



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21  
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 21  
The Central Elections Committee for the 21<sup>st</sup> Knesset

Justice Hanan Melcer  
Deputy President of the Supreme Court  
Chairman of the Central Elections  
Committee

القاضي حنان ملتسر  
نائب رئيس المحكمة العليا  
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט חנן מלצר  
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

**תב"כ 6/21**

העותר: עו"ד שחר בן-מאיר

נגד

- המשיבים:
1. ראש הממשלה – מר בנימין נתניהו
  2. הליכוד – תנועה לאומית ליברלית
  3. היועץ המשפטי לממשלה

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

העותר: בעצמו

- בשם המשיבה 2: עו"ד אבי הלוי  
בשם המשיב 3: עו"ד ערין ספדי-עטילה

**החלטה**

1. בגדרי העתירה שלפניי העותר מבקש כי יינתן צו מניעה בהתאם להוראות סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה, או החוק), שיורה למשיב 1 להימנע מלערוך סרטי תעמולה באמצעות עובדי מדינה מביקוריו ביחידות צה"ל, להימנע מפרסום סרטונים ערוכים כאמור באמצעות החשבונות הרשמיים והאישיים של המשיב 1 ברשתות החברתיות, וכן למחוק סרטונים דומים, ככל שאלה כבר פורסמו על-ידו.

2. במוקד העתירה, סרטון שצולם ונערך על-ידי עובדי לשכת העיתונות הממשלתית (להלן: לע"מ), בו מוצג ביקורו של המשיב 1 בתאריך 28.11.2018 באחת מיחידות צה"ל המיוחדות, בשילוב עם דברי ברכה אותם נשא לחיילים, ובתוספת מוסיקה ואפקטים שונים (להלן: הסרטון). הסרטון הועלה לחשבוננו האישי של המשיב 1 ברשתות החברתיות השונות, המופעל על-ידי עובדי

עמוד 1 מתוך 5

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)

המשיבה 2, וכן לדפים הרשמיים של ראש הממשלה ברשתות החברתיות, המופעלים על-ידי עובדי מדינה, בסמוך לאחר הביקור האמור.

3. לטענת העותר, הסרטון נושא אופי תעמולתי האסור לפי הוראת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה וההלכה הפסוקה בשל שימוש שנעשה בו בנכסי ובכספי ציבור. בהקשר זה הייתה גם הפנייה לאפקט המשולב שבהצגת חיילי צה"ל באימונים צבאיים, ביחד עם דברי ברכה מטעמו של המשיב 1, והכל בצירוף מוסיקה ואפקטים המלווים את התמונה הוויזואלית ומעניקים לפרסום, לטענת העותר, נופך דרמטי, לצד העובדה כי הסרטון נערך והופק בידי עובדי לע"מ. עוד נטען, כי אופיו התעמולתי של הסרטון עולה אף מאופן הפצתו שנעשה, בין היתר, באמצעות חשבונותיו האישיים של המשיב 1 ברשתות החברתיות, ולצרכיו הפוליטיים.

נוכח כל האמור לעיל – העותר סבר כי יש להורות על מתן צו מניעה, כמתואר בפיסקה 1 שלעיל, תוך חיוב המשיבים בתשלום הוצאות.

4. המשיב 3, בתגובה מטעמו מתאריך 25.12.2018, ציין כי תוכנו של הסרטון, נסיבות הפקתו (אשר מבירור נמצא כי אכן נעשה באמצעות עובדי לע"מ) ואופן הפצתו – הביאו את היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועמ"ש) להורות לגורמים בכירים במשרד ראש הממשלה לפעול להסרת הסרטון מהעמודים הרשמיים של ראש הממשלה ברשתות החברתיות, וזה אכן הוסר בתאריך 24.12.2018. בנוסף, היועמ"ש הוציא הנחיה לגורמים בכירים במשרד ראש הממשלה לפיה: "יש לוודא שעובד מדינה לא יהיה מעורב בעריכת סרטונים הכוללים היבט תעמולתי דומיננטי, ומקל וחומר – כי סרטונים כאלה לא יפורסמו בחשבונות הרשמיים של משרד ראש הממשלה ברשתות החברתיות ובכלל".

עוד ציין המשיב 3 בתגובה מטעמו, כי הדף האישי של נבחר ציבור ברשתות החברתיות, שיעודו לצרכים הפוליטיים, איננו אמור להיות ממומן מכספי ציבור, וכי עמדת היועמ"ש היא כי יש להורות למשיבים 1-2 להסיר את הסרטון גם מדפי החשבון האישיים של המשיב 1. בנוסף, הודגש כי השימוש בחומרים מוסרטים הנעשים על-ידי לע"מ הינם רכושה של המדינה, ועל-פי ההנחיות הקיימות, על לע"מ לדרוש תשלום סביר עבור השימוש בצילומים, דוגמת אלה שבמוקד העתירה, מגורמים חיצוניים (דוגמת כלי תקשורת ופוליטיקאים), המפרסמים אותם לצרכיהם (ראו: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1906 "העברת חומר המוסרט בוודאו מלשכת העיתונות הממשלתית למפלגות לצורך תעמולת בחירות" (22.05.2012) (להלן: הנחיות היועמ"ש)).

5. בתגובה מטעם המשיבה 2 מתאריך 06.01.2019, צוין כי הסרטון הוסר (גם) מדף הפייסבוק האישי של ראש הממשלה, ואף נעשתה פנייה ללע"מ כדי להסדיר את התשלום עבור השימוש שנעשה בסרטון עד להסרתו.

6. במישור העקרוני, המשיבה 2 סבורה כי נכונותה להסיר את הסרטון – אין בה כדי ללמד כי היא מכירה בהיותו של הסרטון תעמולת בחירות אסורה, בהתאם להוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. לשיטתה, אין די בעובדה כי היא מפיצה תוצר מדיה שנערך על ידי לע"מ, ובו מתועד נבחר ציבור (דוגמת ראש ממשלה, או שר ביטחון המבקר ביחידות צה"ל), כדי ללמד **בהכרח** כי האפקט הדומיננטי של הפרסום הוא תעמולתי. למעשה, כך נטען, לע"מ מאפשרת – תחת תנאים מסוימים – לאמצעי תקשורת ולמפלגות לעשות שימוש בתוצרי המדיה שהיא מפיקה. לפיכך, אין לראות בפרסומים מטעם גורמים פוליטיים הכוללים מדיה שהופקה על-ידי לע"מ, כשלעצמם, משום ניצול לרעה של מעמד הציבורי, ושל נכסי הציבור, באופן העולה כדי הפרה של הוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. על כן, לשיטת המשיבה 2, אין די בעובדה כי עובדי מדינה היו מעורבים בעריכת פרסומי מדיה, כדי לאסור על שימוש בפרסומים אלה על-ידי נבחר הציבור. לעמדתה, על כל מקרה להיבחן לגופו, בהתאם לנסיבותיו, ועל-פי המבחנים שנקבעו בפסיקה בהקשר זה. באופן פרטני, המשיבה 2 סבורה כי יש לראות בסרטון משום פרסום חדשותי ואינפורמטיבי המתעד את ביקורו של ראש הממשלה ושר הביטחון ביחידות צה"ל, אשר הפקתו נעשתה מתוקף תפקידה של לע"מ – להעניק כיסוי תקשורתי לגורמי ממשל שונים.

7. למקרא תגובות המשיבים הנ"ל – דומה כי העתירה מיצתה את עצמה, שהרי הסעד **הפרטני** המבוקש התייתר עם הסרת הסרטון מהדפים **הרשמיים והפרטיים** של המשיב 1 ברשתות החברתיות.

8. אשר לשאלה העקרונית והכללית אותה ביקש העותר לעורר, אציין כי, כטענת המשיבה 2, אין לשלול אפריורי את האפשרות כי מפלגות וגופים שונים יעשו לעתים שימוש בתוצרי מדיה שהופקו על-ידי לע"מ לשם ביצוע או ניהול תעמולת בחירות (ובלבד שלע"מ מעמידה את תוצריה באופן שוויוני לשימוש כלל המועמדים (השוו: פסקה 1) לחריג להוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה) והמועמדים יעמדו בהנחיות היועמ"ש לעניין תשלום עבור הפרסום, וביתר הוראות חוק דרכי תעמולה ודיני הבחירות). דומה כי זוהי אף עמדתו העקרונית של המשיב 3, **המקובלת עלי בעיקרה**, אף שהוא גדר את מסקנותיו לנסיבות הפרטניות שבתיק זה. ואכן, כפי שמפורט בהנחיות היועמ"ש, ההיתר לעשות שימוש בתוצרי לע"מ לצרכים פוליטיים מפלגתיים נעשה מכוח עקרון חופש המידע, איזונו אל מול עקרון השוויון, והכרה בכך שהפרסום לתכליות אלו מחייב תשלום תמורה ראויה לעלויות ההפקה (וככל שנדרש גם בעבור השימוש בקניינה הרוחני של המדינה).

9. בהקשרים הנ"ל – זה המקום להוסיף ולציין, כי אין בידי לקבל את טענת העותר לכך שחל איסור מוחלט על פרסום תוצרי מדיה ממשלתיים כאמור, בדפים **הרשמיים והאישיים** של נבחר הציבור ברשתות החברתיות.

כידוע, המבחן הקובע לצרכי זיהוי תעמולת בחירות על-פי סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה הוא מבחן התכלית הדומיננטית בעיני הבוחר הסביר (ראו: בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 701 (1992) ולאחרונה: דנג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017)). בגדרי מבחן זה, נעשה שימוש במספר מבחני עזר, אשר רק לאחר יישומם בנסיבות העניין הנדון, ניתן לקבוע האם הפרסום, שנעשה מכספי ציבור, או תוך שימוש בנכסי ציבור, עולה כדי תעמולת בחירות אסורה, או שמא תכלית אובייקטיבית ניטרלית ואינפורמטיבית אחרת, היא המטרה הדומיננטית (לעניין תחולתו של סעיף 2 הנ"ל גם לגבי פרסומים ברשת האינטרנט, ראו: תב"כ 3/21 בן-מאיר נ' שר החינוך, בפס" 20 (20.01.2019) (להלן: עניין בן-מאיר); ומאמרם של סלים ג'ובראן וגיא רוה "דיני התעמולה – עבר הווה ועתיד", בעמ' 14-15 (עתיד לראות אור בספר **דנציגר**)).

בין מבחני המשנה האמורים, נבדק אף אופן הפצתו ופרסומו של אמצעי המדיה המדובר, כפרמטר, אחד מני רבים, לקביעת התכלית הדומיננטית של הפרסום. על כן, אין בידי לקבוע כאן כלל גורף, באשר לחוקיות, או אי-חוקיות הפצת פרסומים מעין אלה שהופקו מכספי ציבור – באמצעות הרשתות החברתיות, בין אם הפרסום נעשה בעמוד הרשמי של נבחר הציבור ברשתות החברתיות (שמטרתו ליתן מידע לציבור בדבר פעולותיו במעמדו כנבחר ציבור), ובין אם בעמוד האישי שלו (שמטרתו, ככלל, היא פוליטית ולשם יצירת קשר עם ציבור הבוחרים-שבכוח). הנה כי כן, כל מקרה יבחן לגופו בהתאם לנסיבות הפרסום בכללותו, על רקע מערך האיזונים ומבחני המשנה שנקבעו בחוק, בהלכה הפסוקה, בהנחיות היועמ"ש ובהנחיות המינהל הרלבנטיות, ולאחר קבלת חוות דעת מהיועץ המשפטי הרלבנטי למשרד, או למחלקה (ראו: עניין בן-מאיר).

10. בנסיבות העניין, דומה בעיניי כי הנחיתו הפרטנית של היועמ"ש לגורמים במשרד ראש הממשלה לפיה עליהם להוריד את הסרטון – **בדין** הורתה כאמור, וזאת בהתחשב בנסיבות, בין השאר על רקע מכלול הנתונים והאפקטים, הוויזואליים והווקאליים, שהוצגו בסרטון.

11. טרם סיכום מתחייבות עוד שתי הערות:

(א) לעתים פרסום במימון משאבי ציבור של הופעת ראש ממשלה, או שר, יכולה שלא להיחשב תעמולת בחירות אסורה במשמעות סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה, אם מדובר במידע חדשותי אקטואלי, למשל בענייני חוץ, או ביטחון, שהמרכיב הבסיסי שבו איננו בגדר תעמולת בחירות, אלא מסירת אינפורמציה לציבור, או לגורמי חוץ (ועיינו: עניין בן-מאיר, בפיסקה 31). בהקשר זה יש להזכיר כי במשפט המשווה ב-Hatch Act האמריקאי – ראו להחריג ממגבלות החוק הנ"ל את נשיא ארה"ב ואת סגנו (ראו עניין בן-מאיר, בפיסקה 33).

(ב) אין באמור לעיל כדי לגרוע מהוראות סעיף 2ב לחוק דרכי תעמולה (החל ב"תקופת בחירות", שאנו כבר מצויים בה), המטיל הגבלות על תעמולת בחירות שבה יש התייחסות לכוחות הביטחון, או לנפגעי פעולות איבה.

**הערה:** הסרטון, נשוא העתירה, הופק והופץ טרם שנכנסו לתקופת בחירות, כמשמעה בחוק דרכי תעמולה, ולפיכך הדיון פה התמקד רק בתחולתו של סעיף 2א לחוק, ולא נגע בפריסתו ובפרשנותו של סעיף 2ב לחוק דרכי תעמולה.

12. לנוכח מסקנתי כי העתירה מיצתה את עצמה, כאמור בפסקה 7 שלעיל, אני מורה בזאת על מחיקתה, בכפוף להערות הנ"ל. בנסיבות העניין – לא יעשה צו להוצאות.

ניתנה היום, ט"ז בשבט התשע"ט (23.1.2019).

**חנן מלצר, שופט**

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות  
המרכזית לכנסת ה-21**

עמוד 5 מתוך 5

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.bechirot.gov.il](http://www.bechirot.gov.il)