

תאריך חתימת המסמך: 10/09/2025

המועד להגשת התגובה: 11/09/2025

בעניין:

1. הבלוק הדמוקרטי הישראלי, חל"צ 515856631
2. זולת-לשויון וזכויות אדם, ע.ר 580679371
3. התנועה לרגולציה הוגנת, ע.ר 580798361

באמצעות עו"ד מיכאל ספרד ו/או שניר קליין ו/או עינת גייר כולם מרחי' דוד חכמי 12, תל אביב 677812
טלפון: 04-03-6206347/8/9 פקס: 03-6206950

- נ ג ד -

1. היועצת המשפטית לממשלה
 2. פרקליט המדינה
 3. משטרת ישראל
- באמצעות ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה, משרד המשפטים, רח' סלאח א-דין, ירושלים.

4. ערוץ יהודי ישראלי, ח.פ 514812403
רחוב צלע ההר 44, מודיעין
ע"י ב"כ ממשרד דנינו-שי-משה DSM
עוה"ד דנינו יגאל (מ.ר. 29418) ו/או שרית בר
מרחוב כורי 2, חיפה
טלפון: 04-6359146 פקס: 04-6043539 yigal@dsm-law.co.il

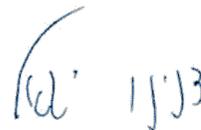
תגובה מקדמית לעתירה מטעם המשיבה 4

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, מתכבדת המשיבה 4 להגיש את תגובתה המקדמית לעתירה.
בית המשפט הנכבד מתבקש לדחות את העתירה על הסף ולחילופין לגופה, ולחייב את העותרות בהוצאות המשיבה 4 לרבות שכ"ט עו"ד ומע"מ כדין.
מצ"ב תצהיר מנכ"ל ערוץ 14 מר אריאל אדרי.



שרית בר, עו"ד

ב"כ המשיבה 4



יגאל דנינו, עו"ד

א. הקדמה

1. כבר בראשית הדברים ולמען הסר ספק, המשיבה 4 (להלן: "ערוץ 14") אינה תומכת או מעודדת או קוראת לרצח עם בעזה; אלה הם דברי הבל ורעות רוח שנועדו להשחיר את שמו של ערוץ 14.
2. עתירה זו מצטרפת לשורה של צעדים מצד גורמים פוליטיים המבקשים להשתמש בהליכים משפטיים ואחרים, במטרה לפגוע פגיעה קשה בחופש הביטוי והעיתונות של ערוץ 14.
3. בישראל קיים שוק תקשורת תוסס וחופשי, הכולל ערוצי טלוויזיה ורדיו מסורתיים, וכן מגוון רחב של ערוצי ניו-מדיה. במסגרת שוק זה, ערוץ 14 הולך וצובר את אהדת הציבור ומהווה עבור מאות אלפי צופים ערוץ חדשות ואקטואליה שבו הם מוצאים מקור אמין לקבלת חדשות ודעות. על רקע זה, העותרות דכאן מבקשות לפגוע אנושות בערוץ 14 באמצעות דרישה לנקוט הליכים פליליים נגדו – מהלך קיצוני וחסר תקדים במדינת ישראל.
4. העתירה מכוונת אמנם נגד ערוץ 14 אך לאמיתו של דבר היא מכוונת לעיתונאים ואנשי התקשורת העובדים בו, לאישי ציבור המתראיינים בו, וכן לציבור הרחב המוצא בו במה ראויה לחדשות, אקטואליה, ולהבעת עמדות והשקפות. הדרישה לפתוח בחקירה פלילית נגד הערוץ חושפת למעשה את מטרתם האמיתית של העותרות: "לאלף" את הערוץ כדי שיתאים את תכניו להשקפה הפוליטית שלהם. העותרות, עמותות "ליברליות" כביכול, מפנות עורף לעקרונות הדמוקרטיה וחופש הביטוי כשהן נתקלות בערוץ טלוויזיה שמציג עמדות שאינן תואמות את השקפתן.
5. העתירה נועדה, במוצהר, להעניק רוח גבית להליכים שמתנהלים בתביעת דרום אפריקה נגד מדינת ישראל בבית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג (ICC) בטענה שישראל מבצעת גינוסייד בעזה. העותרות מבקשות לשמש כזרוע ארוכה של ה ICC בישראל. כך, העתירה שזורה אמירות אוהדות להליכים הפליליים בהאג נגד מדינת ישראל (ראה למשל בסעיפים 10, 27ט"ו לעתירה, וכן סעיפים 51-62 המתייחסים לפס"ד של בית הדין הפלילי הבינלאומי לרואנדה), ולעיתים נדמה כי חלקים ממנה נכתבו ע"י גורם עוין למדינת ישראל. הדרישה לפתוח בחקירה פלילית נגד ערוץ 14 משתלבת היטב בכתבת שטנה שיזמה העותרת 2 ב'גרדיאן' (גבי' זהבה גלאון אף התראיינה בה), שהנרטיב המוביל אותה הוא כי ישראל מבצעת גינוסייד בעזה וערוץ 14 מעודד זאת – כתבה המסתמכת כמעט במלואה על עתירה זו ועל המובאות שניתנו בה¹. שיתוף הפעולה בין אלה ואלה אינו ניתן להכחשה.

6. מהלכים כלכליים ומשפטיים נגד ערוץ 14 כחלק מהאסטרטגיה הכוללת

בשנים האחרונות מתקיים מאמץ שיטתי ומעשי לפגיעה בערוץ 14 באמצעים שונים לרבות כלכליים ומשפטיים:

אמצעים כלכליים - על ערוץ 14 הוכרז חרם מפרסמים שנועד במוצהר "לייבש" את הכנסות הערוץ מפרסומות ובכך להביא לסגירתו. בקיץ 2023 חברו בכירי המשק העסקי בישראל לשם הטלת חרם פרסומות מתואם העולה כדי הפרה של דיני התחרות על ערוץ 14. חברות ענק כמו שטראוס, הבנקים, דלק

¹ https://www.theguardian.com/world/2024/nov/03/ultranationalist-tv-channel-14-most-watched-news-source-israel?utm_source=chatgpt.com

רכב, 'ביג' ואחרות, חדלו לפרסם בערוץ 14 וקראו לחברות אחרות ללכת בעקבותיה². חרם מתואם זה ממומש בפועל עד היום והכנסותיו של ערוץ 14 ניזוקו קשות.

אמצעים משפטיים – ננקטו הליכים משפטיים נגד ערוץ 14 שהמשותף להם הוא הדרישה להגביל את חופש הביטוי והסיקור העיתונאי של ערוץ 14, עד כדי סגירתו. הנה דוגמאות:

א. מב"כ 1/25 יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' ערוץ יהודי ישראלי בע"מ ואח'

הליך שנקטה מפלגת 'יש עתיד בראשות יאיר לפיד' ערב הבחירות לכנסת ה-25 (1.11.2022). גם שם 'יש עתיד' הציגה אסופת קטעים ששודרו בערוץ 14 ועתרה לוועדת הבחירות המרכזית בדרישה להכריז עליו כ"גוף פעיל בבחירות" – הכרזה שמשמעותה המעשית הייתה סגירה מיידי של ערוץ 14. כבוד השופט יצחק עמית (כתוארו אז) יו"ר ועדת הבחירות המרכזית דחה את העתירה תוך שהוא קובע כי שידורי ערוץ 14 אינם "פעילות בחירות" וחייב את העותרת בהוצאות נכבדות (החלטה מיום 13/10/2022).

נספח 1 – מצ"ב החלטת כבוד השופט (כתוארו אז) י' עמית במב"כ 1/25 יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' ערוץ יהודי ישראלי בע"מ ואח'.

ב. בג"ץ 7232/22 ערוץ יהודי ישראלי בע"מ נ' מרצ – השמאל של ישראל בראשות זהבה גלאון ואח'.

ערב הבחירות הכלליות בנובמבר 2022 אסרה מפלגת 'מרצ בהנהגת זהבה גלאון' על ערוץ 14 להציב עמדת סיקור במטה הבחירות של המפלגה. במסגרת עתירה שהגיש ערוץ 14 לבג"ץ נפסלה ביום 31.10.2022 החלטת מרצ בהנהגת זהבה גלאון בנימוק שהיא פוגעת בחופש העיתונות ובחובתה לנהוג בשוויון כלפי כלי התקשורת. נפסק כי חסימת דרכו של ערוץ 14 לבדו מפני סיקור האירוע, בד בבד עם מתן גישה חופשית לכל יתר כלי התקשורת, לרבות ערוצי הטלוויזיה המתחרים, מובילה לפגיעה בלתי מידתית בערוץ 14 ובקהל צופיו. כפי שנראה להלן, גבי זהבה גלאון היא הכוח המניע מאחורי העתירה דנן וכן מאחורי עתירה דומה שנמחקה בהמלצת בית המשפט הנכבד.

נספח 2 – מצ"ב פסק-דין בבג"ץ 7232/22 ערוץ יהודי ישראלי בע"מ נ' מרצ – השמאל של ישראל בראשות זהבה גלאון ואח' (להלן: "עניין מרצ").

ג. בג"ץ 8674/23 ליאורה ניר ו-זולת לשוויון זכויות אדם – הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו ו-ערוץ יהודי ישראלי בע"מ

בעתירה מדצמבר 2023 דרשו העותרת גבי ליאורה ניר, מייסדת 'התנועה לרגולציה הוגנת' (העותרת 3 כאן) וזולת – לשוויון זכויות אדם (העותרת 2 כאן בהובלתה של גבי זהבה גלאון), כי בית המשפט יורה לרשות השנייה לנקוט בסנקציות וצעדי אכיפה דרקוניים נגד ערוץ 14 כיוון ששידוריו אינם לרוחן. בדיון מיום 1/8/2024 המליץ ביהמ"ש הנכבד לעותרות, שלא לעמוד על עתירתן, תוך שכבי השופט נ' סולברג מטעים: "מטבע הדברים, בהתייעצות הנוספת שקיימנו עכשיו, המטריה הזו צריכה אכיפה מתונה, זהירה ושקולה כשמדברים על חופש הביטוי", ואכן העתירה נמחקה.

² <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001453895>

<https://www.ice.co.il/consumerism/news/article/975091>

נספח 3 – מצ"ב פרוטוקול הדיון בבג"ץ 8674/23 הנ"ל מיום 1/8/2024.

ד. בג"ץ 25-02-23577 זולת לשוויון זכויות אדם (ע"ר) וגב' ליאורה ניר מתנועת רגולציה הוגנת נ' היועצת המשפטית לממשלה ואח'

עתירה נוספת שהגישו ב 10/2/2025 העותרת 2 כאן ו"גב' ליאורה ניר מתנועת רגולציה הוגנת" (העותרת 2 דכאן), שעניינה דרישה שהמדינה תחדל להתקשר עם ערוץ 14 לקבלת שירותים.

נספח 4 – מצ"ב כתב עתירה בבג"ץ 25-02-23577.

תשומת לב ביהמ"ש הנכבד, כי הרוח החיה בארבעת החליכים בבג"ץ - בג"ץ 7232/22 ו 8674/23 ו 23577-02-25 הנ"ל וכן העתירה דנן – היא ח"כ לשעבר גב' זהבה גלאון, ששמה לעצמה מטרה, בעצמה ובאמצעות גופים הקשורים אליה, להשתיק את הערוץ באמצעות פיקוח מיוחד ומינוי 'קומיסרים' שיעקבו אחרי שידוריו ויענישו אותו ואת אנשיו, תוך שהיא מטילה את יהבה על הערכאות השיפוטיות שיסייעו לה לקדם מטרה נפסדת זו. עתירה זו מהווה עליית מדרגה בעצם הדרישה לחקירה פלילית והעמדה לדין פלילי על התבטאויות של עיתונאים ואישי ציבור רבים בפלטפורמה של ערוץ 14.

העתירה דנן הינה נדבך נוסף במאמץ הנרחב, השיטתי, להחשכת ערוץ 14, ולכל הפחות לצמצום עמוק של חופש הביטוי השורר בו. העותרות מסרבות להפנים את המציאות בה ערוץ 14 משדר חדשות ודעות שאינן החדשות והדעות הנוחות להן, וקוראות לבית המשפט להשיב את הסדר הישן נושן על כנו.

העותרות דורשות שבית המשפט יכריח את רשויות האכיפה לפתוח בחקירה פלילית נגד ערוץ 14 על התבטאויות של עיתונאים, פאנליסטים ומרואיינים. בפועל – הטלת משטר פיקוח מתמיד של משטרת ישראל והפרקליטות על ערוץ טלוויזיה; לא על משדר מסוים או תוכנית מסוימת, אלא על לוח השידורים כולו, על מערכת החדשות, ועל כל עיתונאי הערוץ. ככל הידוע לנו, מדובר בדרישה חסרת תקדים שאם תתקבל חלילה, תרעיז את אמות הסיפים ותשנה מוסכמות יסוד בחופש העיתונות בישראל.

ב. הצדדים לעתירה

7. העותרת 1 – הבלוק הדמוקרטי הישראלי

הבלוק הדמוקרטי הישראלי הינה חל"צ שמטרותיה הרשומות הן "קידום ושמירה על כלל זכויות האדם בישראל ובשטחים שבשליטתה. פעילויות חינוך שמטרותן העמקת הידע הציבורי והעלאת המודעות בישראל ובתפוצות בנושאים הקשורים לדמוקרטיה בישראל" (מתוך אתר 'ג'ידסטאר') והיא נתמכת ע"י הקרן החדשה לישראל.

8. העותרת 2 – זולת - לשוויון זכויות אדם

זולת – לשוויון זכויות אדם' הינה עמותה שמייסדיה ומנהליה הם אישים פוליטיים, ראשי מפלגת מרצ; חברת הכנסת לשעבר **זהבה גלאון** הינה אחת משלושת מייסדי העמותה והרוח החיה בה (המייסדים הנוספים: צלי רשף ממקימי מפלגת מרצ ואילן ברוך עורך כתב העת ישראל-פלסטין). כאמור לעיל, בג"ץ פסל החלטה של גב' זהבה גלאון לשלול מערוץ 14 לסקר את מטה הבחירות של **מרצ** דחה עתירה שיזמה בדרישה כי הרשות השנייה תטיל סנקציות חריגות על הערוץ, והיא אף קוראת

"להילחם בערוץ 14" על ידי חרם צרכני ממוקד נגד חברות שמפרסמות בו³; "יש להחרים חברות שמפרסמות בערוץ. בכל פעם חברה אחרת, עד שתישבר, ואז עוברים לבאה בתור"⁴.

9. העותרת 3 – התנועה לרגולציה הוגנת

התנועה לרגולציה הוגנת נוסדה כעמותה לפני כשנה, ויש יסוד מוצק להנחה כי כל קיומה, תכליתה ופעולותיה מכוונים נגד ערוץ 14 ונגדו בלבד⁵. כפי שנראה, גם עתירה זו לוקה באותו פגם ממש, שכן, כפי שנראה להלן, התבטאויות דומות לאלו שהובאו בעתירה נשמעו גם בערוצי תקשורת אחרים, אבל הללו לא "זכו" לעתירה משלהן.

10. המשיבה 4 – ערוץ 14

החל משנת 2018 המשיבה 4 מפעילה ערוץ טלוויזיה (ערוץ 14 שבא במקומו של ערוץ 20) לפי "רישיון זעיר לשידורי טלוויזיה" שקיבלה מהרשות השנייה (לעיל ולהלן: "ערוץ 14 או "המשיבה 4"). ערוץ 14 זוכה לאמון ציבור הצופים בשיעור הולך וגדל, אמון המתבטא בשיעורי צפייה גבוהים (רייטינג) בשעות הפריים-טיים ובשעות היום. כך למשל, במחצית הראשונה של 2025 נתח הרייטינג של ערוץ 14 בפריים-טיים עמד בממוצע על 7.5 נקודות אחוז, כאשר הרייטינג של המהדורה המרכזית בערוץ באותה תקופה עמד על 7.8 נקודות, במקום השני מבין ערוצי הטלוויזיה (11, 12, 13, 14, 15) (הנתונים מאת הוועדה הישראלית למידרוג). לא אמרנו זאת אלא כדי לסבר את האוזן על האמון הגדול שנותנים צופי טלוויזיה רבים בערוץ 14. אמון הציבור בערוץ 14 בשיעור כה משמעותי (במונחי רייטינג, יותר מזה הניתן בערוצים כאן 11 ו- 13) לא ייתכן אלא הודות לאמינות השידורים, הדיווחים והפרשנויות.

התמונה המעוותת שמציירות העותרות איננה מתיישבת עם הנתונים; טענת העותרות שמאות אלפי ישראלים מעדיפים לצרוך בקביעות, יום-יום, חדשות ודיווחים בערוץ שמשדר הסתה לרצח עם אינה אלא שילוב מגונה של התנשאות על קהל רחב בציבור ושל חוסר יכולת להפנים באמת את ערכי חופש העיתונות.

ג. טענות לסילוק על הסף

ג.1. סילוק על הסף - העתירה מוקדמת ולוקה בהעדר מיצוי הליכים

11. העתירה דן פגומה מיסודה בשל העדר מיצוי הליכים כמצוות הדין ועל כן דינה סילוק על הסף.
12. לפי הודעת המדינה מיום 29/5/2025, התלונה שהגישו העותרים למשטרת ישראל ביום 3/12/2024, המתייחסת לשורת ההתבטאויות (נספח 1 לעתירה – 244 התבטאויות), "עודנה מצויה בבחינה במשטרה" (ראה סעיף 3 להודעה זו). דהיינו, משטרת ישראל טרם סיימה את מלאכת בחינת התלונה ועדיין לא התקבלה החלטה אם לפתוח בחקירה.

³ ראה למשל ציוץ מיום 4/6/2023 - <https://twitter.com/zehavagalon/status/1665395777521295364>

⁴ במאמר ב'הארץ' 11/5/2023 - <https://www.haaretz.co.il/opinions/2023-05-11/tv-article-opinion/.premium/00000188-0a17-db03-abbcd-2eb73da50000>

⁵ בתגובה המקדמית של הרשות השנייה לעתירה בבג"ץ 8674/23 הנזכר נאמר בין היתר כי העותרות דורשות כי הרשות השנייה תפעל "באופן מגמתי כלפי גוף תקשורת מסוים בישראל, וכנגדו בלבד", וכי רצונן הוא שהרשות "תכביד את ידה על ערוץ 14 (ועליו בלבד)".

13. חרף האמור, העותרות דורשות, בניגוד לדין, כי ביהמ"ש הנכבד בשבתו כבג"ץ, יורה למשיבי המדינה לפתוח בחקירה פלילית נגד ערוץ 14 בעבירות פליליות חמורות ובראשן עבירת ההסתה לרצח עם. בדרישה זו מובלעת הדרישה כי ביהמ"ש ימיר את שיקול דעת הרשויות בשיקול דעתו שלו ויורה למשטרת ישראל לפתוח בחקירה פלילית עוד טרם בחינת התלונה וקבלת החלטה :

"הלכה היא עמנו, כי "ככלל, עתירה המוגשת לבית המשפט לפני שהרשות המוסמכת קיבלה החלטה סופית לגוף העניין היא עתירה מוקדמת שבית המשפט לא יידרש לה (ראו: בג"ץ 8145/19 ברי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 8 (21.1.2020)). כלל זה אינו כלל פרוצדורלי כי אם כלל מהותי, הנובע מעיקרון הפרדת הרשויות ממנו נגזר הכלל שבית המשפט אינו ממיר את שיקול דעתה של הרשות בשיקול דעתו שלו... אכן, במקרה בו מאן דהוא סבור כי ההחלטה מתעכבת מעבר לזמן סביר או שהרשות גוררת רגליים בקבלת החלטה, רשאי הוא לפנות לבית משפט זה, לאחר מיצוי הליכים, ולבקש סעד אשר יורה לרשות לקבל החלטה בעניינו... אולם ככלל, ובאין הצדקה מיוחדת לכך, בית משפט זה לא ידון בעתירה המבקשת לתקוף את תוכנה של החלטה בטרם התקבלה ההחלטה."

ראה: בג"ץ 4333/22 טוויל נ' ראש הממשלה, פסקה 13.

14. גם טענת העותרות נגד הזמן שחלף מאז הגשת התלונה במשטרה ועד להגשת העתירה (סעיפים 153-154 לעתירה) אינו מצדיק את הגשת העתירה, הן משום שהזמן שחלף אינו מהווה, כשלעצמו, מיצוי הליכים, והן משום טיבה ומהותה של התלונה. בבג"ץ 6060/22 צבי פלטיאל נ' היועצת המשפטית לממשלה הוגשה עתירה בדרישה לסעד דומה, להורות ליועמ"שית לפתוח בחקירה פלילית בחשד לעבירות של הסתה לאלימות ולשון הרע על ציבור, וזאת לאחר שניתנה החלטה שלא לפתוח בחקירה ובחלוף 18 חודשים טרם ניתנה החלטה בערר שהגישו העותרים ליועמ"שית. כבוד השופט א' שטיין דחה את העתירה על הסף בשל היותה מוקדמת:

" דין העתירה להידחות על הסף בשל היותה מוקדמת. טענת העותרים היא כי משך הזמן אשר חלף ממועד הגשת הערר מהווה, כשלעצמו, מיצוי הליכים. בכך שוגים העותרים. אכן, כפי שמציינים העותרים, על הרשות לקבל את החלטותיה בתוך זמן סביר. אלא שמחדלה של הרשות מלעשות כן מצדיק, לכל היותר, מתן סעד המורה לרשות לקבל החלטה בהקדם. אולם מחדלה של הרשות מלקבל החלטה תוך זמן סביר אינו מצדיק, ככלל, מתן סעד המתייחס לתוכן ההחלטה עוד בטרם התקבלה....

בעניינינו-שלנו, העותרים אינם ממקדים את עתירתם בצורך להכריע בערר לכאן או לכאן – עתירה שמן הסתם היתה מצריכה תשובה. תחת זאת, הם מבקשים שנתערב בתוכנה של ההחלטה אשר טרם התקבלה, ונורה על פתיחה בחקירה פלילית. לבקשה זו לא נוכל, וממילא לא נרצה, להיענות."

וראה גם בג' 3699/20 המרכז הרפורמי לדת ומדינה התנועה הרפורמית יהדות מתקדמת בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פסקאות 13 ו- 14) :

"מכל מקום, נוכח הודעת המדינה כי חקירה בעניינו של בן ארי נפתחה כאמור בחודש אוגוסט האחרון וזו עודה מתנהלת, ממילא אין מקום בעת הזו להורות על מתן הסעד שהתבקש בעתירה – העמדה לדין. בנסיבות אלו, יש להמתין למיצוי החקירה ולקבלת החלטה סופית באשר לשאלת העמדתו לדין של בן ארי... לצד זאת, לא מצאנו כי יש מקום בעת הזו להשאיר את ההליך "פתוח", כפי שביקש העותר. אם תתקבל לבסוף החלטה על העמדה לדין, ממילא העתירה תתייתר, ולחלופין אם לא תתקבל החלטה על כך, ממילא במוקד העתירה תעמוד החלטה חדשה שתחייב תיקון של העתירה."

כלומר במועד הגשת העתירה דנן ואף עתה, היו העותרות רשאיות לכל היותר, לעתור לזרז את קבלת ההחלטה ע"י משטרת ישראל. אלא שהסעד המבוקש אינו זה כי אם דרישה כי ביהמ"ש הנכבד נורה למשטרת ישראל על פתיחת חקירה פלילית.

עוד הובהר בעניין **פליטאל הנ"ל**, כי החוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, לרבות המועדים הקבועים בו למתן החלטות, אינו חל על "נושא הטעון חקירה על פי דין" (פסקה 10 לפס"ד).

15. הנה כי כן, ביישום של האמור לעניין דנן, עסקינן בעתירה מוקדמת חלוקה בהעדר מיצוי הליכים ודי באמור כדי להביא לסילוקה על הסף.

16. אלא שהטענה בדבר העדר מיצוי הליכים אינה מסתיימת כאן; כפי שנפסק בעניין **טוויל** הנזכר מעלה, אפילו הייתה מתקבלת החלטה שלא לפתוח בחקירה פלילית, עדיין לא היה בכך משום מיצוי הליכים שכן קיימים הליכים נוספים שעל העותרות למצות לפני עתירה לבג"ץ. כך, אם תתקבל החלטה ע"י משטרת ישראל שלא לפתוח בחקירה, העותרות תידרשנה למצות הליכים כדן מול הגורמים המוסמכים קודם הגשת עתירה לבג"ץ, וזאת באמצעות הגשת ערר ליועצת המשפטית לממשלה לפי סעיף 64 לחוק סדר הדין הפלילי (ראה: בג"ץ **טוויל הנ"ל** בפסקה 16).

17. לסיכום נקודה זו, העותרות נחפזו להגיש עתירה מוקדמת לבג"ץ, בלא שטרחו למצות קודם לכן את ההליכים שהדין מתווה.

2.ג. סילוק על הסף - העדר ניקיון כפיים

18. העותרות הפרו את חובתן להציג בפני ביהמ"ש הנכבד תמונה עובדתית ונורמטיבית מלאה ושלמה:

א. בניגוד למתחייב מהבא בשערי בג"ץ לבקש סעד, ובפרט כאשר בעותרות ציבוריות המתיימרות להציג את האינטרס הציבורי, העותרות לא הציגו את עצמן ואת העובדות באופן אמיתי ומלא תוך שהן מסתירות את האינטרסים המלאים שלהן. כך, העותרת 3 התארגנה במטרה קונקרטית: לתקוף את ערוץ 14 ולגרום לסגירתו באמצעים שונים. העותרת 3 מסווה עובדה זאת ומציגה מצג שווא בפני ביהמ"ש הנכבד כאילו יש "יתנועה" מטרות או פעולות אחרות (סעיף 7 לעתירה).

"כל הבא אל בית-המשפט הגבוה לצדק חייב לפרוש לפניו בגילוי לב כל עובדה רלבנטית, ואין הוא מוסמך לסנן את החומר כדי להחליט מראש אלו נתונים ישפיעו על בית-המשפט ואלו לאו... גילוי הלב לפני בית-המשפט הוא יסוד מסד ליכולת הפעולה שלו על-פי הקווים אותם היתווה המחוקק לבית-משפט זה, ועוד יותר מזאת, על-פי הכללים אותם קבע לעצמו בית-משפט זה... מי שמסתיר לפני בית-משפט זה עובדה מהותית עלול לאבד מינה וביה את הסיכוי שבית-המשפט ידון בעתירתו".

ראה: בג"ץ 761/79 **טרוסקין נ' וינבגר**.

העותרת 3 התארגנה במטרה קונקרטית: לתקוף את ערוץ 14 ולגרום לסגירתו באמצעים שונים. העותרת 3 מסווה עובדה זאת ומציגה מצג שווא בפני ביהמ"ש הנכבד כאילו יש "יתנועה" מטרות או פעולות אחרות.

כמפורט מעלה, מאז הקמתה בשנת 2024 הספיקה העותרת 3 להגיש 3 עתירות לבג"ץ נגד ערוץ 14. העותרת 3 טוענת כי מטרתה "לפעול להגנה על זכויות אזרח" ואולם ככל הידוע לערוץ 14, העותרת 3 לא פנתה לרשויות בתלונות על כלי תקשורת אחרים, אף שגם בהם שודרו בתקופה המקבילה התבטאויות דומות להתבטאויות שהובאו בעתירה, ובהמשך נביא כמה מהן.

19. חמור מכך, העותרות הפרו את חובן להציג את מלוא העובדות הרלוונטיות והמצב המשפטי לאשורו:
- א. לו קיימו העותרות את החובה להציג לבית המשפט יריעה עובדתית מלאה והוגנת ("התנועה לרגולציה הוגנת"), היה נשמט כליל היסוד לעתירה.
 - ב. לפי פרסומים בתקשורת, בעקבות ההליכים ב ICC, בחן פרקליט המדינה מעל 80 התבטאויות של מנהיגים ואישי ציבור⁶, חלקן צוטט במסגרת ההליכים ב – ICC, ו לאחר שהסערה שיצר הדיון בהאג נרגעה, ולאחר שנשקל האינטרס הציבורי, המליץ פרקליט המדינה שלא לפתוח בחקירה פלילית בעילת "אין אינטרס ציבורי" – המלצה שהיועמ"שית קיבלה והתפרסמה בתקשורת⁷ (להלן: "החלטת היועמ"שית").
 - ג. החלטת היועמ"שית התפרסמה בנובמבר 2024⁸. העניין הוא שהחלטתה שלא לפתוח בחקירה פלילית בקשר ליותר מ-80 התבטאויות של ראשי המדינה ואישי ציבור בולטים, בהם שרים וחברי-כנסת, בגין התבטאויות בנושא המלחמה בעזה – אשר חלקן מופיעות בעתירה זאת וחלקן דומות או זהות להן במהותן, וזאת בעקבות דרישת ה ICC לפתוח בחקירה בגינן – לא הובאה במסגרת העתירה דן על אף שמדובר בהחלטה חשובה ורלוונטית מאין כמותה לעתירה זו.
 - ד. לשם המחשה, נביא להלן דוגמאות בולטות להתבטאויות שנבחנו ע"י היועמ"שית והוחלט שלא לפתוח בחקירה פלילית בגינן, וזאת ברקע לדרישת ה ICC. ניתן להתרשם בקלות כי מרבית ההתבטאויות נשוא החלטת היועמ"שית זהות/דומות/חופפות להתבטאויות נשוא עתירה זו:
 - 1) בתאריך 9/10/2023 הנחה שר הביטחון גלנט במסגרת הערכת מצב בצה"ל: "אנחנו מטילים מצור מוחלט על העיר עזה. אין חשמל. אין מזון. אין מים, אין דלק. הכול סגור, אנחנו נלחמים בחיות אדם, ואנחנו נוהגים בהתאם."⁹
 - 2) בתאריך 3/11/2023 פרסם רוה"מ בנימין נתניהו פוסט ברשת X בו כתב בין היתר: "זכור את אשר עשה לך עמלק"¹⁰. נזכיר כי דרום אפריקה טענה כי פסוק זה מהווה הוכחה לכוונת ישראל להשמיד את העזתים כפי שעשה עם ישראל לעמלק.
 - 3) הנשיא יצחק הרצוג אמר: "הרטוריקה שלפיה אזרחים אינם מעורבים בלחימה אינה נכונה. אנחנו נילחם עד שנביס אותם."

⁶ <https://13tv.co.il/item/news/domestic/crime-and-justice/mq06k-904208381>

⁷ לפי חלק מהפרסומים, הוגשה עתירה לבג"ץ נגד החלטת היועמ"שית הנ"ל, ואולם הח"מ לא הצליחו לאתר את ההליך במאגרים.

⁸ <https://www.haaretz.co.il/news/law/2024-11-25/ty-article/.premium/00000193-620a-df83-adb7-66bbc4c80000?ts=1756564849022>

⁹ ראה סרטון באתר 'סרוגים': <https://www.srugim.co.il/849145-%D7%92%D7%9C%D7%A0%D7%98-%D7%A2%D7%9C-%D7%A2%D7%95%D7%A6%D7%A8-%D7%9E%D7%95%D7%97%D7%9C%D7%98-%D7%A2%D7%9C-%D7%A2%D7%96%D7%94-%D7%9C%D7%90-%D7%93%D7%9C%D7%A7-%D7%9C%D7%90-%D7%9E%D7%96%D7%95%D7%9F-%D7%9C%D7%90>

¹⁰ <https://x.com/netanyahu/status/1720400053347438719>

- 4) השר עמיחי אליהו אמר כי הטלת פצצת אטום על עזה "זו דרך אחת". וכי לנאצים לא היינו מכניסים סיוע. אין דבר כזה בלתי מעורבים בעזה".¹¹
- 5) ח"כ ניסים ואטורי: "צריך לשרוף את עזה. לא נשארו שם חפים מפשע. צריך לחסל את מי שנשאר".¹²
- 6) שר החוץ דאז ישראל כץ: "אנחנו נילחם בעזה וכל האוכלוסייה האזרחית תצטרך לעזוב".
- 7) שר האוצר בצלאל סמוטריץ': "בעוד חצי שנה .. כל האוכלוסייה מרוכזת מציר מורג ודרומה... שאר הרצועה ריק.. עזה חרבה לחלוטין... אזרחיה מתחילים לצאת במספרים גדולים למדינות שלישיות".¹³
- 8) השרה גלית דיסטל-אבריאן צייצה: "מחיקת כל עזה מעל פני האדמה. שהמפלצות העזתיות יטוסו אל הגדר הדרומית וינסו לתוך שטח מצרים. או שימותו. ושימותו ברע. עזה צריכה להימחק. ואש ותמרות עשן על ראשם של הנאצים ביהודה ושומרון. חרון אף יהודי שירעיד את אדמת העולם. דרוש כאן צה"ל נוקם ואכזר. כל דבר פחות מזה הוא לא מוסרי"¹⁴ [3],
- 9) הזמר אייל גולן התבטא: "(על) מה שהם עשו, זה למחוק את עזה לגמרי. לא להשאיר שם בן אדם אחד. זה פשוט חיות אדם."
- 10) העיתונאי בן כספית אמר בשידור: "להודיע לחמאס שאם תוך 48 שעות כל...תראה, אם הם לקחו בשבי חיילים, זכותם, זכותם לשמור על חיילים בשבי, יש לזה תקנות. אבל כל אזרח שנמצא עכשיו בעזה, כולל גופות, לא חוזר במצב שבו הוא יצא עכשיו, אנחנו מוחקים את עזה ושכל העולם יחרים אותנו".¹⁵
- 11) העיתונאית אופירה אסייג קראה לרוח"מ: "תמחוק את עזה ואז תתפטר ותניח לנו".¹⁶
- 12) העיתונאי אלמוג בוקר ציץ: "להשמיד את חמאס! למחוק את עזה. זה או אנחנו או הם".¹⁷
- 13) העיתונאי ירון לונדון: "האמת היא שאני אמרתי 'לשטח את עזה', אולי לא בדיוק במילים האלה, גם לפני 10 שנים, ואז שאנשי השמאל נזפו בי. אבל ברגע שנסוגנו מרצועת עזה, ותושבי עזה בבחירות דמוקרטיות בחרו בחמאס ולא בפתח, האחריות על התנהגותם של הכוחות המזוינים בתוך רצועת עזה נופלת על האוכלוסייה ועל השלטונות שלהם... אם אתה לא יכול להפריד בין האוכלוסייה והשלטונות משום שהשלטונות בכוונה מסתתרים בבתי חולים או

¹¹ <https://www.ynet.co.il/news/article/bii2c2eqa>

¹² <https://www.ynet.co.il/news/article/ryq62600a>

¹³ <https://www.ynet.co.il/news/article/rizsovwxxe>

¹⁴ <https://www.haaretz.co.il/opinions/2023-11-05/ty-article-opinion/.premium/0000018b-9b8e-db71-a7df-ffc4e450000>

¹⁵ <https://www.bhol.co.il/news/1639842>

¹⁶ <https://www.israelhavom.co.il/celebrities/local-celebrities/article/14687242>

¹⁷ <https://www.instagram.com/p/CvRpGnToi5N>

במנזרים, אז אין לך ברירה ואתה צריך להיות הרבה פחות צמחוני. היינו צמחוניים מאוד בעיני, כל הנוהל הזה של 'הקש בגג' היה מעשה ששום מדינה בעולם לא עשתה.¹⁸

14) הזמר קובי פרץ אמר: "צריך לשטח את עזה ביחד עם האג. אם היה אפשר להצביע כהנא, הייתי מצביע כהנא".¹⁹

15) העיתונאי צבי יחזקאלי: "לדעתי היית צריך להרוג פי כמה יותר מעשרים אלף, היית צריך להתחיל מכה עם מאה אלף, ואת הכוח הלוחם של חמאס להוריד לשני שלישי דהיינו 15,000 הרוגים".²⁰

16) אלוף במיל. יאיר גולן אמר: "קודם כל לסגור את כל השאלטרים לעזה. אני חושב שבמערכה הזאת אסור לאפשר מאמץ הומניטרי. צריך להגיד להם: תשמעו, עד שאלה לא משוחררים, מצידנו תרעבו למוות. זה לגיטימי לחלוטין".²¹

נספח 5 – כתבה מעיתון 'הארץ' מיום 25.11.2024 ובה דיווח על החלטת היועמ"שית לקבל את המלצת פרקליט המדינה שלא לפתוח בחקירה פלילית בגין התבטאויות בעניין המלחמה בעזה.

20. הנה, העותרות הפרו את חובתן לעדכן את ביהמ"ש הנכבד - כפי שהיה עליהן לעשות בפתח העתירה ממש - כי פרקליט המדינה והיועצת המשפטית לממשלה כבר בחנו התבטאויות זהות או דומות במשמעותן, חלקן מופיעות בנספח 1 בעתירה זו, והחליטו שלא לפתוח בחקירה פלילית בגינן. יהיה זה בלתי סביר בעליל להניח כי העותרות אינן מודעות להחלטת היועמ"שית כאמור, ולכן יש להניח כי בחרו ביודעין להסתיר מביהמ"ש הנכבד פרט מידע חשוב ביותר – כי היועמ"שית דנה כבר בעניין זה והחליטה שלא לפתוח בחקירה פלילית.

אפילו סבורות היו העותרות, מסיבה כלשהי, כי ההתבטאויות נשוא עתירה זו שונות מאלו ששימשו בסיס להחלטת היועמ"שית הנ"ל וכי קיימת הצדקה לפתיחת חקירה פלילית בעניינן, עדיין היה עליהן להציג בפני ביהמ"ש הנכבד את החלטת היועמ"שית, שכן לא יכול להיות ספק שהיא רלוונטית לבירור והכרעה בעתירה דנן.

21. לאור התנהלות התמוהה של העותרות והפרת חובת הגילוי המלא המוטלת עליהן, עולה סברה, שמא העותרות דורשות כאן להחיל על ערוץ 14 דין מיוחד, מחמיר, שונה מזה שזה שהחילה היועמ"שית על ההתבטאויות מושא החלטתה – רובן בהתאמה מלאה מבחינה תוכנית ומהותית עם ההתבטאויות נשוא העתירה.

ד. העתירה אינה מבססת עילה להתערבות בית המשפט במעשי הרשות

1.ד התערבות בית המשפט שמורה למצבים קיצוניים בלבד

¹⁸ <https://e.walla.co.il/item/3615185>

¹⁹ <https://e.walla.co.il/item/3615185>

²⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=EhYq4FvzQWM>

²¹ <https://www.vnet.co.il/news/article/yokra13625242>

22. למעלה מן הצורך ובקיצור הראוי לתגובה מקדמית, תטען המשיבה 4 כי דין העתירה להידחות אף מהטעם שלפי הדין הנוהג, אין זו דרכו של בית המשפט הנכבד להתערב בהחלטות היועמ"שית על פתיחה בחקירה פלילית והתערבות כזו שמורה למקרי קיצון בלבד: "לא למותר לציין, כי שיקול הדעת המסור לרשויות התביעה הוא שיקול דעת רחב. התערבותו של בית משפט זה בשיקול דעתן של רשויות אלה שמורה למקרים חריגים בלבד בהם ההחלטות שהתקבלו לזכות בחוסר סבירות קיצוני או עיוות מהותי (ראו: בג"ץ 8007/08 לוי נ' משטרת ישראל, פסקה 6; בג"ץ 88/18 משגב נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 5; 16.1.2018); בג"ץ 8553/18 עופר זלצמן נ' פרקליטות המדינה, פסקה 5 (26.12.2018)).

ראה: בג"ץ טוויל הנזכר (פסקה 16).

"התערבות בית המשפט בהחלטותיו של היועמ"ש בנושאי העמדה לדין ואף בשאלה הטרומית בדבר פתיחה בחקירה פלילית תעשה במקרים חריגים, ורק אם בית המשפט השתכנע כי נפל בהחלטה פגם מהותי בהפעלת שיקול דעתו. פגם זה, כפי ששנינו לא אחת, עלול להתבטא בחוסר תום לב או במשוא פנים; בקבלת החלטה מתוך מגיעים נפסדים או בסתירה לאינטרס ציבורי; בטעות היורדת לשורשו של עניין או בהחלטה בלתי סבירה באופן קיצוני."

ראה: בג"ץ 5722/12 אסעד אבו גוש נ' היועץ המשפטי לממשלה.

וראה גם: בג"ץ 2684/12 י"ב בחשוון התנועה לחיזוק הסובלנות בחינוך הדתי נ' היועץ המשפטי לממשלה (פסקאות מז-נג)

23. במבט צופה פני עתיד (שאינו רלוונטי לעתירה דן בנוסחה הקיים), אם יחליטו רשויות התביעה שלא לפתוח בחקירה פלילית נגד ערוץ 14, בדומה להחלטת היועמ"שית כמתואר מעלה, יהיה על העותרות, אם ירצו בכך, להראות חוסר סבירות קיצוני או עיוות מהותי, כדי לבסס עילת התערבות של בג"ץ. למשיבה 4 לא ידוע כי העותרות תקפו בבג"ץ את החלטת היועמ"שית, ומשום כך תסריט כזה נראה כבלתי סביר בעליל.

2.4 על העמדה לדין פלילי בעבירות חופש הביטוי

24. עוד כמה מילים למעלה מן הצורך, ורק משום שהעותרות הרחיבו בנושא מדיניות ההעמדה לדין פלילי בעבירות על חופש הביטוי:

א. בראש ובראשונה, דרישת העותרות להעמיד לדין פלילי ערוץ טלוויזיה בנסיבות דן, בגין אוסף אקלקטי של התבטאויות של נבחרי ציבור, אישי ציבור, עיתונאים ובעלי השקפה, משקפת איבוד עשתונות והשכל הישר אצל העותרות.

"במקרה הצורך כאשר השכל הישר וההיגיון הבריא, בבדיקה זהירה, יצדיקו זאת משפטית – תיפתח חקירה. עם זאת, ככלל, המשפט הפלילי אינו יכול לשמש ככלי העיקרי לחינוך הציבור להתבטאות מתונה, בלשון נקיה...".

ראה: דברי כבי' השופט א' רובינשטיין בבג"ץ 2684/12 י"ב בחשוון התנועה לחיזוק הסובלנות בחינוך הדתי נ' היועץ המשפטי לממשלה (פסקה נז).

דברים נכוחים אלה נכונים שבעתיים שעה שמדובר בתגובות על אחד האירועים המחרדיים ביותר שאירעו לעמנו משחר ההיסטוריה.

ככל שהעותרות מתנגדות להתבטאויות נשוא העתירה, המקום הנכון להביע זאת הוא במישור הציבורי-חינוכי-פוליטי, ולא בדרישה להעמיד לדין פלילי ערוץ טלוויזיה מוביל במדינת ישראל.

העתירה דן משקפת חוסר אונים ציבורי של העותרות; הפנייה לבג"ץ בדרישה להניף נגד ערוץ טלוויזיה את חרב הדין הפלילי מהדהדת, למרבה הצער, את דרישות שונאי ישראל במוסדות הבינלאומיים הפליליים.

ב. לא בכדי העמיד המחוקק מחסום פרוצדורלי ומהותי מפני שימוש בהליך פלילי בעבירות חופש הביטוי: סעיף 144 לחוק העונשין קובע: **"לא יוגש כתב אישום לפי סימן זה אלא בהסכמה בכתב של היועץ המשפטי לממשלה."**

ג. לעניין זה, שיקול הדעת של רשויות האכיפה הובנה במסגרת הנחיית פרקליט המדינה מס' 14.12 **"אישור לפתיחה בחקירה ולהעמדה לדין בעבריות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת"** הקובעת מערכת כללים מגבילים, בבוא הרשויות לאכוף שורת עבירות המשיקות לחופש הביטוי. בהנחיה נאמר כי עצם הפתיחה בחקירה פלילית, ובוודאי העמדה לדין בעבירות חופש הביטוי, מעוררת רגישות מיוחדת וטעונה אישור הפרקליטות.

בין העבירות המנויות בהנחיית פרקליט המדינה, מצוי סעיף 2ד144 לחוק העונשין שעניינו "הסתה לאלימות". בהתאם להנחיה, פתיחה בחקירה פלילית בעבירות המנויות בהנחיה מחייבת אישור מקדים של ראש אגף חקירות במשטרה, שלאחריו תפנה המשטרה לפרקליט המדינה או אחד ממשניו, בבקשה לקבלת אישור לפתיחה בחקירה. ככלל, לא ייחקר חשוד בביצוע העבירות הנ"ל ללא שניתן אישור הפרקליטות כאמור. כאמור, העמדה לדין בעבירת ההסתה לאלימות טעונה אישור היועץ המשפטי לממשלה.

ד. נזכיר מושכלות יסוד בדיני חופש הביטוי במדינת ישראל:

"מבחנו של חופש הביטוי אינו כאשר תוכנו ניצב בדרך המלך, אלא כאשר הוא מצוי בשולי שוליה. כפי שנפסק: "חופש הביטוי אינו רק החופש לבטא או לשמוע דברים המקובלים על הכל. חופש הביטוי הוא גם החופש לבטא דעות מסוכנות, מרגיזות וסוטות, אשר הציבור סולד מהן ושונא אותן" (בג"צ 399/85 חבר הכנסת הרב מאר כהנא נ' הועד המנהל של רשות השידור פ"ד מא(3), 255).

ראה: רעפ 2533/10 **מדינת ישראל נ' מיכאל בן חורין** (פסקה 5 לפס"ד).

וכן על הזהירות הרבה הנדרשת בפרשנות עבירות המגבילות את חופש הביטוי:

"... נדרש בית משפט זה לא אחת לבחון מהו האיזון הראוי בין הזכות לחופש ביטוי לבין הערכים והאינטרסים שעשויים להצדיק את הגבלתה. איזון זה משתנה מטבע הדברים מעניין לעניין, וזאת הן בהתאם לסוג הביטוי שהגבלתו עומדת על הפרק והן בהתאם למהות הערכים והאינטרסים העומדים מנגד... חשוב לציין כי נוכח הלשון הרחבה בהן מנוסחות חלק ניכר מהעבירות המגבילות את חופש הביטוי יש לנקוט זהירות רבה בפרשנותן, כך שלא תיגרם פגיעה בלתי מוצדקת בחופש הביטוי מחד גיסא, ועם זאת תישמר ההגנה הנדרשת על הערכים העומדים ביסוד עבירות אלה מאידך גיסא."

ראה: דנ"פ 7383/08 **אונגרפלד נ' מדינת ישראל**.

25. תוכן ההתבטאויות

א. ההתבטאויות נושא העתירה, כמו גם ההתבטאויות נושא החלטת היועמ"שית, נחלקות לשני סוגים עיקריים:

- (1) התבטאויות לגיטימיות לחלוטין המצויות בתוך תחומי חופש הביטוי;
- (2) התבטאויות אשר ייתכן כי רצוי היה שלא ייאמרו, אך הדין הפלילי איננו הכלי המתאים והנכון לטיפול בהן.

ב. חשוב להזכיר כי ההתבטאויות נאמרו בעיצומה של מלחמה קשה, בימים של ימים רוויי מתח, זעזוע וכאב ציבורי נוכח אירועי ה-7.10, אשר טלטלו את כלל החברה הישראלית וגרמו לתחושות קשות של חרדה אישית ולאומית, כעס ואובדן. בהמשך, לנוכח מראות החטופים, חלקם הלכו חיים ושבו מתים, חלקם נראו כשהם מורעבים ושדופים, הציבור הישראלי נסער ורגשות הזעם עלו על גדותיהם.

ג. את ההתבטאויות - הן אלו שלגביהן החליטה היועמ"שית שלא לפתוח בחקירה והן אלו נושא עתירה זו - יש לראות כביטוי רגשי ספונטני לפריקת זעם ותסכול, ולא כהתבטאות שיש בה כוונה ממשית, קריאה לפעולה או רצון להגשמה בפועל. מדובר באמירות שנאמרו על רקע נסיבות חריגות וקשות, ובוודאי שאין לייחס להן משמעות אופרטיבית או כוונה פלילית כלשהי. וכיצד ייבחן תוכן הדברים? "ודאי, מיהות המפרסם והאווירה השוררת בציבור הינם נתונים חשובים כאמור, אך הם אינם עומדים לבדם. יש לשקול גם שיקולים נוספים, כגון סוג האלימות המדוברת, היקף הקבוצה החשופה לאותה אלימות, היקף הפרסום וקהל היעד שלו, הקשר הפרסום, מקומו והמדיום שבו נעשה שימוש. יש לשאול, בין היתר - מי אמר, מה נאמר, היכן נאמר, באיזה אופן נאמר, למי נאמר ובאיזו מסגרת נאמר. נכון יהא לתת את הדעת למהות הפרסום ואופיו: קריאה, דברי שבת, אהדה, עידוד, תמיכה או הזדהות. זו מצוות המחוקק - "תוכנו של הפרסום המסית והנסיבות שבהן פורסם".
ראה: רעפ 2533/10 מדינת ישראל נ' מיכאל בן חורין (פסקה 7).

הנה, כפי שנפסק בפסיקת בית המשפט העליון, בבחינת פרסום נטען כהסתה יש לשקול מכלול נסיבות, ובכלל זה - זהות הדובר, תוכן הדברים, הקשרם, המדיום שבו נאמרו והמסגרת שבה הובאו הדברים. בענייננו, יש לבחון את תוכנם ואופיים של ההתבטאויות: רובם נאמרו בספונטניות ובשידור חי, בעיצומה של סערת רגשות עמוקה ובצל אירועי ה-7.10 אשר טלטלו את כלל הציבור בישראל וגרמו לזעזוע חריף, כאב ותסכול. לא מדובר בקריאה מאורגנת או מתוכננת לפעולה ולא הוצגה כל תוכנית פעולה אופרטיבית. לפיכך, בהתאם לאמות המידה שנקבעו בפסיקה, הדברים מהווים ביטוי רגשי לפריקת זעם ותסכול, ואין בהם כדי לעלות כדי הסתה או קריאה ממשית לאלימות.

26. ההתבטאויות רחוקות מלקיים את תנאי ה"אפשרות ממשית"

א. סעיף 2ד114 לחוק העונשין קובע תנאי להשתכללות העבירה: "...ועל פי תוכנו של הפרסום המסית והנסיבות שבהן פורסם, יש אפשרות ממשית שיביא לעשיית מעשה אלימות".

ב. ומהי מידת ההסתברות הנדרשת לקיומה של "אפשרות ממשית"? בפס"ד בן חורין נפסק כי - "אמת המידה של "אפשרות ממשית" מצויה אפוא בתווך בין "ודאות קרובה" לבין "אפשרות סבירה" ו"חשש לאפשרות".

... לסיכום, על פי לשונו של סעיף 2ד114, העבירה של הסתה לאלימות או לטרור מותנית בכך שהפרסום על פי תוכנו ונסיבותיו יביא בהסתברות של אפשרות ממשית לעשיית מעשה אלימות. שני חידושים אפוא

בסעיף: נדרש קשר בין הפרסום לתוצאה בכוח, אך זאת על פי המבחן של אפשרות ממשית. לא מעבר לכך אך גם לא פחות מכך.
ראה: רעפ 2533/10 מדינת ישראל נ' מיכאל בן חורין (פסקה 6).

- ג. ההתבטאויות נשוא עתירה זו מופנות כולן כלפי החמאס ותושבי עזה.
ד. על מנת שרשויות האכיפה יחליטו לפתוח בחקירה פלילית - בשים לב לרגישות העצומה בעצם הפתיחה בחקירה פלילית בעבירות חופש הביטוי של ערוץ טלוויזיה - עליהן להשתכנע כי ההתבטאויות נשוא העתירה, מקיימות את הדרישה ל"אפשרות ממשית" להביא למעשה אלימות כשהן מתייחסות לחמאס ולתושבי עזה. הסיכויים לכך אפסיים.
- א. וזאת משום שעל מנת שההתבטאויות תגענה ל"אפשרות ממשית" להביא למעשי אלימות כלפי העזתים, ל"מחיקתם", נדרשת כבדת דרך ארוכה מאוד, בלתי מסתברת בעליל ברמה הנדרשת לפי הסעיף.
- ב. כך למשל, האמירות "למחוק את עזה"; "מחה את זכר עמלק"; "פצצת אטום"; "גירוש" וכיו"ב, הן לא יותר ממשאלות לב מופשטות, ובוודאי שאינן מתקרבות למימוש מעשי כלשהו, אפילו ברמת הסתברות הנמוכה ביותר.
- ג. הדוברים פונים בבירור לדרג המדיני-צבאי, שהרי רק בכוחו להורות ולבצע פעולות בסדר גודל זה. על כן, מכל בחינה מעשית, יש לראותן כחסרי ממשות בעולם המציאות.
- ד. למעשה, הניסיון לשרטט את הדרך שתעשה התבטאות עד הגעתה למדרגת אפשרות מעשית לאלימות כלפי תושבי עזה, עובר דרך המסלול הדמיוני הבא:
ממשלת ישראל או הקבינט או המטה הכללי של צה"ל ישמעו את ההתבטאות, יסכימו איתה, יאמצו אותה, ויהפכו אותה לתוכנית צבאית או פרטיבית.
שהרי כדי להגיע להסתברות של "אפשרות ממשית" שמי מההתבטאויות תמומש בפועל ותביא לידי מעשי אלימות בעזה, מהסוג המתואר בהתבטאויות, נדרשת פעולה מדינית-צבאית מתואמת, ולא פעולה של יחידים.
אכן, הניסיון המחשבתי למתוח קו מחבר בין ההתבטאויות לבין האפשרות הממשית לביצוען בפועל, מעלה רק תוצאות דמיוניות עד אבסורד.
- מבחינה משפטית טהורה, זהו טיבה וטבעה של העתירה – לעורר פרובוקציה עד האבסורד המוחלט.**

תצהיר

אני הח"מ אריאל אדרי נושא ת.ז. 300664299 לאחר שהוזהרתי כדין כי עליי להצהיר אמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן מצהיר בזאת כלהלן:

1. שמי ופרטיי הינם כנ"ל.
2. אני נותן תצהירי זה בתמיכה לתגובה מקדמית של המשיבה 4 לעתירת הבלוק הדמוקרטי הישראלי ואח' נ' ערוץ יהודי ישראלי בג"ץ 18344-05-25.
3. אני מכהן בתפקיד מנכ"ל חברת ערוץ יהודי ישראלי בע"מ המפעילה את ערוץ 14, המשיבה 4.
4. אני מאשר כי העובדות המפורטות בתגובת הערוץ הן למיטב הבנתי וידיעתי האישית מתוקף תפקידי כמנכ"ל הערוץ, והטענות המשפטיות הן על פי ייעוץ משפטי שקיבלנו.

זה שמי זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



חתימה

10/9/25
תאריך

אישור עו"ד

אני הח"מ עו"ד שרית בר מאשרת בזאת כי מר אריאל אדרי המוכר לי אישית, לאחר שהוזהר על ידי כי עליו לומר אמת וכי אם לא יעשה כן הוא צפוי לעונשים הקבועים בחוק, אישר את נכונות הצהרתו אשר הוצגה לי במלואה וחתם עליה מולי בהתוועדות חזותית.

שרית בר, עו"ד
רח' כורי 2, חיפה
מ ר 79829
טל' 04-8359146, פקס 04-6043529
חתימה

10/9/25
תאריך

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	החלטת כב' השופט עמית במב"כ 1/25 יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' ערוץ יהודי ישראלי בע"מ ואח'	18
2	פסק-דין בבגץ 7232/22 ערוץ יהודי ישראלי בע"מ נ' מרצ השמאל של ישראל בראשות זהבה גלאון ואח'	43
3	פרוטוקול הדיון מיום 01/08/2024 בבג"ץ 8674/23 ליאורה ניר ו- זולת לשוויון וזכויות אדם הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו ו- ערוץ יהודי ישראלי בע"מ	53
4	כתב עתירה בבג"ץ 23577-02-25 זולת לשוויון וזכויות אדם (ע"ר) וגב' ליאורה ניר מתנועת רגולציה הוגנת נ' היועצת המשפטית לממשלה ואח'	65
5	כתבה מעיתון 'הארץ' מיום 25.11.2024	98

נספח 1

החלטת כבי' השופט עמית במב"כ
1/25 יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ'
ערוץ יהודי ישראל בע"מ ואח'

עמ' 18



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 25th Knesset

قاضي إسحاق عميت
 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 מירילשוילי
 3. מפלגת הליכוד
 4. היועצת המשפטית לממשלה
 5. מבקר המדינה
 6. הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו

עתירה לצווים לפי סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות, התש"לג-1973

- | | |
|---------------|--|
| בשם העותרת: | עו"ד עודד גזית; עו"ד אלירס בקל |
| בשם המשיבה 1: | עו"ד יגאל דנינו; עו"ד שרית בר; עו"ד גיא בוס |
| 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, התש"לג-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 מהממשק 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 פוסט פקטום, 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: מטרתו 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** שזוכר 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. יצויין, 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, וגילויה 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 פעילותם 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-ס) 34453-02-15 **הליכוד מפלגה לאומית לישראלית נ' מפלגת העבודה הישראלית** (19.2.2015)). לא למוטרר 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 10 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 104,500¹ 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 ראוי 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 מסמיך את מבקר המדינה להטיל עיצום כספי על הפרת הוראות שונות (סעיף קטן (טו)). סעיף קטן (יז) מסמיך 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)). שלישיית, 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 עמדתו 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.

בעתירה 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 "הפטריוטס" 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 התארח 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 בצייטוטים 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 "הפטריוטס" 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 **זרכנו 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 11ג(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(ז) 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 10ג(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 המשפטית 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(ז) 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 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת **השלוש-עשרה**, פ"ד מו(2) 692, 704 (1992) (להלן: **עניין זילי**), 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" יחשב. 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 הבוחר 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 זילי; 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 מראיינים מכל קצווי הקשת הפוליטית ונותן להם בימה של ממש; אם פאנל המשתתפים בתוכנית הדיונים הפופולרית באותו ערוץ כולל גם משתתפים 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 ושלים 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 16–17 (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 אֶתְת וּדְבָרִים אֶתְתִּים" (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 משבצות 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 שמסדר ברציפות תעמולה



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

ומזווית נוספת: לא כל מי שחשוף 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 חשוף 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 **זילי**, 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 10(ג) 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 ל**בוחרים 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 ל**בוחרים 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 "בפנייה 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; בנוסח של הטרוםית 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): אמשיך 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, 2017.1.21).



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 עניינינו-שלנו מתמקד במדיום או באמצעי להבעת התוכן, קרי, האם ערוץ תקשורת כללי ופתוח עשוי להיחשב ל"פנייה 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 בעניינינו – ואליה אפנה להלן.

27. במאמר מוסגר: אציין כי קיים קושי גם בהיבט של יסוד הזמן שבהגדרה. החלופה בפסקה (3) תוחמת את מסגרת הזמן שבה פנייה 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 ביקטיבי או "קו מערכתי אידאולוגי". ברם, איני נדרש לקבוע אם יש בדוגמאות אלה כדי לעמוד בנטל הראיתי 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 "מודעות 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, בציינו: "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 להבחיר שאין כוונה בתוספת הזו לחקיקה לפגוע בשוק התקשורת הישראלי. לא עכשיו בגלל זה נחליט לסגור את ידיעות אחרונות' כי הוא 'הולך על הראשי 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 אסטרטן, 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).

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

"המקום שאני מצאתי כמאבחן, ואולי יש נישה 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 (6.3.2017). 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 בפעילותו 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 תחס 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**



נספח 2

**פסק-דין בבגץ 7232/22 ערוץ יהודי
ישראלי בע"מ נ' מרצ השמאל של
ישראל בראשות זהבה גלאון ואח'**

עמ' 43



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7232/22

לפני: כבוד הנשיאה אי חיות
כבוד המשנה לנשיאה עי פוגלמן
כבוד השופטת ד' ברק-ארז

העותר: ערוץ יהודי ישראלי בע"מ

נ ג ד

המשיבים: 1. מרצ - השמאל של ישראל בראשות זהבה גלאון
2. רשם המפלגות

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה למתן צו ביניים

תאריך הישיבה: ו' בחשון התשפ"ג (31.10.2022)

בשם העותר: עו"ד יגאל דנינו

בשם המשיבה 1: עו"ד אורי הברמן

בשם היועצת המשפטית לממשלה: עו"ד דניאל מארקס

פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. במסגרת ההיערכות ליום הבחירות לכנסת ה-25 הודיעה מפלגת "מרצ – השמאל של ישראל", היא המשיבה 1 (להלן: מרצ או המפלגה) לערוץ הטלוויזיה העותר, הידוע כ"ערוץ 14", כי אין בדעתה לאפשר לו לשדר ממטה המפלגה ביום הבחירות. האם החלטה זו התקבלה כדין? בשאלה זו התבקשנו להכריע.
2. ייאמר כבר עתה כי ההחלטה בעניין התקבלה כיומיים לפני יום הבחירות, הצפויות להתקיים מחר, יום 1.11.2022, ומכאן הדחיפות הנודעת להכרעה. העתירה הוגשה אתמול בשעות הערב, ונקבעה לדיון דחוף היום.
3. נפתח בהצגת העובדות, גם אם בתמצית, בהתחשב בנסיבות. על-פי הנטען בעתירה, ביום 28.10.2022 או בסמוך לכך, שלחה מרצ הודעה לאמצעי התקשורת השונים ובה עדכנה כי ביום 30.10.2022 יתקיים סיור מקדים במטה הבחירות של המפלגה בתל אביב וזאת לקראת אירוע הבחירות שצפוי להיערך במקום ביום הבחירות עצמו. כמו כן, התבקשו כלי התקשורת להעביר דרישות טכניות לצורך היערכות לסיקור

האירוע. בהמשך לכך, ביום 30.10.2022, בשעות הצהריים, פנה נציג ערוץ 14 למרצ וביקש הוראות הכוונה לצורך השתתפותו בסיור המקדים. בתגובה, כך נטען, הודיעה מרצ כי ערוץ 14 לא יורשה להציב עמדת סיקור במטה הבחירות של המפלגה ועל כן נציגיו אינם רשאים לקחת חלק בסיור שנערך במקום. עוד באותו יום שלחו נציגי ערוץ 14 מכתב התראה ליו"ר מפלגת מרצ ובו הלינו על ההחלטה לסרב לאפשר את כניסתם לאירוע. פנייה זו, כך צוין, לא זכתה לכל התייחסות נוספת.

4. במסגרת עתירתו טוען ערוץ 14 כי התנהלותה של מרצ אינה עולה בקנה אחד עם החובות המוטלות על מפלגה כגוף דו-מהותי, הכפוף לכללי המשפט הציבורי. לטענת הערוץ, החלטתה של מרצ מובילה לפגיעה קשה בחופש העיתונות, חופש הביטוי וזכות הציבור לקבל מידע עיתונאי. בין היתר, נטען כי מניעת אפשרותו של הערוץ לסקר את האירוע מעבירה מסר מרתיע לציבור כולו ולאמצעי התקשורת בפרט, וזאת מתוך מטרה להגביל את הביקורת הציבורית על מרצ, ראשיה ופועלה הפוליטי. בעתירה אף נטען כי ההחלטה פוגעת גם בחופש העיסוק של הערוץ ומפלה אותו לרעה אל מול כלי תקשורת מתחרים, אשר כניסתם לאירוע הותרה. בהקשר זה אף הודגש מעמדו התקשורתי המיוחד של יום הבחירות, הזוכה מטבע הדברים לעניין ציבורי רב. להשלמת התמונה, יצוין כי העתירה כוונה אף כנגד המשיב 2, רשם המפלגות, אולם בפועל לא התבקש כל סעד בעניינו.

5. בד בבד עם העתירה הגיש ערוץ 14 אף בקשה שהוגדרה "דחופה" למתן צו ביניים וצו ארעי. בבקשה נטען כי בהתחשב בסד הזמנים הדוחק עד ליום הבחירות, יש מקום להורות למרצ לזמן את נציגי הערוץ ולתאם עימם את הצדדים הטכניים-לוגיסטיים אשר יאפשרו הצבת עמדת שידור מטעמו במטה הבחירות של המפלגה, וזאת עד להכרעה בעתירה לגופה.

6. עם קבלת העתירה, בהינתן לוח הזמנים הרלוונטי ובמכלול הנסיבות, הוריתי למרצ להגיש תגובה קצרה לעתירה ולבקשה למתן צו ביניים עד היום בשעה 8:00 בבוקר. בנוסף, ובהתחשב בהיבטים הציבוריים המתעוררים במקרה דנן, הוריתי על קבלת עמדת היועצת המשפטית לממשלה ביחס לנושא העתירה עד לאותו מועד. כמו כן, הוריתי כי התיק יקבע לדיון בפני הרכב לא יאוחר מהיום בשעה 14:00.

7. בעיקרו של דבר, בתגובה מטעם מרצ נטען כי אין מקום להתערבות שיפוטית בהחלטתה. מרצ הבהירה כי ההחלטה שלא להזמין את נציגי הערוץ למטה הבחירות היא "ביטוי לסלידתה של המפלגה מהתנהגות הערוץ, מהזלזול המופגן, מהפצת 'פייק ניוז'"

וכי ייתכן שזהו "הכלי היחיד שיש למפלגה כנגד כלי תקשורת להביע מורת רוחה מהתנהלותו" (פסקה 4 לתגובת מרצ). בהקשר זה הודגש כי מנקודת מבטה של מרצ ערוץ 14 אינו ערוץ תקשורת, אלא מדובר בכלי תעמולה הפועל לרומם את מפלגת הליכוד. זאת ועוד, מרצ טענה כי בעתירה לא הוצג כל מקור נורמטיבי או דבר חקיקה שיש בכוחו לחייבה להיענות לבקשת הערוץ ולאפשר את השתתפותו באירוע הבחירות של המפלגה. בהקשר זה הוטעם כי מפלגה מהווה גוף דו-מהותי מיוחד, הפועל בשירות קהל מוגדר ומתוך מטרה לקדם רעיונות פוליטיים, וכי אין מקום להתערב ביחסיו הפנימיים עם גוף תקשורת מסוים. לבסוף, מרצ ציינה כי העתירה מעוררת שאלות אף במישור סמכותו של בית משפט זה לדון בה. זאת, בהדגישה כי מפלגה איננה נכללת באף לא אחד מן הגופים הכפופים לסמכות בית המשפט הגבוה לצדק כאמור בסעיף 15(ד) לחוק-יסוד: השפיטה.

8. בפתח תגובתה של היועצת המשפטית לממשלה, ובהתייחס למישור הסמכות, צוין כי קיים ספק משמעותי באשר להצדקה לדון בעתירה בפני בית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק. בהקשר זה צוין כי בעתירה לא התבקש כל סעד כלפי רשות מרשויות השלטון או רשות מנהלית אחרת. זאת ועוד, נטען כי אין לראות במפלגת מרצ גוף "הממלא תפקיד ציבורי על פי דין" בהתאם לחלופה הנזכרת בסעיף 15(ד)(2) לחוק-יסוד: השפיטה. לצד זאת, ולמען הזהירות, הוסיפה היועצת המשפטית לממשלה והתייחסה אף לגוף הטענות המועלות בעתירה. בעשותה כן, עמדה היועצת המשפטית לממשלה מחד גיסא על מאפייניה המיוחדים של מפלגה כגוף דו-מהותי הכפוף לכללי המשפט הציבורי, ומאידך גיסא כגוף פוליטי, על כל המשתמע מכך, הנהגה ממרחב פעולה רחב ומהגנה מפני התערבות שלטונית בכל הנוגע לפעילותו הרעיונית והערכית. לבסוף, היועצת המשפטית לממשלה הוסיפה כי בנסיבות העניין לא ניתן להתעלם מהקושי המשפטי הגלום במניעת האפשרות של גוף תקשורת לסקר את מטה הבחירות של מרצ. זאת, בשים לב להשלכות ההחלטה על היבטים של חופש העיתונות, חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת, שאף הם ראויים להיות מובאים בחשבון. ניתן אפוא לסכם ולומר שעמדתה הכתובה של היועצת המשפטית לממשלה היטיבה לשקף את השאלות שהמקרה מעורר, אך מבלי לנקוט עמדה חד-משמעית באשר להכרעה הראויה בו.

9. בדיון שנערך בפנינו היום שבו הצדדים וחזרו על טענותיהם האמורות. בפתח הדיון, בהסכמת הצדדים ובהינתן הצורך במתן הכרעה שיפוטית מהירה, הודענו כי הדיון יתקיים כאילו ניתן בעתירה צו על-תנאי.

10. במהלך הדיון בא-כוחו של ערוץ 14 הטעים כי העתירה מכוונת באופן ספציפי כנגד אירוע ציבורי מרכזי מן הסוג שנדרון כאן, להבדיל מאשר היבטים אחרים שביחס אליהם יש לכבד את חופש הביטוי של המפלגה (למשל, בחירה לאיזה ערוץ להתראיין ועוד).

11. מנגד, בא-כוחה של מרצ הדגיש כי מנקודת מבטה של המפלגה מדובר באירוע "פרטי" וכי חשוב להימנע מהתערבות משפטית בתחום הפוליטי המובהק.

12. במהלך הדיון ציינה באת-כוח היועצת המשפטית לממשלה כי המקרה דנן מעורר שאלות מורכבות ביחס להיקף החובות הציבוריות המוטלות על מפלגות, כמו גם על מערכת היחסים שבינן לבין כלי תקשורת. היא הדגישה כי בסד הזמנים שנוצר לא ניתן לפרוס עמדה מקיפה באשר לכלל היבטים אלה. לצד זאת, ולאחר שנטלה פרק זמן נוסף להתייעצות, הובהר, בהתייחס למקרה הקונקרטי דנן, כי לשיטת היועצת המשפטית לממשלה נדרשים טעמים כבדי משקל על מנת למנוע מערוץ 14 לברו להשתתף באירוע הבחירות של מרצ, בהתחשב באופיו הציבורי. לשיטתה, טעמים מסוג זה לא הוצגו בנסיבות העניין על-ידי המפלגה.

13. לאחר ששמענו את טענות הצדדים המלצנו למרצ לשקול את עמדתה, ולשם כך ערכנו הפסקה בדיון. לאחר שנטל זמן להתייעצות, הודיענו בא-כוחה של מרצ כי היא עומדת על כך שדין העתירה להיראות. הגיעה אפוא העת להכריע.

דיון והכרעה

בפתח הדברים: שאלת הסמכות

14. תחילה, ועוד בטרם אפנה לדון בסוגיות המהותיות המועלות בעתירה, יש להידרש בתמצית לשאלת הסמכות.

15. האמת ניתנת להיאמר: המתכונת שבה הוגשה העתירה דנן מעוררת, על פני הדברים, קשיים לא מבוטלים בכל הנוגע לשאלת הערכאה המוסמכת לדון בה. כאמור, עסקינן בעתירה המופנית כל כולה כלפי החלטה שקיבלה מפלגה פוליטית ביחס לעניינו של גוף תקשורת מסוים. אף צירופו של רשם המפלגות כמשיב 2 לעתירה נעשה באופן "טכני בלבד" וזאת בשים לב לכך שלא התבקש במסגרתה כל סעד קונקרטי המופנה אליו. על רקע זה, וכפי שציינה היועצת המשפטית לממשלה בעמדתה, עלולה להתעורר שאלה

ביחס למעמדה המדויק של מפלגת מרצ, ובכלל זה האם היא נכללת בגדר הגופים השונים המפורטים בסעיף 15(ד) לחוק-יסוד: השפיטה.

16. לצד זאת, איננו סבורים כי המקרה דנן מחייב הכרעה בכלל ההיבטים העקרוניים המתעוררים במישור הסמכות. ממילא, ובשים לב למגבלותיו הברורות של הדיון שהתקיים בפנינו, אף לא הונחה בפנינו תשתית מספקת בהקשר זה.

17. כידוע, סעיף 15(ג) לחוק-יסוד: השפיטה מורה כי בית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק "ידון בענינים אשר הוא רואה צורך לתת בהם סעד למען הצדק ואשר אינם בסמכותו של בית המשפט או של בית דין אחר". בהקשר זה נקבע בפסיקתנו כי "סמכותו של בית-משפט זה על-פי הוראת סעיף 15(ג) לחוק-יסוד: השפיטה היא רחבה ביותר. מכוח הוראה זו הוכרה סמכות השיפוט של בית המשפט הגבוה לצדק, גם מקום שלבית-משפט או לבית דין אחר הייתה סמכות שיפוט בעניין, ובלבד שמתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת" (בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 239 (1993)). ניתן להוסיף, כי בעבר בית משפט זה דן במקרים מתאימים בעניינים הנוגעים להתנהלות פוליטית של מפלגות במרחב הציבורי (ראו: בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש המחשלה, פ"ד מה(1) 749 (1991) (להלן: עניין ז'רז'בסקי); בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב-ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758 (1995)).

18. על רקע זה, ואף מבלי להכריע באופן מלא באשר לנסיבות שבהן יש לנקוט בהליך אזרחי המכוון לסעד הצהרתי בבית המשפט המחוזי, מצאנו כי מכלול נסיבותיו של מקרה זה מצדיק שימוש בסמכותנו מכוח הסעיף האמור. בהקשר זה נתנו דעתנו למגבלות המעשיות המשמעותיות הנובעות בשלב זה ממועד הבחירות הקרוב, אשר יחול בעוד פחות מ-24 שעות. במצב דברים זה, ברי כי אם תימחק העתירה לא יתאפשר קיום דיון משפטי יעיל בערכאה אחרת בטענותיו של ערוץ 14, לא כל שכן הכרעה בהן בתוך מגבלת הזמנים הרלוונטית (ראו והשוו: בג"ץ 40/74 ברקול נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד כח(1) 785 (1974)). יתרה מכך, נתנו דעתנו אף לאופיין הציבורי והחוקתי המובהק של הסוגיות המתעוררות במקרה דנן, שיש בהן, כמפורט בהמשך, להשליך על מימושם של עקרונות היסוד בדבר חופש הביטוי וחופש העיתונות. הדברים אמורים בפרט על רקע החשיבות הציבורית הברורה הנוגעת ליום הבחירות הקרב ולסיקורו השוטף לטובת הציבור כולו. משכך, מצאנו כי ישנם טעמים מספקים למתן הכרעתנו.

מפלגות והזירה התקשורתית: בין מניעת גישה לסיוע אקטיבי

19. נקודת המוצא לענייננו, שדומה כי מקובלת במידה רבה על הצדדים כולם, היא סיווגה המשפטי המיוחד של מפלגה כגוף דו-מהותי. עניין זה אף הובהר בעבר בפסיקתו של בית משפט זה בשם לב למכלול מאפייניו של מוסד המפלגה, העוטה במקביל "אדרת ציבורית ואדרת 'פרטית'" (ע"א 8414/08 טל נ' פריד, פסקה כ"ד (28.10.2008) (להלן: עניין פריד)). כן ראו: עניין ז'רד'בסקי, בעמ' 836; ע"א 2129/19 טוירמן נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית, פסקה 10 (24.12.2019); רענן הר-זהב "חוק המפלגות – מציאות חדשה" המשפט ב 33, 37-39 (התשנ"ה); יגאל מרזל המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות 258-260 (2004) (להלן: מרזל); אסף הראל גופים ונושאי משרה דו-מהותיים 109-110 (2019)). משמעות הדברים היא כי על עניינה ופעולותיה של המפלגה עשויים לחול, בצד עקרונות המשפט הפרטי, אף כללים וחובות מכוח המשפט הציבורי. בהתאם, יש להבחין בין פעולות הנעשות בכובעה "הפרטי" של המפלגה לבין פעולות בעלות אופי "שלטוני-ציבורי". משמעותה המדויקת של קביעה זו, כמו גם היקפן של החובות הנובעות ממנה, טרם הוברר עד כה בצורה ממצה. כך צוין כי "אפיון המפלגה כגוף דו מהותי אינו נותן תשובה לשאלות מהות עצמן, דהיינו, אילו נורמות חלות על המפלגה, והדבר מוליד פתרונות אד-הוק, פניה לבתי המשפט ובחינת כל מקרה לגופו" (עניין פריד, בפסקה כ"ד. ראו גם: מרזל, בעמ' 258-260).

20. בצד זאת, יש להדגיש כי בד בבד עם סיווגן של מפלגות כגופים דו-מהותיים הוכר אף חופש הפעולה היחסי המוקנה להן. גישה זו נכונה ביתר שאת מקום בו מדובר בהתערבות בענייניהן הפנימיים של מפלגות, לרבות בפעולותיהם של טריבונלים הפועלים מטעמן (ראו והשוו: ע"א 832/19 הנגבי נ' הליכוד, פסקה 17 (4.2.2019)). עמדה זו מתחייבת נוכח מאפייניהן הפוליטיים הברורים של המפלגות, שכל אחת מהן פועלת לקידום ערכים ועקרונות בהתאם לצו מצפונם ואמונתם של חבריה. למעשה, במבט רחב, תפיסה זו אף נשענת על ההכרה כי פעילותן של מפלגות מהווה אמצעי חשוב למימושן של זכויות יסוד של כלל החברים בהן כמו גם של תומכיהן. זאת, בראש ובראשונה, בהתייחס לחופש ההתאגדות הפוליטי, חופש הביטוי והזכות לבחור ולהיבחר (ראו: רע"א 7504/95 יאסין נ' רשם המפלגות, פ"ד נ(2) 45, 58-61 (1996)). מכאן ההתלבטות במקרה זה, שאילו היה מתעורר בעניינה של רשות ציבורית לכל דבר ועניין – ההחלטה בו הייתה פשוטה בהרבה (ראו והשוו: בג"ץ 181/96 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' הרמטכ"ל, פ"ד נ(5) 45 (1996)). כך גם בנסיבות שבהן היה מדובר בגוף דו-מהותי "מן השורה" (ראו והשוו: בש"א (מחוזי חי') 8316/99 כלבו 1979 בע"מ נ' עיריית חיפה, פ"מ תשנ"ט(1) 769 (1999)).

21. המקרה דנן מעורר התלבטות גם על רקע מערכת היחסים שבין כלי תקשורת לבין מפלגות ונציגים פוליטיים, אשר מטבעה מערכת לעיתים שיקולים פוליטיים ואינטרסים פנימיים הדדיים. על כן, נדרשת זהירות רבה טרם התערבות בהחלטות מסוג זה. לא זו אף זו: חשוב לזכור כי פעמים רבות מעורבותה התקשורתית של מפלגה ובכלל זה התנהלותה אל מול גופים עיתונאיים שונים כרוכות עד לבלי הפרד במימוש חופש הביטוי הפוליטי המוקנה לה.

22. לצד זאת, לאחר שנתנו דעתנו למכלול נסיבות העניין, אנו סבורים כי המקרה דנן מחייב התערבות שיפוטית. ניכר כי מקרה זה הוא בעל מאפיינים ציבוריים מובהקים ביותר, התומכים בהטלת חובות מנהליות על המפלגה ובראשן גם החובה לנהוג בשוויון ולכבד את חופש העיתונות. נסביר את טעמינו לכך.

23. כאמור, אנו מצויים עתה ערב פתיחת הקלפיות במדינת ישראל, כאשר לא ניתן להפריז בחשיבותה של העבודה העיתונאית בתקופת בחירות. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח העניין התקשורתי הברור הקיים בסיקור מטות המפלגות ביום הבחירות ובהבאת המתרחש שם לידיעת הציבור הרחב. במובן זה, ניתן לומר כי עסקינן במאורע המצוי בנקודת המפגש שבין חופש הביטוי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת. משכך, אין לקבל את טענתה של מרצ כי יש להשקיף על אירוע הבחירות כעל אירוע "סגור" בעל ממד פרטי, המיועד לפעילי המפלגה בלבד. למעשה, הדברים בולטים במיוחד על רקע פנייתה היזומה של מרצ לכלל כלי התקשורת בהזמנה פתוחה לסיקור אירוע הבחירות המרכזי במטה המפלגה. יש בכך כדי להעיד כמאה עדים על תפיסתה של המפלגה עצמה את חשיבותו ומאפייניו הציבוריים של האירוע. על רקע זה, משמעות החלטתה של מרצ היא חסימת דרכו של ערוץ 14 לבדו מפני סיקור האירוע, בד בבד עם מתן גישה חופשית לכל יתר כלי התקשורת, לרבות ערוצי הטלוויזיה המתחרים. תוצאה זו מובילה לפגיעה בלתי מידתית בערוץ 14 ובקהל צופיו.

24. אנו מבקשים להדגיש כי אנו מניחים שיש מקום להבחין בין פעולות שעניינן מניעת גישה עיתונאית ובין פעולות הנוגעות לסיוע ושיתוף פעולה "אקטיבי". למעשה, וכפי שהתבהר בדיון שבפנינו, אף ערוץ 14 אינו חולק על עמדה זו. כך, חסימת דרכו של כלי תקשורת מהגעה לאירוע בעל גוון ציבורי ניכר, כאשר זאת מכוונת לגוף עיתונאי מסוים ואליו בלבד, שקולה לפגיעה "בגרעין הקשה" של חופש העיתונות, וזאת בליבתה של הזירה הציבורית. מן העבר השני, הכפפת המפלגה לחובה לכבד את חופש הגישה של כלל אמצעי התקשורת לסיקור אינה כרוכה בפגיעה משמעותית בחופש הפעולה שלה, או אף בהיבטים הנוגעים למימוש חופש הביטוי שלה באופן פעיל. אין מדובר בקיום

ראיונות יזומים או במסירת מידע במתכונת בינאישית, אשר עלולים לבטא, ולו בעקיפין, הבעת תמיכה של המפלגה בכלי התקשורת שבו מדובר או במסריו. לא למותר לציין, כי אף בהקשרים ציבוריים מובהקים פחות בית משפט זה עמד על החשיבות הנודעת להבטחת חופש הגישה למקומות שבהם מתקיימת פעילות ציבורית, אף כאשר הבעלות בהם היא פרטית (ראו והשוו: ע"א 3414/93 און נ' מפעלי בורסת היהלומים (1965) בע"מ, פ"ד מט(3) 196 (1995)).

25. כפי שציינה גם היועצת המשפטית לממשלה, איננו קובעים נורמות קשיחות באשר להיקפן של החובות המוטלות על מפלגות באופן כללי, ובפרט בפעילותן היומיות אל מול כלי התקשורת. הכרעתנו לעיל מבוססת על נסיבותיו המיוחדות של המקרה דנן, וזאת בליבתם של החיים הדמוקרטיים: יום הבחירות שיחול מחר.

26. עוד יש לציין, למען הסר ספק, כי ההכרעה בהליך זה אינה מחייבת הידרשות לטענות שונות שעלו מצד מרצ בעניינו של ערוץ 14. חלק מטענות אלה נדונו על-ידי יו"ר ועדת הבחירות בהחלטה שניתנה בימים אלה (ראו: מב"כ 1/25 יש עתיד – בדאשות יאיר לפיד נ' ערוץ יהודי ישראל בע"מ (ערוץ עכשיו 14) (13.10.2022)). איננו נוקטים כל עמדה באשר לטענות נוספות, שלא זה המקום לבררן, וכל טענות הצדדים שמורות.

27. פסק דיננו מבטא אפוא את התפיסה שהבטחת הגישה של כלל אמצעי התקשורת לזירה הציבורית היא חיונית, וזאת מבלי לגרוע מזכותו של כל אדם וכל גוף להסתייג מן התכנים והשידורים של אמצעי תקשורת זה או אחר, או מאיכותם.

28. סיכומם של דברים: מן הטעמים המפורטים לעיל, אנו מורים על קבלת העתירה והפיכתו של הצו על-תנאי לצו מוחלט. זאת, במובן זה שמפלגת מרצ תאפשר לערוץ 14 להציב עמדת שידור במטה הבחירות של המפלגה ביום הבחירות, על כל ההיבטים הלוגיסטיים והטכניים הכרוכים בכך.

29. אשר על כן, העתירה מתקבלת. במכלול הנסיבות ובהתחשב בחדשנות הנושא המשפטי שעלה לדיון, איננו עושים צו להוצאות.

ניתן היום, ו' בחשוון התשפ"ג (31.10.2022).

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה

ה נ ש י א ה

מרכז מידע, טל' 3852,077-2703333 ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il>

נספח 3

פרוטוקול הדיון מיום 01/08/2024
בבג"ץ 8674/23 ליאורה ניר ו-זולת
לשוויון וזכויות אדם הרשות
השנייה לטלוויזיה ורדיו ו-ערוץ
יהודי ישראל בע"מ

עמ' 53

בבית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדקבג"ץ 8674/23

לפני: כבוד השופט נ' סולברג
 כבוד השופט ד' מינץ
 כבוד השופט ע' גרוסקופף

העותרות: 1. ליאורה ניר
 2. זולת- לשוויון וזכויות אדם, ע"ר

נ ג ד

המשיבות: 1. הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו
 2. ערוץ יהודי ישראלי בע"מ

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: כ"ו בתמוז התשפ"ד (1.8.2024)

מזכיר הרכב: יובל ס'
 קלדניות: אביטל ח' / רינה י'

בשם העותרות: עו"ד יוסי עבאדי; עו"ד דניאל פז

בשם המשיבה
 1: עו"ד עופר קורלנדר; עו"ד אסף הדני

בשם המשיבה
 2: עו"ד יגאל דנינו

פרוטוקול

1
 2 עו"ד עבאדי: תכלית העתירה היא להשבית ולהתריע בפני אירוע שהיה ב-6.1. אחד הרכיבים שגרם
 3 להסתערות הזאת, פייק ניוז של ערוץ נצפה. ההסתערות כבר קרתה והרוגים נגמרו.

4
 5 כבוד השופט נ' סולברג: אדוני רואה כאן סכנה לטלטלה כזאת?

6
 7 עו"ד עבאדי: אני חושב שאירוע כזה יכול להתרחש גם בישראל. ראינו הסתערות של המון על
 8 הכנסת.

9
 10 כבוד השופט נ' סולברג: אדוני תולה את זה בערוץ 14?
 11

1 עו"ד עבאדי: זה גם חברי כנסת קיצונית וזה גם ערוץ מסית שיש בתוכו שילוב של פייק ניוז ודברי
 2 הסתה וחוסר איזון ודברים שנאמרים בצורה סדרתית. גם על בית משפט נכבד זה, על היועץ
 3 המשפטי. בתוך התלונות שהגשנו זה רק עד דצמבר.

4
 5 כבוד השופט נ' סולברג: יש לנו גם כמה טענות מקדמיות. החל בעניין של מיצוי הליכים, טוענות
 6 המשיבות שלשלוח מכתב תזכורת זה לא מיצוי הליכים. הטענות האלה, לא הייתה הזדמנות
 7 למשיבים להתייחס אליהם. על פני הדברים יש ממש בטענה הזאת. חלק מהמקרים האלה הם
 8 שהתלונות האלה עדיין בבדיקה בשלב כזה או אחר. צריכים לאפשר את מיצוי הבדיקות.

9
 10 עו"ד עבאדי: נשלחו 55 תלונות, מכתבים שמתריעים על סדרתיות של תופעות. נשלחו ארבעה
 11 מכתבים שמוגדרים כמיצוי הליכים. הרשות מתמהמהת בלהשיב לתשובות.

12
 13 כבוד השופט נ' סולברג: מיצוי הליכים אכן יאפשר לרשות להתמודד, לשקול, להחליט, להתייעץ
 14 שמוטחות בה כל הטענות שישנן. זה לא נעשה.

15
 16 עו"ד עבאדי: יש פה ארבעה מכתבים. התרחיש שציירתי לא הוכנס לתוך המכתבים הללו, אבל כל
 17 הסעדים הופיעו בעתירה. 28.5 נשלח מכתב ראשון. יש פה בעיה מובנת, יש פה ערוץ חדשות שלא
 18 מציית לכללי האתיקה של הרשות ואי אפשר לדחות את הדיון וכל זה יהיה מאוחר מידי. ב-19.9
 19 יצרנו מכתב שמפרט שוב את הצורך בהגברת מאמצי האכיפה. תנועת רגולציה הוגנת היא תנועה
 20 של עונשים. זה קבוצה של אנשים שהדמוקרטיה יקרה לליבם והם מגישים תלונות.

21
 22 כבוד השופט נ' סולברג: אתם מציבים תנועה, חשובה ככל שתהיה. עד עכשיו זה לא היה, בעתירה
 23 אי אפשר היה לדעת שמדובר בתנועה שהיא עמותה.

24
 25 עו"ד עבאדי: חלק מאנשיה שלחו גם תלונות בעצמם ואינני רואה פסול שפונה מישהו לרשות
 26 ומגיש תלונה כיוון שהוא אזרח מודאג. עמוד 10 לתגובה שלהם הראו שיש פניות ציבור, זה המקרה
 27 בבירור של תלונות. פונים אנשים ומבקשים לברר. כל האנרגיה לתקוף את המתלוננים, איזה
 28 בעייתיות נגרמה לרשות? לא התחזו פה לאיזה גוף שהוא איננו, זו הייתה תנועה שהייתה בשלבי
 29 התארגנות.

30
 31 כבוד השופט נ' סולברג: אנחנו נגיע גם לגוף העניין. לא ערבים לאוזן התלונות שקראנו.

32
 33 עו"ד עבאדי: הם שלחו 55 תלונות, מתוכם רק שתיים נענו ולפי התשובה לא טיפלו, אין שום תיעוד
 34 של טיפול.

35
 36 כבוד השופט נ' סולברג: עומדות בקריטריונים האלה שתי העותרות?
 37

1 עו"ד עבאדי: בהחלט. יש מעורבות אישית של שתיים. אזרח מודאג צופה בשידורים ושולח
2 תלונות והוא שולח תלונות. ערוץ שחורג מכללי האתיקה, גוף שקיבל רישיון מהרשות, קיבל
3 בלעדיות מסוימת והאזרחים שצופים רואים שאין עליו שום פיקוח.

4
5 כבוד השופט נ' סולברג: אנחנו עוד בשלב המקדמי, צריך להניח את הדעת. העותרת השנייה לא
6 פנתה בכלל.

7
8 עו"ד עבאדי: היא נתנה תמיכה כי הדבר עולה בקנה אחד. היא נתנה תמיכה לאותם אזרחים שעלו
9 כקבוצה לא מאוגדת, ונתנה מוסד.

10
11 כבוד השופט נ' סולברג: העותרת השנייה לא פנתה כלל וכלל, אפילו לא פנייה אחת. כבודה
12 במקומה מונח, אבל האם היא יכולה להיות מקור ציבורי בתלונה הזאת?

13
14 עו"ד עבאדי: תשובתי היא כן. עותרת אחת עושה מעקב אחר התלונות והעותרת השנייה נותנת
15 לה איזשהו גב תמיכה מוסדית. אני לא רואה מה התועלת להפריד בין שתי העותרות, חן פועלות
16 יחדיו. זו לא עותרת שהיא פיקטיבית. יש מקום לשיתוף פעולה מהסוג הזה והיא עתירה שעונה
17 לכל הכללים. מדובר פה בערוץ שמשדר לציבור הרחב, כל מי שנחשף לשידורים שלו נחשף
18 לתוצאות. השידורים יכולים להוביל לתוצאה קשה מאוד. הרשות מתייחסת לעותרות כאל
19 אויבות, מפנים את תשומת ליבה של הרשות.

20
21 כבוד השופט נ' סולברג: על סמך מה אדוני אומר את זה?

22
23 עו"ד עבאדי: חוזרת האמירה שהעותרות הן גוף פיקטיבי מתחזה שאינו קיים.

24
25 כבוד השופט נ' סולברג: זאת הטענה, שהתנועה הוא דבר לא מוכר.

26
27 עו"ד עבאדי: גם קבוצה של אנשים שהתאגדה למטרה ציבורית חדשה יכולה לפנות לרשות. אנחנו
28 עוסקים בתלונות שנמשכים. להיזכר עכשיו שיש פה תלונה שהיא לא רשומה?

29
30 כבוד השופט נ' סולברג: זו טענה נוספת. יש גם דברים כאלה. נניח לשלב זה את הטענות
31 המקדמיות. נגיע לגוף העניין, התשובה המרכזית של המשיבות הן שאנחנו השופטים לא שוטרי
32 דעות. לכאורה נציב מגלה פעילות, הרשות עצמה גם היא פועלת. על פני הדברים אנחנו רואים
33 פעילות ועל זה יש את השאלה מה מקור הסמכות שלנו?

34
35 עו"ד עבאדי: אנחנו רואים כאן התפרקות מוחלטת בשלושה רבדים. מוסדית, מהותית וגם
36 סגנונית. ראשית, ערוץ מאוד פופולרי, הוא במקום השני ברשימת הצפייה. חברי צירף סקר
37 שמראה שלציבור יש אמון רב בדברים שמשדר ערוץ 14. אני רוצה לקרוא מתוך אחת התלונות

1 (מצטט). אם אנחנו בודקים את כל התלונות, חלק מהם זה פייק ניוז, עובדות שלא היו ולא נבראו
2 ואפילו לא נבדקו לפני השידור.

3

4 כבוד השופט ע' גרוסקופף: אני חוזר לשאלה של ראש ההרכב. העתירה פה היא עתירה כנגד
5 הרשות. אכיפה שבאה ואומרת אין אכיפה כלפי ערוץ 14. יש פה טענה של אפליה ושל חוסר
6 סבירות. איזה עוד טענות יש? אני שואל פה איפה ההתפרקות? יש מצבים שאומרים שלא עושים
7 שום דבר בהתפרקות, רואים שהיא עושה ומגיבה. לגבי טענת האפליה, זה שב-2016 ננקטו
8 עיצומים כנגד ערוץ 12 בעניינים אחרים לא אומר שום דבר לגבי האפליה. צריך להראות שננקטת
9 מדיניות שונות, אין שום דבר בעתירה שמתייחסת. הם מראים שנציג התלונות מטפל, מגיב, יש
10 תגובות, חלק אני מניח שהן תגובות יותר מאוחרות ממועד הגשת העתירה, הרשות גם מגיבה
11 במקרים מסוימים. 2 מתוך 55 אני לא יודע אם זה רע או טוב. על בסיס מה אנחנו פה?

12

13 עו"ד עבאדי: אני בכל זאת אטען בסדר מסוים. הערוץ משתמש במשאב שהוא מוגבל, הדבר שיש
14 כאן הוא שערות במעמד אחד שהם מקבלים מעמד בכורה בכל הערוצים המסחריים ובתמורה חל
15 עליהם פיקוח מוגבר. יש פה פיקוח שהרשות צריכה לעשות עליהם שמתייחס לתוכן שיווקי.

16

17 כבוד השופט נ' סולברג: נקבע רישיון זעיר.

18

19 עו"ד עבאדי: באמת אין בפנינו תשובה ואני רוצה להתייחס לכל הדברים. אכן מפנים את כל
20 הפניות לנציב תלונות הציבור, נציב תלונות הציבור נעדר סמכויות.

21

22 כבוד השופט ע' גרוסקופף: זה לא תפקידו. זה לא הגיוני להפנות לבדיקתו? אני התרשמתי שנציג
23 התלונות עושה עבודה, הוא מגיב מול הפונה, הוא לפעמים מתכתב מול הפונה. למה לא להפנות?
24 הוא פונה ומברר, מסיק מסקנות, ואחרי זה זה מגיע לבדיקה אם צריך מעבר לזה.

25

26 עו"ד עבאדי: החוליה הזאת חסרה. מתוך 55 תלונות הנציג לא ענה על 34.

27

28 כבוד השופט ע' גרוסקופף: אני לא יודע. אם הטענה של אדוני שהמשיב לא מגיב לתלונות אני לא
29 בטוח שאנחנו שם.

30

31 עו"ד עבאדי: הרשות אומרת הכרעות הנציג לא מחייבות אותנו, אלה הכרעות ערכיות שאין משהו
32 שמחייב את הרשות לפעול.

33

34 כבוד השופט ע' גרוסקופף: הנציג מחייב את התלונות, ברקע שהוא מברר אותם יש רקע עובדתי
35 והרשות שוקלת אם לפעול או לא לפעול. למה אדוני חושב שהבדיקה שלו מיותרת?

36



1 עו"ד עבאדי: אני חושב שהבדיקה שלו לא מועילה. ברגע שהערוץ אומר לו מצטער הייתה תקלה,
2 הוא שולח את התשובה למתלונן ובכך מסתיים טיפולו. הוא לא מטיל סנקציות, זה פשוט תיבת
3 דואר.

4
5 כבוד השופט ע' גרוסקופף: הרשות טוענת שהיא מקבלת. לפי מה אנחנו צריכים להסיק שהיא לא
6 מקבלת? הם מראים לנו שבבריטניה מספר התלונות שמוגשות זה פחות מאחוז. 2 מתוך 55 זה
7 הרבה או מעט? אני לא יודע, אני שואל את אדוני ברצינות.

8
9 עו"ד עבאדי: בשבוע שעבר התפרסם דו"ח של הנציב שמראה שנגד ערוץ 14 היו פי שלושה תלונות
10 יותר מערוץ 12 שנמצא במקום השני.

11
12 כבוד השופט ע' גרוסקופף: זה אומר שהרשות לא עושה את תפקידה? אנחנו שופטים כרגע,
13 עוסקים בעתירה של פעולת הרשות השנייה. היא אומרת אני מתוך 55, ב-2 נקטתי בהליך של
14 עיצומים. כמה היא נקטה כלפי ערוץ 12 ?

15
16 עו"ד עבאדי: הנתונים בידם, הם לא מפרסמים את זה. הנציג לא נוקט סנקציות.

17
18 כבוד השופט ע' גרוסקופף: אני גם מקווה שהרשות מאוד זהירה, גם אדוני מקווה את זה אני
19 מניח. אני לא אומר לא להטיל עיצומים, אני רק אומר שנדרש זהירות.

20
21 כבוד השופט נ' סולברג: לנו, כשאנחנו רוצים להעביר את הביקורת, היה איזה כלי שמאפשר ולא
22 עשיתם את זה.

23
24 עו"ד עבאדי: זה לא מידע ציבורי. המידע נמצא בידי הרשות. יש אצלה את כל הנתונים, לו הרשת
25 הייתה רוצה לקיים דיון אמיתי והוגן על התופעה והבעיה היא הייתה משיבה תשובה שמתייחסת
26 איך טופלו התלונות האלה ומראה איך עומדת האכיפה מול כלל הערוצים. הם אומרים למה הנטל
27 עלינו?

28
29 כבוד השופט ע' גרוסקופף: הנטל לא עליכם. אם אני אטען נגד 12 או 13 שיש חוסר שוויון, הם
30 יצטרכו להראות לי שיש שוויון?

31
32 עו"ד עבאדי: הם היו יכולים לכבד את העותרים ולהביא את הנתונים.

33
34 כבוד השופט ע' גרוסקופף: הגשת בקשת חופש מידע?

35
36 עו"ד עבאדי: לא הגשתי.

37



1 כבוד השופט ע' גרוסקופף: אדוני אומר יש שתי בעיות. התשובה שלהם אומרת אנחנו נוהגים
2 באותה צורה כלפי כולם והם מראים לנו נתונים שהם עושים את זה גם כלפי ערוץ 14. מאיפה אני
3 אמור להפיק את העניין הזה?

4

5 עו"ד עבאדי: ממידע שקוף שהרשות תמסור לפי שיקול דעתה.

6

7 כבוד השופט ע' גרוסקופף: זאת אומרת שכל אדם יכול להגיע לבג"ץ ואז הרשות צריכה להגיע.
8 אם יבוא מחר איזה גורם פיננסי ויגיד האכיפה כלפיי היא חמורה יותר, די בכך שהוא יגיד את זה
9 כדי שאנחנו נגיד לרשות תגלי לנו איך את אוכפת. הם כן מראים שעושים ברמה מסוימת.

10

11 עו"ד עבאדי: ברמה שהיא מינורית. כאשר יש 55 תלונות שלנו וגם 7000 תלונות שהתפרסמו, הם
12 ידעו שיש תלונות ועדיין הם התעקשו לטעון שערוץ 14 לא חריג. צריך לתת פירוט איך טופלו
13 התלונות.

14

15 כבוד השופט ע' גרוסקופף: השאלה אם הוא חריג בדרך שבה הרשות מטפלת. אם יש 7000 תלונות
16 והרשות מטפלת בצורה ההולמת אין לנו מה להתערב בפעולתה.

17

18 עו"ד עבאדי: אם מופיע שיש טיפול ב-7 תלונות שמתוכן עולה שקיבצו לאיזושהי הפרה אחת,
19 כאשר מנספח 1 עולה שהיה ייצוג כספי על תנאי והחליפו אותו בהתרעה, עולה שרוב התלונות לא
20 מטופלות. אין שום פרוטוקול שטיפלו, אין תשובה בפנינו.

21

22 כבוד השופט ע' גרוסקופף: התגובה של נציג התלונות מבחינתכם היא לא טופלה?

23

24 עו"ד עבאדי: תלוי מה התשובה.

25

26 כבוד השופט נ' סולברג: סעיף 122 (ב) אומר (מצטט). יש טענה כלפי אדוני שאוחז את המקלות
27 בשתי קצותיו. אנחנו רוצים להיות זהירים בדבר הזה.

28

29 עו"ד עבאדי: אני לא טוען נגד הנציג. כתוב בצורה מפורשת שהחלטות הנציב לא מחייבות את
30 הרשות, תפקידו לסנן מתלוננים. אני מצטער על עוגמת הנפש, הוא לא מטפל כי אין לו סמכויות,
31 הוא לא יכול לעשות שום דבר חוץ מאשר לבקש את התגובה. יש לנציג אפשרות כאשר הוא מצא
32 שהתלונה מוצדקת הוא מעבי ראותה לרשות, מה הוא עושה עם זה? הנציב משלם פה סוג של חסם
33 כניסה, הוא מקבל את התלונות והרשות לא מטפלת.

34

35 כבוד השופט ע' גרוסקופף: מוגשות אלפי תלונות נגד כל אחד. מה הרשות אמורה לעשות? להקים
36 מנגנון נוסף כדי שיעשה את העבודה המגבילה?

37

עו"ד עבאדי : לא הוצגה לנו שום תגובה.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36

כבוד השופט ע' גרוסקופף : 2 מהתלונות הנקודתיות טופלו והיו לגביהם עיצומים. אם היה אפס אני הייתי מבין. אבל 2 זה אחוז טיפול מסוים. אדוני חושב שארבעה אחוז זה לא מספיק? כמה מה-55 אתם קיבלתם תגובה לגביהם?

עו"ד עבאדי : ל-34 הוא לא הגיב בכלל ולאחרות הוא הגיב לפעמים כשהעניין יצא לטיפול.

כבוד השופט ע' גרוסקופף : על פני הדברים זה בדיוק המנגנון שאמור להיות. הוא מעביר את זה לרשות, הרשות מטפלת, יכול להיות שאדוני חשוב שצריך לטפל ביותר אגרסיביות.

כבוד השופט נ' סולברג : אנחנו מדברים על חופש הביטוי, אדוני לא כופר בכך שיש רשות. מי שלא מתאים לו להקשיב לערוץ הזה שיכבה את הערוץ הזה ויעבור לערוץ הבא.

עו"ד עבאדי : התלונות הן נגד פייק ניוז, נגד הסתה, אלה התלונות, לא על הבעת דעה.

כבוד השופט נ' סולברג : יש התבטאויות שם, אבל המרחק רב מאוד.

עו"ד עבאדי : הכוונה שיש רגולטור שצריך להתייחס אליו. אם הוא מתייחס ל-2 תלונות מתוך 7000 יש פה בעיה. אומרת הרשות שהנציג לא מחייב אותם, הם מתייחסים בזלזול. שום דבר לא נמצא מוצדק. אני חוזר לכך שאין בפנינו תשובה מכיוון שהרשות אומרת שהדברים טופלו אבל לא צירפה שום תיאום לזה. היא מחויבת להראות שהדברים טופלו, כיצד הן טופלו. יש חזרה של דברים אלה, נרשמו 60 מקרים של תקיפת המערכת המשפטית. דבר לא נעשה.

כבוד השופט נ' סולברג : לעניין השמירה, בפתוח של אדוני הזכרת דברים קשים מאוד. אם יש ביטויים של הסתה הציפייה היא שהרשויות המוסמכות יטפלו בעניינים של הסתה. כנראה הרשויות האלה לא רואות בחומרה, כנראה זה לא מגיע עד כדי הליכים משפטיים.

עו"ד עבאדי : יש פה מפקח שהוא קיבל את הרישיון והוא לא עושה דבר. אולי היה צריך איזושהי הגנה בפרוצדורה של הרגולציה. הדברים הללו לא עודכנו, יש פעילות והרגולטור עסוק בלתקוף את המתלוננות.

כבוד השופט ע' גרוסקופף : הנושא הזה בהחלט בבדיקה אבל הוא לא בשל עדיין.

עו"ד עבאדי : ניתן להבין שאין פה זיהוי של הבעיה. יש פה ערוץ חדשות שמשדר חדשות 24 שעות.

1 כבוד השופט ע' גרוסקופף: הם צריכים לקבוע כללים אחידים. ערוץ 13 הוא לא היחיד שפועל לפי
2 רישיון זעיר. באה הרשות ואומרת אנחנו נתנו רישיון זעיר, אנחנו רוצים לבחון מה קרה עם
3 הגופים להם נתנו, אנחנו בודקים את זה בצורה רוחבית. מה בדיוק לא טוב עם התשובה?
4

5 עו"ד עבאדי: גרירת רגליים, יש פה בעיה תמורה. אין לנו תיעוד ששתי העיצומים שולמו בכלל.
6 הערעור נמשך כבר יותר משנה. כל הציפייה היא שיורו לרשות, שהרשות תנמק מדוע היא לא
7 אוכפת ואם היא טוענת שהיא אוכפת שתראה לנו איך היא אוכפת.
8

9 כבוד השופט נ' סולברג: לא התרשמתי כך. הדברים כדרכם עוברים סעיף סעיף.
10

11 עו"ד עבאדי: כל המידע בידיה, היא מכחישה שיש בעיה ולמעשה גם בצורה מוסדית דרך הנציב
12 ובצורה מהותית רובו מתייחס לתוכן שיווקי. העניין הזה יאפשר לבית המשפט לדון בבעיה לגופה.
13

14 עו"ד הדני: כל הדיון שהיה פה בנוגע לפערים העובדתיים ומה שחסר בשביל זה יש הליך של מיצוי
15 הליכים, הנושא פרוס וברור.
16

17 כבוד השופט ע' גרוסקופף: אתם גם כפופים לחוק חופש המידע?
18

19 עו"ד הדני: בוודאי. הם היו יכולים לפנות וקבל תשובות ואז לברר כמקובל. הפגמים של אי ריצוי
20 הליכים הן ממחישות שלא ניתן לעותרים שלא פועלים לפי הכללים שקבע בית המשפט הנכבד, הן
21 ממחישות שלא ניתן לעשות את זה. בדרך כלל הרשות השנייה נכנסת, היא משיבה שפועלים נגדה
22 בצורה בררנית. העתירה הזאת היא מאוד ייחודית. בית המשפט מתבקש להפעיל אכיפה בררנית.
23 זה סעד שהוא ממחיש את התחלית של העתירה, הוא צריך להידחות. העתירה יש לה ליקוי מאוד
24 מהותי בתפיסה שלה ואיך שהיא מנסה לגבש תפיסה משפטית בנוגע לתפקיד של רגולטורים,
25 מהסדר של תקשורת שזה נושא מאוד רגיש בחברה דמוקרטית. התפקיד של המאסדר זה להגן על
26 חופש העיתונאים כשלעצמם ועל חופש הביטוי.
27

28 כבוד השופט נ' סולברג: מה אתם עושים נגד פייק ניוז?
29

30 עו"ד הדני: אני רוצה להשיב עוד שני נדבכים. הרשות פועלת בצורה שוויונית, היא לא מתרגטת
31 ערוץ מסוים. חשוב להדגיש עוד משהו, אנחנו לא גורם שהוא שותל דעות או תכנים, אנחנו עובדים
32 ופועלים כדי לשמור על העקרונות שאמרתי לפני כן. כשהחוק נכתב היה ערוץ אחד ועברו לשני
33 ערוצים. יש ערוצי תקשורת שהם לא מפוקחים, יש תקשורת שכל אזרחי העולם צורכים
34 באינטרנט. רשות התקשורת נפתח בצורה משמעותית. כשהרשות באה להפעיל את הסמכות שי
35 שלה היא צריכה לקחת בחשבון את העקרונות שדיברתי עליהם וגם את העובדה שהיא לא יכולה
36 לעלות לרף מסוים. הרשות השנייה צריכה לקבוע רף שמאזן כדי לשמור על העקרונות שהסברתי
37 מקודם. היא בוודאי לא יכולה לאכוף את החוק באופן בררני.

1
2 כבוד השופט נ' סולברג: את הסעד הרביעי שאדוני טוען אני הבנתי. הם מבקשים לבצע אכיפה,
3 זה מרחיק לכת לטעון שזה מה שהם מבקשים.
4

5 עו"ד הדני: לגבי הנציב, יש לו תפקיד מאוד חשוב לפי חוק. התפקיד שלו זה לקחת את התלונות
6 ולבדוק אותן. הנציב יש לו סמכות שכל המטרה שלה, יש הוראות בחוק שמה הרגולטור צריך
7 לעשות, יש לו סמכויות מאוד כבדות. החוק אמר אנחנו ניתן עוד אפשרות לאזרחי ישראל שהם
8 לא נמצאים תחת הפיקוח, אז הם יכולים להפנות וזה בדיוק מה שהנציב עשה. היו פה בירורים,
9 כבודכם ראה את זה, היו פה צעדים קונקרטיים שהרשות נקטה נגד ערוץ 14 כמו כל אותם
10 הערוצים. בהקשר הזה אף אחד מהערוצים לא מקבל יחס שונה.
11

12 כבוד השופט ע' גרוסקופף: המקרה של פייק ניוז על ידי מי נבדק?
13

14 עו"ד הדני: הסברתי מקודם שברמת האכיפה יש לקחת המון שיקולים. חלק מסט הכלים שיש
15 לרשות השנייה, הפאנץ' כולל עוד סט כלים. המטרה של הרשות השנייה זה לא להיות שוטר דעות,
16 המטרה היא להכווין ולסייע לאזרחי ישראל. בהקשר הזה הרף יורד. במהלך המלחמה כתב של
17 ערוץ 12 הודיע בשידור חי, כל עם ישראל ראה את זה שהטיל שפגע בבית החולים שיפא היה טיל
18 ישראלי, היה פרסום שהוא פייק ניוז, הוא היה מגמתי, שום דבר מזה לא היה נכון. הרשות השנייה
19 לקחה ובדקה את האירוע הזה, עשתה אכיפה פנימית בערוץ 12 ולכן האכיפה פה לא הייתה של
20 עיצום. יש לזה לפעמים יותר עוצמה. הדבר הזה הוא נבדק, הוא מטופל, לא מתעלמים ממנו. הרף
21 מאזן בין כל הגורמים והשיקולים, אנחנו לא חושבים שיש פה אפליה. העותרות פה הן לא אויבות,
22 אף אחד לא אויב. ההסדרה היא הוגנת, שוויונית.
23

24 כבוד השופט ע' גרוסקופף: התגובה שלכם הייתה מעט לוחמנית. השאלה שאני עדיין לא כל כך
25 מבין את התשובה שלכם היא איך מגיעה תלונות, הן מטופלות קודם כל על ידי הנציג? מה סדר
26 הפעולה?
27

28 עו"ד קורלנדר: יש את הסעיף שאומר שתלונה בכתב מגיעה לנציב. יכולות להיות תלונות על מראה
29 השדרן, על הדיקציה. תלונות גם יכולות להגיע ישירות לרשות, אם תלונה הגיעה ישירות לרשות
30 והייתה מובנית לנציב. אם היה ניסיון להתחמק, לפעמים מנתבים לנציב כי הוא עושה את הבדיקה
31 הראשונית. אני יכול להגיד שגם שהוא מוצא שהתלונה לא מוצדקת, אז זה מדווח לרשות. כשזה
32 מגיע לרשות מתבצע מיון. אם אנחנו רואים שהתלונה לא מגלה עילה של הפרת הוראות החוק אז
33 מבחינתנו הטיפול מסתיים, אם במסגרת המיון שלנו יש איזה נושא שהוא אולי גבולי מתחיל
34 להתברר בירור. אנחנו צופים בקטעים, עורכים דיון, אם יש הפרה זה אפילו מגיע לרמת מנהלת
35 הרשות. בנושא של פייק ניוז, חברי נתן דוגמא של הטיל. יש מצבים, העותרות התלוננו שבגרף
36 מסוים העמודה של 40 אחוזים הייתה יותר גבוהה מעמודה של 60 אחוזים. דברים כאלה קורים
37 גם בערוצים אחרים. ברוב המקרים אלה טעויות בתום לב. כן אולי מרתיעים תשימו לב. פגיעה



1 עו"ד דנינו : שתפנה ותגיד אני התנועה. כאשר הגברת ליאורה ניר צפתה בערוץ 14 וחילצה את 55
 2 התלונות, היא צפתה כצופה שלא אוהדת בלשון המעטה. תושיב צופה כזה לא אוהב מול מי שלא
 3 אוהב, אין בעיה לחלץ כל יום כמה תלונות. יש שילוב של התנשאות עם חוסר הבנה בכך שהעותרת
 4 טוענת שמאות אלפי הצופים וכמעט רבע מיליון צופים ייחודיים הם אנשים שאפשר להטעות
 5 אותם, לעבוד עליהם, שהם בולעים הכל והעותרת היא זאת שתגן עליהם. זאת בדיוק עמדה אנטי
 6 דמוקרטית, הדמוקרטיה עדיף לה שיהיו ערוצים שמשקפים את כל הדעות. יש כאן סיסמה
 7 שמרחת, פייק ניוז, אני עיינתי בתלונות, הרוב הגדול זה עמדות ודעות. הצופה מבין שכשאמנון
 8 יצחק אומר מה שאומר אז זו דעתו. בדוגמאות שהובאו דווקא בדיוק הפוך, העתירה עצמה היא
 9 פייק ניוז. יינון מגל התבטא בשידור נגד חיילות בגבול מצרים שרוקדות בסרטון מול חיילים,
 10 הנציב אמר ראיתי את הסרטון והאמת שזה מה שקורה. יינון מגל רשאי היה להגיד את דעתו, אי
 11 אפשר להשתמש בביטוי הזה. צריך להסתכל דוגמא דוגמא וזה מה שהרשות עושה. ברוב המקרים
 12 מדובר בדעות ובמעמדות. ערוץ 14 משדר אקטואליה בערך 400 שעות בחודש, הם יכולים להיות
 13 חריגים. השאלה היא איך הערוץ מטפל בזה. לערוץ יש רגולציה פנימית שיודע לטפל בחריגים. לא
 14 רק ייצוג כספי זה סנקציה. כשאמנון יצחק אמר את מה שאמר רגלו לא דרכה יותר בערוץ, דברים
 15 נאמרו בשידור חי, היה התנצלות. גם להתנצל בשידור זה לא פשוט. כאן הערוץ מיוזמתו התנצל,
 16 סילק את אותו אדם, זה רגולציה פנימית והיא עובדת. אני מפנה לסעיף 52, בתקופה המקבילה
 17 לעתירה שלנו היו תשעה הליכי הפרות. חלקם בנושאים שלנו וחלקם בנושאים אחרים. לומר
 18 שהרשות השנייה לא מטפלת והיא יושבת על הגדר זה טיעון עובדתי לא נכון.

19

20 כבוד השופט ע' גרוסקופף : אני יודע שהיה ערר, אתה יודע לעדכן מה היא אחרי?

21

22 עו"ד דנינו : הערר ניתן לא מזמן, הערר במועצת ברשות נדחה. אנחנו מקבלים את הסמכות של
 23 הרשות השנייה, יש שני הליכי ערר, יש עיון חוזר ואנחנו אף פעם לא תקפנו, אנחנו מקבלים. בערוץ
 24 14 יש מערך חדשות שבראשו עומד מר יורם כהן. אני רוצה להגן על כבודם שעושים עבודה
 25 מקצועית יום יום, רואים מערכת מקצועית שנותנת פייט לסיכון החדשות בערוצים האחרים, זו
 26 מערכת מאוד מקצועית. כל מה שמשדרים שם, רק מי שלא צופה בערות בעיניים אובייקטיביות
 27 יכול להגיד את זה. קשה אולי להבין שיש שחקן חדש ולוקח זמן לעכל שהוא קיים ושהוא כאן
 28 כדי להישאר.

29

30 עו"ד עבדאי : אני ממש לא מבין את הטיעון שחזר פה. אנחנו מדברים פה בדעות, יש פה דברים
 31 שהם פייק ניוז מוחלט. זה הערוץ מודה בטעותו זה יפה בפעם הראשונה. הרשות לא השיבה לנו.
 32 אין גם שום התייחסות לחזרתיות. זה בהחלט משהו שמנוגד לחוק ויש להטיל עליו סנקציות. זה
 33 לא רשתות וזה לא טוקבקים, זו סכנה לדמוקרטיה, הרגולטור צריך לטפל בזה. אלה אנשים
 34 שאומרים דברים חריפים ביותר לא כדעה, אלא כאילו מדובר בעובדות. כל הדברים מצוטטים
 35 בצורה מאוד מדויקת. יש שדר קבוע שאומר שהוא יעלה D9 בבית המשפט העליון. הציבור מאזין
 36 לו, אתם בקרוב תפגשו את הצופים של הערוץ פה. מספר חברי שזה מטופל אבל זה לא מטופל.
 37 הרשות פה לא מרגישה שהיא בכלל צריכה לתת דין וחשבון. בינתיים הוקמה עמותה וגם אדם



1 יחיד יכול להקים את התנועה. השבנו גם לגבי היעדר סמכות, יש את סעיף 33 (א) רבתי ג' שנותן
 2 לרשות סמכות לתקן את הרישיונות. אנחנו נמצאים במצב מאוד רגיש והוא צריך להגיב לו.
 3 העתירה הוגשה יותר מחודשיים אחרי שהגשנו את ההליכים. ארי שמאי זו דוגמא מצוינת, לפני
 4 שהוא קרא לשחררו של יגאל עמיר הוא הושהה לשלושה חודשים. הרשות עסוקה בלתת תשובות,
 5 לא לפקח. צריך להוציא צו על תנאי כדי למנוע את אשר ניתן. כל מי שצופה בכל הערוצים רואה
 6 שיש פה הבדל ענק.

7
 8 קלדנית: אביטל

9
 10 עו"ד סולברג: נצא להתייעצות קצרה לגב האולם.

11
 12 לאחר התייעצות;

13
 14 כבוד השופט נ' סולברג: תודה לטיעון לאדוני ולחבריו, הן לטיעונים בכתב והן לאלה בע"פ וזה
 15 עזר לנו להתכנס.
 16 באופן אישי איני צופה בערוצים מטעמי זמן ולא מטעם זה או אחר, עזרתם לנו בתיאור הדברים.
 17 בשורה התחתונה, לא שוכנענו שיש בסיס לטענת האפליה ביחס לרשות של ערוץ 14 ביחס לערוצים
 18 אחרים וגם לא התרשמנו להיעדר אכיפה.
 19 מטבע הדברים, בהתייעצות הנוספת שקיימנו עכשיו, המטריה הזו צריכה אכיפה מתונה, זהירה
 20 ושקולה כשמדברים על חופש הביטוי.
 21 לא שוכנענו על ליקוי הקיים בעניין זה אצל הרשות השניה, איננו רואים הצדקה להוצאת צו על
 22 תנא. חשבנו לנכון לשקף כאן ועכשיו כדי שתשקלו האם עומדים על העתירה, כן או לא.

23
 24 עו"ד עבאדי: כמובן שאנו מצטערים על הדברים אך אם כבודכם יאפשרו לנו כמה דקות להתייעץ
 25 נשיב תשובה לאחר ההפסקה.

26
 27 לאחר הפסקה;

28
 29 עו"ד עבאדי: לאחר שהעותרות שמעו הערות בית המשפט ולאחר שהמשיבות הודיעו לעותרות
 30 שלא יעמדו על הוצאות, העותרות מבקשות מחיקת העתירה ללא צו להוצאות.

31
 32 עו"ד סולברג: כך נעשה.

33
 34 קלדנית: אביטל חי / רינה יי



נספח 4

**כתב עתירה בבג"ץ 23577-02-25
זולת לשוויון וזכויות אדם (ע"ר) וגבי
ליאורה ניר מתנועת רגולציה הוגנת
נ' היועצת המשפטית לממשלה ואחי**

עמ' 65

בית המשפט הגבוה לצדק
 זולת - לשוויון וזכויות אדם - ארם נר למנושלה
 כג"צ 25-25-02-2357
 סוג עניין: עתירות לבג"צ
 תאריך פתיחה: 10/02/2025
 רמת חסיין: פתוח לציבור

בבית המשפט הגבוה לצדק

העותרות: 1. זולת לשוויון וזכויות אדם (ע"ר) מסי' 580679371 מרח' ראול ולנברג 24

תל-אביב יפו טל. 0504796983

טל. 050-3777723 דוא"ל. Yifat.solel@gmail.com

2. גבי ליאורה ניר מתנועת רגולציה הוגנת, ת.ז. 051887289 מרח' מאפו 15 תל-אביב יפו.

טל. 054-5520052

שתיהן באמצעות עו"ד די"ר יפעת סולל, מסימטת יל"ג 4 בתל אביב יפו

טל. 050-3777723 דוא"ל. Yifat.solel@gmail.com

- נ ג ד -

1. היועצת המשפטית לממשלה
2. ממשלת ישראל
3. ראש ממשלת ישראל – ח"כ בנימין נתניהו
4. לשכת הפרסום הממשלתית

כולם באמצעות פרקליטות המדינה, מרח' סלאח-א-דין בירושלים

עתירה למתן צו על תנאי

עניינה של עתירה זו, התקשרויות והפסקת התקשרויות, בכסף ובשווה כסף של ממשלת ישראל, שריה, משרדיה והעומד בראשה עם גופי תקשורת. באופן המעלה חשש ממשי כי נעשו משיקולים זרים, בחוסר תום לב ובמטרה לקדם אינטרסים פוליטיים וכלכליים. ויודגש, בעוד שהמסכות העובדתיות נשוא הליך זה יונבן ועולות לכלל עבירות מינהליות או פליליות, עתירה זו עניינה אך דרישה לפרסום הנחיות שימנעו את המשך השימוש לרעה כאמור. כבוד בית המשפט מתבקש להוציא צו על תנאי המורה ליועצת המשפטית לממשלה לקבוע הנחיות ברורות להתקשרויות בכירי השלטון ומשרדי ממשלה עם גופי תקשורת, בין שמדובר בהתקשרויות בתשלום או בשווה כסף או בהעדפה כלכלית, באופן שימנע ניצול לרעה ואו העדפה כלכלית של גופי תקשורת פרטיים בהתאם לאינטרסים פוליטיים וכלכליים.

עתירה זו מבוססת על שלוש מסכות עובדתיות משלימות, שעניינן פעולות שנעשו על-ידי ממשלת ישראל, העומד בראשה ושרים החברים בה, ביצירת התקשרויות כלכליות או המקנות ערך כלכלי עם גופי תקשורת

מסויימים או הפסקת התקשרויות כאמור, אשר יש חשש ממשי שנעשו מטעמים שאינם ענייניים ומטרתם לקדם גופי תקשורת פרטיים, אשר הממשלה חפצה ביקרם ו/או לפגוע בכלי תקשורת, אשר הממשלה תופסת כלעומתיים לדרכה.

ויודגש, העותרת אינה מבקשת לבחון כליות ולב. הממשלה והעומד בראשה הצהירו בראש תוצות על מטרתיהם הפוליטיות כאמור והפעולות נשוא הליך זה אך מצביעות על יישום המטרות המוצהרות כאמור.

מסכת העובדות הראשונה, בה עוסק הליך זה, משותפת לשתי עתירות אחרות, בג"ץ 48751-12-24 ארנון העיתונאים והעיתונאיות בישראל (ע"ר) נגד שר התקשורת ובג"ץ 12770-01-25 הוצאת עיתון הארץ בע"מ נגד ממשלת ישראל ואח', אולם עתירה זו מציגה מסכת עובדות זו כחלק ממכלול, המצביע על הכשלים בדרך קבלת החלטות ובהתאם על הצורך בפרסום הנחיות שימנעו החלטות על רקע פוליטי וכלכלי. הסעדים המבוקשים בעתירה זו, שונים מיסודם מהסעדים הספציפיים נשוא העתירות לעיל ובעיקרם צופים פני עתיד ואינם מסתפקים בביטול החלטות קודמות.

עניינה של עתירה זו, התקשרויות בכסף, החלטות בדבר רכישת פרסום סטטוטורי ואחר מכלי תקשורת, שנעשו כדי לקדם או לפגוע בכלי התקשורת כאמור. מסכת העובדות הראשונה עוסקת בהפסקת ההתקשרות עם עיתון "הארץ". השנייה בהעברת תקציבי פרסום בהיקפים חסרי תקדים, בלא הצדקה עניינית, לערוץ 14. ויודגש, מדובר בעלייה של מאות אחוזים, בפרק זמן קצר והכל בהתאם להנחיות שרי ממשלה, בעיקר ממפלגת השלטון ומבלי שהדברים ייבדקו או יופסקו על-ידי יועצים משפטיים במשרדים השונים, או בלשכת הפרסום הממשלתית – שהיא המבצעת בפועל את כל התקשרויות הממשלה עם כלי תקשורת.

מסכת העובדות השלישית נשוא הליך זה, עניינה החלטת ראש הממשלה להתראיין או להתארח בתוכניות טלוויזיה ישראליות בערוץ מסחרי יחיד וזאת לא כאירוע חד-פעמי אלא כמדיניות בת ארבע שנים בקירוב, תוך חרמת הערוצים האחרים, מסחריים וציבוריים כאחד. מדובר בהעדפה שאין להסבירה אלא ברצון לקדם ערוץ מסחרי כאמור, לשפר את מעמדו הכלכלי והציבורי, תוך יצירת תלות פוליטיים-כלכליים-אישיים בין ראש הממשלה ובעלי הערוץ.

הקניית יתרונות כלכליים לגופים פרטיים, בהם כלי תקשורת, ממניעים פוליטיים או אישיים, עלולה לעלות לכלל עבירות פליליות. כך היה בפרשת "ישראל ביתנו", כך בתיק 4000 של ראש הממשלה נתניהו ובפרשות שונות בשלטון המקומי.

עתירה זו אינה מבקשת להורות ליועצת המשפטית לממשלה לפתוח בחקירה פליליות, למרות שיש חשש כי חלק מהעובדות נשוא הליך זה עלולות לעלות לכלל עבירות כאמור, אלא להורות לה לפרסם באופן דחוף הנחיות מפורטות וברורות, באשר קיימת לקונה מובהקת בהעדרן של הנחיות כאמור. ויודגש, קיימות הנחיות מפורטות בתחומים קרובים, משיקים ודומים, הנחיות שבעיקרן פורסמו בעקבות התנהלות פסולה, תחקירים עיתונאיים ו/או הליכים משמעותיים או פליליים. המנעות מפרסום כאמור, למרות העובדות הידועות שיפורטו בהליך זה, מאפשרת לשרי הממשלה ולעומד בראשה להמשיך לעשות שימוש פסול בתקציבי המדינה וליתן יתרונות כלכליים לגוף מסחרי בחוסר תום לב, משיקולים זרים ולשם קידום מטרת פוליטיות – על כן קיים צורך דחוף בפרסום הנחיות שימנעו המשך שימוש לרעה במשאבי השלטון.

א. הצדדים

1. חעותר הוא מכון מחקר אקטיביסטי, הנאבק למען חזוק זכויות האדם והאזרח בישראל ולקידום מדיניות של שוויון לזכויות אדם. אחד מתחומי עיסוקו הבולטים הוא התקשורת הישראלית ובכלל זה חופש הביטוי, ההגנה על השידור הציבורי הישראלי ובחינת קשרי הון-שלטון-ותקשורת. לצורך כך בחנו מומחים מטעם המכון היבטים שונים של מדיניות שקודמה ומקודמת על-ידי ממשלת ישראל במטרה לצמצם את חופש הביטוי, להגביל את השידור הציבורי הישראלי ולתת עדיפות כלכלית לגופי תקשורת המחוייבים לשלטון ומשמשים לו שופר.
2. המשיבה 1 היא היועצת המשפטית לממשלה, האמונה על חוקיות התנהלותה של הממשלה והיא האמונה על מתן הנחיות באשר לאופני הפעולה בהם רשאית לנקוט הממשלה על כל משרדה, שריה, אגפיה ועובדיה ובכלל זה אופן התנהלותה לעניין התקשורת בעלות אופי כלכלי.
3. המשיבה 2 היא ממשלת ישראל, אשר בחרה לקבל החלטה לגבי הפסקת התקשורת עם עיתון "הארץ" בלא שהועמד בפניה ייעוץ משפטי לעניין זה ואשר שריה ולכל הפחות חלקם, לוקחים חלק פעיל בקבלת ההחלטות באשר להתקשורת כספיות עם גופי תקשורת מסויימים.
4. המשיב השלישי הוא ראש ממשלת ישראל, אשר בוחר מזה ארבע שנים בקירוב להחרים את אמצעי התקשורת בישראל, למעט ערוץ מסחרי אחד, אותו הוא מקדם במודעות ובראיונות ובכך יוצר יתרונות כלכליים משמעותיים לערוץ זה, אשר מפיץ את עמדותיו של ראש הממשלה בלא ביקורת.
5. המשיבה הרביעית היא יחידה ממשלתית שתפקידה לתכנן ולספק שירותי פרסום למשרדי ממשלה ולגופים ציבוריים נוספים שאותם קבעה הממשלה. לפי הוראות תקנון, כספים ומשק (להלן - תכ"ס), שהוציא אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) משרדי הממשלה חייבים ככלל לבצע את עבודות הפרסום שלהם באמצעות לפ"ס. אשר אחראית על כלל פרסומי הממשלה.

ב. העובדות הרלבנטיות

6. עתירה זו מבקשת לחבר בין שלוש מסכות עובדתיות משלימות, אשר מצביעות על היבטים שונים של מדיניות שמטרתה אחת: לשנות את פני התקשורת הישראלית באופן שיגביר את התלות של אמצעי התקשורת בממשלה ואת כוחה של הממשלה להשפיע על המפורסם בהם וזאת בדרך של מתן או שליחה של הטבות, בעלות משמעות כלכלית ישירה או עקיפה. יצויין, כי עובדות אלה מונוספות על תיקוני חקיקה, שקודמו ועל-ידי הממשלה בכנסת ונועדו לקדם מטרות דומות. עתירה זו אינה עוסקת בתקיפת תיקוני החקיקה, אולם אלה מצביעים על מוטת כנפיה הרחבה של מדיניות הממשלה לעניין זה ועל הדרכים המגוונות בהן היא בחרה לקדם מטרותיה כאמור. (לעניין החוקים שקידמה הממשלה ושלוחיה בנושאים כאמור ראה נירות עמדה מטעם "זולת": רונן ריינוולד ואורי בסט, "תזכיר חוק הרשות השנייה – הטבות רגולטוריות לערוץ 14"; רונן ריינוולד ואורי בסט, תזכיר חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרותיות – העדפת אינטרסים של בעלי הון על חשבון הציבור"; טל הלל, "מה שטוב להונגריה טוב לישראל? הממשלה מבססת את ערוץ 14 כערוץ

התעמולה שלה בעזרת הטבות רגולטוריות"; טל הלל "חיסול התקשורת החופשית בישראל – מעקב אחר שיטות הפעולה של הממשלה להעברת המהפיכה המשטרית בתקשורת", נובמבר 2024).
רצ"ב ניירות העמדה של זולת בעניין החקיקה. נספחים א' 1,2,3,4.

7. שלוש המסכות העובדתיות שיפורטו להלן, עניינן החלטות מינהליות של בעלי תפקידים בממשלה, בהם ראש הממשלה, שרים ומי שפועל בשמם ומטעמם. מסכת העובדות הראשונה עניינה החלטות הממשלה ומשרדיה, להפסיק התקשרויות עם עיתון "הארץ" ללא יסוד חוקי, בשל שיקולים זרים ומתוך מטרת פוליטיות; מסכת העובדות השנייה, עניינה בהסטת תקציבי פרסום של משרדי ממשלה, בעיקר כאלה הנשלטים על-ידי שרי מפלגת הליכוד אל ערוץ 14, בלא הצדקה עניינית, על יסוד שיקולים זרים ומטרות פוליטיות; ומסכת עובדתית שלישית, שעניינה מתן סדרה של ראיונות של ראש הממשלה - 17 במספר - לערוץ מסחרי יחיד, ערוץ 14, תוך החרמת ערוצי הטלוויזיה האחרים, באופן שהביא לעליית היקף הצפייה בערוץ כאמור שמשמעה יכולתו לגבות יותר על פרסום, קרי יצירת תלות כלכלית-פוליטית.

1.3. הפסקת התקשרות עם עיתון "הארץ"

8. ביום 24.11.24, לקראת ישיבת הממשלה, הוספה לסדר היום של הממשלה הצעת החלטה, ביוזמתו של שר התקשורת, לפיה "הממשלה מצהירה בזאת על כוונתה לנתק כל קשר פרסומי עם עיתון "הארץ" וקוראת לכל זרועותיה, משרדיה, וגופיה וכן לכל תאגיד ממשלתי או גוף המתוקצב על ידה, לא להתקשר עם עיתון "הארץ" בכל דרך שהיא ולא לפרסם בו פרסומים כלשהם".
רצ"ב החלטת הממשלה. נספח ב'.

9. ההצעה הובאה לממשלה, לאחר פרסום בערוץ 14, שהציג את מר עמוס שוקן, מו"ל הארץ, כמי שאמר שטרוריסטים פלסטינים הם לוחמי חופש. פרסום הדברים, בערוץ 14, נעשה תוך הוספת תמונות מחבלי נוחבה כרקע לדבריו של מר שוקן, כדי ליצור מצג לפיו התייחס מר שוקן אל מחבלי הנוחבה כאל לוחמי חופש.

10. מר שוקן הבחיר את דבריו כבר ב-31.10.24, בתגובה כדלקמן:

"נוכח החנוכות על כך שהגדרתי את הפלסטינים שמבצעים פעולות טרור לוחמי חופש, שקלתי שנית את מה שאמרת. לוחמי חופש רבים בעולם, ולאורך ההיסטוריה, אולי גם בדרך להקמת מדינת ישראל, עשו גם פעולות טרור מזעזעות ואיומות ופגעו בחפים מפשע כדי להשיג את מטרותם. הייתי צריך לומר: לוחמי חופש, שנוקמים גם בשיטוח של טרור וצריך להיאבק בו. שימוש בטרור הוא לא לניסימי.

"במסגרת הדיון הזה יש מקום לומר שיש גם לוחמי חופש פלסטינים שלא מפעילים טרור. מחמור ענאס, כאשר נכנס לתפקידו כראש הרשות, הודיע על החלטתו להתנגד מדרך הטרור וללכת רק בדרך דיפלומטית.

בנראה בגלל זה נתניהו נמנע מלבנות קשר איחור וזכור בחמאס. "על חמאס יש לומר שהם אינם לוחמי חופש, כי האידיאולוגיה שלהם היא - הכל שלנו, שהאחרים יסתלקו. עליהם אמרתי, אמנם לא בנאום בכנס אלא במאמר בעיתון, שצריך להעניש קשה את יומי 7 באוקטובר ואת מבצעיו. "בנאום אמרתי מה שכבר כתבתי בכמה מאמרים בתקופת המלחמה, שהניצחון לישראל לטווח ארוך יהיה החזרת כל החטופים והקמת מדינה פלסטינית שתביא לחיסול האפרטהייד והפרור. "הנאום שלי בלונדון הסתיים כך: ציונות היא עריין הרעיון המוצדק בעבוד העם היהודי, אבל כמה ממשלות בשנים האחרונות עיוותו את זהות הציונות עד בלי היכר. הגיע הזמן להחזיר את ישראל למסלול הנכון."

נספח ג'

רצ"ב כתבה מיום 31.10.24

11. שרי הממשלה קפצו על הפרסום המעוות כמוצאי שלל רב, זאת בשל העובדה שמדובר בעיתון אשר מבקר באופן תדיר את ממשלת ישראל, בעיקר בשל פגיעותיה ביסודות השלטון הדמוקרטי וכלי התקשורת הממוסד היחיד אשר מקפיד להביא לפרסום גם עובדות באשר לפגיעות בחפים מפשע במסגרת המלחמה בעזה, אשר כלי תקשורת אחרים מבקשים להסתיר מעיניי הציבור הישראלי.

12. נזכיר, אין זו הפעם הראשונה שהצעה כאמור עלתה על שולחן הממשלה. שר התקשורת חגיש הצעה דומה כבר לפני כשנה, אז ביקש להפסיק את ההתקשרות עם עיתון הארץ בשל מה שכינה "הפצת תעמולה תבוטתנית ושקרית". בניגוד לדבריו בוועדה, לפיהם הוא מחכה כבר שנה לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, עמדה כאמור נשלחה אליו כבר ב-6 בדצמבר 2023 מהמשנים ליועצת המשפטית לממשלה, אביטל סומפולינסקי ומאיר לוי, ובה נכתב כדלקמן:

"משמעותן של הצעות מהסוג הזה היא שינוי מהותי של התפיסה הגוהגת של חופש הניחנות וחופש הביטוי על ידי מיסוד היחיד לדרג הפוליטי להשפיע על תכני תקשורת ולפגוע בחופש הביטוי ובעקרונות יסוד של חברה דמוקרטית."

13. באותו מכתב דרשו המשנים ליועצת המשפטית משר התקשורת, כי:

"נוכח חריגותן של הצעות מהסוג הזה וההשלכות המשטריות הנובעות מעצם קידומן, כמו גם העובדה כי הצעות אלו אינן מצויח בתחומי אחריות משרד התקשורת, נדרש, כי מרס חביא כל אחת מההצעות לבחינה משפטית, חזבא תחילה עמדתו של ראש הממשלה ובמידה שראש הממשלה יחליט להמשיך ולקדם כל אחת מההצעות, עמדתם של המשרדים הנוגעים בדבר (משרדי ראש הממשלה, משרד המשפטים ומשרד האוצר לגבי עיחון הארץ).

נספח ד'

רצ"ב מכתב המשנים ליועצת המשפטית.

14. עולה מן האמור, כי שר התקשורת ביקש להוסיף את ההצעה לסדר היום של הממשלה מתוך ידיעה כי אין לו סמכות לעשות כן וכי אין לממשלה סמכות לקבל החלטה כאמור, בנסיבות האמורות. למרות האמור לעיל, קיבל שר התקשורת את הסכמת ראש הממשלה להוסיף את הצעת ההחלטה לעיל לסדר היום של ישיבת הממשלה וזו קיבלה את תמיכת הממשלה.

15. בעקבות הפרסום בערוץ 14, עוד טרם החלטת הממשלה ובעקבותיה הודיעו משרדי ממשלה שונים, כי הפסיקו את התקשרותם עם עיתון הארץ.

16. בעקבות פניית יו"ר ועדת חכספים אל מנכ"לית לפיימ בעניין התקשרות או הפסקת ההתקשרות עם עיתון "הארץ" במסגרת המסכת העובדתית המפורטת לעיל בפרק ב.1, ענתה מנכ"לית לפיימ במכתב כדלקמן:

"לפ"מ הינה גוף מייעץ ומבצע בלבד ואין לפ"מ סמכות מנהלית או חוקית לקבוע היכן יפרסמו לקוחותיה. ביצוע הפרסומים מבוצע לפי בקשות דוברי הלקוחות השונים, גם אם פריסת המדיה הינה בניגוד לחוות הדעת המקצועית של לפיימ שהוצגה בפניהם... "משכך, כל פניה לגבי החלטה או מדיניות פרסום או אי פרסום במדיה ובכלי תקשורת כזה או אחר יש להפנות ללקוחות מומיני השירות ולא לפ"מ."

רצ"ב סיקור מכתבה של מנכ"לית לפיימ. **נספח ה'**

2.2. הסטת תקציבי פרסום אל ערוץ 14

17. בצד החלטות הבלתי חוקיות לעיל, שעניינן פגיעה כלכלית בגוף תקשורת ביקורתי, הממשלה פועלת לקידום כלכלי של גופי תקשורת שהיא חפצה ביקרם, ואשר משרתים אותה ומפיצים את עמדותיה.

18. לאחרונה פירסמו אתרי החדשות "העין השביעית" ו"שקוף" תחקירים שערך איתמר ב"ז בדבר הרחבה רבתית של היקף ההתקשרויות של משרדי הממשלה עם ערוץ 14, אשר תומך באופן מוצהר בממשלת נתניהו ומשמש כערוץ יחסי הציבור של הממשלה. התחקיר הראשון, מנובמבר 2024, התבסס על נתונים שהתקבלו מחברת המדיה "יפעת", האוספת מידע על כל הפרסומים בתקשורת; והשני בינואר, בהסתמך על נתונים שהתקבלו מלפיימ בתשובה לבקשת חופש מידע שהגישו "שקוף" ועמותת "הצלחה" והציג את הסטת תקציבי הפרסום של הממשלה אל ערוץ 14. מניתוח הנתונים של לפיימ, שנעשה בסיוע פעיל חופש המידע, גיא זומר, עולה כי החוצאה הממשלתית על פרסום בערוץ 14 עלתה כמעט פי ארבעה מאז הקמת ממשלת נתניהו השישית.

”ב- 2023, מיד אחרי הקמת הממשלה הנוכחית, חלה עלייה של 182% בהוצאה של משרדי ממשלה על פרסום בערוץ 14 ביחס ל- 2022 בתקופת ”ממשלת השינוי“ בדאגות נפתלי בנט ויאיר לפיד. ב- 2024 המנחה הקצינה: הסכום שהוציאו משרדי הממשלה על פרסום בערוץ ענה ב- 280% ביחס ל-2022.”

מניתוח נתוני ”יפעת“ עלה כי :

”היזנק בהיקף זמן האוויר שנרכש מערוץ 14 החל ביולי 2023, כחצי שנה אחרי מינוי השרים. לפי נתוני יפנת, בחודשים שנעברו מאז נרשמה בקרב הגופים שנבדקו עלייה של כ-35% בזמן האוויר שנרכש בהשוואה ל-2022, אז כיהנה ”ממשלת השינוי“. ממשלה בנט-לפיד רכשה מהערוץ כ-109 דקות זמן אוויר בחודש ממוצע במוצא 2022. הממוצע החודשי של ממשלת נתניהו מאז יולי 2023 עומד על כ-148 דקות.

הנתונים מאפשרים לנתח את רכש זמן האוויר בחלוקה למשרדים. מהניתוח עולה שהעלויה הכוללת ביותר חלו במשרדים שבראשם עומדים שרים מהליכוד – ובהם, כאמור, משרד ראש הממשלה.

ב-2022, תחת ראשי הממשלה בנט ולפיד, זמן האוויר שרכש משרד ראש הממשלה מערוץ 14 גשק לאפס. אחרי שובו של נתניהו לשלטון המנחה התהפכה. באוקטובר 2023, אחרי המבחן, משרד ראש הממשלה החל לפרסם בערוץ 14 ללא הפסקה במשך שלושה חודשים. המשרד רכש זמן אוויר בהיקף כולל של כ-82 דקות, יותר ממה שרוב משרדי הממשלה האחרים רכשו לאורך כל 2023. הרכישה ההחדשה באוקטובר 2024.”

רצ"ב התחקיר מיום 10.11.24
רצ"ב התחקיר מיום 9.1.25
נספח 11
נספח 21

19. ויודגש, אין זאת כי עלה כלל הפרסום הממשלתי. לא רק שלא ניתן להצביע על עלייה דומה בערוצים אחרים, היקף הפרסום הממשלתי בערוצים אחרים ירד באותה התקופה.

20. מקור חסוי, בעל תפקיד בלפ"מ, מסר לאתר החדשות ”שקוף“ כי :

”קודה לא פעם ששרים מבקשים לשנות את הפרישה, והיו בשנים האחרונות גם שרים שביקשו להכניס לקמפיין את ערוץ 14, או לחת לו נתח יותר גבוה מהתקציב“...

בשביל מקרים כאלה אימצו נוהל שנועד להעביר את האחריות מלפ”מ למשרד שמריץ את הקמפיין: המשרד מתבקש להעביר את הבקשה בכתב. היו שרים שהרדישה למסמך את ההצעה נרמה להם לקחת צעד אחורה וכוותר.”

21. ניתן להצביע על קשר בין משרדי ממשלה שהעבירו תקציבי עתק לפרסום לבין מוליטיקאים שזכו לכתבות אוהדות במיוחד. כך, למשל, נדמה כי יש מקום לבחון, אולי אף בהיבטים פוליטיים, את הקשרים כאמור בין שרת התחבורה רגב, אשר זכתה לסיקור אוהד ואשר היקף הפרסום שהעביר המשרד שבראשותה לערוץ 14 הינו קיצוני במיוחד, כמפורט בתחקיר "העין השביעית":

"משרד התחבורה בראשות השרה רגב נרשמה ב-2023 עלייה של כ-65% בדרישת זמן אוויר בערוץ 14 בהשוואה לשנה שלפני כן, שבה נמדה בראשו מרב מיכאלי ממפלגת העבודה. ב-2024 העלייה הקציונה: עד תחילת אוקטובר רכש מעודדה של רגב 140 דקות פרסום – יותר מכל משרד ממשלתי אחר שנבדק. בהשוואה לשנה האחרונה של "ממשלת השינוי", מדובר ביונק עצום של כ-480%."

22. בעניינה של השרה רגב, מצביע "העין השביעית" על סיקור אוהד במיוחד של ערוץ 14:

"מירי רגב נמנית עם הפוליטיקאים שזוכים לקידום האימונטיבי ביותר בערוץ 14 בחודש יוני, בעקבות החקיר "המקור" שהוביל לחקירת משמרה, הומנה רגב לחזכנית הדגל "הפטריוטים" כדי להדוף את הטענות מול פאנל מראיינים מחניף. בערוץ נמנעו מלדווח בזמן אמת על ממצאי החקיר, שהצביע על פוליטיזציה ממאירה במשרד התחבורה. במקום זה ריאיינו שם את מקורביה וחקפנו את רביב דרוקר ו"המקור."

23. גם משרדים אחרים, שבשליטת שרי הליכוד, העבירו תקציב בלתי פרופורציונאלי לערוץ 14, כך, למשל משרד החקלאות ומשרד הכלכלה:

"במקרה של משרד החקלאות ומשרד הכלכלה כלל לא ניתן לכבא את היונק באחזים. ב-2022, היקף הפרסום של שני המשרדים הללו בערוץ 14 היה אפסי. אחרי הקמת ממשלה נחניה, כל אחד מהם הספיק כבר להריץ שני גלים של קמפיינים בערוץ. משרד הכלכלה בראשות ברקת רכש כ-112 דקות פרסום בפרק זמן של פחות מארבעה חודשים. משרד החקלאות בראשות דיכטר רכש בפרק זמן דומה כ-105 דקות."

24. לא רק שרי הליכוד נתנו עדיפות לערוץ 14, גם המשרד לביטחון פנים, בראשותו של השר בן-גביר הקפיץ את היקף הפרסום בערוץ 14 מאז כניסתו לתפקיד.

25. ממשלת נתניהו השישית, אינה הראשונה בה ניתן להצביע על הטיות בתקציבי פרסום מסיבות בלתי ענייניות. בעקבות בקשות חופש מידע שהגישו פעיל השקיפות גיא זומר והעיתונאי תומר אביטל מ"שקוף", חשף אתר "העין השביעית" כי בעת שכיהן נפתלי בנט כשר החינוך, הופנו תקציבי משרד החינוך באופן מובהק לכלי תקשורת המזוהים עם המיגזר הדתי-לאומי.

רצ"ב הכתבה מיום 28.1.2020

נספח ז'

26. בסדרת כתבות אחרת, חשף "העין השביעית" שרים מסיעת "יש עתיד" אשר העבירו תקציבי פרסום לעיתון "ידיעות אחרונות" אליו היה מקורב ראש המפלגה לפיד. כך פורסם, כי שר החינוך, שי פירון העביר תקציב פרסום של כ-2 מיליון ₪ ל"ידיעות אחרונות" וקיבל תמורת זאת מה שנראה כסיקור עיתונאי אובייקטיבי של יוזמות שהוביל במשרד. בנוסף חשף האתר כי השר יעקב פרי, מ"יש עתיד" שילם 1.3 מיליון ₪ ל"ידיעות אחרונות" וקיבל ראיון אוחד וכמאה ידיעות. עיסקה נוספת, לדברי האתר, שביקש לקדם שר הרווחה מ"יש עתיד" מאיר כהן, בוטלה על רקע ביקורת ציבורית.
- רצ"ב כתבה מיום 22.1.2015 **נספח ח'1**
- רצ"ב כתבה מיום 31.1.2015 **נספח ח'2**

3.3. ראיונות ראש הממשלה – בערוץ מסחרי יחיד תוך חרמת ערוצי הטלוויזיה האחרים

27. בהמשך לחקיקה הנותנת יתרונות לערוץ 14 ולהסטת תקציבי פרסום ממשלתיים אל ערוץ זה, לא ניתן להתעלם מפעולותיו של ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו לקידום הערוץ, באמצעות שימוש בתפקידו, כראש הממשלה ובצורך של אזרחי ישראל לשמוע את דבריו.
28. מאז מרץ 2021 התראיין ראש הממשלה נתניהו, או התארח בתוכניות טלוויזיה (ספק אם ניתן לראות בהופעותיו של נתניהו בערוץ 14 "ראיונות" כמשמעותם בעיתונות) בעברית 17 פעמים, למעלה משבע וחצי שעות שידור – הכל בערוץ מסחרי יחיד, ערוץ 14.
29. הפעם האחרונה בה התראיין ראש הממשלה נתניהו בערוץ הציבורי היתה בספטמבר 2019, הפעמים האחרונות בהן התראיין ראש הממשלה נתניהו בערוצים 12 ו-13 היתה במרץ 2021.
30. מדובר בהתנהלות חריגה באופן קיצוני. ראשי ממשלה נהגו להקפיד על מתן ראיונות לכלי התקשורת השונים. לדוגמא, כאשר כיהן מר בנט כראש הממשלה, נתן ראיונות לטלוויזיה בשלוש מחדורות החדשות באותו הערב, ביום 11.4.22 ולקראת סוף יוני, נתן ראיונות לשלוש המהדורות במהלך יומיים; כאשר התראיין לעיתונות, עשה כן באותו היום בכל העיתונים המרכזיים יותר ופחות. כך פורסמו ביום 28.1.22 ראיונות עם ראש הממשלה דאז בנט בידיעות אחרונות, ישראל היום, הארץ, מעריב, מקור ראשון ו-Jerusalem Post.
- רצ"ב צילומי הראיונות. **נספח ט' 1,2,3,4,5,6**
31. כאשר נתניהו בחר להתראיין בפברואר 2021 בערוץ 12 בלבד, הדבר סוקר בתקשורת כאירוע חסר תקדים. כך נכתב בעיתון "ישראל היום":

"גורם בתעשייה אמר: "מדובר בצעד חסר תקדים. נתניהו כידוע, ממעט להופיע בערוצי הטלוויזיה ועושה זאת רק במקרים מיוחדים או בערכי בחירות, על כן

ראיון עמו הוא עניין מבוקש מאוד". יצוין כי לרוב כשאישים כרה"מ ונשיא המדינה מתראיינים בערוץ חדשות אחד, הם נוהגים לחת ריאיון גם לערוצים המחרים..."

ראה כתבה מיום 16.2.21

נספח י'

32. למרות הביקורת כאמור, לא רק שלא תיקן ראש הממשלה נתניהו את דרכיו, אלא בחר להעמיק את הפלייה ולהתארח בערוץ מסחרי יחיד. הדבר חמור במיוחד לאור העובדה, שראש הממשלה נמנע מלהתראיין בערוצי הטלוויזיה הישראלים גם מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל, למעט, כאמור, שלושה ראיונות, שלושתם לערוץ 14, בכך הפך אותו לכלי התקשורת היחיד בו תושבי ישראל זוכים לצפות באופן ישיר במי שמנהל את המלחמה הקשה בתולדות ישראל, את ההנמקות של מי שמקבל החלטות שמותירות טופים בשבי ושולחות עשרות אלפי חיילים ללחום תוך סיכון חייהם.

33. נזכיר כי לערוץ 14 אין כלל חברת חדשות, הוא לא החיל על עצמו את כללי האתיקה של מועצת העיתונות ואינו נדרש לאבחנה בין שידורי חדשות לבין שידורי בידור. מדובר בראיונות שאינם מסוגת החדשות ודאי שלא ניתן לראות בהם כמעבירי מידע ציבורי. לו ניתן היה לראות בהם ככאלה, הרי שעל אחת כמה וכמה חזקה כי יש הכרח להביאו בפני הציבור כולו, קרי קמה חובה לראש הממשלה להתראיין בכל הערוצים ולמצער בערוצים הזוכים לחשיפה הרבה ביותר, או לפחות בערוץ הציבורי.

ראה לעניין זה, מאמרו של שבי גטניו ב"העין השביעית"

נספח י"א

34. יהיו שיטענו כי זכותו של פוליטיקאי לבחור באיזו פלטפורמה וערוצי תקשורת להציג דברים לציבור, ניתן לטעון כי נתניהו בוחר שלא להתראיין בערוצי תקשורת, בהן פועלת חברת חדשות, בשל העובדה שהוא חושש מהתמודדות עם שאלות של עיתונאים, שיש בהן גם משום ביקורת, שהוא חושש משאלות שאין הוא יודע מראש את טיבן, שהוא חשש שיעמתו אותו עם אי-אמיתות או עם סתירות מול דבריו בעבר, או עובדות הסותרות את הדברים שהוא מבקש להציג לציבור. מאידך יהיו שיטענו, כי מחובתו של ראש ממשלה להעמיד עצמו לבחינת הציבור באמצעות ראיונות אמיתיים כאמור וכי לציבור קמה זכות לשמוע מראש הממשלה תשובות על טענות בדבר שקרים או סתירות או התנהלות משפחתית תמוהה. אלה גם אלה אינם מעניינה של עתירה זו. עתירה זו עניינה אך ורק החששות הכלכליות של הופעתו של ראש הממשלה בערוץ מסחרי יחיד והחשש העולה מיצירת יתרונות מסחריים כאמור.

35. יש לראות את החלטתו של ראש הממשלה נתניהו להתראיין בגוף שידור מסחרי יחיד, כפסולה בשל היתרונות הכלכליים הישירים שנובעים מהחלטתו כאמור. לא ניתן להכחיש את הקשר הצפוי בין ראיונות של ראש ממשלה בערוץ מסחרי יחיד לבין שיאי הצפייה בערוץ כאמור. לדוגמא, בהופעתו של נתניהו ביום 30 באוקטובר 2022, נרשם שיא של רייטינג בערוץ 14 של 5.8%, בהופעתו ביום 13 באפריל 2023 נרשם שיא חדש של 9.3% וביום 23 ביוני, נרשם שיא נוסף של 13.8%.

רצ"ב פרסומים בנושא שיאי רייטינג לאחר ראיונות נתניהו.

נספח י"ב 1,2,3

36. מודל התמחור של פרסום בערוצי הטלוויזיה נשען על אחוזי הצפייה – הרייטינג – ככל שאחוזי הצפייה גבוהים יותר, כך מחיר הפרסומות עולה. קיים גם כן קשר ישיר בין החלטת ראש הממשלה להתראיין בישראל בערוץ 14 בלבד, לבין הגדלת ההכנסות של הערוץ ובעליו.

37. לא למותר לציין, כי ראש הממשלה פעל באופן אקטיבי לקידום הצפייה בו בערוץ 14, באמצעות קריאה כאמור בעמוד הפייסבוק הרשמי שלו.

ראה לדוגמא, הודעה מיום 5.3.23.

נספח י"ג

38. יוזכר, כי כאשר עבר הערוץ אל אפיק 14, הגיע מר נתניהו, שכיהן באותה עת כיו"ר האופוזיציה, לחגיגת ההשקה ואף קרא לעוקביו בפייסבוק ובטוויטר "חורידו כעת את האפליקציה של ערוץ 14, ערוץ החדשות של ישראל!".

ראה כתבתה של נעמי נידם מיום 3.12.21.

נספח י"ד

39. ראש הממשלה נתניהו, כמו השר קרעי, אותו מינה לשר התקשורת, מרבים לדבר גבוהה גבוהה על תחרות בשוק התקשורת. נדמה כי מסכת העובדות נשוא עתירה זו, מצביעה על הפער בין ההצהרות לבין הפעולות. לא תחרות מבקשים לקדם ראש הממשלה ושריו, אלא תקשורת המחוברת בקשר כלכלי לעטיני השלטון, ניזונה ממנו ומחוייבת לו פוליטית וכלכלית כאחד.

ראה מאמרה של ד"ר תהילה שוורץ-אלטשולר מחמכון הישראלי לדמוקרטיה.

נספח ט"ו

ג. מיצוי הליכים

40. ביום 12 בדצמבר 2024 נשלח ליועצת המשפטית לממשלה מכתב מיצוי הליכים, המבקש כי תוציא הנחיות באשר לשיקולים בדבר התקשוריות משרדי ממשלה עם גופי תקשורת והפסקת התקשוריות כאמור, תוך התמקדות בהחלטות בעניין עיתון "הארץ" והסטת תקציבי הפרסום לטובת ערוץ 14.

רצ"ב.

נספח ט"ז

41. ביום 2 בינואר 2025 נשלח ליועצת המשפטית לממשלה מכתב מיצוי הליכים המבקש כי תקבע קריטריונים לעניין ראיונות ראש הממשלה, שרים ואישי ציבור בכירים בנושא ראיונות לגופי תקשורת מסחריים ויצירת יתרונות כלכליים לגופים כאמור.

רצ"ב.

נספח י"ז

ד. רקע משפטי

ד.1. לשכת הפרסום הממשלתית

42. התקשוריות של משרדי ממשלה עם גופי תקשורת, נעשות לצרכים שונים, חלקם מחוייבים לפי חוק ואחרים לפי החלטות המשרדים. את הפרסומים של משרדי הממשלה בכלי התקשורת השונים מנהלת לשכת הפרסום הממשלתית – המשיבה 4.

43. במסמך שנכתב על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מיום 8 ביולי 2024 (נתונים על פרסומי חובה בעיתונות הכתובה בשנים 2019-2023) (להלן: מממ 2024) נכתב:

"פרסום ספסומורי בעיתונים – המכונה גם פרסום מנדטורי – כולל מודעות שמתפרסמות על פי חובה הקבועה בחוק. יצוין כי בחוקים ובחקקות שונים קבועה חובת פרסום מידע לציבור בכלי התקשורת. בעיקר באמצעות פרסום בעיתונות המודפסת. ככלל, בבסיס חובת הפרסום יש הנחה שבנושאים מסוימים יש להביא מידע ליריעת הציבור, כדי לאפשר לו להביע את עמדתו ולהשתמש במידע לצרכיו. בעבר, העיתונות המודפסת נחפסה כאמצעי תקשורת ומין ונגיש לציבור הרחב, ומשום כך בחוקים רבים היא נבחרה כאמצעי למימוש חובת ההודעה לציבור. המידע החייב בפרסום בעיתונות הכתובה על פי חוק הוא מידע הניתן בהחאם לחוקים ולחקקות של חנון ובנייה; מידע על מכרזי רכישה ומכרזי כוח אדם של רשויות המדינה; מידע על צוואות, כינוס נכסים ועוד."

רצ"ב מסמך מרכז המידע והמחקר **נספח י"ח**

44. בספטמבר 1999, התקבלה החלטת ממשלה 229 בנוגע להמשך תפקודה של לפ"מ, מעמדה וסמכויותיה וכך נקבע בסעיף 2 להחלטה:

להפעיל את לפ"מ תוך החמקרות ברכישה מרוכזת של מדיה פרסומית וברכישת שירותי פרסום אחרים עבור לקוחותיה, וצמצום ביצוע שירותים אלו על ידי הלשכה עצמה.

45. בדברי החסבר להצעה, כפי שצוטטו בדו"ח מבקר המדינה 60 ב' נכתב כי:

"חשיבות הלפ"מ היא כפולה: ראשית, היא מאפשרת לממשלה לנצל את יתרון הגודל והמוקנה לה ברכישת מדיה פרסומית. שנית, היא משמשת כנוף מפקח ומבקר, המונע, בין היתר, פרסומים מיותרים ובלתי חוקיים ופגיעה בשוחר היחידות [הכוונה כנראה לשוחר המידות]".

46. מאז אותה ההחלטה, צומצם תקציבה של לפ"מ, רוב השירותים שנתנה בעבר, שכללו את הפקת הפרסום הממשלתי על כל מרכיביו, עברו למיקור חוץ. עיקר תפקידה של לפ"מ היום הוא לתכנן עבור משרדי הממשלה קמפיינים פרסומיים, להעריך, בהתאם לתקציב שמעמיד המשרד לצורך פרסום מסויים באילו צורות מדיה וערוצים לפרסם, שעות הפרסום וכיו"ב.

47. ויודגש, התקציב המשתלם לכלי התקשורת, יוצא מכיסו של המשרד המפרסם ובהתאם להנחיותיו. במסמך מממ 2024 נכתב:

"תפקידה של לשכת הפרסום הממשלתית הוא מתן שירותי פרסום והפקה למשרדי ממשלה, לתאגידים ציבוריים שהוקמו לפי חוק, לחברות ממשלתיות ולגופים ציבוריים. לפ"מ מספקת ללקוחותיה שירותים מקצועיים, ובהם פיתוח אסטרטגיית פרסום, מחקר, שירותי גרפיקה, הפקות דפוס ורכש מדיה. נוסף על כך, לפ"מ מסייעת לגופים הנוכרים בהכנת מסרים ובהפקתם במגוון אמצעים (ובהם: מודעות, חשדירי רדיו וטלוויזיה, שלמי חוצות, שיתופי פעולה עם ערוצי תקשורת, פרסום באינטרנט).

לפ"מ אין תקציב פרסום משלה, והפרסום באמצעותה ממומן מתשלומי הלקוחות שהיא נותנת להם שירותים (דהיינו משרדי הממשלה והגופים הציבוריים). התשלומים כוללים מע"מ ודמי מיפול.

לדברי טליה לוינס, מנהלת מחלקת המדיה בלפ"מ, במסגרת תקציב זה לפ"מ פועלת לספק פרסום המתחשב בקהלי היעד שהגדיר הלקוח, בצורכי הלקוח ובמחירים שספקי המדיה מציעים."

(בע' 6)

1.2.ד דרך קבלת החלטות לגבי מקום הפרסום בלפ"מ

48. כל קמפיין פרסומי שמבקש לערוך במשרד ממשלתי מובא ללפ"מ לשם יצירת תוכנית הכוללת שיקולים הפקתיים ובעיקר הצעת אפיקי הפרסום המתאימים, תמוחיל האפיקים השונים וחלוקה בין גורמי המדיה הרלבנטיים לקמפיין הספציפי. במסמך המממ 2024 נכתב בע' 7-8:

"על פי גורמים בלפ"מ חלוקת תקציבי המדיה לפרסום מבוססת על שיקולים מקצועיים ועל מכלול הצרכים וההנחיות שהלקוחות מוסרים ללפ"מ. השיקולים הם, בין השאר, מטרות הפרסומים ויעדיהם, קהל היעד, אופי המסר המתבקש והתקציב. בלפ"מ מדגישים כי גורמים שונים עשויים להשפיע על היקף ההוצאות של כלל סוגי הפרסומים דרך אמצעי תקשורת שונים ובעבור מגורים שונים.

אשר לפרסומי חובה בעיהונוח מכוח חוק, על פי עו"ד חרון גינסינגר מהלשכה המשפטית בלפ"מ השיקול המנחה העיקרי של לפ"מ במסגרת קבלת הצעות מחיר בעבור פרסומי חובה הוא השיקול התקציבי, למעט במקרים שבהם המשרד הממשלתי או הגוף המפרסם החליטו על שיקול או על קריטריון חשוב אחר, כגון קהל היעד הספציפי שאליה מופנה הפרסום, או אופי הפרסום.

נוסף על כך, בלפ"מ מדגישים כי אין להם סמכות להחליט בעבור המשרדים המפרסמים היכן יהיה הפרסום וכאילו סוגי עיחונים, והחלמה וז נתונה בסופו של דבר בידי משרדי הממשל והגופים המפרסמים."

(ההדגשה שלי. י.ס.)

49. על הנסיונות של גורמים פוליטיים לעשות שימוש במשאבי הממשלה כדי לקדם את עצמם באמצעות לפ"מ, עמד מבקר המדינה, בדו"ח לעיל, וכך כתב:

"באוגוסט 2003 שלחה היועצת המשפטית דאו של משרד רה"ם למנכ"ל המשרד, למוהלים ויועצים במשרד ולמוהל לפ"ם מכתב שעניינו פרסום ספרים על ידי משרדי הממשלה. במכתבה היא הבהירה כי "פרסום רשמי של [משרד רה"ם] הינו בבחינת העמדת מידע לרשות הציבור ומתן שירות לציבור" וציטטה מהאמור בתנ"כ כי "משמעות הדברים היא כי הוצאת ספר לא תאדיר שם של שר או של עובד מדינה". על פי הנחיותיה של היועצת המשפטית ניתן להרפס באותיות קטנות את הפרטים האישיים של מי שערך, כתב או הרפס את הספר, אבל "אין לפרסם כל שם אחר במקום אחר".

(שם, בע' 674-673)

בדצמבר 2006 כתב מוהל לפ"ם ליועץ המשפטי לממשלה, בין היתר, כי "לקיומה של לפ"ם יש חשיבות מבחינת המינהל התקין ומניעת פגיעה אפשרית בסוהר המידות... אנו בלפ"מ נתקלים חרשות לבקרים בניסיונות של משרדים שונים - הן ישירות והן בעקיפין - להזדיר משרדי פרסום/ח"צ/יועץ תקשורת כספקי שירות במטרה להעביר אליהם תקציבי פרסום... נסיונו זה מעיד, כי במקרים רבים הדרגים המקצועיים במשרדים עצמם אינם יכולים או אינם מעוניינים להדוף את הלחץ המופעל עליהם כאמור, ולכן מובא העניין לפתחה של לפ"ם כ'שומר הסף' המופקד על מניעת החרירה של אינטרסים פוליטיים אישיים".

היועצת המשפטית של לפ"ם כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009, כי לפ"ם "אינה סוהוה ואינה יכולה להיות חסם 'הרמטי'... כיועצת משפטית אני פועלת כל העת כדי להתריע בנושא חשוב זה".

(שם, בע' 676-675).

50. בתשובה לשאלתא של חברת הכנסת (דאו) תמר זנדברג, באשר לשיקולים לבחירת אפיקי הפרסום של משרדי הממשלה, ענה השר המתאם בין הממשלה לכנסת (דאו) יריב לויך ביום 7.10.15, כי:

"השיקולים והקריטריונים לבחירת אמצעי התקשורת בהם יבוצע הפרסום הינם מגוונים, ומשתנים בהתאם לאופי המודע. במרבית המקרים, השיקולים המנחים לבחירת אמצעי המדיה הינם: הוראות החוק, מאפייני קהל היעד אליו מופנה המסר ושיקולי עלות נלכלית. בזמנות סטטוטוריות ניתן משקל רב גם לעמדת המשרד הממשלתי הרלוונטי ולצרכיו".

נספח י"ט

רצ"ב המכתב.

51. מניתוח הנתונים שהועברו בתשובה כאמור על-ידי העיתונאי אורן פריסקו באתר "העין השביעית" עלה, כי אין הם חופפים את סקרי התפוצה וכי קיים חשש ש"עמדת המשרד הרלוונטי" כפי שניסח זאת השר, תופסת משקל בלתי מבוטל בקבלת ההחלטות כאמור.
ראה תכתבת.
נספח ב'

2.4 הוראת תכ"מ 15.3.2 – פרסומים ממשלתיים שאינם מסחריים

52. הוראת תכ"מ 15.3.2 לפיה פועלת לפי"מ, קובעות תנאים והגבלות לפרסום, באופן שימנע שימוש בכספי ציבור לצרכים פוליטיים של שרים ובעלי תפקידים בכירים אחרים. בין היתר נקבע בתקנות:

2.4.1 כחנאי לפרסום, יוזם הפרסום והגורם המקצועי יודאו את קיומן של כל הנחיות האמורות בהוראה זו, לרבות הנחיות המפורטות להלן:

2.4.1.1 הפרסום תואם את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

2.4.1.2 תוכן הפרסום אמין, מדויק ומעורבן.

2.4.1.3 הפרסום קצר, צנוע וענייני.

2.4.1.4 הפרסום מבטא אך ורק אח עמדת המשרד, מתייחס לפעילות המשרד בלבד וקשור בקשר הדוק ובדור לעבודת המשרד.

2.4.1.5 הרגש בפרסום הוא על פעילות המשרד כגוף ממשלתי, או על תפקידים מסוימים של המשרד, ותוצאותיו אינן פרסומח אישית או קידום מטרות אישיות או פוליטיות.

2.4.1.6 השתתפות נבחר ציבור ועובדי מדינה בפרסום תהא בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, "השתתפות נבחר ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי", מס' 1.1703.

2.4.1.7 הפרסום אינו מייחס הישגים של המשרד לאדם מסוים, או משווה בין פעילות המשרד הנוכחית לפעילות קודמת של המשרד, תוך מתן דגש למרכיבים אישיים הנוגעים לנושאי המשרה המכהנים כיום.

2.4.1.8 הפרסום שומר על תרמית ויסרלית ונסולת פניות ומסרים פוליטיים, ומשקף נאמנות לחוק ולמדיניות הרשמית של המשרד הממשלתי, יוזם הפרסום נראה הנחית היועץ המשפטי לממשלה, "נקיפת עמדה בפומבי על ידי ממלאי תפקידים בשירות הציבורי בנושא מדיני שנוי במחלוקת", מס' 6.6100, והוראת תכ"מ, "מתן חסות על ידי משרדי הממשלה", מס' 15.3.1.

53. על לפ"מ החובה לבחון כי הפרסום נעשה בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובמקרים בהם קיימת חוסר בהירות, או בהם קיים חשש לשימוש פוליטי, לפנות אל היועץ המשפטי לממשלה כדי לקבל הנחיות, כלדקמן:

2.4.2 הגורם המקצועי יאגור בכתב את דבר הפרסום, לאחר שווידא כי הפרסום אכן עומד בהנחיות המפורסות בהוראה זו.

2.4.3 הגורם המקצועי רשאי לדרוש עריכת היקונים והחאמות, לצורך עמידת הפרסום בהנחיות המפורסות בהוראה זו.

2.4.4 במקרה שבו בקשה לפרסום מעוררת קושי או ספק ביחס לעמידה בתנאים לאישור הפרסום, יפנה הגורם המקצועי ליועץ המשפטי של המשרד, לקבלת חוות דעתו בעניין זה.

54. ממסכת העובדות המפורטות בפרק ב' 1-2 עולה, כי לפ"מ פסקה מלפעול כחסם מפני התנהלות בלתי תקינה, מפני לחצים פוליטיים ומפני החלטות בדבר הסטות תקציב הנובעות משיקולים זרים. בין אם לפ"מ פועלת מתוקף החלטה פנימית, או בשל צמצום תקציב ומיעוט כוח אדם, העובדות מצביעות על תוצאות ברורות – לפ"מ מועלת בתפקידה כמי שאמורה להוות חסם כאמור ולמנוע שימוש לרעה בתקציבי מדינה, לשם פרסום שאינו בהתאם להנחיות תכ"מ ונעשה למטרות פוליטיות שלא בתום לב.

ד. 3. הנחיות היועץ המשפטי – הגבלת פרסומים

55. הנחיות היועץ המשפטי מפורסמות מעת לעת, בהתאם לצרכים המתעוררים בשל פעילות בלתי תקינה של נציגי ציבור או עובדי מדינה, חשש לפעילות כאמור, או הצורך במניעה של פעילות כאמור. רמת חוסר התקינות נעה בין כשלים מינהליים ועד עבירות שהביאו להרשעות פליליות. בעניינים הדומים לאלה המתוארים במסכות העובדתיות נשוא עתירה זו, ניתן להצביע על שלוש הנחיות עיקריות:

- הנחייה 1.1700 – מתן חסות על-ידי עובדי ציבור;
- הנחייה 1.1703 – השתתפות נבחר ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי;
- הנחייה 1.1706 – שימוש בנייר רשמי ובסמל המדינה שלא לצורך מילוי תפקיד רשמי.

ד. 3.1 הנחייה 1.1700 מתן חסות על-ידי עובדי ציבור

5.6. הנחייה 1.1700 עניינה מתן חסות על-ידי עובדי ציבור ובכלל זה שרים, סגני שרים, מנהלים כלליים ועובדי ציבור אחרים, המתבקשים מעת לעת ליתן חסות לאירועים של גופים חוץ-ממשלתיים, לשם קידום מטרות ציבוריות. כך נקבע:

"הניסיון מלמד כי הרבר עלול לפמון בחובו קשיים שונים בהיבטי מינהל תקין, מזהר מידוח וניגוד עניינים, וכפועל יוצא מכך, עלול להיות כרוך, בין היתר, בפגיעה בתדמיתם ובמעמדם של עובד הציבור ושל השירות הציבורי בכללותו. על רקע זאת, משרתה של הנחיה זו להבהיר מהי המעורבות הראויה של עובדי ציבור במתן חסות לגופים חיצוניים ולהנחות את עובדי הציבור כיצד להכריע בבקשות למתן חסות באופן שיעלה בקנה אחד עם עקרונות המשפט המינהלי וימנע שימוש כלתי ראוי בחפקירם ובמעמדם, כמו גם פגיעה בתדמית השירות הציבורי, הממשלה ומוסדות המדינה, במסגרת מתן החסות.

...

ההכרעה בשאלה אם יכול עובד ציבור לתת חסות במקרים שבהם אין נורמה מפורשת אחרת המנחה את התנהגותו היא בעיקרה שאלה של סבירות: על עובד הציבור או הגורם המוסמך לאשר את מתן החסות על ידיו, לפי העניין לבחון את מכלול הנסיבות והשיקולים הנוגעים לעניין, לתח לכל אחד מהם את המשקל הראוי לו, וכך להכריע אם יש מקום להיעתר לבקשה מחן החסות אם לאו."

5.7. בס' 6 להנחיות נקבעו נסיבות השוללות את מתן החסות:

"ככלל, לא יהיה מקום ליתן חסות בכל אחד מן המקרים הבאים:

1. החסות הינה לגוף מסחרי;
2. מתן החסות עלול לפגוע בתדמית השירות הציבורי, הממשלה או מוסדות הציבור הנוגעים בדבר, או להציג באור שלילי, בין היתר נוכח מפרותיו ומאפייני פעילותו של הגוף החיצוני (למשל, כאשר נושא החסות או מקבלה שנויים במחלוקת ציבורית משמעותית);
3. מתן החסות עלול לעורר חשש לניגוד עניינים. חשש כאמור יכול להתקיים, בין היתר, בנסיבות שבהן: עובד הציבור נדרש לאחזקה לקבל החלטה או לספול בדרך אחרת בעניינו של מקבל החסות או עשוי להידרש בקרוב להחלטה או לסיפול בעניינו; מקבל החסות הוא גורם המפוקח על ידי עובד הציבור או עובד כפוף אליו, או קשור באופן משמעותי לגורם מפוקח; מקבל החסות קשור לאדם שיש לו זיקה אישית אל עובד הציבור (כגון קרוב משפחה או חבר קרוב) ועובד הציבור נוהן את החסות לבקשתו של אותו אדם, או שעלול להיווצר הרושם כי מתן החסות נועד להיטיב עם אותו אדם או עם מקבל החסות באופן מיוחד;

קיימות נסיבות אחרות שבניגון מתן החסות עלול להתפרש כיחס מיוחד העלול להשפיע על עובד הציבור בהפעלת שיקול דעתו;

4. חסות ניתנת לנוף בעל זיקה מפלגתית פוליטית או לאירוע המאורגן או ממומן על ידי גורם בעל זיקה כאמור או שגורם כזה מעורב בו בדרך אחרת. יצוין, כי משנה זהירות יש לנקוט בהקשר זה בתקופת בחירות, נוכח המגבלות המיוחדות החלות בהקופה זו. מסבע הרבירים, מנבלה זו לא תחול ביחס לפעילותם הפוליטית של שרים וסגני שרים, הנועשית שלא במסגרת תפקידם הממלכתי;

5. נודע כי מתנהלים נגד הגוף החיצוני או בעלי תפקידים בכירים בו הליכים משפטיים הנוגעים לחשד לפעילות בלתי תקינה;

6. החסות ניתנת לאירוע המיועד לניס תרומות. יצוין, כי מנבלה זו לא תחול ביחס למתן חסות לגופים שהממשלה החליטה לגביהם, בהתאם לסעיף 3 לחוק הסיוג, להחיר לעובדי המדינה להחריים לטובתם כספים;

7. מתן החסות עלול להתפרש כהעדפה פטולה של עובד הציבור או המשרד הממשלתי ביחס למקבל החסות על פני גופים אחרים בעלי מאפיינים דומים ["משוא פנים"], או שעובד הציבור לא יוכל להיעתר לבקשות חסות דומות באופן שוויוני במסגרת הזמן העומד לרשותו;

8. במתן החסות יש טעם לפגם אחר מבחניה מוסרית, ציבורית או אחרת.

כן נקבע כי:

ג. ככל שעובד הציבור או הגורם המאשר, לפי העניין, מעוניין להיעתר לבקשת מתן החסות חרף התקיימותן של אחת או יותר מן הנסיבות השוללות מתן חסות, עליו לפנות לקבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד, אשר יהיה רשאי, במקרים חריגים ובאופן מנומק, לאשר את מתן החסות. כך למשל, אף שכאמור יש נכלל להימנע ממתן חסות לנוף מסחרי, ניתן יהיה לשקול אישור מתן חסות כאמור בנסיבות שבהן החוועלת המסחרית מהפעילות הינה אנגבית ופחותה באופן ניכר ביחס לחשיבות הציבורית המיוחדת הקיימת במתן החסות על ידי עובד הציבור וזאת בכפוף לבחינת מכלול נסיבות העניין.

58. נראה כי הנוקים השלטוניים, ויצירת הזיקה בין בעלי תפקידים שלטוניים בכירים לבין גופים פרטיים, כאלה שלשמן פורסמת ההנחייה המגבילה מתן חסויות, מתקיימים – וביתר שאת – במסכת העובדתית המתוארת בפרק ב' – קרי הופעותיו של ראש הממשלה נתניהו בערוץ 14, המלצותיו על הורדת האפליקציה של תערוך והשתתפותו באירועים מטעמו.

59. ברשימת הנסיבות השוללות מתן חסות, ראשונה להופיע, מתן חסות לגוף מסחרי. העדפתו של גוף מסחרי באופן בוטה, כפי שנעשה על-ידי ראש הממשלה, הודעותיו בדף הפייסבוק שלו, השתתפותו

באירוע ההשקה של הערוץ ובעיקר החלטתו להתראיין בערוץ זה בלבד, יוצרים קשר ברור, שאינו מוסווה, שנועד למצב את הערוץ המסחרי ככזה שראש הממשלה נותן לו את חסותו.

60. ההעדפה כאמור של ראש הממשלה, אסורה בהשאלה, בהתאם לס"ק 7 לעיל, ומהווה לפי הניסוח האמור התנהגות שיש בה משום משוא פנים.

61. קיים חשש לניגוד עניינים, באשר מדובר בערוץ שתלוי בהחלטות רגולטוריות וגם אם נקבע כי ראש הממשלה מנוע מלדון בנושאי תקשורת, לא ניתן להטיל ספק בכך שהוא עוסק בנושא רגולציות התקשורת, בקיא בכל פרטיו ונותן הנחיות לשריו בנדון.

62. נוסף ונזכיר כי מול ערוץ 14 התנהלו ומתנהלים הלכים משפטיים בשל אי-עמידה בתנאי הרגולציה והמנעות מתשלום חובותיו לרשות השניה לרדיו ולטלוויזיה. יצויין עוד כי חלק מהחובות של הערוץ נמחקו בהליכי חקיקה מהירים, כמפורט בנספחים א' לעיל.

63. נראה כי לא ניתן להטיל ספק בעובדה, שההעדפה הפסולה כאמור של ראש הממשלה נתניהו נועדה להטיב עם ערוץ 14 וליצור יחס מועדף כלפיו בעיני הציבור.

64. נדמה כי הופעתו של ראש הממשלה נתניהו בערוץ 14 עשויים לעלות לכלל מתן חסות אסורה, גם תחת ההנחייה הנוכחית, אם כי מהותה של ההנחייה אינה תואמת באופן ישיר את פעולותיו כאמור. מכל מקום, ברור לכל, כי מדובר בפעולות אשר משמעותן הציבורית חמורה לעיל שיעור מהפעולות אשר ההנחיות לעיל מגבילות. באשר ההנחיות כאמור אינן מונעות באופן מפורש את החלטותיו הפסולות של ראש הממשלה לגבי העדפת ערוץ טלוויזיה מסחרי, קמה חובה ברורה בפרסום הנחיות כאמור והוצאת הדעה מיידית לראש הממשלה להמנע מהמשך התנהלותו הפסולה.

ד.3.2. הנחייה 1.1703 – השתתפות נבחר ציבור ועובדי מדינה בפרסום ממשלתי

65. הנחייה 1.1703 נועדה למנוע השתתפות של נבחר ציבור או עובד מדינה בפרסומים רשמיים, בשל החשש לשימוש לרעה במשאבים ציבוריים לצורך קידום אישי. ההנחייה קובעת כי:

העקרונות המנחים החלים על כל סוג של פרסום ממשלתי הם שניים – ראשית, המשאבים הציבוריים המוקצים לעבודה משרדי הממשלה ישמשו לקידום מטרות המשרד ולא ינוצלו לקידום מטרות אישיות או פוליטיות של נבחר הציבור ועובדי המדינה. לעניין זה יובהר, כי בגודר ניצול "משאבים ציבוריים" אין הכוונה רק לסימון כספי ישיר של הפרסום, אלא גם לשימוש במשאבי המשרד (דוגמת שימוש באתר האינטרנט המשרדי) ובעובדיו; שנית, הפרסום יבא אך ורק אח עמדת המשרד הממשלתי ויהיה קשור בקשר הרוק וברוד לתחום פעילותו.

הרציונלים העומדים בבסיס ההגבלות הקבועות בהוראות האמורות הם שמידה על האבחנה שבין פעילות ממלכתית לבין פעילות פוליטית ומפלגתית, מניעת פוליטיזציה של השירות הציבורי, שמירה על התדמית הא-פוליטית של משרדי הממשלה, ומניעת בזבוז משאבים חוץ הקפדה על כך שהמימון הציבורי המוקצה לעבודת משרדי הממשלה ינוצל לקידום מטרות המשרד ולא לקידום מטרות אישיות או פוליטיות של נבחרי הציבור ועובדי המדינה.

בין היתר נקבע בהנחייה, כי יש להתאים את אופי הפרסום למקום הפרסום :

2.4.1.10 אופי הפרסום תואם את אמצעי התקשורת בו הוא מועבר.

6.6. ההנחייה כאמור פורסמה בעקבות שימוש לרעה בפרסומים מטעם משרדי ממשלה בהם הוצגו שרים ובעלי תפקידים אחרים כחלק מפרסום ממלכתי לכאורה. הרציונל העומד ביסוד ההנחייה עומד גם ביסוד הדרישה שגוף הליך זה על כל חלקיו: "שמירה על האבחנה שבין פעילות ממלכתית לבין פעילות פוליטית ומפלגתית, מניעת פוליטיזציה של השירות הציבורי, שמירה על התדמית הא-פוליטית של משרדי הממשלה, ומניעת בזבוז משאבים חוץ הקפדה על כך שהמימון הציבורי המוקצה לעבודת משרדי הממשלה ינוצל לקידום מטרות המשרד ולא לקידום מטרות אישיות או פוליטיות של נבחרי הציבור ועובדי המדינה."

3.3.1.1706 – שימוש בנייר רשמי ובסמל המדינה או מוסד ציבורי שלא לצורך מילוי תפקיד

רשמי

6.7. הנחייה 1.1706 עניינה ההגנה על סמלים שלטוניים מפני שימוש פסול ובעיקר מפני שימוש בעל אופי מסחרי, בהתאם לחוק הגנת סמלים תשל"ה.

"2. חנלית ההגנה על הדגל והסמל הקבועה בחוק היא כראש ובראשוהו למנוע ולאסור שימוש בעל אופי מסחרי [סעיף 1 לחוק]. וכן למנוע הפעייית הציבור, כאילו המשחמת פועל מטעם המדינה או רשות מרשויותיה או רשות מקומית, ולמנוע שימוש בדגל או בסמל באופן שיש בו כדי לפגוע בחקנת הציבור או ברגשותיו.

3. בזומה, אין מקום לשימושו בסמל המדינה במכתב הנשלח מטעם שר, ויש בו לכאורה בקשה להעברת כספים לגוף מסוים. שימוש בסמל המדינה לנושא זה עשוי לכוא בגדר האיסורים הקובעים בחוק, ולמצער, הוא שימוש שאינו ראוי. בנוסף, מכתב שיש בו בקשה לתרומה עלול להוות לכאורה פעולה בניגוד לאיסוד החל על שרים לסייע בניוס תרומות ובמצעי התרומה.

...

5. דומה, שיהיה זה מדחיק לכת ולא מציאותי לקבוע, כי איש ציבור אינו רשאי לעשות שימוש בתארו לכל צורך ציבורי וזאת לצורך מילוי תפקידו הרשמי. בדרך כלל, אין למנוע מנושא תפקיד ציבורי, כגון שר או ראש עיר, מלהשתמש בתארו זה בפעילותו הציבוריות הכללית, להבדיל משימוש בתארו למטרה מסחרית או לתועלת אישית פרטית. זהו כרטיס הביקור הציבורי שלו ועמו הוא בא אל הציבור, גם אל בוחריו.

עם זאת, יש להימנע ממצב בו השימוש בסמל המדינה ובנייר מכתבים של משרד ממשלתי מטעה את הציבור לחשוב כי מדובר בפנייה רשמית הנעשית במסגרת תפקידו הביצועי של נבחר הציבור. הבחנה זו בין פעילותו של נבחר הציבור במסגרת תפקידו ובין פעילותו הפוליטית, מהחייבה נוכח עקרונות היסוד בשיטתנו הדורשים מנבחר ציבור לפעול, במסגרת תפקידו, לטובת הציבור כולו (ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1704. בעניין זה ראו גם את הוראות סעיף גא לחוק הכהידות [דרכי תעמולה], התשי"ז 1957 הקובע איסור על שימוש, בקשר עם תעמולה בחירות, בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים, כדוגמת סמל הרשות, של גופים ציבוריים שונים). בנוסף מתחייבת אבחנה זו על מנת למנוע מראיה עין שלפיה נבחר הציבור עושה שימוש במשאבי ציבור לקידום ענייניו האישיים.

68. הנחייה זו נועדה למנוע שימוש לרעה בסמלי המדינה וקודם כל למנוע שימוש מסחרי בהם. החיבת המסחרי בהתנהלות תקשורתית של ראש הממשלה ושרי הממשלה מחייב התייחסות והנחיות ספציפיות ונדמה כי תשלכותיו חמורות לא פחות מאשר שימוש בסמלי המדינה כאמור.

ה. הטיעון המשפטי

ה.1. מניעים פסולים ומשוא פנים

69. נושאי תפקיד פוליטי נדרשים להפעיל את סמכויותיהם בהתאם לשיקולים הקבועים בחוק, לצורך יישום המטרות הקבועות בו וזאת באופן שוויוני וללא משוא פנים. פרופ' ברק-ארז מבחינה בין מטרות זרות ושיקולים זרים לבין מניעים פסולים ומשוא פנים. (משפט מינהלי, בע' 635)

"הרשוח המינהלית רשאית להפעיל את הסמכות המוקנית לה בחוק רק לשם הגשמת המטרות שלשמן הוענקה לה אוחה סמכות או על יסוד השיקולים שנגזרים ממטרותיו של חוק זה. הנבלה זו היא אחת המולדות של עקרון שלשמן החוק, המחייב את הכפפתה של הרשות המינהלית למטרותיה של החקיקה."

70. ניתן להצביע על חשש ממשי להפעלת שיקולים זרים. ההתקשרות של משרדי ממשלה עם כלי תקשורת אמורה להיות מבוססת על תוכנית מקצועית, עלויות, התאמה של המדיה הנרכשת וכיו"ב. הסטה מכוונת של תקציבים ממדיה אחת לאחרת ולטובת ערוץ תקשורת ספציפי, אינה תואמת את החוקים המסמכים.

71. בנוסף קיים חשש ממשי לפעולה ממניעים פסולים, בין אם מדובר במטרה פוליטית נרחבת - שינוי פניה של התקשורת הישראלית - ובין אם עסקינות בתקציבים פרסום בתמורה לסיקור חיובי, ראיונות ידידותיים.

"הביקורת המבוססת על משוא פנים מתייחסת לאפשרות שתהא השפעה לא נאותה על ההחלטה, כלי לבחון את ההחלטה שהתקבלה ואת השיקולים שהיו ביסודה. זוהי עילה פרוצדורלית. לעומת זאת, העילה ברבד השיקולים הזרים מתייחסת לבחינתה של ההחלטה שהתקבלה, ולכן היא עילה מהותית. אכן, משוא פנים עשוי להביא לקבלת החלטה המבוססת על שיקולים זרים, אך תיתכן החלטה המבוססת על שיקולים זרים ללא משוא פנים, ויכול להיות מצב שבו יש סכנה למשוא פנים, אך בפועל אין עדות לכך שהרשות הפעילה שיקולים זרים. לאמיתו של דבר, השיבוטה של עילת השיקולים הזרים היא דווקא כאשר הרשות המחליטה לא היתה נוגה במשוא פנים שהיה ניתן לאיתור מראש.

בחינת השיקולים לאור החוק המסמיך - חוקיחוס של השיקולים שהפעילה הרשות נדונה, בשלב ראשון, בהתאם לחוק המסמיך. במלים אחרות, השאלה אם השיקולים הם ענייניים או זרים נבחנת בהקשר החקיקתי הנדון.

בע' 638

72. נדמה כי מסכות העובדות נשוא הליך זה מעלות חשש ממשי שמקבלי החלטות, הן שרי הממשלה והן העומד בראשה, קיבלו החלטותיהן מתוך משוא פנים, מתוך כוונה לקדם כלי תקשורת שחפצים ביקרם ולמנוע בכלי תקשורת ביקורתיים. ניתן ללמוד על משוא פנים מהטיעונים שהוצגו על-ידי שר התקשורת בדברי החסבר להחלטה שהביא לממשלה בעניין הפסקת ההתקשרות עם עיתון "הארץ" וכן מהתבטאויות השרים וראש הממשלה המקדמים מזה שנים תוכנית שמטרתה לשנות את פני התקשורת בישראל.

ראה כתבתם של רפאלה גויכמן וחגי עמית ב"דה מרקר" מיום 27.1.23 **נספח כ"ג**

73. החלטת ליצור יתרונות כלכליים לערוץ מסויים, לשם קידומו וזאת על-ידי ראש הממשלה מנוגדת לעקרונות יסוד של שוויון וחלוקת משאבים הוגנת ויש בה משום פריסת חסות - במובן הרחב של המונח - של ראש הממשלה על גוף מסחרי.

ה.2 חוסר סבירות קיצוני

74. אף אם לא הוכח משוא הפנים של מקבלי החלטות ואף לולא ניתן היה להראות כי נשקלו שיקולים זרים, הרי שמדובר בהחלטות פגומות בהיותן סובלות מחוסר סבירות קיצוני. לעניין זה נקבע לא פעם, כי חוסר סבירות יכול להתקיים, אף אם לא נשקל שיקול זר כלל, אך ניתן משקל מעוות לשיקולים הענייניים במידה שהביאה להפרת האיזון ביניהם. כך קבע כבי השופט שמגר בבג"ץ 156/75 דקה נ' שר התחבורה, פ"מ ל(2)94, בע' 105:

"יכול שייוצרו נסיבות בהן לא נשקל על-ידי הרשות המיניסטריאלית שיקול זר, והובאו בחשבון אך ורק שיקולים שהם רלבנטיים לענין, אולם לשיקולים הרלבנטיים השונים יוחס מעקל בפרופורציה כה מעוותת ביניהם לבין עצמם, עד שהמסקנה הסופית הפכה מופרכת מעיקרה ובעל כן נבלתי-סבירה לחלוטין".

75. וכך קבע כבי השופט ברק בבג"ץ 389/80 דפי זהב בע"מ נגד רשות השידור, פ"ד לח(1), 421, בע' 445:

"על הרשות המינהלית לאון את האינטרסים השונים במסגרת הנורמה הכללית שנקבעה על-ידי המחוקק. איוון זה הוא סביר, אם הרשות המוסמכת נותנת את המשקל הראוי, כלומר, המשקל המתבקש על-פי פירושה של הנורמה החקיקתית אותה מבצעת הרשות המינהלית, לאינטרסים השונים הבאים בחשבון".

ה.3 שיקול דעת שמופעל בחוסר תום-לב

76. לאישי ציבור, כמו לרשויות מינהליות חובת תום-לב מוגברת. החלטותיהם חייבות להתבסס על שיקולים רלבנטיים, הנכונים באופן ענייני. לא מדובר רק בהיבטים טכניים או מורמליים של החלטות, אלא למחיתיה ולתוצאות הנובעות ממנה. כך כתב דפנה ברק-ארוז בספרה, משפט מינהלי:

"שיקול הרעת המינהלי חייב להיות מופעל בחום לב, על יסוד שיקולים ענייניים, בשוויון, בסבירות ובמידות...בהתאם לכך, הביקורת על חוקיותן של החלטות מינהליות אינה מוגבלת לשאלות שעניינן מסגרת הסמכות ולשאלות שעניינן ההליך שבו החלטות מתקבלות. היא משתרעת גם על חוקיותו של שיקול הרעת שבסוד החלטות – מבחינת השיקולים שהרשות רשאית להידרע להם והאיזון שעליה לערוך ביניהם. במילים אחרות, המשפט המינהלי אינו מגביל עצמו רק לצד הפנימי או הפורמלי של חוקיות החלטות".

...

...קיימת קורלציה מסוימת בין חוקיותו של ההליך לבין תוכנה של ההחלטה המתקבלת בסופו של דבר. אולם, קורלציה זו היא חלקית בלבד. חרף הערובות שיש בהליך מינהלי תקין לאיכותה של ההחלטה המתקבלת, ההבטחה הגלומה בו אינה מחממת תמיד. על כן, יש לבחון גם את תוכנו של שיקול הדעה המינהלי עצמו.”

בע' 619-620.

77. יהיו שיטענו נגד סמכותו של בית המשפט להתערב בהחלטות בנושאים ששיקול הדעת הניתן לפי חוק בהן רחב למדי. אולם נדמה כי לא ניתן לחלוק על העובדה, שקיים חשש ממשי לשימוש לרעה בהתקשרויות בכירי השלטון עם אמצעי התקשורת. כאשר קמה חובה להפעיל שיקול דעת בתום לב, יש לקבוע הנחיות ברורות ככל הניתן באשר לאותו היקף נרחב של שיקול דעת.

78. פרופ' ברק ארז קובעת עוד, כי על הרשות המינהלית חלה חובת תגינות, וכי ממנה נגזרות חובות ספציפיות:

“ חובת ההגינות של הרשות נחשבת לחובה הראשונה במעלה שמוטלת עליה, ושממנה נגזרות חובות ספציפיות רבות אחרות.

...

יש לה משמעות וחשיבות גם מן ההיבט של הנבחר שיקול דעתה של הרשות. מכחינה רעיונית, חובת ההגינות קשורה גם בתפישה לפיה הרשות היא נאמן הציבור, וחייבת לנהוג בלפיו בנאמנות.

...

הביטוי הבסיסי ביותר של החובה לנהוג בהגינות הוא החיוב לנהוג בתום לב במובן הסובייקטיבי שלו.

...

חובתה של הרשות לנהוג ביושר לב היא בעלת חשיבות מיוחדת בהקשר הציבורי, בשל הערך הנודע לאמון הציבור בשלטון.”

(ע' 630-631).

79. מהמסכות העובדתיות נשוא הליך זה, עולה חשש ממשי לשיקולים שמשקלו בחוסר תום לב, תוך הפרת חובת ההגינות החלה על שרי הממשלה והעומד בראשה. הדברים נאמרו באופן ישיר על-ידי ראש הממשלה המבקש לשנות את פני התקשורת בישראל. לכן הוא מקדם, באמצעות שלוחיו הצעות חוק שנועדו לפגוע בתאגיד השידור הציבורי, לכן הוא אישר העלאת החלטה, שידע שאינה חוקית בדבר הפסקת התקשרויות עם עיתון הארץ ולכן, בעיקר הוא מקדם, הן באמצעות שלוחיו והן באופן

ישיר, ערוץ מסחרי אותו הוא הציג ומציג בפני הציבור הישראלי כערוץ הראוי לצפייה. הוא עשה כן בהשתתפות באירועים, במודעות ברשתות חברתיות ובראש ובראשונה בכך שבחר להתארח ולהתראיין בו ובו בלבד.

80. באשר קם חשש ממשי כאמור ובאשר לא ניתן להסתמך על כך שבכירי השלטון יפעילו את חובת ההגינות החלה עליהם בלא הנחיות מפורטות, אין אלא להורות על פרסום הנחיות כאמור, שיתוו את התנאים לעמידה בחובת ההגינות כאמור.

2. ה. החובות החלות בהעברת תקציבי מדינה לגופים פרטיים

81. על התקשרויות בעלות אופי אזרחי-כלכלי של המדינה חלים תנאים חוקיים שונים, בהתאם לאופי ההתקשרות. לעיתים מחייבות התקשרויות כאמור עריכת מכרז ולעיתים הן נדרשות לתנאים אחרים הקבועים בדין. גם אם לא חלה חובה לערוך מכרז, עדיין חייבת הרשות המינהלית לפעול בהתאם לכללי המינהל התקין, השוויון ותום הלב. ראה לעניין זה עת"ם 9660/03 עיריית רחובות נ' שברון, פ"ד נט(6) 241 (2005) שעניינו הפליה בין עיתונים בפרסום בעיתונות מקומית ובו נקבע כי:

"גם אילו חל פסור פורמאלי מחובת מכרז, אין העירייה רשאית לחלק את נכסיה באופן בלתי סביר, בדרך הפוגעת בבעלי שטחי הפרסום הקיימים ובלי להת להם הזדמנות נאותה להגן על עסקיהם. בבסיס חובת המכרז עומדת, בין היתר, החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו '...מחן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור'" (בג"ץ 368/76 גולן נ' המועצה המקומית בית-שמע [פורסם בגו] [6], בעמ' 511). על עיקרון זה להיות נר לרגלי הרשות גם במקום שבו המחוקק אינו מחייבה במכרז פורמאלי. כעניין זה נאמר בעבר כי 'לא הרי דין רשות ציבורית כדין אזרח פרטי. אזרח פרטי שולט ככיפה שלו והוא בן-חורין לקבוע, עם מי יתקשר בחחה פלוני ועם מי יסאן. לא כן רשות ציבורית... בהשתמשה בנכסיה או בעשותה את פעולותיה נמלה הרשות על עצמה תפקיד של ואמן כלפי הציבור...' (מרברי השופט [כתוארו אז] זוסמן, בג"ץ 262/62 פרץ נ' המועצה המקומית כפר-שמריהו [פורסם בגו] [7], בעמ' 2114-2115). פסור מחובת מכרז – גם אילו נתקיים, וסבורתי שלא נחקיים – אינו פוסר את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרחת, ושאת זכויותיו שהופקרו בנאמנות בידיה היא מחלקת."

82. ובעניין החרמת פרסומים על-ידי רשות מקומית, נקבע בעת"מ 261/06 מלול נגד מועצה מקומית ירוחם:

"וידונג – החלטת המועצה למי למסור מודעותיה לפרסום – עניין הוא למועצה ולעומד בראשה לענות בו [ובעניינו – הועדה הקדווא והיו"ד שלה]. המועצה אמנם פטורה לעניין זה מחובת המכרז, אך מחוייבת היא בעקילת שיקולים לנופם של דברים ולגופו של עניין. עיקרם של שיקולים אלה בסוג "העבודות" דון היו

בשקלול ענייני של עלויות הפרסומים ואפקטיביות הפרסום תוך התייחסות והשוואה ענייניים בין האופציות השונות. ברור הוא כי העובדה שמקומן פלוגי נוקם במאמריו ניעה ביקורתית כלפי קברניטי המועצה – אין בה לשמש עילה ל"חרם פרסומות" כנודו.

8.3. כאשר עסקינן בהקצאת משאבי מדינה מוגבלים הדרישות תמורות עוד יותר. כך קבע הנשיא שמגר בבג"ץ 5023/91 פרוז נ' שר הבינוי והשיכון, בעמ' 803:

"התוצאות וההשלכות של מקרה כגון זה שלפנינו המורדת בהרבה, כי הן חותרות חתת ארון האזרח ברשויות השלטון וביכולתן וברצונן לנהל ענייניהן לפי אמות מידה ממלכתיות, מתוך הקפדה על הניינות ושוויון ומתוך הימנעות מניצול השורה לסוכתם של יחידים או של קבוצות נבחרות. חלוקתה של קרקע, שהיא רכוש הכלל, לפי אמות מידה מפלגתיות, ללא פירסום וללא הגרלה ותוך הצגה בלתי מרוקת של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אינה יכולה, עליכן, להיידאות כפנס פורמאלי. הרי נמנעה בכך מראש נטילת חלק על-ידי כל גורם נוסף אשר אף לו יכול להיות עניין לנייטימי בחלוקת משאבים מקרקעיים כמחואר.

תופעות כאלה יוצרות אצל האזרח המצוי תיסכול ואכזבה, וכחוצאה מהן מוסקת לעיניים המסקנה המטוכנת, כי ההליכה בדרך המלך היא נלעגת, והיא אך ורק נחלתם של חסרי התבונה ונטולי הקשרים הנכונים".

8.4. רוב התקשרויות עם גופים פרטיים שנדונו בפסיקה בית המשפט העליון, עניינן בהתקשרויות עם גופים שאינם פועלים למטרות רווח ואשר לגורמי שלטון עשוי להיות עניין אחר בקידום או פסילתם. בהתאם רוב הפסיקה בעניין התקשרויות מתייחסת להתקשרויות מסוג של "תמיכות". באשר עתירה זו עניינה התקשרויות עם גופים הפועלים למטרות רווח, מדברים לא אך משיקים, הם מקבלים חשיבות מוגברת.

8.5. לעניין התמיכות בגופים ציבוריים, נפסק כי קמה חובה לקבוע קריטריונים ברורים, ענייניים, שווים וגלויים. בבג"ץ 59/88 צבן נגד שר האוצר (מב' 4) 705, נפטלה הפרקטיקה של העברת "כספים יחודיים" שחולקו לפי רצונם ובתאם לאינטרסים של גורמים פוליטיים וכך נקבע בפסק דינו של כב' השופט ברק:

"...התמיכה הכספית צריכה להיעשות 'על פי קריטריונים ברורים, ענייניים ושווים'. מבחינת הצורה, חייבים להיקבע קריטריונים ברורים וגלויים, שעל פיהם תיעשה ההחלטה כאשר לתמיכה הכספית, תוך קביעת מנגנוני בקרה, כי הכספים משמשים את תנועתם. רק בדרך זו תיעשה התמיכה באופן המתיישב עם חובת הנאמנות של השלטון. רק בדרך זו מוכנסת ארון הציבור, כי תמיכה המדינה נעשית לפי משקל העניין ולא לפי משקל המעוניין".

86. כב"ץ 7647/16 תאגודה לזכויות האזרח נגד שרת התרבות והספורט (פורסם בנבו) קבע המשנה לנשיאה (כתוארו אז) מלצר:

"...הענקת כספי תמיכה ממשלתיים תיעשה בדרך של קביעת סכום תמיכה שנתי לכל סוג של מוסדות ציבור, וסכום זה יחולק, על-פי מבחנים שוויוניים, בין כלל המוסדות הנמנים על אותו סוג. בכך מונע החוק מצבים שבמסגרתם יוענקו כספי תמיכות, במסגרת הקציב המדינה, לנופים או למוסדות, אשר נבחרו על-פי שיקולים לא ענייניים וללא קריטריונים שקופים ושוויוניים [עיינו והשוו: עניין יקותיאל; בג"ץ 7142/97 מועצת הנוער הנוער בישראל ג' שר החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נב(3) 433 (1998)]; עניין החנועה המסורתית), לצד הוראות אלו, סעיף 3א(ג) לחוק יסודות התקציב מורה כי שר האוצר יחקין, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, נוהל שעל-פיו יוגשו וידונו בקשות לכספי תמיכה, וסעיף 3א(ה) לחוק קובע כי הממונה על סעיף התקציב הרלבנטי יקבע, לאחר היוועצות ביועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת כספי התמיכה..."

87. המשנה לנשיאה מלצר מדגיש את החשיבות של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לעניין זה, שנועדו לסייע למקבלי ההחלטות לגבש את ניסוח מבחני התמיכה, את הדרישות ואת התנאים וכן את גבולות שיקול הדעת (הרחב) של משרדי הממשלה, כדלקמן:

"הנה כי כן, נוכח העובדה שסעיף 3א(ה) לחוק מטיל לא רק חובה להתקין מבחנים שוויוניים למתן תמיכות, אלא אף חובה היוועצות של האחראי על סעיף התקציב הרלבנטי עם היועץ המשפטי לממשלה – הוצאו הנחיות של היועץ המשפטי לממשלה, שכותרתן: "חמיכה המדינה במוסדות ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985" – הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.2005 (החש"מ"ט) (להלן: הנחיות היועץ"ט). אלה העלו עלי כתב את הכללים השונים בנושא כספי התמיכה, לשם הסדרת התחום וכדי לסייע בידי מנכ"ל מבחני תמיכה, הן בקביעת מבחני התמיכה והן בעדכוןם (ראו: סעיף 2 להנחיות היועץ"ט). הנחיות היועץ"ט כוללות הוראות רבות בהקשר לגיבוש ולהפעלת מבחני תמיכה. לענייננו חשוב להדגיש כי מלבד הנחיות בנוגע לאופן ניהול ההליך וחזרה על החובה לחלק את כספי התמיכות באופן שוויוני (ראו למשל: בסעיפים 7.2 ו-7.1) – סעיף 7.3 להנחיות היועץ"ט קובע שמכיון שהענקת כספי תמיכה היא בגדר סמכות רשות של הממשלה, אשר כפופה לשיקול דעה הרחב – משרד ממשלתי רשאי, בבואו להתקין מבחני תמיכה, לקבוע תנאים ודרישות למתן התמיכה. דרישות אלו יכולות שיהיו נמועות בתחום המקצועי שעליו אמון אותו משרד ממשלתי, והן גם יכולות להיות מיוחדות לשם עידוד המוסד הציבורי הנחמך לבצע פעולות שונות, שאינן כלב עשייתו ושאינן קשורות למטרות העיקריות של התמיכה: "הכל במסגרת סמכותו של המשרד הממשלתי לקבוע

כללים שונים במבחני התמיכה, לקידום כלל המטרות שהוא או הממשלה מבקשים לקיים, ולשיקול מכלול האינטרסים הלגיטימיים שלו".

88. חשיבות דומה לפרסומן של הנחיות ברורות קמה גם במקרה הנדון, בו הממשלה, שריה והעומד בראשה נוהגים בניגוד לעקרונות המשפט המינהלי ומרשים לעצמם להמשיך לעשות כן בהעדר הנחיות מפורשות.

איסור הפליה

89. כל חלוקת כספים, כמו כל החלטה מינהלית אחרת, צריכה להעשות באופן שוויוני תוך מניעת הפליה. לעניין זה כתב המשנה לנשיאה מלצר:

"51. מלבד ההנבלות מכוחו על סעיף 3א לחוק, ומההנחיות וההוראות שנקבעו לשם פירוסם וייעומם – קביעתם של מבחנים לחלוקת כספי המיכה היא פעולה מינהלית לכל דבר, ובכזאת היא חייבת לעמוד באמות המידה הכלליות להפעלתו של שיקול הדעת המינהלי, דהיינו: להחקבל בחום לב, על יסוד שיקולים ענייניים בלבד, ולהיות שוויונית, סבירה ומידחית.

עקרון השוויון, שהינו עיקרון בסיסי במשפטנו בכלל ובמשפטם המינהלי בפרט, מסיל על הרשות חובה לנהוג באופן שוויוני. עילת הפליה, הנגזרת מעקרון השוויון, הינה עילת ביקורת עצמאית ומרכזית על מעשי המינהל (ראו: בג"ץ 953/87 פורו נ' שלמה להט, ראש עיריית חל אביב יפו, פ"ד מב(2) 309 (1988); בג"ץ 4906/98 עמוחת "עם חופשי" לחופש רח מצפון חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503 (2000)). כך, למשל, במסגרת עילת הפליה חל על הרשות איסור להפלות בין אדם לאדם, גם בעת שהיא מעניקה פריבילגיות, אשר אין לאורן זכות קנויה לקבלן.

...

תחום פריסתה של עילת הפליה המינהלית הינו רחב יותר מתחום פריסתה של הזכות החוקתית לשוויון וההגנה החוקתית עליה, ואח, בין השאר, מכיוון שעילת הפליה המינהלית אינה מוגבלת רק למצבים שבהם הפליה קשורה באופן הדוק לכבוד האדם. משכך, לא כל הפליה מינהלית תיחשב גם לפגיעה בזכות החוקתית לשוויון (ראו: עניין הבית הפתוח; דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ב 674-680 (2010)).

90. הפגיעה בשוויון המתוארת במסכות העובדתיות ב' 2 ו-3 היא מהקיצוניות שנראו במקומותינו. עסקינן בהעדפה ברורה, שאין בצידה כל הצדקה עניינית של ערוץ טלויזיה מסחרי יחיד, אשר זוכה לתמיכה שלטונית מימונית והצהרתית. בעע"מ 343/09 הבית הפתוח לגאווח וסובלנות בירושלים נגד עיריית ירושלים, סד(2)1, קבע השופט עמית שני שלבים לבחינת השוויון: בחינת קבוצת השוויון הרלבנטית ובחינה האם מתקיימת חובת השוויון בין חברי הקבוצה.

“השוויון המהותי משקף ערכים של צדק והגינות, והבדיקה אם ההבחנה שמכצעת רשות שלמוניה מקיימת את השוויון המהותי, נערכת בשני שלבים: בשלב הראשון מתוחמת קבוצת השוויון, ובשלב השני כוחנים אם הרשות נוהגת באופן שוויוני בתוך קבוצת השוויון. (ראו: בג”ץ 3792/95 תאטרון ארצי לנוער נ’ שרת המדע והאמנויות, פ”ד נא(4) 259 (1997) (להלן: עניין תאטרון ארצי לנוער); עניין התנועה ליהדות מהקדמה; עניין נאמן; עניין התנועה המסורתית). במסגרת השלב הראשון מוגדרת קבוצת ההתייחסות הרלוונטית, זו “קבוצת השוויון”, וגבולות הקבוצה הם גם גבולות השוויון. לעיתים יהיו הקבוצה הוא קל ואף קבוע בחוק ולעיתים יש קושי לזהות את הקבוצה. חיחום והגדרת גבולות קבוצת השוויון נעשה בשנים לב לתכלית הנורמה, מהות העניין, ערכי היסוד של שיטת המשפט והנסיבות המיוחדות של המקרה, ועל יסוד כל אלה, ניתן לזהות אם החלטת הרשות המנהלית מבוססת על שיקול ענייני או שיקול ור (ראו: בג”ץ 6051/95 רקנס נ’ בית הדין הארצי לעבודה, פ”ד נא(3) 289, 346-347 (1997) (להלן: עניין רקנס); עניין התנועה המסורתית, בעמ’ 363 והאסמכתאות שם; עניין קד”ן, בפסקה 10). בשלב השני, יש לבחון אם בתוך גרדי קבוצת השוויון נוהגת הרשות המנהלית בשוויון או בהתייחסות מפלה כלפי פרטים השייכים לאותה קבוצת שוויון.”

(סי 41 לפסק-דינו של השופט עמית).

- 9.1 קבוצת השוויון הרלבנטית למסכת העובדות בפרק בי2 ו-3 היא ערוצי הטלוויזיה ובאופן ספציפי ערוצי הטלוויזיה המשדרים חדשות. לערוצי טלוויזיה המשדרים חדשות יש אינטרס כלכלי ברור, כי יתראיין אצלם ראש הממשלה, אשר ציבור רב מעוניין לשמוע את דבריו.
- 9.2 מסכת העובדות מצביעה באופן ברור על כך, שנמגס עיקרון השוויון בתוך קבוצת השוויון הרלבנטית כאמור, הן לעניין העדפה בלתי מידתית של פרסומים על-ידי משרדי ממשלה בערוץ 14 וביתר שאת בדרך פעולתו של ראש הממשלה נתניהו, אשר יצר העדפה חסרת מעצורים לערוץ מסחרי יחיד.
- 9.3 בבג”ץ 7647/16 קבע השופט מייץ:

“אכן יש נסיבות שבהן ההפליה היא ברורה וגלויה. אכן יש נסיבות בהן ההפליה אינה גלויה, אך אותותיה הם בגדר “הדבר מדבר בעד עצמו”. או אז, העברת נטל ההוכחה אל בחפי הרשות המנהלית מוצדקת.”

(סי 22 לפסק דינו.)

94. נדמה כי בדיקת לנסיבות כגון אלה המתוארות בהליך זה כיוון השופט מינץ, אותותיה של ההפליה מדברים בשם עצמם, ההעדפה צורמת כל אופן המוכנה לשמוע וחורכת כל עין שאינה מבקשת להיעצם.

ה.3. פגיעה בחופש הביטוי

95. מסכות העובדות המתוארות בהליך זה עלולות לכדי חשש ממשי לנסיין לפגוע בחופש הביטוי ולריכז כוח שלטוני שמאפשר לשלטון במידע ובאופן הצגתו בפני הציבור בישראל. חופש הביטוי הוא אחד מיסודותיו של המשטר הדמוקרטי, והוא הוגדר על-ידי כבוד בית המשפט כ"זכות עילאית" (בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז(2) 871, 878 (1953)) כ"ציפור נפשה של הדמוקרטיה" (ע"פ 255/68 מדינת ישראל נ' בן משה, פ"ד כב(2) 427, 435 (1968)) וזכות הנובעת במישרין מאופייה הדמוקרטי של המדינה (ראו: בג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' גרי, פ"ד טו(4) 2407, 2415 (1962) עוד טרם חקיקתם של חוקי היסוד, אשר העלו את חופש הביטוי לדרגת זכות חוקתית).

96. בין היתר עמד על כך השופט מלצר בבג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים – ההסתדרות הכללית החדשה נגד ראש הממשלה ואח' (להלן: (פרשת ארגון העיתונאים):

"[35] על השיבוטה של עיתונות חופשית במדינה דמוקרטית, דומי כי אין צורך להכיר במילים. עיתונות חופשית משמשת כלי מרכזי בחשיפת מידע על השלטון ועל אחרים ובהבאתו לידיעת הציבור. בסמכותה ובכוחה של התקשורת לחקור את דרכי ניהולן של רשויות הממשל ושל אחרים, לחשוף דרכי ניהול בלתי נאותות ולבקורן. בשל תפקידים אלו, היו מי שכינו את העיתונות והתקשורת "הרשות הרביעית" (ראו למשל: *Potter Stewart, Or of the Press*, 26 *Hast.* [1975] 631, 634 [L.J.]. ככזו, התקשורת מהווה גורם מאון לכוחו של השלטון, ומבטיחה כי האחרון לא יפגע בעקרונות הדמוקרטיים. מלבד היכולת לפקח על הממשלה – התקשורת מבטיחה זרימה חופשית של מידע והשמעה חרידה של דעות שונות ומגוונות. היא מאפשרת לאזרחים רבים יותר להשתתף בהליך הדמוקרטי תוך אספקת המידע הדרוש להם לשם כך (ראו: *David F. Freedman, Press Passes and Trespasses: Newsgathering on Private Property*, 84 *Colum. L. Rev.* 1298, 1319 [1984]; *Randall Bezanson, Institutional Speech*, 80 *Iowa L. Rev.* 735, 739-740, 761-762 [1995]). לבסוף, נופי התקשורת משמשים גם פלטפורמה לקיומו של חלק גדול ומרכזי של השיח הציבורי והפוליטי. גם בתקופתנו, שבה חלק משמעותי מהשיח האמור נערך ברשת האינטרנט – כוחה של "העיתונות המסודרת" ועל הרדיו והטלוויזיה והיתחם במה לחלק נרחב של השיח הציבורי, הוא עדיין צורך קיים, ויש לכבדו. תקשורת חופשית היא, איפוא, הבמה שעליה מתקיים השיח הציבורי

ובכזאת היא גורם, אשר משמר, מקדם ומעצים אותו השיח (והשוו, למשל: Lee
(C. Bollinger, Images of a Free Press 31 (1991)).

העולה מן המקובץ מלמד כי החקשורת הינה גורם מרכזי לשימורם ולקידומם של השיטה הרמוקרטית ושל ערכים רמוקרטיים רבים הקשורים בה (להצטרות אלו ולדין נרחב בהן, ראו: גיא פסח "הבסיס העיוני של עיקרון חופש הביטוי ומעמדה המשפטי של העיתונות" משפטים לא(4) 895 (תשס"א); אילנה דיין אורבך "המודל הרמוקרטי של חופש הביטוי" עיוני משפט ב(1) 377 (1996); Jack M. Balkin, *Digital Speech and Democratic Culture: A Theory of Freedom Expression for the Information Society*, 79 N.Y.U.L. Rev. 1 (2004). עיינו עוד: ע"א 751/10 פלוני נ' דיין אורבך, [פורסם בגבו] פסקאות 82-80 לפסק דינו של המשנה לנשיאה א' ריבלין (08.02.2012); דנ"א 2121/12 פלוני נ' דיין אורבך [פורסם בגבו] (18.09.2014)).

97. חופש הביטוי הוכר לא רק כזכות פרטית של אדם, אלא גם כאינטרס חברתי עליון, כך כתב השופט דנציגר בע"א 8345/08 עופר בר נתן נ' מוחמד בכרי:

"הטעמים להגנה על חופש הביטוי אינם וגזרים רק מתפיסתו כחלק מכבוד האדם. לחופש הביטוי הצדקה במישור החברתי הכללי. חופש זה נחפס כחיוני לקיומו ולהתפתחותו של המשטר הרמוקרטי. התפיסה היא כי באמצעות החלפת דעות ומידע באופן חופשי - ובפרט מידע אודות רשויות השלטון ופעולותיו - יוכל הציבור לגבש עמדות בנושאים העומדים על סדר היום ולהפעיל ביקורת ופיקוח אפקטיביים על רשויות השלטון. התפיסה היא כי רק באמצעות שמירה על זכות הציבור לרעת ולהחליף דעות באופן חופשי ישמר שלטון העם (ראו: בג"ץ 372/84 קלופפר-נוה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 239 (1984); עניין כהנא, בעמ' 275-276; עניין קורן, פסקה 9; עניין בן גביר, פסקה 13 לחוות דעתה של השופטת א' פרוקצ'יה והאסמכתאות הרבות שם).

בנוסף, נגזרת ההגנה על חופש הביטוי מן התפיסה כי זה דרוש לשם גילוי האמת. על פי הצדקה זו כאשר הכל גלוי והכל חשוף, האמת תנצח את השקר."

(סי' 24 לפסק דינו)

98. בב"ש 8316/99 כלבו 1979 בע"מ נגד עיריית חיפה (פורסם בגבו) שעניינו הדרת עיתון, שהשלטון המקומי ראה כביקורת מדי, הודגש חופש העיתונות כמקור לביקורת וחובת הרשות המינהלית לכבד את המבקר ולא לתפלתו:

"הציבור וכאי לכך שהעיתונות במקומותינו תהיה חופשייה לכתוב, לסקר ולבקר כרצונה, תוך שמירה על כללי ההגנות, האתיקה העיתונאית והגורמות הקבועות עלי-פי כל דין. עיתונות חופשית, ורק כזו אנו רוצים כאן, אינה עיתונות שרק מפארת ומקלסת את המסוקר. עיתונות חופשית פירושה הוכוח לכתוב ולבקר ואפילו אם הרברים אינם ועימים לאוזנו של המבוקר. אין זה מתפקידה של העיתונות החופשית לכתוב על המסוקר "ניסים ונפלאות כדי שהמוניטין שלנו יגדל ונכבד למכור כרמיסים".

99. לעניין הנזק התמור שגורם פרסום שמניעיו פוליטיים, עמד כבוד בית המשפט בע"א (מחוזי-גם) 4459/98 מדינת ישראל נ' פלסטין פוסט בע"מ, פ"מ התשס"א(2), 204 :

"חייב שיהיה פרסום מקצועי וטוב פניות פוליטיות, כדי שישמר אמון הציבור במשרדי ממשלה שנועדו לשרתו...[אין כל הבדל בין פרסום פוליטי לבין מינוי פוליטי או שיקול פוליטי, הנעשים על ידי מי שפרסומיהם מנויים ושיקוליהם צריכים להיות מקצועיים בלבד. בעניינם כולם חורג העושה מסמכותו תוך הפרת אמון הציבור בו ובמערכת, בפוגעו בעקרון א-פוליטיות המינהל הציבורי, שהוא נכס מרכזי שלו ובסיס לקיומו".

98. לא ניתן לפקפק בגזק שנגרם בשל הפרסום המוטא. ההיבטים הכלכליים הינם כמובן רק חלק מההטייה כאמור, אשר תומרתה הגיע לשיא בו כל מידע המועבר מרשויות השלטון עומד ספק באשר לאמינותו.

ה.2. הבטים כלכליים של חופש הביטוי

100. עיתונות חופשית מהתערבות פוליטית ואינטרסים כלכליים, היא אחד היסודות ליישומו של חופש הביטוי. באשר רוב השחקנים בתחום זה הינם גורמים פרטיים, קמה חובה להבטיח את חופש הביטוי גם מקום שהוא עלול להיות מוטא מסיבות כלכליות. בפרשת ארגון העיתונאים, כתב השופט מלצר :

"רוב השחקנים במגרש התקשורת, הינם שחקנים פרטיים. העיתונות הכתובה כולה ורובם של ערוצי הטלוויזיה והרדיו בישראל, לרבות מערכות החדשנות שלהם, הינם גופים פרטיים. תאנידי שידור פרטיים, אשר אין חולק גם על חשיבותם הרבה ועל החובה לשמור אף על עצמאותם, מחאפיינים, בין היתר, בניסיונם להשיא רווח לבעליהם. מסרה זו, המשותפת לכל התאנידים העסקיים באשר הם (ולאו דווקא אלו התקשורתיים), היא, כמובן, לניסיון ודאוויה. עם זאת, במציאות שבה שוק התקשורת נשלם על-ידי קבוצה מצומצמת יחסית של בעלי אינטרסים, ישנו חשש כי "שוק הרעות" יכיל בחוכו מנעד דעות מצומצם בלבד (מתחם, אשר עשוי לשקף, כך יש להניח, את האינטרסים של בעלי העלימה בשוק, או לנסות לדעותיהם. דאו: יואב המר "השתתפות אזרחים

נספח 5

כתבה מעיתון 'הארץ' מיום

25.11.2024

עמ' 98



משפט ופיללים

חשיפת "הארץ" • היועמ"שית הורתה שלא לחקור התבטאויות של שרים וח"כים בחשד להסתה לפגיעה באזרחים בעזה

בהרב-מיארה קיבלה את המלצתו של פרקליט המדינה, שסבר כי "אין אינטרס ציבורי" לחקור את ההתבטאויות, שלושה ימים לפני החלטת בית הדין הפלילי בהאג להוציא צווי מעצר לנתניהו ולגלנט. מפרוץ המלחמה נבחנו בפרקליטות יותר מ-80 אמירות של בכירים ישראלים נגד תושבי עזה

לעקוב

חן מענית

25 בנובמבר 2024

היועצת המשפטית לממשלה גלי בהרב-מיארה החליטה בשבוע שעבר שלא תורה על חקירת התבטאויות של נבחרי ציבור, בהם ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר הביטחון לשעבר יואב גלנט, בחשד להסתה לפגיעה באזרחים ברצועת עזה, כך נודע ל"הארץ". החלטת היועמ"שית התקבלה שלושה ימים לפני החלטת בית הדין הפלילי בהאג להוציא צווי מעצר לנתניהו ולגלנט. ההתבטאויות שנבחנו בפרקליטות המדינה הובאו גם בפני בית הדין הבינלאומי לצדק במסגרת עתירתה של דרום אפריקה נגד ישראל.

החלטת היועמ"שית שלא לחקור את ההתבטאויות נמסרה לשופטי בג"ץ במסגרת תגובת המדינה לעתירה שדרשה לבדוק את ההתבטאויות. בהרב-מיארה אימצה את המלצת פרקליט המדינה עמית איסמן מאוגוסט שלא לפתוח בחקירה, בין היתר בשל הזמן שחלף מאז הושמעו ההתבטאויות, סמוך לאחר הטבח כאשר "הדם רתח", כלשונו, וכן על רקע החלטת בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג שלא להורות על עצירת הלחימה ברצועה. איסמן סבר עוד כי אין אינטרס ציבורי בחקירת ההתבטאויות.

מפרוץ המלחמה בחנה פרקליטות המדינה יותר מ-80 התבטאויות של אישי ציבור בכירים שהתייחסו לתגובה הנדרשת לטבח 7 באוקטובר, בין היתר בלחץ בתי הדין בהאג. חלק מהם אמרו או רמזו כי אין לחוס גם על חפים מפשע ברצועה. סגן יו"ר הכנסת, ח"כ ניסים ואטורי מהליכוד, כתב ביום הטבח כי "עכשיו כולנו במטרה אחת משותפת — מחיקת רצועת עזה מעל פני האדמה", ובדצמבר הוסיף ואטורי כי יש לשרוף את עזה. ב-5 בנובמבר התראיין שר המורשת, עמיחי אליהו, לרדיו "קול ברמה" וטען כי "דרך אחת" לסיים את המערכה בעזה היא להטיל פצצת אטום על הרצועה.

שרת ההסברה לשעבר, גלית דיסטל-אטבריאן, קראה בנובמבר שעבר בציוץ ברשת X (לשעבר טוויטר) ל"מחיקת כל עזה מעל פני האדמה. שהמפלצות העזתיות יטוסו אל הגדר הדרומית וינסו לתוך שטח מצרים. או שימותו. ושימותו ברע. עזה צריכה להימחק". שר הביטחון לשעבר גלנט איים ש"לא יהיו בעזה חשמל, מזון ודלק", ונתניהו כתב במכתב לחיילים את הפסוק "זכור אשר עשה לך עמלק".

תושבים בחאן יונס ממתנינים לקבל מנת מרק, אתמול. בתגובה להוצאת צווי המעצר, אמרה היועמ"שית כי "מדינת ישראל מחויבת לעקרונות שלטון החוק" צילום: Mohammed Salem/רויטרס

בעתירה שהגישה דרום אפריקה לבית הדין לצדק בהאג היא הציגה את האמירות כהוכחה לכאורה לכוונת ישראל להשמיד את העזתים כפי שעשה עם ישראל ליריבו התנ"כי. בעתירה צוטט גם הנשיא יצחק הרצוג, שאמר: "הרטוריקה שלפיה אזרחים אינם מעורבים בלחימה אינה נכונה. אנחנו נילחם עד שנביס אותם". עוד צוין שהרצוג חתם על פגז שנורה לאחר מכן לשטח הרצועה.

בינואר השנה אמרה היועמ"שית כי "מדינת ישראל, ובכלל זאת גופי הביטחון, מחויבים לפעול לפי עקרונות הדין הבינלאומי ודיני הלחימה. התבטאויות שיש בהן כדי לקרוא, בין היתר, לפגיעה מכוונת באזרחים בלתי מעורבים, נוגדות את המדיניות הנוהגת ועלולות להוות עבירות פליליות, לרבות עבירות הסתה". בהרב-מיארה הודיעה אז כי "בימים אלה מצויים מספר מקרים בבחינה של גורמי אכיפת החוק".

מומחים למשפט בינלאומי התריעו במאי כי אozלת היד של מערכת אכיפת החוק תרמה למשבר מול בתי הדין בהאג. המשפטנים ששוחחו עם "הארץ" הדגישו את כישלונה של מערכת המשפט לחקור בכירים שהסיתו לפגיעה בפלסטינים, אל מול החשיבות שמייחסים לכך בתי הדין הבינלאומיים.

בהרב-מיארה אמרה בשבוע שעבר כי החלטת בית הדין בהאג להוציא צווי מעצר לנתניהו ולגלנט היא "חסרת בסיס, מצערת ושגויה מיסודה מבחינה משפטית", והוסיפה כי "ישראל שוקלת את צעדיה המשפטיים הבאים". עוד מסרה היועמ"שית כי "מדינת ישראל מחויבת לעקרונות שלטון החוק, וקיימים בה מנגנונים עצמאיים, בלתי-תלויים ומקצועיים, צבאיים ואזרחיים, לבירור טענות בדבר הפרות לכאורה של הדין הבינלאומי".

יו"ר משמר הדמוקרטיה הישראלית, עו"ד יובל יועז, שהגיש את העתירה לבג"ץ, מסר בתגובה להחלטה כי "היועמ"שית חטאה שלוש פעמים לתפקידה כמי שאמורה לפעול למען שלטון החוק והאינטרס הציבורי. פעם אחת כאשר היא הותירה בעלטה את הפרטים באשר להתבטאויות של נבחרי ציבור ישראלים שיש בהן חשד להסתה לרצח עם ואת מהלכי החקירה שנעשו ביחס אליהן; בפעם השנייה כאשר נקטה הליך משפטי רעוע וחסר יסוד בדין, לא חקירה פלילית מלאה ואף לא בדיקה מקדימה ובפעם השלישית כאשר הולכה שולל את בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג, כשהעבירה מסר כי ההתבטאויות המסיתות החמורות של פוליטיקאים ישראלים זוכות להתייחסות רצינית ויסודית, ובסופו של דבר התברר שהנושא כולו טויוח ונמרח". יועז ציין כי "לא נוותר ליועצת ונעמוד על חשיפת המידע המלא על כלל מהלכיה של מערכת אכיפת החוק בעניין זה".

חדשות, ידיעות מהארץ והעולם - הידיעות והחדשות בעיתון הארץ. סקופים, מאמרים, פרשנויות ותחקירי עומק באתר
האיכותי בישראל
© כל הזכויות שמורות להוצאת עיתון הארץ בע"מ