



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 21
The Central Elections Committee for the 21st Knesset

Justice Hanan Melcer
Deputy President of the Supreme Court
Chairman of the Central Elections
Committee

القاضي حنان ملتسر
نائب رئيس المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט חנן מלצר
המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 21/21

מפלגת העבודה הישראלית

העותרת:

נגד

- המשיבים:
1. הליכוד תנועה לאומית ליברלית
 2. ראש הממשלה, שר הביטחון, ויו"ר תנועת הליכוד מר בנימין נתניהו
 3. שידורי קשת בע"מ
 4. שידורי רשת
 5. כאן - תאגיד השידור הישראלי
 6. היועץ המשפטי לממשלה

עתירה לצו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

בשם העותרת: עו"ד גיא בוסי

בשם המשיבים 1-2: עו"ד אבי הלוי; עו"ד מיכאל ראבילו

בשם המשיבה 3: עו"ד ד"ר ישגב נקדימון; עו"ד דקלה בירן

בשם המשיבה 4: עו"ד עיינה נוימן

בשם המשיבה 5: עו"ד מרסיה צוגמן

בשם היועץ המשפטי לממשלה: עו"ד יובל רויטמן

עמוד 1 מתוך 6

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirot.gov.il

החלטה

1. בפניי עתירה שבה אני מתבקש להורות לגופי השידור שלא לשדר את דברי ראש הממשלה בפתח כנס: "השקת רשימת המועמדים של הליכוד", שצפויה היום, שעה 20:00, וזאת נוכח הוראת סעיף 5 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה).
2. בתאריך 28.02.2019 העבירה העותרת בקשה טלפונית למניעת שידור נאומו של ראש הממשלה בערב אותו היום. הבקשה נדחתה מרישום במזכירות הוועדה, על דעתי, מחמת כך שלא הוגשה כעתירה בהתאם להוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה-2015, וכן מחמת כך שהיה מקום לסברה כי בנסיבות של אותו יום – לא היתה הצדקה למנוע מראש הממשלה להביא את עמדתו בפני הציבור.
3. העותרת טוענת כי סעיף 5 לחוק דרכי תעמולה אוסר על שידור תעמולת בחירות ברדיו ובטלוויזיה. לטענת העותרת, ניסיון העבר מלמד שנאומו של ראש הממשלה, הם בגדר תעמולת בחירות, ולכן יש לאסור את שידורם, וזאת בהתאם להחלטת השופט מ' חשין מתאריך 09.01.2003 בעניין הפסקת שידורה של מסיבת העיתונאים של ראש הממשלה דאז, א' שרון, האיסור שקבע השופט א' רובינשטיין על שידורה של מסיבת העיתונאים מתאריך 20.01.2013, בה ביקש ראש הממשלה להודיע על מינויו הצפוי של מר משה כחלון ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל, ובדומה להחלטות נוספות של כב' השופט א' רובינשטיין שנזכרו על ידה. משכך, מבקשת העותרת ממני ליתן צו האוסר על שידור תעמולת הבחירות האסורה וכל צו נוסף שאראה לנכון.
4. נוכח סד הזמנים הדחוק, ביקשתי את תשובת המשיבים ואת עמדת היועץ המשפטי לממשלה, עד השעה 16:00 היום, וכולם עשו כן (אם כי חלקם באיחור).
5. המשיבים 1-2 ביקשו לדחות את העתירה על הסף ולגופה, שכן לטענתם היא אינה מבוססת על ראיות אלא על כתבה בעיתון. לטענת המשיבים 1-2 מדובר בכנס פנימי, אשר הוזמנו לו חברי הליכוד בלבד, וכי ייתכן שבדברים אותם יישא המשיב 2, תינתן התייחסות לנושאים אקטואליים חדשותיים, אשר יהיה הצדקה לשדרם, שכן שידורם הוא חלק מהזכות לחופש ביטוי וזכות הציבור לדעת. המשיבים הכבירו בטענות סף, ולגופו של עניין טענו שאין מדובר בתעמולת בחירות, שכן יש לבחון הדברים בהתאם למבחני הדומיננטיות כפי שנקבעו בבג"צ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692 (להלן: עניין זוילי), תב"כ 12/15 גולדשמידט נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(3)

עמוד 2 מתוך 6

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

145 (להלן: תב"כ גולדשמידט) ובדנג"צ 1525/15 טיבי נ' ישראל ביתנו (23.08.2019) (להלן: עניין שרלי הבדו).

6. המשיבה 3, באמצעות חברת החדשות הישראלית, ציינה כי היא לא סבורה שיש הצדקה למניעה מוקדמת של סיקור חדשותי של אירועים פוליטיים, וכי יש לבחון את השידור בהתאם למבחני הדומיננטיות שנקבעו בעניין זוילי ובתב"כ גולדשמידט. לגופו של עניין הודיעה המשיבה 3 כי היא תכריע בשאלה איזה תוכן ראוי לפרסם מתוך האירוע הפוליטי נושא העתירה בהתאם לשיקול דעתה המקצועי-עיתונאי.

7. המשיבה 4 עמדה על כך שחברת החדשות שלה מורגלת בסיקור נאומים פוליטיים בתקופת הבחירות, והיא תפעיל את שיקול דעתה בהתאם להוראות הדין, ובכלל זה הוראות חוק דרכי תעמולה. לגופו של עניין הודיעה המשיבה 4 כי טרם הכריעה האם בכוונתה לשדר את הנאום נושא העתירה, וככל שיוחלט לסקרו הדבר ייעשה בהתאם להוראות הדין.

8. המשיב 5 ציין כי לעמדתו מדובר באירוע חדשותי מובהק, שלא ניתן לקבוע, מבעוד מועד, כי הוא תעמולת בחירות בלבד, ולכן ההחלטה אילו מהחלקים שבאירוע ישודרו, תתקבל על ידי עורך החדשות במשיב 5, תוך הקפדה על הוראות הדין. המשיב 5 הזכיר כי חלק מנאומיהם של מר גנץ ולפיד ערב השקת רשימת המועמדים המכונה "כחול לבן", שודרו על ידו.

9. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי כל שידור יש לבחון לפי רכיביו הדומיננטיים. ייתכן שחלק מהנאום יהיה בגדר תעמולת בחירות, וחלקו יהיה בעל ערך דומיננטי חדשותי, ולכן אין הצדקה למנוע מראש את שידורם. היועץ המשפטי לממשלה עמד על כך שגם נאומים נוספים באירועים דומים שודרו, ולכן נוכח ערך השוויון, שהוא מבין תכליותיו של חוק דרכי תעמולה, יש לשקול את היקף הדיווח התקשורתי גם בראי כך.

10. לאחר שבחנתי את העתירה והתגובות לה, מצאתי כי דין העתירה להידחות, בכפוף להוראות שאתן להלן. נוכח סד הזמנים הדחוק, אביא נימוקי לתוצאה, בקיצור נמרץ, מיד בסמוך.

11. סעיף 5 לחוק דרכי תעמולה קובע כדלהלן:

" 5. (א) על אף האמור בכל דין אחר, בשידורי רדיו או טלוויזיה –
 (1) לא תהא תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות;
"

12. השאלה האם דיבור מסויים הוא תעמולת בחירות נקבעת בהתאם לערך הדומיננטי הגלום בו – תעמולת בחירות או ערך דומיננטי אחר, כגון: חדשות (NEWS), בידור, סאטירה או ערך חשוב דומה (עיינו: עניין זוילי), והכל בעיני הבוחר הסביר (עיינו: עניין שרלי הבדו).

13. בנדון דידן ניתנו מספר פסקי דין והחלטות רלוונטיות, שאליהם הפנו הצדדים. אבקש לעמוד על מספר מהן ממערכות הבחירות האחרונות, שדומני שיש להם רלוונטיות מיוחדת:

(א) בתאריך 20.02.2013 חיווה דעתו השופט א' רובינשטיין כי שידור מסיבת עיתונאים של ראש הממשלה, שעניינה היה הודעה על מינוי עתידי של מר כחלון ליושב ראש מועצת מקרקעי ישראל היא תעמולת בחירות בלבד, ולכן אין לשדרה בשידור ישיר, שכן אין לה כל ערך אחר פרט לתעמולה, נוכח מאפייניה.

(ב) בתב"כ 6/20 גלאון נ' דשות השידור (16.02.2015) (להלן: תב"כ גלאון) הורה השופט ס' ג'ובראן כי נאומו של ראש הממשלה בקונגרס האמריקאי לא ישודר בשידור חי, אלא בהשהיה של חמש דקות, על מנת שעורך בכיר מטעם גופי השידור יצפה בשידור ויוודא כי אין בדברי ראש הממשלה משום תעמולה, ואם דבריו יעלו לכדי תעמולה – לא ישודרו דברים אלה). עתירה לבג"צ שהוגשה כנגד החלטה זו נדחתה (ראו: בג"ץ 1280/15 איתי פורמן נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-20 (25.02.2015)), כאשר המשנה לנשיאה א' רובינשטיין ציין בפסק דינו כך:

"יג. ואולם, החוק לא תוקן, ואנו מצויים בדל"ת אמותיו. מטרתו ותכליתו – כמובן – היא השגת שויון ככל הניתן בין המתחרים על קול הבוחר (שויון 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 לשיוויונות ככל הניתן.
 יד. הופעת ראש הממשלה בקונגרס של ארה"ב, כנגד התגרענותה של איראן, הוא אירוע תקשורתי מן המדרגה הראשונה אם גם

עמוד 4 מתוך 6

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015
 טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

שנוי במחלוקת. אף אם הנאום כשלעצמו אינו תעמולת בחירות, כפי שקבע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית (פסקה 19), ברי כי הוא בעל פוטנציאל להשפעה על בוחרים; הנה ראש ממשלת ישראל מופיע בקונגרס של ארה"ב, ודעת לנבון נקל כי לאו מילתא זוטרתי היא לבוחרים; וכפי שכתב השופט ג'ובראן "שללא קשר לכוונת ראש הממשלה או מפלגת הליכוד, לנאום פוטנציאל רב להשפיע על ציבור הבוחרים". אכן, לפי מבחן בג"ץ 869/92 זווילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 704, מפי השופט – כתארו אז – ברק, אמת המידה היא האם הרכיב הדומיננטי הוא של השפעה על הבוחר, והדבר נבדק במבחני המשנה שנקבעו בפסיקה ואשר מנה השופט ג'ובראן בתב"כ 10/20 חדו"ש נ' קול ברמה [פורסם בנבו] (3.2.15). על אלה נמנים מועד הפרסום וזהות יוזמו, היקף ההשפעה, האם מדובר בפרסום קבוע או חד פעמי, מה התכלית הנוספת של הפרסום, ומבחן החביב עלי במיוחד – השכל הישר (שם, פסקה 17).

טו. ככל שנסובב את הדברים, וגם אם נצא מן ההנחה כי הנאום לא יכלול דבר וחצי דבר בענייני הבחירות בישראל – וכמובן יש להניח כי ראש הממשלה יקבל את העצה וההנחיה הנכונה ויפעל גם הוא לפי השכל הישר, ועל כן יתמקד בפרשת איראן ולא יעסוק חלילה בבחירות כשלעצמן – האירוע הוא אירוע חדשותי לעילא, דבר שאין עליו עוררין. לכן צדק יושב ראש ועדת הבחירות בהתירו את השידור, גם בגדרי חופש הביטוי (וראו תב"כ 12/15 גולדשמידט נ' ראש הממשלה [פורסם בנבו] (22.4.95), השופט – כתארו אז – מצא).

14. נוכח כל האמור לעיל, החלטתי, בכפוף לדחיית העתירה, כדלקמן:

(א) מכלל תעמולה יוצאות, לענייננו, ידיעות שהן בגדר של חדשות (NEWS).

(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 השהיה זו, יהיה בידם סיפק לאזן בין הערכים השונים.

עמוד 5 מתוך 6

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechiroth.gov.il

(ה) עותק מהחלטה זו יועבר גם לרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, אשר תנחה, לאלתר, את הגופים המשדרים שתחת פיקוחה, ולא צורפו כצדדים לעתירה זו, לפעול בהתאם לאמור בסעיפים קטנים (ג) ו-(ד) שלעיל.

בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ניתנה היום כ"ז באדר א' התשע"ט (04.03.2019).

חנן מלצר

המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-21

עמוד 6 מתוך 6

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirot.gov.il