מועד חתימת המסמך: 16.10.2026

<u>בפני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-26</u> **<u>תב"כ 224/26</u>**

בפני כב' המשנה לנשיא **נ' סולברג**, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית

1. **עמותת זולת לשוויון וזכויות אדם (ע"ר)**, ח.פ. 580679371
2. **התנועה לרגולציה הוגנת (ע"ר)**, ח.פ. 580798361
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר יפעת סולל
מסימטת יל"ג 4, תל אביב-יפו
טל': 050-3777723
דוא"ל: Yifat.solel@gmail.com **<u>העותרות</u>**

נ ג ד

1. **ערוץ יהודי ישראלי בע"מ (ערוץ 14)**
ע"י ב"כ עוה"ד יגאל דנינו ו/או שרית בר
מרחוב כורי 2, חיפה 3304508
טל': 04-6359146; פקס': 04-6043539
2. **הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו**
ע"י ב"כ עוה"ד יאיר עשהאל (מ.ר. 13590) ויוסף חסיד (מ.ר. 71796)
ממשרד ש. פרידמן, אברמזון ושות', עורכי דין
בית הטיילת, רח' ביתר 2, ירושלים 9338601
טל': 02-5654000; פקס': 02-5654001
דוא"ל: office-jerusalem@sfa.law **<u>המשיבות</u>**

<u>תשובת המשיבה 2 (הרשות השנייה) לעתירה הדחופה למתן צו מניעה</u>

המשיבה 2, הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן: "**הרשות השנייה**" או "**הרשות**"), מתכבדת להגיש בזאת את תשובתה לעתירה שבנדון, בהתאם להחלטת כב' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית (כב' המשנה לנשיא **נ' סולברג**) מיום 14.10.2026, כלהלן:

<u>א. הרקע הרלוונטי בתמצית; מעמדה ותפקידה של הרשות השנייה</u>

1. הרשות השנייה היא תאגיד סטטוטורי שהוקם ופועל מכוח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התשי"ן-1990. תפקידה המרכזי של הרשות השנייה הוא לשמש כמאסדרת (רגולטור) וכגוף המפקח על המורשים לשידורים, ובכללם המשיבה 1, ערוץ 14.

2. יודגש כבר כעת, למען הסר ספק, כי הרשות השנייה אינה הגוף המשדר בעצמו, אלא הגורם האמון על הבטחת קיומם של שידורים בהתאם להוראות הדין, ובענייננו – כולל שמירה על חובות ההגינות, האיזון וההגבלה החלה על שידור תעמולת בחירות אסורה.

3. "הכלים" המרכזיים שבהם עושה הרשות שימוש בהקשר לענייננו הינם למעשה, מתן הנחיות למורשים לשידורים לגבי מגבלות החלות על השידורים בתקופת בחירות (דבר שנעשה בענייננו, כפי שיפורט מיד) וכן פתיחת "הליך הפרה" כלפי מורשה לשידורים זה או אחר, לגבי שידור שלכאורה הייתה בו הפרה של החוק, צעד שהרשות נוקטת, במקרה הצורך, בתקופות הבחירות המתרגשות עלינו מפעם לפעם. במקרה כאמור, ניתנת, כמובן, למורשה לשידורים אפשרות לטעון טענותיו, העובדתיות והמשפטיות, טרם קביעה כי אכן בוצעה הפרה וקביעת הסנקציה המתאימה (התראה, עיצום כספי וכיו"ב).

4. לעומת זאת, לגבי קביעת איסור שידורים מראש, הכלל שנקבע לגביו בפסיקה הוא כי בהיותו פוגע בזכות היסוד בדבר חופש הביטוי, הוא יינקט על ידי הרשות השנייה רק בנסיבות קיצוניות, שבהן בוססה קרבה לוודאות לנזק ממשי וחמור ואשר לא ניתן להתמודד עמו בדרכים אחרות (ראו למשל: בג"ץ 2888/97 **נוביק נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו**, פ"ד נא(5) 193, 201 (1997)).

5. ויצוין כי דברים אלו נקבעו לגבי "בקשה צנועה" יחסית לזו המבוקשת בענייננו, למנוע, או לפחות לדחות, שידור של תכנית מסוימת במועד נתון. קל וחומר שאין מקום למתן הסעד הקיצוני המבוקש בענייננו, למניעת שידורים רחבה וכוללת מראש.

6. לקראת הבחירות לכנסת ה-26, נקטה הרשות השנייה פעולות פיקוח והנחיה אקטיביות למורשים, וזאת עוד בטרם החלה תקופת 60 הימים שלפני הבחירות.

7. כך, בין היתר, ביום 24.8.2026, נשלחו לכלל המורשים לשידור, מסמך הנחיות מפורט ומקיף (להלן: "**ההנחיות**") מטעם היועץ המשפטי של הרשות השנייה, וכן מכתב מטעם המנכ"ל הרשות השנייה בפועל, בעניין השידורים בתקופת הבחירות לכנסת ה-26, שבהם הובהר האיסור על שידור "תעמולה מפלגתית" והודגש כי על המורשים להקפיד, ביתר שאת, על שמירת הוראות הדין בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות.

8. במסגרת הנחיות אלו, הובהרה למורשים לשידורים החובה לדאוג לכך שתוכניותיהם לא יהפכו במה ל"תעמולה מפלגתית". כך, בין היתר, בסעיף 63 להנחיות, נקבע כי האחריות למניעת גלישה לתעמולה, מוטלת על מנכ"ל המורשה לשידורים ועל העורך הראשי, הנדרשים להדריך את המגישים והמשתתפים הקבועים ולפקח על השידור בזמן אמת כדי למנוע הפרות של הוראות הדין.

9. הנחיות אלה חודדו פעם נוספת, לפני מספר ימים, במכתבו של מנכ"ל הרשות (בפועל) מיום 8.10.2026, אשר קרא למורשים לנהוג ב"יתר זהירות" ולהבטיח התערבות מיידית של עורכים למניעת חריגות בשידורים חיים.

- העתק הנחיות היועץ המשפטי של הרשות השנייה מיום 24.8.2026, מצ"ב כ**נספח 1**.
- העתק ממכתב מנכל הרשות השנייה (בפועל) מיום 24.8.2026, מצ"ב כ**נספח 2**.
- העתק ממכתב מנכ"ל הרשות השנייה (בפועל) מיום 8.10.2026, מצ"ב כ**נספח 3**.

10. יתרה מכך, הרשות השנייה נוקטת פעולות מתאימות עוד בטרם תחילת תקופת 60 הימים. כך, בין היתר, החל מיום 29.7.2026 (תקופת 90 הימים שלפני הבחירות), נכנסו לתוקף מגבלות על תשדירי משרדי ממשלה. בהתאם להנחיות ראש מחלקת פרסומות, כל משרד ממשלתי המבקש לשדר קמפיין נדרש לצרף חוות דעת משפטית המפרטת כי אין מדובר בתעמולת בחירות, וכל בקשה כזו מועברת לבחינה פרטנית של הלשכה המשפטית ברשות השנייה לצורך אישור השידור.

11. ומזווית נוספת – הרשות השנייה פועלת במקרים של הפרות לכאורה. כך, למשל, ביום 7.10.2026, פתחה הרשות השנייה בהליך של "הפרה לכאורה" נגד תחנת הרדיו "fm103" בעקבות התבטאויות של השדרן ינון מגל, אשר בין היתר כללו למעשה קריאה להצביע למפלגת הליכוד. במכתבה לתחנה, הבהירה הרשות כי

(כפוף כמובן לזכות טיעון למורשה לשידורים) היא שוקלת להטיל סנקציות, לרבות עיצום כספי, בין היתר בגין הפרת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) והנחיות הרשות.

12. עוד יצוין, כי בנפרד מהאמור, הרשות השנייה פעלה לאחרונה לעדכון הסטטוס הרגולטורי של ערוץ 14 בהתאם לשינויים בנסיבות העובדתיות והכלכליות. כך, ביום 24.9.2026, הודיעה הרשות לערוץ 14 כי הוא אינו מוגדר עוד כ"ערוץ זעיר", וזאת לאחר שהכנסותיו הרלוונטיות בשנת 2025 חצו את רף 80 מיליון ש"ח המהווה את תקרת ההכנסות לערוץ זעיר, כאמור.

- העתק הודעת הרשות השנייה לערוץ 14 מיום 24.9.2026, מצ"ב כ**<u>נספח 4</u>**.

13. שינוי סיווג זה אינו עניין טכני גרידא, אלא הוא בעל משמעות רגולטורית, שכן הוא מחיל על ערוץ 14 משטר פיקוח התואם את היקף פעילותו העדכני. הרשות השנייה מבקשת להבהיר כי היא מקיימת מעקב ופיקוח שוטפים אחר שידורי כלל המורשים לשידורים, ובכללם ערוץ 14, בהתאם לחובות החוקיות המוטלות עליהם, לרבות בתקופת הבחירות, תוך נכונות להפעיל את סמכויותיה המנהליות ככל שיימצא כי מורשה לשידורים חורג מהוראות הדין והנחיות הרשות.

14. הרשות השנייה ממלאת, אפוא, את תפקידה לפי החוק, באופן מקצועי וענייני. די באמור על מנת להסיק כי אין בעניינו עילה למתן סעד המופנה נגד הרשות השנייה (ועל פניו העתירה גם לא ביקשה סעד כאמור). די לציין, בהקשר זה, כי העותרות לא הצביעו על כל פעולה או מחדל של הרשות המקימים כלפיה עילה מוכרת מהדין המנהלי, וזאת אף אם "נשים בצד" לרגע את השאלה אלו סעדים מוסמך יו"ר ועדת הבחירות, להבדיל מבג"ץ, לתת כנגד הרשות השנייה מכוח טענות העתירה.

15. <u>על כל פנים, כפי שנראה להלן, סעד של מניעה מוקדמת של שידורים אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות היסוד של חופש הביטוי והכללים שנקבעו בעניין זה בפסיקה, כולל זו העוסקת ספציפית ברשות השנייה וגבולות הפעלת סמכויותיה בענייננו</u>. כמפורט להלן, הפסיקה הדגישה את המגבלה הכבדה המוטלת על הרשות השנייה לגבי אפשרות של מניעת שידור מראש, וזאת אף כשמדובר היה בשידורה של תכנית מסוימת שעתידה הייתה להיות משודרת במועד נתון. קל וחומר שאין מקום למתן סעד מניעתי כמבוקש בעתירה דנן, שהינו גורף ומקיף ונוגע למכלול שידורים רחב.

16. עם זאת, יודגש כי אין באמור כדי לגרוע מכך שככל שתימסר לרשות פנייה קונקרטית ומבוססת לגבי שידור זה או אחר, היא תיבחן ותישקל לגופה ובהתאם לכללים ולסמכויות החלים על הרשות השנייה בדין, כפי שממילא נוהגת הרשות.

17. יתר על כן, הרשות השנייה אינה "שוקטת על שמריה" ובימים האחרונים (ללא קשר להגשת העתירה) היא בוחנת פתיחת "הליך הפרה" כלפי ערוץ 14 לגבי שידור אחד לפחות שעל פניו נראה כי הפר את המגבלות החלות לפי דין לגבי שידורים בתקופת בחירות.

ב. עמדת הרשות השנייה – הדין החל על מניעה מוקדמת של שידורים; הופעת מועמדי-נבחרי ציבור בשידורי בחירות, חובת האיזון ובחינת התשתית העובדתית; היעדר עילה לסעד גורף

18. בפסיקת בית המשפט העליון נקבע, כי מניעה מוקדמת של שידורים מהווה פגיעה בחופש הביטוי, שהינו, כידוע, זכות יסוד חוקתית, וכי היא שמורה לנסיבות קיצוניות, שבהן בוססה קרבה לוודאות לנזק ממשי וחמור ואשר לא ניתן להתמודד עמו בדרכים אחרות (ראו למשל: עניין **נוביק** הנ"ל).

19. עוד יצוין, כי אמנם אכן קיים בדין איסור על שידורים העולים כדי תעמולת בחירות אסורה. אולם, לצד האמור, כידוע, "**בשום פנים ואופן אין להסיק [...] שבתקופת מערכת הבחירות מוטל על הטלוויזיה והרדיו להדיר את עצמם, או להסתייג, מראיונות עם המתמודדים בשאלות השנויות במחלוקת בין הרשימות והמועמדים, כאשר לתשובות לשאלות עשויה להיות השפעה על החלטת הבוחר [...]. חובת התקשורת לספק לציבור מידע, שהוא זכאי לקבלו, ובכלל זה מידע המתייחס לשאלות השנויות במחלוקת בין מפלגות ואישים בזירה הפוליטית, אינה מתמעטת בתקופת מערכת הבחירות. אדרבה, בתקופה זו – יותר מבזמנים אחרים – גובר עניינו של הציבור בקבלת המידע הדרוש לכל בוחר לגיבוש החלטתו. לבוחר יש עניין לראות את המועמדים המתחרים ביניהם על הזכייה באמונו, לשמוע את דבריהם, להתרשם מהם ומעמדותיהם, לבחון מי מבעלי העמדות החלוקות מספק מענה משכנע יותר לשאלות המטרידות אותו. שכן, בכל אלה יש כדי לסייע לו לגבש החלטה מושכלת במי ומי יבחר. הנושאים השנויים במחלוקת בין מפלגות ומועמדים המתמודדים בבחירות הינם בעלי ערך חדשותי, והעיסוק בהם בטלוויזיה וברדיו, תוך הבאת דברי המועמדים היריבים עצמם, לרבות הפולמוס בינם לבין עצמם והביקורת ההדדית שעשויים הם להשמיע זה על דעותיו של זה, מהווים חלק מן המידע שלציבור יש עניין וזכות לקבלו, ושעל התקשורת לספקו לציבור [...] אין משמעות הדבר, שכל אימת שמראיינים נציג של רשימה פלונית או מועמד אלמוני, קמה מיד חובה לראיין באותו עניין גם את נציגי כל הרשימות והמועמדים המתחרים, וודאי שאין משמעות הדבר, שאם השיחה עם פלוני, בטלוויזיה או ברדיו, ארכה זמן מסוים, קמה חובה לקצוב אותו פרק זמן לשיחות עם כל אחד ממתחריו**" (תב"כ 12/15 **גולדשמידט נ' ראש-הממשלה בנימין נתניהו**, פ"ד נה(3) 145, 152 (1999)).

20. הווה אומר, קיומה של מערכת בחירות אכן מטיל הגבלות על שידורים, אולם הוא אינו מאיין את הערך החדשותי והציבורי שבחשיפת עמדותיהם של נבחרי ציבור ומתמודדים, ובלבד שקיימת הצדקה עניינית לראיון וכי נשמרת ההבחנה הנדרשת בין שידור לגיטימי לבין גלישה לתעמולת בחירות אסורה. האיזון בין הערכים המתנגשים בענייננו, בא לידי ביטוי, בין היתר, בהנחיות המפורטות שהוציאה הרשות השנייה למורשים לשידורים.

21. ומן הכלל – לענייננו.

22. במקרה דנן יש להבדיל בין טענה בדבר תעמולת בחירות אסורה המתייחסת לשידור ספציפי, לבין דרישה גורפת וכוללנית, כפי שמעלות העותרות בענייננו, למתן צו מניעה החל למעשה על שידורים נרחבים של המשיב 1 ועל עצם האפשרות לראיין מועמדים לכנסת. בעוד שביחס לשידור זה או אחר ניתן לבחון את תוכנו ואת האפקט הדומיננטי שלו בנסיבות קונקרטיות, הרי שסעד של מניעת שידורים מראש, ואף באופן גורף, הינו חסר יסוד, והענקתו נוגדת את הכלל שנקבע בעניין זה בפסיקת בית המשפט העליון. די בכך על מנת לדחות את העתירה.

23. אל האמור יש להוסיף כי עיון בעתירה מעלה כי טענות העותרות נשענות על תשתית עובדתית וראייתית חסרה, המבוססת על מדגם חלקי של אירועים נקודתיים, שתועדו בפרק זמן ספציפי. בכך יש משום טעם נוסף לדחיית העתירה.

24. בנוסף, לא ניתן לקבוע, על יסוד המפורט בעתירה, האם רשימת הראיונות שפורטה בה, ממצה את כל הראיונות שקוימו באותו פרק זמן. חשוב מכך – אפילו נניח כי המציאות היא שבשידורי המשיב 1 בימים אלו מופיעים מועמדים לכנסת מצד מפלגות "צד פוליטי" אחד בלבד, הנחת העתירה (ראו במבוא לעתירה, עמ' 2 פסקה שנייה; וכן סעיף 26 לעתירה) שלפיה המשיב 1 מזמין רק מועמדים ממפלגות "צד פוליטי" אחד ונמנע מהזמנת מועמדים ממפלגות צד פוליטי אחר, אינה מבוססת על עובדות, אלא כנראה על השערת העותרות כי כך הדבר. בהחלט ייתכן כי המשיב 1 מזמין מועמדים גם מצד אחר של המפה הפוליטית אך אלו אינם מעוניינים להופיע בשידוריו, מסיבותיהם שלהם. ברור שלעניין זה ישנה רלוונטיות לצורך עניינו, אך כאמור העתירה אינה שופכת אור לגבי העובדות בעניין זה.

25. הרשות השנייה תשוב ותדגיש, כי דרישת העותרות למנוע מהמשיב 1 לארח בשידוריו מועמדים לכנסת באופן גורף, עד לאחר חלוף יום הבחירות, אינה עומדת במבחני המידתיות והסבירות המנהליים. סעד כזה אינו מבחין בין ראיון חדשותי לגיטימי לבין תעמולה אסורה, והוא שולל מהציבור את זכותו להיחשף לעמדותיהם של נבחרי ציבור ומועמדים, בערוץ המהווה חלק בלתי נפרד ממפת השידורים בישראל.

26. הרשות השנייה, כגוף המאסדר, הנחתה את המורשים לשידורים, כאמור לעיל, כי עליהם לגלות רגישות מוגברת למניעת ניצול הבמה התקשורתית לתעמולה אסורה, אך אין בכך כדי להצדיק "עצירה" של השיח הפוליטי, על כל הנובע מכך. האחריות המוטלת על המנחים והעורכים היא להזהיר את המרואיינים מפני גלישה לתעמולה ולבלום התבטאויות כאלו בזמן אמת, אך לא למנוע את עצם קיומו של הריאיון מראש.

27. זאת ועוד, הרשות השנייה מבקשת להפנות את תשומת הלב לכך שראיונות עם פוליטיקאים, שרים וחברי כנסת נערכים באופן שגרתי ויומיומי בכלל ערוצי התקשורת והשידור בישראל במהלך תקופת הבחירות. מדובר בפרקטיקה עיתונאית מקובלת המשרתת את הצורך הציבורי בבירור סוגיות שעל סדר היום.

28. עוד נוסיף כי ביישום האיסור בדבר שידורי תעמולה בתקופת בחירות, יש לתת משקל גם לעקרון הנוגד בדבר חופש הביטוי. בהקשר זה יוזכר כי הפסיקה קבעה כי משקלו של עיקרון חופש הביטוי כבד דווקא בתחום חופש הביטוי הפוליטי, שהוא חזק יותר מאשר למשל חופש הביטוי המסחרי (ראו למשל: בג"ץ 10203/03 **"המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד סב(4) 715 (2008)).

29. גם לכך יש לתת ביטוי ומשקל בענייננו, וברור כי יש בכך כדי להטות את הכף אל עבר דחיית בקשה להטלת צו מניעת שידורים בכלל, וגורף כמו זה המבוקש בענייננו, בפרט.

30. יצוין עוד, כי מעיון בעתירה ובנספחיה עולה כי העותרות ביצעו פנייה מוקדמת למשיב 1 בלבד ולא פנו כלל לרשות השנייה טרם הגשת העתירה (ראו: סעיף 15 לעתירה וכן את הפנייה המוקדמת עצמה, המצורפת לעתירה וממוענת למשיב 1 בלבד). ממילא, ככל שמתבקש סעד כנגד רשות ציבורית כמו הרשות השנייה, די בכך על מנת לדחות את העתירה.

31. בהקשר זה יוסף כי ככל שהעותרות סבורות כי הפורום הנכון לבירור הטענות הוא כבוד יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, וכי הפנייה המוקדמת הנדרשת היא אך ורק לגורם המשדר (המשיב 1) מכוח חוק דרכי תעמולה,

אזי די בכך כדי להסיק כי אין כל מקום למתן סעד (שכאמור לא התבקש) כנגד הרשות השנייה, ודין העתירה נגדה להידחות. מאידך גיסא, ככל שהעותרות מבקשות סעד כנגד הרשות השנייה בתפקידה כמאסדרת, הרי שחובה היה עליהן להקדים ולפנות אליה בפנייה מוקדמת כנדרש בטרם הגשת העתירה, ומשלא עשו כן – דין העתירה להידחות על הסף בשל היעדר מיצוי הליכים.

32. לבסוף, הסעדים המבוקשים בעתירה לוקים בחוסר עקביות פנימי, באופן המצדיק את דחייתם על הסף. כך, בסיום המבוא לעתירתן מבקשות העותרות סעד כללי וערטילאי של צו המורה לערוץ 14 להימנע מתעמולת בחירות אסורה. לעומת זאת, בסעיף 28 לעתירה, מבקשות העותרות סעד האוסר על המשיב 1 "להימנע מהזמנה לאולפן של מועמדים לכנסת ה-26 ולהימנע ממה שמכונה 'ראיונות' עם מועמדים".

33. יתר על כן, הסעד הגורף המבוקש בעתירה עומד בסתירה חזיתית להודאתן המפורשת של העותרות עצמן בסעיף 19 לעתירה, כי: "אין איסור על עריכת ראיונות עם דמויות פוליטיות ואף עם מועמדים לכנסת". אם העותרות מודות כי הדין מתיר קיום ראיונות עם דמויות פוליטיות גם בתקופת בחירות (וכאמור לעיל, אכן כך הדבר), לא ברור על יסוד מה סבורות העותרות כי קמה בענייננו עילה להוצאת צו גורף האוסר שידורים שכללו, מותרים לפי דין אפילו לשיטתם. עקרון "ההפרה הצפויה" אמנם קיים למשל בתחום דיני החוזים, אולם בענייננו גם אילו היה הוא מבוסס עובדתית, אין בו כדי להקים עילה למתן צו גורף האוסר מראש שידורים שבעקרון מותרים לפי הדין.

34. עיקרו של דבר הוא כי הדרך הראויה להתמודד עם חשש מפני תעמולה אסורה היא באמצעות הנחיות מראש מצד אחד ופיקוח מצד שני, כולל נקיטת "הליך הפרה" במקרה הצורך, ולא באמצעות הטלת איסור מראש כמבוקש בעתירה "להימנע מהזמנה לאולפן של מועמדים לכנסת ה-26 ולהימנע ממה שמכונה 'ראיונות' עם מועמדים".

ג. סוף דבר

35. לאור כל האמור לעיל, הרשות השנייה מתנגדת למתן הצו המבוקש בעתירה, שאין לו יסוד בדין. עם זאת, יודגש, כי אין באמור כדי לגרוע מכך שככל שתימסר לרשות פנייה קונקרטית ומבוססת, היא תיבחן ותישקל לגופה ובהתאם לכללים ולסמכויות החלים על הרשות השנייה בדין, לרבות הכללים שנקבעו בענייננו בפסיקה.

36. דין העתירה להידחות, אפוא, וכך מבוקש מבית המשפט הנכבד להורות, תוך חיוב העותרות בהוצאות ובשכ"ט עו"ד.

37. העובדות בתשובה זו נתמכות בתצהירו של מנכ"ל הרשות השנייה בפועל. התצהיר חתום אך אינו מאומת, בשל שהיית המנכ"ל בחו"ל. תצהיר מאומת יוגש ביום ב' הקרוב, 19.10.2026.

יאיר עשהאל, עו"ד

יוסף חסיד, עו"ד

ש. פרידמן, אברמזון ושות', עורכי דין

ב"כ הרשות השנייה

<u>תצהיר</u>

אני הח"מ, אורי שרף, נושא ת.ז. 035994862, לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזה בכתב כדלקמן:

1. אני משמש כמנכ"ל בפועל של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן: "**הרשות השנייה**"), היא המשיבה 2 בתב"כ 224/26 **עמותת זולת לשוויון וזכויות אדם (ע"ר) נ' ערוץ יהודי ישראלי בע"מ (ערוץ 14) ואח'**, שהוגשה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית (כב' המשנה לנשיא נ' סולברג) לכנסת ה-26 (להלן: "**העתירה**").

2. אני עושה תצהירי זה כתמיכה לתשובת הרשות השנייה לעתירה (להלן: "**התשובה**").

3. העובדות המפורטות בתשובה האמורה, הנוגעות לרשות השנייה, הינן נכונות.

4. יתר העובדות המפורטות בתשובה, נכונות לפי מיטב ידיעתי והבנתי.

5. הטענות המשפטיות שבתשובה, נכונות למיטב הבנתי ובהתאם לעצה משפטית שקיבלתי.

6. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי – אמת.

_____
אורי שרף

<u>אישור</u>

אני הח"מ, _____ עו"ד, מאשר בזאת כי ביום _____ הופיע בפניי אורי שרף, נושא ת.ז. 035994862, ולאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר את האמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליה בפניי.

_____

_____, עו"ד

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק הנחיות היועץ המשפטי של הרשות השנייה מיום 24.8.2026	10
2	העתק ממכתב מנכל הרשות השנייה מיום 24.8.2026	43
3	העתק ממכתב מנכל הרשות השנייה מיום 8.10.2026	47
4	העתק הודעת הרשות השנייה לערוץ 14 מיום 24.9.2026	49

נספח 1

העתק הנחיות היועץ המשפטי של הרשות השנייה מיום 24.8.2026

עמ' 10

נספח 1

הרשות השנייה
לטלוויזיה ולרדיו
רח' בית הדפוס 20, ת"ד 3445, ירושלים, טל: 02-6556222, פקס: 02-6556287, www.rashut2.org.il

הלשכה המשפטית

ירושלים, י״א אלול התשפ״ו
24 אוגוסט, 2026
סימוכין: 044/08/2026

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

שלום רב,

הנדון: **<u>השידורים בתקופת הבחירות לכנסת ה-26</u>**

1. כידוע, ביום ה-27 באוקטובר 2026 עתידות להיערך הבחירות לכנסת ה-26. לקראת הבחירות, מצאתי לנכון לחדד מספר סוגיות עקרוניות בנושא השידורים בתקופה זו בטלוויזיה וברדיו. יובהר, כי ההנחיות, ההגבלות והאיסורים המפורטים להלן בקשר עם תעמולת בחירות יפים לכל ימות השנה, אך מטבע הדברים, יש להקפיד שבעתיים על שמירתם בעת הזו, וזאת הן ביחס לתקופת 60 הימים הקודמים לעריכת הבחירות והן ביחס לתקופה של הבחירות המקדימות לראשות המפלגות השונות ולרשימות המועמדים (לגבי מפלגות שבהן הדבר רלבנטי). האמור להלן יתייחס, בין היתר, לתמצית הוראות החוק, להחלטות רלוונטיות שניתנו בפסיקה בעניין תעמולת הבחירות, וכן להחלטות והנחיות שהתקבלו ע״י יושבי ראש ועדות הבחירות לכנסת.

2. יובהר, כי כל האמור בסקירה להלן המתייחס לבעלי רישיונות לשידורי טלוויזיה (או מורשים לשידורים ככלל) חל גם על בעלי הרישיון הזעירים[1].

3. יובהר, כי אין בסקירה שלהלן כדי למצות את נושא ההגבלות על שידורים בתקופת הבחירות לכנסת ה-26. לפיכך, מן הראוי כי כל אחד מהמורשים לשידורים יפעל לשם לימוד גדרי החובות החלות בתקופה זו וינחה את עובדיו, כיצד להקפיד על שמירתן של חובות אלה. כן יצוין כי אין בהנחיות כדי להוות רשימה סגורה.

---

[1] יצויין, כי בעקבות תיקון מס׳ 44 לחוק הרשות השנייה עברו הגורמים המשדרים אשר שידרו על פי רישיון מיוחד לשידורי כבלים למשדר ערוץ ייעודי לפי הוראות סעיף 1ד6 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ״ב-1982, לשדר לפי הוראות חוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, התש״ן-1990. ממועד המעבר לשידורים לפי חוק הרשות השניה, חלות הוראות חוק הבחירות (דרכי-תעמולה), התשי״ט-1959 גם על בעלי הרישיון הזעירים; בין אם מדובר בבעל רישיון זעיר ייעודי או בעל רישיון זעיר ״כללי״. זאת, מכוח סעיף 16ג לחוק התעמולה. **בכלל כך, חלה החובה לשדר שידורי תעמולה גם על בעלי הרישיון הזעירים כאמור.**

א. כללי

4. סעיף 46(א)(3) לחוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן - "**החוק**" או "**חוק הרשות השניה**") קובע, בין היתר, כי מורשה לשידורים לא ישדר שידורים שיש בהם "**תעמולה מפלגתית למעט תעמולת בחירות המותרת על פי דין**".

5. פסק הדין המנחה לעניין פרשנות סעיף זה הינו **עניין שמאי**[2] בו הובהר, כי תחולת האיסור על שידור תעמולה מפלגתית בחוק הרשות השנייה רחבה יחסית, וכי:

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

6. בעניין **קשב**[4] קבע כב' השופט חשין, כיו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-16 ולראש הממשלה, כי תעמולה אינה רק שידורים המניעים בוחרים להצביע עבור מפלגה ספציפית אלא גם שידורים התומכים בימין/בשמאל המפה הפוליטית או תעמולה עבור זרם חברתי מסויים.

7. בהחלטות נוספות, כמפורט להלן, הובהר כי בעוד שהדיבור "תעמולת בחירות" בלשון העברית הוא בעל פריסה רחבה ביותר, הרי שהמשמעות המשפטית של מונח זה מצומצמת יותר כדי להגן על חופש הביטוי ולגדר את המגבלות עליו מחד ולשמור על ערך השיוויון בין המתמודדים וערכים מוגנים נוספים מאידך[5].

8. בהתאם לאמור, תעמולה תותר רק אם היא בגדר "**תעמולת בחירות המותרת על פי דין**" (סעיף 46(א)(3) לחוק), דהיינו, כזו המותרת לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן - "**חוק התעמולה**"), במסגרת שידורי התעמולה המופקים על ידי המועמדים.

9. מן האמור לעיל עולה, כי האיסור על שידור "תעמולה מפלגתית" בשידורים המשודרים לפי חוק הרשות השנייה, חל לאורך כל ימות השנה. עם זאת, יישומה של הוראה זו הלכה למעשה, מוביל לכך שאף אם שידור מסוים "בתקופה הרגילה" עשוי היה שלא להיחשב תעמולה אסורה, הרי שבתקופה הקרובה לבחירות יכול שייחשב ככזה.

---

2 בג"ץ 7012/93 **ח"כ יעקב שמאי נ' הרשות השניה לטלויזיה ורדיו**, פ"ד מח(3) 25 (1994) (לעיל ולהלן - "**עניין שמאי**"). מפי כב' הנשיא ברק (כתוארו דאז). יצויין, כי שם נדון תשדיר פרסומת לפעילות הסתדרות העובדים שיזם העותר, אשר היה מועמד בבחירות להסתדרות. בית המשפט מצא כי יש לפרש את המונח "מפלגה" באופן רחב כך שתעמולה מפלגתית עניינה יהיה לא רק בבחירות לכנסת, אלא גם בבחירות בהסתדרות.

3 **עניין שמאי**, בעמ' 33.

4 תב"מ 9/2001 **קשב מרכז להגנת הדמוקרטיה בישראל (ע"ר) נ' ארץ הצבי – ערוץ 7 בע"מ ואח'**, עמ' 39 (לעיל ולהלן - "**עניין קשב**"), פורסם ב**קובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-16 – בחירות לראשות הממשלה**. לדבריו של כב' השופט (בדימוס) מ' חשין בתפקידו כיו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-16 ולרשות ראש הממשלה, אשר פורסמו בקובץ החלטות זה ובקובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-16 שהתקיימו בינואר 2003 (להלן - "**קובץ החלטות והנחיות מהבחירות לכנסת ה-16- בחירות לכנסת**"), נתייחס לעיל ולהלן כדבריו של "**כב' השופט חשין**".

5 ר' עניין זוילי ויש עתיד להלן.

ב. <u>תעמולת בחירות מותרת על פי דין - השידורים בתקופה של 60 יום שלפני הבחירות לכנסת</u>

ב.1. <u>סקירת הוראות חוק התעמולה</u>

10. **סעיף 5** לחוק התעמולה, שכותרתו "**הגבלת תעמולה בשידורי רדיו וטלויזיה**", קובע:

> **"(א) על אף האמור בכל דין אחר, בשידורי רדיו או טלוויזיה -**
> **(1) לא תהא תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות;**
> **(2) בוטל.**
> **(ב) הוראות סעיף זה לא יחולו על שידור של תעמולת בחירות ברדיו או בטלוויזיה לפי סעיפים 15 15א ו- 16ד."**

יצוין, כי הוראות החוק בנוגע לסקרי בחירות, כפי שיובאו להלן, תחילתן בתקופה של 90 הימים הקודמים ליום הבחירות[6].

11. **סעיף 16ג** לחוק התעמולה, הוא שמחיל הוראות מסוימות בחוק התעמולה על שידורי טלויזיה ועל שידורי רדיו לפי חוק הרשות השנייה:

> **"הוראות סעיפים 15א, 15ב, 16, 16א ו-16ב יחולו, בשינויים המחייבים, גם על שידורי טלויזיה לפי חוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, תש"ן-1990 והוראות סעיפים 16 ו-16ב יחולו גם על שידורי רדיו לפי החוק האמור, למעט על שידורי תעמולה לפי סעיף 16ד. לענין שינויים כאמור יראו, לפי הענין, את מנהל הרשות השניה לטלויזיה ורדיו (להלן – הרשות השניה) כאילו היה המנהל הכללי של תאגיד השידור הישראלי ואת הרשות השניה והמורשים לשידורים כהגדרתם בחוק האמור כאילו היו תאגיד השידור הישראלי."**

12. הסעיפים שהוחלו מכח **סעיף 16ג** הנ"ל גם על שידורים לפי חוק הרשות השנייה, עניינם כדלקמן:

12.1. **סעיף 15א לחוק התעמולה** - הסעיף מסדיר את היקף שידורי תעמולת הבחירות בטלוויזיה, וקובע, בין היתר, כי:

12.1.1. תעמולת בחירות בטלוויזיה תשודר רק ב- 14 הימים שלפני הבחירות **(סעיף 15א(א) לחוק התעמולה)**.

12.1.2. יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת יקבע, לאחר התייעצות עם ועדת הבחירות המרכזית ועם מנהל הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן - "**הרשות השנייה**"), את הזמנים שיהיו מוקדשים לשידור של תעמולת בחירות בטלוויזיה, את שילובם במערכת הרגילה של שידורי הטלוויזיה ואת הזמנים שיוקצבו לשם כך לכל אחת מרשימות המועמדים;

לכל רשימת מועמדים יינתנו 7 דקות, ולכל רשימת מועמדים שהוגשה על ידי מפלגה שהיא סיעה בכנסת היוצאת - 2 דקות נוספות לכל חבר שלה בכנסת **(סעיף 15א(ב) לחוק התעמולה)**. על כל אחד

---

6 ר' סעיף 2 לחוק התעמולה הקובע כי "**האיסורים וההגבלות לפי חוק זה יחולו, אם אין בו הוראה אחרת לענין זה, בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות, וביום הבחירות, ואולם האיסורים וההגבלות לפי סעיפים 2א, 3, 4, 12 ו-13 יחולו אף מחוץ לתקופה האמורה.**".

מהערוצים, לשאת במלוא החובה לשדר את כל שידורי תעמולת הבחירות בטלוויזיה, כפי שיקבעו על פי הוראות סעיף 15א.

12.1.3. לא יהיו שידורים לפי סעיף זה בימי המנוחה הקבועים כמשמעותם בפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948 **(סעיף 15א(ג) לחוק התעמולה)**.

12.1.4. לא תשודר לפי סעיף זה אלא תעמולת בחירות שהופקה על ידי המפלגות או רשימות המועמדים על חשבונן ושבא עליה אישורו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית למעט תעמולה מטעם רשימה לבחירתה של רשימת מועמדים אחרת **(סעיף 15א(ד) לחוק התעמולה)**.

12.2. **סעיף 15 לחוק התעמולה**, מסדיר את היקף תעמולת הבחירות ברדיו. סעיף זה לא הוחל על שידורים לפי חוק הרשות השנייה, ומכאן כי **<u>תחנות הרדיו האזורי לא ישדרו תעמולת בחירות במסגרת הבחירות לכנסת</u>**. לאור האמור, שידורים ברדיו האזורי על פי חוק הבחירות, מוגבלים לשידור הודעות מסוימות מטעם יו"ר ועדת הבחירות (ראו להלן **סעיף 16 לחוק התעמולה** והשוו **סעיף 16א לחוק התעמולה** שאינו חל על תחנות הרדיו האזורי).

12.3. **סעיף 15ב לחוק התעמולה** - פוטר את הרשות השנייה והמורשים לשידורים מאחריות אזרחית או פלילית בשל שידור תעמולת בחירות לפי חוק התעמולה. יודגש, כי **הסעיף אינו פוטר מאחריות בגין שידור תעמולת בחירות אסורה**.

12.4. **סעיף 16 לחוק התעמולה** קובע, כי:

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

סעיף זה הוחל על המורשים לשידורים.

12.5. **סעיף 16א לחוק התעמולה** עניינו **"שידור הסברים והדרכה"** מטעם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית. הסעיף קובע, בין היתר, כי:

> **"יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת יקבע, לאחר התייעצות עם אותה ועדה ועם המנהל הכללי של תאגיד השידור הישראלי** [ומנכ"ל הרשות השניה - החת"מ], **את הזמנים במערכת שידורי הרדיו והטלוויזיה שיהיו מוקדשים להסברים שיינתנו מטעמו לבוחרים על סדרי ההצבעה בבחירות לכנסת ולחברי ועדות הקלפי על סדרי מילוי תפקידיהם."** **(סעיף 16א(א) לחוק התעמולה)**.

משך שידורים אלה **"לא יעלה על שעה אחת ברדיו ועל שעה אחת בטלוויזיה"** **(סעיף 16א(ג) לחוק התעמולה)**.

סעיף זה הוחל על כל בעלי הרישיונות לשידורי טלוויזיה, אך לא הוחל על בעלי הזיכיונות לשידורי הרדיו האזורי.

12.6. **סעיף 16ב לחוק התעמולה** (שהוחל על פי הוראת סעיף 16ג לחוק התעמולה) קובע, כי הרשות השנייה והמורשים לשידורים[7] לא יגבו תשלום בעד שידורים לפי חוק זה.

12.7. **סעיף 16ה לחוק התעמולה** עוסק בהסדר פרסום סקר בחירות:

12.7.1. **סעיף 16ה(א) לחוק התעמולה** הינו סעיף ההגדרות:

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

ההגדרות הקבועות ב**סעיף 10ב(א) לחוק התעמולה** הרלבנטיות לעניין הבחירות לכנסת הן: 'תקופת הבחירות' - תקופה שתחילתה 90 ימים לפני יום הבחירות; 'מתמודד בבחירות' - מפלגה או רשימת מועמדים בבחירות לכנסת.

12.7.2. **סעיף 16ה(ב) לחוק התעמולה** קובע כי:

"הראשון שמשדר לציבור על תוצאותיו של סקר בחירות ומי שמשדר כאמור בתוך 24 שעות מאז שתוצאות הסקר נמסרו לציבור לראשונה, יציין בצד התוצאות את כל אלה:
(1) שמו של הגוף שהזמין את הסקר;
(2) שמו של הגורם שערך את הסקר;
(3) התאריך או התקופה שבה בוצע הסקר;
(4) האוכלוסייה שמתוכה נלקח מדגם המשיבים לסקר;
(5) מספר האנשים שהתבקשו להשתתף בסקר ומספר האנשים שהשתתפו בו בפועל;
(6) מרווח הטעות לגבי הנתונים שהושגו."

בעניין **מפלגת עלה ירוק**[8] הוסיף כב' המשנה לנשיאה מלצר כי:

12.7.2.1. על המשדרים סקרים לציבור לציין מהי הפלטפורמה בה נערך הסקר – אם באמצעות הטלפון, האינטרנט, ראיון אישי, קבוצת מיקוד וכיו"ב[9].

12.7.2.2. פרסום הסקרים ייעשה לפי פילוח המנדטים, על בסיס מה שהשיבו הנדגמים ולאחר שתשובותיהם עובדו על-ידי

---

[7] סעיף זה הוחל הן לעניין שידורי הטלוויזיה והן לעניין שידורי הרדיו. מובן, כי ההשלכה לגבי זכייני הרדיו האזורי הינה מצומצמת לאור האמור בסעיף 11.2 לעיל.

[8] תב"כ 12/21 **מפלגת עלה ירוק נ' ידיעות אחרונות ואח'**, (פורסם בנבו, 26.02.2019). מפי כב' המשנה לנשיאה כב' השופט ח' מלצר, פורסם בקובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-21 - בחירות לראשות הממשלה.

[9] סעיף 44 ל**עניין עלה ירוק**, שם הובהר כי הדבר נלמד מהדרישה שבחוק לציין את סוגי האוכלוסייה שנדגמה.

מכון הסקרים באמצעים סטטיסטיים מוכרים. הפרסום ייעשה כך שכל רשימת מועמדים ששיעור התמיכה בה בתשובות הנדגמים, אחרי הניתוח, עולה על 1%, אף שאינה עוברת את אחוז החסימה לאחר הניתוח והעיבוד הסטטיסטיים – תיכלל בתוצאות שתפורסמנה[10].

12.7.3. הוראת **סעיף 16ה(ד) לחוק התעמולה** קובעת, כי על אף האמור לעיל, מי שמשדר לציבור תוצאות של סקר בחירות שלא מבוססות על שיטות סטטיסטיות מוכרות לעריכת סקרים, יציין בהבלטה שהסקר לא התבסס על שיטות סטטיסטיות מוכרות ולפיכך אי אפשר להסיק ממנו מסקנות לגבי דפוסי הצבעה או עמדות של הציבור. כן, יציין הגוף המשדר את שם מזמין הסקר ואת שם עורך הסקר.

12.7.4. הוראות **סעיפים 16ה סעיפים קטנים (ה), (ו) ו-(ז) לחוק התעמולה** מטילות חובות על מי שעורך סקר בחירות.

12.7.5. הוראת **סעיף 16ה(ח) לחוק התעמולה** קובעת, כי:

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

12.7.6. תכלית ההוראות שבסעיף 16ה לחוק התעמולה היא שהציבור יוכל לשקול את אמינותם של הסקרים ולבחנם בצורה מושכלת ולמנוע הטעייה של הציבור באמצעות שימוש בסקרי בחירות[11].

12.7.7. יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19 (כב' השופט רובינשטיין) עמד על כך, כי ערך השוויון וההגינות מצדיקים, כי יינתן יחס ראוי לרשימות השונות הן בהזמנת סקרים ופרסומם והן בדיווח על ענייני בחירות בכלל, וזאת תוך פילוח סיעתי כמקובל וללא הכללת כל "הרשימות הערביות" תחת כותרת אחת.[12] דומה, כי ניתן להקיש מדברים אלו לענייננו בדבר החובה לערוך סקר באופן מדויק ללא הכללות אשר עשויות לפגוע בערך השוויון.

---

[10] יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, כב' השופט ס' גיובראן, בתב"כ 20/27 **מפלגת עלה ירוק נ' עיתון הארץ**, (ניתן ביום 23.3.2015) וכן **עניין עלה ירוק**, בסעיפים 41 ו-63.

[11] תר"מ 18/21 **וידל נ' מוטי יצחקי ואח'** (ניתן ביום 7.6.17, מפי כב' השופט א' טל נשיא בית המשפט המחוזי מרכז-לוד יו"ר ועדת הבחירות האזורית מרכז-דרום).

[12] מכתביו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, מהימים 11.10.12 ו-29.11.12, אל עורכי העיתונים ומנהלי אמצעי התקשורת האלקטרוניים. הנחייה דומה ניתנה בידי יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-18, כב' השופט א' ריבלין, במכתבו לעורכי העיתונים ומנהלי אמצעי התקשורת האלקטרוניים מיום 21.12.18. במכתבו הבחיר כב' השופט ריבלין כי אופן הסיקור המכליל את הרשימות הערביות מונע מן הציבור להבחין ביחסי הכוחות שבין הרשימות ובסיכוייה של כל רשימה לצבור קולות בבחירות אף שקיימת שונות מהותית בין הרשימות השונות. לפיכך, הנחה את מנהלי אמצעי התקשורת כי כאשר ניתן פירוט לגבי תוצאות הסקרים לגבי הרשימות השונות, יפורטו הנתונים לגבי הרשימות כולן.

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

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

מכאן, כי בערב יום הבחירות וביום הבחירות לא ישודרו בשידורי המורשים לשידורים שידורי תעמולת בחירות.

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

> **"ליתן צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה, לפי פרק י"א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, ... או המשכתו (להלן – צו מניעה);"**

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

ג. <u>תעמולת בחירות</u>

ג.1. <u>מהי תעמולת בחירות אסורה?</u>

13. סעיף 5 לחוק התעמולה קובע, כי בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות "**לא תהא תעמולת בחירות**", אלא אם כן המדובר בתעמולה כדין (תשדירי הבחירות המופקים על ידי המועמדים). הביטוי "תעמולת בחירות" לא הוגדר בחקיקה, ולפיכך נצרך לפרשנות שיפוטית.

14. בפסק הדין **בעניין זוילי**[13], נדרש בית המשפט לפרש את הביטוי "תעמולת בחירות":

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

ובהמשך הדברים[14]:

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

15. **בעניין גולדשמידט**[15] בבוחנו את משמעותה של "תעמולת בחירות" סקר כב' השופט מצא את עיקרי פסק הדין **בעניין זוילי**, ובחן את ההלכה הנלמדת מפסק דין זה:

---

[13] בג"ץ 869/92 **ניסים זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש עשרה**, פ"ד מו(2), 692, 703 (1992) (להלן - "**בעניין זוילי**"). בעניין זוילי נדונה עתירתו של חבר כנסת שביקש להופיע בתוכנית "ערב חדש" במסגרת דיווח על בחירות מוקדמות במפלגתו, לאחר שועדת הבחירות אסרה על הופעה כאמור מכיוון שזו אינה בעלת אופי חדשותי ומאחר ועל המשדר לשמור על איזון בין כלל המפלגות המשתתפות בבחירות. בעת הדיון כבר חלף מועד שידור התוכנית אך בית המשפט דן בהרחבה בדבר השאלה האם שידור פלוני מהווה תעמולה או שידור חדשותי בלבד וקבע כי יש להחיל את מבחן ה"אפקט הדומיננטי".

[14] **בעניין זוילי**, בעמ' 703.

"הנושאים השנויים במחלוקת בין מפלגות ומועמדים המתמודדים בבחירות הינם בעלי ערך חדשותי; והעיסוק בהם בטלוויזיה וברדיו, תוך הבאת דברי המועמדים היריבים עצמם, לרבות הפולמוס בינם לבין עצמם והביקורת ההדדית שעשויים הם להשמיע זה על דעותיו של זה, מהווים חלק מן המידע שלציבור יש עניין וזכות לקבלו, ושעל התקשורת לספקו לציבור. הוא הדין באירועים פנים-מפלגתיים ואחרים, הקשורים בהיערכות הרשימות והמועמדים לקראת ההתמודדות בבחירות.

... אכן, פרשנות המושג 'תעמולת בחירות', שנקבעה בפרשת זוילי, הביאה בחשבון את האפשרות, שלעיסוק הלגיטימי בנושאים שנויים במחלוקת בתקופת בחירות עלולים להשתרבב גם מסרים תעמולתיים. ואולם קיומם של מסרים כאלה יפסול את השידור רק אם השפעתם המסתברת על הצופה או המאזין עלולה להיות קשה ורצינית; שאם אלה הם פני הדברים, כי אז האפקט הדומינאנטי של השידור שוב אינו חדשותי אלא תעמולתי."[16].

16. בהנחיית יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת השלוש-עשרה (שהובאה בהסכמה ב**עניין זוילי**[17]) נקבע כי[18]:

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

17. את ההלכה בעניין זה סיכמה כבוד השופטת ביניש, בהחלטתה ב**עניין רשימת הליכוד** באופן הבא: **"אין לנו אלא להקפיד על כך שבשידורי הטלוויזיה והרדיו לא ישודרו שידורים שאין להם כל אפקט מלבד השפעה ישירה על מחשבתו של הבוחר (בג"ץ זוילי שם) וביחס לכל השידורים בתקופת הבחירות יש לשמור על הצגה <u>שוויונית והוגנת</u> של המועמדים והעמדות השונות."**[19].

18. **תעמולת בחירות שלילית - "אך יכול שתעמולת בחירות תהיה לא רק בדרך של ניסיון לשכנע בצדקת דרכם של מפלגה או מועמד לראשות הממשלה, אלא גם בדרך של ניסיון לשכנע בפסול שיש בדרכם של כל אחד מאלה... פרסום יהווה תעמולת בחירות כל אימת שעיקר תוכנו הוא השפעה על הבוחר, בין אם ההשפעה היא להצביע בעד מפלגה או מועמד פלוני, ובין אם יש בה, על פי תוכנה, להשפיע שלא להצביע בעדם. אכן, ידוע שחלק גדול של תעמולת הבחירות מוקדש לתקיפת עמדותיו של היריב הפוליטי, ולתיאור חולשותיו ומחדליו..."**[20].

---

15 תב"כ 12/15 **ח"כ אלי גולדשמידט נ' ראש הממשלה בנימין נתניהו**, 81 (פורסם בקובץ ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-15 ולראש הממשלה, שהתקיימו במאי 1999, מפי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-15 כבי השופט א' מצא (להלן: "**קובץ החלטות לכנסת ה-15**"), ניתן ביום 22.4.99), (לעיל ולהלן - "**עניין גולדשמידט**").

16 **עניין גולדשמידט**, בפסקה 4, בעמ' 86-85.

17 **עניין זוילי**, פסקה 21, בעמ' 705.

18 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה "החלטות והנחיות", יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13, כבי השופט א' חלימה, 49 (1992) (פורסם באתר הכנסת) (להלן - "**קובץ החלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13**").

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

20 תב"כ 12/14 **סיעת העבודה בכנסת נ' חברת שלטי עבודי**, בפסקה 6, ניתן ביום 23.4.96, מפי כבי השופט ת' אור, פורסם בקובץ נוהלים והחלטות לכנסת ה- 14 ולראש הממשלה בעמוד 73. מאוחר יותר עמד על כך גם כבי השופט רובינשטיין: "**לעתים, תעמולת בחירות נעשית בדרך נגטיבית, ואין די בטענה כי הסרטון אינו קורא להצביע בעבור המשיבה 1 בכדי להוציאו מגדר תעמולת בחירות.**" תב"כ 43/19 **רשימת הליכוד ישראל ביתנו בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה נ' רשימת הבית היהודי ברשות נפתלי בנט מיסודם של האיחוד הלאומי, מפד"ל החדשה ותנועת קוממיות**, בפסקה ה (ניתן ביום 18.1.13, פורסם באתר הכנסת תחת החלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19).

19. עוד לעניין פרשנות המונח תעמולה ראו גם: **עניין המטה להצלת העם והארץ**[21]**; עניין המפקד הלאומי**[22]**; ועניין ח.ל. חינוך לשלום**[23].

20. **מבחן אובייקטיבי** - באשר ליישומו של מבחן האפקט הדומיננטי נאמר **בעניין זווילי** (מפי כב' השופט - כתוארו דאז - א' ברק)[24]:

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

21. כב' השופט חשין בהחלטתו **בעניין קשב**[25] הדגיש, כי יש לבחון שידור פלוני על פי השפעתו הצפויה על הצופה או המאזין הסביר[26]. **בעניין סיעת ישראל אחת**[27] הוסיף על כך כי:

> **"... תום-לבו של המפרסם ואי תלותו במפלגה זו או אחרת אין בהם כדי להשפיע על היותו של פרסום פלוני תעמולת בחירות. במובן מסוים הדברים הם איפכא מסתברא, שבבוא הפרסום מגורם הנחשב גורם אובייקטיבי, השפעתו יכולה שתהא רבה מפרסום שמקורו בגורם מעוניין."**

22. מכאן, כי מורשה לשידורים לא ישמע בטענה, כי לא נתכוון לשדר תעמולת בחירות שלא כדין, אך בפועל התגלגלו הדברים לידי כך.

23. במקרים גבוליים, כאשר בשאלת אופיו של השידור יש פנים לכאן ולכאן, ניתן יהיה להיעזר במבחנים נסיבתיים[28]:

23.1. <u>גורם הזמן</u> - **בעניין סיעת ישראל אחת**[29] הבהיר כב' השופט חשין כי **"ככל שמועד הפרסום ירחק וילך מיום הבחירות כן ייחלש וילך יסוד התעמולה שבו."**. כלומר, אף מועד השידור עשוי להשליך על סיווגו של משדר כתעמולת בחירות. בעניין זווילי נקבע בהקשר זה כי **"אופיו של השידור כתעמולת בחירות נבחן מנקודת המבט של הצופה. נקודת מבט זו אינה קבועה, אלא משתנה היא על-פי מכלול האירועים. שידור שלא נתפס אתמול כתעמולת בחירות עשוי להיתפס כתעמולת בחירות מחר."**[30]. ככל שמועד הבחירות

---

21 בג"ץ 7192/08 **המטה להצלת העם והארץ ע"ר נ' הרשות השניה לטלויזיה ורדיו**, תק-על 2009(4) 809, 817 (2009) (לעיל ולהלן - **"עניין המטה להצלת העם והארץ"**).

22 בג"ץ 10203/03 **"המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה**, תק-על 2008(3) 3172 (2008), 3238-3237 (לעיל ולהלן - **"עניין המפקד הלאומי"**)

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

24 **עניין זווילי**, בעמ' 705.

25 תב"מ 9/2001 **קשב מרכז להגנת הדמוקרטיה בישראל (ע"ר) נ' ארץ הצבי - ערוץ 7 בע"מ ואח'**, בעמ' 39 (פורסם בקובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-16 - מהבחירות לראשות הממשלה, מפי כב' השופט מ' חשין יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 ולראש הממשלה, פברואר 2001 (להלן - **"קובץ החלטות לכנסת ה-16 – בחירות לראשות הממשלה"**), ניתן ביום 26.1.01) (להלן - **"עניין קשב"**).

26 עוד על דרך יישומו של מבחן האפקט הדומיננטי ניתן ללמוד, בין היתר, מדבריו של כב' השופט (בדימוס) מ' חשין, יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-16 ולראש הממשלה, בתב"כ 18/16 **קשב מרכז להגנת הדמוקרטיה בישראל (ע"ר) ואח' נ' תחנת הרדיו "קול הנשמה" ואח'**, 74, בעמ' 78 (פורסם בקובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-16 - מהבחירות לכנסת ה-16 שהתקיימו בינואר 2003, מפי כב' השופט מ' חשין יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 ולראש הממשלה (להלן - **"קובץ החלטות לכנסת ה-16"**)) (להלן - **"עניין קול הנשמה"**).

27 תב"מ 23/2001 **סיעת ישראל אחת נ' אינטרנט מעריב ואח'**, עמ' 139, 144 (פורסם בקובץ החלטות לכנסת ה-16 - בחירות לראשות הממשלה, ניתן ביום 5.2.01). (לעיל ולהלן - **"עניין סיעת ישראל אחת"**).

28 **עניין סיעת ישראל אחת**, בעמ' 144.

29 שם.

30 **עניין זווילי**, פסקה 24, בעמ' 706. ראו גם: בג"ץ 524/83 **האגודה למען החייל בישראל נ' המנהל הכללי של רשות השידור**, פ"ד לז(4) 85, 90-89 (1983).

מתקרב ותתחזק ההנחה שמטרת הפעולה היא להשפיע בעקיפין על הבוחר, אף אם לפעולה תכלית עצמאית[31].

23.2. יוזם השידור - האם היוזמה לקיום השידור הייתה של הגורם המשדר, או של גורם חיצוני. שידור ביוזמת גורם חיצוני, ובפרט המועמד או מי מטעמו, צריך שיבחן ביתר קפידה.

23.3. מהלך העניינים הרגיל - האם השידור הוא מסוג השידורים הקבועים, שיש כמותו גם בימים רגילים, או שהמדובר בשידור שהוכן במיוחד לקראת ובקשר עם הבחירות[32]. אירוע או פרסום שנקבעו לאחר שתאריך הבחירות היה ידוע, מעלים חשש כי יכללו תעמולה אסורה. מנגד, אירוע שמתקיים מדי שנה, ללא כל קשר לבחירות חשוד בכך פחות[33].

23.4. חיקוף ההשפעה – פרסומים בשעות השיא של הצפייה בטלוויזיה והאזנה לרדיו צריכים להיבחן בזהירות רבה יותר[34].

23.5. חשיבות התכלית האחרת העומדת בבסיס הפעולה והמחייבת את קיומה בסמוך לבחירות – בפרסומים שעוסקים באירועים שאינם נעשים באופן קבוע, יש לבחון את עוצמת וחשיבות התכלית שבגינם הוחלט על מועד האירוע דווקא בסמוך למועד הבחירות[35].

23.6. כל מקרה ייבחן בהתאם לנסיבותיו ובהתאם לשכל הישר וההיגיון הבריא[36].

24. לאמור יש להוסיף, כי לגבי שימוש במשאבי ציבור לטובת תעמולת בחירות ננקטת גישה מחמירה. על הוראת סעיף 2א לחוק הבחירות יש להקפיד ביתר שאת בכל הנוגע לנבחרי ציבור מכהנים. זאת, כדי לצמצם את היתרון וחוסר השוויון האינהרנטי בגיוס תמיכה למועמד מכהן. שומה על נבחרי הציבור והמפלגות השונות, שלא לעשות שימוש בכספיו של הציבור הרחב, במטרה להגדיל את סיכוייהם להיבחר בשנית. פעולה מעין זו אינה חוקית ופוגעת פגיעה קשה באמון הציבור ובטוהר המידות של השירות הציבורי[37].

25. נוסיף, כי סעיף 2ב(ב) לחוק התעמולה קובע כי:

> **"(ב) לא ייעשה שימוש בתעמולת בחירות בצבא הגנה לישראל באופן העשוי ליצור רושם כי צבא ההגנה לישראל מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים; אין בסעיף קטן זה כדי למנוע**

---

31 ת"א (ת"א) 64/20 **חלבי נ' נסראלדין**, (21.8.13, מפי כב' השופטת חיות מ"מ יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20.

32 לישומו של מבחן נסיבתי זה ראו - **עניין קשב**, בעמ' 41 - בעניין האמור נטען, כי שידורי תחנת הרדיו הפיראטית "ערוץ 7" כללו תעמולת בחירות. ב"כ התחנה טען כי השידורים שכך נטען לגביהם הם בבחינת "פינות קבועות" בערוץ 7, ומכאן לטעמו המסקנה כי אין הם בבחינת שידורים שהוכנו במיוחד לקראת הבחירות. כב' השופט חשין דחה את הטענה ופסק כי "**קריאה בדברים שאמרו הדוברים בערוץ 7 מבהירה בעליל כי מכוונים הם את דבריהם לבחירות הקרבות ובאות. אין הם מדברים על מדיניותה של הממשלה - כך, על דרך הסתם - וכל מאזין אשר ניחן ולו במעט אינטליגנציה יחוש ומבין כי הדוברים קוראים אותו להצביע בבחירות בדרך זו ולא באחרת. במקצת מן המקומות אומרים הדוברים כך במפורש, ובמקצתם ברורים הדברים מאליהם. אכן, אלה הם שידורים רוויי-בחירות, שידורים הנופלים ברווחה בגידרי השידורים שהוכנו לקראת הבחירות במובן דבריו של השופט מצא.**" מכאן כי יש לנהוג בזהירות רבה בישום המבחן הנסיבתי, בדבר היות השידור ב"מהלך העניינים הרגיל" של פעילות הגורם המשדר.

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

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

35 **עניין חד"ש**.

36 **עניין אומ"ץ**, סעיף 7(ה).

37 **עניין אומ"ץ**, פסקאות 8 -10.

ממפלגה או מרשימת מועמדים להביע תמיכה בצבא ההגנה לישראל."

26. **משמעות התיבה "תעמולת בחירות" בהקשר להוראת האיסור שבסעיף 2ב(ב) לחוק דרכי תעמולה** – פרסום צילום של מועמד הנושא תפקיד כמו שר או ראש ממשלה בעת שהוא מבקר במתקני צה"ל או נפגש עם קצינים וחיילים, הוא מותר רק כאשר יש לו תכלית דומיננטית שאינה תעמולתית, כמו תכלית חדשותית-אינפורמטיבית או כרוך בהיבטים מבצעיים, או בשיקולים של הרתעת אויב, או כאשר מדובר בטקס או אירוע שנקבע מראש ואשר נהוג לקיימו בשגרה באותם המועדים או המעמדים – בהשתתפות נבחרי הציבור הרלבנטיים[38].

<u>ג.2. ראיונות ודיונים טלוויזיוניים עם פוליטיקאים ומתמודדים</u>

27. האמצעים שעל ערוצי השידור לנקוט בהם, כדי לעמוד בחובתם לקיים את מצוות האיסור על תעמולת בחירות בראיונות ודיונים טלוויזיוניים עם פוליטיקאים ומתמודדים:

28. <u>שמירת "השוויון המהותי" בין כלל הרשימות והמועמדים המתמודדים בבחירות</u> -

28.1. **בעניין זוילי** נקבע, כי בשידור המתייחס לנושא פוליטי הגם שאינו "תעמולת בחירות" יש להקפיד – בין במהלך השידור ובין בסמוך לכך – כי תינתן אפשרות ביטוי לקשת הדעות הפוליטיות באופן שלא ייפגע עקרון השוויון וכי יהא השידור שידור הוגן שיציג – במידת האפשר – את ההשקפות השונות הקיימות בציבור הרחב[39].

28.2. **בעניין גולדשמידט** ביאר כב' השופט מצא את הקביעה האמורה:

> **"אין משמעות הדבר, שכל אימת שמראיינים נציג של רשימה פלונית או מועמד אלמוני, קמה מיד חובה לראיין באותו עניין גם את נציגי כל הרשימות והמועמדים המתחרים; ובוודאי שאין משמעות הדבר, שאם השיחה עם פלוני, בטלוויזיה או ברדיו, ארכה זמן מסוים, קמה חובה לקצוב אותו פרק זמן לשיחות עם כל אחד ממתחריו. החובה אינה לקיים שוויון 'אוטומטי' או 'מכני'. החובה היא לקיים שוויון מהותי, שפירושה הוא <u>ליתן הזדמנות נאותה וסבירה לרשימות ולמועמדים לבוא לידי ביטוי, כשהמטרה היא להגיע להצגה מאוזנת של כלל הדעות וההשקפות בנושאים השנויים במחלוקת במערכת הבחירות</u>.**
>
> **אין צורך לומר, שכחלק מחובתו לשמור על האיזון, מוטל על ערוץ תקשורת להביא בחשבון, כי עצם החשיפה התקשורתית, ואף ללא קשר לנושא המדובר, עשויה לשרת אינטרס אלקטוראלי של הרשימה או של המועמד. <u>כן עליו לקיים כהלכתה את חובת ההגינות הרגילה המוטלת עליו, במתן הזדמנות לתגובה למי שיריבו ביקר אותו או את עמדותיו</u>".[40]** (ההדגשות הוספו - ח"מ)

---

38 תב"כ 5/22 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת הליכוד**, (פורסם בנבו, 20.08.2019) בסעיף 18. כן ר' בתב"כ 13/21 **מפלגת העבודה הישראלית נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית** (פורסם בנבו, 18.02.2019) שם נקבע גם כי ההכרעה בדבר המטרה הדומיננטית של הפרסום המיועד תתקבל טרם הביקור או תצילום, על פי חוות דעת של חיועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי (סעיף 26).

39 **עניין זוילי**, פסקה 22, בעמ' 711.

40 **עניין גולדשמידט**, פסקה 5, בעמ' 88-87.

28.3. כבוד השופטת ביניש, יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-17, סיכמה את ההלכה בעניין זה: "**ביחס לכל השידורים בתקופת הבחירות יש לשמור על הצגה שוויונית והוגנת של המועמדים והעמדות השונות.**"[41].

28.4. **בעניין רשימת הירוקים הצעירים**[42], התייחס כב' השופט רובינשטיין לטענת רשימת הירוקים הצעירים, כי על שידורי "קשת" המתעתדת לשדר תכנית מיוחדת להכרת המועמדים לכנסת, להתייחס גם לרשימות "הקטנות" (ולענייננו יש לומר גם למועמדים שאינם המועמדים המובילים בסקרים):

> **"כפי שציינתי זה מכבר, "ערך השוויון, וגם - לא פחות - ערך ההגינות, מצדיקים כי יינתן יחס ראוי לכלל הרשימות המתמודדות בבחירות לכנסת באמצעי התקשורת". עם זאת, ברי כי אין המדובר בשוויון פורמלי. בנסיבות, איני סבור כי טענותיה של המבקשת בהקשר הפגיעה בשוויון מצדיקות את מניעת השידור, אולם הדעת נותנת כי בתקופה שעד הבחירות יינתן גם לרשימות ה"קטנות" פתחון פה, יותר מכפי שניתן עד עתה.".**

28.5. **ובעניין מפלגת הישראלים**[43] הוסיף כי אמנם בעניין זה מובנים גם שיקולי עניין ציבורי ובולטות ציבורית אך "**יש להשתדל ליתן ביטוי לכלל ההשקפות המיוצגות על ידי הרשימות השונות, בדרך המקצועית וההוגנת**".

29. <u>מניעת ניצול ההופעה בטלויזיה או ברדיו לתעמולת בחירות</u>:

29.1. כפי שציין כב' השופט מצא **בעניין גולדשמידט**, סיכון זה יכול שיצומצם על ידי הימנעות משיתוף קהל בתכנית והימנעות משידורים חיים, ובמקרים המתאימים יש לשקול הדבר. עם זאת, "**... השאלה, אימתי יש להימנע משיתוף קהל, או משידור חי, הינה, בראש ובראשונה, שאלה מקצועית, שעל עורכי התוכניות להחליט בה; <u>ובלבד שיביאו בחשבון, במסגרת שיקוליהם, גם את החשש, ששידור בנוכחות קהל, או שידור חי, עלולים להיות מנוצלים לרעה.</u>**"[44] (ההדגשה הוספה - הח"מ).

29.2. **בעניין רשימת הירוקים הצעירים**[45] נדונה תכניתו של יעקב אילון שביקשה לסייע לבוחרים להכיר את המועמדים. באותו העניין קבע כב' השופט א' רובינשטיין כי:

> **"גם מהתכנית הספציפית חלקים נרחבים הם תעמולת בחירות, על ידי מענה לשאלות עיתונאיות שתהו על נקודה זו או אחרת, וברי כי לשם כך התראיין המתראיין.**
> **מנגד התכנית אינה "תשדיר שירות" לרשימת ש"ס. היא כוללת שאלות עיתונאיות, ביקורת על הרשימה (שחיתות מנהיגים כאלה ואחרים בעבר), וגם נותנת במה מסוימת לאדם מן השוק היוצא כנגד הרשימה.**

---

41 תב"כ 17/17 **רשימת הליכוד נ' הרשות השנית לטלוויזיה ורדיו וחברת החדשות הישראלית בע"מ**, עמ' 61, בפסקה 6, (פורסם בקובץ ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השבע-עשרה החלטות והנחיות כב' השופטת ד' ביניש, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השבע (אתר הכנסת) (להלן - "**קובץ החלטות לכנסת ה-17**")).

42 תב"כ 18/19 **רשימת הירוקים והצעירים נ' שידורי קשת**, 81, בעמ' 84 (פורסם בקובץ ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, החלטות והנחיות, ממערכת הבחירות לכנסת ה-19 וממערכת הבחירות לרשויות המקומיות, מפי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19 כב' השופט א' רובינשטיין, 2012-2013 (להלן - "**קובץ החלטות לכנסת ה-19**"), ניתן ביום 6.1.13) (לעיל ולהלן - "**רשימת הירוקים והצעירים**").

43 תב"כ 22/19 **מפלגת הישראלים נ' תחנת רדיו רק"ע ואח'**,91 , בפסקה ו בעמ' 93 (פורסם בקובץ החלטות לכנסת ה-19, ניתן ביום 13.1.13).

44 **עניין גולדשמידט**, פסקה 5 להחלטה, בעמ' 89.

45 עניין **רשימת הירוקים והצעירים**, בעמ' 84.

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

בקובץ החלטות והנחיות ממערכת הבחירות לכנסת ה-19, כב' השופט רובינשטיין עמד על לקחיו ממערכת הבחירות[46] וסיכם כך: "**כשהיה מדובר בראיונות תקשורתיים שבהם איתגרו המראיינים את הפוליטיקאים גם בשאלות קשות, ולא הייתה זו תעמולה גרידא בחינת "תשדיר שירות" נטיתי לגישת בית הלל, מה שאין כן במקרה של מסיבות עיתונאים מזומנות באורח מובהק לתעמולה.**".

30. כב' השופט מצא הוסיף בעניין גולדשמידט, כי בשידור בנוכחות קהל או שידור חי, יש להקפיד[47]:

30.1. <u>להזהיר את המרואיינים מראש ואם נדרש הדבר, במהלך התכנית, מפני גלישה לתעמולת בחירות</u> - "**חשוב כי יובן למרואיינים, כי הטפה בעד (או נגד) רשימה או מועמד מהווה תעמולת בחירות, גם אם ההטפה אינה מלווה בהשמעת סיסמאות, ואף כשהמסר התעמולתי אינו מפורש ובוטה אלא משתמע ומרומז.**"

30.2. <u>להקנות סמכויות אופרטיביות למנחים</u> - באופן שיתאפשר להם **לחסום לאלתר** ובראשיתה כל חריגה מהמותר.

31. באשר לסמכותו כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית למנוע בצו, שידור של תכנית, או לקבוע תנאים לשידורה, הוסיף וקבע כב' השופט מצא, **בעניין גולדשמיט**:

> "**...השימוש בסמכות המניעה אינו עניין קל ערך... ולדידי, ראוי שאגביל את השימוש בה למקרים חריגים ונדירים, בהם אשתכנע כי שידורה של תכנית, במתכונת שנקבעה על ידי הממונים על השידור, כרוך <u>בסיכון ממשי להפרה חמורה של האיסור החוקי</u>.**"[48]
> (ההדגשה הוספה - ח"מ).

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

---

46 פורסם בקובץ החלטות לכנסת ה-19, "הבחירות לכנסת ה-19 - לקחים", מיום 10.2.13, בעמ' 522.

47 **עניין גולדשמידט**, פסקה 5 להחלטה, בעמ' 89-88. ר' גם את החלטתו של כב' המשנה לנשיאה מלצר, יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-21 בתב"כ 19/21 **התנועה למדינה יהודית ודמוקרטית (ע"ר) נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו** (פורסם בנבו, 17.03.2019) "**כהערה כללית אציין לבסוף כי כל גופי התקשורת מחויבים לנקוט בפעולות אקטיביות על-מנת למנוע מהמתמודדים בבחירות לנצל את הופעותיהם בטלוויזיה, או ברדיו לצרכי תעמולת בחירות. דברים אלה מקבלים משנה תוקף בכל הנוגע לשידורים חיים, אשר לקראתם ובמהלכם קמה לגופי השידור החובה להזהיר את המשתתפים מפני גלישה לתעמולה, ולגורמים בגופי השידור שמורה הזכות לערוך את הדברים לשם מניעת "גלישה" לתעמולת בחירות מצד המתמודדים** (ראו למשל: תב"כ 12/15 ח"כ גולדשמידט נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(3) 145, 152 (1999).".

48 **עניין גולדשמידט**, פסקה 5 להחלטה, בעמ' 89.

49 תב"כ 16/16 **עמותת בצדק נ' הרשות השניה לטלויזיה ולרדיו**, 64, בעמ' 67 פסקה 5 (פורסם קובץ החלטות לכנסת ה- 16, ניתן ביום 9.1.03).

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

34. עניין מניעת ניצול ההופעה בטלוויזיה או ברדיו לתעמולת בחירות במהלך שידור חי אף הוא התעורר בבחירות לכנסת ה-16. בתקופה שקדמה לבחירות ביקש ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, להתייחס, במסיבת עיתונאים, להאשמות שהועלו נגדו בנושאים כספיים שונים. על מנת לאפשר את שידור מסיבת העיתונאים עם ראש הממשלה התבקש יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כב' השופט חשין, לאחר את שידורי התעמולה בערוץ 1 של הטלוויזיה. אולם, מאחר שבפתיחת דבריו **לא התייחס** רה"מ שרון לעניין בגינו ביקש לכנס את מסיבת העיתונאים, אלא השמיע דברים שלדעת יו"ר הועדה מהווים תעמולת בחירות, **הפסיק יו"ר הועדה את שידור מסיבת העיתונאים לאחר מספר דקות.**

35. על הטענות שהושמעו נגד החלטתו להפסיק את שידור מסיבת העיתונאים אמר כב' השופט חשין[52]:

> **"כפי שנמסר לי, עמד ראש הממשלה לקיים מסיבת עיתונאים בעניין ההאשמות שהועלו נגדו בנושאים כספיים שונים, ולעניין זה נתבקשתי לאחר את שידורי התעמולה בערוץ 1 של הטלוויזיה, שידורים שאמורים היו להחל בשעה 20:05. הסכמתי, כמובן, לבקשה. אין זה מעשה שבכל יום שראש ממשלה מבקש, הוא עצמו, לפנות לציבור הרחב, וסברתי כי איחור תחילת שידורי התעמולה בחמש דקות, ואפשר אף ב-10 דקות, אינו אלא דבר של זוטות...**
>
> **פתחתי את מכשיר הטלוויזיה שבלשכתי - דבר שאיני עושה אלא לעתים רחוקות ביותר - ובסביבת השעה 20:00 בערב הופיע ראש הממשלה על המרקע. צפיתי בו והאזנתי לדבריו אך בדרך אגב, הואיל ובאותה עת העסקתי את עצמי בעבודה אחרת. ואולם, אט אט נתחוור לי כי המדובר אינו כלל במסיבת עיתונאים, אלא בתעמולת בחירות חריפה וקשה מפי ראש הממשלה. למיטב הבנתי, כך אף תכנן ראש הממשלה מלכתחילה את הופעתו בטלוויזיה וברדיו, ולמיטב זכרוני הוא נעזר אף ברישומים שהיו לפניו בעת שדיבר. משנתחוור לי כי המדובר אינו כלל במסיבת עיתונאים, כפי שנמסר לי, אלא בתעמולת בחירות מזוקקת, גמלה לאלתר החלטה בלבי שלא להתיר את המשכה. ביקשתי אפוא ממי שביקשתי כי ייעשה להפסקת השידור בטלוויזיה וברדיו, ובקשתי נתמלאה לאחר מספר דקות. למותר לומר שלא ביקשתי - אף אין סמכות בידי - לבטל את מסיבת העיתונאים, ומסיבת העיתונאים אכן נמשכה והלכה על-פי התכנון מראש."**

36. בהקשר זה נוסיף, כי ב**עניין פורמן** דן בית המשפט העליון בהחלטת כב' השופט ג'ובראן יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, בבקשה למנוע את שידור נאומו של רוה"מ נתניהו בקונגרס האמריקאי כנגד התגרענותה של איראן. באותו העניין נקבע, כי ייתכן, כי ניתן היה לאשר את השידור ב"זמן אמיתי" גם בלא השהיה אך גם גישת הביניים לפיה

---

50 ר' לדוגמא: **עניין גולדשמיט**, פסקה 5, בעמ' 89.

51 תב"כ 13/15 **האגודה לזכות הציבור לדעת נ' הנהלת הרשות השניה לטלויזיה ולרדיו ואח'**93, בעמ' 96-95 (פורסם בקובץ נהלים והחלטות לכנסת ב-15, ניתן ביום 13.4.99) (לעיל ולהלן - "**האגודה לזכות הציבור לדעת**").

52 "עמדת יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית בנושא הפסקת דברי התעמולה של ראש הממשלה בערב שבין יום חמישי 9/1/03 לבין יום שישי 10/1/03" בעמ' 111 (פורסם בקובץ החלטות לכנסת ה-16, ניתן ביום 11.1.03).

ישודר השידור בהשהיה בת חמש דקות, על מנת לאפשר לעורכי הערוצים לצפות ולבחון שמא ייאמרו בנאום דברים שיהא צריך להשמיטם, עומדת במבחן הסבירות[53].

37. **בעניין מפלגת העבודה**[54] יו"ר ועדת הבחירות כב' המשנה לנשיאה ח' מלצר, נעתר באופן חלקי לבקשת מפלגת העבודה והורה לא לשדר את כנס מפלגת הליכוד בשידור חי אלא כי בנסיבות העניין ובעיקרן כי מדובר בנאום חד צדדי, ישודר הכנס בשיהוי של 10 דק':

> **"(ב) לשיטתי, וכפי שקבעו קודמי בתפקיד (השופט א' מצא בתב"כ גולדשמידט; השופט ס' ג'ובראן בתב"כ גלאון), האבחנה בשידורים בין** NEWS **או ערכים אחרים) לבין תעמולה מסורה לעורכים הראשיים של הגופים המשדרים, בהתאם לשיקולים מקצועיים-עיתונאיים.**
> **(ג) בשים לב לאמור לעיל, לא מצאתי לנכון לאסור את השידור, ככל שגופי השידור יבקשו לשדרו (ואין זאת חובתם כמובן), בכפוף לכך שהדברים שיסוקרו יהיו בגדר חדשות** (NEWS) **ולא בגדר תעמולת בחירות.**
> **(ד) יחד עם זאת, בראי השידורים הקודמים של נאומי ראשי הרשימות כולם, שלא הוגשו כנגדם עתירות בפניי, אני קובע כי אין לשדר את הכנס בשידור חי, אלא בהשהיה של 10 דקות לפחות. במסגרת ההשהיה, העורכים של הגופים המשדרים, יעיינו בדברים שיאמרו בכנס, ויכריעו האם מדובר בחדשות או בתעמולת בחירות, ובמסגרת השהייה זו, יהיה בידם סיפק לאזן בין הערכים השונים."**

38. להבדיל מנאום חד צדדי שבו מועברים מסרי הנואם בלבד; לגבי ראיון **בעניין מפלגת אחריות למייסדים**[55] נקבע שלא נדרש שיהוי כיוון שלראיון עיתונאי יש ערכים חדשותיים דומיננטיים עבור הציבור:

> **"בהקשר זה אני יוצא מהנחה כי טרם הראיון המרואיין יתודרך לגבי המסגרת המשפטית הרלוונטית, ובגדר הראיון יוצגו למרואיין שאלות שונות (אף קשות, ככל שיתבקש), תיבחנה עמדותיו בסוגיות שעל סדר היום, וככל שהראיון יגלוש מראיון מותר לתעמולת בחירות אסורה, המראיין או העורך יפעילו את סמכותם להפסיק את הראיון או לקטוע את דברי המרואיין (השוו: עניין גולדשמידט, תב"כ 19/18 הירוקים נ' שידורי קשת (6.1.2013)) ובמקרים קיצוניים, בהם הוא לא יישמע למבוקש, יאמר לו כי המערכת תשקול שלא לראיינו בשנית."**
> (סעיף 7)

39. נוסיף, כי ב**קובלנת אילנה דיין** התייחס בית המשפט למעמד הרם שיש למורשים לשידורים באפשרות עיצוב דעת הקהל הציבורית. דברים אלו שנאמרו בהקשר לסעיף 129 לחוק הבחירות יפים לענייננו[56]:

> **"פרסום תעמולה אסורה בערוץ טלוויזיה אליו נחשף הקהל הרחב מהווה סכנה ממשית ומשמעותית לפגיעה בערך המוגן בסעיף 129, מאחר שפוטנציאל ההשפעה על קהל הבוחרים הוא גדול יותר. ישנו אינטרס ציבורי נשגב בהטמעת איסור פרסום**

---

53 **עניין פורמן**, פסקה טז.

54 תב"כ 21/21 **מפלגת העבודה הישראלית נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית** (פורסם בנבו, 04.03.2019), בפסקה 13. בקשר עם נאומו של ראש הממשלה בפתח כנס "השקת רשימת המועמדים של הליכוד".

55 תב"כ 36/21 **מפלגת אחריות למייסדים נ' בני גנץ, יו"ר רשימת כחול לבן** (פורסם בנבו, 19.03.2019).

56 ק"פ (ירושלים) 52373-06-13 **בעז ניצן נ' דר אילנה דיין אורבך**, תק-של 2014(4), 7824 (פורסם בתקדין, 6.10.14) (להלן - "**קובלנת אילנה דיין**"). באותו העניין הוגשה קובלנה פלילית באשר לתכנית "עובדה" בחנתייתה של אילנה דיין. ביום 21.1.13, ערב יום הבחירות לכנסת ה- 19, לאחר השעה 21:00 בערב, שודר במסגרת התוכנית משדר מיוחד לרגל יום הבחירות. במסגרת משדר זה הוצגו מספר מועמדים במערכת הבחירות, חלקם מימין וחלקם משמאל, אשר ניסו לפרוס את משנתם ולמנף בזמן השידור שהוקצה לכל אחד מהם. כן, שודר ראיון שקיימה דיין עם הסופר דוד גרוסמן, אותו הגדירה כ"קול הגדול והמזוקק של השמאל הישראלי", אשר פרט את תאגידה שלו בעניין הסכסוך הישראלי-פלסטיני. שם, בפסקה 57.

תעמולת בחירות אסורה, שיש בה כדי לפגוע בתקינות הליך הבחירות ובטוהר ההליך, לא כל שכן שעה שהמפרים הם אנשי תקשורת בעלי פוטנציאל השפעה גבוה על ציבור הצופים, והדעת נותנת כי ברשותם הידע והאמצעים להימנע מהפרת הוראות החוק ככלל, וחוק הבחירות בפרט."

40. לשלמות התמונה נציין, כי מנכ"ל הרשות השניה, בהפעילו את סמכותו לאסור שידור (במלואו או בחלקו), או להתנותו בתנאים, מפעיל את אותן אמות מידה שהוכרו בפסיקה כמצדיקות הגבלות על חופש הביטוי.[57] לפיכך, אמות המידה שנקבעו על ידי יו"ר ועדת הבחירות בכנסות השונות, ינחו גם את מנכ"ל הרשות השניה, בבואו לעשות שימוש בסמכותו האמורה.

ג. 3 <u>עימות בין מועמדים</u>

41. **בעניין האגודה לזכות הציבור לדעת**[58] התבקש כב' השופט מצא על ידי האגודה לזכות הציבור לדעת, על ידי סיעת "חרות" בכנסת ומועמדה לראשות הממשלה, מר בנימין בגין, ועל ידי מועמד נוסף לראשות הממשלה, מר עזמי בשארה, להוציא צו מניעה, לפיו יאסר על "רשת" לשדר עימות בין שניים מן המועמדים בבחירות לראשות הממשלה, במסגרת התוכנית "משעל חם". זאת בנסיבות שבהן שני מועמדים - מר בנימין בגין ומר עזמי בשארה - לא זומנו לעימות. הצו התבקש בטענה שעימות כאמור עומד בניגוד להוראת סעיף 5(א)(1) לחוק התעמולה האוסר על "תעמולה מפלגתית" 60 יום קודם לבחירות.

42. לאחר שקיבל התחייבות בשם ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו ובשם מר יצחק מרדכי, כי ייאותו להשתתף בעימותים נוספים, בהשתתפות מועמדים בבחירות לראשות הממשלה, שלא הוזמנו להשתתף בעימות הראשון, גובש הסדר בהסכמה לפיו הוסרו הבקשות לצו מניעה[59].

43. בהחלטתו קבע כב' השופט מצא[60]:

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

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

45. עוד יצוין, כי כב' השופט מצא נמנע מלהורות על הקלטה מראש של העימות וזאת לאור נטייתו שלא להתערב בשיקולים מערכתיים. כב' השופט מצא הבהיר, כי ימנע ממתן הוראה כאמור בפרט במקרה שלפניו "**בו מנחה התכנית, מר משעל, הצהיר בפניי על כוונתו להבהיר, בפתח התכנית שתשודר הערב, את האיסור החל על מועמדים לנצל את**

---

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

58 עניין האגודה לזכות הציבור לדעת.

59 כב' השופט מצא ראה לנכון להדגיש כי: "... **אלמלא קיבלתי הבטחות אלה, נוטה הייתי לקבל את עמדת המבקשים, כי בהזמנת חלק מן המועמדים בלבד יש משום פגיעה בשוויון; ובעקיפין - משום הפרת האיסור על תעמולת בחירות.**" עניין האגודה לזכות הציבור לדעת, בפסקה האחרונה להחלטה, בעמ' 97.

המעמד לתעמולת בחירות, וכן הבטיח שבכוונתו להשתמש בסמכויותיו כמנחה התכנית כדי להבטיח שהנחייתו האמורה תקוים ולא יהיו חריגות ממנה."[61].

46. לאחר קיום העימות בין מר נתניהו למר מרדכי, חזר בו מר נתניהו מהסכמתו להשתתף בעימות נוסף עם חבר הכנסת בגין. בנסיבות אלה, הוציא כב' השופט מצא צו מניעה לפיו **"על ראש הממשלה להימנע מהשתתפות בעימות עם מי מן המועמדים האחרים בבחירות לראש הממשלה, שלא בהשתתפות חבר הכנסת בגין."**[62].

47. באופן דומה, נקבע לגבי עימות בין מתמודדים לראש עיריית ירושלים, כי ניתן להבחין על בסיס פרמטרים בלתי תלויים בין מועמדים מובילים במרוץ לבין מועמדים אחרים ועל בסיס אבחנה זו לקבוע את הרכב המשתתפים בעימות בכל משדר. יחד עם זאת, מן הדין כי מועמד שלא שותף במשדר פלוני, יוזמן להשתתף באחר, אשר בו תינתן לו האפשרות להציג עמדתו בדרך דומה[63].

48. למותר לציין, כי ראיונות עומק או עימותים בהם המועמדים לא עונים על השאלות שנשאלו באופן ישיר אלא משתמשים בראיון כפלטפורמה לשטוח את משנתם הפוליטית אסורים[64].

<u>ג.4. תכניות בידור ותכניות סאטירה</u>

49. כפי שצוין לעיל, הקשר השידור עלול להביא לכך כי יסווג כתעמולת בחירות. כך, לעיתים, דווקא שידור שאינו בעניינים חדשותיים עלול לעורר חשש לכך כי המדובר בתעמולת בחירות[65].

50. במסגרת הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה, שהתקיימו בפברואר 2001, התבקש יו"ר ועדת הבחירות, כב' השופט חשין, על ידי המטה למען א"י-חיפה והצפון ואח' להוציא צו האוסר על שידור בערב יום הבחירות של תוכנית הסאטירה "חרצופים", כולה, או למצער, אותם חלקים אשר באים בגדרי המושג "תעמולת בחירות". זאת על בסיס צפיית העותר בקדימונים שהוקרנו בטלוויזיה המלמדים כי הסאטירה אמורה לעסוק בשני המועמדים לראשות הממשלה. הצו התבקש בטענה ששידור כאמור עומד בניגוד להוראת סעיף 5(א)(1) לחוק התעמולה האוסר על תעמולת בחירות 60 יום קודם לבחירות.

51. בהחלטתו קבע כב' השופט חשין כדלקמן[66]:

> **"... <u>העובדה כי מדובר בסאטירה ולא בתעמולת בחירות במשמעותה הרגילה, אין בה כדי להקנות לסאטירה חסינות מפני האיסור החל על תעמולת בחירות.</u> סאטירה יכולה שתיפול בגדרי תעמולת בחירות כשם שיכולה היא ליפול שלא בגדרי תעמולת בחירות. השאלה בכל מקרה ובכל עניין תהא שאלת ה'דומיננטיות' שבתשדיר, וממילא לא**

---

60 עניין האגודה לזכות הציבור לדעת, בעמ' 95.

61 עניין האגודה לזכות הציבור לדעת, בעמ' 96.

62 תב"כ 25/15 **מפלגת חרות ואח' נ' יצחק מרדכי ואח'**, 98, פסקה 7 בעמ' 104 (פורסם בקובץ החלטות לכנסת ב-15, ניתן ביום 29.4.99).

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

64 **עניין חדו"ש**.

65 ר' למשל עניין זוילי, פסקה 21.

66 תב"מ 22/2001 **המטה למען א"י - חיפה והצפון ואח' נ' טלעד אולפני ירושלים בע"מ ואח'**, 23, בעמ' 24 (פורסם בקובץ החלטות לכנסת ה-16 - בחירות לראשות הממשלה, ניתן ביום 4.2.01).

נוכל להכריע בה עד שלא נחזה בו במו עינינו. אכן, סאטירה, בהיותה מה שהיא, חייבת שתישא עימה "תעמולת בחירות" במשקל סגולי כבד עד שנסווג אותה כתעמולת בחירה אסורה. ואולם, כאמור, סאטירה אינה קונה חסינות מפני היותה תעמולת בחירות."
(ההדגשות הוספו - החי"מ).

יחד עם זאת, באותן הנסיבות, נמנע יו"ר ועדת הבחירות מלהוציא צו מניעה.

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

53. עם זאת ייאמר, כי תכניות אלה ייבחנו על ידינו, בכל מקרה לגופו, ובהתאם לצורך יינתנו בעניינן הנחיות ספציפיות נוספות בהמשך.

ג.5. שידור קטעי תעמולה במהדורות החדשות

54. על ההלכה בעניין זה עמד כב' השופט רובינשטיין בעניין וודה[67]:

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

55. עוד בהקשר זה התבקש כב' השופט חשין להתייחס לתלונה של אזרח אשר הלין על כך שבמהדורת החדשות הובא קטע ארוך מתוך תשדיר תעמולת הבחירות של המועמד לראשות הממשלה מר אהוד ברק. בקשת האזרח הייתה למנוע באופן מוחלט שידור של קטעים מתוך תשדירי הבחירות של המפלגות, שלא במסגרת הזמן המיוחד המוקצה לכך[68]. הבקשה הוגשה בטענה ששידור כאמור עומד בניגוד להוראת סעיף 5(א)(1) לחוק התעמולה האוסר על תעמולת בחירות 60 יום קודם לבחירות.

56. בהחלטתו קבע כב' השופט חשין, כדלקמן:

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

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

---

67 תב"כ 5/19 **נחמה וודה נ' רשות השידור**, 77, פסקה ה, בעמ' 78 (קובץ החלטות לכנסת ה-19, ניתן ביום 26.12.12.

68 מכתבו של כב' השופט חשין אל רשות השידור והרשות השניה, מיום 18 בינואר 2001, שכותרתו "תעמולת בחירות בטלוויזיה - שידור קטעי תעמולה במהדורות החדשות ועוד" (פורסם בקובץ החלטות לכנסת ה-16 - בחירות לראשות הממשלה), בעמ' 29.

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

הגבלה שנייה... נסבה על הצורך הבלתי ניתן לפשרה של שוויון בין המועמדים בבחירות והוגנות ביחס לכל אחד מהם."[69] (ההדגשה הוספה - החי"מ).

57. העקרונות שלעיל אומצו גם על ידי כב' השופטת ביניש בכהונתה כיו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-17. במכתבה מיום 8.3.2006 למנכ"ל רשות השידור, מנכ"ל הרשות השנייה ומפקד גלי צה"ל בעניין "שיבוץ תשדירי תעמולה בתכניות אקטואליה ברדיו ובטלוויזיה" היא קבעה את העקרונות הבאים[70]:

- **ככלל, אין לשדר תשדירי תעמולה מחוץ למועדים שנקבעו לכך.**
- **ניתן לשבץ קטעים קצרים מתוך תשדירי תעמולה מקום ששידור קטעים אלה נדרש כחלק אינטגרלי מהתכנית.**
- **על דרך העיקרון, אורך הקטעים המשודרים שלא במסגרת המועדים שנקבעו לכך לא יעלה על שניות ספורות.**
- **בעת מתן במה לתשדירי התעמולה של הרשימות המתמודדות מחוץ למועדים שנקבעו יש לשמור על איזון בין הרשימות השונות.**

58. עוד נקבע, כי אין לשדר קטעים כלשהם מתשדירי תעמולה שטרם אושרו לשידור על ידי יו"ר ועדת הבחירות ומתשדירים שנפסלו לשידור.

<u>ג.6. החובה להפסיק משדרים בהשתתפות קבועה של מועמד בבחירות</u>

59. **בעניין קרייסלר**[71] נדונה פנייה אשר לפיה ערוץ 9 משדר קדימונים לתכנית בהשתתפותו של מתמודד בבחירות לכנסת ה-19. נטען, כי המדובר בפרסום נסתר ובתעמולת בחירות אסורה. בתגובתו טען ערוץ 9 כי "עם היוודע העובדה שבכוונתו של המגיש (מר קון) להתמודד בבחירות "הופסקה עבודתו בערוץ", וכן ניתנה הנחיה להוריד מהמסך קדימונים הכוללים צילומים או קריינות שלו". כב' השופט רובינשטיין קבע כי:

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

60. מן האמור עולה, כי שעה שמנחה תכנית או משתתף קבוע בתכנית המשודרת על ידי מורשה לשידורים מתמודד בבחירות, יש להפסיק את השתתפותו בתכנית האמורה, החל מהמועד בו הודיע המועמד על מועמדותו ועד לאחר הבחירות.

---

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

70 פורסם בקובץ החלטות לכנסת ה- 17, בעמ' 75-73.

71 תב"כ 10/19 **קרייסלר נ' ערוץ 9**, עמ' 79 (קובץ החלטות לכנסת ה-19, ניתן ביום 25.12.12) (לעיל ולהלן - "**עניין קרייסלר**"), פסקה ב, בעמ' 80-79.

61. יובהר, כי ההנחיה חלה לגבי מי שהודיע על מועמדותו בכל דרך, לרבות באמצעות פרסום תעמולה בשמו[72], ולשם כך אין צורך בהודעה בדרך מסוימת דווקא. באחריות המורשה לשידורים לוודא כי לא משודרת אצלו תכנית בהשתתפות כאמור של מועמד בבחירות.

62. בכל מקרה, יש לשים לב כי איסור התעמולה הוא איסור קבוע, וכי אם יש תכנית בהשתתפות מתמודד בבחירות יש לבחון אותה באופן רציף ולהורידה משידור ככל שהיא "גולשת" לכיוון של תעמולת בחירות אסורה.

63. כך, יש להקפיד הקפדה יתרה, כי תכנית כאמור לא תהפוך במה ל"תעמולה מפלגתית". האחריות בעניין זה מוטלת על מנכ"ל המורשה לשידורים (העורך הראשי) הנדרש להדריך את מגיש התכנית/ משתתף קבוע בה בהתאם וכן לפקח על השידור. ככל שמנכ"ל המורשה לשידורים יסבור, כי לא ניתן למנוע שידור "תעמולה מפלגתית" כאמור, הרי שעליו להימנע באופן מיידי משידור התכנית.

<u>ג.7. הוראת סעיף 5 לחוק הבחירות - פרשנות מצמצמת</u>

64. **לאורך השנים אומצה פרשנות מצמצמת לאיסור בסעיף 5 האמור** (לפיו לא תהא תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים לפני הבחירות)[73]. עם זאת וכפי שציין כב' השופט רובינשטיין "אין בידי לומר על החוק "**הלכה ואין מורין כן**""[74]. כך גם בבג"ץ פורמן[75] עמד בית המשפט העליון על כך כי הכלל הבסיסי הוא איסור תעמולה, ואילו החריג הוא התרת התעמולה:

> **"יב. לא יתכן חולק כי חוק דרכי תעמולה הוא חוק ארכאי שהשופטים יושבי ראש ועדת הבחירות לדורותיהם העירו לגביו, למשל, לגבי סעיף 5(א) בו, לפיו "על אף האמור בכל דין אחר, בשידורי הרדיו או הטלויזיה לא תהא תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים לפני הבחירות". במסמך לקחים שנכתב ביום 7.2.13 בתפקידי כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת התשע עשרה, נאמר על סעיף זה (ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, כרך החלטות והנחיות, עמ' 522) כי "זו גזירה שאין הציבור עומד בה ואינו יכול לעמוד בה, בשפעת ערוצי הרדיו, הטלויזיה, האינטרנט,**

---

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

73 יודגש כי התלטות יושב ראש ועדת הבחירות אינן מחייבות את יושבי ראש ועדת הבחירות הבאים אחריו, והן לכל היותר בעלות ערך מנחה. אולם, בעניין זה יו"ר ועדת הבחירות לאורך השנים הביעו עמדה דומה: כבוד השופט מצא במכתבו ליו"ר הכנסת, המציג את לקחיו כיושב ראש ועדת הבחירות ציין, כי: "...**האיסור הקבוע בסעיף 5(א)(1) הפך לאות מתה, לא רק על פי לשונו אלא גם על פי רוחו המקורית; והגיעה השעה לבטלו. ככל שדרושה הטלת מיגבלה כלשהי על השימוש בערוצי השידור לתעמולת בחירות - וכשלעצמי, אני מפקפק בעצם הצורך בקיומה של מיגבלה כזאת - יש להצר את גבולותיה ולהתאימה לעקרונות היסוד, לרוח הזמן ולצורכי הציבור.**"קובץ נהלים והחלטות - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה- 15 ולראש הממשלה, 142, בעמ' 162;
כבוד השופט חשין, יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה- 16 ולראש הממשלה, הביע הסכמתו לדברים אלה - "**אם אלה דברים היו נכונים בשנת 1999, לא כל שכן נכונים הם כיום הזה, עם התרחבות השימוש באמצעי תקשורת אלטרנטיביים לרדיו ולטלוויזיה, ובראשם רשת האינטרנט.**" מכתבו של כבוד השופט חשין ליו"ר הכנסת ואחרים בעניין סיכום לקחי הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה. קובץ החלטות והנחיות מהבחירות לראש הממשלה - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה- 16 ולראש הממשלה, 156, בעמ' 159;
כבוד השופטת ביניש, יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה- 17, ציינה בדומה מסכם שפירסמה כי "**... יש לציין את הצורך לבחון מחדש את האיסור בדבר שידור תעמולה בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות...**" קובץ החלטות והנחיות - ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה- 17, עמ' 285. עמדה דומה הביע גם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, כב' השופט רובינשטיין **בעניין רשימות הירוקים הצעירים**, פסקה ו'.

74 **שם**, פסקה ז'.

75 <u>בג"ץ 1280/15 **איתי פורמן נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-20** (פורסם בנבו, 25.02.2015)</u> (לעיל ולהלן - "**עניין פורמן**").
ר' גם בג"ץ 4855/13 **עו"ד שמעון חזן נ' הרשות השניה לטלויזיה ורדיו**, תק-על בג"ץ 4855/13(3), 4786.

הרשתות החברתיות והטלפונים הניידים. כל אלה הם כמים לים מכסים, והתמודדות עמם באופן מלא או מירבי היא בלתי אפשרית."

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

65. סיכום הדברים, כפי שעמד עליו כב' השופט רובינשטיין, הוא "**חוק דרכי התעמולה קשה ליישום וארכאי, ואולם חוק הוא חוק ומחייב את כולנו**"[76].

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

<u>ד. תעמולת בחירות טרם הבחירות המקדימות למפלגות</u>

67. תחילה, יש להבהיר, כי ביחס לבחירות המקדימות למפלגות אין הוראות חוק ייחודיות. על עניין זה חולשות הוראות חוק הרשות השניה בהן קבוע איסור על "תעמולה מפלגתית" או הוראות כללי האתיקה בהן נקבע איסור על שידור פרסומת שיש בה מסרים פוליטיים או ציבוריים השנויים במחלוקת.

68. ההתייחסות הנפרדת לתקופת הבחירות המקדימות למפלגות מקורה בכך שיישומה של הוראת חוק זו הלכה למעשה, מוביל לכך שאף אם שידור מסוים אשר "בתקופה הרגילה" עשוי היה שלא להיחשב תעמולה מפלגתית, הרי שיכול שייחשב ככזה בתקופה הקרובה לבחירות המקדימות.

69. יפים לעניין דבריו של בית המשפט העליון ב**עניין שמאי**[77]:

"תשדיר, אשר בכל ימות השנה יש בו אך מסירת מידע כללי עשוי להפוך, בסמוך למועד הבחירות, לתשדיר אשר האפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעה מפלגתית על הבוחר (בג"צ 524/83 הנ"ל, בעמ' 90). על כן, בהתקרב מועד הבחירות, יש לקחת זאת בחשבון."

70. כלומר, בית המשפט העליון קבע כי על אף העובדה שהאיסור הקבוע בס' 46(א)(3) חל "בכל ימות השנה" ולא רק בתקופה שלפני קיומן של בחירות, הרי שיישומו בדרך של עריכת בחינה האם שידור מסויים מהווה תעמולה אסורה אם לאו, משתנה בין "ימים רגילים" לבין תקופה שלפני קיומן של בחירות. בהתאם לאמור, בהחלט ייתכן כי אותו שידור עצמו יהא מותר "בימים רגילים" אך ייאסר לשידור בסמוך לפני תקופת בחירות.

71. הקשר הדברים וסמיכות הזמנים הינם אחד הגורמים המשפיעים על סיווג תכנית כעל תעמולת בחירות אסורה. טול לדוגמא תכנית בידור שאינה עוסקת, דרך כלל, בענייני היום או בחדשות. טרם הבחירות המקדימות מתעתדת מורשה לשידורים לשדר פרק מהתכנית

---

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

ובו משתתף חבר כנסת המתמודד על מקומו ברשימת מפלגה. אמנם, מטרת התוכנית הינה בידור אולם מועד השידור וסמיכותו למועד הבחירות המוקדמות במפלגה, יוצרים אפקט תעמולתי. במקרה כזה, דווקא העדר הקשר בין התכנית ותוכנה לבין ענייני החדשות והאקטואליה העומדים על סדר היום, הוא שיוצר את הקושי ולמעשה מעלה את השאלה - אם האפקט הדומיננטי של שידור התכנית אינו בניסיון השפעה על הבחירות, לא ברור מדוע ישנה חשיבות לכך שהתכנית תשודר זמן קצר לפני הבחירות ולא למשל, זמן קצר לאחר הבחירות. במצב דברים זה, בו התכנית הטלוויזיונית יוצרת חשיפה חיובית בסמוך למועד הבחירות המקדימות, שעה שמתמודדים אחרים אינם זוכים לכך, נראה, כי המדובר בתעמולת בחירות אסורה.

ה. <u>תעמולת בחירות במסגרת תשדירי פרסומת מסחרית</u>

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

73. סעיף 11 לכללי הרשות השניה לטלויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בטלויזיה), התשנ"ד-1994, שכותרתו "פרסומת בנושאים השנויים במחלוקת", קובע:

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

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

74. מכאן, כי שידור פרסומת שיש בה העברת מסר בנושא פוליטי השנוי במחלוקת בציבור אסור.

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

> **"אכן, שידור פרסומת פוליטית במסגרת תשדירי הפרסומת עלול לסכל את השמירה על האיזון בין ההשקפות השונות במסגרת שידורי השידור הציבורי ולחתור תחת דוקטרינת ההגינות בשידורים. הכללים בעניינו נועדו למנוע זאת."**[78]

76. יוער, כי אף בעניין זה הקרבה למועד הבחירות משפיעה על אופי תשדיר הפרסומת. כך, נפסק בעניין שמאי כי[79]:

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

---

77 **עניין שמאי**, עמ' 36-35.

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

79 עניין שמאי, בעמ' 35.

77. העולה מהאמור הוא כי בשים לב לכך שגבולות חופש הביטוי המסחרי צרים מאלה של חופש הביטוי החל ביחס לשידורים אחרים[80], בתקופה טרם בחירות יש להקפיד הקפדה יתרה כי לתשדירי פרסומת לא תשתרבב "תעמולה מפלגתית".

78. דוגמא להפרת האיסור על שידור תעמולה במסגרת תשדירי פרסומת הופיעה בשידורי הרדיו של קול ישראל[81]. במסגרת שידורים אלה שודר תשדיר (עובר לתקופת 60 הימים הקודמים לבחירות לכנסת), הקורא למצביעי ליכוד להצביע בפריימריס לראשות המפלגה. התשדיר לווה במוסיקת בחירות, ונאמר בו, בין היתר "**בעשרים ושמונה בנובמבר יתקיימו הפריימריס לבחירת יושב ראש הליכוד. מכאן יצא הליכוד בראש אחד, להנהיג את התנועה בדרך הנכונה. אם ישראל חשובה לכם, חשוב שתהיו שם כדי להשפיע...כי רק ליכוד חזק ומלוכד... מנצח... בואו לתת לליכוד את הקול**".

79. היועץ המשפטי לממשלה בתן את התשדיר האמור, בעקבות פנייה של מנכ"ל הרשות השניה (אשר אסר על זכייני הרדיו האזורי לשדר תשדיר דומה) וקבע (במכתבו מיום 25.11.02) כי "...[ו]**הדברים פשוטים ומדובר בתעמולה מפלגתית אסורה בהתאם לכלל האמור [כלל 7 לכללי רשות השידור - ר' ה"ש 40], שכן מעבר להדעה אינפורמטיבית ישנו מסר ברור כצהרי היום.**" לפיכך, הורה היועץ המשפטי לממשלה למנכ"ל רשות השידור, להפסיק את שידור התשדיר.

80. **בעניין רשף**[82] קבע בית המשפט העליון את ההלכה בעניין זה, אשר סוכמה בעניין **ח.ל. חינוך לשלום**[83] כדלקמן:

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

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

---

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

81 מדובר בהפרה של כלל 7 לכללי רשות השידור (תשדירי פרסומת והודעות ברדיו), התשנ"ג-1993, שקבעו לעניננו:
"פרסומת אסורה לשידור אם, לדעת המנהל הכללי, היא כוללת אחד מאלה:
(1) ...
(2) תעמולה מפלגתית, או תשדיר בענין השנוי במחלוקת פוליטית או אידיאולוגית בציבור, לרבות בדרך של קריאה לשינוי חקיקה בנושאים אלה;..."

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

83 **עניין ח.ל חינוך לשלום**, בפסקה 8 לפסה"ד. בית המשפט שב ואישר הלכה זו ב**עניין המפקד הלאומי**.

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

82. בפסיקה מאוחרת יותר, בעניין **המטה להצלת העם והארץ**[84], בה נדון תשדיר פרסומת מסחרית למכירת נרות זיכרון לזכר פינוי גוש קטיף, הושם דגש על הצורך לצמצם כל דריסת רגל לנושאים השנויים במחלוקת, בפרסומות המסחריות ברדיו ובטלויזיה. בית המשפט התיר פרסום אינפורמטיבי בלבד אשר לשונו "**מוזיאון גוש קטיף ייפתח... ויכלול מצגת על תולדות הגוש; מבקשים תרומות שניתן להעבירן ל...**" או כיוצ"ב. כך, ההלכה היא כי תשדיר פרסומת העוסק בעניין פוליטי, השנוי במחלוקת בציבור, יכול שיהא מותר לשידור, ובלבד שהוא יהא אינפורמטיבי גרידא.

83. בעניין בצלם[85] נקבע כי "**"קריאתה של רשימת הילדים ההרוגים, עם שנכמר עליהם הלב מאוד, היא למטרה פוליטית ולא למידע גרידא. מטרתה, שאין צורך בחכמת הנסתר כדי לעמוד עליה. היא להביא את הציבור לגרום לממשלה להפסיק את לחימת צה"ל בעזה, בשל האבידות לאוכלוסיה האזרחית שם ובמיוחד ילדים. הניתן לומר כי דבר זה – קרי, המשך הלחימה – אינו שנוי במחלוקת פוליטית? גם במבחן הרכיב הדומיננטי, שכאמור יש לפרשו בצמצום, כדי למנוע את חלחולו של השטף הפוליטי אל הפרסומת – רכיב זה בעניינו, ובחינת פשיטא, הוא השכנוע הציבורי-פוליטי, והאמירה כאילו במידע גרידא עסקינן אינה יכולה להתקבל על הדעת, בכל הכבוד. יפים לכאן דברי השופטת שטרסברג-כהן בעניין גוש שלום שהבאנו מעלה; ההקשר ברור כשמש בצהרי היום. ... נחזור ונאמר: עניינים פוליטיים מעין אלה, אין מקומם בפרסומת, ... וכל המצמצם הרי זה משובח...**". כן, הוסיף כב' השופט הנדל כי "**פן נוסף של ההקשר, שבעיניי מקל על ההכרעה כאן, הוא עיתוי הפרסום – זמן לחימה. אין בכך כדי לקבוע כי העיתוי מהווה כשלעצמו תנאי. ברם הוא מעצים לא רק את מטרת התשדיר אלא גם את משמעותו האובייקטיבית.**"

84. ב**עניין האגודה לזכויות האזרח בישראל**[86] אמנם נדון תשדיר שאינו "פוליטי" במובן מפלגתי[87] (בלשונו של כב' המשנה לנשיאה השופט רובינשטיין), אך אומץ באותו העניין מבחן העזר של "התשדיר ההפוך": בבחינת תשדירים או אמירות בתשדירים "החשודים" בעיסוק בנושאים השנויים במחלוקת בציבור, יש רלבנטיות, בין היתר, לבחינת "התשדיר ההפוך". היינו, האם ניתן להתיר שידור תשדיר פרסומת המצדד בעמדה נוגדת, והמעביר מסר שונה ואף הפוך למסר המבוקש, ובמילותיו של בית המשפט הנכבד:

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

85. אם כן, הפסיקה מביעה חשש ממצב שבו תשדירי פרסומת בטלויזיה וברדיו בעניינים השנויים במחלוקת בציבור, ישודרו דווקא על ידי בעלי דעה מסויימת בציבור, וללא איזון

---

84 **עניין המטה להצלת העם והארץ**, בעמ' 817.

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

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

87 יחד עם זאת, באותו המקרה נקבע בחוות דעתו של המשנה לנשיאה רובינשטיין, לגבי חלק מההתבטאויות כי מדובר ב"מקרה גבולי" מבחינת היותן שנויות במחלוקת הציבורית, וכי ככלל, במקרי גבול יש להעדיף את חופש

על ידי בעלי דעה נוגדת או שונה. במצב דברים זה יהפוך "בעל המאה לבעל הדעה". יחד עם זאת, תשדיר פרסומת העוסק בעניין השנוי במחלוקת בציבור, יכול שיהא מותר לשידור, ובלבד שהוא יהא אינפורמטיבי גרידא.

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

87. על האמור יש להוסיף, כי לאחרונה נקבע לעניין תשדירים בהשתתפות נבחרי ציבור (שרים, סגני שרים וחברי כנסת)[88] **נכנסים על פני הדברים לגדר סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה והם אסורים** פרט למקרים חריגים:

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

88. נזכיר, כי סעיף 2א לחוק התעמולה נועד בין היתר, לצמצם את היתרון המובנה שיש לנבחרי ציבור מכהנים בהתמודדותם לכהונה נוספת. התפארות נבחר ציבור מכהן בפרויקטים שטרם בוצעו, על דרך של פרסומים רשמיים, סוטות מהתכלית האמורה[89].

89. **בעניין עו"ד בן מאיר**[90] נקבע מבחן עזר נוסף לבחינת מרכיב התכלית הדומיננטית בעיני הבוחר הסביר, ככל שמדובר בפרסומים מטעם רשות ציבורית. **מבחן אמינות הפרסום ודיוק העובדות הנזכרות בו:**

> **"אי דיוק בנכונות המידע המובא בפרסום, עריכה מגמתית של נתונים מהותיים, השמטה של פרטים, אשר עשויים להשפיע על המסרים המובאים בפרסום – כל אלה עלולים אף הם להעיד על התכלית התעמולתית המונחתת בבסיס הפרסום, ולהעיב על ניסיונות להציג כבעל ערך אינפורמטיבי שימושי לציבור גרידא".**

ובהמשך:

> **"לעמדתי, למבחן עזר חדש ונוסף זה משקל משמעותי, שכן הכללתם של נתונים מגמתיים, שאינם מדויקים, מעידה על קלישות הערך האינפורמטיבי והשימושי שיש לציבור בפרסום**

הביטוי ולא לפסול אמירות אלה לשידור. עם זאת נראה כי בעניינים פוליטיים בהם עסקינן, לרוב קשה לראות את התשדירים כמקרים גבוליים במובן האמור, ובפרט שעה שהם מקדמים מועמד או מפלגה אלה או אחרים.

88 תב"כ 2/21 **רמי כהן נ' מירי רגב ומשרד התרבות והספורט** (פורסם בנבו, 18.4.2018) מפי כב' השופט חנן מלצר המשנה לנשיאת בית המשפט העליון ויו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, בקשר לתשדירי רדיו בקולה ובציון תפקידה של ח"כ מירי רגב המזמינה את הציבור לחגיגות ה-70 למדינת ישראל. ר' במיוחד פסקאות 44- 45.

89 ער"מ 9/21 **אריה גאולה נ' חיים חפצדי** מפי כב' השופט חנן מלצר המשנה לנשיאת בית המשפט העליון ויו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, (30.10.18) בפסקה 12.

90 תב"כ 3/21 **עו"ד שחר בן מאיר נ' השר נפתלי בנט ואח'** (פורסם בנבו, ניתן ביום 20.1.19) מפי כב' השופט חנן מלצר יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-21 –בחירות לראשות הממשלה. סעיפים 30-29.

מעין זה, ועל האפשרות כי תכליות אחרות, המונעות משיקולים תעמולתיים, עומדות מאחורי הפרסום."

90. באותו עניין אומץ הקבוע בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה לעניין זה וקבע כי פרסום כאמור יאושר מראש בידי היועץ המשפטי של המשרד הרלבנטי. פרסומים מהסוג הנ"ל שלא יינתן להם אישור מראש של היועץ המשפטי כקבוע בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה – ייחשבו לכאורה ככאלה שאינם עומדים בדרישות סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, על כל הנפקויות העלולות להיות לכך[91].

91. בנוסף צויין, כי בתשדיר הייתה הפניה לאתר משרד החינוך ובאתר היה קישור לתשדיר, ואולם באתר היה כבר זיהוי של השר הממונה עם היוזמה, שבמוקד התשדיר. בהינתן אופיים התעמולתי של התשדיר ושל ההפניות, ומכוח העובדה כי הפקתם והפצתם נעשו מכספי ציבור ותוך שימוש בנכסי ציבור – נקבע, כי התשדיר וההפניות היו בבחינת תעמולת בחירות אסורה[92].

92. כן בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות[93] הובהר, כי במסגרת פרסומים מטעם הרשות המקומית אין מקום לייחס לנבחרי ציבור פעולות של הרשות. מטעמים אלו הפצת מידע לציבור מטעם הרשות אינה פסולה כשלעצמה, אולם אין לכרוך אותה עם פרסום שמו של ראש הרשות המקומית או נבחר ציבור. הבחינה היא דו שלבית: האם תוכנו הדומיננטי של הפרסום אינפורמטיבי או תעמולתי. בשלב השני, תיבחן תרומתם האינפורמטיבית של ציון שמו או פרסום תמונתו של נבחר הציבור לפרסום. מקום בו יש ספק, יש להימנע מהפרסום. כן, הנחה משרד הפנים כי במהלך ששת החודשים שקודמים למועד הבחירות לא יפורסם פרסום בשמו או בתוארו של נבחר הציבור או שכולל את תמונתו וכי כל פרסום מטעם הרשות המקומית יועבר לאישור היועץ המשפטי לרשות המקומית. נראה, כי האמור רלבנטי לענייננו מכוח היקש.

<u>ו. תעמולת בחירות בערב יום הבחירות וביום הבחירות עצמו</u>

93. כאמור, סעיף 129 לחוק הבחירות קובע, כי משעה שבע בערב ביום שלפני יום הבחירות ובכל יום הבחירות לא תהא תעמולת בחירות, בין היתר, על ידי שידורים ברדיו ובטלוויזיה.

94. איסור זה נדון בעקבות פנייתה של חברת החדשות של ערוץ 2 אל יו"ר ועדת הבחירות, בשאלה האם ניתן במסגרת כתבה עיתונאית לשדר קטעים קצרים - בני מספר שניות - משידורי התעמולה של המועמדים, במהדורת החדשות של ערב יום הבחירות. בתשובתו של עוזר יו"ר ועדת הבחירות (על דעת היו"ר) לחברת החדשות נאמר, כי בהתאם לסעיף 129 לחוק הבחירות אסורה תעמולת בחירות ברדיו ובטלוויזיה החל מהשעה 7 בערב יום הבחירות. הוראה זו הינה בבחינת דין מיוחד לערב יום הבחירות, המוסיף איסור ספציפי על האיסורים המנויים בחוק הבחירות ובחוק התעמולה. אשר על כן, יחול איסור זה גם על

---

91 שם, סעיף 32.

92 שם, סעיפים 36 ו-38.

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

שידורים של קטעים - אף אם קצרים הם - משידורי התעמולה ששודרו מטעם המועמדים במסגרת מערכת הבחירות ואף אם הדבר נעשה במסגרתה של כתבה עיתונאית[94].

95. כן, בהקשר זה, יום לפני יום הבחירות, קבע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, א' רובינשטיין כדלקמן: "**מצויים אנו ביום האחרון לתעמולת הבחירות, וכל דברי אנשי המערכת הפוליטית יהיו שידורי תעמולה, באופן הבולט ביותר; על כן ניתן בזה צו כי לא ישודרו אירועי בחירות, כמו מסיבות עיתונאים, שבהם ניתנים נאומים והצהרות להבדיל מדיווח חדשותי על ידי הכתבים על דברים שנאמרים באירועי הבחירות, שהוא כשלעצמו לגיטימי. האמור בא כדי לכבד את החוק כמות שהוא ולהקפיד על קיומו.**"[95].

96. ובעניין אחר הוסיף על היחס בין סעיף 5 לחוק התעמולה וסעיף 129 לחוק הבחירות:

> **"עוד אוסיף, כי בתשובתה אין המשיבה מבחינה בין האיסור שבסעיף 5(א)(1) לחוק דרכי תעמולה לאיסור שבסעיף 129 לחוק הבחירות לכנסת, והגם שבמהות ההבדל דק, ברי כי ישנו "הבדל דרגה" בכוונת המחוקק, שהיא להחמיר בליל הבחירות וביומו."** [96]

97. איסור זה אף נדון על ידי כב' השופטת ח' מרים לומפ (בית משפט השלום בירושלים) בהחלטה שניתנה בעניין קובלנה פלילית אילנה דיין[97]:

> **"הנה כי כן, הרי שתוכן המשדר, אף אם לא נתכוון להיות כזה, הוא בעל פוטנציאל ממשי להשפיע על נקודת מבטו של הבוחר ועל דעתו בבחירת המועמד הראוי לטעמו, ומשכך הוא בבחינת תעמולת בחירות. שידור תעמולת הבחירות בערבו של יום הבחירות, בשעה בה שוהר המשדר, אסור לפי חוק הבחירות לכנסת. יצוין, כי ניתן להימנע לחלוטין מהאיסור שבפרסום, לו היו בוחרות הנאשמות להקרין את המשדר יממה קודם למועד השידור המקורי, או למצער מספר שעות לפני ששודר בפועל. מדובר בתשדיר שנוצר במיוחד ליום הבחירות. למועד שידורו חשיבות לא מבוטלת לצורך סיווגו כתעמולת בחירות (פרשת זוילי, עמ' 706).**
> **לאור האמור, דומה כי לא יכול היה להיות ספק בדבר טיבו של המשדר ושומה היה על הנאשמות להימנע משידורו, זאת אף אם רק נתעורר בליבן החשד שמא מוצנעת בו תעמולת בחירות:**
> **"...לגישתי יש לנקוט בכל הנוגע לתעמולת בחירות אסורה בגישה מחמירה, ולא לאפשר את פרסומו- בבחינת "אם יש ספק אין ספק"..." (תר"מ 53/20 סיעת "רק ראשון בראשות דב צור" נ' עו"ד ליאל אבן-זהר (28.7.13), פס' 10)."**

---

94 מכתבו של עו"ד נמרוד קוזלובסקי, עוזר ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, אל עו"ד ישגב נקדימון, מיום 5 בפברואר 2001, קובץ החלטות לכנסת ה-16- הבחירות לראשות הממשלה, בעמ' 32).

95 קובץ החלטות לכנסת ה-19, בעמ' 73 (ניתן ביום 21.1.13).

96 תב"כ 54/19 **ניצן נ' שידורי קשת**, 101 פסקה ח בעמ' 103 (פורסם בקובץ החולטות לכנסת ה-19, ניתן ביום 17.2.13).

97 קובלנה פלילית אילנה דיין, בפסקה 53.

98. מהאמור עולה, כי על המורשים לשידורים להנחות את המגישים "**כי סיקור חדשותי בליל הבחירות וביומו הוא כלשונו "סיקור חדשותי" ולא מעבר לכך.**"[98] בעניין זה, דומה, כי אין מקום לשדר ראיונות עם מועמדים מרשימות שונות או אירועי בחירות כמו מסיבות עיתונאים ונאומים בערב יום הבחירות ויום הבחירות עצמו.

99. בהנחיותיו של כב' המשנה לנשיאה ח' מלצר בנוגע לשידורים ביום הבחירות לכנסת, הודגש, כי ערוצי השידור רשאים לשדר דיווחים חדשותיים על יום הבחירות, ואף לצלם את המועמדים בוחרים, ללא כל דברי תעמולה וללא הצגת "פתק הצבעה". ואולם, ראיונות עם מועמדים אסורים הם, שכן דבריהם יהיו בחזקת תעמולה שאסור לשדרה ברדיו ובטלוויזיה[99].

<u>ז. איסור מתן ביטוי לדעות אישיות של המורשה לשידורים</u>

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

> "**מורשה לשידורים לא יתן בשידוריו, בין במישרין ובין בעקיפין, בין בכתב ובין בדרך הבעה אחרת, כל ביטוי לדעותיו האישיות, ואם הוא תאגיד - לדעות מנהליו או לדעות בעלי העניין בו.**"

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

> "**(א) לא יעשה בעל זיכיון שימוש לרעה במעמדו, בתפקידו או בכוחו לשדר או להימנע מלשדר.**
>
> **(ב) מבלי לגרוע מהאמור בסעיף קטן (א), יקפיד בעל זיכיון שלא יהיה בשידוריו כדי לקדם, במישרין או בעקיפין, את עניינם האישי, הכלכלי או הציבורי, שלו או של מנהל או בעל ענין בו, למעט אם קידום ענין כאמור הינו תוצאה נלווית הכרחית לשידור המשודר שלא מתוך מטרה לגרום לקידום כאמור.**
>
> **(ג) הוראות סעיף קטן (ב) לא יחולו על תשדירי פרסומת המשודרים בהתאם להוראות כל דין.**"

102. ועוד יוזכר לענייננו סעיף 6 לכללי האתיקה בשידורים, שעניינו "**אובייקטיביות בשידור**":

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

103. הוראות אלה מחייבות את המורשים לשידורים לאורך כל ימות השנה. עם זאת, בתקופה הקודמת לבחירות או לבחירות מקדימות יש להקפיד שבעתיים, כי תישמר האובייקטיביות בשידור וכי לא ישתרבבו דעותיו האישיות של המורשה לשידורים (לרבות מנהליו ובעלי ענין בו) אל תוך שידוריו.

---

98 פורסם **בקובץ החלטות לכנסת ה-19, ווינקלר נ' רשות השידור**, בעמ' 105 (ניתן ביום 17.2.13). באותו העניין נקבע כי: "**אך בסופו של יום, ספק אם ניתן לומר שהעיסוק בסוגית מינויו של מר כחלון במסגרת התכנית גלש באופן עוצמתי ממסגרת של עיסוק חדשותי לתעמולת בחירות אסורה, באופן המצדיק התערבות. עם זאת דומה שהנהלת רשות השידור צריך שתנחה את המגישים היטב, כי סיקור חדשותי בליל הבחירות וביומו הוא כלשונו "חדשותי" ולא מעבר לכך. עוד אעיר, כי ספק אם היה מקום לשדר את הקטע הקצר מן הראיון (המוקלט) עם מר כחלון עצמו.**"

99 מכתבו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 לערוצי השידור בטלוויזיה וברדיו, מיום 9.4.19, "**השידורים ביום הבחירות לכנסת- דגשים**".

ח. חובת האיזון ומתן זכות תגובה

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

> **"(א) מורשה לשידורים יבטיח כי בשידור בענייני היום שלתכנו יש משמעות ציבורית יהיה ביטוי נאות לדעות שונות הרווחות בציבור.**
> **(ב) המועצה תקבע כללים בדבר מתן אפשרות תגובה באופן ההולם את נסיבות העניין, למי שנפגע או עלול להיפגע במישרין מהשידורים."**

105. כלל 7 לכללי האתיקה בשידורים, מוסיף בעניין זה כדלקמן:

> **"בנושא בעל משמעות ציבורית, ייתן בעל זיכיון בשידוריו ביטוי נאות ומאוזן לדעות השונות הרווחות בציבור ולא יעדיף דעה מסויימת על פני דעה אחרת."**

106. בתקופת בחירות קיימת חשיבות רבה להקפיד על חובת האיזון. קיום חובה זו הינו תנאי הכרחי לעמידת השידור בהוראות החוק וכללי האתיקה בשידורים. אכן "**שוויון והוגנות היו כעמוד האש וכעמוד הענן להנחותנו יום ולילה, ולא נתיר לסטות מהם לא הימין ולא השמאל**".[100] עם זאת, גם שידור שבו נשמרה חובת האיזון יכול שיהווה תעמולת בחירות אסורה, בהתאם למבחנים שנסקרו לעיל[101].

107. חובת האיזון חלה על כל מורשה לשידורים בשידוריו הוא, ואל לו להסתמך על האפשרות, כי מועמדים מסוימים יקבלו במה בערוצים אחרים, לצורך קיום חובת האיזון[102].

108. לעניין חשיבותן של חובות האיזון וההגינות כתב כבי השופט חשין במכתבו ליו"ר הכנסת ואחרים, בו סיכם את לקחי הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה[103]:

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

109. וכדבריו של כבי השופט ג'ובראן:

> **"עליכם לוודא ולהקפיד כי תוכן השידורים עליהם אתם אחראיים, ברמת המאקרו, יציגו לצופה הבוחר מגוון עמדות מצדדים שונים של הקשת הפוליטית. חשוב לוודא כי לא רק מפלגות השלטון יקבלו במה ואפשרות להציג את האידיאולוגיה הפוליטית שלהם לבוחרים. עלינו לזכור, כי קיימות גם מפלגות קטנות, ומגזרים שלמים כדוגמת המגזר – הערבי שיש לו עניין רב בבחירות ובתוצאותיהן, וחלק מתפקידכם – הוא לשמור שהשוויון יישמר גם ביחס למפלגות וקבוצות המיעוט באוכלוסייה. גישה זו מתיישבת אף עם החשיבות הרבה שאני רואה בתקשורת ובמתן במה לשיח הפוליטי בתקופת הבחירות במטרה שציבור הבוחרים יבחר על פי צו מצפונו ובאופן רציונאלי. עלינו לעשות כל שביכולתנו, שבפני משפחה הצופה יחד לאחר ארוחה בחדשות הערב, תיפרש התמונה המלאה ביותר."**[104]

---

[100] _קובץ החלטות לכנסת ה-16 - בחירות לראשות הממשלה, עמ' 28.

[101] _**עניין זוילי**, בעמ' 716.

[102] _עמדת השופט מצא בתדריך שניתן על ידו ביום 8.2.99.

[103] _קובץ החלטות לכנסת ה-16 - בחירות לראשות הממשלה, עמ' 156, בעמ' 161.

[104] _מכתבו של כבי השופט ג'ובראן אל הרשות השניה ואח', מיום 22 לפברואר 2015, שכותרתו "שוויון בין המועמדים בסיקור חדשותי בתקופת הבחירות". פורסם ב**קובץ החלטות והנחיות לכנסת ה-20 - בחירות לראשות הממשלה**, עמ' 361, בו הובא קטע מנאומו בכנס תקשורת שנערך לקראת הבחירות לכנסת.

הצורך במתן ביטוי לדעות נוגדות על ידי אמצעי תקשורת שב ועולה גם בהחלטות נוספות שניתנו בנושא.[105]

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

"9. הגדרות
בפרק זה -
"נפגע" - אדם אשר בעל זיכיון שידר משדר הפוגע בו, ובמקרה של אדם שנפטר- קרובו;
"פגיעה" - נזק ממשי, לרבות חשש רציני לנזק ממשי, לגופו של אדם, לרכושו, לשמו הטוב, לכבודו או לפרטיותו;
"תגובה" - הכחשה, תיקון או הבהרה של פרט לא נכון, מטעה או לא מדוייק, או של דברים שהוצאו מהקשרם.

10. זכות התגובה
(א) בעל זיכיון העומד לשדר משדר אשר יש בו לכאורה משום פגיעה באדם, ינקוט צעדים סבירים כדי לברר ולקבל את תגובתו של האדם לפני השידור ולשדר את התגובה ביחד עם המשדר הפוגע בכפוף לאמור להלן בסעיף זה.
(ב) נפגע רשאי לפנות אל בעל הזיכיון תוך זמן סביר ממועד השידור כדי למסור לו את תגובתו ובעל הזיכיון ישדר את התגובה בכפוף לאמור להלן בסעיף זה.
(ג) התגובה תנוסח בקצרה, בתמציתיות ובאופן ענייני; תגובה אשר לא תנוסח באופן האמור, רשאי בעל הזיכיון להחזירה לנפגע כדי שינסחה באופן האמור או לשדרה באופן מקוצר ומתומצת ובלבד שלא יהיה בקיצור או בתימצות כדי לשנות את תוכנה.
(ד) בעל הזיכיון ישדר את התגובה במשדר המתאים הקרוב ביותר האפשרי בנסיבות העניין, במועד ובהבלטה דומים ככל האפשר לאלו שבהם שודר המשדר הפוגע.
(ה) בעל זיכיון העומד לשדר משדר אשר יש בו לכאורה משום פגיעה חמורה באדם, ובמיוחד משדר הכולל תחקיר לגבי אדם מסויים או מספר בני-אדם, ינקוט צעדים סבירים כדי לתת לנפגע הודעה על קיום המשדר ובזמן סביר מראש, ויקצה במסגרת המשדר זמן סביר, בנסיבות העניין, להופעת הנפגע ולהצגת עמדתו בנושא הפגיעה.
(ו) נפגע הסבור כי משדר פגע בו פגיעה חמורה, או כי יש טעם מיוחד אחר לכך, רשאי לבקש מבעל הזיכיון ששידר את המשדר כי יקצה זמן שידור סביר בהתאם לנסיבות העניין, במועד ובהבלטה דומים ככל האפשר לאלו שבהם שודר המשדר הפוגע, להופעת הנפגע ולהצגת עמדתו באשר לנושאו של המשדר הפוגע; בעל זיכיון ישקול כל בקשה למתן תגובה כאמור, בהתחשב בחומרת הפגיעה בנפגע וייענה לה במידת הצורך והאפשר.
(ז) נדרש בעל זיכיון לשדר תגובה מטעמו של נפגע, יודיע לנפגע את החלטתו המנומקת בהקדם האפשרי בנסיבות העניין. הייתה הדרישה בכתב - תינתן החלטת בעל הזיכיון בכתב.
(ח) בעל זיכיון רשאי להימנע מלשדר תגובה במקרה מן המקרים המפורטים לעיל לאחר ששקל את כל נסיבות העניין ובלבד שראה נימוקים כבדי משקל שלא לשדר את התגובה למרות הפגיעה.
(ט) בעל זיכיון רשאי להביא במסגרת שיקוליו בהחלטתו לפי סעיף קטן זה בין השאר, שיקולים הנוגעים לשידורי טלויזיה ורדיו כגון, חשש לקטיעת רצף המשדרים עקב ריבוי תגובות וכן שיקולים הנוגעים לעניין הספציפי, כגון היות המידע הפוגע נכון בעיקרו."

---

105 ראו למשל החלטת יו"ר ועדת הבחירות, חמשנה לנשיאה (כתוארו אז) כבוד השופט יצחק עמית, במב"כ 1/25 **יש עתיד – בראשות יאיר לפיד נ' ערוץ יחדי ישראלי בע"מ (ערוץ עכשיו 14)** ואחי ("עניין יש עתיד") (יוער, כי האמור בהחלטה בהקשר זה התייחס לאמצעי תקשורת בכללותם מבלי לדון במתויבויות פרטניות החלות על ערוץ שידורים מכוח הוראות חוק הרשות השניה).

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

ט. כללים בעניין סימון תעמולת בחירות שנוצרה או נערכה באמצעים טכנולוגיים ובאמצעות בינה מלאכותית

112. בהתאם להוראות כללי האתיקה בשידורים מוטלת על המורשים לשידורים חובת דיוק בשידורים ואימות המידע. בעניין זה קובע סעיף 8(א) לכללים האמורים, כי מורשה לשידורים לא ישדר ביודעין או ברשלנות דבר שאינו אמת, אינו מדוייק, או מטעה. בנוסף, סעיף 8(ב) לכללים קובע, כי מורשה לשידורים יבדוק את נכונות המידע שהוא משדר במקורות המהימנים ביותר בנסיבות הענין. ההוראות האמורות חלות גם ביחס לפרסום תעמולת בחירות הכוללת מידע מטעה, לרבות מידע הנוצר באמצעים טכנולוגיים ובאמצעות בינה מלאכותית, מבלי שניתן לכך גילוי כנדרש (וראה להלן).

113. סעיף 2א2 לחוק התעמולה קובע חובת גילוי על אדם המפרסם תעמולת בחירות שנוצרה או נערכה באופן מהותי באמצעות אמצעי דיגיטלי מתקדם, לרבות באמצעות בינה מלאכותית (שכונו בחוק "**נחזות עמוקה**"). חובת הגילוי מתייחסת למצבים שבהם תעמולת הבחירות כוללת דמות, מקום, אירוע, מסמך או חפץ העשויים להיחזות כאילו תועדו במקור אף שלא תועדו, כאשר נדרש שהגילוי יציין באופן ברור ובולט כי התוכן שבה לא תועד במקור.

114. בהתאם להודעת עו"ד דין ליבנה, ממלא מקום המנהל הכללי של ועדת הבחירות, מיום 26.7.2026, לצורך יישום הוראות חוק התעמולה ובהתאם לסמכותו לפיו, קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, כבוד המשנה לנשיא בית המשפט העליון השופט נועם סולברג, את כללי הבחירות (דרכי תעמולה) (עמידה בחובת הגילוי לגבי תעמולת בחירות שהיא נחזות עמוקה), התשפ"ו-2026 ("**כללי התעמולה – בינה מלאכותית**").

115. לפי כללי התעמולה – בינה מלאכותית וכפי שפורט בהודעה האמורה:

> **"הודעת הגילוי עשויה לבוא בשתי דרכים: ציון שהתוכן (או החלק המתאים מתוכו) נוצר באמצעי דיגיטלי ולא תועד במקור, או נערך דיגיטלית תוך שינוי מהותי, לפי העניין; או סימון בסמליל שמופיע בתוספת לכללים (למעט לגבי תוכן קולי).**
> **הכללים מונים דרישות להצגה ברורה ובולטת של הודעת הגילוי. בין השאר, הודעה בכתב תהיה על רקע חלק, במיקום בולט בעל ניגודיות גבוהה, בגודל של 5% לפחות מגובה התוכן, בגופן קריא וברור ובשפת התוכן של תעמולת הבחירות. בסרטון תופיע ההודעה לכל אורך הסרטון. בתוכן קולי בלבד תישמע הודעת הגילוי בתחילת התוכן ובסופו, בבירור, בעוצמה ובבהירות שאינן שונות מהותית משאר התוכן, ובשפה זהה לשפת התוכן או לרובו."**

116. פרסום תעמולת בחירות שנוצרה באמצעות בינה מלאכותית או נערכה כאמור, ללא גילוי בהתאם לכללי התעמולה – בינה מלאכותית עלול להיחשב להפרה של החוק, על כל המשתמע מכך, וכן הפרה של הוראת סעיף 8 לכללי האתיקה בשידורים.

117. בהקשר זה יצוין, כי בהתאם לפסיקה האחריות והחובות הנובעות מדיני התעמולה אינן מצטמצמות בהכרח למזמין התעמולה בלבד, אלא עשויות לחול על כל הגורמים המעורבים בשרשרת הפרסום וההפצה, לרבות גופי השידור שבמסגרת שידוריהם מוצגת התעמולה. בהתאם, גוף או פלטפורמה המאשרים ומציגים תוכן תעמולתי כפופים לחובות

אלו, והדין החל על המפרסם המקורי עשוי לחול גם על הגורם שבמסגרתו מתפרסם התוכן[106].

י. <u>סיכום</u>

118. כפי שהובהר בפתח הדברים, אין בסקירה שלעיל כדי למצות את נושא ההסדרים והמגבלות החלים על שידורי תעמולת בחירות. מן הראוי, כי כל אחד מהמורשים לשידורים יפעל לשם לימוד גדרי החובות החלות בתקופה זו וינחה את עובדיו, כיצד להקפיד על שמירתן של חובות אלה.

119. עם זאת, אני תקווה, כי סקירה זו תסייע בידכם בשמירת הוראות הדין בכל הנוגע לתקופת הבחירות לכנסת, על הצד הטוב ביותר.

אני עומד לרשותכם להבהרות ולהתייעצות ככל שיידרש.

בברכה,

אופיר ביתן, עו"ד
היועץ המשפטי

העתק: כבוד המשנה לנשיא בית המשפט העליון, השופט נועם סולברג, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-26
עו"ד דין ליבנה, מ"מ מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה- 26
עו"ד יפעת סימינובסקי, היועצת המשפטית לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-26
מר מרדכי מרדכי, יו"ר מועצת הרשות השנייה
מר אורי שרף, מנכ"ל בפועל, הרשות השנייה
עו"ד מיכל גרוס, הלשכה משפטית, הרשות השנייה
גב' ורד עזרא, ראש אגף טלוויזיה, הרשות השנייה
מר אורן טל, ראש אגף רדיו, הרשות השנייה

---

106 לעניין זה ראו בין היתר: <u>תב"כ 8/21 **עו"ד שחר בן מאיר נ' מפלגת הליכוד**</u> (27.02.2019); וכן <u>תב"כ 27/21 **סיעת ישראל ביתנו נ' שמיר מערכות ומפעלים בע"מ**</u> (26.03.2019)

נספח 2

העתק ממכתב מנכל הרשות השנייה מיום 24.8.2026

עמ' 43

לשכת מנכ"ל

ירושלים, י"א באלול התשפ"ו

24 באוגוסט 2026

לכבוד

בעלי הרישיונות לשידורי טלוויזיה – מנכ"לים

בעלי הזיכיונות ברדיו האזורי – מנכ"לים

שלום רב,

הנדון: <u>אחריות המורשים לשידורים בתקופת הבחירות לכנסת ה-26</u>

לקראת הבחירות הקרובות, ובהמשך להנחיות בעניין השידורים בתקופת הבחירות המועברות אליכם במקביל על ידי יועמ"ש הרשות השנייה, אבקש למקד את תשומת ליבכם בחמישה נושאים שבהם נדרשת בתקופה זו הקפדה מיוחדת: שיח מכבד, איזון, מהימנות, מניעת תעמולה אסורה וגילוי נאות.

מערכת הבחירות הנוכחית מתקיימת בעת מורכבת עבור מדינת ישראל והחברה הישראלית. בתקופה זו של קיטוב חברתי, אתגרים ביטחוניים ומחלוקות ציבוריות משמעותיות, השיח הציבורי נעשה טעון ורגיש יותר, והחשש מפני העמקת השסעים בחברה גובר. לכך מצטרפים ריבוי מקורות המידע, התפוצה המהירה של מידע ברשתות החברתיות והשימוש הגובר באמצעים טכנולוגיים המאפשרים יצירה והפצה של תכנים מטעים. מציאות זו מקשה לעיתים על הציבור להבחין בין עובדה לפרשנות ובין מידע מהימן למידע כוזב או מניפולטיבי. בנסיבות אלה, לגופי השידור תפקיד מרכזי בקיומו של שיח ציבורי ענייני ובמתן מידע אמין, מגוון ומאוזן. אחריות זו, המוטלת עליכם בשגרה, מקבלת משנה חשיבות בתקופת הבחירות.

על כל גוף שידור לבחון בראש ובראשונה את התנהלותו שלו ולהקפיד על החובות המוטלות עליו ועל הסטנדרטים המקצועיים המצופים ממנו. התנהלות בלתי ראויה או חריגה של גוף שידור אחר אינה מצדיקה חריגה דומה, ואף לא מתן תהודה נוספת (שלא לצורך חדשותי או ציבורי ענייני) להתבטאויות או לתכנים החורגים מגבולות השיח הציבורי הראוי. בהתאם לכך, נדרש כל גוף שידור להפעיל שיקול דעת מקצועי ועצמאי, להימנע מהיגררות לעימותים בין גופי השידור, ולבחון את התכנים המשודרים על ידו בהתאם לחובות המוטלות עליו ולסטנדרטים המקצועיים הראויים.

נושאים מרכזיים בתקופת הבחירות

שיח מכבד

חופש הביטוי הוא מאבני היסוד של השיטה הדמוקרטית, ולצידו מוטלת על גופי השידור אחריות לשמור על שיח ציבורי מכבד, ענייני ואחראי. גם כאשר הדיון נוקב והמחלוקת עמוקה, יש להקפיד כי הביקורת תתמקד בנושא ובעמדות המוצגות, ולהימנע משיח מתלהם, מבזה או מהשתלחויות פוגעניות כלפי אדם או קבוצה. האחריות לכך מוטלת על כלל העוסקים בשידור: עורכים, מגישים, כתבים, פרשנים ומנהלי השידור. בפרט הדברים אמורים במסגרת שידורים חיים ושידורים בהשתתפות קהל.

איזון

מחובתכם לתת ביטוי נאות ומאוזן לדעות השונות הרווחות בציבור. במסגרת השידורים, יש להעניק במה לקשת הדעות הפוליטיות תוך שמירה על עיקרון השוויון והצגה הוגנת של מגוון ההשקפות השונות הקיימות בציבור הרחב. יצוין כי איזון כאמור יכול שיהיה בתכניות שונות ולאו דווקא באותו השידור עצמו.

מהימנות

בתקופת בחירות נדרשת הקפדה יתרה על מהימנות המידע ועל אימות מקורותיו טרם שידורו. על גופי השידור להימנע מהפצה או מציטוט של מידע שלא נבדק כנדרש, ולנקוט אמצעי בקרה מתאימים ביחס לתכנים, הקלטות, תמונות וסרטונים שעלולים להיות כוזבים, מטעים או מניפולטיביים. הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח השימוש הגובר בכלי בינה מלאכותית, המאפשרים יצירה ושינוי של תכנים באופן המקשה לעיתים על הבחנה בין תוכן אותנטי לתוכן שנוצר או עובד באמצעים טכנולוגיים. יש לפעול בעניין זה בשים לב לחוק ולכללים שקבע יו"ר ועדת הבחירות בנושא.

תעמולה אסורה

יש למנוע תעמולת בחירות אסורה ולהקפיד על כלל ההוראות החלות בתקופה זו, כמפורט בהנחיות שהועברו לידכם על ידי יועמ"ש הרשות השנייה. בשידורים חיים ובשידורים בהשתתפות קהל יש לנקוט משנה זהירות, ובכלל זה להבהיר למשתתפים את המגבלות החלות בעניין. אבקש לוודא כי לרשות העורכים, המגישים ומנהלי השידור נתונות הסמכויות והכלים הדרושים להתערבות מיידית במקרה של חריגה.

גילוי נאות

שקיפות כלפי הציבור היא תנאי לשמירה על אמון הצופים והמאזינים. מקום שבו למרואיין, פרשן או משתתף בשידור קיימת זיקה למפלגה, למועמד, לפוליטיקאי או לקמפיין פוליטי, יש להקפיד על גילוי נאות וברור של זיקה זו. על הנהלת גוף השידור לוודא כי מנגנוני הגילוי הנאות מיושמים באופן עקבי ובתזמון המאפשר לציבור להבין את ההקשר שבו נאמרים הדברים.

סיכום

הנחיות יועמ"ש הרשות השנייה שהועברו במקביל מפרטות את הוראות הדין והכללים החלים על השידורים בתקופת הבחירות. האמור במכתב זה נועד להדגיש חמישה נושאים שבהם נדרשת, לצד הקפדה על הדין, תשומת לב ניהולית ומקצועית מיוחדת.

אבקש לוודא כי עקרונות אלה מובאים לידיעת כלל הגורמים העוסקים בהפקה, בעריכה, בהגשה ובשידור, וכי ננקטים האמצעים הדרושים להטמעתם וליישומם בפועל.

הרשות תקיים בתקופת הבחירות פיקוח מוגבר על השידורים ותפעל, ככל שיידרש, בהתאם לסמכויותיה.

הרשות השנייה רואה בגופי השידור שותפים מרכזיים בשמירה על שיח ציבורי חופשי, הוגן ואחראי. הקפדה על שיח מכבד, איזון, מהימנות, מניעת תעמולה אסורה וגילוי נאות היא נדבך מרכזי בשמירה על אמון הציבור בתקשורת ובתקינותו של ההליך הדמוקרטי.

אנו עומדים לרשותכם לכל שאלה או הבהרה.

בברכה,

אורי שרף
מנכ"ל (בפועל)
הרשות השנייה

העתק : מרדכי מרדכי, יו"ר הרשות השנייה
עו"ד אופיר ביתן, יועץ משפטי, הרשות השנייה
עו"ד מיכל גרוס, הלשכה המשפטית, הרשות השנייה
ורד עזרא, ראש אגף טלוויזיה, הרשות השנייה
אורן טל, ראש אגף רדיו, הרשות השנייה

נספח 3

העתק ממכתב מנכל הרשות השנייה מיום 8.10.2026

עמ' 47

ירושלים, כ"ז בתשרי תשפ"ז
8 באוקטובר 2026

לכבוד
המורשים לשידורים

שלום רב,

הנדון: השידורים בתקופת הבחירות לכנסת ה-26

בהמשך למכתב מנכ"ל ולהנחיות יועמ"ש הרשות מיום 24/8/2026

לקראת מועד הבחירות הקרבות והולכות נבקש לשוב ולחדד כי המורשים לשידורים מחויבים למנוע תעמולה אסורה, לנהוג ביתר זהירות ולהקפיד על כלל ההוראות החלות בתקופה זו.

בין היתר, בכל שידור חי או שידור בנוכחות קהל יש להקפיד על אזהרת המרואיינים מראש לבל יאמרו דבר העולה כדי תעמולת בחירות אסורה לרבות קריאה להצבעה למועמד או מפלגה מסוימת או קריאה שלא להצביע למועמד או מפלגה אחרים. דברים אלו נכונים כמובן גם ביחס למגישים, פרשנים ומשתתפים אחרים בשידור. בנוסף, יש לוודא כי העורכים, המגישים ומנהלי השידור מודעים להוראות הדין ולהנחיות בעניין ופועלים בהתאם להן, לרבות באמצעות התערבות מיידית למניעת כל חריגה מהמותר, בין מצד המגישים עצמם ומשתתפים אחרים בשידור ובין מצד המרואיינים.

תשומת ליבכם לסעיף 16ה לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 המסדיר את אופן הפרסום של סקרי בחירות. בנוסף, נדרשת הקפדתכם על סעיף 129 לחוק הבחירות [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 הקובע כי "משעה 7 בערב ביום שלפני יום הבחירות ובכל יום הבחירות לא תהיה תעמולת בחירות על-ידי אסיפות, תהלוכות, רמקולים או שידורים ברדיו ובטלוויזיה."

יצויין כי לאחרונה גוברות התלונות המתקבלות אצל נציב פניות הציבור ברשות השנייה בנוגע לשיח פוגעני ולחוסר איזון בשידורים. נבקש להדגיש שוב, כי במסגרת שידוריכם יש להקפיד על שיח מכבד, מאוזן, מהימן ובהתאם להנחיות.

יודגש כי ככל שיימצא שבשידורי מי מהמורשים לשידורים הופרו ההוראות החלות בתקופה זו, וזאת לרבות בשידור חי, הרשות השנייה תראה זאת בחומרה ותפעל בהתאם לסמכויותיה.

אין באמור כדי לגרוע מהוראות הדין לרבות כללי הרשות השנייה, הנחיותינו או הנחיותיה של ועדת הבחירות המופצות מעת לעת, אשר מחייבות את כלל המורשים לשידורים.

אנו לרשותכם בכל שאלה או הבהרה.

בברכה,

אורי שרף
מנכ"ל (בפועל)
הרשות השנייה

העתק:
כב' השופט נעם סולברג, המשנה לנשיא בית המשפט העליון, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-26
מרדכי מרדכי, יו"ר הרשות השנייה
עו"ד אופיר ביתן, יועץ משפטי, הרשות השנייה
עו"ד מיכל גרוס, הלשכה המשפטית, הרשות השנייה
ורד עזרא, ראש אגף טלוויזיה, הרשות השנייה
אורן טל, ראש אגף רדיו, הרשות השנייה

נספח 4

העתק הודעת הרשות השנייה לערוץ 14 מיום 24.9.2026

עמ' 49

לשכת מנכ"ל

ירושלים, י"ג תשרי תשפ"ז
24 בספטמבר 2026

לכבוד
אריאל אדרי
<u>מנכ"ל ערוץ 14</u>

שלום רב,

הנדון: <u>הודעה על שינוי מעמדו של ערוץ 14</u>

1. הריני להודיעכם כי לאחר בחינת כלל המידע העומד בפני הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו ("**הרשות**"), הכנסותיו של ערוץ יהודי ישראלי בע"מ ("**הערוץ**", "**ערוץ 14**") מביצוע שידורים וממתן שירותים לפי חוק הרשות השניה לטלויזיה ורדיו, התש"ן–1990 ("**החוק**") עלו בשנת 2025 על 80 מיליון ₪ שהוא הרף הקבוע בסעיף 71ו לחוק, ועל כן **ערוץ 14 אינו בעל רישיון זעיר**.

2. לאור זאת, יש לסווג את הערוץ כבעל "רישיון לשידורי טלוויזיה" (להלן: "**רישיון רגיל**"), ועל כן אין לכלול אותו ברשימת בעלי הרישיונות הזעירים בשנת 2026, אשר מתפרסמת בהתאם להוראת סעיף 71ז(ב) לחוק.

3. בתמצית יאמר כי במהלך בחינת מעמדו של הערוץ פנתה הרשות לערוץ פעמים רבות, החל מחודש ינואר 2026, בדרישה לקבלת הנתונים הדרושים לצורך הבחינה. לאורך ההליך ניתנו לערוץ ארכות והזדמנויות חוזרות ונשנות להמצאת המידע, אך הערוץ בחר לעכב את ההליך ולהימנע מהעברת הנתונים במועדים שנקבעו, באופן שהביא להתמשכותו של הליך הבדיקה. יתר על כן, הרשות אף נדרשה לקיים שלושה הליכי אכיפה בשל אי העברת הנתונים במועדים שנקבעו.

4. לאחר שהועברו לבסוף נתונים כספיים, מצאה הרשות כי חלק מן ההכנסות סווגו מחדש כ"הכנסות מדיגיטל", מבלי שהועבר ביסוס כלשהו התומך בכך ובאשר על פני הדברים עולים קשיים ביחס לסיווג האמור. הרשות ביקשה לקבל אסמכתאות, תחשיבים והבהרות בעניין, אולם הערוץ נמנע מלהעביר לרשות את מלוא הנתונים שהוא מחויב למסור לה בהתאם להוראות החוק, ואף הגדיל לעשות כשבהמשך הודיע על השעיית שיתוף הפעולה מצידו בהליך, זאת בניגוד להוראות החוק, הכללים, תנאי רישיונו והנחיות הרשות.

5. בנסיבות האמורות, ובפרט משלא הוצגה תשתית המאפשרת לבסס את סיווגן מחדש של ההכנסות האמורות כ"הכנסות מדיגיטל", בחנה הרשות את הכנסות הערוץ על בסיס המידע המצוי בידיה. בחינה זו העלתה כי הכנסות הערוץ לשנת 2025, הרלוונטיות לעניין סעיף 71ו לחוק, עולות על 80 מיליון ₪. לפיכך, **ערוץ 14 אינו בעל רישיון זעיר והוא מסווג כבעל רישיון רגיל**.

6. בהתאם לרישיון הרגיל, חלות על הערוץ חובות נוספות אשר בעל רישיון זעיר פטור מהן. אבקש להפנותכם לסעיף 71ח(ב) לחוק הרשות השנייה המסדיר הוראות מעבר הנוגעות למי שחדל להיות

לשכת מנכ"ל

בעל רישיון זעיר, בקובעו כי בעל רישיון יהיה פטור מהחובות המפורטות באותו סעיף גם בשנה שלאחר השנה שבה חדל להיות בעל רישיון זעיר.

7. הערוץ מוזמן לפנות לרשות בכל שאלה או הבהרה המתעוררת מבחינתו, אשר נוגעות לחובות החלות עליו כבעל רישיון רגיל.

בברכה,

אורי שרף
מנכ"ל (בפועל)
הרשות השנייה

העתק:
מרדכי מרדכי, יו"ר מועצת הרשות השנייה
עו"ד אופיר ביתן, היועץ המשפטי, הרשות השנייה
רו"ח שולמית סקעת, סמנכ"ל כספים ומינהל, הרשות השנייה
ורד עזרא, ראש אגף טלוויזיה, הרשות השנייה