



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20

القاضي سليم جبران
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט סלים ג'ובראן
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 8/20

העותרת: תנועת הליכוד

נגד

- המשיבים:
1. מפלגת העבודה הישראלית
 2. מפלגת התנועה
 3. מפלגת מרצ-יחד
 4. ארגון "ניצחון 15V"
 5. עמותת "מולד – המכרז להתחדשות הדמוקרטיה בע"מ"
 6. מר אייל ארד
 7. תנועת "קול אחד"
 8. מבקר המדינה
 9. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה למתן צו מניעה על פי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק הבחירות).

החלטה

1. עניינה של עתירה זו הוא בפרשה אותה כינתה העותרת בתור "פרשת העמותות".
2. לטענת העותרת (להלן: הליכוד), המשיבים 4-7 (להלן: V15, מולד, אייל ארד, ותנועת קול אחד, בהתאמה) מקיימים "תעמולת בחירות עקיפה" עבור המשיבות 1-3 (להלן: העבודה ו-התנועה, או ביחד: המחנה הציוני; ו-מרצ; או ביחד: המפלגות).

רקע, השתלשלות העתירה, וטענות הצדדים

2. כמה מילים על הארגונים שכלב העתירה (בהתאם לתגובותיהם לעתירה):

א. V15 אינו גוף או ארגון משפטי, אלא קבוצה שהוקמה באופן ספונטני, המורכבת מאנשים צעירים, חלקם בעל עבר השתייכות פוליטי רב מפלגתית. דהיינו, לשיטת V15, האג'נדה והפעילות שהוא מקיים אינה לטובת מפלגה מסוימת מגוש השמאל-מרכז, אלא - אך ורק - החלפת השלטון הנוכחי.

- ב. מולד נוסדה בשנת 2012 והתאגדה כחברה לתועלת הציבור. מולד מפעילה מכון מחקר עצמאי שמטרתו להזין את הדיון הציבורי בישראל בתוכן איכותי. בין יוזמותיה, הוקם פרויקט 61 לפני כשנתיים, אשר נועד להנגיש מידע לציבור, ועוסק בעיקר בחשיפת מדיניות הרשות המבצעת, בשימת דגש על נושאים חברתיים-כלכליים ומדיניים. טענות הליכוד מתרכזות בפעילותו של פרויקט 61.
- ג. אייל ארד הוא אזרח ישראלי המאמין כי יש להחליף את השלטון. בעברו שימש כיועץ עבור ראש הממשלה נתניהו.
- ד. קול אחד היא חברה ישראלית שהתאגדה ביום 12.5.2003, ומטרתה הן: "קידום מטרות ציבוריות ושיתוף אזרחים משני צדי המתרס של הסכסוך הישראלי-פלסטיני". דרך פעולתה היא בהפעלת לחץ א-מפלגתי על ההנהגה במטרה לקדם פתרון של שתי מדינות לשני עמים.
- ה. את המשיבות 1-3 אין צורך להציג: המשיבות 1-2 מתמודדות בבחירות הקרובות לכנסת ה-20 במסגרת רשימת "המחנה הציוני בראשות יצחק הרצוג וציפי לבני". המשיבה 3, מפלגת מרצ, מתמודדת אף היא גם בבחירות הקרובות, ומשויכת באופן מסורתי לגוש השמאל הפוליטי.
3. הליכוד, כאמור, טוען בעתירתו כי אותם ארגונים, ובראשם V15, משמשים הלכה למעשה כחזית פיקטיבית במטרה להשפיע על ציבור הבוחרים לבחור בבחירות הקרובות במחנה הציוני ובמרצ. וכפי שתואר בעתירה: "בסמוך למועד החלטת הכנסת על פיזור, ביום 9.12.2014, החלו מספר התארגנויות של גופים המכנים עצמם כגופים 'על מפלגתיים' שמטרתם להחליף את ההנהגה הקיימת. ארגונים אלה אשר הבולט שבהם הוא ארגון V15 ולצידו גם פרויקט 61 מבית עמותת מולד... המשמשים בפועל ככסות לתעמולה פוליטית מובהקת בניצוחם ותוך סיועם הפעיל של פעילים פוליטיים במפלגות העבודה ומרצ" (סעיף 1 לעתירה).
4. לטובת ביסוס טענות אלה, מעלה הליכוד מספר אינדיקציות שלשיטתה מלמדות על זיקה בין אותם ארגונים (וכן לאייל ארד) לאותן המפלגות. חלק ארי בכתבי הטענות התרכזו אם בביסוס אם בהפרכת אותה זיקה נטענת בין V15 ויתר הארגונים לבין המחנה הציוני ומרצ. בקצרה, אציג חלק מהאינדיקציות המבססות זיקה לשיטת הליכוד:

- א. המחנה הציוני קראה בפומבי לתמוך ב-V15 בעמוד הפייסבוק שלה.
- ב. הסיסמאות בהן משתמש V15 במודעות שלו דומות - הן מבחינה צורנית והן מבחינה תוכנית - לאלה של מפלגת העבודה.
- ג. עוד הצביעה הליכוד על מספר פעילים של V15 שמזוהים עם המחנה הציוני או עם מרצ: אלון קסטיאל, אשר לשיטת הליכוד הוא איש עסקים שמזוהה עם מפלגת העבודה, ותרם לה כספים; נמרוד דוויק, מנהל מטה הפרסום של מרצ בבחירות לכנסת ה-19; דרור מזרחי, עוזרה הפרלמנטרי לשעבר של חברת הכנסת זהבה גלאון; שי גל, פעיל בולט של מפלגת העבודה אשר "נראה בעמוד הפייסבוק שלו כשהוא מצולם עם יו"ר מפלגת העבודה ח"כ יצחק הרצוג" (סעיף 33 לעתירה). ועוד ועוד.
- ד. עוד טוענת הליכוד כי V15 ממומן באמצעות קול אחד. וכן, שהאחרונה "קשורה בפועל בעבותות לזירה הפוליטית. עמותה זו מקיימת קשרים אמיצים עם גורמים פוליטיים כדוגמת מר יואל חסון [המועמד מטעם המחנה הציוני בבחירות הקרובות] המכהן בוועד המנהל של תנועת 'קול אחד' וכן מר דני עטר [אף הוא מועמד מטעם המחנה הציוני בבחירות הקרובות] המכהן בגוף המייעץ של עמותה זו, לצידם של חברי כנסת לשעבר ממפלגת העבודה, מר אפרים סנה, גב' קולט אביטל והרב מלכיאור" (סעיף 36 לעתירה).
- ה. לעניינו של אייל ארד, טוענת הליכוד כי לטובת הפעילות התקשורתית של קול אחד העסיקה היא את חברת "יורו ישראל ארד-תקשורת", שבראשותה עומד המשיב 6. לשיטת הליכוד, מר ארד "ידוע בטינתו האישית לראש הממשלה בנימין נתניהו" (סעיף 37 לעתירה).
- ו. לעניין מולד ופרויקט 61, טוענת הליכוד כי העמותה נשכרה על ידי מפלגת העבודה בחודש דצמבר 2014 על מנת להכין קמפיין נגדה ונגד ראש הממשלה. עוד נטען כי אחת מהמקימות של פרויקט 61 היא שרון שחף, שהשתתפה בכנס של V15.
- ז. הליכוד הגישה בקשה להגשת ראיות נוספות, שהחלטתי להיעתר לה. אלה כוללים ראיות המבססות, לגישת העותרת, זיקה בין אסף לחמי - חבר מפלגת העבודה ל-V15; ראיות לכך ש-V15 הקימה מטה שמתפקד הלכה

למעשה כמטה בחירות לכל דבר; ועוד.

5. המחנה הציוני טוען כי העתירה נטולת כל בסיס ראייתי או משפטי, היות שהיא מסתמכת על כתבות עיתונאיות ופרסומים באינטרנט. לטענתו, אין כל זיקה או קשר ארגוני בינו לבין המשיבים הרלוונטיים (בדגש על V15 ופרויקט 61), ואין בתמיכת אלה בהחלפת השלטון כדי להעיד אחרת. המחנה הציוני מציין, כי כאשר שכר את שירותי פרויקט 61 היה זה פרויקט ייחודי, ומשהוקדמו הבחירות התייתרה ההתקשרות עימו.

6. מרצ גם מכחישה בתגובתה המפורטת כל קשר לארגונים אלה. עוד מוסיפה היא כי יש לדחות את העתירה מהעדר סמכות.

7. V15 ו-קול אחד הגישו את תגובתם במשותף. ממנה עולה כי השניים משתפים פעולה ביניהם באופן גלוי ומודע, אך אין להם כל ידיעה על המתרחש אצל יתר המשיבים, בדגש על המחנה הציוני ומרצ. לעמדתם, השאלה שעל הפרק היא זכותם הבסיסית של ארגונים ואזרחים, שאין להם קשר משפטי או ארגוני למי ממפלגות ישראל, להביע עמדה ודעה בענייני השיח הציבורי. עוד פורט בתגובה על אותם פעילים שהליכוד טוען כי מייצרים זיקה למפלגות. לעניין זה, התגובה מרחיבה ומדגימה כיצד לשיטתם אין בפעילותם של אלה (שחלקם, כדוגמת יואל חסון, אינו מכהן במוסדות קול אחד), כדי להעיד על זיקה בין V15 למפלגות. פעילים אלה, ככל שאכן קשורים אל הארגונים, פועלים במסגרתם עקב הזדהותם עם האג'נדה של V15, ולא נוכח זיקתם של הארגונים (המוכחשת לרוב) למחנה הציוני או למרצ.

8. עוד מוכחש בתגובה קשר בינם לבין פרויקט 61. לעניין אייל ארד, נכתב כי המשיבים מקיימים עימו קשר מקצועי מוגבל. לעניין המודעות של V15, טוענים הם כי התכנים המפורסמים הם ערכיים בלבד וכלל לא מפלגתיים. הם חוזרים על כך שאין בינם לבין המפלגות כל קשר ארגוני. לעניינו של אסף הלחמי, הם מסבירים כי הוא משמש כחבר דירקטוריון בקול אחד ותו לא.

9. מולד טוענת כי הטענות כלפיה הן חסרות כל בסיס עובדתי, וכי היא אינה קשורה לאף אחת מהמפלגות. מולד מציינת כי פרויקט 61 החל בפעילותו עוד טרם הבחירות לכנסת ה-19, והוא פועל מאז ללא כל זיקה לבחירות. במסגרת הפרויקט נערכים תחקירים עובדתיים במספר תחומים וכחלק מהנגשת המידע – מופצים תוצרי העבודה באופן רציף

מזה כמה שנים. כן היא מציינת, כי בתקופה של שנתיים פורסמו מטעמה למעלה מ-1,150 פרסומים בקשת נושאים רחבה. מולד טוענת בתגובתה כי צירופה כמשיבה לעתירה מהווה פעולה להשתקת הביקורת הציבורית. היא עומדת על כך כי הקשר בין העבודה למולד נועד לסיפוק שירותים בתחומים כלכליים-חברתיים, אשר נועדו לסייע לפעילות הציבורית הנוגעת למאבק שהיה צפוי על עיצוב תקציב המדינה לשנת 2015. לעמדתה, התקשרות זו הייתה בעלת אופי "עסקי" בלבד, כנגד תמורה כספית.

שאלת הסמכות, צמצום הסעדים, וההליך בבית המשפט המחוזי בירושלים

10. במקור, העתירה התמקדה במתן צו מניעה לקיום תעמולה נגד V15 ופרויקט 61 בגין הפרות נטענות של הוראות חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: חוק מימון מפלגות). כך למשל, הסעד הראשון שהתבקש היה למתן צו שיורה למפלגות "להימנע מלקיים תעמולת בחירות עקיפה, שלא במסגרת תעמולת הבחירות המבוצעת ע"י המפלגות באופן ישיר, בהתאם לחוק ולכללי הדיווח למבקר המדינה". והסעד השני, על פיו ביקשה הליכוד כי אורה למפלגות "לפרסם הודעה לפעיליהן, כי קיום תעמולת בחירות באמצעות המשיבים 4 ו-5 (בפרויקטים המכונים V15 ופרויקט 61 או כל שם אחר) עלול להוות עבירה פלילית לפי חוק מימון מפלגות".

11. בהתאם, עוד ביום הגשת העתירה, הוריתי לליכוד להגיש הודעה משלימה, בה תפרט את מקור הסמכות החוקי לשיטתה למתן הסעדים שהתבקשו בעתירה. באותה הודעה, עמדה הליכוד בשינויים קלים על הצווים שהתבקשו בעתירה המקורית. לטענת הליכוד, ליו"ר ועדת הבחירות סמכות למתן הצווים שהתבקשו מכוח עקרונות כלליים שבדיני התעמולה: אכיפת "כללי משחק הוגנים" על המתמודדים בבחירות. עוד טוענת הליכוד כי ניתן ללמוד על הסמכות מכוח סעיף 10(א)(3) לחוק הבחירות, אשר קובע איסור על פרסום מודעות בחירות לא מזהות. לשיטתה, נוכח כך שבמודעות של פרויקט 61 ו-V15 לא מצוין כי הן מטעם המפלגות, ובשים לב לזיקה הנטענת, האיסור הופר. לשיטתה, מכוח סעיף 10(א)(3), עולה הסמכות למתן צווים בגין הפרות של הוראות חוק מימון מפלגות.

12. בתגובות כלל המשיבים, לרבות המשיב 9 (להלן: היועמ"ש), התעוררה התנגדות ברורה לטענת העותרת לפיה ליו"ר ועדת הבחירות ישנה סמכות לתת צווים המונעים עבירות על פי חוק מימון מפלגות.

13. לאחר מכן, ביום 15.2.2015, הגישה הליכוד "הודעה בדבר הגשת תביעה לבית המשפט המחוזי וצמצום הסעדים בהליך שבכותרת". בהודעה זו, ציינה העותרת כי היא מוותרת על הסעדים שנתבקשו על ידה מכוח חוק מימון מפלגות. עוד ציינה היא כי היא הגישה תביעה אזרחית לבית המשפט המחוזי בנוגע לסעדים עליהם ויתרה בעתירה (ת"א (מחוזי-ירושלים) 34453-02-15 הליכוד מפלגה לאומית ליבראלית נ' מפלגת העבודה הישראלית ואח'). הליך זה מתנהל בימים אלה בפני השופט הבכיר צבי סגל. יצוין, כי לאחר הגשת הודעה זו מטעם הליכוד, פנו אליי המשיבים 1-7 בבקשה למחיקתן מהעתירה או דחייתה על הסף, תוך השתת הוצאות על הליכוד.

14. סברתי כי הודעת הליכוד לא הבהירה דיה מהם הסעדים שנותרו כעת על הפרק, ומשכך הוריתי לליכוד להגיש הודעה מעדכנת בדבר מיקוד הסעדים. ביום 17.2.2015 זו הוגשה, ולפיה הסעדים המבוקשים בעתירה זו הם:

א. צו למפלגות להימנע מלקיים תעמולת בחירות אסורה, שלא לפי הוראות חוק הבחירות... ובפרט באמצעות V15 ומולד;

ב. צו למפלגות שתפרסמנה הודעה לפעיליהן, כי קיום תעמולת בחירות באמצעות V15 ומולד עלול להוות עבירה פלילית לפי חוק הבחירות, בשים לב כי קיום תעמולת הבחירות אסור לפי סעיף 10(א)(3) לחוק הבחירות, מאחר שV15 ומולד אינם מציינים את הקשר בינם לבין המפלגות;

ג. צו לV15, מולד וארד, להימנע מלפרסם תעמולת בחירות בכל דרך, ושוב – בשל אי ציון המפלגות מטעמן הם פועלים;

ד. צו לארד, לקול אחד ולכל מי מטעמם, שלא לפעול באמצעות V15 ומולד לפרסום תעמולת בחירות;

ה. וצו הצהרה כי פעילות V15 ומולד מהוות תעמולת בחירות אסורה.

15. ביום 18.2.2015 קיימתי דיון במעמד הצדדים ושמעתי את טענות הצדדים. יובהר כי במהלך הדיון צומצמה המחלוקת לעניין סעיף 10(א)(3) לחוק הבחירות, ומשכך הכרעתי תתמקד בו. כן יוטעם כי במהלך הדיון חזרו בפני המשיבים 1 עד 7 על בקשתם להימחק מהעתירה, והתבקשתי להשית את הוצאותיהם על הליכוד.

דיון והכרעה

16. דין העתירה להידחות, כפי שיפורט להלן.

סמכות

17. ראשית, ומעבר לצורך, יצוין כי גם לשיטתי אין בידי הסמכות למתן הסעדים שהתבקשו ביחס לחוק מימון מפלגות. לשיטתי, אכן, יש מקום לפרש את סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות בצורה נרחבת, במטרה להעניק ליו"ר אמצעים אפקטיביים לפקח על הליך הבחירות, בדגש על שמירה על שוויון בין המתמודדים השונים. סמכות זו אף מתחייבת במקרים מסוימים נוכח הדחיפות שבהכרעה מהירה בסוגיות אלה. בעניין זה ציינתי בעבר, דברים היפים לענייננו, בשינויים המתחייבים:

"הבחירות לרשויות המקומיות אמורות להתקיים בעוד פחות משבוע ימים. קביעה כי אין סמכות ליתן סעד בעתירות, תביא לכך שיותר העותר ללא כל ערכאה מוסמכת אחרת שתדון בעתירות לגופן. מצב דברים מעין זה אינו ראוי, ודאי שעה שאין עוררין כי הגוף המוסמך לדון ולהכריע לגופם של דברים במרבית סוגיות דיני תעמולת הבחירות הוא יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית" (תר"מ 177/20 בר-לב נ' קורן (17.10.2013) (להלן: עניין בר-לב)).

18. עם זאת, בעניין בר-לב, קבעתי כי ליו"ר ועדת הבחירות סמכות בסוגיה שבה החוק שותק, והסמכות להכרעה בסוגיה דנא לא ניתנה במפורש לאף גוף או ערכאה שיפוטית. עם זאת, במקרה דנא - מדובר בסוגיה המצויה בידי של מבקר המדינה בהתאם לסעיף 10 לחוק מימון מפלגות (השוו: תב"כ 17/20 ובזכותן נ' יום ליום תקשורת (18.2.2015) (להלן: עניין ובזכותן)), ובמקרים מסוימים לבתי המשפט האזרחיים. זוהי עמדתו של היועמ"ש, וזוהי גם עמדתי.

19. לכך יש להוסיף כי ההיסטוריה החקיקתית מלמדת כי ביחס לסעדים שהתבקשו ביחס לחוק מימון מפלגות, אין לפרש את שתיתו של החוק כלקונה אלא כהסדר שלילי. במה דברים אמורים? במסגרת תיקון 24 לחוק מימון מפלגות נתווסף לחוק סעיף המעניק למבקר המדינה סמכות למתן צווי מניעה בגין הפרה של ממש של החוק. סעיף זה,

עמוד 7 מתוך 16

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 91950

العنوان: مجمع بن غوريون, أورشليم القدس, 91950

טלפון, هاتف: 02-6753407, פקס, فاكس: 02-5669855 Fax:

שנקבע כהוראת שעה, פקע לאחר הבחירות לכנסת ה-16. בעניין זה, מקובלת על ידי עמדת היועמ"ש, שסבר כי מהאמור ומאינדיקציות נוספות עולה כי "נושא זה נשקל על ידי המחוקק, אשר החליט (כמהלך ניסיוני, ובגדר הוראת שעה שאיננה בתוקף עוד), כי מבקר המדינה יהיה הגורם המוסמך לעניין זה. זאת, הגם שבהצעת החוק הועלתה אפשרות לפיה הסמכות תוקנה ליו"ר ועדת הבחירות" (סעיף 24 לתגובה).

20. בשולי הדברים אציין כי בהתאם לסעיף 10 לחוק מימון מפלגות, סמכותו של מבקר המדינה היא ליתן דוחות לאחר הבחירות; עתירה זו מציפה קושי מסוים במצב דברים זה, שכן לעיתים נדרש מתן צו המונע ביצוע עבירה על חוק מימון מפלגות או המשכה (בדומה לסמכות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לפי סעיף 17 ב לחוק הבחירות). מבלי להביע עמדה לגבי זהותו של נותן הצו, אציע כי המחוקק יידרש לסוגיה זו.

21. כן יצוין, כי אין באמור כדי לגרוע מסמכותו (הרחבה, לשיטתי) של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לתת חוות דעת בהתאם לסעיף 11 לחוק מימון מפלגות. אינני מכריע בסוגיה זו, היות שהליכוד, או מי מהמצדדים (מלבד היועמ"ש) לא טענו כלל לעניין זה.

סעיף 10(א)(3) ו-10(ב)(5) לחוק הבחירות - חובת הזיהוי במודעות בחירות

22. ועתה לעיקר. תחילה, למען שלמות התמונה, יצוין כי הצדדים לא טענו בפניי (וככל היותר טענו בצמצום) אם המודעות מטעם V15 ופרויקט 61, מהוות תעמולה בחירות או לא. אולם, בהתאם למבחן הדומיננטיות, נראה כי לא יכול להיות ספק שמדובר במודעות שהרכיב הדומיננטי בהן הוא השפעה על הבוחר, ומשכך - מדובר בתעמולה (השוו: תב"כ 10/20 חדו"ש נ' קול ברמה (3.2.2015) (להלן: עניין חדו"ש)). ואזכיר, כידוע לכל, כי גם תעמולה שלילית היא תעמולה לכל דבר ועניין (ראו: עניין חדו"ש). וכן, שגם השפעה כללית על הבוחר, ללא שיוך למפלגה מסוימת, יכולה להוות תעמולה (ראו: תב"כ 13/20 הירוקים נ' הבית היהודי (16.2.2015)).

23. סעיף 10(א) לחוק הבחירות מטיל מגבלות על מודעות מודפסות המוצגות ברבים. סעיף 10(א)(3), שהוא הרלוונטי לענייננו, מורה:

"המודעה תישא את שמו ומענו של המדפיס שהדפיס אותה ושל האדם האחראי להזמנתה; ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות מקומית או גוף אחר, תישא

המודעה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או רשימת המועמדים".

סעיף 10 לחוק הבחירות ותחולתו באינטרנט

24. מודעות הבחירות של V15 ופרויקט 61 שבלב העתירה פורסמו בעיקר באינטרנט. משכך, בראשית הדברים נדרשת הכרעה היא האם האיסור הנ"ל - שמחיל עצמו כלשון הסעיף על מודעות תעמולה בשלטי חוצות (סעיף 10(א)(3)) ומודעות תעמולה בעיתונים (סעיף 10(ב)(5)), חל גם על מודעות תעמולה המפורסמות באינטרנט.

25. היועמ"ש סבור כי האיסור הנ"ל אינו חל על מודעות באינטרנט (בדומה לעמדתה של השופטת ביניש ב-תב"כ 3/17 לירן נ' חברת רוטר.נט (2.2.2006)). זאת, מכמה טעמים: ראשית, נוכח עמדתו העקרונית (כפי שהובאה לפניי במספר עתירות, וביניהן עניין בר-לב ועניין זכותן) כי סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית היא למתן צו אך ורק ביחס לחיקוקים המנויים בסעיף 17 ב לחוק הבחירות (החוקים הרלוונטיים לענייננו: חוק הבחירות עצמו ופרק העונשין בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969). לשיטתו, "היעדר התייחסות בחוק דרכי תעמולה לפרסום ברשת האינטרנט אינו בגדר חסר הניתן להשלמה שיפוטית" (סעיף 40 לתגובה).

26. שנית, מציין היועמ"ש כי סעיף 10 לחוק הבחירות מטיל מגבלות על פרסום מודעות בחירות בשלטי חוצות ובעיתונים. מכאן ניתן ללמוד כי בפנינו הסדר שלילי ולא לקונה הנדרשת השלמה. שלישיית, לעמדת היועמ"ש, קיימות בעיות פרקטיות רבות הנדרשות הסדרה בחקיקה (ולא באמצעות קביעה שיפוטית) בנוגע להחלת האיסור הנ"ל (ויתר האיסורים בכלל) ברשת האינטרנט. כך למשל, בלשונו של היועמ"ש, "נשאלת השאלה אם יש להבחין בין סוגי אתרים שונים ורשתות חברתיות...; האם יש להבחין בין פרסום שאליו ייחשף הפרט רק אם יחפשו במפורש באחד ממנועי החיפוש, לבין פרסום אשר אליו ייחשף הפרט כל כרחו אגב גלישה באתרי חדשות ופנאי; האם יש להבחין בין מצ שבו הפרסום הוא באתר השוכן 'פיזית' בישראל או מחוצה לה" (סעיף 44 לתגובה). עוד יצוין כי חלק מהמשיבים העלו טענות דומות בעניין זה.

27. לדעתי, מרבית המגבלות שבסעיף 10 לחוק הבחירות - ובמסגרתם חובת הזיהוי (הקבועה בסעיפים 10(א)(3) ו-10(ב)(5)), חלות גם באינטרנט. על עיקרי הדברים עמדתתי

בנוגע לסוגיית הסמכות בעניין בר-לב, ולכן לא אפרטם כאן (שם, בפס' 14-26). עם זאת, כן אציין שאחד מהטעמים שצוינו שם, יפה במיוחד לענייננו:

”עוד יצוין כי אין נפקא מינה לגישתי אם הפרסומים בתר”מ 177/20 פורסמו ברשת האינטרנט או הופצו כמודעות מודפסות או כרוזים. יתרה מכך, שתיקת חוק הבחירות בנוגע לאינטרנט, ומנגד, קניית הסמכות בנושא זה תוך נקיטה בגישה פרשנית וניסיון לגשר בין החוק היבש למציאות הדינאמית, מחזקת אף היא את מסקנתי כי קמה סמכות בנושא זה” (שם, בפס' 26. ההדגשות הוספו).

28. בשולי הדברים, יצוין כי עמדתו העקרונית של היועמ”ש בסוגיית תחולת האיסורים מחוק הבחירות תמוהה בעיני. הסוגיה נדונה אף בפני קודמי לתפקיד, חברי הטוב השופט רובינשטיין ב-תב”כ 2/19 פרנקנטלר נ’ אלדד (12.12.2012), וגם שם החזיק היועמ”ש בעמדה זו. עוד, בבחירות הנוכחיות לכנסת, היועמ”ש הביע עמדה זו בפניי במספר לא מבוטל של עתירות (ראו למשל: עניין ובזכותן; תב”כ 9/20 יונה נ’ בנט (5.2.2015)). עם זאת, עמדתי בנושא ברורה, וכל עוד לא ניתנה החלטה אחרת של בית המשפט העליון או שינוי במצב החוקי, זוהי פרשנותי.

29. לכך יש להוסיף כי ב-תב”כ 11/20 קצין הבחירות בצה”ל נ’ מפלגת הבית היהודי (1.2.2015), הגיש היועמ”ש בשם העותר עתירה למתן צו בגין סרטון שהופץ באינטרנט בו נעשה שימוש בציטוטים מאת קצינים מצה”ל בניגוד לסעיף 2(ב) לחוק הבחירות. אמנם, האיסור הקבוע בסעיף 2(ב) לחוק הבחירות אינו מחיל את עצמו על פלטפורמה כלשהי (לנפקות עניין זה, ראו גישתי ב-תב”כ 5/20 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ’ ראש הממשלה (20.1.2015) (להלן: עניין התנועה לאיכות השלטון)). אולם, מתקשה אני להבין כיצד הגשת עתירה מעין זו דרה בכפיפה אחת עם עמדתו העקרונית זו של היועמ”ש, על פיה נוכח הפגיעה בחופש הביטוי הפוליטי (וכל האיסורים בחוק, הלכה למעשה, מאפשרים פגיעה בחופש זה), “היעדר התייחסות בחוק דרכי תעמולה לפרסום ברשת האינטרנט אינו בגדר חסר הניתן להשלמה שיפוטית. זאת, בשים לב לכך שההשלמה השיפוטית כאמור כרוכה בקניית סמכות להגבלה על זכויות יסוד” (סעיף 40 לתגובה).

30. זאת ועוד; בראייה מערכתית: הן במערכת בחירות זו; הן במערכות הבחירות לרשויות המקומיות ולמועצות האזוריות; הן במערכת הבחירות הקודמת לכנסת ה-19,

הוגשו בפניי ובפני חברי השופט רובינשטיין, מספר לא מבוטל של עתירות בעניין זה – מצד חלק ניכר מהמתמודדים. כאשר השחקנים, רובם ככולם, ומכל קצוות המערכת הפוליטית, עותרים לסעד מאת יו"ר ועדת הבחירות, חזקה שישנה חשיבות מערכתית בדיון שיפוטי בפניי הגורם האמון על הנושא, אשר לו נקודת המבט הרחבה ביחס לדיני תעמולה חד והיכולת לתת סעד אפקטיבי בזמנים קצרים מאידך.

31. מלבד אלה, אעמוד בקצרה על הטעמים הספציפיים ביחס לסעיף 10 לחוק הבחירות שהובילנו למסקנה כי יש להחילו גם עם מודעות המפורסמות באינטרנט.

32. בפתח הדברים, יובהר כי מדובר בסוגיה שכבר הוכרעה על ידי קודמי לתפקיד, חברי הטוב השופט רובינשטיין במספר לא מבוטל של החלטות (תב"כ 16/19 הבית היהודי נ' הליכוד (3.1.2013) (להלן: תב"כ 16/19); תב"כ 43/19 רשימת הליכוד נ' רשימת הבית היהודי (18.1.2013) (להלן: תב"כ 43/19); תב"כ 25/19 הליכוד נ' אתר האינטרנט "ליכודניק" (13.1.2013) (להלן: תב"כ 25/19). ב-תב"כ 16/19, קבע השופט רובינשטיין:

"... על פניו איני רואה טעם, מבחינת תכלית החוק והשכל הישר, שלא להחילו על פרסומי מודעות באינטרנט. אין לכחד, כי החלה של הסעיף, על כל דקדוקיו, עלולה לעורר שאלות משפטיות, למשל מקום שעסקינן באתר אינטרנט המופעל שלא בישראל" (שם, בפס' ה).

33. דברים אלה יפים לענייננו. על תכליתו של האיסור הנ"ל עמדתי ב-תר"מ 80/20 דויד נ' בוטקילה (1.9.2013) (להלן: עניין דויד), שם קבעתי כי:

"הרציונאל מאחורי הגבלה זו ברור: עקרונות השקיפות וההגינות מחייבים כי הטוען דבר נגד חברו, יטען זאת בעצמו, ולא ממחשכים. לכך יש להוסיף כי המסרים שמבקשים המתמודדים בבחירות להעביר למתמודדים באמצעות מודעות, ראוי ונכון שיימסרו מפיהם באופן גלוי. מידע מלא ושקיפות הכרחיים הם על מנת שהבוחרים יצביעו על פי צו מצפונם, ולא על סמך אינטואיציות והנחות לא מבוססות" (שם, בפס' 3).

34. האם קיימת הצדקה שעקרונות השקיפות וההגינות ייעדרו לחלוטין ולא יקבלו כל ביטוי ברשת האינטרנט? ומדוע שנותיר את המרחב הווירטואלי חשוף, כזירת

התגוששות ללא כל מגבלות, בבחינת "מערב פרוע"? דברים אלו יפים במיוחד ביחס לחובת הזיהוי במודעות בחירות. הרי, אין המדובר בקניית סמכות "יש מאין" בלא כל אחיזה באיסורים הקבועים בחוק הבחירות, אלא, בהתאמתו של איסור ספציפי מחוק ארכאי (שנחקק בשנת 1959) למציאות הקיימת. בהקשר זה, יפים דבריו של הנשיא (בדימוס) א' גרוניס בבג"ץ 236/13 עוצמה לישראל נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (15.1.2013):

"מערכת הבחירות לכנסת ה-19 נערכת בצילם של שינויים משמעותיים ביותר בעולם התקשורת. שידורי התעמולה בטלוויזיה וברדיו, שהיו בעבר הצינור המרכזי להעברת המידע מהרשימות לציבור הבוחרים, הם כיום רק חלק מסוים ממערך ההתקשרות של הבוחר והנבחר. אמצעי תקשורת אחרים, ובהם האינטרנט, הרשתות החברתיות, אמצעי התקשורת הזרים ואתרי הבית של הרשימות עצמן, תופסים חלק הולך וגדל במערך מאגרי המידע אליהם נחשף הציבור... במצב דברים זה, בו ניתן להעביר מידע מן הרשימות לציבור – באופן ישיר או עקיף – באופנים שהחוק לא צפה אותם מראש, יש מקום לבחון את הצורך בהתאמת הדינים למציאות המשתנה" (שם, פסקה 29. ההדגשות הוספו).

35. בהתאם לאלה, ובהמשך לאמור לעיל, קבעתי בעניין התנועה לאיכות השלטון כי "גם באיסורים החלים על מדיות ספציפיות [כדוגמת סעיף 10 לחוק הבחירות], וכן במקרים של תוכן תעמולה הפוגע באינטרס רב מעלה או בזכות חוקתית, קיימת סמכות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית למנוע את פרסומו באינטרנט" (שם, בפס' 19).

36. כן יצוין, ובהתאם לדעתו של השופט רובינשטיין ב-תב"כ 16/19 ועמדתי בעניין בר-לב, כי סבורני שראוי שהחלת של חובת הזיהוי בכלל, וסעיף 10 בפרט, ברשת האינטרנט, תהא מסויגת למקרים המתאימים. מן הראוי שגבולות האיסור ביחס לאינטרנט יתפתח עקב בצד אגודל בפסיקותיהם של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית.

37. כך למשל, לדעתי, ניתן לומר בבטחה, כי קיימת הצדקה חזקה יותר להחלתה של חובת הזיהוי על פרסומים באתרי חדשות מרכזיים. ומנגד, יש להחילה באופן מסויג בנוגע למודעות בחירות שמפרסמים אנשים פרטיים בעמוד הפייסבוק האישי שלהם.

38. עם זאת, המקרה שלפניי - מעבר לקביעה העקרונית שהסעיף חל גם באינטרנט - אינו מצריך להידרש למקרים אלה (ועל הסיבה לכך אעמוד מיד). לדעתי, יש בכך כדי לפתור לפחות במידה מה את חששותיו של היועמ"ש כי החלת האיסור כלשונו על רשת האינטרנט יוצר קשיים משמעותיים. ודוק; אני ער לקשיים מעין אלה, ומן הראוי שיושבי הראש "ייתנו בהם אותות" מקום שסוגיות אלה יתעוררו הלכה למעשה. עם זאת, לגישתי וכאמור לעיל, אין בחששות אלה די כדי להביא למסקנה כי האיסור אינו חל כלל.

חובת הזיהוי ו-"מטעם מפלגה" והזיקה הנדרשת

39. נמשיך. הסוגיה הבאה בה יש לדון היא מה דין מודעות בחירות (גם באינטרנט) אשר מזוהות ביחס לגוף שפרסם אותם, במידה ואותו גוף מקיים זיקה למפלגה כזו או אחרת. סוגיה זו עולה בעניין שלפנינו, בגלל שמודעות הבחירות מטעם V15 ופרויקט 61 כוללות את שמם של גופים אלה.

40. אף סוגיה זו נדונה על ידי קודמי לתפקיד, השופט רובינשטיין ב-תב"כ 16/19. שם, הגישה הליכוד עתירה נגד מפלגת הבית היהודי ותנועה בשם קוממיות, בגין מודעות בחירות ברשת האינטרנט בהם נכתב כי הן מוגשות מטעם האחרונה. שם, טען הליכוד כי מדובר למעשה בתעמולה מטעם הבית היהודי, וכי לתנועת קוממיות "זיקה מהותית" למפלגה. גם קוממיות וגם הבית היהודי הכחישו קשר מעין זה. השופט רובינשטיין דחה את העתירה, תוך שהוא קובע (במשתמע) כי אם הייתה מוכחת זיקה בין תנועת קוממיות למפלגת הבית היהודי - פרסום המודעה ללא זיהויה עם האחרונה מהווה הפרה של חובת הזיהוי. זאת, בהתבסס על הכחשתן (שגובתה בתצהירים) של השתיים על קשר ביניהם.

41. עמדה זו מקובלת גם עליי. אזכיר, כי הרציונאלים שבבסיס חובת הזיהוי היא למנוע תעמולה לטובת מועמדים בבחירות שלא ניתן לשייכה לזה שלטובתו היא נעשתה הלכה למעשה. כאשר הבוחר נתקל במודעה מטעם מפלגה כזו או אחרת, הוא יודע לקחת את הדברים "בעירבון מוגבל", נוכח כך שברור כי לאותה רשימה אינטרס להיבחר מחדש. מנגד, כאשר לכאורה מדובר בתעמולה שלא מטעם מפלגה, אלא מטעם גוף לא מוכר לציבור או באופן לא מזוהה כלל, גובר הסיכוי כי הנאמר בה ייתפס על ידי ציבור הבוחרים כדברים אובייקטיביים. רציונאל זה יפה גם למודעה לא מזוהה כלל, וודאי שלמודעה שמזוהה עם גוף עלום. משכך, סבורני כי אם קיימת זיקה בין גוף שמפרסם

מודעה לטובת או לרעת לרשימת מועמדים כזו או אחרת, חובת הגילוי מסעיף 10 לחוק הבחירות מחייבת כי המודעה תכלול גם את שמה של אותה מפלגה או רשימת מועמדים, לפני העניין.

42. השאלה הבאה היא עד כמה חזקה הזיקה שיש להוכיח על מנת להקים חובה זו. בהקשר זה, יש להבחין בין מקרים שבהם הזיקה ברורה על פניה נוכח זיקה פרסונאלית (למשל, בין מועצת יש"ע המתחדשת לבית היהודי, נוכח העובדה שיו"ר הראשונה התמודד בבחירות המקדימות במפלגת הבית היהודי) או זהות הגוף המפרסם (למשל, הזיקה בין אתר הליכודניק שהגדיר את עצמו בתור "האתר הבלתי רשמי של תנועת הליכוד" לבין הליכוד, ראו: תב"כ 25/19). לבין מקרים, שהזיקה מוכחשת ואינה ברורה על פניה.

43. מקרים מעין אלה - בהם הזיקה מוכחשת ואינה ברורה על פניה - על מנת שיושב ראש הוועדה יקבע שקיימת זיקה כאמור, הנטל מוטל על העותר לצרף ראיות ברורות לזיקה האמורה; ויו"ר ועדת הבחירות המרכזית יכריע בשאלה בהתאם למאזן ההסתברויות. למותר לציין, כי חובת ההוכחה במקרים אלה - רובצת לפתחו של העותר, בבחינת "המוציא מחברו עליו הראיה". בהקשר זה, יש ליתן משקל לכך כי ההליך בפני יו"ר ועדת הבחירות הוא הליך שיפוטי-מנהלי, מעין בג"ץ בעניין דרכי תעמולה, המתנהל לרוב על בסיס תצהירים.

מן הכלל אל הפרט

44. האם הליכוד הצליח להוכיח זיקה בין המפלגות לבין הארגונים? תשובתי לכך, ובהתבסס על חומר הראיות שהונח לפניי, שלילית, באופן מובהק.

45. בתחילת הדברים, יצוין כי לא ארחיב בעניין זה, נוכח כך שהובא לידיעתי שבעת כתיבת החלטה זו, הגישה הליכוד בקשה לבית המשפט המחוזי בירושלים למחוק את הבקשה למתן צו מניעה. זאת, תוך קבלת עמדתו הלכאורית של השופט סגל כי לא נמצא "אקדח מעשן" המוכיח את הזיקה האמורה. ברי, כי בקשת המחיקה - משליכה אף על הזיקה לעניין חובת הזיהוי מסעיף 10 לחוק הבחירות. עם זאת, ולמען הסדר הטוב, אדון בזיקה שנטענה, כאמור - בקצרה.

46. ראשית, חלק הארי של הראיות שהובאו מבוססות על שמועות ופרסומים שונים בפייסבוק. אמנם, אנו מצויים בהליך מנהלי; אולם, גם בהליך מעין זה ספק רב אם "לייק" בפייסבוק, פרסום סטאטוס תמיכה של פעיל מפלגה ב-V15, או תמונה של פעיל מאחד מהארגונים עם יו"ר מפלגת העבודה, יכולים להוכיח את הזיקה הנדרשת.

47. שנית, יש לתת משקל לכך כי מטרתו המוצהרת של V15 (ועל כך נראה שגם הליכוד אינה חולקת) היא להחליף את השלטון הנוכחי. נראה לי שהזיקה הנדרשת בהתאם לחובת הזיהוי בסעיף 10 היא לרשימת מועמדים ספציפית, ולא כנגד השלטון הנוכחי, או למצער - בעד גוש "השמאל-מרכז". ברי, כי קביעה שחובת הזיהוי חלה על צבר מפלגות מעלה מספר תהיות בנוגע לאפקטיביות הסעד (שהמפלגות העלו בפניי במהלך הדיון שקיימתי במעמד הצדדים): למשל, מדוע העתירה לא הוגשה נגד מפלגות אחרות מגוש "השמאל מרכז" לכאורה, כדוגמת מפלגת יש עתיד או הרשימה המשותפת? והרי, גם מפלגות אלה יכולות להרוויח ממצביע שמודעות הבחירות של V15 שכנעו אותו, ומחפש רשימת מועמדים מגוש "השמאל מרכז" להצביע לה.

48. שלישית, כאמור, הן המפלגות הן הארגונים הכחישו באופן קטגורי כל קשר ביניהם, ולקשרים שכן קיימים, ניתנו הסברים מספקים (שגובו בתצהירים). ברי, כי אין די בכך שפעיל כלשהו - בעבר או בהווה - במחנה הציוני או במרץ תומך או אף לוקח חלק בפעילויות של V15, פרויקט 61, או ארגון מולד. הזיקה צריכה להילמד, מקשר ארגוני ענף או מקשר בין ראשי המפלגות (או בכירים בהן) לבין אותם ארגונים. קשר זה, בשום אופן, לא הוכח, וכאמור - הנטל להוכחתו מוטל על הטוען לו.

49. בהקשר לזה, על הטוען לכך להוכיח זיקה עכשווית, ואין די בזיקת עבר. אין די בכך כי פעיל מסוים - או אף בכיר - באחד מהארגונים כיהן בעבר כחבר כנסת מטעם מפלגה (כפי שנטען ביחס למספר חברי כנסת הקשורים לארגון קול אחד). עתה, כשמדובר באנשים פרטיים, וככל שאינם מעורבים כבר בפעילות פוליטית של המפלגה מטעמה כיהנו חברי כנסת או בתפקידי מפתח (וכך הוצהר בפניי), מוקנית להם הזכות לעשות כרצונם. זאת, ללא שפעילותם תסונף תקציבית (או תחייב חובת זיהוי) בין הגוף במסגרתו הם פועלים עכשיו למפלגה במסגרתה פעלו בעבר. ברי, ההיגיון והשכל הישר אינם יכולים לסבול פרשנות אחרת.

50. בשולי הדברים, יצוין, כי במקרה דנא יש לתת משקל לכך שהליכוד ניסתה

"בדלת האחורית" לקרוא לתוך חובת הזיהוי מסעיף 10 לחוק הבחירות את כל האיסורים מחוק מימון מפלגות. הליכוד, גם לאחר צמצום הסעדים והגשת התביעה לבית המשפט המחוזי בירושלים, עמדה על מתן צו למניעת כל הפרסומים מטעם V15 ופרויקט 61. אולם, ככל והייתה מוכחת זיקה (שלא הוכחה), הצו שהיה ניתן הוא לחייב את אותם ארגונים לציין במודעות הבחירות לטובת איזה מפלגה נעשתה התעמולה. אמנם, וכפי שטענה הליכוד במהלך הדיון בפניי, מבחינה פורמאלית הצו הוא להסרת כל המודעות (ואז ניתן היה לפרסמן מחדש בציון המפלגות). אולם, שעה שמדובר בפגם נקודתי, ברי כי נפקותו של הצו שהיה יכול להינתן מוגבלת לזיהוי המודעות, ולא להסרתן המוחלטת.

סוף דבר

51. עתירה זו, שהחלה בקול תרועות רמות, מסתיימת היום בקול ענות חלוש. אמנם, בסופו של יום, במסגרת העתירה נדרשה הכרעה לגופה. אולם - חלקה העיקרי (ביחס לסוגיית המימון) - נזנח על ידי הליכוד תוך כדי ההליך שבפניי; ובימים האחרונים - גם אותו חלק נזנח בהליך שהוגש לבית המשפט המחוזי בירושלים. מבחינה דיונית, אופן התנהלותה של העותרת, כפי שפורט בהחלטתי, מעלה את השאלה האם היה כלל מקום להגיש את העתירה מלכתחילה.

52. סוף דבר, העתירה נדחית. העותרת תישא בהוצאות בסך של 8,000 ש"ח לכל אחד מהמפורטים להלן: (1) המשיבות 2-1; (2) המשיבה 3; (3) המשיבים 4 ו-7; (4) המשיבה 5; (5) המשיב 6. וכן; בהוצאות לקופת המדינה בסך כולל של 8,000 ש"ח.

ניתנה היום, ג' באדר התשע"ה (22.2.2015).


 שלים גיבוראן
 שופט בית המשפט העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות
 המרכזית לכנסת ה-20