

ה ע ו ת ר י ם

1. עו"ד שחר בן מאיר

2. עו"ד יצחק אבירם

נ ג ד

1. מפלגת הליכוד

2. סיעת המחנה הציוני בכנסת

3. סיעת הרשימה המשותפת בכנסת

4. מפלגת יש עתיד

5. מפלגת כולנו

6. מפלגת הבית היהודי

7. מפלגת ש"ס

8. מפלגת ישראל ביתנו

9. סיעת יהדות התורה

10. מפלגת מרצ

11. היועץ המשפטי לממשלה

ה מ ש י ב י ם

תגובה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

1. בהתאם להחלטת כב' המשנה לנשיאה מלצר, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, ולקראת הדיון שנקבע, מתכבד היועץ המשפטי לממשלה להגיש את תגובתו לעתירה.

2. עניינה של העתירה הוא בבקשת העותר כי יינתנו צווי מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק דרכי תעמולה**), המכוונים לכלל הסיעות המיוצגות היום בכנסת ישראל, וכן למועמדים חדשים, אשר יורו להם – בעיקר – להימנע מפרסום הודעות שעולות כדי תעמולת בחירות באינטרנט, ברשתות החברתיות וכן באמצעי תקשורת נוספים, ללא זיהוי שם הסיעה או רשימת המועמדים שבשמה או מטעמה הוא מפורסם. זאת, על יסוד טענת העותרים כי התנהלות מעין זו עולה כדי הפרה של סעיף 10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה.

3. בפתח הדברים יצוין, כי מדובר בעתירה אשר מבקשת סעד כוללני ורחב, אשר מורה לכלל "השחקנים" הרלוונטיים (לרבות גורמים שאינם צד להליך), לקיים את הוראות הדין כפי שהעותרים מפרשים אותן. ספק אפוא אם מדובר במסגרת דיונית אשר מתאימה להושטת צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק (השוו: ער"ם 3/21 עיריית חולון נ' עו"ד זכריה, פסקאות 2-3 (פורסם באתר ועדת הבחירות, 12.7.18). מטבע הדברים, ככל שיהיו בידי מאן דהוא טענות בדבר פרסומים

מסוימים, תהיה פתוחה בפניהם הדלת לפנות בבקשה קונקרטית מתאימה, לאחר מיצוי הליכים כנדרש מול מי שלשיטתם מפר את הוראות הדין.

4. עם זאת, וגם אם יהיה זה מעבר לנדרש לצורך הליך זה, יבקש היועץ המשפטי לממשלה להציג את עמדתו העדכנית לגוף הדברים, אף בשים לב לעמדות שהוצגו בעבר ולהחלטות יושבי ראש ועדת הבחירות.

כפי שנפרט להלן, היועץ המשפטי לממשלה עודנו סבור כי דרך המלך לקביעת תחולתם של דיני התעמולה על פרסומים ברשת האינטרנט, כמו גם במדיות נוספות, היא על-ידי תיקון החקיקה הקיימת בהסדר כולל אשר ייתן משקל להיבטים המיוחדים של העולם הווירטואלי, אשר במקרים רבים הם שונים מזה של העולם "הפיזי" שאותו מסדיר החוק הקיים.

עם זאת, בנקודת הזמן הנוכחית, ובשים לב להחלטות קודמות של יושבי ראש ועדת הבחירות, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי ניתן – בדרך של פרשנות תכליתית זהירה ומדודה – לקבוע כי חובת השקיפות לפי סעיפים 10(א) ו-10(ב) תחול גם לגבי פרסומים מסוימים ברשת האינטרנט, אשר מאפייניהם שקולים לאלה של הפרסומים שאותם נועדו הסעיפים להסדיר מלכתחילה. הטעמים לכך יובאו בהרחבה בהמשך, אך יובהר כבר עתה, כי לשיטת היועץ המשפטי לממשלה מדובר במהלך פרשני שאינו מובן מאליו, וכפי שגם נקבע בהחלטות קודמות של יושבי ראש ועדת הבחירות, הוא מצריך זהירות רבה ועליו להיעשות "עקב-בצד-אגודל", תוך בחינת נסיבותיו הפרטניות של כל סוג פרסום והתאמתו לתכליות המגבלה האמורה. על כן, ספק אם יש מקום לקביעה קטגורית, כמבוקש על-ידי העותרים, כי המגבלות חלות לגבי כל תוכן תעמולתי שעשוי להימצא באינטרנט או במדיות נוספות.

המסגרת הנורמטיבית

5. סעיף 17ב(א) לחוק התעמולה, שכותרתו "צו מניעה" קובע, כדלקמן:

"יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא טענותיו לפניו, ליתן צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה, לפי פרק י"א לחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, לפי פרק ט' לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965, או המשכתו (להלן – צו מניעה); לענין זה, "נוגע-בדבר" – חבר ועדת הבחירות המרכזית שהוא נציג הסיעה שתעמולה בעדה מהווה או עלולה להוות עבירה לפי חוק זה, או בא כוח רשימה לפי סעיף 59 לחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב], תשכ"ט-1969."

6. סעיף 10(א) לחוק דרכי תעמולה עוסק בהגבלות על תעמולת בחירות במודעות מודפסות המוצגות ברבים, כאשר סעיף קטן 10(א)3 קובע את חובת השקיפות והזיהוי במודעות אלה, כדלקמן:

"10(א). לא תהא תעמולת בחירות באמצעות מודעות מודפסות המוצגות ברבים, אלא בהגבלות אלה:
(1) המודעה לא תהא גדולה מ-50 על 70 סנטימטר;
(2) (בוטלה);

(3) המודעה תישא את שמו ומענו של המדפיס שהדפיס אותה ושל האדם האחראי להזמנתה; ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות מקומית או גוף אחר, תישא המודעה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או רשימת המועמדים;” [הדגשה הוספה – הח”מ]

בדומה, סעיף 10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה, אשר עוסק בהגבלות על תעמולת בחירות בעיתונות, קובע כדלקמן:

”10(ב). לא תהא תעמולת בחירות באמצעות מודעות מודפסות המתפרסמות בעתונים יומיים, בשבועונים או בירחונים, אלא בהגבלות אלה:

(1) מודעה לא תהא גדולה מ-40 אינץ’;

(2) (בוטלה);

(3) לא תפורסם יותר ממודעה אחת ביום מטעם כל מפלגה בעתון אחד;

(4) לא תפורסם מפלגה יותר מ-10,000 אינץ’ בסך הכל במשך שלושת החדשים שלפני יום הבחירות. הוראה זו לא תחול בבחירות לכלל הרשויות המקומיות;

(5) המודעה תישא את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה, ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד כאמור בסעיף קטן (א)(3) או גוף אחר, תישא המודעה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או של רשימת המועמדים.” [הדגשה הוספה – הח”מ]

7. השאלה המתעוררת בנדון היא האם חובת השקיפות והזיהוי הקבועה בסעיפים 10(א)(3) ו-10(ב)(5) לחוק דרכי התעמולה חלות גם ביחס לפרסומים שאינם מודעות ושלטי חוצות פיזיים או פרסומים בעיתונות המודפסת. בפרט, מתעוררת השאלה ביחס לפרסומים שונים ברשת האינטרנט – באתרים שונים או ברשתות החברתיות, וכן ביחס לתוכן תעמולתי במדיות נוספות.

8. נתייחס להלן לאופן שבו נבחן הנושא על-ידי יושבי ראש ועדת הבחירות בעבר ולהחלטותיהם בנדון; להתייחסות לנושא זה בעבודתה של ועדה ציבורית שבחנה את העניין; ולהליכי החקיקה שהחלו כפועל יוצא של המלצות הוועדה הציבורית והצעת חוק שהונחה על-ידי חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. בהמשך, נבחן האם החלת סעיפים 10(א)(3) ו-10(ב)(5) לגבי פרסומים ברשת האינטרנט עולה בקנה אחד עם עקרונות הפרשנות התכליתית, בהתאם להלכה הפסוקה הנוגעת לעניין.

(א) התייחסות לנושא החלת חובת השקיפות בתעמולה באינטרנט בהחלטות יושבי-ראש ועדות

הבחירות

9. שאלה דומה המתייחסת להחלת חובת השקיפות הקבועה בסעיפים 10(א)(3) ו-10(ב)(5) לחוק ביחס לפרסומים באינטרנט, התעוררה במקרים קודמים שנידונו בפני יושבי ראש ועדת הבחירות, כאשר ניתן להצביע על שינוי מגמה בהחלטות שהתקבלו בשנים האחרונות (בבחירות לכנסת ה-19 וה-20).

10. בתב"כ 3/17 לירן נ' חברת רוטר.נט בע"מ (החלטה מיום 2.2.06) (להלן: עניין לירן), נטען כי מודעות שפורסמו באינטרנט כוללות מסרים פוליטיים העולים כדי תעמולת בחירות נגד מפלגת "קדימה", וכי אלה פורסמו מבלי שצוין בהן מי הזמין אותן ומי עומד מאחוריהן. וכך קבעה יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-17, כב' השופטת (כתארה אז) ביניש:

"חוק התעמולה אינו עוסק כלל בתעמולת בחירות באינטרנט ואין בו הוראות המגבילות את תעמולת הבחירות הנעשית באמצעות ערוץ תקשורת זה (ראו: החלטתו של השופט חשין בתב"מ 16/2001 ש"ס נ' פינס). לפיכך, אין בידי למנוע פרסומן של מודעות בעלות אופי תעמולתי באתרי האינטרנט השונים. מעבר לדרוש יצוין, כי הסתמכותו של המבקש על סעיף 10(א) לחוק התעמולה בטעות יסודה שכן עניינו של סעיף זה הוא "מודעות מודפסות" המוצגות ברשות הרבים על גבי לוחות מודעות והסעיף כלל אינו עוסק במודעות המופיעות באתרי אינטרנט."

יוער, כי ההחלטה שאליה מפנה כב' השופטת (כתארה אז) ביניש – החלטת כב' השופט (כתארו אז) חשין בתב"מ 16/2001 ש"ס נ' ח"כ אופיר פינס-פז, פ"ד נה(3) 159 (2001) (להלן: עניין ש"ס), עוסקת בהרחבה בשאלת תחולת דיני התעמולה והאיסורים הקבועים במסגרתם ביחס לרשת האינטרנט, ושם נקבע כי עניין זה מצריך הסדרה בחקיקה, ואין מקום להשלמת החוסר בדרך של היקש.

11. יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-18, כב' המשנה לנשיאה ריבלין, לא נדרש להכריע בנושא (ראו תב"כ 1/18 איתן נ' תנועת קדימה (פורסם באוגדן החלטות והנחיות ממערכת הבחירות לכנסת ה-19, זמין באתר האינטרנט של ועדת הבחירות, בעמ' 45 (החלטה מיום 4.12.08)).

12. בהחלטות מאוחרות יותר קבעו יושבי ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-19 וה-20 באופן פוזיטיבי, כי הוראת סעיף 10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה, המחייבת זיהוי מפרסם מודעת תעמולה, רלוונטית גם לגבי פרסומים באינטרנט.

13. בתב"כ 16/19 הבית היהודי נ' רשימת הליכוד-ביתנו (פורסם באתר ועדת הבחירות, 3.1.13), נטען כי פורסמו ברשת הפייסבוק מודעות תעמולה נגד מר נפתלי בנט, וזאת באופן אנונימי תוך הפרה לכאורה של חובת השקיפות הקבועה בחוק דרכי תעמולה. עמדת המשיבה 1 באותו עניין (רשימת הליכוד-ביתנו) הייתה כי אין להוראה זו תחולה בפרסומים ברשת האינטרנט. יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-19, כב' השופט רובינשטיין, קבע כדלקמן:

"הוראותיו של חוק דרכי תעמולה שותקות באשר לתעמולת בחירות ברשת האינטרנט. [...] לדידי, אין כל מקום לקביעת גורפת לפיה חוק דרכי תעמולה אינו חל [על] פרסום מודעות באינטרנט, הן בהיבטים תוכניים [...] הן בהיבטים שאינם תוכניים, והדברים צריכים להיבחן בנסיבותיהם, ובשינויים המחויבים. באשר לסעיף 10(ב)(5) אציין, כי על פניו איני רואה טעם, מבחינת תכלית החוק והשכל הישר, שלא להחילו על פרסומי מודעות באינטרנט. אין לכחד, כי החלה של הסעיף על כל דקדוקיו, עלולה לעורר שאלות משפטיות, למשל מקום שעסקינן באתר אינטרנט המופעל שלא בישראל. מכל מקום, ככל שהדברים אמורים ברשימת מועמדים, איני רואה סיבה להבדיל, בהקשר סעיף 10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה בין פרסומים בעיתונות ועל גבי לוחות מודעות לבין פרסומים באינטרנט [...]"

באותו עניין לא נדרש מתן צו מניעה, לאחר שנרשמה התחייבות המשיבה 1 (רשימת הליכוד-ביתנו) שלא לפרסם מודעות בחירות בכל אמצעי תקשורת שהוא, לרבות ברשת האינטרנט, מבלי לציין כי היא עומדת מאחוריו.

14. בתב"כ 25/19 הליכוד נ' אתר האינטרנט "ליכודניק" (פורסם באתר ועדת הבחירות, 13.1.13) שב וקבע יו"ר ועדת הבחירות דאז, בהישען על ההחלטה בעניין הבית היהודי לעיל, כי חובת השקיפות חלה גם ביחס למודעות המתפרסמות ברשת האינטרנט. באותו מקרה, ניתן צו מניעה האוסר על האתר "ליכודניק" ועל מפעילו לפרסם מודעות בחירות מבלי לציין את זהות מזמין של המודעות או האחראי לפרסומן. זאת, לאחר שנמצא כי פרסומי תעמולה באתר זה, ללא זיהוי האחראי להם, עלולים להטעות ולהציג מצג שווא כאילו מדובר בפרסומים מטעם הליכוד. בדומה, גם בתב"כ 43/19 רשימת הליכוד ביתנו נ' רשימת הבית היהודי (פורסם באתר ועדת הבחירות, 18.1.13), עמד יו"ר ועדת הבחירות על תחולת סעיף 10(ב)(5) לחוק ביחס לסרטון שפורסם באינטרנט, אלא שנקבע כי בנסיבות העניין לא בוססה זיקה בין המפרסם לבין המשיבה 1, ולכן אין הפרה של הוראה זו.

15. בתר"מ 177/20 בר-לב נ' נוימרק קורן (17.10.13), הביע יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-20 את עמדתו, שלפיה סמכותו משתרעת גם על פרסומים ברשת האינטרנט, וציין כי "שתיקת חוק הבחירות בנוגע לאינטרנט, ומנגד, קניית הסמכות בנושא זה תוך נקיטה בגישה פרשנית וניסיון לגשר בין החוק היבש למציאות הדינאמית, מחזקת אף היא את מסקנתי כי קמה סמכות בנושא זה".

16. בתב"כ 8/20 תנועת הליכוד נ' מפלגת העבודה הישראלית (פורסם באתר ועדת הבחירות, 22.2.15) (להלן: עניין V-15), נידונה הסוגיה בהרחבה והוגשה עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה באותו עניין הייתה כי הוראות סעיף 10(א) לחוק דרכי תעמולה, כמו גם הוראת סעיף 10(ב)(5) לחוק, אינן חלות כאשר מדובר בפרסומים ברשת האינטרנט, שכן הוראות אלה מתייחסות ל"מודעות מודפסות" המוצגות ברשות הרבים, לשלטים ופרסומי חוצות,

ולמודעות בעיתונות. עמדת היועץ המשפטי לממשלה כפי שהוצגה באותו הליך, הייתה כי בהיעדר שינוי חקיקתי בכל הנוגע לפרסום תעמולת בחירות ברשת האינטרנט, אין לקרוא מגבלות בדרך ההיקש מעין זו לנוסחו של החוק כיום; וכי היעדר התייחסות בחוק דרכי תעמולה לפרסום ברשת האינטרנט, לצד הסדרים ספציפיים לגבי דרכי פרסום אחרות, אינו בגדר חסר הניתן להשלמה שיפוטית. זאת, בשים לב לכך שההשלמה השיפוטית כאמור משמעה קניית סמכות להגבלה על זכויות יסוד. עוד צוין בעמדת היועץ המשפטי לממשלה, כי קיימים הבדלים בין המאפיינים של הביטוי ברשת האינטרנט, לבין מאפייני הביטויים שאותם מסדיר סעיף 10 לחוק דרכי תעמולה, בין היתר בכל הנוגע לזהות הגורמים המפיצים ולמאפייני הפרסום. על כן, סיכם היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו, כי גם אם היה נכון שהמחוקק יסדיר את תחום תעמולת הבחירות ברשת האינטרנט, הרי שהסדרה זו תידרש להתייחס למאפייני הייחודיים של רשת האינטרנט, ושל מאפייני הביטוי הפוליטי בה וכי קיים קושי לעשות כן בדרך של היקש.

17. בהחלטתו, קבע כב' יו"ר ועדת הבחירות דאז, השופט (כתארו אז) ס' גובראן, כי "מרבית המגבלות שבסעיף 10 לחוק הבחירות - ובמסגרתם חובת הזיהוי הקבועה בסעיפים 10(א)(3) ו-10(ב)(5), חלות גם באינטרנט." כב' השופט גובראן הפנה בהקשר זה בהסכמה להחלטות יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-19, כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין, אשר נזכרו לעיל, והוסיף כדלקמן:

"האם קיימת הצדקה שעקרונות השקיפות וההגינות יעדרו לחלוטין ולא יקבלו כל ביטוי ברשת האינטרנט? ומדוע שנותיר את המרחב הווירטואלי חשוף, כזירת התגוששות ללא כל מגבלות, בבחינת "מערב פרוץ"? דברים אלו יפים במיוחד ביחס לחובת הזיהוי במודעות בחירות. הרי, אין המדובר בקניית סמכות "יש מאין" בלא כל אחיזה באיסורים הקבועים בחוק הבחירות, אלא, בהתאמתו של איסור ספציפי מחוק ארכאי (שנחקק בשנת 1959) למציאות הקיימת."

18. בצד האמור, וברוח האמור בהחלטות כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין, הדגיש כב' השופט גובראן כי מדובר בתחולה מסויגת וזהירה: "החלתה של חובת הזיהוי בכלל, וסעיף 10 בפרט, ברשת האינטרנט, תהא מסויגת למקרים המתאימים. מן הראוי שגבולות האיסור ביחס לאינטרנט יתפתח עקב בצד אגודל בפסיקותיהם של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית." עוד הוסיף, כי "ניתן לומר בבטחה, כי קיימת הצדקה חזקה יותר להחלתה של חובת הזיהוי על פרסומים באתרי חדשות מרכזיים. ומנגד, יש להחילה באופן מסויג בנוגע למודעות בחירות שמפרסמים אנשים פרטיים בעמוד הפייסבוק האישי שלהם."

19. לשיטת כב' השופט גובראן, החלה זהירה ומסויגת כאמור, יש בה "כדי לפתור לפחות במידה מה את חששותיו של היועמ"ש כי החלת האיסור כלשונו על רשת האינטרנט יוצר קשיים משמעותיים. ודוק; אני ער לקשיים מעין אלה, ומן הראוי שיושבי הראש "ייתנו בהם אותות" מקום שסוגיות אלה יתעוררו הלכה למעשה. עם זאת, לגישתי וכאמור לעיל, אין בחששות אלה די כדי להביא למסקנה כי האיסור אינו חל כלל."

20. יצוין, כי בעניין V-15 נדחתה לבסוף הבקשה להושתת צו מניעה, מן הטעם שלא נמצאה באותו עניין הפרה של חובת הזיהוי הקבועה בסעיף 10(א)(3) לחוק.

(ב) עבודת הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 והליכי החקיקה

21. ביום 8.7.15, לאחר הבחירות לכנסת ה-20, מונתה על-ידי כב' נשיא המדינה, מר ראובן רובי ריבלין ויושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, כב' השופט סלים ג'ובראן, ועדה ציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, בראשות נשיאת בית המשפט העליון בדימוס, כב' השופטת דורית ביניש (להלן: **ועדת ביניש**). הוועדה מונתה לבחון את כללי תעמולת הבחירות הקיימים, לאור המציאות התקשורתית המשתנה ואת הצורך בדבר התאמת ההסדרים הקיימים ודיני הבחירות הנוגעים בדבר, ולהגיש ליושב ראש הכנסת המלצה סדורה לתיקונים. דו"ח ביניים של הוועדה פורסם להערות הציבור ביום 12.9.16 (להלן: **דו"ח הביניים**), והמלצותיה הסופיות של הוועדה הוגשו ביום 21.11.17 (להלן: **הדו"ח הסופי**).

דו"חות הוועדה ועמדות והצעות שהתקבלו זמינים באתר ועדת הבחירות, בכתובת:

<http://bechiroth.gov.il/election/Decisions/vadattaamula/Pages/vadat-taamula-main.aspx>

22. חלק ניכר מעבודת הוועדה התייחס לתחולת דיני התעמולה בעידן האינטרנט והרשתות החברתיות. המלצות הוועדה קבעו ככלל כי ראוי להחיל את ההוראות המהותיות של דיני התעמולה גם ביחס לפרסומים ברשת האינטרנט.

23. בהקשר הרלוונטי לענייננו, הנוגע לחובת השקיפות של מפרסם תכני תעמולה באינטרנט, קבעה הוועדה ב**דו"ח הביניים** כדלקמן:

"האינטרנט בכלל והרשתות החברתיות בפרט הם מדיום התקשורתי בעל חשיבות מכרעת. על מנת להתאים את החוק למציאות התקשורתית, הוועדה סבורה שיש להחיל את הוראות החוק המהותיות גם באינטרנט. הסדרים כלליים בחוק יחולו על תעמולת בחירות בכל מדיום שהוא ובכל אקלים טכנולוגי ותקשורתי. עם זאת, כאשר קבעה הוועדה הסדר ספציפי (למשל – הצגת רשימות המועמדים ברדיו ובטלוויזיה) – הרי שהסדר זה יחול רק באותו מדיום. כך למשל, מציעה הוועדה להגדיר "מודעות בחירות" בכל הנוגע לחובת השקיפות בתעמולת בחירות, באופן הבא: לעניין זה, "מודעות בחירות" – מודעה מודפסת או פרסומת משודרת ברדיו, בטלוויזיה או באינטרנט או תוכן תעמולה שנכתב או הופץ בעבור תשלום מטעם מתמודד בבחירות או למענו."

[דו"ח הביניים, בעמ' 7; ההדגשות הוספו – הח"מ]

24. נושא חובת השקיפות זכה להתייחסות נרחבת ב"דו"ח הסופי של הוועדה :

"הוועדה סבורה כי על תעמולת הבחירות לקיים כללים בסיסיים של שקיפות. עקרון השקיפות מצמיח מערכת של כללים ואחריותיות, שכל המפרסם תעמולה מחויב בהם. חוק דרכי התעמולה בנוסחו כיום מחייב זיהוי של האחראי על פרסום של מודעות בעיתונות ובלוחות מודעות בלבד. הוועדה סבורה שאין הצדקה להחלת חובת השקיפות באופן חלקי בלבד ועל כן היא מציעה להרחיב את חובת השקיפות ולהחילה על כל סוג של מודעת בחירות, ללא קשר למסגרת התקשורתית ולמדיום במסגרתם מופצת המודעה. עוד מציעה הוועדה כי תעמולת בחירות תישא את שמו של האדם שאחראי על פרסומה, ואם פעל מטעם מתמודד בבחירות או מטעם גוף אחר – את פרטיהם. זאת משום שראוי שכל מתמודד בבחירות וכל גוף התומך או מתנגד למועמדותו של אדם או מפלגה, יעמוד מאחורי המסר שאותו הוא מבקש להעביר. על כל מודעת בחירות לשאת את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה, ואם פעל אותו אדם מטעם מתמודד בבחירות או גוף אחר, תישא המודעה את שם המתמודד בבחירות או הגוף האחר, או את האות או הכינוי של הסיעה או של רשימת המועמדים.

חובת השקיפות תחול הן על פרסומים ישירים מטעם רשימות המועמדים או המתמודדים ללא תשלום, כגון מודעות בעיתון או פוסטים במרחב האינטרנט והרשתות החברתיות והן על תוכן בתשלום: אם אדם כותב דברי תעמולה באתר אינטרנט, ברשת חברתית, בעיתון מקוון או שאינו מקוון או אף בדרך של הודעת תגובה לכתבה או לפוסט (Talkback), אך הוא מקבל תשלום ממתמודד בבחירות בעבור כתיבת תוכן זה, תהא חובה עליו לציין זאת לצד התוכן הנכתב. כך ניתן יהיה לזהות האם מדובר בדעתו של המחבר או במודעת תעמולה לכל דבר ועניין. [...]"

[הדו"ח הסופי, בעמ' 25-26; ההדגשות הוספו – הח"מ]

25. פרק נרחב מהדו"ח הסופי עסק באופן כללי בצורך בהחלת הסדרי החוק על תעמולה במרחב האינטרנט, וגם שם נזכר נושא השקיפות בתעמולת בחירות ברשת :

"האינטרנט בכלל והרשתות החברתיות בפרט הם כיום מרחב פוליטי, תקשורתי וחברתי בעל חשיבות מכרעת. כבר בשנת 2013 יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, השופט אליקים רובינשטיין, החיל את חוק דרכי תעמולה על האינטרנט באומרו: "אציין כי לא ראיתי, שלא כפסיקה קודמת ותפיסתי שלי בתחילה, לפטור את האינטרנט מתחולת חוק דרכי תעמולה, וזאת כדי שלא להפוך את החוק, עם ההתפתחויות הטכנולוגיות, לחוכא ואיטלולא פשיטא". המציאות מוכיחה כי האינטרנט והפלטפורמות הדיגיטליות למיניהן, הפכו חלק בתעמולת הבחירות של המפלגות בשנים האחרונות. הוועדה שמעה הערכות שונות לפיהן, במערכת הבחירות האחרונה, הקדישו רשימות המועמדים שיעור

ניכר מתקציב המדיה שלהן לטובת פרסום תעמולה במדיה החברתית ובאינטרנט. בפני הוועדה הוצגה תופעה לפיה יש "נדידה" של פרסום מהתקשורת המסורתית למרחב האינטרנט. התייחסות החוק בנוסחו הישן רק לאמצעי התקשורת המסורתיים מביאה לידי מצבים אבסורדיים. כך למשל החוק מונע מכלי התקשורת המסורתיים לשדר תעמולת בחירות שנפסלה לשידור על ידי ועדת הבחירות המרכזית, אך תכנים אלה פתוחים לעיני כל במסגרת האינטרנט. יתרה מכך, תכנים שנפסלו, דינם בדרך כלל להפוך לווריאליים בציבור הרחב וברשתות, בשל העניין בפסילתם. כיום לכל עיתון יש אתר מקוון עם תכנים נוספים מחוץ לעיתון. כל אתר חדשות מכיל קטעי אודיו, תמונות ווידאו, לצד תכנים כתובים הנוצרים על ידי עובדי אתר החדשות, אך גם על ידי המשתמשים והעיתונאים (למשל בלוגים אישיים של עיתונאים). לא ניתן להסכין עם מצב שבו יש איסורים לפלטפורמה אחת וחופש מוחלט לפלטפורמה אחרת. כידוע האינטרנט הוא "כיכר העיר" החדשה, מרחב שבו מתקיים מרבית השיח הפוליטי כיום, תוך ייצור תכנים מסוגים שונים (טקסט, תמונות, אודיו ווידאו). זהו מרחב הטרוגני המכיל בתוכו אתרים, קהילות מקוונות, צ'אט, דואר אלקטרוני, רשתות חברתיות ועוד. מרחב האינטרנט והרשתות החברתיות אינו מרחב נייטרלי, אלא מרחב חברתי-פוליטי המייצג מאבקי כוח של בעלי עניין שונים. כוח זה עשוי לבוא לידי ביטוי בכמה אופנים בהקשר של תעמולת הבחירות, לרבות היכולת להשפיע על החלטות והתנהגות הבוחר, היכולת לבסס סדר יום ציבורי והיכולת לעצב, באופן סמוי או גלוי, תפיסות והעדפות של אנשים. יש על כן להקפיד כי מרחב זה לא ינוצל לרעה בייחוד בתקופת בחירות מחד, אך יישמר עקרון חופש הביטוי מאידך. על מנת להתאים את החוק למציאות התקשורתית, הוועדה סבורה כי העיקרון המנחה הוא שיש להחיל לגבי תעמולת בחירות, ככל שניתן, כללים זהים. הסדרים כלליים כגון איסור שימוש בנכסי הציבור ובעובדי הציבור, האיסור על הכללת תוכן גזעני או המסית לאלימות בתעמולת בחירות, הגבלה על שיתוף ילדים בתעמולה, שקיפות על מודעות בחירות יחולו בכל מדיום שהוא ובכל אקלים טכנולוגי ותקשורתי, מתוך נקודת מוצא של אדישות טכנולוגית, כולל במרחב האינטרנט והרשתות החברתיות. כך למשל, בפרשת רשימת הבית היהודי קבע השופט אליקים רובינשטיין, שאפשר להחיל את החובה לפרסם את זהות המפרסם של תעמולת בחירות גם על פרסום תעמולה בפייסבוק. עם זאת, כאשר הוועדה קבעה הסדר ספציפי המתייחס לרדיו ולטלוויזיה בלבד, כגון הצגת רשימות המועמדים ברדיו ובטלוויזיה, הרי שהסדר זה יחול רק באותו מדיום. הוועדה שמעה התייחסות נרחבת של מומחים שונים בעניין זה והיא מודעת לקושי העולה מהצעתה, למשל ליתן ביטוי הוגן ושוויוני למגוון ההשקפות, ככל שהדבר מתייחס למרחב האינטרנט והרשתות החברתיות. עם זאת, הרשתות החברתיות מאפשרות לאדם לשבת בביתו, להעלות עמדותיו על הכתב ובלחיצת מקש, להפוך אותן לנחלת הכלל. הדבר נכון כמובן לגבי כל פרסום הקשור לתעמולת בחירות. הפסיקה, אגב, הכירה בכך כי בעידן הנוכחי פרסום באינטרנט ובפייסבוק יכול להוות לשון הרע. על כן הוועדה סבורה כי ככל שמדובר בתעמולת בחירות המוסדרת

במסגרת חוק דרכי תעמולה, אין מקום לאבחנה בין פרסום במסגרת אתר חדשות מקוון לבין פרסום במסגרת הפייסבוק או הטוויטר.

[הדו"ח הסופי, בעמ' 32-34 ; ההדגשות הוספו – הח"מ]

26. במישור האופרטיבי, הציעה הוועדה לקבוע בחוק חובת שקיפות כללית של מפרסם תעמולה בחירות, בכל תווך, כדלקמן :

"2א2 (א) מודעת בחירות תישא את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה ואם פעל אותו אדם מטעם מתמודד בבחירות או גוף אחר, תישא המודעה את שם המתמודד בבחירות או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או רשימת המועמדים וכן את שמן של המפלגות שהגישו את רשימת המועמדים.
(ב) לעניין זה, "מודעות בחירות" – מודעה מודפסת או פרסומת משודרת ברדיו, בטלוויזיה או באינטרנט או תוכן תעמולה שנכתב או הופץ בעבור תשלום מטעם מתמודד בבחירות או גוף פעיל בבחירות או למענם.
(ג) סעיף זה יחול, בשינויים המחוייבים, גם על תעמולה בבחירות מקדימות כהגדרתן בסעיף 28א לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, שבהן משתתפים כלל החברים של המפלגה"

[הדו"ח הסופי, בעמ' 53]

27. בהמשך להגשת הדו"ח הסופי, וכדי לקדם תיקון חקיקה בהקשרים שונים של דיני תעמולת הבחירות, התקיימו באמצע שנת 2018 מספר דיונים בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת. נושא השקיפות נידון בהרחבה בישיבות הוועדה מיום 15.5.18 ומיום 10.7.18.

פרוטוקול הדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 15.5.18 זמין בקישור הבא :
https://fs.knesset.gov.il/20/Committees/20_ptv_500450.doc (ראו בעיקר עמ' 6-32).
פרוטוקול הדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 10.7.18 זמין בקישור הבא :
https://fs.knesset.gov.il/20/Committees/20_ptv_504245.doc (ראו בעיקר עמ' 13-18).

28. בעקבות הדיונים שהתקיימו, הונחה הצעה לתיקון חקיקה חלקי ביחס לנושאים שהתגבשה לגביהם הסכמה בוועדה. ביום 11.7.18 פורסמה ברשומות הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) תיקון מס' 34, התשע"ח – 2018 (ה"ח הכנסת 805, בעמ' 274), ובה נכללה התייחסות לנושא השקיפות בפרסום תעמולה בחירות, כדלקמן :

"1א2. (א) מודעת בחירות תישא את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה, ואם אותו אדם פעל מטעם מתמודד בבחירות או מטעם גוף אחר, תישא המודעה את שם המתמודד בבחירות או את שם הגוף כאמור או את האות או הכינוי של הסיעה או רשימת

המועמדים ואת שמה של המפלגה שהגישה את רשימת המועמדים.

(ב) בסעיף זה – "מודעת בחירות" – כל אחד מאלה:

- (1) תעמולת בחירות שנעשית על ידי מתמודד בבחירות, גוף הקשור לסיעה, פעיל בבחירות או מי מטעם;
- (2) תוכן של תעמולת בחירות שנכתב או הופץ בעבור תשלום; לעניין זה, "תשלום" – בין בכסף ובין בשווה כסף, בשירות או בכל טובת הנאה אחרת;

"מתמודד בבחירות" – כל אחד מאלה: (1) מפלגה או רשימת מועמדים בבחירות לכנסת או בבחירות לרשות מקומית ולראש רשות מקומית; (2) מי שנכלל ברשימת מועמדים כאמור בפסקה (1).

בדברי הסבר, נכתב כדלקמן:

"סעיף 10(א)(3) לחוק מטיל חובת שקיפות בפרסום של מודעות בעיתונות ובלוחות מודעות בלבד. נוכח הטעמים העומדים ביסוד חובת השקיפות, נראה כי אין הצדקה להחלה חלקית בלבד, ועל כן מוצע להרחיבה לכל סוג של מודעת בחירות, ללא קשר למסגרת התקשורתית ולמדיום שבמסגרתם מופצת המודעה: מודעה מודפסת, שלט, פרסום בעיתון, פרסומת ברדיו או בטלוויזיה או תעמולה שמופצת באינטרנט. לפי המוצע, חובת שקיפות תחול על שני סוגי פרסומים: 1. פרסום ישיר של תעמולת בחירות על ידי מתמודד בבחירות, גוף הקשור לסיעה וגוף פעיל בבחירות או מטעם, אף שלא בתשלום; 2. כל תוכן תעמולה, ובכלל זה תוכן תעמולה שנכתב באינטרנט וברשתות חברתיות, שנכתב או הופץ בעבור תשלום. עם זאת, כדי להגן על זכותם של יחידים לאנונימיות, ובפרט של מי שייתכן שלא היו מתבטאים ללא האנונימיות, מוצע לקבוע כי חובת השקיפות לא תחול על אדם פרטי שמפרסם תעמולת בחירות אם אינו פועל מטעם מתמודד בבחירות ואינו מקבל על כך תשלום או משלם עבור כתיבתו או הפצתו. חובת השקיפות האמורה תחול, לפי המוצע, גם על תעמולה בבחירות מקדימות. לעניין זה, מוצע להגדיר כי מתמודד בבחירות ייחשב כל אחד מאלה: מפלגה, רשימת מועמדים בבחירות לכנסת או לרשויות מקומיות, מועמד בבחירות לראש רשות מקומית, מי שכלול ברשימת מועמדים בבחירות לכנסת או בבחירות לרשות מקומית, סיעה של מועצה יוצאת ברשויות המקומיות ונבחר הציבור כהגדרתו בסעיף 28 א לחוק המפלגות (ראש הממשלה, שר, סגן שר, חבר הכנסת, ראש רשות מקומית או חבר מועצת רשות מקומית) (סעיף 5). כמו כן מוצע לקבוע כי חובת השקיפות תהיה אחת ההוראות שחלות לא רק בתקופת

הבחירות (סעיף 3), ולעשות את ההתאמות הנדרשות בסעיף 10 לחוק, שמחיל חובת שקיפות על מודעות בעיתונות ובלוחות המודעות (סעיף 9)."

בהמשך, כפועל יוצא של ההצעה להוסיף את חובת השקיפות כהוראה כללית, סעיף 9 להצעת החוק מתייחס לתיקונים הנדרשים בסעיף 10 לחוק הקיים (הוספת פרטי המדפיס ביחס למודעה מודפסת – סעיף 10(א)(3) לחוק; ביטול ההוראה הפרטנית המתייחס למודעה בעיתון – סעיף 10(ב)(5) לחוק).

29. עם זאת, עד למועד כתיבת שורות אלה, הצעת החוק טרם עברה בקריאה ראשונה, וממילא לא צלחה את הליך החקיקה ונקלטה לספר החוקים. ביום 26.12.18 אישרה הכנסת את חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018, והבחירות הוקדמו ליום 9.4.19.

(ג) האם ניתן בדרך פרשנית להחיל את הוראת השקיפות בחוק דרכי תעמולה ביחס למודעות באינטרנט

30. משלא הושלם תיקון חקיקה והוקדמו הבחירות לכנסת ה-21, נשאלת השאלה האם גישתם המרחיבה יושבי ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-19 ולכנסת ה-20 – מתיישבת עם פרשנות תכליתית של הוראות החוק הקיים, ואם כן – מה הם גבולות הפרשנות, בשים לב לכלל השיקולים הצריכים לעניין.

31. מלאכת הפרשנות פותחת בלשון החוק. פרשנות אפשרית היא רק זאת אשר נכללת ב"מתחם האפשרויות הלשוניות", משמע כאלה שמילות החוק יכולות לשאת מן הבחינה הלשונית. פרשנות הנעדרת כל עיגון לשוני אינה יכולה להתקיים, שהרי "גבול הפרשנות הוא גבול הלשון". מבין האפשרויות השונות שבמתחם, יש לקבוע מהי האפשרות המגשימה באופן מיטבי את תכלית החקיקה, על ההיבט הסובייקטיבי והאובייקטיבי שלה, וליתר השיקולים הצריכים לעניין. אפשרות זו היא משמעותה המשפטית של הוראת החוק (בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המסים, פ"ד סד(2) 479, וההפניות שם (2010)).

32. לשון החוק בענייננו, מתייחסת ל"מודעות מודפסות המוצגות ברבים" (סעיף 10(א)(3) לחוק) ול"מודעות מודפסות המתפרסמות בעתונים יומיים, בשבועונים או בירחונים" (סעיף 10(ב)(5) לחוק). האם פרסומים בעולם הווירטואלי יכולים להיכלל בהגדרה זו? הגם שעל פני הדברים, הפרשנות הלשונית הפשוטה היא זו המתייחסת לעולם הפיזי (וזו נתמכת בלשון הסעיפים הקטנים האחרים העוסקים, בין היתר, במידותיה הפיזיות של המודעה), גם פרשנות לשונית מרחיבה יותר אינה נשללת, אף בשים לב לפסיקת בתי המשפט לגבי השאלת מונחים לשוניים אשר מקורם בעולם הפיזי, אל העולם הווירטואלי.

33. בהקשר זה, ניתן להפנות לפסק דין של בית המשפט העליון בע"מ 3782/12 מפקד מחוז תל אביב-יפו במשטרת ישראל נ' איגוד האינטרנט הישראלי (פורסם באר"ש, 24.3.13), שם נידונה השאלה האם מוסמך מפקד מחוז במשטרת ישראל להורות לספקיות גישה לאינטרנט להגביל גישתם של

גולשים ישראלים לאתרי הימורים באינטרנט, וזאת מכוח סמכותו הקבועה בסעיף 229(א)(1) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 לסגור "מקום משחקים אסורים". תיבה אחרונה זו מוגדרת בחוק כדלקמן: "חצרים שרגילים לערוך בהם משחקים אסורים, בין שהם פתוחים לציבור ובין שהם פתוחים לבני אדם מסוימים בלבד, ואין נפקא מינה אם הם מוחזקים גם למטרה אחרת". הגם שנפסק בדעת רוב, מפי כב' השופט פוגלמן, נגד דעתו החולקת של כב' השופט סולברג, כי סעיף זה אינו אוצר את הסמכות האמורה (מן הטעם שהוא מכון לצד ג' – ספקיות הגישה), לא הייתה מחלוקת בין השופטים לגבי האפשרות לקבוע בדרך פרשנית ש"מקום משחקים אסור" עשוי להיות גם אתר אינטרנט, על אף הלשון המכוונת על פניה למקום פיזי (עוד ראו ת"פ (שלום נצ')-11-12641 10 מדינת ישראל נ' אבו סלים (פורסם בנבו, 1.4.12)).

34. נפנה אפוא לשלב הבא של המהלך הפרשני, והוא בחינת תכליותיו של החוק, ויתר השיקולים הפרשניים הצריכים לעניין.

(א) תכליות חוק דרכי תעמולה ותכלית הסעיף הספציפי

35. בפסיקת בית המשפט העליון, ניתן לעמוד על שלוש תכליות עיקריות הניצבות ביסוד המגבלות על דרכי התעמולה בחוק: הבטחת חופש הבחירה וטוהר הבחירות; הבטחת שוויון בין המפלגות בניסיון להגיע אל הבוחר; והגבלת הוצאותיהן של המפלגות (ראו: בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד מו(2) 692, 705-706 (1992) (להלן: עניין זוילי)). ברקע הדברים, ניצבות הזכויות החוקתיות לחופש הביטוי ולשוויון, כמו גם הזכות לבחור ולהיבחר (דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (פורסם באר"ש, 23.8.17) (להלן: עניין שארלי הבדו)).

36. מדובר בתכליות אשר לא אחת סותרות האחת את רעותה, ועל כן מלאכת הפרשנות של נורמה ספציפית בחוק דרכי תעמולה אינה פשוטה כלל ועיקר, וטעונה מלאכת איזון עדינה. כך למשל נפסק בעניין זוילי:

"הרצון להבטיח את חופש הביטוי מוביל לצמצום האיסור על תעמולת בחירות ואף לשלילתו [...]. לעומת זאת, הרצון להבטיח שוויון בין המפלגות מוביל להרחבת האיסור על תעמולת הבחירות [...]. הוא הדין ברצון למנוע 'השפעה בלתי הוגנת' על הבוחר. הבטחת רצון זה – שעמד לנגד עיני המחוקק ההיסטורי – מובילה גם היא להרחבת האיסור על תעמולת הבחירות" (שם, בעמוד 708).

37. התכלית הספציפית של סעיפים 10(א)(3) ו-10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה, היא שמירה על כללים בסיסיים של שקיפות וזיהוי ביחס לפרסום מודעות תעמולה. כפי שצינה ועדת ביניש: "עקרון השקיפות מצמיח מערכת של כללים ואחריותיות, שכל המפרסם תעמולה מחויב בהם".

38. יושבי ראש ועדת הבחירות עמדו על תכלית השקיפות, בהקשר של סעיפים אלו:

"הרציונאל מאחורי הגבלה זו ברור: עקרונות השקיפות וההגנות מחייבים כי הטוען דבר נגד חברו, יטען זאת בעצמו, ולא ממחשכים. לכך יש להוסיף כי המסרים שמבקשים המתמודדים בבחירות להעביר למתמודדים באמצעות מודעות, ראוי ונכון שיימסרו מפיהם באופן גלוי. מידע מלא ושקיפות הכרחיים הם על מנת שהבוחרים יצביעו על פי צו מצפונם, ולא על סמך אינטואיציות והנחות לא מבוססות" (תר"מ 80/20 דויד נ' בוסקילה (פורסם באתר ועדת הבחירות, 1.9.13)).

39. אל מול התכלית האמורה, ניצב חופש הביטוי הפוליטי, ואם נדקדק – חופש הביטוי הפוליטי **האנונימי** (לעניין הזכות לאנונימיות באינטרנט כנגזרת של הזכות לחופש הביטוי ושל הזכות לפרטיות, ראו דיון נרחב ברע"א 4447/07 רמי מור נ' ברק אי.טי.סי. [1995] החברה לשרותי בזק בינלאומיים בע"מ, פ"ד סג(3) 664 פסקאות 11-16 לפסק-דינו של כב' המשנה לנשיאה ריבלין (2010)). משמעות החלת המגבלה ביחס לפרסומים ברשת האינטרנט, היא הגבלה של חופש הביטוי הפוליטי בתקופת הבחירות, ודרישה כי ביטוי כאמור – אשר עולה כדי תעמולה בדרך של מודעה – ישא סימני זיהוי של מפרסמו.

40. אכן, נקודת האיזון בהקשר זה כבר נקבעה במסגרת החוק, ולפיה במהלך 90 הימים שקודמים לבחירות, מודעות תעמולה (בפורמט המרכזי שהיה ידוע במועד חקיקת החוק) ישאו סימני זיהוי. עניין זה גם בא לידי ביטוי בדו"ח ועדת ביניים ובדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט. נקודת המוצא לדיונו היא כי עיקרון השקיפות בתעמולה, לכל הפחות בתנאים ובנסיבות מסוימות, משקף איזון ראוי בין התכליות והזכויות המתנגשות. השאלה שבה עסקינן, אינה בפרשנות המגבלה במישור המהותי, אלא בכל הנוגע למדיה שבה מופץ הפרסום. על כן, ניתן לומר כי פרשנות המשמרת את העקרונות והאיזונים האמורים, ונשמרת מפני הרחבה שאינה במקומה לסיטואציות שהחוק לא כיוון אליהם, אינה מרחיבה הרחבה ניכרת את הפגיעה בזכות.

יחד עם זאת, ככל שנתרחק מן הסיטואציה שאליה כיוון את החוק, ונבקש ללכוד ברשת הסעיף גם מקרים שאינם **מקבילים ושקולים** ל"מודעות מודפסות המוצגות ברבים" (סעיף 10(א)) או "מודעות מודפסות המתפרסמות בעתונים יומיים, בשבועונים או בירחונים" (סעיף 10(ב)), שכלפיהם החיל המחוקק את חובת השקיפות, עלולים אנו להימצא במצב של חריגה מן העקרונות והאיזונים שהתווה המחוקק.

41. הנה כי כן, הסעיף נחקק במציאות מסוימת, ונקב באמצעי התעמולה שהיו מוכרים ונגישים אז. בכל הנוגע לדרישת השקיפות וההגיון העומד בבסיסה, דומה כי אין טעם מבורר המצדיק הבחנה בין מודעות תעמולה **מובהקות** מטעם הרשימות אשר מפורסמות ברבים על "קירות" וירטואלים ברשתות החברתיות או באתרי האינטרנט, שבאותה מידה ניתן היה להדפיסן ולתלותן, לבין אלה אשר מודפסות בפועל ומוצגות על לוחות המודעות בחוצות הערים. בדומה, אין טעם מבורר להבחין – **לצורך חובת השקיפות** – בין פרסום מודעה כאמור בעיתון פיזי, לבין פרסום מקביל באתר עיתונאי.

42. מעבר לכך, יש מקום להדגיש כי חובת השקיפות אין משמעותה התערבות בתוכן הפרסום או הגבלתו מטעם אחר, ומשכך עוצמת הפגיעה בחופש הביטוי אינה ברמה החמורה ביותר. זאת ועוד, יש יסוד לטענה שהיקף ההגנה על הזכות לחופש הביטוי הפוליטי האנונימי, הוא מצומצם יותר מקום שבו לא מדובר בפרסום של אדם פרטי, אלא מטעם מפלגה.

(ב) התפתחות המציאות הטכנולוגית כשיקול פרשני

43. אין חולק, והדברים פורטו בהרחבה בדו"ח הסופי של ועדת ביניש, כי השינויים הטכנולוגיים שהתחוללו בעשורים האחרונים והשפיעו על עולמנו באופנים שונים, נתנו את אותותיהם בצורה ברורה בכל הקשור לנושא תעמולת הבחירות.

44. כאמור, הדברים פורטו בהרחבה בדו"ח הסופי של ועדת ביניש, בפרק שצוטט לעיל, ונדגיש את החלקים הרלוונטיים, כדלקמן:

"האינטרנט בכלל והרשתות החברתיות בפרט הם כיום מרחב פוליטי, תקשורתי וחברתי בעל חשיבות מכרעת. כבר בשנת 2013 יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, השופט אליקים רובינשטיין, החיל את חוק דרכי תעמולה על האינטרנט באומרו: 'אציין כי לא ראיתי, שלא כפסיקה קודמת ותפיסתי שלי בתחילה, לפטור את האינטרנט מתחולת חוק דרכי תעמולה, וזאת כדי שלא להפוך את החוק, עם ההתפתחויות הטכנולוגיות, לחוכא ואיטלולא פשיטא'. המציאות מוכיחה כי האינטרנט והפלטפורמות הדיגיטליות למיניהן, הפכו חלק בתעמולת הבחירות של המפלגות בשנים האחרונות. הוועדה שמעה הערכות שונות לפיהן, במערכת הבחירות האחרונה, הקדישו רשימות המועמדים שיעור ניכר מתקציב המדיה שלהן לטובת פרסום תעמולה במדיה החברתית ובאינטרנט. בפני הוועדה הוצגה תופעה לפיה יש 'גידה' של פרסום מהתקשורת המסורתית למרחב האינטרנט.

[...]

כידוע האינטרנט הוא 'כיכר העיר' החדשה, מרחב שבו מתקיים מרבית השיח הפוליטי כיום, תוך ייצור תכנים מסוגים שונים (טקסט, תמונות, אודיו ווידאו). זהו מרחב הטרונגי המכיל בתוכו אתרים, קהילות מקוונות, צ'אט, דואר אלקטרוני, רשתות חברתיות ועוד. מרחב האינטרנט והרשתות החברתיות אינו מרחב נייטרלי, אלא מרחב חברתי-פוליטי המייצג מאבקי כוח של בעלי עניין שונים."

[הדו"ח הסופי, בעמ' 32-34; ההדגשות הוספו – הח"מ]

45. גם בית המשפט העליון העיר במספר הזדמנויות על הצורך בהתאמת הדין למציאות המשתנה בעולם תעמולת הבחירות. ראו למשל דברי כב' הנשיא גרוניס בבג"ץ 236/13 עוצמה לישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת (פורסם באר"ש, 15.1.13):

"מערכת הבחירות לכנסת ה-19 נערכת בצילם של שינויים משמעותיים ביותר בעולם התקשורת. שידורי התעמולה בטלוויזיה וברדיו, שהיו בעבר הצינור המרכזי להעברת המידע מהרשימות לציבור הבוחרים, הם כיום רק חלק מסוים ממערך ההתקשרות של הבוחר והנבחר. אמצעי תקשורת אחרים, ובהם האינטרנט, הרשתות החברתיות, אמצעי התקשורת הזרים ואתרי הבית של הרשימות עצמן, תופסים חלק הולך וגדל במערך מאגרי המידע אליהם נחשף הציבור. די אם נציין כי רשימת בל"ד עצמה, בעתירתה ובטיעונה בעל פה, ציינה כי בפועל תשדיר התעמולה הופץ (במלואו) באתרי אינטרנט מובילים בעברית

ובערבית, והוא זכה לסיקור תקשורתי של רשתות טלויזיה בעולם. במצב דברים זה, בו ניתן להעביר מידע מן הרשימות לציבור – באופן ישיר או עקיף – באופנים שהחוק לא צפה אותם מראש, יש מקום לבחון את הצורך בהתאמת הדינים למציאות המשתנה.”

46. בעניין איגוד האינטרנט הנ"ל, דן כב' השופט סולברג (בדעת מיעוט, אך לא לעניין זה), בהרחבה בשאלת היחס בין פרשנות הדין לבין התפתחות הטכנולוגיה, ומצא כי קיימת הצדקה לפרשנות תכליתית המגשרת בין הדין הקיים לבין המציאות הווירטואלית:

”בידוע, כי המשפט מדדה בעצלתיים אחר חידושי העולם, וכי החקיקה אינה מדביקה את קצב התקדמות המדע וישומיו. מפרי-החוק מסתגלים לקידמה מהר יותר מאוכפיו. זו אקסיומה. לראשונים אין עכבות; לאחרונים יש. שנים רבות חלפו מעת המצאת המחשב ועד לחקיקת חוק המחשבים, התשנ”ה-1995. לא חלפו אז דור או שניים במונחי מחשב, והחוק כבר נמצא מיושן, כי המחוקק לא צפה – ולא יכל לצפות – את חידושי הטכנולוגיה. [...]”

24. גישה אקסטרטוריאלית שכזו אין לקבל. אמנם אין להרבות בחקיקה באופן שתפגע בתועלת הרבה הצפויה באינטרנט, וגם אין טעם בחקיקה שלא ניתן יהיה לאכפה לאור מאפייני הרשת. ברם, למרחב הווירטואלי יש השפעה מוחשית בעולם הממשי – לטב ולמוטב – ועולמנו זה לא יסכון ולא יסבול את פריקת עול המשפט מן המרחב הווירטואלי. פדופיליה וירטואלית היא עודנה פדופיליה; לסמים הנמכרים באמצעות האינטרנט יש אותה השפעה ממכרת והרסנית כמו לסמים הנמכרים ברחובה של עיר; פגיעתם הרעה של הימורים באינטרנט, אינה פחותה מסכנתם של הימורים במקום פיזי. אדרבה, האינטרנט פותח אופקים חדשים לעולם הפשע. יש לחסמם. גישה של הדרת החוק והמשפט מן המרחב הווירטואלי, יש להותיר מחוץ לגדר.

25. עם זאת, אין לכחד: הסדרה חוקית של הנעשה במרחב הווירטואלי היא מורכבת ומסובכת. קשה להגדיר את הדין הרצוי, וגם לא בנקל ניתן להחיל את הדין המצוי. לא בכדי יש שהגיעו למסקנה כי מדובר בתחום שראוי להסדרה חוקית; יש הסבורים כי הפסיקה היא המסגרת הראויה לעשיית ההתאמות הנדרשות לעידן האינטרנט; ואלה ואלה מתלבטים גם לגבי מידת השיתוף של קהילת משתמשי האינטרנט בעיצוב הכללים במרחב הווירטואלי וביישומם [...]

26. דומה כי הסדרה כוללת של הנושא בחוק, באופן מדויק ובהתאמה לעידן הווירטואלי היא עדיפה. השאלה היא האם בהעדר הסדר חקיקתי עדכני וממצה, יש בחוק כפי נוסחו לעת הזאת מענה מספק על מנת להניח את הדעת באשר לסמכותה של המשטרה להוציא את הצווים הנדונים. בית המשפט לעניינים מינהליים פסק כי יש להמתין למוצא פיו של המחוקק, וכי כל עוד לא יתוקן החוק אין ניתן להכיר בסמכותה הנ”ל של המשטרה. פסיקה זו צופנת בחובה קשיים.

27. ‘תקופת המתנה’ הריהי מגבילה, לעיתים מסכלת, מתן מענה הולם בתחום אכיפת החוק ועשיית המשפט. גישה שכזו, ביחד עם קצב התקדמות הטכנולוגיה כמתואר, צפויה להביא לכך שדברי-חקיקה רבים לא יהיו רלוונטיים ולא ישימים. גם לאחר שייצא דבר-חקיקה מתוקן מתחת ידו של המחוקק, אין זה מן הנמנע שעד מהרה לא יהיה אף הוא רלוונטי עוד, ולכן המתנה למחוקק לא בהכרח תביא מזר: “השופט מפרש את החוק. בלא פירושו של החוק אין אפשרות להפעילו. השופט עשוי לתת פירוש חדש. זהו פירוש דינמי, המבקש לגשר על הפער בין משפט למציאות חיים משתנה בלא שיהיה צורך לשנות את החוק עצמו. החוק נשאר כשהיה אך מובנו השתנה, שכן בית המשפט נתן לו פירוש חדש התואם את הצרכים החברתיים החדשים. בית המשפט... הגשים את תפקידו השיפוטי בגישור על הפער בין משפט לחיים” (אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 57 (2004); [...]).

28. הפשיעה באמצעות האינטרנט הולכת ומשתכללת, מחד גיסא; חוק העונשין מתקדם לאטו, מאידך גיסא. יש צורך לגשר ביניהם. הגישור נעשה בכנסת באמצעות חקיקה, ובבית המשפט באמצעות פסיקה. מציאות החיים אינה מאפשרת להמתין

לתיקון חוק העונשין ולקביעה סטטוטורית איזו עבירה ניתן לבצע באמצעות האינטרנט ואיזו לא. גם אין צורך משפטי להמתין עד שהמחוקק יסרוק את כל הוראות הדין הפלילי ויאמר לאיזו מהן יש תחולה גם באינטרנט. בית המשפט נדרש ליתן מענה לנושא קונקרטי שהובא לפניו, ולפסוק לכאן או לכאן. לא ב'חקיקה שיפוטית' עסקינן, אלא ב'יצירה שיפוטית'. אותן עבירות פליליות שנחקקו לפני שנים רבות, כשביצוען נעשה ברחובה של עיר, מבוצעות עתה בתפוצה רחבה וביתר שאת באמצעות האינטרנט. לעיתים היסוד העובדתי זהה, היסוד הנפשי זהה, התכלית החקיקתית זהה; והנזק, לעיתים מזומנות, רב וחמור עוד יותר במימד הוירטואלי.

29. למותר לציין, כי עודנו כבולים במגבלות הלשון, ולא נוכל לחרוג מגבולותיה על מנת לפרוש מצודתנו על כל מה שנתפש כחטא, עוון, פשע או עוולה בעולם ה'ממשי', ונחזה להיות ככזה גם במרחב הוירטואלי. יחד עם זאת, תכלית החקיקה, המשותפת בדרך כלל לאותן עבירות, בין אם הן נעשות פה, בין אם שם, מחייבת לעשות מאמץ פרשני על מנת למנוע יצירת פרצות מלאכותיות באכיפת הדין הפלילי, שזקן רב. [...]

וכך ציין כב' השופט פוגלמן, שכתב את דעת הרוב בעניין זה:

"מוכן אני להניח, כפי שגם מצא חברי השופט נ' סולברג, כי ניתן לראות באתר אינטרנט בבחינת "מקום" כהגדרתו במקומות שונים בספר החוקים; וכן כי אתר הימורים מקוון הוא בבחינת "מקום משחקים אסורים", כהגדרתו בסעיף 229 לחוק העונשין שבו עסקינן. בעניין זה נוטה אני להסכים כי פרשנות תכליתית של החקיקה האמורה, ברוח הזמן והקדמה הטכנולוגית, אכן יכולה להובילנו למסקנה אליה הגיע חברי, שלפיה ניתן להחיל את סעיף 229 לחוק העונשין גם "בעולם הוירטואלי" (השוו: אסף הרדוף "דיני העונשין גולשים באינטרנט: היסוד הפיזי הוירטואלי" צפוי להתפרסם בהפרקליט נב 67, 124-122 (2013) (להלן: הרדוף)).

על פני הדברים, הסיטואציה שבה עסקינן דומה למקרה שנדון בעניין איגוד האינטרנט – קיימת בספר החוקים נורמה פלילית (המאפשרת הוצאת צו מינהלי מניעת) המתייחסת לכאורה לעולם הפיזי (במקרה שלנו: "מודעות מודפסות"; בעניין איגוד האינטרנט: "מקום" שהוא "חצרים"), וגם כאן עולה השאלה האם ניתן בדרך פרשנית להחילה ביחס לעולם האינטרנט.

47. אכן, פרשנות החוק היא עניין דינאמי, תלוי זמן ומקום. ובלשונו של פרופ' אהרן ברק, אשר צוטטו גם לעיל: "השופט מפרש את החוק. בלא פירושו של החוק אין אפשרות להפעילו. השופט עשוי לתת פירוש חדש. זהו פירוש דינמי, המבקש לגשר על הפער בין משפט למציאות חיים משתנה בלא שיהיה צורך לשנות את החוק עצמו. החוק נשאר כשהיה אך מובנו השתנה, שכן בית המשפט נתן לו פירוש חדש התואם את הצרכים החברתיים החדשים. בית המשפט [...] הגשים את תפקידו השיפוטי בגישור על הפער בין משפט לחיים" (אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 57 (2004)).

48. לנוכח השינוי המהותי שחל במאפייני תעמולת הבחירות בשנים האחרונות, והעברת נפח הפעילות אל התווך האינטרנטי (בפרט אל הרשתות החברתיות), יש יסוד לטענה כי פרשנות דוקנית של סעיף 10(א)(3) ו-10(ב)(5) המתייחסת לפרסומים פיזיים בלבד, תוביל למצב שבו הוראות החוק והמגבלות שקבע המחוקק ייוותרו כאות מתה בחיי המעשה, תוך פגיעה בעקרונות ובתכליות שאותן נועדו מגבלות אלה להגשים. כלומר, מהלך פרשני מדוד וזהיר שמתייחס לפרסומים באינטרנט, שיש הקבלה ברורה ביניהם לבין מודעות מודפסות שאליהן כיוון המחוקק מלכתחילה, לא ירחיב בהכרח את תחולת האיסור אל מעבר מה שכיוון המחוקק, אלא יאפשר את הגשמת תכליתו המקורית.

ג) קיומם של הליכי חקיקה והשפעתם על מלאכת הפרשנות

49. כפי שפורט לעיל, אך לפני מספר חודשים הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק של ועדת החוקה, חוק ומשפט, המיישמת חלק מהמלצות ועדת ביניש. בנסיבות אלה, עולה השאלה אם יש הצדקה למהלך פרשני "מרחיב", מקום שבו מתקיים בימים אלה ציר מקביל של קידום חקיקה חדשה ומפורטת שעוסקת בנושא זה ממש.

50. אין חולק שיש לייחס משקל להליכי חקיקה תלויים ועומדים, ועיקרון כיבוד הרשויות עשוי להצדיק איפוק פרשני והימנעות משינוי פרשנות מקובלת, כאשר המחוקק חיווה דעתו כי בכוונתו להסדיר את הסוגיה מבראשית.

עם זאת, בענייננו ניתן להצביע על כמה שיקולים נוגדים: ראשית, בעניין זה כבר ניתנו החלטות של יושבי ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-19 והכנסת ה-20, ולכן אין מדובר בפרשנות "חדשה". שנית, הליכי החקיקה לא הושלמו וגם לא יושלמו במועד רלוונטי בנסיבות העניין, בשים לב להקדמת הבחירות לכנסת ה-21.

גם לעניין זה יפים דבריו של כב' השופט סולברג (בדעת מיעוט) בעניין איגוד האינטרנט, שצוטטו כבר לעיל:

"תקופת המתנה' הריהי מגבילה, לעיתים מסכלת, מתן מענה הולם בתחום אכיפת החוק ועשיית המשפט. גישה שכזו, ביחד עם קצב התקדמות הטכנולוגיה כמתואר, צפויה להביא לכך שדברי-חקיקה רבים לא יהיו רלוונטיים ולא ישימים. גם לאחר שייצא דבר-חקיקה מתוקן מתחת ידו של המחוקק, אין זה מן הנמנע שעד מהרה לא יהיה אף הוא רלוונטי עוד, ולכן המתנה למחוקק לא בהכרח תביא מזור: "השופט מפרש את החוק. בלא פירושו של החוק אין אפשרות להפעילו. השופט עשוי לתת פירוש חדש. זהו פירוש דינמי, המבקש לגשר על הפער בין משפט למציאות חיים משתנה בלא שיהיה צורך לשנות את החוק עצמו. החוק נשאר כשהיה אך מובנו השתנה, שכן בית המשפט נתן לו פירוש חדש התואם את הצרכים החברתיים החדשים. בית המשפט... הגשים את תפקידו השיפוטי בגישור על הפער בין משפט לחיים" (אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 57 (2004); [...])."

51. טיעון נפרד שעשוי לעלות בהקשר זה הוא כי נקודת המוצא של דו"ח ביניש, ואולי אף של הליכי החקיקה הראשוניים, היא כי לפי הדין המצוי, הוראות החוק שותקות ביחס לנושא השקיפות בתעמולה באינטרנט ואינן מסדירות עניין זה.

גם לעניין זה ניתן להשיב, כי קיומם של הליכי חקיקה אינו מחייב את המסקנה שלפיה החוק הקיים שותק או קובע הסדר שלילי לעניין מסוים. אין חולק כי חקיקה מפורשת ומפורטת היא דרך המלך, לא כל שכן במטריה שבה עסקינן הדורשת הסמכה מפורשת ומפורטת, אבל אין בכך כדי לשלול פרשנות, ככל שהיא מתיישבת עם לשון החוק ותכליתו.

52. בהקשר זה ניתן לחשוב על תוצאה מאוזנת, הנותנת מחד גיסא משקל לקיומם של הליכי חקיקה, ומאידך גיסא אינה חוסמת את הדרך מפני פרשנות הדין המצוי על יסוד הנסיבות המשתנות, והיא פרשנות זהירה ומדודה, עקב-בצד-אגודל, שאינה מתיימרת להסדיר את סוגיית השקיפות באופן

כולל, אלא להתייחס למקרים המובהקים שאליהם מכוונת תכלית החוק הקיים ואשר ניתן ליישבם עם לשונו. כפי שציין כב' השופט ג'ובראן בעניין V-15:

"מן הראוי שגבולות האיסור ביחס לאינטרנט יתפתח עקב בצד אגודל בפסיקותיהם של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית. כך למשל, לדעתי, ניתן לומר בבטחה, כי קיימת הצדקה חזקה יותר להחלתה של חובת הזיהוי על פרסומים באתרי חדשות מרכזיים. ומנגד, יש להחילה באופן מסויג בנוגע למודעות בחירות שמפרסמים אנשים פרטיים בעמוד הפייסבוק האישי שלהם."

53. מקור פרשני רלוונטי עשויה להימצא בהמלצות דו"ח ביניש והצעת החוק של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, המתייחסות להרחבת חובת השקיפות, והתאמתה לעידן הנוכחי. גם אם אלה לא התגבשו לכדי חקיקה שהיא נורמה מחייבת, הם יכולים לשמש כמקור פרשני, ולו כדי לסמן את "גבולות הגזרה" של הדין הרצוי (לכאורה). יוזכר כי הצעת החוק כללה הגדרה רחבה למונח "מודעות", הכוללת כל פרסום ממומן, הגדרה שאינה מתיישבת בהכרח עם לשון החוק הנוכחית. לפיכך, מרחב הפרשנות הקיים הוא על פני הדברים מצומצם יותר ומתייחס אך ורק לפרסומים באינטרנט שדומים במאפייניהם למודעות המפורסמות במרחב הפיזי.

מסקנה

54. החלת דיני התעמולה על האינטרנט ראוי לה שתיעשה בדרך של קביעת הסדר מקיף בחקיקה ראשית, שייתן דעתו לכלל השיקולים הצריכים לעניין, בשים לב גם למאפיינים הייחודיים של תווך זה. תפיסה זו עמדה גם בבסיס עמדת היועץ המשפטי לממשלה בשנת 2015.

עם זאת, לאחר שקילת הנושא בשנית כמפורט לעיל, ובשים לב להחלטות נוספות של יושבי ראש ועדת הבחירות בסוגיה זו, היועץ המשפטי לממשלה סבור כי ניתן למצוא עיגון בדין הקיים להחלה של הוראות סעיפים 10(א)(3) ו-10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה, ביחס למודעות תעמולה ברשת האינטרנט בנסיבות מסוימות.

כל זאת, בזהירות רבה ובשינויים המחויבים, תוך מתן משקל לכך שאין מדובר בסוגיה המוסדרת כדי צרכה בחקיקה הקיימת, ולכך שעסקינן בהגבלה, גם אם מסוימת, על חופש הביטוי הפוליטי שהפרתה אף עשויה להביא לחבות בפלילים (ראו סעיף 17 לחוק).

כך, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, ניתן להחיל את החובה רק על פרסומים ברשת האינטרנט שניתן להקבילם למודעות מודפסות המוצגות ברבים או בעיתונות, מבחינת מאפייני הפרסום ונמעניו, כדי שהפרשנות תשמר את האחיזה הנדרשת בלשון החוק הקיים, אשר מתייחס כאמור ל"מודעות מודפסות המוצגות ברבים".

בנוסף, הבחנה חשובה – שאליה התייחס גם יו"ר ועדת הבחירות, כב' השופט ג'ובראן בעניין V-15 (ראו הציטוט שהובא בפסקה 18 לעיל) – היא בין מודעות המפורסמות באינטרנט מטעם גופים

פוליטיים (מועמדים ומפלגות), לבין פרסומים מטעם אדם פרטי, כאשר איזון התכליות, האינטרסים והזכויות – אל מול התשתית הנורמטיבית הקיימת במצב המצוי – יביא להחלת חובת השקיפות לגבי אלה הראשונות (מקום שבו היקף ההגנה על הזכות לביטוי פוליטי אנונימי הוא מצומצם יותר), אך יחייב זהירות רבה בהרחבת הפרשנות אל מעבר לכך.

55. לא ניתן להתיימר בגדרי הליך זה להתייחס לכל אחד ואחת מהדוגמאות שאליהן מתייחסים העותרים, ובכל הכבוד, זו גם לא המסגרת הדיונית המתאימה להסדרה כוללת א-פרוורית שלהן. מדובר בסוגיות אשר כל אחת מהן מצריכה בחינה מעמיקה של מאפייני הפרסום והתווך, זהות המפרסם, מיהות הנמענים, האפשרות המעשית לאכיפה וכיוצא באלה – והכל אל מול התשתית הנורמטיבית **הקיימת** הקבועה בחוק החרות, ובסופו של יום בחינת ההצדקה להפעלת הסמכות, ככל שהיא קיימת בנסיבותיו של אותו פרסום. כך ציין גם כב' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-20 בעניין V-15, עת התייחס לעמדת היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לקשיים שונים שעלולים להתעורר בכל הנוגע להחלת חובת השקיפות לגבי פרסומים באינטרנט: "[...] אני ער לקשיים מעין אלה, **ומן הראוי שיושבי הראש "ייתנו בהם אותות" מקום שסוגיות אלה יתעוררו הלכה למעשה.**" [ההדגשה הוספה – הח"מ].

56. במישור האופרטיבי, היועץ המשפטי לממשלה אינו סבור כי העתירה הנוכחית מצדיקה הוצאת צו מניעה כלשהו לפי סעיף 17 כמבוקש על-ידי העותרים. זאת, משום שעסקינן בעתירה כוללת שאינה עוסקת במקרה קונקרטי, מה גם שצו כללי מעין זה אינו ניתן לאכיפה, ואינו מתאים למסגרת הדיונית שבה עסקינן. נזכיר, כי על הפרה של צו מניעה שניתן על-ידי יו"ר ועדת הבחירות חלות הוראות סעיף 6 לפקודת בזיון בית משפט (סעיף 17ב(ג) לחוק), ואף מדובר בעבירה פלילית בת ענישה (סעיף 17 לחוק). לעניין זה, ראו עמדת היועץ המשפטי לממשלה שהתקבלה בהחלטת מ"מ יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, בער"מ 3/21 הנ"ל.

57. מטבע הדברים, יישום הכלל ופרשנותו צריכים להיעשות על יסוד מערכת נסיבות קונקרטיות, ולא במסגרת הליך כללי וכוללני כדוגמת זה הנוכחי. זאת ביתר שאת, שעה שלשיטת היועץ המשפטי לממשלה, מדובר במהלך פרשני שגם במישור המהותי (לא רק הדיוני), צריך להיעשות עקב-בצד-אגודל, בזהירות המתחייבת. על כן, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה אין מקום לאמירה כללית וכוללת (קל וחומר שאין מקום להוצאת צו מניעה) מן הסוג המבוקש על-ידי העותר – ביחס לכל פרסום, בכל תווך, מבלי להידרש בצורה מעמיקה למאפייניו של כל פרסום והתאמתו הפרשנית לגדרי החוק **הקיים**.

היום, ד' בשבט תשע"ט

10 בינואר 2019

יונתן ברמן, עו"ד
סגן בכיר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה