



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22

The Central Elections Committee for the 21st Knesset

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

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

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

מב"כ 1/22

המבקשת: תנועת דרכנו (חל"צ)

נגד

- המשיבים:
1. רשימת הליכוד
 2. רשימת כחול לבן
 3. היועץ המשפטי לממשלה
 4. מבקר המדינה

בקשה למתן הכרעה מוקדמת מטעם המבקשת מתאריך 25.07.2019; תגובה מטעם מפלגת הליכוד מתאריך 01.08.2019; הודעה מטעם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מתאריך 01.08.2019; תגובת המשיב 3 מתאריך 01.08.2019; תגובה מקדמית מטעם המשיבה 2 מתאריך 05.08.2019; השלמת טיעון מטעם המשיב 3 מתאריך 06.08.2019; בקשה מטעם המבקשת מתאריך 06.08.2019; השלמת טיעון מטעם המדינה ונציב תלונות הציבור מתאריך 06.08.2019; השלמת טיעון מטעם המבקשת מתאריך 06.08.2019; טיעון משלים מטעם המשיבה 1 מתאריך 07.08.2019; בקשה למתן החלטה בבקשה להכרעה מוקדמת מתאריך 12.08.2019; תגובת המבקשת להשלמת הטיעון של משיבה 1 מתאריך 14.08.2019.

תאריך הדיון: ד' באב, התשע"ט (05.08.2019)

- בשם המבקשת: עו"ד גלעד שר; עו"ד איתן טוקר
- בשם המשיבה 1: עו"ד מיכאל דבורין; עו"ד אבי הלוי
- בשם המשיב 3: עו"ד יונתן ברמן
- בשם המשיב 4: עו"ד יצחק בקר

החלטה

1. לפניי בקשה "למתן הכרעה מוקדמת" מטעם המבקשת, אשר עותרת כי אחליט באם פעילותה המתוכננת, לקראת הבחירות לכנסת ה-22, מחייבת את רישומה כ"גוף פעיל בבחירות", בהתאם להוראות סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: חוק מימון מפלגות, או החוק).
אביא עתה את הנתונים הצריכים לעניין.

עמוד 1 מתוך 26

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

רקע

2. ראשיתו של ההליך שלפניי, הוא בעתירת המשיבה 1 נגד המבקשת במהלך תקופת הבחירות לכנסת ה-21, לפי סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות. בדומה לסוגיה העומדת במוקד הבקשה שבכאן – במרכזה של אותה עתירה עמדה הטענה כי היה על המבקשת להירשם אצל המשיב 4 כ"גוף פעיל בבחירות", כמשמעו בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות ומשלא עשתה כן – ראוי להוציא נגדה צו מניעה (ראו: מב"כ 1/21 תנועת הליכוד נ' דרכנו (להלן: ההליך הקודם)).

לאחר שלהליך הקודם צורפו המשיבים 2-4 לבקשה זו, הועדתי דיון בנושא, שהתקיים בתאריך 05.04.2019. במהלך אותו דיון העידו, בין היתר, יו"ר דירקטוריון המבקשת באותה עת, ד"ר קובי ריכטר (אשר מתמודד כיום בבחירות לכנסת ה-22 במסגרת רשימת "המחנה הדמוקרטי"), וכן מנכ"לית המבקשת, גב' פולי ברונושטיין. לאחר הדיון, בהחלטה מתאריך 05.04.2019 (להלן: 2: ההחלטה הראשונה) קבעתי, בין השאר, כך:

"מחומר הראיות שהוצג לי, ומהחקירות שנוהלו בפניי, עלה כי פעילותה של דרכנו נועדה להביא להחלפת הממשלה בישראל, על ידי: הקמת ותיחזוק מאגר מידע של תומכים במטרותיה של דרכנו (שאף נרשם ברשם מאגרי המידע לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ואישור על קיומו ורישומו כך הומצא לי בדיון על ידי נציגת הרשם), פנייה לבוחרים, במישרין ובאמצעות מודעות פרסום (שעותקים מהן צורפו לעתירה) והכל למטרת החלפת הממשלה הקיימת בבחירות, שכן עמדתה של דרכנו היא שפעילות ממשלה בהרכבה הנוכחי, או בהרכב קרוב, שעשוי להיווצר כתוצאה מהבחירות, היא: "לא דרכנו", כפי שהעידה מנכ"לית דרכנו.

[...]

התרשמותי מחומר הראיות שהונח בפניי ומחקירות המצהירים, היא שדרכנו מבצעת פעילות בחירות, כהגדרתה בחוק המימון, בהיקפים כספיים ניכרים.

נוכח כך, אין מנוס מליתן צו מניעה מתוקף סעיף 10ג(יז) לחוק המימון, הקובע כי דרכנו לא תוכל לבצע "פעילות בחירות", עד שתירשם אצל כב' **מבקר המדינה** ותפעל לפי הנחיותיו.

[...]

אין אני מביע דעה לגבי מצב שדרכנו תחדל מפעילות כלשהי מאותו מועד ואילך, עד יום הבחירות" (ההדגשות במקור – ח"מ).

3. לצד האמור לעיל, קבעתי, כי לנוכח השיהוי שבו הוגשה העתירה – אין לזקוף לחובתה של המבקשת את הפעילות שביצעה עד למועד מתן אותה החלטה.

4. בהתאם לחלופות שניתנו למבקשת בהחלטה הראשונה – הודיעה המבקשת כי היא בחרה להפסיק את פעילותה עד למועד הבחירות (09.04.2019), חלף רישומה כגוף פעיל בבחירות. אציין כבר עתה, כי במסגרת ההליך שבפניי לא נטענו טענות בדבר פעילותה של המבקשת בתקופה שלאחר מתן ההחלטה ועד ליום הבחירות לכנסת ה-21 (09.04.2019), וממילא אין בידי להביע דעה לגבי בחירתה של המבקשת לנקוט בדרך זו.

5. בתאריך 30.06.2019 (כעבור כחודשיים ומחצה לאחר מועד ההחלטה הראשונה) הגישה המבקשת בקשה כי ארחיב את הנימוקים שביסוד ההחלטה הראשונה (זאת, בהתאם להערת

עמוד 2 מתוך 26

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

בהחלטה האמורה, בה ציינתי כי לנוכח דוחק הזמנים אחליט רק בהמשך האם ליתן החלטה מנומקת יותר באותו הליך).

בתאריך 09.07.2019 דחיתי את הבקשה להרחבת הנימוקים (להלן: ההחלטה השנייה).

6. לאחר מכן, העותרת הגישה עתירה לבג"ץ כנגד החלטתי הראשונה והשנייה (בג"ץ 4897/19 דרכנו – יוצאים לפעולה (חל"צ) נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית (להלן: בג"ץ 4897/19)).

בהמשך ובמסגרת אותה עתירה הוגשה בקשה מוסכמת מטעם הצדדים שם לבית המשפט העליון הנכבד, שנוסחה כך:

1. העותרת [היא המבקשת שבכאן – ח"מ] והמשיבים 1 ו-4 מתכבדים לעדכן את בית המשפט הנכבד כי הגיעו להסכמה דיונית, ולבקשו כדלקמן: 2. החלטת המשיב 1 במב"כ 1/21 מפלגת הליכוד נ' דרכנו – יוצאים לפעולה (חל"צ) מיום 5.4.19 (להלן: "ההחלטה המקורית ב-מב"כ 1/21") ניתנה במסגרת בקשה לצו מניעה, שהוגשה על בסיס טענות שהתייחסו למערכת הבחירות לכנסת ה-21. מכיוון שכיום מתנהלת מערכת הבחירות לכנסת ה-22, ובנסיבות המיוחדות שבהן מדובר בצו מניעה שניתן אך לאחרונה לפי סמכות יו"ר ועדת הבחירות לפי סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: חוק מימון מפלגות), הוסכם במישור הדיוני כדלקמן:

(א) העותרת תגיש בהקדם בקשה להכרעה מוקדמת לכבי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22, בדבר תחולת סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות בעניינה, בהתייחס למערכת הבחירות הנוכחית. במסגרת זאת, תפרט העותרת את התשתית העובדתית העדכנית המתייחסת למערכת הבחירות הנוכחית, וכן תגיש התייחסות נתמכת בתצהירים לאופי פעילותה המתוכנן בפרק הזמן שנותן עד הבחירות.

(ב) הכרעה בבקשה זו תינתן מוקדם ככל האפשר לאחר בירורה, ואם יחליט יו"ר ועדת הבחירות לקיים דיון במעמד הצדדים בבקשה זו, יתקיים הדיון במועד קרוב, בהתאם לסדר הדיונים ויומנו של כבי יו"ר ועדת הבחירות.

(ג) יתר המשיבים להליך זה יוכלו להגיש התייחסות עדכנית מטעמם לבקשת העותרת, ככל שיראו זאת לנכון, במועדים שיקבע כבי יושב ראש ועדת הבחירות, ובהתאם להוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה-2015 (להלן: הוראות סדרי הדין) החלים על הליכים כגון דא בהתאם לסיפא לסעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות. אין באמור בכדי לגרוע מסמכויות אחרות של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לפי חוק מימון מפלגות או הוראות סדרי הדין.

(ד) החלטה עדכנית שתתייחס באופן קונקרטי למערכת הבחירות לכנסת ה-22 תינתן כאמור, בסמוך ככל האפשר להגשת הבקשה, ובמידה שיתקיים דיון, בסמוך לאחר הדיון.

(ה) טענות כל הצדדים יהיו שמורות להם, ככל שמי מהם יחליט בהמשך להעמיד את ההחלטות לביקורת שיפוטית.

3. בכפוף לאמור לעיל, מבקשת העותרת – בהסכמת המשיבים – את מחיקת העתירה ללא צו להוצאות, תוך החזר אגרה לפי התקנות.

4. ב"כ המשיבה 2, עו"ד דבורין, מסר כי הוא מותיר את הבקשה לשיקול דעת בית המשפט הנכבד. ב"כ המשיבה 3, עו"ד מרינברג, מסר את הסכמתו לבקשה"

(ההדגשות במקור – ח"מ).

7. בפסק דין מתאריך 23.07.2019 רשם בית המשפט הנכבד לפניו את ההסכמה הדיונית הנ"ל אליה הגיעו הצדדים והורה על מחיקת העתירה בבג"ץ 4897/17.

בעקבות זאת הוגשה הבקשה "להכרעה מוקדמת" שלפני, כאמור בפיסקה 1 שלעיל. בקשה זו על נימוקיה, כמו גם כל יתר טענות הצדדים, יפורטו מיד בסמוך, אולם טרם שאפנה לתיאור זה ואציין את ההתפתחויות שחלו במכלול, אביא את הוראות הסעיפים הרלבנטיים מחוק מימון מפלגות.

המסגרת הנורמטיבית

8. במסגרת תיקון מס' 35 לחוק מימון מפלגות משנת 2017 (להלן: תיקון 35), קבעה הכנסת כי בנוסף לחובות ולמגבלות החלות על מפלגות, רשימות מועמדים ו"גופים הקשורים לסיעה" מכח חוק מימון מפלגות, יש להתנות את קיומה של פעילות שנערכת על-ידי גופים שיש להם זיקה מסוימת למערכת הפוליטית ולבחירות ברישום אצל כב' מבקר המדינה ובפיקוח על מקור הכנסותיה. בדברי ההסבר להצעת החוק, הובהר כי זו: "נועדה למנוע מאנשים ומגופים להשקיע סכומי כסף ניכרים במטרה להשפיע על תוצאות הבחירות לכנסת שלא באמצעות המפלגות המתמודדות ותוך עקיפה של דיני המימון". לשם כך נקבעו בתיקון 35 כללים של חובת רישום ושקיפות, לצד הגבלות שונות על מי שמבצע "פעילות בחירות". תיקון 35 נועד, איפוא, לממש את תכליותיו של חוק מימון המפלגות בכללותו, אשר בין מטרותיו: להביא לצמצום החשש לעקיפת דיני הבחירות ודיני המימון, לקדם שקיפות ולהשיג שוויון במשאבים העומדים לרשות השחקנים הפוליטיים, אשר אינם אמורים להיות תלויים, מכוח הוראות החוק, באמצעי מימון פרטיים. כל זאת, לשם הבטחתה של מערכת פוליטית תקינה, המהווה מצדה ערובה לתקינות ההליך הפוליטי (ראו: אבי בן בסט ומומי דהן רפורמות, פוליטיקה ושחיתות, עמ' 99 (2014); אסף שפירא, גיא לוריא ויוחנן פלסנר אסדרת פעילותם של גופים חוץ מפלגתיים בבחירות לכנסת, עמ' 11-13 (2017)).

9. סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, שחוקק במסגרת תיקון 35 מורה איפוא בס"ק (א) שבו כדלקמן:

"לא יבצע אדם או חבר בני אדם, בין שהוא מאוגד ובין שאינו מאוגד, פעילות בחירות בשווי כולל, בכסף או בשווה כסף, העולה על 101,700 שקלים חדשים, ולא יגייס תרומות למטרה זו בשווי כולל כאמור, אלא לאחר שנרשם אצל מבקר המדינה, כפי שיקבע המבקר, כגוף פעיל בבחירות שמטרתו ביצוע פעילות בחירות".

החובה המרכזית המעוגנת בסעיף זה מחייבת "גוף פעיל בבחירות" להירשם אצל כב' מבקר המדינה, כתנאי לכך שיוכל לקיים "פעילות בחירות". בנוסף לכך, במקרה בו שווי "פעילות הבחירות" עולה על סכום מסוים, הרי שמלבד דרישת הרישום אצל כב' מבקר המדינה, מוטלות על גוף כזה חובות נוספות, וביניהן עליו להירשם כעמותה או כחברה לתועלת הציבור ולמנות רואה חשבון לצורך ביקורת ועריכת דו"ח לגבי הכנסות והוצאות.

עמוד 4 מתוך 26

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

10. בנוסף, הוראות סעיף 10ג(ו) לחוק מימון מפלגות, שהוספו בתיקון 35, קובעות מגבלות שונות לעניין תקרת סכום התרומות שרשאי "גוף פעיל בבחירות" לקבל – מתורמים יחידים ומתורמים זרים.

יתר על כן, הסעיף מטיל הגבלות ביחס לזהות בעלי תפקידים בכירים ב"גוף פעיל בבחירות". כך, למשל, מועמד לכנסת או בעל תפקיד במפלגה אינם רשאים לשמש במקביל כבעלי תפקידים בכירים בגוף הפעיל. הסעיף מעגן, בין היתר, גם את החובות הבאות: פרסום באינטרנט, בהתאם להנחיות מטעם מבקר המדינה, של כל תרומה שהתקבלה מתורם או הוחזרה לתורם; ניהול מערכת חשבונות לפי הנחיות מבקר המדינה; מסירת דיווח על מערך החשבונות המנוהל ודיווח למבקר המדינה על יצירת מאגר מידע. יש לציין כי הסעיף אינו אוסר על קבלת תרומות מחוץ לארץ (על אף הוראות סעיף 8 לחוק מימון מפלגות), אולם אם בחר הגוף הפעיל בבחירות לקבל תרומות מתורם בחוץ לארץ – לא יקבל תרומות בסך כולל (בארץ ומחוצה לה) העולה על 610,200 בין בחירות לבחירות.

11. נחזור עכשיו להוראת סעיף 10ג(א) לחוק מימון מפלגות. כאמור, תנאי מרכזי לרישום של "גוף פעיל בבחירות" ככזה על-ידי מבקר המדינה, הוא קיומה של "פעילות בחירות" המבוצעת על-ידו. ההגדרה ל"פעילות בחירות" המבוצעת על-ידי "גוף פעיל בבחירות" קבועה בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות, והיא מורה כדלקמן:

"פעילות בחירות" – אחת או יותר מהפעילויות המנויות להלן שבוצעה שלא בידי מפלגה או גוף הקשור לסיעה:

(1) יצירת מאגר מידע ובו פרטים מזהים של בוחרים בבחירות לכנסת לצד מידע בדבר כוונות ההצבעה שלהם בבחירות, לשם ביצוע הפעילויות האמורות בפסקאות (2) עד (4) שלהלן, ושלא לשם מכירתו למפלגה;

(2) הסעת בוחרים ביום הבחירות לכנסת, שלא לפי חוק ושלא בתמורה מלאה, לשם הבטחת הצבעתם בשל כוונות ההצבעה שלהם בבחירות;

(3) פנייה ישירה בתקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת;

(4) תעמולה באמצעות מודעות פרסום, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת".

(ההדגשות שלי – ח"מ).

כפי שאראה להלן, עיקר המחלוקת בהליך שלפניי נעוצה בגישות השונות כלפי פעילותה של המבקשת לגבי שני אבני הבוחן המנויים בסעיפים קטנים (3) ו-(4) שלעיל, ובייחוד ביחס לדיבור: "רשימת מועמדים מסוימת" שבסעיפים הללו.

12. להשלמת התמונה יש לציין כי סמכות יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית קבועה בסעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות, ולפיה:

"יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לבקשת מפלגה המיוצגת בכנסת או מפלגה שהגישה רשימת מועמדים בבחירות לכנסת הבאה, ולאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא את טענותיו לפניו, לתת צו המונע הפרת הוראה מהוראות סעיף זה או מהנחיות שנתן מבקר המדינה לפיו; על דיון בעתירה לצו ועל צו לפי סעיף קטן זה יחולו הוראות סעיפים 17ב ו-17ה(ה) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, וסדרי הדין שנקבעו לפי סעיף 17ה(א) לחוק האמור, והכול בשינויים המחויבים".

הוראת הסעיף מעניקה אמנם בידי סמכות ליתן **צו מניעה**, בהתאם לבקשה של **סיעה**, או **מפלגה שהגישה רשימת מועמדים**, ואולם בהתאם להסכמה הדיונית שאליה הגיעו הצדדים במסגרת ההליך בבג"ץ 4897/19 (וכפי שיתואר בהמשך, הסכמה זו ניתנה שוב, במסגרת הדין בפני) – אדון בבקשה להכרעה מוקדמת שלפניי, שהוגשה כאמור על-ידי **המבקשת**, על בסיס התשתית הראייתית שהונחה על-ידי הצדדים, ובהתאם לסעדים האפשריים העולים הימנה.

הבקשה להכרעה מוקדמת

13. המבקשת, שהיא חברה לתועלת הציבור, טוענת כי היא תנועה אזרחית וציבורית פוליטית, אך א-מפלגתית ועל-מפלגתית הפועלת מזה מספר שנים, בכל רבדי ומגזרי החברה הישראלית, שמטרתה לעורר, לארגן ולהפעיל את "הרוב המתון והרדום בישראל", וזאת מתוך שאיפה "להגביר את קולם של המתונים בקרב אזרחי המדינה אל מול הקיצוניות הגוברת בשיח הפוליטי והציבורי בישראל". בנוסף, המבקשת מצהירה כי מטרתה ליטול חלק בשיח הציבורי, ובכלל זה להביע עמדות, דעות, השקפות ורעיונות, אשר יבליטו את הערכים הדמוקרטיים בנושאים שעל סדר היום הציבורי.

14. בהתאם למטרותיה הנ"ל – המבקשת הודיעה בבקשתה, אליה צורף תצהיר מטעם מר דוד שמחה, המשמש כיום כיושב-ראש הדירקטוריון של המבקשת, כי היא מתכננת לפעול בשני מישורים לקראת יום הבחירות לכנסת ה-22, שיתוארו מיד בסמוך.

15. לטענת המבקשת, מישור הפעילות האחד המתוכנן שלה יתמקד בעידוד להצבעה ביום הבחירות לכנסת (אף שהיא לא תעסוק בהסעת בוחרים). לגישת המבקשת, שיעור השתתפות נמוך בבחירות גורם לעיוות בביטוי מספרו ומשקלו האמיתי של "הרוב המתון" ולשיקוף בלתי פרופורציונלי של קצוות קיצוניים ושוליים, שמקובל לחשוב כי במצב של "עייפות" מהצבעה בציבור הכללי, נוצר להם תמריץ להניע את בוחריהם לקלפיות. לשיטתה, הגברת תחושת ההשפעה הפוליטית בקרב ציבור הבוחרים היא פעולה שתהיה "חוצת מפלגות, והניסיון לעודד ולדרבן השתתפות אזרחית במערכת הבחירות, בפרט בקרב "הרוב הרדום", אינה מיועדת ואינה מכוונת

למפלגה כזו או אחרת, אלא מבוססת על תוצאות הבחירות האחרונות "באמצעות איתור אזורים בהם שיעור ההצבעה היה נמוך".

המבקשת ציינה, בין היתר, כי היא מבקשת לממש תכלית זו באמצעות קמפיין עידוד הצבעה שיכלול חומרי פרסום שיופצו במספר שפות. בנוסף, בדעת המבקשת ליצור שיתופי פעולה עם "ארגונים אזרחיים מקומיים וקהילתיים, בעלי קשרים עם קהילות מקומיות במקומות שונים ברחבי הארץ, אשר יש להם תשתית של מתנדבים מקומיים העשויים לסייע בעידוד הצבעה בקהילותיהם לקראת הבחירות הקרבות".

16. מישור הפעילות השני יתמקד, לטענת המבקשת, "בנושאים המצויים במרכז סדר היום האזרחי והדמוקרטי, לרבות תגובות והתייחסות לאקטואליה, תוך הדגשת חשיבותם של המתנינות, שיתוף הפעולה, והגעה להסכמה רחבה". במסגרת זו, בדעת המבקשת לעסוק בהפקת תכנים וסרטוני הסברה, וכן לצאת לפעילות "שטח" ולקיים שיחות הסברה במרחב הציבורי. כל זאת, לצד קידום מסרים בדבר חשיבות השמירה על עליונות שלטון החוק, וההגנה על מערכת המשפט. עוד בכוונת המבקשת, לפעול לקידום של מסרים כנגד "העמדת תנאים מוקדמים, כפי שפורסם, במסגרת משא ומתן קואליציוני, לפיהם חתימה על הסכם קואליציוני תותנה ותהיה כפופה מראש ובצורה בלתי חוזרת להתחייבות לתמוך בחוק שיש אפשרות לראותו ולפרשו כמיועד למטרה פרסונלית, ו/או רטרואקטיבית, כך שכל ייעודו וסיבת חקיקתו היא לסייע לאדם אחד או להיטיב רק עמו". השקפת המבקשת היא כי הצבת תנאים מוקדמים שכאלה מהווים "עיוות וסטיה מהמטרה העליונה ששומה על כל נבחר ציבור להעמיד לנגד עיניו ולשים כנר לרגליו". על כן – בכוונת המבקשת להביע את עמדתה בסוגיות אלה כל אימת שיעלה נושא מעין זה על סדר היום הציבורי.

17. המבקשת אף מדגישה בבקשתה כי היא פעלה בתקופה האחרונה (לאחר הבחירות לכנסת ה-21) במישורי הפעולה הנזכרים לעיל. כך, למשל, מצוין בבקשה כי בתאריך 25.05.2019 נטלו נציגים של המבקשת חלק בהפגנה שהתקיימה ברחבת מוזאון תל-אביב לאמנות בכותרת: "חומת מגן לדמוקרטיה", שהיוותה מחאה נגד מה שהוגדר כ"חוק החסינות ופסקת ההתגברות". הפגנה זו אורגנה על ידי מספר מפלגות וגופים פוליטיים, ביניהן: סיעות "כחול לבן", "העבודה", "מרצ" ו-"חד"ש-תע"ל", לצד מספר ארגונים אזרחיים.

18. לנוכח כל האמור לעיל – המבקשת סבורה כי אין לראות בפעילותה הקיימת והמתוכננת משום "פעילות בחירות" המחייבת את רישומה כ"גוף פעיל בבחירות" לפי חוק מימון מפלגות, שכן היא איננה קוראת להצביע למפלגה או לרשימת מועמדים מסוימת, ואין עניינה בא בגדר איזו מהעילות לסיווגה כ"גוף פעיל בבחירות".

תגובות המשיבים

19. המשיבה 1 סבורה כי יש לקבוע כי המבקשת היא בגדר "גוף פעיל בבחירות". לטענתה, התשתית הראייתית שביססה את החלטתי בהליך הקודם מתאריך 05.04.2019, ממשיכה להתקיים

גם בתקופת הבחירות לכנסת ה-22. לגישתה, המבקשת מפירה את הוראות חוק מימון מפלגות, בכך שהיא ממשיכה לפרסם פרסומי תעמולה המהווים "פעילות בחירות", ובכך שהיא מפיצה פרסומים, שהם, בין היתר, נגדה ונגד חבריה.

בהקשר לכך, המשיבה 1 הציגה מספר פרסומים באשר לעמדותיה ופעילותה של המבקשת, מן השנים האחרונות. כך, למשל, הציגה המשיבה דו"ח מטעם רשם העמותות משנת 2017 (יצוין עם זאת כי המבקשת היא חברה לתועלת הציבור, ולא עמותה, והמבקשת גורסת כי לא בה מדובר, אלא בגוף שקדם לה), בגדרו נכתב, כך נטען, כי מטרת העמותה היא ב"החלפת השלטון והעומד בראשו", וכן ציטוטים מראיונות עיתונאיים עם ד"ר קובי ריכטר, בתקופה בה כיהן כיו"ר דירקטוריון המבקשת, שמלמדים, לשיטתה של המשיבה 1, כי המבקשת פועלת למעשה כנגדה. לנוכח מכלול ראיות אלה, המשיבה 1 סבורה כי יש לראות את המבקשת כמי שמבצעת פעילות בחירות, ועל כן עליה להירשם כ"כגוף פעיל בבחירות".

20. עוד יצוין, כי המשיבה 1 טענה כטענת סף שאין בסמכותי לדון בעתירה לגופה בהליך מסוג זה של "בקשה מוקדמת", ואולם בתום הדיון שהתקיים בבקשה שלפני – באי-כוח המשיבה 1 זנחו קו טיעון זה וויתרו עליו, בהתחשב בכך שהם השאירו לשיקול דעת בית המשפט העליון את השאלה אם לאשר את הסכמת הצדדים שהושגה במסגרת בג"ץ 4897/19, בגדרה סוכם שאדון בעניין על דרך של "הכרעה מוקדמת".

21. לעמדת המשיב 3, היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועמ"ש), שצורף לדיון שבפני בהיותו צד להליך בבג"ץ 4897/19 – אין לראות את המבקשת כ"גוף פעיל בבחירות". עמדתו זו של היועמ"ש, מבוססת על ההנחה כי פעילותה של המבקשת איננה כוללת הסעת בוחרים לקלפיות ביום הבחירות, והוא ממקד את טענותיו בחלופות ס"ק (3) ו-(4) שבהגדרת "פעילות בחירות" שבחוק.

לטענת היועמ"ש, עיקר הקושי לראות במבקשת כמי שמבצעת "פעילות בחירות", נטוע בספק הפרשני, לפיו הפרסומים מטעמה אינם כאלה שמטרתם להשפיע על בוחרים "להצביע בעד [...] או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת". לטענת היועמ"ש, פרשנות מילולית מלמדת כי הגדרה זו מוציאה פרסומות המכוונות כלפי מספר רשימות מועמדים, מתחולת החוק. לעמדתו, מסקנה זו עולה אף מהתכלית הסובייקטיבית של לשון החוק, כפי שמשקפת מכוונת חלק מהח"כים שהשתתפו בדיונים על הצעת החוק שקדמה לתיקון 35, ובהקשר לכך תגובתו כוללת מובאות שונות מפרוטוקול של ועדת הכנסת שעסקה בכך, ובייחוד אמירות של חה"כ יואב קיש, יוזם התיקון, ומי שעמד בראש הוועדה המשותפת שדנה בהצעת החוק והכינה אותה לקראת חקיקת תיקון 35 (להלן: הוועדה המשותפת). היועמ"ש אף מציג את נוסח הצעת החוק בגלגוליה הראשונים, שכללה בתחילה ניסוח עמום יותר, האוסר עידוד בוחרים לבחור או להימנע מלבחור "ברשימת מועמדים בבחירות לכנסת".

נוכח כל אלה, עמדת היועמ"ש היא כי לנגד עיני המחוקק עמדה האפשרות לעשות שימוש בניסוח המעניק תחולה רחבה יותר להגדרת פרסום שהוא "פעילות בחירות" לצורך הטלת חובת

רישום על **גוף פעיל בבחירות**, אך הוא בחר, מטעמיו שלו, שלא לנקוט בלשון זו, ולצמצם את הנוסח רק לתעמולה המכוונת בעד, או נגד "רשימת מועמדים **מסוימת**".

22. המשיבה 3 טענה כי אין לה כל קשר לעותרת, ובהתאם לבקשתה, הוריתי כי היא פטורה מלהתייצב לדיון שנקבע לתאריך 05.08.2019.

23. המשיב 4, כב' מבקר המדינה, הודיע כי נכון לתאריך 01.08.2019, לא נרשם אצלו אף גוף כ"כגוף פעיל בבחירות", ולא הביע דעה כלשהי לגופו של עניין.

הדיון בעתירה

24. במסגרת הדיון שהתקיים לפניי בתאריך 05.08.2019, נשמעו עמדות הצדדים ולובנו מספר סוגיות. בין היתר, נדונה שאלת מעורבותו של ד"ר קובי ריכטר בפעילות המבקשת, ששימש בבחירות לכנסת ה-21 וגם תקופה מסוימת לאחריה כיו"ר דירקטוריון המבקשת ובעל מניות בה, לנוכח העובדה שהוא שובץ בבחירות לכנסת ה-22 במקום ה-22 ברשימת "המחנה הדמוקרטי בהנהגת הורוביץ, שפיר וברק".

בעניין זה, בא-כוח המבקשת הצהיר כי: "ד"ר ריכטר לא הקים ולא ייסד את "דרכנו" ולא מימן אותה, לא בלעדית ולא מעבר למימון של רבים אחרים. הוא לא קבע את פעילותה אלא הנהלת "דרכנו" קבעה את פעילותה, הדירקטוריון שלה" (עמ' 7 לפרוטוקול הדיון). עוד נאמר מפי בא-כוח המבקשת כי: "אדם שהוא פעיל פוליטית באופן מעשי איננו יכול להיות חבר בהנהלת "דרכנו", זאת בהתאם להנחיית הייעוץ המשפטי של המבקשת. בהקשר לכך, הוגש גם פרוטוקול של ישיבת דירקטוריון של המבקשת מתאריך 16.06.2019, בה ד"ר ריכטר הודיע על התפטרותו מתפקיד יו"ר דירקטוריון המבקשת "כדי לאפשר לו לעסוק בפעילות פוליטית שאינו יכול ואינו מעוניין לבצע במסגרת "דרכנו", וכן מתועדת בחירתו של מר דוד שמחה כמחליפו של ד"ר ריכטר בתפקיד יו"ר הדירקטוריון (הודעת ההתפטרות והמינוי אף אושרו בהחלטת הדירקטוריון בסוף אותה ישיבה). בנוסף, באי-כוח המבקשת הגישו במהלך הדיון "כתב הוראות לנאמן", בגדרו מודיע ד"ר ריכטר, לבא-כוח המבקשת, עו"ד גלעד שר, כי עקב רצונו בניתוק זיקתו למבקשת, הוא מפקיד בידיו, כנאמן, את המניה בה הוא מחזיק אצל המבקשת.

25. באשר לתשתית הראייתית המגבשת הכרה במבקשת כ"גוף פעיל בבחירות" – באי-כוח המשיבה 1 הדגישו את העובדה כי בתאריך 25.05.2019, נציגות מטעם המבקשת נכחה בהפגנה שהתקיימה בתל-אביב, שכותרתה: "חומת מגן לדמוקרטיה", ואשר מפרסומים שונים עלה כי מטרתה הייתה "לעצור את חוק החסינות" ולהביא להחלפתו של ראש הממשלה.

26. בשלהי הדיון, המשיבה 1 זנחה כאמור, כפי שצוין בפיסקה 20 שלעיל, את טענתה להעדר סמכות של יושב-ראש ועדת הבחירות לדון בעניינה של המבקשת בהליך של "הכרעה מוקדמת". זאת, לאור פסק דינו של בג"ץ בעתירה שהוגשה (בבג"ץ 4897/19), אשר רשם בפניו את ההסכמה הדיונית מטעם הצדדים, שעמדה בבסיס פסק דין זה.

27. בהחלטה שניתנה על ידי לאחר הדיון, ניתנה לצדדים רשות להגיש השלמות טיעון (ולהגיב לאחר מכן על השלמות הטיעון של יתר הצדדים), בנוגע לסוגיות שונות שעלו במסגרת הדיון – כל זאת עד לתאריך 06.08.2019. בין היתר, נדרשה עמדת הצדדים ביחס להגדרת הצירוף: "רשימת מועמדים מסוימת" בתיקון 35 וביחס לשאלה מהי רמת ההפשטה, בגדרה מסר אידיאולוגי-פוליטי ייחשב כפרסום המכוון בעד או כנגד "רשימת מועמדים מסוימת". בנוסף, הצדדים התבקשו להגיש השלמת טיעון לגבי היחס בין הסוגיות הפרשניות העולות במכלול לבין הוראות סעיף 5 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן: חוק הפרשנות) המורה כי: "האמור בלשון יחיד - אף לשון רבים במשמע, וכן להיפך" והן בשאלה הנורמטיבית לגבי ההכרעה הרצויה, מקום בו הפרשנות התכליתית האובייקטיבית של לשון החוק, עומדת לכאורה בניגוד לתכלית הסובייקטיבית, אותה ביקשו חברי הכנסת לממש.

28. כב' מבקר המדינה נדרש להציג את עמדתו ביחס לסמכויותיו שלפי הוראות סעיף 10ג(ג) לחוק מימון מפלגות, המורה כי:

"מבקר המדינה רשאי לדרוש מגוף פעיל בבחירות ומכל אדם מידע ומסמכים הדרושים לו להכנת דו"ח ולבירור זיקה בין גוף פעיל בבחירות לבין גוף או אדם אחר, וכל גוף או אדם כאמור ימסרו מידע ומסמכים אלו ללא דיחוי".

עמדתו של כב' מבקר המדינה בסוגיה זו נדרשה, כיוון שסעיף זה מעניק לו, לכאורה, סמכויות בירור וחקירה באשר לאופי פעילותו של "גוף פעיל בבחירות" (או גוף, אשר נטען לגביו שיש לסווג אותו ככזה).

29. עוד צוין באותה החלטה מתאריך 05.08.2019, כי המבקשת רשאית להגיש פרסומים והודעות שהוצאו על-ידה, כראיות לאופי פעילותה.

השלמות הטיעון מטעם הצדדים

30. במסגרת השלמת הטיעון מטעמה, המבקשת שבה על טענתה כי אין בפעילות הקיימת והמתוכננת, המתוארת על ידה, משום "פעילות בחירות", וכי הקביעה כי היא בגדר "גוף פעיל בבחירות" עלולה להביא, לדבריה, "להגבלת כלל פעילותה ושיתוקה המוחלט כתנועה אזרחית".

31. אשר לסוגיות מתחום הפרשנות – המבקשת סבורה כי לשון החוק המפורשת, וכן ההיסטוריה החקיקתית, אינן תומכות בגישה לפיה יש להרחיב את הדיבור: "רשימת מועמדים מסוימת", אף ללשון רבים, וזאת בשים לב להוראות סעיף 1 לחוק הפרשנות, המסייג את תחולתו לכך ש"אין בענין הנדון, או בהקשרו דבר שאינו מתיישב עם חוק זה". עמדה זו אף נתמכת, לשיטתה, בכוונת המחוקק בעת גיבוש תיקון 35, ובהקשר זה היא מביאה מדברי חה"כ יואב קיש:

"אז איפה הם [המסרים הפוליטיים – ח"מ] נכנסים לקריטריון? אם הם אומרים רק לא ביבי; אם הם אומרים: תצביעו לבית היהודי [...] כן, אם איזה ארגון מחליט שהוא רוצה להיות מעורב בתקופת הבחירות ולקרוא

עמוד 10 מתוך 26

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

חד משמעית לבחירה או להתנגדות למפלגה מסוימת, אז סליחה, פה אנחנו רוצים לשמור שהכספים שמגיעים לאותה פעילות תהיה עליהם ביקורת, יהיו עליהם מגבלות" (פרוטוקול ישיבת הכנסת מתאריך 20.02.2017, בעמ' 193).

32. באשר לטענת המשיבה 1 בדבר השתתפות המבקשת בהפגנה, שכותרתה: "חומת מגן לדמוקרטיה" – לעמדת המבקשת אין בהפגנה זו כדי "לצבוע" אותה מבחינה פוליטית, שכן השתתפותה בהפגנה נעשתה לשם הבעת מסרים המשקפים דעות וערכים המשותפים ל"רוב המתון מימין, משמאל וממרכז המפה הפוליטית".

33. המשיבה 1, בהשלמת הטיעון מטעמה, עמדה על תכליותיו האובייקטיביות של תיקון 35 לחוק מימון מפלגות, אשר נועד לקדם שקיפות וכן להגן ולממש את ערכי חופש הבחירה וטוהר הבחירות, תוך יצירת שוויון בין הרשימות המתמודדות בו. לשיטתה, עקרונות אלה מצדיקים מתן פרשנות מרחיבה לצירוף: "רשימת מועמדים מסוימת", כך שאף אם הפרסום איננו נוקב בשמה המפורש של רשימת מועמדים כלשהי – יש לראות בהכוונה, ואפילו מרומזת, אליה, או נגדה משום: "פעילות בחירות". המשיבה 1 אף הביעה את החשש כי מתן הכרעה צופה פני עתיד, כמו זו שמתבקשת פה, עלול "לכבול את שיקול דעתם של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ומבקר המדינה", אם המבקשת תסווג, על סמך החומר שהצטבר עד כה, כגוף שאיננו "גוף פעיל בבחירות", ובעתיד היא תבצע פעילות העולה כדי "פעילות בחירות", המחייבת את רישומה אצל כב' מבקר המדינה.

34. היועמ"ש, בטיעון משלים מטעמו, טען כי אין בהוראות סעיף 5 לחוק הפרשנות כדי לשנות את המסקנה המשפטית אליה הגיע, לנוכח הוראות סעיף 1 לחוק הפרשנות הנ"ל. בהקשר זה, היועמ"ש מוסיף על טענת המבקשת, מובאות מדיוני הוועדה המשותפת של הוועדה שדנה בכנסת בהצעת החוק, המגלים, לשיטתו כי הקשרו הכולל של תיקון 35 נוגד את הפרשנות שלפיה יש לפרש את הוראות החוק ככאלה החלות על מספר רשימות מועמדים.

35. אשר לשאלת היחס בין תכליות החקיקה – היועמ"ש סבור כי הן התכלית האובייקטיבית, והן זו הסובייקטיבית תומכות בגישה שלפיה אין לראות בדיבור: "רשימת מועמדים מסוימת" ככזה המכוון כלפי מספר רשימות מועמדים. לטענתו, התכלית האובייקטיבית של תיקון 35 היא אכן הגברת השקיפות, החלה על גופים הפעילים בספירה הפוליטית, אך זאת בתנאים, בסייגים ובגבולות מוגדרים בלבד, שמטרתם לשרת תכלית חשובה אחרת, שהיא חופש הביטוי הפוליטי. האיזון בין תכליות אלה, לשיטת היועמ"ש, משתקף מבעד לפרשנות צרה של הוראת החוק באשר להיקף הצירוף: "רשימת מועמדים מסוימת".

36. כב' מבקר המדינה, אשר נדרש כאמור להשלים טיעון לגבי סעיף 10ג(ג) לחוק והיקף הסמכות הנתונה לו מכוח הוראת החוק הנ"ל, סבר כי מהות הסעיף היא "אינסטרומנטלית בעיקרה", והיא איננה משקפת הרחבה של הסמכות הנתונה לו בדרך כלל – לערוך ביקורת רטרואקטיבית של

הגורמים שהביקורת כבר הוחלה עליהם, לצורך הכנת דו"חות מטעמו (ובענייננו, גורמים המבצעים פעילות בחירות). עם זאת, לדברי בא-כוח כב' מבקר המדינה:

"אין בסעיף 10ג(ג) כל מגבלה מבחינת התקופה שמבקר המדינה רשאי לדרוש מידע או מסמכים הנוגעים לפעילות בחירות או גורמים המבצעים פעילות כאמור. והדבר מובן. הרי, על מנת להיערך כיאות לבחינה רטרואקטיבית של הנושאים ולהכנת הדוח לפרסום לאחר סיום תקופת הבחירות, נדרש לעתים לאסוף מידע וחומרים גם במהלך תקופת הבחירות עצמה – כפי שאף נוהג מבקר המדינה ביחס לרשימות המועמדים לכנסת" (פיסקה 4 להשלמת הטיעון מטעם כב' מבקר המדינה).

37. לאחר שניתנה רשות למבקשת להגיב לעמדת המשיבה 1 (שהתקבלה, אף שהוגשה באיחור) – המבקשת חזרה וטענה כי יש לפרש את הוראות החוק הרלבנטיות בפרשנות מצמצמת, כך שרק תעמולה מפורשת בעד רשימת מועמדים מסוימת ויחידה, או כנגדה, תבוא בגדר "פעילות בחירות". הטעם לכך, לשיטת המבקשת, נעוץ בעובדה כי הוראות החוק מגבילות את חופש הביטוי וחופש הפעולה שלה, וכי, כעמדת היועמ"ש, תכליותיו של החוק מתגשמות במלואן גם לפי גישה פרשנית מצמצמת.

דיון והכרעה

38. לאחר עיון במכלול טענות הצדדים ובחומר שהומצא על ידם – סבורני כי בהתאם לאופי הפעילות המפורט בבקשה, שאותו בכוונת המבקשת לבצע – הרי שעל המבקשת להירשם אצל המשיב 4 כ"גוף פעיל בבחירות", ולפעול על-פי הוראות הדין הרלבנטיות לעניין זה, ולחלופין – לחדול ממירב הפעולות אותן היא מתכננת לבצע (כל הפעילות שצוינה על ידה, ופורטה בפיסקה 15 שלעיל, למעט עידוד הצבעה, כמפורט בפיסקה 16 שלעיל). הנימוקים למסקנותיי אלו יובאו מיד בסמוך.

39. לשם הבהרת יריעת המחלוקת, שנעוצה בשאלה הפרשנית לגבי תחולת ההוראות בדבר הגדרת: "פעילות בבחירות" שבחוק מימון מפלגות על המבקשת, אביא שוב את הוראות סעיף ההגדרות (הקבוע בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות), בחלקיו הרלבנטיים. כך היא לשון הסעיף שם:

"פעילות בחירות" – אחת או יותר מהפעילויות המנויות להלן שבוצעה שלא בידי מפלגה או גוף הקשור לסיעה:

(1) יצירת מאגר מידע ובו פרטים מזהים של בוחרים בבחירות לכנסת לצד מידע בדבר כוונות ההצבעה שלהם בבחירות, לשם ביצוע הפעילויות האמורות בפקאות (2) עד (4) שלהלן, ושלא לשם מכירתו למפלגה;

(2) הסעת בוחרים ביום הבחירות לכנסת, שלא לפי חוק ושלא בתמורה מלאה, לשם הבטחת הצבעתם בשל כוונות ההצבעה שלהם בבחירות;

(3) פנייה ישירה בתקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת;

(4) תעמולה באמצעות מודעות פרסום, **שמטרתה להשפיע** על בוחרים להצביע בעד **רשימת מועמדים מסוימת** או להימנע מלהצביע בעד **רשימת מועמדים מסוימת**.

(ההדגשות שלי – ח"מ).

40. בכל הנוגע לתת-סעיפים (1) ו-(2) שבהגדרה הנ"ל – דומה כי לא מתעוררת שאלה ביחס למבקשת, זאת לנוכח הצהרת בא-כוח המבקשת בדיון שהתקיים בפניי, כי אין בכוונת המבקשת להפעיל מערך היסעים של בוחרים לקלפיות ביום הבחירות (ראו עמ' 2 לפרוטוקול הדיון). בנוסף, המבקשת הודיעה כי אין בידה מאגר מידע המכיל פרטים באשר לכוונות ההצבעה של האזרחים הנכללים בו.

על כן, השאלות הפרשניות הטעונות הכרעה נוגעות בעיקרן בתת-סעיפים (3) ו-(4) שבהגדרה הנ"ל. אפנה איפוא, לתיאור הסוגיות הפרשניות העולות כאן, ולהכרעה בהן.

41. עיון בלשון החוק שלעיל (ובייחוד בהדגשות, שהוספו על-ידי – ח"מ), מגלה כי הכרעה בבקשה שלפניי מחייבת, למצער, ליבון של שלוש שאלות פרשניות, הנוגעות להגדרת "פעילות בחירות" ככזו:

א) שאלה ראשונה נוגעת לדיבור: "**שמטרתה להשפיע**", המופיע בתת-סעיפים (3) ו-(4) הנ"ל. בהקשר לכך, יש לתהות מהו המבחן לסיווגו של פרסום כזה שמטרתו להשפיע **כנגד**, או **בעד** "רשימת מועמדים מסוימת". כפי שאבאר להלן, ישנה חשיבות רבה לזיהוי אותה "מטרה להשפיע", ולשאלה האם ההשפעה נבחנת בעיקרה מבעד לכוונת המפרסם (שלגביו נשאלת השאלה האם הוא בגדר: "גוף פעיל בבחירות"), או שמא המדובר בהשפעה בעיני הבוחר הסביר, כפי שהוא רואה ומזהה אותה.

ב) הקושי השני נסוב, כאמור, על הביטוי: "רשימת מועמדים **מסוימת**". בהקשר זה, השאלה הפרשנית היא האם, ובאילו נסיבות, ניתן לראות בפרסום, שאיננו נעשה כלפי רשימת מועמדים פרטנית, אלא כלפי שורה של גופים פוליטיים הנוקטים בעמדה דומה זו, או אחרת, משום כזה שיש בו "מטרה להשפיע" להצביע בעבורן, או נגדן. הספק הפרשני בהקשר זה נובע מהעובדה כי לעתים, יכול הבוחר "לצבוע" ולהגדיר באופן בהיר את אותן רשימות מועמדים, אשר המסר התעמולתי מופנה לעידוד התמיכה בהן, או נגדן, ובהקשר זה עולה השאלה האם אף כאשר מדובר **במספר** גורמים פוליטיים שאליהם מכוון הפרסום, ניתן לראות בפעילות זו משום "פעילות בחירות".

ג) היבט נוסף, הנטוע בספק פרשני העולה מלשון החוק, הוא בשאלת משך הזמן שלפיו יש לבחון את פעילות הבחירות הנטענת. החוק מורה כאמור, כי "פעילות בחירות" היא פעילות **שבוצעה** לפי אחת מארבע החלופות המנויות בסעיף. בהקשר זה יש לתהות, מהו משך התקופה שלפיה יש לבחון את ביצוע הפעילות הנטענת, ומהי עוצמת הראיות הנדרשת ביחס לפעילות זו, מתוך כלל פעילותו של אותו גורם. בנוסף, בענייננו, נשאלת השאלה האם יש

להסתפק בטענות העותרת לגבי כוונותיה העתידיות, על אף שפרסומים שונים שנעשו רק לפני מספר חודשים, עלו (בהתאם להחלטתי הקודמת), כדי פעילות בחירות אסורה?

אפנה איפוא עתה לבירור מכלול השאלות שלעיל – ראשון ראשון, ואחרון אחרון.

על פרסומים בדיני הבחירות ודרך בחינת השפעתם

42. בדיני הבחירות, אנו מורגלים בכך שבחינת ההשפעה של פרסום – איננה נבחנת מבעד למטרות של המפרסם, אלא מנקודת מבטו של הבוחר הסביר, נמען הפרסום. הלכה זו יסודה עוד ב-בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה (02.04.1992) (להלן: עניין זוילי), שם נקבע, כי השאלה אם פרסום מסוים יפול בגדרי תעמולת בחירות אם לאו, תיבחן על-פי השפעתו הצפויה על הצופה או על המאזין הסביר (ראו לאחרונה סיכום ההלכה בדנג"ץ 1525/15 חה"כ טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.08.2017) (להלן: עניין שארלי הבדו)).

43. הלכות אלו לימדו אותנו כי **המבחן הוא אובייקטיבי**, והשאלה היא מה התוצאה מן הפרסום שנאמר עליו כי הוא פרסום תעמולה, ולא בהכרח מה עלה במחשבה תחילה אצל המפרסם בהקשר זה. למעשה, כפי שנקבע בעבר, לשאלת כוונתו של המפרסם אין משקל רב בבואנו לקבוע כיצד יש לסווג את הפרסום:

"כוונתו של המפרסם אין בה כדי להעלות או להוריד, והשאלה אינה אלא כיצד יפרש האדם הסביר את הפרסום; מה יהא האפקט של אותו פרסום על הצופה או על המאזין מן-המניין" (ראו: תב"מ 23/01 סיעת ישראל אחת נ' מעריב אינטרנט בע"מ, פ"ד נה(3) 174 (2001) (להלן: עניין סיעת ישראל אחת)).

קביעה זו הותוותה בעבר בשורה של הקשרים, בהם נדונה חוקיות השימוש בפרסום בזיקה לדיני הבחירות. כך, למשל, הוחל מבחן זה ביחס לאיסור על הפצת פרסומי תעמולה שהופקו תוך שימוש במשאבי ציבור (ראו: תב"כ 2/21 כהן נ' שרת התרבות והספורט (18.04.2018) (להלן: עניין כהן)); בהקשר של האיסור על פרסום תעמולה המהווה הפרעת בחירות (ראו: עניין סיעת ישראל אחת); בהיבטים הקשורים לשימוש בחיילי צה"ל במסגרת פרסומי תעמולה (ראו: תב"כ 13/21 מפלגת העבודה נ' הליכוד (18.02.2018)), ועוד. לאחרונה, בעניין שארלי הבדו הורחב המבחן לא רק לשם בחינת הדיבור: "תעמולת בחירות", אלא אף לשם בירור היקף הגדרתה של "מתנה אסורה" לפי סעיף 8 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה)

44. אבן הבוחן של **התכלית הדומיננטית** מנקודת ראותו של הבוחר הסביר כוללת מספר רב של מבחני משנה, שמטרתם לקבוע את אופיו של הפרסום, אם בשכנועו של הבוחר באשר להעדפתו הפוליטית, ואם לשם מטרה אחרת, דוגמת מסר חדשותי, אמנותי, או דתי. בין היתר, נבחנים במסגרת זו: זהות יוזם הפרסום; עיתויו; היקף ההשפעה הצפוי של הפרסום על ציבור הבוחרים;

זהות נמעני הפרסום; מרכזיות התכלית האחרת, שאינה פוליטית, בגדר הפרסום וכן אמינות הפרסום (עיינו: עניין כהן; תב"כ 3/21 בן-מאיר נ' שר החינוך (20.01.2019)).

45. החלת האמור על העניין שלפניי, מגלה כי יש לפרש את הדיבור: "פניה ישירה" בתקופת הבחירות שבס"ק (3) שלעיל, או את הדיבור: "תעמולה באמצעות מודעות פרסום שבס"ק (4) הנ"ל "שמטרתן להשפיע" – באותה הדרך. משמעות הדבר היא, כי לשם הקביעה כי יש לראות ארגון כ"גוף פעיל בבחירות" – אין בהכרח צורך בבחינת כוונותיו המוצהרות של אותו גוף, ובהסברים אותם הוא מעניק למסרים המופצים מטעמו, אלא יש לבדוק את האופן שבו מסרים אלה מתפרשים על-ידי הבוחר הסביר, שהוא נמען הפרסומים ואשר אלה מכוונים להשפיע עליו. לכן, הדברים אינם נקבעים על פי כוונתו של המפרסם (אשר נטען לגביו כי הוא בגדר "גוף פעיל בבחירות") – אם ברצונו להפיץ פרסומים בעלי מסר אידיאולוגי ופוליטי כללי, אשר אין בו, מנקודת מבטו, כדי לשמש מסר פוליטי המזוהה עם מסריה של רשימת מועמדים זו אחרת. החשיבות היא לגבי התוצאה הנשקפת מנקודת מבטו של הבוחר, המתקבלת מהניסיון להשפיע עליו.

46. בנוסף, אימוץ אמות המידה שנקבעו בהלכה הפסוקה לגבי בחינת טיבו של פרסום לפי מבחן "התכלית הדומיננטית", מגלה כי הבחינה היא נסיבתית, ואין לקבוע א-פריורי כלל ביחס לתוכנו של פרסום כזה, או אחר. יישום בחינה זו על הוראות הגדרת "פעילות בחירות" מעלה, איפוא, כי יש לבחון בכל מקרה ומקרה את מכלול הנסיבות בהן הפרסום נערך (לרבות: מועד פרסומו, המקום בו הוצב, או שודר, הציבור שהוא נמען הפרסום, וכמובן – את תוכן הפרסום גופו).

זאת ועוד. מבחן התכלית הדומיננטית – מנקודת ראותו של הבוחר הסביר – איננו מכוון במקרה שלפנינו רק לשאלה האם הפרסום המדובר עולה כדי "תעמולת בחירות", או שהוא בגדר "פניה ישירה", אלא, בנסיבות הסעיף הייחודי שלפנינו, יש לבחון האם הבוחר הסביר היה רואה פרסום שכזה כמכוון להשפיע עליו להצביע בעבור "רשימת מועמדים מסוימת", או כנגדה (ולאו דווקא אחת כזו).

כך למשל, כאשר בבחירות מתמודדות לדוגמה מספר רשימות "ירוקות" – האם הקריאה להצביע בעד רשימות "ירוקות", או נגדן – ניתנת לפירוש כקריאה להצביע בעד "רשימת מועמדים מסוימת" (ובלבד שהיא "ירוקה"), או נגדה? דומני שהתשובה לקושיה זו – בהכרח חיובית, שהרי יש בכך קריאה להצביע בעד רשימה "ירוקה" מסוימת כלשהי (שנכללת בקבוצת "הירוקים"), או שלא להצביע בעד רשימה "ירוקה" כזו (הנכללת בקבוצת "הירוקים"), אף שכל רשימה כזו עומדת לעצמה והיא מוגדרת ובת הבחנה.

47. מסקנה זו מגלה תובנה חשובה נוספת בקשר לפרשנות הסעיף והמשך הניתוח – ולפיה אין זה מן ההכרח כי הפרסום ינקוב במפורש בשמה (או בשמן) של רשימות המתמודדים שכלפיהן הוא מופנה, אלא אף פרסומים בעלי הפשטה מסוימת, המכוונים כלפי הרשימות המתמודדות ומסריהן העיקריים – יכול שיהוו תעמולת בחירות בהתאם להגדרת "פעילות בחירות" שבחוק. גישה זו אף

עמוד 15 מתוך 26

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechiroth.gov.il

הובעה בדיונים **בכנסת**, עת שהוברר כי קריאה להצביע לראש הרשימה בשמו (ולא בשם הרשימה), או שלא להצביע בעבור – ייראו בה קריאה המכוונת לרשימת מועמדים מסוימת. בדרך דומה קריאה להצביע בעבור רשימות של מפלגות הקואליציה, או בעבור רשימות של מפלגות האופוזיציה, או נגדן (כמו הצהרות מטעם המבקשת בבחירות לכנסת ה-21 שהבהירו בהליך הקודם כי בפרסומים שלהם נאמר שאין זו דרכנו לתמוך במי מהרשימות של המפלגות המרכיבות את הממשלה) – יש בה, להבנתי, כדי להשפיע על הבוחר להצביע, או שלא להצביע בעבור כל רשימת מועמדים מסוימת הנכללת בקטגוריה זו.

עינינו והשוו: ע"א 196/63 קרן מושבי הפועל האזרחי בע"מ נ' סגל, פ"ד י"ז 2391 (1963) לגבי נורמה משפטית המופנית לסוחר מט"ח המורשים (שלא בשם, אלא בתיאורם ככאלה), שהוכרה למרות זאת כספציפית ולא כללית. הדבר דומה לקריאה להצביע, או שלא להצביע בעבור רשימת מועמדים א' או רשימת מועמדים ב', שבודאי עונה לדרישות הסעיף.

כאמור, מבחן האדם הסביר הוא מבחן תוצאתי, הבוחן את האופן שבו המסר התעמולתי עשוי להיקלט באזני או בעיני קהל הבוחרים. מכאן, שאין נפקות לשאלה האם הפרסום נושא את שמה המפורש של רשימת הבוחרים אם לאו, החשיבות היא בכך שהתכלית הדומיננטית של אותו פרסום, היא כזו, אשר נדמית בעיני הבוחר הסביר ככזו שמכוונת כלפי רשימת מועמדים מסוימת. מסקנה זו, כך דומני, הולמת את לשון החוק, שאיננו קובע מהו אופי הפרסום התעמולתי, ואף הולמת את דיני תעמולת הבחירות בכללותם, המחילים כאמור באופן עקבי את **מבחן התכלית הדומיננטית** בעיני הבוחר הסביר, על שורה של הסדרים הקשורים בדיני הבחירות. למעשה, גישה פרשנית אחרת נתקלת בקושי מהותי, שכן אם תאמר אחרת קל מאד יהיה למפרסם אפשרי "לעקוף" את הפעילות האסורה זו ולאיין בכך את החוק, הלכה למעשה, באמצעות התנגדות, או תמיכה במסריהם ומעשיהם של המתמודדים, חלף תקיפת שם הרשימה בשמה הנקוב.

48. סיכום ביניים: הנה כי כן, הבחינה האם "פעילות בחירות", כהגדרתה בחוק, היא כזו אשר יש בה כדי להשפיע על העדפותיו הפוליטיות של הבוחר נעשית בהתאם ל**מבחן התכלית הדומיננטית** בעיני הבוחר הסביר. מדובר בקריטריון גמיש, הבוחן מבעד לנקודת מבט **אובייקטיבית**, ועל יסוד מכלול של פרמטרים התלויים בנסיבות המשתנות בכל פרסום ופרסום, את אופיו התעמולתי של הפרסום. עוד למדנו, כי תוכן הפרסום איננו צריך לנקוב בהכרח בשם רשימת המועמדים בה מדובר, ודי בכך שהבוחר יבין לאיזו רשימת מועמדים מסוימת (אחת או יותר) מכוונים הדברים כדי שיראו בפרסום משום מטרה להשפיע עליו, שהיא פעילות הטעונה רישום על פי החוק.

עוד על דרישת "המסוימות"

49. המחוקק נקט, כאמור, בלשון "רשימת מועמדים **מסוימת**" ביחס לפרסום, אשר עלול לבוא בגדר "פעילות בחירות". מטבע לשון זו מעלה את הדילמה מהי אותה "מסוימות" הנדרשת לשם כך שפרסום יחשב ככזה המכוון דווקא כלפי רשימת מועמדים "מסוימת". שאלה זו היא פרשנית ביסודה, ואותה נפתור על פי תורת הפרשנות הכללית.

50. בדיון שהתקיים בפניי, ביקשתי מהצדדים השונים להביע את עמדתם ביחס לפרשנות הוראה זו, לנוכח: לשון החוק, תכליתו הסובייקטיבית, ותכליותיו האובייקטיביות, בשים לב ללשון חוק מימון מפלגות בכללותו, ואלה עשו כן במסגרת השלמות הטיעון מטעמם.

51. כאמור, עמדת המבקשת והיועמ"ש היא ש"המסוימות" משמעה – רשימת מועמדים מסוימת אחת. לעמדתם, גישה זו עולה מכוונת חלק מחברי הכנסת, שכן במהלך הדיונים בוועדה המשותפת שעסקה בתיקון מס' 35 – הובהר כי פעילות בעד, או נגד דרך מסוימת, או אף בעד, או נגד גוש מפלגות – לא תיכלל בהגדרה זו.

כך ציין יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, חה"כ ניסן סלומיאנסקי, בדבריו שם:

"אסור שהחוק הזה יחסום פעילויות שאנשים רוצים לפעול למען רעיונות מסוימים, אלא רק אם מדובר על מפלגה מסוימת או על אנשים מסוימים במפלגה, שזו התערבות במערכת בחירות, שזה אנחנו רוצים לחסום";

יו"ר הוועדה המשותפת, חה"כ יואב קיש, נשא אף הוא מספר דברים ברוח זו, למשל:

"צמצמנו מאוד את החוק. [...] החוק יאפשר למי שרוצה לקרוא לגוש כזה או אחר, אין בעיה, לא יכנס לפעילות הזו, הגדרנו את זה. ואם זה לא מוגדר מספיק ברור נזקק את זה. רק קריאה להצביע בעד מפלגה מסוימת או נגד מפלגה מסוימת אסור בחוק" [...]

את מדברת על גוש או לא גוש, אני אומר לך כבר עכשיו, נעשה נוסח שיאפשר קריאה להצביע לגוש שמאל או לגוש ימין"

(פרוטוקול ישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט מתאריך 15.11.2016).

"יש גוף שרוצה לשכנע אנשים – וזה לא רק מפלגה אחת; זה יכול להיות גוש; להחליף את השלטון, כפי שאמרו. את זה אמרנו שלא נמנע. היתה החלטה פה בוועדה. יכול להיות שאחרי שהחוק ייכנס לתוקף, ובבחירות הבאות יבואו פה אנשים אחרים, ונגיד: הגיע הזמן למנוע את זה – יכול להיות. אבל כצעד ראשון למנוע את המהלכים האלה, לקחנו החלטה ואמרנו שקמפיינים ציבוריים כאלה, גם אם הם יקרים, לא נמנע אותם אלא אם זה מובהק בעד או נגד מפלגה מסוימת. וזו היתה החלטה ששחררה לדעתי הרבה מאוד לחץ ברמה של הנושא של הפגיעה בחופש הדמוקרטיה. אתה יכול להתווכח על זה, וזה לגיטימי"

(פרוטוקול ישיבת הוועדה המשותפת מיום 02.01.2017).

52. אשר לתכלית האובייקטיבית העולה מלשון החוק – היועמ"ש סבור, כאמור, כי כפי שעולה מלשון החוק מתבקש פה איזון בין התכלית של שמירה על השוויון ומניעת עקיפה של דיני מימון

המפלגות באמצעות "גופי לווין", לבין חופש הביטוי הפוליטי האנונימי, באופן בו הדיבור: "רשימת מועמדים מסוימת", חל רק לגבי תעמולה המכוונת בעד, או נגד רשימה אחת בלבד.

53. עמדה זו מוקשית על ידי ממספר טעמים, שיפורטו להלן.

54. **ראשית**, על אף שלשון החוק אכן סובלת את הגישה הפרשנית של המבקשת, הרי שעמדה זו איננה עולה באופן מובהק וחד-משמעי מלשונו. כפי שאבאר להלן, השימוש בלשון "רשימת מועמדים מסוימת" יכול שיתפרש גם כרשימת מועמדים מוגדרת ובת-זיהוי. ודוק. ניתן למצוא בלשון מחוקק דיני התעמולה הוראות חוק אחרות, בהן הוא נקט בלשון יותר מפורשת, הנוגעת לאיסור תעמולה של "רשימת מועמדים **אחת**". כך, סעיף 13 לחוק דרכי תעמולה, בדבר איסור הפרעה, מורה כי:

"לא תהא תעמולת בחירות מטעם מפלגה או **רשימת מועמדים אחת** או למענה בצורה או בדרך שיש בהם משום הפרעה בלתי הוגנת של תעמולת בחירות מטעם מפלגה או רשימת מועמדים אחרת או למענה"

(ההדגשות הוספו – ח"מ).

55. **שנית**, סבורני כי התכלית הסובייקטיבית המתבטאת מעמדת חברי-הכנסת שצוטטו לעיל, איננה חד-משמעית.

עיון בפרוטוקולים של ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת ואפילו בדבריו של חה"כ יואב קיש בדיוני הוועדה המשותפת, מלמד כי נוסח החוק הקיים נועד לאפשר תעמולת בחירות, הכוללת ביטויים הנעשים ברמת הפשטה גבוהה, אך אין בהם דיון לגופו של הצירוף: "רשימת מועמדים מסוימת" לגבי ביטויים הנמצאים ברמת הפשטה נמוכה יותר, אשר מכוונים כלפי אירועים פוליטיים, אישים מסוימים, וסוגיות המצויות על סדר היום הציבורי, שיש בהם כדי לקשור אותם אירועים, אישים ופרשיות – לרשימות מועמדים מסוימות. כך, למשל, לגישת היועמ"ש והמבקשת, מקרה שבו גוף מפיץ פרסומים שונים המכוונים מפורשות כנגד שני ראשי מפלגות, אשר חתמו על הסכם עודפים ביניהן – איננו עונה להגדרה, שכן הוא נעשה כנגד שתי רשימות מועמדים. לטעמי, עמדה זו איננה מתקבלת על הדעת – לנוכח התוצאה האבסורדית שאליה היא מובילה, המאיינת את תחולת החוק, מה גם ששאלות מסוג זה כלל לא נדונו, לא להלכה, ולא למעשה, על-ידי חברי הכנסת שדנו בחקיקתו של תיקון 35.

56. בנוסף, עיון במכלול דבריהם של חברי הכנסת שדנו בהצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית בכנסת מגלה כי חלקם אחזו בעמדות אחרות לגבי פרשנות הסעיף ונפקותו, ובהקשר זה אזכיר את דבריה של חה"כ יעל גרמן באותה ישיבת מליאה:

"החוק שאנחנו היום באים לחוקק הוא חוק טוב. הוא חוק שאם הקואליציה לא הייתה מחוקקת אותו אנחנו היינו מחוקקים אותו. זה חוק שבא ומדבר על שקיפות. הוא לא מפריע לא ל-15 ולא ל"דרכנו", לפעול; "דרכנו" יכולים לפעול ו-15 יכולים לפעול. הוא רק דורש דבר אחד:

עמוד 18 מתוך 26

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015. العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

תבואו ותאמרו מי נתן את הכסף, כמה כסף הוא נתן ולמי הוא נתן אותו"
 (פרוטוקול ישיבת הכנסת מתאריך 20.03.2017, בעמ' 212; וראו גם בדברי
 חה"כ יואב קיש מישיבת הכנסת מתאריך 20.02.2017, בעמ' 193-194; -197
 196).

דומני, כי דברים אלה מדברים בעד עצמם, ומלמדים כי "כוונת המחוקק" הסובייקטיבית איננה חד-משמעית, כפי שהמבקשת והיועמ"ש טענו.

57. אשר לתכלית האובייקטיבית העולה מלשון הסעיף – נכונה אמנם עמדת היועמ"ש, כי תיקון 35 נועד לאזן בין עקרונות השקיפות, השוויון בין המפלגות בניסיון להגיע אל הבוחר, ומניעת החשש לעקיפת דיני מימון מפלגות באמצעות מנגנונים חוץ מפלגתיים, לבין – חשיבות השמירה על חופש הביטוי הפוליטי. עם זאת, נוכח הספק הפרשני שהוצג לעיל, סבורני כי החשש מפני איונו של תיקון 35, העולה מהפרשנות בה אוחזים היועמ"ש והמבקשת – מצדיק, בנסיבות העניין שלפניי, את "הגבלתו" החלקית מאד של חופש הביטוי הפוליטי, ומתן פרשנות שתאפשר יישום אפקטיבי של הוראות החוק, באמצעות מבחן יעיל וברור (בהקשר זה יוער, כי בהתאם למתווה שנקבע במסגרת תיקון 35, ההגבלה איננה על האפשרות להתבטא פוליטית, אלא רק בחיוב רישום והטלת שקיפות ביחס למקורות המימון של "גופים פעילים בבחירות").

יפים לעניין זה דבריה של הנשיאה (בדימי) מ' נאור, בעניין שארלי הבדו:

"איני חולקת כמובן על מעמדו וחשיבותו של חופש הביטוי, ובפרט של חופש הביטוי הפוליטי, אולם הזכות לחופש הביטוי אינה זכות מוחלטת, כי אם זכות יחסית. ניתן להגבילה, באופן מידתי, לשם הגשמת תכליות נוספות. מתן משקל כמעט מוחלט לחופש הביטוי בפרשנות חוק התעמולה, מתעלם לדידי מחשיבותן של התכליות האחרות המונחות ביסודו, ואף עלול לרוקן מתוכן את האיסור המעוגן בסעיף 8 לחוק" (שם, בפסקה 16 לחוות דעתה של הנשיאה (בדימי) מ' נאור).

58. זה המקום לציין כי בדיני בחירות, ניתן להטיל הגבלה מסוימת על חופש הביטוי הפוליטי (האנונימי), ובמיוחד כך בתקופת בחירות. תפיסה זו מוצאת ביטוי אצלנו במסגרת חוק זדכי תעמולה, שם נקבע, למשל, כי במהלך תשעים הימים שלפני יום הבחירות – מודעות תעמולה יישאו סימני זיהוי ואנונימיות אסורה. הנחת המוצא לצורך זה היא כי עקרון הגילוי והשקיפות בתעמולת הבחירות, משקפים איזון נאות בין התכליות והזכויות המתנגשות, ואיזון כזה מותר ואפשרי, לבטח כשמדובר בפגיעה בפריפריה הרחוקה של חופש הביטוי הפוליטי (זה האנונימי), שכן במשפטנו החוקתי כל זכויות היסוד הן יחסיות (השוו: לפסק דיני בשם הרוב ב-בג"ץ 5239/11 אבנרי נ' הכנסת (15.04.2015) (להלן: עניין אבנרי). עקרון השקיפות מאפשר איפוא לפעול כדי למנוע מעשי תרמית והסתרה, והוא מחייב את האפשרות לבדוק מי עומד למעשה מאחורי הפרסומים. בכך, תורם עקרון זה, במסגרת המגבלות האמורות, ליצירת שיח פוליטי אחראי יותר.

עיינו גיא לוריא ותהילה אלטשולר, **רפורמה בדיני תעמולת הבחירות**, 64-65 (2015).

59. התפיסה הנ"ל מקובלת לאחרונה אף במשפט המשווה העדכני – ראו בספרו של פרופ' ERIC BARENDT ANONYMOUS SPEECH – LITERATURE, LAW AND POLITICS, pp. 3-4, chapter III, pp. 160-169 (2016).

בספר זה, וכן במקורות נוספים, ניתן למצוא מספר הצדקות להשתתפות חובת הגילוי (לרבות ברשתות האינטרנט) בהקשרים של דיני בחירות. אמנה להלן כמה מהן:

(א) אם לא יינתן גילוי – איתור המפר והמזיק בדיעבד (ככל שהייתה הפרה ונגרם נזק) יארך זמן רב. במצב זה קרוב לוודאי כי פתיחת הליך במסגרת אזרחית או פלילית, או באמצעות בדיקה של מבקר המדינה תיעשה רק לאחר הבחירות, כך שלא ניתן יהיה לתקן עוד את ההשפעה השלילית של מי שעמד למעשה מאחורי הפרסום.

(ב) הרישום וגילוי התורמים יסייע בחשיפת התערבות של גורמים זרים, אשר פועלים בדרך כלל באנונימיות. עיינו בהקשר זה גם בחוק חובת גילוי למי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, תשע"א-2011.

(ג) הגילוי ייתן אפשרות לבחור לייחס את מידת האמינות הראויה למקור האמיתי והסופי שעמד מאחורי הפרסום, או מי שמממן אותו.

(ד) רישום וגילוי התורמים יתרום לשוויון בין המתמודדים ולהגינות הליך הבחירות.

(ה) הרישום והגילוי יבטיח את הזכות של הבוחר-בכוח לשמור על פרטיותו (כך שלא ייעשה שימוש במידע רגיש אודותיו, כדי "לטרט" אותו, או כדי להשפיע על יכולתו לגבש את דעתו באופן חופשי וללא השפעה סמויה, או עקיפה). בדרך זו מועצם גם חופש הביטוי של הבוחר-בכוח וזכותו לבחור – השקולים בנסיבות, ואף עולים על חופש הביטוי ממנו רוצה ליהנות מי שעומד מאחורי הגוף הפעיל בבחירות.

עיינו והשוו: תב"כ 8/21 עו"ד שחר בן מאיר נ' מפלגת הליכוד (27.02.2019).

60. הפרשנות התכליתית האובייקטיבית מצביחה איפוא כאן בראש את השוויון בזכות לבחור ולהיבחר (שהיא זכות חוקתית, המעוגנת בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת) וכן את השקיפות הנדרשת בהליך הבחירות – על פני חופש הדיבור שאיננו המוחלט במקטע צר בלבד של: חובת הזדהות ורישום וגילוי של התורמים העומדים מאחורי הגוף הפעיל בבחירות והיקף תרומותיהם. חובת הזדהות זו וגילוי התורמים נדרש כדי שלא נמצא במצב שבו גורמים בעלי עוצמה כלכלית אדירה (או אפילו ישויות זרות) יפעלו מאחורי הקלעים וישפיעו על הבחירות באמצעות התארגנויות

שונות מעין-ציבוריות, שתמנענה מלהירשם כגופים פעילים בבחירות; כך יימצא שבפועל **בעל המאה** – הוא בעל הדעה.

61. התכלית האובייקטיבית הנ"ל עומדת, כפי שהראינו **בצד** חלק מהתכליות הסובייקטיביות שהועלו בעת הדיונים **בכנסת** (אף שנשמעו כאמור גם דעות אחרות), ואולם אפילו היתה נמצאת סתירה בין התכלית הסובייקטיבית לבין התכלית האובייקטיבית (וכאמור במקרה זה הניגוד הוא חלקי בלבד) – **התכלית האובייקטיבית גוברת**, ובמיוחד כך כשמדובר בנושאים חוקתיים. ראו: פרופ' אהרון ברק, פרשנות תכליתית במשפט, עמ' 453-463 והאסמכתאות הרבות המובאות שם (תשע"ג-2003). עיינו עוד: פרופ' אהרון ברק, פרשנות במשפט (כרך שני), עמ' 203 (להלן: ברק, פרשנות במשפט):

"לתכלית האובייקטיבית קיום ותחולה גם אם לא שכנה בתודעתם של המחוקקים. מקורה של התכלית האובייקטיבית אינה במחשבתם הסובייקטיבית של המחוקקים אלא במבנה החברתי"

אכן כפי שקבעה השופטת ט' שטרסברג-כהן ב-ע"א 2112/95 אגף המכס והמע"מ נ' אלקה אחזקות בע"מ (01.12.1999):

"התכלית האובייקטיבית מגלמת את המטרות והמדיניות אשר דבר החקיקה נועד להגשים בחברה דמוקרטית מודרנית. אין הכרח שהתכלית האובייקטיבית והסובייקטיבית תחפופנה ומשאינן חופפות, ישקול בית המשפט את שתי התכליות ויאזן ביניהן עד שיגיע לגיבוש סופי של תכלית החקיקה.

"כתוצאה מהפעלת שיקול הדעת השיפוטי מתגבשת תכלית חקיקה 'סופית'. תכלית זו אינה מזדהה בהכרח עם התכלית הסובייקטיבית שעמדה לנגד עיני המחוקק. תכלית זו אף אינה משקפת באופן 'טהור' ערכי יסוד אלה או אחרים של השיטה. תכלית 'סופית' זו מהווה 'פשרה' בין תכליות מתנגשות. היא פרי 'איזון' בין ערכים ומטרות מתנגשים. היא נגזרת 'ממשקלם' של השיקולים השונים. אכן, התכלית הסופית אינה אלא פרי קונסטרוקציה משפטית. היא אמת מידה על-פיה שולף הפרשן מתוך מגוון המשמעויות הלשוניות של דבר חקיקה את משמעותו המשפטית" (ברק, פרשנות במשפט בעמ' 205).

עיינו עוד לאחרונה: רע"א 10011/17 מי טל הנדסה ושירותים בע"מ נ' סלמאן (19.08.2019), בחוות דעתו של חברי, השופט מ' מזוז.

62. הנה כי כן לעמדתי וכפי שנרמז לעיל, הפרשנות הראויה שיש להעניק לדיבור: "רשימת מועמדים **מסוימת**", שונה מהנטען ע"י המבקשת והיועמ"ש. משמעותה איננה רשימת מועמדים אחת מסוימת דווקא, אלא רשימת מועמדים שהיא **מוגדרת ובת-זיהוי**. משמעות הדבר היא, כי

אם פרסום תעמולה או פניה ישירה בתקופת הבחירות מופצים מופץ על-ידי גוף כלשהו, באופן שבו הבוחר הסביר רואה את הפרסום ככזה המכוון בעד או כנגד רשימות מועמדים מוגדרות ובנות זיהוי מובחן – אזי יראו בפרסום זה משום "פעילות בחירות", שבגינה על אותו גוף להירשם אצל כב' מבקר המדינה כ"גוף פעיל בבחירות". מנגד, אם המסר הפוליטי הוא כללי ומעורפל, כך שהבוחר הסביר איננו יכול לזהות אותה דווקא עם רשימה כזו, או אחרת – יראו את המסר ככזה שאיננו מכוון כלפי "רשימת מועמדים מסוימת".

משמעות הדבר היא, כי פרסום המופנה גנרית כביכול – ליותר מרשימת מועמדים אחת, ואולם הבוחר יכול להיות מושפע ממנו, כך שיבין באיזו רשימה מדובר – נופל במסגרת ההגדרה. הקביעה האם הפרסום הולם הגדרה זו, תלויה לפיכך במבחן התכלית הדומיננטית שתואר לעיל, ובשאלה האם הבוחר הסביר מזהה את פרסום התעמולה עם חבריהן, מסריהן ופעילותן של רשימות מתמודדים מוגדרות ומובחנות, באופן שיש בו כדי לזהות ולהבחין אותן באופן פרטני. בהקשר זה (ולא במשמעות שבה דיברו המבקשת והיועמ"ש) – חל כאן סעיף 5 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981. מטבע הדברים, לא ניתן לקבוע מבחן גורף וחד-משמעי באשר לאופיים של הפרסומים, לנוכח הנסיבות המשתנות ממקרה למקרה. עם זאת ברי כי ככל שהפרסום נושא מסר מעורפל, כוללני, ובעל הפשטה ברמה גבוהה יותר כלפי רשימות המועמדים השונות – כך הנטייה תהיה לראות בפרסום ככזה שאיננו מופנה ל"רשימת מועמדים מסוימת".

63. נותר, איפוא, לדון בהוראת החוק לעניין פעילות בחירות "שבוצעה".

היקף ומשך ביצוע "פעילות בחירות"

64. כפי שצוין לעיל, המחוקק לא קבע ביחס לחלופות (3) ו-(4) בהגדרת "פעילות בחירות", מהי המידה – מבחינת משך הפעילות, תדירותה והיקפה – שלפיה יש לסווג גוף, כ"גוף פעיל בבחירות", זאת בניגוד, למשל, לחלופה שבתת סעיף (1) להגדרת "פעילות בחירות", הקובעת במפורש כי איסור זה חל ביום הבחירות. מאידך בשני תתי-הסעיף מדובר בפעילות שבוצעה והשאלה היא מהו מרחב הזמן הרלבנטי.

65. שאלה נוספת היא האם יש מקום להתחשב בגורם ש"פעילות הבחירות" אותה הוא מבצע מהווה רק חלק קטן מהיקף פעילותו, כאשר סיווגו כ"גוף פעיל בבחירות" עשוי להביא לגילוי נתונים שאינם בהכרח קשורים לפעילותו במסגרת הבחירות.

קיצורו של דבר, אף לגבי היקף ומשך ביצוע הפעילות הרלבנטיים להכרעה, מתעורר ספק פרשני, אשר יש בו כדי להשפיע על המסגרת הדיונית והמכלול הראייתית, ועל כן יש להכריע בסוגיות פרשניות אלו, ככל שהן נוגעות לעניין שלפניי, טרם יישום הדין על העובדות.

66. תחילה אציין, כי לצורך ההליך שבפניי ובמבט צופה פני עתיד, שאלת "המסה הראייתית הקריטית" שבגינה ניתן לקבוע כי פעילותו של גוף עולה כדי "פעילות בחירות", כמשמעה בחלופות (3), ו-(4) שלעיל, איננה נתונה למבחן כמותי, אלא איכותי. כך, למשל, סבורני כי במקרים מסוימים, די אם הונחה בפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית ראייה יחידה, שממנה עולה

באופן ברור כי יש לסווג את פעילות הגורם כ"פעילות בחירות" – כדי שיהיה בכך די על-מנת לקבוע כי אותו גורם, על מכלול פעילותו הציבורית, יירשם כ"גוף פעיל בבחירות". במקרים אחרים, ייתכן שכדי להכריע את הכף, יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, או כב' מבקר המדינה ידרשו לאינדיקציות נוספות (בין אם הן ראיות הקבילות בבית המשפט, או ראיות מינהליות), כדי לאפיין אותו הגוף, ככזה אשר פעילותו עוסקת בהשפעה על ציבור הבוחרים. הרף הראייתי ועוצמת הראיות הנדרשת נתונים, אפוא, לשיקול דעתו של המוסמך, בהתאם לנסיבות, המשתנות, מטבע הדברים, מהליך להליך (והשוו לאחרונה: א"ב 1806/19 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 נ' כסיף, בפיסקה 11 לחוות דעת המיעוט של השופט ד' מיינץ (18.07.2019)).

בהתאם לכך, ניתן להידרש אף למעשים ולפעולות קודמות שנעשו על פני מרחב הזמן על-ידי הגורם שלגביו נטען כי הוא בגדר "גוף פעיל בבחירות" – ובלבד שראיות אלה מקיימות קשר ענייני הדוק עם פעולותיו של אותו גורם בהווה. כך, למשל, ייתכן כי כאשר מתעורר החשש כי אותו גוף מקיים "פעילות בחירות" המחייבת את רישומו כ"גוף פעיל בבחירות", ישקול יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית את העובדה כי אותו גוף (או מי מטעמו) הביע תמיכה בעבר, במערכת בחירות אחרת, בעמדה פוליטית מסוימת, או ברשימה במפלגה נתונה. עם זאת, במקרים בהם הציג הגורם שלגביו נטען כי הוא מקיים "פעילות בחירות", ראיות המעידות כי הוא איננו מקיים עוד פעילות כאמור, או תומך בעמדות פוליטיות בהן הביע תמיכה בעבר – תישקל האפשרות כי ראיות אלה שמן העבר, לא תשקלנה במסגרת הדיון בסיווגו הנוכחי כ"גוף פעיל בבחירות".

67. לבסוף אציין, כי לנוכח הוראות חוק מימון מפלגות המפורשות בעניין זה – לעמדת, ככלל, אין נפקא מינה לשאלה מהו היקף "פעילות הבחירות" מתוך סך הפעילות הכוללת של הגוף שלגביו נטען כי הוא מבצע פעילות כאמור. כך, למשל, אף אם העיסוק ב"פנייה ישירה" לבוחרים במטרה להשפיע על העדפתם הפוליטית, מהווה עיסוק לא מרכזי – מבחינת השקעת זמן ומשאבים – של גורם מסוים, ייתכן ודי יהיה בעצם הפעילות האמורה כדי לקבוע שמכלול פעילותו תהא כפופה לכללי הרישום והגילוי החלים על "גוף פעיל בבחירות".

(הערה: ישנן שאלות רבות נוספות הנוגעות למנגנון הטרי, יחסית, של רישום "גוף פעיל בבחירות". כך, למשל, יש לדון בשאלת אופן מחיקתו של "גוף פעיל בבחירות" מהמרשם; וכן בשאלה העקרונית בדבר היקף סמכותו של כב' מבקר המדינה לאכוף את הדין כלפי גוף שלא נרשם כ"גוף פעיל בבחירות", (זאת, בין היתר, בשים לב להוראות סעיף 10 (ג)טו(1) לחוק, וכן הוראת סעיף 10ג(ג) לחוק מימון מפלגות, שלגבי זו האחרונה הוגשה השלמת הטיעון מטעם כב' מבקר המדינה). עם זאת, מכיוון ששאלות אלה אינן נוגעות במישרין להליך שבפניי, אשאיר סוגיות אלו, לעת עתה, בצריך עיון).

68. עמדנו לעיל, על מכלול הסוגיות הנורמטיביות המתעוררות במכלול. ברם, בכך לא תמה דרכנו. כעת, נותר להחיל את המבחנים שנמנו לעיל על נסיבות העניין שלפניי, ואעשה כן מיד בסמוך.

מן הכלל אל הפרט

69. כפי שצוין לעיל, סבורני כי פעילות המבקשת המתוכננת למערכת הבחירות לכנסת ה-22, כפי שתוארה בפיסקה 16 שלעיל – עולה כדי "פעילות בחירות", המחייבת רישום אצל מבקר המדינה, ועל כן עליה לפעול בהקשר זה כפי שיתואר בפיסקה 74 שלהלן. נימוקי למסקנה זו יובאו מיד בסמוך.

70. הראיה העיקרית למסקנה שאליה הגעתי היא הצהרתה של המבקשת, כי בדעתה לפעול כנגד מגמות הקיימות בספירה הציבורית והפוליטית בישראל, הכוללות: "העמדת תנאים מוקדמים, כפי שפורסם, במסגרת משא ומתן קואליציוני, לפיהם חתימה על הסכם קואליציוני תותנה ותהיה כפופה מראש ובצורה בלתי חוזרת להתחייבות לתמוך בחוק שיש אפשרות לראותו ולפרשו כמיועד למטרה פרסונלית, ו/או רטרואקטיבית, כך שכל ייעודו וסיבת חקיקתו היא לסייע לאדם אחד או להיטיב רק עמו".

בהמשך, המבקשת מציינת כי מגמתה זו נובעת מהשקפתה שלפיה היא רואה "בהצבת תנאים מוקדמים שכאלה עיוות וסטיה מהמטרה העליונה ששומה על כל נבחר ציבור להעמיד לנגד עיניו ושים כנר לרגליו (כך במקור – ח"מ), ללא קשר למפלגה שהוא משתייך אליה...". עוד מציינת המבקשת, כי לשם הזדהות עם מסרים אלה נטלו נציגים מטעמה חלק בהפגנה שכותרתה: "חומת מגן לדמוקרטיה" שכוונה כנגד "חוק החסינות ופסקת ההתגברות", ואף צוין כי המבקשת ממשיכה לגלות ברבים ולפרסם את דעותיה ביחס "לממשלות המעבר בכלל וחלקים מסוימים בה".

71. דומני, כי על אף שהמבקשת מנסה לשוות למסרים הנ"ל תוקף עקרוני, שאיננו שנוי במחלוקת ציבורית, ואיננו מזוהה עם עמדה של גורם, או רשימה פרטנית בספירה הפוליטית, הרי שמשמעותם האמיתית של המסרים אותם המבקשת השמיעה, ומבקשת להשמיע, היא התנגדות ליוזמות, אשר מזוהות ככאלה העומדות בליבת האינטרסים הפוליטיים של אישים ורשימות מועמדים פרטניים. סבורני, אפוא, כי אף מבלי "לקרוא לילד בשמו", ולציין באילו יוזמות מדובר, מובן לכל מי שמעורה מעט בשיח הפוליטי בישראל – כי לא במסר א-פוליטי ועל מפלגתי מדובר, אלא בפרסומים המכוונים כלפי אישים ורשימות מועמדים ספציפיים.

72. על כן, בהתאם לניתוח המפורט שלעיל – על אף שמסריה של המבקשת אינם נוקטים בלשון מפורשת, הנוקבת בשם המפלגה או הרשימה או הגורם הפוליטי שאליהם מכוונים מסריה, ולמרות שייתכן ויוזמות החקיקה המפורטות במסריה אינם מדברים בהכרח ברשימת מועמדים מסוימת – ברי כי הבוחר הסביר אמור להיות מושפע ממסרים אלה ולראות בהם הכוונה נגד רשימות מועמדים מסוימות. מכאן, כי פעילות זו של המבקשת עולה כדי "פעילות בחירות", כפי הגדרתה בחלופה שבתת סעיף (4) שבהגדרה.

73. לצד מסקנתי הנ"ל כי פעילות המבקשת עולה כדי "פעילות בחירות" ועל אף שבכך מתייטר, לכאורה, הצורך לבחון את יתר מישורי הפעולה של המבקשת, אציין בקצרה כי לא הונחה בפניי תשתית עובדתית מבוררת באשר לכוונות המבקשת לערוך:

"שיתופי פעולה עם ארגונים אזרחיים מקומיים וקהילתיים, בעלי קשרים עם קבילות מקומיות [...] אשר יש להם תשתית של מתנדבים מקומיים העשויים לסייע בעידוד הצבעה [...] ככל שיושגו הסכמות לשיתופי פעולה כאמור, בדעת המבקשת להציע לסייע בהכשרות [...] של מתנדבים בתכנון וביצוע פעילויות, או מבצעים מקומיים לעידוד הצבעה, סיוע בהפקת חומרי עזר..." (מתוך פסקאות 20-22 לבקשה).

מגזר פעילות זה תואר בכלליות רבה (רבה מדי) על-ידי המבקשת, מבלי לתאר מהי זהות הגופים אשר בכוונתה ליצור עימם שיתופי פעולה, אילו מסרים ייכללו במסגרת "קמפיין עידוד ההצבעה מטעמה", ומהם אותם פעילויות וחומרי עזר שבכוונתה להפיק במשותף עם גורמים אלו. על כן, אין בידי לקבוע מסמרות כלשהם באשר לטיב פעילות זו, וליחסה לאיזו מן העילות המקימות את הגדרת "פעילות בחירות". בהקשר זה, נתתי גם דעתי להצהרתה של המבקשת כי כל פעילותה בקשר לעידוד ההצבעה בקרב הבוחרים איננה נעשית במשותף, או בזיקה לגוף פוליטי כלשהו, וכי קמפיין זה יעשה באופן שוויוני מבחינת הפיזור הארצי, באזורים בהם שיעור ההצבעה בבחירות האחרונות היה נמוך. לפיכך אין בידי לקבוע כי פעולות אלו – אם לא יחרגו מעידוד ההצבעה בלבד – יפלו במסגרת ההגדרה של "פעילות בחירות", ובלבד שהמסרים שיועברו בהקשרים אלו, לא יבואו בגדר האיסורים שהוצגו קודם לכן, ויהיו רק כלליים ושוויוניים.

סוף דבר

74. לנוכח כל האמור לעיל, מסקנתי היא כי פעילותה של המבקשת המתוארת בפסקאות 70-73 שלעיל עולה כדי פעילות בחירות, המחייבת את רישומה אצל כב' מבקר המדינה כ"גוף פעיל בבחירות", ועליה לעשות כן עד לתאריך 27.08.2019.

לצד האמור, ובדומה לאמור בפסקה 13 להחלטה הראשונה אין אני מביע דעה לגבי מצב שבו המבקשת תחדל מכל פעילות שהיא החל מיום א' ה-25.08.2019 ועד ליום הבחירות, למעט פעילות לעידוד ההצבעה בבחירות ובלבד שזו תעמוד בתנאי החוק ובתנאים המגבילים והאיסורים שהוצגו קודם לכן.

75. טרם סיום אעיר עוד:

א. לא נכנסתי בהחלטה זו להשלכות זיקותיו של ד"ר קובי ריכטר למבקשת בעבר נוכח התפטרותו מהדירקטוריון וכן בשים לב לכך שהפקיד את מנייתו במבקשת בידי נאמן (הוא בא-כוח המבקשת), ובהתחשב בעובדה שענייננו עתה בפעילות לקראת הבחירות לכנסת ה-22 (לאחר שהקשר ד"ר ריכטר למבקשת פסק).

עמוד 25 מתוך 26

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirot.gov.il

ב. אין בכל האמור לעיל כדי לגרוע מסמכויות מבקר המדינה, היועץ המשפטי לממשלה ומסמכויותי אני – ככל שהמבקשת תמשיך בפעילות אסורה כלשהי (ללא רישום), או תחרוג ממסגרת הפעילות המותרת לה. כמו כן אין אני מחווה דעה כלשהי לגבי פעילות שלה (אם בכלל) שבאה אחרי ההחלטה הראשונה ועד הפניה אלי להכרעה מוקדמת.

76. לסיום – מי שעושה "פעילות בחירות" צריך להירשם כגוף הפעיל בבחירות. פלפולים עובדתיים ופרשניים, כך שהקול קול יעקב והידיים ידי עשיו – אינם יכולים להועיל כאן נוכח: השפעתם על הבוחר הסביר, ובשל החובה לנהוג בשוויון ובשקיפות בבחירות והצורך למנוע ממי שהוא "בעל המאה" – להתערב בבחירות בסתר.

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

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