



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 6/23

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

נגד

המשיבים: 1. ראש הממשלה, חה"כ בנימין נתניהו  
2. משרד ראש הממשלה

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 1: עו"ד שמואל תמיר (שורקי); עו"ד ניבה הלוי; עו"ד אבי הלוי  
בשם המשיב 2: עו"ד רועי שויקה

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

## החלטה

1. מונחת לפני עתירה מטעם התנועה לאיכות השלטון, שטוענת כי בדף פייסבוק שמפעיל משרד ראש הממשלה (משיב 2) פורסמו דברי תעמולה שנשא ראש הממשלה (משיב 1), וזאת בניגוד לאיסור על שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות (סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ("חוק דרכי תעמולה"). לפיכך מבקשת העותרת כי אוציא צו מניעה, המורה על הסרת הפרסום מושא העתירה מדף הפייסבוק.

העובדות שביסוד העתירה אינן שנויות במחלוקת: בדף פייסבוק שמפעילה הממשלה תחת השם "ראש ממשלת ישראל", פורסמו דברים שנשא ראש הממשלה בפתח ישיבת ממשלה. הדברים, שנאמרו ופורסמו בימים האחרונים של שנת 2019, התייחסו ל"סיכום עשור" של הישגים משמעותיים במדינת ישראל. בדף הפייסבוק הוצג סרטון המכיל חלקים נרחבים מהדברים שנשא ראש הממשלה בישיבה, וכן תמליל של חלקים אלה. בחלקים שפורסמו מתייחס ראש הממשלה להישגים של הממשלה בתחומים רבים: היחסים המדיניים והכלכליים עם מדינות אחרות בעולם, המצב הבטחוני, הכלכלה, מצב שוק העבודה בישראל, מצב התיירות, ההשקעה בתרבות, התשתיות התחבורתיות והסייבר. ביחס לכל המישורים הללו נאמר שישראל מצויה ב"שיא", שישנם "הישגים" או ניסוחים אחרים ברוח דומה, ובקשר לשלושה או ארבעה מהם מוזכרים גם כמה נתונים סטטיסטיים.

לצד עובדות אלה, הוסיף משרד ראש הממשלה וציין בתגובתו את הפרטים הבאים: היוזמה להעלאת הדברים לדף הפייסבוק הייתה של דוברות המשרד, וזאת בהתאם למקובל ביחס להצהרות אחרות שנמסרות על ידי ראש הממשלה בפתח ישיבות ממשלה. עוד נאמר כי לנוכח הסמיכות לבחירות, קודם להעלאת הדברים עלי מרשתת פנתה הלשכה המשפטית של המשרד למשנה ליועץ המשפטי לממשלה, וזה השיב כי לנוכח פרסום סיכומים שנתיים דומים בעבר – ניתן להתיר את הפרסום, וזאת לאחר מספר השמטות. הנוסח שהועלה לדף הפייסבוק בסופו של דבר תואם את חוות הדעת ואת ההשמטות שצוינו.

2. הנדבך הראשון בטענות העותרים הוא כי דף הפייסבוק שמופעל מטעם משרד ראש הממשלה הוא בגדר "נכסי ציבור", שאסור לעשות בהם שימוש בקשר עם תעמולת בחירות לפי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. נדבך זה אינו שנוי במחלוקת בין הצדדים (וכן ראו, למשל, תר"מ 115/20 כהן נ' ראש המועצה המקומית מברשת ציון (17.9.2013)). מכאן נסללת הדרך לדיון

בסוגיה שבה נחלקו הצדדים – האם הדברים שהועלו לדרך הפייסבוק הם בגדר תעמולת בחירות אם לאו. העותרים טוענים כי ההיבט התעמולתי של הפרסום הוא ההיבט הדומיננטי שלו, תוך הדגשת מועד הבחירות, היקף ההשפעה הצפוי שלו על הבוחרים, והטענה שמדובר בהתפארות שאינה מבוססת על נתונים מדויקים.

המשיבים, מנגד, חולקים על עמדה זו. כל אחד מן המשיבים שם את הדגש בנקודה שונה. משרד ראש הממשלה הדגיש את נסיבות הפרסום, להבדיל מתוכנו. עיקר התגובה עסק בכך שהדברים נאמרו לרגל סיום השנה והעשור האזרחיים, העובדה שמקובל להעלות לדרך הפייסבוק סיכומים שנתיים דומים, והעובדה שטרם הפרסום הושמטו ממנו חלקים מסוימים על דעת היועץ המשפטי לממשלה. בשולי הדברים נטען, מבלי לפרט או להתייחס באופן נקודתי לחלק כלשהו של הפרסום, כי מדובר בפירוט של הישגים משמעותיים. ראש הממשלה, בתגובתו, הדגיש דווקא את תוכן הפרסום. נטען כי ההיבט הדומיננטי של הפרסום אינו תעמולתי, אלא אינפורמטיבי וחדשותי. כן נטען כי ראש הממשלה אינו הגורם שאחראי על עמוד הפייסבוק או התכנים שמתפרסמים בו.

3. דף הפייסבוק המופעל מטעם משרד ראש הממשלה הוא בגדר "נכס ציבור", ואין לעשות שימוש בנכס כזה לשם תעמולת בחירות. בלשון סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, שכותרתו "איסור שימוש בנכסי ציבור": "לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבורק". לאיסור זה מספר תכליות מרכזיות: מניעת ניצול מעמדם של נבחרים הציבור או עובדיו לרעה, תוך שימוש בכספי הציבור למטרות פרטיות; יצירת שוויון הזדמנויות בין המועמדים השונים בבחירות; והבטחת חופש הבחירה וטוהר הבחירות (תר"מ 2/19 פינשטיין נ' מלול, פסקה 7 (8.11.2009)).

דף הפייסבוק הוא אפוא נכס ציבור, המתופעל על ידי משרד ראש הממשלה והגורמים מטעמו, תוך שימוש בכספי ציבור. מסקנה זו אינה מעוררת מחלוקת בין הצדדים. חילוקי הדעות נסובו סביב המונח "תעמולה". כאן, הנסיון מלמד כי לא פעם הפרסום הוא דו-ממדי. לעיתים יש בו ממד חדשותי לצד ממד תעמולתי. מה גובר? הפסיקה נעזרה ב"מבחן הדומיננטיות", כלי מוכר במשפט המנהלי. לאמור, בעוד שתכליות האיסור ברורות, בתיקים רבים מתעורר קושי מעשי, הנובע מעמימות המונח "תעמולת בחירות", והקושי להבחין בין פעולותיו של נבחר ציבור בכובעו זה לפעולותיו כאדם פרטי המתמודד בבחירות. "מבחן הדומיננטיות" בודק האם ההיבט הדומיננטי של הפרסום, מנקודת מבטו של הבוחר הסביר, הוא

ההיבט התעמולתי או היבט אחר, כגון היבט חדשותי או אינפורמטיבי (בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד מו(2) 692 (1992); דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017)).

דברים אלה חושפים את הקושי שבעמדת משרד ראש הממשלה. בתגובה לא הייתה כמעט התייחסות לתוכן הקונקרטי של הדברים, אלא בעיקר לנסיבות פרסומם – העובדה שמדובר בסיכום שנתי שנהוג לפרסמו, הייעוץ המשפטי שניתן והשמטת חלקים מהנאום המלא. אכן, בפסיקה נקבעו מספר מבחני עזר לשם הערכת ההיבט הדומיננטי של הפרסום, שחלקם מתייחסים לנסיבות הפרסום ולא דווקא לתוכנו. כך למשל זהות יוזם הפרסום והשאלה האם מדובר בפרסום שנעשה גם ללא קשר לבחירות (ראו למשל תב"כ 2/21 כהן נ' שרת התרבות והספורט, פסקה 38 (18.04.2018)). ברם, נתון בעל משקל רב ואף מכריע הוא תוכן הפרסום, שצריך לזכות לזרקור מרכזי בכל מקרה. ככל שהתוכן הוא בעל היבט תעמולתי דומיננטי ובולט, לא ניתן יהיה להכשירו, ככלל, על יסוד הליך הפרסום או נתונים חיצוניים אחרים. הדגש חייב להיות מושם אפוא בראש ובראשונה על ניתוח הפרסום עצמו, ורק לאחר מכן יש לפנות, ככל שהדבר נדרש, לבחינת נתונים נוספים. כעת נפנה לעיין בתוכן.

4. בענייננו תוכן הפרסום עוסק בתיאור של מועמד לבחירות את הישגיו בעבר. על פי הפסיקה, מבחן הדומיננטיות בהקשר זה מתבטא בשאלה האם מדובר במסירת נתונים קונקרטיים או בהתפארות גרידא (תב"כ 3/21 בן מאיר נ' שר החינוך, פסקה 31 (20.01.2019)). התפארות גרידא היא על פי טיבה תוכן תעמולתי, ואילו פרסום של נתונים קונקרטיים – גם אם לשם התפארות וגם בתקופת בחירות – עשוי להיות, בחלק מהמקרים – ובכפוף לתמונה הכוללת של הפרסום ונסיבותיו – בעל היבט דומיננטי חדשותי או אינפורמטיבי. כך לנוכח החשיבות שבהעברת אינפורמציה לציבור, גם בעת בחירות, ובלבד שתהיה הפרדה בין הגוף הציבורי שלו מיוחסים ההישגים המפורטים (כגון משרד ממשלתי), ובין הגורם הפוליטי שהיה מעורב באירועים במסגרת תפקידו בגוף הציבורי (תב"כ 2/20 תנועת אומ"ץ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (18.1.2015)). אם, כטענת המשיבים, תוכן הפרסום הוא אינפורמטיבי בעיקרו – יש מקום רב יותר לשקול את התרת הפרסום, בכפוף לבחינתם של מבחני עזר נוספים. אפס, אם מדובר בהתפארות גרידא – קשה יהיה שלא לסווגו, בוודאי בתקופה הנוכחית, כתעמולת בחירות.

וזאת יש להדגיש: אין כל פסול בכך שנבחר ציבור יציג את הישגיו לציבור הבוחרים ואף יתפאר בהם. לא רק התפארות המלווה בנתונים מדויקים אלא אף התפארות גרידא. ניתן אף לטעון שהדבר ראוי ורצוי: הצגה כזו של הצלחות עשויה לסייע לבוחר להעריך את המועמד על יסודות מושכלים יחסית, תוך הפניית תשומת לבו אל האופן שבו ביצע המועמד את תפקידו, במקום הסטת תשומת הלב אל נתונים פחות רלוונטיים. ברם – וחשוב לענייננו – גם תעמולה שתוכנה כשר כשלעצמו כפופה למגבלות החוק, ולאיסור על שימוש בנכסי ציבור בקשר אליה. פשיטא כי בכל מקרה רשאי המועמד להציג את הישגיו כנימוק לבחור בו. הקושי אינו בעצם הצגתם, אלא בפרסום הדברים תוך שימוש במשאבי הציבור, במקום בכספי המועמד או המפלגה. ובלשון יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, השופט מ' שמגר: "אם ראש העיר או רשימתו נוטלים חלק במערכת בחירות, רשאים הם ואף זכאים הם לפרסם את מה שנראה בעיניהם כחשוב וכראוי לפרסום בקשר לפעולותיהם בעבר, אך עליהם לעשות זאת מתקציב רשימתם ולא מתקציב הציבור בכללותו" (תר"מ 2/83 נאות נ' ראש עיריית חיפה, פסקה 5 (06.10.1983)). ניגש אפוא לבחון האם ההיבט הדומיננטי של הדברים הוא מסירת אינפורמציה או התפארות.

5. ראש הממשלה טען בתגובתו כי הפרסום, לפי תוכנו, הוא "חדשותי ואינפורמטיבי באופן מובהק". גם בעמדת משרדו נטען כי הדברים כוללים "פירוט של הישגים משמעותיים". ואולם שני המשיבים לא התייחסו באופן קונקרטי לתוכן הפרסום ולחלקיו השונים, אלא הסתפקו בטענות כלליות בהקשר זה. עיינתי בפרסום. בחינה פרטנית מלמדת כי ההיבט הדומיננטי של הדברים הוא תעמולתי. הדגש אינו על נתונים כאלה ואחרים, אלא על התפארות גרידא בהישגים, באופן שאינו אינפורמטיבי, ובטח שלא "חדשותי". נציג מספר דוגמאות: "חיזקנו את היחסים המדיניים, הכלכליים והבטחוניים עם מעצמות העולם"; "הבאנו להתעצמות ביטחונית כבירה"; "הבאנו את ההשקעה בתרבות ברחבי מדינת ישראל לשיא של כל הזמנים"; "[הבאנו] את הסייבר לשיא של כל הזמנים"; "[הבאנו] את התשתיות והתחבורה לשיא של כל הזמנים"; "יש כאן עבודה פנטסטית – הבאנו לשיאים של כל הזמנים"; "זו עבודת צוות, זו מדיניות ברורה, זו הצלחה ענקית. אנשים מדברים על זה בכל מקום. הם אומרים: 'אנחנו רואים מדינה אחרת, היא נראית אחרת, היא מרגישה אחרת, אנחנו מרגישים אחרת'"; "[אנשים] מרגישים את הפיתוח והקדמה הזאת, ואת תנופת העשייה"; "ההשקעות נמצאות בשיא חסר תקדים"; "כיוון שעשינו [את הרפורמות הגדולות בכלכלה והנהגנו משק חופשי], כל העולם, כולל מדינות ערב, רוצות לחלוק איתנו את הפירות של הכלכלה והטכנולוגיה מחד – והמודיעין והבטחון מנגד"; "יש לנו כמובן תמיכה מדינית חסרת תקדים". צא ולמד –

התפארות ולא הצגת נתונים קונקרטיים בדבר הישג כזה או אחר. זהו שיח של מסקנה בדבר הצלחה בתפקיד שמעבר למסירת מידע. כאמור, אין בכך פסול, אך מדובר בתעמולה. זו מכריעה את השימוש בנכס הציבורי. בנוסף, ישנו עוד נתון מרכזי, והוא מועד הפרסום: כחודשיים לפני יום הבחירות. בנסיבות העניין, השילוב בין תוכן הפרסום והעיתוי מכריעים את הכף ומובילים למסקנה שתעמולת בחירות לפנינו.

אכן, במסגרת הדברים מופיעים, בכמה הקשרים, גם נתונים מספריים. אך עיון במכלול מלמד כי נתונים אלה אינם מצויים בלב העניין. ראשית, ביחס למרבית הנושאים לא מובאים נתונים כלל, מעבר לטענה סתמית בדבר "שיא", תקדימיות או ניסוח דומה. שנית, גם בהקשרים שבהם הובאו נתונים מדויקים יותר הניסוח אינו אינפורמטיבי גרידא, אלא יש גלישה לתחום התעמולה. כך, למשל, נאמר כי "הגדלנו את ההכנסה נטו של חמשת העשירונים התחתונים בחברה הישראלית במוצע שנתי של 4.6%, לעומת גידול שנתי ממוצע של 3.4%, בחמשת העשירונים העליונים... אין שום סיכוי שהדבר הזה נשמע אי פעם על ידי כתב כלכלי מרכזי, ובטח שהוא לא יובא היום ואם יובא היום יתחילו להגיד: 'כן, אבל'. בבקשה, הנה, אלו נתונים מאוד קשים. אני בא כאן בהתרסה, חד משמעית. יש לנו הישגים כבירים ואנחנו נמשיך להביא אותם". לאמור, גם החלקים האינפורמטיביים מהדהדים את מערכת הבחירות והרקע הפוליטי. לא רק נתונים, אלא גם "התרסה" – חד משמעית. רוב חלקי הנאום שפורסמו צובעים גם את החלקים האינפורמטיביים המעטים בצבעי תעמולה. כך, כאמור, גם בראי מועד הפרסום. יש לקבוע אפוא כי התוכן בכללותו הוא בגדר תעמולת בחירות.

בשולי הדברים, יש לדחות טענות נוספות שהעלה ראש הממשלה, ובפרט טענתו כי פרסומים מעין אלה על ידי לשכת העיתונות הממשלתית הם דבר שבשגרה. לטענות אלה לא צורפה כל אסמכתא או פרסום ספציפי, ועיון מדגמי באתר האינטרנט של לשכת העיתונות הממשלתית ובפרסומיה האחרונים של דברים שנשא ראש הממשלה מלמד כי הפרסום מושא העתירה הוא אכן חריג. יתר הפרסומים מן העת האחרונה הם אכן בעלי אופי אינפורמטיבי או חדשותי, וקשורים לאירועים ספציפיים ולמידע ענייני. לא כן הפרסום מושא העתירה, שחלק הארי שבו מוקדש לתיאור של "שיאים" כלליים, ולא לאירועים אקטואליים או למסירת נתונים מפורטים. כן יש לדחות את בקשת העותרת למעין "פיצול סעדים", שבגדרו התבקש כי אם יינתן צו מניעה – תינתן הזדמנות לטעון למתן "תרופות" נוספות. די אם נאמר כי לא הובהר באילו תרופות מדובר, ומהו מקור סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית להעניק סעדים אלה.

6. סוף דבר, העתירה מתקבלת. על גורמי משיב 2 להסיר באופן מיידי מדף הפייסבוק את הסרטון והטקסט שנדונו בעתירה. בנסיבות העניין, לרבות פניית משיב 2 לנציגי היועץ המשפטי לממשלה בטרם הפרסום – משיב 2 יישא בהוצאות ושכר טרחת עורכי דינה של העותרת, בסך מופחת של 3,000 ש"ח.

ניתנה היום, כ"ב בטבת התש"ף (19.1.2020).

ניל הנדל

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