



ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת ה-20

القاضي سليم جبران
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט סלים ג'ובראן
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 27/20

העותרת: מפלגת עלה ירוק

נגד

המשיבים:

1. עיתון "הארץ"
2. ידיעות אחרונות
3. ישראל היום
4. NRG
5. וואלה
6. רשות השידור
7. חברת החדשות הישראלית בע"מ
8. ערוץ הכנסת
9. ערוץ 10
10. מכון דיאלוג בע"מ
11. מכון טלסקר TNS בע"מ
12. מכון מדגם בע"מ
13. מכון סמית יעוץ ומחקר בע"מ
14. מכון שריד בע"מ
15. מכון פאנלס פוליטיקס בע"מ
16. היועץ המשפטי לממשלה

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

החלטה

1. עניינה של עתירה זו בחובות המוטלות על עורכי ומפרסמי סקרי בחירות. האם על המשיבים 1-9 (להלן: גופי התקשורת) החובה לפרסם גם את שיעור התמיכה ברשימות המועמדים שאינן עוברות את אחוז החסימה? האם על המשיבים 10-15 (להלן: מכוני הסקרים) החובה לדגום בסקרים אף רשימות אלה? איזה נתונים צריכים האחרונים לשלוח לוועדת הבחירות המרכזית? אלו השאלות הנדרשות הכרעה בעתירה זו.

עמוד 1 מתוך 4

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 91950
العنوان: مجمع بن غوريون, أورشليم القدس, 91950

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

טענות הצדדים וההליך עד כה

2. לטענת העותרת, מפלגת "עלה ירוק", גופי התקשורת אינם מציגים את תוצאות הסקרים כמתחייב מהוראות סעיף 16ה(ב) לחוק דרכי תעמולה. תוצאות הסקרים שפרסמו גופי התקשורת, כללו על פי רוב את חלוקת המנדטים הצפויה לכל אחת מהרשימות המתמודדות לכנסת ה-20. בתוצאות אלו לא ניתנה התייחסות לשיעור התמיכה החזוי לרשימות שאינן עוברות לפי הסקר את אחוז החסימה והן צוינו, אם בכלל, כמפלגות שצפויות לקבל אפס מנדטים. יש לציין, שסעיף 81 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב] התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת) קובע כי אחוז החסימה שנדרשת מפלגה לעבור בכדי להיכנס לכנסת הוא 3.25% מסך הקולות הכשרים. לעמדת העותרת, אי-פרסום של מספר הקולות החזוי למפלגות שלא עברו את אחוז החסימה מהווה הפרה של חובת מפרסם ומשדר סקר לפרסם את התוצאות המלאות.

3. לטענת העותרת, מכוני הסקרים הפרו את חובתם לפי סעיף 16ה(ה) לחוק דרכי תעמולה היות שלא שלחו חלק ניכר מסקרי הבחירות לוועדת הבחירות המרכזית "בהקדם האפשרי", כמתחייב בחוק. עוד טוענת העותרת, כי בסקרים שכן נשלחו, לא הוצגו תוצאות הסקר כמתחייב לפי סעיף 16ה(ה) לחוק. בדומה לטענה שהושמעה ביחס לגופי התקשורת, העותרת טוענת שבעת שליחת התוצאות לוועדת הבחירות על מכוני הסקרים לציין את כל תוצאות הסקר לרבות שיעור התמיכה היחסי הצפוי למפלגות שאינן עוברות את אחוז החסימה. לגישת העותרת ההתעלמות ממידת הקרבה של המפלגות הקטנות לאחוז החסימה והצגתן כמי שמקבלות אפס קולות יוצרת תפיסה לפיה אין להן כל סיכוי ממשי להיבחר לכנסת. בכך נוצר לבוחר תמריץ מובנה להצבעה למפלגות גדולות ונפגע השוויון בבחירות, ובפרט בין מפלגות גדולות לקטנות.

4. רוב המשיבים הגישו תגובתם בנפרד, אך בשל הזהות בין הטענות ומשום שהדגשים העיקריים זהים, אלו יוצגו כמקשה אחת עבור גופי התקשורת ועבור מכוני הסקרים. גופי התקשורת טוענים כי פרסום תוצאות סקרים לפי חלוקת המנדטים עומד בהוראות סעיף 16ה לחוק דרכי תעמולה. עוד טוענים המשיבים, כי לעתים מוזכרות תוצאות מפלגות אשר על פי הסקר אינן עוברות את אחוז החסימה, ולכל הפחות, מוזכרות מפלגות אשר קרובות לעבור את אחוז החסימה. המשיבים 3 ו-4 מציינים בתגובתם הותירו את ההכרעה לידי יושב ראש ועדת הבחירות.

5. מכוני הסקרים סבורים כי העותרת מנסה להטיל עליהם מגבלות וחובות שאין להן

כל אחיזה בחוק. לשיטתם, בהעדר הגבלות מפורשות על דרך הצגת "תוצאותיו של הסקר", הם רשאים להציג את התוצאות בכל דרך שימצאו לנכון. מכוני הסקרים מציינים כי מטרתיהם ותכליתם של סקרים משתנות מסקר לסקר, והן נקבעות בהתאם למזמין הסקר. עוד, טוענים הם כי ההוראה להעביר לוועדת הבחירות את הסקרים "בהקדם האפשרי" אין משמעותה כי יש לעשות כן תוך 24 שעות.

6. לעמדת המשיב 16 (להלן: היועמ"ש), סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה קובע באופן מפורש וברור את חובות הגילוי החלות על הגופים העורכים המפרסמים והמשדרים סקרים. היועמ"ש מפנה לדברי ההסבר שנלוו להצעת החוק, המלמדים על תכלית ההוראה בסעיף 16 לחוק, לפיהם: "אין מקום ליצור הגבלות רבות מדי על פרסום סקרי בחירות". אשר לטענה בדבר פרסום תוצאות הסקרים, היועמ"ש סבור כי העותרת מבקשת לקרוא אל תוך הוראות סעיף 16 לחוק יותר מן האמור בו.

7. בהתאם לכך, סבור היועמ"ש כי ההסדר בחוק יוצר איזון ראוי בין חופש המידע וחופש הביטוי מחד לבין מידת ההגנה הנדרשת על הזכות לבחור ולהיבחר ועל האינטרס הציבורי לגבש עמדותיו ביחס למידת אמינותם של הסקרים, מאידך. משכך, לשיטתו, אין להטיל על מפרסמי ועורכי סקרים חובות גילוי נוספות מעבר לאלה המצוינות בחוק.

החלטת הביניים ותשובות הצדדים אליה

8. ביום 4.3.2015, החלטתי לדחות את טענת עלה ירוק לפיה יש לראות רק בסקרים שנערכו עם ציון כל רשימות המועמדים בתור סקרים שנערכו בשיטות סטטיסטיות מוכרות. בנוגע לטענה המרכזית – אופן פרסום תוצאות הסקרים – ביקשתי כי המשיבים יציגו עמדה מנומקת בה יפרטו את אופן הצגת התוצאות המלאות האפשרי לעמדתם.

9. חלק מגופי התקשורת טוענים שאין לחייבם לפרסם תוצאות ביחס למפלגות שלא עברו את אחוז החסימה משום שמדובר בדרישה מכבידה שאין לה אחיזה בדין. לשיטתם יש לקבוע בחקיקה רף ברור בכדי להחליט אילו מפלגות לכלול בתוצאות הסקר המפורסמות ואיזה לא. לעמדתם, כל עוד אין חקיקה שכזו, הרף הקובע הוא אחוז החסימה כפי שנקבע בסעיף 81 לחוק הבחירות לכנסת – 3.25% כאמור לעיל.

10. לדעת מרבית המשיבים, הטלת חובת התייחסות לכל המפלגות המתמודדות לכנסת בעת עריכת ופרסום סקרי בחירות טומנת בחובה קשיים רבים. ראשית, הטלת חובה לפרט את כל רשימות המועמדים תהפוך את הסקרים מאמצעי שתכליתו לתאר את

המצב האלקטוראלי הקיים לאמצעי שמשפיע ומשנה את המצב הקיים על ידי מתן פרסום עודף לרשימות שגודלן אינו מצדיק זאת. שנית, הכללת כל רשימות המועמדים עלולה לפגוע במהימנותם של הסקרים בשל יצירת בלבול או חוסר רצון לשיתוף פעולה בקרב הנסקרים. שלישית, דרישה זו תוביל לנטל כלכלי כבד על מכוני הסקרים ועלולה אף לצמצם את מספר הסקרים שיוזמנו וייערכו במהלך תקופת הבחירות.

11. המשיבים מסבירים כי תהליך הסקר כולל בתחילה איסוף של נתונים גולמיים ולאחר מכן נתונים אלה עוברים תהליך של עיבוד המאפשר להפיק את התוצאות הסופיות של הסקר. חלק ממכוני הסקרים סבורים כי אין לחייבם לשלוח לוועדה את הנתונים הגולמיים שהתקבלו בעת עריכת הסקר וזאת משתי סיבות עיקריות: ראשית, הצגתם אינה מהימנה ולא ניתן להסיק ממנה מסקנות סטטיסטיות בנוגע לדפוסי ההצבעה הצפויים. זאת, היות שהנתונים הגולמיים מהווים רק פרמטר אחד בנוסחת הניבוי שבה משתמשים מכוני הסקרים להפקת סקריהם בנוסף לפרמטרים אחרים כדוגמת הצבעתו של הנשאל בבחירות הקודמות. שנית, עיבוד התוצאות הוא תהליך הטומן בחובו את הידע המקצועי והייחודי של עורך הסקר. בשל כך פרסום התוצאות הגולמיות עלול להוביל לפגיעה בייחודיות הידע המקצועי וסודות המסחר של מכוני הסקרים.

12. בהתאם להחלטת הביניים, חלק מהמשיבים הציעו מתווים שונים שיאפשרו עריכה ופרסום של סקרים באופן שיאפשר במידה כזו או אחרת אזכור גם למפלגות שאינן צפויות לעבור את אחוז החסימה. המשיבים 5 ו-6 סבורים כי יש להעניק פרסום לרשימה הקרובה לאחוז החסימה. המשיבים 7 ו-8 מבקשים לדחות את העתירה אך מציעים לחלופין כי לאור אחוז החסימה הנוכחי שעומד על 3.25% יש לחייב פרסום של מפלגה אשר הסקר צופה לה 2.5% מקולות הבוחרים. המשיב 13 מציינ כי כבר כיום הוא מתייחס לאחוז היחסי שמקבלת העותרת על אף שאיננה עוברת את אחוז החסימה.

דיון והכרעה

אופן פרסום תוצאות הסקר

13. בנוגע לטענתה המרכזית של העותרת ביחס לאופן הצגת התוצאות בסקרי הבחירות - החלטתי לקבל את העתירה בחלקה, כמפורט להלן.

14. המונח העיקרי שמחייב פרשנות בעתירה זו הוא המונח "תוצאות הסקר" הנזכר בסעיף 16 לחוק דרכי תעמולה כחובה המוטלת על משדרי, מפרסמי ועורכי סקרים.

לגבי משדר הסקר (ובענייננו משיבים 1-9) קובע סעיף 16ה(ב) לחוק: "הראשון שמשדר לציבור על תוצאותיו של סקר בחירות ומי שמשדר כאמור בתוך 24 שעות מאז שתוצאות הסקר נמסרו לציבור לראשונה, יציין בצד התוצאות את כל אלה:..." (ההדגשות שלי ט.ג.'). ביחס למפרסם סקר בכתב קובע סעיף 16ה(ג) לחוק: "המפרסם בכתב לציבור על תוצאותיו של סקר בחירות כאמור בסעיף קטן (ב), יפרט, נוסף על האמור באותו סעיף קטן, גם את השאלות שנשאלו בסקר" (ההדגשות שלי ט.ג.'). ביחס לעורך סקרי בחירות (ובענייננו משיבים 10-15) קובע החוק: "העורך סקר בחירות בשיטות סטטיסטיות מוכרות, המיועד לפרסום בכתב או לשידור לציבור, ישלח העתק של תוצאות הסקר לוועדת הבחירות המרכזית, בהקדם האפשרי, לעיון כל דורש, עם הפרטים האלה באשר לסקר:..." (ההדגשות שלי ט.ג.').

15. העותרת סבורה כי פרשנות נכונה למונח "תוצאות הסקר" כוללת את התוצאות המלאות של הסקר לרבות שיעור התמיכה בכל המפלגות שלא עברו את אחוז החסימה. לעומת זאת, רובם ככולם של המשיבים סבורים כי משמעות המונח תוצאות הסקר היא ההתפלגות הצפויה של מנדטים בין רשימות המועמדים אשר מסתכמת במאה ועשרים מנדטים. לדידם, אין כל חובה חוקית לציין בתוצאות הסקר גם מפלגות שאינן עוברות את אחוז החסימה. עמדה אחרונה זו אין בידי לקבל.

16. כמו כל מושג המופיע בדבר חקיקה, את המונח תוצאות הסקר יש לפרש על פי לשונו ותכליתו. בחינה פרשנית של מונח בחוק דרכי תעמולה יש לפרש ראשית לפי התכליות הכלליות של דיני הבחירות, לאחר מכן לאורן של תכליות החוק עצמו, ולבסוף, בהתאם לתכליות העומדות בבסיסו של הסעיף הספציפי ובענייננו סעיף 16ה. כל זאת, כמובן, בכפוף ללשון המונח עצמו (ראו: פ"מ 1/20 צגה מלקו (26.1.2015)). נתחיל מהתכליות הכלליות של דיני הבחירות ומתכליותיו של חוק דרכי תעמולה.

תכלית הבחירה החופשית

17. יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-16, השופט מ' חשין עמד ב-תב"מ 23/01 טיעת ישראל אחת נ' אינטרנט מעריב (5.2.2001) על היסודות העיקריים שבלעדיהם לא תיתכנה בחירות ראויות בדמוקרטיה ולפיהן יש לפרש את תכליתם של דיני הבחירות. היסוד הראשון עליו עמד הוא זכות הבחירה החופשית המוקנית לכל אישה ואיש לבחור ברשימת מועמדים שהם חפצים ביקרה כפי שמעוגן בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת. במקרה המונח לפניי נדמה כי ההתעלמות הכמעט מוחלטת של גופי התקשורת ומכוני הסקרים

ממצבה האלקטוראלי של העותרת, עלול לפגוע בחופשיות שבבחירות. בחירות חופשיות משמען בין השאר חופש מידע ושקיפות שמאפשרים לכל בוחר ובוחרת לקבל החלטה מושכלת ורציונלית לגבי המפלגה בה ברצונם לבחור. אי הכללתן בתוצאות הסקרים של רשימות מועמדים שאינן עוברות את אחוז החסימה ובפרט רשימות מועמדים אשר זכות לתמיכה אלקטוראלית בלתי מבוטלת מקשה על המצביעים הפוטנציאלים של אותה רשימת מועמדים לקבל החלטה רציונלית האם להעניק לה את קולם.

18. כך למשל, מהעתירה המונחת לפנינו עולה כי העותרת צפויה על פי הסקרים, שכן סקרו אותה, ליותר מ-1% מקולות המצביעים אשר מהווים כמה עשרות אלפי בוחרים. ניתן לטעון כי מאחר שאחוז החסימה גבוה בהרבה מ-1% ועומד על 3.25% מקולות הבוחרים, ממילא ציון אחוז התמיכה לו זוכה העותרת לא יועיל לה ואף יגרום אולי לאלו שכן התכוונו להצביע לה להימלך בדעתם.

19. נדמה לי שטענה זו איננה נכונה משתי סיבות: ראשית, המצב כיום הוא שהעותרת ורשימות מועמדים כדוגמתה אינן מאוזכרות כלל בסקרים או מוזכרות ככאלו הזוכות לאפס מנדטים. מצב דברים זה אינו מאפשר לבוחר להצביע באופן מושכל כאשר הוא אינו יודע מהם סיכוייה של הרשימה לעבור את אחוז החסימה.

20. שנית, נדמה שהטענה לפיה הרשימות הקטנות רק ייפגעו מציון אחוזי התמיכה הצפויים להם היא בבחינת לעג לרש. במצב הדברים הנוכחי מפלגות אלו לא זוכות כלל לאזכור בסקרים או לכל היותר מצוינות ככאלו הזוכות לאפס מנדטים. עקב כך התמונה שמצטיירת בפני הבוחר הפוטנציאלי היא במקרה הטוב עמומה ביחס לסיכויי המפלגה; ובמקרה הרע - מוטעית לפיה המפלגה איננה זוכה לתמיכה בכלל. דומני, שמדברים אלו יוצא שהתעלמות מוחלטת בסקרים, מרשימות מועמדים שאינן עוברות את אחוז החסימה, פוגעת בתכלית של בחירות חופשיות.

תכלית השוויון

21. התכלית השנייה שלאורה יש לפרש את דיני הבחירות בכלל ואת הוראות חוק דרכי תעמולה בפרט היא הזכות לשוויון. ב-תב"כ 17/20 רשימת "ובזכותן" נ' יום ליום תקשורת בע"מ (18.2.2015) עמדתי על כך שעיקרון השוויון בכלל, ובין רשימות המועמדים בפרט, הוא עיקרון העל שבדיני הבחירות (שם, בפס' 16).

22. עקרון זה, לפיו ההתמודדות בבחירות לכנסת נדרשת להתבצע באופן שוויוני,

עמוד 6 מתוך 18

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 91950

العنوان: مجمع بن غوريون، أورشليم القدس، 91950

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

עוגן כהוראה חוקתית על-חוקית, בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת. סעיף זה קובע כי הכנסת תבחר בבחירות שוות, ופורש עוד בראשית המדינה, על ידי בית משפט זה:

”אם עקרון השוויון שבסעיף 4 משתרע גם על הזכות להיבחר, הוא חייב להתבטא גם בשוויון הסיכויים של רשימות המועמדים השונות המתחרות בבחירות לכנסת...בדרך זו מתגשם גם רצונו של הבוחר הבודד המצביע בעד הרשימה. פרשנות המלמדת גם זאת מהוראות השוויון שבסעיף 4 עולה בקנה אחד עם עקרון היסוד של שוויון הכל בפני החוק. ליתר דיוק, הוא מיישם את העקרון הכללי הזה, בחינת אמנציה ממנו, בשטח המיוחד של דיני הבחירות”. (השופט לנדוי ב-בג”ץ 98/69 ברגמן נ’ שר האוצר ואח’, פ”ד נג(1) 693, 698 (1969)).

23. בהקשר זה, יש לדחות את טענת חלק מהמשיבים כפי שהועלתה בדיון שקיימתי במעמד הצדדים, על פיה עיקרון השוויון “זר” לסעיף 16 לחוק הבחירות. עיקרון השוויון בבחירות הוא, כאמור, עיקרון חוקתי המעוגן בחוק-יסוד: הכנסת ומקרין על אחד מסעיפי החוקים הנוגעים לדיני הבחירות. ב-בג”ץ 689/92 זוילי נ’ יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת השלוש עשרה (2.4.1992). עמד השופט, כתוארו אז, א’ ברק, על חשיבותו של עקרון השוויון בבואנו לפרש את הוראותיו של חוק דרכי תעמולה:

עיקרון זה חל לעניין כל היחסים בין בני האדם. הוא חל במיוחד במאבק הבחירות. משמעותו הבסיסית הינה, כמובן, כי לכל אחד יהיה קול אחד. משמעותו הנוספת היא, כי לכל מתחרה יהיה שוויון בסיכויים בהתמודדות על קולו של הבוחר. שוויון הסיכויים משמעותו שוויון ההזדמנות והסיכויים בין כל הרשימות כולן, המתחרות בבחירות, בינן לבין עצמן. על-כן יש להשיג שוויון הסיכויים בין רשימה גדולה לבין רשימה קטנה; בין רשימה, המיוצגת בכנסת היוצאת, לבין רשימה, שאינה מיוצגת בכנסת היוצאת (ההדגשות שלי – ס.ג.).

24. גם השופט, כתוארו אז, א’ רובינשטיין עמד על חשיבותו של ערך השוויון במערכת הבחירות ובפרט שוויון בין מפלגות גדולות לקטנות ב-תב”כ 18/19 רשימת הירוקים נ’ שידורי קשת (6.1.2013):

”ערך השוויון, וגם לא פחות, ערך ההגינות, מצדיקים כי יינתן יחס ראוי לכלל הרשימות המתמודדות בבחירות לכנסת באמצעי התקשורת” (שם, בפס’ יא.).

25. העתירה שמונחת לפניי מעלה סוגיה של חוסר שוויון בין רשימות מועמדים אשר

צפויות לעבור את אחוז החסימה ומוצגות דרך קבע בסקרים לבין רשימות שאינן צפויות לפי הסקרים לעבור את אחוז החסימה ועל כן אינן מוזכרות בהם. ערך השוויון בין רשימות המועמדים מחייב אותנו להעניק, בגבולות החוק, הזדמנות שווה לכולן: לרשימות הקטנות, ולרשימות הגדולות. לרשימות המועמדים שנבחרו לכנסת, ולרשימות המועמדים שלא נבחרו לכנסת או שהוקמו זה עתה. זכות זו לשוויון מחייבת גם התייחסות ראויה לכלל המפלגות המתמודדות בבחירות באמצעי התקשורת.

26. המדיניות בה נוקטות המשיבות, לפיה אין כל אזכור של הרשימות שאינן עוברות את אחוז החסימה, איננה שוויונית. מציאות זו מייצרת או עלולה לייצר "מעגל קסמים" או אף "מעגל שוטים". אסביר. רשימת מועמדים שאינה עוברת את אחוז החסימה לא מוזכרת בסקרים כלל ועל ידי כך נפגעים משמעותית סיכוייה להצליח לעבור עתה ובעתיד את רף אחוז החסימה. חוסר השוויון במצב הנוכחי הינו כפול:

27. ראשית, בעוד שרשימות אשר עוברות את אחוז החסימה זוכות לפרסום ציבורי ולהתייחסות קבועה מצד גופי התקשורת ומכוני הסקרים, אלה שאינן עוברות את הרף לא זוכות בכלל לתהודה ציבורית. כך, וגם אם אין זו הכוונה, ניתן להניח בבטחה כי החשיפה התקשורתית מגדילה את כוחן של הרשימות הגדולות, ומנגד – מחלישה את כוחן של הרשימות הקטנות.

28. שנית, הרשימות שעוברות את אחוז החסימה מקבלות ביטוי לכוחן האלקטוראלי היחסי בדמות מספר מנדטים צפוי. לעומת זאת, הרשימות שאינן עוברות את הסף מוצגות, אם בכלל, כמקשה אחת הזוכה לאפס מנדטים, בלא כל ציון להבדלים בכוחן האלקטוראלי של הרשימות עצמן. זאת, על אף שייתכנו פערים של רבבות רבות של קולות בין הרשימות שאינן עוברות את אחוז החסימה. נראה, וניכר בהתאם לסקרים שאכן כך המצב, כי בעוד רשימות מסוימות זוכות לתמיכה נמוכה – מאות או אלפי קולות, מפלגות "קטנות-גדולות", צפויות בהתאם לסקרים, לזכות בעשרות אלפי קולות. וכך גם היה, הלכה למעשה, בבחירות לכנסת ה-20, ועל כך אעמוד מיד.

29. אני סבור, כי במציאות הנוכחית בה מרבית מכוני הסקרים וגופי התקשורת אינם נותנים ולו ביטוי חלקי בסקרים לרשימות שאינן עוברות את אחוז החסימה, מתקיים חוסר שוויון מהותי בין שני סוגי הרשימות. נדמה שניתן להקיש מחוק מימון מפלגות התשל"ג-1973 (להלן: חוק מימון מפלגות) על הסדר מאוזן יותר אשר למרות פגיעתו בשוויון הפורמאלי איננו עולה לכדי פגיעה בשוויון במובנו המהותי. חוק מימון מפלגות

אמנם קובע את גובה המימון של מפלגה ביחס ישר למספר המנדטים שלה ובכך יוצר חוסר שוויון פורמאלי בין רשימות גדולות וקטנות. עם זאת, סעיף 2(א) לחוק מאפשר החזר הוצאות בחירות לרשימות שזכו בלמעלה מ-1% מהקולות הכשרים בבחירות אך לא משתתפות בחלוקת המנדטים שכן לא קיבלו קולות בסך העובר את סף החסימה החוקי. בכך חוק מימון מפלגות, גם אם איננו יוצר הסדר של שוויון פורמאלי, נותן ביטוי, הכרה ותמיכה כלכלית גם לרשימות שאינן עוברות את אחוז החסימה.

30. בדומה, חוק דרכי תעמולה קבע חוסר שוויון פורמאלי בנוגע לזמני השידור למשדרי התעמולה שיוענקו לרשימות המועמדים בהתאם לגודלן (ראו: סעיף 15א(ב) לחוק דרכי תעמולה). חברי, השופט א' רובינשטיין, סבר כי על מנת להקטין חוסר שוויון זה, מן הראוי כי רצף השידורים ייקבע בשיטה שוויונית – הגרלה, ולא יינתן כעבר למפלגות הגדולות האפשרות לבחור היכן תשדיריהן ישוּבצו (ראו: החלטתו בעניין זה מיום 31.12.2012). ודוק; אף אני, בדומה, בחרתי ללכת באותו המתווה בבחירות הנוכחיות לכנסת ה-20 (ראו: החלטתי בסוגיה זו מיום 3.2.2015). סבורני, שמדברים אלו עולה כי התעלמות מוחלטת בסקרים מרשימות מועמדים שאינן עוברות את אחוז החסימה, פוגעת בתכלית של בחירות שוויוניות.

תכליות סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה

31. עד כה בחנתי את פרשנות המונח "תוצאות הסקר" בהתאם לתכליות החוק הרלוונטיות לענייננו ודיני הבחירות. בחינה זו העלתה כי גם מעקרון הבחירה החופשית וגם מעקרון השוויון נגזרת המסקנה שיש להעניק ביטוי מסוים בסקרים גם למפלגות שאינן עוברות את אחוז החסימה. כעת אעבור לפרש את המונח "תוצאות הסקר" בהתאם לתכליותיו הספציפיות של סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה.

32. "סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה קובע הגבלות והוראות שונות בנוגע לסקרים העוסקים בבחירות לרשויות המקומיות ולכנסת. החובה המרכזית במסגרת סעיף זה היא חובת הגילוי, ובין היתר סקר בחירות חייב לכלול את שם מזמין הסקר, עורך הסקר, תאריך ביצועו, מספר המשתתפים ואוכלוסיית המחקר" (תב"כ 36/20 לוי נ' קול ישראל (11.3.2015) (להלן: עניין לוי)). תכלית ההוראות שבסעיף 16 לחוק דרכי תעמולה ברורה, והיא – "שהציבור יוכל לשקול את אמינותם של הסקרים ולבחנם בצורה מושכלת" (מתוך הצעת החוק 3131 תיקון מספר 22 במסגרתו הוסף ביום 17.6.2002 סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה; ראו גם: תר"מ 231/20 ליבר נ' בריח (19.12.2013)).

חשיבותו של הסעיף היא במניעת הטעייה של הציבור באמצעות שימוש בסקרי בחירות (ראו: תר"מ 153/20 גוב ארי נ' כהן (10.10.2013)).

33. כך, שתי תכליות מונחות בבסיסו של סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה: (1) גילוי נתונים במטרה למנוע הטעיית הבוחרים; (2) מתן האפשרות לבוחר לכלכל את הצבעתו באמצעות מצבן וסיכוייהן של רשימות המועמדים השונות ברגע נתון. סעיף 16 לחוק מבקש להגשים תכליות אלה, תוך פגיעה מינימאלית ככל האפשר בחופש הביטוי, בסודות מסחריים, והפררוגטיבה המוקנית למשדרי, מפרסמי, ועורכי סקרי הבחירות.

פרשנות המונח "תוצאות סקר" בהתאם לתכליות הנ"ל

34. אם כן, השאלה שעלינו לשאול את עצמנו היא האם פרסום תוצאות סקרים מבלי לציין את החלק היחסי בקולות, בו זכתה רשימת מועמדים שאינה עוברת את אחוז החסימה, מאפשר לשקול בצורה מושכלת את אמינות הסקר ולמנוע הטעייה של הציבור? התשובה לכך איננה פשוטה.

35. בהחלטת הביניים, כבר קבעתי שהעותרת לא הוכיחה את טענתה כי סקרים שאינם כוללים את כל המפלגות לא נעשו לפי שיטות סטטיסטיות מוכרות (שס, בפס' 2). מכאן שאני סבור שגם סקרים שאינם כוללים (בשלב עריכת הסקר או בשלב התוצאות) את כל המפלגות יכולים בהחלט להיחשב כסקרים אמינים מבחינה סטטיסטית. טענה זו של העותרת, ממילא, לא הוכחה.

36. עם זאת, מטרתם של עריכת סקרים היא גם להפוך את הציבור לכמה שיותר מיודע ולשרטט בפניו את המפה הפוליטית כהווייתה נכון ליום עריכת הסקר. ב-תב"כ 10/20 חדו"ש נ' תחנת רדיו "קול ברמה" (3.2.2015) עמדתי כבר על החשיבות הרבה הקיימת במתן מידע מלא, ככל הניתן, לציבור. מצביעים אלו "ממשים את זכותם החוקתית להשפיע על הרכב הכנסת באופן מיטבי, ועל כך יש רק לברך" (שס, בפס' 14). אי הכללתן של מפלגות שאינן עוברות את אחוז החסימה אולי אינה מגיעה כדי הטעיית ציבור הבוחרים אך היא בהחלט חוטאת למטרתו של הסקר כאמצעי שמטרתו לספק לבוחרים מידע, כמה שיותר מלא, ביחס לרשימות המועמדים המתמודדות בבחירות.

37. רבים מן המשיבים הפנו בתשובתם לדברי ההסבר לתיקון מספר 22 לחוק דרכי תעמולה שם נאמר כי "בדומה למדינות מערביות רבות, אין מקום ליצור הגבלות רבות מדי על פרסום סקרי בחירות...". אכן משפט זה לכאורה מתיישב עם עמדת המשיבים

לפיה אין לחייבם לפרסם את התוצאות המלאות של סקרי הבחירות. עם זאת אני סבור שקריאה של משפט זה בהקשר הרחב שבו הוא נכתב, איננה מתיישבת עם עמדת המשיבים ואולי אף תומכת בעמדת העותרת. אסביר.

38. בהסבר להצעת החוק נכתב בנוסף כי "אין מקום ליצור הגבלות רבות מדיי על פרסום סקרי בחירות המהווים דרך להעברת מידע לציבור, המסייע לגבש עמדות לקראת בחירות ולממש את חופש המידע חופש הביטוי והזכות לבחור ולהיבחר" (ההדגשות שלי, ט.ג.). עולה מדברי ההסבר כי התכלית שבפרסום הסקרים היא בין שאר לסייע לציבור לגבש את עמדותיו, לממש את חופש המידע, וכן את זכות הציבור לדעת ולממש את הזכות לבחור ולהיבחר. לטעמי, חוסר ההתייחסות בסקרים למפלגות שאינן עוברות את אחוז החסימה פוגע בכל שלוש התכליות הללו.

39. קשה להעלות על הדעת שהמחוקק התכוון לכך שפרסום מלא של תוצאות הסקר מהווה "מגבלה רבה מדי". נדמה יותר, כי דברים אלה כווננו להטלת חובות גילוי נוספות מעבר לאלו המצוינות בסעיף 16 לחוק (לדוגמה: זהות מזמין ועורך הסקר, תאריך עריכת הסקר, גודל המדגם ההתחלתי, ועוד). לתפיסתי, מתן התייחסות בתוצאות הסקרים, למפלגות שלא עוברות את אחוז החסימה, איננו מהווה פרט נוסף שיש חובה לגלותו בנוסף לתוצאות הסקר, אלא המדובר בתוצאות הסקר עצמן.

40. גם מדברי ההסבר לתיקון מס' 23 לחוק דרכי תעמולה מיום 14.11.2006 עולה כי רצון המחוקק מתיישב יותר עם עמדת העותרת מאשר עם עמדת המשיבים:

"תוצאות הסקרים נתפסות בקרב הציבור כניבוי מדויק של תוצאות הבחירות, ויש בהן כדי להטעותו. התחום העיקרי שבו ניכרת ההשפעה המטעה של סקרים היא בניבוי הקשור לאחוז החסימה. אף כי טעות הדגימה, כאמור לעיל, עולה על אחוז החסימה העומד כיום על 2% מהקולות הכשרים, תוצאות הסקר עצמן יוצרות לעיתים הלך רוח המוביל להתממשות הניבוי בסקר". [אחוז החסימה כיום עומד, כאמור, על 3.25%, ההדגשות שלי ט.ג.].

41. מהאמור עולה כי בכל הנוגע לניבוי הקשור באחוז החסימה, לסקרים עלולות להיות השפעות מטעות ואף הרות גורל לאותן רשימות המתנדנדות או לא עוברות את אחוז החסימה. נראה כי המחוקק חשש מכך שבמקום שהסקרים ישקפו את דפוסי ההצבעה, הסקרים ייצרו הלכה למעשה מציאות בנוגע לדפוסים אלה. ודוק; אזכיר, כי לשיטתי, עיקרון השוויון בין רשימות המועמדים בבחירות, מבקש למנוע מצב מעין זה

בדיוק. דברי הסבר אלה, המשקפים את רצון המחוקק ותכליתו הסובייקטיבית של סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה, מחזקים את הצורך לנהוג בשקיפות מרבית בכל הנוגע לפרסום כוחן היחסי של רשימות המועמדים, בדגש על אלה המתקרבות לאחוז החסימה.

42. טענה נוספת שחזרה על עצמה בתגובות המשיבים נגעה להבחנה שיש לערוך לשיטתם בין נתונים לתוצאות כעולה מהוראות סעיף 16 לחוק. בסעיף 16ה(ה)(2) נקבע כי עורך סקר ישלח לוועדת הבחירות את תוצאות הסקר ובנוסף יכלול "מידע על השיטה שהשתמשו בה כדי לאסוף את הנתונים שמהם הופקו תוצאות הסקר" בין השאר נדרש לספק נתונים בנוגע לשיטת הדגימה, גודל המדגם היחסי וסוגי האוכלוסייה שנדגמו. לעמדת המשיבים, כפי שחודדה במהלך הדיון שקיימתי במעמד הצדדים, שיעור התמיכה ומידת הקרבה לאחוז החסימה של רשימות שלא עברו את אחוז החסימה לפי הסקר, מהווים חלק מהנתונים שמהם הופקו תוצאות הסקר ואין מדובר בתוצאות הסקר עצמן.

43. אין בידי לקבל גישה זו. ייתכן שהמשיבים צודקים בעמדתם לפיה אין מחובתם לפרסם את הנתונים שמהם הופקו תוצאות הסקר אך ממילא אין אנו דורשים זאת מהם. הנתונים שמהווים למעשה את התוצאות הגולמיות של הסקר עוברים תהליך עיבוד שרק בסופו יכולים מכוני הסקרים לקבוע את התפלגות הקולות הצפויה בבחירות. ברי, כי הרגע בו הופכים נתוני הסקר לתוצאות הסקר הוא הרגע שבו ניתן לקבוע את התפלגות ההצבעה לרשימות באחוזים. לאחר שידוע מהם אחוזי התמיכה שקיבלה כל רשימת מועמדים, ניתן להמיר את האחוזים לחלוקה למנדטים. אינני סבור, שרק התפלגות המנדטים לבדה מהווה את תוצאות הסקר ולעמדתי יש לסווג כחלק מ"תוצאות הסקר" כבר את השלב בו נודעת התפלגות ההצבעה באחוזים.

44. תימוכין לעמדה זו ניתן למצוא גם בסעיף 84(א)(1) לחוק הבחירות לכנסת, המורה כי ועדת הבחירות המרכזית תפרסם לאחר ספירת הקולות, בין היתר את "מספר הקולות הכשרים שנמסרו לכל אחת מרשימות המועמדים" (ס"ק 1) וכן את "מספר המנדטים שבהם זכתה כל אחת מרשימות המועמדים" (ס"ק 3). בהתאם, ב"תוצאות האמת של הבחירות לכנסת ה-19 – תוצאות ארציות" שהתפרסמו באתר הרשמי של ועדת הבחירות המרכזית, ניתן למצוא את תוצאות הבחירות גם במנדטים וגם באחוזים. לדוגמא, ביחס לעותרת, מפלגת "עלה ירוק", מפורסם בתוצאות האמת בבחירות לכנסת ה-19 כי המפלגה זכתה ב-43,734 קולות המהווים 1.15% מכלל הקולות הכשרים. לצד זה מצוין כמובן כי המפלגה לא עברה את אחוז החסימה וקיבלה אפס מנדטים.

45. טענה נוספת שנשמעה היא שסעיף 16ה(ב) וסעיף 16ה(ה) (2) לחוק דרכי תעמולה מהווים רשימה סגורה של פרטים שיש למסור בנוסף לתוצאות הסקר. בהתאם לכך הם סברו שלא ניתן לקרוא לתוך הוראות החוק חובות גילוי נוספות בדרך הפסיקה. כעולה מדבריי עד לנקודה זו, ברי כי לא אוכל לקבל אף את טענה זו. התייחסות לשיעורי התמיכה במפלגות שמתקרבות לאחוזי החסימה אינם פרט או מידע הנוסף לתוצאות הסקר, שהרי מדובר בחלק אינטגרלי מתוצאות הסקר עצמן. בשל כך אינני נדרש כלל להכריע בשאלה האם חובות הגילוי המופיעות בסעיף 16ה מהוות רשימה סגורה אם לאו.

סיכום ביניים

46. עד כה הצגתי את הנימוקים שהובילוני למסקנה כי לפרש את המונח "תוצאות הסקר" כתוצאות הכוללות גם התייחסות לרשימות מועמדים שאינן צפויות לעבור את אחוזי החסימה. עם זאת, אני סבור שיש ממש בטענת המשיבים לפיה אזכור כל הרשימות המתמודדות לכנסת בסקרי הבחירות תיצור הכבדה לא רצויה על גופי התקשורת. יש טעם בטענה זו, וקשה להלום פרשנות על פיה בכל סקר יש לכלול בתוצאותיו את כל הרשימות. כפי שטענו חלק מהמשיבים – קיימת אפשרות תיאורטית שיתמודדו בבחירות מסוימות עשרות רבות או מאות של רשימות, ואז – הלכה למעשה – לא תהיה אפשרות להציג את כולן בסקר מבלי להקדיש לכך זמן שידור בלתי סביר.

47. על כן, נדמה שהדין הראוי בהקשר זה צריך לחייב את גופי התקשורת לפרסם את שיעורי התמיכה אך ורק ביחס לרשימות מועמדים שזוכות לשיעור תמיכה משמעותי. כפי שציינתי לעיל, סעיף 2(א) לחוק מימון מפלגות מאפשר החזר הוצאות בחירות, למפלגות שזכו בלמעלה מ-1% מהקולות ולא הצליחו לעבור את אחוזי החסימה. שיעור זה, העומד על 1% של תומכים מבין כלל המצביעים, נדמה בעיני כרף ברור, סביר והוגן לשרטוט קו הגבול אשר ממנו ואילך יש לציין את שיעור התמיכה לו זוכה מפלגה שאינה עוברת את אחוזי החסימה, במסגרת סקר בחירות.

48. כך, תוצאות הסקרים בגופי התקשורת יוצגו באופן הבא: רשימות המועמדים שעברו את אחוזי החסימה לפי הסקר יציגו לפי חלוקה למנדטים אשר סכומה יהיה מאה ועשרים. נוסף על כך יציגו כחלק מתוצאות הסקר גם שיעורי התמיכה היחסיים באחוזים להם זכו רשימות שלפי הסקר מקבלות לפחות 1% של תמיכה. למותר לציין, כי ככל שעורכי הסקרים מבצעים התאמות כאלה ואחרות לכמות המצביעים נוכח תת דגימה של מגזר מסוים באוכלוסייה, התאמות מעין אלה יש לבצע אף לאותן רשימות שזכו לפי

הסקר בלמעלה או ב-1% מהקולות (ככל שהתאמה מעין זו לא מתבצעת כבר כעת, אף שסבורני כי היא כן). כל זאת, כמובן, בהתאם לשיקול דעתם המקצועי של הסוקרים.

49. נדמה שניתן להקיש מתכליתו של סעיף 2(א1) לחוק מימון מפלגות על הפירוש הנכון של סעיף 16ה לחוק הבחירות. בשני ההסדרים הללו אנו נדרשים לערוך איזון מסוים בין זכותן של רשימות מועמדים קטנות לשוויון לבין האינטרס שבמניעת ריבוי של מפלגות זעירות אשר עלולות לנצל את ההטבות שניתנות בבחירות. בחוק מימון מפלגות הניצול עלול להתבטא בהקמת מפלגה כדי ליהנות מכספי ציבור ולכן המחוקק קבע "רף רצינות" העומד על 1% מכלל המצביעים. במקרה דנן, לכאורה, הניצול של מפלגות זעירות את דיני הבחירות עלול להתבטא בהקמת מפלגות אך ורק לשם המטרה של השגת פרסום וחיפה באמצעות פרסומן בסקרי בחירות.

50. ודוק; אינני סבור שקביעתי הנ"ל מכבידה על גופי התקשורת יתר על המידה. הראיה הניצחת לכך מצויה בתוצאות האמת בבחירות לכנסת ה-20, בהן, רק שתי רשימות מועמדים לא עברו את אחוז החסימה אך קיבלו למעלה מ-1% מקולות המצביעים: העותרת ורשימת המועמדים "יחד – העם איתנו בראשות אלי ישי". זאת, כאשר האחרונה הוצגה גם כך במרבית הסקרים בבחירות האחרונות. רשימת המועמדים שקיבלה את מספר הקולות הרב ביותר אחרי שתי אלה, "הרשימה הערבית", זכתה רק לכ-0.1% מכלל הקולות. דהיינו, מבחן המציאות מלמד כי הלכה למעשה קביעתי אינה מכבידה באופן משמעותי על גופי התקשורת.

51. מסקנתי נתמכת אף בתוצאות האמת של הבחירות לכנסת ה-19, מהן עולה כי רק שלוש רשימות זכו ליותר מ-1% של תמיכה אך לא עברו את אחוז החסימה. סבורני, כי אין בהצגת התמיכה במספר מועט של רשימות מועמדים – שתיים בבחירות הנוכחיות ושלוש בקודמות – כדי להוות נטל כלכלי משמעותי של המכונים או גופי התקשורת. ודאי לא באופן המצדיק פגיעה בעיקרון החוקתי של שוויון בין רשימות המועמדים בבחירות.

שליחת תוצאות הסקרים לוועדת הבחירות המרכזית

52. ביחס למכוני הסקרים אני סבור כי ראוי שתוצאות הסקר שישלחו לוועדת הבחירות יהיו מפורטות כמה שניתן ויהיו מקיפות יותר מאלו שיפורסמו וישודרו באמצעי התקשורת. ההבדל בין גופי התקשורת למכוני הסקרים נעוץ בשני טעמים:

53. ראשית, חובות הגילוי שנקבעו ביחס לעורכי הסקרים הן הנרחבות ביותר בסעיף

16ה ועולות על החובות שמוטלות על מפרסמי ומשדרי סקרים. "לעומת הנתונים הנדרשים בפרסום הסקר, סעיף 16ה(ה) לחוק הבחירות קובע חובת גילוי רחבה יותר ביחס לנתונים שעל עורך הסקר לשלוח לוועדת הבחירות המרכזית. זאת, למען הגשמת חובת הגילוי כאמור. וכן, מתוך מטרה שאותם אלה שמעוניינים להתעמק בנתוני הסקר – שיטת הדגימה, גודל המדגם ההתחלתי, השאלות שנשאלו הנסקרים, וכיו"ב - יוכלו לעשות כן" (עניין לוי, בפס' 12).

54. אמנם, כאמור, אינני סבור כי התייחסות לרשימות שאינן עוברות את אחוז החסימה מהווה "חובת גילוי" אלא חלק מתוצאות הסקר. אך עדיין נדמה לי שחובת הגילוי הנרחבת שמוטלת על מכוני הסקרים יכולה ללמדנו גם על חובתם לפרסם את תוצאות הסקר במידה נרחבת ומפורטת יותר מזו המצופה מגופי התקשורת.

55. שנית, בעוד פרסום ושידור של כל הרשימות המתמודדות לכנסת מהווה כאמור עול משמעותי על גופי התקשורת, אזכור של שיעורי התמיכה ברשימות שאינן עוברות את אחוז החסימה בתוצאות הסקר ששולחים המכונים לוועדת הבחירות, מטיל עליהם עול פחות בהרבה, אם בכלל.

56. ראיה לכך ניתן למצוא בעובדה שכך או כך – חלק ממכוני הסקרים פועלים כבר במתכונת זו. כך למשל המשיב 13, שצירף לתגובתו להחלטת הביניים סקרים שערך לקראת הבחירות לכנסת ה-20, מציין באותם סקרים את שיעור התמיכה היחסי באחוזים ברשימות שאינן עוברות את אחוז החסימה. עוד הוא מציין שאף רשימה מלבד אלו שמצוינות בסקר איננה מתקרבת לרף של 1% תמיכה.

57. פועל יוצא, נראה לי נכון לקבוע כי מכוני הסקרים ששולחים העתק של סקר בחירות לוועדת הבחירות, יכללו בתוצאות הסקר את שיעורי התמיכה בכל הרשימות הנזכרות בסקר. לכל הפחות, יציינו מכוני הסקרים במפורש את שיעורי התמיכה לרשימות שעברו את "רף הרצינות" של 1% וביחס לאלה שלא עברו רף זה, יצוין כי הן זוכות לפחות מ-1% של תומכים. למותר לציין שביחס לרשימות המועמדים אשר עוברות לפי הסקר את אחוז החסימה, אין חובה לפרסם את שיעור התמיכה באחוזים וניתן להסתפק בהתפלגות המנדטים לגביהן ביחס ליתר הרשימות שעוברות את אחוז החסימה.

58. סבורני, כי ההסדר שנקבע בהכרעה זו איננו פוגע בסודות מסחר של מכוני הסקרים. זאת משום שהוא לא מחייב אותם לפרסם תוצאות גולמיות או נתונים שעלולים

לחשוף את שיטות ההסקה המקצועיות עליהן הם מתבססים.

59. בשלב זה, אינני רואה לנכון לחייב את עורכי הסקרים לכלול בסקרי הבחירות שיערכו את כל הרשימות המתמודדות בבחירות לכנסת. חובה שכזו עלולה להטיל נטל כלכלי משמעותי על מכוני הסקרים ולטענתם עלולה אף לשבש את מהימנותם של סקרי הבחירות. ידוע לי כי החלת ההסדר שנקבע בהחלטה זו מבלי לחייב לסקור את כל רשימות המועמדים עלולה להוביל לאפקט הפוך ולא רצוי: לבחירה שלא לסקור כלל רשימות שאינן עוברות את אחוז החסימה. בדרך זו יוכלו לעקוף מכוני הסקרים וגופי התקשורת את החובה המוטלת עליהם לפרסם את תוצאות הסקר ובכללן את אחוזי התמיכה ברשימות שאינן עוברות את אחוז החסימה. יחד עם זאת חזקה על המשיבות שיפעלו בתום לב ובהתאם לזכות לשוויון, הזכות לבחירה החופשית וחופש המידע.

60. ובנוסף, בעתיד לבוא, ככל שיתברר שמכוני הסקרים או מזמיני הסקרים בחרו שלא לסקר כלל רשימות שאינן עוברות את אחוז החסימה, ניתן יהיה לשקול כיצד מן הראוי להתמודד עם כך. כך למשל, פתרון מאוזן ואפשרי בהחלט בהקשר זה יכול להתבסס על דרישה של סיקור מעת לעת של כל הרשימות המתמודדות בבחירות.

61. בשולי הדברים, יצוין, כי חלק מהמשיבים, במהלך הדיון שקיימתי במעמד הצדדים, טענו שמאחר שהפרת חוק דרכי תעמולה עלולה לגרור סנקציה עונשית (סעיף 17 לחוק) יש לפרש את המונח "תוצאות הסקר" לפי הפרשנות שמקלה עימם. המשיבים סומכים ידם על סעיף 34כא לחוק העונשין, התשל"ז-1977 המורה שכאשר "ניתן דין לפירושים סבירים אחדים לפי תכליתו, יוכרע העניין לפי הפירוש המקל ביותר עם מי שאמור לשאת באחריות פלילית לפי אותו דין".

62. עם זאת, אני סבור שהוראה זו אינה מעלה ואינה מורידה את האופן בו פירשתי את המונח "תוצאות הסקר". הרי, ממילא כלל הפירוש המקל שבסעיף 34כא לחוק העונשין חל רק מקום שהמונח הדרוש פירוש ניתן ליותר מפרשנות סבירה אחת. בענייננו, וכפי שפורט לעיל ובהרחבה, אין לפנינו שתי תכליות סבירות למונח "תוצאות הסקר", אלא – פרשנות אחת ויחידה. משכך – אין תחולה לכלל האמור (ראו והשוו: דנ"פ 1558/03 מדינת ישראל נ' אסד (7.6.2004)).

מועד הפקדת הסקרים בוועדת הבחירות המרכזית

63. טענה נוספת ומשנית שיש לדון בה היא בקשתה של העותרת למתן צו שיורה

למשיבים 10-15 להפקיד בידי ועדת הבחירות המרכזית את כל סקרי הבחירות שנערכו וטרם הופקדו בהתאם להוראות 16ה(ה) לחוק דרכי תעמולה. המשיבים הכחישו את הטענה העובדתית של העותרת לפיה הסקרים שערכה המשיבה לא הופקדו "בהקדם האפשרי". נוכח הכחשת המשיבים, שגובתה בתצהיריהם, אינני מוצא לנכון ליתן צו בנידון (השוו: תר"מ 68/20 קוניק נ' בן שחר (19.8.2013); תר"מ 56/20 דהרי נ' לוי (8.8.2013); תב"כ 7/19 הבית היהודי נ' ישראל היום (25.12.2012)). המשיבים שטרם הפקידו חלק מהסקרים שערכו התחייבו בתצהיריהם לעשות כן בהקדם האפשרי. וכך או כך, נוכח העובדה שהמועד האחרון לשידור ופרסום סקרים חלף אך לאחרונה (ביום 13.3.2015), דיון בסוגיה זו התייתר ממילא.

64. ובאשר לסוגיה העקרונית. לטענת העותרת יש לפרש את המונח "בהקדם האפשרי" כמחייב את מכוני הסקרים לשלוח לוועדת הבחירות את העתקי הסקרים בתוך 24 שעות מיום פרסומם. אין בידי לקבל טענה זו. את המונח "בהקדם האפשרי" יש לפרש באופן דינאמי כאשר באופן כללי, משך הזמן מתקצר ככל שמתקרב נועד הבחירות. כך למשל בעניין לוי, העתירה הוגשה ימים ספורים לפני יום הבחירות לכנסת ה-20 (11.3.2015). במקרה זה, הוריתי למשיבים להמציא לוועדת הבחירות העתקים של סקרי הבחירות בתוך 24 שעות. במקרים אחרים יכול משך הזמן להיות ארוך יותר אך בכל מקרה אין מדובר במשך זמן שעולה על מספר ימים אחדים.

65. פרק זמן מעין זה, נגזר מעצם טבעו, כאמור, מהקרבה בין מועד עריכת ופרסום הסקר למועד הבחירות. ניתן לומר, כי בשבועיים האחרונים שלפני יום הבחירות, הסקרים יישלחו לוועדת הבחירות עד 24 שעות לאחר פרסומם (בדומה למקרה בעניין לוי). מנגד, כאשר רק החלה "תקופת הבחירות" במסגרתה חלות המגבלות שבחוק – 90 ימים לפני מועד הבחירות (ראו: סעיף 10ב(א) לחוק דרכי תעמולה), ניתן להסתפק בשליחת הסקרים תוך 96 שעות.

66. סבורני שגבולות גזרה אלה יוצרים את הפרשנות הראויה למונח "בהקדם האפשרי" מסעיף 16ה(ה) לחוק. ואזכיר, כי כיום – הסקרים נשלחים לוועדה בדוא"ל. דהיינו – שליחתם לוועדה אינה מהווה הכבדה, ודאי משמעותית, על מכוני הסקרים.

סוף דבר

67. לסיכום, קיבלתי באופן חלקי את העתירה, כמפורט להלן:

עמוד 17 מתוך 18

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 91950

العنوان: مجمع بن غوريون, أورشليم القدس, 91950

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

- א. גופי התקשורת יחויבו מעתה ואילך, להציג כחלק מתוצאות הסקר, את שיעור התמיכה היחסי של מפלגות שאינן עוברות את אחוז החסימה אך זוכות לתמיכה של מעל ל-1% מקרב המצביעים.
- ב. מכוני הסקרים יחויבו מעתה ואילך לכלול, בתוצאות הסקר שנשלח לוועדת הבחירות המרכזית, את שיעור התמיכה באחוזים של כל המפלגות שאינן עוברות את אחוז החסימה ונבדקו בסקר.
- ג. פרשנות המונח "בהקדם האפשרי" להפקדת סקרי בחירות בוועדת הבחירות המרכזית נע בין 24 ל-96 שעות, בשים לב ליום הבחירות, כמפורט לעיל.
68. בנסיבות אלה, ולאחר התלבטות, אין מקום להטלת הוצאות על מי מהצדדים.
- ניתנה היום, ג' בניסן התשע"ה (23.3.2015).


 סלים ג'וראן
 שופט בית המשפט העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות
 המרכזית לכנסת ה-20