש ועדת הבחירות לכנסת את עקרון חובת השקיפות מתוקף פרשנות מרחיבה ולסוגיות שעלו בפניהם.<sup>14</sup> יפים לעניין זה דבריו של השופט גיבוראן שנאמרו בעניין דוידי:

"עקרונות השקיפות וההגינות מחייבים כי הטוען דבר נגד חברו, יטען זאת בעצמו, ולא ממחשכים. לכך יש להוסיף כי המסרים שמבקשים המתמודדים בבחירות להעביר למתמודדים באמצעות מודעות, ראוי ונכון שיימסרו מפיהם באופן גלוי. מידע מלא ושקיפות הכרחיים הם על מנת שהבוחרים יצביעו על פי צו מצפונם, ולא על סמך אינטואיציות והנחות לא מבוססות".<sup>15</sup>

34. ביום 30.6.2022 נחקק תיקון מס' 40 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 שהחיל חובת שקיפות על כל תעמולת הבחירות. בהתאם התווסף לחוק סעיף 1א2 שכותרתו "שקיפות בתעמולת בחירות" ולשונו:

"1א2 (א) לא יפרסם אדם מודעת בחירות בלי שהיא נושאת את שמו של האדם האחראי להזמנתה ואת הדרכים ליצירת קשר עימו, ולגבי מודעה מודפסת - גם את שמו של המדפיס אותה והדרכים ליצירת קשר עימו, ואם פעל האדם האחראי להזמנתה מטעם מתמודד בבחירות או גוף אחר – תישא המודעה את שם המתמודד או הגוף כאמור, את האות או הכינוי של הסיעה או את רשימת המועמדים ושמה של המפלגה שהגישה את רשימת המועמדים."

35. אם כן, גם במהלך קמפיין הבחירות אסור למתמודדים לפרסם או להעביר כל מסר – מבלי שהפרסום כולל זיהוי ברור של שם המפלגה.

36. המושג 'מודעת בחירות' המחויבת להיות מזוהה בשם הרשימה או המועמד בבחירות – כוללת כל דבר תעמולה שהוא, לרבות שליחת מסרונים, תעמולה שלילית, או שימוש בבוטים. העניין הובהר במהלך הדיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט על חקיקת סעיף 1א2 לחוק, שם נאמר כי החוק חל על כל מודעת בחירות, ללא תלות במדיה בה פורסמה המודעה.<sup>16</sup>

37. על תכלית סעיף 1א2(א) לחוק דרכי תעמולה עמד השופט עמית, יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-25 בתב"כ 11/25 יש עתיד נ' הליכוד (אתר ועדת הבחירות, 23.8.2022) שקבע כי התכלית העיקרית בסעיף נועדה: "לקדם שקיפות על מנת לאפשר לציבור לשפוט כל מועמד ורשימה

<sup>12</sup> ירום שגן, יוסף בן-דוד "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם "תווית מידע" לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על אינטרנט?" הארת הדין ח עמ' 120-119 (תשע"ג).  
<sup>13</sup> תב"כ 8/20 תנועת הליכוד נ' מפלגת העבודה הישראלית, פס' 41 להחלטתו של השופט גיבוראן (נבו 2015.2.22) (להלן: עניין מפלגת העבודה).

<sup>14</sup> לאורך השנים ראשי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת פירשו את החוק כך שיחולו חובות על המרחב האינטרנטי. ראו למשל: תב"כ 8/21 בן מאיר נ' מפלגת הליכוד, פס' 63 להחלטתו של המשנה לנשיאה מלצר (2019.2.27); תב"כ 33/24 עוצמה יהודית - חזית יהודית לאומית, רשימת הציונות הדתית לכנסת ה-24 נ' יהדות התורה, פס' 5 להחלטתו של השופט פוגלמן (נבו 2021.3.14); תב"כ 18/24 רשימת ימינה נ' אוטברייך ישראל בע"מ, פס' 17-14 להחלטתו של השופט פוגלמן (נבו 2021.3.1); תב"כ 3/22 סיעת ישראל ביתנו נ' סיעת הליכוד, פס' 14 להחלטתו של המשנה לנשיאה מלצר (נבו 2019.9.10).

<sup>15</sup> תר"מ 20/20 דוידי נ' בוסקילה, פס' 3 לפסק דינו של השופט גיבוראן (נבו 2013.9.1).  
<sup>16</sup> ראו פרוטוקול מס' 253 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, מיום 25.4.2022, בנושא חוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשפ"ב-2022, בעמ' 29.



על פי המסרים שאותם הם מקדמים בגלוי ובמפורש". כמו כן, יפים לעניין דבריו בפסקה 13 להחלטתו אז בתב"כ 25/5 חוסן לישראל נגד הליכוד, (אתר ועדת הבחירות, 2.8.2022), ביחס למשמעות ההקפדה על השקיפות בתעמולה:

"לא ניתן להפריז בחשיבות הטמונה בהקפדה על שקיפות בתעמולת בחירות. מסר שנועד להשפיע על הבוחרים – ראוי לו לגוף העומד מאחוריו שלא יחסה בינות לצללים – אלא יתייצב ויכריז על כך בגלוי. על המתמודדים בבחירות לזכות בדעת הבוחר – ולא 'לגנוב' אותה בהיחבא ובדרכי עורמה".

38. אם כן, לעקרון השקיפות בתעמולה חשיבות מכרעת הנגזרת מהזכות החוקתית בדבר החופש והשוויון לבחור ולהיבחר.

39. סעיף 1א2(א) לחוק דרכי תעמולה מחיל חובת שקיפות אקטיבית על הרשימות והמועמדים. על הצורך בנקיטת שקיפות אקטיבית חזר ועמד לאחרונה ממש השופט עמית, יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-25, בתב"כ 23/25 יש עתיד נ' מפלגת הליכוד (אתר הוועדה, 6.9.2022):

"לשון החוק ותכליתו ברורים – מסר שעניינו תעמולת בחירות חייב להיות מזוהה על ידי שולחו. הבוחר לא נדרש לתור ולחפש את זהות המפרסם, ולהסיק מכתובת דף האינטרנט או מתנאי השימוש בדף נפרד (שטעון כמובן הקשה על קישור – שעלולות להיות לו משמעויות בהיבט של מאגרי מידע) מיהו השולח. המסרון עצמו נדרש לשאת את שמה של רשימת המועמדים באופן ברור."

40. הנה כי כן, המחוקק החיל חובת שקיפות ודיווח על כל פרסום או מסר של תעמולת בחירות – לרבות על המרחב הדיגיטלי. קרי, חל איסור מוחלט על ביצוע תעמולת בחירות אנונימית בכל מזדה, בין אם ברשת האינטרנט, ברשתות חברתיות, או כל פלטפורמה באשר היא.

41. על מזמין התעמולה להזדהות בגוף המודעה, באופן שיהיה ברור מטעם מי נעשית התעמולה הנתונה. כמו כן, האחריות על תעמולה אנונימית אסורה, מונחת הן על כתפי המפרסם והן על כתפי פלטפורמת הפרסום. לפיכך, לוועדת הבחירות הסמכות להורות לפלטפורמות הפרסום להסיר תוכן העובר על האיסור לקיים תעמולה אנונימית.<sup>17</sup>

## ז. שליחת מסרונים בלתי מזוהים – פגיעה בפרטיות

42. כאמור לעיל, על כל תעמולת בחירות לשאת את שמו של מזמין התעמולה, ובפרט על תעמולת בחירות באמצעות מסרונים. בנוסף לכך, לשם הגנה על הזכות לפרטיות, על שולח המסרון להוסיף אפשרות להסרה מרשימת התפוצה ממנה הופץ המסרון נושא התעמולה.

43. ראשית, סעיף 1א2(א) לחוק דרכי תעמולה מחיל גם על שליחת מסרונים חובת שקיפות אקטיבית, שמחייבת את השולח להזדהות באופן ברור. חזר ועמד על כך בעת האחרונה יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-25, השופט עמית, בתב"כ 23/25 יש עתיד נ' מפלגת הליכוד (6.9.2022), כאשר קבע, כי הזדהות בהקשה על קישור ובדף נפרד אליו מקשר המסרון – איננה מספיקה, וכי נדרשת הזדהות ברורה של שמה של רשימת המועמדים במסרון עצמו.

44. יצוין, כי כבר במסגרת ההחלטה בתב"כ 27/21 סיעת ישראל ביתנו נ' שמיר מערכות ומפעלים בע"מ ואח', בפס' 24 להחלטה (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, 26.03.2019),

<sup>17</sup> ראו והשוו: תב"כ 31/21 רשימת חדי"ש תע"ל בראשות איימן עודה ואחמד טיבי נ' Facebook, Inc. ואח' (פורסם באתר ועדת הבחירות לכנסת, 24.03.2019); תב"כ 11/22 מפלגת הליכוד נ' facebook inc. ואח' (פורסם באתר ועדת הבחירות לכנסת, 03.09.2019).

נקבע כי תעמולת בחירות אנונימית באמצעות מסרונים אסורה לפי חוק דרכי תעמולה, ולכן כל מסרון הנושא תעמולת בחירות מחויב בהזדהות שולח המסרון:

**"אבהיר, בהתאם להחלטתי בעניין בן-מאיר, כי כל פרסום תעמולתי, בכל מדיום שהוא, הנעשה מטעם גורם מפלגתי, נדרש להיות מזוהה תוך ציון שמו של מזמין המודעה, ושם המפלגה, או רשימת המועמדים אשר מכוחה הוא פועל (בהתאם להוראות סעיף 10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה). זאת, בין אם הפרסום נעשה במודעה מודפסת, בשילוט חוצות, ברשתות החברתיות, בפרסומים באינטרנט ובהודעות שמועברות באמצעות מסרונים [...]. המסקנה היא, איפוא, כי חל איסור על פרסום מודעות תעמולה אנונימיות מטעם מפלגות, רשימות מועמדים, מתמודדים בבחירות או כל גורם אחר הפועל מטעמן בתשלום, או הקשור עמן, וזאת גם באמצעות מסרונים המועברים ברשתות הסלולריות"**

45. בהקשר לכך יצוין שבמקרים מאוחרים יותר בהם נדונו בפני יו"ר ועדת הבחירות עתירות בהן נקבע כי נעשתה תעמולת בחירות אנונימית אסורה, השית יו"ר ועדת הבחירות הוצאות משפט משמעותיות על שולחי מסרונים אנונימיים.<sup>18</sup>

46. שנית, מעבר לצורך בזיהוי השולח, מקור החובה להוסיף אפשרות של הסרה מרשימת התפוצה נובעת מחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות"), אשר נועד לשמור על פרטיותם של אנשים ולהטיל מגבלות שונות על האפשרות לפנות אל הציבור באמצעות "דיוור ישיר", קרי פניה לאדם המתבססת על אפיון מסוים שלו, המשותף לקבוצת נמענים במאגר.<sup>19</sup>

47. יובהר, כי סימן ב' המוקדש לנושא "דיוור ישיר" בחוק הגנת הפרטיות אוסר אף הוא על תעמולת בחירות אנונימית באמצעות מסרונים, כאשר לפגיעה זו קיימים שני ממדים: האחד – פגיעה המגולמת בעצם הסיווג של האדם כחלק מרשימת תפוצה מאופיינת שאינו מבקש או מעוניין להימצאות בה. השני – הפגיעה שיש בפרטיות כאשר אדם מקבל הודעות למכשיר הטלפון האישי שלו בניגוד לרצונו.

48. סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות מחייב שכל פנייה בדיוור ישיר תכלול ציון, כי הפנייה היא בדיוור ישיר, **תוך ציון המקורות מהם קיבל בעל המאגר את המידע.**<sup>20</sup> כן, על השולח לציין את זהותו ומענו, ובנוסף לציין את זכותו של הנמען להימחק מהמאגר שעל פיו בוצעה הפנייה.<sup>21</sup>

49. לעניין תחולת החוק להגנת הפרטיות, ונושא הדיוור הישיר בפרט, על תעמולת בחירות, פרסמה הרשות להגנת הפרטיות ביום 07.08.2019, "ריענון" לקראת הבחירות לכנסת ה-22 שמטרתו להבהיר לרשימות המתמודדות את הכללים הנוגעים לשימוש במידע מפנקס הבחורים ומגבלות השימוש במידע אישי. הרשות ציינה בצורה שאינה משתמעת לשני פנים כי:<sup>22</sup>

<sup>18</sup> ראו והשוו: תב"כ 50/21 פוליטיקלי קוראט (ע"ר) נ' שמיר מערכות ומפעלים בע"מ ואח' (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, 08.04.2019); תב"כ 54/21 מפלגת גשר נ' הליכוד מפלגה לאומית ליברלית ואח' (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, 08.04.2019); תב"כ 23/25 יש עתיד נ' מפלגת הליכוד (פורסם האתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, 6.9.2022) – ושם הוטלו הוצאות בסך 20,000 ש"ח על המשיבה.  
<sup>19</sup> הנחית רשם מאגרי מידע מס' 13.1/2017.

<sup>20</sup> ככל שהפנייה התבססה על מאגר המשמש לשירותי דיוור ישיר, על הפונה לצרף את מספר הרישום של המאגר כפי שהוא מופיע בפנקס מאגרי מידע.

<sup>21</sup> שם, פס' 17.  
<sup>22</sup> הרשות להגנת הפרטיות, "ריענון הוראות חוק הגנת הפרטיות לקראת הבחירות לכנסת ה-22: מגבלות השימוש במידע מפנקס הבחורים ומגבלות השימוש במידע אישי" (פורסם ביום 07.08.2019 באתר הרשות להגנת הפרטיות).

"על הודעות הנשלחות לבוחרים מטעם מפלגות, רשימות או מתמודדים יחידים, המפולחות על בסיס מאפיין אישי, חלות הוראות חוק הגנת הפרטיות בנושא דיוור ישיר. החוק קובע, כי כל פנייה בדיוור ישיר תכיל ציון לפיו הפנייה נעשתה בדיוור ישיר, זהות השולח והמקורות שמהם קיבל בעל המאגר מידע זה ואת זכותו של הנמען להימחק מהמאגר שעל פיו בוצעה הפנייה, עוד קובע החוק, כי כל אדם זכאי לדרוש, בכתב, מבעל מאגר המידע המשמש לדיוור ישיר, שמידע המתייחס אליו יימחק ממאגר המידע, דהיינו, יש לבצע הסרה מוחלטת של פרטי הקשר וכל נתון אחר אודות מבקש המחיקה. גם הפרת הוראות החוק בעניין דיוור ישיר עשויה להגיע כדי עבירה פלילית.

דיני הדיוור הישיר חלים על כל פניה לאדם המתבססת על אפיון אישי, וזאת בכל מדיה, טכנולוגיה או פורמט, לרבות בהודעות SMS, ברשתות חברתיות ובאפליקציות מסרים מידיים. בניגוד להוראות חוק התקשורת בנושא "דואר זבל", הוראות חוק הגנת הפרטיות בנושא דיוור ישיר חלות גם על תעמולה פוליטית ולמעשה על כל סוג של פניה מפולחת לאדם, בלי קשר לתוכנה ולמהותה."

50. כפי שניתן להבין מעמדת הרשות להגנת הפרטיות, כל הודעת דוא"ל, מסרון או צ'אט בעניין הבחירות מחויבת לעמוד בתנאים המצוינים בסעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות, לרבות ציון זהות השולח וזכותו של הנמען להימחק מהמאגר שעל פיו בוצעה הפנייה.

51. חיזוק לעמדה זו ניתן למצוא בהחלטה שניתנה ברע"א 3351/16 יוסי וסרמן מזכ"ל הסתדרות המורים נ' קליין (נבו 21.07.2016), שם דנו בבקשה של סיעה בהסתדרות המורים לקבל לידיה את רשימת שמות חברי הסתדרות המורים ופרטי התקשורת עימם, מתוך מאגר מידע רשום של ההסתדרות, לטובת תעמולת הבחירות של הסיעה. במקרה זה, על אף טענות המבקשים כי העברת הרשימה תהווה פגיעה בוטה בזכות לפרטיות, הוחלט כי יש להעביר לידי הסיעה את רשימת השמות, משום שזו חלק מהסתדרות המורים ולכן נחשבת "בעלת מאגר המידע" ומתוקף כך בעלת זכויות שימוש במאגר.

52. אף על פי כן, בית המשפט התייחס לפגיעה בזכות לפרטיות ולתחולתו של סעיף 17(א) לחוק הגנת הפרטיות בנסיבות של תעמולת בחירות:

"המבקשים הביעו גם את חששם כי העברת המידע תוביל להצפת חברי ההסתדרות בהודעות טקסט ודואר אלקטרוני באופן שישבש את אורחות חייהם ויהווה עבורם מטרד. חזקה על המשיבות כי תשתמשנה בפרטי ההתקשורת באופן מושכל, אך מכל מקום השימוש שיעשה כפוף ממילא להוראות סעיף 17(א) לחוק הגנת הפרטיות. סעיף זה מורה, בין היתר, כי כל פניה בדיוור ישיר תכיל באופן ברור ובולט הודעה על זכותו של מקבל הפניה להימחק מן המאגר והמען שאליו יש לפנות לצורך כך. בנסיבות המקרה, נכון יהיה כי בדיוור הישיר מטעם המשיבות תעמוד בפני חבר ההסתדרות המקבל את הפניה האפשרות להודיע כי אינו מעוניין להימנות על רשימת התפוצה של המשיבות, מבלי להימחק מן המאגר."

53. מכאן עולה בבהירות, כי בעת השימוש ברשימת תפוצה לצרכי דיוור ישיר של תעמולת בחירות בהודעות, על ההודעה להכיל אפשרות להסרה מן הרשימה, וכפועל יוצא גם להכיל בהודעה את פרטי ההתקשורת של השולח.

54. הנה כי כן, לשם הגנה על הזכות לפרטיות, על שולח המסרון להוסיף אפשרות להסרה מרשימת התפוצה ממנה הופץ המסרון נושא התעמולה.

55. לפיכך, מפרסם תעמולה שאינה עומדת בהגבלות קבועות אלה, עלול להיות חשוף לסנקציות שונות, לרבות הוצאת צווים למניעת התעמולה האסורה, סנקציות נזיקיות ופליליות, וכן לכך שיושתו עליו הוצאות משפט של עותרים כנגד התעמולה האסורה.

56. לעניין זה נציין, כי בשל חשיבות העניין, ליו"ר ועדת הבחירות עומדת גם הסמכות להוציא צו לחשיפת הפרטים אודות שולח המסרונים המהווים תעמולה אסורה (ראו לעניין זה את החלטתו של כב' השופט הנדל בתב"כ 9/23 התנועה לאיכות השלטון נ' טלזר 019 בע"מ (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית, מיום 2.3.2020)).

#### ח. מתן מתנה בקשר עם תעמולת בחירות

57. איסור על מתן מתנות בקשר עם תעמולת בחירות מעוגן בסעיף 8 לחוק דרכי תעמולה הקובע, כי:

"לא תהא תעמולת בחירות מלווה תכניות בידור, לרבות הופעות של אמנים, נגינה, זמרה, הצגת סרטים ונשיאת לפידים; **לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות**, ופרט למסיבות בבתים פרטיים לא תהא קשורה בהגשת מאכלים או משקאות משכרים. האיסור על הצגת סרטים לא יחול על שידור תעמולת בחירות בטלוויזיה לפי סעיף 15א. לעניין זה, "משקה משכר" – כהגדרתו בסעיף 184 לחוק העונשין, התשל"ז-1977".

58. כב' השופט מצא בכובעו כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-15, קבע לעניין "מתנה אסורה", בתר"מ 94/98 סיעת "ירושלים עכשיו" נ' מפלגת ש"ס פ"ד נב (4), 654 (1998), כי יש לפרש את המושג הזה בפרשנות הרחבה ביותר:

"בשאלת המבחן שעל-פיו ייקבע שחפץ פלוני מהווה מתנה: כלום תנאי הוא (כטענת ש"ס) שלחפץ יהיה ערך כלכלי אובייקטיבי, או שמא די (כטענת המבקשים) שבעיני מקבלו ייחשב החפץ כבעל ערך. **אני סבור, כי את המושג "מתנה" שבסעיף 8 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה) יש לפרש על-פי תכליתו המיוחדת של חוק זה. פירוש המושג "מתנה", על-פי תכליתו של החוק האמור, מחייב ליתן למושג זה את הפירוש הרחב ביותר**" (בפס' 5 להחלטתו).

59. בהמשך, כב' השופט ג'ובראן חידד את הפרשנות המרחיבה ל"מתנה אסורה" בתב"כ 12/20 רמי כהן נ' מפלגת "הבית היהודי", פסקה 11 (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית, 4.2.2015), בו נידונה השאלה האם סלסילת פירות יבשים, ששוויה 2.04 שקלים בלבד יכולה לעלות כדי מתנה אסורה. כב' השופט ג'ובראן קבע כי **שוויה הכלכלי של המתנה אינו רלוונטי, משום שכל מתנה, גדולה כקטנה יכולה להשפיע על הרצון החופשי של הבוחר:**

"תכליתו של האיסור שבסעיף 8 היא מניעת השפעה בלתי הוגנת על מצביעים, כך שלא יצביעו בניגוד לצו מצפונם. כאמור, לגישתי מדובר בתכלית חשובה מעין כמותה שיש לאכוף בקפדנות. ברי, כי **סעיף 8 לחוק הבחירות לא סייג את תחולתו לשוויה של המתנה המחולקת, ולא בכדי. לגישתי, המחוקק לא סייג את תחולת הסעיף לשוויה המתנה במטרה לשמור על תכלית חשובה זו באמצעות קביעת כלל גורף, שיעניק ודאות משפטית ויעזור ולהימנע ממדרון חלקלק**".

60. אם כן, יש לבחון האם יש במתנה השפעה שלא מן העניין, העלולה להשפיע על הרצון החופשי של הבוחר.

61. בהתאם, נקבע גם בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה,<sup>23</sup> לפיה :

"טוהר הבחירות מחייב שכל בוחר יצביע בבחירות בהתאם לדעתו על המצעים והמועמדים של הרשימות המתמודדות בבחירות. **מתן טובת הנאה אישית לבוחר כדי להשפיע על הצבעתו בבחירות, עלול לשבש לסלף את שיקול דעתו. לפיכך, ניסיון להשפיע על שיקול הדעת של הבוחר באמצעות טובת הנאה אישית או באמצעות איומים נקבע בחוק כעבירה חמורה."**

62. על כן, יש לבחון האם החפץ המחולק לבוחר, הוא המסר התעמולתי בפני עצמו (חולצה או תיק עם תעמולת המפלגה) או שמא הוא טובת הנאה אישית. בלשונו של כב' השופט סולברג בבג"ץ 979/15 **מפלגת ישראל ביתנו נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת** (נבו) (25.02.2015):

"**האם עיקרו בערכו הכלכלי או בכוח השכנוע הענייני הטמון בו; האם הוא עצמו המסר התעמולתי, או שנועד רק להפנות תשומת לב למסר"** (בפסק 7 לפסק דינו).

63. כלומר, השאלה היא האם המסר התעמולתי הוא הדומיננטי, או שיש למתנה ערך בפני עצמה - אם מוענק "דבר מה נוסף" בעל ערך, יחד עם התעמולה, מדובר במתנה אסורה. רק במעשה בו המתנה שניתנה היא התעמולה, אזי לא מדובר בעבירה. כב' המשנה לנשיאה מלצר קבע בתב"כ 44/21 **התנועה לאיכות השלטון נ' מפלגת ש"ס** (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית, 04.04.2019), בפסקה 21 כי:

העיקר – והוא מודגש בהחלטה בעניין בקבוקוני השמן (תר"מ 94/98 - **סיעת ירושלים עכשיו ואח' נ' מפלגת ש"ס ואח'**, פ"ד 654(4)) שאמצעים כשרים, כמו סטיקרים וכובעים – לא זו בלבד ששוים הכלכלי - אובייקטיבי נמוך, אלא שהמסר התעמולתי הוא הדומיננטי בהם. **לעומת זאת, בקבוקוני השמן לא הותרו, שכן תכליתם הדומיננטית לא הייתה תעמולתית.** הנה כי כן, **המשיבה מתעלמת בטענותיה מכך שמעבר למסר התעמולתי שלטענתה קיים במסר שאינו מילולי – היא מעניקה פה דבר מה נוסף."**

## ט. שוחד בחירות

64. עבירת שוחד הבחירות מעוגנת בסעיף 88 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן: "**חוק הבחירות**"), שכותרתו "שחיתות ואיום". הסעיף מונה מספר חלופות של שחיתות, או איום בהקשר של תעמולת בחירות. בהמשך לכך, סעיף 89 לחוק הבחירות קובע מהן "דרכי שוחד" ולפיו:

"(1) אם היה כסף, שווה כסף, שירות או טובת הנאה אחרת, למעט הובלת בוחר בכלי רכב אל מקום הקלפי וממנו לצורך הצבעתו;  
(2) אם היה בעד פעולה של הלוקח עצמו או בעד השפעתו על פעולת אדם אחר;  
(3) אם ניתן מידי הנותן או באמצעות אדם אחר, אם ניתן לידי הלוקח או בשביל הלוקח לידי אדם אחר, אם ניתן מתחילה או בדיעבד, ואם הנהנה מן השוחד היה הלוקח או אדם אחר."

65. לעניין עצם ההוכחה של שוחד בחירות, קבע כב' המשנה לנשיאה מלצר לגבי חקיקה זהה בחוק הבחירות לכנסת,<sup>24</sup> בתב"כ 44/21 **התנועה לאיכות השלטון נ' מפלגת ש"ס** (פורסם באתר ועדת הבחירות, 04.04.2019), כי:

<sup>23</sup> שם, פס' 1 להנחית היועץ המשפטי לממשלה.  
<sup>24</sup> ס' 122 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969

”בעבירה על הוראת סעיף 122(1) לחוק הבחירות, נדרש כי השוחד יינתן כדי להשפיע על האופן שבו יצביע הבוחר. אין צורך בהוכחת קיומה של השפעה בפועל על הבוחר, ודי בקיומה של אפשרות להשפיע”.

66. לפיכך, כל טובת הנאה או מתת שמוענקת כדי להשפיע על אופן ההצבעה כמוה כעבירת שוחד הבחירות – ואין זה משנה אם הדבר השפיע על אופן ההצבעה.

#### י. סיכום

67. הנה כי כן, ביקשנו לסקור לפניכם כמה מההגבלות העיקריות על תעמולת הבחירות לקראת מערכת הבחירות לרשויות המקומיות 2023. יחד עם זאת, אין אנו מתיימרים להקיף את כלל ההגבלות החלות על תעמולת בחירות ואין סקירה זו, יכולה לשמש למאן שהוא חוות דעת משפטית מחייבת.

68. כאמור בפתיחה, מטרתו של מדריך זה, לתת כלים לציבור ולמועמדים והמועמדות בבחירות, כדי להבין את עקרונות דיני התעמולה, לפעול בהתאם להם, ולזהות תעמולה אסורה.

69. חשוב להזכיר, כי שימוש אסור בתעמולת בחירות פוגע בהוגנות וטוהר הבחירות ובזכות לבחור ולהיבחר, ולכן אינו דמוקרטי במהותו ופסול מעיקרו.

70. התנועה קוראת לכלל המתמודדים בהליך הבחירות לרשויות המקומיות 2023 להימנע משימוש אסור בתעמולת בחירות, וקוראת לציבור לדווח על פעילות כזו.

71. אנו מאחלים לכולנו מערכת בחירות נקייה, טהורת מידות והוגנת.

בכבוד רב,



מאיה קרויב

רכזת המחלקה המוניציפלית  
ופניות הציבור



הידי נגב, עו"ד

מנהל מחלקת מדיניות  
וחקיקה



תומר נאור, עו"ד

מנהל האגף המשפטי