



ועדת הבחירות האזורית תל אביב

השופטת ד"ר מיכל אגמון גונן
יושבת ראש ועדת הבחירות האזורית תל אביב

תר"מ 17/26

ד"ר דרור לדרמן

העותר:

נגד

המשיבים:
1. רון חולדאי, ראש עיריית תל אביב יפו
2. עיריית תל אביב יפו
ע"י ב"כ עו"ד עוזי סלמן, היועץ המשפטי לעירייה

החלטה

מה ניתן לפרסם בעמוד פייסבוק של ראש עירייה, כשהעירייה משתתפת במימונו ותפעולו של עמוד הפייסבוק. זו השאלה המרכזית העולה בעתירה שלפניי.

1. העתירה שלפניי הוגשה על-ידי תושב תל-אביב, נגד עיריית תל-אביב- יפו וראש העירייה, מר רון חולדאי (להלן בהתאמה: **העותר**, **העירייה**, **וראש העירייה**) ובה טוען העותר כי העירייה וראש העירייה מבצעים תעמולת בחירות אסורה במסגרת עמוד הפייסבוק של ראש העירייה, תוך שימוש במשאבי העירייה, ותוך כריכת שמו של המשיב ותמונתו בפרסומים מטעם העירייה ובמימונה, בניגוד לדין.

2. בעתירה התבקשו ארבעה סעדים. הראשון, להסיר את שמו ותמונתו של המשיב מפרופיל המשתמש בעמוד הפייסבוק שלו, שכתובתו <https://www.facebook.com/ron.huldai> (להלן: **העמוד** או **עמוד הפייסבוק**); השני, להסיר את התאור הטקסטואלי, לרבות הכיתוב "**ראש עיר ללא הפסקה**" מפרופיל המשתמש של עמוד הפייסבוק; השלישי, לשנות את סיווג עמוד הפייסבוק לעמוד ציבורי; והרביעי, להסיר את כל הפרסומים מושא העתירה מעמוד הפייסבוק.

תמצית טיעוני העותר

3. העותר טוען כי עמוד הפייסבוק של ראש העירייה ממומן מכספי ציבור, ועל כן הינו משאב ציבורי, אשר מסווג כפוליטי אך משמש הלכה למעשה לפרסומים אינפורמטיביים ותעמולתיים במעורב. בנוסף טוען העותר כי שמו ותמונתו של המשיב שולבו בפרופיל העמוד ולכן הם מוטבעים באופן גורף בכל הפרסומים המתפרסמים בו, וכך ניתן לראות לטענתו גם מעיון בתוכן הפרסומים ובתמונות שבעמוד. העותר טוען כי הפרסומים היו כדין אילו



היו מתפרסמים בעמוד פרטי הממומן על ידי ראש העירייה או רשימתו הפוליטית, כפי שעושים ראשי ערים רבים אחרים, אך משום שעמוד הפייסבוק ממומן בכספי ציבור, טוען העותר כי עליו לעטות נופך ציבורי ולא אישי, פרטי או פוליטי.

4. העותר טוען כי העתירה מעלה סוגיה עקרונית, והיא האם רשאת רשות מקומית לממן עמוד פייסבוק הנחזה להשתייך לנבחר ציבור, הנזכר בו בשמו ובתמונתו, וכאשר פרופיל העמוד כולל את שמו ותמונת גוף או חצי גוף שלו, ולטענתו התשובה לכך שלילית. העותר צירף לעתירה מספר פרסומים בעמוד המנוסחים בגוף ראשון ומלווים בתמונות ובסרטונים של המשיב, ונטען כי אלו דוגמאות אחדות בלבד מתוך עשרות פרסומים דומים, המהווים תעמולת בחירות אסורה.

תמצית טיעוני המשיבים

5. העירייה וראש העירייה (ביחד: **המשיבים**) הגישו תגובה משותפת, ובה טענו כי ראש העירייה פתח את עמוד הפייסבוק בדצמבר 2011, ומאז הוא משמש לו כאמצעי התקשורת עם תושבי העיר. לפיכך, טוענים המשיבים כי דין העתירה להידחות על הסף מחמת שיהוי קיצוני. לטענתם, העמוד, המשרת תכלית עירונית התבסס ונבנה במהלך השנים ואף צבר עוקבים בהתאם למתכונת מסוימת ושם מסוים – שמו של ראש העירייה, ואף כלל נימה אישית שתאמה את זהותו. בנוסף, לטענתם, שינוי שם העמוד יפגע ביכולת לאתר את העמוד ברשת הפייסבוק באופן שיפגע ביכולתו של עמוד הפייסבוק לתפקד ולממש את תכליתו בעלת האינטרס הציבורי.

6. המשיבים נשענים על החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כב' השופט עוזי פוגלמן בתב"כ 7/24 עו"ד **שחר בן מאיר נ' רון חולדאי ואח'** (נבו, 24.01.21 להלן: **עניין בן מאיר**) שלפיה עמוד הפייסבוק הוא משאב ציבורי במובן זה שחלות עליו הוראות הדין הנוגעות לתעמולת בחירות. המשיבים טוענים כי מטרת עמוד הפייסבוק לא היתה תעמולת בחירות, אלא אמצעי ליצירת קשר עם התושבים והצגת עמדות ראש העירייה, וכן כי ההחלטה **בעניין בן מאיר** לא דרשה שינוי מהתנהלות זו.

7. המשיבים מדגישים כי דוברות העירייה מופקדת על ההיבטים הויזואליים, הניסוחיים והטכניים בעמוד, להבדיל מהתכנים והמסרים שהם קולו של ראש העירייה, מבטאים את עמדתו ומאושרים על ידו. עוד מדגישים המשיבים כי לשכת ראש העירייה מלווה על ידי השירות המשפטי של העירייה באופן שוטף, ואף התקיימה ישיבה לחידוד ההנחיות הנוגעות לשנת הבחירות, בה ניתנו, בין היתר, הנחיות הנוגעות לעמוד הפייסבוק של ראש העירייה ואלה ממולאות בכל הנוגע לאמות המידה הנוגעות לפרסומים העירוניים, ובמקרים של ספק לגבי פרסום מסוים, הוא מובא לבחינת השירות המשפטי ולאישורו. לטענתם, לעתים קורות תקלות למרות הפיקוח הקפדני, ואלה מטופלות בהקדם, וכך קרה לגבי אחד הסרטונים שנכללו בעתירה, שהוסר לפיכך. לטענת המשיבים, בתגובה לפנייה העותר עוד בחודש דצמבר 2022, ועל אף שחלפו 11 שנה ממועד פתיחת העמוד בידי ראש העירייה, ראתה העירייה לנכון להסיר חלק מהפרסומים שכלפיהם הופנו טענותיו, אך לא נעתרה לדרישה להסיר את שמו ותמונתו של ראש העירייה מהפרופיל, להסיר את הכיתוב "ראש עיר ללא הפסקה", לשנות את סיווג העמוד לציבורי ולהסיר חלק אחר מהפרסומים בעמוד.



8. המשיבים מוסיפים וטוענים כי מורכב עד בלתי אפשרי כמעט להפריד במסגרת עמוד פייסבוק בין הפרטי לבין הציבורי ובין האישי לבין הממלכתי, וכי המדיום של פייסבוק מכתוב את המסר במובן הניסוח התמציתי, השנון וההומוריסטי, וגם בפניה בנוסח אישי. המשיבים טוענים בהקשר זה, כי השימוש בגוף ראשון אינו פסול כל עוד אינו משמש אמצעי ליחוס פעילות עירונית לראש העירייה, והוא כשלעצמו אינו מקים "חזקת תעמולה" אלא המבחן שנדרש להחיל על הפרסומים הנבחנים הוא מבחן התכלית הדומיננטית, שלטענתם אינו מתקיים בעניין זה. המשיבים טוענים כי העותר מבקש לשלול לחלוטין את קיומו של עמוד פייסבוק של ראש העירייה, בכך שהוא מבקש להפוך עמוד שכולו נועד לתקשורת ישירה ואישית של ראש העירייה עם התושבים, המותאמת לעידן הווירטואלי, לעמוד פייסבוק שאינו של אדם מסוים בעל שם ופנים, אלא עמוד פייסבוק נטול זהות ונימה אישית ואנושית. לטענתם, הדבר עומד בסתירה למהות הרשתות החברתיות בכלל, ובפייסבוק בפרט.

9. בנוסף, לטענת המשיבים, טענת העותר כי יש להסיר את שמו ותמונתו של ראש העירייה מעמוד הפייסבוק נדונה ונדחתה במסגרת תר"מ 8/26 דרור לדרמן נ' עמוס נצר, ראש המועצה האזורית זבולון ואח' (החלטת כב' השופטת תמר נאות-פרי, יו"ר ועדת הבחירות האזורית חיפה מיום 25.4.23 להלן: עניין נצר), והם מבקשים לראות טעם לפגם בכך שהטענה נטענת שוב בפני מותב אחר של ועדת הבחירות האזורית, זאת בנוסף לעצם ההשתק החל על העותר בעניין זה. בנוסף, לטענתם, הכיתוב בכותרת העמוד אינו תעמולתי ואין בו נתונים מהללים או שקשורים לבחירות, אלא הוא דפוס התבטאות הומוריסטי ה"מתכתב" עם היותה של העיר תל אביב "עיר ללא הפסקה" בהתנסחות בלתי פורמלית וכמשחק מילים, ובחינת מכלול הדברים מעלה כי הוא אינו בעל ערך או מובן תעמולתיים אלא כיתוב משני בלבד שאינו מהווה את המסר עצמו. המשיבים טוענים כי הסרת שמו ותמונתו של ראש העירייה מעמוד הפייסבוק אינה עולה בקנה אחד עם מהותו, ואף לא עם תכלית הפסיקה הנוגעת לתמונות משום שאין בהן כדי לזהות בין ראש העירייה לבין פעולותיה, אלא ההיפך הוא הנכון והתמונות מצטרפות לקולו האישי של ראש העירייה.

10. המשיבים טוענים עוד כי שינוי "סיווג העמוד" הוא סעד שאינו ברור, שכן אף הם מסכימים כפי שנקבע גם בעניין בן מאיר, כי העמוד הוא ציבורי בכל הקשור לדיני התעמולה והם אינם טוענים כי הוא עמוד פרטי במובן זה, ומוסיפים וטוענים כי לא הונחה בעתירה תשתית עובדתית או משפטית שיאפשרו לעמוד על מהות הסעד המבוקש והנימוקים לבקשתו.

11. המשיבים מוסיפים וטוענים לגבי כל אחד מדוגמאות הפרסומים שהתבקש להסירם, ועומדים על נסיבות כל אחד מהם ועל הנימוקים לשכך שהם אינם תעמולתיים. הם טוענים כי העירייה מקפידה היטב להימנע מתעמולה אסורה בעמוד, וגם לגבי הפרסומים הנטענים בעתירה, למעט אחד שהוסר כאמור, דין העתירה להידחות, על כל הסעדים המתבקשים בה.

דיון והכרעה

במסגרת עתירה זו מתעוררות שתי שאלות שונות, שלא תמיד נעשתה הבחנה ביניהן בטיעוני הצדדים. השאלה הראשונה היא מהי מהות עמוד הפייסבוק של ראש העיר רון חולדאי, שהעירייה משתתפת במימונו ובתפעולו. לשאלה זו ניתנה תשובה הן בעניין בן מאיר, הן בעניין נצר, ונקבע, כי עמוד פייסבוק של ראש רשות מקומית, הממומן ומתפעל על ידי הרשות המקומית, כבענייננו, מהווה משאב ציבורי וחלים עליו הכללים של שימוש במשאב



ציבורי בתקופת בחירות. למרות זאת, העלה העותר טיעונים שונים בהקשר זה ועתר כי ככל שהעמוד יישא את שמו ותמונתו של ראש הרשות, על הערייה לחדול ממימונו, ולחלופין כי יראו בעמוד הפייסבוק עמוד ציבורי. בכך אדון בחלקה הראשון של ההחלטה.

השאלה השנייה עוסקת באילו פרסומים ניתן לפרסם במסגרת עמוד פייסבוק של ראש העירייה, שהינו משאב ציבורי. במסגרת זו יש לבחון את הפרסומים הספציפיים שמבקש העותר כי יוסרו מחשבון הפייסבוק האמור. בכך אעסוק בחלק השני של ההחלטה.

עמוד פייסבוק הממומן ומתופעל ע"י העירייה הוא נכס ציבורי

12. במקרה שלפניי אין מחלוקת כי לראש העירייה, מר חולדאי, יש עמוד בפייסבוק המופעל וממומן על ידי העירייה. נפסק כי תפעול עמוד פייסבוק, הכנת פרסומים, צילומים, עריכת טקסטים וכיו"ב, פעולות הנעשות ע"י עובדי העירייה או משולמות לבעלי מקצוע חיצוניים מקופת העירייה מהווים משאב ציבורי לצורך חוק הבחירות, וכי קיים הבדל בין עמוד אישי-פרטי, הממומן בידי ראש הרשות (או נבחר ציבור אחר) אשר נבחר הציבור מתפעל ומממן בעצמו, בו הוא רשאי לפרסם מידע הכולל תעמולת בחירות (בכפוף לדיון), לבין עמוד הממומן ומתופעל על ידי הרשות ועובדיה ובמימונה, שלגביו חלים האיסורים מכוח חוק הבחירות, עניין שהוכרע בעניין בן מאיר בהיבט העקרוני, ולאחרונה, בעתירה שהגיש העותר שלפניי בעניין נצר באופן מפורט.

13. כפי שקבע כב' השופט פוגלמן בעניין בן מאיר, כדי לבחון את עמוד הפייסבוק של ראש רשות בהקשר תעמולת בחירות, אין להסתפק בהתייחסות לשם העמוד בלבד, אלא יש לנתח אותו לגופו בהתאם לאמות המידה שנקבעו בדין ובהחלטות יושבי ראש וועדות הבחירות בעבר (שם, פסקה 14):

"ציון התפקיד (או אי ציונו) בשם העמוד הוא רק אחד הסממנים להצבעה על "רשמיות" העמוד ועל היותו נכס ציבורי. אולם בכך אין די. יש לבדוק כיצד העמוד ממומן; אם הרשות הציבורית או עובדיה השקיעו בו משאבי ציבור, בין בכתיבת תכנים ובין בקידום ממומן של תכנים; כיצד העמוד נפתח; אם הבחור הסביר יכול לחשוב שמדובר בעמוד רשמי; וכדומה."

14. אדגיש כי ההחלטה בעניין בן-מאיר, ניתנה בהקשר של המשיב, ראש עיריית תל אביב מר חולדאי, ובהקשר לעמוד הפייסבוק שבעת עותר ותוקף. הן בעתירה, הן בתגובה לא מצאתי כל עובדה או טענה לתמוך שינוי מהמצב ומהחלטתו של כב' השופט פוגלמן בעניין בן מאיר שניתנה לאחר התייחסות לתכניו, הפעלתו ומימונו של עמוד הפייסבוק האמור. יתרה מכך, המשיבים מסכימים כי העמוד הוא משאב ציבורי לצורך דיני התעמולה, ולטענתם הוא אף מנוהל בהתאם לכך. משנקבע בהחלטת יו"ר וועדת הבחירות המרכזית כי העמוד הוא משאב ציבורי בהקשר זה, נדרש וראוי לשמר עקביות בהתייחסות אליו, ולהתנהל בהתאם להחלטתו, כשהבסיס הוא שעמוד הפייסבוק מהווה משאב ציבורי.

15. עוד אדגיש כי בעניין נצר, ניתנו החלטות בשאלות שמעורר העותר גם במקרה שלפניי, כמו האפשרות לעשות שימוש בתמונת ראש הרשות בעמוד הפייסבוק. אמנם, באותו עניין מדובר בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות האזורית חיפה, בעניין המועצה המקומית זבולון, אולם, העותר הוא זה שהגיש את העתירה שם, ואין זה ראוי כי לאחר שהתקבלה החלטה, ינסה העותר את מזלו בהעלאת אותם טיעונים, לפני יו"ר ועדת הבחירות האזורית בתל אביב, תחת הגשת ערעור על אותה החלטה, וקבלת החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בעניין. מעבר לאמור, אני מסכימה עם החלטת יו"ר ועדת הבחירות האזורית חיפה בעניין נצר, ובכל עניין בו החליטה ורלוונטי לעתירה שלפניי, אציין עניין זה במפורש.

16. על כן אין לקבל את טיעוני העותר כי יש להורות לעירייה שלא לממן את עמוד הפייסבוק של ראש העירייה כל עוד תמונתו של ראש העירייה ושמו מופיעים בעמוד הפייסבוק. הבחינה תיערך מהכיוון ההפוך. עמוד הפייסבוק במימון העירייה הוא נכס ציבורי. לאור זאת ייבחנו כלל הפרסומים, לרבות השאלה אם ראוי כי תמונת ראש העיר תופיע בעמוד כזה. ראש הרשות רשאי לבחור בין שני מסלולים מקבילים לעניין תפעול ומימון עמוד פייסבוק של ראש הרשות - במסלול האחד הרשות מממנת את תחזוקתו ותפעולו של עמוד הפייסבוק של ראש הרשות, ובמסלול השני ראש הרשות מממן ומתפעל את העמוד שלו בעצמו. הבחירה בין שני המסלולים עונה לאחד ממבחי המשנה המרכזיים, בקביעה כי העמוד הוא משאב ציבורי לצרכי תעמולת בחירות, או שהוא משאב פרטי. במובן זה אין משמעות לדרישת העותר להכריז על העמוד כעמוד ציבורי כשלעצמה. אני סבורה כי הבחירה בין המסלולים חייבת להיות אחידה ומלאה, ותוצאתה בינארית – עמוד פרטי או עמוד ציבורי, לעניין תחולת חוק הבחירות. בעניין שלפניי, בפועל, על אף שההתייחסות הראשונית לעמוד הפייסבוק של ראש העיר **בעניין בן מאיר** הוא כאל עמוד "מעורב", נפסק ברור כי המדובר במשאב ציבורי לצרכי תעמולת בחירות - העירייה מממנת את תפעולו ותחזוקתו, והמשיבים פועלים גם הלכה למעשה בהתאם לכך. אדגיש כי ראש העירייה עושה שימוש בתמונתו מאז הקמת העמוד, וכי על אף שההחלטה **בעניין בן מאיר** ניתנה בשנת 21, העותר הגיש את העתירה בעניין זה רק במחצית שנת 23.

מכל מקום, במקרה שלפניי, אין מחלוקת כי ראש העירייה בחר שעמוד הפייסבוק כשלעצמו ייחשב כמשאב ציבורי לצרכי חוקי התעמולה והבחירות.

השאלה אליה אפנה עתה היא מהם הכללים החלים על עמוד פייסבוק שהינו משאב ציבורי

הכללים החלים על עמוד פייסבוק שהינו משאב ציבורי - כללי

17. משבחר ראש העירייה כי עמוד הפייסבוק יממומן בידי העירייה, העמוד עצמו מסווג כמשאב הציבורי לצורכי דיני הבחירות והתעמולה, זאת, בדומה למבנה ציבורי עירוני למשל בו מבקשים לקיים, למשל פגישות בין ראש העיר לתושבים. במצב זה, עצם השימוש בעמוד הממומן מכספי הציבור מספיק להתקיימות היסוד הראשון של סעיף 2א' לחוק הבחירות (ראו לעניין זה גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1900 (התשמ"ט "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר – פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה").

סעיף 2א. לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט – 1959 (להלן: חוק הבחירות), קובע כי:

- "לא יעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו, ולא יעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה, למעט שימוש כמפורט להלן:
- (1) שימוש, בתמורה או שלא בתמורה, באולמות ובמקומות פומביים פתוחים העומדים כרגיל לשימוש כאמור;
 - (2) שימוש בנכסים שהועמדו על ידי המדינה לרשותו של שר, סגן שר או חבר הכנסת, או שהועמדו על ידי הרשות המקומית לרשותו של ראש הרשות; אין בהוראות פסקה זו כדי לגרוע מהגבלות על שימוש בנכסים כאמור שהוטלו לפי כל דין או כללי אתיקה."

18. מכוח סעיף זה נפסק **בעניין בן מאיר** כי עמוד הפייסבוק עצמו מהווה נכס ציבורי של עיריית תל אביב. מובן כי גם במסגרת עמוד כזה גם בעמוד אישי, ניתן לעשות שימוש אסור נוסף בנכסים ציבוריים, כמו למשל ליחס פעילות של העירייה לראש העיר (אני הקמתי גינה ציבורית). והדברים ייבחנו, כמקובל, על פי הפרשנות שניתנה לסעיף 2א לחוק הבחירות. שאלה זו



תבחן בנוגע לכל הפרסומים שזוהי הטענה לגביהם, ובכך אין כל חידוש, ואין הבדל בין עמוד אישי הממומן ומתופעל בידי ראש הרשות, לבין עמוד המהווה משאב ציבורי לצורך חוק הבחירות. השאלה היא לגבי פרסומים לגביהם טוען העותר כי לו היו מפורסמים בעמוד אישי במימון ראש העיר לא היה עמם כל קושי.

שימוש בעמוד פייסבוק המהווה כשלעצמו נכס ציבורי, לפרסומים אישיים

19. בכל הנוגע לעמוד פייסבוק של ראש רשות הממומן ע"י הרשות מתעוררת שאלה נוספת, שלא מתעוררת ככל שמדובר בעמוד פייסבוק אישי, וזו השאלה, האם ניתן במסגרת עמוד פייסבוק המהווה, כשלעצמו משאב ציבורי, לפרסם עניינים אישיים, פעילות של ראש העירייה שאינה במסגרת תפקידו זה, והעדפות אישיות של ראש העירייה שאינם נוגעים לתפקידו הציבורי. כך, באחד הפרסומים שהסרתם מתבקשת בעתירה, קיים פרסום הנוגע לתמיכתו של ראש העירייה במחאה החברתית בנוגע לחקיקה בנושאי משטר ומשפט. ככל שמדובר בעמוד אישי, פרסום כזה כשלעצמו, אינו מעורר קושי, שכן לא עולה בו טענה לגבי סעיף 2א לחוק הבחירות. אולם, השאלה היא האם ניתן לפרסם פרסום כזה בעמוד פייסבוק, שהוא כשלעצמו נכס ציבורי.

20. נפסק כי כדי להכריע האם פעולה כלשהי הינה בגדר האיסורים הקבועים בסעיף 2א לחוק, יש לבחון את התקיימות שני יסודות הסעיף: האם נעשה שימוש בנכס ציבורי כמשמעותו בהקשר תעמולת בחירות, והאם הפרסום הנדון הוא בגדר תעמולת בחירות. בענייננו, הוכרע כאמור כי עמוד הפייסבוק כשלעצמו מהווה נכס ציבורי. השאלה השנייה היא האם פרסומים אישיים, שאינם נוגעים לתפקידו של ראש העירייה מהווים תעמולת בחירות.

21. המונח תעמולת בחירות לא הוגדר בחוק. נפסק כי פרסום מהווה תעמולת בחירות כאשר, בעיני הבוחר הסביר, התכלית הדומיננטית (או הפן הגָבֵר, כלשונו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כב' השופט נעם סולברג), של הפרסום היא להשפיע על הבחור בבואו להחליט על אופן הצבעתו בבחירות, ואין לו תכלית דומיננטית אחרת כגון תכלית אינפורמטיבית, חדשותיות או אמנותית (בג"ץ 869/92 ניסים זולי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד מו(2) 692 (1992)). עוד ראה לעניין זה: בג"ץ 979/15 מפלגת ישראל ביתנו נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-20 (להלן: עניין שארלי הבדו, פורסם בנבו, 25.2.2015); דג"ץ 1525/15 ח"כ טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (דיון נוסף בעניין שרלי הבדו, פורסם בנבו, 23.8.2017); ער"מ 2/25 עיריית טירת הכרמל ואח' נ' סיעת הילה שלם ואח' (פס" 12, נבו 03.10.22, להלן: עניין טירת הכרמל); ער"מ 2/26 חוקתי, חרדים למדינה ולשלטון הציבורי נ' וידל, פסקאות 2-5 (13.4.2023), להלן: עניין וידל) וער"מ 1/26 דרור לדרמן נ' אבירם זהרי, פסקה 13 (13.4.23, להלן: עניין זהרי), כשהשניים האחרונים ניתנו השנה בנוגע למערכת הבחירות הקרובה לרשויות המקומיות.

22. בעניין טירת הכרמל, קבע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כב' השופט יצחק עמית כי גם לתוכן הפרסומים יש משקל גבוה בקביעה אם מדובר בפרסום שמטרתו תעמולתית או אחרת, וסיכם (שם בפס" 14) כי: "המסגרת הנורמטיבית נטועה בשיקולי מדיניות משפטית ראויה ובראשם מימוש התכליות המהותיות שבבסיס ההגבלה על שימוש בנכסי ציבור שנועדו להבטיח בחירות חופשיות, הוגנות ודמוקרטיות, ולמנוע בזבז של משאבי ציבור שלא למטרה לשמה נועדו". ויו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כב' השופט חנן מלצר קבע, בדומה, כי: "יראו תעמולת בחירות: "כל עוד התכלית הדומיננטית שבבסיסו היא כזו אשר יש בה כדי להשפיע על הבחור ועל העדפותיו האלקטורליות." (ער"מ 5/21 הגר פרי יגור נ' המועצה המקומית פרדס חנה כרכור, פס" 25 להחלטתו (מיום 25.9.18)). עוד ראה לעניין זה: סאלים גובראן, גיא רווח, "האיסור בדיני התעמולה על שימוש במשאבי ציבור שלא בתקופת בחירות", ספר עדנה ארבל, 465 (שלי אביב ייני, דורית ביניש, אריאל בנדור, הדר דנציג רוזנברג, קרן מילר - עורכים, 2022).



23. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בעת הזו, כב' השופט נעם סולברג עמד לאחורונה על התכליות של סעיף 2א לחוק הבחירות בער"מ 5/26 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' עיריית יקנעם עילית פס' 19 (נבו 21.06.2023 להלן: עניין יקנעם עילית), והתייחס להגבלה המוטלת מכוחו על חופש הביטוי: "סעיף 2א לחוק אינו מגביל את מהות המסר שפרטים ורשויות יכולים לפרסם לציבור. האיסור חל על דרכי ביטוי מסוימות שמעניקות למסר גוון מסוים: גוון של תעמולת בחירות למסר ציבורי או גוון של ממלכתיות למסר מפלגתי-פוליטי". בהקשר זה מתעוררת השאלה מה דינם של פרסומים אישיים, בעמוד פייסבוק שהוא משאב ציבורי, כדוגמת תמיכה במחאה החברתית – האם מדובר בתעמולת בחירות, כשהדבר מתפרסם בעמוד פייסבוק שהוא משאב ציבורי?

מאפיינים של עמוד פייסבוק אישי של אישיות פוליטית – האישי הוא הפוליטי

24. אחד הטיעונים המרכזיים של המשיבים, הוא שהמדיום, היינו השימש בעמוד פייסבוק, מחייב שימוש אישי יותר וקליל יותר, ללא קשר לאופן המימון. לאור זאת ביקשו להכשיר חלק מהפרסומים, שאין מחלוקת שהם פרסומים אישיים (כמו תמונת ראש העיר על רקע המאה ופגישתו עם תלמיד בית ספר שהשתתף במחאה). השאלה היא האם עמוד פייסבוק המהווה משאב ציבורי, יכול לכלול לצד פרסומים שמהותם אחרת, גם פרסומים אישיים של ראש העירייה עצמו, ובהם עמדותיו בעניינים מסוימים שאינם נגזרים מתפקידו הציבורי.

25. כפי שטוענים בצדק המשיבים, השימוש ברשתות חברתיות, לרבות הפייסבוק מחייבת התאמת המסר למדיום. על כן נכון הוא כי הפרסומים, הפוסטים יהיו אישיים וקלילים יותר כדי להגיע לציבור העוקבים. שימוש ברשתות החברתיות מחייב גם שימוש בתמונות וסרטונים בנוסף לטקסט, בדרך כלל קצר מאוד (על ניתוח אופן ההתנסחות ברשתות החברתיות בכלל ובפייסבוק בפרט, ראו: Pablo Jost, "How politicians adapt to new media logic. A longitudinal perspective on accommodation to user-engagement on Facebook", **Jr. of Information Technology & Politics**, 20:2, 184-197, DOI: 10.1080/19331681.2022.2076271 (2023))

26. באחד המחקרים בעניין זה תואר האופן שבו פוליטיקאים מציגים עצמם בפייסבוק – כאישיות פוליטית Elisa Kannasto, "Personal Brand of Politician in an election campaign - |Political Personas on Facebook", **Persona Studies**, p. 12, Vol.6 (2020), מדגישה כי גם כשמדובר במסרים אישיים, המטרה היא הבנית הדמות כדמות ציבורית, במטרה, בסופו של יום, לזכות בכוח פוליטי – ולהיבחר. כך, על פי מחקר שערכה עמודי פייסבוק מצליחים של פוליטיקאים (מבחינת שיתופים, "לייקים" וכו') נבנים דרך: "**strong rhetoric, presentation, and presence**". לענייננו יש חשיבות למסקנת המחקר לפיה הפוליטיקאים משווקים את עצמם כמוצר לבחורים, ולעניין זה כדי שהבחורים הפוטנציאליים יגלו עניין יש להציג עניינים אישיים, אף אם המפרסם בוחר בדיוק איזה חלק מחייו האישיים או דעותיו האישיות לפרסם (שם):

"In this discourse, voters are viewed as consumers to whom political personas and their associated products – including the party and its policies – can be sold. Politicians' personal brands can simplify choices and tighten the relationship with the voter.... individual politicians and their personalities have been marketed as digital products since connectivity has turned online social value to real rewards in offline world, in this case in relation to votes. Political persona is therefore another aspect of publicly sold representation of self.... Genuine, spontaneous content is more likely to engage users on social media, but especially in case of politicians, such illusions of authenticity might just be enough".



27. מחקר אחר עמד גם הוא על כך, שבעבר היה השימוש בפייסבוק כדי להעביר מסרים פוליטיים באופן ישיר, ואילו היום, עם תוספת רשתות חברתיות כמו טוויטר ואינסטגרם, וכן עם שיח בקבוצות ווטסאפ, הניסיון הוא לייצר עמוד פייסבוק עם מסרים קצרים וקליטים, ליצור דימוי "טוב", "ראוי" לאישיות הפוליטית, מעבר לעמדות הפוליטיות והמסרים הישירים. בנוסף יש שימוש נרחב בתמונות וסרטונים הנוגעים לפוליטיקאים עצמם, לאו דווקא בהקשר של המסרים הפוליטיים הישירים, אולם הכל מהווה חלק מתעמולת בחירות, Uta Russmann, "Social Media as Strategic Campaign Tool" in: Richard Davis and David Taras, **Electoral Campaigns, Media, and the New World of Digital Politics**, 263, 275-277 (University of Michigan Press 2022, Project MUSE, doi:10.1353/book.100677).

"The self-declared goal of the campaigns, and at the same time one of the greatest challenges... was to create "good", "smart" and "creative" content. Important was to capture the right topics and prepare them quickly."..... [parties] used social media to "humanize" their top candidates in order to build a more personal community, hoping to enhance interaction and dialogue within their Facebook communities..... personalization on social media is a key strategy...."

28. ניתן לסכם ולומר כי ברשתות החברתיות ככלל, ובפייסבוק בפרט, האישי הוא הפוליטי. המסרים האישיים מהווים אחת הדרכים לבסס אישיות פוליטית כחלק מתעמולת בחירות. מובן שראש העירייה בעמוד פייסבוק הממומן על ידי העירייה, רשאי להעלות תכנים לפי אופי המדיום בניסוח יותר אישי וקליל, אולם אך ורק תכנים הקשורים לתפקידו כראש העירייה. יו"ר וועדת הבחירות המרכזית, כב' השופט נועם סולברג עמד על כך בער"מ 3/26 ניר בן חיים נ' חוקתי – חרדים למדינה ולשלטון הציבורי, פס' 8 (10.5.23):

"מטבע הדברים, ראש הרשות שותף להחלטות רבות ולפעולות רבות ברשות. מתוקף תפקידו הוא גם מייצג את הרשות כלפי הציבור. לכן הוא עשוי להופיע בפרסומי הרשות באופן אגבי או אינהרנטי לנסיבות'. אולם יש להישמר מפני הפיכת נבחר הציבור לאירוע העיקרי שלא כראוי, בבחינת 'תמונה המעמידה במרכזה את ראש העיר, משל הוא הוא 'האירוע' המצולם'. ההבחנה בין המצבים – לעיתים אינה פשוטה. מבחני המשנה לזיהוי תעמולה משמשים גם לצורך זה".

29. מובן, כי ראש העירייה משתתף, מתוקף תפקידו באירועים רבים, ובפעילויות שונות שהן יוזמת העירייה, ופרסומים אלו יש לבחון, כפי שנפסק בעבר, על פי התכלית הדומיננטית (הפן הנָּבֵר). אולם, אין לאפשר, במסגרת עמוד פייסבוק שהינו משאב ציבורי, פרסום פוסטים אישיים הנוגעים להעדפותיו של ראש העירייה בעניינים שונים שאינם קשורים בתפקידו. שכן, אלו מהווים חלק מתעמולה פוליטית במובנה הרחב.

יש לזכור ולהדגיש, ראש העירייה רשאי, כפי שעשו ראשי רשויות רבים אחרים לנהל עמוד פייסבוק שיתופעל לחלוטין במימונו, וללא מעורבות העירייה, שאז יוכל להעלות פרסומים אישיים, שכל שלא יהיה בהם, כשלעצמם, עבירה על סעיף 2א, יוכלו להתפרסם על ידו.

מכאן, ולאור האמור לעיל, אעבור לדון בפרסומים המסוימים שהסרתם התבקשה בעתירה.



שימוש בתמונת הפרופיל של ראש העירייה בעמוד הפייסבוק -

30. ראשית, לעניין תמונת הפרופיל אחזור ואציין כי העניין הוכרע ע"י יו"ר ועדת הבחירות האזורית חיפה, בעתירה שהגיש העותר עצמו, וכאמור, אין זה ראוי להעלות עניין עקרוני זה בשנית לפני מותב אזורי אחר. וכך קבעה יו"ר ועדת הבחירות האזורית חיפה **בעניין נצר** (שם, בפס' 29):

"לגבי התמונה, אינני סבורה כי יש מקום לחייב את הסרת התמונה, ובמקרה הזה המדובר בתמונה של "ראשו" של ראש המועצה. יתכן ויש עמודים ציבוריים ובהם במקום התמונה של ראש הרשות יש דווקא תמונה של נוף מהרשות או של משרדים של הרשות וכו', אך יתכן ודווקא "זיהוי" שכזה ו"צימוד" בין ראש הרשות לבין הרשות עצמה, נופיה ומשרדה, יוצר קושי. בכל מקרה, בנסיבותיו של העמוד הנוכחי, אינני סבורה כי עצם העובדה שהגדרה הפרופיל של ראש המועצה כולל גם תמונת "ראש" שלו עולה כדי תעמולת בחירות אסורה, בהתאם למבחנים שבפסיקה".

אני מסכימה עם הדברים, וסבורה כי ניתן להחילם גם במקרה שלפניי.

31. מעבר לאמור, אוסיף כי קיימים נימוקים נוספים לכך שיש לאפשר לראש העירייה לעשות שימוש בתמונתו גם בעמוד פייסבוק המהווה משאב ציבורי, כבענייננו. למעשה, נראה, כי מבחינת פייסבוק עצמה, מאפייניו ומהותו של עמוד פייסבוק אף מחייבים שימוש בתמונה של ראש הרשות. לצורך כך אעמוד בתמצית על מאפייני פרופיל המשתמש בפייסבוק. מרכז העזרה של פייסבוק באינטרנט מסייע להבחין בין חשבון בפייסבוק לבין פרופיל המשתמש. לגבי החשבון בפייסבוק מוסבר כי:

"כדי להשתמש בפייסבוק, עליכם ליצור חשבון פייסבוק. החשבון שלכם הוא המקום שבו: תזינו פרטים על עצמכם, כמו השם שבו אתם משתמשים בחיי היום-יום, דוא"ל, מספר טלפון נייד, תאריך לידה ומגדר. ייתכן שתבקשו לאשר כי שם זה הוא השם שבו אתם מוכרים לסביבתכם."

לעומת זאת לגבי הפרופיל הראשי מוסבר:

"הפרופיל הראשי שלכם הוא הפרופיל שיצרתם כאשר נרשמתם לחשבון פייסבוק. הפרופיל הראשי שלכם הוא פרופיל חובה, וניתן יהיה למחוק אותו רק אם תמחקו את חשבון הפייסבוק שלכם. הפרופיל הראשי שלכם צריך להיות פעיל כדי שתוכלו ליצור פרופילים נוספים בפייסבוק ולהשתמש בהם.

פרופיל זה מייצג אתכם בפייסבוק והוא מהווה מקום שבו תוכלו לשתף מידע על עצמכם (לדוגמה: תחומי עניין, תמונות, סרטונים, עיר מגורים ועיר מוצא). זהו גם המקום שבו תוכלו: להשתמש בשם המשמש אתכם בחיי היומיום; [...] ; לגשת לדפים שבהם אתם המנהלים; לנהל את הגדרות החשבון שלכם, כגון: פרטי החשבון [...] ; אבטחה [...] ; מודעות [...] ; מחיקה או השבתה של חשבון הפייסבוק [מחיקה או השבתה של החשבון שלכם תגרום גם למחיקה או השבתה של כל הפרופילים שמנוהלים על ידי החשבון]."

The difference between your Facebook account and profile | Facebook Help Centre)

(<https://www.facebook.com/help/327202558928776>).

32. על פני הדברים, תמונת פרופיל היא חלק מזהות הפרופיל בפייסבוק. מוסכם על הצדדים, ונזכר גם **בעניין בן מאיר**, כי ראש העירייה מנהל את העמוד שלו בשימוש בפרופיל הראשי. לכן, העמוד שלו מזוהה עמו אישית, לפי הפרטים והמידע האישי שהגדיר בפרופיל הראשי שלו. בתוך כך, תמונתו של ראש העירייה, בכל פורמט שיבחר, בין גוף שלם, חצי גוף או פנים בלבד, היא חלק מזהות הפרופיל הראשי. אני סבורה כי אין הצדקה להגביל את השימוש שהמשיב עושה בפרופיל הראשי שלו בהקשר זה. תוכן הפרסומים כפוף לדיני התעמולה והבחירות, אך עצם קיומו של אדם בשר ודם גלוי ואותנטי מאחורי פרופיל המשתמש אינו נגזר כתוצאה מסיווג העמוד ואף לא מקיומן של



בחירות וכפיפותו אליהן. אולם, מעבר לאפיון עמוד הפייסבוק, קיימים שלושה נימוקים מהותיים לתמוך בכך שראש הרשות יהיה רשאי לכלול את תמונתו בעמוד פייסבוק הממומן בידי העירייה.

33. **ראשית**, ציון פרטיו האישיים של ראש רשות, כמו גם כל אדם, בהגדרות פרופיל עמוד הפייסבוק שלו, מהווים ביטוי של חלק מזכותו לשם ולכבוד האדם. אין להפחית ממשקלן הגבוה של זכויות אלה במופעים המביאים אותן לידי ביטוי במרשתת שהיא כידוע "ככר העיר המודרנית הוירטואלית", ובהגנה החוקתית הראויה להן. רצוי וראוי לבקר את התנהלות נבחרי הציבור בפייסבוק ובמדיה הדיגיטלית בכלל, במסגרת דיני התעמולה ולבחון אותה במבחיני המשנה כדי למנוע ניצול לרעה של מעמדו של ראש הרשות בהתמודדות בבחירות. אך ביקורת זו אינה מאיינת את זהותו וזכותו לשם ולכבוד האדם של נבחר הציבור – ופרטי הפרופיל מבטאים את זהותו ואת אישיותו ראויים גם הם להגנה במסגרת זו. ראשית האדם, ואחריו התפקיד. אמנם, אופיו של העמוד נגזר מהיותו עמוד של ראש רשות ציבורית, נבחר ציבור, וככזה הוא כפוף לביקורת מינהלית ושיפוטית כדי למנוע תעמולת בחירות אסורה ופגיעה בזכויות כמו חופש הביטוי, השוויון וזכות הציבור לדעת. אולם, הביקורת המינהלית והשיפוטית על תכני העמוד ואופן ניהולו אינם שוללים את הזהות האישית של ראש העירייה הכוללים את שמו ותמונתו. בשולי הדברים אציין כי התעכבות העותר על סוג התמונה וחלקי הגוף המופיעים בה היא דווקנית ומיותרת בעיני, ואף משיקה להחפצה ולפגיעה בכבוד האדם במובן זה, וודאי שאינה תורמת לטיעון.

34. **שנית**, גילוי מלא ושקיפות עדיפים גם מנקודת המבט של האינטרס הציבורי לדעת מי עומד מאחורי כל עמוד פייסבוק, לרבות עמודי פייסבוק, של אנשי ציבור ונבחרי ציבור. זאת, במיוחד לאור ריבוי עמודי פייסבוק שאין מאחוריהם משתמשים שהם אדם בשר ודם שניתן לזיהוי ולביקורת, שהפכו לתופעה מזיקה ומסוכנת גם בהקשר של בחירות, ושראוי כי המחוקק יסדיר אותה במסגרת המלחמה בזיופים ובבינה המלאכותית המייצרת מציאות מדומה בניסיון להטעות ולהטות את דעת הקהל. במחקרים ההולכים ומתרבים בתחום נמצא שזיוף פרופיל פייסבוק מתאפשר, בין היתר באמצעות מניפולציות על הפרטים האישיים של בעל הפרופיל, המידע המשותף בו והמידע המוצנע, התמונות, הן בהיבטים הגרפיים והעיצוביים הן בהיבטים של שכיחות השימוש בהן, מידת הפעילות בפרופיל, מספר החברים ועוד (לדרכים לבחינת מידת האותנטיות של פרופיק פייסבוק, ולדרכים להטעות לגביו ראו בין רבים מאד: Pollack, Moran, and Galia Yanoshevsky. "Creating authenticity in fake Facebook (profiles)." **Meidaat: Journal for Information Community** 18 (2022).

35. **שלישית**, התוצאה הצפויה של איסור על המשיב להשתמש בשמו ותמונתו בפרופיל בעמוד הפייסבוק שלו, מנוגדת למהות קיום העמוד, כטענת העירייה, וסביר בעיני כי תאיין הלכה למעשה את קיומו של עמוד הפייסבוק של ראש העירייה, תוצאן שאינה מידתית, לאור האפשרות שניתנה לנבחרי ציבור כי עמוד הפייסבוק יממומן בידי הרשות, על השלכות הנובעות מכך.

לפיכך אני קובעת כי אין מקום להסיר את תמונת ראש העירייה מפרופיל עמוד הפייסבוק שלו.



כותרת עמוד הפייסבוק: "ראש עיר ללא הפסקה" -

36. העותר טוען כי כיתוב זה "ראש עיר ללא הפסקה", כשלעצמו מקשר בין המשיב לבין הסיסמה המזוהה עם העיר תל-אביב: "עיר ללא הפסקה". כפי שמופיע באתר העירייה ועל כן מהווה תעמולה אסורה ושימוש אסור במשאבי העירייה. העירייה, אינה חולקת על ההקשר האמור אך טוענת כי מדובר ב"ציון היותו של רון חולדאי ראש העירייה. זאת, בדרך הומוריסטית – חידוד לשון אם תרצו – אשר "מתכתבת" עם היותה של תל אביב יפו "עיר ללא הפסקה". כאמור, זפוסה ההתבטאות במדיום זה של הרשתות החברתיות כוללים, באופן מובנה, צורת התנסחות בעל אופי שאינו פורמלי ושימוש בנימה הומוריסטית ובמשחקי מילים – כך נעשה אף בעניין זה, וקשה לראות את אופיו התעמולתי של הביטוי" (פס' 40 לתגובת המשיבים).

37. אני סבורה לאור המבחנים הדווקניים שיש ליישם בתקופת בחירות, יש לקבוע כי השימוש בכותרת זו מהווה תעמולת בחירות אסורה. בניגוד לתמונת המשיב, המהווה חלק מהגדרות הפרופיל שלו, הכותרת אינה כלולה כחלק משמו, אלא כחלק מהמידע שהוא משתף להצגתו "Intro". במובן זה, הכותרת, בניגוד לתמונה, כפופה לדיני התעמולה והבחירות בדומה להגדרות אחרות שאינן מהוות חלק מזהות הפרופיל. כפי שנפסק רבות בעבר, וכפי שקבע גם כב' השופט עמית בעניין טירת הכרמל, ביישום מבחני המשנה יש לנקוט בגישה מחמירה "שתצמצם עד כמה שניתן את האפשרות לעשות שימוש בנכסים ומשאבים ציבוריים לצרכי תעמולה", ובמקרים גבוליים עדיף להגביל את האפשרות של מועמדים לעשות שימוש בנכסיה הציבוריים של הרשות (שם, פס' 13).

38. נקיטת גישה מחמירה בהקשר זה נדרשת לפי הפסיקה. נקבע כי שימוש בסיסמאות לא פוליטיות לצרכים פוליטיים היא בבחינת תעמולה אסורה (ראו: תר"מ 2/83 פרופ' יהודית נאות מועמדת תנועת שינוי לראשות עיריית חיפה נ' עיריית חיפה, חיפה (נבו 06.10.1983) השופט מ' שמגר, באותו עניין כי חוברת שהופצה ע"י עיריית חיפה (לרבות מכרז ואישור תקציבי כנדרש", בכותרת "דברים זזים בחיפה" היא בגדר תעמולה של ראש העיר וסיעת המערך בעירייה בראשה עמד וכי "דברים זזים בחיפה" היא סיסמא שעיריית חיפה עושה בה שימוש, ועל כן אסור לראש העיר לאמצה כסיסמת הבחירות שלו. יו"ר ועדת הבחירות דאז, כב' הנשיא מאיר שמגר קבע כי החוברת המתארת את הישגי העבר בחיפה, כשראש העיר מכהן בה מזה עשרים שנה, מהווה תעמולת בחירות אסורה, בעיקר שחלקים מהנאמר בה היו כלולים במודעות בחירות מטעם ראש הרשות. עם זאת, לא ניתן צו מניעה כנגד השימוש בסיסמא, לאור נוסחו הקודם של סעיף החוק שעסק בשימוש בנכסי ציבור בבחירות. הנשיא שמגר ציין כי אמנם ראש העיר עשה שימוש בסיסמא של העירייה, אך הוסיף כי כדי לתקן עניין זה נדרש שינוי חקיקה.

39. מאוחר יותר, ועל פי נוסח החוק הקיים נאסר השימוש בסיסמא "חוזרים לחיים" שהוציא משרד הבריאות לעידוד התחסנות נגד קורונה, לצרכי קמפיין הבחירות של מפלגת הליכוד בבחירות לכנסת בג"ץ 1931/21 ח"כ בנימין נתניהו נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים וארבע פסקה 7 לפסק הדין של השופט ד' מינץ (נבו 19.03.2021). כב' השופט דוד מינץ קבע במפורש כי אימוץ סיסמא כזו מהווה שימוש אסור בנכסי ציבור (שם, פס' 9-7):

"בחוק לא מוגדר מהם "נכסים או נכסים בלתי מוחשיים" ועל כן עלינו לצקת תוכן לביטוי זה ולהכריע האם הסיסמה באה בגדר נכס בלתי מוחשי. על מנת לעשות כן, יש לעמוד על התכליות העומדות בבסיסו של סעיף 2 לחוק. ראשית, האיסור נועד לשמור על עיקרון השוויון. לבעל תפקיד ציבורי גישה לנכסי הציבור ושימוש בהם בקשר עם תעמולת בחירות פוגע בשוויון בין המועמדים; שנית, נכסי המדינה שייכים לציבור כולו, והאיסור הקבוע בסעיף מונע שימוש בהם למטרה שלה



לא נועדו; שלישית, האיסור בא למנוע מראית עין של זהות בין השירות הציבורי למועמד או לרשימת מועמדים. על ידי כך נשמר אמון הציבור בשירות הציבורי בענייננו, דומה כי החלטת יו"ר ועדת הבחירות לפיה הסיסמה "חוזרים לחיים" היא "נכס בלתי מוחשי" לצורך סעיף 2א לחוק, היא החלטה המבטאת איזון ראוי בין חופש הביטוי לעיקרון השוויון והתכליות הנוספות העומדות בבסיס חוק תעמולת בחירות. השימוש של מפלגת הליכוד עלול ליצור רושם כי מסע הפרסום הממשלתי הוא מטעם מפלגה פוליטית. שימוש בסיסמה "ממשלתית" עשוי גם לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי. לבסוף, באמצעות שימוש בסיסמה, מפלגת הליכוד עושה שימוש בנכסים שנועדו לציבור כולו, למטרה שלא נועדו לה. במסגרת זו מוכן אני לקבל את העמדה של בא-כוח העותרים כי לא הושקעו משאבים כספיים ספציפיים בהגיינת הסיסמה "חוזרים לחיים". ואולם, אין ספק כי משרד הבריאות השקיע משאבים על מנת ליצור זיהוי בקרב הציבור בין הסיסמה "חוזרים לחיים" לבין הקמפיין לעידוד חיסונים, אשר בו הושקעו משאבים רבים ובלתי מבוטלים. קמפיין מפלגת הליכוד העושה שימוש בסיסמה "רוכב" אפוא על המשאבים שהושקעו זה מכבר על ידי משרד הבריאות מכספי הציבור. על כן, בעיניי, הסיסמה "חוזרים לחיים" אכן מהווה "נכס בלתי מוחשי" הנכנס לגדרי סעיף 2א לחוק, כאמור.

בדומה, בעניין שלפניי, הכותרת "ראש עיר ללא הפסקה" מתייחסת לסיסמת העירייה: "עיר ללא הפסקה", הנמצאת כמעט בכל פרסום של עיריית תל-אביב-יפו, ונתפסת כסיסמת פרסום או מימרה (slogan) של העיר. גם במקרה זה, גם אם לא הושקעו כספים במיתוג עצמו, וייתכן כי ההפך הוא הנכון, הרי הושק ממון רב בהטמעת סיסמא זו כמאפיינת את העיר תל אביב – עיר ללא הפסקה. על כן, מדובר משאב של העיר שראש העירייה אינו רשאי להשתמש בו כאמור בסעיף 2א, ולפיכך יש להסירה.

פרסומים מסוימים האסורים לטענת העותר

40. בעתירה נטען כי הפרסומים שהובאו בה הם רק דוגמאות בודדות מתוך פרסומים רבים המהווים לטענת העותר תעמולה אסורה. כפי שנפסק לא אחת, לא ניתן להתייחס לפרסומים שלא הובאו בעתירה וודאי שלא ניתן ליתן צו להסרה גורפת של פרסומים שלא הובאו בה. בנוסף, אני רואה קושי באיזכור פרסומים מרובים, מבלי פירוט ופירוש מדוע לטענת העותר הם מהווים תעמולה אסורה ומדוע נדרש להסירם. על כן אפנה עתה לבחינת הפרסומים אליהם הפנה העותרת בעתירתו.

41. הזמנה לאירועי פורים – פרסום מיום 5.3.23:

"פורים שמח לכל הליצנים, דינוזאורים, אבירות, נסיכים, רופאות, פיראטים, מכשפות, ספיידרמנים וילדות בשם "יום רביעי", לא ברור לי למה. כמו כל שנה, תענוג לפגוש אתכם עם חיוך גדול על הפנים. מזמין אתכם ואת כל המשפחה לבוא ולחגוג באירועי פורים הרבים בכל רחבי העיר. נתראה. באהבה, שריף חולדאי.

לינק לכל האירועים: SDVgQB/3ly.bit צילום: דינוזאורה"

42. לפוסט צורפו חמש תמונות בכולן מופיע ראש העירייה מחופש לשריף. אני סבורה שראש העיר שמזמין באופן אישי את ילדי העיר לאירועי פורים שעורכת העירייה מהווה תעמולת בחירות אסורה. מדובר בזיהוי אירועי פורים של העירייה עם ראש העיר המזמין, ועל כן מדובר בתעמולה אסורה. במקרה זה מדובר היה בתעמולה אסורה גם לו היה מדובר בעמוד אישי של ראש העיר. יש לציין כי בעתירה אחרת שהוגשה נגד המשיבים בעניין האופרה בפארק, הסירה העירייה בעצמה הודעות בהן הזמין ראש העיר למופע אופרה בפארק, וציינה כי מדובר בתקלה. לאור האמור יוסר פרסום זה.



43. התייחסות לחוק הסדרים בנוגע לארנונה לעסקים – פרסום מיום 19.3.23:

"ממשלת ישראל החליטה להכריז מלחמה על השלטון המקומי. אין מילה אחרת לכך. במקום להעביר סמכויות נרחבות יותר לרשויות המקומיות (כפי שנהוג ברוב מדינות המערב) היא עושה את ההיפך: מלאימה את ארנונת העסקים, שזה בעצם להוציא מכיס הרשות כספים ולהעביר אותם לצרכים קואליציוניים של הממשלה; פוגעת במעמדו הייחודי של החינוך הממלכתי בישראל; לוקחת כספים מתקציבי הניקיון ומעבירה אותם שוב לצרכים פוליטיים; מבטלת סמכויות של העירייה או עוקפת אותן - בתהליכי תכנון, התחדשות עירונית ורישוי עסקים; חוזר ואומר - העירייה בראשותי תילחם בכך. לא ניתן לאף אחד להחליש אותנו, בטח כשמעורבים בזה שיקולים זרים; לא ניתן לממשלה להוביל אותנו לאסון תכנוני וכלכלי, שמי שיסבלו ממנו יהיו התושבות והתושבים; ניסיון העבר מלמד אותנו שכשהממשלה לוקחת כסף מהרשות, הוא בדרך כלל לא חוזר. כשהממשלה אומרת "יהיה בסדר", אז לדברים יש נטייה להתדרדר; יחד עם פורום ה-15 (פורום הערים העצמאיות בישראל) החלטנו להשבית כליל, החל מהיום, את פעילותן ושירותיהן של כל הועדות המקומיות לתכנון ובניה; ואם יהיה צורך, נחריף את המאבק ונשבית את השירותים העירוניים באופן מלא, גם את שירותי החינוך; ממשלת ישראל - תנו לנו לעבוד כמו שאנחנו יודעים. תנו לנו עצמאות ניהולית. תנו לנו לשמור על האינטרסים של כלל התושבות והתושבים שלנו ולספק להם שירותים ברמה גבוהה. בזה אנחנו טובים"

44. הפרסום בעיקרו נוגע לתפקידו של ראש העירייה, כחלק מראשי הערים ששותפים בפורום הערים העצמאיות. מדובר גם בפוסט אינפורמטיבי המיידיע את הציבור על השביתה שכבר הוכרזה בועדות המקומיות לתכנון ולבניה, וכן התייחסות לשביתה עתידית אפשרית. יש גם הפרדה ברורה בין ראש העירייה לעירייה - העירייה בראשותי תילחם בכך. הפוסט מנוסח בלשון רבים בהתייחס גם לפורום הערים העצמאיות. אדגיש, כי תוכן העמדה נתון כמובן לביקורת כשלעצמו, אך עצם פרסומה בעמוד הפייסבוק של ראש העירייה הוא תקין ומותר, כיון שהעירייה בראשותו ומתוקף תפקידו, אכן נטלה חלק בעניין זה.

45. חניכת מבנה שבט צופים – פרסום מיום 22.3.23:

"שמחתי לחנוך אתמול את המבנה החדש שיהווה בית חם למאות ילדים ובני נוער בשכונת התקווה - שבט צופים בית דני. שבט בית דני הוקם בשנת 1975 בגן התקווה ומאז הפך לסמל שכונתי. השבט מונה כ-300 חניכות וחניכים ומשלב את הפסיפס האנושי המגוון שכל כך מאפיין את השכונה. בוגרי השבט השתלבו לאורך השנים בתפקידי מפתח בשכונה, בעיר ובמדינה, ואני בטוח שלערכים ולחוויות מעצבות החיים שקיבלו בשבט יש תפקיד לא קטן בהצלחתם. אז בשעה טובה לחניכים ולחניכות, תתחדשו וכמובן, "היו נכונים!"

46. לפרסום צורפה תמונה מרכזית גדולה של הבניין עם חברי שבט הצופים תחת השלט: "טקס חניכת שבט צופים בית דני" ומתחתיה שלוש תמונות קטנות מאד ביחס אליה, באחת מופיע ראש העירייה נושא דברים, בשנייה גוזר את הסרט יחד עם חברת שבט הצופים והשלישית כשהוא יושב בקהל (בתמונה זו כמעט ולא ניתן לזהותו). הפרסום בעיקרו חדשותי וחינוכי, ומיועד לעדכון התושבים בדבר שבט הצופים בשכונת התקווה שקיבל את המבנה, ומתייחס לשבט הצופים, לערכי התנועה ולתרומת בוגריו לעתיד. אמנם הפרסום משתמש פעם אחת במילה "שמחתי" בפתח הפוסט: "שמחתי לחנוך אתמול את המבנה...", ובמילים "אני בטוח" בהמשך, אולם, מדובר בתיאור שהוא שולי לעניין. כיון שחניכת המבנה אכן נעשתה במסגרת תפקידו של ראש העירייה, אני סבורה כי שימוש כזה שאינו חזרתי, בפוסט קצר שרובו ככולו עובדתי וחדשותי, הוא מידתי וזניח, ואינו מהווה תעמולת בחירות אסורה. אשר לתמונות, כיון שהתמונה הגדולה והמרכזית היא של חניכי השבט על רקע הבניין, לא מצאתי כי שלושת התמונות הקטנות מתחת, בהן מופיע ראש העירייה מהוות תעמולת בחירות אסורה. יש להדגיש לעניין



זה כי לא רק כמות התמונות בהן מופיע ראש העירייה היא חשובה, אלא יש להתייחס להקשר הכללי, לגודל התמונות, לקשר לפרסום וכיו"ב.

47. **מפגש עם יו"ר מועצת התלמידים שהושעה מתפקידו בעקבות מעורבותו במחאה – פרסום מיום 23.3.23:**

"פגשתי היום בלשכתי את עומר בן אלחנן, יו"ר מועצת תלמידים תל אביב-יפו שהושעה מתפקידו על ידי מועצת התלמידים הארצית בעקבות מעורבותו במחאה. אמרתי לו שהוא נקלע לסיטואציה שהיא בלבו של ויכוח ערכי מהותי - ובני אדם נמדדים בדיוק ברגעים האלה. עומר עבר את המבחן בהצלחה יתרה. שמחתי לשמוע שהוא מלא בגאווה וביטחון ואמרתי לו גם שאנחנו מגבים אותו ומאחוריו. עומר הוא בדיוק מסוג הילדים שאנחנו מגדלים בעיר תל אביב-יפו, ועליהם גאווה - ילדים ערכיים, מעורבים, אקטיביסטים. קיבלתי מהבחור הצעיר הזה הרבה מאוד עידוד ואופטימיות להמשך המאבק של כולנו. תודה עומר"

מתחת לפרסום תמונה גדולה של ראש העירייה, ככל הנראה בלשכתו בפגישה עם אותו עומר.

48. פרסום זה מדגים את האמור לעיל לעניין הבעת עמדות אישיות כבניית מותג אישי, המהווה תעמולת בחירות. לו ראש העירייה היה מפרסם עניין זה בעמוד פייסבוק אישי, השאלה היחידה שהייתה מתעוררת היא עצם קיום הפגישה בלשכתו בעירייה. אולם כאשר מדובר בעמוד פייסבוק אישי, השאלה היחידה שהייתה מתעוררת היא עצם בלשון רבים אך לא ברור מיהם אותם רבים בבחינת "Royal We", שהוא שם גוף השמור לאצולה ומכונה באנגלית "**majestic plural**" או "**royal plural**". השימוש בגוף זה מיועד למלך ובני אצולה, ומתייחס לזהות בין המלך, השליט למדינה, אנחנו הכתר או אנחנו העם. כשראש העירייה כותב: "**אנחנו מגבים אותו ומאחוריו**" או "**עומר הוא בדיוק מסוג הילדים שאנחנו מגדלים בעיר תל אביב-יפו, ועליהם גאווה**", הוא ככל הנראה מתייחס לעצמו. בוודאי שהדבר אינו חלק מתפקידו כראש העירייה. מדובר בהבעת עמדה אישית של ראש העירייה בעד המחאה החברתית. הבעת עמדה כזו אינה חלק מתפקידו כראש העירייה. לאור היותו של העמוד משאב ציבורי, הבעת עמדה כזו כוונתה למצב את ראש העיר בעמדה מסוימת, שתמשוך בוחרים המזדהים עם אותה עמדה, ועל כן מהווה תעמולה פוליטית אסורה, לאור המבחן הצר והנוקשה שנקבע, בוודאי בסמוך לבחירות, אני מורה על הסרת הפוסט האמור.

49. **התייחסות משותפת לפיגוע בטיילת ולמחאה בקפלן – פרסום מיום 8.4.23:**

"אתמול הייתי בזירת הפיגוע בטיילת והיום אני מפגין בקפלן. המציאות מורכבת. בלי דמוקרטיה לא יהיה לנו ביטחון. אסור להזניח אף חזית"

מתחת לפרסום תמונה המחולקת לשני חצאים שווים. בחלק הימני נראה ראש העירייה עם מפגינים במסגרת המחאה בקפלן, ובצידה השמאלי במקום הפיגוע לצד מפקד משטרת מחוז ת"א בשעתו, ניצב עמי אשד. כיון שראש העירייה כרך יחד את הדברים יש להסיר את הפרסום כולו. אמנם, התייצבות במקום פיגוע בעיר הוא חלק מתפקידו של ראש העירייה, הן כדי לקחת חלק בהתארות כולן, הן כדי לתמוך ולעודד בתושבי העיר. עם זאת, גם הפרסום מחבר עניין זה – הבטחון, עם ההפגנה בקפלן – שמירה על הדמוקרטיה, שזו עמדה אישית, כפי שהרחבתי לגבי הפרסום הקודם בעניין זה.



גם פרסום זה לו היה מפורסם בעמוד אישי של ראש העירייה לא היה מוסר. אולם במקרה שלפניי, כיון שהפרסום כורך את בהדברים באופן שלא ניתן להפריד בין חלקי הפרסום, הרי שמדובר בתעמולת בחירות אסורה ואני מורה להסירו.

50. הענקת פרס יקיר העיר – פרסום מיום 26.4.23 :

"גאה ונרגש להעניק את התואר יקיר ויקירת העיר ל-14 חתנים וכלות ראויים מאין כמוהם. אנשי תרבות ונשות מחקר, יזמיות ומשרתי ציבור. פעילים חברתיים ופעילות ציבוריות, אנשי ספורט ותקשורת, אמנים, משפטניות ונשות חינוך שמצטרפים לשורה ארוכה בת יותר מארבעים שנה של זוכים וזוכות. ארבעה עשר מגדלורים מכל גוניה האפשריים של החברה הישראלית שאת מפעל חייהם יצרו מתוך תל אביב – יפו. גאוה תל אביבית אמיתית. תודה לכם: יונה אליאן קשת // עדינה בר שלום // ד"ר שולה רקנאטי // פרופ' עופרה בנג'ו // לבנה זמיר // עו"ד סבינה רוטלוי // שלמה וישינסקי // צדוק חממי // ד"ר אפרים לפיד // אבי סופר // דב גבע // פרופ' אברהם דגני חברות המועצה לשעבר: פרופ' אורית איכילוב // עו"ד דפנה בוסתן. צילום: כפיר סיון"

לפרסום צורפו שלש תמונות במרכזית, אחת מכלות הפרס מקבלת את הפרס מידי ראש העירייה, בשניה, אחד מחתני הפרס מקבלו והשלישית היא של ראש העירייה עם אחת ממקבלות הפרס ואחרים.

51. טקס חלוקת פרסי יקיר העיר נעשית על ידי ראש העירייה בתוקף תפקידו, לאורך שנים, בכל יום עצמאות. בפרסום עצמו נזכר כי מדובר במסורת בת 40 שנה. ראש העירייה הוא זה המעניק בפועל את הפרסים, ועל כן השימוש במילים "גאה ונרגש להעניק" תואם את המעמד. מרבית הפרסום נוגע לכלות וחתני הפרס ולפועלם. זהו פרסום ראוי והולם המכבד את מקבלי הפרס. גם התמונות הן במינון סביר לאור מספר הזוכים, ומדגישות את מקבלי הפרס ולא את ראש העירייה. מכאן שאין מדובר בתעמולה אסורה ואין מניעה לפרסום את תמונת המשיב יחד עם הזוכים בתואר יקיר העיר בטקס חלוקת הפרס.

52. ברכה ליום העצמאות – פרסום מיום 26.4.23 :

"מזל טוב ישראל."

"את הערב הזה חוגגים בעיר בצורות שונות, אך יש דבר אחד משותף לכל החוגגות והחוגגים – אהבה אמיתי למקום הזה ורצון בסיסי לחיות פה יחד בנחת, ברוגע, בשלום. חג עצמאות שצח לכל תושבות ותושבי תל אביב – יפו. שיהיה זה ערב לתפארת מדינת ישראל"

53. מתחת לפרסום חמש תמונות שתיים גדולות בחלק העליון ושלוש קטנות מתחתיהן. בתמונות הגדולות – באחת מופיע צילום של אנשים רבים בפארק, ללא תמונת ראש העירייה, ובשנייה ראש העירייה על במה שמאחוריה שלט: "חג עצמאות שמח". בתמונות הקטנות – במרכזית והבולטת ראש העירייה עם אישה צעירה לבושה לבן, ככל הנראה אחת המשתתפות המופע, ובשתי התמונות מהצדדים ראש העירייה על במה מול קהל רב. מדובר בברכה ראויה ליום העצמאות, עם זאת, לא בעמוד שממומן בידי העירייה. ברכות לתושבים לרגל חגים ומועדים אינם מתפקידו של ראש העירייה, ואף אם מדובר במנהג יפה ומכובד, הסכנה היא, בוודאי בשנת בחירות, כי נעשה בכך שימוש לבניית המותג של ראש העיר, כראש עיר אכפתי, המברך את התושבים. בנוסף, נראה כי ראש העיר נואם באירועים של עיריית תל אביב, שאז גם כאן, בדומה להזמנה לאירועי פורים, מדובר בזיהוי ראש העירייה עם אירועים שיוזמת ומממנת העירייה לרווחת התושבים. מכל מקום, מדובר בתעמולת בחירות אסורה ויש להסיר את הפוסט.



54. **ביקור במוקד 106** – פרסום סרטון מיום 2.5.23 המתעד שיחת טלפון בין ראש העירייה לתושבת העיר, במסגרת ביקור של ראש העירייה במוקד 106. להלן הטקסט שנלווה לפרסום:

“באתי לבקר את הצוות המצוין של מוקד +106 שעובד מסביב לשעון כדי לטפל בכל בעיה ובכל שאלה של כל תושב ותושבת. כל פנייה מטופלת במקצועיות, והתושב אף מקבל עדכון שוטף על הטיפול בבעיה. תודה לכם, אתם עושים ועושות עבודה חשובה וטובה! על הדרך, החלטתי להפתיע כמה תושבים ולהעניק שירות אישי מראש העירייה. אם אין לכם עדיין את אפליקציית +106 בנייד - זה הזמן להוריד. לינק בתגובות.”

בתמונה שנלווית לטקסט, לפני הקישור לסרטון, מופיע ראש העירייה עם אזניות עונה לקריאות למוקד 106. פרסום זה מהווה תעמולת בחירות אסורה ויש להסירו. המשיב לקח חלק פעיל במענה במוקד, ופרסם את הסרטון בעמוד ובכך קישר את פעילותו האישית עם פעילות העירייה, דבר המהווה תעמולת בחירות אסורה.

סוף דבר

55. **הכלל לפיו יש לנהוג בכל מקרה בו הרשות משתתפת בתפעול ומימון עמוד הפייסבוק של ראש הרשות הוא כי ניתן לפרסם בעמוד כזה את תמונתו של ראש הרשות ושמו. בעמוד כזה ניתן לפרסם רק פרסומים הנוגעים לפעילות שעושה ראש הרשות במסגרת תפקידו, ובמגבלות מבחן הדומיננטיות (מבחן הפן הגָבֵר). היינו פרסומים שיש להם ערך מלבד השתתפות ראש העירייה בהם.**

56. לאור האמור, העתירה מתקבלת באופן חלקי, כמפורט:

- א. העירייה רשאית לממן את ניהול עמוד הפייסבוק של המשיב ותחזוקתו כפי שעשתה עד כה, בכפוף לאיסור על תעמולת בחירות, כמפורט.
- ב. תמונת הפרופיל של המשיב לא תוסר מהעמוד.
- ג. הכותרת "ראש עיר ללא הפסקה" תוסר מהעמוד.
- ד. המשיבה תפעל להסרת הפרסומים והתמונות המסוימים על הסרתם הוריתי בהחלטה זו.

57. בסיום הדברים, ולאור העובדה שמצויים אנו שלושה חודשים לפני הבחירות הרשויות המקומיות, וכיון שבעתירה זו עוסקים אנו בפרסומים ישנים ולא רלוונטיים החל מחודש פברואר, שגם כשיוסרו היום, נראה שאין לדבר השלכה ממשית, נראה כי אין מקום להגיש עתירה על כל פרסום בעמוד הפייסבוק, ולהותיר את המשאבים לעניינים מהותיים יותר.

במקרה זה כיון שהעתירה התקבלה באופן חלקי, וכיון שלעניין תמונת ראש העיר אני סבורה כי לא היה על העותר להעלות עניין זה משהוכרע ע"י יו"ר ועדה אזורית אחרת בעתירה שהגיש, איני עושה צו להוצאות.

ניתנה והודעה היום, ט"ז באב, תשפ"ג, 3 באוגוסט, 2023.

ד"ר מיכל אגמון-גונן

שופטת בית המשפט המחוזי – תל אביב-יפו

יושבת ראש ועדת הבחירות האזורית תל אביב



עמוד 16 מתוך 16