



ועדת הבחירות האזורית רמלה-לוד

השופטת חנה קיציס
יושבת ראש ועדת הבחירות האזורית רמלה-לוד

תר"מ 11/26

תר"מ 21/26

העותר בתר"מ 11/26 : גנאדי בורשבסקי
העותרת בתר"מ 21/26 : חוקתי - חרדים למדינה ולשלטון הציבורי

נגד

המשיבים בתר"מ 11/26 ו-21/26 : 1 רמי גרינברג
2 עיריית פתח תקווה

עתירה לצו מניעה לפי סעיפים 17ב ו-17ד לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

החלטה

1. בפני שתי עתירות בטענה לתעמולה אסורה של המשיבים, שהדיון בהם אוחד.
2. העותר בתר"מ 11/26 גנאדי בורשבסקי הוא חבר מועצת עיריית פתח תקווה (להלן: "העותר"). העותרת בתר"מ 21/26 חוקתי – חרדים למדינה ולשלטון הציבורי היא עמותה הפועלת לקידום מנהל ציבורי תקין (להלן: "העותרת").
3. העותרים טוענים שהמשיבים הפרו את הוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: "החוק"). העתירות עוסקות, בין היתר, בטענות הנוגעות לפרסומים במדיה החברתית. ביום 6.6.2023 הוריתי על איחוד הדיון בהן.
4. לבקשת העותרת ניתן ביום 30.5.2023 צו ארעי האוסר על המשיבה להמשיך בפרסום הממומן של דף הפייסבוק נושא העתירה.

תמצית טענות העותר בתר"מ 11/26

5. ברשת הפייסבוק נמצאים 2 דפים הנושאים את שמו של המשיב האחד המכונה "רמי גרינברג" ממומן על ידי המשיבה ועובדי מחלקת הדוברות מתפעלים אותו (להלן: "הדף הציבורי"). השני, המכונה "רמי גרינברג (ראש עיריית פתח תקווה) מופעל על ידי המשיב והוא זה הנושא בעלות הפעלתו (להלן: "הדף הפרטי").



6. המשיב הקים את הדף הציבורי ביום 27.8.2012, שש שנים לפני שנבחר לראשות העיר פתח תקווה.
7. פרסומים רבים בדף זה נושאים את מספר הטלפון הפרטי של המשיב וכן את תמונתו על אף שאין קשר בין התמונה לעצם הפרסום. בנוסף פרסומים רבים כוללים סרטונים בהם המשיב הוא הדמות היחידה המופיעה בסרטון. למעשה, המשיב מהווה מעין "פרזנטור" ואין כל תכלית לשימוש בקולו או בדמותו מלבד ניכוס הצלחת המשיבה אליו ויצירת רווח פוליטי.
8. קיים חשש, שלאחר סיום כהונתו של המשיב כראש העיר, הדף הציבורי יחזור לידי המשיב ולא ישאר ברשותה של המשיבה.
9. בדומה, דף האינסטגרם של המשיב הוקם בשנת 2016 לפני שנבחר לראשות העיריה וגם דף זה הפך לאחר בחירתו לדף רשמי הממומן על ידי המשיבה. בפרסומים שם, נראה כי התכלית הדומיננטית העומדת ביסודם היא השפעה על הבוחר, בדרך של הצגת תמונתו של המשיב, בקשר לפעולות המשיבה. גם בעניין זה יש להניח שלאחר סיום תפקידו ימשיך הדף לשרת את המשיב ולא יישאר ברשותה של המשיבה.
10. דפי הפייסבוק והאינסטגרם שממומנים מכספה של רשות ציבורית, כמו גם מאגר המנויים והעוקבים של הדפים הללו, נחשבים ל"נכס בלתי מוחשי" של הרשות. אם יתממש החשש ודפים אלו יישארו בידי המשיב ימצא שהמשיב השתמש במשאבי הרשות כדי לקדם את העמוד הפרטי שלו.
11. יש הבדל בין דף פייסבוק המשמש את נבחר הציבור באופן פרטי לבין כזה שמייצג את הרשות המקומית עצמה. ההבחנה נובעת מתוך התפיסה שרשת חברתית של המשיבה משמשת להעברת מידע לתושבים והיא משאב של המשיבה, לכן השימוש בה צריך להיעשות בצורה א-פוליטית ואינו יכול לשמש לתעמולה.
12. תכליתו של דף פייסבוק נקבעת עם הקמתו, זאת כדי להגן על הציבור מפני הטעיה ולמנוע ערבוב בין האדם הפרטי לבין תפקידו. בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1900, רשות ציבורית אינה רשאית לתחזק דף פרטי-פוליטי של העומד בראשה.
13. המשיב מתעלם מהחלטות קודמות שניתנו בעניינו וממשיך לפרסם את שמו ואת מספר הטלפון שלו בחוברות אינפורמטיביות של העיריה, ושמו גם מופיע בשלט שהציבה.
14. חרף הנחיות היועצת המשפטית של המשיבה, והחלטות קודמות שניתנו, ממשיכים עובדי העיריה לפרסם ברשתות החברתיות הודעות האדרה ותמיכה במשיב, או שהם מפרסמים פרסומים שונים בשמו של המשיב ובציון תפקידו ומספר הטלפון שלו.
15. המשיב עושה שימוש במשרתו ובשליטתו על הקופה הציבורית למען תעמולה אישית. הוא מפר באופן שיטתי את הוראות החוק ועל כן יש להטיל עליו קנס משמעותי. לחילופין, יש להורות על הוצאת צו מניעה נוסף נגד ההפרות האמורות.

תמצית טענות המשיב

16. דפי הפייסבוק והאינסטגרם של המשיב מנוהלים באופן בלעדי על ידי המחלקה לשירותים דיגיטליים בלשכת דובר המשיבה תוך עמידה בכללים שנקבעו בדין ובפסיקה. למשיב אין כל נגיעה לניהול הדף ולמסרים המופיעים בו, גם לא לאופן חלוקת תקציב הפרסום, למעט במקרה חריג בעת חירום.
17. העתירה נגועה בחוסר תום לב משווע, בשתי העתירות הקודמות שהוגשו על ידי העותר לא נטען דבר על ידו בעניין הדף הציבורי של המשיב.



18. ביום 29.5.2022 פנה העותר ליועצת המשפטית לממשלה בתלונה שהמשיב משתמש בכספי ציבור לניהול הדף שלו, אך בעתירה שהגיש מספר שבועות לאחר מכן לא מצא לנכון לברר סוגיה זו.
19. למשיב נודע על הגשת התלונה ליועצת המשפטית לממשלה מידיעה שהעביר העותר לכלי התקשורת. המשיב העביר ליועצת המשפטית את התייחסותו לפניית העותר. למיטב ידיעתו, השאלה הונחה לפתחה של היחידה החוקרת והוא אינו יודע האם התקבלה החלטה בעניין.
20. הדף הציבורי הוא כלי שנועד לשרת את תושבי העיר בשגרה ובעת חירום. עם תחילת כהונתו של המשיב, דף הפייסבוק שלו עבר לניהולה של מחלקת דוברות בעירייה, תוך שבמקביל המשיב מנהל דף פרטי על שמו. מחלקת הדוברות אינה מעורבת בניהול הדף הפרטי והמשיבה אינה מממנת את הוצאותיו.
21. המשיבים פועלים בהתאם להחלטה בתר"מ 1/21 **סויסה נ' תומר גלאם ראש עיריית אשקלון ועיריית אשקלון** (17.12.2019) (להלן: "**עניין גלאם**") ומקפידים על הפרדה מוחלטת בין הדף הציבורי לדף הפרטי.
22. בתקופה הרלוונטית פורסמו בדף הציבורי למעלה מ-3,000 פוסטים ממומנים ועוד אלפים שאינם ממומנים. העותר בחר בפינצטה פוסטים בודדים שלטענתו הם פרסומים מפריס, מתוך אלפי פרסומים. בחינה של פרסומים אלו בהתאם לכללים שנקבעו תביא למסקנה שאין מדובר בפרסומי תעמולה.
23. גם מנתונים שמפרסמת Meta עולה שהדף הציבורי ממומן בשקיפות מלאה.
24. אם אכן עובדי המשיבה פעלו בניגוד להנחיות היועצת המשפטית, הדבר צריך לעבור לטיפול. העותר בחר שלא למצות הליכים מול היועצת המשפטית ולמעשה לא פנה אליה כלל טרם הגשת העתירה. כל הפרה שנעשתה, באם נעשתה, על ידי עובדי המשיבה, נעשתה על ידם ולמשיב לא הייתה נגיעה בעניין.

תמצית טענות המשיבה

25. אגף הדוברות במשיבה הגיע למסקנה כי על מנת להגביר את החשיפה לתכני המשיבה יש להשתמש באמצעי מדיה חברתית הנושאים את שמו של ראש העיר. דרך העברת מסרים באמצעות דמות אנושית היא טובה ואפקטיבית יותר.
26. המשיבה היא העיר הרביעית בגודלה בישראל וגם מטעם זה היה הכרח לפרוס את המידע על פני שני דפי פייסבוק שונים.
27. הדף הציבורי משרת את המשיבה ולא להפך. השימוש בשמו של המשיב מגביר את היקף החשיפה ומביא את פרסומי המשיבה למספר גדול יותר של תושבים.
28. ככלל, המשיב אינו מעורב בתכנים המפורסמים בדף הציבורי ולא באופן הצגתם. המשיב העלה לדף פעם אחת פרסום ביוזמתו וזאת בעקבות רעידת אדמה שהתרחשה ובמטרה לחדד את הנחיות דובר העירייה.
29. המשיבה דואגת לכך שהתכנים המועלים בפייסבוק יכללו מידע רלוונטי בלבד ואין בהם תכנים פוליטיים או מסרים המאדירים את פעולתו של המשיב.
30. חלק לא מבוטל מהפרסומים בהם מופיע המשיב, לא רק שאינם מועילים לו, אלא אף גוררים תגובות שליליות חריפות.
31. תקציב הפרסום מנוהל על פי שיקול דעתו של דובר העירייה. קידום מסרים בדיגיטל כולל שימוש במגוון רחב של ערוצים שכלל לא הובאו לפני בית המשפט.



32. הנתונים שהובאו על ידי העותר כי המשיבה מוציאה ללא שיעור יותר מרשויות אחרות על פרסום הינם ספקולטיביים לחלוטין הניתנים בקלות למניפולציה ואינם מעידים על האמת.
33. מדיוק נתוני הצפיות ונתוני הוצאות הפרסום של רשויות אחרות עולה המסקנה שניתן להגיע לחשיפה של עשרות אלפי צפיות רק באמצעות מימון דיגיטל.
34. המשיבה פועלת בדיוק כפי שנקבע בעניין גלאם, ובנסיבות דומות. המשיבה החלה בהפעלת הדף הציבורי זמן קצר לאחר הבחירות המוניציפאליות האחרונות; לדף הציבורי של המשיב יש עשרות אלפי עוקבים; הפרסומים הנעשים בדף הציבורי אינם נושאים אופי תעמולתי. המשיבה אף מבהירה לקהל העוקבים שהמסרים בדף הם מטעמה ולא מטעמו של המשיב.
35. העותר לא טען בקשר לדף הציבורי בעתירות קודמות שהגיש. העותר במכוון מפצל את טענותיו ופועל בדרך זו בחוסר תום לב במטרה ליצור רושם של ריבוי עתירות.
36. ככל ועובדי המשיבה פעלו לשם פרסום המשיב, הרי הדבר נעשה בניגוד לעמדת המשיבה ובניגוד ברור להוראותיה של היועצת המשפטית של המשיבה. אגף הדוברות והיועצת המשפטית הנחו את העובדים להימנע מפרסומים אסורים. היועצת המשפטית הוציאה הנחיות לעובדים ביום 13.3.2022 ולאחר מכן רעננה את ההנחיות לפחות פעמיים. המשיבה גם העבירה לעובדים את הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים.
37. בנוגע לשלטי המשיבה הנושאים את שם המשיב - לאחר קבלת ההחלטה בתר"מ 30/25 **גנאדי בורשבסקי נ' רמי גרינברג ראש עיריית פתח תקווה** (22.11.2022), פעלה המשיבה להסרת שמו של המשיב מהשלטים וככל שנשארו שלטים בודדים שטרם הוסר מהם שמו של המשיב, הרי שהדבר נובע מגודלה של העיר וממספרם הרב של שלטים עירוניים. עם קבלת העתירה הנוכחית הוסרו השלטים. אילו היה העותר פונה למשיבה ומצביע על השלט היא הייתה מסירה את שמו של המשיב מידיה.
38. עד כאן טענות הצדדים בעתירה ובתשובות. לאחר הגשת העתירה ביקש העותר לצרף ראיות נוספות בעניין פרסומים נוספים של המשיבה ושל עובדי המשיבה. בהחלטתי מיום 22.6.2023 ולאחר שקיבלתי את תגובת המשיבים, אישרתי את הבקשה בחלקה והוריתי על צירוף שני פרסומים (מכתבים של המשיבה בחתימת המשיב ובצירוף מספר הטלפון שלו) וכן פרסומים נוספים של עובדי העירייה. בנוסף ביקשתי מהמשיבה להבהיר מהן דרכי הפעולה בעניין פרסומי תעמולה של עובדי העירייה, מעבר לחידוד ההנחיות והנהלים.

תמצית טענות העותרת בתר"מ 21/26

39. המשיבה מפרסמת בדף הציבורי פרסומי תעמולה אסורים. בפרסומים אלו מופיעה תמונתו של המשיב מבלי שיש בכך צורך. חלק מהפרסומים גם נוסחו בגוף ראשון ומיצגים את המשיב בלבד ולא את המשיבה.
40. בנוסף מפרסמת המשיבה סרטונים בהם המשיב הוא היצגן (פרזנטור), הן בדמותו והן בקריינות בקולו. גם סרטונים אלו הם תעמולה אסורה.
41. המשיבה משקיעה משאבים רבים בהפעלת הדף הציבורי לרבות קידום ממומן.

תמצית טענות המשיבה

42. אין מקום לדון בשתי עתירות באותו נושא. היה על העותרת להגיש בקשה להצטרף לעתירה בתר"מ 11/26.
43. אין פסול בהפעלת הדפים הציבוריים במדיה החברתית, לראש העיר אין מעורבות בניהול דפים אלו.



44. אגף הדוברות מקפיד שלא להעלות פרסומים אסורים בדפים הציבוריים.
45. הדוברות משתמשת במשיב למטרות אינפורמטיביות בלבד וזאת כדי להגביר את החשיפה לתכנים הקשורים במשיבה.
46. הפרסומים נעשו לפני התקופה הסמוכה לבחירות (המתחילה 6 חודשים לפני מועד הבחירות) ובמועדים אלו הפרסום תואם את הוראות הדין. בתקופה הסמוכה לבחירות דוברות המשיבה מקפידה הקפדה יתירה ושמו ותמונתו של ראש העיר אינם מופיעים בפרסומי המשיבה.

תמצית טענות המשיב

47. המשיב מצטרף לטענות המשיבה ומדגיש כי דוברות המשיבה היא שמנהלת את הדף הציבורי.
48. העתירה אינה מנוסחת בצורה ראויה וטענות העותרת אינן מבוססות דיין. די בכך כדי לדחות את העתירה.

דיון ומסקנות

טענות סף של המשיבים

49. המשיבים סבורים שלא היה מקום לדון בשתי עתירות באותו נושא ומטעם זה יש למחוק את עתירת העותרת. לטענתם, מאחר ושתי העתירות עוסקות באותו עניין היה על העותרת להגיש בקשה להצטרף כצד לעתירת העותר. המשיבים מפנים בעניין זה להלכה שנקבעה בבג"ץ 5322/21 **מתי כספי נ' ממשלת ישראל** (14.09.2021) ובבג"ץ 5278/22 **סלע בינוי והשקעות מקבוצת אמנון מסילות בע"מ נ' כנסת ישראל** (22.1.2023).
50. דעתי שונה; אכן שתי העתירות עוסקות בסוגית פרסומי המשיבה בדף הציבורי ואולם העותרת ביקשה סעד נוסף, שאינו מופיע בעתירת העותר, והוא להורות למשיבה לחדול מקידום ממומן של הדף הציבורי עד להסרת התעמולה האסורה.
- אם תמצא נכונה טענת העותרים שהמדובר בתעמולה אסורה אזי הקידום הממומן מסייע למשיבים להפר את החוק ומביא את הפרסומים האסורים לידיעת גולשים רבים יותר.
- בכך לא רק שהמשיבים משיגים את מטרת הפרסום בקשר למי שבחרו מיוזמתם לעקוב אחר הדף הציבורי, אלא הם מפיצים את "בשורת" התעמולה האסורה לאנשים נוספים. התוצאה היא שבנוסף לשימוש האסור בנכס לא מוחשי של המשיבה, משתמשים המשיבים גם בנכס מוחשי ומשלמים לפייסבוק כספים לקידום הפרסום של התעמולה האסורה. לפיכך הדיון בעתירת העותרת הכרחי וטענת המשיבים בעניין זה נדחית.
51. גם לא מצאתי שפנייתו של העותר ליועצת המשפטית לממשלה משליכה על הדיון שבפני. טענות העותר בעניין הפרת החוק אמורה להתברר בפני ומטעם זה לא מצאתי לנכון לחייב את העותר להודיע מה הייתה תוצאת התלונה. גם אם דחתה היועצת המשפטית לממשלה את תלונת העותר (ואיני יודעת זאת) אין מניעה לברר את טענותיו כפי שפורטו בעתירה.



איסור השימוש בנכס ציבורי למטרת תעמולה

52. סעיף 2א. בחוק קובע כי :

"2א. לא ייעשה 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 ייעשה 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".

53. השאלה האם הפרסומים השונים הם תעמולת בחירות אסורה תוכרע בהתאם למבחן "התכלית הדומיננטית" קרי האם תכליתו העיקרית של הפרסום היא כזו שיש בה להניע את הבוחר ולהשפיע על העדפותיו הפוליטיות בין לחיוב ובין לשלילה. תכליתו של הפרסום נקבעת על פי מספר משתנים ובין היתר מועד הפרסום ובקרבנותו למועד הבחירות; יוזם הפרסום; האם מדובר בפרסום שגרתי או חד פעמי; מהי התכלית האחרת והאם היא אכן עולה מן הפרסום; מהי זהות המפרסם, והאם הפרסום כורך את הישגי הרשות המקומית עם שמו של נבחר הציבור, היקף הפרסום וההשקעה בו ועוד (ער"ם 1/26 לדרמן נ' ראש עיריית קרית גת, פסקה 13 (13.4.2023) והאסמכתאות הנזכרות שם).

54. כאמור, המשיבים אינם חולקים שהדף הציבורי (בפייסבוק או באינסטגרם) הוא נכס לא מוחשי של הרשות ושהוא "משאב ציבורי" כהגדרתו בחוק. גם רשימת העוקבים של דף זה היא נכס של הרשות (ער"ם 10/26 כרמל שאמה הכהן ואח' נ. ליעד אילני ואח' (3.7.2023) והאסמכתאות הנזכרות שם). כפי שנפסק בעניין גלאם אין מניעה כי הרשות המקומית תפעיל דף ציבורי בשמו של העומד בראשה ואולם "נדרש שיוכרע האם מטרתו היא ציבורית, שאז מותר שתפעלו יהיה ממשאבי ציבור (אך אין להעביר בו מסרים פוליטיים או תעמולתיים), או שמדובר בדף פרטי, שאז רשאי מפעילו להעלות בו כל תוכן שהוא, אך זאת במימונו האישי בלבד".

55. העותר טוען כי קיים חשש, שלאחר סיום כהונתו של המשיב כראש העיר, הדף הציבורי לא יחזור לידי המשיבה, והמשיב יעשה בו שימוש. עוד הוא טוען שאם יתממש חשש זה ימצא שהמשיב השתמש במשאבי הרשות כדי לקדם את העמוד הפרטי שלו.

טענה זו יש לדחות; סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות ליתן צו מניעה מוגבלת למניעת עבירה על אחד מהחיקוקים המנויים בסעיף 17ב(א) בחוק (דנג"ץ 1525 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ. מפלגת ישראל ביתנו ואח' (23.8.2017)) בשלב זה, השימוש בדף הציבורי אינו אסור ועל כן אין לי סמכות ליתן צו המונע מהמשיבים להשתמש בו אך בשל חשש שבעתיד לא תשמור הרשות על הדף כנכס ציבורי.



56. לאור העקרונות שנמנו לעיל אדון בפרסומי המשיבה. מאחר והעותרת צירפה לעתירתה פרסומים רבים יותר אדון תחילה בטענותיה ולאחר מכן בטענות העותר, שכאמור הגיש ראשון את העתירה בעניין הפרסומים בעמוד הציבורי.

57. לצורך הכרעה בעתירה גלשתי גם אני בדף הציבורי (בפייסבוק) בכדי להתרשם מאופיו הכללי, וכן לצורך הדיון בסעד שביקש העותר "להורות על הסרת כל פרסום אסור". התרשמתי שהמשיבה נוהגת בשקיפות הנדרשת ממנה בניהול הדף. בפרטי הדף מופיע הכיתוב הבא "עמוד ציבורי מופעל ע"י העירייה ובמימונה. המסרים של העירייה ולא מטעמו האישי של ראה"ע". עם זאת, וכפי שיפורט להלן, לא בכל הפרסומים הקפידה המשיבה הקפדה יתרה שהפרסומים יהיו לצורך העברת מידע בלבד.

הרשומות בדף הציבורי נושא תר"מ 21/26

58. העותרת משיגה כנגד 25 פרסומים (שהועלו לדף בין התאריכים 5.3.2023 ועד ל-1.5.2023). לפרסומים אלו צורפו תמונות של המשיב והעותרת סבורה שלא היה מקום לצרף תמונות אלו שכן אלו קושרות בין הישגי המשיבה למשיב ובכך הן הופכות לתעמולה אסורה.

59. המשיבה טוענת שכל הפרסומים הם אינפורמטיביים, שמו של ראש העיר נעדר מהידעה. תמונתו מציינת רק את נוכחותו במקום, מבלי שיש בכך לנכס למשיב את פעולות המשיבה.

60. אומנם המשיב עומד בראש המערכת העירונית וככזה הוא בוודאי נוטל חלק באירועים רבים של המשיבה ואין להעלים את פעולתו מפרסומי המשיבה. עם זאת יש להימנע מלהפוך את דמותו לחלק הדומיננטי של הפרסום באופן שהגולשים יושפעו במשתמע מאופן הצגת הפרסום כך שהם מקשרים בין פעולות המשיבה לבין העומד בראשה. ואם כך נעשה במלל הפרסום או בתמונות שצורפו לו יהיה מקום לקבוע שמדובר בתעמולת בחירות אסורה. לעניין זה נפסק בער"ם 3/26 ניר בן חיים נ' חוקתי – חרדים למדינה ולשלטון הציבורי, (10.5.2023):

"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 (ער"ם 2/25 עיריית טירת הכרמל נ' כהן, פסקה 14 (3.10.2022) ..")

61. לאור האמור יש לבדוק האם פרסום התמונות בדרך בה פורסמו הפך את המשיב "לאירוע העיקרי" או שתמונתו היא לצרכים אינפורמטיביים בלבד. בעניין זה אני דוחה את טענת המשיבה שפרסום התמונה נועד לציין את נוכחות המשיב ותו לא. אין מניעה לציין את השתתפות ראש העיר ברשומה (פוסט) אך אין צורך לעשות כן על ידי צירוף תמונה יחידה שלו. בעניין זה יוער כי אם משתתפים באירועים אלו חברי מועצה אחרים מן הראוי שהדבר יבוא לידי ביטוי הן במלל והן בתמונה.

אבחן עתה את הפרסומים.

62. פרסום מס' 1 - אין מניעה מפרסום תמונה של המשיב ביחד עם אחרים שהשתתפו בטקס. אין ערך אינפורמטיבי לתמונה בה מניח ראש העירייה את אבן הפינה והפרסום הופך את המשיב לאירוע העיקרי. יש להסיר את תמונתו.



פרסומים מס' 2, 4, 5, 8, 12 - אין ערך אינפורמטיבי בתמונת ראש העיר במעמד חנוכת גינות משחקים ברחבי העיר, בפרט אמורים הדברים כאשר ראש העיר הוא היחיד המוצג בפרסומים אלו מבין יתר בעלי התפקידים במשיבה. יש להסיר את התמונות מפרסומים אלו.

פרסום מס' 3 - על אף שהעותרת לא טענה דבר בקשר למלל הרי שלא ניתן להתעלם מהאופן בו ניסחה המשיבה את הדברים. הרשומה נוסחה בגוף ראשון פעיל ("נפגשתי... היה לי הכבוד לפגוש אותנו ולאחל לו...") כך שהרשומה כולה באה לתאר את פעולתו של ראש העיר ולא של המשיבה. על כן יש להסירה בשלמותה.

פרסום מס' 6 - לרשומה בקשר למצעד תנועות הנוער צורפו 14 תמונות. אין פסול בפרסום תמונה אחת של ראש העיר מתוך שלל התמונות.

פרסום מס' 7 - אין פגם בפרסום תמונות של ראש העיר מעניק תעודות הערכה לגנות באירוע הוקרה שערכה העירייה. המשיב מילא את תפקידו הייצוגי במעמד זה. פרסום תמונות הזכות במעמד קבלת התעודה נועד לכבד אותן ואינו תעמולה אסורה.

פרסום מס' 9 - כל התמונות שפורסמו ברשומה זו הן של המשיב. הצגת התמונות בדרך זו הופכת אותן לתעמולה אסורה. התמונות יוסרו.

פרסום מס' 10 - אין מניעה לפרסם את תמונתו של המשיב ביחד עם אחרים בטקס חלוקת תעודות הערכה למשתתפים בתחרות כרזות למניעת שימוש באלכוהול ובסמים. גם מינון התמונות (אחת מתוך ארבע) תומך במסקנה שאין מדובר בתעמולה אסורה.

פרסום מס' 11 - לרשומה בדבר מרוץ בפארק צורפו תשע תמונות ב-3 מהן מופיע המשיב. ניתן היה להסתפק בתמונה אחת שלו ביחד עם הזוכים, יתר התמונות יוסרו.

פרסום מס' 13 - לרשומה בקשר לתחרות רכיבה אתגרית צורפו 14 תמונות אחת מהן בלבד של המשיב. אין פסול בפרסום בדרך זו.

פרסום מס' 14 - לרשומה בקשר לחגיגות המימונה בעיריית פתח תקווה צורפו 11 תמונות שתיים מהן של המשיב. אין פסול בפרסום בדרך זו.

פרסום מס' 15 - תמונה בודדת שצורפה לרשומה בקשר לחגיגות המימונה של תושבת העיר - המשיב מצולם ביחד עם 2 חוגגות והוא נמצא שם מכוח תפקידו הייצוגי. לא מצאתי פגם בפרסום בדרך זו.

פרסום מס' 16 - לרשומה בקשר לקריאת שם לרחוב צורפו 4 תמונות, בשלוש מתוכן מופיע המשיב. כמות זו מובילה למסקנה שמדובר בתעמולה אסורה. התמונות יוסרו.

פרסומים מס' 17, 19-21 - אין ערך אינפורמטיבי בפרסום תמונה בודדת של ראש העיר. התמונות יוסרו.

פרסום מס' 18 - לרשומה בקשר לחנוכת פארק צורפו 3 תמונות של הפארק באחת מהן מצולם המשיב משתעשע עם כלב וביתר התמונות הוא אינו מופיע. במכלול לא מצאתי לקבוע שמדובר בפרסום אסור.

פרסום מס' 22 - לרשומה בקשר לחגיגות יום העצמאות צורפו 40 תמונות ב-6 מהן מופיע המשיב. על כן לא מצאתי שמדובר בפרסום אסור.



פרסום מס' 23 - לרשומה בקשר ליום כדור הארץ צורפו 2 תמונות באחת מהן מופיע המשיב ביחד עם אחרים. לא מצאתי פגם בפרסום.

פרסום מס' 24 - אין מניעה לפרסום את תמונתו של המשיב ביחד עם חיילים מצטיינים בטקס שערכה המשיבה לכבודם. המשיב משתתף באירוע מכוח תפקידו הייצוגי ופרסום התמונות נועד לכבד את הזוכים.

פרסום מס' 25 - אין ערך אינפורמטיבי בפרסום תמונה בודדת של ראש העיר בחנוכת חדר כושר. התמונה תוסר.

הרשומות בדף הציבורי נושא תר"מ 11/26

63. פרסום מיום 28.12.2022

פרסום זה (בקשר לשדרוג גינה) נחתם במילים אלו "תיהנו רמי גרינברג ראש העיר 054-6733156". חתימת הרשומה בדרך זו יוצרת זיקה בין חידוש הגינה למשיב באופן שעלול להשפיע על הבוחר. הרשומה תוסר.

קישור לחוברת סיכום פעולות העיריה

כמפורט בהחלטתי בתר"מ 16/25 סוזן בר נ' איתן פטריגו (1.5.2022), אין פסול בפרסום חוברת שכזו ואין פסול בפרסום הקדמה מאת ראש הרשות בתנאי שדבריו מנוסחים בלשון רבים ואין בהם ניסיון סמוי או גלוי לקשור בין פעילות הרשות לעומד בראשה. נושא דברי הברכה של המשיב בחוברת דומה כבר נידון על ידי בתר"מ 30/25. בענייניו אין פסול בדברי ההקדמה למעט הפיסקה בה הוא מתאר את פעולותיו בעניין ההחזר הכספי מרשות המים לפיכך יש למחוק מדברי ההקדמה את שתי הפיסקאות הראשונות ואת מספר הטלפון של המשיב.

משנדרשתי לעיין בהקדמה לחוברת הוספתי ועיינתי בחוברת עצמה. בחלק מהפרויקטים הנסקרים בה (לדוגמה הקמת כבישים והקמת פארק) לא הסתפקה המשיבה בתיאור פעולותיה אלא חתמה את הדיווח בדברי המשיב בקשר לפעולות אלו. תיאור הדברים בדרך זה קושר בין פעולות המשיבה ובין המשיב באופן שמייחס לו את הישגי המשיבה. על כן המדובר בתעמולה אסורה. יש להשמיט את דברי ראש העיר מפרסומים אלו.

פרסומים נוספים

העותר מפנה לפרסומים נוספים שצורפו כנספח ח' לעתירה וטוען שגם אלו פרסומים מפרים. איני מקבלת התנהלות זו של העותר שבה אין בפני טיעון בעניין הפרסום ועל כן לא מצאתי לבחון פרסומים אלו.

פרסום בעניין אירועי יום העצמאות

המשיבות טוענות שהעותר הפנה לפרסום מתוך הדף הפרטי של המשיב. העותר לא צירף העתק מלא של הרשומה. בדף הציבורי אכן אין אזכור לשמו של המשיב ומספר הטלפון שלו (אם כי גם בעניין זה פרסום תמונה יחידה של המשיב אינה במקומה ועל כן יש להסירה).



פרסומים באינסטגרם

העותר מפנה לשתי רשומות להן נלווית תמונה בודדת של המשיב. כאמור אין ערך אינפורמטיבי בפרסום תמונה בודדת. התמונות יוסרו.

הסרטונים בדף הציבורי נושא תר"מ 21/26

64. גם בעניין זה השאלה האם הסרטון הוא בגדר תעמולת בחירות אסורה תוכרע בהתאם למבחן "התכלית הדומיננטית" קרי האם תכליתו העיקרית של הפרסום היא כזו שיש בה להניע את הבוחר ולהשפיע על העדפותיו הפוליטיות בין לחיוב ובין לשלילה.

65. שאלת השתתפות נבחר ציבור בפרסום אורגני ברשתות החברתיות הוסדרה בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1703 מיום 11.9.1999 (להלן: "ההנחיה"). בהתאם להנחיה זו על הפרסום לעמוד בכללי התכ"ם (תקנות כספים ומשק) "פרסומים ממשלתיים שאינם מסחריים". בכללים אלו נקבע, בין היתר, שהפרסום צריך להיות קצר וענייני כאשר הדגש בו הוא על פעילות הרשות, ולא על קידום מטרה אישית או פוליטית, שהוא אינו מייחס הישגים לאדם מסוים, שהוא שומר על תדמית ניטרלית ונטולת פניות ומסרים פוליטיים ועוד. נוסף על כך קובעת ההנחיה שהתנאי הבסיסי לאישור פרסום אישי הוא כי "קיים קשר ענייני בין נבחר הציבור או עובד המדינה לבין הפרסום הממשלתי וכי קיים ערך מוסף המצדיק את השתתפותו" (סעיף 3(ב) להנחיה). בכל הקשור לפרסום במדיה החברתית מוסיפה ההנחיה מגבלה לפיה "יותר פרסומים של תכנים המהווים תיעוד אותנטי של דיווחים 'חדשותיים' אינפורמטיביים שוטפים ויומיומיים הנוגעים לפעילות המשרדית" (סעיף 4(ה)2(ב) להנחיה). באירועים שכאלו אין מניעה לכלול "תיעוד אותנטי מצולם או מוסרט מן האירוע הכולל אותו או ציטוט הדברים שנאמרו בשמו (בניגוד ליצירת סרטון מבוים בהשתתפות נבחר הציבור".

הסרטונים בדף הציבורי נושא תר"מ 21/26

66. סרטון מיום 26.4.2023 - תקציר חגיגות יום העצמאות - המשיב פותח את הסרטון בברכות לעיר (במשך 25 שניות) ובהמשך מופיע לפריים בודד. במכלול המדובר בדיווח אינפורמטיבי אודות חגיגות העצמאות המציג גם את דברי ראש העיר לחוגגים מכוח תפקידו הייצוגי. לא מצאתי לקבוע שמדובר בתעמולה אסורה.

סרטון מיום 20.4.2023 - המשיב הוא היצגן. בדמותו ובקולו מוצג מערך האבטחה של המשיבה. אין כל ערך מוסף בהשתתפותו על כן המדובר בפרסום אסור ויש להסירו.

סרטון מיום 5.3.2023 - המשיב הוא היצגן והוא מתאר רכישת עשרות דפיברילטורים על ידי המשיבה. אין מדובר בתיעוד אותנטי וחדשותי והמכלול מוביל למסקנה שמדובר בתעמולה אסורה. יש להסיר סרטון זה.

סרטון מיום 12.2.2023 בעניין עבודות פיתוח בשכונות הוותיקות - המשיב הוא היצגן ואין ערך מוסף המצדיק את השתתפותו. על פי הסרטון הרושם הוא שהמשיב אחראי לעבודות בעצמו ועל כן מדובר בתעמולה אסורה. הסרטון יוסר.

סרטון מיום 16.2.2023 - סיוור בבית ספר מורשה - בסרטון מתאר המשיב את בניית כיתות לימוד ומבנים אחרים במקום. הוא נראה כמי שאחראי על התכנון בפועל והרושם שעולה מהסרטון כולו שיש בו כדי לקשור בין המשיב לבין פעולות הבניה ואין מדובר במידע אינפורמטיבי בלבד. על כן הוא פרסום אסור. הסרטון יוסר.



המשיבה בתשובתה משווה בין הסרטונים הנ"ל לסרטונים שאושרו בהחלטתי בתר"מ 8/24 עו"ד אורי אהד, חבר מועצת העיר פתח תקווה נ' רמי (רחמיאל) גרינברג, ראש עיריית פתח תקווה (28.12.2021) (להלן: "עניין אורי אהד"), ואולם אין בסיס להשוואה שכן בסרטונים שאושרו אז הצליחה המשיבה לשמור על מראית עין של דיווח אינפורמטיבי ואין כך בסרטוני השיפוצים ועבודות הפיתוח נושא עתירה זו.

סרטון מיום 26.2.2023 - סרטון הזמנה לחגיגות העדלאידע – המשיב הוא היצגן לצידו של כוכב הילדים "מני ממטרה" אין כל ערך מוסף בהשתתפותו של המשיב. הסרטון יוסר.

לרשומה מיום 23.1.2023 בדבר חניכת מגרש צורף סרטון המתעד את המשיב מעניק מדליה לאחד הילדים. לא מצאתי שיש בו קידום מטרה אישית או פוליטית של המשיב. טענת העותרת נדחתה.

סרטון המזמין נשים להשתתף בתחרות האישה המובילה לשנת 2023 - אין מדובר בדיווח אותנטי ולא מצאתי ערך מוסף המצדיק את השתתפותו. הסרטון יוסר.

סרטון ברכה לחג ה"נובי גוד" - בהתאם להנחיות היועמ"ש השתתפות המשיב בסרט מבויס שאין בו דיווח אינפורמטיבי אסורה. אין מקום להשוואה בין סרטון זה לסרטון הברכה לפורים שנידון בתר"מ 8/24 (עניין אורי אהד) שבו הופיע המשיב לשניות ספורות. הסרטון יוסר.

הסרטונים נושא תר"מ 11/26

67. פרסום מיום 6.2.2023 – בסרטון שצורף לרשומה לא נראית דמותו של המשיב אלא רק קולו נשמע (צל דמותו מופיע בהבזק). מאחר ומדובר בסרטון יחיד שכזה (קול ולא דמות) שצולם על רקע אירוע חירום (רעידת אדמה) ושלהתרשמותי תכליתו הדומיננטית היא דיווח מיידי לציבור - לא מצאתי להורות על הסרתו.

פרסום מיום 17.1.2023 – בסרטון שצורף לרשומה זו המשיב סוקר בדמותו ובקולו שינויי תחבורה עתידיים ועבודות שכבר בוצעו. לאחר שצפיתי בסרטון לא מצאתי להורות על הסרתו שכן הסרטון ברובו אינפורמטיבי והמשיב מדגיש שמדובר בפרויקטים עירוניים שחלקם מתבצעים בלויי משרד התחבורה. יודגש כי מסקנה זו נסמכת על כך שעבודות אלו ברגיל גורמות לאי נוחות לתושבי העיר ויש משמעות למתן מידע לתושבים באמצעות ראש העיר. בנוסף, המשיבה פרסמה סרטון יחיד בעניין. באם ימצא בעתיד שהמשיבה משתמשת בהיתר זה ומפרסמת סרטונים רבים באופן דומה יתכן שהדבר יביא למסקנה שונה.

פרסומי עובדי המשיבה

68. העותר צירף לעתירתו מספר פרסומים של עובדי העירייה בקבוצות וואטסאפ המשמשות את תושבי העיר בהם חולקים העובדים מחמאות לראש העיר או סתם כורכים את שמו בקשר לאירועים הנערכים בעיר. לטענתו המדובר בתעמולה אסורה והמשיבים אינם עושים דבר כדי למנוע פרסומים אלו.

69. המשיבה מסכימה כי מדובר בפרסומים אסורים ומבהירה שאלו נעשו בניגוד להנחיותיה ושהיא חזרה על הנחיות אלו מספר פעמים. עוד היא טוענת ש"אין מקום להטיל על העירייה חטאים שחטאו עובדי העירייה, אשר פעלו בניגוד להנחיות ודרישות" (סעיף 14 בתגובה לעתירה).

70. בתשובה לשאלתי מהן דרכי פעולתה בעניין פרסומי תעמולה של עובדי העירייה, מעבר לחידוד ההנחיות והנהלים, הבהירה המשיבה שדובר העירייה התרה בעובדים שהפרו את ההנחיות ואף במנהליהם ודרש



שהתנהלות זו תופסק. בנוסף ביום 28.6.2023 שלחה היועצת המשפטית לעובדי המשיבה ריענון נוסף והזהירה כי עובד שלא ימלא אחר ההנחיות יוזמן לברור משמעותי.

71. העובדים שפרסמו את הפרסומים האסורים לא צורפו כמשיבים לעתירה ועל כן לא ניתן לתת צו בעניין פרסומים אלו. טוב תעשה המשיבה אם בנוסף לצעדים שנקטה תודיע לאותם עובדים כי אם ימשיכו בהתנהגות המפרה את הוראות החוק, ואם בעתיד תוגש כנגדם עתירה הם צפויים לשאת בעצמם, בתוצאות ההפרה ולשלם מכיסם את ההוצאות הכרוכות בכך.

פרסומים נוספים

72. אזכור שמו של המשיב על גבי שלט של המשיבה- מתגובת המשיבים עולה ששני השלטים נושא העתירה הוסרו בעקבות העתירה.

73. אזכור שמו של המשיב ומספר הטלפון שלו על גבי מכתבים של העיריה (עמ' 7-8 בבקשה לצירוף ראיות) – נושא זה נידון בעתירות קודמות בעניינו של המשיב (עניין אורי אהד ותר"מ 30/25) וכבר ניתנו צווי מניעה בעניין. על המשיב להימנע מלפעול בדרך זו.

74. כאמור גם אני ביקרתי בדף הציבורי של המשיב וניכר כי בשבועות האחרונים מקפידים המשיבים להתאים את תוכן הפרסומים להוראות החוק (מלל הרשומה, תמונת המשיב אינה מצויה בחזית הרשומה וכד'). יש לקוות שהמשיבה תמשיך לפעול בדרך זו.

75. עם זאת לא ניתן להתעלם מפרסומי עבר גם אלו שלא נידונו לעיל, שיש בהם הפרה. לדוגמא אפנה לפרסומים מיום 26.3.2023 (בעניין החזר כספי מרשות המיס) ומיום 19.3.2023 (בעניין אגף הנוער) בהם חלק מהרשומה נוסחה בגוף ראשון, לרשומה מיום 13.4.2023 בה מודה המשיב לבעלי תפקידים בעירייה ולרשומות אחרות אליהן צורפה תמונה יחידה של המשיב או שחלק הארי של התמונות המצורפות הן של המשיב. על המשיבה לבדוק את כל הרשומות שפרסמה בדף הציבורי ולהסיר רשומות, תמונות או סרטונים שהם תעמולה אסורה, וזאת בתוך 60 יום.

קידום ממומן

76. המשיבה מסבירה בתשובתה שהשימוש בדף הציבורי נעשה במטרה להגדיל את החשיפה ולהביא את תכניו לידיעת ציבור רב, וכי אגף הדוברות מקפיד שהדף יספק תוכן אינפורמטיבי בלבד. עוד היא מסבירה כי הפייסבוק הוא כלי חכם שמזהה תחומי עניין של משתמשים בו והוא יודע לכוון את הדף לקהל היעד (באמצעות קמפיין בתשלום).

77. כאמור, נמצא שבדף הציבורי פורסמו למעלה מ-20 פרסומים שהם בגדר תעמולה אסורה. השימוש בקידום הממומן הביא להפצת התעמולה למשתמשים רבים ועד להסרת הפרסומים האסורים יש להותיר את הצו על כנו בכדי למנוע הפרות נוספות של החוק.

סוף דבר

78. העתירות מתקבלות בחלקן, המשיבה תסיר את הפרסומים המפרים כמפורט בסעיפים 62, 63, 66 ו-67 בתוך 7 ימים. המשיבה תבדוק את הדף הציבורי ותסיר פרסומים מפרים אחרים כמפורט בסעיף 75 בתוך 60 יום.



79. עד להסרת הפרסומים המפריים כולם נאסר על המשיבה להמשיך בקידום הממומן של הדף הציבורי. לאחר הסרת הפרסומים, וכתנאי לביטול הצו, על המשיבה להגיש הודעה שהוסרו כל הפרסומים המפריים נתמכת בתצהיר של ראש מחלקת הדוברות.

80. באשר להוצאות. הנחיית היועמ"ש בעניין השתתפות ראש הרשות בסרטונים כבר הובאה ופורטה בהחלטה בעתירה קודמת שהגיש העותר. על אף זאת מצאו לנכון המשיבים לנהוג בדרכים אחרות. מטעם זה יש לחייבם בהוצאות על פי שורת הדין. המשיבה תשלם לכל אחד מהעותרים הוצאות בסכום של 25,000 ₪ והמשיב גם הוא ישלם הוצאות בסכום זהה לכל אחד מהעותרים.

ניתנה והודעה היום, י"ז בתמוז תשפ"ג (6/7/2023)

חנה קיציס

שופטת בית המשפט המחוזי – מרכז

יושבת ראש ועדת הבחירות האזורית רמלה-לוד

