



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים ושלוש

**החלטות והנחיות
ממערכת הבחירות לכנסת ה-23**

השופט ניל הנדל
יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת העשרים ושלוש
2020

תוכן העניינים

עמוד

פניות והודעות

- 11 דבר יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23 באתר האינטרנט של ועדת הבחירות המרכזית
- 13 הודעת יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23 בדבר זכויות הבוחרים, חשאיות הבחירות וטוהר הבחירות
- 15 גאום יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23 בערב הבחירות
- 17 גניה ליושבי ראש הוועדות האזוריות בדבר נימוק התיקונים בפרוטוקולי ועדות הקלפי

הפרעה בלתי הוגנת

- 21 תב"כ 1/23 בן מאיר נ' הליכוד; האם שידור הסדרה "ימי נתניהו" הוא בגדר הפרעה בלתי הוגנת של תעמולת בחירות מטעם מפלגה או רשימת מועמדים אחרת
- 25 תב"כ 50/23 כחול לבן נ' הליכוד; האם סרטון שמציג רק חלק מדברי ראש רשימה, באופן שהופך את משמעות הדברים, מפריע באופן בלתי הוגן לתעמולה של אותה רשימה
- 29 תב"כ 52/23 לפיד נ' הליכוד; האם סרטון שפורסם לאחר הבחירות, ולא בתקופת בחירות, הוא בגדר הפרעה בלתי הוגנת

איסור על שימוש בנכסי ציבור

- 33 תב"כ 41/22 התנועה למען איכות השלטון נ' ש"ס; האם פרסום סרטונים, שמתעדים ייחוס של אירועים שמומנו בכספי ציבור לרשימה מסוימת, הם בגדר שימוש אסור בנכסי ציבור
- 37 תב"כ 6/23 התנועה למען איכות השלטון נ' נתניהו; האם פרסומים בדף הפייסבוק של משרד ראש הממשלה הם בגדר תעמולת בחירות אסורה
- 43 תב"כ 12/23 עוצמה יהודית נ' כחול לבן; האם שימוש בדגל המדינה במסגרת תעמולה עולה לכדי שימוש בנכסי ציבור
- 47 תב"כ 13/23 ארבל נ' עיריית באקה אל-גרבייה; האם אירועי "שבת תרבות" שממנות המשיבות הם בגדר תעמולת בחירות, מפאת תעמולה שנשמעת בהם לעיתים או מפאת עריכתם בשבת

- 69 **חֲב"כ 37/23 פז נ' ראש עיריית תל אביב**; האם מודעות לעידוד הצבעה בעיר תל אביב הן בגדר תעמולת בחירות לנוכח הנתונים הסטטיסטיים בדבר אופן ההצבעה של תושבי העיר

איסור על שימוש בילדים, בצבא ונפגעי פעולות איבה

- 75 **חֲב"כ 15/23 התנועה למען איכות השלטון נ' גנץ**; האם תמונה ובה חיילים בטקס השבעתם היא בגדר תעמולת בחירות שבה נעשה שימוש בחיילי צה"ל
- 83 **חֲב"כ 17/23 התנועה למען איכות השלטון נ' בנט**; פרסום פוסט שבו המשיב עונה לילד על שאלה בנושאים שקשורים לבחירות
- 85 **חֲב"כ 18/23 התנועה למען איכות השלטון נ' עוצמה יהודית**; שימוש בדמויות של נפגעי פעולות איבה במסגרת תעמולה, תוך מתן הסכמה רק לאחר הפרסום
- 87 **חֲב"כ 28/23 שפירא נ' גנץ**; האם סרטון תעמולה שבו נראה המשיב לבוש במדים ומתהדר בנסיונו הצבאי הוא בגדר שימוש בצבא במסגרת תעמולת בחירות

שלטים, מודעות ותעמולה אנונימית

- 95 **חֲב"כ 6/22 לזוז נ' י. מור פרסום**; האם רשאית חברת פרסום לסרב לפרסם על גבי שלטי חוצות תעמולת בחירות שפוגעת ברגשות הקהילה הגאה
- 111 **חֲב"כ 5/23 ישראל ביתנו נ' הליכוד**; האם אתר אינטרנט שמפעילים המשיבים וכנס שארגנו הם בגדר תעמולת בחירות אנונימית
- 115 **חֲב"כ 4/23 סיעת העבודה נ' 019 שירותי תקשורת בע"מ**; האם מסרון העוסק בפריימריז הוא בגדר תעמולת בחירות אנונימית לכנסת
- 117 **חֲב"כ 19/23 ימינה נ' מפעילת הקו – 0509655573**; שליחת מסרון תעמולה בלתי מזהה, שנשלח בידי גורם פוליטי בישראל באמצעות חברות תקשורת זרות כדי להקשות על איתורו ועל אכיפת הדין
- 121 **חֲב"כ 21/23 עזרא נ' טלזר 019**; האם מסרון שבו נשאלה השאלה "למי תצביע בבחירות" הוא בגדר תעמולת בחירות
- 123 **חֲב"כ 24/23 עוצמה יהודית נ' הליכוד**; עתירה למתן צו למניעת הפרות הדין בעתיד, לאחר שהפרה שהתרחשה בעבר תוקנה לאחר פנייה מוקדמת

- 125 **תב"כ 27/23 כהן נ' מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ**; האם פרסום על גבי שלט חוצות בודד הוא בגדר "חבילת פרסום", לעניין חובת משלוח הודעות למבקר המדינה
- 129 **תב"כ 31/23 כחול לבן נ' העבודה-גשר-מרצ**; האם מודעה מטעם רשימה שבה מוצג נציג של רשימה אחרת היא בגדר הפרעה בלתי הוגנת לתעמולה של הרשימה האחרת.
- 133 **תב"כ 36/23 עזרא נ' טלזר 019**; האם מסרון שבו מוצג כאילו רשימה מתנצלת בפני בוחריה על דליפת מידע הוא בגדר תעמולת בחירות אנונימית
- 137 **תב"כ 38/23 בן מאיר נ' הליכוד**; האם מסרון ובו תעמולה ולינק לאתר הפייסבוק של רשימה מסוימת עומד בחובת הזיהוי המוטלת על הרשימה
- 141 **תב"כ 39/23 עוצמה יהודית נ' שמעון זוננפלד**; האם שלטי תעמולה החתומים בידי "מטה מפלגות הימין" עומד בחובת הזיהוי המוטלת על המפרסם

גופים פעילים בבחירות

- 145 **תב"כ 2/23 הליכוד נ' חל"צ הברית הישראלית**; האם פעילות המשיבה, שעיקרה עידוד הצבעה בבחירות, הופכת אותה ל"גוף פעיל בבחירות"?
- 151 **תב"כ 3/23 הליכוד נ' חל"צ דרכנו**; האם פעילות המשיבה, שעיקרה עידוד הצבעה בבחירות, הופכת אותה ל"גוף פעיל בבחירות"?

סקרים

- 159 **תב"כ 42/22 רשימת רון קובי נ' חדשות 12**; האם חלה חובה לכלול את שם העותרת בסקר השואל לאיזו מפלגה יש כוונה להצביע או לפרסם את אחוזי התמיכה בה במסגרת פרסום תוצאות הסקר
- 163 **תב"כ 10/23 עוצמה יהודית נ' כחול לבן**; האם חובה לכלול את שם העותרת בסקר השואל לאיזו מפלגה יש כוונה להצביע
- 167 **תב"כ 44/23 בן מאיר נ' הליכוד**; האם הצגת סקר בערב הבחירות באמצעות הטלפון היא בגדר "שידור" אסור, או שהאיסור חל רק על שידור סקרים בכתב



מתנות ושוחד

- 173 **תב"כ 55/22 ארבל נ' חולדאי**; האם הטבות שונות מטעם עירייה לתושבים שיצביעו ביום הבחירות בגדר שוחד בחירות
- 177 **תב"כ 46/23 ישראל ביתנו נ' הליכוד**; האם הסעת מצביעים לקלפי באמצעות לימוזינה היא בגדר שוחד בחירות
- 181 **תב"כ 47/23 העבודה-גשר-מרצ נ' ש"ס**; האם קופסת נרות שבת שעליה תמונת רב, בצירוף שם רשימה והמילים "מדינה יהודית", וכן קמע הנושא תמונת הרב ופסוקים הם בגדר "מתנה" במסגרת תעמולת בחירות

סוגיות בענייני סמכות

- 185 **תב"כ 23/22 הליכוד נ' חברת החדשות הישראלית**; האם בסמכות יו"ר ועדת הבחירות למנוע שידור כתבה הכוללת חומרי חקירה שהודלפו בניגוד לדין, או שהכתבה היא בגדר תעמולת בחירות
- 191 **ה"ש 1/23 היועץ המשפטי לכנסת נ' סיעת כחול לבן**; למי הסמכות לקבוע האם חבר כנסת "פרש מסיעתו" לפי 6א לחוק-יסוד: הכנסת
- 203 **תב"כ 14/23 בן מאיר נ' הליכוד**; למי הסמכות לדון בטענות לפיהן השימוש באפליקציה "אלקטור" פוגע בפרטיות בניגוד לדין

תוצאות הבחירות

- 215 **ה"ש 10/23**; החלטה בעניין אי הכללת תוצאות בחירות בקלפיות שנמצאו בהן אי סדרים, והעברתן לטיפול משטרי
- 221 **ה"ש 11/23 הליכוד**; בקשה לדחות את מועד פרסום תוצאות הבחירות ברשומות ולעין בפרוטוקולים המלאים מוועדות הקלפי, בכל גליונות ספירות הקולות מכל רחבי הארץ

אישור ופסילת מועמדים ורשימות

- 229 **ה"ש 3/23 ראבילו**; האם מועמד, שהסכים להיכלל ברשימת מועמדים אחת רשאי, לאחר שהוגשה הרשימה לוועדת הבחירות המרכזית, לחזור בו מהסכמתו כאמור, ולהיכלל לאחר מכן ברשימת מועמדים אחרת
- 235 **מ"מ 1/23 בן מאיר נ' יברקן**; בקשה שלא לאשר מועמדות בשל הסכמה להיכלל בשתי רשימות מועמדים, רישום בשתי מפלגות, ופרישה מסיעה ללא התפטרות.

- 241 ה"ש 4/23 אסלן נ' היועץ המשפטי לממשלה ;
קביעת קלון ביחס לעבירות של הדחה בעדות והפרת
הוראה חוקית
- 247 ה"ש 5/23 סילבר נ' היועץ המשפטי לממשלה ;
קביעת קלום ביחס לעבירות סמים

כללי

- 257 התב"כ 5/23 שידורי קשת בע"מ נ' הליכוד ;
עתירה בעניין אורד פרק הזמן שבו על בעלות
רשיון לשידורי טלוויזיה לשדר שידורי תעמולה
ללא קבלת תשלום
- 261 החלטה בעניין זמני השידור של תעמולת
הבחירות בטלוויזיה וברדיו, קביעת רצף
השידורים ושידורי הסברים והדרכה מטעם
ועדת הבחירות המרכזית בבחירות לכנסת ה-23
269 ה"ש 8/23 ; החלטה בעניין מפקחי טוהר
הבחירות

פניות והודעות



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

**דבר יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23 באתר האינטרנט של ועדת
הבחירות המרכזית**

יום הבחירות הוא יום חגה של הדמוקרטיה. בליבת החברה הדמוקרטית מצויות בחירות שוות, חשאיות וחופשיות. אין זה מובן מאליו. בעבר, החלפת השלטון או המשכו סבבו סביב האות מ': מרד, מלחמה ומוות. התשובה של הדמוקרטיה המהותית לאלה היא שהמשך השלטון או שינויו תלויים בתוצאות הבחירות. האימה התחלפה אפוא בבחירתנו האוטונומית של האדם. זהו הקשר שבין הדמוקרטיה לרובד נוסף של הבחירות – לכל קול משקל שווה. קולו של אדם שווה לקול של חברו, יהיו מעמדם, מקומם בחברה, או נתונים האישיים אשר יהיו. אלה כבודו של אדם וחירותו וזוהי מהותן של בחירות. לצד הזכות שבעניין, כרוכה בו גם חובה: הבחירות מוטלות על כתפי כל אחד ואחת מאיתנו. זוהי דרישה מינימלית ובסיסית ביותר, ליטול חלק בחברה בה אנו חיים ושבה אנו שותפים.

כידוע, זוהי מערכת בחירות שלישית שנערכת ברציפות בתוך תקופה של כשנה. אך דווקא נתון זה מלמד כי אין תחליף לבחירות. התקווה היא כי זו הפעם תוצאות הבחירות יובילו להרכבת ממשלה. חשוב כי כל אזרחית וכל אזרח יהיו שותפים לתהליך זה. אתר האינטרנט של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת נועד לסייע לכם להיות שותפים לתהליך. כלל גדול הוא בהלכות דמוקרטיה ובפסיקת בתי המשפט כי אדם יבחר על פי מצפונו, דעותיו והשקפותיו. כלי עזר חשוב לשם כך הוא מידע. האתר נועד להנגיש מידע הקשור בבחירות לכנסת, ולסייע במימוש ערכים אלה. באתר מצוי מידע שימושי רב הנוגע ליום הבחירות, פעילותה של ועדת הבחירות, הליך הבחירות, רשימות המתמודדים השונות ודיני הבחירות. יש בו קישורים להחלטות של יושב ראש הוועדה, ונתונים שונים הנוגעים לבחירות. באתר מובא גם מידע סטטיסטי על אודות הליכי בחירות קודמים. המבקשים ליטול חלק כבעלי תפקידים בוועדת הבחירות, ימצאו באתר מידע בעניין גיוס עובדים לתפקידים שונים.

סוף דבר, ראשית דבר – בחירה טובה

ניל הנדל

שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23

The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ירושלים, ז' בשבט התש"פ

2 בפברואר 2020

**הודעת יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23 בדבר זכויות הבוחרים, חשאיות
הבחירות וטוהר הבחירות**

בוחרים ובוחרות,

אנו נתונים בעיצומה של מערכת בחירות שלישית ברציפות בשנה החולפת. במצב דברים זה, חשוב ביתר שאת שהאזרחים והאזרחיות בעלי זכות הבחירה יממשו את זכותם להצביע, ויסייעו להגיע לתוצאה סופית ויציבה. אני קורא לכל בעלי זכות הבחירה – למשתתפים הפעילים, לאדישים ולמי שחשבו לוותר עקב רצף מערכות הבחירות – צאו, הצביעו וקחו חלק פעיל בעיצוב פני החברה שבה אנו חיים ולה אנו שותפים.

בהמשך לכך ובהתאם להוראות סעיף 16(א) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), להלן כמה כללים בעניין **חופש הבחירות, חשאיות וטוהר**:

1. לכל בוחר ובוחרת זכות להצביע, באורח חופשי ולפי מצפונם, בעד אחת מרשימות המועמדים המשתתפות בבחירות לכנסת.
2. ההצבעה בבחירות היא **חשאית**, ולשם שמירת החשאיות נקבעו, בין היתר, ההוראות האלה:
 - בכל מקום קלפי מוצב פרגוד המסתיר את הבוחר או הבוחרת בשעת ההצבעה.
 - מעטפות ההצבעה אטומות.
 - אסור לאיש לתעד או לצלם את המתרחש בתא ההצבעה.
 - הבוחר או הבוחרת, **ורק הם**, רשאים להכניס את פתק ההצבעה לתוך המעטפה, והם רשאים גם להדביק את המעטפה, אם רצונם בזה.
 - הבוחר או הבוחרת, **ורק הם**, רשאים להכניס את מעטפת ההצבעה לתוך תיבת הקלפי (לאחר שהכניסו לתוכה את פתק ההצבעה). בתיבת הקלפי תתערבב המעטפה במעטפות יתר הבוחרים, וכך מובטחת החשאיות.

וידגש: רק בוחר או בוחרת שמחמת מחלה או מום אינם מסוגלים לבצע בעצמם את הפעולות המעשיות הנדרשות לשם הצבעה רשאים להסתייע באדם אחר שבא עימם אל הקלפי. ואולם המלווה לא יהיה מנהל או עובד בבית האבות או בכל מוסד אחר שבו שוהים המצביע או המצביעה, וכן המלווה לא ילווה ביום הבחירות יותר משני בוחרים.

לבוחר או לבוחרת המוגבלים בניידותם מפאת מצבם הגופני תהיה האפשרות להצביע בקלפי נגישה, המותאמת למצביעים המוגבלים בניידותם. פרטים על כך מפורסמים באמצעי התקשורת ובאתר האינטרנט של ועדת הבחירות המרכזית.

3. בחוק קבועים עונשים חמורים על מעשי שחיתות בקשר לבחירות, על הפרעה למהלכן התקין או להצבעתם של אחרים ועל הליך הצבעה שיש בו משום עבירה. בין היתר, צפוי לעונש מי שעושה אחד מהמעשים האלה:

- המצביע יותר מפעם אחת.
- המשתמש לצורך זיהויו בפני ועדת קלפי בתעודה מזהה שאינה שלו.
- הנותן או המציע שוחד בקשר להצבעה או לאי-הצבעה.
- המקבל או המסכים לקבל שוחד בקשר להצבעה או לאי-הצבעה.
- המבטיח לבוחר או לבוחרת עבודה, המונע מהם עבודה, המאיים בפיטורים או בגרימת כל נזק אחר כדי שיצביעו או יימנעו מהצבעה בעד רשימת מועמדים מסוימת.
- המשדל אדם להצביע או להימנע מהצבעה – בכלל או בעד רשימה מסוימת – בדרך של השבעה, קללה, נידוי, חרם, נדר, התרת נדר או הבטחה להעניק ברכה וכיוצא באלה.
- המשמיד, המלכלך, המסמן, המעלים או הלוקח שלא כדין פתק הצבעה המצוי בתא הצבעה במקום קלפי, באופן העשוי להפריע להצבעה.
- המפריע את המהלך הסדיר של הבחירות.

4. כל בוחרת ובוחר מוזמנים לעיין באתר האינטרנט של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת. יש בו מידע שימושי רב הנוגע ליום הבחירות, הליך הבחירות, רשימות המתמודדים ודיני הבחירות.

5. אני שב וקורא לכל האזרחיות והאזרחים בעלי זכות הבחירה לממש את זכותם הדמוקרטית ולהצביע באורח חופשי בהתאם למצפונם, וכך להשפיע על עתיד המדינה. כל קול שווה. כל קול חשוב.

בברכה ובכבוד,

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23

The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

נאום יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23 בערב הבחירות

אזרחיות ואזרחים,

אנחנו מצויים בערב חג. חג לדמוקרטיה. בחג הזה, הקול שלכם הוא שקובע. במשך חודשים שמעתם את עמדותיהם של הרשימות ושל המועמדים, אשר ניסו לשכנע אתכם למי להצביע. הם השקיעו רבות, וקולם נשמע ברמה. עתה ישרור השקט. ביממה הבאה תידום התעמולה, ואתם, הבוחר והבוחרת, תעמדו במרכז הבמה ותקבעו את תוצאות הבחירות.

החג לדמוקרטיה אינו ככל חג. איננו עורכים סעודה, ולא יושבים עם משפחתנו מסביב לשולחן. בחג הזה כל בוחר יוצא מביתו, ניגש לקלפי ובוחר, בינו לבין עצמו, במי שמשקף את עמדותיו בדרך הטובה ביותר. אלו מנהגי חג הבחירות, וזו המצווה המוטלת על כל אחד מאיתנו.

בעיני רבים הדמוקרטיה עשויה להיראות מובנת מאליה. אך לא כך הדבר. הביטוי במדינות העולם השונות. לא כולן זכו לשלטון דמוקרטי. להנהגה אשר נבחרת על-ידי העם ומייצגת אותו. הוסיפו והביטו בדפי ההיסטוריה. אלה מלמדים כי הדמוקרטיה לא ניתנה לנו במתנה, אלא תפסה את מקומה לאחר מאבק מתמיד ועיקש, אשר גבה מחירים כבדים מן האנושות על כל גווניה. בעבר, החלפת השלטון או המשכו נסובו סביב האות מ': מרד, מלחמה ומוות. התשובה של הדמוקרטיה לכל אלה היא שהמשך השלטון או שינויו תלויים בתוצאות הבחירות. האימה התחלפה בבחירתו האוטונומית של האדם. המלחמה הוחלפה בדרכי שלום. לא הכוחניות מנצחת, כי אם הרוב. בספר שמות כתוב "אחרי רבים להטות". החידוש בבחירות דמוקרטיות הוא שהרוב קובע. למספר יש משמעות. לעם וליחידים המרכיבים אותו יש כוח. אל לנו לשכוח זאת. אל לנו לוותר מרצוננו על זכות הבחירה, היקרה כל-כך, שניתנה לנו. בעיני, אין זו רק זכות, אלא גם אחריות אזרחית וציבורית.

כדי להגשים את רצון העם, הבחירות שתתקיימנה מחר יהיו בחירות חופשיות, חשאיות ושוויוניות. חופשיות במובן זה שלכל אדם הזכות להצביע לפי מצפונו והבנתו. איש אינו רשאי לבחור עבורכם, או להורות לכם כיצד לבחור. השקפת עולמכם האישית, והיא בלבד, היא שתקבע את בחירתכם.

מכאן נגזרת חשאיותן של הבחירות. איש אינו צופה בכס מאחורי הפרגוד. איש אינו יכול להתחקות אחר הפתק שבחרתם. ביכולתכם לבחור על-פי משאלת לבכם, בלי לתת על כך דין וחשבון לאיש זולת עצמכם.

לצד אלו ניצב עקרון השוויון. ביום הבחירות כל קול שווה למשנהו. ביום זה אין לשום אדם יותר כוח מאשר לרעהו. הקול של המועמדים אינו שונה מהקול של המצביעים. קולו של המצביע בפעם הראשונה שווה לקולו של המצביע הוותיק. הבחירות הן אומנם עניין ציבורי, אך הציבור אינו מצביע כקולקטיב, אלא כאוסף של יחידים שווים זה לזה.

בחרים ובחורות יקרים, מחר יש לנו הזדמנות להשפיע, לתת ביטוי לעמדותינו בשאלה מה טוב לעתיד המדינה שלנו. זו הזדמנות לא רק להשתתף בתוצאות, אלא גם לקבוע אותן. זו הזדמנות שאין להחמיץ ולא ראוי להחמיץ. אכן, אנו מצויים בתקופה מיוחדת של מערכת בחירות שלישית ברציפות בתוך שנה, אך מה שנקבע בפעמים הקודמות – אין לו משקל כלל. אנו מתחילים שוב מנקודת האפס.

במצב דברים ייחודי זה, חשוב ביתר שאת שהאזרחים והאזרחיות בעלי זכות הבחירה יממשו את זכותם להצביע, ויסייעו להגיע לתוצאה סופית ויציבה.

אני קורא אפוא לכל אחד מבעלי זכות הבחירה – למשתתף הפעיל, לאדיש, ולמי שחשב לוותר על ההצבעה עקב הרצף האחרון של מערכות הבחירות: ממש את זכותך לבחור, ושאל את עצמך אם באמת ובתמים יש לך זכות לוותר על הזכות.

על כל אדם לראות את עצמו כאילו קולו שלו הוא שיכריע את תוצאות הבחירות. על כל אחת ואחד מאיתנו לראות בקולו היחיד קול שיעצב את פני החברה שאנו חיים בה ושותפים לה.

זכרו כי תוצאות הבחירות נקבעות על-ידי מי שיוצא מביתו ומצביע. אז צאו מהבית והצביעו. בחירות טובות.

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضى نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ירושלים, כ"ט שבט התש"ף
24 פברואר 2020

לכבוד

השופטים – יושבי ראש ועדות הבחירות האזוריות

שלום רב,

הנדון: הנמקת התיקונים בפרוטוקולי ועדות הקלפי

בהמשך לכנס ההיערכות ליום הבחירות שהתקיים במרכז המבצעי-לוגיסטי של ועדת הבחירות, אני מתכבד לפנות אליכם, כפי שיפורט להלן:

1. סעיפים 79(א)-(ד) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות) קובעים את הכלל, לפיו בכל קלפי רגילה, סופרת ועדת הקלפי את הקולות ורושמת את התוצאות בפרוטוקול ועדת הקלפי, שנחתם על ידי שניים מחברי הוועדה, לפחות, ומזכיר הוועדה.
2. בהתאם לנהלי הוועדה, מובאים אליכם כלל פרוטוקולי ועדות הקלפי שבתחום אחריותכם לבדיקה, אל מול תוצאות הבחירות שהוקלדו למערכת המחשוב 'דמוקרטיה', והם נבדקים על ידכם, בסיוע עוזרים משפטיים שהוקצו לשם כך.
3. בהתאם לסעיף 79(ה) לחוק הבחירות, נקבעה סמכותכם, לאחר בחינת הפרוטוקול, לערוך תיקונים של התוצאות בפרוטוקול ועדת הקלפי, בנסיבות הבאות:
" (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".
4. סמכות זו, המכונה לעיתים "איזון הפרוטוקול", נעשית, בהתאם לסעיף 79(ו) לחוק הבחירות לפי שיקול דעתכם, על סמך:
 (א) הרישומים של ועדת הקלפי ומזכיר ועדת הקלפי;

- (ב) גליונות ספירת קולות וגליונות פסילת קולות ;
- (ג) וכן על סמך הערות של ועדת הקלפי או של מזכיר ועדת הקלפי שימסרו בעל פה.
5. לאחר שאתם מוצאים לנכון לתקן את התוצאות בפרוטוקול (בעט אדום) ולחתום לצד התיקון, אבקשכם לנמק את התיקון, בפרק ח' שבפרוטוקול ועדת הקלפי (שבעמ' 13 לפרוטוקול), בהתאם לעילת התיקון שבוצעה והחומרים שנבדקו על-ידכם.
6. החובה לנמק נובעת היא מהדין הכללי, ונקבעה במפורש בתקנות סדרי הדין, האזרחי והפלילי (ראו תקנה 192 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 ; סעיף 182 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982). עוד ב-1968 עמד הנשיא לנדוי על מקורותיה של חובת ההנמקה :
- "שיפוט על פי שקול דעת אסור לו שיהפך לשיפוט שרירותי. כדי למנוע סכנה זאת אין אמצעי בדוק יותר מאשר הנמקה מלאה של פסק-הדין. הנמקה מלאה מחנכת את השופט למחשבה ברורה ולהעלאת נמוקיו – כולל תחושתו האינטואיטיבית, ... מעל סף תודעתו אל אור היום, על מנת שיעמדו למבחן הבקורת של דרגת הערעור, של אנשי המקצוע ושל הצבור כלו" (מ' לנדוי "הלכה ושקול דעת בעשיית משפט", בעמ' 303. וראו גם : א' ברק שיקול דעת שיפוטי, בעמ' 46 ; ר' גביון "בית המשפט וחובת ההנמקה").
7. ומהדין הכללי, לדין הבחירות. כדי שנוכל אנו להיעזר בנימוקים אלה, בעת בחינת תוצאות הבחירות מהקלפיות, וככל שיוגש ערעור בחירות, בעת עריכת תשובת הוועדה לערעור, נדרש נימוק – תמציתי אמנם, אך משקף את ההחלטה. היעדר נימוקים עלול יהיה להביא לכך שלא ניתן יהיה להתחקות אחר עילת התיקון ונסיבותיה, ואף לצורך לבחון מחדש את חומרי ההצבעה מהקלפי כולה (ויוזכר שישנן למעלה מ-11,500 קלפיות רגילות ברחבי הארץ).
8. זאת ועוד – ישנם פונים שונים אשר מבקשים לעיין בפרוטוקולי ועדות הקלפי לאחר יום הבחירות, והיעדר הנמקה מספקת עלול לפגוע באמון הציבור בעבודת הוועדה כולה. על סמך נסיון העבר, ניתן לומר כי לעיתים פרוטוקולים בודדים – או אפילו פרוטוקול בודד – "זוכים" להתמקדות רבתית, מסיבות שונות ומגוונות. כשם שתוצאות האמת חשובות, כך גם אמון הציבור בהן. אל לנו ליצור רושם כאילו התיקון שרירותי – ולא הוא.
9. נא למלא את הפרטים הנדרשים, בעצמכם ובסיוע העוזרים המשפטיים שהוקצו לכם למטרה זו, לצורך טיוב ההליך כולו. הלשכה המשפטית של הוועדה עומדת לרשותכם בליל הבחירות להיוועצויות בכל שאלה נדרשת, ובעת הצורך יביאו את הסוגייה בפניי.
10. אחריותנו רבה וחשובה. בהזדמנות זו אאחל לכם בהצלחה בעבודתכם הברוכה ביום הבחירות.

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**

העתקים : עו"ד אורלי עדס, המנהלת הכללית
עו"ד דין ליבנה, היועץ המשפטי לוועדה
מנהלי ועדות הבחירות האזוריות

הפרעה בלתי הוגנת



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
 لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23

The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
 Supreme Court of Israel
 Chairman of the Central Elections
 Committee

قاضي نيل هندل
 المحكمة العليا
 رئيس لجنة الانتخابات
 المركزية

השופט ניל הנדל
 בית המשפט העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 1/23

תב"כ 2/23

העותר בתב"כ 1/23 : עו"ד שחר בן מאיר
 העותר בתב"כ 2/23 : חבר הכנסת גדעון סער

נגד

המשיבים בתב"כ 1/23 : 1. הליכוד – תנועה לאומית ליברלית
 2. ראש הממשלה בנימין נתניהו
 3. שידורי קשת בע"מ
 4. עמית סגל
 5. הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו
 6. היועץ המשפטי לממשלה
 7. חברת החדשות בע"מ

המשיבים בתב"כ 2/23 : 1. הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו
 2. חדשות ערוץ 12
 3. הליכוד – תנועה לאומית ליברלית
 4. ראש הממשלה בנימין נתניהו

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

בשם העותר בתב"כ
 בעצמו : 1/23
 בשם העותר בתב"כ
 עו"ד אבי אסיאו : 2/23

בשם משיבים 1 ו-2
 בתב"כ 1/23 : עו"ד אבי הלוי
 בשם משיבה 3 בתב"כ
 : 1/23

בשם משיבים 4 ו-7	עו"ד מוטי ארד
בתב"כ 1/23 :	
בשם משיבה 5 בתב"כ	עו"ד ד"ר ישגב נקדימון, עו"ד דקלה בירן, עו"ד ליאת ברגמן
1/23 :	
בשם היועץ המשפטי	עו"ד יאיר עשהאל, עו"ד נגה גל
לממשלה :	
	עו"ד רועי שוויקה

החלטה

1. מונחות לפני שתי עתירות, המכוונות נגד שידור הסדרה "ימי נתניהו" – סדרה העוסקת בראש הממשלה בנימין נתניהו. הסדרה כוללת ארבעה פרקים, והיא אמורה להיות משודרת החל מהיום, 15.12.2019 בשעה 20:00, במסגרת מהדורת החדשות המרכזית שמשדרת משיבה 7, בשידוריה של המשיבה 3, ובמשך כשבוע. שני העותרים הגישו היום עתירות נפרדות, שהמשותף להן הוא בקשה למתן צו למניעת שידור הסדרה, שכן שידורו הוא בגדר תעמולת בחירות אסורה לטובתו של ראש הממשלה נתניהו.

ביקשתי כי המשיבים יגישו את תגובתם לעתירה בתב"כ 1/23, שהוגשה בסביבות השעה 12:00, עד לשעה 16:00. ביני לביני, לאחר השעה 14:30, הוגשה העתירה בתב"כ 2/23. לנוכח סד הזמנים; היריעה המשפטית שנפרשה; והתגובה שהתבקשה לעתירה בתב"כ 23/1 – לא מצאתי לנכון לבקש תגובה נוספת לעתירה בתב"כ 2/23. משיבים 4 ו-7 לעתירה בתב"כ 23/1 (העיתונאי עמית סגל וחברת החדשות בע"מ) טענו כי יש לדחות את העתירה על הסף, שכן לא נערכה פניה מוקדמת, בהעדר בסיס חוקי לסעד המבוקש או מחמת שיהוי. עוד נטען כי הסדרה אינה בגדר "תעמולת בחירות". נציג היועץ המשפטי לממשלה סבר אף הוא בתגובתו כי אין עילה בחקיקה הרלוונטית לקבלת העתירה. משיבה 5, הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, טענה בתגובתה כי יש לדחות את העתירה בעיקר מן הטעם שהסדרה אינה בגדר "תעמולת בחירות". יתר המשיבים לא האריכו בטענות, אלא הסתפקו במענה תמציתי או בהפניה לכתבי הטענות של המשיבים דלעיל.

2. המסגרת הנורמטיבית לדיון בעתירות קבועה בסעיף 17 ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ("חוק דרכי תעמולה"). הסעיף קובע את סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת "ליתן צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה...", וכן לפי חיקוקים נוספים. ואכן, בעתירות נטען כי שידור הסדרה מפר מספר דברי חקיקה. בתב"כ 1/23 נטען להפרת סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה, הקובע 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.

העותר טוען כי שידור הסדרה "מעניק למועמד נתניהו יתרון משמעותי (ובלתי הוגן) על פני כל המועמדים האחרים, ולכן הוא מהווה בגדר תעמולה אסורה או תעמולה לא הוגנת במובן סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה". הוא סבור כי שידור הסדרה מהווה פגיעה בשוויון, וכי השוויון הוא ערך חוקתי שכוחו הוכר גם בבחירות לכנסת. דא עקא, פרשנות זו של הסעיף אינה תואמת את לשונו ואת תכליתו, ואף לא את הפסיקה בקשר לאלה. מבחינה לשונית, סעיף 13 אינו אוסר תעמולה "לא הוגנת", אלא תעמולה שיש בה "משום הפרעה בלתי הוגנת של תעמולת בחירות מטעם מפלגה או רשימת מועמדים אחרת". הדגש מצוי בהפרעה של תעמולת מטעם גורם אחר, ולא על עצם התעמולה לטובת מועמד מסוים. כאן, העותר לא הצביע על הפרעה לתעמולת בחירות של גורם אחר. למעשה, טענה דומה של העותר דנן נדחתה בבחירות לכנסת ה-22: "העותר לא הצביע על מושא הפרעה שהוא סיעה, או רשימת מועמדים אחרת, או מי מטעמה" (תב"כ 33/22 בן מאיר נ' הליכוד, פסקה 17 (17.9.2019)). מבחינה תכליתית, סעיף 13 לא נועד להרחיב את שיקול הדעת של יושב ראש ועדת הבחירות ולהחילו על כל מקרה וכל תעמולה, על יסוד התוכן של אותה תעמולה. לא מדובר בעילת סל כללית, מעין "עוולת הרשלנות" הנזיקית של דיני הבחירות, שכוחה בכל וכל עילה בה. מדובר באיסור ממוקד וספציפי, שגם אם ניסוחו לא בהיר עד תום – מטרתו ברורה: מניעת הפרעה של תעמולה מטעם גורם אחר. כך – ולא הערכה של כל תעמולה ותעמולה לגופה ולפי תוכנה, בהתעלם מעילה ספציפית כזו או אחרת (ראו תב"כ 14/22 החדשות 13 בע"מ נ' הליכוד, פסקה 17 (3.9.2019)). ועיינו והשוו גם להחלטתי בתב"כ 23/22 הליכוד נ' חברת החדשות (03.09.2019), שם נדונה פרשנות התיבה "הפרעה לבחירות" שבסעיף 119 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], (התשכ"ט-1969)).

3. העותר בתב"כ 2/23 מבסס את עתירתו על שני דברי חקיקה. דבר החקיקה הראשון הוא סעיף 46(א)(3) לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ן-1990, האוסר שידורי "תעמולה מפלגתית למעט תעמולת בחירות המותרת על פי דין". ברם, הלכה פסוקה היא מפיו של בית המשפט העליון בהרכב מורחב של שופטים, כי סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית למתן צווי מניעה מוגבלת לדברי החקיקה המנויים בסעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה (דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017)). חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו אינו מנוי בדברי חקיקה אלה, ולכן אין ליושב ראש ועדת הבחירות סמכות למנוע עבירות לפיו (וזאת, כמובן, מבלי שיהיה בכך להביע עמדה בנדון דידן).

דבר החקיקה השני שעליו מתבסס העותר הוא סעיף 15א(א) לחוק דרכי תעמולה. כפי שנראה, הסעיפים הרלוונטיים בחוק דרכי תעמולה אינם תואמים את האיסורים הנטענים בענייננו,

לנוכח המועד בו אנו מצויים ביחס ליום הבחירות. סעיף 15(א)(1) קובע כי "לא יהיו שידורים של תעמולת בחירות בטלוויזיה אלא ב-14 הימים שלפני הבחירות". אנו מצויים כיום – יום תחילת שידור הסדרה, שלפי הנטען בכתבי הטענות אמורה להיות משודרת במשך כשבוע – ביום ה-78 לפני הבחירות. לכן, לגישת העותר, ככל שהסדרה היא בגדר תעמולת בחירות – אסור לשדרה בטלוויזיה. ואולם, סעיף 15א לא עוסק במועד שבו מתחיל האיסור על שידורי תעמולה בטלוויזיה, אלא במועד שבו האיסור נגמר, לפחות בכפוף לתנאים מסוימים: שבועיים לפני יום הבחירות, שאז שידורי התעמולה מותרים, בכפוף למגבלות החוק. הסעיף שקובע את מועד התחילה של איסור שידורי התעמולה בטלוויזיה הוא סעיף 5(א)(1) לחוק דרכי תעמולה: "לא תהא תעמולת בחירות [בשידורי רדיו או טלוויזיה] בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות". כלומר, האיסור שבחוק דרכי תעמולה על שידורי תעמולה בטלוויזיה מתחיל 60 ימים לפני יום הבחירות, לא קודם לכן. כאמור, אנו מצויים 78 ימים קודם ליום הבחירות, ולכן אין אנו באים בגדרי סעיף 5 לחוק, וכאמור – אין בסמכות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לדון בטענות הנוגעות להפרת חוק הרשות השנייה.

המסקנה היא שהעותרים לא הצביעו על מקור סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לתת את צו המניעה המבוקש. אעיר כי העותר בתב"כ 23/1 ביקש צו מניעה התקף ב"90 הימים שלפני הבחירות", כלשונו, אולם ממילא לא עולה מן החומר שהגישו הצדדים כי הסדרה עתידה להיות משודרת ב-60 הימים שקודמים ליום הבחירות – התקופה שבה קיים איסור מכוח חוק דרכי תעמולה על שידור תעמולת בחירות. על כן אין מקום לתת גם צו מניעה כזה. בנסיבות אלה אין צורך לדון ביתר הטענות שהעלו המשיבות השונות, כגון השאלה האם הסדרה היא בגדר "תעמולת בחירות", טענת השיהוי או הטענה להעדר פניה מוקדמת.

4. העתירות נדחות. העותר בתב"כ 23/1 יישא בהוצאות המשיבים שהגישו תגובות מהותיות לעתירה בסך של 3,000 ש"ח לכל "יחידה", דהיינו משיבים 4 ו-7 (שהגישו תגובה יחדיו), משיבה 5, והיועץ המשפטי לממשלה, ובסך הכל שלוש "יחידות" שהגישו תגובות נפרדות. הואיל ולא התבקשה תגובת המשיבים ביחס לתב"כ 2/23, אין צו להוצאות כנגד העותר בעתירה זו.

ניתנה היום, י"ז בכסלו התש"ף (15.12.2019).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 50/23
תב"כ 51/23

העותרת
בתב"כ 50/23 : כחול לבן – בראשות בני גנץ ויאיר לפיד

העותר בתב"כ
51/23 : עו"ד שחר בן מאיר

נגד

- המשיבה בתב"כ 50/23
ובתב"כ 51/23 : 1. הליכוד – תנועה לאומית ליברלית
2. בנימין נתניהו, ראש הממשלה
3. פייסבוק אינק
4. אראל סגל

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

בשם העותרת בתב"כ
50/23 : עו"ד עודד גזית
בשם העותר בתב"כ
51/23 : בעצמו
בשם משיבים 1-2 : עו"ד אבי הלוי ; עו"ד ניבה הלוי ; עו"ד שמואל תמיר (שורקי)
בשם משיבה 3 : עו"ד ד"ר יואב אסטרייכר

החלטה

1. שתי העתירות המונחות לפני הוגשו בעקבות סרטון שפורסם ברשתות החברתיות ובאמצעות מסרונים בשעות האחרונות, לקראת הישורת האחרונה של יום הבחירות. בסרטון, שפורסם בין היתר בעמוד האינסטגרם ובדף הפייסבוק של ראש הממשלה בנימין נתניהו, נראה יושב ראש העותרת בתב"כ 50/23 – כחול לבן – כשהוא אומר "לא נשים כחול לבן בקלפיות". לאמיתו של דבר, כפי שעולה מהחומר שצורף לעתירות, מדובר בחלק מסרטון שבו אומר יושב ראש כחול לבן "לא נשים כחול לבן בקלפיות, נקבל בחירות רביעיות". העותרים טוענים כי עריכת

הסרטון בדמות חיתוך חלקו האחרון מטעה את הצופים, ועולה לכדי הפרעה בלתי הוגנת לתעמולת הבחירות של כחול לבן.

משיבים 1-2 – הליכוד וראש הממשלה – טוענים בתגובתם כי לא הוצגה ראיה שהם ערכו את הסרטון או שיש בו משום תעמולה הפוגעת בתעמולה של רשימה אחרת. כן נטען כי יתכן שהסרטון אמיתי. אחרון, נטען כי זכות העמידה נתונה רק למפלגה או לרשימת מועמדים, ולא לעותר בתב"כ 51/23, עו"ד בן מאיר.

2. הבסיס המשפטי לדיון בסוגיה מצוי בסעיף 13 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, שכותרתו "איסור הפרעה". הסעיף אוסר, בין היתר, על תעמולת בחירות בדרך שיש בה "משום הפרעה בלתי הוגנת של תעמולת בחירות מטעם רשימת מועמדים אחרת". כאן מדובר בהפרעה לתעמולת הבחירות של כחול לבן, שכן בסרטון קורא לכאורה יושב ראשה שלא להצביע לה. השאלה היא אפוא האם מדובר בהפרעה "בלתי הוגנת". הפסיקה יצקה למונח זה תוכן בהתאם לתכליתו של החוק, ובפרט – זכותו של הבוחר "להצביע באופן מושכל וחופשי תוך שתמונה עובדתית, מדויקת ככל הניתן, לנגד עיניו" (תב"כ 38/19 רשימת הליכוד ביתנו נ' רשימת הבית היהודי, פסקה ה (17.1.2013)). וכן ראו האסמכתאות שם)). כך – מנקודת מבטו של הבוחר הסביר הצופה בתעמולה. אך לאחרונה נדונה דוגמא להפרעה בלתי הוגנת, במקרה שבו רשימה אחת הציגה את תמונות ראשי הרשימה, כשלצידם נחזה להיות גם ראש רשימה אחרת, כאילו הוא חלק מחברי הרשימה הראשונה. באותו עניין נקבע כי "הצגה כאילו הרשימות אחת הן, כאשר אין הסכמה פומבית וברורה ככזו", מפריעה באופן בלתי הוגן לתעמולת הרשימה העותרת (תב"כ 31/23 רשימת כחול לבן נ' רשימת העבודה-גשר-מרצ, פסקה 2 (26.2.2020)). זאת, לנוכח הזהירות שבה נקט המחוקק ביחס לכניסתה של רשימה אחת לתחומה של הרשימה האחרת.

בענייננו מדובר בפרסום סרטון שנערך באמצעות השמטת סופו. השמטה זו משנה מקצה לקצה את משמעות הסרטון. בעוד שהמסר המקורי תומך בהצבעה לכחול לבן, המסר המעובד קורא שלא להצביע לרשימה זו. המסר עשוי להיות בגדר תעמולה לגיטימית כאשר הוא בא מפי רשימה יריבה לכחול לבן, ואולם הסרטון מתיימר להציג את התעמולה נגד כחול לבן מפי ראש כחול לבן בעצמו. מקרנו דומה, במובן זה, למקרה שנדון בתב"כ 31/23 הנזכר למעלה: המסר התעמולתי מוצג לא כמסר של הליכוד אלא כמסר של כחול לבן, וזאת תוך טשטוש הזהות בין הרשימות והמסר שלהן כלפי הבוחר. ודוקו, אין פירוש הדבר שבמסגרת תעמולת רשימה אחת אסור להראות ראש רשימה אחרת ולהשמיע דברים מפיו, במטרה שישימשו נגדו. אך לא בכך עסקינן בעתירה זו, אלא ביצירת מצג ביחס לדברים שראש רשימת כחול לבן לא אמר, תוך "כניסה" לנעליו באופן שמשנה את משמעות המסר. ויובהר כי הואיל והסרטון פורסם על ידי משיבים 1-2

במסגרת תעמולה מטעמים, די בכך לצורך סעיף 13. כך גם בהנחה שאדם אחר ערך את הסרטון. תעמולה כזו עומדת בסתירה לתכלית האיסור על הפרעה בלתי הוגנת.

3. סוף דבר, העתירה מתקבלת. משיבים 1-2 יסירו באופן מיידי את כל הסרטונים מושא העתירה שפורסמו או שותפו על ידיהם או על ידי גורמים מטעמים ברשתות החברתיות. באופן ספציפי, הנני מורה על הסרת הסרטון המצוי בדף הפייסבוק של ראש הממשלה, בכתובת <https://www.facebook.com/Netanyahu/videos/1535135346647064>, והסרת הסרטון המצוי בעמוד האינסטגרם של ראש הממשלה, בקישור: <https://www.instagram.com/p/B9OyyYpJd6N/?igshid=15skyqf13w30q>

משיבים 1-2 יישאו בהוצאות כחול לבן, שהגישה את העתירה הראשונה והיא הנפגעת המרכזית מהסרטון, בסך של 7,500 ש"ח. בנסיבות, אין צו נוסף להוצאות.

ניתנה היום, ו' באדר התש"ף (2.3.2020).

ניל הנדל

שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 52/23

העותר: חה"כ יאיר לפיד

נגד

המשיבה: הליכוד – תנועה לאומית ליברלית

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

בשם העותר: עו"ד עודד גזית

החלטה

העותר – חבר הכנסת יאיר לפיד – טוען כי המשיבה, הליכוד, מציגה תעמולת בחירות בלתי הוגנת ומטעה. הרקע לטענה הוא סרטון ביקורת שפרסם העותר נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו, וסרטון תגובה מטעם הליכוד, שבו מוצג חלק מהסרטון שפרסם העותר. האחרון סבור כי במסגרת הסרטון של הליכוד, דבריו מוצגים באופן שאינו אמיתי ומטעה, ולכן מדובר בתעמולת בחירות בלתי הוגנת.

נתון המפתח להכרעה בעתירה הוא מועד הגשתה – ביום 19.3.2020. הבחירות לכנסת ה-23 נערכו ביום 2.3.2020, התוצאות הרשמיות של הבחירות פורסמו ברשומות בתאריך 10.3.2020,

וכעת איננו מצויים בתקופת בחירות. הגם שחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 מטיל מספר חריגים בדמות איסורים גם מחוץ לתקופת הבחירות, סוגיית מועד הפרסום ביחס למועד הבחירות היא בעלת משקל שבכוחו להכריע (ראו למשל ער"מ 3/21 חולון נ' זכריה (12.07.2018)). כאמור, אנו לא מצויים בתקופת בחירות כהגדרתה בחוק, אלא בשלב הרכבת הממשלה.

עיינתי בסרטון שפרסם העותר ובסרטון שפרסמה המשיבה. מדובר בביקורת של העותר על התנהלות הממשלה בתקופה זו, ותגובת הליכוד לביקורת זו. לא מדובר בתעמולת בחירות, אלא בביקורת בכל הנוגע להתנהלות הממשלה ובתשובה לה. מכאן שאין עילה להתערבות מטעמי במסגרת התפקיד של יושב ראש ועדת הבחירות. הלה, כשמו כן עיסוקו – ענייני בחירות, ולא הכרעה בכל ביקורת פוליטית באשר היא מצד זה או אחר.

העתירה נדחית. הואיל ולא התבקשה תגובה, אין צו להוצאות.

ניתנה היום, כ"ג באדר התש"ף (19.3.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**

איסור על שימוש בנכסי ציבור



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

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

תב"כ 41/22

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

נגד

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

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

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

בשם משיבה 1: עו"ד ישראל באך
בשם משיב 2: עו"ד רועי שוויקה

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 הפריפריה, 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. בחלק 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 ג' 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 (16.9.2019).

ניל הנדל

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



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضى نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 6/23

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

נגד

המשיבים: 1. ראש הממשלה, חה"כ בנימין נתניהו
2. משרד ראש הממשלה

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

בשם העותרת: עו"ד תומר נאור; עו"ד הידי נגב

בשם המשיב 1: עו"ד שמואל תמיר (שורקי); עו"ד ניבה הלוי; עו"ד אבי הלוי
בשם המשיב 2: עו"ד רועי שויקה

החלטה

1. מונחת לפני עתירה מטעם התנועה לאיכות השלטון, שטוענת כי בדף פייסבוק שמפעיל משרד ראש הממשלה (משיב 2) פורסמו דברי תעמולה שנשא ראש הממשלה (משיב 1), וזאת בניגוד לאיסור על שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות (סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ("חוק דרכי תעמולה"). לפיכך מבקשת העותרת כי אוציא צו מניעה, המורה על הסרת הפרסום מושא העתירה מדף הפייסבוק.

העובדות שביסוד העתירה אינן שנויות במחלוקת: בדף פייסבוק שמפעילה הממשלה תחת השם "ראש ממשלת ישראל", פורסמו דברים שנשא ראש הממשלה בפתח ישיבת ממשלה. הדברים, שנאמרו ופורסמו בימים האחרונים של שנת 2019, התייחסו ל"סיכום עשור" של הישגים משמעותיים במדינת ישראל. בדף הפייסבוק הוצג סרטון המכיל חלקים נרחבים מהדברים שנשא ראש הממשלה בישיבה, וכן תמליל של חלקים אלה. בחלקים שפורסמו מתייחס ראש הממשלה

להישגים של הממשלה בתחומים רבים: היחסים המדיניים והכלכליים עם מדינות אחרות בעולם, המצב הבטחוני, הכלכלה, מצב שוק העבודה בישראל, מצב התיירות, ההשקעה בתרבות, התשתיות התחבורתיות והסייבר. ביחס לכל המישורים הללו נאמר שישראל מצויה ב"שיא", שישנם "הישגים" או ניסוחים אחרים ברוח דומה, ובקשר לשלושה או ארבעה מהם מוזכרים גם כמה נתונים סטטיסטיים.

לצד עובדות אלה, הוסיף משרד ראש הממשלה וציין בתגובתו את הפרטים הבאים: היוזמה להעלאת הדברים לדף הפייסבוק הייתה של דוברות המשרד, וזאת בהתאם למקובל ביחס להצהרות אחרות שנמסרות על ידי ראש הממשלה בפתח ישיבות ממשלה. עוד נאמר כי לנוכח הסמיכות לבחירות, קודם להעלאת הדברים עלי מרשתת פנתה הלשכה המשפטית של המשרד למשנה ליועץ המשפטי לממשלה, וזה השיב כי לנוכח פרסום סיכומים שנתיים דומים בעבר – ניתן להתיר את הפרסום, וזאת לאחר מספר השמטות. הנוסח שהועלה לדף הפייסבוק בסופו של דבר תואם את חוות הדעת ואת ההשמטות שצוינו.

2. הנדבך הראשון בטענות העותרים הוא כי דף הפייסבוק שמופעל מטעם משרד ראש הממשלה הוא בגדר "נכסי ציבור", שאסור לעשות בהם שימוש בקשר עם תעמולת בחירות לפי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. נדבך זה אינו שנוי במחלוקת בין הצדדים (וכן ראו, למשל, תר"מ 115/20 כהן נ' ראש המועצה המקומית מבשרת ציון (17.9.2013)). מכאן נסללת הדרך לדיון בסוגיה שבה נחלקו הצדדים – האם הדברים שהועלו לדף הפייסבוק הם בגדר תעמולת בחירות אם לאו. העותרים טוענים כי ההיבט התעמולתי של הפרסום הוא ההיבט הדומיננטי שלו, תוך הדגשת מועד הבחירות, היקף ההשפעה הצפוי שלו על הבוחרים, והטענה שמדובר בהתפארות שאינה מבוססת על נתונים מדויקים.

המשיבים, מנגד, חולקים על עמדה זו. כל אחד מן המשיבים שם את הדגש בנקודה שונה. משרד ראש הממשלה הדגיש את נסיבות הפרסום, להבדיל מתוכנו. עיקר התגובה עסק בכך שהדברים נאמרו לרגל סיום השנה והעשור האזרחיים, העובדה שמקובל להעלות לדף הפייסבוק סיכומים שנתיים דומים, והעובדה שטרם הפרסום הושמטו ממנו חלקים מסוימים על דעת היועץ המשפטי לממשלה. בשולי הדברים נטען, מבלי לפרט או להתייחס באופן נקודתי לחלק כלשהו של הפרסום, כי מדובר בפירוט של הישגים משמעותיים. ראש הממשלה, בתגובתו, הדגיש דווקא את תוכן הפרסום. נטען כי ההיבט הדומיננטי של הפרסום אינו תעמולתי, אלא אינפורמטיבי וחדשותי. כן נטען כי ראש הממשלה אינו הגורם שאחראי על עמוד הפייסבוק או התכנים שמתפרסמים בו.

3. דף הפייסבוק המופעל מטעם משרד ראש הממשלה הוא בגדר "נכס ציבור", ואין לעשות שימוש בנכס כזה לשם תעמולת בחירות. בלשון סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, שכותרתו "איסור שימוש בנכסי ציבור": "לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר". לאיסור זה מספר תכליות מרכזיות: מניעת ניצול מעמדם של נבחרי הציבור או עובדיו לרעה, תוך שימוש בכספי הציבור למטרות פרטיות; יצירת שוויון הזדמנויות בין המועמדים השונים בבחירות; והבטחת חופש הבחירה וטוהר הבחירות (תר"מ 2/19 פ"ד מ' מלול, פסקה 7 (8.11.2009)).

דף הפייסבוק הוא אפוא נכס ציבור, המתופעל על ידי משרד ראש הממשלה והגורמים מטעמו, תוך שימוש בכספי ציבור. מסקנה זו אינה מעוררת מחלוקת בין הצדדים. חילוקי הדעות נסובו סביב המונח "תעמולה". כאן, הנסיון מלמד כי לא פעם הפרסום הוא דו-ממדי. לעיתים יש בו ממד חדשותי לצד ממד תעמולתי. מה גובר? הפסיקה נעזרה ב"מבחן הדומיננטיות", כלי מוכר במשפט המנהלי. לאמור, בעוד שתכליות האיסור ברורות, בתיקים רבים מתעורר קושי מעשי, הנובע מעמימות המונח "תעמולת בחירות", והקושי להבחין בין פעולותיו של נבחר ציבור ככובעו זה לפעולותיו כאדם פרטי המתמודד בבחירות. "מבחן הדומיננטיות" בודק האם ההיבט הדומיננטי של הפרסום, מנקודת מבטו של הבוחר הסביר, הוא ההיבט התעמולתי או היבט אחר, כגון היבט חדשותי או אינפורמטיבי (בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד מו(2) 692 (1992); דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017)).

דברים אלה חושפים את הקושי שבעמדת משרד ראש הממשלה. בתגובה לא הייתה כמעט התייחסות לתוכן הקונקרטי של הדברים, אלא בעיקר לנסיבות פרסומם – העובדה שמדובר בסיכום שנתי שנהוג לפרסמו, הייעוץ המשפטי שניתן והשמטת חלקים מהנאום המלא. אכן, בפסיקה נקבעו מספר מבחני עזר לשם הערכת ההיבט הדומיננטי של הפרסום, שחלקם מתייחסים לנסיבות הפרסום ולא דווקא לתוכנו. כך למשל זהות יוזם הפרסום והשאלה האם מדובר בפרסום שנעשה גם ללא קשר לבחירות (ראו למשל תב"כ 2/21 כהן נ' שרת התרבות והספורט, פסקה 38 (18.04.2018)). ברם, נתון בעל משקל רב ואף מכריע הוא תוכן הפרסום, שצריך לזכור מרכזי בכל מקרה. ככל שהתוכן הוא בעל היבט תעמולתי דומיננטי ובולט, לא ניתן יהיה להכשירו, ככלל, על יסוד הליך הפרסום או נתונים חיצוניים אחרים. הדגש חייב להיות מושם אפוא בראש ובראשונה על ניתוח הפרסום עצמו, ורק לאחר מכן יש לפנות, ככל שהדבר נדרש, לבחינת נתונים נוספים. כעת נפנה לעיין בתוכן.

4. בענייננו תוכן הפרסום עוסק בתיאור של מועמד לבחירות את הישגיו בעבר. על פי הפסיקה, מבחן הדומיננטיות בהקשר זה מתבטא בשאלה האם מדובר במסירת נתונים קונקרטיים

או בהתפארות גרידא (תב"כ 3/21 בן מאיר נ' שר החינוך, פסקה 31 (20.01.2019)). התפארות גרידא היא על פי טיבה תוכן תעמולתי, ואילו פרסום של נתונים קונקרטיים – גם אם לשם התפארות וגם בתקופת בחירות – עשוי להיות, בחלק מהמקרים – ובכפוף לתמונה הכוללת של הפרסום ונסיבותיו – בעל היבט דומיננטי חדשותי או אינפורמטיבי. כך לנוכח החשיבות שבהעברת אינפורמציה לציבור, גם בעת בחירות, ובלבד שתהיה הפרדה בין הגוף הציבורי שלו מיוחסים ההישגים המפורטים (כגון משרד ממשלתי), ובין הגורם הפוליטי שהיה מעורב באירועים במסגרת תפקידו בגוף הציבורי (תב"כ 2/20 תנועת אומ"ץ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (18.1.2015)). אם, כטענת המשיבים, תוכן הפרסום הוא אינפורמטיבי בעיקרו – יש מקום רב יותר לשקול את התרת הפרסום, בכפוף לבחינתם של מבחני עזר נוספים. אפס, אם מדובר בהתפארות גרידא – קשה יהיה שלא לסווגו, בוודאי בתקופה הנוכחית, כתעמולת בחירות.

וזאת יש להדגיש: אין כל פסול בכך שנבחר ציבור יציג את הישגיו לציבור הבוחרים ואף יתפאר בהם. לא רק התפארות המלווה בנתונים מדויקים אלא אף התפארות גרידא. ניתן אף לטעון שהדבר ראוי ורצוי: הצגה כזו של הצלחות עשויה לסייע לבוחר להעריך את המועמד על יסודות מושכלים יחסית, תוך הפניית תשומת לבו אל האופן שבו ביצע המועמד את תפקידו, במקום הסטת תשומת הלב אל נתונים פחות רלוונטיים. ברם – וחשוב לענייננו – גם תעמולה שתוכנה כשר כשלעצמו כפופה למגבלות החוק, ולאיסור על שימוש בנכסי ציבור בקשר אליה. פשיטא כי בכל מקרה רשאי המועמד להציג את הישגיו כנימוק לבחור בו. הקושי אינו בעצם הצגתם, אלא בפרסום הדברים תוך שימוש במשאבי הציבור, במקום בכספי המועמד או המפלגה. ובלשון יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, השופט מ' שמגר: "אם ראש העיר או רשימתו נוטלים חלק במערכת בחירות, רשאים הם ואף זכאים הם לפרסם את מה שנראה בעיניהם כחשוב וכראוי לפרסום בקשר לפעולותיהם בעבר, אך עליהם לעשות זאת מתקציב רשימתם ולא מתקציב הציבור בכללותו" (תר"מ 2/83 נאות נ' ראש עיריית חיפה, פסקה 5 (06.10.1983)). ניגש אפוא לבחון האם ההיבט הדומיננטי של הדברים הוא מסירת אינפורמציה או התפארות.

5. ראש הממשלה טען בתגובתו כי הפרסום, לפי תוכנו, הוא "חדשותי ואינפורמטיבי באופן מובהק". גם בעמדת משרדו נטען כי הדברים כוללים "פירוט של הישגים משמעותיים". ואולם שני המשיבים לא התייחסו באופן קונקרטי לתוכן הפרסום ולחלקיו השונים, אלא הסתפקו בטענות כלליות בהקשר זה. עיינתי בפרסום. בחינה פרטנית מלמדת כי ההיבט הדומיננטי של הדברים הוא תעמולתי. הדגש אינו על נתונים כאלה ואחרים, אלא על התפארות גרידא בהישגים, באופן שאינו אינפורמטיבי, ובטח שלא "חדשותי". נציג מספר דוגמאות: "חיזקנו את היחסים המדיניים, הכלכליים והבטחוניים עם מעצמות העולם"; "הבאנו להתעצמות ביטחונית כבירה"; "הבאנו את ההשקעה בתרבות ברחבי מדינת ישראל לשיא של כל הזמנים"; "[הבאנו] את הסייבר לשיא של

כל הזמנים"; "[הבאנו] את התשתיות והתחבורה לשיא של כל הזמנים"; "יש כאן עבודה פנטסטית – הבאנו לשיאים של כל הזמנים"; "זו עבודת צוות, זו מדיניות ברורה, זו הצלחה ענקית. אנשים מדברים על זה בכל מקום. הם אומרים: 'אנחנו רואים מדינה אחרת, היא נראית אחרת, היא מרגישה אחרת, אנחנו מרגישים אחרת'"; "[אנשים] מרגישים את הפיתוח והקדמה הזאת, ואת תנופת העשייה"; "ההשקעות נמצאות בשיא חסר תקדים"; "כיוון שעשינו [את הרפורמות הגדולות בכלכלה והנהגנו משק חופשי], כל העולם, כולל מדינות ערב, רוצות לחלוק איתנו את הפירות של הכלכלה והטכנולוגיה מחד – והמודיעין והבטחון מנגד"; "יש לנו כמובן תמיכה מדינית חסרת תקדים". צא ולמד – התפארות ולא הצגת נתונים קונקרטיים בדבר הישג כזה או אחר. זהו שיח של מסקנה בדבר הצלחה בתפקיד שמעבר למסירת מידע. כאמור, אין בכך פסול, אך מדובר בתעמולה. זו מכריעה את השימוש בנכס הציבורי. בנוסף, ישנו עוד נתון מרכזי, והוא מועד הפרסום: כחודשיים לפני יום הבחירות. בנסיבות העניין, השילוב בין תוכן הפרסום והעיתוי מכריעים את הכף ומובילים למסקנה שתעמולת בחירות לפנינו.

אכן, במסגרת הדברים מופיעים, בכמה הקשרים, גם נתונים מספריים. אך עיון במכלול מלמד כי נתונים אלה אינם מצויים בלב העניין. ראשית, ביחס למרבית הנושאים לא מובאים נתונים כלל, מעבר לטענה סתמית בדבר "שיא", תקדימיות או ניסוח דומה. שנית, גם בהקשרים שבהם הובאו נתונים מדויקים יותר הניסוח אינו אינפורמטיבי גרידא, אלא יש גלישה לתחום התעמולה. כך, למשל, נאמר כי "הגדלנו את ההכנסה נטו של חמשת העשירונים התחתונים בחברה הישראלית בממוצע שנתי של 4.6%, לעומת גידול שנתי ממוצע של 3.4%, בחמשת העשירונים העליונים... אין שום סיכוי שהדבר הזה נשמע אי פעם על ידי כתב כלכלי מרכזי, ובטח שהוא לא יובא היום ואם יובא היום יתחילו להגיד: 'כן, אבל'. בבקשה, הנה, אלו נתונים מאוד קשים. אני בא כאן בהתרסה, חד משמעית. יש לנו הישגים כבירים ואנחנו נמשיך להביא אותם". לאמור, גם החלקים האינפורמטיביים מהדהדים את מערכת הבחירות והרקע הפוליטי. לא רק נתונים, אלא גם "התרסה" – חד משמעית. רוב חלקי הנאום שפורסמו צובעים גם את החלקים האינפורמטיביים המעטים בצבעי תעמולה. כך, כאמור, גם בראי מועד הפרסום. יש לקבוע אפוא כי התוכן בכללותו הוא בגדר תעמולת בחירות.

בשולי הדברים, יש לדחות טענות נוספות שהעלה ראש הממשלה, ובפרט טענתו כי פרסומים מעין אלה על ידי לשכת העיתונות הממשלתית הם דבר שבשגרה. לטענות אלה לא צורפה כל אסמכתא או פרסום ספציפי, ועיון מדגמי באתר האינטרנט של לשכת העיתונות הממשלתית ובפרסומיה האחרונים של דברים שנשא ראש הממשלה מלמד כי הפרסום מושא העתירה הוא אכן חריג. יתר הפרסומים מן העת האחרונה הם אכן בעלי אופי אינפורמטיבי או חדשותי, וקשורים לאירועים ספציפיים ולמידע ענייני. לא כן הפרסום מושא העתירה, שחלק הארי שבו מוקדש

לתיאור של "שיאים" כלליים, ולא לאירועים אקטואליים או למסירת נתונים מפורטים. כן יש לדחות את בקשת העותרת למעין "פיצול סעדים", שבגדרו התבקש כי אם יינתן צו מניעה – תינתן הזדמנות לטעון למתן "תרופות" נוספות. די אם נאמר כי לא הובהר באילו תרופות מדובר, ומהו מקור סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית להעניק סעדים אלה.

6. סוף דבר, העתירה מתקבלת. על גורמי משיב 2 להסיר באופן מיידי מדף הפייסבוק את הסרטון והטקסט שנדונו בעתירה. בנסיבות העניין, לרבות פניית משיב 2 לנציגי היועץ המשפטי לממשלה בטרם הפרסום – משיב 2 יישא בהוצאות ושכר טרחת עורכי דינה של העותרת, בסך מופחת של 3,000 ש"ח.

ניתנה היום, כ"ב בטבת התש"פ (19.1.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23

The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 12/23

העותרת: עוצמה יהודית – חזית יהודית לאומית

נגד

המשיבה: כחול לבן – יש עתיד – חוסן לישראל – תלם

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

בשם העותרת: עו"ד איתמר בן גביר; עו"ד חנמאל דורפמן

החלטה

1. מונחת לפניי עתירה למתן צו המונע מהמשיבה להפיץ מודעה שפורסמה כחלק מתעמולת הבחירות שלה (להלן: המודעה). מודעה זו כוללת תמונה של דגל ישראל מוכתם בצבעי חרדל, ולצידו מופיע הכיתוב:

"כל כך הרבה חרדל
שכבר אין לזה טעם

בשביל זה אנחנו פה

יאללה תהפכו דף
חייבים להתקדם
סרוגים כחול לבן"

לטענת העותרת, יש ליתן צו מניעה נגד המשיבה הואיל ופרסום המודעה מהווה הפרה של הוראות סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה), סעיף

5 לחוק הגנת סמלים, התשל"ה-1974 (להלן: חוק הגנת סמלים) וסעיף 5 לחוק הדגל, הסמל והמנון המדינה, התש"ט-1949 (להלן: חוק הדגל).

2. דין העתירה להידחות, אף בהיעדר תשובה. ראשית, סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת מוגבלת למתן צו למניעת עבירה על אחד מהחיקוקים המנויים בסעיף 17ב(א) לחוק התעמולה, 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 (להלן – צו מניעה); לענין זה, "נוגע-בדבר" – חבר ועדת הבחירות המרכזית שהוא נציג הסיעה שתעמולה בעדה מהווה או עלולה להיות עבירה לפי חוק זה, או בא כוח רשימה לפי סעיף 59 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969.

בדנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.8.2017), נקבע במפורש בדעת רוב כי רשימת החיקוקים המנויים בסעיף 17ב(א) מהווה רשימה סגורה, וכי אין בסמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות ליתן צו מניעה בגין הפרת חיקוק שאינו מנוי בסעיף זה. פועל יוצא הוא שיש לדחות את טענות העותרת בדבר הפרת הוראות חוק הגנת סמלים וחוק הדגל – חוקים אשר אינם נכללים בסעיף הנזכר לעיל – מחמת היעדר סמכות ליתן את הסעד המבוקש במקרה של הפרת הוראות חוקים אלו (וזאת מבלי לקבוע האם קיימת הפרה כאמור).

שנית, העותרת מפנה להוראות סעיף 2א לחוק התעמולה, הקובע כדלקמן:

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 בהוננו, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה, למעט שימוש כמפורט להלן [...]

לגישת העותרת דגל המדינה מהווה נכס בלתי מוחשי של גוף מבוקר, כך שהשימוש בדגל לצרכי תעמולת בחירות אסור לפי סעיף זה. דין טענה זו להידחות. העותרת לא פירטה את הבסיס לטענה כי דגל המדינה מהווה נכס בלתי מוחשי כאמור. מעבר לכך ועל פני הדברים, נראה כי אין מקום לאסור, ככלל, שימוש בדגל המדינה לצרכי תעמולת בחירות. בתב"כ 28/22 שילוני נ' ראש

החמשה (16.9.2019) (להלן: פרשת שילוני) נפסק כי סמל המדינה מהווה נכס בלתי מוחשי לעניין סעיף 2 לחוק התעמולה. בפרשת שילוני הוצגו לכך מספר טעמים, ואחד מהם, הוא השאיפה למנוע מצג – חזותי ומהותי – שלפיו ישנו קשר בין רשימת מתמודדים ובין פועלה של מדינת ישראל. הקביעה כי סמל המדינה מהווה נכס בלתי מוחשי לעניין זה נועדה אפוא כדי למנוע הטעייה של הבוחר שעשוי לחשוב שהתעמולה היא מטעם המדינה ולא מטעם רשימת מתמודדים, וכן למנוע ניצול מטעם רשימת מועמדים המנכסת לעצמה את תדמיתה הממלכתית של מדינת ישראל. אלא שבענייננו עסקינן בדגל המדינה, ולא בסמל המדינה, ולהבחנה זו נפקות משמעותית, גם לפי הפסיקה האמורה ומבלי להביע עמדה לגביה. בעוד שהשימוש באחרון לצרכי תעמולה עשוי ליצור מצג כי מדובר בעמדה רשמית של המדינה; השימוש בראשון אינו מעלה חשש משמעותי לקיומו של מצג כאמור, נוכח תדירות השימוש הגבוהה בדגל לצרכי תעמולה בחלוף השנים ומעמד הדגל בנוהג ובחקיקה. השימוש בדגל אינו נעשה בעיקר בהקשרים רשמיים, אלא נעשה על בסיס רחב יותר ומכאן שהחשש כי בוחר יתקשה להבחין בין תעמולה ובין אמירה רשמית של המדינה שעה שנעשה שימוש בדגל, היא פחותה. בקביעה זו אינני מביע עמדה ערכית אם ראוי לעשות שימוש בדגל לצרכי תעמולת בחירות, כפי הנוהג שהתפתח בשנים האחרונות, אלא המטרה היא להבהיר כי אין יסוד לטענה שהונחה בפניי, אשר קבלתה תקנה ליושב ראש ועדת הבחירות סמכות לדון בכל תעמולה שעושה שימוש בדגל, רק בשל כך (להבדלים בין סמלי המדינה השונים, בענייני תעמולת בחירות עיינו למשל בבג"ץ 236/13 עוצמה לישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת (15.01.2003) ובבג"ץ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(1) 750 (2003), שם אף נדונה תעמולת בחירות שבה נעשה שימוש ישיר בדגל ישראל (בתעמולת בחירות בטלוויזיה לפי סעיף 15 לחוק התעמולה, שבגינה ניתנה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית סמכות מפורשת למניעתה)).

דוגמה לשוני המהותי בין דגל המדינה ובין סמלה הרשמי, ניתן למצוא בחוק הדגל אשר מבחין בין השניים בסעיף 1, ומקנה לכל אחד מהם הגנה שונה. לדוגמה, סעיף 2(א) לחוק הדגל קובע כי "לא ישתמש אדם שימוש כל שהוא בדגל המדינה לשם מסחר, עסק או משלח-יד, אלא על פי רשיון או כתב-היתר מאת שר הפנים; אך הנפת דגל המדינה, ייצור דגלי המדינה ומסחר בהם אינם בגדר שימוש בדגל המדינה כאמור בסעיף קטן זה"; בעוד שסעיף 3(ב) לחוק הדגל קובע כי "לא ייצר אדם דבר ובו סמל המדינה, אלא על פי רשיון או כתב-היתר מאת שר הפנים", הנה כי כן, ההגבלה החלה על שימוש בדגל המדינה מתייחסת באופן קונקרטי לשימוש לשם מסחר, עסק או משלח יד, בעוד שההגבלה החלה על שימוש בסמל המדינה היא הגבלה רחבה יותר ואינה מסויגת לתחום המסחר בלבד. הנה כי כן, בין דגל המדינה לסמלה קיים הבדל בהיקף השימוש המותר ובהקשר שבו השימוש נעשה, ולהבדל זה נפקות גם באשר לכללים העוסקים בתעמולת בחירות, לרבות ביחס להשלכת ההגדרה של דגל המדינה על היקף הסמכות של יו"ר ועדת הבחירות לדון בעניין זה.

לאור האמור לעיל, דין העתירה להידחות. משלא נתבקשה תשובה לא יינתן צו להוצאות.

ניתנה היום, ח' בשבט התש"פ (3.2.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23

The Central Elections Committee for the 23rd Kneset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 13/23

העותרים :

1. חבר הכנסת משה ארבל
2. מפלגת ש"ס

נגד

המשיבים :

3. עיריית באקה אל-גרבייה
4. מועצה מקומית שהם
5. מועצה אזורית דרום השרון
6. מועצה אזורית בני שמעון
7. מרכז השלטון המקומי בישראל
8. מרכז המועצות האזוריות
9. סיעת כחול לבן
10. סיעת הליכוד
11. סיעת הרשימה המשותפת
12. סיעת ישראל ביתנו
13. סיעת יהדות התורה
14. סיעת העבודה-גשר
15. סיעת המחנה הדמוקרטי
16. סיעת הבית היהודי – האיחוד הלאומי
17. סיעת הימין החדש
18. החזון
19. אני ואתה – מפלגת העם הישראלית
20. עוצמה ליברלית-כלכלית
21. דעם כלכלה ירוקה מדינה אחת
22. מפלגת הגוש התנ"כי
23. ישראליסט – זכויותינו בקולנו לחיות טוב יותר
24. הלב היהודי
25. מנהיגות חברתית

26. מתקדמת (בשיתוף עם תנועת הדרור העברי)
27. קול הנשים
28. סדר חדש לשינוי שיטת הבחירות בישראל
29. פעולה לישראל
30. הפיראטים לדמוקרטיה לחצו כאן
31. אדום לבן
32. קמ"ה – קידום מעמד הפרט
33. הברית המשותפת
34. כבוד האדם בראשות עו"ד ארקדי פוגץ'
35. שמע בראשות נפתלי גולדמן
36. צומת – תנועה לציונות מתחדשת
37. כוח להשפיע למען העם לחיות בכבוד
38. עוצמה יהודית בראשות איתמר בן גביר
39. היועץ המשפטי לממשלה

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

בשם העותרת:	עו"ד ישראל באך
בשם משיבה 1:	עו"ד חוסאם אבו-פול
בשם משיבה 2:	עו"ד עמיחי ויינברגר; עו"ד עדי סדינסקי לוי
בשם משיבה 3:	עו"ד איתן דוד; עו"ד שלמה ולדמן
בשם משיבה 4:	עו"ד אולגה גונן
בשם משיבה 5:	עו"ד נועה בן אבי; עו"ד נועה בן אריה
בשם משיבה 6:	עו"ד גלעד שר; עו"ד איתן טוקר
בשם משיבה 10:	עו"ד איתן הברמן; עו"ד מישל נגר
בשם משיבות 12-13:	עו"ד עומרי שגב; עו"ד אורי הברמן
בשם משיבה 17:	עו"ד ד"ר אלון גלעדי
בשם היועץ המשפטי לממשלה:	עו"ד מוריה פרימן

החלטה

1. העתירה המונחת לפני עוסקת באירועים המכונים לעתים "שבת תרבות" או כינוי דומה, שנוהגות חלק מהרשויות המקומיות – עיריות ומועצות מקומיות – והמועצות האזוריות לערוך בשבתות. במסגרת האירוע ישנו מנחה הדן בנושאים שונים עם מספר מוזמנים, וביניהם אמנים, אנשי רוח, עיתונאים ודמויות ציבוריות שונות. לכמה משבתות התרבות מוזמנים – וביתר שאת בתקופת הבחירות – גם חברי רשימות המתמודדות בבחירות לכנסת או גורם מטעמן.

העותרים – רשימת ש"ס ואחד מחברי הכנסת מטעמה – סבורים כי כאשר מצויים בין המוזמנים גם גורמים פוליטיים המתמודדים בבחירות או אדם מטעמם, אסור לממן את האירוע מכספי הרשות. זאת בראי האיסור הקבוע בחוק הבחירות לכנסת (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

(“חוק דרכי תעמולה”) על שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות. העותרים מנמקים את עמדתם בשני טעמים מרכזיים. ראשית, נטען כי במסגרת השתתפותם של גורמים פוליטיים באירועים נערכת תעמולת בחירות מטעם או לטובתם, וכי זהו הפן הדומיננטי של האירועים. שנית, נטען כי קיומם של האירועים בשבתות מונע את יכולתם של חלק מהמועמדים ברשימות לכנסת להשתתף באירועים, באופן שפוגע בשוויון בין המועמדים השונים.

2. רשימות המועמדים המיוצגות בכנסת שהגישו תגובה, וכן משיבות 1-5 (עיריה, מועצה מקומית, שתי מועצות אזוריות ועמותת מרכז השלטון המקומי) חולקות על עמדת העותרים. עמדות משיבות אלה היו דומות, ברובן הגדול, הגם שקיימים הבדלים מסוימים שאינם דרושים לשם ההכרעה. לשם הנוחות והקיצור, נאמר רק כי משיבות אלה טוענות שחרף השתתפותם של גורמים פוליטיים בחלק משבתות התרבות, האופי הדומיננטי של אירועים אלה אינו של תעמולת בחירות אלא של שיח אקטואלי או תרבותי. כן נטען כי ישנן הנחיות ברורות למנחי האירועים למניעת נסיונות לערוך תעמולת בחירות במסגרתם. עוד נטען כי האירועים ממומנים אמנם באופן חלקי, כזה או אחר, בידי העיריות, המועצות המקומיות או המועצות האזוריות, אולם בחינת התכנים, המוזמנים ואופי הדיון נעשים בידי גורמי מקצוע, ללא מעורבות של גורם פוליטי. לבסוף, נטען כי אין פגיעה בשוויון חרף עריכת שבתות התרבות ביום השבת, שכן לציבור שומרי השבת עומדות אלטרנטיבות דומות, הממומנות מכספי הציבור, או שגם שומרי שבת יכולים להשתתף בשבתות התרבות או בחלקן. היועץ המשפטי לממשלה, לעומת זאת, סבור כי שבתות התרבות הן, ככלל, אירועי תעמולה. למרות זאת הוא סבור שרשויות רשאיות לממן, ובלבד שלמועמדים השונים תינתן הזדמנות שוויונית להשתתף באירועים מעין אלה, ושעריכתם לא תנוצל לרעה בידי גורמים פוליטיים שונים ברשות. משיבה 17 – רשימת “אני ואתה – מפלגת העם הישראלית” מסכימה עם טענת העותרת, לפיה אי-מתן הזדמנות שווה לכל הרשימות להשתתף בשבתות התרבות הופך אותן לתעמולת בחירות פסולה.

דיון כללי – האיסור על שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות

3. במרכז הדיון עומדת הוראת סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה:

“לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר”.

רשויות מקומיות הן גופים מבוקרים לפי סעיף 9(4) לחוק מבקר המדינה, התשי”ח-1958 [נוסח משולב], ולכן – ובכפוף לשני חריגים המפורטים בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה – לא ניתן לעשות שימוש בכספיהן ובנכסיהן בקשר עם תעמולת בחירות. האיסור על שימוש בנכסי ציבור למטרותיהם הפרטיות של נבחרים הציבור ועובדיו נטוע בשתי תכליות מרכזיות – תכלית כללית

ותכלית המיוחדת לדיני הבחירות. התכלית הראשונה היא מניעה של ניצול כספי הציבור ונכסיו לשימוש הפרטי של גורמים שונים, לאו דווקא בהקשר של בחירות אלא באופן כללי וכחלק מטוהר המינהל הציבורי ופעולתו התקינה. התכלית השנייה מיוחדת לדיני הבחירות, והיא שמובילה לקביעת איסור ספציפי על שימוש בנכסי ציבור דווקא בהקשר של בחירות: מניעת פגיעה בשוויון בין המתמודדים בבחירות. אם לא יאסר על גורם האמון על נכסי הציבור להשתמש בו במסגרת תעמולת בחירות, יינתן לו יתרון פסול ביחס ליתר המתמודדים, תוך פגיעה הן בטוהר הבחירות והן באמון הציבור בהן (תר"מ 2/19 פינשטיין נ' מלול, פסקה 7 (8.11.2009)). מתי שימוש נחשב קשור לתעמולת בחירות, ומהי הגדרתה של התעמולה לצורך סעיף זה? לפי הפסיקה, הדיבר "תעמולת בחירות" והאיסורים הקשורים אליו צריכים להתפרש בהתאם להקשר הנורמטיבי שבו קבוע האיסור:

"הדיבור 'תעמולת בחירות' בלשון העברית הוא בעל פריסה רחבה ביותר. הוא כולל בחובו – במישור הלשוני – כל ביטוי חיצוני שיש בו, אם במעט ואם בהרבה, כדי להשפיע בדרגות שונות של הסתברות על מאזין כלשהו... מבין המשמעויות הלשוניות יש לחלוץ אותה משמעות משפטית המקדמת את תכליתה של החקיקה" (בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד מו(2) 692, פסקה 11 (1992) ("עניין זילי")).

בעניין זילי נדונה השאלה מהי תעמולה בחירות לצורך סעיף 5 לחוק, העוסק באיסור על שידורי תעמולה בטלוויזיה וברדיו בתקופת בחירות. באותו עניין הושם הדגש בכך שהאיסור על תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו שלא כדין מאזן בין שני ערכים – חופש הביטוי והשוויון (שם, פסקאות 19-23). חופש הביטוי מגלם בתוכו גם את זכות הגורמים השונים להציג את עמדתם, ולשכנע את ציבור הבוחרים להצביע למועמד מסוים ולא למועמד אחר – לרבות באמצעות הטלוויזיה והרדיו. ערך השוויון, כאמור, נועד לשמור על טוהר הבחירות ואמון הציבור בהן. כדי למנוע פגיעה בשוויון בין מועמדים בבחירות, עשויה להיות הצדקה להגביל את החופש של גורם מסוים לעשות תעמולת בחירות.

בעניין זילי נקבע כי האיזון בין חופש הביטוי והשוויון הוא שקובע תעמולת בחירות מהי בהקשר של שידורי טלוויזיה ורדיו, וזאת באמצעות "מבחן ההיבט הדומיננטי": "האיזון הראוי בין השיקולים המתחרים מחייב מתן משקל ראוי לעקרון חופש הביטוי ולעקרון השוויון כאחד... 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" (שם, פסקה 20). ואולם בהקשר של נכסי ציבור, וזהו הנושא המתעורר בעתירה שלפניי, ישנו ערך נוסף שיש לשקול, לצד חופש הביטוי ושוויון – הגנה על נכסי הציבור מפני שימוש שנועד לשרת את

הגורמים המופקדים עליהם, ולא את הציבור בכללותו. למשל, יש לאסור את השימוש בנכסי ציבור גם אם השימוש נעשה על ידי מספר גורמים פוליטיים, באופן שאינו פוגע בשוויון ביניהם. במקרה כזה אין פגיעה בשוויון ובחופש הביטוי, אך עדיין יש להגן על משאבי הציבור, לבל יהפכו לקופתם הפרטית של גורמים פוליטיים המבקשים להשתמש בהם לטובתם האישית.

הנה כי כן, עסקינן לא בשני שיקולים – שוויון וחופש ביטוי – אלא בשלושה. השיקול הראשון, שוויון, עוסק ביחס שבין המועמדים מטעם הרשימות השונות. השיקול השני, חופש הביטוי, מתמקד בזכותו של מועמד ובאיזו מידה ניתן להגביל את התבטאויותיו. לעומת אלה, השיקול השלישי מתמקד באינטרס הציבורי הכללי ובטוהר המנהל הציבורי, לרבות נכסיו ורכושו. המשקפיים התלת ממדיות מסייעות לבדוק את האירועים מושא העתירה, ולבחון האם מהווים הם שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות. לאחר הקדמה זו, נפנה ליישום הדברים על נסיבות ענייננו.

4. העתירה מעלה את השאלה האם מותר לרשות לממן אירוע שבמסגרתו גורמים פוליטיים מתייחסים לסוגיות פוליטיות. סעיף 2א לחוק, הקובע את האיסור על שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות, חל בהתקיים שני תנאים מצטברים – מימון מכספי הציבור, והיותו של הביטוי או האירוע בגדר "תעמולה". אשר לתנאי הראשון, ההנחה שביסוד העתירה היא שהרשות נושאת בחלק מעלות אירועי שבתות התרבות. מתגובות המשיבים עולה כי על פי רוב, הרשות אכן נושאת בחלק מסוים ממימון האירוע. מדובר בעיקר על מימון שכרו של מנחה האירוע, פרסום האירוע, ולעיתים גם הקצאת מקום לעריכתו. עיקר הדיון מתייחס אפוא לתנאי השני – סוגיית סיווג האירועים כתעמולת בחירות.

כאמור, נכון לפרש את המונח "תעמולת בחירות" בהתאם לתכלית החקיקה הרלוונטית. הגבלת חופש הביטוי, בדמות השתתפות נציגי הרשימות בדיונים בשבתות התרבות, עשויה להיות מוצדקת מכוח שני ערכים מרכזיים – הגנה על נכסי הציבור ושוויון בין המתמודדים בבחירות. פגיעה באחד הערכים הללו במסגרת אירוע יכולה להוביל להגדרתו כתעמולת בחירות: גם אם יש שוויון ונציגי כל הרשימות מוזמנים לאירועי שבת התרבות, עדיין קיימת הצדקה לאסור את ניצול הדיון כדי לעשות תעמולה, למשל לפנות ישירות אל הבוחר ואף להלל ולשבח – תוך שימוש בכספי הציבור – רשימת מועמדים בבחירות לכנסת. מנגד, גם אם הדיון אינו בגדר תעמולה מבחינת תוכנו, ייתכן שחוסר שוויון כשלעצמו יהפוך את האירועים לתעמולת בחירות. כך, למשל, אם באופן שיטתי יוזמנו נציגים משתי רשימות בלבד להשתתף באירועים, תוך הדרה של מתמודדים מרשימות אחרות שהביעו רצון להשתתף באירוע. כמובן שבאירוע יכול ליפול גם "פגם כפול", כפי שטוענים העותרים: גם היבט דומיננטי של תעמולה, וגם חוסר שוויון בין נציגי

הרשימות השונות. לעומת זאת, אם ההיבט הדומיננטי של הדיון אינו תעמולתי, כגון היבט חדשותי או אמנותי, ובנוסף לכך ניתן למועמדים מטעם הרשימות השונות הזדמנות להשתתף באירועים מסוג זה – אין הצדקה להכתיר את האירוע כתעמולת בחירות בראי תכליות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. כספי הציבור משמשים, במקרה כזה, לרווחת הציבור ולשם תכלית ציבורית לגיטימית, גם אם יש היבט משני ובלתי דומיננטי של תעמולה בתוכן הדברים.

כפל פנים זה של מבחני התעמולה – דומיננטיות ושוויון – הוכר בפסיקת יושבי ראש ועדת הבחירות, ביחס לאיסור על שידורי תעמולה בטלוויזיה וברדיו. אמנם יש הבדל בין תכליות האיסור על שידורי תעמולה בטלוויזיה והאיסור על שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולה, אך כפל הפנים של מבחן התעמולה רלוונטי בשני ההקשרים, גם אם הדגשים הפרטניים עשויים להיות שונים:

”מהילכת זוילי עולה כי יש להבחין בין תעמולת בחירות, המהווה נושא לתחולת האיסור, לבין העיסוק הלגיטימי בנושאים אקטואליים השנויים במחלוקת בין הרשימות והמועמדים המתמודדים בבחירות... ביישמו גישה זו הלכה למעשה מוטל על כל ערוץ תקשורת לקיים שתי חובות עיקריות: ראשית, עליו לגלות רגישות רבה לשמירת השוויון בין כלל הרשימות והמועמדים המתמודדים בבחירות... חובה השנייה המוטלת על כל ערוץ תקשורת היא להיות מודע ודרוך לצורך למנוע בעד נציגי הרשימות והמועמדים לנצל את הופעותיהם בטלוויזיה או ברדיו לתעמולת בחירות” (תב”כ 12/15 גולדשמידט נ’ ראש הממשלה, פ”ד נה(3) 145, 151-152 (1999) (“עניין גולדשמידט”).

נפנה אפוא לבחון את שתי הפנים השונות של סוגיית התעמולה – היבט הדומיננטיות התעמולתית והיבט השוויון.

ההיבט הדומיננטי של האירוע

מבחן ההיבט הדומיננטי של הביטוי מכיר בכך שלביטויים שונים יכולים להיות היבטים שונים. ביטוי – או אירוע בכללותו – יכול להתייחס לנושאים שונים ולעורר אצל המשתתפים או הצופים הקשרים שונים: תרבות, אמנות, חדשות, אקטואליה, רוח, וגם הקשר של בחירות. המשפט מכיר בחשיבות של הנושאים השונים, הן כחלק מחופש הביטוי והן כעניינים שהשיח הציבורי יפה להם כשלעצמם. ניתן היה להציג גישה לפיה החשש מפני תעמולת בחירות פסולה מאפיל על כל אלה, באופן שכל חשש מפני אבק תעמולה היה פוסל את הביטוי או האירוע כולו. מבחן כזה אינו מבחן של היבט דומיננטי, אלא של “פן תעמולתי כלשהו”. אך לא זו הגישה שנבחרה בדין הישראלי. מבחן הדומיננטיות נכון להכיר בכך שאירוע עשוי להיות מורכב, ואינו עשוי מעור אחד. הדין הישראלי מוסיף וקובע שלא ראוי למנוע לגמרי תעמולת בחירות, אם מניעה כזו כרוכה גם בפסילת

ביטויים חשובים ואף חיוניים לחברה. על כן המבחן הוא מבחן של איזון בין הנזק שבביטוי או באירוע, בהיבט התעמולה, ובין החשיבות שלהם בהיבטים אחרים.

קודם שנפנה ליישום מבחן הדומיננטיות על המקרה, נציג את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בהקשר זה, שיתר הצדדים – העותרים והמשיבים שהגישו תגובה – לא היו שותפים לה. לפי היועץ המשפטי לממשלה, מבחן הדומיננטיות שנקבע בעניין זוילי אינו רלוונטי למקרים כגון זה שלפנינו. זאת, שכן "ההנחה היא כי במקרה דנן, השתתפות של מועמדים לכנסת בפאנל ציבורי הפתוח לקהל, במהלך תקופת הבחירות, היא אירוע שבו יועברו מסרים פוליטיים על ידי המועמדים, ומטבע הדברים במסגרת האירוע תתקיים תעמולת בחירות. משכך, על פניו, אין מקום לבחון את התכלית הדומיננטית במצב דברים כגון דא". היועץ המשפטי לממשלה סבור כי למרות שהאירועים הללו משמשים לעריכת תעמולת בחירות, אין לאסור באופן גורף השתתפות של גורמים פוליטיים במסגרתם, אלא יש לבחון את הנסיבות הספציפיות, ובפרט את השאלה האם ניתנת למועמדים ברשימות השונות בבחירות לכנסת הזדמנות שווה להשתתף באירועים, והאם לא מדובר בניצול לרעה של המשאבים מטעם רשימה מסוימת. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, כאשר קיים שוויון כאמור, חל החריג הקבוע בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, שעניינו "שימוש... שלא בתמורה, באולמות ובמקומות פומביים פתוחים העומדים כרגיל לשימוש כאמור". במקרה הקבוע בחריג, מותר לעשות שימוש בנכסי ציבור גם לשם עריכת תעמולת בחירות מטעם גורם פוליטי, כל עוד האפשרות הזו "עומדת כרגיל לשימוש" כזה, ולא יוחדה באופן בלעדי לגורם פוליטי כזה או אחר.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה דורשת תשתית עובדתית או מעין חזקה משפטית לביסוסה. אומר כבר עתה כי לא זו ולא זו בנמצא. עמדת היועץ מבוססת במידה רבה על ההנחה לפיה "מטבע הדברים במסגרת האירוע תתקיים תעמולת בחירות". בתגובה צוין עוד שהעובדות המדויקות אינן בידיעת היועץ המשפטי לממשלה, וכי עמדתו מתייחסת להנחות שהניחו העותרים בעתירתם. אשר לתשתית המשפטית, מבחן הדומיננטיות מושרש היטב בפסיקה הרלוונטית. מכל מקום, עמדת היועץ מעוררת ביתר שאת את השאלה האם השתתפות של פוליטיקאים בפאנל אקטואליה כרוכה, מטבעה וטיבה, בתעמולת בחירות, ואין צורך לבחון את ההיבט הדומיננטי של האירוע.

5. כפי שתואר בהרחבה, מבחן הדומיננטיות נקבע בעניין זוילי בהקשר של שידורי תעמולה בטלוויזיה וברדיו. באותו עניין נדונה השאלה האם ראיון בתכנית חדשות בעניין פריימריז באחת המפלגות נחשב לתעמולת בחירות שאסור לשדרה בטלוויזיה. בהמשך יישמה הפסיקה את מבחן הדומיננטיות ביחס לשאלה קרובה יותר לענייננו – האם דיון מונחה בענייני השעה בין מועמדים

מרשימות שונות, בתקופת בחירות, עולה לכדי תעמולת בחירות שאין לשדרה. יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, השופט א' מצא, קבע כך:

"אינני רואה כל קושי לקבוע כי רוב המתמודדים במערכת הבחירות המתראיינים בטלוויזיה וברדיו אכן מנסים לנצל את הופעותיהם לתעמולת בחירות, וכי לעתים קרובות הם אף מצליחים בכך. יהיו בוודאי מי שיטענו כי במצב דברים זה מוטל על יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לפעול בתקיפות לאכיפת האיסור. אין בידי לקבל טיעון זה. לא שהתעלמות המתמודדים בבחירות מן האיסור החוקי אינה מטרידה אותי. אך ככל שהתופעה היא נרחבת, אין בידי לומר כי נשתנה אופיין של התכניות שבהן משודרים ראיונות עם המועמדים, ושהללו הפכו מתכניות העוסקות באקטואליה או בנושאים פוליטיים המעסיקים את הציבור, למקבצים של דברי תעמולה מפי המתמודדים בבחירות. על כל פנים, המצב הקיים עדיף בעיניי מהתערבות ביכולתם של ערוצי התקשורת לספק למועמדים ולציבור את המסגרות הנחוצות לקיום השיח הציבורי בנושאים אקטואליים שהם רלוונטיים להכרעת הבוחרים" (עניין גולדשמידט, עמוד 154).

כאשר התמונה הכוללת היא תמונה של דיון אקטואלי, שחשיבותו לשיח הציבורי רבה במיוחד בתקופת בחירות, ולא של כנס תעמולה – אזי יש לקבוע כי אופיו הדומיננטי של האירוע אינו תעמולת בחירות. תוצאה כזו מדגישה באיזון הכולל את הערך של חופש הביטוי. כמובן, יש לפעול כנגד אותם נסיונות לשלב בדיון גם ביטויי תעמולה. כללים אלה, שנאמרו בקשר לדיונים אקטואליים בטלוויזיה, נכונים ברמה העקרונית גם כאן. יפה לענייננו ההכרה במתח שנוצר בתקופת בחירות. מצד אחד, זוהי שעה שבה חשוב כי ייערכו דיונים בנושאי אקטואליה. ניתן להניח כי הבוחר מעוניין לקבל מידע וכי תהליך זה חיוני במשטר דמוקרטי. מן הצד השני, ישנו חשש מפני הסיכון והנזק שעלול להיגרם כתוצאה מתעמולה, כגון שימוש בנכסי ציבור בידי גורמי מפלגת השלטון לשם קידום עצמי. יש להפיג מתח זה על ידי יצירת איזון בין השיקולים הרלוונטיים. הדין, כאמור, לא צעד בדרך של "הכל או כלום", אלא בדרך של בחינת המדיה והמסר הדומיננטי שעולה ממנה. השאלה המתעוררת אפוא בקשר לשבתות התרבות אינה שאלה של עקרון, אלא שאלה מעשית. האם שבתות התרבות מתקיימות במתכונת המתוארת בעניין גולדשמידט, או שמא בפועל הופכים דיונים אלה ל"מקבצים של דברי תעמולה מפי המתמודדים בבחירות"? שאלה זו גופא היא חלק ממבחן הדומיננטיות. לפיכך אין לומר מראש שאין תחולה למבחן זה בנסיבות העניין, אלא יש ליישמו תוך רגישות לנסיבות ולהקשר הכולל, ובעיקר – על בסיס התשתית המונחת לפני יושב ראש ועדת הבחירות.

6. מבחן ההיבט הדומיננטי נערך מנקודת מבטו של הבוחר הסביר (דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו, פסקאות 18-19 לפסק דינה של הנשיאה נאור (23.08.2017)). כיצד נתפסים

אירועי שבת התרבות בעיני הקהל הבא בשעריהם? לפי החומר שהציגו הצדדים, מספר נתונים תומכים בסיווג האירועים כדיונים אקטואליים, ולא כמקום להשמעת תעמולה. לא למותר לציין שהחומר המדובר הוגש על ידי המשיבים השונים, ואילו העותרים לא צירפו לעתירתם ראיה רלוונטית לניתוח מבחן הדומיננטיות.

ראשית יש להתייחס אל הנסיבות החיצוניות הסובבות את האירוע, להבדיל מתוכן הדברים ואופן התנהלות הדיון. פעמים רבות הגורם שיוזם את שבתות התרבות אינו גורם פוליטי העומד בראש הרשות או פועל מטעמו, אלא תאגיד עירוני או גוף דומה שאינו גוף פוליטי. על פי הפסיקה, יש חשיבות גם לשאלת זהות יוזם האירוע (ער"מ 3/21 עיריית חולון נ' זכריה, פסקה 5 (12.07.2018)). זאת, כמובן, ככל שהבוחר הסביר מודע לזהות יוזם האירוע, ויכול גם הוא להביאה בחשבון בעת שמיעת הדיון. זאת ועוד, אותו גורם עירוני אף אינו קובע את מתכונת הדיון ואת זהות המוזמנים, אלא המנחה המקצועי שנבחר להנחות את האירוע אחראי לכך. יש משקל גם לכך ששבתות התרבות נערכות בכל תקופות השנה, ולא באופן מיוחד לקראת הבחירות. אחרון, נטען כי לפחות בחלק מהמקרים מדובר באירוע שנערך בתשלום. הקהל רוכש כרטיס כדי לצפות בדיון, ונתון זה מעיד כי מנקודת מבטו אין המדובר בתעמולת בחירות מטעם גורם פוליטי כזה או אחר, אלא בתוכן שהוא מעוניין לצרוך. ויובהר כי החיוב בתשלום אינו בעל משקל רב, דווקא בשבת תרבות שבה השיקול של אי-דרישת תשלום עשוי לנבוע מרצון לפתוח את השערים לכל סוגי האוכלוסיות.

שנית ועיקר – תוכן הדיונים עצמם ואופן עריכתם. לא מדובר באירועים שבהם משתתף גורם פוליטי אחד שמרצה את השקפת עולמו ומצע מפלגתו. האירועים כרוכים בהנחיה של גורם מקצועי, כגון עיתונאי, שאף בוחר את נושאי הדיון. מספר גורמים מוזמנים לדיון. לעיתים כולם מתחום הפוליטיקה, ומקצוות שונים של הקשת הפוליטית, ואז – כך נטען – מוצגות לגורמים אלה שאלות בנושאים שונים, ועליהם להשיב לשאלות הממוקדות. בפעמים אחרות מוזמן גורם פוליטי לצד גורמים אחרים, כגון אנשי רוח או אישי ציבור אחרים, וגם במקרים אלה לא ניתנת הבמה החופשית לגורם הפוליטי, לשם תעמולה, אלא מתנהל שיח ושיח בענייני השעה. המנחים מזהירים את הגורמים הפוליטיים – כך נאמר בתגובות חלק מן המשיבים – שלא לערוך תעמולת בחירות במסגרת דבריהם, ונכונים לאכוף זאת במידת הצורך בשעת אמת. תיאור זה מלמד כי הפן הדומיננטי של האירועים הוא הפן האקטואלי, ולא התעמולתי. העיקר אינו בהצגת רשימה כזו או אחרת ושכנוע להצביע אליה או לא להצביע ליריבה, אלא פריסת השקפת העולם ביחס לשאלות שונות, כדי שהציבור יוכל להתרשם מהדעות השונות. גם אם ניתן להניח, כטענת היועץ המשפטי לממשלה, כי הגורמים הפוליטיים השונים ינסו לנצל את הדיון לשם תעמולת בחירות, וכי ישנו היבט תעמולתי לאירוע – היבט זה טפל להיבט האקטואלי וניתן לשליטה על ידי מנחה מיומן,

בדומה לשידורי הטלוויזיה והרדיו. לא הונחה תשתית לטענה שאופי הדיונים הפך, ככלל, מ"דיון אקטואלי" ל"מקבץ דברי תעמולה".

יצוין כי מתגובות משיבות 1-4 עולה כי המנחים של שבתות התרבות הם, פעמים רבות, עיתונאים המנחים דיונים דומים גם בטלוויזיה וברדיו. בהקשר זה, כאמור, לא זו בלבד שהשידור אינו אסור ואינו נחשב לתעמולת בחירות, אלא יש לראות בו אף כפוסע בנתיב האקטואליה. האם קיימת הצדקה להגדיר – בהנחה שלא קיימת בעיה בהיבט השוויון בין המועמדים השונים – את אותו הדיון, בהנחיית אותו המנחה, בהשתתפות אותם המשתתפים, כאקטואליה שאינה תעמולה עת הוא מצולם בתכנית טלוויזיה, וכתעמולת בחירות ברגע שנכבה אור המצלמות? סבורני כי התשובה לכך שלילית. הקביעה כי מדובר בתוכן אקטואלי ולא בתעמולת בחירות מלמדת כי אין כאן שימוש בנכס ציבורי בקשר עם תעמולה, אלא במסגרת מתן השירותים של הרשות לתושב, בדומה למימון מופעי תרבות אחרים באמצעות תמיכה עירונית, מקומית או אזורית. זאת בבחינה "פנימית" של תוכן האירוע – ועל פי העובדות שנפרשו בהליך זה – ובכפוף לבחינה "חיצונית" של האירועים וסוגיית השוויון שתידון להלן. בטרם נידרש לסוגיה האחרונה, נתייחס לשתי נקודות שראוי לחדד ולהבהיר ביחס למבחן הדומיננטיות. הראשונה היא החובה להקפיד על אזהרה מפני תעמולה מראש ומניעתה בזמן אמת, והשנייה היא צורך בבחינה פרטנית של נסיבות העניין.

אזהרה ומניעה של תעמולה. כפי שצוין, מהחומר שהציגו המשיבים עולה כי שבתות התרבות הן אירועי אקטואליה, שבהן קיימת הנחיה מקצועית, הגורמים הפוליטיים מונחים להתייחס לנושא ממוקד, והם מוזהרים מפני עריכת תעמולת בחירות. אם אלה לא מתקיימים, מתעורר החשש שהגורם הפוליטי ינצל את הבמה שניתנה לו – גם במימון ציבורי – ויישא דברי תעמולה. גם אם האירוע בכללותו הוא בעל היבט דומיננטי של אקטואליה, האיזון בין הערכים השונים מחייב למנוע ככל הניתן גם את אותם חלקים נקודתיים שעלולים להיות מנוצלים לטובת תעמולה. הדברים פשוטים יותר ככל שהדברים נוגעים לטלוויזיה ולרדיו, שבהם ישנם מודעות לאיסור על עריכת תעמולה וגורמים מפקחים האמונים על מלאכה זו, ומנחי תכניות האקטואליה הם "שחקנים חוזרים" שמכירים היטב את הכלל בדבר איסור תעמולה. פני הדברים עשויים להיות שונים ככל שמדובר בעיריות, מועצמות אזוריות או רשויות מקומיות שאינן עוסקות באקטואליה כעניין שבשגרה, וכאשר זהות המנחים עשויה להשתנות משבת לשבת. כך במיוחד בתקופת בחירות, שבה יש להקפיד הקפדה יתרה על דיני התעמולה. לנושא זה אדרש – וראוי להידרש אליו גם בהיבטים המעשיים – בסוף ההחלטה.

בחינה פרטנית של נסיבות העניין. ניתוח מבחן הדומיננטיות שנערך לעיל, והמסקנה בדבר דומיננטיות ההיבט האקטואלי, מבוססים על החומר שהציגו הצדדים ודוגמאות לאירועים שהובאו. יחד עם זאת, אין לשלול במקרה הקונקרטי עריכה של אירוע במתכונת שונה, המעלה

את החשש מפני תעמולת בחירות. לחלופין, אירועים מסוג זה עלולים להיות מנוצלים על ידי גורם פוליטי ברשות, שמעוניין לקדם באמצעות האירוע את מפלגתו באמצעות השפעה על אופי האירוע או זהות המוזמנים. כאמור, העתירה התמקדה בפן הכללי והעקרוני, לא הבחינה בין מקרים שונים, ולא התייחסה לנסיבות הפרטניות של שבתות התרבות שעתידות היו להיערך במימון משיבות -4.1. אין לקבוע אפוא באופן גורף כי שבתות תרבות נקיות מתעמולת בחירות, כשם שאין לקבוע כי הן מהוות בהכרח תעמולה כזו. הכל תלוי בנסיבות העניין ובאמות המידה שהותוו לעיל.

מסקנת הדיון היא שלא ניתן לקבוע באופן כללי, כפי שביקשו העותרים, כי אירועי שבת התרבות הם תעמולת בחירות מטבע אופיים. לפי הנתונים שהוצגו, ודאי שלפחות בחלק מן האירועים ההיבט האקטואלי הוא דומיננטי. עם זאת, יש לחדד ולהבהיר את החובות המוטלות על רשות הבוחרת לממן – ולו באופן חלקי – אירוע תרבות שבמסגרתו מוזמן לשאת דברים גם גורם פוליטי, ובמיוחד בתקופת בחירות. דרך ההבהרה תוצג בהמשך. כעת נפנה לסוגיית השוויון, שמשיעה אף היא על הגדרתו של אירוע כתעמולת בחירות.

הזדמנויות שווה להשתתף באירוע

7. עמדתי לעיל על כך שדיני התעמולה בכלל, וסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה בפרט, נועדו גם למנוע פגיעה בשוויון בין רשימות המועמדים בבחירות לכנסת. לפיכך "תעמולת בחירות" לפי סעיף 2א נבחנת, לעיתים, גם בראי השוויון או חוסר השוויון הכרוך בביטוי או באירוע. סוגיית השוויון מתעוררת, כך נדמה, בעיקר במקרים שבהם תוכן הדברים שנושא הגורם הפוליטי אינו עולה לכדי תעמולה כשלעצמו, אך הוא בעל היבט תעמולתי מסוים. למרות שלא מדובר בתעמולה לפי מבחן ההיבט הדומיננטי של הביטוי, אותו היבט משני של תעמולה עלול להפוך לדומיננטי אם יתברר כי לגורמים פוליטיים אחרים לא ניתנה הזדמנות ליטול חלק בשיח האקטואלי. יפים לעניין זה הדברים שנכתבו בתב"כ 13/15 האגודה לזכות הציבור לדעת נ' הנהלת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (13.4.1999). באותו עניין נדונה השאלה האם "עימות" טלוויזיוני בין שני מועמדים לראשות הממשלה – לפי הנסיבות ושיטת הבחירות דאז – הוא בגדר תעמולת בחירות. נקבע כי לא מדובר בתעמולת בחירות מבחינת ההיבט הדומיננטי של תוכן הדברים, אך לצד זאת התעוררה השאלה האם מדובר בתעמולת בחירות לנוכח אי-הזמנתם של שני מועמדים נוספים לראשות הממשלה. בסופו של דבר הושגה הסכמה בין הצדדים, לפיה ייערכו עימותים נוספים, שאליהם יוזמנו יתר המועמדים. עם זאת, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, השופט מצא, ציין בהחלטה:

"אלמלא קיבלתי הבטחות [בדבר קיומם של עימותים נוספים], נוטה הייתי לקבל את עמדת המבקשים, כי בהזמנת חלק מן המועמדים בלבד יש משום פגיעה בשורת השוויון; ובעקיפין – משום הפרת האיסור על תעמולת בחירות. יצוין, כי כזאת, בעקרון, הייתה גם

עמדתה של הנהלת הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו" (שם, בפסקה האחרונה).

גם אצלנו הסכימו כל הגורמים שהגישו תגובות לגופו של עניין – עותרים, רשויות, סיעות, עמותות והיועץ המשפטי לממשלה – כי מפתח להכרעת העתירה מצוי בסוגיית השוויון. מניעת הזדמנות מרשימות להשתתף באירועי שבת התרבות מובילה לכך שהציבור ייחשף רק לחלק ממגוון הדעות השונות בחסות מימון הרשות, באופן שפוגע ביכולת להגדיר את הדיון כאקטואלי. שיח אמיתי, שאינו בגדר תעמולה, דורש לשתף גורמים פוליטיים שונים החפצים להשתתף בו בצורה רצינית ומתוך קבלת כללי המשחק. עולה כי בענייננו מוקד הדיון אינו בעצם הדרישה לשוויון, אלא באופן החלטה וביישומה בפועל. בהקשר זה עלו מחלק מכתבי הטענות שהוגשו שתי גישות עקרוניות שונות. על פי גישה אחת, דרישת השוויון מתקיימת כאשר באירועים משתתפים, במשך תקופת הבחירות, נציגים מכל קצוות הקשת הפוליטית. גישה שניה הדגישה לא את קשת הדעות אלא את קשת הרשימות המתמודדות בבחירות לכנסת.

8. סבורני כי השוויון הרלוונטי לסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה כולל קשת דעות, אך גם – בשיטת הבחירות הישראלית – את קשת הרשימות. דהיינו, יש לבחון שוויון בין הרשימות, ולא די בכך שלאירועים מוזמנים נציגים מרשימות שונות ויריבות. אבהיר את עמדתי.

קיים ערך רב בהצגת דעות שונות ומנוגדות במסגרת שיח פוליטי, לא רק בהיבט של השיח הציבורי אלא גם ביחס להגדרת השיח כתעמולה בבחירות. ניתן להגדיר שיח כאקטואלי גם במסגרת ראיון ביקורתי עם נציג פוליטי מטעם רשימה אחת, אך כאשר נציגי הרשימות מתווכחים ביניהם תגדל מאוד הנטיה לסווג את האירוע כשיח אקטואלי ולא כתעמולה. חשיבות הצגת מגוון הדעות מצויה אפוא במבחן הדומיננטיות – האם התוכן הפנימי של הביטוי הוא תעמולה או דיון אקטואלי. הגיוון מסייע לשיח. ואולם עדיין יכולים נציגיהן של רשימות שלא השתתפו בדיון לטעון שהחשיפה שנוצרת כתוצאה מן השיח מותירה אותן מחוץ למשחק הפוליטי. זאת ועוד, הנסיון מלמד כי לא פעם, ה"תחרות" בבחירות לכנסת היא דווקא בין מפלגות הקרובות זו לזו במצען – מפלגות המצויות באותו קצה של הקשת. הן יכולות למשוך זו את מצביעיה של זו בקלות רבה יותר מאשר את המצביעים של רשימות הרחוקות מהן בדעה ובמצע. לא די אפוא בייצוג הצד השמאלי והצד הימני של המפה הפוליטית, למשל, כדי לקיים את דרישת השוויון. עליו להיות בין הרשימות, ולא בין סוגי הדעות.

במבט רחב יותר, וכדי להניח הקשר לדיון, נציין זאת: פרופ' Jeremy Waldron, מלומד משפט מאוניברסיטת ניו-יורק ומן ההוגים הבולטים בתחום הפילוסופיה הפוליטית והפילוסופיה של המשפט, מתייחס בספרו Law and Disagreement לשאלה מדוע ניתן למצוא בפרלמנטים

שונים ברחבי העולם מאות נציגים. האם לא יהא זה יעיל יותר לבחור לפרלמנט תריסר או עשרים וארבעה נציגים? די בכמות כזו כדי לייצג את גווני הקשת הפוליטית השונים, וצמצום כמות חברי הכנסת, לדוגמא, בשיעור כזה יחסוך למדינה סכומי כסף משמעותיים בכל חודש. למרות זאת, מספר חברי הכנסת או חברי פרלמנטים אחרים בעולם גדול בהרבה. וולדרון עומד על כך שבחירה זו משקפת את החשיבות של הגיוון ומתן ביטוי גם לפלחים מצומצמים יותר של האוכלוסיה, או למגזרים שונים. ובמדינתנו – יהודים וערבים, גברים ונשים, שומרי מצוות, אנשים עם מוגבלויות, חברי כנסת ממוצאים אתניים שונים ועוד. כפי שיורחב בהמשך, אין באמור כדי להביע עמדה לפיה יש להזמין לכל שבת תרבות מועמדים ברשימות בעלי דעות שונות וממפלגות שונות. לעיתים ניתן להזמין גם גורם אחד בלבד. המבחן הוא במכלול, ובכפוף לסייגים שונים.

הדברים מודגשים גם לנוכח טענת אחת המשיבות כי הרשימות הקטנות נעדרות לחלוטין משכחות התרבות. משיבה 2 – מפלגת ש"ס – מיוצגת בסיעה הרביעית בגודלה בכנסת ה-22, אולם סוגיית השוויון רלוונטית לבחינת התמונה בכללותה גם לרשימות קטנות יותר.

9. השוויון בין הרשימות מרכזי הוא. מהו אופיו של שוויון זה? כיצד יש ליישמו? האם מדובר בדרישה לזהות מוחלטת בתנאים או בדרישה לשוויון מהותי, במובן של הזדמנות תוך התחשבות בהבדלים הקיימים בין הרשימות? תשובה לכך, או לפחות מודל לתשובה, ניתן למצוא בחוק ובפסיקה. סעיף 15א לחוק דרכי תעמולה מסדיר את שידורי התעמולה בטלוויזיה וברדיו בשבועיים שקודמים ליום הבחירות לכנסת. לפי סעיף 15א(ב), "לכל רשימת מועמדים יינתנו 7 דקות, ולכל רשימת מועמדים שהוגשה על ידי מפלגה שהיא סיעה בכנסת היוצאת – 2 דקות נוספות לכל חבר שלה בכנסת". לאמור, הרשימות הגדולות וה"חזקות" ביותר זוכות לזמן תעמולה רב יותר בטלוויזיה. יש בכך הכרה שאין דרישה לשוויון פורמלי, או לזהות, בין התנאים שניתנים לכל רשימה ורשימה. ישנה הכרה גם בהעדפות של הציבור, בדמות סיעות קיימות בכנסת. ועדיין – ישנה דרישה לחשיפה מסוימת גם של רשימות קטנות יותר המתמודדת בבחירות לכנסת. אף בפסיקת יושבי ראש ועדת הבחירות נקבע כי השוויון הנדרש הוא מהותי ולא תחשיבי. בעניין גולדשמידט נקבע כך ביחס לשוויון הנדרש ביחס לשידורי אקטואליה בטלוויזיה:

"אין משמעות הדבר, שכל אימת שמראיינים נציג של רשימה פלוגית או מועמד אלמוני, קמה מיד חובה לראיין באותו עניין גם את נציגי כל הרשימות והמועמדים המתחרים, וודאי שאין משמעות הדבר, שאם השיחה עם פלוגי, בטלוויזיה או ברדיו, ארכה זמן מסוים, קמה חובה לקצוב אותו פרק זמן לשיחות עם כל אחד ממתחריו. החובה אינה לקיים שוויון 'אוטומטי' או 'מכני'; החובה היא לקיים שוויון מהותי, שפירושה הוא ליתן הזדמנות נאותה וסבירה לרשימות ולמועמדים לבוא לידי ביטוי, כשהמטרה היא להגיע להצגה מאוזנת של כלל הדעות וההשקפות בנושאים השנויים במחלוקת במערכת הבחירות... כן על [ערוץ תקשורת]

לקיים כהילכתה את חובת ההגינות הרגילה המוטלת עליו, במתן הזדמנות לתגובה למי שיריבו ביקר אותו או את עמדותיו".

בדומה, גם באירועי אקטואליה הממומנים מכספי הרשות אין דרישה לכך שבכל פאנל ובכל אירוע ישתתפו עשרות נציגים. ניתן להתחשב, בשאלות של רצון הקהל, ואף בגודלה של הרשימה ובכוחה הפוליטי. הדרישה היא שונה: לשקול מתן הזדמנות לרשימות השונות להשתתף בשיח.

10. זהו הכלל, אך ישנם גם סייגים. ברי כי מבחינה מעשית לא ניתן לערוך שבתות תרבות בהשתתפות עשרות משתתפים. אף לא ניתן להנגיש את כל השבתות למועמדים שומרי שבת (הגם שנטען כי חלק מהאירועים מתאימים גם לשומרי שבת, ואף התקיימו שבתות תרבות בהשתתפות שומרי שבת על הבמה ובקהל). זאת ועוד, לא תמיד ניתן לחייב רשות לערוך לצד אירועי "שבת תרבות", ודאי שלא באופן זהה, גם אירועי "שישי תרבות", כפי שנערכים בחלק מן הרשויות. השיקולים המעשיים מחייבים התחשבות גם בדרישת הקהל – אין טעם להזמין מנחה ופאנל אם איש לא צפוי להגיע לדיון, או אם היעדרות לכל הבקשות תביא לסיכול האירוע בפועל. כאמור, חוק דרכי תעמולה מכיר בכך שאין דרישה לשוויון תחשיבי בין הרשימות. אכן, סייג זה עשוי להקשות על ההכרעה, אך אין מנוס מהתמודדות עם המציאות על צבעיה השונים. מכיוון שהעותרים לא התייחסו לנסיבות הפרטניות ביחס לשבתות שעתידות להיערך אצל משיבות 1-4, אין כאן המקום או הצורך לשרטט קווים מדויקים. נסתפק כעת בקביעה הכללית כי על הרשות לשקול בנפש חפצה פניה של מועמד להשתתף בשבת תרבות, תוך בחינת נתונים ענייניים ואת היתכנות השתתפותו באירוע, או את קיומן של אלטרנטיבות. מטבע הדברים, ניתן לצפות שלפחות ביחס לרשויות קטנות יותר, לא ניתן יהיה להיעתר לכל דרישה. העיקר הוא שבנסיבות המתאימות, תינתן לגורם הפונה הזדמנות הוגנת להציג את מרכולתו לציבור הבוחרים.

ושוב, נפנה להיבט הרחב של הסוגיה כדי לעמוד על מורכבותה. כידוע, בבחירות לנשיאות בארצות הברית הכלל הוא התמודדות בין שתי מפלגות. הבחירות הבאות לנשיאות אמורות להתקיים בנובמבר 2020. השיטה בארצות הברית כוללת עריכת בחירות מקדימות – פריימריז – במדינות שונות. השנה התקיימו מספר עימותים פומביים בין מועמדים מטעם המפלגה הדמוקרטית. נקבע כי כדי לקבל "כרטיס" להשתתף בעימות, על מועמד להראות כי הגיע לרף מסוים של תמיכה, לפחות בשני סקרים שעמדו בדרישות מקצועיות מסוימות. הדוגמא מוצגת דווקא לנוכח השוני בין השיטות, וזאת כדי להראות ששיקולים רבים רלוונטיים להגדרת השוויון. העיקר הוא להכיר בחשיבות השוויון, להימנע מהעדפות שרירותיות או בלתי ענייניות, והצורך לקבוע אמות מידה הגונות. כך בשיטה הישראלית, כאשר נעשה שימוש במימון ציבורי (וראו למשל החלטתי בתב"כ 42/22 רשימת המועמדים "רון קובי הימין החילוני נלחמים בכפייה הדתית" נ' חדשות 12 שידורי קשת בע"מ (4.9.2019)).

סייג נוסף נוגע לשימוש בזכויות בתום לב – דוקטרינה כללית החלה על ענפי המשפט כולם. לצד החובה החלה על רשות הממנת אירועי אקטואליה להתייחס באופן הוגן למועמדים מרשימות שונות, חלה חובה גם על המועמדים השונים לנצל את זכותם זו בהגינות. אין מקום לדרישה להשתתף בדיון שתכליתה המרכזית היא להתריס, לעורר פרובוקציה, או ליצור קשיים מעשיים לרשות, מתוך ידיעה שאין תכלית אמיתית להשתתפות בדיון. כאמור, ניתן להניח שלא כל דיון, בכל מקום, מתאים לכל מועמד מכל רשימה. אכן, תוצאה כזו יוצרת מתח ואף עמימות. ברם, זוהי תוצאת הצומת הנוצר מהמפגש בין אקטואליה, שוויון ושיקולים מעשיים.

11. אשר ליישום הכללים על נסיבות העניין. כאמור, העותרים לא צירפו תשתית ראייתית כלשהי לעתירתם, מעבר לעצם העלאת הטענה כי משיבות 1-4 ממננות שבתות תרבות, בדומה לרשויות נוספות, וכי בשבתות אלה משתתפים לעיתים גם גורמים פוליטיים. מדברי הרשויות שהגישו תגובה ומתגובת משיבה 5, עולה כי במקרים רבים, לכל הפחות, דרישת השוויון – גם בין הרשימות – מתקיימת באופן כזה או אחר. כך, למשל, בדמות אירועי אקטואליה אחרים במימון הרשות, הפתוחים גם בפני ציבור שומרי השבת, בדמות האפשרות שיש למועמדים שומרי שבת להשתתף גם בחלק מאירועי שבתות התרבות, או לנוכח ההצהרה כי אם תתקבל פניה מנציגי רשימות החפצים להשתתף באירועי אקטואליה דומים, פנייתם תישקל מתוך נכונות. היבט נוסף הוא – לפחות לעיתים – נכונות לשקול בנסיבות המתאימות, לרבות גודלה של הרשות והרכב האוכלוסיה, גם אירועי "שישי תרבות" או אירועים דומים שלא נערכים בשבת. חלק מהרשויות הציגו דוגמאות לקיומם של אירועים כאלה. מכיוון שהעותרים לא הגישו ראיות או התייחסות קונקרטית ביחס למשיבות 1-4, והדיון נערך ברמת העקרון הכללי – די בתגובות אלה כדי לדחות את העתירה גם ביחס לקרן השוויון שבה.

בשולי ההכרעה יצוין כי משיבות 1-5 העלו טעמים נוספים המצדיקים, לשיטתן, את דחיית העתירה. לנוכח התוצאה של דחייתה לגופה, אין מקום לדון בכל אחת מן הטענות. עם זאת, תצוין הטענה לפיה העותרים לא פעלו לפי סעיף 2 להוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה-2015, הקובע במפורש כי "נעשתה פנייה מוקדמת בכתב למשיב – יצורפו העתקים של ההתכתבות לעניין זה; לא נעשתה פנייה מוקדמת – יפורטו הנימוקים להגשת העתירה בלא פנייה מוקדמת". אצלנו לא צוין כי נעשתה פניה כזו, והעותרים לא נימקו, כנדרש, מדוע לא פנו אל המשיבות. שקלתי להתחשב בנקודה זו לעניין הוצאות ההליך, אך דומה כי העתירה תרמה לבירור גבולות האסור והמותר ביחס למימון שבתות התרבות בידי עיריות, רשויות מקומיות ומועצות אזוריות. בנסיבות אלה מצאתי להסתפק בהערה הנוכחית.

12. לסיכום, העתירה כללית במכוון. יש בכך, בנסיבות העניין, חסרונות ויתרונות. החסרונות בולטים במיוחד בכל הקשור ליישום מבחן השוויון בפועל. השיקולים רבים ומגוונים. אל לנו להתעלם מאפשרות של ניצול הדרישה לשוויון שלא בתום לב, או מהצורך המעשי להתחשב באילוצי המציאות. ככל שדרישת העותרים היא להימנע מקיומן של שבתות תרבות – לא נראה כי יש מקום להיעתר לבקשה. בל נשכח כי שידורי חדשות, לרבות עיסוק בענייני מפלגות, מוצגים בטלוויזיה גם בשבת. קשה להצדיק את הגדרתם כתעמולת בחירות רק מסיבה זו. עם זאת, העתירה מעלה סוגיות חשובות, ולטעמי תרמה לפיתוח הנושא בשני מובנים. הראשון בא לידי ביטוי בנכונותן של הרשויות השונות לשקול פניות מגורמים שונים להשתתף באירועי אקטואליה. ניתן להניח, מבלי לקבוע מסמרות, כי אף דרך עריכת אירועים אלה יצאה נשכרת מן העתירה. שנית, ניתן להניח כי לא תמיד הרשויות שעורכות שבת תרבות מתורגלות בחשיבות של מניעת תעמולה בזמן אמת. עניין זה אינו מובן מאליו. ברם, משהחליטה רשות לממן אירוע בהשתתפות גורמים פוליטיים, איסור התעמולה חל עליו.

כדי לוודא שעניין זה יופנם כראוי, הוריתי כי היועץ המשפטי של ועדת הבחירות המרכזית, עו"ד דין ליבנה, יפנה במכתב אל היועצים המשפטיים של משיבות 1-4, ויבהיר להם את חובתן לפעול על פי הכללים החלים על שידורי הטלוויזיה והרדיו בהקשר זה, שעיקרם: אזהרה מראש והגדרת התעמולה האסורה, ופיקוח בזמן אמת על תוכן הדיון. היועץ המשפטי של כל רשות המארגנת אירועי אקטואליה כגון-דא, יבהיר את הכללים למנחה האירוע, ביחס לכל אירוע ואירוע, בפרק זמן סביר לפני עריכתו, ולא יאוחר מ-24 שעות קודם לכן. העתק מן המכתב יישלח גם אל הייעוץ המשפטי של משיבות 5-6 ואל הייעוץ המשפטי למשרד הפנים, לשם הפצתו בקרב הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות העורכות אירועים של "שבת תרבות" או אירועים דומים המעריכים גורמים פוליטיים בתקופת בחירות.

13. סוף דבר, העתירה נדחית ללא צו להוצאות. כאמור לעיל, היועץ המשפטי של ועדת הבחירות המרכזית יפנה במכתב אל היועצים המשפטיים של משיבות 1-6 ושל משרד הפנים, לשם חידוד הכללים החלים על רשות החפצה לממן אירועי אקטואליה כגון "שבת תרבות" ביחס לתעמולת בחירות אסורה.

ניתנה היום, י"ז בשבט התש"ף (12.2.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**

לכבוד:

- עו"ד חאסם אבו פול – ב"כ עיריית באקה אל-גרבייה
- עו"ד עמיחי וינברגר - ב"כ המועצה מקומית שהם
- עו"ד איתן דוד – ב"כ המועצה האזורית דרום השרון
- עו"ד אולגה גונן – ב"כ המועצה האזורית בני שמעון

שלום רב,

הנדון: הנחיות בדבר עריכת תעמולה באירועי "שבת תרבות"

בהתאם להחלטת יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, כב' השופט ניל הנדל, בתב"כ 13/23 **חבר הכנסת משה ארבל ומפלגת ש"ס נ' עיריית באקה אל-גרבייה ו-36 אחרים** (2.2.2020) (להלן - **עניין ארבל**), אני מתכבד לפנות אליכם כפי שיפורט להלן:

בעניין ארבל, קבע כב' יושב ראש ועדת הבחירות כי רשות מקומית המעוניינת לקיים אירועי אקטואליה במימונה, כאשר בין המוזמנים גם גורמים פוליטיים המתמודדים בבחירות או אדם מטעם (להלן - **אירועי שבת תרבות**), תהיה כפופה לחובות ולכללים החלים על שידורי הטלוויזיה והרדיו בהקשר זה, שעיקרם: **אזהרה מראש, הגדרת התעמולה האסורה ופיקוח בזמן אמת על תוכן הדיון** (לנוחותכם, מצ"ב למכתבי זה ההחלטה המלאה).

בהחלטה נקבע במפורש כי היועץ המשפטי של כל רשות המארגנת אירועי אקטואליה כגון-דא, יבהיר את הכללים למנחה האירוע, ביחס לכל אירוע ואירוע, בפרק זמן סביר לפני עריכתו, ולא יאוחר מ-24 שעות קודם לאירוע (עניין ארבל, פסקה 12), והיושב ראש הורה לי להעביר אליכם את ריכוז ההנחיות בנדון דידן.

המתווה הנורמטיבי:

1. סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: **חוק דרכי תעמולה**), קובע כי לא יעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים

או בלתי מוחשיים של גופים מבוקרים מסוימים¹, ובהן הרשויות המקומיות. משכך, בכפוף לשני חריגים המפורטים בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה - לא ניתן לעשות שימוש בכספיהן או בנכסיהן בקשר עם תעמולת בחירות.

יוטעם כי תחולתו של סעיף 2א אינה תחומה בזמן והוא חל בכל עת, זאת בשונה מסעיפים רבים אחרים בחוק דרכי תעמולה, אשר חלים רק בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות לכנסת וביום הבחירות עצמו (תב"כ 2/21 רמי כהן נ' מירי רגב שרת התרבות והספורט ואח' (18.4.2018), פסקה 32 (להלן: עניין כהן)).

2. בבג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, (1992) (להלן: עניין זילי), שעסק בשאלה מהי תעמולת בחירות לצורך סעיף 5 לחוק התעמולה, נקבע כי האיסור על תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו שלא כדין מאזן בין שני ערכים – חופש הביטוי והשוויון. בעוד חופש הביטוי מגלם בתוכו את זכות הגורמים השונים להציג את עמדתם, ולשכנע את ציבור הבוחרים להצביע למועמד מסוים – ערך השוויון נועד לשמור על טוהר הבחירות ואמון הציבור (עניין ארבל, סעיף 3; וראו גם, בין היתר: תר"מ 14/20 סיעת "למען התושבים" במועצת העיר רעננה אחר נ' נחום חופרי (16.6.2013) (להלן: עניין חופרי); ו- תב"כ 2/20 תנועת אומ"ץ נ' הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן ואחרים (18.1.2015) (להלן: עניין אומ"ץ)).

כפי שנקבע בעניין ארבל, בהקשר של שמירה על נכסי ציבור יש להוסיף בנוסף על שיקולי חופש הביטוי והשוויון, ערך נוסף, שלישי במספר, והוא – "הגנה על נכסי הציבור מפני שימוש שנועד לשרת את הגורמים המופקדים עליהם, ולא את הציבור בכללותו".

3. פסיקת יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית עמדה על כך שכדי להכריע האם פעולה מסוימת הינה בניגוד לאמור בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, יש להפעיל את מבחן הדומיננטיות, בעיני הבוחר הסביר (עניין כהן, פסקה 38; עניין ארבל, פסקה 6; בדנג"צ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו ואח' (23.08.2017)).

הפסיקה קבע מספר מבחני עזר שמטרתם לבחון האם השימוש במשאבי הציבור מהווה תעמולה אסורה. כך, בין מבחני העזר, ניתן למצוא את המבחנים הבאים: מועד הפעולה; זהות יוזם הפעולה; האם מדובר בפעולה שנעשית באופן קבוע או באופן מיוחד וחד פעמי לקראת הבחירות; ואת מבחן חשיבות התכלית האחרת העומדת

¹ גופים שפורטו בפסקאות (1) עד (4) ו-(9) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]; לשלמות התמונה יצויין כי רשויות מקומיות הינן גופים מבוקרים לפי סעיף (4) לחוק מבקר המדינה.

בבסיס הפעולה ומחייבת את קיומה בסמיכות לבחירות. כאשר כל מקרה יבחן גם בהתאם לנסיבותיו ובהתאם לשכל הישר וההיגיון הבריא (עניין חופרי, פסקה 21; עניין אומ"ץ, פסקה 7; עניין כהן, פסקה 38).

באירועי שבת תרבות יש לבחון גם: מי הגורם שהחליט לגבי מתכונת הדיון ומשתתפיו (גורם מקצועי כגון עיתונאי המנחה את האירוע, או גורם פוליטי ברשות), האם מדובר באירוע שהכניסה אליו כרוכה בתשלום (עניין ארבל, פסקה 6) והאם מדובר בדיון ביקורתי-אקטואלי (עניין ארבל, פסקה 8). יוער כי, על אף שבאירוע בו מתקיים דיון פתוח בין נציגי הרשימות השונות תגדל מאוד הנטייה לסווג את השיח כאקטואלי ולא כתעמולה אין בנתון זה לבדו לקבוע כי לא ניתן לקיים ראיון פוליטי עם נציג אחד בלבד, משכך יש לבחון כל מקרה לגופו.

ככל ו-"מדובר באירוע אקטואלי, שחשיבותו לשיח הציבורי רבה במיוחד בתקופת בחירות, ולא של כנס תעמולה – אזי יש לקבוע כי אופיו הדומיננטי של האירוע אינו תעמולת בחירות. תוצאה כזו מדגישה באיזון הכולל את הערך של חופש הביטוי. כמובן יש לפעול כנגד אותם ניסיונות לשלב בדיון גם ביטויי תעמולה" (עניין ארבל, פסקה 5).

לעיון נוסף, ראו והשוו: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1900 לעניין איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר - פרסומים המופצים על ידי משרדי הממשלה.

4. לעניין ערך השוויון – שהוא חלק בלתי נפרד מבחינת ההיבט הדומיננטי של האירוע - יש לבחון בנוסף מתן הזדמנות לכלל הגורמים הפוליטיים המעוניינים לקחת חלק בשיח הרלוונטי.

שכן, שיח אמיתי, שעיקרו איננו תעמולת בחירות גְּרִיִּדָא, מחייב שיתוף של הגורמים הפוליטיים השונים שחפצים להשתתף בו. יודגש, השוויון הוא בין הרשימות השונות, ולא בין צדדים שונים של המפה הפוליטית. שכן, לא פעם ה"תחרות" על הבוחרים מתבצעת בין רשימות הקרובות זו לזו, מבחינת מצען.

לאמור לעיל ישנם שני סייגים – יכולתה של הרשות להתחשב גם בשיקולים מעשיים בעת בחינת בקשה מטעם מועמד ברשימה להשתתף בדיון, ומניעת השתתפות של מי שעולה חשש מבוסס בדבר רצונו ליצור פרובוקציה או להתריס, ולא להשתתף בשיח רציני ומכובד. הכלל הוא שעל הרשות לשקול פניות מטעם מועמדים שונים כאמור מתוך נכונות, ולבסס את החלטתה על שיקולים ענייניים ומתוך התחשבות בדרישת השוויון (עניין ארבל, פסקה 10).

הלכה למעשה

5. כאמור, סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה קובע שני תנאים מצטברים לאיסור על השימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות: א. שהאירוע מומן, גם, מכספי ציבור; ב. היותו של האירוע בגדר תעמולת בחירות.

משכך, הבחינה הראשונה אותה יש לבצע, בטרם יאושר אירוע שבת תרבות היא האם הרשות המקומית משתתפת, במימון האירוע בכסף או בשווה כסף (וככל שאיננו נכנסים בגדר החריג הראשון שבסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה).

6. ככל שהרשות משתתפת מימון האירוע, יש לבחון האם מדובר באירוע שתכליתו הדומיננטית היא תעמולת בחירות או שתכליתו היא אקטואליה, תרבות ועוד. בחינה זו תעשה, באמצעות בחינת היבט הדומיננטיות התעמולתית והיבטי השוויון, כמתואר לעיל.

7. גם אם השתכנעתם כי מדובר באירוע שאינו תעמולתי, עליכם להנחות את מנחי האירוע, שעליהם להנחות את המשתתפים הפוליטיים כי עליהם להתייחס לנושא ממוקד ולהזהיר אותם מפני עריכת תעמולת בחירות, וככל הנדרש אף שיהיו בידיהם האמצעים להפסיק את הדובר באם דבריו גולשים לתעמולה גרידא.

הנחיה זו נדרשת גם, ואולי אף במיוחד, נוכח החשש כי גורם פוליטי ינצל את הבמה שניתנה לו – במימון ציבורי – ויישא דברי תעמולה. כך, גם אם האירוע בכללותו הוא בעל היבט דומיננטי של אקטואליה, האיזון בין הערכים השונים מחייב למנוע, ככל הניתן, גם את אותם חלקים נקודתיים שעלולים להיות מנוצלים לטובת תעמולה (עניין ארבל, פסקה 6 בעמ' 11 להחלטה).

8. ככל שהוחלט להזמין לאירועי שבת תרבות גורם פוליטי, ראוי כי יהיה ייצוג לגוונים שונים של הקשת הפוליטית, וזאת כדי לתת הזדמנות הוגנת למספר צדדים של המפה. יודגש כי אין הכרח להזמין את כל הגורמים הפוליטיים לאותו פאנל, אלא ניתן, למשל, להזמין לאירוע מסוים רק גורמים מצד אחד של המפה הפוליטית ולאירוע אחר גורמים מצד אחר של המפה הפוליטית. עניינים אלה נתונים לשיקול הדעת המקצועי של המארגנים שבתות תרבות (בדומה לשיקול הדעת של העורכים הראשיים של כלי התקשורת).

יובהר כי אין חובה לפנות באופן אקטיבי לכל רשימות המועמדים ולהציע להם להשתתף באירועים כגון דא, אלא די בהזמנת מגוון גורמים. ברם, וגם לאחר הזמנת

נציגים ממגוון רשימות, על הרשות לשקול פניה מטעם כל אחת מרשימות המועמדים, תוך בחינת נתונים עניינים או את קיומן של אלטרנטיבות שיאפשרו השתתפות כאמור (עניין ארבל, פסקה 10). כך, לרבות הנכונות לשקול, בכפוף לשיקולים מעשיים וענייניים של המקום, גם עריכת אירועים בעלי ביקוש ביום אחר מלבד שבת. מובן שבחינה כאמור לא נעשית כאשר כל אירוע עומד לבדו – אלא באספקלריה רחבה, הצופה על האירועים השונים המתקיימים באותה רשות ובמימונה, לקהלי יעד שונים, וניתן אף לערוך שיתופי פעולה בין רשויות לצורך הרחבת מעגל המשתתפים והצופים הפוטנציאלי.

9. נוכח האמור לעיל, בטרם ההחלטה על מימון אירועי "שבת תרבות" על הרשות לוודא כי האירועים עומדים במבחנים הנ"ל, שעיקרם: אזהרה מראש, הגדרת התעמולה האסורה ופיקוח בזמן אמת על תוכן הדיון.

10. כב' יושב ראש ועדת הבחירות קבע כי אחריות הייעוץ המשפטי של הרשות המארגנת אירועי אקטואליה כגון-דא, להבהיר את הכללים למנחה האירוע, ביחס לכל אירוע ואירוע, בפרק זמן סביר לפני עריכתו, ולא יאוחר מ-24 שעות קודם לאירוע.

11. אני עומד לשירותכם לכל שאלה או הבהרה.


בכבוד רב,
דין ליבנה, עו"ד
היועץ המשפטי

העתקים: כב' השופט ניל הנדל, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית
עו"ד אורלי עדס, המנהלת הכללית
עו"ד יהודה זמרת, היועץ המשפטי למשרד הפנים
עו"ד נועה בן אריה, ב"כ מרכז השלטון המקומי
עו"ד גלעד שר, ב"כ מרכז המועצות המקומיות



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 37/23

העותרים :
1. שפי פז
2. דורון אברהמי

נגד

המשיבים :
1. ראש עיריית תל אביב-יפו
2. עיריית תל אביב-יפו

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

בשם העותרים : עו"ד שמחה דן רוטמן ; עו"ד גיא בוסי

החלטה

1. מונחת לפניי עתירה המבקשת ליתן צו המונע מעיריית תל אביב-יפו להמשיך ולפרסם שלטי עידוד הצבעה לבחירות לכנסת (להלן: הקמפיין). לטענת העותרים תמהיל ההצבעה בתל אביב-יפו מכוון לרשימות מסוימות ועל כן קמפיין המעודד הצבעה בקרב תושבי העיר מהווה למעשה תעמולת בחירות המעודדת הצבעה לטובת אותן הרשימות. לפיכך, לגישת העותרים, הקמפיין מפר את הוראת סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק), האוסר על שימוש בנכסי ציבור לצרכי תעמולת בחירות.

2. דין העתירה להידחות על הסף אף בהיעדר תשובה. נראה שבנסיבות העניין הקמפיין כלל אינו עולה לכדי "תעמולת בחירות". בשורה ארוכה של פסקי דין נקבע כי פרסום יהווה "תעמולת בחירות" אם האפקט הדומיננטי שלו, מנקודת מבטו של הבוחר הסביר, מהווה ניסיון להשפיע על הבוחר (ראו תב"כ 15/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' גנץ, פסקה

3 לחוות דעתי (16.2.2020); בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692 (1992); דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.8.2017); תב"כ 13/21 מפלגת העבודה הישראלית נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית, פסקה 23 והמקורות המאוזכרים שם (18.2.2019)). השאלה מהי אותה השפעה על הבוחר היא שאלה עדינה. בענייננו ניתן לומר כי הקמפיין לא נועד להשפיע על העדפותיו הפוליטיות של הבוחר, כי אם להשפיע על בעלי זכות הבחירה לבחור. הוזה אומר: הקמפיין שביצעה העירייה אינו מכוון להשפעה על בוחר להצביע לרשימה כזו או אחרת, לגוש כזה או אחר, או שלא להצביע למי מהם. השלטים שנתלו ברחבי תל אביב-יפו מכילים שתי מילים בלבד: "צאו להצביע". שלטים אלו לא נועדו להשפיע על תוכן ההצבעה, אלא על עצם ההצבעה.

יתרה מכך, תכליתו העיקרית של סעיף 2א לחוק היא שמירה על השוויון בין המועמדים השונים, כך שלא יעשה שימוש בכספי ציבור לטובתם של חלק מן המועמדים בלבד (וראו תב"כ 13/23 ארבל נ' עיריית באקה אל-גרביה (12.2.2020)). ואולם, אין בקמפיין זה כדי לפגוע בעקרון השוויון כפי שהוא מיושם בסעיף 2א לחוק. הוא אינו מְכַנֵּן לאוכלוסייה מסוימת מקרב תושבי העיר תל אביב-יפו, כך שניתן היה לטעון לאחידות מהותית בתמהיל ההצבעה שלה, אלא לכלל תושבי העיר (העיר השנייה במספר תושביה בישראל) והמבקרים בה, כפי שעולה מהודעת הדוברות של המשיבה 2 אשר צורפה לעתירה כנספח 2 (להלן: הודעת הדוברות). אף עולה מהודעות הדוברות כי מיקומם של השלטים אינו מצוי בקרב אזורים המאופיינים במצביעים של רשימת מועמדים מסוימת, אלא פרוסים בכל העיר (בהודעת הדוברות הובהר כי קמפיין עידוד ההצבעה יכלול 400 דגלי בד, 430 שלטים, 200 כרזות בגב תחנות אוטובוס, שילוט בכניסה ל-168 שמשוניות בקלפיות ברחבי העיר ושלט ענק לאורך בניין העירייה).

3. האם ניתן להסיק מכך כי מותר לבצע כל קמפיין לעידוד הצבעה באיזור מסוים? התשובה לכך שלילית. לעניין זה יש להבחין בין קמפיין לעידוד הצבעה בקרב הציבור שאינו מבטיח דבר לבוחר, ובין כזה המציע לבוחר טובת הנאה על מנת להשפיע עליו להצביע. בעוד שהמקרה הראשון ראוי בעיני, המקרה השני נאסר במפורש על-ידי המחוקק. סעיף 122(1) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, קובע ה"נותן או המציע שוחד על מנת להשפיע על בוחר להצביע או להימנע מהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת" – דינו מאסר או קנס. איסור זה נועד כדי למנוע חשש שמא עידוד הצבעה בקרב הציבור יהווה למעשה כסות למתן טובת הנאה למי שיצביע לרשימה מסוימת או למועמד מסוים. ואבהיר. קיים חשש שקמפיין המבטיח טובת הנאה למצביעים מקרב איזור פלוני בו נוהגים, מבחינה סטטיסטית, להצביע לרשימה מסוימת, יהווה למעשה קמפיין המעניק טובת הנאה תמורת עידוד הצבעה לרשימה מסוימת. זהו מצב מסוכן, ועמדתי על הטעמים לאיסורו בעניין תב"כ 55/22 ארבל נ' חולדאי (16.9.2019) (להלן: עניין ארבל):

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.

אלא שבענייננו אין אנו עוסקים במטריה של טובות הנאה ושוחד בחירות. ההפך הוא הנכון. עוסקים אנו בשלטים המעודדים את הבוחר להצביע בבחירות ללא כל טובת הנאה בצידם. הא ותו לא. על-פי החוק, עידוד ההצבעה מותר הוא. מתן טובת הנאה שלצידו – היא זו האסורה. משזו לא ניתנה ולא הובטחה, לא רק שלא מדובר בצעד פסול, אלא שאף מדובר בצעד רצוי. להשקפתי, יש לעודד את העידוד להצביע. גישה זו הובהרה בעבר בפסיקה, ויוער כי העותרים הציגו אותה בעתירתם באופן חלקי בלבד (ראו עניין ארבל, פסקה 3 לפסק דיני; תב"כ 198/20 לוי נ' רוח חדשה, פסקה 13 (21.10.2013)).

4. לא זו אף זו. לו הייתי קובע כי עיריית תל אביב-יפו לא יכולה ליזום שום קמפיין המעודד הצבעה בקרב תושביה, רק בשל תמהיל ההצבעה שלהם, הייתה זו קביעה החותרת תחת האינטרס הציבורי. משמעה היה שכמעט כל קמפיין לעידוד הצבעה – פסול הוא. טלו לדוגמה מצב שבו מפרסמת ועדת הבחירות המרכזית קמפיין לעידוד הצבעה בטלוויזיה, כפי שאכן אירע בפועל. ניתן לטעון כי קמפיין כזה מיטיב עם רשימות שמצביעיהן נוהגים לצפות בטלוויזיה, לעומת רשימות שאין זה ממנהגי מצביעיהן. כמו כן, ייתכן שהיה מקום לפסול כל קמפיין שמעודד הצבעה ברחבי עיר שבה יש תמהיל הצבעה הנוטה לטובת רשימות מסוימות. ואולם, קביעה כי קמפיין כזה הוא פסול מעיקרו, מבלי לבחון את נסיבותיו, הייתה חוטאת תחת האינטרס הציבורי שהבחירות ישקפו את רצון העם בצורה הטובה ביותר. כידוע, רצון העם ישוקף באופן מיטבי ככל שתהיה התאמה גדולה יותר בין מספר בעלי זכות הבחירה ובין מספר הבוחרים בפועל (עיינו: המכון הישראלי לדמוקרטיה, "מצביעים או לא מצביעים: ההשתתפות בבחירות לכנסת – מחקר מדיניות 106", עורכים: ניר אטמור וחן פרידברג (2015)). התאמה זו מושגת, בין היתר, באמצעות עידוד ההצבעה בדרכים מגוונות – ובהן קמפיילים שעורכים גורמים שונים: ועדת הבחירות המרכזית, רשויות מקומיות ואף חברות פרטיות וארגונים ללא מטרת רווח. קמפיילים אלה, כאשר הם מבוצעים בצורה שוויונית, רצויים הם.

אשר על כן, העתירה נדחית. בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

ניתנה היום, ג' באדר התש"פ (28.2.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**

**איסור על שימוש
בילדים, בצבא
ונפגעי פעולות
איבה**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 15/23

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

נגד

המשיב: יו"ר רשימת כחול לבן, חה"כ בני גנץ

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

בשם העותרת: עו"ד תומר נאור; עו"ד הידי נגב

בשם המשיב: עו"ד ערן מרינברג; עו"ד שמעון בראון

החלטה

1. מונחת לפניי בקשה ליתן צו המונע מהמשיב להמשיך ולפרסם מודעה אשר פורסמה בעמוד הפייסבוק האישי שלו (להלן: הפוסט), ובה מוצגת תמונה של חיילי צה"ל באופן המפר, לטענת העותרת, את הוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק).

ביום 5.2.2020 אירע פיגוע דריסה בירושלים, בגדרו נפגעו חיילי צה"ל – לוחמי גולני, שהיו בדרכם לטקס השבעה בכותל המערבי. חייל אחד נפצע באופן קשה, חייל נוסף נפצע באופן בינוני והיתר נפצעו באורח קל. חרף האמור הוחלט בצה"ל לקיים למחרת את טקס ההשבעה של חטיבת גולני. החיילים אשר נפגעו בפיגוע ומצבם הרפואי איפשר זאת, בחרו להשתתף בטקס ההשבעה. באותו יום, ה-6.2.2020, פרסם המשיב פוסט בעמוד הפייסבוק האישי שלו ובו תמונה של החיילים שנפגעו ובחרו להשתתף בטקס ההשבעה, ולצידה הכיתוב:

”תמונה אחת שאומרת הכל. חיילי גולני שנפצעו הבוקר בפיגוע בירושלים נשבעים אמונים. מול כל אויב ובכל מקום ננצח.”

עקב כך פנתה העותרת למשיב וביקשה שיסיר את הפוסט, אך המשיב סירב. לפיכך הגישה העותרת עתירה ליתן צו המונע את פרסום הפוסט, מכוח סעיף 17ב(א) לחוק, הואיל ולטענתה הפוסט עושה שימוש אסור בחיילי צה”ל לצרכי תעמולה, וזאת בשני מובנים. ראשית, הפוסט מציג את דמותם של חיילי צה”ל שנפצעו עקב היותם חיילים, וזאת ללא הסכמתם הכתובה, ובכך מפר את הוראות סעיף 2ב(א) לחוק. שנית, הפוסט עושה שימוש בחיילי צה”ל לצורך תעמולת בחירות, באופן העשוי ליצור רושם כי צה”ל מזוהה עם הרשימה בגדרה מתמודד המשיב לכנסת, ובכך מפר את הוראות 2ב(ב) לחוק. המשיב טוען בתגובתו כי הפרסום אינו מפר את הוראות הסעיפים האמורים, שכן הוא כלל אינו עולה לכדי תעמולת בחירות, לנוכח המבחנים שהותוו בפסיקה ומשום שאופיו הדומיננטי של הפרסום איננו פוליטי, כי אם תגובה לאירוע חדשותי.

דיון והכרעה

2. עיון בהחלטות שניתנו על-ידי ועל-ידי קודמיי שמילאו את תפקיד יו”ר ועדת הבחירות, מלמד כי סוגיית השימוש בחיילי צה”ל, לרבות באלו שנפצעו או נהרגו, עולה לדיון מפעם לפעם בהקשר של איסור תעמולה. דווקא מפני שהוראות החוק אינן מורכבות ליישום, מצאתי לנכון להרחיב לגבי האיסור והתכליות הנלוות לו במישור הכללי, כדי שעתירות כאלו לא יישנו, ככל שניתן.

במרכז עתירה זו עומדים סעיפים 2ב(א) ו-2ב(ב) לחוק, המורים כדלקמן:

(א) לא ייעשה שימוש בתעמולת בחירות בשמו או בדמותו של איש כוחות הביטחון שנפצע או שנהרג עקב היותו איש כוחות הביטחון, או בשמו או בדמותו של נפגע פגיעת איבה, בלא הסכמתו בכתב, ואם אינו בחיים – בלא הסכמת בן משפחתו בכתב ובלבד שבן משפחה אחר לא התנגד לכך בכתב.

(ב) 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.

ובהמשך:

(ד) בסעיף זה –

"איש כוחות הביטחון" – מי שמשרת או ששירת בצבא הגנה לישראל, במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר או בארגון ביטחון אחר של המדינה; [...]

סעיפים אלו מתווים אפוא את גבולות המותר והאסור ביחס לשימוש כאנשי כוחות הביטחון, נפגעי פעולות האיבה וחיילי צה"ל לצרכי תעמולת בחירות. הם יוצרים הסדר המשקף איזון בין חופש הביטוי של המועמדים השונים, ובין הערכים שעליהם נועד כל סעיף להגן, כמפורט להלן. יוער כי ככלל, תחולתם של הסעיפים מתפרשת על 90 הימים שלפני יום הבחירות אך נוכח קיצור תקופת הבחירות לכנסת ה-23, היא הוגבלה לתקופת 81 הימים שלפני יום הבחירות (סעיף 2 לחוק; וראו סעיף 5(1) לחוק הבחירות לכנסת העשרים ושלוש (הוראות מיוחדות), התש"ף-2019).

טרם נתייחס למקרה שלפנינו בצורה קונקרטית, נציג את המעטפת המשפטית הרלוונטית ותכליתה. סעיף 2ב(א) לחוק מגביל את האפשרות לעשות שימוש בשמו או בדמותו של איש כוחות הביטחון שנפצע או שנהרג, או של נפגע פגיעת איבה, בלי שתיתן תחילה הסכמה לכך ממנו או מבני משפחתו אם אינו בין החיים. ואף אם ניתנה הסכמה מטעם קרוב משפחה מסוים, כוחו של קרוב משפחה אחר המתנגד לפרסום – גובר. תכלית הסעיף באשר למי שנפגע ונותר בחיים, היא שמירה על זכותו ליטול לידי את השליטה ולאפשר לו להחליט האם ייעשה שימוש בפגיעתו במסגרת תעמולת בחירות. באשר לאדם שנהרג, תכלית הסעיף היא למנוע ניכוס של השכול לטובת תעמולת בחירות. השכול איננו חפץ שנכון לעשות בו שימוש פונקציונלי. הוא פצע פתוח ברקמה הישראלית, ויש לנהוג בו בזהירות וברגישות בהתאם לדין. אין לאפשר שימוש תעמולתי בנפגע, אפילו אם כוונת המפרסם לא נועדה להרע עמו. לשון אחר: מגבלות הפרסום לצרכי תעמולת בחירות ביחס לאדם שנפצע בנסיבות המפורטות לעיל, נועדו לשם הגנה על כבודו ובחירתו; ואילו המגבלות ביחס לאדם שנהרג, יהא זה החייל יהא זה נפגע פעולת האיבה, מטרתן לשמור על זכרוננו ולהכיר במעמד המשפחה השכולה ובזכותה לבחור כיצד ייזכר האדם אשר איבדה. לפיכך, החוק דורש כי הגורמים הרלוונטיים ייתנו את הסכמתם בכתב לשימוש בשםם או בדמותם של נפגעי כוחות הביטחון או פעולות איבה. דרישה זו מהותית ואין להתפשר לגביה.

סעיף 2ב(ב) לחוק קובע כי לא ניתן לעשות שימוש בצה"ל לטובת תעמולת בחירות, באופן העשוי ליצור רושם כי הוא מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים. תכלית הוראה זו היא, כמובן, להוציא את צה"ל מן "המשחק הפוליטי" ולשמור על אופיו הנייטרלי. צה"ל מורכב מעם ישראל ומגן על עם ישראל, ללא הבחנה בין קבוצות שונות הקיימות באוכלוסייה. הוראה זו נועדה גם להגן על עקרון השוויון, במובן זה שיש למנוע שימוש בצה"ל באופן שיקנה למועמדים מסוימים

יתרון בלתי הוגן במערכת הבחירות. כך במיוחד כשמועמדים אלו מחזיקים בתקופת הבחירות בתפקידים רשמיים המקנים להם גישה עודפת לצה"ל, ביחס למועמדים אחרים. כמו כן, ההוראה נועדה לשמור על טוהר הבחירות פן יטעה הבוחר לחשוב שעמדה של מועמד מסוים היא עמדתו הרשמית של צה"ל (וראו, למשל, תב"כ 19/21 באלנס נ' רשימת "הבית היהודי", פסקה ו' (8.1.2013) (להלן: עניין באלנס); תב"כ 13/21 מפלגת העבודה הישראלית נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית, פסקאות 15-16 והמקורות המאוזכרים שם (18.2.2019) (להלן: עניין העבודה)).

באשר ליחס בין סעיפים 2ב(א) ו-2ב(ב) לחוק. סבורני כי מדובר בשני סעיפים נפרדים המתקיימים באופן עצמאי ואינם מאיינים זה את זה. כך, במקרה שבו חייל צה"ל נפגע ונתן הסכמתו לשימוש בדמותו לשם תעמולת בחירות (בהתאם לסעיף 2ב(א) לחוק), עדיין נדרשים אנו לעבור ולבחון האם מדובר בתעמולה העשויה ליצור רושם כי צה"ל מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים (בהתאם לסעיף 2ב(ב) לחוק). הווה אומר, הסכמה שנתן חייל צה"ל שנפגע (או משפחתו, במקרה שאינו בין החיים) לעשות שימוש בדמותו או בשמו, מהווה תנאי מקדים בלבד להיתר לעשות שימוש בדמותם של חיילי צה"ל, ויש להוסיף על כך ולבחון האם שימוש זה עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 2ב(ב) לחוק. בהקשר זה יושם אל לב מכתבו של השופט מ' חשין, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16, בעניין שימוש בכול בתעמולת בחירות, אשר פורסם בקובץ החלטות והנחיות של ועדת הבחירות המרכזית מיום 1.2.2001. במכתב זה הובהר כי אין בהסכמה של נפגע שניתנה על-פי סעיף 2ב(א) לחוק, כדי לחסר משיקול דעתו של יו"ר ועדת הבחירות לפסול שידור טלוויזיה העושה שימוש בכול. מכל מקום, אין הדברים נדרשים לשם הכרעה בעתירה העומדת לפנינו, שכן ממילא לא ניתנה למשיב הסכמה בכתב מאת החיילים המופיעים בפוסט שפרסם.

3. ועתה לשאלה האם הפר המשיב את הוראות סעיפים 2ב(א) או 2ב(ב) לחוק. כדי לענות על שאלה זו עלינו לבחון בראש ובראשונה האם הפוסט שהעלה בעמוד הפייסבוק שלו מהווה "תעמולת בחירות". בשורה ארוכה של פסקי דין נקבע כי פרסום יהווה "תעמולת בחירות" אם האפקט הדומיננטי שלו, מנקודת מבטו של הבוחר הסביר, מהווה ניסיון להשפיע על הבוחר או לשכנע אותו שמועמד אחד עדיף על פני אחרים, ואם אין לו תכלית עיקרית אחרת (ראו בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692 (1992); דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.8.2017) (להלן: עניין שארלי הבדו); עניין העבודה, פסקה 23 והמקורות המאוזכרים שם). לשם בחינת האפקט הדומיננטי של הפרסום, ניתן לעשות שימוש במבחני עזר, וביניהם מועד הפרסום, זהות יוזם דבר הפרסום, היקף ההשפעה הצפוי של הפרסום

ושגרתיות הפרסום. מעל כל אלו חולשת השאלה מהי התכלית ההגיונית של הפרסום, אשר עומדת במבחן השכל הישר (תב"כ 2/21 כהן נ' רגב, פסקה 38 והמקורות המאזכרים שם (28.4.2018)).

לגישת המשיב, הפוסט אינו עולה לכדי "תעמולת בחירות" היות שהתכלית הדומיננטית שלו הינה תגובה לאירוע חדשותי – הוא פיגוע הדריסה שאירע בירושלים. לטענתו אף מבחני העזר מובילים למסקנה זו. דין טענה זו להידחות. המסר ההגיוני והפשוט המועבר מן הפוסט הוא תעמולתי. המילים "מול כל אויב ובכל מקום ננצח", אשר פורסמו כחלק מהפוסט, מדברות בעד עצמן. הן מעידות על ניסיון להשפיע על הבוחר, או למצער לכוון אותו, להצביע לרשימה שבראשה עומד המשיב, ואינן מצביעות על ניסיון לסקר אירוע חדשותי. הדברים נכונים בין אם המילים האלו היו מופיעות לבדן, ובין אם הן מופיעות כחלק ממשפט המתאר את המתרחש בתמונה, כפי שנעשה בפועל. הן נותנות את הטון ואת המסר העיקרי שעובר לבוחר הסביר מן הפוסט. כך עולה בבירור מן ההקשר של הדברים.

יתרה מכך, אף נסיבות פרסום הפוסט מלמדות על כך שמדובר בתעמולה. מועד הפרסום נעשה פחות מחודש לפני מועד הבחירות, מה שמחזק את המסקנה כי עסקינן בתעמולה (כמובן שלא כל פרסום הנעשה בסמוך למועד הבחירות יהיה בחזקת תעמולה, אך ככל שמועד זה מתקרב כך גדלה ההסתברות לכך). עוד יודגש כי יוזם הפוסט הוא המשיב עצמו, להבדיל, למשל, מכתבה עיתונאית שמסקרת את המאורע. זאת ועוד, פלטפורמת הפרסום היא עמוד הפייסבוק האישי של המשיב, וכבר נקבע בעניין זה כי:

כאשר עסקינן בפרסום ברשתות חברתיות, ניתן להבחין בין דף פרטי (למשל, עמוד הפייסבוק של המשיב 2 עצמו) 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). [...] 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. (עניין העבודה, פסקה 27 להחלטת השופט ח' מלצר)

ויוטעם: האיוון שעורך מבחן הדומיננטיות בין פרסום שתכליתו העיקרית תעמולתית לפרסום שתכליתו העיקרית אחרת (למשל חדשותית) אין כוונתו לעקר את הוראות חוק דרכי תעמולה כך שפרסומים מטעם מועמדים יהיו "תגובה לאירוע חדשותי". פרשנות רחבה של המונח "פרסום חדשותי" עלולה לרוקן מתוכן את תכליות חוק דרכי תעמולה – ולהביא לכך שכל פרסום תעמולתי מטעם מועמד יתכסה בכיסוי "חדשות" או אחר. חדשות, כשמן כן הן – חידוש במידע,

שלא נועד לכוון את הבוחר הפוטנציאלי. כפי שציינתי בעניין שארלי הבדו: "הניסיון מלמד, כי כלי התעמולה בהם נעשה שימוש בזירת הבחירות בת ימינו הינם מתוחכמים, מגוונים ומתקדמים. הם פועלים לא אחת ברובד עקיף, מצטבר ואף לא מודע" (פסקה 3 לחוות דעתי). מכאן חשיבותם של מבחני עזר, כגון מקום הפרסום, מועדו, זהות המפרסם והזיקה בין הפרסום ובין המפרסם.

בענייננו, הטקסט, ההקשר, התמונה ואופן הפרסום מובילים למסקנה ברורה כי הפוסט פורסם לצרכי תעמולה. הואיל וזוהי מסקנתנו, והיות שהחיילים המצולמים בפוסט הם חיילים אשר נפצעו בפיגוע, נדרש היה לקבל את הסכמתם בכתב כדי לעשות שימוש בדמותם לצרכי תעמולה, בהתאם להוראות סעיף 2ב(א) לחוק. המשיב לא צירף הסכמה כאמור ולא השיב לטענה שנטענה נגדו בעניין זה, ועל כן ההנחה היא שהסכמה כאמור לא ניתנה. משכך הם פני הדברים, מדובר בפרסום פסול שעל המשיב לחדול מפרסומו בעמוד הפייסבוק שלו ובכל מדיה אחרת (ראו גם תב"כ 40/21 יוסף נ' ראש הממשלה (31.3.2019)).

4. אלא, וכפי שצוין לעיל, גם אם הייתה ניתנת הסכמה על-ידי החיילים המצולמים, לא היה בכך כדי לסייע למשיב, משום שהפרסום מפר גם את הוראות סעיף 2ב(ב) לחוק, בכך שהוא עשוי ליצור את הרושם שצה"ל מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים. ודוקו: לשון הסעיף אינה פוסלת רק פרסומים היוצרים בפועל רושם כאמור, כי אם כל פרסום העשוי ליצור רושם כזה, גם אם הוא נוצר באופן עקיף או בלתי מכוון (עניין העבודה, פסקה 19). חשיבות התכליות העומדות בבסיס סעיף 2ב(ב) לחוק, עליהן עמדתי לעיל, מובילה לפרשנות רחבה של הסעיף, במובן זה שמקום בו קיים ספק ממשי האם פרסום מסוים עשוי ליצור את הרושם שצה"ל מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים, הספק יפעל למניעת הפרסום (עניין באלנס, פסקה ו'). הפוסט שהעלה המשיב, הכולל תמונה של חיילי צה"ל במדים בטקס ההשבעה שלהם, לצד הכיתוב, כזכור, "מול כל אויב ובכל מקום ננצח", יוצר רושם של שותפות ואחדות בין המשיב ובין החיילים ומשכך פסול הוא.

ושמא יאמר מועמד זה או אחר כי המשוכה בדבר פרסום תמונה של חייל גבוהה היא, יש להשיב כי השיקול של שמירה על מעמדו הנייטרלי של צה"ל מצדיק את קשיחות המבחנים הרלוונטיים.

5. סוף דבר: העתירה מתקבלת. הפוסט נשוא הבקשה נוגד את האיסורים הקבועים בסעיפים 2ב(א) ו-2ב(ב) לחוק ולפיכך ניתן צו המונע את המשך פרסומו. המשיב יישא בהוצאות העותרת בסך 4,000 ש"ח.

ניתנה היום, כ"א בשבט התש"פ (16.2.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 17/23

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

נגד

המשיב: ראש רשימת "ימינה", חה"כ ושר הבטחון נפתלי בנט

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

בשם העותרת: עו"ד תומר נאור; עו"ד הידי נגב

בשם המשיב: עו"ד אלי שמואליאן

החלטה

העותרת הגישה עתירה כנגד המשיב בטענה שפרסם ביום 9.2.2020, בעמוד הפייסבוק האישי שלו, מודעה (להלן: הפוסט) המפרה את הוראת סעיף 2ג לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק), האוסרת על שיתוף ילדים בתעמולת בחירות. לפיכך שלחה העותרת למשיב מכתב ביום 10.2.2020, בגדרו ביקשה כי יסיר את הפוסט. המשיב סירב בטענה שהפוסט אינו מפר את הוראות החוק. בעקבות הסירוב הוגשה העתירה המונחת לפנינו. ביקשתי מהמשיב את תגובתו וזה השיב כי הפוסט אינו מפר את הוראות הדין, אך ציין כי "על מנת למנוע הליכים מיותרים והרבה לפני משורת הדין – המשיב הנחה למחוק פוסט זה והוא אכן הוסר מהרשת".

סעיף 2ג לחוק הבחירות אוסר על שימוש בילדים מתחת לגיל 15 לצרכי תעמולה, למעט כאשר הילדים מופיעים כשהם מבצעים פעילות שגרתית. עיון בחומר שהוגש מעלה כי הפוסט שהעלה המשיב הפר הוראה חוקית זו, אך לאחר שהוגשה העתירה הסכים המשיב למחוק אותו. ברם, הואיל ואנו בעיצומו של הליך הבחירות, ישנה חשיבות להבהרת הנקודות הבאות: ראשית, שימוש בילדים מתחת לגיל 15 לצרכי תעמולת בחירות מהווה פעולה אסורה, ואף אין נפקא מינה אם ניתנה לכך הסכמת ההורים או אם לאו (וראו לעניין זה תב"כ 5/20 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פסקה 11 (20.1.2015)). שנית, בפוסט המדובר הילד אינו עוסק בפעילות שגרתית, אלא מהווה המוקד של הפרסום, הכולל תשובה שנתן המשיב לילד, בעלת זיקה לנושאים שמתעוררים בבחירות. הפוסט הכיל אפוא תעמולה שעשתה שימוש בילד בניגוד להוראות החוק, כך שההסכמה להסיר את הפוסט הינה פעולה על-פי דין ולא בגדר "לפנים משורת הדין". בל נשכח כי עסקינן בהוראה מפורשת בדין ותכליתה ברורה וראויה היא.

סוף דבר: העתירה נמחקה. בנסיבות העניין, לרבות אי הסכמת המשיב להסרת הפוסט בהתאם לפנייה המוקדמת שהוגשה לו, יישא המשיב ב-1,500 ש"ח הוצאות לטובת העותרת.

ניתנה היום, י"ח בשבט התש"ף (13.2.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23

The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 18/23

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

העותרת:

נגד

1. יו"ר מפלגת עוצמה יהודית, איתמר בן גביר
2. מפלגת עוצמה יהודית

המשיבים:

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

עו"ד תומר נאור; עו"ד הידי נגב

בשם העותרת:

עו"ד חנמאל דורפמן

בשם המשיבים:

החלטה

1. העותרת הגישה עתירה נגד המשיבים בטענה שפרסמו ביום 9.2.2020, בעמודי הפייסבוק שלהם, מודעה (להלן: הפוסט) אשר עושה שימוש בדמויותיהם של מי שנרצחו בפיגוע איבה לצרכי תעמולת בחירות, מבלי לקבל מראש הסכמה בכתב מבין משפחתם (להלן: בן המשפחה). בכך הפרו המשיבים את הוראות סעיף 2ב(א) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק).

בעקבות כך פנתה העותרת למשיב 1 ביום 10.2.2020, ובו ציינה כי הפוסט מפר את הוראות החוק וכי על המשיבים להסירו לאלתר, ככל שאין בידם הסכמה כאמור. משלא קיבלה העותרת תגובה לפנייתה, הגישה את העתירה המונחת לפנינו. המשיבים טענו בתגובתם כי ינסו לקבל הסכמה בכתב, אך משלא נתקבלה הודיעו כי יורידו את הפוסט.

2. לשון סעיף 2ב(א) לחוק ברורה היא: "לא ייעשה שימוש בתעמולת בחירות [...] בשמו או בדמותו של נפגע פגיעת איבה, בלא הסכמתו בכתב, ואם אינו בחיים – בלא הסכמת בן משפחתו בכתב ובלבד שבן משפחה אחר לא התנגד לכך בכתב". על תכלית הסעיף עמדתי אך לאחרונה בעניין תב"כ 15/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' גנץ, פסקה 2 (16.2.2020):

"תכלית הסעיף באשר למי שנפגע ונותר בחיים, היא שמירה על זכותו ליטול לידי את השליטה ולאפשר לו להחליט האם ייעשה שימוש בפגיעתו במסגרת תעמולת בחירות. באשר לאדם שנהרג, תכלית הסעיף היא למנוע ניכוס של השכול לטובת תעמולת בחירות. השכול איננו חפץ שנכון לעשות בו שימוש פונקציונלי. הוא פצע פתוח ברקמה הישראלית, ויש לנהוג בו בזהירות וברגישות בהתאם לדין. אין לאפשר שימוש תעמולתי בנפגע, אפילו אם כוונת המפרסם לא נועדה להרע עמו. לשון אחר: מגבלות הפרסום לצרכי תעמולת בחירות ביחס לאדם שנפצע בנסיבות המפורטות לעיל, נועדו לשם הגנה על כבודו ובחירתו; ואילו המגבלות ביחס לאדם שנהרג, יהא זה החייל יהא זה נפגע פעולת האיבה, מטרתן לשמור על זכרוננו ולהכיר במעמד המשפחה השכולה ובזכותה לבחור כיצד ייזכר האדם אשר איבדה. לפיכך, החוק דורש כי הגורמים הרלוונטיים ייתנו את הסכמתם בכתב לשימוש בשםם או בדמותם של נפגעי כוחות הביטחון או פעולות איבה. דרישה זו מהותית ואין להתפשר לגביה".

ההסכמה לפרסום צריכה להינתן בכתב לפני הפרסום, ולא לאחריו. המשיבים פנו לבן המשפחה רק מספר ימים לאחר הפרסום, כשהפוסט כבר זכה לחשיפה. ראשית יוער כי בקשת הסכמה מבן משפחה שכולה, רק בדיעבד, עלולה ליצור עליו לחץ לא הוגן על להסכים לפרסום, על אף שאינו מעוניין בכך. שנית, כאמור, לשון החוק ברורה – השימוש בדמויותיהם של נפגעי פעולות איבה לצרכי תעמולה מותנה בקבלת הסכמה. במילים אחרות, קודם יש לקבל הסכמה, ואז לעשות שימוש כאמור. המשיבים לא קיבלו הסכמה כזו, והורידו את הפוסט רק ביום 17.2.2020 – למעלה משבוע לאחר שהועלה ברשתות החברתיות. בכך נפגעה, אף אם בלי כוונה לכך, זכותה של המשפחה השכולה לבחור מראש את השימוש שייעשה בדמותם של מי שאיבדה.

בנסיבות אלו בכללותן, יישאו המשיבים ב-1,250 ש"ח הוצאות לטובת העותרת. העתירה נמחקה.

ניתנה היום, כ"ב בשבט התש"פ (17.2.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23

The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 28/23

העותר: עו"ד אריאל שפירא

נגד

המשיבים: 1. יו"ר רשימת כחול לבן, חה"כ בני גנץ
2. רשימת כחול לבן

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

בשם העותר: בעצמו

בשם המשיבים: עו"ד שמעון בראון; עו"ד ערן מרינברג

החלטה

1. מונחת לפניי עתירה ובמרכזה בקשה ליתן צו המונע מהמשיבים ומגורמים נוספים להמשיך ולפרסם מודעות שונות אשר פורסמו ברשת האינטרנט, ובהן מוצגים סרטונים ותמונות של חיילי צה"ל באופן המפר, לטענת העותר, את הוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק).

2. בעתירה מוצגים שנים עשר נספחים שונים המתייחסים למודעות שפורסמו באמצעי מדיה שונים ברשת האינטרנט. שלוש מודעות מתוך סך המודעות הכולל, פורסמו על-ידי ישויות שונות שלא צורפו לעתירה ואף אינן מהוות חלק מחבריה של רשימת "כחול לבן" המצורפת כמשיבה 2, ועל כן לא ניתן להעניק כנגדן את הסעדים המבוקשים במסגרת עתירה זו (נספחים ג'-ה' לעתירה). מתוך יתר המודעות, שבע הוסרו מעמודי הפייסבוק והאינסטגרם של ח"כ בני גנץ (להלן: גנץ), רשימת "כחול לבן" וחלק מחבריה. בהקשר זה יוער כי הפנייה המוקדמת שהגיש העותר בפני המשיבים, לא כללה התייחסות קונקרטית למודעות אלו, אלא למודעה

אחת בלבד שהוסרה מיד לאחר הפניה המוקדמת. למעשה, ההתייחסות הראשונה שקיבלו המשיבים לגבי מודעות אלו הופיעה רק בשלב מאוחר יותר במסגרת העתירה דנן. לעניין זה נפקות בסוגיית ההוצאות, כפי שיפורט בהמשך.

נותרנו אפוא עם שני נספחים המתייחסים לסרטון אחד שהועלה ביום 19.2.2020 הן בעמוד הטוויטר והן בעמוד הפייסבוק של משיב 1 (להלן: הסרטון). בסרטון נראה גנץ, תחילה לבוש במדים ולאחר מכן בחליפה במסגרת קמפיין הבחירות שלו, וברקע מושמע הטקסט הבא:

“אלו הכתפיים של מדינת ישראל
כתפיים שהובילו מסעות, חיילים, אלונקות
את המבצעים הסודיים והגלויים של מדינת ישראל
מלחמות ונצחונות
עכשיו הן לוקחות על עצמן את האחריות הגדולה ביותר
להוביל את מדינת ישראל
רא”ל (במיל’) בני גנץ [...]”

לטענת העותר פרסום הסרטון מפר את הוראות סעיף 2ב(ב) לחוק בכך שהוא עושה שימוש בצה”ל לצרכי תעמולה, באופן העשוי ליצור רושם כי צה”ל מזוהה עם רשימת “כחול לבן” ועם העומד בראשה. המשיבים טוענים כי הסרטון מתייחס לקורות חייו של גנץ בלבד, וכי על-פי המבחנים שהותוו בפסיקה לא ניתן להבין ממנו כי קיים “ניכוס” של צה”ל לצרכי תעמולה.

3. סעיף 2ב(ב) לחוק קובע כדלקמן:

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

על הוראות הסעיף ותכליתו עמדתי אך לאחרונה בעניין תב”כ 15/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ’ גנץ, פסקה 2 (16.2.2020) (להלן: עניין גנץ):

“סעיף 2ב(ב) לחוק קובע כי לא ניתן לעשות שימוש בצה”ל לטובת תעמולת בחירות, באופן העשוי ליצור רושם כי הוא מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים. תכלית הוראה זו היא, כמובן, להוציא את צה”ל מן “המשחק הפוליטי” ולשמור על אופיו הנייטרלי. צה”ל מורכב מעם ישראל ומגן על עם ישראל, ללא הבחנה בין קבוצות שונות הקיימות באוכלוסייה. הוראה זו נועדה גם להגן על עקרון השוויון, במובן זה שיש למנוע שימוש בצה”ל באופן שיקנה למועמדים מסוימים יתרון בלתי הוגן במערכת הבחירות. כך במיוחד כשמועמדים אלו מחזיקים בתקופת הבחירות בתפקידים רשמיים המקנים להם גישה עודפת לצה”ל,

ביחס למועמדים אחרים. כמו כן, ההוראה נועדה לשמור על טוהר הבחירות פן יטעה הבוחר לחשוב שעמדה של מועמד מסוים היא עמדתו הרשמית של צה"ל [...]"

בענייננו, אין מחלוקת על כך שהסרטון מהווה "תעמולת בחירות". המחלוקת היא האם הסרטון עשוי ליצור רושם כי צה"ל מזוהה עם גנץ או עם רשימתו. ליתר דיוק, השאלה המתעוררת היא האם ובאיזו מידה השימוש שבוצע בעברו הצבאי של גנץ, יוצר את הרושם שהצבא מזוהה עמו באופן המפר את הוראות סעיף 2(ב) לחוק?

כפי שנקבע על-ידי קודמיי בתפקיד, לא כל שימוש של מועמד בעברו הצבאי מהווה הפרה של הוראות החוק המוזכר לעיל (תב"מ 20/2001 התנועה להגינו שלטונית נ' סיעת ישראל אחת (1.2.2001)); מכתבו של השופט מ' חשין, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16, בעניין תשדירי תעמולה בטלוויזיה – עברו הצבאי של מועמד, אשר פורסם בקובץ החלטות והנחיות של ועדת הבחירות המרכזית מיום 1.2.2001 (להלן: מכתבו של השופט חשין); תב"כ 24/21 הליכוד נ' כחול לבן (21.3.2019)). הסיבות לכך ברורות. ראשית, המחוקק לא אסר על כל שימוש אפשרי בצבא לצרכי תעמולה, אלא רק על כזה שעשוי ליצור רושם כי הצבא מזוהה עם מועמד או רשימה. דהיינו שימוש פסול בצה"ל הוא כזה אשר עשוי להותיר את הרושם על הציבור כי צה"ל עומד מאחורי המועמד, או כי הוא נכס מנכסיו, או כי צה"ל והמועמד הם חלק מגוף אחד. שנית, עברו של מועמד, לרבות עבר צבאי, עשוי להוות נתון רלוונטי עבור הבוחר. אין כל מקום בדין המאפשר לשלול את האפשרות להציג עבר צבאי של מועמד. שלילה גורפת כאמור מפרה את האיזון בין פוליטיזציה לא ראויה של הצבא ובין האינטרס הציבורי בקבלת מידע על מועמד. כפי שצוין במכתבו של השופט חשין, איסור שיוטל על הצגת עבר צבאי של מועמדים "יהא בו באותו איסור כדי לקצץ בביוגרפיה שלהם באופן משמעותי".

4. העתירה שלפנינו מתייחסת לסרטון אשר, בפן הוויזואלי שלו, מציג את דמותו של גנץ בלבד, ללא חיילים נוספים לצידו, ללא מפקדים בכירים נוספים, ללא כלי לחימה ואף ללא פעילות מבצעית מסוימת המתקיימת בהווה. אין אפוא בחזות הסרטון כל סממן משמעותי שיכול ליצור את הרושם כאילו הצבא עומד כיום מאחורי המועמד. כל שהסרטון מראה מבחינה ויזואלית בהקשר של צה"ל הוא פלג גופו העליון של המועמד לבוש במדים, כיום ובצעירותו, וקשה ללמוד מכך כי צה"ל מזוהה עמו. קביעה אחרת תוביל לעיקור מתוכן של לשון הסעיף הקובעת כי פרסום אסור הוא רק פרסום "העשוי ליצור רושם כי צבא ההגנה לישראל מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים", ותוביל, או תקרב, לאיסור גורף על כל שימוש בתמונה של חייל, אפילו במקרים שהחייל הוא המועמד עצמו. הדבר אינו מתיישב עם לשון הסעיף ואף פוגע ביכולתו של המועמד להציג את עברו הרלוונטי. באשר לטקסט המלווה

את הסרטון, נראה כי הוא מנסה לתאר את ניסיונו הצבאי של המועמד וכן מנסה ליצור את הרושם שניסיון זה רלוונטי לתפקודו הפוליטי. הטקסט לא מתייחס כלל ועיקר לצבא בהווה, ואינו רותם את הצבא למועמד, אלא רותם למועמד את ניסיונו הצבאי. נראה אפוא כי אין בטקסט המלווה את הסרטון אלמנטים משמעותיים דיים המלמדים על "ניכוס" הצבא למועמד.

ונכון לדייק: במקום אחר הבהרתי כי לנוכח התכליות החשובות שעומדות בבסיס סעיף 2ב(ב) לחוק, ראוי לפרש בהרחבה את האיסור הקבוע בו (וראו עניין גנץ, פסקה 4 לחוות דעתי). יחד עם זאת, כמובן שפירוש בהרחבה איננו מוביל לאיסור גורף או לאיסור שאינו קבוע בחוק. בבחינת תחולתו של הסעיף במקרה כגון דא יש לאזן בין הרצון לשמור על מעמדו של צה"ל ניטרלי, ויתר התכליות שפורטו לעיל, ובין החשיבות הטמונה בכך שיש לאפשר למועמד להציג את קורות חייו ובתוך כך את הישגיו במסגרת תפקידיו הצבאיים. לשון אחרת: האיזון בדבר איסור שימוש בצבא לצרכי תעמולה, בכל הקשור לשימוש בעבר צבאי של מועמד, אינו חופף לשימושים אחרים בצבא לצרכי תעמולה. בתעמולה העוסקת בעברו של מועמד יש לגלות גמישות במתן האפשרות למועמד להציג את עברו, שכן אחת מן התכליות של תעמולת הבחירות עצמה היא שהציבור יכיר אותו. תוצאת איזון זה במקרה דנן מובילה למסקנה כי אין להורות על פסילת הסרטון שעומד במרכז העתירה.

5. שתי הערות דיוניות לפני סיום. ראשית, חלק מן הסעדים שנתבקשו בעתירה אינם סעדים שניתן לתת לעותר במסגרת העתירה דנן. אחד מהם ביקש ליתן צו המונע מן המשיבים לעשות שימוש בחיילים לצרכי תעמולה באופן המפר את הוראות החוק. מדובר בסעד כללי שאינו מתייחס להפרה קונקרטית ואין זה דרכו של המשפט להעניק סעדים כגון דא (וראו לעניין זה את חוות דעתי בתב"כ 24/23 עוצמה יהודית נ' הליכוד (19.2.2020); ער"מ 3/21 חולון נ' זכריה (12.07.2018)). יתרה מכך, אין צורך במתן החלטה שיפוטית כללית כי אסור למאן שהוא לעבור על החוק, אשר הוא ממילא מחויב לו. חלק אחר מן הסעדים ביקש להורות לישויות שונות להסיר פרסומים מסוימים, אך אלו לא צורפו לעתירה ובהינתן שלא הוכח שהן פעלו מטעם המשיבים, לא מצאתי טעם מוצדק לעשות שימוש בסמכותי לפי סעיף 5(ב) להוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה-2015 (להלן: הוראות סדרי הדין) ולצרף את המשיבות הרלוונטיות, ללא כל בקשה מנומקת לכך מן העותר, שחובה עליו היה לצרף אותם כמשיבים לפי סעיף 5(א)(1) להוראות הנ"ל. עוד יוער כי הוריתי במסגרת עתירה זו לרשימת "כחול לבן", אשר צורפה כמשיבה, להגיש תגובות גם ביחס למודעות אשר פורסמו במישרין על-ידי חבריה שלא צורפו כמשיבים, ואיני רואה לנכון להרחיב את העתירה מעבר לכך, ללא כל בקשה מהעותר, כאמור.

שנית, ראיתי לנכון להתייחס לתחשיב ההוצאות במקרה דנן. מצד אחד, ועל פני הדברים, נראה כי חלק מן המודעות שהסירו המשיבים עם הגשת העתירה עלולות היו לעלות לכדי מודעות המפרות את החוק, במיוחד ביחס לאיסור לעשות שימוש לצרכי תעמולה בדמותם של חיילים שנפצעו, ללא הסכמתם הכתובה (סעיף 2(ב)(א) לחוק). שקלתי עניין זה בעת פסיקת סכום ההוצאות. מצד שני, ניתן משקל לכך שפנייתו המוקדמת של העותר לא כללה התייחסות לכל המודעות אשר נטען בעתירה כי יש להסירן, אלא לתמונה אחת בלבד אשר אכן הוסרה מיד לאחר הפנייה המוקדמת. העותר לא נימק ולא הבהיר מדוע פעל באופן זה והדברים נשקלים לחובתו. כפי שנפסק: "אין להסתכל על החובה למיצוי הליכים כחובה טכנית, תנאי סף להגשת עתירה ותו לא. החובה היא מהותית.... במסגרת זאת, חובת מיצוי הליכים כוללת את החובה להביא את כלל המידע הדרוש על מנת לתקן את הפגמים אותם מבקש העותר לתקן" (פסקה 17 להחלטת השופט ס' ג'ובראן בתר"מ 55/20 כהן נ' ברקת (08.08.2013)). הניסיון מלמד כי פניות מוקדמות עשויות, במקרים רבים, לייתר את ההליך השיפוטי, ואכן במקרה דנן פעלו המשיבים במהירות והסירו חלק ניכר מן המודעות, אף כאלו שאינן בהכרח מפרות את הוראות החוק, מיד לאחר שהוגשה העתירה ואף לפני כן (וראו סעיף 2(ב)(6) להוראות סדרי הדין; תב"כ 10/23 עוצמה יהודית נ' כחול לבן, פסקה 2 לחוות דעתי (12.2.2020)).

6. אשר על כן, העתירה נדחית. בנסיבות העניין ולנוכח השיקולים שפורטו לעיל, כל צד יישא בהוצאותיו.

ניתנה היום, ל' בשבט התש"ף (25.2.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**

שלטים, מודעות ותעמולה אנונימית



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

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
ממלא מקום 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 17 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: "גאווה וקניית ילדים או שהבן שלי יתחתן עם אשה"; "גאווה וקניית ילדים או שהנכד שלי יישאר יהודי – ישראל בוחרת להיות נורמלית"; "רפורמים או שהנכד שלי יישאר יהודי – ישראל בוחרת 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 מתקני 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 לנזכר 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 לשיקול 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 כירורים 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 10(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 ראשי 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 אחיפה 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 קזואליסטית בין מכלול הזכויות והערכים שעל הפרק אינו מתיישב עם התכלית של שוויון, שקיפות, פשטות ויכולת אחיפה 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 יחפוץ 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 17 ב לחוק דרכי תעמולה מן הטעמים שהעלו המשיבות – הייתה העתירה נדחת 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. 507 (2017)). 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 הכפיפו 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.

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 שמוקדש 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 עצמם 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 שהייתר 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 המעיין-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 החלטה 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"בלוק 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**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
 لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
 The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
 Supreme Court of Israel
 Chairman of the Central Elections
 Committee

قاضي نيل هندل
 المحكمة العليا
 رئيس لجنة الانتخابات
 المركزية

השופט ניל הנדל
 בית המשפט העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

מב"כ 5/23

העותרת: מפגלת ישראל ביתנו

נגד

- המשיבים:
1. מפלגת הליכוד, תנועה לאומית ליברלית
 2. נטליה רוטנברג
 3. מקס ברודסקי
 4. היועץ המשפטי לממשלה
 5. מבקר המדינה

עתירה למתן צווי מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ולפי סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

בשם העותרת:	עו"ד איתן הברמן ; עו"ד מישל נגר
בשם המשיבה 1:	עו"ד אבי הלוי ; עו"ד ניבה הלוי ; עו"ד שמואל תמיר (שורקי)
בשם המשיבה 2:	עו"ד יצחק בס
בשם משיב 3:	בעצמו
בשם משיב 4:	עו"ד יונתן ברמן
בשם משיב 5:	עו"ד ד"ר יצחק בקר

החלטה

1. העתירה המונחת לפני מתקדת בפעילותה של משיבה 2, שלפי הנטען עוסקת במאבק ב"אנטישמיות במגזר הרוסי" ומארגנת כנס בהקשר זה. העתירה יוצאת נגד שני פנים של "מאבק" זה: ראשית, אתר אינטרנט שמפעילה משיבה 2. שנית, הכנס האמור, שמארגנת משיבה 2 עם אחרים, שעתיד להיערך היום. במודעות הפרסומת לכנס נכתב "לנוכח גל האנטישמיות חסר התקדים במגזר הרוסי, נקיים הפגנת מחאה וכנס חירום א-פוליטי: לא לשנאה, כן לאחדות!".

העתירה הוגשה אמש, ביום 26.2.2020, בשעה 18:30, והכנס האמור עתיד להתקיים היום, 27.2.2020 בשעה 18:30.

העותרת – מפלגת ישראל ביתנו – סבורה כי משיבה 2 פועלת מטעם רשימת הליכוד או בזיקה אליה, ולכן נפל פגם בכך שהאתר והכנס אינם נושאים את שם הליכוד; ולחלופין, וככל שהעותרת פועלת במנותק מהליכוד, הרי שיש לראות בה ובגורמים הקשורים אליה "גוף פעיל בבחירות", שעליו להרשם אצל מבקר המדינה ואשר מוטלות עליו מגבלות שונות. לנוכח טענות אלה, מבקשת העותרת ארבעה סעדים: אחד, צו המורה לבטל את אירוע התעמולה, אשר כולל "הפגנה וכנס". שני, צו המורה למשיבים לחשוף את זהותו של מזמין האירוע, הגורם המארגן אותו והגורם המממן אותו. שלישי, צו המחייב את המשיבים שלא לפרסם תעמולה אנונימית נגד ישראל ביתנו. רביעי, מתן הוראה לגורם שארגן את האירוע, ככל שאינו הליכוד או מי מטעמו, להרשם אצל מבקר המדינה כ"גוף פעיל בבחירות".

משיבים 1-3 מתנגדים למתן הסעד הראשון – ביטול הכנס. אשר לשני הסעדים האחרים, הם אינם מתנגדים לחשיפת הזהות של מארגניו או לחדילה מתעמולה אנונימית נגד מפלגת ישראל ביתנו, אולם חולקים על הטענות בדבר קשר של הליכוד לפעולות המוזכרות בעתירה. כן נטען כי העתירה הוגשה בשיהוי. היועץ המשפטי לממשלה ומבקר המדינה, שהוריתי על צירופם לעתירה, טענו כי העובדות הרלוונטיות להכרעה אינן מצויות בידם. נפנה לדון בטענות ביחס לארבעת הסעדים כסדרם. לנוכח סד הזמנים – הכנס אמור להתקיים בעוד מספר שעות, ואנו מצויים ארבעה ימים קודם למועד הבחירות – נשטח את נימוקי ההכרעה בתמצית.

2. הסעד הראשון שביקשה העותרת הוא צו לביטול הכנס שעתיד להיערך היום. הבסיס המשפטי שהציעה העותרת לביטול הכנס הוא סעיף 10(א)(3) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959. זו לשון הסעיף:

"לא תהא תעמולת בחירות באמצעות מודעות מודפסות המוצגות ברבים, אלא בהגבלות אלה [...] המודעה תישא את שמו ומענו של המדפיס שהדפיס אותה ושל האדם האחראי להזמנתה; ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות מקומית או גוף אחר, תישא המודעה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או רשימת המועמדים".

כפי שמודגש בסעיף כמה וכמה פעמים, הוא עוסק במודעות מודפסות, ולא בכנסים או הפגנות. מעידה על כך גם כותרת הסעיף: "הגבלה של מודעות מודפסות". העותרים טענו כי

הסעיף חל זאת לנוכח העובדה שההזמנה לאירוע – שלא נשאה את פרטיו של הגורם המארגן אותו – היא בגדר מודעה מודפסת. ברם, הסעד שביקשה העותרת נוגע לאירוע, ולא למודעה שמפרסמת אותו, ולא ניתן הסבר מתאים לשאלה מדוע יש לבטל את האירוע, בשונה מהורדת המודעה המודפסת או מתן הוראה להוסיף פרטי זיהוי. ומכל מקום, ואפילו אם הייתי מניח כי סעיף החוק חל גם על כנסים והפגנות – ואיני קובע זאת – פתרון מידתי יותר מביטול האירוע הוא פרסום הגורם העומד מאחוריו. בתגובותיהם הסכימו המשיבים לפרסם את זהות הגורם, וטענו כולם כי מדובר במשיבה 2 וחברים שגייסה, כגון משיב 3, ולא הליכוד. העותרת חולקת אמנם על טענה עובדתית זו, ובכך נדון להלן ביחס לסעדים נוספים; ברם, ובכל הנוגע למהות הסעד – וככל שהגורם המארגן אינו הליכוד – הרי שממילא התייתר סעד זה, שכן המשיבים הצהירו כי האירוע נערך מטעמים וכי אין מניעה לפרסם זאת גם באירוע עצמו.

3. שני סעדים נוספים שביקשה העותרת הם חשיפת זהותו של מזמין האירוע ומתן צו למניעת תעמולה אנונימית נגד העותרת. סעדים אלה מתייחסים הן לאירוע והן לאתר אינטרנט שבו מפורסמת, על פני הדברים, תעמולה נגד העותרת. כאמור, משיבה 2 הצהירה כי היא וגורמים נוספים שאינם קשורים לליכוד עומדים מאחורי האירוע, ומשיבה 2 אף הצהירה כי היא עומדת מאחורי אתר האינטרנט והוסיפה את שמה לדפיו. הסוגיה המרכזית שבה נחלקו הצדדים אפוא היא עובדתית – האם הליכוד היא שעומדת מאחורי אתר האינטרנט והכנס, באמצעות משיבה 2 או גורמים אחרים, אם לאו. בתמיכה לטענותיה העובדתיות טענה העותרת כי יש בידה דו"ח שהכינה "חברת סייבר בינלאומית", ולפיו ישנן אינדיקציות כאלה ואחרות לכך שבתפועל אתר האינטרנט מעורב "גורם חיצוני", כלשון העתירה, וכי מימון האתר כרוך בהוצאת עשרות אלפי שקלים. עוד נטען כי משיבה 2 נעזרת בשירותיו של עורך דין הקשור לליכוד, וכי משיב 3 שמעורב בארגון הכנס הוא פעיל ליכוד. הליכוד, בתגובתה, הצהירה כי אין קשר בינה לבין אתר האינטרנט. משיבים 2 ו-3 צירפו חשבוניות ונתונים נוספים המלמדים כי הם וחבריהם נשאו בתשלום עבור הכנס ועבור תפועל אתר האינטרנט, באופן אישי, ולא הליכוד. תשתית זו מלמדת כי העותרת לא הציגה כל ראיה קונקרטית לקשר כלשהו בין הליכוד לאתר האינטרנט, ומלבד חברותו של משיב 3 בליכוד – אף לא הוצג כל נתון בדבר זיקה בין הליכוד לכנס. המסקנה היא שהעותרת לא עמדה בנטל המוטל עליה להוכיח את העובדות שביסוד הבקשה להצהיר כי קיים קשר בין הליכוד לאתר האינטרנט או לכנס (לנטל ההוכחה הנדרש ראו: תב"כ 16/20 מיום 24.2.2015).

4. הסעד הרביעי עוסק בחלופה לפיה לא יורם הנטל להוכיח זיקה כלשהי בין הליכוד לכנס או לאתר האינטרנט. העותרת טוענת כי אם אכן משיבה 2 היא העומדת מאחורי פעילויות אלה, הרי שיש להגדירה כ"גוף פעיל בבחירות" כהגדרתו בסעיפים 10ג(א) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973. המשמעות המרכזית של הסעד היא החובה של משיבה 2 להירשם אצל מבקר

המדינה כגוף פעיל בבחירות ומגבלות שונות המוטלות עליה ביחס לקבלת תרומות (ראו באופן כללי סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות). משיבה 2 טוענת, מנגד, כי היא אינה "גוף פעיל בבחירות".

סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, שכותרתו "גוף פעיל בבחירות", מטיל את המגבלות האמורות על אדם שמבצע "פעילות בחירות בשווי כולל, בכסף או בשווה כסף, העולה על 102,000 שקלים חדשים". להליך דנן חשובה הסיפא של ההגדרה – שווי הפעילות. העותרת טוענת כי היא אינה יודעת מהן עלויות תפעול האתר וקיום האירוע, אך לפי הערכתה מדובר על סכום העולה על 102,000 ש"ח. משיבים 2 ו-3 צירפו, מנגד, אסמכתאות רבות, ביחס לרכיבים שונים ומגוונים של תפעול האתר ועריכת הכנס. לפי אסמכתאות אלה, תפעול האתר וארגון הכנס אינם מגיעים, יחד, אפילו לרבע מן הסכום הנקוב בחוק. נמצא אפוא שהשערותיה של העותרת, שלא גובו באסמכתאות קונקרטיות, אינן יכולות להרים את נטל השכנוע גם בהקשר זה. המסקנה היא שלא הוכיח כי תפעול אתר האינטרנט ועריכת הכנס יכולים להגדיר את הגורם שמימן אותם כ"גוף פעיל בבחירות". ודוקו, בנסיבות אלה אין צורך להידרש ליתר חלקי ההגדרה המופיעים בחוק, ובפרט השאלה האם הכנס או אתר האינטרנט הם בגדר "פעילות בבחירות", ויובהר כי אני מביע עמדה בשאלה זו, לכאן או לכאן. העיקר הוא שבכל מקרה לא הוכח כי מתקיים חלק ההגדרה העוסקת בגובה שיעור הכסף שהוצא לצורך הפעילות.

טרם סיום יוער כי דומה שיש ממש בטענת משיבה 2 לפיה העתירה הוגשה בשיהוי, ובפרט ביחס לסעד שעניינו ביטול הכנס. דבר הכנס פורסם בפומבי כבר לפני מספר ימים, ולא הוצג טעם מניח את הדעת לכך שהעתירה לביטולו הוגשה רק כ-24 שעות לפני קיומו. מכיוון שהעתירה עשויה הייתה להיות בעלת חשיבות ציבורית, לו הייתה מונחת התשתית המתאימה, לא מצאתי לנכון לדחותה על הסף מטעם זה.

5. סוף דבר, דין העתירה להידחות. העותרת תישא בהוצאות משיבה 1 ומשיבה 2, שהגישו תגובות באמצעות באי כוחן, בסך של 3,000 ש"ח לכל אחת מהן, וכן בסך של 1,000 ש"ח למשיב 3 שייצג את עצמו.

ניתנה היום, ב' באדר התש"ף (27.2.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 4/23

העותרת: סיעת העבודה – גשר בראשות עמיר פרץ ואורלי לוי אבקסיס

נגד

המשיבה: 019 שירותי תקשורת בע"מ

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

בשם העותר: עו"ד עמרי שגב

החלטה

העתירה המונחת לפניי מכוונת כלפי גילוי זהותו של גורם, ששלח מסרון העולה – לשיטת העותרת – לכדי תעמולת בחירות לכנסת. במסרון מושא העתירה, שנשלח ביום 15.12.2019, נכתב: "עם התפטרותו הצפויה של עמיר פרץ מראשות המפלגה, במי תמוך בפריימריז ליו"ר שיערכו (כנראה) ב 14 בינואר: אליעזר שקדי, איציק שמולי, עמר בר לב, יאיר גולן. להסרה השב הסר". העותרת סבורה כי יש בכוחו של המסרון "לפגוע בכוחה האלקטורלי של מפלגת העבודה וסיעת העבודה-גשר וכן במספר אישים אשר הוזכרו כמועמדים פוטנציאליים"; וכי הפרסום אינו מזהה, בניגוד לדרישות הדין. לפיכך עותרת היא לסעד המורה למשיבה – חברת שירותי תקשורת – למסור את זהות שולח המסרון, וכן להורות לשולח המסרון שלא להפיץ הודעות תעמולה ללא זיהוי.

אין לנו צורך להכריע בכל הטענות העולות, במפורש או במשתמע, מטעוני העותרת. לשם הכרעה בעתירה הנוכחית די לומר כי לא הוכחה, בנסיבות העניין, טענת העותרת לפיה המסרון

הוא בגדר תעמולה בחירות לכנסת – היא התעמולה שעליה חל חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ("חוק דרכי תעמולה"), שמכווח מבקשת העותרת סעד: "חוק זה יחול על הבחירות לכנסת" (סעיף 1 לחוק דרכי תעמולה. החוק מוסיף וקובע את תחולתו גם על הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות, שאינן רלוונטיות לענייננו). גם על פי טענת העותרת, לפיה תוכן המסרון הוא בגדר "תעמולה", על פני הדברים המסרון מתייחס לפריימריז במפלגת העבודה, ולא לבחירות בין הרשימות השונות לכנסת. זאת, גם על רקע נקודת הזמן בה אנו מצויים כיום – למעלה משישים יום לפני הבחירות, בטרם הוגשו רשימות המועמדים לכנסת.

זאת ועוד, אף אם הייתי מקבל את הטענה כי המסרון עשוי להיות מקושר במידה מסוימת לבחירות לכנסת, כל נשכח כי המבחן שנקבע בפסיקה לזיהוי "תעמולת בחירות" הוא מבחן התכלית הדומיננטית בעיני הבוחר הסביר (דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017); תב"כ 2/21 כהן נ' שרת התרבות והספורט, פסקה 38 (18.4.2018)). כאן, נראה כי בכל מקרה התכלית הדומיננטית של המסרון נוגעת לפריימריז במפלגת העבודה, ולא לבחירות בכנסת. יודגש כי אין באמור כדי לשלול את האפשרות העקרונית שמודעה הנוגעת לפריימריז תהיה בעלת אפקט דומיננטי ביחס לבחירות לכנסת, על פי מועד פרסומה, תוכנה, השפעתה הצפויה על הבוחרים לכנסת ויתר השיקולים שנמנו בפסיקה (שם, וכן ההפניות המובאות שם). ברם, בנסיבות הקונקרטיות שלפנינו לא עולה כי זהו המצב. אף העותרת לא העלתה כל טענה נוספת בעניין זה ולא התייחסה לשיקולים שנמנו בפסיקה, אלא הסתפקה בטענה הכללית כי מדובר בתעמולת לבחירות בכנסת. ודוק, המפתח לבחינה המשפטית בכגון דא הוא ד' אמותיו של הפרסום. זו התשתית העובדתית שעמה יש להתמודד. תוכן הדברים, ואף הקשרם, אינם עוברים את המשוכה המשפטית הקובעת בכל הקשור לחוק דרכי תעמולה.

סוף דבר, העתירה נדחית. מכיוון שלא התבקשה תגובה, אין צו להוצאות.

ניתנה היום, כ' בכסלו התש"פ (18.12.2019).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23

The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 19/23

העותרת: רשימת ימינה

נגד

- המשיבים: 1. מפעילת הקו – 0509655573
2. סלקום ישראל בע"מ
3. חברת פרטנר תקשורת
4. פלאפון תקשורת
5. הוט מובייל
6. גולן טלקום
7. 012 מובייל
8. טלזר 019 שירותי תקשורת בין לאומי
9. מפעילת הקו – 050-6864934

- צדדים להליך הגילוי: 1. אס.אם.די. סמארט בע"מ.
2. telWhiz PTE LTD
3. Monty Mobile International Limited

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

- בשם העותרת: עו"ד אלי שמואליאן
בשם משיבה 2: עו"ד שלומי בן ארוש
בשם משיבות 3, 7: עו"ד אליהו כספי
בשם משיבה 4: עו"ד אייל שגיא; עו"ד אור רוטר
בשם משיבה 5: עו"ד הילה איל
בשם משיבה 6: עו"ד תמיר כהנוב
בשם משיבה 8: עו"ד אורי קסיר
בשם צד 1 להליך הגילוי: עו"ד אנדרי נזרצקי

החלטה

1. הליך זה חושף תופעה חמורה. גורם כלשהו מפר, לכאורה, את דיני תעמולת הבחירות, תוך פרסום התעמולה האסורה באמצעות חברות תקשורת זרות כדי להקשות על איתורו ועל אכיפת

הדין. כאן, מדובר על שליחת מסרון תעמולה בלתי מזוהה המכוון נגד העותרת, אשר מתברר כי נשלח מאת חברת תקשורת הרשומה באיי סיישל, אשר התקשרה לשם כך עם חברה הפועלת בסינגפור, אשר בתורה התקשרה עם חברת תקשורת בישראל. לאמור, גורם פוליטי בישראל כרת חוזה עם מספר גורמים זרים, כדי שיפעלו להפיץ בישראל תעמולה האסורה לכאורה על פי דין.

2. התייחסתי לסוגיה זו במסגרת החלטתי בתב"כ 14/23 בן מאיר נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית, פסקה 8 (18.2.2020), בה ציינתי כי אשקול הקמה של ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שתבחן, בין היתר, סוגיות הקשורות לדיני הבחירות וטכנולוגיות שונות. לעניין זה הוספתי:

"ישנן סוגיות נוספות הדורשות בחינה במשקפי הפרטיות והטכנולוגיה, למשל הסוגיה של הפצת תעמולת בחירות בניגוד לדין, באמצעים טכנולוגיים שונים המקשים על איתור מפרי הדין. ככל שמדובר בדין שאכיפתו 'הופרטה' ומצויה בידי גורמים פרטיים כגון רשימות או מועמדים, ולא בידי כוחות הבטחון השונים, עשויות להתעורר שאלות של ממש באכיפת הדין, בשל שיקולים של סדרי הדין, חיי המעשה והוראות של המשפט המהותי. ראוי אפוא לשקול הקמת ועדה אשר תיתן דעתה על כל הנושאים המתעוררים בדיני הבחירות, לרבות תעמולת הבחירות, הקשורים לפרטיות ולהתפתחויות טכנולוגיות מן השנים האחרונות".

הרקע להערה זו הוא כי ההליך הנוכחי אינו ההליך היחיד שמעורר קשיי איתור ואכיפה בקשר להפצת תעמולת בחירות שאינה מזוהה. סוגיה זו דורשת חשיבה ופתרון מערכתיים. אוסיף כי יתכן שבעתיד התפתחויות טכנולוגיות כאלה ואחרות יאפשרו לאכוף את הדין ביתר קלות.

3. לנוכח הקשיים האמורים באיתור הגורם ששלח את המסרון, הודיעה העותרת כי היא מבקשת למחוק את עתירתה, וציינה את מורת רוחה מהקושי המעשי לאכוף את הדין. כאמור, לעמדה זו יש בסיס, וראוי להתמודד בעתיד עם קוצר ידו של הדין. לשון אחר, אין להשלים עם התופעה. יובהר כי כל האמור לעיל נוגע לסמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית להוציא צו מניעה. סעיף 17 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 קובע כי הפרת האיסור על פרסום מודעת תעמולה בלתי מזוהה עלול לעלות גם לכדי עבירה פלילית: "מפר הוראה מהוראות חוק זה... דינו – מאסר ששה חדשים או הקנס האמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977". בנסיבות המתוארות לעיל, המזכירות תעביר עותק מהחלטה זו לידי המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים.

4. סוף דבר, העתירה נמחקת כמבוקש, ללא צו להוצאות. תם ולא נשלם.

ניתנה היום כ"ט בשבט התש"ף (24.02.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 21/23

העותר: יוגב עזרא

נגד

- המשיבים: 1. טלזר 019 שירותי תקשורת בינלאומיים בע"מ
2. מפעיל קו מספר 055-9790628

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

בשם העותר: בעצמו

החלטה

מונחת לפני עתירה, שבה טוען העותר כי גורם כלשהו שלח תעמולת בחירות בלתי מזהה לטלפון הנייד שלו, וזאת בניגוד לדין המחייב מי שמפרסם מודעה עם תעמולת בחירות לציין פרטים מזהים שונים על גבי המודעה (סעיף 10(א)(3) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959). המודעה מושא העתירה היא זו (תוך השמטות קלות): "הסקר של המדינה: למי תצביע בבחירות? הליכוד, כחול לבן, רשימה ערבית מאוחדת, ישראל ביתנו, יהדות התורה, ש"ס, ימינה/הבית היהודי, עבודה/גשר/מרץ, עצמה יהודית, מתלבט או לא אצביע".

הנדבך הראשון בעתירה הוא, כאמור, הטענה שמדובר במודעה הנושאת תעמולת בחירות. ברם, העותר לא הסביר מדוע, לשיטתו, תוכן המסרון הוא בגדר תעמולת בחירות. העותר הפנה, אמנם, לתב"כ 27/21, אך באותו עניין תוכן המסרון היה שונה מתוכן המסרון כאן, ובאותו עניין הוסכם על כל הצדדים כי המסרון הוא בגדר תעמולת בחירות (שם, פסקה 23). העותר לא הסביר, כאמור, מדוע גם בענייננו המסרון הוא בגדר תעמולת בחירות, ועיון במסרון עצמו אינו מניח תשתית מספיקה לעניין זה. עולה כי העותר לא עמד בנטל הראשוני המוטל עליו להוכיח את

טענתו. יש לזכור כי סמכות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית מוגדרת על פי חוק, ומתרכזת – בהיבט הרלוונטי לענייננו – בתעמולה, ולא בנושאים אחרים שאינם נזכרים בחוק.

העתירה נדחית. מכיוון שלא התבקשה תגובה אין צו להוצאות.

ניתנה היום כ"ט בשבט התש"ף (24.02.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 24/23

העותרת: עוצמה יהודית – חזית יהודית לאומית

נגד

המשיבה: הליכוד – תנועה לאומית ליברלית

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

בשם העותרת: עו"ד חנמאל דורפמן

החלטה

מונחת לפניי עתירה המבקשת ליתן צו המונע מהמשיבה לפרסם בעתיד מודעות תעמולה באינטרנט אשר יפרו את הוראות סעיף 10(א)(3) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק) המורה, בין היתר, כי מודעה הכוללת תעמולת בחירות שהוזמנה על-ידי סיעה, תישא את שם הסיעה, או את האות או הכינוי שלה.

על-פי הנטען בעתירה, ביום 16.2.2020 וביום 17.2.2020 פורסמו בערוץ 20 ובאתר "ניוז 1", בהתאמה, מודעות מטעם המשיבה הכוללות תעמולה נגד העותרת. מודעות אלו לא כללו את זהות המזמין, בניגוד לקבוע בסעיף 10(א)(3) לחוק, ועל כן, בעקבות פניית העותרת למפרסמים האמורים, הן הוסרו מהרשת. בסמוך לכך, ולאחר שפנתה העותרת למשיבה, פרסמה האחרונה את המודעות מחדש, כאשר בצד המודעה צוין שמה של המשיבה, כנדרש על-פי חוק.

לטענת העותרת, יש ליתן כנגד המשיבה "צו מניעה קבוע שיאסור על המשיבה לפרסם מודעות תעמולה נגד העותרת שהן מנוגדות לחוק ולפסיקה" (פס' 17 לעתירה). אלא שלא ניתן להעניק לעותרת את הסעד אותו היא מבקשת. העתירה אינה מצביעה על כל הפרת חוק המתרחשת בהווה, או על מידע ביחס להפרות קונקרטיות אשר עשויות להתרחש בעתיד. מכאן שלא קיימת אפשרות ממשית להוציא את הצו שנתבקש, שכן כדי להעניק סעד משפטי מסוים יש לבחון כל מקרה על-פי נסיבותיו ותשתיתו העובדתית. זוהי דרכו של המשפט, אשר נסללת על-ידי המקרים הפרטניים המובאים לפתחו (וראו לעניין זה את חוות דעתי בעניין תר"מ 3/21 עיריית חולון נ' זכריה פסקה 3 (12.7.2018)). על רקע זה הסעד כללי מדי, שכן אף בלעדיו יש לפעול על-פי דין ביחס לפרסום מודעות בתקופה הרלוונטית הקודמת לבחירות.

בנסיבות, לרבות נימוקיי, אין צו להוצאות.

ניתנה היום, כ"ד בשבט התש"פ (19.2.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23

The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 27/23

רמי כהן

העותר:

נגד

מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ

המשיבים:

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

בעצמו
עו"ד יעקב אביעד; עו"ד אדוה ארביב – פנסו

בשם העותר:
בשם המשיבה:

החלטה

1. העתירה שלפני עוסקת בהסדר מיוחד הקבוע בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ("חוק דרכי תעמולה"), שעניינו פרסום תעמולת בחירות על גבי שלטי חוצות. הסוגיה המרכזית שבה נחלקו הצדדים היא האם חייבת המשיבה – חברה העוסקת בפרסום באמצעות שלטי חוצות – לשלוח למבקר המדינה ולוועדת הבחירות המרכזית הודעה על המחיר שהיא גובה עבור פרסום על מתקני הפרסום שהיא מפעילה, וכתוצאה מכך יועמד החומר "לעיון כל דורש" (כלשון סעיף 10 ב(ד) לחוק דרכי תעמולה). כדי לעמוד על פשר המחלוקת, נציג תחילה את החוק הרלוונטי ואת תכליתו.

סעיף 10 ב לחוק דרכי תעמולה קובע כי בתקופת בחירות כפופה תעמולת בחירות על שלטי חוצות למספר כללים. כלל מרכזי הוא כי אסור למפרסם להפלות בין מתמודדים בבחירות בכל דרך שהיא, ובין היתר באמצעות המחיר שהוא גובה עבור פרסום על גבי שלטי החוצות. ייחוד נוסף של ההסדר הוא החובה שחלה על המפרסם לשלוח הודעות למבקר המדינה ולוועדת הבחירות המרכזית, ובהן נתונים שונים הנוגעים לשירותי הפרסום הנמכרים על ידו. ההודעות צריכות להישלח הן לפני תחילת פרסום התעמולה, והן מספר חודשים לאחר הבחירות. תכלית החובה לשלוח את ההודעות היא מתן כלי המאפשר פיקוח ואכיפה אפקטיביים על איסור ההפליה

(ראו תב"כ 6/22 מפלגת לזוז נ' י. מור בפרסום בע"מ, פסקה 3 (6.8.2019); דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 17) (פרסום חוצות), התשס"א-2000, ה"ח 2927, 51).

2. המשיבה שלחה עובר לתקופת הבחירות הנוכחית הודעה למבקר המדינה ולוועדת הבחירות, והמחלוקת בין הצדדים היא האם ההודעה שנשלחה עונה לדרישות הדין, לנוכח העדרם של מחירים מן ההודעה.

העותר טוען כי המשיבה נדרשה לפי החוק לצרף את כל המחירים שאותם רצתה להציע למפרסמי תעמולת הבחירות, וזאת על בסיס דרישת סעיף 10ב(ג)(1)(ג) לחוק דרכי תעמולה: "לפני תחילת השיווק של שטח הפרסום כאמור – הודעה שתכלול את הפרטים אלה... מחירן של חבילות הפרסום המוצעות לשיווק לצורכי תעמולת בחירות". המשיבה, מנגד, הצהירה כי היא אינה מציעה "חבילות פרסום" לשיווק, ולכן הוראת חוק זו אינה חלה עליה. הבסיס המשפטי לטענה זו מצוי בהגדרות סעיף 10ג, המגדיר "חבילת פרסום" כך: "מספר מיתקני פרסום חוצות ששטח הפרסום על גביהם משווק יחד כקבוצה אחת על ידי משווק פרסום". לפי הקו שמציגה המשיבה, יש להבחין בין פרסום על גבי מספר מתקני פרסום, שנחשב ל"חבילה", ובין פרסום על גבי מתקנים בודדים, שאינם בגדר "חבילה".

3. פרשנותה של המשיבה מתיישבת עם לשון החוק, המתייחס במפורש לקבוצה של מספר מתקני פרסום. עם זאת, גם הפרשנות שמציע העותר אפשרית מבחינה לשונית. למשל, ידוע כי לפי הענף של הלוגיקה המתמטית שמכונה "תורת הקבוצות", קבוצה יכולה לכלול בפועל מספר איברים אך גם איבר אחד, ואפילו להיות "קבוצה ריקה", שבפועל אין בה כל איברים. קבוצה הכוללת רק איבר אחד מכונה "יחידון" (singleton): "יחידון היא קבוצה המכילה איבר אחד בלבד" (מילון "מילוג"). מה שהופך קבוצה לקבוצה הוא המאפיינים המופשטים המשותפים שקובצו יחד, ולא דווקא המספר הקונקרטי של הפרטים שמרכיב את הקבוצה, שיכול להיות, כאמור, גם אחד.

על פי כללי הגיון אלה, הקובע איננה כמות איברי הקבוצה בפועל, אלא הסיווג המופשט. למשל, קבוצת האנשים שחיו 969 שנה לפי המקרא כוללת אדם אחד – מתושלח (בראשית ה, כז). אך הקבוצה עודנה קבוצה, גם אם היא כוללת אדם אחד. ומדפי ההסטוריה של המשפט העברי ועד לחובות משפטיות בנות תוקף בימינו. די להפנות לחקיקת מס. משנקבע חיוב במס מסוים, החיוב אינו תלוי בגודל קבוצת הנישומים, אלא יכול לחול בפועל על נישום יחיד שעונה לתנאי חקיקת המס. לפי עמדה לשונית זו, מיקוד החוק ב"קבוצה של מספר מתקני פרסום" לא שולל את האפשרות של תחולה על מתקן פרסום אחד. הדיבר "קבוצה" לא נועד להוציא החוצה מתקני

פרסום בודדים, אלא להכניס אל גדרי החוק גם מצבים שבהם מושכרים מספר מתקנים יחד, לצד המצב הפשוט ביותר שבו מושכר מתקן בודד.

מסקנת הביניים היא כי קיימת אפשרות לאמץ את שתי הפרשנויות שהוצעו על ידי הצדדים מבחינה לשונית. במצב זה, נכון יהיה לבחון שוב את לשון הסעיף – שמא יש עדיפות לאחת מהאפשרויות – ובהמשך לפנות אל תכלית החוק, כדי לעמוד על הפרשנות הנכונה. מבחינה לשונית, המשיבה אוחזת במונח "חבילת פרסום". לגישתה, הסעיף אינו חל עליה משום שהיא אינה מציעה חבילות, אלא מפרסמת על גבי מתקני פרסום שמושכרים כיחידים. ואולם, ההגדרה של "חבילת פרסום" דווקא תומכת בעמדת העותר. לאמור, ההגדרה "מספר מיתקני פרסום חוצות ששטח הפרסום על גביהם משווק יחד כקבוצה אחת על ידי משווק פרסום" תואמת את התנהלותה העסקית של המשיבה. היא מפעילה מספר מתקני פרסום חוצות ומשווקת אותם.

4. אשר לתכלית, פרשנותו של העותר, המחייבת משווק פרסום לפרסם גם מחיר על מתקן פרסום בודד, שזורה בתכלית המרכזית של החוק – יצירת שוויון בין הרשימות המתמודדות בבחירות ואכיפתו. כאמור, איסור האפליה בין רשימות תקף גם ביחס למחיר, והחובה להציג את המחירים מראש מאפשרת לוודא כי משווק פרסום לא יפלה באמצעות דרישת מחיר שונה מגורמים פוליטיים שונים. המשיבה, מנגד, לא הציגה תכלית לפרשנותה. מדוע לדרוש ממשווק פרסום להציג מראש את המחיר עבור שני מתקני פרסום או יותר, אך לא עבור מתקן פרסום בודד? שאלה זו לא זכתה לתשובה בכתבי הטענות, וקשה למצוא הגיון בהבחנה כזו. המסקנה היא כי החוק מתייחס גם אל "חבילות פרסום" הכוללות פרסום על גבי מתקן בודד. כאמור ביחס לניתוח הלשוני, ככל הנראה ננקטה הלשון של "קבוצה" הכוללת מספר מתקנים כדי לרבות, אך לא כדי למעט: כדי להבהיר שיש להודיע גם על מחיר של מספר מתקנים המושכרים כקבוצה, ולא כדי לפטור משווק פרסום ממסירת הודעה דווקא במקרה הבסיסי ביותר שעליו חל החוק. עמדה כזו מתיישבת עם לשון החוק, וביתר שאת עם תכליתו.

המשיבה טענה, בין היתר, כי בהליך קודם שנוהל בינה ובין העותר, בתקופת הבחירות לכנסת ה-21, אומצה פרשנותה, ולפיכך נהגה כפי שנהגה (תב"כ 38/21 כהן נ' מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ (7.8.2019)). ברם, עיון בהחלטה הסופית באותו עניין לא מעלה כי הסוגיה שעולה כאן לא נדונה באותו עניין באופן אופרטיבי, וכי שם עילת העתירה הייתה העובדה שכלל לא נשלחה הודעה לוועדת הבחירות המרכזית. בכל הנוגע להגדרת "חבילת פרסום" ציטט יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון ח' מלצר את הוראות החוק, ולא הוסיף פרשנות – ובוודאי לא התייחס באופן ישיר בהכרעתו לשאלה האם חבילת פרסום יכולה לכלול גם מתקן פרסום בודד. יחד עם זאת, ומכיוון שהנושא הוצג בטענות הצדדים ונותרה עמימות ביחס אליו בהכרעה – אין מקום לחייב את המשיבה בהוצאות משפט בהליך זה. אמנם

העתירה אכן תרמה לחידוד הדין בנקודה מסוימת, ואולם כתבי טענותיו של העותר – שאינו מיוצג – בהליך זה מבוססים במידה רבה על כתבי הטענות שהגיש בהליך הקודם בין הצדדים, הליך שבו זכה בהוצאות משפט בסך של 5,000 ש"ח.

5. סוף דבר, העתירה מתקבלת במובן זה שעל המשיבה להגיש – וזאת תוך חמישה עשר יום – למבקר המדינה ולוועדת הבחירות הודעה משלימה בדבר המחירים שהציעה עבור פרסום על מתקניה כאמור בסעיף 10ב(ג)(1)(ג) לחוק דרכי תעמולה, וזאת גם ביחס למחירי הפרסום עבור מתקני פרסום בודדים. בנסיבות העניין, ומן הנימוקים שפורטו לעיל, אין צו להוצאות.

ניתנה היום, כ"ב באדר התש"ף (18.3.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 31/23

העותרת: רשימת כחול לבן

נגד

המשיבה: רשימת העבודה-גשר-מרץ

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

בשם העותרת: עו"ד ערן מרינברג; עו"ד שמעון בראון
בשם המשיבה: עו"ד עמרי שגב

החלטה

1. במרכזה של עתירה זו מצויה מודעת תעמולה שפרסמה המשיבה – רשימת העבודה-גשר-מרצ. במודעה נראים שלושת המועמדים שהוצבו בראש הרשימה – חברי הכנסת עמיר פרץ, אורלי לוי וניצן הורביץ – כשלצדם, וכחלק אינטגרלי מהקבוצה, נראה העומד בראשה של העותרת, רשימת כחול לבן. הארבעה עומדים בשורה אחת. הכיתוב המלווה את התמונות הוא "ישראל מחכה לממשלה חדשה", כשלצידו פתק עם האותיות "אמת" וכינויה של המשיבה, "העבודה-גשר-מרצ".

העותרת טוענת כי תמונה זו של ארבעת האישים, מבלי להבחין ביניהם, מפרה את האיסור הקבוע בסעיף 13 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, האוסר על "הפרעה בלתי הוגנת" לתעמולת בחירות של רשימת מועמדים. לפי קו זה, מדובר בהפרעה בלתי הוגנת לתעמולת כחול לבן, שכן המודעה "נועדה ליצור בקרב הבוחרים את הרושם המוטעה כי המבקשת, רשימת כחול לבן והמשיבה רשימת העבודה גשר מרץ חברו יחדיו, באופן שהצבעה לרשימת העבודה

משמעה הלכה למעשה גם הצבעה לרשימת כחול לבן, ולא כך פני הדברים". עוד נטען כי "הבוחר עלול לטעות ולסבור כי בין המבקשת למשיבה קיימת הסכמה הדדית לישיבה יחדיו בממשלה העתידית וכי המבקשת 'אדישה' להצבעה עבור המשיבה, ולא כך היא".

המשיבה טוענת, בתגובה, כי ישנן הבנות והסכמות ברורות בין שתי הרשימות בדבר חבירה לצורך הקמת ממשלה עתידית, וכי סיכומים אלה שומטים את הבסיס לעתירה. לפי קו זה, מודעת התעמולה אינה מטעה, שכן היא משדרת לבוחר כי ישנה הסכמה בין רשימת כחול לבן לרשימת העבודה-גשר-מרץ, והסכמה כזו אכן קיימת.

2. סעיף 13 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, שכותרתו "איסור הפרעה", שולל תעמולת בחירות שנעשית מטעם רשימה "בדרך שיש בהם משום הפרעה בלתי הוגנת של תעמולת בחירות מטעם מפלגה או רשימת מועמדים אחרת". הסעיף פורש, בין היתר, כאוסר על תעמולה שיש בה חשש להטעיית הבוחרים, באופן שבו החשש ברור על פני הדברים בעת הצפייה בתעמולה (ראו למשל תב"כ 38/19 רשימת הליכוד ביתנו נ' רשימת הבית היהודי, פסקה ה (17.1.2013), והאסמכתאות שם)). צא ולמד כי המחוקק נוקט זהירות מסוימת ביחס למצב שבו רשימה אחת מתייחסת לרשימה אחרת. אין הכוונה שלא ניתן להתייחס לרשימות אחרות. הנסיון – גם של מערכת הבחירות לכנסת ה-23 – מלמד כי רבות ההתייחסויות של רשימה אחת לרעותה. זהירות המחוקק באה לידי ביטוי בשימת דגש על האיסור של הפרעה בלתי הוגנת. דוגמא לכך היא חובת היחידה האחת, בדמות רשימה, לשמור על זהות של הרשימה האחרת, ואין הצגה כאילו הרשימות אחת הן, כאשר אין הסכמה פומבית וברורה כזו. איסור זה לא נועד להגן רק על האינטרסים הפרטניים של רשימה כזו או אחרת, אלא לשמור על אינטרס הציבור בדבר העצמאות של כל רשימה.

על רקע זה יש לשאול כיצד עשוי הבוחר מן היישוב לפרש את מודעת התעמולה מושא העתירה. עיון במודעת התעמולה מעלה תהייה בדבר פירושה. מה ניתן להסיק מהתמונה המשותפת של שלושת המועמדים הראשונים של רשימת העבודה-גשר-מרץ יחד עם ראש רשימת כחול לבן? בעניין זה נוצר ספק ניכר בקשר לכוונתם של יוצרי המודעה והמסר שהם רוצים להעביר. רבה העמימות. הכיתוב "ישראל מחכה לממשלה חדשה" – הכיתוב היחיד שנלווה למודעה – אינו מפזר את הערפל. כך, כאשר הכיתוב הנוסף מופיע על גבי פתק הצבעה, ונושא את שם וכינוי הרשימה: "אמת" ו"העבודה-גשר-מרץ". מה הקשר בין הקריאה להצביע עבור רשימה זו לתמונת אדם שעומד בראש רשימה אחרת? האם משמעות המודעה היא כי ישנו חיבור פורמלי בין שתי הרשימות? שמא הכוונה היא שקיים הסכם בין שתי הרשימות, כך שהעבודה-גשר-מרץ תחבור לממשלה בראשות יושב ראש כחול לבן בכל תרחיש שהוא? ואולי הכוונה היא לכך שיושב

ראש כחול לבן תומך בעבודה-גשר-מרצ וקורא להצביע לה, או לפחות אדיש להצבעה כזו? ניתן היה לפזר את ערפל הספק באמצעות הוספת כיתוב, ולו תמציתי, המסביר את כל אותם הסברים שהציעה העבודה-גשר-מרצ בתגובתה לעתירה זו או הסברים אחרים. תיקון הפרסום בדרך של הגשת כתבי טענות בהליך משפטי לא יצלח. המוקד הוא הפרסום, ועליו לדבר בעד עצמו. המבחן קונקרטי, כאשר הנטייה היא שלא להתערב בפרסום, אלא אם כן הוא אינו עומד בדרישות הדין. במקרנו לא נוסף למודעה כיתוב מתאים, ואין תוכן נוסף – בשונה אולי מהסברים המוצעים בעל פה בסרטונים כאלה ואחרים – שביכולתו להעמיד את הצופה במודעה על כוונת המפרסם. פה הדגש. אי-הבהירות, הנובעת מהעדר כיתוב, ניתנת לתיקון. אם כך, לא נכון יהיה להשאיר את הפרסום מושא העתירה כפי שהוא, לנוכח הדין והפסיקה שהובאה.

בנסיבות העניין, יש לראות אפוא במודעה שצורפה לעתירה משום הפרעה בלתי הוגנת לתעמולת הבחירות של רשימת כחול לבן. ושוב יודגש כי ההפרעה אינה נובעת מעצם ההתייחסות של רשימה אחת לרשימה שניה, אלא מאי-ההפרדה שביניהן. התוצאה האופרטיבית היא שיש להורות על הסרת כל הפרסומים שצורפו לעתירה, דהיינו המודעות שתוארו לעיל, כשאינן לצידן כל כיתוב שבכוונו להבהיר את פשר "הוספתו" של ראש רשימת כחול לבן לתמונת ראשי רשימת העבודה-גשר-מרצ. הסרת הפרסומים תעשה עד ליום 27.2.2020, בשעה 18:00. לחלופין, וככל שהדבר אפשרי, רשאית העבודה-גשר-מרצ להוסיף למודעות שפורסמו כיתוב המבהיר לבוחר הסביר – מן היישוב – את פירוש המודעה והמסר העולה ממנה.

3. סוף דבר, העתירה מתקבלת. המשיבה תסיר או תתקן את כל פרסומי המודעה מושא העתירה, באופן המפורט בפסקה הקודמת. המשיבה תישא בהוצאות העותרת ובשכר טרחת עורכי דינה בסך של 4,000 ש"ח.

ניתנה היום א' באדר התש"ף (26.2.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 36/23

העותר : יוגב עזרא

נגד

- המשיבים : 1. טלזר 019 שירותי תקשורת בינלאומיים בע"מ
2. פלוני
3. הליכוד תנועה לאומית ליברלית

המבקשת להצטרף

כ"ידידת בית משפט" : אל-ספאם (ע.ר.) 580607182

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

בשם העותר : בעצמו

בשם משיבה 1 : עו"ד אורי קסיר ; עו"ד ספיר גרון

בשם משיב 2 : בעצמו

בשם משיבה 3 : עו"ד אבי הלוי

בשם המבקשת להצטרף

כ"ידידת בית משפט" : עו"ד זיו גלסברג

החלטה

1. מונחת לפניי עתירה שעניינה מסרונים אנונימיים שנשלחו, לטענת העותר, בניגוד להוראות הדין. משיבה 1 היא בעלת הקו שדרכו נשלחו המסרונים. משיב 2 הוא הגורם אשר, לכאורה, שלח באמצעות משיבה 1 את המסרונים. משיבה 3 היא הגורם אשר שולח המסרונים התחזה לו, כך שמקבל המסרון יסבור שהמסרון נשלח מטעמה, כשבפועל אין לה קשר לכך. בגדרי העתירה נתבקשתי להורות למשיבה 1 לחשוף את זהות משיב 2, וכן להורות לו להימנע ממשלוח המסרונים האמורים.

בין הימים 20.2.2020-21.2.2020 נשלחו לעותר מספר מסרונים, אשר נחזו להישלח ממספר שאתו מפעילה משיבה 3 כדרך קבע. אלא שמבירור שערך העותר, עולה כי מסרונים אלו לא נשלחו על-ידי משיבה 3, אלא על-ידי גורם אלמוני שככל הנראה התחזה למשיבה 3. המסרונים הכילו תוכן שנועד, על פני הדברים, להפחיד את קוראיהם שמא דלף מידע על אודותיהם. ויובהר. הקורא המקבל את המסרון סבור שהוא נשלח מטעם מספר שמפעילה משיבה 3, כשבפועל הוא נשלח מטעם מספר אחר, הנמצא לכאורה בבעלות משיבה 1.

2. העתירה הוגשה בפניי משום שלטענת העותר, המסרונים האמורים הכילו תעמולת בחירות. לפיכך, טוען העותר, יש להורות לשולח המסרונים להזדהות, בהתאם להוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק) וההחלטה שניתנה בתב"כ 27/21 ישראל ביתנו נ' שמיר מערכות ומפעלים בע"מ (26.3.2019) (להלן: עניין ישראל ביתנו).

בהחלטתי מיום 27.2.2020, התבקשה תשובת המשיבים, בגדרה הוריתי כי העתירה והחלטתי יועברו על-ידי משיבה 1 למשיב 2, באמצעי הקשר המצויים בידה. משיבה 1 השיבה כי לא מוטלת עליה החובה לחשוף את זהותו של משיב 2. עקב כך, בהחלטתי מיום 1.3.2020 הוריתי כי משיבה 1 תגיש הודעה משלימה הכוללת את זהות ופרטי הגורמים שהעבירו באמצעותן את המסרונים מושא העתירה (לרבות הפרטים הדרושים להמצאת כתבי בי דין), וזאת במעמד צד אחד, לידיי בלבד. יוער כי אף לאחר החלטתי נשלחו פעמים נוספות מסרונים מטעם אותו גורם בלתי מזוהה.

משיבה 1 פעלה בהתאם להנחיותיי, ובמקביל הזדהה משיב 2 בפניי, וצירף לתשובתו תצהיר. ואולם, מן התצהיר שהוגש על-ידו עולה כי הוא אינו שולח המסרונים, וכי מי ששלח מסרונים אלו הינו גורם זר אשר פעל בחוסר הרשאה וללא ידיעת משיב 2. עוד נמסר כי הוא אינו יודע את זהות אותו גורם. עקב כך הוגשה על-ידו תלונה במשטרה ובוצע עדכון לסיסמאות וסידורי האבטחה על-מנת למנוע מקרה חוזר.

3. משכך הם פני הדברים, נראה כי העתירה מצויה בפני מבוי סתום. הרי לא ניתן להורות למשיב 2 לחשוף את הגורם ששלח דרכו את המסרונים האמורים, שכן אותו גורם, כאמור, אינו ידוע לו ופעל ללא כל הרשאה. הדרך הנכונה אפוא לטיפול בעניין בשלב זה היא באמצעות משטרת ישראל, אשר לפי החומר שהוגש עולה כי הסוגיה כבר מצויה בטיפול.

לפיכך העתירה נדחת. יחד עם זאת, משיבה 1 תשלם לעותר 2,500 ש"ח בגין הוצאות משפט, לנוכח החלטתי בעניין זה מיום 1.3.2020.

ניתנה היום, ט"ז באדר התש"ף (12.3.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 38/23

העותר: עו"ד שחר בן מאיר

נגד

המשיבה: הליכוד תנועה לאומית ליברלית

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ובקשה לצו מניעה זמני ו/או ארעי

בשם העותר: בעצמו

בשם המשיבה: עו"ד אבי הלוי; עו"ד שמואל תמיר

החלטה

1. מונחת לפניי עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק), בגדרה נתבקשתי להורות למשיבה להימנע ממשלוח מסרונים (SMS) המכילים תעמולת בחירות ואינם מזוהים באופן מלא, לטענת העותר, כנדרש על-פי דין.

העותר טוען כי המשיבה הפרה את הוראות הדין בכך שהפיצה מסרון לא מזוהה. שולח המסרון מופיע כ"BB-O-TB" והמסרון עצמו מכיל קישורית המובילה לסרטון תעמולה המופיע בעמוד הפייסבוק של העומד בראש המשיבה. לגישתו, אין בכך כדי לאפשר לבוחר לזהות את המשיבה כשולחת המסרון, וממילא אין בכך כדי לענות על דרישות הזיהוי המפורטות בחוק.

המשיבה טוענת כי המסרון נשלח על-פי דין ויש בו כדי לזהותה כשולחת. יוער כי אין מחלוקת בין הצדדים על כך שמדובר במסרון המכיל תעמולת בחירות.

2. המסגרת הנורמטיבית להחלטה זו הוצגה בהרחבה על-ידי קודמי בתפקיד, השופט ח' מלצר, אשר קבע כי תעמולת בחירות המפורסמת בתקופת הבחירות חייבת להיות מזוהה. זאת, בין אם מדובר בתעמולת בחירות בשלט (לפי סעיף 10(א) לחוק), במודעות בעיתונות (לפי סעיף 10(ב) לחוק), בשילוט חוצות (לפי סעיפים 10א ו-10ב לחוק), ובין אם מדובר בפרסומי תעמולה ברשת האינטרנט והרשתות החברתיות (תב"כ 8/21 בן-מאיר נ' הליכוד (27.2.2019)). בהמשך לכך, הובהר כי גם תעמולת בחירות המפורסמת באמצעות מסרונים, נדרשת להיות מזוהה (תב"כ 27/21 סיעת ישראל ביתנו נ' שמיר מערכות ומפעלים בע"מ (26.3.2019)).

פסיקה זו נראית לי כפיתוח רצוי של הדין מבחינת מדיניות משפטית ותכלית החוק. במישור הכללי, הדרישה כי תהיה כתובת אחרי המודעה, שם שעומד אחרי המסר הפוליטי, תואמת את השיח פוליטי המתאים בזמן בחירות.

אופן הזיהוי הנדרש מסיעה, מועמד או רשימה המפיצים תעמולת בחירות באמצעות מסרונים, מפורט, בהתאם לפסיקה שהוזכרה לעיל, בסעיף 10(ב)(5) לחוק המורה כי "המודעה תישא את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה, ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד כאמור בסעיף קטן (א)(3) או גוף אחר, תישא המודעה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או של רשימת המועמדים" (ההדגשה הוספה). הכיתוב BB-O-TB אינו עונה על דרישה זו, וכך גם הלינק המצורף למסרון. כך מבחינה פורמלית, ועסקינן בעניין פורמלי. כיתוב זה מהווה, כשלעצמו, מסר תעמולתי שאינו מבהיר באופן מפורש דיו את שם המועמד או הרשימה שמטעמה נשלח המסרון, ובהחלט ייתכן כי מי שיקבל מסרון זה, כשזהו הכיתוב "המזהה" היחיד, עדיין יוותר ללא ידיעה ממי נשלח המסרון, אשר יכול היה להישלח על-ידי רשימות נוספות. כמו כן, אין בלינק שמוביל לעמוד הפייסבוק של מי שעמד בראשה של המשיבה כדי לשנות זאת, שכן הדרישה המפורשת על-פי חוק היא כי המודעה עצמה, ובענייננו – המסרון עצמו, יישא את שם השולח. העובדה שמקבל המסרון צריך לעבור מספר שלבים כדי להבין מטעם מי הוא נשלח, אינה עולה בקנה אחד עם דרישות הדין.

אינני מתעלם מהטענה כי ייתכן שבמקרה זה לבוחרים רבים מן היישוב ישנה אפשרות לזהות את השולח בסופו של עיון. לכך שתי תשובות. האחת, מוטב שדרישת זיהוי המפרסם תהווה מענה ראוי לכל הקבוצה המקבלת את הפרסום, ולא רק לחלק ממנה. השנייה, ראוי

לקבוע סטנדרט אחיד בדבר חשיפת המפרסם – ולא להשאיר את העניין לשיקול דעת יו"ר ועדת הבחירות. האחרון יאלץ לעשות הערכות שונות ומשונות. ייתכן שמועמד אחד הוא ידוע ומוכר יותר מרעהו ועל כן ניתן יהיה לכאורה לקבוע דרישות שונות לגביו, אך התוצאה היא כי ייווצר כלל המפלה בין המועמדים השונים, הגם שאין זו הכוונה. המחבר בין שתי התשובות הוא הנימוק המרכזי לקבלת העתירה – דרישת החוק שיש לפעול לפיה.

3. לפיכך, העתירה מתקבלת. ניתן לשלוח את המסרונים האמורים בזיהוי מלא על-פי הדרישות המופיעות בסעיף 10(ב)(5) לחוק. בנסיבות העניין ולאור נימוקיי תישא המשיבה ב-1500 ש"ח הוצאות.

ניתנה היום, ג' באדר התש"פ (28.2.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 39/23

העותרת: עוצמה יהודית – חזית יהודית לאומית

נגד

- המשיבים: 40. שמעון זוננפלד
41. יאיר ברקאי
42. שמעון ממו
43. אורי בילג
44. מטה מפלגות הימין

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

בשם העותרת: עו"ד איתמר בן גביר

בשם משיב 2: בעצמו

החלטה

1. מונחת לפניי עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: החוק), בגדרה נתבקשתי להורות למשיבים להסיר שלטי חוצות שפורסמו מטעמם, המכילים תעמולת בחירות ואינם מזוהים, לפי הנטען בעתירה, בהתאם לדין.

על-פי המתואר בעתירה, ביום 27.2.2020 החלו המשיבים לתלות ברחבי הארץ שלטי חוצות, בהם נכתב "אין פתקים מיותרים, מצביעים על בטוח!", ולצד זאת נכתב "מטה מפלגות הימין". לטענת העותרת, שלטים אלו אינם מזוהים כנדרש על-פי סעיף 10(א) לחוק ועל כן יש להסירם. בהחלטתי מיום 27.2.2020, הוריתי על מתן תשובת המשיבים, וזו לא הוגשה, למעט תשובת משיב 2 שהסביר את הרקע שקדם לתליית השלטים, אך לא השיב לטענה המשפטית בדבר הצורך בציון פרטיו המזהים של האדם המזמין שלטים כאמור.

2. דין העתירה להתקבל. אין מחלוקת על כך שהשלטים שפורסמו על-ידי המשיבים מכילים תעמולת בחירות. לפיכך, היה על השלטים להכיל את שמו ומענו של האדם האחראי להדפסתם ושל זה האחראי להזמנתם, על-פי דרישות סעיף 10(א)(3) לחוק. כפי שצוין לעיל, הפרטים המזהים היחידים שצוינו בשלטים הכילו שלוש מילים: "מטה מפלגות הימין". כיתוב זה אינו מזהה באופן מספק (ראו לעניין זה תב"כ 38/23 בן מאיר נ' הליכוד (28.2.2020)). כך מבחינה פורמלית כנדרש על-פי לשון החוק, וכך מבחינת תכלית החוק במובן זה שקורא השלט יבין מטעם מי מובא המסר הפוליטי, וידע להחליט באופן מושכל כיצד להתייחס למסר זה. הכינוי "מטה מפלגות הימין" כללי מדי, אינו עומד בדרישות הדין ואינו מאפשר לקורא לדעת מי עומד מאחורי תעמולת הבחירות המוצגת לו.

לצד זאת ראיתי לנכון להעיר כי העותרת לא מיצתה הליכים – בדמות פנייה מוקדמת, לטענתה, "בשל קוצר הזמן". אין בכך משום תשובה המניחה את הדעת. מרבית העתירות המוגשות בתקופת בחירות עוסקות בעניינים הדורשים טיפול מהיר ויעיל. יחד עם זאת, אין בכך כדי לייתר באופן גורף את דרישת הפנייה המוקדמת, המעוגנת בסעיף 2(ב)(6) להוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה-2015 ובפסיקת יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית. העותרת לא הציגה כל נסיבה קונקרטית בעניינה המלמדת על כך שעתירתה עוסקת בסוגיה הדורשת טיפול מהיר באופן מיוחד. לא זו אף זו, הניסיון מלמד כי פנייה מוקדמת יכולה במקרים רבים להביא אף לפתרון מהיר יותר, שכן היא עשויה לייתר את ההליך השיפוטי.

לפיכך, העתירה מתקבלת. בנסיבות שפורטו לעיל, לרבות תגובת משיב 2 לעתירה, אין צו להוצאות.

ניתנה היום ה' באדר התש"ף (1.3.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**

גופים פעילים בבחינות



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

מב"כ 2/23

העותרת: מפלגת הליכוד

נגד

המשיבים: 10. חל"צ הברית הישראלית
11. היועץ המשפטי לממשלה
12. מבקר המדינה

עתירה למתן צו לפי סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

בשם העותרת: עו"ד אבי הלוי; עו"ד ניבה הלוי; עו"ד מיכאל דבורין
בשם משיבה 1: עו"ד ליאור גרו; עו"ד ארי הלל
בשם משיבה 2: עו"ד שי כהן
בשם משיבה 3: עו"ד ד"ר יצחק בקר

החלטה

משיבה 1 ("המשיבה") היא חברה לתועלת הציבור. האם פעילותה לקראת הבחירות לכנסת ה-23 – שעיקרה עידוד הצבעה בבחירות – הופכת אותה ל"גוף פעיל בבחירות", אשר הדין מטיל עליו חובות ומגבלות שונים במסגרת פעילות בחירות? זוהי השאלה המצויה בפתח העתירה שלפני. לנוכח סד הזמנים – מצויים אנו יום לפני תחילת ההצבעה, והעתירה הוגשה לפני פחות משבוע ימים – יובאו הטענות והנימוקים בתמצית.

1. העותרת – מפלגת הליכוד – טוענת שתכלית פעילות המשיבה סביב הבחירות לכנסת ה-23 היא "להחליף את שלטון מפלגת הליכוד והעומד בראש, מר בנימין נתניהו, בשלטון של גוש השמאל בראשות כחול לבן". במצב כזה ובנסיבות העניין, כך נטען, חלות על המשיבה החובות החלות על "גוף פעיל בבחירות" כמשמעותו בסעיפים 10ג(א) וסעיף 1 לחוק מימון

מפלגות, התשל"ג-1973, ובעיקר החובה להירשם אצל מבקר המדינה כגוף פעיל בבחירות, חובות שקיפות שונות, ומגבלות ביחס לקבלת תרומות (ראו באופן כללי סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות).

ביתר פירוט, טוענת העותרת את הטענות העובדתיות הבאות: ראשית, נטען כי המשיבה "מעוניינת להשפיע על דעת הקהל ולהטות אותה באופן חד משמעי כנגד מפלגת הליכוד והעומד בראשה", ולחלופין "לגרום לכך שכל מי שמחזיק בעמדות מסוימות ישתכנע להצביע למפלגות מגוש השמאל ונגד גוש הימין". שנית, נטען כי המשיבה מאתרת בוחרים ספציפיים שעשויים לתמוך במטרותיה, ופונה ישירות אליהם. שלישית, נטען כי המשיבה פועלת בשיתוף פעולה עם ארגונים המזוהים פוליטית עם מפלגה מסוימת ומחזקת אותו. לשם תמיכה בטענותיה הציגה הליכוד פרסומים שונים המלמדים, לטענתה, על קשר בין המשיבה לגורמים פוליטיים המזוהים ככאלה, או על פעילות של המשיבה המתייחסת באופן מפורש לראש הממשלה בנימין נתניהו.

2. המשיבה, מנגד, חולקת על טענות העותרת. נטען כי פעילותה היחידה כיום היא עידוד הצבעה באופן כללי, מבלי להתייחס למפלגה מסוימת או צד מסוים של המפה הפוליטית, וזאת מתוך ההכרה בערך הדמוקרטי של עידוד האזרחים להצביע ולהשפיע. לפי קו זה, תוכן הפניה כללי – "צאו להצביע" – ואף קהל היעד של הפרסומים אינו מזוהה מבחינה פוליטית, אלא כולל את כלל חלקי האוכלוסיה והקשת הפוליטית. לנוכח המחלוקת, החלטתי כי על המשיבה לפרט, בתגובה משלימה, המגובה בתצהיר, את הפרמטרים לאיתור קהל היעד שכלפיו מופנים פרסומיה. המשיבה הגישה בתגובה משלימה נתונים אלה. עוד טענה המשיבה כי היא אינה פועלת בשיתוף פעולה עם גורמים פוליטיים כלשהם, או עם גורמים המזוהים עם מפלגה כזו או אחרת.

היועץ המשפטי לממשלה ומבקר המדינה טענו כי ההכרעה בתיק תלויה בתשתית העובדתית המדויקת, וזו אינה נמצאת בידיהם.

3. סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות מתייחס, כאמור, ל"גוף פעיל בבחירות" כגוף שמבצע "פעילות בחירות", המוגדרת בסעיף 1 לחוק כך:

"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.

ברקע לחקיקת סעיף זה מצוי רצונו של המחוקק למנוע "עקיפה" של המגבלות החלות על מפלגות ביחס לתעמולת בחירות, בהיבט של מימון ושקיפות. תכלית ראויה זו יוצרת מתח. מצד אחד, נטען בעבר כי גופים שונים פועלים בתקופת בחירות כפי שפועלות מפלגות, לשם תעמולה למען אותן מפלגות, וכך אין כל פיקוח או מגבלה על תעמולת הבחירות למען מפלגות אלה בהיבטי מימונה. מצד אחר, המחוקק הכיר בחשיבות הפעילות של גופים המבקשים לקדם ערכים שונים. כך כחלק מחופש הביטוי הפוליטי. לכן, המחוקק נמנע מהטלת חובות שקיפות ופיקוח על כל פעילות למען מטרה מסוימת, וזאת גם אם אותם ערכים מזוהים עם גורמים פוליטיים שונים, וקידום הערכים עשוי להיות גם בעל היבט תעמולתי לטובת אותם גורמים פוליטיים. מטעם זה נכללה בסעיפים 3 ו-4 רק פעילות הממוקדת ב"רשימת מועמדים מסוימת", ולא כל פעילות תעמולה, ואפילו לא פעילות תעמולה שנועדה להשפיע על בוחרים, אך לא ביחס לרשימה מסוימת (ראו דברי ההסבר להצעת החוק שהובילה לחקיקתו, וכן פרוטוקולי דיוני הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת וועדת החוקה, חוק ומשפט שעסקו בהצעת החוק, מהתאריכים 20.6.2016, 15.11.2016; בג"ץ 5527/19 דרכנו – יוצאים לפעולה נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (03.09.2019)). השאלה, אם כן, אינה האם עשויה להיות לפעילות מסוימת השפעה על עמדות הבוחרים ועל תוצאות הבחירות, אלא מהו אופן יצירת ההשפעה. המיקוד הוא בהגדרות שקבע המחוקק.

על יסוד הקדמה זו נפנה לדון בטענות העותרת, שניתן לחלקן לשלוש: אחת, טענות בדבר שיתוף פעולה עם גורמים המזוהים עם מפלגות מסוימות. שניה, טענות בדבר פעילות שמטרתה להשפיע על בוחרים בעד רשימה מסוימת בהיבט של תוכן הפעילות. שלישית, עידוד הצבעה רק בקרב מצביעים הנוטים למפלגה מסוימת.

4. שיתוף פעולה עם גופים פוליטיים. ככל שהמשיבה פועלת באמצעות או בשיתוף פעולה עם גורמים המבצעים תעמולה מובהקת לטובת רשימת מועמדים מסוימת, נכון יהא להסיק שיש לייחס פעילות זו במישרין למשיבה (ראו: סעיף 10ג(ד) לחוק מימון מפלגות). ברם, העותרת לא

הניחה כל תשתית עובדתית התומכת בטענה זו. הפרסומים שצורפו לעתירה, ונועדו לכך, הם פרסומים של גופים אחרים, שאינם של המשיבה, וממילא לא עולה מפרסומים אלה קשר בין המשיבה לגורם פוליטי כלשהו. גם השתתפותו של נציג מטעם המשיבה בעבר בכנס העוסק בשחיתות שלטונית – שלא לווה בכל פעילות או קשר נוסף של המשיבה עם גורמים אחרים בתחום זה – אינו הופך את המשיבה ל"פעילה" בתחום זה, בעצמה או באמצעות אחרים. הואיל והחומר שצורף אינו גבולי – ואף לא קרוב לכך – די באמור כדי לדחות טענה זו של העותרת.

5. פעילות הממוקדת בראש הממשלה או בליכוד. סעיף זה מעלה מורכבות. מן הצד האחד, העותרת לא הצביעה על כל פעילות של המשיבה בתקופת הבחירות הנוכחית העוסקת ברשימה או מועמדים מסוימים. המשיבה, לעומת זאת, הציגה עשרות רבות של מודעות מטעמה. המשותף לכולן – הקריאה "צאו להצביע", מבלי להתייחס לרשימה כזו או אחרת. הצדדים הסכימו כי קיימים מאות פרסומים ברוח זו, ובכולם נעשית הפניה אל כל ציבור הבוחרים, לבחור בכל רשימה שהיא. בהקשר זה הפנתה העותרת את מבטה אל תקופות שקדמו לתקופת הבחירות הנוכחית – תקופות בחירות קודמות או תקופות שלא היו כלל תקופות בחירות.

מן הצד השני, הוצגו שני פרסומים מטעם המשיבה או מטעם בעלי תפקידים בה, בעבר או בהווה, שעוסקים ישירות בראש הממשלה בנימין נתניהו או בליכוד. הראשון, פרסום – שלא מתקופת בחירות – של מנכ"ל המשיבה במסגרת דף פייסבוק שלא קשור למשיבה, בו נראית תמונה של ראש הממשלה לצד הכיתוב "מושחת, אל תתנו לו מנדט". השני, סרטון שהפיקה המשיבה הטוען כי הליכוד וראש הממשלה בנימין נתניהו יצרו "רשתות בוטים". גם סרטון זה אינו מתקופת הבחירות הנוכחית. בנוסף לשני הפרסומים הללו, נטען כי בעבר תמכה המשיבה במאבקו של מר מני נפתלי נגד ראש הממשלה. תמיכה זו ופרסומים אלה עוסקים, על פני הדברים, ב"רשימה מסוימת", והיו עשויים להוביל להגדרת המשיבה כגוף פעיל בבחירות. ברם, מדובר בשני פרסומים – שאחד מהם לא נעשה בידי המשיבה עצמה או במימונה – ושאינם מתקופת הבחירות הנוכחית. ודוקו, סעיף 4 להגדרת "פעילות בחירות" שהוצגה לעיל אינו חל, לפי לשונו, רק ב"תקופת בחירות": "תעמולה באמצעות מודעות פרסום, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת...". זאת בניגוד לסעיף 3, שעוסק בפניה ישירה לבוחרים (בניגוד לתעמולה באמצעות מודעות פרסום), שחל לפי לשונו רק בתקופת בחירות: "פנייה ישירה בתקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת" (וכן ראו את הגדרת "תקופת הבחירות" בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות). לכן, לכאורה, תעמולה באמצעות מודעות מודפסות עשויה להוביל להגדרת גוף כפעיל בבחירות גם שלא בתקופת בחירות. יחד עם זאת, יש משקל לשאלת היקף ומועד הפרסום. סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות עוסק, ביסודו, בבחירות ובתעמולת בחירות. כך עולה מהגדרת גוף

כ"פעיל בבחירות", העיסוק בתעמולת בחירות ובחקיקת הסעיף סביב מערכות בחירות. על כן, נכון להתרכז בפעילותו של גוף בתקופת בחירות, וגם אם לפי לשון החוק מודעות תעמולה רלוונטיות במסגרת הסעיף גם בתקופות אחרות – יש לבחון את היקף ומועד הפרסום. כך, למשל, נפסק ביחס לסעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, שתחולתו אינה מוגבלת לתקופת בחירות, כי יש להתחשב, בין היתר, בנתונים כמו מועד פרסום התעמולה הנטענת וקרבת הפרסום ליום הבחירות, היקפה ועוד (ראו למשל ער"מ 3/21 עיריית חולון נ' זכריה, פסקה 5 (12.07.2018)).

אצלנו הוצג פרסום אחד מטעם המשיבה העוסק ישירות בליכוד או בראש הממשלה – סרטון הקושר בין הליכוד לתעמולת בחירות באמצעות "בוטים". ברם, מדובר בפרסום בודד, ולא מתקופת הבחירות הנוכחית, שבה הקפידה המשיבה לפרסם מודעות כלליות לעידוד הצבעה לכל המפלגות. פרסום שני הוא פרסום של מנכ"ל המשיבה, שלא מתקופת בחירות, ושלא במימון המשיבה. נתון שלישי הוא תמיכה מסוימת של המשיבה במאבק של אדם אחר נגד ראש הממשלה לפני למעלה משנה. אכן, נתונים אלה יוצרים זיקה בין פעילות של המשיבה או גורמים הקשורים אליה נגד העותרת או העומד בראשה. ברם, המשיבה הצהירה כי אינה פועלת עוד בדרכים אלה. הנתונים תומכים בטענה זו באופן מובהק, ובוודאי שאינם סותרים אותה. כיום עוסקת המשיבה רק בעידוד הצבעה באופן כללי. בתמונה הכוללת, ובעיקר לנוכח ההיקף המצומצם של הפעילות האמורה; מועד עריכתה; והעובדה שרק הסרטון נעשה באופן ישיר בידי המשיבה, וביחס ליתר הנתונים הזיקה רחוקה יותר – נחה דעתי כי לא הוצגה תשתית מספיקה להגדיר כיום את המשיבה כגוף פעיל בבחירות. יובהר כי איני מביע עמדה – לכאן או לכאן – לשאלה מה יהא דין המשיבה אם תחזור לפעול נגד או בעד רשימה מסוימת לאחר תקופת הבחירות הנוכחית. אף בכגון דא יש מקום לבחון את תום הלב של ארגון מסוים, ולו על מנת שהתוצאה תשקף את המצב בפועל. לשון אחר, ההיבטים העובדתיים של התנהלות המשיבה בעבר מעוררים סימני שאלה. אך נדמה כי לפחות הפעם, יש להעניק עדיפות ללשון הסעיפים הרלוונטיים ולהיקף המצומצם של פעילות המשיבה בעבר, בטרם תקופת הבחירות הנוכחית, אל מול פעילותה בהווה. התמונה העובדתית המשתנה עשויה להוביל לתוצאה אחרת במקרה אחר.

6. פניה אל בוחרים בעלי עמדה פוליטית מסוימת. טענה שלישית של העותרת היא כי המשיבה אינה פונה את הציבור הרחב באופן שווה, אלא ממקדמת את פרסומיה בציבור בעל עמדה פוליטית מסוימת, שעתיד להצביע באופן שפוגע בליכוד. העותרת לא צירפה כל ראיה לטענה עובדתית זו. המשיבה, מנגד, הצהירה כי טענה זו אינה נכונה. בתגובה משלימה שהוגשה לפי החלטתי, הוסבר כי הפניה לציבור נעשית, בבסיסה, באמצעות "פוסטים ממומנים" בפייסבוק, שמוצגים למשתמשי פייסבוק שמוגדרים כפעילים פוליטיים. הובהר כי הפרמטרים להגדרת משתמש כפעיל פוליטי אינם תלויי זיהוי פוליטי או שייכות לצד כזה או אחר של המפה

הפוליטית, אלא לפי עצם הפעילות הפוליטית, ואף פעילים הקשורים לליכוד. סביב גרעין זה של מי שהגיב לפרסומים, ובשיטה של "חבר מביא חבר", גדל מעגל החברים שאליהם נשלחים המסרים של המשיבה. לפי קו זה, שכאמור לא הוצגה תשתית לסתירתו, המשיבה אינה פונה אל קהל שניתן לאפיינו בצורה כזו או אחרת מבחינה פוליטית. לפיכך יש לדחות גם את טענות העותרת במישור זה.

סוף דבר, העותרת לא הניחה תשתית לפעילות של המשיבה כיום שיוצאת נגד הליכוד מבחינת תוכנה. אף לא הונחה תשתית לכך שעידוד ההצבעה הכללי – הפעילות היחידה שבה עוסקת המשיבה כיום – מופנה דווקא אל בוחרים בעלי עמדה פוליטית מסוימת. לבסוף, גם אם בעבר פרסמה המשיבה סרטון המופנה נגד הליכוד, וגורמים בעלי זיקה אליה או הנתמכים על ידה יצאו נגד ראש הממשלה – מדובר בשני מקרים בודדים שהציגה העותרת, שלא התרחשו בתקופת הבחירות הנוכחית. לנוכח היקף מצומצם זה ומועד האירועים, אין די בהם כדי להגדיר את המשיבה, כיום, כגוף פעיל בבחירות.

7. סוף דבר, העתירה נדחית. לנוכח נימוקיי אין צו להוצאות.

ניתנה היום ה' באדר התש"ף (1.3.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

מב"כ 3/23

הליכוד – תנועה לאומית ליברלית

העותרת:

נגד

- המשיבים: 1. חל"צ דרכנו
2. היועץ המשפטי לממשלה
3. מבקר המדינה

עתירה למתן צו לפי סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

בשם העותרת: עו"ד אבי הלוי; עו"ד מיכאל דבורין
בשם משיבה 1: עו"ד איתן טוקר
בשם משיב 2: עו"ד יונתן ברמן
בשם משיב 3: עו"ד ד"ר יצחק בקר

החלטה

1. העותרת – מפלגת הליכוד – סבורה כי משיבה 1 ("המשיבה") מבצעת "פעילות בחירות", כהגדרתה בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, ומטעם זה חלות עליה חובות שונות מכוח סעיף 10ג לחוק זה. העתירה הוגשה פחות משבוע לפני יום הבחירות, התגובות האחרונות הוגשו ביום חמישי, וההכרעה ניתנת ביום ראשון, פחות מיום קודם לבחירות. מסד זמנים זה נגזרת התמציתיות שבה יוצגו הטענות וההכרעה.

ברקע – קביעת יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-22, שאושרה על ידי בית המשפט העליון, לפיה פעילות שביצעה או תכננה המשיבה לבצע, בבחירות לכנסת ה-22, עולה לכדי פעילות בחירות (ראו מב"כ 1/22; בג"ץ 5527/19 דרכנו – יוצאים לפעולה נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (03.09.2019) (להלן: עניין דרכנו)). באותו עניין הושם הדגש בעיקר בכוונת המשיבה לפעול נגד חתימה על הסכם קואליציוני שיתונה בתמיכה בחוק חסינות, ובכך שמנקודת המבט של "הבוחר הסביר" מכוונים הדברים נגד הליכוד והעומד בראשה. בעקבות הכרעה זו

חדלה המשיבה מקו פעולה זה, וכיום הפעילות היחידה שהיא מקדמת היא עידוד הצבעה בבחירות. ברם, העותרת טוענת כי עידוד ההצבעה לא נעשה באופן שוויוני, אלא מופנה כלפי קהל יעד מסוים, שלפי נתונים סטטיסטיים תומך ביריבה הפוליטית של הליכוד. לכן, טוענת העותרת, יש לראות את פעילות העותרת ככזו המכוונת נגד הליכוד, ויש להגדירה כגוף המבצע פעילות בחירות.

המשיבה, מנגד, סבורה כי יש לדחות את העתירה לגופה, שכן המשיבה לא פועלת לעודד הצבעה דווקא ביחס למפלגה מסוימת או בקרב קהל יעד מסוים, אלא באופן כללי בלבד. כן הועלו טענות סף שונות. מפאת קוצר הזמן, אסתפק עתה בכך: גם אם אניח שנפלו פגמים דיוניים מסוימים באופן הגשת העתירה, בנסיבות העניין העיקר מצוי בגוף טענות הצדדים, ובכך יש להתרכז במסגרת ההכרעה.

היועץ המשפטי לממשלה ומבקר המדינה טענו בתגובותיהם כי העובדות הרלוונטיות להכרעה אינן בידיעתם.

2. השלב הראשון במסגרת ההכרעה הוא קביעת התשתית העובדתית שהוכחה. במישור זה נחלקו הצדדים בשלוש שאלות מרכזיות: ראשית, האם המשיבה פועלת בשיתוף פעולה עם ארגונים אחרים המזוהים פוליטית. שנית, האם פעילים מטעם המשיבה מעודדים הצבעה ביחס לרשימה מסוימת או נגדה. שלישית, האם המשיבה פועלת לעידוד הצבעה בקרב בוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות, או לשם הגדלת אחוזי ההצבעה באופן כללי.

אשר לשתי השאלות הראשונות, אומר בקצרה כי אני סבור שהעותרת הרימה את נטל השכנוע. רוב ככל החומר שצורף לעתירה ופורסם על ידי המשיבה באופן ישיר עוסק בעידוד הצבעה באופן כללי. בנוסף לכך לא הוכח שיתוף פעולה עם ארגון אחר המזוהה עם גורם פוליטי, וזאת להבדיל מפעילות שעניינה עידוד הצבעה הפתוחה לכל. המשיבה הצהירה כי דלתה פתוחה בפני כל גוף המעוניין להיעזר במשאביה לשם עריכת פעילות של עידוד הצבעה, מכל צד של המפה הפוליטית, והצהרה זו עולה בקנה אחד עם החומר שהציגו הצדדים. על כן, גם אם ארגונים המזוהים מבחינה פוליטית נעזרו במשאבים או הדרכה מפי גורמי המשיבה ביחס לטכניקות של עידוד הצבעה – לא הוכח כי מדובר בפעילות שיש לייחסה למשיבה עצמה. דווקא עולה כי הגורמים האחרים הם אלה שפנו אל המשיבה. אף לא הונחה תשתית לכך כי מאן דהו, תהא עמדתו הפוליטית אשר תהא, פנה אל המשיבה לצורך קבלת חומרים לעידוד הצבעה וסורב. הוצגו אמנם דברים שנאמרו מפי אחת מעובדות המשיבה, לפיהן ישנה מטרה לעודד הצבעה בקרב "הרוב המתון"; ברם, מעבר לכך שמדובר באמירות בודדות, שקשה לדעת עד כמה הן מייצגות את פעילותה המשמעותית של המשיבה – מהחומר שהוגש עולה שאותו "רוב מתון" כולל גם – ואולי

בעיקר – מצביעי ליכוד. הנה כי כן, מחומר הראיות שצירפה העותרת עצמה עולה, לכאורה, כי עידוד ההצבעה – הצבעה באשר היא, לכל מפלגה שהיא – אינו מכוון בהכרח נגד הליכוד. המסקנה היא כי יש לקבוע שלא הוכח שפעילות המשיבה, מבחינת תוכנה, עוסקת במשהו מלבד עידוד הצבעה באופן כללי, לשם העלאת אחוז המצביעים.

3. הסוגיה השלישית שהעלתה העותרת נוגעת לקהל היעד של קמפיין עידוד ההצבעה שמבצעת המשיבה. לפי הנטען, הקמפיין מתרכז בעיר חיפה, בשכונות מסוימות בתל אביב וכדומה – ריכוזי אוכלוסיה שבהם, לפי נתונים ממערכות הבחירות הקודמות, יש אחוזי הצבעה גבוהים יחסית עבור מפלגות יריבות לליכוד. קו זה מוביל לטענה שמדובר בקמפיין לעידוד הצבעה שתכליתו החלשת כוח הליכוד.

לצורך ההכרעה, מוכן אני להניח כי המקומות שבהם נערכת ההסברה בדבר עידוד ההצבעה ביום הבחירות – כגון העיר חיפה – הם מקומות שבהם כוחו של הליכוד חלש יותר באופן יחסי, הגם שספק אם העותרת הציגה די נתונים בהקשר זה. גם תחת הנחה זו, איני סבור כי בכך בלבד יש כדי להכתיר את פעילות עידוד ההצבעה כ"פעילות בחירות". קביעה זו נובעת הן מלשון החוק הן מתכליתו. החלופות הרלוונטיות לענייננו מצויות בסעיפים 3 ו-4 להגדרת "פעילות בחירות" בחוק מימון מפלגות:

(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.

ניתן לראות שהמחוקק דייק וקבע שלא כל תעמולת בחירות תחשב לפעילות בחירות, אלא דווקא תעמולה או פנייה "שמטרתה להשפיע... בעד רשימת מועמדים מסוימת" או נגדה. בבית המשפט העליון לא הוכרעה השאלה האם אותה מסוימות שבה דיבר המחוקק היא צרה ודווקנית, או שמא יש לראותה באור רחב יותר (ראו עניין דרכנו הנזכר לעיל). לטעמי, על רקע ההכרעה שניתנה בעניין דרכנו, בידי יושב ראש ועדת הבחירות, המשנה לנשיאה ח' מלצר, ובבית המשפט העליון במותב תלתא, ולגופו של עניין – ראוי כי המחוקק יידרש לסוגיה הרלוונטית. ברם, כך או כך, הוסכם כי יש צורך, לפחות, בתעמולה או פנייה שפונה לפחות אל קהל בוחרים מסוים ומצומצם, בעל מאפיינים מסוימים ומוגדרים, ולו מסוימות רחבה. כאן, וגם לפי החומר שהציגה העותרת, הפנייה היא אל אוכלוסיות רחבות מאוד – בניינים שלמים ושכונות שלמות. אין הבחנה בין בוחר לבוחר, ואין הנחיה לדלג על דלתותיהם של בוחרים שנראה כאילו הם מזוהים עם רשימה כזו או

אחרת. המטרה המוצהרת של המשיבה, וכך עולה גם מפעילותה בפועל, היא להגיע אל אזורים שלמים. באלה יש, מטבע העולם, תומכים ברשימות ומפלגות מכל קצוות הקשת הפוליטית. מבחינה לשונית, קשה לומר כי פניה אל אדם שעמדותיו אינן ידועות, במסר "צא להצביע", יש לראותה משום פניה אל בוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות או כהשפעה בעד רשימת מועמדים מסוימת.

4. מבחינה תכליתית, נוסח החוק קובע מעין פשרה בין רצונו של המחוקק שלא לאפשר את עקיפת הסדרי חוק מימון מפלגות באמצעות פעילות של עמותות או חברות לתועלת הציבור, ובין רצונו שלא להגביל פעילות של גופים אלה לקידום רעיונות כלליים, ולו כאלה שעשויים להיות מזוהים עם צד אחד של המפה הפוליטית. המחוקק היה נכון להכיר בכך שגם פעילות שעשויה להיות בעלת השפעה על בוחרים ביום הבחירות לא תחשב לפעילות בחירות, כל עוד רמת ההפשטה של הפעילות גבוהה יותר, ולא מדובר בפעילות לטובת מפלגה מסוימת (ראו מב"כ 2/23 מפלגת הליכוד נ' חל"צ הברית הישראלית, פסקה 3 (1.3.2020) והאסמכתאות שם). תכלית זו תומכת בכך שעצם העובדה שבאזור מסויים קיים, לפי ניתוחים סטטיסטיים, אחוז גבוה יחסית של מצביעים עבור רשימה פלוגית – אינה הופכת את עידוד ההצבעה באותו אזור באופן כללי ל"פעילות בחירות". הרעיון של עידוד הצבעה בבחירות הוא רעיון השזור בספירה הדמוקרטית, וראוי לעודד מסרים של עידוד הצבעה. ככל שהמעודד אינו יודע מהי נטייתו הפוליטית של הנמען, אין בכך את אותה מסוימות שאותה ביקש המחוקק ללכוד ברשת דיני מימון המפלגות, אלא קרבה דווקא לקצה שאותו ביקש המחוקק להותיר ללא פיקוח מפאת החשיבות של שמירה על חופש הביטוי – וחרף העובדה שעשויה להיות לעניין זה השפעה מסוימת לטובת צד כזה או אחר של המפה הפוליטית.

נוסיף: גם בהנחה שהבחירה במקומות הללו נעשתה מתוך ידיעה על נתוני ההצבעה בבחירות הקודמות, באותם המקומות, ואפילו מתוך כוונה לפעול באופן זה – לפי הפסיקה הדגש אינו בכוונות אלא במעשים:

"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, לרשימת מועמדים מסוימת" (עניין דרכנו, פסקה 24).

כך ניתן ללמוד גם מדברי הכנסת. יושב ראש הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת וועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, חבר הכנסת יואב קיש, ציין בדיוני הכנת הצעת החוק לקראת הקריאה השנייה והשלישית כי:

“אסביר לך. כי ב-3 יש הבדל בין פנייה ישירה, שהיא תוכנית על רעיון מסוים, שפה אתה אומר: יש גוף שרוצה לשכנע אנשים – וזו לא רק מפלגה אחת; זה יכול להיות גוש; להחליף את השלטון, כפי שאמור. את אמרנו שלא נמנע. היתה החלטה פה בוועדה, יכול לביות 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, אני חשבתי כמוך, והחלטתי לשנות את זה.” (פרוטוקול ישיבת הוועדה המשותפת מתאריך 02.01.2017, עמ' 23; ההדגשות אינן במקור)

ככל שכוונת המשיבה אינה באה לידי ביטוי בפעולותיה לעידוד הצבעה, והנמען הסביר אינו נחשף למסר בדבר הצבעה לרשימה כזו או אחרת – אין ככוונות הסובייקטיביות כדי להעלות או להוריד. כוונה סובייקטיבית לפעול למען רעיון מופשט, הנתפסת בעיני הבוחר הסביר כעידוד להצביע דווקא לרשימה מסוימת, עשויה להיחשב לפעילות בחירות. מנגד, כוונה סובייקטיבית לפעול למען רשימה מסוימת, שאינה באה לידי ביטוי בפעילות עצמה, אין די בה כדי להכתיר פעילות כפעילות בחירות. די באמור עד כה, שכן שכל הצדדים לעתירה הסכימו לנקודה זו.

סוף דבר – לא הונחה בעתירה זו תשתית עובדתית המצדיקה להגדיר את המשיבה כגוף המבצע פעילות בחירות. מסקנה זו מקבלת מעין חיזוק אם נשווה את התשתית של עתירה זו לתשתית שעמדה ביסוד העתירה נגד המשיבה בבחירות לכנסת ה-22, לרבות אופי ומיקוד פעילות המשיבה (ראו עניין דרכנו). כיום הפעילות היחידה שעליה היא מוציאה ממון היא פעילות של עידוד הצבעה, וגם אם בפועל פעילות זו נערכת בעיר או בשכונות כאלה ואחרות – אין בכך את אותה “מסוימות” הנדרשת לשם הכרת פעילות של עידוד הצבעה באופן כללי בנסיבות אלה אין צורך, כנזכר למעלה, להתייחס לטענות הסף השונות שהועלו.

5. העתירה נדחת. בנסיבות העניין ובראי הנימוקים – אין צו להוצאות.

ניתנה היום ה' באדר התש"ף (1.3.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**

סקרים



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

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

תב"כ 42/22

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

נגד

- המשיבים:
- 45. חדשות 12 שידורי קשת בע"מ
 - 46. שידורי רשת (אפיק 13)
 - 47. תאגיד השידור הישראלי
 - 48. ידיעות אחרונות בע"מ
 - 49. ישראל היום
 - 50. ג'רוזלם פוסט בע"מ - מעריב

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

- בשם העותרת: עו"ד גיא בוסי
- בשם משיבה 1: עו"ד ד"ר ישגב נקדימון; עו"ד ליאת ברגמן
- בשם משיבה 2: עו"ד עיינה נוימן
- בשם משיב 3: עו"ד מרסיה צוגמן
- בשם משיב 4: עו"ד טל ליבליך
- בשם משיב 5: עו"ד דורון קול
- בשם משיב 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 ליאה שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית הודיע על מניעתו 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 טומן 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"כ 18/19 הירוקים 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 16 ה(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 שייערך. כאמור, ישנם כללים מפורטים ומפוקחים החלים על גורם שמשדר סקר בחירות לציבור או מפרסם בכתב לציבור על תוצאותיו (ראו סעיף 16ה 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 (4.9.2019).

ניל הנדל

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



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 10/23

העותרת: עוצמה יהודית – חזית יהודית לאומית

נגד

- המשיבים: 1. רשימת כחול לבן
2. מפעיל קו מס' 055-9378911
3. טלזר 019 שירותי תקשורת בינלאומיים בע"מ

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

בשם העותרת: עו"ד חנמאל דורפמן
בשם משיבה 1: עו"ד שמעון בראון; עו"ד ערן מרינברג

החלטה

1. במרכז העתירה המונחת לפני מצויה טענת העותרת – רשימת המועמדים "עוצמה יהודית" – כי משיבה 1, רשימת כחול לבן, ערכה סקרים או תעמולת בחירות בניגוד לדין.

ביסוד הטענה – מסרון שנשלח על ידי רשימת כחול לבן, שזו לשונו: "אילו הבחירות היו מתקיימות היום, לאיזו מפלגה היית מצביע/ה: כחול לבן, הליכוד, העבודה גשר מרצ, ימינה, ישראל ביתנו, ש"ס, יהדות התורה, הרשימה המשותפת, אחר, עוד לא החלטתי. נשלח מ: כחול לבן. להסרה השב הסר".

לטענת העותרת, על פי דין נדרש היה לציין גם את שמה במסרון, לצד שמותיהן של יתר המתמודדות בבחירות לכנסת. העותרת סבורה כי בפסיקה "נקבע איסור על הפצת סקרי בחירות ללא הכללת כל רשימת מועמדים שמקבלת לפחות 1% מקולות הבוחרים בהתאם למוצע

הסקרים המפורסמים בכלי התקשורת". מכיוון שהעותרת עומדת, לשיטתה, בקריטריון זה, היא סבורה שאי-הכללתה במסרון מנוגדת לדין.

כחול לבן טענה, מנגד, כי יש לדחות את העתירה על הסף, שכן העותרת לא פנתה אליה קודם להגשת העתירה. כן נטען, בין השאר, כי בגוף המסרון צוין במפורש כי הוא נשלח על ידי כחול לבן.

2. דין העתירה להידחות. העותרת לא הציגה כל יסוד בדין לדרישה להכלילה במסרון ששלחה כחול לבן. סעיף 16 לחוק הבחירות לכנסת (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ("חוק דרכי תעמולה") מטיל חיוב לפרסם נתונים שונים, בהקשר של סקרי בחירות (כהגדרתם באותו הסעיף), על מי שמשרד או מפרסם תוצאות של סקר בחירות. החוק אינו מטיל חובות לפרסם נתונים אלה גם במסגרת עריכת הסקר עצמו, ובטרם פרסום תוצאותיו לציבור. לאמור, אפילו היינו מניחים כי במקרנו המסרון שנשלח נחשב לסקר שחל עליו סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה, העוסק בפרסומי סקרים – ואיני קובע כך – לא מדובר על פרסום תוצאות של סקר, אלא על עצם עריכתו. כאמור, החוק אינו מטיל כל חובה על עורך סקר לכלול בו התייחסות לרשימה כזו או אחרת דווקא.

גם בפסיקת יושבי ראש ועדת הבחירות, שאל חלקה מפנה העותרת, לא נקבעה חובה להכליל נתונים כאלה ואחרים או לכלול רשימות כאלה ואחרות במסגרת עצם עריכת הסקר. ראו למשל 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. בהחלטות אלה נקבע במפורש כי: "על מכוני הסקרים לא חלה חובה לכלול את כלל המפלגות ורשימות המועמדים המתמודדות בבחירות לכנסת בין החלופות השונות המוצעות על-ידם לנסקר, אולם במסגרת חובות הדיווח של תוצאות הסקר החלות עליהם – הם חייבים לכלול את שיעור התמיכה בכל המפלגות (לרבות אלה שאינן עוברות את אחוז החסימה), אשר נכללו בסקר" (שם, בפסקה 10; תב"כ 27/20 בפסקה 59); "יצוין, כחלק מתוצאות הסקר, גם שיעור התמיכה היחסי באחוזים לו זכו רשימות מועמדים שלפני הסקר שיעור התמיכה בהן עולה על 1% (שם, פסקה 41. ההדגשות הוספו).

במילים אחרות, החובה היא רק בעת פרסום תוצאות הסקר לציבור, והיא מתייחסת רק לרשימות מועמדים שנכללו בסקר מלכתחילה. למעשה, בפסיקה נקבע במפורש כי אין חובה כזו: "גורם – לרבות מפלגה – רשאי להזמין סקר מסוים שיתרכז, למשל, בשתי מפלגות בלבד. ודוקו, הזכות לבחור קשורה בקשר אמיץ לזכות להיבחר. מכאן שהמתמודד אף רשאי לאסוף חומר תוך

שימוש בסקר. אין חובה שעורך סקר ישמור על שוויון, במובן האמור, בנסיונו לקבל מידע בכל סקר שייערך... אין חובה עקרונית לכלול את כל הרשימות במסגרת סקר בחירות" (תב"כ 42/22 רשימת המועמדים "רון קובי הימין החילוני נלחמים בכפייה הדתית" נ' חדשות 12 שידורי קשת בע"מ, פסקה 2 להחלטתי (4.9.2019)).

עוד יצוין כי עולה שהצדדים מסכימים כי המסרון הוא בגדר "תעמולת בחירות". ברם, לא נטען או הוכח כי מדובר בתעמולה שאינה עומדת בדרישות הדין, מלבד טענת העותרת בדבר הדרישה להכלילה בסקר. כאמור, במסרון נאמר במפורש שהוא נשלח מטעם רשימת כחול לבן, בהתאם להחלטה בתב"כ 27/21 ישראל ביתנו נ' שמיר מערכות (26.03.2019), מפי המשנה לנשיאה ח' מלצר.

שלא בשולי הדברים, יש ממש בטענת כחול לבן, לפיה נדרשה העותרת לפנות אליה קודם להגשת העתירה, ולמצער לפרט בעתירה מדוע נמנעה מלעשות כן. הוראה 2 להוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה-2015 קובעת במפורש כי "נעשתה פנייה מוקדמת בכתב למשיב – יצורפו העתקים של ההתכתבות לעניין זה; לא נעשתה פנייה מוקדמת – יפורטו הנימוקים להגשת העתירה בלא פנייה מוקדמת". החובה למצות הליכים בטרם הגשת עתירה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית נובעת גם מהרצון ליישב סכסוכים בהסכמה בין הצדדים, בטרם יובאו לבירור שיפוטי. עמד על כך השופט ס' ג'ובראן, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20: "הניסיון מלמד כי במקרים רבים, פניות מוקדמות מייתרות התערבות שיפוטיות" (תר"מ 16/20 קונינסקי נ' אלדד (23.06.2013)). אצלנו לא נימקה העותרת מדוע לא פנתה לכחול לבן. יתכן שפניה מוקדמת הייתה מייתרת את העתירה, ולו במובן זה שכחול לבן הייתה נאותה להכליל במסרונים הבאים את שמה של העותרת, כפי שנאמר בתגובתה של כחול לבן.

3. סוף דבר, העתירה נדחת. בנסיבות העניין תישא העותרת בהוצאות כחול לבן בסך של 3,500 ש"ח.

ניתנה היום, י"ז בשבט התש"ף (12.2.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 44/23

העותר: עו"ד שחר בן מאיר

נגד

- המשיבים: 1. הליכוד – תנועה לאומית ליברלית
2. ראש הממשלה, בנימין נתניהו
עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17 ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותר: בעצמו

בשם המשיבים: עו"ד אבי הלוי; עו"ד שמואל תמיר

החלטה

1. מונחת לפני עתירה שהוגשה היום, בעקבות הצגת סקר מטעם המשיבים. עולה כי היום, החל משעות אחר-הצהריים, החלו המשיבים להעביר הודעות מוקלטות לבוחרים, באמצעות שיחות טלפון. הודעות אלו הכילו התייחסות לסקרים.

בעניין פרסום ושידור סקר היום – יום לפני מועד הבחירות – הדין ברור. סעיף 16 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשכ"ט-1959 (להלן: החוק), קובע הוראות שונות בעניין פרסום ושידור סקרים. בינהן קובע סעיף 16(ח) כדלהלן:

"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.

מהוראה זו עולה כי במועד בו אנו מצויים, אין לשדר ואין לפרסם, בכל כלי תקשורת – לרבות באמצעות שיחות טלפון, על תוצאות של סקר בחירות שלא דווח עליו לפני המועד הנקוב בסעיף. עוד קובע הסעיף כי ככל שמדווחים על סקר קודם, יש לציין לצידו, בהבלטה, כי הסקר "אינו עדכני ואין ללמוד ממנו על דפוסי הצבעה או עמדות של הציבור ביום השידור או הפרסום". יש אפוא כללים המגבילים סקרים חדשים וסקרים ישנים. אלא ששידור הסקרים על-ידי המשיבים אינו עומד בהגבלות שהוצבו באופן מפורש על-ידי המחוקק.

2. המשיבים טוענים כי הסעיף מגביל רק את האפשרות לפרסם סקר בכתב, וכי ניתן להפיץ בטלפון סקרים ללא כל הגבלה המנויה בסעיף 16(ח) לחוק. אלא שפרשנות זו אינה מתיישבת עם הוראות החוק. לשון סעיף 16(ח) לחוק קובעת כי "לא ישדר ולא יפרסם אדם בכתב לציבור על תוצאותיו של סקר בחירות". ההוראה מתייחסת אפוא לשתי אפשרויות של הפצת הסקר – "לא ישדר" ו-"לא יפרסם". ביחס לאפשרות הראשונה ("ישדר"), הכוונה היא לשידור בכל מיני אמצעים ובכל מיני דרכים, ולא דווקא בכתב; בעוד שביחס לאפשרות השנייה ("יפרסם") הכוונה היא לשידור בכתב. ניתן להבין זאת מן ההקשר של החוק עצמו, המתייחס ל"שידור" במגוון אמצעים, לרבות בהקשר של שידורי רדיו, שבהם ברור שאין רלוונטיות לדרישת הכתב (סעיף 15 לחוק). עוד ניתן להבין זאת מן הסעיף עצמו (סעיף 16(ה)), בו מוגדרים שני מונחים נפרדים "משדר לציבור" ו-"מפרסם לציבור בכתב". ניתן לראות אפוא כי ההתייחסות לפרסום שלובה בסעיף ההגדרות יחד עם דרישת הכתב, בעוד שההתייחסות לשידור אינה מתייחסת לכך. נראה אפוא כי לשון הסעיף מבחינה באופן ברור בין "שידור" ל"פרסום" לעניין דרישת הכתב, ודורשת כי הן שידור שלא נעשה בכתב, והן פרסום שנעשה בכתב – יעמדו בכללים שפורטו לעיל. עוד יצוין כי הפרשנות לפיה ניתן לעקוף איסור הוראות החוק בעניין סקרים, בדרך של ביצוע שיחות טלפון לאלפי מצביעים, עומדת בניגוד לתכלית החוק (לעניין תכלית החוק עיינו בתב"כ 27/21 עלה ירוק נ' ידיעות אחרונות ואח', פסקה 54 (16.02.2019)). הקו שנקבע לגבי הסקר האחרון שניתן להפיץ לפני מועד הבחירות, נועד לאפשר לבוחר להחליט סופית, בינו ובין עצמו, על הרשימה שלה הוא רוצה להצביע. לכן יש להקפיד כי אף אם מתייחסים לסקר קודם, והעניין לא הובהר על-ידי המשיבה אם אכן בסקר קודם מדובר, יש להודיע כי הסקר אינו מעודכן וכי אין ללמוד ממנו.

יש להקפיד על הוראות ברורות של הדין ביחס לפרסום ושידור סקרים בתקופה זו. יוזכר כי הפרת ההוראה האמורה עלולה לגרור סנקציה פלילית. הוראות אלו אינן חדשות, אלא מושרשות היטב בנוף של דיני הבחירות וידועות לעוסקים במלאכה.

העתירה מתקבלת. הריני מורה כי המשיבים יחדלו משידור הסקרים האמורים. כן יישאו בהוצאות העותר על סך 5,000 ש"ח.

ניתנה היום ה' באדר התש"ף (1.3.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**

מתנות ושוחד



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

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

תב"כ 55/22

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

נגד

- המשיבים : 51. רון חולדאי, ראש עיריית תל אביב-יפו
 52. עיריית תל אביב-יפו
 53. עיריית ראשון לציון
 54. המועצמה המקומית שוהם
 55. מרכז השלטון המקומי
 56. היועץ המשפטי לממשלה

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

- בשם העותרים : עו"ד ישראל באך
 בשם משיבים 1-2 : עו"ד רחל דיין
 בשם משיבה 3 : עו"ד יובל שלום יעקובי ; עו"ד אינה גולדנברג
 בשם משיבה 4 : עו"ד יובל גל-און
 בשם משיב 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 מניעותו 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’ ג’ובראן, 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 מעוותת 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 (16.9.2019).

ניל הנדל

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



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 46/23

העותרת: מפלגת ישראל ביתנו

נגד

- המשיבים: 1. הליכוד תנועה לאומית ליברלית
2. בועז פאר
3. שרונה להב

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

בשם העותרת: עו"ד איתן הברמן; עו"ד מישל נגר
בשם המשיבה 1: עו"ד אבי הלוי; עו"ד ניבה הלוי; עו"ד שמואל תמיר (שורקי)

החלטה

1. עתירה זו הוגשה השכם בבוקר, היום – יום הבחירות. לפי המודעה שצורפה לעתירה, הליכוד או גורם מטעמו מציעים לבוחרים להסיע אותם להצביע ולאסוף אותם ממקום הקלפי באמצעות לימוזינה מפוארת, שתמונתה מתנוססת על גבי המודעה. זה נוסח המודעה, מתחת לכותרת הגדולה "הליכוד": "ביום הבחירות מצביעים בסטייל. הלימוזינה שלנו תאסוף ותחזיר אתכם. תינתן שתיה וכיבוד קל במהלך הנסיעה. בחירות 2020 בוחרים נכון בוחרים מחל". כן יש שני מספרי טלפון של אנשי קשר.

העותרת – מפלגת ישראל ביתנו – טוענת כי הצעה זו עולה לכדי מתנה אסורה ושוחד בחירות. הליכוד, מנגד, טענה בתגובתה כי מדובר ביוזמה פרטית של משיבים 2-3 – תושבי העיר

אילת שבבעלותם לימוזינה, שאמנם תומכים בליכוד אך אינם קשורים למטה הליכוד. כן נטען, לגופו של עניין, כי הליכוד הנחתה את המטה בעיר אילת שלא להשתמש בלימוזינה לשם הסעת בוחרים אל הקלפי ובחזרה, גם אם השימוש יוצע בהתנדבות. לגופם של דברים סבר בא כוח הליכוד כי הוראות החוק מתירות להסיע בוחרים אל הקלפי ביום הבחירות, ומכיון שהחוק אינו מצמצם את ההיתר לעשות כן – אין מקום לאסור על הסעת מצביעים אל הקלפי באמצעות לימוזינה.

2. כאמור, העותרת הציעה שני בסיסים משפטיים לאיסור על הצעת שירותי לימוזינה וכיבוד למצביעים בקלפי – מתנת בחירות אסורה ושוחד בחירות. שאלה יפה היא מה היחס בין שני האיסורים. האיסור על קבלת מתנות קבוע בסעיף 8 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, הקובע, בין היתר, כי "לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות". גם מבלי להידרש לשאלה מהי מתנה, שנדונה בהרכב מורחב בבית המשפט העליון (דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017)), ניתן לראות כי האיסור על מתנות ממוקד בתעמולת בחירות, ולא דווקא בהצבעה ביום הבחירות. לעומת זאת, האיסור על מתן שוחד בחירות קבוע בסעיף 122(1) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, והוא אינו עוסק בתעמולה אסורה אלא בהצבעה עצמה: "הנותן או המציע שוחד על מנת להשפיע על בוחר להצביע... בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת". "דרכי השוחד" מוגדרים בסעיף 123 לחוק הבחירות לכנסת, בין היתר, כ"כסף, שווה כסף, שירות או טובת הנאה אחרת". בנסיבות אלה, ומבלי למצות את העניין בסד הזמנים הנוכחי, סבורני כי המודעה שהוצגה, שאינה עוסקת בתעמולה כשלעצמה אלא במתן שירותי הסעה בלימוזינה אל הקלפי והצעת כיבוד ושתייה – מעוררת את סוגיית השוחד, ולא את סוגיית המתנה.

אחת מנפקויות ההבחנה בין שני הסעיפים קשורה לעונשים השונים הקבועים ביחס להפרת כל אחת מהוראות החוק, ששתייהן מהוות גם עבירות פליליות – חצי שנת מאסר עבור מתן מתנות במסגרת תעמולה, לעומת חמש שנות מאסר שניתן להטיל על הנותן שוחד בחירות. אכן, יתכן שבחלק מהמקרים הנופלים תחת הגדרת "שוחד" מדובר במילה חריפה ואף ביקורתית מדי. אך יש בכך כדי לשדר מסר מובהק בדבר החשש מפני עבירת השוחד, ואפילו "אבק שוחד" (ראו הפתיחתא לחוות דעתי בע"פ קלנר נ' מדינת ישראל (29.12.2015) (פרשת "הולילנד"), ומקורות המשפט העברי שהובאו שם). בהקשר של בחירות, נחוצה נקיות הדעת במובנה החזק ביותר, כדי למנוע שמירה על כללי המשחק ועל טוהר הבחירות. בהקשר של מתנות ציינתי בעבר אף כי יש בכוחה של הנתינה "ליצור יחסי תלות וחנופה בין מקבל המתנה לבין נותן המתנה – ואף להביא לעיקור חוש הביקורתיות ולהימנעות מתוכחה. על פי גישה זו, ההסתייגות מקבלת מתנות נועדה למנוע מצב בו אדם יחוש מחוייב לגמול או להחניף לנותן המתנה, ויהפוך ל'אסיר תודה' כלפיו,

פשוטו כמשמעו" (דנג"ץ 1525/15 הנזכר לעיל, פסקה 11 לחוות דעתי). והדברים יפים ביתר שאת גם ביחס לשוחד בחירות. שיקול מרכזי שמרחף על פני כל הרשימות הוא עקרון השוויון בין הבוחרים ודרך הפניה אליהם. שיקול זה שזור בשיקול של טוהר הבחירות.

כאן המקרה אינו גבולי. אמנם סעיף 123 לחוק הבחירות לכנסת מחריג מדרכי השוחד "הובלת בוחר בכלי רכב אל מקום הקלפי וממנו לצורך הצבעתו"; ברם, לימוזינה היא בגדר "פינוק" – שדרוג וטובת הנאה. אשר להצעת כיבוד ושתיה – גם קלים – הרי שמדובר בוודאי בטובת הנאה. בנסיבות העניין יש במעשה חומרה יתירה, שכן הוא נעשה ביום הבחירות, והסעת הבוחר מבוצעת בדרך שמהווה עבירה.

3. דין העתירה נגד משיבים 2-3 להתקבל. הנני מורה כי משיבים אלה יסירו באופן מיידי את כל הפרסומים מטעמם בדבר הסעת מצביעים לקלפי או ממנה, או מתן כיבוד קל למצביעים, וכן ניתן בזאת צו למניעת הסעת מצביעים אל הקלפי או ממנה באמצעות הלימוזינה והצעת כיבוד קל למצביעים.

נרשמה הצהרת בא כוח הליכוד כי הרשימה אינה קשורה לעניין, וההנחיה למטה הליכוד בעיר אילת שלא לבצע כל פעילות בקשר עם הלימוזינה. לנוכח זאת, אין צו להוצאות נגד משיבה 1, הליכוד. משיבים 2-3 יישאו בהוצאות של 7,500 ש"ח כל אחד מהם.

ניתנה היום, ו' באדר התש"ף (2.3.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 47/23

העותרת: רשימת העבודה-גשר-מרצ

נגד

המשיבה: ש"ס התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה

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

בשם העותרת: עו"ד אורי הברמן
בשם המשיבה: עו"ד ישראל באך

החלטה

1. העותרת, רשימת העבודה-גשר-מרצ, טוענת כי המשיבה – רשימת המועמדים שהאותיות המסמנות אותה הן ש"ס – מעניקה מתנות במסגרת תעמולת בחירות, בניגוד להוראת סעיף 8 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 הקובע כי "לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות". לעתירה צורפה תמונה של קופסה שעליה תמונת הרב עובדיה יוסף והכיתוב "מדינה יהודית" ו"שס", ובתוכה שני נרות שבת; וכן "קמע", שגם עליו תמונת הרב עובדיה יוסף ומספר פסוקים.

המשיבה טוענת כי יש להבחין בין תקדימים קודמים, שאסרו על חלוקת נרות שבת הקשורה להצבעה למפלגה מסוימת, לבין המקרה דנן. לפי קו זה, הוסרו חלק מהטקסטים שהופיעו על קופסאות נרות או קמיעות במקרים קודמים, ומכאן הבסיס להבחנה בין המקרים.

2. בהליכים קודמים לפני יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית נדונו – במסגרת עתירות נגד המשיבה כאן – הפעולות של חלוקת נרות שבת או קמעות, לצד תוכן המלמד על תמיכה במפלגת ש"ס, כגון תמונתו של הרב עובדיה יוסף. כך, למשל, בתב"כ 66/21 מפלגת מרצ נ' ש"ס – התאחדות הספרדים שומרי תורה (9.4.2019) נדונה חלוקת קופסאות עם שני נרות שבת, הנושאות בין היתר את תמונת הרב עובדיה יוסף וכן את לוגו ואותיות הרשימה, ונקבע כי מדובר בהפרת הוראות הדין (וכן ראו תב"כ 67/22 רשימת המחנה הדמוקרטי נ' מפלגת ש"ס (23.9.2019), לעניין חלוקת קמיעות). באותו עניין נדחתה גם טענת המשיבה לפיה לא מדובר במתנה לנוכח השווי הנמוך של ערכת הנרות, וזאת בראי מבחן "נקודת המבט של הבוחר הסביר", שנקבע בהרכב מורחב בבית המשפט העליון (דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017)). לפי מבחן זה, השאלה היא האם הנרות השבת יש ערך, ולו נמוך, מנקודת מבטו של הבוחר שמקבל את המתנה, וניתנה תשובה חיובית לשאלה זו.

אשר לטענת המשיבים כי יש להבחין בין המקרה כאן למקרים הקודמים, המבחן אינו האם כל אותן מילים שהופיעו במקרים קודמים מופיעות הפעם. בענייננו די לומר כי על החפץ שחולק ביום הבחירות מופיעות האותיות ש"ס בליווי הלוגו של המפלגה, כשלצידן תמונתו של הרב עובדיה יוסף. אמת המידה היא "הבוחר הסביר" המקבל את החפצים, כפי שחולקו. בכל הנוגע לקמיעות – לפי התמונות שצורפו לעתירה לא עולה כי מדובר ב"ספר תהילים" או בפסוקי תהילים בלבד, שאינם קמע, כפי שטוענת המשיבה (ראו תב"כ 7/17, וכן סעיף 122(6) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969). לא עולה אפוא טעם לסטייה מההלכה הפסוקה שהובאה לעיל. בנסיבות אלה, יש להורות כי המשיבה תחדל באופן מיידי מחלוקת נרות השבת או הקמיעות מושא העתירה.

3. סוף דבר, העתירה מתקבלת. מוצא בזאת צו למניעת המשך חלוקת הנרות או הקמיעות מושא העתירה. בנסיבות העניין, המשיבה תישא בהוצאות העותרת 7,500 ש"ח.

ניתנה היום, ו' באדר התש"ף (2.3.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**

סוגיות בענייני סמכות



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

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

תב"כ 23/22

העותרת: הליכוד – תנועה לאומית ליברלית

נגד

המשיבים: 57. חברת החדשות הישראלית בע"מ
58. 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 משיבה 1: עו"ד ד"ר ישגב נקדימון; עו"ד ליאת ברגמן
בשם משיב 2: עו"ד יונתן ברגמן; 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 17ב 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 שידורם של ראינות 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 לוועדה אזורית או לוועדה 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, שאחרים 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 התשע"ט (3.9.2019).

ניל הנדל

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



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
 لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23

The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
 Supreme Court of Israel
 Chairman of the Central Elections
 Committee

قاضى نيل هندل
 المحكمة العليا
 رئيس لجنة الانتخابات
 المركزية

השופט ניל הנדל
 בית המשפט העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ה"ש 1/23

בעניין שבין המבקש : היועץ המשפטי לכנסת

לבין

- המשיבים :
4. סיעת כחול לבן
 5. סיעת הליכוד
 6. סיעת הרשימה המשותפת
 7. סיעת התאחדות הספרדים שומרי תורה
 8. סיעת ישראל ביתנו
 9. סיעת יהדות התורה
 10. סיעת העבודה – גשר
 11. סיעת המחנה הדמוקרטי
 12. סיעת הבית היהודי – האיחוד הלאומי
 13. סיעת הימין החדש
 14. היועץ המשפטי לממשלה

בקשה להכרעה מוקדמת בעניין תחולתו של סעיף 6א לחוק-יסוד: הממשלה בתקופת הבחירות

- בשם המבקש : עו"ד אביטל סומפולינסקי
- בשם המשיבה 1 : עו"ד שמעון בראון ; עו"ד ערן מרינברג
- בשם המשיבה 2 : עו"ד אבי הלוי
- בשם המשיבה 5 : עו"ד איתן הברמן
- בשם המשיבה 6 : עו"ד מנחם מושקוביץ
- בשם המשיבה 7 : עו"ד עמרי שגב
- בשם המשיבה 8 : עו"ד אורי הברמן
- בשם המשיבה 10 : עו"ד אפרת איצקוביץ
- בשם המשיב 11 : עו"ד יונתן ברמן

החלטה

מונחת לפניי בקשה להכרעה מוקדמת מטעם היועץ המשפטי לכנסת, שעניינה בשניים. האחד, למי הסמכות לקבוע האם חבר כנסת "פרש מסיעתו" לפי 6א לחוק-יסוד: הכנסת ("חוק היסוד").

השנייה, האם התמודדות בבחירות לכנסת חדשה, במסגרת רשימת מועמדים שמגישה מפלגה שאינה המפלגה אותה מייצג חבר הכנסת בכנסת היוצאת, מהווה – כשלעצמה – פרישה מסיעה האסורה לפי סעיף 6א לחוק היסוד.

טענות הצדדים

1. המבקש סבור כי יש לענות בשלילה לשתי השאלות שהוצגו. לשיטתו, סמכותה של ועדת הכנסת להכריז על חבר כנסת כפורש היא סמכות קונסטיטטיבית ייחודית, הנתונה לוועדת הכנסת בלבד. על כן, ועדת הבחירות המרכזית אינה רשאית שלא לאשר התמודדותו של מועמד, אף אם היא קובעת שהוא פרש מסיעתו ולא התפטר מהכנסת בסמוך לכך, אלא אם ועדת הכנסת קבעה את הפרישה לפי התנאים הקבועים בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994. כמו כן סבור המבקש כי התמודדות חבר הכנסת היוצאת במסגרת פוליטית אחרת מזו שייצג בכנסת – אינה מהווה, כשלעצמה, פרישה מסיעה. לפי עמדה זו, המגבלות החלות על חבר כנסת שפרש מסיעה נועדו למנוע "מעילה באמון הציבור", המתבטאת בכך שפלוני נבחר לכנסת במסגרת רשימת מועמדים מסוימת, ולאחר מכן הוא פועל מתוך הכנסת בניגוד לעמדת הסיעה שנבחרה. רציונאל זה, לשיטת המבקש, אינו מתקיים בתקופה הסמוכה לבחירות לכנסת, שכן מדובר בתקופה ייחודית שבה המסגרות הפוליטיות מגבשות צורה לקראת הבחירות הבאות.

ביקשתי את עמדת סיעות הכנסת היוצאת ואת עמדת היועץ המשפטי לממשלה. חלק מהסיעות לא הגישו תגובה או שהותירו את ההכרעה לשיקול דעתי. סיעות אחרות הציגו את עמדותיהן, שניתן לחלקן לשלוש קבוצות. קבוצה אחת, הכוללת את משיבות 5, 6 ו-8 (סיעות ישראל ביתנו, יהדות התורה והמחנה הדמוקרטי), הודיעה כי היא תומכת בעמדת המבקש במלואה. שנייה, הכוללת את משיבה 7 (סיעת העבודה-גשר), סברה כי לוועדת הבחירות הסמכות להכריע בנושא, בעת בחינת רשימת מועמדים, וכי התמודדות בבחירות במסגרת פוליטית אחרת עלולה להוות פרישה מסיעה. שלישית, הכוללת את משיבה 1 (סיעת כחול לבן) צידדה בעמדת המבקש בשאלת הסמכות, בדומה לקבוצה הראשונה, אך חלקה עליו בשאלה המהותית, בדומה לקבוצה השנייה.

משיב 11, היועץ המשפטי לממשלה, לא הביע עמדה קונקרטית. טעמו לכך הוא שהיועץ המשפטי לכנסת הוא הפרשן הרלוונטי של דיני הכנסת בנושא התפלגות או פרישה, בצירוף העובדה שבמועד זה אין כל מקרה קונקרטי הטעון הכרעה. יחד עם זאת, לתגובה צורפה עמדת היועץ המשפטי לממשלה שהוגשה במסגרת בג"ץ 1759/06 מפלגת העבודה נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית (14.08.2006) (עניין "מפלגת העבודה"), לפיה סמכותה של ועדת הכנסת איננה ייחודית והיא דקלרטיבית באופייה. עמדה זו הוגשה לנוכח עמדה שונה שהובעה על ידי יו"ר ועדת

הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, השופטת ד' ביניש. בית המשפט העליון לא הכריע בין העמדות השונות, שכן באותו עניין ההכרעה בה לא נדרשה מבחינה אופרטיבית.

הרקע הנורמטיבי

2. נפתח בהצגת הרקע הנורמטיבי העוסק בפרישה מסיעה. במוקד דיוננו עומדת הוראת סעיף 6א לחוק היסוד, הקובע כדלהלן:

"(א) חבר הכנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו, לא יכלול, בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהיתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת; הוראה זו לא תחול על התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק.

(ב) לענין סעיף זה –

'פרישה מסיעה' – לרבות הצבעה במליאת הכנסת שלא בהתאם לעמדת הסיעה בענין הבעת אמון לממשלה או אי-אמון בה; ואולם הצבעה כאמור לא תיחשב כפרישה אם חבר הכנסת לא קיבל כל תמורה בעד הצבעתו;

'תמורה' – במישרין או בעקיפין, בהבטחה או בהתחייבות לעתיד, ולרבות הבטחת מקום ברשימת מועמדים לכנסת, או מינוי חבר-הכנסת עצמו או אדם אחר לתפקיד כלשהו."

פרק י' לחוק הכנסת קובע הוראות משלימות להסדר זה, כגון הגדרת התפלגות מותרת, שאינה בגדר פרישה מסיעה. לענייננו רלוונטי בעיקר סעיף 61(א) לחוק הכנסת, המוסיף וקובע ביחס לפרישה מסיעה:

"פרש חבר הכנסת מסיעתו שלא במסגרת התפלגות, תקבע ועדת הכנסת בישיבה שבסמוך לאחר הפרישה ולאחר שנתנה לחבר הכנסת הזדמנות להשמיע את טענותיו, את דבר פרישתו, וכן את השינוי במספר חברי אותה סיעה."

הנה כי כן, הכלל הוא כי ועדת הכנסת צריכה לקבוע את דבר הפרישה. ומן החקיקה העוסקת בפרישה מסיעה, אל החקיקה שעניינה הסמכות לאשר רשימות מועמדים.

3. פרק ו' לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 ("חוק הבחירות") עוסק ברשימות מועמדים והגשתן. סעיף 63 לחוק, שכותרתו "אישור רשימות מועמדים", קובע כך:

"רשימת מועמדים... שהוגשה כהלכה, או שתוקנה לפי סעיף 62, תאשר אותה הועדה המרכזית..."

הסעיף מטיל על ועדת הבחירות המרכזית את החובה לאשר את רשימות המועמדים שהוגשו כהלכה, ובהתאם לכך גם את הסמכות לקבוע האם רשימת מועמדים לא הוגשה כהלכה, ועל כן נפל בה ליקוי. מכוח סעיף חוק זה, הוועדה בוחנת, בין היתר, האם כל מועמד שנכלל ברשימת מועמדים שהוגשה לקראת הבחירות עומד בתנאי חוק היסוד וחוק הבחירות. בחינה זו כוללת בדיקה מדוקדקת של כשירות המועמד להתמודד, ובכלל זה גם עמידה בדרישות להסכמת המועמד להתמודד, במגבלות של גיל, ובתנאים של אזרחות ותושבות. במקרים מסוימים הוועדה רשאית לבחון גם סוגיות מהותיות הכרוכות בבירור עובדתי מורכב יותר, כגון מטרותיהם ומעשיהם של המועמדים (עיינו: סעיפים 6, 7, ו-7א לחוק היסוד וסעיפים 56 עד 58 לחוק הבחירות). להשלמת התמונה, על סירוב של הוועדה לאשר רשימת מועמדים או חלקה, מחמת הגשתה "שלא כהלכה", ניתן לערער לבית המשפט העליון (סעיף 64 לחוק הבחירות).

סיכומה של מסגרת נורמטיבית, ועדת הבחירות המרכזית מוסמכת לבחון האם רשימה הוגשה "כהלכה". בד בבד, ועדת הכנסת מוסמכת לקבוע כי חבר כנסת יוצאת מוגדר כמי ש"פרש מסיעה". אין חולק כי במקרה כזה חייבת ועדת הבחירות המרכזית לקבוע שהתמודדותו של חבר הכנסת במסגרת רשימת מועמדים שהגישה מפלגה, שהיתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת – "אינה כהלכה". המחלוקת נסובה על מקרה שבו ועדת הכנסת כלל לא נדרשה לעניינו של חבר הכנסת, ולא קבעה כי הוא פרש מסיעה או שללה זאת. האם גם במקרה כזה רשאית ועדת הבחירות לקבוע, בנסיבות המתאימות, כי מדובר בהגשה "שאינה כהלכה"? זוהי השאלה שבה נדון בפתח הדברים. רק לאחר שתובהר מסגרת הסמכות, ובכפוף להכרעה, יהיה מקום לדון בשאלה השנייה שבה נחלקו הצדדים: האם התמודדותו של חבר כנסת במסגרת רשימת מועמדים, שמגישה מפלגה השונה מזו שאותה מייצגת הסיעה בה הוא חבר בכנסת היוצאת, מהווה פרישה מסיעה כשלעצמה?

דיון והכרעה – סמכות להכריז על חבר כנסת כפורש

4. כאמור, המבקש וחלק מהמשיבות טוענים כי לוועדת הכנסת סמכות ייחודית לקבוע כי חבר כנסת ייחשב כפורש במשמעות המושג בחוק היסוד. על פי קו זה שהציגו, קביעת ועדת הכנסת היא קונסטיטוטיבית, ומכוננת את מעמדו של חבר הכנסת כחבר "פורש". ללא קביעה – סטטוס אין. מכאן מסקנתם שוועדת הבחירות המרכזית אינה יכולה לקבוע כי מועמד מטעם רשימה מסוימת הוא בגדר חבר כנסת שפרש, מבלי שוועדת הכנסת קבעה כך קודם לכן. עמדה זו נסמכת על פרשנות סעיף 61 לחוק הכנסת, שצוטט לעיל. למרות זאת, ובדומה לטענת היועץ המשפטי לממשלה בעניין מפלגת העבודה – שנותרה בצריך עיון בפסק הדין – סבורני כי לשון החוק ותכליתו תומכים בעמדה שונה.

אכן, סעיף 61 לחוק הכנסת קובע כי אם "פרש חבר הכנסת מסיעתו שלא במסגרת התפלגות, תקבע ועדת הכנסת... את דבר פרישתו". מכאן אנו למדים על חובתה של ועדת הכנסת לקבוע את דבר פרישתו של חבר כנסת. ברם, החוק אינו שולל מגורם אחר את הסמכות לדון, ולו באופן אגבי, בסוגיית הפרישה. בפרט, חוק הכנסת אינו עוסק בתקופת בחירות ובידני הבחירות. עניינו במרקם החיים הפרלמנטריים, ולא ברשימות מועמדים לכנסת חדשה. פרק י' לחוק, שבו מצוי סעיף 61, עוסק על פי כותרתו ב"סיעות". הפרק קובע, מלבד השאלה כיצד נקבעת פרישה מסיעה, גם מתי ישנה התפלגות של סיעה, מהו האופן שבו יש לאשר התפלגות סיעה, מספר חברי הכנסת שיש לסיעה לאחר התפלגות או פרישה, ומה דין ייצוג הסיעה כאשר חברי הסיעה חלוקים בשאלה מי מייצג את הסיעה. עניינו הרואות – עניינים פרלמנטריים, ולא דיני בחירות. עולה כי לשון חוק הבחירות ומכלול הסדריו אינה תומכת בעמדה כזו או אחרת, ובעיקר – לא ניתן ללמוד ממנה, בטח לא באופן מפורש, על שלילת סמכותה של ועדת הבחירות שלא לאשר רשימה לעת בחירות, אם לדעתה אחד מהמועמדים הוא חבר כנסת שפרש מסיעה.

מן הצד השני, לשון חוק הבחירות תומכת דווקא בסמכות ועדת הבחירות לקבוע, לעניין אישורן של רשימות, כי חבר כנסת פרש מסיעה: "רשימת מועמדים שהוגשה כהלכה, תאשר אותה הועדה המרכזית". הלשון רחבה ובלתי מסויגת. בה בעת, בצמוד לסעיף 6א ניתן למצוא דוגמא להגבלה מפורשת של סמכות – אמנם לא של ועדת הבחירות אלא של העומד בראשה. כך, סעיף 6(א) לחוק היסוד מסמיך את יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לקבוע קיומו או העדרו של קלון, שעלול למנוע מאדם התמודדות בבחירות לכנסת. במקביל לכך, סעיף 6(ד) שולל במפורש את סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, כאשר בית משפט קבע את דבר הקלון: "קביעת יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית... לא תידרש אם קבע בית המשפט, לפי דין, כי יש עם העבירה, בנסיבות הענין, משום קלון". השוני בלשון שני הסעיפים הסמוכים זה לזה – שלילת הסמכות ביחס לקלון ושתיקה ביחס לפרישה – תומכת בעמדה שהסמכות קיימת במקרה של פרישה.

5. הניתוח הלשוני נוטה אפוא לטובת מתן הסמכות לוועדת הבחירות המרכזית. עם זאת, יש להודות כי אין לסוגיית הסמכות התייחסות מפורשת, וניתן לפרש את דברי החקיקה בשתי הדרכים שהוצעו. עלינו לפנות אפוא לתכלית דברי החקיקה. על כוונת המחוקק לעניין מעמדה של ועדת הכנסת וקביעותיה ניתן ללמוד, בראש ובראשונה, מהתיקון שבמסגרתו נקבעה לראשונה סמכות ועדת הכנסת לקבוע את דבר פרישתו של חבר כנסת. במסגרת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12), נחקקה גם הוראת המעבר הבאה:

"חבר הכנסת שפרש לפני תחילתו של חוק זה מהסיעה אשר שמו נכלל ברשימת המועמדים שלה, והוא חזר אליה בהסכמתה לפני

תחילתו של חוק זה או לא יאוחר משה חודשים מתחילתו – בטל כל הסכם שנעשה עמו בקשר עם פרישתו, ורואים אותו, לענין חוק זה, כאילו לא פרש מסיעתו (סעיף 6(3) לחוק הכנסת)."

הוראת המעבר מסדירה במפורש מצב שבו חבר כנסת פרש קודם לתיקון החוק, ובטרם נקבעה בחוק סמכות ועדת הכנסת לקבוע את דבר הפרישה. זאת ועוד, מהוראת המעבר ניתן ללמוד שרואים את חבר הכנסת כאילו פרש אם הוא לא פועל באופן אקטיבי וחוזר בהסכמה את הסיעה ממנה פרש. במילים אחרות, המחוקק סבר שבמועד תיקון החוק חבר כנסת עשוי היה להיות מוגדר כ"פורש" גם מבלי שנקבע כך בוועדת הכנסת. יתר על כן, גם לאחר תיקון החוק חבר כנסת יכול היה להיות מוגדר כמי שפרש, מבלי שהדבר נקבע במפורש בוועדת הכנסת, וזאת אם לא שב לסיעת מחצבתו בתוך חצי שנה. הוראת המעבר מלמדת אפוא שהמחוקק הפריד בין השאלה האם יש לראות חבר כנסת כמי פרש מסיעתו, ובין השאלה האם ועדת הכנסת קבעה כך. לא המדרש עיקר אלא המעשה. כמובן, מדובר בהוראת מעבר, שלאחריה נכנס לתוקף דבר חקיקה חדש, ולכן יש להתייחס אל הדברים בזהירות הראויה; אך עדיין פורצת הוראה זו צוהר לתכליתו של החוק ולכוונת המחוקק.

6. ניתן ללמוד על הסמכות גם מתכליות דיני הבחירות ועדת הבחירות, ותכלית ההסדר בדבר פרישה מסיעה. הסמכות קשורה בטבורה בדין המהותי, ויש לפרשה באופן המקדם את תכליותיו ולא באופן הפוגע במימושן. נפתח עם התייחסות לדיני הבחירות ולמקומה של ועדת הבחירות המרכזית בתוכם. סעיף 137 לחוק הבחירות מעיד על ייחודה של הוועדה ועל סמכויותיה הנרחבות ביחס לנושאים המצויים באחריותה:

"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."

דוגמאות מובהקות לתחולת הסעיף הן קבלת רשימות מועמדים, בחינתן ואישורן. סמכויות כה נרחבות לוועדה ולעומד בראשה נגזרות מתפקידה המרכזי של ועדת הבחירות במהלך תקופת הבחירות:

"ביסוד פעולתה [של ועדת הבחירות] מונחת הדאגה לטוהר הבחירות ולתקינות ההליך הדמוקרטי. בידה הופקדה השמירה על המימוש, הלכה למעשה, של אחת מזכויות היסוד החשובות ביותר: הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ישראל. עליה הוטל התפקיד להחליט על השתתפות בבחירות של רשימת מועמדים או מועמד אשר

במטרותיהם שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות, או תמיכה במאבק מזויין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל (סעיף 7א) לחוק-יסוד: הכנסת). בפעולתה על ועדת הבחירות להגשים, הלכה למעשה, את זכויות הפרט והמפלגה למימוש ההליך הדמוקרטי; עליה להבטיח את 'טוהר הבחירות, ודאות הליך הבחירות והשוויון בבחירות' (בג"ץ 1262/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' טיעת ש"ס, פ"ד סא(1) 185, 204 (2006)). האסמכתאות הושמטו.

האחריות המוטלת על ועדת הבחירות המרכזית רבה היא, ודורשת לקבל החלטות כבדות משקל תחת לוחות זמנים דוחקים. המחוקק הכיר בכך ונתן לוועדה את הכלים להתמודד עם האתגרים הניצבים בפניה. זאת כדי להגשים, בין היתר, את אחד העקרונות המרכזיים בשיטתנו החוקתית – שמירה על טוהר הבחירות ועל אמון הציבור בהן. בנקודה זו פוגשת סמכות ועדת הבחירות את תכלית ההגבלה המוטלת על חבר כנסת שפרש מסיעה. מגבלה זו נחקקה על רקע אירוע קונקרטי, שבמסגרתו נטען כי חברי כנסת פרשו מסיעה מסוימת, וחברו לסיעות מהעבר השני של המפה הפוליטית תמורת טובות הנאה. הצעת החוק אף כונתה "הצעת חוק למניעת מעילה באמון (נבחרי ציבור), התש"ן-1990". מטרתה הייתה להגן על רצון הציבור, ולדאוג לשיקוף רצון זה בהרכב הכנסת וסיעותיה. זאת ועוד, המחוקק סבר שהתוצאה המרכזית של פרישה מסיעה מצויה במישור של בחירות לכנסת חדשה, וה"סנקציה" המרכזית שנקבעה היא כי חבר הכנסת "לא ייכלל, בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים" כמפורט בחוק-היסוד. כך, הגם שלפרישה מסיעה יש אף השלכות מיידיות, הרלוונטיות כבר לכנסת שבה מכהן חבר הכנסת (ראו למשל סעיף 61(ד) לחוק הכנסת).

מהניתוח התכליתי עולה אפוא כי אין הצדקה לשלילת סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית. הוועדה אמורה לדאוג לעמידת הרשימות במגבלות הדין, והמגבלה על חבר כנסת שפרש מסיעה נוגעת באופן ישיר לדיני הבחירות והרשימות. שלילת סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית תפגע בכל אלה, ועלולה לפתוח פתח למתן הכשר לעקיפת החוק. כך, למשל, ככל שוועדת הכנסת לא תספיק או אף תבחר שלא להתכנס בכדי לדון במקרה קונקרטי של פרישה מסיעה, ובפרט בסמוך לתקופת הבחירות. גורמים פוליטיים עשויים, בשל שיקולי הבחירות, למנוע או לעכב כינוס ועדה בנושא דנן, ובכך לסכל את קיומה של הבחינה המהותית של עמידת חבר הכנסת בדרישות חוק היסוד. עמדה דומה הביע הנשיא מ' שמגר, באמרת אגב, בבג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 1, 21 (1994), שבו העניין לא נדרש לשם ההכרעה:

"אם הפרישה מסיעה תהיה גלויה ומוצהרת ובעלת השלכות פוליטיות מרחיקות לכת, [ובכל זאת] לא תיחשב לפרישה (למרות רצונו של הפורש), כל עוד לא ניתנה לכך גושפנקא של ועדת

הכנסת. פרשנות כזאת עלולה ליצור, כמובן, נסיבות בלתי רצויות בחיי הכנסת".

יש למנוע מצב שבו, למשל, חבר כנסת פורש מסיעה באופן גלוי, מצהיר על פרישתו קבל עם, אך לנוכח אי-התכנסותה של הוועדה – יש בידו להפר את החוק ולהתמודד ברשימה שבה נאסר עליו על פי חוק להתמודד.

7. לכל האמור לעיל קיים סייג. מתן סמכות לוועדת הבחירות אין פירושו כי קיימת סמכות "מקבילה" לוועדת הבחירות המרכזית ולוועדת הכנסת. אף אין לומר כי ועדת הבחירות יכולה לקבוע את הסטטוס של חבר כנסת מסוים כ"פורש מסיעה". דברי החקיקה מלמדים כי הסטטוס של חבר הכנסת – האם פרש מסיעה או לא – נקבע על ידי ועדת הכנסת. זהו הגורם שלו נתונה הסמכות בהתאם לסדרי הדין החקוקים, לרבות זכות הערעור לבית המשפט המחוזי שקבע המחוקק בסעיף 61(ג) לחוק הכנסת. בשונה מכך, סמכותה של ועדת הבחירות אינה לקבוע את מעמדו של חבר הכנסת, אלא האם רשימה הוגשה כהלכה. במובן זה, קביעת הוועדה כי חבר כנסת פרש מסיעה ולא יוכל להתמודד ברשימה מסוימת היא קביעה אגבית בלבד של מעמדו. היא נלווית לסמכות ועדת הבחירות לפי סעיף 63 לחוק הבחירות, לאשר את רשימות המועמדים הממלאות את הוראות הדין. ניתן להמחיש זאת – כאנלוגיה להיבט האגביות בלבד – לסמכותו של בית משפט שלום לקבוע באופן אגבי זכויות קניין במקרקעין:

"בית משפט השלום רשאי לדון בנושאים שאינם בסמכותו העניינית רק כשהם מתעוררים לפניו בדרך אגב ודרושים להכרעת התביעה שבסמכותו (סעיפים 51(א)(3) ו-76 לחוק בתי המשפט). אלא מאי? הכרעות אלה כוחן יפה 'לצורך אותו ענין' שנידון בבית משפט השלום בלבד, ואין הן מהוות מעשה בית דין לגבי השאלה הנגררת" (רע"א 8903/11 מפעלי הנדה קדמני בע"מ נ' מקורות חברת המים הלאומית, פסקה 5 (26.08.2012)).

זהו המענה לחשש שהעלה המבקש, בדבר כניסת ועדת הבחירות אל תחומים לא לה. המחוקק העניק לוועדת הכנסת סמכות ייחודית, וסמכות ייחודית כזו נותרה בידה. לא מדובר בסייג תיאורטי, אלא בעניין בעל השלכות מעשיות:

ראשית, ועדת הבחירות תפעיל את סמכותה האגבית רק במקום שבו ועדת הכנסת לא הכריעה בדבר מעמדו של חבר כנסת מסוים. אם נשוב לאנלוגיה לבית משפט השלום ובית המשפט המחוזי, הרי שהכרעת בית המשפט המחוזי, שהוא בעל הסמכות העניינית, מחייבת את בית משפט השלום שנדרש לזכויות הקניין באופן אגבי. כך מטעמים מעשיים של אחידות וסופיות, אך גם מטעמים עקרוניים של חלוקת סמכויות. משמע, הסמכות הישירה מוענקת לוועדת הכנסת, ומכאן

שאם נדרשת ועדת הכנסת לדבר הפרישה – קביעתה מחייבת גם את ועדת הבחירות. הסמכות האגבית קמה רק במקום שבו ועדת הכנסת לא דנה בסוגיית הפרישה, והצורך להכריע מתעורר במסגרת חובת ועדת הבחירות לאשר רשימות מועמדים או לא לאשרן. לאמור, הבכורה ניתנת לוועדת הכנסת, אולם היה וועדת הכנסת לא החליטה בנדון, ומתעוררת שאלה קונקרטית בדבר כשרות הרשימה שהוגשה – אזי התפקיד האחרון מוטל על ועדת הבחירות מכוח חוק הבחירות.

שנית, והואיל ומדובר בסמכות אגבית, ראוי שוועדת הבחירות תקבע כי חבר כנסת פרש מסיעה, מבלי שהדבר נקבע בידי ועדת הכנסת, רק במקרים שאינם גבוליים מבחינה מעשית או משפטית. זהו האיזון הראוי בין החשש להתערבות ועדת הבחירות בעניינים פנים-פרלמנטריים, ובין החשש מעקיפת החוק על ידי חברי כנסת שפרשו מסיעה, באין סמכות למנוע את הפגיעה בחוק. היבט מעשי של קביעה זו מצוי בקביעת החוק כי "לא תקבע ועדת הכנסת כי חבר הכנסת פרש מסיעתו אלא לאחר שבדקה את העובדות הנוגעות לפרישתו" (סעיף 61(ב) לחוק הכנסת). כמובן, כאשר ועדת הבחירות רשאית, מכוח סמכות אגבית, לקבוע כי חבר כנסת פרש מסיעה – ניתן לטעון כי יש להטיל עליה את הבירור העובדתי. אך דומני כי לנוכח השוני בין שני הגופים והרגישות שמלווה קביעה שחבר כנסת פרש מסיעתו – נדמה כי כעניין של מדיניות, מוטב שוועדת הבחירות תעשה זאת רק כשהעניין ברור, ולא דורש בירור עובדתי שאינו מדבר בעד עצמו. כמובן, אין לאפשר לצד לנצל כלל זה על ידי העלאתן של טענות עובדתיות באשר הן. הנסיון מלמד כי לא פעם, פרישת חבר כנסת מסיעה עולה בבירור מהצהרותיו ומעשיו.

שלישית, נכון כי במידת האפשר – ועדת הכנסת היא זו שתדון בטענות בדבר פרישה מסיעה. זאת ועוד, יש מקום לקבוע כי העדר פניה לוועדת הכנסת מצד סיעה שטוענת לפרישה ממנה, עלולה לעלות במקרים המתאימים לכדי אי-מיצוי הליכים או שיהוי לעניין עתירה לוועדת הבחירות המרכזית.

לסיכומה של סוגיית הסמכות, לשון החוק ותכליתו מלמדים כי יש לוועדת הבחירות המרכזית סמכות שלא לאשר חלק מרשימת מועמדים, מן הטעם שאחד המועמדים הוא חבר כנסת שפרש מסיעה. כך במקרה שבו ועדת הכנסת לא נדרשה לסוגיה זו. ואולם, סמכות זו אגבית היא. זאת ועוד, לנוכח הסמכות ואופייה, ועדת הבחירות תקבע – באופן אגבי – כי חבר כנסת פרש לעניין הגשת רשימות המועמדים רק במקרים שאינם גבוליים מבחינה עובדתית או משפטית. בנוסף לכך, על סיעות הכנסת למצות תחילה, במידת האפשר, את האפיק של פניה לוועדת הכנסת. מימושו של אפיק זה הוא דרך המלך, והוא מייתר את הצורך בהכרעה של ועדת הבחירות המרכזית.

8. מסקנת הדיון הקודם היא כי ועדת הבחירות המרכזית עשויה, במקרים המתאימים, להידרש לטענות בדבר פרישה מסיעה. מכאן, לכאורה, שאין מניעה כי אכריע גם בשאלה השניה שהעלה המבקש, הנוגעת לדין המהותי: האם התמודדות של חבר כנסת בבחירות לכנסת חדשה, במסגרת רשימת מועמדים שמגישה מפלגה השונה מזו שאותה מייצגת הסיעה בה הוא חבר בכנסת היוצאת, מהווה פרישה מסיעה?

כאמור, הצדדים העלו שיקולים שונים ביחס לסוגיה זו. שתי סיעות סברו, בניגוד לעמדת המבקש, כי גם בתקופת בחירות לא יכול חבר כנסת "לעבור" לרשימה אחרת, שמפלגתו הקודמת אינה מתמודדת במסגרתה. ואולם, מנגד הציג המבקש מספר שיקולים שמתווים דרך. ראשית, ישנה הבחנה בין עצם ההתמודדות במסגרת רשימה חדשה, ובין הצבעה קונקרטית כזו או אחרת בניגוד לעמדת הסיעה הנוכחית, גם בתקופת בחירות. הבחנה כזו עשויה לתת מענה לחששות השונים שהעלו שתי הסיעות. שנית, יש לתת את הדעת גם על מכלול החקיקה, ובפרט על סעיף 57א לחוק הבחירות. סעיף זה קובע כי בתקופה של 90 יום שלפני יום הבחירות לכנסת, ניתן "להבטיח מקום" ו"לעשות הסכם" עם חברי כנסת, לעניין מועמדותם ברשימה המתמודדת לכנסת החדשה. התפיסה העולה מכאן היא כי החשש מפגיעה ביכולתה של רשימה להגשים את מטרותיה בכנסת הוא בעל עוצמה פחותה בתקופת בחירות, ובשלהי תקופת כהונתה של כנסת. על פי גישה זו, מעמד הזכות להיבחר עולה בתקופת בחירות. רק לאחרונה נפסק שסעיף זה מניח כי "מעשים הנעשים ב'תקופת הדמדומים' של הכנסת אינם כמעשים הנעשים במהלך כהונת הכנסת והסכם לשריון ברשימה שיכול היה להתפרש כהפרת חובת נאמנות לסיעה בתקופה אחרת, אינו בעל משמעות דומה בתקופת ההיערכות לבחירות" (ע"א 4799/19 קלנר נ' הליכוד – מפלגה לאומית ליברלית, פסקה 16 לפסק דינה של הנשיאה חיות (28.07.2019)).

אכן, השיקולים שהציגו הצדדים בהירים ובעלי הגיון. ברם, סבורני כי המסגרת הדיונית הנוכחית אינה מתאימה להכרעה בשאלה שהעלה המבקש. כאמור, סמכותה של ועדת הבחירות לדון בסוגיית פרישתו של חבר כנסת היא אגבית, ונלווית לסמכותה לאשר רשימות שהוגשו כהלכה. דרך המלך, שאותה קבע המחוקק, היא דיון בטענות בדבר פרישה מסיעה בוועדת הכנסת. זוהי המסגרת הדיונית המרכזית, וזהו הגורם המתאים ביותר לדון בסוגיות שהן, מטיבן וטבען, שלובות בחיי הכנסת ובאורחותיה. הגם שסוגיית הפרישה מסיעה היא בעלת נפקות לעת בחירות, שורשה מצוי בפעולת הכנסת ובחובתם של חברי הכנסת כלפי בוחריהם. לפיכך ראוי כי גם הכללים העקרוניים ייקבעו בידי רשויות הכנסת. לעניין זה הסכימו הן היועץ המשפטי לכנסת והן היועץ המשפטי לממשלה. אין זה רצוי כי גורם של סמכות אגבית בלבד, הקשורה באופן ממוקד לתקופת הבחירות, יקבע במנותק ממקרה קונקרטי כללים עקרוניים בדין המהותי העוסק בתפקידם,

במעמדם ובהתנהלותם של חברי הכנסת. לעיתים אין מכך מנוס, למשל כאשר מגיע תיק ספציפי הדורש הכרעה אגבית, וכאשר הכללים המשפטיים אינם ברורים. אך לא זהו המצב שלפנינו. אין לפני מקרה הדורש הכרעה, ולפיכך אין מקום לטעת מסמרות בסוגיות עקרוניות המונחות, דרך כלל, לפתחה של ועדת הכנסת.

אין לכתוד כי נדרשת וודאות משפטית בכגון דא, וזו הסיבה שהובילה את המבקש, מלכתחילה, לבקש "הכרעה מוקדמת". נטען כי חברי הכנסת מעוניינים לדעת האם הם יכולים להתמודד כרצונם ברשימות לכנסת החדשה, או שיש מגבלות ביחס לחלק מהרשימות. רצון זה, לפעול על פי הדין, ראוי הוא. אך כאמור, הגורם המתאים להתוות את הדין הוא ועדת הכנסת. לא למותר לציין כי גם בעת הזאת ועדות הכנסת רשאיות לדון בנושאים כלליים או עקרוניים, ולא מן הנמנע שהוועדה המסדרת או ועדת הכנסת, לכשתקום, תביע עמדתה בסוגיה זו, באופן כללי או במסגרת התייחסות למקרה קונקרטי. כך, עוד בטרם מועד הגשת רשימות המועמדים לכנסת ה-23. אוסיף כי זהו המסלול שראוי לצעוד בו, ודומה כי זהו האינטרס של גורמי הכנסת עצמם. לנוכח סד הזמנים, נכון כי פנייה לשם מתן הכרעה עקרונית בסוגיה תיערך בהקדם. כאמור לעיל, אם יתעורר במסגרת הגשת הרשימות מקרה קונקרטי הדורש התייחסות, ובהעדר הכרעה של ועדת הכנסת או הוועדה המסדרת – לא יהיה מנוס כי הסוגיה תוכרע באופן אגבי בידי ועדת הבחירות. אך ראוי למנוע מצב זה מראש.

9. סוף דבר, אין מקום לקבל את הבקשה להכרעה מוקדמת ביחס לדין המהותי. הגם שהמבקש העלה נימוקים כבדי משקל, ראוי כי הגורם שיידרש לראשונה לכללים העקרוניים – ובהעדר מקרה קונקרטי שהוצג לוועדת הבחירות – הוא ועדת הכנסת. זהו הגורם שהוסמך על פי חוק לדון בפרישת חבר כנסת. עוד עולה כי גם בסד הזמנים ניתן להעלות את הטענות שהועלו לפני ועדת הכנסת או הוועדה המסדרת. לצד זאת, לוועדת הבחירות המרכזית ניתנה הסמכות שלא לאשר רשימת מועמדים שלא הוגשה כהלכה. סמכות זו כוללת גם את האפשרות של הידרשות אגבית לפרישתו של חבר כנסת מסיעה, ככל שמתעורר חשש לכך שרשימת מועמדים לכנסת הוגשה שלא כהלכה. כאמור – במישור שיקול הדעת ראוי להגביל, במידת האפשר, את השימוש בסמכות אגבית זו, שנועדה בעיקרה למנוע את סיכול תכליות החוק במקרים מובהקים יחסית.

ניתנה היום, ג' בטבת התש"פ (31.12.2019).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 14/23

העותרים :

1. עו"ד שחר בן-מאיר
2. עו"ד יצחק אבירם

נגד

המשיבים :

4. הליכוד – תנועה לאומית ליברלית
5. התאחדות הספרדים שומרי תורה, תנועתו של מר"ן הרב עובדיה יוסף זצ"ל
6. אלקטור תוכנה בע"מ
7. היועץ המשפטי לממשלה
8. הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים

המבקשות להגיש חוות
דעת :

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר ; עו"ד רחל ארידור הרשקוביץ

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

בשם העותרים :

- בשם משיבה 1 : עו"ד אבי הלוי ; עו"ד ניבה הלוי ; עו"ד שמואל תמיר (שורקי)
בשם משיבה 2 : עו"ד ישראל באך
בשם משיבה 3 : עו"ד ירון דוד
בשם משיבים 4-5 : עו"ד אבי מילקובסקי ; עו"ד אילנית ביטאו

החלטה

1. העתירה המונחת לפני מופנית כלפי השימוש באפליקציה בשם "אלקטור", אשר לטענת העותרים משמשת את משיבים 1-2 – רשימות הליכוד וש"ס – במסגרת מסע הבחירות שלהן. לפי הנטען בעתירה, רשימת הליכוד פעלה לשם העלאת פנקס הבוחרים – המכיל פרטים אישיים כגון שם, כתובת ומספר זהות, של כל בעלי זכות ההצבעה בישראל – על גבי מסד הנתונים של האפליקציה. העותרים סבורים כי השימוש באפליקציה במסגרת תקופת הבחירות

וביום הבחירות עצמו מנוגד לדין, ומבקשים כי אוציא צווים שונים למניעת או הגבלת השימוש באפליקציה מכוח סעיף 17 ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ("חוק דרכי תעמולה").

ביתר פירוט, העותרים טוענים כי השימוש באפליקציה מפר את הדין במספר צורות: ראשית ועיקר, נטען כי המידע המועלה לאפליקציה גלוי לכל אדם, ללא כל פיקוח ובקרה, תוך פגיעה חמורה בפרטיותם של כל הרשומים בפנקס, ותוך הפרת הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 ותקנות שהותקנו מכוחו. שנית, נטען כי עצם העלאת פנקס הבוחרים על גבי האפליקציה מנוגדת לדין, המחייב רשימה לקבל היתר לשם העברת הפנקס לידי גורם אחר. שלישית, האפליקציה משמרת את המידע המצוי בפנקס גם לאחר הבחירות, בניגוד לדין המחייב למחקו בתום הבחירות. רביעית, נטען כי הוספת נתונים לפנקס הבוחרים – כגון נטייתו הפוליטית של בוחר מסוים – מנוגדת לדין, שכן היא יוצרת למעשה מאגר נתונים חדש ועשיר יותר בנתונים. חמישית, נטען כי הליכוד מתכוונת להשתמש באפליקציה ביום הבחירות כדי לסמן בה את זהות האזרחים שהגיעו להצביע, תוך פגיעה מהותית בחשאיות הבחירות והפרת תקנה 45 לתקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973, האוסרת על שיחת טלפון או הפעלת מכשירי רדיו וטלוויזיה בעת ההצבעה בקלפי. שישית, נטען כי השימוש באפליקציה שתואר לעיל מפר את הוראת סעיף 118 א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 ("חוק הבחירות"), האוסרת שימוש בפנקס הבוחרים "שלא לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים". העותרים הוסיפו וציינו כי לא מיצו הליכים ולא פנו אל מי מן המשיבים. הם הסבירו התנהלות זו בכך שלשיטתם אין בפניה זו תועלת, שכן "סביר מאוד להניח (אם לא בוודאות מוחלטת) כי הליכוד לא היה נעתר לפניה מוקדמת".

2. הליכוד ומשיבה 3 – שפיתחה ומתפעלת את האפליקציה – סבורות כי יש לדחות את העתירה. משיבות אלה העלו טענות רבות לגופו של עניין: נטען כי העלאת הפנקס לאפליקציה ואופן השימוש בה אינם מפרים את הפרטיות; כי העלאת הפנקס על גבי האפליקציה והשימוש בה, בתקופת הבחירות וביום הבחירות עצמו, תואמים את הוראות החוק; וכי אמנם התגלה בתקופה האחרונה פרצת אבטחה באפליקציה שעל פי הנטען הובילה לדליפת פנקס הבוחרים, אולם תקלה זו טופלה והעניין נבדק בידי הרשויות המוסמכות. לא נרחיב לתאר את הטענות לגופן של דברים, או טענות סף אחרות שהעלות משיבות אלה, שכן לענייננו חשובה בעיקר טענתן כי יש לדחות את העתירה על הסף בהעדר סמכות עניינית ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית. להלן נידרש לטענה זו בהרחבה.

רשימת ש"ס הודיעה כי היא אינה משתמשת באפליקציה, ומלינה על כך שהעותרים לא פנו אליה בשאלה האם היא משתמשת באפליקציה בטרם צירפו אותה כמשיבה לעתירה.

היועץ המשפטי לממשלה סבור גם הוא כי יש לדחות את העתירה מחוסר סמכות עניינית. לשיטתו דברי החקיקה שעליהם מתבססים העותרים אינם מנויים בין דברי החקיקה המקנים ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא צווי מניעה בגין הפרת, ולמצער העותרים לא הניחו תשתית קונקרטית המלמדת אחרת. עוד הוסיף היועץ המשפטי לממשלה כי על פני הדברים חלק מהטענות העובדתיות של הליכוד ושל משיבה 3 אינן נכונות וכי לכאורה הופרו הוראות חוק הגנת הפרטיות והתקנות מכוחו, וכי דליפת פנקס הבוחרים מהאפליקציה ועמידת משיבים אלה בדרישות הדין מצויות כעת בהליכי בדיקה ופיקוח בידי הרשות המוסמכת – הרשות להגנת הפרטיות.

לאחר הגשת העתירה הוגשה בקשה מטעם שתי חוקרות במכון הישראלי לדמוקרטיה להגיש חוות דעת, התומכת באופן עקרוני בקבלת העתירה. די אם נציין כעת כי עמדת המבקשות בסוגיית הסמכות הייתה דומה לעמדת העותרים. עיינתי בחוות הדעת, ובנסיבות אלה – ובהתחשב בתוצאה שאליה הגעתי על נימוקיה – אין צורך לקבל את הבקשה, אשר נמחקת בזאת.

אלה טענות הצדדים לעתירה, ומכאן להכרעה.

3. סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית להוציא את הסעד המבוקש בעתירה – צו מניעה – קבועה בסעיף 17 ב לחוק דרכי תעמולה, הקובע בחלק הרלוונטי לענייננו:

"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 (להלן – צו מניעה)" (ההדגשות הוספו).

הסעיף קובע רשימה מוגדרת של דברי חקיקה, שביחס אליהם ניתן להוציא צו מניעה. בעבר פירשו חלק מיושבי ראש ועדת הבחירות את הסעיף באופן רחב יחסית, המקנה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא צווי מניעה מעשים שאינם כלולים בדברי החקיקה המצוינים בסעיף. כך נהגו, כנראה, לתת מענה לבעיה שהתעוררה בתקופת הבחירות. ברם, בשנת 2017 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בהרכב מורחב, אשר קבע בדעת הרוב (מפי הנשיאה מ' נאור, בהסכמת השופטים י' דנציגר, ע' פוגלמן ונ' סולברג, וכנגד דעתו החולקת של

המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין) כי אין ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא צווי מניעה שלא מכוח דברי החקיקה המנויים במפורש בסעיף 17ב (דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) ("עניין טיבי").

הפרשנות לפיה חוק דרכי תעמולה קובע הסדר שלילי בעניין הסמכות התבססה על מספר נימוקים. ראשית, ומבחינה לשונית, הסעיף אינו מסתפק בציון דברי החקיקה, אלא מוסיף וקובע חלקים ספציפיים מתוך אותם דברי חקיקה, שרק ביחס אליהם או מכוחם ניתן להוציא צו מניעה. שנית, נקבע כי הפרשנות המצמצמת משקפת את ההכרעה הערכית לפיה "ישנה הצדקה להגביל את סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות לתת צו מניעה רק במקרים מסוימים, שבהם בוצעו עבירות הקשורות בעבותות לדיני התעמולה, שהם לחם חוקו, ולא בכל מקרה של הפרת איסור פלילי באשר הוא" (שם, פסקה 25 לפסק דינה של הנשיאה נאור). ודוקו, באותו עניין דובר על שאלת הסמכות למנוע פגיעה ברגשות דתיים באמצעות תעמולת בחירות. אותה פגיעה שנדונה בעניין טיבי נעשתה במסגרת תעמולה, ותכליתה המרכזית הייתה השפעה על הבוחרים ועל תוצאות הבחירות. חרף כל אלה, נקבע כי ליושב ראש הוועדה אין סמכות להעניק צו למניעת עבירה מסוג זה, שכן המוקד מצוי בפגיעה ברגשות ולא בגרעין דיני הבחירות, למרות שתכלית העבירה היא להשפיע על הבוחר ועל הצבעתו ביום הבחירות. לשון אחר, בית המשפט העליון הקפיד ל"הצמיד" את היקף הסמכות של יושב ראש ועדת הבחירות לדרישות הפורמליות של סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה.

טעם נוסף שהוזכר בעניין טיבי עוסק בקיומן של סמכויות מקבילות. ככל שמדובר בתעמולת בחירות שתוכנה הוא מעבר על החוק – קיימת סמכות לגורם אחר למנוע את ההפרה: "היעדר סמכות כאמור ליו"ר ועדת הבחירות אין משמעה היעדר הסדרה. תעמולה שתהווה הפרה של חוק, שאינו מנוי בסעיף 17ב(א), תוסדר במסגרת הדינים הרלוונטיים ובאמצעות פנייה לערכאה המתאימה" (שם). מבחינה פרשנית, יש להבחין אפוא בין תחומים שכלל אינם מוסדרים, לבין תחומים שהוסדרו באופן עקרוני, ושביחס אליהם הסעד המבוקש מיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית הוא לפעול במקביל לרשות או הערכאה המוסמכת, בהעדר פעולה מצידם (וכן השוו וראו תב"כ 8/20 הליכוד נ' העבודה (22.02.2015), סעיף 18 להחלטת כב' השופט ס' גובראן).

המחוקק שקל היטב מהן הסמכויות שיש להעניק ליושב ראש ועדת הבחירות. ממלא תפקיד זה הוא שופט מכהן של בית המשפט העליון, ובמסגרת תפקידו כיושב ראש ועדת הבחירות מוענקות לו סמכויות רחבות, בתחומים השונים מתחומי סמכות השיפוט הרגילות, כגון קביעת תקנות, הוראות שעה והשפעה על תקציב הוועדה. ככל הנראה, הדין הגביל את סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות להוציא צווי מניעת ביצוע מעשי עבירה מסוימים ומוגדרים כדי לאזן את כוח

ההכרעה שניתן לו, דהיינו הכוח לעצור פעילות בניגוד לדין. זאת בסעיפים מוגדרים וכתובים עלי ספר חוקים.

4. כאן, קריאה וקריאה חוזרת של העתירה מבהירה בבירור כי היא עוסקת, למעשה, בפגיעה בפרטיות של האזרחים המופיעים במאגר, הגישה שיש לגורמים שונים למידע האישי שלהם, וטענות בדבר פרצות האבטחה המצויות באפליקציה. כך הצהירו העותרים עצמם וכך עולה מהפרק העובדתי והפרק המשפטי של העתירה. אלה סוגיות חשובות ואף חשובות מאוד. כך במדינה דמוקרטית, כך במדינה יהודית. ברם, וכפי שטענו העותרים עצמם, דברי החקיקה שהפרו משיבים 1-3, לשיטת העותרים, מצויים בחוק הגנת הפרטיות או בתקנות מכוחו. דברי חקיקה אלה אינם מנויים בדברי החקיקה שנקבעו ושפורטו בסעיף 17 ב לחוק דרכי תעמולה, ולכן לפי הלשון אין ליושב ראש ועדת הבחירות סמכות להוציא צווים למניעת הפרתם. תוצאה זו אף אינה מסכלת את התכלית הראויה – למנוע הפרה של הוראות חוק הגנת הפרטיות, לרבות בהקשר של בחירות. ישנה רשות האמונה על אכיפת דינים אלה – הרשות להגנת הפרטיות – שצורפה כמשיבה לעתירה. לא זו אף זו, בעתירה צוין במפורש כי "הרשות להגנת הפרטיות... אינה ממלאת את תפקידה ומאפשרת למפלגות ובהן הליכוד, להפר את פרטיות אזרחי ישראל בריש גלי בתקופת מערכת הבחירות, ועל כן עתירה זו". לאמור, ובלי להביע עמדה לגבי נכונות הטענה, העותרים עצמם מכירים בסמכות הרשות, ותכלית העתירה היא לגרום לרשות לבצע את תפקידה או לעקוף את הרשות באמצעות מתן צו מניעה לפי חוק דרכי תעמולה.

לא למותר להדגיש שוב כי כפי שצוין – העותרים לא מיצו הליכים קודם להגשת העתירה. אין לקבל את טענתם לפיה לא עשו כן מפני שקיימת מלכתחילה הסתברות נמוכה כי הפניה המוקדמת תישא פרי ותיענה בחיוב. הפניה המוקדמת אינה נתונה לאומדנא של העותר. לא פעם מעוניין האחרון להגיע מיד לבית המשפט, מבלי לצעוד בדרך מקדמית. בהקשר זה יוזכרו שלוש הנקודות הבאות: ראשית, לעיתים פניה מוקדמת מייתרת עתירה או חלקה, גם באופן בלתי צפוי. שנית, הפניה המוקדמת עשויה להוביל לליבון עובדתי טוב יותר בטרם הגשת עתירה, ובכך לתרום למיקוד המחלוקת. שלישית, העותרים לא פנו אל אף אחד מן המשיבים, ולא רק אל הליכוד. כאמור, רשימת ש"ס טענה כי כלל אינה משתמשת באפליקציה, וכי לא היה מקום להוסיפה לעתירה. בנוסף, מן החומר עולה כי העותרים לא פנו גם אל הרשות המוסמכת בטרם הוגשה העתירה, חרף הכרתם בכך שהסמכות למניעת הפרת דיני הפרטיות מצויה לפתחה. בראי זה עולה כי תכלית העתירה היא, למעשה, להורות לרשות המוסמכת על אכיפת הדין. מעבר לכך שסמכות זו בוודאי אינה מצויה בידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, מדובר באי-מיצוי הליכים בסיסי ביותר במשפט המינהלי.

העותרים נתנו דעתם לקושי במישור הסמכות, וצינו את סעיף 118א לחוק הבחירות. סעיף זה אוסר שימוש או מסירת מידע מפנקס הבוחרים "שלא לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים". ברם, אצלנו התשתית העובדתית – גם זו שפרשו העותרים – אינה מלמדת כי השימוש באפליקציה נועד לצורך אחר מלבד התמודדות בבחירות או קשר עם בוחרים. לפי התשתית שהונחה, כל כולה של האפליקציה לא נועדה אלא לשם קשר עם בוחרים שלא הצביעו ביום הבחירות, ולצורך הנסיון לשכנעם להצביע. אין תשתית עובדתית או משפטית לתחולת סעיף 118א לחוק הבחירות במקרה דנן. החוק, על פניו, מתיר מסירת מידע מפנקס הבוחרים לצורכי התמודדות בבחירות או לצורכי קשר עם ציבור הבוחרים, מבלי שהוספה הסתייגות למונחים אלה. יוצא כי על סמך החוק והפסיקה הקיימים, אין בכוחו של סעיף זה להעניק סמכות ליושב ראש ועדת הבחירות לדון בעתירה זו.

5. המסקנה היא שליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית אין סמכות להעניק צווים בגין הפרת הוראות הדין שלהן טענות העותרים. התוצאה האופרטיבית היא דחיית העתירה על הסף. המחוקק קבע גורם המוסמך לדון בסוגיית הפרטיות של היחיד, גם בשדה הבחירות, והוא הרשות להגנת הפרטיות. כולי תקווה כי הרשות תמצה את הליכי הבדיקה והפיקוח, ביעילות וביסודיות הנדרשת בסד הזמנים של מערכת הבחירות ועל הצד הטוב ביותר. יוטעם, ככלל, שביקורת שיפוטית על פעולת הרשות להגנת הפרטיות מתבצעת על ידי בית המשפט לענינים מינהליים בעניינים המפורטים בהתאם לפרט 28 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לענינים מינהליים, התש"ס-2000.

עם זאת, דליפת פנקס הבוחרים, על המידע האישי הרב שבו, לגורמים מגורמים שונים – מעוררת קושי. כך גם מתוך ההנחה שלא הייתה כל כוונה ליצור פרצה ובהנחה שהיא אכן נסגרה. אשר לאבטחת המידע – בא כוח הליכוד טען כי בעבר הפנקס היה מועבר על גבי נייר. על פי הקו שהציג, אם העברה כזו מותרת, יש לשאול מדוע שכלול התהליך ושילוב טכנולוגיה מתקדמת יהפוך את המותר לאסור. גם אם הדבר נכון, הטיעון חושף את מחיר הקדמה בהקשר זה ואת הסיכונים שטמונים בה. נדמה כי זו נחלת טכנולוגיה מתקדמת.

6. הדברים הובאו שכן בסופו של דבר העניין נוגע לבחירות אף אם אין ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא צווי מניעה ביחס לכך. בהקשר זה יצוין כי לצד הטענות המצויות במישור הסמכות של הרשות להגנת הפרטיות, מעלה העתירה שתי סוגיות הנטועות בדיני הבחירות, שמעוררות מחשבות על היחס בין דיני הבחירות, דיני הפרטיות, וההתקדמות הטכנולוגית העצומה שחלה בעשורים האחרונים. לנוכח חשיבות הסוגיות, והגם שאין סמכות להוציא במסגרת הליך זה צו מניעה בגינן, מצאתי לנכון להעלות את האפשרות של בחינה נוספת של הדין הנוהג על פני המציאות המשתנה.

" שר הפנים ימסור למפלגה או לסיעה בכנסת, באמצעי אלקטרוני או מגנטי... מידע פנקס, וכן רשימה של אזורי הקלפי ותחומיהם ושל מקומות הקלפי... לאחר שתתחייב בכתב, בנוסח שקבע שר הפנים... שלא תעשה שימוש במידע פנקס, לרבות העברתו לאחר, אלא לצורכי התמודדות בבחירות ולצורכי קשר עם ציבור הבוחרים".

סעיפים 39(ד)-(ה) מוסיפים כי "שר הפנים רשאי להורות כי באמצעי האלקטרוני או המגנטי הנמסר לפי סעיף זה יכלול אמצעי הגנה... שר הפנים יודיע לרשם מאגרי המידע כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, לאילו מפלגות או סיעות נמסר מידע פנקס". במילים אחרות, שר הפנים חייב למסור לסיעה ולמפלגה עותק מפנקס הבוחרים. לא מדובר על עותק מודפס אלא על עותק דיגיטלי, כזה שניתן לעבד באמצעות מחשב. המחוקק אף מתייחס לאפשרות שרשימה תעביר עותק מן הפנקס לידי גורם אחר, ולכאורה מאפשר זאת ככל שהשימוש הוא לצורכי התמודדות בבחירות וקשר עם הבוחר, ובכפוף למתן התחייבות על כך בכתב. המחוקק נתן אמנם דעתו לאספקטים של בטיחות ופרטיות, בדמות הרשאה לשר הפנים לקבוע הוראות בדבר אמצעי הגנה ועדכון רשויות הפרטיות. בפועל, שרי הפנים לא מצאו לנכון להתייחס לסוגיה, כנראה מפני שהשיטה עבדה. ואולם, התפתחויות טכנולוגיות מן השנים האחרונות מעלות את השאלה האם אין צורך באסדרת אלמנטים נוספים של המידע: האם המגבלות הקיימות כיום מספיקות, האם ראוי להגביל את אופן השימוש בפנקס גם לצורך יצירת קשר עם בוחרים בקשר לבחירות, האם ניתן להוסיף לפנקס נתונים וליצור מאגר עשיר יותר על בסיס הפנקס, האם אין מקום לקבוע הסדרים מפורטים יותר הנוגעים לאבטחת מידע וכיוצא באלה. הלא היא זה נכון לכוון את הרשימות כיצד ראוי להשתמש בפנקס? השימוש ההולך וגובר באפליקציות ומאגרי מידע, שמגדיל גם את החשש מפני פגיעה בפרטיות, מצריך לשקול חשיבה נוספת בנושא, לשם קביעת הסדרים נוספים על אלה הקבועים בחוק. כמובן שראוי להתחשב גם בשאלה של אפקטיביות האכיפה בפועל בידי הרשויות, ולהביא עניין זה בחשבון בעת עיצוב ההסדרים.

חשאויות הבחירות. סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת קובע, בין היתר, כי "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות, ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת". אחת מדרישות חוק היסוד – שאותה נועד לפרוט חוק הבחירות – היא חשאיות הבחירות. ודאי שדרישת החשאיות כוללת את חשאיות תוכן ההצבעה, דהיינו למה הצביע כל מצביע. זהו גבול גזרה אחד של החשאיות. אך האם יש גזרות נוספות? ומהן? בענייננו נטען כי ניתן לסמן באפליקציה אם אדם מסוים הצביע. מתגובות הצדדים אף ניתן היה ללמוד כי באופן עקרוני אין לכל אזרח בישראל

גישה לסטטוס ההצבעה של חברו, אך ככל שגורם כלשהו העלה את המידע לאפליקציה ביום הבחירות – גורמים מפלגתיים כאלה ואחרים יכולים לצפות בו. אפשרות זו מעלה מספר שאלות: האם דרישת החשאיות בחוק היסוד כוללת גם חשאיות בדבר עצם ההצבעה ביום הבחירות? האם יש הבדל בהקשר זה בין ידע שהוא נחלת הכלל, ידע הקיים רק אצל מפלגות או ידע הקיים אצל גורמי המדינה? והעיקר – הכיצד להתמודד עם הטכנולוגיה החדשה גם כאשר אוחזים בעקרונות ישנים? בה"ש 7/22 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית, פסקה 60 (26.8.2019) התייחס לסוגיה זו יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, המשנה לנשיאה ח' מלצר, וקבע כך:

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".

באותו עניין נדונה השאלה באילו מקרים ניתן לצלם תמונות של בוחרים שהגיעו להצביע, באופן שעלול לחשוף את עצם הגעתם להצביע בבחירות. כפי שעולה מהציטוט, לא הוכרעה השאלה האם עצם חשיפת העובדה כי בוחר מסוים הצביע או לא הצביע מפרה את עקרון החשאיות. יצוין, כפי שגם צוטט, שהנוהג מזה שנים רבות הוא כי נציגים מטעם מפלגות שונות המצויים באתר הקלפי – חברי ועדת הקלפי או משקיפים – מסמנים על גבי עותק מן הפנקס המצוי ברשותם את זהות המצביעים בקלפי. זאת לשם העברת מידע זה לחברי מפלגתם, כדי שינסו לפנות אל מי שעשוי לתמוך במפלגה וטרם הצביע. שאלה היא האם נוהג זה מתיישב עם עקרון החשאיות, וגם אם התשובה לכך חיובית – האם זה המצב גם כאשר עוברים אנו מדפי הנייר אלי אפליקציה ומרשתת. לעיתים הטכנולוגיה וההכרעות הכרוכות בעקבה מאירים באור שונה גם תופעות בלתי טכנולוגיות שקדמו להתפתחות המדע והמשפט. אף אני לא אביע עמדה בסוגיות אלה במסגרת החלטה זו, ולו מן הטעם שמסקנתי הסופית היא כי איני מוסמך להיעתר לעתירה. יתר על כן, הסוגיות מורכבות וניתן עליהן באופנים שונים.

7. הדילמה אינה רק עניין של זמן, אלא אף של מקום. נדמה כי המאפיינים הייחודיים של שיטת הבחירות בישראל ותרבותה המשפטית – גם הן שיקולים רלוונטיים. אך לא יהא זה מיותר לציין כי בעת הזאת אף מקיימים דיונים שונים בנושא הכללי בעידן המחשב במדינות מעבר לים:

"As public records have been made available in computerized form and posted on the Internet, public concerns about protecting the privacy of personally identifiable information in these records have intensified. Before computers and information technology, those who wished to see and copy information in public records had to traipse to a public building, request a record, wait for the staff to find it, carefully read through the record to find the item(s) of interest, and then copy the desired information manually. The physical presence and labor involved resulted in "practical obscurity," that is, the work involved in obtaining access and duplicating information had the effect of protecting the privacy of the information. In the networked world, those built-in protections are removed and there is little or no obscurity. Records can be easily accessed, searched, analyzed, and reconstituted in new forms from nearly anywhere in the world." (Deborah G. Johnson, Priscilla M. Regan, and Kent Wayland, Campaign Disclosure, Privacy and Transparency, 19 Wm. & Mary Bill Rts. J. 959 (2011), <https://scholarship.law.wm.edu/wmborj/vol19/iss4/7>)

מובן, שאין להתעלם מן הנוהג בכגון דא, שמצוי בתוקף עשרות שנים, אך יש לשים אל לב להתפתחויות הטכנולוגיות והשינויים שהם מביאים (ראו למשל מיכאל בירנהק, מרחב פרטי – הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה (תשע"א)).

8. נסכם: מתן צו מניעה ביחס לשתי הסוגיות אינו מצוי בסמכותי העניינית, וזאת גם אם הייתי מניח כי נפלו פגמים שונים בהתנהלות המשיבים – ואיני מביע עמדה בעניין זה, לכאן או לכאן. עם זאת, הסוגיות מעלות שאלות מעוררות מחשבה בדבר התאמת הדין למציאות הטכנולוגית. חוק הבחירות נחקק בשנת 1969, ומאז נכתבו אפליקציות ושורות קוד רבות, גם בקשר עם מערכת הבחירות. ניתן לומר שהטכנולוגיה שינתה את פני הבחירות, במובנים ישירים ועקיפים, גלויים וסמויים. לצד הטכנולוגיה – במקביל ובאופן שלוב – השתנו גם התפיסות לגבי מושגים הקשורים לפרטיות וחשאיות. הטכנולוגיה, כשלעצמה, עשויה לשנות לבדה את היחס למושגים אלה מקצה לקצה או, למצער, להשפיע על האיוונים הראויים. אין לגזור בהכרח גזירה שווה בין נתונים המופיעים על גבי דף ונייר, שיש לצלמם ולהעבירם באופן פיזי, ובין נתונים שניתן לשלוח לכל קצווי תבל בלחיצת כפתור. מדובר בשאלה המחייבת הבנה מעמיקה בפרטים טכנולוגיים לצד בחינה נורמטיבית מחודשת של הסדרים שונים בחוק הבחירות, והתאמתם לימינו אנו. יתכן שראוי לשנות את הדין הקיים, מבחינה עקרונית או מעשית, ולו בהיבט כזה או אחר.

בנסיבות העניין אין מקום לפעול בעניין כבר בבחירות הקרובות. אלה צפויות להיערך בעוד כשבועיים, וממילא מדובר על בחינה מחודשת של הדין הנוהג. אף ישנן הסתמכות והיערכות

של הרשימות על המצב הקיים. לבסוף, הסוגיות סוגיות הן, ומצריכות הליך חשיבה כולל ומורכב. סבורני אפוא כי נכון שאשקול למנות לאחר מערכת הבחירות הקרובה ועדה ציבורית בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון, שתבחן לעומק נושאים בדיני הבחירות המקיימים ממשק עם דיני הגנת הפרטיות על כל ענפיה, לרבות חשאיות הבחירות, תוך התייחסות גם לפיתוחים הטכנולוגיים שהפכו דומיננטיים במערכות הבחירות בשנים האחרונות. הוועדה, ככל שתוקם, תגיש את המלצותיה לכנסת, לשם בחינת הליכי חקיקה בעקבות מסקנות הוועדה והמלצותיה. יוער כי מלבד שתי הסוגיות האמורות, ישנן סוגיות נוספות הדורשות בחינה במשקפי הפרטיות והטכנולוגיה, למשל הסוגיה של הפצת תעמולת בחירות בניגוד לדין, באמצעים טכנולוגיים שונים המקשים על איתור מפרי הדין. ככל שמדובר בדין שאכיפתו "הופרטה" ומצויה בידי גורמים פרטיים כגון רשימות או מועמדים, ולא בידי כוחות הבטחון השונים, עשויות להתעורר שאלות של ממש באכיפת הדין, בשל שיקולים של סדרי הדין, חיי המעשה והוראות של המשפט המהותי. ראוי אפוא לשקול הקמת ועדה אשר תיתן דעתה על כל הנושאים המתעוררים בדיני הבחירות, לרבות תעמולת הבחירות, הקשורים לפרטיות ולהתפתחויות טכנולוגיות מן השנים האחרונות. אתן דעתי לשאלת מינוי הוועדה הציבורית לאחר הבחירות. אני רואה בחיוב את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, בדבר שליחת דוח מסכם של עבודת הרשות עם סיום המלאכה. חלוקת הסמכויות באשר למקרה מושא העתירה מחייבת את ההדגשה כי אני מביע כל עמדה במלאכה לא לי.

9. סוף דבר, דין העתירה להדחות על הסף בהעדר סמכות עניינית. יחד עם זאת, בכוונתי לשקול הקמת ועדה ציבורית לאחר תקופת הבחירות, לשם בחינת מכלול הסוגיות המתעוררות בנקודת המפגש שבין פרטיות וטכנולוגיה בדיני הבחירות. בנסיבות אלה ועל אף התוצאה, לנוכח חשיבות הסוגיה דעתי היא כי אין מקום להשתת הוצאות על העותרים ביחס למשיבים 1, 3, 4 ו-5. אשר למשיבה 2 – רשימת ש"ס – נדמה כי פניה מוקדמת עשויה הייתה לגלות כי אין לה עניין במחלוקת בין הצדדים, ובהתאם העותרים יחויבו בהוצאותיה בסך של 1,500 ש"ח.

ניתנה היום כ"ג בשבט התש"ף (18.02.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**

תוצאות הבחירות



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23

The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ה"ש 10/23

החלטה בעניין אי הכללת תוצאות בחירות בקלפיות שנמצאו בהן אי סדרים, והעברתן לטיפול משטרה

1. במרכז החלטה זו ניצבת השאלה האם, ובאיזה היקף, יש לקבוע כי אין לכלול בתוצאות הבחירות הסופיות, את תוצאותיהן של קלפיות שנפלו בהן פגמים שמעוררים חשד למעשה עבירה? בפרט, החלטה זו מתמקדת באותם מקרים שבהם הליקוי הנטען בתוצאות הבחירות מהקלפיות הבעייתיות אין בו כדי לשנות את תוצאות הבחירות הסופיות, שכן החוק מסדיר את הדרך בה יש לפעול כאשר עלולה להיות השפעה כאמור.

כדי להשיב על שאלה זו יש לעמוד על שני יסודות העומדים בבסיס כל מערכת בחירות דמוקרטית. האחד הוא כי תוצאות הבחירות ישקפו תוצאות אמת. הכוונה היא לא רק לתוצאות הבחירות הסופיות במובן של חלוקת המנדטים בין הרשימות השונות. אלא גם לתוצאות הבחירות שניתנו בקלפי הבודדת, כך שהבוחר היחיד ידע שקולו הבודד קיבל ביטוי. ויושם אל לב: הכלל לפיו תוצאות הבחירות ישקפו תוצאות אמת יכול לפעול בענייננו לשני הכיוונים – הן לשם הצדקה של אי הכללת תוצאות קלפי שנפלו בה ליקויים, והן לשם הצדקה לכלול אותן כך שלא ייפסלו באופן גורף קולות של בוחרים אשר פעלו באופן תקין. היסוד השני מתייחס לאמון הציבור בתוצאות הבחירות, במובן זה שהציבור יסבור שמערכת הבחירות פועלת באופן תקין, מוסדר, אובייקטיבי, ללא משוא פנים וללא כל סבלנות לניסיונות – ספורדיים או מאורגנים – לשבשה. שני יסודות אלו – חשובים, והם חוסים תחת המונח טוהר הבחירות. על כתפי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת מוטלת אפוא החובה לשמור על טוהר הבחירות בכלל, ועל יסודות אלו בפרט, וזו נקודת המוצא להחלטה המפורטת להלן.

לשם שמירה על אמון הציבור וכן על-מנת שתוצאות הבחירות יהוו תוצאות אמת המשקפות את רצון העם, פועלת הוועדה באין-ספור מישורים, אשר הדף קצר מלהכיל, תוך שימוש באמצעים טכנולוגיים, בכוח אדם רב שעבר הכשרות מתאימות וכן בעזרים פיזיים. אחת מהדוגמאות הרלוונטיות להחלטה זו, היא הליכי הבקרה על תוצאות הבחירות, אשר מקיימת ועדת הבחירות המרכזית בימים שלאחר הבחירות. מדובר בהליכים דקדקניים וקפדניים, אשר נעשים על-ידי עובדי הוועדה לצד תוספת ניכרת של כוח אדם, לרבות משפטנים, פרקליטים ועוזרים משפטיים לשופטים, משירות המדינה, שהוכשרו לשם כך. זהו הליך הדורש השקעה רבה הן מבחינת כמות העובדים – מאות במספר, והן מבחינת שעות עבודתם – לילות כימים: לעיתים כחמישים שעות לאדם, במהלך שלושה ימים רצופים. הליכים אלו נועדו לשם בחינת קלפיות שונות שנבחרו באקראי או באמצעות ניתוח סטטיסטי, וקלפיות שתסמינים שונים מעידים כי ייתכן שנפלו בהן ליקויים או שדווח כי נפלו בהן פגמים או אי סדרים.

כתוצאה מהליכי בקרה אלה, וכן נוכח השגות שהגיעו לוועדה מגורמים שונים ולאחר בדיקות נוספות שביצעה הוועדה מיוזמתה, הועלה במספר מקרים חשד, שגובה בראיות, כי נעשו ניסיונות לשבש את תוצאות הבחירות בקלפיות מסוימות, באופן העלול לעלות לכדי עבירה פלילית לפי סעיפים 119 ו-124 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות). עתה עולה השאלה מהי הדרך הראויה להתמודדות עם מקרים אלו, מבחינת השלכתם על תוצאות הבחירות ובמנותק מן הטיפול המינהלי או הפלילי הרלוונטי לכל אחד מן המקרים. במילים אחרות, השאלה המתעוררת היא האם, ובאילו מקרים, ראוי לקבוע כי תוצאות הבחירות בקלפיות מסוימות לא יכללו בסך תוצאות הבחירות לכנסת.

2. חוק הבחירות קובע מנגנון ערעור על תוצאות הבחירות, אלא שהחוק נותן זכות ערעור רק במקרים בהם הליקוי הנטען עשוי להשפיע על תוצאות הבחירות (סעיף 86(א) לחוק הבחירות). לאחר שהוגש ערעור, בית המשפט המוסמך רשאי לבצע מספר פעולות, ביניהן ביטול הבחירות בקלפי מסוימת (סעיף 86(ד) לחוק הבחירות). ואולם, החוק לא מתייחס למצבים שבהם נפל ליקוי בקלפי שאינו משפיע על תוצאות הבחירות. עולה מהחוק כי לא ניתן לערער במצב דברים זה, אך האם המשמעות היא שניתן להכליל בתוצאות הבחירות גם תוצאות אשר ידוע ברמת הסתברות גבוהה שהן שובשו?

להשקפתי התשובה הראויה לכך שלילית. נראה כי נדרש לתת סעד מסוים. כך לא רק לשם מראית פני הצדק, אלא אף לשם שמירה על טוהר הבחירות. מושג זה אינו ממצה את עצמו, בהכרח, בשמירה על "השורה התחתונה" של תוצאות הבחירות, אלא גם בשמירה על "השורה הבודדת" של קלפי מסוימת. השיקול של טוהר הבחירות, הגם כשאין שום השלכה על תוצאות הבחירות בפועל, הוא שיקול דומיננטי שיש לתת לו משקל. לפיכך, יש למנוע מצב בו יכללו

בתוצאות הבחירות התוצאות שנבעו מקלפיות שבהן נפל ליקוי, שאף מקים חשד ממשי שגובה בראיות, כי נעשו ניסיונות לשבש את תוצאות הבחירות. קודמיי בתפקיד התייחסו למצבים מעין אלו, וקבעו כי אין לכלול תוצאותיהן של קלפיות מסוימות – באופן חלקי או מלא (וראו החלטת השופט א' רובינשטיין מיום 24.1.2013; החלטת השופט ס' ג'ובראן מיום 24.3.2015; החלטת השופט ח' מלצר בה"ש 9/22 מיום 24.9.2019). נראה אפוא כי דרך זו הפכה לנוהג, ובדרך זו בוחר גם אני להלך.

אם כך, יש לפנות עתה למלאכת קביעת גדר המקרים בהם תוצאות הקלפיות לא יכללו בתוצאות הסופיות. המאפיין המשותף בין המקרים שיפורטו להלן הוא ההחלטה להעביר את המידע על אודותיהם לבדיקה משטרתית. העקרונות המנחים הם שתוצאות הבחירות ישקפו תוצאות אמת וכן השמירה על אמון הציבור בתוצאות הבחירות. כזכור, במקרים מעין אלו, העיקרון הראשון יכול להצדיק הכללה ואי הכללה של תוצאות מקלפיות אלו. הכללתן תוביל לכך שהתוצאות ישקפו הן קולות אמת והן קולות שאינם אמת. ואי הכללתן תוביל לכך שהתוצאות ישקפו רק קולות אמת, אך בדרך יושלכו קולות נוספים של בוחרים שפעלו באופן תקין וקולם נפסל על לא עוול בכפם. לצד עקרונות אלו ניצבת הדרישה כי יתגבש חשד ממשי, אשר גובה בראיות.

3. מצוידים בארגז כלים זה, נפנה עתה לבחון את הקלפיות הרלוונטיות לענייננו:

א. קלפי מס' 11 בישוב אכסאל (מספר פרוטוקול: 1784): עקב אי סדרים בוועדת הקלפי, שכלל את התערבותם של השוטרים שנכחו במקום, הוזמנה תיבת הקלפי לבדיקה יסודית של צוות מטעם ועדת הבחירות. הבדיקה העלתה חוסר התאמה בין מספר הפתקים שנזקפו לטובת רשימת "ודעם" בפרוטוקול ועדת הקלפי, ובין אלו שנמצאו בין חומרי הקלפי. כך, בפרוטוקול נרשם כי רשימת "ודעם" קיבלה 527 קולות, אך בחומרי הקלפי נמצאו רק 504 פתקים לרשימה זו – כלומר 23 פתקים נרשמו לטובת רשימה זו, על אף שלא נמצאו בין חומרי הקלפי. יתרה מכך, מתוך 504 הפתקים שנמצאו לטובת הרשימה, 51 פתקים היו ללא ניקוב. בהקשר זה, ראוי להבהיר את אופן ההצבעה הקבוע בסעיף 75 לתקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973:

אחרי קביעת מספר המעטפות שהוצאו מהקלפי ונמצאו כשרות, יפתח יושב ראש הוועדה, או חבר שהוא מינה לכך, כל מעטפה לחוד, יוציא את פתק ההצבעה מתוכה, יקרא בקול רם את האות או האותיות של הרשימה אשר עליו ויראהו לנוכחים; לאחר מכן יושם פתק ההצבעה על השיפוד המיועד לאותה הרשימה שבקרב השיפודים אשר סופק לוועדת הקלפי, באופן שהפתקים שניתנו לכל רשימה יימצאו על שיפוד נפרד; יושב ראש הוועדה ימנה לפחות שני חברי הוועדה השייכים לשתי סיעות שונות, אשר בעת

קריאת הפתקים כאמור ירשמו, כל אחד לחוד, בגליון ספירת הקולות לפי טופס 19 שבתוספת, את הקולות שניתנו לכל רשימה, על ידי סימון קו אחד לכל קול שקיבלה אותה רשימה; הסימון ייעשה במשבצות של הגליון המיועדות לכך; בכל משבצת יסומנו לא יותר מחמישה קווים (ההדגשה הוספה).

הנה כי כן, פתקים שנמצאו ללא ניקוב, הם פתקים שלא הושמו על קרש השיפודים, כנדרש על-פי התקנות. המשמעות עלולה להיות, אם כי לא בהכרח, כי אותם פתקים כלל לא הוצגו לחברי ועדת הקלפי, אלא נזקפו בדרך לא תקינה לטובת רשימה מסוימת.

לפיכך, אין להכליל בתוצאות הבחירות שתי קבוצות של פתקים שנמצאו בקלפי זו: קבוצה אחת היא 51 פתקים שנמצאו ללא ניקוב, כאמור. קבוצה שנייה היא 23 פתקים עודפים שנספרו לטובת רשימת "ודעם", על אף שלא נמצאו בחומרי הקלפי. מכאן שאין לכלול 74 קולות לטובת רשימת "ודעם", ויש לתקן את מספר הקולות שקיבלה רשימת "ודעם" בקלפי זו, מ-527 ל-453. יתר הפתקים והמעטפות שנמצאו בין חומרי הקלפי תאמו לרישום בפרוטוקול. יוער כי הקלפי אוזנה בהתאם להחלטה זו, כך שמספר המעטפות שהוצאו מקלפי זו תוקן מ-538 ל-464. כן יודגש כי קלפי זו הועברה לטיפול משטרת.

ב. קלפי מס' 18 ביישוב רהט (מספר פרוטוקול: 10039): עקב אי סדרים שנמצאו בגליון ספירת הקולות, הוזמנה הקלפי לבדיקה מעמיקה של צוות מטעם ועדת הבחירות. עיון בחומרי הקלפי העלה חשד במספר מישורים: ראשית, מספר המעטפות שחתמו עליהן חברי ועדת הקלפי, קטן ממספר המעטפות שהוכנסו לתיבת הקלפי. שנית, המעטפות שנמצאו בתיבת הקלפי נראו מסודרות כאילו לא נעשה בהן שימוש. שלישית, באחד מגיליונות ספירת הקולות לא נספרו הקולות כראוי. רביעית, על פני הדברים, נראה כי ישנן מספר קבוצות של פתקים אשר נוקבו יחדיו בבת אחת, אך נספרו כפתקים נפרדים. קשה לדעת בבירור בכמה פתקים מדובר. כל אלו מעלים חשד שמא נפלו פגמים בקלפי. עקב כך החלטתי להעביר את הקלפי לחקירה משטרתית. ואולם, על-מנת לאפשר למשטרה לחקור לא ניתן היה להמשיך או למצות את הליך הבדיקה בוועדת הבחירות. זאת הואיל וישנה חשיבות רבה לכך שהמשטרה תראה את הפתקים והמעטפות כפי שהם סודרו במקור על-ידי ועדת הקלפי.

השאלה באיזו מידה להשמיט קולות אינה פשוטה במקרה זה. במסגרת הליך הבקרה שביצענו נערכה ספירה מחודשת של פתקי ההצבעה בלבד ועולה כי הם משקפים את התוצאות שהוזנו לפרוטוקול ועדת הקלפי. יחד עם זאת, כאמור, אין בכך כדי למצות את הליך הבדיקה, משום שלא ניתן לספור את מספר המעטפות, מבלי לגעת בהן ואולי לשבש את הליכי החקירה. ייתכן שנפלו פגמים בקלפי זו, אך ייתכן שלא נפלו פגמים. לא ניתן לברר זאת.

הואיל ועל-פי סעיף 11 לחוק יסוד: הכנסת, יש לפרסם ברשימות את תוצאות הבחירות בתוך שמונה ימים ממועד הבחירות, והיות שאי הכללת תוצאות בחירות דורשת גיבוי ראייתי, לרבות יכולת לכמת את הקולות הפסולים, הרי שלא די בתחושה כדי להביא לאי הכללת קלפי זו. אכן, ייתכן מצב בו הפגם, כשלעצמו, ובנסיבותיו, כה עצמתי עד כדי פסילת תוצאות הקלפי כולה. ברם, תוצאה כזו דורשת חשד איתן המגובה בראיות, שאין לפנינו במקרה דנן. מכאן, ובהיעדר יכולת לגבש די ראיות בעניין, החלטתי לכלול את תוצאות קלפי זו בתוצאות הסופיות. יוזכר כי גם אם הייתה מתקבלת החלטה אחרת, אין בכך כדי להשפיע על תוצאות הבחירות. עוד יוזכר כי העניין עתה יעבור לטיפול משטרתי תוך שיתוף פעולה מלא עם ועדת הבחירות.

ג. קלפי מספר 68 בלוד (מספר פרוטוקול: 5486): במסגרת בחינת פרוטוקול ועדת הקלפי, התברר כי מספר הקולות הכשרים עלה ב-8 על מספר הבוחרים שהצביעו בפועל, לפי הסימונים שבוצעו בעותק השני של רשימת הבוחרים שבידי ועדת הקלפי. מעיון בפרוטוקול, עולה כי לבקשת יושב ראש ועדת הקלפי, פתחה המשטרה בחקירה, בחשד להכנסת פתקי הצבעה נוספים (עבירה לפי סעיף 122(א)(2) לחוק הבחירות, שהעונש בצידה, בנוגע לחברי ועדת הקלפי והמשקיפים הוא חמש שנות מאסר).

הוריתי כי המשטרה תציג בפניי את סיכום החקירה עד כה, ולאחר שיחה עם סגן הניצב האחראי על החקירות הנוגעות לבחירות באגף החקירות והמודיעין של משטרת ישראל, עולה חשד סביר, המגובה בעדות ראייה, כי פלוני, שמילא תפקיד של משקיף בוועדת הקלפי, הוסיף לפתקי ההצבעה הנספרים, פתקי הצבעה נוספים לרשימת "ג" – ופתקים זהים לאלו אף נתפסו על גופו. פלוני, שנחקר תחת אזהרה, לא הכחיש כי הפתקים נמצאו בכיסו.

משכך, הגעתי לכלל מסקנה כי 8 הקולות העודפים על הבוחרים שהצביעו לפי הסימונים ברשימות הבוחרים, שזוהה למספר מעטפות ההצבעה הכשרות שנמצאו במעטפה הייעודית, ישויכו לרשימת המועמדים הנ"ל, וייגרעו מן התוצאות הסופיות – כך שסך הקולות שנרשמו לטובת אותה רשימת מועמדים יופחת ב-8. כמו כן, על המשטרה להמשיך בחקירה שפתחה.

אלה שלושת המקרים הרלוונטיים להחלטה זו. היועץ המשפטי של ועדת הבחירות המרכזית יעביר עותק של ההחלטה למשטרת ישראל להמשך טיפול.

להשלמת התמונה יצוין כי עד מועד זה לא הגיע לעיוני מקרה נוסף שמתאים להעברה לטיפול משטרתי, בין אם מדובר בכזה העשוי להשפיע על תוצאות הבחירות ובין אם לאו.

ניתנה היום, י"ב באדר התש"ף (8.3.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ה"ש 11/23

הליכוד – תנועה לאומית ליברלית

העותרת:

בקשה דחופה לעיון בטפסים לפי כללים 3 ו-4 לכללי הבחירות
לכנסת (עיון בחומר בחירות), התשע"ח-2018

עו"ד אבי הלוי; עו"ד ניבה הלוי; עו"ד שמואל תמיר (שורקי)

בשם העותרת:

החלטה

1. אמש, בשעה 21:06, הונחה על שולחני עתירה דחופה שהגישה העותרת – הליכוד. במקד העתירה – הוראות חוק-היסוד לפיהן יש לפרסם ברשומות את תוצאות הבחירות עד היום השמיני שלאחר יום הבחירות, שחל כעשרים ושש שעות לאחר הגשת העתירה, ובעוד כארבע עשרה שעות בעת חתימת החלטה זו.

העותרת מבקשת שני סוגי סעדים. אחד, דחיית מועד פרסום תוצאות הבחירות ברשומות. שני, עיון בסוגים שונים של חומרים, ובפרט – עיון בפרוטוקולים המלאים מוועדות הקלפי, בכל גליונות ספירות הקולות, ובכל הפרוטוקולים בדבר פסילת הקולות, וזאת ביחס לכל הקלפיות מכל רחבי הארץ. הסעד הראשון, שעניינו דחיית מועד פרסום תוצאות הבחירות ברשומות, נחוץ לשיטת הליכוד כדי למצות את העיון בכל החומרים שהתבקשו. לפי העותרת, העיון בכל החומרים עתיד לקחת עוד למעלה משבועיים, ופרסום תוצאות הבחירות במועד הקבוע בחוק לא יאפשר לה לגבש ולהציג עמדה ביחס לכל החומרים. אשר לעיון עצמו – זה נדרש, לשיטת העותרת, על מנת להגיש לוועדת הבחירות בקשות "לתיקון טעויות רישום והקלדה של תוצאות הבחירות", כדי שוועדת הבחירות המרכזית "תשלים את התיקון של השגיאות והטעויות שנפלו בתוצאות ההצבעה".

2. דין העתירה להידחות, על הסף ולגופה, אף מבלי לבקש תגובה. ראשית, העותרת מבקשת הלכה למעשה סטייה מהוראות חוק היסוד. אין בסיס משפטי לכך וממילא אין בידי או ביד כל

גורם אחר את הסמכות לעשות כן. בהקשר זה יש להבחין בין חלק ה"עתירה" לחלק ה"בקשה" שבכתב הטענות. זה הוכתר בכותרת "בקשה דחופה, לפי סעיף 3 לכללי הבחירות לכנסת (עיון בחומר בחירות), התשע"ח–2018" (ולהלן: "כללי העיון"). ברם, סעיף 3 לכללי העיון אינו עוסק במועד פרסום תוצאות הבחירות או באפשרות לעתור לדחייתו, ולפיכך הבקשה לדחות את מועד פרסום תוצאות הבחירות ברשומות היא בגדר עתירה עצמאית. העותרת לא הציגה כל בסיס בדין לעתירה זו. חוק-יסוד: הכנסת קובע כי "תוצאות הבחירות יפורסמו ברשומות תוך שמונה ימים מיום הבחירות" (סעיף 11 לחוק היסוד). העותרת לא התייחסה להוראת חוק היסוד ולא הציגה כל מקור נורמטיבי המאפשר, לשיטתה, לוועדת הבחירות המרכזית להפר את הוראות הדין. טענתה כי דחיית מועד פרסום תוצאות הבחירות ברשומות תאפשר לה לעיין בחומרים נוספים בוודאי אינה מהווה עילה לסטייה מהוראות חוק היסוד. המסקנה היא שיש לדחות עתירה זו.

יוזכר כי עסקינן במרוץ זמן עדין ומורכב. בענייני בחירות, המחוקק קבע, בדומה למחוקקים אחרים ברחבי העולם, מועדים עם לוחות זמנים ברורים וקצרים בכל הקשור לפרסום תוצאות הבחירות. מכאן הוראות חוק היסוד, שאינן מקנות, למשל, חודש או למעלה מכך לשם מתן זכות לכל המתמודדים בבחירות לעבור בעצמם על כל חומר הבחירות עוד בטרם פרסום התוצאות. בעידן טכנולוגי מהיר תקשורת, בחירות ללא תוצאות בסמוך לכך עשויות לפגוע בהליך. לצד זאת, תוצאות לאחר בדיקות שנהנות מפרי הטכנולוגיה אף הן צו השעה, גם אם השעה קצרה היא. ובכל מקרה – לא הוצג כל בסיס לסטות מההוראה החוקתית של שמונה ימים.

3. אשר לבקשת העיון – כאמור, יש לדחותה על הסף מכמה טעמים.

ראשית, העותרת לא צירפה כל משיבים לבקשה, שהוגשה מכוח כללי העיון כאמור. כלל 4 קובע, בין היתר, כי "בקשה לעיון תוגש בכתב למזכירות הוועדה המרכזית, ויצוינו בה... מי שיהיו משיבים בערעור אם יוגש על ידי המבקש ערעור בחירות... היה אחד מהם סיעה של הכנסת או רשימת מועמדים בבחירות לכנסת, יצוין הדבר בהבלטה בבקשה". בקשת העיון היא במהותה לצרכי ערעור בחירות, שכן תכליתה הסופית, כפי שהוצהרה על ידי מגישה היא לעתור לשינוי תוצאות הבחירות שהתקבלו על ידי ועדת הבחירות. משיבים מתבקשים לבקשה זו ולעתירה לדחיית מועד פרסום התוצאות הם, לכל הפחות, היועץ המשפטי לממשלה, וסיעות הכנסת האחרות, שהבקשה או העתירה עשויים להשפיע על עניינם. כבר מטעם זה אין מקום לקבל את הבקשה, לפחות ללא צירוף המשיבים המתאימים.

שנית, העותרת הגישה את בקשתה בשיהוי ניכר. כיום וחצי לאחר יום הבחירות ביקשו גורמים מטעמה לקבל את עותק דף התוצאות מפרוטוקול ועדת הקלפי (בהתאם לפרק ז' לטופס מס' 12 שבתוספת לתקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג–1973), וזאת ביחס לכל הקלפיות הרגילות.

מדובר בשני עמודים מתוך הפרוטוקול, שאינם כוללים פרטים אישיים ואינם דורשים "להשחיר" פרטים כאלה ואחרים כדי לשמור על הפרטיות של בוחרים או גורמים אחרים. לאחר שוועדת הבחירות נתנה לעותרת עותקים סרוקים מחלק מוועדות הקלפי, ביקשו גורמי העותרת גם את גיליון ספירת הקולות הכשרים מכל הקלפיות הרגילות (לפי טופס מס' 19 שבתוספת לתקנות הבחירות). ועדת הבחירות אף צירפה לחומרים אלה את הפרוטוקול בדבר פסילת קולות מכל ועדות הקלפי (לפי טופס 13 שבתוספת לתקנות הבחירות). חומר זה נמסר, בהתאם לקצב הסריקה, החל מיום 5.3.2020, 5, כך שבבוקר יום 6.3.2020 נמסרו לנציגי הרשימות שביקשו אותו (ובהן העותרת) החומרים הסרוקים מ-17 ועדות אזוריות מתוך 19. לאמור, כמעט 89% מכלל החומר, בהתאם לקצב הסריקה. העברת יתרת החומר, למעט חריגים בודדים שהטיפול בהם טרם תם, הושלמה בבוקר יום 8.3.2020. ויובהר: כמות החומר שהועברה בטרם פורסמו תוצאות הבחירות היא בהיקף חסר תקדים. חלק מהחומר נמסר אף מבלי שהתבקש, ככל שהתאפשר מבלי לפגוע בעבודת הוועדה בתקופה זו. דרישה כפי שמעלה עתה העותרת לא עלתה – ובוודאי שלא התקבלה – מעולם.

עתה, כאשר חלפה מרבית תקופת שמונת הימים מיום הגשת הבקשות הראשונות מטעם העותרת – מבקשת העותרת, למעשה, את כל החומר מכל הקלפיות בכל רחבי הארץ. הבקשה לעיין בחומר, כפי שהוצגה בעתירה, לא התעוררה עקב אירוע כזה או אחר שהתרחש בזמן שחלף מעת הגשת הבקשות הראשונות. לא הוצג הסבר לשיהוי זה בהגשת הבקשה הנוכחית. בנסיבות העניין השיהוי כשלעצמו אינו מאפשר לקבל את הבקשה, הן לנוכח היקף העבודה הנדרשת מעובדי ועדת הבחירות המרכזית, כפי שיורחב להלן, הן לנוכח הצורך לבקש את תגובת היועץ המשפטי לממשלה, ותגובת יתר סיעות הכנסת. כזכור, ניצבים אנו כעת יום לפני היום השמיני לאחר יום הבחירות, שבו על פי חוק היסוד יש לפרסם את תוצאות הבחירות ברשומות. בראי סד הזמנים, די בשיהוי להוביל לדחיית הבקשה.

שלישית, הבקשה היא, במהותה – וכפי שהציגה זאת העותרת עצמה – בבחינת עתירה מוקדמת. הודגש כי מטרת העיון בחומרים היא, כפי שצוטט, לתקן "את השגיאות והטעויות" שנפלו או יפלו בתוצאות הבחירות לפי ממצאי הוועדה. ואולם העותרת מבקשת לבצע את תיקון הטעויות והשגיאות הנטענות עוד לפני פרסום התוצאות על ידי הוועדה, דהיינו לתקוף את ההחלטה המנהלית לפני שהתקבלה אותה החלטה. ברם, זהו היפוך היוצרות. החלטה מינהלית ניתנת לביקורת ערעורית לאחר נתינתה, ולא לפני. חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 קובע זאת במפורש ביחס לתקיפת תוצאות הבחירות כפי שפורסמו על ידי ועדת הבחירות. סעיף 86 לחוק, שכותרתו "ערעור בחירות", קובע שערעור על תוצאות הבחירות נעשה בבית המשפט לעניינים מינהליים – ועל פסק דינו ערעור לבית המשפט העליון (בתנאים מסוימים) – בתוך שבועיים לאחר יום פרסום תוצאות הבחירות. כך, ולא לפני פרסום תוצאות הבחירות.

רביעית, הבקשה הפכה לתיאורטית הלכה למעשה. כאמור, העותרת ביקשה לעיין בחומרים כדי לאפשר לה להציג עמדה קודם לפרסום תוצאות הבחירות ברשומות. כאמור לעיל, אין בסיס בדין לדחיית מועד פרסום התוצאות. על כן בקשת העיון התייתרה עם אי-מתן הסעד של דחיית מועד פרסום תוצאות הבחירות ברשומות. מעבר לכך יוער כי העותרת פנתה בבקשות פרטניות – שהסתכמו בבחינת התוצאות ממאות קלפיות – והעניינים נבדקו וקיבלו מענה על ידי הוועדה (ולפי הממצאים נפלו שגגות מעטות מאוד, הנוגעות למספר נמוך של מצביעים, אשר תוקנו).

4. בנוסף לכל אלה, העתירה אינה מבססת כל תשתית גם לגופו של עניין. העותרת הסתמכה בבקשה על כללי העיון, אך לא הציגה ולו תשתית ראשונית למתן זכות עיון לפי הכללים. אין צורך למנות במסגרת זו את כל הוראות הדין. נסתפק בזאת: ראשית, לפי כלל 6(ב) "יביא בחשבון יושב ראש הוועדה המרכזית את האפשרות כי מסירת חומר הבחירות נשוא הבקשה מהווה פגיעה בפרטיות של צד שלישי", וכלל 8 לכללים קובע כי "חומר בחירות שהוחלט להעמידו לעיון מבקש לפי כללים אלה, יועבר למבקש תוך השמטת פרטים שגילויים עלול לפגוע בחשאיות ההצבעה, ותוך השמטה של פרטים שגילויים מהווה פגיעה בפרטיות...". כאן, כאמור, בחומר שביקשה העותרת ישנם פרטים אישיים רבים. כך בכל אחד מהפרוטוקולים שהתבקשו, וזאת ביחס לכל אחד מלמעלה מעשרת אלפי הפרוטוקולים שנדרשו. שנית, כלל 6(א) קובע כי יושב ראש ועדת הבחירות "יביא בחשבון... [את] היקף חומר הבחירות המבוקש ועלות הפקתו". אצלנו מדובר, מבחינה מעשית, בכל החומר שישנו, ועלות השחרת הפרטים האישיים מחייבת השקעת עלויות רבות. עניין זה מתבטא בכלל נוסף. לפי כלל 5(1), רשאי יושב ראש הוועדה המרכזית "לדחות בקשה לעיון בשל... [כך ש] הטיפול בה מצריך הקצאת משאבים בלתי סבירה". אצלנו, כאמור, היעדרות למרבית דרישות העותרת מחייבת להקצות עשרות עובדים של הוועדה להשחיר פרטים אישיים של גורמים שונים במשך כמה ימים לכל הפחות, וזאת כאשר מועד פרסום תוצאות הבחירות הוא בעוד כיממה. כאמור לעיל, העותרת לא עומדת גם בכללים נוספים, כגון הכלל המחייב לצרף משיבים רלוונטיים לבקשה.

בנסיבות אלה, ואף לו הייתי מניח שניתן לשקול את הבקשה לגופה, אין מקום להיעתר לה, בוודאי לא בסד הזמנים הנוכחי. יוער כי העותרת ביקשה כמה וכמה סעדים הנוגעים לחומרים, מעבר לבקשת כל הפרוטוקולים וכל גליונות הספירה. ברם, גם הבקשות הקונקרטיות שהוגשו – הוגשו כמעין בקשות כלליות, מבלי להסביר את טיב הבקשה ולצרף חומר שמסייע להבינה. כך, למשל, התבקשו "דוח שיתאר את ציר הזמן של דיווח אלקטרוני של מזכיר הקלפי של כמה מאות קלפיות שבהן יש ראיות, לכאורה, לאירועים של פגיעה בטוהר הבחירות". מהן אותן "מאות קלפיות" ומהן אותן ראיות לכאורה? התשובה לשאלות אלה אינה מופיעה בבקשה. עוד דוגמא

היא בקשה, ביחס ל-33 קלפיות שביחס אליהן כבר נמסר חומר לליכוד, לקבל חומר שכן דף הפרוטוקול שניתן לליכוד "היה ריק, כלומר לא כלל פירוט של נתוני הספירה". העותרת לא פירטה מהן אותן קלפיות, ולא ברור כיצד ניתן להיעתר לבקשה ללא פירוט, ולו מינימלי, של הקלפיות המדוברות. הוא הדין בבקשה לקבל חומרים ביחס ל-192 קלפיות אחרות, שביחס אליהן טענה העותרת כי לא התקבלו החומרים שהיו אמורים להימסר לידיה. גם כאן העותרת אינה מפרטת, בגוף הבקשה או בנספח, באילו קלפיות מדובר.

5. לסיכום, השקפתי והשקפת ועדת הבחירות המרכזית היא כי גם אם החוק אינו מחייב גילוי או מתן זכות עיון – יש לעשות את הניתן, במסגרת התקופה הקצרה שבין יום הבחירות ליום פרסום התוצאות. עובדי הוועדה וגורמים נוספים עובדים לילות כימים לשם כך. הם נעזרים גם בכלים טכנולוגיים. כאמור, הוועדה נעתרה לבקשת העותרת ומסרה חומרים רבים שהתבקשו ואף מעבר לכך. גם טענות פרטניות שהעלתה העותרת נבחנו בקפידה, ביחס לכל קלפי וקלפי. השיטה לפיה הבקשה מוגשת בשלבים, בסדר זמנים קצר, מעוררת קושי ופוגעת באפשרות להיעתר לה. כמו כן, יש שיקולים של פרטיות, מתן זכות טיעון, וגם השיקול של שמירה על חשאיות הבחירה, לו הייתי נעתר לבקשת העיון במלואה. אף בימים האחרונים – ובשעות האחרונות – הובאו בפניי חומרים ובדיקות של פרוטוקולים, על מנת לבחון שוב ולאזנם במידת הצורך, כדי לשמור על כל קול וקול. במקרים מסוימים אף הוריתי על פתיחת חקירה משטרתית (ראו ה"ש 10/23, מיום 8.3.2020). אכן, העותרת פועלת אף היא בלוחות זמנים קצרים. ואולם זהו גורלו של כל גורם הקשור למערכת הבחירות, לרבות ועדת הבחירות שהיא הנושאת באחריות למלאכה.

רצון המחוקק להגיע לתוצאות שניתן לפרסמן בזמן קצוב ואף קצר – מובן וחשוב. לצד זאת, הוועדה פועלת באמצעות מנגנון משולב, רב זרועות, כולל מתן הזדמנות לרשימות לעיין בחומרים ולבקש בדיקות ממוקדות כדי שהתוצאות תשקפנה את רצון הבוחר.

6. סוף דבר: העתירה-בקשה, על כל חלקיה – דינה להידחות. כך על הסף וכך לגוף הדברים. הואיל ולא התבקשה תגובה, אין צו להוצאות.

ניתנה היום, י"ג באדר התש"ף (9.3.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**

אישור ופסילת מועמדים ורשימות



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ה"ש 3/23

עו"ד מיכאל ראבילו

המבקש :

בקשה להכרעה מוקדמת בפרשנות סעיף 58 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, בעניין האפשרות של מועמד לחזור בו מהסכמתו להתמודד במסגרת רשימת מועמדים אחת, לאחר שהוגשה, ולהיכלל לאחר מכן ברשימת מועמדים אחרת

החלטה

1. האם מועמד, שהסכים להיכלל ברשימת מועמדים אחת רשאי, לאחר שהוגשה הרשימה לוועדת הבחירות המרכזית, לחזור בו מהסכמתו כאמור, ולהיכלל לאחר מכן ברשימת מועמדים אחרת? זו השאלה שהונחה בפניי על-ידי המבקש.

2. לאחר שעיינתי בבקשה, ולמרות אופיה ה-"אקדמאי-תיאורטי", מצאתי להדרש לה, נוכח סד הזמנים הדוחק (רשימות המועמדים לכנסת ה-23, עתידות להיות מוגשות לוועדת הבחירות המרכזית, בהתאם לסעיף 57(ט)(1) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות), עד היום, 15.01.2020, בשעה 22:00); החשיבות בוודאות המשפטיות והדרכת המפלגות, הסיעות והמועמדים בכגון דא (עיינו למשל בפסקה 8(ב) להחלטתו של חברי, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, השופט ח' מלצר, בפ"מ 3/21 בעניין פנחס עידן (07.03.2019)); וההשלכות המשמעותיות שיש בענייננו על הזכות להיבחר, כך שפעולה שגויה מצד מועמד עלולה להוביל לכך שהוא ימצא עצמו ללא יכולת להתמודד לבחירות לכנסת ה-23.

3. הדין מסדיר את אופן הגשת ובדיקת רשימות המועמדים בבחירות לכנסת לפרטי פרטים בחקיקה ראשית ובתקנות מכוחה. סעיף 57 לחוק הבחירות קובע את המועד האחרון להגשת

רשימות המועמדים, את האופן להגשתן ולבדיקתן ואת הדרכים לתיקון ליקויים בהן (ככל שניתן לעשות כן), ולאשרן.

4. השאלה שהונחה לפני עוסקת באפשרות של מועמד להתפטר מרשימת מועמדים אחת ולהיכלל ברשימת מועמדים אחרת. בעניין התפטרות מועמד, קובע סעיף 87 לחוק הבחירות כי:

“מועמד יכול להתפטר בכל עת; את ההתפטרות יגיש המועמד בעצמו בכתב או ישלח אותה מחוץ לארץ במברק או במסמך אחר מאושר על ידי קונסול ישראלי או על ידי נטריון, אל יושב ראש הועדה המרכזית, ואם כבר נבחר יושב ראש הכנסת – אל יושב ראש הכנסת; כתב התפטרות מוקדם – פסול” (ההדגשה אינה במקור).

הוראת סעיף זה ברורה היא: אין כופין על אדם להתמודד לכנסת. רצונו – כבודו. לפיכך מועמד רשאי, בכל עת לאחר שהוגשה רשימת המועמדים הכוללת את שמו, להתפטר ממועמדותו. אך האם באפשרותו להירשם לאחר מכן לרשימת מועמדים אחרת? לשם מענה על שאלה זו, נפנה להוראות סעיף 58 לחוק הבחירות:

“אדם יכול להיות מועמד ברשימת מועמדים אחת בלבד; מי שהסכים להכללת שמו בשתי רשימות מועמדים או יותר, תמחק הועדה המרכזית את שמו מכל הרשימות.”

הוראת הסעיף נוקטת סנקציה מחמירה ביותר – מי שהסכים להכללת שמו ביותר מרשימת מועמדים אחת, דינו להימחק מכלל רשימות המועמדים. השאלה הפרשנית העומדת לפנינו היא האם הדין ביקש להגביל מועמד מרישום לשתי רשימות מועמדים שונות, הגם אם לא מדובר ברישום במקביל (דהיינו הגם אם הרישום לרשימה השנייה, בוצע לאחר שהתפטר מן הרשימה הראשונה); או שמא הדין ביקש להגביל אך ורק רישום “סימולטני”, כך שמועמד רשאי להתפטר מרשימה אחת (לאחר שהוגשה), ולאחר מכן להסכים להיכלל ברשימה אחרת.

נראה כי לשון הסעיף אינה מובילה למסקנה אחת. היא מאפשרת את שתי הפרשנויות. יחד עם זאת, התיבה “מי שהסכים להכללת שמו” מטה מעט את הכף לכיוון הפרשנות הראשונה שהוצגה לעיל, שכן היא שמה את הדגש על יסוד ההסכמה של המועמד, בזמן עבר. הוזה אומר: מי שהסכים להיכלל ברשימה אחת, התפטר ממנה ולאחר מכן הסכים להיכלל ברשימה אחרת – הוא מי “שהסכים להכללת שמו” בשתי רשימות מועמדים. להבדיל, לו לשון הסעיף הייתה עושה שימוש בתיבה “מי שמוסכים להכללת שמו”, הכף הייתה נוטה לכיוון הפרשנות השנייה שהוצגה לעיל. מכל מקום, כאמור, לשון הסעיף בכללותה אינה חד משמעית ויש לעבור ולבחון את התכלית, המבנה וההקשר של החוק.

5. לאחר שעיינתי בהוראות הדין ובפסיקה הרלוונטית, דומני שנוכח חשיבות הוודאות המשפטית וסופיות ההליך וכדי לשמור על טוהר הבחירות וניהולן התקין, רצה הדין לקבוע "סוף פסוק" לשינויים ברשימות המועמדים. נקודת הזמן הקובעת לעניין זה היא הגשת הרשימות לוועדת הבחירות. מדובר בנקודת זמן מכוננת עבור הרשימה, ובגדרה היא זוכה להגדרה עצמית המוכרת על-ידי הועדה. משמעות הגדרה עצמית זו – הזכות להיבחר. כמו גוף שמתגבש, לובש צורה ומקבל גושפנקא – כך היא הרשימה ברגע הגשת מועמדותה לוועדת הבחירות. יפים לעניין זה דבריו של השופט נ' סולברג בבג"ץ 1814/19 בן סעדון נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, פסקה 7 (19.3.2019):

"הכלל הנקוט בדינו, כך מורה החוק, שבענייני בחירות ישנה חשיבות רבה למועדים. מועדי הבחירות 'קודש' ואין לחרוג מהם [...] הגשת רשימה לוועדת הבחירות כמוה כ'נעילת שער'. עם הגשת הרשימה 'נסתם הגולל' על הרהורים, תיקונים ושינויים [...] הגבלת היכולת לשנות ולתקן מבוססת על הצורך בוודאות, בתקינות ובטוהר הליך הבחירות" (ההדגשות אינן במקור; וראו גם בג"ץ 2200/19 חזית יהודית לאומית נ' רשימת "איחוד מפלגות הימין – הבית היהודי – האיחוד הלאומי – עוצמה יהודית" (31.3.2019)).

כן ראו את דבריו של הנשיא א' ברק בע"א 10596/02 נס נ' תנועת הליכוד תנועה לאומית ליברלית, פ"ד נז(1) 769 (להלן: "עניין נס"):

"התכלית השנייה עניינה, בין היתר, טוהר הבחירות, ודאות הליך הבחירות והשוויון בבחירות. אכן, חוקי הבחירות באים להגשים, בין היתר, הליך בחירות תקין והוגן שאינו מאפשר – ככל שניתן – מניפולציות ושינויים היכולים לפגוע בזכות היסוד של הפרט לבחור ולהיבחר במסגרת ההליך הדמוקרטי. חוקי הבחירות אמורים להבטיח ככל האפשר הגשמה אפקטיבית של רצון הבוחר, על-כן מסגרת בחירות, בייחוד כלליות וארציות, מחייבת עמידה בלוחות זמנים ומועדים נוקשים וקביעת סוף פסוק לדיונים ולשינויים..."

6. ניתן לראות אפוא כי המועדים המצומצמים שנקבעו לשם רישום הרשימות להתמודדות בבחירות לכנסת, נועדו ליצור בהירות וסופיות ביחס לשאלה מי הן הרשימות שרשאיות להתמודד לבחירות לכנסת ומה הרכבן. הם בוודאי לא נועדו לשם משחקי שח-מט בין מפלגות. אינני סבור כי זו כוונת המבקש, אך השאלה הכללית מחייבת תשובה כללית לקשת המצבים. ודוקו: לגיטימי לערוך חיבורים שונים בין מפלגות בזמן בחירות. ואולם, מצב זה נכון עד שעת הגשת הרשימה לוועדת הבחירות. נקודה זו אינה פורמלית, אלא מהותית. כאמור, זהו מעשה של הגדרה עצמית. לו ניתן היה לשנות את הרכבי הרשימות שהוגשו לוועדת הבחירות עד לרגע האחרון, הוא היום ה-47 שלפני יום הבחירות בשעה 22:00 (סעיף 57(ט)(1) לחוק

הבחירות) – היה זה פתח למצב כאוטי שלא רק מקשה על עבודת הועדה, אלא, בעיקר, עלול לפגוע ברשימות עצמן ומשכך גם בבוחר.

טלו לדוגמה מצב בו רשימה פלוגנית, לאחר שנרשמה, מגלה כי מועמד התפטר משורותיה ונרשם ברשימה אלמונית. במצב דברים זה, ייתכן שהרשימה תרצה לבצע שינויים ברשימתה, ואף להוסיף מועמד אחר במקום המועמד שפרש. לו נתיר שינויים אלו, ייתכן שהדבר יגרור צורך בשינויים נוספים ברשימות אחרות, או להוביל לכך שנוכח סד הזמנים הקצר, השינויים לא יתבצעו באופן יסודי כנדרש על-פי חוק, דבר שיפגע ברשימות בהמשך. לו נאסור שינויים אלו, רשימה שהסתמכה על מועמד תיפגע ותיאלץ להתמודד בבחירות בהרכב אחר מזה שתכננה עת הגישה רשימתה להתמודדות לכנסת. לחלופין, ייתכן שהדבר יתמרץ את הרשימות להגיש רשימתן ברגע האחרון לרישום, כדי להימנע ממניפולציות של מועמדים שונים שיכולים לנדוד מרשימה לרשימה עד למועד האחרון להגשתן. מעבר לקשיים המעשיים הכרוכים ברישום כאמור, הדבר אף עלול להוביל לכך שרשימות לא יגישו את מועמדותן בסד הזמנים שנקבע בחוק, וימצאו עצמן ללא אפשרות להתמודד בבחירות לכנסת. כך או כך, בכל התרחישים השונים שתוארו, האפשרות שלפיה מועמד רשאי להסכים להכללת שמו בשתי רשימות מועמדים או יותר, אף אם לא במקביל, עלולה להוביל ל"תאונת שרשרת" בעלת השלכות מרחיקות לכת על הזכות להיבחר, על הבוחר ועל עבודת הועדה.

הנה כי כן, כאמור, שלב הגשת רשימות המועמדים הינו שלב של בהירות, סופיות והגדרה עצמית. יוזכר כי החוק קובע את המועד להגשת הרשימות – 47 יום עובר ליום הבחירות כך שהמועד עלי ספר החוקים ידוע מראש ומאפשר למפלגות ולמועמדים לכלכל צעדיהם. לכן, נראה כי במבחן של נזק מול תועלת, לא יהיה זה נכון לאפשר פתיחת "תיבת פנדורה" של שינויים בהם מועמד נודד מרשימה לרשימה, בשעות האחרונות של תקופת הרישום.

7. משילוב ההוראות שפורטו לעיל והחשיבות שנתן בית המשפט העליון בהקפדה על המועדים ועל תקינותם של ההליכים, דומה בעיני כי על מועמד לכלכל צעדיו עד הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו, אך משהוגשה רשימת מועמדים זו – אין הוא רשאי יותר, במסגרת אותה מערכת בחירות, לבקש להתמודד במסגרת רשימת מועמדים אחרת. המועמד רשאי כמובן, בהתאם לסעיף 87 לחוק הבחירות, להתפטר מרשימת המועמדים, בכל עת – ובכך ייגרע שמו מרשימת המועמדים שבו נכללה – אך נמנע ממנו, במסגרת אותה מערכת בחירות, מלהסכים להכללת שמו ברשימת מועמדים אחרת.

8. סוף דבר – מועמד אשר הסכים להכללת שמו ברשימת מועמדים פלונית, לא יכול עוד, במסגרת אותה מערכת בחירות, להסכים להכללת שמו ברשימת מועמדים אחרת. היה ויעשה כן. המשמעות היא כי יימחק שמו משתי הרשימות.

ניתנה היום י"ח טבת התש"ף (15 בינואר 2020)

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Kneset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

פ"מ 1/23

המבקש: עו"ד שחר בן מאיר

נגד

המשיבים:

1. חה"כ גדי יברקן
2. הליכוד בהנהגת בנימין נתניהו
3. כחול לבן בראשות בני גנץ
4. מפלגת תל"מ
5. היועץ המשפטי לממשלה
6. היועץ המשפטי לכנסת
7. רשם המפלגות

בקשה שלא לאשר מועמד

בשם המבקש: בעצמו

החלטה

1. מונחת לפני בקשה שלא לאשר את מועמדותו של משיב 1 ("המשיב") במסגרת רשימת הליכוד – משיבה 2 – לבחירות לכנסת ה-23.

זהו הרקע להגשת הבקשה: המשיב כיהן כחבר הכנסת ה-22 מטעם סיעת כחול לבן. ביום 15.1.2020 – היום האחרון להגשת רשימות מועמדים לבחירות לכנסת ה-23 – הגיש המשיב מכתב

התפטרות ליושב ראש הכנסת. בנוסף לכך מסר לחבר הכנסת בנימין גנץ, העומד בראש רשימת כחול לבן, כי הוא חוזר בו מהסכמה שנתן קודם לכן להיכלל ברשימת כחול לבן לכנסת ה-23. הודעה על כך נמסרה גם למזכירות ועדת הבחירות המרכזית. חזרה זו מהסכמה נעשתה בטרם הוגשה רשימת כחול לבן לאישור, כך שבעת הגשת הרשימה מאוחר יותר באותו יום – המשיב כבר לא נכלל בין מועמדיה. פעולותיו של המשיב נעשו אף לפני הגשת רשימת המועמדים שהגישה מפלגת הליכוד לוועדת הבחירות המרכזית.

המבקש סבור כי מסכת זו מעוררת שלוש עילות המצדיקות, כל אחת מהן, את פסילת מועמדותו של המשיב במסגרת רשימת הליכוד, ואת מחיקתו מן הרשימה. העילות הן הסכמה להיכלל בשתי רשימות מועמדים, רישום בשתי מפלגות, ופרישה מסיעה ללא התפטרות. נפנה לדון בעילות אלה כסדרן.

2. הסכמה להיכלל בשתי רשימות מועמדים. העילה הראשונה שהעלה המבקש יסודה בכך שהמשיב הסכים, כאמור, להכללת שמו ברשימת כחול לבן המתגבשת לקראת הגשתה לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת. לדעתו של המבקש, הסכמה זו, לצד הכללת המשיב בסופו של דבר ברשימת הליכוד, מנוגדת להוראת סעיף 58 לחוק הבחירות לכנסת, התשכ"ט-1969 ("חוק הבחירות"), הקובע: "מי שהסכים להכללת שמו בשתי רשימות מועמדים או יותר, תמחוק הועדה המרכזית את שמו מכל הרשימות". לפי הקו שמציג המבקש, המשיב "הסכים להכללת שמו בשתי רשימות מועמדים" – כחול לבן והליכוד. דא עקא, טענה זו אינה מדויקת לפי המפה המשפטית הרלוונטית. כפי שהובהר, שמו של המשיב לא נכלל ברשימת המועמדים שהגישה כחול לבן לאישור ועדת הבחירות. הסכמתו ניתנה בשלב גיבוש הרשימה והכנתה. בשלב זה אין המדובר ב"רשימת מועמדים" במובנו של חוק הבחירות. בטרם הוגשה רשימה לאישור, הרי היא כחומר ביד יוצריה. בידם לשנותה כרצונם, לגרוע, להוסיף, או לשמרה במגירת מכתבתם בלא להגישה. לא חלה עליה מגבלה לפי חוק הבחירות. אין המדובר ב"רשימה", אלא בטיוטת רשימה. אם תרצו – נסיון לרשימה. כפי שצינתי אך לאחרונה בהקשר קרוב: "נקודת הזמן הקובעת לעניין [שינוי ברשימות המועמדים] היא הגשת הרשימות לוועדת הבחירות. מדובר בנקודת זמן מכווננת עבור הרשימה, ובגדרה היא זוכה להגדרה עצמית המוכרת על-ידי הוועדה... כמו גוף שמתגבש, לובש צורה ומקבל גושפנקא – כך היא הרשימה ברגע הגשת מועמדותה לוועדת הבחירות" (ה"ש 3/23 ראב"ל (15.1.2020)). וכן ראו בג"ץ 1814/19 בן סעדון נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, פסקה 7 (19.3.2019)). מכיוון שלוועדת הבחירות הוגש רק כתב הסכמה אחד מטעם המשיב, המלווה רק רשימת מועמדים אחת הכוללת את שמו, אין הוא בגדר מי שהסכים להכללת שמו בשתי רשימות מועמדים.

3. רישום בשתי מפלגות. עילה שניה שאותה העלה המבקש מבוססת על סעיף 15 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, לפיו "לא יירשם אדם כחבר ביותר ממפלגה אחת". המבקש טוען כי המשיב חבר כיום בשתי מפלגות, שכן הצטרף למפלגת הליכוד אך לא עזב את המפלגה הקודמת אליה היה שייך. ואולם המבקש ציין בעצמו כי הטענות העובדתיות נכונות "ככל הידוע לו". עוד עולה מן הבקשה כי המבקש לא פנה אל המשיב ולא ניסה לברר את העובדות לאשורן. הביורור העובדתי אינו נושא פורמלי. המבקש יכול היה לבקש תגובה מהמשיב בטרם הגשת עתירתו, ולברר את העובדות באופן מלא. אף עולה מטענות המבקש כי בטרם הגשת רשימת הליכוד, המשיב פעל באופן ברור וישיר כדי ליצור נתק בינו לבין רשימת כחול לבן. זאת ועוד, לא הוצגה תשתית גם לעניין רישומו של המשיב כחבר מפלגה מטעם הליכוד, שכן אין כל חובה בדין כי מועמד ברשימה מטעם מפלגה יהיה גם חבר במפלגה עצמה. המבקש פנה לוועדת הבחירות יום אחד בלבד לאחר האירועים שבבסיס בקשתו. היה מקום אפוא לברר את הטענות העובדתיות השונות. הביורור מתבקש, והוא לא נעשה. הדבר פועל נגד המבקש.

יתר על כן – וזהו עיקר – חוק הבחירות אינו קובע כי יש לפסול מועמד ברשימה שחבר בשתי מפלגות. אכן, קיימות בחוק-יסוד: הכנסת ("חוק היסוד"), ובחוק הבחירות עילות פסילה שכוחן מכריע, אך חברות בשתי מפלגות, כשלעצמה, אינה נמנית ביניהן. המבקש אף לא הסביר כיצד טענתו בדבר חברות המשיב בשתי מפלגות – שכאמור לא הוכחה – מקימה סמכות לוועדה לפסול. יש לדחות אפוא גם טענה זו של המבקש.

4. פרישה מסיעה ללא התפטרות. עילה שלישית שהעלה המבקש קשורה לטענה שהמשיב פרש מסיעת כחול לבן. הדגש בעילה זו הוא בכך שהמשיב נבחר לכהן כחבר כנסת מטעם סיעת כחול לבן בכנסת ה-22. סעיף 6א לחוק היסוד מטיל מגבלה על חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מהכנסת בסמוך לכך: "חבר הכנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו, לא ייכלל, בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהיתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת". המבקש טוען שסעיף זה של חוק היסוד מתקיים במשיב, וטענה זו כרוכה בשתי הנחות: ראשית, כי המשיב הוא בגדר מי שפרש מסיעה. שנית, כי המשיב לא התפטר מכהונתו בסמוך לפרישתו. נאמר כבר עתה כי ההנחה הראשונה – פרישת המשיב מסיעה במובן שבו עוסק חוק היסוד – אינה חפה ממורכבות. עמדת היועץ המשפטי של הכנסת היא כי בתקופת בחירות, עצם התמודדותו של חבר כנסת מכהן במסגרת רשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהייתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת – אינה בגדר פרישה מסיעה. זאת לנוכח מאפייניה המיוחדים של תקופת הבחירות, שבה הכנסת מצויה בשלהי כהונתה וקטן החשש מפני פגיעה ביכולת הסיעות לקדם את התכליות לשמן נבחרו. עמדת היועץ המשפטי לממשלה בשאלה משפטית זו היא כי ראוי שתוכרע בידי רשויות הכנסת (ה"ש 1/23 היועץ המשפטי לכנסת נ' טיענת כחול לבן, פסקה 8 (31.12.2019)). לעמדה זו יש תימוכין גם בחקיקה. סעיף 57א לחוק

הבחירות מטיל איסורים מסוימים ביחס להבטחת מקום ברשימת מועמדים בבחירות לכנסת: "לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות הבאים להבטיח מקום ברשימת מועמדים לכנסת לחבר כנסת מסויים או לקבוצת אנשים". ברם, הסעיף מתיר במפורש את אלה – עשיית הסכם ומתן התחייבות לחבר כנסת מכהן לשם הבטחת מקומו ברשימת מועמדים – בתקופה של 90 ימים לפני הבחירות. כך או אחרת, סוגיה זו טרם הוכרעה בפסיקה, ומכיוון שבענייננו אין צורך להכריע בה – אין מקום לעשות זאת. הזהירות מהכרעה בסוגיה זו נסובה גם סביב היבט דיוני, לפיו יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית מוסמך לדון בעניין בצורה אגבית בלבד (ראו ה"ש 1/23 הנזכר לעיל בהרחבה). כאמור, בענייננו אין צורך שאכריע בדון לשם הכרעה בעתירה, שכן ההנחה השניה שהניח המבקש, לפיה המשיב לא התפטר מכהונתו בסמוך ל"פרישתו מסיעה", ככל שהייתה כזו – אינה נכונה.

כפי שצוין, המשיב הגיש מכתב התפטרות ליושב ראש הכנסת ביום 15.1.2020. לפי התיאור העובדתי המופיע בבקשה, התפטרות זו נעשתה בסמוך מאוד להחלטתו להתמודד ברשימת הליכוד, ולא ברשימת כחול לבן. עד לרגע ההכרעה ניהל המשיב משא ומתן עם שתי הרשימות, ולא החליט באופן סופי לעבור לליכוד. בעבר נפסק כי גם התפטרות 45 ימים לאחר פרישה מסיעה נחשבת – במיוחד בתקופת בחירות – להתפטרות בסמוך לפרישה:

"את מובנו של הביטוי 'בסמוך לאחר הפרישה' יש לפרש לאור תכלית זו. האם התפטרות 45 יום לאחר הפרישה הינה התפטרות בסמוך לאחר הפרישה? [...] בהתחשב בכך שמדובר היה בתקופת בחירות, וכי במהלך 45 ימים אלה לא התקיימו דיונים או הצבעות בעלות חשיבות רבה, ולא נטען בפנינו כי המשיבים הצביעו בכנסת בניגוד לעמדת הסיעה ממנה פרשו, יש לראות במשיבים 2-4 כמי שהתפטרו מכהונתם בסמוך לאחר פרישתם" (בג"ץ 1759/06 מפלגת העבודה נ. יו"ר וועדת הבחירות המרכזית, פסקה 8 (14.08.2006) (להלן: עניין מפלגת העבודה)).

גם בענייננו מדובר בתקופת בחירות, ובין הפרישה – ככל שהייתה – להתפטרות לא התקיימו דיונים או הצבעות. כפי שעולה מן הבקשה, המשיב אף פעל בזריזות. חרף כל אלה, המבקש סבור כי אין לומר שהמשיב התפטר מכיוון שלפי חוק היסוד, חברותו של חבר כנסת בכנסת מפסיקה רק 48 שעות לאחר הגשת מכתב ההתפטרות ליושב ראש הכנסת (סעיף 41 לחוק היסוד). המבקש סבור כי מכיוון שהגשת רשימת הליכוד – ובתוכה המשיב – לידי ועדת הבחירות הייתה קודם שחלפו 48 שעות מעת הגשת מכתב ההתפטרות, יש לראות את המשיב כמי שטרם התפטר קודם שעבר לרשימת הליכוד. על פי קו זה, המבקש טוען כי המשיב פרש מסיעתו, אלא שהוא לא התפטר בעת הגשת רשימת הליכוד והוא בתוכה. יוער כי בעניין מפלגת העבודה ההתפטרות נעשתה, כאמור, 45 ימים לאחר הפרישה, אך הרשימות הוגשו לאחר תקופה זו, בשונה

מהמצב אצלנו. כך שהמיקוד אינו באורך התקופה, אלא בשאלה האם המשיב היה רשאי להיכלל ברשימת הליכוד בטרם התפטר מכהונתו.

5. התשובה לטענת המבקש מצויה בסעיף 40 לחוק היסוד, שמגדיר את המונח "התפטרות של חבר כנסת": "ההתפטרות תהיה בהגשה אישית של כתב התפטרות על ידי המתפטר ליושב ראש הכנסת". המבקש אכן הגיש את כתב ההתפטרות מהכנסת לפני שהוגשה רשימת הליכוד. אמנם סעיף 41, שכותרתו "תוצאות ההתפטרות", מלמדנו כי החברות בכנסת נפסקת רק כעבור 48 שעות; אך אין בכך לגרוע מהעובדה שהגשת כתב ההתפטרות מקימה את ההתפטרות, יהיו תוצאותיה אשר יהיו. כמובן, לו היה המבקש חוזר בו מההתפטרות קודם שיחלפו 48 שעות – מה שלא עשה בענייננו – ניתן היה להגיש בקשה בעניין; אך זאת בעילה שהמשיב חזר בו מהתפטרותו, ולא מן העילה שמבחינה פורמלית לא התפטר מהכנסת. יוצא כי המשיב התפטר קודם להגשת הרשימה. שאלה אחרת היא מה היה קורה לו היה מכתב ההתפטרות נשלח לאחר הגשת הרשימות, למשל כעבור שלושה ימים. זו בעיניי שאלה קשה יותר. לעמדת המבקש יש לקרוא את סעיף 6א לחוק היסוד באופן שלא ניתן להתמודד ברשימת מועמדים המוגדרת בסעיף עד לרגע ההתפטרות מהכנסת. מנגד, גישה אחרת יכולה לסבור כי הדגש הוא בכך שההתפטרות בפועל הייתה סמוכה למעשה הפרישה, גם אם חלפו מספר ימים בין השניים ואף אם הוגשה באותם ימים רשימת המועמדים. זאת כל עוד בפרק הזמן שחלף בין הפרישה להתפטרות לא פעל חבר הכנסת הפורש בניגוד לעמדת סיעתו הקודמת.

לשם חידוד העניין, נוסיף כי עמדת המבקש בנסיבות המקרה הקונקרטי, שבו ההתפטרות קדמה להגשת רשימת הליכוד, אף אינה תואמת את תכלית ההסדר הקבוע בחוק היסוד. כפי שהוסבר בעניין מפלגת העבודה, תכלית ההסדר היא "לצמצם את האפשרות שחבר כנסת שנבחר במסגרת רשימת מועמדים מסוימת יפרוש מסיעתו יחד עם המנדט שנתן ציבור הבוחרים לרשימה ממנה פרש, ויפעל בכנסת באופן המנוגד למצעה ולעמדותיה של הסיעה, תוך סיכול רצון הבוחר... את מובנו של הביטוי 'בסמוך לאחר הפרישה' יש לפרש לאור תכלית זו" (שם, פסקה 8). גם בנסיבות ענייננו, המשיב אינו פועל בכנסת באופן המנוגד למצעה של סיעת כחול לבן. הוא הגיש מכתב התפטרות באופן מיידי, ואף בטרם הוגשה רשימת הליכוד, ולא פעל בכנסת בשום צורה המנוגעת לעמדות סיעתו הקודמת. אף לכך משקל לטובת המשיב.

6. סוף דבר, הבקשה נדחת על הסף בהעדר עילה (סעיף 7 לנוהל הטיפול בבקשות לפסילת רשימת מועמדים או מועמד לכנסת, התש"ף-2019). הואיל ולא התבקשה תגובה, אין צו להוצאות.

ניתנה היום, כ"ב בטבת התש"פ (19.1.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ה"ש 4/23

שירן אסלן, ת.ז. 039259536

המבקשת:

נגד

היועץ המשפטי לממשלה

המשיב:

בקשה לקביעת היעדר קלון לפי סעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת וסעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב],
התשכ"ט-1969

בעצמה

בשם המבקשת:

החלטה

1. מונחת לפניי בקשה לקבוע כי אין בעבירות שביצעה המבקשת משום קלון המונע ממנה להתמודד בבחירות לכנסת ה-23 במסגרת רשימת "קמ"ה – קידום זכויות הפרט". זאת, בהתאם לסעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת וסעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת).

2. בשנת 2011 הוגשו נגד בני משפחתה של המבקשת כתבי אישום חמורים במסגרת תפ"ח (מחוזי ירושלים) 6749-08-11, תפ"ח 6875-08-11 ותפ"ח 21391-02-12. במרכז הפרשה עומד בן הזוג של המבקשת ושל נשים נוספות, אשר הורשע בשורה של עבירות מין ואלימות חמורות שבוצעו בנשותיו ובילדיהן (ע"פ 8027/13 פלוני נ' מדינת ישראל (27.5.2018)). במסגרת הליכי המעצר לצורכי חקירה שקדמו להגשת כתבי אישום אלו, נעצרה הנאשמת יחד עם נשים אחרות,

אשר שוחררו לאחר מכן בתנאים מגבילים הכוללים איסור יצירת קשר עם בן הזוג, עם נשות המשפחה ועם ילדי המשפחה וכן הרחקה לתקופה מסוימת מהעיר ירושלים. הגבלות אלו הופרו על-ידי המבקשת פעם אחר פעם. כך, הוסיפה המבקשת להגיע לירושלים ולהיפגש עם יתר נשותיו של בן זוגה ועם חלק מילדי המשפחה. המבקשת אף ניסתה להניע מעדות חלק מילדי המשפחה, אשר שימשו כעדים מטעם המדינה. כתוצאה מכך הוגש נגדה כתב אישום וביום 9.1.2013 הורשעה במסגרת הסדר טיעון בעבירות של הדחה בעדות (מספר עבירות) והפרת הוראה חוקית על-פי סעיפים 246(א) ו-287(א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין), ונגזר עליה מאסר בפועל למשך 4 חודשים ומאסר על תנאי בן חודשיים למשך שנתיים (ת"פ 31236-10-12 מדינת ישראל נ' אסלן (9.1.2013)).

לטענת המבקשת אין בעבירות אשר ביצעה משום קלון, הואיל והן אינן חמורות דיין. בנוסף, נטען כי יש לאפשר לה להתמודד בבחירות לכנסת משום שימים ספורים בלבד לאחר המועד האחרון להגשת רשימות המועמדים, תמה התקופה שבגדרה ניתן למנוע ממנה להתמודד בבחירות לכנסת עקב הרשעתה. סעיף 6(א) לחוק יסוד: הכנסת קובע תקופת מניעה של 7 שנים החל מתום ריצוי תקופת המאסר בפועל (למעט במקרה של עבירות טרור או בטחון חמורות). המבקשת שוחררה ממאסר בתאריך 17.1.2013, ומכאן שהיא רשאית לכאורה להתמודד בבחירות לכנסת, אף אם יש במעשיה קלון, ככל שרשימת המועמדים הכוללת את שמה הייתה מוגשת החל מיום 17.1.2020. אלא שבהתאם לסעיף 57(ט)(1) לחוק הבחירות לכנסת, המועד האחרון להגשת רשימות המועמדים בבחירות לכנסת ה-23 אירע ביום 15.1.2020. במילים אחרות, המועד האחרון להגשת רשימות המועמדים אירע יומיים לפני שתמה תקופת המניעה של המבקשת. לגישתה, במצב דברים זה אין למנוע ממנה להתמודד בבחירות הקרובות לכנסת.

דיון והכרעה

3. סעיף 6(א) לחוק יסוד: הכנסת מורה כדלקמן:

כל אזרח ישראלי שביום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו הוא בן עשרים ואחת שנה ומעלה, זכאי להיבחר לכנסת, זולת אם בית משפט שלל ממנו זכות זו על פי חוק או שנידון, בפסק דין סופי, לעונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו שבע שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר בפועל [...] אלא אם כן קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כי אין עם העבירה שבה הורשע, בנסיבות הענין, משום קלון.

הסעיף קובע במפורש כי אדם שהורשע בפסק דין סופי ונידון למאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים, אינו רשאי להיבחר לכנסת במשך שבע שנים לאחר שסיים לרצות

את עונשו (ובעבירות טרור וביטחון חמורות – ארבע עשרה שנים). חריג לכך היא הסמכות המוקנית ליו"ר ועדת הבחירות לקבוע, על-פי בקשת המועמד (שתוגש בהתאם לאמור בסעיף 56 ב לחוק הבחירות לכנסת), כי אין עם מעשיו קלון. קיימת אפוא "חזקת קלון" המתלווה להרשעה הפלילית. ההנחה היא כי הקלון שריר וקיים, והנטל להוכיח אחרת מוטל על כתפי המבקש (בג"צ 11243/02 פייגלין נ' יו"ר ועדת הבחירות, פ"ד נז(4) 145, עמ' 163 לחוות דעת של השופטת א' פרוקצ'יה (15.5.2003) (להלן: עניין פייגלין)). סעיף זה מבטא את נקודת האיזון שבחר המחקק בין ההגנה על הזכות להיבחר (ובעקיפין גם על הזכות לבחור) ובין ההגנה על הציבור מפני נבחר ציבור שעלולים לשוב ולפגוע באינטרס הציבורי.

דיו רב נשפך על הניסיון להגדיר מהו "קלון" (וראו, לדוגמה, בג"צ 251/88 עודה נ' ראבי, ראש המועצה המקומית ג'לג'וליה, פ"ד מב(4) 837, 840 (20.2.1989) (להלן: עניין עודה); עניין פייגלין בעמ' 162; ה"ש 1/19 בן עטר (29.11.2019) (להלן: עניין בן עטר); ה"ש 1/20 נפאע (12.6.2013); ה"ש 3/22 בירן נ' היועץ המשפטי לממשלה (15.8.2019) (להלן: עניין בירן). הפרשנות המקובלת היא כי, מטבע הדברים, לא בכל מעשה המהווה עבירה על החוק דבק קלון, אלא רק במעשה אשר, לצד הפגם המוסרי הנובע מעצם הפרת הוראות החוק, מלווה בפגם נוסף, מוסרי-ערכי באופיו, הנגזר מאמות המידה המוסריות הרווחות בחברה (ראו עניין פייגלין, בעמ' 162). מדובר אפוא במושג בעל קווי מתאר חמקמקים שקשה לשרטט באופן א-פריורי. זאת בשני מובנים: ראשית, אופיו הכללי של המונח "קלון" שאינו מבקש לבחון אך ורק אם מעשה הוא מותר או אסור, אלא מחייב לבחון את ההיבט הערכי-נורמטיבי שבמעשה. שנית, המבחן אינו על-פי העבירה אלא על-פי העבירה לפי נסיבותיה וההקשר בו היא נעברה. כפועל יוצא, הקלון אינו נובע רק מעצם רכיביה הפורמליים של העבירה, אלא דבק בנסיבות הספציפיות של ביצועה ובהקשר שבו הוא נבחן (ראו גם עניין עודה, בעמ' 840; עניין בירן, בעמ' 6). לפיכך לא ניתן לקבוע רשימה סגורה של עבירות אשר דבק בהן קלון, אלא יש לבחון כל מקרה על-פי נסיבותיו. תחת זאת יש להתחשב, בין היתר, במהות העבירה, תדירות ביצוע המעשים הפסולים, נתונים הנוגעים למבצע העבירה וכן שיקולים של מדיניות משפטית ראויה (להרחבה ראו את החלטתה של השופטת ד' דורנר בה"ש 2/03 בונפיל (20.5.2003)).

4. מן הכלל אל הפרט. עניינה של המבקשת טרם נדון במערכות בחירות קודמות (עקב כך שלא הגישה בקשה להסרת קלון במועד הקבוע לכך בחוק בבחירות לכנסת ה-22; וראו ה"ש 3/22 אלישע נ' היועץ המשפטי לממשלה (15.18.2019)), אך עניינן של מועמדות אחרות מרשימתה נדון בבחירות לכנסת ה-22, בעניין בירן שהוזכר לעיל. מועמדות אלו הן חלק מנשות המשפחה שעמה חיה המבקשת, הן נעצרו יחד עם המבקשת, שוחררו באותם תנאים מגבילים אשר הופרו על-ידן ועל-ידי המבקשת מספר רב של פעמים והורשעו גם הן בעבירה של הפרת הוראה חוקית. הן אף ניסו להדיח את בני משפחתן מחקירה, בדומה למבקשת שניסתה להדיח

את בני משפחה מעדות. עסקינן אפוא בעבירות דומות (אם כי עבירת ההדחה מעדות בה הורשעה המבקשת, חמורה יותר מעבירת ההדחה מחקירה בה הורשעו בנות משפחתה, מבחינת העונש הקבוע בחוק) ובנסיבות דומות אף יותר. אשר על כן, אביא את הדברים שנקבעו בעניין בירן ע"י יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-22, המשנה לנשיאה ח' מלצר ביחס לבנות משפחתה של המבקשת:

"בנסיבות העניין שלפניי, המבקשות כולן הודו בעובדות כתב האישום המתוקן שלפיו הן פעלו, יחד עם אחרים במספר הזדמנויות ובדרכים שונות, כדי למנוע את מיצוי הדין עם ד' [בן הזוג – ההבהרה הוספה] 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 מעצרן, 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"

(על ההחלטה האמורה הוגשה עתירה אשר נדחתה; ראו בג"צ 5452/19 אמבש נ' יו"ד ועדת הבחירות המרכזית (16.8.2019) (להלן: עניין אמבש)).

איני מוצא כל טעם מוצדק לסטות מן המסקנה האמורה ולקבוע כי במעשיה של המבקשת לא דבק קלון. המבקשת אף לא הצביעה על טעם כאמור. כזכור, הנטל להוכיח כי יש להסיר ממעשיה את אות הקלון, מוטל על כתפיה. הנסיבות וההקשר מלמדים כי מעשיה מוכתמים בפגם מוסרי-ערכי משמעותי. לא דיין עבירת הפרת הוראה חוקית בדמות, למשל, הפרה חד פעמית שלא נועדה לשם ביצוע עבירה נוספת, כדין עבירה זו על דרך של הפרת הגבלות שהוטלו על משוחררת ממעצר וניצול הפרת הגבלות אלו לשם הדחת עד ממתן עדות. כך במיוחד כשמעשיה של

המבקשת בוצעו על רקע פרשה אכזרית וקשה הכוללת עבירות חמורות ביותר. מדובר אפוא בניסיון לשבש מהלכי משפט ולו ניסיון זה היה צולח ומניא עדים מעדות, ייתכן שכן זוגה של המבקשת היה מוסיף לבצע פשעים חמורים ביותר בבני משפחתו אשר חיו בחיקו. אמות המידה המוסריות המנחות את החברה שלנו אינן מתירות למרק את אות הקלון ממעשיה של המבקשת (וראו גם עניין בן עטר, בעמ' 7).

5. לעניין טענת המבקשת לפיה אין למנוע ממנה להתמודד בבחירות לכנסת הואיל ומספר ימים לאחר מועד הגשת הרשימות בבחירות לכנסת הנוכחית, תמה תקופת שבע השנים בגדרה נאסר עליה להתמודד. סעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת קובע במפורש תקופת מניעה, כך ש"ביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו שבע שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר בפועל". מדובר אפוא בתקופה בת שבע שנים, שתחילתה ביום בו תם ריצוי עונש המאסר בפועל וסופה ביום הגשת רשימת המועמדים. ודוק: קו הסיום הוא יום הגשת רשימת המועמדים ולא יום הבחירות או כל מועד אחר. לא מדובר בתקופה בת שש שנים וחצי, שש שנים ותשעה חודשים ואף לא בשש שנים ו-363 ימים. מדובר בתקופה בת שבע שנים שתחילתה וסופה במועדים מוגדרים. זו התקופה שקבע המחוקק – ולשונו מפורשת.

אמנם ייתכן כי העובדה שימים ספורים בלבד מפרידים בין המבקשת ובין התמודדות בבחירות לכנסת ה-23 מעלה תחושה של אקראיות מסוימת, אך עצם העובדה שתקופת הקלון קרובה מאוד לסיומה אינה מצדיקה לקבוע כי אין קלון. לו נתיר סטייה של יומיים, קשה למצוא הצדקה לגיטימית שלא להתיר סטייה של שלושה ימים, של שבוע, של חודשיים וכן הלאה, בהתאם לנסיבות המקרה. אף ייתכן שבמקרים מסוימים יימצא כי ראוי להאריך את תקופת המניעה לתקופה העולה על שבע שנים, בהתאם לרמת הפגם המוסרי שנפל במעשיו של המבקש להתמודד בבחירות. ברם, וזו נקודה העיקרית והקובעת, המחוקק קבע תקופת זמן מחייבת ולא העניק שיקול דעת ליו"ר ועדת הבחירות או לכל גורם אחר, להאריכה או לצמצמה. סטייה מהתקופה שנקבעה תפגע בשוויון בין המבקשים להתמודד בבחירות בכנסת, ואף תינתן בחוסר סמכות ובניגוד לקבוע בחוק (לעניין חוסר הסמכות ראו, למשל, עניין אמבש, פסקה 6).

6. סוף דבר: במעשיה של המבקשת נפל פגם מוסרי חמור, כך שדבקה בהם תווית הקלון המונעת ממנה להתמודד בבחירות לכנסת ה-23, בהינתן התאריך הקובע להגשת הרשימות. אשר על כן, דין הבקשה להידחות. בנסיבות העניין, תוך דגש על סמיכות מועד הגשת הרשימות ומועד תום תקופת המניעה, וכן בהינתן שלא נתבקשה תשובה לבקשה – אין צו להוצאות.

היועץ המשפטי לוועדת הבחירות המרכזית יודא כי שמה של המבקשת נמחק מרשימת המועמדים שהכינוי שהתבקש לה הוא: "קמ"ה – קידום מעמד הפרט".

ניתנה היום, כ"ג בטבת התש"ף (20.1.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ה"ש 5/23

עמוס דב סילבר, ת.ז. 036559680

המבקש:

נגד

היועץ המשפטי לממשלה

המשיב:

1. בקשה לקביעת היעדר קלון לפי סעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת וסעיף 56 לחוק
הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969

עו"ד אורי קורב; עו"ד סיון רוסו

בשם המבקש:

החלטה

1. מונחת לפניי בקשה לקבוע כי אין בעבירות שביצע המבקש משום קלון המונע ממנו להתמודד בבחירות לכנסת ה-23 במסגרת רשימת "עוצמה ליברלית-כלכלית". זאת, בהתאם לסעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת וסעיף 56 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת).

2. בין השנים 2012-2015 ביצע המבקש מספר עבירות סמים והוגשו נגדו שני כתבי אישום, בהם הורשע במסגרת הסדרי טיעון כמפורט להלן. על-פי עובדות כתב האישום (המתוקן) הראשון (שהוגש במסגרת ת"פ 49123-05-12 מדינת ישראל נ' סילבר (3.9.2014)); להלן: פסק הדין הראשון), במהלך שנת 2012, במשך כחודשיים, גידל המבקש עציץ של סם מסוג קנבוס, במשקל כולל של 50.91 גרם נטו שהנו סם מסוכן. לצורך הפקת הסם, החזיק המבקש בביתו מנורות, ספקי כוח, כלי דישון ומאוורר. נוסף על כך, החזיק המבקש בביתו סם מסוג

חשיש, במשקל כולל של 22.1 גרם נטו. עוד נכתב בכתב האישום כי סמוך למועד גידול העציץ, מכר המבקש סם מסוג חשיש, בשתי הזדמנויות שונות ולאחר אדם, תמורת 100 ש"ח עבור כל מכירה (המשקל שנמכר אינו ידוע). בגין מעשים אלו הורשע המבקש על-פי הודאתו שניתנה במסגרת הסדר טיעון, בעבירה של ייצור, הכנה והפקה של סם, בעבירה של החזקה ושימוש לצריכה עצמית וכן בעבירה של סחר בסם, לפי סעיפים 6, 7(א), 7(ג) סיפא, 13 ו-19א לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973 (להלן: פקודת הסמים), בהתאמה. על המבקש נגזר מאסר בפועל בן שלושה חודשים ויום; מאסר על תנאי בן שישה חודשים למשך שלוש שנים, כשהתנאי הוא שלא יבצע עבירות של ייצור, הכנה והפקה של סם או עבירה של סחר בסם; ומאסר על תנאי בן שלושים יום למשך שלוש שנים, כשהתנאי הוא שלא יבצע עבירה של שימוש והחזקה עצמית של סם.

כשנתיים לאחר המעשים המתוארים, חזר המבקש לסורו. על-פי עובדות כתב האישום (המתוקן) השני (שהוגש במסגרת ת"פ 5360-09-14 מדינת ישראל נ' סילבר (19.1.2015); (להלן: פסק הדין השני), במהלך שנת 2014 מכר המבקש סם מסוג קנבוס, בשלוש הזדמנויות שונות ולאחר אדם, תמורת 240 ש"ח עבור כל מכירה. המשקל שמכר בכל מכירה נע בין 3 ל-4 גרם נטו. בנוסף, החזיק המבקש בדירה בה התגורר סם מסוג קנבוס במשקל כולל של 150.8 גרם נטו, שלא לצריכה עצמית. בגין מעשים אלו הורשע המבקש על-פי הודאתו שניתנה במסגרת הסדר טיעון, בעבירה של סחר בסמים מסוכנים (מספר עבירות) ובעבירה של החזקת סם מסוכן שלא לצריכה עצמית, לפי סעיפים 13, 19א, 7(א) ו-7(ג) סיפא לפקודת הסמים, בהתאמה. על המבקש נגזר מאסר בפועל בן תשעה חודשים; מאסר על תנאי בן שלושה חודשים למשך שלוש שנים, כשהתנאי הוא שלא יעבור עבירות סמים מסוג עוון; מאסר על תנאי בן שמונה חודשים למשך שלוש שנים, כשהתנאי הוא שלא יעבור עבירות סמים מסוג פשע; וקנס בסך 3,000 ש"ח.

3. לטענת המבקש ראוי לקבוע כי אין קלון במעשיו. ראשית, משום שנסיבות ביצוע העבירות מלמדות כי לא מדובר במעשים בעלי פגם מוסרי חמור. כך למשל, לטענתו, עבירת ייצור הסם בה הורשע במסגרת פסק הדין הראשון התמצתה בגידול עציץ בביתו ותו לא. ביחס לפסק הדין השני נטען כי מכר את הסם לחבר שבביתו הוא (המבקש) התגורר, מטעמים הומניטריים כדי לסייע לו בהתמודדות עם מחלת האסטמה ממנה סבל, ואשר בגינה קיבל בשנים 2015 ו-2019 רישיון לאחזקה ושימוש של סם מסוכן. עוד נטען ביחס לכלל מקרי הסחר כי מדובר בכמות מזערית ובתמורה נמוכה. שנית, המבקש טוען כי בגדר בחינת הנסיבות יש לתת משקל לכך שהעבירות אשר ביצע תואמות את תפיסת עולמו הערכית באשר לתועלות הגלומות בצריכת קנבוס ולהשלכות הנובעות מן האיסור החוקי המוטל על צריכה זו.

4. סעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת קובע כדלקמן:

כל אזרח ישראלי שביום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו הוא בן עשרים ואחת שנה ומעלה, זכאי להיבחר לכנסת, זולת אם בית משפט שלל ממנו זכות זו על פי חוק או שנידון, בפסק דין סופי, לעונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו שבע שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר בפועל [...] אלא אם כן קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כי אין עם העבירה שבה הורשע, בנסיבות הענין, משום קלון.

בהחלטה אשר ניתנה לאחרונה, הבהרתי את הוראות הסעיף הנ"ל ועמדתי על משמעותו של המונח "קלון", והדברים יפים גם לענייננו (ה"ש 4/23 אסלן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 3 (20.1.2020)):

"הסעיף קובע במפורש כי אדם שהורשע בפסק דין סופי ונידון למאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים, אינו רשאי להיבחר לכנסת במשך שבע שנים לאחר שסיים לרצות את עונשו (ובעבירות טרור וביטחון חמורות – ארבע עשרה שנים). חריג לכך היא הסמכות המוקנית ליו"ר ועדת הבחירות לקבוע, על-פי בקשת המועמד (שתוגש בהתאם לאמור בסעיף 56ב לחוק הבחירות לכנסת), כי אין עם מעשיו קלון. קיימת אפוא "חזקת קלון" המתלווה להרשעה הפלילית. ההנחה היא כי הקלון שריר וקיים, והנטל להוכיח אחרת מוטל על כתפי המבקש (בג"צ 11243/02 פייגלין נ' יו"ר ועדת הבחירות, פ"ד נז(4) 145, עמ' 163 לחוות דעת של השופטת א' פרוקצ'יה (15.5.2003) (להלן: עניין פייגלין)). סעיף זה מבטא את נקודת האיזון שבחר המחוקק בין ההגנה על הזכות להיבחר (ובעקיפין גם על הזכות לבחור) ובין ההגנה על הציבור מפני נבחר ציבור שעלולים לשוב ולפגוע באינטרס הציבורי.

דיו רב נשפך על הניסיון להגדיר מהו "קלון" (וראו, לדוגמה, בג"צ 251/88 עודה נ' ראבי, ראש המועצה המקומית ג'לג'וליה, פ"ד מב(4) 840, 837 (20.2.1989) (להלן: עניין עודה); עניין פייגלין בעמ' 162; ה"ש 1/19 בן עטר (29.11.2019) (להלן: עניין בן עטר); ה"ש 1/20 נפאע (12.6.2013); ה"ש 3/22 בירן נ' היועץ המשפטי לממשלה (15.8.2019) (להלן: עניין בירן)). הפרשנות המקובלת היא כי, מטבע הדברים, לא בכל מעשה המהווה עבירה על החוק דבק קלון, אלא רק במעשה אשר, לצד הפגם המוסרי הנובע מעצם הפרת הוראות החוק, מלווה בפגם נוסף, מוסרי-ערכי באופיו, הנגזר מאמות המידה המוסריות הרווחות בחברה (ראו עניין פייגלין, בעמ' 162). מדובר אפוא במושג בעל קווי מתאר חמקמקים שקשה לשרטט באופן א-פריורי. זאת בשני מובנים: ראשית, אופיו הכללי של המונח "קלון" שאינו מבקש לבחון אך

ורק אם מעשה הוא מותר או אסור, אלא מחייב לבחון את ההיבט הערכי-נורמטיבי שבמעשה. שנית, המבחן אינו על-פי העבירה אלא על-פי העבירה לפי נסיבותיה וההקשר בו היא נעברה. כפועל יוצא, הקלון אינו נובע רק מעצם רכיביה הפורמליים של העבירה, אלא דבק בנסיבות הספציפיות של ביצועה ובהקשר שבו הוא נבחן (ראו גם עניין עודה, בעמ' 840; עניין בירן, בעמ' 6). לפיכך לא ניתן לקבוע רשימה סגורה של עבירות אשר דבק בהן קלון, אלא יש לבחון כל מקרה על-פי נסיבותיו.

כדי להתמודד עם עמימות המונח "קלון" שתוארה לעיל, ועל מנת לתרגם את השיח המוסרי לשפה משפטית, יש לבחון את הנסיבות המקימות קלון באמצעות מבחני עזר הכוללים, בין היתר, בחינה של מהות העבירה, שיקולים של מדיניות משפטית, הנסיבות הקונקרטיות שגיבשו את יסודות העבירה ותדירות ביצוע המעשים (למבחנים נוספים ראו את החלטתה של השופטת ד' דורנר, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, בה"ש 2/03 בונפיל (20.5.2003) (להלן: עניין בונפיל); בג"צ 4523/03 בונפיל נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השבע-עשרה, נז(4) 857, 863 (2003); ה"ש 3/21 אבו רקייק נ' היועץ המשפטי לממשלה (26.2.2018) (להלן: עניין אבו רקייק)). מצוידים בארגז כלים זה, נפנה עתה לבחון את המקרה העומד לפנינו.

5. עבירות הסמים בכללותן פוגעות בחברה ומהוות רעה חולה בה, והן בעלות השלכות רחבות היקף. יום יום אנו עדים לכך שהחברה משלמת מחיר תמורת הסם – יהא זה בנוף האנושי, יהא זה במרקם החברתי, יהא זה ברכוש הזולת ויהא זה באופן ישיר או עקיף. תופעת הסמים מזיקה למשתמשים מבחינה פיסית, נפשית וכלכלית ואף לעיתים קרובות מובילה אותם לכדי ביצוע עבירות פליליות על מנת לממן ולצרוך את הסם. זאת ועוד, לא רק מעגל המשתמשים ניזוק מנגע הסמים, אלא גם המעגל המספק את הסמים מכיל בתוכו אנשים שמצוקותיהם נוצלו והובילו אותם לבחירת דרכים שאינן מטיבות עמם, בלשון המעטה. לשם מיגור התופעה העגומה, נלחמות רשויות המדינה השונות במלחמה ארוכת שנים, וכפי שנאמר במקום אחר:

"מלחמת החורמה בעברייני סמים נמשכת והולכת. מלחמה קשה היא, מלחמה ארוכה, והיא כמלחמת ישראל בעמלק" (ע"פ 4998/95 מדינת ישראל נ' גומ-קרדוסו, פ"ד נא(3) 769, 787 (1997); וראו גם ע"פ 6029/03 מדינת ישראל נ' שמאי, פ"ד נח(2) 734, 739-741 (2004)).

ועדיין, עבירות הסמים אינן עומדות כולן בשורה אחת. בחינת הקלון מחייבת ממילא לבחון את טיב העבירה ונסיבותיה. בענייננו, הורשע המבקש בשורה של עבירות סמים, ביניהן שלוש עבירות המצויות ברף העליון של תחום עבירות הסמים: ייצור, הכנה והפקה של סם, החזקת

סם שלא לשימוש עצמי וכן סחר בסם – עבירות אשר בצידן עונש מאסר של עשרים שנים (סעיפים 6, 7(ג) רישא ו-19 א לפקודת הסמים). הנה כי כן, וכפי שהובהר לעיל, מבחינת מהות העבירה ושיקולי מדיניות משפטית, אין להקל ראש עם מי שמבצע עבירות סמים, מקל וחומר כשמדובר בעבירות סמים חמורות (וראו גם עניין אבו רקייק).

6. באשר לנסיבות הקונקרטיות שגיבשו את יסודות העבירה במקרה דנן. ביחס לעבירת הייצור, ההכנה וההפקה של הסם, העובדה שהמבקש הדגיש בבקשתו כי בגדר פסק הדין הראשון "התמצתה עבירת 'הייצור' בגידול קנאביס בעציץ בביתו" (סעיף 20 לבקשה) אינה מגמדת את הנתון הפשוט לפיו אותו "עציץ ביתי" היה בעל משקל כולל של 50.91 גרם נטו שהנו סם מסוכן. כמו כן, לא מדובר בצמח אשר גדל באופן מקרי, שכן המבקש נקט צעדים אקטיביים לשם גידולו והחזיק בביתו כלים שונים המיועדים לכך. יוזכר כי לצד גידול העציץ החזיק המבקש בביתו סם מסוג חשיש, במשקל כולל של 22.1 גרם נטו. באשר לעבירת החזקת הסם שלא לשימוש עצמי, נמצא אצל המבקש כמות גדולה של כ-150.8 גרם נטו של סם מסוכן. מדובר אפוא בכמויות משמעותיות אשר מסווגות את מעשיו של המבקש כהתעלמות מופגנת מערכי החברה ומהתפישת הנורמטיבית ביחס למותר והאסור. באשר לעבירות הסחר, אמנם מדובר בסחר בכמויות קטנות יחסית ובתמורה שאינה גבוהה, אך עדיין מדובר במתן סם תמורת כסף. זוהי פעולת מכר שאין להקל בה ראש. יתרה מכך, לא מדובר במקרה חד פעמי אלא בחמישה אירועים שונים של סחר בסמים. בהקשר זה טען המבקש כי שלושה מתוך חמישה מקרי הסחר, בוצעו מטעמים הומניטריים. ברם, מלבד העובדה שמדובר בטענה שלא נבחנה מבחינה עובדתית בפסק הדין השני (השוו: בג"ץ 251/88 עודה נ' ראבי ראש המועצה המקומית ג'לג'וליה, פ"ד מב(4) 837, 840 (1989)), הרי שממילא אין בה כדי להפחית באופן משמעותי מחומרת מעשיו, שכן כפי שציין בית המשפט בגזר דינו – המבקש אינו רשאי להחליף את שיקול דעתו תחת שיקול הדעת של המנהל לפי פקודת הסמים (פסק הדין השני, בעמ' 2). לא באופן חד פעמי ובוודאי שלא באופן חוזר ונשנה. בהקשר זה יוזכר כי המבקש אף הורשע בשני מקרי סחר נוספים, אשר לא נטענה לגביהם טענה "הומניטרית". כמו כן, יש לתת משקל לכך שלצד עבירות הסחר שביצע המבקש, הוא החזיק במקביל סם בכמויות גדולות, ביניהן כמות של 150.8 גרם, שהיא פי עשרה מהכמות שמקימה חזקה כי הסם איננו לשימוש עצמי (ראו את התוספת השנייה לפקודת הסמים).

7. ויודגש: כחלק מבחינת הנסיבות, יש לתת משקל לתדירות ביצוע המעשים הפסולים (עניין בונפיל, בעמ' 854). נגד המבקש הוגשו שני כתבי אישום נפרדים, בהם הורשע, בהפרש של שנתיים זה מזה. כל כתב אישום כלל מספר עבירות סמים חמורות, אשר נפרדות זו מזו ואינן מהוות חלק ממסכת אירועים אחת. המבקש סחר בסם לא פעם ולא פעמיים, אלא חמש פעמים שונות, הגם אם מדובר במכירה לאותם אנשים. יתר על כן, פעמיים נתפסו בחזקתו

כמויות גדולות של סמים מסוכנים, והוא נידון פעמיים למאסר בפועל, פעם לתקופה של שלושה חודשים ויום ופעם לתקופה של תשעה חודשים. מדובר אפוא בהתנהלות קלוקלת, חוזרת ונשנית מצידו. לצד תדירות המעשים יש להוסיף את הלך הרוח של המבקש, אשר תופש את מעשיו כמוצדקים מטעמים אידאולוגיים, מה שמעיד על היעדר הפנמה של חשיבות השמירה על החוק ושל חומרת העבירות. הרי גם אם נניח, כגישת המבקש – ואין בכך כדי להביע עמדה, שיש טעם בשינוי המצב החוקי בעניין שימוש בקנבוס, לא ניתן לאשרר בשם כך פעולות עצמאיות המנוגדות לחוק. פעולות אלו נעשות ללא כל פיקוח ואסדרה ובכך עלולות לתרום למעגל הנזק, הרחב דיו, של נגע הסמים. ודוקו: כמוכן שהמבקש רשאי להחזיק בדעותיו ולפעול לשם קידומן, אך זאת באופן חוקי, במיוחד אם ברצונו להיבחר לבית המחוקקים. אין אפוא במניע שקדם למעשיו הקונקרטיים כדי להקהות מחומרתם.

נוכח האמור לעיל הגעתי לכלל מסקנה כי בשל מהות העבירות וחומרתן, הנסיבות הקונקרטיות בהן בוצעו, תדירות ביצוען ושיקולים של מדיניות משפטית – מעשיו של המבקש מלווים בפגם מוסרי חמור שדבק בו אות הקלון. הואיל והמבקש לא עמד בנטל להוכיח אחרת, אין באפשרותו להתמודד בבחירות לכנסת ה-23.

8. שתי הערות אחרונות לפני סיום. ראשית, המבקש מצוי כעת במעצר בשל כתב אישום שהוגש נגדו בגין עבירות סמים נוספות. נתון זה לא קיבל משקל בהחלטתי, שכן סעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת מגביל מועמד מהתמודדות בבחירות לכנסת, אם בית משפט שלל ממנו זכות זו על פי-חוק, או בשל הרשעה בפסק דין סופי בכפוף לתנאים שבחוק היסוד. הסעיף אינו מסמיך את יו"ר ועדת הבחירות לבחון האם קיים קלון במעשים שרק הוגש בגינם כתב אישום (השוו: בג"ץ 4921/13 אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי נ' ראש עיריית רמת השרון, יצחק רוכברגר, פ"ד סו(3) 135, פסקה 56 לפסק דינה של המשנה לנשיאה (כתוארה אז), מ' נאור, פסקה 1.א לפסק דיני (2013)). שנית, נוכח בקשה נפרדת שהגיש המבקש בעניין מועד הגשת הבקשה להסרת קלון, יובהר כי בקשתו האחרונה הוגשה על-פי המועד הקבוע בחוק. סעיף 56 ב לחוק הבחירות לכנסת קובע כי ניתן להגיש את הבקשה להסרת קלון "לא יאוחר מיום הגשת רשימות המועמדים", דהיינו עד ליום ה-47 שלפני יום הבחירות, בשעה 22:00 – וכך פעל המבקש.

9. סוף דבר: דין הבקשה לקביעת היעדר קלון להידחות, אף מבלי לבקש תשובה.

היועץ המשפטי לוועדת הבחירות המרכזית יוודא כי שמו של המבקש נמחק מרשימת המועמדים שהכינוי שהתבקש לה הוא: "עוצמה ליברלית-כלכלית".

ניתנה היום, כ"ד בטבת התש"ף (21.1.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**

כללי



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23

The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 5/23

העותרות :

1. שידורי קשת בע"מ
2. רשת מדיה בע"מ

נגד

המשיבים :

1. סיעת הליכוד
2. סיעת כחול לבן
3. סיעת הרשימה המשותפת (חד"ש, רע"מ, בל"ד, תע"ל)
4. סיעת יהדות התורה
5. סיעת ש"ס
6. סיעת העבודה-גשר
7. סיעת הימין החדש
8. סיעת ישראל ביתנו
9. סיעת המחנה הדמוקרטי
10. סיעת הבית היהודי – האיחוד הלאומי
11. הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו
12. כאן – תאגיד השידור הציבורי הישראלי
13. ערוץ 9 בע"מ (ערוץ 9)
14. ערוץ יהודי ישראל בע"מ (ערוץ 20)
15. מוסיקה 24 בע"מ (ערוץ 24)
16. הלא טי.וי בע"מ (ערוץ הלא TV)

עתירה להחלטה בדבר שידורי תעמולת הבחירות בטלוויזיה לכנסת ה-23

בשם העותרות :

עו"ד רועי בלכר

החלטה

1. מונחת לפני עתירה העוסקת באורך פרק הזמן שבו על העותרות – בעלות רשיון לשידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 ("חוק הרשות

השנייה") – לשדר שידורי תעמולה בסמוך ליום הבחירות, ללא קבלת תשלום, לפי הוראות סעיף 15 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ("חוק דרכי תעמולה"). העותרות מעוניינות לשנות את המצב הנוהג כיום, שבו שידורי התעמולה בטלוויזיה משודרים במלואם על ידי כל מי שקיבלה רשיון שידורי טלוויזיה מאת מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו. במקום זאת, העותרות מבקשות כי רק חלק מבעלות הרשיון ישדרו שידורי תעמולה כאמור, וכל אחת מהן תשדר רק בחלק מפרק הזמן המלא המיועד לשידורי תעמולה בטלוויזיה, בשבועיים הקודמים ליום הבחירות. כך יצא שפרק הזמן שתקדיש כל בעלת רשיון לשידורי תעמולה ללא תשלום יהיה קצר יותר.

2. עתירה זהה – למעט שינויים מועטים – הוגשה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22, ונדחתה לפני כשלושה וחצי חודשים (תב"כ 2/22 שידורי קשת בע"מ נ' סיעת הליכוד (4.8.2019)). יושב ראש ועדת הבחירות, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון ח' מלצר, ביקש את תגובת סיעות הכנסת היוצאת, היועץ המשפטי לממשלה, הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, תאגיד השידור הציבורי "כאן", ובעלות רשיון אחרות מאת הרשות השנייה. לאחר קבלת התגובות התקיים דיון בעל פה, שבו השמיעו הצדדים את טענותיהם. לאחר הדיון הוגשו השלמות טיעון נוספות ביחס למספר סוגיות, מטעם העותרות ומטעם המשיבים. העותרות אף קיבלו רשות להשלים טיעון נוסף בתגובה להשלמות הטיעון שהוגשו לאחר הדיון. כאמור, בסופו של דבר העתירה נדחתה בהחלטה מפורטת ומנומקת.

העתירה הנוכחית שבה, בעיקרם של דברים, על קו הטיעון שנדחתה בעתירה הקודמת. העותרות נימקו את הגשת העתירה הנוכחית, חרף דחיית העתירה הקודמת, בשני נימוקים מרכזיים. אחד, נטען כי נדבך מרכזי בטיעוניהן הוא הנזק הכלכלי שנגרם להן, ונזק זה מתעצם לנוכח קיומה של מערכת בחירות שלישית בתוך שנה. אמנם נקודה עקרונית זו נדונה גם בעתירה הקודמת, אך אז דובר על מערכת בחירות שנייה בלבד. שתיים, נטען כי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת אינו כבול בתקדימים שקבעו קודמיו, דהיינו העותרות מתבססות על השינוי הפרסונלי בזהותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית.

3. אכן, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית אינו כפוף להחלטות של קודמיו. כמובן, גם ליציבות ולוודאות המשפטית יש משקל בכגון דא, ולכן נדרש שיקול דעת זהיר בעת שינוי הלכה פסוקה של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית. לעיתים החלטה של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, שלא הוגשה עליה עתירה לבית המשפט העליון, עשויה להפוך גם לנוהג בעל משקל נורמטיבי. בסוגייתנו, ברמה העקרונית ניתנה החלטה בעתירה דומה, לא רק על ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22, אלא גם על ידי מספר יושבי ראש קודמים (ראו למשל

חוות דעתו של השופט מ' חשין שכותרתה "שידורי התעמולה בטלוויזיה בבחירות מיוחדות לראשות הממשלה – האם 120 דקות, או 240 דקות" (31.12.2000); והחלטת השופטת ד' ביניש שכותרתה "זמני השידור של תעמולת הבחירות בטלוויזיה וברדיו בבחירות לכנסת ה-17". עסקינן בתקופה המשתרעת על פני כמעט עשרים שנה. אף לכך יש משקל, בכוא יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לשקול את כוחו של המנהג. כאמור – המנהג אינו מחייב, אך הוא בעל נפקות. כך בשדה של דיני הבחירות, כאשר השטח זקוק ליציבות ולהכוונה. לגופם של דברים, מקובלים עליי הנימוקים שניתנו בהחלטות של קודמיי בתפקיד. בנסיבות אלה, אסתפק בנימוק תמציתי ביותר. נכון להתייחס ללשון החוק, תכליתו ולשיקולי מדיניות שונים, מעבר לפסיקה הקודמת.

4. העותרות טוענות שלשון החוק תומכת בעמדתן. ברם, סעיף החוק הרלוונטי קובע כי דינם של "המורשים לשידורים" (כגון העותרות) הוא כאילו היו תאגיד השידור הישראלי (סעיף 16ג לחוק דרכי תעמולה). פשט הדברים הוא שדין כל אחד מהמורשים לשידור כדין תאגיד השידור הישראלי לעניין שידורי התעמולה, ולא שכל המורשים מתחלקים יחד בחובות החלים על תאגיד השידור. למעשה, גם העותרות לא חלקו על כך שזו הייתה כוונת המחוקק, ומוקד טענותיהן היה בשינויים שחלו בשידורי הטלוויזיה מאז חקיקת הסעיף, ובעיקר הוספתם של ערוצי טלוויזיה רבים. ברם, הלשון עומדת בשלה, מבלי שתוקנה ביחס למציאות המתוארת (לעניין זה אזכיר כי בעת חקיקת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 44), התשע"ח-2018 – נדרשה הכנסת להקלות רגולטוריות שחלות על חלק מהמורשים לשידורים, אך לא מצאה לתקן את חוק דרכי תעמולה).

אשר לתכלית החקיקה, קבלת עמדת העותרות פירושה שיהיה צורך "לזפזף" בין הערוצים השונים כדי לצפות בשידורי התעמולה במלואם. צורך זה מעורר חשש לפגיעה בתכלית מרכזית של החוק: מתן אפשרות אפקטיבית לכל רשימת מועמדים להציע את מרכולתה לבוחר תוך שמירה על שוויון ההזדמנויות בין רשימות המועמדים. זו נועדה, בסופו של דבר, להבטיח מימוש מלא של הזכות לבחור ולהיבחר. ועוד יש לזכור: גם בעידן של טכנולוגיה חדשה, יש קבוצה – לא בהכרח מבוטלת – שלה זיקה איתנה לשידורי הטלוויזיה, כמקור חדשות ואף כמקור תעמולה. אף כאן יש במנהגו של הפרט כדי להשפיע. ובאשר לקולות הדורשים רפורמה בחוק דרכי תעמולה, לרבות בסוגיית שידורי התעמולה בטלוויזיה, הרי הדין החקוק עודנו קובע. ובכל מקרה, פנים שונות ומגוונות יש לרפורמה, וגם אם תתרחש – לא ברור מה תהיה עמדתה בסוגיה הקונקרטית.

עוד יש לדחות את ההיקשים שמבקשות העותרות לעשות מהחלטות אחרות או מדברי חקיקה אחרים, כגון אלה העוסקים ברדיו או בתאגיד השידור הישראלי. לשון דברי החקיקה שונה, ואף התכליות אינן זהות לחלוטין. בנסיבות העניין נסתפק בכך.

5. סוף דבר, העתירה נדחית ללא צורך בקבלת תגובות. בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

ניתנה היום, כ"ה בכסלו התש"פ (23.12.2019).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

החלטה בעניין זמני השידור של תעמולת הבחירות בטלוויזיה וברדיו, קביעת רצף השידורים ושידורי

הסברים והדרכה מטעם ועדת הבחירות המרכזית בבחירות לכנסת ה-23

סעיפים 15, 15א, 16א, 16ב ו-16ג לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה) קובעים את ההסדרים העוסקים בתשדירי תעמולת בחירות וסרטוני הדרכה והסברה מטעם ועדת הבחירות (ובכלל זה: תשדירים לעידוד הצבעה מטעם הוועדה), אשר ישודרו בטלוויזיה וברדיו קודם ליום הבחירות (להלן: תשדירי התעמולה). הוראות סעיפים אלו מעוררות מחלוקת בין האינטרסים של הרשימות המתמודדות בבחירות והאינטרס הציבורי ובין אלה של ערוצי התקשורת השונים, אשר מחריפה ביתר שאת כשמדובר במערכת בחירות שלישית המתרחשת בחלוף שנה.

מצד אחד, עומד האינטרס של הרשימות המתמודדות בבחירות לשדר את תשדירי התעמולה בשעות שבהן שיעור הצפייה מקרב האוכלוסייה הוא גבוה. זאת, בשם לב לחופש הביטוי שלהן ולכך שזו הדרך היחידה שהחוק מתיר להן להפיץ דברי תעמולה בטלוויזיה וברדיו במסגרת 60 הימים שלפני הבחירות. לכך יש להוסיף את האינטרס הציבורי בכך שהבוחר יבחר בחירה מידעת, בהתאם למידע שקיבל על אודות המפלגות השונות ובכך יממש את זכות הבחירה שלו בהתאם למצפונו ועמדותיו. לשם כך יש להקפיד על נגישות המידע ובכלל זה על תשדירי תעמולה שישודרו בשעות הנוחות לצופה. אוסיף ואדגיש כי תכיפותן של מערכות הבחירות האחרונות אינה גורעת מכך שיש להעניק לציבור את האפשרות להיחשף לעמדותיהן של הרשימות השונות, אף אם נחשף אליהן לפני זמן קצר, שכן בהחלט סביר שרשימות שהתמודדו בבחירות הקודמות יביאו עמן בבחירות אלו מסרים חדשים, או, למצער, דגשים שונים לציבור. כך או כך, כל מערכת בחירות עומדת בפני עצמה. כך לגבי ספירת הקולות וכך לגבי הצגת תעמולה. טוהר הבחירות מחייב לתת לכל בוחר את האפשרות לבחור על-פי העדפתו בכל מערכת בחירות

מן הצד השני, עומדת הפגיעה הכלכלית בערוצי התקשורת השונים, כמו גם הפגיעה בהרגלי הצפייה של צופי הערוצים השונים, אשר נדרשים להתאים את לוח השידורים שלהם לאילוצים שמציבים תשדירי התעמולה. מדובר אפוא באינטרסים לגיטימיים, כלכליים ומקצועיים, אשר נפגעים בפעם השלישית בשנה החולפת (לפירוט האינטרסים ראו את החלטת כב' הנשיאה ד' ב'ניש, יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-17, מיום 6 בפברואר 2006). יחד עם זאת יצוין כי מדובר בפגיעה אשר מעוגנת בחוק דרכי תעמולה ואף מהווה חלק מתנאי הרישיון שקיבלו גופי השידור השונים (וראו לעניין זה תב"כ 2/22 שידורי קשת בע"מ נ' סיעת הליכוד, פס' 39-40 (4.8.2019)).

מלאכת האיזון בין האינטרסים הנוגדים מובילה למסקנה כי, לגישתי, אלמלא הייתה זו מערכת בחירות שלישית השנה, ראוי היה לשקול לשדר את תשדירי התעמולה ביותר שעות שבהן שיעור הצפייה או השמיעה הוא גבוה יותר, או בסמוך לכך. כך כל עוד המחקק לא ישנה את חוק דרכי תעמולה ויעמיד את האיזון בין האינטרסים בנקודה אחרת (וראו דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, עמ' 29 (2017)), אשר המליצה לצמצם משמעותית את היקף תשדירי התעמולה ברדיו ובטלוויזיה). ברם, נוכח תכיפות מערכות הבחירות האחרונות ובנסיבות המיוחדות בהן אנו מצויים, ראוי להמעיט בשינויים שעלולים לפגוע בגופי התקשורת השונים, לתת משקל נכבד להחלטות שניתנו בעניין זה בבחירות לכנסת ה-21 וה-22 ולשמור על רצף בכגון דא. זאת במיוחד בתחום זה, כאשר אחד מהשיקולים הוא הפגיעה הכלכלית (לכאורה) בערוצי התקשורת, והרי לא פגיעה כזו פעם בשלוש שנים, למשל, לעומת שלוש פעמים בשנה.

לפיכך, לאחר שקיימתי התייעצות עם ועדת הבחירות המרכזית, תאגיד השידור הישראלי והרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו; שמעתי את עמדות המורשים לשידורים (כמשמעם בסעיף 16ג לחוק דרכי תעמולה) ואף ביקשתי פרטים נוספים מחלקם; שקלתי את העמדות הקונקרטיות של כל גורם שהגיש עמדתו; ערכתי איזון בין חשיבות שידורי התעמולה עבור הבורח והמועמד ובין הפגיעה הלכאורית בערוצי התקשורת השונים, כמפורט לעיל; נתתי משקל לאינטרס הציבורי, המתבטא, בין היתר, בכך שיש לשדר את תשדירי התעמולה ביום הראשון וביום האחרון של השידורים בשעות נוחות לציבור, נוכח נתוני צפייה גבוהים המתקבלים בימים אלו; ועיינתי בהחלטותיהם של קודמיי בתפקיד בעניין זה, אני מחליט כדלקמן:

א. שעות שידורי תעמולה – טלוויזיה בשפה העברית:

1. תאגיד השידור הישראלי – כאן 11: בימים א'-ה' ובמוצאי שבת החל מהשעה 23:00.
2. הרשות השנייה – ערוץ 9: בתאריכים 17.2 ו-29.2 החל מהשעה 22:30, וביתר התאריכים (בימים א'-ה' ובמוצאי שבת) החל מהשעה 23:00.
3. הרשות השנייה – קשת 12: בתאריכים 17.2 ו-29.2 החל מהשעה 23:10, וביתר התאריכים (בימים א'-ה' ובמוצאי שבת) החל מהשעה 23:30.
4. הרשות השנייה – רשת 13: בתאריכים 17.2 ו-29.2 החל מהשעה 23:10, וביתר התאריכים (בימים א'-ה' ובמוצאי שבת) החל מהשעה 23:30.
5. הרשות השנייה – ערוץ 20: בימים א'-ה' ובמוצאי שבת, החל מהשעה 22:00.
6. הרשות השנייה – ערוץ 24: בימים א'-ה' ובמוצאי שבת, החל מהשעה 21:00.

ב. שעות שידורי תעמולה – טלוויזיה בשפה הערבית:

1. תאגיד השידור הישראלי – מכאן 33: בימים א'-ה', החל מהשעה 17:30.
2. הרשות השנייה – קשת 12: בימים א'-ה', החל מהשעה 13:00.
3. הרשות השנייה – רשת 13: בימים א'-ה', החל מהשעה 13:00.
4. הרשות השנייה – הלא TV (ערוץ 30): בימים א'-ה', החל מהשעה 17:45.

יובהר כי רשימות מועמדים המשרות תעמולת בחירות בטלוויזיה בשפה הערבית, ומבקשות לשבצן במסגרת השידורים בשפה העברית, רשאיות לעשות כן על חשבון דקות השידור שלהן בשפה העברית.

ג. שידורי רדיו:

1. גלי צה"ל: רצועת הבוקר תשודר בתאריכים 17.2, 19.2, 21.2, 23.2, 25.2, 27.2 כך שהשידור יהא בין השעות 12:00-11:00 ובתאריכים 18.2, 20.2, 24.2, 26.2, 28.2, 1.3 החל מהשעה 6:30; רצועת הערב תשודר בימים א'-ה' החל מהשעה 19:00.
2. תאגיד השידור הישראלי – כאן רשת ב': רצועת הבוקר תשודר בתאריכים 17.2, 19.2, 21.2, 23.2, 25.2, 27.2 כך שהשידור יסתיים בשעה 7:00 ובתאריכים 18.2, 20.2, 24.2, 26.2, 28.2, 1.3 כך שהשידור יסתיים בשעה 12:00; רצועת הערב תשודר בימים א'-ה' החל מהשעה 21:05.
3. תאגיד השידור הישראלי – רדיו מכאן (בשפה הערבית): רצועת הבוקר תשודר בימים א'-ו', החל מהשעה 10:35; רצועת הערב תשודר בימים א'-ה' החל מהשעה 19:35.

4. תאגיד השידור הישראלי – כאן רקע (בשפה הרוסית): רצועת הבוקר תשודר בימים א'-ו', החל מהשעה 10:40; רצועת הערב תשודר בימים א'-ה' החל מהשעה 17:40.
5. תאגיד השידור הישראלי – כאן רקע (בשפה האמהרית): בימים א'-ו', החל מהשעה 13:40.

ד. יחידות השידור:

1. משך יחידות השידור בטלוויזיה וברדיו יהיה: 1, 2, 3, 4 או 5 דקות, אלא אם כן יינתן אישור מיוחד על-ידי לסטייה מיחידות שידור אלו.
2. מספר יחידות שידור לרשימת מועמדים אחת – בכל משבצת שידור:
 - בטלוויזיה בשפה העברית – עד 5 יחידות שידור למשבצת שידור.
 - בטלוויזיה בשפה הערבית – יחידת שידור אחת למשבצת שידור.
 - ברדיו (בכל השפות) – יחידת שידור אחת במשבצת שידור.

ה. סדר הרשימות ברצף השידורים:

כפי שהנהיגו קודמיי, רצף שידורי התעמולה ייקבע בהגרלה ממוחשבת, אשר מתכונתה כדלקמן: תיערך הגרלה שוויונית (בגדרה יינתן משקל זהה לכל מפלגה) ביחס לשאלה איזו רשימה תפתח ואיזו רשימה תסיים את התשדירים באותה משבצת שידור. לאחר מכן תיערך הגרלה שתקבע את סדרם של יתר התשדירים באותה משבצת שידור, כך שלכל רשימה יינתן משקל התואם את בקשתה באותה משבצת.

ו. תשדירי תעמולה – כללי

שידורי הבחירות יתחילו כולם ביום שני ה-17 בפברואר 2020, ויסתיימו בכל ערוצי הטלוויזיה והרדיו ביום ראשון ה-1 במרץ בשעה 19:00.

אין מניעה, והדבר אף רצוי ומבורך, כי שידורי הבחירות בטלוויזיה ילוו בתרגום לשפת הסימנים או בכתוביות למען אוכלוסיית כבדי השמיעה.

למען הסר ספק, תשדירי התעמולה בטלוויזיה וברדיו לא ישודרו בימי המנוחה הקבועים כמשמעותם בפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948.

ז. תשדירי הסברה והדרכה מטעם ועדת הבחירות המרכזית לכנסת:

בהתאם לסעיף 16א(א) לחוק דרכי תעמולה, שבועיים לפני יום הבחירות ישודרו בטלוויזיה וברדיו הסברים מטעם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, אשר יכללו הבהרות

לבוחרים בעניין סדרי ההצבעה בבחירות לכנסת ולחברי ועדות הקלפי בעניין סדרי מילוי תפקידם. משך הזמן המצטבר של תשדירי הסברה אלה לא יעלה על שעה אחת ברדיו (בכל הערוצים יחדיו) ועל שעה אחת בכל ערוץ טלוויזיה המשדר שידורי תעמולה.

1. בטלוויזיה:

- סרטון "כוחו של קול": ישודר 3 פעמים, בכל ערוץ טלוויזיה המשדר שידורי תעמולה, בתום שידורי התעמולה, בימים בהם מקבץ שידורי התעמולה הוא הקצר ביותר.
- תשדירים לעידוד הצבעה: תשדיר אחד באורך 30 שניות או שני תשדירים באורך 15 שניות ישודרו 4 פעמים ביום, בימים א'-ו', ב-14 הימים שלפני יום הבחירות, בשעות שלהלן:
 - א. ברצועת הבוקר, בין השעה 7:00 לשעה 8:00.
 - ב. ברצועת אחר הצהריים, בין השעה 17:00 לשעה 18:00.
 - ג. ברצועת הערב, בראשית מקבץ הפרסומות הראשון שלאחר תום מהדורת החדשות המרכזית (למעט ערוץ 24, שישדר את ההודעה בין השעות 20:00-21:00).
 - ד. ברצועת הלילה, בין השעה 22:00 לשעה 23:00.

יובהר כי התשדירים ישודרו ביום ו' ברצועת הבוקר ויחודשו במוצאי השבת, בהתאם לשעות שפורטו לעיל.

2. ברדיו:

תשדירים באורך 30 שניות ישודרו בזמנים הבאים:

- א. ברצועת הבוקר, בין השעה 7:00 לשעה 8:00.
- ב. ברצועת הצהריים, בין השעה 12:00 לשעה 14:00.
- ג. ברצועת אחר הצהריים, בין השעה 16:00 לשעה 18:00.
- ד. ברצועת הלילה, בין השעה 20:00 לשעה 22:00.

יובהר כי התשדירים ישודרו ביום ו' ברצועת הבוקר והצהריים ויחודשו במוצאי השבת, בהתאם לשעות שפורטו לעיל.

ח. פרסום הודעה על חופש הבחירות

בהתאם לסעיף 16(א) לחוק דרכי תעמולה, ביום ה-14, ביום ה-7, בכל אחד משני

הימים שלפני יום הבחירות לכנסת וביום הבחירות עצמו, תשודר ברדיו ובטלוויזיה הודעה מטעם יו"ר ועדת הבחירות, אשר תבהיר לבוחרים את זכותם לבחור באורח חופשי ולפי מצפונם, ותפרט את הוראות החוק המבטיחות את חופש הבחירות, חשאיותן וטהרן.

הודעה זו תשודר באופן הבא:

א. בתאריכים 17.2, 24.2:

- בערוצי הטלוויזיה, כך שההודעה תחתום את מהדורת החדשות המרכזית (למעט ערוץ 24, שישדר את ההודעה בין השעות 20:00-21:00).

- בערוצי הרדיו, באופן הבא:

גלי צה"ל וכאן רשת ב' – כך שההודעה תחתום את מהדורת החדשות של השעה 12:00.

רדיו מכאן (בשפה הערבית) וכאן רקע (בשפה הרוסית) – כך שההודעה תחתום את מהדורת החדשות של השעה 15:30.

כאן רקע (בשפה האמהרית) – כך שההודעה תחתום את מהדורת החדשות של השעה 14:00.

תחנות רדיו אזוריות – כך שההודעה תחתום את מהדורת החדשות של השעה 19:00.

ב. בתאריך 29.2 (יום שבת):

- בערוצי הטלוויזיה, כך שההודעה תחתום את מהדורת החדשות המרכזית (למעט ערוץ 24, שישדר את ההודעה בשעה 21:00).

- בערוצי הרדיו, שפורטו לעיל, כך שההודעה תחתום את מהדורת החדשות של השעה 21:00.

ג. בתאריך 1.3:

- בערוצי הטלוויזיה, כך שההודעה תחתום את מהדורת החדשות המרכזית (למעט ערוץ 24, שישדר את ההודעה בין השעות 20:00-21:00).

- בערוצי הרדיו שפורטו לעיל, כך שההודעה תחתום את מהדורת החדשות של השעה 19:00.

ד. בתאריך 2.3 – יום הבחירות לכנסת:

בכל ערוצי הרדיו והטלוויזיה, כך שההודעה תחתום את מהדורת החדשות של השעה 8:00 (למעט ערוץ 24, שישדר את ההודעה בין השעות 8:00-9:00; וערוץ כאן רקע (בשפה האמהרית) שישדר את ההודעה בסמוך לשידורים בשפה האמהרית).

ניתנה היום, ט"ז בטבת התש"ף (13.01.2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23
The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections
Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات
المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ה"ש 8/23

החלטה בעניין מפקחי טוהר הבחירות

1. טוהר הבחירות הוא הבסיס לשיטת המשטר הדמוקרטי ללא טוהר בחירות אין בחירות חופשיות. אי סדרים או זיופים עלולים לפגוע באמון הציבור בהליך, ולערער את הלגיטימציה של השלטון הנבחר. שני פנים לטוהר הבחירות. אחד, "הליך הבחירות נועד להגשים את רצון הבוחרים, ולהבטיח כי השלטון הנבחר ישקף רצון זה... חובה להכיר ולכבד את האוטונומיה של הבוחר ומעמדו... אין ערך להגשמת רצון הבוחרים במשטר הדמוקרטי אם תוצאות הבחירות הושפעו מליקוי היורד לשורש העניין" (ע"א 4071/16 ראש עיריית בת ים נ' יריב, פסקה 52 (20.2.2017)). שני, "הבחירות חשובות לא רק במהות השפעתן על החברה הדמוקרטית – אלא גם בסמליותן. לא בכדי נאמר שוב ושוב כי 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" (דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו, פסקה 10 לחוות דעתי (23.08.2017)).

2. לנוכח חשיבות טוהר הבחירות והגברת אמון הציבור בתוצאותיהן, פועלת ועדת הבחירות המרכזית לכנסת לשמור עליו באמצעות מגוון כלים. אחת הפעולות המשמעותיות שנעשו בהקשר זה במערכת הבחירות לכנסת ה-22 הייתה הפעלת כ-3,000 מפקחי טוהר הבחירות, שביקרו במרבית הקלפיות ברחבי ישראל, ווידאו שהצבעה, וספירת הקולות, מתנהלת כדין. מפקחי טוהר בחירות צויידו במצלמות גוף, בעזרתן צילמו את ספירת הקולות בכ-3,000 קלפיות וכן צילמו, במקרים חריגים במהלך היום, אירועים בהם עלה חשד לביצוע עבירות בחירות. לשיטתי ראוי להמשיך ולפעול במסלול דומה גם ביום הבחירות לכנסת ה-23, ממספר טעמים. הסדר זה מאזן בין האינטרסים והשיקולים הנוגעים לעניין: עקרון החוקיות, עקרון טוהר הבחירות, הזכות לפרטיות והזכות לחופש בחירה. אף עיינתי בעמדות שהוגשו במסגרת ההליך בה"ש 7/22 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נ' הליכוד –

תנועה לאומית ליברלית (26.08.2019) (להלן: ה"ש 7/22), שניתן על ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון ח' מלצר. העמדות הוגשו מטעם עמותות, סיעות הכנסת ה-22, חברי הכנסת ואקדמאים, שקיבלו הזדמנות לשטוח את טענותיהם בסוגיה. לבסוף, ובמישור היישומי, דווח לי על ידי גורמי המקצוע בוועדה ועל ידי נציגי המשטרה, כי הפרויקט נחל הצלחה מרובה. לפיכך נראה כי יש לאמץ את העקרונות הבאים, שעיקרם דומה לעקרונות שנקבעו בהחלטה המקיפה בה"ש 7/22, תוך שינויים והרחבות מסוימות:

א. הרשות לצלם במתחם הקלפי ביום הבחירות:

3. ככלל, ולמעט החריגים שייקבעו בהחלטתי, אסור להציב או להשתמש במצלמות או במכשירי הקלטה במקומות הקלפי. למען הסר ספק הכלל חל באופן גורף: הוא חל על כל הנמצאים בקלפי, לרבות מזכירי וחברי ועדת הקלפי והמשקיפים; הוא חל במקום הקלפי ועל כל הנמצא בתוך חדר הקלפי, לרבות מסמכים שמנהלת ועדת הקלפי בהתאם לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות) (כדוגמת רשימות הבוחרים ופרוטוקולי ועדת הקלפי); והוא חל בכל יום הבחירות – לרבות בעת פתיחת מקום הקלפי וסגירתו, בשעות ההצבעה ובשעת ספירת הקולות.

4. צילום במקום הקלפי יהיה מותר רק למפקחי טוהר הבחירות שימונו על ידי מטה ועדת הבחירות המרכזית, הם כשירים לכהן כמזכירי ועדות קלפי לפי תנאי סעיף 21א לחוק הבחירות, ויוסמכו על ידי אגף ההדרכה של ועדת הבחירות המרכזית, בהכשרה ייעודית שתפותח לצורך זה. מפקחי טוהר הבחירות יגיעו לקלפיות במהלך יום הבחירות כשהם מחזיקים בכתב מינוי, לגופם רתמה עם מצלמה, והם עונדים פרטי לבוש המעידים על תפקידם, והכל בכפוף לאמור להלן.

5. יש להדגיש כי פעולה בניגוד להחלטתי זו עלולה לעלות לכדי עבירה פלילית של הפרעה לסדר התקין של הבחירות לפי סעיף 119(א)(1) לחוק הבחירות, ועבירה של הפרת חיוב שהטיל יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לפי סעיף 17 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (ראו סעיפים 22 ו-72-73 לה"ש 7/22, וסעיף 9 לנספח לה"ש 7/22).

6. תפקיד המפקחים יתחלק לשניים, האחד בשעת ההצבעה והשני בשעת ספירת הקולות.

(א) בשעות ההצבעה ובעת הימצאות בוחרים בקלפי, יהיו רשאים המפקחים לצלם באמצעות מצלמה ייעודית שתסופק להם, אך ורק כאשר ישנו חשש סביר לפגיעה מהותית בטוהר הבחירות, כל עוד הם אינם מצלמים בתא ההצבעה ומאחורי הפרגוד.

(ב) החל ממועד סגירת הקלפי להצבעה (לאחר שיצא אחרון המצביעים), ועד חתימת הפרוטוקול – יתעדו המפקחים את הליך הספירה כולו.

להלן מספר דוגמאות למקרים שבהם קיים חשש סביר לפגיעה מהותית בטוהר הבחירות, הנלמדים מפרק י"א לחוק הבחירות, העוסק בעונשין:

(1) ניסיון להטיל בכוונה לתוך תיבת הקלפי יותר ממעטפה אחת, בין שיש בה פתק הצבעה ובין שהיא ריקה (סעיף 124(א)(3) לחוק הבחירות).

(2) ניסיון להצביע בשם בוחרים אחרים או בשם בוחרים שנפטרו (סעיף 124(א)(1-2) לחוק הבחירות).

(3) מחיקה או סימון של מצביעים בפנקסי הבוחרים, אף שאלה טרם הצביעו (סעיפים 119(א)(1) ו-119(ב) לחוק הבחירות).

(4) ניסיון לחבל במהלך התקין של ההצבעה, לרבות הפחדה של בוחרים או ניסיונות למנוע מהם לממש את זכותם להצביע (סעיפים 119(א)(1), 119(א)(3) ו-122(3) לחוק הבחירות).

(5) ניסיון לאיים על מזכיר ועדת הקלפי או על מי מחברי הוועדה (סעיף 119(א)(1, 4-5) לחוק הבחירות).

7. כאשר ישנו חשש סביר לפגיעה מהותית בטוהר הבחירות, על מפקח טוהר הבחירות לצלם את האירוע, ואין צורך לקבל אישור לצילום מבעוד מועד. עם זאת, מפקח שצילם אירוע במהלך שעות ההצבעה, בהתאם להנחיות שלעיל, נדרש לדווח על כך למוקד ייעודי, ללא דיחוי. היה ומדובר באירוע מתמשך, וניתן לעדכן את המוקד הייעודי בניהול האירוע במקביל לצילום, על המפקח לעדכן את המוקד הייעודי בהקדם האפשרי.

הצילום ייעשה במצלמה ייעודית שסופקה למפקח לצורך זה בלבד ובאופן שלא יפריע למהלך התקין של הבחירות. בשום מקרה לא יצלם מפקח את הנעשה על ידי בוחר בתא ההצבעה, מאחורי הפרגוד.

ג. כמות ופריסת מפקחי טוהר הבחירות

8. מספר המפקחים יעמוד על כ-5,000 מפקחים, מספר הקרוב ל-50% ממספר הקלפיות הרגילות ברחבי הארץ.

9. תכנית הפריסה ואמות המידה לקביעת הקלפיות בהן יוצבו המפקחים תובא לאישורי במועד מאוחר יותר, ולא ינתן לה פומבי, כדי לשמור על תקינות הצבתם ומניעת אפשרות לעקוף את הצבתם (השוו: סעיפים 9(ב)(1) ו-8) לחוק חופש המידע, התשמ"ח-1988).

ניתנה היום, כ"ט הטבת התש"ף (26 בינואר 2020).

ניל הנדל

**שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23**