

פעילותו של מר לרנר

1. כעולה ממכתבך מיום 15 בנובמבר 2023 מר אבי לרנר מעניק לך כיו"ר מפלגת הציונות הדתית ייעוץ תקשורתי. בנוסף, כעולה מפרסומים שונים, מר לרנר, שותף במשרד "גל אורן לרנר", אשר נותן שירותי פרסום, יחסי ציבור וייעוץ אסטרטגי.
2. הענקת שירותים כאמור של מר לרנר בתוך משרד ממשלתי, מקל וחומר, על בסיס קבוע, מעלה שורה של קשיים ומנוגדת להוראות הדין. להלן אתייחס לקשיים השונים.

א. פעילות מפלגתית בלשכות השרים

3. במסגרת חוברת המידע לשר האוצר הנכנס אותה העברתי אליך בחודש ינואר 2023 עם כניסתך לתפקיד (להלן – **חוברת המידע**), אשר עותק ממנה נמסר גם לראש מטה שר האוצר, פירטתי, בין היתר, את הוראות הדין, ובכלל זה: הנחיות היועצת המשפטית לממשלה, הוראות התקש"ר ועוד, שעליך ועל עובדי לשכתך לפעול לפיהם. לנוכח האמור במכתבך מיום 15 בנובמבר 2023, למען הסדר הטוב ועל מנת שהמצב המשפטי יהיה נהיר, מצאתי לנכון לשוב ולפרט את ההנחיות הרלוונטיות לענייננו.
 4. כמפורט בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1704 (להלן – **הנחיה 1.1704**), בתקנון שירות המדינה ובהנחיות נציב שירות המדינה, הכלל הוא, שככל שמדובר בפעילותו המפלגתית-הפוליטית של שר, להבדיל מתפקידו כשר וכנציג הממשלה, על השר להימנע משימוש במשאבים הממשלתיים, כדוגמת שירותי הלשכה ושירותי המשרד הממשלתי (ובכללם: דוברות המשרד), לצרכיו המפלגתיים-פוליטיים. האמור חל הן בשגרה והן בתקופת בחירות.
- אמנם אין אפשרות לשלול כי במהלך עבודתו השוטפת, ישתמש השר במשאב הממשלתי של לשכתו וכן בשירותי לשכתו גם לצורך עיסוקו וצרכיו המפלגתיים-פוליטיים או האישיים. עם זאת, יש להבטיח כי יהיה

מדובר בשימוש מוגבל ומצומצם, במגמה למנוע פוליטיזציה של השירות הציבורי ושל המנגנון המשרדי ולשמור על התדמית הבלתי-פוליטית של משרדי הממשלה.

5. לפיכך, יש להפריד, ככל שניתן, בין מילוי התפקיד השלטוני המיניסטריאלי לבין הפעילות המפלגתית-פוליטית. אין לבצע פעילות מפלגתית אישית גרידא מתוך הלשכה, הן בשל האופי הממלכתי של שירות המדינה והרצון לשמרו כניטרלי ומנותק מפעילות פוליטית, הן בשל הצורך לשמר את אמון הציבור במשרד הממשלתי כמשרד ממלכתי והן בשל הפן התקציבי. ניתן להשלים ככורה המציאות עם פעילות מפלגתית מתוך הלשכה, רק ככל שמדובר בפעילות אקראית ומצומצמת ביותר בהיקפה. כך למשל, אין מניעה שתוך כדי יום עבודתו של השר במשרדו, המוקדש בעיקרו לענייני המשרד, הוא ינהל שיחות טלפון גם בעניינים מפלגתיים-פוליטיים או יקיים פגישה אישית בנושא מפלגתי-פוליטי.

6. לעומת זאת, אין לערוך במשרד ממשלתי פעילות בעלת אופי מפלגתי-פוליטי דומיננטי, המונעת משיקולים מפלגתיים פוליטיים או משרתת תכליות מפלגתיות-פוליטיות.

כך, גם, לטעמי, באשר לביצוע פעילות תקשורתית בעלת אופי מפלגתי-פוליטי, הכנת קמפיין פוליטי תקשורתית, גיבוש אסטרטגיה מפלגתית-פוליטית וכו'. מקל וחומר, כשהפעילות האמורה נעשית ביחד עם חברי המפלגה ונותני שירותים שונים למפלגה.

7. באשר להתייחסותך במכתבך מיום 15 בנובמבר 2023 לפנייתי לראש מטה שר האוצר, אציין כי כפי שפירטתי במסגרת חוברת המידע, העוזרים המקצועיים המסייעים לשר בפעילותו המקצועית במשרד, אינם רשאים, ככלל, לעסוק בפעילות פוליטית, אלא כשמדובר בפעילות מזדמנת ואקראית הנלווית לפעילותו המקצועית בלשכה. כך, הם רשאים לעסוק בפעילות מפלגתית במסגרת פעילותם המנהלית. פעילות מותרת תכלול, למשל, הסעת השר על-ידי נהגו לאסיפה מפלגתית או הדפסת נאומים מפלגתיים ותיאום פגישות פוליטיות. אולם, אסור לעוזרים המקצועיים לעסוק בפעילות מפלגתית מהותית וישירה, כגון: גיוס תומכים, מצביעים ותרומות. מאיליו יובן כי עיסוק בקמפיין תקשורתית-פוליטי, או גיבוש אסטרטגיה תקשורתית יחד עם גורמים מהמפלגה, שבה חבר השר, נכללים בתוך הפעילות האסורה כאמור.

8. לעומתם, העוזרים הפוליטיים של השר, ככל שישנם, אינם עובדי מדינה, והם רשאים לסייע לו בפעילותו הפוליטית, על מנת לפנות את מרב זמנם של השר וסגן השר לעסוק בענייני משרדם. למיטב ידיעתי, אין בלשכתך עוזרים שאינם עובדי מדינה ועל כן לא ארחיב בעניין זה.

ב. מתן שירותי ייעוץ לשר

9. בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1707 (להלן – הנחיה 1.1707), אין מניעה ששרים יתייעצו מעת לעת עם אדם זה או אחר.

עם זאת, כשמדובר בייעוץ ממוסד ושיטתי, ישנם קשיים וסיכונים לשרים, לשירות המדינה וליועצים עצמם.

כדי להימנע מכך, הכלל הוא כי יש להימנע מהעסקת יועצים חיצוניים. במקרים חריגים ניתן להעסיק יועצים חיצוניים לשרים לפי הוראות התקשי"ר ובאישור נציבות שירות המדינה, לרבות עמידה בהוראות הקשורות בבדיקת ניגוד עניינים, ובנקיטת צעדים למניעת היווצרותם של יחסי עובד ומעביד בין השר והיועץ.

10. בענייננו, ממילא לא נבחנה העסקתו של מר לרנר כיועץ חיצוני בכובעך כשר האוצר, וזאת לאור פעילותו עבור מפלגת הציונות הדתית.

בהתאם אף לא נבדקו ניגודי עניינים הקשורים לפעילותו של מר לרנר. כך, מבדיקת פרסומים שונים ברשתות השונות עולה כי משרדו של מר לרנר מעניק שירותי ייעוץ למגוון רחב של גורמים במשק, אשר פועלים מול משרד האוצר בהקשרים שונים, וביניהם: עיריית ירושלים, חברת תנוכה, בנק הפועלים, אגד, קופת חולים מאוחדת ועוד.

11. מצב שבו מר לרנר ייתן לך בפועל ייעוץ תקשורתי ואסטרטגי בעניינים עליהם אתה אחראי בכובעך כשר האוצר, איננו מותר על פי הנחיה 1.1707. לנוכח כל האמור, גם מטעם זה, אבקש להבהיר כי מר לרנר אינו רשאי להעניק לך שירותי ייעוץ בענייני משרד האוצר.

ג. פעילות בתחום הפרסום הפוליטי

12. בנוסף לכל האמור, רלוונטית גם הוראת סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק התעמולה). בהתאם להוראה האמורה "לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר ..., ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה...".

להוראה זו כפוף כל פרסום ממשלתי ועניינה איסור שימוש במשאבי הציבור בקשר עם תעמולת בחירות על הפרשנות והקווים המנחים שנקבעו לעניינה בפסיקה, לרבות בהחלטות יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1900 בדבר "איסור על

תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי ממשלה". יצוין כי תחולתו של סעיף 2 לחוק התעמולה אינה תחומה בזמן והוא חל בכל עת.

13. עוד יצוין כי חוק הגנת סמלים, התשל"ה-1974 (להלן – חוק הגנת הסמלים), קובע הוראות לעניין הגנה על סמלים ודגלים של המדינה ורשויות ציבוריות שונות, ובמסגרת זו נקבעו איסורים פליליים והגבלות לעניין שימוש בסמל או בדגל המדינה.

תכלית ההגנה על הדגל ועל הסמל הקבועה בחוק היא למנוע ולאסור שימוש בעל אופי מסחרי וכן למנוע הטעיית הציבור, כאילו המשתמש פועל מטעם המדינה או רשות מרשויותיה וכן למנוע שימוש בדגל או בסמל באופן שיש בו כדי לפגוע בתקנת הציבור או ברגשותיו.

בדומה לאמור, נקבע בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1706 (להלן – הנחיה 1.1706), כי איש ציבור אינו רשאי לעשות שימוש בסמל המוסד ובנייר המכתבים של המוסד למטרה מסחרית, אישית-פרטית או לפעילות ציבורית שאינה נעשית במסגרת תפקידו.

עוד נקבע בהנחיה האמורה כי יש להימנע ממצב בו השימוש בסמל המדינה ובנייר מכתבים של משרד ממשלתי מטעה את הציבור לחשוב כי מדובר בפנייה רשמית הנעשית במסגרת תפקידו הביצועי של נבחר הציבור. הבחנה זו בין פעילותו של נבחר הציבור במסגרת תפקידו ובין פעילותו הפוליטית, מתחייבת נוכח עקרונות היסוד בשיטתנו הדורשים מנבחר ציבור לפעול, במסגרת תפקידו, לטובת הציבור כולו. בהנחיה 1.1706 נעשתה הפנייה בהקשר זה להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1704 וכן להוראות סעיף 2 לחוק התעמולה, הקובע כאמור איסור על שימוש בקשר עם תעמולת בחירות, בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים, כדוגמת סמל המדינה. בנוסף, מתחייבת אבחנה זו על מנת למנוע מראית עין שלפיה נבחר הציבור עושה שימוש במשאבי ציבור לקידום ענייניו האישיים.

14. נוסף על האמור, הנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 1.1703 (להלן – הנחיה 1.1703) מפרטת את הכללים החלים בכל הנוגע להשתתפות נבחר ציבור (שר או סגן שר) או עובד מדינה בפרסום ממשלתי במדיות השונות, ובכלל זה: בכתב, בהופעה חזותית או קולית.

הנחיה 1.1703 חלה על כל פעולת תקשורת יזומה הנעשית על ידי הממשלה, המיועדת להעביר מידע או מסר לציבור באמצעות אמצעי תקשורת, לרבות טלוויזיה, רדיו, עיתונות, פלטפורמות דיגיטליות (רשתות חברתיות, אתרי אינטרנט וכיוצא באלה), הפקות דפוס (ובכלל זה ספרים, חוברות, דו"חות, עלונים), שלטי חוצות, כרזות וכיוצא באלה.

15. הנחיה 1.1703 מבוססת על שני העקרונות המנחים החלים על כל סוג של פרסום ממשלתי: ראשית, המשאבים הציבוריים המוקצים לעבודת משרדי הממשלה ישמשו לקידום מטרות המשרד ולא ינוצלו לקידום מטרות

אישיות או פוליטיות של נבחרי הציבור ועובדי המדינה. לעניין זה יובהר, כי בגדרי ניצול "משאבים ציבוריים" אין הכוונה רק למימון כספי ישיר של הפרסום, אלא גם לשימוש במשאבי המשרד (דוגמת שימוש באתר האינטרנט המשרדי) וכן לשימוש בעובדי המשרד המשתתפים בפרסום או בהכנתו. כך גם בהתחשב בכל האמור באשר לשימוש בסמל המדינה ובלוגו הקיים. שנית, הפרסום יבטא אך ורק את עמדת המשרד הממשלתי ויהיה בקשר הדוק וברור לתחום פעילותו.

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

17. על בסיס הוראת סעיף 2 לחוק התעמולה ניתנה ביום 18 באפריל 2018 ההחלטה בתב"כ 2/21 רמי כהן נ' משרד התרבות על ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, כב' השופט חנן מלצר, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון דאז (להלן – החלטת יו"ר ועדת הבחירות), אשר בה נקבע, בין היתר, כי השתתפות נבחרי ציבור בתשדירים, אינה מתיישבת ככלל עם איסורי חוק התעמולה.

18. לנוכח כל האמור, וכפועל יוצא מהתפיסה העקרונית החולשת על פרסומים ממשלתיים, חייב כאמור כל פרסום ממשלתי (ובכלל זאת כמובן גם פרסום בגוון אישי) לעמוד בתנאים כלליים – מהותיים ופרוצדורליים – המפורטים בהוראת התכ"מ 15.3.0.2:

- 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;
- 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 להנחיה 1.1706.

19. עוד נקבע בהנחיה האמורה כי במסגרת בחינת הפרסום הממשלתי (בין בגוון אישי ובין אם לאו), המשרד הממשלתי לא ייצור כלפי הציבור מצג שלפיו פרסום ממשלתי נעשה על-ידי מפלגה. משמעות הדברים היא, שעל משרדי הממשלה חל איסור להשתמש במונחים וסיסמאות המזוהים באופן מובהק עם מפלגה, או מונחים וסיסמאות אשר במקביל לפרסום הממשלתי נעשה בהם שימוש במסגרת הפרסום המפלגתי. בהקשר זה, יובהר כי יש להימנע משילוב גורמים מפלגתיים בפעילות תקשורתית הנערכת מטעמו של המשרד הממשלתי. כל הטעמים האמורים, מובילים למסקנה כי יש להימנע ממצג לפיו פרסום מפלגתי הוא למעשה פרסום ממשלתי, ומקל וחומר פרסום ממשלתי אסור.

20. באשר לפרסום בגוון אישי התנאי הבסיסי לאישור פרסום בגוון אישי הוא כי קיים קשר ענייני בין נבחר הציבור או עובד המדינה לבין הפרסום הממשלתי וכי קיים ערך מוסף המצדיק את השתתפותו. לעניין השתתפות נבחרי ציבור נקבעו תנאים בהתחשב באמצעי התקשורת.

21. כך, בכל הקשור לפרסום בעיתונות נקבע בהנחיה 1.1703 כי הרציונל העומד בבסיס החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות נראה כמתאים גם לפרסום בעיתונות וגם באמצעות באנרים (מודעות פרסום גרפיות במדיות דיגטליות) בהיותו אמצעי תקשורת המונית בעל עוצמה, המאופיינת בתפוצה רחבה ואפשרויות פילוח רבות הכרוכות בעלויות לא מבוטלות. לכן, יש לפעול לגבי פרסום בגוון אישי בעיתונות, בהתאם לתנאי הפרסום המותרים:

- א. השתתפות נבחר הציבור חיונית לעניין בו מדובר ומקדמת אותו כשלעצמו;
- ב. אין בנמצא חלופה סבירה ומידתית אחרת לפרסום;
- ג. האישור ניתן לאירוע בודד להעברת מסרים מצומצמים בלבד, מוגבלים בכמות ובזמן;
- ד. הפרסום קיבל את אישורה של היועצת המשפטית לממשלה לאחר שהוכאה בפניו חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי הרלוונטי.

האמור חל, בשינויים המחוייבים, גם לגבי פרסומים המקודמים ברשת בתשלום, לרבות באמצעות חברה שמטרתה לקדם באופן ייעודי את הפרסום.

22. הפרסום האמור בעיתון מקור ראשון וכן באתר ייעודי, נחזה להיראות כפרסום ממשלתי, אשר כולל שימוש בסמל המדינה והלוגו של שר האוצר (באופן זהה לנייר המכתבים עליו אתה חותם על מכתבים בתוקף תפקידך כשר האוצר), אשר עוסק כולו בפעולות של משרד האוצר. על פני הדברים, תוכנו של הפרסום אינו עולה בקנה אחד, לכל הפחות, עם חוק הגנת סמלים, ועם הנחיה 1.1706, שקובעת כאמור כי איש ציבור אינו רשאי לעשות שימוש בסמל המוסד ובנייר המכתבים של המוסד למטרה מסחרית, מסחרית, אישית-פרטית או לפעילות ציבורית שאינה נעשית במסגרת תפקידו.

23. עוד אבהיר למען הסדר הטוב כי מתן ייעוץ תקשורתי או אסטרטגי על ידי נותן שירותים למפלגה, ובכלל זה: מתן ייעוץ לקמפיין תקשורתי או פרסומי, בתוך משרד האוצר ובענייני משרד האוצר, מעלה חשש להפרה של סעיף 2א לחוק התעמולה.

24. לנוכח מכלול ההיבטים והקשיים האמורים, יש לקיים הפרדה מלאה בין הייעוץ התקשורתי שמעניק מר לרנר למפלגת הציונות הדתית, כמו גם ייעוץ שניתן על ידי גורמים אחרים למפלגת הציונות הדתית, לבין ענייני משרד האוצר, עובדי המשרד ומשאביו, והכל למעט פעילות אקראית ומצומצמת בהיקפה כאמור בסעיף 4 למכתבי זה, כגון: שיחות טלפון בעניינים מפלגתיים-פוליטיים או קיום פגישות אישיות בנושא מפלגתי-פוליטי. במכתבך ציינת כי מר לרנר איננו משתתף בדיונים מקצועיים במשרד, וכך אכן ראוי שיהיה – מר לרנר לא אמור להשתתף בישיבות של משרד האוצר שנוגעות לענייני המשרד או לקיים דיון כלשהו עם מי מעובדי המשרד, אלא רק לתת ייעוץ למפלגת הציונות הדתית, שבראשה אתה עומד. כמו כן, יש להימנע מפרסומים פוליטיים הנחזים להיות פרסומים ממשלתיים, ואשר עלולים להטעות את הציבור.

25. כאמור, בפנייתי מיום 14 בנובמבר 2023 למנכ"ל משרד האוצר ולראש מטה שר האוצר, הנחיתי לפעול להקפיד על הפרדה מלאה בין הייעוץ שמעניק מר לרנר למפלגת הציונות הדתית לבין ענייני משרד האוצר ועובדי המשרד ומשאביו, וזאת עד לקבלת התייחסות עובדתית לאמור בפניה.

נושא זה גם עלה בישיבת עדכון של הנהלת המשרד ובהקשר זה חידדתי את הנהלים. למען הסדר הטוב, בכוונתי להפיץ את ההבהרות האמורות בכתב להנהלת המשרד.

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]