



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

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

תב"כ 23/22

העותרת: הליכוד תנועה לאומית ליברלית

נגד

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

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

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

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

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

החלטה

1. העותרת – מפלגת הליכוד – מבקשת כי יושב ראש ועדת הבחירות יפעיל את סמכותו הקבועה בסעיף 17 ב 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.

עמוד 1 מתוך 5

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

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

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

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

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

חוק העונשין וחוק בתי המשפט אינם נכללים ברשימה הסגורה של דברי חקיקה המנויה בסעיף 17. 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 לזון נ' י. מור פרטום 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 17 ב 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 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...". 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 ראיונות ונאומים של פוליטיקאים עולה קו המדגיש את חופש הביטוי, תוך התרת שידורים בעלי ערך חדשותי. כך, למשל, משיבה 1 ציינה מספר מקרים שבהם נדחו עתירות נגד שידור נאומים של ראש הממשלה: בתב"כ 6/20 גלאון נ' רשות השידור (16.2.2015) (השופט ט' 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 שיוקרו יהיו בגדר

עמוד 3 מתוך 5

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

"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, שאחראים על אכיפת הדין ביחס לחוקים אחרים, כגון חוק העונשין. כאמור, הרכב מורחב קבע זאת לפני כשנתיים בעניין שרלי הברדו. התפקיד של יושב ראש ועדת הבחירות עדין ומורכב. כשם שעליו לפעול בגדר סמכותו, אל לו לפעול מחוצה לה. גורם גורם על פי סמכותו הוא.

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

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

ניל הנדל

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

עמוד 5 מתוך 5

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