

הלשכה המשפטית

ירושלים, י"ז סיון, תשע"ח
31 מאי, 2018
סימוכין: 428/05/2018

לכבוד

בעלי הזיכיונות ברדיו האזורי - יועצים משפטיים
בעלי הרישיונות לשידורי טלוויזיה - יועצים משפטיים

שלום רב,

הנדון: שידורים בתקופת בחירות לרשויות המקומיות ולמועצות האזוריות

1. כידוע, ביום 30 באוקטובר, 2018 עתידות להיערך בחירות לרשויות המקומיות ולמועצות האזוריות. מצאתי לנכון לחדד מספר סוגיות עקרוניות בנושא השידורים בטלוויזיה וברדיו בתקופה זו, לקראת הבחירות.
2. בנוסף לאיסור הכללי על שידור תעמולה מכל מין וסוג שהוא ובכל עת, כמפורט בסעיף 46 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990 (להלן: "החוק"), מצא המחוקק מקום להורות כי בשידורי הרדיו והטלוויזיה לא תהא תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות¹. איסור זה מתייחס לכלל השידורים, בטלוויזיה וברדיו, למעט שידורי תעמולת בחירות מותרים ברדיו האזורי, על פי ההסדר שנקבע בדין, ואשר על עיקרו נעמוד להלן.
3. בסקירה שלהלן, אבקש לפרוש את עיקרו של ההסדר אשר נקבע בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ("חוק הבחירות") ובכללים לפיו. ההסדר מתיר לכל אחד מבעלי הזיכיונות ברדיו האזורי למכור זמן לשידור תשדירי תעמולה למפלגות המתמודדות בבחירות הנערכות ברשות מקומית שממוקמת באזור זיכיונו. כמו כן, ההסדר חל עלמתמודדים לראשות המועצה בבחירות הנערכות במועצה האזורית שממוקמת באזור זיכיונו של בעל הזיכיון. עוד, אעמוד על העקרונות אשר נקבעו בפסיקה לגבי איסור תעמולת בחירות שלא במסגרת ההסדר האמור. בנוסף, אתייחס למספר סוגיות נוספות הרלוונטיות לתקופת בחירות.

¹ סעיף 5 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, שכותרתו "הגבלת תעמולה בשידורי רדיו וטלוויזיה", קובע: "א) על אף האמור בכל דין אחר, בשידורי רדיו או טלוויזיה – (1) לא תהא תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות; (2) (בוסטל). (ב) הוראות סעיף זה לא יחולו על שידור של תעמולת בחירות ברדיו או בטלוויזיה לפי סעיפים 15, 15א ו-16ד." סעיף זה חל גם על הבחירות לרשויות המקומיות מכוח סעיף 1 לחוק הבחירות הקובע כי: "חוק זה יחול על הבחירות לכנסת והוא יחול, אם אין בו הוראה אחרת לעניין זה, גם על הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות" נדגיש, כי בהתאם לאמור בסעיף 46 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 חל איסור על שידור תעמולה מפלגתית, למעט תעמולת בחירות המותרת על פי דין, במשך כל ימות השנה. עם זאת, יישומה של ההוראה מוביל לכך ששידור מסוים אשר "בתקופה הרגילה" לא ייחשב תעמולה מפלגתית ייחשב ככזה בתקופה הקרובה לבחירות.

4. יובהר כי הכוונה לבחירות המתקיימות "למועצת הרשות ולראש הרשות באותו היום"² וכן לעניין בחירות של "מועמד לראשות מועצה אזורית לפי חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), התשמ"ח-1988, הנערכות באותו יום שבו נערכות בחירות למועצת המועצה האזורית"³. מכאן, כי בחירות המתקיימות ברשות מקומית או במועצה אזורית למועצת הרשות בלבד, או לראש הרשות בלבד, אינן כאלה שבהן רשאים בעלי הזיכיונות ברדיו האזורי למכור זמן שידור לתשדירי תעמולה.
5. יצוין, כי אין בסקירה שלהלן כדי למצות את נושא ההסדרים והמגבלות החלים על שידורים בתקופת בחירות לרשויות המקומיות או למועצות האזוריות. מן הראוי כי כל אחד מהמורשים לשידורים יפעל לשם לימוד גודרי החובות החלות בתקופה זו וינחה את עובדיו, כיצד להקפיד על שמירתן של חובות אלה.
6. עוד אוסיף כי ככל שהדברים אמורים בבעלי הרישיונות לשידורי טלוויזיה, הרי שהרלוונטיות של היותנו בתקופת בחירות, הינה בעיקר בכך שהאיסור על תעמולת בחירות (החל בכל ימות השנה כאמור), חל ביותר שאת ושידור מסוים אשר ב"תקופה הרגילה" לא ייחשב כתעמולת בחירות עשוי להיחשב ככזה בתקופה הקרובה לבחירות. לעניין האיסור על תעמולת בחירות ופרשנותו בפסיקה ראו האמור בפרק ג' להלן.
7. היבט נוסף הרלוונטי לפעילותם של בעלי הרישיונות בטלוויזיה הינו האפשרות אשר ניתנה לשר הפנים, לאחר התייעצות עם המנהל הכללי של הרשות השניה, לקבוע את הזמנים במערכת שידורי הטלוויזיה, שיהיו מוקדשים להסברים שיינתנו מטעמו לבוחרים על סדרי ההצבעה בבחירות לכלל הרשויות המקומיות ולחברי ועדות הקלפי על סדרי מילוי תפקידיהם. משך כל השידורים לפי האמור בסעיף הנדון לעיל לא יעלה על שעה אחת בטלוויזיה⁴. שעה זו כוללת בתוכה אף את התשדירים לעידוד הצבעה⁵.

א. תשדירי תעמולת בחירות מותרים ברדיו האזורי

א.1. חוק הבחירות

8. סעיף 16ד לחוק הבחירות, שכותרתו "שידורי תעמולה ברדיו אזורי בבחירות למועצות מקומיות", קובע, בין היתר, כי:

(ב) בעל זיכיון רשאי לכלול בשידוריו, במסגרת זמן השידור המוקצה לו לשידור תשדירי פרסומת, תעמולת בחירות של רשימת מועמדים ומטעמה בלבד, בתקופת שלושים הימים שלפני בחירות לרשות מקומית המצויה באזור זיכיונו.

² סעיף 16ד(א) לחוק הבחירות.

³ סעיף 16ד(יא) לחוק הבחירות; היתר שהוסף לחוק במסגרת תיקון מס' 29 לחוק הבחירות.

⁴ סעיפים 16א(ג) ו-16ג לחוק הבחירות.

⁵ מכתבו של כבי השופט גיבוראן אל עו"ד מוטי ערד ועו"ד אמיר ונג, מיום 9 מרץ 2015, שכותרתו "תשדירים לעידוד הצבעה בבחירות לכנסת ה-20". פורסם בקובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-20 - בחירות לראשות הממשלה, עמ' 67.

- (ג) בעל זיכיון רשאי לגבות תשלום בעד שידור תעמולת בחירות.
- (ד) בקבלת תשדירי תעמולת בחירות לשידור, לא יפלה בעל זיכיון בין רשימות מועמדים המתמודדות בבחירות שבאזור הזיכיון, בכל דרך שהיא, לרבות במחיר, בזמני שידור ובשיבוץ תשדירים.
- (ה) (1) זמן שידור מרבי לתשדיר תעמולת בחירות שרשאי בעל זיכיון להקצות, בכל שעת שידור וביממה, לא יעלה על זמן השידור המרבי לתשדירי פרסומת המותר לו על פי סעיף 85 לחוק הרשות השנייה;
- (2) זמן השידור המרבי ביממה לתשדירי תעמולת בחירות של רשימת מועמדים אחת לא יעלה על 10% מזמן השידור המרבי לתשדירי פרסומת, ביממה, המותר לבעל זיכיון לפי סעיף 85 לחוק הרשות השנייה;
- (3) זמן השידור המרבי, בשעת שידור, לתשדירי תעמולת בחירות של רשימת מועמדים אחת לא יעלה על 15% מזמן השידור המרבי לתשדירי פרסומת, באותה שעת שידור, המותר לבעל הזיכיון לפי סעיף 85 לחוק הרשות השנייה;
- (4) ...
- (5) הוגשו לבעל זיכיון, על ידי רשימות מועמדים, בקשות לשידור תשדירי תעמולת בחירות, ביממה מסוימת או ביחידת שידור מסוימת, בהיקף זמן כולל העולה על הזמן המרבי המותר לבעל הזיכיון לתשדירי פרסומת, ביממה או באותה יחידת שידור לפי הענין, או העולה על הזמן המרבי שמקצה בעל הזיכיון לתעמולת בחירות, בהתחשב בהתחייבויות קודמות שלו, יקצה בעל הזיכיון את זמן השידור העומד להקצאה, בין כל רשימות המועמדים, באופן יחסי לזמן שהתבקש על ידי כל רשימת מועמדים;
- (6) ביקשה רשימת מועמדים זמן שידור העולה על הזמן המרבי המותר לרשימת מועמדים אחת לפי פסקאות (2) ו-(3) יראה זאת בעל הזיכיון, לצורך החלוקה היחסית לפי פסקה (5) כאילו ביקשה את זמן השידור המרבי המותר לפי פסקאות אלה.

9. סעיף 16ד(ו) מסדיר את קביעת לוח התעריפים ואת תנאי התשלום בגין שידור תשדירי תעמולת בחירות. הסעיף קובע, בין היתר, כי ארבעים יום לפני מועד הבחירות (עשרה ימים לפני תחילת השידורים של תשדירי תעמולת בחירות לפי סעיף 16ד) יקבע בעל זיכיון לוח תעריפים לשידור תשדירי תעמולת בחירות באזור זיכיונו, לפי יחידת שידור ולפי משך התשדיר, ואת תנאי התשלום. לוח התעריפים יהיה אחיד לכל אזור הזיכיון. בנוסף, בעל הזיכיון לא יהיה רשאי למכור זמני שידור במחיר או בתנאי תשלום שונים מן הקבוע בלוח התעריפים, ולא יהיה רשאי לתת הנחה או הטבה כלשהי, במישרין או בעקיפין, לרשימת מועמדים/מועמד כלשהם.

10. סעיף 16ד(ו) מוסיף ומפנה לתוספת לחוק הקובעת כי התעריף המרבי שרשאי בעל זיכיון לקבוע לשידור, לכל שלושים שניות של תשדיר תעמולת בחירות יהיה על פי חלוקה לאזורים כדלקמן:

1. אזור גוש דן – 100% מהתעריף הקובע.⁶
2. אזור השרון, הכרמל והמפרץ – 95% מהתעריף הקובע.
3. אזור שפלת יהודה, ירושלים רבתי – 80% מהתעריף הקובע.
4. אזור עמק חפר – 75% מהתעריף הקובע.
5. אזור הגליל והגולן, הצפון, העמקים והנגב – 70% מהתעריף הקובע.
6. אזור אילת – 60% מהתעריף הקובע.

יצויין, כי התעריפים כוללים מע"מ, ואין להוסיף עליהם מע"מ.

בנוסף, מטיל הסעיף הנדון על בעל הזיכיון לשלוח את לוח התעריפים למנהל הכללי של הרשות השניה; לכל רשימת מועמדים/מועמד שביקשו זאת; להעמידו לעיון לכל דורש; ולהפקיד עותק ממנו אצל המפקח הארצי על הבחירות.

11. זאת ועוד, בעל הזיכיון ישדר הודעות על קביעת לוח התעריפים, בהתאם להוראות הסעיף, ועל הדרכים בהן ניתן לקבלו.
12. סעיף 16ד(ז) מטיל על בעל הזיכיון חובת דיווח למבקר המדינה, לפי דרישתו, על תשדירי התעמולה ששודרו על ידו, לרבות על זהות מזמין השידור, זהות המממן ופרטי העסקה. כמו כן, קיימת חובת העברה של עותק מוקלט של השידורים למבקר המדינה, אם דרש זאת.
13. סעיף 16ד(ח) מטיל על בעל הזיכיון לשמר הקלטה של תשדירי תעמולת הבחירות ששודרו על ידיו וכן את הפרטים המנויים בסעיף 16ד(ז) במשך שלוש שנים מיום הבחירות.
14. לשלמות התמונה, יצוין כי פעולה בניגוד להוראות חוק הבחירות הינה עבירה פלילית שדינה מאסר או קנס (סעיף 17 לחוק הבחירות). נוסף, כי ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית נתונה הסמכות ליתן צו מניעה כנגד ביצוע מעשה עבירה לפי חוק הבחירות, או לפי סעיף 88(6) או לפי לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (כמפורט בסעיף 17 לחוק הבחירות).
15. סעיף 16ד(יא) לחוק הבחירות קובע:

"הוראות סעיף זה יחולו לעניין תעמולת בחירות של מועמד לראשות מועצה אזורית לפי חוק המועצות האזוריות (בחירות ראש המועצה), התשמ"ח-1988, הנערכות באותו יום שבו נערכות בחירות למועצת המועצה האזורית."

⁶ "התעריף הקובע" לעיל ולהלן - שמונה פעמים יחידת החישוב המעודכנת לפי סעיפים 3 ו-4 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993.

16. מכאן שיש לקרוא את הסעיפים דלעיל בשינויים המחוייבים - במקום שכתוב "רשימה", יש להחליפה במועמד לראשות המועצה. כך, בבחירות למועצה אזורית תעמולה ל"רשימה" המתמודדת בבחירות, הינה אסורה, ומותרת רק תעמולה למועמד לראשות המועצה. כמו כן, תעמולה לרשימה המתמודדת בבחירות למועצה האזורית, שאינה מציבה מועמד לראשות המועצה, הינה אסורה.

17. נוסף, כי במערכת הבחירות הקודמת בעלות זיכיון נמנעו מלפרסם לוחות תעריפים בשל הטענה כי אינן מבקשות לשדר תעמולת בחירות המותרת לפי ההסדר. עמדתי היא כי חלה חובה על בעלי הזיכיונות לשידורי רדיו לשדר שידורי תעמולה מטעם מועמדים בבחירות לרשויות המקומיות והמועצות האזוריות, בהתאם לביקוש בפועל ולדין בעניין⁷. על בעלות הזיכיון לשידורי רדיו לפרסם את לוחות השידורים בהתאם למועדים הקבועים בחוק לעניין זה.

2.א כללי הבחירות (דרכי תעמולה) (שידורי תעמולה ברדיו אזורי בבחירות לרשויות המקומיות), התשנ"ח-1998 ("כללי האתיקה בבחירות")

18. סעיף 1 לכללי האתיקה מגדיר, בין היתר, את המונח "תשדיר תעמולה" כתעמולת בחירות של רשימת מועמדים לרשות המקומית (או של מועמד לראשות מועצה אזורית) המצויים באזור זיכיונו של בעל זיכיון, שהוא יכול לשידוריו במסגרת זמן השידור המוקצה לו לשידור תשדירי פרסומת, בתקופת 30 הימים שלפני הבחירות ושיומה בשעה 7 בערב שלפני יום הבחירות.

⁷ תכליתו הברורה של ההסדר שנקבע בחוק הבחירות באשר לשידורי תעמולה בתחנות הרדיו האזורי הינה לאפשר למועמדים בבחירות לרשויות מקומיות ומועצות אזוריות לשדר תעמולה ברדיו האזורי, תוך שמירה על האיזון והשוויון בין המועמדים. ר' בין היתר מתוך דברי ההסבר להצעת החוק: "מוצע להסדיר בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשנ"ט-1959, את נושא שידורי התעמולה ברדיו אזורי בבחירות למועצות מקומיות. העקרונות שביסוד הצעת חוק זו הם: (א) קביעת הוראות שנועדו להבטיח שוויון הזדמנויות בהתמודדות בין רשימות: ... (ב) הבטחת פיקוח על קיום מגבלות החוק" (הצעות חוק 2739, כ"ו בתמוז, התשנ"ח, 20.7.1998, בעמ' 476). כך ר' את דברי חה"כ דאז יונה יהב בדיון שהתקיים בקריאה הראשונה: "מגמת הצעת החוק הזאת, שמאפשרת תעמולת בחירות מקומית ומאפשרת למועמדים המקומיים להפיץ את אמונתם-תורתם ולפנות לקהל באמצעות הרדיו המקומי, היא מגמה ראויה" (דברי הכנסת, הישיבה המאתיים שלושים ואחת של הכנסת הארבע עשרה, 21.7.98). דומה, כי המחוקק התכוון לעגן בחקיקה ראשית הסדר אשר יאפשר את קיום שידורי התעמולה ברדיו האזורי, ומשעה שעשה כך - אין בידי בעל הזיכיון להחליט כי איננו מעוניין לקיים את ההסדר שכן תהיה בכך פגיעה בחופש הביטוי של המועמדים המבקשים לשדר תעמולה, על כל המשתמע מכך. יוער, כי בחקיקת סעיף 16 לחוק הבחירות הובא בין היתר האינטרס של בעלי הזיכיון באותה התקופה - להשתתף בתשדירי התעמולה ולהתחרות ברדיו הפיראטי. אולם, בכך לא תם העניין. בחקיקת הסעיף המחוקק עמד על החשיבות של שוויון בהתמודדות בין הרשימות השונות וגם על החשיבות כי רשימות שהממון אינו מצוי ככיסן יוכלו - לפי בחירתן ולא לפי בחירת בעל הזיכיון - להשתתף בתעמולת הבחירות האזוריות ברדיו והדבר בא לידי ביטוי גם בקביעת לוח תעריפים מירבי אשר לשאלת פרשנותו של הביטוי "רשאי" המופיע בחלק מן הסעיפים בחוק הבחירות בהקשר זה, הרי שתכלית החוק היא המכריעה לעניין פרשנותו, ונראה שאין מקום לריקון ההסדר שנקבע מתוכו. בהקשר זה יצוין, כי סעיפים קטנים בסעיף 16 אף נוקטים בלשון "ייקבע" ו"יקצה בעל הזיכיון את זמן השידור" וכדומה. ברי, כי מבחינת מכלול הוראות סעיף 16 אין המדובר בעניין אשר לבעל הזיכיון "זכות הבחירה" בו. למעשה, משעה שחובה על בעל הזיכיון לקבוע לוח תעריפים לפי החוק ולשדר הודעות על קביעתו ועל הדרכים לקבלתו, לאור לשונו המפורשת של סעיף 16(ד)(1) ו- (5) לחוק אשר נוקטים בלשון "ייקבע בעל זכיון לוח תעריפים" ו"יבעל זכיון ישדר הודעות". נראה שעל בעל הזיכיון גם לפעול בהתאם לתעריפים שפרסם ולאפשר תשדירי תעמולה בהתאם להסדר. למעלה מן הצורך אוסיף, כי כידוע לעיתים קרובות "רשאי" משמעו "חייב" ואין צורך להרחיב בעניין (ר' למשל: בג"ץ 297/82 עזרא ברגר נ' שר הפנים, לו (3) 029 (פורסם בנבו, 12.06.1983)).

19. כללי האתיקה בבחירות קובעים קוד התנהגות לבעל זיכיון לשידורי רדיו אזורי בשידור תשדירי תעמולה לבחירות לרשויות המקומיות. זאת, בשים לב לכללי האתיקה שנקבעו על ידי המועצה מכח חוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן: "חוק הרשות השניה") וכן לאופייה ולייחודה של תעמולת הבחירות.
20. ההגבלות והאיסורים שנקבעו בכללי האתיקה עוסקים בנושאים הבאים: איסור שידור שיש בו עבירה או הפרת דין; איסור הסתה, אפליה וגזענות; אלימות וסבל אנושי; שידור פרטי פגיעים; איסור פגיעה בקטינים; זיהוי הרשימה/המועמד; אי משוא פנים; שיבוץ תשדירי תעמולה; אי מעורבות בתשדירי תעמולה וכללים בנושא סיקור מערכת הבחירות.
21. לשם שמירת השוויון בין המועמדים נאסר על בעל הזיכיון לעשות שימוש לרעה בכוחו בנוגע לתשדירי הבחירות, וכן להשתתף בהכנתם, בתמורה או שלא בתמורה. בעל זיכיון מחוייב לנהוג בשוויוניות, באיזון ובהגינות בשיבוץ התשדירים, בחלוקתם ובסיקור מערכת הבחירות.

3.א. כללי הבחירות (דרכי תעמולה) (הגשת בקשות, הקצאת זמן ותעריפים

לשידורי תעמולה ברדיו אזורי בבחירות לרשויות המקומיות), התשנ"ח-

1998

22. כללי הבחירות (דרכי תעמולה) (הגשת בקשות, הקצאת זמן ותעריפים לשידורי תעמולה ברדיו אזורי בבחירות לרשויות המקומיות), התשנ"ח-1998 קובעים הוראות בדבר אופן הגשת בקשות לשידור תשדירים של תעמולת בחירות; הקצאת זמן השידור על ידי בעל הזיכיון; מינוי אחרים מטעם מנהל התחנה לטיפול בבקשות; מועד פרסום והודעה על לוח תעריפים; ועוד. כללים אלו חלים בשינויים המחוייבים גם על תעמולת בחירות ברדיו לראשות מועצה אזורית.

ב. הסדר פרסום סקר בחירות

23. סעיף 16 לחוק הבחירות⁸ קובע הסדר מקיף בנושא פרסום סקרי בחירות. החובה המרכזית במסגרת סעיף זה היא תובת הגילוי, ובין היתר על סקר שנערך בתקופה

⁸(א) בסעיף זה - "סקר בחירות" - סקר הנערך בתקופת הבחירות והבודק זפוסוי הצבעה של בוחרים בבחירות, או הבודק נושאים הקשורים במישרין במי שמתמודד בבחירות; "מתמודד בבחירות", "תקופת בחירות" - כהגדרתם בסעיף 10ב(א); "משדר לציבור" - משדר בכלי התקשורת האלקטרוניים; "מפרסם בכתב לציבור" - לרבות בעיתון או באינטרנט; "ציבור" - למעט ציבור האנשים העוסקים בניהול מערכת הבחירות, בשכר או שלא בשכר. (ב) הראשון שמשדר לציבור על תוצאותיו של סקר בחירות ומי שמשדר כאמור בתוך 24 שעות מאז שתוצאות הסקר נמסרו לציבור לראשונה, יציין בצד התוצאות את כל אלה:

הסמוכה למועד הבחירות לכלול את שם מזמין הסקר, עורך הסקר, תאריך ביצועו, מספר המשתתפים שענו ונשאלו ואוכלוסיית המחקר. תכלית ההוראות שבסעיף 16 ברורה – שהציבור יוכל לשקול את אמינותם של הסקרים ולבחנם בצורה מושכלת ולמנוע הטעייה של הציבור באמצעות שימוש בסקרי בחירות.⁹

24. נוסף על האמור, בהנחיות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18 (כ"ב השופט א' ריבלין), התבקשה התקשורת הכתובה והאלקטרונית להקפיד כי בפרסום כל סקר יפורסמו התוצאות בנוגע לכלל הרשימות השונות.¹⁰

25. כן, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19 (כ"ב השופט רובינשטיין) עמד על כך כי ערך השוויון וההגינות מצדיקים כי יינתן יחס ראוי לרשימות השונות הן בהזמנת

- (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.
 - (ג) המפרסם בכתב לציבור על תוצאותיו של סקר בחירות כאמור בסעיף קטן (ב), יפרט, נוסף על האמור באותו סעיף קטן גם את השאלות שנשאלו בסקר.
 - (ד) על אף האמור בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג), מי שמסדר או מפרסם לציבור בכתב, על 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).
 - (ה) העורך סקר בחירות בשיטות סטטיסטיות מוכרות, המיועד לפרסום בכתב או לשידור לציבור, ישלח העתק של תוצאות הסקר לוועדת הבחירות המרכזית, בהקדם האפשרי, לעיון כל דורש, עם הפרטים האלה באשר לסקר:
 - (1) הנתונים האמורים בפסקאות (1) עד (3) של סעיף קטן (ב) וכן השאלות שנשאלו בסקר כאמור בסעיף קטן (ג), ובלבד שלענין פסקאות (1) ו-(2) יציין גם המען של הגוף שהזמין את הסקר או של הגורם שערך את הסקר, לפי הענין;
 - (2) מידע על השיטה שהשתמשו בה כדי לאסוף את הנתונים שמהם הופקו תוצאות הסקר, לרבות:
 - (א) שיטת הדגימה;
 - (ב) גודל המדגם ההתחלתי;
 - (ג) סוגי האוכלוסייה שנדגמו;
 - (ד) מספר האנשים שהתבקשו להשתתף בסקר והמספר והאחוז מהם אשר השתתפו בסקר בפועל, סירבו להשתתף בסקר או לא התאימו להשתתף בסקר;
 - (ה) התאריכים והשעות של הראיונות;
 - (3) מרווח הטעות לגבי הנתונים שהושגו.
- (ו) (1) עורך סקר בחירות ידווח למבקר המדינה, לא יאוחר מ-20 ימים לאחר יום הבחירות על סקרי הבחירות שערך בציון הפרטים כאמור בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג) וכן פרטי מממן הסקר ופרטי העסקה.
- (2) חובת הדיווח לפי פסקה (1) תחול גם לגבי פרסום סקר בחירות בתקופת הבחירות כהגדרתה בפסקה (3) של סעיף 10ב(ג), ויחולו לענין זה הוראות פסקה (4) של אותו סעיף קטן, בשינויים המחוייבים.
- (ז) עורך סקר בחירות ישמור את נתוני הסקר שערך וכן את הפרטים המנויים בסעיף קטן (ה) במשך שלוש שנים מיום הבחירות.
- (ח) בתקופה שתחילתה בתום יום שישי שלפני פתיחת הקלפיות והמסתיימת במועד סגירת הקלפיות, לא ישדר ולא יפרסם אדם בכתב לציבור על תוצאותיו של סקר בחירות שלא שודרו או פורסמו בכתב לציבור לפני תחילתה של התקופה האמורה. המשדר או המפרסם בתקופה האמורה על תוצאותיו של סקר בחירות ששודרו או פורסמו לפני תחילתה של אותה תקופה, יציין בהבלטה שהסקר אינו עדכני ואין ללמוד ממנו על דפוסי הצבעה או עמדות של הציבור ביום השידור או הפרסום. "

⁹ תר"מ 18/21 וידל נ' מוטי יצחקי ואח' (ניתן ביום 7.6.17, מפי כ"ב השופט א' טל נשיא בית המשפט המחוזי מרכז-לוד יו"ר ועדת הבחירות האזורית מרכז-דרום)

¹⁰ קובץ החלטות והנחיות - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18, בעמ' 135. בהמשך לכך, גם יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20 (כ"ב השופט גיבוראן) קבע כי גופי התקשורת מחוייבים להציג כחלק מתוצאות הסקר, את שיעור התמיכה היחסי גם במפלגות שאינן עוברות את אחוז החסימה אך זוכות לתמיכה של מעל ל-1% מקרב המצביעים (תב"כ 27/20 מפלגת עלה ירוק נ' עיתון "הארץ" ואח'. פורסם בקובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-20 - בחירות לראשות הממשלה, עמ' 257).

סקרים ופרסומים והן בדיווח על ענייני בחירות בכלל, וזאת תוך פילוח סיעתי כמקובל וללא הכללת כל "הרשימות הערביות" תחת כותרת אחת¹¹. דומה, כי ניתן להקיש מדברים אלו לענייננו בדבר החובה לערוך סקר באופן מדויק ללא הכללות אשר עשויות לפגוע בערך השוויון.

ג. תעמולת בחירות אסורה

26. כמפורט לעיל, תעמולת בחירות מותרת לשידור ברדיו האזורי רק במסגרת ובתנאים שנקבעו לכך, כחלק מזמן שידור הפרסומות בכל תחנה. בכל מקרה, בתכניות המשודרות על ידי התחנה קיים איסור על שידור תעמולה בחירות.
27. האיסור על תעמולת בחירות והמבחנים שגובשו בפסיקה לזיהויה של "תעמולת בחירות" אסורה בהקשר של הבחירות לכנסת, יפים גם לעניין הבחירות ברשויות המקומיות, להלן סקירה קצרה ובלתי ממצה של כל אלו.

ג.1. כללי

28. סעיף 46 לחוק הרשות השנייה קובע, כי בעל זיכיון לא ישרד שידורים שיש בהם "תעמולה מפלגתית למעט 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.
29. פסק הדין המנחה לפירוש האיסור על שידור תעמולה מפלגתית לפי חוק הרשות השנייה, הינו עניין שמאי¹² בו הובהר (מפי כב' הנשיא ברק (כתוארו דאז) כי תחולת האיסור על שידור "תעמולה מפלגתית" בחוק הרשות השנייה, רחבה יחסית וכי:

"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. "מפלגות" קיימות בישראל לעניין נושאים שאינם אך ברמה הלאומית העליונה ביותר (כנסת). בבחירות להסתדרות - כך נמסר לנו - נאבקות מפלגות (המיוצגות גם בכנסת), ואין כל ספק כי התעמולה עבורן היא "מפלגתית"¹³.

30. גם כב' השופט (בדימוס) מ' חשין, כיו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-16 ולראש הממשלה, קבע בעניין קשב¹⁴ כי:

¹¹ מכתביו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, מהימים 11.10.12 ו-29.11.12, אל עורכי העיתונים ומנהלי אמצעי התקשורת האלקטרוניים.

¹² בג"ץ 7012/93 ח"כ יעקב שמאי נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, פ"ד מח(3) 25 (ולהלן: "עניין שמאי"). יצוין 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.

¹³ עניין שמאי, בעמ' 33.

¹⁴ תב"מ 9/2001 קשב מרכז להגנת הדמוקרטיה בישראל (ע"ר) נ' ארץ הצבי - ערוץ 7 בע"מ ואח', עמ' 39 (לעיל ולהלן: "עניין קשב"), פורסם בקובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-16 - בחירות לראשות הממשלה. לדבריו של כב'

"... 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, שכן לא ידעתי מה טעם נצמצם את המושג "תעמולת בחירות" אך לתעמולה עבור מפלגה פלונית, ולא נכלול בה גם תעמולה עבור זרם חברתי מסויים..." (ההדגשה הוספה – הח"מ)

31. משמעות האמור לענייננו, הינה כי ככלל, גם תעמולה בקשר עם הבחירות לרשויות מקומיות אסורה היא למעט תעמולת בחירות מותרת.
32. עוד, מן האמור לעיל עולה, כי האיסור על שידור "תעמולה מפלגתית" 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 "בתקופה הרגילה" עשוי היה שלא להיחשב תעמולה מפלגתית, הרי שבתקופה הקרובה לבחירות לרשויות המקומיות יכול שייחשב ככזה.
33. סעיף 5 לחוק הבחירות קובע כי בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות "לא תהא תעמולת בחירות", אלא אם כן המדובר בתעמולה כדין. מכאן, שהאיסור על תעמולה מקבל משנה תוקף בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות (סעיף 5 לחוק הבחירות), ועוצמה יתרה ככל שמתקרב מועד הבחירות.
34. לאורך השנים אומצה פרשנות מצמצמת לאיסור בסעיף 5 האמור¹⁵. עם זאת וכפי שציין כב' השופט רובינשטיין "אין בידי לומר על החוק "הלכה ואין מורין כן"¹⁶. כך גם בבג"ץ פורמן¹⁷ עמד בית המשפט העליון על כך כי הכלל הבסיסי הוא איסור תעמולה, ואילו החריג הוא התרת התעמולה:

"יב. לא יתכן חולק כי חוק דרכי תעמולה הוא חוק ארכאי שהשופטים יושבי ראש ועדת הבחירות לדורותיהם העירו לגביו, למשל, לגבי סעיף 5(א)

השופט (בדימוס) חשין בתפקידו כיו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-16 ולרשות ראש הממשלה, אשר פורסמו בקובץ החלטות זה ובקובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-16 שהתקיימו בינואר 2003 (להלן: "קובץ החלטות והנחיות מהבחירות לכנסת ה-16 - בחירות לכנסת"), נתייחס להלן כדבריו של "כב' השופט חשין".

¹⁵ יודגש כי החלטות יושב ראש ועדת הבחירות אינן מחייבות את יושבי ראש ועדת הבחירות הבאים אחריו, והן לכל היותר בעלות ערך מנחה. אולם, בעניין זה יו"ר ועדת הבחירות לאורך השנים הביעו עמדה דומה: כבוד השופט מצא במכתבו ליו"ר הכנסת, המציג את לקחיו כיושב ראש ועדת הבחירות ציין, כי: "...האיסור הקבוע בסעיף 5(א) הפך לאות מתה, לא רק על פי לשונו אלא גם על פי רוחו המקורי; 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 היסודי, לרוח הזמן ולצורכי הציבור." קובץ נהלים והחלטות - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-15 ולראש הממשלה, 142, בעמ' 162;

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 רדיו ולטלוויזיה, ובראשם רשת האינטרנט". מכתבו של כבוד השופט חשין ליו"ר הכנסת ואחרים בעניין סיכום לקחי הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה. קובץ החלטות והנחיות מהבחירות לראש הממשלה - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 ולראש הממשלה, 156, בעמ' 159;

כבוד השופטת ביניש, יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-17, ציינה בדות מסכם שפירסמה כי "... יש לציין את הצורך לבחון מחדש את האיסור בדבר שידור תעמולה בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות..." קובץ החלטות והנחיות - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, עמ' 285. עמדה דומה הביע גם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, כב' השופט רובינשטיין בעניין רשימת הירוקים הצעירים, פסקה ו'.

¹⁶ שם, פסקה ז'.

¹⁷ בג"ץ 1280/15 איתי פורמן נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-20 (פורסם בנוב, 25.02.2015) (לעיל ולהלן: "עניין פורמן").

ר' גם בג"ץ 4855/13 עו"ד שמעון חזן נ' הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, תק-על בג"ץ 4855/13(3), 4786.

בו, לפיו "על אף האמור בכל דין אחר, בשידורי הרדיו או הטלוויזיה לא תהא תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים לפני הבחירות". במסמך לקחים שנכתב ביום 7.2.13 בתפקידי כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת התשע עשרה, נאמר על סעיף זה (ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, כרך החלטות והנחיות, עמ' 522) כי "זו גזירה שאין הציבור עומד בה ואינו יכול לעמוד בה, בשפעת ערוצי הרדיו, הטלוויזיה, האינטרנט, הרשתות החברתיות והטלפונים הניידים. כל אלה הם כמים לים מכסים, והתמודדות עמם באופן מלא או מירבי היא בלתי אפשרית."

יג. ואולם, החוק לא תוקן, ואנו מצויים בדל"ת אמותיו. מטרתו ותכליתו – כמובן – היא השגת שיוון ככל הניתן בין המתחרים על קול הבוחר (שיוון מלא קשה מאוד להשיג, בחינת פשיטא); אך למצער ראוי להבטיח, שגורמי שלטון במיוחד, שבדאי נהנים הם תדיר מיתרון של נוכחות תקשורתית רבה, לא ינצלו את משאבי השלטון לבחירות; והאתגר הוא ליתן קול בימי התעמולה גם לרשימות שאינן נהנות מנגישות. מכל מקום, ברי כי החוק כוון לשיוויון ככל הניתן."

סיכום הדברים, כפי שעמד עליו כבי' השופט רובינשטיין, הוא "חוק דרכי התעמולה קשה ליישום וארכאי, ואולם חוק הוא חוק ומחייב את כולנו"¹⁸.

ג.2. האיסור על תעמולת בחירות

35. בפסק הדין בעניין זוילי¹⁹, נדרש בית המשפט לפרש את הביטוי "תעמולת בחירות":

"... תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינו לו אפקט דומיננטי אחר, כגון אפקט אמנותי. על-כן, שידור שיש לו ערך חדשותי, אין לראות בו תעמולת בחירות, שכן ערכו הדומיננטי אינו בהשפעה על הבוחר, אלא במסירת מידע חדשותי לכול."²⁰

ובהמשך:

"אכן, האיזון הראוי בין הערכים המתחרים מחייב, כי הדיבור 'תעמולת בחירות' יכלול אותו שידור אשר פועלו הוא בשכנוע ובהשפעה על הכרעת הבוחר, ולא שידור שהאפקט שלו הוא אחר (כגון אמנותי, חדשותי, דתי) גם אם השפעות הלוואי שלו הן בהשפעה (עקיפה) על הבוחר."²¹

36. בעניין גולדשמידט²² בבוחנו את משמעותה של "תעמולת בחירות" סקר השופט מצא את עיקרי פסק הדין בעניין זוילי, ובחן את ההלכה הנלמדת מפסק דין זה²³:

"... בשום פנים ואופן אין להסיק מפסק דין זוילי, שבתקופת מערכת הבחירות מוטל על הטלוויזיה והרדיו להדיר את עצמם, או להסתניג, מריאיונות עם המתמודדים, בשאלות השנויות במחלוקת בין הרשימות

¹⁸ תב"כ 46/19 אביגיל רביץ נ' רשות השידור, 95 (קובץ החלטות לכנסת ה-19, ניתן ביום 20.1.13) בעמ' 96.

¹⁹ בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש עשרה, פ"ד מו(2), 692 (1992) (לעיל ולהלן: "עניין זוילי"), בעמ' 704.

²⁰ שם, בעמ' 709.

²¹ שם.

²² תב"כ 12/15 ח"כ אלי גולדשמידט נ' ראש הממשלה בנימין נתניהו, פורסם בקובץ נהלים והחלטות - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-15 ולראש הממשלה, עמ' 81 (לעיל ולהלן: "עניין גולדשמידט").

²³ שם, בפסקה 4 להחלטה.

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 באימונו, 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.

הנושאים השנויים במחלוקת בין מפלגות ומועמדים המתמודדים בבחירות הינם בעלי ערך חדשותי; והעיסוק בהם בטלוויזיה 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. ערכם החדשותי של נושאים ואירועים מן הסוגים שצוינו אינו מתבטל, גם אם שידורם יחשוף את הציבור לביטויים, אשר לעצמם הינם בגדר תעמולת בחירות, ובלבד שהאפקט הדומיננטי שלהם אינו תעמולתי אלא חדשותי. אכן, פרשנות המושג 'תעמולת בחירות', שנקבעה בפרשת זילי, 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; שאם אלה הם פני הדברים, כי אז האפקט הדומיננטי של השידור שוב אינו חדשותי אלא תעמולתי.

(ההדגשות הוספו - הח"מ).

37. כבוד השופט חשין התייחס אף הוא לשאלת פרשנותו של המושג "תעמולת בחירות". בהחלטתו בעניין "קשב" ציין כבוד השופט חשין כי עיקרי היסוד למושג זה יימצאו בעניין זילי ובעניין גולדשמידט והדגיש²⁴:

"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."

38. בהנחיית יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת השלוש-עשרה (שהובאה בהסכמה בעניין זווילי, פס' 21) נקבע כי:

"כל שידור שעיקר עניינו יצירת אהדה או הסתייגות כלפי גופים או אנשים המתמודדים בבחירות, יחשב "תעמולת בחירות" ואין לשדרו."²⁵

39. את ההלכה בעניין זה סיכמה כבוד השופטת בייניש, בהחלטתה בעניין רשימת הליכוד באופן הבא: "אין לנו אלא להקפיד על כך שבשידורי הטלוויזיה והרדיו לא ישודרו

²⁴ עניין קשב, בעמ' 44.

²⁵ ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה "החלטות והנחיות" 49 (1992).

שידורים שאין להם כל אפקט מלבד השפעה ישירה על מחשבתו של הבוחר (בג"ץ זילי שם) וביחס לכל השידורים בתקופת בתקופת הבחירות יש לשמור על הצגה שוויונית והוגנת של המועמדים והעמדות השונות.²⁶

40. תעמולת בחירות שלילית - "אך יכול שתעמולת בחירות תהיה לא רק בדרך של נסיון לשכנע בצדקת דרכם של מפלגה או מועמד לראשות הממשלה, אלא גם בדרך של נסיון לשכנע בפסול שיש בדרכם של כל אחד מאלה... פרסום יהווה תעמולת בחירות כל אימת שעיקר תוכנו הוא השפעה על הבוחר, בין אם ההשפעה היא להצביע בעד מפלגה או מועמד פלוני, ובין אם יש בה, על פי תוכנה, להשפיע שלא להצביע בעד. אכן, ידוע שחלק גדול של תעמולת הבחירות מוקדש לתקיפת עמדותיו של היריב הפוליטי, ולתיאור חולשותיו ומחדליו..."²⁷. מאוחר יותר עמד על כך גם כב' השופט רובינשטיין "לעתים, תעמולת בחירות נעשית בדרך נגטיבית, ואין די בטענה כי הסרטון אינו קורא להצביע בעבור המשיבה 1 בכדי להוציאו מגדר תעמולת בחירות."²⁸

41. עוד לעניין פרשנות המונח תעמולה ראו גם: עניין המטה להצלת העם והארץ²⁹; עניין המפקד הלאומי³⁰; ועניין ח.ל. חינוך לשלום³¹.

42. על דרך יישומו של מבחן האפקט הדומיננטי ניתן ללמוד, בין היתר, מדבריו של כב' השופט (בדימוס) מ' חשין, יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-16 ולראש הממשלה, בעניין קשב³².

43. מבחן אובייקטיבי - באשר ליישומו של מבחן האפקט הדומיננטי נאמר בעניין זילי (מפי כבוד השופט 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)."³³

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

²⁶ תב"כ 17/17 רשימת הליכוד נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו וחברת החדשות הישראלית בע"מ, בפסקה 6, פורסם בקובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-17 בעמ' 61.

²⁷ תב"כ 12/14 סיעת העבודה בכנסת נ' חברת שלטי עבודי, בפסקה 6, ניתן ביום 23.4.96, מפי כב' השופט תי אור, פורסם בקובץ נוהלים והחלטות לכנסת ה-14 ולראש הממשלה בעמוד 73.

²⁸ תב"כ 43/19 רשימת הליכוד ישראל ביתנו בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה נ' רשימת הבית היהודי ברשות נפתלי בנט מיסודם של האיחוד הלאומי, מפד"ל החדשה ותנועת קוממויות, בפסקה ה (ניתן ביום 18.1.13, פורסם באתר הכנסת תחת החלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19).

²⁹ בג"ץ 7192/08 המטה להצלת העם והארץ ע"ר נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תק-על 2009(4)809, 817 (2009) (לעיל ולהלן: "עניין המטה להצלת העם והארץ").

³⁰ בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, תק-על 2008(3)3172 (2008) (לעיל ולהלן: "עניין המפקד הלאומי").

³¹ בג"ץ 10182/03 ח.ל. חינוך לשלום בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד נט(3)409, 421-420 (2004) (לעיל ולהלן: "עניין ח.ל. חינוך לשלום").

³² עניין קשב.

³³ שם, בעמ' 710.

44. אף כבי' השופט חשין הבהיר כי הוא סבור שהמבחן לקביעת האפקט הדומיננטי הינו אובייקטיבי³⁴:

"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 הפרסום; מה יהא האפקט של אותו פרסום על הצופה או על המאזין מן-המניין. אכן, במקרי גבול נעזר בנסיבות העניין. כך, למשל, ככל שמועד הפרסום ירחק וילך מיום הבחירות כן ייחלש 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 מפרסום שמקורו בגורם מעוניין."

45. במקרים גבוליים, כאשר בשאלת אופיו של השידור יש פנים לכאן ולכאן, ניתן יהיה להיעזר במבחנים נסיבתיים³⁵:

45.1 גורם הזמן - כאמור לעיל, אף מועד השידור עשוי להשליך על סיווגו כתעמולת בחירות. בעניין זילי נקבע בהקשר זה כי "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."³⁶ ככל שמועד הבחירות מתקרב תתחזק ההנחה שמטרת הפעולה היא להשפיע בעקיפין על הבוחר, אף אם לפעולה תכלית עצמאית³⁷.

45.2 יזום השידור - האם היוזמה לקיום השידור היתה של הגורם המשדר, או של גורם חיצוני. שידור ביוזמת גורם חיצוני, ובפרט המועמד או מי מטעמו, צריך שיבחן ביתר קפידה.

45.3 מהלך העניינים הרגיל - האם השידור הוא מסוג השידורים הקבועים, שיש כמותו גם בימים רגילים, או שהמדובר בשידור שהוכן במיוחד לקראת ובקשר עם הבחירות³⁸. אירוע או פרסום שנקבעו לאחר שתאריך הבחירות היה ידוע,

³⁴ תב"מ 23/2001 סיעת ישראל אחת נ' אינטרנט מעריב ואח', עמ' 145, 150 (להלן: "עניין סיעת ישראל אחת"), פורסם בקובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-16 – בחירות לראשות הממשלה.

³⁵ שם, עמ' 172.

³⁶ עניין סיעת ישראל אחת. ראו גם: בג"ץ 524/83 האגודה למען החייל בישראל נ' המנהל הכללי של רשות השידור, פ"ד לז' (4) 85, 89-90 (1983).

³⁷ תר"מ 64/20 חלבי נ' נסראלדין, (21.8.13), מפי כבי' השופטת חיות מ"מ יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20.

³⁸ 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', (להלן: "עניין קשב") בה"ש 20, 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. כבי' 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 יחן 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,

מעלים חשש כי יכללו תעמולה אסורה. מנגד, אירוע שמתקיים מדי שנה, ללא כל קשר לבחירות חשוד בכך פחות.³⁹

45.4 היקף ההשפעה – פרסומים בשעות השיא של הצפייה בטלוויזיה והאזנה לרדיו צריכים להיבחן בזהירות רבה יותר.⁴⁰

45.5 תשיבות התכלית האחרת העומדת בבסיס הפעולה והמחייבת את קיומה בסמוך לבחירות – בפרסומים שעוסקים בארועים שאינם נעשים באופן קבוע, יש לבחון את עוצמת וחשיבות התכלית שבגינם הוחלט על מועד האירוע דווקא בסמוך למועד הבחירות.⁴¹

45.6 כל מקרה ייבחן בהתאם לנסיבותיו ובהתאם לשכל הישר וההגיון הבריא.⁴²

46. לאמור יש להוסיף, כי לגבי שימוש במשאבי ציבור לטובת תעמולת בחירות הגישה מתמירה. על הוראת סעיף 2 לחוק הבחירות יש להקפיד ביתר שאת בכל הנוגע לנבחרי ציבור מכהנים, ובפרט בנוגע לראשי מועצה או עיריות. זאת, כדי לצמצם את היתרון וחוסר השוויון האינהרנטי בגיוס תמיכה למועמד מכהן. שומה על נבחרי הציבור והמפלגות השונות, שלא לעשות שימוש בכספיו של הציבור הרחב, במטרה להגדיל את סיכוייהם להיבחר בשנית. פעולה מעין זו אינה חוקית ופוגעת פגיעה קשה באמון הציבור ובוטוהר המידות של השירות הציבורי.⁴³

ג.2.א. ראיונות ודיונים טלוויזיוניים עם פוליטיקאים ומתמודדים

47. בעניין גולדשמידט התייחס כבוד השופט מצא לשאלת האמצעים שעל ערוצי השידור לנקוט, כדי לעמוד בחובתם לקיים את מצוות האיסור על תעמולת בחירות. לעניין זה עמד הוא על שתי חובות, כדלקמן:

47.1 שמירת "השוויון המהותי" בין כלל המועמדים המתמודדים בבחירות - בעניין זילי נקבע כי נוכח עקרון השוויון על הרשות לשמור על כך כי שידוריה - אף שאין בהם תעמולת בחירות אסורה - ייעשו מתוך כיבוד עקרון השוויון. בעניין גולדשמידט ביאר כב' השופט מצא את הקביעה האמורה:

"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 לקצוב אותו פרק זמן לשיחות עם כל אחד ממתחריו. החובה אינה

שידורים הנפלים ברווחה בגידרי השידורים שהוכנו לקראת הבחירות במונח דבריו של השופט מצא. "מכאן כי יש לנהוג בזהירות רבה ביטוח הנסיבות, בדבר היות השידור ב"מהלך העניינים הרגיל" של פעילות הגורם המשדר.

³⁹ תב"כ 2/20 תנועת אומ"ץ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ואח' (ניתן ביום 18.1.15, מפי כב' השופט גיבראן יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-20 – בחירות לראשות הממשלה (להלן: "עניין אומ"ץ")), סעיף 7.

⁴⁰ תב"כ 10/20 חדו"ש – לחופש דת ושוויון נגד תחנת רדיו "קול ברמה ואח", פורסם בקובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-20 – בחירות לראשות הממשלה, עמ' 37 (להלן: "עניין חדו"ש").

⁴¹ עניין חדו"ש.

⁴² עניין אומ"ץ, סעיף 7(ה).

⁴³ עניין אומ"ץ, פסקאות 8-10.

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 את עמדותיו."⁴⁴ (ההדגשות הוספו - הח"מ)

- 47.2 מניעת ניצול ההופעה בטלוויזיה או ברדיו לתעמולת בחירות - 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; ובלבד שיביאו בחשבון, במסגרת שיקוליהם, גם את החשש, ששידור בנוכחות קהל, או שידור חי, עלולים להיות מנוצלים לרעה."⁴⁵ (ההדגשה הוספה - הח"מ)
48. עוד הוסיף כבוד השופט מצא, כי בשידור בנוכחות קהל או שידור חי, יש להקפיד⁴⁶:
- 48.1 להזהיר את המרואיינים מראש ואם נדרש הדבר, במהלך התכנית, מפני גלישה לתעמולת בחירות - "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."
- 48.2 להקנות סמכויות אופראטיביות למנחים - זאת באופן שיתאפשר להם לחסום לאלתר ובראשיתה כל חריגה מהמותר.
49. באשר לסמכותו כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית למנוע בצו, שידור של תכנית, או לקבוע תנאים לשידורה, הוסיף וקבע השופט מצא, באותו עניין:
- "... 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 בסיכון ממשי להפרה חמורה של האיסור החוקי."⁴⁷
- (ההדגשה הוספה - הח"מ).
50. לשלמות 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 הביטוי⁴⁸. לפיכך, אמות המידה שנקבעו על ידי כבוד השופט

⁴⁴ עניין קשב, בפסקה 5 להחלטה.

⁴⁵ שם.

⁴⁶ שם, בפסקה 5 להחלטה.

⁴⁷ שם.

⁴⁸ דרך פעולה זו של מנכ"ל הרשות השניה, הוכרה כראויה בבג"ץ 2888/97 יעקב נוביק נ' הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו, פ"ד נא(5) 193, 205 (1997).

מצא וכבוד השופט חשין, ינחו גם את מנכ"ל הרשות השנית, בבואו לעשות שימוש בסמכותו האמורה.

51. בתקופת הבחירות לכנסת ה-16, נדונה כתבה בתוכנית עובדה אשר סיקרה את חייהם של מתיישבי חוף עזה וכללה שיחה שקיים עימם המועמד מר עמרם מצנע באורך של כ-5 עד 7 דקות (מתוך כתבה של מעל ל-20 דקות). באותו העניין אושר שידור הכתבה. מנימוק כב' השופט חשין להחלטתו עולה, כי המרכיב הדומיננטי של כתבה זו, אשר עסקה בנושא שנמצא במרכז של אותה מערכת בחירות, לא היה תעמולה פוליטית, אלא עסק בענייני היום במסגרתה של התוכנית שעוסקת בנושאים שהינם בלב הדיון הציבורי, גם ללא קשר לבחירות.⁴⁹

52. מהחלטה זו ניתן להבין שאין בעצם ההופעה בטלוויזיה (או ההשמעה ברדיו) פסול כאשר זו אינה עולה כדי תעמולת בחירות, וכך עולה אף מהחלטות אחרות של ועדות הבחירות ככל שהערץ המשדר שומר על שוויון בין המתמודדים ומונע מנציגי הרשימות והמועמדים לנצל את הופעותיהם בטלוויזיה או ברדיו לתעמולת בחירות.⁵⁰ כך, לא חל איסור על קיום ראיון עם מועמד בבחירות בשאלות אקטואליות, ובלבד שהמתכונת של השידור אינה מאפשרת חריגה מן השאלות המוצגות למועמד וקבלת תשובותיו עליהן.⁵¹

53. בעניין רשימת הירוקים הצעירים⁵² נדונה תכניתו של יעקב אילון שביקשה לסייע לבוחרים להכיר את המועמדים. באותו העניין קבע כב' השופט אי רובינשטיין כי:

"גם מהתכנית הספציפית חלקים נרחבים הם תעמולת בחירות, על ידי מענה לשאלות עיתונאיות שתהו על נקודה זו או אחרת, וברי כי לשם כך התראיין המתראיין.

מנגד התכנית אינה "תשדיר שירות" לרשימת ש"ס. היא כוללת שאלות עיתונאיות, ביקורת על הרשימה (שחיתות מנהיגים כאלה ואחרים בעבר), וגם נוהגת במה מסוימת לאדם מן השוק היוצא כנגד הרשימה.

על רקע האמור, שקלתי האם להורות על הורדת קטעים בעריכה, והחלטתי - גם נוכח החלטתו של השופט מצא בעניין גולדשמידט - שהרכיב העיתונאי בתכנית סולידי דיו שלא אפסול;"

54. בנוסף, באותה הפרשה התייחס כב' השופט רובינשטיין לטענת רשימת הירוקים הצעירים כי על שידורי קשת המתעתדת לשדר תכנית מיוחדת להכרת המועמדים לכנסת, להתייחס גם לרשימות "הקטנות":

"כפי שצינתי זה מכבר, "ערך השוויון, וגם - לא פחות - ערך ההגינות, מצדיקים כי יינתן יחס ראוי לכלל הרשימות המתמודדות בבחירות לכנסת באמצעי התקשורת". עם זאת, ברי כי אין המדובר בשוויון פורמלי. בנסיבות, איני סבור כי טענותיה של המבקשת בהקשר הפגיעה בשוויון

⁴⁹ תב"כ 16/16 עמותת בצדק נ' הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו (2003), פורסם קובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-16 בחירות לכנסת.

⁵⁰ תב"כ 12/15 ח"כ אלי גולדשמיט נ' ראש הממשלה בנימין נתניהו (1999) פורסם קובץ נהלים והחלטות לכנסת ב-15.

⁵¹ תב"כ 13/15 האגודה לזכות הציבור לדעת נ' הנהלת הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו (1999) פורסם בקובץ נהלים והחלטות לכנסת ב-15.

⁵² תב"כ 18/19 רשימת הירוקים והצעירים נ' שידורי קשת, בפסקאות ח-י (מיום 6.1.13, פורסם באתר הכנסת תחת החלטות יו"ר ועדת הכנסת ה-19) (לעיל ולהלן: "רשימת הירוקים והצעירים").

מצדיקות את מניעת השידור, אולם הדעת נותנת כי בתקופה שעד הבחירות יינתן גם לרשימות ה"קטנות" פתחון פה, יותר מכפי שניתן עד עתה."

55. ובעניין אחר⁵³ הוסיף כי אמנם בעניין זה מובנים גם שיקולי עניין ציבורי ובולטות ציבורית אך "יש להשתדל ליתן ביטוי לכלל ההשקפות המיוצגות על ידי הרשימות השונות, בדרך המקצועית וההוגנת".
56. עניין מניעת ניצול ההופעה בטלוויזיה או ברדיו לתעמולת בחירות במהלך שידור חי התעורר בבחירות לכנסת ה-16. בתקופה שקדמה לבחירות ביקש ראש הממשלה דאז, מר 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, לאשר 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 הוועדה מהווים תעמולת בחירות, הפסיק יו"ר הוועדה את שידור מסיבת העיתונאים לאחר מספר דקות.
57. על הטענות שהושמעו נגד החלטתו להפסיק את שידור מסיבת העיתונאים אמר כב' השופט חשין⁵⁴:

"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 מזוקקת, גמלה לאלתר החלטה בלבי שלא להתיר את המשכה. ביקשתי אפוא ממי שביקשתי כי יעשה 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."

58. הדוגמא של מסיבת עיתונאים של ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, עליה התרעם כב' השופט חשין, מחייבת זהירות והקפדה מפני הישנות מקרים דומים; כאמור: (א) יש

⁵³ החלטת יו"ר ועדת הכנסת ה-19, כב' השופט רובינשטיין, בעניין מפלגת הישראלים נ' תחנת רדיו רק"ע ואח' (ניתן ביום 13.1.13, פורסם באתר הכנסת תחת החלטות יו"ר ועדת הכנסת ה-19).

⁵⁴ ראו "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:

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; (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.

59. בהקשר זה נוסף, כי בעניין פורמן דן בית המשפט העליון בהחלטת כב' השופט גיוראן יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, בבקשה למנוע את שידור נאומו של רה"מ נתניהו בקונגרס האמריקאי כנגד התגרענותה של איראן. באותו העניין נקבע, כי ייתכן כי ניתן היה לאשר את השידור ב"זמן אמיתי" גם בלא שהיה אך גם גישת הביניים לפיה ישודר השידור בהשגחה בת חמש דקות, על מנת לאפשר לעורכי הערוצים לצפות ולבחון שמא ייאמרו בנאום דברים שיהא צריך להשמיטם עומדת במבחן הסבירות⁵⁵.

60. נוסף, כי בקובלנת אילנה דיין התייחס בית המשפט למעמד הרם שיש לבעלות הזיכיון באפשרות עיצוב דעת הקהל הציבורית. דברים אלו שנאמרו בהקשר לסעיף 129 לחוק הבחירות יפים לענייננו⁵⁶:

"פרסום תעמולה אסורה בערוץ טלוויזיה אליו נחשף הקהל הרחב מהווה סכנה ממשית ומשמעותית לפגיעה בערך המוגן בסעיף 129, מאחר שפוטנציאל השפעה על קהל הבוחרים הוא גדול יותר. ישנו אינטרס ציבורי נשגב בהטמעת איסור פרסום תעמולת בחירות אסורה, שיש בה כדי לפגוע בתקינות הליך הבחירות ובטוהר ההליך, לא כל שכן שעה שהמפרים הם אנשי תקשורת בעלי פוטנציאל השפעה גבוה על ציבור הצופים, והדעת נותנת כי ברשותם הידע והאמצעים להימנע מהפרת הוראות החוק ככלל, וחוק הבחירות בפרט."

61. לשלמות התמונה אציין, 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 הביטוי⁵⁷. לפיכך, אמות המידה שנקבעו על ידי יו"ר ועדת הבחירות בכנסות השונות, ינחו גם את מנכ"ל הרשות השניה, בבואו לעשות שימוש בסמכותו האמורה.

⁵⁵ עניין פורמן, פסקה טז.

⁵⁶ ק"פ (ירושלים) 52373-06-13 בעז ניצן נ' דר אילנה דיין אורבך, תק-של 2014(4), 7824 (פורסם בתקדין, 6.10.14) (להלן: "קובלנת אילנה דיין"). באותו העניין הוגשה קובלנה פלילית באשר לתכנית "עובדה" בהנחייתה של אילנה דיין. ביום 21.1.13, ערב יום הבחירות לכנסת ה-19, לאחר השעה 21:00 בערב, שודר במסגרת

התוכנית משדר מיוחד לרגל יום הבחירות. במסגרת משדר זה הוצגו מספר מועמדים במערכת הבחירות, חלקם מימין וחלקם משמאל, אשר ניסו לפרוס את משנתם ולמנפה בזמן השידור שהוקצה לכל אחד מהם. כן, שודר ראיון שקיימה דיין עם הסופר דוד גרוסמן, אותו הגדירה כ"קול הגדול והמזוקק של השמאל הישראלי", אשר פרט את האגינדה שלו בעניין הסכסוך הישראלי-פלסטיני. שם, בפסקה 57.

⁵⁷ דרך פעולה זו של מנכ"ל הרשות השניה, הוכרה כראויה בבג"ץ 2888/97 יעקב נוביק נ' הרשות השניה לטלוויזיה ולרדיו, פ"ד נא(5) 193, 205 (1997).

ג.2.ב. עימות בין מועמדים

62. בעניין האגודה לזכות הציבור לדעת⁵⁸ 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 ייאסר על "רשת" לשדר עימות בין שניים מן המועמדים בבחירות לראשות הממשלה, במסגרת התוכנית "משעל חס". 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 הבחירות האוסר על "תעמולה מפלגתית" 60 יום קודם לבחירות.

63. בהחלטתו קבע כבי' השופט מצא כדלקמן:

"... בקיום ראיון עם מועמד או מועמדים בבחירות בשאלות אקטואליות, שהן מענייניו של ציבור הבוחרים, אין משום הפרת האיסור הקבוע בסעיף 5(א)(1). אכן, גם דברי המרואיינים בתכנית כזו עשויים להיות רלוונטיים לגיבוש החלטתו של הבוחר, ואולם בכך בלבד אין משום מסר תעמולתי, ובלבד שהמתכונת של השידור אינה מאפשרת חריגות מן השאלות המוצגות למועמד וקבלת תשובותיו עליהן." (ההדגשה הוספה - הח"מ).

מכאן, כי קיום ראיונות עם המועמדים בשאלות אקטואליות, אפשרי גם במהלך 60 הימים הקודמים ליום הבחירות, ובלבד שישמרו ההגבלות שתוארו לעיל.

64. כמו כן, נדרש כבוד השופט מצא 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 יאותרו להשתתף בעימותים נוספים, בהשתתפות מועמדים בבחירות לראשות הממשלה, שלא הזמנו להשתתף בעימות הראשון, גובש הסדר בהסכמה לפיו הוסרו הבקשות לצו מניעה⁵⁹.

65. עוד יצוין כי כבוד השופט מצא נמנע מלהורות על הקלטה מראש של העימות וזאת לאור נטייתו שלא להתערב בשיקולים מערכתיים. כבוד 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 תקום ולא יהיו חריגות ממנה"⁶⁰.

66. 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

⁵⁸ תב"כ 13/15 האגודה לזכות הציבור לדעת נ' הנהלת הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו ואח' (לעיל ולהלן): "עניין האגודה לזכות הציבור לדעת", פורסם בקובץ נהלים והחלטות - ועדת הבחירות המכזיית לכנסת ה-15, עמ' 93.

⁵⁹ כבוד 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.

⁶⁰ שם, בעמוד השני להחלטה.

לפיו "על ראש הממשלה להימנע מהשתתפות בעימות עם מי מן המועמדים האחרים בבחירות לראש הממשלה, שלא בהשתתפות חבר הכנסת בגין".⁶¹

67. באופן דומה, נקבע לגבי עימות בין מתמודדים לראש עיריית ירושלים, כי ניתן להבחין על בסיס פרמטרים בלתי תלויים בין מועמדים מובילים במרוץ לבין מועמדים אחרים ועל בסיס אבחנה זו לקבוע את הרכב המשתתפים בעימות בכל משדר. יחד עם זאת, מן הדין כי מועמד שלא שותף במשדר פלוני, יוזמן להשתתף באחר, אשר בו תינתן לו האפשרות להציג עמדתו בדרך דומה.⁶²

68. למותר לציין, כי ראיונות עומק או עימותים בהם המועמדים לא עונים על השאלות שנשאלו באופן ישיר אלא משתמשים בראיון כפלטפורמה לשטוח את משנתם הפוליטית אסורים.⁶³

ג.2.ג. תכניות בידור ותכניות סאטירה

69. לעיתים, דווקא שידור שאינו בעניינים חדשותיים עלול לעורר חשש לכך כי המדובר בתעמולת בחירות.

70. במסגרת הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה, שהתקיימו בפברואר 2001, התבקש יו"ר ועדת הבחירות, כבי' 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 למצער, אותם חלקים אשר באים בגדרי 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.

71. בהחלטתו קבע כבוד השופט חשין⁶⁴:

"... 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 כמו עינינו. אכן, סאטירה, בהיותה מה שהיא, חייבת שתישא עימה "תעמולת בחירות" במשקל סגולי כבד עד שנסווג אותה כתעמולת בחירות אסורה. ואולם, כאמור, סאטירה אינה קונה חסינות מפני היותה תעמולת בחירות."

⁶¹ תב"כ 25/15 מפלגת חרות ואח' נ' יצחק מודכי ואח' (להלן: "עניין חרות"), פורסם בקובץ נהלים והחלטות - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-15 ולראש הממשלה, עמ' 98.

⁶² תר"מ 26/03 יוס-טל-גן ואח' נ' ניר ברקת ואח' (מיום 1.6.13, פורסם בקובץ החלטות והנחיות של כבי' השופט מ' חשין מהבחירות לכנסת ה-16). כך נקבע שם כי אין פסול בהחלטה חדשות היום בכבלים - חדשות אזוריות לערוך את העימות במתכונת שנבחרה, בכפיפות לכך שלמועמדים האחרים לראשות העירייה תינתן ההזדמנות - ככל שהדבר טרם נעשה לקחת חלק במשדר או במשדרים דומים.

⁶³ עניין חדו"ש.

⁶⁴ תב"מ 22/2001 המטה למען א"י - חיפה והצפון ואח' נ' טלעד אולפני ירושלים בע"מ ואח', פורסם בקובץ החלטות והנחיות - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 ולראש הממשלה, עמ' 26, בעמ' 27.

(ההדגשות הוספו - הח"מ).

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

72. מכאן, כי שידור סאטירה העוסקת בראש רשות מקומית או ברשימה המתמודדת למועצה של רשות מקומית/אזורית, 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.

73. עם זאת ייאמר, כי תכניות אלה ייבחנו על ידי הרשות השנייה, בכל מקרה לגופו, ובהתאם לצורך יינתנו בעניינן הנחיות ספציפיות נוספות בהמשך.

ג.2.ד. שידור קטעי תעמולה במהדורות החדשות

74. עניין אחר אשר יו"ר ועדות הבחירות המרכזית נדרשו אליו הוא סוגיית שידור קטעים מתשדירי תעמולה שלא במסגרת הזמן המוקצה לכך. כך, למשל, לעניין שידורם של קטעים כאמור במהדורות החדשות התבקש כבי' השופט חשין להתייחס לתלונה של אזרח אשר הלך 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 לכך⁶⁵. הבקשה הוגשה בטענה ששידור כאמור עומד בניגוד להוראת סעיף 5(א)(1) לחוק התעמולה האוסר על תעמולת בחירות 60 יום קודם לבחירות.

75. בהחלטתו קבע כבי' השופט חשין כדלקמן⁶⁶:

"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 מהלך 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" אם אורכו לא יעלה על שניות מספר. שידורו של קטע מעבר לפרק-זמן זה ימשוך אותנו אל עבר קוטב האיסור.

⁶⁵ מכתבו של כבי' השופט חשין אל רשות השידור והרשות השנייה, מיום 18 בינואר 2001, שכותרתו "תעמולת בחירות בטלוויזיה - שידור קטעי תעמולה במהדורות החדשות ועוד". פורסם בקובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-16 - בחירות לראשות הממשלה, עמ' 29.

⁶⁶ קובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-16 - בחירות לראשות הממשלה, בעמ' 30.

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

76. 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.⁶⁷

77. העקרונות שלעיל אומצו גם על ידי כב' השופטת בינש בכהונתה כיו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-17. במכתבה מיום 8.3.2006 למנכ"ל רשות השידור, מנכ"ל הרשות השנייה ומפקד גלי צה"ל בעניין "שיבוץ תשדירי תעמולה בתכניות אקטואליה ברדיו ובטלוויזיה" היא קבעה את העקרונות הבאים⁶⁸:

- ככלל, אין לשדר תשדירי תעמולה מחוץ למועדים שנקבעו לכך.
 - ניתן לשבץ קטעים קצרים מתוך תשדירי תעמולה מקום ששידור קטעים אלה נדרש כחלק אינטגרלי מהתכנית.
 - על דרך העיקרון, אורך הקטעים המשודרים שלא במסגרת המועדים שנקבעו לכך לא יעלה על שניות ספורות.
 - בעת מתן במה לתשדירי התעמולה של הרשימות המתמודדות מחוץ למועדים שנקבעו יש לשמור על איזון בין הרשימות השונות.
78. עוד נקבע כי אין לשדר קטעים כלשהם מתשדירי תעמולה שטרם אושרו לשידור על ידי יו"ר ועדת הבחירות ומתשדירים שנפסלו לשידור.

79. ולסיכום נושא זה יפים דבריו של כב' השופט רובינשטיין בעניין וודה⁶⁹:

"בימי בחירות הקו המפריד בין תעמולת בחירות לבין סיקור חדשותי דק במיוחד, ונדרשת תשומת לב מרובה מצידם של גורמי השידור כי המסגרת החדשותית לא תיפרץ ולא תהפוך, ולו מבלי משים, לתעמולת בחירות." (ההדגשה במקור - הח"מ)

⁶⁷ מכתבו של עו"ד נמרוד קוזלובסקי, עוזר ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, אל עו"ד ישגב נקדימון, מיום 5 בפברואר 2001, פורסם בקובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-16 - בחירות לראשות הממשלה, עמ' 32.

⁶⁸ פורסם בקובץ החלטות והנחיות - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, עמ' 73.

⁶⁹ עניין נחמה וודה נ' רשות השידור, (ניתן ביום 26.12.12, פורסם באתר הכנסת תחת החלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19).

ג.2.ה. החובה להפסיק שידורים שהתקיימו בבעל הזיכיון מטעם מי שהציע מועמדותו

בבחירות

80. בעניין קרייסלר⁷⁰ נדונה פנייה אשר לפיה ערוץ 9 משדר קדימונים לתכנית בהשתתפות של מתמודד בבחירות לכנסת ה-19. נטען, כי המדובר בפרסום נסתר ובתעמולת בחירות אסורה. בתגובתו טען ערוץ 9 כי "עם היוודע העובדה שבכוונתו של המגיש (מר קון) להתמודד בבחירות "הופסקה עבודתו בערוץ", וכן ניתנה הנחיה להוריד מהמסך קדימונים הכוללים צילומים או קריינות שלו". כבי' השופט רובינשטיין קבע כי:

"אכן, יש טעם לפגם בשידור קדימונים הנושאים את תמונתו ו/או קולו של מתמודד בבחירות לכנסת. ואולם, משעה שהבקשה לא נתמכה בתצהיר, ומשעה שהיא נסתרה בתגובת הערוץ (הגם שלא בתצהיר), איני יכול לקבל את הטענות העובדתיות בה. עם זאת, נרשמה הודעת מנהלו הכללי של הערוץ, כי מזה זמן לא משודרים קדימונים כאמור, לא בשידורי הטלוויזיה ולא באתר האינטרנט. לא משודרים, ואוסיף - גם לא ישודרו."

81. מן האמור עולה, כי שעה שמנחה תכנית או משתתף קבוע בתכנית המשודרת על ידי בעל זיכיון לשידורי רדיו אזוריים, מתמודד בבחירות (בין אם הוא מועמד לראש עיר מקומית או מועצת הרשות המקומית, ובין אם הוא ראש עיר מכהן) יש להפסיק את השתתפותו בתכנית האמורה, החל מהמועד בו הודיע המועמד על מועמדותו ועד לאחר הבחירות.

82. יוזכר, כי האיסור על שידור "תעמולה מפלגתית" בשידורים המשודרים לפי חוק הרשות השניה חל לאורך כל ימות השנה, אך יישומם האיסור, משתנה לגבי אותו שידור עצמו לפי נקודות הזמן בה נבחן השידור – שידור מסויים עשוי לעלות בהתקרב מועד הבחירות, לכדי תעמולה מפלגתית אסורה, אף אם במועד מרוחק יותר מהבחירות לא ייחשב ככזה⁷¹.

83. על כן, משעה שהודיע מועמד על מועמדותו, לרבות באמצעות פרסום תעמולה בשמו⁷², אין מקום להמשך שידור תכניתו בבעל הזיכיון לשידורי רדיו אזורי, עד לאחר מועד הבחירות.

84. בהקשר זה, על בעל הזיכיון לברר באופן יזום עם מגישי תכניותיו ומשתתפיהם קבועים בתכניות אלו האם בכוונתם להתמודד בבחירות ולפעול בהתאם להנחיה האמורה. יודגש, כי בעל הזיכיון יוכל להמשיך לשדר את שידוריו של ראש עיר/מועצה מכהן בתקופה זו רק במידה והאחרון הודיע לו כי אין בכוונתו להתמודד בבחירות הקרובות.

⁷⁰ תב"כ 10/19 קרייסלר נ' ערוץ 9, (ניתן ביום 25.12.12, פורסם באתר הכנסת תחת הנחיותיו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19) (לעיל ולהלן: "עניין קרייסלר").

⁷¹ עניין שמאי.

⁷² בתר"מ 14/21 וידל נ' מרדכי יצחקי ואח' (ניתן ביום 1.3.17, מפי כבי' השופט נשיא בית המשפט המחוזי אי טל יו"ר ועדת הבחירות האזורית מרכז דרום, ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21) בפסקה 19 נאמר בעניין דומה: "מצאתי לנכון להדגיש בפני המשיבים כי נוכח שילוט הבחירות שצורף לעתירה עם תמונתו של המשיב 1, דומה כי המשיב 1 החל במסע הבחירות שלו. משכך, לצורך בחינת מבחני המשנה לבחינת פרסומי העירייה (לרבות אירועים שנערכים על ידי העירייה שבהם משתתף המשיב 1 או כל אדם אחר שהחל, באופן פומבי במסע הבחירות שלו), כאילו הם מפורסמים בתקופת הבחירות, לפי סעיף 2 א לחוק, ואבקש כי היועץ המשפטי לעירייה ינחה את מחלקת הדוברות ויתר מחלקות העירייה בהתאם."

סקרתי באופן פרטני החלטות מסוימות של יו"ר ועדת הבחירות, שכן יש בפרטים אלו כדי לשפוך אור על יציאת התוכן למונח "תעמולת בחירות" הלכה למעשה, וכן על התפקיד האקטיבי המצופה מכלי התקשורת בפיקוח העצמי על שמירת החוק, בתקופה רגישה זו. להלן, אבחן את נושא תעמולת הבחירות במסגרת תשדירי פרסומת.

ד. תעמולת בחירות במסגרת תשדירי פרסומת מסחרית

85. האיסור על "תעמולה מפלגתית" בתשדירי פרסומת מסחרית קיים לאורך כל ימות השנה ומעוגן בסעיף 46(א)(3) לחוק הרשות השנייה, בצירוף סעיף 186(1) לחוק.

86. סעיף 11 לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בטלוויזיה), התשנ"ד-1994, שכותרתו "פרסומת בנושאים השנויים במחלוקת", קובע:

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

קביעה זוהי ביחס לשידורי רדיו, מעוגנת בסעיף 5 לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בשידורי רדיו), התשנ"ט-1999.

87. בעניין המפקד הלאומי נקבע כי הכללים שקבעו הרשות השנייה ורשות השידור האוסרות על שידור תשדירי פרסומת בעניין השנוי במחלוקת פוליטית בציבור הם חוקתיים. באשר לתכלית שביסוד המגבלה נקבע:

"אכן, שידור פרסומת פוליטית במסגרת תשדירי הפרסומת עלול לסכל את השמירה על האיזון בין ההשקפות השונות במסגרת שידורי השידור הציבורי ולחתור תחת דוקטרינת ההגינות בשידורים. הכללים בענייננו נועדו למנוע זאת."⁷³

88. יוער, כי אף בעניין זה הקרבה למועד הבחירות משפיעה 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."⁷⁴

89. העולה מן האמור הוא, כי בשים לב לכך שגבולות תופש הביטוי המסחרי צרים מאלה של תופש הביטוי החל ביחס לשידורים אחרים⁷⁵, יש להקפיד בתקופה זו הקפדה יתרה כי לתשדירי פרסומת לא תשתרע "תעמולה מפלגתית".

⁷³ עניין המפקד הלאומי, בעמ' 44. בפסק הדין נדונה חוקיות כלל 5 לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בפרסומת בשידורי רדיו), התשנ"ט-1999 ונקבע ברוב דעות כי הכלל תקף וכי אין להתיר לשידור תשדירי פרסומת בטלוויזיה וברדיו המעבירים מסר פוליטי.

⁷⁴ בג"ץ 7012/93 ח"כ יעקב שמאי נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, פ"ד מח(3) 25 (1994), בעמ' 34. יצוין כי שם נדון תשדיר פרסומת לפעילות הסתדרות העובדים שיום 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.

⁷⁵ בג"ץ 606/93 קידום יזמות ומו"לות (1991) בע"מ נ' רשות השידור ואח', פ"ד מח(2) 1 (1994), בעמ' 17 (כבוד השופט דורנר), בעמ' 29 (כבוד השופט חשין).

90. דוגמא להפרת האיסור על שידור תעמולה במסגרת תשדירי פרסומת הופיעה בשידורי הרדיו של קול ישראל.⁷⁶ 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".

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

92. בעניין רשף⁷⁷ קבע בית המשפט את ההלכה בעניין זה, אשר סוכמה בעניין ח.ל. חינוך לשלום⁷⁸ כדלקמן:

"המבחן לסיווגו של התשדיר כמעורר פולמוס יהיה מבחן "המרכיב הדומיננטי", ולפיו יש לבדוק אם עיקרו של התשדיר הוא במסירת מידע, ללא הדגשה או נקיטת עמדה בכל הנוגע לעניין גופו, או שמא כולל התשדיר מרכיב דומיננטי של שכנוע בדבר יתרונות העניין שבמוקד השידור. עוד נקבע כי תשדיר פרסומת עשוי להתייחס לנושא אשר במהותו שנוי במחלוקת ציבורית, אך התשדיר גופו, מבחינת נוסחו, תוכנו או צורתו, אינו שנוי במחלוקת, ועל כן הוא מותר לשידור."

93. בעניין ח.ל. חינוך לשלום, דובר על תשדיר פרסומת לקידום יוזמה של אישי ציבור ופוליטיקאים לפתרון הסכסוך הישראלי-פלשתיני, הנודעת בכינוי "יוזמת זינבה". בית המשפט, בדונו בשאלה האם תשדיר הפרסומת מעביר מסר בעניין השנוי במחלוקת ציבורית, קבע כי יש לבדוק האם עיקרו של התשדיר הוא במסירת מידע, ללא נקיטת עמדה לעניין לגופו, או שמא התשדיר כולל מרכיב דומיננטי של שכנוע בדבר יתרונות העניין שבמוקד השידור. מבחינה אופרטיבית התיר בית המשפט באותה הפרשה את שידור התשדיר בשינויים מסויימים, כך שבסופו של יום כלל נוסח התשדיר את המילים הבאות: "מיום ראשון נשלחת לכל בית בישראל הצעת הסכם זינבה". הא ותו לא. בית המשפט השמיט מנוסח התשדיר, בין היתר, את המילים "אתם תשפטו בעצמכם" בנימוק

⁷⁶ 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 בעניין השנוי במחלוקת פוליטית או אידיאולוגית בציבור, לרבות בדרך של קריאה לשינוי חקיקה בנושאים אלה;..."

⁷⁷ בג"ץ 1893/92 רשף נ' רשות השידור, פ"ד מו(4) 816 (1992).

⁷⁸ בג"ץ 10182/03 ח.ל. חינוך לשלום בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד נט(3) 409 (2004), בפסקה 8 לפסה"ד. בית המשפט שב ואישר הלכה זו בעניין המפקד הלאומי.

שתוספת זו חוצה את הקו האינפורמטיבי, מעודדת ומזמינה התייחסות לגופו של ההסכם.

94. בפסיקה מאוחרת יותר, בעניין המטה להצלת העם והארץ⁷⁹, בה נדון תשדיר פרסומת מסחרית למכירת נרות זיכרון לזכר פינוי גוש קטיף, הושם דגש על הצורך לצמצם כל דריסת רגל לנושאים השנויים במחלוקת, בפרסומות המסחריות ברדיו ובטלוויזיה. בית המשפט התיר פרסום אינפורמטיבי בלבד אשר לשונו "מוזיאון גוש קטיף ייפתח... ויכלול מצגת על תולדות הגוש; מבקשים תרומות שניתן להעבירן ל..." או כיוצ"ב. כך, ההלכה היא כי תשדיר פרסומת העוסק בעניין פוליטי, השנוי במחלוקת בציבור, יכול שיהא מותר לשידור, ובלבד שהוא יהא אינפורמטיבי גרידא.

95. בעניין בצלם⁸⁰ נקבע כי "קריאתה של רשימת הילדים ההרוגים, עם שנכמר עליהם הלב מאוד, היא למטרה פוליטית ולא למידע גרידא. מטרתה, שאין צורך בחכמת הנסתר כדי לעמוד עליה. היא להביא את הציבור לגרום לממשלה להפסיק את לחימת צה"ל בעזה, בשל האבידות לאוכלוסייה האזרחית שם ובמיוחד ילדים. הניתן לומר כי דבר זה – קרי, המשך הלחימה – אינו שנוי במחלוקת פוליטית? גם במבחן הרכיב הדומיננטי, שכאמור יש לפרשו בצמצום, כדי למנוע את חלוחלו של השטף הפוליטי אל הפרסומת – רכיב זה בענייננו, ובחינת פשיטא, הוא השכנוע הציבורי-פוליטי, והאמירה כאילו במידע גרידא עסקינן אינה יכולה להתקבל על הדעת, בכל הכבוד. יפים לכאן דברי השופט שטרסברג-כהן בעניין גוש שלום שהבאנו מעלה; ההקשר ברור כשמש בצהרי היום. ... נחזור ונאמר: עניינים פוליטיים מעין אלה, אין מקומם בפרסומת, ... וכל המצמצם הרי זה משובח..." כן, הוסיף כב' השופט הנדל כי "פן נוסף של ההקשר, שבעיניי מקל על ההכרעה כאן, הוא עיתוי הפרסום – זמן לחימה. אין בכך כדי לקבוע כי העיתוי מהווה כשלעצמו תנאי. ברם הוא מעצים לא רק את מטרת התשדיר אלא גם את משמעותו האובייקטיבית."

96. בעניין האגודה לזכויות האזרח בישראל⁸¹ אמנם נדון תשדיר שאינו "פוליטי" במובן מפלגתי⁸² (בלשונו של כב' המשנה לנשיאה השופט רובינשטיין), אך אומץ באותו העניין מבחן העזר של "התשדיר ההפוך": בבחינת תשדירים או אמירות בתשדירים "החשודים" בעיסוק בנושאים השנויים במחלוקת בציבור, יש רלבנטיות, בין היתר, לבחינת "התשדיר ההפוך". היינו, האם ניתן להתיר שידור תשדיר פרסומת המצדד בעמדה נוגדת, והמעביר מסר שונה ואף הפוך למסר המבוקש, ובמילותיו של בית המשפט הנכבד:

⁷⁹ בג"ץ 7192/08 המטה להצלת העם והארץ ע"ר נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, תק-על 2009(4) 809, (2009), בעמ' 817.

⁸⁰ בג"ץ 5228/14 בצלם - מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים נ' רשות השידור (פורסם בנבו, 13.08.2014). פסקה כז' לפסק דינו של כב' השופט א' רובינשטיין, והערת כב' השופט הנדל אליה הצטרף א' שהם.

⁸¹ בג"ץ 1169/17 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (פורסם בנבו, 13.09.2017).

⁸² יחד עם זאת, באותו המקרה נקבע בחוות דעתו של המשנה לנשיאה רובינשטיין, לגבי חלק מההתבטאויות כי מדובר ב"מקרה גבולי" מבחינת היותן שנויות במחלוקת הציבורית, וכי ככלל, במקרי גבול יש להעדיף את חופש הביטוי ולא לפסול אמירות אלה לשידור. עם זאת נראה כי בעניינים פוליטיים בהם עסקינן, לרוב קשה לראות את התשדירים כמקרים גבוליים במובן האמור, ובפרט שעה שהם מקדמים מועמד או מפלגה אלה או אחרים.

"מבחן "התשדיר הפוך", אותו הציעה המשיבה, יכול לשמש כמבחן עזר לשם כך – קרי, האם ניתן להעלות על הדעת, בגבולות הסביר, "תשדיר הפוך", אשר תועלה בו עמדה פוליטית-חברתית-ציבורית מנוגדת, וממילא שנויה במחלוקת."

97. אם כן, הפסיקה מביעה חשש ממצב שבו תשדירי פרסומת בטלויזיה וברדיו בעניינים השנויים במחלוקת בציבור, ישודרו דווקא על ידי בעלי דעה מסוימת בציבור, וללא איזון על ידי בעלי דעה נוגדת או שונה. במצב דברים זה יהפוך "בעל המאה לבעל הדעה". יחד עם זאת, תשדיר פרסומת העוסק בעניין השנוי במחלוקת בציבור, יכול שיהא מותר לשידור, ובלבד שהוא יהא אינפורמטיבי גרידא.

98. אולם, גם בעניין פרסומת יישומה של ההוראה בדבר איסור על שידור "תעמולה מפלגתית" או פרסומת הכוללת מסרים פוליטיים או ציבוריים השנויים במחלוקת, בתקופה הקרובה לבחירות לרשויות המקומיות שונה מהיישום בתקופה רגילה. גם כאן, אף אם שידור מסוים "בתקופה הרגילה" עשוי היה שלא להיחשב תעמולה מפלגתית, הרי שבתקופה הקרובה לבחירות לרשויות המקומיות אותו השידור יכול להיחשב כפסול לשידור.

99. על האמור יש להוסיף כי לאחרונה נקבע לעניין תשדירים בהשתתפות נבחרי ציבור⁸³ (ובקשר עם סעיף 2א לחוק הבחירות), כי המבחן הוא מבחן התכלית הדומיננטית בעיני הבוחר הסביר וכי פרסום בקולו של נבחר ציבור, המזמין את הציבור לאירוע, נופל לכאורה לקטגוריה של מה עלול להיחשב כקשור לתעמולת בחירות לטובת נבחר ציבור – ואם הדבר כרוך בשימוש בכספי ציבור הוא אסור. כן, הנחה כבי השופט מלצר (והדברים יפים לענייננו בשינויים הנובעים מכך שבענייננו עסקינן בבחירות אזוריות):

"הנה כי כן מכאן ולהבא אין לבצע עוד תשדירים בשתתפות נבחרי ציבור, אלא במקרים חריגים שבחריגים שבהם: השתתפות כזו חיונית לעניין בו מדובר ומקדמת אותו כלשעצמו, אין בנמצא חלופה סבירה ומידתית אחרת, והשידור קיבל מראש את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה. גם במקרה כזה האישור יינתן רק לאירוע בודד ולהעברת מסרים מצומצמים בלבד, מוגבלים בכמות, בזמן ורק במדיה של רדיו. רק בדרך זו ניתן יהיה לומר כי הפרסום איננו לוקה בפגם של תעמולת בחירות אסורה, שכן אחרת ה- Name Recognition - וה- Voice Recognition עלולים לקבע תודעה וליתן יתרון לנבחר הציבור המשתתף בתשדיר על פני מתחריו בבחירות הכלליות, או בפריימריז. בכך יש פגיעה בשוויון בזכות לבחור ולהיבחר..."

100. כן בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות⁸⁴ הובהר, כי במסגרת פרסומים מטעם הרשות המקומית אין מקום לייחס לנבחרי ציבור פעולות של הרשות. מטעמים אלו הפצת מידע לציבור מטעם הרשות אינה פסולה כשלעצמה, אולם אין לכרוך אותה עם פרסום שמו של ראש הרשות המקומית או נבחר ציבור. הבחינה היא

⁸³ תב"כ 2/21 רמי כהן נ' מירי רגב ומשרד התרבות והספורט מפי כבי השופט חנן מלצר המשנה לנשיאת בית המשפט העליון ויו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, בקשר לתשדירי רדיו בקולה ובציון תפקידה של ח"כ מירי רגב המזמינה את הציבור לחגיגות ה-70 למדינת ישראל. ר' במיוחד פסקאות 44-45.

⁸⁴ ר' חוזר המנחל הכללי המיוחד 5/2018 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות מיום 17.4.18, פורסמו באתר משרד הפנים - <http://www.moin.gov.il/Pages/fatherSonView.asp>, עמ' 7 להנחיות.

דו שלבית: האם תוכנו הדומיננטי של הפרסום אינפורמטיבי או תעמולתי. בשלב השני, תיבחן תרומתם האינפורמטיבית של ציון שמו או פרסום תמונתו של נבחר הציבור לפרסום. מקום בו יש ספק, יש להימנע מהפרסום. כן, הנחה משרד הפנים כי במהלך ששת השחודשים שקודמים למועד הבחירות לא יפורסם פרסום בשמו או בתוארו של נבחר הציבור או שכולל את תמונתו וכי כל פרסום מטעם הרשות המקומית יועבר לאישור היועץ המשפטי לרשות המקומית.

ה. איסור מתן ביטוי לדעות אישיות של בעל הזיכיון

101. סעיף 46(ג) לחוק הרשות השנייה, קובע כי:
- "מורשה לשידורים 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."**
102. כלל 5 לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בשידורי טלוויזיה ורדיו), תשנ"ד 1994- (להלן: "כללי האתיקה בשידורים") שכותרתו "אי משוא פנים", קובע כי:
- "(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."**
103. ועוד יוזכר לענייננו כלל 6 לכללי האתיקה בשידורים, שעניינו "אובייקטיביות בשידור":
- "בעל זכיון יבחין בשידוריו הבחנה ברורה בין דיווח עובדתי לבין הבעת דעה, פרשנות או ניתוח של מידע."**
104. הוראות אלה מחייבות את בעלי הזכויות לאורך כל ימות השנה. עם זאת, בתקופה זו של בחירות יש להקפיד שבעתיים כי תישמר האובייקטיביות בשידור וכי לא ישתרבו דעותיו האישיות של בעל זכיון (לרבות מנהליו ובעלי עניין בו) אל תוך שידוריו.

ו. חובת האיזון ומתן זכות תגובה

105. סעיף 47 לחוק הרשות השנייה, שכותרתו "מתן אפשרות תגובה" קובע:

"(א) מורשה לשידורים 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.

106. 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."

107. 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".⁸⁵ עם זאת, גם שידור שבו נשמרה חובת האיזון יכול שיהווה תעמולת בחירות אסורה, בהתאם למבחנים שנסקרו לעיל.⁸⁶

108. חובת האיזון חלה על כל בעל זכיון בשידוריו הוא, ואל לו להסתמך על האפשרות כי מועמדים מסויימים יקבלו במה בערוצים אחרים, לצורך קיום חובת האיזון.⁸⁷

109. לעניין חשיבותן של חובות האיזון וההגינות כתב כבוד השופט חשין במכתבו ליו"ר הכנסת ואחרים, בו סיכם את לקחי הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה:⁸⁸

"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."

110. וכדבריו של כב' השופט ג'ובראן:

"עליכם לוודא ולהקפיד כי תוכן השידורים עליהם אתם אחראיים, ברמת המאקרו, יציגו לצופה הבוחר מגוון עמדות מצדדים שונים של הקשת הפוליטית. חשוב לוודא כי לא רק מפלגות השלטון יקבלו במה ואפשרות להציג את האידיאולוגיה הפוליטית שלהם לבוחרים. עלינו לזכור, כי קיימות גם מפלגות קטנות, ומגזרים שלמים כדוגמת המגזר – הערבי שיש לו עניין רב בבחירות ובתוצאותיהן, וחלק מתפקידכם – הוא לשמור שהשוויון יישמר גם ביחס למפלגות וקבוצות המיעוט באוכלוסייה. גישה זו מתיישבת אף עם החשיבות הרבה שאני רואה בתקשורת ובמתן במה לשיח הפוליטי בתקופת הבחירות במטרה שציבור הבוחרים יבחר על פי צו מצפוננו ובאופן רציונאלי. עלינו לעשות כל שביכולתנו, שבפני משפחה הצופה יחד לאחר ארוחה בחדשות הערב, תיפרש התמונה המלאה ביותר".⁸⁹

111. 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):

⁸⁵ עניין חרות, בעמ' 31.

⁸⁶ עניין זילי, בעמ' 716.

⁸⁷ עמדת כבוד השופט מצא בתדריך שניתן על ידו ביום 8.2.99.

⁸⁸ קובץ החלטות והנחיות מהבחירות - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 ולראש הממשלה, עמ' 156, בעמ' 161.

⁸⁹ מכתבו של כב' השופט ג'ובראן אל הרשות השניה ואח', מיום 22 לפברואר 2015, שכותרתו "שוויון בין המועמדים בסיקור חדשותי בתקופת הבחירות". פורסם בקובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-20 - בחירות לראשות הממשלה, עמ' 361, בו הובא קטע מנאומו בכנס תקשורת שנערך לקראת הבחירות לכנסת.

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 מדויק, או של דברים שהוצאו מהקשרם.

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 טלוויזיה ורדיו כגון, חשש לקטיעת רצף המשדרים עקב ריבוי תגובות וכן שיקולים הנוגעים לעניין הספציפי, כגון היות המידע הפוגע נכון בעיקרו."

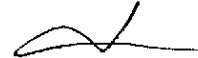
112. אדגיש - בתקופת 60 הימים הקודמים לבחירות, המקרים בהם יהיה בעל זכיון רשאי להמנע מלשדר תגובה (סעיף 10(ח) לכללי האתיקה בשידורים), בנושאים הנוגעים לבחירות, יהיו חריגים ויוצאי דופן.

ז. סיכום

113. כפי שהובהר בפתח הדברים אין בסקירה שלעיל כדי למצות את נושא ההסדרים והמגבלות החלים על שידורים בתקופת בחירות לרשויות המקומיות. 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. עם זאת, אני תקווה כי סקירה זו תסייע בידיכם בשמירת הוראות הדין בכל הנוגע לתקופת הבחירות הנערכות ברשויות המקומיות, על הצד הטוב ביותר.

114. אני עומד לרשותכם להבהרות ולהתייעצות ככל שיידרש.

בברכה,



עו"ד אופיר ביתן
היועץ המשפטי בפועל

העתק: כבוד השופט חנן מלצר, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, כבי המשנה
לנשיאת בית המשפט העליון
עו"ד דין ליבנה, היועץ המשפטי לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת
גבי יוליה שמאלוב ברקוביץ', יו"ר מועצת הרשות השנייה
מר ניר שוויקי, מנכ"ל בפועל, הרשות השנייה
גבי ורד עזרא, ראש מחלקת מעקב ובקרה על תכניות, הרשות השנייה
מר אורן טל, ראש אגף רדיו, הרשות השנייה
עו"ד גילה ורד, עוזרת ראשית ליועץ המשפטי, הרשות השנייה
עו"ד מיכל גרוס, הלשכה משפטית, הרשות השנייה