



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 22
The Central Elections Committee for the 22nd 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 2/22

העותרות :
1. שידורי קשת בע"מ
2. רשת מדיה בע"מ

נגד

המשיבים :
1. סיעת הליכוד
2. סיעת כחול לבן
3. סיעת ש"ס
4. סיעת יהדות התורה
5. סיעת חד"ש-תע"ל
6. סיעת העבודה
7. סיעת איחוד מפלגות הימין
8. סיעת ישראל ביתנו
9. סיעת מרצ
10. סיעת כולנו
11. סיעת רע"מ
12. סיעת בל"ד
13. סיעת אח"י
14. היועץ המשפטי לממשלה
15. הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו
16. כאן - תאגיד השידור הציבורי הישראלי
17. ערוץ 9
18. ערוץ 20
19. ערוץ 24 – ערוץ המוזיקה
20. ערוץ הלא TV

עתירה להכרעה מוקדמת בדבר זמני השידור של תעמולת הבחירות בטלוויזיה לפי סעיפים 15א, 16א ו-16ג לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 מתאריך 19.06.2019

בשם העותרות :
עו"ד נגה רובינשטיין ; עו"ד רועי בלכר ; עו"ד אלעד כהן ; עו"ד שרית הכט ; עו"ד לי בוטון ; עו"ד דבורה קמחי

עמוד 1 מתוך 18

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

בשם המשיבה 1 :	עו"ד אבי הלוי
בשם המשיבה 2 :	עו"ד ערן מרינברג ; עו"ד שמעון בראון ; עו"ד עודד גזית
בשם המשיבה 3 :	עו"ד ישראל באך
בשם המשיבה 6 :	עו"ד עמרי שגב
בשם המשיבה 8 :	עו"ד מישל נגר
בשם המשיבה 9 :	עו"ד לינוי גיובאני
בשם המשיבה 10 :	עו"ד סהר פינטו
בשם המשיב 14 :	עו"ד רועי שויקה ; עו"ד לירון הופפלד
בשם המשיבה 15 :	עו"ד דרור גדרון ; עו"ד נגה גל
בשם המשיב 16 :	עו"ד מרסיה צוגמן
בשם המשיב 17 :	עו"ד דב אברמוביץ ; מר נוב אברמוביץ
בשם המשיבה 18 :	עו"ד מירי נאור אליאס ; מר עזרא כהן
בשם המשיב 19 :	עו"ד אילאיל לבנת
בשם המשיב 20 :	עו"ד נחשון אקסלרוד

החלטה

1. בפני בקשת העותרות כי אפרש את הוראות סעיף 16ג לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה, או החוק) כך ש**סך כל** הזמנים של מועדי שידורי התעמולה מטעם הרשימות והמפלגות המתמודדות בבחירות לכנסת ה-22 וכן שידורי ההסברה מטעם ועדת הבחירות המרכזית לכנסת (להלן: ועדת הבחירות המרכזית, או הוועדה) על פי חוק דרכי תעמולה (להלן יחדיו: שידורי התעמולה), יתחלק בין **כלל** המשדרים שקיבלו רישיון לשידורי טלוויזיה מכוח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן: חוק הרשות השנייה) ובמצטבר יהיה שווה לזמן השידור שהושת על תאגיד השידור הציבורי מכוח החוק. זאת חלף הפרשנות הנוהגת כיום, לפיה יש לשדר את **מלוא זמן** שידורי התעמולה **בכל אחד מהערוצים** שקיבלו רישיון כאמור, כפי שהושת על תאגיד השידור הציבורי מכוח החוק. כמו כן התבקש, כי שיבוצם של שידורים אלה ייעשה בשעות שאינן שעות של צפיית שיא, לרבות בשעות הבוקר.

טרם שאבחן את טענות הצדדים, אסקור את הרקע הנורמטיבי שבבסיס העתירה.

עמוד 2 מתוך 18

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

רקע נורמטיבי

2. חוק דרכי תעמולה מסדיר את נושא שידורי התעמולה בטלוויזיה וברדיו. בנוגע לשידורי תעמולה בטלוויזיה, שהם העומדים במרכז העתירה דנן, ישנן מספר הוראות נורמטיביות רלוונטיות, אותן אציג להלן.

3. סעיף 15א(ב) לחוק קובע את עצם קיומם של שידורי התעמולה בטלוויזיה ואת דרך קציבת משכם, כדלקמן:

"יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת יקבע, לאחר התייעצות עם אותה ועדה ועם המנהל הכללי של תאגיד השידור הישראלי, 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.

4. סעיף 16א לחוק, מטיל חובה על ועדת הבחירות המרכזית להפיק ולשדר, במסגרת שידורי תאגיד השידור הציבורי, ברדיו ובטלוויזיה, הסברים לבוחרים ולחברי ועדות הקלפי מטעם הוועדה, שמשכם לא יעלה שעה אחת ברדיו, ועל שעה אחת בטלוויזיה.

5. סעיף 16ב לחוק קובע כי תאגיד השידור הציבורי לא יגבה תשלום בגין שידורי תעמולה לפי חוק דרכי תעמולה.

6. הסעיפים הנ"ל מסדירים איפוא את שידורי התעמולה בתאגיד השידור הציבורי (לשעבר רשות השידור, שבעת חקיקתם, בשנת 1969, היתה המשדרת המורשית היחידה בישראל, מלבד תחנת גלי-צה"ל, שלגביה נקבע הסדר מיוחד שתואר בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית – (ראו בפיסקה 15 שלהלן).

7. סעיף 16ג לחוק, העומד במרכז העתירה הנוכחית, מחיל את ההוראות הנ"ל, **בשינויים המחויבים**, גם על גופים המשדרים מכוח זיכיון, או רישיון לפי חוק הרשות השנייה, כדוגמת העותרות והמשיבות 17-20, תוך שנקבע בו כי:

"לענין שינויים כאמור יראו, לפי הענין, את מנהל הרשות השניה לטלוויזיה 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".

עמוד 3 מתוך 18

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

הפרשנות הנוהגת לסעיף זה, כפי שנקבעה בעבר בהחלטות קודמות של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית, היא **שכל אחד** מהמורשים לשידורים לפי חוק הרשות השנייה מחויב בפרסום שידורי תעמולה **בהיקף הזהה לזה** שאותו מחויב לשדר תאגיד השידור הציבורי (עיינו: חוות דעתו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16, כב' השופט (כתוארו אז) מ' חשין בעניין "שידורי התעמולה בטלוויזיה בבחירות מיוחדות לראשות הממשלה – האם 120 דקות, או 240 דקות" (31.12.2000); ובעניין "שידורי תעמולת בחירות בטלוויזיה, בערוצים 2 ו-10" (להלן: ההחלטה בעניין ערוצים 2 ו-10); נימוקי החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, כב' השופט (כתוארה אז) ד' ביניש בעניין "זמני השידור של תעמולת הבחירות בטלוויזיה וברדיו בבחירות לכנסת ה-17").

במסגרת העתירה שבפני התבקשתי לסטות מפרשנות זו. לפיכך אפתח בפירוט טענות הצדדים, אציין אחר כך את ההתפתחויות שחלו במכלול ולבסוף אכריע במחלוקת.

טענות העותרות

8. לטענת העותרות, נוכח השינויים שחלו במהלך השנים בשוק התקשורת, ובין היתר בעקבות הגידול במספר בעלי הרישיונות השונים מכוח חוק הרשות השנייה, וכן עלייתם של אמצעי התקשורת במרחב האינטרנטי והרשתות החברתיות (שלא היו קיימים בעת חקיקת חוק דרכי תעמולה) – הוראות החוק אינן מותאמות עוד למצב הקיים. העותרות מפנות בהקשר זה לכך שהצורך בעדכון דיני התעמולה קיבל ביטוי בלקחי יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית בעבר וכן בפסקי דין של בית המשפט העליון. צורך זה אף הוביל למינויה, בשנת 2015, של הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, בראשות נשיאת בית המשפט העליון (בדימ'), כב' השופטת ד' ביניש. גם במסגרת הדו"ח של ועדה זו (להלן: דו"ח ועדת ביניש) הומלץ להכניס שינויים מהותיים בהוראות חוק דרכי תעמולה, שיצמצמו את הפגיעה בבעלי רישיונות השידור, ובין היתר: לבטל את הפטור מתשלום בגין שידור תשדירי תעמולה, לצמצם בצורה ניכרת את היקפם של שידורי התעמולה, ולאפשר לרשימות לשדר פרסומות בחירות בתשלום, אלא שעד היום טרם תוקנו הוראות החוק, כמוצע.

לעמדת העותרות, בנסיבות אלו, יש לתת מענה לשינויים שהתרחשו בשוק התקשורת – בדרך של בדיקה מחודשת של פרשנות הוראות חוק דרכי תעמולה והחלה שלהן בצורה שתפחית את הפגיעה בבעלי הרישיון.

9. העותרות מוסיפות שהצורך לבחון מחדש את הפרשנות הנהוגה מתחזק לקראת מערכת הבחירות לכנסת ה-22, נוכח העובדה שמדובר במערכת בחירות שנייה לכנסת בשנה הנוכחית (20019). העותרות עומדות על כך שהיקף "ההלאמה" מזמן השידור הנתון להם לשם שידורי

עמוד 4 מתוך 18

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

תעמולה יוכפל בשל כך, זאת לצד העובדה שרשימות המתמודדים השונות זכו רק לאחרונה לזמן מסך כדי להציג את תעמולתן לציבור, וניתן להניח שלא חלו אצלן שינויים משמעותיים מאז. העותרות מצביעות בהקשר זה גם על העובדה שאחוזי הצפייה בשידורי התעמולה במערכת הבחירות האחרונה היו נמוכים, מה שמצדיק, לשיטתן, להעביר רצועות שידור אלה לשעות שאינן שעות צפיית שיא ("פריים טיים").

10. נוכח כל הטעמים הנ"ל, לדעת העותרות יש לפרש את הוראת סעיף 16ג לחוק דרכי תעמולה באופן כזה שזמן שידורי התעמולה, שאותו מחויב לשדר תאגיד השידור הציבורי, יהיה זהה לזמן השידורים המצטבר בכלל ערוצי הטלוויזיה שפועלים מכוח רישיון לפי חוק הרשות השנייה יחידו. פרשנות זו תצמצם, לשיטתן, את הפגיעה בקניינם של בעלי הרישיונות, ותביא לפתרון מידתי, לעומת הפרשנות הנוהגת, שאינה עומדת עוד, לטענתן, במבחני המידתיות.

11. מעבר לכך, העותרות ביקשו, מאותם טעמים, כי שעות השידור של שידורי התעמולה ייקבעו לשעות שאינן שעות צפיית שיא, לרבות בשעות הבוקר.

תשובות המשיבים

12. עם קבלת העתירה הוריתי על קבלת תשובות מהגורמים הבאים: סיעות הכנסת היוצאת, היועץ המשפטי לממשלה, הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (להלן – הרשות השנייה), תאגיד השידור הציבורי "כאן", והערוצים האחרים המשדרים ברישיון לפי חוק הרשות השנייה.

13. המשיבים 17, 19 ו-20 – ערוץ 9, ערוץ 24, וערוץ הלא TV בהתאמה – שהם בעלי רישיונות לפי חוק הרשות השנייה, תמכו בקבלת העתירה.

ערוץ 24 הוסיף, שהפגיעה בו קשה עוד יותר מהפגיעה בעותרות, בשל היותו בעל רישיון זעיר, כמשמעו בחוק הרשות השנייה, שקיבל את רישיונו רק לפני כחצי שנה, ועדיין עמל על כניסה לשוק הפרסום.

גם ערוץ 9 טען שיש לחלק את היקף שידורי התעמולה כך שכל אחד מבעלי הרישיונות יידרש לשדר באופן שמתחשב בהיותם של חלק מהמשדרים "בעלי רישיון זעירים", כהגדרתם בחוק הרשות השנייה, להבדיל מהערוצים המסחריים הגדולים. עוד נטען, שערוץ 9 סובל מפגיעה מיוחדת בשל העובדה ששפת השידור בו היא רוסית, ומשכך שידורי התעמולה בעברית פוגעים בכמות הצופים בו גם בתכניות שמשודרות לאחריהן, שכן חלק מצופים אלה "עוזבים" אותו בעת שידורי התעמולה שבעברית, ולא שבים לצפות בו לאחר מכן.

14. המשיב 16, תאגיד השידור הציבורי, השיב כי יש מקום לשנות את הוראות דיני התעמולה, אך הסמכות לעשות כן היא בידי המחוקק בלבד ולא בידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית. לכן אין

לדעתו מקום לקבל את הפרשנות המוצעת על ידי העותרות, ויש לדחותה, כפי שנדחו בעבר עתירות דומות שהוגשו בהליכי בחירות קודמים. תאגיד השידור הציבורי הוסיף, שככל שהעתירה תתקבל, יש לנקוט בפרשנות דומה גם ביחס לחובותיו-הוא לשדר שידורי תעמולה, כך שהיקף שידורי התעמולה שישודר בתאגיד השידור הציבורי יתחלק בין שלושת הערוצים המופעלים במסגרתו.

15. המשיבה 15, הרשות השנייה, שהיא הגורם המאסדר האחראי על בעלי רישיונות השידור הפועלים מכוח חוק הרשות השנייה, הביעה דעה שבאופן עקרוני יש ממש בטענות העותרות הן לגבי הקשיים הצפויים להן בשל הקדמת הבחירות והן בדבר הצורך לתקן את דיני התעמולה, כך שבין השאר יבוטל הפטור מתשלום בגין שידורי תעמולה, נוכח השינויים שחלו בשוק התקשורת. עם זאת, לעמדתה, כל עוד החוק לא שונה – אין מקום להיענות לעתירה הנוכחית ולשנות מהפרשנות הנוהגת. בהקשר זה, הרשות השנייה הפנתה להחלטות הקודמות בעניין זה, שבהן נקבע שעל כל אחד מבעלי הרישיון לשדר את **מלוא** מכסת שידורי התעמולה כמו תאגיד השידור הציבורי (וקודם לכן רשות השידור). היא הוסיפה, שהפרשנות המוצעת על ידי העותרות תביא לפגיעה באפקטיביות של התעמולה ובשוויון בין רשימות המתמודדים, וזאת מאחר שהשידורים יתחלקו בין שישה ערוצים שונים, שלכל אחד נתוני צפייה שונים. עם זאת, הרשות השנייה ראתה לציין כי בשונה מההחלטות הנ"ל, שעסקו בשידורי התעמולה בטלוויזיה – הרי שבנוגע לשידורי רדיו נקבע שיש לחלק את מכסת התעמולה בין רשות השידור לבין תחנת גלי צה"ל (החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, כב' השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין בעניין "שידורי תעמולת בחירות בגלי צה"ל" (להלן: ההחלטה בעניין גלי צה"ל)).

לעניין קביעת **שעות** השידור – הרשות השנייה הביעה את עמדתה כי יש להתחשב בעותרות ובשאר בעלי הרישיונות ולפזר את שידורי התעמולה לאורך שעות היום.

16. היועץ המשפטי לממשלה, הוא המשיב 14, הציג עמדה לפיה יש לדחות את העתירה, בכל הנוגע להיקף זמני שידורי התעמולה. לעמדתו, לא ניתן לפרש את סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה כמתייחס לכל הערוצים שפועלים ברישיון מכוח חוק הרשות השנייה כגוף אחד. על כן, המענה לקושי המתואר בעתירה הוא בדרך של שינוי חקיקה, וכל עוד הדבר לא נעשה – אין מקום לשנות מהפרשנות הנוהגת. בנוסף, היועץ המשפטי לממשלה סבור כי אין בסמיכות שבין הבחירות לכנסת ה-21 והבחירות לכנסת ה-22 כדי לשנות, לשיטתו, את פרשנות החוק הראויה.

באשר לשעות השידור, היועץ המשפטי לממשלה הדגיש שמדובר בעתירה שמקדימה את זמנה, מכיוון שטרם התקבלה כל החלטה בנושא זה. הוא הוסיף שהוא סמוך ובטוח שבעת קביעת זמני השידור ייעשה איזון בין כל הזכויות הרלבנטיות השונות, ושיש מקום שעמדותיהם של בעלי הרישיון השונים יובאו לפני יו"ר ועדת הבחירות המרכזית.

17. המשיבות 1, 2, 6, 9, ו-10, שהן סיעות בכנסת היוצאת, התנגדו לעתירה. לגישתן אין מקום לערוך שינוי בפרשנות הנוהגת באמצעות החלטה של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, והדרך לשנות

את מה שנהוג בתחום זה על-פי הדינים הקיימים – היא רק באמצעות שינוי חקיקה. לטענתן הפרשנות המוצעת תביא לכך שתכליות הסעיף, שנועד ליידע את הבוחרים בחלופות הבחירה המוצעות להם ולהצביע באופן מושכל – לא תושגנה. כמו כן, הדבר מעניק לרשימות הזדמנות להציג את עמדותיהן לציבור באופן שוויוני יחסית, בו בזמן שהפרשנות המבוקשת תצמצם באופן ניכר את היקף החשיפה של הציבור לשידורי התעמולה. עוד נטען שאין בסמיכות הזמנים בין מערכות הבחירות כדי להצדיק שינוי בפרשנות, וכי יש לנהוג בבחירות הנוכחיות, כפי שנוהגים בכל מערכת בחירות.

18. המשיבה 1, סיעת הליכוד, טענה בנוסף לאמור בפסקה 17 שלעיל – שיש לדחות את העתירה על הסף, בשל אי צירוף מסמכים רלבנטיים, כדוגמת רישיונות העותרות, ומידע בדבר הפגיעה הכלכלית הנטענת. כמו כן, לדעתה יש לקבוע את זמני השידור בשעות צפיית השיא דווקא כדי להגדיל את החשיפה לשידורים באופן שיגשים את תכליות הסעיף.

19. המשיבה 9, סיעת מרצ, הוסיפה כי הפרשנות המוצעת על ידי העותרות לסעיף 16ג לחוק, תפגע במיוחד ברשימות החדשות, שאינן זוכות למימון בחירות, ולכן יכולתן הכלכלית לרכוש פרסום בתשלום (למשל, ברשתות החברתיות) – היא מוגבלת. עוד נטען, שגם דו"ח ועדת ביניש, שאליו הפנו העותרות, אינו תומך בעתירה, שכן מוצע בו ששידורי התעמולה (שהיקפם יצומצם) ישודרו אצל כל אחד מבעלי הרישיונות. בנוסף, בהתייחס לשעות השידורים, נטען כי העברת השידורים לשעות שאינן שעות של צפיית שיא תביא לירידה בחשיפה לשידורי התעמולה ותחטיא גם את התכלית שמאחורי שידורי התעמולה.

20. המשיב 18, ערוץ 20, וכן המשיבות 6, 7 ו-13, שהן סיעות בכנסת היוצאת, השיבו כי הם משאירים את ההחלטה לשיקול דעת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית.

21. המשיבה 8, סיעת ישראל ביתנו, הודיעה כי היא אינה מתנגדת לעתירה.

22. לאחר קבלת תשובות המשיבים לעתירה, הוריתי על קיום דיון בפניי, לצורך השלמת טיעון מטעם הצדדים והצגת שאלות.

הדיון בעתירה וההשלמות בעקבותיו

23. בתאריך 11.07.2019 נערך דיון בעתירה. במסגרת דיון זה, לאחר שהובהר המשטר הרגולטורי שחל על העותרות, העליתי להתייחסות הצדדים הצעה מסוימת על-פיה העותרות תחזרנה בהן מדרישותיהן ומהעתירה, וכנגד זאת – הרשות השנייה תבחן אפשרות להקל בחובות הרגולטוריות החלות על העותרות (וכן על בעלי הרישיונות הנוספים), בהתחשב בכך שאף לגישת

הרשות השנייה, קיומן של בחירות לכנסת בסמיכות לאחר שנערכו בחירות קודמות הוא בבחינת מקרה חריג, שפוגע פגיעה בלתי צפויה בבעלי הרישיון.

24. בעקבות הדיון הוריתי לבעלי הרישיונות להגיש תחשיב המפרט את הנזקים שיגרמו להם, לטענתם, בגין החיוב לשדר את שידורי התעמולה בבחירות לכנסת ה-22. כמו כן, ביקשתי מהרשות השנייה להעביר התייחסות ביחס לשאלת סמכותה לתת הקלות רגולטוריות לבעלי הרישיון, נוכח השינויים שנטענו, בהקשר לנסיבות הסמיכות בין מערכות הבחירות לכנסת ה-21 ולכנסת ה-22, וככל שתמצא שהדבר בסמכותה, גם לציין האם בכוונתה לעשות כן.

כן ביקשתי מהיועץ המשפטי לממשלה לחוות דעתו בנוגע לסמכותה של הרשות השנייה להעניק הקלות רגולטוריות כאמור, תוך התייחסות מקבילה לסמכות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לטפל בנושא זה ולחייב את הרשות השנייה לפעול כאמור.

25. בעקבות החלטה זו, הודיעה הרשות השנייה שמועצת הרשות החליטה, בנפרד משאלת סמכותה לעשות כן, שאין מקום להפחית את דמי הרישיון שמשלמים בעלי הרישיון, או לתת להם הקלות רגולטוריות אחרות, בנסיבות הקיימות. זאת מכיוון שלעמדתה היא אינה הגורם האחראי לנזק שנגרם לבעלי הרישיון, וכן מאחר שהחובה לשדר תשדירי תעמולה היא חובה על פי דין, שקיבלה ביטוי גם ברישיונות העותרות, ולכן אין מקום לפצות בגינה את בעלי הרישיון בכל דרך שהיא. עוד נטען, שמתן הקלות כאלו עלול להפלות בין בעלי הרישיונות, מכיוון שרק העותרות תוכלנה ליהנות מהקלות כאמור, בעוד ששאר בעלי הרישיונות לא יזכו לכל פיצוי, שכן הם אינם חייבים בתשלום דמי רישיון מלכתחילה, או שהם מעבר לאמור בסעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה.

הרשות השנייה הוסיפה, שלנוכח הוראותיהם של החיקוקים המסדירים את נושא דמי הרישיון – אין בסמכותה להפחית את שיעורם. זאת מכיוון שהתקנה המאפשרת שינוי בשל הרחבה או צמצום של התשלום, הקבועה בתקנה 3(א) לתקנות הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (כספים), תשנ"ב-1992 עוסקת ב"זיכיון", להבדיל מ"רישיון", בו בזמן שהעותרות וכל המשדרים הנוספים, שצורפו כמשיבים לעתירה, פועלים עתה מכוח רישיון.

הרשות השנייה גם ציינה, שלעמדתה אין בסמכותו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לתת סעדים בעניין המשטר הרגולטורי של בעלי הרישיונות. זאת מכיוון שבהתאם להוראת סעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה, סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית מוגבלת להוצאת צווי מניעה רק בקשר לקיום הוראות חוק דרכי תעמולה וכן לפי הוראות מסוימות בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, ובחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994. על כן, ובהתאם לפסיקה בעניין היקף סמכותו של יו"ר ועדת

הבחירות המרכזית – אין לראותו כמוסמך לדון בעניינים שהם מעבר לאמור בסעיף 17ב לחוק דרכי תעמולה.

26. עמדה דומה לזו של הרשות השנייה הציג גם נציג היועץ המשפטי לממשלה, שהביע את דעתו כי הרשות השנייה איננה מוסמכת לוותר על דמי הרישיון, וכן כי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית איננו מוסמך לחייב את הרשות השנייה לפעול כאמור.

27. העותרות וכן המשיבים 19-20 הגישו במקביל, כל אחד בנפרד, תחשיבים לעניין הנזק שייגרם להם, ככל שייאלצו לשדר שידורי תעמולה בהיקף מלא במסגרת הבחירות לכנסת ה-22. בהתאם להחלטתי מתאריך 21.7.2019, תחשיבים אלה הוצגו בפני בלבד, ולא הועברו לעיונם של הצדדים האחרים מטעמים של סודיות מסחרית.

מעבר לכך, העותרות הגישו בקשה להשלמת טיעון, בעקבות התייחסות הרשות השנייה והיועץ המשפטי לממשלה, ובהחלטתי מיום 28.7.2019 היתרתי הגשת השלמת טיעון כאמור.

בהשלמת טיעון זו הרחיבו העותרות בדבר הצורך לגזור גזירה שווה מההחלטה בעניין גלי צה"ל, שקבעה שיש לחלק את משך שידורי התעמולה ברדיו בין תאגיד השידור הציבורי לבין גלי צה"ל. עוד נטען, שיש הצדקה לחלק את השידורים בין בעלי הרישיון השונים, בשים לב להחלטתי בנוגע לזמני השידור לקראת הבחירות לכנסת ה-21, שבגדרה חילקתי, לתפיסתן, את מועדי השידורים שהוקצבו לתאגיד השידור הציבורי בין הערוצים המופעלים על-ידו. מכאן, יש להשליך לשיטת העותרות, גם לעניין בעלי הרישיונות מכוח חוק הרשות השנייה, תוך שהחלוקה הפנימית ביניהם אינה חייבת להיות, לגישתן, בהכרח, שווה. כמו כן, העותרות חזרו על עמדתן כי שינוי הנסיבות מאז מתן ההחלטה בעניין ערוצים 2 ו-1 מצדיק בחינה מחודשת של פרשנות סעיף 16ג לחוק.

דיון והכרעה

28. לאחר שההצעות לפתרון המחלוקת במתווה שהוצע – לא הסתייעו, אין מנוס מלהכריע בעתירה לגופה.

הנה כי כן בעקבות עיון בעתירה, בתשובות המשיבים השונים, שמיעת טענות באי-כוח הצדדים בדיון שהתקיים לפני, בחינת הנתונים שנמסרו לי וקריאת השלמות הטיעון שהוגשו בהמשך לדיון שנערך – הגעתי למסקנה כי דין העתירה להידחות, בכפוף להערות מסוימות.

אפרט עתה את טעמי לכך מיד בסמוך.

עמוד 9 מתוך 18

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.bechiroth.gov.il

פרשנות הוראות חוק

29. בעת פרשנות חוק, יש לבחון תחילה את לשונו ולגזור מניסוחו את הפרשנויות האפשריות. לאחר מכן יש לברר את תכליות החוק, ובהתאם לבחור מבין הפרשנויות הלשוניות האפשריות – את הפרשנות המגשימה בצורה מיטבית תכליות אלו (השוו לאחרונה: ע"א 3012/18 מנהל מיסוי מקרקעין חיפה נ' טוונטי האנדרד נהריה בע"מ, בפיסקה 5 לחוות דעתי (04.07.2019)).

אפתח איפוא בניתוח לשונו של סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה.

לשון הסעיף

30. סעיף 16 לחוק, שעומד במרכז העתירה דנן, קובע כאמור כדלקמן:

"הוראות סעיפים 15א, 15ב, 16, 16א ו-16ב יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על שידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, תש"ן-1990 [...] לענין שינויים כאמור יראו, לפי הענין, את מנהל הרשות השניה לטלוויזיה 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".

בהתאם לפרשנות הנוהגת, כפי שנקבעה על ידי השופט (כתארו אז) מ' חשין, ואומצה על-ידי השופטת (כתארה אז) ד' ביניש, סעיף זה קובע **הוראת הכפלה**, שלפיה כל אחד מהמורשים לשידורים לפי חוק הרשות השנייה, ישדר מכסת שידורים **זהה** לזו שמשדר תאגיד השידור הציבורי. דומה שאין מחלוקת שפרשנות זו הולמת את לשון הסעיף על-פי פשוטו (יוער כי בפרשנות זו אחזו גם יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית שכיהנו לאחר השופט מ' חשין).

לצד זאת, דומה שלשון הסעיף יכולה להכיל (ב"מתיחה" מסוימת) גם את הפרשנות המוצעת על ידי העותרות, שלפיה יש להשוות – לעניין החובה לשדר שידורי תעמולה – את זמן השידור של כלל המורשים לשדר יחדיו – למכסה בה מחויב תאגיד השידור הציבורי. בהינתן גישה פרשנית זו, יש להמשיך ולהידרש לפיכך לתכליות סעיף 16 לחוק.

על תכליות סעיף 16 ושידורי התעמולה

31. סעיף 16 לחוק מחיל את החובות לשדר שידורי תעמולה גם על המורשים לשידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השנייה. בבסיסו של סעיף זה עומדות התכליות של שידורי התעמולה בטלוויזיה. על תכליות אלה עמדתי לאחרונה במסגרת תב"כ 17/21 בן מאיר נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית (28.02.2019), בפיסקה 18, שם אמרתי את הדברים הבאים:

עמוד 10 מתוך 18

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

"במהלך הדיונים בכנסת על אודות הצעת החוק צוינו התכליות של סעיף 15א לחוק, ובכלל זה: העלאת רמת הבחירות, העמקת ההליך הדמוקרטי ושיפור יכולתו של הבוחר לעמוד על טיב המועמדים; מניעת הצורך של המועמדים לתור בארץ כדי להציג עצמם לציבור הבוחרים; והוגנות התעמולה בטלוויזיה, ובפרט שוויון בין המועמדים מבחינת החשיפה בטלוויזיה לנוכח החשש כי הטלוויזיה תעמוד באופן בלעדי לרשות מועמדים ממפלגה אחת".

32. שידורי התעמולה מבקשים איפוא לקדם מספר תכליות שונות, שכל אחת מהן היא תכלית חשובה ורבת משמעות למערכת המשטר הדמוקרטי. התכליות של הנגשת המידע לציבור כדי שיוכל לבחור בצורה מושכלת ומתן אפשרות לרשימות השונות להציג לציבור את עמדותיהן, הן תכליות השלובות זו בזו. יחדיו הן נועדו להגשים את הזכות החוקתית לבחור ולהיבחר, תוך הבטחת חופש הביטוי הפוליטי. על חשיבות זכויות אלה עמד, במותב מורחב, כב' הנשיא א' גרוניס בבג"ץ 236/13 עוצמה לישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת (15.01.2013), שם התבטא בפיסקה 16 כדלקמן:

"בתשדירי הבחירות מופקע השידור הציבורי לטובת פרסום מצען ומטרותיהן של הרשימות המתמודדות. שידורי הבחירות עצמם אינם בתשלום, אלא רואים בהם שירות חיוני, שהוא חלק מההליך הדמוקרטי במסגרתו מוגשמות הזכויות לבחור ולהיבחר. שידורי הבחירות מבטאים את חופש הביטוי הפוליטי, שהיקפו רחב ביותר בתקופת בחירות. במיוחד כך בדמוקרטיה ייצוגית, הנשענת כל כולה על זכותם של האזרחים לבחור את נציגיהם לניהול המדינה. אין ערך לדמוקרטיה ללא חופש ביטוי ומבלי שיתקיים אותו "שוק" של דעות ורעיונות ממנו בוחרים האזרחים את אלה בעלי העמדות המתאימות ביותר, לגישתם, לייצוגם בפרלמנט. אכן, 'אין להעלות על הדעת, שניתן לקיים בחירות במשטר דמוקרטי בלי לאפשר, עובר לקיומן, החלפת דעות ושכנוע הדדי, ובלי שיקוימו אותם בירורים ודיונים, בהם מעוצבת דעת הקהל, הממלאת תפקיד חיוני בכל משטר חופשי, יהיה זה, כאמור בעת בחירות ויהיה זה בכל ימות השנה' (בג"ץ 372/84 קלופפר-נוה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 239 (1984), הנשיא מ' שמגר). חופש הביטוי הוא המסד לחיים הדמוקרטיים, והוא היסוד המרכזי לקיומה של מערכת בחירות פורה וליישומן של הזכויות הנעלות לבחור ולהיבחר. מימושן של הזכות לבחור מזה והזכות להיבחר מזה קשור קשר ישיר ליחסי הגומלין המתקיימים בין הבוחר לנבחר המועמד. זכויות אלה לא תבואנה לידי מימוש משמעותי אם לא תהא לנבחרים אפשרות להציג בפני ציבור הבוחרים את עמדתם, ואם לא תעמוד לבוחרים האפשרות להתרשם מעמדותיהן של הרשימות, כדי שיוכלו לגבש עמדה מושכלת בבואם להצביע בבחירות לכנסת".

33. לצד התכליות הנ"ל, עומדת גם תכלית ההוגנות והשוויון בין המתמודדים מבחינת החשיפה לציבור במדיומים המרכזיים המוסדרים בחקיקה. על חשיבות תכלית זו עמדתי בתב"כ 17/21 הנ"ל, בפסקאות 24-26, שם כתבתי כך:

"אחד הערכים המרכזיים שעומד בבסיס סעיף 15א לחוק דרכי תעמולה הוא ערך השוויון בין המועמדים מבחינת היקף החשיפה של תעמולתם בשידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק. יש בכך הסדר תת-חוקתי, המעגן ברמה זו את הוראת סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, המבטיחה, בין השאר, את השוויון בזכות לבחור ולהיבחר.

[...] שמירה על השוויון בין מועמדים מקבלת משנה תוקף לנוכח היות שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק משאב ציבורי מוגבל בעל חשיבות מכרעת בהליך הדמוקרטי ובמימושו של חופש הביטוי, לא כל שכן חופש הביטוי הפוליטי [...] וכן לנוכח היות שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק אמצעי תקשורת רב עוצמה".

כדי להגשים את התכליות החשובות הנ"ל – יש להבטיח כי תינתן לרשימות המתמודדים השונות אפשרות אפקטיבית להציג את עמדותיהן לציבור, באופן שוויוני, ובדרך שהציבור, המבקש ללמוד על אודות רשימות אלה, יוכל לעשות כן באמצעות הצפייה בשידורי התעמולה. כל אחת מהתכליות האמורות מצביעה על כך **שהפרשנות הנוהגת היא הפרשנות הראויה**. הטעמים לכך יובאו מיד בסמוך.

34. ראשית, מנקודת מבטו של הבוחר, כדי שהוא יוכל לקבל את המידע הנדרש לו לשם גיבוש החלטתו במי לבחור, יש להקל עליו לקבל את המידע. ככל ששידורי התעמולה ישודרו במלואם בכל אחד מבעלי הרישיונות, הבוחר יוכל לבחור לו את הערוץ בו הוא מבקש לצפות בשידורי התעמולה, בשים לב לשעות השידור השונות, ולהיחשף לשידורי התעמולה מטעם כלל הרשימות. לעומת זאת, לפי פרשנות העותרות, כדי להיחשף למלוא שידורי התעמולה, יהיה על הבוחר לצפות כל יום בשידורים בשישה ערוצים שונים, בשעות שונות ולקבל בכל אחד מהערוצים מידע חלקי בלבד. דבר זה יקשה בצורה ניכרת על הבוחר המבקש ללמוד משידורי התעמולה על אודות רשימות המועמדים. על כן, התכלית של הנגשת המידע לציבור תומכת באימוץ הפרשנות הנוהגת.

35. שנית, גם מנקודת המבט של הרשימות השונות, המבקשות להציג את עמדותיהן לציבור, ישנו יתרון ברור לשידור מלוא מכסת התעמולה בכל אחד מהערוצים. במצב זה, יוכלו הרשימות לחשוף את הציבור לעמדותיהן במגוון נושאים באופן אפקטיבי, תוך שימוש במלוא המכסה שנקבעה להן בחוק כדי להעניק לציבור מידע רב, ככל שניתן. לעומת זאת, פרשנות העותרות תביא לכך ששידורי התעמולה יתפרסו על ערוצים שונים. הדבר יקשה על מאמצייהן של הרשימות לחשוף את הציבור לעמדותיהן בנושאים השונים, בשל החשיפה החלקית לצופים בערוצים מסוימים בלבד, ועלול להוביל לצורך לשוב ולשדר את אותם תשדירים מספר פעמים בערוצים שונים, כדי להביאם לידיעת כלל הצופים, באופן שיקטין את האפשרות של הרשימות השונות לחשוף את הציבור למכלול עמדותיהן. לעניין זה אזכיר כי לרשימות המועמדים מטעם מפלגות שאינן מיוצגות בכנסת היוצאת, שלהן גם כך יש חיסרון ניכר במקדמות של מימון המפלגות (שאינן זכאיות להן לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973), הקצה המחוקק 7 דקות בלבד בטלוויזיה, בכל 14 ימי שידורי התעמולה – כלומר, כחצי דקה ליום בלבד.

עמוד 12 מתוך 18

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

36. שלישית, תכלית השוויון בין המתמודדים מצביעה אף היא על כך שיש להעדיף את הפרשנות הנוהגת. כדי להגשים עיקרון זה, יש להבטיח שהמתמודדים השונים יזכו לחשיפה דומה, ככל האפשר, במסגרת שידורי התעמולה. חלוקת מכסת השידורים בין בעלי הרישיונות השונים, אשר לכל אחד מהם מאפיינים ייחודיים, ויש ביניהם הבדלים משמעותיים בהיקף הצופים ובסוג הקהל – תיצור קשיים משמעותיים בהבטחת השוויון בין הרשימות. ברור לכל ששידור תשדיר תעמולה בשעת שיא בערוץ 12, למשל, איננו שקול לשידור בשעה דומה בערוץ 9, למשל, מבחינת היקף החשיפה. הדברים מורכבים עוד יותר, כאשר מכניסים למשוואה גם את העובדה ששידורי התעמולה אינם משודרים באותן שעות בכלל בעלי הרישיון. על כך יש להוסיף את העובדה שחלק מבעלי הרישיונות פונים לקהלים ספציפיים, מה שמקשה עוד יותר על בחינת ה"ערך" של משבצת השידור מבחינת הרשימות השונות. ספק רב אם בנסיבות אלה ניתן בכלל לקבוע נוסחה שתוביל לחשיפה שוויונית, או מתקרבת לכך – לשידורי התעמולה מטעם המתמודדים השונים. לפיכך, לא בכדי לא הוצעה על-ידי מי מן הצדדים במסגרת ההליך, שיטה מעשית-פרקטית, לביצוע המבוקש על-ידי העותרות. על כן, גם תכלית זו מצביעה על כך שאין מקום להיענות למבוקש.

37. לצד התכליות הנ"ל, יש לתת משקל גם לתכליות "הפנימיות" שבבסיס סעיף 16 לחוק עצמו, שמחיל כאמור את ההוראות בדבר שידורי תעמולה גם על בעלי הרישיון. לעניין זה יפים דברי כב' השופט (כתוארו אז) מ' חשין, במסגרת ההחלטה בעניין ערוצים 2 ו-1: 10 :

"במקום אחר עמדתי על תכליתה של הוראת סעיף 16 לחוק התעמולה ועל תכלית זו אמרתי דברים אלה [...]:

'באומרו כי הוראות החוק החלות על רשות השידור – בהן חיובה של רשות השידור לשדר שידורי תעמולה בטלוויזיה – תחולנה על הרשות השניה אף-היא, נתכוון החוק, כך נראה לי, להעתיק את החיובים החלים על רשות השידור – כמות שהם – לחצרה של הרשות השניה אף-היא. בה-בעת, הואיל ורשות השידור היא לעצמה והרשות השניה היא לעצמה, הוסיף המחוקק והורנו כי אותה העתקה תהא "בשינויים המחייבים".'

באותה עת לא פעל ערוץ 10 ועל-כן דיברתי אך ביחצרה של הרשות השניה. עתה, משבא ערוץ 10 לאוויר העולם, שומה עלינו לדבר ביחצרותיה של הרשות השניה, קרא: **החובות שלעניין תחולנה בנפרד על כל אחת מאותן חצרות** (ההדגשות שלי – ח"מ).

מדברים אלה, המקובלים גם עלי, עולה שמטרתו של סעיף 16 לחוק היא להחיל את חובת שידור שידורי התעמולה על כל אחד מבעלי הרישיון לפי חוק הרשות השנייה, כאשר חובה זו תחול על כל ערוץ המשדר ברישיון **בנפרד**. גם בכך יש כדי לתמוך בפרשנות הקיימת, על פני הפרשנות לה טוענות העותרות. אכן, כפי שציין בצדק כב' השופט (כתוארו אז) מ' חשין בהחלטה בעניין ערוצים 2 ו-10, גם תכליותיו של חוק הרשות השנייה תומכות בהטלת החובה על כל אחד מבעלי הרישיון

עמוד 13 מתוך 18

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

בנפרד. בהתאם לחוק הרשות השנייה, על אף שהערוצים השונים נמצאים כולם תחת פיקוחה של הרשות השנייה, כל ערוץ עומד בפני עצמו (שם, בפסקאות 6-9).

אמנם מאז החלטה זו הומר משטר פעולתן של העותרות ממשטר הזיכיונות – למשטר הרישיונות, אך אין בכך כדי לשנות מהמסקנה שמדובר **בערוצים נפרדים, העומדים כל אחד בפני עצמו**. לכן גם תכליות חוק הרשות השנייה תומכים בהשארת הפרשנות הנוהגת על כנה.

הפגיעה בבעלי הרישיון

38. מנגד לתכליות המפורטות לעיל, עומדת הפגיעה הנטענת בזכות הקניין של העותרות, בכך שנגרע מהן זמן מסך (ובהתאם לכך פוחת גם שיעור הרייטינג שלהן בתכניות שלאחר שידורי התעמולה).

אכן, זכות הקניין היא זכות יסוד, אשר ההגנה עליה עוגנה בסעיף 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, אולם בנסיבות העניין יש לבדוק האם ניתן לראות בעותרות כמי שזכות הקניין החוקתית שלהן נפגעה.

39. כפי שצוין, חובת שידורם של שידורי התעמולה לא נחתה על העותרות ועל שאר בעלי הרישיונות כרעם ביום בהיר. חובה זו הייתה מעוגנת בהוראת סעיף 16ג לחוק דרכי תעמולה, והפרשנות להוראה זו נקבעה כאמור, זה מכבר, במסגרת ההחלטה בעניין ערוצים 2 ו-1. מעבר לכך, כפי שהסבירה הרשות השנייה, חובה זו קיבלה ביטוי במסגרת הרישיונות שניתנו לגופים המשדרים, ושמכוחם הם רשאים לפעול. בנסיבות אלה, ניתן לומר שעצם החובה לשדר שידורי תעמולה אינה גורעת מקניינן של העותרות, שהרי פעילות זו הוחרגה במפורש מקניינן מלכתחילה בתנאי רישיון (ככל שרישיון הוא קניין, כפי הגישה המקובלת כיום).

40. זאת ועוד – אחרת. גם אם נתחשב בנסיבות המיוחדות של הבחירות לכנסת ה-22, ובעובדה שהן נערכות בסמוך למערכת הבחירות לכנסת ה-21 (באופן שהעותרות לא יכולות היו לצפות בעת קבלת הרישיון להתרחשות שכזו, שהיא תקדימית בישראל) – הרי שמדובר בפגיעה קטנה יחסית בזכות הקניין שלהן, ככל שזכות זו אכן נפגעת. זאת, מאחר שמדובר, לכל היותר, בהקדמת חובת שידור שידורי התעמולה – חובה שממילא היה על העותרות לקיימה בעת קיום הבחירות לכנסת ה-22 (אפילו אלו היו מתקיימות במועד). עוד יש לזכור בהקשר זה, שהיקפם של כלל שידורי התעמולה הוא מתוחם בזמן, ואלה הסתכמו במסגרת הבחירות לכנסת ה-21 בכ-9 שעות בסך הכל לכל ערוץ (ועתה יש פחות רשימות המתמודדות לכנסת ה-22). לכן אין מדובר בשלילה מהותית של רישיון העותרות, אלא רק ב"הפקעת זמן מסך" מוגבל יחסית בהיקפו.

סיכום לגבי האיזון בין הזכויות, התכליות, והמסקנה הנגזרת מכל אלה

41. עמדנו איפוא על כך שבמקרה דנן עומדים מן העבר האחד תכליות דיני התעמולה, הכוללות את הזכות לבחור ולהיבחר, את חופש הביטוי הפוליטי ואת הזכות לשוויון בין המתמודדים בבחירות, כאשר לצדן עומדות גם התכליות שבבסיס סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה של החלת החובה לשדר שידורי תעמולה גם על בעלי הרישיונות השונים מכוח חוק הרשות השנייה וכן אלה שנובעות מתכליות חוק הרשות השנייה, הרואות בכל אחד מבעלי הרישיונות כערוץ נפרד העומד בפני עצמו.

עריכת איזון בין התכליות הנ"ל מצביע על כך שיש להעדיף את הפרשנות הנוהגת לסעיף 16 לחוק, שלפיה החובה לשדר תעמולה חלה במלואה על כל אחד מבעלי הרישיונות באותה מיכסה שהושתה על תאגיד השידור הציבורי. אל מול תכליות אלה עומדת אמנם הפגיעה בזכות הקניין של העותרות, אלא שזו, כפי שפורט, מוגבלת בהיקפה. במצב זה, אין מקום לשינוי הפרשני המבוקש.

אבחון ההחלטה בעניין שידורי הרדיו

42. העותרות טענו גם כאמור שיש לגזור גזירה שווה מההחלטה בעניין גלי צה"ל, שאימצה פרשנות שונה לעניין שידורי תעמולה ברדיו. אלא שאין בהחלטה זו כדי להטות את הכף לטובת פרשנות העותרות. כפי שאמר כב' השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין בהחלטה זו, המקור לשוני בתוצאה בין ההחלטה בעניין גלי צה"ל לבין זו שנקבעה בהחלטה בעניין ערוצים 2 ו-10, נובע מההבדל בניסוח של הוראות החוק שעמדו במרכז כל אחת מההחלטות. במוקד החלטתו של השופט א' רובינשטיין עמדה פרשנותו של סעיף 15 לחוק דרכי תעמולה, ואילו ההחלטה בעניין ערוצים 2 ו-10, עסקה בסעיף 16 לחוק (שם, בפסקאות כב-כג להחלטה בעניין גלי צה"ל). מקריאת ההחלטה האמורה, עולה בבירור שהשופט א' רובינשטיין ראה להבחין בין שני הסעיפים הנ"ל, ושההחלטה בעניין גלי צה"ל – לא באה לשנות מהפרשנות לעניין משך שידורי התעמולה שעל בעלי הרישיונות לשדר מכוח חוק הרשות השנייה. השופט א' רובינשטיין אף קבע במפורש בהחלטתו האמורה בהקשר זה כדלקמן:

"אין להקיש מהחלטות אלו (שעניינן בשידורי תעמולה בטלוויזיה – ח"מ) בנוגע למסגרת הזמנים לשידורי רדיו" (שם, בעמ' 10).

הנה כי כן, גם מטעם זה, אין איפוא מקום לקבל את טענת העותרות כי יש ללמוד מאותה החלטה גם לענייננו.

עמוד 15 מתוך 18

על הצורך לשנות את דיני התעמולה

43. עוד טענה שעלתה בצורה נרחבת בטענותיהן של העותרות, עסקה באי-ההתאמה של דיני התעמולה למציאות הקיימת ועל הצורך בעדכון הדינים.

אין להכחיש שדיני התעמולה אינם עומדים עוד יפה במבחן הזמן, והגיעה העת לתיקונם. עמדו על כך יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית הקודמים וכך גם בית המשפט העליון (ראו: ריכוז אסמכתאות בדוח ועדת ביניש, בעמ' 5-8; וההפניות שם; דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו, פסקה 26 לחוות דעתה של הנשיאה מ' נאור (23.08.2017) (להלן: עניין שארלי הבדו). בין היתר, יש מקום לבחון מחדש את ההסדרה בעניין שידורי התעמולה בטלוויזיה (ההחלטה בעניין ערוצים 2 ו-10, בפסקה 13).

דא עקא, שינויים מהותיים אלה צריך שיעשו בדרך של חקיקה, שתיתן דעתה למכלול הסוגיות השונות העולות והשלכותיהן זו על זו. מלאכה מורכבת זו, של קביעת מתווה חלופי לדיני התעמולה בכלל, ואף לסוגיה המצומצמת יותר של תעמולת בחירות בטלוויזיה בלבד – לא ניתנת לביצוע במסגרת החלטה פרטנית של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית. בהקשר זה יש מקום לשים אל לב לכך שההסדר המבוקש שונה מהותית לא רק מההסדר הנוהג, אלא גם מזה שהוצע לקובעו במסגרת דו"ח ועדת ביניש. דבר זה, כמו גם הקשיים השונים שפורטו לעיל בכל הנוגע ליישום הפרשנות המוצעת, מצביע על מורכבות העניין. על כן, על אף שההסדרים הקיימים אינם הולמים בהכרח למציאות התקשורתית הנוכחית – יש להניח עניין זה לפתחו של המחוקק.

הנסיבות החריגות של הבחירות לכנסת ה-22 והנזק שהן מסבות לבעלי הרישיונות

44. טענתן הנוספת של העותרות, היא בדבר הצורך לשנות את הפרשנות הנוהגת, נוכח העובדה שלראשונה בהיסטוריה של מדינת ישראל, נערכת מערכת בחירות בסמוך מאוד למערכת הבחירות שקדמה לה, לאחר שהכנסת החליטה על פיזור אפילו עוד טרם שהורכבה ממשלה חדשה בעקבות הבחירות לכנסת ה-21.

45. אין מחלוקת על כך שאכן מדובר במצב תקדימי וחריג, זאת אף בהתחשב בעובדה שגם בעבר נערכו לעיתים מערכות בחירות בהפרשים קצרים יותר מאחת לארבע שנים, שהיא התקופה "הרגילה" הקבועה בחוק-יסוד: הכנסת (עם זאת, עד כה אף פעם לא התרחש הדבר בסמיכות כה רבה). הנה כי כן, ספק אם היה על העותרות (ושאר בעלי הרישיונות) לצפות כי תתקיימנה בחירות תוך פער זמנים קצר כל כך, ולהפנים את ההשלכות הגלומות באפשרות זו לגביהן. יתר על כן, אף שנדמה – מעיון בתחשיבים שהוגשו לעיוני שהערכת הנזקים שיגרמו לבעלי הרישיונות מכוח חוק הרשות השנייה במערכת הבחירות הנוכחית נעשתה על הצד הגבוה וההנחות שהובאו בחשבון לצורך

עמוד 16 מתוך 18

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.bechiroth.gov.il

זה היו מחמירות – נראה ש"הפקעת" הזמן "הכפולה" תוך תקופה כה קצרה אכן מסבה להם נזק לא מבוטל.

המענה למצב זה איננו יכול לבוא לידי ביטוי באמצעות שינוי של פרשנות סעיף 16ג לחוק דרכי תעמולה. זאת, נוכח התכליות שפורטו לעיל, המצביעות כולן באופן ברור על כך שיש להעדיף את הפרשנות הנוהגת, שלפיה כל אחד מבעלי הרישיונות ישדר את מלוא מכסת שידורי התעמולה. ואכן אין בנזק הנטען זה כדי להצדיק אימוץ פרשנות שתפגע בצורה משמעותית בצורך להגשים את התכליות הנוגדות והעדיפות שבבסיס שידורי תעמולה. לכן אין גם בטיעון זה כדי להביא לקבלת העתירה.

46. נראה לפיכך כי המזור לטענותיהן של העותרות נתון בידי הרשות השנייה, שחלה עליה חובה, כרגולטור-מאסדר לבחון את המצב הנוהג, ובהתאם לסמכויותיה על-פי דין – לשקול מתן הקלות לגופים המשדרים, ככל שהדבר באפשרותה, או לנסות וליזום שינוי בתקנות הרלבנטיות, במידת הצורך. כל זאת, בראי המצב שנוצר ובשים לב לכך כי אף הרשות השנייה הביעה דעה שיש צדק ענייני בטענות העותרות לגבי הפגיעה בהן בנסיבות הנתונות (עיינו והשוו: "הרחבת ארגז הכלים הרגולטורי: יחסי אמן ורגולציה משותפת", המכון הישראלי לדמוקרטיה וכנס אלי הורביץ לכלכלה ולחברה, בעמ' 15-17 (נובמבר 2014)).

47. זה המקום להוסיף כי לי, בתפקידי כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית – אין סמכות להידרש במקרה זה לנושא ההקלות המבוקשות (עיינו: עניין שארלי הבדו), ואולם לפיכך זכויות הצדדים וטענותיהם במשפט החוקתי והמינהלי שמורות להם בערכאות מוסמכות אחרות.

קביעת שעות שידורי התעמולה

48. במסגרת העתירה התבקש גם שיבוץ שידורי התעמולה שלא במסגרת שעות השיא, ופריסתם על פני כל שעות היממה, לרבות שעות הבוקר, זאת כדי להפחית את הפגיעה הנטענת בעותרות.

49. בקשה זו הקדימה את זמנה, בשים לב לכך שטרם נקבעו הזמנים של שידורי התעמולה, מה גם שהבקשה הנוכחית הונחה לפני עוד טרם שנערכו הליכי ההתייעצות הקבועים בחוק לעניין זה (ראו: סעיפים 15א עד 16ג לחוק דרכי תעמולה). הליכי היווצרות אלה התקיימו בינתיים, והטענות האמורות הועלו גם במסגרתם. לפיכך, במסגרת החלטתי בנושא זמני השידור (ולא כאן), אביא גם טענות אלו בחשבון, ואשתדל לערוך איזון ראוי בין הזכויות והאינטרסים הרלבנטיים השונים.

סוף דבר

50. לנוכח כל האמור לעיל – העתירה נדחית. בנסיבות העניין – לא ייעשה צו להוצאות.

ניתנה היום, ג' באב התשע"ט (04.08.2019).

חנן מלצר, שופט

**המשנה לנשיאת בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-22**

עמוד 18 מתוך 18

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