



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: 1. ח"צ הברית הישראלית
2. היועץ המשפטי לממשלה
3. מבקר המדינה

עתירה למתן צו לפי סעיף 10ג(ז) 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

עמוד 1 מתוך 6

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.bechirot.gov.il

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.

עמוד 3 מתוך 6

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

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. ודוק, 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 10 ג 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

עמוד 4 מתוך 6

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

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 תקופת 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

עמוד 5 מתוך 6

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

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 נימוקי 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**