



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

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

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית

מב"כ 3/23

העותרת: הליכוד – תנועה לאומית ליברלית

נגד

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

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

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

החלטה

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

עמוד 1 מתוך 7

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

ברקע – קביעת יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-22, שאושרה על ידי בית המשפט העליון, לפיה פעילות שביצעה או תכננה המשיבה לבצע, בבחירות לכנסת ה-22, עולה לכדי פעילות בחירות (ראו מב"כ 1/22; בג"ץ 5527/19 דרכנו – יוצאים לפעולה נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (03.09.2019) (להלן: עניין דרכנו)). באותו עניין הושם הדגש בעיקר בכוונת המשיבה לפעול נגד חתימה על הסכם קואליציוני שיותנה בתמיכה בחוק חסינות, ובכך שמנקודת המבט של "הבוחר הסביר" מכוונים הדברים נגד הליכוד והעומד בראשה. בעקבות הכרעה זו חדלה המשיבה מקו פעולה זה, וכיום הפעילות היחידה שהיא מקדמת היא עידוד הצבעה בבחירות. ברם, העותרת טוענת כי עידוד ההצבעה לא נעשה באופן שוויוני, אלא מופנה כלפי קהל יעד מסוים, שלפי נתונים סטטיסטיים תומך ביריבה הפוליטית של הליכוד. לכן, טוענת העותרת, יש לראות את פעילות העותרת ככזו המכוונת נגד הליכוד, ויש להגדירה כגוף המבצע פעילות בחירות.

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

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

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

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

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

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

- (3) פנייה ישירה בתקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (4) תעמולה באמצעות מודעות פרסום, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת.

ניתן לראות שהמחוקק דייק וקבע שלא כל תעמולת בחירות תחשב לפעילות בחירות, אלא דווקא תעמולה או פנייה "שמטרתה להשפיע... בעד רשימת מועמדים מסוימת" או נגדה. בבית המשפט העליון לא הוכרעה השאלה האם אותה מסוימות שבה דיבר המחוקק היא צרה ודווקנית, או שמא יש לראותה באור רחב יותר (ראו עניין דרכנו הנזכר לעיל). לטעמי, על רקע ההכרעה שניתנה בעניין דרכנו, בידי יושב ראש ועדת הבחירות, המשנה לנשיאה ח' מלצר, ובבית המשפט העליון במותב תלתא, ולגופו של עניין – ראוי כי המחוקק יידרש לסוגיה הרלוונטית. ברם, כך או כך, הוסכם כי יש צורך, לפחות, בתעמולה או פנייה שפונה לפחות אל קהל בוחרים מסוים ומצומצם, בעל מאפיינים מסוימים ומוגדרים, ולו מסוימות רחבה. כאן, וגם לפי החומר שהציגה העותרת, הפנייה היא אל אוכלוסיות רחבות מאוד – בניינים שלמים ושכונות שלמות. אין הבחנה בין בוחר לבוחר, ואין הנחיה לדלג על דלתותיהם של בוחרים שנראה כאילו הם מזוהים עם רשימה כזו או אחרת. המטרה המוצהרת של המשיבה, וכך עולה גם מפעילותה בפועל, היא להגיע אל אזורים שלמים. באלה יש, מטבע העולם, תומכים ברשימות ומפלגות מכל קצוות הקשת הפוליטית. מבחינה לשונית, קשה לומר כי פניה אל אדם שעמדותיו אינן ידועות, במסר "צא להצביע", יש

לראותה משום פניה אל בוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות או כהשפעה בעד רשימת מועמדים מסוימת.

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

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

"את הפעילות העומדת לבחינה יש לבחון מבעד למשקפיו של 'הבוחר הסביר'. בחינה זו, אשר נעשית בהתאם למכלול נסיבות העניין (כאמור בפסקה 46 להחלטה), היא אמת המידה שעל-פיה יש להבחין בין פעילות שמהותה תמיכה או

התנגדות עקרונית לרעיונות כלליים, החוצים רשימות ומפלגות, לבין תמיכה או התנגדות, מפורשת או משתמעת, ל'רשימת מועמדים מסוימת'" (עניין דרכנו, פסקה 24).

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

"אסביר לך. כי ב-3 יש הבדל בין פנייה ישירה, שהיא תוכנית על רעיון מסוים, שפה אתה אומר: יש גוף שרוצה לשכנע אנשים – וזו לא רק מפלגה אחת; זה יכול להיות גוש; להחליף את השלטון, כפי שאמור. את אמרנו שלא נמנע. היתה החלטה פה בוועדה, יכול לביות שאחרי שהחוק ייכנס לתוקף, ובבחירות הבאות יבואו פה אנשים אחרים, ונגיד: הגיע הזמן למנוע את זה – יכול להיות. אבל כצעד ראשון למנוע את המהלכים האלה, לקחנו החלטה ואמרנו שקמפיינים ציבוריים כאלה, גם אם הם יקרים, לא נמנע אותם אלא אם זה מובהק בעד או נגד מפלגה מסוימת. וזו היתה החלטה ששחררה לדעתי הרבה מאוד לחץ ברמה של הנושא של הפגיעה בחופש הדמוקרטיה, אתה יכול להתווכח על זה, וזה לגיטימי, אני חשבתי כמוך, והחלטתי לשנות את זה." (פרוטוקול ישיבת הוועדה המשותפת מתאריך 02.01.2017, עמ' 23; ההדגשות אינן במקור)

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

סוף דבר – לא הונחה בעתירה זו תשתית עובדתית המצדיקה להגדיר את המשיבה כגוף המבצע פעילות בחירות. מסקנה זו מקבלת מעין חיזוק אם נשווה את התשתית של

עתירה זו לתשתית שעמדה ביסוד העתירה נגד המשיבה בבחירות לכנסת ה-22, לרבות אופי ומיקוד פעילות המשיבה (ראו עניין זרכנו). כיום הפעילות היחידה שעליה היא מוציאה ממון היא פעילות של עידוד הצבעה, וגם אם בפועל פעילות זו נערכת בעיר או בשכונות כאלה ואחרות – אין בכך את אותה "מסוימות" הנדרשת לשם הכרת פעילות של עידוד הצבעה באופן כללי בנסיבות אלה אין צורך, כנזכר למעלה, להתייחס לטענות הסף השונות שהועלו.

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

ניתנה היום ה' באדר התש"ף (1.3.2020).

ניל הנדל

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