



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 748/24

לפני :

כבוד השופט יוסף אלרון
כבוד השופט עופר גרוסקופף
כבוד השופט אלכס שטיין

העותרים :

1. תומר אביטל
2. שקוף - עיתונות למען שמירת הדמוקרטיה

נגד

המשיבים :

1. היועצת המשפטית לממשלה
2. היועצת המשפטית לכנסת
3. משרד הפנים
4. שר הפנים

עתירה למתן צו על תנאי ולמתן צו ביניים

בשם העותרים :

עו"ד ליעד ורצהיזר

בשם המשיבים 1, 3 ו-4 :

עו"ד ענת גולדשטיין ; עו"ד דניאל מארקס ;
עו"ד יונתן סיטון

בשם המשיבה 2 :

עו"ד יצחק ברט

פסק-דין

השופט עופר גרוסקופף:

בעתירה שלפנינו מבקשים העותרים כי נורה למשיבים ליתן טעם "מדוע לא ינחו את חברי הכנסת, חברי הממשלה ונבחרי הרשויות המקומיות שלא "לחסום" גולשים בחשבונותיהם ברשתות החברתיות, או למחוק תגובותיהם, אלא במקרים חריגים, כאשר הדבר עולה בקנה אחד עם פסקת ההגבלה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ועומד במבחן 'הוודאות הקרובה'". בצדה של העתירה הוגשה בקשה למתן צו ביניים המורה למשיבים להנחות את חברי הכנסת, חברי הממשלה ונבחרי הרשויות המקומיות שלא להגביל את הגישה לחשבונותיהם ברשתות החברתיות עד למתן הנחיות מתאימות בנושא.

רקע והשתלשלות העניינים

1. על פי האמור בעתירה, מר תומר אביטל (העותר 1) הוא פעיל חברתי ועיתונאי עצמאי, ממייסדי "שקוף – עיתונות למען שמירת הדמוקרטיה" (העותרת 2), אשר

הוגדרה כ"כלי תקשורת בבעלות מלאה וישירה של הציבור" (לעיל ולהלן, יחדיו: העותרים).

2. המדובר בעתירה שנייה שהעותרים מגישים בנושא זכות הגישה של הציבור לחשבונותיהם של חברי הכנסת, שרי הממשלה וראשי הרשויות המקומיות ברשתות החברתיות. קדמה לעתירה הנוכחית עתירה קודמת שהגישו העותרים באותו נושא, בה התבקשו סעדים זהים וכן צו ביניים דומה, ואשר נמחקה כשנה וחצי לפני שהוגשה העתירה דנן (בג"ץ 5717/21 אביטל נ' היועץ המשפטי לממשלה (1.5.2022) (להלן: העתירה הקודמת)).

3. ברקע העתירה הקודמת עמדה עתירה מנהלית שהוגשה לבית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב-יפו על ידי מר אלמוג רובינשטיין אשר נחסם מחשבון ברשת החברתית "X" (לשעבר Twitter) של ראש העיר גבעתיים, מר רן קוניק (עת"מ (תל אביב-יפו) 61176-10-20 רובינשטיין נ' קוניק (22.8.2022) (להלן: העתירה בעניין רובינשטיין)). בעתירה בעניין רובינשטיין התבקש בית המשפט להורות על הסרת החסימה, על מתן סעד הצהרתי לפיו עיריית גבעתיים וראש העיר יימנעו ממחיקת פרסומים הכוללים דברי ביקורת, וכן להורות להם לפרסם כללי שימוש סבירים בחשבונות ברשתות החברתיות. לאור השאלות העקרוניות שהתעוררו בעתירה, הורה בית המשפט ליועץ המשפטי לממשלה לבחון את התייצבותו בהליך. האחרון, הודיע על התייצבותו וביום 2.2.2022 הגיש את עמדתו, בין השאר, ביחס למסגרת המשפטית הרלוונטית בכל הנוגע למחיקה של תגובות ביקורתיות או חסימת גישתם של משתמשים בחשבונותיהם של נבחרי ציבור ברשתות החברתיות.

4. בעוד העתירה בעניין רובינשטיין מתנהלת בבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו, הגישו העותרים ביום 19.8.2021 את העתירה הקודמת. בתגובה המקדמית הראשונה מטעם המשיבים 1, 3-4 (להלן: משיבי הממשלה), הללו טענו כי יש להמתין תחילה להכרעה בעתירה בעניין רובינשטיין, בטרם תתברר העתירה הקודמת לגופה. לאחר שהוגשה התייחסות העותרים, התבקשו משיבי הממשלה להגיש תגובה מקדמית נוספת לגופן של הטענות המועלות בעתירה. במסגרת התגובה המקדמית השנייה שהוגשה, צוין כי בהוראת היועץ המשפטי לממשלה היוצא החלה עבודת מטה בסוגיה מושא העתירה אשר בסיומה יוגשו תוצריה ליועצת המשפטית לממשלה על מנת שתבחן האם יש מקום לקבוע הנחיות בנושא, ובמידה שכן – מה יהיה תוכנן. לאור זאת, ולאחר שמשיבי הממשלה עדכנו כי עבודת המטה צפויה להסתיים בתוך כחצי שנה, ביום 1.5.2022 הורה

בית המשפט (השופטים דפנה ברק-ארז, יוסף אלרון ו-אלכס שטיין) על מחיקת העתירה הקודמת מן הטעם שהחלטת היועצת המשפטית לממשלה צפויה לשנות את התשתית העובדתית והמשפטית עליה מתבססת העתירה, ועל כן אין מקום להידרש אליה במתכונתה הנוכחית.

5. שנה לאחר מכן, ביום 22.8.2022 ניתן פסק דין בעתירה בעניין רובינשטיין (סגנית הנשיא, כב' השופטת אביגיל כהן), אשר הורה על דחייתה. על פסק הדין הוגש ערעור לבית משפט זה, במסגרתו התבקשה היועצת המשפטית לממשלה לשקול התייצבותה בהליך הערעור (ע"מ 7659/22 רובינשטיין נ' ראש עיריית גבעתיים) (להלן: הערעור בעניין רובינשטיין)). ביום 14.4.2023 הודיעה היועצת המשפטית לממשלה כי "לאחר שנערכה עבודת מטה ראשונית במחלקת ייעוץ וחקיקה (שבית המשפט הנכבד עודכן בעניינה בשעתו, במסגרת ההליך ב[עתירה הקודמת]), גובשו ממצאים ראשוניים. בהמשך לכך הוחלט, כי בשלב זה יתמקד המשך העבודה בבחינת האפשרות למחיקה של תגובות ולחסימה של מגיבים בחשבונות רשמיים של גורמי מדינה ברשתות החברתיות (כגון אתרים של משרדי הממשלה), וכן ייבחנו האפשרויות להסדרת העניין, לרבות במסגרת הנחיית יועצת משפטית לממשלה" (ההדגשות במקור; סעיף 2 להודעה).

6. ביום 21.12.2023 ניתן פסק דין בערעור בעניין רובינשטיין (השופטות ענת ברון, גילה כנפי-שטייניץ ו-רות רונן) אשר קיבל את הערעור והורה על ביטול החסימה, בנמקו כי חשבונות של ראש העיר ברשת החברתית "X" הוא בעל מאפיינים ציבוריים כך שחלים עליו כללי המשפטי הציבורי; וכי חסימת המערער בנסיבות העניין אינה מידתית. בצד זאת, הובהר כי "בשל מורכבות השאלות וחשיבותן, אכן ראוי היה כי המחוקק ייתן דעתו לעניין וינחה את אישי הציבור המנהלים חשבונות ברשתות החברתיות שאינם נסמכים על מימון ציבורי, כיצד עליהם לפעול בכל הנוגע לחסימת משתמשים ולמחיקת תגובות. עם זאת, בהודעה שהוגשה מטעם היועמ"ש במסגרת הערעור וכן בדיון שהתקיים לפנינו, הובהר כי הנושא איננו מצוי על סדר היום של הגורמים הרלוונטיים, ואין כל צפי להסדרתו. משכך, ובשל העובדה שהמערער נחסם מחשבונות של המשיב לפני למעלה משלוש שנים, נדרשת התערבותנו בעניינו הפרטני; ואין אלא לקוות כי הגורמים המאסדרים ינקטו צעדים לכינון הסדר כולל, ויפה שעה אחת קודם" (פסקה 24 לפסק הדין).

7. כחודש לאחר פסק הדין בערעור בעניין רובינשטיין, ועל רקע אי הסדרת הנושא חרף הצהרת משיבי הממשלה בעתירה הקודמת, הוגשה ביום 25.1.2024 העתירה דנן. בעתירה נטען כי לאור חשיבותן של הרשתות החברתיות למימוש חופש הביטוי, בהיותן הזירה המרכזית בה מתנהל שיח ציבורי באופן בלתי-אמצעי, מחד גיסא; והעלייה

בפרקטיקה של נבחרי ציבור ורשויות מקומיות למחוק תגובות שאינן לרוחם או לחסום את הגישה לחשבונותיהם מפני משתמשים המבקרים אותם, מאידך גיסא – נדרש לקבוע אמות מידה ברורות, אחדות וכוללות באשר לסמכותם של נבחרי הציבור ורשויות מקומיות להגביל ממשתמשים את הגישה לחשבונותיהם, בין אם על ידי מחיקת תגובות ובין אם על ידי חסימתם כליל. צורך זה מתעצם, כך נטען, על רקע תקופת הבחירות (לרשויות המקומיות, בעת הגשת העתירה) ותקופת המלחמה בהן אנו מצויים, מצבים בהם יש חשיבות מיוחדת להגנה על חופש הביטוי.

לטענת העותרים, למשיבים, כל אחד בתחום אחריותו, ישנה הסמכות, ואף החובה, להנחות את נבחרי הציבור והרשויות המקומיות בסוגיה הנדונה, וכי היה עליהם להפעיל סמכות זו ביעילות ובמהירות הראויה. עוד גורסים העותרים כי חשבונות נבחרי הציבור ברשתות החברתיות הם בעלי סממנים ציבוריים מובהקים, ועל כן חלים עליהם כללי המשפט הציבורי המצדיקים הטלת הגבלות על אופן השימוש בהם. בהמשך לכך, עומדים העותרים על הפגיעה הנגרמת למשתמשים ולציבור כולו בעקבות הגבלת הגישה לחשבונותיהם של נבחרי ציבור והרשויות המקומיות, הן בהיבט של חופש הביטוי על מכלול רבדיו והן בהיבט של שוויון, וטוענים כי במרבית המקרים פגיעה זו אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה ואף לא בכללי המנהל התקין. לבסוף, מציגים העותרים את אמות המידה המוצעות על ידם, בהתבסס על פסיקות בית המשפט והמלצות מבקר המדינה.

8. בתגובתם המקדמית לעתירה, שהוגשה ביום 6.3.2024, גורסים משיבי הממשלה כי דין העתירה להידחות בהיעדר עילה לחייבם להוציא הנחיות מפורטות לחברי הממשלה ולנבחרי הציבור ברשויות המקומיות בסוגיה מושא העתירה. משיבי הממשלה אינם חולקים על חשיבותה של הסוגיה הנדונה, ועל סמכותה של היועצת המשפטית לממשלה להנחות את גורמי הממשלה, ובכללם חברי הממשלה, בקשר למילוי תפקידם המיניסטריאלי. ברם, לשיטתם, אין משמעות הדבר כי אסדרת הסוגיה נדרשת להיעשות על ידי משיבי הממשלה או כי מוטלת עליהם החובה ליתן הנחיות בעניין. בתוך כך, הודגש כי היועצת המשפטית לממשלה אינה מנחה את חברי הכנסת או נבחרי הרשויות המקומיות, וכי הנחיותיה לחברי הממשלה מתמקדות במילוי תפקידם המיניסטריאלי ולא בפעילותם המפלגתית-פוליטית או הפרטית. מעבר לכך, ליועצת המשפטית לממשלה מסור שיקול דעת רחב באשר לאופן פעולתה כפרשנית המוסמכת של הדין עבור הממשלה, ובכלל זה ביחס להחלטה האם, מתי וכיצד לקבוע הנחיות בעניין מסוים. בהקשר זה מציינים משיבי הממשלה כי בעקבות עבודת המטה שהתקיימה, הוחלט בשלב זה לבחון גיבוש הנחיות בסוגיה הנדונה המופנות רק לחשבונות הרשמיים של גורמי

המדינה ברשתות החברתיות, וכי אין מקום להתערב בהחלטה זו על דרך של הרחבת הבחינה ביחס לגורמים נוספים, בהיותה נטועה עמוק במתחם שיקול הדעת המקצועי המוקנה ליועצת המשפטית לממשלה. כן הודגש כי בניגוד לנטען על ידי העותרים, אין מדובר אך בפרשנות של הדין הקיים, אלא עסקינן בכינונו של הסדר כולל. טענות דומות הועלו גם על יד משרד הפנים, אשר אף הוא מחזיק בדעה כי אין עליו חובה להסדיר את הסוגיה.

9. המשיבה 2 (להלן: היועצת המשפטית לכנסת) סבורה אף היא כי דין העתירה להידחות, ומצטרפת גם היא לנימוקיהם של משיבי הממשלה. בצד זאת, הדגישה היועצת המשפטית לכנסת כי לאור תפקידם הייחודי של חברי הכנסת כחברי בית הנבחרים וכנציגי הציבור, בהינתן סמכויותיהם הביצועיות המצומצמות באופן יחסי (להבדיל משרים וראשי ערים המחזיקים בסמכויות מנהליות נרחבות); ולנוכח חופש הביטוי הרחב המוקנה להם בהיותם יחידות חוקתיות עצמאיות – בסוגיה הנדונה חל עליהם דין שונה מזה החל על שרים וראשי ערים. עוד ציינה היועצת המשפטית לכנסת כי בעקבות פניות שהגיעו לכנסת בעניין, ובהיעדרה של ועדת האתיקה של הכנסת אשר אמונה על בחינת התבטאויותיהם של חברי הכנסת ותחימת גבולות חופש הביטוי שלהם, החלה היועצת המשפטית לכנסת בעבודת מטה בסוגיה הנדונה. לאחר שעבודת המטה תושלם, ובכפוף למסקנותיה, בכוונת היועצת המשפטית לכנסת לפנות לוועדת האתיקה של הכנסת ולהמליץ לה לבחון קביעתם של כללים באשר לניהול חשבונותיהם של חברי הכנסת ברשתות החברתיות. משכך, נטען כי יש לדחות את העתירה גם בשל היותה מוקדמת.

10. ביום 27.10.2024 התבקשו המשיבים להודיע האם חלו התפתחויות בטיפול בנושא מאז הוגשו התגובות המקדמיות, וביום 11.11.2024 הללו מסרו הודעות מטעמם. משיבי הממשלה ציינו כי לא חלו התפתחויות רלוונטיות בגזרתם, ואילו היועצת המשפטית לכנסת עדכנה כי עבודה המטה שערכה בנושא הושלמה, והיא העבירה את תוצרי עבודתה והמלצותיה לוועדת האתיקה של הכנסת, אך זו טרם קיימה דיון בעניין.

11. לשלמות התמונה יצוין כי ביום 25.1.2024, עת הועברה העתירה לתגובות מקדמיות, לא מצאתי מקום לתת צו ביניים.

12. לאחר שעיינו בעתירה ובתגובות המקדמיות לה, הגענו למסקנה כי דינה להידחות.

13. על המהפכה החברתית, הכלכלית והפוליטית שחולל האינטרנט נכתב רבות, ואין זו האכסניה המתאימה להעמיק במכלול תרומותיו לפרט, לחברה ולקדמה האנושית. מבלי להתיימר למצות, יוזכר בקליפת האגוז כי האינטרנט, בהיותו חוצה מרחקים וגבולות, הביא לחיבור בין אנשים המצויים במקומות מרוחקים ובמדינות שונות, להנגשת שירותים, להעברה ושיתוף של מידע במגוון רחב של תחומים, ליצירת אפיקי מסחר חדשים, להעשרת שעות הפנאי, להעצמת הפרט ואוכלוסיות מודרות או מוגבלות, לצמצום פערים ובמיוחד – לחיזוק חופש המידע, הביטוי, העיתונות וההתאגדות (להרחבה, ראו, מני רבים: ניבה אלקין-קורן "המתווכים החדשים" בכיכר השוק' הווירטואלית" משפט וממשל ו 381 (2003); ניבה אלקין-קורן ומיכאל בירנהק "הקדמה: משפט וטכנולוגיות מידע" רשת משפטית: משפט וטכנולוגיית מידע 11 (ניבה אלקין-קורן ומיכאל בירנהק עורכים, 2011)). על המהפכה שחולל האינטרנט בהקשר של מימוש חופש הביטוי עמד המשנה לנשיאה, השופט אליעזר ריבלין, לפני כחצי יובל בצינו את הדברים הבאים:

האינטרנט חולל תמורות נכבדות בהיבטים רבים של חיינו, ובכלל זה בתחום של איסוף מידע, היחשפות לו, תקשורת בין בני אדם והתבטאות חופשית. כך, למשל, ניתן בהחלט לומר כי חופש הביטוי של עידן האינטרנט אינו כחופש הביטוי של העידן הקדם-אינטרנטי (כפי שיש הסופרים את מניין השנים תוך הבחנה בין התקופה ה"קדם-גוגל" (BG) לבין התקופה שלאחר גוגל (AG)). חופש הביטוי הפך לזכות מוחשית הרבה יותר. אם בעבר היכולת להעביר מסרים בתפוצה רחבה, וליטול חלק משמעותי בשיח הציבורי, הייתה שמורה בפועל למתי מעט, ובעיקר לאמצעי התקשורת עצמם או לאלה שהיו בעלי גישה אליהם, בא האינטרנט ופתח את שערו לכל.

[...]

האינטרנט הוא "כיכר העיר" החדשה שהכול שותפים לה. המדיום החדש – המרחב הווירטואלי – מצוי בכל ופתוח לכל. הכלים שהוא מציע, ובהם "חדרי השיח", הדואר האלקטרוני, הגלישה על גלי הרשת העולמית ובתוך הרשתות החברתיות – מאפשרים קבלת מידע והעברתו,

"האזנה" לדעות של אחרים והשמעתן של דעות עצמיות. זהו אפוא אמצעי דמוקרטי מובהק המקדם גם את עקרון השוויון ומציב מחסום בפני התערבות שלטונית ובפועל רגולטיבית בחופש הביטוי. המקלדת זמינה לכל כותב, והקשה על זנבו של "העכבר" מובילה את הכתוב לקצווי הארץ. הציבור אינו זקוק באותה מידה כבעבר לפלטפורמה שמעמידים לרשותו אחרים (ראו John Doe v. Cahill, 884 A.2d 451 (2005)). כל אחד מבני הציבור רשאי ויכול ליצור "עיתון" משלו ולתת בבלוג דברו. ייחודן של התגובות הוא באלמוניותן, בספיחתן למאמרים כתובים בידי אחרים ובניצול פלטפורמות זמינות להשמעת דעות אינדיבידואליות. מדובר אפוא באמצעי נגיש, מידי, נטול גבולות גיאוגרפיים ותכופות נטול סינון ועריכה. וכן – גם אנונימי (רע"א 4447/07 מור נ' ברק אי.טי.סי. [1995] החברה לשרותי בזק בינלאומיים בע"מ, פ"ד סג(3) 664, 693-694 (2000) (להלן: עניין מור)).

14. אחד מהמופעים המרכזיים של המהפכה שחולל האינטרנט הוא עלייתן של הרשתות החברתיות, אשר הפכו לחלק משמעותי בחיי רבים מבני החברה ולמוקד רב חשיבות להעברת מידע ולהחלפת דעות. כך, מיליוני ישראלים עושים שימוש בפלטפורמות המקוונות השונות, כאשר על פי סקר שנערך בשנת 2021 עבור רשות התחרות נמצא כי 86% מהישראלים משתמשים ביוטיוב (YouTube), 80% משתמשים בפייסבוק (Facebook), 61% משתמשים באינסטגרם (Instagram), 22% בטיקטוק (TikTok) ו-16% בטוויטר (Twitter). כיום, כאמור, מכונה (X) (ראו רשות התחרות "סקר דעת קהל: מדיה חברתית" (4.2.2021)). לסקר מהשנה האחרונה המלמד על עלייה בהיקף השימוש בכל הפלטפורמות המאוזכרות, ראו איגוד האינטרנט הישראלי "שימוש ברשתות חברתיות ושירותים מקוונים בישראל: נתוני 2024 עם פילוחים דמוגרפיים" (1.4.2024). זמין בקישור: [https://www.isoc.org.il/sts-\(data/online_services_index](https://www.isoc.org.il/sts-(data/online_services_index)

15. לצד הברכה שהביאו עמם האינטרנט והרשתות החברתיות, האפשרות לנצלם לרעה מציבה אתגרים חדשים, ולא פשוטים, בפני מערכות המשפט ואכיפת החוק. כך, התעוררה השאלה כיצד להסדיר פעולות של הפרת חוק המתבצעות ברשת האינטרנט באופן וירטואלי ומקוון (ראו, למשל, ע"פ 6889/11 מדינת ישראל נ' עובד (14.5.2012); רע"פ 1201/12 קטיעי נ' מדינת ישראל (9.1.2014); עניין מור, בעמ' 697-698. עוד ראו אסף הרדוף הפשע המקוון (2010)). כן התעוררו שאלות בעלות מאפיינים ייחודיים הנוגעות למרחב הווירטואלי, כגון סמכות רשויות המדינה לפעול לאכיפת החוק

באמצעים שונים (ע"מ 3782/12 מפקד מחוז תל אביב-יפו במשטרת ישראל נ' איגוד האינטרנט הישראלי, פ"ד סו(2) 159 (2013); בג"ץ 7846/19 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' פרקליטות המדינה יחידת הסייבר (12.4.2021)) ואפשרות חשיפתם של משתמשים הפועלים באנונימיות (עניין מור; ע"א 9183/09 The Football Association Premier League Limited נ' פלוני, פ"ד סה(3) 521 (2012)). לסוגיות נוספות שהתעוררו בפסיקה בקשר לשימוש ברשתות החברתיות, ראו: רע"א 3086/17 בוהדנה נ' מרקוס (18.5.2017); רע"א 1688/18 סרנה נ' נתניהו (15.4.2018); רע"א 3599/18 שפירא נ' עופרי (30.5.2018); רע"א 1239/19 שאול נ' חברת נידלי תקשורת בע"מ (8.1.2020); תב"כ 8/21 עו"ד בן מאיר נ' מפלגת הליכוד (27.2.2019)).

16. אם כן, הרשתות החברתיות מאפשרות לפרטים להביע את דעותיהם ועמדותיהם בתפוצה רחבה, באופן בלתי אמצעי, מהיר וזול (לעומת אמצעי התקשורת המסורתיים), וכן לנהל שיח עם קהל הקוראים שלהם אשר בתורם יכולים להעביר את התייחסותם, בין אם על ידי תגובה, שיתוף, סימון "אהבתי" (לחיצה על Like או לב, לפי העניין) או חיווי דעה אחר.

17. נבחרי הציבור הבינו את מרכזיותן של הרשתות החברתיות בשיח הציבורי ונוכחותם בהן הלכה והתרחבה. כך, החלו ועשו שימוש ברשתות החברתיות לצורך העברת עדכונים לציבור, הבעת עמדותיהם בנושאים שונים, פנייה לציבור באופן ישיר ובלתי מתווך, גיוס תמיכה בקרב קהלים רחבים ומגוונים ושיפור מעמדם ותדמיתם הציבוריים. כך בשגרה וכך במיוחד בתקופת בחירות (תומר קנת "מציצים מדיניות – שלושת הכובעים של משרתי ציבור ברשתות החברתיות" משפט וממשל כה 203, 238-237, 240 (2023) (להלן: קנת, "מציצים מדיניות")).

18. בשנים האחרונות, בהתרחב השימוש ברשתות החברתיות על ידי נבחרי ציבור (לרבות גופים ציבוריים), הללו החלו למצות את מגוון הכלים העומדים לרשותם ברשתות החברתיות, ובכלל זה האפשרות למחוק תגובות שהועלו בחשבונותיהם, ואף לחסום משתמשים בלתי רצויים מגישה לחשבונות (על פעולות כגון דא הנקטות ביוזמת הרשתות החברתיות, ראו רועי גולדשמידט מדיניות הסרת תכנים ברשתות חברתיות: תמונת מצב (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2021)). הסיבות לכך מגוונות, אך בעיקרן פרקטיקות אלו ננקטות ביחס לתגובות או משתמשים המשמיעים דברי נאצה או ביקורת כלפי נבחרי הציבור. על הפגיעה הכרוכה בכך, במיוחד בהיבטים של חופש הביטוי – שהוא ערך מרכזי במשפטנו (לסקירה מקיפה, ראו ע"א 751/10 פלוני נ' ד"ר דיין-אורבך, סה(3) 369,

417-424 (2012) והאסמכתאות המובאות שם) – דומה שאין חולק (ומנגד ראו: הוועדה לגיבוש אמצעים להגנה על הציבור ונושאי משרה בשירות הציבור מפני פעילות ופרסומים פוגעניים, כמו גם בריונות ברשת האינטרנט (בראשות השופטת (בדימ') עדנה ארבל) דו"ח הוועדה (2020)). לאור זאת, התעורר שיח ציבורי באשר לאופן שבו יש לטפל בסוגיה. כך, לצד ניצנים של כתיבה אקדמית בנושא (ראו, למשל, קנת, "מציצים מדיניות") ופניות של גורמים שונים ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה שיסדיר את הנושא, החל משנת 2016 כלל מבקר המדינה התייחסות לסוגיה זו במסגרת דוחותיו השנתיים בכובעו כנציב תלונות הציבור, וזאת בעקבות תלונות שהגיעו לפתחו. בשנת 2020 הוציא המבקר דוח מיוחד העוסק בשימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות החברתיות ואופן התנהלותם בהן, וכן כולל הוא, בין היתר, בחינה של האופן שבו מנהלות הרשויות המקומיות תכנים שהציבור מפרסם בחשבונותיהן. בהמשך לדוחותיו הקודמים שפורסמו תחת כובעו כנציב תלונות הציבור, ובהתבסס על המתווה שפירסם בהם בכל הנוגע למחיקת תגובות וחסמת משתמשים, התייחס מבקר המדינה לזהירות שיש לנקוט בכואה של הרשות המקומית להגביל את אפשרות התגובה של הציבור, נוכח הפגיעה בחופש הביטוי; לכך שמדובר במעשה שחלים עליו כללי המשפט הציבורי ועל כן הרשות נדרשת לפעול בהתאם לפסקת ההגבלה שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו; וכי על הרשות המקומית לפרסם תקנון בדבר אופן הטיפול בתגובות הציבור, ולשמור תיעוד של הנסיבות שהובילו אותה לקבלת ההחלטה על המחיקה או החסימה (מבקר המדינה שימוש הרשויות המקומיות ונבחריהן ברשתות החברתיות 70-79 (2020) (להלן: דו"ח מבקר המדינה)). להתייחסות נפרדת בדבר השימוש ברשתות החברתיות על ידי ראשי הרשויות המקומיות ראו שם, בעמ' 85-101). בחתימתו חלק זה של הדוח, ציין מבקר המדינה כי משרדו "ממליץ למשרד המשפטים לפעול בנושא השימוש ברשתות החברתיות, ולקבוע גבולות המותר והאסור בעניין. כן מומלץ לבחון, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים וגורמים אחרים, ובכללם משרד הפנים והמרכז לשלטון מקומי, פרסום כללים מנחים בתחום השימוש ברשתות החברתיות בכלל, ובשלטון המקומי בפרט" (שם, בעמ' 102). להשלמת התמונה יצוין כי סוגיה זו הגיעה גם לפתחם של בתי המשפט, אך זאת באופן מצומצם יחסית (העתירה בעניין רובינשטיין; עת"מ (חיפה) 52592-08-17 עו"ד נ' ראש עריית חדרה (16.5.2018) (התיק הסתיים בפשרה לאחר שעריית חדרה התחייבה לפעול על פי הכללים שהתווה מבקר המדינה)).

19. עולה, איפוא, כי ישנה תמימות דעים באשר לחשיבות הסוגיה שעל הפרק. אף על פי כן, לא ניתן להיעתר לבקשת העותרים גם בעת הזו, וזאת מחמת שני נימוקים מצטברים: הנימוק הראשון נעוץ בסעד החריג המבוקש. אכן, ליועצת המשפטית לממשלה

מסורה הסמכות להנחות את גורמי הממשלה בנושאים עקרוניים ובעלי חשיבות, מורכבות או רגישות מיוחדת, והנחיותיה מחייבות את הממשלה וזרועותיה כל עוד בית המשפט לא קבע אחרת (בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 800,749 (1991); בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, פ"ד נב(5) 277,241 (1998); בג"ץ 4445/02 מור נ' ראש-עיריית הרצליה, פ"ד נו(6) 900,910 (2002); בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון, פסקה 84 (25.6.2024)). ואולם, סעד המורה ליועצת המשפטית לממשלה לעשות כן, מקום בו היא סבורה שטרם בשלה העת לקביעת הנחיות מחייבות, איננו מסוג הסעדים שנוגה בית משפט זה להעניק (והשוו: בג"ץ 4182/01 עו"ד גובר נ' שר הפנים (7.11.2001)). הדברים האמורים יפים גם ביחס למשרד הפנים, אשר נוכח היותו אמון על גיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי ולהכוונתו, מפרסם הנחיות לרשויות המקומיות וראשיהן במסגרת חוזרי מנכ"ל (ראו לדוגמה חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2018 "הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות" (17.4.2018)). לסמכות לעשות כן, ראו: בג"ץ 5413/07 פלוני נ' מדינת ישראל משרד הבריאות, פ"ד סב(2) 856,873-874 (2007)).

20. הנימוק השני נוגע לטיבה וטבעה של הסוגיה הנדונה. כפי שצינו משיבי הממשלה, ודומה כי גם העותרים מכירים בכך, המדובר בסוגיה חדשנית ויחסית מורכבת המעוררת שאלות ממגוון תחומי משפט, ואשר היקף השפעתה הוא רחב. לא זו אף זו, מדובר בתחום מתפתח ודינמי המשתנה בקצב מהיר. לפיכך, מקובלת עלינו עמדת משיבי הממשלה והיועצת המשפטית לכנסת לפיה הסדרת הסוגיה ועיצוב הכללים המשפטיים החלים צריכים להיעשות בזהירות, עקב בצד אגודל, ולאחר בחינה מעמיקה (וראו גם סעיף 3 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 9.0000 "נוהל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה" (14.4.2022)). ואכן, הן היועצת המשפטית לממשלה והן היועצת המשפטית לכנסת אינן קופאות על השמרים והן החלו בבחינה כאמור, באופן תחום ומדורג. כך, היועצת המשפטית לממשלה בחרה להתמקד תחילה בהסדרת הפעילות בחשבונות רשמיים של גורמי מדינה והיועצת המשפטית של הכנסת קיימה עבודת מטה, משלא ננקטה פעולה מצדה של ועדת האתיקה של הכנסת, והעבירה את תוצריה ומסקנותיה להמשך טיפול על ידי האחרונה. החלטות אלו, המצויות בלב שיקול הדעת המסור להן, אינן מעוררות לעת הזו עילה להתערבות שיפוטית. מטבע הדברים, אף כי רצוי היה שהליך הבחינה ייעשה בקצב מהיר, ברי כי מדובר בהליך שדורש זמן ומשאבים, והקצאתם לטובת העניין צריכה להיעשות תוך מתן הדעת לריבוי המשימות האחרות המצוי על שולחן המשיבים. עוד יצוין כי להבדיל מהיועצת המשפטית לממשלה והיועצת

המשפטית לכנסת, ביחס למשרד הפנים עולה כי אין הוא מקיים כל הליך לבחינת אסדרה של הסוגיה האמורה. יחד עם זאת, לנוכח האפשרות להקיש מתוצרי ההליכים המתקיימים ביחס לגורמי הממשלה והכנסת לגבי גורמי הרשויות המקומיות, ובשים לב לכללים שהותוו בדוח מבקר המדינה (המתייחסים אך לגורמי הרשויות המקומיות), לא ראינו בשלב זה כל טעם מבורר להתערבות.

21. נוכח האמור, ומבלי שיהיה בכך כדי לחוות דעה לגופה של הסוגיה הנדונה, דין העתירה להידחות. במכלול הנסיבות, ומתוך הכרה בחשיבות הציבורית שבהעלאת המודעות לסוגיה, ולצורך להסדירה במהרה בימינו, לא ראינו מקום לעשות צו להוצאות.

ניתן היום, י"א בחשוון התשפ"ה (12.11.2024).



אלכס שטיין
שופט



עופר גרוסקופף
שופט



יוסף אלרון
שופט