



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת  
لجنة الانتخابات المركزية  
The Central Elections Committee

Justice Isaac Amit  
Supreme court of Israel  
Chairman of the Central  
elections committee  
to the 25<sup>th</sup> Knesset

قاضي إسحاق عميز  
المحكمة العليا  
رئيس لجنة الانتخابات  
المركزية للكنيست 25

השופט יצחק עמית  
בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות  
המרכזית לכנסת ה-25

## מב"כ 1/25

העותרת: יש עתיד – בראשות יאיר לפיד

נגד

המשיבים:

1. ערוץ יהודי ישראלי בע"מ (ערוץ עכשיו 14)
2. יצחק מירלשוילי
3. מפלגת הליכוד
4. היועצת המשפטית לממשלה
5. מבקר המדינה
6. הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו

עתירה לצווים לפי סעיף 10ג(ז) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

|               |                                                    |
|---------------|----------------------------------------------------|
| בשם העותרת:   | עו"ד עודד גזית; עו"ד אלירם בקל                     |
| בשם המשיבה 1: | עו"ד יגאל דנינו; עו"ד שרית בר; עו"ד גיא בוסי       |
| בשם המשיבה 3: | עו"ד אבי הלוי; עו"ד ניבה הלוי                      |
| בשם המשיבה 4: | עו"ד ערין ספדי-עטילה; עו"ד אבי טוויג               |
| בשם המשיב 5:  | עו"ד יצחק בקר                                      |
| בשם המשיבה 6: | עו"ד עופר קורלנדר; עו"ד אסף הדני; עו"ד עדי אבוטבול |

## החלטה

בקשה להכריז על ערוץ 14 בטלוויזיה כ"גוף פעיל בבחירות", וככזה, כמי שחלות עליו מגבלות שונות מכוח סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: **חוק מימון מפלגות או החוק**). עודנו באים לעיצומן של טענות הצדדים, נקדים ונבאר לקורא במה דברים אמורים.

## **המסגרת הנורמטיבית וההיסטוריה החקיקתית**

1. השתתפות של מפלגה בבחירות עולה כסף, החל מכוח אדם, דרך ארגון פעילויות שונות וכלה בהוצאות על פרסום ותעמולה בדרכים שונות ומגוונות כדי להגיע לציבור הבוחרים, הן



בתקופת בחירות והן בין מערכות הבחירות. חוק מימון מפלגות נועד לאסדר את התנהלות המפלגות בכל הנוגע למימון פעילותן, והוא עושה כן בהיבטים הבאים: הגבלות על תרומות בכסף או בשווה כסף; קביעת תקרת הוצאות המותרות למפלגה בתקופת בחירות ובשוטף; ושקיפות מסוימת. במקביל מעניק החוק משאבים שונים מאוצר המדינה לסיעות הכנסת, ולרשימות מועמדים שקיבלו סך מסוים מקולות הבוחרים. במגבלות המוטלות מכוח חוק מימון מפלגות יש כדי לפגוע בחופש הביטוי הפוליטי, אך מנגד עומדות תכליות אחרות שהחוק בא להגן עליהן לנוכח המפגש מעורר החשש שבין כסף לפוליטיקה, ובין היתר: שוויון הזדמנויות לרשימות ולמועמדים השונים בכך הדשא הפוליטי ובשוק הדעות והרעיונות; טוהר הבחירות; מניעת תלות וניגוד עניינים במילוי תפקידם של נבחרים ציבור; ותקינות המנהל הציבורי (על חוק מימון מפלגות ותכליותיו ראו, בין היתר, בג"ץ 10451/08 **סיעת קדימה בכנסת נ' יושבת ראש הכנסת**, פסקאות 31–44 (23.2.2011)).

חוק מימון מפלגות נועד אפוא לאזן בין האינטרסים השונים ולצמצם את החשש הנובע מהמשק של כסף ופוליטיקה. החוק מעניק למפלגות מימון ציבורי, וכך פוחת הצורך שלהן להסתמך על אחרים וניתנת נקודת פתיחה שווה למפלגות להתמודד על ליבו של הבוחר. על הקשר בין מימון לבין שוויון ההזדמנויות בבחירות, ניתן ללמוד מהפסיקה שקשרה בין מימון מפלגות לבין עקרון השוויון בבחירות כאמור בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, הקובע כי "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות, ויחסיות..." (ראו, בין היתר, בג"ץ 98/69 **ברגמן נ' שר האוצר**, פ"ד כג(1) 693 (1969); בג"ץ 141/82 **רובינשטיין נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד לז(3) 141 (1983); בג"ץ 142/89 **תנועת לאו"ר – לב אחד ורוח חדשה נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד מד(3) 529 (1990); בג"ץ 2060/91 **כהן נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד מו(4) 319 (1992); בג"ץ 3434/96 **הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד נ(3) 57 (1996)).

2. מבקר המדינה הוא הגוף העיקרי המפקח על תחום מימון המפלגות, אליו מדווחות המפלגות, והוא גם הגוף המוסמך להטיל עיצומים, בדיעבד, על חריגה מהוראות החוק (וזאת בנוסף לסנקציות הפליליות הצמודות לחלק מהפרות הדין). מבקר המדינה ציין באחד מדוחות הביקורת כי "השמירה על הוראות חוק מימון מפלגות היא מציפורי נפשה של הדמוקרטיה. חובה היא למתוח קו אדום חד וברור בין הון לבין שלטון" (מבקר המדינה **דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראש הממשלה 23 (2000)** (להלן: **דוח הביקורת לשנת 2015**)).

סמכותו הרחבה של מבקר המדינה על פי חוק מימון מפלגות היא פּוֹסֵט פְּקָטוּם, כחלק מהביקורת שעורך המבקר על המפלגות. היא אינה גורעת מסמכותו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית ליתן חוות דעת בהתאם להוראת סעיף 11 לחוק מימון מפלגות, ומסמכותו ליתן צווי



מניעה בגין עבירות על חוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט–1959 (להלן: **חוק דרכי תעמולה**), בשל הפרה של הוראות החיקוקים המפורטים בסעיף 17 לחוק דרכי תעמולה או לפי 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות.

3. חוק מימון מפלגות מסדיר לא רק את התרומות הישירות למועמדים ולמפלגות. המחוקק היה מודע לכך שלעיתים התמיכה הכספית נעשית בדרכי עקיפין. גורמים אחרים עשויים לפרסם דברי תעמולה ולממן פעולות שונות במהלך תקופת הבחירות לטובת מפלגה או מפלגות. לכן, הטיל המחוקק מגבלות גם על "גוף הקשור לסיעה", כהגדרתו בסעיף 1 לחוק:

"גוף הקשור לסיעה" – חבר-בני-אדם, בין מואגד ובין שאינו מואגד, המשתתף בתעמולת הבחירות, או בפעילות מפלגתית שוטפת שלדעת מבקר המדינה יש לראותו כזרוע של הסיעה בהתחשב בכל האיפיונים הבאים או מקצתם: מטרותיו של חבר-בני-אדם, פעולותיו, זהות בעליו, מנהליו וחבריו, ייעוד רווחיו והמקורות לכיסוי הפסדיו; אך למעט הסתדרות עובדים ואגודה שיתופית להתיישבות לענין פעולות אשר לדעת מבקר המדינה הן עשו שלא בחזקת זרוע של סיעה.

מבקר המדינה, שכאמור, הוא הגוף המוסמך העיקרי על פי החוק, הציע **בדוח הביקורת לשנת 2015** שנזכר לעיל, את המבחנים הבאים כדי לזהות "גוף הקשור לסיעה":

"הנה כי כן, כדי שתעמולה של גוף חוץ-מפלגתי תיחשב כתרומה לסיעה, יש צורך שיתמלאו שני תנאים מצטברים. האחד, כי פעילותו של הגוף תכנס לגדר 'תעמולת בחירות', והשני, קיומה של זיקה ארגונית, במובנה הרחב, כאמור. יצוין, כי בין שני התנאים האמורים קיים יחס הפוך. זיקה 'חזקה' תעשה תעמולה 'רחוקה' – לתרומה, ותעמולה 'קרובה' תיחשב לתרומה, גם כשהזיקה 'חלשה'. כיוון שהזיקה הארגונית בין הסיעה לבין הגוף החוץ-מפלגתי מוסתרת לרוב מן העין, וגילוייה עשוי אף להיות בלתי אפשרי, אין מנוס מלהזקק בנדון לחזקה ראייתית הניתנת לסתירה. כאשר גוף חוץ-מפלגתי עורך תעמולה ישירה, הקוראת במפורש להצביע בעד סיעה מסוימת או מועמדה לראש הממשלה, חזקה היא כי נתקיימה הזיקה הארגונית, אלא אם סתרה הסיעה חזקה זו, בין היתר על ידי כך שהראתה כי התנערה התנערות כנה – ובזמן אמיתי – מפעילותו של הגוף החוץ-מפלגתי. התנערות זו לא נועדה רק להניח את דעתו של מבקר המדינה מן הבחינה הראייתית. היא יוצרת, למעשה, משטר של אכיפה עצמית המצמצם את האפשרות כי הממון יהיה מפתח לשלטון" (שם, בעמ' 7).

4. על אף לשונו הרחבה של חוק מימון מפלגות, ועל אף הרחבת תחולתו גם על "גוף הקשור לסיעה", התברר כי אין בכך כדי להקיף גם את הסוגיה של תמיכה ותעמולה באמצעות גופים חוץ-מפלגתיים. סוגיה זו התעוררה כבר לפני למעלה מ-20 שנה בעקבות הקמפיין "ביבי טוב ליהודים" בבחירות 1996 ובפרשת "עמותות ברק" בבחירות שנת 1999 (אסף שפירא, גיא לוריא ויוחנן פלסנר



**אסדרת פעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות לכנסת 18–21** (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2017) (להלן: **אסדרת גופים חוץ-מפלגתיים**). הסוגיה התעוררה שוב במהלך בחירות 2015, לכנסת ה-20, ומפלגת הליכוד היא שהביאה לפתחו של יו"ר ועדת הבחירות את הטענה כי יש לאסור פעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בשל "דריסה ברגל גסה של דיני הבחירות ודרכי מימון המפלגות תוך שימוש פלילי במקורות מימון זרים וגבוהים ביותר ועלומים ... בניגוד לערכי ויסודות המשטר הדמוקרטי". באותו מקרה נטען על ידי הליכוד שמספר ארגונים, ובעיקר V-15, פועלים כדי להשפיע על ציבור הבוחרים לבחור בבחירות הקרובות במחנה הציוני ובמרצ, וכי ליו"ר ועדת הבחירות יש סמכות ליתן צווי מניעה כדי לאכוף "כללי משחק הוגנים" על המתמודדים בבחירות. העתירה נדחתה מן הטעם שליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לא ניתנה סמכות לאכוף את הוראות חוק מימון מפלגות. בהיבט של חובת הזיהוי, שבסמכות יו"ר ועדת הבחירות, לא הוכחה זיקה בין המפלגות לארגונים (תב"כ 8/20 **תנועת הליכוד נ' מפלגת העבודה הישראלית** (22.2.2015) (להלן: **עניין תנועת הליכוד**)). לאחר זניחת היבטי המימון בעתירה זאת, נוכח היעדר הסמכות העניינית, הגיש הליכוד גם תובענה אזרחית, והיא נמחקה מספר ימים לאחר הגשתה (ת"א (מחוזי י-ם) 34453-02-15 **הליכוד מפלגה לאומית לישראלית נ' מפלגת העבודה הישראלית** (19.2.2015)). לא למותר לציין כי גם מבקר המדינה, בביקורת שנערכה לאחר הבחירות, הגיע למסקנה דומה.

5. ויהי לאחר הדברים האלה, הניחו ארבעה חברי כנסת מטעם הליכוד הצעת חוק בנושא, וביום 20.3.2017 התקבל חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 35), התשע"ז–2017, שבו הטיל המחוקק, לראשונה, מגבלות על פעילות של גופים חוץ-מפלגתיים שאינם גופים הקשורים לסיעה. במסגרת התיקון נוסף סעיף 10ג לחוק, המסדיר את הפעילות של "**גוף פעיל בבחירות**" כהגדרתו בסעיף 1 לחוק:

**"גוף פעיל בבחירות"** – אדם או חבר בני אדם אשר נרשם כאמור בסעיף 10ג(א) לשם ביצוע פעילות בחירות;

ומי נדרש להירשם? סעיף 10ג(א) קובע כך:

לא יבצע אדם או חבר בני אדם, בין שהוא מאוגד ובין שאינו מאוגד, פעילות בחירות בשווי כולל, בכסף או בשווה כסף, העולה על 104,500<sup>1</sup> שקלים חדשים, ולא יגייס תרומות למטרה זו בשווי כולל כאמור, אלא לאחר שנרשם אצל מבקר המדינה, כפי שיקבע המבקר, כגוף פעיל בבחירות שמטרתו **ביצוע פעילות בחירות**.

1 הסכום שמופיע בסעיף קטן (א) עודכן לאחרונה בינואר 2022 (הודעה בדבר עדכון סכומים, י"פ התשפ"ב 2625).



מכאן, שדרישת הרישום, שממנה נגזרת הגדרת "גוף פעיל בבחירות", חלה רק על מי שמבצע "פעילות בחירות", המוגדרת אף היא בסעיף 1 לחוק:

**"פעילות בחירות" – אחת או יותר מהפעילויות המנויות להלן שבוצעה**

שלא בידי מפלגה או גוף הקשור לסיעה:

- (1) יצירת מאגר מידע ובו פרטים מזהים של בוחרים בבחירות לכנסת לצד מידע בדבר כוונות ההצבעה שלהם בבחירות, לשם ביצוע הפעילויות האמורות בפסקאות (2) עד (4) שלהלן, ושלא לשם מכירתו למפלגה;
- (2) הסעת בוחרים ביום הבחירות לכנסת, שלא לפי חוק ושלא בתמורה מלאה, לשם הבטחת הצבעתם בשל כוונות ההצבעה שלהם בבחירות;
- (3) פנייה ישירה בתקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (4) תעמולה באמצעות מודעות פרסום, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת

סעיף קטן 10ג(ג) קובע דרישות נוספות לגוף שמשקיע סכום גדול יותר:

- לא יבצע אדם או חבר בני אדם פעילות בחירות בשווי כולל, בכסף או בשווה כסף, העולה על פי ארבעה מהסכום האמור בסעיף קטן (א) ולא יגייס תרומות למטרה זו בשווי כולל כאמור אלא לאחר שנרשם אצל מבקר המדינה כאמור בסעיף קטן (א) והתקיימו כל אלה:
- (1) הוא נרשם כעמותה או כחברה לתועלת הציבור שמטרתה ביצוע פעילות בחירות, או הגיש בקשה להירשם כאמור והשלים את כל הנדרש ממנו לשם הרישום;
  - (2) הוא מינה רואה חשבון לשם ביקורת החשבונות ועריכת דוח בדבר הכנסותיו והוצאותיו כגוף פעיל בבחירות, ופרסם באתר האינטרנט שלו את שם רואה החשבון, בצירוף כתב הסכמתו לשמש בתפקיד זה.

6. בתמצית, המחוקק קבע כי התנאי לביצוע פעילות בחירות הוא רישום אצל מבקר המדינה (ראו גם סעיף קטן (ב)), ועל גוף שמשקיע סכום גדול במיוחד – דרישות רישום כעמותה או כחברה לתועלת הציבור. סעיפים קטנים אחרים קובעים מגבלות נוספות: איסור על בעל תפקיד פוליטי "רשמי" להיות בעל תפקיד בכיר בגוף פעיל בבחירות (סעיף קטן (ה)); הגבלת סכום התרומות שהגוף רשאי לקבל (סעיף קטן (ו)), דרישות פרסום מידע (סעיף קטן (ז)), ניהול מערכת חשבונות (סעיף קטן (ח) ובקרה של רואה חשבון חיצוני על כך (פסקה (ג)(2))); ומסירת מידע לרואה החשבון ולמבקר המדינה (סעיפים קטנים (ט)–(יא), (יג)–(יד)). החוק מסמך את מבקר המדינה להטיל עיצום כספי על הפרת הוראות שונות (סעיף קטן (טו)). סעיף קטן (יז) מסמך את יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לתת צווים שונים שנועדו למנוע בזמן אמת הפרה של הוראות הסעיף.



7. הפסיקה דנה מספר פעמים בשאלה אם יש לראות גוף מסוים כ"גוף פעיל בבחירות" אשר מבצע "פעילות בחירות" (מב"כ 1/21 **מפלגת הליכוד נ' דרכנו – יוצאים לפעולה (חל"צ)**, פסקה 8 (5.4.2019); מב"כ 1/22 **תנועת דרכנו (חל"צ) נ' רשימת הליכוד**, פסקה 57 (20.8.2019) (להלן: **עניין דרכנו 22**); מב"כ 3/24 **הליכוד, תנועה לאומית ליברלית נ' חל"צ דרכנו**, פסקה 8 (19.3.2021) (להלן: **עניין דרכנו 24**)). בפסיקה זו עמדו יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית על תכליתו של תיקון 35 לחוק: ראשית, המחוקק ביקש, כאמור, למנוע מגורמים "חיצוניים" לפוליטיקה הממסדית "לעקוף" את המגבלות שחלות על גופים פוליטיים "רשמיים". שנית, החוק בא לקדם שקיפות בנוגע לפעילות בחירות מאורגנת וממומנת (על תכלית זו ראו תב"כ 8/21 **בן מאיר נ' מפלגת הליכוד**, פסקאות 70–71 (27.2.2019) (להלן: **עניין הרשתות החברתיות**); תב"כ 18/24 **רשימת ימינה נ' אוטברין ישראל בע"מ**, פסקה 15 (1.3.2021) (להלן: **עניין אוטברין**)). שלישית, יש בחוק כדי לחזק ולהגביר את השוויון בין רשימות המועמדים באמצעות הגבלת סכום הפעילות הכספית האמורה. רביעית, ועוד טרם תיקון 35 לחוק, שמירה על חופש הביטוי הפוליטי (בג"ץ 10203/03 **"המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד סב(4) 715, 808 (2008); **עניין אוטברין**, בפסקה 10(ד)).

תכליות אלו משליכות על פרשנות החוק. הן משפיעות גם על הדרישות הראייתיות. למשל, השופט פוגלמן קבע: "הואיל וסעיף 10ג עלול לפגוע בחופש הביטוי הפוליטי, שעל חשיבותו עמדתי זה עתה, נדרש להוכיח את יסודותיו כראוי מבחינת איכות הראיות ומבחינת עוצמתן" (**עניין דרכנו 24**, בפסקה 9).

8. וכעת, לאחר ששמנו לפנינו את המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית, נפנה לבחינת העתירה שלפנינו.

### רקע עובדתי וטענות הצדדים

9. המשיבה 1 מאוגדת כחברה פרטית בע"מ. בשנים 2014–2018 הפעילה המשיבה 1 ערוץ מורשת ייעודי הפועל ברישיון שקיבלה לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982, ממועצת הכבלים והלוויין ותחת אסדרתה של האחרונה, ששודר באפיק 20. החל משנת 2018 המשיבה 1 (להלן: **ערוץ 14**) מפעילה את ערוץ 14, שבא במקומו של ערוץ 20, ושפועל כ"בעל רישיון זעיר" המפוקח בידי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (להלן: **הרשות השנייה**). רישיון זה מאפשר לערוץ 14 לשדר גם שידורי חדשות, בהתאם לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 44), התשע"ח–2018.

10. טענתה העיקרית של העותרת היא כי לנוכח התכנים של ערוץ 14 בפרסומיו ובתוכניותיו, יש לראות בו "גוף פעיל בבחירות" בהתאם לסעיף 10ג לחוק מימון מפלגות. נטען כי פעילותו של



ערוץ 14 מקיימת את החלופות (3) ו-(4) להגדרת "פעילות בחירות" בסעיף 1 לחוק, שעניינן פנייה ישירה לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות וכן פרסום תעמולת בחירות באמצעות מודעות פרסום, וכי מטרתן של פעולות אלו היא להשפיע על הבוחרים להצביע, או להימנע מלהצביע, עבור רשימה מסוימת.

על פי הנטען בעתירה, שידוריו של ערוץ 14 ופרסומיו ברשתות החברתיות הם פעילות בחירות שכן במסגרתם הוא פועל להפצת תעמולת בחירות לטובת מפלגת הליכוד, היא המשיבה 3 (להלן: **הליכוד**), והעומד בראשה, וכי הערוץ תוקף "בצורה אגרסיבית, החורגת מכל קנה מידה סביר של עיתונות" את העותרת ואת המפלגות השותפות איתה בקואליציה.

בעתירתה פירטה העותרת מספר רב של דוגמאות לפרסומים ותוכניות של ערוץ 14 שהן, לשיטתה, תעמולת בחירות ופנייה לבוחרים במטרה לשכנעם להצביע למפלגת הליכוד ושלא להצביע לעותרת. להלן נפרט אך מקצת הדוגמאות, והמעוניין לעיין בכלל הדוגמאות שהביאה העותרת, ורבות הן, יעיין בפרק ג' לעתירה.

א. ביום 13.9.2022 פורסם בדף הטוויטר של ערוץ 14 קישור לסרטון תעמולה מטעם הליכוד, וזאת שלא במסגרת ידיעה חדשותית, ללא הוספת ניתוח או דיווח חדשותי וללא הצגת הקשר הסרטון. לטענת העותרת, סרטוני תעמולה של מפלגות אחרות נעדרים מדף הטוויטר של הערוץ. במאמר מוסגר אציין שהסרטון המדובר נדון בתב"כ 26/25 **חוסן לישראל נ' הליכוד** (22.9.2022), שם קבעתי כי הסרטון עושה שימוש אסור בילדים במסגרת תעמולת בחירות.

ב. ביום 13.9.2022, במהלך תכנית "הפטריטים" המשודרת בערוץ 14, פנה חבר פאנל למנחה התוכנית, ינון מגל, וטען כי בכך שהוא תוקף את ראש הממשלה לפיד הוא מבצע תעמולת בחירות. מגל השיב לו: "אם אתה לא נוח לך בתעמולה, אתה לא חייב להיות בערוץ של תעמולה". לשיטת העותרת, לפנינו מעין הודאת בעל דין.

ג. בעתירה מפורטות מספר דוגמאות שבהן כתבי הערוץ ושדריו מזהים עצמם עם הליכוד. כך, במסגרת דיווח על הפגנה בכיכר הבימה ביקר מנחה בערוץ את חברת הכנסת לשעבר לימור לבנת על כך ש"התחילה ללכלך על טלי גוטליב שלנו, שנבחרה לרשימת הליכוד". בתוכנית אחרת התארכה ח"כ מאי גולן מהליכוד, והמנחה בועז גולן קרא: "בואו לפחות לקלפי... פתק אחד, אם אנחנו לא מנצחים בבחירות – לא מגיעה לנו מדינה". בהזדמנות אחרת, בריאיון עם השר לשעבר מטעם הליכוד אלי כהן, שאלה אותו המגישה: "איך אנחנו פורצים את הסטגנציה שלפעמים אנחנו יורדים ל-59 מנדטים?" (ההדגשות בציטוטים לעיל הוספו – י"ע).



ד. נטען כי דיווחי פרשני הערוץ מתואמים עם מסרי התעמולה של הליכוד. כך, ב-24.7.2022 טען פרשן הערוץ יעקב ברדוגו כי בכוונת העותרת להקים ממשלה בתמיכת הרשימה המשותפת ומפלגת רע"ם, מבלי שהציג בסיס לפרשנות זו, ומדובר במסר שהליכוד מפיץ במקביל בתעמולת הבחירות שלו.

ה. לצד הזיהוי עם רשימת הליכוד, טוענת העותרת כי תוכניות הערוץ מוקדשות גם לתקיפת העותרת והעומד בראשה. העתירה מפרטת דוגמאות רבות שבהן מצוטטים שידורי הערוץ או פרסומיו ברשתות החברתיות, כאלה התוקפים את ראש הממשלה ואת המועמדים ברשימתה של העותרת, כולל פינה קבועה בשם "הלפיד הלילי" בתכנית "הפטריטים" שמטרתה היא לפגוע במעמדו של ראש הממשלה.

עד כאן תמצית הדוגמאות שעליהן מבקשת העותרת לבסס את טענתה.

11. לטענת העותרת, התשתית העובדתית שפרסה ביחס לשידורים ולפרסומים המופיעים בערוץ 14, מהווה "מסה ראייתית קריטית" העונה על המבחן האיכותי והכמותי כפי שנקבע בעניין **דרכנו 22**, בפסקה 57. נטען כי יש בתשתית זו כדי לעמוד ברף ההוכחה הנדרש להראות שפעילותו של ערוץ 14 היא "פעילות בחירות" כהגדרתה בחוק.

העותרת עמדה בעתירתה על חשיבותה של עיתונות חופשית וביקורתית כלפי הממשלה ועל זכותו של גוף תקשורת להחזיק בתפישת עולם מסוימת. ואולם, לטענת העותרת, המסרים המופצים בערוץ אינם בעלי רמת הפשטה גבוהה ואין לראות בהם קו אידאולוגי המנחה את מערכת הערוץ, אלא מדובר במסרים קונקרטיים התומכים בליכוד ובעומד בראשה והתוקפים את העותרת.

לבסוף, טענה העותרת כי נוכח היות ערוץ 14 חברה מסחרית המשדרת פרסומת ומפעילה מערך שידורים הכולל העסקת עובדים רבים, ברור כי שווי הפעילות של הערוץ עולה על סכום של 104,500 ש"ח, שאותו החוק קובע כמינימום להכרזה על גוף פעיל בבחירות.

12. בתגובתו טען ערוץ 14 כי העתירה היא ניסיון לפגוע בחופש הביטוי והעיתונות ומטרתה למעשה להביא לסגירתו של הערוץ, שכן המשמעות האופרטיבית של קבלת העתירה היא שהערוץ מפר את תנאי רישונו ויאלץ להיסגר. זאת, מן הטעם הפשוט שכלל לא ניתן להורות על רישום הערוץ כגוף פעיל בבחירות אצל מבקר המדינה, שכן הוא מאוגד כחברה פרטית, ואילו סעיף 10ג(ב)(1) מתיר לרשום תאגיד רק כאשר מדובר בעמותה או בחברה לתועלת הציבור.



כטענות סף, נטען כי העותרת לא עמדה בנטל להוכיח כי שווי פעילות הערוץ עולה על הסכום שקובע החוק ולא הוצגה ראיה לעניין זה; וכי סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לפי סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות היא למנוע את הפרת הוראות סעיף 10ג, אך אין בסמכותו "להכריז" על הערוץ כגוף פעיל בבחירות. בהקשר זה נטען כי הסעד המתבקש הוא כללי, שכן הוא חל על כל פעילותו של ערוץ 14, לרבות שידורים של תוכניות ספורט, מגזין, לייף סטייל ועוד. לכן, אף אם ייקבע כי פרסומים מסוימים הם תעמולה, אין הדבר מצדיק סעד נגד גוף תקשורת בכללותו. כך עולה, לטענת הערוץ, מהחלטות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת בעבר, ובפרט בתב"כ 16/20 **בן מאיר נ' נתניהו** (24.2.2015) (להלן: **עניין ישראל היום**).

לגופו של עניין טען ערוץ 14 כי תיקון 35 לחוק לא נועד מלכתחילה לחול על ערוץ תקשורת. כך, פסקה (3) נועדה למנוע פנייה ישירה לבוחר באמצעים כגון מסרונים או דוא"ל, וכי הערוץ אינו משדר באופן ממוקד לבעלי זכות בחירה אלא לציבור בכללותו, כולל, לדוגמה, קטינים וזרים השוהים בארץ. נוסף על כך, אין הערוץ יכול לדעת את דעותיהם הפוליטיות של צופיו ועל כן לא ניתן לקבוע כי בשידוריו יש פנייה לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות כדרישת פסקה (3). גם פסקה (4) אינה חלה, באשר חלופה זו נועדה להגביל פרסום מודעות בחירות בעיתון, בשלטי חוצות וכו', אך לא לצמצם את מרחב הפעולה של דיווחים עיתונאיים וחדשותיים. כתמיכה לכך הביא ערוץ 14 ציטוטים מהדיון בוועדת הכנסת במהלך הליכי חקיקת התיקון, שמהם ניתן ללמוד על כוונת המחוקק.

ביחס לדוגמאות שפרסה העותרת בעתירתה, נטען כי אלו אינן מהוות תשתית עובדתית מספקת להוכחת טענותיה, וכי העתירה בחרה להציג באופן סלקטיבי ומגמתי את פעילות הערוץ. הודגש כי העיתונאים העובדים בערוץ הם עצמאיים, הערוץ אינו בעל זיקה כלשהי למפלגה כלשהי וכי העותרת מנסה לתייג הבעת ביקורת על השלטון כתעמולה.

לטענת ערוץ 14, פרסומים רבים שעליהם הצביעה העותרת הם הבעת דעה אישית של העיתונאים העובדים בערוץ; כי חלק מהפרסומים ישנים ואינם רלוונטיים למערכת הבחירות; כי חלק מהדוגמאות שעליהן הצביעה העותרת, כמו סרטון התעמולה של הליכוד, הופיעו גם בכלי תקשורת אחרים; ובניגוד לטענות העותרת, פרסומים רבים בערוץ 14 מסקרים את ראש הממשלה באור חיובי, כגון אייטמים על ביקורים מדיניים.

13. היועצת המשפטית לממשלה סברה אף היא כי יש לדחות את העתירה. לעמדתה, פעילות ערוץ 14 אינה מגבשת את העילות הקבועות בחוק ולא ניתן לראות בשידורי הערוץ פנייה ישירה לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות או תעמולה באמצעות מודעות פרסום. פעילות בחירות לפי פסקה (3) היא "פנייה ישירה" לבוחרים, להבדיל מפנייה רגילה, ונועדה לחול על פנייה מכוונת



ומזוהה הממוענת לאדם ספציפי באמצעים אישיים כגון הודעת טקסט ושיחת טלפון. תנאי זה אינו מתקיים בשידור תוכנית בטלוויזיה או בפרסום ברשתות החברתיות. גם הרכיב של פנייה ישירה ל"בוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות" אינו יכול להתקיים, עת השידור נועד לציבור הרחב וכל אחד יכול לצפות בו. גם סעיף קטן (4), "תעמולה באמצעות מודעות פרסום", אינו מתקיים בענייננו, מאחר שתוכנית תקשורתית או חדשותית אינה בבחינת "מודעת פרסום".

נוסף על לשון החוק, הביאה היועצת בהרחבה דברים מהדיונים בוועדת הכנסת בעת הליכי החקיקה, המלמדים לשיטתה על כוונת המחוקק שלא להחיל את התיקון בחוק על פעילותו השוטפת של גוף תקשורת, תוך שהמחוקק נתן דעתו על כך במפורש ותוך הכרה בחשיבות חופש העיתונות.

14. הליכוד הכחיש בתגובתו כל קשר או זיקה רשמית לערוץ 14, והרחיב על חשיבותו של חופש הביטוי הפוליטי ועל נטל ההוכחה המוטל על מי שמבקש להגביל שידורים בגוף תקשורת. נטען באריכות יתרה כי הראיות שהציגה העותרת בעתירתה אינן מגבשות תשתית עובדתית מספקת להוכיח את טענותיה, אך יצוין כי אין בתגובה התייחסות לדוגמאות הרבות המובאות בעתירה. בשולי הדברים אציין כי כתב הטענות של המשיבה כולל גם טענות שאינן משפטיות ואינן לגוף העניין ויש בהן התנצחות אידאולוגית-פוליטית גרידא (השוו לתב"כ 12/25 **הליכוד נ' לפיד** (6.9.2022)).

15. בהתאם להחלטתי, צורפו מבקר המדינה והרשות השנייה כמשיבים לעתירה. מבקר המדינה הגיש תגובה קצרה ובה אישר כי המשיבים 1–2 לא נרשמו אצלו כגופים פעילים בבחירות (עובדה המובנת מאליה, שהרי על כך נסבה העתירה). נוסף על כך, הצביע המבקר על הקושי ברישום ערוץ 14 כגוף פעיל בבחירות לנוכח היותו מאוגד כחברה פרטית ולנוכח הוראות סעיף 10א(ב)(1) לחוק מימון מפלגות (אף זו עובדה מובנת מאליה, שהרי בשל כך טען ערוץ 14 כי נפקות העתירה היא סגירה הערוץ). לטעמי, נוכח תפקידו החשוב של מבקר המדינה בהיבטי מימון מפלגות, ראוי היה כי יביע עמדה גם לגופה של עתירה.

הרשות השנייה עמדה בתגובתה על כך שהסעד המבוקש בעתירה אינו מצוי בסמכותה. מעבר לכך ציינה הרשות השנייה כי היא מפעילה בשוטף אמצעי פיקוח וביקורת על כלל הגופים המצויים בסמכותה, ובכלל זה ביחס לאיסור על גוף המצוי תחת פיקוחה לשדר תעמולת בחירות, למעט תעמולת בחירות המותרת על פי דין. אף כאן אעיר כי נוכח מומחיותה של הרשות השנייה בהיבטי השידורים, והעובדה שהיא המאסדרת של ההוראות האוסרות שידורי תעמולה בערוצים (בהתאם להוראות חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן–1990 (להלן: **חוק הרשות השנייה**), ותקנותיו) – אף כאן ראוי היה כי תביע עמדה לגופה של עתירה.



16. בין לבין הונחה לפניי בקשת ערוץ 14 לצרף את ראש הממשלה יאיר לפיד כעותר לצד העותרת, שכן לפי הטענות המפורטות בעתירה הוא "הנפגע העיקרי" מפעילות הערוץ. בהחלטתי התבקש ערוץ 14 להסביר מה הנפקות המשפטיות שבגינה מתבקש צירוף ראש הממשלה כעותר, ובתשובתו חזר הערוץ על כך שרבות מהטענות בעתירה נוגעות לו אישית וצירופו יסייע לבירור הסוגיה המתבקשת. ברם, מרבית הנפקויות שפירט הערוץ היו בעלות אופי ציבורי-תקשורתי ולא משפטי.

העותרת התנגדה לצירוף ראש הממשלה כעותר נוסף. לטענתה, בהתאם לסעיף 26 להוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה–2015 (להלן: **הוראות דרכי תעמולה**), ליושב ראש ועדת הבחירות לכנסת יש סמכות לצרף **משיבים** לעתירות אך אין לו סמכות לצרף **עותרים**. מכל מקום, נטען כי ערוץ 14 לא השכיל לבאר מדוע צירוף ראש הממשלה יסייע לבירור השאלות המשפטיות העולות בה.

אקדים ואומר כי לא מצאתי להורות על צירוף ראש הממשלה כעותר, לא בהיבט הדיוני ולא לגופו של עניין. סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות קובע כי "יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי לתת צו **לבקשת מפלגה המיוצגת בכנסת או מפלגה שהגישה רשימת מועמדים בבחירות לכנסת הבאה**...". מלשון החוק עולה שמפלגה היא שרשאית להגיש עתירה על הפרת הוראותיו. מבלי להידרש לשאלה הנכבדת האם רשאי פלוני להצטרף כעותר כאשר החוק הגביל את זכות העמידה – נראה שאין לעשות כן ללא רצונו. הוראות דרכי תעמולה שותקות לגבי האפשרות שיושב ראש ועדת הבחירות יורה על צירוף **עותר** לעתירה, להבדיל מצירוף משיב (ראו סעיף 26 להוראות הנ"ל). וההבדל ברור – לא דומה צו המורה על התייצבות משיב רלוונטי בהליך, לחיוב אדם או גוף לנקוט הליך משפטי שלא מיוזמתו. אציין כי גם במשפט האזרחי נהוג להבחין בין צירוף תובע לצירוף נתבע, ו"ככלל לא יצורף בעל דין לתביעה קיימת כתובע שלא בהסכמתו" (רע"א 5861/15 **עיריית תל אביב-יפו נ' שומוביץ**, פסקה 36 (26.1.2016)). כאמור, ערוץ 14 לא הצביע על נפקות משפטית כלשהי לצירופו של ראש הממשלה כעותר, ומכל מקום, לא ראיתי כיצד צירופו של ראש הממשלה נדרש לצורך ההליך דנן. משכך, נדחית הבקשה לצירוף ראש הממשלה כעותר נוסף בהליך דנן.

### על תעמולה וערוץ תעמולה

17. מהי "תעמולת בחירות"? בבג"ץ 869/92 **זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה**, פ"ד מו(2) 692, 704 (1992) (להלן: **עניין זוילי**), ציין השופט (כתוארו דאז) ברק כי "הדיבור 'תעמולת בחירות' בלשון העברית הוא בעל פריסה רחבה ביותר. הוא כולל בחובו – במישור הלשוני – כל ביטוי חיצוני שיש בו, אם במעט ואם בהרבה, כדי להשפיע בדרגות שונות



של הסתברות על מאזין כלשהו [בהיבטי בחירות – י"ע]. כלומר, ניתן לומר כי תעמולה היא אמצעי לקידום רעיון או לקידום אישים פוליטיים או מפלגות, כדי להשפיע על העמדות וההתנהגות של הציבור או של קהל יעד מסוים בציבור. ואולם, המשמעות המשפטית של מונח זה מצומצמת יותר, כדי להגן מחד גיסא על חופש הביטוי ולגדר את ההגבלות החלות עליו, ומאידך גיסא לשמור על שוויון בין המתמודדים ועל ערכים מוגנים נוספים (שם, בעמ' 706–707). ניתן היה לצפות כי המחוקק יגדיר את המונח "תעמולה", ברם, חוק מימון מפלגות אינו מגדיר מה "תעמולה" ייחשב. החוק העיקרי שעוסק בתעמולת בחירות הוא חוק דרכי תעמולה, אך גם בו לא נמצא הגדרה למונח זה (המשנה לנשיאה מלצר הקיש מחוק דרכי תעמולה גם לדיני "גוף פעיל בבחירות" אך בהיבט אחר, בעניין **דרכנו 22**, בפסקה 42). נוכח כך, לצורך זיהוי "תעמולת בחירות" במובנה המשפטי, אומץ בפסיקה מבחן "התכלית הדומיננטית", על מבחני המשנה שבו. על פי מבחן זה, יש לבחון אם, בעיני הבורח הסביר, התכלית הדומיננטית של הפרסום מטרתה להשפיע על אופן מימוש זכות ההצבעה שלו בבחירות, או שמא יש בפרסום תכלית דומיננטית אחרת כמו תכלית חדשותית (עניין **זוילי**; דנג"ץ 1525/15 **טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו** (23.8.2017); תב"כ 24/25 **הליכוד – תנועה לאומית ליברלית נ' לפיד**, פסקה 12 (15.9.2022)). שידורי חדשות ושידורי אקטואליה יוצאים לרוב מגדר שידורי תעמולה (תב"כ 26/24 **בן מאיר נ' נתניהו**, פסקה 12 (2.3.2021); תב"כ 28/24 **הליכוד, תנועה לאומית ליברלית נ' הנדל**, פסקה 3 (5.3.2021)).

18. בעתירה שלפנינו נטען כי ערוץ 14 משמש ערוץ תעמולה בשירות הליכוד. טענה זו מצריכה לחדד מספר מונחים ומושגים שיש להבחין ביניהם: אובייקטיביות – אג'נדה – תעמולה.

אמצעי התקשורת אינם מחויבים לדיון נטול פניות (אובייקטיביות). אף אפשר שיהיה להם סדר יום ציבורי שהם מעוניינים לקדם (אג'נדה). אם העיתון מקצה בעמוד הדעות שלו מקום של ממש לטור דעה הנוגד את האג'נדה שלו, או מפרסם ריאיון עם דמות מהצד השני של הקשת הפוליטית המזוהה עם אותו עיתון; אם ערוץ התקשורת כולל בתוכנית הראיונות שלו מרואיינים מכל קצווי הקשת הפוליטית ונותן להם בימה של ממש; אם פאנל המשתתפים בתוכנית הדיונים הפופולרית באותו ערוץ כולל גם משתתף/ים בעלי דעות אחרות – נתקשה לומר שמדובר בערוץ תעמולה, הגם שאותו אמצעי תקשורת אינו אובייקטיבי ויש לו אג'נדה. על ערוץ תקשורת כגון זה נאמר כי הוא נוהג על פי דוקטרינת ההגינות או ברוח דוקטרינה זו:

"גרעינה של תורת ההגינות בשידורים טמון, אפוא, בחשיפה המלאה והפתוחה של מגוון הדעות וההשקפות בגדרו של חופש הביטוי הדמוקרטי, תוך קיום ערך השוויון בשידורים. תכליתה של תורת ההגינות היא להבטיח 'שוק רעיונות' חופשי, המשקף באופן ראוי ושלם את מגוון הדעות בנושא העומד לדיון, תוך הצגת הזוויות השונות של הסוגיה, ושמירה על איזון בהצגתן. לצורך השגת האיזון, מתחייב שוויון בשידורים בין בעלי הדעה וההשקפה ...



[...] גורם התקשורת המקצה 'במה ציבורית' להשמעת דעות והשקפות חייב בחובת ההגינות והשוויון בשידור. הוא מחוייב לעקרון תום הלב, הסבירות, והעדר ניגוד העניינים. עליו להבטיח שוויון הזדמנויות בשידור והעדר הפלייה בשיח הציבורי, ולמנוע השפעה בלתי הוגנת על ציבור המאזינים" (בג"ץ 8707/08 אלהרר נ' מפקד גלי צה"ל, פסקאות 17–16 (30.6.2010)).

(עוד על שוויון הזדמנויות ב"שוק הדעות" ראו תב"כ 13/23 ארבל נ' עיריית באקה אל-גרבייה, פסקות 7–9 (12.2.2020); תב"כ 40/24 רשימת תקווה חדשה בהנהגת גדעון סער לראשות הממשלה נ' ברדוגו, פסקאות 3–5 (21.3.2021)).

בערוץ תעמולה לא נמצא את שתואר לעיל, נהפוך הוא: כאשר חברי הפאנל מפרכסין זה את זה, מסכימים זה לדעתו של זה, ו"מרימים" האחד לשני ללא קול נגדי בעל משקל אפקטיבי; כאשר העיתון או ערוץ התקשורת אינו נותן בימה של ממש או מיקרופון למרואיין מהצד השני של הקשת הפוליטית; כאשר הערוץ מרומם רשימה פלונית או אישיות אלמונית, או נלחם במתנגדיהן, ונמנע כליל מהשמעת ביקורת כלפיהן; ובקיצור – כאשר הערוץ מדבר ב"שפה אֶחָת ודְבָרִים אֶחָדִים" (בראשית יא, א) – כאן לא נתקשה לזהות ערוץ תעמולה. לכך יש להוסיף את אחד המבחנים שאליהם התייחס מבקר המדינה בדוח הביקורת לשנת 2015 כפי שצוטט לעיל: "התנערות כנה – ובזמן אמיתי – מפעילותו של הגוף החוץ-מפלגתי". היפוכו של דבר, כאשר אין התנערות פומבית מפעילותו של אותו ערוץ. קל וחומר, מקום שבו לא רק שאין התנערות פומבית אלא יש תמיכה פומבית של המפלגה בערוץ התקשורת וקריאה לצפות בו.

19. שידורי תעמולה במסווה של ערוץ תקשורת עלולים לפגוע באופן קשה בשוויון ההזדמנויות בין רשימות המועמדים. מקום שבו ערוצי התקשורת שומרים על "כללי המשחק", בעוד שאחד הערוצים פועל להחדרת מסר תעמולתי קצר-טווח או ארוך-טווח – נפגע שוויון ההזדמנויות בין רשימות המועמדים. זאת במיוחד ב-60 הימים שלפני הבחירות, שאז יש איסור על תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו (למעט תשדירי התעמולה עצמם – סעיף 5 לחוק דרכי תעמולה). קיים פער בין איסור התעמולה בתקופה זו, כפי שנאכף בחומרה על ידי יושבי ראש ועדות הבחירות לדורותיהם, לבין האפשרות של עקיפת האיסור על ידי הפעלה של ערוץ תעמולה, ערוץ הבית של רשימה כזו או אחרת. פער זה – שיש בו כדי ליצור מגרש משחקים שבו אחת הקבוצות משחקת שלא על פי הכללים – פוגע בהוגנות ובהגינות הבחירות, ומדגיש את האופי האנכרוניסטי-משהו של איסור התעמולה בתקופת 60 הימים.

ומזווית אחרת: על פי חוק דרכי תעמולה, על ערוצי הטלוויזיה והרדיו להקצות משבצת זמן לצורך שידורי תעמולה ב-14 הימים שלפני הבחירות. הקצאת זמנים זו היא בבחינת קומץ שאינו יכול להשביע את הרשימות שלרשותן לא עומד ערוץ תעמולה שמשדר ברציפות תעמולה



לפני 14 הימים שלפני הבחירות ובמהלכם, ללא הגבלה על היקף הפרסום ועל גובה ההוצאה הכרוכה בפרסום.

ומזווית נוספת: לא כל מי שחשף לתעמולה מבין בהכרח כי מדובר בתעמולה. וכך, בפרסומים שונים חייב המפרסם להזדהות, כדרך לקידום השקיפות וההגינות של תהליך הבחירות (סעיף 1א2 לחוק דרכי תעמולה), ואילו זרם של פרסומים בערוץ תעמולה אינו שקוף לציבור הצופים, שאינו מבין בהכרח כי הוא חשף לתעמולה. הטעם לחובת ההזדהות הוא ברור ואין צורך להרחיב בדברים, וכלשונו של יו"ר ועדת הבחירות השופט ג'ובראן: "כאשר הבוחר נתקל במודעה מטעם מפלגה כזו או אחרת, הוא יודע לקחת את הדברים 'בעירבון מוגבל', נוכח כך שברור כי לאותה רשימה אינטרס להיבחר מחדש" (עניין **תנועת הליכוד**, בפסקה 41). אציין כי בדוח הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט–1959, בראשותה של הנשיאה (בדימוס) דורית ביניש, הומלץ להחיל גם על "גוף פעיל בבחירות" את הסעיף העוסק בשקיפות בתעמולת הבחירות. המלצה זו טרם אומצה במלואה בידי המחוקק.

20. שליטה של רשימה זו או אחרת באמצעי תקשורת, אם במישרין ואם בעקיפין, תוך שימוש בבעלי הון שעוצמתם הכלכלית מאפשרת להם לממנו, עלולה להשפיע באופן בלתי הוגן על דעת הקהל, להקנות יתרון ב"שוק הדעות" לאחד הצדדים, ובכך לפגוע בחופש הבחירה ובהליך הדמוקרטי. מימון תעמולה בכלל, ותעמולת בחירות בפרט, באמצעות בעל הון עלול להניב גם שלל בעיות במישור המחויבות או התלות של פוליטיקאים כלפי אותו בעל הון (**דוח הביקורת לשנת 2015**, בעמ' 5). הטלת מגבלות על אמצעי תקשורת שהוא זרוע תעמולה אינה מהווה אפוא פגיעה בחופש הביטוי. נהפוך הוא, היא מחזקת את העקרונות שבבסיס חופש הביטוי ויש בה כדי לעודד פלורליזם ושוויון הזדמנויות בשדה הפוליטי (השוו לעניין **זוילי**, בעמ' 703). למרות זאת, חוק דרכי תעמולה אינו מתמודד ישירות עם הסוגיה של גוף חוץ-מפלגתי שעיקר מהותו תעמולה, אלא בעקיפין באמצעות חוק מימון מפלגות – אך, כפי שנראה להלן, מבלי להתייחס לאמצעי תקשורת כמו עיתונים וערוצי טלוויזיה.

21. כאמור, מבקר המדינה, שהוא השחקן המרכזי בנושא מימון מפלגות, בחר שלא להתייחס לגופן של טענות. גם הרשות השנייה, שהיא הגוף המובהק שאמור לפקח מכוח סמכותו על איסור שידורי תעמולה, בחרה שלא להביע עמדה בנושא (ראו סעיף 46(א)(3) לחוק הרשות השנייה, הקובע כי "מורשה לשידורים לא ישדר שידורים שיש בהם תעמולה מפלגתית למעט תעמולת בחירות המותרת על פי דין").



במצב דברים זה, השאלה האם ערוץ 14 הוא ערוץ תעמולה החייב ברישום כ"גוף פעיל בבחירות", נותרה בשטחו של יו"ר ועדת הבחירות. ברם, כפי שיוסבר להלן, אף אני איני נדרש להכריע בשאלה האם יש לראות את ערוץ 14 כערוץ תעמולה אם לאו, ועל כך אעמוד להלן.

### הערה מקדימה לעניין הסמכות

22. אקדים ואתייחס בקצרה לטענת חוסר הסמכות שהעלה ערוץ 14.

סעיף 10ג(יז) לחוק קובע כי "יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לבקשת מפלגה המיוצגת בכנסת או מפלגה שהגישה רשימת מועמדים בבחירות לכנסת הבאה, ולאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא את טענותיו לפניו, לתת צו המונע הפרת הוראה מהוראות סעיף זה...". אכן, לשון הסעיף אינה נוקטת את המילה "להכריז" על גוף כגוף פעיל בבחירות. ואולם, דומה כי מדובר בוויכוח סמנטי. ברי כי לו יימצא שגוף פלוני עונה על הגדרת "גוף פעיל בבחירות" מבלי שנרשם אצל מבקר המדינה ככזה, מוסמך יושב ראש ועדת הבחירות לתת צו המונע את המשך הפרת הוראות החוק, קרי מתן צו המורה לאותו גוף להפסיק את הפעילות שתיקבע כפעילות בחירות או להירשם אצל מבקר המדינה כדרישת החוק.

ומכאן, לעיצומם של דברים.

### פעילות ערוץ 14 אינה נופלת בגדרה של "פעילות בחירות"

23. לגופי התקשורת מעמד חשוב בכל הנוגע למימוש חופש הביטוי הפוליטי, במיוחד בתקופת בחירות. חופש הביטוי הפוליטי הוא חלק בלתי נפרד מקיומן של בחירות חופשיות והוגנות, ובאמצעותו יכולים הבוחרים להתרשם מ"שוק הדעות" ולקבל החלטה מושכלת בבואם לשים את פתק ההצבעה בתיבת הקלפי (תב"כ 15/25 – **יש עתיד – בראשות יאיר לפיד נ' מפלגת הליכוד**, פסקאות 12–13 וההפניות שם (25.8.2022)). עם זאת, ההליך הדמוקרטי נפגע אם גופים בעלי הון מטים את הדיון כך שקולם יגבר על כל הקולות האחרים ב"שוק הדעות" תוך פגיעה בשוויון ההזדמנויות בבחירות, ועל כך עמדנו לעיל. סכנה זו גוברת בשוק התקשורת המודרני על מאפייני הכוח והריכוזיות שלו (**אסדרת גופים חוץ-מפלגתיים**, בעמ' 30).

במקרה דנן, איני נדרש לקבוע אם פעילותו של ערוץ 14 נלכדת בקוטב המגנטי של "תעמולת בחירות", וזאת לנוכח ההגדרה של "פעילות בחירות". דומה כי המחוקק ראה לנגד עיניו את הזכות לחופש הביטוי הפוליטי, ובהתאם הגדיר באופן מצמצם מהי אותה "פעילות בחירות". כפי שנראה להלן, העותרת לא הראתה כי פעילות ערוץ 14 שעליה הצביעה, נכנסת לגדרה של הגדרה מצמצמת זו.



נשים לנגד עינינו פעם נוספת את הגדרת "פעילות בחירות" בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות:

- "פעילות בחירות"** – אחת או יותר מהפעילויות המנויות להלן שבוצעה שלא בידי מפלגה או גוף הקשור לסיעה:
- (1) יצירת מאגר מידע ובו פרטים מזהים של בוחרים בבחירות לכנסת לצד מידע בדבר כוונות ההצבעה שלהם בבחירות, לשם ביצוע הפעילויות האמורות בפסקאות (2) עד (4) שלהלן, ושלא לשם מכירתו למפלגה;
  - (2) הסעת בוחרים ביום הבחירות לכנסת, שלא לפי חוק ושלא בתמורה מלאה, לשם הבטחת הצבעתם בשל כוונות ההצבעה שלהם בבחירות;
  - (3) **פנייה ישירה** בתקופת הבחירות **לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות** שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת;
  - (4) **תעמולה** באמצעות **מודעות פרסום**, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת.

טיעוני הצדדים נסבו על החלופות המופיעות בפסקאות (3) ו-(4) להגדרה. נדון בהן לפי

סדרן.

#### פסקה (3) – פנייה ישירה לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות

24. האם שידורי ערוץ 14 הם "פנייה ישירה בתקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות"?

לשיטת העותרת, ערוץ 14 קורא שלא להצביע עבור העותרת, אלא להצביע באופן קונקרטי עבור הליכוד ועבור העומד בראשו. לכן, יש לראות בכך תמיכה ברשימת מועמדים מסוימת שנכנסת בגדרו של הסעיף.

לעניין זה יש להבחין בין היסודות המפורטים בפסקה: המדיום – פנייה ישירה; הזמן – תקופת הבחירות; היעד – בוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות; והתוכן – שמטרתו להשפיע על אותם בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת.

לעניין המדיום, דומה כי לשון הסעיף אינה נושאת את הפרשנות שמבקשת העותרת. כפי שקבע השופט הנדל: "יש צורך, לפחות, בתעמולה או פנייה שפונה לפחות אל קהל בוחרים מסווג ומצומצם, בעל מאפיינים מסוימים ומוגדרים, ולו מסוימות רחבה", ואין די "[ב]פנייה אל אוכלוסיות רחבות מאוד" שבה "אין הבחנה בין בוחר לבוחר" (מב"כ 3/23 **הליכוד – תנועה לאומית ליברלית נ' חל"צ דרכנו**, פסקה 3 (1.3.2020)). שידורי ערוץ טלוויזיה הפתוח לציבור



הרחב אינם בגדר פנייה ישירה. אין לערוץ 14 רשימת מנויים שרק הם צופים בו, והשידורים של הערוץ מופנים אל הציבור כולו. בדומה, נקבע שפרסומים באתרים במרשתת וברשתות חברתיות המופנים לציבור הרחב, אינם בגדר פנייה "לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות" (עניין **דרכנו 24**, בפסקה 12). שידורי ערוץ 14 אינם בגדר פנייה ישירה לבוחרים בעלי עמדה פוליטית מסוימת. גם אם עיקר הצופים בערוץ 14 נוטים לתפישה פוליטית מסוימת, אין מניעה שיצפו בערוץ גם צופים שתומכים בעמדות פוליטיות אחרות, שהרי אין לערוץ שליטה על קהל הצופים בו ועל אלו שנחשפים למסריו. לכן, הערוץ אינו יכול, אף אם ירצה בכך, לפנות במישרין רק לבעלי דעות פוליטיות מסוימות.

25. גם ההיסטוריה החקיקתית תומכת בעמדה זו. במהלך הכנת הצעת החוק לקריאה ראשונה הסבירה היועצת המשפטית לוועדת המשנה, עו"ד ארבל אסטרון, כי פנייה לציבור רחב אינה נכללת בהגדרת החלופה:

**"ארבל אסטרון: פסקאות 3 ו-4 מדברות על עניינים של חופש ביטוי. 3 מדבר על פנייה ישירה במהלך תקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות, שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת; בנוסף של הטרומית דיברו באופן מפורש על פנייה במסרונים, במיילים וכו'. הפירוט הזה לא מתאים לחוק, אבל זו הכוונה של פנייה ישירה.**

**הפסקה הרביעית מדברת - -**

**יואל חסון (המחנה הציוני):** שנייה, לגבי 3, אם, למשל, הוציאו מסרון לכל תושבי מדינת ישראל, ושלחו להם מסרון אידיאולוגי כזה או אחר. לא משום מפלגה. זה נחשב?

**ארבל אסטרון:** לטעמי זה לא נכנס פעמיים – כי זה גם לא לבוחרים בעלי עמדות מסוימות, וגם לא להצביע בעד או נגד מפלגה.

**יואל חסון (המחנה הציוני):** בואו נעשה מהפך – זה בסדר?

**ארבל אסטרון:** אם זה נשלח לכל אזרחי המדינה – זה לא נכנס פה. כתוב שזה רק לבוחרים בעלי דעות פוליטיות מסוימות.

**יעל גרמן (יש עתיד):** אבל זה השינוי המהותי. זה לא נכנס. גם אם אני אומרת שאני בעד הקהילה הגאה, או אני בעד זכויות בעלי חיים, או אני בעד אוויר נקי – לא נכנס. וזה ההגנה על החברות האזרחיות.

**יואל חסון (המחנה הציוני):** אמשך את מה שאת אומרת. אם ארגון שעושה את הפעולה הזאת, אבל הוא עושה אותה בהיקפים ענקיים – שולח כל יום מסרון, והוא מגיע לחצי מיליון שקל, זה בסדר?

**ארבל אסטרון:** למי נשלח?

**יואל חסון (המחנה הציוני):** לכל אזרחי מדינת ישראל. אז זה לא נכנס" (פרוטוקול ישיבה 4 של הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצ"ח מימון מפלגות, הכנסת ה-20, 20–21 (2.1.2017)).



כך הבינו אפוא חברי הכנסת את תוצאת ההגדרה: פרסום שמיועד לכל האזרחים אינו בגדר "פנייה ישירה ... לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות". כאמור, זו גם עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה.

26. לצורך שלמות התמונה, אציין שהמשנה לנשיאה השופט מלצר התייחס אף הוא, בעניין **דרכנו 22**, לפרשנות פסקה (3) להגדרה "פעילות בחירות". אולם, כפי שאבאר להלן, קביעותיו של המשנה לנשיאה מלצר נסבו על יסוד התוכן, ולא על המדיום:

"יש לפרש את הדיבור: '**פניה ישירה**' בתקופת הבחירות שבס"ק (3) שלעיל, או את הדיבור: '**תעמולה** באמצעות מודעות פרסום שבס"ק (4) הנ"ל '**שמטרתן להשפיע**' – באותה הדרך. משמעות הדבר היא, כי לשם הקביעה כי יש לראות ארגון כ'**גוף פעיל בבחירות**' – אין בהכרח צורך בבחינת כוונותיו המוצהרות של אותו גוף, ובהסברים אותם הוא מעניק למסרים המופצים מטעמו, אלא יש לבדוק את האופן שבו מסרים אלה מתפרשים על-ידי הבוחר הסביר, שהוא נמען הפרסומים ואשר אלה מכוונים **להשפיע עליו**. לכן, הדברים אינם נקבעים על פי כוונתו של המפרסם (אשר נטען לגביו כי הוא בגדר 'גוף פעיל בבחירות') – אם ברצונו להפיץ פרסומים בעלי מסר אידיאולוגי ופוליטי כללי, אשר אין בו, מנקודת מבטו, כדי לשמש מסר פוליטי המזוהה עם מסריה של רשימת מועמדים זו אחרת. החשיבות היא לגבי התוצאה הנשקפת מנקודת מבטו של הבוחר, המתקבלת מהניסיון **להשפיע עליו**" (עניין **דרכנו 22**, בפסקה 45; עתירה לבג"ץ ובקשה לדיון נוסף על החלטה זו נדחו, אך מנימוקים שונים, ואפרט על כך בהמשך).

לפי האמור שם, יש לבחון כיצד יתפוש הבוחר הסביר את שידורי ערוץ 14: כתעמולה או כשידורי חדשות ואקטואליה. אולם במקרה דנן איננו נדרשים לכך. כאמור, המשנה לנשיאה מלצר דן – כפי שעולה מדבריו ומהקשרם המלא – **בתוכן**, בשאלות מה המסר שעולה מהביטויים והפרסומים והאם מטרתם להשפיע על בוחרים. ואילו ענייננו-שלנו מתמקד במדיום או באמצעי להבעת התוכן, קרי, האם ערוץ תקשורת כללי ופתוח עשוי להיחשב ל"פניה ישירה ... לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות". לכן איני נדרש לשאלה האם התוכן של שידורי ערוץ 14 מכוון להשפיע על הבוחרים. אף איני נדרש לשאלה, שהיא בעיקרה שאלה של מדיניות, האם המבחן שקבע המשנה לנשיאה מלצר הוא המבחן הראוי. חוק מימון מפלגות דורש כי התוכן יעבור בדרך שנקבעה בחלופה (3) להגדרת "פעילות בחירות". על כן אין בדברי המשנה לנשיאה כדי לשנות ממסקנתי. בדומה, אין בדבריו על החלופה שבפסקה (4) להגדרה "פעילות בחירות", כדי להשפיע על המסקנה בענייננו – ואליה אפנה להלן.

27. במאמר מוסגר: אציין כי קיים קושי גם בהיבט של יסוד הזמן שבהגדרה. החלופה בפסקה (3) תוחמת את מסגרת הזמן שבה פניה ישירה כאמור תיפול בגדרה של "פעילות בחירות", **לתקופת הבחירות** בלבד (אציין כי ההגדרה של תקופת בחירות בחוק מימון מפלגות שונה מתקופת



הבחירות לפי סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה – 90 הימים שלפני יום הבחירות). לא נטען, וממילא לא הוכח, כי במסריו של ערוץ 14 חלו שינויים דווקא בתקופת הבחירות, וגם בכך יש אינדיקציה כי לא מדובר ב"פעילות בחירות".

#### פסקה (4) – תעמולה באמצעות מודעות פרסום

28. נציב שוב נגד עינינו את הוראת פסקה (4) להגדרה של "פעילות בחירות":

**תעמולה באמצעות מודעות פרסום**, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת.

הרכיבים של "תעמולה" ו"מודעות פרסום" ברישה להגדרה הם הרכיבים הרלוונטיים לענייננו. אציין כי הרכיב של "רשימת מועמדים מסוימת" בהגדרה נדון בהרחבה בעניין **דרכנו 22**. עתירה על החלטה זו נדחתה משום ש"אין אנו צריכים להכריע במחלוקת הפרשנית שנתגלעה בענייננו, באשר לפרשנות הדיבור 'רשימת מועמדים מסוימת'. בנסיבות דנן, גם אם היתה מתקבלת הפרשנות המוצעת על-ידי דרכנו ועל-ידי היועץ המשפטי לממשלה, עדיין לא היה בכך כדי להצדיק את קבלת את העתירה" (בג"ץ 5527/19 **דרכנו – יוצאים לפעולה (חל"צ) נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית**, פסקה 25 (3.9.2019)). בקשה לדיון נוסף נדחתה מפני שבפסק הדין לא נקבעה הלכה באשר לפרשנות הראויה של הביטוי 'רשימת מועמדים מסוימת' (דנג"ץ 6142/19 **דרכנו – יוצאים לפעולה (חל"צ) נ' השופט מלצר**, פסקה 8 (3.12.2019)).

ונחזור לענייננו. האם שידורי ערוץ 14 הם "תעמולה באמצעות מודעות פרסום"? בעניין **ישראל היום** עמד השופט ג'ובראן על הנטל המוטל על כתפי הטוען שגוף תקשורת, בשלמותו, הוא אמצעי תעמולה עבור מועמד או רשימה פלוגית:

"כאשר עותר מבקש סעד כללי בנוגע לעיתון כולו, כשלטענתו (בדומה לטענה בעתירה זו) היא כי האחרון במשך שנים אינו עיתון למעשה אלא עלון תעמולה למען מועמד או מפלגה, עליו להוכיח זיקה חזקה במיוחד, ולבססה על ראיות 'ברורות, חד-משמעיות, ומשכנעות' ... זאת, בהינתן הפגיעה המשמעותית הגלומה במתן סעד מעין זה לחופש העיתונות, חופש הביטוי הפוליטי, ובייחוד (ובשונה מיתר המקרים) בחופש העיסוק" (שם, פס' 39).

המבקשת הציגה דוגמאות רבות, רק מקצתן פורטו לעיל, שלטענתה מצביעים על כך שערוץ 14 מפיץ תעמולת בחירות, להבדיל משידור חדשות או בייקטיבי או "קו מערכתי אידאולוגי". ברם, איני נדרש לקבוע אם יש בדוגמאות אלה כדי לעמוד בנטל הראייתי המוגבר. אף איני נדרש לשאלה אם יש להראות, למשל, מה אחוז ההתבטאויות הנושאות אופי תעמולתי



מכלל ההתבטאויות בערוץ, ואם לשם כך יש להבדיל בין שעות צפיית שיא, סוגי תוכניות וכדומה. איני נדרש לכל אלה, מן הטעם שהרכיב של "מודעות פרסום" אינו מתקיים במקרה דנן, כפי שיוסבר להלן.

29. המובן המילולי הרגיל של "מודעה" הוא "ידיעה לפרסום, כרזה" (לפי מילון ההווה). תוכנית טלוויזיה, ובוודאי לוח שידורים מלא, אינם נכנסים לגדרי המונח "מודעה". בעניין **דרכנו** 24 השאיר השופט פוגלמן בפסקה 12 בצריך עיון את פרשנות המונח "מודעות פרסום". אך באותו מקרה היה מדובר בפרסומים ש"הם בעיקרם מלל בגופן רגיל, להבדיל ממודעה ובה מלל מעוצב בגרפיקה; שגוף או אדם פרסם בעצמו ללא תשלום באתר שלו או בעמוד שלו ברשת חברתית, להבדיל ממודעה במתקן פרסום או בשטח לפרסום במרשתת". אף שהשופט פוגלמן לא הכריע בדבר, ואף שלא נדונו שם שידורי חדשות ואקטואליה, דומה כי אלה אינם נכנסים מלכתחילה במתחם של הגדרת "מודעות פרסום". גם פרסומים של ערוץ 14 ברשתות החברתיות, שבמסגרתם נכללו קישורים לכתבות ודיווחים של הערוץ, קשה לכלול בגדר המונח "מודעת פרסום". פרקטיקה זו, אשר נפוצה בקרב כלל גופי התקשורת, נועדה לקשר את הצופים אל התוכניות והתכנים המשודרים בערוץ והם חלק בלתי נפרד מפעילות זו.

על דרך ההיקש לפרשנות המונח "מודעה" ניתן להפנות לחוק דרכי תעמולה, המתייחס לשלושה אמצעי תקשורת שבהם ניתן לפרסם מודעות: עיתונות מודפסת, לוחות מודעות, ושלטי חוצות. מהוראת סעיף 10(ב) לחוק זה, המטיל מגבלות שונות על גודל המודעה ומספר המודעות שניתן לפרסם ב"עתונים יומיים, בשבועונים או בירחונים", ניתן ללמוד כי אכן במודעות של ממש דיבר המחוקק (כן אזכיר כי בהתאם לסעיף 5 לחוק דרכי תעמולה – בתקופת 60 הימים שלפני יום הבחירות אסור לפרסם תעמולה כלל ברדיו ובטלוויזיה, ובכלל זה פרסומות תעמולה). בהחלטות יושבי ראש ועדות הבחירות, ולאחר מכן בחקיקה, הורחבה תחולתו של האיסור בסעיף 10 לחוק דרכי תעמולה גם על "מודעה" ברשתות החברתיות. כך, בפרשת **הבית היהודי** הרחיב השופט רובינשטיין את הוראת סעיף 10(ב) לחוק, אשר הטיל חובת הזדהות על המפרסם של תעמולת בחירות בעיתונות, גם על פרסום בפייסבוק, בצינו: "על פניו איני רואה טעם, מבחינת תכלית החוק והשכל הישר, שלא להחילו על פרסומי מודעות באינטרנט" (תב"כ 16/19 **רשימת הבית היהודי בראשות נפתלי בנט – מיסודם של האיחוד הלאומי, מפד"ל החדשה לכנסת ה-19 נ' רשימת הליכוד ביתנו לכנסת ה-19**, פסקה ה' (3.1.2013)). ראו גם עניין **הרשתות החברתיות**. ברם, ישנו קושי משמעותי, בפרט בהיבט הראייתי, להחיל הרחבה זו גם על ערוץ שידור שלם, המשדר באופן פתוח לכלל הציבור.

אכן, ייתכן שערוץ ישדר פרסומים בלבד (למשל, בהיבטים של פרסום מסחרי – "ערוץ הקניות"). עם זאת, כדי להוכיח כי כלל תכניו של ערוץ הם למעשה מודעות תעמולה – יש לעמוד



ברף ראייתי המציג את כלל תכניו, או רובם המוחלט, כפרסומי תעמולה מובהקים (השוו לאמות המידה שנקבעו בעניין **ישראל היום**).

30. פרשנות מצמצמת זו לביטוי "מודעות פרסום" עולה גם מההיסטוריה החקיקתית. בהצעת החוק של תיקון 35 נכתב כלהלן:

"פרסום שיטתי במהלך תקופת הבחירות שמטרתו להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת, ולמעט פרסום כאמור בכלי תקשורת שהוקם לפחות שלושה חודשים לפני תקופת הבחירות, אם לא שולמה לכלי התקשורת תמורה עבורו" (ראו חלופה (4) להגדרת "פעילות בחירות" בסעיף 1 להצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 34) (גוף פעיל בבחירות), התשע"ז-2017, ה"ח הכנסת 66, 66).

"פרסום" על פי הגדרה זו, כולל כל פרסום שהוא, לרבות שידור בכלי תקשורת כפי שעולה גם מהחריג בסיפה של הסעיף. אלא שנוסח זה של הצעת החוק לא התקבל, ולשינוי הנוסח במהלך הדיונים בהצעת החוק מ"פרסום שיטתי" ל"מודעות פרסום", יש השלכה על פרשנות המונח.

תימוכין לכך ניתן למצוא גם בדברי חברי הכנסת במהלך הדיון בהצעת החוק. כך, יושב ראש ועדת המשנה לדיון בהצעת החוק, ח"כ יואב קיש, הבהיר כמה פעמים ש"החוק הזה, אין תפקידו להתערב בשוק התקשורת הישראלי" (פרוטוקול ישיבה 10 של הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצ"ח מימון מפלגות, הכנסת ה-20, 24 (1.3.2017) (להלן: **פרוטוקול 10**)). בהזדמנות אחרת התבטא ח"כ קיש במפורש לגבי חלופה (4) כי "הסעיף הזה נועד להבהיר שאין כוונה בתוספת הזו לחקיקה לפגוע בשוק התקשורת הישראלי. לא עכשיו בגלל זה נחליט לסגור את 'ידיעות אחרונות' כי הוא 'הולך על הראש' של ביבי נתניהו, לא עכשיו בגלל זה נסגור את 'ישראל היום' כי הוא הולך בעד ביבי נתניהו, כל מיני השערות שאנשים מעלים פה" (פרוטוקול ישיבה 9 של הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצ"ח מימון מפלגות, הכנסת ה-20, 72 (21.2.2017) (להלן: **פרוטוקול 9**)).

גם נציג משרד המשפטים, עו"ד איל זנדברג, הדגיש ש"צריך להבדיל בין כתיבה עיתונאית לבין מודעות ממש" (פרוטוקול 10, בעמ' 25). דומה שחברי הכנסת שהשתתפו בדיון הסכימו לדבריו, כפי שעולה מדבריהם בסמוך לכך:

"**בצלאל סמוטריץ (הבית היהודי):** אפשר לקבל רשות דיבור? הרי גם המצב הקיים היום, שעיתונים לא מוגבלים לפני תקופת בחירות... בן כספית לא מפסיק לכתוב את הטורים הפובליציסטיים שלו - - - היו"ר **יואב קיש:** וגם לא רביב דרוקר.



**בצלאל סמוטריץ (הבית היהודי):** וגם לא חגי סגל. זה לא משנה בכלל. גם יאיר לפיד, לפני שהוא נכנס לכנסת, הוא לא הפסיק לכתוב בעיתון שלושה חודשים לפני בחירות.

**היו"ר יואב קיש:** כולל אישתו.

**בצלאל סמוטריץ (הבית היהודי):** ואין לנו עניין להגביל לא כתבות ולא מאמרי דעה. אני רק לא בטוח שזה צריך להיות כתוב, כי זה כבר המצב הקיים היום. מה שאנחנו אוסרים בחוק הזה זה לפרסם במהלך תקופת הבחירות פרסום שמטרתו להשפיע. מדובר על מודעה, על עצומה - - - **היו"ר יואב קיש:** ובכסף. בכסף.

**בצלאל סמוטריץ (הבית היהודי):** אנחנו לא מגבילים עיתונאים - - - **יואל חסון (המחנה הציוני):** לא, זה לא בכסף.

**בצלאל סמוטריץ (הבית היהודי):** לא בכסף וגם לא שלא בכסף. גם מודעה אסור - - -

**היו"ר יואב קיש:** לא, ברגע שאני אומר שזה בכסף אז היחידים שאני מאבד זה את בעלי העיתון, ואת זה צריך - - -

**בצלאל סמוטריץ (הבית היהודי):** יואב, תקשיב, עלוני השבת לא יוכלו לפרסם מודעות בחינם לבית היהודי, לא בכסף ולא שלא בכסף. הדבר היחיד שצריך להבהיר כאן הוא שאנחנו לא פוגעים בחופש העיתונאי של עיתונאים להמשיך לעשות את עבודתם כעיתונאים. עכשיו, עיתונאי ממילא - בהנחה שהוא כפוף לתקנון האתיקה של מועצת העיתונות - אמור להיות, עד כמה שהוא רק יכול, 'אובייקטיבי'.

**יעל גרמן (יש עתיד):** מותר לו לא להיות אובייקטיבי, עיתונאי לא צריך להיות אובייקטיבי.

**היו"ר יואב קיש:** אנחנו נשתמש - אני אומר את זה לארבל [עו"ד ארבל אסטרון], היועצת המשפטית לוועדת המשנה - י"ע - במילה 'תוכן עיתונאי', במקום המילה 'פרסום'. טוב, אנחנו - - -

**יואל חסון (המחנה הציוני):** יש הגדרה בחוק ל'תוכן עיתונאי'? יש פרשנות לזה?

**איל זנדברג:** ברור שלא. הסעיף הזה הוא סעיף מורכב ואני לא הצעתי לתמוך בו. אני מנסה לחלץ פה, בתוך המחלוקת, שיהיה ברור שלפחות מודעות פרסומת לא כלולות.

**יעל גרמן (יש עתיד):** אני מציעה שלא יהיה כתוב 'למעט'. שיהיה 'אין בכוונת סעיף זה כדי לפגוע בחופש העיתונאי וב - - -

**קריאות:** - - -

**יעל גרמן (יש עתיד):** 'אין בכוונת סעיף זה לפגוע בחופש העיתונות', זהו, זה מה שהייתי עושה. אם יש פה ניקיון כפיים אז זה מה שצריך להיות" (פרוטוקול 10, בעמ' 26-29. סימוני - - - הופיעו במקור; סימוני ... הוספו - י"ע).

ובשיבה שקדמה לכך פירט יושב ראש ועדת המשנה, ח"כ קיש, מה ביקש לאסור:

"המקום שאני מצאתי כמאבחן, ואולי יש ניושה מסוימת של הבעלים, כפי שאתם אומרים, שאם הוא כבעלים מפרסם מודעה אז אולי בזה אני לא מטפל, אבל המקום שאני מצאתי כמאבחן זה אם לא שולמה לכלי התקשורת תמורה עבורו. זה המקום שבו אני יודע להגיד... אם נוני מוזס או שלדון אדלסון או שוקן יחליטו לפרסם מודעה, בעצם הם מפסידים מודעה אלטרנטיבית לצורך העניין, מוסיפים עוד עמוד



שעולה להם כסף, אולי צריך לחסום את התופעה הזאת" (פרוטוקול 9, בעמ' 76–77).

בעקבות זאת התפתח דו-שיח בינו לח"כ יעל גרמן:

"**יעל גרמן (יש עתיד):** זה רק בעל העיתון, זה לא יכול להיות אף אחד אחר כי אז זה טובת הנאה. אפשר לעשות את הפתרון האלטרנטיבי, מה שיואב קיש אמר קודם. יואב קיש, מה שאתה רוצה לומר: אני רוצה להשאיר את חופש העיתונות לבעל העיתון. **היו"ר יואב קיש:** לא להתעסק איתם. **יעל גרמן (יש עתיד):** לכתוב מאמרי מערכת. אבל אתה כותב פה 'למעט פרסום'. תכתוב 'למעט מאמרי מערכת' או 'למעט תוכן עיתונאי'. **היו"ר יואב קיש:** הלכתי לכיוון שאם שולמה תמורה זה מכסה. יכול להיות שיש פה פרצה, שאותו בעל עיתון יכול בעצמו לעשות. **יעל גרמן (יש עתיד):** נכון. אם זה 'תוכן עיתונאי' אז זה לא כולל מודעה" (שם, בעמ' 77).

שני חברי כנסת אלו הבהירו את עמדתם בישיבה נוספת:

"**אייל זנדברג:** אם יש עיתון חדש שיש בו תוכן עיתונאי, אני שמעתי - - אבל שהוועדה מתכוונת שתוכן עיתונאי זה ברמה המהותית לא נוגעים בו. **יעל גרמן (יש עתיד):** נכון. **אייל זנדברג:** זו הייתה הכוונה מלכתחילה. **היו"ר יואב קיש:** נכון. נכון" (פרוטוקול ישיבה 11 של הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצ"ח מימון מפלגות, הכנסת ה-20, 5.6.2017). ראו גם שם, בעמ' 19–26.

31. הינה כי כן, הטענה כי לוח שידורים שלם עולה כדי "מודעות בחירות", מוקשית מבחינה לשונית. גם ההיסטוריה החקיקתית של תיקון 35 לחוק מעידה בבירור כי האפשרות של תחולת החוק על אמצעי התקשורת עמדה לנגד עיניהם של חברי הכנסת, והם נמנעו מכך והביעו במפורש את כוונתם כי החוק לא יחול במקרים אלו. מכאן, שאין לראות בפעילותו של ערוץ 14 "מודעת בחירות" וממילא לא "פעילות בחירות".

לנוכח התוצאה שהגעתי אליה, ממילא מתייטר הצורך להידרש לטענת ערוץ 14 שלפיה לא עלה בידי העותרת להוכיח את השווי הכספי של פעילותה.

## סיכום וסוף דבר

32. לסיכום, הן בהיבט הלשוני והן בהיבט של ההיסטוריה החקיקתית והתכלית שעמדה בבסיס החקיקה, לא ניתן לראות בפעילות של ערוץ 14 בגדר "פנייה ישירה לבוחרים בעלי עמדות



פוליטיות מסוימות" או בגדר תעמולה באמצעות "מודעות פרסום" כאמור בפסקאות (3) ו-(4) להגדרת "פעילות בחירות" שבחוק. המחוקק הועיד את הגדרת "גוף פעיל בבחירות" לגופים המבצעים פעילות של פנייה מכוונת ובלתי אמצעית לבוחרים פוטנציאליים, או לפרסום של תעמולת בחירות באמצעות רכישת מודעות פרסום בעיתונות, בשלטי חוצות או במרחב האינטרנטי. המחוקק לא התכוון להחיל את המגבלות הנלוות להגדרת "גוף פעיל בבחירות" על גוף תקשורת שהוא גוף מסחרי עם כוונות רווח, גוף המשדר שלל תכנים לציבור בלתי מסוים ובאופן קבוע שלא בהכרח קשור למערכת בחירות לכנסת. המחוקק החריג במודע מגדרי החוק מאמרי דעה וכתבות עיתונאיות באמצעי תקשורת והחיל אותן על מודעות בתשלום בלבד. אכן, המחוקק ביקש לקדם ערכים של שקיפות ופיקוח על מימון מפלגות באמצעות גופים חוץ-מפלגתיים, אך תחם את הפגיעה הפוטנציאלית בחופש הביטוי הפוליטי וביכר עיקרון זה על פני הטלת מגבלות על אמצעי תקשורת באופן העלול להביא לסגירתו.

33. סוף דבר, העתירה נדחית. העותרת תישא בהוצאות ערוץ 14 והליכוד בסך 10,000 ש"ח כל אחד (סה"כ – 20,000 ש"ח).

ניתנה היום, י"ח בתשרי התשפ"ג (13 באוקטובר 2022).



יצחק עמית

שופט בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות  
המרכזית לכנסת ה-25

