

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט מינהלי ממשלה – אתיקה
תאריך: ה' תשרי התשס"ג, 11 בספטמבר 1999 עדכון: מרץ 2003 מרץ 2013 מאי 2020 יולי 2022 מספר הנחיה: 1.1703	השתתפות נבחר ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי

השתתפות נבחר ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי

1. כללי

הנחיה זו מפרטת את התנאים החלים בכל הנוגע להשתתפות נבחר ציבור או עובד מדינה בפרסום ממשלתי לרבות בכתב, בהופעה חזותית או קולית (להלן: **פרסום בגוון אישי**), וזאת תוך הבחנה מתחייבת בין סוגי אמצעי התקשורת השונים.

בהנחיה זו:

"נבחר ציבור" – שר, סגן שר.

"פרסום ממשלתי" – פעולת תקשורת יזומה הנעשית על ידי הממשלה, המיועדת להעביר מידע או מסר לציבור באמצעות אמצעי תקשורת לרבות טלוויזיה, רדיו, עיתונות, פלטפורמות דיגיטליות (רשתות חברתיות, אתרי אינטרנט וכיוצא באלה), הפקות דפוס (ובכלל זה ספרים, חוברות, דו"חות, עלונים), שלטי חוצות, כרזות וכיוצא באלה.

2. המסגרת הנורמטיבית

א. נושא השימוש במשאבי המדינה לצורך פרסומים ממשלתיים מוסדר כיום במספר מקורות נורמטיביים: הוראת תכ"ס מס' 15.3.0.2 בדבר "פרסומים ממשלתיים שאינם מסחריים" (להלן: **הוראת התכ"ס**); הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1705 בדבר "פרסום מודעות על-ידי עובדי ציבור ונושאי משרה"; חוק הגבלת פרסומים (גופים ציבוריים), התשנ"ו-1996; פרק 43.141 לתקנון שירות המדינה העוסק בפרסום מודעות ברכה או אבל ופרק 43.12 לתקשי"ר העוסק בשימוש בטפסים ובדואר רשמי; החלטת ממשלה מס' 912 מיום 4.9.1977 בדבר "ברכות לרגל השנה החדשה" והחלטת ממשלה מס' 987 מיום 3.9.1978 בדבר "ברכות לשנה החדשה" אשר עוסקות ביכולתם של חברי ומשרדי הממשלה לשלוח ברכות ולפרסם מודעות לרגל השנה החדשה. כן ראו והשוו גם הנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1704 בנושא "פעילות מפלגתית בלשכות שרים" בהקשר של הסדרת השימוש במשאבים ובשירותים ממשלתיים לצרכים מפלגתיים-פוליטיים.

בנוסף, רלוונטית גם הוראת סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק התעמולה**). להוראה זו כפוף כל פרסום ממשלתי ועניינה איסור שימוש במשאבי הציבור בקשר עם תעמולת בחירות על הפרשנות והקווים המנחים שנקבעו לעניינה בפסיקה, לרבות בהחלטות יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה (ראו במיוחד הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1900 בדבר "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי ממשלה").

ב. העקרונות המנחים החלים על כל סוג של פרסום ממשלתי הם שניים – ראשית, המשאבים הציבוריים המוקצים לעבודת משרדי הממשלה ישמשו לקידום מטרות המשרד ולא ינוצלו לקידום מטרות אישיות או פוליטיות של נבחרי הציבור ועובדי המדינה. לעניין זה יובהר, כי בגדרי ניצול "משאבים ציבוריים" אין הכוונה רק למימון כספי ישיר של הפרסום, אלא גם לשימוש במשאבי המשרד (דוגמת שימוש באתר האינטרנט המשרדי) ובעובדיו; שנית, הפרסום יבטא אך ורק את עמדת המשרד הממשלתי ויהיה קשור בקשר הדוק וברור לתחום פעילותו.

הרציונלים העומדים בבסיס ההגבלות הקבועות בהוראות האמורות הם שמירה על האבחנה שבין פעילות ממלכתית לבין פעילות פוליטית ומפלגתית, מניעת פוליטיזציה של השירות הציבורי, שמירה על התדמית הא-פוליטית של משרדי הממשלה, ומניעת בזבוז משאבים תוך הקפדה על כך שהמימון הציבורי המוקצה לעבודת משרדי הממשלה ינוצל לקידום מטרות המשרד ולא לקידום מטרות אישיות או פוליטיות של נבחרי הציבור ועובדי המדינה.¹

תפיסה עקרונית זו מצאה ביטוי, בין היתר, בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים ע"א (מחוז-י) 4459/98 **מדינת ישראל נ' פלסטיין פוסט בע"מ**, פ"מ התשס"א (2), 204 (2002). בפסק הדין חויב שר החקלאות דאז, באופן אישי, במימון מלא של עלות מודעה בעלת אופי פוליטי, שפורסמה ביוזמתו באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית, בכסות של "שירות לציבור מטעם משרד החקלאות". הפרסום התבצע לפי כל הנהלים שהתייחסו לפרסום ממשלתי באותה עת, אולם בית-המשפט קבע כי הפרסום – כפי שנעשה – נעשה למטרות פוליטיות והיה נגוע במניעים פוליטיים ועל כן היה אסור. במסגרת זו קבע בית המשפט כי פרסום ממשלתי מטעם משרד החקלאות **"חייב שיהיה פרסום מקצועי נטול פניות פוליטיות, כדי שישמר אמון הציבור במשרדי הממשלה שנועדו לשרתו [...]. אין כל הבדל בין פרסום פוליטי לבין מינוי פוליטי או שיקול פוליטי, הנעשים על ידי מי שפרסומיהם מנוייהם ושיקוליהם צריכים להיות מקצועיים בלבד. בעשייתם כולם חורג העושה מסמכותו תוך הפרת אמון הציבור בו ובמערכת, בפוגעו בעקרון א-פוליטיות המינהל הציבורי, שהוא נכס מרכזי שלו ובסיס לקיומו."**²

בהקשר זה יש להזכיר כאמור גם את הוראת סעיף 2א לחוק התעמולה, הנזכרת לעיל, והקובעת כדלקמן:

"לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3) ו-(4) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה...."

יצוין, כי תחולתו של סעיף 2א לחוק התעמולה אינה תחומה בזמן והוא חל בכל עת (בשונה מסעיפים אחרים בחוק התעמולה אשר חלים בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות ויום הבחירות). עם זאת, נודעת בקשר עם יישומו של סעיף זה חשיבות רבה גם לממד הזמן, קרי עיתויה ביחס למועד הבחירות של הפעולה אשר נטען כי היא עולה כדי תעמולה אסורה. לעניין זה יצוין כי ממד הזמן הוא אחד מבין מבחני עזר שונים אשר נקבעו במרוצת השנים לשם סיווגה של פעולה מסוימת ובחינה אם אופייה הדומיננטי הוא תעמולת בחירות אסורה תוך שכל מקרה נבחן לפי נסיבותיו המיוחדות (ראו בפירוט הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1900 הנזכרת לעיל). הרציונלים העומדים בבסיס הוראת סעיף 2א לחוק התעמולה דומים לרציונלים העומדים בבסיס הפרסום הממשלתי

¹ באשר לתכליות האמורות ראו גם את חוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1704 בדבר "פעילות מפלגתית בלשכות שרים"; פרק 42.3 לתקשי"ר.

² ע"א (מחוז-י) 4459/98 **מדינת ישראל נ' פלסטיין פוסט בע"מ**, פ"מ התשס"א (2), 204, פסקה 8 (2002).

וכללים גם את השוויון בין מועמדים בבחירות ולצידו גם את טוהר השירות הציבורי ואמון הציבור.³ על בסיס רציונלים אלה עולה מן הפסיקה גישה מחמירה המרחיבה פרשנית את היקף האיסור (הגם שהסנקציה על הפרת חוק התעמולה עשויה להיות גם פלילית (ר' סעיף 17 לחוק התעמולה) ולא רק מנהלית). לעניין זה אמורים הדברים גם בהקשר של שילוב שם ותמונה של נבחר ציבור בפרסומי הרשות הציבורית.

על בסיס הוראת סעיף 2א האמורה ניתנה ביום 18.4.2018 החלטה בתב"כ 2/21 **רמי כהן נ' משרד התרבות** על ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון – השופט חנן מלצר (להלן: **החלטת יו"ר ועדת הבחירות**) אשר בה נקבע, בין היתר, כי השתתפות נבחר ציבור בתשדירים, אינה מתיישבת ככלל עם איסורי חוק התעמולה. זאת, בין היתר, נוכח קביעתו של השופט מלצר כי:

"הצגתו של נבחר ציבור בתקשורת מהווה יתרון לטובתו, ללא קשר לתוכן הדברים, וכאשר מדובר בהקשר חיובי, הרי מופק רווח פוליטי ישיר מהשתתפות זו. זאת ועוד – תשדיר רדיו בו מזמין נבחר הציבור (בקולו) את הציבור להשתתף באירוע, כורך באופן בלתי אמצעי את האירוע עם נבחר הציבור, כך שבפני הבוחר הסביר מוצג מצג כאילו נבחר הציבור עצמו הוא האחראי בלעדית לאירוע והוא, ולא הרשות הציבורית, יזם את האירוע"⁴

בהמשך לקביעתו זו, קבע השופט מלצר, כמפורט להלן, איסור גורף וכמעט קטיגורי על השתתפות נבחר ציבור בתשדירים בכל עת, למעט בתנאים חריגים ובתשדירי רדיו בלבד. זאת, אף שלרוב בהקשר של תעמולת בחירות אסורה לפי סעיף 2א, נבחן כל מקרה לפי נסיבותיו המיוחדות ותוך התחשבות במגוון רחב של משתנים ובכלל זאת ממד הזמן.⁵

3. התנאים לאישור פרסום בגוון אישי

אישורו של פרסום ממשלתי בגוון אישי מותנה בקיום התנאים הכלליים (מהותיים ופרוצדורליים) החלים על כל פרסום ממשלתי כפי שהם קבועים בהוראת התכ"ם (התנאים המהותיים מפורטים בעיקרם ולמען הסדר הטוב בסעיף קטן (א) להלן) וכן בקיום תנאי הסף הבסיסי המופיע בסעיף קטן (ב) להלן. ככל שמדובר בפרסום בהשתתפות נבחר ציבור, חלים בנוסף גם התנאים המפורטים בסעיף 4 להלן. ככל שמדובר בהשתתפות עובד מדינה חלים גם התנאים המפורטים בסעיף 5 להלן.

א. **התנאים הכלליים לאישור פרסום ממשלתי**

כפועל יוצא מהתפיסה העקרונית החולשת על פרסומים ממשלתיים, חייב כאמור כל פרסום ממשלתי (ובכלל זאת כמובן גם פרסום בגוון אישי) לעמוד בתנאים כלליים – מהותיים ופרוצדורליים – המפורטים בהוראת התכ"ם. התנאים המהותיים קבועים בסעיף 2.4 להוראת התכ"ם ולמען הסדר הטוב נביא גם בהנחיה זו את עיקרם:⁶

"2.4.1.1 הפרסום תואם את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ;

³ ראו החלטה בתב"כ 2/21 **רמי כהן נ' משרד התרבות** (נבו) 18.4.2018, סעיפים 35 ו-36 להחלטה.

⁴ שם, בסעיף 45.

⁵ ראו גם החלטתו של השופט מלצר בער"מ 11/21 **תומר גלאם, ראש עיריית אשקלון ואח' נ' ד"ר שלמה סוויסה ואח'** (נבו) 17.12.2019 בה עמדו לדיון שלטי חוצות.

⁶ לעניין הוראה 2.4.1.2. לפיה תוכן הפרסום צריך להיות אמין מדויק ומעודכן, ראו בהיבט של תעמולת בחירות החלטתו של השופט מלצר בתב"כ 3/21 **עו"ד שחר בן מאיר נ' שר החינוך ואח'** (נבו) 20.1.2019 שם נקבע כי "הכללתם של נתונים מגמתיים, שאינם מדויקים, מעידה על קלישות הערך האינפורמטיבי והשימושי שיש לציבור בפרסום מעין זה, ועל האפשרות כי תכליות אחרות, המונעות משיקולים תעמולתיים, עומדות מאחורי הפרסום".

- 2.4.1.2 תוכן הפרסום אמין, מדויק ומעודכן ;
- 2.4.1.3 הפרסום קצר, צנוע וענייני ;
- 2.4.1.4 הפרסום מבטא אך ורק את עמדת המשרד, מתייחס לפעילות המשרד בלבד וקשור בקשר הדוק וברור לעבודת המשרד ;
- 2.4.1.5 הדגש בפרסום הוא על פעילות המשרד כגוף או על תפקידים מסוימים של המשרד, ותוצאותיו אינן פרסומת אישית או קידום מטרות אישיות או פוליטיות ;
- 2.4.1.8 הפרסום אינו מייחס הישגי עבר של המשרד לאדם מסוים, או משווה בין פעילות המשרד הנוכחית לפעילות קודמת של המשרד, תוך מתן דגש למרכיבים אישיים הנוגעים לנושאי המשרה המכהנים כיום ;
- 2.4.1.9 הפרסום שומר על תדמית ניטרלית ונטולת פניות ומסרים פוליטיים, ומשקף נאמנות לחוק ולמדיניות הרשמית של המשרד הממשלתי, יוזם הפרסום ;
- 2.4.1.10 אופי הפרסום תואם את אמצעי התקשורת בו הוא מועבר ;
- 2.4.1.11 הכללת סמלי המשרד והמדינה במסגרת הפרסום, תהא בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "שימוש בנייר רשמי ובסמל המדינה או מוסד ציבורי שלא לצורך מילוי תפקיד רשמי". מס' 1.1706.

כמו כן, במסגרת בחינת הפרסום הממשלתי (בין בגוון אישי ובין אם לאו), המשרד הממשלתי לא ייצור כלפי הציבור מצג שלפיו פרסום ממשלתי נעשה על-ידי מפלגה. משמעות הדברים היא, שעל משרדי הממשלה חל איסור להשתמש במונחים וסיסמאות המזוהים באופן מובהק עם מפלגה, או מונחים וסיסמאות אשר במקביל לפרסום הממשלתי נעשה בהם שימוש במסגרת הפרסום המפלגתי. (ראו והשוו בהקשר זה ההחלטה בתב"כ 35/24 אחריות לאומית - ישראל הבית שלי בע"מ (חל"צ) נ' ח"כ בנימין נתניהו ואח' (נבו 16.03.2021) שאושרה בדעת רוב בבג"ץ 1931/21 נתניהו נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים וארבע (נבו 19.3.2021). במסגרת החלטות אלו נאסר, מכוח סעיף 2א לחוק התעמולה, שימוש בקמפיין מפלגתי בסיסמה "חוזרים לחיים" בה עשה משרד הבריאות שימוש במסע פרסום לעידוד חיסונים נגד נגיף הקורונה). בהקשר זה, יובהר כי יש להימנע משילוב גורמים מפלגתיים בפעילות תקשורתית הנערכת מטעמו של המשרד הממשלתי.

ב. תנאי הסף הבסיסי לפרסום בגוון אישי

התנאי הבסיסי לאישור פרסום בגוון אישי הוא כי **קיים קשר ענייני בין נבחר הציבור או עובד המדינה לבין הפרסום הממשלתי וכי קיים ערך מוסף המצדיק את השתתפותו.**

בהמשך לכך ועל בסיס התשתית המשפטית הכוללת כפי שפורטה בסעיף 2 לעיל, ובמגמה ליצור הסדרים המתאפיינים בוודאות, אחידות ובהירות עוצבו התנאים ליישום הדין אשר יפורטו להלן בכל הנוגע לפרסומים בגוון אישי, וזאת תוך ההבחנה המתחייבת בין סוגי אמצעי התקשורת השונים. עיצוב התנאים ליישום הדין נעשה, על בסיס התשתית המשפטית המתוארת לעיל, מתוך מתן המשקל המתחייב למאפיינים בדבר: היקף המשאבים הדרושים לשם הפרסום; מידת ההשפעה הצפויה לפרסום באותו מדיום; ואפשרות הניצול של פרסום באותו מדיום לקידום מטרה מפלגתית, פוליטית או אישית.

4. התנאים לפרסום בגוון אישי – השתתפות נבחר ציבור

א. פרסום ברדיו

החלטת יו"ר ועדת הבחירות קבעה בהתבסס על סעיף 2א לחוק התעמולה את הדברים הבאים :

"מכאן ולהבא אין לבצע תשדירים בהשתתפות נבחר ציבור, אלא במקרים חריגים שבחריגים שבהם : השתתפות כזו חיונית לעניין בו מדובר ומקדמת אותו כשלעצמו, אין בנמצא חלופה סבירה ומדתית אחרת, והשידור קיבל את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה. גם במקרה כזה האישור יינתן רק לאירוע בודד ולהעברת מסרים מצומצמים בלבד, מוגבלים בכמות, בזמן ורק במדיה של רדיו".

בהחלטה זו נקבע איסור כמעט גורף על השתתפות נבחר ציבור בתשדירים. נוכח האמור ובשים לב להחלטת יו"ר ועדת הבחירות **חל איסור על פרסום בגוון אישי ברדיו של נבחר ציבור**, והוא יותר רק במקרים חריגים שבחריגים בהם מתקיימים התנאים המצטברים הבאים :

1. השתתפות נבחר הציבור חיונית לעניין בו מדובר ומקדמת אותו כשלעצמו ;
2. אין בנמצא חלופה סבירה ומידתית אחרת לפרסום ;
3. האישור ניתן לאירוע בודד להעברת מסרים מצומצמים בלבד, מוגבלים בכמות ובזמן ;
4. הפרסום קיבל את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה לאחר שהובאה בפניו חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הרלוונטי.

ב. פרסום בטלוויזיה

פרסום בגוון אישי אסור בטלוויזיה. החלטת יו"ר ועדת הבחירות הבהירה כי תשדירים בהשתתפות שרים ויותר במקרים חריגים במדיה של רדיו בלבד, ומכאן כי הם אסורים בטלוויזיה. הוראה זו מתיישבת גם עם כך שפרסום בטלוויזיה הוא היקר ביותר מבין כלל אמצעי המדיה והוא בעל יכולת ההשפעה והתפוצה הרחבים ביותר.

ג. פרסום בעיתונות

הרציונל העומד בבסיס החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות נראה כמתאים גם לפרסום בעיתונות (בין מודפסת ובין עיתונות אינטרנטית. למשל, אתרי חדשות באינטרנט), בהיותו אמצעי תקשורת המונית בעל עוצמה, המאופיינת בתפוצה רחבה ואפשרויות פילוח רבות הכרוכות בעלויות לא מבוטלות. לכן, ובהתבסס על הרציונל האמור כמו גם על התשתית המשפטית הכוללת החולשת על פרסומים ממשלתיים, יש לפעול לגבי **פרסום בגוון אישי בעיתונות, בהתאם לתנאים שנקבעו בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות לעניין השתתפות נבחר ציבור בתשדירי רדיו כפי שפורטו לעיל בסעיף 4(א) להנחיה (להלן : כללי יו"ר ועדת הבחירות).**

ד. פרסום באמצעות באנרים

הרציונל העומד בבסיס החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות נראה כמתאים גם לפרסום במדיה דיגיטלית באמצעות באנרים (מודעות פרסום גרפיות במדיות דיגיטליות) בהיותו אמצעי תקשורת המונית בעל עוצמה, המאופיין בתפוצה רחבה ואפשרויות פילוח רבות. לכן ובהתבסס על הרציונל האמור כמו גם על התשתית המשפטית הכוללת החולשת על פרסומים ממשלתיים, יש לפעול לגבי **פרסום בגוון אישי בבאנרים בהתאם לכללי יו"ר ועדת הבחירות.**

ה. פרסום מטעם המשרד הממשלתי באתרי אינטרנט או ברשתות חברתיות

הפרסום הממשלתי באינטרנט מתבצע בשתי דרכים מרכזיות :

קידום ממומן – פרסום המקודם ברשת בתשלום, לרבות באמצעות חברה שמטרתה לקדם באופן ייעודי את הפרסום.

קידום אורגני – תכנים אשר אינם מקודמים בתשלום ורק מועלים לאתר המשרד ולעמודי המשרד ברשתות החברתיות.

1. קידום ממומן

נוכח העלויות, יכולת ההשפעה המשמעותית והממוקדת שיש לקידום הממומן והחשש כי הפרסום הממומן עלול להיות מנוצל לקידום מטרות פוליטיות ואישיות של נבחר הציבור תוך שימוש בכספי ציבור – יש לפעול לגבי פרסום מסוג זה בהתאם לכללי יו"ר ועדת הבחירות.

2. קידום אורגני

א) נוכח האופי הדינמי של הפרסומים באתר המשרד הממשלתי או ברשתות החברתיות המשרדיות, העלות הנמוכה באופן יחסי של פרסום זה והפעילות השוטפת בפרסומים מסוג זה, **פרסום בגוון אישי העומד בתכנים המותרים בסעיף קטן (ב) שלהלן ובתנאים המפורטים בו – מותר. לצד זאת, על פרסום בגוון אישי שאינו עומד בתכנים המותרים בסעיף קטן (ב) שלהלן ובכלל זאת פרסום בגוון אישי בסרטונים מבוזרים – יש לפעול בהתאם לכללי יו"ר ועדת הבחירות.**

ב) **התכנים המותרים לפרסום בקידום אורגני:** בכפוף לאישור הפרסום בהתאם לתנאים המפורטים בהוראת התכ"ם, לרבות אישור הגורם המקצועי כהגדרתו בהוראת התכ"ם ועמידה בתנאים הכלליים המפורטים בסעיף 2.4 להוראת התכ"ם, **יותר פרסומים של תכנים המהווים תיעוד אותנטי של דיווחים "חדשותיים", אינפורמטיביים, שוטפים ויומיומיים הנוגעים לפעילות המשרדית.** משמעות הדברים, כי בפרסומים מסוג זה אין מניעה כי ייכלל שמו של נבחר הציבור הרלוונטי, ואף תיעוד אותנטי מצולם או מוסרט מן האירוע הכולל אותו או ציטוט דברים שנאמרו בשמו (בניגוד ליצירת סרטון מבוזרים בהשתתפות נבחר הציבור) – והכול בגודל והיקף סבירים ומידתיים, ותוך עמידה בהוראת סעיף 2א לחוק התעמולה וכלל ההוראות הרלוונטיות בעניין. האפשרות לפרסום בקידום אורגני כאמור נשענת, בין היתר, על העובדה כי חשיפת הפרט לאתר או עמוד המשרד הממשלתי נעשית בהתאם להחלטתו הרצונית לבקר בהם, כמו גם על התפקידים השונים שממלאת הפלטפורמה המשרדית הכוללים גם הצגה של המכלול המשרדי. זאת, בשונה מהמדיומים האחרים בהם יוצא המשרד במסע פרסומי חיצוני המתמקד בעניין זה. לעניין נקודה אחרונה זו ראו והשוו דברי השופט מודריק, יושב ראש ועדת הבחירות האזורית דן-צפון, מיום 4.5.18, בעניין שימוש בדפי פייסבוק עירוניים בתר"מ 28/21 **ליאורה פור נ' מוטי ששון ראש עיריית חולון**, לפיהם:

"העירייה פועלת והיא צריכה לדווח את פעולותיה לתושבים; פעולות שיתרחשו ופעולות שהתרחשו. צריך לעודד פעילויות מסוימות ולשם כך צריך וראוי להשתבח בפעולות שבוצעו בהצלחה. לא מתקבל על הדעת שמערכת ההודעות והדיווחים הזאת "תנטרל" את ראש העירייה, משל אין לו תואר ואין לו דמות. והרי ראש העירייה הוא המנצח על מערכת הפעולה העירונית. לא מתקבל על הדעת שתמונת ראש העירייה "תיחתך" מתיעוד מצולם או מוסרט של אירוע שקוים בנוכחותו כאילו הוטל "איפול" על דמותו. לכן הפסיקה "סובלת" פרסומים שכאלה אם הם "מידתיים" עד שמגיעים למחצית

השנה האחרונה לפני הבחירות. במהלך ששת החודשים המקדימים את הבחירות, צריך לנקוט מדיניות פרסום זהירה ומצמצמת".⁷

הדברים נאמרו לעניין רשויות מקומיות אך הם יפים כמובן, בשינויים המחויבים, גם לעניין משרדי ממשלה.

מובן כי בכל מקרה של ספק או קושי, יש מקום לפנות ליועץ המשפטי של המשרד לשם קבלת עמדתו.

1. הפקות דפוס ופרסומים אחרים מטעם המשרד

פרסום בגוון אישי בהפקות דפוס של ספרים, הפקות דפוס אחרות המיועדות לטווח זמן ארוך משנה, וכן כרזות, עלונים המופצים לציבור הרחב, לוחות שנה ושלטי חוצות – אסור. לצד זאת, פרסום בגוון אישי בהפקות דפוס המיועדות לטווח זמן קצר משנה ובעלות מימד מקצועי יתאפשרו באמצעות ציון שמו ותוארו של נבחר הציבור, אך הוספת תמונתו להם אסורה. לאור מורכבות הבחינה האמורה הכוללת הן את היבטי התעמולה והן היבטים נוספים אשר פורטו לעיל, יש לקבל את אישור היועץ המשפטי למשרד כי התקיימו התנאים המתאימים לפרסום. הבחנה זו מתבצעת נוכח הצורך להבחין בין סוגי פרסומים שעתידים להישאר על המדפים שנים רבות או כאלה בעלי תפוצה ותהודה משמעותית (למשל, כרזות הנתלות במרחב הציבורי, עלונים המופצים לציבור הרחב, שלטי חוצות וכיוצא בזה), לבין הפקות דפוס קצרות טווח ובעלות ממד מקצועי דומיננטי (למשל, דו"ח סיכום פעילות שנתית לרבות דו"חות אינטרנטיים). לגבי פרסומים מהסוג הראשון קיימת בעייתיות בהוספת ממד אישי ויש להותיר אותם ניטרליים ונטולי התייחסות אישית, בעוד שבפרסום מהסוג השני קיימת, לעיתים, חשיבות בהוספת דברי פתיחה מטעם נבחר הציבור. בנוסף, באשר ללוחות שנה, והגם שהם מיועדים לטווח זמן של שנה – פרסום בגוון אישי אסור ביחס אליהם, הואיל ולא נמצא טעם המצדיק השתתפות כאמור של נבחר הציבור בהם.

גם שילוב שם ודברי פתיחה בלבד בפרסומים מן הסוג השני, קרי, פרסומים קצרי טווח ובעלי מימד מקצועי דומיננטי, עלול לעיתים לעמוד בניגוד להוראת סעיף 2א לחוק התעמולה והפסיקה אשר פירשה אותה בהקשר של שילוב נבחר ציבור. לכן, **האישור לכך יינתן בשים לב לתוכן הדברים ולאופי הפרסום כנדרש בהתאם לפסיקה בעניין סעיף 2א לחוק התעמולה.**

5. תנאים לאישור פרסום בגוון אישי - השתתפות עובדי מדינה

פרסום בגוון אישי של עובדי מדינה יותר בכפוף לעמידתו של הפרסום בתנאים החלים על כל פרסום ממשלתי הקבועים בהוראת התכ"ם (ראו סעיף 3); בתנאי הסף הבסיסי לעניין פרסום בגוון אישי הקבוע בסעיף 3(ב), לפיו קיים קשר ענייני בין עובד המדינה לבין הפרסום הממשלתי וקיים ערך מוסף המצדיק את השתתפותו; ולאחר קבלת כלל האישורים הנדרשים לפי הוראת התכ"ם. במקרה שבו הבקשה לפרסום תעורר קושי או ספק ביחס לעמידתה בכלל ההנחיות המחייבות, יש לפנות אל ליועץ המשפטי של המשרד לשם קבלת חוות דעתו בעניין.

יחד עם זאת, ובהתאם לאיסור הזהה החל על נבחר ציבור, **שילוב פרסום בגוון אישי על דרך פרסום תמונה של עובד המדינה בהפקות דפוס ממשלתיות אסור ככלל.** יובהר כי אין בכך כדי לאסור על תמונות המבטאות תיעוד אותנטי של פעילות עובדי המשרד.

⁷ תר"מ 28/21 ליאורה פור נ' מוטי ששון ראש עיריית חולון, החלטת השופט פרופ' מודריק בעמ' 4 (נבו 20.5.2018).

6. שמירת הוראות

יובהר, כי הנחיה זו שעניינה השתתפות נבחרי ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי אינה גורעת מיתר ההוראות והתנאים הנוגעים לפרסומים ממשלתיים ובכלל זאת הוראת התכ"ס וההוראות החלות על פרסומים ממשלתיים בהיבט של תעמולת בחירות –ראו במיוחד את הנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1900 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי ממשלה" הנזכרת לעיל.

להנחיה זו מצורף כנספח תרשים תמציתי. יודגש כי ההוראות המחייבות הן ההוראות המופיעות בגוף ההנחיה, והתרשים משמש ככלי עזר בלבד.

התנאים הכלליים לאישור פרסום ממשלתי:

1. עמידה בתנאים המפורטים בהוראת התכ"ס (החלים על כל פרסום ממשלתי ומופיעים בסעיף 2.4 להוראת התכ"ס). עיקרם של התנאים המהותיים המופיעים בהוראת התכ"ס:

א. הפרסום תואם את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

ב. תוכן הפרסום אמין, מדויק ומעודכן;

ג. הפרסום קצר, צנוע וענייני;

ד. הפרסום מבטא אך ורק את עמדת המשרד, מתייחס לפעילות המשרד בלבד וקשור בקשר הדוק וברור לעבודת המשרד;

ה. הדגש בפרסום הוא על פעילות המשרד כגוף או על תפקידים מסוימים של המשרד, ותוצאותיו אינן פרסומת אישית או קידום מטרות אישיות או פוליטיות;

ו. הפרסום אינו מייחס הישג עבר של המשרד לאדם מסוים, או משווה בין פעילות המשרד הנוכחית לפעילות קודמת של המשרד, תוך מתן דגש למרכיבים אישיים הנוגעים לנושאי משרה המכהנים כיום;

ז. הפרסום שומר על תדמית ניטרלית ונטולת פניות ומסרים פוליטיים, ומשקף נאמנות לחוק ולמדיניות הרשמית של המשרד הממשלתי יוזם הפרסום;

ח. על אופי הפרסום להיות תואם לאמצעי התקשורת בו הוא מעובר.

ט. הכללת סמלי המשרד והמדינה במסגרת הפרסום, תהא בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1706.

2. על המשרד הממשלתי לא ליצור כלפי הציבור מצג שלפיו פרסום ממשלתי נעשה על-ידי מפלגה. כן יש להימנע משילוב גורמים מפלגתיים בפעילות תקשורתית הנערכת מטעמו של המשרד הממשלתי. משמעות הדברים היא שעל משרדי הממשלה חל איסור להשתמש במונחים וסיסמאות המזוהים באופן מובהק עם מפלגה, או מונחים וסיסמאות אשר במקביל לפרסום הממשלתי נעשה בהם שימוש במסגרת הפרסום המפלגתי.

