



ועדת הבחירות האזורית תל אביב

השופטת ד"ר מיכל אגמון גונן
יושבת ראש ועדת הבחירות האזורית תל אביב

ת"מ 94/26

ד"ר דרור לדרמן

העותר:

נגד

המשיבים:

1. רון חולדאי, ראש עיריית תל אביב יפו
ע"י ב"כ עוה"ד טל שפירא, מירב בר-זיק ומיכל גלר ממשרד תל-צור ושות',
עורכי דין

2. עיריית תל אביב יפו
ע"י ב"כ עו"ד שמואל זינגר, מהשירות המשפטי של עיריית תל אביב יפו

החלטה

ראש עיריית תל אביב, מר רון חולדאי, משתתף במחאה האזרחית שקמה בעקבות החקיקה המשפטית (להלן: המחאה), ומפרסם זאת בעמוד הפייסבוק שלו, הממומן בידי העירייה. השאלה המרכזית המתעוררת בעתירה שלפניי היא האם לעיריית תל אביב-יפו ולעומד בראשה, תפקיד בכל הנוגע למחאה שאז ראש העירייה רשאי לעשות כן, או שמא מדובר בעמדה אישית של ראש העירייה, שאז הדבר עלול להיחשב כתעמולת בחירות אסורה.

1. בעתירה שלפניי, מבקש העותר כי ינתנו צווי מניעה כנגד המשיב 1, רון חולדאי, ראש עיריית תל אביב-יפו (להלן: ראש העירייה) והמשיבה 2, עיריית תל אביב-יפו (להלן: העירייה), לפי הוראות סעיף 17ב(א) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה). עניינה של העתירה (בדומה לעתירות קודמות שהגיש העותר), בפרסומים שונים (פוסטים) שפרסם ראש העירייה, בעמוד הפייסבוק של ראש העירייה, הממומן בידי העירייה.

2. ראש העירייה רשאי לפרסם בעמוד פייסבוק הממומן בידי העירייה, רק פרסומים הנוגעים לתפקידו כראש העירייה. כך עולה מניתוח הוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה), ומהחלטתי בהליכים קודמים בין הצדדים (ת"מ (ת"א) 17/26 ד"ר דרור לדרמן נ' רון חולדאי (להלן: העתירה הראשונה), שאושרה בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כב' השופט נ' סולברג, בע"מ 13/26 רון חולדאי ועיריית תל אביב נ' ד"ר דרור לדרמן (נבו), 18.8.23, להלן: הערר בעתירה הראשונה).



3. מרבית הפרסומים בנוגע אליהם מלין העותר הם פרסומים נקודתיים, הנוגעים לאירועים נקודתיים בתל אביב. עם זאת, אחד הפרסומים מעורר שאלה שטרם נדונה בהקשר זה והיא תפקידה של רשות מקומית וראש הרשות בכלל, וראש עיריית תל אביב-יפו בפרט, בנוגע לאירועי המחאה. באחד הפרסומים נראה ראש העירייה כחלק מאחת ההפגנות במסגרת המחאה האזרחית כשהוא אומר: **"כולנו כאן בכיכר הדמוקרטיה, כדאי שתתרגלו לשם, ואנחנו נמשיך"**.

4. העותר טען כי מדובר בהבעת עמדה אישית של ראש העירייה, ולא במסגרת תפקידו ועל כן הוא אסור. העותר טען כי ניתן להסיק זאת גם מדברים שקבעתי בעתירה הראשונה. העירייה וראש העירייה (בתגובות נפרדות) טענו כי על עיריית תל אביב-יפו והעומד בראשה, חובה, במסגרת תפקידם לתמוך במחאה, ואף להשקיע בכך משאבים, לרבות במסגרת עמוד הפייסבוק של ראש העירייה הממומן בידי העירייה. לדבריהם העניין לא נדון ועל כן לא הוכרע במסגרת העתירה הראשונה.

5. דרך הילוכי תהיה כזו. בחלק הראשון אסקור בקצרה את החלטתי בעתירה הראשונה, וכן את החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בערר שהוגש על העתירה הראשונה, ולאחר מכן אדון בסוגיה לגופה. בחלק השני אדון בשאר הפרסומים לגביהם טוען העותר כי הם מהווים תעמולת בחירות אסורה, ואכריע לגבי כל אחד מהם ובסיום אבחן את בקשת העותר להוציא צווי מניעה עתידיים גורפים נגד המשיבים המורים להם להמנע מתעמולת בחירות אסורה.

חלק ראשון: תמיכה במחאה - עיריית תל אביב והעומד בראשה

ההליכים עד כה

העתירה הראשונה

6. בעתירה הראשונה קבעתי מהם הכללים החלים במקרה בו עמוד הפייסבוק של ראש העירייה ממומן בידי העירייה. במצב דברים זה העמוד עצמו מסווג כמשאב הציבורי לצורכי דיני הבחירות. היינו, עצם השימוש בעמוד הממומן מכספי הציבור מספיק להתקיימות היסוד הראשון של סעיף 2א' לחוק הבחירות. עוד הוספתי וקבעתי כי ברשתות החברתיות ככלל, ובפייסבוק בפרט, האישי הוא הפוליטי. המסרים האישיים מהווים אחת הדרכים לבסס אישיות פוליטית כחלק מתעמולת בחירות. מובן שראש העירייה בעמוד פייסבוק הממומן על ידי העירייה, רשאי להעלות תכנים לפי אופי המדיום בניסוח יותר אישי וקליל, אולם אך ורק תכנים הקשורים לתפקידו כראש העירייה.

7. שניים מהפרסומים בעתירה הראשונה נגעו במישרין או בעקיפין למחאה. הראשון, פרסום הנוגע להתייחסות להחלטת הממשלה וחוק ההסדרים בנוגע לארנונה לעסקים, והשני, פגישה עם יו"ר מועצת התלמידים שהושעה מתפקידו בעקבות מעורבותו במחאה. בפרסום הראשון נכתב: **"ממשלת ישראל החליטה להכריז מלחמה על השלטון המקומי. אין מילה אחרת לכך. במקום להעביר סמכויות נרחבות יותר לרשויות המקומיות... היא עושה את ההיפך: מלאימה את ארנונת העסקים, שזה בעצם להוציא מכיס הרשות כספים ולהעביר אותם לצרכים קואליציוניים של הממשלה; חוזר ואומר - העירייה בראשותי תילחם בכך. לא ניתן לאף אחד להחליש אותנו, בטח כשמעורבים בזה שיקולים זרים; לא ניתן לממשלה להוביל אותנו לאסון תכנוני וכלכלי, שמי שיסבלו ממנו יהיו התושבות והתושבים"**. פרסום זה התרתי וקבעתי כי הפרסום נוגע לתפקיד העירייה ותפקידו של ראש



העירייה, וכי ניתן למתוח ביקורת על הממשלה בעמוד פייסבוק הממומן על ידי העירייה, כאשר מדובר באחד מתפקידיה.

8. את הפרסום השני, שתיאר פגישה בין ראש העירייה ליו"ר מועצת התלמידים שהושעה כיון שהשתתף במחאה, הוריתי להסיר. הפרסום נכתב בלשון רבים: **"אמרתי לו שאנחנו מגבים אותו ומאחוריו"** **"עומר הוא מסוג הילדים שאנחנו מגדלים בעיר תל אביב-יפו ועליהם גאווהנו"**. ציינתי כי לא ברור למה מתייחסת לשון הרבים, וקבעתי שכיון שמדובר בהבעת עמדה אישית של ראש העירייה אין לכך מקום. כן הוריתי להסיר מאותם נימוקים פרסום של ראש העירייה במסגרת הפגנה בקפלן. אדגיש, במסגרת העתירה הראשונה, בניגוד לעתירה הנוכחית, העירייה וראש העיר לא טענו כי תמיכה במחאה היא חלק מתפקידי העירייה וראש העירייה.

הערר (שנדחה) על החלטתי בעתירה הראשונה

9. על החלטתי זו הוגש ערר. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כב' השופט נעם סולברג, קבע, בדחות את הערר על החלטתי בעתירה הראשונה, כי בעתירה הראשונה לא נטען דבר לעניין תפקיד העירייה וראש העירייה במסגרת המחאה, ועל כן החלטתי בעתירה הראשונה לא נגעה לעניין זה (ער"מ 13/26 רון חולדאי ועיריית תל אביב נ' ד"ר דרור לדרמן (נבו, 18.8.23)). כב' השופט סולברג הוסיף וקבע לעניין זה כי:

"רשות מקומית רשאית לפעול בנוגע לסוגיה פוליטית שעל סדר היום הציבורי הכללי ואף להוציא כספים בעניין. לשם כך נדרשת השפעה מיוחדת של אותה סוגיה על הרשות המקומית (ראו הגישות השונות בבג"ץ 2838/95 גרינברג נ' המועצה המקומית קצרין, פ"ד נג (1) 1 (1997) ובבג"ץ 10104/04 שלום עכשיו – שעל מפעלים חינוכיים נ' הממונה על היישובים היהודיים ביהודה ושומרון, פ"ד סא 93(2006))."

כעת, משהצדדים טענו לעניין זה הגיע העת להכריע בשאלה לגופה.

תמצית טיעוני הצדדים

10. העותר טוען כי ראש העירייה מפר את חוק דרכי תעמולה בפרסום זה בכך שראש העירייה משתתף במחאה האזרחית ומביע את עמדתו האישית בעד המחאה. העותר טוען, כי פרסום זה חמור במיוחד לאור החלטתי בעתירה הראשונה לפסול פרסום דומה.

11. העירייה טוענת כי על פי המבחנים שנקבעו בפסיקה, רשות מקומית, ובכלל זה ראש הרשות רשאים הביע דעתם בנושאים העומדים במחלוקת-ציבורית פוליטית, ככל שהדבר משפיע באופן משמעותי על הרשות המקומית עצמה. העירייה מביאה מדברי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בערר על ההחלטה בעתירה הראשונה וטוענת כי החקיקה בנושאים המשפטיים, אותה היא מכנה ה"רפורמה המשפטית", נוגעת לשינויים משטריים מרחיקי לכת, המשנה את נקודת האיזון במערכת החסים בין רשויות השלטון השונות, ומעניקה כוח רב לרשות המבצעת, תוך החלשה ניכרת לרשות השופטת, כך שלא נותרו עוד מגבלות על הרשות המבצעת. לטענת העירייה, מסקנותיה מתבססות על עמדת היועמ"ש מיום 2.2.23 (קישור צורף בפס' 50 לתגובת העירייה). לטענתה, לשלטון המקומי ניתן מעמד מיוחד כנגזר מהבחירות הדמוקרטיות לרשויות המקומיות ובעיקרו לנהל את ענייני העירייה בהתאם לעמדת נבחריו, ולמאפייני ואופי העיר.



12. העירייה מוסיפה וטוענת כי אמנם התיקון האחרון בנוגע לשימוש בעילת הסבירות לפסול החלטות שרים והחלטות ממשלה, התקבל באמצעות תיקון חוק יסוד: השפיטה, היינו בנושא רוחבי. אולם, לטענתה ניתן היה להגיע לאותה תוצאה, מבחינת הרשות המקומית, אם היו מחוקקים חוק לפיו שר הפנים רשאי לקבל החלטות בלתי סבירות לגבי רשויות מקומיות, באופן המונע ביקורת שיפוטית על החלטת השר. העירייה מביאה בתגובתה (פס' 42), רשימה של הליכים בהם נקטו רשויות מקומיות כלפי השלטון המרכזי ביניהם בעניין חוק קרן הארנונה, אתר סילוק פסולת דודאים, עתירה בעניין חוק עזר הנוגע לפתיחת עסקים בשבת ועוד רבים אחרים. לטענתה, משמעות החקיקה המתוכננת וזו שעברה נותנת לשלטון המרכזי כוח לפעול כלפי השלטון המקומי ככל שיחפוץ, ללא האפשרות מצד השלטון המקומי לקבל מזור שיפוטי, להחלטות פסולות.

דיון והכרעה בנושא המחאה

מעורבות רשויות מקומיות בעניינים כלל ארציים - הפסיקה

13. השאלה האם מותר לרשות מקומית לפעול ולהשקיע מתקציבה כדי להילחם ביוזמות או החלטות ממשלה התעוורה בעתירות לבית המשפט העליון בעניין פינוי של יישובים ברמת הגולן שנשקל במסגרת מו"מ להסדר מדיני (בג"ץ 2838/95 חיים גרינברג נ' המועצה המקומית קצרין ואח', נגד) 1 (1997, להלן: **עניין גרינברג**), ובהקשר של התנגדות לתכנית ההתנתקות (בג"ץ 10104/04 שלום עכשיו שעל מפעלים חינוכיים נ' גב' רות יוסף, הממונה על היישובים היהודיים ביהודה ושומרון, סא(2) 93 (2006, להלן: **עניין שלום עכשיו**).

14. **בעניין גרינברג** עתרו בשנת 1995 תושבי הגולן, נגד המועצה המקומית קצרין והמועצה האזורית גולן ואחרים, בטענה שעיקרה הקצאת כספים על-ידי המועצות לעמותה שפעלה כנגד גיבוש הסדר שיכלול פינוי יישובים ברמת הגולן במסגרת הסדר שנראה היה שמתגבש בשעתו. טענת העותרים היתה כי המועצות חרגו מסמכותן, שכן הסמכתן בדין המכוון היתה לדאוג לרווחת התושבים בתחום הכלכלי, החברתי והתרבותי, ולא בנושא בעל משמעות פוליטית ארצית השנוי במחלוקת, כמו עתיד רמת הגולן. העתירה עסקה בסמכות להקצאת הכספים ולא באופן השימוש בכספים. טענת המועצות הייתה כי אף שסוגיית הריבונות בגולן היא נושא כלל ארצי, לצדה היבט מקומי ייחודי וקיומי, באשר לגורלם של תושבי רמת הגולן, ולשמירה על עצם קיומן של המועצות. נקבע, בדעת רוב (המשנה לנשיא, כב' השופט שלמה לויין וכב' השופט אליעזר גולדברג כנגד דעתה החולקת של כב' השופטת דליה דורנר), כי רשויות מקומיות רשאיות להרחיב את טווח השירותים שהן מספקות, כדי להיאבק בצעדים העלולים לפגוע בקיומן, ולשם כך הן רשאיות להוציא כספים ולטפל בעניין במחלוקת ארצית.

הסייג שנקבע לכך הוא כי לצורך פעולה כאמור על הרשות המקומית להצביע על השפעה לוקלית ייחודית שיש לעניין על תושביהן. היינו, אם לנושא ישנה "השפעה מיוחדת ונפרדת על הציבור שבתחומיהן מעבר למשמעות הארצית או הלאומית" (דברי כב' המשנה לנשיא, שלמה לויין **בעניין גרינברג**). על הרשויות להצביע על כך שבפעילות כאמור טמון אינטרס מקומי מובהק, בשונה מהאינטרס הרחב של כלל תושבי המדינה. **בעניין גרינברג** נקבע כי החזרת רמת הגולן במסגרת הסדר עם סוריה, ישפיע ישירות על היישובים ברמת הגולן, ועל כן נקבע כי הן רשאיות לפעול ואף להשקיע מתקציבן בעניין זה.

15. **בעניין שלום עכשיו** נדונה השאלה האם רשאית רשות מקומית באיו"ש לעשות שימוש בכספים מתקציביה לשם מאבק החורג מתפקידיה "רגילים", אל התחום המדיני הקשור לעתיד יישובה או יישובים אחרים באזור,



בהקשר של התכנית שנודעה בשם תכנית ההתנתקות. במסגרת אותה עתירה התבקש בית המשפט העליון לעיין מחדש בעניין גרינברג. בעניין שלום עכשיו דובר בתכנית ההתנתקות ופעולת הרשויות המקומיות באיו"ש בעניין, שם נטען כי הרשויות לא עמדו במבחן שנקבע בעניין גרינברג (עוד ראו עתירה קודמת באותו עניין - בג"ץ 3721/04 ח"כ איתן כבל נ' יו"ר מפלגת הליכוד, ח"כ אריאל שרון, פ"ד נח(5) 343, 346, שם נקבע, לעניין זה כי: "מצאנו לנכון להסב את תשומת הלב כי ליכולתן של רשויות מקומיות לממן פעילות הסברתית הנוגעת לסדר היום הלאומי של מדינת ישראל יש גבולות. אין לפנינו ואקום משפטי. בית משפט זה התווה את גבולות המותר והאסור בעניין הקרוב לסוגיה שלפנינו (ראו בג"ץ 2838/95 גרינברג נ' המועצה המקומית קצרין, פ"ד נג(1) 1)).

16. השופטים הסכימו כולם כי יש להשאיר את הלכת גרינברג על כנה, אך נחלקו הן בפרשנותם את הלכת גרינברג, הן במשמעות החלתה למקרה שלפניהם. אביא מדברי שופטי הרוב היפים לעניין שלפניי. כבי' השופט, לימים המשנה לנשיאה אליקים רובינשטיין כי (פס' נב לפסק דינו, עמ' 25 לפסק הדין):

"מובן, כי התערבות רשות מקומית בנושא הנתון במחלוקת ציבורית, ובמיוחד במחלוקת פוליטית, מעוררת חשד לחריגה אל עבר תחום הפעילות האסורה. לנבחרי הציבור, גם בשלטון המקומי, ישנן עמדות פוליטיות במגוון תחומים, ויותר מזה - הם לא אחת נציגי מפלגות הפועלות גם במישור הארצי, ומסיבה זו גובר החשד לעירוב תחומין; חשד, אך בוודאי לא חזקה חלוטה, ועל כן יש לבדוק בקפידה כל מקרה וטענה לגופם."

והוסיף (בפס' ס"ז לפסק דינו, עמ' 31 לפסק הדין), דברים היפים לענייננו כיום:

"להתארגנות ולהתאגדות יש עלויות, כספיות ואחרות. הצעת המדינה [כי לא יאפשרו הקצאת תקציבים עירוניים לנושאים שבמחלוקת כלל ארצית] תביא אפוא לשחיקת כוחם של התושבים אל מול השלטון המרכזי, להתנגד למה שנתפס בעיניהם כמדיניות שגויה וכעוול. ועוד, כפי שראינו בעתירות בנושא איכות הסביבה, קיים אינטרס ברור שקולה של הרשות המקומית יישמע, גם בנושאים בעלי אופי כלל ארצי, כיון שזו מרכזת בידה את מירב הידע הרלבנטי להשפעות המדיניות המוצעת על תושביה. כך בנושאים שונים, ודברים בחינת קל וחומר, כשהמדובר בנושאים שמשמעם עלול להיות, בטווח כזה או אחר ובלהט החרב המתהפכת, פגיעה אנושה ביישוב."

17. כבי' הנשיא אהרן ברק הוסיף לעניין זה (פס' 3 לפסק דינו, עמ' 73 לפסק הדין):

"לרשות מקומית מותר ליטול חלק בעניינים בעלי צביון לאומי או כלל-ארצי, אם יש להם השפעה ישירה וייחודית על התושבים בתחומיה. רשות מקומית רשאית להגן על אינטרסים ייחודיים ומקומיים של תושביה בסוגיות כלל-ארציות. בנסיבות כאלה יש הצדקה לאפשר לרשות המקומית להשתתף בשיח הציבורי בסוגיה הלאומית השנויה במחלוקת, על מנת שעניינם הייחודי של תושבי הרשות יקבל ביטוי בשיח הציבורי לא די בכך שהרשות המקומית משמיעה את עמדתם של התושבים כדי ליצור אותה זיקה ייחודית ומקומית לסוגיה כלל ארצית. נדרש קיומה של פרספקטיבה מקומית ייחודית....."

הנשיא ברק עמד על המורכבות והקושי להבחין בין המצבים (פס' 4 לפסק דינו בעמ' 74):

"השאלה האם יש למדיניות כלל-ארצית מסוימת השפעה מיוחדת ונפרדת על הציבור בתחומי הרשות המקומית, או האם קיים אינטרס מקומי נפרד מהמשמעות הארצית והלאומית, היא לא פעם שאלה מורכבת. ההכרעה בה אינה פשוטה, נוכח המציאות המורכבת בה נכרכים תדיר אינטרסים לאומיים ומקומיים זה בזה. על פי רוב, היא מבוססת על השערות לעתיד לבוא ועל הערכות בדבר עוצמת הסיכון. אין לקבוע בעניין זה מבחנים נוקשים..... בהתווית אמות המידה בשאלת הסמכות של הרשות המקומית, ראוי לדבוק במבחן כללי ובר יישום המתחשב בצרכיה של הרשות המקומית מחד, ולא מרחיב את גבולות סמכותה מעבר לנדרש מאידך. נראה לי כי המבחן בדבר "השפעה מיוחדת ונפרדת על הציבור בתחומי הרשות המקומית מעבר למשמעות הארצית או הלאומית" (המשנה לנשיא ש' לוי בהלכת גרינברג, עמ' 15) מגשים תכליות אלה."



כב' השופט, לימים המשנה לנשיא, מישאל חשין (שנותר בדעת מיעוט), הסכים כי קשה להבחין בין המקומי לארצי וציין (פס' 16 לפסק דינו, עמ' 52):

"מקום שבו חודרת החלטת השילטון המרכזי אל-תוך מעטפת סמכויותיה של הרשות המקומית - קרא: במקום שבו מחילה עצמה מדיניות כלל-ארצית על תחומי-שיפוט שרשות מקומית מופקדת עליהם, ועניינה של אותה מדיניות הוא בתחומי-חיים שהרשות המקומית גם-היא הוסמכה לפעול בהם - רשאית היא הרשות המקומית לפעול כסמכויותיה על-פי דין. לשון אחר: שעה שמדיניות כלל-ארצית של השילטון המרכזי משפיעה במישרין על רווחתם המוניציפאלית של תושבי רשות מקומית - באשר תושבי רשות מקומית הם - מוסמכת היא הרשות המקומית לפעול באותו נושא."

18. בעניין שלפני טוענים העירייה וראש העירייה כי השפעת החקיקה המשפטית שכבר עברה וזו המתוכננת תפגע קשות בחיי התושבים בתל אביב כעיר ליברלית ושוויונית. הם מביאים לעניין זה מדברי היועמ"ש בתגובה לעתירות בעניין התיקון לחוק יסוד השפיטה בהקשר של עילת הסבירות, ומציינים כי חקיקה כזו תאפשר פעולות של שר הפנים בעיר תל אביב, למשל במסגרת הפרדה מגדרית וצמצום פעילות של קהילת הלהט"ב, בניגוד לאינטרס התושבים ואופייה של העיר. השאלה אם די בכך לצורך ה"מקומיות" הנדרשת בפסקי הדין **בעניין גרינברג ובעניין שלום עכשיו**.

19. לאחר פרסום פסק הדין **בעניין שלום עכשיו** התפרסם מאמרו של פרופ' רוזן צבי בהקשר לפסק הדין ובו מציע המחבר מבחנים כדי לשקול האם במקרה נתון יש מקום להתערבות או פעולה של רשות מקומית: ישכר רוזן-צבי, מהותו של ה"מקומי" הרהורים על מקומיות בעקבות בג"ץ 10104/04 שלום עכשיו נ' יוסף, **משפט וממשל** יב', 333 (תש"ע-2010, להלן: **רוזן צבי, מהותו של המקומי**):

"הפתרון שהמאמר מציג אינו פתרון קסם; הוא אינו מציע (ואף טוען שאי-אפשר להציע) מבחן אחד ויחיד שהפעלתו תיתן תשובה ברורה וחד-משמעית לשאלה מהו "עניין מקומי". כחלופה לכך המאמר מציע הליך מחשבתי שיכול לסייע לבית-המשפט לתת תשובה לשאלה אם ראוי שהרשות המקומית תטפל בעניין כלשהו במקרים קונקרטיים ולגזור ממנו כללים שיסייעו בפתרון בעיות דומות בעתיד. המאמר מציג סדרה של שיקולים שעל בית-המשפט לשקול בכל מקרה שיובא לפניו, אשר מביאים בחשבון את אופיו המורכב של השלטון המקומי ואת ההיבטים השונים – הפוליטיים, החברתיים, הכלכליים והסמליים – שעשויים להיות לפעילותו בכל אחד מן התחומים הרבים שעליהם הוא מופקד."

רוזן צבי מביא שתי דוגמאות, האחת נחזית כמקומית – קביעת שמות רחובות, והשנייה כארצית ואף מעבר לכך – טיפול בשינוי האקלים, ומצביע על כך שבשני המקרים יש היבטים ארציים והיבטים מקומיים. לדבריו בכל עניין מעורבים גם אינטרסים מקומיים. כך שופטי הרוב והמיעוט נחלקו גם בשאלת יישום המבחן במקרים שלפניהם. על כן הוא מציע שורה של מבחנים, כשעל בית המשפט לבחון אם עניין מסוים הוא עניין מקומי. עקרם של המבחנים יכולתו של השלטון המקומי לטפל בעניין תוך הסתכלות על היבטים דמוקרטיים וחינוכיים של מעורבות אזרחית, לצד מניעת החצנות שליליות, או פתרונות מקומיים בנושאים המחייבים דווקא החלטות רחביות. אני סבורה כי יש לאמץ מבחנים אלו. אעמוד על המבחנים הרלוונטיים לעניין שלפניי.

המבחן הראשון – יתרונות המקומיות –

20. **רוזן צבי, מהותו של המקומי**, עומד על יתרונות הרשות המקומית – מבניים, מהותיים ופרוצדורליים שיש להביא בחשבון לעניין זה (שם בעמ' 376). על כן השאלה הראשונה שיש לבחון, האם לעירייה יכולת אפקטיבית לטפל בסוגיה ביעילות. במסגרת זו יש יתרון מובנה לרשויות המקומיות בהיותן קרובות ונגישות יותר לאזרחים מהשלטון



המרכזי. יש לרשויות המקומיות מודעות גבוהה יותר ורגישות רבה יותר לצורכי תושביהן ולבעיות המעיקות עליהן, אשר עשויים להיות שונים ממקום למקום. במקרה שלפניי תושבי תל אביב מעוניינים בעיר ליברלית ושוויונית בה יוכלו אוכלוסיות שנות לגור אלו ליד אלו בכבוד הדדי. עמד על כך כב' השופט יצחק עמית, אך בערב יום כיפור בנוגע לתפילות בהפרדה מגדרית בע"מ 7174/23 פורום חירות וכבוד האדם בישראל נ' עיריית תל אביב - יפו (נבו 22.09.2023). הדיון נסב על נהל של עיריית תל אביב (משנת 2018), שנוכר בהחלטתה להתנות היתר לקיום תפילות יום הכיפורים בכיכר דיזינגוף, באיסור על שימוש במחיצה להפרדה בין נשים לגברים במהלך התפילות. כב' השופט יצחק עמית עמד על האוטונומיה של הרשות המקומית, גם בהקשר זה (פס' 4 לפסק דינו):

"אוטונומיה של הרשות המקומית: ככלל, יש ליתן "משקל הולם לשיקול בדבר מעמדה הייחודי-אוטונומי של העירייה" (דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסקה 27 לפסק דינה של הנשיאה נאור [פורסם בנבו] (26.10.2017)). הדברים נכונים במיוחד בכל הקשור בעיצוב המרחב הציבורי, מאחר שאין כרשות המקומית להכיר את אופי התושבים וציונה של כל שכונה ושכונה בעיר. "המשפט הישראלי מכיר באוטונומיה הנתונה לרשות המקומית להפעיל את סמכותה החוקית בהתאם לאופי תושביה ולצביון המקומי" (שם, פסקה 8 לפסק דיני). הדברים נכונים במיוחד בכל הקשור לנושאים שעניינם דת ומדינה כמו פתיחת עסקים בשבת ופתיחת בתי עינוגים בתשעה באב, (שם, פסקה 5 לפסק דיני). לעיריית תל אביב – כמי שהמרחב הציבורי נמצא בתחומה המוניציפאלי – מתחם של שיקול דעת במסגרת סמכויותיה הרחבות על פי פקודת העיריות [נוסח חדש], ובמסגרת שיקול דעתה היא רשאית להתחשב בצביון העיר ותושביה."

השופט עמית הוסיף וקבע, כי עניין זה קשור לברירת המחדל שהיא איסור הפרדה מגדרית במרחב הציבורי ועמד על נוהל מס' 869 "שימוש במרחב הציבורי" מיום 13.12.2018 של עיריית תל אביב ביחס למקרקעי המרחב הציבורי בתחומה בו נקבע כלל זה, שנתמך בדו"ח הצוות המשרדי לבחינת תופעת הדרת הנשים במרחב הציבורי (5.1.2012). היינו, שוויוניות במרחב הציבורי, הכולל נוכחות שוויונית בו, הוא חלק מציונה של העיר תל אביב. המחאה, פועלת, בין היתר כנגד חקיקה שתאפשר, בעתיד פגיעה במרחב ציבורי שוויוני, ועל כן הדבר מצוי במתחם המקומי לעניין פסקי הדין בעניין גרינברג ושלוש עכשיו.

21. העירייה בעתירה זו הביאה בתגובתה מדברי היועמ"ש בעניין החקיקה לתיקון חוק בתי המשפט, שנועדה לביטול השימוש בעילת הסבירות בכל הנוגע להחלטות הממשלה והחלטות שרים, וטענה כי בלא עילה זו, ניתן יהיה לקבל החלטות הפוגעות באופיה הליברלי והשוויוני של העיר ללא שניתן יהיה לתקוף זאת בבתי המשפט. לטענתה לשם שמירה על תל אביב יפו כעיר ליברלית ושוויונית, עליה לפעול למניעת חקיקה זו.

הרשות המקומית מחזיקה במידע מדויק יחסית באשר לעמדות תושביה בנושא מסוים, כמו המחאה האזרחית במקרה שלפניי. ככל שרשות מקומית מפולגת בנושא מסוים, סביר שראשיה לא ינקטו בפעולה, שאינה מקובלת על מרבית הציבור באותה רשות. אכן, עיריית תל אביב-יפו והעומד בראשה מכירים וערים לצרכי התושבים בעיר ליברלית ושוויונית. ניתן לקבל את טענת העירייה כי במסגרת החקיקה שהתקבלה וזו המוצעת, עלולה לכפות, למשל הפרדה מגדרית במרחב הציבורי וצמצום פעילות של קהילת הלהט"ב, בניגוד לאינטרס התושבים ואופייה של העיר. על כן העירייה שמעוניינת לשמור על צביון חיים ליברלי שוויוני, כיון שבכך מעוניינים תושביה, רשאית לפעול במסגרת המחאה כנגד החקיקה שהתקבלה כמו גם נגד החקיקה המוצעת. יש לאפשר לעירייה ולראש העירייה לפעול כנגד שינויים מרחיקי לכת באופיה, שעלולים לבוא בהמשך הדרך אם תתקבל החקיקה המוצעת.



המבחן השני – היתרון הדמוקרטי –

22. המבחן השני שמציע רוזן צבי (שם, עמ' 378), הוא היתרון הדמוקרטי. יש חשיבות ליתן לרשויות המקומיות לטפל בסוגיות מסוימות גם מהפן הדמוקרטי. הרשות המקומית מאפשרת לאזרחים להתנסות בחיי היום-יום בעקרונות הבסיסיים ביתר של דמוקרטיה, ומאפשרת להם אזרחות פעילה ואפקטיבית. על כן מתן סמכות לרשויות המקומיות גם בנושאים שיש להם היבטים כלל ארציים תשיג יתרונות דמוקרטיים ותגביר את אמון הציבור במערכת השלטון. **יתכן כי המחאה היא הביטוי המובהק ביותר בשנים האחרונות של פעולה אזרחית דמוקרטית. בפרסום הנתקף בעתירה שלפניי, מזכיר ראש העיר כי שמה של הכיכר בה מפגינים עשרות אלפי בני אדם במשך שבועות רבים, שונה על ידי העירייה, לכיכר הדמוקרטיה. דומה אם כן כי גם מבחינה זו חלק מתפקיד העירייה וראש העירייה הוא להביע עמדה במסגרת המחאה שהנושא המרכזי בה הוא היסודות הדמוקרטיים של מדינת ישראל.**

23. היות ומדובר בסוגיה שבמרכזה חופש הביטוי, פרסום שמעלה ראש העירייה בעמוד הפייסבוק שלו, יש יתרון נוסף מבחינת המבחן הדמוקרטי, שכן הרשות יכולה לאפשר באופן אפקטיבי לתושבים להשמיע את קולם באופן שישמע על ידי מקבלי ההחלטות בשלטון המרכזי. לעניין המחאה האזרחית, העיר תל אביב-יפו מהווה את הבמה המרכזית למחאה, ואפשרה אותה בתחומה מתחילת הדרך, תוך שהיא מאפשרת הן לתושבי העיר הן לאחרים הסדרים המקלים על ההתנהלות, בשיתוף ובתיאום עם המשטרה. היא מאפשרת לתושבים להיות אזרחים אפקטיביים הנוטלים אחריות לעתידם באמצעות השתתפות פעילה בחיים הפוליטיים.

כיוון שלמחאה יש גם תרומה חינוכית, ואין לה החצנות שליליות נראה כי זהו מקרה בו יש לאפשר לרשות המקומית להביע את דעתה, ואף לעשות לצורך כך שימוש מידתי בכספי ציבור, כמו בעמוד הפייסבוק של ראש העירייה הממומן על ידי העירייה.

24. תמיכה במגמה זו ניתן למצוא במחקר אמפירי שנערך לאחרונה בנושא אוטונומיה עירונית, בין השאר בנושאים הקשורים במחאה (מעמד השבת, הדרת נשים במרחב הציבורי, זכויות קהילת הלהט"ב ועוד): ניר ברק וניר מועלם, "אוטונומיה עירונית: בחינת שינויים ביחסי עיר-מדינה בישראל", **מחקרי רגולציה** ז' 23 (2023). מהמחקר עולה כי הרעיון של אוטונומיה עירונית נתפס כחשוב וחיוני לקיומה של דמוקרטיה מקומית, אספקת מוצרים ציבוריים וקביעת סדרי עדיפויות חיוניים תוך התחשבות באופי האוכלוסייה המקומית. כך, עולה מן הנתונים כי כיום: **"ניתן להתבונן על ערים (לפחות על חלקן) כשחקניות פוליטיות אוטונומיות למחצה. חלוקת העבודה המתחדדת אינה מבוססת רק על היררכיה שלטונית וצמצומה של העיר לסוגיות כלכליות-חברתיות, אלא נובעת בעיקר מעלייה ביכולות הביצועיות של ערים. בתוך כך כלולות גם יכולתן של ערים לפרוץ דרך בתחומי מדיניות חדשים שאינם מקבלים מענה ברמה הלאומית וגם יכולתן של ערים לתת מענה מקומי הולם למאפיינים הייחודיים של קהילת האזרחים העירונית."** (שם בעמ' 73-74). המחברים מסכמים (שם):

"חשוב להדגיש כי העלייה דה־פקטו במידת האוטונומיה של ערים בישראל דורשת חשיבה מחודשת על טיב היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי. במדינה המאופיינת ברמת גבוהה מאוד של הטרוגניות לאומית, אתנית, דתית ומעמדית, ייתכן שהגברת מידת האוטונומיה של ערים היא חלק בלתי נפרד משינויים נדרשים במבנה הממשלי בישראל וחיונית לשמירה על הטוב המשותף, העירוני והלאומי."



25. מבלי להיכנס לעומק סוגיה מורכבת זו של היחסים בין השלטון המקומי למרכזי, נראה כי המחאה האזרחית עונה על המבחנים שנקבעו **בעניין גרינברג**, ופורשו **בעניין שלום עכשיו**. מדובר בסוגיה הנוגעת אמנם לכלל אזרחי המדינה, אך תשפיע במיוחד על ערים ליברליות ושוויוניות שתל אביב-יפו אולי מסמלת זאת אותן יותר מכל עיר אחרת. על כן עיריית תל אביב-יפו רשאית להיות מעורבת בנושאי המחאה האזרחית, וכך גם ראש העירייה כחלק מתפקידו הציבורי אליו נבחר. על כן אני מתירה את הפרסום.

חלק שני: הפרסומים הנוספים נשוא העתירה

26. בעתירה שלפניי מלין העותר על פרסומים נוספים, שלטענתו אינם עומדים בהוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, כפי שפורשו בעתירה הראשונה. לגבי מרבית הפרסומים השאלה היא האם הם עונים על המבחן לפיו ניתן לפרסם רק פרסומים הנוגעים לפעילות שעושה ראש הרשות במסגרת תפקידו, ובמגבלות מבחן הדומיננטיות (מבחן הפן הגבר). היינו פרסומים שיש להם ערך מלבד השתתפות ראש העירייה בהם. כפי שאפרט להלן מרבית הפרסומים עונים על המבחנים שנקבעו בהחלטות יו"ר ועדות הבחירות בכלל, ובפרט בעתירה הראשונה ובערר על ההחלטה הראשונה.

המסגרת הנורמטיבית

27. בעתירה הראשונה עמדתי בהרחבה על המסגרת הנורמטיבית. כאן אציין, בתמצית, כי נפסק שתעמולת בחירות הינה כאשר הפן הגבר (התכלית הדומיננטית) בפרסום, מהווה תעמולה בעיני הבוחר הסביר. הכרעה האם פרסום מהווה תעמולה בגדר האיסור שקובע סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, צריכה להיעשות בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה, תוך יישום המבחנים שנקבעו בפסיקה ובהחלטות יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת בעבר. הבחינה נעשית בשני שלבים: הראשון, האם מדובר בנכס ציבורי (כמשמעותו בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה), והשני, האם הפרסום שנעשה בקשר עם הנכס הציבורי הוא בגדר תעמולת בחירות. בענייננו, כיון שעמוד הפייסבוק של ראש העירייה ממומן בידי העירייה, קבעתי בעתירה הראשונה כי מדובר בנכס ציבורי ועל כן ניתן לפרסם בו רק דברים הנוגעים לתפקידו של ראש העירייה. על כן נותר לבחון האם מדובר בתפקידי ראש העירייה, והם לאור מבחן הפן הגבר, מדובר בתעמולת בחירות.

הפרסומים

28. ארבעת הפרסומים הראשונים אמנם הוצגו בעתירה, אך כדוגמאות להמשך פרסומים לאחר שנשלח מכתב מיצוי ההליכים. העותר טוען לגבי ארבעתם כי אין טעם מבורר לכיכובו של ראש העירייה בפרסומים אלה. העירייה וראש העירייה, על אף שהפרסומים לא נכללו בפנייה המוקדמת של העותר, בחרו להתייחס לגופם גם לפרסומים אלו (ויש לברך על כך). הפרסומים יובאו לפי סדר הופעתם בעתירה (ולא לפי סדר פרסומם בעמוד הפייסבוק).

אולם בטרם אכנס לפרסומים המסוימים כנגדם טוען העותר, אציין כי לא אתייחס לטיעונים הנרחבים של העותר מזה על אחור במתן המענה לפנייה המוקדמת, ולטיעוני העירייה על שיהוי מזה. מועדי התשובה הובהרו בתקלה שנבעה מחופשה מרוכזת של עובדי העירייה, ומנגד, אין ממש בטיעוני השיהוי, שכן אם מדובר בתעמולת בחירות אסורה יש להסיר את הפרסומים, גם אם בפועל ובאופן מעשי התועלת בכך מועטה.



הפרסום הראשון (מיום 30.8.23): ביקור ראש העירייה במכינה חברתית לאמנים צעירים – גראז'

29. וזו לשון הפרסום:

"השבוע ביקרתי בגראז', מכינה חברתית לאמנויות לצעירים וצעירות המתמודדים עם משברים נפשיים. הגעתי לשם ונכנסתי בזמן שהתקיים אירוע של נגינה משותפת, או במילה אחרת – ג'ימג'ום. התחושה הראשונה שהייתה לי היא התרגשות עצומה. אחד התפקידים המרכזיים של העירייה, ושלי כראש העירייה, הוא ליצור עיר שבנות ובני אדם יוכלו לחיות בה ולמצוא את המקום שהכי מכיל אותם והכי מתאים להם. ובמקום הזה, בגראז' יש מערך שלם שנועד להרים את אותם צעירות וצעירים ולתת להם את הכלים "לחזור לחיים" כפי שהם עצמם מעידים. צוות ההוראה שמורכב מאמנים ואמניות, שקמים מדי בוקר כדי להציב לתלמידים ולתלמידות את הרף הגבוה שיכין אותם לחיים, להעשיר אותם ביכולות אמנותיות כמו שירה, ציור נגינה והופעה, ולתת להם חיבוק כשצריך. עיריית תל אביב-יפו היא שותפה מלאה למיזם הזה ומלווה אותו מיזמו הראשון, וזו זכות גדולה עבורי לפגוש אותם עם סיום שנת הלימודים ולשמוע כמה מיוחד המקום הזה"

לפרסום נלוות שתי תמונות בהן מופיע ראש העירייה, לצד האמניות והאמנים המופיעים.

העותר טוען כי אין טעם בפרסום זה למעט תעמולת בחירות אסורה.

העירייה משיבה כי הפרסום אינו מייחס את העשייה לראש העירייה אלא להפך, משבח ומהלל את העושים במלאכה, את צוות ההוראה ופועלו. ההתייחסות היחידה לעירייה ולא לראש העירייה הוא ציון הדבר כי העירייה שותפה מלאה למיזם. עם זאת, העירייה החליטה להסיר מהפרסום את המילים "ושלי כראש העירייה".

נראה כי אכן יש טעם בפרסום להביא לידיעת התושבים את עשיית צוות ההוראה, ולאחר הסרת ההתייחסות לראש העירייה בוודאי שאין לראות בכך תעמולה אסורה. עם זאת, וללא קשר לתעמולת הבחירות, כיון שמדובר בצעירים המתמודדים עם משברים נפשיים יש לוודא כי אלו המופיעים בתמונות הסכימו לכך במפורש.

הפרסום השני: השקת מרכז מבקרים בנושא תחבורה והתחדשות עירונית 30.8.23 -

30. וזו לשון הפרסום:

"על ה-"רב קוויית המצויה" כבר שמעתם??
אם לא, עכשיו יש לכם הזדמנות!!

עיריית תל אביב-יפו הקימה מרכז מבקרים בנושא תחבורה והתחדשות עירונית שיעבור (כיאה למרכז תחבורה) בין שכונות העיר השונות ויגיע אליכם הכי קרוב הביתה. העיר שלנו עוברת שינוי בכל הנוגע לתחבורה והתחדשות עירונית. שינוי מאתגר ומורכב אך הכרחי, שבסופו תל אביב-יפו תהיה עיר טובה יותר, המאפשרת מגוון דרכים להתנייד ממקום למקום בקלות. אד כדי שכולנו נבין על מה כל החפירות והבלאגן, יצרנו עבורכם מרכז שיאפשר לכם הצצה לעתיד, באמצעות סרטון קצר (ולא חופר!) והאמינו לי – העתיד נהדר. המרכז הושק אתמול, ואני מזמין כל אחת ואחד לבקר בו. זה בחינם, זה כיף והכי חשוב... יש מזגן (אייקון של סמיילי קורץ). גלו מתי המרכז מגיע לאזורים בלינק הבא [מצורף קישור]"

לפרסום נלוות תמונה של ראש העירייה על דוכן שעליו כתוב: "השקת מרכז המבקרים בנושא תחבורה והתחדשות עירונית".



גם כאן טענת העותר כי אין כל סיבה לפרסום פרט לתעמולה של ראש העירייה.

אני סבורה כי במקרה זה הדין עם העירייה, שטענה בתגובתה כי מדובר בפרסום אינפורמטיבי מובהק המציין את השקת מרכז המבקרים ולא את העשייה העירונית באופן כללי בנושא תחבורה והתחדשות עירונית. התמונה שצורפה היא תמונה אחת, שדווקא המלל הוא מרכז הפרסום.

העירייה סבורה כי המילים "אני מזמין כל אחת ואחד לבקר" מותר כצורת ביטוי התואמת את הרשתות החברתיות, כאמור בהחלטתי בעתירה הראשונה. עם זאת, כדי לייתר את המחלוקת העירייה הודיעה כי תחליף את המילים "אני מזמין" בפרסום, במילים: "כל אחת ואחד מוזמנים" או ניסוח אחר, תוך השמטת המילים "אני מזמין" (פס' 16 לתגובת העירייה).

מדובר בפרסום אינפורמטיבי, מזמן אמת על מיזם חשוב של העירייה, הנותן אפשרות לתושבים להתעדכן בקורה בעיר. התמונה שצורפה היא אחת, מאירוע ההשקה. הפן המרכזי הוא מידע חשוב לתושבי העיר. על כן אין מדובר בתעמולת בחירות אסורה, גם ללא השינוי שלקחה על עצמה העירייה.

הפרסום השלישי (מיום 31.8.23): פתיחת שנת הלימודים בתל אביב -

31. וזו לשון הפרסום:

"מכירים את השיר "גן נעול"?

אז אצלנו בעיריית תל אביב-יפו, אנחנו עושים הכל, אבל הכל, כדי שאף גן לא יהיה נעול ושנת הלימודים תפתח מחר כסדרה בגני הילדות והילדים בתל אביב-יפו.

אני שמח לבשר שהצלחנו לאייש את כל תקני תומכות החינוך (סייעות) ו-100 ממלאות מקום בכ-600 הגנים העירוניים ברחבי העיר.

משרד החינוך לא מצא פתרון לחוסר בגנות ובסייעות, לכן אנו ממשיכים לקחת את המשימה לידיים שלנו, כדי לוודא שהגן פתוח ופועל כסדרו.

אני מאמין שלכל אתגר יש פתרון, רק צריך את הנכונות והאחריות להתמודד עם האתגרים. אז מה אנחנו עושים?

מעבר לאיוש כלל התקנים, צוות מינהל החינוך של עיריית תל אביב-יפו מנהלים חמ"ל, אליו מגיעים בכל בוקר הצרכים של כל גן בעיר – מגננת חולה ועד סייעת בחופשה, והם דואגים לאיוש כל החוסרים, כך ששגרת פעילות הגן לא תפגע.

ובראייה אסטרטגית ארוכת טווח – אנחנו העיר הראשונה שפתחה תוכניות להסבה להוראה לפני כ-6 שנים!

מאות אקדמאיות ואקדמאים כבר הפכו לצוותי חינוך והוראה בעיר במסגרת התכנית, שמאז שוכפלה לערים נוספות ברחבי הארץ.

השנה יצאנו לדרך עם תכנית חדשה ופורצת דרך לתומכות חינוך, במסגרתה הן לומדות לתואר ראשון ותעודת הוראה, תכנית שמעניקה להן אופק תעסוקתי, ומבטיחה שיהפכו לגנות מוכשרות. שתהיה לכולנו פתיחת שנת לימודים מוצלחת!"

לפרסום נלווית תמונה בה מופיע ראש העירייה עם בעלי תפקידים אחרים בגן ילדים.

שוב, טענת עתר כי מדובר בתעמולה, שכן אין כל טעם אחר בפרסום.

אני סבורה כי גם במקרה זה מדובר בפרסום שהפך הגבר בו הוא אינפורמטיבי. מדובר בפרסום מיום 31.8.23, יום לפני תחילת שנת הלימודים, המעדכן את ההורים לילדי הגן כי העירייה נקטה בכל הצעדים לפתוח את שנת הלימודים בגנים כסדרה, וכן נקטה בפעולות להבטיח כי הגנים ישארו פתוחים במהלך השנה גם במקרה של העדר



של חברות צוות. הפרסום שם דגש על פתרונות שנמצאו ע"י מינהל החינוך בעירייה. גם התמונה המראה את ראש הירייה לצד בעלי תפקידים אחרים וצוות הגן על רקע הגן מידתית, כאשר המלל מהווה את רוב הפרסום. ראש העירייה מקפיד בפרסום זה, כמו גם באחרים, להוקיר את העושים במלאכה ולא את ראש העירייה. על כן מדובר בפרסום מותר.

הפרסום הרביעי: החלטה לשמור על מבנה המלאכות ברחוב התחייה 14 (מיום 31.8.23) -

32. מדובר בפרסום של קבוצת ריאליטי, קבוצת חברות נדל"ן, שהועלתה בדף הפייסבוק של ראש העירייה. ראש העירייה שיתף פרסום של קבוצת ריאליטי. וזו לשון הפרסום:

"עיריית ת"א החליטה כי התחייה 14, מבנה המלאכות המיתולוגי של ת"א – יישאר על תילו ולא ייהרס.

המבנה הייחודי מאכלס סדנאות ובתי מלאכה מיתולוגיים כבר מעל 60 שנה, והיה מיועד להריסה בתכנית המתאר. לאחר עבודת מחקר של קבוצת ריאליטי ועיריית תל אביב גובש פתרון שלפיו המבנה כולו בהיקף של 10,000 מ"ר, יישמר ויועבר לבעלות העירייה באופן שיבטיח את המשך קיומם של המלאכות המסורתיות לצד הייצור המתקדם, מרחבי האומנות והיצירה. סוכם שקבוצת ריאליטי וחברת מנרב (בשיתוף העירייה) ישמרו את מתחם המלאכות המיתולוגי ויבטיח שמירה על העסקים המיוחדים ועל המרקם הקהילתי הייחודי שנוצר במקום. בתכנית החדשה, שאושרה לאחרונה, הישן והחדש משולבים באופן חדשני ובעיצוב ייחודי. למתחם הזה יש השפעה חיובית על הצביון של האזור ואנו מאמינים כי הוא יתרום גם לאופי של התכנון העתידי. משמח מאד שעיריית ת"א החליטה לקחת בעלות על המתחם ולשמר את האופי הייחודי שלו עם החיבור הקוסם [כך במקור] בין ישן לחדש, ובין אורבניות ותעשייה ליצירה ואומנות' אבישי קימלדורף, שותף ומנהל פרויקטים ראשי בקבוצת ריאליטי סיכם כמו שצריך, ואנחנו נספר לכם עוד על התחייה 14 ממש בקרוב!"

בתמונה הנלווית לפרסום נראים ראש העירייה ושלושה אנשים נוספים הממלאים את רוב התמונה וברקע ניתן לראות בקושי את בית המלאכות. בחזית התמונה, הסמליל (לוגו) של קבוצת ריאליטי. מתחת לתמונה כתוב: **"בתמונה: ביקור של ראש העיר חולדאי עם אבישי קימלדורף, שותף ומנהל פרויקטים ראשי בקבוצת ריאליטי, יהודה גרוס שותף ומנהל פיתוח קבוצת ריאליטי, אלי לוי, מנהל אגף נכסים של עיריית תל אביב."**

העירייה טוענת (פס' 18 לתגובתה) כי גם במקרה זה מדובר בפרסום: **"בעל אופי אינפורמטיבי מובהק – הותרת מבנה בעל ערך על תילו"**. אני סבורה אחרת. אמנם יש בפרסום מידע מסוים, אך עיקרו דברי שבח והלל לקבוצת ריאליטי, חברה או חברות פרטיות, שאין זה מעניינו של ראש העירייה לקדמה. יודגש, בפרסום עצמו נאמר כי הבניין היה מיועד להריסה בתכנית המתאר שגם בה מעורבת העירייה. על כן לא ברור למה העירייה החליטה להרוס מלכתחילה ולמה חזרה בה מהחלטתה. הפרסום אינו מפרט מיהי החברה, והאם קיבלה תמורה כנגד העברת הבניין לבעלות העירייה. היינו, ככל שמדובר בפרסום אינפורמטיבי הוא פרסום חסר.

נראה כי כאן אכן המטרה היא להאדיר את ראש העירייה תוך ניצול פרסום של אותה חברה. בתמונה המצורפת מודגש הסמליל של אותה חברה. מעבר לאיסור מכוח חוק דרכי תעמולה, אני סבורה כי אין מקום שייעשה שימוש במשאבי העירייה לפרסום חברות פרטיות. ועל כן אני מורה על הסרת הפרסום.



הפרסום החמישי (מיום 14.7.23): ביקור ראש העירייה במיזם: קמפינג קרוב לבית -

33. לשון הפרסום: "היה תענוג גדול לפגוש אמש את התושבות והתושבים שלנו בקמפינג קרוב לבית".
לפרסום מצורפות 12 תמונות, בכולן ניתן לראות את ראש העירייה, במיעוטן במרכז התמונה וברובן ברקע לצד תושבים כשעיקר התמונות כוללות את הפעילות והמשתתפים בה.

העותר טוען כי פרסום זה הופיע בעתירה הקודמת (פס' 92 לעתירה בתר"מ 45/26 לדרמן נ' חולדאי, אך לא נכלל בגוף העתירה כיון שפורסם לאחר הפניות המוקדמות של העותר אז, וחרף העובדה שבתגובה לאותה עתירה הוסרו כל הפרסומים נשוא העתירה. לטענת העותר מדובר בדרך התנהלות המשיבים שמטרתה משיכת זמן, ומחיקת הפרסומים, אם בכלל, זמן רב לאחר פרסומם.

העירייה טוענת כי העותר עצמו אינו טוען כי תוכן הפרסום נגוע בתעמולה כלשהי, ועל כן אין לראות גם בתמונות הנלוות לכך משום תעמולה, בעיקר כך שראש העירייה נראה מסייר במאהל, כך שעיקר התמונה היא הפעילות ולא ראש העירייה. עוד טוענת העירייה כי מדובר בפרסום אינפורמטיבי שנועד לחשוף את הציבור לפעילות הקמפינג. ראש העירייה, בתגובה מטעמו, מוסיף וטוען כי אירוע זה נערך על ידי העירייה בשש השנים האחרונות, ובכל השנים היו פרסומים בנושא זה כדי ליידע את התושבים על כך.

אשר לטענת העותר כי הפרסום הופיע בעתירה קודמת מציינת העירייה כי מעבר לעובדה שלא נעשתה לגביו פנייה מוקדמת (כיון שפורסם ביום בו הוגשה העתירה), הוא נזכר בה באופן אגבי בלבד בסוף העתירה. עם זאת, העירייה החליטה להסיר את הפרסום כיון שפרסום זה נכלל בעתירה קודמת, לגביה התחייבה להסיר את הפרסומים.

על כן מתייטר הצורך לדון בפרסום זה.

34. **הפרסום הששי (מיום 18.7.23):** סרטון בו מופיע ראש העירייה כשהוא משתתף בהפגנה במסגרת המחאה האזרחית ואומר: "כולנו כאן בכיכר הדמוקרטיה, כדאי שתתרגלו לשם, ואנחנו נמשיך", הכל על רקע תמונת מההפגנה – הפרסום בו דנתי בפתח הדברים ומובא כאן רק למען סדר הדברים.

הפרסום השביעי (מיום 1.8.23): החלטה על שימור מתחם "בית רומנו" -

35. וזו לשון הפרסום:

"חדשות מרגשות לכל שוחרי התרבות וחיי הלילה בעיר – בית רומנו יישאר פתוח!
בית רומנו שימש במשך עשרות שנים בית מסחר לטקסטיל ולהלבשה, אך בשנים האחרונות הוא הרבה מעבר לכך.
עם פתיחתו של "התדר" המתחם הזה הפך למוסד תרבותי של ממש – מקום עלייה לרגל לבליינים ולבלייניות, נשת ואנשי אמנות, חובבי אופנה וכמובן איך אפשר בלי הפיצה הענקית והממכרת של אייל שני (איכון של סמיילי עם חיוך גדול)
אני שמח לספר שלאחר משא ומתן ארוך הגענו לתכנית מוסכמת עם היזמים שמעבירה את בית רומנו לבעלות העירייה וקובעת אותו כמבנה ציבורי.
היזמים יפוצו בפרוייקטים אחרים בעיר.
תל אביב היא בירת התרבות וחיי הלילה.
הם חלק בלתי נפרד מסוד קסמה וכך זה יישאר.
העירייה תמשיך לשמר ולפתח את הנכס החשוב הזה בכל כוחה.

העותר טוען כי ראש העירייה עומד במרכז התמונה, בבית רומנו ולטענתו "תופס" את כל תשומת



הלב. גם הנוסח הוא בגוף ראשון יחיד "אני שמח לספר".

העירייה טוענת כי מדובר בפרסום הכולל מידע אינפורמטיבי בנושא בעל חשיבות עבור תושבים רבים. ראש העירייה מוסיף לעניין זה כי יש חשיבות לפרסום כיון שבתחילת ינואר 2022 נמכר בית רומנו ליזמים, שהתכוונו להקים בו מתחם מלונאות ומגורים. הדבר עורר תרעומת בקרב תושבי העיר שנהנו ממרכז הבילויים התרבות והאמנות שהתפתח במתחם. לדבריו, לאחר מו"מ ארוך העבירו היזמים את המבנה לבעלות העירייה שקבעה אותו כמבנה ציבורי.

אני סבורה כי הדין עם העירייה וראש העירייה. בניגוד לפרסום הקודם בעניין בית המלאכות, כאן מדובר על יזמים מבלי להזכירם בשמותיהם, מדובר במידע אינפורמטיבי חשוב. פתיחת הפרסום "אני שמח לספר" מתאים לאופי הפרסום, האישי יותר, ואינו מייחס את פעילות העירייה לראש העירייה. גם התמונה המראה את המקום, סבירה בנסבות. עם זאת, אני סבורה כי אין זה נכון, גם במקרה זה לעשות שימוש במשאבי העירייה לפרסום עסק ספציפי, ועל כן המילים: "וכמובן איך אפשר בלי הפיצה הענקית והממכרת של אייל שני" יוסרו מהפרסום.

הפרסום השמיני (מיום 3.8.23): ביקור ראש העירייה באירוע של מרכזי הנוער בבריכת גורדון –

36. זו לשון הפרסום:

"אין על הנוער של תל אביב-יפו.

לכן, מאד שמחתי לבקר באירוע מרכזי של מרכזי הנוער שלנו (המנ"שים) בבריכת גורדון. במשך 6 שבועות בנות בני הנוער שלנו מכל רחבי העיר זוכים לפעילות חינוכית יומיומית במסגרת תוכנית הקיץ של המנ"שים. הנוער הבוגר מוביל ומדריך את הנוער הצעיר בתוכנית – נוער מחנך נוער. המנש"ים פועלים לאורך כל השנה ובקיץ מספקים מענה למעל-2200 בנות ובני נוער מכל רחבי העיר ויוצרים אירועים שמחברים ביניהם ובין כולנו.

איזה כיף לראות נוער ערכי ואיכותי שכזה. הם העתיד שלנו ואני אומר לכם – יש על מי לסמוך. המשך קיץ נפלא לכולן וכולם בקיטנות, במרכזים הקהילתיים, במחנות הקיץ ובמאות הפעילויות המסובסדות שהעירייה שמחה להעניק."

מתחת לפרסום שלוש תמונות, בשתיים מהן מופיע ראש העירייה לצד בני הנוער, ובשלישית מצולמת הפעילות בבריכה.

העותר מלין גם כאן על השימוש בגוף ראשון יחיד, וכן על כך שראש העירייה מופיע בשתיים מתוך שלוש תמונות הנלוות לפרסום.

בתגובה טוענת העירייה כי מדובר בפרסום אינפורמטיבי אודות פעילות חינוכית חשובה בימי הקיץ. ראש העירייה מקדיש את הפרסום להוקרת העוסקים במלאכה. גם התמונות סבירות ואינן מדגישות את ראש העירייה. ראש העירייה מוסיף לעניין זה בתגובה מטעמו כי הכתוב בפרסום נועד לשבח את בני הנוער ואת הפעילויות המסובסדות לקיץ מטעם העירייה.

אכן, אין מדובר בתעמולת בחירות. הפרסום מוקדש לבני הנוער ופעילות הקיץ, ולא לראש העירייה. אדגיש, השימוש בגוף ראשון כשלעצמו אינו אסור, ודאי כאשר מדובר בעמוד הפייסבוק של ראש העירייה (ראו לעניין זה החלטתי הראשונה בעניין האופי האישי של עמוד הפייסבוק והסגנון הנגזר מכך). האיסור הוא על ייחוס פעולות העירייה



לראש העירייה. במקרה זה ראש העירייה אכן ביקר במקום והפרסום משבח את הפעילויות והעושים במלאכה, וכיון שראש העירייה אין כל פגם בשימוש בלשון יחיד. על כן איני רואה כל פסול בפרסום זה.

הפרסום התשיעי (מיום 16.8.23): אי השתתפות ראש העירייה בטקס לחניכת הקו האדום של הרכבת הקלה כמחאה על אי פעילותה בשבת –

37. ואלו דברי ראש העירייה בפרסום:

"הבוקר צלצלה שרת התחבורה והזמינה אותי טלפונית להשתתף מחר בטקס חנוכת הקו האדום של הרכבת הקלה שיתקיים בדיפו בפתח תקווה. לא אגיע לטקס. זו המחאה שלי. פתיחת הרכבת הינה אירוע היסטורי חשוב. אירוע שחיקתי 23 שנים שיקרה. זו באמת התרגשות גדולה. לא אחמיץ ואגיע לנסיעה ביום ששי עם הנוסעים הראשונים. חזון שהפך למציאות. כמי שתומך ומקדם תחבורה בסופי שבוע אני אומר כבר זמן רב – הרכבת חייבת לפעול ולשרת את הציבור גם בסופי שבוע. כך ראוי במדינה ליברלית ודמוקרטית"

גם כאן טוען העותר כי ראש העירייה מושך את מרכז תשומת הלב, ומפנה גם כאן לשימוש בגוף ראשון יחיד, בעיקר במילים "גם זאת המחאה שלי".

במקרה זה יפים הדברים שאמרתי לעניין המחאה האזרחית כנגד החקיקה המשפטית וביתר שאת. ראשית, ההשפעה המקומית של הרכבת הקלה על עיריית תל אביב עצומה. שנית, עניין התחבורה הציבורית בשבת הינו עניין מקומי שפועלות בו רשויות רבות בשנים האחרונות ומספקות באופן כזה או אחר תחברה ציבורית בשבת לתושבים. שלישית, ראש העירייה הוזמן לטקס בתפקידו ככזה ולכן העדרו מהווה מחאה בתפקיד. מחאה המותרת לאור כל האמור לעיל.

עם זאת, העירייה סברה כי הסרטון גלש לתחום האישי יתר על המידה ולכן החליטה להסירו, ומשך דברים אלו נאמרים למעלה מן הצורך.

הפרסום העשירי (מיום 18.8.23) נסיעת ראש העירייה בקו האדום של הרכבת הקלה לאחר שנפתח –

38. זו לשון הפרסום:

"נסעתי ברכבת הקלה הבוקר וראיתי המוני אנשים נוסעים ונהנים ממערכת תחבורה מודרנית. הקו האדום הוא רק ההתחלה. בשנים הקרובות תל אביב-יפו תרושת ב-69 תחנות שיאפשרו לכל אדם לנוע ממקום למקום בתחבורה צבורית איכותית"

לפרסום נלוו שלוש תמונות, בכולן מופיע ראש העירייה. בשתיים מהן הוא נראה כחלק מנוסעי הרכבת, ובשלישית ממתין בתחנה (בתמונה זו קשה להבחין בדמותו).

גם כאן העותר מלין על כך שהפרסום בלשון יחיד, כך שראש העירייה "מנכס" כלשונו, את פעילות הרכבת הקלה לעצמו, וכן על כך שראש העירייה מופיע בכל שלש התמונות.

העירייה טוענת כי מדובר בפרסום המעודד את התושבים להשתמש ברכבת הקלה, ואינו מייחס את פתיחת הרכבת הקלה לא לעירייה וודאי שלא לראש העירייה עצמו. לטענתה, גם התמונות המציגות את חווית הנסיעה ברכבת



סבירות. ראש העירייה מוסיף כי בעמוד פייסבוק אישי לא ניתן שלא לעשות שימוש בגוף ראשון כנגזר מאופי הרשת החברתית, והצדק עמו כפי שפורט לעיל. אני סבורה כי עידוד השימוש בתחבורה ציבורית הוא מתפקידה של כל רשות מקומית, ושל כל ראש רשות. איני מוצאת כל פסול בפרסום.

פרסום אחד עשר (מיום 20.8.23), הצגת פעילויות סוף הקיץ של עיריית תל אביב -

39. זו לשון הפרסום:

"קיץ בתל אביב-יפו. חם ולח. הבית נהיה צפוף, ושכחתם לסגור את הפינה של סוף אוגוסט עם הילדים. אל ייאוש – אתם גרים בתל אביב-יפו, והעירייה דאגה לכם: יש לנו פתרון לילדים שהוא זמין, נגיש וזול!
הכירו את פעילויות סוף הקיץ של עיריית תל אביב-יפו – מגוון אירועים בכל רחבי העיר שיספקו לילדות ולילדים שלכם תוכן חווייתי ומעשיר, ולכם – כמה שעות של שקט. ברשימת האירועים תוכלו למצוא: הצגות, מופעים, סדנאות, מסיבות, פעילויות במשחקיות, אירועי ספורט, פעילויות לגיל הרך, אירועי בריכה ועוד המון אירועים מגניבים. והיתרון הגדול – רוב הפעילויות בחינם (או מסובסדות!)
אז קחו עוד נשימה אחת, זה תכף נגמר, ועד אז, אנחנו כאן בשבילכם. לצפייה ברשימת האירועים המלאה תוכלו להיכנס ללינקים הבאים לפי האיזור הרלוונטי עבורכם:
אגף צפון [מצורף קישור]
אגף מרכז [מצורף קישור]
אגף דרום [מצורף קישור]
[אגף יפו] [מצורף קישור]"

העותר מלין על כך שבתמונה שצורפה לטקסט, המדבר אמנם על פעילויות העירייה, נראה ראש העירייה לצד ילדים והורים בפעילות, באופן, שלטענת העותר הופך אותו למרכז הפרסום.

כפי שטוענת העירייה בצדק, מדובר בפרסום אינפורמטיבי מובהק, כולל קישורים לפעילויות השונות בחלקי העיר השונים. בפרסום מצוין במפורש כי מדובר בפעילויות מטעם העירייה: **"העירייה דאגה לכם"**, ו**"הכירו את פעילויות סוף הקיץ של עיריית תל אביב-יפו"**. גם התמונה מציגה את אחת הפעילויות. כאן אין כלל פן תעמולתי, ולא היה מקום לכלול זאת בתוך הפרסומים שהסרתם מתבקשת.

פרסום שנים עשר (מיום 22.8.23), על ביקור ראש העירייה באחד העסקים ליד הרכבת הקלה ברח' קרליבך -

40. לשון הפרסום:

**"העסק עובד.
 צהרים בדבוש קרליבך. ליד הרכבת הקלה.
 חוזרים לעבוד. בכל הכוח"**

לפרסום נלווית תמונה של ראש העירייה מחזיק בידו פיתה מלאה. כן נלווים לתמונה שני סרטונים, בהם רואים את ראש העירייה אוכל ב"דבוש קרליבך" ומספר על העסקים ברחוב קרליבך, לצד הרכבת הקלה אשר "מתחילים לפרוח".

לטענת העירייה הפרסום מבקש להביא לידיעת הציבור את העובדה שהעסקים חזרו לשגרה, וכך לסייע לעסקים. עידוד העסקים, כך לטענת העירייה הוא מתפקידה. ראש העירייה מוסיף לענין זה כי מדובר במידע אודות הטבה משמעותית הניתנת לתושבי העירייה באתר העירייה (1+1 שניתנת לעסקים סביב תחנות הקו האדום של הרכבת הקלה).

בניגוד לפרסום על הרכבת הקלה המעודד נסיעה ברכבת הקלה, לא ברור כלל למה נועד הפרסום הנוכחי. עיקר הפרסום אינו נוגע להטבות הניתנות. שנית ובעיקר, אם העירייה מעוניינת לסייע לעסקים, עליה לעשות זאת באופן שוויוני ולא על ידי פרסום עסק ספציפי. ניתן היה להעלות פרסום ללא שם של עסק ספציפי ולהדגיש את ההטבה הניתנת. בנוסף, ראש העירייה תופס את מרכז הבמה עם תמונות שלו אוכל בבית העסק. לא לשם כך נועד עמוד פייסבוק הממומן על ידי העירייה. על כן אני מורה על הסרתו.

לפני סיום: סעדים צופים פני עתיד

41. העותר ביקש כי לאור ההפרות בעתירה הקודמת, והפרות חוזרות בעתירה זו יש לתת צווי מניעה צופי פני עתיד. העותר טוען כי הזמן שלוקח מרגע העלאת הפרסום, דרך פנייה מוקדמת, ולאחריה הגשת עתירה ומתן תגובות, מאפשר למעשה לראש העירייה להעלות כל תוכן שרצה, וממילא לאחר זמן התוכן הופך לפחות רלבנטי, עם פרסומים של פרסומים נוספים, וכך ראש העירייה מפרסם פרסומים האסורים על פי דיני הבחירות, כאשר הוא לוקח את הסיכון כי פרסומים אלו יימחקו לאחר זמן. לטענת העותר גם כאשר נפסקות הוצאות כנגד ראש העירייה, אלו עדיין 'משתלמות' לו.

העותר מדגיש כי אכן ערכם של פרסומים ברשתות החברתיות בכלל, ובעמודי פייסבוק בפרט, יפים למועד הפרסום, ואף מסכים כי אין תועלת בהגשת עתירה על כל פרסום בעמוד הפייסבוק של ראש העירייה. על כן, ולאור פרסומים החוזרים ומפרים את החלטות יו"ר ועדת הבחירות, כך טוען העותר, אין להסתפק עוד בסעדים פרטניים להסרת פרסומים מסוימים, אלא יש מקום ליתן צו הצופה פני עתיד. כך, במקרים בהם יש עדות ברורה לכך שמדובר ב"הפרות מובהקות שיטתיות ונמשכות".

42. העותר הביא, לתמיכה בטיעונו, מדברי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, המשנה לנשיאה, כבי' השופט חנן מלצר שקבע בתב"כ 13/21 **מפלגת העבודה הישראלית נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית** (נבו, 18.2.19), להלן: **עניין מפלגת העבודה**, כי:

"דיון פרטני, לאחר מעשה, בכל הפרה והפרה, יסכל את התכליות שביסוד האיסורים, מה גם שנראה לכאורה כי המשיבים לא הפנימו את מה שהתחייב מעניין בן-מאיר, בו היו צד. העולה מן המקובץ מלמד, כי המשיבים לא עמדו בדרישות הוראות סעיף 2(ב) לחוק".

באותו מקרה ניתן צו שהורה למשיבים שם: **"שלא לפרסם עוד כל פרסום שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות סעיפים 2א או 2ב(ב) לחוק".**

בניגוד לכך, במרבית ההחלטות בעניין זה נקבע כי יש לבחון כל פרסום לגופו ואין ליתן הוראות או איסורים עתידיים גורפים (ראו בין רבים ער"מ 2/25 **עיריית טירת הכרמל אריה טל נ' סיעת הילה שלם** (נבו, 3.10.22).

43. **בעניין מפלגת העבודה** ניתן צו עתידי כיון שהמשיבה חזרה והפרה איסורים שנקבעו. גם לשיטת העותר, אין מקום ליתן צו מניעה צופה פני עתיד בכל מקרה אלא רק כאשר מדובר ב"הפרות מובהקות שיטתיות ונמשכות".



במקרה שלפניי אין מדובר בהפרות מסוג זה. ראשית מתוך 12 פרסומים הוריתי על הסרת שלושה פרסומים בלבד. שנית, גם במקרים של ספק העירייה הסירה פרסומים או חלקם. ולבסוף, העותר חוזר ומגיש עתירות כמעט בכל מקרה בו פרסום עושה שימוש בגוף ראשון לצד תמונת ראש העירייה. במרבית הפרסומים, אף על פני הדברים ניכר כי אין מדובר בתעמולת בחירות. דווקא תקיפת פרסומים אלו, כמו פעילות הקיץ של העירייה, מעידה יותר מכל על הצורך לבחון כל פרסום לגופו. במצב דברים זה, וכאשר עמדת העירייה וראש העירייה התקבלה לגבי רובם המכריע של הפרסומים, ביניהם בשאלה המהותית בנוגע למחאה, אין מקום ליתן צווים עתידיים.

סוף דבר

העתירה מתקבלת באופן חלקי. ראש העירייה רשאי להשתתף במחאה ולפרסם זאת בעמוד הפייסבוק שלו.

הפרסומים הנקודתיים בעניינים אחרים עליהם הוריתי יוסרו.

התלבטתי גם בשאלת ההוצאות. מחד, מרבית העתירה נדחתה ועל כן היה מקום לפסוק הוצאות לחובת העותר. עם זאת, כיון שבכל זאת הוריתי על הסרת פרסומים מסוימים, וכיון שהעתירה הציפה סוגיה עקרונית בשדה פחות חרוש, בחרתי לא לעשות צו להוצאות.

ניתנה והודעה היום, יב תשרי, התשפ"ד, 27 בספטמבר, 2023.

ד"ר מיכל אגמון-גונן

שופטת בית המשפט המחוזי – תל אביב-יפו

יושבת ראש ועדת הבחירות האזורית תל אביב

