הלשכה המשפטית

ירושלים, ד׳ טבת, תשס״ו
4 ינואר, 2006
סימוכין: 001b /1/2006

לכבוד
בעלי הזיכיונות - ערוץ 2 - יועצים משפטיים.

ערוץ 10 - יועצים משפטיים.

<u>בעלי הזיכיונות ברדיו האזורי - יועצים משפטיים.</u>

<u>בדואר רשום</u>

שלום רב,

הנדון: <u>השידורים בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות לכנסת ה-17</u>

1. כידוע, ביום 28.3.06 עתידות להיערך הבחירות לכנסת ה- 17. לקראת הבחירות, מצאתי לנכון לשוב ולחדד מספר נקודות בנושא השידורים שבתקופת 60 הימים הקודמים לעריכת הבחירות. האמור להלן יתייחס, בין היתר, לתמצית הוראות החוק, להחלטות רלוונטיות שניתנו בפסיקה בעניין תעמולת הבחירות, וכן להחלטות והנחיות שהתקבלו על ידי יו״ר ועדת הבחירות לכנסת ה-16 ולראש הממשלה, השופט מישאל חשין. עוד אבקש להביא לידיעתכם את הנחיות מנכ״ל הרשות השניה לטלויזיה ולרדיו (להלן - ״**הרשות השניה**״), מר מוטי שקלאר, כפי שניתנו לתקופת הבחירות הקרבה.

2. יובהר, כי אין בסקירה שלהלן כדי למצות את נושא ההגבלות על שידורים בתקופת הבחירות לכנסת ה-17. מן הראוי כי כל אחד מבעלי הזיכיונות יפעל לשם לימוד גדרי החובות החלות בתקופה זו וינחה את עובדיו, כיצד להקפיד על שמירתן של חובות אלה. הנחיות מנכ״ל הרשות השניה המובאות בהמשך אינן מהוות רשימה סגורה. כמו כן, ייתכן כי גם לקראת הבחירות לכנסת ה-17, כפי שנעשה בבחירות הקודמות, תקיים יו״ר ועדת הבחירות תדרוך לגורמי השידור בטלויזיה וברדיו אשר יחייבו את בעלי הזכיניות.

<u>הוראות החוק הרלוונטיות</u>

3. **סעיף 46** לחוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן - "**החוק**" או "**חוק הרשות השניה**") קובע, בין היתר, כי בעל זיכיון לא ישדר שידורים שיש בהם:

"תעמולה מפלגתית למעט תעמולת בחירות המותרת על פי דין".

לעניין זה נקבע בפסק דין **שמאי**[1] כי:

> **"'תעמולה' עניינה ביטוי, אשר האפקט הדומינאנטי שלו - ברמת הסתברות של אפשרות ממשית או ודאות קרובה - הוא בהשפעה על הצופה, ושאין לו אפקט דומינאנטי אחר, כגון אמנותי או חדשותי ... תעמולה היא "מפלגתית", אם תוכנה מתייחס במישרין לנושאים השנויים במחלוקת בין מפלגות בישראל. לעניין זה, אין לצמצם את הדיבור "תעמולה מפלגתית" (שבסעיף 46(א)(3)) אך לתעמולה (מפלגתית) שעניינה הבחירות לכנסת... לבסוף, "תעמולה מפלגתית" מותרת לשידור אם היא "תעמולת בחירות המותרת על פי דין". בכך מפנה המחוקק לאותן הוראות חוק המתירות - בגדריו של איסור כולל על תעמולת בחירות - את קיומה של תעמולת בחירות בהתמלא תנאים מסוימים (ראה סעיף 15א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה). חוק הרשות השניה (או כל דבר חקיקה אחר - ראה, למשל, חוק בחירות לגופים ציבוריים, תשי"ד-1954) אינו מעניק היתר שכזה, וממילא עומד בעינו האיסור הכולל על שידוריה של "תעמולה מפלגתית".**"[2]

לפיכך, תעמולה תותר רק אם היא בגדר "**תעמולת בחירות המותרת על פי דין**" (סעיף 46 לחוק), דהיינו, כזו המותרת לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן - "**חוק התעמולה**"), במסגרת שידורי התעמולה המופקים על ידי המועמדים (להלן - "**תעמולה כדין**").

4. בנוסף, כללי הרשות השניה לטלויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בטלויזיה), התשנ"ד-1994, קובעים כדלקמן:

11. פרסומת בנושאים השנויים במחלוקת

לא ישדר בעל זכיון תשדיר פרסומת שיש בו העברת מסר בנושא פוליטי, חברתי, ציבורי או כלכלי השנוי במחלוקת בציבור."

הוראה דומה קיימת גם בסעיף 5 לכללי הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בפרסומת בשידורי רדיו), התשנ"ט-1999.

---

[1] בג"ץ 7012/93 **ח"כ יעקב שמאי נ' הרשות השניה לטלויזיה ורדיו**, פ"ד מח(3) 25. יצויין כי שם נדון תשדיר פרסומת לפעילות הסתדרות העובדים שיזם העותר, אשר היה מועמד בבחירות להסתדרות. בית המשפט מצא כי יש לפרש את המונח "מפלגה" באופן רחב כך שתעמולה מפלגתית עניינה יהיה לא רק בבחירות לכנסת, אלא גם בבחירות בהסתדרות.

[2] **שם**, בעמ' 33.

5. מן האמור לעיל עולה כי האיסור על "תעמולה מפלגתית" או פרסומת שיש בה מסרים פוליטיים או ציבוריים השנויים במחלוקת בשידורים המשודרים לפי חוק הרשות השניה חל לאורך כל ימות השנה. עם זאת, יישומה של הוראה זו הלכה למעשה, מוביל לכך שאף אם שידור מסוים אשר "בתקופה הרגילה" עשוי היה שלא להיחשב תעמולה מפלגתית, הרי שיכול שייחשב ככזה בתקופה הקרובה לבחירות.

6. **<u>סעיף 5</u>** לחוק התעמולה, שכותרתו "**הגבלת תעמולה בשידורי רדיו וטלויזיה**", קובע:

"(א) על אף האמור בכל דין אחר, בשידורי רדיו או טלוויזיה -

(1) לא תהא תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות;

(2) (בוטל)[3]

(ב) הוראות סעיף זה לא יחולו על שידור של תעמולת בחירות ברדיו או בטלוויזיה לפי סעיפים 15, 15א ו-16ד."

7. **<u>סעיף 16ג</u>** לחוק התעמולה, הוא שמחיל הוראות מסוימות בחוק התעמולה על שידורי טלויזיה ועל שידורי רדיו לפי חוק הרשות השניה:

"הוראות סעיפים 15א, 15ב, 16, 16א ו-16ב יחולו, בשינויים המחייבים, גם על שידורי טלויזיה לפי חוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, התש"ן-1990 והוראות סעיפים 16 ו-16ב יחולו גם על שידורי רדיו לפי החוק האמור, למעט על שידורי תעמולה לפי סעיף 16ד; לענין שינויים כאמור יראו, לפי הענין, את מנהל הרשות השניה לטלויזיה ורדיו (להלן - הרשות השניה) כאילו היה המנהל הכללי של רשות השידור ואת הרשות השניה ובעלי הזכיונות כאילו היו רשות השידור."

8. הסעיפים שהוחלו מכח **סעיף 16ג** הנ"ל לחוק התעמולה גם על שידורים לפי חוק הרשות השניה, עניינם כדלקמן:

8.1 **<u>סעיף 15א</u>** - הסעיף מסדיר את **היקף שידורי תעמולת הבחירות <u>בטלויזיה</u>**, וקובע, בין היתר, כי:

8.1.1 תעמולת בחירות בטלויזיה תשודר רק ב- 21 הימים שלפני הבחירות (**<u>סעיף 15 א(א)</u>** לחוק התעמולה).

8.1.2 יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת יקבע, לאחר התייעצות עם אותה ועדה, עם המנהל הכללי של רשות השידור, ועם המנהל הכללי של הרשות השניה, את הזמנים שיהיו מוקדשים לשידור של תעמולת-בחירות בטלוויזיה, את שילובם במערכת הרגילה של שידורי הטלוויזיה ואת הזמנים שיוקצבו

---

[3] סעיף זה בוטל בתיקון לחוק הבחירות מתשנ"ו, כאשר תחילת הביטול נקבעה מהבחירות לכנסת ה-15. קודם לביטולו קבע הסעיף: "**לא ישודרו או יוקרנו אירועים שמועמדים לכנסת ממלאים בהם תפקיד, בתקופת 30 הימים שלפני הבחירות.**"

לשם כך לכל אחת מהמפלגות ורשימות המועמדים; לכל מפלגה ורשימת מועמדים יינתנו 10 דקות, ולכל מפלגה המיוצגת בכנסת היוצאת – 3 דקות נוספות לכל חבר שלה בכנסת (**סעיף 15א(ב)** לחוק התעמולה).

יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16, השופט חשין, קבע בחוות דעתו מיום 2 בדצמבר 2002, לעניין שידורי תעמולת בחירות בערוצים 2 ו-10, כי:

> **"חובה החלה על רשות השידור לשדר בטלוויזיה תעמולת בחירות, אותה חובה עצמה – ובאותה מסגרת זמן – חלה על ערוץ 2 ועל ערוץ 10, על כל אחד מהם לעצמו"**

מכאן שעל כל אחד מהערוצים, הן ערוץ 2 והן ערוץ 10, **לשאת במלוא החובה** לשדר את כל שידורי תעמולת הבחירות בטלוויזיה, כפי שיקבעו על פי הוראות סעיף 15א(ב).

8.1.3 לא יהיו שידורים לפי סעיף זה בימי המנוחה הקבועים, כמשמעותם בפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948 (**סעיף 15א(ג)** לחוק התעמולה). במידה והבחירות דנן יתקיימו ביום 28.3.06 - **מדובר בשבתות בלבד**[4].

8.1.4 לא תשודר לפי סעיף זה אלא תעמולת-בחירות שהופקה על ידי המפלגות או רשימות המועמדים על חשבונן ושבא עליה אישורו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית. (**סעיף 15א(ד)** לחוק התעמולה).

8.1.5 בעניין סעיף 15א(ד) נפסקה הלכה ב**בג"צ חרות**[5], ולפיה - **יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית מוסמך למנוע שידורי תעמולת בחירות גם ברדיו**, ולא רק בטלויזיה. וכך קבע הנשיא ברק:

> **"אין לפרש את הסמכתו של יושב־ראש ועדת הבחירות לאשר שידור תעמולת בחירות בטלוויזיה כהסדר שלילי באשר לאי־הסמכתו לאשר שידור תעמולת בחירות ברדיו..."**

בנוסף קבע הנשיא ברק, בפסק דינו, כי **אין לפרש שתיקה בחוק כיוצרת עבירה פלילית**, לכן, עד כמה שאי מילוי אחר החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית מהווה עבירה פלילית לעניין שידורי טלויזיה, **אין לראות בה עבירה פלילית לעניין שידורי הרדיו**, עם זאת, הוראותיו האחרות של חוק התעמולה כן יחולו על השלמת החסר בחוק.

8.2 **סעיף 15** לחוק התעמולה, מסדיר את **היקף תעמולת הבחירות ברדיו**. סעיף זה לא הוחל על שידורים לפי חוק הרשות השניה, ומכאן כי **על תחנות הרדיו האזורי אין לשדר**

---

[4]. ראשון של פסח נחגג רק לאחר מועד הבחירות, דהיינו ביום 13.4.06 ושביעי של פסח נחגג ביום 19.4.06.

[5]. בג"צ 212/03 **חרות התנועה הלאומית נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה**, דינים עליון, כרך סג, 727, (**"בג"צ חרות"**).

תעמולה על פי סעיף זה. לאור האמור, שידורים ברדיו האזורי על פי חוק הבחירות, מוגבלים לשידור הודעות מטעם יו"ר ועדת הבחירות, לפי סעיף 16 לחוק התעמולה (ראו להלן). לשלמות התמונה יצויין כי סעיף 16ד לחוק הבחירות מסדיר שידור תעמולה בתשלום ברדיו האזורי, בבחירות למועצות המקומיות.

8.3 **<u>סעיף 15ב</u>** - פוטר את הרשות השניה וזכייניה מאחריות אזרחית או פלילית בשל שידור תעמולת בחירות לפי חוק התעמולה. יודגש, כי **אין הסעיף פוטר מאחריות בגין שידורים רגילים בתקופת 60 הימים הקודמים לבחירות, אשר נשתרבב אליהם אלמנט תעמולתי**.

8.4 **<u>סעיף 16</u>** - סעיף זה קובע כי:

> **"ביום ה-14, ביום ה-7 ובכל אחד משני הימים שלפני יום הבחירות לכנסת, וביום הבחירות, יפרסם יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת... בשידורי החדשות ברדיו ובטלוויזיה ובכל דרך אחרת שיקבע לאחר התייעצות עם אותה ועדה, הודעה שתבהיר לבוחרים את זכותם לבחור באורח חפשי ולפי מצפונם, ותפרט את הוראות החוק המבטיחות את חופש הבחירות, חשאיותן וטהרן."**

סעיף זה הוחל הן על זכייני ערוץ 2 ועל זכיין ערוץ 10, והן על זכייני הרדיו האזורי.

8.5 **<u>סעיף 16א</u>** - עניינו "**שידורי הסברים והדרכה**" מטעם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית. הסעיף קובע, בין היתר, כי:

> **"יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת יקבע, לאחר התייעצות עם אותה ועדה ועם המנהל הכללי של רשות השידור** [ומנכ"ל הרשות השניה - החי"מ], **את הזמנים במערכת שידורי הרדיו והטלוויזיה שיהיו מוקדשים להסברים שיינתנו מטעמו לבוחרים על סדרי ההצבעה בבחירות לכנסת ולחברי ועדות הקלפי על סדרי מילוי תפקידיהם."**

משך שידורים אלה (כמו גם משך שידורים שעניינם הבחירות לרשויות המקומיות ולחברי ועדות הקלפי באותן בחירות):

> **"לא יעלה על שעה אחת ברדיו ועל שעה אחת בטלוויזיה".**

סעיף זה הוחל על שידורי ערוץ 2 ושידורי ערוץ 10, אך לא הוחל על שידורי הרדיו האזורי.

8.6 **<u>סעיף 16ב</u>** קובע כי:

> **"רשות השידור** [והרשות השניה וזכייניה - החי"מ] **לא תגבה תשלום בעד שידורים לפי חוק זה."**

סעיף זה הוחל הן לעניין שידורי הטלויזיה והן לעניין שידורי הרדיו של הרשות השניה וזכייניה.[6]

8.7 **<u>סעיף 16ה</u>** - הסעיף, שכותרתו "**הסדר פרסום סקר בחירות**", קובע, בין היתר, כי:

"(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)[7];

'משדר לציבור' – משדר בכלי התקשורת האלקטרוניים;

...

'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) האוכלוסייה שמתוכה נלקח מדגם המשיבים לסקר;

(5) מספר האנשים שהתבקשו להשתתף בסקר ומספר האנשים שהשתתפו בו בפועל;

(6) מרווח הטעות לגבי הנתונים שהושגו."

הוראת **<u>סעיף 16ה(ד)</u>** קובעת כי על אף האמור לעיל, מי שמשדר לציבור תוצאות של סקר בחירות שלא מבוססת 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).

---

[6] מובן, כי ההשלכה לגבי זכייני הרדיו האזורי הינה מצומצמת לאור האמור בסעיף 8.2 לעיל.

[7] לעניין זה "מתמודד בבחירות" הינו "מפלגה או רשימת מועמדים בבחירות לכנסת" ואילו "תקופת בחירות" הינה "תקופה שתחילתה 90 ימים לפני יום הבחירות."

הוראות **<u>סעיפים 16ה(ה) ו- 16ה(ו)</u>** מטילים על עורך סקר בחירות להעביר פרטים לגבי הסקר, אשר נקבעו בחוק, לועדת הבחירות המרכזית וכן למבקר המדינה.

<u>סעיף 16ה(ז)</u> מטיל על עורך סקר בחירות לשמר את נתוני הסקר ופרטים נוספים שנקבעו במשך שלוש שנים מיום הבחירות.

הוראת **<u>סעיף 16ה(ח)</u>** קובעת, כי:

> **"בתקופה שתחילתה עשרים וארבע שעות לפני 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."**

8.8 ביום 1.12.02 ערך יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כבוד השופט חשין, תדריך לכלי התקשורת בעניין השידורים בתקופת 60 הימים הקודמים לבחירות לכנסת ה-16, בו נכחו גם נציגי זכייני הטלוויזיה של הרשות השניה ("**תדריך 2002 לכלי התקשורת**" או "**התדריך**"). בתדריך זה הדגיש השופט חשין, בין היתר, כי בעניין עריכת "**סקרי בחירות**" יש להקפיד על שמירת הוראת סעיף 16ה לחוק התעמולה.

9. עוד נציין את **סעיף 129** לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט-1969, ("**חוק הבחירות**") הקובע:

> **"משעה 7 בערב ביום שלפני יום הבחירות ובכל יום הבחירות לא תהיה תעמולת-בחירות על ידי אסיפות, תהלוכות, רמקולים או שידורים ברדיו ובטלוויזיה."**

מכאן, כי בערב יום הבחירות לא ישודרו בערוץ 2 ובערוץ 10 שידורי תעמולת בחירות.

10. לשלמות התמונה, יצויין כי: (א) פעולה בניגוד להוראות חוק התעמולה הינה עבירה פלילית שדינה מאסר או קנס (**<u>סעיף 17</u>** לחוק התעמולה), ו- (ב) ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית נתונה הסמכות:

> **"ליתן צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה, לפי סעיף 122(6) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, ... או המשכתו"**

וזאת לפי **סעיף 17ב** לחוק התעמולה ובתנאים האמורים שם.

תחולת חוק התעמולה על שידורי רדיו או טלוויזיה המועברים באמצעות האינטרנט

11. בתב"מ ש"ס-התאחדות ספרדים עולמית[8] קבע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16, השופט חשין, הלכות עקרוניות ביחס למעמד האינטרנט בישראל. ההחלטה נסבה על עתירתה של ש"ס למנוע מח"כ פינס להשתתף בשיח-מקוון (צ'אט) באתר האינטרנט של העיתון "מעריב".

12. השופט חשין דן בשאלה האם תעמולת בחירות באינטרנט אסורה על פי חוק התעמולה. והשיב על כך בשלילה. השופט חשין אמר כי הנחת הייסוד של חוק התעמולה היא שמותרת כל דרך תעמולה - אלא אם החוק (ובכללו חוק התעמולה עצמו), אסר את הדבר. מבנה זה לחוק עולה מתוך עקרון הייסוד של חופש הביטוי, ובראשו חופש הביטוי הפוליטי, שהוא תנאי בלעדיו אין לקיומה של דמוקרטיה חיה ותוססת. בהעדר איסור בחוק על שידורה של תעמולת בחירות באינטרנט, סירב, השופט חשין לקרוא אל תוך החוק איסור כזה באמרו:

> **"... לא מצאנו הצדק, כבקשת העותרת, להחיל את איסורי חוק התעמולה - אלה איסורים החלים על רדיו ועל טלוויזיה - כמות-שהם, <u>על כל שירותי</u> האינטרנט, ולענייננו: על "צ'אט" שכמוהו כשיחה יותר מאשר כרדיו או כטלוויזיה".** (ההדגשה הוספה – ח"מ)

עם זאת, השופט חשין **לא שלל את האפשרות שחוק התעמולה יחול על שידורי רדיו או טלוויזיה המועברים באמצעות האינטרנט**[9]**, ודעתנו היא שהוראות החוק אכן חלות על שידורי רדיו וטלויזיה של בעלי הזיכיון במקום בו הם מועברים גם דרך האינטרנט**.

<u>תעמולת בחירות</u>

13. כפי שמורה <u>**סעיף 5**</u> לחוק התעמולה, בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות "**לא תהא תעמולת בחירות**", אלא אם כן המדובר בתעמולה כדין (תשדירי הבחירות המופקים על ידי המועמדים). הביטוי "תעמולת בחירות" לא הוגדר בחוק, ולפיכך נצרך הוא לפרשנות שיפוטית.

14. במסגרת הבחירות לכנסת ה-15 ולראשות הממשלה ניתנו שתי החלטות מרכזיות, בשאלת טיבה של "תעמולת בחירות" בטלויזיה וברדיו, על ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, כב' השופט מצא (עניין **גולדשמידט** ועניין **האגודה לזכות הציבור לדעת** שלהלן). כנקודת מוצא להחלטות אלה שימשה קביעת בג"ץ בעניין **זוילי** (להלן). נראה כי שתי ההחלטות האמורות נוקטות בדרך

---

[8]. תב"מ 2001/16 **ש"ס -התאחדות ספרדים עולמית שומרי תורה ואח' נ' ח"כ אופיר פינס**, סגן יו"ר ועדת הבחירות המרכזית ואח'. ניתנה ביום 30 בינואר 2001.

[9]. ח' רביה, "חופש הביטוי באינטרנט והתאמת החוק לעידן המידע", 31.1.01 פורסם באתר האינטרנט:

http://www.law.co.il/showarticles.php?d=th&article=177

ליבראלית יותר מאשר זו שננקטה עד לאותה עת[10]. אכן, לא לחינם ציין כב' השופט מצא במכתבו ליו"ר הכנסת, המציג את לקחיו כיושב ראש ועדת הבחירות, כי:

> **"...האיסור הקבוע בסעיף 5(א)(1) הפך לאות מתה, לא רק על פי לשונו אלא גם על פי רוחו המקורית; והגיעה השעה לבטלו. ככל שדרושה הטלת מיגבלה כלשהי על השימוש בערוצי השידור לתעמולת בחירות - וכשלעצמי, אני מפקפק בעצם הצורך בקיומה של מיגבלה כזאת - יש להצר את גבולותיה ולהתאימה לעקרונות היסוד, לרוח הזמן ולצורכי הציבור."**

15. כבוד השופט חשין, יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-16 ולראש הממשלה, הביע הסכמתו לדברים אלה:

> **"אם אלה דברים היו נכונים בשנת 1999, לא כל שכן נכונים הם כיום הזה, עם התרחבות השימוש באמצעי תקשורת אלטרנטיביים לרדיו ולטלוויזיה, ובראשם רשת האינטרנט."**[11]

16. עם זאת, יודגש כי למרות הדברים המצוטטים לעיל, **סעיף 5(א)(1)** לחוק התעמולה עדיין בתוקף, ולפיכך מצווים אנו להקפיד על שמירתו.

<u>מבחן האפקט הדומיננטי</u>:

17. בפסק הדין בעניין **זוילי**[12], נדרש בית המשפט לפרוש הביטוי "תעמולת בחירות":

> **"... תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומינאנטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאין לו אפקט דומינאנטי אחר, כגון אפקט אמנותי. על-כן, שידור שיש לו ערך חדשותי, אין לראות בו תעמולת בחירות, שכן ערכו הדומינאנטי אינו בהשפעה על הבוחר, אלא במסירת מידע חדשותי לכול."**[13]

ולמטה מכך:

> **"אכן, האיזון הראוי בין הערכים המתחרים מחייב, כי הדיבור 'תעמולת בחירות' יכלול אותו שידור אשר פועלו הוא בשכנוע ובהשפעה על הכרעת הבוחר, ולא**

---

[10] יודגש כי החלטות יושב ראש ועדת הבחירות אינן מחייבות את יושבי ראש ועדת הבחירות הבאים אחריו, והן לכל היותר בעלות ערך מנחה.

[11] מכתבו של כבוד השופט חשין ליו"ר הכנסת ואחרים בענין סיכום לקחי הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה. קובץ החלטות והנחיות מהבחירות לראש הממשלה - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה- 16 ולראש הממשלה, עמ' 156, בעמ' 159.

[12] בג"ץ 869/92 **ניסים זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש עשרה**, פ"ד מו(2), 692.

[13] **שם**, בעמ' 709.

שידור שהאפקט שלו הוא אחר (כגון אמנותי, חדשותי, דתי), גם אם השפעות הלוואי שלו הן בהשפעה (עקיפה) על הבוחר.״[14]

באשר לישומו של מבחן האפקט הדומיננטי נאמר באותה פרשה (מפי כב׳ השופט - כתוארו דאז - א׳ ברק):

״... אינני סבור שכוונתו של מחבר המישדר היא הקובעת. אפילו לא נתכוון המחבר לשידור שעיקר עניינו השפעה, אך הלכה למעשה זו התוצאה, לפנינו תעמולת בחירות. ניתן לומר איפוא, כי המבחן הוא אובייקטיבי (כלומר, מנקודת מבטו של הצופה) ולא סובייקטיבי (כלומר, לא מנקודת מבטו של יוצר השידור).״[15]

18. מכאן, **כי בעל זיכיון לא ישמע בטענה, כי לא נתכוון לשדר תעמולת בחירות שלא כדין**, אך בפועל נתגלגלו הדברים לידי כך.

19. כבוד השופט חשין, יו״ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה- 16 ולראש הממשלה, התייחס אף הוא לשאלת פרשנותו של המושג ״תעמולת בחירות״. בהחלטתו בעניין ״**קשב**״ ציין כבוד השופט חשין כי עיקרי היסוד למושג זה יימצאו בעניין **זוילי** ובעניין **גולדשמידט** והדגיש[16]:

״אמת המידה העיקרית נסבה על ״האפקט הדומיננטי״ של שידור מסויים; שאם האפקט הדומיננטי של השידור אפקט תעמולתי הוא, כי-אז עניינו בשידור שבתעמולת בחירות ואילו אם האפקט הדומיננטי אפקט חדשותי, אפקט עיתונאי או אפקט אמנותי הוא, כי אז אין עניינו בשידור שבתעמולת בחירות.״

בעניין אחר הבהיר כבוד השופט חשין כי אף הוא סבור (בדומה להלכות **זוילי** ו**גולדשמידט**) כי המבחן לקביעת האפקט הדומיננטי הינו אוביקטיבי[17]:

״המבחן הוא אובייקטיבי, והשאלה היא מה התוצאה מן הפרסום שנאמר עליו כי תעמולה הוא. כוונתו של המפרסם אין בה כדי להעלות או להוריד, והשאלה אינה אלא כיצד יפרש האדם הסביר את הפירסום; מה יהא האפקט של אותו פירסום על הצופה או על המאזין מן-המניין. אכן, במקרי גבול נעזר בנסיבות העניין. כך, למשל, ככל שמועד הפרסום ירחק וילך מיום הבחירות כן ייחלש

---

[14] **שם**, שם.

[15] **שם**, בעמ׳ 710.

[16] ראו ה״ש 14 לעיל, בעמ׳ 44.

[17] תב״מ 23/2001 **סיעת ישראל אחת** נ׳ **אינטרנט מעריב ואח׳**, קובץ החלטות והנחיות מהבחירות לראש הממשלה - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה- 16 ולראש הממשלה, עמ׳ 145, בעמ׳ 150.

וילך יסוד התעמולה שבו. הוא הדין, למשל, במקום בו המדובר בתשדיר שהיסוד הדומיננטי בו הוא יסוד של חדשות. ואולם זאת נאמר, כי תום-לבו של המפרסם ואי תלותו במפלגה זו או אחרת אין בהם כדי להשפיע על היותו של פרסום פלוני תעמולת בחירות. במובן מסוים הדברים הם איפכא מסתברא, שבבוא הפרסום מגורם הנחשב גורם אובייקטיבי, השפעתו יכולה שתהא רבה מפירסום שמקורו בגורם מעוניין."

20. גם בתדריך 2002 לכלי התקשורת, ראה לנכון כבוד השופט חשין להדגיש את המבחן לזיהויה של "תעמולת בחירות" אסורה - דהיינו מבחן הדומינאנטיות, שהינו כאמור מבחן אובייקטיבי. וכן, כי יש לבחון האם האפקט הדומינאנטי של המישדר, בעיניו של הצופה או המאזין הסביר, הינו תעמולתי, או אחר - חדשותי וכדי .

<u>מבחנים נסיבתיים</u>:

21. במקרים גבוליים, כאשר בשאלת אופיו של השידור יש פנים לכאן ולכאן, ניתן יהיה להיעזר במבחנים נסיבתיים:[18]

21.1 **<u>גורם הזמן</u>** - "אופיו של השידור כתעמולת בחירות נבחן מנקודת המבט של הצופה. נקודת מבט זו אינה קבועה, אלא משתנה היא על-פי מכלול האירועים. שידור שלא נתפס אתמול כתעמולת בחירות עשוי להיתפס כתעמולת בחירות מחר."

21.2 **<u>יוזם השידור</u>** - האם היוזמה לקיום השידור היתה של הגורם המשדר, או של גורם חיצוני. שידור ביוזמת גורם חיצוני צריך שיבחן ביתר קפידה.

21.3 **<u>מהלך העניינים הרגיל</u>** - האם השידור הוא מסוג השידורים הקבועים, שיש כמותו גם בימים רגילים, או שהמדובר בשידור שהוכן במיוחד לקראת ובקשר עם הבחירות[19].

---

[18] **שם**, בעמ' 712.

[19] לישומו של מבחן נסיבתי זה ראו - תב"מ 9/2001 **קשב מרכז להגנת הדמוקרטיה בישראל (ע"ר)** נ' **ארץ הצבי – ערוץ 7 בע"מ ואח'**, קובץ החלטות והנחיות מהבחירות לראש הממשלה - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה- 16 ולראש הממשלה, עמ' 39, בעמ' 45 – בעניין האמור נטען, כי שידורי תחנת הרדיו הפיראטית "ערוץ 7" כללו תעמולת בחירות. ב"כ התחנה טען כי השידורים שכך נטען לגביהם הם בבחינת "פינות קבועות" בערוץ 7, ומכאן לטעמו המסקנה כי אין הם בבחינת שידורים שהוכנו במיוחד לקראת הבחירות. כבוד השופט חשין דחה את הטענה ופסק כי "**קריאה בדברים שאמרו הדוברים בערוץ 7 מבהירה בעליל כי מכוונים הם את דבריהם לבחירות הקרבות ובאות. אין הם מדברים על מדיניותה של הממשלה – כך, על דרך הסתם – וכל מאזין אשר ניחן ולו במעט אינטליגנציה יודע ומבין כי הדוברים קוראים אותו להצביע בבחירות בדרך זו ולא באחרת. במקצת מן המקומות אומרים הדוברים כך במפורש, ובמקצתם ברורים הדברים מאליהם. אכן, אלה הם שידורים רוויי-בחירות, שידורים הנופלים ברווחה בגידרי השידורים שהוכנו לקראת הבחירות במובן דבריו של השופט מצא.**" מכאן כי יש לנהוג בזהירות רבה בישום המבחן הנסיבתי, בדבר היות השידור ב"מהלך העניינים הרגיל" של פעילות הגורם המשדר.

<u>החלטות שנתנו על ידי ועדת הבחירות לכנסת ה-16 בעניין טיבה של "תעמולת בחירות"</u>

22. בהחלטתו בעניין קשב ואח' נ' ערוץ 7 ואח'[20], אמר השופט חשין:

"... טוענים ... כי תעמולת בחירות תיחשב רק תעמולה המניעה בוחרים-בכוח להצביע עבור מפלגה ספציפית. בענייננו-שלנו, כך מוסיפים הם וטוענים, אין תעמולה מעין-זו, שכן המדובר אינו אלא בשידורים התומכים בימין המפה הפוליטית ומכאן שהשידורים אינם שידורים אסורים. טענה זו אינה מקובלת עליי, <u>שכן לא ידעתי מה טעם נצמצם את המושג "תעמולת בחירות" אך לתעמולה עבור מפלגה פלונית, ולא נכלול בה גם תעמולה עבור זרם חברתי מסויים</u>..." (ההדגשה הוספה – הח"מ)

עוד הוסיף השופט חשין באותו עניין כי:

"הטענות ששמעתי מפי באי-כוח המשיבים הן הטענות הרגילות הנשמעות בהקשר זה של תעמולת בחירות אסורה; בעיקר כי השידורים היו בעלי ערך "חדשותי"; ונשמעה אף טענה כי היו אלו שידורים בעלי ערך "אומנותי."

טענות אלו אינן מקובלות עלי. שעה שהשר אלי ישי אומר למאזינים כי "מר"ן אמר ללכת בית, בית ... לקום ולהצביע ש"ס, כי זה קיום עם ישראל. ככה נאמר לי שמר"ן יעשה בשבת הבאה...", **אתקשה לקבל טענה כי דברים אלה בעלי ערך "חדשותי" הם, "חדשות" על-אודות דברים שאמר הרב יוסף. כך דין באמירה זו וכך דין באמירות אחרות שאינן אלא תעמולת בחירות מזוקקת מכל סיגים לבר בחירות...**

טענה נוספת אשר נשמעה מפי המשיבים היתה זו, שמפלגת ש"ס - וכמותה מפלגת יהדות התורה - כזו-כן-זו השתיים מפלגות תורניות הן, וכמסקנה נדרשת מכאן - כי בשעה שמדברות הן בנושא הנוגע במצוות הדת יש להבין דבריהן כ"דברי תורה" ולא כאמירות פוליטיות המשתלבות בתעמולת הבחירות. טענה זו אינה מקובלת עליי מכל-וכל. <u>אני מסכים כי דברי תורה בעניינה של פרשת השבוע או בניתוח סוגיה הילכתית מסויימת, עשויים לסווג עצמם כ"דברי תורה" שאין בהם פוליטיקה, ואולם הכל יודעים שאין קל מאשר לשלב דברי תורה בפוליטיקה, שעה שהאלמנט הדומיננטי, בייחוד בימים אלה, הוא פוליטיקה</u>... אשר לענייננו-שלנו, ההקשר שבו מדברים השידורים על נושא תחבורה בשבת, נישואים אזרחיים ועוד - תוך כדי תקיפה חריפה של מפלגת

---

[20]. העותרות: קשב מרכז להגנת הדמוקרטיה בישראל (ע"ר); המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת. המשיבים: ארץ הצבי - ערוץ 7 בע"מ; הרבנית שולמית מלמד, מנהלת השידורים בערוץ 7; הליכוד; המפד"ל; האיחוד הלאומי; חרות; מדינת ישראל. כן ראה אתר האינטרנט:
http://www.knesset.gov.il/elections16/heb/cec/view_announcement.asp?id=42

"שינוי" - אך שוטה, חרש וקטן יאמרו כי אין מדובר ב"תעמולת בחירות" אלא ב"דברי תורה." (ההדגשה הוספה – הח"מ)

<u>ראיונות ודיונים טלוויזיוניים עם פוליטיקאים ומתמודדים</u>

23. בעניין **גולדשמידט**[21] התבקש צו מניעה, לפיו ייאסר על ערוצי הטלויזיה והרדיו לשדר ראיונות מסוימים עם ראש הממשלה דאז, מר בנימין נתניהו, בשידור חי, במטרה למנוע את ניצולם לתעמולת בחירות. בעקבות שמיעת הטענות, ולאור הערות כבוד השופט מצא, חזרו בהם המבקשים מבקשתם, אך ביקשו כי יו"ר ועדת הבחירות יחזור וינחה את ערוצי הטלויזיה והרדיו בשתי שאלות: <u>ראשית</u>, בדבר משמעותה של "תעמולת בחירות" לפי סעיף 5(א)(1) לחוק התעמולה; <u>שנית</u>, בדבר האמצעים שעל ערוצי השידור לנקוט כדי לעמוד בחובתם לקיים את מצוות האיסור.

24. בבוחנו את משמעותה של "תעמולת בחירות" סקר השופט מצא את עיקרי פסק הדין בעניין **זוילי**, ובחן את ההלכה הנלמדת מפסק דין זה[22]:

> **"... בשום פנים ואופן אין להסיק מפסק דין זוילי, שבתקופת מערכת הבחירות מוטל על הטלויזיה והרדיו להדיר את עצמם, או להסתייג, מריאיונות עם המתמודדים, בשאלות השנויות במחלוקת בין הרשימות והמועמדים, כאשר לתשובות לשאלות עשויה להיות השפעה על החלטת הבוחר...**
>
> **חובת התקשורת לספק לציבור מידע, שהוא זכאי לקבלו, ובכלל זה מידע המתייחס לשאלות השנויות במחלוקת בין מפלגות ואישים בזירה הפוליטית, אינה מתמעטת בתקופת מערכת הבחירות. אדרבה, בתקופה זו - יותר מבזמנים אחרים - גובר עניינו של הציבור בקבלת המידע, הדרוש לכל בוחר לגיבוש החלטתו.**
>
> **לבוחר יש עניין לראות את המועמדים המתחרים ביניהם על הזכייה באמונו, לשמוע את דבריהם, להתרשם מהם ומעמדותיהם, לבחון מי מבעלי העמדות החלוקות מספק מענה יותר משכנע לשאלות המטרידות אותו; שכן בכל אלה יש כדי לסייע לו לגבש החלטה מושכלת במי ומי יבחר. <u>הנושאים השנויים במחלוקת בין מפלגות ומועמדים המתמודדים בבחירות הינם בעלי ערך חדשותי; והעיסוק בהם בטלויזיה וברדיו, תוך הבאת דברי המועמדים היריבים עצמם, לרבות הפולמוס בינם לבין עצמם והביקורת ההדדית שעשויים הם להשמיע זה על דעותיו של זה, מהווים חלק מן המידע שלציבור יש עניין וזכות לקבלו, ושעל התקשורת לספקו לציבור. הוא הדין באירועים פנים-מפלגתיים ואחרים, הקשורים בהיערכות הרשימות והמועמדים לקראת ההתמודדות בבחירות.</u>**

---

[21] תב"כ 12/15 **ח"כ אלי גולדשמידט נ' ראש הממשלה בנימין נתניהו**, פורסם בקובץ נהלים והחלטות מחודש יולי 1999, עמוד 81. ("**עניין גולדשמיט**")

[22] **שם**, בפסקה 4 להחלטה.

ערכם החדשותי של נושאים ואירועים מן הסוגים שצויינו אינו מתבטל, גם אם שידורם יחשוף את הציבור לביטויים, אשר לעצמם הינם בגדר תעמולת בחירות, ובלבד שהאפקט הדומינאנטי שלהם אינו תעמולתי אלא חדשותי. אכן, <u>פרשנות המושג 'תעמולת בחירות', שנקבעה בפרשת זוילי, הביאה בחשבון את האפשרות, שלעיסוק הלגיטימי בנושאים שנויים במחלוקת בתקופת בחירות עלולים להשתרבב גם מסרים תעמולתיים. ואולם קיומם של מסרים כאלה יפסול את השידור רק אם השפעתם המסתברת על הצופה או המאזין עלולה להיות קשה ורצינית</u>; שאם אלה הם פני הדברים, כי אז האפקט הדומינאנטי של השידור שוב אינו חדשותי אלא תעמולתי." (ההדגשות הוספו - החי"מ).

25. בתדריך 2002 לכללי התקשורת, אמר השופט חשין כי **יש לנקוט משנה זהירות בעריכת ראיונות עם פוליטיקאים**. ראיונות קצרים יכול שיערכו בהקשר של אירוע חדשותי. לדוגמא: תגובה של רוה"מ או שר הבטחון לפיגוע חבלני (חו"ח), ששם הופעתם אינה מפלגתית אלא בהקשר חדשותי. עם זאת, ראוי לאזן הופעה כאמור, עם תגובת נציג האופוזיציה. בהקשר זה, שידור קטע מנאום ראש הממשלה בוועידת הליכוד שאורכו 3-5 דקות לא יחשב ל"תעמולת בחירות". סיקור של ה"פריימריס" במפלגות, אינו אסור כשלעצמו, ובלבד שישמר האיזון וההגינות ולא ישודרו אמירות שיש בהן להטות את אופיו הדומינאנטי של המישדר לכיוון התעמולתי.

וכן כי- ראיונות עם פוליטיקאים בהקשרים שאינם פוליטיים גם הם בעייתיים, שכן הם עשויים להעלות את קרנו של מועמד בעיני הציבור.

26. השופט חשין[23] הוסיף כי **אופיו התעמולתי של משדר** אינו נגזר בהכרח מהצגת סיסמאות בחירות, שכן גם אמירות מפי פוליטיקאי המזוהות עם דרכה של מפלגה מסוימת ועם מצעה בבחירות, הינן בגדר "תעמולת בחירות". כך, למשל, דיון בהשתתפות פוליטיקאים הנסב סביב שאלת פינוי התנחלויות.

לכן נראה כי שידור דיון בשאלה כאמור **בין מי שאינם פוליטיקאים** (למשל, אנשי אקדמיה) הינו אפשרי (בכפוף למבחן ה"דומינאנטיות").

<u>האמצעים שעל ערוצי השידור לנקוט, כדי לעמוד בחובתם לקיים את מצוות האיסור על תעמולת בחירות</u>

27. בעניין זה עמד השופט מצא, בעניין **גולדשמידט**, על שתי חובות של ערוצי השידור:

27.1 **<u>שמירת "השוויון המהותי" בין כלל הרשימות והמועמדים המתמודדים בבחירות</u>**:

וכך פסק השופט מצא:

"אין משמעות הדבר, שכל אימת שמראיינים נציג של רשימה פלונית או מועמד אלמוני, קמה מיד חובה לראיין באותו עניין גם את נציגי כל הרשימות והמועמדים המתחרים; ובודאי שאין משמעות הדבר, שאם השיחה עם פלוני, בטלוויזיה או ברדיו, ארכה זמן מסוים, קמה חובה

[23]. בתדריך 2002 לכללי התקשורת

לקצוב אותו פרק זמן לשיחות עם כל אחד ממתחריו. החובה אינה לקיים שוויון 'אוטומטי' או 'מכני'. החובה היא לקיים שוויון מהותי, שפירושה הוא ליתן הזדמנות נאותה וסבירה לרשימות ולמועמדים לבוא לידי ביטוי, כשהמטרה היא להגיע להצגה מאוזנת של כלל הדעות וההשקפות בנושאים השנויים במחלוקת במערכת הבחירות.

אין צורך לומר, שכחלק מחובתו לשמור על האיזון, מוטל על ערוץ תקשורת להביא בחשבון כי עצם החשיפה התקשורתית, ואף ללא קשר לנושא המדובר, עשויה לשרת אינטרס אלקטוראלי של הרשימה או של המועמד. כן עליו לקיים כהלכתה את חובת ההגינות הרגילה המוטלת עליו, במתן הזדמנות לתגובה למי שיריבו ביקר אותו או <u>את עמדותיו</u>[24]".
(ההדגשות הוספו - החי"מ)

27.2 **<u>מניעת ניצול ההופעה בטלויזיה או ברדיו לתעמולת בחירות</u>** -

כפי שציין כבוד השופט מצא בהחלטתו, סיכון זה יכול שיצומצם על ידי הימנעות משיתוף קהל בתכנית והימנעות משידורים חיים, ובמקרים המתאימים יש לשקול הדבר. עם זאת:

"... השאלה, אימתי יש להימנע משיתוף קהל, או משידור חי, הינה, בראש ובראשונה, שאלה מקצועית, שעל עורכי התוכניות להחליט בה; <u>ובלבד שיביאו בחשבון, במסגרת שיקוליהם, גם את החשש, ששידור בנוכחות קהל, או שידור חי, עלולים להיות מנוצלים לרעה.</u>"[25]
(ההדגשה הוספה - החי"מ).

28. עוד הוסיף כבוד השופט מצא, כי בשידור בנוכחות קהל או שידור חי, יש להקפיד על שני דברים נוספים[26]:

28.1 <u>הזהרת המרואיינים מראש ואם נדרש הדבר, במהלך התכנית, מפני גלישה לתעמולת בחירות</u>:

"חשוב כי יובן למרואיינים, כי הטפה בעד (או נגד) רשימה או מועמד מהווה תעמולת בחירות, גם אם ההטפה אינה מלווה בהשמעת סיסמאות, ואף כשהמסר התעמולתי אינו מפורש ובוטה אלא משתמע ומרומז."

28.2 **<u>הקניית סמכויות אופראטיוויות למנחים</u>**:

זאת באופן שיתאפשר להם **לחסום לאלתר** ובראשיתה כל חריגה מהמותר.

---

[24] עניין גולדשמיט, **שם**, בפסקה 5 להחלטה (לעמדה דומה ראו דברי כבוד השופט חשין המצוטטים בסעיף 45 להלן).

[25] עניין גולדשמיט, **שם**, שם.

[26] עניין גולדשמיט, **שם**, בפסקה 5 להחלטה.

<u>שיקול הדעת של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית</u>

29. בבג"צ חרות התווה בית המשפט העליון את קווי שיקול הדעת של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בעניין אישרור או פסילה של **תשדירי תעמולת בחירות**. הנשיא ברק קבע כי:

> **"שיקול־דעת זה מופעל להגשמת מטרותיו של חוק דרכי תעמולה. מטרות אלה הן מטרותיו המיוחדות ומטרותיו הכלליות, מטרותיו הסובייקטיביות ומטרותיו האובייקטיביות. מטרות אלה משתנות מעניין לעניין. הן כוללות, מטבע הדברים, את אותן המטרות הקשורות לעצם הסדרת הבחירות והעומדות בבסיסו של חוק הבחירות וחוק דרכי התעמולה, ובהן בעיקר <u>השמירה על השוויון בבחירות, הגינות הבחירות, טוהר הבחירות ותקינותן, מניעת הטעיה של הבוחרים ומניעת עיוותים בהליך הבחירות ותוצאותיו</u> (ראו למשל ע"א 10596/02 <u>נס נ' תנועת הליכוד, תנועה לאומית ליברלית</u>)."** (ההדגשה הוספה – החי"מ)

30. הקווים שהתווה בית המשפט לשיקול דעתו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית הם אפוא: (א) סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות רחבה מזו המעוגנת בעילות האמורות בסעיף 2ב ו2ג לחוק התעמולה[27]; (ב) יש לאזן בין חופש הביטוי בשיח הפוליטי, ובין אינטרס שלום הציבור במובנו הרחב. חופש הביטוי הוא הערך היסודי בהליך בחירות דמוקרטי; מן הצד האחר מונח אינטרס הכלל בביטחון, בשלום ובסדר ציבורי. באינטרס הציבורי נכלל גם ערך השמירה על רגשות בני הציבור. במלאכת האיזון בין הערכים, ניצב חופש הביטוי כערך בעל מעמד על חוקתי. רק במקום בו מדובר בביטוי שיצור ודאות קרובה ליצירת סכנה ממשית לשלום הציבור מוצדקת הטלת הגבלה על חופש הביטוי וחופש התעמולה הנגזר ממנו בהליך של בחירות. במסגרתו של איזון זה מופעל שיקול־דעתו של יושב־ראש ועדת הבחירות.

31. לעניין הפעלת שיקול דעת בג"צ, בעת שהוא דן בעתירות נגד החלטות יושב ראש ועדת הבחירות, ציין בית המשפט כי: (א) יש להיות מודעים לנסיבות המיוחדות בהם פועל יושב ראש ועדת הבחירות בהן עליו לקבל **החלטות רבות בזמן קצר**, (ב) **בג"צ לא ירצה ולא יוכל להיות ערכאה מבקרת כל החלטה** והחלטה של היו"ר, ו - (ג) ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית **נתון שיקול דעת רחב** להתערב בתכנם של תשדירי תעמולת בחירות וכל עוד הפעלת שיקול הדעת היא בגדר מתחם הסבירות לא יתערב בית המשפט בהחלטותיו של היו"ר שבמסגרת שיקול דעת זה.

---

[27] . שתי עילות אלה עניינן הגבלות על תעמולת בחירת שיש בה התייחסות לכוחות הביטחון או לנפגעי פעולות איבה (סעיף 2ב), והגבלות על שיתוף ילדים בתעמולת בחירות (סעיף 2ג).

<u>סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית למנוע בצו שידור של תכנית או לקבוע תנאים לשידורה</u>

32. באשר לסמכותו כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית למנוע בצו, שידור של תכנית, או לקבוע תנאים לשידורה, קבע השופט מצא, בעניין **גולדשמיט**:

> **"...השימוש בסמכות המניעה אינו עניין קל ערך... ולדידי, ראוי שאגביל את השימוש בה למקרים חריגים ונדירים, בהם אשתכנע כי שידורה של תכנית, במתכונת שנקבעה על ידי הממונים על השידור, כרוך <u>בסיכון ממשי להפרה חמורה של האיסור החוקי</u>."**[28] (ההדגשה הוספה - החי"מ).

33. בבחירות לכנסת ה-16 ביקש ראש הממשלה אריאל שרון להתייחס, במסיבת עיתונאים, להאשמות שהועלו נגדו בנושאים כספיים שונים. על מנת לאפשר את שידור מסיבת העיתונאים עם ראש הממשלה התבקש יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כב' השופט חשין, לאחר את שידורי התעמולה בערוץ 1 של הטלוויזיה. אולם, מאחר שבפתיחת דבריו **לא התייחס** רה"מ שרון לעניין בגינו ביקש לכנס את מסיבת העיתונאים, אלא השמיע דברים שלדעת יו"ר הועדה מהווים תעמולת בחירות, **הפסיק יו"ר הועדה את שידור מסיבת העיתונאים לאחר מספר דקות**.

34. על הטענות שהושמעו נגד החלטתו להפסיק את שידור מסיבת העיתונאים אמר השופט חשין[29]:

> **"כפי שנמסר לי, עמד ראש הממשלה לקיים מסיבת עיתונאים בעניין ההאשמות שהועלו נגדו בנושאים כספיים שונים, ולעניין זה נתבקשתי לאחר את שידורי התעמולה בערוץ 1 של הטלוויזיה, שידורים שאמורים היו להחל בשעה 20:05. הסכמתי, כמובן, לבקשה. אין זה מעשה שבכל יום שראש ממשלה מבקש, הוא עצמו, לפנות לציבור הרחב, וסברתי כי איחור תחילת שידורי התעמולה בחמש דקות, ואפשר אף ב-10 דקות, אינו אלא דבר של זוטות...**
>
> **פתחתי את מכשיר הטלוויזיה שבלשכתי - דבר שאיני עושה אלא לעתים רחוקות ביותר – ובסביבת השעה 20:00 בערב הופיע ראש הממשלה על המרקע. צפיתי בו והאזנתי לדבריו אך בדרך אגב, הואיל ובאותה עת העסקתי את עצמי בעבודה אחרת. ואולם, אט אט נתחוור לי כי המדובר אינו כלל במסיבת עיתונאים, אלא בתעמולת בחירות חריפה וקשה מפי ראש הממשלה. למיטב הבנתי, כך אף תכנן ראש הממשלה מלכתחילה את הופעתו בטלוויזיה וברדיו, ולמיטב זכרוני הוא נעזר אף ברישומים שהיו לפניו בעת שדיבר. משנתחוור לי כי המדובר אינו כלל במסיבת עיתונאים, כפי שנמסר לי, אלא בתעמולת בחירות**

---

[28]. עניין גולדשמיט, **שם**, בפסקה 5 להחלטה.

[29]. ראה "עמדת יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית בנושא הפסקת דברי התעמולה של ראש הממשלה בערב שבין יום חמישי 9/1/03 לבין יום שישי 10/1/03" כפי שהובאה באתר האינטרנט:
http://www.knesset.gov.il/elections16/heb/cec/view_announcement.asp?id=51

מזוקקת, גמלה לאלתר החלטה בלבי שלא להתיר את המשכה. ביקשתי אפוא ממי שביקשתי כי ייעשה להפסקת השידור בטלוויזיה וברדיו, ובקשתי נתמלאה לאחר מספר דקות. למותר לומר שלא ביקשתי - אף אין סמכות בידי - לבטל את מסיבת העיתונאים, ומסיבת העיתונאים אכן נמשכה והלכה על-פי התכנון מראש."

<u>מניעת ניצול ההופעה בטלוויזיה או ברדיו לתעמולת בחירות</u>

35. הדוגמא של מסיבת עיתונאים של רה"מ אריק שרון עליה התרעם יו"ר ועדת הבחירות, מחייבת זהירות והקפדה מפני הישנות **מקרים דומים**; כאמור: (א) יש להביא בחשבון את החשש ששידור חי עלול להיות מנוצל לרעה, (ב) יש להזהיר את המשתתפים מראש, ואם נדרש הדבר, במהלך התכנית, מפני גלישה לתעמולת בחירות, ו-(ג) יש להקנות סמכויות אופרטיביות למנחים באופן שיתאפשר להם לחסום לאלתר ובראשיתה כל חריגה מהמותר. נזכיר כי **בעל זיכיון לא ישמע בטענה, כי לא נתכוון לשדר תעמולת בחירות שלא כדין, אך בפועל נתגלגלו הדברים לידי כך.**

36. להשלמת התמונה נציין, כי מנכ"ל הרשות השניה, בהפעילו את סמכותו לאסור שידור (במלואו או בחלקו), או להתנותו בתנאים, מפעיל את אותן אמות מידה שהוכרו בפסיקה כמצדיקות הגבלות על חופש הביטוי.[30] לפיכך, אמת המידה שנקבעו על ידי כבוד השופט מצא וכבוד השופט חשין, ינחו גם את מנכ"ל הרשות השניה, בבואו לעשות שימוש בסמכותו האמורה.

<u>עימות בין מועמדים</u>

37. בעניין **האגודה לזכות הציבור לדעת**[31] התבקש כבוד השופט מצא על ידי האגודה לזכות הציבור לדעת, על ידי סיעת "חרות" בכנסת ומועמדה לראשות הממשלה, מר בנימין בגין, ועל ידי מועמד נוסף לראשות הממשלה, מר עזמי בשארה, להוציא צו מניעה, לפיו יאסר על "רשת" לשדר עימות בין שניים מן המועמדים בבחירות לראשות הממשלה, במסגרת התוכנית "משעל חם". זאת בנסיבות שבהן שני מועמדים - מר בנימין בגין ומר עזמי בשארה - לא זומנו לעימות. הצו התבקש בטענה שעימות כאמור עומד בניגוד להוראת סעיף 5(א)(1) לחוק התעמולה האוסר על "תעמולה מפלגתית" 60 יום קודם לבחירות.

38. בהחלטתו קבע כב' השופט מצא:

"... בקיום ראיון עם מועמד או מועמדים בבחירות בשאלות אקטואליות, שהן מעניינו של ציבור הבוחרים, אין משום הפרת האיסור הקבוע בסעיף 5(א)(1). אכן, גם דברי המרואיינים בתכנית כזו עשויים להיות רלוונטיים לגיבוש

---

[30] דרך פעולה זו של מנכ"ל הרשות השניה, הוכרה כראויה בבג"ץ 2888/97 **יעקב נוביק נ' הרשות השניה לטלויזיה ולרדיו**, פ"ד נא(5) 193, 205.

[31] תב"כ **15/13, 14 האגודה לזכות הציבור לדעת נ' הנהלת הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, מערכת התכנית "משעל חם", "רשת" ואח'.**

החלטתו של הבוחר, ואולם בכך בלבד אין משום מסר תעמולתי, <u>ובלבד שהמתכונת של השידור אינה מאפשרת חריגות מן השאלות המוצגות למועמד וקבלת תשובותיו עליהן.</u>" (ההדגשה הוספה - החי"מ).

39. כמו כן נדרש כבוד השופט מצא בעניין **האגודה לזכות הציבור לדעת** לשאלת הפגיעה בעיקרון השוויון (אשר בעקיפין יש בה משום הפרת האיסור על תעמולת בחירות) בעצם זימונם של רק חלק מהמועמדים לראשות הממשלה. לאחר שקיבל התחייבות בשם ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו ובשם מר יצחק מרדכי, כי יאותו להשתתף בעימותים נוספים, בהשתתפות מועמדים בבחירות לראשות הממשלה, שלא הוזמנו להשתתף בעימות הראשון, גובש הסדר בהסכמה לפיו הוסרו הבקשות לצו מניעה.[32]

40. עוד יצויין כי השופט מצא נמנע מלהורות על הקלטה מראש של העימות וזאת לאור נטיתו שלא להתערב בשיקולים מערכתיים. השופט מצא הבהיר כי ימנע ממתן הוראה כאמור בפרט במקרה שלפניו "**בו מנחה התכנית, מר משעל, הצהיר בפניי על כוונתו להבהיר, בפתח התכנית שתשודר הערב, את האיסור החל על מועמדים לנצל את המעמד לתעמולת בחירות, וכן הבטיח שבכוונתו להשתמש בסמכויותיו כמנחה התכנית כדי להבטיח שהנחייתו האמורה תקוים ולא יהיו חריגות ממנה.**"[33]

41. לאחר קיום העימות בין מר נתניהו למר מרדכי, חזר בו מר נתניהו מהסכמתו להשתתף בעימות נוסף עם חבר הכנסת בגין. בנסיבות אלה, הוציא כבוד השופט מצא צו מניעה לפיו "**על ראש הממשלה להימנע מהשתתפות בעימות עם מי מן המועמדים האחרים בבחירות לראש הממשלה, שלא בהשתתפות חבר הכנסת בגין.**"[34]

42. יש לציין כי על אף האמור לעיל, לקראת הבחירות לכנסת ה-16, אמר השופט חשין בתדריך 2002 לכלי התקשורת, כי <u>**עימותים בין מתמודדים בבחירות, הינם בגדר "תעמולת בחירות" אסורה**</u>, שכן האפקט הדומינאנטי של עימותים אלה הינו תעמולתי. **לפיכך אין לקיים עימותים, אלא במסגרת הזמן המוקצה למפלגות ל"תעמולת בחירות".**

<u>תכניות סאטירה</u>

43. במסגרת הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה, שהתקיימו בפברואר 2001, התבקש יו"ר ועדת הבחירות, כבוד השופט חשין, על ידי המטה למען א"י-חיפה והצפון ואח' להוציא צו האוסר על שידור בערב יום הבחירות של תוכנית הסאטירה "חרצופים", כולה, או למיצער, אותם חלקים

---

[32] כב' השופט מצא ראה לנכון להדגיש כי: "... **אלמלא קיבלתי הבטחות אלה, נוטה הייתי לקבל את עמדת המבקשים, כי בהזמנת חלק מן המועמדים בלבד יש משום פגיעה בשורת השוויון; ובעקיפין - משום הפרת האיסור על תעמולת בחירות.**" **שם**, בפסקה האחרונה להחלטה.

[33] **שם**, בעמ' השני להחלטה.

[34] תב"כ 25/15 **מפלגת חרות ואח' נ' יצחק מרדכי ואח'**.

אשר באים בגידרי המושג "תעמולת בחירות". זאת על בסיס צפיית העותר בקדימונים שהוקרנו בטלוויזיה המלמדים כי הסאטירה אמורה לעסוק בשני המועמדים לראשות הממשלה. הצו התבקש בטענה ששידור כאמור עומד בניגוד להוראת סעיף 5(א)(1) לחוק התעמולה האוסר על תעמולת בחירות 60 יום קודם לבחירות.

44. בהחלטתו קבע כבוד השופט חשין[35]:

> **"... העובדה כי מדובר בסאטירה ולא בתעמולת בחירות במשמעותה הרגילה, אין בה כדי להקנות לסאטירה חסינות מפני האיסור החל על תעמולת בחירות. סאטירה יכולה שתיפול בגידרי תעמולת בחירות כשם שיכולה היא ליפול שלא בגידרי תעמולת בחירות. השאלה בכל מקרה ובכל עניין תהא שאלת ה'דומיננטיות' שבתשדיר, וממילא לא נוכל להכריע בה עד שלא נחזה בו במו עינינו. אכן, סאטירה, בהיותה מה שהיא, חייבת שתישא עימה "תעמולת בחירות" במשקל סגולי כבד עד שנסווג אותה כתעמולת בחירה אסורה. ואולם, כאמור, סאטירה אינה קונה חסינות מפני היותה תעמולת בחירות."** (ההדגשות הוספו - החי"מ).

בנסיבות האמורות, נמנע יו"ר ועדת הבחירות מלהוציא צו מניעה.

מכאן, כי שידור סאטירה העוסקת במועמדים מטעם המפלגות לראשות הממשלה ו/או במפלגות המתמודדות לכנסת, היא כשלעצמה, אין בה יסוד מספיק להוצאתו של צו איסור על השידור כאמור במהלך 60 הימים הקודמים ליום הבחירות (לרבות, בערב יום הבחירות) ובלבד שישמרו ההגבלות שתוארו לעיל.

<u>שידור קטעי תעמולה במהדורות החדשות</u>

45. בעניין שידור קטעי תעמולה במהדורות החדשות[36] התבקש כבוד השופט חשין להתייחס לתלונה של אזרח אשר הלין על כך שבמהדורת החדשות הובא קטע ארוך מתוך תשדיר תעמולת הבחירות של המועמד לראשות הממשלה מר אהוד ברק. בקשת האזרח הייתה למנוע באופן מוחלט שידור של קטעים מתוך תשדירי הבחירות של המפלגות, שלא במסגרת הזמן המיוחד המוקצה לכך. הבקשה הוגשה בטענה ששידור כאמור עומד בניגוד להוראת סעיף 5(א)(1) לחוק התעמולה האוסר על תעמולת בחירות 60 יום קודם לבחירות.

46. בהחלטתו קבע כבוד השופט חשין[37]:

---

[35] תב"מ 22/2001 **המטה למען א"י - חיפה והצפון ואח'** נ' **טלעד אולפני ירושלים בע"מ ואח'**, קובץ החלטות והנחיות מהבחירות לראש הממשלה - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה- 16 ולראש הממשלה, עמ' 26, בעמ' 27.

[36] מכתבו של כב' השופט חשין אל רשות השידור והרשות השניה, מיום 18 בינואר 2001, שכותרתו "תעמולת בחירות בטלוויזיה – שידור קטעי תעמולה במהדורות החדשות ועוד". קובץ החלטות והנחיות מהבחירות לראש הממשלה - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה- 16 ולראש הממשלה, עמ' 29.

[37] **שם**, בעמ' 30.

"תעמולת בחירות של מפלגה או של מועמד ראוי לה שתבוא בגידרי תעמולת הבחירות הנעשית על פי חוק התעמולה. בה-בעת, אין מניעה כי בתוכניות אחרות המשודרות בטלוויזיה יופיעו קטעים קצרים מתוך תעמולת הבחירות, אם הקרנתם של אותם קטעים נדרשת באורח אינטגרלי במהלכן של אותן תוכניות. כך, למשל, אינני רואה מניעה כי במהדורת החדשות ישולב קטע קצר מתעמולת הבחירות, אם מהדורת החדשות מסבה עצמה על נושא שעלה בתעמולת הבחירות באותו הקשר. הוא הדין, למשל, בשולחן אליו מסיבים מומחים לענייני תקשורת ובו מביעים הם דיעות של אנשי מקצוע על תעמולת הבחירות ששודרה מטעם מפלגה פלונית או מטעם מועמד פלמוני. מתוך שטוב מראה עיניים מהלוך נפש, לא אראה פסול אם במהלך אותו דיון מסביב לשולחן עגול ישודרו קטעים קצרים מתוך תעמולת הבחירות.

... השאלה הנשאלת היא מה הם גבולותיו של קטע "קצר"?

... נראה לי כי נוכל לכנות קטע "קצר" <u>אם אורכו לא יעלה על שניות מספר</u>. שידורו של קטע מעבר לפרק-זמן זה ימשוך אותנו אל עבר קוטב האיסור.

הגבלה שנייה... נסבה על הצורך הבלתי ניתן לפשרה של שוויון בין המועמדים בבחירות והוגנות ביחס לכל אחד מהם." (ההדגשה הוספה - החי"מ).

47. הלכה זו באה לכדי ישום, בעקבות פנייתה של חברת החדשות של ערוץ 2 אל יו"ר ועדת הבחירות, בשאלה האם ניתן במסגרת כתבה עיתונאית לשדר קטעים קצרים - בני מספר שניות - משידורי התעמולה של המועמדים, במהדורת החדשות של ערב יום הבחירות. בתשובתו של עוזר יו"ר ועדת הבחירות (על דעת היו"ר) לחברת החדשות נאמר כי בהתאם לסעיף 129 לחוק הבחירות אסורה תעמולת בחירות ברדיו ובטלוויזיה החל מהשעה 7 בערב יום הבחירות. הוראה זו הינה בבחינת דין מיוחד לערב יום הבחירות, המוסיף איסור ספציפי על האיסורים המנויים בחוק הבחירות ובחוק התעמולה. אשר על כן, יחול איסור זה גם על שידורים של קטעים - אף אם קצרים הם – משידורי התעמולה ששודרו מטעם המועמדים במסגרת מערכת הבחירות ואף אם הדבר נעשה במסגרתה של כתבה עיתונאית.[38]

48. סקרנו לעיל, באופן פרטני, החלטות מסוימות של כבוד השופט מצא וכבוד השופט חשין, שכן דומנו כי יש בפרטים אלו כדי לשפוך אור על יציקת התוכן למונח "תעמולת בחירות" הלכה למעשה, וכן על התפקיד האקטיבי המצופה מכלי התקשורת בפיקוח העצמי על שמירת החוק, בתקופה רגישה זו.

---

[38] מכתבו של עו"ד נמרוד קוזלובסקי, עוזר ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, אל עו"ד ישגב נקדימון, מיום 5 בפברואר 2001. קובץ החלטות והנחיות מהבחירות לראש הממשלה - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה- 16 ולראש הממשלה, עמ' 32.

<u>תעמולת בחירות במסגרת תשדירי פרסומת</u>

49. האיסור על "תעמולה מפלגתית" בתשדירי פרסומת מסחרית קיים לאורך כל ימות השנה ומעוגן בסעיף 46(א)(3) לחוק הרשות השניה, בצירוף סעיף 86(1) לחוק.

50. עוד נציין את סעיף 11 לכללי הרשות השניה לטלויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בטלויזיה), התשנ"ד-1994, שכותרתו "פרסומת בנושאים השנויים במחלוקת", הקובע:

> **"לא ישדר בעל זכיון תשדיר פרסומת שיש בו העברת מסר בנושא פוליטי, חברתי, ציבורי או כלכלי השנוי במחלוקת בציבור."**

קביעה זהה ביחס לשידורי רדיו, מעוגנת בסעיף 5 לכללי הרשות השניה לטלויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בשידורי רדיו), התשנ"ט-1999.

51. הקירבה למועד הבחירות משפיעה גם היא על אופי תשדיר הפרסומת. כך נפסק בעניין **שמאי** כי:

> **"מידע על פעולות אגפי ההסתדרות ומפעליה עשוי להיתפס בעיניו של הצופה הסביר, בסמוך למועד הבחירות, כתעמולה לאותם מנהיגים ולאותן מפלגות אשר שלטו בהסתדרות בעבר. תשדיר פרסומת ובו מידע על הצלחותיה של ההסתדרות עשוי להיתפס בעיני הבוחר הרגיל כתעמולת בחירות לאלה אשר איפשרו הצלחות אלה."**[39]

52. העולה מן האמור הוא, כי בשים לב לכך שגבולות חופש הביטוי המסחרי צרים מאלה של חופש הביטוי החל ביחס לשידורים אחרים[40], יש להקפיד בתקופה זו הקפדה יתרה כי לתשדירי פרסומת לא תשתרבב "תעמולה מפלגתית".

53. דוגמא בהקשר לאיסור על שידור תעמולה במסגרת תשדירי פרסומת נזדמנה אך לאחרונה לפתחו של הח"מ. בסוף חודש נובמבר 2004 קיבלה הרשות השנייה פניות לאשר שידורי פרסומת אצל זכיינים בטלויזיה וברדיו מטעם מועמדים בפריימריס של מפלגת הליכוד. עמדתו של הח"מ הייתה כי שידור פרסומת כאמור הוא בגדר תעמולה אסורה מכוון שאין לפרש את המונח "תעמולה מפלגתית" כחל רק על תעמולה **בין** מפלגות וכי גם תעמולה **בתוך** מפלגות יכולה להיחשב כתעמולה אסורה. על כן, הורינו שאין לשדר את תשדיר הפרסומת המבוקש. הטעמים העיקריים לעמדתי בעניין זה היו, בין השאר:

53.1 פרסומת למועמד בבחירות מקדימות במפלגה מסויימת תוקפת למעשה גם מפלגות אחרות לצורך אותו מסע הבחירות וקשה להבחין בין טיעונים המכוונים לחבריו למפלגה לבין טיעונים המכוונים למפלגות אחרות.

---

[39] ראו ה"ש 1 לעיל, בעמ' 34.

[40] בג"ץ 606/93 **קידום יזמות ומו"לות (1991) בע"מ נ' רשות השידור ואח'**, פ"ד מח(2) 1, בעמ' 17 (כב' השופטת דורנר), בעמ' 29 (כב' השופט חשין).

53.2 פשוטו של נוסח סעיף 46 לחוק הרשות השנייה, לפיו כל תעמולה הנוגעת למפלגות עשויה להיחשב כתעמולה אסורה. אין החוק מדקדק באבחנה בין התמודדות שבין מפלגות לבין התמודדות בתוך המפלגות פנימה.

53.3 כמו כן, ואולי אף חשוב מכל, תכלית החקיקה היא להפוך את השידורים הנמצאים בפיקוח ציבורי לזירת התגוששות פוליטית, הן בין מפלגות והן בתוך המפלגות – וכך לפגוע במהותו ובתדמיתו של השידור שבפיקוח ציבורי כשידור ללא משוא פנים המאזן באופן אובייקטיבי ומהימן בין המפלגות בישראל, ולתחום את התעמולה למסגרת שידורי הבחירות המוסדרים על פי הדין בלבד.

53.4 כמו כן, אין רבותא בכך שמדובר בבחירות אישיות בתוך המפלגה: להווי ידוע כי גם הבחירות לראשות הממשלה היו לעת מסוימת אישיות, וגם כיום לא ניתן להתעלם מהדומיננטיות של הפן האישי בהתמודדות פנימית ואין בכך לשנות מהגדרתן כתעמולה מפלגתית.

54. עמדה זו העברנו להתייחסות היועץ המשפטי לממשלה אשר הסכים עם מסקנת הח"מ בציינו כי הוא תמים דעים איתי ששידור מטעם מועמד בבחירות מקדימות הוא בגדר תעמולה מפלגתית ועל כן אסור לשדרו. במכתבו של היועץ המשפטי לממשלה אל הח"מ מיום 4.12.05 אישר הנ"ל את עמדתי באומרו כי:

> **"תעמולה מפלגתית" האסורה לפי חוק הרשות השנייה לטלויזיה ורדיו, התש"ן – 1990 איננה רק תעמולה בין מפלגות, אם גם תעמולה בתוך מפלגות. זאת הן לפי פשוטו של מקרא והן לפי הרציונאל שביסוד האיסור."**

55. דוגמא נוספת ניתן היה לראות בעבר בשידורי הרדיו של קול ישראל.[41] במסגרת שידורים אלה שודר תשדיר (עובר לתקופת 60 הימים הקודמים לבחירות לכנסת), הקורא למצביעי ליכוד להצביע בפריימריס לרשות המפלגה. התשדיר לווה במוסיקת בחירות, ונאמר בו, בין היתר "בעשרים ושמונה בנובמבר יתקיימו הפריימריס לבחירת יושב ראש הליכוד. מכאן יצא הליכוד בראש אחד, להנהיג את התנועה בדרך הנכונה. אם ישראל חשובה לכם, חשוב שתהיו שם כדי להשפיע...כי רק ליכוד חזק ומלוכד... מנצח... בואו לתת לליכוד את הקול".

היועץ המשפטי לממשלה בחן את התשדיר האמור, בעקבות פנייה של מנכ"ל הרשות השניה (אשר אסר על זכייני הרדיו האזורי לשדר תשדיר דומה) וקבע (במכתבו מיום 25.11.02) כי "...[ו]**הדברים פשוטים ומדובר בתעמולה מפלגתית אסורה בהתאם לכלל האמור** [כלל 7 לכללי רשות השידור – ר' ה"ש 34], **שכן מעבר להודעה אינפורמטיבית ישנו מסר ברור כצהרי היום.**" לפיכך, הורה היועץ המשפטי לממשלה למנכ"ל רשות השידור, להפסיק את שידור התשדיר.

---

[41] כללי רשות השידור (תשדירי פרסומת והודעות ברדיו), התשנ"ג-1993, קובעים לענייננו בסעיף 7:

"**פרסומת אסורה לשידור אם, לדעת המנהל הכללי, היא כוללת אחד מאלה:**

(1) ...

(2) תעמולה מפלגתית, או תשדיר בענין השנוי במחלוקת פוליטית או אידיאולוגית בציבור, לרבות בדרך של קריאה לשינוי חקיקה בנושאים אלה;..."

איסור מתן ביטוי לדעות אישיות של בעל הזיכיון

56. סעיף 46(ג) לחוק הרשות השניה, קובע:

"בעל זכיון לא יתן בשידוריו, בין במישרין ובין בעקיפין, בין בכתב ובין בדרך הבעה אחרת, כל ביטוי לדעותיו האישיות ואם הוא תאגיד - לדעות מנהליו או לדעות בעלי הענין בו."

57. כלל 5 לכללי הרשות השניה לטלויזיה ורדיו (אתיקה בשידורי טלויזיה ורדיו), תשנ"ד 1994- (להלן - "**כללי האתיקה בשידורים**") שכותרתו "**אי משוא פנים**", קובע:

"(א) לא יעשה בעל זכיון שימוש לרעה במעמדו, בתפקידו או בכוחו לשדר או להימנע מלשדר.

(ב) מבלי לגרוע מהאמור בסעיף קטן (א), יקפיד בעל זכיון שלא יהיה בשידוריו כדי לקדם, במישרין או בעקיפין, את ענינם האישי, הכלכלי או הציבורי, שלו או של מנהל או בעל ענין בו, למעט אם קידום ענין כאמור הינו תוצאה נלווית הכרחית לשידור המשודר שלא מתוך מטרה לגרום לקידום כאמור.

(ג) הוראות סעיף קטן (ב) לא יחולו על תשדירי פרסומת המשודרים בהתאם להוראות כל דין."

ועוד יוזכר לענייננו כלל 6 לכללי האתיקה בשידורים, שעניינו "**אוביקטיביות בשידור**":

"בעל זכיון יבחין בשידוריו הבחנה ברורה בין דיווח עובדתי לבין הבעת דעה, פרשנות או ניתוח של מידע."

58. הוראות אלה מחייבות את בעלי הזכיונות לאורך כל ימות השנה. עם זאת, בתקופה זו של בחירות יש להקפיד שבעתיים כי תישמר האובייקטיביות בשידור וכי לא ישתרבבו דעותיו האישיות של בעל זכיון (לרבות מנהליו ובעלי ענין בו) אל תוך שידוריו.

חובת האיזון ומתן זכות תגובה

59. סעיף 47 לחוק הרשות השניה, שכותרתו "**מתן אפשרות תגובה**" קובע:

"(א) בעל זכיון יבטיח כי בשידור בעניני היום שלתכנו יש משמעות ציבורית, יהיה ביטוי נאות לדעות שונות הרווחות בציבור.

(ב) המועצה תקבע כללים בדבר מתן אפשרות תגובה באופן ההולם את נסיבות הענין, למי שנפגע או עלול להיפגע במישרין מהשידורים."

כלל 7 לכללי האתיקה בשידורים, מוסיף בעניין זה כדלקמן:

"בנושא בעל משמעות ציבורית, יתן בעל זכיון בשידוריו ביטוי נאות ומאוזן לדעות השונות הרווחות בציבור ולא יעדיף דעה מסויימת על פני דעה אחרת."

60. בתקופת בחירות קיימת חשיבות רבה להקפיד על חובת האיזון. קיום חובה זו הינו תנאי הכרחי לעמידת השידור בהוראות החוק וכללי האתיקה בשידורים. אכן "**שוויון והוגנות היו כעמוד האש וכעמוד הענן להנחותנו יום ולילה, ולא נתיר לסטות מהם לא הימין ולא השמאל**".[42] עם זאת, גם שידור שבו נשמרה חובת האיזון יכול שיהווה תעמולת בחירות אסורה, בהתאם למבחנים שנסקרו לעיל.[43]

61. חובת האיזון חלה על כל בעל זיכיון בשידוריו הוא, ואל לו להסתמך על האפשרות כי מועמדים מסוימים יקבלו במה בערוצים אחרים, לצורך קיום חובת האיזון.[44]

62. לעניין חשיבותן של חובות האיזון וההגינות כתב כבוד השופט חשין במכתבו ליו"ר הכנסת ואחרים, בו סיכם את לקחי הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה:[45]

"מישקלם המכריע של אמצעי התקשורת בעיצוב דעת הקהל, מחייב כי שידוריהם ישקפו את מיגוון הדעות וישמשו בימה הוגנת לכלל המועמדים. נזכור עם זאת, כי איזון והגינות אין משמעם שוויון מוחלט, בוודאי לא שוויון באותו שידור עצמו. האיזון וההגינות ניתנים לבחינה לאורך זמן, וכך יש לשופטם."

63. חשיבות יתרה יש ליתן בתקופה זו לזכות התגובה. נושא זה הוסדר בפרק ד' לכללי האתיקה בשידורים (מכח סעיף 47(ב) לחוק הרשות השניה, שצוטט לעיל):

"9. הגדרות

בפרק זה -

"נפגע" - אדם אשר בעל זכיון שידר משדר הפוגע בו, ובמקרה של אדם שנפטר- קרובו;

"פגיעה" - נזק ממשי, לרבות חשש רציני לנזק ממשי, לגופו של אדם, לרכושו, לשמו הטוב, לכבודו או לפרטיותו;

"תגובה" - הכחשה, תיקון או הבהרה של פרט לא נכון, מטעה או לא מדוייק, או של דברים שהוצאו מהקשרם.

---

[42] ראו ה"ש 29 לעיל, בעמ' 31.

[43] עניין **זוילי**, בעמ' 716.

[44] עמדת השופט מצא בתדריך שניתן על ידו ביום 8.2.99.

[45] קובץ החלטות והנחיות מהבחירות לראש הממשלה - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה- 16 ולראש הממשלה, עמ' 156, בעמ' 161.

10. זכות התגובה

(א) בעל זכיון העומד לשדר משדר אשר יש בו לכאורה משום פגיעה באדם, ינקוט צעדים סבירים כדי לברר ולקבל את תגובתו של האדם לפני השידור ולשדר את התגובה ביחד עם המשדר הפוגע בכפוף לאמור להלן בסעיף זה.

(ב) נפגע רשאי לפנות אל בעל הזכיון תוך זמן סביר ממועד השידור כדי למסור לו את תגובתו ובעל הזכיון ישדר את התגובה בכפוף לאמור להלן בסעיף זה.

(ג) התגובה תנוסח בקצרה, בתמציתיות ובאופן עניני; תגובה אשר לא תנוסח באופן האמור, רשאי בעל הזכיון להחזירה לנפגע כדי שינסחה באופן האמור או לשדרה באופן מקוצר ומתומצת ובלבד שלא יהיה בקיצור או בתימצות כדי לשנות את תוכנה.

(ד) בעל הזכיון ישדר את התגובה במשדר המתאים הקרוב ביותר האפשרי בנסיבות העניין, במועד ובהבלטה דומים ככל האפשר לאלו שבהם שודר המשדר הפוגע.

(ה) בעל זכיון העומד לשדר משדר אשר יש בו לכאורה משום פגיעה חמורה באדם, ובמיוחד משדר הכולל תחקיר לגבי אדם מסויים או מספר בני-אדם, ינקוט צעדים סבירים כדי לתת לנפגע הודעה על קיום המשדר ובזמן סביר מראש, ויקצה במסגרת המשדר זמן סביר, בנסיבות הענין, להופעת הנפגע ולהצגת עמדתו בנושא הפגיעה.

(ו) נפגע הסבור כי משדר פגע בו פגיעה חמורה, או כי יש טעם מיוחד אחר לכך, רשאי לבקש מבעל הזכיון ששידר את המשדר כי יקצה זמן שידור סביר בהתאם לנסיבות הענין, במועד ובהבלטה דומים ככל האפשר לאלו שבהם שודר המשדר הפוגע, להופעת הנפגע ולהצגת עמדתו באשר לנושאו של המשדר הפוגע; בעל זכיון ישקול כל בקשה למתן תגובה כאמור, בהתחשב בחומרת הפגיעה בנפגע וייענה לה במידת הצורך והאפשר.

(ז) נדרש בעל זכיון לשדר תגובה מטעמו של נפגע, יודיע לנפגע את החלטתו המנומקת בהקדם האפשרי בנסיבות הענין. היתה הדרישה בכתב - תינתן החלטת בעל הזכיון בכתב.

(ח) בעל זכיון רשאי להימנע מלשדר תגובה במקרה מן המקרים המפורטים

לעיל לאחר ששקל את כל נסיבות הענין ובלבד שראה נימוקים כבדי משקל שלא לשדר את התגובה למרות הפגיעה.

(ט) בעל זכיון רשאי להביא במסגרת שיקוליו בהחלטתו לפי סעיף קטן זה בין השאר, שיקולים הנוגעים לשידורי טלויזיה ורדיו כגון, חשש לקטיעת רצף המשדרים עקב ריבוי תגובות וכן שיקולים הנוגעים לעניין הספציפי, כגון היות המידע הפוגע נכון בעיקרו."

נדגיש - בתקופת 60 הימים הקודמים לבחירות, המקרים בהם יהיה בעל זכיון רשאי להימנע מלשדר תגובה (סעיף 10(ח) לכלל האתיקה בשידורים), בנושאים הנוגעים לבחירות, יהיו חריגים ויוצאי דופן.

הנחיות מנכ"ל הרשות השניה

64. לאור הסקירה האמורה, ביקשני מנכ"ל הרשות השניה, מר מוטי שקלאר, להעביר לכם את הנחיותיו. כאמור, רשימה זו אינה ממצה ויכול שינתנו הנחיות אחרות ו/או נוספות - אף בעניינים המנויים מטה - במהלך תקופת הבחירות.

64.1 יש להימנע מלאפשר העברת מסרים תעמולתיים על ידי מרואיינים. קיומם של מסרים אלה יפסול את השידור אם השפעתם המסתברת על הצופה או המאזין הינה קשה ורצינית (שאז האפקט הדומיננטי של השידור אינו חדשותי אלא תעמולתי). מידת ההשפעה התעמולתית על הצופה או המאזין הולכת וגדלה, ככל שקרב יום הבחירות.

64.2 בעת קיום ראיונות (הן בתוכניות אקטואליה והן בתוכניות אירוח) יש להזהיר את המרואיינים מראש מפני גלישה לתעמולת בחירות, גם אם מרומזת, ובעיקר מפני השמעת סיסמאות להבדיל מדעות פוליטיות.

64.3 יש להעניק למנחה סמכויות אופרטיביות אשר יאפשרו לו להתערב נחרצות במהלך דברי המרואיין, במידה שגולש הוא לתעמולת בחירות, ולהפסיק תעמולה זו בראשיתה. יש להקפיד כי מתכונת השידור לא תאפשר חריגות מן השאלות המוצגות וקבלת תשובות עליהן.

64.4 יש להקפיד על חובת האיזון בין הדעות השונות הרווחות בציבור. יש ליתן הזדמנות נאותה וסבירה למועמדים השונים ולדעות השונות לבוא לידי ביטוי. יש להעדיף יצירת איזון במסגרת אותה תוכנית, אם כי אין לפסול איזון לאורך זמן סביר. ככל שקרב מועד הבחירות פרק הזמן הסביר ליצירת איזון מתקצר.

64.5 יש להקפיד הקפדה יתרה על מתן זכות התגובה, בהתאם לסעיף 10 לכללי האתיקה בשידורים.

64.6 בתוכניות בהן נוכח קהל באולפן ממנו משודרת התוכנית, יש לתדרכו באשר להגבלות החלות בתקופת בחירות ובשידור טלוויזיוני יש למנוע הצגת כרזות. יש להקפיד על גיוון הקהל ולהימנע משימוש בקהל ה"מגויס" על ידי מפלגות.

64.7 שידור קטעים משידורי תעמולה של המפלגות בתוכניות טלוויזיה ורדיו יתאפשר בתנאים הבאים:

64.7.1 אין מניעה כי בתוכניות המשודרות יופיעו או ישודרו קטעים קצרים (שאורכם לא יעלה על שניות מספר) מתוך תשדירי תעמולת הבחירות המשודרת על פי דין, אם הקרנתם או השמעתם של אותם קטעים נדרשת באורח אינטגרלי במהלכן של אותן תוכניות, תוך שמירה על השוויון בין המועמדים ועל ההוגנות ביחס לכל אחד מהם. שידור כאמור לא יותר בערב יום הבחירות, אף אם הדבר נעשה במסגרתה של כתבה עיתונאית.

64.7.2 אין לשדר קטעים מתוך תשדירי תעמולת הבחירות המשודרת על פי דין, אשר טרם אושרו על ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, ואשר טרם שודרו במסגרת שידורי התעמולה בטלוויזיה.

64.7.3 יש להקפיד הקפדה יתרה כי אופיו הדומינאנטי של משדר בו ישולבו קטעים מתוך שידורי תעמולה לא יהיה תעמולתי.

64.7.4 קטעי תעמולה שישולבו בתוכניות כאמור, יזוהו כקטעים הלקוחים מתוך שידורי התעמולה בטלוויזיה או ברדיו של מועמד מסוים.

65. כאמור בפתח דבריי, אין באמור כדי למצות את המסגרת הנורמטיבית לפעילותם של בעלי הזכיונות בתקופת הבחירות. על כל אחד מבעלי הזכיונות לפעול לשם לימוד גידרי החובות החלות בתקופה זו ולהנחות את עובדיו, כיצד להקפיד על שמירתן של חובות אלה. תקוותי היא כי יעלה בידי כולנו לקיים את הוראות הדינים הרלוונטיים כהלכתן, מתוך האחריות הציבורית המתבקשת מגופי שידור בתקופה רגישה זו.

בכבוד רב,

ג'קי כהן, עו"ד
היועץ המשפטי (מ"מ)

העתק: כב' שופטת בית המשפט העליון, דורית בייניש, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה- 17.
גב' נורית דאבוש, יו"ר מועצת הרשות השנייה.
חברי מועצת הרשות השנייה.
מר מוטי שקלאר, מנהל כללי, הרשות השנייה.
גב' אילת מצגר, סמנכ"ל טלוויזיה, הרשות השנייה.
גב' עידית צ'רנוביץ', ראש אגף רדיו וקשרי ממשל, הרשות השנייה.
גב' גתית לבנון, ראש אגף פרסומות, הרשות השנייה.