



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 21
The Central Elections Committee for the 21st Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme Court
Chairman of the Central Elections
Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 12/21

מפלגת "עלה ירוק"

העותרת:

נגד

- המשיבים:
1. ידיעות אחרונות
 2. אתר האינטרנט Ynet
 3. עיתון "הארץ"
 4. ישראל היום
 5. מעריב
 6. אתר האינטרנט "וואלה"
 7. תאגיד השידור הישראלי
 8. חברת החדשות הישראלית
 9. חדשות ערוץ 10
 10. חדשות ערוץ 20
 11. ערוץ 7
 12. אתר "בחדרי חרדים"
 13. מכון גיאוקרטוגרפיה
 14. מכון דיאלוג בע"מ

עמוד 1 מתוך 25

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

15. מכון טלסקר TNS בע"מ
16. מכון מדגם ייעוץ ומחקר בע"מ
17. מכון סמית בע"מ
18. מכון שריד בע"מ
19. מכון פאנלס פוליטיקס בע"מ
20. מכון מאגר מוחות
21. היועץ המשפטי לממשלה

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

- | | |
|----------------------|---|
| בשם העותרת: | עו"ד אוהד רוזן; עו"ד חגי קלעי |
| בשם המשיבים 1-3 ו-7: | עו"ד תמיר גליק; עו"ד מרסיה צוגמן; מר לירון אלחנן |
| בשם המשיבה 8: | עו"ד ד"ר ישגב נקדימון; עו"ד דיקלה בירן; מר ירון אברהם |
| בשם המשיבה 10: | עו"ד מירי נאור אליאס |
| בשם המשיב 11: | עו"ד עוזי ברון |
| בשם המשיב 12: | מר מיכאל ברזל |
| בשם המשיב 13: | עו"ד שמואל אבן; גב' לירון פלדמן |
| בשם המשיב 14: | עו"ד גיורא אונגר |
| בשם המשיב 15: | מר משה דרורי |
| בשם המשיב 16: | עו"ד אמיר רנן; מר אסף מרקס |
| בשם המשיב 17: | מר רפי סמית |
| בשם המשיב 18: | ד"ר יוסף שריד |
| בשם המשיב 19: | מר מנחם לזר |
| בשם המשיב 20: | פרופ' יצחק כץ |
| בשם המשיב 21: | עו"ד ערין ספדי-עטילה |

החלטה

1. לפני עתירה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה, או החוק). עיקרה של העתירה, בבקשת העותרת כי אורה למשיבים 1-20, עורכים של סקרי בחירות וגופי תקשורת, למלא אחר חובות דיווח ופרסום שונות החלות עליהם בענייני סקרים, לגישת העותרת – מכוח החוק.

הנתונים הרלבנטיים לבירור טענות הצדדים בעתירה זו, יובאו מיד בסמוך.

רקע

2. סלע המחלוקת בעתירה שלפני הוא בפרשנות הוראות סעיף 16ה לחוק דרכי תעמולה, הקובע, בין היתר: חובות שידור, פרסום, וגילוי החלות על **המשדרים סקרים לציבור** (בכלי התקשורת האלקטרוניים), **והמפרסמים בכתב לציבור** (לרבות בעיתון, או ברשת האינטרנט) את תוצאותיו של סקר בחירות (להלן יכוננו כל אלה ביחד: גופי התקשורת) וכן חובות של דיווח נתונים **לוועדת הבחירות המרכזית** (להלן גם: הוועדה), החלות על **עורכי סקרי בחירות** בשיטות סטטיסטיות מוכרות ושאינן מוכרות (להלן גם: מכוני הסקרים). הכללים האמורים חלים ב"תקופת הבחירות", שהיא תקופת 90 הימים עובר ליום הבחירות.

הערה: המונחים המודגשים הם על פי המונחים המופיעים בסעיף 16ה לחוק דרכי תעמולה.

3. מלאכת הפרשנות של סעיף 16ה לחוק איננה ניצבת בחלל ריק. החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, חברי, השופט ס' ג'ובראן, שניתנה במסגרת תב"כ 27/20 מפלגת עלה ירוק נ' עיתון הארץ (23.03.2015), בסמוך לאחר יום הבחירות ההן; (להלן: תב"כ 27/20) – עומדת ברקע עתירה זו, וכפי שיתואר להלן היא תשמש מצע ונקודת מוצא לדיון בעתירה שלפני.

אציין כבר עתה, כי במסגרת ההחלטה האמורה – ב-תב"כ 27/20 נקבעו הסדרים בקשר למירב הסוגיות אותן העותרת מבקשת לעורר במסגרת העתירה שלפני, וכפי שיפורט להלן – אין בכוונתי לסטות מהקביעות העקרוניות שנעשו בהחלטה זו, אלא לחדד דברים ופרטים, ככל שיהיה בכך צורך. על כן, לשם בירור הסוגיות הטעונות ליבון על בוריין, וכדי שלא למתוח את היריעה מעבר לנדרש – החלטה זו תתמקד בשאלות שלא קיבלו מענה מלא במסגרת ההחלטה ב-תב"כ 27/20, ובסיכום הדברים יכללו המסקנות העולות מהחלטה זו ומהחלטת קודמי, ביחס לחובות החלות על גופי התקשורת ומכוני הסקרים.

סדר הרצאת הדברים ינותב איפוא כדלהלן: תחילה יוצגו הוראות החוק הטעונות פרשנות, ולאחר מכן יתוארו בקצרה עיקרי ההחלטה ב-תב"כ 27/20. בתום תיאור הרקע להחלטה זו, אפנה להצגת עמדות הצדדים, כפי שאלה עולים: מהעתירה הנוכחית ומהתגובות לה, מהטיעונים בעל-פה שנשמעו בדיון שנערך לפני בתאריך 31.01.2019, וכן מהודעות משלימות שהוגשו לאחר מכן. בסיום הפרק התיאורי הנ"ל, אפנה לפרק הדיון וההכרעה בעתירה – בגדרו אציג את כלל חובות

עמוד 3 מתוך 25

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون، أورشليم القدس، 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 دوا"ل البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

www.bechirof.gov.il אתר האינטרנט الموقع

הפרסום והדיווח החלות על גופי התקשורת השונים ומכוני הסקרים, ואכריע במחלוקות שנפלו בין הצדדים ביחס למספר סוגיות פרטניות.

4. לשם הבהירות, וכאמצעי עזר להבנת החובות החלות על המשיבים 1-20, ואחרים שכמותם, בקשר עם פרסום סקרים – נלווים להחלטה זו שלושה נספחים:

- בנספח [א] מפורטות חובות הגילוי והפרסום החלות על **המשדרים סקרים לציבור**;
- בנספח [ב] מפורטות חובות הגילוי והפרסום החלות על **המפרסמים בכתב לציבור**;
- בנספח [ג] מפורטות חובות הדיווח החלות על מכוני הסקרים.

אפנה אפוא תחילה לתיאור הדין החל על הגופים השונים העוסקים בעריכה ופרסום סקרים.

סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה

5. סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה, המסדיר את עיקר נושאי העתירה, מורה בחלקו הרלבנטיים לענייננו כדלקמן:

"הסדר פרסום סקר בחירות"

16ה. (א) בסעיף זה –

- "סקר בחירות" – סקר הנערך בתקופת הבחירות והבודק דפוסי הצבעה של בוחרים בבחירות, או הבודק נושאים הקשורים במישרין במי שמתמודד בבחירות;
- "מתמודד בבחירות", "תקופת בחירות" – כהגדרתם בסעיף 10ב(א);
- "משדר לציבור" – משדר בכלי התקשורת האלקטרוניים;
- "מפרסם בכתב לציבור" – לרבות בעיתון או באינטרנט;
- "ציבור" – למעט ציבור האנשים העוסקים בניהול מערכת הבחירות, בשכר או שלא בשכר.

(ב) 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:

- (1) שמו של הגוף שהזמין את הסקר;
- (2) שמו של הגורם שערך את הסקר;
- (3) התאריך או התקופה שבה בוצע הסקר;
- (4) האוכלוסיה שמתוכה נלקח מדגם המשיבים לסקר;
- (5) מספר האנשים שהתבקשו להשתתף בסקר ומספר האנשים שהשתתפו בו בפועל;
- (6) מרווח הטעות לגבי הנתונים שהושגו.

עמוד 4 מתוך 25

(ג) המפרסם בכתב לציבור על תוצאותיו של סקר בחירות כאמור בסעיף קטן (ב), יפרט, נוסף על האמור באותו סעיף קטן, גם את השאלות שנשאלו בסקר.

(ד) על אף האמור בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג), מי שמשדר או מפרסם לציבור בכתב, על תוצאות של סקר בחירות שלא מבוססות על שיטות סטטיסטיות מוכרות לעריכת סקרים, יציין בהבלטה שהסקר לא התבסס על שיטות סטטיסטיות מוכרות ולפיכך אי אפשר להסיק ממנו מסקנות לגבי דפוסי הצבעה או עמדות של הציבור, וכן יציין את הנתונים האמורים בפסקאות (1) ו-(2) של סעיף קטן (ב).

(ה) 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:

(1) הנתונים האמורים בפסקאות (1) עד (3) של סעיף קטן (ב) וכן השאלות שנשאלו בסקר כאמור בסעיף קטן (ג), ובלבד שלענין פסקאות (1) ו-(2) יצוין גם המען של הגוף שהזמין את הסקר או של הגורם שערך את הסקר, לפי הענין;

(2) מידע על השיטה שהשתמשו בה כדי לאסוף את הנתונים שמהם הופקו תוצאות הסקר, לרבות:

(א) שיטת הדגימה;

(ב) גודל המדגם ההתחלתי;

(ג) סוגי האוכלוסיה שנדגמו;

(ד) מספר האנשים שהתבקשו להשתתף בסקר והמספר והאחוז מהם אשר השתתפו בסקר בפועל, סירבו להשתתף בסקר או לא התאימו להשתתף בסקר;

(ה) התאריכים והשעות של הראיונות;

(3) מרווח הטעות לגבי הנתונים שהושגו.

(ו) (1) עורך סקר בחירות ידווח למבקר המדינה, לא יאוחר מ-20 ימים לאחר יום הבחירות על סקרי הבחירות שערך בציון הפרטים כאמור בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג) וכן פרטי מממן הסקר ופרטי העסקה.

[...]

(ז) עורך סקר בחירות ישמור את נתוני הסקר שערך וכן את הפרטים המנויים בסעיף קטן (ה) במשך שלוש שנים מיום הבחירות.

(ח) בתקופה שתחילתה בתום יום שישי שלפני פתיחת הקלפיות והמסתיימת במועד סגירת הקלפיות, לא ישדר ולא יפרסם אדם בכתב לציבור על תוצאותיו של סקר בחירות שלא שודרו או פורסמו בכתב לציבור לפני תחילתה של התקופה האמורה. המשדר או המפרסם בתקופה האמורה על תוצאותיו של סקר בחירות ששודרו או פורסמו לפני תחילתה של אותה תקופה, יציין בהבלטה שהסקר אינו עדכני ואין ללמוד ממנו על דפוסי הצבעה או עמדות של הציבור ביום השידור או הפרסום.

הערות:

(א) ההדגשות המובאות בהוראות החוק הנ"ל הוספו על ידי, והן נועדו להבהיר מהם המונחים שפרשנותם עמדה במוקד ההחלטה ב-תב"כ 27/20 והן חשובות גם להכרעה בעתירה שלפניי.

(ב) הוראות החוק הנ"ל הלכו בעקבות המודל הקנדי, הכלול ב-Canada Elections Act (S.C. 2000, c. 9). עיינו: פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת מס' 518 מתאריך 02.09.2002, עמ' 50, וכן סקירה משווה בנושא: הגבלות על פרסום סקרים בתקופת בחירות, מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 8 (2006).

(ג) פרסום סקר בחירות שלא על פי ההוראות הנ"ל ובהטיה, עלול בנסיבות המפורטות בסעיף 13 לחוק, לעבור על איסור ההפרעה הקבוע בסעיף 13 לחוק. עיינו: תב"מ 23/01 סיעת ישראל אחת נ' מעריב אינטרנט בע"מ, פ"ד נ"ה (3) 174 (2001) מפי השופט מ' חשין, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 ולראש הממשלה.

(ד) על פי סעיף 17 לחוק – המפר הוראה מהוראות החוק, או אינו מקיים חיוב שהוטל עליו לפי הוראותיו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת – דינו **מאסר שישה חודשים, או הקנס האמור בסעיף 61 (א)(2) לחוק העונשין התשל"ז-1977.**

החלטת יו"ר ועדת הבחירות בתב"כ 27/20

6. העתירה ב-תב"כ 27/20 הוגשה על-ידי העותרת שלפנינו, והעניין שנדון שם נסב, בעיקרו, על פרשנות הצירוף: "תוצאות הסקר", הנזכר מספר פעמים בסעיף 16 לחוק ביחס לגופי התקשורת (המשדרים והמפרסמים בכתב סקרים) ומכוני הסקרים.

7. פרשנות מרחיבה של צירוף זה, בה אחזה העותרת, גרסה כי על גופי התקשורת (שחלק גדול מהם הם אף משיבים לעתירה זו) חלה החובה לפרסם את "תוצאות הסקר" גם לגבי מפלגות ורשימות מועמדים שלא עברו את אחוז החסימה (העומד, לפי סעיף 81(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, על שיעור של 3.25% מסך כל הקולות הכשרים). פרשנות מצמצמת, בה אחוז המשיבים לעתירה ב-תב"כ 27/20, טענה כי פרשנות הולמת של הצירוף: "תוצאות הסקר" מביאה למסקנה כי חובת הפרסום האמורה חלה רק על ההתפלגות הצפויה של המנדטים בין רשימות המועמדים שעברו את אחוז החסימה. אשר למכוני הסקרים, נדונה השאלה האם חלה לגביהם החובה לדגום בסקרי הבחירות אף את המפלגות ורשימות המועמדים שבסקרים קודמים לא עברו את אחוז החסימה.

8. שאלה נוספת נסובה על פרשנות הצירוף: "תוצאות הסקר" ביחס לאופי הפרסום והדיווח. העותרת טענה ב-תב"כ 27/20 (כפי שהיא טוענת גם בעתירה זו), כי מונח זה משמעותו כי על גופי התקשורת ומכוני הסקרים חלה **החובה** לפרסם ולדווח, לצד תוצאות הסקר, המפלחות את שיעור התמיכה לפי מנדטים, גם את תשובות הנדגמים הגולמיות, לפי אחוזים, מבלי שמבוצע "ניפוח", או "תיקנון" של התוצאות, על-ידי מכוני הסקרים (הסברים על מונחים מקצועיים אלה יובא בהמשך).

עמוד 6 מתוך 25

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

9. לצד האמור, נדונה גם קציבת המועדים בהם על מכוני הסקרים להפקיד **בוועדת הבחירות המרכזית** (להלן גם: ועדת הבחירות) את תוצאות הסקרים האמורות, בהתאם להוראות סעיף 16(ה) לחוק דרכי תעמולה, המורות כי עליהם לעשות זאת "**בהקדם האפשרי**".

10. חברי השופט ס' ג'ובראן, בחן בהחלטתו הנ"ל מספר עקרונות ואינטרסים העומדים בליבת ההסדרים הקבועים בסעיף 16 לחוק דרכי תעמולה. בין היתר, השופט ס' ג'ובראן שקל ואיזן בין ערך השוויון, עקרון השמירה על "בחירה חופשית" תוך שקיפות ומסירת מידע מלא לבוחר, לבין האינטרס שבאי-השתתפות מגבלות רבות מדי על סקרי הבחירות, כדי שלא לסרב ולסבך את האופן בו מוצג המידע לבוחר הפוטנציאלי. לבסוף, מתוך הכרה כי: "לסקרים עלולות להיות השפעות מטעות ואף הרות גורל לאותן רשימות המתנדדות או לא עוברות את אחוז החסימה", השופט ס' ג'ובראן קיבל באופן חלקי את העתירה ב-תב"כ 27/20, וקבע כי יש לחייב את גופי התקשורת לפרסם את שיעורי התמיכה אך ורק ביחס למפלגות ורשימות מועמדים הזוכות לשיעור תמיכה משמעותי, קרי – למצער 1% תמיכה בקרב הנסקרים. בנוסף נקבע כי על מכוני הסקרים לא חלה חובה לכלול את כלל המפלגות ורשימות המועמדים המתמודדות בבחירות לכנסת בין החלופות השונות המוצעות על-ידם לנסקר, אולם במסגרת חובות הדיווח של תוצאות הסקר החלות עליהם – הם חייבים לכלול את שיעור התמיכה בכל המפלגות (לרבות אלה שאינן עוברות את אחוז החסימה), אשר נכללו בסקר.

11. ביחס לפרסום הנתונים הגולמיים ששימשו להכנת תוצאת הסקר, נקבע כי רק מכוני הסקרים חייבים לכלול בתוצאות הסקר שנשלח **לוועדת הבחירות המרכזית** את: "שיעור התמיכה באחוזים של כל המפלגות שאינן עוברות את אחוז החסימה" (ראו בפיסקת הסיכום להחלטה). יחד עם זאת, יש לציין כבר עתה, כי בגוף ההחלטה הנ"ל ניתן למצוא אף אמירות שאינן עולות בהכרח בקנה אחד עם הקביעה האמורה כלשונה. כך, למשל, נאמר שם גם כי: "ייתכן שהמשיבים (קרי, גופי התקשורת ומכוני הסקרים שם – הערה שלי, ח"מ) צודקים בעמדתם לפיה אין מחובתם לפרסם את הנתונים שמהם הופקו תוצאות הסקר, אך ממילא אין אנו דורשים זאת מהם" (ההדגשה הוספה – ח"מ). במקום אחר באותה החלטה נכתב כי דיווח הנתונים הגולמיים חל רק לגבי מפלגות שאינן חוצות את רף אחוז החסימה, ואילו לגבי מפלגות העומדות ברף זה נקבע כי: "אין חובה לפרסם את שיעור התמיכה באחוזים וניתן להסתפק בהתפלגות המנדטים לגביהן..." (ראו בפיסקה 57 להחלטה ב-תב"כ 27/20).

הערה: כל אחד מהצדדים נתפס לשינויי נוסח אלה כדי לתלות בהם את טיעונו שבכאן.

12. עוד נקבע באותה החלטה, כפרשנות לתיבה "בהקדם האפשרי" שבסעיף 16(ה) לחוק, כי בתקופת הבחירות – על מכוני הסקרים לשלוח את תוצאות הסקרים **לוועדת הבחירות המרכזית** בטווח זמן של 24-96 שעות מעת פרסום הסקר, כאשר בשבועיים שלפני יום הבחירות – הסקרים יישלחו עד 24 שעות לאחר פרסומם.

13. החלטה זו והקביעות שהוכללו בה, משמשים כאמור כרקע לעתירה זו.

עמוד 7 מתוך 25

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

טענות הצדדים בעתירה

14. העתירה שלפניי מתמקדת בשני ראשי טיעון, שיפורטו להלן.

15. **הראש האחד**, עניינו בהשגות שונות של העותרים, הגורסים כי המשיבים לא מילאו אחר הצווים שניתנו במסגרת החלטת השופט ס' ג'ובדאן ב-תב"כ 27/20. בהקשר זה נטען כי מעת תחילת תקופת הבחירות הנוכחית (כמשמעה בסעיף 10ב(א) לחוק), חלק מגופי התקשורת לא פרסמו באמצעי המדיה השונים (כלי התקשורת האלקטרוניים, העיתונות הכתובה ורשת האינטרנט), את שיעור התמיכה ברשימות מועמדים אשר זכו באותם סקרים לתמיכה של 1% לפחות מקולות המצביעים. אשר למכוני הסקרים, נטען כי מרביתם אינם מקפידים להגיש לוועדת הבחירות המרכזית באופן שוטף את נתוני הסקרים שהם עורכים, ובמקרים בהם דווחו נתוני הסקרים – הרי שנתונים אלה היו חסרים. בכך, לטענת העותרת, גופי התקשורת ומכוני הסקרים מפריס ביודעין הן את הוראות החוק, והן את החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, ובקשר לכך היא עותרת למתן צווים מכוח פקודת ביזיון בית המשפט.

16. אקדים ואומר כבר כעת, כפי שציינתי בפני הצדדים בעת הדיון בעל-פה שנערך בפני, כי אין בידי להידרש במסגרת עתירה זו לטענות בדבר הפרת חובות הפרסום והדיווח ביחס לסקרים שראו אור מהעת שהחלה תקופת הבחירות ועד מועד מתן החלטה זו, בכפוף לאמור בפיסקה 64 שלהלן. מבלי לדון בשאלת תוקפן ומעמדה של החלטות יו"ר קודמים של **ועדת הבחירות המרכזית** לכנסת על הכרעות של הבאים אחריהם בתפקיד זה, הרי שלדעתי יפה בהקשר לעניין הנדון הכלל כי יש להקדים אזהרה לענישה, וזאת בין היתר לנוכח החידוש העולה ממספר קביעות שניתנו ב-תב"כ 27/20, וכן בשים לב לחלוף הזמן למן מתן ההחלטה שם ועד היום. יתר על כן מאז הגשת העתירה, ובמיוחד לאחר הדיון שהתקיים בה – מירב המשיבים ניסו לתקן את התנהלותם, וצווי ביזיון הם ממילא, כידוע, צופים פני עתיד ולא משיתים עיצומים בגין הפרות העבר. על כן, לא יינתן צו ביזיון לגבי הפרות, לכאורה, של הוראות החוק, להן טענה העותרת, שאירעו, ככל שהתרחשו, קודם לפרסום החלטה זו.

17. **הראש השני** של העתירה, עניינו באופן עריכת ופרסום תוצאות סקרי הבחירות – הן על-ידי גופי התקשורת, באמצעי המדיה השונים, והן על-ידי מכוני הסקרים, לגבי הנתונים שאותם הם **חייבים לדווח על-פי החוק לוועדת הבחירות המרכזית**, ואשר מתפרסמים לאחר הגשתם **באתר האינטרנט** של הוועדה.

18. לטענת העותרת, מכוני הסקרים נוהגים להעביר לידי ועדת הבחירות המרכזית את תוצאות הסקר שלא בתצורתם הגולמית, אלא לאחר עיבוד שנעשה על-ידם – בין אם ב"צביעת" קולות המתלבטים ובפילוחם למפלגות השונות, ובין אם באמצעות "תיקנון" התוצאות, כך שייצגו מגזרי אוכלוסין, אשר תוצאות הסקר הגולמיות מגלות כי הם זוכים לתת-ייצוג בסקר. התוצאה המתקבלת מעיבוד התוצאות על דרך של "ניפוח" זה, היא הסקר המתפרסם באמצעי המדיה והתוצאות האמורות הן שמועברות **לוועדת הבחירות המרכזית**. לטענת העותרת תוצאה זו איננה

עמוד 8 מתוך 25

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.bechirof.gov.il

בבחירת "תוצאת סקר", במובנו של מונח זה בחוק דרכי תעמולה, אלא למעשה "פרשנות הסוקר לתוצאות הסקר". הגשת תוצר זה, איננה מגשימה, איפוא, לטענת העותרת, את לשון החוק, המורה, כאמור, כי על מכון סקרים להגיש לוועדה "העתק של תוצאות הסקר", זאת מאחר שהתוצאה המעובדת, איננה משקפת את רחשי הציבור, אלא את ידיעתו המקצועית וניסיונו של הסוקר לגבי נתוני המדגם, מה שעלול להטעות את הציבור.

19. לטענת העותרת לא רק מכוני הסקרים, אלא אף גופי התקשורת המפרסמים את סקרי הבחירות מחויבים לפרסם גם את הנתונים הגולמיים, לצד התוצאות "המעובדות". לשיטתה הצגה של התוצאות "המעובדות" בלבד כמשקפות את דעת הקהל – יש בה משום מצג מטעה, העלול להטות ולהטעות את הציבור.

על כן, הפרשנות ההולמת, לשיטת העותרת, להוראות סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה היא שסקרי בחירות יש לשדר ולפרסם (על-ידי גופי התקשורת) ולדווח עליהם לוועדת הבחירות המרכזית (על-ידי מכוני הסקרים) בהתאם לאחוזי ההצבעה שקיבלה בפועל כל מפלגה בתשובות הנשאלים לסקר. בנוסף, ההתאמות הנעשות ברגיל בידי עורך הסקר המומחה, יינתנו כתוספת וכפרשנות לתוצאות ההצבעה של הקהל, תוך מתן הסבר לפרשנות שניתנה.

20. לצד האמור לעיל – העותרת טוענת כי על המשיבים לקיים את יתר ההוראות שנקבעו ב-תב"כ 27/20, לרבות פרסום התוצאות לפי פילוח המנדטים לגבי כל רשימת מועמדים הזוכה לשיעור תמיכה של 1% מבין הנדגמים, וכי על מכוני הסקרים לדווח לוועדת הבחירות המרכזית על "תוצאות הבחירות" (במשמעות שהיא מבינה צירוף זה) במסגרת הזמנים שנקבעה בהחלטה ב-תב"כ 27/20.

21. בתגובת המשיבים 1-12, גופי התקשורת, הובעה **הסכמה חלקית** ביחס לסעדים המבוקשים בעתירה, הכל כפי שיפורט להלן.

22. המשיב 3, עיתון "הארץ", הביע את נכונותו למלא אחר ההחלטה ב-תב"כ 27/20 ככל שהיא נוגעת לפרסום שיעור התמיכה במפלגות, אשר זכו ל-1% משיעור התמיכה בכלל הבוחרים. עם זאת, המשיב 3 לא ציין מהי עמדתו לגבי הצגת אחוזי ההצבעה הגולמיים (ללא חלוקה למנדטים "ותיקנון" ההצבעה על-ידי מכון הסקרים).

23. המשיב 8, חברת החדשות הישראלית בע"מ, הביעה אף היא את נכונותה לפרסם את שיעור התמיכה במפלגות שלא עברו את אחוז החסימה, אך התמיכה בהם עולה על 1% מכלל הנדגמים. עם זאת, המשיב 8 התנגדה למבוקש בעתירה בכל הנוגע לשאלת פרסום הנתונים הגולמיים של שיעור התמיכה לפי אחוזים לכל המפלגות. לטענתה, שאלה זו נדונה לגופה ביחס לגופי התקשורת ב-תב"כ 27/20, ונדחתה שם.

24. לעמדתם של המשיבים 1-2 ו-7 – יש לשנות את ההחלטה ב-תב"כ 27/20 והתייחסותה למפלגות ששיעור התמיכה בהן הוא למעלה מ-1%. לטענתם, יש לראות בהוראות סעיף 81 לחוק הבחירות לכנסת, המעמידות את אחוז החסימה על 3.25%, מקור השראה פרשני לשאלת דרך פרסום הסקרים, ולגישתם הוראות אלו מלמדות על האופן שבו פרסום זה צריך להיעשות – בפילוח נתוני

עמוד 9 מתוך 25

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

הבחירה לפי מנדטים, מבלי לכלול מפלגות שאינן עוברות את רף אחוז החסימה. אשר לפרסום נתוני ההצבעה של המשתתפים בסקר (לפי אחוזי התמיכה בכל מפלגה) – המשיבים 1-2, ו-7 טוענים כי פרסום התוצאות באופן האמור – איננו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק דרכי תעמולה והתכליות שבבסיסו בכלל, וביחס לפרסום סקרים בפרט.

25. יתר גופי התקשורת, לא הביעו את התנגדותם לגוף העתירה – המשיבים 4-5 לא הגישו תגובה כלשהי לעתירה; ואילו המשיבים 10-12 ציינו כי הם אינם עורכים סקרי בחירות מטעם (אף כי המשיבה 11 עמדה על דחיית העתירה).

26. אף מצד מכוני הסקרים ניתנה הסכמה חלקית ביחס לסעדים המבוקשים, כפי שיפורט להלן.

27. המשיבה 14 טענה כי לא פעלה בניגוד להחלטה ב-תב"כ 27/20, וממילא היא איננה מתנגדת לדיווח ופרסום הנתונים, גם בכל הנוגע למפלגות שנתמכו על-ידי למעלה מ-1% מהמשיבים לסקר.

לגופם של דברים, המשיבה 14 ציינה כי היא רואה עצמה כפופה להחלטה ב-תב"כ 27/20 וככל שתערוך סקר בחירות המיועד לפרסום לציבור – היא תפעל על-פי חובת הדיווח שנקבעה במסגרת החלטה זו, ותציין במפורש את שיעורי התמיכה ברשימות שחצו את רף התמיכה של 1% תמיכה. עם זאת המשיבה 14 מתנגדת למסירת הנתונים הגולמיים, בדבר שיעור התמיכה המדויק, מתוך כלל המשיבים לסקר בו זכו כל אחת מהמפלגות. לטענתה, הנתונים הגולמיים הינם קניינו הפרטי של עורך הסקר (ובנסיבות מסוימות אף של מזמין הסקר), ופרסומם עלול לפגוע, שלא כדין, בזכות קניין זו, או לפגוע בסודות מקצועיים בנוגע לשיטות העבודה והמודלים המפותחים על-ידי עורך הסקר. אשר לסעד המטיל חובת גילוי נאות על התקשורות של מכוני הסקרים עם גופי התקשורת – המשיבה 14 סבורה כי אין עילה בדין למתן הסעד האמור, הפוגע, לשיטתה, בזכותם של המזמינים ומכוני הסקרים לפרטיות.

28. המשיבה 16 טענה כי הסוגיות שבמחלוקת בעתירה שלפנינו נדונו והוכרעו לגופן עוד במסגרת העתירה הקודמת, וכי מעת שנתקבלה ההחלטה ב-תב"כ 27/20 היא ממלאת בדקדקנות אחר הוראותיה, לרבות עמידה בחובות הדיווח לוועדת הבחירות המרכזית (כתימוכין לכך, אף צירפה המשיבה 16 דוגמא לדיווח שהפקידה אצל ועדת הבחירות המרכזית בתאריכים: 16.01.2019 ו-21.01.2019). לגופם של דברים המשיבה 16 ציינה, בתמציתיות, כי אין מקום לסטות כמלוא הנימה מהוראות חוק דרכי תעמולה, כפי שפורש בהחלטה שניתנה ב-תב"כ 27/20.

29. המשיבה 15 התחייבה להחיל את ההחלטה ב-תב"כ 27/20, אולם לא ציינה האם היא נכונה לפרסם את נתוני הסקר הגולמיים, כמבוקש בעתירה, ואף לא פירטה האם היא מוכנה לקבל עליה גילוי של התקשורות עם מזמיני סקרים שהן מפלגות, או רשימות המתמודדות בבחירות, או בעלי עניין אחרים, אף כי ציינה מספר גופים מאלה שהתקשרו עמה בתקופת בחירות זו.

30. המשיבים 13, 17-18 ו-20 לא הביעו עמדה לגופם של דברים, אולם חלקם ציינו כי לא ערכו בתקופת הבחירות הנוכחית סקר המיועד לפרסום בכתב, או בשידור. המשיבה 19 ציינה כי לעמדתה על מכוני הסקרים לדווח על שיעור התמיכה באחוזים גולמיים רק לגבי מפלגות, אשר אינן

עמוד 10 מתוך 25

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

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

עוברות את רף אחוז החסימה, ואילו לגבי מפלגות החוצות רף זה – יש לחשב את התוצאה "המשוקללת" במנדטים.

31. לעמדת המשיב 21, היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועמ"ש), אין מקום לפרש את המונח "תוצאות הסקר" המוזכר בסעיף 16 לחוק הן באשר לגופי התקשורת, והן באשר למכוני הסקרים, כמתייחס לנתונים הגולמיים שנאספו ממדגם האוכלוסייה, שכן לשיטתו: "לנתונים גולמיים אלה אין משמעות בפני עצמם ללא הליך ניפוח ועיבוד בהתאם למתודולוגיית הסקר". לטענת היועמ"ש, מתן משמעות לנתונים הגולמיים שהתקבלו מעריכת הסקר, מחייב "ניפוח" (זהו המונח המקובל בסטטיסטיקה לעניין זה) ועיבוד הנתונים הגולמיים, בהתאם למתודולוגיית הסקר – ועשייה זו היא שלב הכרחי לקראת פרסום תוצאות הסקר לציבור הרחב. משכך, היועמ"ש סבור, כי אין מקום לחייב את הגופים העוסקים בעריכת סקרים ובפרסומם למסור פרטים נוספים, לבד מהנתונים המפורשים שהם נדרשים לדווח עליהם, כפי שמורה סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה כפשוטו. לשיטתו, תכליתם של סקרי הבחירות היא להביא לידיעת הציבור את דפוסי ההצבעה בבחירות לכנסת בזמן נתון, ומשכך הצגת הנתונים הגולמיים ללא התפלגות המנדטים לבחירות לכנסת, או את עמדות הציבור – איננה מממשת את תכלית הסקר עצמו.

לצד האמור, עמדת היועמ"ש היא כי פרשנות המונח: "תוצאות סקר" כוללת גם מתן התייחסות למפלגות שאינן חוצות את רף אחוז החסימה, וכלשונו: "מתן התייחסות בתוצאות הסקרים למפלגות שלא עוברות את אחוז החסימה, איננו מהווה פרט נוסף שיש חובה לגלותו בנוסף לתוצאות הסקר, אלא מדובר בתוצאות הסקר עצמן". היועמ"ש אף סבור שאין להטיל חובה כלשהי על מכוני הסקרים לדווח על ההתקשרויות שלהם עם רשימות מתמודדים בבחירות, כל עוד הדין הקיים איננו מטיל חובת גילוי שכזו.

32. במסגרת דיון שהתקיים בפני בתאריך 31.01.2019, נשמעו טענות הצדדים, או באי-כוחם והובררה יריעת המחלוקת. בנוסף, חלק מהדיון הוקדש לחידוד החובות החלות על כלל הגורמים המעורבים בעריכה ובפרסום של סקרים, והובהר על ידי כי אכיפת הפרות של הוראות דיני הבחירות בענייני סקרים תיעשה בקפדנות ביחס לכל הנוגעים בדבר – מיד לאחר פרסום החלטתי זו.

33. בתום הדיון ביקשתי מהצדדים כי יגישו הודעות עדכון ביחס למספר סוגיות:

(א) מכוני הסקרים התבקשו לציין האם קיימות בנמצא הוראות מקצועיות, או אתיות המטילות עליהם לפרסם את שיעור התמיכה באחוזים לגבי כל המפלגות והרשימות שנכללו בסקר שערכו ואשר עברו את רף אחוז החסימה, לצד חישובי המנדטים.

בנוסף, מכוני הסקרים התבקשו לציין האם בדיווח שהם אמורים למסור על-פי סעיף 16ה(ה) לחוק דרכי תעמולה הם מקבלים על עצמם להצהיר אם ערכו את סקר הבחירות בשיטות סטטיסטיות מוכרות, אם לאו, כעולה מהוראות החוק הרלבנטיות. בנוסף התבקשו מכוני הסקרים לפרט, כאשר הסקר נערך בשיטות מוכרות כאמור – מהי שיטת הדגימה של

הסקר שערכו וכן את התאריכים והשעות של הראיונות שנעשו, ובאיזו צורה התקיימו. בנוסף, מכוני הסקרים התבקשו להודיע האם הם מוכנים למסור בדיווח הנ"ל את כל השאלות שהציגו לנסקרים (לרבות שאלות עזר) ואת החלופות שהציעו כתשובות אפשריות לנשאלים. כן הם נדרשו להודיע אם הם מוכנים למסור אלו מפלגות או רשימות נכללו בסקר שערכו.

(ב) גופי התקשורת התבקשו להגיש הודעה ובה ימסרו האם קיימות חובות כלשהן, המחייבות אותם לציין כי הגוף שערך סקר בחירות בעבורם או מטעמם קשור עם מפלגה, או רשימה המתמודדת בבחירות לכנסת. בנוסף, התבקשו גופי התקשורת לציין אילו פרטים ימסרו לציבור על-פי סעיף 16ה(ב) לחוק דרכי תעמולה.

34. בתגובה להחלטה הנ"ל, מכוני הסקרים הודיעו כי לא מוטלות עליהם חובות מקצועיות, או אתיות בדבר פירוט שיעור התמיכה באחוזים מתוך כלל הנשאלים, מעבר לחלוקה למנדטים, וכן כי לא חלה עליהם חובה לדווח על "ניגודי עניינים" ולגלות שמי שעורך סקרים עבור גופי התקשורת, עובד במקביל גם עם מפלגות או רשימות המתמודדות בבחירות. יוצא דופן בעמדתו לעניין גילוי הנתונים הגולמיים בדבר שיעור התמיכה באחוזים הוא המשיב 18, מכון שריד, אשר הפנה בהקשר זה לסעיף 7(e) לקוד האתי של האגודה הבינלאומית למחקרי שוק ודעת קהל, ESOMAR (שכלליו אף אומצו בישראל במסגרת הקוד האתי למחקרי שוק ומחקרים חברתיים, על-ידי: "איגוד מכוני המחקר בישראל"), וטען כי סעיף זה מחיל על מכוני הסקרים את החובה להביא לידיעת הציבור את מירב המידע הנדרש, ואלה כוללים, להבנתו, גם את הנתונים הגולמיים.

35. באשר למכלול הנתונים שצוינו בהחלטתי מתאריך 31.01.2019 לגבי חובת דיווח הנתונים – חלק ממכוני הסקרים היו נכונים לדווח על מרבית הפרטים שנזכרו בהחלטה האמורה, למעט הצגת שאלות העזר שהוצגו לנסקרים (העלולה, על-פי טענתם, לחשוף שיטות ייחודיות בהן נוקטים מכוני הסקרים, ולהביא לפגיעה בקניינם – זו, למשל, עמדתם של המשיבים: 13, 19 ו-20). חלק אחר ממכוני הסקרים, קיבל על עצמו לדווח את מלוא הנתונים המצוינים בהחלטה (למשל: משיבים 14, 15, 18).

באשר לגילוי התקשרויות העלולות לעלות כדי ניגוד עניינים – מכוני הסקרים ציינו כי לא חלה לגביהם חובה פרטנית ביחס לגילוי כאמור, לבד מחובה אתית כללית שלא לנהוג בחוסר הוגנות, או יושרה (ראו למשל: סעיפי השקיפות, ההוגנות ועקרונות היסוד, בעמ' 3 לקוד האתי הרשמי של איגוד מכוני המחקר בישראל, אשר צורף להודעת המשיבה 16).

36. גופי התקשורת טענו בתגובתם כי בתקנות האתיקה המקצועית של העיתונות אין התייחסות ספציפית לגילוי פרטים בנוגע לפרסום סקרים, וכן לא ידוע להם על חובה אתית דומה החלה לגבי הגוף שערך את הסקר – ככל שהוא קשור עם מפלגה או רשימה המתמודדת לכנסת. אשר להיקף הגילוי במסגרת שידור ופרסום הסקר – עמדת גופי התקשורת היא ככלל כי אין מניעה לכלול בשידור או בפרסום בכתב את כל הפרטים, אשר פרסומם מתחייב מכוח החוק. יצוין כי המשיבה 7 טענה

שאינ מניעה שנתונים בדבר אופן ביצוע הסקר, וקשרים עסקיים בהם מצוי מכון הסקרים – יפורסמו באתר האינטרנט מטעמם, שאחרת ריבוי הנתונים עלול לפגוע באופן בו מוצג הסקר.

37. בתגובה להודעות המעדכנות הני"ל, העותרת טענה (כטענת המשיבה 18) כי על מכוני הסקרים חלה החובה האתית להפריד, בכל סקר שנעשה, בין המידע הגולמי שהופק במסגרת הסקר, לבין פעולות עיבוד ופרשנות שנעשו על-ידי הסוקר (ראו למשל: בסעיף 7(e) לקוד האתי של האגודה הבינלאומית למחקרי שוק ודעת קהל ESOMAR ובסעיף 9 לקוד האתי של ארגון אחר, WAPOR). כמו כן, נטען כי על מכוני הסקרים מוטלת החובה לגלות כל קשר עם מפלגות המקיים פוטנציאל לניגוד עניינים. אשר לגופי התקשורת, נטען כי בסעיף 15 לכללי האתיקה של **מועצת העיתונות** (שעניינו, ככלל, באינטרסים העסקיים והכלכליים של **עיתונאים**), קבועה החובה לגלות לציבור כל אינטרס מהותי של מכון הסקרים שאת סקריו היא מפרסמת.

דיון והכרעה

38. לאחר עיון בעתירה, בתגובות לה, בהודעות המעדכנות מטעם הצדדים, ושמיעת טענות נציגי הצדדים ובאי-כוחם בדיון שהתקיים לפני בתאריך 31.01.2019 – באתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להתקבל באופן חלקי, וכן כי יש לעגן בהחלטה זו את ההסכמות שניתנו, הכל כפי שיבואר להלן.

39. מספר סוגיות ניצבות כאמור במוקד העתירה, אולם נדמה כי מרביתן אינן שנויות עוד במחלוקת עקרונית בין הצדדים. כך, למשל, הגופים השונים, בכתבי הטענות ובהשלמות, ציינו כי ככלל, הם רואים עצמם כפופים להוראותיו המפורשות של סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה. בנוסף, מרבית המשיבים ציינו כי הם מחויבים לפעול על-פי החלטת השופט ס' ג'ובראן ב-תב"כ 27/20. על כן, מטבע הדברים, ההתייחסות לסוגיות המוסכמות ייעשה להלן בתמציתיות.

40. אפתח בכך שהחלטתי שלא לשנות מהחלטתו של השופט ס' ג'ובראן בכל הנוגע לחובת הפרסום החלה על גופי התקשורת (**המשדרים לציבור והמפרסמים בכתב תוצאות של סקרים**), שנדרשו בהחלטה ב-תב"כ 27/20 לכלול במסגרת תוצאות הסקר שהם מפרסמים אף רשימות מועמדים שאינן עוברות את אחוז החסימה, אך שיעור התמיכה בהן עולה על 1%.

מבלי להביע עמדה ביחס לשאלה האם החלטות של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית אחד כובלות, או מצמצמות את שיקול דעתם של הבאים אחריו בתפקיד, בבחינת תקדים מחייב – סבורני כי ככלל יש טעם רב בשמירה על המשכיות ויציבות בדיני הבחירות. בנוסף, בהינתן העובדה כי אין כמעט מחלוקת בדבר נכונות גופי התקשורת לפעול בהתאם למתווה שנקבע בהחלטה של חברי, השופט ס' ג'ובראן, נראה כי ביחס לפלוגתה האמורה קיים טעם טוב לשימור החוק הקיים וכן את ההחלטה שפירשה את הוראותיו בעניין הכללת מפלגות שלא עברו את אחוז החסימה בסקרי בחירות המתפרסמים על-ידי גופי התקשורת, ובלבד שצברו למעלה מ-1% מהקולות.

זאת ועוד. החלטתו של השופט ס' ג'ובראן בעניין זה – הגיונה בצידה, שכן היא עולה בקנה אחד עם תכליות סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה, לרבות: עקרון השוויון בין רשימות המועמדים, זכות הציבור לדעת וערך הבחירה הרציונלית והחופשית של האזרח בבחירות דמוקרטיות, כנגזרת של זכות היסוד ליטול חלק בבחירות, המעוגנת – ברמה החוקתית – בחוק-יסוד: הכנסת. האיזון שנקבע בהחלטה ב-תב"כ 27/20 (מתוך השראה, בין היתר, מסעיף 2(א1) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973) מגשים את הערכים הדמוקרטיים האמורים, ובד בבד מונע סרבול מיותר של אופן הצגת הסקרים באמצעי המדיה הרלבנטיים, מה שעלול לפגוע ביכולתו של הציבור לשקול כיאות את תוצאות הסקרים ולבחנם בצורה מושכלת (להרחבה, עיינו בסעיפים 17-51 להחלטה ב-תב"כ 27/20; וכן במאמרם של ס' ג'ובראן וגי רוה, דיני התעמולה – עבר, הווה, עתיד, בעמ' 26-29 (2018) העתיד להתפרסם בספר דנציגר (להלן: ג'ובראן ורוה)).

הערה: יצוין, כי ניתן היה להגיע לאיזון שונה במעט מזה אשר נקבע בהחלטה ב-תב"כ 27/20, כך שחובת הפרסום תחול לגבי כל רשימת מועמדים ששיעור התמיכה בה עולה על 1/120 מקרב הנדגמים, זאת בשל עיקרון היחסיות הקבוע בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת. ואולם, לנוכח הטעמים שנמנו לעיל, בדבר הצורך בשמירה על הרציפות בין ההחלטות, והעובדה כי ליחס האמור של 1% גם נמצא מקור השראה פרשני בחקיקה, ובשים לב לעובדה שהפער בין שתי האפשרויות הוא שולי יחסית – הרי שלא ראיתי לשנות מקביעת קודמי בעניין זה.

41. נוכח האמור לעיל – פרסום תוצאות הסקרים על-ידי גופי התקשורת (המשדרים לציבור והמפרסמים בכתב תוצאות סקרים) ייעשה כדלקמן:

רשימות המועמדים שעברו את אחוז החסימה לפי הסקר שערך מכון הסקרים – תוצאותיהם יוצגו לפי חלוקה למנדטים (ולא לפי אחוזים), כך שסכימת התוצאות תגיע למאה ועשרים חברי הכנסת. נוסף על כך, יצוין, כחלק מתוצאות הסקר, גם שיעור התמיכה היחסי באחוזים לו זכו רשימות מועמדים שלפי הסקר שיעור התמיכה בהן עולה על 1%. מאידך גיסא, לא תחול חובה לציין רשימות מועמדים שלא זכו לשיעור תמיכה של 1% לפחות.

42. מהניתוח שלעיל עולה כי הסוגיות העקרוניות שנתרו עדיין במחלוקת הן שלוש:

(א) מהן חובות הפרסום הפרטניות החלות על כל אחד מהגופים המנויים בסעיף 16 לחוק: "משדרים לציבור", "מפרסמים בכתב לציבור" (אשר כונו עד כה ביחד: גופי התקשורת) ומכוני הסקרים?

(ב) האם על גופי התקשורת ומכוני הסקרים חלה החובה לפרסם גם את "תוצאות הסקר" הגולמיות, ללא "התאמות", או "תיקנון", הנובעים, בין היתר, מתת-ייצוג של סוגי אוכלוסייה מסוימים בקבוצת הנדגמים, או מכמות רבה של "קולות צפים", או של מסרבים לענות, ואחרים.

(ג) האם על מכוני הסקרים מוטלת חובה ליתן גילוי נאות, בצד כל סקר הנערך על ידם, בדבר זהות בעלי העניין, ככל שישנם כאלה, עימם הם התקשרו בהסדרים לקראת ובתקופת הבחירות, או שהם נותנים להם שירותים.

43. להלן אפנה לבירור סוגיות אלה שבמחלוקת ביחס לכל אחד מהגורמים שלגביהם חלות הוראות סעיף 16 לחוק. ואולם, טרם שאלבן סוגיות אלו, אבהיר תחילה, לשם עשיית סדר ומניעת ספיקות עתידיים, מהן חובות הפרסום והדיווח שאינן שנויות במחלוקת בעתירה שלפני – בין מכוח הסכמת הצדדים בעתירה שלפני, ובין לנוכח הוראות החוק הברורות והמפורשות, שלא קיימת השגה לגבי תכליתן ומשמעותן.

החובות החלות על המסדרים סקרים לציבור

44. חובותיהם של **המשדרים סקרים לציבור** אף בכלי התקשורת האלקטרוניים בפרסום סקרי בחירות, מוסדרות בסעיף 16ה(ב) לחוק דרכי תעמולה. על-פי הוראות חוק דרכי תעמולה, על המשדר תוצאותיו של סקר בחירות (הראשון לפרסום, והבאים אחריו בתוך 24 שעות), חלה חובה לציין, בצד התוצאות, את הפרטים הבאים: שמו של הגוף מזמין הסקר; זהות הגורם שהזמין את הסקר; המועדים בהם נערך הסקר (התאריך או התקופה); האוכלוסייה שמתוכה נלקח מדגם המשיבים לסקר; מספר האנשים שהתבקשו להשתתף בסקר, ומספר המשתתפים בו בפועל וכן מרווח הטעות לגבי הנתונים שהושגו.

יצוין, כי על **המשדרים סקרים לציבור** לציין מהי הפלטפורמה בה נערך הסקר – אם באמצעות הטלפון, האינטרנט, ראיון אישי, קבוצות מיקוד וכיו"ב. **הדבר נלמד מהדרישה שבחוק לציין את סוגי האוכלוסייה שנדגמה.**

45. נתון נוסף שלגביו חלה חובת פרסום היא הדרישה לציין האם הסקר נערך בשיטות סטטיסטיות מוכרות לעריכת סקרים. אם התשובה לכך היא שלילית – על מפרסם הסקר, ובכלל זאת אף על גופי התקשורת, לציין **בהבלטה** כי הסקר לא התבסס על שיטות סטטיסטיות מוכרות, ועל כן אי-אפשר להסיק ממנו מסקנה לגבי דפוסי הצבעה, או עמדות של הציבור. ההקפדה על חובת גילוי זו, כך נדמה, דורשת חיזוק, ומוטב כי תשומת הלב של גופי התקשורת תינתן לדבר.

46. החובה לפרסום ולשדר את הנתונים האמורים, חלה כאמור מכוח חוק דרכי תעמולה, וכפי שצוין – היא אף איננה נתונה במחלוקת בין המשיבים שהם גופי תקשורת (**המשדרים לציבור והמפרסמים בכתב תוצאות סקרים**). יחד עם זאת, ראיתי לנכון לציין את חובות הפרסום והשידור החלות על גופי התקשורת, כלקח מתקופות בחירות קודמות, כדי שאופן פרסומם של סקרי בחירות בגופי התקשורת ייעשה בהתאם לכללים הקבועים בחוק (ראו בהקשר זה, למשל, את מכתביו של יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-19 לעורכי העיתונים ולמנהלי אמצעי התקשורת האלקטרוניים, מהתאריכים: 11.10.2012, 29.11.2012, 18.12.2012).

טבלה מסכמת של מכלול חובות הפרסום החלות על **המשדרים סקרים לציבור בכלי**

התקשורת האלקטרוניים, מצורפת כנספח [א] להחלטה זו.

עמוד 15 מתוך 25

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.bechiro.gov.il

החובות החלות על המפרסמים סקרים בכתב

47. על המפרסמים סקרים בכתב (לרבות בעיתונות הכתובה וברשת האינטרנט), חלות החובות האמורות לגבי המשדרים סקרים לציבור (כאמור בסעיף 16ה(ב) לחוק) אשר פורטו לעיל, ובנוסף לכך – עליהם לדווח גם את פירוט השאלות שנשאלו בסקר.

הבהרה: בנוגע לרכיב האחרון, פרסום השאלות שנשאלו בסקר – אציין כי חובה זו כוללת אף את פרסום כל החלופות שהוצגו לנשאלים כתשובות אפשריות, אך לא את שאלות העזר, שכן אלו האחרונות אינן בודקות נושאים הקשורים במישרין בבחירות, במשמעות הגדרת סקר בחירות בהוראות סעיף 16 ה(א) לחוק.

טבלה מסכמת של מכלול חובות הפרסום והדיווח החלות על המפרסמים סקרים בכתב, מצורפת כנספח [ב] להחלטה זו.

פרסום סקר בחירות – החובות החלות על מכוני הסקרים

48. בשונה מגופי התקשורת – על מכוני הסקרים מוטלות חובות דיווח שונות ונוספות כלפי ועדת הבחירות המרכזית. בכלל זה עליהם למסור, נתונים דומים לאלה שלגביהם חלה חובת פרסום מטעם גופי התקשורת (המשדרים והמפרסמים בכתב סקרים לציבור), ובנוסף – גם נתונים הנוגעים לאופן בו נערך הסקר והדרך בה הופקו "תוצאות הסקר", מתוך הנתונים הגולמיים.

49. כללי הדיווח לוועדת הבחירות החלים על מכוני הסקרים, העורכים סקרים בשיטות סטטיסטיות מוכרות – מוסדרים במסגרת תת-סעיף 16ה(ה) לחוק דרכי תעמולה, ובגדרם מוטל עליהם לדווח, בין היתר, על הנתונים הבאים: שמו של הגוף שהזמין את הסקר ומענו; שמו של הגורם עורך הסקר ומענו; התאריך או התקופה שבה נערך הסקר; וכן פירוט השאלות שהופנו לנשאלים בסקר. בנוסף, סעיף 16ה(2) מונה רשימה, שאיננה סגורה, של פרטים בנוגע לשיטות לאיסוף נתוני הגלם ששימשו כמצע לתוצאות הסקר ועיבודם. בהקשר זה, על מכוני הסקרים לדווח על: "שיטת הדגימה" בה נערך הסקר; גודל המדגם ההתחלתי; סוגי האוכלוסייה שנדגמו; פירוט התאריכים והשעות של הראיונות; מספר האנשים שהתבקשו להשתתף בסקר – והמספר והאחוז מהם אשר השתתפו בסקר בפועל, סירבו להשתתף בסקר, או לא התאימו להשתתף בו; וכן מרווח הטעות לגבי הנתונים שהושגו.

בהקשר זה, אציין עוד מספר הבהרות – לחידוד חובת דיווח הנתונים הנ"ל:

(א) בכל הנוגע לחובת מכוני הסקרים למסור פירוט של השאלות שהופנו לנשאלים – הרי שנתון זה כולל גם את החלופות שהוצעו לנשאלים בסקר כתשובות אפשריות (אך אין צורך בפרסום שאלות העזר).

(ב) על מכוני הסקרים לציין מהי הפלטפורמה בה נעשה הסקר, אם באמצעות הטלפון, האינטרנט, ראיון אישי וכיו"ב. הדבר נלמד מהדרישה שבחוק לציין את סוגי האוכלוסייה שנדגמה, ומהחובה למסור נתונים על "שיטת הדגימה".

עמוד 16 מתוך 25

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.bechirof.gov.il

טבלה מסכמת של מכלול חובות הפרסום והדיווח החלות על מכוני הסקרים, מצורפת כנספח [ג] להחלטה זו.

סיכום ביניים עד כאן

50. העולה מן המקובץ עד הנה מלמד כי על כל אחד מהגופים הנזכרים בסעיף 16ה לפרסם ולדווח נתונים בפירוט משתנה (הנגזר מהגורם בו מדובר ומהמדיה בה מתפרסמים הדברים, בהתחשב בזמינותם), והכל כדי להגשים את ערכי השקיפות וההגינות שהם תנאים הכרחיים לשם קיום הליך בחירות נאות, זאת תוך אפשרות לבקרה ולשלילת הטעיה ומתן תשומת לב לצורכי גופי התקשורת הרלבנטיים ולדרך המיטבית להנגשת המידע לציבור.

חובת דיווח הנתונים הגולמיים

51. פירוט החובות המפורשות החלות מכוח הדין על מכוני הסקרים, מוליך אל שאלת פרשנות הצירוף: "תוצאות סקר" בהקשר לצורך לדווח גם על הנתונים הגולמיים שעלו מתשובות הנדגמים. בעניין זה, נפלה כאמור מחלוקת בין הצדדים בדבר פרשנות ההחלטה שניתנה ב-תב"כ 27/20. לעמדת מספר ממשיבים (וכן לגישת היועמ"ש) – ההחלטה הנ"ל לא נגעה בחובותיהם של מכוני הסקרים לדווח על נתוני הסקרים הגולמיים, ולמצער לא קבעה הוראה חד-משמעית בעניין זה.

52. סבורני כי הפרשנות הראויה היא כי על מכוני הסקרים לדווח לוועדת הבחירות גם על תוצאותיו הגולמיות של הסקר, כך ששיעור התמיכה בכל מפלגה, ידווח גם באחוזים מתוך כלל הנשאלים בסקר הבחירות שענו, זאת לצד ציון מספר הנשאלים שסירבו לענות, או לא התאימו להשתתף בסקר. חובת דיווח זו עומדת בנוסף לחובתו של מכוני הסקרים לדווח על "תוצאות הסקר", כפי שהתפרסם בעיתונות הכתובה, בפילוח לפי מנדטים. מנגד, חובה כאמור לא חלה על גופי התקשורת. להלן אפרט את נימוקי למסקנות הנ"ל.

53. כפי שפורט לעיל, במסגרת החובה המוטלת על מכוני הסקרים לשלוח את תוצאות הסקר, לוועדת הבחירות המרכזית – מורה סעיף 16ה(ה)(2) לחוק כי עליהם למסור, בין היתר:

"מידע על השיטה שהשתמשו בה כדי לאסוף את הנתונים שמהם הופקו תוצאות הסקר, לרבות:

[...]

(ד) מספר האנשים שהתבקשו להשתתף בסקר והמספר והאחוז מהם אשר השתתפו בסקר בפועל, סרבו להשתתף בסקר או לא התאימו להשתתף בסקר..." (ההדגשות הוספו – ח"מ).

לשון החוק מורה, איפוא, כי על מכוני הסקרים למסור לוועדת הבחירות "מידע על השיטה" באמצעותה נאספו הנתונים הגולמיים. ואולם, כפי שניתן ללמוד מהמשך הסעיף, המידע האמור

איננו מתמצה בפירוט המתודולוגיה בה נערך הסקר, אלא כלולים במידע האמור גם חלק מהנתונים הגולמיים עצמם שהופקו מתשאל הנדגמים (למשל, באמצעות פירוט שיעור המסרבים והבלתי מתאימים להשתתף בסקר; מכאן השלכה גם על האחרים שהשיבו, אותם יש לציין לפי אחוזי תמיכתם ברשימות השונות). נוסח הסעיף אף מורה (בשים לב לכך שהוא נוקט בלשון: "לרבות") כי רשימת נתוני-המידע המנויה בסעיף איננה ממצה, וכי ישנם נתונים נוספים שעל מכוני הסקרים לכלול במסגרת הדיווח שהם שולחים לוועדת הבחירות. אמנם אין בהוראות הנ"ל, כשלעצמן, כדי ללמד כי בגדרי הרשימה מוטלת בהכרח חובה על מכוני הסקרים למסור ניתוח באחוזים של כלל הרשימות שנדגמו בסקר, אולם דומני כי גם בחינה תכליתית (ולא רק לשונית) של הוראות החוק מובילה למסקנה האמורה.

54. כמתואר לעיל, הוראות סעיף 16 לחוק נועדו לאזן מחד גיסא בין ערכי השוויון וההגינות ומאידך גיסא בין זכות הציבור לדעת, המחייבת מתן מידע רחב ככל הניתן לציבור הבוחרים וכן למומחים החפצים לערוך בקרה של הנתונים, כדי שהציבור יוכל לשקול את העדפותיו הפוליטיות בצורה מושכלת ואת אמינותם של הסקרים. מנגד, העקרונות האמורים הם יחסיים, ואין מקום ליצור הגבלות משמעותיות מדי על ביצוע ופרסום סקרי הבחירות, באופן שעלול לפגוע בהבנת הציבור, או בזכויותיהם הקנייניות והחוזיות של מבצעי ומפרסמי הסקרים ובזכות שלהם לחופש עיסוק ולחופש העיתונות.

האיזון הראוי בין מכלול הזכויות, השיקולים והאינטרסים הנ"ל, לגבי חובת הדיווח של מכוני הסקרים, הוא בפרשנות המעדיפה דיווח שלהם גם על נתוני התמיכה הגולמיים של קהל הנדגמים בסקר, לצד דיווח תוצאות הסקר, כפי שפורסמו בגופי התקשורת. טעם הדבר נעוץ בכך שקשה להלום את הטענה כי דיווח הנתונים הגולמיים עלול לפגוע בערך או באינטרס מהותי מאלה המתוארים לעיל, ומנגד האינטרסים שבגילוי המידע האמור הם מהותיים. להלן ארחיב עוד את היריעה בעניין זה.

55. סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה קובע, כאבני ראשה, את ערכי הגילוי והשקיפות ומחיל אותם, בין היתר, על מכוני הסקרים, אף שהם במהותם גופים פרטיים (ראו, למשל: תב"כ 36/20 לוי נ' קול ישראל (11.03.2015); תר"מ 231/20 ליבר נ' בריח (19.12.2013)). על רקע זה, הטלת חובת דיווח נתוני מחקר על גוף פרטי ופרסומם לציבור הרחב (כפי שוועדת הבחירות עושה בדיווחים הנשלחים אליה – מכוח הוראות סעיף 16(ה) לחוק) – משקפת את החשיבות היתירה שראה המחוקק באופן פרסומם של סקרי בחירות ובזכות הציבור לדעת. על חשיבות זו עמד המחוקק עצמו בדברי ההסבר לתיקון חוק דרכי תעמולה, שהסדיר את אופן פרסומם של סקרים, כאשר ציין כי מטרת התיקון היא בכך: "שהציבור יוכל לשקול את אמינותם של הסקרים ולבחנם בצורה מושכלת" (ראו: הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 22) (סקר בחירות), התשס"ב-2002, ה"ח 3131; ג'ובראן ורווה, בעמ' 27). בדיקה זו יכולה להיעשות, כמובן, גם בעזרת מומחים לדבר והנתונים האמורים נדרשים כדי לסייע להם בכך, ואכן במקומות רבים בעולם התפתחה פרקטיקה של בדיקת אמינות סקרים. עיינו: D. Sunshine Hillygus, *The Evolution of Election Polling in the United States*, 75(5) Public

עמוד 18 מתוך 25

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.bechirof.gov.il

Opinion Quarterly 962 (2011); Tania Gosselin & Francois Petry, *The Regulation of Poll Reporting in Canada*, 35(1) Canadian Public Policy 41 (2009)

חובות הגילוי האמורות, המוטלות על מכוני הסקרים מוצדקות איפוא, גם לנוכח התפיסה כי בקרב הקהל הרחב, סקרי הבחירות נתפסים כאמצעי לחיזוי תוצאות הבחירות, אף שהם אמורים לשקף רק את דעת הקהל בזמן נתון (ראו: הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 23) (איסור פרסום של סקרי בחירות), התשס"ז-2006, ה"ח 119; עיינו גם: תב"מ 23/2001 סיעת ישראל אחת נ' אינטרנט מעריב (05.02.2001)).

מרכזיותן של הבחירות, העומדות בליבת הערכים הדמוקרטיים, מחייבת אפוא גילוי מידע מלא, ככל הניתן, בכל הקשור לסקרי בחירות. על כן, סבורני כי יש לפרש את הוראות סעיף 16(ה) לחוק, ככאלה המטילות על מכוני הסקרים חובה לדווח, **בין היתר**, אף על התוצרים הגולמיים, לפי אחוזים, של תשובות הנשאלים לסקר ביחס לתמיכתם בכל רשימת מועמדים. מעבר לכך, הנתונים שידווחו לוועדת הבחירות יכללו גם פירוט של "תוצאות הסקר" המעובדות על-פי השיטות הסטטיסטיות המוכרות, כפי שהתפרסמו בגופי התקשורת השונים.

56. בשולי הדברים אציין, כי אין בידי לקבל בהקשר זה את טענת מכוני הסקרים, לכך שהנתונים האמורים מהווים סוד מסחרי, או שיש בחשיפתם משום פגיעה בייחודיות הידע המקצועי וסודות המסחר שלהם. בהקשר זה אציין כי טענה זו הועלתה רק על-ידי חלק קטן מהמשיבים 13-20, ואף זאת בשפה רפה למדי, ומבלי להסביר כיצד הצגת הנתונים הגולמיים כשלעצמם עלולה להביא לפגיעה בדרכי ההסקה המקצועיות שלהם. יתר על כן חלק ממכוני הסקרים פועלים כבר כעת על פי המבוקש ומדווחים אף על שיעור התמיכה הגולמי באחוזים בכל רשימה (ראו למשל: **סקר מטעם המשיבה 20** מתאריך 07.02.2018). זאת ועוד – אחרת: נתונים גולמיים שכאלה אינם מהווים בדרך כלל נשוא לקניין או לסודות מסחריים.

בנוסף, כפי שציינה העותרת, והמשיב 18 בהגנותו – דומה כי החובה האמורה חלה אף מכוח כללי האתיקה החלים על מכוני הסקרים. סעיף 7(e) לכללי האתיקה של האגודה הבינלאומית למחקרי שוק ודעת קהל, ESOMAR – מחייב את מכוני המחקר להפריד במסגרת הדיווח שהם מוסרים, בין הנתונים הגולמיים שהופקו במסגרת הכנת הסקר, לבין האינטרפרטציה שמומחי הסקרים מבצעים וה"ניפוח" שהם עושים לממצאים הגולמיים, כדי להסיק כל מסקנה שהם מפיקים מהם. ראוי לציין בהקשר זה אף את סעיף 8(a) לכללי האתיקה הנ"ל המורה כי בעת פרסום תוצאות סקר, על מכוני המחקר לוודא כי בידי הציבור יהיו די נתונים שיש בהם כדי להבטיח כי הציבור יוכל להעריך את **איכות** הנתונים בהם נעשה שימוש, **ואת תוקפן** של המסקנות.

57. אשר לגופי התקשורת, סבורני כי אין להחיל עליהם חובה לשדר ולפרסם את הנתונים הגולמיים. זאת, לנוכח לשון החוק המטילה עליהם חובות גילוי מצומצמת יותר מאלה החלות על מכוני הסקרים, ולאור העובדה שהטלת חובות גילוי כאמור עלולה להכביד על המפרסמים, לנוכח האילוצים של משאבים מוגבלים בשטחי פרסום וזמן שידור, והחשש מפני הצפת הבוחרים במידע

רב מדי ב"זמן אמת" (את הדיווח המפורט יותר יש להעביר לוועדת הבחירות המרכזית כדי לספק מידע למעמיקים וכדי לאפשר בדיקה של אמינות הסקרים).

58. ביחס למסגרת הזמנים המדויקת, שבגדרה על מכוני הסקרים לדווח לוועדת הבחירות המרכזית על ממצאי הסקר – הרי שגם בנקודה זו אין בידי לשנות מפרשנותו של קודמי, חברי השופט ס' ג'ובראן בהחלטה ב-תב"כ 27/20.

59. כאמור לעיל, הוראות סעיף 16(ה) לחוק דרכי תעמולה מורה, בין היתר, כי: "העורך סקר בחירות בשיטות סטטיסטיות מוכרות, המיועד לפרסום בכתב או לשידור לציבור, ישלח העתק של תוצאות הסקר לוועדת הבחירות המרכזית, **בהקדם האפשרי**...". בהחלטתו, השופט ס' ג'ובראן הורה כי פרשנותה של התיבה: "בהקדם האפשרי", הינה כי על מכוני הסקרים לשלוח את העתק התוצאות תוך 24-96 שעות מעת פרסום הסקר, כאשר בשבועיים שלפני יום הבחירות מסגרת הזמנים תקוצר כך שהדיווח הנ"ל ייעשה בתוך 24 שעות מעת מועד פרסום הסקר. מסגרת זמנים זו הגיונה בצידה, באשר היא מאזנת מחד גיסא בין הצורך במתן שהות מספקת למכוני הסקרים להכין את הנתונים טרם שליחתם לוועדת הבחירות, ומאידך גיסא היא מאפשרת לציבור להיחשף לנתונים ששימשו בסיס לסקר הבחירות בחלוף זמן לא רב, כאשר העניין הציבורי בסקר עודנו רב, ותוצאותיו עשויות לשמש כעזר להבנת פילוח עמדות המצביעים ולבדיקת אמינות הסקר.

חשיפת ניגודי עניינים

60. כאמור, השאלה השנייה הטעונה ליבון במסגרת העתירה, היא סוגיית חובת הגילוי החלה על מכוני הסקרים וגופי התקשורת בקשר לקשרים עסקיים שיש להם עם רשימות מועמדים, מפלגות וגופים פוליטיים בעלי אינטרס בבחירות הכלליות. כאמור לעיל, בתום הדיון שנערך בפניי בתאריך 31.01.2019, ביקשתי את עמדות הצדדים ביחס לחובת גילוי כאמור מכוח כללי האתיקה החלים על מכוני הסקרים ועל גופי תקשורת. זאת, בין היתר, גם לנוכח ההמלצות שבדו"ח ועדת ביניש.

61. כפי שנמסר מטעם המשיבים – אין בנמצא הוראה מפורשת בכללי האתיקה המוכרים המטילה על מכוני הסקרים וגופי התקשורת חובה לגלות, או לדווח על קשרים עסקיים שעורכי הסקרים מקיימים עם מפלגות וגופים פוליטיים. ואולם, על אף האמור דומה כי גילוי נאות בדבר קשרים עסקיים כאמור של מכוני הסקרים עשוי להגביר את השקיפות ואת אמון הציבור בפרסומי סקרים ולמנוע, חלילה, עריכת מניפולציות אפשריות בדעת הקהל (ראו: דו"ח ועדת ביניש, בעמ' 38-39). על כן, על אף שאין **חובה שבדין** לדווח על ניגוד עניינים שכזה – תבוא ברכה על מכוני הסקרים שידווחו על קשרים עסקיים שיש להם עם גורמים הנכללים בסקרים שהם עורכים, וכן על גופי התקשורת שיפרסמו גילוי בדבר קשר עסקי שיש לעורך הסקר מטעמם עם גורמים כאמור, ככל שישנם כאלה. בהקשר זה נזכיר שוב כי חובת הדיווח הנזכרת בסעיף 16(ה) (2) לחוק מאפשרת למדווח **להוסיף** פרטים, כמתבקש מלשון הסעיף האמור הנוקט בלשון: **לרבות** ביחס לפרטים עליהם חובה לדווח.

62. לצד מה שהסברנו עד כה נעיר, אף שהדבר חורג מגבולות העתירה דנא – כי דומה שיש לעודד מתן גילוי מלא של זהות מזמין הסקר ועורכו בעת עריכת הסקרים, ולא רק בעת פרסומם.

עמוד 20 מתוך 25

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.bechirof.gov.il

כך, למשל, טוב יעשו מכוני הסקרים אם במהלך הפנייה לנשאלים יציינו בפני הנדגמים את זהות הגוף עורך הסקר, וכן את שם המזמין שמטעמו הוא נערך זו פרקטיקה המקובלת בחלק ממדינות המערב. יחד עם זאת, אין הדבר אצלנו בגדר חובה סטטוטורית, והדבר מוצע רק כהמלצה במסגרת שקיפות מתבקשת.

סוף דבר

63. נוכח כל האמור לעיל – העתירה מתקבלת בחלקה. המשיבים 1-20 (והגופים הדומים להם) יפעלו איפוא כדלקמן:

(א) גופי התקשורת יפעלו על-פי כללי הפרסום החלים עליהם על פי הקבוע בסעיף 16 לחוק. פרסום הסקרים ייעשה לפי פילוח המנדטים, על בסיס מה שהשיבו הנדגמים ולאחר שתשובותיהם עובדו על-ידי מכון הסקרים באמצעים סטטיסטיים מוכרים. הפרסום ייעשה כך, שכל רשימת מועמדים ששיעור התמיכה בה בתשובות הנדגמים, אחרי הניתוח, עולה על 1%, אף שאיננה עוברת את אחוז החסימה לאחר הניפוח והעיבוד הסטטיסטיים – תיכלל בתוצאות שתפורסמה.

(ב) **גוף המשדר לציבור, או מפרסם לציבור בכתב** תוצאות של סקר בחירות שלא מבוססות על שיטות סטטיסטיות מוכרות לעריכת סקרים – יציין **בהבלטה** שהסקר לא התבסס על שיטות סטטיסטיות מוכרות ולפיכך אי אפשר להסיק מסקנות של ממש לגבי דפוסי הצבעה או עמדות של הציבור לפיו וכן יציין את הנתונים הנזכרים בפיסקאות (1) ו-(2) של סעיף 16ה(ב) לחוק.

(ג) מכוני הסקרים ידווחו לוועדת הבחירות המרכזית בהתאם לכללי הדיווח החלים עליהם בסעיף 16ה(ה) לחוק. בין היתר, על מכוני הסקרים למסור לוועדת הבחירות המרכזית גם את נתוני הסקר הגולמיים **באחוזים**, ובמסגרת זו יפורטו אחוזי התמיכה בכל רשימת מועמדים שנכללה בסקר (לרבות אלה שלא עברו את אחוז החסימה), וכן את שיעור המצביעים שלא השיבו, או לא התאימו להשתתף בסקר (והטעמים שהניעו את מכון הסקרים לקבוע כך). כל זאת, **בצד** נתוני הסקר, כפי שעובדו על-ידי מכוני הסקרים ופורסמו בכלי התקשורת, והכל על פי האמור בנספח ג' להחלטתי זו.

דיווח הנתונים לוועדת הבחירות על פי ס"ק זה ייעשה עד 96 שעות מעת פרסום הסקר, ובשבועיים שטרם יום הבחירות – הדיווח ייעשה בתוך 24 שעות מעת הפרסום.

(ד) יתר חובות השידור, הפרסום והדיווח, מפורטות בנספחים א'-ג' שלהלן – המהווים חלק בלתי נפרד מהחלטה זו.

- (ה) טוב יעשו מכוני הסקרים אם יפעלו בשקיפות ובגילוי בעת עריכת הסקרים לגבי זהות מזמין הסקר ועורכו, וכן תבוא ברכה (אך לא חובה) על כל סוגי הגופים בהם עוסקת החלטה זו, אם ידאגו לגלות את הקשרים העסקיים בהם מצויים מכוני הסקרים.
64. החלטה זו תיכנס לתוקפה בתאריך 01.03.2019 כדי לאפשר לכל הגופים בהם מדובר להתארגן בהתאם להחלטה זו. למכוני הסקרים שלא עמדו עד הנה בחובת הדיווח המושתת עליהם על פי החוק, לפי הפרשנות שניתנה לחובותיהם בהחלטה זו – ניתנת האפשרות למלא ולהשלים דיווחים עד תאריך 05.03.2019.
65. למען הסר ספק מובהר בזאת כי אין בהחלטה זו כדי להוסיף, או לגרוע מחובות הדיווח המוטלת על גורמים שונים על פי החוק – למבקר המדינה, או מסמכויותיו של מבקר המדינה על פי כל דין.
66. עותק מהחלטה זו יועבר גם לראש מינהלת הבחירות של משטרת ישראל בוועדת הבחירות המרכזית – תת-ניצב יצחק סבן.
67. מסתבר כי העותרת לא הגישה רשימה להתמודדות בבחירות לכנסת ה-21, ואולם ראוי כי החלטתו של חברי, השופט ס' ג'ובראן ב-תב"כ 27/20 והחלטתי זו – יחשבו כתרומה נחשבת של העותרת למרקם הדמוקרטי בישראל במישור הסקרים, שהשפעתם כה רבה.
68. בנסיבות העניין – לא ייעשה צו להוצאות.
ניתנה היום, כ"א אדר א' התשע"ט (26.02.2019).

חנן מלצר, שופט

המשנה לנשיאת בית המשפט העליון

יושב ראש ועדת הבחירות

המרכזית לכנסת ה-21

עמוד 22 מתוך 25

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

נספח א' – חובות הדיווח החלות על המשדרים לציבור בכלי התקשורת האלקטרוניים

הערות	הסעיף מחוק דרכי תעמולה / מקור אחר	חובת הפרסום
	16ה(ב)(1)	שמו של הגוף שהזמין את הסקר
	16ה(ב)(2)	שמו של הגורם עורך הסקר
	16ה(ב)(3)	התאריך או התקופה בה בוצע הסקר
	16ה(ב)(4)	האוכלוסייה שמתוכה נלקח מדגם המשיבים לסקר
	16ה(ב)(5)	מספר האנשים שהתבקשו להשתתף בסקר
	16ה(ב)(5)	מספר האנשים שהשתתפו בסקר בפועל
	16ה(ב)(6)	מרווח הטעות לגבי הנתונים שהושגו
אם הסקר נערך בשיטות סטטיסטיות שאינן מוכרות יש לציין בהבלטה שהסקר לא התבסס על שיטות סטטיסטיות מוכרות ובנוסף על הגוף המסדר להודיע כי: (א) אי-אפשר להסיק ממנו מסקנות לגבי דפוסי הצבעה או עמדות של הציבור; (ב) את שם הגוף מזמין הסקר ואת שם עורך הסקר	16ה(ד)	עריכת הסקר בשיטות סטטיסטיות מוכרות / שאינן מוכרות
	16ה(ב); תב"כ 27/20	פירוט לפי מנדטים של הרשימות שעברו את אחוז החסימה; פירוט שיעור התמיכה היחסי באחוזים בכל המפלגות שזכו לשיעור תמיכה של 1% לפחות מקרב הנשאלים ועד אחוז החסימה
אין באמור לעיל כדי לשלול חובות החלות על המשדרים לציבור בכלי התקשורת מכוח הדין, או כללי אתיקה		

עמוד 23 מתוך 25

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

www.bechiroth.gov.il אתר האינטרנט الموقع

נספח ב' – חובות הדיווח החלות על המפרסמים בכתב לציבור תוצאותיו של סקר בחירות

חובת הפרסום	הסעיף מחוק דרכי תעמולה / מקור אחר	הערות
שמו של הגוף שהזמין את הסקר	ה16(ג)+ה16(ב)(1)	
שמו של הגורם עורך הסקר	ה16(ג)+ה16(ב)(2)	
התאריך או התקופה בה בוצע הסקר	ה16(ג)+ה16(ב)(3)	
האוכלוסייה שמתוכה נלקח מדגם המשיבים לסקר	ה16(ג)+ה16(ב)(4)	
מספר האנשים שהתבקשו להשתתף בסקר	ה16(ג)+ה16(ב)(5)	
מספר האנשים שהשתתפו בסקר בפועל	ה16(ג)+ה16(ב)(5)	
מרווח הטעות לגבי הנתונים שהושגו	ה16(ג)+ה16(ב)(6)	
פירוט השאלות שנשאלו בסקר לרבות החלופות שהוצעו כתשובות אפשריות לנשאלים	ה16(ג) + תב"כ 12/21	אין צורך לפרט שאלות עזר
עריכת הסקר בשיטות סטטיסטיות מוכרות / שאינן מוכרות	ה16(ג) + ה16(ד)	אם הסקר נערך בשיטות סטטיסטיות שאינן מוכרות יש לציין בהבלטה שהסקר לא התבסס על שיטות סטטיסטיות מוכרות ובנוסף על המפרסם בכתב להודיע כי: (א) אי-אפשר להסיק ממנו מסקנות לגבי דפוסי הצבעה או עמדות של הציבור; (ב) את שם הגוף מזמין הסקר ואת שם עורך הסקר בלבד
פירוט לפי מנדטים של הרשימות שעברו את אחוז החסימה; פירוט שיעור התמיכה היחסי באחוזים בכל המפלגות שזכו לשיעור תמיכה של 1% לפחות מקרב הנשאלים ועד אחוז החסימה	ה16(ג) תב"כ 27/20	
אין באמור לעיל כדי לשלול חובות החלות על המפרסמים בכתב לציבור מכוח הדין, או כללי אתיקה		

עמוד 24 מתוך 25

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

www.bechirot.gov.il אתר האינטרנט الموقع

נספח ג' – חובות הדיווח החלות על מכוני הסקרים

הערות	הסעיף מחוק דרכי תעמולה / מקור אחר	חובת הדיווח
	16ה(ב)(1)+16ה(ה)1	שמו של הגוף שהזמין את הסקר ומענו
	16ה(ב)(2)+16ה(ה)1	שמו של הגורם עורך הסקר ומענו
	16ה(ב)(3)+16ה(ה)1	התאריך או התקופה בה בוצע הסקר
אין צורך לפרט שאלות עזר	16ה(ג)+ 16ה(ה)(1)	פירוט השאלות שנשאלו בסקר לרבות החלופות שהוצעו כתשובות אפשריות לנשאלים
	16ה(ה)(2)(א)	שיטת הדגימה
	16ה(ה)(2)(ב)	גודל המדגם ההתחלתי
	16ה(ה)(2)(ג)	סוגי האוכלוסייה שנדגמו
	16ה(ה)(2)(ד)	מספר האנשים שהתבקשו להשתתף בסקר
	16ה(ה)(2)(ד)	המספר והאחוז של האנשים אשר השתתפו בסקר בפועל, סירבו להשתתף בסקר או לא התאימו להשתתף בסקר
	16ה(ה)(2)(ה)	התאריכים והשעות של הראיונות
	16ה(ה)(3)	מרווח הטעות לגבי הנתונים שהושגו
	החלטה ב-תב"כ 12/21	פירוט אחוזי התמיכה הגולמיים בכל מפלגה, כפי שעולה מתשובות הנשאלים (לרבות לרשימות שלא עברו את אחוז החסימה), וזאת ללא התאמה כלשהי לאופן חלוקת המנדטים
<p>דיווח הנתונים לוועדת הבחירות ייעשה בתוך 24-96 שעות מעת פרסום הסקר, כאשר בתקופת 14 הימים עובר ליום הבחירות – הנתונים ימסרו עד 24 שעות מעת פרסום הסקר (ראו: תב"כ 27/20 ו-תב"כ 12/21)</p>		
<p>אין באמור לעיל כדי לשלול חובות אחרות החלות על מכוני הסקרים מכוח הדין, או כללי אתיקה</p>		

עמוד 25 מתוך 25

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.bechirof.gov.il