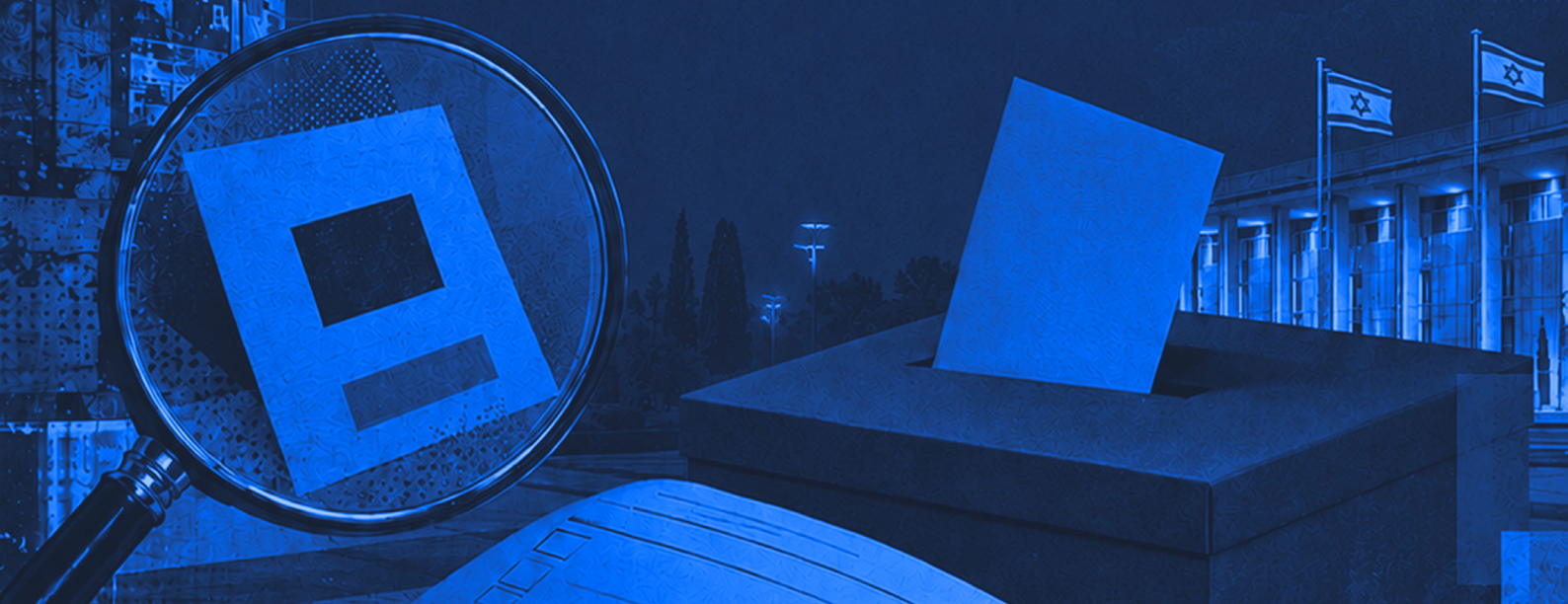




זיהוי תעמולת בחירות אסורה בבחירות לכנסת ה-26

מדריך לציבור



אוגוסט 2026, תשפ"ה

אנו מתכבדים להזמיןכם לקחת חלק פעיל בזיהוי ודיווח על תעמולת בחירות אסורה וחשש לפגיעה בטוהר המידות של הבחירות לכנסת.

התנועה למען איכות השלטון היא עמותה, רשומה כדין, אשר חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. התנועה פועלת למעלה מ-36 שנה לשם קידום ההליך הדמוקרטי במדינת ישראל, ורואה חשיבות גדולה בפיקוח ואכיפה של דיני הבחירות.

לקראת הבחירות העומדות לפנינו, מפרסמת התנועה מסמך זה, שמטרתו לתת בידיו של ציבור הבוחרים כלים להבנת דיני התעמולה ולזיהוי תעמולה אסורה, וכן כדי לסייע למועמדים והמועמדות לפעול בהתאם לדיני התעמולה המחייבים על פי דין.

תוכן עניינים

2.....	תוכן עניינים.....
3.....	א. מבוא.....
3.....	ב. מהי תעמולת בחירות אסורה
4	ב.1 זיהוי תעמולת בחירות
4.....	ג. עילות בתעמולת בחירות אסורה
4	ג.1 איסור שימוש במשאבי הרשות ונכסי ציבור לצרכי תעמולה.....
5	ג.1.א. מהו משאב הרשות או נכס ציבורי לצרכי האיסור?.....
6	ג.1.ב. כיצד נזהה שימוש לצרכי תעמולת בחירות אסורה?.....
6	ג.2 קיום מופעים ואירועים מכספי הציבור לצרכי תעמולה
7	ג.2.א. כיצד נזהה מופע או אירוע שמהווה תעמולת בחירות אסורה?.....
7	ג.3 טשטוש בין נבחר הציבור לרשות הציבורית
8	ג.3.א. פרסומים ממשלתיים
9	ג.3.ב. שימוש בסמלי המדינה
10.....	ג.4 שימוש בעובדי הרשות לצרכי תעמולה
11.....	ג.4.א. שיוך כוחות הביטחון לזהות מפלגתית או פוליטית.....
12.....	ג.5 מתן מתנות לצרכי תעמולה.....
13.....	ג.6 היעדר שקיפות בתעמולת בחירות.....
14.....	ג.6.א. שליחת מסרונים בלתי מזהים
15.....	ג.7 שימוש בילדים בתעמולת בחירות
16.....	ג.8 שימוש בבינה מלאכותית ליצירת תעמולה
18.....	ג.8.א. בינה מלאכותית וסעיף 13 לחוק
18.....	ד. ניהול הליכים בתעמולת בחירות בעידן הטכנולוגי
19.....	ד.1 חריגים לחובת הפנייה המוקדמת למפרסם התעמולה
19.....	ד.2 שיקולים במתן צו ארעי בתעמולת בחירות אסורה
20.....	ה. סיכום.....

א. מבוא

1. **הבחירות לכנסת הן אבן יסוד במשטר הדמוקרטי בישראל, ומשכך קיימת חשיבות עליונה להבטחת תקינות, הוגנות וטוהר מידותיו של ההליך האלקטורלי.**
2. לצד ההגנה הרחבה הניתנת לחופש הביטוי הפוליטי, ובפרט בתקופת הבחירות, הדין הישראלי קובע מגבלות ברורות שנועדו למנוע השפעה פסולה על ציבור הבוחרים, להבטיח שוויון בין המתמודדים, ולמנוע ניצול של משאבי ציבור או כוח שלטוני לצרכים פוליטיים.
3. תעמולת בחירות אסורה עשויה ללבוש פנים רבות – החל משימוש בנכסי ציבור ובפלטפורמות ממלכתיות, דרך טשטוש פסול בין נבחר ציבור לבין מוסדות השלטון, ועד תעמולה אנונימית או בלתי שקופה במרחב הדיגיטלי. ואולם, לא תמיד פשוט להבחין בין פעילות פוליטית מותרת לבין תעמולה אסורה, ובמקרים רבים נדרשת בחינה זהירה של נסיבות המקרה והמסגרת המשפטית החלה עליו.
4. על רקע זה, ומתוך מחויבות ארוכת שנים לשמירה על טוהר הבחירות, שלטון החוק ומנהל תקין, נועד מדריך זה להעמיד לרשות הציבור כלים מעשיים לזיהוי ודיווח על תעמולת בחירות אסורה.
5. **אנו קוראים לציבור הרחב להיות ער להפרות של דיני תעמולת בחירות, לפי מדריך לזה, ולפנות אלינו בכל מקרה של חשד להפרה, למען בחינה ומיצוי של העניין, ואף שימוש בכלים משפטיים במקרים המתאימים, למען שמירה איתנה על טוהר הבחירות.**

ב. מהי תעמולת בחירות אסורה

6. **תעמולת בחירות היא כל פרסום או העברת מסר שתכליתו הדומיננטית היא השפעה על ציבור הבוחרים בבחירות. למעשה, כל ניסיון לשכנע שרשימה, או מועמד אחד עדיף על פני אחרים.**
7. ככלל, פרסום תעמולת בחירות אינו אסור, אך על תעמולת הבחירות חלות מגבלות אשר בעיקרן מעוגנות בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: "החוק" או "חוק דרכי תעמולה"). החוק כולל מגוון של עקרונות, איסורים, הגבלות והנחיות לעניין זה, ותכליתו לאזן בין חופש הביטוי הפוליטי, אשר מקבל חשיבות מובהקת בתקופת הבחירות, לבין האינטרס הציבורי לשמירה על שוויון בין המתמודדים, טוהר הבחירות ומניעת עיוות בתוצאותיהן.¹ תעמולת בחירות תיהפך אסורה כאשר היא נעשית בניגוד למגבלות בחוק דרכי תעמולה.
8. **האיסורים המרכזיים בחוק דרכי תעמולה :**
 - א. שימוש במשאבי הרשות ונכסי ציבור לצרכי תעמולה ;
 - ב. קיום מופעים ואירועים מכספי הציבור לצרכי תעמולה ;
 - ג. טשטוש בין נבחר הציבור לרשות הציבורית ;
 - ד. שימוש בעובדי הרשות לצרכי תעמולה ;
 - ה. מתן מתנות לצרכי תעמולה ;
 - ו. היעדר שקיפות בתעמולת בחירות.

¹ סלים ג'ובראן וגיא רוה "דיני התעמולה – עבר, הווה, עתיד" ספר יורם דנציגר 531 (ד"ר לימור זר-גוטמן וד"ר עידו באום עורכים 2019).

1. זיהוי תעמולת בחירות

9. בבואנו להכריע מהי תעמולת בחירות אסורה, ראשית עלינו לקבוע האם מדובר בתעמולת בחירות מלכתחילה. זאת נעשה באמצעות שימוש ב"מבחן הדומיננטיות". במבחן זה נבדוק האם האפקט הדומיננטי של הפרסום הוא ניסיון להעביר מסר תעמולתי. כאשר התשובה לשאלה זו חיובית, מדובר בתעמולת בחירות. מבחן זה נקבע בבג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 704 (1992):

"תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינו לו אפקט דומיננטי אחר [...] אכן, האיזון הראוי בין הערכים המתחרים מחייב, כי הדיבור 'תעמולת בחירות' יכלול אותו שידור אשר פועלו הוא בשכנוע ובהשפעה על הכרעת הבוחר, ולא שידור שהאפקט שלו הוא אחר (כגון אומנותי, חדשותי, דתי), גם אם השפעות הלואי שלו הן בהשפעה (עקיפה) על הבוחר".²

10. מבחן הדומיננטיות יבחן מנקודת מבטו של "הבוחר הסביר". כלומר, הפעולה נבחנת לאור הרושם שהיא מותירה על הבוחרים - ולא לפי הכוונה של מבצע הפעולה.³

11. למבחן הדומיננטיות מספר מבחני עזר, שנקבעו בפסיקה. המרכזיים שבמבחנים אלה הינם: סמיכות הפעולה למועד הבחירות; זהות יוזם דבר הפעולה; האם הפעולה שגרתית או ייחודית וחד-פעמית; פלטפורמת הפרסום; היקף השפעתה הצפוי על ציבור הבוחרים; היקפה בהיבטים ממוניים; תכלית האירוע; זהות הדוברים ותוכן הדברים המושמעים; האם האירוע נערך בשמו של מועמד מכהן, במפורש או במשתמע; אמינות הפרסום המדובר והדיוק בעובדות במסגרתו.⁴

12. לצד מבחן הדומיננטיות, נקבע כי בכל מקרה של ספק בשאלה האם יש בפעולה משום תעמולת בחירות אסורה, יש להתייעץ עם היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי או הרשות. אם יעלה בכך הצורך, יביאו היועצים המשפטיים הנ"ל את הדברים להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.⁵

ג. עילות בתעמולת בחירות אסורה

1.ג. איסור שימוש במשאבי הרשות ונכסי ציבור לצרכי תעמולה

13. חוק דרכי תעמולה מבהיר כי חל איסור לעשות כל שימוש בנכסים ציבוריים, מוחשיים ושאינם מוחשיים, לצורך תעמולת בחירות. משמע, על נבחר ציבור או בעל תפקיד מכהן חל איסור לעשות שימוש תעמולתי בנכסים פיזיים או מקורות מימון של הרשות, פלטפורמות תקשורתיות שלה, ואף במעמדה ובמוניטין של הרשות. כך קובע סעיף 2א לחוק:

"לא יעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בנכסים 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..."

14. בניגוד לאיסורים אחרים בחוק, האיסור על שימוש בנכסי הציבור חל לאורך כל תקופת הכהונה של

² ראו גם: דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (נבו, 23.8.2017) (להלן: "דנג"ץ טיבי").

³ שם.

⁴ ראו תר"מ 3/21 עיריית חולון נ' עו"ד ניסן זכריה פס' 5 לפסק דינו של השופט הנדל (נבו 12.7.2018) והפסיקה המוזכרת שם; תב"כ 3/21 בן מאיר נ' בנט, שר החינוך (נבו 20.1.2019). יודגש כי לא מדובר ברשימה סגורה של מבחני משנה וכי בפסיקה נבחנו מבחני משנה נוספים על אלו שצוינו.

⁵ תב"כ 3/21 עו"ד שחר בן מאיר נ' השר נפתלי בנט (נבו 20.1.2019); הנחיות היועץ המשפטי לממשלה "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר – פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה" 1.1900 פס' 13 (יולי 2022) (להלן: "הנחיות היועם"ש איסור על תעמולת בחירות").

נבחר הציבור, ללא קשר למועד הבחירות.

15. סעיף 28כ3 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (להלן: "חוק המפלגות") מטיל על חברי מפלגה בה נערכות בחירות מקדימות ("פריימריז") איסור דומה על שימוש בנכסי הציבור לצרכי תעמולה בבחירות אלו.⁶

ג.1.א. מהו משאב הרשות או נכס ציבורי לצרכי האיסור?

16. מופעים אפשריים של שימוש אסור בנכסי הציבור (מדובר ברשימה פתוחה):

- א. שימוש בכספי או משאבי הגוף הציבורי;⁷
- ב. שימוש במקרקעין של הרשות הציבורית;⁸
- ג. הופעתו של נבחר ציבור, דמותו, קולו ותוארו בתשדיר פרסום מטעם הרשות;⁹
- ד. פרסום באתרים רשמיים של הרשות הציבורית;¹⁰
- ה. פרסום בעמודים רשמיים של משרדי ממשלה ושרים ברשתות החברתיות, ועמודים המתופעלים על ידי עובדי רשות ציבורית או נסמכים על מימון ציבורי אחר באופן שהופך את החשבון לחלק ממארג השירותים המסופקים לציבור על ידי הרשות;¹¹
- ו. שימוש בכתובת מייל ציבורית, רשימת תפוצה משרדית;¹²
- ז. שימוש בסיסמה או סלוגן רשמיים של הרשות הציבורית לצורך קמפיין אישי של מועמד או מפלגה, ובמיוחד מועמד או מפלגה מכהנים. שימוש כאמור עשוי לפגוע פגיעה של ממש בשוויון בין המועמדים והמפלגות השונות, לייצר את הרושם כי מסע הפרסום הממשלתי הוא מטעם מפלגה פוליטית ואף לפגוע באמון הציבור בשירות הציבורי.¹³
- ח. שימוש בשוטרים, מדי שוטרים ובתי סוהר לצרכי תעמולה, כאשר לא מדובר בהופעה אגבית, מצומצמת או מקרית;¹⁴
- ט. פרסום המתיימר לסכם, או לתאר, את פעילותם של גופים ציבוריים, אם העיתוי, התוכן והנוסח מעידים על כך שמדובר בתעמולת בחירות לטובת מי שמתמודד במערכת בחירות;¹⁵ יתרה מכך, נקבע בפסיקה כי הבאת מידע חלקי, מגמתי או ערוך בידי גורמים ברשות הציבורית יהווה שימוש לרעה בנכסי ציבור:

"אי-דיוק בנכונות המידע המובא בפרסום, עריכה מגמתית של נתונים מהותיים, השמטה של פרטים, אשר עשויים להשפיע על המסרים המובאים

⁶ האיסור חל על שימוש בנכסי הציבור של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1)-(4) ו-(9) לחוק המפלגות: כל משרד ממשלתי; כל מפעל או מוסד של המדינה; כל אדם או גוף המחזיק, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה; כל רשות מקומית; כל ארגון עובדים כולל, וכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שארגון עובדים כאמור משתתף בהנהלתם, ובלבד שהביקורת לא תופעל על פעילותם כאיגוד מקצועי.

⁷ הנחיות היועמ"ש איסור על תעמולת בחירות, פס' 2.

⁸ תר"מ 58/21 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' מועצה מקומית כפר כנא (נבו) 11.7.2018.

⁹ ראו בין היתר תר"מ 21/19 גרוס נ' בן חמו (נבו) 17.2.2013; תר"מ 22/19 ליבר נ' דרעי (נבו) 30.1.2013; תר"מ 3/20 אוחנה נ' שוחט (נבו) 28.4.2013; הנחיות היועמ"ש איסור על תעמולת בחירות, פס' 8.

¹⁰ הנחיות היועמ"ש איסור על תעמולת בחירות, פס' 3.

¹¹ עע"מ 7659/22 רובינשטיין נ' ראש עיריית גבעתיים (נבו) 21.12.2023, שם ביהמ"ש קבע כי כללי המשפט המנהלי חלים גם על חשבון פרטי לחלוטין, בעל "מאפיינים ציבוריים". נבחר כי לא הוכרעה שם שאלת תחולת דיני התעמולה באופן חד משמעי; הנחיות היועמ"ש איסור על תעמולת בחירות, פס' 3.

¹² ראו, תב"כ 3/20 התנועה למען איכות השלטון נ' סגן שר החינוך (נבו) 14.01.2014. כך למשל, נקבע כי משלוח מסרונים עם תמונתו או שמו של ראש העירייה בקבוצת הטלגרם העירונית, מהווה תעמולת בחירות אסורה, ראו תר"מ 12/25 סיעת התעוררות נ' ראש עיריית ירושלים (12.2.2023).

¹³ בג"ץ 1931/21 נתניהו נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים וארבע (נבו) 19.3.2021; הנחיות היועמ"ש איסור על תעמולת בחירות, פס' 4.

¹⁴ תב"כ 53/26 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' בן גביר (19.6.2026).

¹⁵ תר"מ 2/83 נאות ואח' נ' עיריית חיפה, ואח', פ"ד לו' 183 (4) 188, [ז] (1983); הנחיות היועמ"ש איסור על תעמולת בחירות פס' 7; תב"כ 3/21 בן מאיר נ' שר החינוך פס' 29-30 לפסק דינו של השופט מלצר (נבו) 20.1.2019.

בפרסום – כל אלה עלולים אף הם להעיד על התכלית התעמולתית המונחת בבסיס הפרסום, ולהעיד על נסיונות להציגו כבעל ערך אינפורמטיבי שימושי לציבור גרידא... יש בכך כדי לפגוע בשוויון החוקתי הנדרש בהליך הבחירות לכנסת (ראו: סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת), וליתן עדיפות לנבחר המכהן, ביחס למועמדים אחרים שאינם מכהנים. הדברים מקבלים משנה תוקף על רקע תופעת "חדשות הכזב" (News Fake) שקיבלה תנופה בשנים האחרונות. **התפשטותה של תופעה זו מחייבת אף היא את הצורך כי פרסומים יהיו מדויקים וחפים מכל הטיה, או נגיעה פוליטית**, והיא מהווה סיבה נוספת להטלת חובה על הרשות הציבורית להיצמד לאמת ולדייק בכל פרט הנמסר מטעמה לציבור".¹⁶

ג.1.ב. כיצד נזהה שימוש לצרכי תעמולת בחירות אסורה?

17. כאמור, המבחן הקבוע בפסיקה הינו מבחן התכלית הדומיננטית, הבודק את התכלית בבסיס השימוש, מעניינו של "הבוחר הסביר" ותוך שימוש במבחני העזר שנקבעו בפסיקה.

18. הקו המנחה שנקבע בפסיקה לאורך השנים הוא כי נוכח הפוטנציאל המובנה לשימוש לרעה במשאבי ציבור בידי נבחר ציבור מכהנים, יש לאמץ **גישה פרשנית מחמירה** במקרים שבהם מתעורר ספק האם פרסום מסוים עולה כדי תעמולת בחירות אסורה, ולהעדיף במצבים אלו את מניעת הפרסום:¹⁷

"לאור הפוטנציאל הגלום לשימוש לרעה במשאבי ציבור על ידי נבחר ציבור מכהנים, יש לאמץ גישה פרשנית מחמירה. על פיה, מקרים המצויים ב"תחום אפור", קרי – אינם בבירור בגדר תעמולת בחירות אסורה או מותרת, נכריע לרוב כי הינם בגדר תעמולה אסורה.

זאת לאור הפגיעה האפשרית בשוויון בין המועמדים, טוהר השירות הציבורי, ואמון הציבור שייפגע אם כספיו שלו המחוזקים על ידי העירייה בנאמנות ולטובתו, יותבו למען הגדלת סיכוייו של נבחר ציבור מכהן להיבחר בשנית".

19. לעניין השימוש במשאבי ציבור, לצד מבחני העזר הקיימים נוסף **מבחן עזר נוסף**, הבוחן מידע המופץ על ידי גוף ציבורי אמין. **כאשר הגוף מפרסם מידע נחזה להיות אינפורמטיבי**, אך בפועל מדובר במידע חלקי, מגמתי או כזה שנועד לקדם מסר פוליטי – יש בכך אינדיקציה לכך שהתכלית הדומיננטית של הפרסום איננה אינפורמטיבית אלא תעמולתית. כך במילותיו של השופט מלצר:

"בין מבחני העזר לבחינת מרכיב התכלית הדומיננטית בעיני הבוחר הסביר, ככל שמדובר בפרסומים מטעם רשות ציבורית, יש לבחון גם את אמינות הפרסום ואת הדיוק בעובדות הנזכרות בו... **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**".¹⁸

20. כלומר, בהקשרי שימוש במשאבי הרשות, נודעת חשיבות רבה **לתוכן הפרסום**, במקרים בהם ההיבט הדומיננטי יהא "התפארות גרידא" בהישגים באופן שאינו אינפורמטיבי או "חדשותי".¹⁹ כך גם עיתוי הפרסום וקרבתו למועד הבחירות מהווה שיקול מכריע.²⁰

ג.2. קיום מופעים ואירועים מכספי הציבור לצרכי תעמולה

21. כנסים, טקסים, מופעים ואירועים שונים, הנערכים על-ידי הרשות הציבורית, נדרשים לעמוד באיסור הקבוע בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, שכן מהווים שימוש מובהק משאבי הרשות. על כן, **האיסור לעשות בהם שימוש העולה לכדי תעמולה אסורה תקף בעל עת**, ולא רק בתקופת הבחירות. לצד זאת,

¹⁶ תב"כ 3/21 בן מאיר נ' שר החינוך פס' 29-30 לפסק דינו של השופט מלצר (נבו 20.1.2019).
¹⁷ תר"מ 14/20 חברי סיעת "למען התושבים" במועצת העיר רעננה נ' ראש עיריית רעננה, פס' 45 לפסק דינו של כב' השופט גיבראן (נבו 16.06.2013).

¹⁸ עניין בן מאיר, פס' 29-31.
¹⁹ תב"כ 6/23 התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה (19.01.2020); הנחיות היועמ"ש איסור על תעמולת בחירות, עמ' 6.
²⁰ שם.

בסמוך לתקופת הבחירות בחינתם תהא ביתר תשומת לב.²¹

ג.2.א. כיצד נזהה מופע או אירוע שמהווה תעמולת בחירות אסורה?

22. בבואנו לקבוע האם מדובר בתעמולת בחירות אסורה, יש לבחון את נסיבותיו של כל מקרה לגופו ולשקול את מכלול השיקולים הרלוונטיים לעניין. נעזר, כתמיד, במבחן התכלית הדומיננטית. לצד זאת, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1908,²² נקבעו מספר מבחני עזר ייעודים לגבי אירועים, שהצטברותם תוכל לתת תמונה לגבי כל אירוע ואירוע, האם ובאיזו מידה הוא כזה שמימונו על ידי הרשות לגיטימי, או שמא הוא מהווה תעמולה אסורה:

- א. **עיתוי האירוע:** עד כמה סמוך האירוע למועד הבחירות. ככל שמועד הבחירות שונה והוקדם, נבחן האם האירוע נקבע לפני או אחרי קביעת המועד החדש לבחירות;
- ב. **האם מדובר באירוע המתקיים במהלך הדברים הרגיל,** או באירוע ייחודי וחד פעמי;
- ג. **האם מדובר באירוע המתרחש תקופתית,** או בעל סיבה עניינית לקיימו דווקא במועד זה;
- ד. **היקף האירוע:** כל ישנה חריגה במספר המוזמנים, במיקום, בכיבוד, בהסעות או בגודל התקציב;
- ה. **מהות האירוע:** עד כמה הוא קשור לעבודת הרשות;
- ו. **זהות הדוברים באירוע:** האם הוא משמש כבמה לראש הרשות או גם לפוליטיקאים אחרים;
- ז. **תוכן הדברים באירוע:** עד כמה עוסק התוכן בשכנוע, בהשפעה, יצירת אהדה או הסתייגות כלפי מפלגות או נבחר ציבור המתמודדים בבחירות.²³
- ח. **מקום כינוס האירוע:** האם מדובר במבנה ציבורי? משרד ממשלתי, רגולטור או כל מבנה ציבור אחר המשמש ברגיל לצרכי ציבור? האם מדובר במבנה המשרת את הציבור בשוטף למטרות אחרות (כמו בית כנסת, מתנ"ס או כיו"ב)?

23. את מהות האירוע נקבע לפי הצטברות הנסיבות, באופן נקודתי וממקרה למקרה.²⁴

ג.3. טשטוש בין נבחר הציבור לרשות הציבורית

24. ישנו איסור לכרוך בפרסומים מטעם הרשות בין הישגי הרשות הציבורית לבין שמו, תמונתו או דבריו של נבחר הציבור, באופן שיש בו כדי להצביע עליו כמי שאחראי באופן בלעדי להישגי הרשות או הופך אותו ואת הרשות לישות אחת. כך למשל, נקבע כי השתתפותו של נבחר ציבור בתשדיר רדיו מטעם הרשות אסורה, במקרה בו הבוחר הסביר יראה בו כאחראי הבלעדי לאירוע.²⁵

"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."

25. פרסום בהשתתפותו של נבחר הציבור יהא מותר רק כאשר הוא אינפורמטיבי במהותו, המעניק מידע ללונטי לציבור, והשתתפות נבחר הציבור הכרחית להעברת המסר. הבחינה העיקרית תהא של, חיוניותו של המפרסם עצמו למידע המפורסם.²⁶ מטרת האיסור למנוע טשטוש בין השירות הציבורי, אשר פועל לטובת הציבור הרחב, לבין מועמד מסוים, בעל אינטרס פוליטי. החריגה ממנו תעשה רק

²¹ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1908 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - עריכת אירועים על-ידי משרדי הממשלה בתקופת בחירות" (24.12.2002) (להלן: "הנחיות היועץ המשפטי לממשלה עריכת אירועים").

²² הנחיות היועץ המשפטי לממשלה עריכת אירועים פס' 4.

²³ לעניין זה, נקבע כי ראש מועצה מכון לא יישא דברים באירועים ציבוריים במועד הסמוך לבחירות, מלבד דברי ברכה קצרים אשר יובאו לאישורו של היועץ המשפטי של הרשות, ראו תר"מ 34/20 קמ"ל נ' מועצה אזורית מזכרת בתיה (14.7.2013).

²⁴ שם; ער"מ 3/21 עיריית חולון נ' זכריה ס' 5 להחלטת השופט הנדל (נב) 12.7.2018.

²⁵ תב"כ 2/21 רמי כהן נ' משרד התרבות (נב) 18.4.2018 פס' 42 להחלטת השופט הנדל (להלן: "ענין כהן"); הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1703 "השתתפות נבחר ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי" (יולי 2022); הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1704 "פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים" (ינואר 2021).

²⁶ עניין כהן, פס' 40; ער"מ 3/26 בן חיים נ' חוקתי – חרדים למדינה לשלטון הציבורי (10.5.2023).

במקרים "חריגים שבחריגים", כתלות ב-3 תנאים מצטברים לאישור השתתפותו של נבחר ציבור בתשדיר:²⁷

- א. השתתפות כזו **חיונית לעניין בו מדובר** ומקדמת אותו כשלעצמו;
- ב. **אין בנמצא חלופה סבירה ומידתית אחרת**;
- ג. השידור קיבל מראש את **אישורו של היועץ המשפטי לממשלה**.²⁸

26. כך למשל, נקבע כי **שימוש בראש העירייה כדמות מרכזית בשלושה סרטונים מטעם העירייה מהווה תעמולה אסורה**, כיוון שלא ניתן כל טעם ציבורי להכללת ראש העירייה בהם, וכן לאור העובדה שהסרטונים היו יזומים ולא תיעדו אירוע כלשהו שאירע.²⁹ בשונה מכך, נקבע במסגרת החלטה זו כי **פרסומים בהם נכתב כי אירועים עירוניים יתקיימו "בהשתתפות ראש העירייה" - לא מהווים תעמולה בחירות, שכן מדובר במתן מידע בעל ערך לתושבים**. עוד נקבע למשל כי **אין ערך בציון שמו של ראש המועצה המקומית בשלטי הרשות ובאגרות לתושבים**, והיה על ראש המועצה להסיר את שמו משילוט החצות, ולהימנע מאגרות אישיות לתושבים מטעם המועצה בחתימתו.³⁰

ג.3.א. פרסומים ממשלתיים

27. על פרסום ממשלתי, לאור חשיבותו, חלות מגבלות נוספות. התכליות בבסיס ההסדר הינן השמירה 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.³¹

28. על כן, **פרסום ממשלתי בגוון אישי יהא אסור**, אלא אם קיים קשר ענייני בין נבחר הציבור לפרסום, **קיים ערך מוסף המצדיק את השתתפותו**,³² ומתקיימים הכללים הקבועים בסעיף 2.4 להוראות התכ"ס מס' 15.3.0.2 בדבר "פרסומים ממשלתיים שאינם מסחריים":

- 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 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;

²⁷ עניין כהן, פס' 45.

²⁸ יש להבהיר כי גם במקרה כזה האישור יינתן רק לאירוע בודד ולהעברת מסרים בלבד, מצומצמים מוגבלים בכמות, בזמן של רדיו. אך ורק במדיה בדרך זו ניתן יהיה לומר כי הפרסום איננו לוקה בפגם של תעמולה בחירות אסורה, שכן הפרסום עלול לקבע תודעה וליתן יתרון לנבחר הציבור המשתתף בתשדיר על פני מתחריו בבחירות הכלליות, או בפריימריז.

²⁹ תר"מ (י-ם) 12/25 **סיעת התעוררות נ' ראש עיריית ירושלים** (12.2.2023).

³⁰ תר"מ 22/19 **ליבר נ' דרעי** (נב) (30.1.2013).

³¹ הנחיות היועץ המשפטי פרסום ממשלתי, עמ' 2; ע"א (מחוזי-ים) 4459/98 **מדינת ישראל נ' פלסטיין פוסט בע"מ**, פ"מ התשס"א (2002).

³² הנחיות היועץ המשפטי פרסום ממשלתי, עמ' 4.

- ז. הפרסום **שומר על תדמית ניטרלית** ונטולת פניות ומסרים פוליטיים, ומשקף נאמנות לחוק ולמדיניות הרשמית של המשרד הממשלתי, יוזם הפרסום;
- ח. אופי הפרסום **תואם את אמצעי התקשורת** בו הוא מועבר;
- ט. 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.

29. בכל הנוגע לפעילות שר או סגן שר, יש להפריד בין תפקידו המיניסטריאלי ברשות לפעילותו המפלגתית-פוליטית. משמע, יש להימנע משימוש במשאבים הממשלתיים הזמינים לו מתוקף תפקידו כשר לצרכים פוליטיים. לא כל שימוש בנכסים ציבוריים יהא תעמולת בחירות אסורה, אלא רק שימוש בו יש משום ניצול מעמד, משאב או זכות הניתנת למועמד מתוקף תפקידו.

30. גם המחוקק הביע עמדתו בעניין זה, כאשר קבע חריגים לעניין זה. סעיף 2א(1) לחוק קובע כי שימוש באולמות ומקומות ציבוריים פתוחים אשר עומדים לשימוש של כלל האוכלוסייה לא יהווה שימוש אסור בנכסי הציבור. סעיף 2א(2) לחוק קובע כי שימוש בנכסים ש"הועמדו על ידי המדינה לרשותו של שר, סגן שר או חבר כנסת" לא יהא תעמולה אסורה. למשל, שימוש ברכב שקיבל שר מתוקף תפקידו לצילום תכנים תעמולתיים מותר.

31. עד לאחרונה, חל איסור על צילום סרטונים תעמולתיים או עיסוק תעמולתי-פוליטי בלשכות השרים.³³ אולם, כחלק מחקיקת חוק הבחירות לכנסת ה-26,³⁴ במסגרתו תוקן חוק דרכי תעמולה, הוחלט לתקן את סעיף 2א(2) כך שיתיר **מפורשות לחברי הכנסת לצלם תכנים תעמולתיים בלשכות השרים**.

32. התיקון לחוק דרכי תעמולה תוקן תוך היועצות עם הלשכה המשפטית של ועדת הבחירות המרכזית, אשר תמכה בהיתר לצילום בלשכות השרים.³⁵

33. התיקון לחוק לא מתיר שימוש בנכסי הציבור, עובדי הציבור או המשאבים הנתונים לשר מתוקף תפקידו, אלא קובע כי שימוש בלשכת השר כשלעצמה אינה מספקת כדי להפוך את התוכן לתעמולת בחירות אסורה.

ג.3.ב. שימוש בסמלי המדינה

34. ככלל, רשאי נבחר ציבור להשתמש בסמלי המדינה, מוסדותיה או תארו ותפקידו בתור נבחר ציבור לפעילותו הציבורית הכללית, שהרי זהו "כרטיס הביקור" הציבורי שלו, איתו בא לבחוריו. לצד זאת, אין לאפשר מצב בו השימוש במוסדות המדינה, סמליה, ואף נייר המכתבים של משרד ממשלתי כזה או אחר, מטעה את הציבור לחשוב כי מדובר בפנייה רשמית הנעשית במסגרת תפקידו הביצועי של נבחר הציבור.³⁶

35. כך למשל, שימוש בסמל המדינה לצרכי תעמולת בחירות הינה אסורה, וישנה נכונות להכיר בסמל כשלעצמו בתור "נכס בלתי מוחשי" של המדינה;³⁷ בנוסף נאסר בעבר שימוש בקישור ["לינק"] לאתר

³³ הנחיות היועץ המשפטי לפעילות מפלגתית בלשכות שרים, עמ' 2.

³⁴ חוק הבחירות לכנסת העשרים ושש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026.

³⁵ ועדת חוקה, חוק ומשפט, דקה 47 להקלטת דיון הוועדה (13.7.2026).

³⁶ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1706 "שימוש בנייר רשמי ובסמל המדינה או מוסד ציבורי שלא לצורך מילוי תפקיד רשמי" (מאי 2015) (להלן: "הנחיות היועץ משמש שימוש בסמלי המדינה").

³⁷ תב"כ 28/22 יפתח שילוני נ' בנימין נתניהו, ראש הממשלה (נבו 16.9.2019). יש להבחין בין סמל המדינה, שהינו נכס בלתי מוחשי שהשימוש בו אסור, לדגל המדינה, שהשימוש בו מותר במסגרת תעמולת בחירות, ראו תב"כ 12/23 עוצמה יהודית - חזית יהודית לאומית נ' כחול לבן - יש עתיד - חוסן לישראל - תלם (נבו 3.2.2020).

36. בעבר אף נקבע כי שימוש בסלוגן או סיסמה של רשות מרשויות המדינה יהווה תעמולת בחירות אסורה, כאשר "הסיסמה נוצרה באמצעות שימוש במשאבים ציבוריים ומתחזקת באמצעותם".³⁹ שימוש בסיסמה ממשלתית סותר את תכליות סעיף 2א לחוק, שכן עלול ליצור רושם שגם מסע הפרסום הממשלתי הוא מטעם המפלגה; פוגע באמון הציבור בשירות בציבורי, והופך כלי פרסום שנועד לתכלית ממלכתית, לכלי מפלגתי.⁴⁰

4.ג. שימוש בעובדי הרשות לצרכי תעמולה

37. אחד מעקרונות היסוד של השירות הציבורי הוא היותו מקצועי, ממלכתי וניטרלי מבחינה פוליטית.⁴¹ משכך, על עובדי הציבור לשמור על תדמית ניטרלית שאינה נוטה להשקפה פוליטית מוגדרת ולהימנע ממעורבות בפעילות פוליטית במסגרת תפקידם,⁴² ועל נבחרי הציבור להימנע מעשיית שימוש בעובדי הציבור ובמעמדם הציבורי לצרכים פוליטיים או תעמולתיים.

38. בהתאם לכך, שימוש בעובדי הציבור לצרכים פוליטיים במסגרת עבודתם הינו אסור.⁴³ על נבחרי הציבור להימנע מלפנות לכפופים להם בבקשה שייקחו חלק בפעילות פוליטית כלשהי, בין אם במסגרת שעות העבודה או מחוצה לה. יתרה מכך, אין לשתף את עובדי הרשות באירועים וסיורים בסמיכות למערכת הבחירות, שכן קיים חשש משמעותי לניצול למען השגת רווח פוליטי וקיום תעמולת בחירות.⁴⁴ יובהר כי איסור זה על השתתפות בתעמולת בחירות מפורש לחומרה בפסיקה.⁴⁵

39. גישה זו באה לידי ביטוי גם במגבלות המוטלות על עובדי הציבור עצמם. כך, סעיף 3ב לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959 מטיל מגבלות על השתתפותם של עובדי מדינה בפעילות מפלגתית, ואף קובע איסורים פליליים ומשמעתיים במקרים מסוימים.

40. לצד זאת, נקבע כי על עובדי מדינה חל איסור על השתתפות בתעמולת בחירות, ואף חלים עליהם איסורים פליליים בנושא. האיסור הפלילי חל על עובד מדינה שהוא בעל סמכות מנהלית שכרוך בה מגע עם קהל אשר לוקח חלק בתעמולת בחירות.⁴⁶ כלל זה חל על עובדים זוטרים ובכירים כאחד, אך התחולה על עובדים בכירים מוגברת, שכן השתתפותם בתעמולה תביא לפגיעה מוגברת באמון הציבור וביכולת הרשות לבצע את תפקידה.⁴⁷ עוד נקבע כי יש לפרש "סמכות מנהלית" באופן מרחיב,⁴⁸ ואף ניתן בעבר צו מניעה גם ללא כל סמכות מנהלית קונקרטית לעובד הציבור.⁴⁹ הוראות אלה משקפות את

³⁸ תב"כ 2/26 ע"ד שחר בן מאיר נ' בצלאל סמוטריץ', שר האוצר (נבו) 2.1.2024.

³⁹ תב"כ 35/24 אחריות לאומית נ' נתניהו (נבו) 16.3.2021.

⁴⁰ שם.

⁴¹ ער"מ 259/96 שמא נ' המועצה המקומית תמרה, פ"ד (1) 837, עמ' 841 (1996): "המעמד של עובד הציבור נושא עמו מערכת של זכויות וחובות מיוחדות למעמד זה ... הן כוללות את מצוות המשמעת, את חובת הנאמנות, את האיסור לקבל מתנות בקשר לעבודה, את המגבלות על פעילות מפלגתית, ועוד. ויש בהן המשליכות גם על חופש הביטוי של עובד הציבור. אכן, כאשר אדם נעשה עובד הציבור, הוא מקבל על עצמו, בין יתר החובות, גם מגבלות על חופש הביטוי. מגבלות אלה משקפות את היחס הראוי בין העובד לבין מעביד בדרך כלל, בשירות הציבורי כמו במגזר הפרטי. אך, נוסף לכך, הן נדרשות גם על-ידי האינטרס הציבורי בתפקוד ראוי ותדמית הולמת של השירות הציבורי".

⁴² עש"מ 26 86/5 ספירו נ' נציב שירות המדינה, פ"ד (4) (227) (1986); הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1902 "פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות ציבוריות" (יולי 2022) (להלן: "הנחיות היועץ ש פעילות מפלגתית של עובדי מדינה").

⁴³ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה של עובדי מדינה, עמ' 5.

⁴⁴ תר"מ 123/21 גרשוביץ נ' ראש עיריית נשר (נבו) 15.10.2018.

⁴⁵ כך למשל, ישנו איסור לתלות שלטי תמיכה במועמד על מפרסות בתיים של עובדי עירייה, גם אם הם נתלו על ידי בני משפחה של אותם עובדים. זאת, כיוון שניתן להניח שהשלט נתלה בידיעה או לפחות ללא התנגדות של עובד הציבור, ראו תר"מ (ועדת הבחירות לכנסת ירושלים) 87/20 רשימת מהפך ברמה נ' ראש עיריית רמת השרון (נבו) 08.09.2013.

⁴⁶ סעיף 130א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969.

⁴⁷ תב"כ 15/24 בן מאיר נ' שמחון ואח' (נבו) 5.2.2021.

⁴⁸ תר"מ 69/21 לוי נ' עיריית כפר סבא (נבו) 23.9.2018.

⁴⁹ תר"מ 87/20 רשימת מהפך נ' רוכברגר ואח' (נבו) 8.9.2013.

עמדתו העקבית של הדין, שלפיה יש להרחיק את השירות הציבורי מפעילות פוליטית ומפלגתית, וממילא יש למנוע מצב שבו נבחר ציבור עושה שימוש בעובדי הרשות ובמעמדם הציבורי לצרכים תעמולתיים.

ג.4.א. שינוי כוחות הביטחון לזהות מפלגתית או פוליטית

41. סעיף 2ב(2) לחוק קובע מפורשות כי "לא ייעשה שימוש בתעמולת בחירות בצבא הגנה לישראל באופן העשוי ליצור רושם כי צבא ההגנה לישראל מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים". תכלית הסעיף היא לשמר את התפיסה כי צה"ל הוא "צבא העם" וניטרלי מבחינה פוליטית;⁵⁰ וכי ניכוס צה"ל למתמודד או רשימה עשויים לפגוע בשוויון בין המועמדים, במיוחד לאור העובדה כי לנבחר ציבור מכהנים יש גישה ישירה, ואף בלעדית, למתקני ואירועי צה"ל.⁵¹

42. מתוך תפיסה זו, על חיילים מוטל איסור השתתפות באספות או כנסים פוליטיים במדים, ואיסור להשתתף באופן אקטיבי בפעולה פוליטית.⁵² כך, לפי סעיף 130(ב) לחוק הבחירות לכנסת, על חיילים סדירים ובשירות מילואים חל איסור להשתתף בתעמולת בחירות. מכאן, אסור לעשות שימוש בחיילי צה"ל בסרטוני תעמולה, כאשר החיילים מהווים חלק עיקרי, משמעותי ואקטיבי בתעמולה.⁵³

43. כדי להכריע האם מדובר ב"שימוש בצה"ל" נקבע מבחן הניכוס, לפיו יש לבחון אם תוכן הפרסום עלול ליצור בקרב ה"בוחר הסביר" את הרושם שהפרסום משייך את צה"ל למפלגה, או מועמד מסוימים.⁵⁴

44. לעניין פרסום תמונתו של מועמד כשהוא לבוש במדי צה"ל או המשטרה, נקבע כי אין מדובר בהכרח בתעמולת בחירות אסורה, וההכרעה בנושא תלויה בנסיבות המקרה.⁵⁵ יש להבחין בין שימוש בתמונה במדים לצורך הצגת עברו וניסיונו של המועמד, לבין שימוש היוצר זיקה עכשווית בינו לבין צה"ל. כך, נקבע כי המדים וההיסטוריה התעסוקתית של המועמד אינם בגדר "ניכוס ציבורי", וכי מועמד רשאי להציג מידע על עברו, לרבות שירותו הצבאי או המשטרתי וניסיונו המקצועי. במקרים אלה, המועמד אינו רותם את צה"ל או את המשטרה לצרכיו, אלא עושה שימוש בניסיונו האישי.⁵⁶ מנגד, מקום שבו הפרסום חורג מהצגת עברו של המועמד ויוצר מצג של זהות, הזדהות או זיקה נמשכת בינו לבין צה"ל בהווה, עשוי הפרסום לעלות כדי תעמולת בחירות אסורה. ההכרעה בשאלה זו נעשית בהתאם לנסיבותיו הקונקרטיות של כל מקרה ועל יסוד מבחני העזר שנקבעו בפסיקה.⁵⁷

45. השימוש בחיילי צה"ל לפי סעיף 2ב(2) לחוק אסור רק בתקופת תשעים הימים שלפני מועד הבחירות. ואולם, הפסיקה הכירה בכך שגם ביחס לפרסומים שהועלו כדין טרם תחילתה של תקופה זו, אין לבצע פעולות אקטיביות שנועדו להרחיב את תפוצתם במהלך תקופת הבחירות:

⁵⁰ תב"כ 31/20 רוזן נ' מפלגת 'ביחד' (04.03.2015).
⁵¹ חנן מלצר, שני וינדר וענבל לויצקי "צה"ל ודיני בחירות" ספר מנחם פינקלשטיין, עמ' 228; תב"כ 13/21 מפלגת העבודה הישראלית נ' הליכוד (נבו) (18.2.2019).
⁵² סעיף 19(א) לפ"מ 8.0105 "פעילות ציבורית של אנשי צבא, התבטאויות פומביות וקשר עם עיתונאים, עם הציבור ועם הדרג הממלכתי הבכיר" (8.2016).
⁵³ תב"כ 36/24 עו"ד שחר בן מאיר נ' רשימת הציונות הדתית בראשות בצלאל סמוטריץ' לכנסת ה-24 (נבו) (17.3.2021).
⁵⁴ שם.

⁵⁵ תב"כ 20/2001 התנועה להגיינות שלטונית נ' סיעת ישראל אחת (1.2.2001); תב"כ 24/21 הליכוד נ' כחול לבן, פס' 21 (21.3.2019); תב"כ 26/26 הליכוד - תנועה לאומית ליברלית נ' נפתלי בנט פס' 9-7 (נבו) (7.5.2026). לצד זאת, תכולתו המוחלטת של סעיף 2ב(2) על מג"ב, המשטרה או גופי ביטחון אחרים נותרה בצריך עיון, ראו בתב"כ 32/25 לדרמן נ' יאיר לפיד פס' 30 (נבו) (30.10.2022): "הניסיון להחיל את הוראת סעיף 2ב(2) לחוק על שוטרי מג"ב, אכן מעורר קושי בהיבט הלשוני, הגם שמבחינה תכליתית ספק אם יש מקום להבחנה [...] איננו נדרשים להכריע בשאלת תחולתו האפשרית של סעיף 2ב(2) לחוק על מג"ב או על גופי ביטחון אחרים. לעת הזו, ניתן אפוא להותיר את הדברים בידי המחוקק למען ייתן דעתו על הדברים, או למקרים עתידיים לכשיתעוררו".

⁵⁶ תב"כ 28/23 שפירא נ' גנץ פס' 4 לפסק דינו של השופט הנדל (25.2.2020).
⁵⁷ תב"כ 20/2001 התנועה להגיינות שלטונית נ' סיעת ישראל אחת (1.2.2001);

"באשר לתמונות השנייה והשלישית ... הרי שבשים לב לכך שאלו הועלו לעמודים הרשמיים של המשיב 2 במועד שלפני תקופת תשעים הימים (להלן: "הפרסומים הישנים") – **אין חובה להסירם** מעמודים אלה. יחד עם זאת, עובדי מערך הדוברות וההסברה וכל עובד אחר האמון על טיפול בפרסומים כאמור, **יונחה שלא להביא להרחבת תפוצתם של הפרסומים הישנים באמצעות פעולה אקטיבית מצדם** (למשל, באמצעות פעולה של שיתוף, חיבוב או תגובה)." [תב"כ 13/21 מפלגת העבודה הישראלית נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית פס' 33 (נבו 18.2.2019)].

46. עם זאת, יודגש כי קיומו של סעיף 2ב(2) לחוק אינו שולל את האפשרות לבחון את אותו פרסום שעושה שימוש בחיילי צה"ל גם לפי סעיף 2א לחוק. זאת, שכן סעיף 2ב(2) עוסק בניכוס צה"ל למועמד או למפלגה, בעוד שסעיף 2א עוסק בשימוש בנכסי ציבור לצורכי תעמולה. וכך, כפי שנקבע אך לאחרונה בעניין ההבדלים בין סעיפים אלו:

"ההבדלים בין הסעיפים מראים ששניהם עשויים לחול על שימוש בצה"ל ובנכסים הקשורים עימו, אולם לפי כללים שונים ובמקרים שונים. לדוגמה, סעיף 2א עניינו בשימוש 'בנכסים', ואילו סעיף 2ב(ב) דן בשימוש 'בצבא הגנה לישראל' עצמו, לא רק בנכסיו; סעיף 2ב(ב) אוסר שימוש שעלול ליצור זיהוי של צה"ל עם מפלגה או רשימת מועמדים (מה שמכונה בפסיקה 'מבחן הניכוס'), ואילו סעיף 2א חל גם בלעדי זיהוי כאמור... סעיף 2ב(ב) חל רק ב-90 הימים שלפני יום הבחירות, ואילו סעיף 2א חל כל העת..." [תב"כ 87/26 הליכוד – תנועה לאומית ליברלית נ' גדי איזנקוט (נבו 6.8.2026)].

47. במקרה אחרון זה, קבע כב' יו"ר ועדת הבחירות כי שימוש במדי צה"ל ובדמויות חיילי צה"ל (גם אם נוצרו לשם הפרסום באמצעות בינה מלאכותית) כאשר הם מבצעים פעילויות צבאיות שונות, מהווה שימוש בנכסים בלתי מוחשיים של צה"ל.⁵⁸

48. במקרה נוסף, שעסק בשימוש בלוחמי מג"ב לצורכי תעמולת בחירות, הבהיר כב' יו"ר ועדת הבחירות לשעבר כי אין זהות בין שני האיסורים, וכי ייתכנו מקרים שבהם נעשה שימוש אסור בנכסי צה"ל אף מבלי שנוצר ניכוס של צה"ל למועמד או למפלגה:

"אין חפיפה הכרחית בין האיסור שבסעיף 2ב(ב) לחוק לאיסור שבסעיף 2א לחוק. ייתכנו מצבים שבהם נעשה שימוש אסור בנכסי צה"ל (סעיף 2א) מבלי שהדבר מהווה ניכוס של צה"ל למפלגה או מועמד, כגון צילום סרטון בבסיס צה"ל; ולהיפך – ייתכנו מקרים שבהם דבר תעמולה עשוי להעביר מסר של ניכוס צה"ל למפלגה או מועמד (סעיף 2ב(ב)), מבלי שנעשה לשם כך שימוש אסור בנכסי צה"ל, כגון באמצעות שימוש בתמונות של מטוסים, טנקים וכיו"ב המותרים בשימוש באמצעות לע"מ. הוא שאמרנו – המגבלות שנקבעו בהוראותיו השונות של חוק דרכי תעמולה, יש להן קיום זו לצד זו, ואין הן מוציאות או מיתירות האחת את רעותה." [תב"כ 32/25 לדרמן נ' לפיד, פס' 29 (נבו 30.10.2022)].

49. לפיכך, בכל מקרה שבו נעשה שימוש בצה"ל במסגרת תעמולת בחירות, יש לבחון במידת הצורך הן את סעיף 2ב(ב) לחוק (מבחן הניכוס) והן את סעיף 2א לחוק (מבחן התכלית הדומיננטית).

5.ג. מתן מתנות לצרכי תעמולה

50. סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה קובע כי:

"לא תהא תעמולת בחירות מלווה תכניות בידור, לרבות הופעות של אמנים, נגינה, זמרה, הצגת סרטים ונשיאת לפידים; **לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות**, ופרט למסיבות בבתים פרטיים לא תהא קשורה בהגשת מאכלים או משקאות משכרים.

⁵⁸ תב"כ 26 הליכוד – תנועה לאומית ליברלית נ' גדי איזנקוט (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, 6.8.2026).

האיסור על הצגת סרטים לא יחול על שידור תעמולת בחירות בטלוויזיה לפי סעיף 15א.
לעניין זה, "משקה משכר" – כהגדרתו בסעיף 184 לחוק העונשין, התשל"ז-1977."

51. את המונח "מתנה" לפי חוק זה יש לפרש באופן רחב במיוחד, לאור תכליותיו המיוחדות של החוק.⁵⁹
שוויה הכלכלי של המתנה אינו רלוונטי, משום שכל מתנה, גדולה כקטנה יכולה להשפיע על הרצון החופשי של הבוחר. בין היתר נקבע כי סלסילת פירות יבשים, ששוויה 2.04 שקלים בלבד יכולה לעלות כדי מתנה אסורה:

"תכליתו של האיסור שבסעיף 8 היא מניעת השפעה בלתי הוגנת על מצביעים, כך שלא יצביעו בניגוד לצו מצפונם. כאמור, לגישתי מדובר בתכלית חשובה מעין כמותה שיש לאכוף בקפדנות. ברי, כי סעיף 8 לחוק הבחירות לא סייג את תחולתו לשוויה של המתנה המחולקת, ולא בכדי. לגישתי, המחוקק לא סייג את תחולת הסעיף לשוויה המתנה במטרה לשמור על תכלית חשובה זו באמצעות קביעת כלל גורף, שיעניק ודאות משפטית ויעזור ולהימנע ממדרון חלקלק".⁶⁰

52. אם כן, יש לבחון האם החפץ המחולק לבוחר, הוא המסר התעמולתי בפני עצמו (חולצה או תיק עם תעמולת המפלגה) או שמא הוא טובת הנאה אישית: "האם עיקרו בערכו הכלכלי או בכוח השכנוע הענייני הטמון בו; האם הוא עצמו המסר התעמולתי, או שנועד רק להפנות תשומת לב למסר".⁶¹

53. כלומר, השאלה היא האם המסר התעמולתי הוא הדומיננטי, או שיש למתנה ערך בפני עצמה - אם מוענק "דבר מה נוסף" בעל ערך, יחד עם התעמולה, מדובר במתנה אסורה.⁶²

6.ג. היעדר שקיפות בתעמולת בחירות

54. על תעמולת בחירות חלה לפי חוק חובת שקיפות, הנועדה להבטיח כי הבוחר ידע לזהות את יוצר המסר התעמולתי. החובה חלה בכל עת, גם מחוץ ל"תקופת הבחירות", 90 הימים הקודמים לבחירות. עקרון השקיפות נועד להבטיח כי לבוחרים תהא אפשרות עצמאית לגיבוש דעותיהם האידיאולוגיות והפוליטיות, ונועד למנוע הטיות לגבי תוכן התעמולה, תעמולה שקרית והשפעה לא הוגנת על ידי תעמולה לא מזוהה או כזו המתחזה כקשורה למפרסמים ומפלגות אחרות.⁶³ סעיף 2א(1) לחוק קובע:

"לא יפרסם אדם מודעת בחירות בלי שהיא נושאת את שמו של האדם האחראי להזמנתה ואת הדרכים ליצירת קשר עימו, ולגבי מודעה מודפסת – גם את שמו של המדפיס אותה והדרכים ליצירת קשר עימו, ואם פעל האדם האחראי להזמנתה מטעם מתמודד בבחירות או גוף אחר – תישא המודעה את שם המתמודד או הגוף כאמור, את האות או הכינוי של הסיעה או את רשימת המועמדים ושמה של המפלגה שהגישה את רשימת המועמדים".

55. בשל העובדה שהבוחרים יודעים מי האחראי לפרסום המודעה, הם יכולים להבין את האינטרסים שעומדים בבסיסה ולא לקבל אותה "כפשוטה". וזאת, מתוך תפיסה שהובחרה בפסיקה, לפיה: "כאשר הבוחר נתקבל במודעה מטעם מפלגה כזו או אחרת, הוא יודע לקחת את הדברים 'בעירבון מוגביל'".⁶⁴ על עקרון זה חזרה הפסיקה:

"עקרונות השקיפות וההגינות מחייבים כי הטוען דבר נגד חברו, יטען זאת בעצמו, ולא ממחשכים. לכך יש להוסיף כי המסרים שמבקשים המתמודדים בבחירות

⁵⁹ תר"מ 94/98 סיעת "ירושלים עכשיו" נ' מפלגת ש"ס פ"ד נב (4), 654 פס' 5 להחלטה (1998).
⁶⁰ תב"כ 12/20 רמי כהן נ' מפלגת "הבית היהודי", פסקה 11 (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית, 4.2.2015).
⁶¹ בג"ץ 979/15 מפלגת ישראל ביתנו נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת פס' 7 לפסק דינו של השופט סולברג (נבו) 25.02.2015.
⁶² תב"כ 44/21 התנועה לאיכות השלטון נ' מפלגת ש"ס פס' 21 לפסק דינו של השופט מלצר (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית, 04.04.2019); תב"כ 66/21 מפלגת מרצ נ' ש"ס (9.4.2019); הנחיות היועמ"ש טוהר המידות, עמ' 5.
⁶³ ירום שגן, יוסף בן-דוד "האם ניתן וראוי להחיל את החובה לפרסם 'תווית מידע' לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) גם על אינטרנט?" הארת הדין ח עמ' 119-120 (תשע"ג).
⁶⁴ תב"כ 8/20 תנועת הליכוד נ' מפלגת העבודה הישראלית, פס' 41 להחלטתו של השופט ג'ובראן (נבו) 22.2.2015.

להעביר למתמודדים באמצעות מודעות, ראוי ונכון שיימסרו מניהם באופן גלוי. מידע מלא ושקיפות הכרחיים הם על מנת שהבוחרים יצביעו על פי צו מצפונם, ולא על סמך אינטואיציות והנחות לא מבוססות".⁶⁵

56. **אם כן, גם במהלך קמפיין הבחירות אסור למתמודדים לפרסם או להעביר כל מסר - מבלי שהפרסום כולל זיהוי ברור של שם המפלגה.**

57. המושג "מודעת בחירות" המחויבת להיות מזוהה בשם הרשימה או המועמד בבחירות – **כוללת כל דבר תעמולה שהוא, לרבות שליחת מסרונים, תעמולה שלילית, או שימוש בבוטים.** עניין זה הובהר כבר במהלך הדיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט בעניין חקיקת סעיף 1א2 לחוק, שם נאמר כי **החוק חל על כל מודעת בחירות, ללא תלות במדיה בה פורסמה המודעה,**⁶⁶ **לרבות המרחב הדיגיטלי.** והמשיך בהחלטות ועדת הבחירות המרכזית, בהן הכריע השופט סולברג כי:

"בכל הנוגע לדיני תעמולת הבחירות, אין מקום להותיר את רשת האינטרנט כמרחב אקס-טריטוריאלי בו המשחק הפוליטי מכשיר כל פרסום והתנהגות".⁶⁷

58. **על כן, חל איסור על ביצוע תעמולת בחירות אנונימית, בכל דרך ומדיה שהיא.** על מזמין התעמולה להזדהות בגוף המודעה, באופן שיהיה ברור מטעם מי נעשית התעמולה הנתונה. כמו כן, **האחריות על תעמולה אנונימית אסורה, מונחת הן על כתפי המפרסם והן על כתפי פלטפורמת הפרסום.** לפיכך, לוועדת הבחירות הסמכות להורות לפלטפורמות הפרסום להסיר תוכן העובר על האיסור לקיים תעמולה אנונימית.⁶⁸

ג.6.א. שליחת מסרונים בלתי מזוהים

59. כאמור לעיל, על כל תעמולת בחירות לשאת את שמו של מזמין התעמולה, ובפרט על תעמולת בחירות באמצעות מסרונים. בנוסף לכך, לשם הגנה על הזכות לפרטיות, על שולח המסרון להוסיף אפשרות להסרה מרשימת התפוצה ממנה הופץ המסרון נושא התעמולה.

60. ועדת הבחירות קבעה כי **תעמולת בחירות אנונימית באמצעות מסרונים אסורה לפי חוק דרכי תעמולה, ולכן כל מסרון הנושא תעמולת בחירות מחויב בהזדהות שולח המסרון:**⁶⁹

"אבהיר, בהתאם להחלטתי בעניין בן-מאיר, כי כל פרסום תעמולתי, בכל מדיום שהוא, הנעשה מטעם גורם מפלגתי, נדרש להיות מזוהה תוך ציון שמו של מזמין המודעה, ושם המפלגה, או רשימת המועמדים אשר מכוחה הוא פועל (בהתאם להוראות סעיף 10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה). זאת, בין אם הפרסום נעשה במודעה מודפסת, בשילוט חוצות, ברשתות החברתיות, בפרסומים באינטרנט ובהודעות שמועברות באמצעות מסרונים [...] המסקנה היא, איפוא, כי חל איסור על פרסום מודעות תעמולה אנונימיות מטעם מפלגות, רשימות מועמדים, מתמודדים בבחירות או כל גורם אחר הפועל מטעמן בתשלום, או הקשור עמן, וזאת גם באמצעות מסרונים המועברים ברשתות הסלולריות"

61. **נבהיר כי הזדהות בהקשה על קישור ובדף נפרד אליו מקשר המסרון – איננה מספיקה, וכי נדרשת הזדהות ברורה של שמה של רשימת המועמדים במסרון עצמו.**⁷⁰ נוסף על כך, מעבר לצורך בזיהוי

⁶⁵ תר"מ 20/20 דויד נ' בוסקילה, פס' 3 לפסק דינו של השופט גיוראן (נבו 1.9.2013).

⁶⁶ ראו פרוטוקול מס' 253 משיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט, מיום 25.4.2022, בנושא חוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשפ"ב-2022, בעמ' 29.

⁶⁷ תב"כ 8/21 עו"ד שחר בן מאיר נ' מפלגת הליכוד פס' 82 (נבו 27.2.2019).

⁶⁸ ראו והשוו: תב"כ 31/21 רשימת חד"ש תע"ל נ' Facebook, Inc. ואח' (פורסם באתר ועדת הבחירות לכנסת, 24.03.2019); תב"כ 11/22 מפלגת הליכוד נ' facebook inc. ואח' (פורסם באתר ועדת הבחירות לכנסת, 03.09.2019).

⁶⁹ תב"כ 27/21 סיעת ישראל ביתנו נ' שמיר מערכות ומפעלים בע"מ ואח', בפס' 24 להחלטה (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, 26.03.2019).

⁷⁰ תב"כ 23/25 יש עתיד נ' מפלגת הליכוד (6.9.2022).

השולח, מקור החובה להוסיף אפשרות של הסרה מרשימת התפוצה נובעת מחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: "חוק הגנת הפרטיות"), אשר נועד לשמור על פרטיותם של אנשים ולהטיל מגבלות שונות על האפשרות לפנות אל הציבור באמצעות "דיוור ישיר", קרי פניה לאדם המתבססת על אפיון מסוים שלו, המשותף לקבוצת נמענים במאגר.⁷¹

62. מכאן עולה, כי בעת השימוש ברשימת תפוצה לצרכי דיוור ישיר של תעמולת בחירות בהודעות, על ההודעה להכיל אפשרות להסרה מן הרשימה, וכן להכיל את פרטי ההתקשרות של השולח.

63. הנה כי כן, לשם הגנה על הזכות לפרטיות, על שולח המסרון להוסיף אפשרות להסרה מרשימת התפוצה ממנה הופץ המסרון נושא התעמולה.⁷² לפיכך, מפרסם תעמולה שאינה עומדת בהגבלות קבועות אלה, עלול להיות חשוף לסנקציות שונות, לרבות הוצאת צווים למניעת התעמולה האסורה, סנקציות נזיקיות ופליליות, וכן לכך שיושטו עליו הוצאות משפט של עותרים כנגד התעמולה האסורה. לעניין זה נציין, כי בשל חשיבות העניין, ליו"ר ועדת הבחירות עומדת גם הסמכות להוציא צו לחשיפת הפרטים אודות שולח המסרונים המהווים תעמולה אסורה.⁷³

7. שימוש בילדים בתעמולת בחירות

64. חוק הבחירות קובע כי אין לעשות שימוש בילדים מתחת לגיל 15 בתעמולת בחירות, למעט כאשר אלו מבצעים "פעולות שגרתיות", וכך בלשון החוק, בסעיף 2ג:

"לא ישותף בתעמולת בחירות ילד שגילו מתחת לגיל 15; לעניין זה, "שיתוף", בתעמולת בחירות – למעט שימוש, בתעמולת בחירות, בצילום או בהקלטה שבהם מופיע ילד בפעילות שגרתית."

65. תכלית החוק הינה הגנה על ילדים מפני ניצול אפשרי ושימוש בהם למטרות פוליטיות,⁷⁴ וכי עיקרון טובת הילד יהא שיקול העל במעורבותם של ילדים בתעמולה.⁷⁵

66. עוד נבהיר כי למען הגנה על תכליות החוק, ולאור החשש מפני "מדרון חלקלק" אשר עשוי להתרחש, קבע המחוקק איסור גורף: **אין בכוחה של הסכמה או אישור מטעם הורה או אפוטרופוס כדי לאפשר שימוש בילדים כאמור בתוכן תעמולתי**. על כך חזרה הפסיקה בקביעתה כי: "אסור להשתמש בילדים למען תעמולת בחירות, ללא קשר להסכמתם של אפוטרופוסים. די בחשש כי מקרים מעין אלה עלולים להתרחש, גם אם לא התרחשו במקרה קונקרטי, כדי שהאיסור יתגבש".⁷⁶

67. ואולם, לאיסור יש חריג, הצגת ילדים בעת "פעילות שגרתית" מותרת. במסגרת חריג זה ניתן להתיר תוכן תעמולתי המציג ילדים **שעוסקים בפעילויות שגרתיות וצפויות**, בין היתר: ילדים משחקים; הורה שמחבק את ילדו; משפחה בעת קיום מנהג דתי; סרטונים בתיים-משפחתיים.⁷⁷

68. מנגד, הצגת ילדים בעת "פעילות שגרתית" כאשר **מדובר בתוכן מבויס, שמטרתו העברת מסר פוליטי**,

⁷¹ הנחית רשם מאגרי מידע מס' 13.1/2017.

⁷² ראו למשל, תב"כ 50/21 פוליטיקלי קורא (ע"ר) נ' שמיר מערכות ומפעלים בע"מ ואח' (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, 08.04.2019); תב"כ 54/21 מפלגת גשר נ' הליכוד מפלגה לאומית ליברלית ואח' (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, 08.04.2019); תב"כ 23/25 יש עתיד נ' מפלגת הליכוד (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, 06.9.2022) – ושם הוטלו הוצאות בסך 20,000 ש"ח על המשיבה.

⁷³ תב"כ 9/23 התנועה לאיכות השלטון נ' טלזר 019 בע"מ (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית, מיום 2.3.2020).
⁷⁴ ראו בין היתר: "תכלית החוק להגביל השתתפותם של ילדים מתחת לגיל 15 בתעמולת בחירות, מקום שיש באותה השתתפות משום ניצולם של ילדים, אפשר אף שלא בידיעתם, למטרות ממון, למטרות פוליטיות או לכל מטרה אחרת שאינה מקדמת את טובת הילד." (מכתבו של מישאל חשין יו"ר ועדת הבחירות ה-10 מיום 4.1.02210); תר"מ 161/20 סיעת בית שמש חוזרת הבית היהודי נ' אבוטבול (נבו) 16.10.2013); תב"כ 5/20 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה (נבו) 20.1.2015).

⁷⁵ ראו בין היתר: שם, פסי' 9.

⁷⁶ שם, פסי' 12.

⁷⁷ ראו למשל תב"כ 25/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' דרעי (נבו) 2.3.2021).

ואף **יצירת רווח פוליטי מובהק**, מהווה תעמולת בחירות אסורה.⁷⁸ בנוסף, גם כאשר ילדים העוסקים בפעילות שגרתית, אך נחזים או מחופשים בתור מתחרים פוליטיים, יש בכך כדי להוות תעמולת בחירות אסורה.⁷⁹ ובלשונו של יו"ר ועדת הבחירות לשעבר, השופט בדימוס גיזבראן:

"אלוהים מרחם על ילדי הגן; פחות מזה על ילדי בית הספר; ועל הגדולים לא ירחם עוד' (יהודה עמיחי, אלוהים מרחם על ילדי הגן). המחוקק מצא לנכון, ובצדק רב, להוציא את ילדינו אל מחוץ לזירת המשחק הפוליטי. כל שימוש מעין זה בילדים, מעצם טבעו, ובניגוד לחריגים המצומצמים שבגדרי הסעיף, נתפס כציני ואופורטוניסטי".⁸⁰

8. שימוש בבינה מלאכותית ליצירת תעמולה

69. התפתחותם המהירה של כלי הבינה המלאכותית בשנים האחרונות, ובפרט יכולתם לייצר תמונות, סרטונים, הקלטות ותכנים הנחזים להיות אותנטיים, יוצרת אתגר חסר תקדים לדיני תעמולת הבחירות ולטוהר ההליך הדמוקרטי. בניגוד לאמצעי תעמולה מסורתיים, תכנים אלו מאפשרים ליצור מציאות מדומה משכנעת, המעוררת קושי ממשי להבחין בין אמת לבין זיוף ועלולה להשפיע על שיקול דעתם של הבוחרים, לפגוע באוטונומיה שלהם ולערער את אמון הציבור בהליך הבחירות ובתוצאותיו. ניסיון שנצבר בארץ ובעולם מלמד כי גורמים פוליטיים, קבוצות אינטרס ואף שחקנים זרים עלולים לעשות שימוש בכלים אלו לצורך הפצת דיסאינפורמציה, העצמת קיטוב חברתי, דיכוי הצבעה, ערעור אמון הציבור במוסדות המדינה או יצירת משבר לגיטימציה סביב תוצאות הבחירות.

70. לאחרונה, ביולי 2026, התקבל בכנסת תיקון לחוק הבחירות (דרכי תעמולה) שנועד להגדיר טוב יותר את המותר והאסור בכל הקשור ליצירה והפצה של תעמולת בחירות שנוצרה באמצעים של בינה מלאכותית [להלן: "התיקון לחוק"/"התיקון"]. התיקון התקבל כהוראת שעה שתחול עד שנה לאחר הבחירות הקרובות. בתיקון לחוק, בסעיף 2א2 החדש, נקבע כי:

"אדם המפרסם תעמולת בחירות שהיא נחזות עמוקה יצרף לה גילוי המציין באופן ברור ובולט כי התוכן שבה לא תועד במקור".

71. התיקון מגדיר "אמצעי דיגיטלי" באופן רחב, לרבות בינה מלאכותית, ו"נחזות עמוקה" כתוכן חזותי או קולי שנוצר או נערך באמצעים דיגיטליים באופן העלול להיחזות כתייעוד אמיתי של אדם, אירוע, מקום או מסמך, אף שאין מדובר בתייעוד אותנטי או שהתוכן שונה באופן מהותי. לפיכך, סרטון, תמונה או הקלטה שנוצרו או עובדו באמצעות בינה מלאכותית לצורכי תעמולת בחירות מחייבים סימון ברור ומובחן המאפשר לציבור לדעת כי מדובר בתוכן מלאכותי או מעובד. היעדר גילוי כאמור עשוי להקים חשש להפרת הוראות החוק.

72. התיקון לחוק מבחין בין שני סוגים של מניפולציות טכנולוגיות על תכנים תעמולתיים:

א. תוכן תעמולתי שנוצר באמצעי דיגיטלי שלא משנה באופן מהותי את המסר בתייעוד המקורי – עריכת תמונה או סרטון קיימים, יצירת תמונה או סרטון באמצעים מלאכותיים שאינם משנים באופן מהותי את התוכן המקורי. תוכן מסוג זה מותר לשימוש. משמע, שימוש בבינה מלאכותית שלא מטעה את הצופה, או משנה את המסר שמעביר התייעוד המקורי עליו התבסס התוכן התעמולתי, מותר לשימוש גם ללא סימון.⁸¹

⁷⁸ תב"כ 5/20, פס' 25.

⁷⁹ שם, פס' 24.

⁸⁰ שם, פס' 31.

⁸¹ ראו בין היתר, תב"כ 96/26 מאירי נ' סמוטריץ' (3.8.2026). במקרה זה הותר פרסום הכולל שימוש בתמונות מקוריות של אנשים, שהופכים לאנשים אחרים באמצעות שימוש בבינה מלאכותית. כבוד השופט סולברג סבר כי "איש לא יחשוב

ב. תוכן תעמולתי שנוצר באמצעי דיגיטלי **ששינה באופן מהותי** את המסר בתיעוד המקורי – עריכת תמונה או סרטון כך **שהשתנה תוכנו המהותי**, למשל על ידי הצגת סיטואציה כביכול מציאותית שלא הייתה ולא נראה. יש לסמן תוכן מסוג זה בסימון שקבע כ"י"ר ועדת הבחירות.⁸²

73. בהתאם לחוק שהתקבל, קבע כ"י"ר ועדת הבחירות כללים מעשיים לסימון תכנים כאמור, בין אם מיוצגים על ידי תמונה או סרטון (ובהתאמה לסוג התוכן, הסימון להלן מתבקש לצד התמונה או לאורך כל הסרטון), ואם מדובר בתוכן קולי בלבד ההודעה תושמע בתחילת ובסיום הסרטון.

74. יובהר כי על הסימון להיות "בבירור ובגלוי".⁸³ משמע, יש לסמן את התוכן התעמולתי כך שכל צופה ידע באופן ברור שמדובר בתוכן יציר בינה מלאכותית, ללא כל צורך בפעולה נוספת, בין אם ללחיצה על התוכן, המשך הקריאה של הטקסט המוצמד לו או כל הבהרה שאינה גלויה למרבית הצופים בתוכן.

75. חובת הסימון של תכנים שנוצרו באמצעות בינה מלאכותית משתלבת בעיקרון הרחב יותר של שקיפות בתעמולת בחירות שנדונה בפרקים הקודמים. בדומה לכך, ההוראות בדבר סימון תכנים שנוצרו באמצעות בינה מלאכותית אינן אוסרות את השימוש בטכנולוגיה ואינן מבקשות להגביל את חופש הביטוי, אלא להעניק לציבור מידע מהותי הדרוש לו כדי להעריך את מהימנות הפרסום – בפרט כאשר הוא ביחס למועמד או מפלגה אחרים מאשר אלו של המפרסם, ואת המשקל שיש לתת לו. בהקשר זה הודגש גם כי הסכנה הגלומה בתוכן סינתטי אינה נעוצה רק בזיוף עצמו אלא ביכולתו ליצור מצג כוזב המתחזה למציאות ובכך להשפיע על תפיסת העולם של הבוחר בזמן אמת, לעיתים בקצב מהיר בהרבה מיכולת ההפרכה או התיקון.

76. יש לתת תשומת לב מיוחדת לתכנים המופצים ברשתות חברתיות, ביישומי מסרים או בפלטפורמות דיגיטליות אחרות אשר מציגים מועמד, איש ציבור או גורם רשמי כאילו אמרו או עשו דבר שלא התרחש; תכנים המציגים מפגשים, אירועים או מסמכים שאין להם מקור מאומת; וכן פרסומים המופצים באמצעות רשתות של חשבונות מזויפים, בוטים או משתמשים הפועלים באופן מתואם.

77. מבצעי השפעה רשתית מודרניים נשענים לעיתים על שילוב של ייצור תוכן מלאכותי, הפצתו באמצעות חשבונות פיקטיביים והדהודו באמצעים טכנולוגיים היוצרים מצג כוזב של תמיכה ציבורית רחבה או של מידע אמין. סימנים אלה עשויים להצביע על ניסיון להטעות את הציבור או להפריע להליך הדמוקרטי.

78. עוד נציין כי התיקון שהתקבל לא חל מפורשות על שיחות טלפון לעידוד מצביעים המבוצעות באמצעות

שהמעבר אמיתי, כאילו אדם אחד הפך באמת לאדם אחר" ועל כן התיר את הפרסום ללא סימון של בינה מלאכותית.
⁸² ראו בין היתר, תב"כ 73/26 **בוחרים בישראל נ' האיחוד הלאומי (תקומה)** (26.7.226) (להלן: "תב"כ 73/26"). במקרה זה נתבקשו המשיבים להסיר פרסום בו מוצג ראש מפלגת ישר גדי איזנקוט לוחץ את ידיהם של יו"ר הרשות הפלסטינית מחמוד עבאס וחה"כ מנסור עבאס.
⁸³ שם, פס' 11.

בינה מלאכותית (התקשרות אוטומטית המתחזה לקולו של אחד המתמודדים); זאת להבדיל משיחות טלפון במאפיינים דומים שמפיצות תעמולת בחירות של ממש. בכל מקרה של שימוש בבינה מלאכותית לשיחות טלפון אוטומטיות יש לדווח על הפרה אפשרית לוועדת הבחירות, וההכרעה בעניין תהא נתונה לשיקול דעתו הרחב של יו"ר ועדת הבחירות.

79. האתגר המרכזי בעידן הבינה המלאכותית אינו רק עצם הפצת המידע הכוזב, אלא גם הפגיעה האפשרית באמון הציבור במערכת הבחירות ובמוסדות הדמוקרטיים. לפיכך, בעת איתור פרסום חשוד יש לבחון לא רק אם התוכן אמיתי או מזויף, אלא גם אם **נוצר או עובד באמצעות אמצעי דיגיטלי, אם סומן בהתאם לחוק, אם ניתן לזהות את הגורם האחראי לפרסומו, ואם הוא עלול להטעות את הציבור**, לפגוע ביכולתו של הבוחר לגבש עמדה מושכלת או לערער את אמון הציבור בתקינות הליך הבחירות.

ג.8.א. **בינה מלאכותית וסעיף 13 לחוק**

80. השימוש בבינה מלאכותית לצרכי תעמולת בחירות היא **בעלת אפקטיביות רבה בכל הקשור להפרות של סעיף 13 לחוק ("איסור הפרעה")**:

"לא תהא תעמולת בחירות מטעם מפלגה או רשימת מועמדים אחת או למענה בצורה או בדרך שיש בהם משום **הפרעה בלתי הוגנת של תעמולת בחירות** מטעם מפלגה או רשימת מועמדים אחרת או למענה."

81. הסעיף אוסר, באופן רחב וללא תלות בטכנולוגיה, תעמולה שיש בה משום **"הפרעה בלתי הוגנת"** לתעמולת הבחירות של גורם אחר. שימוש בתוכן סינתטי או מזויף באופן היוצר מצג שווא מהותי ביחס למועמד, לרשימה או לעמדותיהם הפוליטיות עלול, בנסיבות מסוימות, להקים חשש להטעיית הציבור ולהוות הפרעה בלתי הוגנת לתעמולת הבחירות. חשש זה מתעצם כאשר מדובר בתוכן **הנחזה להיות אמיתי, כאשר לצופה הסביר אין אפשרות ממשית לזהות את הזיוף**, או כאשר הפרסום נעשה בסמיכות ליום הבחירות באופן שאינו מאפשר בדיקה, הפרכה או תיקון אפקטיביים.

82. כדי לבחון האם הופר סעיף 13 לחוק, יש לבחון מספר תנאים:

א. היות הפרסום תעמולת בחירות;

ב. פרסום מטעם מפלגה, או למען מפלגה;

ג. פרסום שיש בו משום הפרעה בלתי הוגנת;

83. ברכיב ה"הפרעה הבלתי הולמת" יש לבחון האם נעשה הטעיה ממשית של הבוחר לפי מבחן הוודאות הקרובה.⁸⁴ את ההטעיה יש לגבות בראיות חד-משמעיות, ולהראות כי נוצר טשטוש במסרים ובהיות של מפלגה או מועמד.⁸⁵ רק הטעיה מסוג זה תיכנס לגדרי החוק, ותיאסר לפרסום. הבינה המלאכותית מעניקה כלים מתקדמים ליצירת הטשטוש כאמור, אשר יוביל להטעיית הציבור.

ד. **ניהול הליכים בתעמולת בחירות בעידן הטכנולוגי**

84. העידן הטכנולוגי מציב אתגר משמעותי בפני מתן סעד אפקטיבי בתיקי תעמולת בחירות. בניגוד לעבר, פרסומים ברשתות החברתיות ובפלטפורמות דיגיטליות מופצים במהירות לקהלים רחבים, ולעיתים משיגים את מלוא השפעתם בתוך שעות ספורות. במקרים רבים, עד שהעניין מובא לבחינתה של ועדת

⁸⁴ ראו בין היתר: שם; תב"כ 9/24 יש עתיד נ' כן לשלום, פס' 5 (18.1.2021).

⁸⁵ ראו בין היתר: תב"כ 73/26; תב"כ 9/19 אייכלר נ' מפלגת קדימה פס' ה' (26.12.2012); (ער"ם 21/26 עציוני נ' ברובסקי פס' 4 (22.2.2024)).

הבחירות המרכזית – וביתר שאת מקום שבו נדרש העותר למצות הליכים באמצעות פנייה מוקדמת למפרסם – הפרסום כבר השיג את מטרתו התעמולתית. עמד על כך יו"ר ועדת הבחירות בעניין תב"כ 17/26 **בן מאיר נ' השר לביטחון לאומי פס' 19** (נבו 31.3.2026):

"בזמננו – תעמולת בחירות מגיעה לקהל גדול תוך זמן קצר ביותר באמצעות המרשתת, הטלפונים הניידים, הרשתות החברתיות וכדומה ... מועמד, רשימה, תומך, מתנגד, אדם רגיל, אולי גם גורמים זרים או ממוחשבים – כולם יכולים לפנות לציבור הרחב, ולהפיץ את מסריהם בקלות יתרה. יתרונות רבים נודעים לכך: ביטוי בזול של כל אדם לכל אדם ...; העברת מסרים בזמן אמת; ועוד. יתרונות אלו – יפים לתעמולת בחירות כדין. **אם תעמולת בחירות מנוגדת להוראותיו, אותם יתרונות הופכים לקושי. התפוצה הרבה והמהירה חושפת את המסר לציבור רחב תוך שעה קלה, אפילו דקות מעטות. ואם יערך דיון שיפוטי הוגן ככל חוקו ומשפטו, הרי זה יסתיים שעה שהפרסום המקורי כבר נשכח – לאחר שהשיג את מטרתו מבחינת המפרסם ... יתר על כן, לא מן הנמנע כי בסוף הדיון המשפטי, כעבור ימים אחדים או יותר מכך, תתפרסם שוב סוגיה שכבר ירדה מסדר היום הציבורי – גם אם התוצאה תהיה קבלת העתירה מפני שהפרסום הפר את הדין. בכך יצא הפסד המשיב בשכרו, אולי אף יהא חוטא נשכר בהיבט זה".**

85. לנוכח מאפייניה הייחודיים של תעמולת בחירות ברשת, יו"ר ועדת הבחירות הכיר **בחריגים לחובת הפנייה המוקדמת** למפרסם ובשיקולים ייחודיים למתן צו ארעי.

ד. חריגים לחובת הפנייה המוקדמת למפרסם התעמולה

86. ככלל, טרם הגשת עתירה יש למצות הליכים באמצעות פנייה מוקדמת לגורם הרלוונטי. עם זאת, הפסיקה הכירה בחריגים לחובה זו "במקרים שבהם הנסיבות מחייבות התערבות מיידית כדי למנוע עוול" (בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל**, פ"ד נט(2), 481 581 (2005). ראו גם תב"כ 26/24 **בן מאיר נ' נתניהו**, פס' 14 (2.3.2021)).

87. בהקשר של תעמולת בחירות מקוונת, הצורך בהתערבות מיידית עשוי להתעורר בשל מאפייני הפרסום עצמו. בין השיקולים הרלוונטיים ניתן למנות: **פרסום בפלטפורמות בעלות תפוצה רחבה ומהירה**; הגשת העתירה **בסמוך למועד הפרסום**; נסיבות המצדיקות את העניין; מצב שבו לעותר לא הייתה אפשרות מעשית לפנות מראש למפרסם, שכן לא ידע מראש על הפרסום; וכן תום לב דיוני מצד העותר.⁸⁶

88. בהתאם לסעיף 2(ב)(6) להוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), תשע"ה-2015, מקום שבו לא נעשתה פנייה מוקדמת, **יש לפרט בעתירה את הנימוקים המצדיקים זאת**.

ד. שיקולים במתן צו ארעי בתעמולת בחירות אסורה

89. מאפייניה של תעמולת בחירות ברשת משפיעים גם על שאלת הצורך במתן צו ארעי. במקרים רבים, הכרעה בעתירה לאחר השלמת ההליך עלולה להינתן רק לאחר שהפרסום כבר מיצה את השפעתו התעמולתית. במצב דברים זה, צו ארעי יהא האמצעי היחיד שיכול למנוע את המשך הפצת הפרסום עד להכרעה בעתירה.

90. בדומה לדיני הסעדים הזמניים בכלל, גם בבחינת בקשה לצו ארעי בתיקי תעמולת בחירות נשקלים בעיקר סיכויי ההליך ומאזן הנוחות.⁸⁷ לצד שיקולים אלה, הפסיקה ייחסה משקל מיוחד למאפייניו של הפרסום המקוון, ובכלל זה: **הפרה ברורה וחד-משמעית של הדין**; **הזמן שחלף מרגע הפרסום ועד הגשת העתירה**; **תום לב** ושמירה על סדרי דין של העותר. וכך כפי שנקבע בתב"כ 17/26 **בן מאיר נ' השר לביטחון לאומי** (נבו 31.3.2026):

"אם כן, בעת בחינה אם ליתן צו ארעי בעתירה נגד פרסום מקוון של תעמולת בחירות,

⁸⁶ תב"כ 17/26 **בן מאיר נ' השר לביטחון לאומי** (נבו 31.3.2026).

⁸⁷ מאזן הנוחות הינו ביטוי המתייחס לפגיעה הפוטנציאלית מאי-מתן הסעד הזמני, לעומת הפגיעה הפוטנציאלית ממתן הסעד הזמני, בהנחה שייפסק בניגוד למתן הצו.

פרסום שנודעת חשיבות לדיון מהיר בו – יש לבחון את מידת ההוכחה לכאורה, בדין ובראיות, של ההפרה הנטענת; את הזמן שחלף מאז הפרסום; ושיקולים רגילים של ניקיון כפיים, תום לב וסדרי דין מצד העותר. אם נראה באותו שלב סיכוי גבוה להפרה שהתבצעה זמן לא רב לפני כן, ואין קשיים של שיקולי צדק, יושר ודיון – תגבר הנטייה ליתן צו ארעי.”

91. כלל אצבע הוא כי מקום שבו העתירה מוגשת בתוך זמן קצר ממועד הפרסום – ובפרט כאשר מדובר בשעות ספורות – ראוי לשקול הגשת בקשה לצו ארעי לצד העתירה. מנגד, ככל שחלף זמן משמעותי ממועד הפרסום והפרסום כבר זכה לתפוצה רחבה, פוחתת התועלת המעשית שבמתן צו כאמור והבקשה תדחה.

ה. סיכום

92. שמירה על טוהר הבחירות היא תנאי יסודי להבטחת הליך דמוקרטי תקין, הוגן ושוויוני. דיני תעמולת הבחירות נועדו להבטיח כי ההתמודדות הפוליטית תוכרע על בסיס שכנוע לגיטימי ורעיוני, ולא באמצעות ניצול משאבי ציבור, כוח שלטוני, או אמצעי השפעה פסולים.

93. כפי שפורט במדריך זה, תעמולת בחירות אסורה עשויה להתקיים במגוון צורות, ולעיתים אף במסווה של פעילות אינפורמטיבית, מוסדית או שגרתית. על כן, זיהוי הפרות של דיני התעמולה מחייב ערנות, היכרות עם המסגרת המשפטית הרלוונטית, ובמקרים המתאימים – פנייה לגורמים המוסמכים.

94. התנועה לאיכות השלטון תמשיך לפעול למען שמירה על טוהר הבחירות ואכיפה אפקטיבית של דיני הבחירות, וקוראת לציבור לגלות מעורבות ואחריות אזרחית לשם הגנה על תקינות ההליך הדמוקרטי.

בכל מקרה של זיהוי תעמולת בחירות אסורה, אנו קוראים לציבור לדווח לנו על כך באמצעות הטופס הייעודי לדיווח על תעמולת בחירות אסורה, אשר מופץ יחד עם מדריך זה.

התנועה
לאיכות
השלטון

