

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
(משפט ציבורי-חוקתי)  
ירושלים: כ' אב תשפ"ב  
17 אוגוסט 2022  
תיקנו: 803-98-2022-000055  
סימוכין: 803-99-2022-057493

אל: היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך

שלום רב,

### הנדון: דגשים בנושא תעמולת בחירות

1. בהמשך למפגש שקיימנו ביום 9.8.2022, ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) ואנוכי, והצוותים העוסקים במחלקותינו בנושא הנדון, נבקש להביא בפניכם מספר דגשים בנושא תעמולת בחירות ופרסומים ממשלתיים:

#### הודעות דוברות

2. כידוע, במהלך מערכת הבחירות לכנסת ה-21 ניתנה החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כב' השופט מלצר, בתב"כ 3/21 עו"ד שחר בן מאיר נ' שר החינוך ואח' (מיום 20.1.2019) אשר קבע כי מן הראוי להביא כל פרסום המופץ על-ידי משרד ממשלתי בפני היועץ המשפטי למשרד הממשלתי לצורך בחינה ואישור מוקדם בהיבט של תעמולת בחירות. בהמשך לכך, ביום 20.2.2019 הופץ מכתב בעניין זה שהתייחס להשלכות המרכזיות של ההחלטה ובו פורטו סוגי הפרסומים שיש להביא בפני היועץ המשפטי למשרד הממשלתי לצורך בחינה ואישור מוקדם בהיבט של תעמולת בחירות.

בהמשך למענים שונים שניתנו בעניין זה במערכת הבחירות האחרונה, ולשאלות שהתעוררו אף במערכת הבחירות הנוכחית, נציין, כי הודעות דוברות אינן מסוג הפרסומים אשר יש לגביהם חובה גורפת להביאם בפני היועץ המשפטי למשרד הממשלתי לצורך בחינה ואישור מוקדם בהיבט של תעמולת בחירות. זאת בין אם מדובר בהודעת דוברות המופצת לכלי התקשורת ובין אם מדובר בהודעת דוברות המתפרסמת בפלטפורמות המשרדיות.

לעניין הודעה כאמור אשר נבחר הציבור משולב – בשמו, דמותו, קולו או ציטוט דבריו, ואשר מתפרסמת בפלטפורמות המשרדיות, ראו גם סעיף 4(ה)(2)(ב) להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1703.

3. לצד זאת יודגש, כי אין באמור כדי לפטור מהחובה של עובדי המשרד המטפלים בפרסומים, להבטיח שהודעות הדוברות עומדות בדרישות הדין. בכלל זה, שאין מהוות תעמולת בחירות אסורה ואף עומדות, בדגש על ההודעות המתפרסמות בפלטפורמות המשרדיות, בתנאים החלים על פרסומים ממשלתיים. לפיכך, וכאמור בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1900 לעניין פרסומים, במקרים שבהם מתעורר ספק אם יש בהודעה מסוימת משום תעמולת בחירות אסורה, אם מבחינת התוכן או הצורה ואם מבחינת העיתוי, על עובדי המשרד הממשלתי המטפלים בהודעות הדוברות,

להתייעץ עם היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר. זאת על-מנת להבטיח שפעילות הדוברות לא תעמוד בניגוד להוראות סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה), סעיף 130 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 ועוד, על הסנקציות (הפליליות או המשמעתיות) שבצדן.

4. יצוין, כי במהלך הישיבה עלה כי יש הודעות דוברות אשר לגביהן מתעוררים באופן שכיח יותר ספקות – בכלל זה, הודעות אשר בניסוחן יש מעורבות משמעותית של לשכת השר הנוגע בדבר או הודעות הכוללות ציטוטים נרחבים מדברי שר או התמקדות בהישגיו. כאמור, ככל שמתעורר ספק בעניין זה, יש מקום להתייעץ לגבי הודעות אלה עם היועץ המשפטי למשרד קודם לפרסומן. עוד יובהר כי אין באמור כדי למנוע מהיועץ המשפטי של המשרד לקיים בקרה הדוקה יותר של הודעות הדוברות, ככל שהוא סבור שהדבר נדרש בנסיבות של עבודת המשרד על מנת להבטיח עמידה בהוראות הדין.

### **שימוש בטכנולוגיית ה-CROSSPOST באירועים הנערכים על-ידי משרדי הממשלה**

5. במהלך מערכת הבחירות לכנסת ה-24 קיבלנו מספר פניות בעניין אפשרות השימוש בטכנולוגיית CROSSPOST. טכנולוגיה זו מאפשרת שידור מקביל של אירוע הנערך על-ידי משרד ממשלתי, כך שישודר הן בעמוד הפייסבוק הרשמי של המשרד והן בעמוד הפייסבוק הפרטי-פוליטי של השר העומד בראש המשרד. הצופה של כל דף בנפרד רואה את הפרסום כאילו זהו הדף בו מתפרסם הפוסט, והוא אינו יכול לזהות שמדובר בפרסום מקביל ואינו יכול לזהות את המפרסם ה"מקורי" (זאת, בשונה משיתוף פוסט שעל אף שגם באמצעותו ניתן לראות את הפוסט המקורי ביותר מדף אחד, הצופה יכול להבחין מיהו המפרסם המקורי ומיהו המשתף שלו). הבדל נוסף בין CROSSPOST לבין שיתוף הוא בממד החשיפה, בשל כך שמעבר להגדלה הבסיסית של החשיפה עצמה, ב-CROSSPOST מקבלים העוקבים של שני הדפים התראות, כך שהשימוש בטכנולוגיה זו מקנה יתרון עודף.

6. נבהיר, כי שימוש כאמור בטכנולוגיית ה-CROSSPOST אינו מתיישב עם סעיף 2א לחוק התעמולה, ולכן יש להימנע משימוש בטכנולוגיה זו ואין לשדר במקביל את הפרסום של המשרד הממשלתי גם בעמוד הפרטי-פוליטי של השר העומד בראש אותו משרד. זאת, משני טעמים מרכזיים:

**האחד,** מתן האפשרות לשר לעשות שימוש מקביל בשידור אירוע משרדי או סרטון שמופק ומוסרט על חשבון המשרד, מקנה יתרון עודף של שרים על פני מועמדים אחרים. יתרון עודף זה נובע **מהנגישות המיוחדת** הנתונה לשר המתמודד בבחירות, לעשות שימוש בנכסי ציבור אליהם יש לו גישה מכוח התפקיד אותו הוא ממלא בפועל - בנסיבות העניין האפשרות להנחות לקיים שידור לדף הפוליטי במקביל לשידור המשרדי (וראו לעניין זה דברי השופטת פרוקצ'יה בתר"מ 2/19 פינשטיין נ' מלול (מיום 8.11.2009)).

**השני,** השימוש בטכנולוגיית ה-CROSSPOST עולה כדי עירוב של ההיבטים הממלכתי והפוליטי, אשר עלול לפגוע כשלעצמו באמון הציבור, **בניטרליות** של השירות הציבורי ובטוהר השירות הציבורי. בהתאם לכך, במספר החלטות של יו"ר ועדת הבחירות הובהר כי נדרש להפריד בין דף הפייסבוק הרשמי של בעל התפקיד הציבורי שהוא נכס ציבורי, לבין הדף הפרטי שלו. כמו כן, הוכרה

חזקה לפיה פרסום בדף הפרטי הפוליטי של נבחר הציבור, בדגש על פרסום בתקופת הבחירות, מהווה תעמולת בחירות (ראו למשל, תב"כ 5/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת הליכוד (החלטה מיום 20.08.2019), פס' 24; תב"כ 13/21 מפלגת העבודה הישראלית נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית (החלטה מיום 18.02.2019), פס' 27).

7. שידור יזום משותף של הדף הרשמי של המשרד בדף הפוליטי של השר עלול אפוא לייצר מראית עין לפיה יש היבט פוליטי באירוע הממלכתי עצמו, או לחלופין לייצר תפיסה לפיה הדף הממלכתי משרת תכליות פוליטיות. זאת, להבדיל מעשיית שימוש לאחר מעשה בחומר שמופק לטובת אירוע ממלכתי, שמייצר הפרדה ברורה (גם ויזואלית) בין השימוש הממלכתי לשימוש הפוליטי.

8. יובהר כי השימוש בטכנולוגיית ה-CROSSPOST מעורר קושי גם בהיבט של דיני הפרסומים הממשלתיים. כך, שימוש בפרסום הממשלתי בדף הפוליטי של מועמד והעירוב של ההיבטים הממלכתיים והפוליטיים, אינם מתיישבים עם הרציונאליים העומדים בבסיס הנחיה מס' 1.1703 בדבר "פרסום ממשלתי בגוון אישי" והנחיה מס' 1.1704 בדבר "פעילות מפלגתית בלשכות שרים".

9. לבסוף נציין, כי הקשיים המתעוררים בקשר לשימוש בטכנולוגיית ה-CROSSPOST נוגעים לאיסורים שחלים לא רק בתקופת בחירות, הן בהיבט של פרסומים ממשלתיים והן בהיבט של תעמולת בחירות, ועל כן אין מקום לעשות בה שימוש אף לא בתקופת בחירות.

#### **תיוג נבחר ציבור בפרסומים ממשלתיים ברשתות החברתיות**

10. לאחרונה נתקלנו בקושי נוסף הכרוך בתופעה של תיוג דף הפייסבוק (או רשת חברתית אחרת) הפוליטי-פרטי של נבחר ציבור, לרבות שרים, במסגרת פרסומים בדפים ממשלתיים רשמיים. תיוג זה נפוץ במסגרת דיווחים חדשותיים, אינפורמטיביים, שוטפים ויומיומיים הנוגעים לפעילות המשרד ואשר מתפרסמים בדפי המשרד בראשו עומד השר. התיוג מאפשר בלחיצת כפתור לעבור באופן מידי מהדף הממשלתי היישר לדף הפוליטי של נבחר הציבור.

11. תיוג עמוד אישי-פוליטי של נבחר ציבור במסגרת פרסום של משרד ממשלתי ברשתות החברתיות, אינו מתיישב עם המגבלות הקבועות הן בהיבט של פרסומים ממשלתיים והן בהיבט של תעמולת בחירות, ועל כן הוא אסור (אף לא בתקופת בחירות).

זאת, משום שיש בתיוג כאמור כדי ליצור את אותו "עירוב" מוקשה בין הפעילות הפוליטית לבין הפעילות המיניסטרילית והממלכתית, כנזכר לעיל בהקשר של השימוש בטכנולוגיית ה-CROSSPOST. מטעמים הדומים לשימוש בטכנולוגיה זו, גם התיוג אינו עולה בקנה אחד עם הנחיית היועץ בעניין פרסומים ממשלתיים.

ראו לעניין זה את דברי כב' השופט עמית בתב"כ 1/25 חוקתי - חרדים למדינה ולשלטון הציבורי נ' מרב מיכאלי ואח' (ניתנה ביום 15.2.2022):

"על נבחר ציבור לנהוג משנה זהירות בכל פרסום מעין זה, כאשר הכלל במקרים אלו הוא הכלל הצה"לי הידוע, ולפיו - "אם יש ספק, אין ספק".

גם מטעם זה סברתי שהיה על המשיבים להימנע מתיוג עמוד הפייסבוק של השרה, על מנת למנוע עירוב כלשהו בין העשייה המקצועית לבין הדף של השרה. בהינתן שכאמור לעיל, התיוג הוסר, התייגר הצורך להוציא צו בעניין זה".

12. לסיום, נבקש להודות לכם על השתתפות במפגש שהתקיים ועל הדיון הפורה, ואנו עומדים לרשותכם לכל עניין או התייעצות נוספות הנדרשת.

בברכה,



אביטל סומפולינסקי, עו"ד  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)

העתקים:  
היועצת המשפטית לממשלה  
הדוברים של משרדי הממשלה