



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20

القاضي سليم جبران
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

תב"כ 24/20

השופט סלים ג'ובראן

יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

העותרת: חדו"ש – לחופש דת ושוויון

נגד

המשיבים:

1. רשימת ש"ס (באמצעות סגן יו"ר ועדת הבחירות, מר יהודה אבידן)
2. רשת החינוך מעיין החינוך התורני
3. היועץ המשפטי לממשלה
4. הרב אריה דרעי
5. תלמוד תורה "דרכי חיים" באופקים ומנהלו הרב יוסף אבוטבול

אבעיה ובקשה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה)

החלטה

עניינה של העתירה בבקשת עמותת חדו"ש – לחופש דת ושוויון (להלן: חדו"ש), ליתן חוות דעת במסגרת אבעיה, בדבר שאלת תחולת המגבלות על תעמולת בחירות על מורי רשת החינוך מעיין החינוך התורני, המשיבה 2 (להלן: מעיין החינוך התורני). לאחר הגשת האבעיה, הגישה חדו"ש בקשה למתן צו מניעה בהתבסס על עובדות קונקרטיות.

רקע

1. המשיבה 1 (להלן: ש"ס), היא מפלגה המתמודדת בבחירות לכנסת ה-20 ומפעילה, לטענת חדו"ש, רשת חינוך נרחבת, הממומנת מקופת המדינה בהתאם לסעיף 3א(3) ו-1(י) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. המשיבה 2, מעיין החינוך התורני, היא רשת החינוך שהוקמה על ידי ש"ס בשנת 1984, והיא מונה כ-700 מוסדות חינוך ברחבי הארץ, אשר אינם שייכים למערכת החינוך הממלכתית הרשמית ואינם

עמוד 1 מתוך 13

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 91950
العنوان: مجمع بن غوريون, أورشليم القدس, 91950

טלפון, هاتف: 02-6753407, פקס, فاكس: 02-5669855 Fax:

מצויים בבעלות המדינה. המשיב 4 (להלן: דרעי) הוא יו"ר רשימת ש"ס, והמשיב 5 (להלן: תלמוד תורה) משתייך למעיין החינוך התורני.

טענות הצדדים

2. חדו"ש טוענת כי מעיין החינוך התורני הפעילה את מנהליה לשם תעמולת בחירות עבור ש"ס במסגרת כנס מטה שקיימה האחרונה. חדו"ש מסתמכת על "הנחיות כלליות לגבי סייגים לפעילות פוליטית-מפלגתית של עובדי הוראה" – חוזר מנכ"ל 3.7-59 (להלן: חוזר המנכ"ל), הקובע איסורים על ביצוע תעמולת בחירות על מורים. חדו"ש מציינת כי נמסר לה מש"ס כי ישנה הבחנה בין מנהלים לבין מורים בעניין זה, ולמורים מותר להשתתף בתעמולה מחוץ למוסדות בית הספר ולאחר שעות הלימודים. לעמדת חדו"ש "ראוי לכלול בנכסים הציבוריים האסורים בשימוש [על פי סעיף 2א לחוק התעמולה] גם את הצוות המקצועי של מוסדות החינוך הממומנים מקופת המדינה ופועלים במסגרת חוק הפיקוח על בתי ספר, ולו ביחס לבתי הספר המקבלים את עיקר תקציבם מקופת המדינה." (התוספת שלי, ט.ג.).

3. ביום 12.2.2015 ביקשה חדו"ש לצרף את המשיבים דרעי ותלמוד תורה. היא מציינת כי כעת היא עותרת למתן צו קונקרטי בהתבסס על כתבה שהתפרסמה בעיתון "משפחה" אשר תיארה יום בחיי דרעי, במהלכו ביקר בתלמוד תורה ואמר: "תדאגו להביא כמה שיותר אנשים. שלא יהיה איש אחד באופקים שלא ישים ש"ס בקלפי".

4. ש"ס, דרעי ותלמוד תורה סבורים כי דין העתירה להידחות על הסף, זאת בהתבסס על תצהירו של מזכירו של תלמוד תורה (להלן: סבח). האחרון הצהיר כי תיאור העובדות המופיעות בכתבה שגוי. לעמדתו, קבלת אישי ציבור במשרדי הנהלת תלמוד התורה היא דבר שבשגרה. סבח הוסיף והצהיר כי בית הספר לא שימש ולא ישמש בעתיד לצורך תעמולת בחירות.

5. ש"ס הרחיבה בתגובתה וטענה כי מעיין החינוך התורני הוא גוף עצמאי לחלוטין ולש"ס אין כל שליטה בו. ש"ס חוזרת על ההבחנה בין מנהלים למורים, כפי שהיא באה לידי ביטוי, לשיטתה, בחוזר המנכ"ל. ש"ס מבהירה כי איש אינו כופה על מורי מעיין החינוך התורני לבצע פעילות של תעמולת בחירות למענה. אשר לאבעיה, גורסת ש"ס כי במקרה זה לא קיים לכך מקור סמכות, שכן, הליך אבעיה אמור להיקבע מפורשות בחוק, דבר אשר לא נעשה בחוק התעמולה או בחוק הבחירות [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות).

6. מעיין החינוך התורני עומדת על כך שהיא אינה נמצאת בבעלותה של ש"ס, וכי

עמוד 2 מתוך 13

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 91950

العنوان: مجمع بن غوريون, أورشليم القدس, 91950

טלפון, هاتف: 02-6753407, פקס, فاكس: 02-5669855 Fax:

בתי הספר המופעלים מטעמה קולטים תלמידים מזרמים שונים. לעמדתה, אין שחר לפרשנות לפיה עובד המקבל משכורת מן המדינה הופך ל"נכס ציבורי".

7. ביום 22.2.2015 הגישה חדרו"ש תצהיר משלים בנוגע לכתבה מעיתון משפחה וכן ראיות לזיקה הנטענת על ידה בין ש"ס למעיין החינוך התורני.

8. אז, הגישו המשיבים תגובה מטעמם. ש"ס ומעיין החינוך התורני טוענות בשנית להיעדר זיקה ביניהם. לטענת ש"ס, מעיין החינוך התורני אינה כפופה לה בשום דרך, וכי מדובר באישיות משפטית נפרדת לחלוטין, זאת על אף הזהות האידיאולוגית בין השתיים. מעיין החינוך התורני מציינת כי אמנם ש"ס עודדה את הקמתה והיא מבקשת לסייע לה, אך היא אינה מחזיקה בבעלות כלשהי בה.

9. על פי עמדת המשיב 3 (להלן: היועמ"ש), הדינים הספציפיים המצויים בסעיף 17(א) לחוק התעמולה אינם חלים במקרה זה. שכן, סעיף 122(5) לחוק הבחירות חל על מקרי איום מפורשים או מרומזים, מצב שלא התקיים בכנס נשוא העתירה. עם זאת, היועץ המשפטי לממשלה טוען כי יש מקום ליתן צו מניעה האוסר על פעילות שעלולה להוות עבירה לפי סעיף 122(5) לחוק הבחירות.

10. כמו כן, טוען היועמ"ש כי סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה חל על נכסיו של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (4) ו-(9) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958 (להלן: חוק המבקר). מאחר שמעיין החינוך התורני היא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(8) לחוק המבקר, היא אינה עונה על גדריו של גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 2 לחוק התעמולה. אשר לחלופה השנייה בסעיף 2 לחוק התעמולה (המחיל עצמו על "תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו"), גורס היועמ"ש כי לא די בכך שהמדינה משתתפת בתקציבו של תאגיד פלוני כדי להכניסו תחת קורת הסעיף, אלא הדרישה היא השתתפות "בהונו". קרי: גופים שהמדינה היא בעלת שליטה בהם, ולמצער שליטה חלקית.

11. לעמדת היועמ"ש, פרשנות לפיה די בהשתתפות המדינה בתקציבו של תאגיד, תביא להחלת הסעיף על כל גוף אשר נתמך על ידי המדינה; לבסוף, לעניין סעיף 130(א) לחוק הבחירות, טוען הוא כי סעיף זה חל על עובד מדינה, לרבות עובד של תאגיד שהוקם בחוק. משכך, היות שמעיין החינוך התורני הוא מוסד בבעלות פרטית, סעיף זה אינו חל בעניינו גם כן.

12. היועמ"ש מוסיף התייחסות אשר מצביעה על אפיקי פעולה נוספים (נוכח העדר סמכות ביחס ליו"ר ועדת הבחירות) באמצעותם ניתן להתמודד עם הקושי העולה מן

עמוד 3 מתוך 13

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 91950
العنوان: مجمع بن غوريون، أورشليم القدس، 91950

טלפון, هاتف: 02-6753407, פקס, فاكس: 02-5669855 Fax:

העתירה. היועמ"ש מפנה לסעיף 19 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 (להלן: חוק החינוך), לפיו מורה או עובד במוסד חינוך, לא ינהל תעמולה לטובת מפלגה בקרב תלמידי המוסד. כן מפנה היועמ"ש לחוזר המנכ"ל הקובע איסורים על כלל עובדי ההוראה, בהם מורים ומנהלים, בין שמדובר בעובדי מדינה ובין שמדובר בעובדי הוראה אחרים, הנוגעים לפעילות פוליטית מפלגתית מצדם. להשלמת התמונה מציין היועמ"ש חוזר מנכ"ל משרד החינוך נוסף – "התכנית הלאומית ללמידה משמעותית – השיח החינוכי על נושאים השנויים במחלוקת" (להלן: חוזר המנכ"ל הנוסף), בו נערכת הבחנה בין שיח אזרחי ציבורי, שהוא מותר ואף רצוי, לבין שיח תעמולה מפלגתי שהוא אסור.

13. אשר לטענה בדבר ביקורו של דרעי בתלמוד תורה מציין היועמ"ש, כי לא ניתן לקבוע האם הייתה הפרה של הוראות חוזרי המנכ"ל במעין החינוך התורני.

דיון והכרעה

14. לעתירה שלפניי שני רבדים: האחד הוא בקשת אבעיה בדבר שאלת ההגבלות הפוליטיות שיש להטיל על עובדי הוראה של מעיין החינוך התורני; השני הוא בקשה קונקרטיה למתן צו מניעה. תחילה, אדון בשאלה הכללית העולה מהאבעיה; ולאחר מכן – בצו המניעה הקונקרטי שהוגש על ידי העותרת בהמשך.

אבעיה

15. אפתח ואומר, כי איני מקבל את הטענה שאין בסמכות יושב ראש ועדת הבחירות לתת תשובה לאבעיה, ורבות כאלו ניתנו כבר בעבר, אף הרחוק (ראו למשל: החלטת השופט מ' השופט מ' חשין בעניין פרסום על גבי משאיות מיום 10.11.2002; החלטת השופט מ' חשין בעניין הקרנת תשדירי תעמולה בקולנוע מיום 9.2.2001; החלטת השופט ד' ביניש בעניין הקרנת תעמולה בקולנוע מיום 12.2.2006; החלטת השופט א' רובינשטיין בעניין הקרנת תשדירי תעמולה בבתי קולנוע מיום 15.1.2013; מכתב השופט א' רובינשטיין בעניין הופעת מועמדים ביום הבחירות מיום 20.1.2013; החלטתי בעניין תעמולת בחירות של מתמודדים שאינם נבחרים במסגרת אירועים עירוניים הממומנים מכספי ציבור מיום 22.7.2013; החלטתי בעניין פרסום תעמולת בחירות לרשויות המקומיות באמצעות מצנח רחיפה מיום 12.8.2013).

16. סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ליתן תשובה לאבעיה נגזרת מסמכותו ליתן צווי מניעה בהתאם להוראות סעיף 17 לחוק התעמולה. ברי כי השימוש בסמכות זו נועדה להכווין התנהגות ולמנוע טעות בפרשנות המשפטית שנותן השופט – יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת לדיני התעמולה – ובכך לסייע בוודאות

המשפטית שהיא חלק בלתי נפרד ומשמעותי בדיני הבחירות. יחד עם זאת, לעמדת יושב ראש הוועדה שימוש בסמכות זו במשורה, ורק כאשר אין הלכה ברורה בנושא ואין עובדות קונקרטיים לאורן יש לבחון את הסוגיה המשפטית. כאשר ישנן עובדות קונקרטיים, שעל בסיסן ניתן לפסוק, דרך המלך היא להגיש עתירה המבוססת עליהן (ראו והשוו תר"מ (אבעיה) 79/20 בעניין פרשנות סעיף 10(א1)(1) לחוק התעמולה מיום (22.8.2013)).

17. הגבלות על פעילות פוליטית של עובדי הוראה בישראל קוננות את סמכותן משלושה מקורות נורמטיביים שונים: הראשון – סעיף 1(4) לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, אשר קובע איסורים על פעילות פוליטית מסוימת, החלים, בין היתר, על עובדי הוראה שהם עובדי המדינה בדרגות בכירות, בהם מפקחים ומנהלי בתי ספר; השני – סעיף 19 לחוק החינוך, ובלשונו: "מורה, וכן עובד אחר במוסד חינוך, לא ינהל תעמולה לטובת מפלגה או ארגון פוליטי אחר בקרב תלמידים של מוסד חינוך"; השלישי – הוראות שנקבעו בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך. בפתח חוזר המנכ"ל מצוין כי "לאמירותיהם ולהתנהגותם של עובדי ההוראה תיתכן השפעה רבה על תחושותיהם ועל דעותיהם של התלמידים". כן מצוין, כי ההוראות חלות באופן שווה על עובדי הוראה, בין אם הם עובדי מדינה ובין אם לאו. החוזר מחיל איסורים כלליים על עובדי ההוראה וכן איסורי תעמולה ספציפיים, כגון: איסור העברת ביקורת מעליבה או פוגעת על הכנסת וועדותיה או על כל גוף ציבורי וגורמיו הבכירים; איסור על השתתפות באספה, בהפגנה, בתהלוכה, בכינוס, ובארגונים בעלי אופי פוליטי-מפלגתי; ואיסור על קבלת כספים למטרות פוליטיות או מפלגתיות (להרחבה ראו: סעיפים 5-7.2 לחוזר המנכ"ל).

18. הנה כי כן, ניכר כי המקורות הנורמטיביים הקיימים בדין הישראלי מגלמים בחובם את שלל הרציונאלים העומדים בבסיס ההגבלות הפוליטיות הנדרשות לעובדי הוראה. עובדי הוראה, מעצם תפקידם, מחזיקים במנדט לחנך את ילדינו. אל להם לעשות שימוש בתפקידם לשם קידום עמדות פוליטיות. תכליתה של מערכת החינוך היא פיתוח אנשים עצמאיים במחשבתם, אשר יכולים לגבש דעה משלהם על בסיס קשת רחבה של עמדות, ועל כן אין זה מתפקידו של המחנך "לבוא אל תלמידו עם בשורה". זאת ועוד, בהתחשב במערכת היחסים בין מורה לתלמיד, כאשר המורה מהווה דוגמה אישית איתנה וסמכותית עבור התלמיד, ניכר כי השמעת עמדה פוליטית בפניו פוגעת במידת מה בעצמאותו, שכן מלכתחילה הוא בבחינת "קהל שבו" המתקשה בסינון אמירות מחנכיו. ברוח עקרונות אלו, אעבור לבחון את הסוגיה בהקשר חוק התעמולה.

19. סעיף 2 א לחוק התעמולה קובע איסור על שימוש בנכסי ציבור "בקשר עם תעמולה". עמדתי זה מכבר היא, כי יש להקפיד בכל הנוגע לאיסור על שימוש במשאבי ציבור, וכך ציינתי בתב"כ 2/20 אומ"ץ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (18.1.2015):

"שימוש במשאבי ציבור לטובת תעמולת בחירות היא עבירה שאין להקל ראש בה. שומה על נבחרי הציבור והמפלגות השונות, שלא לעשות שימוש בכספיו של הציבור הרחב, במטרה להגדיל את סיכוייהם להיבחר בשנית. פעולה מעיין זו אינה חוקית, ופוגעת פגיעה קשה באמון הציבור ובטוהר המידות של השירות הציבורי" (שס, בפס' 9).

20. פרשנות דומה של סעיף 2 א לחוק התעמולה מעוגנת גם בפסיקתם של יושבי ראש ועדות בחירות קודמים (ראו למשל: קביעת השופט א' רובינשטיין בבחירות לכנסת ה-19 בתר"מ 23/19 גור נ' נדיב (17.2.2013); קביעת השופט מ' חשין בבחירות לכנסת ה-16 בתב"כ 19/16 חה"כ אושעייה נ' יעלון (26.1.2003); וקביעת השופט מ' שמגר בבחירות לכנסת ה-11 בתר"מ 2/83 נאות נ' עיריית חיפה (6.10.1983)).

21. ביחס למגבלות על פעילות פוליטית, ניתן לעמוד על מגמה בפסיקות קודמות של הרחבה בהחלת מגבלות אלה על גורמים שונים, כפי שיפורט להלן:

א. נקבע כי המסגרת הנורמטיבית החלה על עובדי מדינה חלה מכוח הפסיקה גם על עובדי הרשויות המקומיות (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1902; ער"מ 259/96 שמא נ' המועצה המקומית תמרה, פ"ד נ(1) 837, סעיף 4 (1996)).

ב. בתב"כ 3/19 אמסלם נ' סיעת ש"ס (26.12.2012) (להלן: עניין אמסלם) קבע השופט א' רובינשטיין, בין היתר על סמך עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, כי סעיף 130(א) לחוק הבחירות חל גם על עובדי תאגיד עירוני ועובדי מועצה דתית.

ג. בתר"מ 44/20 מרציאנו נ' ניצן (5.8.2013), נקבע כי דין אדם המכהן כיושב ראש הוועדה הממונה בעיר כדין עובד ציבור לעניין סעיף 130(א) לחוק הבחירות ולעניין סעיף 75 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן: חוק הרשויות).

ד. בתר"מ 64/20 חלבי נ' נטרלדין (21.8.2013) קבעה השופטת א' חיות כי אף מתנדב, אשר לא מקבל שכר, הוא בגדר עובד ציבור ביחס לאיסור על השימוש במשאבי ציבור לצורך תעמולת בחירות.

- ה. ב-תר"מ 83/20 וידל נ' לביא (10.9.2013), נקבע כי איסורי תעמולת בחירות מכח הנחיות נציבות שירות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה חלות גם על עובדים עם סמכות מנהלית או מגע עם קהל, ובין לאו.
- ו. ב-תב"כ 26/20 התנועה לאיכות השלטון נ' נשיא בין הדין הרבני הגדול (3.3.2015), קבעתי רק היום כי סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת חל על כבוד הרב יצחק יוסף, הרב הספרדי הראשי לישראל ונשיא בית הדין הרבני הגדול.
22. מגמה זו מעידה על הצורך כי עובדים בתפקידים שונים ישמרו על אובייקטיביות וניטראליות, וימנעו מתעמולת בחירות. הנשיא מ' שמגר קבע בהקשר זה:

"עובד הציבור צריך לשמור בעיני הציבור על תדמית ניטראלית, 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 נוטל פניות, אלא את מי שמשרת רק השקפה פוליטית מוגדרת או אך מסגרת פוליטית מסוימת, וככל שהסגנון חריף יותר, תתחזק התחושה, שהעובד נכון לשרת רק מטרות בעלות גוון מוגדר, הנראות לו כנכונות. במלים 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 פלונית אצל אלה אינם 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." (עש"מ 5/86 ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד מ(4) 227, 244-245 (1986)).

23. סבורני כי ניתן היה לקרוא קטע זה כאילו נכתב הוא על עובדי הוראה, ללא קשר לשאלה האם הם עובדי המדינה, עובדי רשות מקומית או עובד מוסד פרטי. בדומה, אותן הרחבות של איסורי התעמולה על גופים חדשים, הן בבחינת "אותה גברת בשינוי אדרת" לעניין סעיף 2 א לחוק התעמולה. הרציונל שעומד מאחורי סעיף 130(א) לחוק הבחירות או מאחורי סעיף 75 לחוק הרשויות, במסגרתם הוטלו איסורים על גורמים שאינם עובדי מדינה, דומה לתכלית המבססת את סעיף 2 א לחוק התעמולה. כך קבע גם השופט א'

רובינשטיין בעניין אמסלם:

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

24. סעיף 2א לחוק התעמולה קובע איסור על תעמולה תוך שימוש במשאבי ציבור. יובהר, אין משמעות השימוש בו על מנת להטיל מגבלות על עובדי ציבור כי האחרונים הם בגדר "משאב". אולם, כאשר חלק או כל משכורתו של עובד משולמת מהקופה הציבורית – ברי כי ההיגיון הבריא מחייב כי המגבלה הקבועה בסעיף 2א תחול עליו, במתכונת כלשהי (השוו: תר"מ 41/90 ליבר נ' טולדנו (28.7.2013); הנחיית היועמ"ש 1.1902 (21.862), עודכן בדצמבר 2014).

25. לאור כל האמור, אני סבור כי ראוי להחיל – ככל הניתן במגבלות החוק – גם על עובדי הוראה, בין שהם עובדי מדינה ובין שלא, הגבלות על התבטאויות פוליטיות, במסגרת תפקידם, מכוח דיני התעמולה. כמפורט לעיל, הדין הישראלי מכיר בצורך להטיל הגבלות על פעילות פוליטית על עובדי הוראה ככלל. דומני כי אך מתבקש שהגבלות דומות תינתנה גם במסגרת דיני התעמולה. לעמדתי, ישנה חשיבות שהסמכות למניעת תעמולה תהא בידי גורם אחד, אשר במומחיותו לעשות כן. כפי שציינתי לא מזמן ב-תב"כ 8/20 הליכוד נ' העבודה (22.2.2015):

"בראייה מערכתית: הן במערכת בחירות זו; הן במערכות הבחירות לרשויות המקומיות ולמועצות האזוריות; הן במערכת הבחירות הקודמת לכנסת ה-19, הוגשו בפניי ובפני חברי השופט רובינשטיין, מספר לא מבוטל של עתירות בעניין זה – מצד חלק ניכר מהמתמודדים. כאשר השחקנים, רובם ככולם, ומכל קצוות המערכת הפוליטית, עותרים לסעד מאת יו"ר ועדת הבחירות, חזקה שישנה חשיבות מערכתית בדיון שיפוטי בפני הגורם האמון על הנושא, אשר לו נקודת המבט הרחבה ביחס לדיני תעמולה חד והיכולת לתת סעד אפקטיבי בזמנים קצרים מאידך." (שם, בפס' 30. ההדגשות לא במקור).

26. יתרה על כך, יש לזכור כי בסופו של יום ההחלטה הקונקרטי האם עובד הציבור לקח חלק בתעמולת בחירות אם לאו, באשר הוא עובד הציבור, תיקבע בהתאם למבחן הדומיננטיות (בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 704 (1992) (להלן: עניין זילי)), עליו אמון יושב ראש ועדת הבחירות.

עמוד 8 מתוך 13

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 91950
العنوان: مجمع بن غوريون, أورشليم القدس, 91950

טלפון, هاتف: 02-6753407, פקס, فاكس: 02-5669855 Fax:

27. אחר שדנו במישור העקרוני, יש לבחון האם חוק התעמולה וסמכות יושב ראש ועדת הבחירות למתן צווי מניעה בהתאם לסעיף 17 ב לחוק דרכי תעמולה, מאפשר הטלת מגבלות על מורי מעיין החינוך התורני. ראשית, יצוין, כי מקובלת עליו פרשנותו של היועמ"ש כי היות שמעיין החינוך התורני הוא גוף פרטי, אין להחיל על מוריו, במישורין, את סעיף 130(א) לחוק הבחירות.

28. עם זאת, סבורני, כי היות שמעיין החינוך התורני הוא גוף הנתמך מכספי המדינה, ועל כך אין חולק (וראו למשל: הודעת התכ"מ מס' ה.13.7.9.1 בעניין "רשימת גופים נתמכים ומתוקצבים", שמעיין החינוך התורני נכללת בה, הן תחת רשימת הגופים הנתמכים על ידי משרד הדתות והן ועל ידי משרד החינוך), על מוריו חלות מגבלות מכוח סעיף 2א לחוק התעמולה. אסביר.

29. סעיף 2א לעיל אוסר כאמור על תעמולה תוך שימוש במשאבי ציבור. במקרה שלפניי, יש לבחון האם על גוף פרטי נתמך מתקציב המדינה, כדוגמת מעיין החינוך התורני, חלים האיסורים שבסעיף 2א לחוק התעמולה. זאת, בשים לב לכך שמעיין החינוך התורני הוא גוף דו-מהותי (ראו בג"ץ 7426/08 טבקה נ' שרת החינוך פרופ' יולי תמיר (31.8.2010) (להלן: פרשת טבקה); ע"ע (ארצי) 109/08 מרכז החינוך העצמאי לתלמודי תורה נ' בן נון (21.8.2008)).

30. כאמור, סעיף 2א לחוק התעמולה מחיל את עצמו על גופים העומדים באחת משתי החלופות הקבועות בו: האחת היא בהיותו גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-9 של סעיף 9 לחוק המבקר; והשנייה היא בהיותו תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת "בהנהלתו או בהונו". להלן הוראת הסעיף הרלוונטית:

"2א. לא ייעשה 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 בהונו, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה, למעט שימוש כמפורט להלן..."

31. מקובלת עלי עמדת היועמ"ש כי מאחר שמעיין החינוך התורני הוא גוף מבוקר לפי סעיף 9(8) לחוק המבקר, הוא אינו נכנס בדלתו הראשונה של סעיף 2א לחוק התעמולה, קרי הוא אינו גוף מבוקר לפי פסקאות (1) עד (4) לסעיף 9 לחוק המבקר. על כן, יש לבחון האם הוא עונה על ההגדרה של "תאגיד שהממשלה או רשות מקומית

משתתפת בהנהלתו או בהונו". כאמור, היועמ"ש סבור כי התשובה לכך היא שלילית. לעמדתו, לא די בכך שהמדינה משתתפת בתקציבו של תאגיד כדי להגדיר פעולה זו כשיתוף בהונו, אלא נדרשת שליטתה בו. היועמ"ש גם חושש כי הגדרה שכזו תוביל למעשה להחלת סעיף 2א לחוק התעמולה על כל גוף אשר נתמך על ידי המדינה.

32. עמדתי אחרת. כשלעצמי, אני סבור, כי פרשנות התיבה "משתתפת בהונו" כוללת בתוכה את מעיין החינוך התורני. איני רואה קשר בין מידת השליטה של המדינה בגוף מסוים לבין שאלת השתתפותה בהונו. דומני כי היותו של הגוף נתמך על ידי המדינה די בו כדי להעיד על שיתוף הוני בין השניים. זאת, בהינתן אופיו של המוסד הנתמך דנא – מוסד חינוך, גוף דו-מהותי, אשר אף חלים עליו עקרונות מהמשפט המינהלי והוא ממלא תפקיד ציבורי – ובשים לב לחשיבות בהקפדה על ניתוק בין כיתות הלימוד לספירה הפוליטית. ובלשונו של חברי, השופט א' רובינשטיין בפרשת טבקה:

"לעניות דעתי, על פיקוח הרשויות להיעשות בעוצמה רבה, הן כדי שכספי הציבור לא יזלו למקומות מפלים, והן כדי להילחם אקטיבית בהפליה. אך לא בכספים בלבד עסקינן, אלא כאמור במכלול; בית ספר הטוען כי הוא פוטר את הרשויות ממימונו וסבור כי בכך קיבל "היתר הפליה", טעות בידו; וגם כמובן אסור שהרשויות יסברו כך, ועליהן לשקוד כמובן לא רק על ההזרמה הכספית, שמעטים מוותרים עליה, אלא גם על מסגרות האמת הערכיות, במסגרת הרישוי והפיקוח" (שם, בפס' יא).

33. ודוק; ככל שצודק היועמ"ש, ונדרש שהמדינה תהא בעלת שליטה באותו תאגיד על מנת להגדיר כי היא משתתפת בהונו, הרי שלא היה צורך בהוספת המילה "בהנהלתו". וחזקה כי המחוקק חוקק את סעיף 2א לחוק התעמולה כפי שחוקקו מתוך מטרה. שהרי, הלכה היא שאין המחוקק משחית מילותיו לריק (פרופ' אהרן ברק, פרשנות במשפט כרך ב, 595 (התשנ"ב)). ניכר כי השתתפות הבאה לידי ביטוי בשליטה תהא רלוונטית להיבט ה"הנהלתי" בסעיף, בעוד שהשתתפות כלכלית, אשר יכולה לבוא לידי ביטוי למשל בתמיכה כלכלית בגוף, רלוונטית להיבט ה"הוני" בסעיף.

34. אשר לחשש מפני מדרון חלקלק בהחלת הסעיף על כל הגופים הנתמכים על ידי המדינה, יובהר: אינני סבור כי על כל גוף שהמדינה משתתפת בתקציבו, יחולו א-פריוורית איסורים על עובדיו מכוח סעיף 2א לחוק התעמולה. הכרעתי זו – נטועה במישור הקונקרטי – ועניינה מוסדות חינוך כדוגמת מעיין החינוך התורני. ניתן להניח, כי ככל שתעלה סוגיה דומה ביחס לגופים מתוקצבים אחרים בעתיד, גבולות החלת הסעיף על גופים הנתמכים על ידי המדינה יתפתחו עקב בצד אגודל בפסיקותיהם הקונקרטיות של יושבי ראש ועדת

עמוד 10 מתוך 13

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 91950
العنوان: مجمع بن غوريون, أورشليم القدس, 91950

טלפון, هاتف: 02-6753407, פקס, فاكس: 02-5669855 Fax:

הבחירות המרכזיות. בשלב זה סעיף 2 לחוק התעמולה יחול על הגוף הספציפי – מעיין החינוך התורני, ואין זה אומר כי בשלב הבא הוא יוחל על כל גוף מתוקצב. ניתן אף להניח בבטחה, כי לא קיימת הצדקה להחיל מגבלות אלה על כל הגופים הנתמכים באשר הם – לדוגמת תיאטראות, כפי שמציין היועמ"ש בתגובתו.

35. כאמור, לשיטתי, קיימת הצדקה חזקה להחלת הגבלות על עריכת תעמולת בחירות על כלל המורים באשר הם מורים. אין נפקא מינה, מנקודת מבטו של התלמיד, אם המורה שעומד לפניו הוא עובד מדינה או עובד של גוף פרטי. כל שאותו תלמיד רואה, הוא דמות סמכותית האמונה על חינוכו. האם ניתן להעלות על הדעת, כי מורה – כל מורה ובכל מוסד חינוך – יעשה שימוש בסמכותו מעין זו במטרה להשפיע על אופן השקפתו של אותו תלמיד? ואולי אף להגיע כך להוריו? לדעתי, השכל הישר וההיגיון הבריא אינם סובלים פרשנות מעין זו. הבעייתיות שבכך מתחדדת, היות שאין חולק על כך שהאיסור האמור חל – במלוא היקפו – על מורה מבית ספר ממלכתי כלשהו. וכן, נוכח כך שמעיין החינוך התורני אינה מהווה גוף פרטי לכל דבר ועניין, אלא גוף דו מהותי, אשר תקציבו נובע מתמיכה שהוא מקבל מהמדינה.

36. לעניין זה יפים הם דבריו של השופט (כתוארו דאז) ש' ז' חשין, שנאמרו כשנתיים לפני חיקוק חוק החינוך, בבג"ץ 144/50 ד"ר ישראל שייב נ' שר הביטחון ואח', פ"ד ה, 339 (1951):

"אני נוטל חירות לעצמי להביע בהזדמנות זו, ומעל דוכן מכובד זה, את משאלתי ותקוותי אשר הן – בטוח אני בכך – גם משאלתם ותקוותם של אלפי תושבים במדינה, כי לא ירחק היום, והכנסת תחוקק חוק, אשר יאסור איסור חמור על מורים ומחנכים ועל כל העוסקים בצרכי חינוך הלכה למעשה, לעסוק, בין בגלוי ובין בסתר, אם בין כתלי בית הספר ואם מחוצה לו, בענייני פוליטיקה, או בכל התעסקות שריח פוליטיקה עולה ממנה. חינוך ילדינו קודש הוא, ועל מזבחיו אין להקריב אש זרה. יעסקו להם איש הפוליטיקה בשלו ואיש החינוך בשלו, ואל יכנסו זה לתחומו של זה. ואם חשקה נפשו של המורה והמחנך בקלחת הפוליטיקה דווקא, יפשוט מעליו אצטלא של הוראה וילך לו ויעסוק בפוליטיקה כאות נפשו, אך על סף בית האולפנא אל תדרוך עוד כף רגלו, ולא ירעיל נשמותיהן של תינוקות של בית רבן בנבכי פוליטיקה ובריבי מפלגות." (שם, בעמ' 404. ההדגשה לא במקור)

37. אם כן, נוכח מסקנתי לעיל, ונוכח קיומם של חוקים המבססים את התכלית שמאחורי הטלת ההגבלות הפוליטיות על עובדי הוראה, אני סבור כי ראוי להחיל מגבלה

על דברי תעמולה ביחס למורי מעיין החינוך התורני. ומגבלה מעין זו חלה – הלכה למעשה – מכוח סעיף 2 לחוק התעמולה.

צו המניעה הקונקרטי

38. כזכור, חדו"ש סבורה כי ש"ס מפעילה את מורי מעיין החינוך התורני לשם תעמולת בחירות עבורה. לטענתה, קיימת זיקה ברורה בין השתיים, המעידה על קשר ברור אשר בא לידי ביטוי בהחצנות פוליטיות אידיאולוגיות. על כך ביקשה חדו"ש שאתן צו מניעה האוסר על ש"ס לעשות שימוש במורי מעיין החינוך התורני עבור תעמולת בחירות. המשיבים מנגד טענו, כי מעיין החינוך התורני היא ישות משפטית נפרדת מש"ס, וכי אין שום כפיפות בין השתיים.

39. אפתח בכך שאציין, כי שאלת הזיקה בין ש"ס לבין מעיין החינוך התורני אינה רלוונטית לענייננו. ככל שיימצא כי מורי מעיין החינוך התורני מבצעים תעמולת בחירות עבור ש"ס, הרי שדי בכך כדי להוות פעולה אסורה המצדיקה צו מניעה, ואין צורך לעמוד על מידת הזיקה בין השתיים. כאשר נערכת תעמולה אסורה היא נערכת עבור מפלגה כלשהי גם ללא זיקה ממשית לאותה מפלגה, אלא אך בשל זהות פוליטית ואידיאולוגית המניעה גוף מסוים לתמוך במפלגה מסוימת. על כן, הדיון אודות מידת הקרבה בין הגופים יותר בצד.

40. כאמור, בחינת תעמולה אסורה נעשית בהתאם למבחן הדומיננטיות שנקבע בעניין זוללי ומבחני המשנה כפי שהותוו בפסיקת יושבי ראש ועדת הבחירות, ורק לאחרונה על ידי ב-תב"כ 2/20 אומץ נ' הרשות להגנת הצרכן (18.1.2015) בקשר עם סעיף 2 לחוק התעמולה.

41. במקרה שלפניי, אין ראיות המבססות תשתית עובדתית מספקת לקביעה כי נערכה תעמולת בחירות. כך בעניין כנס המטה של ש"ס וכך בעניין ביקורו של דרעי בתלמוד תורה. אשר לטענות בעניין הכנס, הרי שאלו נסמכות על דברים שנאמרו לכאורה באירוע פתיחת מטה החינוך של ש"ס, כשמקור המידע לכך הוא ידיעה שהתפרסמה ב"מספר אתרי חדשות חרדיים". תשתית עובדתית זו אינה מבססת אף לכאורה תשתית המוכיחה כי נערכה תעמולת בחירות, ועל כן איני מוצא ליתן צו מניעה על כך.

42. אשר לביקורו של דרעי בתלמוד תורה: סבח, כאמור, מכחיש את שנכתב בכתבה בעיתון, וטען כי קבלת אישי ציבורי במשרדי הנהלת תלמוד התורה היא דבר שבשגרה, ללא כל עניין מפלגתי. נוכח האמור בתצהירו, איני מוצא ליתן צו מניעה (השוו: תר"מ 68/20 קוניק נ' בן שחר (19.8.2013); תר"מ 56/20 דהרי נ' לוי (8.8.2013); תב"כ

עמוד 12 מתוך 13

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 91950
العنوان: مجمع بن غوريون, أورشليم القدس, 91950

טלפון, هاتف: 02-6753407, פקס, فاكس: 02-5669855 Fax:

7/19 רשימת הבית היהודי נ' עיתון ישראל היום (25.12.2012).

43. בשולי הדברים יצוין, כי היועמ"ש סבור שיש להטיל צו מניעה ביחס לכל פעולה עתידית ברשת מעיין החינוך התורני או במוסד ממוסדותיה, העולה כדי האיסור הפלילי הקבוע בסוף 122(5) לחוק הבחירות. אני סבור כי אין בכך צורך, שכן, שומה על כל גוף שמגבלות מכוח דיני התעמולה חלות עליו, להימנע מלהפר אותן. מאחר שלא הוכח כי מעיין החינוך התורני עברה עבירה כלשהי על דיני הבחירות, איני רואה מקום להטיל עליה צו עתידי. יחד עם זאת, טענות הצדדים שמורות להן, וככל שידרש דלתי פתוחה למתן צו, על סמך ראיות קונקרטיות.

ניתנה היום, י"ב באדר התשע"ה (3.3.2015).


 סלים ג'ובראן
 שופט בית המשפט העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות
 המרכזית לכנסת ה-20