



6 יולי 2023

לכבוד :

**מנהלת אגף ביקורת**  
**ברשויות המקומיות**  
משרד הפנים

**מר ריאן גאנס**  
המפקח הארצי על הבחירות  
משרד הפנים

**עו"ד ראובן אידלמן**  
יועמ"ש הרשות להגנת פרטיות  
משרד המשפטים

**עו"ד מיכל דגן**  
יועמ"ש עיריית רחובות

**מר רחמים מלול**  
ראש עיריית רחובות

(כולם באמצעות הדוא"ל)

שלום רב,

**הנדון: שימוש שלא כדין לכאורה במאגר מידע המהווה משאב ציבורי במסגרת תעמולת בחירות לראשות**

**עיריית רחובות**

בשם תושבות ותושבים מהעיר רחובות, הורים לילדים ולילדות תושבי העיר (להלן: **ההורים**) אשר פרטיהם מובאים בסוף מכתב זה, פונה הח"מ מטעם הקליניקה לפרטיות בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב<sup>1</sup> באשר לנושא שבכותרת.

עניינה של פנייה זו, בתמצית, בהודעת טקסט (מסרון SMS) שנשלחה למספרי הטלפון של ההורים ביום 3.7.2023, אשר מוענה על שם ילד. ה. שלהם, ועניינה תעמולת בחירות של ראש העיר המכהן בעיר רחובות, מר רחמים מלול, אשר מתמודד בבחירות הקרובות לרשויות המקומיות.

להלן ייטען, כי לשם שליחת הודעה מסוג זה, נעשה על פניו שימוש שלא כדין במשאב ציבור לצורכי תעמולת בחירות והופרו הוראות 2(9) ו-8(ב) לחוק הגנת הפרטיות, שאוסרים על שימוש במאגר מידע שלא למטרות לשמו הוקם ואשר להן הסכים נושא המידע בעת מסירתו.

משכך ייטען כי מדובר, לכאורה, בהפרה של מספר הוראות חוק, המעוגנות בחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981; חוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978; וחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959. בסוף המכתב יובאו דרישותינו להמשך פעולה, מהמכותבים השונים.

**הודעת הטקסט**

1. ביום 3.7.2023, בשעות הערב, **קיבלו ההורים רבים מהעיר רחובות הודעת טקסט**, למספר הטלפון שלהם, אשר מוענה לילד. ה. שלהם, בזו הלשון:

<sup>1</sup> **הקליניקה לפרטיות**, בשיתוף מרכז הנשיא מאיר שמגר למשפט דיגיטלי ובהנחייתו האקדמית של פרופ' מיכאל בירנהק, היא חלק מהתכנית לחינוך קליני ע"ש אלגה צגלה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. הקליניקה פועלת לביסוס הזכות לפרטיות ומימושה בחברה הישראלית, במישורים השונים בהם פועלת הזכות, באמצעות טיפול במקרים פרטניים, ניהול הליכים עקרוניים ומעורבות בהליכי חקיקה וגיבוש מדיניות ציבורית.

עו"ד נועה דיאמונד - טל. 03-6405786 פקס 03-6407422 דוא"ל [noadiamond@tauex.tau.ac.il](mailto:noadiamond@tauex.tau.ac.il)

(שם מלא של הילד.ה) רציתי לומר לך תודה,

תודה על 15 שנים משותפות בהן הצעדנו את הליכוד משני מנדטים לחמישה מנדטים וביחד פיתחנו את העיר והגענו להישגים רבים.

רציתי לומר לך באופן אישי כי לתנועת הליכוד ולחברי הסניף במיוחד, יהיה לי תמיד מקום חם ומוקיר בליבי. אשמח שתצטרף אלי ותתמוך בי בהתמודדות לראשות העיר.

בהערכה,

רחמים מלול

דוגמה להודעת טקסט מצ"ב ומסומנת א'.

2. מדיווחים ברשתות החברתיות עולה, כי המשותף לילדים המכותבים להודעה הינו כי הם בטווח הגילאים 9-11 לערך, ומקבלים שירותי חינוך בעיר ו/או של צהרונים/חוגים של חברות עירוניות.
3. מעבר לתוכן חסר ההיגיון (הוקרת תודה על 15 שנים משותפות שהופנתה לילדים כבני 9, שכמובן אינם בעלי ובעלות זכות בחירה), זהות נמעני ההודעה מעוררת שאלות קשות. לאור המאפיינים המשותפים לנמענים (קטינים מהעיר רחובות בטווח גיל של ביי"ס יסודי) והפנייה בשם הפרטי, ישנה סבירות גבוהה של הפצת ההודעה נעשה שימוש במאגר מידע עירוני, בו מתועדים פרטים אלו, לצד מספר הטלפון של ההורה. דומה שלא יכול להיות ספק שמטרתו הרשומה של מאגר כזה אינה תעמולת בחירות, ובעת מסירת המידע למאגר, ההורים לא יודעו ומשכך גם לא הסכימו, שהפרטים שנמסרים אליו ישמשו לתעמולת בחירות.
4. הדברים הינם בעלי השלכות במספר מישורים משפטיים אשר נפרט כעת.

#### שימוש במאגר לצרכי תעמולה – הטיעון המשפטי

5. חוק הגנת הפרטיות: כידוע, ככל שהרשות המקומית מעוניינת לאסוף מידע על התושבים, אסור לה לעשות זאת מבלי שקיבלה הסכמה מדעת (בהתאם לאמור בסעיפים 1 ו-3 לחוק הגנת הפרטיות). כמו כן, בהתאם לסעיף 11 לחוק, בקשה לאיסוף מידע חייבת לציין איזה מידע נאסף, לאילו מטרות והאם יועבר לצדדים שלישיים (וכן מטרות ההעברה). בכל הנוגע לשימושים שרשאית הרשות המקומית לעשות במידע, היא מוגבלת על ידי חוק הגנת הפרטיות שמעגן את עקרון צמידות המטרה בסעיפים 2(9) ו-8(ב). לפי עקרון זה, מידע שנמסר למאגר מידע לצורך מטרה אחת לא ישמש לצורך מטרה אחרת. מעקרון זה נובע גם כי אסור כל שימוש במאגר מידע של הרשות המקומית, שלא למטרות שלשמן הוקם. הדברים נכונים במיוחד כאשר המידע נמסר כתנאי לקבלת שירות עירוני – תכלית איסוף המידע צריכה להיות למתן אותו שירות עירוני, ולשם כך בלבד.

**בענייננו, כשהמידע אשר נמסר למאגר שעניינו מתן שירות לילדי העיר, שימש לכאורה למטרה אחרת – תעמולת בחירות – מדובר בהפרה לכאורה של עקרון צמידות המטרה ובסעיפים 2(9) ו-8(ב) לחוק הגנת הפרטיות.**

6. שימוש במידע על ידי עובדי ציבור – היבט משמעותי: הדברים האמורים לגבי הפרת הוראות חוק הגנת הפרטיות יפים ביתר שאת כשמדובר בעובד ציבור, בוודאי עובד ציבור כה בכיר – ראש העיר. זאת, הן לאור החובות המוגברות החלות על הרשות הציבורית ועובדיה (שקיפות, סבירות, הגינות) לצד החובות המעוגנות בחוק הגנת הפרטיות,<sup>2</sup> והן לאור ההיבט המשמעותי הכרוך בכך. לעניין שימוש במידע המצוי במאגרים ציבוריים, נקבע בעניין ציילר<sup>3</sup> כי שימוש החורג מהמותר באמצעים הניתנים לעובד הציבור לשם מילוי תפקידו, מהווה הפרה של כללי המשמעת (שם), ההתייחסות הייתה לעבירות הקבועות בחוק שירות המדינה (משמעת) תשכ"ג-1963 אולם לענייננו, קיימות הוראות מקבילות בחוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח 1978, בסעיף 9). כך, על עובד הציבור חל איסור לעשות שימוש במאגרי המידע שעומדים לרשותו לשם ביצוע עבודתו, שלא למטרת מילוי תפקידו,<sup>3</sup> ונקבע שאין הדבר משנה אם החריגה נועדה למטרה שעובד הציבור ראה בה כתכלית ציבורית כללית ולטובת הציבור,<sup>4</sup> וכן אין זה משנה אם ההפרה הייתה בתום לב, וזאת בין היתר לאור הפגיעה בזכות החוקתית לפרטיות, עובדה המעצימה את הפגיעה ומשווה לה ממד של הפרת ערך חוקתי.<sup>5</sup> בעניין מעין זה, לצורך הטלת אחריות, די במודעות לטיב המעשה, ולעיתים מספיקה רשלנות.<sup>6</sup>

7. בענייננו, הסעיפים הרלוונטיים לחוק הרשויות המקומיות (משמעת) הינם (1)9 ("עשה מעשה או התנהג באופן שפגע במשמעת עובדי הרשות המקומית"); (2)9 ("לא קיים את המוטל עליו כעובד הרשות המקומית על פי חוק, תקנה, נוהג, הוראה כללית או הוראה מיוחדת שניתנה לו כדין, או התרשל בקיום המוטל עליו כאמור"); (3)9 ("התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו כעובד הרשות המקומית או התנהג התנהגות העלולה לפגוע בתדמיתה או בשמה הטוב של הרשות המקומית").

**כפי שעולה מעניין ציילר, מעשה של שליפת מידע ממאגר של הרשות המקומית, שלא לצורך ביצוע תפקיד מהווה מעשה שפוגע במשמעת עובדי הרשות המקומית. לאור העובדה כי מדובר בהפרה לכאורה של הוראות חוק הגנת הפרטיות, כאמור לעיל, הרי שמדובר לכאורה באי-קיום המוטל על העובד על פי דין. לבסוף, לדידנו מדובר בהתנהגות העלולה לפגוע בתדמיתה של הרשות המקומית, אשר ברי שאמורה להבטיח לתושביה כי המידע שייאסף מהם לגבי ילדיהם הקטינים ישמש רק למטרות עליהן הוצהר ולא יעשה בהן שימוש חורג לתכליות שאינן ראויות.**

8. חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959: החוק קובע בסעיף 2א כי שימוש במשאבי ציבור לצרכי תעמולת בחירות אסור. על מנת לקבוע האם שימוש במשאב מסוים הוא שימוש אסור במשאבי ציבור יש לעמוד על שתי שאלות: ראשית, האם המשאב המדובר הוא משאב ציבורי (בהקשר זה, וביחס לזכות לפרטיות, עולות שאלות הנוגעות לשימוש במידע שמאגרי הרשות המקומית, וכן שימוש בפלטפורמות עירוניות שונות על מנת לדלות מידע אודות התושבים); ושנית, האם השימוש בו הוא לצרכי תעמולה.

9. בעניין **לביא**<sup>7</sup> נדונה השאלה האם שימוש במאגר מידע של העירייה לצורך הפצת מסרים ופרסומים הנושאים את שמו של ראש העיר, לצורכי קידום אישי שלו, מהווה שימוש פסול במשאבי ציבור. יו"ר ועדת הבחירות האזורית, כב' השופטת חנה קיציס, קבעה כי שימוש במערכת המסרונים של העירייה כדי להעביר מסרים שתכליתם העיקרית היא להניע את הבוחר ולהשפיע על העדפותיו הפוליטיות מהווים שימוש פסול. השופטת ציינה כי מערכת הדיוור של העירייה נועדה לאפשר את הקשר שבין העירייה

<sup>2</sup> ראו לעניין זה סאני כלב "המשפט המנהלי בשירות הגנת הפרטיות" **ICON-S-IL BLOG** (19.08.2022).

<sup>3</sup> עש"מ 3275/07 שמואל ציילר נ' נציבות שירות המדינה (נבו) 26.4.2009, בפס' 17.

<sup>4</sup> שם, ראו האמור בפס' 17: "עובד ציבור הנתון למערכת כללי משמעת מחייבים אינו אדון לעצמו לחרוג מהם ולהפר אותם, בין אם תכלית ההפרה נועדה לקדם ענין פרטי, ובין אם היא נועדה לקדם אינטרס ציבורי".

<sup>5</sup> שם, בפס' 41.

<sup>6</sup> שם, בפס' 35.

<sup>7</sup> תר"מ (רמלה) 6-24 הדר לביא נ' ראש עיריית כפר סבא (נבו), 15.12.2021.

לתושבי העיר בעניינים מוניציפליים ואין לאפשר שימוש במאגר זה כדי לקדם את ענייניו של ראש העיר על פני מועמדים אחרים. השופטת ציינה כי אין מניעה שהעירייה תשתמש במערכת זו על מנת להעביר מידע שוטף לתושבי העיר לרבות דיווח על הישגיה ואולם אין לכרוך פרסום זה עם שמו של ראש הרשות המקומית.<sup>8</sup> מכאן ניתן להסיק, כי ככל שמדובר במאגר מידע של הרשות המקומית, בדומה למערכת הדיוור שלה, שימוש בו לצרכי תעמולה מהווה שימוש אסור במשאב ציבורי, בהתאם להוראות סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה).

עוד יוזכר בהקשר זה כי בימים אלו עומד לדין מר חיים צורי, ראש עיריית קרית מוצקין, אשר מואשם בין היתר בשימוש במידע על תושבי קרית מוצקין, שנמסר לעירייה לטובת ניהולה השוטף, לצרכיו הפוליטיים.<sup>9</sup>

**בענייננו, על פניו נעשה שימוש במשאב ציבורי – מאגר מידע המכיל פרטיהם של ילדים תושבי העיר ומספר טלפון של הוריהם, כדי "לשאוב" מספרי טלפון לשליחת הודעות שהן הודעות תעמולה מובהקות ("ביחד פיתחנו את העיר והגענו להישגים רבים... אשמח שתצטרף אלי ותתמוך בי בהתמודדות לראשות העיר"). מעשה זה, אם כן, מפר לכאורה את הוראות חוק דרכי תעמולה.**

### הבדיקות הנדרשות

10. מהמפורט לעיל עולה, לכאורה, מקבץ של הפרות הכרוכות זו בזו: חוק הגנת הפרטיות, כללי משמעת של עובדי ציבור ברשויות ציבוריות וחוק דרכי תעמולה. משכך יש לקיים את הבדיקות הבאות, ולפעול בהתאם לממצאיהן:

- א. הרשות להגנת הפרטיות: בחינת הפרות סעיפים 2(9), 8(ב) לחוק.
  - ב. אגף ביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים: בחינת ההיבטים המשמעתיים של המקרה לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת).
  - ג. המפקח על הבחירות לרשויות מקומיות במשרד הפנים: בחינת הפרות חוק דרכי תעמולה.
11. כמו כן נבקש לקבל התייחסות היועצת המשפטית לעירייה ולשכת ראש העיר לדברים האמורים.
12. למען הסר ספק, האמור אינו ממצה את כל טענותיהם של מרשיי, ואין באמור או בנעדר ממנו כדי להוות ויתור על כל טענה ו/או דרישה ו/או זכות ו/או עילה ו/או סעד שיש או שעשויים להיות למרשיי.

בברכה,

נועה דיאמונד, עו"ד  
הקליניקה לפרטיות

**פנייה זו נכתבה יחד עם מר יובל אלי-עז ומר שי מרקוביץ, סטודנטים בקליניקה לפרטיות בשנה"ל תשפ"ג**

<sup>8</sup> שם, בפס' 48.

<sup>9</sup> עדי חשמונאי, ראש העיר קרית מוצקין הואשם בלקיחת שוחד, מרמה והפרת אמונים, "הארץ" 26.3.2023.

20:04

Texting with 050-547-0824 (SMS/MMS)

רציתי לומר לך [REDACTED]  
תודה,

תודה על 15 שנים משותפות בהן  
הצעדנו את הליכוד משני מנדטים  
לחמישה מנדטים וביחד פיתחנו את  
העיר והגענו להשיגים רבים.

רציתי לומר לך באופן אישי כי לתנועת  
הליכוד ולחברי הסניף במיוחד,  
יהיה לי תמיד מקום חם ומוקיר בליבי.

אשמח שתצטרף אלי ותתמוך בי  
בהתמודדות לראשות העיר.

בהערכה,  
רחמים מלול

20:04