



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22  
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22  
The Central Elections Committee for the 21<sup>st</sup> Knesset

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

القاضي حنان ملتسر  
نائب رئيس المحكمة العليا  
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

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

**מב"כ 3/22**

העותרת: מפלגת הליכוד תנועה לאומית ליבראלית

נגד

- המשיבים:
1. זזים - קהילה פועלת (ע"ר)
  2. היועץ המשפטי לממשלה
  3. מבקר המדינה

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

בשם העותרת: עו"ד מיכאל דבורין

בשם המשיבה 1: עו"ד נילי שגיא

בשם המשיב 2: עו"ד יונתן ברמן

**החלטה**

1. לפניי עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: החוק, או חוק מימון מפלגות), בגדרה התבקשתי לקבוע כי המשיבה 1 מהווה "גוף פעיל בבחירות", בהתאם להוראות הרלבנטיות בחוק מימון מפלגות, ולאסור עליה לקיים פעילות בחירות כלשהי עד לרישומה אצל המשיב 3, בהתאם לחובה החלה עליה, לשיטת העותרת, מכוח הוראות החוק.

רקע וטענות הצדדים

2. ראשיתו של ההליך שלפניי בעתירה שהוגשה לעיוני סמוך ליום הבחירות לכנסת ה-21, בגדרה טענה העותרת (ביחד עם תנועת "אם תרצו"), על-יסוד פרסומים שונים מטעם המשיבה 1, שצורפו כנספח לאותה עתירה, כי בכוונת המשיבה 1 להסיע בוחרים במהלך יום הבחירות אל

הקלפיות – דבר המחייב את רישומה של העותרת כ"גוף פעיל בבחירות", ולחלופין את חובתה לחדול מפעילות זו. בנוסף, צורפו לאותה עתירה פרסומים נוספים, בגדרם בוצעה, לפי הנטען, תעמולת בחירות כנגד רשימות מועמדים שונות, המהווה אף היא "פעילות בחירות" המחייבת את רישומה כאמור (ראו: מב"כ 4/22 אם תרצו נ' עמותת זזים (08.04.2019) (להלן: ההליך הקודם)).

3. לנוכח הטענות שפורטו באותה עתירה במסגרת ההליך הקודם, ביקשתי את תגובת המשיבה 1, אשר הגישה תגובה ובצדה תצהיר (מטעם מנכ"לית העמותה), בגדרם נטען כי היקף פעילותה הכספית לקראת הקמפיין שיועד לכנסת ה-21 (בסך כולל של 75,000 ש"ח) – איננו חוצה את הרף המחייב את רישומה כ"גוף פעיל בבחירות", וכי היא איננה מפרסמת דברי תעמולה שמטרתם להשפיע על עמדות המצביעים ביחס לרשימת מועמדים זו, או אחרת.

4. לאחר עיון בטענות העותרות באותה עתירה, ובתגובת המשיבה 1, ובשים לב למסגרת הזמנים המצומצמת במסגרתה נדרשתי ליתן את החלטתי הסופית, הוריתי כדלקמן:

"4. תגובת המשיבה איננה מגלה האם יש לראות בה משום "גוף פעיל בבחירות" כהגדרתו בסעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: חוק מימון מפלגות), מבחינת אופי ושווי פעילות הבחירות שהיא מבצעת לכאורה. כך, למשל, ספק רב האם "כלל התרומות שגויסו במסגרת הקמפיין נשוא העתירה", שרק **לגביהן** הצהירה מנכ"לית המשיבה בשם העותרת, אכן משקפים את היקפה הכספי הכולל של "פעילות הבחירות" שהיא מבצעת.

5. בנסיבות אלה ובהינתן העובדה כי אנו מצויים ערב הבחירות – לא הונחה בפניי תשתית עובדתית מספקת המצדיקה מתן צו מניעה כאמור בסעיף 10ג(ז) לחוק מימון מפלגות. בהקשר זה יודגש, כי נטל ההוכחה בעתירות למתן צו מניעה, מוטל על העותר למתן הצו (ראו, למשל: תב"כ 52/21 כחול לבן נ' הליכוד, בפיסקה 12 (05.04.2019). ואולם, נוכח הספק הנ"ל – עתירה זו, התגובה לה וכן התצהיר מטעם מנכ"לית המשיבה, יובאו לעיון **כב' מבקר המדינה**, לשם בדיקת סיווגה של המשיבה ופעילויותיה לפי סעיף 10ג(יח) לחוק מימון מפלגות.

6. על המשיבה ליתן את הדעת לכך, כי אם יימצא כי אופי והיקף פעילותה חייב את רישומה כ"גוף פעיל בבחירות", או שהיא נופלת מטעם אחר בהוראות סעיף 10ג(יח) לחוק מימון מפלגות – היא והפועלים מטעמה עלולים להתחייב בעונשים הקבועים בחוק מימון מפלגות (למשל, לגבי אי-רישום "גוף פעיל בבחירות") ובחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (למשל, לגבי פרסומים שאינם מזוהים מטעם גופים המעורבים בבחירות), אם יועמדו לדין ויורשעו.

7. בכפוף לאמור בפיסקאות 4-6 שלעיל – העתירה נדחית.

8. **עותק מהתיק ומהחלטה זו – יועבר לעיון כב' מבקר המדינה** (ההדגשות במקור – ח"מ).

5. כעת, לקראת יום הבחירות לכנסת ה-22, העותרת מבקשת שוב כי אורה למשיבה 1 להירשם אצל כב' מבקר המדינה כ"גוף פעיל בבחירות", על יסוד תשתית ראייתית חדשה, שתפורט להלן.

6. על-פי הנטען בעתירה שבפניי, בכוונת המשיבה 1 להסיע כ-15,000 בוחרים, המתגוררים באזורי הפזורה הבדואית שבנגב ביום הבחירות הקרוב, במטרה שאלה יצביעו "למפלגות גוש השמאל", בניסיון להשפיע על תוצאות הבחירות, וזאת על רקע "פעילות בחירות" נרחבת שהיא עורכת בחודשים האחרונים.

בהקשר לכך, העותרת מביאה בעתירתה מובאות שונות הלקוחות מתוך "איגרת" ששלחה המשיבה 1 לפעיליה, בה מתוארים פעולותיה במישור הפוליטי בחודשים האחרונים. כך, למשל, בהודעת דואר אלקטרוני הנושאת את הכותרת: "ביבי vs העם", שנשלחה מטעם מנכ"לית המשיבה 1 וגורמים נוספים בתאריך 02.06.2019, לקראת הבחירות לכנסת ה-22, נכתב כדלקמן:

"לפני חודש וחצי הקהילה שלנו התגייסה לפעולה האזרחית המשמעותית ביותר של מערכת הבחירות ויחד הצלחנו להסיע 3500 מצביעים בדואים מהכפרים הלא מוכרים לקלפי.

[...]

התקשורת סיקרה בעיקר את ההסעות שלנו לקלפי אבל עשינו עוד הרבה כדי לקדם שותפות יהודית ערבית לקראת הבחירות האחרונות: יחד עם מאות פעילים מתנדבים הגענו לעשרות כנסים וחוגי בית של המועמדים השונים. הרצנו קמפיין ענק נגד הפסילה של המפלגות הערביות ושלחנו אלפי הודעות ס.מ.ס וואטספ ואימייל..."

בכך, לטענת העותרת, לא זו בלבד שהמשיבה 1 מקיימת כל העת "פעילות בחירות" בהתאם להוראות חוק מימון מפלגות, אלא אף מתברר כי פרטים חשובים לגבי היקף פעילות הבחירות מטעמה הושמטו בתגובה שהוגשה בהליך הקודם, לגביהם הצהירה, כאמור, מנכ"לית המשיבה 1.

7. זאת ועוד – אחרת. לטענת העותרת, חישוב פשוט מגלה כי אף אם היקף "פעילות הבחירות" שביצעה העותרת בתקופת הבחירות לכנסת ה-21 התמצה בסכום הכספי של 75,000 ש"ח, שהוקדש כאמור להסעתם של 3,500 בוחרים, הרי שכעת כאשר כוונתה של המשיבה 1 היא להסיע ביום הבחירות 15,000 בוחרים – מטבע הדברים מדובר בהוצאה כספית של פי 4 לפחות, וזו פעילות בחירות בשיעור העולה על הסכום המזערי, המחייבת את רישומה של המשיבה 1 כ"גוף פעיל בבחירות" (העומד כיום על 101,700 ש"ח). העותרת למדה על כוונתה האמורה של המשיבה 1 להגדיל את מספר התושבים שיוסעו לקלפיות, מכוח "קול קורא" שהוציאה האחרונה לפעיליה בתאריך 01.09.2019 (שם נכתב, בין היתר: "גיבשנו הפעם תכנית משופרת שתאפשר לכ-15 אלף מצביעים להגיע לקלפיות מרוחקות").

למעלה מהאמור, העותרת מוסיפה כי לצורך חישוב פעילותה הכספית של המשיבה 1, יש להביא בחשבון אף את מערך המתנדבים שבכוונתה להפעיל, שכן הוראות החוק הרלבנטיות להגדרת "גוף פעיל בבחירות", מורות כי היקף הפעילות הכספית האמור, יכול שיהא אף ב"שווה כסף".

8. בתגובה לעתירה, שהתבקשה על-ידי – המשיבה 1 טענה כי פעילותה איננה מכוונת לשם מימוש מטרות פוליטיות מובהקות, העולות כדי "פעילות בחירות", אלא בכוונתה "לעסוק בפעילות חברתית אזרחית דמוקרטית" וממילא אין מקום להורות לה להירשם כ"גוף פעיל בבחירות". בהקשר לכך, המשיבה 1 מפנה להגדרת "פעילות בחירות" הקשורה בהסעת בוחרים לקלפי, ומציינת כי הסיפא לאותה הגדרה, מורה כי פעילות שכזו תיחשב כ"פעילות בחירות" רק אם הסעת הבוחרים נעשית "בשל כוונות ההצבעה שלהם (הבוחרים – ח"מ) בבחירות". לטענתה, פעילות הסעת הבוחרים על-ידיה איננו נעשה בשל כוונתם של הבוחרים להצביע בעד רשימות מועמדים כאלה, או אחרות, אלא רק לשם הגשמת זכותם הדמוקרטית של אזרחים אלה.

9. אשר לטענות בדבר היקף פעילותה הכספית במסגרת מבצע הסעת הבוחרים – המשיבה 1 טוענת כי: "הצליחה לחסוך בעלויות בזכות התייעלות ארגונית ותיאום מהודק יותר של הפרטים הטכניים", וכי פעילותה במישור זה לא תעבור את תקרת הסכום המחייב את רישומה כ"גוף פעיל בבחירות". לטענתה, פעילות ההסעות המאורגנת על-ידיה, מופעלת באמצעות "מתנדבים ומתנדבות עצמאיים אשר לא יקבלו תגמול כספי בעד מאמצייהם". עוד צוין, כי סך היקף פעילותה הכספית הקשורה להסעת מצביעים ביום הבחירות מסתכם בכ-84,000 ש"ח (570 ש"ח עלויות תרגום, עיצוב והדפסת מודעות; 500 ש"ח עלות פרסום ב"פייסבוק"; 54,000 ש"ח עלות השכרת 40 טרנזיטים; 2475 ש"ח עלות 15 שעות עבודה של מנהל טכנולוגיה; 12,000 ש"ח עלות שכר מנהלת הפרויקטים), וכי היא תגביל את סך התרומות שתגייס לצורך מימון פרויקט זה, לסכום הנמוך מ-101,700 ש"ח.

10. המשיב 2, היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועמ"ש), שהתבקש אף הוא להגיב לעתירה, טען בקצרה, כי לנוכח הצהרת המשיבה 1 בדבר היקף פעילותה הכספית – הרי שלכאורה לא חלה עליה חובה להירשם "כגוף פעיל בבחירות", ובכך מתייתר הצורך לדון בשאלה העקרונית – האם פעילותה של המשיבה 1 עולה כדי אחת מהחלופות המנויות בחוק מימון מפלגות להגדרת "פעילות בחירות".

לצד האמור, היועמ"ש ציין כי מבירור שערך עם **כב' מבקר המדינה** ובהתאם להנחיות מבקר המדינה (ניהול מערכת חשבונות ודיווח של גוף פעיל בבחירות), התשע"ט-2019 (להלן: ההנחיות), עולה כי לצורך חישוב היקף הפעילות הכספית לעניין סעיף 10ג(א) לחוק מימון מפלגות, יש להביא בחשבון כל פעילות שוות כסף, אם זו נעשית בהתנדבות על-ידי מי שעיסוקו הרגיל הוא הסעת נוסעים. לעומת זאת, אם מדובר במתנדב שהסעת נוסעים איננה בגדר עיסוקו – אין מדובר בפעילות הנזקפת, לעניין הוראת החוק הנ"ל, לצורך חישוב פעילותו הכספית של אותו גורם.

11. עתה אעבור לליבון ההשלכות המשפטיות של הדברים שהוצגו.

דיון והכרעה

12. לאחר עיון בעתירה, בתגובות לה ובנספחים שצורפו לכל אלה, אני מורה על קבלת העתירה כך שייאסר על המשיבה 1 לארגן הסעות במתכונת המתוכננת על-ידה, אלא אם כן תירשם כ"גוף פעיל בבחירות" אצל **כב' מבקר המדינה**, ואולם הצו לא יחול, כמובן, אם לא תבצע המשיבה 1 את פעילותה בהקשר לארגון ולביצוע ההסעות, ביום הבחירות לכנסת ה-22.

ההנמקה להחלטתי תובא להלן, ואפתח בתיאור קצר של התשתית הנורמטיבית הרלבנטית.

13. סעיף 10ג(א) לחוק מימון מפלגות, שחוקק במסגרת תיקון 35 לחוק זה, מורה כדלקמן:

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

החובה המרכזית המעוגנת בסעיף זה מחייבת "גוף פעיל בבחירות" המקיים פעילות כספית בהיקף העולה על 101,700 ש"ח, להירשם אצל **כב' מבקר המדינה**, ולמלא אחר חובות שונות, לרבות מגבלות לעניין סכום התרומות שרשאי גוף מסוג זה לקבל, כתנאי לכך שיוכל לקיים "פעילות בחירות" (להרחבה בעניין זה – ראו: מב"כ 1/22 דרכנו נ' רשימת הליכוד (20.08.2019) (להלן: מב"כ 1/22), ובג"צ 5527/19 דרכנו נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית (03.09.2019)).

14. תנאי הכרחי לרישומו של "גוף פעיל בבחירות" ככזה על-ידי **כב' מבקר המדינה**, הוא קיומה של "פעילות בחירות" המבוצעת על-ידו. ההגדרה ל"פעילות בחירות" המבוצעת על-ידי "גוף פעיל בבחירות" קבועה בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות, והיא מורה כדלקמן:

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

(1) יצירת מאגר מידע ובו פרטים מזהים של בוחרים בבחירות לכנסת לצד מידע בדבר כוונות הצבעה 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 הצבעה שלהם בבחירות;

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

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

לענייננו, רלבנטית בעיקר החלופה השנייה המנויה בסעיף ההגדרה שלעיל, הקובעת כי אחת מהפעילויות המפוקחות היא: הסעת בוחרים ביום הבחירות למקומות קלפי כדי להבטיח את הצבעתם, וזאת בנסיבות בהן הדבר נעשה לאור "כוונות ההצבעה שלהם בבחירות".

15. בנסיבות העניין שלפניי אציין, כי מחומר הראיות שהוצג לי, עולה כי מבצע הסעת הבוחרים שבכוונת המשיבה 1 לבצע ביום הבחירות, אכן עולה כדי "פעילות בחירות" לפי סעיפים 1 ו-10 לחוק מימון מפלגות. טעם הדבר מתבקש מהודעת הדואר האלקטרוני הנ"ל שכותרתה: "ביבי vs. העם", שנשלחה על-ידי גורמים שונים מטעם המשיבה 1 (בכללם אף מנכ"לית העמותה) אל פעילי העמותה, ובגדרה נטען כי מבצע הסעת הבוחרים נעשה על רקע "החלטת נתניהו לפזר את הכנסת" (מה שלפי אותה הודעה עולה כדי מציאות בה: "אדם אחד לקח מדינה שלמה כבת ערובה"). עוד נטען כי מבצע הסעת הבוחרים נעשה כרקע לפעולות שונות שבוצעו מטעם מפלגת הליכוד, ולנוכח זאת נדרשת הירתמות הפעילים למען יצירת "גוש חוסם יהודי-ערבי".

16. בנסיבות הנ"ל, דומני כי מטרת מבצע הסעת הבוחרים איננה לשם מימוש תכלית דמוקרטית-אזרחית כללית, אלא ניצבת בבסיסו, לכל הפחות, תכלית נוספת, הנובעת מהנחה מבוססת של המשיבה 1 ביחס לכוונות ההצבעה של קהל הבוחרים, אותם היא מתכוונת להסיע, ומתוך מטרה ליצור אותו "גוש חוסם יהודי-ערבי", הנזכר במכתב הנ"ל שנשלח לפעיליה. בנסיבות העניין שלפניי, סבורני איפוא כי דברי מנכ"לית המשיבה 1 מדברים בעד עצמם, ומגלים כי פעילותה אכן נעשית לנוכח כוונות ההצבעה של האזרחים שהיא מעוניינת להסיעם ביום הבחירות. ועיינו, לעניין זה, גם בהבדלי הנוסח בין פסקה (2) להגדרת "פעילות בחירות" שבחוק מימון מפלגות, שמדברת על "כוונות הצבעה", אל מול הנוסח שבפסקאות (3) ו-(4) שדורשות קונקרטיזציה מסוימת של כוונות ההצבעה (השוו: מב"כ 1/22).

17. נוכח האמור לעיל – הנחת המוצא מכאן ואילך היא כי פעולות המשיבה 1 עולות כדי "פעילות בחירות".

ברם, בכך לא די. כפי שצוין, כדי שגורם יבוא בגדר "גוף פעיל בבחירות" יש להראות כי הוא מבצע פעילות בהיקף כספי העולה על סך של 101,700 ש"ח, שרק אז יתחייב המבצע ברישומו כ"גוף פעיל בבחירות", ותחול עליו רגולציה בהתאם לסעיף 10 לחוק. כפי שצוין בעבר, לשם ביסוס קריטריון זה, מוטל על העותר להראות קיומה של תשתית ראייתית מגובשת (ראו: החלטתי בהליך הקודם שאוזכרה בפסקה 4 שלעיל, וכן מב"כ 1/22 בפסקאות 64-68).

18. הנה כי כן, בדומה להחלטתי בהליך הקודם, בגדרו הועלו טענות דומות מצד העותרת כנגד המשיבה 1, השאלה העיקרית המונחת לפתחי היא סוגיית היקף הפעילות הכספית של המשיבה



1. נוכח פרסומיה של המשיבה 1 בנושא – דומה שעתה, בניגוד לחומר הראייתי שהוצג בהליך הקודם, הורם פה הנטל להראות שעל המשיבה 1 להירשם כ"גוף פעיל בבחירות", וכי האחרונה לא הצליחה לסתור את הראיות לכאורה שהציגה העותרת, אשר סודקות את טענות המשיבה 1 ביחס להיקף פעילותה הכספית המצומצם. ארחיב בנושא זה מיד בסמוך.

19. עיון בתגובת המשיבה 1 לעתירה מגלה כי הפרטים הלקוניים שמסרה ביחס להיקף פעילותה ביום הבחירות, אינם הולמים את חובות הדיווח החלות מכוח ההנחיות, ככל שהן חלות על "גוף פעיל בבחירות" המסיע בוחרים. כך למשל, סעיף 37 להנחיות מורה כי:

"גוף פעיל בבחירות ידווח באמצעות המערכת הממוחשבת על כל הוצאה שהוציא או שהוצאה בעבורו או למענו ובזיקה אליו בעד הסעת בוחרים כחלק מ"פעילות בחירות" כהגדרתה בסעיף 1 לחוק, וישמור אסמכתאות המלמדות על ההסעות שבוצעו, לרבות פרטי כלי הרכב, תאריכי ההסעות, יעדיהן, מטרתן, מרחק הנסיעה בקילומטרים ומספר הנוסעים".

בנסיבות העניין שלפניי, מצופה היה כי המשיבה 1, אשר מבקשת שלא להירשם כ"גוף פעיל בבחירות", תציג אסמכתאות מפורטות לגבי אופי מערך ההיסעים אותו היא מתכוונת להפעיל ביום הבחירות (וזאת אף אם מדובר בעלויות משוערות). כך, למשל, מלבד הצגת קבלה מחברת ההסעות, לא הוצגו בפניי נתונים חשובים בדבר ההסכם שכרתה המשיבה 1 עם אותה חברת. בין היתר, לא צוין אם הסכם זה כולל, מלבד שכירת האוטובוסים עצמם, אף את עלויות הדלק הצפויות ושכרם של נהגי האוטובוסים (עוד יצוין, כי האסמכתאות שצירפה המשיבה 1 לתגובתה, חסרות את פרטי ההזמנה שערכה המשיבה 1 עם חברת ההסעות, בניגוד לאסמכתאות שהוצגו על-ידה במסגרת ההליך הקודם (ראו נספח מש/1 לתגובת המשיבה 1 בהליך הנ"ל)).

20. כאמור, המשיבה 1 טענה בהקשר זה, כי: "הצליחה לחסוך בעלויות בזכות התייעלות ארגונית ותיאום מהודק יותר של הפרטים הטכניים", אולם אין די בפרטים המעטים שסיפקה במסגרת עתירתה והנספחים שצורפו לה, כדי להסביר כיצד על אף ההרחבה המשמעותית של פעילותה הצפויה ביום הבחירות הקרוב – הגידול במימון מערך ההסעות הנ"ל איננו ניכר.

21. זאת ועוד. כפי שמציין היועמ"ש בתגובתו, כלל לא ברור האם מערך המתנדבים שבכוונת המשיבה 1 להפעיל ביום הבחירות, איננו מחייב את סיווג פעילותם כ"הכנסה בשווה כסף", ובהקשר לכך אפנה לסעיף 9 להנחיות, המורה כי לשם סיווג פעילות מתנדבים כפעילות כספית – על הגורם הנבחן לשמור "אסמכתאות המאמתות את זהות המתנדב, את סוג השירות, היקפו ושוויו, ויפרט בנספח שיצורף לדוח על מערכת החשבונות את כל הפרטים הנוגעים לתרומה בשווה כסף". בנוסף, חסרים בתגובת המשיבה 1 נתונים נוספים הנוגעים למקבלי השכר מטעם העמותה ביום הבחירות, ככל שישנם, וכן פירוט עלויות לגבי כנסים שנערכו מטעמה (בהכנה ליום הבחירות וביחס למבצע הסעת הבוחרים).

22. אם לא די בכל האמור לעיל, הרי שלצד כוונתה של המשיבה 1 להפעיל ביום הבחירות מערך הסעות, עולה כי זו קיימה בתקופה האחרונה פעילויות נוספות העולות כדי "פעילות בחירות" (רובן לקראת הבחירות לכנסת ה-21, על-פי הודעתה). כפי שנזכר לעיל, המשיבה 1 ציינה במכתבה מתאריך 02.06.2019, כי היא קיימה פעילויות רבות נוספות, אשר חלקן, לכל הפחות, עולה כדי "פעילות בחירות":

"יחד עם מאות פעילים מתנדבים הגענו לעשרות כנסים וחוגי בית של המועמדים השונים. הרצנו קמפיין ענק נגד הפסילה של המפלגות הערביות ושלחנו אלפי הודעות ס.מ.ס וואטספ ואימייל" (ההדגשות הוספו – ח"מ).

הסבר ביחס לטיב פעילויות אלה והעלויות הכרוכות בהן לא הובא במסגרת תגובת המשיבה 1 לעתירה, ובהינתן התשתית הראייתית שהוצגה על-ידי העותרת, דומני כי יש לזקוף נתון זה לחובת המשיבה 1.

כן אוסיף כי המשיבה 1 השתתפה בהליך שנדון בפניי, בבחירות לכנסת ה-22, בסוגייה אחרת (ה"ש 7/22 עדאלה נ' הליכוד (26.08.2019)), במסגרת זו אף הוצגו לי חתימות של תומכים במשיבה, שאליהם היא פנתה, באמצעים שאף עלותם לא פורטה במסגרת ההליך, אך ייתכן שחלק מהם אף הוא עולה בכדי פעילות בחירות.

23. בהקשר לאמור לעיל – אציין כי לעמדתי, בבואנו לבחון את סיווג פעילותו של גוף כ"גוף פעיל בבחירות" – אין לגדור את התשתית הראייתית הטעונה הוכחה דווקא לפעילות אותו גורם במערכת בחירות אחת, במנותק מפעילותו במערכת הבחירות שלאחריה. זאת, הן ביחס לשאלת אופייה של אותה פעילות (בהתאם להגדרת "פעילות בחירות" בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות), והן ביחס לבחינת היקף הפעילות הכספית שהוקדשה לאותה פעילות (כפי שקבוע בסעיף 10ג לחוק). פתרונה של שאלה זו הוא תלוי נסיבות. לעתים, הנחת המוצא תהיה כי גורם שפעילותו בעבר הוכרה כ"פעילות בחירות" של "גוף פעיל בבחירות", לאחר שהיקף פעילותו הכספי חרג בהרבה מהרף הקבוע בחוק – ימשיך ויוכר ככזה במערכת הבחירות שלאחריה, כל עוד לא הוצגה תשתית ראייתית מבוססת לכך שהוא חדל מפעילותו האמורה. וראו סעיף 10ג(ו) לחוק מימון מפלגות, הקובע שלעניין היקף התרומות המותר, רואים את התרומות כמצטברות בתקופה ש: "בין בחירות לכנסת לבין הבחירות שלאחריהן", ואולם בסעיף קטן 10ג(א) לחוק, לא נתחמה התקופה שבגינה "צוברים" את שווי הפעילות, לצורך חישובה כפעילות בחירות.

24. כך או כך, נסיבות העניין שלפניי מגלות כי לבד מ"פעילות הבחירות" שעליה הצהירה המשיבה 1, נעשו על-ידה מספר פעילויות נוספות במהלך הבחירות לכנסת ה-21 (שעליהן לא הוצהר דבר במסגרת ההליך הקודם) ובמהלך התקופה שלאחר הבחירות לכנסת ה-21, שלגביהן לא ניתנו הבהרות כלשהן בדבר העלויות הכרוכות בביצוען. לא זו אף זו, גם הפעולות שעליהן הוצהר מטעם המשיבה 1, נעדרות, כאמור, פירוט מספק של מלוא הנתונים וההיבטים הכלכליים



הכרוכים בפעולות אלה. במצב דברים זה, די בסְקִימָה של העלויות שהמשיבה 1 הצהירה עליהן, בצירוף הערכה בסיסית, ברמת הראייה המינהלית, של העלויות הנוספות, כדי להביא למסקנה כי אלה עולות על סף הסכום הנדרש.

25. לבסוף יובהר, כי מכלול התהיות הנ"ל לגבי היקף פעילותה הכלכלי של המשיבה 1 עלול לשקף רק חלק מהבעיות המתעוררות למקרא תגובת המשיבה 1 ודבריה לגבי היקף פעילותה הכספית (וראו בהקשר זה בהנחיות, לגבי מכלול הנתונים אותם נדרש "גוף פעיל בבחירות" לגלות במסגרת דיווחיו לכב' מבקר המדינה).

26. הנה כי כן, מכיוון שהיקף "פעילות הבחירות", עליה הצהירה המשיבה 1 שהיא מקיימת, עולה כדי כ-84% מהסכום המחייב את רישומה כגוף פעיל בבחירות, ובצירוף מכלול האינדיקציות שלעיל המרמזות על פעילות כלכלית נוספת שהיא מקיימת שבמהותה היא "פעילות בחירות" – מתחייבת הוצאת צו המניעה בתנאים שהוצגו בפיסקה 12 שלעיל.

27. למען הסר ספק, מובהר בזאת כי אין בהוצאת צו המניעה כדי למנוע מכב' מבקר המדינה להפעיל את מלוא סמכויותיו על-פי כל דין ביחס לפעילות עבר של המשיבה 1.

28. לנוכח האמור בפיסקה 12 שלעיל – העותרת תודיע על החלטתה כיצד בדעתה לפעול עד מחר, 16.09.2019, שעה 15:00 (עם העתק לכל הצדדים וכן לכב' מבקר המדינה).

29. המשיבה 1 תישא בהוצאות העותרת בסך של 10,000 ש"ח.

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

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