



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים ושתיים

החלטות והנחיות

ממערכת הבחירות לכנסת ה-22

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת העשרים ושתיים
2019

תוכן העניינים

מבוא

- 11 עמ' הדברי פתיחה מאת יושב-ראש ועדת הבחירות, המשנה לנשיאה חנן מלצר

תשדירים ותעמולה ברדיו ובטלוויזיה

- 15 עמ' תב"כ 2/22 שידורי קשת בע"מ נ' סיעת הליכוד בעניין הקצאת זמני שידורי תעמולה
- 33 עמ' תב"כ 23/22 הליכוד תנועה לאומית ליברלית נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ בעניין הדלפת חומרי חקירה
- 38 עמ' תב"כ 44/22, 45/22 ו-48/22 רשימת המחנה הדמוקרטי נ' מפלגת הליכוד בעניין שידור נאום ראש הממשלה
- 41 עמ' תב"כ 62/22 הליכוד, תנועה לאומית ליברלית נ' כחול לבן בעניין אסיפת תעמולה בערב הבחירות

איסור על שימוש במשאבי ציבור

- 45 עמ' תב"כ 1/22 עו"ד בן מאיר נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית בעניין קמפיין נגד ארגונים הקוראים לחרם על המדינה
- 50 עמ' תב"כ 8/22 עו"ד בן מאיר נ' גלבוש בעניין שימוש בעובדי ציבור
- 60 עמ' תב"כ 28/22 שילוני נ' בנימין נתניהו, ראש הממשלה בעניין שימוש בסמל המדינה
- 66 עמ' תב"כ 39/22 רשימת המחנה הדמוקרטי נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית בעניין הסכם פוליטי
- 73 עמ' תב"כ 41/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' מפלגת ש"ס בעניין סרטוני תעמולה במימון כספי ציבור

איסור על מתנות ומופעי בידור

- 79 עמ' תב"כ 60/22 אפרת נ' מפלגת ש"ס בעניין אסיפת תעמולה בערב הבחירות

איסור על שימוש בצבא

- 83 עמ' חתב"כ 5/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' סיעת הליכוד בעניין פרסומי תעמולה המשלבים תמונות חיילי צה"ל במדים, אמצעי לחימה ומתקנים של צה"ל

שלטי חוצות, מודעות בחירות ועיתונים

- 97 עמ' חתב"כ 3/22 סיעת ישראל ביתנו נ' סיעת הליכוד בעניין פרסום מודעות תעמולה בשפה הרוסית ללא זיהוי
- 102 עמ' חתב"כ 6/22 ו-7/22 מפלגת לוז נ' י. מור בפרסום בעניין סירוב לפרסום על מתקן פרסום חוצות
- 118 עמ' חתב"כ 18/22 כהן נ' רשימת "נעם" בעניין תליית שלטים על גבי תחנת אוטובוס
- 120 עמ' חתב"כ 25/22 כהן נ' פרסום דיל טוב 2005 בע"מ בעניין חובת דיווח החלות על גורם המבקש לפרסם שלטי תעמולה על גבי מתקן חוצות
- 123 עמ' חתב"כ 35/22 מפלגת צומת – התנועה לציונות מתחדשת נ' עיתון ידיעות אחרונות בעניין השמטת העותרת מכתבה שפרסמה המשיבה

סקרים

- 129 עמ' חתב"כ 19/22 מפלגת צומת – התנועה לציונות מתחדשת נ' מדגם – ייעוץ ומחקר בע"מ בעניין אי-דיווח על נתוני העותרת בסקרים
- 131 עמ' חתב"כ 42/22 רשימת המועמדים "רון קובי הימין החילוני נלחמים בכפייה הדתית" נ' חדשות 12 שידורי קשת בע"מ בעניין אי-הכללת העותר בסקרים
- 135 עמ' חתב"כ 53/22 מפלגת צומת נ' מכון סמית – על-ידי רפי סמית בעניין התקשרות בהסכם לעריכת סקר
- 137 עמ' חתב"כ 57/22 ד"ר בן דוד נ' הליכוד בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה בעניין פרסום תוצאות סקר ברשת חברתית באמצעות הצ'טבוט של המשיבה

קמעות, שוחד ואיומים

- | | | |
|-----|-----|--|
| 143 | עמ' | ח"תב"כ 55/22 חה"כ ארבל נ' חולדאי, ראש עיריית תל אביב-יפו בעניין מתן הטבות למי שיצביע בבחירות |
| 147 | עמ' | ח"תב"כ 56/22 כהן נ' טיברג בעניין מתן הנחות למי שיצביע בבחירות |

יום הבחירות

- | | | |
|-----|-----|---|
| 153 | עמ' | ח"תב"כ 33/22 עו"ד בן מאיר נ' הליכוד – בהנהגת בנימין נתניהו בעניין פרסומי תעמולה ברשתות חברתיות |
| 158 | עמ' | ח"תב"כ 54/22 חה"כ ארבל נ' טיב טעם הולדינגס בע"מ בעניין קמפיין מסחרי תעמולתי מטעם המשיבה |
| 160 | עמ' | ח"תב"כ 61/22 עו"ד בן מאיר נ' הליכוד – בהנהגת בנימין נתניהו בעניין הקלטות הכוללות פרסום תוצאות סקר בחירות |
| 163 | עמ' | ח"תב"כ 63/22 ו-65/22 כחול לבן – בראשות בני גנץ ויאיר לפיד נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית בעניין חלוקת מזון, משקאות ותיקים בסמוך למתחם הקלפי |
| 166 | עמ' | ח"תב"כ 71/22 פרופ' אומן נ' עוצמה יהודית בעניין מסרון שהופץ על ידי המשיבה ובו קישור להקלטה של דברי העותר |
| 168 | עמ' | ח"תב"כ 44/22, 45/22, 48/22 ו-69/22 רשימת המחנה הדמוקרטי נ' מפלגת הליכוד בעניין ראיונות ראש הממשלה |

תחולת דיני הבחירות ברשתות החברתיות ובאמצעי תקשורת חדישים

- | | | |
|-----|-----|--|
| 173 | עמ' | ח"תב"כ 11/22 מפלגת הליכוד נ' Facebook Inc. בעניין תעמולת בחירות אנונימית |
| 176 | עמ' | ח"תב"כ 13/22 מפלגת ש"ס נ' חה"כ לפיד בעניין סרטון תעמולה ופגיעה ברגשות הציבור החרדי |

179	עמ'	חב"כ 14/22 החדשות 13 בע"מ נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית בעניין שימוש בקטעים משידוריה של העותרת
185	עמ'	חב"כ 15/22 רשימת עוצמה יהודית נ' מפעיל קו מס' 050-8085765 בעניין הפצת מסרונים אנונימיים
186	עמ'	חב"כ 27/22 סיעת ישראל ביתנו נ' שמיר מערכות ומפעלים, מפעילת הקו מס' 052-9999582 בעניין הפצת מסרונים אנונימיים
191	עמ'	חב"כ 47/22 רשימת ימינה נ' רשימת עוצמה יהודית בעניין הפצת מסרונים אנונימיים
193	עמ'	חב"כ 51/22 רשימת העבודה-גשר נ' 019 שירותי תקשורת בע"מ בעניין הפצת מסרונים אנונימיים

גוף פעיל בבחירות

197	עמ'	חב"כ 1/22 תנועת דרכנו (חל"צ) נ' רשימת הליכוד בעניין סיווג כ"גוף פעיל בבחירות"
224	עמ'	חב"כ 5527/19 דרכנו – יוצאים לפעולה (חל"צ) נ' כבוד השופט חנן מלצר, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית
235	עמ'	חב"כ 6142/19 דרכנו – יוצאים לפעולה (חל"צ) נ' כבוד השופט חנן מלצר, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית
239	עמ'	חב"כ 2/22 רשימת הימין המאוחד – הבית היהודי, האיחוד הלאומי, הימין החדש לכנסת ה-22 נ' הרוב החילוני (באמצעות מר יקי הרץ) בעניין סיווג כ"גוף פעיל בבחירות"
241	עמ'	חב"כ 3/22 מפלגת הליכוד תנועה לאומית ליברלית נ' זזים – קהילה פועלת (ע"ר) בעניין סיווג כ"גוף פעיל בבחירות", עקב הסעת בוחרים לקלפיות
250	עמ'	חב"כ 32/22 עו"ד בן גביר נ' כתב עת מדיני – ריבונות בעניין סיווג כ"גוף פעיל בבחירות"
253	עמ'	חב"כ 43/22 בן מאיר נ' גנץ בעניין הצבת "שומרי סף" ביום הבחירות מטעם המשיבים, שיבצעו פעולות של ביקורת ואכיפה

כללי

261	עמ'	חג"ב"כ 26/22 רשימת העבודה-גשר נ' מקפ"ת מרכזים קהילתיים – פתח-תקווה בעניין קיום אירוע פוליטי
266	עמ'	חג"ב"כ 64/22 הליכוד – תנועה לאומית ליברלית נ' כחול לבן – בראשות בני גנץ ויאיר לפיד בעניין שימוש ברמקול
267	עמ'	חג"ב"כ 66/22 רשימת כחול לבן נ' מפלגת הליכוד בעניין שימוש ברמקול

מכתבים, פניות והנחיות

271	עמ'	חג"ש 1/22 בעניין תוספת שכר לעובדי ועדת הבחירות
280	עמ'	חג"ש 7/22 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל באמצעות עו"ד סאוסן זהר נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית באמצעות עו"ד אבי הלוי בעניין הצבת מצלמות וצילום בשטח מקום הקלפי במהלך יום הבחירות
320	עמ'	חג"ש 9/22 בעניין הכללת קלפיות שונות בתוצאות הבחירות
341	עמ'	חג"ש 10/22 ו-11/22 סיעת יהדות התורה והשבת אגודת ישראל – דגל התורה נ' סיעת הליכוד בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה בעניין בקשה לעיון בחומר בחירות
344	עמ'	חג"ש 12/22 שטרית נ' סיעת יהדות התורה והשבת אגודת ישראל – דגל התורה בעניין בקשה לעיון בחומר בחירות
347	עמ'	חג"ש 13/22 בעניין בקשה לעיון בחומר בחירות
350	עמ'	חג"ש 14/22 בעניין בקשה לעיון בחומר בחירות

פסילות מועמדים ורשימות

357 עמ' מ"ב"מ 1/22, 2/22, 3/22 ו-פ"ר 1/22 סיעת כחול לבן נ' גופשטיין

360 עמ' מ"ג"ב 5487/19 ו-5506/19 סגל נ' בן גביר

בקשות לקביעת היעדר קלון

393 עמ' מ"ה"ש 2/22 פדידה נ' היועץ המשפטי לממשלה

401 עמ' מ"בג"ץ 5704/19 פדידה נ' היועץ המשפטי לממשלה

403 עמ' מ"ה"ש 3/22, 4/22 ו-5/22 בירן (אמבש) נ' היועץ המשפטי לממשלה



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21

لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 21

The Central Elections Committee for the 21st Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תקופת כהונתי כיושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית (להלן: הוועדה) לכנסת ה-21 וה-22 הניבה "יבול" רב הבא לידי ביטוי בשני כרכים אלה הכוללים את מרבית ההחלטות וההנחיות שניתנו על-ידי במהלך מערכות הבחירות לכנסת ה-21 לכנסת ה-22, וכן במהלך הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בתאריך 30.10.2018 ובתאריך 13.11.2018 (סיבוב שני), ולאחריהן.

תפקידה הייחודי של הוועדה הוא להבטיח את מימושו של הרעיון הדמוקרטי ההיולי של הזכות לבחור ולהיבחר, והוא מטיל עליה מטלות רבות ומקנה לה מספר סמכויות ליבה לצורך זה.

כגוף ביצועי, נדרשת ועדת הבחירות להבטיח את קיומו התקין של הליך הבחירות, למן שלב הזמנת חומרי הגלם לשם הדפסת פתקי ההצבעה וחומרי הקלפי – ועד לפרסום תוצאות הבחירות ומסירתן לציבור בישראל. המשימות המוטלות על הוועדה מאופיינות באינטנסיביות רבה ובעצימות שאין לה אח ורע בין זרועות הממשל השונות. למעשה, פועלת הוועדה כאותו עץ קיקיון של יונה הנביא, "שָׁבַן לִפְלָה הָיָה" – כאשר בתוך פרק זמן קצר היא נדרשת להקים אופרציה אזרחית בהיקף ארצי בהשתתפות עשרות אלפי עובדים ובעלי תפקידים.

כגוף מעין שיפוטי, נדרש יושב-ראש ועדת הבחירות להכרעה בעשרות הליכים הנוגעים לטיב התעמולה ולטוהר הבחירות, כשחלון הזמן נסגר במהירות, וכאשר הנושאים המובאים לפתחו מאופיינים לעתים ברגישות ציבורית, ובמורכבות משפטית. תוכנם של כרכי ההחלטות המונחים כעת בפני הקורא, מגלה עד כמה מורכבת היתה לעיתים המלאכה, בהתאמת לשון המחוקק להתפתחויות הטכנולוגיות והציבוריות בעידן הרשתות החברתיות, ובניסיונות להתמודד אד-הוק עם סוגיות משפטיות תקדימיות בקנה מידה ישראלי ואפילו בינלאומי, אשר התעוררו בעיצומן של תקופות הבחירות הנ"ל.

לבסוף, יש לציין את מליאת ועדת הבחירות שפועלת כ'כנסת זוטא' ובהקשר לכך, אמון יושב-ראש הוועדה על ניהול ישיבות המליאה, בהן מתקבלות החלטות ומאושרות הצעות שונות המונחות על סדר יומה של הוועדה, לשם ניהולו התקין וההוגן של תהליך הבחירות. המלאכה הרב-תחומית הנ"ל, מקבצת בתוכה בתקופת הבחירות את סמכויות שלוש רשויות השלטון בזעיר-אנפין, והיא לא יכולה הייתה להיעשות ללא פועלם הנמרץ והמסור של רבים וטובים מבין עובדי הוועדה המרכזית, הוועדות האזוריות ובעלי התפקידים השונים. תודה מיוחדת נתונה למנכ"ל הוועדה, עו"ד אורלי עדס וליועץ המשפטי לוועדה עו"ד דין ליבנה ולחבר עוזריהם. הוקרתי נתונה גם לראשי האגפים בוועדת הבחירות המרכזית ולצוותיהם, כמו גם לשופטים ראשי הוועדות האזוריות ולכל המנהלים והעובדים שעבדו עימם. הערכתי שלוחה גם לגורמי הביטחון, שאין אפשרות לפרט את פועלם, וכן למשטרת ישראל ולגורמי המחשוב שעמלו לילות כימים כדי להבטיח את טוהר הבחירות, מבית ומחוץ. תודה שלוחה אף לכלל חברי מליאת ועדת הבחירות, ובאופן מיוחד לסגניי בתפקיד יושב-ראש ועדת הבחירות במהלך הבחירות לכנסת ה-21 וה-22: חה"כ משה ארבל, חה"כ דוד ביטן, הרב אברהם ובר, מר גיל סגל, ומר סמי שלמה שושן. יבואו כולם על הברכה, וכולי תקווה שקבצי החלטות אלה יהיו לעזר גם במערכות הבחירות הבאות.

יולי 2020

חנן מלצר

**יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 וה-22
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון**

תשדירים ותעמולה ברדיו ובטלוויזיה



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 2/22

העותרות:

1. שידורי קשת בע"מ
2. רשת מדיה בע"מ

נגד

המשיבים:

1. סיעת הליכוד
2. סיעת כחול לבן
3. סיעת ש"ס
4. סיעת יהדות התורה
5. סיעת חד"ש-תע"ל
6. סיעת העבודה
7. סיעת איחוד מפלגות הימין
8. סיעת ישראל ביתנו
9. סיעת מרצ
10. סיעת כולנו
11. סיעת רע"מ
12. סיעת בל"ד
13. סיעת אח"י
14. היועץ המשפטי לממשלה
15. הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו
16. כאן - תאגיד השידור הציבורי הישראלי
17. ערוץ 9
18. ערוץ 20
19. ערוץ 24 – ערוץ המוזיקה
20. ערוץ הלא TV

עתירה להכרעה מוקדמת בדבר זמני השידור של תעמולת הבחירות בטלוויזיה לפי סעיפים 15א, 16א ו-16ג לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 מתאריך 19.06.2019

בשם העותרות: עו"ד נגה רובינשטיין; עו"ד רועי בלכר; עו"ד אלעד כהן; עו"ד שרית

הכט; עו"ד לי בוטון; עו"ד דבורה קמחי עו"ד אבי הלוי	בשם המשיבה 1:
עו"ד ערן מרינברג; עו"ד שמעון בראון; עו"ד עודד גזית	בשם המשיבה 2:
עו"ד ישראל באך	בשם המשיבה 3:
עו"ד עמרי שגב	בשם המשיבה 6:
עו"ד מישל נגר	בשם המשיבה 8:
עו"ד לינוי ג'ובאני	בשם המשיבה 9:
עו"ד סהר פינטו	בשם המשיבה 10:
עו"ד רועי שויקה; עו"ד לירון הופפלד	בשם המשיב 14:
עו"ד דרור גדרון; עו"ד נגה גל	בשם המשיבה 15:
עו"ד מרסיה צוגמן	בשם המשיב 16:
עו"ד דב אברמוביץ; מר נוב אברמוביץ	בשם המשיב 17:
עו"ד מירי נאור אליאס; מר עזרא כהן	בשם המשיבה 18:
עו"ד אילאיל לבנת	בשם המשיב 19:
עו"ד נחשון אקסלרוד	בשם המשיב 20:

החלטה

1. בפני בקשת העותרות כי אפרש את הוראות סעיף 16ג לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה, או החוק) כך ש**סך כל** הזמנים של מועדי שידורי התעמולה מטעם הרשימות והמפלגות המתמודדות בבחירות לכנסת ה-22 וכן שידורי ההסברה מטעם ועדת הבחירות המרכזית לכנסת (להלן: ועדת הבחירות המרכזית, או הוועדה) על פי חוק דרכי תעמולה (להלן יחדיו: שידורי התעמולה), יתחלק בין **כלל** המשדרים שקיבלו רישיון לשידורי טלוויזיה מכוח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן: חוק הרשות השנייה) ובמצטבר יהיה שווה לזמן השידור שהושת על תאגיד השידור הציבורי מכוח החוק. זאת חלף הפרשנות הנוהגת כיום, לפיה יש לשדר את **מלוא זמן** שידורי התעמולה **בכל אחד מהערוצים** שקיבלו רישיון כאמור, כפי שהושת על תאגיד השידור הציבורי מכוח החוק. כמו כן התבקש, כי שיבוצם של שידורים אלה ייעשה בשעות שאינן שעות של צפיית שיא, לרבות בשעות הבוקר.

טרם שאבחן את טענות הצדדים, אסקור את הרקע הנורמטיבי שבבסיס העתירה.

2. חוק דרכי תעמולה מסדיר את נושא שידורי התעמולה בטלוויזיה וברדיו. בנוגע לשידורי תעמולה בטלוויזיה, שהם העומדים במרכז העתירה דנן, ישנן מספר הוראות נורמטיביות רלוונטיות, אותן אציג להלן.

3. סעיף 15א(ב) לחוק קובע את עצם קיומם של שידורי התעמולה בטלוויזיה ואת דרך קציבת משכם, כדלקמן:

"יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת יקבע, לאחר התייעצות עם אותה ועדה ועם המנהל הכללי של תאגיד השידור הישראלי, את הזמנים שיהיו מוקדשים לשידור של תעמולת בחירות בטלוויזיה, את שילובם במערכת הרגילה של שידורי הטלוויזיה ואת הזמנים שיוקצבו לשם כך לכל אחת מרשימות המועמדים; לכל רשימת מועמדים יינתנו 7 דקות, ולכל רשימת מועמדים שהוגשה על ידי מפלגה שהיא סיעה בכנסת היוצאת – 2 דקות נוספות לכל חבר שלה בכנסת.

4. סעיף 16א לחוק, מטיל חובה על ועדת הבחירות המרכזית להפיק ולשדר, במסגרת שידורי תאגיד השידור הציבורי, ברדיו ובטלוויזיה, הסברים לבוחרים ולחברי ועדות הקלפי מטעם הוועדה, שמשכם לא יעלה שעה אחת ברדיו, ועל שעה אחת בטלוויזיה.

5. סעיף 16ב לחוק קובע כי תאגיד השידור הציבורי לא יגבה תשלום בגין שידורי תעמולה לפי חוק דרכי תעמולה.

6. הסעיפים הנ"ל מסדירים איפוא את שידורי התעמולה בתאגיד השידור הציבורי (לשעבר רשות השידור, שבעת חקיקתם, בשנת 1969, היתה המשדרת המורשית היחידה בישראל, מלבד תחנת גלי-צה"ל, שלגביה נקבע הסדר מיוחד שתואר בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית – (ראו בפסקה 15 שלהלן).

7. סעיף 16ג לחוק, העומד במרכז העתירה הנוכחית, מחיל את ההוראות הנ"ל, בשינויים המחויבים, גם על גופים המשדרים מכוח זיכיון, או רישיון לפי חוק הרשות השנייה, כדוגמת העותרות והמשיבות 17-20, תוך שנקבע בו כי:

"לענין שינויים כאמור יראו, לפי הענין, את מנהל הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (להלן: הרשות השניה), כאילו היה המנהל הכללי של תאגיד השידור הישראלי ואת הרשות השניה והמורשים לשידורים כהגדרתם בחוק האמור כאילו היו תאגיד השידור הישראלי".

הפרשנות הנוהגת לסעיף זה, כפי שנקבעה בעבר בהחלטות קודמות של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית, היא שכל אחד מהמורשים לשידורים לפי חוק הרשות השנייה מחויב בפרסום שידורי תעמולה בהיקף הזהה לזה שאותו מחויב לשדר תאגיד השידור הציבורי (עיינו: חוות דעתו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16, כב' השופט (כתוארו אז) מ' חשין בעניין "שידורי התעמולה בטלוויזיה בבחירות מיוחדות לראשות הממשלה – האם 120 דקות, או 240 דקות" (31.12.2000); ובעניין "שידורי תעמולת בחירות בטלוויזיה, בערוצים 2 ו-10" (להלן: ההחלטה בעניין ערוצים 2 ו-10); נימוקי החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, כב' השופט (כתוארה אז) ד' ביניש בעניין "זמני השידור של תעמולת הבחירות בטלוויזיה וברדיו בבחירות לכנסת ה-17").

במסגרת העתירה שבפני התבקשתי לסטות מפרשנות זו. לפיכך אפתח בפירוט טענות הצדדים, אציין אחר כך את ההתפתחויות שחלו במכלול ולבסוף אכריע במחלוקות.

טענות העותרות

8. לטענת העותרות, נוכח השינויים שחלו במהלך השנים בשוק התקשורת, ובין היתר בעקבות הגידול במספר בעלי הרישיונות השונים מכוח חוק הרשות השנייה, וכן עלייתם של אמצעי התקשורת במרחב האינטרנטי והרשתות החברתיות (שלא היו קיימים בעת חקיקת חוק דרכי תעמולה) – הוראות החוק אינן מותאמות עוד למצב הקיים. העותרות מפנות בהקשר זה לכך שהצורך בעדכון דיני התעמולה קיבל ביטוי בלקחי יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית בעבר וכן בפסקי דין של בית המשפט העליון. צורך זה אף הוביל למינויה, בשנת 2015, של הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, בראשות נשיאת בית המשפט העליון (בדימ'), כב' השופטת ד' ביניש. גם במסגרת הדו"ח של ועדה זו (להלן: דו"ח ועדת ביניש) הומלץ להכניס שינויים מהותיים בהוראות חוק דרכי תעמולה, שיצמצמו את הפגיעה בבעלי רישיונות השידור, ובין היתר: לבטל את הפטור מתשלום בגין שידור תשדירי תעמולה, לצמצם בצורה ניכרת את היקפם של שידורי התעמולה, ולאפשר לרשימות לשדר פרסומות בחירות בתשלום, אלא שעד היום טרם תוקנו הוראות החוק, כמוצע.

לעמדת העותרות, בנסיבות אלו, יש לתת מענה לשינויים שהתרחשו בשוק התקשורת – בדרך של בדיקה מחודשת של פרשנות הוראות חוק דרכי תעמולה והחלה שלהן בצורה שתפחית את הפגיעה בבעלי הרישיון.

9. העותרות מוסיפות שהצורך לבחון מחדש את הפרשנות הנהוגה מתחזק לקראת מערכת הבחירות לכנסת ה-22, נוכח העובדה שמדובר במערכת בחירות שנייה לכנסת בשנה הנוכחית (20019). העותרות עומדות על כך שהיקף "ההלאמה" מזמן השידור הנתון להם לשם שידורי תעמולה יוכפל בשל כך, זאת לצד העובדה שרשימות המתמודדים השונות זכו

רק לאחרונה לזמן מסך כדי להציג את תעמולתן לציבור, וניתן להניח שלא חלו אצלן שינויים משמעותיים מאז. העותרות מצביעות בהקשר זה גם על העובדה שאחוזי הצפייה בשידורי התעמולה במערכת הבחירות האחרונה היו נמוכים, מה שמצדיק, לשיטתן, להעביר רצועות שידור אלה לשעות שאינן שעות צפיית שיא ("פריים טיים").

10. נוכח כל הטעמים הנ"ל, לדעת העותרות יש לפרש את הוראת סעיף 16ג לחוק דרכי תעמולה באופן כזה שזמן שידורי התעמולה, שאותו מחויב לשדר תאגיד השידור הציבורי, יהיה זהה לזמן השידורים המצטבר בכלל ערוצי הטלוויזיה שפועלים מכוח רישיון לפי חוק הרשות השנייה יחידיו. פרשנות זו תצמצם, לשיטתן, את הפגיעה בקניינם של בעלי הרישיונות, ותביא לפתרון מידתי, לעומת הפרשנות הנוהגת, שאינה עומדת עוד, לטענתן, במבחני המידתיות.

11. מעבר לכך, העותרות ביקשו, מאותם טעמים, כי שעות השידור של שידורי התעמולה ייקבעו לשעות שאינן שעות צפיית שיא, לרבות בשעות הבוקר.

תשובות המשיבים

12. עם קבלת העתירה הוריתי על קבלת תשובות מהגורמים הבאים: סיעות הכנסת היוצאת, היועץ המשפטי לממשלה, הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (להלן – הרשות השנייה), תאגיד השידור הציבורי "כאן", והערוצים האחרים המשדרים ברישיון לפי חוק הרשות השנייה.

13. המשיבים 17, 19 ו-20 – ערוץ 9, ערוץ 24, וערוץ הלא TV בהתאמה – שהם בעלי רישיונות לפי חוק הרשות השנייה, תמכו בקבלת העתירה.

ערוץ 24 הוסיף, שהפגיעה בו קשה עוד יותר מהפגיעה בעותרות, בשל היותו בעל רישיון זעיר, כמשמעו בחוק הרשות השנייה, שקיבל את רישיונו רק לפני כחצי שנה, ועדיין עמל על כניסה לשוק הפרסום.

גם ערוץ 9 טען שיש לחלק את היקף שידורי התעמולה כך שכל אחד מבעלי הרישיונות יידרש לשדר באופן שמתחשב בהיותם של חלק מהמשדרים "בעלי רישיון זעירים", כהגדרתם בחוק הרשות השנייה, להבדיל מהערוצים המסחריים הגדולים. עוד נטען, שערוץ 9 סובל מפגיעה מיוחדת בשל העובדה ששפת השידור בו היא רוסית, ומשכך שידורי התעמולה בעברית פוגעים בכמות הצופים בו גם בתכניות שמשודרות לאחריהן, שכן חלק מצופים אלה "עוזבים" אותו בעת שידורי התעמולה שבעברית, ולא שבים לצפות בו לאחר מכן.

14. המשיב 16, תאגיד השידור הציבורי, השיב כי יש מקום לשנות את הוראות דיני התעמולה, אך הסמכות לעשות כן היא בידי המחוקק בלבד ולא בידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית. לכן אין לדעתו מקום לקבל את הפרשנות המוצעת על ידי העותרות, ויש לדחותה,

כפי שנדחו בעבר עתירות דומות שהוגשו בהליכי בחירות קודמים. תאגיד השידור הציבורי הוסיף, שככל שהעתירה תתקבל, יש לנקוט בפרשנות דומה גם ביחס לחובותיו-הוא לשדר שידורי תעמולה, כך שהיקף שידורי התעמולה שישודר בתאגיד השידור הציבורי יתחלק בין שלושת הערוצים המופעלים במסגרתו.

15. המשיבה 15, הרשות השנייה, שהיא הגורם המאסדר האחראי על בעלי רישיונות השידור הפועלים מכוח חוק הרשות השנייה, הביעה דעה שבאופן עקרוני יש ממש בטענות העותרות הן לגבי הקשיים הצפויים להן בשל הקדמת הבחירות והן בדבר הצורך לתקן את דיני התעמולה, כך שבין השאר יבוטל הפטור מתשלום בגין שידורי תעמולה, נוכח השינויים שחלו בשוק התקשורת. עם זאת, לעמדתה, כל עוד החוק לא שונה – אין מקום להיענות לעתירה הנוכחית ולשנות מהפרשנות הנוהגת. בהקשר זה, הרשות השנייה הפנתה להחלטות הקודמות בעניין זה, שבהן נקבע שעל כל אחד מבעלי הרישיון לשדר את **מלוא** מכסת שידורי התעמולה כמו תאגיד השידור הציבורי (וקודם לכן רשות השידור). היא הוסיפה, שהפרשנות המוצעת על ידי העותרות תביא לפגיעה באפקטיביות של התעמולה ובשוויון בין רשימות המתמודדים, וזאת מאחר שהשידורים יתחלקו בין שישה ערוצים שונים, שלכל אחד נתוני צפייה שונים. עם זאת, הרשות השנייה ראתה לציין כי בשונה מההחלטות הנ"ל, שעסקו בשידורי התעמולה בטלוויזיה – הרי שבנוגע לשידורי רדיו נקבע שיש לחלק את מכסת התעמולה בין רשות השידור לבין תחנת גלי צה"ל (החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, כב' השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין בעניין "שידורי תעמולת בחירות בגלי צה"ל" (להלן: ההחלטה בעניין גלי צה"ל)).

לעניין קביעת **שעות** השידור – הרשות השנייה הביעה את עמדתה כי יש להתחשב בעותרות ובשאר בעלי הרישיונות ולפזר את שידורי התעמולה לאורך שעות היום.

16. היועץ המשפטי לממשלה, הוא המשיב 14, הציג עמדה לפיה יש לדחות את העתירה, בכל הנוגע להיקף זמני שידורי התעמולה. לעמדתו, לא ניתן לפרש את סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה כמתייחס לכל הערוצים שפועלים ברישיון מכוח חוק הרשות השנייה כגוף אחד. על כן, המענה לקושי המתואר בעתירה הוא בדרך של שינוי חקיקה, וכל עוד הדבר לא נעשה – אין מקום לשנות מהפרשנות הנוהגת. בנוסף, היועץ המשפטי לממשלה סבור כי אין בסמיכות שבין הבחירות לכנסת ה-21 והבחירות לכנסת ה-22 כדי לשנות, לשיטתו, את פרשנות החוק הראויה.

באשר לשעות השידור, היועץ המשפטי לממשלה הדגיש שמדובר בעתירה שמקדימה את זמנה, מכיוון שטרם התקבלה כל החלטה בנושא זה. הוא הוסיף שהוא סמוך ובטוח שבעת קביעת זמני השידור ייעשה איזון בין כל הזכויות הרלבנטיות השונות, ושיש מקום שעמדותיהם של בעלי הרישיון השונים יובאו לפני יו"ר ועדת הבחירות המרכזית.

17. המשיבות 1, 2, 6, 9, ו-10, שהן סיעות בכנסת היוצאת, התנגדו לעתירה. לגישתן אין מקום לערוך שינוי בפרשנות הנוהגת באמצעות החלטה של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, והדרך לשנות את מה שנהוג בתחום זה על-פי הדינים הקיימים – היא רק באמצעות שינוי חקיקה. לטענתן הפרשנות המוצעת תביא לכך שתכליות הסעיף, שנועד ליידע את הבוחרים בחלופות הבחירה המוצעות להם ולהצביע באופן מושכל – לא תושגנה. כמו כן, הדבר מעניק לרשימות הזדמנות להציג את עמדותיהן לציבור באופן שוויוני יחסית, בו בזמן שהפרשנות המבוקשת תצמצם באופן ניכר את היקף החשיפה של הציבור לשידורי התעמולה. עוד נטען שאין בסמיכות הזמנים בין מערכות הבחירות כדי להצדיק שינוי בפרשנות, וכי יש לנהוג בבחירות הנוכחיות, כפי שנוהגים בכל מערכת בחירות.

18. המשיבה 1, סיעת הליכוד, טענה בנוסף לאמור בפיסקה 17 שלעיל – שיש לדחות את העתירה על הסף, בשל אי צירוף מסמכים רלבנטיים, כדוגמת רישיונות העותרות, ומידע בדבר הפגיעה הכלכלית הנטענת. כמו כן, לדעתה יש לקבוע את זמני השידור בשעות צפיית השיא דווקא כדי להגדיל את החשיפה לשידורים באופן שיגשים את תכליות הסעיף.

19. המשיבה 9, סיעת מרצ, הוסיפה כי הפרשנות המוצעת על ידי העותרות לסעיף 16 לחוק, תפגע במיוחד ברשימות החדשות, שאינן זוכות למימון בחירות, ולכן יכולתן הכלכלית לרכוש פרסום בתשלום (למשל, ברשתות החברתיות) – היא מוגבלת. עוד נטען, שגם דו"ח ועדת ביניש, שאליו הפנו העותרות, אינו תומך בעתירה, שכן מוצע בו ששידורי התעמולה (שהיקפם יצומצם) ישודרו אצל כל אחד מבעלי הרישיונות. בנוסף, בהתייחס לשעות השידורים, נטען כי העברת השידורים לשעות שאינן שעות של צפיית שיא תביא לירידה בחשיפה לשידורי התעמולה ותחטיא גם את התכלית שמאחורי שידורי התעמולה.

20. המשיב 18, ערוץ 20, וכן המשיבות 6, 7 ו-13, שהן סיעות בכנסת היוצאת, השיבו כי הם משאירים את ההחלטה לשיקול דעת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית.

21. המשיבה 8, סיעת ישראל ביתנו, הודיעה כי היא אינה מתנגדת לעתירה.

22. לאחר קבלת תשובות המשיבים לעתירה, הוריתי על קיום דיון בפניי, לצורך השלמת טיעון מטעם הצדדים והצגת שאלות.

הדיון בעתירה וההשלמות בעקבותיו

23. בתאריך 11.07.2019 נערך דיון בעתירה. במסגרת דיון זה, לאחר שהובהר המשטר הרגולטורי שחל על העותרות, העליתי להתייחסות הצדדים הצעה מסוימת על-פיה העותרות תחזרנה בהן מדרישותיהן ומהעתירה, וכנגד זאת – הרשות השנייה תבחן אפשרות להקל בחובות הרגולטוריות החלות על העותרות (וכן על בעלי הרישיונות הנוספים), בהתחשב בכך שאף לגישת הרשות השנייה, קיומן של בחירות לכנסת בסמיכות לאחר שנערכו בחירות קודמות הוא בבחינת מקרה חריג, שפוגע פגיעה בלתי צפויה בבעלי הרישיון.

24. בעקבות הדיון הוריתי לבעלי הרישיונות להגיש תחשיב המפרט את הנזקים שיגרמו להם, לטענתם, בגין החיוב לשדר את שידורי התעמולה בבחירות לכנסת ה-22. כמו כן, ביקשתי מהרשות השנייה להעביר התייחסות ביחס לשאלת סמכותה לתת הקלות רגולטוריות לבעלי הרישיון, נוכח השינויים שנטענו, בהקשר לנסיבות הסמיכות בין מערכות הבחירות לכנסת ה-21 ולכנסת ה-22, וככל שתמצא שהדבר בסמכותה, גם לציין האם בכוונתה לעשות כן.

כן ביקשתי מהיועץ המשפטי לממשלה לחוות דעתו בנוגע לסמכותה של הרשות השנייה להעניק הקלות רגולטוריות כאמור, תוך התייחסות מקבילה לסמכות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לטפל בנושא זה ולחייב את הרשות השנייה לפעול כאמור.

25. בעקבות החלטה זו, הודיעה הרשות השנייה שמועצת הרשות החליטה, בנפרד משאלת סמכותה לעשות כן, שאין מקום להפחית את דמי הרישיון שמשלמים בעלי הרישיון, או לתת להם הקלות רגולטוריות אחרות, בנסיבות הקיימות. זאת מכיוון שלעמדתה היא אינה הגורם האחראי לנזק שנגרם לבעלי הרישיון, וכן מאחר שהחובה לשדר תשדירי תעמולה היא חובה על פי דין, שקיבלה ביטוי גם ברישיונות העותרות, ולכן אין מקום לפצות בגינה את בעלי הרישיון בכל דרך שהיא. עוד נטען, שמתן הקלות כאלו עלול להפלות בין בעלי הרישיונות, מכיוון שרק העותרות תוכלנה ליהנות מהקלות כאמור, בעוד ששאר בעלי הרישיונות לא יזכו לכל פיצוי, שכן הם אינם חייבים בתשלום דמי רישיון מלכתחילה, או שהם מעבר לאמור בסעיף 17 לחוק דרכי תעמולה.

הרשות השנייה הוסיפה, שלנוכח הוראותיהם של החיקוקים המסדירים את נושא דמי הרישיון – אין בסמכותה להפחית את שיעורם. זאת מכיוון שהתקנה המאפשרת שינוי בשל הרחבה או צמצום של התשלום, הקבועה בתקנה 3(א) לתקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (כספים), תשנ"ב-1992 עוסקת ב"זיכיון", להבדיל מ"רישיון", בו בזמן שהעותרות וכל המשדרים הנוספים, שצורפו כמשיבים לעתירה, פועלים עתה מכוח רישיון.

הרשות השנייה גם ציינה, שלעמדתה אין בסמכותו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לתת סעדים בעניין המשטר הרגולטורי של בעלי הרישיונות. זאת מכיוון שבהתאם להוראת סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה, סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית מוגבלת להוצאת צווי מניעה רק בקשר לקיום הוראות חוק דרכי תעמולה וכן לפי הוראות מסוימות בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, ובחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994. על כן, ובהתאם לפסיקה בעניין היקף סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית – אין לראותו כמוסמך לדון בעניינים שהם מעבר לאמור בסעיף 17 לחוק דרכי תעמולה.

26. עמדה דומה לזו של הרשות השנייה הציג גם נציג היועץ המשפטי לממשלה, שהביע את דעתו כי הרשות השנייה איננה מוסמכת לוותר על דמי הרישיון, וכן כי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית איננו מוסמך לחייב את הרשות השנייה לפעול כאמור.

27. העותרות וכן המשיבים 19-20 הגישו במקביל, כל אחד בנפרד, תחשיבים לעניין הנזק שייגרם להם, ככל שייאלצו לשדר שידורי תעמולה בהיקף מלא במסגרת הבחירות לכנסת ה-22. בהתאם להחלטתי מתאריך 21.7.2019, תחשיבים אלה הוצגו בפני בלבד, ולא הועברו לעיונם של הצדדים האחרים מטעמים של סודיות מסחרית.

מעבר לכך, העותרות הגישו בקשה להשלמת טיעון, בעקבות התייחסות הרשות השנייה והיועץ המשפטי לממשלה, ובהחלטתי מיום 28.7.2019 היתרתי הגשת השלמת טיעון כאמור.

בהשלמת טיעון זו הרחיבו העותרות בדבר הצורך לגזור גזירה שווה מההחלטה בעניין גלי צה"ל, שקבעה שיש לחלק את משך שידורי התעמולה ברדיו בין תאגיד השידור הציבורי לבין גלי צה"ל. עוד נטען, שיש הצדקה לחלק את השידורים בין בעלי הרישיון השונים, בשים לב להחלטתי בנוגע לזמני השידור לקראת הבחירות לכנסת ה-21, שבגדרה חילקתי, לתפיסתן, את מועדי השידורים שהוקצבו לתאגיד השידור הציבורי בין הערוצים המופעלים על-ידו. מכאן, יש להשליך לשיטת העותרות, גם לעניין בעלי הרישיונות מכוח חוק הרשות השנייה, תוך שהחלוקה הפנימית ביניהם אינה חייבת להיות, לגישתן, בהכרח, שווה. כמו כן, העותרות חזרו על עמדתן כי שינוי הנסיבות מאז מתן ההחלטה בעניין ערוצים 2 ו-10 מצדיק בחינה מחודשת של פרשנות סעיף 16 לחוק.

דיון והכרעה

28. לאחר שההצעות לפתרון המחלוקת במתווה שהוצע – לא הסתייעו, אין מנוס מלהכריע בעתירה לגופה.

הנה כי כן בעקבות עיון בעתירה, בתשובות המשיבים השונים, שמיעת טענות באי-כוח הצדדים בדיון שהתקיים לפני, בחינת הנתונים שנמסרו לי וקריאת השלמות הטיעון שהוגשו בהמשך לדיון שנערך – הגעתי למסקנה כי דין העתירה להידחות, בכפוף להערות מסוימות.

אפרט עתה את טעמי לכך מיד בסמוך.

29. בעת פרשנות חוק, יש לבחון תחילה את לשונו ולגזור מניסוחו את הפרשנויות האפשריות. לאחר מכן יש לברר את תכליות החוק, ובהתאם לבחור מבין הפרשנויות הלשוניות האפשריות – את הפרשנות המגשימה בצורה מיטבית תכליות אלו (השוו לאחרונה: ע"א 3012/18 מנהל מיסוי מקרקעין חיפה נ' טוונטי האנדרד נהריה בע"מ, בפסקה 5 לחוות דעתי (04.07.2019)).

אפתח איפוא בניתוח לשונו של סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה.

לשון הסעיף

30. סעיף 16 לחוק, שעומד במרכז העתירה דנן, קובע כאמור כדלקמן:

"הוראות סעיפים 15א, 15ב, 16, 16א ו-16ב יחולו, בשינויים המחויבים, גם על שידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990 [...]. לענין שינויים כאמור יראו, לפי הענין, את מנהל הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו (להלן – הרשות השניה), כאילו היה המנהל הכללי של תאגיד השידור הישראלי ואת הרשות השניה והמורשים לשידורים כהגדרתם בחוק האמור כאילו היו תאגיד השידור הישראלי".

בהתאם לפרשנות הנוהגת, כפי שנקבעה על ידי השופט (כתארו אז) מ' חשין, ואומצה על-ידי השופטת (כתארה אז) ד' ביניש, סעיף זה קובע **הוראת הכפלה**, שלפיה כל אחד מהמורשים לשידורים לפי חוק הרשות השנייה, ישדר מכסת שידורים **זהה** לזו שמשדר תאגיד השידור הציבורי. דומה שאין מחלוקת שפרשנות זו הולמת את לשון הסעיף על-פי פשוטו (יוער כי בפרשנות זו אחזו גם יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית שכיהנו לאחר השופט מ' חשין).

לצד זאת, דומה שלשון הסעיף יכולה להכיל (ב"מתיחה" מסוימת) גם את הפרשנות המוצעת על ידי העותרות, שלפיה יש להשוות – לענין החובה לשדר שידורי תעמולה – את זמן השידור של כלל המורשים לשדר יחדיו – למכסה בה מחויב תאגיד השידור הציבורי. בהינתן גישה פרשנית זו, יש להמשיך ולהידרש לפיכך לתכליות סעיף 16 לחוק.

על תכליות סעיף 16 ושידורי התעמולה

31. סעיף 16 לחוק מחיל את החובות לשדר שידורי תעמולה גם על המורשים לשידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השנייה. בבסיסו של סעיף זה עומדות התכליות של שידורי התעמולה בטלוויזיה. על תכליות אלה עמדתי לאחרונה במסגרת תב"כ 17/21 בן מאיר נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית (28.02.2019), בפסקה 18, שם אמרתי את הדברים הבאים:

"במהלך הדיונים בכנסת על אודות הצעת החוק צוינו התכליות של סעיף 15א לחוק, ובכלל זה: העלאת רמת הבחירות, העמקת ההליך הדמוקרטי ושיפור יכולתו של הבוחר לעמוד על טיב המועמדים; מניעת הצורך של המועמדים לתור בארץ כדי להציג עצמם לציבור הבוחרים; והוגנות התעמולה בטלוויזיה, ובפרט שוויון בין המועמדים מבחינת החשיפה בטלוויזיה לנוכח החשש כי הטלוויזיה תעמוד באופן בלעדי לרשות מועמדים ממפלגה אחת".

32. שידורי התעמולה מבקשים איפוא לקדם מספר תכליות שונות, שכל אחת מהן היא תכלית חשובה ורבת משמעות למערכת המשטר הדמוקרטית. התכליות של הנגשת המידע לציבור כדי שיוכל לבחור בצורה מושכלת ומתן אפשרות לרשימות השונות להציג לציבור את עמדותיהן, הן תכליות השלובות זו בזו. יחדיו הן נועדו להגשים את הזכות החוקתית לבחור ולהיבחר, תוך הבטחת חופש הביטוי הפוליטי. על חשיבות זכויות אלה עמד, במותב מורחב, כב' הנשיא א' גרוניס בבג"ץ 236/13 עוצמה לישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת (15.01.2013), שם התבטא בפיסקה 16 כדלקמן:

"בתשדירי הבחירות מופקע השידור הציבורי לטובת פרסום מצען ומטרותיהן של הרשימות המתמודדות. שידורי הבחירות עצמם אינם בתשלום, אלא רואים בהם שירות חיוני, שהוא חלק מההליך הדמוקרטי במסגרתו מוגשמות הזכויות לבחור ולהיבחר. שידורי הבחירות מבטאים את חופש הביטוי הפוליטי, שהיקפו רחב ביותר בתקופת בחירות. במיוחד כך בדמוקרטיה ייצוגית, הנשענת כל כולה על זכותם של האזרחים לבחור את נציגיהם לניהול המדינה. אין ערך לדמוקרטיה ללא חופש ביטוי ומבלי שיתקיים אותו "שוק" של דעות ורעיונות ממנו בוחרים האזרחים את אלה בעלי העמדות המתאימות ביותר, לגישתם, לייצוגם בפרלמנט. אכן, 'אין להעלות על הדעת, שניתן לקיים בחירות במשטר דמוקרטי בלי לאפשר, עובר לקיומן, החלפת דעות ושכנוע הדדי, ובלי שיקוימו אותם בירורים ודיונים, בהם מעוצבת דעת הקהל, הממלאת תפקיד חיוני בכל משטר חופשי, יהיה זה, כאמור בעת בחירות ויהיה זה בכל ימות השנה' (בג"ץ 372/84 קלופפר-נוה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 239 (1984), הנשיא מ' שמגר). חופש הביטוי הוא המסד לחיים הדמוקרטיים, והוא היסוד המרכזי לקיומה של מערכת בחירות פורה וליישומן של הזכויות הנעלות לבחור ולהיבחר. מימושן של הזכות לבחור מזה והזכות להיבחר מזה קשור קשר ישיר ליחסי הגומלין המתקיימים בין הבוחר לנבחר המועמד. זכויות אלה לא תבואנה לידי מימוש משמעותי אם לא תהא לנבחרים אפשרות להציג בפני ציבור הבוחרים את עמדתם, ואם לא תעמוד לבוחרים האפשרות להתרשם מעמדותיהן של הרשימות, כדי שיוכלו לגבש עמדה מושכלת בבואם להצביע בבחירות לכנסת".

33. לצד התכליות הנ"ל, עומדת גם תכלית ההוגנות והשוויון בין המתמודדים מבחינת החשיפה לציבור במדיומים המרכזיים המוסדרים בחקיקה. על חשיבות תכלית זו עמדת בתב"כ 17/21 הנ"ל, בפסקאות 24-26, שם כתבתי כך:

"אחד הערכים המרכזיים שעומד בבסיס סעיף 15א לחוק דרכי תעמולה הוא ערך השוויון בין המועמדים מבחינת היקף החשיפה של תעמולתם בשידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק. יש בכך הסדר תת-

חוקתי, המעגן ברמה זו את הוראת סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, המבטיחה, בין השאר, את השוויון בזכות לבחור ולהיבחר. [...] שמירה על השוויון בין מועמדים מקבלת משנה תוקף לנוכח היות שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק משאב ציבורי מוגבל בעל חשיבות מכרעת בהליך הדמוקרטי ובמימושו של חופש הביטוי, לא כל שכן חופש הביטוי הפוליטי [...] וכן לנוכח היות שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק אמצעי תקשורת רב עוצמה".

כדי להגשים את התכליות החשובות הנ"ל – יש להבטיח כי תינתן לרשימות המתמודדים השונות אפשרות אפקטיבית להציג את עמדותיהן לציבור, באופן שוויוני, ובדרך שהציבור, המבקש ללמוד על אודות רשימות אלה, יוכל לעשות כן באמצעות הצפייה בשידורי התעמולה. כל אחת מהתכליות האמורות מצביעה על כך **שהפרשנות הנוהגת היא הפרשנות הראויה**. הטעמים לכך יובאו מיד בסמוך.

34. ראשית, מנקודת מבטו של הבוחר, כדי שהוא יוכל לקבל את המידע הנדרש לו לשם גיבוש החלטתו במי לבחור, יש להקל עליו לקבל את המידע. ככל ששידורי התעמולה ישודרו במלואם בכל אחד מבעלי הרשימות, הבוחר יוכל לבחור לו את הערוץ בו הוא מבקש לצפות בשידורי התעמולה, בשים לב לשעות השידור השונות, ולהיחשף לשידורי התעמולה מטעם כלל הרשימות. לעומת זאת, לפי פרשנות העותרות, כדי להיחשף למלוא שידורי התעמולה, יהיה על הבוחר לצפות כל יום בשידורים בשישה ערוצים שונים, בשעות שונות ולקבל בכל אחד מהערוצים מידע חלקי בלבד. דבר זה יקשה בצורה ניכרת על הבוחר המבקש ללמוד משידורי התעמולה על אודות רשימות המועמדים. על כן, התכלית של הנגשת המידע לציבור תומכת באימוץ הפרשנות הנוהגת.

35. שנית, גם מנקודת המבט של הרשימות השונות, המבקשות להציג את עמדותיהן לציבור, ישנו יתרון ברור לשידור מלוא מכסת התעמולה בכל אחד מהערוצים. במצב זה, יוכלו הרשימות לחשוף את הציבור לעמדותיהן במגוון נושאים באופן אפקטיבי, תוך שימוש במלוא המכסה שנקבעה להן בחוק כדי להעניק לציבור מידע רב, ככל שניתן. לעומת זאת, פרשנות העותרות תביא לכך ששידורי התעמולה יתפרסו על ערוצים שונים. הדבר יקשה על מאמצייהן של הרשימות לחשוף את הציבור לעמדותיהן בנושאים השונים, בשל החשיפה החלקית לצופים בערוצים מסוימים בלבד, ועלול להוביל לצורך לשוב ולשדר את אותם תשדירים מספר פעמים בערוצים שונים, כדי להביאם לידיעת כלל הצופים, באופן שיקטין את האפשרות של הרשימות השונות לחשוף את הציבור למכלול עמדותיהן. לעניין זה אזכיר כי לרשימות המועמדים מטעם מפלגות שאינן מיוצגות בכנסת היוצאת, שלהן גם כך יש חיסרון ניכר במקדמות של מימון המפלגות (שאין הן זכאיות להן לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973), הקצה המחוקק 7 דקות בלבד בטלוויזיה, בכל 14 ימי שידורי התעמולה – כלומר, כחצי דקה ליום בלבד.

36. שלישית, תכלית השוויון בין המתמודדים מצביעה אף היא על כך שיש להעדיף את הפרשנות הנוהגת. כדי להגשים עיקרון זה, יש להבטיח שהמתמודדים השונים יזכו לחשיפה דומה, ככל האפשר, במסגרת שידורי התעמולה. חלוקת מכסת השידורים בין בעלי הרישיונות השונים, אשר לכל אחד מהם מאפיינים ייחודיים, ויש ביניהם הבדלים משמעותיים בהיקף הצופים ובסוג הקהל – תיצור קשיים משמעותיים בהבטחת השוויון בין הרשימות. ברור לכל ששידור תשדיר תעמולה בשעת שיא בערוץ 12, למשל, איננו שקול לשידור בשעה דומה בערוץ 9, למשל, מבחינת היקף החשיפה. הדברים מורכבים עוד יותר, כאשר מכניסים למשוואה גם את העובדה ששידורי התעמולה אינם משודרים באותן שעות בכלל בעלי הרישיון. על כך יש להוסיף את העובדה שחלק מבעלי הרישיונות פונים לקהלים ספציפיים, מה שמקשה עוד יותר על בחינת ה"ערך" של משבצת השידור מבחינת הרשימות השונות. ספק רב אם בנסיבות אלה ניתן בכלל לקבוע נוסחה שתוביל לחשיפה שוויונית, או מתקרבת לכך – לשידורי התעמולה מטעם המתמודדים השונים. לפיכך, לא בכדי לא הוצעה על-ידי מי מן הצדדים במסגרת ההליך, שיטה מעשית-פרקטית, לביצוע המבוקש על-ידי העותרות. על כן, גם תכלית זו מצביעה על כך שאין מקום להיענות למבוקש.

37. לצד התכליות הנ"ל, יש לתת משקל גם לתכליות "הפנימיות" שבבסיס סעיף 16 לחוק עצמו, שמחיל כאמור את ההוראות בדבר שידורי תעמולה גם על בעלי הרישיון. לעניין זה יפים דברי כב' השופט (כתוארו אז) מ' חשין, במסגרת ההחלטה בעניין ערוצים 2 ו-1: 10:

"במקום אחר עמדתי על תכליתה של הוראת סעיף 16 לחוק התעמולה ועל תכלית זו אמרתי דברים אלה [...]:

'באומרו כי הוראות החוק החלות על רשות השידור – בהן חיובה של רשות השידור לשדר שידורי תעמולה בטלוויזיה – תחולנה על הרשות השניה אף-היא, נתכוון החוק, כך נראה לי, להעתיק את החיובים החלים על רשות השידור – כמות שהם – לחצרה של הרשות השניה אף-היא. בה-בעת, הואיל ורשות השידור היא לעצמה והרשות השניה היא לעצמה, הוסיף המחוקק והורנו כי אותה העתקה תהא "בשינויים המחייבים".'

באותה עת לא פעל ערוץ 10 ועל-כן דיברתי אך ב'חצרה' של הרשות השניה. עתה, משבא ערוץ 10 לאוויר העולם, שומה עלינו לדבר ב'חצרותיה' של הרשות השניה, קרא: **החובות שלעניין תחולנה בנפרד על כל אחת מאותן חצרות**" (ההדגשות שלי – ח"מ).

מדברים אלה, המקובלים גם עליי, עולה שמטרתו של סעיף 16 לחוק היא להחיל את חובת שידור שידורי התעמולה על כל אחד מבעלי הרישיון לפי חוק הרשות השנייה, כאשר חובה זו תחול על כל ערוץ המשדר ברישיון **בנפרד**. גם בכך יש כדי לתמוך בפרשנות הקיימת, על פני הפרשנות לה טוענות העותרות. אכן, כפי שציין בצדק כב' השופט (כתוארו אז) מ' חשין בהחלטה בעניין ערוצים 2 ו-1, גם תכליותיו של חוק הרשות השנייה תומכות בהטלת החובה על כל אחד מבעלי הרישיון בנפרד. בהתאם לחוק הרשות השנייה, על אף

שהערוצים השונים נמצאים כולם תחת פיקוחה של הרשות השנייה, כל ערוץ עומד בפני עצמו (שם, בפסקאות 6-9).

אמנם מאז החלטה זו הומר משטר פעולתן של העותרות ממשטר הזיכיונות – למשטר הרישיונות, אך אין בכך כדי לשנות מהמסקנה שמדובר **בערוצים נפרדים, העומדים כל אחד בפני עצמו**. לכן גם תכליות חוק הרשות השנייה תומכים בהשאת הפרשנות הנוהגת על כנה.

הפגיעה בבעלי הרישיון

38. מנגד לתכליות המפורטות לעיל, עומדת הפגיעה הנטענת בזכות הקניין של העותרות, בכך שנגרע מהן זמן מסך (ובהתאם לכך פוחת גם שיעור הרייטינג שלהן בתכניות שלאחר שידורי התעמולה).

אכן, זכות הקניין היא זכות יסוד, אשר ההגנה עליה עוגנה בסעיף 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, אולם בנסיבות העניין יש לבדוק האם ניתן לראות בעותרות כמי שזכות הקניין החוקתית שלהן נפגעה.

39. כפי שצוין, חובת שידורם של שידורי התעמולה לא נחתה על העותרות ועל שאר בעלי הרישיונות כרעם ביום בהיר. חובה זו הייתה מעוגנת בהוראת סעיף 16ג לחוק דרכי תעמולה, והפרשנות להוראה זו נקבעה כאמור, זה מכבר, במסגרת ההחלטה בעניין ערוצים 2 ו-10. מעבר לכך, כפי שהסבירה הרשות השנייה, חובה זו קיבלה ביטוי במסגרת הרישיונות שניתנו לגופים המשדרים, ושמוחם הם רשאים לפעול. בנסיבות אלה, ניתן לומר שעצם החובה לשדר שידורי תעמולה אינה גורעת מקניינן של העותרות, שהרי פעילות זו הותרה במפורש מקניינן מלכתחילה בתנאי רישיון (ככל שרישיון הוא קניין, כפי הגישה המקובלת כיום).

40. זאת ועוד – אחרת. גם אם נתחשב בנסיבות המיוחדות של הבחירות לכנסת ה-22, ובעובדה שהן נערכות בסמוך למערכת הבחירות לכנסת ה-21 (באופן שהעותרות לא יכולות היו לצפות בעת קבלת הרישיון להתרחשות שכזו, שהיא תקדימית בישראל) – הרי שמדובר בפגיעה קטנה יחסית בזכות הקניין שלהן, ככל שזכות זו אכן נפגעת. זאת, מאחר שמדובר, לכל היותר, בהקדמת חובת שידור שידורי התעמולה – חובה שממילא היה על העותרות לקיימה בעת קיום הבחירות לכנסת ה-22 (אפילו אלו היו מתקיימות במועד). עוד יש לזכור בהקשר זה, שהיקפם של כלל שידורי התעמולה הוא מתוחם בזמן, ואלה הסתכמו במסגרת הבחירות לכנסת ה-21 בכ-9 שעות בסך הכל ערוץ (ועתה יש פחות רשימות המתמודדות לכנסת ה-22). לכן אין מדובר בשלילה מהותית של רישיון העותרות, אלא רק ב"הפקעת זמן מסך" מוגבל יחסית בהיקפו.

41. עמדנו איפוא על כך שבמקרה דנן עומדים מן העבר האחד תכליות דיני התעמולה, הכוללות את הזכות לבחור ולהיבחר, את חופש הביטוי הפוליטי ואת הזכות לשוויון בין המתמודדים בבחירות, כאשר לצדן עומדות גם התכליות שבבסיס סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה של החלת החובה לשדר שידורי תעמולה גם על בעלי הרישיונות השונים מכוח חוק הרשות השנייה וכן אלה שנובעות מתכליות חוק הרשות השנייה, הרואות בכל אחד מבעלי הרישיונות כערוץ נפרד העומד בפני עצמו.

עריכת איזון בין התכליות הנ"ל מצביע על כך שיש להעדיף את הפרשנות הנוהגת לסעיף 16 לחוק, שלפיה החובה לשדר תעמולה חלה במלואה על כל אחד מבעלי הרישיונות באותה מיכסה שהושתה על תאגיד השידור הציבורי. אל מול תכליות אלה עומדת אמנם הפגיעה בזכות הקניין של העותרות, אלא שזו, כפי שפורט, מוגבלת בהיקפה. במצב זה, אין מקום לשינוי הפרשני המבוקש.

אבחון ההחלטה בעניין שידורי הרדיו

42. העותרות טענו גם כאמור שיש לגזור גזירה שווה מההחלטה בעניין גלי צה"ל, שאימצה פרשנות שונה לעניין שידורי תעמולה ברדיו. אלא שאין בהחלטה זו כדי להטות את הכף לטובת פרשנות העותרות. כפי שאמר כב' השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין בהחלטה זו, המקור לשוני בתוצאה בין ההחלטה בעניין גלי צה"ל לבין זו שנקבעה בהחלטה בעניין ערוצים 2 ו-10, נובע מההבדל בניסוח של הוראות החוק שעמדו במרכז כל אחת מההחלטות. במוקד החלטתו של השופט א' רובינשטיין עמדה פרשנותו של סעיף 15 לחוק דרכי תעמולה, ואילו ההחלטה בעניין ערוצים 2 ו-10, עסקה בסעיף 16 לחוק (שם, בפסקאות כב-כג להחלטה בעניין גלי צה"ל). מקריאת ההחלטה האמורה, עולה בבירור שהשופט א' רובינשטיין ראה להבחין בין שני הסעיפים הנ"ל, ושההחלטה בעניין גלי צה"ל – לא באה לשנות מהפרשנות לעניין משך שידורי התעמולה שעל בעלי הרישיונות לשדר מכוח חוק הרשות השנייה. השופט א' רובינשטיין אף קבע במפורש בהחלטתו האמורה בהקשר זה כדלקמן:

"אין להקיש מהחלטות אלו (שענינן בשידורי תעמולה בטלוויזיה – ח"ח) בנוגע למסגרת הזמנים לשידורי רדיו" (שם, בעמ' 10).

הנה כי כן, גם מטעם זה, אין איפוא מקום לקבל את טענת העותרות כי יש ללמוד מאותה החלטה גם לענייננו.

43. עוד טענה שעלתה בצורה נרחבת בטענותיהן של העותרות, עסקה באי-ההתאמה של דיני התעמולה למציאות הקיימת ועל הצורך בעדכון הדינים.

אין להכחיש שדיני התעמולה אינם עומדים עוד יפה במבחן הזמן, והגיעה העת לתיקונם. עמדו על כך יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית הקודמים וכך גם בית המשפט העליון (ראו: ריכוז אסמכתאות בדוח ועדת ביניש, בעמ' 5-8; וההפניות שם; דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו, פסקה 26 לחוות דעתה של הנשיאה מ' נאור (23.08.2017) (להלן: עניין שארלי הבדו). בין היתר, יש מקום לבחון מחדש את ההסדרה בעניין שידורי התעמולה בטלוויזיה (ההחלטה בעניין ערוצים 2 ו-10, בפסקה 13).

דא עקא, שינויים מהותיים אלה צריך שייעשו בדרך של חקיקה, שתיתן דעתה למכלול הסוגיות השונות העולות והשלכותיהן זו על זו. מלאכה מורכבת זו, של קביעת מתווה חלופי לדיני התעמולה בכלל, ואף לסוגיה המצומצמת יותר של תעמולת בחירות בטלוויזיה בלבד – לא ניתנת לביצוע במסגרת החלטה פרטנית של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית. בהקשר זה יש מקום לשים אל לב לכך שההסדר המבוקש שונה מהותית לא רק מההסדר הנוהג, אלא גם מזה שהוצע לקובעו במסגרת דו"ח ועדת ביניש. דבר זה, כמו גם הקשיים השונים שפורטו לעיל בכל הנוגע ליישום הפרשנות המוצעת, מצביע על מורכבות העניין. על כן, על אף שההסדרים הקיימים אינם הולמים בהכרח למציאות התקשורתית הנוכחית – יש להניח עניין זה לפתחו של המחוקק.

הנסיבות החריגות של הבחירות לכנסת ה-22 והנזק שהן מסבות לבעלי הרישיונות

44. טענתן הנוספת של העותרות, היא בדבר הצורך לשנות את הפרשנות הנוהגת, נוכח העובדה שלראשונה בהיסטוריה של מדינת ישראל, נערכת מערכת בחירות בסמוך מאוד למערכת הבחירות שקדמה לה, לאחר שהכנסת החליטה על פיזורה אפילו עוד טרם שהורכבה ממשלה חדשה בעקבות הבחירות לכנסת ה-21.

45. אין מחלוקת על כך שאכן מדובר במצב תקדימי וחריג, זאת אף בהתחשב בעובדה שגם בעבר נערכו לעיתים מערכות בחירות בהפרשים קצרים יותר מאחת לארבע שנים, שהיא התקופה "הרגילה" הקבועה בחוק-יסוד: הכנסת (עם זאת, עד כה אף פעם לא התרחש הדבר בסמיכות כה רבה). הנה כי כן, ספק אם היה על העותרות (ושאר בעלי הרישיונות) לצפות כי תתקיימנה בחירות תוך פער זמנים קצר כל כך, ולהפנים את ההשלכות הגלומות באפשרות זו לגביהן. יתר על כן, אף שנדמה – מעיון בתחשיבים שהוגשו לעיוני שהערכת הנזקים שיגרמו לבעלי הרישיונות מכוח חוק הרשות השנייה במערכת הבחירות הנוכחית

נעשתה על הצד הגבוה וההנחות שהובאו בחשבון לצורך זה היו מחמירות – נראה ש"הפקעת" הזמן "הכפולה" תוך תקופה כה קצרה אכן מסבה להם נזק לא מבוטל.

המענה למצב זה איננו יכול לבוא לידי ביטוי באמצעות שינוי של פרשנות סעיף 16ג לחוק דרכי תעמולה. זאת, נוכח התכליות שפורטו לעיל, המצביעות כולן באופן ברור על כך שיש להעדיף את הפרשנות הנוהגת, שלפיה כל אחד מבעלי הרישיונות ישדר את מלוא מכסת שידורי התעמולה. ואכן אין בנזק הנטען זה כדי להצדיק אימוץ פרשנות שתפגע בצורה משמעותית בצורך להגשים את התכליות הנוגדות והעדיפות שבבסיס שידורי תעמולה. לכן אין גם בטיעון זה כדי להביא לקבלת העתירה.

46. נראה לפיכך כי המזור לטענותיהן של העותרות נתון בידי הרשות השנייה, שחלה עליה חובה, כרגולטור-מאסדר לבחון את המצב הנוהג, ובהתאם לסמכויותיה על-פי דין – לשקול מתן הקלות לגופים המשדרים, ככל שהדבר באפשרותה, או לנסות וליזום שינוי בתקנות הרלבנטיות, במידת הצורך. כל זאת, בראי המצב שנוצר ובשים לב לכך כי אף הרשות השנייה הביעה דעה שיש צדק ענייני בטענות העותרות לגבי הפגיעה בהן בנסיבות הנתונות (עיינו והשוו: "הרחבת ארגז הכלים הרגולטורי: יחסי אמון ורגולציה משותפת", המכון הישראלי לדמוקרטיה וכנס אלי הורביץ לכלכלה ולחברה, בעמ' 15-17 (נובמבר 2014)).

47. זה המקום להוסיף כי לי, בתפקידי כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית – אין סמכות להידרש במקרה זה לנושא ההקלות המבוקשות (עיינו: עניין שארלי הבדו), ואולם לפיכך זכויות הצדדים וטענותיהם במשפט החוקתי והמינהלי שמורות להם בערכאות מוסמכות אחרות.

קביעת שעות שידורי התעמולה

48. במסגרת העתירה התבקש גם שיבוץ שידורי התעמולה שלא במסגרת שעות השיא, ופריסתם על פני כל שעות היממה, לרבות שעות הבוקר, זאת כדי להפחית את הפגיעה הנטענת בעותרות.

49. בקשה זו הקדימה את זמנה, בשים לב לכך שטרם נקבעו הזמנים של שידורי התעמולה, מה גם שהבקשה הנוכחית הונחה לפני עוד טרם שנערכו הליכי ההתייעצות הקבועים בחוק לעניין זה (ראו: סעיפים 15א עד 16ג לחוק דרכי תעמולה). הליכי היווצרות אלה התקיימו בינתיים, והטענות האמורות הועלו גם במסגרתם. לפיכך, במסגרת החלטתי בנושא זמני השידור (ולא כאן), אביא גם טענות אלו בחשבון, ואשתדל לערוך איזון ראוי בין הזכויות והאינטרסים הרלבנטיים השונים.

50. לנוכח כל האמור לעיל – העתירה נדחת. בנסיבות העניין – לא ייעשה צו להוצאות.

ניתנה היום, ג' באב התשע"ט (04.08.2019).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22st Knesset

השופט ניל הנדל
שופט בית המשפט העליון
ממלא מקום יושב ראש ועדת
הבחירות המרכזית

תב"כ 23/22

העותרת: הליכוד תנועה לאומית ליברלית

נגד

המשיבים: 1. חברת החדשות הישראלית בע"מ
2. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותרת: עו"ד אבי הלוי; עו"ד מיכאל ראבילו

בשם המשיבה 1: עו"ד ד"ר ישגב נקדימון; עו"ד ליאת ברגמן

בשם המשיב 2: עו"ד יונתן ברמן; עו"ד מי דיין

החלטה

1. העותרת – מפלגת הליכוד – מבקשת כי יושב ראש ועדת הבחירות יפעיל את סמכותו הקבועה בסעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ("חוק דרכי תעמולה"), ויורה למשיבים "לא להדליף או לפרסם חומרי חקירה מכל סוג שהוא... שהגיעו מהדלפות אסורות והנוגעים לחשדות שנחקרו כנגד ראש הממשלה", וכן למנוע העברת חומרי חקירה מעין אלה לכל גורם אחר. זאת, לנוכח שיטת העותרת לפיה פרסום או העברת החומר הוא בגדר עבירה פלילית, תעמולת בחירות אסורה והפרעה למהלך הסדיר של הבחירות. כן התבקש צו ארעי למניעת פרסום של חומרי חקירה בתאריך 30.8.2019. העתירה הועברה לטיפול ביום הגשתה – 30.8.2019 – לאחר שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית הודיע על מניעתו מלעסוק בה, ובהסכמת נשיאת בית המשפט העליון. באותו יום קבעתי כי לא הונחה תשתית המבססת את הוצאת הצו הארעי במעמד צד אחד ומבלי שהתקבלה תגובת המשיבים, והוריתי כי המשיבים יגישו תגובתם לעתירה.

המשיבים סבורים כי יש לדחות חלק מן העתירה על הסף וחלק ממנה לגופה. משיבה 1 – חברת החדשות הישראלית – והיועץ המשפטי לממשלה ("היועמ"ש") הדגישו כי על פי ההלכה הפסוקה, אין ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא צו למניעת ביצוע עבירות פליליות שונות, כגון אלה שהעותרת טענה שהסעדים המבוקשים נועדו למנוע. עוד טענו המשיבים כי הפרסום אינו מהווה תעמולת בחירות אלא מדובר ב"חדשות", וכי לא מדובר ב"הפרעה" לבחירות או למהלכן הסדיר. משיבה 1 הוסיפה וטענה לקיומן של עילות סף נוספות, כגון היעדר יריבות, והכחישה מעבר לנדרש את טענות העותרת בדבר ביצוע עבירות פליליות כלשהן במסגרת פרסומיה.

היועמ"ש התייחס אף הוא מעבר לנדרש לטענות בדבר הדלפות שונות של חומרי חקירה. הוא ציין כי חומר החקירה מושא המחלוקת הועבר לידי חשודים בפרשות פליליות שונות ולסנגוריהם, כי לא ידוע לו מהו מקור המידע שפורסם, וכי הוא: "רואה בחומרה מסירת מידע שלא ברשות ולא בסמכות מתוך הליך פלילי המצוי כעת בשלב של שימוע לצורך שקילת הגשת כתב אישום" – עניין שעלול "לפגוע בניהול ההליך הפלילי; להביא לפגיעה בזכויות החשודים והנאשמים; וכן לפגיעה בטוהר ההליך השיפוטי".

2. היסוד המרכזי של העתירה נעוץ בטענת העותרת כי משיבה 1 מפרסמת חומרי חקירה ש"הודלפו" ואסורים בפרסום, וכי פרסום כזה של חומרי חקירה עולה לכדי עבירות פליליות שונות. בחלק של העתירה שכותרתו "הדין החל", פירטה העותרת חמישה דברי חקיקה שמכוחם, לשיטתה, יש למנוע את הפרסום. שניים מתוכם קבועים בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (גילוי בהפרת חובה של עובד ציבור – סעיף 117 לחוק; שיבוש מהלכי משפט – סעיף 244 לחוק), ואחד קבוע בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (מניעת פגיעה בהליך פלילי – סעיף 71 לחוק). דא עקא, וכפי שטענו המשיבים, הלכה פסוקה מפי הרכב מורחב היא כי אין ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות להעניק צו מניעה למניעת עבירות לפי דברי חקיקה אלה (דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) (להלן: עניין שרלי הבדו)). לפי סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה, "יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי... ליתן צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה...", ולפי דברי חקיקה נוספים המנויים בסעיף. בעניין שרלי הבדו נקבע כי מדובר ברשימת חוקים סגורה.

חוק העונשין וחוק בתי המשפט אינם נכללים ברשימה הסגורה של דברי חקיקה המנויה בסעיף 17ב. לכן אין ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא צו למניעת עבירות מכוחם (ראו גם תר"מ 124/21 המטה למאבק בגזענות נ' רשימת הליכוד בעיר תל אביב-יפו, פסקאות 4-5 (28.10.2018); תב"כ 6/22 מפלגת לזוז נ' י. מור פרסום בע"מ, פסקה 7 (6.8.2019)). מכאן שדין חלקה העיקרי של העתירה, לפיו הפרסומים מושא המחלוקת הם בגדר "הדלפות"

אסורות של חומרי חקירה – להידחות על הסף מחמת העדר סמכות עניינית. לא למותר להזכיר כי בתגובה לטענות העותרת שמדובר בחומרי חקירה שאסורים בפרסום, ציין היועמ"ש כי הוא רואה בחומרה מסירת מידע מתוך הליך פלילי המצוי בשלב השימוע. משיבה 1, מצידה, הכחישה כי פרסום חומרי החקירה מהווה עבירה פלילית כלשהי כפי שטענה העותרת. מכיוון שהעניין אינו מצוי בסמכותי העניינית במסגרת עתירת בחירות, כאמור, אין זה ראוי כי ארחיב בנושא מעבר לאמור.

3. העותרת ציינה שתי הוראות חוק, שביחס אליהן יש ליושב ראש ועדת הבחירות סמכות להוציא צו מניעה, לנוכח היותן מנויות ברשימת דברי החקיקה הנזכרים בסעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה: סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה וסעיף 119 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969. ברם, וכפי שיפורט כעת, גם עניינים אלה אינם מקימים עילה להוצאת צו מניעה נגד המשיבים. סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה קובע כי "לא יעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה...". העותרת סבורה כי חומרי חקירה הם "נכסים בלתי מוחשיים" וכי רשויות האכיפה הן "גוף מבוקר", ולכן אסור להשתמש במסגרת תעמולת בחירות בחומרי חקירה. ודוק, על פי קו זה האיסור אינו נעוץ ב"הדלפה" כלשהי או באיסור על פי דין לפרסם את החומרים, אלא בעצם השימוש בחומרי חקירה במסגרת תעמולת בחירות – גם כאשר פרסומם מותר באופן עקרוני במסגרות אחרות. הדגש הוא אפוא על ההקשר של הפרסום, ולא על קיומה של "הדלפה" אסורה של החומר.

יש טעם בטענת המשיבים, לפיה החלת סעיף 2א לחוק גם על חומרי חקירה אינה נקייה מספקות. מכל מקום, העיקר הוא בכך שהעותרת לא הניחה תשתית לביסוס טענתה כי פרסום החומר הוא בגדר תעמולת בחירות, כדרישת הסעיף. המבחן שנקבע ביחס לשאלה מהי תעמולת בחירות במסגרת שידורי טלוויזיה הוא מבחן האופי הדומיננטי של השידור – האם האפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעה על הבוחר, ואין לו אפקט דומיננטי אחר, כגון אפקט "חדשותי". אם מבחן זה אינו מתקיים – וגם אם לשידור עשויות להיות השפעות לוואי עקיפות על הבוחר – אין לומר כי מדובר בתעמולת בחירות (בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד מו(2) 692 (1992)). מן הפסיקה שעסקה, בין היתר, בשאלת שידורים של ראיונות ונאומים של פוליטיקאים עולה קו המדגיש את חופש הביטוי, תוך התרת שידורים בעלי ערך חדשותי. כך, למשל, משיבה 1 ציינה מספר מקרים שבהם נדחו עתירות נגד שידור נאומים של ראש הממשלה: בתב"כ 6/20 גלאון נ' רשות השידור (16.2.2015) (השופט ס' ג'ובראן) התקבלה טענת ראש הממשלה כי נאום בחוץ לארץ אינו בגדר תעמולת בחירות, וזאת למרות העיתוי – שבועיים לפני הבחירות – ופוטנציאל ההשפעה שלו על הבוחרים. הנימוק שניתן לכך הוא ערכו החדשותי הרב של הנאום. בתב"כ 21/21 מפלגת העבודה הישראלית נ' הליכוד תנועה לאומית

ליברלית (4.3.2019) (המשנה לנשיאה ח' מלצר) נדחתה עתירה נגד שידור נאום של ראש הממשלה בפתח כנס "השקת רשימת המועמדים של הליכוד", בכפוף לכך שהדברים שיסוקרו יהיו בגדר "חדשות" ולא בגדר תעמולת בחירות (ראו גם ב"כ 12/15 גולדשמידט נ' נתניהו, פ"ד נה(3) 145 (1999)). עוד יש לזכור כי באותם עניינים דובר על שידור נאומים שנשא ראש הממשלה, ואילו בענייננו מדובר בשידור חדשותי מטעם ערוץ טלוויזיה, ולא מטעם מפלגה או חבר מפלגה. יש לדחות אפוא את טענת העותרת כי אין לפרסום חומרי החקירה כל ערך חדשותי. העותרת טענה גם כי תכלית הפרסום הוא להכפיש את ראש הממשלה וכי מדובר ב"קמפיין בחירות שלילי", אך לא הונחה כל תשתית לביסוס הטענות העובדתיות שהועלו בהקשר זה.

4. טענה נוספת של העותרת היא כי השידור מפר את הוראות סעיף 119 לחוק הבחירות לכנסת, שכן הוא עלול להפריע ל"מהלך הסדיר של הבחירות", כלשון הסעיף. מקובלת עלי בהקשר זה עמדת היועמ"ש, לפיה פרסום חדשותי מעין זה שלפנינו אינו בא בכלל הסעיף. מבלי להכריע בשאלה האם ה"הפרעה" הקבועה בסעיף היא רק הפרעה פיזית לקיום הבחירות ולהצבעה, או שמא גם פעולות אחרות עלולות להיחשב ל"הפרעה" – המקרה שלנו רחוק מקו הגבול. לשם ההמחשה בדבר הבנת המונח "הפרעה" נביא את הסעיף במלואו:

119. (א) אלה דינם מאסר שנתיים או קנס 10,000 לירות:
- (1) המפריע את המהלך הסדיר של הבחירות;
 - (2) המכין או המפיץ פתקי הצבעה שאינם בהתאם להוראות חוק זה;
 - (3) המפריע לבוחר בהצבעה או המונע אותו מהצביע;
 - (4) המטפל בקלפי בלי רשות או המוציא קלפי מרשות הממונים עליה;
 - (5) המתערב בלי רשות בפתיחת קלפי או בספירת הקולות;
 - (6) המשמיד, המלכלך, המסמן, המעלים או הלוקח שלא כדין פתק הצבעה המצוי בתא הצבעה במקום קלפי, באופן העשוי להפריע להצבעה;
 - (7) המשמיד, המעלים או הלוקח שלא כדין חומר הצבעה שיש להעבירו לועדה אזורית או לועדה המרכזית;
 - (8) המשמיד מעטפת הצבעה מן המעטפות שהוצאו מן הקלפי לפני שנכללה בספירת הקולות.

ניתן לראות כי הרוב המוחלט של הסעיפים מתייחס, בעיקרו של דבר, לפעולות המתרחשות ביום הבחירות עצמו או בסמוך לו, ויש להן זיקה מובהקת לתהליך ההצבעה עצמו – עניינים של סדר וסדירות, ולא של עמדות ואמונות. כאמור, אין צורך לקבוע במדויק במסגרת זו את קו הגבול של סעיף 119(א)(1). די בכך ש"הפרעה" על פי הסעיף אינה ברמה הכללית הרחבה אלא

בפעולות נקודתיות וקונקרטיות שנסובות סביב תהליך ההצבעה. לאמור, אף אם סעיף 119(א)(1) רחב יותר מיתר תתי הסעיפים, נכון לפרשו על פי ה"שכונה" בה הוא מתגורר. תכליות הסעיף הן במישור אחר, ולא בכדי הוא מתייחס ל"מהלך הסדיר" של הבחירות, בהאי לישנא. המילה סדיר מקבלת את משמעותה על רקע יתר הסעיפים.

5. נסכם את שתי הנקודות העיקריות. חוק דרכי תעמולה כשמו כן הוא. האיסור בחוק מתייחס לתעמולת בחירות. יש להבחין בין תעמולת בחירות לבין חדשות. החוק אינו מגדיר תעמולת בחירות מהי. אין להתעלם מכך שחדשות עשויות להשפיע על הבחירות ועל הבוחר. מכאן החשיבות של מבחן הדומיננטיות. מבחן זה מפנה את יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לבדיקת תוכן וצורה. זוהי הבדיקה. מבחן של "המניע לפרסום", דהיינו מדוע בחר אדם לפרסם מידע בסמוך לבחירות, הוא מבחן סובייקטיבי וספקולטיבי על כל המגבלות שבכך. ראוי הוא אפוא מבחן הדומיננטיות, שבגדרו המיקוד הוא בשאלה האם יש בפרסום ערך חדשותי או תוכן תעמולתי.

ובמבט על, כאן הטענה הדומיננטית של העותרת היא כי המידע פורסם שלא על פי דין. ברם, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית בעל סמכויות מוגדרות הוא. עליו לפעול בשדה של דיני הבחירות על פי הסמכויות שמוקנות לו. אין זה שולל סמכויות של גורמים אחרים, שאחראים על אכיפת הדין ביחס לחוקים אחרים, כגון חוק העונשין. כאמור, הרכב מורחב קבע זאת לפני כשנתיים בעניין שרלי הבדו. התפקיד של יושב ראש ועדת הבחירות עדין ומורכב. כשם שעליו לפעול בגדר סמכותו, אל לו לפעול מחוצה לה. גורם גורם על פי סמכותו הוא.

6. עולה כי דין חלק מרכזי של העתירה להידחות על הסף, שכן יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית אינו הגורם המוסמך לדון בטענות העותרת. את חלקה השני של העתירה יש לדחות לגופו, מפני שהשידור מושא ההליך אינו תעמולת בחירות, אלא שידור בעל אופי חדשותי. אף לא מדובר ב"הפרעה" לבחירות על פי סעיף 119 לחוק הבחירות לכנסת. בנסיבות העניין, החלטתי להימנע מעשיית צו להוצאות.

ניתנה היום ג' באלול תשע"ט (3 בספטמבר 2019).

ניל הנדל

שופט בית המשפט העליון
מ"מ יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 44/22
תב"כ 45/22
תב"כ 48/22

העותרת בתב"כ 44/22
ובתב"כ 48/22 : רשימת המוחנה הדמוקרטית

העותרת בתב"כ
45/22 : רשימת כחול לבן

נגד

- המשיבים :
1. מפלגת הליכוד
2. מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה
12-3. אחרים (גופי תקשורת הנזכרים כמשיבים בעתירות)

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 וכן להטלת עיצומים מכח פקודת בזיון בית משפט

תאריך הדיון : י"ב באלול, התשע"ט (12.09.2019)

בשם העותרת בתב"כ
44/22 ובתב"כ 47/22 : עו"ד אורי הברמן ; עו"ד לינוי ג'ובני

בשם העותרת בתב"כ
45/22 : עו"ד ערן מרינברג ; עו"ד שמעון בראון ; עו"ד עודד גזית

בשם המשיבים 1-2 : עו"ד אבי הלוי

החלטה

1. בפתח הדיון מסר בא-כח המשיבים 1 ו-2 כי הוא שומר על זכויותיו וטענותיו לטעון שבאירוע שהתקיים בתאריך 10.09.2019 לא הושמעה תעמולת בחירות אסורה על-ידי ראש הממשלה (להלן גם : המשיב 2).

- יחד עם זאת, הוא מסר כי ברצון המצהיר, מר יונתן אורין, למסור הצהרה, שיתכן ותייתר את המשך הדיון.
2. אפשרתי למר אורין למסור את ההצהרה המבוקשת, ובמסגרתה הוא אמר כי כ-75% מדברי ראש הממשלה באותו אירוע (להם הוא היה מודע מראש) היו אכן בבחינת חדשות, ולא תעמולת בחירות.
- עם זאת, ראש הממשלה בחר להוסיף, שלא באופן מתוכנן, בתחילת דבריו וכן בהמשך נאומו, תכנים בהיקף של כ-25%, שיכולים להיחשב, גם לדעתו של מר אורין, כתעמולת בחירות, ועל כך הוא מיצר ומתנצל בשם המשיבים 1 ו-2, אף כי הוא אישית לא ידע על כך מראש, ותוספת זו, שבאה בהצהרתו בפני היא הכרחית, בהמשך לתצהיר שמסר בהליך זה.
3. נוכח האמור לעיל – מר אורין הוסיף כי הוא מתחייב בשם המשיבים 1 ו-2 כי להבא לא תושמע עוד תעמולת בחירות, במשמעות הנזכרת בפיסקה 2 שלעיל בעת התרחשויות, או התבטאויות שצפויות להיות משודרות ברדיו, או בטלוויזיה, ואשר יהיו מעורבים בהם נציגי המשיבה 1 ובהם המשיב 2, וכי הוא מוכן אף לקבל על עצמו בשם המשיבה 1 הוצאות ועיצום כספי בגין ההפרה הנטענת.
4. העותרות הודיעו כי אף הן שומרות על זכויותיהן וטענותיהן, ואולם מתוך היענות לפנייתי, לכל הצדדים, לנסות ולמתן את הקיטוב במערכת הבחירות הנוכחית – הן יהיו מוכנות לראות בהצהרה שנמסרה על-ידי מר אורין כאמור, ובהתחייבות שהמשיבים 1 ו-2 קיבלו על עצמם באמצעותו, מיצוי של ההליכים שבפני.
5. כל הצדדים השאירו לשיקול דעתי את גובה ההוצאות ושיעור העיצומים.
6. נוכח כל האמור לעיל – אני מחליט כדלקמן:
- (א) אני נותן תוקף של החלטה להצהרה ולהתחייבות, שמסר מר אורין בשם המשיבים 1 ו-2.
- (ב) המשיבים 1 ו-2 ישלמו לכל אחת מהעותרות, הוצאות בגין העתירות בסך של 15,000 ש"ח.
- (ג) בשים לב לכך שהליך של בזיון הינו הליך צופה פני עתיד – כי אז כל הפרה נוספת, אם תתרחש על-ידי המשיבים 1, או 2 (ואני מקווה שלא כך יקרה עוד) – תגרור עיצום כספי, על דרך של קנס, בסך של 50,000 ש"ח.
- (ד) למען הסר ספק אבהיר כי אין באמור לעיל:
- (1) כדי למנוע מהמשיבים 1, או 2 להשתתף ולשאת דברים באירועים, או להופיע בתקשורת, לרבות ברדיו ובטלוויזיה, בהתרחשויות שיש בהם משום חדשות (News), ובלבד שלא תתלוו אליהם תעמולת בחירות.
- (2) לשלול את האפשרות של העותרות לנקוט בהליכים עתידיים, אם תהיה הפרה כאמור, וכל זכויות וטענות כל הצדדים בהליכים כאלה שמורות להם.

7. הנני תקווה שהחלטה זו תדריך מעתה ואילך את כל המשתתפים בשיח הציבורי לקראת הבחירות לכנסת ה-22 וכן את כלי התקשורת, וזאת בהמשך להחלטתי בנושא מתאריך 10.09.2019 בתיק זה, ומבלי לפגוע בכוחו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית ליתן צווים נוספים, או אחרים (לרבות זה שהוצא על ידי ב-תב"כ 21/21 מפלגת העבודה נ' הליכוד (04.03.2019)).

8. לבסוף, מופנית קריאה לכל משתתפי מערכת הבחירות לכנסת ה-22, בישורת האחרונה שלה – לכבד את החוק ולנסות לשמור על שיח מכובד וראוי בצורה ובסגנון, תוך התמקדות בוויכוח ענייני – רק לגבי התכנים, והכל בכפוף לדין.

ניתנה היום, י"ב באלול, התשע"ט (12.09.2019).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
 لجنه الانتخابات المركزية للكنيست 22
 The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
 Deputy President of the Supreme Court
 Chairman of the Central Elections
 Committee

القاضي حنان ملتسر
 نائب رئيس المحكمة العليا
 رئيس لجنه الانتخابات
 المركزية

השופט חנן מלצר
 המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 62/22

העותרת: הליכוד, תנועה לאומית ליברלית

נגד

- המשיבים:
1. כחול לבן
 2. בני גנץ – יו"ר רשימת כחול לבן
 3. שידורי קשת
 4. שידורי רשת
 5. כאן תאגיד השידור הישראלי

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותרת: עו"ד אבי הלוי

החלטה

בשים לב לנטען בעתירה, ולנוכח הוראות סעיף 129 לחוק הבחירות לכנסת, התשכ"ט-1969, המורה כדלקמן:

"משעה 7 בערב ביום שלפני יום הבחירות ובכל יום הבחירות לא תהיה תעמולת בחירות על-ידי **אסיפות**, תהלוכות, רמקולים או **שידורים ברדיו ובטלוויזיה**" (ההדגשות הוספו – ח"מ).

ניתן בזאת צו מניעה המורה למשיבים 1-2 שלא לקיים את אירוע הבחירות המתוכנן להתקיים הערב בבית העם במושב כפר אחים בשעה 20:30. לנוכח מסקנתי האמורה, מתייטר הצורך במתן צו מניעה שיורה לאסור על שידור האירוע הנ"ל בהתאם לסיפא לסעיף האמור.

ניתנה היום, ט"ז באלול התשע"ט (16.09.2019).

חנן מלצר, שופט

המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות
 המרכזית לכנסת ה-22

איסור על שימוש במשאבי ציבור



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22st Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 1/22

העותר: עו"ד שחר בן-מאיר

נגד

- המשיבים: 1. הליכוד תנועה לאומית ליברלית
2. השר גלעד ארדן
3. המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה
4. לשכת הפרסום הממשלתית
5. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

העותר: בעצמו

בשם המשיבה 1: עו"ד אבי הלוי

בשם המשיבים 2-5: עו"ד אבי מיליקובסקי; עו"ד קובי עבדי

החלטה

1. לפניי עתירה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה), בגדרה התבקשתי להוציא צו מניעה שיאסור על המשיב 3 לפרסם סרטון הסברה שהופץ על-ידו בעת האחרונה.

להלן יפורטו הנתונים הנדרשים להכרעה בעתירה שלפניי.

2. הרקע לעתירה עניינו, במסע פרסום שהושק לאחרונה על-ידי המשיב 3, המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה (להלן: המשרד), המכוון כנגד ארגוני ה-BDS (Boycott, Divestment, Sanctions) ופעיליהם (להלן: מסע הפרסום). כפי שתואר בתגובת המשיבים 2-5, מסע הפרסום, שנעשה בהמשך לקמפיינים דומים שנערכו מטעמו של המשרד במדינות שונות, נועד להציג לציבור בישראל מידע בנוגע למאבק בארגונים ופעילים ברחבי העולם הקוראים לחרם על המדינה, ואגב כך לרתום את הציבור הרחב לסייע במאבק בגורמים אלה.

עם השקת מסע הפרסום, הופץ כאמור סרטון מטעם המשרד ברשתות החברתיות ובמרחבי רשת האינטרנט (להלן: הסרטון). הסרטון מציג את מגמתה של תנועת ה-BDS לפעול בזירה הבינלאומית כנגד מדינת ישראל, וכן את הזיקה שמקיימים כמה מפעילי גוף זה – לארגוני הטרור המזוין הפועלים נגד המדינה. בסופו של הסרטון מופנים הצופים גם לאתר אינטרנט ייעודי שהוקם על-ידי המשרד, ובו מידע נוסף על תנועת ה-BDS וכן פירוט בדבר הדרכים בהן יכול הציבור לסייע במאבק בתופעה זו ברשתות החברתיות וברשת האינטרנט בכלל.

סרטון זה הוא שעומד במוקד העתירה שלפניי.

טענות הצדדים

3. העותר סבור כי השקת מסע הפרסום בסמיכות לבחירות לכנסת ה-22, מהווה שימוש פסול במשאבי הציבור במטרה לקדם עמדות פוליטיות הנתונות במחלוקת ציבורית, ומכאן שמסע הפרסום בכללותו, והסרטון בפרט, מהווים תעמולת בחירות אסורה, בהתאם להוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. לבד מתכליתו הפוליטית של הסרטון, העותר סבור כי הוא יוצר מצג מטעה בפני הציבור בכך שהוא מעורר את הרושם כי קיימת משוואה בין פעילי ארגוני ה-BDS ומטרותיהם לבין ארגוני הטרור. מכאן, טוען העותר, כי תכליתו הדומיננטית של הסרטון איננה בהנגשת מידע רלבנטי לציבור הרחב (שכן הנתונים המובאים בו אינם נכונים לדעתו), אלא בעידוד תפיסה פוליטית מסוימת (העותר מסתמך כאן, בין היתר, על אמות המידה שהותוו ב-תב"כ 3/21 בן מאיר נ' שר החינוך (20.01.2019) (להלן: עניין בן-מאיר)).

4. המשיבים כולם סבורים כי העתירה איננה מגלה עילה כלשהי למתן צו מניעה בגין קיום תעמולת בחירות אסורה.

בהקשר לכך, המשיבים 2-5 פורסים יריעה רחבה בדבר הרקע להשקת מסע הפרסום על-ידי המשרד. לטענתם, למשרד נתונה סמכות, המצויה ב"ליבת עיסוקו" לבצוע פעולות

הסברה נגד תופעות של דה-לגיטימציה והחרמות נגד המדינה בזירות שונות, מכוח החלטות של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני), שניתנו במרוצת השנים האחרונות. מדיניות זו מצאה גם ביטוי מסוים בחוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011 (אשר חוקתיותו נבחנה ואושרה במסגרת בג"ץ 5239/11 אבנרי נ' הכנסת (15.04.2011), אולם העותר בחר לצטט רק מדעות המיעוט שם, ולא התייחס לעמדות הרוב).

לטענתם, מסע הפרסום הושק עם הפצת הסרטון בתאריך 18.06.2019 בערוצי הטלוויזיה, ברשת האינטרנט ובעיתונים שונים, והוא מהווה חלק ממדיניות ההסברה של המשרד. הצורך בביצוע פעולות ההסברה האמורות, עלה לאור ממצאי מחקר שנערך מטעם המשרד (ובשיתוף המשיבה 4 וחברת מחקר חיצונית) במהלך השנה החולפת, לפיהם קיים צורך במהלך הסברתי בהקשר לתופעת החרם, במטרה להביא לידיעת הציבור מידע על אודות ארגוני ה-BDS, ואגב כך לעורר פעילות ציבורית מתואמת ברשת האינטרנט לצורך מאבק בתופעה זו. אמצעים דומים שננקטו בעבר, כך לפי המשיבים 2-5, אף נשאו ונושאים פרי במאבק על דעת הקהל העולמית.

5. מן ההיבט של דיני הבחירות ולגופם של דברים, המשיבים 2-5 ואף המשיבה 1, בתגובות שהוגשו מטעמם, סבורים כי דין העתירה להידחות, ולנוכח הדמיון בעמדתם של כלל המשיבים, יובאו להלן טענותיהם במאוחד.

6. המשיבים סבורים כי מכלול המשתנים הנוגעים להגדרת "תעמולת בחירות" בהקשר של סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, כפי שאלה גובשו בהלכה הפסוקה ובהחלטות יושבי-ראש ועדת הבחירות המרכזית לתקופותיהם, מוביל למסקנה כי אין מקום לראות בסרטון, או במסע הפרסום בכללותו, משום "תעמולת בחירות" אסורה. בהקשר לכך, המשיבים עומדים על התכלית הציבורית שבפרסום הסרטון ובהמשך ניהול מסע הפרסום, על נכונות העובדות המפורטות בו, וכן הם גורסים כי אין ממש בטענה כי עיתוי הפרסום נעשה בכוונת מכוון, מתוך מטרה לקדם עמדה פוליטית מסוימת בתקופת הבחירות. לשיטתם, מסע הפרסום הוא פרי יוזמה של הצוות המקצועי במשרד וגורמים מקצועיים נוספים, ואין בו משום הבעת עמדה פוליטית מובהקת, והוא בא לשרת הסכמה ציבורית רחבה, כפי שהם מבינים אותה, בדבר הצורך להיאבק בתופעות של דה-לגיטימציה ביחס למדינת ישראל.

7. בתשובה לתגובות המשיבים, העותר ביקש לחדד את עמדתו וטען כי תכלית הסרטון איננה אינפורמטיבית, והיא לשיטתו בגדר קידום מדיניות פוליטית הנתונה במחלוקת ציבורית, ומכאן ברי, שאין בסמכותו של המשרד לקדם מדיניות זו בסמיכות לבחירות. בנוסף, העותר שב וגרס כי הנתונים שהוצגו בסרטון בדבר זהותם של פעילי טרור מסוימים,

הפועלים בשיתוף פעולה עם ארגוני ה-BDS מציגים תמונה חלקית ומטעה, המעוררת את הרושם כאילו קיימת זהות בין ארגונים אלה ופעיליהם, לבין ארגוני הטרור המזוין. דיון והכרעה

8. לאחר עיון במכלול החומר שבתיק, סבורני כי דין העתירה להידחות.

9. מוקד העתירה הוא בשאלת היות הסרטון, נושא העתירה, משום "תעמולת בחירות", כהגדרתה בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, האוסר על קיום "תעמולת בחירות", תוך שימוש בנכסי הציבור. על-פי מה שהתפרש בהלכה הפסוקה ובהחלטות יושבי-ראש ועדת הבחירות המרכזית לדורותיהם, משמעות המונח: "תעמולת בחירות" תלויה באופן בו **התכלית הדומיננטית** של הפרסום משתקפת לעיניו של הבוחר הסביר (ראו למשל: דנגץ 1525/15 ח"כ טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017); תב"כ 2/21 כהן נ' שרת התרבות והספורט, בפיסקאות 37-38 (18.04.2018) (להלן: עניין כהן)). תכליתו של הפרסום נקבעת לאחר בחינת מספר רב של משתנים, ביניהם: זהות הפרסום, תדירותו, עיתוי הפצתו ברבים, התכלית העומדת בבסיסו, חיוניות המידע המובע בו, הזיקה בין תוכנו לבין מסריהם ועמדותיהם של המתמודדים בבחירות, תקינות ההליך המינהלי שנעשה ברקע לאישורו ופרסומו, וכן היותו של המידע המוצג בו אמין ומדויק (ראו: בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 701 (1992); עניין בן-מאיר; עניין כהן).

10. הניסיון להחיל פרמטרים אלה על המקרה שבפנינו מגלה כי אף לא אחד ממשתנים אלה מוביל באופן ברור וחד-משמעי למסקנה שהסרטון המדובר הוא בגדר תעמולת בחירות אסורה.

כך, למשל, תוכן הסרטון איננו מעורר חשש כי בבסיסו ניצבת תכלית פוליטית מובהקת, או מטרה אחרת הנקשרת להישגיו ופועלו של גוף פוליטי, או מתמודד מסוים בבחירות לכנסת. אמנם, במקרים מסוימים ייתכן כי אף אם הפרסום איננו קושר במישרין ובמפורש את הישגי המשרד עם שמו של נבחר ציבור, עדיין ניתן יהיה לראות בו כזה שתכליתו העיקרית פוליטית (ראו: עניין בן-מאיר). אולם דומני כי נסיבות העניין כאן אינן באות בגדר אותם מקרים ייחודיים. הבחנה חשובה בהקשר האמור היא העובדה כי המסרים המובעים בסרטון נועדו להשפיע ולרתום את דעת הקהל בישראל למטרות הסברה, ולא להתפאר בהישגים או בתוצאות כלשהן של המשרד, או העומד בראשו. בנסיבות אלה, בהן הפרסום הוא צופה פני עתיד ומטרתו היא להעלות את המודעות הציבורית למאבק לאומי המתחולל במרחב האינטרנט בהקשר לפעילות תנועה ה-BDS, סבורני כי התכלית התעמולתית-פוליטית שבפרסום היא מועטה.

11. אשר לעיתוי הפרסום, הרי שלא עלה בידי העותר להציג ראיות ממשיות לסתור את עמדת המשיבים 5-2, לפיה השקת מסע הפרסום בעת הזו היא פרי **תכנון מוקדם** של מספר גורמים מקצועיים, **שנמשך חודשים רבים**, ובנסיבות אלה – אין לקבל את הטענה כי הפצת הסרטון בעת הזו נועדה לשרת דווקא מטרה פוליטית של גורם כזה, או אחר, בסמיכות למועד הבחירות. אין בידי לקבל אף את טענות העותר בדבר אי-דיוקים שנפלו בפרסום. זאת, שכן אף אם אניח כי נפל חוסר דיוק כלשהו בנכונות המידע המובא בסרטון – קשה בעיניי לראות כיצד יש בפרמטר זה, באופן בו מציג אותו העותר, להעיב על תכליתו של הסרטון, כפי שמצהירים עליה המשיבים 5-2 וכפי שעולה מתוכן הסרטון עצמו, לפיה הוא נועד להביא את תופעת ארגוני ה-BDS ופעילותם לתודעת הציבור בישראל, ולרתימתו למאבק על דעת הקהל הבינלאומית.

12. מכלול טעמים אלה מביאים אותי למסקנה כי דין העתירה להידחות. בנסיבות העניין העותר יישא בהוצאות המשיבה 1 בסך של 5,000 ש"ח, וכן בהוצאות המשיבים 5-2 (ביחד) בסכום זהה.

ניתנה היום, כ"ח בתמוז התשע"ט (31.07.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 8/22

העותר: עו"ד שחר בן מאיר

נגד

המשיבים:

1. טל גלבוש
2. סיעת הליכוד
3. רוח"מ בנימין נתניהו
4. עו"ד שלומית ברנע פרגו – היועצת המשפטית של משרד ראש
הממשלה
5. אשר חיון – ראש הסגל במשרד ראש הממשלה
6. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה),
התשי"ט-1959 מתאריך 25.07.2019; תגובה מטעם המשיבים 3-1
מתאריך 02.08.2019; תגובה מטעם המשיבים 4-6 מתאריך
11.08.2019; הודעה מטעם המשיבים 4-6 מתאריך 13.08.2019;
בקשה מטעם העותר מתאריך 14.08.2019

העותר: בעצמו

בשם המשיבים 3-1: עו"ד אבי הלוי
בשם המשיבים 4-6: עו"ד ליאורה וייס-בנסקי

החלטה

1. עניינה של העתירה שבפני הוא בבקשת העותר כי יינתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה), האוסר על המשיבים 2-5: "לקיים כל פגישה ו/או העברת מידע ו/או שיחה של כל גורם במשרד ראש הממשלה עם המשיבה 1", והאוסר עליהם: "לקבל כל הוראה ו/או הנחיה ו/או עצה מאת המשיבה מס' 1".

להלן אביא את הנתונים הנדרשים להכרעה.

רקע עובדתי

2. המשיבה 1 היא פעילה חברתית למען זכויות בעלי חיים, והיא מונתה על-ידי המשיב 3 בתאריך 11.06.2019 לשמש כיועצתו האישית (בתפקידו כראש רשימת הליכוד) לענייני בעלי חיים, כפי שעולה מנספח 3 לעתירה.

3. בתאריך 09.07.2019 המשיבה 1 פרסמה בחשבון הפייסבוק שלה פוסט, בו היא מודה למשיב 3 ולרעייתו על מאמצייהם לשחרור בעלי חיים לקנדה, כדי להצילם מזריקת המתה.

באותו יום, שיתף המשיב 3 את הפוסט מטעם המשיבה 1 הנ"ל, וכתב כדלקמן:

"אני שמח שרעייתי שרה ואני, יחד עם טל גלבוע שמובילה מטעם הליכוד את הטיפול ברווחת בעלי החיים, הצלחנו לסייע להצלת חיים. תודה לכל העוסקים במלאכה במהלך השנה האחרונה ולשר החקלאות אורי אריאל. אנחנו רואים חשיבות גדולה בקידום רווחתם וזכויותיהם של בעלי החיים ונמשיך לפעול בנושא".

4. במאמר מוסגר, יצוין כי הפרסומים הנ"ל נעשו על רקע פסק דינו של בית המשפט העליון (ראו: עע"מ 861/19 מדינת ישראל משרד החקלאות ופיתוח הכפר נ' "נח" התאחדות ישראלית של ארגונים להגנת בעלי חיים (26.06.2019)), בגדרו נקבע בדעת רוב, בין היתר, כי אין מקום להתערב בהחלטת מנהל השירותים הוטרינרים, אשר נגעה להמתה של קבוצת בעלי חיים בשל טעם רפואי. בפסק הדין האמור נקבע עוד כי תינתן אפשרות למציאת פתרונות נוספים, מלבד המתת בעלי החיים, תוך 30 ימים, וכך אכן קרה.

5. בתאריך 10.07.2019 פנה העותר בדואר אלקטרוני למשיבה 4 ולבא-כח המשיבה 2 וטען כי:

"עולה החשד כי ראש הממשלה מנצל את מעמדו הציבורי, ומאפשר לעובדים פוליטיים של סיעת הליכוד, לפעול מול משרדי הממשלה בנושאים שונים, ועל מנת לעשות בכך שימוש לאחר מכן לצרכי תעמולה".

באותו יום המשיבה 4 השיבה לעותר כי עובדי משרד ראש הממשלה הונחו שלא למסור מידע, או להושיט סיוע במשאבי המשרד, לרבות באמצעות עובדים, לגורמים מפלגתיים, או למי שפועל מטעמם.

בהקשר האמור יש גם לציין כי עוד בתאריך 30.06.2019 (וזאת בהמשך למכתב שלה מתאריך 01.01.2019 לקראת מערכת הבחירות לכנסת ה-21) שלחה המשיבה 4 מכתב לעובדים במשרד ראש הממשלה (וביניהם המשיב 5), שכותרתו: "ריכוז הנחיות לקראת הכנסת ה-22 – חוק הבחירות (דרכי תעמולה)". במכתב זה רוכזו הנחיות הנוגעות לחוק דרכי תעמולה, ובין היתר הופיעה בו ההנחיה שלא לתת מידע, או סיוע, לרבות באמצעות עובדים, לגורמים מפלגתיים.

6. בתאריך 11.07.2019 העותר שלח מכתב נוסף, זו הפעם אל היועצת המשפטית של משרד החקלאות, שכותרתו: "התראה על חשד לעבירה על הוראות חוק הבחירות לכנסת (דרכי תעמולה)". בגדר כך העותר טען כי מפרסומיה של המשיבה 1 עולה כי יש לה גישה בלתי אמצעית לעובדים במשרד החקלאות, לשם קבלת מידע מהם והתערבות בעבודת המשרד, וכל זאת נעשה, לטענתו, בניגוד לסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. העותר הזכיר במכתבו הנ"ל את התשובה שקיבל ממשרד ראש הממשלה בדבר חידוד ההנחיות שניתנו לעובדים, וביקש שתצא הנחיה דומה לעובדי משרד החקלאות.

7. בתאריך 24.07.2019 הלשכה המשפטית במשרד החקלאות השיבה לעותר, ומסרה כי תישלח פנייה למשרד המשפטים בעניין, וכי עד לתשובת משרד המשפטים – מנהל ועובדי השירותים הוטרינריים הונחו שלא להיפגש עם המשיבה 1.

8. בתאריך 21.07.2019 המשיבה 1 פירסמה בדף הפייסבוק שלה פוסט נוסף (להלן: הפוסט), בו נכתב כך:

"איל מגד הוא אמיץ. הוא אמיץ לכתוב בעד ראש הממשלה בעיתון "הארץ", סופג ביקורות קשות מהקוראים, עלבונות, קללות והוא בשלו, בדיוק כפי שאני בשלי.
הכי מדהימים אותי טבעונים שכאילו היו רוצים יותר מכל שהמינוי הזה יהיה פיקציה, רק לא לתת טיפת קרדיט לראש המפלגה היחיד שמדבר על בעלי חיים, שמינה אותי לעשות עבורו עבודת מטה לנושא שאני בספק אם הגיע אי פעם לשולחנו.
אבל מה? הוא ימני ונושא הטבעונות כה משויך לשמאל.
כה משויך שמילה לא נאמרת עליהם, הצלחנו לגייס דף של פוליטיקאי הכי חזק בישראל 2.5 מיליון לייקים לנושא, פוסטים על בעלי חיים ובכל הגזרה הפוליטית, דממה.
אני מצליחה להכנס דרך הדלת למקומות שלא הצלחתי דרך החלון, לא ח"כ, לא מתפרנסת כמו ח"כ, בלי עוזרים ורכב ועשיתי בחודש עבודה של שנים של ח"כים.
כן, גיבוי של ראש ממשלה זה המון, זה נס לבעלי חיים, תפקיד שהמצאנו יחדיו והוא כה הכרחי וחשוב.
ככל שאני ממשיכה בעבודת המטה שלי ברור לי שרק ראש ממשלה חזק יוכל לעזור כאן, סוציאליזם, סובסידות חולניות, שירות וטרינרי שמגובה ע"י ההסתדרות, זו הרעה החולה.

אין פגישה שאני עורכת שלא מועברת לראש הסגל בלשכת ראש הממשלה ולראשונה האמת מובאת אליהם בלי אינטרסים כלכליים, רק מתוך רצון שלם לעזור למי שלא נשמע קולם הזועק. ומי שמזלזל ב"שמו ובגיבוי של ראש הממשלה" שיציג אלטרנטיבה, אלטרנטיבה אמיתית ומנוסה עם כח לשנות".
(ההדגשה שלי – ח"ח).

זה המקום להוסיף כי על פי מה שנמסר בתגובת המשיבים 4-6 – עיון בעמוד הפייסבוק של המשיבה 1 העלה כי היא: "נפגשה עם גורמים נוספים במשרד החקלאות, במשרד להגנת הסביבה ועוד", במועד סמוך לאחר הגשת עתירה זו.

9. בעקבות האירועים המתוארים לעיל – הוגשה העתירה שבפני.

10. בתאריך 06.08.2019 משרד המשפטים השיב לפניית הלשכה המשפטית של משרד החקלאות, וכתב כי יש מקום לכך שהלשכה המשפטית של משרד החקלאות תנחה את עובדי המשרד שלא לקיים, במהלך תקופת הבחירות, פגישות עם המשיבה 1, נוכח חשש שאלו תשמשנה לתעמולת בחירות. במכתב הוסבר כי מסקנה זו נגזרת מאופי הפרסומים של המשיבה 1, בה הוצגו פגישותיה עם עובדי המדינה כחלק מתעמולת בחירות, ונוכח העובדה שפגישות אלו נערכו במסגרת פעילותה הפוליטית. עוד הוצע במכתב הנ"ל שהלשכה המשפטית של משרד החקלאות תוציא הנחיה לפיה אם יתעורר צורך מיוחד בפגישה בין עובד משרד החקלאות לבין המשיבה 1 – על העובד יהיה לפנות ללשכה המשפטית, שתבחן את אפשרות קיום הפגישה. בנוסף, הוצע להבהיר לעובדי המשרד כי פעולה בניגוד להנחיות האמורות עלולה להוות עבירה משמעתית, או עבירה פלילית, כקבוע בסעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת), אשר אוסר על עובד מדינה (שתפקידו עונה להגדרת הסעיף הנ"ל) לקחת חלק בתעמולת בחירות.

11. בעקבות המכתב הנ"ל, היועצת המשפטית למשרד החקלאות פרסמה הנחיה לעובדי המשרד לפיה יש להימנע מקיום פגישות עבודה עם המשיבה 1, נוכח חשש שפגישות אלו תשמשנה לתעמולת בחירות, על רקע תפקידה הפוליטי של המשיבה 1. עוד הובהר כי במידה ויתעורר צורך בקיום פגישה שכזו, יש לפנות ללשכה המשפטית מראש, כדי שתבחן את האפשרות לקיימה. לבסוף, הוסבר כי פעולה בניגוד להנחיות הנ"ל עלולה להוות עבירת משמעת, או הפרה של סעיף 130(א) לחוק הבחירות לכנסת.

12. לבסוף ראוי להוסיף כי הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה ערכה בדיקה בעניין הקשר בין המשיב 5 לבין המשיבה 1, ובמסגרת הבירור המשיב 5 הונחה על-ידי הלשכה המשפטית הנ"ל שלא לקיים קשרי עבודה עם המשיבה 1 עד לאחר מועד הבחירות, והוא התחייב שלא יעשה כן.

13. כאמור, העותר מבקש כי יינתן צו מניעה מכוח סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה, האוסר על המשיבים לקיים קשר כלשהו (מסוג של: פגישה, העברת מידע, שיחה, הוראה, הנחיה או עצה) בין המשיבה 1 לבין גורם כלשהו מטעם משרד ראש הממשלה.

העותר טוען כי אם לא ינתן הצו כמבוקש – יופר סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, אשר אוסר על שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות. יצוין כי העותר הביא את טענותיו המשפטיות בתמצית, תוך הסתפקות באמירות כלליות, ללא הסבר מטעמו מהו ה"שימוש" שנעשה ובאילו "נכסי ציבור" מדובר.

לשיטת העותר, סעיף 2א הנ"ל אוסר על "עירוב" משרד ממשלתי עם תעמולת בחירות ועל "השתלבות" של עובד פוליטי במשרד הממשלתי (בדרך של קבלה, או של מסירה של מידע), במיוחד בתקופת בחירות. משכך, לטענת העותר, המשיבה 1, כיועצת של המשיב 3, איננה רשאית להיפגש עם גורמים ממשלתיים, ואיננה רשאית להעביר או לקבל מהם מידע.

14. העותר מבסס בנוסף את טיעונו על הנחיה מספר 1.1704 של היועץ המשפטי לממשלה, שכותרתה: "פעילות מפלגתית בלשכות שרים וסגני שרים", וגורס כי הנחיה זו אוסרת על קיום פעילות פוליטית בלשכת שר.

כמו כן, העותר מאזכר בדבריו את סעיף 3ב לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959, הקובע איסור על עובד מדינה לעסוק בפעילות מפלגתית בתחום נכסי ציבור, כאמור בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. לשיטת העותר, המשיב 5 עובר על הוראת חוק זו, בכך שקיבל דיווחים מפעילה פוליטית מטעם המשיבה 2.

לבסוף, העותר מבקש להשית הוצאות ושכר טרחת עו"ד על המשיבים 1-3.

15. המשיבים 1-3 גורסים כי יש לסלק את העתירה על הסף, משום שהעותר לא הניח תשתית ראייתית מינימלית לקיומה של עילה לכאורה, לצורך מתן הצו המבוקש על ידו. לשיטתם, העותר מסתמך על ראייה אחת בלבד – הפוסט, שפרסמה המשיבה 1, לפיו היא מעדכנת את המשיב 5 על פגישותיה. המשיבים 1-3 טוענים כי אין כל קשר בין הפוסט לבין תעמולת בחירות העושה שימוש בנכסי המדינה; כי העתירה נעדרת נימוקים משפטיים, לרבות התייחסות למבחנים שנקבעו בפסיקה ביחס לשאלה מהי "תעמולת בחירות", וכי אין לח"מ אמצעי חקירה עצמאיים לצורך בחינת קשרי העבודה שמקיימת המשיבה 1.

לגישת המשיבים 1-3, יש לדחות את העתירה גם לגופה. זאת, מאחר שפעולת העדכון הנזכרת בפוסט (של המשיב 5 על-ידי המשיבה 1) לא עולה כדי שימוש במשרד ראש הממשלה לצרכי תעמולת בחירות. בתוך כך, נטען כי המשיבה 1 קיימה קשרי עבודה עם משרדי הממשלה עוד טרם שמונתה ליועצת של המשיב 3 (במעמדו כיו"ר רשימת הליכוד)

בנושא זכויות בעלי חיים, וכי קשרי עבודה אלה המשיכו באופן טבעי גם בתקופת הבחירות. עוד נטען כי השאלה אם פרסום מהווה "תעמולת בחירות" נבחנת לפי מבחן התכלית הדומיננטית, ואולם, לשיטת המשיבים 3-1, לא נעשתה בענייננו כל פעולה, אשר מקיימת מבחן זה. לבסוף, המשיבים 3-1 גורסים כי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה קובע כי שימוש בקשר עם תעמולת בחירות בנכסים "שהועמדו על ידי המדינה לרשותו של שר" – הינו שימוש מותר. המשיבים 3-1 מבקשים גם להטיל הוצאות על העותר.

16. המשיבים 6-4 מטיילים בתגובתם ספק בשאלה האם סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה הוא המסגרת המשפטית המתאימה לנסיבות העניין, שכן אין מדובר ב"עשיית שימוש בנכסי ציבור" (בשונה משימוש במשרדי הרשות, או בכספיה, למשל). עוד גורסים המשיבים 6-4 כי העותר לא עמד בנטל הראייתי להראות כי מתקיימים תנאי הסעיף הנ"ל.

בנוסף לאמור, המשיבים 6-4 גורסים כי אין מקום ליתן צו מניעה על בסיס סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, לרבות מהטעם שההנחיות החלות על עובדי מדינה חודדו בפני המשיב 5 והוא התחייב שלא לקיים קשרי עבודה עם המשיבה 1 עד לאחר מועד הבחירות, וכי יש למחוק את העתירה על הסף או לדחותה לגופה.

התפתחויות נוספות

17. בתאריך 13.08.2019 הגישו המשיבים 6-4 הודעה, אליה צירפו מסמכים אותם התבקשו לצרף לתגובתם (צילום של המענה מטעם משרד המשפטים ללשכה המשפטית במשרד החקלאות מתאריך 06.08.2019 וצילום ההנחיה שנשלחה מטעם היועצת המשפטית למשרד החקלאות לעובדי משרד החקלאות).

18. בנוסף, באותו יום, 13.08.2019, הוגשה בקשה מטעם העותר, בגדרה חזר על טענתו כי יש מקום להוציא צו מניעה כמבוקש, והדגיש כי, לשיטתו, עמדת המשיבים 6-4 עולה בקנה אחד עם עמדתו.

19. לאחר תיאור הרקע, ההתפתחויות וטענות הצדדים – אעבור לליבון הדברים.

דיון והכרעה

20. השאלה המונחת בפני היא האם פרסום הפוסט על-ידי המשיבה 1, על כך שהיא מעדכנת את המשיב 5 על פגישות שהיא עורכת, בצד מה שמשתמע מהפוסט לגבי שיתוף הפעולה עימה – עולה כדי שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות, במשמעות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה.

סבורני שהתשובה לשאלה זו היא **שלילית**. אפרט את נימוקי למסקנה זו מיד בסמוך.

21. סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה מורה כדלקמן:

2א. לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים 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 ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה, למעט שימוש כמפורט להלן:

(1) שימוש, בתמורה או שלא בתמורה, באולמות ובמקומות פומביים פתוחים העומדים כרגיל לשימוש כאמור;

(2) שימוש בנכסים שהועמדו על ידי המדינה לרשותו של שר, סגן שר או חבר הכנסת, או שהועמדו על ידי הרשות המקומית לרשותו של ראש הרשות; אין בהוראות פסקה זו כדי לגרוע מהגבלות על שימוש בנכסים כאמור שהוטלו לפי כל דין או כללי אתיקה."

הנה כי כן, הסעיף אוסר על שימוש במשאבי ציבור לצורך תעמולת בחירות. אחת מתכליות הסעיף היא הגנה על שוויון באמצעים וביכולת הנגישות לבוחר, שכן: "מתן אפשרות למתמודד בבחירות לעשות שימוש בנכסי ציבור, אליהם יש לו נגישות מיוחדת מכוח התפקיד אותו הוא ממלא בפועל, פוגע פגיעה ממשית בערך השוויון בבחירות, בהפלותו לטובה את המתחרה, המכהן במשרה ציבורית עובר לבחירות" (ראו: תר"מ 2/19 פיינשטיין נ' מלול, בפיסקה 7 (השופט א' פרוקצ'יה) (08.11.2009) (להלן: עניין פיינשטיין); תב"כ 2/21 כהן נ' רגב, שרת התרבות והספורט (18.04.2018) (להלן: עניין כהן)).

מטרה נוספת של הסעיף היא: "למנוע שימוש בנכסי ציבור למטרת קידום עניינו האישי של מתמודד, שלא לשמו נועדו נכסים אלה שבידי הרשות מלכתחילה" (ראו: עניין פיינשטיין, בפיסקה 1).

חשיבות ההגנה על תכליות הסעיף עולה מקום בו מדובר על נבחר ציבור מכהנים, וזאת לשם איון היתרון הטבוע בתעמולה למועמד מכהן (ראו: עניין כהן, בפיסקה 36; תר"מ 14/20 חברי סיעת "למען התושבים" במועצת העיר רעננה נ' חופרי (השופט ס' גובראן) (16.06.2013) (להלן: עניין חופרי)).

22. בהקשר הנ"ל – האיסור על עובדי ציבור ליטול חלק בתעמולת בחירות נגזר מהמטרה לשמור על טוהר הבחירות ועל אמון הציבור בעובדי הציבור; על נייטרליות עובדי הציבור ועל שוויון בין המועמדים (ראו: ער"מ 5/21 הגר פרי יגור נ' המועצה המקומית פרדס חנה כרכור, בפיסקה 20 (25.09.2018)).

23. יצוין כי סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה קובע כי סעיף 2א לחוק זה חל **בכל עת**, אף מחוץ לתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות עצמו (בניגוד לסעיפים אחרים בחוק דרכי תעמולה). כמו כן נקבע כי הסעיף הנ"ל איננו מוגבל למדיה מסוימת, וכי הוא חל גם על רדיו, טלוויזיה, עיתונות ואינטרנט (ראו: תב"כ 3/21 עו"ד בן מאיר נ' שר החינוך, בפיסקה 20 (20.01.2019) (להלן: עניין בן מאיר)).

24. תחולת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה תלויה איפוא בשאלה האם השימוש בנכסי הציבור נעשה "בקשר עם תעמולה". שאלה זו תיבחן לפי מבחן הדומיננטיות. כך נקבע בהקשר זה:

"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 אמנותי, חדשותי, דתי), גם אם השפעות הלוואי שלו הן בהשפעה (עקיפה) על הבוחר." (ראו: בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד מו(2) 692, 704 (1992)).

מבחן הדומיננטיות נדון ב-דנג"ץ 1525/15 חה"כ ד"ר טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) (להלן: עניין שארלי הבדו), שם נפסק, בדעת רוב, כי הבחינה צריכה להיעשות בעיני הבוחר הסביר, ולפיכך – המבחן הראוי הוא "מבחן הדומיננטיות בעיני הבוחר הסביר". הפסיקה אף התייחסה למצב בו לפרסום היו מספר תכליות (כשביניהן, למשל, בצד התכלית התעמולתית, תכלית אינפורמטיבית נייטרלית, של מתן מידע לציבור), וקבעה בהקשר זה כי יש לבחון אם התכלית התעמולתית גוברת על התכליות האחרות, ואם יש בה כדי להניע, או להניא את הבוחר ולהשפיע על העדפותיו הפוליטיות. רק אם התשובה חיובית – הפרסום עולה כדי "תעמולת בחירות" (עיינו: עניין שארלי הבדו; עניין בן מאיר, בפיסקה 24).

25. בהמשך לאמור, נקבעו מספר מבחני עזר למבחן הדומיננטיות בעיני הבוחר הסביר, בהם יש להתחשב, וביניהם, בין היתר: מועד הפרסום; זהות יוזם הפרסום; השאלה האם מדובר בפרסום שגרתי או שמא הוא ייחודי וחד פעמי; היקף ההשפעה הצפוי על הבוחרים; חשיבות התכלית האחרת שבבסיס הפרסום והשכל הישר וההיגיון (ראו: עניין כהן, בפיסקה 38; עניין חופרי). מבחן עזר נוסף הותווה בעניין בן מאיר (בפיסקה 30), לפיו יש לבחון גם את אמינות הפרסום ואת הדיוק בעובדות הנזכרות בו.

26. לאחר פריסת המסגרת הנורמטיבית, אפנה כעת להחלתה על נסיבות העניין שבפני.

מן הכלל אל הפרט

27. כאמור, יש לבחון האם בענייננו נעשה "שימוש בנכסי ציבור", והאם השימוש הנ"ל נעשה "בקשר עם תעמולה". ככל שיימצא כי התשובה לאחת מן השאלות היא שלילית, הרי שמתיתר הצורך לדון ולהכריע בשאלה הנוספת.

28. בענייננו, גם אם נעשה "שימוש בנכסי ציבור" (ואני נוטה להשיב לכך בשלילה – עיינו והשוו: ער"מ 3/21 עיריית חולון נ' זכריה, בפיסקה 4 (השופט נ' הנדל) (12.07.2018)), סבורני כי הדבר איננו נעשה בהכרח "בקשר עם תעמולת בחירות". אנמק מסקנתי זו מיד בסמוך.

29. אביא שוב את עיקרי הפוסט מטעם המשיבה 1, המובא לעיל:

[...]"

אני מצליחה להכנס דרך הדלת למקומות שלא הצלחתי דרך החלון, לא ח"כ, לא מתפרנסת כמו ח"כ, בלי עוזרים ורכב ועשיתי בחודש עבודה של שנים של ח"כים.

כן, גיבוי של ראש ממשלה זה המון, זה נס לבעלי חיים, **תפקיד שהמצאנו יחדיו והוא כה הכרחי וחשוב.**
 ככל שאני ממשיכה בעבודת המטה שלי ברור לי שרק ראש ממשלה חזק יוכל לעזור כאן, סוציאליזם, סובסידות חולניות, שירות וטרינרי שמגובה ע"י ההסתדרות, זו הרעה החולה.
 אין פגישה שאני עורכת שלא מועברת לראש הסגל בלשכת ראש הממשלה ולראשונה האמת מובאת אליהם בלי אינטרסים כלכליים, **רק מתוך רצון שלם לעזור למי שלא נשמע קולם הזועק.**
 ומי שמזלזל ב"שמו ובגיבוי של ראש הממשלה" שיציג אלטרנטיבה, אלטרנטיבה אמיתית ומנוסה עם כח לשנות".
 (ההדגשות שלי – ח"מ).

כאמור, לפרסום יכולות להיות מספר תכליות. מן המקובץ ניתן לראות כי אף אם הייתה תכלית תעמולתית בפרסום זה של המשיבה 1, נראה **שלא זו הייתה בהכרח התכלית הדומיננטית** – בעיני הבוחר הסביר. מהתשתית העובדתית שנפרסה בפני, נראה שמטרותיה העיקריות של המשיבה 1 היו בגדר "מסע יחסי ציבור" לעצמה – להציג אותה באור חיובי בפני קוראיה וחבריה, לפאר את מעשיה וקשריה כאדם פרטי, להעלות את מודעות הציבור למאבק החברתי שהיא מקיימת ואף למסור מידע חיוני על פעילויותיה למען בעלי החיים (התחום עימו היא מזוהה בעיני הציבור הרחב).

30. זאת ועוד: מבחני המשנה, שצוינו לעיל, מובילים גם הם למסקנה **שהתכלית הדומיננטית של הפרסום האמור – לא הייתה בהכרח תעמולתית**, שכן לכאורה נראה כי מדובר בפעילות שגרתית מטעם המשיבה 1, ולא ייחודית וחד פעמית (בתגובה מטעם המשיבים 4-6 נמסר כי עיון בעמוד הפייסבוק של המשיבה 1 מעלה כי היא נפגשה עם גורמים נוספים במשרד החקלאות, במשרד להגנת הסביבה ועוד); מעבר לכך דומה כי אין לפרסום הנ"ל היקף השפעה רב על בוחרים, שכן הוא נוקט בלשון כוללת ורחבה; כי יוזמת הפרסום היא המשיבה 1, בפעילותה כאדם פרטי; כי יש בפרסום תכלית אחרת חשובה – הגברת המודעות לפעילות המשיבה 1 למען בעלי חיים. אף השכל הישר וההיגיון מובילים למסקנה לפיה מטרתו העיקרית של הפוסט הייתה לקדם את המוניטין של המשיבה 1, ולא לבצע תעמולת בחירות.

31. נוכח כל האמור לעיל – המסקנה המתבקשת, בהתאם למבחני הפסיקה שתוארו לעיל, היא כי לא ניתן לומר שהפרסום נעשה "בקשר עם תעמולת בחירות", שכן הוא לא נועד בהכרח כדי לשכנע את הבוחר לנהוג בצורה מסוימת, בהקשר לבחירות.

32. משהגעתי למסקנה כי **מבחן התכלית הדומיננטית** איננו מתקיים בנסיבות העניין – הרי שמתיתר הצורך לקבוע מסמרות ולהכריע בשאלה האם פרסום הפוסט על-ידי המשיבה 1, שבו נאמר כי היא מעדכנת את המשיב 5 על פגישות שהיא עורכת, מהווה "שימוש בנכסי ציבור", במשמעות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה (עיינו בהערתי בפיסקה 28 שלעיל).

33. זאת ועוד – אחרת. כפי שנמסר בתגובת המשיבים 4-6 – ההנחיות החלות על עובדי מדינה חודדו בפני המשיב 5 על-ידי המשיבה 4, והוא התחייב שלא לקיים קשר עם המשיבה 1 במסגרת עבודתו, עד לאחר מועד הבחירות. בכך די, בנסיבות, וממילא מובן כי על כל

עובדי המדינה, לרבות הבכירים שבהם, לנהוג בהתאם להנחיות והאיסורים החלים עליהם בכלל, ובהקשר לבחירות בפרט.

סוף דבר

34. נוכח כל האמור לעיל – העתירה לצו מניעה נדחית.

בנסיבות העניין – לא אעשה צו להוצאות לטובת מי מהצדדים.

ניתנה היום, ה' באלול התשע"ט (05.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 28/22

העותר: יפתח שילוני

נגד

- המשיבים: 1. בנימין נתניהו, ראש הממשלה
2. צורי סיסו, מנכל תנועת הליכוד
3. תנועת הליכוד
4. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותר: עו"ד גונן בן יצחק

בשם המשיבים 1-3: עו"ד אבי הלוי

בשם המשיב 4: עו"ד רן רוזנברג; עו"ד סיון דגן

החלטה

1. בעתירה שבפניי, התבקשתי על ידי העותר ליתן צו האוסר על המשיבים 1-3 (להלן: המשיבים), לעשות שימוש בסמל המדינה במסגרת תעמולת הבחירות מטעמם, ובאירועים רשמיים של המשיבה 3 (להלן: הליכוד).

2. לאחר שעיינתי בעתירה, ובתשובות לה, מצאתי שדין העתירה בפן הממשי שלה – להידחות, הגם שבמישור העקרוני הדין עם העותר, במובן זה שהוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה) אוסרות על שימוש בסמל המדינה בקשר עם תעמולת בחירות, שכן העותר לא העמיד תשתית עובדתית מספקת להוכחת טענתו שהמשיבים עשו שימוש בסמל המדינה, בקשר עם תעמולת בחירות.

בטרם אפרט את נימוקי למסקנה זו – אעמוד על טענות הצדדים.

3. בעתירתו טוען העותר, שהמשיבים עושים שימוש שלא כדין בסמל המדינה במסגרת תעמולת הבחירות מטעמם. לטענתו, השימוש האמור מפר את הוראות סעיף 3 לחוק הדגל, הסמל והמנון המדינה, התש"ט-1949 (להלן: חוק הדגל), שאוסר, לעניינו, על שימוש בסמל המדינה ללא רישיון או היתר מעת שר הפנים.

יתרה מכך – העותר מציין כי השימוש שנעשה בסמל המדינה מפר את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1706 בעניין "שימוש בנייר רשמי ובסמל המדינה למטרה פוליטית-מפלגתית" (להלן: הנחיית היועץ). עוד נטען שהתנהלות המשיבים מפרה את סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, שאוסר על: "שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים" של גופים שונים, לרבות משרדי הממשלה וגופים ממשלתיים.

להוכחת טענותיו, הציג העותר תמונות של אירועים של הליכוד שבהם נראה סמל המדינה על פודיום הנואמים, או ברקע ליד סמליל הליכוד.

4. לאחר עיון בעתירה הוריתי כי תוגש עמדת המשיבים וכן ביקשתי את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לנטען בה.

5. לעמדת המשיבים, יש לסלק את העתירה על הסף. לטענתם, הפרת הוראות חוק הדגל אינן נכללות בגדר החיקוקים שאותם מוסמך יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת לאכוף לפי סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה. עוד נטען שיש לדחות את העתירה על הסף בשל השיהוי בהגשתה, בשים לב לכך שלא צוין מה מועד ההפרה הנטענת, וכן בשל כך שרשימות מתמודדים אחרת נוהגות בצורה דומה, אך העותר לא הגיש עתירה כנגדן.

המשיבים טענו בנוסף, שיש לדחות את העתירה בשל כך שלא הוכחה הפרה של הוראות חוק דרכי תעמולה, שכן, לטענתם לא צורפה כל תשתית ראיתית המוכיחה, בפן העובדתי, שהמשיבים עושים בכלל שימוש בסמל המדינה שלא כדין. לעמדת המשיבים, ראיותיו של העותר הן תמונות, שלמיטב בדיקתם, כולם אינן ממערכת הבחירות לכנסת ה-22. לטענתם – התמונה הכוללת את הפודיום היא תמונה מאירוע לקראת הבחירות לכנסת ה-21, והתמונות של השלט הכולל את סמל המדינה לצד סמליל הליכוד הן ממקום עריכת ישיבות סיעת הליכוד בכנסת, אך ישיבות כאמור לא נערכו לאחר התפזרות הכנסת ה-21.

עוד נטען, שאין בהתנהלות הנתענת הפרת חוק הדגל, משהמשיבים לא ייצרו שלט שבו ישנו סמל המדינה לבדו ואין בשלטים המצולמים, המכילים את סמליל הליכוד וסמל המדינה, כדי להטעות את הבוחרים, באופן שיחזה כאילו מדובר בפעולה בשם המדינה. מעבר לכך – אין לטענתם, במתואר, משום שימוש בסמל המדינה. בהקשר זה נטען גם, שבהתאם להנחיית היועץ, אין מניעה שהמשיב 1 יעשה שימוש בסמל המדינה במסגרת תפקידו הציבורי, וסמל המדינה כלל אינו "נכס" של המדינה, ולכן לא הופרו הוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. כן נטען, שלא הוכח שמדובר בשימוש בסמל המדינה בקשר עם

תעמולת בחירות, כדרישת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, משלא צוין מאילו אירועים לקוחות התמונות.

6. עמדת היועץ המשפטי לממשלה (להלן – היוע"מ"ש), היא שסמל המדינה הוא "נכס בלתי מוחשי" של המדינה, שאסור לעשות בו שימוש בקשר עם תעמולת בחירות. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, פרשנותו של סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה מובילה לאיסור השימוש בו במסגרת תעמולת בחירות.

היוע"מ"ש עמד על כך שכאשר החליטה הכנסת על הכללת "נכס בלתי מוחשי" של גוף מבוקר, ברשימת האיסורים לשימוש בקשר עם תעמולת בחירות, לפי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, צוין בדברי ההסבר להצעת חוק הבחירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה–2014 כי כוונתו הסובייקטיבית היא לאסור על שימוש בסמלים של רשויות. יתרה על כן, לעמדת היוע"מ"ש, גם תכליתו האובייקטיבית של האיסור הקבוע בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, בצירוף הוראות סעיף 3 לחוק הדגל, מצביעות על כך שיש לראות בסמל המדינה "נכס בלתי מוחשי" של המדינה, שחל איסור לעשות בו שימוש בקשר עם תעמולת בחירות. פרשנות כאמור תואמת גם את הנחיית היוע"מ"ש, שקובעת מגבלות על שימוש בסמל המדינה, כדי להבדיל בין פעילות של בעלי תפקידים ציבוריים במסגרת תפקידם הציבורי ובין פעילותם הפוליטית. עמדה דומה נקבעה גם בהחלטות קודמות של יושבי ראש ועדת הבחירות, שראו בסמלי רשויות מקומיות ובנייר מכתבי של משרד ממשלתי כמשאב ציבורי שאין לעשות בו שימוש לצרכי תעמולה. על כן לעמדתו לא ניתן לעשות שימוש בסמל המדינה בקשר עם תעמולת בחירות.

7. ביקשתי מהעותר להגיש הודעה משלימה בנוגע לטענות המשיבים שהתשתית העובדתית בעתירתו אינה מעמידה עילה למתן צו מניעה נגדם. בהודעה המשלימה שהוגשה, טען העותר כי המשיבים עשו שימוש בסמל המדינה פעם נוספת, במסגרת סרטון תעמולה ששודר יום לפני הגשת ההודעה, בתאריך: 11.09.2019. עוד נטען, שהעתירה הוגשה רק נגד המשיבים, משום שהעותר נחשף לשימוש בסמל המדינה רק מצידם, אך הוא מתנגד לשימוש כאמור לגבי כלל רשימות המועמדים והוא מוכן לצרף לעתירתו משיבים נוספים שהתנהגו באופן דומה. הוא הוסיף, שמכתבות באינטרנט עולה שנערכה ישיבת סיעת הליכוד לאחר התפזרות הכנסת ה-21, ולכן אין לקבל את טענת המשיבים, שלפיה התמונות אינן ממערכת הבחירות הנוכחית. כן נטען שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית מוסמך לדון בנושא העולה בעתירה, ושהעתירה הוגשה מיד לאחר שדבר ההפרה נודע לעותר, ולכן יש לדחות את טענת השיהוי.

8. לאחר שעמדתי על טענות הצדדים – ניתן לגשת לליבון הדברים.

דיון והכרעה

9. העתירה שבפניי הציפה סוגייה חשובה מתחום דיני התעמולה – האם מותר לרשימת מועמדים (או אף למועמד בבחירות לרשויות המקומיות) לעשות שימוש בתעמולת בחירות מטעם בסמל המדינה? כפי שאפרט מיד ובסמוך, מסקנתי היא שסמל המדינה הוא נכס

בלתי מוחשי של המדינה, ולכן יש להמנע מלעשות בו שימוש במסגרת תעמולת בחירות.

10. סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, קובע כך:

"לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר [...]"

הוראה זו אוסרת על עשיית שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בנכסים, מוחשיים או בלתי מוחשיים של גופים המבוקרים על ידי מבקר המדינה. סעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], מפרט את רשימת הגופים המבוקרים הנ"ל, ובהם: "משרדי הממשלה" וכן "כל מפעל או מוסד של המדינה". יתרה על כן, עוד משמו של החוק עולה כי המדינה היא המבוקר המהותי, עליו מפקח המבקר, ולכן נכסיה אסורים בשימוש בקשר עם תעמולת בחירות. על כן, יש לבחון האם סמל המדינה נכנס בגדר הביטוי "נכס בלתי מוחשי", שהשימוש בו בקשר עם תעמולת בחירות אסור.

11. לעניין זה מקובלת עלי עמדת היועץ המשפטי לממשלה, שלפיה יש לראות בסמל המדינה כ"נכס בלתי מוחשי" של המדינה. אבהיר עתה את הטעמים לכך.

סמל המדינה כ"נכס בלתי מוחשי" של המדינה

12. לא יכולה להיות מחלוקת, שמבחינה לשונית הביטוי "נכס לא מוחשי" יכול לכלול בתוכו גם את סמל המדינה. על כן, יש לבחון האם דבר זה עולה בקנה אחד עם תכליותיו של סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, ובהתאם לכללי הפרשנות הדין, אבחן עתה את הפרשנות הסובייקטיבית ואת הפרשנות האובייקטיבית (עיינו: החלטתי בתב"כ 17/21 שחר בן מאיר נ' הליכוד (28.02.2019); א' ברק, פרשנות במשפט: כרך ב, החקיקה, עמ' 199).

13. בדברי ההסבר להצעת חוק הבחירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014, שהובילה להרחבת האיסור על שימוש במשאבי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות, כך שיכללו בו גם וספת הביטוי נכסים "בלתי מוחשיים", נכתב כך:

"בבחירות קודמות שנערכו ברשויות המקומיות התגלה כי לצורך תעמולת בחירות של מועמד נעשה שימוש בסמל של הרשות המקומית. כדי למנוע הישנות מקרים כגון זה, מוצע להבהיר כי חל איסור להשתמש בנכסים ובנכסים בלתי מוחשיים של הגופים המבוקרים המנויים בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה". (הצעת חוק הבחירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014, ה"ח 90, 98)

מדברי ההסבר הנ"ל עולה כוונתו הברורה של המציע להחיל את איסור השימוש גם על נכסים לא מוחשיים, כדי למנוע שימוש בסמלים רשמיים במסגרת תעמולת בחירות. על כן התכלית הסובייקטיבית מובילה, במישרין, לפרשנות הרואה בסמל המדינה כ"נכס בלתי מוחשי", שחל איסור לעשות בו שימוש במסגרת תעמולת בחירות.

14. מסקנה דומה עולה גם בבחינת התכלית האובייקטיבית של סעיף 2א הנ"ל. אחת מתכליותיו של סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, שעליה עמד יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-19, כב' השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין בתב"כ 23/19 אריאלי נ' רשימת הליכוד (15.1.2013),

היא שמירה על אמון הציבור בשירות הציבורי ועל תדמיתו הניטרלית, בקבעו כדלקמן:

"אכן, שימוש בנכסי ציבור על ידי מועמד פלוני פוגע בעקרון השוויון בין המועמדים. בה בעת עלול שימוש כאמור ליצור דימוי של זהות בין השירות הציבורי לבין אותו מועמד, זהות אשר יש בה כדי לפגוע, מיניה וביה, באמון הציבור בשירות הציבורי ובתדמיתו הניטרלית.

[...] אם כן, האיסור על שימוש בנכסי ציבור – ובעיני כך בחינת פשיטא – נועד למנוע גם מראית עין של זהות בין השירות הציבורי לבין מועמד מסוים או רשימת מועמדים מסוימת. ואם נשתמש במינוחו הקולע של בא כוח המשיבה 4, לירציונל הניצול מצטרף 'רציונל הזיהוי'".

תכלית זו תומכת בפרשנות הרואה בשימוש בסמל המדינה בקשר עם תעמולה, כשימוש אסור. זאת בשל החשש ליצירת קשר וזיהוי בין רשימת המתמודדים ובין פועלה של מדינת ישראל, באופן שרשימת המתמודדים תנכס לעצמה את תדמיתה הממלכתית של מדינת ישראל ופועלה. כמו כן, דבר זה עלול להטעות את הבוחר, שעשוי לחשוב שהתעמולה היא מטעם המדינה ולא מטעם רשימת המתמודדים (ראו: תר"מ 98/20 לייטנר נ' אביר לב (10.9.2013); פסקה 5 להנחיית היועץ).

15. זאת ועוד – אחרת. תקן 30 של המוסד הישראלי לתקינה חשבונאית ביקש להגדיר, בעבור דוחות חשבונאים, מהי מהותו של "נכס בלתי מוחשי". התקן עומד על כך, שלצורך אבחנה מהו נכס בלתי מוחשי, בקובעו כי הוא "נכס לא כספי, ניתן לזיהוי, חסר מהות פיזית", והציע שני תבחינים מרכזיים: זיהוי של הנכס ושליטה בו, בצירוף לכך שהוא אינו נכס כספי והוא חסר מהות פיזית. דומה שסמל המדינה עומד בכל התבחינים הנ"ל. הוא ניתן לזיהוי ברור, הוא נתון לשליטה ברורה של המדינה לפי חוק הסמל, ואין לו מהות פיזית או כספית.

16. תמיכה למסקנה הנ"ל עולה גם מהוראת סעיף 3(ב) לחוק הדגל, שקובעת כי: "לא ישתמש אדם שימוש כל שהוא בסמל המדינה, אלא על פי רשיון או כתב-היתר מאת שר הפנים". תכליתו של איסור זה היא להגן על סמל המדינה ולייחדו בעיקר לשימושם של גורמי המדינה, בעת פעילותם בתפקידם השלטוני (ראו והשוו: פסקאות 5-8 להנחיית היועץ).

17. העולה מכל המקובץ מלמד, כי יש בסעיף 3(ב) לחוק הדגל לתמוך בפרשנות שלפיה ראוי לראות בסמל המדינה כ"נכס בלתי מוחשי" של המדינה, לעניין סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. תוצאה זו אף נתמכת בגישה הגורסת שיש לשאוף בעת פרשנות של הוראת-חוק – להשיג הרמוניה חקיקתית עם הוראות חוק אחרות (עיינו: ע"א 4799/19 קלנר נ' הליכוד - מפלגה לאומית ליברלית, בפס' 14 (28.7.2019)).

18. הנה כי כן, הן התכלית הסובייקטיבית והן התכלית האובייקטיבית מצביעות על כך שיש לראות בסמל המדינה כ"נכס בלתי מוחשי" של המדינה, שחל איסור לעשות בו שימוש בקשר לתעמולת בחירות, בהתאם להוראת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה.

חמושים במסקנה זו, נעבור עתה לבחון האם יש מקום בנסיבות העניין לתת צו

19. כאמור, על פי טענת המבקש – המשיבים הפרו את הוראת סעיף 3 לחוק הדגל ואת הוראת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, בכך שעשו שימוש בסמל המדינה במסגרת פרסומי ואירועי תעמולה מטעמם. בהתאם לכך הוא מבקש כי אעשה שימוש בסמכותי לפי סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה ואוציא צו מניעה האוסר על המשיבים להפר את הוראות החוק.

20. לפני שניגש לבחינת סוגיית סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, יובהר כי סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות מוגבלת למתן צווים בקשר להפרת הוראות החיקוקים המפורטים בסעיף 17 לחוק דרכי תעמולה, כפי שטענו המשיבים (ראו: דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' ישראל ביתנו (23.8.2017)). על כן, אין הליך זה האכסניה המתאימה לבירור טענות העותר בדבר הפרת הוראות חוק הדגל, ואין בסמכותי להוציא צו המונע הפרת הוראות החוק הנ"ל.

21. לעניין סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, על אף מסקנתי, שלפיה הוראת סעיף זה אוסרת לעשות שימוש בסמל המדינה בקשר עם תעמולת בחירות – אין מקום להיעתר למבוקש בעתירה במקרה דנן. זאת מכיוון שכפי שטענו המשיבים, לא הוצגה במסגרת העתירה תשתית ראייתית מספקת לכך שהמשיבים הפרו את הוראות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, או שבכוונתם לעשות כן.

22. לתמיכה בעתירתו צירף העותר שורה של תמונות, המוכיחות לכאורה את טענתו. אלא שלא הובא בעתירה כל הסבר בדבר מועד ונסיבות האירועים המתועדים בתמונות אלה. התייחסות לפרטים אלה לא הופיעה גם בהודעה המשלימה שהגיש העותר, על אף שהעותר התבקש להתייחס במסגרתה לטענות המשיבים בדבר היעדר תשתית ראייתית. בנסיבות אלה, לא הוכיח העותר את הבסיס העובדתי שעומד בבסיס העתירה, המהווה תנאי להוצאת צו מניעה, שלפיו המשיבים עושים שימוש בסמל המדינה בקשר עם תעמולת בחירות. יוסף שאין בהעלאת טענות מצד העותר במסגרת ההודעה המשלימה מטעמו, בדבר הפרות נטענות אחרות, שלא נזכרו בעתירה ונערכו לאחר הגשתה, כדי לפטור את העותר מחובתו להעמיד תשתית עובדתית ראויה התומכת בטענות המועלות בעתירתו. על כן, בנסיבות אלה אין מנוס מדחיית העתירה, בשל היעדר הוכחת התשתית העובדתית הנדרשת.

23. יחד עם זאת, נוכח הבהרת הסוגייה הפרשנית בדבר תחולתו של חוק דרכי תעמולה על סמל המדינה – תועבר החלטתי זו לבאי-כח של כל רשימות המועמדים.

24. בנסיבות העניין – אינני עושה כאן צו להוצאות.

ניתנה היום ט"ז באלול, התשע"ט (16.09.2019).

חנן מלצר, שופט

המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 39/22

רשימת הממנה הדמוקרטי העותרת :

נגד

- המשיבים :
1. הליכוד – תנועה לאומית ליברלית
 2. ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו
 3. מפלגת זהות
 4. מר משה פייגלין
 5. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותרת :	עו"ד חגי קלעי
בשם המשיבים 1-2 :	עו"ד אבי הלוי, עו"ד מיכאל ראבילו
בשם המשיבים 3-4 :	עו"ד פרופ' אביעד הכהן, עו"ד יסכה בינה
בשם המשיב 5 :	עו"ד רועי שויקה

החלטה

1. בעתירה שלפניי ביקשה העותרת כי אוציא שלושה צווים.

ראשית, צו המורה למשיבות 1 ו-3 להגיש לוועדת הבחירות המרכזית את ההסכם שביניהן בקשר לבחירות לכנסת ה-22 (להלן: "ההסכם"), וכל מסמך הקשור בו.

שנית, צו המצהיר כי ההסכם בטל בשל אי חוקיותו.

שלישית, צו האוסר על המשיבות להציג בפרסומי הבחירות שלהן את ההסכם כתקף.

2. המשיבות 1 ו-3 הגישו רשימות מועמדים מטעמן לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22.

3. בתאריך 29.08.2019 חתמו המשיבות 1 ו-3 על ההסכם. בין היתר, קובע ההסכם כי הרשימה שמטעם המשיבה 3, רשימת "זהות", תסיר את מועמדותה מהתמודדות לכנסת ה-22, וכי המשיב 4, ראשה של הרשימה, יכהן כשר בעל תפקיד וסמכויות משמעותיים בממשלה בראשות המשיב 2, ראשה של רשימת "הליכוד". עוד קובע ההסכם כי הצדדים מסכימים "על סדר יום לאומי משותף" וקובע יעדים לביצוע, לאור סדר יום זה. בנוסף, על פי ההסכם, כל מועמדיה של רשימת "זהות" יתפטרו ממועמדותם בהתאם לסעיף 87 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק הבחירות"). ההסכם מוסיף וקובע כי המשיבה 3 תקרא לתומכיה להצביע עבור רשימת המועמדים מטעם המשיבה 1, כי המפלגות תשמורנה על זהות עצמאית ועל מערכת חשבונות עצמאית, כי המשיבה 3 תישא בכל התחייבויותיה, וכי המשיבה 1 תישא באופן מלא בחובות שיצטברו למימון מערכת הבחירות (סעיף 10.5 להסכם).

4. למחרת חתימת ההסכם, בתאריך 30.08.2019, הודיעה המשיבה 1 (באמצעות יועצה המשפטי) למזכירת הכנסת על ההסכם. להודעה צורף עותק ההסכם. בו ביום הופץ ההסכם לכלל חברי הכנסת והועבר לעיון באי כוח רשימות המועמדים. ההסכם הועלה גם לאתר האינטרנט של וועדת הבחירות המרכזית.

5. בתאריך 03.09.2019 התפטרו חברי רשימת "זהות" מן הרשימה.

6. בתאריך 05.09.2019 הוגשה העתירה שבפניי.

7. בתאריך 12.09.2019 הוגשה אלי, ללא קשר לתיק זה, פנייה מטעם התנועה לאיכות השלטון בישראל (להלן: "התנועה לאיכות השלטון"), אף היא בקשר לאותו הסכם. על פי הפנייה: "נדרשת עמדתה של ועדת הבחירות ולרבות בקשת הבהרות לניסוחו העמום של סעיף 10.5 ולקיומה של הבטחת הבחירות האסורה". למרות שפנייה זו איננה חלק מתיק זה, והתנועה לאיכות השלטון גם לא ביקשה להצטרף לתיק שבפניי – אבקש, בשל סד הזמנים, להעביר עותק מהחלטתי זו גם לידיעת התנועה לאיכות השלטון כדי שתראה בה אף תשובה לפנייתה.

טענות הצדדים

8. העותרת טוענת שלוש טענות עיקריות.

ראשית, כי אי הגשת ההסכם לוועדת הבחירות מפרה את סעיף 59(2) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, (להלן: "חוק הכנסת") וכי אי הנחת ההסכם על שולחן הממשלה מפרה את סעיף 1(א) לחוק הממשלה, התשס"א-2001 (להלן: "חוק הממשלה").

שנית, כי ההסכם אינו חוקי, בשל מספר סיבות:

נטען כי ההסכם מסדיר עשיית שימוש בנכס הציבור, בניגוד לסעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: "חוק דרכי תעמולה"). זאת ועוד, ההסכם מנוגד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1911. בנוסף, הבטחת מימון וכיסוי חובות של מפלגה מפרים את סעיף 8 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: "חוק מימון מפלגות"). טענה נוספת היא כי ההסכם עולה כדי עבירת הפרת חובת אמונים של המשיבה 1 והמשיב 2. לבסוף, העותרת טוענת כי ההסכם פוגע בתקנת הציבור.

שלישית, כי "אי הגשת ההסכם מהצד האחד, והצגתו לציבור כהסכם חוקי ותקף מהצד השני" מטעים את הציבור.

9. המשיבים 1 ו-2 טוענים כי יש לדחות את העתירה על הסף, ואף לגופה.

10. למשיבים אלה ארבע טענות לדחיית העתירה על הסף:

ראשית, נטען כי העותרת לא פעלה בשקידה ראויה לבירור העובדות. לו עשתה כן, הייתה לומדת לדעת שההסכם הוגש למזכירת הכנסת ביום 30.08.2019, וכי הוא מופיע באתר ועדת הבחירות.

שנית, לטענת המשיבים, העותרת השתתתה בעתירתה. העתירה הוגשה לאחר שמועמדי רשימת "זהות" התפטרו מן הרשימה לכנסת, ובכך שינו את מצבם לרעה באופן בלתי הפיך. על פי המשיבים 1 ו-2, היה על העותרת למצות את ההליכים ולהגיש את העתירה לפני ההתפטרות ולבקש צו למניעת כניסת ההסכם לתוקף.

שלישית, השיהוי הנ"ל זה גרם למעשה עשוי, הוא התפטרות חברי רשימת "זהות" מן הכנסת.

רביעית, לעתירה לא צורפו מועמדי רשימת "זהות" שהתפטרו מן הכנסת, העלולים להיפגע מן העתירה.

11. בנוסף לכך, המשיבים 1 ו-2 טוענים שש טענות לדחיית העתירה לגופה.

ראשית, הכלל הוא כי יש לכבד הסכמים קואליציוניים ואין לפסלם אלא בנסיבות חריגות, שלא מתקיימות בענייננו, שכן ההסכם חוקי, אינו פוגע בתקנת הציבור, ואינו מפר את דיני הבחירות.

שנית, ההסכם אינו כהסכם להגשת רשימת מועמדים משותפת (על פי סעיף 57 לחוק הבחירות), לחלוקת מנדטים (על פי סעיף 67 לחוק הבחירות), או להתפלגות סיעות (לפי סעיף 59(2) לחוק הכנסת), אלא הסכם קואליציוני, אשר סעיף 1(א) לחוק הממשלה מתיר במפורש לעשותו.

שלישית, הסכם לחלוקת תפקידים ברשות המבצעת, כגון ההסכם, הינו חוקי ולגיטימי, אם אינו הסכם שבמוקדו עומדת הבטחת משכורת, אלא הסכם למילוי תפקיד. הסכמים כאלו נכרתו ובוצעו במערכות בחירות רבות בעבר.

רביעית, הסכמה רחבה בין מפלגות והפחתה במספר הסיעות הקטנות הינן ברוכות ותורמות ליציבות הממשל.

חמישית, התחייבות המשיבה 1 בהסכם לשאת בחובות שיצטברו למימון מערכת הבחירות הינה חוקית ומתבקשת משילובם של סעיפים 1 ו-8(א) לחוק מימון מפלגות.

שישית, לעותרת אין זכות לקבל מסמכים נוספים מהמשיבות.

12. המשיבים 3 ו-4 לא חילקו בין טענות סף לבין טענות לגוף העתירה, וטענו כדלקמן:

ראשית, העתירה הוגשה בחוסר ניקיון כפיים, שכן ההסכם הוגש ואף פורסם כדין באתר ועדת הבחירות לפני הגשת העתירה. זאת ועוד, בניגוד לנאמר בעתירה, בהסכם נאמר כי זהות תישא באחריות הבלעדית לפירעון כל חובותיה.

שנית, ליו"ר ועדת הבחירות אין סמכות להוציא את הצו הראשון המבוקש. סעיף 59(2) לחוק הכנסת, המוזכר בעתירה, אינו רלוונטי, שכן ההסכם אינו עוסק בהתפלגות של סיעה. גם סעיף 1(א) לחוק הממשלה, המוזכר בעתירה, אינו דורש מסירת ההסכם ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, אלא למזכיר הכנסת, בדיוק כפי שנעשה במקרה דנן.

שלישית, ההסכם חוקי ואינו פוגע בתקנת הציבור. העותרת לא מבחינה בין הסכם לחלוקת תפקידי כהונה פוליטיים, שהוא הסכם מותר ורצוי, לבין הסכם להבטחת משרה בשכר ולמינוי עובד ציבור, שהוא הסכם אסור. זאת ועוד, על פי הפסיקה יש לתת את הדעת לרכיב הדומיננטי בהסכם, שהוא, בענייננו, יישום מדיניות בתחומי חברה וכלכלה ולא מינוי המשיב 4 לשר.

רביעית, ההסכם מהווה בשורה עבור הציבור הנרחב שהצביע לרשימת המשיבה 3 בבחירות לכנסת ה-21.

חמישית, הסכמים פוליטיים מהווים פרקטיקה מקובלת, שנבחנה פעם אחר פעם בבתי המשפט השונים, וחוקים רבים מתייחסים להסכם הפוליטי ורואים בו דבר מותר. תנאי לתוקפו של הסכם פוליטי הוא השקיפות, וההסכם הוא אכן שקוף וגלוי.

שישית, "כל הבקי ולו במעט בתולדות הממשל בישראל יודע שהבטחות למינוי שרים או סגני שרים ניתנות כדבר שבשגרה, ומעולם איש לא הטיל בהם דופי".

שביעית, העתירה נסמכת על דיווחים בתקשורת, ולא על הצהרות מפי מנהיגי המשיבות 1 ו-3.

שמינית, העתירה הוגשה בשיהוי כבד, של כשבוע ימים, למרות שבענייני בחירות יש צורך ב"מהירות תגובה" קצרה ביותר. זאת ועוד, בעקבות ההסכם התפטרו כל מועמדי רשימת "זהות" מן הרשימה לכנסת, ויתכן שלו היו יודעים על הגשת העתירה לא היו מתפטרים.

13. היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "היועמ"ש") נתבקש על ידי, בהחלטה מתאריך 06.09.2019, להגיש את תגובתו לעתירה, וכך עשה. על פי היועמ"ש – אין ליו"ר וועדת הבחירות המרכזית סמכות ליתן את הסעדים המבוקשים. זאת באשר סעיף 17ב(א) לחוק דרכי תעמולה כולל רשימה סגורה של סעיפי חוק, אשר רק ביחס אליהם מוסמך יו"ר ועדת הבחירות להוציא צווי מניעה. העתירה לא מצביעה על איזה מסעיפי חוק אלה כבסיס להוצאת הסעדים המבוקשים, ומשום כך דינה להידחות על הסף.

14. היועמ"ש לא נדרש להסכם גופו, אולם למרות זאת ציין, ביחס לטענת העותרים כי ההסכם מפר את סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה בכך שהוא מהווה עשיית שימוש בנכס הציבור, כי העותרת לא הניחה תשתית ראייתית לכך כי לעניין ההסכם נעשה שימוש בכספים או בנכסים של גוף, עליו חל סעיף 2א הנ"ל.

15. בתאריך 12.09.2019 הגישה העותרת בקשה להגיב בקצרה על תגובת המשיבים 1-2. בבקשה זו, חזרה העותרת על טענתה העובדתית כי בתאריך 29.08.2019 היא שלחה פנייה מקדימה אל המשיבים, אולם פנייתה זו לא זכתה למענה [למעשה נשלחה פנייתה של העותרת אל המשיבה 1, באמצעות עורך דינה, ואל המשיבים 2, 4, ו-5, אולם לא אל המשיבה 3 – הערה שלי – ח"מ]. בנוסף, ביקשה העותרת לטעון ל"סמכותה העניינית של ועדת הבחירות" ולשוב ולטעון לאי חוקיותו של ההסכם.

16. בתום הצגת ההשתלשלות והטענות – אעבור לליבון הדברים.

דיון והכרעה

17. לאחר שעיינתי במכלול החומר שלפניי החלטתי כי דין העתירה להידחות על הסף, וזאת מבלי שאדון בהסכם לגופו, שכן העותרת לא הצביעה על מקור שעל בסיסו אני מוסמך להוציא את הצווים המתבקשים על ידה. עתה אפרט.

18. **הסעד הראשון** שביקשה העותרת הוא כי אורה למשיבות להגיש לוועדת הבחירות המרכזית את ההסכם. דא עקא שהמשיבות עשו כן, כאמור עוד לפני הגשת העתירה, ובכך נשלל הסעד המבוקש. יתר על כן, על פי הפסיקה (ראו: דנג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ.

מפלגת ישראל ביתנו (23.08.17) – סמכות יו"ר ועדת הבחירות להוציא צווים מכוח סעיף 17ב(א) לחוק דרכי תעמולה מוגבלת להפרתו של חוק דרכי תעמולה, או להפרתם של דברי החקיקה האחרים הנזכרים בסעיף 17ב(א) לחוק האמור. סעיפים אלו אינם כוללים – לא את סעיף 59(2) לחוק הכנסת ולא את סעיף 1(א) לחוק הממשלה, שהם שני סעיפים החוק הנזכרים בעתירה בהקשר לסעד הראשון.

19. **הסעד השני** שביקשה העותרת הוא כי אצהיר כי ההסכם בטל מחמת אי חוקיותו. ביחס לצו מבוקש זה הצביעה העותרת על סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, האוסר על שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות, כמקור לסמכותי ליתן צווים בנדון. העותרת טענה כי ההסכם מהווה "הודאה ברורה על ידי המשיבה 1 כי בכוונתה לעשות שימוש במשאב ציבורי לצורך קידום טובתה הפוליטית". על פי העותרת, המשאב הציבורי שבו מדובר הוא "משרת שר, על כל הכרוך בה (משכורות, תקנים לצוות, לשכות, נהג, רכב שר, וכדומה)". בנוסף העותרת טענה כי "בין הצדדים ככל הנראה נכרת הסכם לוואי, הכולל השתתפות של המשיבה 1 בהוצאות הקמפיין או הוצאות אחרות של המשיבה 3".

20. סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה עוסק בתעמולת בחירות ולא בהסכמים פוליטיים, ולכאורה איננו חל בענייננו. לפיכך, אין אני צריך לדון בשתי דרישות מוקדמות נוספות העולות מסעיף 2א האמור, שאף הן לא מתקיימות, לכאורה, ביחס להסכם בעניינינו:

ראשית, הדרישה כי הנכס נשוא ההסכם יהיה נכס הציבור. לכאורה, משרת שר איננה נכס כזה, ואף סמכותו של ראש הממשלה למנות שרים לא נכנסת למסגרת הסעיף (עיינו והשוו: בג"צ 1605/94 טלסינימה בע"מ נ' שרת התקשורת (30.08.1998)).

שנית, נדרש כי בנכס ייעשה שימוש. על פני הדברים, מתן **הבטחה** אינו שימוש.

כאמור, הערות אלה הן מעבר לצורך, שכן ההסכם דנן אינו מהווה תעמולת בחירות.

21. **הסעד השלישי** שביקשה העותרת הוא כי אוציא צו האוסר על המשיבות להציג בפרסומי הבחירות שלהן את ההסכם כתקף, שכן יש בדבר, לשיטתה, משום הטעיה של הבוחרים. גם כאן לא הצביעה העותרת על מקור, מכוחו אני מוסמך להוציא את הצו המבוקש. העותרת הזכירה את סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה, אולם כדי להפעיל את סמכותי מכוח סעיף זה יש להצביע כאמור על הפרת חוק דרכי תעמולה, או הפרה של הוראה מן ההוראות המוזכרות בסעיף, והעותרת לא עשתה כן.

22. מהטעמים שנסקרו לעיל – אני דוחה את העתירה על הסף, מבלי שאצטרך לדון כאמור בהסכם לגופו.

23. העותרת תישא בהוצאות קבוצות המשיבים: 1-2 (ביחד), 3-4 (ביחד), ו-5 בסך של 5,000 ש"ח לכל קבוצה, הן בשים לב לתוצאה ולהנמקה והן בהתחשב בעובדה שהעותרת

והמצהירה מטעמה לא בדקו כי ההסכם אכן נמסר למזכירת הכנסת, כנדרש בחוקים הרלוונטיים ואף פורסם לציבור באתר וועדת הבחירות המרכזית.

ניתנה היום, ט"ו באלול התשע"ט (15.09.2019).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22st Knesset

השופט ניל הנדל
שופט בית המשפט העליון
מ"מ יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 41/22

העותרים : התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

נגד

- המשיבים : 1. מפלגת ש"ס
2. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותר : עו"ד תומר נאור ; עו"ד זהר אלטמן רפאל ; עו"ד אלון ספיר

בשם המשיבה 1 : עו"ד ישראל באך

בשם המשיב 2 : עו"ד רועי שויקה

החלטה

1. העותרת – התנועה לאיכות השלטון – סבורה שמשיבה 1 – מפלגת ש"ס (להלן: המשיבה) – השתמשה בכספי ציבור לשם תעמולת בחירות. התעמולה נערכה, לשיטת העותרת, תוך כדי אירועים שמומנו מכספי רשויות מקומיות, משרד הפנים או המשרד לפיתוח הבריאות, הנגב והגליל – משרדים שהשר העומד בראשם הוא השר אריה דרעי, יו"ר מפלגת ש"ס. התעמולה התבטאה בייחוס הפעילות שמומנה מכספי ציבור גם למפלגת ש"ס ולעומד בראשה, כ"נותני חסות" לאירועים אלה. חלק מאירועים אלה, לרבות התעמולה הנטענת, צולם והועלה בצורת סרטונים לאתר הפייסבוק של המשיבה, תחת הכותרת "שידורי המהפכה". העתירה הועברה לטיפול לאחר שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית הודיע על מניעתו מלעסוק בה, ובהסכמת נשיאת בית המשפט העליון. מכיוון שמחר חל יום הבחירות וסד הזמנים דוחק – אקצר בהכרעה.

2. במסגרת העתירה התבקשו שני סעדים. הסעד הראשון הוא צו "שיאסור על [המשיבה] להמשיך ולעשות שימוש בכספי משרד הפריפריה, הנגב והגליל ובכספי משרד הפנים וכן בכספי הרשויות המקומיות בקשר עם תעמולת בחירות". ביחס לסעד זה ייאמר כבר עתה כי העותרת לא טענה או הציגה תשתית כלשהי בדבר אירוע או שימוש קונקרטי אחר שמתעדת המשיבה לעשות בכספי ציבור במסגרת תעמולתה, מלבד פרסום הסרטונים שיידונו להלן. המשיבה עצמה הצהירה כי לא עתידים להתקיים עד למועד הבחירות אירועים מן הסוג שצולם בסרטונים, וגם אם יתקיים אירוע כלשהו במימון משרד הפנים או המשרד לפיתוח הפריפריה – לא תעורב בו תעמולת בחירות. בנסיבות אלה, אין מקום למתן צו מניעה כללי, מבלי שעולה חשש קונקרטי להפרת החוק. אשר על כן דין הבקשה לסעד זה להידחות.

3. הסעד השני שהתבקש הוא צו "המורה [למשיבה] להסיר לאלתר מדף הפייסבוק 'תנועת ש"ס' סרטוני תעמולה העושים שימוש בנכסי הציבור לשם תעמולת בחירות". ודוק, מן העתירה עולה כי הטענה אינה שחל על מפלגה איסור להציג סרטון המייחס הישגים שונים למפלגה או שר מסוימים. הטענה היא כי "בזמן אמת" – במסגרת האירועים עצמם – נערכה תעמולת בחירות אסורה, וכי זהו הטעם לבקשה להסרת הסרטונים, שאינם אלא תיעוד של הפרת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ("חוק דרכי תעמולה"). המסגרת המשפטית של טענה זו היא סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, הקובע כך:

"לא יעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה...".

איש מן הצדדים אינו חולק כי כספי משרדי ממשלה ורשויות מקומיות הם בגדר "נכסים" של "גוף מבוקר", ולכן אסור להשתמש במסגרת תעמולת בחירות בכספים כאלה. המחלוקת היא ביחס לדיבר "תעמולת בחירות". העותרת טענה כי במסגרת האירועים המתועדים בסרטונים, שמומנו מכספי ציבור, נערכה תעמולת בחירות, ולכן שידור הסרטונים הוא המשך התעמולה תוך שימוש באותם כספי ציבור. נציג היועץ המשפטי לממשלה מסכים לטענה זו, ומציין כי "לכל הפחות בחלק מהאירועים, האירועים שימשו פלטפורמה לתעמולת בחירות". יצוין כי היועץ המשפטי לממשלה לא נדרש לניתוח פרטני של כל סרטון וסרטון, וזאת לנוכח הקושי הקיים לברר בסד הזמנים את מלוא המסד העובדתי.

המשיבה, מנגד, טענה ביחס לסרטונים כי המימון לצילומם ועריכתם לא נעשה מכספי ציבור, וכי "למיטב הבנתנו הדרך פתוחה בפני כל מפלגה ומפלגה לפעול ולצלם את חברי

הכנסת שלה בעודם מקיימים סידור באירועים אלו". עוד טענה המשיבה, ביחס ל"ניכוס האירועים" אליה, כי "כחלק מתעמולת הבחירות ובדומה למפלגות אחרות, מצאה ה[משיבה] להצביע על הישגי חבריה בממשלה האחרונה בפני הציבור". דא עקא, וכפי שטענו העותרת והיועץ המשפטי לממשלה, התיעוד המופיע בסרטונים מלמד כי המשיבה לא הסתפקה בצילום גרידא של האירועים, ואף לא הסתפקה בהצבעה על הישגי חבריה בממשלה בפני הציבור. במסגרת הסרטונים ניתן לראות אדם מטעם המשיבה מסתובב בין המשתתפים כמעין מנחה טלוויזיוני, תוך הצגת שאלות פוליטיות למשתתפים והעברת מסרים הקושרים בין האירוע לתנועת ש"ס ולעומד בראשה. כחלק גדול מהסרטונים התעמולה נשמעת אף מפי חברי כנסת מטעם המפלגה. כך, לדוגמא, באחד הסרטונים מחכה הקריין את קולו של ראש הממשלה ואומר בזמן האירוע "אני רוצה להגיד לכם בתור ראש הממשלה, מה שעושים ש"ס, מפלגת ש"ס הנפלאה, משרד הפריפריה, זה פשוט הקמע זה המזוזה שלי". בסרטון אחר נאמר כי "ש"ס ניצחה" ו"אם ש"ס לא היו עובדים זה לא היה קורה". עוד דוגמא, המופיעה בסרטון נוסף, הקריין אומר במסגרת אירוע שמומן בכספי ציבור "בזמן שאנחנו כאן בלב ים יש עוד הדלפה מבית כחול לבן", וחבר כנסת מטעם המשיבה אומר "תנועת ש"ס כולה כאיש אחד בלב אחד מאוחדת". ויש דוגמאות נוספות.

התוצאה היא שהסרטונים, במתכונתם הנוכחית, הם בבחינת תעמולת בחירות הנעשית תוך שימוש בכספי ציבור, ויש להורות על הסרתם מדף הפייסבוק של המשיבה. יוער כי המשיבה עצמה לא הבחינה בתגובתה בין סרטון לסרטון, ולא הועלו טענות פרטניות לפיהן בחלק מהאירועים המתועדים בסרטונים לא נעשה שימוש במימון ציבורי, או כי בחלק מהסרטונים לא נעשתה תעמולת בחירות. יחד עם זאת, עולה כי אחד הסרטונים שאליהם מתייחסת העתירה לא מתעד אירוע ספציפי ותעמולת בחירות ספציפית, אלא מוצגים שמות של ערים ומקומות בלבד, לצד הסיסמה "ש"ס, תרבות של עשיה" (הסרטון הנזכר בסעיף 27 לעתירה). בנסיבות אלה אין עילה להורדת סרטון זה.

בשולי הדברים, העותרת השתיתה על עתירה על עילות נוספות – טענה שלנוכח תעמולת הבחירות יש לראות במשיבה כמי שנתנה מתנה אסורה במסגרת תעמולת בחירות, בניגוד לסעיף 8 לחוק דרכי תעמולה; וטענה לפיה בחלק מהסרטונים שותפו ילדים שגילם מתחת לגיל 15, בניגוד לסעיף 2 לחוק דרכי תעמולה. לנוכח התוצאה אליה הגעתי, אין צורך לדון בטענות אלה. עוד יוער כי העותרת ביקשה מעין "בקשה לפיצול סעדים", כך שאם יוצא צו מניעה – "תינתן לה האפשרות להתייחס לתרופות ההפרה". העותרת לא הבהירה לאילו תרופות כוונתה ומה הבסיס לבקשה זו בהיבט של סמכותו העניינית של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, אך

מכל מקום – לנוכח סד הזמנים, יריעת המחלוקת ואופן הגשת הבקשה – אין מקום להיעתר לה במסגרת זו.

4. סוף דבר, העתירה מתקבלת באופן חלקי, במובן זה שעל המשיבה להסיר את כל הסרטונים שהוזכרו בעתירה, מלבד הסרטון המצוין בסעיף 27 לעתירה. המשיבה תישא בהוצאות העותרת ובשכר טרחת עורכי דינה בסך של 6,000 ש"ח.

ניתנה היום ט"ז באלול התשע"ט (16 בספטמבר 2019).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
ממלא מקום יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**

איסור על מתנות ומופעי בידור



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 60/22

העותר: חגי אפרת

נגד

- המשיבות: 1. מפלגת ש"ס
2. עיריית ירושלים

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

העותר: בעצמו

החלטה

נוכח העילות המפורטות בעתירה ובשים לב למסגרת הזמנים בה אנו מצויים, ערב הבחירות לכנסת, ניתן בזאת צו מניעה האוסר על גורמים מפלגתיים, בכללם מר צביקה כהן ומר אברהם בצלאל לשאת דברים באסיפה המתוכננת לערב זה שכותרתה: "מופע סליחות ושיר", שתתקיים בכיכר פסקל שבפסגת זאב, ירושלים.

ניתנה היום, ט"ז באלול התשע"ט (16.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22

איסור על שימוש בצבא



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 5/22

העותרת : התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

נגד

- המשיבים :
1. סיעת הליכוד
 2. ראש הממשלה, ח"כ בנימין נתניהו
 3. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותרת : עו"ד זהר אלטמן-רפאל ; עו"ד אלון ספיר

בשם המשיבים 1-2 : עו"ד אבי הלוי

בשם המשיב 3 : עו"ד יונתן ברמן

החלטה

1. לפניי עתירה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן : חוק דרכי תעמולה או החוק), בגדרה בקשה למתן צו מניעה שיאסור על המשיבים 1-2 להמשיך ולפרסם סרטון ותמונה שהופצו בדף הטוויטר הפרטי של המשיב 2, (להלן : הסרטון והתמונה, בהתאמה, וביחד : הפרסומים). בהם מוצגים מסרי תעמולה, בשילוב עם תמונות חיילי צה"ל הלבושים מדים, ואמצעי לחימה של צה"ל ומתקניו – וכל זאת באופן שאיננו עולה, לטענת העותרת, בקנה אחד עם הוראת סעיף 2ב(ב) לחוק דרכי תעמולה.

בנוסף, העותרת סבורה כי יש להשית קנס על המשיבים 1-2, בהתאם להוראות סעיף 17ב(ג) לחוק, בצירוף עם סעיף 6 לפקודת בזיון בית המשפט, כשלטענתה משיבים אלה הפרו את

החלטתי ב-תב"כ 13/21 מפלגת העבודה נ' הליכוד (18.02.2019) (להלן: תב"כ 13/21), שם הוריתי, להבנתם, כי נאסר על המשיבים 1-2 לפרסם בתקופת בחירות כלשהי, כמשמעה בחוק – כל פרסום שאיננו עולה בקנה אחד עם הוראות סעיפים 2א, או 2ב(ב) לחוק דרכי תעמולה.

להלן אתאר את הרקע הרלבנטי, כפי שעולה מכתבי טענות הצדדים במכלול.

רקע

2. הפרסומים, העומדים במוקד העתירה, הופקו במקורם בידי לשכת העיתונות הממשלתית (להלן: לע"מ) והופצו בתחילה **בחשבונות הרשמיים** של משרד ראש הממשלה בפייסבוק ובטוויטר (להלן: **החשבונות הרשמיים**). זמן קצר לאחר מכן, בתאריך 09.07.2019, הפרסומים הופצו (בעריכה מסוימת, בהשוואה למה שפורסם **בחשבונות הרשמיים**) גם בחשבון הטוויטר הפרטי-פוליטי של המשיב 2, הכל כפי שיתואר בהמשך.

3. הפרסום הראשון במסגרת הפרסומים היה סרטון (בגרסה ערוכה, שהופצה בחשבון הטוויטר הפרטי של המשיב 2), הוא הסרטון, מושא הבקשה, שלווה בכיתוב: "איראן מאיימת לאחרונה בהשמדת ישראל. כדאי שהיא תזכור שהמטוסים שלנו יכולים להגיע לכל מקום במזרח התיכון – גם לאיראן ובוודאי גם לסוריה". בתחילת הסרטון, נראה המשיב 2 משוחח עם קצינים בכירים בצה"ל (הרמטכ"ל ומפקד חיל האוויר), על רקע כלי טיס של חיל האוויר. בהמשך הסרטון, המשיב 2 פונה למצלמה, כשמאחוריו מטוס של חיל האוויר, מסכם את הסיור שערך ומעביר מסרים לאיראן. יודגש, כי בהתאם לאמור בתגובת המשיבים 1-2, וכפי שמציין זאת המשיב 3 בתגובתו – הסרטון איננו מוצג עוד בדף הטוויטר האישי של המשיב 2.

4. הסרטון, בגרסה שהופצה **בחשבונות הרשמיים** של משרד ראש הממשלה, דומה בתוכנו לזה הערוך, שהופץ בידי המשיבים 1-2, אך ניתן להבחין בו במספר שינויים שיתוארו להלן:

(1) צילומי המשיב 2 עם הקצינים הבכירים הופיעו בסופו של הסרטון, ולא בתחילתו;

(2) בחשבון הפייסבוק הרשמי הכיתוב הנלווה היה בנוסח זה: "ראש הממשלה ושר הביטחון סייר הבוקר בטיסת F-35 וקיים דיון ביטחוני עם הרמטכ"ל רא"ל אביב כוכבי, מפקד חיל האוויר אלוף עמיקם נורקין ופורום מפקדי חיל האוויר בבסיס נבטים", ואילו בסרטון שהופץ בחשבון הטוויטר האישי הכיתוב היה, כפי שצוטט בפיסקה 4 רישא שלעיל.

(3) בחשבון הפייסבוק הרשמי ניתן קרדיט לוידאו ולסאונד – לעובדי לע"מ, ואילו בחשבון הטוויטר הפרטי קרדיט זה הוסר.

5. הפרסום הנוסף במסגרת הפרסומים הוא: תמונה של המשיב 2 על רקע מטוס חיל האוויר מסוג "אדיר", שהופצה בדף החשבון האישי של המשיב 2 ברשת הטוויטר והפייסבוק, וזוהי התמונה, נושא הבקשה. בגוף התמונה מופיעה כיתובית ובה קטע ממסריו של המשיב 2 כלפי איראן ושהופיעו בסרטון ("איראן מאיימת לאחרונה בהשמדת ישראל. כדאי שהיא תזכור שהמטוסים שלנו יכולים להגיע לכל מקום במזרח התיכון..."), וזאת בליווי חתימת-ידו של המשיב 2. הכיתוב והחתימה בגוף התמונה לא נכללו בתמונה שהופצה **בעמודים הרשמיים**, ונעדר גם כאן קרדיט לעובדי לע"מ, שניתן כאמור **בחשבונות הרשמיים**.

6. המשיבים התבקשו על-ידי להגיב לעתירה, והם עשו כן, כמתואר להלן.

7. המשיב 3, היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועמ"ש), פירט בתגובתו את מסכת העובדות שהביאה להפצת הפרסומים **בחשבונות הרשמיים** של משרד ראש הממשלה, אשר כללה הליך אישור מקדים (בהתאם למתווה שנקבע ב-תב"כ 13/21). לטענתו, בתאריך 08.07.2019 התקבלה בלשכה המשפטית של מערכת הביטחון פנייה מדוברות משרד ראש הממשלה בבקשה לאישור הפצת תמונות של המשיב 2 עם הרמטכ"ל ובכירי חיל האוויר, בסיור שעתיד היה להתקיים למחרת היום בבסיס חיל האוויר. בפנייה צוין כי מדובר באירוע חדשותי ייחודי, שכן זהו הביקור הראשון של ראש הממשלה ושר הביטחון בטייסת F-35 החדשה, כאשר בסיום הביקור והסקירות הביטחוניות, יישא המשיב 2 הצהרה עם מסר הרתעתי חשוב, על רקע מטוסי התקיפה של הטייסת.

נוכח האמור לעיל, הלשכה המשפטית של מערכת הביטחון ביקשה לקבל לידיה חוות דעת ביטחונית המתייחסת להיבטים הביטחוניים-אסטרטגיים שבפרסום הביקור. בהמשך לבקשה האמורה, ולאחר מעורבותם של גורמים ביטחוניים שונים והיוועצות שנערכה בין הלשכות המשפטיות השונות – אישרה הלשכה המשפטית של מערכת הביטחון באופן עקרוני לדוברות ראש הממשלה לצרף צוות של לע"מ לסיור, לצורך מפגש עם הקצינים הבכירים בלבד, ומבלי שיצולמו חיילים ומפקדים אחרים. עוד התבקשה דוברות משרד ראש הממשלה, להעביר את התמונות והסרטון טרם פרסומם – ללשכה המשפטית של מערכת הביטחון, לצורך מתן אישורים פרטניים לצילומים.

8. בתאריך 09.07.2019, לאחר שהועברו הפרסומים ללשכה המשפטית של מערכת הביטחון – הפרסומים אושרו לפרסום, בכפוף לשינויים מסוימים ודובר בכך שהפרסום

ייעשה בערוצים רשמיים ובעיתונות הממוסדת, ולא ניתנה כל התייחסות לגבי שימוש פרטי שייעשה בחומרים בערוצים אחרים.

9. בהתאם לאמור לעיל – פורסמו מאוחר יותר באותו יום מספר תמונות וכן הסרטון, **כפי שאלה אושרו להפצה ע"י גורמי היעוץ המשפטי – בעמודים הרשמיים של המשיב 2**. בהמשך, הפרסומים הופצו, **בשינויים שאוזכרו לעיל** (וללא אישור הגורמים המשפטיים), אף בעמודים **הפרטיים-פוליטיים של המשיב 2**.

טענות הצדדים

10. העותרת סבורה, כי הפצת הפרסומים – בגרסתם הערוכה בעמודים הפרטיים-פוליטיים, שמופעלים על-ידי המשיבים 1-2, עולה כדי תעמולת בחירות האסורה לפי הוראות סעיף 2ב(ב) לחוק דרכי תעמולה, האוסר על שימוש בצה"ל בפרסומי תעמולת בחירות בתקופת בחירות, באופן המזהה את המסרים הפוליטיים של המפרסם עם הצבא.

11. לטענת העותרת, במסגרת הפרסומים עושים המשיבים 1-2 שימוש בדמותם של חיילי צה"ל, מתקניו, יכולותיו ואמצעיו, בקשר עם תעמולת בחירות, בכך שהם מציגים את המשיב 2 (בתפקידים בהם הוא מכהן ובאלה שהוא מבקש להיבחר אליהם) ויוצרים זיהוי בינו לבין עוצמתו הצבאית של צה"ל. בהקשר לכך, העותרת מפנה להחלטה בעניין תב"כ 13/21 – שם נמצא כי פרסומים שנעשו מטעם המשיבים 1-2, קשרו את המשיב 2, כמתמודד בבחירות, עם חיילי צה"ל, באופן העולה כדי תעמולת בחירות אסורה.

בנוסף, העותרת סבורה כי יש להטיל על המשיבים 1-2 עונש של קנס לפי פקודת בזיון בית משפט וסעיף 17ב(ג) לחוק דרכי תעמולה (המחיל את הוראות פקודת בזיון בית משפט על הוראות החוק), לנוכח טענתה כי המשיבים הנ"ל הפרו, שוב, את הצו שהוצא להם ב-תב"כ 13/21, במסגרתו הוריתי שלא יפרסמו תעמולת בחירות המנוגדת להוראות סעיף 2ב(ב) לחוק דרכי תעמולה.

12. היועמ"ש מצטרף לעמדת העותרת (אם כי לא לסוגיית הבקשה לפי פקודת בזיון בית משפט). לטענתו, הפרסומים אושרו להפצה על-ידי הלשכות המשפטיות במשרד ראש הממשלה ומשרד הביטחון – במתכונת, בניסוח ובצורה שהוסכמו – לצרכי שימוש **בעמודים הרשמיים** ובעיתונות הממוסדת **בלבד**, אך לא לצרכים פוליטיים-אישיים. למעשה, עמדת היועמ"ש היא שקשה לקבל מקרים בהם יש להתיר פרסום ברשתות החברתיות של מתמודד בבחירות – עם חיילי צה"ל, או מתקניו, בעמודים הפרטיים של אותו מתמודד.

זאת ועוד. היועמ"ש סבור כי השינויים שערכו המשיבים 1-2 בפרסומים, ובייחוד תוספת חתימת המשיב 2 בגוף התמונה, מהווים כשלעצמם תעמולת בחירות אסורה, באשר

הם כורכים את צה"ל ומתקניו, עם מסריו ועמדותיו של המשיב 2. בנוסף, היועמ"ש מציין כי לאחר בירור מול לע"מ, עולה כי המשיבה 1 לא הסדירה את התשלום עבור השימוש שעשתה (במקרה שלפנינו ובמקרים קודמים) בתוצרי לע"מ, וזאת בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1906: "העברת חומר מוסרט בוידאו מלשכת העיתונות הממשלתית לצורך תעמולת בחירות" (להלן: הנחיות היועמ"ש בהקשר לע"מ).

נוכח האמור לעיל – היועמ"ש סבור כי המשיבים 2-1 הפרו את הוראות הדין הרלבנטיות, ועל כן, לשיטתו, דין העתירה להתקבל.

13. המשיבים 2-1 סבורים כי דין העתירה להידחות. לשיטתם, בחינה פרטנית של הפרסומים, לאור המבחנים שנקבעו בהלכה הפסוקה ובהחלטות יושבי-ראש ועדת הבחירות המרכזית לתקופותיהם, מגלה כי הם אינם בבחינת תעמולת בחירות אסורה. בין היתר, המשיבים 2-1 מציינים כי אופיים הדומיננטי של הפרסומים הוא חדשותי-אינפורמטיבי באופן מובהק, שכן אלה עוסקים בעניינים שעליהם מופקד המשיב 2 כראש הממשלה וכשר הביטחון, וכי: "כל אזרח ומפלגה מבינים היטב את הנסיבות שבהן נערך הביקור של ראש הממשלה ושר הביטחון...".

מנגד, כך נטען, הפרסומים אינם כוללים "שמץ של אמירה פוליטית או מפלגתית או אישית של ראש הממשלה". בנוסף, נטען כי הוראות סעיף 2ב(ב) לחוק אינן קובעות איסור גורף על הצגה של מוטיבים צה"ליים בפרסומים שנטען לגביהם שהם תעמולת בחירות וכי יש לבחון כל מקרה לגופו. בנסיבות העניין, כך נטען, לא מתעורר חשש לזיהוי, או "ניכוס" של צה"ל עם מסריו הפוליטיים של המשיב 2.

14. אשר לבקשה לפי סעיף 17ב(ג) ולפי פקודת בזיון בית משפט – המשיבים 2-1 סבורים כי יש לדחותה, בין היתר לנוכח העובדה שהעותרת איננה בעלת מעמד בנושא, שכן היא לא הייתה צד להליך בתב"כ 13/21, וכן מכוח הטענה שאין עוד תוקף לצווים שניתנו על-ידי במסגרת מערכת הבחירות הקודמת.

דיון והכרעה

15. לאחר שעיינתי בכתבי הטענות, על נספחיהם ובפרסומים – סבורני כי דין העתירה להתקבל באופן חלקי, הכל כפי שיפורט להלן. נימוקי לתוצאה זו יובאו מיד בסמוך, אך תחילה תוצגנה הוראות החוק הרלבנטיות, ולאחר מכן אתאר בתמצית את ההחלטות שניתנו על-ידי לגבי סעיפי החוק הרלבנטיים במערכת הבחירות לכנסת ה-21, ככל שהן שייכות לענייננו כאן.

16. דבר החקיקה הניצב במוקד העתירה שלפניי, הוא סעיף 2ב(ב) לחוק, המורה כדלקמן (וחל בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות לכנסת, כאמור בסעיף 2 לחוק):

"לא ייעשה שימוש בתעמולת בחירות בצבא הגנה לישראל באופן העשוי ליצור רושם כי צבא ההגנה לישראל מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים; אין בסעיף קטן זה כדי למנוע ממפלגה או מרשימת מועמדים להביע תמיכה בצבא ההגנה לישראל".

17. במסגרת החלטתי ב-תב"כ 13/21, נדרשתי לשאלת השימוש וההפצה – לצרכי תעמולה – בתוצרי מדיה המסקרים מתמודדים בבחירות בביקורם בבסיסי צה"ל, או עם חייליו, מתוקף תפקידם הממלכתי-רשמי. באותה פרשה, המשיב 2, מתוקף תפקידו כראש הממשלה ושר הביטחון, צולם בבסיסים צבאיים, לצד חיילים הצופים בו ומצטלמים עמו (להחלטות בעניינים קרובים נוספים – ראו גם: תב"כ 24/21 הליכוד נ' כחול לבן, בפסקאות 27-28 (21.03.2019)).

באותה פרשה (תב"כ 13/21), קבעתי את אמות המידה הראויות ביחס להפצת פרסומים בקשר עם צה"ל וחייליו, בהם משתתפים גם מתמודדים בבחירות, כפי שעולה מהוראות סעיפים 2א ו-2ב(ב) לחוק דרכי תעמולה. בהקשר לכך בחנתי את תכליות הסעיפים הנ"ל, תוך שעמדתי על מובנו הכללי של המונח: "תעמולת בחירות", כמשמעו בחוק (עיינו גם: בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 709 (1992); דנג"ץ 1525/15 ח"כ טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.8.2017)).

בין היתר, ציינתי באותה פרשה, על יסוד החלטות של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בעבר, כי תכליתו של סעיף 2ב(ב) לחוק היא במניעת מקרים בהם עלול להתעורר בקרב הצופה הסביר הרושם כי צה"ל, על חייליו ומתקניו – מזוהה, עם מתמודדים בבחירות, או "מנוכס" להם, או למפלגותיהם כדי כך שיש בדבר לפגום בניטרליות של צה"ל (השוו: החלטה ב-תב"מ 2/01 בעניין סיעת שינוי, פ"ד נה(3) 155 (2001); תב"מ 20/2001 התנועה להגיונות שלטונית נ' סיעת ישראל אחת (01.02.2001)).

18. לנוכח האמור לעיל, נקבעו בתב"כ 13/21 מספר כללים ביחס לפרסומים בהם מוצגים מתמודדים בבחירות בעת ביקורם במתקני צה"ל, אותם אמנה בקצרה להלן:

ראשית, פרסום צילום (וכל תוצר מדיה אחר) של מועמד הנושא תפקיד כמו שר, או ראש ממשלה בעת שהוא מבקר במתקני צה"ל, או נפגש עם קצינים וחיילים, הוא מותר רק כאשר יש לו תכלית דומיננטית שאינה תעמולתית, כגון: תכלית חדשותית-אינפורמטיבית, או כרוך בהיבטים מבצעיים, או בשיקולים של הרתעת אויב, או כאשר מדובר בטקס, או

אירוע שנקבע מראש, ואשר נהוג לקיימו בשגרה באותם המועדים, או המעמדים – בהשתתפות נבחר הציבור הרלבנטיים.

בהתאם להחלטות קודמות של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, אף הוריתי בהקשר זה כי האיסור איננו מוגבל לאמצעי תקשורת ספציפי כלשהו ולכן יש להחילו גם לגבי פרסומים המופצים באמצעות רשת האינטרנט (עיינו בהקשר זה גם: בהחלטת השופט ס' ג'ובראן ב-תב"כ 5/20 התנועה לאיכות השלטון נ' נתניהו, בפס' 15, 18-21 וההפניות שם (20.1.2015)).

שנית, נדרש שהשתתפותו של נבחר הציבור באירוע המוחרג מהאיסור שבסעיף 2ב(ב) לחוק דרכי תעמולה, בנסיבות שצויינו לעיל – תיעשה רק לאחר שניתן לכך אישור **בכתב ומראש** של היועצים המשפטיים הרלוונטיים (במשרד ראש הממשלה, או במשרד הביטחון), ובמידת הצורך, גם בהתייעצות עם היועמ"ש, או מי שימונה לכך מטעמו במשרד המשפטים.

19. תובנה נוספת, שהודגשה בתב"כ 13/21 והיא רלבנטית לענייננו ביתר שאת, נגעה לפרסומים, המופצים בדף הפרטי של נבחר הציבור ברשתות החברתיות. בהקשר זה, הבהרתי במסגרת ההחלטה ב-תב"כ 13/21 כדלקמן:

"כאשר עסקינן בפרסום ברשתות חברתיות, ניתן להבחין בין דף פרטי או מפלגתי, לבין העמוד "הרשמי" של אותו גורם ואשר מיועד להעמיד לרשות הציבור מידע בדבר פעולות המשרד או התנהלותו במעמדו כנבחר ציבור (למשל, עמוד הפייסבוק של משרד ראש הממשלה). על הבחנה זו עמדתי גם בעניין בן-מאיר. בהתאם, **כאשר הפרסום מתבצע בדף הפרטי או המפלגתי של המועמד ברשתות החברתיות או באינטרנט, קיימת חזקה, המתחייבת מהשכל הישר, אך ניתנת לסתירה, כי התכלית הדומיננטית (אם לא הבלעדית) של אותו פרסום היא לצרכי תעמולה, וכי פרסום זה אינו נעשה מתוך ערכים חדשותיים-אינפורמטיביים**" (תב"כ 13/21, בפסקה 27; ההדגשות הוספו – ח"מ).

הערה: היבטים נוספים לגבי ההפרדה המתבקשת בין החשבונות הרשמיים לבין החשבונות האישיים וכן ביחס לתוצאות האפשריות מאי-הקפדה על הפרדה זו – עיינו בפסק דינו של בית המשפט לערעורים (2^{2D} Circuit) בארה"ב (מ-2 יולי 2019), שפורסם לאחרונה בפרשת:

Knight First Amendment Institute v. Trump, No. 18-1691 (July 2019).

20. בצד כל האמור לעיל – הבהרתי בהחלטתי ב-תב"כ 13/21 כי אין בתנאים שהוצבו שם – כדי לגרוע מסמכותו של המשיב 2, במלאו את התפקיד של ראש הממשלה, או שר הביטחון, לערוך סיורים בצה"ל, או לפגוש מפקדים וחיילים, כראות עיניו, ועל פי המתחייב מצרכי הביטחון.

21. לאחר יישום הכללים האמורים על נסיבות הענין שם, ניתן בתב"כ 13/21 צו המורה למשיב 2 כדלקמן:

"ככל שהמשיב 2 ביקר, או יבקר במתקני צה"ל, או נפגש או ייפגש עם קצינים וחיילים בתקופת הבחירות, אל לו לתעד, על דרך של צילום, או להפיץ תמונות וסרטונים ממפגשים אלה באמצעי המדיה השונים, אלא אם כן האירוע נכנס בגדר החריגים הצרים שנמנו בתגובת היועמ"ש ולאחר שניתן לכך אישור בכתב ומראש של היועצים המשפטיים הרלוונטיים (במשרד ראש הממשלה, או במשרד הביטחון) ובמידת הצורך, על פי שיקול דעתם של אלה, בהתייעצות עם היועמ"ש, או מי שימונה לכך מטעמו במשרד המשפטים" (ההדגשות שלי – ח"מ).

22. יישום האמור לעיל, מלמד כי הפרסומים – לרבות תכנים ואופן הפצתם בידי המשיבים 2-1 **בחשבונות הפרטיים** – אינם עולים בקנה אחד עם הכללים והתכליות שנמנו לעיל. נימוקי למסקנה זו יובאו מיד בסמוך.

23. תחילה אציין, כי ייתכן והפצת הפרסומים **בתצורתם הגולמית** כשלעצמה, עלולה הייתה להוות תעמולת בחירות אסורה, אלמלא מונחת הייתה בבסיסה תכלית הרתעתית, כפי שצינו הגורמים הרלבנטיים, האמונים על הנושא. למעשה, אופן פעולתן של הרשויות השונות, בנסיבות העניין שלפנינו, מגלה כי עוד מלכתחילה התעורר החשש האמור, לפיו הפצת הפרסומים הכוללים את דמותו של המשיב 2 ביחד עם חיילי צה"ל, בסיסיו ומתקניו – עלולה להוות, בסיטואציות מסוימות, משום תעמולת בחירות אסורה. בתגובת היועמ"ש מתוארת באריכות ההשתלשלות שקדמה לפרסום והוסבר כיצד הלשכות המשפטיות במשרדי הממשלה הרלבנטיים זיהו חשש זה, והקפידו לאשר את ביקורו של המשיב 2 בבסיסי צה"ל ואת הפצת תוצרי הביקור במדיה החברתית, רק לאחר קבלת חוות-דעת מאת הגורמים הרלבנטיים לפיה יש בהפצת הפרסומים **בחשבונות הרשמיים** משום מימוש התכלית ההרתעתית, המצדיקה פרסומים כאמור בתקופת בחירות.

בהקשר זה אציין בהערכה את התנהלות הלשכות המשפטיות במשרד ראש הממשלה ובמשרד הביטחון, אשר נועדה להפיג את החשש הנ"ל לגבי הפרסומים והביאה לאישורם המוקדם – בתצורה בה הופיעו **בחשבונות הרשמיים** של משרד ראש הממשלה.

24. המשיבים 1-2 הוסיפו עם זאת לאחר מכן לפרסומים אלמנטים שונים, שיש בהם כדי לחזק את האלמנט התעמולתי, על חשבון זה ההרתעת. כך, למשל, בכל הנוגע לתמונה הערוכה – הרי שתוספת הכיתוב והחתימה של המשיב 2 בגוף התמונה – מחזקות את הזיקה הנרקמת בעיני הצופה, בין המשיב 2, לבין צה"ל.

לא זו אף זו – כפי שצוין בהחלטתי ב-תב"כ 13/21, ככלל, יראו פרסום המופץ בדפים **האישיים** של המתמודד בבחירות ברשתות החברתיות בתקופת בחירות, ככזה שתכליתו הדומיננטית היא למטרות תעמולה, ורק במקרים חריגים ביותר, יראו בפרסום, ככזה, אשר נועד לממש תכלית חדשותית-אינפורמטיבית, או כזה שהאינטרס הציבורי מצדיק את הפצת הפרסום בדרך זו.

25. הנה כי כן בנסיבות העניין שלפניי – לא מצאתי מדוע יש לראות בפרסומים שהופצו בחשבונות **האישיים** של המשיב 2, ככאלה אשר נועדו לשרת אינטרס ציבורי חשוב, אשר ממילא ניתן לו מענה **בערוצים הרשמיים** ובכלי התקשורת החופשית. מטרת הפרסום הייתה כאמור, בין היתר, לחזק את כושר ההרתעה של המדינה, וחזקה על גופי וערוצי הפרסום **הרשמיים**, כי הם מבצעים את מלאכתם נאמנה, ואם ראו כי הדרך להפצת המסרים **באמצעות החשבונות הרשמיים** ברשתות החברתיות של ראש הממשלה מתאימה, ברי כי התכלית האמורה התממשה ומתממשת די בדרך זו. צא ולמד, כי משעה שהתכלית ההרתעתית נענתה באמצעות הפרסום **בערוצים הרשמיים**, הרי שכל ניסיון להפיץ את הסרטון גם בדרכים אחרות (שלא אושרו בידי היועצים המשפטיים), נועדה לממש תכלית אישית-פוליטית, ודומני כי בנסיבות העניין שינויי העריכה שנוספו לפרסומים אף מחזקים את האפשרות כי תכלית זו, הפכה מלגיטימית – לתעמולתית, במבחן **התכלית הדומיננטית**, הנבדקת במשקפי הבוחר הסביר.

26. אם לא די בכל האמור לעיל, הרי שהעובדה כי המשיבים 1-2 עושים שימוש בתוצרי לע"מ, מבלי שעניין התשלום בעבור תוצרים אלה הוסדר, בהתאם להנחיות היועמ"ש בהקשר לע"מ, עשויה אף היא לתרום למסקנה שאליה הגעתי, שכן בנסיבות אלה ניתן לראות בשימוש בתצלומים הנ"ל, עריכתם והפצתם, משום שימוש אסור בנכסי ציבור לצרכי תעמולת בחירות, המוגבלת בהתאם לסעיף 2 לחוק. עם זאת, משלא הובאו ראיות לעניין זה מטעם הצדדים, והעניין אף לא נכלל בעתירה (אלא הועלה על-ידי היועמ"ש בתגובה מטעמו) – לא אקבע בשלב זה מסמרות כלשהם לגבי עניין זה (בעניין זה ראו: תב"כ 24/21 הליכוד נ' כחול לבן, בפיסקאות 27-28 (21.03.2019)), ואבקש מהמשיבים 1 ו-2 להסדיר את הנושא וזאת לא יאוחר משבוע ימים ממועד פרסום החלטה זו, ככל שלא עשו כן עד הנה (עיינו והשוו גם: ע"א (י-ם) 4459/98 מדינת ישראל – משרד החקלאות נ' פלסטיין פוסט בע"מ, פ"ד התשס"א(2) 204 (2002)).

כמובן, וכפי שצינתי כבר בהחלטתי בתב"כ 13/21 – אין בכל האמור לעיל כדי לגרוע מסמכותו של ראש הממשלה, או שר הביטחון, לערוך סיורים במתקני צה"ל ולהיפגש עם חייליו ומפקדיו, אולם תיעוד מפגשים אלה אסור שייעשה באופן הנוגד את הוראות סעיף 22(ב) לחוק דרכי תעמולה.

27. אשר לבקשה לפי פקודת בזיון בית משפט – הרי שאין בידי להיעתר לה.

רק לאחרונה, נדרשתי במסגרת בקשה דומה שהגישה העותרת בהליך תב"כ 27/21 סיעת ישראל ביתנו נ' שמיר מערכות ומפעלים (החלטה מתאריך 15.07.2019), לשאלת תחולת פקודת בזיון בית משפט במסגרת צווים שהוצאו בעבר על-ידי – בהליכים בהם העותרת לא היתה צד. בין היתר, ציינתי באותה פרשה כי כידוע, הליכים לפי פקודת בזיון בית משפט **הם צופים פני עתיד**, ככל שהם נועדים לאכוף צו שיפוטי תלוי ועומד, מה גם שהשימוש באמצעי אכיפה זה, נעשה בצמצום רב, ועליו להיות מוגבל למצבים בהם כל יתר האמצעים כבר מוצו ולא הועילו.

ייתכן אמנם, שימצאו מקרים שלגביהם ראוי לקבוע כי גם מי שאיננו צד להליך המקורי, רשאי להגיש בקשה לפי פקודת בזיון בית משפט, לנוכח היבטים ציבוריים הקשורים באותו הליך. ואולם, אינני סבור כי המסגרת הדיונית שלפנינו היא המקום המתאים לדון בשאלה זו, מה גם שאנו מצויים בעיצומה של מערכת במערכת בחירות אחרת מזו שהיתה נושא תב"כ 13/21, והעתירה שלפנינו היא הראשונה העוסקת בתחולת סעיף 22(ב) לחוק דרכי תעמולה בתקופת הבחירות לכנסת ה-22.

בנסיבות אלה – לא ראיתי מקום לקבוע כי יש להפעיל פה כנגד המשיבים 2-1 את הוראות פקודת בזיון בית משפט.

28. נוכח כל האמור לעיל – ניתן בזאת צו המורה למשיבים 2-1 לחדול מפרסום הסרטון (ככל שהוא עדיין מופץ על-ידם בערוצים כלשהם) וכן של התמונה בכל דרך שהיא, מעבר לפרסומים **בחשבונות הרשמיים**, וזאת תוך 72 שעות מעת פירסום החלטה זו. הוראה זו חלה אף על תמונת השער של עמוד הטוטר של המשיב 2, שצורפה כ-מ/ש 4 לתגובת היועמ"ש, ואשר על פי עמדתו ובהתאם להנמקתו יש להסירה.

29. בנוסף, על המשיבים 2-1, כפי שעל כל יתר המתמודדים בבחירות, להקפיד מעתה ואילך למלא אחר העקרונות והמתווה שנקבעו בהחלטתי בתב"כ 13/21, ולהימנע מהפצת פרסומי תעמולה בהם מופיעים חיילי צה"ל ומתקניו ככל שיש בכך סתירה להוראת סעיף 22(ב) לחוק, אלא אם מתקיימת תכלית חדשותית-אינפורמטיבית, או ביטחונית-הרתעתית,

לפרסום – תכליות שקיומן, בנסיבות העניין, צריך להיות מאושר בכתב ומראש על-ידי היועצים המשפטיים הרלבנטיים.

עוד יוער, כפי שצינתי במסגרת ההחלטה שניתנה בתב"כ 13/21, כי על רשויות צה"ל לחזור ולהורות לכלל המפקדים והחיילים בצה"ל להימנע מתצלומים יזומים עם מועמדים לבחירות, בתקופת הבחירות, וככל שנערכו צילומים כאלה בעבר – שלא לשתפם מכאן ואילך עם אחרים. יש להפנות אף את תשומת לב החיילים לכך שהפרה של סעיף 130 לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב) התשכ"ט-1969 עלולה להוות עבירה פלילית, או משמעתית (ראו: תב"כ 13/21, בפיסקה 34).

לצורך זה – עותק מהחלטה זו יועבר אף לעיון הרמטכ"ל והפצ"ר.

30. בהתחשב בכל האמור לעיל – הבקשה מתקבלת באופן חלקי, כאמור בפיסקה 28 שלעיל (עיינו גם פסקה 26 שלעיל). עם זאת הבקשה נדחית, ככל שמדובר בהליכי בזיון.

בנסיבות העניין ולנוכח ההודעה שהסרטון כבר הוסר – המשיבים 1-2 יישאו בהוצאות העותרת בסכום מופחת של 5,000 ש"ח, ובהוצאות המשיב 3 בסכום מופחת של 5,000 ש"ח.

ניתנה היום, י"ט באב התשע"ט (20.08.2019).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**

שלטי חוצות,
מודעות בחירות
ועיתונים



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 3/22

העותרת : סיעת ישראל ביתנו

נגד

- המשיבות :
1. סיעת הליכוד
2. אפוכה פלוס בע"מ
3. מדיה נט בע"מ

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותרת : עו"ד איתן הברמן ; עו"ד מישל נגר

השם המשיבות 1 ו-3 : עו"ד אבי הלוי

החלטה

1. לפני עתירה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה), בגדרה בקשת העותרת למתן צו שיורה למשיבות להימנע מהזמנה, או פרסום של מודעות תעמולה ללא פרטי זיהוי של המזמין, וכן כי אורה למשיבות להימנע מלהזמין ולפרסם יותר ממודעת תעמולה אחת ביום מטעם המשיבה 1, בהתאם להוראות הדין.

רקע וטענות הצדדים

2. על-פי הנטען בעתירה, בתאריך 03.07.2019 פורסמו במקומון הירושלמי "נש ירושלים", השייך למשיבה 2, שתי מודעות תעמולה בשפה הרוסית המופנות כנגד יושב-ראש העותרת, חה"כ אביגדור ליברמן, הקוראות שלא ליתן אמון בהבטחותיו בנושאים

שונים שעל סדר היום הציבורי (להלן: המודעות). המודעות פורסמו ללא ציון שמו של המזמין, והאם פרסומן נעשה ביזמת מפלגה, סיעה, או גורם פוליטי אחר.

3. **המודעה הראשונה**, נשאה את תמונתו של חה"כ ליברמן, ובצדה הכיתוב (כפי שתרגמה זאת העותרת, תוך שציננה כי התרגום איננו רשמי):

"נישואים אזרחיים / שקרים של ישראל ביתנו"

20 שנה ליברמן אומר לכם שידאג לפתור את בעיותיכם
20 שנה ליברמן בשלטון. כיצד הצביעו הח"כים של ישראל ביתנו
בהצבעות של הנישואים האזרחיים?
תשאלו את פעילי ישראל ביתנו: היכן היה ליברמן 20 שנה? לא
איווט! מספיק הבטחות שווא".

המודעה השנייה נשאה את תמונתו של חה"כ ליברמן וחה"כ אריה דרעי, והיא נשאה את הכיתוב שלהלן (גם כאן, הדברים יובאו בתרגום לא רשמי של העותרת):

"ליברמן וחרדים:

גירושין (שקר)?

ועוד איזה!

ליברמן אומר, שאינו עוד בחברות עם חרדים. אתם מאמינים לו?
20 שנה ישראל ביתנו משתפת פעולה עם יהדות התורה
20 שנה ישראל ביתנו מצביעה ביחד איתם ובשבילם
20 שנה ישראל ביתנו עובדת על מצביעיה
תשאלו את פעילי ישראל ביתנו: עם מי היה ליברמן 20 שנה?
לא איווט! מספיק לעבוד על המצביעים"

4. המודעות, כאמור, נעדרות פרטי זיהוי של המזמין – ועל כן, על-פני הדברים, לא ניתן היה לדעת מי עומד מאחוריהן. ואולם, נוכח דמיון רב שמצאה העותרת בין המודעות, לבין פרסומים אחרים שהופצו מטעם המשיבה 1 ברשתות החברתיות, התעורר בקירבה החשד כי המשיבה 1 היא שעומדת מאחורי פרסום המודעות בעיתונות (באמצעות המשיבה 3, שעימה המשיבה 1 התקשרה לנהל בעבורה את מסע התעמולה שלה בשפה הרוסית בתקופת הבחירות). בהתאם לחשד האמור, העותרת פנתה למשיבות במכתבים מתאריכים: 04.07.2019 ו-05.07.2019, ובהם דרשה כי יחדלו מלהזמין ולפרסם מודעות תעמולה הנעדרות פרטי זיהוי – בכל שפה ובכל במת פרסום, כנדרש לפי סעיף 10(ב) לחוק דרכי תעמולה. באופן פרטני, העותרת דרשה מהמשיבות 2-3 כי יחשפו את זהות מזמין המודעות.

5. בהקשר לאמור יצוין כי לטענת העותרת, אותו על-ידה בהמשך מודעות תעמולה דומות שפורסמו בעיתונים נוספים המיועדים לקהל דובר השפה הרוסית (בתאריכים 01.07.2019, 03.07.2019 ו-04.07.2019) – ובכולן נעדרו סימני זיהוי של מזמין הפרסום.

6. בתאריך 07.07.2019 התקבלו אצל העותרת מכתבי תשובה זהים מטעם המשיבה 1 והמשיבה 3. במסגרת מכתבי תשובה אלה, המשיבה 1 הבהירה כי המודעות אכן פורסמו מטעמה, כאשר הפרטים המזהים לא נכללו בהן עקב "טעות בתום לב". ההסבר שניתן לכך על-ידי בא-כוח המשיבה 1, הוא בכך שלא היה סיפק בידו להנחות באותה עת את הגורמים הרלבנטיים אצל המשיבה 1, בדבר הוראות הדין הנוגעים לאופן פרסומן של מודעות תעמולה. כפועל יוצא מכך, לא הועברו הוראות כלשהן אף למשיבה 3, שהזמינה את הפרסום עבור המשיבה 1.

7. העותרת סבורה כי עמדת המשיבות 1 ו-3 הנ"ל תמוהה, שכן למשיבה 1 "ניסיון רב בבחירות", והמשיבה 3 עבדה בעבר בשיתוף פעולה דומה עם המשיבה 1, ומכאן שאין לקבל את טענתן כי טעות שבשגגה, היא שהביאה לפרסום המודעות באופן הנ"ל (בייחוד כי המשיבות 1 ו-3 פרסמו באותו תקופה את המודעות הנ"ל וכאלה הדומות להן מספר פעמים באותו אופן).

נוכח האמור, העותרת טוענת כי המשיבות 1-3 הפרו את הוראות סעיף 10(ב)(3) לחוק דרכי תעמולה, האוסר על פרסום יותר ממודעת תעמולה אחת ביום באותו עיתון (כאמור, המודעות פורסמו באותו גיליון של עיתון "נש ירושלים" השייך למשיבה 2), ובאי-פרסום מודעת תעמולה הנושאת את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה (דבר שאסור לפי סעיף 10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה).

8. עם קבלת העתירה לעיוני, הוריתי על הגשת תגובות המשיבות, וכן הוצאתי צו מניעה ארעי האוסר על המשיבה 1 להזמין, או לפרסם מודעות תעמולה ללא זיהוי המזמין, בהתאם להוראות סעיף 10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה.

9. המשיבות 1 ו-3 הגישו את תגובתן במאוחד, לצד תצהיר מטעם אחראית תכנון ורכש מדיה עבור המשיבה 1 בקרב המגזר הרוסי. במסגרת התגובה, נטען כי עילת העתירה מוצתה עם מתן המענה מטעם המשיבה 1 לפנייה המוקדמת ששלחה העותרת למשיבות, בה ציינה, כאמור, כי המודעות פורסמו בדרך זו עקב שגגה, ובטרם שיצאו הנחיות מתאימות מטעם הייעוץ המשפטי של המשיבה 1, לגורמים הרלבנטיים, ביניהם אף המשיבה 3.

בנסיבות הנ"ל, המשיבות 1 ו-3 סבורות כי העתירה נושאת עתה מימד עיוני, במיוחד כאשר המשיבות 1 ו-3 מתחייבות לחדד את נהליהן, ולהמשיך לפעול על-פי הוראות הדין.

10. מטעם המשיבה 2 לא הוגשה תגובה לעתירה.

11. לאחר עיון בעתירה ובתגובה לה, סבורני כי **עילת העתירה מוצתה בעיקרה**, ועל כן דינה להימחק, אך זאת בכפוף להערות שלהלן.

12. כפי שצוין לעיל, בהחלטתי מתאריך 07.07.2019 הוריתי למשיבות להגיש תגובה, נתמכת בתצהיר, לטענות העובדתיות המפורטות בעתירה. המשיבות 1 ו-3 בחרו להגיש במאוחד את תגובתן לעתירה, ובהקשר לכך ציינו כי: "השמטת פרטי הזיהוי של הליכוד על גבי המודעות נעשה [כך במקור – ח"מ] בטעות ובתום לב". התגובה גובתה בתצהיר, כנדרש.

13. עם זאת, חרף הצהרותיהן של המשיבות 1 ו-3, קיים קושי – עם תצהיר, או בלי תצהיר – לפטור אותן בטענה כי טעות שבתום לב היא שהביאה לפרסום האנונימי של שתי מודעות תעמולה באותו גוף פרסום ובאותו גיליון. הטעם העיקרי לכך הוא בעובדה כי בבחירות לכנסת ה-21 שהתקיימו זה לא מכבר, המשיבה 1 נטלה חלק – אם כעותרת ואם כמשיבה – במספר רב של עתירות בהן נדונו כללי הדין הרלבנטיים לעניין פרסומי תעמולה (למשל: תב"כ 8/21 בן מאיר נ' הליכוד (27.02.2019); תב"כ 54/21 גשר נ' הליכוד (08.04.2019); מב"כ 2/21 בן-מאיר נ' זדים ימינה (02.04.2019)).

מכאן, שקרוב לוודאי שהגורמים הרלבנטיים אצל המשיבה 1 היו מודעים להוראות הדין, ההחלטות וההנחיות הקיימות ביחס לפרסום מודעות תעמולה, ולמצער – מצופה היה מהן להכירן ולפעול בהתאם להן.

על כן, אף אם אקבל את הטענה כי פרסום המודעות, בדרך שבה נעשה הדבר, הוא תוצאה של שגגה – הרי שאין לעבור לסדר היום על טעויות מסוג זה, כאשר הדבר נוגע לפועלה של המשיבה 1 (והקשורים אליה), בנסיבות האמורות.

14. אשר למשיבה 2, הרי שזו בחרה שלא להגיש את תגובתה לעתירה, אף שחלה עליה אחריות כמחזיקה בעיתון, שלא לפרסם מודעות תעמולה נעדרות זיהוי. זאת, לנוכח הלשון התוצאתית הגורפת ("לא תהא תעמולת בחירות...") בה נוקט סעיף 10(ב) חוק דרכי תעמולה, שאיננה מבחינה בין הגורמים השונים המעורבים בשרשרת ההפצה והפרסום של מודעות התעמולה, ככל שיש בידם היכולת לבחור אם לאשר, או למנוע את פרסום המודעה (ראו בעניין זה: תב"כ 27/21 סיעת ישראל ביתנו נ' שמיר מערכות ומפעלים בע"מ, בפיסקה 24 (26.03.2019); תב"כ 39/21 רשימת איחוד מפלגות הימין נ' עיתון מקור ראשון (21.03.2019)).

15. בכפוף להערות שלעיל, ניכר כי עם מתן ההבהרות מטעם המשיבה 1, והצו הארעי שהוצא – עילת העתירה מוצתה, ועל כן דינה להימחק. כל זאת, תוך שהצו (הארעי) שהוצא בהחלטתי מתאריך 07.07.2019 יוותר על כנו ביחס לפרסום מודעות תעמולה נוספות, וברי כי על כל הצדדים לקיים את הוראות דיני התעמולה החלות על כלל המעורבים בשרשרת ההפצה והפרסום.

16. בנסיבות העניין ולנוכח הערותיי שבפסקאות 13-15 שלעיל – המשיבות 1 ו-3 תישאנה (ביחד) בהוצאות העותרת בסך של 5,000; המשיבה 2 תישא בהוצאות העותרת בסך של 2,500 ש"ח.

ניתנה היום, י' באלול התשע"ט (10.09.2019).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22st Knesset

השופט ניל הנדל
שופט בית המשפט העליון
מ"מ יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 6/22
תב"כ 7/22

העותרת בתב"כ 6/22
ובתב"כ 7/22 : מפלגת לוז

נגד

המשיבה 1 בתב"כ 6/22 : י. מור בפרסום בע"מ

המשיבה 1 בתב"כ 7/22 : כנען מדיה בתנועה בע"מ

המשיב 2 בתב"כ 6/22
ובתב"כ 7/22 : היועץ המשפטי לממשלה

המשיבה 3 בתב"כ 6/22 : פרימה מלונות ותיירות ישראל 1977 בע"מ

עתירות למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותרת בתב"כ
6/22 ובתב"כ 7/22 : עו"ד גיא בוסי

בשם המשיבה 1 בתב"כ
6/22 : עו"ד סיון גבריאלי; עו"ד אילון עישר

בשם המשיבה 1 בתב"כ
7/22 : עו"ד עידו פרישתא; עו"ד ארתור גורליק

בשם המשיב 2 בתב"כ
6/22 ובתב"כ 7/22 : עו"ד לירון הופפלד

בשם המשיבה 3 בתב"כ
6/22 : עו"ד אלעד סטופל; עו"ד דנה שטיר

החלטה

1. העותרת בשתי העתירות שלפני היא מפלגה המתמודדת בבחירות לכנסת ה-22. במסגרת תעמולת הבחירות מטעמה ביקשה לפרסם שלטים על מתקני חוצות ואוטובוסים. העותרת לא ציינה בעתירותיה את נוסח המודעות שביקשה לפרסם, ומתגובות המשיבות עולה כי מדובר בטקסטים הבאים: "גאוה" וקניית ילדים או שהבן שלי יתחתן עם אשה"; "גאוה וקניית ילדים או שהנכד שלי יישאר יהודי – ישראל בחרת להיות נורמלית"; "רפורמים או שהנכד שלי יישאר יהודי – ישראל בחרת להיות נורמלית". משיבות 1 בשתי העתירות ("המשיבות") עוסקות בפרסום על גבי שלטי חוצות או כלי תחבורה. העותרת ביקשה לפרסם שלט גדול על גבי מתקן פרסום חוצות בירושלים (תב"כ 6/22) ומודעות נוספות על גבי אוטובוסים (תב"כ 7/22). המשיבות סירבו לפרסם את המודעות. משיבה 1 בתב"כ 6/22 סירבה לפרסם שלט בנוסח הראשון ומשיבה 1 בתב"כ 7/22 סירבה לפרסם שלטים בנוסח השני והשלישי, הכל כפי שהוצג למעלה. מכאן העתירות למתן צו המורה להן לפרסם את שלטי התעמולה של העותרת על גבי מתקני הפרסום שלהן. העתירות הועברו לטיפול לאחר שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית הודיע על מניעתו מלעסוק בהן, וזאת בהסכמת נשיאת בית המשפט העליון. לנוכח הסוגיה המשפטית המשותפת לשתי העתירות והגשתן בסמיכות זמנים בידי אותה עותרת – החלטתי לדון בהן במאוחד.

א. טענות הצדדים

2. העותרת – מפלגת "לזוז" המציגה עצמה בפרסומיה כמפלגת "נעם" – טוענת כי הסירוב לפרסם את שלטי התעמולה מטעמה מפר את הוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ("חוק דרכי תעמולה"), האוסר על מי שעוסק בפרסום תעמולת בחירות על גבי מתקני חוצות להפלות בין רשימות ומפלגות במסגרת פרסום התעמולה. נטען כי טעם הסירוב הוא סברת המשיבות שמדובר בפרסומים הפוגעים ברגשות הציבור ובמסרים גזעניים ומפלגים. על רקע זה טוענת העותרת כי הסירוב לפרסם את תעמולת הבחירות שלה הוא בגדר "סיכול ממוקד לקמפיין הבחירות של המפלגה שהתבצע באופן שרירותי וחד צדדי", וכי מדובר בפגיעה קשה בחופש הביטוי הפוליטי שלה.

מנגד סבורות המשיבות כי דין העתירות להידחות. שתיהן הטעו כי תוכן הפרסומים עלול לפגוע ברגשות של אוכלוסיות שלמות. בין היתר נטען כי לפי שלטי התעמולה של העותרת, רפורמים או חברי הקהילה הגאה אינם נורמליים, וכי האחרונים סותרים בילדים. כן נטען בהקשר זה כי הסירוב לפרסם אינו בגדר הפליה של העותרת, שכן גם מפלגות אחרות שהיו מבקשות לפרסם תכנים פוגעניים כאלה היו נתקלות בסירוב. המשיבה בתב"כ 7/22 הוסיפה וטענה טענות סף שונות, ובפרט כי התצהיר שצורף לעתירה נגדה לא היה חתום ומאומת כדין.

יצוין כי לתשובת העותרת לתגובה צורף התצהיר החתום והמאומת. כן ביקשה משיבה זו כי אורה על צירופם של אגודות או ארגונים שונים. הארגונים עצמם לא הגישו כל בקשה להצטרף להליך, ובנסיבות העניין לא מצאתי להורות על צירופם על פי בקשת המשיבה. המשיבה בתב"כ 6/22 טענה, בנוסף לאמור, כי בניגוד לנטען בעתירה – לא סירבה לפרסם את תעמולת העותרת על כלל מתקני הפרסום שלה. הודגש כי העותרת פנתה בעניין מתקן פרסום ספציפי המותקן על קיר בית המלון, וכי לפי ההסכם בין המשיבה לבית המלון אין לפרסם על גבי מתקן זה תוכן שלילי. הוטעם כי הדבר הובהר לנציג העותרת היטב וכי הוצע לה לפרסם את הקמפיין על גבי מתקני פרסום אחרים של המשיבה בירושלים, שהחשיפה אליהם דומה לזו של המתקן מושא המחלוקת. בנוסף לכך נטען כי העתירה תיאורטית, שכן מתקן הפרסום מושא המחלוקת מושכר למפרסם אחר ביחס לתקופה שלגביה פנתה העותרת. לבסוף נטען כי לעותרת אין כוונה אמיתית להתמודד בבחירות, והיא מנצלת את דיני תעמולת הבחירות לשם פרסום עמדותיה. ייאמר כבר עתה כי בתשובתה לטענה זו הצהירה העותרת כי הטענה אינה נכונה, ואף צירפה חומר המלמד על החלטתה להתמודד בבחירות.

לפי החלטתי צורף היועץ המשפטי לממשלה להליכים. עמדתו היא כי דין העתירות להתקבל ככל שהסירוב לפרסם נעוץ בתוכן הפרסומים. לפי שיטתו, המשיבות חייבות לנהוג בשוויון בין המפלגות והרשימות השונות, ובכלל זה הן אינן מוסמכות להידרש לתוכן הפרסומים, ככל שהתוכן אינו מנוגד להוראת חוק ברורה. בנסיבות מקרנו נטען כי אין מקום להתייחס לתוכן הפרסומים – ואף בעמדת היועץ המשפטי לממשלה לא הייתה התייחסות לטענות בדבר התוכן – ולפיכך סירוב לפרסם הנעוץ בתוכן הפרסום אינו יכול לעמוד. בנוסף לכך הוריתי על צירופו של בית המלון כמשיב לתב"כ 6/22, לנוכח טענת המשיבה בהליך זה כי הסעד המבוקש מנוגד לדרישת המלון שלא יפורסמו על גבי פרסומים שליליים, וכי פרסום התעמולה של העותרת על גבי המלון יגרום להפרת החוזה בינה ובין המלון. בעמדתו טען המלון כי יש לדחות את העתירה שכן המלון הוא גורם פרטי, ואין בסיס חוקי מתאים להטיל עליו חובה לפרסם תכנים בניגוד לרצונו. עוד נטען כי המלון אינו "משווק פרסום" שעליו חל איסור ההפליה, כי בחוזה עם משיבה 1 נכתב במפורש כי למלון שליטה מלאה על תכני הפרסום על גביו, כי למלון עלולים להיגרם נזקים תדמיתיים וכלכליים כבדים בעקבות פרסום התעמולה של העותרת, וכי תוכן הפרסומים מצדיק את הסירוב לפרסמם. כן ביקש המלון, היה ותתקבל העתירה, לחייב את העותרת בהפקדת סכום של מאות אלפי שקלים כערובה לפיצויו בגין נזקים כלכליים שונים.

ב. השיקול של פגיעה ברגשות

3. בפתח הדברים ובמרכזם נדון בסוגיה העיקרית המשותפת לשתי העתירות, ושאליה התייחס גם היועץ המשפטי לממשלה. לאחר מכן נתייחס לטענות הייחודיות שהועלו במסגרת תב"כ 6/22.

מטיעוני הצדדים עולה כי השאלה שניצבת בלב שתי העתירות היא זו: האם מותר למשווק פרסום להידרש לתוכן הפרסום, ולסרב לפרסם תעמולת בחירות לנוכח טענה לפגיעה ברגשות או לאופיו המבזה של הפרסום? המשיבות השיבו על כך בחיוב, וטענו כי גם לגופו של תוכן סירובן היה מוצדק. העותרת והיועץ המשפטי לממשלה חולקים על עמדה זו. המסגרת הנורמטיבית לדיון בסוגיה זו היא מצויה בסעיף 10ב(ב)(2) לחוק דרכי תעמולה:

"משווק פרסום לא יפלה בין מתמודדים בבחירות בכל דרך שהיא, לרבות במחיר, במועדי פרסום ובשיבוץ תעמולת הבחירות במיתקני פרסום החוצות"

חוק דרכי תעמולה פונה ישירות ל"משווק פרסום" – גורם בשוק הפרטי – ואוסר עליו להפלות בין מתמודדים בבחירות במסגרת פרסומי תעמולה על גבי מיתקני פרסום חוצות. "משווק פרסום" מוגדר כ"מי שעוסק בהפעלה של מיתקני פרסום חוצות" ומתקנים כאלה מוגדרים כ"מיתקן המשמש להצגת מסרים פרסומיים מתחלפים בחוצות... וכן שילוט על גבי אוטובוס להצגת מסרים כאמור" (שם, סעיף 10ב(א)). החוק אינו מחייב כל מי שעונה להגדרה של "משווק פרסום" לפרסם תעמולת בחירות. ביד המשווק להחליט האם ברצונו לפרסמה אם לאו. ברם, אם בוחר הוא לפרסם תעמולת בחירות – חובה עליו להימנע מהפליית חלק מהמתמודדים. החוק מוסיף וקובע דרישות שונות שתכליתן להבטיח את האפשרות לאכוף את איסור האפליה:

"משווק פרסום המבקש להקצות בתקופת הבחירות שטח פרסום לתעמולת בחירות... ימסור הודעות למבקר המדינה כמפורט להלן: [...]"

(א) מספרם, מיקומם ושטח הפרסום של כל מיתקני פרסום החוצות המופעלים על ידו, במועד מתן ההודעה, בשטח המדינה כולה ובשטח כל רשות מקומית;

(ב) פירוט חבילות הפרסום המוצעות על ידו לשיווק במועד מתן ההודעה ושהוצאו על ידו לשיווק בשלושת החודשים שקדמו לה, לרבות מספרם, מיקומם ושטח הפרסום של מיתקני פרסום החוצות המרכיבים כל חבילה;

(ג) מחירן של חבילות הפרסום המוצעות לשיווק לצורכי תעמולת בחירות" (שם, סעיף 10ב(ג)).

עולה כי משווק פרסום אינו חייב להקצות שטח פרסום לתעמולת בחירות; אך אם בוחר הוא לעשות כן, עליו לשלוח למבקר המדינה הודעות ובהן פרטים קונקרטיים הנוגעים לפרסום.

תכלית ההודעות היא לאפשר אכיפה אפקטיבית של איסור ההפליה: "תותר תעמולה כאמור באופן שיבטיח גם את השוויון בין המתמודדים בבחירות ויאפשר פיקוח נאות של מבקר המדינה" (דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 17) (פרסום חוצות), התשס"א-2000, ה"ח 2927, 51). עוד עולה כי משווק פרסום צריך לשלוח למבקר המדינה הודעות לגבי שני סוגי מידע: פרטים על חבילות פרסום ששיווק בטרם תקופת הבחירות, ופרטים של חבילות פרסום המוצעות לשיווק לצורכי תעמולת בחירות. לאמור, אין חובה שתהיה חפיפה מלאה בין חבילות הפרסום הרגילות של המשווק לחבילות הפרסום המוצעות לצורך תעמולת הבחירות. המשווק יכול, למשל, להציע חבילות פרסום לצורכי תעמולת בחירות שאינן כוללות את כל המתקנים המופעלים על ידו, כך שעל האחרונים לא תפורסם תעמולת בחירות.

צא ולמד כי למשווק פרסום שיקול דעת בשני מישורים. האחד, האם להשתתף בפרסום תעמולת בחירות. השני, גם אם בחר לפרסם תעמולת בחירות – עדיין הבחירה בידו ביחס לסוג המתקנים, שטח הפרסום וכדומה. ואולם, תהיה החלטתו אשר תהיה, לאחר שהצטרף למפרסמי התעמולה ובחר במתקנים מסוימים – אלו גם אלו פתוחים לכל המפלגות והמועמדים, ואסור למשווק להפלות ביניהם.

4. השאלה המשפטית שלפנינו היא כיצד יש לפרש את הדיבר "לא יפלה" בסעיף 10ב(ב)(2) לחוק דרכי תעמולה. האם סירוב לפרסם תעמולת בחירות לנוכח תוכן שלגביו נטען כי הוא פוגעני או מבזה עולה לכדי הפליה פסולה? הניתוח הלשוני של הסעיף מקדם את מלאכת הפרשנות ותומך בעמדת העותרת והיועץ המשפטי לממשלה. האיסור להפלות "בכל דרך שהיא, לרבות במחיר, במועדי פרסום ובשיבוץ תעמולת הבחירות במיתקני פרסום החוצות", מלמד כי מדובר באיסור רחב ומקיף. אף ניתן להניח כי המובן הפשוט של איסור ההפליה מתייחס להבחנה בין מפלגות על סמך עמדותיהן – מתן במה למפלגה או רשימה שבה תומך משווק הפרסום והדרת מפלגות אחרות. מטבע הדברים יש קשר לא מבוטל בין עמדת המפלגה לתוכן פרסומיה. נראה אפוא שלשון החוק תומכת בפרשנות לפיה משווק הפרסום אינו יכול לסרב לפרסם תעמולת בחירות על סמך תוכנה.

יחד עם זאת, הלשון – "לא יפלה" – אינה שוללת במפורש את האפשרות להבחין בין פרסומי תעמולה על סמך תוכן הפרסום, להבדיל מזהות הגורם המפרסם. למשל, האם רשאי משווק פרסום לסרב לפרסם תעמולה בגלל תוכן פוגעני? האם לנתון זה יש נפקות? האם זה מתפקידו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לשקול שיקול שכזה? יש להודות כי אין בלשון החוק תשובה ישירה וחד משמעית לשאלות אלה. לפיכך שומה עלינו להפנות את המבט

אף אל תכלית החקיקה. מדוע ייחד המחוקק איסור הפליה קונקרטי בהקשר של תעמולת בחירות, וקבע גם מנגנוני אכיפה ייחודיים ביחס לגורמים בשוק הפרטי? האם הבחנה בין פרסומים על סמך תוכנם מתיישבת עם תכלית האיסור? התשובה מצויה בחוט המשולש הקושר בין ערכים מרכזיים בשיטתנו הדמוקרטית, שאותם נועד חוק דרכי תעמולה לבטא: שוויון, חופש ביטוי פוליטי וטוהר הבחירות.

5. הערך הראשון הוא השוויון. ערך זה עמד, בין היתר, ברקע חקיקת חוק דרכי תעמולה, ומקובל לראותו בפסיקה כאחד מעקרונות היסוד הבאים לידי ביטוי בחוק זה: "אחת המטרות המונחות ביסודה של הוראת חוק זו, המונעת 'תעמולת בחירות' בלתי מותרת בתקופה מסוימת לפני הבחירות, הינה למנוע מתן עדיפות בלתי הוגנת למועמד אחד על יריביו ולמנוע פגיעה בעקרון השוויון" (בג"ץ 524/83 האגודה למען החייל בישראל נ' המנהל הכללי של רשות השידור, פ"ד לז(4) 85, 96 (1983)). וכן ראו בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד מו(2) 692, 706-707 (1992) (להלן: עניין זוילי)). כמצוטט לעיל, ערך השוויון עמד גם ברקע תיקון החקיקה שבו נקבע איסור ההפליה החל על משווקי פרסום. ברם, עקרון השוויון לבדו אינו מעמידנו על מלוא עומקה של המטריה המשפטית. בל נשכח כי עסקינן בהוראת חוק החלה על גורמים בשוק הפרטי, שבו אין דרישה חזקה לשוויון בכל הקשר. אם כן, עלינו להוסיף ולשאול מהו הערך שמסתתר מאחורי ערך השוויון, מעניק לו את חיותו המשפטית ומצדיק את הטלת חובת השוויון על משווק הפרסום.

הדרישה לשוויון יכולה לנבוע מערכים שונים. כך, למשל, במסגרת חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000 נטועה חובת השוויון החלה על גורמים בשוק, לרבות "מי שעיסוקו בהספקת מוצר", בערך של כבוד האדם, לפחות בחלק מן ההקשרים. החוק אוסר, בין השאר, הפליה באספקת מוצרים מחמת הגזע או המין של הצרכן (שם, סעיף 3). הפליה על רקע הגזע או המין פוגעת בכבוד האדם של המופלה ולכן ישנה דרישה לשוויון. בשונה מכך, במקרה של תעמולת בחירות הבסיס לדרישת השוויון הוא חופש הביטוי הפוליטי: "עקרון יסוד עיקרי, הרלוואנטי לגיבושה של תכלית [חוק דרכי תעמולה], הוא חופש הביטוי... אחד הטעמים העיקריים להצדקת חופש הביטוי הוא בקיומו של המשטר הדמוקרטי. בלא חופש הביטוי, הדמוקרטיה מאבדת את נשמתה... מכאן התפיסה – כפי שמצאה ביטוי בדברי הנשיא שמגר, לפיה: 'אין להעלות על הדעת, שניתן לקיים בחירות במשטר דמוקרטי בלי לאפשר, עובר לקיומן, החלפת דעות ושכנוע הדדי, ובלי שיקוימו אותם בירורים ודיונים, בהם מעוצבת דעת הקהל, הממלאת תפקיד חיוני בכל משטר חופשי, יהיה זה, כאמור, בעת בחירות ויהיה זה בכל ימות השנה'" (עניין זוילי, עמוד 707). בעניין זוילי הוצגה הגישה לפיה לעיתים קיימת התנגשות בין ערך השוויון ובין חופש הביטוי, ולפיכך נוצר הצורך

לאזן ביניהם. כך או אחרת, במקרנו העקרונות משתלבים אלה באלה. דווקא חופש הביטוי הפוליטי מחייב להבטיח את השוויון. אם לא יובטח השוויון, תיפגע האפשרות האפקטיבית של חלק מן המתמודדים בבחירות להציע את מרכולתם הפוליטית לקהל הבוחרים.

ערך מרכזי נוסף, לצד השוויון וחופש הביטוי הפוליטי, הוא טוהר הבחירות. ודוקו, טוהר הבחירות ולא טוהר המועמד או הרשימה. הראייה רחבה וכללית. הדין מסתייג מפני הבעת עמדה לטובת מפלגה זו או אחרת שמתמודדת כחוק. טוהר הבחירות שם את הדגש על הבוחר ועל זכותו לבחור על פי הבנתו ומצפונו (ראו ע"א 4071/16 בכר נ' יריב, פסקאות 15-17 (20.02.2017); דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו, פסקאות 9-10 לחוות דעתי (23.08.2017)).

6. ניתן להתייחס לעקרון השוויון, חופש הביטוי הפוליטי וטוהר הבחירות כבניין בעל שלוש קומות הבנויות זו על גבי זו. כל קומה מובילה אל זו שמעליה ומשלימה אותה. הקומה העליונה – טוהר הבחירות – היא אשר ממקדת את הדיון ומכירה בתכליות המיוחדות של הליך הבחירות בחברה דמוקרטית. המבנה בעל שלוש הקומות תומך במתן פרשנות מרחיבה למונח "הפליה" בחוק דרכי תעמולה. בהקשר של "דיני הפליות" ידועה ההבחנה בין סוגים שונים של שוויון, כגון שוויון פורמלי, שוויון מהותי, או שוויון תוצאתי (ראו למשל בג"ץ 5744/16 בן מאיר נ' הכנסת, פסקה 1 לחוות דעתי (27.05.2018); בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (27.2.2006)). מקובל לומר שבהקשר החוקתי, ולשם הגנה על זכויות חוקתיות, יש להגדיר את השוויון באופן רחב יחסית, דהיינו להכיר בהפליה שלא בהכרח הייתה מוכרת ככזו בהקשרים אחרים. כך, למשל, נקבע כי בהקשר החוקתי גם הבחנה על בסיס קריטריון לגיטימי כשלעצמו עלולה בנסיבות מסוימות להיחשב להפליה פסולה, אם בעקבות ההבחנה נוצרת תוצאה קשה מבחינת הקבוצה הנפגעת (שם, פסקה 19 לפסק דינו של הנשיא ברק). ובהיקש לענייננו, גם אם נניח – ואין סיבה שלא להניח – כי המשיבות אכן פעלו מהטעם שהציגו, וסירבו לפרסם את תעמולת המשיבים אך ורק מפני שהן סבורות כי היא פוגעת ברגשות ומבזה קבוצות אוכלוסיה שונות – התוצאה היא פגיעה אפקטיבית ביכולתה של העותרת לפרסם את עמדותיה באופן מלא ביחס למפלגות אחרות. בכך יש פגיעה בעקרונות החוקתיים האמורים.

עמדה זו אומצה בפסיקת כב' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון ח' מלצר. נקבע כי ככלל, סירוב של משווק פרסום לפרסם תעמולת בחירות של מפלגה המתמודדת בבחירות – במקרה שבו הוא מפרסם תעמולת בחירות אחרת – נופל בגדר המונח "הפליה" לעניין סעיף 10ב(ב)(2) לחוק דרכי תעמולה, וזאת ללא קשר לסיבה בגינה סרב משווק הפרסום לפרסם את התעמולה (תב"כ 11/21 שדולת הנשים בישראל נ' עיריית

בני ברק (20.03.2019)). באותו עניין נדונה עתירה נגד החלטת עיריית בני ברק שלא לפרסם על גבי שלט חוצות תעמולה מטעם מפלגה, שבה הופיעו תמונת אישה והמילה "הדתה". יושב ראש ועדת הבחירות קבע כי "הטעם והמניע למניעת הפרסום איננו מאיין את התוצאה המפלה בין העותרות 3-4 לבין יתר המתמודדים בבחירות", זאת גם בהנחה שהקריטריון לאי-הפרסום היה רצון למנוע פגיעה ברגשות תושבי בני ברק. הסיבה לכך היא שמניעת הפרסום גורמת "להפליה בהקצאת שטחי פרסום תעמולה על מתקני החוצות שבשטחן והן מתעלמות מחשיבות השמירה על הביטוי הפוליטי במסגרת תהליך הבחירות" (שם, פסקה 47). עוד נאמר כי משטרנו החוקתי "רואה בהפליה באשר היא (לרוב ללא קשר לשאלת המניע) משום תופעה פסולה, אותה יש למגר" (שם, פסקה 46).

7. כנגד משקלם הרב של ערכי השוויון, חופש הביטוי וטוהר הבחירות הדגישו המשיבות ערכים אחרים: פגיעה ברגשות הציבור, ביזוי, והשפלה של קבוצות שלמות באוכלוסיה. לפי קו זה, משווק פרסום רשאי לבצע איזון – בכל מקרה לגופו – בין עוצמת הפגיעה ברגשות שעולה, לדעתו, מן הפרסום; ובין עוצמת הפגיעה בשוויון, בחופש הביטוי הפוליטי ובטוהר הבחירות. דא עקא, כלל משפטי כזה אינו מתיישב עם הניתוח דלעיל, ויש לשלול אותו גם משני טעמים נוספים העולים מניתוח תכליתי של הוראות חוק התעמולה.

ראשית, מתן שיקול דעת אינדיבידואלי לכל משווק פרסום אינו עולה בקנה אחד עם ההסדרים העוסקים במשווקי פרסום ובפרסום חוצות. כנזכר למעלה, ההסדר הנוגע למשווקי פרסום נועד לשמור על השוויון בין המפלגות והרשימות ביחס לפרסום החוצות, וכן להבטיח יכולת אכיפה אפקטיבית של איסור ההפליה. מטעם זה על כל משווק פרסום לשלוח למבקר המדינה שתי הודעות עם נתונים "טכניים" הנוגעים לגודל, מחיר ומיקום של מתקנים וחבילות פרסום – האחת לפני הבחירות והאחת לאחריהן (סעיף 10ב(ג) לחוק). המטרה היא ליצור מצב שקוף וברור ביחס לאפשרויות הפרסום כדי לסייע באכיפת איסור ההפליה. מתן אפשרות לכל מפרסם לאזן אד-הוק ובצורה קזואיסטית בין מכלול הזכויות והערכים שעל הפרק אינו מתיישב עם התכלית של שוויון, שקיפות, פשטות ויכולת אכיפה אפקטיבית. מטבע הדברים, ובגדר ריאליזם פוליטי, המפלגות הגדולות והקרובות בעמדותיהן למרכז המפה הפוליטית אינן נזקקות לאיסור ההפליה. האיסור נועד להגן בעיקר על מפלגות קטנות יותר, שעל פי רוב מחזיקות בעמדות שאינן בלב הקונצנזוס ושכוחן מועט יותר. אך דווקא עמדות מפלגות אלה חשופות יותר לסירוב לפרסמן מטעמים של פגיעה ברגשות, ביזוי וכדומה. יוצא שמבחינה מעשית, קבלת עמדת המשיבות תפגע במידה רבה בתכלית של יצירת הסדר ברור שניתן לאכפו בקלות. בנוסף לכך, האיזון בין מכלול הזכויות והערכים הוא מורכב ומצריך היכרות מעמיקה עם המטריה המשפטית הרלוונטית. אין זה רצוי כי כל משווק פרסום יבצע איזון כזה בכל מקרה שבו לא

יחפון לפרסם את תעמולת הבחירות. אף אין זה רצוי שכמעט כל סירוב יוביל לניהול הליכים משפטיים, בלי קריטריון ברור וקל יחסית ליישום של איסור ההפליה.

שנית, קבלת עמדת המשיבות מצויה במתח עם יתר ההסדרים של פרסום תעמולת בחירות באמצעות שילוט ומודעות, ואף עם גבולות סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת. לפי ההלכה הפסוקה, אין ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות להעניק צו מניעה נגד שלט פרסומת הפוגע ברגשות. סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה קובע כי "יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא טענותיו לפניו, ליתן צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה...", ולפי דברי חקיקה נוספים המנויים בסעיף. בדנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) נקבע להלכה כי מדובר ברשימת חוקים סגורה. מכיוון שחוק דרכי תעמולה או יתר החוקים אינם כוללים עילה של פגיעה ברגשות, אין ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא צו מניעה נגד תעמולת בחירות בשל עילה זו, לפחות במקרה הרגיל (תר"מ 124/21 המטה למאבק בגזענות נ' רשימת הליכוד בעיר תל אביב-יפו, פסקאות 4-5 (28.10.2018)). לפי הלכה זו, לו היו שלטי העותרת נתלים והייתה מוגשת נגדם עתירה מכוח סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה מן הטעמים שהעלו המשיבות – הייתה העתירה נדחית בגין חוסר סמכות עניינית. סמכות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, ככל שמדובר בתעמולה על גבי שלטים ומודעות (ובשונה, למשל, מתעמולה בשידורי הטלוויזיה – ראו סעיף 15א(ד) לחוק דרכי תעמולה), מוגבלת לפרמטרים צורניים יחסית, להבדיל מפרמטרים תוכניים. כך למשל מניעת תעמולת בחירות המשתפת ילדים, המתייחסת לכוחות הבטחון, תעמולה על גבי כלי טיס או שיט, דרישות צורניות שונות ביחס לגודל, מיקום ועוד (ראו סעיפים 2א-13 לחוק דרכי תעמולה. חריג מסוים לקביעה זו הוא איסור ה"הפרעה בלתי הוגנת" לתעמולה של מפלגה אחרת). באספקלריה זו, דומה כי יש לפרש גם את הסמכות למנוע "הפליה" ככזו שאינה מתמקדת בתוכן הפרסום.

לנקודה האחרונה קיים סייג חשוב. ישנם מקרים חריגים שבהם לא ניתן יהיה לכפות על משווק לפרסם תעמולת בחירות, במובן זה שסירובו לפרסם לא ייחשב להפליה. כך הוא במקרים מובהקים שבהם הפרסום אסור על פי דין. לדוגמא, שלט הקורא לפגיעה פיזית בקבוצות מסוימות. למסקנה דומה הגיע יושב ראש ועדת הבחירות בעניין שדולת הנשים. באותו עניין נקבע כי יתכנו מקרים יוצאי דופן וחריגים מאוד מטבעם, שבהם תגביל רשות מקומית תעמולת בחירות בשל "זעזוע של אמות הספים של הסובלנות ההדדית, או כאשר תוכן הפרסום מהווה עבירה פלילית מובהקת" (שם, פסקה 50). אצלנו לא נטען, לפחות לא במפורש, כי הפרסומים אסורים על פי דין. הדגש הושם בכך שהם פוגעים ברגשות ומבזים ציבורים מסוימים, אך בטענות אלה כשלעצמן אין כדי להוביל למסקנה הברורה שהפרסום – על נסיבותיו – אסור על פי דין. בהקשר זה יש משקל לא מבוטל גם לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, שגם הוא הכיר

בקיומו של חריג לאיסור ההפליה בדמות פרסום "המנוגד להוראת חוק ברורה". כאמור, אצלנו לא סבר היועץ המשפטי לממשלה כי מתקיים חריג זה. עולה כי ישנה הכרה בקיומו של חריג, אך חריג זה – שאת גבולות המדויקים אין צורך לשרטט בהליך זה – אינו מתקיים בענייננו.

ג. השיקול של פגיעה כלכלית במשווק הפרסום
8. טענה נוספת שהעלו המשיבות, מעבר לפגיעה ברגשות חלקים מן הציבור, היא לפגיעה כלכלית שעלולה להיגרם להן אם יסכימו לפרסם את תעמולת העותרת. לשיטתן פרסום תעמולת הבחירות עלול להכעיס חלקים מן הציבור, באופן שיכול לפגוע במוניטין או בקשרים העסקיים שלהן. הן מדגישות את היותן גורם בשוק הפרטי – שלו בעלי מניות ומנהלים – הזכאי שלא לקחת חלק ב"קמפיין הכפשה", כלשון המשיבה בתב"כ 7/22. הן סבורות שלא ניתן לכפות עליהן לפרסם או להזדהות עם ערכי העותרת, אלא יש לכבד את שיקול הדעת הנרחב שלהן כגורם מסחרי.

התשובה לטענות אלה היא שהמשיבות הסכימו לכך בעת שבחרו לפרסם תעמולת בחירות וקיבלו עליהן את "כללי המשחק" הנלווים. נזכיר כי מהוראות חוק התעמולה שצוטטו לעיל עולה שמשווק פרסום אינו חייב לפרסם תעמולת בחירות. אם הוא בוחר לעשות כן, עליו להגיש הודעות מפורטות למבקר המדינה, ובין היתר לפרט את "חבילות הפרסום" המוצעות על ידו, כמו גם את מתקני הפרסום המופעלים על ידו. משווק פרסום אינו חייב לשלוח הודעות כאמור, וביכולתו לא לפרסם כלל תעמולת בחירות. מהוראות החוק אף עולה כי משווק הפרסום יכול לפרסם תעמולת בחירות – באופן שוויוני – רק על חלק מהמתקנים שעל גביהם הוא מפרסם בדרך כלל. למשל, על כלל המתקנים מלבד בית המלון, לנוכח הסכם פרטני עם בית המלון. אך אם בוחר הוא – מטעמים כלכליים, מן הסתם – לפרסם תעמולת בחירות על גבי מתקנים כאלה ואחרים, עליו לקבל את כללי המשחק המוכתבים מראש על ידי החוק. זוהי מעין השתתפות במכרז, תוך קבלת תנאי המכרז. אחד התנאים המרכזיים הוא חובת שוויון, ובכללה ההתחייבות לפרסם תעמולת בחירות של כלל המפלגות והרשימות, לרבות אלה שערכיהן שונים – ואפילו שונים מאוד – מאלה של משווק הפרסום. פירושה המעשי של חובה זו הוא האפשרות שמשווק הפרסום ייאלץ לפרסם תכנים שהוא תופס כפוגעניים, או תכנים שעלולים לגרום לו לנזק כלכלי. כל עוד מדובר ברשימה או מפלגה שרשאית להתמודד בבחירות, ולא מדובר בחריג כגון איסור ברור על פי דין – לא יוכל המשווק להימנע מן הפרסום חרף הפגיעה שהוא סבור כי תיגרם לו. זוהי תוצאת השילוב בין בחירת המשווק לפרסם תעמולת בחירות והוראות החוק המסדירות פרסום תעמולה כזו – הוראות שההצדקות להן נעוצות בטעמים חוקתיים יסודיים.

לשם חידוד הנקודה, נציג סוגיה חוקתית מרתקת שמעוררת עניין בפסיקה מעבר לים, וטרם הוכרעה באופן סופי. בשנים האחרונות הגיעו לפתחו של בית המשפט העליון בארצות

הברית מספר מקרים, שבהם סירבה מאפייה לאפות עוגה לחתונה של בני זוג מאותו מין. בכל המקרים טענו בעלי המאפייה כי סירובם נובע מחובתם הדתית-נוצרית כפי שהם תופסים אותה, הרואה ביחסים בין בני זוג מאותו מין כמפרים איסור דתי. לשיטתם, אפיית העוגה היא בגדר תמיכה באותה עבירה דתית, ולפיכך אסורה אף היא. חלק מהמקרים טרם הוכרעו, וחלקם הוכרעו על בסיס "צר" ומקומי יחסית, תוך התייחסות לתוכן הכיתוב על גבי העוגות, ומבלי לטעת מסמרות בסוגיה הרחבה של חופש הדת מול הזכות לשוויון (ראו למשל Masterpiece Cakeshop, Ltd. v. Colo. Civil Rights Comm'n, 138 S. Ct. 1719 (2018); Klein v. Oregon Bureau of Labor and Industries (2019), המתייחס לפסק דינו של בית המשפט העליון במדינת אורגון: Klein v. Oregon Bureau of Labor and Industries, 289 Or. App. (2017) 507). לענייננו חשובה נקודת המבט הבאה: הקושי להכריע בתיקים אלה מצוי בכך שמדובר במעין "משפט שלמה". יש להכריע בין מתן גושפנקא ל"הפליה" על רקע נטייה מינית, ובין הוראה לאדם לנהוג בניגוד לעיקרי אמונתו הדתית כפי שהוא תופס אותם. בחירה בערך אחד פירושה, לכאורה, דחיית הערך האחר. בשונה ממקרים אלה, בעתירות שלפנינו לא מתעורר קושי דומה. בניגוד לבעלי המאפיות, שהאפשרות לסגור לחלוטין את המאפיות אינה פתוחה בפניהם באופן ממשי – המשיבות אינן חייבות לפרסם תעמולת בחירות. אם הן סבורות כי פרסום כזה יחייב אותן לפעול בניגוד לצו מצפונן או יפגע בהם במישור העסקי, הן יכולות להמשיך ולפרסם מוצרים אחרים. לאמור, במקרים שהתעוררו בארצות הברית הקושי נובע מן המציאות המורכבת עצמה, ואילו אצלנו הקושי נובע באופן ישיר מבחירת המשיבות, בחירה שממנה היו יכולות להימנע. אך מרגע שבחרו לפרסם תעמולת בחירות נכנסו הן אל הספירה הציבורית, לפחות בהיבטים מסוימים, וביחס להיבטים אלה הכפילו את עצמן מרצון לערכי המשפט הציבורי. ובכלל זאת – לאיסור ההפליה במסגרת תעמולת הבחירות.

המסקנה היא שמשווק פרסום אינו רשאי לסרב לפרסם תעמולת בחירות על יסוד תוכנה. זאת, למעט מקרים חריגים ביותר, למשל כשהפרסום אסור באופן ברור על פי דין. יודגש כי אין בתוצאה זו משום הכרעה קונקרטית וסופית בדבר מעמדם החוקי של הפרסומים, אלא רק קביעה כי אין המדובר במקרה מובהק או ברור שבו ניתן לקבוע כי הפרסום מנוגד לדין, באופן שמשווק הפרסום רשאי לסרב לפרסמו במסגרת תעמולת הבחירות.

מסקנה זו מובילה גם לדחיית טענת המשיבות כי לא מדובר בהפליה, מפני שגם מפלגות אחרות היו נתקלות בסירוב דומה ביחס לתכנים דומים. כאמור, המבחן המשפטי של איסור ההפליה במקרה דנן אינו מאפשר למשווק פרסום לבחון את תוכן הפרסום, לפחות ככלל ובכפוף לחריגים קיצוניים. על המשווק לפרסם את תעמולת הבחירות מבלי להעביר בשבט הביקורת את תוכן התעמולה. כך עולה בפירוש גם מעניין שדולת הנשים. גם שם הקריטריון לסירוב לפרסם שהעלתה העירייה היה תקף באותה מידה ביחס לכל מפלגה באשר היא, ולא נטען כי הסירוב

נוגע דווקא לזהות המפלגה שביקשה לפרסם את שלט התעמולה. למרות זאת נקבע כי מדובר בהפליה, וכי אין לקבל עמדה המבחינה בין פרסומים על סמך תוכנם, ולו באופן "שוויוני".

כעת, ולאחר שדנו בסוגיה המרכזית המתעוררת בתיקים אלה, נדון בקצרה בטענות פרטניות שהעלתה משיבה 1 בתב"כ 6/22.

ד. טענות נוספות

9. העותרת טענה בתב"כ 6/22 כי "המשיבה שלפנינו מסרבת בכל תוקף לפרסם את שלטי התעמולה של המפלגה, על מתקני הפרסום השייכים לה". בתגובה לעתירה טענה המשיבה כי הטענה אינה נכונה, וכי לא סירבה לפרסם את הקמפיין על כל מתקני הפרסום, אלא רק על מתקן הפרסום הספציפי שמותקן על גבי קיר בית המלון. לטענת המשיבה, ביחס למתקן פרסום ספציפי זה קיים הסכם בינה ובין המלון, לפיו לא יפורסם על גבי פרסום שלילי או כזה העלול לפגוע ברגשות הציבור. עוד נטען כי "הדבר הובהר לנציג העותרת ברחל ביתך הקטנה ועל כן הוצע לעותרת לפרסם הקמפיין על גבי שלטים אחרים של המשיבה בעיר ירושלים (בכפוף להוראות הדין), לרבות מתקני פרסום עירוניים... ואשר החשיפה אליהם אינה נופלת (אם לא עולה) על החשיפה לשלט זה". העותרת, בתשובה לתגובה זו, לא הכחישה את דברי המשיבה, ואף אישרה כי "אכן, עניין לנו רק במתקן פרסום יחיד". המשיבה סבורה כי בנסיבות אלה לא ניתן להגדיר את סירובה כהפליה, וזאת משני טעמים. ראשית, שכן הוצעו לעותרת חלופות אחרות ושוות ערך. שנית, שכן ביחס למתקן הפרסום הספציפי קיים הסכם האוסר את פרסום תעמולת הבחירות.

דין הטענה הראשונה – קיום חלופות – להידחות. כאמור, סעיף 10ב(ב)(2) לחוק דרכי תעמולה אוסר במפורש על הפליה "בכל דרך שהיא, לרבות במחיר, במועדי פרסום ובשיבוץ תעמולת הבחירות במיתקני פרסום החוצות". מדובר באיסור גורף, החל גם על "שיבוץ תעמולת הבחירות במיתקני פרסום", דהיינו הקצאת מתקן פלוני למפלגה אחת ומתקן אלמוני למפלגה אחרת, מלכתחילה ועל דרך העקרון. החוק שולל אפוא את העמדה של "מתקן פרסום נפרד אבל שווה". ניכר כי תכליתה של הוראה זו בצידה. מתן אפשרות להבחין בצורות כאלה ואחרות בין מפלגות פותח פתח להפליה ביניהן הלכה למעשה. כפי שהודגש לעיל, אחת מתכליות ההסדר היא לא רק לשמור על השוויון, אלא גם לאכוף את ההוראה הזו באופן אפקטיבי.

ודוקו, המשיבה אינה יכולה ליהנות מהטענה שהעותרת בחרה שלא לפרסם את תעמולתה על גבי המתקנים החלופיים שהוצעו לה, הגם שמן החומר עולה כי חלופות כאלה אכן הוצעו לה. אף אין זה מעלה או מוריד כי העותרת טענה שנמנע ממנה מלפרסם את תעמולתה באופן כללי, כאשר עולה כי דווקא יכלה לפרסמה, אם כי באופן אחר מזה שרצתה. מבחינה משפטית

החוק עומד לצידה של העותרת, שרשאית לא רק לפרסם תעמולה אלא גם לעשות זאת בשטח ובאופן שבו יכולות לעשות זאת יתר הרשימות – למשל על גבי קיר המלון. זהו הדין ואין בהתעקשותה של העותרת, ככל שהייתה ומטעמיה, שלא לפרסם תעמולה על גבי חלופות שהציעה המשיבה כל עוד לא הוכרעה הסוגיה לגבי מתקן הפרסום הספציפי, כדי לגרוע מדרישת הדין לאפשר לעותרת לפרסם גם על גבי המתקן הספציפי.

10. הטענה השנייה נוגעת לחוזה שנכרת בין משיבה 1 בתב"כ 6/22 ובין בית המלון. לנוכח טענה זו של המשיבה הוריתי על צירוף המלון כצד להליך. המלון, בתגובתו, אישר את דבר קיומו של ההסכם, וטען אף הוא כי מתן הסעד המבוקש בעתירה מנוגד לחוזה שנחתם בינו ובין המשיבה. מכיוון שגם לשיטת המשיבה הטענה הנוכחית נועדה לשמור, בעיקרו של דבר, על האינטרס של בית המלון, אתייחס לטענות כפי שהוצגו על ידו.

טענה אחת של המלון היא כי הוא אינו "משווק פרסום" ולכן לא חל עליו איסור ההפליה. מבחינה לשונית נטען כי "משווק פרסום" הוא מי שמפעיל "מיתקני פרסום" (סעיף 10ב(א) לחוק דרכי תעמולה), ואילו על גבי המלון תלוי מתקן בודד. מבחינה תכליתית נטען כי המלון, מטיבו, הוא גורם פרטי ולא עסק לפרסום שלטי חוצות. בהמשך לקו זה טען המלון כי לא מתקבל על הדעת להחיל את איסור ההפליה גם ביחס לשלטי חוצות התלויים על גבי נכסים פרטיים. אין לקבל עמדה זו. המלון, כשלעצמו, אכן אינו עוסק בפרסום שלטי חוצות, ובמהותו אין הוא "משווק פרסום" במסגרת עסקיו הרגילים. ברם, המלון התקשר עם המשיבה בהסכם לפרסום חוצות על גבי קירותיו. בכך הפך הוא – לעניין אותו מתקן פרסום – לשותף של המשיבה. בהיבט זה הוא ו"משווק פרסום" פועלים בצוותא לעניין פרסום חוצות לפי הגדרת החוק.

בעניין שדולת הנשים הועלתה ונדחתה טענה דומה. באותו עניין דובר על מתקן של משווקת פרסום, שבמסגרת הסכם עם העירייה התחייבה להימנע מכל פרסום ללא אישור העירייה. העירייה טענה כי היא אינה בגדר "משווק פרסום" כהגדרת חוק דרכי תעמולה. יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית קבע כך: "[העירייה], המגבילה את שיקול הדעת של [משווקת הפרסום] להתקשר בהסכמים לשיווק שטחי פרסום, ומותירה בידיה את הזכות לאשר, או לשלול כל התקשרות שהיא בהקשר זה – נחשבת כמי ש'מפעילה שטחי פרסום'... הותרת סמכות כה משמעותית בידיה של [העירייה] ביחס לזהות הגורמים עמם רשאית [משווקת הפרסום] להתקשר מלמדת כי [העירייה ומשווקת הפרסום] מפעילות יחדיו את מתקני פרסום החוצות" (שם, פסקה 40. ההדגשה במקור). הדברים יפים גם לענייננו. למעשה שולט המלון לחלוטין על הפרסום בידי משווק הפרסום, ובנסיבות אלה יש לראותם כמפעילים יחדיו את מתקן פרסום החוצות. בכך שהמלון הוא גורם פרטי אין רבותא, והרי גם המשיבה היא גורם פרטי. ברגע שפעלו – יחדיו

ואף בהסכמה – לשם פרסום תעמולת בחירות, קיבלו על עצמם את כלל השוויון, ואין בכך משום סתירה או פגיעה בקניינם בניגוד לדין. יצוין כי המלון לא טען שסירב לפרסם על גבי קירותיו תעמולת בחירות באשר היא, או כי לא היה מודע כלל לבחירה לפרסם תעמולת בחירות. כל שטען המלון בהקשר זה הוא כי מותר לו, כגורם פרטי, לשלוט לחלוטין על תוכן המידע המפורסם על גביו, ולסרב לפרסם את תעמולת העותרת על רקע תוכנה.

באמור לעיל יש כדי לדחות אף את טענת המלון כי ההסכם בינו ובין המשיבה גובר על הוראות החוק. מרגע שבחרו המלון והמשיבה לפרסם תעמולת בחירות – מבלי להחריג את קירות המלון מההודעה שנשלחה למבקר המדינה בעניין זה – הרי שההסכם ביניהם כפוף להוראות הדין החלות עליהם. אגב, על פני הדברים אי-ידיעת הדין של אחד הגורמים אינה מהווה פטור מכוחו המחייב של החוק. מטעם זה אף אין לקבל את הטענה בדבר נזק כלכלי שעלול להיגרם למלון, טענה שלצידה הוגשה בקשה לחייב את העותרת בהפקדת ערובה. הדברים פורטו לעיל ביחס לטענה דומה מצד המשיבה, ואין צורך לחזור עליהם. כזכור, גורם בשוק הפרטי הבוחר – משיקולים מסחריים – לפרסם תעמולת בחירות, מקבל על עצמו את החובות הקבועות בדין ביחס לפרסום תעמולת בחירות, לרבות חובת השוויון. הוא נוטל על עצמו לפרסם גם תוכן שעשוי להיות מנוגד לערכיו, או לגרום לפגיעה במוניטין שלו. יוער בהקשר זה כי בתגובה לתלונות של צרכנים, יכולים המלון והמשיבות להסביר להם כי הברירה אינה ביד המפרסמים (לפחות מרגע שביקשו לפרסם באופן כללי תעמולת בחירות), וכי מצוות הדין היא לפרסם תעמולת בחירות באופן שוויוני. בכך שונה אולי המצב ממקרים אחרים שתוארו בעמדת המלון ובעמדת יתר המשיבות, שלא עסקו בתעמולת בחירות ובדיניה. קשה לדעת אם נתון זה יוכל לסייע להם, אך דומה שיש בו כדי לרכך במידה כזו או אחרת ביקורת אפשרית שיפנה קהל הצרכנים כלפי המשיבות.

11. טענה נוספת שהעלתה משיבה 1 בתב"כ 6/22 היא כי מדובר בעתירה תיאורטית, שכן בתקופה שבה רצתה העותרת לפרסם את תעמולתה על גבי המלון השטח כבר הושכר לחברה פרטית. בעקבות טענה זו הוריתי על צירוף הסכם ההתקשרות הנטען. מהסכם זה עולה כי ההתקשרות עם החברה הפרטית נעשתה לאחר הסירוב לפרסם את תעמולת העותרת, כך שבמועד הרלוונטי היה השלט פנוי להשכרה. לכן טעם זה לא עמד ביסוד הסירוב, ואין בטענה זו להוביל לייתור ההכרעה בעתירה. עוד עולה כי במועד הנוכחי תמה ההתקשרות בין החברה הפרטית למשיבה. האחרונה לא הגישה הודעת עדכון בקשר למצב השלט, ולא נטען כי הוא מושכר כרגע. מכל מקום, וגם לנוכח הצורך להכריע בסוגיות המתעוררות במסגרת תב"כ 7/22, ראוי כי ההכרעה תהיה תקפה גם ביחס לתב"כ 6/22 – לאו דווקא ביחס לסד הזמנים המקורי שהייתור זה מכבר, אלא כהוראה למשיבות להימנע מהפליית העותרת ביחס לשלטים ולמתקני הפרסום מושא העתירות בהמשך תקופת הבחירות. זאת, במובן של טיפול בפניותיה והשכרת המתקנים

באופן שבו נעשה הדבר ביחס לרשימות אחרות, ובכפוף לתעריפים וליתר התנאים שבהם מוצעים המתקנים ליתר הרשימות.

12. לפני סיום, אין מנוס מהתייחסות לשני סוגי טענות שהעלתה העותרת שוב ושוב במסגרת הליך זה. הראשון – בתגובות, בקשות והודעות שונות הלינה העותרת על לוחות הזמנים שנקבעו לשם הגשת תגובות יתר הצדדים, ועל פרק הזמן הדרוש להכרעה. השני – נטען כי העותרת חויבה, לראשונה בהיסטוריה ובניגוד לדין, "להצהיר, כי היא מתעתדת או אינה מתעתדת להגיש רשימת מועמדים". היעדר התייחסות לטענות אלה עשוי לתת רושם שיש לקבל את הסתייגויות העותרת, ולא היא. זאת גם בשל הממדים העקרוניים של העניין.

אשר לטענה בדבר אורך ההליך. סד הזמנים להכרעה בעתירות נעוץ במידה רבה באופן התנהלותה של העותרת, ובפרט אי-פרישת התשתית העובדתית הרלוונטית. כמצוטט לעיל, העותרת טענה בתחילה כי הפרסומים מטעמה נמנעים באופן גורף. בתגובה לכך טענה משיבה 1 בתב"כ 6/22 כי מדובר במתקן בודד, וכי טעם הסירוב בענייננו נעוץ בפגיעה האפשרית במלון. עוד נטען כי הוצעו לעותרת חלופות פרסום רבות ודומות. העותרת בתשובתה לא הכחישה את האמור, ולכן רק בשלב זה נדרש היה לקבל את תגובת המלון, כצד שעלול להיפגע מן ההכרעה בעתירות. לו הייתה העותרת מגלה בעתירתה את העובדות הרלוונטיות, דהיינו כי הסירוב אינו כללי אלא נעוץ בעמדת המלון בנוגע למתקן ספציפי, ניתן היה להורות על צירוף המלון כבר בשלב זה, באופן שהיה מוביל לקיצור סדי הזמנים באורח ממשי.

מעבר לכך, מוכן אני להניח כי העותרת מעוניינת לפרסם את תעמולתה מהר ככל שניתן. ברם, ההכרעה השיפוטית או המעין-שיפוטית, כידוע, דורשת לתת לצד שכנגד ולנוגעים בדבר הזדמנות להביע את עמדתם. טיב העניין אף מצדיק לצרף את היועץ המשפטי לממשלה להליך, לנוכח מעמדו. אי-מתן זכות טיעון לגורמים אלה עלולה להוביל לכך שבסופו של דבר יהיה צורך לעכב את ביצועה של ההחלטה שניתנה, לשם שמיעת גורמים שעלולים להיפגע ממנה וקולם לא נשמע בהליך. זוהי דוגמא לכך שלעיתים הדרך הקצרה היא הדרך הארוכה.

נקודה שנייה עניינה טענת העותרת כאילו נפגעה זכות יסוד שלה, בעת שהוטל עליה להצהיר אחת מבין שתיים – כי היא עומדת להגיש רשימת מועמדים או כי אין היא עומדת להגיש רשימה כזו. העותרת סבורה כי הוראה כזו פגעה ביכולתה לנהל משא ומתן עובר להגשת רשימות המועמדים, למשל בחינת האפשרות לרוץ ברשימה משותפת או ב"בlook טכני". דא עקא, ובניגוד לטענת העותרת, לא ניתנה כל החלטה בדבר הצהרה כאמור. כל שנקבע בהחלטה הרלוונטית הוא כי "העותרת תגיש עד לתאריך 29.7.2019 תשובה לטענות משיבה 1 בפרקים ב, ג ו-ה בתגובתה. לתשובה יצורף תצהיר לאימות האמור". זאת, כעולה מסעיפים 8-9 להוראות

הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה-2015. לא ניתנה כל החלטה בקשר לתוכן התשובה או התצהיר, ופשיטא שמצופה היה כי תוכן התשובה ותצהיר ישקפו את העובדות כהוויתן. אם לטענת העותרת היא טרם החליטה במועד האמור האם ואיך להגיש רשימת מועמדים, זה מה שהיה עליה לכתוב ולהצהיר. הא ותו לא. אין אפוא יסוד להסתייגותה הקשה בהקשר זה.

13. סוף דבר, דין העתירות להתקבל במובן הבא: ניתן בזאת צו המונע ממשיבות 1 בשתי העתירות, וכן ממשיבה 3 בתב"כ 6/22, לסרב לפרסם את נוסח השלטים המפורטים בסעיף 1 לעיל. יובהר כי הפרסום יהיה בכפוף לתנאי הפרסום הרגילים של משיבות אלה, כפי שהם מוצעים ליתר הרשימות המתמודדות בבחירות, ובהתאם להודעות שנשלחו לפי סעיף 10ב(ג)(1).

משיבה 1 בתב"כ 6/22 ביקשה בבקשתה מיום 4.8.2019 לאסור את פרסומם של נתונים מסחריים שונים שצורפו לתגובת המלון. עיון בנתונים מלמד כי הפרטים הכספיים המדויקים אינם רלוונטיים להכרעה בעתירות דנן, וכי אכן מדובר בנתונים כספיים שיכולים לעלות לכדי סודות מסחריים. בנסיבות אלה אני נעתר לבקשה. צו איסור הפרסום הארעי שהוצא ביום 5.8.2019 ביחס לנתונים האמורים – ייוותר על כנו וייעשה לצו קבוע. יובהר כי אין באמור כדי לפטור את המשיבות מחובותיהן על פי חוק דרכי תעמולה, ובפרט לעניין פרטי ההודעות שעליהן לשלוח למבקר המדינה לפי סעיף 10ב(ג) לחוק.

בנסיבות העניין, משיבה 1 בתב"כ 6/22 ומשיבה 1 בתב"כ 7/22 תשלמנה לעותרת – כל אחת מהן – הוצאות ושכר טרחת עורכי דין בסך של 4,000 ש"ח.

ניתנה היום, ה' באב תשע"ט (06.08.2019).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
ממלא מקום יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22st Knesset

השופט ניל הנדל
שופט בית המשפט העליון
מ"מ יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 18/22

העותר: שמואל כהן

נגד

המשיבה: רשימת "נעם"

עתירה למתן צו להסרת מודעות ולניקוי ושיקום מקרקעין לפי סעיף 17ג לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

העותר: בעצמו

בשם המשיבה: עו"ד גיא בוסי

החלטה

העתירה המונחת לפני, המופנית נגד רשימת "נעם", עניינה שלטי תעמולה מטעם הרשימה שנתלו על גבי תחנת אוטובוס ביישוב שבו מתגורר העותר. האחרון טען כי השלטים נתלו במקום אסור, כי הם מלכלכים את התחנה, וכי קשה להסירם ולנקות את התחנה. עוד צוין כי המשיבה נוהגת באופן דומה ביחס לתחנות אוטובוס נוספות, וביקש להורות להסיר את השלטים "ולנקות את תחנות האוטובוס במרחב יהודה ושומרון". בתגובה שהגישה ציינה המשיבה כי בעקבות פניית העותר הורתה באופן מיידי לפעיליה לא לתלות מודעות במקומות אסורים, וכן פעלה להסרת השלט מושא העתירה וניקוי תחנת האוטובוס שעל גבה הודבק. העותר, בתשובה לכך, טען כי גם לאחר הסרה וניקיון אלה – עדיין נותר דבק שקשה להסירו על גבי תחנת האוטובוס. כן התבקש ניקיון של כל תחנות האוטובוס באזור. על רקע האמור, קיימת

הסכמה כי התיק התייתר עוד קודם למועד הבחירות בכל הנוגע לטענה בדבר תעמולת בחירות אסורה, ונותרה רק שאלת ניקיון התחנות. בנסיבות אלה אין מניעה כי התיק יוכרע גם לאחר מערכת הבחירות, שהרי טרם חלפו 60 ימים ממועד זה, בהתאם להוראות סעיף 17ג לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959.

לגוף העניין, לתגובת המשיבה צורפו צילומים המראים, לכאורה, כי פעלה לא רק להסרת השילוט אלא גם לניקוי התחנה מושא העתירה מדבק. העותר לא צירף לתשובתו כל אסמכתא בדבר תחנות קונקרטיות שעל גביהן הודבקו שלטים מטעם המשיבה שלא נוקו כראוי. בנסיבות אלה עולה כי העתירה מיצתה את עצמה ביחס לתחנת האוטובוס במקום היישוב של העותר, וכי לא הוצגה אסמכתא בדבר תחנת אוטובוס קונקרטית נוספת שעל גביה עדיין תלויה תעמולה מטעם המשיבה שלא כדין.

העתירה נדחת. אין צו להוצאות.

ניתנה היום, כ"ח בתשרי התש"פ (27.10.2019).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
ממלא מקום יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22st Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 25/22

העותר: רמי כהן

נגד

המשיבה: פרסום דיל טוב 2005 בע"מ

עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי
תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותר: בעצמו

בשם המשיבה: עו"ד צביקה ציפוק

החלטה

1. העתירה שלפני עניינה בטענות העותר על כך שהמשיבה, חברת פרסום העוסקת בפרסום על גבי מתקני פרסום חוצות, לא מילאה, לשיטתו, אחר הדרישות הקבועות בסעיף 10ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק, או חוק דרכי תעמולה). בסעיף זה מפורטות הוראות שונות החלות על גורם המבקש לפרסם שלטי תעמולת בחירות על-גבי מיתקני פרסום חוצות המופעלים על-ידו, לרבות חובות דיווח לכב' מבקר המדינה ולוועדת הבחירות המרכזית (להלן: ועדת הבחירות), במטרה למנוע הפליה בניצול שטחי הפרסום בחוצות, תוך שמירה על עקרון חופש הביטוי והבטחת טוהר הבחירות.

2. נוכח האמור לעיל – העותר טוען כי יש להורות למשיבה לדווח לוועדת הבחירות ולכב' מבקר המדינה את מכלול הנתונים כנדרש וכן לפסוק לחובתה תשלום הוצאות.

3. המשיבה בתגובה, ציינה בתמצית כי היא פועלת על-פי הדין ועל כן היא מותירה את ההחלטה לשיקול דעת יושב ראש ועדת הבחירות, וכי "מדובר בעתירה טורדנית, אשר טוב היה אם לא היתה מוגשת כלל".

דיון והכרעה

4. כידוע, חוק דרכי תעמולה פונה ישירות ל"משווק פרסום" ומטיל עליו איסור שלא להפלות בין מתמודדים בבחירות במסגרת פרסומי תעמולה המוצגים על מתקני פרסום חוצות. סעיף 10ב לחוק (שכותרתו: "הסדר פרסום חוצות") מגדיר "משווק פרסום" כ"מי שעוסק בהפעלה של מתקני פרסום חוצות". מתקנים אלה מוגדרים בתורם באותו סעיף ככאלה המשמשים "להצגת מסרים פרסומיים מתחלפים בחוצות".

5. כפי שציין מ"מ ועדת הבחירות, השופט נ' הנדל ב-תב"כ 6/22 מפלגת לזוז נ' י. מור בפרסום (06.08.2019) – חוק דרכי תעמולה איננו מחייב כל מי שעונה להגדרת "משווק פרסום" לפרסם מודעות תעמולת בחירות, אולם הוא מורה כי אם בחר אותו "משווק פרסום" לפרסם תעמולת בחירות בתקופת הבחירות, אזי חלות עליו דרישות שונות, לרבות חובת דיווח לוועדת הבחירות, כל זאת, במטרה להבטיח שלא תהיה הפליה בין רשימות המועמדים השונות בהקצאת שטחי פרסום, במחיר המודעות ובמועדי הצגתן (עיינו גם: תב"כ 11/21 שדולת הנשים בישראל נ' עיריית בני ברק (20.03.2019); תב"כ 38/22 כהן נ' מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ (07.08.2019)).

במסגרת חובת הדיווח החלות על "משווק פרסום" **עובר** ליום הבחירות, עליו לפרט, בין היתר, את שטחם ומספרם של מיתקני פרסום החוצות שבבעלותו וכן את מיקומם, כמו גם את מחירי חבילות הפרסום ופירוט רכיביהן. לצד זאת, "משווק הפרסום" מחויב למסור **לכב' מבקר המדינה**, עד 90 יום **לאחר** יום הבחירות, הודעה שתכלול פרטים לעניין תעמולת הבחירות שפורסמה על גבי מיתקני פרסום החוצות המופעלים על ידו במהלך תקופת הבחירות.

6. מבדיקה שנערכה בוועדת הבחירות, עולה כי אכן כטענת העותר – המשיבה המפעילה מתקני פרסום חוצות – **לא** דיווחה לוועדת הבחירות את הפרטים שעליה למסור לפני תחילת השיווק של שטחי הפרסום (אין בידינו גם נתונים בדבר דיווחים שנמסרו **לכב' מבקר המדינה**).

7. נוכח האמור לעיל – סבורני כי דין העתירה להתקבל.

כנזכר לעיל – העותר טען כי המשיבה פירסמה תכני תעמולת בחירות, על-גבי מיתקני פרסום החוצות המופעלים על-ידה. טענה זו, **אשר נתמכה בתצהיר** מטעם העותר – לא הוכחה באופן מפורש על-ידי המשיבה (מה גם שהיא לא תמכה את תגובתה בתצהיר). חלף זאת המשיבה הסתפקה במסירת הודעה לקונית לפיה פעולותיה נעשות "על-פי חוק".

לצד העובדה כי תגובת המשיבה איננה מבהירה כיצד פעולותיה מתיישבות עם הוראות החוק (אפשרות זו תיתכן, למשל, בכך שלא פורסמה כלל תעמולת בחירות על-ידה), הרי שהעדר תצהיר לאימות דבריה העמומים, מורה כי לא עלה בידה לסתור את טענות העותר.

8. בנסיבות הנ"ל, על המשיבה למלא אחר הוראות סעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה ביחס למכלול חובות הדיווח החלות עליה, ככל שבמתקניה פורסמה תעמולת בחירות, והיא תעשה את הנדרש הימנה בהקשר זה – עד לתאריך 17.12.2019. הודעה מעדכנת מטעם המשיבה תוגש בתאריך 18.12.2019, ובה תפרט האם היא מילאה אחר חובות הדיווח החלות עליה **לכב' מבקר המדינה** ולוועדת הבחירות בתוך מסגרת הזמנים הנ"ל. בעקבות קבלת ההודעה יישקל הצורך בנקיטת צעדים נוספים כנגד המשיבה.

9. בנסיבות העניין המשיבה תישא בהוצאות העותר בסך של 5,000 ש"ח.

10. עותק מהחלטה זו יועבר גם לעיון **כב' מבקר המדינה**.

ניתנה היום, י"ב בכסלו התש"ף (10.12.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22

لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22

The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 35/22

מפלגת צומת – התנועה לציונות מתחדשת

העותרת:

נגד

- המשיבים:
1. עיתון ידיעות אחרונות
 2. גלית חמי, עורכת ידיעות אחרונות
 3. דותן לוי

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959
בשם העותרת: עו"ד משה גרין

החלטה

1. בעתירה שלפניי ביקשה העותרת כי אוציא "צו המחייב את התקשורת ואת המשיבים בפרט להתייחס באופן מידתי לכל המפלגות בצורה זהה וליתן לעותרת במה תקשורתית שווה, תוך אפשרות להופיע אצל המשיבה 1 [כך במקור – ח"מ] ולקבל סקירה תקשורתית שווה, קל וחומר בנושאים הקשורים להתיישבות וחקלאות". הווה אומר, העתירה מכוונת לכך שאורה לעיתון היומי, המשיב 1, לסקר את העותרת, כפי שהוא מדווח על מפלגות אחרות.

להלן אביא רקע ונתונים הדרושים להבנת הדברים.

התשתית העובדתית

2. במוקד עתירה זו עומדת התעלמות שנוהג המשיב 1, לטענת העותרת, מפעילות ומתעמולת הבחירות של העותרת. התעלמות זו מתבטאת, לגישת העותרת, בשניים:
3. ראשית, המשיב 1 אינו מסקר את כנסיה הרבים של העותרת, חרף פניותיה הרבות אליו.
4. שנית, בכתבה שפורסמה על ידי המשיב 3 ביום 5.9.2019, ואשר כותרתה "המושבים:

חוק ש'נועד לערבים' מופעל נגדנו (להלן: "הכתבה") – צוין כי: "עשרות כנסים מתקיימים ברחבי הארץ", אולם לא נאמר בה כי כנסים אלו אורגנו, לטענת העותרת, על ידי העותרת.

הצדדים לעתירה והתפתחות הטיפול בה

5. העותרת היא מפלגה פוליטית שהגישה רשימת מועמדים בבחירות לכנסת ה-22. המשיב 1 הוא עיתון יומי נפוץ בישראל. המשיבה 2 היא, לטענת העותרת, עורכת אצל המשיב 1, והמשיב 3 הוא כתב במשיב 1.

6. לאחר עיון בעתירה שהגיעה לשולחני – לא מצאתי, לכאורה, בדברים שהובאו בעתירה, כל עילה ראשונית להתערבותי, שכן העותרת לא הצביעה על מקור מכוחו יש בסמכותי להוציא את הצו המבוקש. לכן, ביום קבלת העתירה (5.9.2019), החלטתי כי העותרת תגיש הודעה משלימה ובה תפרט מהן העילות שבדין ומהם מקורות הסמכות למתן הצו המבוקש על ידי העותרת (להלן: "הודעה משלימה"). הודעה משלימה כאמור הוגשה על ידי העותרת בתאריך 8.9.2019.

טענות העותרת

7. בהודעה המשלימה העותרת התמקדה רק בכתבה – וביחס אליה – ביקשה העותרת "להוציא צו שימנע פרסומים כאמור בעתיד" וכי המשיב 1 "יתקן את הפרסום כאמור ביחס לעשרות הכנסים המתקיימים ע"י העותרת בענין".

8. עוד הצביעה העותרת בהודעה המשלימה על סעיף 13 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה) כמבסס, לשיטתה, את העילה שביסוד עתירתה. טענה זו נשענת על שלושה אדנים:

ראשית, לגישת העותרת – הכתבה הינה "תעמולת בחירות".

שנית, לתפיסת העותרת – הכתבה הינה "תעמולת בחירות" למען מפלגה אחרת.

שלישית, העותרת סבורה כי הכתבה פוגעת בתעמולת הבחירות של העותרת.

9. זה המקום להעיר כי אף שהעותרת לא ציינה מקור לסמכות שלי להוציא את הצו המבוקש – יש להניח כי היא ביקשה את הדבר על יסוד סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה, המסמיך את יו"ר ועדת הבחירות המרכזית ליתן צו מניעה המונע ביצוע מעשי עבירה, על פי חוקים שונים המוזכרים בסעיף.

10. עתה אלבן את הדברים.

דיון והכרעה

11. לאחר עיון במכלול החומר שבפניי הגעתי למסקנה כי דין העתירה להידחות על הסף, וזאת בלי

לבקש תשובה מהמשיבים. אפרט את נימוקיי לתוצאה זו להלן.

12. **ראשית, והוא העיקר.** יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית איננו "העורך הראשי" של העיתונות היומית (עיינו: תב"כ 21/21 מפלגת העבודה הישראלית נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית (04.03.2019)), וחוק דרכי תעמולה אינו קובע כל מגבלה על כתבות הרואות אור בעיתונות היומית, אלא רק מסדיר פרסום של מודעות בעיתונות היומית (עיינו: תר"מ 16/20 קונינסקי נ' אלדר (23.06.2013)).

13. השופטת (כתוארה דאז), א' חיות, בתפקידה כממלאת מקום יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, ציינה בהקשר זה בתר"מ 64/20 חלבי נ' נסראלדין (21.09.2013) כדלקמן:

"10. סעיף 10(ב) לחוק הבחירות קובע מגבלות על מודעות המתפרסמות בעיתונים אך פרט לאיסור זה, אין בחוק הבחירות הגבלה בנוגע לפרסום ידיעות חדשותיות בעיתונים. לעומת זאת הוטלו מגבלות בהקשר זה על תעמולה ברדיו ובטלוויזיה בתקופת 60 הימים קודם למועד הבחירות (ראו סעיף 5 לחוק הבחירות; תב"כ 10/16 קשב נ' ערוץ 7 (30.12.2002), השופט מ' חשין; תב"כ 17/17 רשימת הליכוד נ' הרשות השנייה (23.03.2006) (השופטת ד' ביניש). נראה כי המחוקק בחר שלא להטיל מגבלות דומות לגבי עיתונים, על מנת לאזן בין הצורך לשמור על טוהר הבחירות ועיקרון השוויון בבחירות ובין חופש העיתונות וזכות הציבור לקבל מידע חדשותי.

עם זאת, אין לשלול את האפשרות כי צו המונע תעמולת בחירות אסורה בעיתונים יוצא מקום שמדובר בתעמולה בהיקף גדול והוכחה זיקה ממשית בין העיתון לבין הנהנה מהפרסומים..."

(ראו גם תב"כ 16/20 בן-מאיר נ' נתניהו (02.03.2015)).

14. הנה כי כן – אין בידי סמכות להוציא צו מניעה נגד תוכן עיתונאי בעיתון יומי (להבדיל ממודעת פרסום), בהיותו כלי תקשורת שסעיף 10(ב) לחוק דרכי תעמולה אינו מתפרס עליו במישרין ככזה, במיוחד בעת שהוא מפרסם תכנים, אשר מיועדים לספק תוכן אינפורמטיבי-חדשותי לקורא.

15. **שנית, סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה, שכותרתו: "איסור הפרעה", קובע כך:**

"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".

עיון בסעיף מגלה כי כלולים בו **שני תנאים שאינם מתמלאים ביחס לכתבה:**

ראשית, הכתבה איננה "תעמולת בחירות", אלא כתבה עיתונאית; **שנית,** הכתבה אינה "מטעם מפלגה או רשימת מועמדים אחרת או למענה".

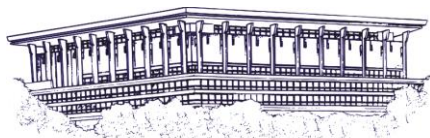
16. **די בכל האמור לעיל כדי לדחות את העתירה על הסף,** ובשל עקרון חופש העיתונות (עיינו: בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית החדשה (23.01.2019)) גם בחרתי שלא להיכנס לגופם של דברים.

17. בשים לב לכך שלא נתבקשה תגובה מהמשיבים – אינני עושה, זאת הפעם, צו להוצאות.

ניתנה היום, י' באלול התשע"ט (10.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22

סקרים



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 19/22

מפלגת צומת – התנועה לציונות מתחדשת

העותרת :

נגד

מדגם – ייעוץ ומחקר בע"מ

המשיבה :

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 מתאריך 25.08.2019 ;
תגובת המשיבה מתאריך 27.08.2019

עו"ד משה גרין

בשם העותרת :

עו"ד אמיר רנן

בשם המשיבה :

החלטה

1. במסגרת העתירה שבכותרת העותרת טוענת כי המשיבה נמנעה מלדווח את שיעור התמיכה בו היא זוכה במסגרת הסקרים הנערכים על-ידיה שממצאיה נשלחים לוועדת הבחירות המרכזית, בהתאם להוראות סעיף 16 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, החלטתי ב-תב"כ 12/21 מפלגת "עלה ירוק" נ' ידיעות אחרונות (26.02.2019) (להלן : תב"כ 12/21), והנחיות שונות שניתנו על-ידי במהלך תקופת הבחירות לכנסת ה-22.

2. עילתה של העותרת, אשר לטענתה זוכה לשיעור תמיכה בקרב הציבור של כ-2%, נסמכת על עיון בדיווחים הנשלחים כאמור על-ידי מכוני הסקרים לוועדת הבחירות המרכזית, המופיעים באתר האינטרנט של הוועדה (באופן פרטני, נסמכה העותרת על ממצאי סקר שערכה המשיבה בתאריך 20.08.2019). על-פי הטענה, בדיווחים שהוצאו על-ידי המשיבה, קיים פירוט של שיעור התמיכה בכל רשימת מועמדים, לצד ציון שמה, אולם

בסוף הרשימה ישנה רשימת מועמדים נוספת, שנקראה "מפלגה אחרת", הזוכה ל-1.9% אחוזי תמיכה בקרב הציבור. מכאן, סבורה העותרת, כי היא אותה "מפלגה אחרת" הזוכה לשיעור התמיכה האמור, אולם המשיבה נמנעת מלנקוב בשמה.

3. המשיבה טוענת בתגובה, כי הפרשנות שנותנת העותרת לדיווחים הנשלחים לוועדת הבחירות המרכזית היא שגויה. לטענתה, מנתוני הסקרים אותם היא עורכת עולה כי העותרת איננה זוכה לשיעור התמיכה האמור, והרובריקה של "מפלגה אחרת", נוגעת לשיעור התמיכה המצטבר **בכל** רשימות המועמדים, שאינן חוצות את רף אחוז החסימה.

4. לאחר עיון בעתירה ובתגובה לה, סבורני כי דין העתירה להידחות. כפי שתואר בתגובת המשיבה (הנתמכת בתצהיר מטעם מנהל המחקר שלה) – טענותיה העובדתיות של העותרת אינן נתמכות בממצאי הסקרים אותם עורכת המשיבה, ואילו הצירוף "מפלגה אחרת" – איננו מבטא את שיעור התמיכה בה בלבד.

5. בנסיבות אלה, לא ראיתי כי המשיבה פועלת בניגוד להוראות הדין, לרבות ההחלטות וההנחיות שהוצאו על-ידי. יחד עם זאת אעיר, בשולי הדברים, כי בניגוד לטענת המשיבה, עליה לציין בדיווחיה לוועדת הבחירות את שמן הנקוב ואת אחוזי התמיכה הגולמיים של כל רשימות המועמדים, ולא רק את שמן של הרשימות הזוכות לתמיכה העולה על אחוז החסימה (עיינו: נספח ג' להחלטתי בתב"כ 12/21).

6. בכפוף להערתי שבפיסקה 5 שלעיל – העתירה נדחית בזאת. בנסיבות העניין, לא ראיתי מקום לעשות צו להוצאות.

ניתנה היום, ה' באלול התשע"ט (05.09.2019).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22st Knesset

השופט ניל הנדל
שופט בית המשפט העליון
ממלא מקום יושב ראש ועדת
הבחירות המרכזית

תב"כ 42/22

העותרת: רשימת המועמדים "רון קובי הימין החילוני נלחמים בכפייה הדתית"

נגד

- המשיבים:
1. חדשות 12 שידורי קשת בע"מ
 2. שידורי רשת (אפיק 13)
 3. תאגיד השידור הישראלי
 4. ידיעות אחרונות בע"מ
 5. ישראל היום
 6. ג'רוזלם פוסט בע"מ - מעריב

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

- בשם העותרת: עו"ד גיא בוסי ; מר רון קובי
- בשם המשיבה 1: עו"ד ד"ר ישגב נקדימון ; עו"ד ליאת ברגמן
- בשם המשיבה 2: עו"ד עיינה נוימן
- בשם המשיב 3: עו"ד מרסיה צוגמן
- בשם המשיב 4: עו"ד טל ליבליך
- בשם המשיב 5: עו"ד דורון קול
- בשם המשיב 6: עו"ד מאיה בית-און

החלטה

1. מונחת לפניי עתירה העוסקת בהכנה ופרסום של סקרים לקראת הבחירות לכנסת ה-22. העותרת – רשימה המתמודדת בבחירות – מבקשת שני סעדים. ראשית, ובקשר לעריכת סקרים, צו "להימנע מלפרסם ו/או לשלוח ולהפיץ ברבים שאלון הנחזה להיות סקר בחירות ואשר אינו כולל את שמה של [העותרת]...". שנית, ובקשר לפרסום סקרים, צו

"לפרסם את אחוזי התמיכה ב[עותרת], בכל סקר שיפורסם ויופץ על יד [המשיבים]...". העתירה הועברה לטיפול לאחר שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית הודיע על מניעותו מלעסוק בה, ובהסכמת נשיאת בית המשפט העליון. לנוכח סד הזמנים הדוחק – באשר יום הבחירות חל בעוד כשבוע – אציין את נימוקי ההכרעה בתמצית.

2. הסעד הראשון מתייחס, כאמור, לאופן עריכת הסקרים. דא עקא, המשיבים השונים עוסקים בפרסום חדשות ולא בעריכת סקרים, ואילו גופים העוסקים בעריכת סקרים כלל לא צורפו כמשיבים לעתירה. בהתאם, מתגובות המשיבים השונים לעתירה עולה כי הם עצמם אינם עורכים סקרים, וכי הסקרים המפורסמים על ידם נערכים באמצעות גופים אחרים. כבר מטעם זה דין העתירה לסעד הראשון להידחות על הסף. ברם, לנוכח ההיבטים העקרוניים של העתירה תוצג בקצרה התשתית הנורמטיבית הרלוונטית לשני הסעדים.

בחירות דמוקרטיות קדמו לקיומו של סקר בחירות. בארצות הברית, סקרי הבחירות הראשונים ביחס לבחירות לנשיאות התקיימו בשנת 1824. מאז הסקרים השתכללו, ובדורנו המחשב והפלאפון שכללו את התהליך ועיצבו טכניקות חדשות. סקר הבחירות מצוי בצומת המשולש של חופש הבחירה, שוויון והגינות. חופש הבחירה מכיר בכוחו של מידע אודות הבחירות. הדיווח על הבחירות תוך כדי קיומן נחשב כיום לכלי עזר חשוב לבוחר, המסייע לו להחליט כיצד לבחור. מידע הוא כוח, ויש להעניק כוח זה לבוחר. מידע טוב יותר בחובו אף חובות גילוי, המונעות מצגי שווא והטעיה של ציבור הבוחרים (ראו למשל הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 22) (סקר בחירות), התשס"ב-2002, ה"ח 3131, 634; הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 23) (אסור פרסום של סקרי בחירות), התשס"ז-2006, ה"ח הכנסת 119, 6). שוויון בבחירות נועד לוודא, בין היתר, שמפלגות גדולות או ותיקות לא יזכו ליתרון על פני מפלגות חדשות או קטנות, באופן שעשוי להתנגש עם עקרון טוהר הבחירות. מקור לכך הוא סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, הדורש כי הכנסת תיבחר בבחירות שוות (ראו תב"מ 23/01 סיעת ישראל אחת נ' אינטרנט מעריב (5.2.2001), השופט מ' חשין). הגינות תכליתה לאפשר את כניסתם של שיקולים מעשיים ולתחום את הגבולות (ראו תב"מ 18/19 הידוקים נ' שידורי קשת (6.1.2013), השופט א' רובינשטיין). למשל, בארצות הברית ישנו תנאי סף, בדמות תמיכה של שני אחוזים מהמצביעים לפחות במספר סקרי בחירות שהוגדרו, בטרם תהיה חובה להזמין מועמד להשתתף בעימות בחירות טלוויזיוני. בישראל, כותרתו של סעיף 16 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ("חוק דרכי תעמולה") היא "הסדר פרסום סקר בחירות". בסעיף 16ה(ח) נקבע כי ביום השישי שלפני פתיחת הקלפיות ועד לסגירת הקלפיות, "לא ישדר ולא יפרסם אדם בכתב לציבור על תוצאותיו של סקר בחירות שלא שודרו או פורסמו בכתב לציבור לפני תחילתה של התקופה האמורה".

לעניינו נדגיש את קיומם של כללים אלה: אחד, אין חובה על גוף כלשהו לערוך סקר. שני, אין חובה המוטלת על גוף כלשהו לפרסם סקר. שלישי, היה וגוף כלשהו יפרסם סקר, יש לכלול בפרסום כל מפלגה אשר זכתה על פי הסקר לאחוז אחד לפחות מקרב המצביעים. כך, הגם שאחוז החסימה גדול ממספר זה, ועומד כיום על 3.25 אחוזים מכלל המצביעים (תב"כ 27/20 מפלגת "עלה ירוק" נ' עיתון "הארץ" (23.03.2015), השופט ס' ג'ובראן; תב"כ 12/21 מפלגת "עלה ירוק" נ' ידיעות אחרונות (26.02.2019), המשנה לנשיאה ח' מלצר – החלטה מקיפה, הכוללת גם טבלאות ונספחים אודות חובות הדיווח החלות על המשדרים לציבור בכלי התקשורת האלקטרוניים, נספח שעניינו תוצאות של סקר בחירות וחובות החלות על מכוני הסקרים). יסוד העניין הוא בכך שאם גורם מפרסם סקר, הדיווח חייב להיות אמין, שקוף וכולל. כמו כן, גורם – לרבות מפלגה – רשאי להזמין סקר מסוים שיתרכז, למשל, בשתי מפלגות בלבד. ודוק, הזכות לבחור קשורה בקשר אמיץ לזכות להיבחר. מכאן שהמתמודד אף רשאי לאסוף חומר תוך שימוש בסקר. אין חובה שהעורך סקר ישמור על שוויון, במובן האמור, בנסיגה לקבל מידע בכל סקר שיערך. כאמור, ישנם כללים מפורטים ומפוקחים החלים על גורם שמסדר סקר בחירות לציבור או מפרסם בכתב לציבור על תוצאותיו (ראו סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה וההגדרות).

הכללים האמורים יסייעו לנו במסגרת ההכרעה הנדונה. כאמור, על פי החלטות יושבי ראש ועדת הבחירות אין חובה עקרונית לכלול את כל הרשימות במסגרת סקר בחירות (תב"כ 27/20 ותב"כ 12/21 שהוזכרו לעיל). לבסוף, עולה כי בניגוד לטענת העותרת – לפחות חלק ממכוני הסקרים הפועלים בשיתוף עם המשיבים כללו את שם העותרת במסגרת הסקרים שערכו.

3. הסעד השני שהתבקש עוסק, כאמור, באופן פרסום תוצאות הסקרים. המשיבים ציינו כי לפי תוצאות הסקרים שפורסמו או שעתידים להתפרסם, התמיכה בעותרת קטנה מאחוז אחד. העותרת עצמה צרפה אמנם שני סקרים לעתירתה, שלפיהם עולה כי התמיכה בה עולה על אחוז אחד מקרב המצביעים, אך היא ציינה בהודעת הבהרה נוספת שהגישה כי סקרים אלה לא פורסמו על ידי המשיבים. אף לא הוצג כל מקרה קונקרטי שבו הפר אחד מן המשיבים, ולו לכאורה, את הוראות הדין בהקשר זה. כאמור, הכלל הוא כי אין חובה לשדר לציבור או לפרסם בכתב סקר, אך המפרסם חייב לכלול כל רשימה שזוכה לפחות לאחוז אחד מקולות המצביעים לפי הסקר. בנסיבות אלה לא הונחה תשתית לעבירה כלשהי בניגוד לחוק דרכי תעמולה.

יוער כי העותר הגיש בקשה להגשת תשובה לתגובת המשיבים, אך בנסיבות המתוארות לעיל, לרבות סד הזמנים, לא היה מקום להיעתר לבקשה זו. עוד יוער כי העותר אף צירף את התשובה ללא קבלת רשות. עיינתי בתשובה זו ואין בה כדי לשנות מהתוצאה האמורה לעיל.

4. סוף דבר, דין העתירה על שני חלקיה להידחות. בנסיבות העניין, העותרת תישא בהוצאות המשיבים ובשכר טרחת עורכי דינם בסך של 3,500 ש"ח לכל אחד מששת המשיבים, שהגישו תגובות נפרדות.

ניתנה היום י"ב באלול התשע"ט (4 בספטמבר 2019).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
מ"מ יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 53/22

העותרת: מפלגת צומת

נגד

המשיבה: מכון סמית – על-ידי רפי סמית

עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה, התשי"ט-1959

בשם העותרת: עו"ד משה גרין

החלטה

1. במסגרת העתירה שבכותרת, העותרת טוענת כי התקשרה עם המשיבה בהסכם לעריכת סקר אשר תוצאותיו אמורות היו להתפרסם בתאריך 13.09.2019 (שהוא המועד האחרון לפרסום סקרים בכלי התקשורת, כפי שמורה סעיף 16ה(ח) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה)).

2. לטענת העותרת, המשיבה אמנם ערכה את הסקר עבור העותרת, אך "בחרה שלא להכניס סקר זה לתקשורת, אף שהתחייבה להכניס את אשר מופיע בסקר במידה ויש יותר מ-1%". מכאן, העותרת סבורה כי יש מקום להוציא צו שיורה למשיבה לפרסם את תוצאות הסקר האמור באמצעי התקשורת.

3. לאחר עיון בעתירה ובנספחים לה, ובשים לב למסגרת הזמנים בה אנו נתונים, שכן הבחירות לכנסת ה-22 צפויות להתקיים בעוד יומיים – סבורני כי יש לדחות את העתירה על הסף, מבלי לקבל את תגובת המשיבה.

4. הטעם העיקרי למסקנתי שלעיל, נובע מהעובדה, כי אף אם צודקת העותרת בכל טענותיה – הרי שאין בידי ליתן את הסעד המבוקש, ולהורות על פרסום הסקר נושא העתירה. זאת, לנוכח הוראת סעיף 16ה(ח) רישא לחוק דרכי תעמולה המורה כי:

”בתקופה שתחילתה בתום יום שישי שלפני פתיחת הקלפיות והמסתיימת במועד סגירת הקלפיות, לא ישדר ולא יפרסם אדם בכתב לציבור על תוצאותיו של סקר בחירות שלא שודרו או פורסמו בכתב לציבור לפני תחילתה של התקופה האמורה”.

סעיף זה מורה, איפוא, כי אין לשדר, או לפרסם בכתב סקרים שלא הובאו לידיעת הציבור עד ליום שישי שלפני יום הבחירות (היינו, 13.09.2019). כאמור, העותרת מבקשת כי אורה על פרסום סקר שנערך בתאריך 12.09.2019, שטרם הובא לידיעת הציבור בדרך כלשהי, ומכאן שאין להתיר את פרסומו בעת הנוכחית.

5. אשר על כן, העתירה נדחית בזאת. משלא נתבקשה תגובת המשיבה – לא אעשה צו להוצאות.

ניתנה היום, ט"ו באלול התשע"ט (15.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 57/22

- העותרים :
1. ד"ר ענת בן דוד
2. עו"ד שחר בן מאיר

נגד

- המשיבים :
1. הליכוד בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה
2. בנימין נתניהו
3. פייסבוק אינק
4. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי
תעמולה), התשי"ט-1959 מתאריך 16.09.2019;
תגובות המשיבים לעתירה מתאריך 16.09.2019;
בקשת העותרת לפי פקודת בזיון בית משפט מתאריך
16.09.2019

בשם העותרים : עו"ד שחר בן מאיר

בשם המשיבים 1-2 : עו"ד אבי הלוי

בשם המשיבה 3 : עו"ד ד"ר יואב אסטרייכר ; עו"ד רותם גלעד

בשם המשיב 4 : עו"ד ערין ספדי-עטילה

החלטה

1. העתירה שבפני עוסקת בבקשת העותרים לצו מניעה מכוח סעיף 17ב לחוק הבחירות
(דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה), האוסר על המשיבים לפרסם סקר,
או תוצאות של סקר, בניגוד לסעיף 16ה(ח) לחוק דרכי תעמולה, לרבות הפרסום, נשוא
העתירה – פרסום לנמעני ה"צ'טבוט" של המשיבה 1, לפיו: "כרגע, על פי המצב בסקרים

הפנימיים שלנו, אנחנו מפסידיים בבחירות", המלווה באיור לפיו: "לגוש הימין 56 מנדטים", ו"לגוש השמאל ליברמן ערביות 64 מנדטים" (להלן: הפרסום).

2. היום, 16.09.2019, הוגשה כאמור העתירה, ובעקבותיה ביקשתי את תגובות המשיבים לאמור ולנטען בה, והוצאתי צו ארעי אשר אוסר על המשיבים לפעול כאמור בפיסקה 1 שלעיל.

3. לאחר שהוגשו התגובות לעתירה מטעם המשיבים – העותרים הגישו בקשה לפי פקודת בזיון בית משפט. בבקשה זו נטען כי המשיב 2 התראיין היום, 16.09.2019, לתחנת רדיו, ובמסגרת ראיון זה אמר, בהתייחס למפלגות אחרות מצידה הימני של המפה הפוליטית, כי: "בכל הסקרים כולל זה שראיתי לפני שעה הם עוברים בקלות..." (להלן: הפרסום השני).

העותרים טוענים איפוא כי הפרסום השני מפר את הצו הארעי שהוצאתי היום.

4. לטענת העותרים, הפרסום נשוא עתירה זו עומד בניגוד להוראות סעיף 16ה(ח) לחוק דרכי תעמולה, הקובע כדלקמן:

"בתקופה שתחילתה בתום יום שישי שלפני פתיחת הקלפיות והמסתיימת במועד סגירת הקלפיות, לא ישדר ולא יפרסם אדם בכתב לציבור על תוצאותיו של סקר בחירות שלא שודרו או פורסמו בכתב לציבור לפני תחילתה של התקופה האמורה. המשדר או המפרסם בתקופה האמורה על תוצאותיו של סקר בחירות ששודרו או פורסמו לפני תחילתה של אותה תקופה, יציין בהבלטה שהסקר אינו עדכני ואין ללמוד ממנו על דפוסי הצבעה או עמדות של הציבור ביום השידור או הפרסום." (ההדגשות שלי – ח"מ).

5. המשיבים 1-2 טוענים מנגד כי אין מדובר ב"סקר בחירות" במובנו של סעיף 16ה(ח) הנ"ל, וכי העותרים לא הציגו תשתית עובדתית לביסוס טענתם. זאת, לשיטת המשיבים 2-1, שכן "סקר בחירות" בודק מה תחזית המנדטים שצפויה לקבל כל רשימה, ולא מה חלוקת המנדטים בין מחנה הימין למחנה השמאל. עוד נטען כי הניתוח הגרפי בפרסום איננו "סקר בחירות" כשלעצמו, אלא ניתוח מצב המתאר סיכויים הסתברותיים, בהתאם לחלוקה לימין ושמאל.

6. לטענת המשיבה 3, העובדה שהעתירה וצילום מסך מאתר טוויטר של הפרסום פורסמו באתר "דה-מרקר" וברשתות חברתיות שונות – משמעותה כי הסעד המבוקש בעתירה זו התייתר. עוד ציינה המשיבה 3 כי נוכח לוחות הזמנים הקצרים ומורכבות הסוגיה, אין בידה ליתן התייחסות נרחבת מזו שהוגשה.

7. היועץ המשפטי לממשלה (המשיב 4) גורס כי הפרסום אכן מנוגד לסעיף 16ה(ח) לחוק דרכי תעמולה, ולפיכך יש מקום ליתן צו מניעה כמבוקש.

8. לאחר שסקרתי בתמציתית את הבסיס העובדתי לעתירה ואת טענות הצדדים – אפנה עתה לליבון הדברים.

דיון והכרעה

9. בנסיבות העניין, הפרסום פורסם על-ידי המשיבה 1, בתוך התקופה המנויה בסעיף 16ה(ח) הנ"ל (לאחר יום שישי שלפני פתיחת הקלפיות, ולפני מועד סגירת הקלפיות), והוא כולל תוצאות של סקרי בחירות שלא שודרו, או פורסמו בכתב לציבור לפני תחילת התקופה האמורה. על כן, מדובר בפרסום העומד בניגוד להוראות סעיף 16ה(ח) לחוק דרכי תעמולה.

10. הגדרת המונח "סקר בחירות" בסעיף 16ה(א) לחוק דרכי תעמולה, רחבה היא. בחוק הנ"ל נקבע כי סקר בחירות הוא: "סקר, הנערך בתקופת הבחירות, והבודק **דפוסי הצבעה של בוחרים בבחירות**, או הבודק נושאים הקשורים במישרין במי שמתמודד בבחירות" (ההדגשה איננה במקור – ח"ח).

הנה כי כן, בניגוד לעמדת המשיבים, פשיטא שהפרסום נפל בגדר התיבה "דפוסי הצבעה של בוחרים בבחירות".

יתר על כן, אף אם מדובר בסקר בחירות ששודר, או פורסם לפני התקופה המנויה בסעיף 16ה(ח) לחוק דרכי תעמולה, הרי שבפרסום לא מצוין בהבלטה כי הוא איננו עדכני, וכי אין ללמוד ממנו על דפוסי הצבעה, או עמדות של הציבור, ביום הפרסום, כנדרש בסיפא סעיף 16ה(ח) הנ"ל.

11. סיכומים של דברים – הפרסום מפר את ההוראות הקבועות בסעיף 16ה(ח) לחוק דרכי תעמולה, ועל כן – **העתירה מתקבלת**, והצו הארעי שהוצא על ידי הופך לצו מוחלט, במשמעות סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה.

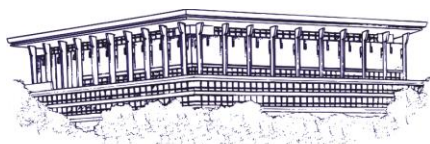
12. נוכח האמור לעיל – על המשיבים 1-3 לחדול מפרסום סקרים, או תוצאות של סקרים, ובכלל זה כל סקר או תוצאות סקר, הנחזות להציג דפוסי הצבעה או שיעורי הצבעה חזויים, בניגוד לסעיף 16ה(ח) לחוק דרכי תעמולה, לרבות הפרסום והפרסום השני – ופרסומים אלה יוסרו באופן מיידי, ולא יאוחר מאשר עד השעה 7:00 מחר בבוקר מכל מדיה שבהם הם מופיעים. נוכח האמור, לא מצאתי לנכון להכריע, בשלב זה, בטענת העותרים לבזיון בית משפט, ואולם במידת הצורך אקבע בנפרד את הדיון בבקשת הבזיון.

13. המשיבים 1 ו-2 ישאו בהוצאות העותרים בסך של 7,500 ש"ח.

ניתנה היום, ט"ז באלול התשע"ט (16.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22

קמעות, שוחד ואיומים



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
 لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
 The Central Elections Committee for the 22st Knesset

השופט ניל הנדל
 שופט בית המשפט העליון
 מ"מ יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 55/22

- העותרים :
 1. חה"כ משה ארבל
 2. מפלגת ש"ס – התאחדות הספרדים העולמית

נגד

- המשיבים :
 1. רון חולדאי, ראש עיריית תל אביב-יפו
 2. עיריית תל אביב-יפו
 3. עיריית ראשון לציון
 4. המועצה המקומית שוהם
 5. מרכז השלטון המקומי
 6. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

- בשם העותרים : עו"ד ישראל באך
 בשם המשיבים 1-2 : עו"ד רחל דיין
 בשם המשיבה 3 : עו"ד יובל שלום יעקובי ; עו"ד אינה גודלנברג
 בשם המשיבה 4 : עו"ד יובל גל-און
 בשם המשיב 6 : עו"ד ערין ספדי-עטילה

החלטה

1. מונחת לפני עתירה מטעם מפלגת ש"ס ואחר מחברי הכנסת מטעמה, המכוונת נגד עיריית תל אביב והעומד בראשה, ונגד יוזמתם לתת הטבות שונות למי שיצביע בבחירות שייערכו מחר. ההטבות המדוברות הן כניסה למוסדות תרבות ולבריכות בחינם, כניסה בחינם לשלל סיורים, בירה במחיר מוזל ועוד. לשיטת העותרים מדובר ב"שוחד על מנת להשפיע על בוחר להצביע בבחירות", כלשון סעיף 122(1) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969. העותרים מוסיפים וטוענים כי ההטבה היא גם בגדר תעמולת בחירות אסורה, שכן אופי ההטבות ונסיבות הצעתן מלמד על רצון לעודד הצבעה למפלגה או מפלגות ספציפיות, ולא כל הצבעה שהיא. לאחר הגשת העתירה הוגשה "הודעה

מעדכנת" מטעם העותרים, ובה נאמר כי עיריית ראשון לציון ומועצת שוהם פתחו אף הם בקמפיין דומה – מתן הטבות שונות למי שיצביע בבחירות. במסגרת הודעה זו התבקש צו האוסר על כלל הרשויות המקומיות, לרבות התאגידים העירוניים, לפעול באופן זה. כן התבקש סעד לפיו מנכ"ל משרד הפנים יפרסם הנחיה בנושא, וסעד בדמות הטלת קנס על העיריות ועל המועצה המקומית.

היועץ המשפטי לממשלה – שצורף כמשיב לעתירה – תומך בעמדת העותרים, לפיה ההטבות שהבטיחו הרשויות השונות מנוגדות להוראות סעיף 122 האמורה, האוסרת הצעת שוחד על מנת להשפיע על אדם להצביע בבחירות. עיריית תל אביב והעומד בראשה התנגדו לעמדה זו בתגובתם לעתירה, בהדגישם כי הם רואים ערך בעידוד ההצבעה בבחירות באופן כללי, וכי ההטבות מעודדות הצבעה באופן גורף, ואינן מכוונות להצבעה למפלגה מסוימת. יחד עם זאת, משיבים אלה הודיעו כי יפעלו בהתאם לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, שסבור, כאמור, כי החוק אוסר להציע את ההטבות. גם המועצה המקומית שוהם ציינה בתגובתה כי תפעל לפי עמדת היועץ המשפטי לממשלה. עיריית ראשון לציון ציינה בתגובתה כי היא סבורה שראוי לעודד את הציבור לממש את זכותו הדמוקרטית ולהצביע, וכי ההטבות נועדו לעודד הצבעה באופן כללי, ולא ציבור או קבוצה מסוימים. כן צוין כי לשיטתה אין איסור חוקי לעודד הצבעה באמצעות הטבות בבחירות הארציות, זאת בשונה מהבחירות לרשויות המקומיות. לבסוף הצהירה עיריית ראשון לציון כי ככל שהיועץ המשפטי לממשלה יביע עמדה שונה, וועדת הבחירות המרכזית תאמץ עמדה זו – העירייה תפעל ותוציא הבהרות בהתאם.

2. העתירה הועברה לטיפול לאחר שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית הודיע על מניעתו מלעסוק בה, ובהסכמת נשיאת בית המשפט העליון. לנוכח יריעת המחלוקת וסד הזמנים – יום הבחירות חל מחר – אקצר בביאור עיקרי הכרעתי.

כאמור, חלק מכתבי הטענות של העותרים מצד אחד וחלק מהעיריות מצד שני עסק בשאלת טיב ההטבות ומשמעות חלוקתן: האם הן נועדו לעודד דווקא ציבור מסוים להצביע, מתוך הנחה שאותו ציבור יתמוך במפלגה ספציפית, או דילמא מדובר בהטבות המופנות כלפי הציבור כולו, ללא הבדלי העדפה פוליטית או הבדלים אחרים. העותרת אף טענה בהקשר זה כי מעשי המשיבים מנוגדים לאיסור על שימוש בנכסי ציבור במסגרת תעמולת בחירות (סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959. ברם, ההכרעה בסוגיה זו אינה נחוצה בענייננו, שכן מהחוק עולה במפורש כי מתן הטבה מן הסוג הנדון לשם עידוד הצבעה – ולו באופן כללי – אסור על פי חוק. לאמור, לצורך ההכרעה בעתירה זו ניתן להניח כי ההטבות נועדו לעודד את הציבור בכללותו להצביע, ללא כל הכוונה או עמדה ביחס למפלגה זו או אחרת. סעיף 122 לחוק הבחירות לכנסת קובע כך:

"ואלה דינם מאסר חמש שנים או קנס 20,000 לירות:

(1) הנותן או המציע שוחד על מנת להשפיע על בוחר להצביע או להימנע מהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת".

לשון הסעיף ברורה – "להשפיע על בוחר להצביע או להימנע מהצביע..." אין מחלוקת על כך שההטבות המדוברות – שנדמה כי ערך חלקן הוא עשרות שקלים לכל הפחות – יכולות לעלות לכדי "שוחד". למעשה ההגדרה המפורשת – אך לא היחידה – של דרכי השוחד בחוק הבחירות לכנסת היא "כסף, שווה כסף, או טובת הנאה אחרת" (שם, סעיף 123). המחוקק הבהיר במפורש, כאמור, כי מדובר גם על הצבעה "בכלל", ולא רק "בעד רשימת מועמדים מסוימת".

עמדה זו, העולה במפורש מלשון החוק, זכתה להכרה גם בהחלטות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת. בתר"מ 198/20 לוי נ' רוח חדשה – סטודנטים למען ירושלים (21.10.2013) קבע זאת יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, השופט ס' גיבוראן, ביחס למתן הטבות לשם עידוד הצבעה בבחירות המקומיות בירושלים. נפסק כי תכלית האיסור היא חשש מפני ניצול של כלי ההטבות לשם עידוד ההצבעה למפלגה מסוימת דווקא. אך קביעה זו מובילה על פי עניין לוי לאיסור רחב יותר וכללי, ביחס לעידוד הציבור כולו. כך מהזווית המעשית. למשל, ניתן למצוא כיום בקלות יחסית את נתוני ההצבעה בעיר או בשכונה מסוימת, ולכן גם עידוד תושבי העיר כולה להצביע אינו נקי מחשש להשפעה פסולה על ציבור הבוחרים. לנוכח חששות וקשיים מעין אלה, שקשה להתמודד איתם ולו ברמה המעשית, נאסר עידוד ההצבעה באמצעות "שוחד" גם באופן כללי. ודוק, אין כל פסול בעידוד בוחרים להצביע. הבעיה נעוצה בעידוד באמצעות הבטחת טובות הנאה. כפי שנפסק זה מכבר :

"חובה להקפיד על כך, שהבחירות תהיינה חופשיות וטהורות מכל רבב של כפייה, השפעה לא הגונה ושחיתות, וכי יהיה ברור שהאזרח הבוחר, כשמימש את זכותו להצביע ומיצה את רצונו הפוליטי בפתק הבוחר, עשה כן כבן-חורין ועל-פי שיקול-דעתו החופשי. בחירה כפויה או בחירה קנויה מעוותות ומסלפות את יסוד היסודות של ההווה הדמוקרטית האמיתית. נטלת מצבור הבוחרים את חירות בחירתו ושללת ממנו את שיקול הדעת העצמאי – נמצאת עוקר ומנתץ את ציפור הנפש של שיטת הממשל הדמוקרטי, שיש לשמור עליה ולקיימה, למען לא יימסר השלטון בידי אנשים שיבקשו לכפות את דעתם על הכלל" (ע"פ 71/83 שרון נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 757 (1984)).

ודומה כי לא נס ליחס של דברים אלה. יוער כי בעניין לוי דלעיל נדונו בחירות לרשויות המקומיות, אך לשון דברי החקיקה בהקשר זה זהים לדברי החקיקה העוסקים בבחירות לכנסת, והדברים יפים במידה שווה בשני ההקשרים.

בשולי הדברים נציין כי לצד העתירה הוגשו שתי עתירות דומות, האחת מטעם מר רמי כהן והאחרת מטעם מפלגת הליכוד. לנוכח סד הזמנים והתוצאה אליה הגעתי, ההכרעה בשתי העתירות הנוספות מתייתרת ולכן דינן להימחק.

3. אוסיף כי לטעמי ניתן לראות בעידוד ההצבעה צעד מבורך. עוד אניח כי רשויות מקומיות המציעות טובות הנאה למי שמצביע עושות זאת מתוך מניע חיובי. ברם, אין בכך כדי להעלות או להוריד. לא העידוד אסור אלא מתן טובת ההנאה שלצידו. שני טעמים לדבר. הראשון, לשון החוק ברורה. מכאן שאין צורך לבחון את המניע של מציע ההטבה או את כוונתו. הטעם השני, החשש מכל קשר בין הבחירות לטובת ההנאה. זהו חיבור שיש להתרחק ממנו. יתכן שהמילה "שוחד" נשמעת חריפה וביקורתית מדי. ואולם מעבר ללשון החוק, ניתן להיעזר במשפט העברי, שכה חשש מפני עבירת השוחד, עד כי חז"ל הקפידו להתרחק אפילו מ"אבק שוחד" (ראו הפרק "על השוחד ועל העיוורון" ולדיון ב"עיוורון שבעיוורון" בפתח חוות דעתי בע"פ 4456/14 קלנר נ' מדינת ישראל (29.12.2015) (פרשת "הולילנד"), ומקורות המשפט העברי שהובאו שם). גישה זו בריאה וחיונית, ונחוצה לשם שמירה על כללי משחק נקיים ועל טוהר הבחירות.

4. סוף דבר, דין העתירה להתקבל. המשיבים יורידו את הפרסומים השונים בדבר הטבות למי שיצביע בבחירות. יצוין כי העותרים ביקשו כי אשית על המשיבות "קנס" לפי חוק מימון מפלגות. ברם, העותרים לא הצביעו על כל מקור סמכות שבדין להטלת קנס כזה בידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, ולפיכך דין בקשה זו להידחות. בדומה, דין יתר הסעדים המנויים לעיל להידחות מטעם זה. בנסיבות העניין, לרבות סד הזמנים, מיצוי ההליכים ועמדת המשיבים השונים לכבד את הכרעת היועץ המשפטי לממשלה – אין צו להוצאות.

ניתנה היום ט"ז באלול התשע"ט (16 בספטמבר 2019).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
ממלא מקום יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central Elections
Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 56/22

העותר: רמי כהן

נגד

המשיבים: 1. שי טיברג

2. נדב מנדלסון

3. מצביעים 70

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

העותר: בעצמו

בשם המשיבים: עו"ד ד"ר הלל סומר

החלטה

1. בפני עתירה להוצאת צו מניעה מכוח סעיף 17ב' לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 נגד יוזמתם של המשיבים לתמרץ הצבעה בבחירות לכנסת ה-22 על ידי מתן הנחה בבתי עסק מסויימים והטבות נוספות.

התשתית העובדתית

2. המשיבים 1-2 (להלן יחדיו: המשיבים) החליטו לפעול למען העלאת אחוז ההצבעה בבחירות. היעד אותו הציבו לעצמם הוא שיעור הצבעה של 70% של בעלי זכות הבחירה, ומכאן שמו של "המבצע". לצורך כך, הם קראו לבתי עסק שונים להעניק הנחה של 30% לאזרחים שיממשו את זכות ההצבעה שלהם. ואכן בהתאם ליוזמה הנ"ל, בתי עסק רבים נענו ליוזמה. המשיב 3 הוא אתר האינטרנט אותו הקימו המשיבים (להלן: האתר), ובו מופיעה הרשימה של בתי העסק נותני ההנחה.

דרך קבלת ההנחה תוארה באתר כך :

1. תצביעו בבחירות הקרובות.

2. צלמו את עצמכם.

3. שלמו 70% מסך החשבון במגוון בתי עסק".

3. על-פי האתר המשיבים מעידים על עצמם כי אינם משוייכים פוליטית, אינם ממומנים על ידי גוף חיצוני, ואינם פועלים למטרת רווח.

טענות הצדדים

4. העותר טוען כי סעיף 122(1) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן : חוק הבחירות לכנסת, או החוק) אוסר על מתן הטבות עבור עצם ההצבעה, ולא רק עבור הצבעה למען רשימה מסוימת. הדבר עולה, על פי העותר, לא רק מלשון החוק, אלא אף מן הפסיקה ומהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. עוד מוסיף העותר, בבחינת "למעלה מן הצורך", כי : "מעיון ברשימת ההטבות לא נראה שישנן הטבות משמעותיות המיועדות למגזר הערבי והדתי".

5. המשיבים טוענים כי הפרשנות שנותן העותר לסעיף 122 לחוק הבחירות לכנסת היא "דווקנית" ושגויה. לגישתם, כל עוד ההטבות הניתנות על ידי בתי העסק ניתנות לכל מי שמצביע, בלא קשר להצבעה מסוימת – אין איסור במתן הטבות אלה. לגישת המשיבים, פרשנות תכליתית של סעיף 122(1) הנ"ל, כמו גם הפסיקה בנוגע לסעיף, יובילו למסקנה כי פעילות המשיבים מותרת. עוד טוענים המשיבים כי בפעילותם הם מממשים את זכותם לחופש ביטוי פוליטי, ולכן הגבלת פעילותם חייבת להיעשות לתכלית ראויה ובמידה שאינה עונה על הנדרש.

6. כמו העותר, אף היועץ המשפטי לממשלה הדגיש, בתגובתו, את לשונו המפורשת של סעיף 122(1) לחוק הבחירות לכנסת ובהקשר זה הוא סבור כי : "קמפיין שבמסגרתו יינתנו טובות הנאה למי שיצביע ויתעד בצילום את דבר הצבעתו (גם אם ללא פירוט למי הצביע), עומד בניגוד להוראות סעיף 122 לחוק הבחירות".

דיון והכרעה

7. לאחר שעיינתי בחומר שלפני הגעתי למסקנה כי דין העתירה להתקבל.

8. סעיף 122 לחוק הבחירות קובע, בתת סעיפיו, הרלוונטיים לענייננו, כך :

122". ואלה דינם מאסר חמש שנים או קנס 20,000 לירות:

(1) הנותן או המציע שוחד על מנת להשפיע על בוחר להצביע או להימנע מהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסויימת;

123. אין נפקא מינה בשוחד –

(1) אם היה כסף, שווה כסף, שירות או טובת הנאה אחרת"

(ההדגשות שלי – ח"מ).

הרישא לסעיף 122(1) לחוק הבחירות לכנסת עוסקת במטרת השוחד – בין השאר, כדי להשפיע על בוחר להצביע, או להימנע מלהצביע. הסיפא לסעיף עוסקת בסיווג ההצבעה, והיא כוללת במפורש התייחסות לשני סיווגים – סוג אחד הוא הצבעה "בכלל", וסוג שני הוא "בעד רשימת מועמדים מסויימת", דהיינו הסעיף אוסר **במפורש** גם על מתן שוחד עבור **עצם ההצבעה**, שהיא בדיוק הפעילות אותה מבקשים המשיבים לקדם. בהקשר זה נקבע עוד בסעיף 123 לחוק הבחירות לכנסת, כי: "אין נפקא מינה בשוחד- אם היה כסף, שווה כסף, שירות או טובת הנאה אחרת".

9. בתשובתם, טוענים המשיבים כי פרשנות זו של הסעיף הינה "דווקנית" ושגויה, וכי יש להעדיף פרשנות תכליתית על פניה. תכליתה של חקיקת הבחירות היא למנוע פגיעה בטוהר הבחירות ולמנוע ניסיון "לכוון את ההצבעה". בעניינו, אין לדבריהם פגיעה בטוהר הבחירות ואין ניסיון לכוון את ההצבעה. זאת ועוד, לגישתם, יוזמה, אשר מעודדת הצבעה באופן כללי אינה פוגעת בטוהר הבחירות, ואדרבה – היא יוזמה מבורכת וראויה.

10. לדעתי, גם פרשנות תכליתית של הסעיף מובילה למסקנה כי אף עידוד הצבעה **כללי** באמצעות כספים או הטבות – **אסור**, גם אם אין מדובר בעידוד בוחרים להצביע למפלגה מסויימת. יפים לעניין זה דבריו של השופט סלים ג'ובראן בתר"מ 198/20 לוי נ' רוח חדשה (21.10.2013), שנכתבו ביחס לסעיף 188(1) לחוק הרשויות המקומיות, התשכ"ה-1965, שהוראתו דומה מאד להוראת סעיף 122(1) לחוק הבחירות לכנסת:

"התכלית מאחורי האיסור הקטגורי הוא בחשש כי **עידוד הצבעה "עיוורת"** תהווה למעשה כסות לטובת הנאה למען מפלגה או מועמד מסויים. במה דברים אמורים? נניח מצב ובו גוף יוצא בקמפיין לעידוד הצבעה, המציע טובת הנאה למצביעים בשכונה פלונית, בעיר אלמונית. על פניו, מדובר בעידוד הצבעה כללי, אולם, במידה ותושבי באותה שכונה מצביעים באופן סטטיסטי לאורך השנים למועמד כזה או אחר, הרי לא ניתן להתלות בעובדה כי ההטבה ניתנת לכלל הבוחרים והגוף המציע אותה אינו מזוהה פוליטית. נוכח החשש ממצב מעין זה, לגישתי, ראה המחוקק לנכון לקבוע

לאור תכליתה של החקיקה להגביל גם עידוד הצבעה באופן כללי, באמצעות מתן כספים או הטבות – נשללת. טענה נוספת, שהועלתה על ידי המשיבים, לפיה יש לפרש את סעיף 122(1) הנ"ל כאילו הוא מתייחס רק לניסיון להשפיע על בוחר מסוים, ולא על כלל הבוחרים.

11. נוכח כל האמור לעיל – העתירה מתקבלת והמשיבים מצווים להפסיק לאלתר את פעילותם, נשוא העתירה, ולהסיר מיידית את הפרסום באתר (המשיב 3).

ביני לביני הגיעה לידי החלטתו של חברי, השופט ניל הנדל, בתב"כ 55/22 חה"כ משה ארבל נ' ראש עיריית תל אביב, העוסקת בנושא קרוב, ותוצאתה והנמקותיה דומות, ואני מרשה לעצמי להפנות גם להחלטה האמורה כתימוכין למסקנתי כאן.

12. אני יוצא מנקודת הנחה שפעילותם של המשיבים נעשתה בתום לב, ומתוך כוונה טובה, וכי לא היו מודעים להוראות החיקוקים הרלבנטיים, ולכן מעבר לצו המניעה – אין בדעתי להמליץ על נקיטת צעדים נוספים כנגדם ובנסיבות אינני עושה צו להוצאות. ממילא גם צדדים שלישיים לא אמורים להיפגע מצו המניעה, שכן ההנחות היו צפויות להינתן רק מחר למי שהיה מצביע בבחירות.

ניתנה היום, ט"ז באלול התשע"ט (16.09.2019).

חנן מלצר, שופט

המשנה לנשיאת בית המשפט העליון

יושב ראש ועדת הבחירות

המרכזית לכנסת ה-22

יום הבחירות



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 33/22

העותר: עו"ד שחר בן מאיר

נגד

- המשיבים:
1. הליכוד – בהנהגת בנימין נתניהו
 2. בנימין נתניהו, ראש הממשלה
 3. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה),
התשי"ט-1959 מתאריך 04.09.2019; בקשה לצירוף ראייה מתאריך
08.09.2019; תגובה מטעם המשיבים 1-2 מתאריך 10.09.2019;
תגובה מטעם המשיב 3 מתאריך 10.09.2019

העותר: בעצמו

בשם המשיבים 1-2: עו"ד אבי הלוי

בשם המשיב 3: עו"ד רועי שויקה; עו"ד קובי עבדי

החלטה

1. עניינה של העתירה שבפני הוא בבקשת העותר כי יינתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה), המורה למשיבים 1-2: "למחוק ולהסיר כל פרסום של המשיבים ברשתות החברתיות או בכל מדיה אחרת שבו נכתב או נאמר כי 'הבחירות זויפו' או 'הבחירות נגנבו', או כל ביטוי בדומה לכך", ו-"צו המורה להם שלא לבצע כל פרסום תעמולה הכולל את הביטויים האמורים או דומים להם ביחס לבחירות לכנסת ה-21".

אביא להלן את הנתונים הנדרשים להכרעה.

תשתית עובדתית

2. כמתואר בעתירה, המשיבים 1-2 החלו לפרסם סרטונים ודברי תעמולה, בהם נאמר כי הבחירות הקודמות לכנסת ה-21, "נגנבו", או זויפו. המשיב 2 אמר בסרטון שהעלה לדף הפייסבוק שלו, בין היתר, את הדברים הבאים:

"אנחנו לא ניתן לכם לגנוב לנו את הבחירות עוד פעם. מסתבר שהיו זיופים בהיקף אדיר בבחירות הקודמות ואני מעריך שאם לא היו הזיופים האלה היינו מקבלים 61 מנדטים... עכשיו מנסים לגנוב לנו עוד פעם..."

לאחר פרסום הסרטון הנ"ל, בעמוד הטוויטר של המשיבה 1 פורסמו ציוצים ברוח דברים אלה (כל אלה יקראו להלן: הפרסומים).

3. בתאריך 08.09.2019 העותר ביקש לצרף לעתירתו כראיה שני סקרי דעת קהל שנערכו במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה (אחד מחודש אפריל 2019 והשני מחודש אוגוסט 2019), שמהם ניתן ללמוד, לשיטתו, על כך שתעמולת המשיבים 1-2 גורמת בפועל לפגיעה באמון הציבור בטוהר הבחירות.

טענות הצדדים

4. העותר טוען כי הפרסומים שקריים, ועלולים לייצר, בוודאות קרובה, סכנה לתקינות הבחירות ולאמון הציבור בהן. משכך העותר גורס כי ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית יש סמכות להורות על "מחיקת" "התעמולה השקרית", לשיטתו.

5. כמו כן, לטענת העותר הפרסומים מהווים עבירה על סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה, שכן יש בהם הפרעה בלתי הוגנת לבחירות מטעם רשימת מועמדים ומי שעומד בראשה. בתוך כך, נטען כי על אף שסעיף 13 הנ"ל מכיל בתוכו תנאי לפיו ההפרעה הבלתי הוגנת תהיה כלפי סיעה, או רשימה אחרת – בענייננו יש לחרוג מן הכלל ולקבוע כי הסעיף הופר, שכן אי ההוגנות, בנסיבות, היא במובהק כלפי הבוחרים. בהקשר זה, העותר מציין כי ככל

שעמדנו לא תתקבל, רשימת המועמדים "צדק בראשות אבי ילאו" מצטרפת כעותרת לעתירה זו, ובכך מתקיים התנאי האמור בסעיף 13 לחוק דרכי תעמולה.

6. לשיטת המשיבים 1-2, שנתבקשו להגיב ועשו כן, יש למחוק את העתירה על הסף בשל היעדר תשתית ראייתית לכאורית. זאת, שכן העותר לא הביא לביסוס טענותיו ראיות לכך שתוכן הפרסומים שקרי, או לכך שנעשתה הפרעה בלתי הוגנת לתעמולת רשימה אחרת.

7. המשיבים 1-2 גורסים לחילופין כי יש לדחות את העתירה לגופה. בתוך כך, נטען כי יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית אינם נוהגים לבחון את תוכן פרסומי תעמולת הבחירות (לרבות השאלה האם פרסום מסוים הוא אמת, או שקר), שכן סמכותם מוגבלת למקרים של הטעיה צורנית, ולא למקרים של הטעיה מהותית.

8. באשר לטענת העותר להפרת סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה – הן המשיבים 1-2 והן המשיב 3, שנתבקש גם הוא להגיב ועשה כן – גורסים כי לא הוכחו יסודות הסעיף, שכן התנאי לפיו על ההפרעה הבלתי הוגנת להיות מכוונת כלפי סיעה, או רשימת מועמדים אחרת, או מי מטעמה, איננו מתקיים בנסיבות, וכי אף צירוף רשימת "צדק בראשות אבי ילאו" לעתירה לא מסייע לעותר בנקודה זו, שכן הוא לא הסביר מדוע רשימה זו מהווה יעד להפרעה.

9. המשיב 3 טוען עוד כי נימוקיו המשפטיים של העותר אינם ברורים, אך אם הם מכוונים ל"מחיקת" הפרסומים בשל "תעמולה שקרית" – הרי שדין העתירה להידחות על הסף. זאת משום שליו"ר ועדת הבחירות המרכזית אין סמכות להוציא צו מניעה בהתבסס על טענות להפרת חיקוק שאיננו מנויה בסעיף 17 לחוק דרכי תעמולה.

עוד טוען המשיב 3 כי בקשת העותר להתערב בתוכן הפרסומים – מנוגדת לפסיקה, שקבעה כי סמכויות היו"ר אינן כוללות הכרעה בשאלה האם תוכן תעמולתי הוא אמת, או שקר.

10. לאחר הצגת הרקע העובדתי וטענות הצדדים – אגש כעת לליבון הדברים.

דיון והכרעה

11. בעקבות עיון בעתירה, בתגובות הצדדים ובחומר הנלווה – הגעתי למסקנה כי דין העתירה להידחות.

12. ככל שהעותר מבקש שיינתן צו מניעה משום שהפרסומים הם "תעמולה שקרית" – הרי שלכאורה ובנסיבות רגילות – אין ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית סמכות לעשות כן. הטעם לדבר נעוץ, בין השאר, בכך שטענת העותר אינה מבוססת על חיקוק המנוי בסעיף 17 לחוק דרכי תעמולה, הקובע 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 [נוסח

משולב], תשכ"ט-1969, לפי פרק ט' לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965, או לפי סעיף 4ט לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994, או המשכתו...".

בהקשר זה, נקבע, בדעת רוב, בדנג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) (להלן: עניין שארלי הבדו) כי החיקוקים המנויים בסעיף 17ב(א) הנ"ל, המגבילים את סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית להוציא צו מניעה, מהווים רשימה סגורה, והיעדר ההתייחסות לחיקוקים נוספים בסעיף איננו בגדר לקונה, אלא מהווה הסדר שלילי (ראו: עניין שארלי הבדו, בפיסקאות 22-25 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור).

13. זאת ועוד – אחרת. העותר מבקש כאמור כי אקבע שהפרסומים הם שקריים. אולם סעד זה איננו עולה בקנה אחד עם פסיקות יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית לתקופותיהם, אשר נמנעו מלבחון את תוכן דברי התעמולה, ולקבוע האם הם אמת, או שקר, וזאת נוכח חשיבות הזכות לחופש הביטוי הפוליטי (על חופש הביטוי הפוליטי ראו: תב"כ 52/21 כחול לבן בראשות בני גנץ ויאיר לפיד נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית, בפיסקה 15 (05.04.2019)). לעניין זה יפים הדברים הבאים:

"דין הבקשה להידחות. במסגרת תעמולת בחירות נשמעים פעמים רבות דברים שאינם אמת וניתנות הצהרות בלתי מדויקות. אין זה בסמכותו של יו"ר ועדת הבחירות להכריע בסכסוכים אלה ואין בידי יו"ר ועדת הבחירות סמכות למנוע תעמולה אך בשל טענות בדבר נכונותה." (ראו: תב"כ 20/17 מפלגת חזית יהודית לאומית נ' מפלגת אגודת ישראל (22.03.2006) (השופט ד' ביניש)).

וראו גם:

"במקרה דנא, למעשה, טוענת העותרת כי מדובר בתעמולה שתוכנה מטעה במובנה המהותי. ברי, כי על מנת לקבוע אם מדובר בקמפיין מטעה מבחינה מהותית יהיה עליי לקבוע אם תוכנו אמיתי או שקרי. ודוק; סוגיה זו אינה מצויה בסמכותי. זאת, מכיוון שאין ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית כלים לבחון את אמיתות הדברים... שקר – אין לו רגליים – בכך יכול להתנחם העותר, אלא שהקביעה מה הוא שקר אינה בידיי (ראו: תב"כ 18/20 הליכוד נ' רשימת המחנה הציוני בראשות יצחק הרצוג וציפי ליבני, בפיסקה 5 (16.02.2015) (השופט ס' ג'ובראן)). (ההדגשות במקור – ח"מ).

14. בשולי הדברים אדגיש כי נוכח האמור לעיל – אינני מביע כאן דעה לגבי גופם של דברים, אף שיש לי תובנות בנושא.

15. לבסוף, נראה כי בנסיבות העניין לא מתקיימים תנאי סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה, העוסק בהפרעה בלתי הוגנת, ועל כן אין בידי להיעתר לטענות העותר גם בנקודה זו.

16. סעיף 13 הנ"ל מורה כך:

"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".
(ההדגשה שלי – ח"מ).

17. בהקשר זה, קבעתי לאחרונה כי הסעיף הנ"ל מכיל שלושה תנאים מצטברים :

"הרכיב הראשון עוסק כאמור במפריע. על פי לשון הסעיף, המפריע צריך להיות מפלגה או רשימת מועמדים, או מי מטעמה... הרכיב השני מתאר את ההפרעה. הפרעה זו צריכה להיות "בלתי הוגנת" והיא אמורה להיות קשורה לבחירות... הרכיב השלישי מתאר את מושא ההפרעה, או את יעד ההפרעה. על פי לשון הסעיף גם מושא ההפרעה, כמו הגורם המפריע, צריך להיות סיעה או רשימת מועמדים, או מי מטעמה, אלא שהעותרת אינה סיעה ואינה רשימת מועמדים, אלא **חברת חדשות**, כאמור (ראו: תב"כ 14/22 החדשות 13 בע"מ נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית, בפיסקאות 12-15 (03.09.2019)).
(ההדגשות במקור – ח"מ).

דברים אלה יפים גם לענייננו. אף אם נניח שהרכיבים הראשון והשני חלים, הרי שהרכיב השלישי איננו מתקיים בנסיבות – העותר לא הצביע על מושא הפרעה שהוא סיעה, או רשימת מועמדים אחרת, או מי מטעמה. גם צירוף רשימת "צדק בראשות אבי ילאו" איננו מעלה או מוריד לעניין זה, שכן העותר, או הרשימה הנ"ל, לא פירטו בעתירה כיצד הפרסומים מפריעים בצורה בלתי הוגנת לרשימה. העותר ציין בהקשר זה כי לשיטתו, על אף החסר של הרכיב השלישי של סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה, יש לקבל את העתירה באופן חריג, משום שאי ההוגנות היא כלפי כלל הבוחרים. טענה זו – דינה להידחות, שכן היא אינה מבוססת.

סוף דבר

18. נוכח כל האמור לעיל – העתירה לצו מניעה נדחת. בנסיבות, אינני עושה צו להוצאות.

ניתנה היום, י"ז באלול, התשע"ט (17.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 54/22

העותרים: 1. חה"כ משה ארבל

2. מפלגת ש"ס

נגד

המשיבה: טיב טעם הולדינגס בע"מ

עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה, התשי"ט-1959

בשם העותרים: עו"ד ישראל באך

בשם המשיבה: עו"ד רביטל סבג; עו"ד ישראל שפיר

החלטה

1. במסגרת העתירה שבכותרת, טוענים העותרים כי המשיבה מריצה קמפיין מסחרי הכולל סרטון המנוגד להוראות סעיף 8(א) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: הסרטון וחוק דרכי תעמולה, בהתאמה) ועל כן יש להורות על מתן צו מניעה שיורה על הסרת הפרסום האמור, בהתאם לסמכות הנתונה לי מכוח סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה וחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.

2. הסרטון המדובר, עניינו בפרסום בגדרו מבקשת המשיבה להיאבק בסגירת אחד מסניפי המרכולים אותם היא מפעילה. במהלך הסרטון, משווה המשיבה בין סגירת הסניף הנ"ל (בו נמכר גם מזון שאינו כשר), דבר הפוגע, לטענתה, בחופש הבחירה של האזרח לפעול, לבין פעילויות אחרות שמוגבלות, לכאורה, בספירה הציבורית, מטעמים של יחסי דת ומדינה (כדוגמת: תחבורה ציבורית בשבת, איסור על ממכר מזון בבתי חולים בשבת, ועוד).

3. העותרים טענו בהקשר זה, כי העלאת סוגיות פוליטיות נפיצות סמוך למועד הבחירות, תוך איזכור "החופש לבחור" ונקיטת עמדה מובהקת בנושאים המצויים במחלוקת ציבורית עזה, יש בה כדי ניסיון להשפיע על תוצאות הבחירות, בדמות עידוד הצבעה לרשימות המתמודדים המצדדות בעמדות המשיבה. בכך, לטענת העותרים, יש משום "תרומה אסורה" לאותן רשימות מועמדים, בהתאם להוראות סעיף 8 סיפא לחוק דרכי תעמולה, המורה כי:

"לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות, ופרט למסיבות בבתים פרטיים לא תהא קשורה בהגשת מאכלים או משקאות משכרים".

4. לאחר עיון בסרטון, נושא העתירה, ובטענות הצדדים הנסובות על הגדרת הסרטון כ"מתנת בחירות", באתי לכלל מסקנה כי **זין העתירה להידחות**.

מסקנתי זו נובעת מן העובדה כי לבד מכריכת עניינה המסחרי-עסקי של המשיבה עם סוגיות כלליות הנטושות במחלוקת ציבורית – הסרטון, נושא העתירה, אף שהוא "גבולי" במידה מסוימת – איננו בגדר "מתנה" הקשורה בתעמולת בחירות. לפיכך – אין בידי לקבל, בנסיבות, את טענות העותרים כי יש מקום להוציא צו מניעה.

5. בנסיבות הענין – אינני עושה צו להוצאות.

ניתנה היום, י"ז באלול התשע"ט (17.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 61/22

העותר: שחר בן-מאיר

נגד

- המשיבים: 1. הליכוד – בהנהגת בנימין נתניהו
2. בנימין נתניהו
3. היועץ המשפטי לממשלה
עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

העותר: בעצמו

בשם המשיבים 1-2: עו"ד אבי הלוי

בשם המשיב 3: עו"ד יונתן ברמן

החלטה

1. עניינה של העתירה שלפניי הוא בהקלטות המיועדות, לכאורה, להפצה מטעם המשיבים 1-2 במהלך יום הבחירות לקהל התומכים והפעילים שלהם, בגדרן נמסר מטעמם של המשיבים הנ"ל, בין היתר, כי: "מבדיקות שאנו עורכים בזמן אמת באזורכם אחוזי ההצבעה נמוכים משמעותית", וכן כי: "על פי הנתונים שבידינו, ההצבעה במגזר הערבי באחוזים גבוהים מאוד וכך גם במעוזי השמאל שרוצים לדחוק את שלטון הימין".

2. לטענת העותר, ההקלטות האמורות עולות כדי פרסום סקר בחירות – דבר האסור לפי סעיף 16ה(ח) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק או חוק דרכי תעמולה), וכי עצם קיומן של הקלטות אלה, טרם יום הבחירות, מעידה כי הן כוזבות, ובכך

הן מעלות חשש כי הפצתן עולה כדי הפרעה למהלך הסדיר של הבחירות, הקבועה בסעיף 119 לחוק הבחירות לכנסת, התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת).

3. המשיבים 1-2 טענו בתגובה, כי ההקלטות האמורות הוקלטו **כהכנה** בלבד לקראת האפשרות כי הדיווחים שימסרו להם על-ידי חברי ועדות הקלפי מטעמם, יעידו כי אכן שיעורי ההצבעה נמוכים באזורים שבהם מתגוררים המצביעים שאליהם ישלחו המסרים. בכך, לטענת המשיבים 1-2, אין כדי להפריע למהלכן הסדיר של הבחירות, ואף אין בנתונים שידווחו במסגרת הקלטות אלה, משום "סקר בחירות" כהגדרתו בסעיף 16 לחוק דרכי תעמולה.

4. המשיב 3 טען כי לנוכח הגדרת "סקר בחירות" שבחוק דרכי תעמולה – קיים קושי לקבוע כי הנתונים המובאים בהקלטות הנ"ל עונים להגדרה זו, וכי לא הונחה תשתית עובדתית מספקת לבירור הטענה כי הפצת ההקלטות עולה כדי עבירה של "הפרעת בחירות".

דיון והכרעה

5. עיון בהוראות סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה מגלה כי אכן, כטענת המשיב 3, אין לראות בדיווחים המתבססים על נתוני אמת בדבר שיעור ההצבעה בקלפיות, משום "סקר בחירות". זאת לנוכח הוראות הסעיף הנ"ל המורה כדלקמן:

"סקר הנערך בתקופת הבחירות והבודק דפוסי הצבעה של בוחרים בבחירות, או הבודק נושאים הקשורים במישרין במי שמתמודד בבחירות".

6. לשון החוק מורה, איפוא, כי סקר בחירות הוא רק כזה אשר נועד **לבדוק דפוסי הצבעה**, ואין בו כדי לאסור דיווח לציבור של נתוני אמת בדבר שיעור ההצבעה בקלפיות השונות. בנסיבות אלה, סבורני כי מתן הודעות לקהל הבוחרים המבוססות על **נתונים מהימנים** המצויים בידי המפרסם בדבר שיעור ההצבעה באזור המגורים שלהם – אינם עולים כדי "סקר בחירות". מכאן, וככל שהמשיבים 1-2 מתבססים בהודעות שהם מפיצים על נתונים עובדיים מהימנים – הרי שאין במסרים אלה משום "סקר בחירות" שפרסומו אסור בעת הזו. בשים לב להצהרת המשיבים 1-2 בעניין זה, הרי שאין בידי לקבל את טענות העותר בעניין זה.

7. אשר לטענה בדבר "הפרעת בחירות" – דומה כי במסגרת הזמנים הנוכחית, קיים קושי בליבון השאלה האם התנהגות, דוגמת שידור מסרים שקריים שאיננה מלווה ביסוד פיסי בוטה של הפרעה, אכן עולה כדי עבירה פלילית של הפרעה לבחירות (בהתאם לסעיף 119 לחוק הבחירות לכנסת; וראו בעניין זה: תב"כ 23/22 הליכוד נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, בפסקה 4 (03.09.2019)). בנסיבות העניין, בהן לא הונחה בפניי תשתית עובדתית

ממשית המלמדת כיצד בדיוק מתכוונת המשיבה לעשות שימוש בהקלטות שצורפו לעתירה – דומה כי אף אין צורך בליבון סוגיה זו.

8. אשר על כן, העתירה נדחית בזאת.

ניתנה היום, י"ז באלול התשע"ט (17.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 63/22

תב"כ 65/22

העותרת: כחול לבן – בראשות בני גנץ ויאיר לפיד

נגד

המשיבה: הליכוד – תנועה לאומית ליברלית

עתירות למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה, התשי"ט-1959

בשם העותרת: עו"ד עודד גזית

בשם המשיבה: עו"ד אבי הלוי

החלטה

1. עניינן של העתירות שבפני הוא בבקשות העותרת כי יינתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה), האוסר על המשיבה: לחלק מזון, או שתייה בחינם (כך התבקש בתב"כ 63/22) ולחלק תיקים הנושאים את הלוגו שלה בחינם (הבקשה בתב"כ 65/22), שכן נטען כי פעילויות אלו עומדות בניגוד להוראות סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה.
2. היום, 17.09.2019, יצאו צווים ארעיים האוסרים על המשיבה לפעול כאמור בפסקה 1 שלעיל.
3. כפי שנמסר בעתירה בתב"כ 63/22, המשיבה חילקה בחינם מזון (ארטיקים), מתוך רכב ממותג מטעמה, שעמד בסמוך למתחם הקלפי.

4. לפי העתירה בתב"כ 65/22, המשיבה חילקה תיקים הנושאים את הלוגו שלה בחינם, והמצביעים נכנסו למתחם הקלפי עם התיקים הנ"ל.

5. לטענת העותרת, המשיבה ביצעה תעמולה אסורה בכך שחילקה מתנות (מזון ותיקים עם הלוגו של המשיבה) לבוחר, והפרה את הוראות סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה. בתוך כך, נטען כי גם מתנות זולות וקלות ערך – הן מתנות אסורות. יתר על כן, העותרת גורסת כי המשיבה הפרה גם את האיסור על ביצוע תעמולה במרחק הפחות מ-5 מטרים מהגדר המקיפה את מתחם הקלפי, שכן הבוחרים שקיבלו את התיקים מהמשיבה נכנסו עימם לתוך מתחם הקלפי.

6. המשיבה גורסת, ביחס לתב"כ 63/22, כי העותרת לא הביאה ראיות לכך שהמשיבה מחלקת ארטיקים לבוחרים, וכי המשיבה לא מגישה מזון, או משקאות אלכוהוליים, אלא מכבדת את עובדיה, פעיליה ותומכיה בבקבוק מים. משכך, נטען כי לא מדובר ב"מאכלים או משקאות משכרים", כהגדרתם בסעיף 8 לחוק דרכי תעמולה.

7. באשר לתב"כ 65/22, המשיבה טוענת כי ה"תיקים" הם שקיות העשויות נייר, אשר חולקו לפעיליה. בנוסף, נטען כי לא מדובר בחפץ בעל ערך משמעותי.

דיון והכרעה

8. לאחר עיון בעתירה ובחומר הנלווה – סבורני כי יש לקבלה. נוכח סד הזמנים הקצר, אפרט את הנימוקים למסקנתי זו בתמציתיות.

9. סעיף 8 לחוק דרכי תעמולה קובע כדלקמן:

"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.** 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. (ההדגשות שלי – ח"מ).

10. בפסיקתנו נקבע כי לסעיף הנ"ל שלוש תכליות עיקריות: 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); דנג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) (להלן: עניין שארלי הבדו)).

11. עוד נקבע בפסיקה כי לצורך הבדיקה האם מדובר במתנה אסורה, יש לבחון את הדבר – מנקודת מבטו של הבוחר הסביר, ולברר מהי התכלית הדומיננטית של הענקת החפץ: "השאלה היא האם מבחינת הבוחר הסביר נועד החפץ בעיקרו לשמש כמדיום לקליטת המסר התעמולתי, או שמא משרת הוא בעיקר תכלית אחרת", וכן נקבע כי אין

נפקות לשוויו האובייקטיבי של החפץ המוענק – וכי גם אם שוויו האובייקטיבי נמוך, עדיין ייתכן כי מדובר במתנה (ראו: פסק דינה של הנשיאה מ' נאור בעניין שארלי הבדו).

12. בענייננו, נראה שהתכלית הדומיננטית של חלוקת המזון והתיקים על-ידי המשיבה, בעיניי הבוחר הסביר – היא תעמולתית, נוכח העובדות שהמזון חולק מתוך רכב ממותג מטעם המשיבה, המכוסה בלוגו ובסיסמאות קמפיין הבחירות שלה, ושעל התיקים שחולקו (ואף נכנסו לתוך מתחם הקלפי) הופיע גם הלוגו של המשיבה.

13. יתר על כן, על אף שבענייננו מדובר במתנות שערכן האובייקטיבי איננו גבוה, ככל הנראה (ארטיקים ותיקי נייר, כנטען), הרי שאין בכך כדי לשנות את התוצאה בנסיבות, שכן כאמור – גם מתנה שערכה איננו גבוה – יכולה להיחשב כמתנה אסורה.

14. נוכח האמור לעיל – העתירה מתקבלת, ומוצא בזאת צו מניעה האוסר על המשיבה לבצע פעילויות נוספות בניגוד לסעיף 8 לחוק דרכי תעמולה. המשיבה תשלם, בנסיבות, לעותרת הוצאות בסך של 7,500 ש"ח.

ניתנה היום, י"ז באלול התשע"ט (17.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 71/22

העותר: פרופ' ישראל אומן

נגד

המשיבים: 1. עוצמה יהודית
2. עו"ד איתמר בן-גביר

עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותר: עו"ד שמחה רוטמן

בשם המשיבה: עו"ד חנמאל דורפמן

החלטה

1. בעתירה שלפניי, העותר טוען כי מסרון שהופץ על-ידי המשיבה 1, ובו קישור להקלטה בה הוא נשמע מורה לקהל הבוחרים לשקול אם להצביע למשיבה 1 – איננו משקף את הדברים שנאמרו במקורם, ובכך המשיבים הפרו את האיסור הקבוע בסעיף 13 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, האוסר על הפרעה בלתי הוגנת לתעמולת בחירות.

2. לאחר שמיעת ההקלטה, ועיון בטענות הצדדים, סבורני כי דין העתירה להימחק.

3. העותר לא הכחיש את הדברים שנאמרו בהקלטה אלא טען שהדברים הוצאו מהקשרם ואולם מהאזנה להקלטה שהוצגה בעתירה עולה כי העותר אכן מנה שיקולים שונים שלפיהם יש להצביע למשיבה 1. נוכח האמור, העתירה נמחקת ולא נדחת, מהטעם שעתירת העותר הצריכה הצגה של ההקלטה המקורית, והצבעה על כך שהדברים הוצאו

מהקשרם, או נערכו באופן מגמתי, לצד הנמקה סדורה לעניין הפרת סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה. חרף האמור – הקלטת המקורית לא הוצגה, ובנסיבות אלו אין לי אלא להסתמך על ההקלטה שאליה מפנה המסרון, וממנה אין להסיק בהכרח את המבוקש על-ידי העותר.

4. זאת ועוד. כפי שנרמז לעיל, קשה לראות כיצד הדברים האמורים בהקלטה נושא העתירה, עולים כדי עבירה של "הפרעת בחירות", וזאת אף אם הדברים הנאמרים בה אכן משקפים את דברי העותר באופן אותנטי, ואולם אין באמור כדי לקבוע מסמרות בשאלה זו, משלא הוצגה לפניי ההקלטה המקורית.

5. אשר על כן, העתירה נמחקת בזאת.

ניתנה היום, כ"ז באב התשע"ט (17.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22

لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22

The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

שופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 44/22

תב"כ 45/22

תב"כ 48/22

תב"כ 69/22

רשימת המחנה הדמוקרטי
העותרת בתב"כ 44/22
ובתב"כ 48/22 :

רשימת כחול לבן
העותרת בתב"כ 45/22
ובתב"כ 69/22 :

נגד

- המשיבים :
1. מפלגת הליכוד
 2. מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה
 - 3-12. אחרים (גופי תקשורת שצוינו כמשיבים בעתירות)

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 וכן להטלת עיצומים מכח פקודת בזיון בית משפט

בשם העותרת בתב"כ
44/22 ובתב"כ 48/22 : עו"ד אורי הברמן ; עו"ד לינוי ג'ובני

בשם העותרת בתב"כ
45/22 ובתב"כ 69/22 : עו"ד ערן מרינברג ; עו"ד שמעון בראון ; עו"ד עודד גזית

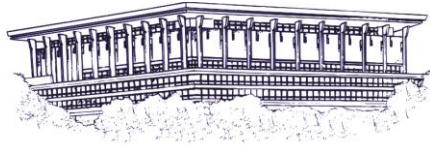
בשם המשיבים 2-1 : עו"ד אבי הלוי

החלטה

1. ביום הבחירות לכנסת ה-22 (17.09.2019) הוגשו לי בקשות ע"י העותרות שבכותרת – להוצאת צווי מניעה ולהטלת עיצומים מכח פקודת בזיון בית משפט כנגד המשיבים 2-1, זאת בטענה, שלשיטת העותרות, הופרה ע"י המשיבים 2-1 ההחלטה שהוצאתי בתאריך 12.09.2019.
 2. ביום הבחירות הוצאתי צו מניעה ארעי ב-תב"כ 69/22 וביקשתי תגובות בשאר הבקשות. **בהמשך היום ההפרות חדלו.**
 3. נוכח האמור לעיל, ובשים לב לכך שתכליתה של ההוראה שבסעיף 6 לפקודת בזיון בית משפט היא להביא לכפיית ציות עתידי להוראות שיפוטיות מופרות, ולא לענוש את המפר על ההפרה שבעבר (ראו: ע"פ 5177/03 מור נ' דנציגר משק פרחים דן, פ"ד נח(4) 184 (2004) ובש"פ 2137/16 פלונית נ' פלוני (20.03.2017) – הנני מורה על סגירת התיקים שבכותרת, שכן הם מיצו את עצמם.
 4. למען הסר ספק מובהר כי אין באמור לעיל כדי למנוע, או לשלול נקיטת צעדים אחרים, ובהקשר זה זכויות וטענות כל הצדדים שמורות להם.
 5. עותק מהחלטה זו יועבר גם לעיון היועץ המשפטי לממשלה.
- ניתנה היום, י"ט בכסלו התש"ף (17.12.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22

תחולת דיני
הבחירות ברשות
החברתיות
ובאמצעי תקשורת
חדשים



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 11/22

העותרת : מפלגת הליכוד

נגד

המשיבים :

1. Facebook Inc.
 2. מפעיל עמוד הפייסבוק "פוליטיקלי"
- עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותרת : עו"ד מיכאל דבורין

בשם המשיבה 1 : עו"ד ד"ר יואב אסטרייכר ; עו"ד בוריס רוגינקין

החלטה

1. לפניי עתירה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן : חוק דרכי תעמולה), בגדרה מבוקש כי אורה למשיבה 1 להסיר את עמוד הפייסבוק המכונה "פוליטיקלי" (להלן : עמוד הפייסבוק), שלגביו נטען כי הוא מפיץ תעמולת בחירות אנונימית נגד העותרת והעומדים בראשה, וכן כי אורה למשיבה 1 לחשוף את זהות מפעיל עמוד הפייסבוק (הוא המשיב 2), כפי שזה רשום אצלה.

2. לטענת העותרת הפרסומים האנונימיים המופצים באמצעות עמוד הפייסבוק מפריס את עיקרי החלטתי, שניתנה במהלך תקופת הבחירות לכנסת ה-21, ב-תב"כ 8/21 בן מאיר נ' הליכוד (27.02.2019) (להלן : עניין בן מאיר). בפרשה זו נקבע, בין היתר, כי תעמולת בחירות מאורגנת ושיטתית הנעשית ברשת האינטרנט, כפופה לעקרונות של שקיפות, כך שזהות מזמין המודעה תהיה גלויה לנמען הפרסום. על-פי הנטען בעתירה, בעמוד הפייסבוק מופצים

פרסומים, "פוסטים" ומודעות, הכוללים מסרים המכפישים את העותרת, העומד בראשה ואישים נוספים – כל זאת, על-פי הנטען, "לצורך השפעה על ציבור הבוחרים בבחירות".

3. עוד מציינת העותרת כי היא פנתה מבעוד מועד למפעיל העמוד בהודעה, בה ציינה כי הוא פועל, לכאורה, בניגוד לחוק דרכי תעמולה. לטענתה, פנייה זו נענתה על-ידי מפעיל העמוד בלשון בוטה וגסה, שעיקרה בדחיית טענות העותרת ובנקיטת עמדה שלפיה: "אני לא עושה תעמולה אלא מדווח על האמת במטרה להציל את המדינה".

4. בתאריך 05.08.2019, הוריתי על הגשת תגובה מטעם המשיבה 1 ומפעיל העמוד, ולצורך כך הוריתי למשיבה 1 להעביר למפעיל העמוד את כתב העתירה ואת אותה החלטה.

5. המשיבה 1 השיבה כי האחריות על התכנים בחשבונות ובעמודים הפועלים ברשתות החברתיות אותן היא מפעילה, רובצת על מנהלי הדפים בלבד וכי היא איננה מנטרת או מנהלת תכנים אלה (וכך אף מובהר במסמך "תנאי השירות", אשר אישורו נדרש לשם קבלת גישה לשירותי המשיבה 1). בהתאם לכך, המשיבה 1 הודיעה כי היא תכבד כל צו חוקי שיועבר לה, ובלבד שיסופקו בו הפרטים הנדרשים לצורך קיומו (ובכלל זה כתובתו המדויקת של עמוד הפייסבוק או הפרסום הרלוונטיים – URL).

6. עוד צוין מטעם המשיבה 1, כי העתקים של כתב העתירה ושל החלטתי מתאריך 05.08.2019 הועברו על-ידה לכתובת דואר אלקטרוני הקשורה לחשבון הפייסבוק, אשר משמש כמפעיל העמוד נושא העתירה, אולם לא התקבל מענה כלשהו מכתובת זו.

דיון והכרעה

7. לאחר עיון בעתירה על נספחיה, בתגובה מטעם המשיבה 1, ובתכני עמוד הפייסבוק נושא העתירה (לרבות הפרסומים והמודעות המופצות במסגרתו) – מצאתי כי העמוד מפרסם תעמולת בחירות, המבוצעת באופן אנונימי, בניגוד להוראות הדין (וראו בהקשר זה: החלטותי בעניין בן-מאיר; הצווים שהוצאו במסגרת תב"כ 31/21 רשימת חד"ש-תע"ל נ' Facebook Inc. (החלטות מתאריכים: 27.03.2019; 01.04.2019; 03.04.2019; 17.04.2019; וכן: תב"כ 27/21 ישראל ביתנו נ' שמיר מערכות ומפעלים (26.03.2019)).

8. משלא התקבלה אצלי כל תגובה מהמשיב 2 במועד שנקצב, החלטתי לקבל את העתירה, באופן חלקי, על סמך האמור בכתב העתירה בלבד. בהתאם לאמור, אני מורה למשיבה 1 להסיר, לאלתר, ולא יאוחר מ-24 שעות מעת קבלת החלטתי זו, את עמוד הפייסבוק שכתובתו (URL) היא:

www.facebook.com/%D7%A4%D7%95%D7%9C%D7%99%D7%98%D7%99%D7%A7%D7%9C%D7%99-1091332417706361/

9. לעת הזו, לא ראיתי מקום להורות על חשיפת פרטי מפעיל העמוד (BSI). עם זאת, ככל שייעשו ניסיונות להקים שוב את עמוד הפייסבוק, או עמודים אנונימיים המכילים פרסומים הדומים לאלה שפורסמו בעמוד נושא העתירה – תישקל האפשרות להורות על חשיפת פרטי מפעיל העמוד.

ניתנה היום, ג' באלול התשע"ט (03.09.2019).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
 لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
 The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
 Deputy President of the Supreme Court
 Chairman of the Central Elections
 Committee

القاضي حنان ملتسر
 نائب رئيس المحكمة العليا
 رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט חנן מלצר
 המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 13/22

העותרת: מפלגת ש"ס

נגד

המשיבים:

1. חה"כ יאיר לפיד
2. רשימת כחול-לבן בראשות בני גנץ ויאיר לפיד

עתירה למתן צו מניעה מטעם העותרת לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותרת: עו"ד ישראל באך

בשם המשיבים: עו"ד עודד גזית; עו"ד שמעון בראון; עו"ד ערן מרינברג; עו"ד אלירם בקל

החלטה

1. לפני עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה), בגדרה מבוקש כי אורה למשיבים להימנע מהפצת סרטון תעמולה שהופץ ברשתות החברתיות על-ידי המשיב 1 בשמה של המשיבה 2 וזאת מחמת תכנון, אשר כולל לטענת העותרות מסרים בעלי פוטנציאל ממשי להסית ולפגוע ברגשות הציבור החרדי (להלן: הסרטון).

2. הסרטון, אשר הופץ על-ידי המשיב 1 ברשתות הטוויטר והפייסבוק, מדמה שיחה המתקיימת בקבוצת וואטספ, כאשר הצדדים לשיחה הם חברי ממשלה, חברי כנסת ופוליטיקאים. בין היתר, מתואר בסרטון כיצד בתמורה ל"נאמנות מוחלטת" של חברי הממשלה לראש הממשלה, דורשים פוליטיקאים וחברי ממשלה דרישות שונות, ביניהן אף מי שמוצג כיו"ר העותרת, המצהיר: "רוצים שאני אחתום? תביאו עוד טריליון שקל לשיבות!" וכן מי שנחזה להיות יו"ר סיעת יהדות התורה הטוען: "אני רוצה את כל הכסף

שיש לישראל". הסרטון הופץ על-ידי המשיב 1 ברשתות החברתיות, ולטענת העותרת אלה נועדו לעודד את קהל הבוחרים להצביע עבור המשיבה 2.

3. לטענת העותרת, הסרטון כולל מסרים פוגעניים, המציגים את יו"ר העותרת ויו"ר סיעת יהדות התורה כ"רודפי בצע אשר אין דבר על ליבם לבד מממון", ובכך מבטא הסרטון מסר גזעני, על רקע של תכונות אופי שליליות כביכול המאפיינות מפלגות מסוימות והציבור התומך בהן. לטענת העותרת, הסרטון פוגע במרקם החיים המשותף במדינת ישראל, ויש בו פוטנציאל ממשי להסתה ולפגיעה ברגשות הציבור החרדי. לטענת העותרת, מתן צו מניעה האוסר על פרסום הסרטון עולה בקנה אחד עם החלטות שניתנו בעבר על-ידי יושבי-ראש ועדת הבחירות המרכזית, לגבי פרסומים בעלי תוכן פוגעני וגזעני, והוא אף נובע, על דרך של היקש, מסמכות יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לאשר, וכפועל יוצא מכך – לפסול, תוכן תעמולת בחירות מטעם רשימות מועמדים בטלוויזיה (לפי סעיף 15א(ד) לחוק דרכי תעמולה).

4. המשיבים שנתבקשו להגיב ועשו כן, סבורים כי דין העתירה להידחות, ובהקשר לכך הם מרחיבים בטענות באשר לתוכנו של הסרטון. לשיטתם, הסרטון נושא אופי "הומוריסטי" שאיננו גזעני, ומשקף באופן סאטירי את מצב הדברים, לרבות את דרך פעולתם של העותרת ונציגיה.

המשיבים אף סבורים כי העותרת נעדרת תום-לב, בכך שהיא טוענת נגד תוכן הסרטון, שכן לגישתם:

"כאשר ראשי העותרת פונים אל קהל מצביעיהם אין הם רואים כל פסול בדרישותיהם לקבל תקצוב של מאות מיליוני שקלים לעולם הישיבות. ההיפך הוא הנכון: הם מדגישים, כי הם – ורק הם – דואגים לעולם הישיבות, וכי אם הם לא יקבלו לידיהם את האפשרות להשפיע על חלוקת תקציב המדינה – הישיבות תיפגענה".

על כן, הגשת העתירה מהווה, לשיטת המשיבים, "היתממות (במקרה הטוב) או צביעות (במקרה הפחות טוב)".

לגופם של דברים, המשיבים טוענים כי אין כל בסיס לטענת העותרת בדבר "אנטישמיות", או גזענות העולה מהסרטון, מה גם שהסרטון איננו מקיים ודאות קרובה, או חשש כלשהו לפגיעה בשלום הציבור, ומטרתו איננה כלל פגיעה ברגשות הציבור החרדי, או בבני הישיבות.

5. בתאריך 07.08.2019, העותרת הגישה בקשה להשלמת טיעון ולקביעת מועד לשמיעת העתירה, נוכח אי-התייחסות המשיבים "לחלק הארי של טיעוני העותרת", ואולם לא ראיתי מקום להיענות לבקשה זו, מכיוון שסבורני, כפי שיפורט מיד בסמוך, כי דין העתירה להידחות – בהעדר סמכות בידי לדון בעתירה.

הכרעה

6. הצדדים הכבירו בטענות לגבי תוכנו הפוגעני כביכול של הסרטון, המסרים הנובעים ממנו, והחשש של כל צד, מפני ניצול ההליך השיפוטי דנא לצרכיו ולאינטרס הפוליטי שלו. ואולם העיקר חסר מן הספר – והוא שאלת הסמכות הנתונה בידי להכריע בטענות הצדדים.

7. ב-דנג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) (להלן: פרשת שארלי הבדו) – בית המשפט העליון קבע כי **ככלל**, סמכותו של יושב-ראש ועדת הבחירות ליתן צווי מניעה מוגבלת למתן צו במקרה של עבירה על אחד מהחיקוקים המנויים בסעיף 17ב(א) לחוק דרכי תעמולה. מכיוון שהפגיעה הנטענת כאן, אינה באה בגדר אותם חיקוקים – הרי שעל-פי פסיקת בית המשפט בנושא בפרשת שארלי הבדו (הדוחקת החלטות קודמות, בהן צידדו יושבי-ראש ועדת הבחירות המרכזית בקיומה של סמכות כאמור) – מצאתי כי בנסיבות העניין אין בסמכותי להעניק סעד לעותרת, ולפיכך לא אביע כל דעה לגופו של עניין.

8. אשר על כן – העתירה נדחת בזאת בשל היעדר סמכות. בנסיבות העניין – אינני עושה צו להוצאות.

ניתנה היום, י"ד באב התשע"ט (15.08.2019).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 21st Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 14/22

העותרת: החדשות 13 בע"מ

נגד

המשיבה: הליכוד – תנועה לאומית ליברלית

עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה),
התשי"ט-1959

בשם העותרת: עו"ד ברק גליקמן

בשם המשיבה: עו"ד אבי הלוי; עו"ד ניבה הלוי

החלטה

1. בעתירה שלפניי, העותרת מבקשת כי יוצא צו מניעה בהתאם להוראות סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה) נגד המשיבה, שימנע ממנה להמשיך לעשות שימוש – במסגרת תעמולת הבחירות שלה – בשידורים, בפרסומים ובתכנים חדשניים של העותרת, ולהסיר את הפרסומים, מושאי העתירה.

להלן אביא את הנתונים הצריכים לעניין.

התשתית העובדתית

2. העותרת הינה בעלת רישיון לשידורי חדשות לפי חוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990. המשיבה הינה מפלגה פוליטית המיוצגת בכנסת ה-21 על ידי סיעת הליכוד, אשר הגישה רשימת מועמדים לבחירות לכנסת ה-22.

3. במוקד העתירה שבפניי, נמצאים שני סרטונים, שהועלו על ידי המשיבה, לרשתות החברתיות. באחד, שולבו דבריה של גבי איילה חסון – מגישת חדשות בכירה בעותרת – שבהם הוצג, על פי טענת העותרת, חה"כ גבי אשכנזי בצורה שלילית (להלן: "הסרטון הראשון"). בשני, שולבו דבריה של גבי טלי מורנו – אחת ממגישות מהדורת החדשות המרכזית של העותרת – שבהם נאמרו, על פי טענת העותרת, ביטויים שליליים אודות קהל הבוחרים של הליכוד (להלן: "הסרטון השני").

טענות הצדדים

4. לעותרת שתי טענות:

ראשית, כי שני הסרטונים (להלן – הסרטונים) מפרים את הוראות סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה, האוסר על הטעיה בתעמולת בחירות, בכך שהוא **"יוצר מצג שווא כי החדשות 13 מצדדת בעמדה פוליטית כזאת או אחרת או ברשימת מועמדים מסוימת"** [ההדגשות במקור – ח"מ]. לגישת העותרת – ההטעיה "נושאת משנה חומרה" בכך שדבריהן של גבי חסון ושל גבי מורנו שולבו בסרטונים באופן "חלקי, מסולף ומגמתי", שמטרתו לשייך כביכול את חדשות 13 "לאיזה מצידי המתרס הפוליטי בישראל".

שנית, כי הסרטונים פוגעים "באופן קשה וחמור בהחדשות 13 ובחופש העיתונות שלה", בכך שהם מכרסמים במהימנות שידוריה, באובייקטיביות שלה, ובאמון הציבור בה. כך במיוחד, על פי הנטען, לאור האופי המגמתי, המסולף והמטעה של הסרטונים.

5. למשיבה שלוש טענות מרכזיות לסילוק העתירה על הסף, ושתי טענות לדחיית העתירה לגופה.

באשר לדחיית העתירה על הסף טוענת המשיבה:

ראשית, כי לעותרת אין זכות עמידה מכוח סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה. על פי טענתה, הסעיף מעניק זכות עמידה רק למפלגה, או לרשימת מועמדים.

שנית, כי העותרת לא הניחה תשתית ראייתית שיש בה כדי להוכיח "הפרעה בלתי הוגנת" על פי סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה, או כדי להוכיח סילוף ומגמתיות. לשיטת המשיבה – טענות העותרת נטענו "בצורה סתמית" ולא גובו בתצהירים הדרושים, או בניתוח מדקדק של הסרטונים, שנטען כי הם מטעים.

שלישית, כי העתירה לוקה בשיהוי. הזמן שחלף מאז פורסם הסרטון הראשון לראשונה ועד שהוגשה העתירה הוא למעלה מארבעה חודשים; ביחס לסרטון השני חלפו למעלה מ-21 ימים.

6. לגוף העתירה, טוענת המשיבה שתי טענות עיקריות :

ראשית, כי הסרטונים מהווים חלק מ"חדשות היום", במשמעות ביטוי זה בסעיף 5(5) לחוק זכויות יוצרים, תשס"ח-2007. סעיף 5 הנ"ל מחריג, להבנת המשיבה, את "חדשות היום" מדיני זכויות היוצרים, ולפיכך מותר למשיבה לעשות שימוש בחומר זה. זאת ועוד, שיקולי חופש הביטוי – הן של המפלגות והן של אמצעי התקשורת – תומכים, לגישת המשיבה, בשימוש חופשי ובציטוט מ"חדשות היום".

שנית, כי עיון בתמלילי התוכניות, שקטעים מהן שולבו בסרטונים מגלה כי: "הדברים של איילה חסון ששולבו בפרסום התעמולה של הליכוד נאמרו על ידי איילה חסון כהוותם". באשר לסרטון השני, המייחס, על פי טענת העותרת, ביטויים שליליים אודות קהל הבוחרים של הליכוד לגבי טלי מורנו, טוענת המשיבה כי: "ברי לכל מי ששמיעתו תקינה כי המגישה טלי מורנו.. איננה אומרת את הדברים כאילו היו דעתה שלה".

7. לאחר הגשת התגובה מטעם המשיבה – העותרת ביקשה וקיבלה את אישורי לצרף לתיק את החלטתו של חברי השופט ניל הנדל, ממלא מקום יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22, ב-תב"כ 16/22. בהחלטה זו נתן השופט הנדל תוקף של החלטה להסכמות בין העותרת לבין מפלגת נעם, שגם נגדה הגישה העותרת עתירה דומה לעתירה שבפני. על פי ההסכמות שם, שכאמור ניתן להן תוקף של החלטה – מפלגת נעם נאותה להסיר את הסרטון, שהיה מושא המחלוקת שם בינה לבין העותרת, והתחייבה שלא לעשות בתקופת הבחירות שימוש בחומרים שהופקו ושודרו על ידי העותרת – ללא אישור מראש.

8. הסכמה דומה לזו, אליה הגיעו הצדדים ב-תב"כ 16/22 – לא הסתייעה כאן, ולפיכך עלי ללבן עתה את הדברים.

דיון והכרעה

9. לאחר שעיינתי במכלול החומר שבפני הגעתי למסקנה כי אין בידי לקבל את העתירה, וזאת מבלי שאקבע מסמרות לגופם של דברים, החורגים מגדר סמכותי. אפרט עתה את נימוקיי.

10. סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ליתן צו לפי סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה, הינה למנוע ביצוע של מעשה עבירה לפי הוראות החוק הנ"ל, או פרק העונשין לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (וכן הוראות נוספות הנוגעות לבחירות לרשויות המקומיות ולמועצות האזוריות, שאינן נוגעות לענייננו). בדנג"ץ 1525/15 חה"כ ד"ר אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) (להלן: עניין שאדלי הבדו), קבע מותב מורחב, בדעת רוב, כי סמכות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית מוגבלת לעבירות על החיקוקים המפורטים בסעיף 17 הנ"ל.

11. הנה כי כן – טענות בדבר הפרת זכויות יוצרים, או דינים אחרים – דינן להתברר בבית המשפט המוסמך, ולפיכך אין אני קובע פה מסמרות בשאלה אם ובאיזו מידה מהווים הקטעים של העותרת, ששולבו בסרטונים, "חדשות היום" על פי סעיף 5(5) לחוק זכויות יוצרים, תשס"ח-2007, הקובע, בקטעיו הרלבנטיים, כדלקמן:

5. זכות יוצרים ביצירה כאמור בסעיף 4 לא תחול על כל אחד מאלה, ואולם על דרך ביטויים תחול זכות היוצרים:

...

(5) חדשות היום

[ההדגשות שלי – ח"מ].

כמו כן, אין אני מביע דעתי בשאלה אם על הסרטונים חלה זכות יוצרים מכוח "דרך ביטויים", במשמעות הרישא לסעיף 5 הנ"ל.

משכך, השאלה שבפניי היא האם הפרסומים, מושאי העתירה, בהם מוצגים הסרטונים – מהווים עבירה על חוק דרכי תעמולה, או פרק העונשין לחוק הבחירות לכנסת, וסוגיה זו אבחן מיד בסמוך.

12. סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה, שכותרתו: "איסור הפרעה", קובע כך:

"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."

עיון בסעיף מגלה כי כלולים בו שלושה רכיבים מצטברים: ראשית, איסור על המפריע. שנית, תיאור ההפרעה. שלישית, תיאור מושא ההפרעה. אפרט עכשיו כל רכיב.

13. הרכיב הראשון עוסק כאמור במפריע. על פי לשון הסעיף, המפריע צריך להיות מפלגה או רשימת מועמדים, או מי מטעמה. רכיב זה מתמלא במקרה שלפנינו, שכן המשיבה הינה רשימת מועמדים.

14. הרכיב השני מתאר את ההפרעה. הפרעה זו צריכה להיות "בלתי הוגנת" והיא אמורה להיות קשורה לבחירות.

הפסיקה פירשה את מהות ההפרעה "הבלתי הוגנת" גם למקרים בהם נעשית הטעייה של הבוחרים, אך זאת רק במקרים בהם ישנה **ודאות קרובה** להטעיית הציבור (עיינו: פסקה 28 להחלטת השופט ס' ג'ובראן ב-תר"מ 63/20 צור נ' נחמני (14.08.2013) וגם: תר"מ 94/20 פיינברג נ' פרדריך (09.09.2013); החלטת השופטת (כתוארה דאז) מ' נאור ב-תר"מ 6/19 פרל נ' וולך (02.02.2012); החלטת השופטת ד' דורנר ב-תר"מ 35/03 בן דוד נ' פרץ (21.08.20103) ועוד).

לאחר שעיינתי בסרטונים – לא מצאתי שישנה ודאות קרובה להטעיית הבוחרים, על ידי כך שהציבור יסבור כי העותרת, כשלעצמה, מצדדת בעמדה פוליטית פלונית. יתר על כן, אף לא נטען כי הדברים המובאים בפרסומים לא נאמרו על ידי גב' חסון או גב' מורנו, אלא כי הם מובאים באופן חלקי, המוציא את הדברים מהקשרם.

15. הרכיב השלישי מתאר את מושא ההפרעה, או את יעד ההפרעה. על פי לשון הסעיף גם מושא ההפרעה, כמו הגורם המפריע, צריך להיות סיעה או רשימת מועמדים, או מי מטעמה, אלא שהעותרת אינה סיעה ואינה רשימת מועמדים, אלא **חברת חדשות**, כאמור.

16. היות שהן הרכיב השני והן הרכיב השלישי של סעיף 13 אינם מתקיימים בענייננו במלואם – אין באפשרותי לקבל את העתירה.

17. העולה מן המקובץ מלמד כי העותרת לא הצליחה לבסס את בקשתה לצו מניעה נוכח העובדה כי על פי לשונו של סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה ההפרעה צריכה להיות הפרעה בלתי הוגנת לבחירות, והגורם, מושא ההפרעה, צריך להיות מפלגה או סיעה אחרת. תחת זאת, העותרת טענה כי תכליתה של הוראת סעיף 13 הנ"ל היא להוות חלק ממארג של הוראות: "אשר נועדו.. למנוע הטעיה של בוחרים ולהגן על זכותם של בוחרים להצביע על-יסוד תמונה עובדתית מדויקת". במילים אחרות, נראה כי העותרת גורסת כי, למרות שעל פי לשונו של סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה הוא חל רק על הפרעה בלתי הוגנת לתעמולתה של מפלגה או סיעה אחרת, הרי שלאור תכליתו יש לקראו באופן רחב יותר, כך שהוא יחול גם על הטעיית הציבור באופן כללי.

אינני מקבל את טענת העותרת הנ"ל. תכליתו של סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה היא לאפשר "משחק הוגן" בין הרשימות המתמודדות לכנסת, והוא אינו עוסק בהפרעה או הטעייה באופן כללי. אם סבורה העותרת כי המוניטין, או זכויות הקניין הרוחני שלה נפגעים, עומדים לה דיני זכויות יוצרים, דיני הנזיקין ודינים אפשריים נוספים, ואולם אלה אמורים להידון בערכאות אחרות, תוך שמירת זכויות וטענות של כל הצדדים הרלבנטיים ומבלי שאביע כאן דעה כלשהי בנושא.

18. שלוש ההחלטות, אליהן הפנתה העותרת, לא מסייעות לה פה, שכן כולן עוסקות בהפרעה לבחירות (הרכיב השני הנ"ל) ובכולם ההפרעה הנטענת היא כלפי רשימת מועמדים יריבה (הרכיב השלישי הנ"ל). תב"כ 45/20 התייחס להפרעה בלתי הוגנת מצד רשימת "הליכוד בהנהגת בנימין נתניהו ראש הממשלה" כלפי רשימת "כולנו בראשות משה כחלון". תב"כ 38/19 דן בהפרעה בלתי הוגנת מצד רשימת "הבית היהודי בראשות נפתלי בנט – מיסודם של האיחוד הלאומי, המפד"ל החדשה לכנסת ה-19" כלפי רשימת "הליכוד ביתנו בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה". תר"מ 63/20 עסק בהפרעה מצד אדם שהקים סיעה המתמודדת בבחירות לראשות מקומית כלפי חברת מועצת העיר באותה רשות מקומית, שהיתה אף היא מתמודדת בבחירות.

אף לא אחת מהחלטות הנ"ל עסקה לפיכך במצב כגון זה שלפנינו, שבו הגורם שכלפיו כוונה ההפרעה איננו מתמודד בבחירות.

19. להסכם אליו הגיעו הצדדים ב-תב"כ 16/22, ואותו הגישה העותרת – אין השלכה על ענייננו, שכן, מטבע הדברים, הוא עוסק בסכסוך אחר מזה שלפנינו, **ויסודו בהסכמה שהושגה שם**.

20. נוכח כל האמור לעיל – אין באפשרותי לקבל את העתירה, אולם אין לראות בתוצאת הדחיה משום הבעת דעה לגופם של דברים, מעבר לנדרש להכרעה כאן מכוח מה שנטען לגבי חוק דרכי תעמולה, ובכפוף לאמור בפיסקה 21 שלהלן. אף על פי כן, אבקש להטעים, מבלי לקבוע מסמרות בדבר, כי ייתכנו מקרים בהם יהיה מקום לאסור על פרסום תעמולת בחירות, מקום שהיא מהווה הטעייה בוטה, שעלולה בוודאות קרובה לפגוע בסדר התקין של הבחירות, או להוות עבירה אחרת על דיני הבחירות (עיינו: הסיפא לפיסקה 25 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור בעניין שארלי הבדו).

21. בשולי הדברים אעיר עוד כי את החלטתי זו יש לצמצם לתחולת סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה – על הפרסומים, מושאי העתירה בהקשרים שנדונו. עם זאת אני רואה לציין כי אמות המידה המתייחסות לסעיף 15א לחוק דרכי תעמולה, העוסק בשידורי תעמולת בחירות, אותן עליי להפעיל באישור שלי המתבקש שם – מחמירות יותר. לפיכך, אם יוגש לאישורי חומר העושה שימוש בקטעים ששודרו אצל העותרת ושייכים לה, או לכל גורם אחר, כדי לשדרם כתעמולת בחירות על פי סעיף 15א(ד) לחוק דרכי תעמולה – אפעיל את אמות המידה היפות לסעיף זה, כפי שנהגתי גם במערכת הבחירות לכנסת ה-21.

22. בנסיבות העניין – אינני עושה צו להוצאות.

ניתנה היום ג' באלול התשע"ט (03.09.2019).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-21**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
 لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22

The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
 Deputy President of the Supreme
 Court
 Chairman of the Central
 Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
 نائب رئيس المحكمة العليا
 رئيس لجنة الانتخابات
 المركزية

השופט חנן מלצר
 המשנה לנשיאת בית המשפט
 העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 15/22

- העותרים :
 1. רשימת עוצמה יהודית
 2. איתמר בן-גביר

נגד

- המשיבים :
 1. מפעיל קו מס' 050-8085765
 2. חברת פלאפון תקשורת בע"מ
 3. מפעיל קו מס' 055-9792718
 4. חברת טלזר 019 שירותי תקשורת בינלאומיים בע"מ
 5. חברת פולסים בע"מ

הודעה מעדכנת מטעם המשיב 5 מתאריך 09.09.2019

בשם המשיבה 5 : מר שחר ארפה

החלטה

- בהודעה שבכותרת, הודיע נציג המשיבה 5 כי מפלגת הליכוד היא שעומדת מאחורי משלוח המסרון על-ידי המשיבה 1. עוד באותה הודעה, הובאה עמדת מפלגת הליכוד, לפיה העובדה שהסקר לא כלל את העותרת 1, מקורה ב"טעות אנוש", וכן כי הפצת המסרונים ללא זיהוי הגורם השולח מהווה אף היא "טעות שלא תחזור על עצמה".
- בנסיבות הנ"ל, ובשים לב למסגרת הזמנים בה אנו מצויים – דומה כי עילת העתירה כנגד כל המשיבים מוצתה, בהינתן העובדה כי זו התבססה על שני מסרונים דומים מאוד בתכנם שנשלחו בסמיכות זמנים.
- לנוכח התוצאה האמורה, ניתן בזאת צו מניעה, המורה למפלגת הליכוד לקיים אחר הוראות הדין ולהימנע ממשלוח מסרונים שאינם מזוהים, בין אם הדבר נעשה על-ידה, ובין אם על-ידי גורם הפועל מטעמה.
- מפלגת הליכוד תישא בהוצאות העותרים בגין משלוח המסרון ששלח המשיב 1 בסך של 3,000 ש"ח.

ניתנה היום, י"ג באלול התשע"ט (13.09.2019).

חנן מלצר, שופט
 המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות
 המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22

لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22

The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 27/22

העותרת: מפלגת ישראל ביתנו

נגד

- המשיבים: 1. מפלגת הליכוד
2. Facebook Inc.
3. "ארגון קהילתי" המכונה "Russian Israel"
4. המטה החקלאי בליכוד

עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה, התשי"ט-1959 וסעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 בשם העותרת: עו"ד איתן הברמן; עו"ד מישל נגר

בשם המשיבה 1: עו"ד אבי הלוי

בשם המשיבה 2: עו"ד ד"ר יואב אסטרייכר; עו"ד רותם גלעד

החלטה

1. לאחר שחלף המועד להגשת ההודעות המשלימות מטעם הצדדים, בשלה העת ליתן החלטה סופית ביחס לפלוגת הנטושות במחלוקת בין הצדדים – שאלת הגשת הכיבוד באירוע מטעם "המטה החקלאי בליכוד", המתוכנן להיום, 12.09.2019 והסעדים שנתבקשו ביחס למשיבה 3, אשר פרסמה וקידמה באופן ממומן מודעות תעמולה נעדרות זיהוי בפלטפורמות הרשתות החברתיות המופעלות על-ידי המשיבה 2.

אפנה אפוא לבירור כל אחת מסוגיות אלה.

הגשת הכיבוד באירוע "המטה החקלאי בליכוד"

2. בהמשך להחלטותיי מהתאריכים: 04.09.2019 ו-08.09.2019, ומשלא הוגשה תגובת יוזמי הכינוס הצפוי להתקיים בתאריך 12.09.2019 מטעם "המטה החקלאי בליכוד" – אני

מורה כי צו המניעה הארעי שהוצא בתאריך 08.09.2019 האוסר על הגשת מאכלים, או משקאות, מעבר לכיבוד קל באירוע הנ"ל, יהפוך לקבוע.

3. בהתאם לכך, חלה חובה על המשיבה 1, כמו גם על כל גורם הקשור אליה, להקפיד לקיים אחר הוראות הדין, ולהימנע מלהגיש כיבוד עשיר במסגרת אסיפות וכינוסים ציבוריים, שאינם מתקיימים בבתים פרטיים, באופן החורג מהסביר והמקובל (דוגמה לכך תימצא באמור בסעיף 18 לתגובת המשיבה 1).

זה המקום לציין, כי מבדיקה שנערכה בלשכתי ערב הוצאת החלטתי זו, עולה כי פרסומים עדכניים שהוצאו מטעם המשיב 4, עולים, לכאורה, בקנה אחד, עם הצו שניתן בהחלטתי מתאריך 08.09.2019.

פעילות המשיב 3

רקע וטענות הצדדים

4. כפי שפורט בעתירה, המשיב 3 פרסם וקידם אצל המשיבה 2, **בתשלום**, מודעת תעמולה אחת (לכל הפחות), המזמינה את הציבור לאירועי הבחירות של המשיבה 1. בעתירה מתואר כיצד לקראת אירוע בחירות שקיימה מפלגת הליכוד בעיר בת-ים בתאריך 28.08.2019, פורסמה מודעה בתשלום ש"טורגטה" (דהיינו, יועדה והוצגה באופן ספציפי למשתמשים בעלי מאפיינים העונים לדרישות המפרסם) לקהל הפוטנציאלי של הכנס האמור, ללא שצוינה זהות הגורם הפוליטי המפרסם ומממן את מודעת הבחירות האמורה (להלן: המודעה).

בהתאם לכך, העותרת ביקשה כי יינתן צו המורה למשיבה 2 לגלות את זהות מפרסם המודעה, הוא המשיב 3, אשר ממשיך להפיץ פרסומי תעמולה אנונימיים (אף שאלה, כפי הנראה, אינם מקודמים בתשלום), בעמוד הפייסבוק שאותו הוא מפעיל (להלן: עמוד הפייסבוק). כל זאת, בהתאם להוראות החיקוקים הרלבנטיים והחלטותי הקודמות בעניין זה, ובייחוד החלטתי בתב"כ 8/21 בן מאיר נ' הליכוד (26.02.2019) (להלן: עניין בן-מאיר) (ראו עוד בהקשר זה: הצווים שהוצאו במסגרת תב"כ 31/21 רשימת חד"ש-תע"ל נ' Facebook Inc. (החלטות מתאריכים: 27.03.2019; 01.04.2019; 03.04.2019; 17.04.2019); וכן: תב"כ 27/21 ישראל ביתנו נ' שמיר מערכות ומפעלים (26.03.2019) (להלן: עניין תב"כ 27/21); תב"כ 11/22 הליכוד נ' פייסבוק (03.09.2019)).

5. נוכח האמור לעיל – הוריתי בהחלטה מתאריך 08.09.2019, בין השאר, כדלקמן:

(א) המשיבה 2 תביא לאלתר לידיעת המשיב 3 את בקשת העותרת כי אוציא צו שיורה ל- Facebook Inc. לגלות את זהות מזמין המודעה, נשוא העתירה, ולגלות את זהות המשיב 3 על פי הפרמטרים הנזכרים בסעיף 8 לתגובת המשיבה 2 מתאריך 08.09.2019. המשיב 3 יהיה רשאי להגיב לבקשה זו עד יום ג' ה- 10.09.2019 שעה 11:00.

מעבר לכך, המשיבה 2 תמציא למשיב 3 לאלתר גם את כל כתבי בי-הדין שהוגשו בעתירה שלפני, לרבות תגובתה לעתירה וכן תודיע לו כי בעקבות העתירה נשקלת על ידי האפשרות לראות בו כ"גוף פעיל בבחירות" במשמעות חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, על כל מה שנובע מכך.

6. המשיבה 2, בתגובה לעתירה, מסרה, בין היתר, כי היא איננה אחראית ליצירתה של המודעה נושא העתירה, וכי היא איננה נוקטת עמדה ביחס לחוקיותה. עם זאת, המשיבה 2 מסרה כי בהתאם לצו שיפוטי מתאים, יש ביכולתה להפיק ולספק את "מידע המתקשר הבסיסי" (BSI), הכולל את שמו: מספר הטלפון, כתובת הדואר האלקטרוני שסופקה על-ידי המשתמש מפרסם המודעה, מועד הרשמתו, וכן כתובות IP של ההתחברויות האחרונות לחשבון. מנגד, המשיבה 2 לא התייחסה בתגובתה לאפשרות של חשיפת זהות המשלם עבור המודעה, ככל שמדובר בגורם שונה מהמשיב 4, וכן הביעה התנגדותה לחשיפת פרטים על אודות קיומו וזהותו של גורם המממן עבור המשיבה 1 פרסומי תעמולה נוספים.

לצד האמור, ועל אף שהדבר לא נכלל בתגובתה – אציין כי המשיבה 2 מקיימת מדיניות מיוחדת לגבי פרסום "מודעות על סוגיות חברתיות, בחירות או פוליטיקה", לפיה, בין היתר:

"כדי לקדם עוד יותר את הנשיאה באחריות, נאטר באופן פעיל ונבדוק בתגובה מודעות על בחירות או פוליטיקה בישראל, ומפרסמים חייבים לקבל הרשאה בישראל ולהוסיף כתבי גילוי מסוג "מומן על ידי" למודעות האלה. אם מודעה מוצגת ללא כתב גילוי, ונבדוק ונקבע שהיא עוסקת בבחירות או בפוליטיקה, היא תושהה, תיפסל ותתווסף לספריית המודעות, עד שהמפרסם ישלים את תהליך ההרשאה" (מדיניות המשיבה 2 בעניינים אלה זמינה [כאן](#)).

7. אשר למשיב 3, הרי שחרף האמור בהחלטתי מתאריך 08.09.2019 – לא הוגשה תגובה כלשהי מטעמו באמצעות המשיבה 2.

8. אעבור עתה לליבון הדברים.

דיון והכרעה

9. לאחר עיון בעתירה על נספחיה, בתגובה מטעם המשיבה 2, ובתכני עמוד הפייסבוק המופעל על-ידי המשיב 3 (לרבות הפרסומים והמודעות המופצות במסגרתו, וכן המודעה, שפרסומה נעשה בתשלום) – מצאתי כי עמוד הפייסבוק מפרסם תעמולת בחירות, המבוצעת באופן אנונימי, בניגוד להוראות הדין ולהחלטותי העיקריות בנושא, ועל כן יש ליתן את הצווים המפורטים בפיסקאות 12-13 שלהלן.

10. התשתית למסקנה שאליה הגעתי יסודה בהחלטתי בעניין בן-מאיר, שם קבעתי לנוכח שורה של טעמים, כי ככלל, בכל הנוגע לדיני תעמולת הבחירות אין מקום להותיר את

הרשתות החברתיות (ורשת האינטרנט בכללה) כמרחב אקס-טריטוריאלי בו המשחק הפוליטי מכשיר כל פרסום, או התנהלות. בהתאם לכך, הוריתי כי יש להחיל חובת זיהוי על פרסום מודעות תעמולה המתפרסמות במרחב הקיברנטי. אלה הם מקצת דבריי באותה פרשה:

"האיזון הראוי במכלול מחייב איפוא הרחבה מתונה של הוראות סעיפים 10(א)(3) ו-10(ב)(5) או החלת סעיף 13 לחוק, כך שיחולו אף על פרסומים באינטרנט, לרבות ברשתות החברתיות ומנועי החיפוש, וייושמו גם ביחס לכל פרסום מטעם מפלגה, או רשימת מועמדים המתמודדות בבחירות, או על גורם אחר כלשהו הפועל מטעמן בתשלום, או על-פי תיאום עמן. הטעם להרחבת האיסור גם על פרסומים מטעם המפלגות והקשורים עמן ברשתות החברתיות ומנועי החיפוש (ולא רק באתרי העיתונות והתקשורת הקונבנציונאלית), נובע אף הוא מפרשנות תכליתית של הוראות החוק, שלפיה מטרת חוק דרכי תעמולה היא למנוע הולכת שולל של קהל הבוחרים, ולהגביר שקיפות וגילוי למען הסדר הטוב של הליך הבחירות, אף במחיר של הגבלה מסוימת של חופש הביטוי הפוליטי האנונימי. התאמת התכליות הנ"ל לפלטפורמות הביטוי הפוליטי המוכרות בעת הנוכחית, מובילה למתן סעדים אופרטיביים המבהירים את כללי ההתנהגות ברשת האינטרנט, לרבות ברשתות החברתיות ומנועי החיפוש" (שם, בפיסקה 85).

עוד ציינתי בסוף אותה החלטה, כי חובת הגילוי והפרסום איננה מוגבלת דווקא למזמין הפרסום (שהוא במקרה שלפנינו המשיב 3), וכי זו עשויה לחול אף על פלטפורמת הפרסום המקוון, דוגמת המשיבה 2. זאת בהתאם להוראות סעיף 10ב לחוק דרכי תעמולה, שאיננו מבחין בין הגורמים השונים המעורבים בשרשרת ההפצה והפרסום של מודעות התעמולה (ראו בעניין זה: עניין תב"כ 27/21, בפיסקה 24; תב"כ 39/21 רשימת איחוד מפלגות הימין נ' עיתון מקור ראשון (21.03.2019)).

11. יישום האמור על ענייננו ובחינה של ההחלטות הקודמות שניתנו על-ידי בנושא, מגלים כי הנסיבות בהן המודעה פורסמה הינן בעלות חשיבות ייחודית לשם הכרעה בטענות העותרת, שכן כל העתירות שהובאו לעיוני עד כה בעניין פרסום אנונימי ברשתות החברתיות, עניינן היה בהפצת "פוסטים" בחשבונם האישי של המשתמשים, או בעמודים שאלה הפעילו, בין אם היו מזוהים, בין אם לאו. מצב העניינים שלפניי הוא שונה, שכן המודעה המתוארת, שנועדה לקדם אירוע מטעם המשיבה 1 ונחזית להיות מטעם גורם מפלגתי – קודמה **בתשלום** ברשתות החברתיות כמודעה פרסומית הנשלחת למשתמשים שונים, ומופיעה בדף המשתמש שלהם, מבלי שבחרו מרצונם להיחשף למסריה של המשיבה 3.

12. במצב העניינים הנ"ל, דומני כי יש לצעוד צעד נוסף ביחס לחובות הגילוי החלות ברשתות החברתיות ולהורות למשיבה 2 על גילוי פרטי המשתמש מפעיל עמוד הפייסבוק נושא העתירה (BSI), שצוינו בתגובתה שלעיל. זאת, בהינתן התשתית הנורמטיבית שתוארה

לעיל – לרבות הוראות החוק, החלטותיי מהבחירות לכנסת ה-21 וה-22, וכן הנהלים של המשיבה 2 עצמה (והודעתה כי המידע האמור מצוי בידה, והיא תמסור אותו בהתאם למתן צו שיפוטי מתאים).

בהתאם לכך, אני מורה למשיבה 2 למסור עד לתאריך 13.09.2019, שעה 10:00 את נתוני ה-BSI של המשיב 3 (היינו, מפעיל עמוד הפייסבוק המצוין בכתובת המופיעה בפיסקה 13 שלהלן), המצויים בידה.

13. בנוסף, לנוכח פרסומי תעמולה נוספים (לצד המודעה) שצורפו לעתירה, מהם עולה כי המשיב 3 פרסם בעמוד הפייסבוק שהוא מפעיל מודעות תעמולה של המשיבה 1 (ללא פרסום ממומן ומקודם) – אני מורה בזאת על המשיבה 2 להסיר, לאלתר, ולא יאוחר מ-24 שעות מעת קבלת החלטתי זו, את עמוד הפייסבוק המופעל על-ידי המשיב 3, שכתובתו (URL) היא:

www.facebook.com/russianisrael/

14. לאחר קבלת הנתונים המפורטים בפיסקה 12 שלעיל – תינתן החלטה משלימה בדבר בחינת פעילותו של המשיב 3 כ"גוף פעיל בבחירות" אצל כב' מבקר המדינה, בהתאם להוראות סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.

ניתנה ותוקנה היום, י"ב באלול התשע"ט (12.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 47/22

העותרת: רשימת ימינה

נגד

המשיבים: 1. רשימת עוצמה יהודית
2. מפעיל הקו – 0559377735

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותרת: עו"ד אלי שמואליאן

בשם המשיבה 1: עו"ד חנמאל דורפמן

החלטה

1. בעתירה שבכותרת, העותרת טוענת כי המשיבה 1 שלחה שלושה מסרוני תעמולה אנונימיים, כאשר בשניים מהם מופיע שאלון הסוקר את כוונות ההצבעה של נמען המסרון ביחס למשיבה 1, ובאחר הפניה לתוצאות סקר המצביע על שיעור התמיכה לו היא זוכה.

2. בתגובה לעתירה, המשיבה 1 לא הכחישה כי היא זו שעומדת מאחורי שליחת המסרונים, אלא טענה כי אלה נעשו תוך מסירת פרטים מספקים המגלים כי המסרונים נשלחו מטעמה. בהקשר לכך נטען, כי בכותרת חלק מהמסרונים הופיע תעתיק באנגלית של אותיות פתק ההצבעה של המשיבה 1, ובמקרים אחרים הופיע בכותרת המסרון מספר טלפון המפנה למטה הרשימה.

3. לאחר עיון בעתירה, בתגובה לה ובדוגמאות שצורפו להן באשר לתוכן המסרונים, דעתי היא כי דין העתירה להתקבל. זאת, לאחר ששוכנעתי כי אין בנתונים שצוינו לעיל כדי לגלות באופן ברור לנמען המסרונים כי המשיבה 1 היא שעומדת מאחורי שליחתם. ודוק. אין לצפות מנמען הפרסום כי יערוך בירור באשר לזהות רשימת המועמדים, או הגורם, דוגמת שיחה טלפונית למספר הטלפון ממנו נשלח הפרסום. זהות שולח המסרון עליה להיות ברורה וגלויה מתוכן המסרון עצמו, כפי שמצופה ממפרסם כל פרסום ומודעת תעמולה אחרת (השוו: סעיף 10(ב)(5) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959).

4. לנוכח התוצאה האמורה, ניתן בזאת צו מניעה, המורה למשיבה 1 לקיים אחר הוראות הדין ולהימנע ממשלוח מסרונים שאינם מזוהים, בין אם הדבר נעשה על-ידה, ובין אם על-ידי גורם הפועל מטעמה.

4. בנסיבות העניין, המשיבה 1 תישא בהוצאות העותרת בסך של 3,000 ש"ח.

ניתנה היום, י"ג באלול התשע"ט (13.09.2019).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22

لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22

The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme Court
Chairman of the Central Elections
Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 51/22

העותרת : רשימת העבודה-גשר

נגד

- המשיבות :
1. 019 שירותי תקשורת בע"מ
 2. רשימת כחול לבן (משיבה פורמאלית)
 3. מתת טכנולוגיות בע"מ
 4. אחריות לאומית – ישראל הבית שלי בע"מ (חל"צ)

תגובת המשיבה 4 לעתירה מתאריך 19.09.2019

בשם העותרת : עו"ד עמרי שגב

בשם המשיבה 4 : עו"ד ארי הלל

החלטה

1. בהחלטתי מתאריך 18.09.2019 הוריתי למשיבה 4, שאחראית למשלוח המסרונים האנונימיים נושא העתירה, להגיש את עמדתה ביחס לפסיקת הוצאות ולאפשרות כי עליה להירשם אצל כב' מבקר המדינה כ"גוף פעיל בבחירות".

2. בתגובה מטעמה, הודיעה המשיבה 4 כי המסרונים נושא העתירה נשלחו למספר מצומצם של נמענים, ומחירם מסתכם בעלות של מספר שקלים, דבר שאיננו מצדיק פסיקת הוצאות לחובתה. עוד הודיעה המשיבה 4, כי לא נערכה כל פעילות דומה נוספת מטעמה בתקופת הבחירות החולפת.

3. בנסיבות הנ"ל, המשיבה 4 תישא בהוצאות העותרת בסך של 3,000 ש"ח.

4. עותק מהעתירה ומהתגובות לה יועבר לעיון כב' מבקר המדינה.

ניתנה היום, כ"ג באלול התשע"ט (23.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22

גוף פעיל בבחירות



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22

The Central Elections Committee for the 21st Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

מב"כ 1/22

תנועת דרכנו (חל"צ)

המבקשת:

נגד

המשיבים:

1. רשימת הליכוד
2. רשימת כחול לבן
3. היועץ המשפטי לממשלה
4. מבקר המדינה

בקשה למתן הכרעה מוקדמת מטעם המבקשת מתאריך 25.07.2019; תגובה מטעם מפלגת הליכוד מתאריך 01.08.2019; הודעה מטעם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מתאריך 01.08.2019; תגובת המשיב 3 מתאריך 01.08.2019; תגובה מקדמית מטעם המשיבה 2 מתאריך 05.08.2019; השלמת טיעון מטעם המשיב 3 מתאריך 06.08.2019; בקשה מטעם המבקשת מתאריך 06.08.2019; השלמת טיעון מטעם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מתאריך 06.08.2019; השלמת טיעון מטעם המבקשת מתאריך 06.08.2019; טיעון משלים מטעם המשיבה 1 מתאריך 07.08.2019; בקשה למתן החלטה בבקשה להכרעה מוקדמת מתאריך 12.08.2019; תגובת המבקשת להשלמת הטענות של משיבה 1 מתאריך 14.08.2019.

ד' באב, התשע"ט (05.08.2019)

תאריך הדיון:

עו"ד גלעד שר; עו"ד איתן טוקר

בשם המבקשת:

עו"ד מיכאל דבורין; עו"ד אבי הלוי

בשם המשיבה 1:

עו"ד יונתן ברמן

בשם המשיב 3:

עו"ד יצחק בקר

בשם המשיב 4:

החלטה

1. לפניי בקשה "למתן הכרעה מוקדמת" מטעם המבקשת, אשר עותרת כי אחליט באם פעילותה המתוכננת, לקראת הבחירות לכנסת ה-22, מחייבת את רישומה כ"גוף פעיל

בבחירות", בהתאם להוראות סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: חוק מימון מפלגות, או החוק).

אביא עתה את הנתונים הצריכים לעניין.

רקע

2. ראשיתו של ההליך שלפניי, הוא בעתירת המשיבה 1 נגד המבקשת במהלך תקופת הבחירות לכנסת ה-21, לפי סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות. בדומה לסוגיה העומדת במוקד הבקשה שבכאן – במרכזה של אותה עתירה עמדה הטענה כי היה על המבקשת להירשם אצל המשיב 4 כ"גוף פעיל בבחירות", כמשמעו בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות ומשלא עשתה כן – ראוי להוציא נגדה צו מניעה (ראו: מב"כ 1/21 תנועת הליכוד נ' דרכנו (להלן: ההליך הקודם)).

לאחר שלהליך הקודם צורפו המשיבים 2-4 לבקשה זו, הועדתי דיון בנושא, שהתקיים בתאריך 05.04.2019. במהלך אותו דיון העידו, בין היתר, יו"ר דירקטוריון המבקשת באותה עת, ד"ר קובי ריכטר (אשר מתמודד כיום בבחירות לכנסת ה-22 במסגרת רשימת "המחנה הדמוקרטי"), וכן מנכ"לית המבקשת, גב' פולי ברונשטיין. לאחר הדיון, בהחלטה מתאריך 05.04.2019 (להלן: 198: ההחלטה הראשונה) קבעתי, בין השאר, כך:

"מחומר הראיות שהוצג לי, ומהחקירות שנוהלו בפניי, עלה כי פעילותה של דרכנו נועדה להביא להחלפת הממשלה בישראל, על ידי: הקמת ותיחזוק מאגר מידע של תומכים במטרותיה של דרכנו (שאף נרשם ברשם מאגרי המידע לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ואישור על קיומו ורישומו כך הומצא לי בדיון על ידי נציגת הרשם), פנייה לבוחרים, במישרין ובאמצעות מודעות פרסום (שעותקים מהן צורפו לעתירה) והכל למטרת החלפת הממשלה הקיימת בבחירות, שכן עמדתה של דרכנו היא שפעילות ממשלה בהרכבה הנוכחי, או בהרכב קרוב, שעשוי להיווצר כתוצאה מהבחירות, היא: "לא דרכנו", כפי שהעידה מנכ"לית דרכנו.

[...]

התרשמותי מחומר הראיות שהונח בפניי ומחקירות המצהירים, היא שדרכנו מבצעת פעילות בחירות, כהגדרתה בחוק המימון, בהיקפים כספיים ניכרים.

נוכח כך, אין מנוס מליתן צו מניעה מתוקף סעיף 10ג(יז) לחוק המימון, הקובע כי דרכנו לא תוכל לבצע "פעילות בחירות", עד שתירשם אצל כב' **מבקר המדינה** ותפעל לפי הנחיותיו.

[...]

אין אני מביע דעה לגבי מצב שדרכנו תחדל מפעילות כלשהי מאותו מועד ואילך, עד יום הבחירות" (ההדגשות במקור – ח"מ).

3. לצד האמור לעיל, קבעתי, כי לנוכח השיהוי שבו הוגשה העתירה – אין לזקוף לחובתה של המבקשת את הפעילות שביצעה עד למועד מתן אותה החלטה.

4. בהתאם לחלופות שניתנו למבקשת בהחלטה הראשונה – הודיעה המבקשת כי היא בחרה להפסיק את פעילותה עד למועד הבחירות (09.04.2019), חלף רישומה כגוף פעיל

בבחירות. אציין כבר עתה, כי במסגרת ההליך שבפניי לא נטענו טענות בדבר פעילותה של המבקשת בתקופה שלאחר מתן ההחלטה ועד ליום הבחירות לכנסת ה-21 (09.04.2019), וממילא אין בידי להביע דעה לגבי בחירתה של המבקשת לנקוט בדרך זו.

5. בתאריך 30.06.2019 (כעבור כחודשיים ומחצה לאחר מועד ההחלטה הראשונה) הגישה המבקשת בקשה כי ארחיב את הנימוקים שביסוד ההחלטה הראשונה (זאת, בהתאם להערכתי בהחלטה האמורה, בה ציינתי כי לנוכח דוחק הזמנים אחליט רק בהמשך האם ליתן החלטה מנומקת יותר באותו הליך).

בתאריך 09.07.2019 דחיתי את הבקשה להרחבת הנימוקים (להלן: ההחלטה השנייה).

6. לאחר מכן, העותרת הגישה עתירה לבג"ץ כנגד החלטתי הראשונה והשנייה (בג"ץ 4897/19 דרכנו – יוצאים לפעולה (חל"צ) נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית (להלן: בג"ץ 4897/19)).

בהמשך ובמסגרת אותה עתירה הוגשה בקשה מוסכמת מטעם הצדדים שם לבית המשפט העליון הנכבד, שנוסחה כך:

1. העותרת [היא המבקשת שבכאן – ח"מ] והמשיבים 1 ו-4 מתכבדים לעדכן את בית המשפט הנכבד כי הגיעו להסכמה דיונית, ולבקשו כדלקמן:

2. החלטת המשיב 1 במב"כ 1/21 מפלגת הליכוד נ' דרכנו – יוצאים לפעולה (חל"צ) מיום 5.4.19 (להלן: "**ההחלטה המקורית ב-מב"כ 1/21**") ניתנה במסגרת בקשה לצו מניעה, שהוגשה על בסיס טענות שהתייחסו למערכת הבחירות לכנסת ה-21. מכיוון שכיום מתנהלת מערכת הבחירות לכנסת ה-22, ובנסיבות המיוחדות שבהן מדובר בצו מניעה שניתן אך לאחרונה לפי סמכות יו"ר ועדת הבחירות לפי סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: **חוק מימון מפלגות**), הוסכם **במישור הדיוני** כדלקמן:

(א) העותרת תגיש בהקדם בקשה להכרעה מוקדמת לכב' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22, בדבר תחולת סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות בעניינה, בהתייחס למערכת הבחירות הנוכחית. במסגרת זאת, תפרט העותרת את התשתית העובדתית העדכנית המתייחסת למערכת הבחירות הנוכחית, וכן תגיש התייחסות נתמכת בתצהירים לאופי פעילותה המתוכנן בפרק הזמן שנותר עד הבחירות. (ב) הכרעה בבקשה זו תינתן מוקדם ככל האפשר לאחר בירורה, ואם יחליט יו"ר ועדת הבחירות לקיים דיון במעמד הצדדים בבקשה זו, יתקיים הדיון במועד קרוב, בהתאם לסדר הדיונים ויומנו של כב' יו"ר ועדת הבחירות.

(ג) יתר המשיבים להליך זה יוכלו להגיש התייחסות עדכנית מטעמם לבקשת העותרת, ככל שיראו זאת לנכון, במועדים שיקבע כב' יושב ראש ועדת הבחירות, ובהתאם להוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה-2015 (להלן: **הוראות סדרי הדין**) החלים על הליכים כגון דא בהתאם לסיפא לסעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות. אין באמור בכדי לגרוע מסמכויות אחרות של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לפי חוק מימון מפלגות או הוראות סדרי הדין.

(ד) החלטה עדכנית שתתייחס באופן קונקרטי למערכת הבחירות לכנסת ה-22 תינתן כאמור, בסמוך ככל האפשר להגשת הבקשה, ובמידה שיתקיים דיון, בסמוך לאחר הדיון.
 (ה) טענות כל הצדדים יהיו שמורות להם, ככל שמי מהם יחליט בהמשך להעמיד את ההחלטות לביקורת שיפוטית.
 3. בכפוף לאמור לעיל, מבקשת העותרת – בהסכמת המשיבים – את מחיקת העתירה ללא צו להוצאות, תוך החזר אגרה לפי התקנות.
 4. ב"כ המשיבה 2, עו"ד דבורין, מסר כי הוא מותיר את הבקשה לשיקול דעת בית המשפט הנכבד. ב"כ המשיבה 3, עו"ד מרינברג, מסר את הסכמתו לבקשה" (ההדגשות במקור – ח"מ).

7. בפסק דין מתאריך 23.07.2019 רשם בית המשפט הנכבד לפניו את ההסכמה הדיונית הנ"ל אליה הגיעו הצדדים והורה על מחיקת העתירה בבג"ץ 4897/17.

בעקבות זאת הוגשה הבקשה "להכרעה מוקדמת" שלפני, כאמור בפיסקה 1 שלעיל. בקשה זו על נימוקיה, כמו גם כל יתר טענות הצדדים, יפורטו מיד בסמוך, אולם טרם שאפנה לתיאור זה ואציין את ההתפתחויות שחלו במכלול, אביא את הוראות הסעיפים הרלבנטיים מחוק מימון מפלגות.

המסגרת הנורמטיבית

8. במסגרת תיקון מס' 35 לחוק מימון מפלגות משנת 2017 (להלן: תיקון 35), קבעה **הכנסת** כי בנוסף לחובות ולמגבלות החלות על מפלגות, רשימות מועמדים ו"גופים הקשורים לסיעה" מכח חוק מימון מפלגות, יש להתנות את קיומה של פעילות שנערכת על-ידי גופים שיש להם זיקה מסוימת למערכת הפוליטית ולבחירות ברישום אצל כב' מבקר המדינה ובפיקוח על מקור הכנסותיה. בדברי ההסבר להצעת החוק, הובהר כי זו: "נועדה למנוע מאנשים ומגופים להשקיע סכומי כסף ניכרים במטרה להשפיע על תוצאות הבחירות לכנסת שלא באמצעות המפלגות המתמודדות ותוך עקיפה של דיני המימון". לשם כך נקבעו בתיקון 35 כללים של חובת רישום ושקיפות, לצד הגבלות שונות על מי שמבצע "פעילות בחירות". תיקון 35 נועד, איפוא, לממש את תכליותיו של חוק מימון המפלגות בכללותו, אשר בין מטרותיו: להביא לצמצום החשש לעקיפת דיני הבחירות ודיני המימון, לקדם שקיפות ולהשיג שוויון במשאבים העומדים לרשות השחקנים הפוליטיים, אשר אינם אמורים להיות תלויים, מכוח הוראות החוק, באמצעי מימון פרטיים. כל זאת, לשם הבטחתה של מערכת פוליטית תקינה, המהווה מצדה ערובה לתקינות ההליך הפוליטי (ראו: אבי בן בסט ומומי דהן רפורמות, פוליטיקה ושחיתות, עמ' 99 (2014); אסף שפירא, גיא לוריא ויוחנן פלסנר אסדרת פעילותם של גופים חוץ מפלגתיים בבחירות לכנסת, עמ' 11-13 (2017)).

9. סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, שחוקק במסגרת תיקון 35 מורה איפוא בס"ק (א) שבו כדלקמן:

"לא יבצע אדם או חבר בני אדם, בין שהוא מאוגד ובין שאינו מאוגד, פעילות בחירות בשווי כולל, בכסף או בשווה כסף, העולה על 101,700 שקלים חדשים, ולא יגייס תרומות למטרה זו בשווי כולל

כאמור, אלא לאחר שנרשם אצל מבקר המדינה, כפי שיקבע המבקר, כגוף פעיל בבחירות שמטרתו ביצוע פעילות בחירות".

החובה המרכזית המעוגנת בסעיף זה מחייבת "גוף פעיל בבחירות" להירשם אצל כב' מבקר המדינה, כתנאי לכך שיוכל לקיים "פעילות בחירות". בנוסף לכך, במקרה בו שווי "פעילות הבחירות" עולה על סכום מסוים, הרי שמלבד דרישת הרישום אצל כב' מבקר המדינה, מוטלות על גוף כזה חובות נוספות, וביניהן עליו להירשם כעמותה או כחברה לתועלת הציבור ולמנות רואה חשבון לצורך ביקורת ועריכת דו"ח לגבי הכנסות והוצאות.

10. בנוסף, הוראות סעיף 10ג(ו) לחוק מימון מפלגות, שהוספו בתיקון 35, קובעות מגבלות שונות לעניין תקרת סכום התרומות שרשאי "גוף פעיל בבחירות" לקבל – מתורמים יחידים ומתורמים זרים.

יתר על כן, הסעיף מטיל הגבלות ביחס לזהות בעלי תפקידים בכירים ב"גוף פעיל בבחירות". כך, למשל, מועמד לכנסת או בעל תפקיד במפלגה אינם רשאים לשמש במקביל כבעלי תפקידים בכירים בגוף הפעיל. הסעיף מעגן, בין היתר, גם את החובות הבאות: פרסום באינטרנט, בהתאם להנחיות מטעם מבקר המדינה, של כל תרומה שהתקבלה מתורם או הוחזרה לתורם; ניהול מערכת חשבונות לפי הנחיות מבקר המדינה; מסירת דיווח על מערך החשבונות המנוהל ודיווח למבקר המדינה על יצירת מאגר מידע. יש לציין כי הסעיף אינו אוסר על קבלת תרומות מחוץ לארץ (על אף הוראות סעיף 8 לחוק מימון מפלגות), אולם אם בחר הגוף הפעיל בבחירות לקבל תרומות מתורם בחוץ לארץ – לא יקבל תרומות בסך כולל (בארץ ומחוצה לה) העולה על 610,200 בין בחירות לבחירות.

11. נחזור עכשיו להוראות סעיף 10ג(א) לחוק מימון מפלגות. כאמור, תנאי מרכזי לרישום של "גוף פעיל בבחירות" ככזה על-ידי מבקר המדינה, הוא קיומה של "פעילות בחירות" המבוצעת על-ידו. ההגדרה ל"פעילות בחירות" המבוצעת על-ידי "גוף פעיל בבחירות" קבועה בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות, והיא מורה כדלקמן:

"פעילות בחירות" – אחת או יותר מהפעילויות המנויות להלן שבוצעה שלא בידי מפלגה או גוף הקשור לסיעה:

(1) יצירת מאגר מידע ובו פרטים מזהים של בוחרים בבחירות לכנסת לצד מידע בדבר כוונות ההצבעה שלהם בבחירות, לשם ביצוע הפעילויות האמורות בפסקאות (2) עד (4) שלהלן, ושלא לשם מכירתו למפלגה;

(2) הסעת בוחרים ביום הבחירות לכנסת, שלא לפי חוק ושלא בתמורה מלאה, לשם הבטחת הצבעתם בשל כוונות ההצבעה שלהם בבחירות;

(3) פנייה ישירה בתקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת

מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת ;

(4) **תעמולה באמצעות מודעות פרסום, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת."**

(ההדגשות שלי – ח"מ).

כפי שאראה להלן, עיקר המחלוקת בהליך שלפניי נעוצה בגישות השונות כלפי פעילותה של המבקשת לגבי שני אבני הבוחן המנויים בסעיפים קטנים (3) ו-(4) שלעיל, ובייחוד ביחס לדיבור: "רשימת מועמדים מסוימת" שבסעיפים הללו.

12. להשלמת התמונה יש לציין כי סמכות יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית קבועה בסעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות, ולפיה:

"יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לבקשת מפלגה המיוצגת בכנסת או מפלגה שהגישה רשימת מועמדים בבחירות לכנסת הבאה, ולאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא את טענותיו לפניו, לתת צו המונע הפרת הוראה מהוראות סעיף זה או מהנחיות שנתן מבקר המדינה לפיו; על דיון בעתירה לצו ועל צו לפי סעיף קטן זה יחולו הוראות סעיפים 17ב ו-17ה(ה) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, וסדרי הדין שנקבעו לפי סעיף 17ה(א) לחוק האמור, והכול בשינויים המחויבים".

הוראת הסעיף מעניקה אמנם בידי סמכות ליתן **צו מניעה**, בהתאם לבקשה של **סיעה, או מפלגה שהגישה רשימת מועמדים**, ואולם בהתאם להסכמה הדיונית שאליה הגיעו הצדדים במסגרת ההליך בבג"ץ 4897/19 (וכפי שיתואר בהמשך, הסכמה זו ניתנה שוב, במסגרת הדיון בפני) – אדון בבקשה להכרעה מוקדמת שלפניי, שהוגשה כאמור על-ידי **המבקשת**, על בסיס התשתית הראייתית שהונחה על-ידי הצדדים, ובהתאם לסעדים האפשריים העולים הימנה.

הבקשה להכרעה מוקדמת

13. המבקשת, שהיא חברה לתועלת הציבור, טוענת כי היא תנועה אזרחית וציבורית פוליטית, אך א-מפלגתית ועל-מפלגתית הפועלת מזה מספר שנים, בכל רבדי ומגזרי החברה הישראלית, שמטרתה לעורר, לארגן ולהפעיל את "הרוב המתון והרדום בישראל", וזאת מתוך שאיפה "להגביר את קולם של המתונים בקרב אזרחי המדינה אל מול הקיצוניות הגוברת בשיח הפוליטי והציבורי בשראל". בנוסף, המבקשת מצהירה כי מטרתה ליטול חלק בשיח הציבורי, ובכלל זה להביע עמדות, דעות, השקפות ורעיונות, אשר יבליטו את הערכים הדמוקרטיים בנושאים שעל סדר היום הציבורי.

14. בהתאם למטרותיה הנ"ל – המבקשת הודיעה בבקשתה, אליה צורף תצהיר מטעם מר דוד שמחה, המשמש כיום כיושב-ראש הדירקטוריון של המבקשת, כי היא מתכננת לפעול בשני מישורים לקראת יום הבחירות לכנסת ה-22, שיתוארו מיד בסמוך.

15. לטענת המבקשת, מישור הפעילות האחד המתוכנן שלה יתמקד בעידוד להצבעה ביום הבחירות לכנסת (אף שהיא לא תעסוק בהסעת בוחרים). לגישת המבקשת, שיעור השתתפות נמוך בבחירות גורם לעיוות בביטוי מספרו ומשקלו האמיתי של "הרוב המתון" ולשיקוף בלתי פרופורציונלי של קצוות קיצוניים ושוליים, שמקובל לחשוב כי במצב של "עייפות" מהצבעה בציבור הכללי, נוצר להם תמריץ להניע את בוחריהם לקלפיות. לשיטתה, הגברת תחושת ההשפעה הפוליטית בקרב ציבור הבוחרים היא פעולה שתהיה "חוצת מפלגות, והניסיון לעודד ולדרבן השתתפות אזרחית במערכת הבחירות, בפרט בקרב "הרוב הרדום", אינה מיועדת ואינה מכוונת למפלגה כזו או אחרת, אלא מבוססת על תוצאות הבחירות האחרונות "באמצעות איתור אזורים בהם שיעור ההצבעה היה נמוך".

המבקשת ציינה, בין היתר, כי היא מבקשת לממש תכלית זו באמצעות קמפיין עידוד הצבעה שיכלול חומרי פרסום שיופצו במספר שפות. בנוסף, בדעת המבקשת ליצור שיתופי פעולה עם "ארגונים אזרחיים מקומיים וקהילתיים, בעלי קשרים עם קהילות מקומיות במקומות שונים ברחבי הארץ, אשר יש להם תשתית של מתנדבים מקומיים העשויים לסייע בעידוד הצבעה בקהילותיהם לקראת הבחירות הקרובות".

16. מישור הפעילות השני יתמקד, לטענת המבקשת, "בנושאים המצויים במרכז סדר היום האזרחי והדמוקרטי, לרבות תגובות והתייחסות לאקטואליה, תוך הדגשת חשיבותם של המתינות, שיתוף הפעולה, והגעה להסכמה רחבה". במסגרת זו, בדעת המבקשת לעסוק בהפקת תכנים וסרטוני הסברה, וכן לצאת לפעילות "שטח" ולקיים שיחות הסברה במרחב הציבורי. כל זאת, לצד קידום מסרים בדבר חשיבות השמירה על עליונות שלטון החוק, וההגנה על מערכת המשפט. עוד בכוונת המבקשת, לפעול לקידום של מסרים כנגד "העמדת תנאים מוקדמים, כפי שפורסם, במסגרת משא ומתן קואליציוני, לפיהם חתימה על הסכם קואליציוני תותנה ותהיה כפופה מראש ובצורה בלתי חוזרת להתחייבות לתמוך בחוק שיש אפשרות לראותו ולפרשו כמיועד למטרה פרסונלית, ו/או רטרואקטיבית, כך שכל ייעודו וסיבת חקיקתו היא לסייע לאדם אחד או להיטיב רק עמו". השקפת המבקשת היא כי הצבת תנאים מוקדמים שכאלה מהווים "עיוות וסטיה מהמטרה העליונה ששומה על כל נבחר ציבור להעמיד לנגד עיניו ולשים כנר לרגליו". על כן – בכוונת המבקשת להביע את עמדתה בסוגיות אלה כל אימת שיעלה נושא מעין זה על סדר היום הציבורי.

17. המבקשת אף מדגישה בבקשתה כי היא פעלה בתקופה האחרונה (לאחר הבחירות לכנסת ה-21) במישורי הפעולה הנזכרים לעיל. כך, למשל, מצוין בבקשה כי בתאריך 25.05.2019 נטלו נציגים של המבקשת חלק בהפגנה שהתקיימה ברחבת מוזאון תל-אביב לאמנות בכותרת: "חומת מגן לדמוקרטיה", שהיוותה מחאה נגד מה שהוגדר כ"חוק החסינות ופסקת ההתגברות". הפגנה זו אורגנה על ידי מספר מפלגות וגופים פוליטיים,

ביניהן: סיעות "כחול לבן", "העבודה", "מרצ" ו-"חד"ש-תע"ל", לצד מספר ארגונים אזרחיים.

18. לנוכח כל האמור לעיל – המבקשת סבורה כי אין לראות בפעילותה הקיימת והמתוכננת משום "פעילות בחירות" המחייבת את רישומה כ"גוף פעיל בבחירות" לפי חוק מימון מפלגות, שכן היא איננה קוראת להצביע למפלגה או לרשימת מועמדים מסוימת, ואין עניינה בא בגדר איזו מהעילות לסיווגה כ"גוף פעיל בבחירות".

תגובות המשיבים

19. המשיבה 1 סבורה כי יש לקבוע כי המבקשת היא בגדר "גוף פעיל בבחירות". לטענתה, התשתית הראייתית שביססה את החלטתי בהליך הקודם מתאריך 05.04.2019, ממשיכה להתקיים גם בתקופת הבחירות לכנסת ה-22. לגישתה, המבקשת מפירה את הוראות חוק מימון מפלגות, בכך שהיא ממשיכה לפרסם פרסומי תעמולה המהווים "פעילות בחירות", ובכך שהיא מפיצה פרסומים, שהם, בין היתר, נגדה ונגד חבריה.

בהקשר לכך, המשיבה 1 הציגה מספר פרסומים באשר לעמדותיה ופעילותה של המבקשת, מן השנים האחרונות. כך, למשל, הציגה המשיבה דו"ח מטעם רשם העמותות משנת 2017 (יצוין עם זאת כי המבקשת היא חברה לתועלת הציבור, ולא עמותה, והמבקשת גורסת כי לא בה מדובר, אלא בגוף שקדם לה), בגדרו נכתב, כך נטען, כי מטרת העמותה היא ב"החלפת השלטון והעומד בראשו", וכן ציטוטים מראיונות עיתונאיים עם ד"ר קובי ריכטר, בתקופה בה כיהן כיו"ר דירקטוריון המבקשת, שמלמדים, לשיטתה של המשיבה 1, כי המבקשת פועלת למעשה כנגדה. לנוכח מכלול ראיות אלה, המשיבה 1 סבורה כי יש לראות את המבקשת כמי שמבצעת פעילות בחירות, ועל כן עליה להירשם כ"כגוף פעיל בבחירות".

20. עוד יצוין, כי המשיבה 1 טענה כטענת סף שאין בסמכותי לדון בעתירה לגופה בהליך מסוג זה של "בקשה מוקדמת", ואולם בתום הדיון שהתקיים בבקשה שלפני – באי-כוח המשיבה 1 זנחו קו טיעון זה וויתרו עליו, בהתחשב בכך שהם השאירו לשיקול דעת בית המשפט העליון את השאלה אם לאשר את הסכמת הצדדים שהושגה במסגרת בג"ץ 4897/19, בגדרה סוכם שאדון בעניין על דרך של "הכרעה מוקדמת".

21. לעמדת המשיב 3, היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועמ"ש), שצורף לדיון שבפני בהיותו צד להליך בבג"ץ 4897/19 – אין לראות את המבקשת כ"גוף פעיל בבחירות". עמדתו זו של היועמ"ש, מבוססת על ההנחה כי פעילותה של המבקשת איננה כוללת הסעת בוחרים לקלפיות ביום הבחירות, והוא ממקד את טענותיו בחלופות ס"ק (3) ו-(4) שבהגדרת "פעילות בחירות" שבחוק.

לטענת היועמ"ש, עיקר הקושי לראות במבקשת כמי שמבצעת "פעילות בחירות", נטוע בספק הפרשני, לפיו הפרסומים מטעמה אינם כאלה שמטרתם להשפיע על בוחרים "להצביע בעד [...] או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת". לטענת היועמ"ש, פרשנות מילולית מלמדת כי הגדרה זו מוציאה פרסומות המכוונות כלפי מספר רשימות מועמדים, מתחולת החוק. לעמדתו, מסקנה זו עולה אף מהתכלית הסובייקטיבית של לשון החוק, כפי שמשקפת מכוונת חלק מהח"כים שהשתתפו בדיונים על הצעת החוק שקדמה לתיקון 35, ובהקשר לכך תגובתו כוללת מובאות שונות מפרוטוקול של ועדת הכנסת שעסקה בכך, ובייחוד אמירות של חה"כ יואב קיש, יוזם התיקון, ומי שעמד בראש הוועדה המשותפת שדנה בהצעת החוק והכינה אותה לקראת חקיקת תיקון 35 (להלן: הוועדה המשותפת). היועמ"ש אף מציג את נוסח הצעת החוק בגלגוליה הראשונים, שכללה בתחילה ניסוח עמום יותר, האוסר עידוד בוחרים לבחור או להימנע מלבחור "ברשימת מועמדים בבחירות לכנסת".

נוכח כל אלה, עמדת היועמ"ש היא כי לנגד עיני המחוקק עמדה האפשרות לעשות שימוש בניסוח המעניק תחולה רחבה יותר להגדרת פרסום שהוא "פעילות בחירות" לצורך הטלת חובת רישום על גוף פעיל בבחירות, אך הוא בחר, מטעמיו שלו, שלא לנקוט בלשון זו, ולצמצם את הנוסח רק לתעמולה המכוונת בעד, או נגד "רשימת מועמדים מסוימת".

22. המשיבה 3 טענה כי אין לה כל קשר לעותרת, ובהתאם לבקשתה, הוריתי כי היא פטורה מלהתייצב לדיון שנקבע לתאריך 05.08.2019.

23. המשיב 4, כב' מבקר המדינה, הודיע כי נכון לתאריך 01.08.2019, לא נרשם אצלו אף גוף כ"כגוף פעיל בבחירות", ולא הביע דעה כלשהי לגופו של עניין.

הדיון בעתירה

24. במסגרת הדיון שהתקיים לפניי בתאריך 05.08.2019, נשמעו עמדות הצדדים ולובנו מספר סוגיות. בין היתר, נדונה שאלת מעורבותו של ד"ר קובי ריכטר בפעילות המבקשת, ששימש בבחירות לכנסת ה-21 וגם תקופה מסוימת לאחריה כיו"ר דירקטוריון המבקשת ובעל מניות בה, לנוכח העובדה שהוא שובץ בבחירות לכנסת ה-22 במקום ה-22 ברשימת "המחנה הדמוקרטי בהנהגת הורוביץ, שפיר וברק".

בעניין זה, בא-כוח המבקשת הצהיר כי: "ד"ר ריכטר לא הקים ולא ייסד את "דרכנו" ולא מימן אותה, לא בלעדית ולא מעבר למימון של רבים אחרים. הוא לא קבע את פעילותה אלא הנהלת "דרכנו" קבעה את פעילותה, הדירקטוריון שלה" (עמ' 7 לפרוטוקול הדיון). עוד נאמר מפי בא-כוח המבקשת כי: "אדם שהוא פעיל פוליטית באופן מעשי איננו יכול להיות חבר בהנהלת "דרכנו", זאת בהתאם להנחיית היעוץ המשפטי של המבקשת. בהקשר לכך, הוגש גם פרוטוקול של ישיבת דירקטוריון של המבקשת מתאריך 16.06.2019, בה ד"ר ריכטר הודיע על התפטרותו מתפקיד יו"ר דירקטוריון המבקשת "כדי לאפשר לו לעסוק בפעילות פוליטית שאינו יכול ואינו מעוניין לבצע במסגרת "דרכנו", וכן מתועדת בחירתו של מר דוד שמחה כמחליפו של ד"ר ריכטר בתפקיד יו"ר הדירקטוריון (הודעת

ההתפטרות והמינוי אף אושרו בהחלטת הדירקטוריון בסוף אותה ישיבה). בנוסף, באי-כוח המבקשת הגישו במהלך הדיון "כתב הוראות לנאמן", בגדרו מודיע ד"ר ריכטר, לבא-כוח המבקשת, עו"ד גלעד שר, כי עקב רצונו בניתוק זיקתו למבקשת, הוא מפקיד בידיו, כנאמן, את המניה בה הוא מחזיק אצל המבקשת.

25. באשר לתשתית הראייתית המגבשת הכרה במבקשת כ"גוף פעיל בבחירות" – באי-כוח המשיבה 1 הדגישו את העובדה כי בתאריך 25.05.2019, נציגות מטעם המבקשת נכחה בהפגנה שהתקיימה בתל-אביב, שכותרתה: "חומת מגן לדמוקרטיה", ואשר מפרסומים שונים עלה כי מטרתה הייתה "לעצור את חוק החסינות" ולהביא להחלפתו של ראש הממשלה.

26. בשלהי הדיון, המשיבה 1 זנחה כאמור, כפי שצוין בפסקה 20 שלעיל, את טענתה להעדר סמכות של יושב-ראש ועדת הבחירות לדון בעניינה של המבקשת בהליך של "הכרעה מוקדמת". זאת, לאור פסק דינו של בג"ץ בעתירה שהוגשה (בבג"ץ 4897/19), אשר רשם בפניו את ההסכמה הדיונית מטעם הצדדים, שעמדה בבסיס פסק דין זה.

27. בהחלטה שניתנה על ידי לאחר הדיון, ניתנה לצדדים רשות להגיש השלמות טיעון (ולהגיב לאחר מכן על השלמות הטיעון של יתר הצדדים), בנוגע לסוגיות שונות שעלו במסגרת הדיון – כל זאת עד לתאריך 06.08.2019. בין היתר, נדרשה עמדת הצדדים ביחס להגדרת הצירוף: "רשימת מועמדים מסוימת" בתיקון 35 וביחס לשאלה מהי רמת ההפשטה, בגדרה מסר אידיאולוגי-פוליטי ייחשב כפרסום המכוון בעד או כנגד "רשימת מועמדים מסוימת". בנוסף, הצדדים התבקשו להגיש השלמות טיעון לגבי היחס בין הסוגיות הפרשניות העולות במכלול לבין הוראות סעיף 5 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הפרשנות) המורה כי: "האמור בלשון יחיד - אף לשון רבים במשמע, וכן להיפך" והן בשאלה הנורמטיבית לגבי ההכרעה הרצויה, מקום בו הפרשנות התכליתית האובייקטיבית של לשון החוק, עומדת לכאורה בניגוד לתכלית הסובייקטיבית, אותה ביקשו חברי הכנסת לממש.

28. כב' מבקר המדינה נדרש להציג את עמדתו ביחס לסמכויותיו שלפי הוראות סעיף 10ג(ג) לחוק מימון מפלגות, המורה כי:

"מבקר המדינה רשאי לדרוש מגוף פעיל בבחירות ומכל אדם מידע ומסמכים הדרושים לו להכנת דו"ח ולבירור זיקה בין גוף פעיל בבחירות לבין גוף או אדם אחר, וכל גוף או אדם כאמור ימסרו מידע ומסמכים אלו ללא דיחוי".

עמדתו של כב' מבקר המדינה בסוגיה זו נדרשה, כיוון שסעיף זה מעניק לו, לכאורה, סמכויות בירור וחקירה באשר לאופי פעילותו של "גוף פעיל בבחירות" (או גוף, אשר נטען לגביו שיש לסווג אותו ככזה).

29. עוד צוין באותה החלטה מתאריך 05.08.2019, כי המבקשת רשאית להגיש פרסומים והודעות שהוצאו על-ידה, כראיות לאופי פעילותה.

השלמות הטיעון מטעם הצדדים

30. במסגרת השלמת הטיעון מטעמה, המבקשת שבה על טענתה כי אין בפעילות הקיימת והמתוכננת, המתוארת על ידה, משום "פעילות בחירות", וכי הקביעה כי היא בגדר "גוף פעיל בבחירות" עלולה להביא, לדבריה, "להגבלת כלל פעילותה ושיתוקה המוחלט כתנועה אזרחית".

31. אשר לסוגיות מתחום הפרשנות – המבקשת סבורה כי לשון החוק המפורשת, וכן ההיסטוריה החקיקתית, אינן תומכות בגישה לפיה יש להרחיב את הדיבור: "רשימת מועמדים מסוימת", אף ללשון רבים, וזאת בשים לב להוראות סעיף 1 לחוק הפרשנות, המסייג את תחולתו לכך ש"אין בענין הנדון, או בהקשרו דבר שאינו מתיישב עם חוק זה". עמדה זו אף נתמכת, לשיטתה, בכוונת המחוקק בעת גיבוש תיקון 35, ובהקשר זה היא מביאה מדברי חה"כ יואב קיש:

"אז איפה הם [המסרים הפוליטיים – ח"מ] נכנסים לקריטריון? אם הם אומרים רק לא ביבי; אם הם אומרים: תצביעו לבית היהודי [...] כן, אם איזה ארגון מחליט שהוא רוצה להיות מעורב בתקופת הבחירות ולקרוא חד משמעית לבחירה או להתנגדות למפלגה מסוימת, אז סליחה, פה אנחנו רוצים לשמור שהכספים שמגיעים לאותה פעילות תהיה עליהם ביקורת, יהיו עליהם מגבלות" (פרוטוקול ישיבת הכנסת מתאריך 20.02.2017, בעמ' 193).

32. באשר לטענת המשיבה 1 בדבר השתתפות המבקשת בהפגנה, שכותרתה: "חומת מגן לדמוקרטיה" – לעמדת המבקשת אין בהפגנה זו כדי "לצבוע" אותה מבחינה פוליטית, שכן השתתפותה בהפגנה נעשתה לשם הבעת מסרים המשקפים דעות וערכים המשותפים ל"רוב המתון מימין, משמאל וממרכז המפה הפוליטית".

33. המשיבה 1, בהשלמת הטיעון מטעמה, עמדה על תכליותיו האובייקטיביות של תיקון 35 לחוק מימון מפלגות, אשר נועד לקדם שקיפות וכן להגן ולממש את ערכי חופש הבחירה וטוהר הבחירות, תוך יצירת שוויון בין הרשימות המתמודדות בו. לשיטתה, עקרונות אלה מצדיקים מתן פרשנות מרחיבה לצירוף: "רשימת מועמדים מסוימת", כך שאף אם הפרסום איננו נוקב בשמה המפורש של רשימת מועמדים כלשהי – יש לראות בהכוונה, ואפילו מרומזת, אליה, או נגדה משום: "פעילות בחירות". המשיבה 1 אף הביעה את החשש כי מתן הכרעה צופה פני עתיד, כמו זו שמתבקשת פה, עלול "לכבול את שיקול דעתם של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ומבקר המדינה", אם המבקשת תסווג, על סמך החומר

שהצטבר עד כה, כגוף שאיננו "גוף פעיל בבחירות", ובעתיד היא תבצע פעילות העולה כדי "פעילות בחירות", המחייבת את רישומה אצל כב' מבקר המדינה.

34. היועמ"ש, בטיעון משלים מטעמו, טען כי אין בהוראות סעיף 5 לחוק הפרשנות כדי לשנות את המסקנה המשפטית אליה הגיע, לנוכח הוראות סעיף 1 לחוק הפרשנות הנ"ל. בהקשר זה, היועמ"ש מוסיף על טענת המבקשת, מובאות מדיוני הוועדה המשותפת של הוועדה שדנה בכנסת בהצעת החוק, המגלים, לשיטתו כי הקשרו הכולל של תיקון 35 נוגד את הפרשנות שלפיה יש לפרש את הוראות החוק ככאלה החלות על מספר רשימות מועמדים.

35. אשר לשאלת היחס בין תכליות החקיקה – היועמ"ש סבור כי הן התכלית האובייקטיבית, והן זו הסובייקטיבית תומכות בגישה שלפיה אין לראות בדיבור: "רשימת מועמדים מסוימת" ככזה המכוון כלפי מספר רשימות מועמדים. לטענתו, התכלית האובייקטיבית של תיקון 35 היא אכן הגברת השקיפות, החלה על גופים הפעילים בספירה הפוליטית, אך זאת בתנאים, בסייגים ובגבולות מוגדרים בלבד, שמטרתם לשרת תכלית חשובה אחרת, שהיא חופש הביטוי הפוליטי. האיזון בין תכליות אלה, לשיטת היועמ"ש, משתקף מבעד לפרשנות צרה של הוראת החוק באשר להיקף הצירוף: "רשימת מועמדים מסוימת".

36. כב' מבקר המדינה, אשר נדרש כאמור להשלים טיעון לגבי סעיף 10ג(ג) לחוק והיקף הסמכות הנתונה לו מכוח הוראת החוק הנ"ל, סבר כי מהות הסעיף היא "אינסטרומנטלית בעיקרה", והיא איננה משקפת הרחבה של הסמכות הנתונה לו בדרך כלל – לערוך ביקורת רטרואקטיבית של הגורמים שהביקורת כבר הוחלה עליהם, לצורך הכנת דו"חות מטעמו (ובענייננו, גורמים המבצעים פעילות בחירות). עם זאת, לדברי בא-כוח כב' מבקר המדינה:

"אין בסעיף 10ג(ג) כל מגבלה מבחינת התקופה שמבקר המדינה רשאי לדרוש מידע או מסמכים הנוגעים לפעילות בחירות או גורמים המבצעים פעילות כאמור. והדבר מובן. הרי, על מנת להיערך כיאות לבחינה רטרואקטיבית של הנושאים ולהכנת הדוח לפרסום לאחר סיום תקופת הבחירות, נדרש לעתים לאסוף מידע וחומרים גם במהלך תקופת הבחירות עצמה – כפי שאף נוהג מבקר המדינה ביחס לרשימות המועמדים לכנסת" (פיסקה 4 להשלמת הטיעון מטעם כב' מבקר המדינה).

37. לאחר שניתנה רשות למבקשת להגיב לעמדת המשיבה 1 (שהתקבלה, אף שהוגשה באיחור) – המבקשת חזרה וטענה כי יש לפרש את הוראות החוק הרלבנטיות בפרשנות מצמצמת, כך שרק תעמולה מפורשת בעד רשימת מועמדים מסוימת ויחידה, או כנגדה, תבוא בגדר "פעילות בחירות". הטעם לכך, לשיטת המבקשת, נעוץ בעובדה כי הוראות החוק מגבילות את חופש הביטוי וחופש הפעולה שלה, וכי, כעמדת היועמ"ש, תכליותיו של החוק מתגשמות במלואן גם לפי גישה פרשנית מצמצמת.

38. לאחר עיון במכלול טענות הצדדים ובחומר שהומצא על ידם – סבורני כי בהתאם לאופי הפעילות המפורט בבקשה, שאותו בכוונת המבקשת לבצע – הרי שעל המבקשת להירשם אצל המשיב 4 כ"גוף פעיל בבחירות", ולפעול על-פי הוראות הדין הרלבנטיות לעניין זה, ולחלופין – לחדול ממירב הפעולות אותן היא מתכננת לבצע (כל הפעילות שצוינה על ידה, ופורטה בפיסקה 15 שלעיל, למעט עידוד הצבעה, כמפורט בפיסקה 16 שלעיל). הנימוקים למסקנותיי אלו יובאו מיד בסמוך.

39. לשם הבהרת יריעת המחלוקת, שנעוצה בשאלה הפרשנית לגבי תחולת ההוראות בדבר הגדרת: "פעילות בבחירות" שבחוק מימון מפלגות על המבקשת, אביא שוב את הוראות סעיף ההגדרות (הקבוע בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות), בחלקיו הרלבנטיים. כך היא לשון הסעיף שם:

"פעילות בחירות" – אחת או יותר מהפעילויות המנויות להלן
שבוצעה שלא בידי מפלגה או גוף הקשור לסיעה:

(1) יצירת מאגר מידע ובו פרטים מזהים של בוחרים בבחירות לכנסת לצד מידע בדבר כוונות ההצבעה שלהם בבחירות, לשם ביצוע הפעילויות האמורות בפסקאות (2) עד (4) שלהלן, ושלא לשם מכירתו למפלגה;

(2) הסעת בוחרים ביום הבחירות לכנסת, שלא לפי חוק ושלא בתמורה מלאה, לשם הבטחת הצבעתם בשל כוונות ההצבעה שלהם בבחירות;

(3) פנייה ישירה בתקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד **רשימת מועמדים מסוימת** או להימנע מלהצביע בעד **רשימת מועמדים מסוימת**;

(4) תעמולה באמצעות מודעות פרסום, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד **רשימת מועמדים מסוימת** או להימנע מלהצביע בעד **רשימת מועמדים מסוימת**.

(ההדגשות שלי – ח"מ).

40. בכל הנוגע לתת-סעיפים (1) ו-(2) שבהגדרה הנ"ל – דומה כי לא מתעוררת שאלה ביחס למבקשת, זאת לנוכח הצהרת בא-כוח המבקשת בדיון שהתקיים בפניי, כי אין בכוונת המבקשת להפעיל מערך היסעים של בוחרים לקלפיות ביום הבחירות (ראו עמ' 2 לפרוטוקול הדיון). בנוסף, המבקשת הודיעה כי אין בידה מאגר מידע המכיל פרטים באשר לכוונות ההצבעה של האזרחים הנכללים בו.

על כן, השאלות הפרשניות הטעונות הכרעה נוגעות בעיקרן בתת-סעיפים (3) ו-(4) שבהגדרה הנ"ל. אפנה איפוא, לתיאור הסוגיות הפרשניות העולות כאן, ולהכרעה בהן.

41. עיון בלשון החוק שלעיל (ובייחוד בהדגשות, שהוספו על-ידי – ח"מ), מגלה כי הכרעה בבקשה שלפניי מחייבת, למצער, ליבון של שלוש שאלות פרשניות, הנוגעות להגדרת "פעילות בחירות" ככזו:

א) שאלה ראשונה נוגעת לדיבור: **"שמטרתה להשפיע"**, המופיע בתת-סעיפים (3) ו-(4) הנ"ל. בהקשר לכך, יש לתהות מהו המבחן לסיווגו של פרסום כזה שמטרתו להשפיע **כנגד**, או **בעד** "רשימת מועמדים מסוימת". כפי שאבאר להלן, ישנה חשיבות רבה לזיהוי אותה "מטרה להשפיע", ולשאלה האם ההשפעה נבחנת בעיקרה מבעד לכוונת המפרסם (שלגביו נשאלת השאלה האם הוא בגדר: "גוף פעיל בבחירות"), או שמא המדובר בהשפעה בעיני הבוחר הסביר, כפי שהוא רואה ומזהה אותה.

ב) הקושי השני נסוב, כאמור, על הביטוי: "רשימת מועמדים **מסוימת**". בהקשר זה, השאלה הפרשנית היא האם, ובאילו נסיבות, ניתן לראות בפרסום, שאיננו נעשה כלפי רשימת מועמדים פרטנית, אלא כלפי שורה של גופים פוליטיים הנוקטים בעמדה דומה זו, או אחרת, משום כזה שיש בו "מטרה להשפיע" להצביע בעבורן, או נגדן. הספק הפרשני בהקשר זה נובע מהעובדה כי לעתים, יכול הבוחר "לצבוע" ולהגדיר באופן בהיר את אותן רשימות מועמדים, אשר המסר התעמולתי מופנה לעידוד התמיכה בהן, או נגדן, ובהקשר זה עולה השאלה האם אף כאשר מדובר **במספר** גורמים פוליטיים שאליהם מכוון הפרסום, ניתן לראות בפעילות זו משום "פעילות בחירות".

ג) היבט נוסף, הנטוע בספק פרשני העולה מלשון החוק, הוא בשאלת משך הזמן שלפיו יש לבחון את פעילות הבחירות הנטענת. החוק מורה כאמור, כי "פעילות בחירות" היא פעילות **שבוצעה** לפי אחת מארבע החלופות המנויות בסעיף. בהקשר זה יש לתהות, מהו משך התקופה שלפיה יש לבחון את ביצוע הפעילות הנטענת, ומהי עוצמת הראיות הנדרשת ביחס לפעילות זו, מתוך כלל פעילותו של אותו גורם. בנוסף, בענייננו, נשאלת השאלה האם יש להסתפק בטענות העותרת לגבי כוונותיה העתידיות, על אף שפרסומים שונים שנעשו רק לפני מספר חודשים, עלו (בהתאם להחלטתי הקודמת), כדי פעילות בחירות אסורה?

אפנה איפוא עתה לבירור מכלול השאלות שלעיל – ראשון ראשון, ואחרון אחרון.

על פרסומים בדיני הבחירות ודרך בחינת השפעתם

42. בדיני הבחירות, אנו מורגלים בכך שבחינת ההשפעה של פרסום – איננה נבחנת מבעד **למטרתו** של המפרסם, אלא מנקודת מבטו של הבוחר הסביר, נמען הפרסום. הלכה זו יסודה עוד ב-בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה (02.04.1992) (להלן: עניין זוילי), שם נקבע, כי השאלה אם פרסום מסוים ייפול בגדרי תעמולת בחירות אם לאו, תיבחן על-פי השפעתו הצפויה על הצופה או על המאזין הסביר

(ראו לאחרונה סיכום ההלכה בדנג"ץ 1525/15 חה"כ טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) (להלן: עניין שארלי הבדו)).

43. הלכות אלו לימדו אותנו כי **המבחן הוא אובייקטיבי**, והשאלה היא מה התוצאה מן הפרסום שנאמר עליו כי הוא פרסום תעמולה, ולא בהכרח מה עלה במחשבה תחילה אצל המפרסם בהקשר זה. למעשה, כפי שנקבע בעבר, לשאלת כוונתו של המפרסם אין משקל רב בבואנו לקבוע כיצד יש לסווג את הפרסום:

"כוונתו של המפרסם אין בה כדי להעלות או להוריד, והשאלה אינה אלא כיצד יפרש האדם הסביר את הפרסום; מה יהא האפקט של אותו פרסום על הצופה או על המאזין מן-המניין" (ראו: תב"מ 23/01 סיעת ישראל אחת נ' מעריב אינטרנט בע"מ, פ"ד נה(3) 174 (2001) (להלן: עניין סיעת ישראל אחת)).

קביעה זו הותוותה בעבר בשורה של הקשרים, בהם נדונה חוקיות השימוש בפרסום בזיקה לדיני הבחירות. כך, למשל, הוחל מבחן זה ביחס לאיסור על הפצת פרסומי תעמולה שהופקו תוך שימוש במשאבי ציבור (ראו: תב"כ 2/21 כהן נ' שרת התרבות והספורט (18.04.2018) (להלן: עניין כהן)); בהקשר של האיסור על פרסום תעמולה המהווה הפרעת בחירות (ראו: עניין סיעת ישראל אחת); בהיבטים הקשורים לשימוש בחיילי צה"ל במסגרת פרסומי תעמולה (ראו: תב"כ 13/21 מפלגת העבודה נ' הליכוד (18.02.2018)), ועוד. לאחרונה, בעניין שארלי הבדו הורחב המבחן לא רק לשם בחינת הדיבור: "תעמולת בחירות", אלא אף לשם בירור היקף הגדרתה של "מתנה אסורה" לפי סעיף 8 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה).

44. אבן הבוחן של **התכלית הדומיננטית** מנקודת ראותו של הבוחר הסביר כוללת מספר רב של מבחני משנה, שמטרתם לקבוע את אופיו של הפרסום, אם בשכנועו של הבוחר באשר להעדפתו הפוליטית, ואם לשם מטרה אחרת, דוגמת מסר חדשותי, אמנותי, או דתי. בין היתר, נבחנים במסגרת זו: זהות יוזם הפרסום; עיתויו; היקף ההשפעה הצפוי של הפרסום על ציבור הבוחרים; זהות נמעני הפרסום; מרכזיות התכלית האחרת, שאינה פוליטית, בגדר הפרסום וכן אמינות הפרסום (עיינו: עניין כהן; תב"כ 3/21 בן-מאיר נ' שר החינוך (20.01.2019)).

45. החלת האמור על העניין שלפניי, מגלה כי יש לפרש את הדיבור: "פניה ישירה" בתקופת הבחירות שבס"ק (3) שלעיל, או את הדיבור: "**תעמולה** באמצעות מודעות פרסום שבס"ק (4) הנ"ל" **"שמטרתן להשפיע"** – באותה הדרך. משמעות הדבר היא, כי לשם הקביעה כי יש לראות ארגון כ"**גוף פעיל בבחירות**" – אין בהכרח צורך בבחינת כוונותיו המוצהרות של אותו גוף, ובהסברים אותם הוא מעניק למסרים המופצים מטעמו, אלא יש לבדוק את האופן שבו מסרים אלה מתפרשים על-ידי הבוחר הסביר, שהוא נמען הפרסומים ואשר אלה מכוונים **להשפיע עליו**. לכן, הדברים אינם נקבעים על פי כוונתו של המפרסם

(אשר נטען לגביו כי הוא בגדר "גוף פעיל בבחירות") – אם ברצונו להפיץ פרסומים בעלי מסר אידיאולוגי ופוליטי כללי, אשר אין בו, מנקודת מבטו, כדי לשמש מסר פוליטי המזוהה עם מסריה של רשימת מועמדים זו אחרת. החשיבות היא לגבי התוצאה הנשקפת מנקודת מבטו של הבוחר, המתקבלת מהניסיון **להשפיע** עליו.

46. בנוסף, אימוץ אמות המידה שנקבעו בהלכה הפסוקה לגבי בחינת טיבו של פרסום לפי מבחן **"התכלית הדומיננטית"**, מגלה כי הבחינה היא נסיבתית, ואין לקבוע א-פריורי כלל ביחס לתוכנו של פרסום כזה, או אחר. יישום בחינה זו על הוראות הגדרת "פעילות בחירות" מעלה, איפוא, כי יש לבחון בכל מקרה ומקרה את מכלול הנסיבות בהן הפרסום נערך (לרבות: מועד פרסומו, המקום בו הוצב, או שודר, הציבור שהוא נמען הפרסום, וכמובן – את תוכן הפרסום גופו).

זאת ועוד. מבחן **התכלית הדומיננטית** – מנקודת ראותו של הבוחר הסביר – איננו מכוון במקרה שלפנינו רק לשאלה האם הפרסום המדובר עולה כדי "תעמולת בחירות", או שהוא בגדר "פניה ישירה", אלא, בנסיבות הסעיף הייחודי שלפנינו, יש לבחון האם הבוחר הסביר היה רואה פרסום שכזה כמכוון להשפיע עליו להצביע בעבור "רשימת מועמדים מסוימת", או כנגדה (ולאו דווקא אחת כזו).

כך למשל, כאשר בבחירות מתמודדות לדוגמה מספר רשימות "ירוקות" – האם הקריאה להצביע בעד רשימות "ירוקות", או נגדן – ניתנת לפירוש כקריאה להצביע בעד "רשימת מועמדים מסוימת" (ובלבד שהיא "ירוקה"), או נגדה? דומני שהתשובה לקושיה זו – בהכרח חיובית, שהרי יש בכך קריאה להצביע בעד רשימה "ירוקה" מסוימת כלשהי (שנכללת בקבוצת "הירוקים"), או שלא להצביע בעד רשימה "ירוקה" כזו (הנכללת בקבוצת "הירוקים"), אף שכל רשימה כזו עומדת לעצמה והיא מוגדרת ובת הבחנה.

47. מסקנה זו מגלה תובנה חשובה נוספת בקשר לפרשנות הסעיף והמשך הניתוח – ולפיה אין זה מן ההכרח כי הפרסום ינקוב במפורש בשמה (או בשמן) של רשימות המתמודדים שכלפיהן הוא מופנה, אלא אף פרסומים בעלי הפשטה מסוימת, המכוונים כלפי הרשימות המתמודדות ומסריהן העיקריים – יכול שיהיו תעמולת בחירות בהתאם להגדרת "פעילות בחירות" שבחוק. גישה זו אף הובעה בדיונים **בכנסת**, עת שהוברר כי קריאה להצביע לראש הרשימה בשמו (ולא בשם הרשימה), או שלא להצביע בעבורו – ייראו בה קריאה המכוונת לרשימת מועמדים מסוימת. בדרך דומה קריאה להצביע בעבור רשימות של מפלגות הקואליציה, או בעבור רשימות של מפלגות האופוזיציה, או נגדן (כמו הצהרות מטעם המבקשת בבחירות לכנסת ה-21 שהבהירו בהליך הקודם כי בפרסומים שלהם נאמר שאין זו דרכנו לתמוך במי מהרשימות של המפלגות המרכיבות את הממשלה) – יש בה, להבנתי, כדי להשפיע על הבוחר להצביע, או שלא להצביע בעבור כל רשימת מועמדים מסוימת הנכללת בקטגוריה זו.

עיינו והשוו: ע"א 196/63 קרן מושבי הפועל האזרחי בע"מ נ' סגל, פ"ד י"ז 2391 (1963) לגבי נורמה משפטית המופנית לסוחרי מט"ח המורשים (שלא בשמם, אלא בתיאורם ככאלה), שהוכרה למרות זאת כספציפית ולא כללית. הדבר דומה לקריאה להצביע, או שלא להצביע בעבור רשימת מועמדים א' או רשימת מועמדים ב', שבוודאי עונה לדרישות הסעיף.

כאמור, מבחן האדם הסביר הוא מבחן תוצאתי, הבוחן את האופן שבו המסר התעמולתי עשוי להיקלט באזני או בעיני קהל הבוחרים. מכאן, שאין נפקות לשאלה האם הפרסום נושא את שמה המפורש של רשימת הבוחרים אם לאו, החשיבות היא בכך שהתכלית הדומיננטית של אותו פרסום, היא כזו, אשר נדמית בעיני הבוחר הסביר ככזו שמכוונת כלפי רשימת מועמדים מסוימת. מסקנה זו, כך דומני, הולמת את לשון החוק, שאיננו קובע מהו אופי הפרסום התעמולתי, ואף הולמת את דיני תעמולת הבחירות בכללותם, המחילים כאמור באופן עקבי את **מבחן התכלית הדומיננטית** בעיני הבוחר הסביר, על שורה של הסדרים הקשורים בדיני הבחירות. למעשה, גישה פרשנית אחרת נתקלת בקושי מהותי, שכן אם תאמר אחרת קל מאד יהיה למפרסם אפשרי "לעקוף" את הפעילות האסורה זו ולאיים בכך את החוק, הלכה למעשה, באמצעות התנגדות, או תמיכה במסריהם ומעשיהם של המתמודדים, חלף תקיפת שם הרשימה בשמה הנקוב.

48. סיכום ביניים: הנה כי כן, הבחינה האם "פעילות בחירות", כהגדרתה בחוק, היא כזו אשר יש בה כדי **להשפיע** על העדפותיו הפוליטיות של הבוחר נעשית בהתאם **למבחן התכלית הדומיננטית** בעיני הבוחר הסביר. מדובר בקריטריון גמיש, הבוחן מבעד לנקודת מבט **אובייקטיבית**, ועל יסוד מכלול של פרמטרים התלויים בנסיבות המשתנות בכל פרסום ופרסום, את אופיו התעמולתי של הפרסום. עוד למדנו, כי תוכן הפרסום איננו צריך לנקוב בהכרח בשם רשימת המועמדים בה מדובר, ודי בכך שהבוחר יבין לאיזו רשימת מועמדים מסוימת (אחת או יותר) מכוונים הדברים כדי שיראו בפרסום משום מטרה להשפיע עליו, שהיא פעילות הטעונה רישום על פי החוק.

עוד על דרישת "המסוימות"

49. המחוקק נקט, כאמור, בלשון "רשימת מועמדים **מסוימת**" ביחס לפרסום, אשר עלול לבוא בגדר "פעילות בחירות". מטבע לשון זו מעלה את הדילמה מהי אותה "מסוימות" הנדרשת לשם כך שפרסום יחשב ככזה המכוון דווקא כלפי רשימת מועמדים "מסוימת". שאלה זו היא פרשנית ביסודה, ואותה נפתור על פי תורת הפרשנות הכללית.

50. בדיון שהתקיים בפניי, ביקשתי מהצדדים השונים להביע את עמדתם ביחס לפרשנות הוראה זו, לנוכח: לשון החוק, תכליתו הסובייקטיבית, ותכליותיו האובייקטיביות, בשים לב ללשון חוק מימון מפלגות בכללותו, ואלה עשו כן במסגרת השלמות הטיעון מטעמם.

51. כאמור, עמדת המבקשת והיועמ"ש היא ש"המסוימות" משמעה – רשימת מועמדים מסוימת אחת. לעמדתם, גישה זו עולה מכוונת חלק מחברי הכנסת, שכן במהלך הדיונים בוועדה המשותפת שעסקה בתיקון מס' 35 – הובהר כי פעילות בעד, או נגד דרך מסוימת, או אף בעד, או נגד גוש מפלגות – לא תיכלל בהגדרה זו.

כך ציין יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, חה"כ ניסן סלומיאנסקי, בדבריו שם :

"אסור שהחוק הזה יחסום פעילויות שאנשים רוצים לפעול למען רעיונות מסוימים, אלא רק אם מדובר על מפלגה מסוימת או על אנשים מסוימים במפלגה, שזו התערבות במערכת בחירות, שזה אנחנו רוצים לחסום";

יו"ר הוועדה המשותפת, חה"כ יואב קיש, נשא אף הוא מספר דברים ברוח זו, למשל :

"צמצמנו מאוד את החוק. [...] החוק יאפשר למי שרוצה לקרוא לגוש כזה או אחר, אין בעיה, לא יכנס לפעילות הזו, הגדרנו את זה. ואם זה לא מוגדר מספיק ברור נזקק את זה. רק קריאה להצביע בעד מפלגה מסוימת או נגד מפלגה מסוימת אסור בחוק" [...]. את מדברת על גוש או לא גוש, אני אומר לך כבר עכשיו, נעשה נוסח שיאפשר קריאה להצביע לגוש שמאל או לגוש ימין"

(פרוטוקול ישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט מתאריך 15.11.2016).

"יש גוף שרוצה לשכנע אנשים – וזה לא רק מפלגה אחת; זה יכול להיות גוש; להחליף את השלטון, כפי שאמרו. את זה אמרנו שלא נמנע. היתה החלטה פה בוועדה. יכול להיות שאחרי שהחוק ייכנס לתוקף, ובבחירות הבאות יבואו פה אנשים אחרים, ונגיד: הגיע הזמן למנוע את זה – יכול להיות. אבל כצעד ראשון למנוע את המהלכים האלה, לקחנו החלטה ואמרנו שקמפיינים ציבוריים כאלה, גם אם הם יקרים, לא נמנע אותם אלא אם זה מובהק בעד או נגד מפלגה מסוימת. וזו היתה החלטה ששחררה לדעתי הרבה מאוד לחץ ברמה של הנושא של הפגיעה בחופש הדמוקרטיה. אתה יכול להתווכח על זה, וזה לגיטימי"

(פרוטוקול ישיבת הוועדה המשותפת מיום 02.01.2017).

52. אשר לתכלית האובייקטיבית העולה מלשון החוק – היועמ"ש סבור, כאמור, כי כפי שעולה מלשון החוק מתבקש פה איזון בין התכלית של שמירה על השוויון ומניעת עקיפה של דיני מימון המפלגות באמצעות "גופי לווין", לבין חופש הביטוי הפוליטי האנונימי, באופן

בו הדיבור: "רשימת מועמדים מסוימת", חל רק לגבי תעמולה המכוונת בעד, או נגד רשימה אחת בלבד.

53. עמדה זו מוקשית על ידי ממספר טעמים, שיפורטו להלן.

54. **ראשית**, על אף שלשון החוק אכן סובלת את הגישה הפרשנית של המבקשת, הרי שעמדה זו איננה עולה באופן מובהק וחד-משמעי מלשונו. כפי שאבאר להלן, השימוש בלשון "רשימת מועמדים מסוימת" יכול שיתפרש גם כרשימת מועמדים מוגדרת ובת-זיהוי. ודוק. ניתן למצוא בלשון מחוקק דיני התעמולה הוראות חוק אחרות, בהן הוא נקט בלשון יותר מפורשת, הנוגעת לאיסור תעמולה של "רשימת מועמדים **אחת**". כך, סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה, בדבר איסור הפרעה, מורה כי:

"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"

(ההדגשות הוספו – ח"מ).

55. **שנית**, סבורני כי התכלית הסובייקטיבית המתבטאת מעמדת חברי-הכנסת שצוטטו לעיל, איננה חד-משמעית.

עיון בפרוטוקולים של ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת ואפילו בדבריו של חה"כ יואב קיש בדיוני הוועדה המשותפת, מלמד כי נוסח החוק הקיים נועד לאפשר תעמולת בחירות, הכוללת ביטויים הנעשים ברמת הפשטה גבוהה, אך אין בהם דיון לגופו של הצירוף: "רשימת מועמדים מסוימת" לגבי ביטויים הנמצאים ברמת הפשטה נמוכה יותר, אשר מכוונים כלפי אירועים פוליטיים, אישים מסוימים, וסוגיות המצויות על סדר היום הציבורי, שיש בהם כדי לקשור אותם אירועים, אישים ופרשיות – לרשימות מועמדים מסוימות. כך, למשל, לגישת היועמ"ש והמבקשת, מקרה שבו גוף מפיץ פרסומים שונים המכוונים מפורשות כנגד שני ראשי מפלגות, אשר חתמו על הסכם עודפים ביניהן – איננו עונה להגדרה, שכן הוא נעשה כנגד שתי רשימות מועמדים. לטעמי, עמדה זו איננה מתקבלת על הדעת – לנוכח התוצאה האבסורדית שאלה היא מובילה, המאיינת את תחולת החוק, מה גם ששאלות מסוג זה כלל לא נדונו, לא להלכה, ולא למעשה, על-ידי חברי הכנסת שדנו בחקיקתו של תיקון 35.

56. בנוסף, עיון במכלול דבריהם של חברי הכנסת שדנו בהצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית בכנסת מגלה כי חלקם אחזו בעמדות אחרות לגבי פרשנות הסעיף ונפקותו, ובהקשר זה אזכיר את דבריה של חה"כ יעל גרמן באותה ישיבת מליאה:

"החוק שאנחנו היום באים לחוקק הוא חוק טוב. הוא חוק שאם הקואליציה לא הייתה מחוקקת אותו אנחנו היינו מחוקקים אותו. זה חוק שבא ומדבר על שקיפות. הוא לא מפריע לא ל-V15 ולא ל"דרכנו", לפעול; "דרכנו" יכולים לפעול ו-V15 יכולים לפעול. הוא רק דורש דבר אחד: תבואו ותאמרו מי נתן את הכסף, כמה כסף הוא נתן ולמי הוא נתן אותו" (פרוטוקול ישיבת הכנסת מתאריך 20.03.2017, בעמ' 212; וראו גם בדברי חה"כ יואב קיש מישיבת הכנסת מתאריך 20.02.2017, בעמ' 193-194; 196-197).

דומני, כי דברים אלה מדברים בעד עצמם, ומלמדים כי "כוונת המחוקק" הסובייקטיבית איננה חד-משמעית, כפי שהמבקשת והיועמ"ש טענו.

57. אשר לתכלית האובייקטיבית העולה מלשון הסעיף – נכונה אמנם עמדת היועמ"ש, כי תיקון 35 נועד לאזן בין עקרונות השקיפות, השוויון בין המפלגות בניסיון להגיע אל הבוחר, ומניעת החשש לעקיפת דיני מימון מפלגות באמצעות מנגנונים חוץ מפלגתיים, לבין – חשיבות השמירה על חופש הביטוי הפוליטי. עם זאת, נוכח הספק הפרשני שהוצג לעיל, סבורני כי החשש מפני איונו של תיקון 35, העולה מהפרשנות בה אוחזים היועמ"ש והמבקשת – מצדיק, בנסיבות העניין שלפניי, את "הגבלתו" **החלקית מאד** של חופש הביטוי הפוליטי, ומתן פרשנות שתאפשר יישום אפקטיבי של הוראות החוק, באמצעות מבחן יעיל וברור (בהקשר זה יוער, כי בהתאם למתווה שנקבע במסגרת תיקון 35, ההגבלה איננה על האפשרות להתבטא פוליטית, אלא רק בחיוב רישום והטלת שקיפות ביחס למקורות המימון של "גופים פעילים בבחירות").

יפים לעניין זה דבריה של הנשיאה (בדימ') מ' נאור, בעניין שאדלי הבדו:

"איני חולקת כמובן על מעמדו וחשיבותו של חופש הביטוי, ובפרט של חופש הביטוי הפוליטי, אולם הזכות לחופש הביטוי אינה זכות מוחלטת, כי אם זכות יחסית. ניתן להגבילה, באופן מידתי, לשם הגשמת תכליות נוספות. מתן משקל כמעט מוחלט לחופש הביטוי בפרשנות חוק התעמולה, מתעלם לדידי מחשיבותן של התכליות האחרות המונחות ביסודו, ואף עלול לרוקן מתוכן את האיסור המעוגן בסעיף 8 לחוק" (שם, בפסקה 16 לחוות דעתה של הנשיאה (בדימ') מ' נאור).

58. זה המקום לציין כי בדיני בחירות, ניתן להטיל הגבלה **מסוימת** על חופש הביטוי הפוליטי (האנונימי), ובמיוחד כך בתקופת בחירות. תפיסה זו מוצאת ביטוי אצלנו במסגרת חוק דרכי תעמולה, שם נקבע, למשל, כי במהלך תשעים הימים שלפני יום הבחירות – מודעות תעמולה יישאו סימני זיהוי ואנונימיות אסורה. הנחת המוצא לצורך זה היא כי עקרון הגילוי והשקיפות בתעמולת הבחירות, משקפים איזון נאות בין התכליות והזכויות

המתנגשות, ואיזון כזה מותר ואפשרי, לבטח כשמדובר בפגיעה בפריפריה הרחוקה של חופש הביטוי הפוליטי (זה האנונימי), שכן במשפטנו החוקתי כל זכויות היסוד הן יחסיות (השוו: לפסק דיני בשם הרוב ב-בג"ץ 5239/11 אבנרי נ' הכנסת (15.04.2015) (להלן: עניין אבנרי). עקרון השקיפות מאפשר איפוא לפעול כדי למנוע מעשי תרמית והסתרה, והוא מחייב את האפשרות לבדוק מי עומד למעשה מאחורי הפרסומים. בכך, תורם עקרון זה, במסגרת המגבלות האמורות, ליצירת שיח פוליטי אחראי יותר.

עיינו גיא לוריא ותהילה אלטשולר, **רפורמה בדיני תעמולת הבחירות**, 64-65 (2015).

59. התפיסה הנ"ל מקובלת לאחרונה אף במשפט המשווה העדכני – ראו בספרו של ERIC BARENDT ANONYMOUS SPEECH – LITERATURE, LAW AND POLITICS, פרופ' (2016). pp. 3-4, chapter III, pp. 160-169.

בספר זה, וכן במקורות נוספים, ניתן למצוא מספר הצדקות להשתתפות חובת הגילוי (לרבות ברשתות האינטרנט) בהקשרים של דיני בחירות. אמנה להלן כמה מהן:

(א) אם לא יינתן גילוי – איתור המפר והמזיק בדיעבד (ככל שהייתה הפרה ונגרם נזק) יארך זמן רב. במצב זה קרוב לוודאי כי פתיחת הליך במסגרת אזרחית או פלילית, או באמצעות בדיקה של מבקר המדינה תיעשה רק לאחר הבחירות, כך שלא ניתן יהיה לתקן עוד את ההשפעה השלילית של מי שעמד למעשה מאחורי הפרסום.

(ב) הרישום וגילוי התורמים יסייע בחשיפת התערבות של גורמים זרים, אשר פועלים בדרך כלל באנונימיות. עיינו בהקשר זה גם בחוק חובת גילוי למי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, תשע"א-2011.

(ג) הגילוי ייתן אפשרות לבחור לייחס את מידת האמינות הראויה למקור האמיתי והסופי שעמד מאחורי הפרסום, או מי שמממן אותו.

(ד) רישום וגילוי התורמים יתרום לשוויון בין המתמודדים ולהגינות הליך הבחירות.

(ה) הרישום והגילוי יבטיח את הזכות של הבוחר-בכוח לשמור על פרטיותו (כך שלא ייעשה שימוש במידע רגיש אודותיו, כדי "לטרט" אותו, או כדי להשפיע על יכולתו לגבש את דעתו באופן חופשי וללא השפעה סמויה, או עקיפה). בדרך זו מועצם גם חופש הביטוי של הבוחר-בכוח וזכותו לבחור – השקולים בנסיבות, ואף עולים על חופש הביטוי ממנו רוצה ליהנות מי שעומד מאחורי הגוף הפעיל בבחירות.

עיינו והשוו: תב"כ 8/21 עו"ד שחר בן מאיר נ' מפלגת הליכוד (27.02.2019).

60. הפרשנות התכליתית האובייקטיבית מציבה איפוא כאן בראש את השוויין בזכות לבחור ולהיבחר (שהיא זכות חוקתית, המעוגנת בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת) וכן את השקיפות הנדרשת בהליך הבחירות – על פני חופש הדיבור שאיננו המוחלט במקטע צר בלבד של: חובת הזדהות ורישום וגילוי של התורמים העומדים מאחורי הגוף הפעיל בבחירות והיקף תרומותיהם. חובת הזדהות זו וגילוי התורמים נדרש כדי שלא נמצא במצב שבו גורמים בעלי עוצמה כלכלית אדירה (או אפילו ישויות זרות) יפעלו מאחורי הקלעים וישפיעו על הבחירות באמצעות התארגנויות שונות מעין-ציבוריות, שתמנענה מלהירשם כגופים פעילים בבחירות; כך ימצא שבפועל **בעל המאה – הוא בעל הדעה**.

61. התכלית האובייקטיבית הנ"ל עומדת, כפי שהראינו **בצד** חלק מהתכליות הסובייקטיביות שהועלו בעת הדיונים **בכנסת** (אף שנשמעו כאמור גם דעות אחרות), ואולם אפילו היתה נמצאת סתירה בין התכלית הסובייקטיבית לבין התכלית האובייקטיבית (וכאמור במקרה זה הניגוד הוא חלקי בלבד) – **התכלית האובייקטיבית גוברת**, ובמיוחד כך כשמדובר בנושאים חוקתיים. ראו: פרופ' אהרון ברק, פרשנות תכליתית במשפט, עמ' 463-453 והאסמכתאות הרבות המובאות שם (תשע"ג-2003). עיינו עוד: פרופ' אהרון ברק, פרשנות במשפט (כרך שני), עמ' 203 (להלן: ברק, פרשנות במשפט):

“לתכלית האובייקטיבית קיום ותחולה גם אם לא שכנה בתודעתם של המחוקקים. מקורה של התכלית האובייקטיבית אינה במחשבתם הסובייקטיבית של המחוקקים אלא במבנה החברתי”

אכן כפי שקבעה השופטת ט' שטרסברג-כהן ב-ע"א 2112/95 אגף המכס והמע"מ נ' אלקה אחזקות בע"מ (01.12.1999):

“התכלית האובייקטיבית מגלמת את המטרות והמדיניות אשר דבר החקיקה נועד להגשים בחברה דמוקרטית מודרנית. אין הכרח שהתכלית האובייקטיבית והסובייקטיבית תחפופנה ומשאינן חופפות, ישקול בית המשפט את שתי התכליות ויאזן ביניהן עד שיגיע לגיבוש סופי של תכלית החקיקה.

“כתוצאה מהפעלת שיקול הדעת השיפוטי מתגבשת תכלית חקיקה 'סופית'. תכלית זו אינה מזדהה בהכרח עם התכלית הסובייקטיבית שעמדה לנגד עיני המחוקק. תכלית זו אף אינה משקפת באופן 'טהור' ערכי יסוד אלה או אחרים של השיטה. תכלית 'סופית' זו מהווה 'פשרה' בין תכליות מתנגשות. היא פרי 'איזון' בין ערכים ומטרות מתנגשים. היא נגזרת 'ממשקלם' של השיקולים השונים. אכן, התכלית הסופית אינה אלא פרי קונסטרוקציה משפטית. היא אמת

מידה על-פיה שולף הפרשן מתוך מגוון המשמעויות הלשוניות של דבר חקיקה את משמעותו המשפטית" (ברק, פרשנות במשפט בעמ' 205).

עיינו עוד לאחרונה: רע"א 10011/17 מ' טל הנדסה ושירותים בע"מ נ' סלמאן (19.08.2019), בחוות דעתו של חברי, השופט מ' מזוז.

62. הנה כי כן לעמדתו וכפי שנרמז לעיל, הפרשנות הראויה שיש להעניק לדיבור: "רשימת מועמדים **מסוימת**", שונה מהנטען ע"י המבקשת והיועמ"ש. משמעותה איננה רשימת מועמדים אחת מסוימת דווקא, אלא רשימת מועמדים שהיא **מוגדרת ובת-זיהוי**. משמעות הדבר היא, כי אם פרסום תעמולה או פניה ישירה בתקופת הבחירות מופצים מופץ על-ידי גוף כלשהו, באופן שבו הבוחר הסביר רואה את הפרסום ככזה המכוון בעד או כנגד רשימות מועמדים מוגדרות ובנות זיהוי מובחן – אזי יראו בפרסום זה משום "פעילות בחירות", שבגינה על אותו גוף להירשם אצל כב' מבקר המדינה כ"גוף פעיל בבחירות". מנגד, אם המסר הפוליטי הוא כללי ומעורפל, כך שהבוחר הסביר איננו יכול לזהות אותה דווקא עם רשימה כזו, או אחרת – יראו את המסר ככזה שאיננו מכוון כלפי "רשימת מועמדים מסוימת".

משמעות הדבר היא, כי פרסום המופנה גנרית כביכול – ליותר מרשימת מועמדים אחת, ואולם הבוחר יכול להיות מושפע ממנו, כך שיבין באיזו רשימה מדובר – נופל במסגרת ההגדרה. הקביעה האם הפרסום הולם הגדרה זו, תלויה לפיכך במבחן **התכלית הדומיננטית** שתואר לעיל, ובשאלה האם הבוחר הסביר מזהה את פרסום התעמולה עם חבריהן, מסריהן ופעילותן של רשימות מתמודדים מוגדרות ומובחנות, באופן שיש בו כדי לזהות ולהבחין אותן באופן פרטני. בהקשר זה (ולא במשמעות שבה דיברו המבקשת והיועמ"ש) – חל כאן סעיף 5 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981. מטבע הדברים, לא ניתן לקבוע מבחן גורף וחד-משמעי באשר לאופיים של הפרסומים, לנוכח הנסיבות המשתנות ממקרה למקרה. עם זאת ברי כי ככל שהפרסום נושא מסר מעורפל, כוללני, ובעל הפשטה ברמה גבוהה יותר כלפי רשימות המועמדים השונות – כך הנטייה תהיה לראות בפרסום ככזה שאיננו מופנה ל"רשימת מועמדים מסוימת".

63. נותר, איפוא, לדון בהוראת החוק לעניין פעילות בחירות "**שבוצעה**".

היקף ומשך ביצוע "פעילות בחירות"

64. כפי שצוין לעיל, המחוקק לא קבע ביחס לחלופות (3) ו-(4) בהגדרת "פעילות בחירות", מהי המידה – מבחינת משך הפעילות, תדירותה והיקפה – שלפיה יש לסווג גוף, כ"גוף פעיל בבחירות", זאת בניגוד, למשל, לחלופה שבתת סעיף (1) להגדרת "פעילות בחירות", הקובעת במפורש כי איסור זה **חל ביום הבחירות**. מאידך בשני תתי-הסעיף מדובר בפעילות **שבוצעה** והשאלה היא מהו מרחב הזמן הרלבנטי.

65. שאלה נוספת היא האם יש מקום להתחשב בגורם ש"פעילות הבחירות" אותה הוא מבצע מהווה רק חלק קטן מהיקף פעילותו, כאשר סיווגו כ"גוף פעיל בבחירות" עשוי להביא לגילוי נתונים שאינם בהכרח קשורים לפעילותו במסגרת הבחירות.

קיצורו של דבר, אף לגבי היקף ומשך ביצוע הפעילות הרלבנטיים להכרעה, מתעורר ספק פרשני, אשר יש בו כדי להשפיע על המסגרת הדיונית והמכלול הראייתי, ועל כן יש להכריע בסוגיות פרשניות אלו, ככל שהן נוגעות לעניין שלפניי, טרם יישום הדין על העובדות.

66. תחילה אציין, כי לצורך ההליך שבפניי ובמבט צופה פני עתיד, שאלת "המסה הראייתית הקריטית" שבגינה ניתן לקבוע כי פעילותו של גוף עולה כדי "פעילות בחירות", כמשמעה בחלופות (3), ו-(4) שלעיל, איננה נתונה למבחן כמותי, אלא איכותי. כך, למשל, סבורני כי במקרים מסוימים, די אם הונחה בפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית ראייה יחידה, שממנה עולה באופן ברור כי יש לסווג את פעילות הגורם כ"פעילות בחירות" – כדי שיהיה בכך די על-מנת לקבוע כי אותו גורם, על מכלול פעילותו הציבורית, יירשם כ"גוף פעיל בבחירות". במקרים אחרים, ייתכן שכדי להכריע את הכף, יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, או כב' **מבקר המדינה** ידרשו לאינדיקציות נוספות (בין אם הן ראיות הקבילות בבית המשפט, או ראיות מינהליות), כדי לאפיין אותו הגוף, ככזה אשר פעילותו עוסקת בהשפעה על ציבור הבוחרים. הרף הראייתי ועוצמת הראיות הנדרשת נתונים, אפוא, לשיקול דעתו של המוסמך, בהתאם לנסיבות, המשתנות, מטבע הדברים, מהליך להליך (והשוו לאחרונה: א"ב 1806/19 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 נ' כסיף, בפיסקה 11 לחוות דעת המיעוט של השופט ד' חיינץ (18.07.2019)).

בהתאם לכך, ניתן להידרש אף למעשים ולפעולות קודמות שנעשו על פני מרחב הזמן על-ידי הגורם שלגביו נטען כי הוא בגדר "גוף פעיל בבחירות" – ובלבד שראיות אלה מקיימות **קשר ענייני הדוק** עם פעולותיו של אותו גורם בהווה. כך, למשל, ייתכן כי כאשר מתעורר החשש כי אותו גוף מקיים "פעילות בחירות" המחייבת את רישומו כ"גוף פעיל בבחירות", ישקול יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית את העובדה כי אותו גוף (או מי מטעמו) הביע תמיכה בעבר, במערכת בחירות אחרת, בעמדה פוליטית מסוימת, או ברשימה במפלגה נתונה. עם זאת, במקרים בהם הציג הגורם שלגביו נטען כי הוא מקיים "פעילות בחירות", ראיות המעידות כי הוא איננו מקיים עוד פעילות כאמור, או תומך בעמדות פוליטיות בהן הביע תמיכה בעבר – תישקל האפשרות כי ראיות אלה שמן העבר, לא תשקלנה במסגרת הדיון בסיווגו הנוכחי כ"גוף פעיל בבחירות".

67. לבסוף אציין, כי לנוכח הוראות חוק מימון מפלגות המפורשות בעניין זה – לעמדתני, ככלל, אין נפקא מינה לשאלה מהו היקף "פעילות הבחירות" מתוך סך הפעילות הכוללת של הגוף שלגביו נטען כי הוא מבצע פעילות כאמור. כך, למשל, אף אם העיסוק ב"פנייה ישירה" לבוחרים במטרה להשפיע על העדפתם הפוליטית, מהווה עיסוק לא מרכזי – מבחינת השקעת

זמן ומשאבים – של גורם מסוים, ייתכן ודי יהיה בעצם הפעילות האמורה כדי לקבוע שמכלול פעילותו תהא כפופה לכללי הרישום והגילוי החלים על "גוף פעיל בבחירות".

(הערה): ישנן שאלות רבות נוספות הנוגעות למנגנון הטרי, יחסית, של רישום "גוף פעיל בבחירות". כך, למשל, יש לדון בשאלת אופן מחיקתו של "גוף פעיל בבחירות" מהמרשם; וכן בשאלה העקרונית בדבר היקף סמכותו של כב' מבקר המדינה לאכוף את הדין כלפי גוף שלא נרשם כ"גוף פעיל בבחירות", (זאת, בין היתר, בשים לב להוראות סעיף 10 ג(טו)(1) לחוק, וכן הוראת סעיף 10ג(ג) לחוק מימון מפלגות, שלגבי זו האחרונה הוגשה השלמת הטיעון מטעם כב' מבקר המדינה). עם זאת, מכיוון ששאלות אלה אינן נוגעות במישרין להליך שבפניי, אשאיר סוגיות אלו, לעת עתה, בצריך עיון.

68. עמדנו לעיל, על מכלול הסוגיות הנורמטיביות המתעוררות במכלול. ברם, בכך לא תמה דרכנו. כעת, נותר להחיל את המבחנים שנמנו לעיל על נסיבות העניין שלפניי, ואעשה כן מיד בסמוך.

מן הכלל אל הפרט

69. כפי שצוין לעיל, סבורני כי פעילות המבקשת המתוכננת למערכת הבחירות לכנסת ה-22, כפי שתוארה בפיסקה 16 שלעיל – עולה כדי "פעילות בחירות", המחייבת רישום אצל מבקר המדינה, ועל כן עליה לפעול בהקשר זה כפי שיתואר בפיסקה 74 שלהלן. נימוקי למסקנה זו יובאו מיד בסמוך.

70. הראיה העיקרית למסקנה שאליה הגעתי היא הצהרתה של המבקשת, כי בדעתה לפעול כנגד מגמות הקיימות בספירה הציבורית והפוליטית בישראל, הכוללות: "העמדת תנאים מוקדמים, כפי שפורסם, במסגרת משא ומתן קואליציוני, לפיהם חתימה על הסכם קואליציוני תותנה ותהיה כפופה מראש ובצורה בלתי חוזרת להתחייבות לתמוך בחוק שיש אפשרות לראותו ולפרשו כמיועד למטרה פרסונלית, ו/או רטרואקטיבית, כך שכל ייעודו וסיבת חקיקתו היא לסייע לאדם אחד או להיטיב רק עמו".

בהמשך, המבקשת מציינת כי מגמתה זו נובעת מהשקפתה שלפיה היא רואה "בהצבת תנאים מוקדמים שכאלה עיוות וסטיה מהמטרה העליונה ששומה על כל נבחר ציבור להעמיד לנגד עיניו ושים כנר לרגליו (כך במקור – ח"מ), ללא קשר למפלגה שהוא משתייך אליה...". עוד מציינת המבקשת, כי לשם הזדהות עם מסרים אלה נטלו נציגים מטעמה חלק בהפגנה שכותרתה: "חומת מגן לדמוקרטיה" שכוונה כנגד "חוק החסינות ופסקת ההתגברות", ואף צוין כי המבקשת ממשיכה לגלות ברבים ולפרסם את דעותיה ביחס "לממשלות המעבר בכלל וחלקים מסוימים בה".

71. דומני, כי על אף שהמבקשת מנסה לשוות למסרים הנ"ל תוקף עקרוני, שאיננו שנוי במחלוקת ציבורית, ואיננו מזוהה עם עמדה של גורם, או רשימה פרטנית בספירה הפוליטית, הרי שמשמעותם האמיתית של המסרים אותם המבקשת השמיעה, ומבקשת להשמיע, היא

התנגדות ליוזמות, אשר מזוהות ככאלה העומדות בליבת האינטרסים הפוליטיים של אישים ורשימות מועמדים פרטניים. סבורני, אפוא, כי אף מבלי "לקרוא לילד בשמו", ולציין באילו יוזמות מדובר, מובן לכל מי שמעורה מעט בשיח הפוליטי בישראל – כי לא במסר א-פוליטי ועל מפלגתי מדובר, אלא בפרסומים המכוונים כלפי אישים ורשימות מועמדים ספציפיים.

72. על כן, בהתאם לניתוח המפורט שלעיל – על אף שמסריה של המבקשת אינם נוקטים בלשון מפורשת, הנוקבת בשם המפלגה או הרשימה או הגורם הפוליטי שאליהם מכוונים מסריה, ולמרות שייתכן ויוזמות החקיקה המפורטות במסריה אינם מדברים בהכרח ברשימת מועמדים מסויימת – ברי כי הבוחר הסביר אמור להיות מושפע ממסרים אלה ולראות בהם הכוונה נגד רשימות מועמדים מסויימות. מכאן, כי פעילות זו של המבקשת עולה כדי "פעילות בחירות", כפי הגדרתה בחלופה שבתת סעיף (4) שבהגדרה.

73. לצד מסקנתי הנ"ל כי פעילות המבקשת עולה כדי "פעילות בחירות" ועל אף שבכך מתייטר, לכאורה, הצורך לבחון את יתר מישורי הפעולה של המבקשת, אציין בקצרה כי לא הונחה בפניי תשתית עובדתית מבוררת באשר לכוונות המבקשת לערוך:

"שיתופי פעולה עם ארגונים אזרחיים מקומיים וקהילתיים, בעלי קשרים עם קבילות מקומיות [...] אשר יש להם תשתית של מתנדבים מקומיים העשויים לסייע בעידוד הצבעה [...] ככל שיושגו הסכמות לשיתופי פעולה כאמור, בדעת המבקשת להציע לסייע בהכשרות [...] של מתנדבים בתכנון וביצוע פעילויות, או מבצעים מקומיים לעידוד הצבעה, סיוע בהפקת חומרי עזר..." (מתוך פסקאות 20-22 לבקשה).

מגזר פעילות זה תואר בכלליות רבה (רבה מדי) על-ידי המבקשת, מבלי לתאר מהי זהות הגופים אשר בכוונתה ליצור עימם שיתופי פעולה, אילו מסרים ייכללו במסגרת "קמפיין עידוד ההצבעה מטעמה", ומהם אותם פעילויות וחומרי עזר שבכוונתה להפיק במשותף עם גורמים אלו. על כן, אין בידי לקבוע מסמרות כלשהם באשר לטיב פעילות זו, וליחסה לאיזו מן העילות המקימות את הגדרת "פעילות בחירות". בהקשר זה, נתתי גם דעתי להצהרתה של המבקשת כי כל פעילותה בקשר לעידוד ההצבעה בקרב הבוחרים איננה נעשית במשותף, או בזיקה לגוף פוליטי כלשהו, וכי קמפיין זה יעשה באופן שוויוני מבחינת הפיזור הארצי, באזורים בהם שיעור ההצבעה בבחירות האחרונות היה נמוך. לפיכך אין בידי לקבוע כי פעולות אלו – אם לא יחרגו מעידוד ההצבעה בלבד – יפלו במסגרת ההגדרה של "פעילות בחירות", ובלבד שהמסרים שיועברו בהקשרים אלו, לא יבואו בגדר האיסורים שהוצגו קודם לכן, ויהיו רק כלליים ושוויוניים.

סוף דבר

74. לנוכח כל האמור לעיל, מסקנתי היא כי פעילותה של המבקשת המתוארת בפיסקאות 70-73 שלעיל עולה כדי פעילות בחירות, המחייבת את רישומה אצל כב' מבקר המדינה כ"גוף פעיל בבחירות", ועליה לעשות כן עד לתאריך 27.08.2019.

לצד האמור, ובדומה לאמור בפיסקה 13 להחלטה הראשונה אין אני מביע דעה לגבי מצב שבו המבקשת תחדל מכל פעילות שהיא החל מיום א' ה-25.08.2019 ועד ליום הבחירות, למעט פעילות לעידוד ההצבעה בבחירות ובלבד שזו תעמוד בתנאי החוק ובתנאים המגבילים והאיסורים שהוצגו קודם לכן.

75. טרם סיום אעיר עוד :

א. לא נכנסתי בהחלטה זו להשלכות זיקותיו של ד"ר קובי ריכטר למבקשת בעבר נוכח התפטרותו מהדירקטוריון וכן בשים לב לכך שהפקיד את מנייתו במבקשת בידי נאמן (הוא בא-כוח המבקשת), ובהתחשב בעובדה שענייננו עתה בפעילות לקראת הבחירות לכנסת ה-22 (לאחר שהקשר ד"ר ריכטר למבקשת פסק).

ב. אין בכל האמור לעיל כדי לגרוע מסמכויות מבקר המדינה, היועץ המשפטי לממשלה ומסמכויותי אני – ככל שהמבקשת תמשיך בפעילות אסורה כלשהי (ללא רישום), או תחרוג ממסגרת הפעילות המותרת לה. כמו כן אין אני מחווה דעה כלשהי לגבי פעילות שלה (אם בכלל) שבאה אחרי ההחלטה הראשונה ועד הפניה אלי להכרעה מוקדמת.

76. לסיום – מי שעושה "פעילות בחירות" צריך להירשם כגוף הפעיל בבחירות. פלפולים עובדתיים ופרשניים, כך שהקול קול יעקב והידיים ידי עשיו – אינם יכולים להועיל כאן נוכח: השפעתם על הבוחר הסביר, ובשל החובה לנהוג בשוויון ובשקיפות בבחירות והצורך למנוע ממי שהוא "בעל המאה" – להתערב בבחירות בסתר.

ניתנה היום, י"ט באב התשע"ט (20.08.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5527/19

לפני :
כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופטת י' וילנר
כבוד השופט א' שטיין

העותרת : דרכנו - יוצאים לפעולה (חל"צ)

נ ג ד

המשיבים :
1. כבוד השופט חנן מלצר, המשנה לנשיאת בית
המשפט העליון, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית
2. מפלגת הליכוד
3. היועץ המשפטי לממשלה
4. מבקר המדינה

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה : כ"ח באב התשע"ט (29.8.2019)

בשם העותרת : עו"ד גלעד שר ; עו"ד גיא בוסי ; עו"ד איתן טוקר

בשם המשיב 1 : עו"ד דין ליבנה ; עו"ד שחר צייטלין

בשם המשיב 2 : עו"ד אבי הלוי ; עו"ד מיכאל דבורין

בשם המשיב 3 : עו"ד ערין ספדי-עטילה

בשם המשיב 4 : עו"ד ד"ר יצחק בקר

פסק-דין

השופט נ' סולברג:

1. לא קלה דרכנו. במוקד העתירה שלפנינו – החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-22, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון השופט ח' מלצר (להלן: יו"ר ועדת הבחירות), בגדרה נקבע כי פעילותה של העותרת, תנועת 'דרכנו' – יוצאים לפעולה' (להלן: דרכנו), עונה על

הגדרת 'פעילות בחירות', בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: חוק מימון מפלגות או החוק), ומשכך מתחייב רישומה אצל מבקר המדינה כ'גוף פעיל בבחירות'.

רקע

2. אלו, בתמצית, העובדות הצריכות לענייננו: במהלך תקופת הבחירות לכנסת ה-21, עתרה תנועת הליכוד (להלן: הליכוד) ליו"ר ועדת הבחירות, לפי סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות (מב"כ 1/21 מפלגת הליכוד נ' דרכנו) (להלן: מב"כ 1/21). בעתירתה טענה, כי פעילותה של דרכנו מהווה 'פעילות בחירות', כהגדרתה בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות. לפיכך, בהתאם להוראת סעיף 10ג(א) לחוק, היה עליה להרשם אצל מבקר המדינה כ'גוף פעיל בבחירות'. משלא פעלה דרכנו כאמור, ביקשה הליכוד כי יוצא נגדה צו מניעה, שיורה על הפסקת פעילותה לקראת הבחירות לכנסת ה-21. בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות מיום 5.4.2019 נקבע, כי דרכנו עוסקת ב'פעילות בחירות' כהגדרתה בחוק מימון מפלגות, ולפיכך "אין מנוס מליתן צו מניעה מתוקף סעיף 10ג(יז) לחוק המימון, הקובע כי דרכנו לא תוכל לבצע 'פעילות בחירות', עד שתירשם אצל כב' מבקר המדינה ותפעל לפי הנחיותיו". יו"ר הוועדה ציין בהחלטתו, כי נוכח סד הזמנים הדחוק, יובאו נימוקיו בתמצית, ובהמשך יחליט אם יפורסמו טעמי ההחלטה במלואם. לאחר החלטה זו הודיעה דרכנו כי תחדל מפעילותה עד מועד הבחירות, אשר התקיימו מספר ימים לאחר מכן.

3. כידוע, זמן קצר לאחר הבחירות, החליטה הכנסת ה-21 על התפזרותה. ביום 27.6.2019, במסגרת הערכות לבחירות לכנסת ה-22, הגישה דרכנו בקשה ליו"ר ועדת הבחירות, כי ירחיב את נימוקי החלטתו במב"כ 1/21; בהחלטת יו"ר הוועדה מיום 9.7.2019 – נדחתה בקשתה. משכך היה, עתרה דרכנו לבית משפט זה נגד החלטת יו"ר ועדת הבחירות במב"כ 1/21, ונגד החלטתו שלא לפרט את נימוקיו באותה החלטה (בג"ץ 4897/19). לאחר שהוגשה העתירה, גובשה הסכמה בין דרכנו לבין יו"ר ועדת הבחירות והיועץ המשפטי לממשלה, שלפיה תימחק העתירה, ובמקביל תגיש דרכנו ליו"ר ועדת הבחירות בקשה להכרעה מוקדמת (Pre-ruling) בשאלה האם סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות חל בעניינה. בהתאם להסכמת הצדדים, ניתן ביום 23.7.2019 פסק דין המורה על מחיקת העתירה.

החלטת יו"ר ועדת הבחירות

4. ביום 25.7.2019 הגישה דרכנו ליו"ר ועדת הבחירות בקשה להכרעה מוקדמת ביחס לפעילותה המתוכננת לקראת הבחירות לכנסת ה-22 (מב"כ 1/22 תנועת דרכנו נ' רשימת הליכוד) (להלן: מב"כ 1/22). בבקשתה, פירטה דרכנו על אודות שני מסלולי פעילות לקראת הבחירות לכנסת ה-22: האחד, עידוד הצבעה ביום הבחירות לכנסת, ובפרט בקרב "הרוב המתון והרדום" בישראל; השני, השתתפות בשיח הציבורי בעניינים הנוגעים לסדר היום האזרחי והדמוקרטי, "תוך העלאת המודעות לחשיבות הדרישה שתופנה על ידי המצביעים לאחריות מנהיגותית

(accountability) מצד נבחרי הציבור. הודגש, כי הפעילות האמורה תישא אופי 'כללי', ולא תכוון כלפי מפלגה מסוימת.

5. יו"ר ועדת הבחירות נדרש לבקשה ולתגובות שהוגשו מטעם המשיבים, קיים דיון לפניו, ולאחריו איפשר לצדדים להגיש השלמות טיעון ביחס לסוגיות שעלו והתחדדו במהלכו. לאחר שהשלימו הצדדים את טענותיהם, קבע יו"ר ועדת הבחירות בהחלטתו מיום 20.8.2019, כי פעילותה המתוכננת של דרכנו עולה כדי 'פעילות בחירות', בהתאם להוראת סעיף-קטן (4) להגדרת 'פעילות בחירות' בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות: "תעמולה באמצעות מודעות פרסום, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת". אי לכך קבע יו"ר הוועדה, כי על דרכנו להרשם אצל מבקר המדינה כ'גוף פעיל בבחירות', עד יום 27.8.2019. לחלופין קבע, כי באפשרותה של דרכנו לחדול ממירב הפעולות שאותן היא מתכננת לבצע עד מועד הבחירות.

6. בהחלטתו עמד יו"ר ועדת הבחירות על הרכיבים השונים החוסים תחת הגדרת 'פעילות בחירות', והראה כיצד פעילותה של דרכנו עונה על הגדרה זו. תחילה וראש ציין יו"ר הוועדה, כי במסגרת דיני הבחירות, המבחן להשפעתו של פרסום הוא אובייקטיבי-תוצאתי: "בחינת ההשפעה של פרסום – איננה נבחנת מבעד למטרתו של המפרסם, אלא מנקודת מבטו של הבוחר הסביר, נמען הפרסום [...] השאלה אם פרסום מסוים ייפול בגדרי תעמולת בחירות אם לאו, תיבחן על-פי השפעתו הצפויה על הצופה או על המאזין הסביר". בהקשר זה קבע יו"ר הוועדה, כי בניגוד לעמדתה של דרכנו, לפיה מסריה אינם מזוהים עם רשימת מועמדים מסוימת, "ברי כי הבוחר הסביר אמור להיות מושפע ממסרים אלה ולראות בהם הכוונה נגד רשימות מועמדים מסוימות".

7. לאחר מכן, פנה יו"ר הוועדה לבחינת פרשנות התנאי הקבוע בהגדרה, לפיו תחת 'פעילות בחירות' נכללת תעמולה ביחס לרשימת מועמדים מסוימת. יו"ר הוועדה דחה את עמדתה של דרכנו, ואת עמדת היועץ המשפטי לממשלה, שלפיה החוק חל רק במקום שבו מדובר בתעמולה המכוונת ל"רשימה אחת בלבד". על-פי החלטת יו"ר הוועדה, הפרשנות הראויה לדיבור 'רשימת מועמדים מסוימת' – "איננה רשימת מועמדים אחת מסוימת דווקא, אלא רשימת מועמדים שהיא מוגדרת ובת-זיהוי". בהקשר זה קבע יו"ר הוועדה, כי גם פרסום שנחזה בעיני הבוחר הסביר, "ככזה המכוון בעד או כנגד רשימות מועמדים מוגדרות ובנות זיהוי מובחן" – נכלל תחת הגדרת 'פעילות בחירות' בחוק מימון מפלגות. עוד צוין, כי אילו התכוון המחוקק לתחם את ההגדרה לפעולות שעניינן רשימת מועמדים אחת בלבד, ניתן היה לנקוט בלשון מפורשת יותר, כפי שנעשה במקומות אחרים. כך למשל, בסעיף 13 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 נקבע: "לא תהא תעמולת בחירות מטעם מפלגה או רשימת מועמדים אחת או למענה בצורה או בדרך שיש בהם משום הפרעה בלתי הוגנת" (ההדגשה הוספה – נ' ס'). כמו כן קבע יו"ר

הוועדה, כי חל בענייננו סעיף 5 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הפרשנות), שלפיו "האמור בלשון יחיד – אף לשון רבים במשמע, וכן להיפך".

8. בנוסף עמד יו"ר הוועדה על כך שלא נקבעו בהגדרה אמות מידה בנוגע למשך, לתדירות ולהיקף הפעילות שתסווג כ'פעילות בחירות'. כל שנקבע הוא, כי מדובר בפעילות "שבוצעה". לעניין זה קבע יו"ר הוועדה, כי על מנת ללמוד על מעשים של גוף מסוים בהווה, ניתן להידרש גם לראיות ביחס למעשים ולפעולות קודמות שנעשו בעבר, "ובלבד שראיות אלה מקיימות קשר ענייני הדוק עם פעולותיו של אותו גורם בהווה". עוד נקבע, כי פעילות של גוף מסוים עשויה להיות מסווגת כ'פעילות בחירות', גם במקום שבו מדובר בתחום עיסוק שולי של אותו גוף.

9. על רקע הניתוח הפרשני שלעיל קבע יו"ר ועדת הבחירות, כי פעילותה המתוכננת של דרכנו לקראת הבחירות לכנסת ה-22, עולה כדי 'פעילות בחירות' כהגדרתה בסעיף-קטן (4) להגדרה שבחוק מימון מפלגות. לפיכך עליה להרשם אצל מבקר המדינה כגוף פעיל בבחירות, עד יום 27.8.2019. הראיה העיקרית למסקנה זו היא הצהרתה של דרכנו, לפיה בכוונתה לפעול נגד מגמות בזירה הפוליטית בישראל, הכוללות "העמדת תנאים מוקדמים, כפי שפורסם, במסגרת משא ומתן קואליציוני, לפיהם חתימה על הסכם קואליציוני תותנה ותהיה כפופה מראש ובצורה בלתי חוזרת להתחייבות לתמוך בחוק שיש אפשרות לראותו ולפרשו כמיועד למטרה פרסונלית, ו/או רטרואקטיבית, כך שכל ייעודו וסיבת חקיקתו היא לסייע לאדם אחד או להיטיב רק עמו". נקבע, כי מנקודת מבטו של בוחר סביר, הבקיא בשיח הפוליטי בישראל, ברי כי מטרתם של פרסומים אלו להשפיע על קהל הבוחרים להצביע "נגד רשימות מועמדים מסוימות", וזאת גם מבלי שיוזכרו שמותיהן המפורשים.

10. נוכח מסקנתו-זו קבע יו"ר הוועדה הבחירות, כי התייתר הצורך לבחון האם פעילותה של דרכנו, שעניינה עידוד הצבעה, באה בגדר הגדרת 'פעילות בחירות'. לצד זאת צוין, כי "מגזר פעילות זה תואר בכלליות רבה (רבה מדי) על-ידי המבקשת [הליכוד – נ' ס'], מבלי לתאר מהי זהות הגופים אשר בכוונתה ליצור עימם שיתופי פעולה, אילו מסרים ייכללו במסגרת 'קמפיין עידוד ההצבעה מטעמה', ומהם אותם פעילויות וחומרי עזר שבכוונתה להפיק במשותף עם גורמים אלו". עוד ציין יו"ר הוועדה, כי אין בהחלטתו משום הבעת דעה "לגבי מצב שבו המבקשת תחדל מכל פעילות שהיא החל מיום א' ה-25.08.2019 ועד ליום הבחירות, למעט פעילות לעידוד ההצבעה בבחירות ובלבד שזו תעמוד בתנאי החוק ובתנאים המגבילים והאיסורים שהוצגו קודם לכן".

מכאן העתירה שלפנינו.

11. בעתירה טוענת דרכנו למספר פגמים שנפלו בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות. ראשית נטען, כי יו"ר הוועדה חרג מהבקשה להכרעה מוקדמת שהונחה לפניו במסגרת מב"כ 1/22, והתמקדה אך ורק בפעילויות עתידיות המתוכננות לקראת הבחירות לכנסת ה-22. לדבריה, נסמך יו"ר הוועדה על נימוקים וממצאים שנדונו במב"כ 1/21, ואשר לא היה מקום להתייחס אליהם במסגרת הבקשה דנן. צוין, כי הדבר חורג מן ההסכמה הדיונית שגובשה בין הצדדים, ואשר הובילה למחיקת העתירה בבג"ץ 4897/19. עוד נטען, כי הפרשנות שניתנה על-ידי יו"ר הוועדה להגדרת 'פעילות בחירות', לפיה גם מספר מפלגות יכולות לחסות תחת הביטוי 'רשימת מועמדים מסוימת' – סותרת את לשון החוק ואת כוונתו הסובייקטיבית של המחוקק. לעניין זה נטען, כי המחוקק בחר, בכוונת מכוון, לנקוט בלשון יחיד. דרכנו הדגישה כי מטרתה אינה "החלפת הממשלה", וכי בפעילותה היא קוראת ל"הרכבת קואליציה מתונה ורחבה ולא קיצונית וצרה". מסריה אינם בעד או נגד רשימת מועמדים מסוימת, ועניינם בקידום רעיונות כלליים בלבד. מכל מקום צוין, כי גם קריאה להחלפת הממשלה איננה מכוונת לרשימת מועמדים מסוימת, כי אם למספר מפלגות אשר חברו יחדיו לצורך כינונה של קואליציה. כמו כן נטען, כי ההחלטה גורמת לפגיעה חמורה בחופש הביטוי, ועובדה זו לא מצאה ביטוי מספק בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות.

12. בתגובה המקדמית מטעם יו"ר ועדת הבחירות נטען, כי דין העתירה להידחות על הסף, שכן דרכנו לא המציאה לו את העתירה כנדרש, ולא צירפה משיבים רלבנטיים (כל רשימות המועמדים המתמודדות בבחירות לכנסת ה-22). כמו כן נטען, כי יש לדחות את העתירה על הסף מחמת מניעות של דרכנו, ומחמת היות העתירה מוקדמת. לעניין זה נטען, כי החלטתו של יו"ר הוועדה ניתנה במסגרת 'בקשה להכרעה מוקדמת' (Pre-Ruling), ואין בה צו אופרטיבי מחייב, אלא אך הבעת עמדה מוקדמת. במצב דברים זה, נתונה לדרכנו הבחירה אם לציית להכרעה המוקדמת או לפעול בניגוד לה, ולהסתכן בכך שיינתן נגדה צו מניעה, אם תוגש נגדה עתירה. מכל מקום, לעמדת יו"ר הוועדה, "טרם בשלה השעה לדון בטענות העותרת נגד החלטת המשיב". לחלופין נטען, כי יש לדחות את העתירה לגופה, בהעדר עילה להתערבות בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות. אשר לפרשנות המונח 'רשימת מועמדים מסוימת' נטען, כי קבלת עמדתה של דרכנו תהפוך את הוראות תיקון מספר 35 לחוק מימון מפלגות ל'אות מתה', שכן די בכך שפעילות של גוף מסוים תתייחס ליותר מרשימת מועמדים אחת – לרבות קריאה "להצביע או להימנע להצביע לשתי רשימות הנקובות בצורה מפורשת" – על מנת שאותו גוף יפעל ללא פיקוח או בקרה. משכך, על מנת שתיקון מספר 35 יגשים את מטרותיו, שומה עלינו לפרש את הביטוי 'רשימת מועמדים מסוימת' כמתייחס גם לכמה רשימות מועמדים. פרשנות זו מחויבת, כך נטען, גם לאור תכליתו של חוק מימון מפלגות – הבטחת תקינותה של המערכת הפוליטית, ובפרט קידום ערכי השקיפות, השוויון בבחירות, ומניעת השפעה לא מבוקרת של בעלי הון. כמו כן, שלל יו"ר ועדת

הבחירות את טענתה של דרכנו, לפיה עמדתו נעוצה בהחלטות קודמות שקיבל בעניינה במהלך מערכת הבחירות לכנסת ה-21. יו"ר הוועדה הדגיש, כי בחינת בקשתה של דרכנו להכרעה מוקדמת נעשתה על סמך הפירוט שהציגה לפעילותה המתוכננת במערכת הבחירות לכנסת ה-22; הא ותו לא.

13. הליכוד טוענת בתגובתה המקדמית, כי החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות "נטועה היטב במתחם הסבירות", ועל כן אין מקום להתערב בה. במישור העובדתי אין ספק לשיטתה, כי חלק מפעילותה של דרכנו, כפי שנסקרה על-ידה לפני יו"ר ועדת הבחירות, למעט הפעילות הנוגעת לעידוד הצבעה באופן כללי – תתפרש בעיניו של הבוחר הסביר כ"פעילות שנועדה להשפיע על החלטתו להצביע כנגד או בעד מפלגה מסוימת או מפלגות מסוימות". אשר לפרשנות ההוראות הרלבנטיות בחוק מימון מפלגות נטען, כי "מבחינת החוק, די בכך שהעותרת מתייחסת לסוג רשימות מסויים, בעדו או כנגדו יש להצביע, כדי לחייב את רישומה אצל מבקר המדינה" (ההדגשה במקור – נ' ס'). בהקשר זה נטען, כי יש לפרש את הגדרת 'פעילות בחירות' בהתאם לתכלית האובייקטיבית של הביטוי – הגנה על עקרון השוויון וטוהר הבחירות – גם אם היא סותרת את התכלית הסובייקטיבית של הביטוי. מכל מקום, לגישת הליכוד אין סתירה שכזו בין תכליתו הסובייקטיבית של הסעיף, לתכליתו האובייקטיבית. לדברי הליכוד, גם אם ניצמד לתכלית הסובייקטיבית של החוק לבדה, אין בכך כדי לשלול את עמדתו של יו"ר ועדת הבחירות, שכן "לשון החוק מדגישה את ה'השפעה' של הפרסום על הבוחר, ולא את הסיפא של 'רשימת מועמדים מסוימת'". עוד נטען, כי העובדה שבמסגרת מסריה ופרסומיה לא נקבה דרכנו בשם של מפלגה או מפלגות מסוימות – אינה מעלה או מורידה לעניין השאלה אם פעילותה נכללת בהגדרת 'פעילות בחירות', אם לאו.

14. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, הפרשנות הנכונה ל'רשימת מועמדים מסוימת', "מכוונת לפעילות בעד או נגד רשימת מועמדים מסוימת אך לא ביחס לפעילות המכוונת כלפי מספר רשימות מועמדים". נטען, כי לשון החוק ברורה, ולא בכדי נקט המחוקק בלשון יחיד. כמו כן נטען, כי הלשון נתמכת בתכליתו הסובייקטיבית של החוק. כך, בעוד שנוסח הצעת החוק המקורית התייחס ל'רשימת מועמדים בבחירות לכנסת', הרי שבהמשך נעשה שינוי מהותי, ונוסח ההצעה שהתקבל שונה ל'רשימת מועמדים מסוימת'. כמו כן טוען היועץ המשפטי לממשלה, כי התכלית הסובייקטיבית נלמדת מפרוטוקולי הישיבות שהתקיימו בוועדה המשותפת לוועדת חוקה, חוק ומשפט ולוועדת הכנסת, שהוקמה לצורך הדיון בחוק (להלן: הוועדה המשותפת). בהקשר זה הביא היועץ המשפטי באריכות ציטוטים נבחרים מתוך הדיונים, מהם ניתן ללמוד לשיטתו כי הפעילות שנועד החוק להסדיר מתייחסת לפעילות בעד או נגד רשימה מסוימת בלבד. כמו כן נטען, כי פרשנות זו עולה בקנה אחד עם התכלית האובייקטיבית של החוק. החוק אמנם נועד להגביר את השקיפות ולהגביל את האפשרות לקבלת תרומות, אולם זאת רק במקרים הנדרשים, ותוך איזון אל מול הזכות לחופש ביטוי פוליטי. לבסוף נטען, כי

סעיף 5 לחוק הפרשנות אינו משנה את המסקנה הפרשנית שלעיל, שכן מדובר בענייננו בהסדר שלילי שנחקק בכוונת מכוון. אשר לעניינה הפרטני של דרכנו נטען, כי לא ניתן לראות את פעילויותיה המתוכננות כמכוונות בעד או נגד 'רשימה מסוימת' (להבדיל מגוש מפלגות), ועל כן פעילותה איננה מחייבת רישום אצל מבקר המדינה.

15. בתגובה המקדמית שהוגשה מטעם מבקר המדינה, הוצגה עמדתו של המבקר כפי שנפרשה בהליכים שהתנהלו לפני יו"ר ועדת הבחירות. הודגש, כי יש לפרש את המונחים הרלבנטיים באופן תכליתי, בהתאם לנסיבות הקונקרטיות של מערכת הבחירות. כך למשל צוין, כי יתכנו מצבים שבהם התייחסות ישירה לראש רשימת מועמדים מסוימת, או למועמד בולט בה, תחשב כתעמולה שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד או נגד אותה רשימה. כך גם במקום שבו "רשימת מועמדים מסוימת מרימה 'דגל' ספציפי ומזוהה עם נושא מסוים", התייחסות לאותו נושא עשויה להחשב כ'פעילות בחירות'. יחד עם זאת צוין, כי יש להביא בחשבון את העובדה שמערכת הבחירות בישראל היא רב-מפלגתית, ולעיתים עשויה להתקיים חפיפה בין המסרים המוצגים על-ידי רשימות מועמדים שונות. לטענת המבקר, מאפיין זה מחייב זהירות רבה בכל הנוגע לזיהוי מסר תעמולתי מסוים כפועל בעד או נגד רשימת מועמדים מסוימת.

16. בתגובתה המקדמית, ביקשה רשימת כחול לבן למחוק אותה מרשימת המשיבים לעתירה. נטען, כי היא אינה נדרשת לצורך ההכרעה בעתירה, שכן לא הוכחה זיקה בינה לבין דרכנו. כך, בהחלטתו במב"כ 1/21 קבע יו"ר ועדת הבחירות, כי "לא אותרה בחומר הראיות שבפניי זיקה בין דרכנו לבין המשיבה 2 [רשימת כחול לבן – נ' ס'". נוכח האמור, בפסק דין חלקי מיום 27.8.2019, נמחקה רשימת כחול לבן מרשימת המשיבים לעתירה.

17. בהחלטתי מיום 27.8.2019 נקבע דיון בעתירה, וצוין כי הדיון יערך כאילו ניתן צו על-תנאי, אלא אם יתנגד לכך מי מהצדדים. בפתח הדיון שהתקיים לפנינו ביום 29.8.2019, הביע בא-כוח הליכוד התנגדות למתן צו על-תנאי, אך לבסוף קיבל את המלצתנו להסיר את התנגדותו – הן מחמת סד הזמנים המצומצם, הן לאור העובדה שהתמונה נפרשה לפנינו במלואה, הן מאחר שאין בעצם נתינת הצו משום הבעת עמדה לגופם של דברים. במסגרת הדיון שבו הצדדים על עיקרי טענותיהם, ובמענה לשאלותינו חידדו והבהירו. להלן אתייחס לדברים, ככל שהם צריכים לפסק הדין בעתירה.

דיון והכרעה

18. למקרא כתבי הטענות והנספחים, ולאחר שמיעת טענות הצדדים בדיון שנערך לפנינו, באתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות, וכך אציע לחברי לעשות. כפי שאפרט להלן, גם אם היה מקום לקבל את עמדתם הפרשנית של דרכנו ושל היועץ המשפטי לממשלה (ויש טעמים טובים לעשות כן), לא היה בכך, בנסיבות העניין, כדי להצדיק את קבלת העתירה.

19. בטרם דיון לגופם של דברים, נסיר מדרכנו טענות סף. אשר לטענה שלפיה העתירה מוקדמת, נענה בא-כוח יו"ר הוועדה להצעתנו-המלצתנו בתום הדיון, והודיע כי אינו עומד על טענה זו. לא נרחיב אפוא את הדיבור, נאמר אך זאת: ספק אם אמנם החלטת יו"ר ועדת הבחירות – על אף כותרתה – נעדרת משמעות אופרטיבית, בשים לב לטיבו של ההליך שהתנהל בוועדת הבחירות (וכלל הגשת תצהירים), ל'שורה התחתונה' של ההחלטה (המורה לדרכנו להרשם אצל מבקר המדינה עד לתאריך מוגדר), ולהסכמות הצדדים בבג"ץ 4897/19 (שמכוחן התקיים ההליך החריג והייחודי בוועדת הבחירות). טענת סף נוספת שנשמעה בדיון לפנינו, קשורה בלשון המשתלחת שנקטה דרכנו בעתירה כלפי יו"ר ועדת הבחירות. לשון זו, כך נטען, מצדיקה כשלעצמה את דחיית העתירה על הסף. אכן, הדעת אינה נוחה כלל ועיקר מן הסגנון שנקטה דרכנו כלפי החלטת יו"ר ועדת הבחירות. מותר לחלוק כמובן על קביעותיו, אפשר לעתור ולערער ולהשיג, אך יש לעשות כן בדרך ארץ. "דברי חכמים בנחת נשמעים" (קהלת ט יז); לא בהתלהמות, גם לא בעוקצנות. מכל מקום, בדיון לפנינו התנצלו באי-נוחה של דרכנו על הסגנון המשתלח. ברוחק, די בכך.

מהי 'פעילות בחירות' כהגדרתה בחוק מימון מפלגות?

20. תיקון מספר 35 לחוק מימון מפלגות נחקק בשנת 2017, ובמסגרתו נקבעו הוראות שונות ביחס לגופים המבצעים 'פעילות בחירות', שלא באמצעות המפלגות המתמודדות בבחירות לכנסת. בסעיף 10ג לחוק נקבע, כי גוף המבצע 'פעילות בחירות' בהיקף כספי העולה על 101,700 ₪, נדרש להרשם אצל מבקר המדינה "כגוף פעיל בבחירות שמטרתו ביצוע פעילות בחירות". על גופים אלו הוטלו מגבלות שונות בנוגע להיקף וגובה התרומות אשר באפשרותם לקבל, כמו גם הוראות שונות המחייבות אותם בשקיפות ודיווח על פעולותיהם. אותן מגבלות והנחיות חלות על גופים המבצעים אחת מארבע הפעילויות המנויות בהגדרה של 'פעילות בחירות', המפורטות בסעיף 1 לחוק; למען הנוחות יובאו אלו כלשונן:

- (1) יצירת מאגר מידע ובו פרטים מזהים של בוחרים בבחירות לכנסת לצד מידע בדבר כוונות ההצבעה שלהם בבחירות, לשם ביצוע הפעילויות האמורות בפסקאות (2) עד (4) שלהלן, ושלא לשם מכירתו למפלגה;
- (2) הסעת בוחרים ביום הבחירות לכנסת, שלא לפי חוק ושלא בתמורה מלאה, לשם הבטחת הצבעתם בשל כוונות ההצבעה שלהם בבחירות;
- (3) פנייה ישירה בתקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת;

(4) תעמולה באמצעות מודעות פרסום, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת.

21. אשר לעניינה של דרכנו, כפי שציין יו"ר ועדת הבחירות בהחלטתו במב"כ 1/22, "בכל הנוגע לתת-סעיפים (1) ו-(2) שבהגדרה הנ"ל – דומה כי לא מתעוררת שאלה". מוקד המחלוקת אפוא, בפרשנותן של חלופות (3) ו-(4) להגדרה, ובפרט פרשנות הדיבור 'רשימת מועמדים מסוימת'. מה טיבה של דרישת המסוימות האמורה כאן? על-פי עמדתו של יו"ר ועדת הבחירות, יחול החוק על כל פעולה שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד, או להימנע מלהצביע בעד "רשימות מועמדים מוגדרות ובנות זיהוי מובחן", כאשר המבחן לעניין זה הוא מבחן 'הבוחר הסביר'. מנגד טוענת דרכנו, וכך גם היועץ המשפטי לממשלה, כי דרישת המסוימות פירושה שהחוק חל רק ביחס לפעילות המכוונת כלפי רשימת מועמדים מסוימת אחת, אך לא ביחס למספר רשימות מועמדים, אף אם הן מסוימות ומובחנות.

22. לגישת יו"ר ועדת הבחירות, פרשנות שלפיה רשימת מועמדים מסוימת היא רשימה אחת בלבד, מובילה לתוצאה אבסורדית, אשר אינה עולה בקנה אחד עם תכליתו של חוק מימון מפלגות. כך, גם כאשר מכוונת פעילותו של גוף דוגמת דרכנו להשפיע על בוחרים להצביע בעד, או להימנע מלהצביע בעד שתי רשימות מסוימות ומובחנות, לא יהיה בכך משום 'פעילות בחירות'. תוצאה זו הופכת לשיטת יו"ר הוועדה את תיקון 35 ל'אות מתה'. יש טעם רב בעמדה זו. פרשנות דווקנית, מצמצמת, שלפיה חל החוק רק ביחס לפעילות המכוונת כלפי רשימת מועמדים מסוימת אחת דווקא, פותחת פתח לכאורה להתחכמויות ולהתחמקויות, גם במצבים שבהם ברי לכל בר דעת כי מדובר ב'פעילות בחירות'.

23. דא עקא, כפי שציין היועץ המשפטי לממשלה, עיון בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה המשותפת, מלמד כי המחוקק נתן דעתו על הסוגיה, שקל ואיזן, וביקש במפגיע להחיל את החוק רק על פעילות המכוונת כלפי רשימת מועמדים מסוימת אחת. גישה זו, על אף חולשתה המסוימת, הגיונה בצדה: ראשית, פגיעתה בחופש הביטוי הפוליטי פחותה (וזהו שיקול מרכזי שעמד לנגד עיני המחוקק); שנית, היא מבוססת במידה רבה על הכרת המציאות, שכן החשש מפני התערבות אסורה של בעלי הון, תוך עקיפת חוק מימון מפלגות, מתקיים לכאורה בעיקר בנסיבות שבהן מדובר בתמיכה, או לחלופין בהתנגדות לרשימה או מועמד מסוימים (ולא למספר רשימות או מועמדים).

24. כך או אחרת, בין אם 'רשימת מועמדים מסוימת' פירושה רשימה אחת, בין אם פירושה מספר רשימות, מקובלת עלי קביעתו של יו"ר ועדת הבחירות, כי את הפעילות העומדת לבחינה יש לבחון מבעד למשקפיו של 'הבוחר הסביר'. בחינה זו, אשר נעשית בהתאם למכלול נסיבות

העניין (כאמור בפסקה 46 להחלטה), היא אמת המידה שעל-פיה יש להבחין בין פעילות שמהותה תמיכה או התנגדות עקרונית לרעיונות כלליים, החוצים רשימות ומפלגות, לבין תמיכה או התנגדות, מפורשת או משתמעת, ל'רשימת מועמדים מסוימת' (אחת או יותר). ישומו של מבחן זה אינו בהכרח פשוט. מחד גיסא, הוא מאפשר ללכוד ברשתו של החוק את כל אותם מצבים שבהם יבקש מאן דהוא להתחכם, ולקדם תעמולת בחירות המכוונת בעד או נגד 'רשימת מועמדים מסוימת' (אחת או יותר), באצטלה של רעיון, עקרון או מסר ברמת הפשטה גבוהה. מאידך גיסא, בשים לב לכך שניתן 'לתרגם' לכאורה כל רעיון או תפיסת עולם ל'רשימת מועמדים מסוימת', יש להיזהר מפני החלה רחבה מדי של החוק. הדברים נכונים ביתר שאת ביחס למצב הדברים הקיים בישראל. יפה העיר בהקשר זה בא-כוח מבקר המדינה, כי "כאשר רשימת מועמדים מסוימת מרימה 'דגל' ספציפי ומזוהה עם נושא מסוים, הרי שתעמולה הנוגעת ישירות לאותו נושא עשויה בנסיבות המתאימות להיחשב כתעמולה שמטרתה לשכנע מצביעים בעד או נגד הצבעה לאותה רשימת מועמדים". יחד עם זאת, "במערכת בחירות רב-מפלגתית כפי שקיימת בישראל, הרי שקביעת קביעות בתחום זה חייבת להיעשות בזהירות רבה; זאת במיוחד, במידה וקיימת חפיפה בין המסרים שמוצגים ע"י רשימות מועמדים שונות המשתתפות במערכת הבחירות".

25. על רקע הדברים הללו, דומני כי אין אנו צריכים להכריע במחלוקת הפרשנית שנתגלעה בענייננו, באשר לפרשנות הדיבור 'רשימת מועמדים מסוימת'. בנסיבות דנן, גם אם היתה מתקבלת הפרשנות המוצעת על-ידי דרכנו ועל-ידי היועץ המשפטי לממשלה, עדיין לא היה בכך כדי להצדיק את קבלת את העתירה. בהחלטתו קבע יו"ר ועדת הבחירות, כי "הראיה העיקרית למסקנה שאליה הגעתי [לפיה פעילותה של דרכנו עולה כדי 'פעילות בחירות' – נ' ס'] היא הצהרתה של [דרכנו], כי בדעתה לפעול כנגד מגמות הקיימות בספירה הציבורית והפוליטית בישראל, הכוללות: 'העמדת תנאים מוקדמים, כפי שפורסם, במסגרת משא ומתן קואליציוני, לפיהם חתימה על הסכם קואליציוני תותנה ותהיה כפופה מראש ובצורה בלתי חוזרת להתחייבות לתמוך בחוק שיש אפשרות לראותו ולפרשו כמיועד למטרה פרסונלית, ו/או רטרואקטיבית, כך שכל ייעודו וסיבת חקיקתו היא לסייע לאדם אחד או להיטיב רק עמו" (פסקה 70 להחלטה). כפי שציין יו"ר ועדת הבחירות, על אף שהמבקשת מנסה לשוות לפעילותה במישור זה נופך עקרוני, שאיננו מזוהה עם גורם מסוים או רשימת מועמדים מסוימת, זהו אינו מצב הדברים: "אף מבלי 'לקרוא לילד בשמו', ולציין באילו יוזמות מדובר, מובן לכל מי שמעורה מעט בשיח הפוליטי בישראל – כי לא במסר א-פוליטי ועל מפלגתי מדובר" (פסקה 71 להחלטה). אכן, מנקודת מבטו של 'הבוחר הסביר', באקלים הפוליטי הנוכחי, מכוונים הדברים כלפי רשימת מועמדים מסוימת, היא המשיבה 2, מפלגת הליכוד והעומד בראשה. משאלו הם פני הדברים, אין עילה להתערב בקביעתו של יו"ר ועדת הבחירות, לפיה פעילותה של דרכנו, כפי שהצהירה עליה לפני יו"ר הוועדה, למצער בהקשר האמור, עולה כדי 'פעילות בחירות' כהגדרתה בחוק מימון מפלגות.

26. אשר על כן, אציע לחברי לבטל את הצו על-תנאי ולדחות את העתירה.

בנסיבות העניין, לא נעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט א' שטיין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט נעם סולברג.

ניתן היום, ג' באלול התשע"ט (3.9.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

דנג"ץ 6142/19

לפני : כבוד הנשיאה א' חיות
המבקשת : דרכנו - יוצאים לפעולה (חל"צ)

נגד

המשיבים : 1. כב' השופט חנן מלצר, המשנה לנשיאת בית משפט עליון
2. מפלגת הליכוד
3. היועץ המשפטי לממשלה
4. מבקר המדינה

בקשה לקיום דיון נוסף בפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 5527/19 שניתן ביום 3.9.2019 על ידי כבוד השופטים נ' סולברג, י' וילנר וא' שטיין

בשם המבקשת : עו"ד גלעד שר ; עו"ד אלי זהר

בשם המשיבים 1, 3 ו-4 : עו"ד ערין ספדי-עטילה
בשם המשיבה 2 : עו"ד אבי הלוי

החלטה

בקשה לקיום דיון נוסף בפסק דינו של בית משפט זה (השופטים נ' סולברג, י' וילנר, וא' שטיין) מיום 3.9.2019 בבג"ץ 5527/19 דרכנו – יוצאים לפעולה נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, אשר דחה את עתירת המבקשת נגד החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22 (להלן: יו"ר ועדת הבחירות) במב"כ 1/22, לפיה פעילות המבקשת עונה להגדרת "פעילות בחירות" בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: החוק) ובהתאם עליה להירשם אצל מבקר המדינה כ"גוף פעיל בבחירות".

1. העובדות הצריכות לענייננו פורטו בפסק הדין מושא הבקשה דנן: במהלך תקופת הבחירות לכנסת ה-21 עתרה המשיבה 2, מפלגת הליכוד (להלן: הליכוד), בפני יו"ר ועדת הבחירות (מב"כ 1/21 מפלגת הליכוד נ' דרכנו) (להלן: מב"כ 1/21) למתן צו מניעה כלפי המבקשת בטענה כי פעילותה מהווה "פעילות בחירות" כהגדרתה בסעיף 1 לחוק, ולפיכך עליה להירשם אצל מבקר המדינה כ"גוף פעיל בבחירות" בהתאם להוראת סעיף 10ג(א) לחוק. ביום 5.4.2019 קיבל יו"ר ועדת הבחירות את העתירה, קבע כי המבקשת עוסקת ב"פעילות בחירות" כהגדרתה בחוק, והורה בצו מניעה מתוקף סעיף 10ג(יז) לחוק, כי המבקשת לא תוכל לבצע "פעילות בחירות" עד שתירשם אצל מבקר המדינה. בעקבות צו המניעה חדלה המבקשת מפעילותה עד למועד הבחירות לכנסת ה-21, שהתקיימו מספר ימים לאחר מכן.

לאחר החלטת הכנסת ה-21 על התפזרותה, ובמהלך תקופת ההיערכות לבחירות לכנסת ה-22, עתרה המבקשת לבית משפט זה נגד החלטת יו"ר ועדת הבחירות במב"כ 1/21 ונגד החלטתו שלא לפרט את נימוקיו באותה החלטה (בג"ץ 4897/19). עתירה זו נמחקה בעקבות הסכמה בין המבקשת ליו"ר ועדת הבחירות וליועץ המשפטי לממשלה לפיה המבקשת תגיש ליו"ר ועדת הבחירות בקשה להכרעה מוקדמת (Pre-ruling) באשר לשאלה האם סעיף 10ג(א) לחוק חל בעניינה.

2. ביום 25.7.2019 הגישה המבקשת ליו"ר ועדת הבחירות בקשה להכרעה מוקדמת ביחס לפעילותה המתוכננת לקראת הבחירות לכנסת ה-22 (מב"כ 1/22 תנועת דרכנו נ' רשימת הליכוד) (להלן: מב"כ 1/22). בבקשה זו פירטה המבקשת על אודות מסלולי הפעילות העיקריים שלה לקראת הבחירות לכנסת ה-22 – עידוד הצבעה ביום הבחירות לכנסת, בפרט בקרב "הרוב המתון והרדום" בישראל; וקידום השתתפות בשיח הציבורי בנוגע לסדר היום האזרחי והדמוקרטי, תוך דגש על דרישה ל"אחריות מנהיגותית" מצד נבחרי הציבור.

3. ביום 20.8.2019 קבע יו"ר ועדת הבחירות כי פעילותה המתוכננת של המבקשת עולה כדי "פעילות בחירות", בהתאם להוראת סעיף-קטן (4) להגדרת "פעילות בחירות" בסעיף 1 לחוק בהיותה "תעמולה באמצעות מודעות פרסום, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת". לפיכך נקבע כי על המבקשת להירשם אצל מבקר המדינה כ"גוף פעיל בבחירות" עד ליום 27.8.2019 או לחדול ממרבית הפעולות שתכננה לבצע עד למועד הבחירות. בהחלטה נקבע כי בניגוד לעמדת המבקשת ולעמדת היועץ המשפטי לממשלה, אין לפרש את הביטוי "רשימת מועמדים מסוימת" ככזה המתייחס לרשימה אחת בלבד, אלא יש לפרשו כמתייחס ל"רשימות מועמדים מוגדרות ובנות זיהוי מובחן". יו"ר ועדת הבחירות קבע כי מנקודת מבטו של "בוחר סביר",

מסריה של המבקשת נועדו להשפיע על קהל הבוחרים להצביע "נגד רשימות מועמדים מסוימות", וזאת גם בהיעדר אזכור שמותיהן המפורשים.

4. המבקשת עתרה לבית משפט זה נגד החלטת יו"ר ועדת הבחירות, וטענה, בין היתר, כי הפרשנות שניתנה על ידו לביטוי "רשימת מועמדים מסוימת" סותרת את לשון החוק ואת כוונתו הסובייקטיבית של המחוקק שבחר, בכוונת מכוון, לנקוט בלשון יחיד.

5. כאמור, דחה בית המשפט את העתירה וקבע כי "את הפעילות העומדת לבחינה יש לבחון מבעד למשקפיו של 'הבוחר הסביר'. בחינה זו, אשר נעשית בהתאם למכלול נסיבות העניין... היא אמת המידה שעל-פיה יש להבחין בין פעילות שמהותה תמיכה או התנגדות עקרונית לרעיונות כלליים, החוצים רשימות ומפלגות, לבין תמיכה או התנגדות, מפורשת או משתמעת, ל'רשימת מועמדים מסוימת' (אחת או יותר)". עוד נקבע כי לשם הכרעה בעתירה אין צורך להכריע במחלוקת שבין הצדדים בנוגע לפרשנות הביטוי "רשימת מועמדים מסוימת". זאת, שכן בחינת פעילות המבקשת, כפי שזו הוצגה על ידה בפני יו"ר ועדת הבחירות, מעלה מנקודת מבטו של "הבוחר הסביר" כי "באקלים הפוליטי הנוכחי, [מכוונת פעילות העותרת] כלפי רשימת מועמדים מסוימת, היא המשיבה 2, מפלגת הליכוד והעומד בראשה". משכך, אף אם הייתה מתקבלת עמדת המבקשת והיועץ המשפטי לממשלה, לא היה בכך כדי להצדיק את קבלת העתירה.

6. בבקשה דנן טוענת המבקשת כי בפסק הדין נקבעה הלכה "חדשה, חשובה, קשה ובעייתית ביותר". לשיטתה, החלטת בית המשפט שלא להכריע במחלוקת הפרשנית בנוגע לביטוי "רשימת מועמדים מסוימת" קיבעה והנציחה את הפרשנות שניתנה לביטוי על ידי יו"ר ועדת הבחירות. לפרשנות זו, כך נטען, השלכות רוחב משמעותיות על חופש הביטוי הפוליטי, בפרט בתקופת בחירות, ועל חופש ההתאגדות של תנועות א-מפלגתיות, והיא יוצרת אי-ודאות רבה בקרב ארגוני החברה האזרחית עד כדי שיתוק פעילותם בהקשר הבחירות. לצד זאת, המבקשת מדגישה כי היועץ המשפטי לממשלה תמך בעמדתה באופן עקבי ורצוף, הן בהליכים בפני יו"ר ועדת הבחירות והן במסגרת תגובתו המקדמית לעתירה.

המשיבים 1, 3 ו-4 טוענים כי אין מקום להורות על דיון נוסף, שכן בפסק הדין לא נקבעה כל הלכה, ודאי לא הלכה ברורה ומפורשת אשר יש בה כדי להצדיק קיום דיון נוסף. לשיטתם, בפסק הדין נקבע מפורשות כי לא נדרשת הכרעה במחלוקת הפרשנית שנתגלעה בין הצדדים באשר לביטוי "רשימת מועמדים מסוימת", וההכרעה נתקבלה על יסוד נסיבותיה הפרטניות של המבקשת ועל בסיס הצהרתה שלה באשר לפעילותה המתוכננת לקראת הבחירות לכנסת ה-22. עוד נטען כי הבקשה היא ניסיון להשיג או לערער על החלטות יו"ר ועדת הבחירות

ועל פסק הדין וכי משהבחירות לכנסת ה-22 התקיימו זה מכבר, לדיון הנוסף בפסק הדין תהיה משמעות אקדמית בלבד ואף מטעם זה יש לדחות את הבקשה.

7. הליכוד סבורה אף היא שבפסק הדין לא נקבעה כל הלכה, ומוסיפה כי פסק הדין התבסס על יישום מבחן "הבוחר הסביר" על עניינה הפרטני של המבקשת, ולאורו הסיק בית המשפט כי פעילותה היא בבחינת פעילות פוליטית המכוונת נגד מפלגה מסוימת אחת – הליכוד. בנוסף שבה הליכוד על טענותיה בתגובתה לעתירה בצינה כי פרשנות יו"ר ועדת הבחירות לביטוי "רשימת מועמדים מסוימת" היא הפרשנות הנכונה שמגשימה את תכלית הוראות החוק.

8. דין הבקשה להידחות. תנאי הכרחי לקיום דיון נוסף הוא שבפסק הדין מושא הבקשה נפסקה הלכה (סעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984) ועל ההלכה לגלות את עצמה על פני פסק הדין ולהיות ברורה ומפורשת (דנג"ץ 4325/19 שגב נ' ראש מינהל הרפואה במשרד הבריאות, פסקה 7 (2.9.2019)). עיון בפסק הדין מלמד כי אין ממש בטענתה של המבקשת לפיה בפסק הדין נקבעה הלכה באשר לפרשנות הראויה של הביטוי "רשימת מועמדים מסוימת" בחוק מימון מפלגות. בית המשפט שב והדגיש כי לצורך הכרעה בעתירה הוא אינו נדרש להכריע במחלוקת הפרשנית ביחס לביטוי "רשימת מועמדים מסוימת", וקבע כי אף אם תתקבל פרשנותה של המבקשת לביטוי זה, אין די בכך לצורך קבלת עתירתה. פסק הדין קבע כעניין שבעובדה כי מהצהרותיה של המבקשת באשר לפעילותה המתוכננת במהלך מערכת הבחירות לכנסת ה-22, "הבוחר הסביר" היה מסיק כי מסריה של המבקשת מכוונים נגד רשימה מסוימת אחת – הליכוד. קביעה עובדתית זו אינה עילה לקיום דיון נוסף. אוסיף ואומר כי אף אם יהיה מי שיטען כי הקביעה לפיה יש לבחון את הפעילות מנקודת המבט של "הבוחר הסביר" יש בה משום חידוש הלכתי, המבקשת כלל לא תקפה חידוש זה בבקשתה ומכל מקום אין מדובר בהלכה אשר עומדת בסתירה להלכה קודמת של בית המשפט העליון, או בהלכה שמפאת חשיבותה, קשיותה או חידושה יש מקום לקיים בה דיון נוסף.

סיכומם של דברים: ההלכה שאותה ביקשה המבקשת להעמיד לדיון נוסף לא נקבעה כלל בפסק הדין ומשכך דין הבקשה להידחות. הפרשנות הראויה לביטוי "רשימת מועמדים מסוימת", ככל שתעלה בפני בית המשפט בעתיד, תוכרע על ידו בבוא זמנה ולעת הזו נותרת סוגיה זו בצריך עיון.

הבקשה נדחת, אפוא.

אין צו להוצאות.

ניתנה היום, ה' בכסלו התש"ף (3.12.2019).

ה נ ש י א ה



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 21st Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

מב"כ 2/22

העותרת: רשימת הימין המאוחד – הבית היהודי, האיחוד הלאומי, הימין
החדש לכנסת ה-22

נגד

- המשיבים: 1. הרוב החילוני (באמצעות מר יקי הרץ)
2. מבקר המדינה (משיב פורמאלי)
3. היועץ המשפטי לממשלה

המבקשת להצטרף: מפלגת הליכוד

עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

בשם העותרת: עו"ד אלי שמואליאן

בשם המשיב 1: עו"ד דודי פרחיה

בשם המשיב 3: עו"ד יונתן ברמן

בשם המבקשת להצטרף: עו"ד מיכאל דבורין

החלטה

1. נוכח המורכבות העובדתית במכלול, כעולה מהחומר והטיעונים שהוצגו לי: בעתירה, בתגובות מטעם המשיב 1 (באמצעות מר יקי הרץ) ובא-כוח היועץ המשפטי לממשלה וכן בבקשה להצטרפות מטעם מפלגת הליכוד – ראיתי שלא להוציא במקרה זה צו מניעה. זאת בייחוד לנוכח

התשתית הראייתית החלקית שהובאה על-ידי העותרת והמבקשת להצטרף בדבר היקף הפעילות הכספית של המשיבה 1 (בסך של כ-18,000 ש"ח בלבד, על-פי הנתען).

2. יחד עם זאת, החלטתי זו ניתנת בכפיפות להערות הבאות :

(א) הפרשנות המקובלת עלי בהקשר להגדרת "גוף פעיל בבחירות" בהתאם להוראות סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 היא זו שנקבעה בהחלטתי במב"כ 1/22 תנועת דרכנו (חל"צ) נ' רשימת הליכוד (20.08.2018); ראו גם: בג"ץ 5527/19 דרכנו – יוצאים לפעולה (חל"צ) נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית (03.09.2019) ועיינו בעמדת **כב' מבקר המדינה**, כפי שהוצגה במסגרת הדיון בבג"ץ זה).

(ב) המשיב 1 – אם יבחר להמשיך בפעילותו מבלי להירשם אצל כב' מבקר המדינה כ"גוף פעיל בבחירות", נוטל על עצמו את הסיכון כי כב' מבקר המדינה, אשר מוסמך לבדוק פעילות זו – יגיע למסקנה כי המשיב 1 הפר את הוראות החוק הרלבנטיות, על כל המשתמע מכך (בהקשר לכך אזכיר גם את הוראות סעיפים 10ג(ג) ו-10ג(טו)(1) לחוק מימון מפלגות בקשר לסמכויותיו של **כב' מבקר המדינה**). בין יתר הנתונים הטעונים בדיקה, אציין כי לדידי, יש לבחון את זיקתה של "חופש – עמותה לחופש מדת" למשיב 1. זאת, מאחר שגוף זה צוין כנמען הצעת המחיר שצירף המשיב 1 לתגובתו לגבי הפרסומים, נושא העתירה (ראו: נספח 1 לתגובת המשיב 1).

3. עותק מכתבי בית הדין שבפני ומהחלטה זו – יועבר לפיכך לעיון כב' **מבקר המדינה**, כדי שיפעל במכלול כטוב בעיניו.

4. בכפוף לאמור בפיסקאות 1-3 שלעיל – העתירה נדחית בזאת, וממילא בקשת ההצטרפות לא מתקבלת. בנסיבות העניין לא ראיתי מקום לעשות צו להוצאות.

ניתנה היום, ה' באלול התשע"ט (05.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 21st Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

מב"כ 3/22

העותרת: מפלגת הליכוד תנועה לאומית ליבראלית

נגד

- המשיבים:
1. זזים - קהילה פועלת (ע"ר)
 2. היועץ המשפטי לממשלה
 3. מבקר המדינה

עתירה למתן צו מניעה לפי הוראות סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

בשם העותרת: עו"ד מיכאל דבורין

בשם המשיבה 1: עו"ד נילי שגיא

בשם המשיב 2: עו"ד יונתן ברמן

החלטה

1. לפניי עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: החוק, או חוק מימון מפלגות), בגדרה התבקשתי לקבוע כי המשיבה 1 מהווה "גוף פעיל בבחירות", בהתאם להוראות הרלבנטיות בחוק מימון מפלגות, ולאסור עליה לקיים פעילות בחירות כלשהי עד לרישומה אצל המשיב 3, בהתאם לחובה החלה עליה, לשיטת העותרת, מכוח הוראות החוק.

2. ראשיתו של ההליך שלפניי בעתירה שהוגשה לעיוני סמוך ליום הבחירות לכנסת ה-21, בגדרה טענה העותרת (ביחד עם תנועת "אם תרצו"), על-יסוד פרסומים שונים מטעם המשיבה 1, שצורפו כנספח לאותה עתירה, כי בכוונת המשיבה 1 להסיע בוחרים במהלך יום הבחירות אל הקלפיות – דבר המחייב את רישומה של העותרת כ"גוף פעיל בבחירות", ולחלופין את חובתה לחדול מפעילות זו. בנוסף, צורפו לאותה עתירה פרסומים נוספים, בגדרם בוצעה, לפי הנטען, תעמולת בחירות כנגד רשימות מועמדים שונות, המהווה אף היא "פעילות בחירות" המחייבת את רישומה כאמור (ראו: מב"כ 4/22 אם תרצו נ' עמותת זזים (08.04.2019) (להלן: ההליך הקודם)).

3. לנוכח הטענות שפורטו באותה עתירה במסגרת ההליך הקודם, ביקשתי את תגובת המשיבה 1, אשר הגישה תגובה ובצדה תצהיר (מטעם מנכ"לית העמותה), בגדרם נטען כי היקף פעילותה הכספית לקראת הקמפיין שיועד לכנסת ה-21 (בסך כולל של 75,000 ש"ח) – איננו חוצה את הרף המחייב את רישומה כ"גוף פעיל בבחירות", וכי היא איננה מפרסמת דברי תעמולה שמטרתם להשפיע על עמדות המצביעים ביחס לרשימת מועמדים זו, או אחרת.

4. לאחר עיון בטענות העותרות באותה עתירה, ובתגובת המשיבה 1, ובשים לב למסגרת הזמנים המצומצמת במסגרתה נדרשתי ליתן את החלטתי הסופית, הוריתי כדלקמן:

4. "תגובת המשיבה איננה מגלה האם יש לראות בה משום "גוף פעיל בבחירות" כהגדרתו בסעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: חוק מימון מפלגות), מבחינת אופי ושווי פעילות הבחירות שהיא מבצעת לכאורה. כך, למשל, ספק רב האם "כלל התרומות שגויסו במסגרת הקמפיין נשוא העתירה", שרק **לגביהן** הצהירה מנכ"לית המשיבה בשם העותרת, אכן משקפים את היקפה הכספי הכולל של "פעילות הבחירות" שהיא מבצעת.

5. בנסיבות אלה ובהינתן העובדה כי אנו מצויים ערב הבחירות – לא הונחה בפניי תשתית עובדתית מספקת המצדיקה מתן צו מניעה כאמור בסעיף 10ג(ז) לחוק מימון מפלגות. בהקשר זה יודגש, כי נטל ההוכחה בעתירות למתן צו מניעה, מוטל על העותר למתן הצו (ראו, למשל: תב"כ 52/21 כחול לבן נ' הליכוד, בפיסקה 12 (05.04.2019)). ואולם, נוכח הספק הנ"ל – עתירה זו, התגובה לה וכן התצהיר מטעם מנכ"לית המשיבה, יובאו לעיון כב' מבקר המדינה, לשם בדיקת סיווגה של המשיבה ופעילויותיה לפי סעיף 10ג(ח) לחוק מימון מפלגות.

6. על המשיבה ליתן את הדעת לכך, כי אם יימצא כי אופי והיקף פעילותה חייב את רישומה כ"גוף פעיל בבחירות", או שהיא נופלת מטעם אחר בהוראות סעיף 10ג(ח) לחוק מימון מפלגות – היא והפועלים מטעמה עלולים להתחייב בעונשים הקבועים בחוק מימון מפלגות (למשל, לגבי אי-רישום "גוף פעיל בבחירות") ובחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (למשל, לגבי פרסומים שאינם מזוהים מטעם גופים המעורבים בבחירות), אם יועמדו לדין ויורשעו.

7. בכפוף לאמור בפיסקאות 4-6 שלעיל – העתירה נדחית.

8. **עותק מהתיק ומהחלטה זו – יועבר לעיון כב' מבקר המדינה**
(ההדגשות במקור – ח"מ).

5. כעת, לקראת יום הבחירות לכנסת ה-22, העותרת מבקשת שוב כי אורה למשיבה 1 להירשם אצל **כב' מבקר המדינה** כ"גוף פעיל בבחירות", על יסוד תשתית ראייתית חדשה, שתפורט להלן.

6. על-פי הנטען בעתירה שבפניי, בכוונת המשיבה 1 להסיע כ-15,000 בוחרים, המתגוררים באזורי הפזורה הבדואית שבנגב ביום הבחירות הקרוב, במטרה שאלה יצביעו "למפלגות גוש השמאל", בניסיון להשפיע על תוצאות הבחירות, וזאת על רקע "פעילות בחירות" נרחבת שהיא עורכת בחודשים האחרונים.

בהקשר לכך, העותרת מביאה בעתירתה מובאות שונות הלקוחות מתוך "איגרת" ששלחה המשיבה 1 לפעיליה, בה מתוארים פעולותיה במישור הפוליטי בחודשים האחרונים. כך, למשל, בהודעת דואר אלקטרוני הנושאת את הכותרת: "ביבי vs העם", שנשלחה מטעם מנכ"לית המשיבה 1 וגורמים נוספים בתאריך 02.06.2019, לקראת הבחירות לכנסת ה-22, נכתב כדלקמן:

"לפני חודש וחצי הקהילה שלנו התגייסה לפעולה האזרחית המשמעותית ביותר של מערכת הבחירות ויחד הצלחנו להסיע 3500 מצביעים בדואים מהכפרים הלא מוכרים לקלפי.

[...]

התקשורת סיקרה בעיקר את ההסעות שלנו לקלפי אבל עשינו עוד הרבה כדי לקדם שותפות יהודית ערבית לקראת הבחירות האחרונות: יחד עם מאות פעילים מתנדבים הגענו לעשרות כנסים וחוגי בית של המועמדים השונים. הרצנו קמפיין ענק נגד הפסילה של המפלגות הערביות ושלחנו אלפי הודעות ס.מ.ס וואטספ ואימייל..."

בכך, לטענת העותרת, לא זו בלבד שהמשיבה 1 מקיימת כל העת "פעילות בחירות" בהתאם להוראות חוק מימון מפלגות, אלא אף מתברר כי פרטים חשובים לגבי היקף פעילות הבחירות מטעמה הושמטו בתגובה שהוגשה בהליך הקודם, לגביהם הצהירה, כאמור, מנכ"לית המשיבה 1.

7. זאת ועוד – אחרת. לטענת העותרת, חישוב פשוט מגלה כי אף אם היקף "פעילות הבחירות" שביצעה העותרת בתקופת הבחירות לכנסת ה-21 התמצה בסכום הכספי של 75,000 ש"ח, שהוקדש כאמור להסעתם של 3,500 בוחרים, הרי שכעת כאשר כוונתה של המשיבה 1 היא להסיע ביום הבחירות 15,000 בוחרים – מטבע הדברים מדובר בהוצאה כספית של פי 4 לפחות, וזו פעילות בחירות בשיעור העולה על הסכום המזערי, המחייבת את רישומה של המשיבה 1 כ"גוף פעיל בבחירות" (העומד כיום על 101,700 ש"ח). העותרת למדה על כוונתה האמורה של המשיבה 1 להגדיל את מספר התושבים שיוסעו לקלפיות, מכוח "קול קורא" שהוציאה האחרונה לפעיליה

בתאריך 01.09.2019 (שם נכתב, בין היתר: "גיבשנו הפעם תכנית משופרת שתאפשר לכ-15 אלף מצביעים להגיע לקלפיות מרוחקות").

למעלה מהאמור, העותרת מוסיפה כי לצורך חישוב פעילותה הכספית של המשיבה 1, יש להביא בחשבון אף את מערך המתנדבים שבכוונתה להפעיל, שכן הוראות החוק הרלבנטיות להגדרת "גוף פעיל בבחירות", מורות כי היקף הפעילות הכספית האמור, יכול שיהא אף ב"שווה כסף".

8. בתגובה לעתירה, שהתבקשה על-ידי – המשיבה 1 טענה כי פעילותה איננה מכוונת לשם מימוש מטרות פוליטיות מובהקות, העולות כדי "פעילות בחירות", אלא בכוונתה "לעסוק בפעילות חברתית אזרחית דמוקרטית" וממילא אין מקום להורות לה להירשם כ"גוף פעיל בבחירות". בהקשר לכך, המשיבה 1 מפנה להגדרת "פעילות בחירות" הקשורה בהסעת בוחרים לקלפי, ומציינת כי הסיפא לאותה הגדרה, מורה כי פעילות שכזו תיחשב כ"פעילות בחירות" רק אם הסעת הבוחרים נעשית "בשל כוונת ההצבעה שלהם (הבוחרים – ח"מ) בבחירות". לטענתה, פעילות הסעת הבוחרים על-ידה איננו נעשה בשל כוונתם של הבוחרים להצביע בעד רשימות מועמדים כאלה, או אחרות, אלא רק לשם הגשמת זכותם הדמוקרטית של אזרחים אלה.

9. אשר לטענות בדבר היקף פעילותה הכספית במסגרת מבצע הסעת הבוחרים – המשיבה 1 טוענת כי: "הצליחה לחסוך בעלויות בזכות התייעלות ארגונית ותיאום מהודק יותר של הפרטים הטכניים", וכי פעילותה במישור זה לא תעבור את תקרת הסכום המחייב את רישומה כ"גוף פעיל בבחירות". לטענתה, פעילות ההסעות המאורגנת על-ידה, מופעלת באמצעות "מתנדבים ומתנדבות עצמאיים אשר לא יקבלו תגמול כספי בעד מאמציהם". עוד צוין, כי סך היקף פעילותה הכספית הקשורה להסעת מצביעים ביום הבחירות מסתכם בכ-84,000 ש"ח (570 ש"ח עלויות תרגום, עיצוב והדפסת מודעות; 500 ש"ח עלות פרסום ב"פייסבוק"; 54,000 ש"ח עלות השכרת 40 טרנזיטים; 2475 ש"ח עלות 15 שעות עבודה של מנהל טכנולוגיה; 12,000 ש"ח עלות שכר מנהלת הפרויקטים), וכי היא תגביל את סך התרומות שתגייס לצורך מימון פרויקט זה, לסכום הנמוך מ-101,700 ש"ח.

10. המשיב 2, היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועמ"ש), שהתבקש אף הוא להגיב לעתירה, טען בקצרה, כי לנוכח הצהרת המשיבה 1 בדבר היקף פעילותה הכספית – הרי שלכאורה לא חלה עליה חובה להירשם כ"גוף פעיל בבחירות", ובכך מתייטר הצורך לדון בשאלה העקרונית – האם פעילותה של המשיבה 1 עולה כדי אחת מהחלופות המנויות בחוק מימון מפלגות להגדרת "פעילות בחירות".

לצד האמור, היועמ"ש ציין כי מבירור שערך עם **כב' מבקר המדינה** ובהתאם להנחיות מבקר המדינה (ניהול מערכת חשבונות ודיווח של גוף פעיל בבחירות), התשע"ט-2019 (להלן: ההנחיות), עולה כי לצורך חישוב היקף הפעילות הכספית לעניין סעיף 10ג(א) לחוק מימון מפלגות, יש להביא בחשבון כל פעילות שוות כסף, אם זו נעשית בהתנדבות על-ידי מי שעיסוקו הרגיל הוא הסעת

נוסעים. לעומת זאת, אם מדובר במתנדב שהסעת נוסעים איננה בגדר עיסוקו – אין מדובר בפעילות הנזקפת, לעניין הוראת החוק הנ"ל, לצורך חישוב פעילותו הכספית של אותו גורם.

11. עתה אעבור לליבון ההשלכות המשפטיות של הדברים שהוצגו.

דיון והכרעה

12. לאחר עיון בעתירה, בתגובות לה ובנספחים שצורפו לכל אלה, אני מורה על קבלת העתירה כך שייאסר על המשיבה 1 לארגן הסעות במתכונת המתוכננת על-ידה, אלא אם כן תירשם כ"גוף פעיל בבחירות" אצל כב' מבקר המדינה, ואולם הצו לא יחול, כמובן, אם לא תבצע המשיבה 1 את פעילותה בהקשר לארגון ולביצוע ההסעות, ביום הבחירות לכנסת ה-22.

ההנמקה להחלטתי תובא להלן, ואפתח בתיאור קצר של התשתית הנורמטיבית הרלבנטית.

13. סעיף 10ג(א) לחוק מימון מפלגות, שחוקק במסגרת תיקון 35 לחוק זה, מורה כדלקמן:

"לא יבצע אדם או חבר בני אדם, בין שהוא מאוגד ובין שאינו מאוגד, פעילות בחירות בשווי כולל, בכסף או בשווה כסף, העולה על 101,700 שקלים חדשים, ולא יגייס תרומות למטרה זו בשווי כולל כאמור, אלא לאחר שנרשם אצל מבקר המדינה, כפי שיקבע המבקר, כגוף פעיל בבחירות שמטרתו ביצוע פעילות בחירות".

החובה המרכזית המעוגנת בסעיף זה מחייבת "גוף פעיל בבחירות" המקיים פעילות כספית בהיקף העולה על 101,700 ש"ח, להירשם אצל כב' מבקר המדינה, ולמלא אחר חובות שונות, לרבות מגבלות לעניין סכום התרומות שרשאי גוף מסוג זה לקבל, כתנאי לכך שיוכל לקיים "פעילות בחירות" (להרחבה בעניין זה – ראו: מב"כ 1/22 דרכנו נ' רשימת הליכוד (20.08.2019) (להלן: מב"כ 1/22), ובג"צ 5527/19 דרכנו נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית (03.09.2019)).

14. תנאי הכרחי לרישומו של "גוף פעיל בבחירות" ככזה על-ידי כב' מבקר המדינה, הוא קיומה של "פעילות בחירות" המבוצעת על-ידו. ההגדרה ל"פעילות בחירות" המבוצעת על-ידי "גוף פעיל בבחירות" קבועה בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות, והיא מורה כדלקמן:

"פעילות בחירות" – אחת או יותר מהפעילויות המנויות להלן שבוצעה שלא בידי מפלגה או גוף הקשור לסיעה:

(1) יצירת מאגר מידע ובו פרטים מזהים של בוחרים בבחירות לכנסת לצד מידע בדבר כוונות ההצבעה שלהם בבחירות, לשם ביצוע הפעילויות האמורות בפסקאות (2) עד (4) שלהלן, ושלא לשם מכירתו למפלגה;

(2) הסעת בוחרים ביום הבחירות לכנסת, שלא לפי חוק ושלא בתמורה מלאה, לשם הבטחת הצבעתם בשל כוונות ההצבעה שלהם בבחירות;

(3) פנייה ישירה בתקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת;

(4) תעמולה באמצעות מודעות פרסום, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת" (ההדגשות שלי – ח"מ).

לענייננו, רלבנטית בעיקר החלופה השנייה המנויה בסעיף ההגדרה שלעיל, הקובעת כי אחת מהפעילויות המפוקחות היא: הסעת בוחרים ביום הבחירות למקומות קלפי כדי להבטיח את הצבעתם, וזאת בנסיבות בהן הדבר נעשה לאור "כוונות ההצבעה שלהם בבחירות".

15. בנסיבות העניין שלפניי אציין, כי מחומר הראיות שהוצג לי, עולה כי מִבְּצֵעַ הסעת הבוחרים שבכוונת המשיבה 1 לבצע ביום הבחירות, אכן עולה כדי "פעילות בחירות" לפי סעיפים 1 ו-10ג לחוק מימון מפלגות. טעם הדבר מתבקש מהודעת הדואר האלקטרוני הנ"ל שכותרתה: **"ביבי vs. העם"**, שנשלחה על-ידי גורמים שונים מטעם המשיבה 1 (בכללם אף מנכ"לית העמותה) אל פעילי העמותה, ובגדרה נטען כי מבצע הסעת הבוחרים נעשה על רקע "החלטת נתניהו לפזר את הכנסת" (מה שלפי אותה הודעה עולה כדי מציאות בה: "אדם אחד לקח מדינה שלמה כבת ערובה"). עוד נטען כי מבצע הסעת הבוחרים נעשה כרקע לפעולות שונות שבוצעו מטעם מפלגת הליכוד, ולנוכח זאת נדרשת הירתמות הפעילים למען יצירת "גוש חוסם יהודי-ערבי".

16. בנסיבות הנ"ל, דומני כי מטרת מבצע הסעת הבוחרים איננה לשם מימוש תכלית דמוקרטית-אזרחית כללית, אלא ניצבת בבסיסו, לכל הפחות, תכלית נוספת, הנובעת מהנחה מבוססת של המשיבה 1 ביחס לכוונות ההצבעה של קהל הבוחרים, אותם היא מתכוונת להסיע, ומתוך מטרה ליצור אותו "גוש חוסם יהודי-ערבי", הנזכר במכתב הנ"ל שנשלח לפעיליה. בנסיבות העניין שלפניי, סבורני איפוא כי דברי מנכ"לית המשיבה 1 מדברים בעד עצמם, ומגלים כי פעילותה אכן נעשית לנוכח כוונות ההצבעה של האזרחים שהיא מעוניינת להסיעם ביום הבחירות. ועיינו, לעניין זה, גם בהבדלי הנוסח בין פסקה (2) להגדרת "פעילות בחירות" שבחוק מימון מפלגות, שמדברת על "כוונות הצבעה", אל מול הנוסח שבפסקאות (3) ו-(4) שדורשות קונקרטיזציה מסוימת של כוונות ההצבעה (השוו: ח"מ כ" 1/22).

17. נוכח האמור לעיל – הנחת המוצא מכאן ואילך היא כי פעולות המשיבה 1 עולות כדי "פעילות בחירות".

ברם, בכך לא די. כפי שצוין, כדי שגורם יבוא בגדר "גוף פעיל בבחירות" יש להראות כי הוא מבצע פעילות בהיקף כספי העולה על סך של 101,700 ש"ח, שרק אז יתחייב המבצע ברישומו כ"גוף פעיל בבחירות", ותחול עליו רגולציה בהתאם לסעיף 10ג לחוק. כפי שצוין בעבר, לשם ביסוס

קריטריון זה, מוטל על העותר להראות קיומה של תשתית ראייתית מגובשת (ראו: החלטתי בהליך הקודם שאוזכרה בפיסקה 4 שלעיל, וכן מב"כ 1/22 בפיסקאות 64-68).

18. הנה כי כן, בדומה להחלטתי בהליך הקודם, בגדרו הועלו טענות דומות מצד העותרת כנגד המשיבה 1, השאלה העיקרית המונחת לפתחי היא סוגיית היקף הפעילות הכספית של המשיבה 1. נוכח פרסומיה של המשיבה 1 בנושא – דומה שעתה, בניגוד לחומר הראייתי שהוצג בהליך הקודם, הורם פה הנטל להראות שעל המשיבה 1 להירשם כ"גוף פעיל בבחירות", וכי האחרונה לא הצליחה לסתור את הראיות לכאורה שהציגה העותרת, אשר סודקות את טענות המשיבה 1 ביחס להיקף פעילותה הכספית המצומצם. ארחיב בנושא זה מיד בסמוך.

19. עיון בתגובת המשיבה 1 לעתירה מגלה כי הפרטים הלקוניים שמסרה ביחס להיקף פעילותה ביום הבחירות, אינם הולמים את חובות הדיווח החלות מכוח ההנחיות, ככל שהן חלות על "גוף פעיל בבחירות" המסיע בוחרים. כך למשל, סעיף 37 להנחיות מורה כי:

"גוף פעיל בבחירות ידווח באמצעות המערכת הממוחשבת על כל הוצאה שהוציא או שהוצאה בעבורו או למענו ובזיקה אליו בעד הסעת בוחרים כחלק מ"פעילות בחירות" כהגדרתה בסעיף 1 לחוק, וישמור אסמכתאות המלמדות על ההסעות שבוצעו, לרבות פרטי כלי הרכב, תאריכי ההסעות, יעדיהן, מטרתן, מרחק הנסיעה בקילומטרים ומספר הנוסעים".

בנסיבות העניין שלפניי, מצופה היה כי המשיבה 1, אשר מבקשת שלא להירשם כ"גוף פעיל בבחירות", תציג אסמכתאות מפורטות לגבי אופי מערך ההיסעים אותו היא מתכוונת להפעיל ביום הבחירות (וזאת אף אם מדובר בעלויות משוערות). כך, למשל, מלבד הצגת קבלה מחברת ההסעות, לא הוצגו בפניי נתונים חשובים בדבר ההסכם שכרתה המשיבה 1 עם אותה חברה. בין היתר, לא צוין אם הסכם זה כולל, מלבד שכירת האוטובוסים עצמם, אף את עלויות הדלק הצפויות ושכרם של נהגי האוטובוסים (עוד יצוין, כי האסמכתאות שצירפה המשיבה 1 לתגובתה, חסרות את פרטי ההזמנה שערכה המשיבה 1 עם חברת ההסעות, בניגוד לאסמכתאות שהוצגו על-ידה במסגרת ההליך הקודם (ראו נספח מש/1 לתגובת המשיבה 1 בהליך הנ"ל)).

20. כאמור, המשיבה 1 טענה בהקשר זה, כי: "הצליחה לחסוך בעלויות בזכות התייעלות ארגונית ותיאום מהודק יותר של הפרטים הטכניים", אולם אין די בפרטים המעטים שסיפקה במסגרת עתירתה והנספחים שצורפו לה, כדי להסביר כיצד על אף ההרחבה המשמעותית של פעילותה הצפויה ביום הבחירות הקרוב – הגידול במימון מערך ההסעות הנ"ל איננו ניכר.

21. זאת ועוד. כפי שמציין היועמ"ש בתגובתו, כלל לא ברור האם מערך המתנדבים שבכוונת המשיבה 1 להפעיל ביום הבחירות, איננו מחייב את סיווג פעילותם כ"הכנסה בשווה כסף", ובהקשר לכך אפנה לסעיף 9 להנחיות, המורה כי לשם סיווג פעילות מתנדבים כפעילות כספית – על הגורם הנבחן לשמור "אסמכתאות המאמתות את זהות המתנדב, את סוג השירות, היקפו ושוויו, ויפרט

בנספח שיצורף לדוח על מערכת החשבונות את כל הפרטים הנוגעים לתרומה בשווה כסף". בנוסף, חסרים בתגובת המשיבה 1 נתונים נוספים הנוגעים למקבלי השכר מטעם העמותה ביום הבחירות, ככל שישנם, וכן פירוט עלויות לגבי כנסים שנערכו מטעמה (בהכנה ליום הבחירות וביחס למבצע הסעת הבוחרים).

22. אם לא די בכל האמור לעיל, הרי שלצד כוונתה של המשיבה 1 להפעיל ביום הבחירות מערך הסעות, עולה כי זו קיימה בתקופה האחרונה פעילויות נוספות העולות כדי "פעילות בחירות" (רובן לקראת הבחירות לכנסת ה-21, על-פי הודעתה). כפי שנזכר לעיל, המשיבה 1 ציינה במכתבה מתאריך 02.06.2019, כי היא קיימה פעילויות רבות נוספות, אשר חלקן, לכל הפחות, עולה כדי "פעילות בחירות":

"יחד עם מאות פעילים מתנדבים הגענו לעשרות כנסים וחוגי בית של המועמדים השונים. הרצנו קמפיין ענק נגד הפסילה של המפלגות הערביות ושלחנו אלפי הודעות ס.מ.ס וואטספ ואימייל" (ההדגשות הוספו – ח"מ).

הסבר ביחס לטיב פעילויות אלה והעלויות הכרוכות בהן לא הובא במסגרת תגובת המשיבה 1 לעתירה, ובהינתן התשתית הראייתית שהוצגה על-ידי העותרת, דומני כי יש לזקוף נתון זה לחובת המשיבה 1.

כן אוסיף כי המשיבה 1 השתתפה בהליך שנדון בפניי, בבחירות לכנסת ה-22, בסוגייה אחרת (ה"ש 7/22 עדאלה נ' הליכוד (26.08.2019)), במסגרת זו אף הוצגו לי חתימות של תומכים במשיבה, ש אליהם היא פנתה, באמצעים שאף עלותם לא פורטה במסגרת ההליך, אך ייתכן שחלק מהם אף הוא עולה בכדי פעילות בחירות.

בהקשר לאמור לעיל – אציין כי לעמדתי, בבואנו לבחון את סיווג פעילותו של גוף כ"גוף פעיל בבחירות" – אין לגדור את התשתית הראייתית הטעונה הוכחה דווקא לפעילות אותו גורם במערכת בחירות אחת, במנותק מפעילותו במערכת הבחירות שלאחריה. זאת, הן ביחס לשאלת אופייה של אותה פעילות (בהתאם להגדרת "פעילות בחירות" בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות), והן ביחס לבחינת היקף הפעילות הכספית שהוקדשה לאותה פעילות (כפי שקבוע בסעיף 10ג לחוק). פתרונה של שאלה זו הוא תלוי נסיבות. לעתים, הנחת המוצא תהיה כי גורם שפעילותו בעבר הוכרה כ"פעילות בחירות" של "גוף פעיל בבחירות", לאחר שהיקף פעילותו הכספי חרג בהרבה מהרף הקבוע בחוק – ימשיך ויוכר ככזה במערכת הבחירות שלאחריה, כל עוד לא הוצגה תשתית ראייתית מבוססת לכך שהוא חדל מפעילותו האמורה. וראו סעיף 10ג(ו) לחוק מימון מפלגות, הקובע שלעניין היקף התרומות המותר, רואים את התרומות כמצטברות בתקופה ש: "בין בחירות לכנסת לבין הבחירות שלאחריהן", ואולם בסעיף קטן 10ג(א) לחוק, לא נתחמה התקופה שבגינה "צוברים" את שווי הפעילות, לצורך חישובה כפעילות בחירות.

23. כך או כך, נסיבות העניין שלפניי מגלות כי לבד מ"פעילות הבחירות" שעליה הצהירה המשיבה 1, נעשו על-ידה מספר פעילויות נוספות במהלך הבחירות לכנסת ה-21 (שעליהן לא הוצהר דבר במסגרת ההליך הקודם) ובמהלך התקופה שלאחר הבחירות לכנסת ה-21, שלגביהן לא ניתנו הבהרות כלשהן בדבר העלויות הכרוכות בביצוען. לא זו אף זו, גם הפעולות שעליהן הוצהר מטעם המשיבה 1, נעדרות, כאמור, פירוט מספק של מלוא הנתונים וההיבטים הכלכליים הכרוכים בפעולות אלה. במצב דברים זה, די בסִכּימָה של העלויות שהמשיבה 1 הצהירה עליהן, בצירוף הערכה בסיסית, ברמת הראייה המינהלית, של העלויות הנוספות, כדי להביא למסקנה כי אלה עולות על סף הסכום הנדרש.

24. לבסוף יובהר, כי מכלול התהיות הנ"ל לגבי היקף פעילותה הכלכלי של המשיבה 1 עלול לשקף רק חלק מהבעיות המתעוררות למקרא תגובת המשיבה 1 ודבריה לגבי היקף פעילותה הכספית (וראו בהקשר זה בהנחיות, לגבי מכלול הנתונים אותם נדרש "גוף פעיל בבחירות" לגלות במסגרת דיווחיו **לכב' מבקר המדינה**).

25. הנה כי כן, מכיוון שהיקף "פעילות הבחירות", עליה הצהירה המשיבה 1 שהיא מקיימת, עולה כדי כ-84% מהסכום המחייב את רישומה כגוף פעיל בבחירות, ובצירוף מכלול האינדיקציות שלעיל המרמזות על פעילות כלכלית נוספת שהיא מקיימת שבמהותה היא "פעילות בחירות" – מתחייבת הוצאת צו המניעה בתנאים שהוצגו בפיסקה 12 שלעיל.

26. למען הסר ספק, מובהר בזאת כי אין בהוצאת צו המניעה כדי למנוע **מכב' מבקר המדינה** להפעיל את מלוא סמכויותיו על-פי כל דין ביחס לפעילות עבר של המשיבה 1.

27. לנוכח האמור בפיסקה 12 שלעיל – העותרת תודיע על החלטתה כיצד בדעתה לפעול עד מחר, 16.09.2019, שעה 15:00 (עם העתק לכל הצדדים וכן **לכב' מבקר המדינה**).

28. המשיבה 1 תישא בהוצאות העותרת בסך של 10,000 ש"ח.

ניתנה היום, ט"ו באלול התשע"ט (15.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 32/22

- העותרים :
1. עו"ד איתמר בן-גביר
2. רשימת עוצמה יהודית

נגד

- המשיבים :
1. כתב עת מדיני – ריבונות
2. רשימת ימינה
3. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

- בשם העותרים :
עו"ד חנמאל דורפמן
בשם המשיב 1 :
עו"ד שמחה רוטמן
בשם המשיבה 2 :
עו"ד אלי שמואליאן

החלטה

1. במסגרת העתירה שלפניי, העותרים טוענים כי יש לסווג את המשיב 1 כ"גוף פעיל בבחירות", לפי סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: חוק מימון מפלגות או החוק), שכן במסגרת סרטון תעמולה שנערך והופץ על-ידו (לצד מאמר המופיע באתר האינטרנט שלה וברשתות החברתיות) – הוצג המסר, באופן מילולי וויזואלי, לפיו אין להצביע למפלגות ימין שאינן עוברות את אחוז החסימה, תוך רמיזה ברורה לכך שיש להימנע מלהצביע לעותרת 2 (להלן: הסרטון).

יצוין, כי המשיבה 2 צורפה לעתירה, בטענה כי היא: "מפלגה שמתחרה על קולות העותרים, והיא מפרסמת יחד עם המשיבה 1 סרטון תעמולה נגד העותרים, וזאת בניגוד לדין". בהתאם לכך, העותרים טוענים כי יש ליתן צו מניעה (לפי סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה, התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה)), שיאסור על המשיב 1 להמשיך ולפרסם את

הסרטון, שכן הוא איננו מגלה כי המשיבה 2 היא הגורם מזמין המודעה העומד מאחורי עריכת הסרטון והפצתו, דבר הנוגד את הוראות סעיף 10 לחוק דרכי תעמולה.

2. על-פי הנטען בעתירה, הסרטון מהווה תעמולת בחירות המעודדת הצבעה למשיבה 2, ולמצער קוראת לבוחרים שלא להצביע לעותרת 2. פעולה זו עולה, לשיטת העותרים, כדי "פעילות בחירות", כפי שזו מוגדרת בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות, המחייבת את רישומו של המשיב 1 אצל **כב' מבקר המדינה** כ"גוף פעיל בבחירות", וקיום מלוא חובות הדיווח והגילוי החלות על גוף זה מכוח החוק.

3. בתגובה לעתירה (שנתבקשה מהמשיבים 1-2 בלבד), ציין בא-כוח המשיבה 2 כי אין למרשתו זיקה כלשהי לסרטון, שנערך והופץ ביוזמתו של המשיב 1 בלבד, ודבר זה אף הובהר לעותרים על-ידי בא-כוח המשיב 1 בתשובה לפנייה מוקדמת שנשלחה אליו (ובהקשר זה צוין כי העותרים לא פנו למשיבה 2 למיצוי הליכים בטרם הגשת העתירה וצירופה כמשיבה).

4. המשיב 1 טען תחילה, כי הוא איננו בעל זיקה לרשימה, או מפלגה כלשהי, וכי הוא לא מקיים קשר מכל סוג שהוא למשיבה 2, או לכל גוף פוליטי אחר.

אשר לסיווגו של הסרטון כ"פעילות בחירות" – המשיב 1 טוען, בין היתר, כי אין מדובר בפרסום הנושא אופי תעמולתי המכוון כנגד, או בעד רשימת מועמדים מסוימת, וממילא אין לראות בו ככזה המכוון כנגד העותרת 2. זאת ועוד. אף אם ניתן לראות בסרטון משום "פעילות בחירות" כהגדרת חוק מימון מפלגות – הרי שעלותה הכוללת של הפקת הסרטון פחותה מ-30,000 ש"ח, ועל כן אין בהיקף פעילותו הכספית של המשיב 1 כדי לחצות את הרף שנקבע בסעיף 10 לחוק מימון מפלגות, לצורך רישומו אצל **כב' מבקר המדינה** כ"גוף פעיל בבחירות".

לאחר שתוארו בקצרה הרקע הרלבנטי וטענות הצדדים שבמחלוקת, אפנה, מיד ובסמוך, להכרעה בסוגיות שבמחלוקת.

דיון והכרעה

7. לאחר עיון בעתירה ובתגובות לה, סבורני כי דין העתירה להידחות, בהעדר תשתית ראייתית מוצקה לסיווגו של המשיב 1 כ"גוף פעיל בבחירות".

8. מסקנה זו נובעת בייחוד לנוכח הצהרתו של המשיב 1, לפיה היקפה הכספי של "פעילות הבחירות" (ככל שאכן זו נעשתה על-ידו), איננה קרובה לרף הפעילות החייב ברישום ודיווח אצל **כב' מבקר המדינה** לפי הוראות סעיף 10 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: חוק מימון מפלגות). נתון זה, בצירוף העובדה כי מהראיות שהציגה העותרת

עולה כי מדובר לכאורה בפעילות נקודתית, המתמצה בהפצת הסרטון בלבד – מובילים למסקנה כי אין מקום להוציא, **בעת הזו**, את הצווים המבוקשים בעתירה (השוו: מב"כ 4/21 אם תרצו נ' עמותת זזים (08.04.2019)). כל זאת, מבלי לקבוע דבר ביחס לטענות העותרים בדבר סיווג הסרטון ופרסומו כ"פעילות בחירות".

9. זכויות וטענות הצדדים שמורות להם גם בכל הנוגע לסיווג המשיב 1 כ"גוף פעיל בבחירות", ככל שתוצג בעתיד תשתית עובדתית מוצקה יותר לגבי "פעילות בחירות" המבוצעת על-ידו, והיקפה הכספי. בנוסף, אין באמור לעיל כדי לשלול בדיקה של המשיב 1 על-ידי **כב' מבקר המדינה** לפי הוראות תת-סעיפים 10ג(יג) ו-10ג(טו)(1) לחוק מימון מפלגות.

10. בכפוף לאמור בפיסקה 8-9 שלעיל – העתירה נדחית בזאת. בנסיבות העניין, ובשים לב לאמור בפיסקה 3 שלעיל – העותרים יישאו, ביחד ולחוד, בהוצאות המשיבה 2, בסך של 5,000 ש"ח.

ניתנה היום, י' באלול התשע"ט (10.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 43/22

העותרים :

1. שחר בן-מאיר
2. רשימת המועמדים "צדק חברתי בראשות אבי ילאו"

נגד

המשיבים :

1. ישראל גנץ
2. יאיר רביבו (נמחק)
3. שי אלון
4. בני קצובר
5. צחי דיקשטיין
6. איציק שדמי
7. חיים פלק
8. שרה אליאש (נמחקה)
9. משה סוויל
10. חגי לובר
11. מפלגת הליכוד
12. היועץ המשפטי לממשלה
13. מבקר המדינה

עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

העותר 1 : בעצמו

בשם העותרת 2 : עו"ד גיא בוס

בשם העותרים 10-1 : עו"ד שמחה רוטמן

בשם המשיבה 11 : עו"ד אבי הלוי

בשם המשיב 12 : עו"ד הדס ערן

בשם המשיב 13 : עו"ד יצחק בקר

החלטה

1. עניינה של העתירה שבכותרת, בטענת העותרים כי בכוונת המשיבים 10-1 (למעט המשיבים 2 ו-8 שנמחקו, בהסכמה, מהעתירה), בצוותא עם המשיבה 11, להפעיל מחר, יום הבחירות לכנסת ה-22, מערך הנקרא: "שומרי הסף" (להלן: הארגון), במסגרתו יוצבו גורמים מטעם המשיבים הנ"ל, שיבצעו פעולות ביקורת ואכיפה המעוררות חשש לעבירות של הפרעה לבחירות, בהתאם להוראות סעיף 119 לחוק הבחירות לכנסת, התשכ"ט-1969.

2. נוכח האמור לעיל – העותרים סבורים כי יש להורות על מתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, שיאסור על פעילות הארגון האמור ביום הבחירות. טעם נוסף, בגדרו יש מקום להוציא, לשיטת העותרים, צו מניעה שיאסור על המשיבים 10-1 לקיים את הפעילות המתוכננת, עולה לנוכח היקף פעילותו הכספית והפוליטית של הארגון המחייבים את רישומו של הארגון אצל **כב' מבקר המדינה** כ"גוף פעיל בבחירות" (בהתאם להוראות סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973).

3. אפנה תחילה לתיאור הרקע העובדתי הניצב בבסיס העתירה, ולטענות הצדדים במכלול.

תמצית הרקע הרלבנטי וטענות הצדדים

4. לטענת העותרים, המידע על הקמת הארגון מקורו באתר אינטרנט שהמשיבים 10-1 הקימו לצורך גיוס כספים לפעילותו של הארגון, בגדרו נכתב, בין היתר, כדלקמן:

"מטה "שומרי הסף" קם כדי לשמור על המשקיפים היהודים ביישובים הערבים. ביום הבחירות אנחנו מתכוונים לשלוח מאות שומרים שיעמדו בפתח הקלפי ויתנו תמיכה למשקיפים שלנו ברחבי הארץ..."

5. העותרים סבורים כי מתווה הפעילות שתואר לעיל, על אף שנוסח בכלליות, מעורר חשש לכך שמעשי הפעילים במסגרת הארגון יביאו ליצירת מהומות בסמוך למקום הקלפי, ובכך יפריעו למהלך הסדיר של הבחירות (עבירה לפי סעיף 119 לחוק הבחירות לכנסת). זאת ועוד. לטענת העותרים, הארגון מקיים "פעילות בחירות", כהגדרתה של זו בחוק מימון מפלגות, ובנסיבות אלה יש לבחון האם פעילותו הכספית הכוללת עולה על הרף הקבוע בחוק זה (העומד על 101,700 ש"ח), דבר שמחייב את רישומו כ"גוף פעיל בבחירות". בהקשר לאמור, העותר 1 הביא בתחילה ראיות שונות מהן עלה כי בכוונת הארגון לגייס תרומות בסך העולה על הסכום המינימלי שנקבע לכך בחוק מימון מפלגות. אולם, כפי שיצוין להלן

בבקשה להוספת ראיות שהוגשה מטעם העותר – עם הגשת העתירה, הופחת סכום התרומות שבכוונת הארגון לגייס אל מתחת לרף המחייב את רישומו כ"גוף פעיל בבחירות".

6. בתגובה לעתירה, שהוגשה על פי הוראתי שיעשו כך – המשיבים 10-1 הודיעו כי מטרת הארגון היא להפיג את החשש מפני זיופים במהלך יום הבחירות, באופן שאין בו כדי לייצר הפרעה כלשהי למהלך הסדיר של הבחירות, לרבות יצירת מהומות או התקהלויות, שכן מטרת ההתארגנות היא "לגייס אנשים שיעמדו מחוץ למתחמי הקלפי ובאופן שאין בו כל הפרעה להליך הבחירות ויתנו תמיכה למשקיפים ולחברי וועדה. התמיכה יכולה להיעשות בעצם הידיעה של המשקיף או חבר הוועדה, שהוא לא לבד, ושם הוא צריך לצאת מאיזור הקלפי לצורך דיווח על אי סדרים, למשטרה או לוועדת הבחירות, לא ימצא את עצמו בודד בשטח לא מוכר, כשמדברים סביבו בשפה שהוא אינו מבין, ולעתים אף מאיימים עליו". עוד צוין מטעם המשיבים 10-1, כי כאשר יתרחש אירוע חריג, פעילי הארגון יזעיקו את גורמי המשטרה ומערך הפיקוח של ועדת הבחירות לבקשת חבר ועדת קלפי, בנסיבות בהן אין בידו לקרוא בעצמו לגורמים אלה.

מכלול הפעולות הנ"ל, לשיטת המשיבים 10-1, אף אינן עולות כדי "פעילות בחירות", לפי אחת מהחלופות המנויות בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות, וממילא אין בהיקף הכספים אותם הארגון מבקש לגייס, כדי לחייב את רישומו כ"גוף פעיל בבחירות" (ראו: מב"כ 3/22 הליכוד נ' זזים – קהילה פועלת (15.09.2019)).

7. המשיבה 11, הודיעה כי היא איננה יוזמת, מנהלת או מממנת את פעילות הארגון, וכי בהיעדר תשתית ראייתית כלשהי, יש לטעמה לדחות את העתירה כלפיה על הסף.

8. המשיב 12, היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועמ"ש), טען בתגובתו הראשונית לעתירה, שהוגשה לפי הוראתי, כי התמונה המצטיירת ביחס לפעילות הארגון, איננה ברורה דיה, וביצוע פעולות פיקוח על מהלך ההצבעה ופעילות חברי ועדות הקלפי, אף עלול להגביר את החשש להגברת המתיחות בסביבת הקלפיות ואולי גם לשיבוש סדרי ההצבעה. על כן, היועמ"ש סבור כי העניין "מצדיק בירור מעמיק יותר ביחס לאופי הפעילות המתוכננת".

9. זה המקום לציין כי לאחר הגשת העתירה, הוגשה בקשה להוספת ראיות מטעם העותר, שלפיה עם הגשת העתירה, נערכו שינויים באתר האינטרנט של הארגון, ביחס לאופי הפעילות המתוכננת וליעד גיוס התרומות. בתגובה לבקשה זו, המשיבים 10-1 ציינו כי אין לתיקונים שנערכו באתר האינטרנט של הארגון זיקה כלשהי לנטען בעתירה, ואין באמור בבקשה להוספת ראיות כדי לשנות מהמסקנה כי דין העתירה להידחות, לשיטתם.

10. במסגרת דיון שהועדתי לבירור המכלול, ואשר התקיים בנוכחות הצדדים בתאריך 15.09.2019 – התייצב המצהיר מטעם המשיבים 10-1 (המשיב 7, מר חיים פלק), אשר העיד

ביחס לפעולות המתוכננות על-ידי הארגון וכן מסר הבהרות נוספות (למשל, כי חל איסור על הפעילים לשאת נשק חם, או קר). לאחר הדיון הנ"ל, הוריתי למשיב 11 להגיש הודעה משלימה מטעמו, בגדרה יבהיר את עמדתו ביחס לסעדים המבוקשים בעתירה, לנוכח ההסברים שנמסרו בדיון על מתווה הפעולה המתוכנן של המשיבים 10-1. בנוסף, הוריתי לבא-כוח המשיבים 10-1 להעביר את ההנחיות בכתב שעל-פיהם יפעלו פעילי הארגון שישתתפו במיזם במהלך יום הבחירות (להלן: ההנחיות).

11. בהתאם להחלטתי הנ"ל, היועמ"ש השיב כי בכפוף להבהרות שנמסרו מטעם המשיבים 10-1, לפיהן פעילי הארגון יעמדו **מחוץ** למתחם הקלפיות, במרחק של עשרה מטרים לפחות, בקבוצות של שלושה עד ארבעה אנשים בכל מתחם, כשבכוונתם רק להביע תמיכה במשקיפים במידת הצורך ולקרוא לסיוע המשטרה, בנסיבות שידרשו זאת – הרי שלעמדתו, אין בשלב זה תשתית ראייתית המצדיקה את מתן הצווים המפורטים בעתירה. יחד עם זאת, היועמ"ש ציין כי יש להורות לארגון למסור את פרטי הקלפיות שבקרבתן בכוונתו להציב פעילים מטעמו.

12. המשיבים 10-1 הודיעו כי בהתאם להוראות שניתנו להם במהלך הדיון, נקבעו על-ידם ההנחיות, ובקשר לכך הם צירפו לעתירתם מסמך שכותרתו: "תדרוך פעילות שומרי הסף – דף הנחיות לפעילים העומדים מחוץ לקלפיות".

זהו נוסח מסמך ההנחיות במלואו:

"פעיל יקר, בימים אלו נושא המצלמות לא יורד מסדר היום הציבורי. הדבר הביא להעלאת המודעות באשר להתנהלות הזיופים המרובים ולמשמעויות הפוליטיות רחבות ההיקף כאשר כל קול עלול להשפיע על מנדט לכאן או לכאן.

לצד החשיפה והעלאת המודעות, גוברים החששות של חברי הועדה והמשקיפים היהודים שבאו לעשות הכל על מנת לשמור על טוהר המידות.

בכדי להשרות ביטחון בקרב כלל חברי הועדה והמשקיפים הוחלט לגייס אזרחים שישתובבו באזורי הקלפיות ויתנו השראת בטחון נוספת וידידותית יותר עבור עובדי הקלפיות.

לשם כך נחدد מספר נהלים:

1. אתם שומרי הסף, אינכם רשאים לאכוף את החוק בשום צורה אלא לעדכן באופן מידי את גורמי הביטחון והכוחות האמונים על כך.
2. הינכם אזרחים לכל עניין ודבר, ועל כן עליכם להישמע להוראות כוחות הביטחון בכל רגע נתון.
3. אין לשאת נשק, חם או קר, במסגרת הפעילות ב"שומרי הסף".

4. חל איסור מוחלט לבוא בלבוש המזוהה עם מפלגה כזו או אחרת. כל שכן לבוש המתריס (חולצות עם כיתובים פוליטיים או מתגרים).
5. אין צורך לבצע צילום רציף של המתרחש בסביבות הקלפי. אולם, במקרה של אירוע חריג, האירוע צריך להיות מתועד על ידיכם בכל אמצעי ברשותכם.
6. חל איסור מוחלט להיגרר לפרובוקציות של תושבי האזור או של מפלגות אחרות.
7. יש להימנע בסבלנות ולא להיגרר לדמגוגיה של חברי כנסת מהשמאל וארגונים אחרים שמטרתם לפגוע בהליך התקין של יום הבחירות.
8. בעת עזיבה שלכם את אזור הקלפי, עליכם לעדכן את צוות המטה ולהודיע על הגעה אל מחוץ לכפר בו שהיתם.
9. בעת אירוע פח"ע עליכם להישמע לכוחות הבטחון.

זכרו,

תפקיד שומרי הסף הוא להשרות בטחון בקרב חברי הועדה והמסקיפים היהודים באשר הם, ללא קשר למפלגה כזו או אחרת. עליכם לסייע לכל אחד שחש סכנה.

אנו סמוכים ובטוחים כי עצם הגעתכם לאזורי חיכוך הינה סיכון שלקחתם על עצמכם, אך יחד עם זאת, חשוב שתזכרו שיש לסייע ולהביא לכך שיום הבחירות יהיה ברמה מקצועית ואמינה, דבר המהווה נדבך מרכזי בשמירה על הדמוקרטיה, וחשוב שדבר זה יעמוד לנגד עינכם.

חשוב מכל, יש לשמור על חיי חברינו אך לא פחות מכך, חשוב שתשמרו על עצמכם.

בברכה

צוות מטה שומרי הסף" (ההדגשות במקור – ח"מ).

13. עתה לאחר שהצגתי את ההתפתחויות ואת טענות הצדדים – אעבור לליבון הדברים.

דיון והכרעה

14. לנוכח האמור בדף ההנחיות שהוצא על-ידי המשיבים 1-10, ובהינתן הצהרת המשיב 7 בשם הארגון בדיון שנערך בפניי, לפיה אין בכוונת הפעילים להימצא בתחום מתחם הקלפי לכל אורך שהותם באזור בו הוצבו במשך היום – סבורני כי **בעת הזו**, לא הונחה בפניי תשתית ראייתית המצדיקה מתן צו מניעה **גורף** שיאסור על הפעילות המתוכננת למחר, יום הבחירות, על-ידי הארגון. זאת, הן ביחס לצווים הכלליים המבוקשים לפי סעיף 119 לחוק הבחירות, והן ביחס להוראות סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות. קביעה זו מתבססת על האמור בדף ההנחיות ונשענת על הזכויות החוקתיות המבטיחות חופש תנועה, חופש הפגנה וחופש דיבור.

15. יחד עם זאת, נוכח הצהרות המשיבים בפניי, ניתן בזאת צו מניעה מצומצם, האוסר על פעילי הארגון להימצא בתחום מתחם הקלפי בכל תרחיש שהוא, או לסטות מההוראות

בדף ההנחיות. עם זאת, פעילי הארגון רשאים להימצא במרחק העולה על עשרה מטרים מהקירות החיצוניים של מקום הקלפי, ובמקרה הצורך, הם רשאים לקרוא לגורמי המשטרה ונציגי מערך הפיקוח של ועדת הבחירות. צו המניעה המצומצם הנ"ל מוצא בשים לב לחשש הנזכר בעתירה מפני הפרעה למהלכן התקין של הבחירות, ובשים לב להוראות סעיף 126(5) לחוק הבחירות, הקובעות איסור דומה – לגבי המרחק ממקום הקלפי שממנו ניתן לקיים תעמולת בחירות.

16. בנוסף, ובהמשך להחלטתי ב-ה"ש 7/22 עדאלה נ' הליכוד (26.08.2019), ניתן בזאת צו מניעה האוסר על פעילי הארגון וכל מי שקשור אליהם, לצלם, או לתעד בכל דרך אחרת את מקום הקלפי, לרבות צילום הבוחרים המגיעים למקום כדי להצביע, ואלה היוצאים ממנו.

17. הצווים המנויים בפיסקאות 15-16 שלעיל יחולו על המשיבים 1-10, וכן על כלל פעילי הארגון.

18. לצד האמור, על המשיבים 1-10 למסור לוועדת הבחירות המרכזית היום עד השעה 23:00, את הפרטים הבאים: האזורים ומקומות הקלפי המדויקים בהם יוצבו פעילי הארגון; מיקומו של "מטה" הארגון הנזכר בסעיף 8 להנחיות; מספר הטלפון שיועבר לפעילים ליצירת קשר עם אותו "מטה" וכן שמם ומספרי הטלפון של הגורמים שינכחו ב"מטה" הארגון ביום הבחירות.

19. לנוכח הקירבה בה אנו מצויים ליום הבחירות, ולנוכח האפשרות להתפתחויות אפשריות בפעילות הארגון שאולי יצריכו מתן צווים נוספים – תינתן החלטה סוגרת בהליך דנא רק לאחר יום הבחירות.

20. אציין לבסוף, למען הסר ספק, כי אין בהחלטה זו כדי להשליך על החלטות של משטרת ישראל או גורמי האכיפה, במסגרת סמכויותיהם לפי כל דין, בכל הנוגע לפעילי הארגון ביום הבחירות, מקום בו רשויות האכיפה יסברו כי הפעילים מבצעים עבירה פלילית כלשהי, ובכלל זה עבירה של הפרעה למהלך התקין של הבחירות.

ניתנה היום, ט"ז באלול התשע"ט (16.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22

כללי



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 26/22

העותרת : רשימת העבודה-גשר

נגד

המשיבות : 1. מקפ"ת מרכזים קהילתיים – פתח-תקווה
2. עיריית פתח-תקווה

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותרת : עו"ד עמרי שגב

בשם המשיבה 1 : עו"ד דניאל פלד

בשם המשיבה 2 : עו"ד שרית גרינבאום

החלטה

1. העותרת פנתה אתמול בעתירה שבכותרת, בגדרה טענה כי המשיבה 1, המפעילה מרכזים קהילתיים בפתח-תקווה, סירבה לאפשר לה לעשות שימוש באולם "שרת" בעיר, המופעל על-ידה (להלן : האולם) לצורך קיום כנס פוליטי שבכוונת העותרת לערוך בתאריך 05.09.2019 (מחר). נוכח האמור, העותרת מבקשת כי אורה למשיבה 1 לקיים את ההסכמות שאליהן הגיעו הצדדים. בנוסף, העותרת מבקשת כי אורה למשיבה 1 לגלות את גובה דמי השימוש שגבתה בכנס פוליטי שנערך באולם לפני מספר חודשים (שעיקריו יפורטו להלן).

2. לטענת העותרת, סירובה של המשיבה 1 ניתן בשלב מאוחר מאוד של תהליך המשא-והמתן לשכירת האולם (למעשה, על-פי הטענה, הדבר נעשה לאחר שנציגי העותרת חתמו על נוסח מוגמר שנשלח על-ידי המשיבה 1). בנוסף, העותרת טוענת כי היא השקיעה, בהסתמך על המשא-והמתן, כספים רבים ואף פירסמה ברבים את דבר קיומו של הכינוס הפוליטי מטעמה (בשלטי חוצות, עיתון מקומי, רשתות חברתיות ועלוני). הטעם לסירובה של המשיבה 1, כפי שעולה ממכתב מטעם מ"מ מנכ"ל המשיבה 1 (בגדרו הודיעה על ביטול ההסכמות בין הצדדים), הוא בכך שההסכם בין הצדדים נעשה "בניגוד להנחיות וללא הרשאה או הסמכה מטעם הגורמים המוסמכים במקפ"ת (היא המשיבה 1 – ח"ח)", שכן בהתאם להנחיות אלה: "אין לקיים מפגשים פוליטיים באולמות ובמבנים השייכים למקפ"ת ומופעלים על-ידה".

3. העותרת מציינת עוד, כי חרף האמור במכתבה של המשיבה 1, הרי שאירועים פוליטיים מטעם מפלגות ורשימות מועמדים אכן מתקיימים באולמות המנוהלים על-ידה (לרבות באולם נושא העתירה), וכדוגמה לכך הובא פרסום (הנושא את סמל מפלגת הליכוד) מטעם ראש עיריית פתח-תקווה, אשר הזמין את תושבי העיר לכנס פוליטי שהתקיים באולם בתאריך 16.06.2019 (להלן: האירוע הקודם), לאחר ההכרזה על קיומה של מערכת בחירות נוספת. בהקשר לאירוע זה ומחשש להפליה בהשכרת האולם ובקביעת מחירי השכירות – העותרת אף טענה כי יש להורות על גילוי דמי השכירות שנגבו לשם קיום האירוע האמור.

4. עם קבלת העתירה, הוריתי על הגשת תגובה מצד המשיבות, במסגרתן נדרשה התייחסותן להוראות סעיף 14 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (שכותרתו: "הסדר בנוגע לאולמות ומקומות פומביים") (להלן: חוק דרכי תעמולה), וסעיף 125 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (שכותרתו: "הפקעת שכר אולמות").

5. המשיבה 1, בתגובה מטעמה, טענה כי היא עוברת בימים אלה תהליך של הסדרה להפיכתה לתאגיד עירוני הכפוף להנחיות המשיבה 2 (חלף התאגדותה כיום כעמותה רשומה). בהקשר זה, הוצאה הנחיה מטעם הגזברית והיועצת המשפטית של המשיבה 2 לפיה אין לאפשר לשום גוף פוליטי שימוש במבנים העירוניים שהועמדו לרשות המשיבה 1 לצורך כינוס, או פעילות פוליטית מכל סוג שהוא. בנוסף להנחיות האמורות, צוין כי לאחר ישיבת מועצת העיר מתאריך 25.08.2019 (יממה לפני שליחת ההסכם החתום על-ידי נציגי העותרת), אשר דנה במעמד המשיבה 1 וההתקשרות שלה מול המשיבה 2 – התקבלה החלטה שלא לקיים פעילות כאמור, עד להשלמת ההסדרה.

6. בנוסף, צורף לתגובה מטעם המשיבה 1 מסמך שכותרתו: "נוהל המרכז הקהילתי – מקפ"ת – מעורבות ופעילות פוליטית" (להלן: נוהל מקפ"ת), אשר לפי ההנחיות המפורטות בו עולה,

לשיטתה, כי אין להשכיר שטחים ומתקנים לפעילות פוליטית במהלך 35 הימים הקודמים למועד הבחירות. המשיבה 1 הוסיפה, כי נכון למועד זה היא איננה מאפשרת השכרת אולמות ומתקנים אותם היא מפעילה, לאף מפלגה, ללא יוצא מן הכלל. עוד נטען, כי ההתקשרות ההתחלתית עם העותרת נעשתה בשגגה על-ידי מנהל האולם, שהוא "יחסית חדש בתפקידו", ואשר לא הכיר את ההנחיות החלות על המשיבה 1.

7. המשיבה 2 טענה כי לנוכח העובדה שהמגעים עם העותרת נוהלו בידי המשיבה 1 – היא איננה סבורה כי יש מקום להורות על הכללתה כמשיבה לעתירה, ובכל מקרה, לעמדתה, אין מקום לקבוע כי המשיבה 1 פעלה בניגוד להוראות הדין, שכן סירובה לבוא בהסכם עם העותרת, נעשה מכוח כללי מינהל שונים החלים עליה.

8. בתשובה לתגובות המשיבות, העותרת טענה כי אין ממש בטענות כי ההסכמות בין הצדדים לא שוכללו לכדי הסכם מחייב, וכי אין לקבל את מכלול טענותיה של המשיבה 1 בדבר הנחיות שהועברו אליה, על-ידי גורמים שונים מטעם המשיבה 2, בהעדר אסמכתאות מתאימות.

לאחר הצגת השתלשלות האירועים וטענות הצדדים – אעבור עתה לליבון הדברים.

דיון והכרעה

9. לאחר עיון בעתירה, בתגובות לה בתשובה לתגובה, ובנספחים שצורפו לכתבי טענות אלה – סבורני כי דין העתירה להתקבל. בשים לב לדוחק הזמנים הנובע מהעובדה כי האירוע נושא העתירה צפוי להתקיים מחר, אביא את נימוקי למסקנה אליה הגעתי בקיצור נמרץ.

10. כמתואר לעיל, המשיבה 1 טענה כי מכלול הנחיות והוראות שונות מובילות למסקנה כי חלה עליה חובה שלא להשכיר שטחים ומתקנים השייכים לה לשם קיום פעילות פוליטית. בהקשר לכך, המשיבה 1 טענה כי הנחיות כאלה ניתנו לה מטעם הגזברית והיועצת המשפטית של המשיבה 2, ואף מועצת העירייה הוציאה החלטה דומה, בישיבה שקיימה בתאריך 25.08.2019 – בעיצומו של המשא-ומתן בין העותרת והמשיבה 1.

11. דא עקא, המשיבה 1 לא צירפה לתגובתה את פרוטוקול ישיבת המועצה הנ"ל, או את ההנחיות שהועברו לה מטעם היועצת המשפטית והגזברית של המשיבה 2. בנסיבות אלה, ומבלי להתייחס לשאלת סמכותה וסבירותה של החלטת מועצת העירייה, ככל שזו אכן נתקבלה – הרי שאין בידי לקבל את טענות המשיבה 1 ביחס ל"הנחיות" הנ"ל.

12. אשר לטענה כי הוראות נוהל מקפ"ת אינן מאפשרות למשיבה 1 להשכיר את האולם לצורך פעילות פוליטית, אציין, מבלי להרחיב בדבר לנוכח מסגרת הזמנים, כי ספק בעיניי אם הוראות נוהל מקפ"ת האמורות עולות בקנה אחד עם חלק מהוראות דיני הבחירות ועם תכליתן. כך למשל,

הגבלת קיומם של אירועים פוליטיים במהלך 35 הימים שלפני הבחירות, גורעת לכאורה, מהוראת סעיף 14 לחוק דרכי תעמולה שתפורט להלן.

13. בנוסף, אף אם אקבל את עמדתה של המשיבה 1 ביחס לחוקיותו ותחולתו של נוהל זה בנסיבות העניין, סבורני כי היה עליה לסטות מהוראותיו ולקיים את ההתקשרות עם העותרת, זאת בשים לב לשלב המתקדם מאוד של המשא ומתן בין הצדדים, ובשים לב למסגרת הזמנים הדוחקת שמאפיינת את מערכת הבחירות (ולמעלה מכך, אף שאין צורך להכריע בדבר, סבורני כי מהנתונים שהונחו בפניי עולה כי ההסכמות בין הצדדים שוכללו לכדי הסכם מחייב, עם חתימת נציגי העותרת על ההסכם שנשלח על-ידי המשיבה 1; השוו': ע"א 829/80 שכון עובדים בע"מ נ' שרה זפניק, לז(1) 579 (1983) (להלן: עניין זפניק), והפסיקה שבאה בעקבותיו).

14. זאת ועוד. חובתה של המשיבה 1 לסטות מהוראות נוהל מקפ"ת נובעת מעקרון תום הלב החל על המשיבה 1 מכוח הדין הכללי בניהול משא ומתן ובביצוע חוזה (עיינו: עניין זפניק, בעמ' 582-586). חובתה של המשיבה 1 לנהוג בהגינות כלפי העותרת היא ניכרת, בשים לב להסתמכות העותרת על המצג שהציגה לה המשיבה 1 לכל אורך ההתדיינות ביניהן, שהביאה בתורה להקצאת משאבים ולהפצת פרסומים מטעם העותרת ביחס לאירוע שאותו התכוונה לקיים.

15. לבסוף אציין, כי מסקנתי בדבר חובתה של המשיבה 1 לקיים את הוראות ההסכם מתחזקת עוד, לנוכח העובדה כי האולם הוקצה בעבר לגורמים פוליטיים יריבים של העותרת, נתון המעורר חשש להפליה מצד המשיבה 1 (שהיא, לצורך זה, גוף ציבורי) בהקצאת משאב זה וכן מתזמון ישיבת המועצה וההחלטה שניתנה בעקבותיה שדנה בהסדרת המשיבה 1 (ככל שאכן יש ממש עובדתי בטענות המשיבה 1 בהקשר זה).

16.

17. בנסיבות אלה, סבורני כי מתקיימת עילה לשימוש בסמכותי שלפי סעיף 14 לחוק דרכי תעמולה, המורה כדלקמן:

"יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לאחר התייעצות עם סגני היושב ראש של אותה הועדה, להטיל על הבעל או המחזיק של אולם או של מקום פומבי פתוח, העומדים כרגיל להשכרה – להשכירו לרשימת מועמדים פלונית, במועד שיקבע תוך 60 הימים שלפני יום הבחירות לכנסת, אם סבור יושב ראש הועדה שדרוש הדבר כדי לאפשר לאותה רשימת מועמדים להשמיע את דברה".

18. בשים לב להוראות הסעיף האמור, ולאחר התייעצות עם סגניי (שהביעו, כולם, את הסכמתם להחלטה), דעתי היא כי בנסיבות הנתונות, יש להורות על אכיפת ההסכמות אליהן הגיעו הצדדים, כדי שמסריה של העותרת יושמעו כיאות בעיר פתח תקווה. בהתאם לכך, אני מורה בזאת למשיבה 1 לאפשר לעותרת לקיים את האירוע הפוליטי שתכננה לקיים באולם בתאריך 05.09.2019,

בהתאם להסכמות שפורטו בנספח 1 לעתירה. מנגד, אין בידי להיעתר לסעד השני שהתבקש – בדבר גילוי עלות השימוש באולם שנגבתה בגין האירוע הקודם – בהעדר תשתית עובדתית כלשהי לקיומה של הפליה בגביית המחירים.

19. בנסיבות העניין, המשיבה 1 תישא בהוצאות העותרת בסך של 5,000 ש"ח; המשיבה 2 תישא בהוצאות העותרת בסך של 2,500 ש"ח.

ניתנה היום, ד' באלול התשע"ט (04.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 64/22

העותרת : הליכוד – תנועה לאומית ליברלית

נגד

המשיבים : כחול לבן – בראשות בני גנץ ויאיר לפיד
עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959
בשם העותרת : עו"ד אבי הלוי
בשם המשיבה 1 : עו"ד עודד גזית

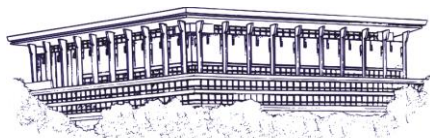
החלטה

בשים לב לכך שטענת העותרת, בדבר השימוש שעשתה המשיבה 1 בחוצות הערים
ברמקולים לשם הפצת תעמולת בחירות, לא הוכחה – העתירה מתקבלת.

המשיבה 1 תישא בהוצאות העותרת בסך של 5,000 ש"ח.

ניתנה היום, כ"ג באלול התשע"ט (23.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

תב"כ 66/22

העותרת: רשימת כחול לבן

נגד

המשיבה: מפלגת הליכוד

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותרת: עו"ד עודד גזית

בשם המשיבה: עו"ד אבי הלוי

החלטה

בשים לב לראיות שצורפו כנספח לטענות העותרת מהן עולה כי המשיבה אכן עשתה שימוש ברמקולים ומערכות הגברה במהלך יום הבחירות, ובהינתן כי תגובת המשיבה הוגשה ללא תצהיר תומך – העתירה מתקבלת.

בנסיבות העניין, המשיבה תישא בהוצאות העותרת בסך של 5,000 ש"ח.

ניתנה היום, כ"ג באלול התשע"ט (23.09.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22

מכתבים, פניות והנחיות



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22st Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme Court
Chairman of the Central Elections
Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ה"ש 1/22

החלטה בעניין תוספת שכר לעובדי ועדות הבחירות

כללי

1. בתאריך כ"ה באייר התשע"ט (30.05.2019) קיבלה הכנסת את חוק התפוזרות הכנסת ה-21, התשע"ט-2019, הקובע כי הבחירות לכנסת ה-22 יתקיימו בתאריך 17.09.2019, וזאת לאחר שהכנסת ה-21 נבחרה רק בתאריך 09.04.2019 (בהתאם לחוק התפוזרות הכנסת ה-20, התשע"ט-2019).

2. קיום הבחירות לכנסת ה-22 במועד סמוך כל כך לבחירות לכנסת ה-21, הוא תקדימי, והציב בפני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת קשיים מינהליים ותפעוליים בלתי מבוטלים.

נוכח זאת, הכנסת חוקקה, ביוזמת כל הסיעות שנבחרו לכנסת ה-21, את חוק הבחירות לכנסת העשרים ושתיים (הוראות מיוחדות לעניין ועדת הבחירות), התשע"ט-2019 (להלן: חוק ההוראות המיוחדות), המורה בסעיף 1 שבו כדלקמן:

"מטרתו של חוק זה לקבוע הוראות מיוחדות הדרושות לשם היערכות ועדת הבחירות המרכזית לקיום הבחירות לכנסת העשרים ושתיים, בשל המועד שנקבע לבחירות וסמיכות הזמנים הרבה בין מערכת הבחירות האמורה למערכת הבחירות לכנסת העשרים ואחת".

3. סעיף 4 לחוק ההוראות המיוחדות מוסיף עוד כך:

"יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית רשאי לקבוע כי שכר עובדי ועדת בחירות המועסקים לשם קיום הבחירות לכנסת העשרים ושתיים יהיה גבוה בשיעור שלא יעלה על 35% מהשכר שנקבע להעסקת עובדים לשם קיום הבחירות לכנסת העשרים ואחת, ובלבד ששיעור העלאת השכר יהיה אחיד לכלל העובדים".

בדברי ההסבר להצעת חוק הבחירות לכנסת העשרים ושתיים (הוראות מיוחדות לעניין ועדת הבחירות), התשע"ט-2019 (ה"ח הכנסת התשע"ט, עמ' 334), שהובילה לחוק ההוראות המיוחדות נאמר לגבי מה שהפך לסעיף 4 הנ"ל כך:

"רבים מהעובדים בוועדת בחירות הם כאמור עובדים זמניים המגויסים לתקופת הבחירות לתפקיד מסוים ודרושים בשל מיומנותם באותו תפקיד. נוכח סמיכות מערכות הבחירות וחופשת הקיץ הקרבה ונוכח נחיצותם של עובדים אלה להיערכות לקיום הבחירות, מוצע לאפשר קביעת תמריץ להעסקת עובדים בתקופה זו. יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית יהיה רשאי לקבוע העלאה אחידה בשכר, לכלל העובדים, בשיעור של עד 35% מהשכר שנקבע לעובדים בוועדת בחירות לעניין מערכת הבחירות הקודמת".

4. לצורך גיבוש תקציבה של ועדת הבחירות המרכזית לביצוע הבחירות לכנסת ה-22, ולמטרת גיוס העובדים לוועדת הבחירות המרכזית ולוועדות הבחירות האזוריות, התבקשתי איפוא להפעיל את סמכותי בהתאם להוראת סעיף 4 לחוק ההוראות המיוחדות הנ"ל, וכך אעשה עתה, אך ראשית אבחן את הרקע והטעמים להענקת הסמכות האמורה.

רקע

5. טרם שניתן יהיה להכריע בשאלה האם יש ליתן תוספת לשכר עובדי ועדת הבחירות המרכזית וועדות הבחירות האזוריות, ומה יהיה שיעור התוספת האמורה, ככל שיוחלט שיש מקום לתתה – אסקור תחילה את הרקע הנוגע לחוק ההוראות המיוחדות ולניהול מערכת הבחירות לכנסת.

6. בתקופה שבין בחירות לבין בחירות מעסיקה ועדת הבחירות המרכזית צוות מצומצם של עובדים, אשר אמונים על ההיערכות לבחירות לכנסת, ומשמשים כשדרה המקצועית הקבועה לביצוע הבחירות. הצוות הקבוע האמור מסייע, בתקופה שבין סבבי הבחירות לכנסת – ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית וליושבי ראש ועדות הבחירות האזוריות בהיבטים שונים הנוגעים לניהול וביצוע המטלות שבפניהם, וזאת בהתאם לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, חוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994 ו-חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התש"ט-1959.

7. כ-3 חודשים לפני יום הבחירות לכנסת, גדל מספר העובדים המועסקים בעבור ועדת הבחירות המרכזית, לכ-120 עובדים, ומוקמות 19 ועדות בחירות אזוריות, שבהן מועסקים כ-900 עובדים (לעיל ולהלן ביחד: עובדי הבחירות; והוועדות ביחד: ועדות הבחירות). חלק ניכר מעובדים אלה, מועסקים בוועדות הבחירות מדי מערכת בחירות, והם רוכשים מיומנות מיוחדת בתפקידם. זאת ועוד – חלק בלתי מבוטל מעובדי הבחירות מועסק גם במערכת הבחירות לרשויות המקומיות, או למועצות האזוריות כמנהלי בחירות, או כסגני מנהלי בחירות מטעם משרד הפנים.

8. העבודה במערכת הבחירות מתאפיינת, מטבע הדברים, באינטנסיביות מיוחדת. עובדי הבחירות נדרשים לשעות עבודה ארוכות וממושכות, החורגות מגדר המקובל בשירות הציבורי, לרבות עבודה בימי שישי, במידת הצורך, וכן לביצוע מטלות סטטוריות במועדים הקבועים לכך בדין, והכל ב-"לחץ עבודה זמני בלתי רגיל" (עינינו והשוו: סעיף 11(7) לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1959).

9. מערכת הבחירות לכנסת ה-22 הינה מערכת הבחירות **השלישית** שנערכת בטווח זמן של 12 חודשים, ולהלן פירוט המערכות:

(א) בתאריך 30.10.2018 התקיימו בחירות לכלל הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות לפי סעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 וסעיף 3 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994.

(ב) בסמוך לאחר מכן, התפזרה הכנסת ה-20, והבחירות לכנסת ה-21 התקיימו, כאמור, בתאריך 09.04.2019.

(ג) עוד לפני שכלל חברי הכנסת הנבחרת הספיקו לשאת את נאומי הבכורה שלהם, החליטה כאמור הכנסת ה-21, בתאריך 30.05.2019, להתפזר לפני תום תקופת כהונתה, וקבעה כי הבחירות הכלליות לכנסת ה-22 יתקיימו בתאריך 17.09.2019.

הנה כי כן, חלק נכבד מעובדי הבחירות התבקשו ומתבקשים לעבוד **במרוצת שנה אחת** פעמיים, או שלוש – בתנאי עבודה בלתי שגרתיים, אשר אופיינו ומאופיינים בלחץ מיוחד.

10. יתר על כן – מערכת הבחירות לכנסת ה-22 תנוהל, בעיקרה, בחודשי הקיץ: יולי ואוגוסט 2019, שכרוכים בהם קשיים מיוחדים לעובדים, קל וחומר לעובדים בעלי משפחות, אשר, כפי שנמסר לי, רבים מהם כבר קבעו לעצמם חופשות לתקופת הקיץ, אותן יהיה עליהם לבטל (ככל שיבחרו לעבוד במערכת הבחירות הקרובה, על כל הנזקים הכספיים והאישיים הכרוכים בכך), או שהם ידרשו לאתר הסדרים חלופיים (בהם ישהו ילדיהם, ככל שהם הורים, בתקופה שבה יועסקו בוועדת הבחירות).

נוכח מציאות זו, נמסר לי כי ועדת הבחירות המרכזית נתקלת בקשיים רבים בגיוס עובדי הבחירות למערכת הבחירות הקרובה. כך, למשל, מספר לא מבוטל של עובדי הבחירות שעבדו במערכת הבחירות לכנסת ה-21, הודיעו לאגף מינהל ומשאבי אנוש בוועדת הבחירות

המרכזית שאין ביכולתם להתייצב לעבודה במערכת הבחירות לכנסת ה-22 (חלקם אף מקרב הדרג הבכיר בוועדה). יתר על כן, מספר הליכים פומביים שפרסמה הוועדה לגיוס עובדים לתקופת הבחירות – לא צלחו במלואם, לאחר שהוגשו רק מועמדויות מעטות שעמדו בתנאי הסף.

11. זאת ועוד – אחרת. שכרם של עובדי הבחירות נקבע לפני מערכת הבחירות לכנסת ה-21, בהסתמך על דין וחשבון של ועדה ציבורית שבחנה סוגייה זו, אשר בראשותה עמד מר אילן לוין, לשעבר הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר (להלן: דו"ח לוין). מעיון בדו"ח לוין עולה, כי הוועדה הציבורית בחנה פרמטרים שונים לקביעת שכרם של עובדי הבחירות, ובין היתר העניקה חשיבות לעובדה כי מערכת הבחירות לכנסת הינה "משימה לאומית חולפת", לכשלושה חודשים בלבד, **המתבצעת אחת למספר שנים** (ראו שם, בעמ' 19, סעיף 1, פסקאות (ט) עד (טו)). בהערה מוסגרת אציון, כי תנאי השכר שנקבעו לעובדי הבחירות במסגרת דו"ח לוין, **הפחיתו** את שיעור השכר שהיה מקובל קודם לכן במספר תפקידים שמילאו עובדי הבחירות, וכי עוד במהלך מערכת הבחירות לכנסת ה-21, הובאו בפני טרוניות רבות על גובה שכר העובדים שנקבע בהתאם לדו"ח לוין, ועל הלימתו לדרישות המוצבות בפני עובדי הבחירות. מכאן, אנו למדים שאמות המידה ששימשו כתשתית לקביעת תנאי השכר, כפי שפורטו בדו"ח לוין, **לא** הכילו **ולא** הניחו את הסוגיה והמצב שבפנינו – בגדרם מערכת בחירות מוכרזת ומתנהלת **מיד** לאחר מערכת בחירות קודמת (מצב שהוא כאמור תקדימי בתולדות המדינה). לכן מתעורר פה הצורך בתגמול מיוחד לעובדים הנדרשים להתייצב כמעט ברציפות לאחר סיום מערכת הבחירות הקודמת – לביצוע המטלה החדשה, לצד הצעת תנאים משופרים גם לאלה החדשים שיגוייסו לעבודה בחודשי הקיץ.

12. בעקבות פירוט הרקע הרלוונטי והשיקולים הענייניים התומכים בקביעת תוספת שכר לעובדי הבחירות – אפנה לבחון עתה את הטיעונים שכנגד.

עמדת הממונה על התקציבים

13. בתאריך 11.06.2019 הונח בפניי מכתבו של הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר שאול מרידור, שביקש ממני, כי בטרם אשקול להפעיל את סמכותי לפי סעיף 4 לחוק ההוראות המיוחדות, אתן דעתי גם לנושאים שיפורטו להלן.

14. **ראשית** הממונה על התקציבים ציון, כי על-פי התחזיות העדכניות, ישנו אתגר מיוחד לעמידת הממשלה במסגרות הפיסקליות הקבועות בחוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992 (להלן: חוק הפחתת הגרעון). משכך, משרד האוצר בוחן צעדים שונים כדי לסייע לממשלה לצמצם את הפער בין המסגרות שבחוק הפחתת הגרעון

לבין ההוצאות החזויות. לטענת הממונה על התקציבים, ברור שהעלאת שכרם של עובדי הבחירות עלולה לפגוע בצעדים הנ"ל.

15. **שנית**, לטענת הממונה על התקציבים, לאורך השנים נרשם ביקוש רב מקרב עובדי המדינה לעבודה בוועדות הבחירות, וזאת נוכח תנאי השכר הקיימים.

16. **שלישית**, הממונה על התקציבים מטעים כי לצד הטענה שלעובדי בחירות, שלקחו חלק בהכנות לבחירות לכנסת ה-21 יהיה קשה להתגייס להיערכות לבחירות לכנסת ה-22, יש במצב זה גם יתרון מסוים, שכן יגבר הביקוש לעבודה זו מקרב עובדי ממשלה אחרים, שהעומס על משרתם הרגילה פוחת בחודשי הקיץ. לטענת הממונה על התקציבים, תחלופה בקרב עובדי הבחירות "תפגע לא באופן ניכר" (כך במקור - ח"ח) בפעילות הוועדה.

17. **רביעית**, הממונה על התקציבים מבקש להדגיש, כי התפתחות השכר הממוצע בשנים האחרונות עומדת על 3 אחוזים בשנה, ובין תחילת ההיערכות לבחירות לכנסת ה-21 ליום הבחירות לכנסת ה-22 יחלפו 9 חודשים בלבד (גידול של 2.25 אחוזים לתקופה זו). לעמדת הממונה על התקציבים, בקביעת תגמול ראוי לעובדים, אשר יטלו חלק בהיערכות בחירות לכנסת ה-22, יש להתחשב גם בגידול היחסי בשכר הממוצע בתקופה שבין בחירות לבחירות וגם בשיקולים הנוגעים לשמירה על מסגרות תקציב אחראיות.

דיון והכרעה

18. לאחר שבחנתי את הרקע, הצרכים והתכליות שעמדו בבסיס חקיקת חוק ההוראות המיוחדות אל מול עמדת הממונה על התקציבים, אפנה להכריע בסוגייה שבפניי, קרי, האם יש מקום ליתן תוספת שכר לעובדי הבחירות בהתאם לסעיף 4 לחוק ההוראות המיוחדות, וככל שהתשובה חיובית – מה אמור להיות שיעורה.

אציין כבר עתה, כי לאחר שקילת מכלול השיקולים הרלבנטיים על בסיס חוק ההוראות המיוחדות ותכליותיו, מצאתי כי עלי לעשות שימוש בסמכותי לפי סעיף 4 לחוק ההוראות המיוחדות, ולקבוע כי לעובדי הבחירות שיועסקו בהיערכות לבחירות לכנסת ה-22 ובקיומן תינתן תוספת אחידה בגובה של 32%. טעמי להחלטה יובאו זו מיד ובסמוך.

א. האם יש מקום לתוספת השכר?

19. ההחלטה בדבר קביעת תנאי שכרם של עובדי הבחירות נתונה לסמכותה **העצמאית** של ועדת הבחירות המרכזית, או יושב-הראש שלה (בהתאמה), והיא איננה נקבעת, ככלל, על-ידי רשויות אחרות (עיינו: דוח לוין, בעמ' 6, סעיף 1, פסקאות (ה) ו-(ו)). סמכות זו שלי איננה, בהכרח, סמכות שבחובה, אולם משגילה המחוקק את דעתו בסעיף 4 לחוק ההוראות המיוחדות, כי יש לבחון מתן תוספת לעובדי הבחירות – חזקה עליו שלא השחית את מילותיו לריק, אלא ביקש כי **אפעיל** את סמכותי בנדון דידן על פי תכליות החקיקה והצרכים שצוינו

בהצעת החוק וכן פורטו לעיל (עיינו והשוו: ב' ברכה משפט מיינהלי 129-153 (כרך א', 1986); י' זמיר הסמכות המיינהלית 319-328 (מהדורה שנייה, 2010); ע"א 422/78 סלמון נ' תאגיד לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, פ"ד לג(2) 701, 702-703 (1979)).

20. גם השיקולים הנגדיים, שהניח בפניי הממונה על התקציבים, לא מוליכים אותי למסקנה שאין לקבוע תוספת לשכר עובדי הבחירות. הנימוקים לכך יפורטו להלן:

ראשית המחוקק הטיל על אוצר המדינה **חובה שבחוק** לתקצב את תקציב ההיערכות לבחירות (עיינו סעיף 134 לחוק הבחירות; סעיף 5 לחוק ההוראות המיוחדות), ואף הורה כי חוק שעניינו התפזרות הכנסת והיערכות לבחירות, לא ייחשב כעלות תקציבית לצורך ההגבלות החלות על חקיקה תקציבית (ראו: סעיף 3ג(ו) לחוק-יסוד: משק המדינה). בדרך זו, נקבע – הן ברמה החוקתית והן ברמה התת-חוקתית – כי עריכת בחירות כהלכתן, שהן מרכיב בסיסי ביותר בדמוקרטיה – לא תוגבל, ככלל, על-ידי שיקולים תקציביים.

שנית, תקציב הבחירות כולו אינו מהווה אלא כ-0.06% מתקציב המדינה לשנת 2019 (כ-300 מיליון ש"ח מתוך תקציב הוצאה של 479 מיליארד ש"ח בהתאם לחוק התקציב לשנת 2019, התשע"ח-2018). הנה כי כן, אף אם אעשה שימוש בסמכותי, ואעניק לכל עובדי הבחירות את התוספת המירבית לפי סעיף 4 לחוק ההוראות המיוחדות – לא יהיה בכך כדי להוות גידול, אלא של שבריר האחוז מתקציב המדינה. אמנם, אין להקל ראש בכל הוצאה של כספי ציבור, אולם דומה כי גידול כה מזערי בהוצאה הממשלתית למען קיום מטרה כה חשובה במרקם החיים הדמוקרטיים, כמעט ולא ישפיע על מאמצי האוצר לעמוד במגבלת הגירעון.

שלישית, כפי שתואר לעיל, יש עתה קושי משמעותי לגייס עובדי הבחירות לתקופה נוספת, ודומה שוועדת הבחירות המרכזית אף נתקלת, זו הפעם, במכשולים רבים בקליטת עובדים בתנאי השכר הקודמים. דבר זה עולה גם ממיעוט המועמדים העומדים בתנאי הסף בהליכי גיוס העובדים שפורסמו, ומהמספר הלא מבוטל של עובדי בחירות המבכרים שלא לשוב לעבודה לתקופת בחירות נוספת.

רביעית, רק תוספת משמעותית לשכר עובדי הבחירות יהיה אולי בכוחה לתמרץ אותם ליטול חופשה, או חל"ת ממקומות עבודתם ולהמשיך לסייע מניסיונם הרב והמצטבר ומהידע הייחודי שלהם אותם צברו בניהול ובקיום בחירות (מה שלא ניתן לרכישה באופן מיידי ע"י עובדים חדשים, שאף להם יש להציע תנאים משופרים כדי שיעבדו בצורה כה מאומצת בחודשי הקיץ).

21. מבלי למעט מהנימוקים שלעיל – מחובתי להדגיש כי אין מחלוקת שעל ועדת הבחירות המרכזית, כגוף ציבורי, לשמור ככלל על מסגרת תקציב אחראית, זאת במיוחד

בשים לב לטיעוני הממונה על התקציבים, וכך אף תהא הנחייתי למופקדים על הוצאת התקציב בוועדה. יחד עם זאת, לעמדתני, לא ניתן להקיש מהגידול בשכר הממוצע הרגיל, ביחס לתוספת המיוחדת, הנדונה כאן על דרך של הוראת שעה, שתחולתה למערכת בחירות זו בלבד.

זאת ועוד – על פי מה שנמסר לי מגורמי המקצוע בוועדה, השכר הממוצע, כשמו כן-הוא, נועד לשקף את רמת השכר הממוצעת במשק בכללותו על-פני רצף הזמן, ואין בתנודות הנעשות במדד זה, כדי להצדיק או ללמד על שיעור התוספת שיש ליתן לסוג עובדים מסוים במצבי קיצון ובטווח זמנים מוגדר, כמו במקרה שלפנינו. לפיכך, במקרה דנן נכון יותר להשוות את תוספת השכר הייחודית למענק חד-פעמי, שניתן, לעתים, במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי בגין פעולות מיוחדות הנדרשות מהעובדים, שאינן בגדר מהלך העבודה הרגיל. לא זו אף זו, השכר הממוצע של עובדי המגזר הציבורי לבדו, עולה בשיעור גבוה יותר מהשכר הממוצע במשק כולו, כעלייה קבועה (וזאת אף אם תנוכה "זחילת השכר" לפיה שכר עובדי המגזר הציבורי, עולה באחוז כל שנה, אף ללא שינוי באינפלציה או הסכמי שכר, המוסיפים על עלייה זו, וללא חישוב של מענקים או תוספות ייחודיות; עיינו: מיכל אבוגנים, השכר הממוצע ברוטו למשרת שכיר של עובדים ישראלים בחודש מרס 2019, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הודעה לעיתונות מתאריך 06.09.2019); טלי חירותי-סובר, חגיגת השכר במגזר הציבורי: 12 גרפים שמספרים את כל הסיפור, The Marker (07.03.2018), זמין באינטרנט בכתובת: <https://www.themarker.com/career/1.5885076>.

22. הנה כי כן, התוספת לפי סעיף 4 לחוק ההוראות המיוחדות, שהיא כאמור בגדר תוספת מיוחדת, לנוכח קיום הבחירות לכנסת ה-22 בסמיכות כל כך רבה לבחירות לכנסת ה-21 – איננה בגדר תוספת קבועה, המשנה בסיסית את מבנה השכר של עובדי הבחירות. היא מהווה רק תגמול-מה, או פיצוי מסוים הניתן כמענה לצורך, ואף לחובה, להתייבב למשימה הלאומית המונחת בפני העובדים. משכך, לא ניתן להסיק מעליית השכר הנורמטיבית שבשכר הממוצע – לתוספת זו.

23. בנסיבות הנ"ל, מצאתי כי יש להעניק תוספת שכר לעובדי הבחירות שיועסקו בקיום הבחירות לכנסת ה-22, בהתאם לסמכותי לפי סעיף 4 לחוק ההוראות המיוחדות. משכך, עלי להכריע עתה בדבר שיעור התוספת שתינתן.

ב. שיעור התוספת

24. בסעיף 4 לחוק ההוראות המיוחדות, קבע המחוקק כי שיעור התוספת לא יעלה על 35% מהשכר שהיה נהוג לשם קיום הבחירות לכנסת ה-21. בקביעת שיעור מירבי זה, הגביל המחוקק את שיקול דעתי בנדון דידן וקבע רף נורמטיבי שעלי להתייחס אליו.

25. לתוספת השכר הסטטוטורית הנזכרת יש, כאמור, מספר תכליות :

- (א) לתגמל ולפצות את העובד על עבודה במספר מערכות בחירות עוקבות ;
- (ב) לפצות את העובד על הוצאות מיוחדות שייתכן שיהיה עליו להוציא בגין עבודה בחופשות הקיץ ועד ערב חגי תשרי התש"פ (למשל : תשלום "קנסות" בגין ביטול חופשות שהוזמנו בארץ או בחו"ל לקיץ, תשלום עבור קייטנות, או שמרטיפים לילדים במהלך החודשים יולי-אוגוסט 2019, וכיו"ב). בהקשר זה יש לזכור כי העובדה שעובדי הבחירות נאלצים לעבוד בתקופה שבה לא מתקיימים לימודים סדירים במוסדות החינוך מסכלת את מה שנהוג ומקובל – לנסות ולקיים בתקופה זו חופשות מרוכזות (השוו למשל : תקופות הפגרה בבתי המשפט לפי תקנות בתי המשפט (פגרות), התשמ"ג-1983 ; תקופות הפגרה של הכנסת לפי סעיף 9 לחוק הכנסת, התש"ס-2000 ולפי מה שנמסר לי מגורמים מקצועיים בוועדה, זו גם המדיניות הנוהגת בכנסת, ואף במשרדי ממשלה שונים נבחנה לאחרונה האפשרות לקיים מדיניות זו) ;
- (ג) להוות תמריץ מיוחד למועמדים להגשת מועמדות למשרות בוועדות הבחירות נוכח הקשיים בגיוס עובדים חדשים ;
- (ד) לשקלל את המאמץ המיוחד בגין עבודה במערכת הבחירות השנייה ברציפות (ובחלק מן המקרים, השלישית ברציפות), שלא באה בחשבון במסגרת קביעת השכר הנורמטיבי לפי דו"ח לוין.

26. בהניחי תכליות אלה בפניי, דומה שיש להעמיד את שיעור התוספת שתינתן בסביבות הרף הגבוה שהציב המחוקק, אך לא בשיעור המירבי, וזאת מתוך אחריות תקציבית.

27. נוכח העובדה שהוראת המחוקק הינה לקבוע תוספת בשיעור אחיד לכלל העובדים, ברי שבקביעת השיעור אין מדובר בחישוב אריתמטי, מה גם ש-"בכל קביעת קו גבול יש שרירותיות מסוימת" (כדברי השופטת (כתוארה דאז) מ' נאור בבג"צ 1884/09 סא"ל רונן עצמון נ' צה"ל ראש אכ"א (22.04.2012)). מצאתי איפוא להפחית כ-10% מהרף העליון שהציב המחוקק, כך ששיעור התוספת יעמוד על 32%.

28. מסקנתי הנ"ל מתחזקת, לאחר שמצאתי שפעמים ניתנו מענקים בשירות הציבורי, שחושבו לפי משכורת חודש נוספת אחת, או יותר, ואלה ניתנו בשיעור שהתייחס לגובה משכורתו של העובד. כך, בבר"מ 3/92 הסתדרות העובדים הכללית נ' מדינת ישראל (פסקי בורות, כרך ה, עמ' 218) (31.12.1992), דן המוסד לבוררות מוסכמת בשירות הציבורי במאמץ חריג שנשאו בו עובדי המשרד לקליטת העליה נוכח העלייה המיוחדת מברית המועצות לשעבר, וקבע כדלקמן :

"ערים אנו לכך, כי המשימות המוטלות על עובדי משרד הקליטה הן רבות מספור, ואין להשוות את המצב שהיה בשלהי 1989 עת קלטה המדינה פחות מ-20 אלף עולים חדשים בשנה, למצב כיום, בו עולים ונקלטים כ-25 אלף עולים בחודש. שינוי מהותי זה

במטלות הכבדות המוטלות על עובדי משרד הקליטה, מחייב
הסדר שונה לגבי תנאי עבודתם, מזה שהיה קיים בשנים עברו."
(שם, בעמ' 225)

בדומה, ניתנו מענקים גבוהים גם לעובדי רשות האוכלוסין בגין הטמעת התייעוד הביומטרי, לפי חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, תש"ע-2009 (ראו: בר"מ 1/12 מדינת ישראל נ' ההסתדרות הכללית החדשה (10.06.2013)), ובמקרים מסוימים ניתנו אפילו מענקים נכבדים עוד יותר מאלה שנדונו ב-בר"מ 1/12 הנ"ל (ראו: ע"א 2640/11 פקיד שומה חיפה נ' ניסים (02.02.2014) – מענק הפרטה לחברה ממשלתית בגובה של 5 משכורות חודשיות; ועיינו: בג"ץ 6133/14 גורביץ' נ' כנסת ישראל (26.03.2015) – מענק לפורשי רשות השידור בגובה של 6 או 7 משכורות במכפלה מסוימת וכד').

סוף דבר

29. נוכח כל הנימוקים שלעיל – החלטתי, בתוקף סמכותי לפי סעיף 4 לחוק ההוראות המיוחדות, לקבוע כי שכר עובדי הבחירות, קרי העובדים המועסקים במטות ועדת הבחירות המרכזית וועדות הבחירות האזוריות, יועלה, ביחס לשכר ששולם לשם קיום הבחירות לכנסת ה-21, בהתאם לדו"ח לוין – בשיעור של 32%.

30. יובהר כי התוספת הנ"ל לא תחול, בשלב זה, על עובדי יום הבחירות, או על מי שמגויס לעבודה בפרק זמן קצר לפני הבחירות (למשל: מזכירי וחברי ועדות קלפי, מדריכים למזכירי ועדות הקלפי וכיו"ב). בחינת תוספת לשכר בעלי תפקידים אלה, אם בכלל, תיעשה בהתאם לדין – במועד המתאים, ככל שהדבר ידרש.

ניתנה היום, כ' בסיון התשע"ט (23.6.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer

Deputy President of the Supreme Court
Chairman of the Central Elections
Committee

القاضي حنان ملتسر

نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט חנן מלצר

המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ה"ש 7/22

- המבקשים :
1. עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל באמצעות עו"ד סאוסן זהר
 2. חה"כ עאידה תומא-סלימאן
 3. התנועה למען איכות השלטון בישראל באמצעות עו"ד תומר נאור
 4. המכון הישראלי לדמוקרטיה באמצעות ד"ר תהילה שוורץ-אלטשולר וד"ר גיא לוריא
 5. זזים – קהילה פועלת באמצעות רלוקה גנאה

נגד

- המשיבים :
1. הליכוד – תנועה לאומית ליברלית באמצעות עו"ד אבי הלוי
 2. היועץ המשפטי לממשלה באמצעות עו"ד רן רוזנברג
 3. סיעת כחול לבן באמצעות עו"ד עודד גזית
 4. סיעת העבודה באמצעות עו"ד עמרי שגב
 5. סיעת הבית היהודי האיחוד הלאומי באמצעות עו"ד אלי שמואליאן
 6. סיעת מרצ באמצעות חה"כ תמר זנדברג ועיסאווי פריג'

- המבקשות-להצטרף :
1. האגודה לזכויות האזרח, באמצעות עו"ד גיל גן-מור
 2. פורום קהלת (ע"ר), באמצעות עו"ד אביעד בקשי
 3. התנועה למשילות ודמוקרטיה (ע"ר), באמצעות עו"ד שמחה רוטמן

בקשות למתן הנחיות בדבר האפשרות ואופן השימוש במצלמות במקומות הקלפי ביום הבחירות

תאריך הישיבה : ז' באב התשע"ט (8 באוגוסט 2019)

החלטה

1. ההליך שלפניי עניינו בשאלת הצבת מצלמות וצילום בשטח מקום הקלפי במהלך יום הבחירות לכנסת ה-22, החל בתאריך 17.09.2019.

להלן אביא נתונים הצריכים לעניין.

רקע עובדתי והחלטה קודמת

2. לקראת צהרי יום הבחירות לכנסת ה-21, ה-09.04.2019, הובאו בפניי, בתוקף תפקידי כיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, תלונות בעניין נשיאת מצלמות סמויות, שהוחזקו בידי נציגי סיעת הליכוד בוועדות קלפי שונות ברחבי הארץ, שמטרתן: תיעוד מהלך ההתנהלות במקום הקלפי וספירת הקולות (להלן: מבצע הצבת המצלמות), ואולם, **וזאת יש להדגיש כבר כעת – במהלך מבצע זה לא צולמו בוחרים בתאי ההצבעה, בעת ההצבעה.**

3. על אף דוחק הזמנים, שהיה תולדה טבעית של יום הבחירות, נדרשתי לליבון סוגיה זו במהירות המירבית, ובמסגרת זו ערכתי בירורים דחופים והתייעצויות עם מספר גורמים, ביניהם נציגי משטרת ישראל, מנכ"לית ועדת הבחירות המרכזית והיועץ המשפטי של הוועדה וכן שמעתי טענות מפיו של סגן יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 מטעם סיעת הליכוד, חה"כ דוד ביטון, בהיותו הנוגע בדבר במשמעות סעיף 17 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה). בעקבות התייעצויות אלה ומתן זכות הטיעון כאמור ולאחר ששקלתי, ככל שהדבר התאפשר במערכת הנסיבות הדחוקה הנ"ל, איזנתי – בין החשש לפגיעה בחשאיות ההצבעה, פרטיות הבוחרים וזכויות כרוכות נוספות, לבין האינטרס הציבורי בשמירה על טוהר הבחירות והגברת אמון הציבור בתוצאות הבחירות, והנחיתי את חברי ועדות הקלפי ברחבי הארץ ונציגי מערכת אכיפת החוק, לפעול כדלקמן:

1. "המצלמות לא יצלמו ולא ישמרו תיעוד חזותי (וידאו) במהלך שעות ההצבעה, אלא במקרים שיפורטו בפיסקה 2 שלהלן. לצורך כך, יועברו המצלמות מגופם של אותם חברי ועדת קלפי, לתיק המצוי בסמוך לו, או לתוך מזוודת החומר הרגיש. בשעות אלה תתאפשר הקלטת שמע (אודיו) בלבד.

2. בשעות ההצבעה ניתן יהיה להפעיל תיעוד חזותי (וידאו) באמצעות המצלמות רק במקרה של חשש לפגיעה מהותית בטוהר הבחירות, או בסדרן התקין, למשל: השמעה של איומים על חברי ועדות הקלפי, הצעות למתן שוחד בחירות, או חשש לאליומות במהלך יום הבחירות.

3. לאחר תום שעות ההצבעה וסגירת הקלפיות, ניתן יהיה להפעיל תיעוד חזותי (וידאו) למהלך ספירת הקולות בקלפי, אך יש ליידע את המשתתפים בספירה שיצולמו בתחילת ההקלטה ובמהלכה, ולתעד הודעה זו בפרוטוקול ועדת הקלפי (עיינו: הנחיית רשם מאגרי המידע מס 4/2012 בדבר שימוש במצלמות אבטחה ומעקב ובמאגרי התמונות הנקלטות בהן).

4. ככל שנתפסו מצלמות על ידי המשטרה טרם החלטתי זו, הן תוחזרנה למי שהמצלמה נתפסה מהם, ואם הם הורחקו ממקום הקלפי, או שוחררו בתנאים מגבילים – יש להתיר להם לשוב למקום הקלפי, בכפוף לכך שפרטיהם יירשמו והם יתחייבו למשטרה כי ככל שתוגש תלונה בנושא, המצלמות יועברו לחזקת המשטרה **לאחר יום הבחירות** [ההדגשה במקור – ח"מ].

5. עיון בתיעוד מהמצלמות ייעשה על ידי משטרת ישראל, בהתאם לסמכויותיה לפי דין או על ידי היועץ המשפטי לוועדת הבחירות המרכזית, או על ידי הח"מ בלבד. מחזיקי המצלמות לא יעיינו בתיעוד השמע, או החזותי, וכך התחייב בפניי חה"כ דוד ביטן.

6. בשום מקרה לא יצולמו ולא ישמרו תמונות של רשימות הבוחרים בקלפיות או של פרוטוקולי ועדות הקלפי.

7. החלטה זו תיכנס לתוקפה ביום 09.04.2019, שעה 13:00, והיא תחול על כל הקלטה או תיעוד שנעשה משעה זו ואילך".

כאן המקום להבהיר, כי נושא מבצע הצבת המצלמות מטעם המשיבה 1, לא הובא לידיעתי בשום שלב שקדם לפניות האמורות אלי ביום הבחירות, וממילא אף לא אושר על-ידי מלכתחילה בכל דרך שהיא. עוד חשוב לציין, כי לא היה סיפק בידי לפלח "בזמן אמת" את הפניות השונות, שהגיעו ברובן "מהשטח" בהקשר זה באותו היום, קרי – מוועדות הקלפי עצמן ומגורמי משטרה שונים, ולברר האם מבצע הצבת המצלמות נעשה באופן יזום ומתוכנן דווקא כלפי האזרחים מהמגזר הערבי, כפי שנטען, או שהדבר נעשה על יסוד פרמטר אחר כלשהו, זאת על אף שבדיעבד התברר כי המשיבה 1 אכן בחרה לערוך את מבצע הצבת המצלמות בקלפיות הממוקמות רק ביישובים בהם מתגוררים אזרחים מהמגזר הערבי.

4. בתאריך 11.04.2019 המבקשת 1 פנתה במכתב ליועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועמ"ש), לפרקליט המדינה, ולמפקד מחוז הצפון במשטרת ישראל בבקשה לפתוח בחקירה פלילית בשל הצבת המצלמות, כשהטענה היתה כי במסגרת מבצע זה נעברו עבירות לפי סעיפים 119(א)(1) ו-119(א)(3) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות).

5. בתאריך 14.04.2019 פנה אליי חה"כ דוד ביטן (בתפקידו כסגן יו"ר וועדת הבחירות המרכזית מטעם סיעת הליכוד), במכתב ובו תיאר שורה ארוכה של מעשים שהתרחשו, לטענתו, ביום הבחירות לכנסת ה-21, שחלקם הגיע לכאורה, על פי האמור בפנייה, כדי עבירות פליליות של ממש (להלן: הפנייה). חלק מהטענות שבפנייה התבסס על החומר שצולם על-ידי נציגי סיעת הליכוד בוועדות הקלפי.

6. בתאריך 16.04.2019 העברתי את פניית חה"כ ביטן ליועמ"ש ולמ"מ מפכ"ל המשטרה (יחד עם פירוט של מקרים נוספים, שנמצאו בהם חשדות לעבירות, בעקבות בדיקות יזומות שערכה ועדת הבחירות המרכזית), תוך שצינתי כי, על פני הדברים, חלק ניכר

מההתרחשויות המתוארות בפנייה ובדיווחים הכלולים בה מצדיקים לכאורה (לצד המקרים הנוספים, אותם מצאה ועדת הבחירות המרכזית כאמור), פתיחה של חקירות פליליות לאלתר. כן ביקשתי מן היועמ"ש ומ"מ המפכ"ל דיווח על החלטותיהם במכלול (בהמשך דווח לי כי היועמ"ש הורה על פתיחת חקירות במספר מקרים, ולאחרונה נמסר לי כי החקירות בעיצומן וכי למצער בקלפי אחת (שלא דווחה במסגרת פנייתו של חה"כ ביטון), בה היה חשד של ממש לזיוף נמצאו אינדיקציות ראייתיות לכך שבוצעו הליכים לא תקינים בקלפי האמורה).

7. בתאריך 17.07.2019 פנתה אלי המבקשת 1 ב"בקשה להוצאת נהלים האוסרים מצלמות בקלפיות הבחירות לכנסת ביישובים הערביים". במקביל פנתה אלי בבקשה דומה גם המבקשת 2. בהמשך, הגישו גם יתר המבקשים בקשות נוספות ובגדרן הם הציגו עמדות עקרוניות נגד שימוש במצלמות, או בדבר המתווה הראוי לטיפול במכלול. בחלק מהבקשות אף עלו טענות הגורסות כי במבצע הצבת מצלמות הוצבו המצלמות באזורי קלפי על בסיס פרמטרים של לאום, דת וגזע של הבוחרים והדבר נגוע בתיוג פסול ובהפליה אסורה.

8. בהחלטות מהתאריכים 04.08.2019 ו-05.08.2019 קבעתי כי דיון במכלול ייערך בפני ביום 08.08.2019. צדדים נוספים, שהגישו את עמדותיהם בסמיכות למועד קביעת הדיון, סומנו בשלב ראשון כ"מבקשות-להצטרף" להליך, ובסופו של דבר סיווגתי את הפונים השונים כצדדים, כפי שהם מופיעים בכותרת (ראו בעניין זה גם פסקה 11 שלהלן).

9. קודם למועד הדיון, חלק מהצדדים הגישו עיקרי טיעון בכתב מטעמם, ובתאריך 08.08.2019 נערך הדיון בעל-פה בפני, במסגרתו נשמעו עמדות כל הצדדים וכן עמדות המבקשות-להצטרף. לאחר מועד הדיון חלק מן הצדדים השלימו טענותיהם בכתב.

הצדדים

10. המבקשים 1, 3, 4, ו-5 הינם ארגונים של חברה אזרחית, המקדמים זכויות ורעיונות שונים. המבקשת 2 היא חברת הכנסת ה-21 והיא גם מועמדת בבחירות לכנסת ה-22. המשיבות: 1, 3, 4, 5 ו-6 הינן סיעות בכנסת ה-21, שהמפלגות שאותן הן מייצגות הגישו רשימות מועמדים בבחירות לכנסת ה-22.

11. המבקשות-להצטרף, הינן אגודות ועמותות של חברה אזרחית, המקדמות זכויות ורעיונות שונים, ולאחר שקראתי את התזכירים שהגישו ושמעתי את דברי נציגיהם בדיון ראיתי להתייחס אליהן כאילו היו צדדים בהליך (מבלי לשנות את סיווגן בכותרת).

12. עתה אציג את טענות הצדדים והפונים השונים, אך טרם שאדרש לכך, אקדים ואציין בחיוב את רמת הטיעון הגבוהה שהובעה בדיון בפניי ובכתבי הטענות שהוגשו על ידי כלל הצדדים.

טענות המבקשים והתומכים בהם מבין המשיבים

13. אף שכל צד מהמבקשים וכן המשיבים 3, 4 ו-6, שתמכו בהם בסייגים שונים – טען לעצמו, אביא להלן את טענות המבקשים במרוכז בלא לייחסן למבקש זה, או אחר. מכלול טענותיהם יובא לפי סדר ענייני, זאת לשם הצגת הטיעון בבחירות, ולנוכח העובדה כי חלק ניכר מהטענות חזר על עצמו (בשינויים מסוימים) בכתבי הטענות השונים שהוגשו, ובדברי נציגיהם בפני. הם יקראו ביחד בפרק זה למען הנוחות – "המבקשים".

הרצאת הדברים תוצג, איפוא, לפי שלושה ראשי טיעון: המישור החוקתי, מישור המשפט הפלילי ומישור המשפט המינהלי.

14. **במישור החוקתי** טענו המבקשים חמש טענות עיקריות:

ראשית, נטען כי פעולת הצילום במקומות הקלפי פוגעת בחשאיות הבחירות, המעוגנת בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, גם אם הצילום איננו מתרחש בתא ההצבעה מאחורי הפרגוד. לשיטה זו – עקרון חשאיות הבחירות משתרע גם על עצם נוכחותו של אדם במתחם ההצבעה בקלפי (וכן בהופעתו בפני ועדת הקלפי), והוא חל גם על עובדת השתתפותו בבחירות, ולא רק על תוכן הצבעתו מאחורי הפרגוד. לפיכך אין לצלם באזור מקום הקלפי. מאותה סיבה, הצבת המצלמות פוגעת בזכות לפרטיות, המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

שנית, נטען כי למצלמות השפעה מצננת על השתתפותם של אזרחים בבחירות, כי הן משדרות מסר של "משטור" ו"פיקוח" על בחירותיו הפוליטיות של האזרח. לטענת המצדדים בעמדה זו, השפעה מצננת זו פוגעת בעקרון היסוד הדמוקרטי של חופשיות הבחירות ובזכות היסוד של הפרט לבחור בהעדפתו הפוליטית ללא כל הפרעה, במיוחד שזו באה מצד נציגי מפלגת השלטון.

בהקשר זה נטען כי מטרתו של מבצע הצבת המצלמות לא היתה לפקח על טוהר הבחירות, אלא להפחיד מצביעים ערבים ולהדירם מהקלפיות. לעניין זה הובא פרסום, שראה אור בתאריך 10.04.2019, למחרת יום הבחירות, בדף הפייסבוק של משרד יחסי הציבור והאסטרטגיה "קייזלר ענבר", שהופקד מטעם רשימת הליכוד על עריכת מבצע הצבת מצלמות, ובו נאמר כך:

"ששש... אל תגלו לאף אחד. זה היינו אנחנו. ראיתם את הכתבות בתקשורת שהבעירו את השטח ביום הבחירות? אלו שסיפרו על מצלמות שהושתלו בקלפיות במגזר הערבי ומנעו אלפי זיופים? אז כן, אנחנו 'אשמים' במהלך הזה.

אחרי תקופת הכנה ארוכה, מערך לוגיסטי מדהים ושותפות עמוקה וצמודה עם טובי האנשים בליכוד, הרמנו מבצע שהיתה לו תרומה מכרעת לאחד ההישגים החשובים ביותר של מחנה הימין: 'טוהר המידות' במגזר הערבי. **ובזכות זה שהוצבו משקיפים מטעמנו בכל קלפי, אחוז ההצבעה ירד מ-50%, הנמוך ביותר שנראה בשנים האחרונות!** [ההדגשה שלי – ח"מ]

אתם - ש'זכיתם' לאיומים אלימים ביותר, לכמעט-לינצ'יים וחקירות משטרתיות תחת אזהרה שנמשכו בחלקם כמה שעות, ולא וויתרתם לרגע על המשימה החשובה שהוטלה עליכם - אתם המנצחים הגדולים באמת!".

שלישית, נטען כי הפגיעות החוקתיות הנזכרות לעיל – אינן עומדות בדרישות התכלית הראויה והמידתיות שב"פיסקת ההגבלה" החוקתית. המבקשים אמנם מסכימים כי גם טוהר הבחירות ואמון הציבור בבחירות הן בגדר תכליות חשובות מאין כמותן, אלא שהם טוענים כי לא הוכח שהיקף הזיזופים בשעת ההצבעה, או הספירה, או החשש מפניהם, מצדיקים נקיטת אמצעי כה חריף כצילום בוחרים. לשיטתם ניתן לפתור את בעיית הזיזופים, ככל שיש כאלה, או שיש חשש מהם – באמצעים שפגיעתם בחשאי ובהפרטיות פחותות מפגיעתם של תוצרי מצלמות. זאת ועוד, לשיטתם, צילום פניהם של מיליוני אזרחים, שאף מזדהים בשמם ביום הבחירות, עלול ליצור מאגר מידע, שאיננו מוסדר עלי חוק, וכשלעצמו הדבר פוגע פגיעה קשה בפרטיות.

רביעית, נטען כי גם אם ניתן להצדיק שימוש במצלמות כדי לאכוף את טוהר הבחירות ולמנוע אי סדרים – אכיפת חוק בנושא מהותי כטוהר הבחירות היא פעולה שעל ועדת הבחירות המרכזית ככזו לבצע, ואין להתיר לנציגי המפלגות, היושבים בוועדות הקלפי, או פועלים כמשקיפים – להפעיל סמכות זו.

חמישית, נטען כי הפגיעות החוקתיות הנובעות מהצבת המצלמות חמורות במיוחד, כאשר המצלמות מוצבות במקומות קלפי רק באזורים בהם מתגוררים מגזרי אוכלוסייה ספציפיים, שכן הדבר גורם לתיוגם של האזרחים מאותם מגזרים כמועדים לזיזופים ולא-סדרים, והדבר יוצר הפליה פסולה כנגדם. בהקשר הפרטני למגזר הערבי, שכלפיו הופעל מבצע הצבת המצלמות – נטען כי מהלך זה מהווה "תיוג אתני", המשדר לציבור הבוחרים במגזר זה וכן לציבור כולו כי אזרחים אלה הם בחזקת חשודים, הראויים לפיקוח מיוחד – ונתון זה, מלבד הפגיעה החברתית-ציבורית הגלומה בו, עלול להביא לפגיעה באמון הציבור בתהליך הבחירות, לפגיעה בשוויון הבחירות המעוגן בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת ולפגיעה בכבודם של האזרחים ממגזר זה, במשמעות ובנפקות הערך האמור בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

15. במישור המשפט הפלילי טוענים המבקשים שתי טענות:

ראשית, צילום הבוחרים הבאים להצביע מהווה "הטרדה אחרת", האסורה לפי האמור בסעיפים 1 ו-2(1) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הגנת הפרטיות). מנגד הקלטה של המתרחש במתחם הקלפי מהווה אסורה על פי חוק, במשמעות סעיף 2(ב) לחוק הגנת הפרטיות.

שנית, המצלמות עלולות להביא לעימותים ולאווירה קשה במקום הקלפי, וכך לגרום להפרעה למהלך התקין של הבחירות ולעבירות של: "הפרעה לבחירות" (סעיף 197 לחוק העונשין, התשל"ז-1977) ול"הפרעת בחירות" (סעיף 119 לחוק הבחירות). במקרה של צילום על ידי נציגי סיעה או רשימת מועמדים – הפוטנציאל להפרעה ביום הבחירות גדול במיוחד, שכן סיעות ורשימות מועמדים עלולות להפיץ צילומים או הקלטות "מבושלים" תוך כדי יום הבחירות ולהשפיע על מגמות ההצבעה, ואף ליצור, או לאפשר קיום של מאגרי מידע אסורים.

16. **במישור המשפט המינהלי**, נטען כי לנוכח הפגמים החוקתיים והפליליים הטבועים בהצבת מצלמות במקומות קלפי ומעיון בחיקוקים הרלבנטיים – הרי שאין ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, או לוועדת הבחירות המרכזית, סמכות לקבוע מתווה שיאפשר צילום כאמור. זאת ועוד, חוק הבחירות, והתקנות שהוצאו מכוחו, מסדירים את המתרחש בחדר הקלפי באופן מפורט ביותר, ותכלית הדברים היא ליצור במקום הקלפי "אזור סטרילי". לפיכך אין ליו"ר הוועדה, במעמדו המינהלי, או לוועדת הבחירות, סמכות לקבוע הוראות בניגוד לתכלית זו.

17. טיעון נוסף שהעלו המבקשים נוגע למשפט המשווה, ועל פיו, בעולם הדמוקרטי לא נעשה שימוש במצלמות, שכן צילום אזרחים בעת הגעתם לקלפי, או בעת שהותם במתחם הקלפי (אפילו באין חשיפה של מה שנעשה על ידם בתא ההצבעה) מעלה תסמיך (אסוציאציה) של משטר אוטוקראטי.

טענות המשיבים המתנגדים לעתירות

18. גם למשיבים המתנגדים לעתירות כולן, או חלקן (ולאותן מבקשות-להצטרף, התומכות בעמדתם) טענות במישורים: החוקתי, הפלילי והמינהלי, ואף כאן אתייחס לטענותיהם במרוכז.

19. **מן ההיבט החוקתי**, ראשית נטען כי סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת וחוק הבחירות מקנים במשתמע לחברי ועדות הקלפי, או למשקיפים, זכות לצלם את שעיניהם רואות, או להקליט את שאוזניהם שומעות. זכות זו הכרחית, לגישתם, כדי לקדם את השוויון בבחירות ואת טוהר הבחירות, שנפגעים כשאי-סדרים בבחירות מעניקים לרשימה כלשהי יתרון. הצבת המצלמות מהווה איפוא פתרון חדשני וראוי לאי סדרים ולזיופים, ולפיכך היא מקדמת את תכליתו של סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, ולא מסיגה אותה אחר. אשר לחשאיות הבחירות, נטען כי זו משתרעת רק על מה שקורה בתא ההצבעה עצמו, ואין זכות זו מתפרסת על עצם ההשתתפות בבחירות, שהרי ממילא כל המצביעים נרשמים בוועדת הקלפי (ובה, כזכור, חברים, בנוסף למזכיר ועדת הקלפי, גם 3 נציגים מסיעות שונות; עיינו: סעיף 21(א)(1) לחוק הבחירות).

שנית, נטען כי למצלמות אין כל אפקט מצנן על ההשתתפות בבחירות, שכן כיום, בשנת 2019, הצילום במקומות ציבוריים הפך חזון נפרץ. הציבור מודע לקיומן של מצלמות, ורואה בו דבר ראוי, המסייע לשמירה על הסדר הציבורי ולמניעת עבירות. למען הסר ספקות – המשיבים, המתנגדים לעתירות והמבקשות-להצטרף התומכות בעמדתם (להלן ביחד כאן – המשיבים) מציעים כי שלטים ברורים יודיעו לציבור כי הליך הרישום בפני ועדת הקלפי מצולם, ואולם בבחירה עצמה – בתא ההצבעה – נשמרת חשאיות מוחלטת. זאת ועוד – נטען כי גם אם הצבת המצלמות מעוררת אצל אזרחים מסוימים "תחושות אי נוחות", הרי שתחושות אלו אינן מהוות זכות חוקתית.

שלישית, נטען כי גם אם יש בהצבת המצלמות פגיעה חוקתית, הרי זו פגיעה מידתית, שכן אמצעים אחרים שהוצעו, כגון צילום רק כאשר חשד לעבירה – אינם יעילים דיים.

רביעית, אין פסול בכך שהצילום ייעשה על ידי חברי ועדת הקלפי, או המשקיפים הפועלים מטעם רשימות, ולא על ידי ועדת הבחירות המרכזית. מהות התפקיד של חברי ועדת הקלפי והמשקיפים הוא פיקוח על טוהר הבחירות, ומותר להם לעשות שימוש בכל אמצעי חוקי העומד לרשותם לצורך זה. זאת ועוד – חקיקת הבחירות מקפידה לשתף את נציגי הסיעות והרשימות בסדרי הבחירות ורק טבעי הוא שכל סיעה, או רשימה תפעל באופן חוקי כדי לוודא שאין היא נפגעת מהפרת חקיקת הבחירות.

חמישית, אין פסול בהצבת מצלמות רק במקומות קלפי שביחס לטוהר הבחירות בהם נתגלעו מחלוקות בעבר. מדובר בשימוש נכון במשאבים מוגבלים.

20. **במישור המשפט הפלילי מעלים המשיבים שתי טענות:**

ראשית – בהצבת המצלמות אין משום "הטרדה אחרת" על פי חוק הגנת הפרטיות, שכן הצילום אינו מופנה כלפי אדם ספציפי, אלא כלפי כלל הבוחרים המגיעים לתחנות ההצבעה. יתר על כן ככל שדבר ההקלטה ידוע – אין בכך משום האזנה אסורה על פי חוק.

שנית – המצלמות אינן מהוות הפרעה למהלך הבחירות, אלא להיפך. בשל העובדה כי המצלמות מרתיעות מפני מעשי זיוף, איומים ואלימות, הן מבטיחות בחירות הוגנות, שמהלכן סדיר. בהנחה שדבר הצילום או ההקלטה יודע למצביעים – אין בצילום או בהקלטה גם פגיעה בפרטיות, ולמצער פגיעה זו מותרת מכוח החריגים שבסעיף 18 לחוק הגנת הפרטיות.

21. **במישור המשפט המינהלי** סבורים המשיבים כי לאור העובדה שצילום על ידי חברי ועדת הקלפי, או המשקיפים, במקומות קלפי מותר לגישתם, הרי שלשיטתם – אין ליו"ר הוועדה, או לוועדת הבחירות המרכזית, סמכות לאסור על כך, או להגביל את הדבר. עם זאת, הם סבורים "שיש מקום ליתן הנחיות לגבי אופן השימוש בצילום כאמור" (סעיף 1

לעיקרי הטיעון של המשיבה 1). עוד סבורים המשיבים שהסמכות לצלם כדי לאכוף את טוהר הבחירות נתונה "ביתר שאת" (שם, בסעיף 28) לחברי ועדת הקלפי או לנציגי ועדת הבחירות המרכזית שאינם נציגים מטעם סיעה, או רשימה כלשהי, האמונים ממילא על שמירה על טוהר הבחירות וסדריהן.

עמדת היועמ"ש

22. היועמ"ש לא הציג בשלב ראשון טענות במישור החוקתי והתמקד בעיקר במישור המשפט הפלילי ובמישור המשפט המינהלי.

במישור המשפט הפלילי, עמדתו של היועמ"ש היא כי בהצבת מצלמות אין כשלעצמה משום ביצוע עבירה של הפרעה לבחירות על פי סעיף 119 לחוק הבחירות, או סעיף 197 לחוק העונשין. היועמ"ש מטעים כי עד כה הסעיף הוחל רק על: "הפרעה פיזית" של ממש לניהול הבחירות – למשל על ידי אלימות במקום הקלפי. בהתאם לכך, מבחין היועמ"ש בין הפרעה "נגזרת ורחוקה" למהלך התקין של הבחירות לבין "מעשה שיש בו משום הפרעה" ממשית למהלך התקין של הבחירות, ולשיטתו רק ההפרעה מן הסוג האחרון – מהווה עבירה פלילית.

הנה כי כן, אף שלא כל הפרעה לבחירות מהווה, לגישת היועמ"ש, עבירה פלילית – היועמ"ש סבור כי יו"ר הוועדה מוסמך להוציא צו ש"יבקש למנוע התנהגות אשר כשלעצמה אינה עולה כדי עבירה פלילית, וזאת בשל חשש של ממש שזו תוביל להפרעה לבחירות, במובנה הפלילי".

23. במישור המשפט המינהלי – היועמ"ש סבור כי אין בסמכותה של ועדת הבחירות המרכזית להציב מצלמות מטעמה שתצלמנה באופן מתמיד את מהלך ההצבעה והספירה, משתי סיבות:

ראשית, הצבת מצלמות כאמור מטעם ועדת הבחירות המרכזית לצורך זה – תדרוש הכרעה בשורה ארוכה של נושאים, כגון: בחירת הקלפיות בהן תוצבנה המצלמות, מעמדם הראייתי של סרטי המצלמות, סוג המצלמות, מיקום הצבתן ואבטחת המידע בהן – עד כי מדובר בהסדר ראשוני, שיש להותירו להכרעת המחוקק, או למצער, למחוקק המשנה (מכוח הסמכה מפורשת לעשות כן).

שנית, בחוק הבחירות ובתקנות שהותקנו מכוחו טרחו המחוקק והמתקין ותיארו לפרטי פרטים את הציוד במקום הקלפי ואת מה שאמור להתרחש בו, זאת כדי ליצור מרחב הצבעה "סטריילי", לאור עקרונות דיני הבחירות. בין היתר, קובעת תקנה 45 לתקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973 (להלן: תקנות הבחירות) איסור על שימוש בטלפונים ניידים, רדיו, או טלוויזיה במקום קלפי בזמן ההצבעה. מארג הדינים שבחוק הבחירות ובתקנות הבחירות הינו לפיכך הסדר ממצה של הליך ההצבעה ואין להוסיף לתוכו צילום בקלפיות, אלא בחקיקה, או בחקיקת משנה, מכוח הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית.

24. בדיון שהתקיים בפני בתאריך 08.08.2019 ביקשתי מן הצדדים ומן המבקשות- להצטרף להשלים טיעונים ולחדד עמדותיהם בשלושה עניינים :

ראשית, האבחנה (אם קיימת כזו) בין צילום בשעת ההצבעה לבין צילום בשעת ספירת הקולות.

שנית, האפשרות של הצבת מצלמות או שימוש בהן מטעם ועדת הבחירות המרכזית, או המשטרה, להבדיל מצילום על ידי נציגי הסיעות, או הרשימות.

שלישית, שאלת סמכויותיהם של יושב ראש ועדת הבחירות, או ועדת הבחירות המרכזית בהקשר הצבת המצלמות מכוח סעיף 145(ד) לחוק הבחירות, ובין היתר, כפי שתוקן בסעיף 7 לחוק הבחירות לכנסת העשרים ושתיים (הוראות מיוחדות לעניין ועדת הבחירות), התשע"ט-2019 (להלן : חוק הבחירות המיוחד לכנסת העשרים ושתיים).

25. מרבית הצדדים השלימו טיעוניהם – בשאלות הנ"ל, וכן בנושאים אחרים עוד בעת הדיון בפני, וחלקם עשה כן בהשלמת טיעונים בכתב לאחר מכן. אביא איפוא להלן את עיקרי הטענות שנוספו בדיון ובהשלמות הטיעון בכתב, שבאו בעקבות הדיון.

26. המבקשת 1 חזרה על עמדתה כי אין לאפשר צילום במקום קלפי, והוסיפה כי סעיף 145(ד) לחוק הבחירות וסעיף 7 לחוק הבחירות המיוחד לכנסת העשרים ושתיים – אינם מאפשרים, לשיטתה, להתיר הצבת מצלמות במקום קלפי. לטענתה, מדובר בהסדר ראשוני הדורש חקיקה ראשית. על פי גישתה, תכליתו של סעיף 7 הנ"ל איננה לאפשר יצירת הסדרים ראשוניים, אלא להקל על ניהול הבחירות מבחינה "לוגיסטית". עוד ביקשה המשיבה 1 להדגיש שוב את ההשפלה, הכעס והפחד, שחשו, לדבריה, האזרחים מהמגזר הערבי נוכח מבצע הצבת המצלמות, והטעימה כי מצביעים ערבים רבים עזבו את הקלפי מחשש לכך שיצולמו.

27. המבקשת 1 הבהירה כי היא מתנגדת לצילום בשעת ההצבעה הן על ידי נציגי מפלגות והן מטעם ועדת הבחירות המרכזית. באשר לצילום בשעת הספירה – כאן הטעימה המבקשת כי גם לכך יש צורך בהסמכה בדיון, הסמכה שאינה קיימת כרגע.

28. המבקשת 2, חה"כ עאידה תומא-סלימאן, ביקשה "להביא את חוויתו הסובייקטיבית של האזרח והאזרחים הערביים" נוכח מצלמות ה"מוצבות כדי להזכיר לאותם אזרחים כי המעמד האזרחי שלהם לוקה בחסר, פחות לגיטימי, נחות". על פי טענתה של מבקשת זו – אין לנתק את השאלה המשפטית שלפנינו מן ההקשר הפוליטי שלה, והיתר להצבת המצלמות לטענתה – "יחריף את תחושת הניכור וההדרה, המלווה מדי יום, במנות יתר של גזענות והסתה מצד אותם צדדים המבקשים להציב את המצלמות מטעמים". עוד הדגישה המבקשת 2 את מצבה הכלכלי העדיף של מפלגת השלטון, בהיותה מפלגה גדולה, מה שנותן

לה יתרון בהשגת מצלמות (יקרות) ובהצבתן, לעומת מפלגות קטנות יותר, כגון אלה המייצגות את הציבור הערבי. היא תיארה את הצבת המצלמות על ידי נציגי המשיבה 1 כ"מבצע צבאי" וטענה כי מטרתו האמיתית הייתה להתסיס את הציבור הערבי, להדירו מהצבעה וכן לגרום לחיכוכים ולהפרעה בבחירות, ולא לשמור על טוהר הבחירות.

המבקשת 2 לא הביעה עם זאת התנגדות עקרונית להצבת מצלמות מטעם ועדת הבחירות המרכזית, כל עוד הדבר נעשה באופן כוללני ולא מתייג.

29. המבקשת 3 חידדה שתי טענות:

אחת בנוגע לתכליתה של הצבת המצלמות בבחירות לכנסת ה-21, והשנייה בנוגע לעקרון החוקיות.

ביחס למניע להצבת המצלמות בבחירות לכנסת ה-21, המבקשת 3 ביקשה להצביע על כתבת טלוויזיה, ממנה עלה, לטענתה, כי המניע האמיתי להצבת המצלמות לא היה שמירה על טוהר הבחירות, אלא לגרום להורדת אחוז ההצבעה במגזר הערבי.

בנוגע לעקרון החוקיות, טענה המבקשת 3 כי מכיוון שחברי ועדת הקלפי (למעט המזכיר) וכן המשקיפים פועלים מטעם סיעות ורשימות, שהם, לגישה, גופים דו מהותיים – על חברי ועדת הקלפי והמשקיפים חלים כללי המשפט המינהלי. לפיכך, בניגוד לטענת חלק מהמשיבים, לפיה מותר לחברי ועדת הקלפי ולמשקיפים – כפרטיים – לעשות מה שלא נאסר עליהם במפורש, לשיטת המשיבה 3 אסור לחברי ועדות הקלפי ולמשקיפים לעשות כל מה שלא הותר להם במפורש. לפיכך – מאחר שלחברי ועדות הקלפי ולמשקיפים לא הותר במפורש להציב מצלמות ולהשתמש בהן – הדבר אסור עליהם.

המבקשת 3 מתנגדת גם להצבת מצלמות על ידי ועדת הבחירות המרכזית, שכן לשיטתה מרחב הקלפי אינו מרחב ציבורי רגיל, בו יכול האזרח לבחור שלא לשהות אם אין הוא רוצה להיות מצולם, ומכיוון שכך – אין לכפות על האזרח להיות מצולם כתנאי לזכותו לבחור. עם זאת, המבקשת 3 תומכת בהתקנת תקנות לפיהן במהלך ספירת הקולות ניתן יהיה להשתמש במצלמות, כל עוד הדבר ייעשה תוך שמירה על עקרון השוויון ובלא תיוג אתני.

30. בדומה למבקשת 3, גם המבקש 4 ביקש כי תשומת לב תינתן לחניע להצבת המצלמות. על פי שיטתו, יש להתחשב לא רק בתכליות הגלויות של המעשה, אלא גם בתכליותיו הסמויות. בנוסף, מבקש 4 העלה על נס את ה"היגיינה" הנדרשת באיזור הקלפי, שתופר על-ידי מצלמות, וביקש להבחין בין זכויות לבין אינטרסים בהקשר של הצבת המצלמות. על פי המבקש 4, בניגוד לחשאינות בבחירות, המהווה זכות חוקתית – טוהר הבחירות ואמון הציבור בהם מהווים רק אינטרסים. בנוסף, הוא ביקש להצביע על הפגיעה בפרטיות (שאף היא זכות חוקתית), העלולה להיגרם מיצירתו של מאגר מידע ומזיהוי פנים

והדגיש כי חוק הגנת הפרטיות איננו מגן כראוי, בנוסחו הקיים, על עיבוד המידע שייאסף, ולכן יש להיזקק כאן לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולזכות לפרטיות המעוגנת בו.

באשר להצבת מצלמות על ידי ועדת הבחירות המרכזית בעת ההצבעה, סבור המבקש 4 כי הדבר דורש הסמכה חוקית (שאיננה קיימת) ועמידה בתנאי "פיסקת ההגבלה". בד בבד, אין המבקש 4 מתנגד עקרונית לשימוש במצלמות בזמן ספירת הקולות.

31. המבקשת 5 הסכימה לעמדה שהציג המבקש 4. בנוסף, ביקשה המבקשת 5 להדגיש את אובדן האמון הכפול שהצבת המצלמות מייצגת – בין האזרחים לבין עצמם, ובין האזרחים לבין השלטון.

32. המשיבה 1 טענה כי האירועים שהתרחשו ביום הבחירות לכנסת ה-21 דווקא מעידים על הצורך במצלמות (שכן הן תיעדו פגיעות בטוהר הבחירות), ולא על הנזק אותו המצלמות עלולות לגרום. בהקשר זה ב"כ המשיב הדגיש עוד:

ראשית, כ-300-400 חברי ועדות קלפי או משקיפים מטעם המשיבה 1, גורשו מהקלפיות, אליהן הם הוצבו, אף שהייתה להם זכות לנכוח שם.

שנית, בהעדר מצלמות – אין לחבר ועדת קלפי, או למשקיף אפשרות להגיב לסילוקם, או להתרחשות פלילית (לאיומים, לניסיונות זיוף וכיוצא באלו דברים), שהם חווים.

עוד טענה המשיבה 1 כי ניתן להתגבר על הפערים ביכולת הכלכלית של המפלגות על ידי התארגנות משותפת למימון הצבת מצלמות, בגדרה כל מפלגה תתרום למאמץ המשותף על פי גודלה. המשיבה 1 הדגישה את חשיבותו של טוהר הבחירות במצב בו הנצחון בבחירות עשוי להיקבע על חודו של מנדט אחד. לסיום, המשיבה 1 פירטה סוגים שונים של זיופים אפשריים בבחירות, וטענה כי רק צילום של כל מהלך ההצבעה והספירה ימנע זיופים אלה כולם.

במישור המשפט המינהלי חזרה המשיבה 1 על טענתה כי ליו"ר הוועדה, או לוועדת הבחירות מוקנית סמכות לקבוע הנחיות בנוגע להצבת המצלמות, והדגישה כי ההנחיות יכולות להיות באשר להיות המצלמות גלויות, אגב הסדרת: מקומן, מיקוד עדשתן, הודעה עליהן בשילוט, ומתן הנחיות לגבי דרך התיעוד שבהן. המשיבה 1 הציעה גם מספר הנחיות אפשריות כאלה.

33. המשיבה 1 הצהירה לבסוף כי היא מקדמת בברכה הצבת מצלמות מטעם ועדת הבחירות המרכזית והודיעה כי אם אלה תוצבנה בכל הקלפיות – מוכנה המשיבה 1 לוותר על הצבת מצלמות מטעמה. עם זאת, הדבר מותנה בכך שמצלמות תוצבנה כאמור בכל הקלפיות (להבדיל מבקלפיות מסוימות בלבד שיבחרו באופן רנדומלי, או על פי קריטריונים).

34. המשיבה 3 הבהירה כי היא תומכת בכל החלטה "שוויונית" ו"אפקטיבית", שתתקבל לגבי הצבת המצלמות, ובלבד שההחלטה והביצוע "יעשו על ידי ועדת הבחירות, על ידי האנשים מטעם ועדת הבחירות, כלומר מזכירי הקלפי". במיוחד תומכת המבקשת 6 בצילום בזמן הספירה.

35. המשיבה 4 מסרה כי היא תומכת בהצבת מצלמות בהתקיים חמישה תנאים: ההצבה תיעשה על ידי הוועדה ולא על ידי גופים אחרים; המצלמות תימצאנה בכל הקלפיות; לא ניתן יהיה לגשת לחומרים שהוקלטו אלא באמצעות אישור שניתן על ידי ועדת הבחירות המרכזית במקרים בהם עלה חשש לטוהר הבחירות; לא ניתן יהיה לפרסם תיעוד חזיתי או קולי אלא באישור יו"ר ועדת הבחירות וכל תיעוד שלא בהתאם לכללים אלה ייחשב עבירה על סעיף 119(א)(1) לחוק הבחירות.

36. המשיבה 5 הודיעה כי היא תומכת בעמדת המשיבה 1 ומצטרפת אליה, שכן "אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר, ואור המנורה הוא השוטר היעיל ביותר". היא גם הוסיפה כי אם לא יותרו המצלמות – ימצא חוטא (מזייף) נשכר.

37. המשיבה 6 באמצעות חה"כ תמר זנדברג וחה"כ עיסאווי פריג' הגישו תמצית עמדה בכתב, בגדרה טענו כי: הצבת "מצלמה פועלת בקלפי" תהווה "פגיעה אנושה בעיקרון חשאיות הבחירות" וכי היא "עלולה להביא לפגיעה בהשתתפות הבחירות על ידי דיכוי קבוצות שיימנעו מלהצביע לאור החשש כי הם מתועדים" ואף להביא ל"סחיטה של מצביעים על ידי גילוי הצבעתם מראש".

עם זאת, הטעימו חה"כ פריג' וחה"כ זנדברג כי: "אין כל מניעה שיהא תיעוד של אירועים חריגים. ביום הבחירות במתחם הקלפי באמצעי דיגיטלי, אולם שימוש באמצעי זה מוכרח שיעשה במשורה ורק באירועים חריגים על ידי פקחים שיוגדרו מראש. כמו כן, אין מניעה שתהיינה מצלמות בעת ספירת הקולות".

בדיון שהתקיים בתאריך 08.08.2019 טען חה"כ פריג' כי תכליתו של הרצון להציב את המצלמות אינה ראויה. על פי טענתו, למשיבה 1 יצוג ברוב מוחלט של הקלפיות במגזר הערבי, ולכן ממילא אין חשש אמיתי לטוהר הבחירות. על פי חה"כ פריג', תכליתה האמיתית של ההצעה להציב מצלמות "היא הפחדה, תסכול האזרח הערבי, שלא יצא מהבית... ולעשות לו דה-לגיטימציה... להכניס אצבע בעין לציבור הערבי, להתגרות בו ולרסן אותו – אל תצא להצביע כי אתה לא רצוי". עוד טען חה"כ פריג' כי אין להכשיר את המצלמות, לאחר המבצע שערכה המשיבה 1, שכן יהיה בכך כדי "לתת פרס לעבריינים".

עם זאת, במהלך דבריו הביע חה"כ פריג' את ההשקפה כי המצלמות אינן מורידות את אחוז ההצבעה:

"חבר הכנסת ביטן, אחוזו ההצבעה שאתם מתגאים בו, שהורדתם אותו אחרי הבחירות, הוא לא בגלל המצלמות. הוא בגלל הרבה סיבות – המצלמות לא מורידות אחוז הצבעה".

38. חה"כ ד"ר עופר כסיף, שהתייצב גם הוא לדיון וביקש לדבר ומבוקשו ניתן לו – טען כי מבחינת תורת מדע המדינה – אין להתיר הצבת מצלמות בכל מתכונת שהיא, שכן הדבר מרתיע ופוגע בחופש הבחירה. בנוסף חבר הכנסת כסיף הזכיר כי מבחני החוק והפסיקה לעניין חוק הגנת הפרטיות הם מבחנים סובייקטיביים, המתמקדים בציפיותיהם של המצולמים, וברור כי במקום הקלפי (ולא רק בתא ההצבעה) אדם מצפה לפרטיות. חה"כ כסיף הדגיש שמנקודת מבטן של אוכלוסיות מוחלשות, הפגיעה בפרטיות "קשה שבעתיים" וכי "הפעלת הלחץ עליהן היא הרבה יותר משמעותית מאשר לאוכלוסיות שאינן מודרות ואינן מוחלשות". מסיבה זו, מתנגד חה"כ כסיף להצבת מצלמות גם באופן אוניברסלי, שכן השפעתה על מיעוטים תהיה רבה יותר.

עוד טען חה"כ כסיף כי בעצם הבקשה לאישור הצבת המצלמות יש משום חוסר תום לב לאור הפוסט של משרד "קייזלר ענבר", שנזכר בפיסקה 14 שלעיל.

בעקבות הפילוסוף מישל פוקו, ביקש ד"ר כסיף להבחין בין פיקוח, שעניינו: "מניעת עוולות או עבירות" לבין משטור, שעניינו: "איתור, בידוד ותיוג של אלה שנתפסים כחריגים, כשהמטרה היא בעצם להדיר אותם, או יותר נכון שידירו את עצמם, מהמסגרת הפוליטית במקרה הזה".

39. היועמ"ש חזר על עמדתו לפיה הצבת מצלמות באופן קבוע מטעם ועדת הבחירות המרכזית, יכולה להיעשות רק מכוח הסמכה בחקיקה ראשית ומכאן שבשלב זה – אין היא יכולה להיעשות על ידי הוועדה, או יושב הראש שלה. זאת ועוד – בהעדר חקיקה או חקיקת משנה מתאימה – לא קמה סמכות לגורם אחר כלשהו להציב מצלמות במקום הקלפי. גישתו של היועמ"ש, כך נראה מעמדתו, נובעת מראייתו את מקום הקלפי, על פי לשון החיקוקים המסדירים את ההתנהלות שם – כספירה "סטרילית", כלשונו, שאין להוסיף לתוכה אנשים, או חפצים שלא הוזכרו בחיקוקים במפורש.

לעמדה זו הוסיף היועמ"ש מספר דגשים, מהם נזכיר שלושה:

ראשית, היועמ"ש סבור כי לא רק צילום על ידי גורמים מטעם ועדת הבחירות המרכזית טעון חקיקה, אלא גם צילום על-ידי נציגי הסיעות והרשימות. זאת, שכן נציגי המפלגות ממלאים במקום הקלפי תפקיד ציבורי על פי דין כחברי ועדת הקלפי או כמשקיפים, ולכן עקרון החוקיות מונע מהם לבצע, בתפקידם זה, פעולות שלא הוסמכו בדין לעשותן במפורש.

שנית, היועמ"ש סבור כי אין בכוחו של סעיף 145(ד) לחוק הבחירות להוות מקור סמכות להצבת מצלמות – מטעם ועדת הבחירות המרכזית או מטעם יושב-הראש שלה, שכן הצבת מצלמות בכל מתווה שהוא היא בגדר הסדר ראשוני. היועמ"ש הזכיר, שחוק הבחירות המיוחד לכנסת העשרים ושתיים – לא כלל הסמכה מפורשת להצבת מצלמות. בנוסף, הוא מטעים כי קריאה של סעיף 145(ד) לחוק הבחירות, יחד עם סעיף 7 לחוק הבחירות המיוחד לכנסת העשרים ושתיים מגלה כי במידה שקיימת סמכות להסדרה של הצבת מצלמות – סמכות זו נתונה לוועדה הבחירות המרכזית במליאתה, ולא ליושב ראש הוועדה.

שלישית, היועמ"ש לא רואה מבחינת הסמכה הבחנה בין הצבת מצלמות דרך קבע בזמן ההצבעה לבין שימוש בהן בזמן הספירה (עם זאת, יש להזכיר כי היועמ"ש סבור כי בצילום כשלעצמו, הן בזמן ההצבעה והן בזמן ספירת הקולות – אין כדי להוות עבירה פלילית, אלא אם כן יוצא צו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית האוסר זאת ובמפורש).

רביעית, היועמ"ש מטעים כי עמדתו חלה הן באשר לצילום וידאו והן ביחס להקלטות אודיו.

חמישית, היועמ"ש מסכים שבמקרה של חשד לביצוע עבירה על טוהר הבחירות, רשאי חבר ועדת קלפי, או משקיף, לעשות שימוש בטלפון הנייד שברשותו כדי להתקשר למשטרה, או כדי לתעד את המתרחש. בנוסף מסכים היועמ"ש כי – אם השוטר, המגיע לזירה, מצויד במצלמת גוף, הוא יוכל לעשות שימוש במצלמה, בכפוף לנהלי המשטרה הרגילים לעניין צילום על ידי שוטרים (עיינו: נוהל משטרת ישראל מס' 007.02.220 בעניין "השימוש במצלמות גוף במשטרת ישראל" מתאריך 1.1.2019, [באתר ממשל זמין](#) (להלן: נוהל משטרת ישראל)).

לבסוף, היועמ"ש מבקש להתריע כי איסוף שיטתי של צילומי וידאו יהווה "מאגר מידע" לעניין חוק הגנת הפרטיות. יתר על כן, במידה שאיסוף כזה יבוא כתוצאה של הצבת מצלמות, יחול פרק ב' לחוק הגנת הפרטיות, והדבר יגרור עמו שורה ארוכה של עניינים הדורשים הסדרה, או אישור. כך, למשל, תהיה חשיבות במניעת יצירתו של "מאגר צל" ביומטרי. בנוסף, יהיה צורך לרשום את המאגר בפנקס מאגרי המידע, בכפוף לאישורו של רשם מאגרי המידע, שבתורו יבחן את ההסמכה החוקית לקיומו של המאגר ואת המידתיות שבמהלך.

40. המבקשת-להצטרף 1 ביקשה להדגיש שבכוחו של הרוב לפקח על המיעוט, טוב יותר מאשר כוחו של המיעוט לפקח על הרוב. לפיכך, המבקשת-להצטרף 1 מתנגדת לשימוש במצלמות על-ידי גורמים מטעם הסיעות, או הרשימות הן בשעת ההצבעה והן בשעת ספירת הקולות. באשר לצילום מטעם ועדת הבחירות המרכזית, המבקשת-להצטרף 1, סבורה שזה יוכל להיעשות רק על בסיס הסמכה מפורשת.

41. המבקשת-להצטרף 2 איננה מקבלת את עמדת היועמ"ש לפיה צילום ההצבעה בקלפיות יצור "מאגר מידע" במובנו של חוק הגנת הפרטיות. לחלופין, היא מבקשת להעלות

הצעה מעשית שעניינה מניעת חיבור בין הצילומים מהקלפיות השונות, כך שלא ייווצר מאגר מידע. על פי הצעתה, הצילום יעשה בכרטיס זיכרון נפרד. בסוף יום ההצבעה יושמד כרטיס זה בנוכחות חברי ועדת הקלפי (אם המצלם אינו חושד כי במהלך יום ההצבעה נעברו עבירות), או יימסר לשוטר שבמקום הקלפי (אם נוצר אצל המצלם חשד כזה).

42. המבקשת-להצטרף 3 מבקשת להדגיש כי אין צורך בהסמכה מפורשת כדי לשמור על טוהר הבחירות וטענה כי מינוי מפקחים שבודקים את טוהר הבחירות, בנוסף לחברי ועדות הקלפי והמשקיפים שמשגיחים ממילא על נושא זה – הוא מנהג של הוועדה מימים ימימה. כל אלה מדווחים זה מכבר באמצעות מכשירי הטלפון הניידים שלהם ובאמצעים אלקטרוניים נוספים על נתוני ההצבעה לפי שעות כדי לשדר, באמצעות ועדת הבחירות המרכזית, את הנתונים לציבור, ואיש לא השיג על כך למרות שהדבר איננו מוסדר במפורש בתקנות הבחירות.

35. עתה, לאחר שהצגתי בהרחבה את השתלשלות האירועים ואת טענות הצדדים והמתייצבים לדיון – אעבור לליבון הדברים.

דיון והכרעה

מבוא

36. המתואר לעיל מלמד שהחלטתי מתאריך 09.04.2019 (בצהרי יום הבחירות לכנסת ה-21) הייתה, באילוץ הזמן שכל המעורבים שם היו נתונים בהם, פרי של "מחשבה מהירה", במינוחיו של פרופ' דניאל כהנמן בספרו המאלף: לחשוב מהר לחשוב לאט (הדפסה 14, תשע"ז-2017). עתה ניתנה לי האפשרות לחשוב קמעא לאט יותר במושגי התורה והמחקר שמוצגים בספרו הנ"ל של פרופ' כהנמן (זוכה פרס נובל לכלכלה), וכן לקרוא ולשמוע את כל הנוגעים בדבר. יחד עם זאת גם זו הפעם, נוכח הקדמת הבחירות לכנסת ה-22 והדחיפות בה אנו פועלים בהקשרים אלה – ההכרעה בנושא מורכב זה איננה יכולה, מטבע הדברים, להקיף את הכל, ולכן אסתפק בתוצאה שתהיה יפה, בנסיבות, רק לבחירות לכנסת ה-22. **כך או כך, ראוי לטעמי שהכנסת הבאה תידרש לסוגייה זו במפורש.**

37. בטרם אפנה לניתוח הזכויות והאינטרסים, שעל בסיסם יש להשתית את התוצאה – אקדים תוצאה לניתוח ואציין כבר עתה, כי לשיטתי, האיזון בין העקרונות והערכים השונים **שונה** בין שלב ההצבעה לבין שלב ספירת הקולות. לפיכך:

(א) תיעוד חזותי **במקום הקלפי בזמן ההצבעה** באמצעות מצלמות על-ידי חברי ועדות הקלפי, או המשקיפים מטעם הרשימות (להבהרת מונחים אלו, ראו: סעיפים 21 (בפרט סעיפים קטנים (א), (ה), (ז)) וכן סעיף 24(ד) ו-1(ט) לחוק הבחירות), אסור ככלל, למעט במקרים בהם מתעורר חשד סביר לביצוע עבירות על טוהר הבחירות – שאז יותר הצילום רק למי שהוסמך לכך על-ידי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית ובכפוף לתנאים שיפורטו בפיסקאות 82-86 שלהלן.

כפי שיצוין להלן, יש לראות בהסדר כולל, המאפשר תיעוד מקום הקלפי בזמן ההצבעה משום הסדר ראשוני הטעון חקיקה, או למצער חקיקת משנה עם הסמכה מפורשת. כל עוד אלו לא קיימים – אין לחברי ועדת הקלפי או למשקיפים או לגורם אחר כלשהו סמכות לצלם במרחב הקלפי באופן שיטתי, אלא בחריג המיוחד הנ"ל.

(ב) **בשעת ספירת הקולות** הופך החריג לכלל, ולפיכך צילום או הקלטה על-ידי נציג שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, או מי מטעמו, הסמך לכך, **מותר בשעת ספירת הקולות**, בתנאים ובסייגים שיפורטו בהמשך.

כפי שיובהר, השוני בין שני השלבים האמורים נובע מהעובדה כי **בזמן הספירה** אין לראות בתיעוד חזותי של מקום הקלפי משום הסדר המחייב בהכרח חקיקה ראשית ספציפית, ולפיכך מותר לנציג מוסמך מטעם יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, להשתמש במצלמות, או להקליט במעמד זה, אם קיבל מראש הרשאה מפורשת לכך. בנוסף, וכפי שיובהר – בשלב ספירת הקולות נעלם החשש מפני פגיעה בפרטיות הבוחרים ומתאיין הטיעון כי יש בתיעוד כדי להרתיע את ציבור הבוחרים, שכן בשלב זה ההצבעה כבר הסתיימה, הבוחרים פרשו לביתם, והזכות לבחור כבר מומשה. בשלב זה הדגש הוא על ערכי טוהר הבחירות ועל שקיפות. לאור זאת, הצבת מצלמות בשלב האמור איננה עוד בבחינת הסדר ראשוני, שכן אין היא מסכנת זכות חוקתית, או אינטרס מהותי כלשהו. להיפך: היא מקדמת את טוהר הבחירות, העומד בבסיס סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת. לפיכך, מותר למורשים הנ"ל לעשות כן גם בלא הסדר מפורט בחקיקה ראשית.

38. זה המקום לציין כי לכלל האוסר על הצבה ושימוש במצלמות או ביצוע של הקלטות בזמן ההצבעה יש, כאמור, חריג – במקרה של חשש סביר לפגיעה מהותית בטוהר הבחירות, או בסדרן התקין, למשל: במקרים של השמעת איומים על חברי ועדות הקלפי, הצעות למתן שוחד בחירות, או במצב בו מתעורר חשש סביר לאלימות במהלך יום הבחירות. כשמתקיימות נסיבות אלו עולה משקלו של עקרון טוהר הבחירות ובמקרים אלו על חברי ועדת הקלפי או על המשקיפים, להודיע על כך מיידית בטלפונים הניידים שברשותם למשטרה או לוועדת הבחירות המרכזית (במספר ייעודי שיוקצה לצורך זה) ואז המשטרה תחלץ לעזרתם, או שוועדת הבחירות המרכזית תשלח אליהם את מפקחי טוהר הבחירות שלהם, אותם תפעיל ביום הבחירות במעמד של מזכיר קלפי נוסף. היה והשוטר או מפקח טוהר הבחירות שיגיעו למקום – יהיו מצויידים במצלמה ייעודית – הם יהיו רשאים לתעד במצלמה זו את האירוע, או להקליטו. היה וייאמר או ייכתב לפונה שאין אפשרות להגיע אליו תוך זמן סביר כאמור – נציג מטעם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית יהיה רשאי להסמך את מזכיר ועדת הקלפי, והוא בלבד, לעשות במקרה כזה שימוש במכשיר הטלפון הנייד שלו כדי לתעד את האירוע, או להקליטו, ובלבד שתוצרי התיעוד או ההקלטה כאמור – ימסרו רק לגורמי המשטרה, או ועדת הבחירות המרכזית, או פרקליטות המדינה – ולא ייעשה בהם כל שימוש אחר שהוא.

39. המסקנה שאליה הגעתי – על גבולות המותר והאסור מבחינת תיעוד חזותי וקולי, ועל חלוקת יום הבחירות לשני חלקים מובחנים – היא פרי שילובם ואיזונם של ארבעה יסודות חוקתיים: עקרון החוקיות, עקרון טוהר הבחירות (הנגזר מהוראות סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת), הזכות לפרטיות והזכות לחופש בחירה, שיש בה גם שלילה של ניסיונות להרתיע בוחרים מלממש את זכותם לבחור.

40. להלן אפנה לניתוח יסודות אלה, אגב בחינת משקלם בנסיבות העניין שלפניי, ואיזונם במכלול. הילוך הטיעון יהיה כדלקמן: תחילה אציג את הזכויות והאינטרסים החוקתיים הרלבנטיים ואת האיזון החוקתי הנדרש; לאחר מכן, אדון בפרטי הדינים הרלבנטיים ואכריע במחלוקות; לבסוף, אעבור מן הכלל אל הפרט ואציג את התובנות הישומיות הנדרשות.

אפרט איפוא עתה – ראשון-ראשון ואחרון-אחרון.

תיעוד מקום הקלפי – הזכויות והאינטרסים החוקתיים המתנגשים

עקרון החוקיות

41. חברי ועדת הקלפי והמשקיפים בעת שהם פועלים במסגרת זו – אינם אנשים פרטיים. הם מפעילים סמכויות מכוח הדין. לפיכך, חל עליהם **עקרון חוקיות המנהל**. על-פי עקרון זה, כוחו של מפעיל הסמכות מוגבל למה שהחוק והתקנות הסמיכו אותו לעשות – ולא יותר מכך.

עקרון החוקיות הוא עקרון בעל שני פנים: על פי עקרון זה, לאזרח מותר לעשות כאמור כל מה שלא נאסר עליו במפורש. הרשות המינהלית, לעומת זאת, מנועה מלפעול בתחומים שהעיסוק בהם לא הותר לה במפורש, וכך נפסק בהקשר זה:

"זהו הביטוי של עקרון שלטון החוק בתחום המשפט המינהלי. הנפקות המעשית שלו היא, שהפעולה המינהלית חייבת להיות מבוססת על הסמכה בחוק (או מכוחו), וכן שאסור לפעולה זו לחרוג מן הגבולות שנקבעו להסמכה" (ראו: ע"א 5958/15 פדח' ביקל בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה – ראשון לציון, הציטוט הנ"ל הוא מפיסקה 25 לפסק דינו של השופט י' דנציגר (2015). ראו גם: בג"ץ 144/50 שייב נ' שר הבטחון, פ"ד ה' 399, 406-407, 411 (1951); בג"ץ חת' נ' עיריית חיפה, פ"ד ה' 1553, 1557 (1951); ועיינו גם: בג"ץ 1640/95 אילנות הקריה (ישראל) נ' ראש עיריית חולון, פ"ד מט' (5) 582, 587 (1996); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי (כרך א), 97-98 (2010); יצחק זמיר הסמכות המנהלית (כרך א), 73 (2010); יואב דותן "הסדרים ראשוניים ועקרון החוקיות החדש" משפטים מב' 379, 381-382 (2012)).

42. על פני הדברים, חברי ועדת הקלפי ואף המשקיפים אינם מהווים רשות מינהלית במובן הרגיל של מונח זה, שכן פעילותם היא זמנית ומתמצית ביום הבחירות. ואולם, בכל מקרה, הדין מכיר לעיתים בהחלת חובות וכללים מן המשפט המינהלי גם על גופים ואנשים

הממלאים תפקידים ציבוריים, אף שאינם חלק מהמינהל הציבורי. כך, למשל, ב-ע"א 294/91 חברת קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ' קסטנבאום, פ"ד מו(2) 464, 485 (1992) נקבע שלחברה קדישא "מעמד ציבורי מיוחד, כי פעולתה היא **בעיקרה** ציבורית" [ההדגשה שלי: ח"מ]. בענייננו, פעילותה של ועדת הקלפי, **כולה**, היא פעילות ציבורית מובהקת. מכאן עולה כי גם ועדת קלפי מהווה למצער גוף דו-מהותי וחבריה והמשקיפים ממלאים תפקידים ציבוריים על-פי דין (עיינו גם: אסף הראל גופים ונושאי משרה דו-מהותיים עמ' 54 ואילך (2019)).

כמי שפועלים על-פי דין, חל על חברי ועדת הקלפי הפן המינהלי של **עקרון החוקיות**, והם מוסמכים לעשות רק מה שהחוק והתקנות הסמיכו אותם במפורש לעשות. בענייננו אין כל הסמכה להצבת מצלמות או לצילום דרך קבע, או להקלטה, ולפיכך הדבר בעקרון אסור.

לפיכך, על פי מבחני הפסיקה – **הסדר כולל** בדבר הצבת מצלמות מחייב חקיקה ראשית. מדובר באמצעי המשנה מהותית את "סביבת" מקום הקלפי, ומשפיע על ה"סטריליות" שלה, כפי שכינה זאת היועמ"ש. זאת ועוד, נושא השימוש במצלמות הינו עניין שנוי במחלוקת, כפי שמעיד ההליך שלפנינו, ובהתאם לפסיקה שנקבעה בסוגיה זו – המכלול ראוי להסדר ראשוני שיביא בחשבון את כל ההיבטים הרלבנטיים (ראו: בג"ץ 6051/08 המועצה המקומית ראש פינה נ' השר לשירותי הדת (08.05.2012); יואב דותן "הסדרים ראשוניים ועיקרון החוקיות החדש" משפטים מב 379, 414-417 (2012)).

בענייננו קיים שיקול נוסף המצדיק גישה לפיה הצבת המצלמות בתחנות הקלפי מהווה הסדר ראשוני: חיקוקי הבחירות נוקטים פירוט רב ביחס להליך ההצבעה, למקום הקלפי, לאנשים ולציוד שיהיה במקום הקלפי. גם אם אין בפירוט רב זה הסדר שלילי, לפיו כל מה שלא הותר במפורש – נאסר, הרי שהדקדקנות הנ"ל מעידה על צורך בחקיקה ראשית לשם השלמת פרטים נוספים.

נוכח האמור נשאלת עדיין השאלה שמא מספיקה לשם כך ההוראה החוקתית שבסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת הנ"ל, ממנה יגזרו הפרטים. על כך מיד בסמוך.

43. לצד האמור יצוין, כי כל רשות מינהלית רשאית להפעיל במידת הצורך, סמכויות עזר, וייתכן כי בהתאם למגבלות ובכפוף לקביעת תנאים מסוימים, ניתן לראות בתיעוד חזותי של מקום הקלפי משום הפעלת סמכות עזר (ראו: סעיף 17 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981; ע"פ 40/58 היועץ המשפטי לממשלה נ' זיאד, פ"ד יב 1358 (1958); בג"ץ 757/84 איגוד העיתונאים היומיים בישראל נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מא(4) 337, פסקה 13 לפסק דינו של השופט בן-דרור (1987); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי (כרך א) 145-146 (2010); יצחק זמיר הסמכות המינהלית (כרך ב) 924 (2011)).

44. האם יש בכוחו של סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת לרפא את העדר ההסמכה המפורשת להצבת המצלמות? משימתם של חברי ועדת קלפי ושל המשקיפים היא להגשים את תכליתה של חקיקת הבחירות, ובראשה את הזכויות החוקתיות שביסוד סעיף 4 הנ"ל.

לעניין זה נפסק כדלקמן:

"אכן, חוק הבחירות קבע שורה של הוראות מפורטות לעניין ניהול הבחירות, בהתאם לאמור בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, שלפיו "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת" ... ביסוד הוראות אלו – כמו ביסוד סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית – מונחות שתי תכליות עיקריות... התכלית השנייה עניינה, בין היתר, טוהר הבחירות, ודאות הליך הבחירות והשוויון בבחירות" (ראו: ע"א 10596/02 נס' תנועת הליכוד, תנועה לאומית ליברלית, פ"ד נז(1) 769, 775 (2003)).

45. סעיף 4 הנ"ל קובע איפוא תכלית רחבה, שלכאורה משתרעת על כל פעולה שמטרתה קידומן של הזכויות המובטחות בסעיף, שהרי הוראת יסוד חוקתית זו: "מקנה לכל אזרח ישראלי זכות חוקתית לבחירות שהן כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות" (ראו: בג"ץ 5744/16 ע"ד שחר בן מאיר נ' הכנסת, פסקה 13 לפסק דינה של הנשיאה א' חיות (27.05.2018)).

הזכות לבחור בבחירות שוות משמעה גם הזכות לבחור בבחירות ללא זיופים. במילים אחרות: אם אכן מקדמות המצלמות את ערכי סעיף 4, הן מקדמות גם את הזכויות שבסעיף 4. לכן, לכאורה, בסמכותה של ועדת הבחירות המרכזית להתיר שימוש בכל אמצעי שיקדם את טוהר הבחירות, ובגדר פעילות זו, כך נראה, נכללים גם הצבה ושימוש במצלמות, במידת הצורך.

אלא, שבנוסף לשוויון הבחירות וטוהר הבחירות – על גופים הפועלים מכוח הדין להביא בחשבון אף תכליות חוקתיות אחרות הקשורות לבחירות: סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת מגן לא רק על שוויון במובן של בחירות ללא זיופים, אלא גם על שוויון במובן של הזדמנות שווה לכל האזרחים להצביע בלא מכשולים או גורמים מרתיעים. בנוסף, סעיף 7(א) לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו מגן על הזכות החוקתית לפרטיות.

נדרש איפוא איזון בין הערכים החוקתיים השונים הנ"ל. מצד אחד, עומדים ערך טוהר הבחירות והזכות לבחור בבחירות שוות שאינן מושפעות מזיופים (ולפיכך ראוי להציב מצלמות). מצד שני, ניצבים הזכות לפרטיות והרצון למנוע הדרת בוחרים, המביאה בתורה גם להפליה (ולפיכך לא ראוי להציב מצלמות). מכאן שנדרשת יצירת איזון מתאים, ואולם לפני הצגתה של נוסחת האיזון, נרחיב עוד מעט על הזכויות או האינטרסים המעורבים בהקשר שלנו.

46. צילום עשוי למנוע זיופים ואי סדרים, ובכך לקדם את טוהר הבחירות. מכאן, ומהוראת סעיף 4 הנ"ל, עולה שטוהר הבחירות היא מעין זכות חוקתית, המתקיימת בצד כל הזכויות המנויות בסעיף הנ"ל, או נגזרת ממנו. הבחירות וטוהרן עומדות, איפוא, בבסיס שיטת המשטר הדמוקרטי. כאשר מתרחשים אי סדרים או זיופים בבחירות נפגע אמון הציבור ונשמט הבסיס מתחת ללגיטימציה של השלטון, שכן כפי שנפסק: "השמירה על טוהר הבחירות מאפשרת לבוחר להגשים את רצונו" (ראו: רע"א 105/94 נאסר נ' באדר (03.03.1994)). המצלמות עשויות איפוא לקדם את טוהר הבחירות בשני אופנים:

ראשית, עצם הידיעה על קיומה של המצלמה עשוי להרתיע מפירי-חוק פוטנציאליים ולהקטין מראש את שיעור אי-הסדרים.

שנית, אם יתרחשו אי סדר או זיוף, יוכל הצילום לסייע למשטרה בחקירת האירוע.

חברי, השופט נ' הנדל, ציין בדנג"צ 1525/15 ח"כ טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) כי:

"בחירות חשובות לא רק במהות השפעתן על החברה הדמוקרטית – אלא גם בסמליותן. לא בכדי נאמר שוב ושוב בימי בחירות כי זהו "יום חג לדמוקרטיה". הבחירות כסמל. סמל זה מתנופף מעלה מעלה ככל שהציבור נהנה מניקיון הדעת. ניתן לערוך אנלוגיה בין מראית פני הצדק במשפט לבין שמירה על טוהר הבחירות".

וכך תוארו הדברים ב-ע"פ 71/83 שרון נ' מדינת ישראל, פ"ד ל"ח(2), 757 (1984):

"חובה להקפיד על כך, שהבחירות תהיינה חופשיות וטהורות מכל רבב של כפיה, השפעה לא הגונה ושחיתות, וכי יהיה ברור שהאזרח הבוחר, כשמימש את זכותו להצביע ומיצה את רצונו הפוליטי בפתק הבוחר, עשה כן כבן-חורין ועל-פי שיקול-דעתו החופשי. בחירה כפויה או בחירה קנויה מעוותות ומסלפות את יסוד היסודות של ההווה הדמוקרטית האמיתית" (שם, עמ' 764-765).

ועוד נאמר שם (בעמ' 766-767):

"חופש הבחירה משמעו לא רק החופש הפיסי להטיל לקלפי את פתק ההצבעה, אלא גם, ובעיקר, החופש הגמור לעבור כבן-חורין את תהליך ההצבעה מהבחינה הנפשית והשכלית. לכן, כל מעשה, שיש בו כדי לצמצם או לבטל, בין במישרין ובין בעקיפין, את חירות חשיבתו של הבוחר ויכולתו לתת ביטוי אמיתי לתכנית הפעולה הרצויה בעיניו ולהשקפת עולמו, על שיקול-דעתו העצמי – אם משום טובת הנאה, ששיבשה חירותו זו, ואם משום כפיית דעתם של אחרים עליו – פוגע בעיקרון הבסיסי של טוהר הבחירה ואי-תלותה. מכאן, שמעשים כאלה פסולים הם מיסודם. גישה שונה או מקילה בנושא זה, השלמה עם מעשים מעין אלה והיגררות אחריהם, יביאו בהכרח לשיבוש התהליך הדמוקרטי ולסילוף דמותו, שכן, התוצאה הבלתי נמנעת תהיה, כי בעל המאה

יהיה גם בעל הדעה, וכפועל יוצא מכך גם בעל השררה, על כל המשתמע מכך; אין לך עיוות חמור יותר מזה של עקרון השיטה הדמוקרטית בחברה נאורה".

47. לטעמי, אין כל הפרזה בחשיבות השמירה על טוהר הבחירות. טוהר הבחירות הוא המעניק לדמוקרטיה את חיותה, את אמון הציבור במוסדות השלטון הנבחרים, ונותן למוסדות השלטון הדמוקרטי את היכולת לפעול למען העם בשם העם שבחר אותם. משכך, ועדת הבחירות המרכזית תפעל, ככל שלא ידה לעשות, כדי לשמור על טוהר הבחירות – ולהגשים את רצון הבוחרים, ובכלל זה למנוע ולהרתיע את מי שמבקשים להטות את התוצאות לטובתם, מחוץ לכללי המשחק הדמוקרטי.

הפגיעה בפרטיות

48. כפי שנטען על-ידי כמה מהמבקשים, הצבת המצלמות עלולה לפגוע בפרטיותם של הבוחרים, ביצירת לחץ על הבוחרים בידיעה שהם מתועדים עם הגעתם למקום הקלפי (אף שאינם מתועדים בעת ההצבעה עצמה), ובאפשרות כי תוצרי התיעוד יהוו "מאגר מידע" לעניין חוק הגנת הפרטיות.

49. אמנם מתחם הקלפי אינו שטח פרטי לגמרי, ואולם, כפי שהוסבר לעיל, הוא גם איננו שטח ציבורי במובנו הרגיל. המחוקק אוסר על המצאות של אנשים במקום הקלפי מלבד האדם הבוחר (ובמקרה הצורך האדם המסייע לו) וגורמים רשמיים נוספים. לפיכך, קשה לומר שהמתחם "פתוח לציבור". יחד עם זאת סעיף 7(א) לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו מעגן את הפרטיות כזכות חוקתית ולפיכך יש להביא גם זכות חוקתית זו בחשבון בבואנו לקבוע את דין המצלמות.

50. עניין לנו, איפוא, בפרשנות של הזכות החוקתית לפרטיות, ובהקשר זה אין מניעה לנסות ולשאוב השראה לגביה אף מלשון החקיקה בענייני פרטיות ומפרשנות הזכות בפסיקה. חוק הגנת הפרטיות אוסר על צילום אדם ברשות היחיד. הפסיקה פירשה זכות זו באופן רחב וקבעה כי היא חלה גם על מקומות שאינם בהכרח רשות היחיד מבחינה קניינית, כגון: מבואה (לובי) של בניין, או חורשה (ראו: ק"פ 107/98 (ת"א) שיפר נ' דון (21.10.2002); ע"פ 2126/05 ג'רייס נ' מדינת ישראל (26.06.2006)). גם פרופ' מיכאל בירנהק ראה להסביר: "לעיתים אנו נמצאים במקום שאינו בבעלותנו או בשליטתנו, ואף על פי כן אנו מצפים ונהנים מפרטיות, הן כנורמה חברתית והן כהגנה משפטית. כאלה הם, למשל, תא הטלפון הציבורי, מרחב מסוים מסביב למכשיר הכספומט, מרחב מסוים בבית המרקחת, כאשר אנו משוחחים עם הרוקח, תא הלבשה בחנות הבגדים..." (מיכאל בירנהק "שליטה והסכמה: הבסיס העיוני של הזכות לפרטיות" משפט וממשל יא 9, 31-32 (2007)). על דרך זו, ניתן לומר שמתחם הקלפי הוא מקום שבו אדם סביר לא מצפה להיות מצולם בו.

51. במקביל, חוק האזנת סתר, התשל"ט-1979 מגדיר את המונח "רשות הרבים" לא בהכרח על בסיס דיני הקניין, אלא – כ"מקום שאדם סביר יכול היה לצפות ששיחותיו יישמעו ללא

הסכמתו". מכאן שיתכן והקלטת אודיו במתחם הקלפי אמורה לקבל, במקרים המתאימים, יחס מקל יותר (השוו לפיסקה 1 להחלטתי מתאריך 09.04.2019 הנ"ל).

52. המבקשים טוענים כי לא רק הזכות לפרטיות נפגעת כאן אלא גם הזכות לחשאיות בבחירות. המשיבים טוענים לעומתם כי החשאיות חלה רק בשלב ההצבעה בפועל, קרי – בחירת הפתק והכנסתו למעטפה מעבר לפרגוד שבתא ההצבעה, ולא על עצם העובדה שהתייצב לבחור. האם החשאיות בבחירות משתרעת גם על הידיעה כי פלוני בחר אם לאו, זוהי שאלה נכבדה שטרם הוכרעה בפסיקה, וטעונה עוד ליבון ואינני רוצה לקבוע בה מסמרות, במיוחד בשים לב לכך שרשימת הבוחרים שהצביעו איננה, לכאורה, חסויה בפני סיעות הכנסת ששלחו נציגים לוועדת הקלפי.

עם זאת נוכח הפגיעה בזכות החוקתית לפרטיות שלכאורה קיימת בעצם צילום הבוחר במקום הקלפי ללא הסכמתו – אין לי צורך להכריע פה בשאלה נוספת זו, ואותיר אותה בצריך עיון.

חופש הבחירה והחשש מהרתעת בוחרים לממש את זכותם לבחור

53. כפי שנטען בהרחבה על-ידי מספר מבקשים, עצם תיעוד מקום הקלפי עלול ליצור השפעה מצננת ולהרתיע בוחרים מלבחור, שכן יש בכך מסר של: "משטור ופיקוח". על פי גישה זו, גורם שלטוני (או למצער, כזה הנחזה להיות גורם שלטוני), המתעד את מעשיו של האזרח כאשר הוא מתייצב למילוי משימתו הדמוקרטית הבסיסית ביותר – עלול לעורר תחושה של חוסר אמון כלפי האזרח, היוצר בתורו חוסר אמון בין המדינה לבין האזרחים ובינם לבין עצמם. ביצוע התיעוד כלפי בני מגזר מסוים בלבד, אף עלול לעלות כדי הכללה שלילית כנגדם ויש בכך גם חוסר מידתיות (עיינו והשוו: בג"צ 281/82 אשכנזי נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד ל"ז (1) (1982); בג"צ 3477/95 בן-עטיה נ' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד מ"ט (5) (1996)).

אמנם, ההשפעה המדויקת של הצבת מצלמות על השתתפות בבחירות טרם נחקרה באופן יסודי בישראל, או בעולם, ומעט המחקרים שנעשו בחו"ל בעניין זה מגיעים לעיתים למסקנות סותרות (עיינו, למשל: Erik S. Horn "The Effect of Passive Observation Methods on Azerbaijan's 2008 Presidential Election and 2009 Referendum", 29 (2010) Electoral Studies 417 ; והשוו עם: Fredrik M Sjöberg "Autocratic Adaptation: The Strategic Use of Transparency and the Persistence of Election Fraud" (2014) Electoral Studies 233). יחד עם זאת, היות שמדובר בזכות לבחור, המהווה את הבסיס למשטר הדמוקרטי, יש לנהוג במשנה זהירות ביצירת הסדרים העלולים לפגוע במימושה.

54. לדעתי, הטיעונים הכלליים בדבר "משטור ופיקוח" אינם כאלה המכריעים לבדם את הכף לטובת הגישה השוללת את ההסדר בכללותו. מספר טעמים לכך:

ראשית, בדיון היה מי שאמר כי לא זו הסיבה שגרמה למיעוט הצבעה של האזרחים הערביים בבחירות לכנסת ה-21 (למרות ההתרברבות הנוגדת של משרד "קילזר ענבר", המובאת בפיסקה 14 שלעיל).

שנית, לא הוצגו מחקרים התומכים חד-משמעית בפרופוזיציה זו.

שלישית, השימוש במצלמות ובטכנולוגיות של הקלטה במרחבים הציבוריים רווח בשנים האחרונות והפך זה מכבר למקובל, עד שרבים אינם רואים בכך עוד פגיעה בפרטיות. במצלמות מסתייעים כיום אפילו בשיפוט בתחרויות ספורט שונות (אף שבתחילה הובעה התנגדות לכך). הדברים הוסדרו אף בהנחיה מס' 4/2012 של רשם מאגרי המידע, שאוזכרה בהחלטתי מתאריך 09.04.2019 (ראו פסקה 3 לעיל), וביחס לגורמים המזוהים עם השלטון – אף בנוהל משטרת ישראל ובחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2008 בדבר נוהל שימוש במצלמות וידאו לצורך אכיפת עבירות חניה ברשויות המקומיות (עיינו גם: בג"ץ 867/15 אור-הכהן נ' שר הפנים (16.05.2018)).

החשיבות היא, בהקשר זה, באופן שבו נעשה התייעוד, במטרותיו, בשאלת הגורם המוסמך לעבד את המידע, לשמור אותו, לעיין בו, ולעשות בו שימוש כלשהו לאחר מכן, אך לא בעצם האפשרות לתעד.

אכן, בהעדר אינדיקציות המגובות בראיות, קשה להלום את הטענות שהושמעו על-ידי מי מבין המבקשים, כי עצם הידיעה על האפשרות כי מקום הקלפי מצולם (באבחנה, כמובן, מהבחירה עצמה, שנעשית בפרטיות ובחשאיות מלאה – ועל כך אין חולק), הביא לירידה דרסטית בשיעור המצביעים בקלפיות בהם נעשה שימוש במצלמות. קל וחומר שאין אני מקבל את תיאורו של חה"כ כסיף לפיו, בהתאם למשנתו של הפילוסוף מישל פוקו, בספרו: "לפקח ולהעניש" השימוש במצלמות ביום הבחירות, הופך – באיבחה אחת – את מקום הקלפי ל"פנאופטיקון", ואת ציבור הבוחרים לחברה ממושטרת וכנועה. אינני מקבל הכללה זו, ואולם – כפי שיובהר להלן – בשל העובדה שעסקינן בזכות לבחור, נשמת אפה של המשטר הדמוקרטי, סבורני כאמור כי יש לנהוג בנושא זה בזהירות רבה, ובאי-מתן לגיטימציה ליוזמות לא מבוקרות, שעה שאלה פוגעות ברגשות של מגזר אוכלוסייה שלם, ומעוררות בו תחושה של "תיוג" וחשדנות, כפי שנטען על-ידי כמה מהמבקשים.

55. בהערה מוסגרת אציון, ביחס לטענת חלק מהמבקשים כי בעולם הדמוקרטי לא נעשה שימוש במצלמות בענייני בחירות, כי אין לקבל בצורה החלטית מסקנה זו. בהודו, הדמוקרטיה הגדולה בעולם (מבחינת ציבור בעלי הזכות לבחור), נעשה שימוש נרחב במצלמות בבחירות החל משנת 2007. נראה שהתקנת המצלמות זכתה שם לקונצנזוס נרחב, שכן לא ניתן למצוא ספרות משפטית המתעדת תלונות על השימוש במצלמות. לדיווח על התקנה צפויה של מצלמות בקלפיות רבות שם – ראו:

www.timesofindia.indiatimes.com/elections/news/ec-to-monitor-poll-code-adherence-through-cctv-cameras-at-10000-spots-in-madhya-pradesh/articleshow/65303925.cms

www.thehindu.com/news/cities/Madurai/webcam-in-over-41-of-polling-stations/article26797090.ece

להוראות ועדת הבחירות המרכזית של הודו לעניין מצלמות בבחירות ראו :

www.eci.gov.in/files/file/722-multiple-measures-to-keep-a-watch-on-polling-process-at-polling-stations-to-ensure-free-and-fair-elections%E2%80%93micro-observers-video-camera-still-camera-web-casting-etc-reg

www.eci.gov.in/files/file/2164-use-of-videography-and-digital-cameras-during-elections-period-of-retention-thereof-regarding/

www.eci.gov.in/files/file/9131-technical-specification-document-for-installation-implementation-of-webcasting-solution/

מעיון בחומר זה עולה כי בהודו לא מוצבת מצלמה בכל קלפי, אלא רק ב"קלפיות קריטיות", שמיקומן נקבע על פי שורה של קריטריונים, שביניהם נלקחים בחשבון, בין היתר, קלפיות בהן מספר גבוה של בוחרים בקלפי שאינם מצויידים בתעודות זהות עם תמונה, קלפיות בהן שיעור ההצבעה בבחירות הקודמות היה יותר מ-90% ושיעור התמיכה במועמד אחד היה אף הוא גבוה מ-75%, קלפיות שבבחירות הקודמות נערכו בהן בחירות חוזרות, וקלפיות שהתרחשה בהן אלימות בקשר לבחירות, או הפרות של טוהר הבחירות. עיינו :

www.eci.gov.in/files/file/108-identification-of-critical-polling-stations-and-measures-to-be-taken-to-ensure-free-and-fair-elections/

www.eci.gov.in/files/file/2178-general-election-to-the-lok-sabha-2014-%E2%80%93-identification-of-critical-polling-stations-and-measures-to-be-taken-to-ensure-free-and-fair-elections-regarding/

לפיכך, ועל אף השוני הרב בין הודו לבין ישראל (בגודל השטח, במספר הבוחרים, במסורת הדמוקרטית ועוד), ניתן ללמוד לקחים מסוימים מהנהוג שם, על מה שראוי להחיל אצלנו.

56. לצד כל האמור עד כה, דומה כי יש טעם רב בכל הנוגע לטענת המבקשים לפגיעה שנוצרה בעקבות מבצע הצבת המצלמות, ולאי-השוויון שנהג באופן ניהולו.

אכן, אין להקל ראש לגבי החשש מהרתעה אפשרית של בני המגזר הערבי בישראל מלהצביע, כאשר התיעוד נעשה באופן מפלה, על-ידי מי שנחזה להיות בעיניהם גורם שלטוני, וזאת משלוש סיבות:

ראשית, במגזר הערבי שיעור ההצבעה נמוך בדרך כלל יותר מזה אשר במגזרים האחרים (עיינו: מאג'ד אלחאג', "מגמות בהצבעת הערבים בישראל לכנסת, המיעוט הערבי בישראל והבחירות לכנסת" עורך אלי רכס, אוניברסיטת תל אביב, 17 (2007));

שנית, יש להיזהר במיוחד בהתרת אמצעי פיקוח של מי שמייצג את הרוב על המיעוט. בהקשר זה נתתי דעתי לדברי המבקשות 1 ו-2, אשר הדגישו חזור והדגש את התחושות החריפות והקשות שקידמו את הבוחרים הערבים, בהיתקלם במצלמות בבחירות לכנסת ה-21;

שלישית, לנוכח הזמן הקצר שנותר עד ליום הבחירות – ייתכן כי אם התיעוד החזותי יהיה מותר, הרי שמבחינה מעשית לא ניתן יהיה להציב מצלמות בכל הקלפיות, ובהקשר לכך יש להקפיד כי התיעוד ייעשה על-פי אמות מידה שוויוניות, ללא פילוח למגזרי אוכלוסייה ספציפיים (ראו והשוו: בג"צ 4797/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות שדות התעופה (10.03.2015); עיינו: יורם מרגליות, הפליה סטטיסטית בשירות הביטחון, משפט ועסקים ה-323 (ספטמבר 2006)).

הנה כי כן, אף שאין בעצם התיעוד המצולם, או המוקלט של הבוחר בעת מימוש זכותו הדמוקרטית, משום חשש ודאי להרתעתו (במיוחד שהוא ממילא נרשם כמצביע בעת התייצבותו להצבעה) – הרי שההסדר הראוי, צריך שינטרל כל חשש, אפילו רחוק, לכך שרשויות השלטון (או מי שנחזה להשתייך למסגרת זו), או מפלגה כלשהי – יביאו לפגיעה בתחושת השוויון של הבוחר.

הזכויות והאינטרסים המתנגשים במכלול

57. מכל האמור עד הנה עולה כי קביעת הכללים ביחס לנסיבות שבהן יותר לעשות שימוש במצלמות, צריכה להיעשות תוך איזון של הזכויות והאינטרסים החוקתיים שנסקרו לעיל:

צילום, או הקלטה עשויים למנוע זיופים ואי-סדרים, ובכך לקדם את טוהר הבחירות, שהוא תנאי הכרחי להתקיימותם של הזכויות החוקתיות השונות המנויות בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת. כנגד הזכויות או האינטרסים הללו עומדים החשש מפני הרתעות בוחרים והזכות לפרטיות.

אשר לזכות לפרטיות, סבורני כי בנסיבות העניין, הפגיעה הנטענת בפרטיות איננה מצויה בליבת הזכות, אלא בפריפריה שלה, במובן זה שהיא איננה מובילה בהכרח למסקנה שאין להתיר, בשום תרחיש שהוא, את האפשרות לעשות שימוש במצלמות במהלך

ההצבעה. להשקפתי, שיקולי מידתיות וסבירות מצדיקים שימוש מבוקר במצלמות, על-ידי גורמים מהימנים, בהתאם לנסיבות ותרמישים מוגדרים, ובכפוף לכללי הנחיות, לצורך הבטחתם של זכויות ואינטרסים חשובים, כדוגמת השמירה על טוהר הבחירות, במקרים החריגים המיוחדים שצוינו לעיל.

אשר לטענה בדבר הרתעת בוחרים, הרי שאין להעניק לשיקול זה משקל מכריע, אולם כאשר התייעוד נעשה רק לגבי מיעוטים מקרב החברה הישראלית – הרי שיתכן כי יש בכך משום השפעה שלילית על תודעת הבוחר, ויצירת אפקט מצנן ביחס לאזרחים מאותו מגזר – בשערי הקלפי.

58. לנוכח אופיים, מקורם והעיון של כל הזכויות הנ"ל – האיזון ביניהם אמור להיות איזון אופקי ולא אנכי. איזון זה צריך להיעשות בדרך פרשנית, מנקודת מבטה של דוקטרינת ההסדרים הראשוניים. על פי הפסיקה, ככל שפגיעתו של מעשה מינהלי בזכויות או בערכים קשה יותר, כך תידרש לצורך עשיית המעשה הסמכה מפורשת, מפורטת ובדרגה נורמטיבית גבוהה יותר (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי 121 (כרך א', 2010)).

עם זאת, אם נסווג חלק מהיסודות הנ"ל – לא כזכויות חוקתיות, אלא כאינטרסים חוקתיים (ואינני רוצה להכריע בכך כאן, כי התוצאה הסופית בכל מקרה בנסיבות שלפנינו – קרובה), כי אז האיזון ייעשה בצורה אנכית ובמסגרת זו נפעיל את "פיסקת ההגבלה" החוקתית. מכוחה של זו נבחן את אלמנט המידתיות, ונבדוק אם יש בכוחנו להציע חלופות אחרות, מידתיות יותר, לצורך שמירת טוהר הבחירות ללא שימוש מסיבי וקבוע במצלמות ביום הבחירות. דומה עלי שהפתרונות שמצאה ועדת הבחירות המרכזית ומוצגים בהחלטה זו, עונים גם לדרישת המידתיות.

59. לאור העקרונות הנ"ל – אעבור עתה לדון בפרטי הדינים והמצבים ואכריע במחלוקות שהתעוררו.

הכרעות פרטניות במחלוקות שהתעוררו לגבי המצבים השונים

60. מהלך הרצאת הדברים בפרק זה ייעשה כדלקמן: תחילה, אדון בקצרה בשאלת ההיתר עבור אזרח פרטי סתם (שאיננו חבר ועדת הקלפי (לרבות מזכיר ועדת הקלפי), או משקיף ואיננו בא בגדר המנויים בסעיף 73 לחוק הבחירות) לצלם, או להקליט במקום הקלפי. לאחר מכן, אבחן את שאלת סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית להסדיר את סוגיית הצילום, או ההקלטה במקום הקלפי במצבים שונים ואקבע "מפת דרכים" באשר לכללי המותר והאסור בכל הנוגע לצילום, או הקלטה במקום הקלפי ביום הבחירות, בעת הצבעה ובזמן ספירת הקולות. אעבור מן הקל אל הכבד.

61. הסוגיה הראשונה העומדת לפתחנו היא האם אזור פרטי סתם – שאיננו עובד של ועדת הבחירות המרכזית ושלא הוסמך לכך על-ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, או שאיננו גורם אחר כלשהו מאלה הנזכרים בסעיף 73 לחוק הבחירות – רשאי לצלם, או להקליט את מהלך ההצבעה במקום הקלפי ביום הבחירות. התשובה לשאלה זו היא **שלילית**. אנמק את קביעתי זו מיד בסמוך.

62. סעיף 73 לחוק הבחירות מורה אותנו כך:

"בשעות ההצבעה לא יימצא אדם במקום הקלפי זולת חברי ועדת הקלפי או ממלא מקומו של חבר הוועדה שנעדר, משקיפים כאמור בסעיף 24(ד), מזכיר ועדת הקלפי, חברי הוועדה המרכזית והוועדה האזורית, בוחרים שהותרו להיכנס לשם הצבעה, שר הפנים או בא כוחו ושוטרים הדרושים לדעת ועדת הקלפי לשמירת הסדר, וכן עובדי הוועדה המרכזית ועובדי הוועדות האזוריות הנדרשים להימצא במקום הקלפי לצורך מילוי תפקידם ומבצעים עבודות או תפקידים מהסוג שקבע יושב ראש הוועדה המרכזית בכללים כאמור בסעיף 73א".

הנה כי כן, אזור פרטי שאיננו אחד מן המנויים בסעיף 73 לחוק הבחירות, ואיננו נמנה על בעלי התפקידים מהסוג שיו"ר ועדת הבחירות המרכזית קבע בכללים בהתאם לסעיף 73א לחוק (שיאוזכר להלן) – איננו רשאי להימצא במקום הקלפי בשעות ההצבעה. ממילא, אזור פרטי ככזה איננו יכול להימצא, וודאי שאיננו רשאי לצלם, או להקליט אחרים במקום הקלפי.

63. לצד האמור, תקנה 70 לתקנות הבחירות קובעת כדלקמן:

"בעת ספירת קולות וסיכום תוצאות ההצבעה בקלפי רשאים להיות נוכחים אלה בלבד: חברי ועדת הקלפי, מזכיר ועדת הקלפי, חברי הוועדה המרכזית והוועדה האזורית, שר הפנים או בא-כוחו, משקיפים מטעם רשימות מועמדים, ושוטרים, אשר לדעת הוועדה דרושים להבטחת החומר ושמירת הסדר".

לפיכך, גם בעת ספירת הקולות וסיכום תוצאות ההצבעה רשאים להיות נוכחים במקום הקלפי, על פי התקנה האמורה בנוסחה הקיים, רק מזכיר וחברי ועדת הקלפי, חברי ועדות הבחירות המרכזית והאזוריות, שר הפנים או בא-כוחו, משקיפים, ושוטרים שהוועדה סבורה כי הם דרושים להבטחת החומר ולשמירת הסדר. כל אדם אחר, איננו רשאי לנכוח, וקל וחומר שלא לצלם, או להקליט את המתרחש בעת ספירת הקולות.

64. מלבד ההוראות הנזכרות לעיל, סעיף 17ב לחוק הבחירות מעניק ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא צו מניעה המונע, בין היתר, ביצוע מעשה עבירה לפי פרק י"א לחוק הבחירות. סעיף 119(א)(1) לחוק הבחירות – המנוי בפרק י"א לחוק האמור – קובע עבירה שעונשה מאסר של עד שנתיים לאדם: "המפריע את המהלך הסדיר של הבחירות". לנוכח האמור, גם אם פעילות כלשהי איננה עולה כשלעצמה לכדי עבירה פלילית, כפי

שסבור היועמ"ש – יו"ר ועדת הבחירות רשאי ליתן צו שימנע עשיית פעולה שלגביה מתקיים חשש של ממש שתוביל להפרעה לבחירות, במובנה הפלילי. הנה כי כן ככל שמתקיים חשש כי צילום, או הקלטה במקום הקלפי יובילו להפרעה לבחירות, יתכן איפוא, כי ניתן לאסור על אלה זאת גם בצו כאמור, והיועמ"ש סומך ידו על אפשרות זו, ואת החלטתי כאן – ככל שיש בה איסורי צילום והקלטה יש לראות כצו לעניין זה.

65. נוכח כל האמור לעיל – אדם פרטי שאיננו מזכיר ועדת קלפי, או חבר בה, וכן מי שאינו עובד של ועדת הבחירות המרכזית או האיזורית, ושלא הוסמך לכך על-ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית או שאיננו מי מן הגורמים הנזכרים בסעיף 73 לחוק הבחירות – איננו רשאי לצלם, או להקליט במקום הקלפי במהלך ההצבעה, או בעת ספירת הקולות. החלטתי זו תופץ לכלל באי כח סיעות הכנסת ובאי כח רשימות המועמדים, כדי שאלו יביאו את תמציתה לידיעת מי שימונה כחבר ועדת קלפי או כמשקיף מטעם.

על תורת ההסדרים הראשוניים ושאלת הסמכות לאשר צילום, או הקלטה

66. כאמור, לעמדת היועמ"ש, ועדת הבחירות המרכזית, או היו"ר שלה – אינם רשאים להתקין תקנות, או לקבוע הנחיות, או נהלים להצבת מצלמות במקום הקלפי, שכן קביעות כאלו טומנות בחובן הכרעה בשאלות רבות ומורכבות (כדוגמת: טיב הפריסה של המצלמות, המבחינים שישמשו בהחלטה על הצבתן, אופן קבלת ההחלטה בסוגיות אלו, מעמדן הראייתי של סרטי הצילום, טיב המצלמות בהן ייעשה שימוש, כללי אבטחת המידע, ועוד). היועמ"ש סבור כי את ההכרעה בכל השאלות הללו יש להותיר למחוקק הראשי. עוד טוען היועמ"ש, כי מארג ההסדרים הצפוף, הקבוע בחוק הבחירות ובתקנות הבחירות, המסדיר באופן מפורט את כלל האינטראקציות המתקיימות בין הבוחר לבין כלל חברי ועדת הקלפי, מלמד כי העקרונות בנושא – חייבים להקבע בדבר חקיקה ראשי, ולמצער בחקיקת משנה (מכח הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית). משכך, ומאחר שחוק הבחירות איננו כולל הסמכה מפורשת כזו להסדרת הצבת מצלמות על-ידי ועדת הבחירות המרכזית, או על-ידי היו"ר שלה – היועמ"ש סבור כי ועדת הבחירות או היו"ר אינם רשאים להורות על הצבת מצלמות.

67. אכן, גם לעמדתי, קביעת הסדר מפורט, אשר יתווה את המדיניות הכללית ביחס לסוגיית הצילום, או ההקלטה הרציפה במהלך הבחירות, תוך פירוט מכלול ההסדרים הנלווים להליך זה – יש להשאיר למחוקק הראשי. גישתי זו בנויה על שני נדבכים:

ראשית, **"כלל ההסדרים הראשוניים"** שהתקבל בפסיקתו של בית המשפט העליון קובע כי הסדרים מכוננים, אשר מתווים את המדיניות הכללית, או את העקרונות המנחים בתחום מסוים, יש להותיר בידי המחוקק הראשי (ראו: בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481, 502 (1998); בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 56-57 (2002); בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פסקאות 28-36 לפסק דינו של המשנה לנשיא (בדימ') מ' חשין (27.02.2006) והאסמכתאות המובאות שם (להלן: עניין ועדת המעקב)).

הכלל האמור זכה עם השנים לפרשנויות רבות, שאין זה המקום לפרטן כאן, אלא במידה הדרושה לצורך הכרעה בסוגיות המתעוררות במכלול שלפנינו. בנוגע למהותו ותוכנו של "כלל ההסדרים הראשוניים", ניתן לאתר שני "זרמים" מרכזיים:

(1) תפיסה אחת גורסת כי "כלל ההסדרים הראשוניים" מהווה חזקה פרשנית בלבד, או עקרון במשפט המינהלי, שמאפיינו המרכזי הוא שניתן לסטות ממנו, רק על ידי קביעה מפורשת, או משתמעת של המחוקק. קביעה שכזו תהווה איפוא "הסמכה כדין", במידה שאכן ניתן לאתרה בחקיקה (ראו: גדעון ספיר "הסדרים ראשוניים" עיוני משפט לב 5 (2010) (להלן: ספיר); יואב דותן "הסדרים ראשוניים ועקרון החוקיות החדש" משפטים מב 379 (התשע"ב) (להלן: דותן)).

(2) הגישה האחרת רואה בכלל נורמה חוקתית, הכובלת גם את המחוקק, וזאת בין היתר בהתבסס על פיסקת ההגבלה שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. המצדדים בחלופה זו מדגישים כי הוראות תת-חוקתיות, לרבות חקיקה ראשית, כפופות לכללים חוקתיים, ועל כן לא ניתן להתגבר על "כלל ההסדרים הראשוניים" אפילו על ידי האצלת סמכות מפורשת מצידו של המחוקק הראשי (ראו: ברק מדינה "הכלל החוקתי בדבר החובה לקבוע 'הסדרים ראשוניים' בחוק – תגובה ליואב דותן ולגדעון ספיר" משפטים מב 449 (התשע"ב) (להלן: מדינה)).

הנה כי כן, השאלה אם נושא מסוים מחייב "הסדר ראשוני" אם לאו, איננה שאלה פשוטה כלל ועיקר ועליה להיות מוכרעת על-פי נסיבותיו של כל מקרה ומקרה (עיינו, למשל: עניין ועדת המעקב, פסקאות 37-39), ואולם מקובל עליי כי קביעת העקרונות הכלליים בנושא כה רגיש, העומד בליבת ההליך הדמוקרטי והמצוי במרכזה של מחלוקת ציבורית – ראוי לה שתיעשה על-ידי המחוקק הראשי.

שנית, כפי שהוטעם על-ידי היועמ"ש – קביעת מכלול ההסדרים הנדרשים לשם הסדרת נושא הצילום היא פעילות מורכבת הדורשת עבודת מטה רחבה, התבססות על מידע מקיף ומומחיות במגוון תחומים. עבודה מקיפה שכזו – טוב לה שתיעשה לאחר תהליך עיבוד וחשיבה מקיף, ותוך היוועצות בכלל הגורמים הרלבנטיים. ברי כי גיבוש מסקנות אלו, בין אם ייעשה על דרך של חקיקה ראשית, או חקיקת משנה – ראוי שלא ייעשה אד-הוק, בהליך מזורז כגון זה שלפנינו, ככל שמדובר בהסדרים של קבע לצילום, או הקלטה רצופים.

68. נוכח הטעמים הנ"ל – סבורני כי בנסיבות הנתונות, ובהיעדר הסמכה מפורשת לכך בחוק, או בתקנות – ועדת הבחירות או הח"מ – אינם רשאים לקבוע הסדרים עקרוניים, כלליים וממצים ביחס להצבת מצלמות במקום הקלפי בעת ההצבעה, ככל שמדובר בהסדרים לצילום, או הקלטה קבועים ורציפים בכל שעות יום הבחירות.

69. לצד האמור לעיל, לוועדת הבחירות המרכזית ולעומד בראשה נתונות סמכויות כלליות, שבגדרן הם רשאים ליתן הנחיות בדבר סדרי עבודתה של ועדת הבחירות המרכזית וביחס לאופן הניהול של מערכת הבחירות. סמכויות כלליות אלו, מכוחן ניתן להוציא הוראות שעה פרטניות לפתרון בעיות נקודתיות, נלמדות ממספר מקורות שיאזכרו להלן:

(א) סעיף 73א לחוק הבחירות, הקובע כך:

"יושב ראש הוועדה המרכזית רשאי לקבוע בכללים סוגי עבודות או תפקידים שעובדי הוועדה המרכזית או הוועדה האזורית שמבצעים אותם ביום הבחירות יהיו רשאים להימצא אף הם במקום הקלפי בשעות ההצבעה לצורך מילוי תפקידם".

סעיף 73א הנ"ל מעניק איפוא סמכות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית לקבוע סוגי עבודות, או תפקידים עבור מבצעי תפקידים שונים, שיהיו רשאים להימצא במקום הקלפי לשם מילוי תפקידיהם האמורים. מובן איפוא, כי המחוקק הראשי הכיר בכך שהמלאכה המורכבת של ניהול יום ההצבעה, עשויה להצריך את יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לקבוע סוגי עבודות או תפקידים, שיתכן שלא ניתן היה לשער את חשיבותם ודרך התנהלותם מראש ואשר דורשים את נוכחות הממלאים אותם במקום הקלפי ביום הבחירות.

(ב) תקנה 2 לתקנות הבחירות קובעת כי ועדת הבחירות המרכזית וועדות הבחירות האזוריות יוכלו לקבוע את סדרי עבודתן, במידה שסדרי עבודה אלו לא נקבעו בחוק, או בתקנות. גם סמכות כללית זו מלמדת על עמדת מחוקק המשנה שלפיה בתחומים שלא הוסדרו במפורש בחוק או בתקנות, מוענקת לוועדת הבחירות המרכזית מידה מסוימת של גמישות בקביעת אופן התנהלותה.

(ג) סעיף 145(ד) לחוק הבחירות, הקובע דלקמן:

"בתקופה שבין 60 יום לפני יום הבחירות ועד פרסום תוצאות הבחירות ברשומות רשאית הוועדה המרכזית ליתן הוראות-שעה בעניינים האמורים בסעיף קטן (א) ... הוראות לפי סעיף קטן זה יכולות להיות כלליות או לחול על אזורי בחירות או ועדות בחירות מסוימים...".

הוראה זו קובעת כאמור, כי בתקופה שבין 60 יום לפני יום הבחירות ועד לפרסום תוצאות הבחירות ברשומות, ועדת הבחירות רשאית לקבוע הוראות שעה בעניינים מסוימים המופיעים בסעיף 145(א) לחוק הבחירות. סעיף 145(א)(1) לחוק הבחירות מונה, בין השאר, במסגרתו את: "הכנת הבחירות, הנהלתן וקביעת תוצאותיהן" כאחד מן הנושאים אשר ניתן ליתן בעניינם הוראות שעה כאמור לעיל. הנה כי כן, גם מקור זה מלמדנו כי פעמים נדרשת הוראת שעה מצד ועדת הבחירות ביחס לניהול הליך הבחירות (יושם אל לב כי לפי סעיף 7 לחוק הבחירות המיוחד לכנסת העשרים ושתיים, בתקופה שבין 90 ל-60 יום לפני מועד הבחירות, שחלפה כבר, הסמכות האמורה לקביעת הוראות שעה נתונה ליו"ר ועדת

הבחירות המרכזית). כן אציין כי הוראות שעה אלו יכולות אף לסתור את תקנות הבחירות, אם מצאה ועדת הבחירות המרכזית כי צרכי השעה מצדיקות זאת (ראו: סעיף 145(ד) לחוק הבחירות ועיינו גם: סעיף 70א לחוק הבחירות).

הנה כי כן, המחוקק הראשי ראה לנכון ליתן בידי ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא כל הוראה מתחייבת לשם הבטחת המהלך התקין של ההצבעה. הבטחת המהלך התקין של ההצבעה ותוצאות הבחירות מקפלת בתוכה, מניה וביה, שמירה על טוהר הבחירות, שכן כפי שנפסק, ליקוי בחירות הוא פגיעה בתכליותיו של חוק הבחירות, שהן "הגשמת רצונו של הבוחר, לצד שמירה על הגינות, טוהר ויעילות בסדרי הבחירות" (ראו: ב"ש 67/84 חדד נ' פז, פ"ד לט(1) 667, 670 (1985); ועיינו בסעיפים 15-16 לפסק דינו של השופט נ' הנדל ב-ע"א 4071/16 יוסי בכר - ראש עיריית בת ים נ' אלי יריב (20.02.2017)).

70. מלבד מקורות ההסמכה הספציפיים שנסקרו לעיל, סעיף 17(ב) לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, שכותרתו "סמכויות עזר", מורה כך:

"הסמכה לעשות דבר או לכפות עשייתו – משמעה גם מתן סמכויות עזר הדרושות לכך במידה המתקבלת על הדעת".

ההגיון העומד מאחורי הסעיף הנ"ל מלמד כי ההנחה הפרשנית סברה שאין זה סביר לצפות מן המחוקק להסמיך את הרשות באופן מפורש ביחס לכל אחד מפרטי הביצוע של הסמכויות הנתונות לרשות. משכך, הרשות רשאית לבצע פעולות **נלוות**, הדרושות לה לשם הפעלת הסמכויות שניתנו לה במפורש. אולם לצד חיוניותו של הכלל האמור בדבר סמכויות עזר, הפסיקה עמדה על הסיכון שביישום בלתי מידתי שלו, ומשכך נקבעו סייגים להפעלתו. כך, סמכויות עזר אינן יכולות לחול ביחס לנושאים בעלי אופי עצמאי ונפרד מהסמכות שניתנה לרשות במפורש. רק סמכויות הדרושות לשם הפעלת הסמכות הנתונה לרשות יכולות להיחשב כ"סמכויות עזר" (עיינו: בג"ץ 757/84 איגוד העיתונאים היומיים בישראל נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד מא(4) 337 (1987)). כמו כן, סמכויות עזר אינן חלות שעה שהפעולה הנעשית מכוחן צפויה לפגוע בזכויות אדם חוקתיות (ראו: בג"ץ 5936/97 לם נ' מנכ"ל משרד החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נג(4) 673 (1999)).

אחריותם הכללית של ועדת הבחירות המרכזית ושל יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לניהול התקין של הבחירות, ולהבטחת תוצאות הבחירות נושאות איפוא לצידן וכוללות בחובן סמכויות עזר שנועדו לסייע לוועדה ולעומד בראשה למלא את אחריותם.

71. להשקפתי, הגם שכאמור לא ניתן לעשות שימוש בסמכויות הכלליות ובסמכויות העזר האמורות כדי לקבוע הסדרים עקרוניים, קבועים, כלליים וממצים בסוגיית הצבת מצלמות ושימוש בהן לצרכי צילום והקלטה במקומות הקלפי – ניתן לעשות שימוש בסמכויות אלה כדי להסדיר אד-הוק ובמידת הצורך את אופן התנהלותם של ממלאי התפקידים שהוסמכו לכך על-ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, בסיטואציות שבהן קיים חשש לפגיעה בטוהר הבחירות, לרבות מתן אפשרות למי מהם לצלם את המתרחש באזור

הקלפי מתוך מטרה למנוע פגיעה כאמור. הדברים אמורים ביתר שאת בשים לב לכך שהצורך, לכאורה, לעשות שימוש בצילום כדי לשמור על טוהר הבחירות התעורר, כפי שתואר לעיל, במהלך מערכת הבחירות לכנסת ה-21, שכזכור נסתיימה רק לפני חודשים ספורים ומשכך לא התאפשר עד כה להסדיר נושא זה באופן מקיף.

מן הכלל אל הפרט

72. בשים לב לכל האמור לעיל, יש לשיטתי להבחין בין שלושה מצבים: בזמן ההצבעה, כאשר לא מתרחשים אירועים חריגים, בזמן ההצבעה כאשר מתרחש אירוע חריג ובזמן ספירת הקולות.

אנתח כל אחד ממצבים אלה בנפרד.

מצב ראשון: צילום או הקלטה בזמן ההצבעה כשלא מתרחשים אירועים חריגים

73. כאשר לא מתרחשים אירועים חריגים, כל אחת מן הזכויות ומן הערכים החוקתיים שנסקרו לעיל "מושך", פחות או יותר בכוח שווה, לכיוונו. מחד, ערך טוהר הבחירות ייצא נשכר משימוש במצלמות, שכן אלו עשויות לאיין, או להפחית במידה משמעותית את אי הסדרים והזיופים. לעומת זאת, מתן הסמכות למי מחברי ועדת הקלפי או למשקיפים לעשות שימוש במצלמות עלול לפגוע בזכויות פרטיות ולשוויון ולהרתיע בוחרים. אכן, אילו היה לנו עניין כאן בקביעת המדיניות העקרונית והכללית בסוגיה – היה מקום לקבוע הסדר שיאזן נכונה בין הערכים השונים, ויקבע האם התועלת שתצמח לאינטרס הציבורי בדבר טוהר הבחירות, עולה על הנזק שעלול להיגרם כתוצאה מהחשש שצילום הליך הבחירה יוביל להפחתה בשיעור ההצבעה ולפגיעה בזכות לפרטיות. ברם, קביעות אלו – בשל היותן ברמה החוקתית – ראוי שיקבעו על-ידי המחוקק הראשי. אין אנו צריכים לקבוע במסגרת זו לאילו מבין הזכויות והאינטרסים הללו – צריכה להינתן עדיפות בהקשר של ההסדר בדבר הפעלת מצלמות במקום הקלפי. במצב עניינים זה ראוי לדעתי לנקוט בכלל שלפיו: "שב ואל תעשה – עדיף" וממילא, לא ראוי להנחות את מי מחברי ועדת הקלפי או המשקיפים, לצלם באופן יזום את מתחם הקלפי במצב זה.

מצב שני: צילום או הקלטה בזמן ההצבעה, כשמתעורר חשד סביר לפגיעה בטוהר הבחירות

74. בעת ההצבעה, כאשר מתעורר חשד סביר בעיניו של מי מחברי ועדת הקלפי (לרבות מזכיר ועדת הקלפי), לפגיעה בטוהר הבחירות, ראוי, לדעתי, לאפשר להם להתקשר למשטרה, או לוועדת הבחירות המרכזית ולבקש מנציגיהם להגיע מיידית למקום, הן כדי להרתיע מפני המשך ביצוע העבירות, והן כדי לתעד את המתרחש למטרת בירור עתידי. רק אם אין באפשרות המשטרה, או ועדת הבחירות המרכזית להענות למבוקש – רשאי יהיה מזכיר ועדת הקלפי, באישור מוקדם של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית או מי שיוסמך לכך על ידיו, לתעד באמצעות מכשיר הסלולר שלו את ההתרחשות, ובלבד שתוצרי התיעוד (צילום או הקלטה) לא יועברו על ידו לגורם כלשהו, אלא למשטרה, או לפרקליטות או

ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, או ליועץ המשפטי שלה. הטעם לכך שאני מתיר שימוש במצלמות במקרה כזה, למרות שבדרך כלל הדבר אסור במהלך ההצבעה, נעוץ בהבחנה שבין פעילות יזומה מחד גיסא, המהווה ביטוי למדיניות כוללת, לבין תגובה ספונטאנית-סבירה להתנהגות שנחשדת להיות בלתי חוקית, מאידך גיסא. אכן, קביעה עקרונית כי ראוי לצלם את הליך ההצבעה היא קביעה שראוי שתיעשה רק בחקיקה ראשית לנוכח חשיבותם של הערכים המתנגשים והחשיבות שבקביעת מדיניות מנחה בסוגיה זו על-ידי המחוקק. ברם, כאשר מזכיר ועדת הקלפי – האמון מטעם ועדת הבחירות המרכזית על קיום הליך הבחירה התקין – נעשה עד, בזמן אמת, לפעולה הפוגעת בטוהר הבחירות, יש לאפשר לו לפעול, כמוצע כאן. צילום אירוע שנחשד להיות בלתי חוקי הינו פעולה ספונטאנית, טבעית ומתבקשת מצד אלו האמורים לוודא את תקינות הליך ההצבעה. לכן, מתן היתר למזכיר ועדת הקלפי לצלם, או להקליט אירוע שנחשד להיות בלתי חוקי בתנאים הקבועים כאן (ובראש וראשונה – בכפוף לקבלת הרשאה מראש לכך מטעם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, בצד איסור השימוש בחומר בדיעבד, אלא לשם העברתו לגורמים המוסמכים לקבלו), ייראה כפעולה (תגובתית) טבעית ומתבקשת. היתר כאמור לצלם איננו שקול לקביעת מדיניות עקרונית שלפיה ראוי לצלם באופן תדיר ורציף את מקום הקלפי ומשכך אינני רואה מניעה להתרת הדבר במקרה הצורך במצב החריג והמיוחד שתואר לעיל. זאת ועוד. מטבע הדברים, מספר המקרים שבו יידרש תיעוד שכזה, יהיה מצומצם, באופן יחסי, וממילא החששות שהובעו על-ידי כמה מהצדדים לבקשה, לגבי אבטחת המידע שיצולם, הסדרי השמירה של הסרטים שיצולמו, כמו גם זכות העיון בהם והיקפה – מצטמצמים בשיעור ניכר.

75. זה המקום לציין כי ב"כ היועמ"ש לא נדרש לפרשנות תקנה 45א לתקנות הבחירות, המתירה לכאורה הכנסת מכשיר טלפון נייד למקום הקלפי ולשימוש בו לצורך ניהול ההצבעה בקלפי או במקרי חירום, וכך מורה התקנה:

"ביום הבחירות, בשעה שבה מצוי מצביע בקלפי **ובעת ספירת הקולות**, לא ישוחח אדם ממכשיר טלפון נייד או מכשיר קשר בחדר בו פועלת ועדת קלפי, **אלא לצורך ניהול ההצבעה בקלפי או במקרי חירום**, ולא יפעיל אדם בחדר כאמור מכשיר רדיו או טלוויזיה" (ההדגשות שלי – ח"מ).

מכאן **שניתן** לעשות שימוש במכשיר הטלפון הנייד הן לצורך דיווח על אירועים חריגים (כאשר, למשל, יש חשש לפגיעה מהותית בטוהר הבחירות. ראו סעיף 2 להחלטתי מתאריך 09.04.2019, המובאת בפסקה 3 לעיל). במקרה שכזה יש לדווח מיידית גם למשטרה וגם לוועדת הבחירות המרכזית (למספר טלפון יעודי שיוקצה לצורך זה).

76. זה המקום להזכיר כי תפקידה של המשטרה איננו רק בשמירה על הסדר הציבורי, אלא גם, ואף בראש ובראשונה לעסוק במניעת עבירות וגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין (ראו: סעיף 3 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971). המשטרה מעת שקיבלה דיווח כאמור – צריכה לשלוח מיידית את השוטר/השוטרים הנמצאים בקירבת

מקום, ואם אלה מצוידים במצלמות גוף – עליהם לצלם את האירוע, בהנחה, כמובן, שהדבר עונה לדרישות נוהל משטרת ישראל הנ"ל, ביחס לשימוש במצלמות גוף.

77. יובהר, כי ההיתר לצלם את המתרחש במקום הקלפי כאשר מתעורר חשד סביר לפגיעה בטוהר הבחירות כאמור, נתון, מטבע הדברים רק לזמן שבו יש בתיעוד כדי לשמש ראיה, או לסייע בהמשך לשמירה על טוהר הבחירות בקלפי זו. לכן, כאשר אין בצילום כדי להשיג את אחת מהמטרות הנ"ל – אין להמשיך בתיעוד מקום הקלפי. כמו כן, יש להפסיק את הצילום עם הגעת השוטרים או מפקח טוהר הבחירות מטעם ועדת הבחירות המרכזית. בנוסף, מוטל על מזכיר ועדת הקלפי לתעד כל מקרה שבו נעשתה פניה לוועדת הבחירות המרכזית, או למשטרה בהקשרים אלה, או נעשה שימוש במכשיר הטלפון הנייד. בהקשר זה יש לציין במדויק – מהן נסיבות האירוע שצולם, זהות הגורם, מבין חברי ועדת הקלפי שצילם את האירוע, ומה משך האירוע (זאת יעשה בפרוטוקול שאמור להיות מנוהל בהתאם להוראות סעיף 79(ב) לחוק הבחירות), כן יובהר כי יש להמנע מצילום הבוחרים, קל וחומר בעת אקט הבחירה, אך גם במקום הקלפי, אלא אם כן, הבוחר מעורב, בעצמו, בניסיון להפר את טוהר הבחירות (כגון אדם המתחזה לאדם אחר לשם הצבעה בשמו או מבקש להצביע יותר מפעם אחת, עיינו בעבירות הפרטיקולאריות בסעיפים 122 ו-124 לחוק הבחירות).

78. עוד יובהר, כי חל איסור על חברי ועדת הקלפי ועל כל אדם אחר להעביר את תוצרי התיעוד שנעשה על-ידם במקום הקלפי, בנסיבות המיוחדות הנ"ל – לכל גורם שהוא (לרבות גורמים מטעם המפלגות שאותן הם מייצגים). תוצרי התיעוד ימסרו רק לגורמים המוסמכים לכך מטעם ועדת הבחירות המרכזית, או למשטרת ישראל, או לפרקליטות. שימוש, בחינה או העברת התוצרים למי שאינו מורשה לכך, עלול להוות עבירה על חוק הגנת הפרטיות וככל שהמעביר הינו חבר ועדת קלפי או מזכיר ועדת קלפי – ייתכן שאף על סעיף 117 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, שהעונש העומד בצידו הוא 3 שנות מאסר.

מצב שלישי: צילום או הקלטה בזמן ספירת הקולות

79. מצב העניינים השלישי חל בעת ספירת הקולות. כאמור, לנוכח חשיבות הזכויות והאינטרסים המתנגשים במכלול – העקרונות המנחים בסוגיה זו צריכים להיקבע בעקרון על-ידי המחוקק הראשי. ואולם, אין לחדד כי מצב העניינים השלישי נבדל משני המצבים הקודמים לו, בכך שהאיזון בין הזכויות והערכים החוקתיים השונים שנערך במסגרתו, נעשה פה פשוט הרבה יותר. זאת מאחר שעריך השמירה על הזכות לפרטיות וכן החשש מהרתעת בוחרים – כבר אינם רלבנטיים. במצב זה, בזמן ספירת הקולות – הבחירה כבר הסתיימה, הבוחרים כבר זכו לפרטיות וכבר פרשו לביתם, והזכות לבחור כבר מומשה. בשלב ספירת הקולות הדגש איננו על פרטיות ועל מימוש הזכות לבחור, אלא על טוהר הבחירות ועל שקיפות. משכך, מתן אפשרות לצלם את הליך הספירה אינו מסכן זכות או אינטרס חוקתי כלשהו. להיפך: הוא מקדם את טוהר הבחירות, העומד בבסיס סעיף 4 לחוק-

יסוד: הכנסת. לנוכח האמור, סבורני כי בנסיבות אלו, אף שהסדרת העניין על דרך של חקיקה ראשית – עדיפה – אין מניעה להתיר בדרך של הוראת שעה למי שנתמנה לכך על-ידי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, או מי מטעמו – לצלם או להקליט את הליך הספירה באמצעות מצלמה ייעודית (או באמצעות הטלפון הנייד שברשותו), בתנאים שיקבעו (הדומים לאלה שנמנו בחריג שנזכר במצב השני שלעיל), אם הוא יקבל אישור מראש לכך מטעם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית כדי לשמור על טוהר הליך הספירה. ודוק, היתר זה לצלם או להקליט יינתן לשיטתי ככלל רק למי שהוסמך לכך על-ידי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, או מי מטעמו ולא למי מבין שאר בעלי התפקידים המורשים להיות נוכחים בהליך ספירת הקולות. הטעם לכך נעוץ בצורך להבטיח "נייטרליות" ומהימנות מירביים של התיעוד, בצד מתן אפשרות לכל האחרים להתמקד בהליך הספירה. בדרך-כלל יהיה זה איפוא אדם מיוחד שישלח מטעם ועדת הבחירות המרכזית לצורך זה (לרוב מבין מפקחי טוהר הבחירות, שתימסר להם הסמכה של מזכיר קלפי נוסף), ואולם במקרים מסוימים ניתן יהיה להסמיך גם את מזכיר ועדת הקלפי לכך, שעל מאפייניו אעמוד מייד.

43. הוראות החוק ותקנות הבחירות קובעות באופן מפורש את אופן מינויו ואת סמכויותיו הייחודיות של מזכיר ועדת הקלפי. מזכיר ועדת הקלפי ממונה, ככלל, על-ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, או למצער על ידי יו"ר ועדת בחירות אזורית (ראו: סעיף 21א(א) לחוק הבחירות); תנאי למינויו של מזכיר ועדת קלפי בתור שכזה, הוא ניתוקו מכל שיוך וזיקה פוליטית בתקופה של שלוש השנים שקדמו ליום הבחירות (סעיף 21א(ב) לחוק הבחירות); נוכחותו של מזכיר ועדת הקלפי לכל אורך יום הבחירות, לרבות בזמן ספירת הקולות, היא תנאי הכרחי לפעילותה של ועדת הקלפי ולהיות המניין בה חוקי (ראו: סעיף 24(ט)(1) לחוק הבחירות); מזכיר ועדת הקלפי הוא הגורם המוסמך שבפניו חייב להזדהות כל אזור המעוניין לממש את זכותו ולהצביע (ראו: סעיף 74א(א) לחוק הבחירות); מזכיר ועדת הקלפי הוא הגורם המוסמך להכריע, אם התקיימו הנסיבות החריגות המצדיקות, שבגדרן אדם יהיה רשאי להסתייע במלווה במהלך ההצבעה מאחורי הפרגוד (ראו: סעיף 75 לחוק הבחירות).

הנה כי כן, מזכיר ועדת הקלפי הוא ידה הארוכה של ועדת הבחירות המרכזית ושל העומד בראשה. הוא מועסק על-ידי ועדת הבחירות המרכזית, והוא הגורם האמון על ביצוע הפעולות הרגישות ביותר במקום הקלפי. מנגד, חברי ועדת הקלפי – אינם ממונים על-ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, אלא הם נציגי רשימות המועמדים והסיעות (ראו: סעיף 21 לחוק הבחירות). נוכחותם של כל אחד מיתר חברי ועדת הקלפי אינה מהווה תנאי הכרחי לפעילות הקלפי (ראו: סעיף 24(ט)(1) לחוק הבחירות) וסמכויות הזיהוי של הבוחרים אינן נתונות להכרעתם. לפיכך, הגם שיתר חברי ועדת הקלפי אינם שקולים עדיין בהקשר זה לאזרח פרטי, שכן הם ממלאים כאמור פונקציה ציבורית, הרי שמעמדם הסטוטורי שונה משל מזכיר ועדת הקלפי.

80. לנוכח האמור, ההיתר לצלם את הליך ספירת הקולות ראוי שינתן רק למי שיוסמך במיוחד לשם כך על-ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, או מי מטעמו (לרבות מזכירי ועדות הקלפי במקרים מסוימים), ובלבד שאלה יקבלו מראש אישור לכך שהצילום, או ההקלטה יתרמו לתקינות הליך הבחירות בכלל ולספירת הקולות בפרט.

תפקיד מפקחי טוהר הבחירות לענייננו

81. כפי שפירטתי לעיל, טוהר הבחירות ושמירה על אמון הציבור בהליך הדמוקרטי, הינו מאבני הראשה של הליך בחירות תקין.

לצורך הבטחת הליך הבחירות התקין ושמירה על טוהר הבחירות, הוריתי להנהלת ועדת הבחירות המרכזית, להכין תכנית, להפעלת מפקחי טוהר הבחירות ולהסמכתם לצורכי מימוש החלטה זו. הדבר יעשה על דרך של מבחן חלוץ (פיילוט), בבחירות לכנסת ה-22.

82. תפקידו של מפקח טוהר הבחירות לענייננו, בבחירות לכנסת ה-22, יהיה:

(א) במהלך יום הבחירות – ועד חצי שעה לפני סגירת הקלפיות להצבעה – לסייר בתכנית עבודה מוגדרת מראש, בין הקלפיות, לסייע למזכירי ועדות הקלפי, ולתעד ברישום תלונות וחששות להפרות שעלולות לפגוע בטוהר הבחירות. המפקח יצויד במצלמות גוף ייעודית, ויהיה רשאי, בהתאם לנוהל מפורט שיערוך קצין הביטחון של הוועדה (בדומה לנוהל משטרת ישראל הנ"ל), לעשות שימוש במצלמות לצורך תיעוד התרחשויות חריגות במקומות הקלפי, כאמור בהחלטתי זו.

(ב) כחצי שעה לפני תחילת ספירת הקולות, יתייצבו מפקחי טוהר הבחירות במקומות קלפי שיקבעו על-ידי הח"מ בסמוך ליום הבחירות באופן אקראי או בהתאם לצרכים שעיקרם הקפדה על טוהר הבחירות במקומות מועדים.

החל ממועד סגירת הקלפי לבוחרים, וההיערכות לספירת הקולות, יתעדו מפקחי טוהר הבחירות במצלמת הגוף שעליהם את הליך הספירה באותה קלפי. המפקחים האמורים יעזבו את משמרתם במקום הקלפי רק בתום הספירה ולאחר שחתמו חברי ועדת הקלפי והמזכיר על פרוטוקול ועדת הקלפי שנערך לפי טופס 12 שבתוספת לתקנות הבחירות.

(ג) כל התיעוד שיערך כאמור ייאסף ויועבר למנהלת הכללית של ועדת הבחירות למשמרת, והיא תערוך בו עיון רק אם יעלה חשד לעבירה על טוהר הבחירות בקלפי ואז החומר יועבר למשטרה, או לפרקליטות.

(ד) נוכח רגישות החומר המצולם והמתועד, מעמדו המשפטי יהיה כשל חומר רגיש מן הקלפי, ויחולו עליו הוראות סעיף 79א לחוק הבחירות, והכללים שנקבעו מכוחו.

83. נוכח פרק הזמן הקצר עד יום הבחירות, תיבחן הישימות של ביצוע ההוראה הנ"ל, וינתן דיווח על כך בישיבה שאקיים, ביחד עם סגניי, לצורך זה.

84. ליישומה של ההחלטה מצורף, כנספח להחלטה זו, ריכוז הכללים החלים על כל אחד מהגורמים המצויים במקום הקלפי במהלך יום הבחירות בשני השלבים הרלבנטיים (בעת ההצבעה ובעת הספירה) ובמצבים שבהם מותר לצלם או להקליט את הליך ההצבעה וספירת הקולות.

85. בהחלטתי ביום הבחירות לכנסת ה-21 (09.04.2019) קבעתי, תוך לחץ זמנים אדיר, פרמטרים ראשוניים בסוגיה של הצבת מצלמות ושימוש בהן במקום הקלפי בעת ההצבעה ובעת ספירת הקולות. במסגרת החלטתי האמורה – לא היה בידי סיפק לבדוק לעומק את הנושא הסבוך והתקדימי הכרוך במכלול, לרבות בדיקת משפט השוואתי.

כנגד זאת, עובר להחלטתי זו, הוצגה בפני תמונה כוללת יותר של הסוגיה, ולפיכך – לאחר שקילה וליבון של מכלול ההיבטים העולים מנסיבות העניין – שוכנעתי כי יש לשנות במעט מהאיזון שנקבע בהחלטתי הקודמת, זאת, בין השאר, בשים לב לכך שנמצאה בינתיים גם האפשרות להפעיל אמצעים חלופיים ופוגעניים פחות להשגת התכלית של שמירת טוהר הבחירות במקטע הנדון, תוך התחשבות בשאר הזכויות והאינטרסים החוקתיים המעורבים.

הנני מקווה שאיזון זה יתרום להצלחת הבחירות, הבאות עלינו לטובה.

ניתנה היום, כ"ה באב התשע"ט (26.08.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22

נספח – כללים המאפשרים צילום, או הקלטה

א. בזמן ההצבעה

1. אין להכניס מצלמה ייעודית או מכשיר ייעודי להקלטת שמע (אודיו) למקום הקלפי.
2. בשעות ההצבעה רשאי מפקח טוהר הבחירות מטעם ועדת הבחירות המרכזית, או מזכיר ועדת קלפי (ככל שיקבלו מראש אישור לכך) להפעיל מכשירים לתיעוד חזותי (וידאו), או הקלטת שמע במצלמות ייעודיות לצורך זה, או באמצעות המצלמות המותקנות בטלפונים הסלולאריים של מזכיר ועדת הקלפי. אישור כאמור יתקבל **רק** במקרה של חשש סביר לפגיעה מהותית בטוהר הבחירות או בסדרן התקין (למשל השמעה של איומים על חברי ועדות הקלפי, הצעות למתן שוחד בחירות או חשש לאלימות במהלך יום הבחירות) ורק לאחר שנתקבל אישור לכך מטעם יו"ר וועדת הבחירות המרכזית.
- הפונה יהיה חייב לדווח טרם קבלת האישור על האירוע לוועדת הבחירות המרכזית (במספר טלפון ייעודי שיוקצה לצורך זה), או למשטרת ישראל ולקבל מהם מראש רשות לעשות שימוש על פי סעיף זה ולפעול רק על פי האישור שיתקבל.
3. עיון בתיעוד מהמצלמות ייעשה אך ורק על ידי משטרת ישראל, בהתאם לסמכויותיה לפי דין, או על-ידי הפרקליטות, או על ידי גורמי הייעוץ המשפטי של ועדת הבחירות המרכזית. העברה או עיון בתיעוד על ידי גורם בלתי מורשה עלול להיות עבירה פלילית פרטיקולארית.
4. הצילום או ההקלטה ייעשו תוך הקפדה על כך שלא תהא הפרעה למהלך התקין של הבחירות.
5. לא יצולמו בוחרים, אלא אם כן הבוחר המתועד חשוד בביצוע העבירה.

ב. לאחר תום ההצבעה, בזמן ספירת הקולות

6. לאחר תום שעות ההצבעה וסגירת הקלפיות, רק מי שהורשה לכך על-ידי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, או מטעמו, יהיה רשאי להפעיל תיעוד חזותי או תיעוד שמע למהלך ספירת הקולות בקלפי ובהתאם לתנאים שיקבעו. במקרה שהדבר יותר – יש ליידע את המשתתפים בספירה בתחילת הצילום, או ההקלטה ובמהלכם, כי יצולמו, או יוקלטו, ולתעד הודעה זו בפרוטוקול ועדת הקלפי.

ג. הנחיות נוספות שחלות בשני המצבים הנ"ל

7. בשום מקרה ובשום שלב לא יהא צילום מאחורי הפרגוד, ובשום מקרה לא יצולמו ולא ישמרו תמונות של רשימות הבוחרים בקלפיות או של פרוטוקולי ועדות הקלפי.

8. תוצרי הצילום, או ההקלטה שהופקו בעקבות הנסיבות המפורטות בפיסקאות 2 ו-6 שלעיל – לא יועברו ולא יופצו בשום אופן ובכל דרך שהיא, למעט לגורמים המפורטים בפיסקה 3 שלעיל.

9. אדם שיטול מצלמה, או מכשיר סלולרי מחבר ועדת קלפי, או של משקיף, או לא יאפשר לו לצלם על פי הכללים הנ"ל – עלול להיחשב כמי שמבצע עבירה של הפרעה לבחירות.



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

ה"ש 9/22

החלטה בעניין הכללת קלפיות שונות בתוצאות הבחירות

1. הבחירות לכנסת ה-22 התקיימו, בהתאם לחוק התפוזרות הכנסת ה-21, התשע"ט-2019 בתאריך: 17.09.2019.
2. ככלל, הבחירות ברחבי הארץ נערכו כסדרן, תוך שיתוף פעולה הדוק בין ועדת הבחירות המרכזית לכנסת (להלן: ועדת הבחירות המרכזית, או הוועדה) והוועדות האזוריות, לבין משטרת ישראל.
- ועדת הבחירות המרכזית אף פרסה מפקחים של טוהר הבחירות, שצוידו במצלמות גוף ייעודיות, ברחבי הארץ בעקבות החלטתי בה"ש 7/22 עדאלה נ' הליכוד (26.08.2019) (להלן: עניין עדאלה)), וזאת לשם העצמת אמון הציבור בבחירות ובתוצאותיהן, הגברת הביטחון של מזכירי ועדות הקלפי וחברי הוועדות והבטחת אמינות תוצאות הבחירות.
3. כתוצאה מהליכי הבקרה הנ"ל, וכן נוכח השגות שהגיעו לוועדה מגורמים שונים (נציגי רשימות שהתמודדו בבחירות ואזרחים) ובדיקות נוספות שעשתה הוועדה מיוזמתה – הועלה במספר מקרים חשד, שגובה בראיות, כי נעשו ניסיונות לעוות את תוצאות הבחירות בקלפי מסוימת, תוך ביצוע עבירות פליליות על סעיפים 119 ו-124 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות, או החוק). ויודגש, המקרים שהובאו לידיעתנו כאמור ושהיו בהם ראיות לכאורה לביצוע עבירות פליליות לא היו רבים, ואולם – גם אותן התרחשויות בודדות דורשות טיפול משמעותי – הן בפן המינהלי והן בפן הפלילי.

4. המקרים הנ"ל, ובהם 14 קלפיות מהיישוב ירכא, וכן: שתי קלפיות מהישוב שפרעם, קלפי מהיישוב סחינין, קלפי מהיישוב פורדייס וקלפי מהיישוב עראבה – הונחו בפניי, כדי שאכריע האם ניתן לכלול את תוצאותיהן בתוצאות הסופיות, ואם כן – באיזה אופן.

5. בהחלטה זו אעמוד על ההשלכות של מקרים אלה, בפן המינהלי של **יישום דיני הבחירות** – כך שתוצאות הבחירות ישקפו, ככל שניתן, את רצון הציבור. זהו תפקידה של ועדת הבחירות המרכזית, במסגרת סמכויותיה. יחד עם זאת, בכך לא סגי. הסמכות לפתוח בחקירה, שלה משמעות בדין הפלילי, והשלכות אפשריות לגבי תוצאות הבחירות – איננה מצויה בסמכות ועדת הבחירות המרכזית. משכך, החלטתי זו תועבר **ליועץ המשפטי לממשלה ולממלא מקום מפכ"ל המשטרה**, כדי שיבדקו את האפשרות לפתוח בחקירה פלילית לגבי המקרים המתוארים להלן, וידווחו לי על החלטתם בנושא, בהתחשב בתקופת חגי תשרי, בתוך 45 ימים מהיום.

6. טרם שאבחן את התשתית העובדתית הרלבנטית, אסקור את הבסיס הנורמטיבי, העומד ביסוד החלטתי זו.

הרקע הנורמטיבי

7. ראשית, סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת קובע את עקרונות היסוד לגבי קיום בחירות דמוקרטיות בישראל, שאמורות להיות: כלליות, ארציות, ישירות, **שוות, חשאיות ויחסיות** (ההדגשה היא לענייננו, והיא שלי – ח"מ). עקרונות אלו קובעו עם כינונו של חוק-יסוד: הכנסת, ולא תוקנו מאז ועד היום.

8. חוק הבחירות והתקנות שהוצאו מכוחו קובעים הסדרים מפורטים לגבי ההתנהלות במקום הקלפי וביחס לעבודת ועדת הקלפי. כך סעיף 74 לחוק הבחירות קובע כי הסמכות לזיהוי הבוחרים מסורה למזכיר ועדת הקלפי, ומי שמצביע – ועדת הקלפי "מוחקת" אותו מרשימת הבוחרים שהופקדה בידה. סעיף 74א(ג) לחוק קובע כי כל בוחר שזוהה, יקבל מעטפת הצבעה אחת בלבד, וסעיף 75א(א) לחוק אף מסדיר את אופן ההצבעה בהטלת מעטפת ההצבעה שקיבל הבוחר – לתיבת הקלפי.

9. ספירת הקולות מתבצעת על ידי ועדת הקלפי מיד לאחר תום ההצבעה (לפי סעיף 79א(א) לחוק), באופן שמוסדר בתקנות 74-91 לתקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973 (להלן: תקנות הבחירות).

10. סעיפים קטנים 79(ה) ו-79(ו) לחוק הבחירות מסדירים את סמכותם של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ושל יושבי ראש ועדות הבחירות האזוריות לתקן את הפרוטוקולים של ועדות הקלפי, ומורים כדלקמן:

"(ה) יושב-ראש ועדה אזורית, וכן יושב-ראש הועדה המרכזית, רשאים לתקן בפרוטוקול של ועדת קלפי –

(1) טעות חשבונית בסיכום מנין הקולות הכשרים, הקולות הפסולים או מנין המצביעים;

(2) טעות או השמטה בהעתקת מספר הקולות הכשרים לרשימת מועמדים מגליון ספירת הקולות לפרוטוקול;

(3) רישום קולות כשרים לרשימת מועמדים שנרשמו בטעות לרשימת מועמדים אחרת ומחיקת קולות אלה מרשימת המועמדים האחרת.

(ו) תיקונים כאמור בסעיף קטן (ה) ייעשו לפי שיקול דעתו של יושב-ראש הועדה האזורית או המרכזית, על סמך הרישומים של ועדת הקלפי ומזכיר ועדת הקלפי, על סמך גליונות ספירת קולות וגליונות פסילת קולות, וכן על סמך הערות של ועדת הקלפי או של מזכיר ועדת הקלפי שיכול שיימסרו בעל פה".

11. החוק אינו מסדיר הליך של השגה על החלטותיהן של ועדות הקלפי, אלא בערעור על תוצאות הבחירות, ואולם סיכום ופרסום תוצאות הבחירות מסורים בידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ביחד עם סגניו (להלן: נשיאות הוועדה), באישור ועדת הבחירות המרכזית (סעיף 84 לחוק הבחירות ותקנה 125 לתקנות הבחירות). החוק מעניק גם סמכויות ייחודיות לנשיאות הוועדה. כך, למשל, סעיף 70א לחוק הבחירות קובע שהנשיאות רשאית ליתן כל הוראה נדרשת כדי לקיים את הבחירות כהלכתן ביום הבחירות – ובכלל זה אף להפסיק ולחדש את ההצבעה ולהוסיף זמן להצבעה.

12. סעיף 137 לחוק הבחירות מעניק, בין השאר, סמכות ייחודית לוועדה המרכזית, ליושב ראש הוועדה המרכזית ולנשיאות הוועדה, לדון בכל קובלנה על מעשה או מחדל לפי חוק הבחירות, ואף מסדיר את סופיות החלטותיהם ומגן עליהם עקרונית מפני התערבות שיפוטית, בקבעו כהאי לישנא:

"כל קובלנה בקשר למעשה או למחדל לפי חוק זה מסורה לסמכותה היחידה של הועדה המרכזית; שום בית משפט לא ייזקק לבקשת סעד בקשר למעשה או למחדל כזה או בקשר להחלטה או להוראה של הועדה המרכזית, של יושב ראש הועדה וסגניו, של יושב ראש הועדה, של ועדה אזורית או של ועדת קלפי – חוץ מן המקרים שלגביהם ישנה בחוק זה הוראה אחרת".

13. בהינתן הכלים הנורמטיביים הנ"ל – אסקור עתה את התשתית העובדתית שהתגלתה בקלפיות שהונחו בפניי, וראשית אפתח בקלפיות **ביישוב ירכא**.

הבחירות לכנסת ה-22 ביישוב ירכא

14. במהלך יום הבחירות, ועדת הבחירות המרכזית קיבלה תלונות על אי-סדרים בקלפיות מסוימות ביישוב ירכא, לרבות מיושבת-ראש ועדת הבחירות האזורית – עכו, כב' השופטת עידית רז-וינברגר.

עם קבלת התלונות, התכנסה נשיאות הוועדה, וקיבלה החלטה מפורטת, שאביאה להלן במלואה, מאחר והיא מדברת בעד עצמה:

"לוועדת הבחירות המרכזית הגיעו מספר תלונות על אי-סדרים בקלפיות מס' 1, 9, 12 ו-13 בירכא, כאשר לגבי קלפי מס' 9 בירכא אף נתפסו חשודים בעת ניסיון להכניס מעטפות הצבעה לתיבת הקלפי.

עם קבלת התלונות, החלטתי, ביחד עם סגניי, ובהתאם לסעיף 70א(א) ו-(ב) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, כדלהלן:

1. ההצבעה בקלפיות הנ"ל תיפסק, עד לתום הבירור שייערך לפי פסקאות 2-4 שלהלן.

2. כב' השופטת עידית רז-וינברגר, יושבת ראש ועדת הבחירות האזורית עכו, תספור את מספר הבוחרים שהצביעו, בהתאם למחיקות שבעותק השני של רשימת הבוחרים.

3. לאחר רישום מספר הבוחרים שהצביעו כאמור, תפתח השופטת רז-וינברגר, בליווי מפקח טוהר הבחירות ומנהל הוועדה האזורית, את תיבת הקלפי, בכל אחת מהקלפיות הנ"ל, ותמנה את מספר המעטפות שבתיבה. הליך הספירה יתועד על ידי מפקח טוהר הבחירות, בצילום וידאו, ככל שיתאפשר הדבר.

4. ככל שמספר המעטפות שבתיבה יהיה זהה, למספר הבוחרים שנמחקו מרשימת הבוחרים – יש לחדש את ההצבעה באותה תיבת קלפי.

ככל שמספר המעטפות יהיה שונה באופן מהותי, תחודש ההצבעה בתיבת קלפי נפרדת; התיבה המקורית תיאטם, ותובא לבירור בפניי, בליווי כלל הרישומים מאירוע זה, והעתק של רשימת הבוחרים בעת זו. תיבת הקלפי הנוספת תיספר כקלפי רגילה וינוהל פרוטוקול על כלל האירועים.

5. ההצבעה תחודש בקלפיות הנ"ל, לאחר תום הבירור, כאשר ועדות הקלפי יפוזרו, למעט מזכירי ועדות הקלפי, ככל שירצו להמשיך בתפקידם, ויוחלפו בנציגים שתמנה השופטת רז-וינברגר, מקרב מזכירי העתודה או מקרב עובדי יום הבחירות של הוועדה האזורית.

6. נוכח הפסקת ההצבעה – תימשך ההצבעה בקלפיות הנ"ל עד השעה 24:00, והודעה על כך תימסר לבוחרים בלוחות המודעות ובתקשורת.

7. המשך ההצבעה ייעשה בליווי של מפקח טוהר הבחירות מטעם הוועדה, אשר יהיה מורשה, מבעוד מועד, לצלם כל חשש לאירוע טוהר הבחירות."

בהמשך, החילה כב' השופטת עידית רז-וינברגר, על דעתי, החלטה זו גם על קלפיות מס' 6 ו-10 בירכא.

15. בתום יום הבחירות, נמסרו תיבות הקלפי הנ"ל, לידי ועדת הבחירות האזורית עכו, אשר העבירה אותן, ביחד עם כל החומר הנלווה להן – לידי היועץ המשפטי של ועדת הבחירות המרכזית. זאת ועוד – נוכח ממצאים נוספים שנמצאו בתוצאות הבחירות בקלפיות נוספות ביישוב ירכא, כב' השופטת דז-וינברגר מצאה לנכון להעביר לעיון הוועדה גם את יתר הקלפיות מהיישוב ירכא, למעט קלפי אחת שהיא מצאה אותה כתקינה.

16. כבר עתה אבקש לציין לשבח את התנהלותה של השופטת עידית דז-וינברגר, יושבת ראש ועדת הבחירות האזורית עכו, אשר גילתה תושייה מיוחדת נוכח התנהלות שנראתה לא ראויה מצד חלק מחברי ועדות הקלפי בירכא ונציגי הסיעות באזור, ומוטב שלא אכביר עוד מילים, שכן חומר הראיות, המבסס את החשדות שהועלו בהקשרים אלה, מועבר על-ידי לבדיקת היועץ המשפטי לממשלה וממלא-מקום מפכ"ל המשטרה, כאמור בפיסקה 5 שלעיל.

השופטת דז-וינברגר פעלה מעל ומעבר למצופה בכל אחד מן האתגרים הקשים שבאו בפניה ביום הבחירות – ועל כך מסורה לה ההערכה של ועדת הבחירות המרכזית ותודתי האישית.

17. בסמוך לאחר קבלת תיבות הקלפי הנ"ל בוועדה – הן נפתחו, בפקוח הלשכה המשפטית של הוועדה, ונמצאו בהן הממצאים הבאים:

(1) קלפי מס' 1.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2364):

- ראשית אציין כי התוצאות מהקלפי, לאחר שחודשה ההצבעה בתיבה נפרדת – נמצאו תקינות.

- במסמכי ועדת הקלפי המקורית, שההצבעה בה הופסקה, נרשמו 159 בעלי זכות בחירה כמי שהצביעו בבחירות, וכן נמצאו 2 תעודות הצבעה לשוטרים. עם זאת, נמצאו בתיבת הקלפי 262 מעטפות. דהיינו, אותרו **101 מעטפות הצבעה עודפות על מספר הבוחרים שנרשמו כמי שהצביעו בקלפי כדין**. יצוין כי לא ניתן להבחין בשוני בין מעטפות ההצבעה שהוצאו מתוך הקלפי (ושלא נפתחו, כאמור), או לבודד מהן את המעטפות שאינן כשרות.

(2) קלפי מס' 2.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2365):

- קלפי זו איננה נכללת בקלפיות שההצבעה בהן הופסקה ביום הבחירות, בהתאם להחלטת הנשיאות. משכך, ההצבעה בקלפי נוהלה במשך כל יום הבחירות, ובתומו פתחה ועדת הקלפי את התיבה.

- ברשימת הבוחרים, הצמודה לקלפי, סומנו 391 בוחרים כמי שהצביעו, ובתוספת 10 תעודות הצבעה לשוטרים, שנמצאו בכיס הפרוטוקול, היו צפויות להימצא 401 מעטפות הצבעה בתיבת הקלפי.
- בספירת המעטפות נמנו 595 מעטפות הצבעה, כאשר לא ניתן להבחין בין כל המעטפות הכשרות לבין המעטפות שאינן כשרות.
- נוכח העובדה שבקלפי אותרו **194 מעטפות הצבעה עודפות**, החליטה ועדת הבחירות האזורית להורות לוועדת הקלפי שלא לפתוח את מעטפות ההצבעה – והקלפי הובאה, כמות שהיא, לוועדת הבחירות המרכזית.
- בפער הנ"ל, שלא ניתן להסבירו, או לבדדו, בצירוף ההערות שנמצאו בפרוטוקול ועדת הקלפי – יש כדי להעיד על פגמים מהותיים שנפלו באותה קלפי: חשדות להצבעה בשם אחר, מחיקת בוחרים שלא הצביעו, איומים על מזכיר ועדת הקלפי, ועוד. נפקות ליקויים קשים אלה ברורה.
- (3) **קלפי מס' 3.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2366):** לאחר בדיקה – התוצאות מקלפי זו נמצאו תקינות.
- (4) **קלפי מס' 4.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2367):**
- קלפי זו אינה נכללת בקלפיות שההצבעה בהן הופסקה ביום הבחירות, בהתאם להחלטת הנשיאות. משכך, ההצבעה בקלפי נוהלה במשך כל יום הבחירות, ועדת הקלפי ספרה את הקולות.
- ברשימת הבוחרים הצמודה לקלפי סומנו 409 בוחרים כמי שהצביעו, ובתוספת 7 תעודות הצבעה לשוטרים, שנמצאו בכיס הפרוטוקול היו צפויות להימצא 416 מעטפות הצבעה בתיבת הקלפי.
- בתיבת הקלפי נמצאו 424 מעטפות הצבעה, מתוכן פסלה ועדת הקלפי 5 מעטפות משום שאלה לא נחתמו, לשיטתה, על-ידי חברי הוועדה האמונים על כך.
- הנה כי כן, בתיבת הקלפי נמצאו 3 קולות עודפים, אך מספר זה אינו מעיד, כשלעצמו, על הצבעה שלא כדין, וניתן לייחסו, אם נוקטים בגישה מקלה, לטעויות אנוש, ולפיכך יש להכשירה.
- (5) **קלפי מס' 5.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2368):**

- גם קלפי זו אינה נכללת בקלפיות שההצבעה בהן הופסקה ביום הבחירות, בהתאם להחלטת הנשיאות. משכך, ההצבעה בקלפי נוהלה במשך כל יום הבחירות, וועדת הקלפי ספרה את הקולות.
- ברשימת הבוחרים הצמודה לקלפי סומנו 433 בוחרים כמי שהצביעו, ובתוספת 10 תעודות הצבעה לשוטרים שנמצאו בכיס הפרוטוקול, היו צפויות להימצא 443 מעטפות הצבעה בתיבת קלפי זו.
- בתיבת הקלפי נמצאו 450 מעטפות הצבעה, כך שעל פניו נמצאו 7 קולות עודפים בקלפי זו. יחד עם זאת, במסמך עזר אחר של ועדת הקלפי (שאינו סטטוטורי), נמצא כי בקלפי זו סומנו 452 בוחרים. פערים אלה מעוררים קשיים מסוימים, ואולם אם נוקטים בגישה מקלה, לפי המבחן שיוצע בפיסקה 38 שלהלן – ניתן בדוחק להכשירה.

(6) קלפי מס' 6.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2369):

- ראשית אציין כי התוצאות מהקלפי, לאחר שחודשה ההצבעה בתיבה נפרדת, נמצאו תקינות.
- בתיבת הקלפי המקורית נמצאו 309 מעטפות הצבעה, בנוסף ל-39 מעטפות הצבעה חתומות, פתוחות וריקות, שכל הנראה הוכנסו לקלפי על-ידי יו"ר הועדה האזורית, כדי שלא יעשה שימוש בהן לאחר חידוש ההצבעה. עם זאת, ברשימת הבוחרים סומנו רק 302 בוחרים כמי שהצביעו, ובצירוף 3 תעודות הצבעה לשוטרים אמורות היו להימצא בקלפי זו רק 305 מעטפות הצבעה. סך הכל נמצאו איפוא בקלפי זו 4 מעטפות עודפות ביחס למספר הבוחרים.
- פערים אלו מעוררים אמנם קושי, ואולם אם נוקטים בגישה מקלה לפי המבחן שיוצע בפיסקה 38 שלהלן – ניתן להכשירה.

(7) קלפי מס' 7.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2370):

- קלפי זו לא נכללה בקלפיות שההצבעה בהן הופסקה ביום הבחירות, בהתאם להחלטת הנשיאות. משכך, ההצבעה בקלפי נוהלה במשך כל יום הבחירות, וועדת הקלפי ספרה את הקולות.
- ברשימת הבוחרים הצמודה לקלפי סומנו 346 בוחרים כמי שהצביעו, ובתוספת 2 תעודות הצבעה לשוטרים שנמצאו בכיס הפרוטוקול, היו צפויות להימצא בקלפי זו 348 מעטפות הצבעה בתיבה.

- בתיבת הקלפי נמצאו 380 מעטפות הצבעה. יחד עם זאת, ועדת הקלפי מצאה כי 31 מתוכן פסולות ואין להתחשב בהן. ועדת הקלפי החליטה כך, לאחר שתיעדה כי בשעה 21:00 "פלשו לחדר 15-20 צעירים וזרקו מעטפות לתיבה", ומעטפות אלו זוהו על-ידי הוועדה.

- בנסיבות הנ"ל – מצאתי כי שיקול דעתה של ועדת הקלפי היה סביר, וזאת על אף הפער הפעוט שנותר של מעטפה אחת.

(8) קלפי מס' 8.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2371): התוצאות מקלפי זו נספרו על ידי ועדת הקלפי, ונכללו בתוצאות הבחירות שהעבירה ועדת הבחירות האזורית. לא הוגשו כל תלונות לגביה, התוצאות בה מאוזנות, ועל פניהן נדמה שהן תקינות.

(9) קלפי מס' 9.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2372):

- ראשית אציין כי התוצאות מהקלפי, לאחר שחודשה ההצבעה בה בתיבה נפרדת, נמצאו תקינות.

- יחד עם זאת, בקלפי המקורית נמצאו 215 מעטפות הצבעה, וכן 42 מעטפות חתומות, פתוחות וריקות – שהונחו בתוך התיבה על-ידי כב' השופטת דז-וינברגר טרם שנאטמה כדי שלא יעשה בהן שימוש. יחד עם זאת, ברשימת הבוחרים סומנו רק 201 בוחרים כמי שהצביעו, וכן אותרו 2 תעודות הצבעה לשוטרים.

- מעיון מקיף במעטפות ההצבעה – לא ניתן לאתר את מעטפות ההצבעה שאינן כשרות, כלומר, בקלפי זו ישנן 12 מעטפות הצבעה עודפות על מספר הבוחרים שהצביעו בקלפי, ואת אלו לא ניתן לבודד. יצוין שבקלפי זו מנעו מזכירות ועדת הקלפי, שפעלו בנחישות ובאומץ לב ראויים לציון – הטלת מעטפות עודפות לאחר שסיכלו ניסיון לעשות כן, והן אף פנו למשטרה ולגורמי הוועדה האזורית עכו והתריעו בפניהן על חשד למעשי עבירה בקלפי ועל חשד שכבר הוטלו לקלפי מעטפות מזויפות (ואכן נמצאו כאלה כאמור), מעבר לאלה שהטלתן נמנעה. משמעות הפגמים הללו – ברורה, והיא תפורט בפיסקה 39 שלהלן.

(10) קלפי מס' 10.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2373):

- ראשית אציין כי התוצאות מהקלפי, לאחר שחודשה ההצבעה בתיבה נפרדת, נמצאו תקינות.

- בתיבת הקלפי המקורית נמצאו 290 מעטפות הצבעה, ואולם סומנו ברשימת הבוחרים רק 248 בוחרים כמי שהצביעו, בנוסף ל-2 הצבעות שוטרים והצבעה אחת של סדרן שהצביעו ללא מעטפה חיצונית (סה"כ – 251 מצביעים).

- לאחר עיון מעמיק במעטפות ההצבעה לא ניתן היה לאבחן את המעטפות – כשרות ככשרות ופסולות כפסולות, ולא ניתן הסבר מניח את הדעת ל-49 המעטפות העודפות שנמצאו בקלפי.

(11) קלפי מס' 11.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2374):

- קלפי זו לא נכללה בקלפיות שההצבעה בהן הופסקה ביום הבחירות, בהתאם להחלטת הנשיאות. משכך, ההצבעה בקלפי נוהלה במשך כל יום הבחירות, ובתום ההצבעה ועדת הקלפי ספרה את הקולות.
- ברשימת הבוחרים הצמודה לקלפי סומנו 365 בוחרים כמי שהצביעו, ובתוספת 8 תעודות הצבעה לשוטרים שנמצאו בכיס הפרוטוקול היו צפויות להימצא שם 373 מעטפות הצבעה בתיבת הקלפי.
- בתיבת הקלפי נמצאו 388 מעטפות הצבעה, מתוכן פסלה ועדת הקלפי 7 מעטפות, בעילה שהחתימה על גביהן אינה אותנטית. הנה כי כן, בקלפי זו נמצאו 8 מעטפות הצבעה עודפות על מספר המצביעים שסומנו כמי שהצביעו בקלפי, מבלי שניתן הסבר סביר לכך. יחד עם זאת, אם נוקטים בגישה מקלה, לפי המבחן שיוצע בפיסקה 38 שלהלן, ניתן בדוחק להכשיר קלפי זו.

(12) קלפי מס' 12.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2375):

- ראשית אציין כי התוצאות מהקלפי, לאחר שחודשה ההצבעה בתיבה נפרדת, נמצאו תקינות.
- בתיבת הקלפי המקורית נמצאו 224 מעטפות הצבעה, וכן 9 מעטפות ריקות, חתומות ופתוחות, שהוכנסו על-ידי השופטת דז-וינברגר, כדי שלא יעשה בהן שימוש לאחר פתיחתה המחודשת. יחד עם זאת, ברשימת הבוחרים סומנו רק 183 בוחרים כמי שהצביעו, ובצירוף תעודת הצבעה אחת לשוטרים, אמורות היו להימצא בקלפי זו רק 184 מעטפות הצבעה.
- לאחר עיון מעמיק במעטפות ההצבעה, נמצאו בקלפי זו 40 מעטפות הצבעה שעל גביהן חתימה **שונה** מחתימתם של חברי ועדת הקלפי. חלק בלתי מבוטל (35 במספר) ממעטפות אלה לא הודבק, ובתוך המעטפות נמצאו פתקי הצבעה לרשימה אחת מסוימת.
- הנה כי כן, בניכוי מעטפות ההצבעה הריקות ומעטפות ההצבעה שהחתימה על גביהן **שונה** מהחתימות של חברי ועדת הקלפי – נמצאו בקלפי זו 184 מעטפות

הצבעה תקינות ו-40 מעטפות הנחשדות כמזויפות. מאחר שניתן היה לבדד מעטפות אלו – יתר המעטפות בקלפי זו נפתחו ונספרו.

(13) קלפי מס' 13.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2376):

- ראשית אציין כי התוצאות מהקלפי, לאחר שחודשה ההצבעה בתיבה נפרדת, נמצאו תקינות, למעט תיקונים קלים שניתן לייחסם לשגגה בספירה.
- בתיבת הקלפי המקורית נמצאו 367 מעטפות הצבעה, ואולם סומנו ברשימת הבוחרים רק 279 בוחרים כמי שהצביעו.
- לאחר עיון מעמיק במעטפות ההצבעה, נמצאו 350 מעטפות הצבעה, וכן 17 מעטפות הצבעה ריקות (שהוכנסו על-ידי כב' השופטת דז-וינברגר לתוך התיבה טרם שנאטמה כדי שלא יעשה בהן שימוש). כלומר, נמצאו בקלפי 71 מעטפות עודפות. ועדת הבחירות הפרידה בין המעטפות על בסיס חתימותיהן, ונמצאו 258 מעטפות שעל גביהן חתימות תקינות של ועדת הקלפי. הקולות שיצאו ממעטפות אלו נספרו בהוראתי. 92 המעטפות הנותרות (258-350), שמתוכן, ככל הנראה, 71 מעטפות מזויפות – לא נפתחו, או נספרו.

הערה: על גבי חלק מ-92 המעטפות הנותרות הנ"ל, נמצאו שני סוגי חתימות, של מי שאינם חברי ועדת הקלפי, והן נמצאו גם בשתי קלפיות נוספות בירכא (כל סוג בקלפי אחרת).

הפערים הנ"ל – אין להם פשר, ולפיכך דין 92 המעטפות האמורות בקלפי זו להיפסל, כאמור בפיסקה 39(י) שלהלן, תוך הכללת 258 הקולות שנספרו בתוצאות הבחירות.

(14) קלפי מס' 14.0 בירכא (מספר פרוטוקול 2377):

- קלפי זו איננה נכללת בקלפיות שההצבעה בהן הופסקה ביום הבחירות, בהתאם להחלטת הנשיאות. משכך, ההצבעה בקלפי נוהלה במשך כל היום, וועדת הקלפי ספרה את הקולות.
- ברשימת הבוחרים הצמודה לקלפי סומנו 467 בוחרים כמי שהצביעו, ובתוספת 7 תעודות הצבעה לשוטרים, שנמצאו בכיס הפרוטוקול, היו צפויות להימצא 474 מעטפות הצבעה בתיבת הקלפי.
- בתיבת הקלפי נמצאו 494 מעטפות הצבעה.

- הנה כי כן, בקלפי זו נמצאו 20 מעטפות הצבעה **העודפות** על מספר המצביעים שהצביעו בקלפי, ולא ניתן היה לאתר הסבר סביר כלשהו לכך.

(15) קלפי מס' 15.0 בירכא (מספר פרוטוקול 2378):

- קלפי זו איננה נכללת בקלפיות שההצבעה בהן הופסקה ביום הבחירות, בהתאם להחלטת הנשיאות. משכך, ההצבעה בקלפי נוהלה במשך כל היום, וועדת הקלפי ספרה את הקולות.

- ברשימת הבוחרים, הצמודה לקלפי זו, סומנו 408 בוחרים כמי שהצביעו, ובתוספת 5 תעודות הצבעה לשוטרים, שנמצאו בכיס הפרוטוקול, היו צפויות להימצא 413 מעטפות הצבעה בתיבת הקלפי.

- בתיבת הקלפי נמצאו **431 מעטפות הצבעה**.

- הנה כי כן, בקלפי זו נמצאו 18 מעטפות הצבעה **העודפות** על המצביעים שהצביעו בקלפי, ולא ניתן היה לאתר כל הסבר לכך.

18. זה המקום לציין כי במספר מקרים נוספים נמצאו בירכא מעטפות הצבעה פסולות עם חתימות זהות לאלו שנראות מזויפות, כאמור בהערה שנכללה בס"ק (13) שלעיל – מה שמעיד לכאורה על "שיטה" ו"מעשים דומים", שננקטו בבחירות בישוב זה.

באשר לנפקות הדברים – עיינו גם בפיסקה 36 שלהלן.

קלפי מס' 12.0 בסח'נין (מספר פרוטוקול 2604):

- 19. בקלפי מס' 12.0 בסח'נין מצאה ועדת הקלפי 30 מעטפות עודפות על מספר הבוחרים שהצביעו, לפי רישומיה, בפרוטוקול. כמו כן, לפי רישומי ועדת הקלפי בפרוטוקול, סומנו 586 בוחרים כמי שהצביעו, ונמצאו בתיבת הקלפי 616 מעטפות הצבעה.

- 20. בבחינת התוצאות, החליטה כב' השופטת דז-וינברגר שלא לקלוט את התוצאות בוועדה האזורית, ולהעבירה – כמות שהיא – להכרעתי.

- 21. לאחר שחומרי הקלפי נבחנו כדבעי, נמצא כי אין התאמה בין אף לא אחד ממסמכי ועדת הקלפי בינם לבין עצמם. כך, למשל, מספר הבוחרים שסומן כמי שהצביע בכל אחד מהעותקים של רשימות הבוחרים – שונה; מספר המעטפות שנמצאו בפועל בתיבת הקלפי היה שונה מזה שנרשם בפרוטוקול; מספר הקולות הכשרים בצירוף מספר הקולות הפסולים לא דומה למספר המעטפות שנמצאו בתיבת הקלפי ושיעור ההצבעה חריג ביחס

ליתר הקלפיות בישוב, באופן ניכר (כ-83.1%). הערות מזכיר ועדת הקלפי בפרוטוקול אף הן מעידות על אי סדרים חמורים בקלפי זו, וההשלכות של ליקויים קשים אלה – ברורות.

קלפי מס' 9 בפוריידיס (מספר פרוטוקול 3773):

22. לוועדת הבחירות המרכזית הועבר דיווח על אירוע חריג בקלפי מס' 9.0 בפוריידיס. בפירוט האירוע, בטופס הדיווח, צוין כך:

"בשעה 20:30 לערך הגיע עובד ועדת הבחירות עם תג, ניגש אלינו ודרש שאני, המזכיר השני, יו"ר הוועדה והמשקיפה של מרץ ניצא בבהילות לקבל עדכון דחוף ובהול מוועדת הבחירות המרכזית. השארנו את הסדרן ששמו נזמי אבו אלהיג'א והשארנו את חבר ועדת הקלפי נציג ל', נמרוד קבסה, והשארנו את סגן יו"ר קלפי סאבר בוואנני. עמדנו ליד הדלת. פתאום הבחנו שסגרו את הדלת. ביקשתי מהמשקיפה לפתוח והיא אמרה שלא נפתח, פתחתי בחוזקה אחרי כדקה והבחנתי בסאבר עומד עם מכנסיים מופשלות מאחורי הפרגוד ועל השולחן היו ערימת מעטפות שכנראה שלא נחתמו על ידינו והיו חתומות ומלאות".

23. כמו כן, במהלך יום הבחירות, דיווח מפקח טוהר הבחירות למרכז שליטה של הוועדה על כך שראה בקלפי זו מעטפות הצבעה חתומות, ובהן פתקים, מחוץ לתיבת הקלפי, והמשטרה הוזעקה למקום.

24. בהתאם לרישום ועדת הקלפי, סומנו בקלפי 362 בוחרים כמי שהצביעו, ובנוסף לכך נמצאו 2 תעודות הצבעה לשוטרים (סך הכל איפוא 364 מצביעים). על פי רישומיה, נמצאה ועדת הקלפי בסיום ההצבעה 437 מעטפות הצבעה בתיבה. עם זאת, בפועל נספרו בוועדה המרכזית 435 מעטפות, שהן 69 מעטפות עודפות, ביחס למספר המצביעים לכאורה.

25. ועדת הקלפי החליטה לבודד מעטפות שאותן איתרה בסמוך לקלפי (אך לא בתוך התיבה), ובתוכן פתקי הצבעה. מעיון בחתימות על מעטפות אלה, נמצאו הממצאים הבאים:

- 156 מעטפות עם חתימות שנראות זהות – בכולן נמצאו פתקי הצבעה לטובת רשימת "מרצ" (כבר כעת, אציין כי נמצאו 31 מעטפות חתומות בדרך זו גם בתוך תיבת הקלפי).

- 74 מעטפות עם חתימות שנראות זהות (אך שונות מהמעטפות הנ"ל בהן נמצאו פתקי הצבעה לרשימת "מרצ"), שבכולן פתקים לרשימת "מחל" (כבר כעת, אציין כי נמצאו 25 ממעטפות החתומות בדרך זו בתיבת הקלפי).

קלפיות שאותן בוחן מבצע טוהר הבחירות

26. בימים שלאחר יום הבחירות, ניהלה הלשכה המשפטית של ועדת הבחירות המרכזית את "מבצע טוהר הבחירות", במסגרתו עשרות רבות של משפטנים, פרקליטים ועוזרים משפטיים שקדו בצוותא-חדא עם עובדים של ועדת הבחירות המרכזית, על עריכת ביקורת לתוצאות הבחירות בקלפיות שונות, לפי תבחינים שנקבעו מראש, לרבות במדגם שנבחר באופן אקראי, וכן לפי תלונות שהתקבלו בוועדת הבחירות המרכזית (ובהן: תלונה מרוכזת שהגיש חה"כ דוד ביטן בשם מפלגת הליכוד, ותלונה שהגישה רשימת יהדות התורה).

27. עבודת הבדיקה הנ"ל הייתה אינטנסיבית ביותר, ארכה שעות ארוכות, ועיקרה כרוך היה בהתחקות אחר ראיות מינהליות מורכבות ובאיסוף מידע מתוך המסמכים שנערכו על-ידי ועדות הקלפי הרלבנטיות. בהזדמנות זו, אבקש להביע את רגשי תודתי למבצעי המלאכה האמורה שבוצעה – לילות כימים, כדי לעמוד בלוחות הזמנים הנדרשים לפי דין.

28. אגב מבצע טוהר הבחירות, אותרו מספר קלפיות נוספות שהובאו בפניי, נוכח חשדות שעלו ממסמכי ועדת הקלפי, לביצוע לכאורה של עבירות פליליות בהן, ומיד בסמוך אעמוד על מהות הדברים.

29. **קלפי מס' 11.0 בעראבה (מס' פרוטוקול 2629):** קלפי זו הועברה לבדיקה בעקבות פניית מפלגת הליכוד. מעיון במסמכי ועדת הקלפי, עלו הממצאים הבאים:

- בספירת שמות הבוחרים שסומנו ברשימת הבוחרים כי הצביעו – נספרו על ידי צוות הבדיקה 441 בוחרים, אך ועדת הקלפי ציינה כי מנתה 472 בוחרים (ולא היו שם שוטרם שהצביעו בקלפי). כמו כן, בפנקס שבו מסומנים הבוחרים שהגיעו להצביע, סומנו 460 מצביעים, ונרשמה המילה "זיוף" לצד חמישה בוחרים שסומנו בפנקס זה (יצוין שמתוכם רק שני בוחרים סומנו כמי שהצביעו בפועל ברשימת הבוחרים השנייה); מי שרשם את ההערות האמורות – לא ניתן היה להשגה בטלפון כדי שיבהיר את הרישום האמור.

- ועדת הקלפי מצאה בתיבת הקלפי 468 מעטפות (בפועל נספרו בוועדה המרכזית 469 מעטפות).

- בהערות חברי ועדת הקלפי, העלו סגן יושב הראש מטעם סיעת הליכוד וחבר הוועדה מטעם סיעת חד"ש טענות על אי סדרים, אחד כלפי רעהו.

- הנה כי כן, מספר הקולות העודפים בקלפי זו הוא 28, כאשר מסמכי הקלפי אינם תואמים אחד למשנהו. פגמים אלו אומרים דרשני.

30. **קלפי מס' 1.0 בשפרעם (מס' פרוטוקול 2683):** מעיון במסמכי ועדת הקלפי, אותרו הממצאים הבאים:

- ועדת הקלפי ציינה כי 423 בוחרים סומנו כמי שהצביעו, ובצירוף 3 שוטרים שהצביעו באמצעות תעודת הצבעה לשוטר, היו אמורות להיות 426 מעטפות בתיבת הקלפי, ואולם בתיבת הקלפי נמצאו 438 מעטפות הצבעה.

- הנה כי כן, מספר המעטפות שנמצאו בתיבת הקלפי, עולה ב-12 על מספר הבוחרים שהצביעו בקלפי לפי רישומי ועדת הקלפי. אנו נוקטים לגביה גישה מקלה, ולפי המבחן המתואר בפיסקה 38 שלהלן – קלפי זו יכולה להיכלל בתוצאות הכלליות.

31. **קלפי מס' 34 בשפרעם (מס' פרוטוקול 2716):** מעיון במסמכי ועדת הקלפי, עלו הממצאים הבאים:

- ועדת הקלפי רשמה כי סומנו 463 בוחרים כמי שהצביעו, ונמנו 464 בוחרים שסומנו בפועל ברשימת הבוחרים.

- בתיבת הקלפי נמצאו 486 מעטפות, דהיינו 22 מעטפות עודפות, כאשר החתימות על גבי חלק ממעטפות ההצבעה אינן תואמות את חתימות חברי ועדת הקלפי, ודומה שחלקן אינן כשרות. על פי המבחן המוצע בפיסקה 38 שלהלן – דין קלפי זו שלא לבוא בחשבון התוצאות הסופיות. שכן, בקלפי זו נמצאו 22 קולות עודפים, יתר על אלה שסומנו כמי שהצביעו.

הערה: שתי הקלפיות משפרעם נבדקו במדגם האקראי שנערך במסגרת נוהל טוהר הבחירות של הוועדה.

32. לאחר שסקרתי את הממצאים מן הקלפיות, אפנה עתה להכרעה המשפטית באשר למשמעות המינהלית של הפגמים שתוארו לעיל – לעניין הכללתם, או אי-הכללתם, של הקולות, או הקלפיות במניין התוצאות הרשמיות, העומדות להתפרסם ברשומות בתאריך 25.09.2019, וזאת על פי סעיף 11 לחוק יסוד: הכנסת (על חלק מהנפקויות כבר רמזתי לעיל).

דיון והכרעה

33. טוהר הבחירות הוא העומד בבסיס שיטת המשטר הדמוקרטי. טול מהבחירות את טוהרן – ונטלת מהן את הצדקת קיומן. לא בכדי ציין בית המשפט העליון כך:

”כדי לממש את המטרה החשובה והעקרונית שצוינה לעיל, דהיינו ייצוג יחסי נאות ואמיתי של דעות ציבור הבוחרים והשקפותיהם בבית הנבחרים של המדינה - היא הכנסת - וכדי לוודא ולהבטיח, שהנבחרים לא ינצלו את שררת השילטון, שנמסרה בידם, לרעה - חובה להקפיד על כך, שהבחירות תהיינה חופשיות וטהורות מכל רבב של כפייה, השפעה לא הגונה ושחיתות, וכי יהיה ברור שהאזרח הבוחר, כשמימש את זכותו להצביע ומיצה את רצונו הפוליטי בפתק הבוחר, עשה כן כבן-חורין ועל-פי שיקול-דעתו החופשי. בחירה

כפויה או בחירה קנויה מעוותות ומסלפות את יסוד היסודות של ההווה הדמוקרטית האמיתית. נטלת מצבור הבוחרים את חירות בחירתו ושללת ממנו את שיקול הדעת העצמאי - נמצאת עוקר ומנתץ את ציפור הנפש של שיטת הממשל הדמוקרטי, שיש לשמור עליה ולקיימה, למען לא יימסר השלטון בידי אנשים שיבקשו לכפות את דעתם על הכלל." (לפי השופט ד' לוין בע"פ 71/83 פלאטו שרון נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 757, 768 (1984)).

34. לצורך שמירה על טוהר הבחירות – חובה על כל רשות, לעשות בתחומה את כל מה שניתן כדי להבטיח (בין מראש, ובין בדיעבד) את ניקיון ההליך, ולפיכך על ועדת הבחירות המרכזית לדאוג להגשמת ערכים אלה בפן המינהלי, ועל רשויות אכיפת החוק לשקוד על מימושם בפן הפלילי (לעיתים יש זיקות גומלין בין ההיבטים המינהלי והפלילי, ולא ארחיב בנושא זה כאן).

35. בשים לב לאמור לעיל – מצאו לקבוע קודמיי בתפקיד (יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, השופט א' רובינשטיין, ויושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, השופט ס' ג'ובראן), כי תוצאות בקלפיות שבהן הראיות המינהליות שבפניי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, העידו לכאורה על כך שהן אינן משקפות את רצון הציבור – אלו לא יכללו בתוצאות הבחירות הרשמיות (עיינו: החלטות השופט א' רובינשטיין בעניין קלפי מס' 26 בסח'נין מתאריך 28.01.2013 ובעניין קלפי מס' 2 בירכא מתאריך 24.01.2013; החלטת השופט ג'ובראן בעניין הכללת קלפיות מס' 8 ו-11 בכפר קאסם וקלפי מס' 29 בטיבה בתוצאות הבחירות לכנסת ה-20 מתאריך 24.03.2015).

36. מעיון בכלל הראיות שהובאו בפניי מהישוב ידכא עולה כי מאן דהוא מצא להפעיל בירכא מעין "שיטה", לפיה יוכנסו מעטפות הצבעה עודפות לקלפיות שונות ברחבי היישוב. ממצא זה עולה מהדפוס האחד שנהג במספר קלפיות, והוא חוזק על ידי איתור מעטפות ההצבעה הנושאות חתימות זהות במספר קלפיות ביישוב (ראיות וממצאים אלה מועברים במקביל, כאמור, לבדיקת היועץ המשפטי לממשלה ולמ"מ מפכ"ל המשטרה, כדי שישקלו פתיחת חקירה ונקיטת הליכים פליליים כנגד החשודים וכנגד שולחיהם).

37. בבר"ם 213/14 בלעיש נ' היועץ המשפטי לממשלה (11.02.2014), ציין חברי, השופט א' רובינשטיין, בהקשרים דומים, כך:

"א. [...]"

אין עסקינן בנושא פשוט כל עיקר; ביטול בחירות הוא צעד חריג ביותר. אך הקושי אינו רק בתוצאה, אלא גם – כפי שציין חברי בסיפת חוות דעתו – בתמונה שנגלתה, ואינני בטוח שראינו את כולה אלא את חלקה בלבד. תופעות כאלה ודומותיהן עומדות בניגוד חריף לערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, בראש וראשונה כמובן בהיבט הדמוקרטי, שהרי התופעות בבית שמש, שתיאר בית המשפט לעניינים מינהליים, הן סכין בלב הדמוקרטיה – אך גם במישור ערכיה היהודיים של מדינת ישראל. במשנה ובתלמוד

הבבלי (משנה יומא ב, א ובבלי יומא כ"ב, א'; כ"ג א'-ב') מתוארים הליכים שהוסדרו כדי למנוע רמיה בתחרות בין כהנים על ביצוע עבודות מסוימות במקדש, בשעת הצבעה (גורל) על הזכות לעבודה פלונית, שהיתה נעשית בהושטת אצבעות במעגל תוך מנייתן: "אין מוציאת אגודל במקדש" (משנה, שם), והגמרא מפרשת כי כל כך (כ"ג, א') "מפני הרמאים", כאלה שירצו להוציא אגודל, פעולה קלה, כדי לשבש את המניין. יתר על כן, ומבלי להשוות חלילה, תחרות אגרסיבית גרמה במקרה אחד אף למוות ר"ל; "מעשה בשני כהנים שהיו שניהן שוין ורצין ועולין בכבש. קדם אחד מהן לתוך ארבע אמות של חברו – נטל סכין ותקע לו בליבו" (שם).

בעלי ההתארגנות העבריינית בבית שמש לא רצו כל עיקר בדמוקרטיה ובבחירות כחוק; הם רצו בבחירת מועמדיהם גם במחיר עבירות – ודבר זה לא נוכל להלום.

ב. אכן פעמים שדי בטיפול נקודתי; בתפקידי כיו"ר ועדת הבחירות לכנסת התשע-עשרה, במכתב מיום כ"ג בשבט תשע"ג (3.2.2013), פניתי למפקח הכללי של המשטרה, בעקבות תלונה שהגישה הועדה בענין קלפי מסוימת, כלהלן:

על פי החומר שבידינו, ישנם חומרים ברמות שונות המהווים ראשית ראיה לכאורה לעבירות בחירות בקלפיות בירכא, טייבה, סחי'נין, לקיה וכפר קאסם, ואולי אף בג'לג'וליה. נפסלו על ידינו שלוש קלפיות בעקבות הספירה – בירכא, טייבה וסחי'נין ... כל אלה אומרים דרשני, חקירת משטרה ובמהירות האפשרית, אמנם על פני הדברים גם בהצטברות הקלפיות הללו דומה שאין בבחירות חדשות בהן כדי לשנות את תוצאת הבחירות (ראו סעיף 86 סיפא לחוק הבחירות לכנסת), ועל כן אין בידינו לעת הזאת לכאורה חומר לערעור בחירות מטעמנו. אך ערעור בחירות לחוד וחקירות פליליות לחוד; וחשוב - חיוני בדרגת עדיפות גבוהה – בעינינו כי הנושאים ייחקרו כדבעי, וככל שיימצא חומר ראיתי ראוי יוגשו כתבי אישום ...";

המכתב מופיע בקובץ ועדת הבחירות המרכזית לכנסת התשע-עשרה (החלטות והנחיות 2012 – (2013), 371).

סיימתי את תפקידי בטרם תמו החקירות אשר כנמסר עודן מתנהלות, אך ההבדל האופרטיבי במישור המינהלי בין ענייננו ובין זה הוא – על פי מה שנגלה, ואין לו לדיין אלא מה שענינו רואות – נסיבות שיכלו לשנות את תוצאות הבחירות כמו בנידון דידן, כפי שתיאר עובדתית בהרחבה בית המשפט קמא, אל מול היעדר אפשרות כזו לאחר בדיקה.

ג. באי כוחם המלומדים של המבקשים טענו כל הניתן. טיעונים כמו "את המזייפים בבחירות יש להעמיד לדין ולהעניש בכל חומר הדין, אך לא להעניש את כל העיר" הם שובי לב. נטען בין היתר, במישור העקרוני, כי יש בהכרעת בית המשפט קמא פגיעה בכל תושבי העיר ובכל הקהילה או הקהילות בהן מדובר, וכי אנשים חפים ייאלצו להיגרר למערכת בחירות

חדשה; ובמישור המעשה, כי פער הקולות גדול עד כדי כך שלא היה בידי המזייפים ומכיני הזיופים כדי להניב אפשרות ממשית לשינוי תוצאות הבחירות, ולמצער ניתן לערוך בחירות חדשות בקלפיות ספציפיות. דברים אלה כבודם במקומם, אך אינם יכולים לגבור על התמונה שנגלתה לנגד עיניו של בית המשפט המחוזי ולעינינו, אשר קוימו בה דברי הפסוק "ועלה באשו ותעל צחנתו" (יואל ב', כ'). כאשר הוכחה, אמנם ברמת ראיות מינהליות אך משכנעות (וראו לעניין המסגרת הדיונית פסק דינה של השופטת ברק-ארז בע"מ 8617/13 ג'ראיסי נ' מנהל הבחירות נצרת (07.01.2014), פסקה 62), תמונה קשה כל כך, האם יכול בית המשפט לעבור לסדר היום כאילו עולם כמנהגו נוהג? התשובה אינה יכולה להיות בחיוב. אין מדובר בפלוני שניסה להצביע במקומו של אלמוני, אלא בתופעה, שלחובתו הערכית-מוסרית של בית המשפט, לצד חובתו המשפטית, נודע בה משקל של ממש".

38. בנסיבות אלה, ייתכן שהיה מקום להורות על פסילתן של כל הקלפיות ה-"נגועות". יחד עם זאת, לרצונו של הבוחר הבודד משמעות כבירה, והרי חשיבותו של כל קול וקול ידועה ומוכרת, והיא מבטאת את הזכות החוקתית לבחירה. משכך, ובהתאם לעקרון המידתיות המאזן, מצאתי שבמקומות שהייתה בהם אפשרות לנהוג בגמישות יחסית, מבלי לפגוע בזכות לבחור של המצביע התמים, במיוחד בעת שהראיות שבפניי היו נסיבתיות בלבד – ראיתי לנקוט בגישה מקלה ולהורות על הכללת הקלפיות בתוצאות.

במסגרת זו, איזנתי גם בין הזכות החוקתית לבחור ולהיבחר לבין הזכות החוקתית הנגזרת לטוהר הבחירות (עיינו והשוו: עניין עדאלה). לפיכך קבעתי, כי כל עוד הפגם הלכאורי (ואפילו יש ראיות מינהליות ממשיות לגביו) איננו עולה כדי 3.25% ממספר כל הקולות הכשרים באותה קלפי – הוא לא יגרום לפסילתה. מבחן זה יקרא להלן: "מבחן אחוז הליקוי הפוטנלי". קביעתי זו נסמכת בהיקש (ראו: חוק יסודות המשפט, תש"ס-1980) להוראת סעיף 81(א) לחוק הבחירות, המסדירה את סף החסימה, המכונה "אחוז החסימה", ומאזנת בין הזכות לשוויון, הזכות לבחור ולהיבחר ועיקרון היחסיות של תוצאות הבחירות, לבין שאר הזכויות והאינטרסים החוקתיים הרלבנטיים (במקרה שלנו – טוהר הבחירות).

יחד עם זאת – במקומות בהם הראיות שהונחו בפניי היו חותכות, או מהותיות ולא ניתן היה למצוא להן צידוק או הסבר – מצאתי שהכשרת הקולות, או הקלפי, עלולים להפוך חוטא לנשכר (עיינו: פרופ' נילי כהן "חוק, מוסר ו'אין חוטא נשכר'" (פורסם ב: ספר אור: קובץ מאמרים לכבודו של השופט תיאודור אור 259 (אהרון ברק, רון סוקול ועודד שחם עורכים (2013)); וראו גם: בע"מ 7272/10 פלונית נ' פלוני (07.01.2014); והשוו: ע"א 1863/90 דב"ן נ' דיין, פ"ד מה(2) 309 (1991)).

39. עתה יובאו המסקנות המתחייבות מהכללים שהותוו, והכל כפי שפורט לעיל ויורחב להלן:

- (א) קלפי מס' 1.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2364): בקלפי זו יכללו רק התוצאות לאחר חידוש ההצבעה, שנמצאו תקינות, ואילו מה שנמצא בקלפי טרם חידוש ההצבעה – לא יובא בחשבון.
- (ב) קלפי מס' 2.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2365): נוכח העובדה שלא ניתן לבודד את הפגמים בקלפי זו – לא ניתן לכלול קלפי זו בתוצאות הבחירות.
- (ג) קלפי מס' 3.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2366): לאחר בדיקה, התוצאות מקלפי זו נמצאו תקינות, ולכן הן תובאנה בחשבון תוצאות הבחירות.
- (ד) קלפי מס' 4.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2367): הפגם בקלפי זו אינו מעיד, בהכרח, על עבירה פלילית, ולכן יש לכלול את התוצאות ממנה בתוצאות הסופיות.
- (ה) קלפי מס' 5.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2368): בשים לב למבחן אחוז הליקוי הפוסל, שנקבע בפיסקה 38 שלעיל – תוצאות קלפי זו, על אף הפגמים המסוימים שנפלו בה – יכללו בתוצאות הבחירות.
- (ו) קלפי מס' 6.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2369): בקלפי זו ניתן לכלול את תוצאות הבחירות אחרי ההפסקה בתוצאות הסופיות. אף התוצאות שהתקבלו בקלפי זו טרם הפסקת ההצבעה – יכללו בתוצאות הבחירות, לנוכח מבחן אחוז הליקוי הפוסל, שהוצע בפיסקה 38 שלעיל.
- (ז) קלפי מס' 7.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2370): בקלפי זו פסלה ועדת הקלפי את המעטפות העודפות שזוהו, ולכן ניתן לכלול את ספירתה בתוצאות הסופיות.
- (ח) קלפי מס' 8.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2371): התוצאות מקלפי זו נספרו על ידי ועדת הקלפי, ונכללו בתוצאות הבחירות שהעבירה ועדת הבחירות האזורית. לא הוגשו כל תלונות לגביה, התוצאות שנתקבלו בה מאוזנות מבחינת מספר המצביעים ומספר המעטפות, ועל פני הדברים נדמה שהספירה בה תקינה.
- (ט) קלפי מס' 9.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2372): בקלפי זו יכללו רק התוצאות לאחר חידוש ההצבעה, שנמצאו תקינות, ואילו מה שנמצא בקלפי שנאטמה – לא יובא בחשבון, שכן הליקויים הם מהותיים ועוברים את הרף הנזכר בפיסקה 38 שלעיל במבחן אחוז הליקוי הפוסל.
- (י) קלפי מס' 10.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2373): בקלפי זו יכללו רק התוצאות לאחר חידוש ההצבעה, שנמצאו תקינות, ואילו מה שנמצא בקלפי שנאטמה –

לא יובא בחשבון, שכן הליקויים הם מהותיים ועוברים את הרף הנזכר במבחן אחוז הליקוי הפוסל.

(יא) קלפי מס' 11.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2374): נוכח העובדה שלא ניתן לבודד את הפגמים בקלפי זו, לכאורה דין תוצאות קלפי זו היה להיפסל, ואולם בשים לב למבחן אחוז הליקוי הפוסל, שהוצע בפיסקה 38 שלעיל, היא תבוא (בדוחק) במניין התוצאות.

(יב) קלפי מס' 12.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2375): נוכח העובדה שניתן היה לאתר את 40 מעטפות ההצבעה שהוכנסו לכאורה לתיבה שלא כדין, אני מורה על פסילתן של מעטפות אלה בלבד, ועל הכללת התוצאות מקלפי זו (ללא המעטפות האמורות), הן לפני הפסקת ההצבעה והן אחריה, בתוצאות הבחירות.

(יג) קלפי מס' 13.0 בירכא (מס' פרוטוקול 2376): בשים לב לפערים הקשים בקלפי זו לפני הפסקת ההצבעה, שאינם עומדים במבחן אחוז הליקוי הפוסל – יילקחו בחשבון בקלפי זו רק 258 הקולות שאובחנו לפני הפסקת ההצבעה (כאמור בפס' 17(13) שלעיל), וכן התוצאות שלאחר חידוש ההצבעה.

(יד) קלפי מס' 14.0 בירכא (מספר פרוטוקול 2377): נוכח העובדה שלא ניתן לבודד את הפגמים בקלפי זו – לא ניתן לכלול את התוצאות הימנה בתוצאות הבחירות.

(טו) קלפי מס' 15.0 בירכא (מספר פרוטוקול 2378): נוכח העובדה שלא ניתן לבודד את הפגמים בקלפי זו – לא ניתן לכלול את התוצאות הימנה בתוצאות הבחירות.

(טז) קלפי מס' 12.0 בסח'נין (מס' פרוטוקול 2604): נוכח העובדה שלא ניתן לבודד את הפגמים בקלפי זו – לא ניתן לכלול את התוצאות הימנה בתוצאות הבחירות.

(יז) קלפי מס' 9.0 בפורידיס (מס' פרוטוקול 3773): מקלפי זו אני מורה על הפחתת 25 קולות מרשימות "מחל" ו-31 קולות מרשימת "מרצ", שנוכח הראיות המינהליות שבפניי ובשים לב לממצאי ועדת הקלפי – שמצביעים על כך שמקורם של קולות אלו איננו בהצבעת בוחרים, אלא שהם הוכנסו לקלפי על ידי מאן דהוא.

(יח) קלפי מס' 11.0 בעראבה (מס' פרוטוקול 2629): בקלפי זו נמצאו מעטפות עודפות בשיעור של 5.76% מהמעטפות שהוצאו מן הקלפי. בהתאם למבחן אחוז

הליקוי הפוסל, שעליו עמדתי לעיל – לא ניתן לכלול את התוצאות הימנה בתוצאות הבחירות.

(יט) קלפי מס' 1.0 בשפרעם (מס' פרוטוקול 2683): בקלפי זו נמצאו קולות עודפים בשיעור של 2.73% מהמעטפות שהוצאו מן הקלפי, ולכן, בהתאם למבחן אחוז הליקוי הפוסל – יש לכלול את תוצאותיה בתוצאות הסופיות, בצד העברתה לחקירת המשטרה.

(כ) קלפי מס' 34 בשפרעם (מס' פרוטוקול 2716): בקלפי זו נמצאו מעטפות עודפות בשיעור של 4.52% מהמעטפות שהוצאו מן הקלפי. בהתאם למבחן אחוז הליקוי הפוסל, שעליו עמדתי לעיל – לא ניתן לכלול את התוצאות הימנה בתוצאות הבחירות.

40. החלטתי זו, בצירוף צילום כלל החומרים הרלוונטיים, יועברו **ללא דיחוי** ליועץ המשפטי לממשלה ולמ"מ מפכ"ל המשטרה, כדי שהם יבדקו, כאמור, את הצורך בפתיחת חקירה פלילית בנוגע להתנהלות בקלפיות אלו (בין אלו שנספרו, ובין אלו שלא נספרו).

41. לגבי השאלה אם יש להורות על בחירות חוזרות בקלפיות שלא ראיתי להכלילן בתוצאות הכלליות – אציין כי הוראה על בחירות חוזרות בקלפי אינה מצויה בגדר סמכותי, אלא בסמכותו של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (ראו: סעיף 86 לחוק הבחירות).

היועץ המשפטי לממשלה מתבקש איפוא לשקול אם ליזום הליך של ערעור ובקשה להורות על בחירות חוזרות בכל הקלפיות שנסקרו לעיל, או מקצתן, מכוח סעיף 86 לחוק הבחירות.

42. לסיום, אבקש להדגיש כי סעיף 11 לחוק-יסוד: הכנסת מורה אותנו כי תוצאות הבחירות יפורסמו ברשומות תוך שמונה ימים לאחר יום הבחירות, קרי, בבחירות לכנסת ה-22 לא יאוחר מתאריך 25.09.2019. בתקופת הזמן הקצרה שניתנה לוועדת הבחירות המרכזית לסיים את עריכת תוצאות הבחירות ולבקר אותן, ביצעה הוועדה בדיקות רבות מסוגים שונים, מסביב לשעון.

הקלפיות המפורטות בהחלטתי זו הן הקלפיות שהובאו בפניי עד המועד האחרון לעריכת הסידורים המינהליים לצורך עמידה בהוראות סעיף 11 לחוק היסוד הנ"ל. עם פרסום התוצאות הסופיות, תקום הוועדה מכיסאה, והסמכות לתקן את התוצאות לא תהיה עוד בידה. זהו סד הזמנים שהציב המחוקק, וממנו אין בידי לסטות. עם זאת, ככל שיתגלו לאחר מכן טעויות שיש בהן כדי לשנות עוד את תוצאות הבחירות שיפורסמו, או שיתבררו חס וחלילה מעשים פליליים נוספים לכאורה – בדיון יש פתרונות אף לכך.

43. לבסוף, יש להדגיש כי הפגמים והחריגות שהתגלו ופורטו לעיל – אין בהם כדי למעט מכ-10,880 הקלפיות הנותרות, שבהן הדברים התנהלו כראוי ותוך הקפדה על טוהר הבחירות בהצבעה ובספירה. לפיכך, כולנו תקווה שעם פרסום תוצאות הבחירות לכנסת ה-22 – פרק זה תם ונשלם, ותודתי נתונה לכ-105,000 האיש והאישה שהיו מופקדים על ארגון וניהול יום הבחירות, ספירת הקולות וההשתתפות במבצע טוהר הבחירות, אשר עשו מלאכתם נאמנה.

ניתנה היום, כ"ד באלול התשע"ט (24.09.2019).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central Elections
Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

ה"ש 10/22
ה"ש 11/22

המבקשים בה"ש 10/22 : 1. סיעת יהדות התורה והשבת אגודת ישראל – דגל התורה
2. חה"כ יצחק זאב פינדרוס

המבקשים בה"ש 11/22 : 1. קטי (קטרין) שטרית
2. פטין מולא

נ ד

המשיבים בה"ש 10/22 : 1. סיעת הליכוד בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה
2. קטרין שטרית
3. סיעת התאחדות הספרדים שומרי התורה תנועתו של מרן

הרב

עובדיה זצ"ל
4. סיעת ימינה בראשות איילת שקד הבית היהודי – האיחוד

הלאומי

– הימין החדש

המשיבים בה"ש 11/22 : 1. סיעת יהדות התורה והשבת אגודת ישראל – דגל התורה
2. חה"כ יצחק זאב פינדרוס

בקשות לעיון בטפסים לפי כללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר הבחירות), התשע"ח-2018

החלטה

1. לפניי בקשות לעיון בטפסים לפי כללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר הבחירות), התשע"ח-2018 (להלן: כללי העיון).

2. בתאריך 25.09.2019 פורסמו תוצאות הבחירות לכנסת ה-22 ברשומות, כדין (י"פ התשע"ט, עמ' 15078). בתוצאות הרשמיות נמסר כי המבקשת 1 בה"ש 10/22, רשימה

שנבחרה לכנסת ה-22 (להלן: רשימת יהדות התורה), זכתה בשבעה מנדטים בבחירות אלה, כך שהמבקש 2, חבר הכנסת ה-21 ומועמד שהוצב במקום ה-8 ברשימה – לא נבחר לכנסת זו.

3. בעת חישוב תוצאות הבחירות לכנסת ה-22, התברר כי המשיבה 1 בה"ש 10/22 (להלן: רשימת הליכוד) זכתה ב-32 מנדטים. עוד התברר כי עשרות בודדות של קולות, הכריעו את גורל המנדט האחרון, שהוקצה בהתאם לסעיפים 81 ו-82 לחוק הבחירות לכנסת ננוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת), וזה ניתן לרשימת הליכוד.

4. למחרת, בתאריך 26.09.2019, המבקשים הגישו בקשה לעיון בגיליונות ספירת הקולות הכשרים של כל ועדות הקלפי שפעלו בבחירות לכנסת ה-22 (טופס 19 בתוספת לתקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973 (להלן: התקנות)). זאת, במטרה לבחון האם נעשו טעויות בהערכת תוצאות הבחירות מגיליונות הספירה לפרוטוקולים של ועדות הקלפי (טופס 12 בתוספת לתקנות), באופן העשוי להשפיע על תוצאות הבחירות. והכל, לצורך בחינת האפשרות להגיש ערעור בחירות, בהתאם לסעיף 86 לחוק הבחירות לכנסת.

5. בהחלטתי מתאריך 26.09.2019 הוריתי למשיבים להגיב לבקשה עד לתאריך 29.09.2019 שעה 11:00.

6. בהתאם להחלטתי הגישו המשיבות 1-2 את תגובותיהן לבקשה ומסרו כי הן מסכימות לבקשה, ובלבד שגם להן תינתן האפשרות לעיין בגיליונות שיימסרו. יתר המשיבים לא הגיבו לבקשה עד למועד שנקצב.

7. בתאריך 28.09.2019, הוגשה בקשה מטעם המשיבה 2 בה"ש 10/22 ומועמד נוסף מרשימת הליכוד לעיון בפרוטוקולים של ועדות הקלפי, שתוצאות הבחירות בהן פורסמו באתר הוועדה (להלן: בקשה 2).

8. לאחר עיון בבקשות ובתגובות אני מורה כי הגיליונות יועברו לעיון כל הצדדים להליך זה, על גבי התקנים אלקטרוניים. איסוף ההתקנים יהיה ממשרדי ועדת הבחירות המרכזית (להלן: הוועדה) בשתי מנות, בתאריכים 02.10.2019 ו-03.10.2019 (לאחר סיום החג הבא עלינו לטובה), ובתיאום עם הלשכה המשפטית של הוועדה. עובדי הוועדה יעשו מאמץ להעביר את כל הגיליונות לצדדים בתאריכים אלו, אך ככל שיידרש זמן מה נוסף לצורך איסוף וסריקת החומר – גיליונות שלא יהיו על גבי ההתקנים האלקטרוניים בתאריכים האמורים יועברו לצדדים לאחר העברת עיקר הגיליונות, ובהתאם לקצב הסריקה.

9. בשולי הדברים אציין כי בהחלטה שהתקבלה עם סגניי מארבעת הסיעות הגדולות בכנסת ה-21, הוחלט כי עמודי התוצאות של כלל הפרוטוקולים יועברו לעיון הסיעות והרשימות, וכך אכן כבר בוצע.

10. נוכח הפגיעה בפרטיות הגלומה ביתר עמודי הפרוטוקול ובשים לב לכך שהמבקשים בבקשה 2 לא הרימו בשלב זה את הנטל להפריכה, וכן בהתחשב בהוראות סעיפים 6(ב) ו-8 לכללי העיון, הצדדים יוכלו לעיין רק בעמודי התוצאות, כפי שאושר לסיעות ולרשימות. על כן, הצדדים יוכלו לאסוף התקן זכרון הכולל את הקבצים האלה, אשר כבר הועברו לעיון הסיעות והרשימות, בתיאום עם הלשכה המשפטית של הוועדה.

11. לסיום אני מאחל לכל הצדדים ולבאי כוחם שנה טובה.

ניתנה היום, כ"ט באלול התשע"ט (29 בספטמבר 2019).

(חמ 16-3-ה-1)

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**

הוכתב טלפונית על ידי כב' השופט חנן מלצר.



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

ה"ש 12/22

המבקשים: 1. קטי (קטרין) שטרית
2. פטין מולא
3. עוזי דיין

נ ג ד

המשיבים: 1. סיעת יהדות התורה והשבת אגודת ישראל – דגל התורה
2. חה"כ יצחק זאב פינדרוס
3. סיעת הליכוד בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה
4. סיעת התאחדות הספרדים שומרי התורה תנועתו של מרן הרב עובדיה זצ"ל
5. סיעת ימינה בראשות איילת שקד הבית היהודי – האיחוד הלאומי – הימין החדש

בקשה לעיון בחומר בחירות לפי כללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר הבחירות), התשע"ח-2018

בשם המבקשים: עו"ד שמחה רוטמן

בשם המשיבים 1-2: עו"ד איתן הברמן; עו"ד מיכל רומנו ברטהולץ; עו"ד אורי הברמן

החלטה

1. בבקשה שלפניי, מתבקש העיון בחומר הבחירות של 18 מתוך 20 קלפיות שעמדו במוקד החלטתי בעניין ה"ש 9/22 "החלטה בעניין הכללת קלפיות שונות בתוצאות הבחירות" (24.09.2019) (להלן: ה"ש 9/22), זאת מכוח כללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר הבחירות), התשע"ח-2018 (להלן: כללי העיון), וכן לנוכח העובדה כי על-פי תוצאות הבחירות לכנסת ה-22, יתרון של עשרות בודדות של קולות הביא להענקת המנדט ה-32 למשיבה 3, חלף הקצאתו למשיבה 1.

רקע וטענות הצדדים

2. במסגרת ההחלטה בה"ש 9/22 נבחנו, כאמור, עשרים קלפיות, שלאחר הליכי בקרה ובדיקה מטעם ועדת הבחירות כמו גם פניות שהגיעו מגורמים שונים – התעוררו חשדות לאי-סדרים ועיוותים משמעותיים בהליך ההצבעה וספירת הקולות בהן, העולים כדי עבירות פליליות לפי סעיפים 119 ו-124 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות).

לאחר בחינת הדברים, קבעתי לגבי תשע קלפיות בהן נמצאו ראיות מינהליות ממשיות לליקויים מהותיים, כי אין לכלול את כל תוצאות ההצבעה באותן קלפיות, או חלקן, במסגרת תוצאות הבחירות לכנסת שפורסמו כדין (קלפיות מספר 2, 14, 15 ביישוב ירכא, קלפי מספר 12 בסח'נין, קלפי מספר 11 בעראבה, וקלפי מספר 34 בשפרעם "נפסלו" באופן מלא. בנוסף, קלפיות 1, 9, ו-10 ביישוב ירכא "נפסלו" באופן חלקי). בתשע קלפיות נוספות, נמצאו אי-סדרים, שניתן היה לרפאם באמצעות פסילה של חלק מתוצאות ההצבעה ה"נגועות" (במקרים בהם ניתן היה לבודד מעטפות אלו), או בהכשרת התוצאות חרף הליקויים שאותרו ברמה הנסיבתית בלבד, וכאשר נמצא כי שיעור הקולות הנחשדים כפסולים לא עלה על רף "אחוז הליקוי הפוסל", שנקבע על 3.25% מסך הקולות שנמצאו בכל קלפי (קלפיות 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13 ביישוב ירכא; קלפי מספר 9 בפורידיס; קלפי מספר 1 בשפרעם).

שתי קלפיות נוספות, שנדונו באותה החלטה, נמצאו תקינות לחלוטין והן נכללו בתוצאות הבחירות, ולפיכך הבקשה שלפניי איננה נסובה עליהן.

עוד ציינתי באותה החלטה, כי חומר הבחירות מכלל הקלפיות האמורות (לרבות אלה שנכללו בתוצאות הבחירות, אף שנמצאו בהן ליקויים שונים) – יועברו לעיון ולטיפול היועץ המשפטי לממשלה ומ"מ מפכ"ל המשטרה, כדי שיבדקו את הצורך בפתחה בחקירה פלילית בכל הנוגע להתנהלות הגורמים השונים שהיו מעורבים בהליך הבחירות בקלפיות אלו.

3. במסגרת הבקשה שלפניי, המבקשים טוענים, כי העיון בכל חומר הבחירות (טפסים וחומר רגיש) מ-18 הקלפיות שנמצאו בהן ליקויים – נדרש להם לצורך עריכת תגובה מטעמם לערעור בחירות, שייתכן ויוגש על-ידי המשיבים 1-2 (בהתאם להוראות סעיף 86 לחוק הבחירות), או לצורך הגשת ערעור-שכנגד מטעמם. לגישתם – אי-הכללתם של קולות רבים בתוצאות הבחירות, כפי שנקבע בהחלטתי בה"ש 9/22, יש בו כדי להשפיע על שיעור ההצבעה לכל אחת מרשימות המועמדים, ומכאן הרלבנטיות שבבחינת קלפיות אלו (זאת, כאמור, בין השאר, בשים לב לפער המזערי בתוצאות הבחירות בין המשיבה 3 לבין המשיבה 1).

4. בתגובה לבקשה הנ"ל – המשיבים 1-2 טענו כי הברור העובדתי ביחס ל-18 הקלפיות הנ"ל, מוצה כבר על-ידי ועדת הבחירות המרכזית, והוא הוצג במלואו בהחלטה ב-ה"ש 9/22.

זאת ועוד. המשיבים 1-2 טוענים כי חומר הבחירות, שהעיון בו מתבקש, עלול להוות בעתיד חומר חקירה, ובנסיבות אלה אין מקום להיעתר לבקשה לעיין בחומרים אלה. כך או כך, המשיבים 1-2 ביקשו כי ככל שיותר העיון בחומר הבחירות המבוקש, תינתן גם להם אפשרות זו.

5. יתר המשיבים לא הגיבו לבקשה במועד שנקצב.

דיון והכרעה

6. לאחר עיון בטענות הצדדים – סבורני כי יש להיעתר חלקית לבקשה, הכל כפי שיתואר שלהלן.
7. דומה כי אין עוררין על כך שכלל הטפסים והחומר הרגיש של קלפי שלא נכללה בתוצאות הבחירות, אף הם עולים כדי "חומר בחירות", לפי סעיף 79א לחוק הבחירות, ואף כללי העיון חלים לגביהם. יחד עם זאת, בנסיבות העניין, מתן אפשרות לעיין בחומר הבחירות מכל הקלפיות הנ"ל ללא סייג, עלול לפגוע בבדיקה הנעשית על-ידי גורמי החקירה והאכיפה, בשאלה האם לפתוח בחקירה פלילית לבירור האפשרות כי בוצעו עבירות על דיני הבחירות בקלפיות הנ"ל, ובהמשך – הדבר אף עלול לסכל את האפשרות לקיים הליך חקירה סדור ומתוקן. חשש כאמור עלול להתעורר, למשל, אם יחשפו הערות חברי ועדת הקלפי במהלך יום הבחירות בנוגע לאי-סדרים שהתרחשו במקום הקלפי, פרטים בדבר הגורמים שנכחו ביום הבחירות במקום הקלפי (כחברי ועדת קלפי ומחליפיהם, כמשקיפים, וכמפקחי טוהר בחירות) או פרטים בדבר זהות בעלי זכות הבחירה שהצביעו, לכאורה, באותן קלפיות (זאת לצד החשש מפגיעה בפרטיות במסגרת גילוי חומרים אלה).
8. מכאן, שהעיון בחומר הבחירות מהקלפיות הנ"ל יתאפשר רק באופן מוגבל. בהתאם לכך, אני מורה כי בשלב זה יועברו לעיון המבקשים והמשיבים 1-2 רק גיליונות הספירה ועמודי הפרוטוקול הסוכמים את מספר הקולות, המעטפות, ובעלי זכות הבחירה שהצביעו ב-18 הקלפיות הנ"ל (פרקים ה'-ז' לפרוטוקול ועדת הקלפי). יתר הנתונים, לרבות ממצאי הבדיקות שערכה ועדת הבחירות המרכזית לאחר יום הבחירות לגבי אותן קלפיות – לא יועברו, בשלב זה, לעיון המבקשים והמשיבים 1-2. בנוסף, פרטים המצויים בעמודי הפרוטוקול שימסרו, אשר עלולים ללמד על זהות חברי ועדת הקלפי, או גורמים אחרים, אשר היו מעורבים בהליך ההצבעה – יושחרו, בין היתר כדי להגן על אלה, שנטען כי אוימו, וכדי שלא לפגוע בחקירה פלילית אפשרית.
- עוד יושם אל לב, כי חלק מוועדות הקלפי שהעיון בתוצריהן התבקש, לא ערכו פרוטוקול סדור כדבעי. במקרים אלה, חומר הבחירות שהעיון בו הותר יימסר בתצורה בו הוגש על-ידי ועדת הקלפי בתום יום הבחירות. מעבר לכך יצוין כי קלפיות מס' 6, 12 ו-13 ביישוב ירכא, נספרו לראשונה באמצעות ועדת ספירה מיוחדת שהוקמה על-ידי ועדת הבחירות המרכזית. גם במקרים פרטניים אלה, יועברו חומר הבחירות הרלבנטי לעיון המבקשים והמשיבים 1-2.
9. מסקנתי זו ניתנת לשינוי בעתיד, ככל שיוסר החשש לפגיעה בהליכי האכיפה והחקירה.
10. העיון יתבצע באמצעות עותקים סרוקים שתמסור הלשכה המשפטית של ועדת הבחירות המרכזית, לבאי-כוח המבקשים והמשיבים 1-2, וזאת ככל הניתן לא יאוחר מתאריך 07.10.2019, ובכפוף לאילוצי הלשכה המשפטית.
- ניתנה היום, ז' בתשרי התש"ף (06.10.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

ה"ש 13/22

המבקשת: הצלחה – התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת (ע"ר)

בקשה לעיון בטפסים לפי כלל 4 לכללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר בחירות), תשע"ח-2018

בשם המבקשת: עו"ד אלעד מן

החלטה

1. המבקשת עותרת כי יינתן לה לעיין בפרוטוקולים המלאים של כל ועדות הקלפי בבחירות לכנסת ה-22, בהתאם לכללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר בחירות), תשע"ח-2018 (להלן: כללי העיון). בהתאם לבקשה, מטרת העיון היא לשם בחינת התנהלות הקלפיות השונות, תוך הגברת השקיפות ואמון הציבור במערכת הבחירות.
2. לאחר עיון בבקשה מצאתי שאין בידי לקבלה – בהיקף ובאופן שבו הוגשה. טעמי לכך יובאו מיד ובסמוך.
3. התשתית הנורמטיבית הרלבנטית הובאה על ידי בהרחבה בהחלטתי ב-ה"ש 14/22 בגדר בקשתה של סיון קלינגבייל-לוי (06.11.2019). הקושי העיקרי המתעורר בהליך דנא (ועלה גם ב-ה"ש 14/22) הוא הפגיעה בפרטיות, הגלומה בדרישה למסירת פרוטוקולי ועדות הקלפי במלואם.
4. כידוע, הזכות לפרטיות היא זכות חוקתית, המעוגנת בסעיף 7 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. על מעמדה וחשיבותה של זכות זו עמדה חברתי, השופטת ד' ברק-ארז ב-רע"א 2558/16 פלונית נ' קצין התגמולים משרד הביטחון, בפסקה 39 (5.11.2017), בצינה כך:

"בפסיקתו של בית משפט זה הוכרה הזכות לפרטיות כאחת מהחירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר

דמוקרטי ומבססות את הכבוד הבסיסי שלו זכאי כל אדם באשר

הוא אדם" [ראו גם : ההפניות שם]

5. בהחלטותי ב-ה"ש 10/22 ו-ה"ש 11/22 (29.09.2019), עמדתי על כך שבחלק מעמודי פרוטוקול ועדת הקלפי כלול מידע שעלול לפגוע פגיעה מהותית בפרטיותם של גורמים שונים. בין היתר, מופיעים בפרוטוקולים הנ"ל שמותיהם, מספרי תעודת זהות ופרטי הקשר של חברי ועדת הקלפי והשתייכותם המפלגתית, פרטיהם של מזכיר ועדת הקלפי ופרטיהם של משקיפים, וכן של עובדי ועדת הקליטה בוועדת בחירות האזורית. מעבר לכך, במקרים מסוימים נזכרים שמותיהם ומספרי תעודות הזהות של בוחרים ושל שוטרים שנכחו בקלפי, ומידע אודות הליך ההצבעה שלהם.

הנה כי כן, פרוטוקול ועדת הקלפי מכיל מידע רב שעלול לפגוע בפרטיותם של אנשים, לרבות : כתובות, מספרי טלפון ומספרי תעודת זהות. יתר על כן, המידע בפרוטוקול עשוי גם להצביע על העדפות הפוליטיות של גורמים שונים הנזכרים בפרוטוקול, שהוא "מידע רגיש", כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן : חוק הגנת הפרטיות), אשר פרסומו עשוי לאפשר יצירת מאגר מידע (הכולל "מידע רגיש" זה).

6. זאת ועוד – אחרת. ההגנה על הפרטיות עוגנה אף בכללי העיון, שקובעים את הזכאות לעיון בחומרי בחירות, בצד הצבת מספר תנאים והגבלות, שיפורטו להלן :

ראשית, בסעיף 3(ג) לכללי העיון נקבע כי על בקשה לעיון – שלא לצרכי הגשת ערעור בחירות – יחולו הסייגים הקבועים בסעיף 9(א)-(ב) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן : חוק חופש המידע). הוראה זו מחילה על בקשות עיון, בין היתר, את הסייג הקבוע בסעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע, שאוסר על מסירת מידע "שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין".

שנית, בסעיף 8 לכללי העיון נקבע כי מקום שהוחלט להעמיד לעיון חומר בחירות – הוא "יועבר למבקש תוך השמטת פרטים שגילויים עלול לפגוע בחשאיות ההצבעה, ותוך השמטה של פרטים שגילויים מהווה פגיעה בפרטיות כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין ובכלל זה לפי סעיף 2" (לעניין זה ראו הרחבה גם בפסקה 9 שלהלן).

7. לצד הפגיעה בפרטיות – המידע המפורט בפרוטוקול עלול לפגוע גם בחשאיות ההצבעה, במובן זה שהוא עשוי להעיד על כך שפלוני הצביע בבחירות (עיינו והשוו לכלל 8 לכללי העיון, הנוגע גם להשמטת פרטים הנוגעים לחשאיות ההצבעה).

על חשיבות עקרון חשאיות הבחירות, עמדו פרופ' אמנון רובינשטיין וד"ר רענן הר-זהב בספרם על חוק-יסוד: הכנסת, כך :

"חשאיות הבחירות נועדה למנוע הפעלת לחץ או השפעה בלתי-הוגנת על הבוחר, והיא אינה בגדר זכות, אלא חובה שאין להשתחרר הימנה" (אמנון רובינשטיין ורענן הר-זהב פירוש לחוקי-היסוד –

חוק-יסוד: הכנסת 39 (יצחק זמיר עורך, 1993); (ההדגשות שלי – ח"מ).

8. באחת הפרשות שהובאו בפניי בבית המשפט העליון, ציינתי כי עקרון החשאיות אינו מהווה רק זכות של הבוחר הפרטי, אלא משקף גם אינטרס ציבורי קריטי של שמירה על טוהר הבחירות, וכך התבטאתי:

"עקרון החשאיות נועד לשרת הן את האינטרס הפרטי של המצביע לשמור על סודיות הצבעתו (אינטרס שהמצביע רשאי לוותר עליו במקרה בו הוא מעוניין להסתייע במלווה), והן את האינטרס הציבורי – למנוע את קיומן של השפעות פסולות על רצונו החופשי של הבוחר ולהגן על טוהר הבחירות" (בר"ם 3235/09 עמאש נ' מנהל הבחירות למועצה המקומית גסר אלזרקא, פס' 29 לפסק-דין (01.03.2011); ההדגשות במקור – ח"מ).

בהקשר זה יש לציין שעיקרו של המידע החוסה תחת זכות הפרטיות ועקרון החשאיות, נמצא ב**רשימות הבוחרים** שהיו בשימוש ועדת הקלפי, אשר העיון בהם לא התבקש במסגרת הבקשה שלפניי. עם זאת, פרטים שכאלה עשויים לקבל ביטוי גם בפרוטוקול של ועדת הקלפי, בעיקר בעמודי ההערות, בהן מציין, לעיתים, מזכיר ועדת הקלפי פרטים אודות בוחרים שהצביעו.

9. משנמצא כי במסירת הפרוטוקולים בשלמותם גלומה פגיעה בפרטיות ובחשאיות ההצבעה, יש להשמיט פרטים אלה בהתאם להוראות כלל 8 לכללי העיון, הנזכר בפסקה 7 שלעיל. דא עקא, הבקשה לא צומצמה לעמודים מסוימים בפרוטוקולים של ועדות קלפי פרטניות, או לפרוטוקולים קונקרטיים, אלא היא מקיפה את כלל הפרוטוקולים של ועדות הקלפי, למעלה מ-10,000 במספר. בכך חורגת הבקשה מהכלל הקובע שעל מבקש העיון מוטל להגדיר במדויק את היקף העיון המבוקש ואת עמידתו באמות המידה שנקבעו בכללי העיון, מה גם שמלאכת השמטת פרטים העלולים לפגוע בפרטיות, או בחשאיות (במצב של היענות לבקשה) טעונה, בהיקף כה נרחב, השקעת משאבים בלתי סבירה מצד ועדת הבחירות המרכזית. אף בשל כך, אין בידי להיעתר לבקשה במתווה העיון הגורף הנזכר בה.

10. נוכח כל האמור לעיל – הבקשה נדחית בזאת. ככל שתגיש המבקשת בקשה נוספת, שתכלול מספר מצומצם של פרוטוקולים, או הכוונה לעמודים מסוימים בפרוטוקולים, אשר לא יהיה בהם מידע שעלול לפגוע בפרטיות או בחשאיות ההצבעה, ניתן יהיה לבחון מחדש את המבוקש, בהתחשב באמות המידה שפירטתי לעיל.

ניתנה היום כ"ג בחשוון התש"ף (21.11.2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
 لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
 The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
 Deputy President of the Supreme
 Court
 Chairman of the Central
 Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
 نائب رئيس المحكمة العليا
 رئيس لجنة الانتخابات
 المركزية

השופט חנן מלצר
 המשנה לנשיאת בית המשפט
 העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות
 המרכזית

ה"ש 14/22

המבקשת: סיון קלינגבייל - לוי

בקשה לעיון בטפסים לפי כלל 4 לכללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר בחירות), תשע"ח-2018

החלטה

1. לפני בקשת המבקשת, עיתונאית במקצועה, לעיון בפרוטוקולים של 155 ועדות קלפי מהבחירות לכנסת ה-22, בהתאם לכללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר בחירות), התשע"ח-2018 (להלן: כללי העיון) לצורך הכנת כתבה עיתונאית. המבקשת הסכימה שיושמו מהפרוטוקולים פרטים העלולים לפגוע בפרטיותם של אנשים הנזכרים בפרוטוקול.
 2. לאחר עיון בבקשה, ולאחר שערכתי איזון בין הזכויות והאינטרסים השונים הגלומים בה, ובכלל זה הגנה על פרטיות האנשים שפרטיהם אוזכרו בפרוטוקולים הנ"ל, החשש משיבוש הליכי בדיקה, או חקירה, שמירה על תפקודה התקין של ועדת הבחירות המרכזית ועקרונות השקיפות, החלטתי להתיר את העיון המבוקש (תוך השמטת פרטים שעלולים לפגוע בפרטיות), למעט במספר פרוטוקולים של ועדות קלפי שלגביהן מתקיימת חקירה משטרתית או שנבחנת פתיחה בחקירה כאמור, בנוגע לאירועים שהתקיימו ביום הבחירות לכנסת.
- טעמי לכך יובאו מיד ובסמוך, אך ראשית, אבקש לעמוד על התשתית הנורמטיבית הצריכה לענייננו.

3. ככלל מידע שבידי רשות ציבורית חוסה תחת הוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: חוק חופש המידע). יחד עם זאת, לגבי מידע שקיבלה ועדת הבחירות המרכזית מוועדות הקלפי וועדות הבחירות האזוריות לא כך הדבר. לגבי מידע זה נקבע שוועדת הבחירות המרכזית איננה "רשות ציבורית", לצרכי חוק חופש המידע (עיינו: פסקה (א4) להגדרת המונח "רשות ציבורית" בסעיף 2 לחוק חופש המידע). סעיף 79א(ב) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות) קובע כי זכאות לעיון בחומר הבחירות, לרבות בפרוטוקולים של ועדות הקלפי, תוסדר בכללים שייקבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת – וכך אכן נעשה במסגרת כללי העיון.

4. סעיף 3 לכללי העיון מחיל את הסייגים הקבועים בסעיף 9(א) ו-9(ב) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, בנוגע לבקשות לעיון בטפסים (עיינו: הגדרת המונח "טפסים" בסעיף 1 לכללי העיון) שאינן לשם הגשת ערעור בחירות. סעיף 5 לכללי העיון קובע נסיבות נוספות שבשלן ניתן לדחות בקשה לעיון, הדומות, בעיקרן, לנסיבות המפורטות בסעיף 8 לחוק חופש המידע, בשינויים המחויבים. סעיף 6 לכללי העיון גם קובע שבעת בחינת בקשה לעיון יש להביא בחשבון אף את עניינו של המבקש בחומר המבוקש וכן את היקף החומר המבוקש. לבסוף, בכלל 8 לכללי העיון נקבע שמקום שהוחלט להעמיד לעיון חומר בחירות, הוא "יועבר למבקש תוך השמטת פרטים שגילויים עלול לפגוע בחשאיות ההצבעה, ותוך השמטה של פרטים שגילויים מהווה פגיעה בפרטיות כמשמעותה בחוק הגנת הפרטיות, אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין ובכלל זה לפי סעיף 2".

5. בהתאם לכללים הנ"ל – נוכח עניינה של המבקשת בחומר המבוקש, הנדרש לשם הכנת כתבה עיתונאית, ומשהתבקש כי יושמטו מהפרוטוקולים פרטים העלולים לפגוע בפרטיות, ובהתחשב בעובדה שהבקשה מגודרת למספר פרוטוקולים בלבד (שכמותם עם זאת איננה מבוטלת) – אינני סבור שהדבר מטיל על ועדת הבחירות המרכזית נטל בלתי סביר, ולכן ראיתי להיענות למבוקש, בכפוף לאמור בהמשך. יצאו מכלל העיון המותר מספר מצומצם של פרוטוקולים של ועדות קלפי שלגביהן מתקיימת חקירה משטרתית, או שנבחנת פתיחה בחקירה כאמור, וזאת נוכח החשש שהעיון בהם עלול לפגוע בהליכי החקירה (לעניין זה ראו החלטתי בה"ש 12/22 מיום 6.10.2019).

6. זאת ועוד – בהתאם לכלל 8 לכללי העיון – יושמטו מהפרוטוקולים הפרטים הבאים (כדי למנוע פגיעה בפרטיות):

א. פרטיהם וחתימותיהם של חברי ועדת הקלפי, מזכיר ועדת הקלפי והמשקיפים, למעט שם משפחתם והסיעה שמינתה אותם לתפקיד.

ב. כלל פרטיהם של בוחרים וכן פרטיהם של עובדי הבחירות השונים (סדרנים, עובדי ועדת הבחירות האזורית והמרכזית, לרבות חברי ועדת הקליטה בוועדה האזורית, מפקחי טוהר בחירות וכו') הנזכרים בפרוטוקול, לרבות שמם.

7. העיון יתבצע באמצעות מסירה של עותק סרוק של הפרוטוקולים האמורים, לאחר שיושמטו מהם הפרטים הנזכרים בפסקה 6 שלעיל. מסירת הפרוטוקולים תיעשה עד לתאריך 21.11.2019, בתום היום.

המנהלת הכללית של ועדת הבחירות המרכזית רשאית להאריך מועד זה בשבוע נוסף, אם תמצא שנוכח עומס עבודה לא ניתן יהיה להשמיט את הפרטים הנדרשים עד למועד האמור.

ניתנה היום, ח' בחשון התש"ף (6.11.2019).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**

העתקים:

מנכ"לית ועדת הבחירות המרכזית – עו"ד אורלי עדס
היועץ המשפטי לוועדת הבחירות המרכזית – עו"ד דין לבנה

04185119

פסילת מועמדים ורשימות



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

פ"מ 1/22

פ"מ 2/22

פ"מ 3/22

פ"ר 1/22

המבקשת בפ"מ 1/22 : סיעת כחול לבן

נגד

המשיבים בפ"מ 1/22 :

1. בן ציון גופשטיין
2. היועץ המשפטי לממשלה

המבקש בפ"מ 2/22 : המרכז הרפורמי לדת ומדינה – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל

נגד

המשיבים בפ"מ 2/22 :

1. איתמר בן גביר
2. ברוך מרזל
3. בן ציון גופשטיין
4. רשימת עוצמה יהודית
5. היועץ המשפטי לממשלה

המבקשת בפ"מ 3/22 : סיעת העבודה

נגד

המשיבים בפ"מ 3/22 :

1. איתמר בן גביר
2. ברוך מרזל
3. בן ציון גופשטיין
4. רשימת עוצמה יהודית
5. היועץ המשפטי לממשלה

המבקשים בפ"ר 1/22 :

1. ח"כ עיסוואי פריגי
2. רשימת המחנה הדמוקרטי בראשות ניצן הורוביץ

1. המשיבים בפ"ר 1/22 : עוצמה יהודית
 2. בן ציון גופשטיין
 3. היועץ המשפטי לממשלה
- בקשות לקביעה כי רשימת מועמדים לכנסת ה-22 ומתמודדים מטעמה מנועים מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-22, בהתאם לסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת וסעיף 63 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969
- בשם המבקשת בפ"מ
1/22 : עו"ד עודד גזית
- בשם המבקש בפ"מ 2/22 : עו"ד אורלי ארז-לחובסקי
- בשם המבקשת בפ"מ
3/22 : עו"ד עמרי שגב
- בשם המבקשים בפ"ר
1/22 : גב' סתיו שפיר ; חה"כ תמר זנדברג ; עו"ד אורי הברמן
- בשם המשיב 1 בפ"מ 1/22,
המשיבים 1-4 בפ"מ 2/22
ובפ"מ 3/22 והמשיבים 2-
1 בפ"ר 1/22 : עו"ד איתמר בן גביר ; מר בן ציון גופשטיין
- בשם היועץ המשפטי
לממשלה : עו"ד ענר הלמן

החלטה

1. לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22 (להלן : הוועדה) הוגשו ארבע הבקשות שבכותרת, אשר עניינן מניעת השתתפותם של עו"ד איתמר בן גביר, מר ברוך מרזל ומר בן ציון גופשטיין אשר הוצבו במקומות הראשון, השני והחמישי (בהתאמה) ברשימה שהכינוי שהתבקש לה הוא 'עוצמה יהודית' (להלן : הרשימה), ומניעת השתתפות הרשימה כולה בבחירות.
2. המבקשים טענו בבקשותיהם כי יש למנוע את השתתפות הרשימה ואת השתתפותם של המועמדים הנ"ל בבחירות, לפי סעיף 7א(א)(1) ו-(2) לחוק-יסוד: הכנסת (להלן : חוק היסוד) וסעיף 63א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן : חוק הבחירות). בהתאם להוראת סעיף 63א(א) לחוק הבחירות, הוגשו הבקשות לפסילת המועמדים הנ"ל בחתימת שליש מחברי הוועדה.
3. בהתאם לנוהל הטיפול בבקשות לפסילת רשימת מועמדים או מועמד לכנסת, התשע"ט-2019 – צורף היועץ המשפטי לממשלה כמשיב בהליך לשם הבעת עמדתו בה.
4. בתאריך 13.08.2019 הוגשו עמדות המשיבים. המשיבים 1-4 הגישו תשובות לפיהם דין הבקשות להידחות, ואילו היועץ המשפטי לממשלה הביע דעתו כי דין הבקשה להידחות, ככל שהיא נוגעת לעו"ד בן גביר ולרשימה כולה, אך דינה להתקבל ביחס למר

ברוך מרזל ולמר בן ציון גופשטיין. לשיטתו, יש למנוע את השתתפותם בבחירות לכנסת ה-22 בשל עילה של: "הסתה לגזענות", כהוראת סעיף 7א(א)(2) לחוק היסוד.

5. בתאריך 14.08.2019 התקיים דיון בפני מליאת הוועדה, בו נכחו כל הצדדים הרלוונטיים. במהלך הדיון הציגו נציגי הצדדים כולם את עמדותיהם בהרחבה. כל אחד מן המועמדים שנתבקשה מניעת התמודדותם קיבל הזדמנות להגיב לטענות נגדו באופן בלתי אמצעי בפני חברי הוועדה, ולבקשתם אף המועמדת מספר 4 ברשימה קיבלה את זכות הדיבור.

הח"מ תיאר בפני חברי הוועדה את הוראות הדין הרלוונטיות ואת הפסיקה של בית המשפט העליון בנושאי הפסילות. חברי הוועדה הציגו בפני באי כח הצדדים והצדדים שאלות שונות.

6. בתום הדיון קיימה הוועדה הצבעה בבקשות: התקיימו שתי הצבעות נפרדות בעניינו של כל אחד מהמועמדים שהתבקשה פסילתם ובעניין הרשימה, כך שהוועדה הצביעה בנפרד על העילה שבסעיף 7א(א)(1) לחוק היסוד ובנפרד לגבי העילה שבסעיף 7א(א)(2) לחוק היסוד.

7. בשוויון של 15 מתנגדים מול 15 תומכים וללא נמנעים, כאשר הח"מ לא השתתף בהצבעה – הוועדה לא קיבלה את הבקשה למנוע מהרשימה להתמודד בבחירות.

כמו כן, הוועדה הכריעה – ברוב של 17 מתנגדים מול 16 תומכים וללא נמנעים, כאשר הח"מ לא השתתף בהצבעה – כי עו"ד בן גביר, מר מרזל ומר גופשטיין אינם מנועים מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-22.

ניתנה היום, י"ג אב התשע"ט (14 באוגוסט 2019);

הודעה היום, י"ג אב התשע"ט (14 באוגוסט 2019).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**



בבית המשפט העליון

ע"ב 5487/19

ע"ב 5506/19

לפני :

כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט י' עמית
כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט ג' קרא
כבוד השופט ד' מינץ

המערערים בע"ב 5487/19 :

1. גיל סגל
2. נטע אטיאס
3. שפרית כהן חיו שרביט
4. רון קורמוס
5. מוטי שוקרון
6. יחזקאל אגאי
7. אסף גולדפרב
8. ערן יאראק
9. עידית וקסלר צח
10. עיסאווי פריג'
11. סמי שלמה שושן
12. עומרי שגב
13. כחול לבן
14. המחנה הדמוקרטי
15. העבודה
16. המרכז הרפורמי לדת ומדינה

נגד

המשיבים בע"ב 5487/19 :

1. איתמר בן גביר
2. ברוך מרזל
3. בן ציון גופשטיין
4. רשימת עוצמה יהודית – חזית יהודית לאומית
5. ועדת הבחירות המרכזית לכנסת
6. היועץ המשפטי לממשלה

- המערערים בע"ב 5506/19 :
1. עוצמה יהודית – חזית יהודית לאומית
 2. עו"ד איתמר בן גביר
 3. ח"כ דוד ביטן
 4. אלי אינג' כהן קגן
 5. יעקב מצא
 6. שאול דבוש
 7. יעקב דקל
 8. הדסה גטשטיין
 9. יגאל הררי
 10. יוסי שלום חיים רוזנבוים
 11. חנה בן זקן

נ ג ד

- המשיבים בע"ב 5506/19 :
1. הרשימה המשותפת
 2. היועץ המשפטי לממשלה
 3. ועדת הבחירות המרכזית

ערעור על החלטת ועדת הבחירות המרכזית לאשר את השתתפות המשיבים 4-1 בע"ב 5487/19 בבחירות לכנסת ה-22;
ערעור על החלטת ועדת הבחירות המרכזית לאשר את השתתפות המשיבה 1 בע"ב 5506/19 בבחירות לכנסת ה-22

תאריך הישיבה : כ"א באב התשע"ט (22.8.2019)

בשם המערערים
בע"ב 5487/19 : עו"ד מיטל ארבל; עו"ד אורי נרוב;
עו"ד אורלי ארז-לחובסקי

בשם המשיבים 1-2 ו-4
בע"ב 5487/19 והמערערים 2-1 בע"ב 5506/19 :
בשם המשיב 3
בע"ב 5487/19 :
בשם המשיבה 5
בע"ב 5487/19 והמשיבה 3 בע"ב 5506/19 :
בשם המשיב 6
בע"ב 5487/19 והמשיב 2 בע"ב 5506/19 :
עו"ד איתמר בן גביר
עו"ד ארי שמאי; עו"ד חנמאל דורפמן
עו"ד דין ליבנה; עו"ד טליה ג'מאל
עו"ד ענר הלמן; עו"ד אודי איתן;
עו"ד יונתן נד"ב; עו"ד יונתן ברמן

בשם המשיבה 1
בע"ב 5506/19 : עו"ד סאוסן זהר

פסק-דין

הנשיאה א' חיות:

פתח דבר

5. לקראת הבחירות לכנסת ה-21 שהתקיימו ביום 9.4.2019, נדונו בפנינו ארבעה הליכים הנוגעים להחלטות של ועדת הבחירות המרכזית בעניין פסילת רשימות ומועמדים מלהשתתף בהן. הדיונים בהליכים אלה התקיימו בפנינו ביום 13.3.2019 וביום 14.3.2019 ובשל סד הזמנים הסטטוטורי ניתנה החלטתנו בהם ביום 17.3.2019 ללא נימוקים. בערעור שהוגש על אי-פסילתם של ד"ר מיכאל בן ארי (להלן: בן ארי) ועו"ד איתמר בן גביר (להלן: בן גביר), הוחלט ברוב דעות לפסול את בן ארי ועוד הוחלט פה אחד לדחות את הערעור על אי-פסילתו של בן גביר. בהליך שהוגש לאישור פסילתו של ד"ר עופר כסיף הוחלט ברוב דעות שלא לאשר את הפסילה. כמו כן, נדחה פה אחד הערעור נגד החלטת ועדת הבחירות המרכזית לאשר את השתתפותה של רשימת חד"ש-תע"ל בבחירות ואילו הערעור שהגישה רשימת רע"ם-בל"ד על החלטת ועדת הבחירות המרכזית לפסול אותה מלהשתתף בבחירות לכנסת ה-21 התקבל ברוב דעות ונקבע כי היא אינה מנועה מלהשתתף בהן (ראו א"ב 1806/19 ליברמן נ' כסיף (17.3.2019) ואחרים (להלן: עניין כסיף)). תמצית הנימוקים של פסק הדין שניתן על ידינו בארבעת ההליכים הנ"ל פורסמה ביום 21.3.2019 והנימוקים במלואם פורסמו ביום 18.7.2019.

6. הכנסת ה-21 הושבעה ביום 30.4.2019 ונשיא המדינה הטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על ח"כ בנימין נתניהו אך הדבר לא עלה בידו ובעקבות כך, לראשונה בתולדות המדינה, החליטה הכנסת ה-21 על התפזרותה חודש אחד בלבד מאז שהושבעה (ראו חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019).

7. המועד לקיום הבחירות לכנסת ה-22 נקבע ליום 17.9.2019 והגשת רשימות המועמדים הסתיימה ביום 1.8.2019. כשבועיים לאחר מכן, ביום 14.8.2019, נדרשה ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22 (להלן: ועדת הבחירות) לדון בארבע בקשות שהתייחסו לפסילת מועמדותה של רשימת "עוצמה יהודית" ושל שלושה מחבריה – בן ציון גופשטיין (להלן: גופשטיין), ברוך מרזל (להלן: מרזל) ובן גביר, שהינו ראש הרשימה וכפי שצוין לעיל, הערעור על אי-פסילת מועמדותו לכנסת ה-21 נדחה. בקשות אלו הוגשו על ידי ח"כ עיסאווי פריג' ממרצ; המחנה הדמוקרטי; סיעת כחול-לבן; המרכז הרפורמי לדת ומדינה – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל (להלן: המרכז הרפורמי) וסיעת העבודה, וזאת בעילת הפסילה הקבועה בסעיף

7א(א)(1) לחוק-יסוד: הכנסת (להלן: חוק היסוד) שעניינה "שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" וכן בעילה הקבועה בסעיף 7א(א)(2) שעניינה הסתה לגזענות.

בקשות אלה נדחו כולן על ידי ועדת הבחירות. הבקשה לפסול את רשימת "עוצמה יהודית" נדחתה בשוויון של 15 קולות בעד ונגד ואילו הבקשות לפסול את בן גביר, גופשטיין ומרזל נדחו ברוב של 17 מתנגדים למול 16 תומכים.

8. בקשה נוספת שנדונה בפני ועדת הבחירות הייתה בקשה שהגישה רשימת "עוצמה יהודית", לפסול את הרשימה המשותפת – היא רשימה מאוחדת של מפלגות חד"ש, תע"ל, רע"ם ובל"ד – מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-22. הבקשה נסמכה על כל שלוש עילות הפסילה המנויות בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת – שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית (סעיף 7א(א)(1)); הסתה לגזענות (סעיף 7א(א)(2)); ותמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל (סעיף 7א(א)(3)). בקשה זו נדחתה אף היא על ידי ועדת הבחירות ברוב של 17 מתנגדים מול 12 תומכים. למען שלמות התמונה יצוין כי ועדת הבחירות דנה בבקשה נוספת שהגישו "עוצמה יהודית" ובן גביר לפסילת "יש עתיד" ולחלופין לפסילת רשימת "כחול-לבן" על כל מרכיביה. אך ההתייחסות לפרטיה של בקשה זו אינה נדרשת בהיותה בלתי רלוונטית להליכי הערעור דנן.

9. שני הליכי הערעור שבפנינו נוגעים לאי-פסילת הרשימה של "עוצמה יהודית" ושלושת המועמדים מטעמה (ע"ב 5487/19) ולאי-פסילת הרשימה המשותפת (ע"ב 5506/19). אקדים ואומר כי בשל סמיכות הזמנים חסרת התקדים שבין ההליכים דנן ובין ההליכים שנדונו בפנינו זה מקרוב בנוגע לפסילת מועמדים ורשימות בבחירות לכנסת ה-21 בעניין כסיף, אני סבורה כי אין מקום לשוב ולפרוש מחדש במלוא הרוחב את התשתית הנורמטיבית הצריכה לעניין. תשתית זו, אשר נבנתה לאורך השנים לבנה על לבנה בחקיקה ובפסיקה ומהווה את יסוד המסד לעילות הפסילה השונות, פורטה לפרטיה בעניין כסיף, המהווה לבנה אחת נוספת באותו הבניין.

לצורך הליכי הערעור דנן ניתן, אפוא, להסתפק בהצגת תמצית התשתית הנורמטיבית והילוך הדיון בפסק דין זה, המאחד הכרעה בשני הליכי הערעור הנזכרים לעיל, יהיה כדלקמן: תחילה נדרש לערעור הנוגע לאי-פסילת רשימת "עוצמה יהודית" ושלושת המועמדים מטעמה וכל אחד מהם ידון ויוכרע בפרק נפרד. לאחר מכן ידון ויוכרע הערעור הנוגע לאי-פסילת הרשימה המשותפת.

הערעור בעניין עוצמה יהודית והמועמדים מטעמה

10. הערעור בעניין אי-פסילת "עוצמה יהודית" והמועמדים מטעמה הוגש על ידי המרכז הרפורמי, "כחול לבן", "המחנה הדמוקרטי", "העבודה" וכן על ידי 12 חברי ועדת הבחירות. המערערים מיקדו את טיעוניהם לפסילת רשימת "עוצמה יהודית", גופשטיין, מרזל ובן גביר

מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-22 בעילה הקבועה בסעיף 7א(א)(2) לחוק היסוד, שעניינה הסתה לגזענות. הוטעם כי רשימה זו וכן בן גביר העומד בראשה ומרזל וגופשטיין הנמנים עם מועמדיה, הם ממשיכי דרכו של הרב מאיר כהנא המנוח (להלן: כהנא) והם דוגלים באידיאולוגיה שבה דגלה רשימת "כך" שבראשה עמד כהנא. הודגש, כי רשימה זו נפסלה בשנת 1988 מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-12 בשל העקרונות הגזעניים והאנטי-דמוקרטיים שבהם דגלה ותמיכתה הגלויה במעשי טרור ובליכוי שנאה ואיבה בין חלקים שונים של האוכלוסייה בישראל (ע"ב 1/88 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השנים-עשרה, פ"ד מב(4) 185 (1988) (להלן: עניין ניימן השני)). עוד צוין כי לאחר שכהנא נרצח בשנת 1990, נפסלו בשנת 1992 מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-13 שתי רשימות שראו עצמן כממשיכות דרכו (ע"ב 2805/92 רשימת "כך" לכנסת השלוש-עשרה נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה (לא פורסם); ע"ב 2858/92 מובשוביץ נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד מו(3) 541 (1992)). תנועת "כך" ותנועת "כהנא חי", וכן נגזרות וצירופים נוספים של תנועות אלה, אף הוכרזו בשנת 1994 כארגוני טרור על פי החלטת ממשלת ישראל, מתוקף הפקודה למניעת טרור.

11. בפתח הדיון בערעור זה מן הראוי להציג את תמצית התשתית הנורמטיבית הנוגעת לעילת הפסילה הקבועה בסעיף 7א(א)(2) לחוק היסוד בדבר הסתה לגזענות אשר, כאמור, נדונה בהרחבה בעניין כסיף. כפי שנפסק, על מנת לבסס את עילת הפסילה האמורה נדרש להראות כי המטרות והמעשים של הרשימה או המועמד הם באופן ברור גזעניים וכי בפעולותיהם יש משום "ליכוי היצרים השיטתי על יסוד לאומי-אתני המביא איבה ומדנים ומעמיק תהום, קריאה לשלילה אלימה של זכויות, לביזוי שיטתי ומכוון של חלקי אוכלוסיה מוגדרים, המאובחנים לפי יסוד לאומי-אתני, ולהשפלתם באופן הדומה להחריד לגרועות שבדוגמאות בהן התנסה העם היהודי" (עניין ניימן השני, בעמ' 197). עוד צוין כי יש להוכיח שמטרה זו היא שאיפה דומיננטית של הרשימה או של המועמד שפסילתם נתבקשה ומהווה חלק מהפרוגרמה הפוליטית שלהם; כי הרשימה או המועמד פועלים באופן אקטיבי להגשמת המטרות האמורות; כי נעשתה פעילות שאינה ספורדית להוצאתן מן הכוח אל הפועל; וכי הראיות המבססות את המעשים או המטרות, אשר יש בהם כדי למנוע התמודדות בבחירות לכנסת, הן "ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות" (עניין כסיף, בפסקה 16). כמו כן נפסק כי ככל שהדבר נוגע לעילה של הסתה לגזענות, אין צורך להידרש למידת ההסתברות כי הסכנה תתממש. נקבע כי:

"המסד הערכי של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית מורה אותנו לפעול בנחישות וללא פשרות למיגור הגזענות מתוכנו. מסר זה מקרין גם על הסכנה שאותה יש לאתר בהקשר זה לצורך מבחן ההסתברות [...] בעיניי, הסכנה הטמונה בשיח גזעני נובעת מכך שהשיח מזין ומכין את הפעולות המיועדות לממש את האידיאולוגיה הגזענית ואלה בתורן מניעות ומתחזקות

את המשך השיח הגזעני, וכדברי השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש בעניין טיבי: "גזענות" במובנה ה'גרעיני' טומנת בחובה, על-פי טיבה, פוטנציאל של סיכון שהסתברותו היא בגדר אפשרות ממשית' [...] שיח גזעני בייחוד אם הוא שיטתי, משמעותי ונמשך, גורם לחולי החברתי הזה לחלחל, להכות שורשים ולהתפשט" (עניין כסיף, בפסקה 31).

עוד קבענו כי "אנו היהודים מצווים להיות ראש החץ במאבק נמשך וחסר פשרות בגזענות – שהאנטישמיות היא אחד ממופעי הוותיקים והקשים ביותר – עלינו להיות ראויים להוביל את המאבק הזה ועלינו לבער מקרבנו במדינת ישראל הריבונית את הנגעים המסוכנים של הגזענות" (עניין כסיף, שם).

בהינתן התשתית הנורמטיבית אשר פורטה לעיל אתייחס להלן לעיקר הטענות והראיות שהציגו הצדדים בעניינו של כל אחד מן המשיבים שפסילתם התבקשה בע"ב 5487/19.

בן ציון גופשטיין

12. המערערים טוענים כי גופשטיין כמייסד וכגורם הדומיננטי בארגון "להב"ה" (ארגון למניעת התבוללות בארץ הקודש – להלן: להב"ה או הארגון), פועל באופן שיטתי לביזוי ערביי ישראל ולהסתה נגדם. נטען, כי הארגון, וגופשטיין העומד בראשו, מטיפים ופועלים להפרדה מוחלטת בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית בישראל ואינם בוחלים באמצעים אלימים לקידום מטרותם זו. כך, בין היתר, פועלים הארגון וגופשטיין למניעת כל קשרים זוגיים בין יהודים לערבים; למניעת העסקה של ערבים על ידי יהודים; ולהפרדה בדיוור בין יהודים וערבים. והכל תוך הכפשת כלל הציבור הערבי, הצגתו באור שלילי ואף הטפה לפעול נגדו באמצעים אלימים. המערערים תומכים את טענותיהם בשורה ארוכה של התבטאויות ומעשים של גופשטיין ושל ארגון להב"ה שבראשו הוא עומד. הכולטים שבהתבטאויות ובמעשים אלה יובאו להלן בהמשך הדיון.

13. היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה תומכים בטענות המערערים וסבורים אף הם כי יש לפסול את השתתפותו של גופשטיין בבחירות לכנסת בעילה של הסתה לגזענות לפי סעיף 7א(א)(2) לחוק היסוד. לטענת היועץ והפרקליט, צבר הראיות שהציגו המערערים מבסס באופן ברור, משכנע וחד-משמעי כי גופשטיין מסית באופן עקבי ונמשך לגזענות נגד האוכלוסייה הערבית בישראל במשרעת רחבה של עניינים ובהם, כמפורט לעיל, הדרת ערבים ממגורים ומעבודה לצד יהודים; מניעת קשרים בין ערבים ליהודים; ועידוד מעשי אלימות נגד ערבים אך בשל היותם ערבים. היועץ מדגיש כי תפיסת עולם השוללת התבוללות היא לגיטימית כשלעצמה ואינה מצדיקה פסילת מועמד מלהתמודד בבחירות לכנסת. ואולם, מעשיו והתבטאויותיו של גופשטיין מעידים עליו כי הוא "מבקש למעשה להיתלות ב'התנגדות להתבוללות' כקולב

להכשרת מגוון רחב של קריאות ואמירות מסיתות לגזענות מצדו, בהקשרים שונים, נגד ערבים באשר הם ערבים, החורגות בהרבה מעבר להבעה דעה נגד התבוללות". היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה אף ציינו בתשובתם כי לאחר שבחודש מרץ 2018 התקיים הליך של שימוע לפני הגשת כתב אישום, יש בדעתם להגיש בעת הקרובה כתב אישום נגד גופשטיין בעבירות של הסתה לאלימות, הסתה לטרור והסתה לגזענות בגין חמישה אירועים שונים שבהם התבטא ופעל גופשטיין באופן המגבש את ביצוען של עבירות אלה.

14. גופשטיין מצדו סבור כי יש לדחות את הערעור בעניינו וטוען כי פעולותיו במסגרת ארגון להב"ה אינן נובעות מגזענות אלא מתפיסה ערכית שנועדה למנוע התבוללות בישראל נוכח הסכנות אשר לדעתו נשקפות ממנה לקיומו של עם ישראל ולקיומה של מדינת ישראל. לטענתו, התנגדותו לנישואין בין יהודים לשאינם יהודים אינה נובעת מתפיסה לפיה מי שאינו יהודי "נחות ושפל" לעומת היהודי, אלא מהצורך לשמור על ייחודו ובידולו של העם היהודי. הוא מטעים כי בניגוד לטענת המערערים ארגון להב"ה פועל למניעת התבוללות בין יהודים לגויים וכי פעילותו אינה מכוונת נגד ערבים בלבד. גופשטיין מוסיף וטוען כי תפיסתו אינה גזענית וכי ארגון להב"ה אינו נוקט דרכים אלימות אלא פועל בדרך של הסברה וחינוך ובמסגרת החוק.

15. בניגוד לטענותיו של גופשטיין, עשרות הראיות שהוצגו על ידי המערערים בעניינו מתפרשות על פני תקופה ארוכה הנמשכת מזה כעשר שנים ומן המכלול הראיתי שהוצג מצטיירת תמונה ברורה, משכנעת וחד-משמעית של הסתה עקבית ובוטה לגזענות מצדו נגד ערביי ישראל. היטיב לתאר זאת בא כוח היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד ענר הלמן, בדיון בפנינו באומרו כי מדובר במקרה מובהק של גילויי ומופעי "גזענות בצורה הקשה ביותר".

להלן נעמוד על עיקרי התשתית הראייתית בעניינו של גופשטיין.

16. המערערים הציגו חמישה קטעי וידאו מן השנים 2012-2014 שבהם משמיע גופשטיין אמירות בוטות נגד הציבור הערבי בישראל כקולקטיב. קטעי הווידאו הללו הם שעמדו ביסוד החלטתו של היועץ המשפטי לממשלה משנת 2017 לזמן את גופשטיין לשימוע טרם העמדתו לדין בגין עבירות של הסתה לגזענות, הסתה לאלימות והסתה לטרור, וכפי שכבר צוין, עולה מעמדת היועץ המשפטי לממשלה כי בתום השימוע התקבלה החלטה להעמיד את גופשטיין לדין בעבירות אלה ועוד עולה מעמדת היועץ כי הוא עומד להגיש את כתב האישום בקרוב. ואלה עיקרי הדברים העולים מקטעי הווידאו הנזכרים לעיל:

(-) באוגוסט 2012 תקפו מספר צעירים יהודים שלושה נערים ערבים בכיכר ציון בירושלים. מספר ימים לאחר מכן פורסם באתר האינטרנט "ערוץ 7" סרטון שבו נראה גופשטיין

אומר, בין היתר "כנראה שכאן הנערים הרימו את הכבוד היהודי מהרצפה ועשו את מה שהמשטרה היתה צריכה לעשות. עשו דין בפורעים הערבים שהטרידו את הבנות היהודיות. חבל שהם נותנים את זה לבחורים לעשות ושלא המשטרה מטפלת בזה. בחור ערבי שרוצה למצוא בחורה שיחפש בכפר שלו, שלא יבוא אלינו לירושלים [...] בנות יהודיות הן לא הפקר".

(-) כשנה לאחר מכן, בחודש אוקטובר 2013, שודר ריאיון עם גופשטיין בערוץ 2 שבמסגרתו נשאל על אודות עמדותיו ובפרט בכל הנוגע לתמיכתו במשנתו של כהנא. במסגרת אותו ריאיון נשאל גופשטיין, בין היתר, "אז בחזון אחרית הימים, מה קורה? מגייסים את כל ציי המשאיות במדינת ישראל, מעלים את הערבים..." ואילו גופשטיין החרה החזיק "באוטובוסים" והוסיף "זה מה שבן גוריון עשה, לא? בן גוריון עשה את זה בקום המדינה. אני מעריך שיהיה עוד מלחמה, יחלפו עוד שנים ימותו עוד יהודים, בסוף יעשו את זה, לא יהיה ברירה אחרת". כמו כן, גופשטיין אמר באותו ריאיון כי "גם [הערבים] הנחמדים הם אויבים. הוא ערבי טוב, הוא ערבי מתוק, מתוק מדבש. אבל הוא אויב שלי כי הוא חושב שזה המדינה שלו [...]". בהמשך נשאל גופשטיין אם מותר להרוג ערבי וענה כי "מבחינת ההלכה מותר" ואילו מנקודת ראותו "השאלה אם אני רוצה לשבת בכלא או לא" וכי מדובר בשיקולי כדאיות בלבד. עוד באותו ריאיון נשאל גופשטיין על פעילותו של ארגון להב"ה נגד התבוללות ואמר, בין היתר, כי "יש כאלה שמגיע להם להשתמש נגדם באלימות כן. ערבי שמתחיל עם יהודייה [...] לא צריך לדבר. ערבי שמתחיל עם יהודייה, אני לא חושב שצריך להמשיך להתהלך יותר מדי ברחוב עם היהודייה שלו".

(-) כחודשיים לאחר מכן שודרה במהדורת החדשות בערוץ 2 כתבה שעסקה בחתונת בתו של גופשטיין וכללה ריאיון עמו שבו אמר כי "התנאי הראשון שאני הולך לחתונה, זה שאין פלסטינים בחתונה אצלנו. אין ערבים בחתונה. אצלנו זה על טהרת העבודה העברית. בוא נגיד שאם היה פה מלצר ערבי הוא לא היה מגיש את האוכל [...] הוא היה מחפש את הבית חולים הקרוב נראה לי". גופשטיין נשאל על הדברים הנ"ל כשנתיים לאחר מכן, ביום 29.8.2014 עת התארח בתכנית טלוויזיה בערוץ 10. הוא לא חזר בו מדבריו וענה "אמרתי שאם היה שם מלצר ערבי הוא היה גומר בבית החולים". כשנשאל מדוע, השיב: "למה? כי החבר'ה שלי היו נמצאים בחתונה ומלצר ערבי זה לא דבר שהולך ביחד". כנשאל למה זה לא הולך ביחד, השיב: "כי אנחנו לא אוהבים אויבים. אנחנו מעדיפים להעסיק את היהודים, את האחים שלנו ולא להעסיק ערבים בתור מלצרים".

(-) ביום 11.11.2014 נשא גופשטיין נאום בעצרת לזכרו של כהנא ובמסגרתו אמר את הדברים הבאים כשהוא מוקלט ומצולם:

"האויבים שבתוכנו הם סרטן. ואם לא ניקח את הסרטן ונזרוק אותו אנחנו לא נמשיך להתקיים וימותו יהודים כאן כל יום. לצערנו הסרטן הזה שלח גרורות לכל מקום – אתמול בתל אביב, בירושלים, ערד, באר שבע. אין מקום שאין לסרטן הזה גרורות, אותן גרורות שעוד הרב כהנא הזהיר אותנו. הסרטן הזה, הסרטן המסוכן של הדו קיום. ולצערנו בתוך הממשלה יש כל מיני שרים [...] שמעודדים את הדו קיום, שנותנים להם לשרוד, מכניסים אותם להייטק, נותנים להם להיות רופאים. אבל המוקד של הסרטן, הגרורה הכי גדולה שיש [...] בהר הבית. הר הבית זה הגידול הכי גדול של הסרטן שנמצא לנו פה, וכל עוד ממשלת ישראל לא תתעשת ותוריד את הגידול הזה מהר הבית לא נצליח להביא את המדינה לגאולה השלמה".

(-) במהלך חתונה שהתקיימה בשנת 2017 במודיעין עילית ובה נכחו פעילי ימין לרבות חברים בארגון להב"ה, עלה גופשטיין אל הבמה ושר למול קהל של עשרות משתתפים "ברוך הגבר, נכנס למערה, דרך הנשק וירה" תוך שהוא מתייחס בכך לטבח במערת המכפלה שביצע ברוך גולדשטיין בשנת 1994. בהמשך האירוע השמיע גופשטיין את הסיסמה "מוחמד מת, מוחמד מת". באותה העת, חלק ממשתתפי החתונה שנותרו במסיבה לבשו חולצות של ארגון להב"ה, היו רעולי פנים ונופפו בסכינים או סימנו בידיהם תנועת "אקדח".

17. פרט לראיות אלה שעמדו ביסוד ההחלטה על העמדתו לדין של גופשטיין, הציגו המערערים שורה ארוכה של ראיות נוספות ומתוכן אזכיר אך את הבולטות ביותר:

(-) בסרטון מיום 28.12.2010 נראה גופשטיין כשהוא קורא להימנע מהעסקת ערבים בבתי עסק המופעלים על ידי יהודים, וכלשונו: "לא מזמן פתחו את רמי לוי בגוש עציון, הוצאו מודעות, עשינו הפגנה שם באזור מכיוון ברגע שיש שם תערובת של קונים ערבים ועובדים ערבים יחד עם נערות זה יכול לקרות בכל מקום [...] לצערנו כמעט אין רשת שלא מעסיקה ערבים [...] לצערנו זה לא רק רשתות שיווק, מדובר גם בשירות לאומי שעובדות בבתי חולים ביחד עם אחים ערבים ורופאים ערבים לצערנו גם שם נתקלנו בבעיה [...] אני מציע לכל אם שלא תשלח את הבת שלה לשירות לאומי ביחד עם עובדים ערבים".

(-) במהלך פורים שנת 2014 הועלתה לעמוד ה"פייסבוק" של גופשטיין תמונה שלו מחופש לערבי חבול כשעל חזהו שלט "חשבתי על יהודיה! ואכלתי אותה".

(-) בסרטון שפורסם בשנת 2014 לאחר חטיפת שלושת הנערים נראה ונשמע גופשטיין אומר: "מי שרוצח יהודים צריך לרצוח אותו, צריך כל הכפר הזה לגרש אותו, אסור להשאיר אבן על אבן בכל הכפר, בכל חברון, ערבים אין להם מה לחפש פה במדינה, זה התשובה היחידה וזה הנקמה למדינה".

(-) בחודש יולי 2014 השתתף גופשטיין בתוכנית הטלוויזיה "שיחת היום" בהנחיית לואיס אהריש ובה נראה ונשמע גופשטיין אומר, בין היתר, כך:

"[גופשטיין]: כל ערבי שמח שרוצחים יהודים, 98 אחוז [...] לכם יש 22 מדינות, אני רוצה להישאר במדינה היהודית שלי [...]
[אהריש]: אני לא אמורה להיות כאן?
[גופשטיין]: את לא אמורה להיות כאן [...] אלא אם כן היא תהיה מוכנה להיות בתנאים של עם ישראל [...]
[אהריש]: אני פה כדי להישאר [...]
[גופשטיין]: נחיה ונראה."

(-) בסרטון מתוך "עצרת זכרון לרב מאיר כהנא הי"ד" משנת 2015 נראה ונשמע גופשטיין אומר: "אין דו קיום איתם, היום כולם מבינים את זה, אין דו קיום איתם! [...] משבוע הבא אנחנו מתחילים, משמר הכבוד היהודי של ארגון להב"ה עם עוצמה יהודית, בתוכנית אימונים ארצית לנוער, לנוער, לבנים ולבנות, לחברה שיידעו להחזיר מה שצריך להחזיר, ולפעמים ההתקפה היא ההגנה הכי טובה [...] ואם ערבי יתחיל איתם, אוי לו לערבי שיתחיל איתם, אני לא מאחל לו, לאף אחד לנסות להתחיל איתם. [...] אנחנו משבוע הבא מגבירים גם את השיעורים בתורת הרב כהנא בכל רחבי הארץ [...] אנחנו מחכים ומצפים לנקמה שתבוא בעזרת השם".

(-) בדף ה"פייסבוק" של גופשטיין מופיעות במהלך שנת 2016 אמירות מכלילות ביחס לציבור הערבי בישראל כגון "בדבר אחד הם טובים – שקר!" ; "אל תיסעו איתם! ונשמרתם מאוד"; "בבחירות הם נהרו לקלפיות כעת הם שורפים לנו את הארץ"; וגם "מאחורי כל להבה מסתתר גפרור ערבי".

18. משקל מיוחד נושאות הראיות מן התקופה האחרונה שבועות ספורים בלבד לפני הגשת בקשות הפסילה. מדובר בראיות משמעותיות מבחינה כמותית ואיכותית המלמדות כי גם בעת הזו גופשטיין לא שינה מדרכיו והוא ממשיך לדבוק בתפיסות הגזעניות ולהסית נגד הציבור הערבי בכללותו ולהתבטא כלפיו באופן מבזה ומשפיל ואף פועל על מנת להוציא את תפיסותיו אלה מן הכוח אל הפועל. כך, בסרטון באתר של ארגון להב"ה מחודש אוקטובר 2018 נראה ונשמע גופשטיין אומר כי "היום כבר כולם יודעים שהרב כהנא צדק" ועוד הוא אומר:

"אין יום שאותו ישמעאל לא מנסה לרצוח יהודים, ולצערנו גם מצליח. אין יום שאותו ישמעאל לא מנסה להטריד ולאנוס בנות יהודיות. והם הורסים לנו את מדינת ישראל, בכך שהם מכניסים פה תרבות של רצח, גניבה ואונס. את כל זה שרה ראתה והבינה כבר אז ואמרה לאברהם 'גרש האמה הזאת ואת בנה'. אין להם

מקום כאן בארץ ישראל [...] יום יום, הוא [כהנא] הלך מעיר לעיר [...] וניסה לשכנע את היהודים שכאן בארץ ישראל יש מקום רק לאלה שבאמת נאמנים לארץ, לא לאלה שמנסים לרצוח אותנו או מנסים לפגוע בבנות שלנו. לצערנו לא שמענו לו ולא גירשנו”.

(-) באותו החודש, בעצרת לזכרו של כהנא נראה ונשמע גופשטיין נושא דברים מעל בימת הטקס ואומר:

”ואותו ישמעאל שאז צוחק גם היום מצחק, גם היום הוא שופך דמים, אין יום שהוא לא מנסה לרצוח אותנו, ולצערנו יש הרבה ימים שהוא מצליח לרצוח אותנו. מצחק זה גילוי עריות, אין יום שהם לא מטרידים את הבנות שלנו ולא אונסים את הילדות שלנו [...] אנחנו רואים גם את העבודה הזרה [...] שהם הכניסו לארצנו, שהיהודים כבר לא יכולים לעבוד, נותנים את כל העבודה לערבים ובגלל זה בא עוד שפיכות דמים ואת כל התרבות של השקר והגניבה שלהם. ואז שרה רואה את זה ואומרת ‘גרש אותו’, אין מקום פה בארץ ישראל גם לישמעאל וגם ליצחק, זה או ישמעאל או יצחק [...] אם לא נגרש את אלה שלא נאמנים, הם ימשיכו לצחק וימשיכו להרוג וימשיכו לאנוס וזה הפתרון רבתי, וזה מה שהרב כהנא צדק [...] כל הערבים מניפים דגלי אש”ף [...] הם אומרים שצריך לרצוח יהודים”.

(-) חודשים אחדים לאחר מכן, בינואר 2019, כחלק מסדרת סרטונים בנושא קשרים בין גברים ערבים ונשים יהודיות נשמע גופשטיין פונה אל בני המשפחה של אותן נשים ואומר:

”הדבר הכי חשוב קודם כל שתדאג שהיא לא תכיר אותו. לא בפייסבוק, לא בעבודה משותפת, לא בשירות לאומי, לא בבילויים ולא באוניברסיטה [...] אבל אם חס ושלום הגעת למצב הזה חשוב שתפנה ללהב”ה כי אם היית עושה מה שכל אדם נורמלי היה צריך לעשות במקרה כזה היו מכניסים אותך למעצר להרבה שנים והערבי היה צוחק לך בפנים [...] להקדים תרופה למכה, להסביר לבנות ולהורים כיצד אתן יכולות ליפול לידי אותם ציידים שמחכים לכם”.

(-) ובסרטון שפורסם באינטרנט לפני כחודשיים שוב נראה ונשמע גופשטיין אומר:

”כן, אני רוצה לדבר על האונס של הילדה בת 8, אבל לא רק עליו, גם על הילדה בת 16 שנאנסה מערבי שעובד לידה בשכונת גאולה [...] ועל ילדה בת 14, שנהג אגד פיתה אותה, ועל הנערה שעובדת בסופרמרקט והתאהבה בערבי שעובד איתה שם בחנות [...] בעצם אני לא רוצה לדבר על הבנות, אני רוצה לדבר על אלה האשמים, על אלה שהכניסו אותם בשביל כמה שקלים לבית שלהם, ואלה שמכניסים לתוך בתי הספר שלנו, של בנים ובנות, עובדים ערבים כי זה יוצא יותר זול [...] ועל אלה שמאוד קשה להם לנקות והם דואגים לאישה שלהם אז הם מביאים מנקה ערבי [...] קודם כל, עבודה עברית! תדאגו לאחים שלכם, תדאגו לילדות שלכם, אל תדאגו לאויבים שלנו”.

(-) בצד ההקלטות של גופשטיין בקולו הוצגה גם שורה של "ציוצים" מן השנים 2019-2018 בחשבון ה"טוויטר" של גופשטיין המנוהל תחת שם המשתמש "כהנא צדק". בין היתר, נכתב שם ביום 21.5.2018 כי:

"אין ערבי מתון או ערבי קיצוני. קיים ערבי פיקח או ערבי טיפש. הערבי הטיפש אומר בגלוי מה שבלבו – לחסל את המדינה היהודית. הפיקח כבר למד שלא לגלות את מה שהוא חושב (הרב מאיר כהנא הי"ד – אפליקצית ציטוט יומי של הרב כהנא)".

עוד ניתן למצוא באותו חשבון "טוויטר" שהינו פעיל במיוחד, ציטוטים רבים נוספים מדברי כהנא, קריאות שלא להעסיק ערבים וכן התבטאויות נגד קהילת הלהט"ב. לכל אלה יש להוסיף את החומר הראיתי שהוצג בנוגע לפעילותו של ארגון להב"ה שגופשטיין, כאמור, עומד בראשו. תפיסת העולם והמסר העולים מראיות אלה זהים לתפיסת העולם ולמסרים הגזעניים של גופשטיין עצמו. כך עולה מן הראיות הנוגעות לפעילות הארגון כי לאורך השנים פורסמו וחולקו על ידו כרזות, עלונים ומדבקות ובהם קריאות מפורשות שלא להעסיק ערבים, להימנע מלהשכיר דירות לערבים, להימנע מכל מגע עם ערבים, וכן קריאות בעלות נופך מאיים בנוגע לקיום מערכות יחסים בין יהודים וערבים. בחומרים שהופצו נכתב, בין היתר: "מפטרים היום את המחבל של מחר"; "שומרים על בת ים יהודית – הערבים משתלטים על בת ים [...] קונים ומשכירים דירות מיהודים [...] לוקחים ומקלקלים בנות מבת ים!"; "אל תעזו אפילו לחשוב על יהודיה!"; "אל תתעסק עם אחותי". הארגון גם פעל, בין היתר, לחלק "תעודת כשרות" לבתי עסק שלא מעסיקים "אויבים" וכן הכין "מפה" של עסקים בשוק מחנה יהודה בירושלים השומרים על "טהרת העבודה העברית".

19. התמונה העולה מעיון בעשרות הראיות שהוצגו בפנינו היא ברורה, חד-משמעית וגלויה על פניה: מדובר במופעים מחרידים של הסתה שיטתית לגזענות המופנים נגד הציבור הערבי. גופשטיין מציג את הציבור הזה בהכללה כאויב וכמי שאין לקיים עמו כל מגע העשוי להתפרש כדו-קיום. הוא אינו בוחל באמירות המדמות אותו ואת האפשרות לדו-קיום עמו למחלה סופנית באומרו כי הם סרטן אשר "שלח גרורות לכל מקום". הוא אף אינו בוחל בתיאור הערבים בהכללה כמי שמתנהלים על פי "תרבות של רצח, גניבה ואונס". בעניין כסיף ציינה חברתי, השופטת ע' ברון כי ההתבטאויות הגזעניות אשר בגינן ראינו לפסול את בן ארי מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-21 "זועקות מן החומר הכתוב וחורכות את האוזניים". עתה נחשפנו להתבטאויותיו ולפעילותו של גופשטיין, אשר מגלים נקודת שפל חדשה בשיח הגזעני אשר כמותה לא ידענו בעבר. גופשטיין אף טרח להדגיש בפני ועדת הבחירות כי על פי תפיסתו אין מדובר בגזענות והוסיף "אני לא מתבייש ואני לא חוזר בי ואני לא מתחרט. אני אמשיך להילחם בהתבוללות" (עמ' 114 לפרוטוקול הדיון בוועדת הבחירות).

20. בעניין כסיף פסקנו כי "שיח גזעני מסית אינו לגיטימי, בייחוד מפיו של מי שמבקש להיות נבחר ציבור, המשמיע אותו בראש חוצות. את השיח הזה יש להותיר 'מחוץ למחנה' בכל חברה מתוקנת ועל אחת כמה וכמה במדינת היהודים" (עניין כסיף, בפסקה 31 לחוות דעתי). כך פסקנו ביחס להתבטאויותיו הגזעניות של בן ארי והדברים יפים בבחינת קל וחומר לעניינו של

גופשטיין. אכן, הראיות החמורות שהציגו המערערים בעניינו של גופשטיין שאת הבולטות מתוכן הבאתי לעיל, נפרסות על פני שנים ארוכות עד לתקופה האחרונה ממש. ברוב המקרים הוא נראה ונשמע בקולו אומר את הדברים ואלה אף נושאים לא אחת גוון אלים. פעילות עקבית ושיטתית זו מלמדת כי גופשטיין נחוש להוציא את תפישותיו הגזעניות מן הכוח אל הפועל ודי בכל אלה כדי לבסס את המסקנה כי התבטאויותיו והתנהלותו של גופשטיין מצויים הרחק בעומק האזור האסור של הסתה לגזענות, המצדיקה את פסילתו מלהתמודד בבחירות לבית המחוקקים הישראלי מתוקף הוראת סעיף 7א(א)(2) לחוק היסוד. זאת, גם אם מביאים בחשבון את חשיבותן הרבה של הזכויות החוקתיות לבחור ולהיבחר.

גופשטיין ניסה אמנם לעטות על הדברים "כסות" לגיטימית של מאבק אידיאולוגי בתופעת ההתבוללות באומרו "לא שנאה לערבים, לא שנאת זרים, ואף לא תחושת עליונות כלשהי היא שמובילה את ראשי הארגון אלא שכל רצונם ומהותם היא לעזור לעם ישראל, לבנות ישראל ולפעול נגד תופעת ההתבוללות" (סעיף 40 לתצהיר מטעם גופשטיין לוועדת הבחירות). אלא שניסיון זה מתנפץ לחלוטין אל מול חומרת ההתבטאויות, שאך מקצתן הובאו לעיל, הרוויות בוז ושנאה כלפי הציבור הערבי ככזה.

מן הטעמים הללו באתי לידי מסקנה כי יש לקבל את הערעור בעניינו של גופשטיין ולהורות כי הוא פסול מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-22.

ברוך מרזל

21. המערערים טוענים כי מרזל מסית באופן עקבי ובוטה לגזענות, וכי הדבר עולה מעשרות הראיות שאותן הגישו. סוגיית פסילת מועמדותו של מרזל מלהתמודד בבחירות כבר נדונה פעמיים בעבר. בשנת 2003 בעניין טיבי (א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' טיבי, פ"ד נז(4) 1 (2003) (להלן: עניין טיבי)) נדון ערעור על החלטת ועדת הבחירות לכנסת ה-16 שלא למנוע את השתתפותו של מרזל בבחירות. התשתית הראייתית שהוצגה נגד מרזל באותו עניין הייתה רחבה וכללה ראיות רבות המעידות כי הוא היה פעיל מרכזי בתנועת "כך", אשר כפי שכבר הוזכר השתתפותה בבחירות לכנסת נפסלה בשל משנתה הגזענית והיא אף הוכרזה כארגון טרור. נטען כי מרזל מוסיף לדבוק באידיאולוגיה הגזענית של תנועת "כך" ועל כן יש לפסול אותו מהשתתפות בבחירות. הטענה המרכזית שהעלה מרזל בעניין טיבי הייתה כי הוא שינה את דרכיו וכי הוא מקבל עליו את "כללי המשחק" הדמוקרטיים. על כן, כך טען שם, אין מקום לזקוף לחובתו את הראיות שהוצגו ואין למנוע ממנו את ההתמודדות בבחירות לכנסת ה-16. בית המשפט, בדעת רוב (כנגד דעתם החולקת של המשנה לנשיא (בדימ') ש' לוין והשופטות ט' שטרסברג-כהן, ד' ביניש וא' פרוקצ'יה), החליט לדחות את הערעור בעניינו של

מרזל וקבע כי חרף קיומן של ראיות המעידות עליו כי הוא היה פעיל מרכזי של תנועת "כך", וחרף העובדה שלא הוכח כי הוא התנתק מהאידיאולוגיה הגזענית של תנועה זו, אין עילה להתערב בהחלטת ועדת הבחירות אשר סברה כי נוכח הצהרתו ששינה מדרכיו, יש לאפשר לו להתמודד. בית המשפט ציין אמנם כי הוא מטיל ספק של ממש בכנות הצהרתו של מרזל לפיה חזר בו מדרכו ומהאידיאולוגיה הגזענית והאנטי-דמוקרטית שבה החזיק, אך בית המשפט בחר ליתן משקל לאותה הצהרה בפני ועדת הבחירות ולאפשר למרזל ליהנות מן הספק.

22. סוגיית התמודדותו של מרזל בבחירות לכנסת ישראל שבה ועלתה בשנת 2015 בעניין זועבי השני (א"ב 1095/15 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים נ' זועבי (10.12.2015) (להלן: עניין זועבי השני)) שם נדון הליך לאישור החלטת ועדת הבחירות המרכזית אשר קבעה כי יש למנוע את התמודדותו של מרזל בבחירות לכנסת ה-20. זאת הן בשל שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית (סעיף 7א(א)(1) לחוק היסוד) והן בשל הסתה לגזענות (סעיף 7א(א)(2) לחוק היסוד). חומר הראיות שהוצג באותו הליך לחובתו של מרזל כלל כתבות שונות שרובן פורסמו באינטרנט ומהן עלה כי מרזל פועל באופן שיטתי ועקבי נגד קבוצות שונות ובהן ערבים ומסתננים. בין היתר, הפנו מבקשי הפסילה שם להתבטאויות של מרזל שמהן ניתן היה ללמוד לדבריהם כי הוא מוסיף לתמוך באידיאולוגיה של כהנא, במניעת קשרים בין ערבים ליהודים ובהדרתם של ערבים אל מחוץ לערים שבהן מתגוררים תושבים יהודים. טענתו המרכזית של מרזל באותו עניין הייתה שמבקשי הפסילה לא הצליחו להציג תשתית ראייתית מספקת לביסוס טענותיהם. מרזל הוסיף וטען כי הוא מקבל על עצמו את השיטה הדמוקרטית ומתנגד לאמירות המתפרשות כגזעניות, מכיר בכיבוד החוק ומתנגד לפעולה בדרכים אלימות. בית המשפט קיבל גם זו הפעם ברוב דעות (כנגד דעתו החולקת של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין) את עמדתו של מרזל וקבע כי אין למנוע ממנו להתמודד בבחירות. בכל הנוגע לשלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית נקבע כי התשתית הראייתית אינה מקיימת "מסה קריטית" של ראיות הנדרשת להוכחה ברורה וחד-משמעית כי בהתבטאויותיו של מרזל יש כדי לשלול את אותם עקרונות גרעיניים של המשטר הדמוקרטי, ובכלל זאת את גרעין זכויות האדם של האוכלוסייה הערבית. אשר להסתה לגזענות, עמדת הנשיאה מ' נאור הייתה כי מרזל עומד "קרוב מאוד לנקודת הקיצון של פסילה מהשתתפות בבחירות", אך היא הוסיפה וציינה כי "לא העמדה האידיאולוגית היא הנבחנת אלא המעשים לשם הוצאתה לפועל". נקבע כי טענות מבקשי הפסילה התבססו ברובן על כתבות עיתונאיות ועל ידיעות מהאינטרנט אשר משקלן הראייתי נמוך, וכי מרזל הכחיש והסביר חלק נכבד מהראיות שהוגשו בעניינו ויש לתת משקל מיוחד להצהרותיו בעניין זה. משכך נקבע כי יש בהסברים אלו כדי להטיל ספק בהיותה של הסתה לגזענות מטרה מרכזית בפעילותו של מרזל.

23. עתה, שבה מועמדותו של מרזל לדיון בפנינו זו הפעם השלישית משהחליט להתמודד לכנסת במסגרת רשימת "עוצמה יהודית". כפי שצוין, ועדת הבחירות המרכזית החליטה ברוב של 17 מתנגדים לעומת 16 תומכים שלא לפסול את מועמדותו. המערערים מלינים על כך וטוענים כי מאז שנדון לאחרונה עניין מועמדותו של מרזל בשנת 2015 נאספו והוצגו למעלה מ-50 ראיות חדשות המלמדות כי הוא דבק במשנה הגזענית של תנועת "כך" ורואה בכהנא אביו הרוחני. לטענת המערערים, עולה מהתבטאויותיו העקביות של מרזל כי הוא נותר מחויב באופן עמוק לרעיונות אלה וכי הדבר עומד בניגוד מוחלט לדברים שהצהיר ואמר בפני ועדת הבחירות ובפני בית המשפט בעבר, על מנת לסלול את דרכו להתמודד בבחירות לכנסת ה-16 ולכנסת ה-20.

24. היועץ המשפטי לממשלה סבור כי יש לקבל את הערעור בעניינו של מרזל והוא מציין כי התבטאויותיו של מרזל אשר רובן מוצגות בקולו, מלמדות באופן מובהק כי הוא מסית באופן שיטתי ועקבי לליבוי יצרים על יסוד לאומי-אתני נגד האוכלוסייה הערבית בישראל. נטען כי מרזל מתייחס לכלל ערביי ישראל כאל אויב אשר מאיים על המדינה ועל העם היהודי, וכי הוא שב וקורא לפעול נגד "אויב" זה – לפגוע בו פיזית, למנוע את העסקתו, לפנות אותו ממקום מושבו ולגרשו מהארץ. היועץ הדגיש כי לשיטתו אין מדובר במקרה גבולי, אלא ב"גרעין הקשה" של הסתה לגזענות, המצדיקה את פסילת מועמדותו של מרזל על פי החוק ועל פי המבחנים שנקבעו בהקשר זה בפסיקה.

25. מרזל מצדו סבור כי יש לדחות את הערעור. לטענתו, חלק גדול מהחומרים שהגישו המערערים כבר נבחנו ונדונו בהליכים קודמים שהתנהלו בעניינו ועל כן, הוא סבור כי אין מקום לשוב ולדון בהם. מרזל מציין כי אמנם ישנן התבטאויות אשר בדיעבד הוא סבור כי מוטב היה אילו ניסח אותן באופן שונה וכי המשמעות העולה מקריאתן אינה המשמעות שאליה התכוון. הוא הוסיף וציין כי חלק מהראיות אינן אלא "פליטות פה" הנובעות מטעות בניסוח ומחוסר שימת לב וכי מכל מקום הדברים נאמרו על ידו בהיותו אזרח פרטי ואין לו כוונה לחזור על התבטאויות אלה ככל שייבחר לכנסת. בן גביר, אשר ייצג את מרזל בערעור, אף ראה להדגיש בטיעונו במהלך הדיון שהתקיים ביום 22.8.2019, כי הראיות שהציגו המערערים אכן מעוררות קושי אך לדבריו לאחר פסק הדין שניתן בעניין הבחירות לכנסת ה-21, אשר במסגרתו נפסלה מועמדותו של בן ארי, הוא קיים שיחות רבות עם מרזל והבהיר לו כי אין מקום לתכנים גזעניים בפעילותה של "עוצמה יהודית" ובלשונו של בן גביר: "אחרי פסק דין בן ארי, דיברתי רבות עם מרזל, כפי שאמרתי, מה שהיה לא יהיה נקודה" (ראו בעמ' 20 לפרוטוקול הדיון). בן גביר הוסיף וטען כי יש לייחס משקל רב לעובדה שמרזל נענה להצעתו של יו"ר ועדת הבחירות, המשנה לנשיאה השופט ח' מלצר, לסגור את חשבון ה"פייסבוק" שהתנהל בשמו ולדבריו יש

לראות בכך צעד אקטיבי מצדו המעיד על כוונתו לשנות מדרכיו. מרזל, שביקש וקיבל את רשות הדיבור בדיון, אמר כי חלק גדול מהתבטאויותיו נאמרו בהיסח הדעת, בהומור או כ"פליטת פה" וכי אילו ידע שהדברים יפורסמו היה נזהר בדבריו. עוד ציין מרזל כי הוא מקיים סיורים רבים, בעיקר בחברון, לעולים חדשים וכן שיעורי לימוד ובהנחה שהכל מוקלט, ניתן לדלל את הראיות שהוצגו מבחינת כמותן אל מול מכלול החומרים מסוג זה שניתן למצוא ואשר אינן תומכות בטענותיהם של המערערים. לבסוף, ציין מרזל כי אין לו מיומנות כלשהי בתחומי ה"מדיה החדשה" וכי ההתבטאויות שפורסמו בדף ה"פייסבוק" המתנהל בשמו נכתבו על ידי אחרים ושלא על דעתו. מרזל אף שב וציין כי שליטתו בשפה האנגלית אינה גבוהה ועל כן אין לייחס משקל רב לדברים שנאמרו על ידו בשפה זו.

26. דומה כי מרזל אינו חולק על כך שהראיות שהוצגו בעניינו חוצות את הקו האסור ועולות כדי הסתה לגזענות. עיקר הטיעון מטעמו התמקד למעשה בטענה כי יש לייחס גם הפעם משקל מכריע לדבריו בפני ועדת הבחירות ובפנינו, כי מדובר ב"פליטות פה" או בדברים אשר יוחסה להם משמעות חמורה מכפי שהתכוון וכי מכל מקום אין בכוונתו להתמיד בהתבטאויות מסוג זה שאותן אמר כאדם פרטי ככל שייבחר לכנסת. משקל מיוחד, כך סבור מרזל, יש לייחס לעובדה שהפעם הוא אף נקט צעד אקטיבי לסגירת חשבון ה"פייסבוק" אשר בו פורסמו בשמו התבטאויות מבלי שלדבריו הייתה לו שליטה על כך.

אקדים ואומר כי בהינתן העובדה שמדובר בהתנהלות החוזרת על עצמה באותה מתכונת ממש זו הפעם השלישית, מקובלת עלינו עמדת היועץ המשפטי לממשלה ולפיה מדובר בשיטת פעולה שבה נוקט מרזל בכל פעם שהוא מבקש להתמודד בבחירות לכנסת ועל כן יש לייחס לדברים משקל נמוך ביותר, אם בכלל. וכדברי בא כוח היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד ענר הלמן:

"זו שיטת הפעולה של מרזל. את זה הוא עשה ב – 2003, ב – 2015 וגם עכשיו. פעם אחת מקרה פעם שניה צירוף מקרים פעם שלישית תופעה. כל מה שקורה באמצע הוא אחר. המשקל של התנצלותו או חרטתו החלקית של מרזל בפני הועדה המשקל שלו שואף לאפס על רקע זה שזו הפעם השלישית שהוא עושה זאת" (בעמ' 8 לפרוטוקול הדיון).

אכן, התמונה המצטיירת מעיון ברצף ההתבטאויות של מרזל לאורך השנים בעברית ובאנגלית, בין בקולו ובין בעמודי ה"פייסבוק" וה"טוויטר" הנושאים את שמו, היא תמונה הצבועה בצבעים עזים, ברורים וחד-משמעיים של הסתה לגזענות. הטענה כי אינו שולט בשפה האנגלית ועל כן אין לייחס משקל לדברים שאמר בשפה זו היא טענה מוקשית. מוקשית כפל כפליים היא הטענה לפיה יש לייחס משקל משמעותי לבקשה שהגיש מרזל עתה, בהמלצת יו"ר ועדת הבחירות, לסגור את חשבון ה"פייסבוק" שלו. בהקשר זה לא למותר להזכיר כי כבר בעניין זועבי השני שניתן בשנת 2015 בעת שמרזל ביקש להתמודד בבחירות לכנסת ה-20, ציינה הנשיאה מ' נאור כי "את טענתו [של מרזל] לפיה אין הוא אחראי לדברים המפורסמים שם [ב"פייסבוק"] קשה להלום" (עניין זועבי השני, בפסקה 34). מכל מקום, אם אכן מדובר בשימוש בלתי מורשה שלא על דעת מרזל בשמו לצורך עמוד ה"פייסבוק" האמור, ניתן היה לצפות

ממרזל שעם הינתן פסק הדין בעניין זועבי השני יעשה את כל הדרוש על מנת שמי שלדבריו מפעילים את עמוד ה"פייסבוק" הזה יחדלו מכך או לחלופין כי יעשה את כל הדרוש על מנת שחשבון זה ייסגר ללא דיחוי. תחת זאת, הפרסומים הבעייתיים בעמוד ה"פייסבוק" הנושא את שמו נמשכו באין מפריע לאורך ארבע שנים נוספות. לגבי פרסומים אלה לא ניתן עוד לשמוע מפיו כי לא היה מודע להם וחזקה עליו שהדברים נעשו על דעתו.

27. על מנת להמחיש עד כמה אמירותיו, התבטאויותיו ופעילותו של מרזל מצויים באופן מובהק במתחם האסור של הסתה לגזענות המצדיקה את פסילת מועמדותו לפי סעיף 7א(א)(2) לחוק היסוד, מן הראוי לפרט מקצת מאותן התבטאויות לאורך השנים ועד לעת האחרונה ממש:

(-) בטור דעה שפרסם מרזל בחודש אוקטובר 2015 הוא התייחס באופן מכליל לציבור הערבי בישראל וציין כי "הבעיה הינה שמושא חקירתם [אלו המנסים לנתח את "ההתנהגות הערבית"] – הערבים – אינם שותפים לכל אותם מושכלי יסוד, ומכאן נובע הכשל החמור בהבנת דרכי הפעולה של האויב [...] אני מכיר את דרכי החשיבה ואת דפוסי הפעולה של האויב היטב [...] לכן אני מבין שהפתרון הוא אחד והוא הפיתרון היהודי של התורה הקדושה – הפרדה, הבדלה ולא עירבוב. אנחנו כאן והם שם – לשלוח את האויבים לארצות ערב! שם יהנו משלטון ערבי כאוות נפשם".

(-) בראיון שקיים מרזל ברדיו באותו החודש הוא הוסיף ואמר: "כמובן שהשאיפה היא שבארץ ישראל לא יהיו אויבים [...] ארץ ישראל היא שלנו ורק שלנו, וכל מי שרוצה להיות פה אורח, יתנהג באורח כמו אורח, מי שלא יתנהג כאורח מי שילחם נגד המדינה, יסית נגד המדינה, יפעל נגד המדינה, יצביע לרשימה הערבית המשותפת, יתמוך בבל"ד [...] ואגב עד עכשיו כנראה לא הגעתי לאחוז אחד מהערבים כי אצל [...] בנט אומר ש-99 אחוז נאמנים [...] זה לא חינוך, זה לא הארגון, זה לא משהו ספורדי, זה כל ערבי היום הפך לחפץ חשוד כמו שאמר מורנו הרב כהנא לפני שלושים שנה".

(-) כחודש לאחר מכן פורסם ב"יוטיוב" סרטון תחת הכותרת "העסקת אויבים – תמיכה בטרור" שבו נראה מרזל משבח אי העסקה של ערבים או קניה מהם ואומר: "המחבלים האלה ידקרו אותנו אם נשאיר אותם פה בארץ, ולכן הרב כהנא צדק, צריך לגרש את כל האויבים מארצנו כמה שיותר מהר [...] לא להעסיק אויבים, לא להעסיק את המחבלים ולא את מסייעיהם ולא את תומכיהם, כי כל מי שמעסיק אותם, עובר על עבירה [...] שלא לתת פרנסה לאח שלו. ומשאיר אותם פה בארץ. אגב הרב כהנא מעולם לא קנה מערבים". בהמשך אותו יום פורסם ראיון מצולם באינטרנט ובו אמר מרזל: "ערבים – אויב צריך לגרש! לא מנסים לחנך [...]".

(-) בשנת 2016 פורסם סרט העוסק במרזל אשר במסגרתו התייחס לערבים כאל "אויבים" וכך הוא אמר שם: "We don't hate Arabs because they are Arabs. We hate them because they're our enemies. [...] They believe that they have to destroy us, to kill us. [...] That's what we are working on, to throw them

out of here". בסמוך לכך פורסם ברשת האינטרנט סרטון שבו נשמע מרזל אומר את הדברים הבאים: "We have to throw all the Arabs from here, our enemies don't have to be here. This is something that we have to figure how we do tomorrow".

(-) בחודש מאי 2017 התראיין מרזל לתכנית טלוויזיה אשר במסגרתה אמר, בין היתר, כך: "אצלי אין הבדל. אני לא מהגזעניים שעושה הבדל בין ערבי כזה לכזה, ערבים זה ערבים [...] לפני שמפרנסים את האויב, אם לאויב לא יהיה פה פרנסה, [...] אז אחמד ומוחמד שהתכניות שלהם הם להשמיד אותי, אבל עבודה לא יהיה להם, לא יהיה להם פרנסה, הם יוכלו לחפש את מזלם במדינות אחרות".

(-) כמה חודשים לאחר מכן, בנובמבר 2017, באזכרה השנתית לרב כהנא צולם והוקלט מרזל כשהוא אומר: "הערבים שגרים מעבר לגדר עם התעודות זהות הכחולה שהיהודים המטומטמים נתנו להם עברו את הגדר ונכנסו לגור בפסגת זאב, הם אזרחי ירושלים, מה אנחנו גזענים לא ניתן להם לגור פה? בגבעה צרפתית, ברמת אשכול, במרכז ירושלים. כמעט בכל שכונות ירושלים כיום גרים ערבים. אז לא הצליחו, לא רק שוויתרו על שכונות בירושלים אלא הכניסו את האויבים לתוך ירושלים לתוך למרכז של ירושלים [...]".

(-) בחודש יוני 2018 פרסם מרזל בחשבון ה"טוויטר" שלו סרטון שבו נראית קטטה, אשר אליו הוסף הכיתוב הבא: "האויב ממשיך להרים את האף. ערבי מכה יהודי באכזריות ללא פחד וללא תגובה מצד היהודים שהתרגלו להיות מוכים ופחדנים [...] לא קונים היכן שעובדים אויבים". כחודשיים לאחר מכן פרסם מרזל הודעה של האוניברסיטה העברית בעניין תכנית שמטרתה לקדם סטודנטים ערבים וציין: "טירוף גיזענות אפליה מעדיפים את האויב על האח ששרת בצהל ונאמן למדינה".

(-) בסרטון ב"יוטיוב" בחודש אוקטובר 2018 נשמע מרזל אומר:

"המחבל הכלב שבא עם סכין לדקור חייל, הוא בעיה פחות גדולה מהאויב שנכנס לגבעה הצרפתית, או לרחוב כורש בירושלים, או לקריית יובל, ונכנס ושוכר בית ואחרי זה קונה בית. ומשתלטים עלינו מבפנים! פסגת זאב כל הקניון נכבש, ואנחנו מאבדים עמדה אחרי עמדה, עמדה אחרי עמדה והכל נעשה בכיבוש מבפנים [...] מול הסכנה הזאתי רק לתורת ישראל יש פתרון, והרב כהנא זצ"ל הי"ד היה תמיד אומר, ניסו את כל הפתרונות, רק הפתרון של התורה יעבוד, ואפשר. יש לנו תכנית מפורטת, איך מוציאים אותם מפה!".

(-) בחודש ינואר 2019 פורסם סרטון נוסף ב"יוטיוב" בו נראה מרזל אומר בין היתר כי "כאשר נסיים לטפל באויב, יתפנו עשרות מיליארדים של שקלים שהיום אנחנו מבזבזים אותם [...] רבותי היום 60% מהכסף של הביטוח הלאומי הולך לאויב. אנחנו נדאג שהכסף הזה יגיע למי שצריך, ובעזרת השם נעשה פה מדינה יהודית כמו שצריך". כחודש לאחר מכן פורסם סרטון מתוך כנס של "עוצמה יהודית" בו נשמע מרזל אומר בין היתר את הדברים הבאים: "עם ישראל נמצא בסכנה גדולה, סכנה גדולה שארץ ישראל נכבשת מבפנים ע"י האויב שלנו בצורה מסודרת ומגמתית, צפון דרום גליל נגב מרכז הארץ ירושלים כל מקום ואנחנו חייבים להתעורר ולעשות הכל כדי שהילדים שלנו יחיו גם כן במדינה יהודית".

(-) בחודש מאי 2019 פורסם ב"יוטיוב" סרטון שבו נראה מרזל נואם ואומר, בין היתר, כך: "These are animals, that we are dealing with [...] I try to express what I feel about the Arabs, and I live with them, I don't think they have any changed, they are the same. I'm not saying that everyone, but 99% are giving a bad reputation to the only percent that I don't know. [...] we have to come out and tell each one to his family: there will never could be, there never was a coexistence with Arabs, and we have to throw all our enemy out of here".

28. מובאות אלה שהינן הבולטות מבין מכלול הראיות שהוצגו בעניינו של מרזל, אינן מותירות מקום לספק באשר לעומק התהום הגזעני שבו הוא פועל ומתוכו הוא משמיע את דעותיו. בדומה לבן ארי – תלמיד אחר של כהנא – מרזל משוכנע אף הוא כי כל הערבים, ללא הבחנה, הם "אויבים". אחת האמירות המובהקות ביותר, מבין האמירות שצוטטו לעיל, המבטאות את עמדתו זו היא האמירה לפיה "אני לא מהגזעניים שעושה הבדל בין ערבי כזה לזה, ערבים זה ערבים". מרזל דוגל בתפיסה כי הארץ שייכת ליהודים בלבד וכי הערבים כולם, בהיותם אויבים לדעתו, מקומם בארצות ערב. על כן הוא מטיף לכך שיהודים יימנעו מהעסקתם וכן לכך שלא יאפשרו להם לגור בשכנות ליהודים, על מנת שלא "יכבשו אותנו מבפנים", כדבריו, עד שיסולקו כליל מן הארץ.

אל מול התשתית הראייתית הקשה שהוצגה בעניינו של מרזל, מחוויר מאוד ניסיונו השלישי לשוב ולשכנע כי בכוונתו לשנות מדרכיו ולחדול מהתבטאויות ומפעילות שיש בהם משום הסתה מובהקת לגזענות נגד הציבור הערבי. על כן, ואף שכללל הצהרותיו של מועמד ברוח זו נושאות משקל, נראה לי כי זו הפעם אין ליתן אמון בהצהרות אלה ואין להטות את הכף לזכותו של מרזל, אף לא משום הספק. דומני כי אין מנוס ממסקנה זו, בייחוד בהינתן העובדה כי מרבית הראיות שהוצגו לחובתו של מרזל הן מן התקופה שלאחר שני ההליכים הקודמים

והדבר מעיד כי אלה הצהרות הנאמרות מן השפה אל החוץ וכי מרזל עצמו אינו מייחס להן משקל של ממש.

אשר על כן, באתי לכלל מסקנה כי יש מקום לקבל את הערעור ככל שהוא נוגע למרזל ולהורות על פסילתו מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-22.

איתמר בן גביר

29. סוגיית מועמדותו של בן גביר להתמודד בבחירות לכנסת עלתה אך לאחרונה בעניין כסיף במסגרת ההליכים שהתקיימו לקראת הבחירות לכנסת ה-21. הוחלט כי אין למנוע את התמודדותו, אף שנקבע כי ההתבטאויות שהוצגו מפיו באותם הליכים הן "בהחלט קשות ומטרידות ביותר" וכי "יש טעם בעמדת היועץ המשפטי לממשלה אשר ציין כי הן מתקרבות קרבה מסוכנת לקו האסור שהחוצה אותו מנוע מלהתמודד בבחירות לכנסת". בעניין כסיף ציינו כי ככל שהדבר נוגע לבן גביר יש לייחס משקל ממשי להסברים שנשמעו מפיו (ראו פסקה 47 לחוות דעתי בעניין כסיף) וכן משום שנמצא כי חלק לא מבוטל מהחומר הבעייתי שהוצג בעניינו היה ישן בעוד שהתשתית הראייתית העדכנית שהוצגה "אינה מצטברת לכדי 'מסה קריטית' על פי אמות המידה המחמירות שנקבעו בהקשר זה בפסיקה" (שם). למרות זאת, סבורים המערערים כי בחלוף חמישה חודשים בלבד יש לשוב ולהידרש לסוגיית פסילתו של בן גביר מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-22. המערערים מציינים כי בתקופת הביניים עלה בידם לאסוף חומר נוסף המתייחס ברובו לתקופה שקדמה להליכים הנוגעים לבחירות לכנסת ה-21, ולצדו חומר המתייחס לתקופה שלאחר מכן. עוד ציינו המערערים כי יש הבחנה בין ההליכים הקודמים להליך דנן משום שהפעם בן גביר מתמודד בראש רשימה עצמאית שהיא לטענתם רשימה המסיתה לגזענות ושאף את פסילתה הם מבקשים.

30. היועץ המשפטי לממשלה סבור כי "הראיות שהובאו במסגרת הבקשה בעניינו של בן גביר הן משמעותיות ומטרידות ביותר, והדברים שנאמרו על ידי בן גביר – הנשמעים מפיו – הם קשים וצורמים ביותר". היועץ מוסיף ומציין כי "ההתבטאויות הנוספות המובאות במסגרת הבקשה דנן מקרבות את בן גביר עוד יותר לעבר הקו האסור שהחוצה אותו מנוע מלהתמודד בבחירות לכנסת". אולם, לעמדת היועץ בקשת הפסילה והערעור אינם מבססים גם הפעם תשתית ראייתית משכנעת, ברורה וחד-משמעית בעניינו של בן גביר העולה כדי "מסה ראייתית קריטית" המאפשרת פסילת מועמד בבחירות לכנסת.

31. בן גביר מצדו סומך ידיו על החלטת ועדת הבחירות וטוען כי יש לדחות את הערעור. הוא מדגיש את העובדה כי אך לאחרונה דחה בית המשפט ערעור על אי פסילתו מלהתמודד

לכנסת ה-21 וטוען כי יש טעם לפגם בכך שהמערערים מבצעים למעשה "מקצה שיפורים" בניסיון לקיים "עיון חוזר" בהחלטה שניתנה על בסיס ראיות אשר לא הוצגו בהליכים קודמים, למרות שלא הייתה כל מניעה להציגן. עוד מלין בן גביר על כך שהמערערים מתעלמים מהתשובה שניתנה על ידו לגבי חלק מן הראיות וממשיכים להציגם בערעור כראיות שלא נסתרו. לגופם של דברים, בן גביר מדגיש כי הוא אינו גזען ואינו מטיפ נגד הערבים כקולקטיב אלא מבחין בין מי ש"נאמן" למדינה ומי שהוא "אויב". בן גביר שב ומדגיש כי הוא סבור שכהנא היה מנהיג דגול אך מציין כי אינו מסכים בהכרח עם חלק מההצעות והרעיונות שהועלו על ידו.

32. הראיות שהוצגו בעניינו של בן גביר בהליך הנוכחי אכן רבות יותר מאלה שהוצגו בהליך הקודם ומטרידות כמוהן. עם זאת, ככל שהראיות מתייחסות לתקופה שקדמה להליכים שנגעו לבחירות לכנסת ה-21, יש צדק מסוים בטרזניה שהעלה בן גביר על עצם העלאתן מבלי שהמערערים הצביעו על טעם מבורר אשר בגינו לא הוצגו ראיות אלה בהליכים הנ"ל. כמו כן, יש צדק בטרזניה שהעלה בן גביר על כך שהמערערים מתעלמים מהכחשותיו לגבי חלק מן האמירות המיוחסות לו, בלא שהציגו תיעוד המפריך את הכחשותיו. משאמרנו כל זאת, נשאלת השאלה האם הראיות מן התקופה שלאחר הליכי הבחירות לכנסת ה-21, יש בהן כדי להשלים את החסר שמצאנו בתשתית הראייתית הקודמת ולבסס את ה"המסה הראייתית הקריטית" הנדרשת לפסילתו של מועמד על פי אמות המידה המחמירות שנקבעו בפסיקה.

היועץ המשפטי לממשלה התייחס למכלול הראיות הנוספות שהציגו המערערים וציין, כאמור, כי הן משמעותיות ומטרידות ביותר אך אין בהן עדיין משום חציית הקו אשר החוצה אותו פסול מלהתמודד בבחירות לכנסת.

33. עמדתו זו של היועץ המשפטי לממשלה מקובלת עלינו על שני ראשיה. אכן, גם אם נדרש לראיות מהתקופה האחרונה בלבד, מטרידים במיוחד הדברים שאמר בן גביר בקולו בראיון מצולם מיום 2.4.2019 ליהודה גרובייס וכן דבריו בעת האחרונה ממש בכנס של "עוצמה יהודית" שהתקיים ביום 4.7.2019 באומרו: "עוצמה יהודית זה לגרש את האויבים שלנו, את מי שלא נאמן בכריזם בכיוון אחד [...]. עוצמה יהודית זה כסף לשכונות – ולא לאויבים שלנו". עם זאת, איננו סבורים כי הראיות הנוספות שהצטברו יש בהן כדי לבסס באופן ברור וחד-משמעי את "המסה הראייתית הקריטית" הנדרשת לצורך פסילתו מלהתמודד לכנסת ועל כן, הספק ממשך לפעול לעת הזו לטובת בן גביר.

34. המערערים סבורים שיש לפסול את רשימת "עוצמה יהודית" כולה מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-22 והם מדגישים כי מצע הרשימה מעיד בבירור על הסתה לגזענות. זאת, משום שהוא מתייחס לערבים באופן מכליל כאל "אויבי ישראל" ועולה ממנו שהרשימה אינה מחויבת לערכי הדמוקרטיה. עוד נטען כי קמפיין הרשימה לכנסת ה-21 היה רווי בביטויים אלימים וגזעניים כלפי ערביי ישראל וכי כל ארבעת מנהיגיה של "עוצמה יהודית" – בן ארי, בן גביר, מרזל וגופשטיין – התבטאו לאורך השנים באופן גזעני ביותר, כפי שעולה מההתבטאויות שפורטו מעלה.

35. היועץ המשפטי לממשלה סבור כי הטענות המועלות בערעור מעוררות "שאלות לא פשוטות", בייחוד בהינתן סעיפים מסוימים במצע הרשימה שתוכנם מטריד. עם זאת, סבור היועץ כי אין די בכך על מנת להקים עילת פסילה לפי סעיף 7א(א)(1) או (2) לחוק היסוד. היועץ מוסיף ומציין כי בהליכים דנן לא הוצגו ראיות המתייחסות לרשימה בכללותה שיש בהן לשנות ממסקנה זו והוא עומד בהקשר זה על הדרישות המחמירות שנקבעו בפסיקה.

36. "עוצמה יהודית" טוענת כי יש לדחות את הערעור. לגישה, המצע שלה אינו כולל התייחסויות גזעניות כלפי ערביי ישראל והוא ממוקד בקביעה כי "מדינת ישראל היא מדינה יהודית וכך גם צריך שיהיה באופייה ובסמליה הלאומיים וערכיה המשפטיים". הרשימה מוסיפה וטוענת כי לא הוצגה כל ראיה נגד מרבית חבריה וכי הראיות שהוצגו נגד בן גביר ואחרים אין די בהן כדי לבסס את התשתית הראייתית הנדרשת המקימה עילה לפסילת הרשימה.

37. הערעור הנוגע לאי-פסילתה של רשימת "עוצמה יהודית" דינו להידחות.

אין לחדד, סעיפים שונים במצע הרשימה אכן מעוררים קושי בשל הניחוח הגזעני העולה מהם ובשל הספק העולה למקרא המצע באשר למידת המחויבות של הרשימה לערכים הדמוקרטיים שעליהם נוסדה מדינת ישראל, לצד היותה בית לאומי לעם היהודי. אך מקובלת עלינו עמדת היועץ המשפטי לממשלה כי קושי זה אין די בו כדי להוליך אל המסקנה שהרשימה כולה פסולה מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-22. משקל ממשי לתמיכה באי-פסילת הרשימה כולה עשויה לשאת בהקשר זה פסילתם של גופשטיין ומרזל, אם תתקבל עמדת לגביהם. זאת, בנוסף לפסילתו של בן ארי בהליך הקודם, אשר לא נכלל ברשימה הנוכחית. בצדק ציין היועץ המשפטי לממשלה כי פרט לטענות שהועלו בעניין המצע של הרשימה, לא הוצגו על ידי המערערים ראיות משמעותיות נוספות הנוגעות למועמדים אחרים שנכללו ברשימה, המונה 29 מועמדים. גם מטעם זה דומה כי לא הונחה תשתית מספקת לפסילתה בהינתן אמות המידה המחמירות הנוהגות עמנו בכל הנוגע לפסילת רשימות מועמדים לכנסת. כפי שצוין, אמות מידה

אלה מחייבות את מבקש הפסילה להציג הצהרות מפורשות והיגדים ישירים המצביעים באופן ברור, משכנע וחד-משמעי כי השאיפה הדומיננטית של הרשימה על פי הפרוגרמה הפוליטית שלה מכוונת לאחת המטרות המקימות עילת פסילה על פי סעיף 7א לחוק היסוד. כמו כן על המבקש להראות כי הרשימה חותרת באופן אקטיבי להגשמת מטרות אלה ולהוצאתן מהכוח אל הפועל. כזאת לא עלה בידי המערערים להוכיח ברמה הנדרשת בעניינה של "עוצמה יהודית".

הערעור בעניינה של "הרשימה המשותפת"

38. כפי שצוין בפתח הדברים הבקשה לפסול את הרשימה המשותפת – המורכבת ממפלגות חד"ש, תע"ל, רע"ם ובל"ד – הוגשה על ידי "עוצמה יהודית" והיא נסמכה על כל עילות הפסילה המנויות בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית לפי סעיף 7א(א)(1) לחוק היסוד; הסתה לגזענות לפי סעיף 7א(א)(2) לחוק היסוד ותמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל לפי סעיף 7א(א)(3) לחוק היסוד.

הערעור דנן הוגש לאחר שוועדת הבחירות החליטה ברוב של 17 מתנגדים מול 12 תומכים לדחות את הבקשה.

39. המערערים טוענים כי התבטאויות ומעשים של חברי הרשימה המשותפת מכוונים לשלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית; כי נציגיה מסיתים לגזענות נגד העם היהודי; כי הם תומכים במאבק מזוין של צוררי ישראל ושל ארגוני טרור נגד המדינה; וכי מעשים חוזרים ונשנים מצדם מלמדים על תמיכתם זו. לשיטת המערערים, בקשתם לפסול את הרשימה המשותפת מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-22, מבוססת על ראיות חדשות שטרם הוצגו בעבר אף לא בעניין כסיף, אשר נדון בפני בית משפט זה אך לאחרונה. לחלופין טוענים המערערים כי יש להפריד בין המפלגות המרכיבות את הרשימה המשותפת ולפסול את אלו שלגביהן מתקיימות עילות הפסילה.

40. הרשימה המשותפת טוענת מנגד כי מדובר בבקשה חסרת בסיס על פניה ועל כן לגישה יש לדחות את הערעור על הסף. נטען כי מרבית הראיות שעליהן נסמך הערעור אינן רלוונטיות להוכחת איזו מעילות הפסילה המנויות בסעיף 7א לחוק היסוד ולטענת הרשימה המשותפת הערעור כולו נשען על טענה אחת ויחידה ולפיה יש לזקוף לחובת הרשימה את העובדה שלא הוגש תצהיר מטעמה התומך בתשובתה לבקשת הפסילה. בהקשר זה מציינת הרשימה המשותפת כי התשתית הראייתית שעליה ביקשו המערערים לסמוך את הבקשה הייתה כה דלה ובלתי מבוססת עד כי לגישה לא נדרש תצהיר על מנת להפריכה.

41. היועץ המשפטי לממשלה סבור שיש לדחות את הערעור בהיעדר שינוי משמעותי בתשתית הראייתית שעמדה בפני בית המשפט בעניין כסיף שם הוחלט, כזכור, כי לא הונח בסיס מתאים לפסול איזו מן המפלגות המרכיבות כיום את הרשימה המשותפת, אשר התמודדו בבחירות לכנסת ה-21 בשתי רשימות נפרדות (רשימת חד"ש-תע"ל ורשימת רע"ם-בל"ד). היועץ מדגיש, עם זאת, כפי שאף ציין בעניין כסיף, כי לו הייתה נבחנת התמודדותה של מפלגת בל"ד לבדה היה מקום לשקול בכובד ראש את פסילתה. זאת משום שאחדות מהראיות שיוחסו למועמדים מטעם בל"ד מטרידות מאוד ועשויות לשיטתו להתפרש כהבעת הזדהות עם מחבלים שנטלו חלק במאבק מזוין בישראל. ואולם, בהעדר תשתית ראייתית משמעותית ביחס ליתר המפלגות המרכיבות את הרשימה המשותפת, היועץ סבור כי לא התגבשה תשתית ראייתית מספקת המצדיקה את פסילת הרשימה כולה. היועץ מוסיף ומציין כי הוא ער לחשש שהובע על ידי אחדים מהשופטים בעניין כסיף שמא ישמש מהלך של איחוד רשימות "עיר מקלט" למפלגה אשר לגביה מתקיימת לכאורה עילת פסילה ובהקשר זה הוא מציין כי מעבר לאפשרות לפסילת הרשימה כולה, מקום שבו יש הצדקה מובהקת לכך קיימת גם האפשרות להגיש בקשה לפסילת מועמד או מועמדים מתוך הרשימה המאוחדת.

42. לא מצאנו כי התשתית הראייתית שהוצגה בערעור דנן – בדגש על הראיות המתייחסות להתבטאויות ולמעשים של מועמדים מטעם הרשימה המשותפת לאחר פסק הדין בעניין כסיף – מצדיקה מסקנה שונה מזו שאלה הגענו אך לפני מספר חודשים בקשר לכלל המפלגות המרכיבות את הרשימה המשותפת, ועמדתו של היועץ המשפטי לממשלה מקובלת עלינו גם בעניין זה. עם זאת, ראינו להעיר כי אף שעל פי כללי הדיון הנוהגים בפני ועדת הבחירות המרכזית אין מוטלת חובה על המשיב לבקשת הפסילה לתמוך את עמדתו בתצהיר, הרי שאם ברצונו של המשיב להפריך את הנטען והמוצג כראיה בבקשת הפסילה באמצעות עובדות סותרות, וככל שאין מדובר בראיות שניתן להפריכן על פניהן, טוב יעשה המשיב אם יתמוך בתצהיר את העובדות המבהירות או הסותרות שאותן הוא מבקש להציג. בא כוח הוועדה, עו"ד דין לבנה, ציין בדיון כי כך אכן נהוג בהליכים המתקיימים בפני הוועדה והוא הוסיף וציין כי מאז ההליכים הנוגעים לבחירות לכנסת ה-21 אף הנהיג יו"ר הוועדה, המשנה לנשיאה השופט ח' מלצר, מתכונת דיון הכוללת חקירות והצגת שאלות למצהירים תחת אזהרה. זאת בעקבות הערה שהעיר בית משפט זה בעניין זועבי השני מפי הנשיאה מ' נאור באותו הקשר ולפיה:

"ברצוני להתייחס לנקודה נוספת שעלתה בטענותיהם של זועבי ומרזל, והיא הפוליטיזציה של ההחלטות המתקבלות על-ידי ועדת הבחירות בעניין פסילת מועמדים. עניין זה כבר הוזכר בפסיקתנו ועלה גם במסגרת מסקנותיהם של יושבי ראש ועדת הבחירות (ראו, למשל: עניין טיבי, בעמוד 63; עניין בל"ד, פסקה 16; ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים החלטות והנחיות ממערכת הבחירות לכנסת העשרים 414 (2015)), אך טרם זכה

לבחינה מחודשת. למקרא פרוטוקול הדיון בבחינת בקשות הפסילה שעומדות לפנינו, מתברר כי לא נערך כל דיון ענייני בתשתית העובדתית שעמדה בפני הוועדה. מוצאת אני לנכון להסב את תשומת לב המחוקק לעניין זה פעם נוספת" (עניין זועבי השני, בפסקה 78).

43. ההתייחסות לגופן של הראיות שהוצגו לתמיכה בבקשת הפסילה של הרשימה המשותפת מעלה כי התשובה לחלק מהן אכן אינה מצריכה תמיכה בתצהיר בין משום שמדובר בחזרה על טענות שכבר נדונו בעבר ובין אם משום שמדובר בראיה אשר עיון מדוקדק בה עצמה מלמד כי אין למצוא בה את מה שנטען על ידי המערערים. כך למשל, התברר מעיון בראיון של ראש הרשימה ח"כ איימן עודה (להלן: עודה) ביום 2.8.2019 לערוץ הלבנוני "אל מיאדין" (נספח כ"ז לערעור), כי הדברים שיוחסו לעודה לא נאמרו כלל על ידו. לעומת זאת, הציגו המערערים ראיות מטרידות ביותר מעמוד ה"פייסבוק" של ח"כ היבא יזבק (להלן: יזבק), החברה במפלגת בל"ד והמוצבת במקום השמיני ברשימה המשותפת. בהעדר הסבר כלשהו עשויות ראיות אלה בהחלט להתפרש כהבעת הזדהות ותמיכה מצדה בגורמים שונים – ובהם המחבל סמיר קונטאר שהורשע ברצח של ארבעה ישראלים בפיגוע בנהריה בשנת 1979 – הנוטלים חלק במאבק מזוין נגד מדינת ישראל ובארגוני טרור. משבחרה הרשימה המשותפת שלא להגיש תצהיר מטעם יזבק ולהשיב לשאלות ולהבהרות הנדרשות בהקשר זה על פי המתכונת שקבע יו"ר ועדת הבחירות כמפורט לעיל, עומדים הדברים בחזקתם ויש לזקוף אותם לחובתה. עם זאת, כפי שציין בצדק היועץ המשפטי לממשלה, ההליך שבפנינו אינו מכוון לפסילת יזבק אלא לפסילת הרשימה המשותפת והראיות הללו מתוך עמוד ה"פייסבוק" של יזבק – חמורות ככל שתהיינה – אין בהן כדי להצדיק את פסילת הרשימה המשותפת כולה באיזה מן העילות המפורטות בסעיף 7א לחוק היסוד. עוד יצוין כי חלקה היחסי של מפלגת בל"ד, שאליה משתייכת יזבק, ברשימה המשותפת הוא קטן מחלקה ברשימת רע"ם-בל"ד לגביה נמצא בעניין כסיף כי אין מקום לפסילתה. זאת, הגם שהיועץ המשפטי לממשלה ציין כבר בבחירות לכנסת ה-21 כי אילו הייתה מפלגת בל"ד מתמודדת לבדה בבחירות לכנסת היה מקום לשקול בכובד ראש את פסילתה והראיות שהוצגו בעניינה של יזבק יש בהן בהחלט כדי לחזק עמדה זו.

טו ודבר

44. בשל כל הטעמים המפורטים לעיל אציע לחבריי לקבל את הערעור בכל הנוגע לגופשטיין ולמרזל ולקבוע כי הם מנועים מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-22. לעומת זאת, אציע לדחות את הערעורים בכל הנוגע לבן גביר, "עוצמה יהודית" ו"הרשימה המשותפת".

בן גביר – כמי שייצג את עצמו, את מרזל ואת "עוצמה יהודית" – טען כי יש לחייב את המערערים בע"ב 5487/19 בתשלום הוצאות משפט ושכר טרחת עו"ד אך לא מצאתי כי יש לכך הצדקה. אציע, אפוא, לחבריי כי נורה שכל צד יישא בהוצאותיו.

ה נ ש י א ה

השופט י' עמית:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ע' פוגלמן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ג' קרא:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת ע' ברון:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט מ' מזוז:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ד' מינץ:

מסכים אני עם חוות דעתה ומסקנותיה של חברתי הנשיאה במסגרת ע"ב 5487/19 בעניין גופשטיין, מרזל, בן גביר ורשימת עוצמה יהודית.

באשר לע"ב 5506/19 בעניין הרשימה המשותפת, דעתי הייתה כאמור בפסק הדין בעניין רע"ם-בל"ד (ע"ב 1876/19), כי היה מקום לפסול את כל רשימת רע"ם-בל"ד מלהשתתף בבחירות לכנסת ה-21. סברתי כי קיימת עילה לפסילת רשימת בל"ד ולא ראיתי בחבירתה לרשימת רע"ם כנסיבה המשנה קביעה זו. אדרבה, היה בכך נסיבה המצדיקה את פסילת רשימת רע"ם שקשרה את גורלה בגורל רשימת בל"ד. באותה מידה, חבירת רשימת בל"ד כיום במסגרת הבחירות לכנסת ה-22 עם שלוש חברותיה ברשימה המשותפת אינה מהווה נסיבה להכשירה, אלא נתון שעשוי היה להוביל לפסילת הרשימה המשותפת כולה. דא עקא, נוכח קביעת בית משפט זה בדעת הרוב בפסק הדין האמור, לפיה רשימת בל"ד לא נפסלה, השאלה כלל אינה עולה ומצטרף אני לחוות דעתה של חברתי שדין הערעור במסגרת ע"ב 5506/19 בעניין הרשימה המשותפת להידחות.

ש ו פ ט

השופט נ' הנדל:

אני מסכים.

ש ו פ ט

1. מניעת השתתפות בבחירות לכנסת לא תעשה אלא כאשר כלל הקיצין. זוהי, בתמצית, אמת-המידה המנחה לעניין פרשנותה ויישומה של הוראת סעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת. עמדתי על הדברים ביתר פירוט בחוות דעתי במסגרת פסק הדין שניתן לא מכבר בעניינו של מר מיכאל בן ארי (א"ב 1806/19 ליברמן נ' כסיף (17.3.2019); הנימוקים פורסמו ביום 18.7.2019); אין צורך אפוא לשוב ולהלאות. דברים שאמרתי שם על דרך העיקרון, יפים גם לעניינו-אנו. נותר ליישם את האמור שם, על העובדות שהונחו לפנינו כאן.

2. אפתח בעניינו של מר ברוך מרזל. חברתי הנשיאה הביאה בחוות דעתה חלק מן ההתבטאויות שבגינן נתבקשה פסילתו של מרזל. בדומה לעניינו של בן ארי, ההתבטאויות, רובן ככולן, מדברות בעד עצמן, ולחובתו של מרזל. בשונה מעניינו של בן ארי, הודה מרזל לפנינו, ועוד קודם לכן לפני ועדת הבחירות, כי כשל בלשונו והתנצל על דבריו; גם לשיטתו, חלק מן ההתבטאויות 'בעייתיות', וחוצות את 'הקו האסור'. לדברי בא-כוחו של מרזל, עו"ד בן גביר, "פסק דין בן ארי עשה מהפכה גם אצלנו [...] ישבתי עם מרזל ושוחחתי איתו רבות, היה ברור שמה שהיה לא יהיה, חד וחלק" (עמוד 17 לפרוטוקול הדיון שהתקיים לפנינו). עוד הדגיש עו"ד בן גביר לפנינו, כי נוסף על התנצלותו, לאחר ובעקבות הדיון בוועדת הבחירות, נקט מרזל צעד אקטיבי ופנה לחברת פייסבוק, בבקשה להסיר את כל הפרסומים שעולה מהם חשש לגזענות בעמוד הפייסבוק המתנהל על שמו. מרזל אף צירף תצהיר מטעם אחד, נחמיה אלבוים, שהצהיר כי פתח את עמוד הפייסבוק המדובר, וציין כי "במרוצת הזמן ברוך [מרזל – נ' ס'] התרעם על כך שנכתבים דברים בשמו אך אנחנו אנשים עצמאיים ולכן אנחנו ממשיכים לנהל את הדף, בדגש על בקשות של מרזל שלא יפורסמו תכנים לא חוקיים".

3. חברתי הנשיאה, וכמוה חברי, סבורים כי אין ליתן אמון בהצהרותיו של מרזל, "בהינתן העובדה שמדובר בהתנהלות החוזרת על עצמה באותה מתכונת ממש זו הפעם השלישית" (פסקה 22 לחוות דעתה של חברתי). בהקשר זה הביאה מדברי בא-כוח היועץ המשפטי לממשלה בדיון שנערך לפנינו, לפיהם "זו שיטת הפעולה של מרזל. את זה הוא עשה ב-2003, ב-2015 וגם עכשיו. פעם אחת מקרה פעם שניה צירוף מקרים פעם שלישית תופעה" (עמוד 8 לפרוטוקול). כמו כן קבעה חברתי, כי טענת מרזל לפיה יש לייחס משקל משמעותי לבקשה שהגיש לחברת פייסבוק "מוקשית כפל כפליים", שכן טענתו כי מדובר בשימוש שנעשה בשמו שלא על דעתו נטענה על-ידו זה מכבר בשנת 2015, במסגרת הדיון בעניין זועבי השני. ניתן היה אפוא לצפות ממרזל, לפעול ללא דיחוי על מנת לסגור את עמוד הפייסבוק המדובר. משלא עשה כן, שוב לא ניתן לקבל את טענתו כי לא היה מודע לפרסומים שנעשו במסגרתו.

4. בדומה לעניינו של בן ארי, גם בעניינו של מרזל ההתלבטות קשה ומעיקה. פגיעה אנושה בזכות החוקתית לבחור ולהיבחר – מזה; ביטויים גסים, מכלילים, פוגעניים, חלקם גזעניים – מזה; ובתווך מבוכה – שמא חרטה, ההבהרות, ההצהרות על עזיבת החטא והקבלה לעתיד, נאמרו כולן מן השפה ולחוץ, 'מס שפתיים' שתכליתו לסייע למרזל בצליחת משוכתו של סעיף 7א. בסופו של דבר, לאחר עיון והתלבטות, באתי לכלל מסקנה כי אין להורות על פסילתו של מרזל מלהיות מועמד לכנסת.

5. אין לחדד, החשש מפני 'שיטת פעולה' שאימץ לו מרזל הוא חשש אמיתי. אם ידע מועמד לכנסת כי באפשרותו להתבטא ולעשות ככל העולה על רוחו, וביום הדין להתנצל ולהתחיל מחדש, משל לא היו הדברים מעולם – נימצא מעקרים במידה רבה את סעיף 7א מתוכנו. אכן, "האומר, אָתָּטָא נְאָשׁוּב, אָתָּטָא נְאָשׁוּב, אִין מְסַפִּיקין בְּיָדוֹ לַעֲשׂוֹת תְּשׁוּבָה" (יומא ח, ט). לצד זאת, אל לנו לשכוח את תכליתו של סעיף 7א. בהציגו את הצעת החוק בעניין סעיף 7א במליאת הכנסת בקריאה הראשונה, ציין שר המשפטים, ח"כ משה נסים, כך: "בין המניעות להשתתפותה של רשימת מועמדים בבחירות לכנסת כללנו גם הסתה לגזענות. אומנם, מדינת ישראל היא מדינה יהודית, אך יושבים בה ויוסיפו לשבת בה גם בני לאום אחר, כשווי זכויות וחובות. לא ראוי לתת זכות כניסה לכנסת למי שמבקשים להשתמש בבימת הכנסת להטפת איבה ושנאה כלפי בני לאום אחר" (ההדגשה הוספה – נ' ס'). בשונה מן ההליך הפלילי, שתכליתו להעניש על התבטאות כזו או אחרת (כאשר התנצלות, חרטה או הבהרה עשויות להישקל, ככלל, לעניין העונש), הרי שבמישור החוקתי עניינו להרחיק מכנסת ישראל את אלו אשר מבקשים לנצל את מעמדם כנבחרי ציבור, על מנת לקדם את משנתם הגזענית.

6. מרזל, כאמור, הצהיר לפנינו כי מה שהיה הוא לא מה שיהיה. אין בכוונתו לשוב ולהתבטא כדרך שהתבטא, לא כל שכן לקדם באופן מעשי פעולות שיש בהן שמץ של גזענות או אי-חוקיות. אפשר שהכל מן השפה ולחוץ, אפשר שלא. אם יתברר שכך הם פני הדברים, לא אלמן ישראל: "עצם העובדה שמועמד רשאי להתמודד בבחירות לכנסת אין משמעה כי משעה שנבחר רשאי הוא לעשות ככל העולה על רוחו. עדיין עומדת האפשרות לשלול חסינותו של חבר כנסת במקרים מסויימים, להעמידו לדין אם נמצא כי עבר עבירה פלילית, ולשלול את המשך כהונתו בכנסת אם הורשע בדין בעבירה שיש עימה קלון" (עניין זועבי הראשון, פסקה 35 לחוות דעתו של הנשיא (דאז) א' גרוניס; דברים אלו הבאתי גם בחוות דעתי בעניינו של בן ארי). על כל פנים, הודאתו של מרזל כי כשל בלשונו, חזרתו החד-משמעית מדברים שנאמרו ופנייתו (המאוחרת) לחברת פייסבוק – משיגים בנסיבות העניין את תכליתה של הוראת סעיף 7א. הספק בדבר כנות הדברים קיים, אך עליו לפעול לזכותו של מרזל. בנסיבות העניין, מודה ועוזב – גם בפעם השלישית – ירוחם. ראוי להדגיש: אינני סבור כי לכל מועמד או רשימה יש בהכרח מעתה ואילך שלוש הזדמנויות בטרם פסילה. כל עניין לגופו, כל בקשה ונסיבותיה.

7. לא כן הדברים בעניינו של מר בן ציון גופשטיין. בניגוד למרזל, גופשטיין במריו עומד. ידיו רב לו במניעת התבוללות, אך זאת אינה חזות כל מעשיו, לא על כך פסילתו. אכן, כפי שציין היועץ המשפטי לממשלה, גופשטיין "מבקש למעשה להיתלות ב'התנגדות להתבוללות' כקולב להכשרת מגוון רחב של קריאות ואמירות מסיתות לגזענות מצדו, בהקשרים שונים, נגד ערבים באשר הם ערבים, החורגות בהרבה מעבר להבעת דעה נגד התבוללות". גופשטיין אינו מבהיר את הדברים, גם לא מסתייג מהם. משאלו הם פני הדברים, אני מצטרף למסקנת חברתי הנשיאה, כי אין מנוס אלא להורות על פסילתו.

8. נשוב ונאמר את המובן מאליו: הגזענות היא רעה חולה. הדמוקרטיה פוסלת אותה, היהדות סולדת ממנה. בהקדמתו לתורה מדבר הנצי"ב מוולוז'ין (רוסיה המאה ה-י"ט) על שבח אבותינו אברהם, יצחק ויעקב, "שמלבד שהיו צדיקים וחסידיים ואוהבי ה' באופן היותר אפשר, עוד היו ישרים, היינו, שהתנהגו עם אומות העולם, אפילו עובדי אלילים מכוערים. מכל מקום היו עמם באהבה, וחשו לטובתם, באשר היא קיום הבריאה. כמו שאנו רואים כמה השתטח אברהם אבינו להתפלל על סדום, אף עלפי שהיה שונא אותם ואת מלכם תכלית שנאה עבור רשעתם, כמבואר במאמרו למלך סדום. מכל מקום חפץ בקיומם". הא למדנו, "קיום הבריאה", מחייב אותנו להכיל; לא לתעב, לא לבזות ולא למאוס; אלא לדרוש טוב.

9. אשר לערעורים בעניין מועמדותו של עו"ד איתמר בן גביר, בעניין רשימת 'עוצמה יהודית' ובעניין 'הרשימה המשותפת' – אני מצטרף למסקנתה של חברתי הנשיאה, ולנימוקה.

ש ו פ ט

על כן הוחלט, פה אחד, כאמור בפסק דינה של הנשיאה א' חיות לקבל את הערעור בע"ב 5487/19 בכל הנוגע לאי-פסילת מועמדותו של גופשטיין ולקבוע כי הוא מנוע מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-22; לקבל ברוב דעות (כנגד דעתו החולקת של השופט נ' סולברג) את הערעור בכל הנוגע לאי-פסילת מועמדותו של מרזל ולקבוע כי גם הוא מנוע מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-22. עוד הוחלט פה אחד לדחות את הערעור בכל הנוגע לאי-פסילת מועמדותם של בן גביר ורשימת "עוצמה יהודית". כן הוחלט פה אחד לדחות את הערעור בע"ב 5506/19 באשר לאי-פסילת "הרשימה המשותפת".

ניתן היום, כ"ד באב התשע"ט (25.8.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

גק 19054870_V06.docx
מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, <http://supreme.court.gov.il>

בקשות לקביעת היעדר קלון



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme
Court
Chairman of the Central
Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט
העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

ה'ש 2/22

המבקש: ניסים פדידה

נגד

המשיב: היועץ המשפטי לממשלה

בקשה לקביעת היעדר קלון לפי סעיף 6(א) לחוק יסוד: הכנסת ולפי סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת
[נוסח משולב], התשכ"ט-1969

המבקש: בעצמו

בשם המשיב: עו"ד פנחס גורט

החלטה

1. עניינה של הבקשה שלפניי הוא בפניית המבקש, ששובץ במקום התשיעי ברשימת מועמדים בבחירות לכנסת ה-22 מטעם מפלגת "הימין החילוני" – בראשות רון קובי", שהכינוי שהתבקש לה הוא: "רון קובי הימין החילוני נלחמים בכפיה החרדית" – לקבוע, לפי סעיף 6(א) לחוק-יסוד: הכנסת, וסעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות), כי לא דבק בו קלון לנוכח נסיבות העניין, שיפורטו להלן.

אציג עתה את הנתונים הצריכים לעניין.

2. כפי שעולה מהבקשה ומהנספחים שצורפו לה – המבקש הורשע בעבר בשני הליכים, שיתוארו להלן.

3. **בהליך הראשון**, המבקש הורשע בתאריך 22.10.2014 בעבירה של "העדר מן השירות שלא ברשות", לפי סעיף 94 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (להלן: חוק השיפוט הצבאי), ונגזר עליו עונש מאסר בפועל בידי בית-דין צבאי מחוזי (מחוז שיפוט – מטכ"ל; הליך מס' 864-2014) לתקופה של חמישה חודשים, ומאסר על תנאי לתקופה של 60 יום, לבל יעבור במשך שנתיים עבירה דומה של העדרות מן השירות הצבאי שלא ברשות.

4. על-פי עובדות כתב האישום **בהליך הראשון**, שצורף כנספח לבקשה, נטען כי המבקש נעדר שלא ברשות מיחידתו, בהיותו חייל צה"ל, מתאריך 17.02.2010 עד לתאריך 02.08.2014, דהיינו – כארבע וחצי שנים. כעולה מנספחי הבקשה – המבקש נעצר לאחר מכן בתאריך 03.08.2014, והורשע, על-פי הודאתו, בתאריך 22.10.2014, שאז גם נגזר עונשו. במסגרת גזר הדין שניתן בו ביום, בית הדין הצבאי שקל את נסיבותיו האישיות של המבקש, וכן את טענתו כי: "לא היה מודע כמקובל לעצם חובת הגיוס ו/או לפעולות שיש לבצע כדי לזכות מפטור לגיטימי לגיוס". מנגד, עמד בית הדין הצבאי על כך שהמבקש נעדר תקופה ממושכת מאוד מהשירות. לאחר ששקל כל אלה – גזר עליו בית הדין הצבאי את העונשים המפורטים בפיסקה 3 שלעיל.

5. **ההליך השני**, שההרשעה בו ניתנה בתאריך 08.11.2015, עניינו בעבירות של הפרעה לשוטר במילוי תפקידו לפי סעיף 275 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין), וכן עבירה של התנגדות בכוח למעצר חוקי, לפי סעיף 47(א) לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח משולב], התשכ"ט-1969. בגזר הדין שהוצא בתיק זה – הוטל על המבקש עונש מאסר על תנאי לתקופה של ארבעה חודשים, לבל יעבור במשך שלוש שנים על אחת מהעבירות בהן הורשע, וכן צו התחייבות אישית, בסך של 2,000 ש"ח, להימנע מביצוע העבירות הנ"ל.

6. על-פי עובדות כתב האישום **בהליך השני**, שצורף כנספח לבקשה – המבקש, ביחד עם אחרים (ביניהם שניים נוספים שהואשמו גם הם באותו הליך), נכנסו בתאריך 17.02.2010 לאזור שהוכרז כשטח סגור מכוח צו אלוף (שהוכרז לפי סעיף 90 לצו בדבר הוראות בטחון (יהודה והשומרון) (מס' 378), התש"ל-1970). אל השטח הוזעק כוח משטרה, וזה ביקש מהנכנסים להתפנות מהמקום, בנימוק שמדובר בשטח סגור ומאחר שהשהות בשטח מסכנת את חייהם – ואולם, המבקש והאחרים סירבו להתפנות. כפי שצוין בכתב האישום, לאחר שקצין משטרה ניסה להוציא את המבקש ואת הגורמים הנוספים מן השטח שהוכרז כסגור – המבקש דחף, במהלך אותו אירוע, את הקצין בחזהו באמצעות ידיו, זאת, לצד מעשי התנגדות נוספים שבוצעו על-ידי הנאשמים הנוספים באותו הליך.

7. במסגרת הסדר טיעון שנערך בין הצדדים בהליך השני – המבקש הודה והורשע בתאריך 08.11.2015 כאמור בפסקה 5 שלעיל, לנוכח עובדות שנכללו בכתב אישום מתוקן. הסדר הטיעון כלל גם הבנה לעניין העונש, במסגרתה הוסכם כי על המבקש יושט עונש מאסר על-תנאי וקנס (שהצדדים לא הגיעו להסדר לגבי גובהם).

8. בגזר הדין, שניתן בו ביום, בית משפט השלום הנכבד עמד על חלוף הזמן למן ביצוע העבירה (כמעט 6 שנים), והעובדה שהמבקש "פנה לאורח חיים נורמטיבי". מנגד בית המשפט שקל את נסיבות ביצוע העבירות וזילות רשויות אכיפת החוק בעיני המבקש. לבסוף גזר בית המשפט השלום הנכבד את העונשים המפורטים בפסקה 5 שלעיל.

9. על הקלון שדבק, לכאורה, בהרשעות הנ"ל נסובה הבקשה שלפניי.

טענות הצדדים

10. המבקש טוען כי אין לשלול ממנו את זכות היסוד לנסות ולהיבחר לכנסת ה-22, שכן, לשיטתו, לא דבק במעשיו קלון. לטענתו, הרשעתו בעבירה של העדר משרות שלא ברשות, נעשתה מכוח נסיבותיו האישיות והמשפחתיות ומחמת אמונתו הדתית. באשר לעבירות המנויות בהליך השני (אשר כשלעצמן, בהתחשב בעונש שהושט – אינן מונעות אותו מלהתמודד בבחירות לכנסת, בהתאם להוראות סעיף 6(א) לחוק-יסוד: הכנסת, שיאוזכר להלן) – המבקש ציין כי נסיבותיהן אינן חמורות, להבנתו, ובכל מקרה הוא מביע חרטה על ביצוע עבירות אלה.

המבקש מוסיף וטוען כי לעמדתו, אין בעבירות שביצע משום פגם מוסרי חמור, המצדיק הטלת קלון, שכן העבירות והנסיבות בהן נעברו, אינן מצויות ברף החומרה הגבוהה, ועדות לכך היא העובדה שלא ריצה את מלוא חמשת חודשי המאסר בפועל שנגזרו עליו במסגרת ההליך הראשון, אלא תקופת מאסר קצרה יותר, בת ארבעה חודשים.

11. המשיב, שהתבקש להגיב לבקשות, תיאר בהרחבה את הרקע להרשעתו של המבקש בהליך הראשון (יצוין כי לתגובת המשיב צורף תצהיר לאימות העובדות הקשורות בצה"ל, של סגן מפקד יחידת מיט"ב), ושפך אור על מכלול הנסיבות ששימשו כרקע להליך זה.

12. לטענת המשיב, המבקש פנה בתחילת שנת 2006 בבקשה לדחות את מועד גיוסו לצה"ל, לפי חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ה-2005, לשם לימודים תורניים בישיבה. על-פי התקנות שהותקנו מכוח חוק זה (כפי שהיו בתוקף במועד הרלבנטי), מיועד לשירות ביטחון שחל עליו צו דחיית גיוס, וטרם מלאו לו 22 שנים – היה רשאי להפסיק את לימודיו בישיבה לצורך יציאה מן הארץ, אחת לשלוש שנים, ולתקופה שלא תעלה על חודש ימים, לאחר שקיבל לכך

היתר מראש. המבקש יצא מן הארץ ללא היתר בתקופה שבין 19.09.2006 לבין 22.02.2008, ואז הורו לו רשויות הצבא להתייצב לגיוס בתאריך 01.02.2009. המבקש לא שעה לצו האמור, ובעקבות זאת הוא הוכרז כ"משתמט גיוס" (תקופה שנמשכה עד לתאריך 30.01.2010). בהמשך, ולאחר שריצה 20 ימי מחבוש, הוטל על המבקש להתייצב שוב לשירות, אולם אף הפעם הוא לא התייצב לשירות, ובתאריך 03.08.2014, הוא הועמד לדין בגין עבירה של "היעדר מן השירות שלא ברשות", לתקופה של 1,628 ימים.

13. בהתאם לאמור לעיל – המבקש הורשע ונדון, בין היתר, לעונש מאסר בפועל של חמישה חודשים, כמפורט בפסקה 3 שלעיל, ושוחרר בתאריך 12.11.2014, לאחר שנוכח שליש מתקופת מאסרו.

עוד מציין המשיב, כי מאינדיקציות נוספות המצויות בידי שלטונות הצבא עולה כי לאחר שחרורו ממאסר, המבקש לא נקלט בתפקיד צבאי, כי אם נעדר פעם נוספת מהשירות שלא ברשות. בנסיבות אלו, לטענת המשיב, החליט הגורם המוסמך לפטור את המבקש משירות ביטחון שלא בפניו, בעילה של "אי התאמה – התנהגות רעה וחמורה".

14. לטענת המשיב מכלול הנסיבות הנ"ל (וכן העבירות בהן המבקש הורשע במסגרת ההליך השני), מלמדים כי הפגם שנפל במעשיו של המבקש, מצדיק להותיר על כנה את "חזקת הקלון", שקמה עם הרשעתו בעונש מאסר העולה על שלושה חודשים, זאת מכוח סעיף 6(א) לחוק-יסוד: הכנסת. לשיטתו, נסיבותיו הפרטניות של המבקש בעת ביצוע העבירות אינן מצדיקות לעשות שימוש בחריג שנקבע בסעיף האמור לחוק-יסוד: הכנסת, שכן התנהגותו מלמדת כי הוא איננו מקבל על עצמו את מרות הדין פעם אחר פעם, ובמשך תקופה ארוכה, במספר הזדמנויות שונות. משכך, המשיב סבור כי יש לדחות את הבקשה.

15. המבקש, בפניות נוספות שהגיש לוועדת הבחירות המרכזית לאחר הגשת תגובת המשיב, שטח את נסיבותיו האישיות הייחודיות, לרבות הרקע הכלכלי, החברתי והדתי בו גדל, וצירף מסמכים שונים. עיקר טענתו של המבקש בתגובות נוספות אלו, גורסת כי הרשעתו במסגרת ההליך הראשון נעשתה ללא שדבק בו אשם, וכי התנהלותו באותה תקופה נעשתה מכוח כורח הנסיבות, בהתחשב בסביבה החברתית-דתית שהוא חלק ממנה באותה תקופה.

הערה: היום, 18.08.2019, המבקש שלח הודעות דוא"ל לוועדת הבחירות המרכזית וביקש ארכה לתגובה – לעמדת היועמ"ש, ואולם אין בידי להיענות למבוקש – נוכח סד הזמנים הסטטוטורי להכרעה בבקשה.

16. זה המקום לציין עוד כי בתאריך 08.08.2019 התקבלה במשרדי ועדת הבחירות המרכזית הודעה מטעם מי שנחזה להיות ראש הרשימה בה נכלל המבקש, ובה נמסר כי:

"לאור ההתפתחויות עם ניסים פדידה, ומכיוון שהאיש נשאל בכמה הזדמנויות על עברו ומתברר כרגע שלא דיבר אמת, אנו מבקשים מיו"ר ועדת הבחירות שלא לאשר אותו ולגרוע אותו מהרשימה. הופתענו מאוד מעצם הליקוי, שלא ידענו עליו כלל וכלל".

17. עתה, לאחר שהבאתי את העובדות הרלבנטיות ואת עמדות הצדדים – אעבור לליבון הדברים.

דיון והכרעה

18. לאחר שעיינתי בבקשה על נספחיה, בתגובת המשיב, בתשובות המבקש ובמכלול החומר שבפניי – נחה דעתי כי דין הבקשות להידחות, כך שייקבע כי על המבקש רובץ קלון, וכי הוא איננו רשאי להתמודד בבחירות לכנסת ה-22.

אפרט את נימוקי למסקנה זו מיד בסמוך.

19. האיסור בדבר מועמדותו של מי שהורשע בפלילים בעבירה שיש בה קלון, קבוע בסעיף 6(א) לחוק-יסוד: הכנסת, המורה כי הזכות להיבחר לכנסת נתונה לכל אזרח, אולם היא מסויגת, בין היתר, מקום בו המבקש להתמודד נדון, בפסק דין סופי, לעונש העולה על שלושה חודשי מאסר, וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו שבע שנים מהיום בו סיים לרצות את עונשו. לכלל זה יש חריג, לפיו אם נקבע על-ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כי אין בעבירה משום קלון – תוכשר מועמדותו של המבקש, אף אם טרם חלפו שבע שנים מתום מועד ריצוי העונש. בהקשר לכך אציין כבר כעת, כי בניגוד לטענת המבקש – אין בעובדה כי הוא נדון והורשע במסגרת ההליך הראשון בעבירה לפי חוק השיפוט הצבאי, ולא מכוח הליך פלילי שלפי חוק העונשין, כדי ללמד שלא נפל בעבירה קלון. כפי שציין בדין המשיב – חוק-יסוד: הכנסת איננו מבחין בין סוגי החיקוקים שמכוחם נדון והורשע המבקש-להתמודד, אלא די בעובדה כי נגזר עליו עונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים, כדי ללמד כי חלה לגביו חזקת הקלון, שבסעיף 6 לחוק-יסוד: הכנסת.

20. לצד האמור לעיל – סעיף 56 לחוק הבחירות מורה כי המבקש להתמודד בבחירות לכנסת, הרוצה לטעון כי חל בעניינו הסייג הנ"ל – חייב להגיש ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית בקשה מתאימה להיעדר קלון, בצירוף כתב האישום, פסק הדין, וכל חומר אחר הנוגע לעניין.

מכוח הוראת החוק הנ"ל – המבקש פנה אליי בבקשה כי אקבע שאין בעבירות בהן הורשע משום קלון.

אפנה עתה, איפוא, לבירור שאלת הקלון בהקשר לעבירות שבהן הורשע המבקש, אך אקדים תחילה בניתוח מושג הקלון, כפי שנתפרש בפסיקה.

21. בפסיקה נקבע לא אחת כי קלון, כמושג משפטי, מבקש להבחין בין עבריינים – על-פי מידת הפגם המוסרי שדבק במעשה, אשר בביצועו הורשעו. בהתאם לכך, אדם שהורשע בפלילים ונקבע שיש בעבירה בה הורשע משום קלון – איננו זכאי בתנאים מסוימים להיבחר לכנסת, או לרשויות המקומיות, והוא אף מנוע לפרק זמן ממושך מלכהן בשורה של תפקידים ציבוריים שונים הדורשים יושרה וניקיון כפיים (עיינו והשוו: סעיפים 6(ג)(1) ו-23(ב) לחוק-יסוד: הממשלה לגבי כהונה כחבר בממשלה; סעיף 7(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 לגבי כהונה ברשימות מועמדים למועצה ולראשות של רשות מקומית; סעיף 17(א)(5) לחוק החברות הממשלתיות לגבי תפקיד במועצת-מנהלים של חברה ממשלתית; לדוגמאות נוספות – עיינו: בג"ץ 5699/07 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה (26.02.2008)).

22. הפסיקה עמדה בעבר על העמימות הקיימת בהגדרת הצירוף: "עבירה שיש עמה קלון", ככזו היוצרת חוסר ודאות מסוימת באשר להיקף תחולתה, ואכן, המושג "קלון" לא הוגדר בחקיקה באופן מפורש. יחד עם זאת, ההלכה הפסוקה קבעה כי ביטוי זה יש בו כדי לבטא תחושה של התנגדות ערכית לסוג העבירה בה מדובר ודופי שחש כלפיה אזרח שומר חוק. מושג זה מתייחס לפגיעה מיוחדת בעקרונות של מוסר, אשר בשל חומרת העבירה, או הנסיבות בה בוצעה, כרוכות בה השלכות מעשיות, מעבר להרשעה בעבירה ולעונשים הניתנים במסגרת ההליך הפלילי, לרבות הפגיעה האפשרית באמון הציבור (עיינו: בג"ץ 11243/92 פייגלין נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד נז(4), 145 (2003); ולאחרונה: ה"ש 3/22 4/22 5/22 בירן (אמבש) נ' היועץ המשפטי לממשלה (15.08.2019), ובג"ץ 5452/19 אמבש נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (16.08.2019) (להלן: עניין אמבש)).

23. בנסיבות העניין שלפניי, העבירה העיקרית שלגביה נסובה בקשה זו, היא היעדרות משירות צבאי שלא ברשות. השתלשלות העניינים המפורטת בתגובת המשיב, מלמדת כי ההרשעה בעבירה זו מהווה חוליה מרכזית בשרשרת עובדתית, במסגרתה המבקש חמק פעם אחר פעם מלשרת בצבא ההגנה לישראל (שירות אליו נקרא כדין), באמתלות שונות, וכפי שטוען המשיב – הוא עשה זאת אף לאחר שנדון, הורשע, והושת עליו עונש של מאסר בפועל – עד אשר שוחרר משירות בגין "התנהגות רעה וחמורה". במילים אחרות – המבקש בחר שלא לשרת כחייל במסגרת שירות צבאי סדיר (אליו נקרא כדין), אך כעת הוא מבקש כי אקבע שאין במעשיו האמורים משום קלון, שעה שהוא מבקש להתמודד ולכהן כמשרת ציבור בתפקיד הרם של חבר-כנסת, במסגרת רשימת המועמדים בה הוא נכלל.

24. בנסיבות הנ"ל – אין בידי לקבוע כי מעשיו של המבקש חפים מקלון ערכי וציבורי. ההפך הוא הנכון. מלבד העובדה כי העבירות בהן המבקש הורשע במסגרת ההליך הראשון מלמדות על פגם ערכי ביושרו ובניקיון כפיו, סבורני כי הקשר בין עבירת ההיעדרות משירות צבאי (אליו נקרא כדין), לבין התפקיד שעליו המבקש חפץ להתמודד – מלמד על הפגיעה המסתברת באמון הציבור, שתתקיים בכך שמי שנמנע בעקביות מלמלא אחר חובותיו, אליהן נקרא לשרת על-פי דין, הורשע בגין זאת ונדון למאסר העולה על שלושה חודשים – יוכל להיבחר ולכהן כחבר הכנסת. אכן, כפי שנקבע בעבר, אין להקל ראש בחשיבותה של הפגיעה באמון הציבור בבואנו לקבוע את קיומו של קלון. אמון הציבור

הוא המשענת של רשויות הציבור, והוא המאפשר להן למלא את תפקידן – וממילא יש בפרמטר זה כדי להוות שיקול מרכזי בקביעה האם נפל פגם ערכי מהותי בהתנהלותו של מועמד בבחירות לכנסת (לעניין זה, ראו: בג"ץ 103/96 כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(4) 309, 326-327 (1996); בג"ץ 5853/07 אמונה – תנועת האישה הדתית-לאומית נ' ראש הממשלה, פ"ד סב(3) 445 (2007)).

25. זה המקום לציין כי לא נעלמו מעיני טענותיו של המבקש לכך שנסיבות אישיות שלו, לרבות רקע דתי וחברתי הם שעמדו בבסיס ניסיונותיו להתחמק משירות בצה"ל, שאליו נקרא כדין. אכן, במסגרת הבקשה להעדר קלון יש להתחשב אף בנתונים הנוגעים למבצע העבירה, ככל שיש בהם נגיעה לעניין שאלת הקלון (ראו: בח' 3/01 בעניין ח"כ פלאטו שרון, פ"ד נו(5) 14 (2002)). יחד עם זאת, לנוכח העובדה כי הימנעותו של המבקש לשרת בשירות סדיר בצבא נפרסה על פני תקופה של שנים רבות, כאשר לכל אורכה הייתה לו האפשרות לקיים את הוראות הדין ולהסדיר את מעמדו, ובהינתן כי למן חלוף מועד ההרשעה (אשר ניתנה בהיותו בגיר המודע להשלכות מעשיו) חלפו פחות מארבע שנים – הרי שלעמדתי אין בנתון זה כדי לקעקע את חזקת הקלון, הקבועה בסעיף 6(א) לחוק-יטוד: הכנסת. ואזכיר: העובדות בנדון דידן נקבעו בפסקי הדין בהם המבקש הורשע, והן מהוות את המסד העובדתי עליו אני חייב להסתמך (עיינו: עניין אמבש).

26. אשר לעבירות בהן הורשע המבקש במסגרת ההליך השני – על אף שאין בעונש שהושת על המבקש בגינו, כדי להכניסו למסגרת סעיף 6(א) לחוק-יטוד: הכנסת, דומני כי, כפי שטוען המשיב, ככל שמדובר בעבירה שלא התיישנה לפי חוק המדרש הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, הרי שיש גם בנתונים אלה משום שיקול רלבנטי בבואי להכריע בבקשה למירוק הקלון (השוו: בג"ץ 251/88 עודה נ' ראש המועצה המקומית ג'לג'וליה, פ"ד מב(4) 837 (1989)). בנסיבות העניין שלפניי, סבורני כי מעשיו של המבקש במסגרת העבירות בהן הורשע בהליך השני, מלמדים על הזילות אותה הוא רוחש לרשויות השלטון ונציגיו – ומכאן שיש גם בעבירות אלו, בהן הורשע, כדי לחזק את המסקנה כי מעשיו של המבקש בהליך הראשון נגועים בקלון.

27. בשולי הדברים אבקש לציין: המבקש טוען, הן במסגרת בקשתו והן בתכתובות דוא"ל ששלח למזכירות ועדת הבחירות המרכזית, כי עובדי הוועדה ונציגי היועץ המשפטי לממשלה מבקשים לפסול אותו מהתמודדות בבחירות. לא כך הם פני הדברים. הדין הוא הקובע את היקף הזכות להיבחר, והוא אף קובע סייגים לזכות זו, ובהם חזקת הקלון (עיינו: בג"ץ 6614/13 חמוד נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, בפסקה ט"ז (14.10.2013)). על המבקש מוטל הנטל להפריך את החזקה, והוא לא עמד בנטל זה (השוו החלטתי בה"ש 3/21 אבו-דקייק נ' היועץ המשפטי לממשלה, בפסקאות 16-17, ו-22 (26.02.2018)).

28. נוכח כל האמור לעיל – סבורני כי בעניינו של המבקש נפל פגם העולה כדי קלון במשמעות סעיף 6(א) לחוק-יטוד: הכנסת, המונע ממנו מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-22.

אשר על כן – המבקש יימחק מרשימת המועמדים שכינויה: "רון קובי הימין החילוני נלחמים בכפיה החרדית".

ניתנה היום י"ז באב התשע"ט (18 באוגוסט 2019).

חנן מלצר, שופט
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 5704/19

לפני: כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת ע' ברוך
כבוד השופט י' אלרון

העותר: ניסים פדידה

נגד

המשיבים: 1. היועץ המשפטי לממשלה
2. יו"ר וועדת הבחירות המרכזית השופט חנן מלצר

עתירה למתן צו על תנאי

העותר: בעצמו

פסק-דין

השופט י' אלרון:

45. במסגרת העתירה שלפנינו אשר הגיעה לעיוננו היום, מבקש העותר "לערער" על החלטת יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22 (להלן: יו"ר ועדת הבחירות) מיום 18.8.2019, בגדרה נקבע כי "על המבקש רובץ קלון, וכי הוא אינו רשאי להתמודד בבחירות לכנסת ה-22" (פסקה 18 להחלטה), וזאת בין היתר בגין הרשעתו בעבירה של היעדרות משירות צבאי שלא ברשות.

בתמצית, לטענת העותר שגה יו"ר ועדת הבחירות בקביעתו כי דבק קלון בעבירה בה הורשע, וזאת לנוכח נסיבותיו האישיות ונסיבות ביצוע העבירה.

46. דין העתירה להידחות על הסף מחמת שיהוי.

47. סעיף 64(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, קובע כי ניתן "לערער" על החלטת ועדת הבחירות המרכזית לכנסת שלא לאשר את אחד משמות רשימת

המועמדים לכנסת בפני בית משפט זה וכי ערעור כאמור יוגש "לא יאוחר מהיום ה-28 שלפני יום הבחירות".

חרף זאת, השתהה העותר בהגשת הערעור ורק ביום 3.9.2019 – למעלה משבועיים לאחר החלטת יו"ר ועדת הבחירות ושבועיים לפני מועד הבחירות לכנסת ה-22 – הגיש את העתירה שלפניי.

יצוין כי בצד העתירה הוגשה בקשה לפטור מאגרה אשר שולמה לבסוף רק היום, בחלוף המועד שנקבע לשם כך ויומיים בלבד לפני מועד הבחירות.

48. אשר על כן, העתירה נדחית. בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

ניתן היום, ט"ו באלול התשע"ט (15.9.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
 لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
 The Central Elections Committee for the 22nd Knesset

Justice Hanan Melcer
 Deputy President of the Supreme
 Court
 Chairman of the Central
 Elections Committee

القاضي حنان ملتسر
 نائب رئيس المحكمة العليا
 رئيس لجنة الانتخابات
 المركزية

השופט חנן מלצר
 המשנה לנשיאת בית המשפט
 העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות
 המרכזית

ה"ש 3/22
ה"ש 4/22
ה"ש 5/22

1. המבקשת ב-ה"ש 3/22 : דורית בירן (אדרת אמבש)
2. המבקשת ב-ה"ש 4/22 : אילנה אמבש
3. המבקשת בה"ש 5/22 : יהודית אלישע (אזמרה אמבש)

נגד

המשיב : היועץ המשפטי לממשלה

בקשה לקביעת היעדר קלון לפי סעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת ולפי סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969.

המבקשות : בעצמן

בשם המשיב : עו"ד רנאד עיד

החלטה

29. העותרות מבקשות להתמודד בבחירות לכנסת ה-22, במסגרת רשימת מועמדים לכנסת שהכינוי שהתבקש לה הוא: "קמ"ה – קידום זכויות הפרט", ובקשר לכך הן הגישו בקשות מתאימות להעדר קלון, לפי סעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות).

30. בהתאם לאמור בבקשה לקביעת העדר קלון :

המבקשת 1 שובצה בבקשה להגשת רשימת המועמדים במקום הראשון מטעם מפלגת "קמ"ה – קידום מעמד הפרט" (כך הוא שם המפלגה וכינוי רשימת המועמדים המבוקשת) ;

המבקשת 2 מבקשת להתמודד במקום הרביעי במסגרת רשימה זו;

המבקשת 3 מבקשת להתמודד במקום השלישי במסגרת הרשימה הנ"ל.

להלן אפרט את מכלול הנתונים הדרושים להכרעה.

רקע

31. נגד המבקשות וכנגד שלושה אחרים מבני משפחתן, הוגש בתאריך 13.02.2012 כתב אישום בו יוחסו להם מספר עבירות לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין), בכללן אף עבירות חמורות של התעללות בקטין, התעללות בקטין על-ידי אחראי, מעשה מגונה בנסיבות מחמירות, מעשה סדום בנסיבות מחמירות, וכן עבירות של הפרת הוראה חוקית, והדחה בחקירה.

32. יצוין, כי הרקע לאישומים אלה הוא בפרשה חמורה שנדונה במקביל במסגרת תפ"ח 6749-08-11, ו-תפ"ח 6815-08-11. במרכזם של הליכים אלה עמד בן זוגן של המבקשות (להלן: ד') אשר נדון והורשע במספר רב של עבירות חמורות, ביניהן: מעשי אינוס, מעשים מגונים ומעשי סדום בנסיבות מחמירות; וכן בעבירות אלימות ביניהן, בין היתר: תקיפה בנסיבות מחמירות, חבלה בנסיבות מחמירות, סחיטה בכוח, כליאת שווא והתעללות בקטינים.

על ד' נגזר עונש מאסר בן 26 שנים, אשר נותר על כנו אף לאחר שהצדדים ערערו על ההרשעה ועל העונש, כאשר בית המשפט העליון זיכה את ד' מחלק מהאישומים, והרשיע אותו בעבירות אחרות מהן זוכה בידי בית המשפט המחוזי (ראו: ע"פ 8027/13 מדינת ישראל נ' פלוני (27.05.2018) (להלן: הפרשה העיקרית)).

33. בתאריך 17.12.2012 המבקשות והמשיב הגיעו להסדר טיעון – הן לגבי ההרשעה והן לגבי העונש – בגדרו הוסכם כי ימחקו חלקים ניכרים מכתב האישום נגדן (לרבות עבירות המין והאלימות המפורטות בפסקה 3 שלעיל), ואילו המבקשות יודו בביצוע עבירות של הפרת הוראה חוקית והדחה בחקירה, לפי סעיף 287(א) וסעיף 245 לחוק העונשין, בהתאמה (להלן: כתב האישום המתוקן).

34. על-פי עובדות כתב האישום המתוקן, במסגרת הליכי מעצר לצרכי חקירה שקדמו להגשת כתבי האישום בפרשה העיקרית, נעצרו גם שלוש המבקשות, אשר שימשו כנשותיו של ד'. לאחר מכן, בתאריך 31.07.2011, הן שוחררו בתנאים שונים, בגדרם נאסר עליהן ליצור קשר עם ד', עם חשודים נוספים באותה פרשה, וכן עם יתר נשותיו של ד' וילדיהן. בנוסף, המבקשות הורחקו מירושלים לתקופה של חצי שנה.

35. בכתב האישום המתוקן, מפורט כיצד במהלך התקופה שלאחר שחרורן ממעצר, המבקשות הפרו את תנאי השחרור, בכך שנפגשו עם יתר נשותיו של ד' וילדי המשפחה מספר פעמים, פעלו ליצירת קשר בין ד' לבין עדי תביעה, וכן ניסו להניא גורמים שונים מלמסור עדות, או ביקשו להביא אותם להעיד עדות שקר. בעקבות עבירות אלה ומעשים נוספים בהם נחשדו (ואשר נמחקו בשלב מאוחר יותר מכתב האישום במסגרת הסדר הטיעון), המבקשות נעצרו בתאריך 01.02.2012.

36. כאמור, במסגרת הסדר הטיעון המבקשות הודו בעובדות כתב האישום המתוקן, ובעקבות זאת הן הורשעו בידי בית המשפט המחוזי בירושלים בעבירות המפורטות בפיסקה 5 שלעיל.

גזר הדין, שניתן בו ביום, השית עליהן עונש מאסר החופף את תקופת מעצרן (כאמור, החל מתאריך 01.02.2019 ועד למועד גזר הדין, דהיינו – כעשרה חודשים). בנוסף, על המבקשות הושטו שישה חודשי מאסר על תנאי למשך שנתיים, לבל תעבורנה עבירות מן הסוג בו הורשעו.

37. על הקלון שדבק, לכאורה, בהרשעה זו נסובות הבקשות שלפניי.

טענות הצדדים

38. המבקשות טוענות כי העבירות בהן הורשעו בוצעו מחמת חוסר הבנתן את תנאי השחרור שנקבעו להן והוראות הדין בכללותו, אשר אסרו עליהן ליצור קשר עם עדים שונים הקשורים בפרשה העיקרית. על כן, לטענתן, העבירות בוצעו בהעדר כוונה פלילית כלשהי. בהקשר לנסיבות של ביצוע העבירות, המבקשות מציינות כי העבירות בהן הורשעו אינן נובעות מההאשמות כלפי ד', שהיה הנאשם המרכזי בפרשה העיקרית, וכי הרשעותיהן מבוססות על "הסתבכות אשר נבלעת בתוך המורכבות וההתמודדות המשפחתית עם ניהול חקירה קשה" שנערכה במשפחתן. בנסיבות אלה, לשיטת המבקשות, יש כדי להקהות את הקלון והנופך הערכי השלילי שבמעשיהן.

39. המבקשות מוסיפות ומציינות את העובדה כי הן נעדרות עבר פלילי, מעבר להרשעה נושא הבקשות, וכי למן הרשעתן חלפו שש שנים ושבעה חודשים, כך שמועד פקיעת האיסור להתמודד בבחירות החל על מי שהורשע בפלילים ונדון לעונש מאסר בפועל (מעל שלושה חודשים) – הוא קרוב מאוד, שכן הקלון פוקע בחלוף שבע שנים.

40. לדעת המשיב שהתבקש להגיב לבקשה, הרי שבניגוד לאופן בו המבקשות הציגו את הדברים וכפי שעולה מעובדות כתב האישום המתוקן בו הודו – המבקשות פגשו ביודעין בגורמים שונים, לרבות עדי תביעה, בפרשה העיקרית, תוך הפרת הוראה חוקית, ובמסגרת זו ניסו להניאם מלתת עדות במסגרת ההליכים השיפוטיים (בהקשר לכך, בא-כוח המשיב מפנה לסעיפים 6, 25-28 ו-29 לכתב האישום המתוקן).

לנוכח עובדות אלה, ועל רקע הפרשנות שניתנה בפסיקה למושג "קלון" – המשיב סבור כי המבקשות אינן עומדות בנטל להראות כי בעבירות בהן הורשעו לא נפל קלון. לשיטתו, העבירות בהן המבקשות הורשעו קשורות בקשר הדוק עם העבירות החמורות שבוצעו על-ידי ד' ונדונו במסגרת הפרשה העיקרית, במטרה לפגוע בהליכים המשפטיים שנוהלו נגדו. מכאן, שאף אין לקבל את טענתן לכך שפעולותיהן נעשו "בתום לב", או "בטעות כנה של הבנת מצב הדברים".

על כן, המשיב סבור כי אין מקום להעתר לבקשה, ויש לאסור על המבקשות להתמודד בבחירות לכנסת ה-22 כמתחייב, לעמדתו, מהוראות חוק-יטו:ד: הכנסת, וחוק הבחירות.

41. לאחר שניתנה רשות, המבקשות הגישו השלמת טיעון מטעמן, בתגובה לעמדת המשיב.

בתגובתן, המבקשות עמדו על הפגיעה שנגרמה להן, לטענתן, בגין ההליכים שהתקיימו נגדן ובעקבות מתן פסק הדין שניתן במסגרת הפרשה העיקרית. בהקשר לכך, המבקשות טוענות כי בתקופה זו הן ומשפחתן סבלו מאיומים מצד גורמי משטרה, שהו מאחורי סורג ובריח, וכן הוטלו עליהן מגבלות שונות.

בתגובה לעמדת המשיב גופה, המבקשות סבורות כי עמדתו מערבת, שלא בצדק, את ההכרעה שניתנה במסגרת הפרשה העיקרית, שהן לא היו צד בה, להרשעתן בעבירות שהן נושא בקשה זו ואף "מוסיפה אישומים שלא נקבעו בגזר הדין או שנמחקו מגזר הדין".

נוכח האמור, המבקשות עומדות על דעתן כי העבירות בהן הורשעו הן ברף התחתון מבחינת חומרתן, ואלו נעברו בנסיבות של טרגדיה משפחתית כואבת, ומכאן שאין בצדן קלון.

דיון והכרעה

42. לאחר שעיינתי בבקשות, בתגובה להן ובהשלמת הטיעון, נחה דעתי כי דין הבקשות להידחות, כך שייקבע כי על המבקשות רובץ קלון, וכי הן אינן רשאיות להתמודד בבחירות לכנסת ה-22.

אפרט את נימוקי מיד ובסמוך.

43. הסוגיה הטעונה הכרעה היא, כאמור, שאלת הקלון הנלווה לעבירות שבוצעו על-ידי המבקשות. האיסור בדבר מועמדותו של מי שהורשע בפלילים בעבירה שיש בה קלון, קבוע בסעיף 6 לחוק-יטו:ד: הכנסת, המורה כי הזכות להיבחר לכנסת נתונה לכל אזרח, אולם היא מסויגת, בין היתר, מקום בו נדון המבקש להתמודד, בפסק דין סופי, לעונש העולה על שלושה חודשי מאסר, וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו שבע שנים מהיום בו סיים לרצות את עונשו. לכלל זה קיים חריג, לפיו אם נקבע על-ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כי אין בעבירה משום קלון – תוכשר מועמדותו של המבקש אף אם טרם חלפו שבע שנים מתום מועד ריצוי העונש.

לצד האמור, סעיף 56ב לחוק הבחירות מורה כי על המבקש להתמודד בבחירות שחל בעניינו הסייג האמור, להגיש ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית בקשה מתאימה להיעדר קלון, וזו לשון הסעיף:

”מועמד או מי שרוצה להיות מועמד, שהורשע כאמור בסעיף 6 לחוק היסוד ומבקש כי יושב ראש הועדה המרכזית יחליט כי אין עם העבירה משום קלון, יגיש ליושב ראש הועדה המרכזית בקשה, בצירוף כתב האישום, פסק הדין וכל חומר אחר הנוגע לענין, לא יאוחר מיום הגשת רשימות המועמדים”.

מכוח הוראות החוק הנ”ל – המבקשות פנו בבקשה כי אקבע שלא דבק בעבירות בהן הורשעו משום קלון. אפנה עתה, איפוא, לבירור שאלת הקלון בהקשר לעבירות שבהן הורשעו המבקשות, אך אקדים תחילה בניתוח מושג הקלון, כפי שנתפרש בפסיקה.

44. בפסיקה נקבע לא אחת כי הקלון הוא מונח משפטי, המבקש להבחין בין עבריינים על-פי מידת הפגם המוסרי שדבק במעשה אשר בביצועו הורשעו. בהתאם לכך, אדם שהורשע בפלילים ונקבע שיש בעבירה בה הורשע משום קלון – אינו זכאי להיבחר לכנסת, לרשויות המקומיות, והוא אף מנוע לפרק זמן ממושך או לצמיתות מלכהן בתפקידים ציבוריים שונים הדורשים יושרה וניקיון כפיים (עיינו והשוו: סעיפים 6(ג)(1) ו-23(ב) לחוק-יסוד: הממשלה לגבי כהונה כחבר בממשלה; סעיף 7(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ”ה-1965 לגבי כהונה ברשימות מועמדים למועצת ולרשות מקומית; סעיף 17(א)(5) לחוק החברות הממשלתיות לגבי תפקיד במועצת-מנהלים של חברה ממשלתית; לדוגמאות נוספות, ראו: בג”ץ 5699/07 פלונית נ’ היועץ המשפטי לממשלה (26.02.2008) (להלן: עניין פלונית)).

45. רבות דובר על העמימות המובנית בהגדרת הצירוף: ”עבירה שיש עמה קלון”, ככזו היוצרת חוסר ודאות מסוימת באשר להיקף תחולתה. המושג ”קלון” לא הוגדר אמנם בחקיקה באופן מפורש, אולם בהלכה הפסוקה נקבע כי הביטוי ”עבירה שיש עמה קלון” יש בו כדי לבטא תחושה של התנגדות מוסרית לסוג העבירה בה מדובר ודופי שחש כלפיה אזרח שומר חוק. מושג זה מתייחס איפוא לפגיעה מיוחדת בעקרונות של מוסר, אשר בשל חומרת העבירה כרוכות בה השלכות מעשיות, מעבר להרשעה בעבירה ולעונשים הניתנים במסגרת ההליך הפלילי, וכהגדרת השופטת א’ פרוקצ’יה בבג”ץ 11243/02 פייגלין נ’ יושב-ראש ועדת הבחירות, פ”ד נז(4) 145, 162 (2003) (להלן: עניין פייגלין):

”[הקלון] מוסיף לה (לעבירה – ח”מ) יסוד של שלילה החורג ממימד הפרת החוק גרידא. זהו מונח הנושא עמו מטען מוסרי-ערכי שלילי, בבחינת דופי מוסרי, הניזון מתפיסות ערכיות ומאמות מידה מוסריות הרווחות בחברה”.

46. הנה כי כן, מושג הקלון איננו מכוון בהכרח לעצם הפרתו של הדין החרות, ואין די בחומרה הנשקפת מאופייה של העבירה הכתובה עלי-חוק, או רכיביה הפורמאליים. במקרים רבים יש להידרש לפיכך דווקא לאותו פגם מוסרי חמור שדבק בנסיבות ביצוע העבירה, והפגיעה באינטרס הציבורי הנשקפת מהן (ראו גם: בג"ץ 4523/03 בונפיל נ' יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד נז(4) 857 (2003); בג"ץ 251/88 עודה נ' טלאל, פ"ד מב(4) 837, 839 (1989)). עקרון זה נובע מהעובדה כי מושג הקלון הוגדר על-ידי המחוקק כרקמה פתוחה, אשר נועדה לבחון כל מקרה לפי נסיבותיו שלו, ומבלי להציב כלל נוקשה כהגדרה לפגם ערכי זה (ראו: עניין פייגלין; עניין פלוני; עמנואל גרוס "הקלון כרועץ לעקרון החוקיות: על פגיעת הקלון בעיקרון החוקיות" עלי משפט י"א 7, 9 (2014)).

47. בהקשר שלפנינו, דומני כי עקרון זה חל ביתר שאת, מקום בו העבירה שלגביה מדובר, היא עצמה נתונה למנעד פרשנויות רחב – דהיינו, היא "עבירת סל", אשר נועדה למנוע קשת רחבה של אופני התנהלות פסולים. לגבי עבירות אלה, ברי כי מצבי הפעולה הרבים לביצוע העבירה מלמדים גם על הקושי המובנה בקביעה מראש כי הפרתה מצדיקה בהכרח גינוי מוסרי הנובע מעצם ביצוע העבירה.

טול למשל את העבירה האחת בה הורשעו המבקשות – "הפרת הוראה חוקית". מדיניות הענישה כלפי עבירה זו, משתנה בהתאם ל"הוראה החוקית" שהופרה, שכן עבירה זו מהווה: "אמצעי ענישתי צופה פני עבר המכוון לגמול לנידון על הפרה שכבר ביצע, בצד מטרתו לשמש כאמצעי למיצוי הדין עם מי שהביא לזילות הוראות בית המשפט, או הרשות" (ראו: רע"פ 5034/15 פירממנדוב נ' מדינת ישראל (31.10.2018)). בהתאם לכך, מוטל על הטריבונל המחליט לבחון, בין היתר: את חוקיות הצו, או ההוראה החוקית שהופרה, תכלית ההוראה החוקית, זהות הגורם נותן הצו, נסיבות ההפרה, המניע והכוונה שהביאו להפרה, המידה שבה נפגע האינטרס הציבורי בעקבותיה, וזילות הגורם השלטוני נותן ההוראה החוקית, כפי שזו נגרמת מאופן ביצוע ההפרה. מדיניות הפסיקה לגבי עבירות מסוג זה, הבוחנת מספר רב של קריטריונים בהקשר הנסיבות של ביצוע העבירה – משליכה, לדעתי, אף על שאלת הקלון. על כן, אף מסיבה זו אין די בבחינת רכיבי העבירה כדי לעמוד על הפגם המוסרי הנלווה למעשה העבירה, אלא יש לבחון את נסיבות ביצועה, ולכך אפנה מיד בסמוך.

48. בנסיבות העניין שלפניי, המבקשות כולן הודו בעובדות כתב האישום המתוקן שלפיו הן פעלו, יחד אחרים במספר הזדמנויות ובדרכים שונות, כדי למנוע את מיצוי הדין עם ד' ונאשמים נוספים במסגרת הפרשה העיקרית. כמפורט בכתב האישום המתוקן, המבקשות נפגשו עם עדי תביעה בפרשה העיקרית, ניסו להניאם מלתת עדות שתביא להרשעתו של ד', ופעלו נמרצות כדי לפגוע בהליכים המשפטיים שהתנהלו באותה עת נגד ד' ומעורבים נוספים – כל זאת, חרף הוראות הדין הכללי האוסרות על הדחה של עד במסגרת חקירה, בפרט בהתחשב בתנאי השחרור שנקבעו להן לאחר מעצרו, שקבעו סייג לעניין יצירת קשר עם גורמים שונים הקשורים לפרשה העיקרית. אותה פרשה, היא למעשה מסכת התעללויות ועבירות אלימות חריגות בחומרתן, שביצע ד' כלפי בני משפחתו (שהם גם בני משפחתן של המבקשות). אין מדובר איפוא, בעבירה של הפרת הוראה חוקית ובעבירה של הדחה בחקירה "רגילות", שהשלכותיהן (אילו תכניותיהן של המבקשות אכן היו יוצאות אל הפועל במלואן),

היו גדורות למבקשות עצמן, או להיקף מצומצם יחסית של מעורבים, או שהיו מביאות לפגיעה מינורית באינטרס הציבורי.

פעולותיהן של המבקשות נעשו בקשר עם מסכת עבירות, שהוגדרה בידי בית המשפט העליון בפסק דינו בפרשה העיקרית כקיצונית וחריגה בחומרתה, שהיה בה, אלמלא מוצה הדין עם המבקשות, כדי לפגוע באינטרס של נפגעי העבירה ובאינטרס הציבורי בכללותו באופן ממשי.

הנה כי כן, העבירות בהן המבקשות הורשעו קושרות אותן בקשר הדוק עם פרשה שבמרכזה עבירות חמורות ביותר, וגם בכך דבק במעשיהן קלון ממשי.

49. בהקשר זה יוער, כי כעמדת המשיב, אף אני סבור שאין לראות בעבירות בהן המבקשות הורשעו לפי הודאתן, משום "טעות כנה במצב הדברים", אלא מדובר בעבירות קשות, אשר חזקה כי המבקשות היו מודעות להן היטב, ובפרט שבתנאי השחרור שלהן נקבעו כאמור במפורש סייגים מפני יצירת קשר עם יתר הגורמים המעורבים בפרשה העיקרית.

עוד אציין, כי בהינתן מכלול הנסיבות שפורט לעיל – סבורני כי אין בעובדה כי חלפו למעלה משש וחצי שנים כדי להקהות את הקלון שדבק בעבירות בהן הורשעו המבקשות, ועל כן אין בנתון זה כדי לשנות ממסקנתי שלעיל.

50. נוכח כל האמור לעיל – סבורני כי העבירות בהן המבקשות הורשעו נגועות בקלון ובפגם מוסרי חמור, המונע מהן להתמודד בבחירות לכנסת ה-22.

אשר על כן, המבקשות תמחקנה מרשימת המועמדים המכונה: "קמ"ה – קידום זכויות הפרט".

ניתנה היום י"ד באב התשע"ט (15 באוגוסט 2019).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**

