



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23  
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23  
The Central Elections Committee for the 23<sup>rd</sup> Knesset

Justice Neal Hendel  
Supreme Court of Israel  
Chairman of the Central Elections Committee

قاضي نيل هندل  
المحكمة العليا  
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט ניל הנדל  
בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

**תב"כ 15/23**

העותרת: התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

נגד

המשיב: יו"ר רשימת כחול לבן, חה"כ בני גנץ

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17 ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותרת: עו"ד תומר נאור; עו"ד הידי נגב

בשם המשיב: עו"ד ערן מרינברג; עו"ד שמעון בראון

**החלטה**

1. מונחת לפניי בקשה ליתן צו המונע מהמשיב להמשיך ולפרסם מודעה אשר פורסמה בעמוד הפייסבוק האישי שלו (להלן: הפוסט), ובה מוצגת תמונה של חיילי צה"ל באופן המפר, לטענת העותרת, את הוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק).

ביום 5.2.2020 אירע פיגוע דריסה בירושלים, בגדרו נפגעו חיילי צה"ל – לוחמי גולני, שהיו בדרכם לטקס השבעה בכותל המערבי. חייל אחד נפצע באופן קשה, חייל נוסף נפצע באופן בינוני והיתר נפצעו באורח קל. חרף האמור הוחלט בצה"ל לקיים למחרת את טקס ההשבעה של חטיבת גולני. החיילים אשר נפגעו בפיגוע ומצבם הרפואי איפשר זאת, בחרו להשתתף בטקס ההשבעה. באותו יום, ה-6.2.2020, פרסם המשיב פוסט בעמוד הפייסבוק האישי שלו ובו תמונה של החיילים שנפגעו ובחרו להשתתף בטקס ההשבעה, ולצידה הכיתוב:

עמוד 1 מתוך 7

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015  
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: [VadatB@knesset.gov.il](mailto:VadatB@knesset.gov.il)

אתר האינטרנט الموقع [www.bechirof.gov.il](http://www.bechirof.gov.il)

"תמונה אחת שאומרת הכל. חיילי גולני שנפצעו הבוקר בפיגוע בירושלים נשבעים אמונים. מול כל אויב ובכל מקום ננצח".

עקב כך פנתה העותרת למשיב וביקשה שיסיר את הפוסט, אך המשיב סירב. לפיכך הגישה העותרת עתירה ליתן צו המונע את פרסום הפוסט, מכוח סעיף 17ב(א) לחוק, הואיל ולטענתה הפוסט עושה שימוש אסור בחיילי צה"ל לצרכי תעמולה, וזאת בשני מובנים. ראשית, הפוסט מציג את דמותם של חיילי צה"ל שנפצעו עקב היותם חיילים, וזאת ללא הסכמתם הכתובה, ובכך מפר את הוראות סעיף 2ב(א) לחוק. שנית, הפוסט עושה שימוש בחיילי צה"ל לצורך תעמולת בחירות, באופן העשוי ליצור רושם כי צה"ל מזוהה עם הרשימה בגדרה מתמודד המשיב לכנסת, ובכך מפר את הוראות 2ב(ב) לחוק. המשיב טוען בתגובתו כי הפרסום אינו מפר את הוראות הסעיפים האמורים, שכן הוא כלל אינו עולה לכדי תעמולת בחירות, לנוכח המבחנים שהותוו בפסיקה ומשום שאופיו הדומיננטי של הפרסום איננו פוליטי, כי אם תגובה לאירוע חדשותי.

דיון והכרעה

2. עיון בהחלטות שניתנו על-ידי ועל-ידי קודמיי שמילאו את תפקיד יו"ר ועדת הבחירות, מלמד כי סוגיית השימוש בחיילי צה"ל, לרבות באלו שנפצעו או נהרגו, עולה לדיון מפעם לפעם בהקשר של איסור תעמולה. דווקא מפני שהוראות החוק אינן מורכבות ליישום, מצאתי לנכון להרחיב לגבי האיסור והתכליות הנלוות לו במישור הכללי, כדי שעתירות כאלו לא יישנו, ככל שניתן.

במרכז עתירה זו עומדים סעיפים 2ב(א) ו-2ב(ב) לחוק, המורים כדלקמן:

(א) לא יעשה שימוש בתעמולת בחירות בשמו או בדמותו של איש כוחות הביטחון שנפצע או שנהרג עקב היותו איש כוחות הביטחון, או בשמו או בדמותו של נפגע פגיעת איבה, בלא הסכמתו בכתב, ואם אינו בחיים – בלא הסכמת בן משפחתו בכתב ובלבד שבן משפחה אחר לא התנגד לכך בכתב.

(ב) לא יעשה שימוש בתעמולת בחירות בצבא הגנה לישראל באופן העשוי ליצור רושם כי צבא ההגנה לישראל מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים; אין בסעיף קטן זה כדי למנוע ממפלגה או מרשימת מועמדים להביע תמיכה בצבא ההגנה לישראל.

ובהמשך:

(ד) בסעיף זה –

“איש כוחות הביטחון” – מי שמשרת או ששירת בצבא  
הגנה לישראל, במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר או בארגון  
ביטחון אחר של המדינה; [...]

סעיפים אלו מתווים אפוא את גבולות המותר והאסור ביחס לשימוש באנשי כוחות הביטחון, נפגעי פעולות האיבה וחיילי צה"ל לצרכי תעמולת בחירות. הם יוצרים הסדר המשקף איזון בין חופש הביטוי של המועמדים השונים, ובין הערכים שעליהם נועד כל סעיף להגן, כמפורט להלן. יוער כי ככלל, תחולתם של הסעיפים מתפרשת על 90 הימים שלפני יום הבחירות אך נוכח קיצור תקופת הבחירות לכנסת ה-23, היא הוגבלה לתקופת 81 הימים שלפני יום הבחירות (סעיף 2 לחוק; וראו סעיף 5(1) לחוק הבחירות לכנסת העשרים ושלוש (הוראות מיוחדות), התש"ף-2019).

טרם נתייחס למקרה שלפנינו בצורה קונקרטית, נציג את המעטפת המשפטית הרלוונטית ותכליתה. סעיף 2(ב)א לחוק מגביל את האפשרות לעשות שימוש בשמו או בדמותו של איש כוחות הביטחון שנפצע או שנהרג, או של נפגע פגיעת איבה, בלי שתינתן תחילה הסכמה לכך ממנו או מבני משפחתו אם אינו בין החיים. ואף אם ניתנה הסכמה מטעם קרוב משפחה מסוים, כוחו של קרוב משפחה אחר המתנגד לפרסום – גובר. תכלית הסעיף באשר למי שנפגע ונותר בחיים, היא שמירה על זכותו ליטול לידי אחר השליטה ולאפשר לו להחליט האם ייעשה שימוש בפגיעתו במסגרת תעמולת בחירות. באשר לאדם שנהרג, תכלית הסעיף היא למנוע ניכוס של השכול לטובת תעמולת בחירות. השכול איננו חפץ שנכון לעשות בו שימוש פונקציונלי. הוא פצע פתוח ברקמה הישראלית, ויש לנהוג בו בזהירות וברגישות בהתאם לדין. אין לאפשר שימוש תעמולתי בנפגע, אפילו אם כוונת המפרסם לא נועדה להרע עמו. לשון אחר: מגבלות הפרסום לצרכי תעמולת בחירות ביחס לאדם שנפצע בנסיבות המפורטות לעיל, נועדו לשם הגנה על כבודו ובחירתו; ואילו המגבלות ביחס לאדם שנהרג, היא זה החייל יהא זה נפגע פעולת האיבה, מטרתן לשמור על זכרונו ולהכיר במעמד המשפחה השכולה ובזכותה לבחור כיצד ייזכר האדם אשר איבדה. לפיכך, החוק דורש כי הגורמים הרלוונטיים ייתנו את הסכמתם בכתב לשימוש בשםם או בדמותם של נפגעי כוחות הביטחון או פעולות איבה. דרישה זו מהותית ואין להתפשר לגביה.

סעיף 2(ב)ב לחוק קובע כי לא ניתן לעשות שימוש בצה"ל לטובת תעמולת בחירות, באופן העשוי ליצור רושם כי הוא מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים. תכלית הוראה זו היא, כמובן, להוציא את צה"ל מן "המשחק הפוליטי" ולשמור על אופיו הנייטרלי. צה"ל מורכב מעם ישראל ומגן על עם ישראל, ללא הבחנה בין קבוצות שונות הקיימות באוכלוסייה.

הוראה זו נועדה גם להגן על עקרון השוויון, במובן זה שיש למנוע שימוש בצה"ל באופן שיקנה למועמדים מסוימים יתרון בלתי הוגן במערכת הבחירות. כך במיוחד כשמועמדים אלו מחזיקים בתקופת הבחירות בתפקידים רשמיים המקנים להם גישה עודפת לצה"ל, ביחס למועמדים אחרים. כמו כן, ההוראה נועדה לשמור על טוהר הבחירות פן יטעה הבוחר לחשוב שעמדה של מועמד מסוים היא עמדתו הרשמית של צה"ל (וראו, למשל, תב"כ 19/21 באלנס נ' רשימת "הבית היהודי", פסקה ו' (8.1.2013) (להלן: עניין באלנס); תב"כ 13/21 מפלגת העבודה הישראלית נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית, פסקאות 15-16 והמקורות המאוזכרים שם (18.2.2019) (להלן: עניין העבודה)).

באשר ליחס בין סעיפים 2ב(א) ו-2ב(ב) לחוק. סבורני כי מדובר בשני סעיפים נפרדים המתקיימים באופן עצמאי ואינם מאיינים זה את זה. כך, במקרה שבו חייל צה"ל נפגע ונתן הסכמתו לשימוש בדמותו לשם תעמולת בחירות (בהתאם לסעיף 2ב(א) לחוק), עדיין נדרשים אנו לעבור ולבחון האם מדובר בתעמולה העשויה ליצור רושם כי צה"ל מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים (בהתאם לסעיף 2ב(ב) לחוק). הווה אומר, הסכמה שנתן חייל צה"ל שנפגע (או משפחתו, במקרה שאינו בין החיים) לעשות שימוש בדמותו או בשמו, מהווה תנאי מקדים בלבד להיתר לעשות שימוש בדמותם של חיילי צה"ל, ויש להוסיף על כך ולבחון האם שימוש זה עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 2ב(ב) לחוק. בהקשר זה יושם אל לב מכתבו של השופט מ' חשין, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16, בעניין שימוש בשכול בתעמולת בחירות, אשר פורסם בקובץ החלטות והנחיות של ועדת הבחירות המרכזית מיום 1.2.2001. במכתב זה הובהר כי אין בהסכמה של נפגע שניתנה על-פי סעיף 2ב(א) לחוק, כדי לחסר משיקול דעתו של יו"ר ועדת הבחירות לפסול שידור טלוויזיה העושה שימוש בשכול. מכל מקום, אין הדברים נדרשים לשם הכרעה בעתירה העומדת לפנינו, שכן ממילא לא ניתנה למשיב הסכמה בכתב מאת החיילים המופיעים בפוסט שפרסם.

3. ועתה לשאלה האם הפר המשיב את הוראות סעיפים 2ב(א) או 2ב(ב) לחוק. כדי לענות על שאלה זו עלינו לבחון בראש ובראשונה האם הפוסט שהעלה בעמוד הפייסבוק שלו מהווה "תעמולת בחירות". בשורה ארוכה של פסקי דין נקבע כי פרסום יהווה "תעמולת בחירות" אם האפקט הדומיננטי שלו, מנקודת מבטו של הבוחר הסביר, מהווה ניסיון להשפיע על הבוחר או לשכנע אותו שמועמד אחד עדיף על פני אחרים, ואם אין לו תכלית עיקרית אחרת (ראו בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692 (1992); דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.8.2017) (להלן: עניין שארלי הבדו); עניין העבודה, פסקה 23 והמקורות המאוזכרים שם). לשם בחינת האפקט הדומיננטי של הפרסום, ניתן לעשות שימוש במבחני עזר, וביניהם מועד הפרסום, זהות יוזם דבר הפרסום, היקף ההשפעה הצפוי של

הפרסום ושגרתיות הפרסום. מעל כל אלו חולשת השאלה מהי התכלית ההגיונית של הפרסום, אשר עומדת במבחן השכל הישר (תב"כ 2/21 כהן נ' רגב, פסקה 38 והמקורות המאוזכרים שם (28.4.2018)).

לגישת המשיב, הפוסט אינו עולה לכדי "תעמולת בחירות" היות שהתכלית הדומיננטית שלו הינה תגובה לאירוע חדשותי – הוא פיגוע הדריסה שאירע בירושלים. לטענתו אף מבחני העזר מובילים למסקנה זו. דין טענה זו להידחות. המסר ההגיוני והפשוט המועבר מן הפוסט הוא תעמולתי. המילים "חול כל אויב ובכל מקום ננצח", אשר פורסמו כחלק מהפוסט, מדברות בעד עצמן. הן מעידות על ניסיון להשפיע על הבוחר, או למצער לכוון אותו, להצביע לרשימה שבראשה עומד המשיב, ואינן מצביעות על ניסיון לסקר אירוע חדשותי. הדברים נכונים בין אם המילים האלו היו מופיעות לבדן, ובין אם הן מופיעות כחלק ממשפט המתאר את המתרחש בתמונה, כפי שנעשה בפועל. הן נותנות את הטון ואת המסר העיקרי שעובר לבוחר הסביר מן הפוסט. כך עולה בבירור מן ההקשר של הדברים.

יתרה מכך, אף נסיבות פרסום הפוסט מלמדות על כך שמדובר בתעמולה. מועד הפרסום נעשה פחות מחודש לפני מועד הבחירות, מה שמחזק את המסקנה כי עסקינן בתעמולה (כמובן שלא כל פרסום הנעשה בסמוך למועד הבחירות יהיה בחזקת תעמולה, אך ככל שמועד זה מתקרב כך גדלה ההסתברות לכך). עוד יודגש כי יוזם הפוסט הוא המשיב עצמו, להבדיל, למשל, מכתבה עיתונאית שמסקרת את המאורע. זאת ועוד, פלטפורמת הפרסום היא עמוד הפייסבוק האישי של המשיב, וכבר נקבע בעניין זה כי:

כאשר עסקינן בפרסום ברשתות חברתיות, ניתן להבחין בין דף פרטי (למשל, עמוד הפייסבוק של המשיב 2 עצמו) או מפלגתי, לבין העמוד "הרשמי" של אותו גורם ואשר מיועד להעמיד לרשות הציבור מידע בדבר פעולות המשרד או התנהלותו במעמדו כנבחר ציבור (למשל, עמוד הפייסבוק של משרד ראש הממשלה). [...] כאשר הפרסום מתבצע בדף הפרטי או המפלגתי של המועמד ברשתות החברתיות או באינטרנט, קיימת חזקה, המתחייבת מהשכל הישר, אך ניתנת לסתירה, כי התכלית הדומיננטית (אם לא הבלעדית) של אותו פרסום היא לצרכי תעמולה, וכי פרסום זה אינו נעשה מתוך ערכים חדשותיים-אינפורמטיביים. (עניין העבודה, פסקה 27 להחלטת השופט ח' מלצר)

ויוטעם: האיזון שעורך מבחן הדומיננטיות בין פרסום שתכליתו העיקרית תעמולתית לפרסום שתכליתו העיקרית אחרת (למשל חדשותית) אין כוונתו לעקר את הוראות חוק דרכי תעמולה כך שפרסומים מטעם מועמדים יהיו "תגובה לאירוע חדשותי". פרשנות רחבה של

המונח "פרסום חדשותי" עלולה לרוקן מתוכן את תכליות חוק דרכי תעמולה – ולהביא לכך שכל פרסום תעמולתי מטעם מועמד יתכסה בכיסוי "חדשות" או אחר. חדשות, כשמין כן הן – חידוש במידע, שלא נועד לכוון את הבוחר הפוטנציאלי. כפי שצינתי בעניין שארלי הבדו: "הניסיון מלמד, כי כלי התעמולה בהם נעשה שימוש בזירת הבחירות בת ימינו הינם מתוחכמים, מגוונים ומתקדמים. הם פועלים לא אחת ברובד עקיף, מצטבר ואף לא מודע" (פסקה 3 לחוות דעתי). מכאן חשיבותם של מבחני עזר, כגון מקום הפרסום, מועדו, זהות המפרסם והזיקה בין הפרסום ובין המפרסם.

בענייננו, הטקסט, ההקשר, התמונה ואופן הפרסום מובילים למסקנה ברורה כי הפוסט פורסם לצרכי תעמולה. הואיל וזוהי מסקנתנו, והיות שהחיילים המצולמים בפוסט הם חיילים אשר נפצעו בפיגוע, נדרש היה לקבל את הסכמתם בכתב כדי לעשות שימוש בדמותם לצרכי תעמולה, בהתאם להוראות סעיף 2(א) לחוק. המשיב לא צירף הסכמה כאמור ולא השיב לטענה שנטענה נגדו בעניין זה, ועל כן ההנחה היא שהסכמה כאמור לא ניתנה. משכך הם פני הדברים, מדובר בפרסום פסול שעל המשיב לחדול מפרסומו בעמוד הפייסבוק שלו ובכל מדיה אחרת (ראו גם תב"כ 40/21 יוסף נ' ראש הממשלה (31.3.2019)).

4. אלא, וכפי שצוין לעיל, גם אם הייתה ניתנת הסכמה על-ידי החיילים המצולמים, לא היה בכך כדי לסייע למשיב, משום שהפרסום מפר גם את הוראות סעיף 2(ב) לחוק, בכך שהוא עשוי ליצור את הרושם שצה"ל מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים. ודוק: לשון הסעיף אינה פוסלת רק פרסומים היוצרים בפועל רושם כאמור, כי אם כל פרסום העשוי ליצור רושם כזה, גם אם הוא נוצר באופן עקיף או בלתי מכוון (עניין העבודה, פסקה 19). חשיבות התכליות העומדות בבסיס סעיף 2(ב) לחוק, עליהן עמדתי לעיל, מובילה לפרשנות רחבה של הסעיף, במובן זה שמקום בו קיים ספק ממשי האם פרסום מסוים עשוי ליצור את הרושם שצה"ל מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים, הספק יפעל למניעת הפרסום (עניין באלנס, פסקה ו'). הפוסט שהעלה המשיב, הכולל תמונה של חיילי צה"ל במדים בטקס ההשבעה שלהם, לצד הכיתוב, כזכור, "מול כל אויב ובכל מקום ננצח", יוצר רושם של שותפות ואחדות בין המשיב ובין החיילים ומשכך פסול הוא.

ושמא יאמר מועמד זה או אחר כי המשוכה בדבר פרסום תמונה של חייל גבוהה היא, יש להשיב כי השיקול של שמירה על מעמדו הנייטרלי של צה"ל מצדיק את קשיחות המבחנים הרלוונטיים.

5. סוף דבר: העתירה מתקבלת. הפוסט נשוא הבקשה נוגד את האיסורים הקבועים בסעיפים 2ב(א) ו-2ב(ב) לחוק ולפיכך ניתן צו המונע את המשך פרסומו. המשיב יישא בהוצאות העותרת בסך 4,000 ש"ח.

ניתנה היום, כ"א בשבט התש"פ (16.2.2020).

### ניל הנדל

שופט בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות  
המרכזית לכנסת ה-23