



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 17/21

העותר: עו"ד שחר בן מאיר

נגד

- המשיבים:
1. הליכוד תנועה לאומית ליברלית
 2. בנימין נתניהו
 3. ערוץ יהודי ישראלי בע"מ – ערוץ 20
 4. ארי שמאי
 5. גלית דיסטל אטרביאן
 6. היועץ המשפטי לממשלה

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

בשם העותר: בעצמו

החלטה

1. לפני עתירה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה, או החוק), שבגדרה התבקשתי, בעיקרו של דבר, ליתן צו מניעה המורה למשיבים 1-2 לחדול מהפצת שידורי תעמולה "בערוץ הטלוויזיה הנקרא בשם הליכוד TV", זאת משום שלטענת העותר הפעילות האמורה נעשית בניגוד להוראות סעיף 15א לחוק דרכי תעמולה.

להלן אביא את הנתונים הצריכים לעניין.

עמוד 1 מתוך 11

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

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

טענות העותר

2. העותר טוען כי בתאריך 04.02.2019, או בסמוך לכך, המשיבים 1-2 – החלו בשידורי טלוויזיה במסגרת ערוץ תקשורת שכונה בשם: "הליכוד TV" (להלן: ערוץ הליכוד), אשר "משודר על גבי פלטפורמת הפייסבוק" ומופץ דרך עמוד הפייסבוק של המשיב 2, שראוי היה לציין בכותרת לעתירה אף את תאריכו: ראש הממשלה ומועמד הליכוד לראשות הממשלה (להלן: נתניהו). לטענת העותר, ערוץ הליכוד מתחזה כערוץ טלוויזיה, בשים לב למאפיינים שלו, ובכלל זה אלה הבאים: שמו של הערוץ – "הליכוד TV"; הערוץ פועל מתוך אולפן "הכולל את רוב המרכיבים של אולפן טלוויזיה שלם"; בערוץ קיים מראיין קבוע; הערוץ משדר חדשות; הערוץ "מתיימר להוות ערוץ טלוויזיה חילופי לערוצי הטלוויזיה במדינת ישראל"; נתניהו מציג את ערוץ הליכוד כערוץ טלוויזיה.

3. נוסף על כך, העותר מצביע על הצטרפות המשיבים 4-5 לערוץ הליכוד, כפי שנלמד לדבריו, מ"פרסום שנערך ברשתות החברתיות", וטוען כי נוכח העובדה כי המשיבים 4-5 הם משתתפים קבועים בתוכניות טלוויזיה של ערוצים "רגילים", יש לראות את ערוץ הליכוד כ"תחנת טלוויזיה מובהקת ומושלמת". מסקנה זו מקבלת משנה תוקף, כך נטען, מכך שנתניהו משתתף בשידורי ערוץ הליכוד ובה בעת נמנע מלהתראיין, או להופיע בפני כלי התקשורת האחרים.

4. נוכח כל האמור לעיל, העותר טוען כי יש לראות את ערוץ הליכוד כערוץ טלוויזיה שהחל לשדר שידורי תעמולת בחירות בטלוויזיה תוך הפרה של סעיף 15 לחוק דרכי תעמולה, ועל כן יש לאסור על המשך שידוריו, ובפרט שידורים בהשתתפות גורמים משוק התקשורת בישראל.

דיון והכרעה

5. לאחר עיון בעתירה הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות על הסף, בהתאם לסעיף 8(1) להוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה-2015, וזאת אף בלי להידרש לתגובת המשיבים, שכן על פניה העתירה אינה מגלה עילה למתן הצו המבוקש. הכרעה זו תנומק מיד בסמוך.

6. העתירה מבקשת, הלכה למעשה, לקבוע כי השידורים בערוץ הליכוד ייחשבו כ"שידורים של תעמולת בחירות בטלוויזיה" במשמעות המונחים של: "שידורים בטלוויזיה" בחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014 (להלן: חוק השידור הציבורי) ובחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן: חוק הרשות השנייה) ולהחיל עליהם את הוראות סעיף 15 א ו-16ג לחוק דרכי תעמולה.

7. להלן אעמוד על הפרשנות הראויה של סעיפים 15א ו-16ג לחוק דרכי תעמולה ואבחן אם יש להחיל את הוראות הסעיפים האמורים על שידורי תעמולה המופצים באינטרנט. כבר עתה אציין כי אני סבור שיש להשיב על קושיה זו בשלילה.

דרך הפרשנות

8. מלאכת פרשנותו של חוק מתחילה בראש ובראשונה בלשון החוק, ממשיכה בתכלית החוק ומסתיימת בבחינת סבירותה של אותה הפרשנות. יפים לעניין זה דבריו של השופט מ' חשין ב-בג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ראש ממשלת ישראל, יצחק רבין, פ"ד מח(5) 1 (1994):

"בדרכנו לפירוש נפתח בלשונו של החוק: לפני, לאחור ולצדדים, וננסה להבין מה השמיענו מחוקק ומה תכלית ביקש להשיג ככל שאותה תכלית משתקפת בלשונו. לאחר מכן נותר לשונו של חוק במקומה, וננסה למלא כרסנו חכמת תכלית בטקסטים שהם לבר החוק. בשלב הבא נשוב אל לשונו של החוק, וננסה למזג לשון בתכלית; ולסוף נמשיך בלשון ונבדוק סבירות פירושים חלופיים הטוענים, כל אחד מהם, לבכורה" (שם, בעמ' 68).

9. להלן אעמוד על פרשנותו של סעיף 15א לחוק דרכי תעמולה על פי השלבים האמורים לעיל – ראשון-ראשון ואחרון-אחרון.

לשון סעיף 15א לחוק

10. על החשיבות של לשון החוק במסגרת מלאכת הפרשנות עמד בית המשפט העליון בקבעו כדלקמן:

"מעשה שופט תחילתו היא בטקסט וסופו בטקסט, ובו לשון, רעיון, אינטרס ותכלית. ועד שיגיע שופט אל אינטרס ואל תכלית, שומה עליו להפוך בו בטקסט, להפך בו, לטחון אותו עד דק. ואלה כולם יביאו אותנו אל תכלית" (בג"ץ 7157/95 ארד נ' יושב-ראש הכנסת, ח"כ פרופ' שבח וייס, פ"ד נ(1) 573, 611 (1996)).

11. לנוכח חשיבות לשון החוק במסגרת הליך הפרשנות, אביא עתה את הוראות סעיף 15א לחוק דרכי תעמולה, שכותרתו היא: **"הסדר של שידורים בטלוויזיה"**, במלואן:

"(א) לא יהיו שידורים של **תעמולת בחירות בטלוויזיה** אלא ב-14 הימים שלפני הבחירות.

(ב) 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.

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

(ד) 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". (ההדגשות שלי – ח"מ).

הערה: מכוח סעיף 16 לחוק – ההוראות הנ"ל חלות, בשינויים המחויבים, גם על שידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השנייה.

12. עניינו הרואות כי לשון סעיף 15 לחוק היא ברורה: מכותרת הסעיף ומהוראותיו, נלמד כי הסעיף חל על שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק השידור הציבורי. כאשר ביקש המחוקק להרחיב את תחולתו של הסעיף – לערוצי טלוויזיה אחרים, נחקק סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה, ופרס את תחולתו גם לשידורי טלוויזיה ורדיו לפי חוק הרשות השנייה. על כן, קשה לראות כיצד לשון החוק מכילה את הפרשנות שלפיה הסעיף חל גם על שידורי תעמולה שלא במסגרת הטלוויזיה הפועלת לפי שני החוקים הנזכרים לעיל (להלן ביחד: שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק), ובכלל זה שידורי תעמולה באינטרנט וברשתות החברתיות (ראו גם: הגדרת "שידורים" בסעיף 1 לחוק השידור הציבורי והאבחנה בסעיף 7 לחוק האמור בין שידורי טלוויזיה, רדיו ושידורים על גבי רשת האינטרנט. עיינו גם הגדרת "שידורי טלוויזיה" בחוק הרשות השנייה).

13. זאת ועוד, אף במקרים שבהם לשון החוק היא רחבה, עדיין ניתן לתת לה פרשנות מצומצמת, ובלבד שפרשנות זו תגשים את תכלית החוק (בג"ץ 4562/92 זנדברג נ' רשות השידור, פ"ד נ(2) 793, 809 (1996)). הלכה זו נכונה בענייננו בחזקת "קל וחומר" לנוכח הלשון הצרה והמפורשת של סעיף 15 לחוק (העושה שימוש במונחים המודגשים בפיסקה 11 שלעיל: "שידורים בטלוויזיה"; "שידורים של תעמולת בחירות בטלוויזיה"; "שידור של תעמולת בחירות בטלוויזיה"; "שידורי הטלוויזיה"), אשר נתמכת בתכלית החוק, כפי שיפורט בהמשך.

14. נוסף על כך, אף בית המשפט העליון ויושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת לדורותיהם התייחסו להסדרים המופיעים בסעיפים 15, 15א ו-16 לחוק דרכי תעמולה ככאלה שחלים על רדיו וטלוויזיה, מבלי להזכיר אמצעי תקשורת אחרים (ראו למשל: בג"ץ 372/84 קלופפר-נוה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 238 ו-244 (1984) (להלן: עניין קלופפר-נוה); בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715, 748 (2008); תב"כ 2/84 סיעת ה"ליכוד" נ' רשימת "יחד", פ"ד לח(2) 631, 635 (1984)).

15. כעת אעבור לשלב השני של מלאכת הפרשנות – בחינת תכליתו של סעיף 15 לחוק.

תכלית סעיף 15א לחוק

16. תכליתו של חוק פלוני מורכבת מתכלית סובייקטיבית ותכלית אובייקטיבית, וניתן ללמוד אותן ממקורות פנימיים בחוק וממקורות חיצוניים לו, לרבות ההיסטוריה החקיקתית והפרלמנטרית של החוק ועקרונות היסוד של השיטה (ראו: בג"ץ 7803/06 אבו ערפה נ' שר הפנים, פסקאות 30-31 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (13.09.2017)). להלן אברר את שתי התכליות, בישום לענייננו.

17. התכלית הסובייקטיבית: במהלך הדיון המוקדם במליאת הכנסת בהצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשכ"ז-1967, שבמסגרתה הוצע לחוקק את סעיף 15א לחוק, עמד חבר הכנסת אורי אבנרי על מהות הסעיף – קביעה של הסדר חקיקתי על תעמולת בחירות בטלוויזיה, בדומה להסדר החל על תעמולת בחירות ברדיו. להלן הדברים בלשונו:

"הצעת החוק שאני מתכבד להעלותה כאן אומרת בפשטות גמורה: הכללים הנכונים שנקבעו על-ידי בית זה לגבי העמדת 'קול ישראלי' לרשות כל רשימות המועמדים ערב הבחירות [...] יחולו, ללא שינוי, גם על טלוויזיה" [ההדגשה הוספה – ח"מ] [ד"כ 53, 195 (התשכ"ט)].

18. נוסף על כך, 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 (שם, בעמ' 195-196; ראו גם: ד"כ 55, 3379 (התשכ"ט)).

19. בעוד ששתי התכליות הראשונות נגעו, בעיקרו של דבר, לעצם שידור התעמולה בטלוויזיה, התכלית השלישית – הוגנות התעמולה והשוויון בין המועמדים – קשורה לאופן שידורי התעמולה בטלוויזיה, וכך היא גם כרוכה לדיון בעתירה הנוכחית.

עם זאת, התכלית של הוגנות ושוויון בין מועמדים מבחינת פרסום תעמולה במסגרת שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק אינה רלוונטית לפרסום באמצעות האינטרנט. ודוק, ההצדקה שהועלתה לשם קביעת הסדר הוגן ושוויוני בחוק הוא החשש כי שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק ישרתו את תעמולתם של מועמדים "השולטים באירועים המוקרנים בטלוויזיה מדי יום ביומו" (ד"כ 53, 196 (התשכ"ט)), ואולם בענייננו אף אחד מהמועמדים לבחירות לכנסת, לרבות שרי הממשלה הנוכחית, איננו "שולט" בערוצים האינטרנטיים, וכך ממילא אין הוא יכול להשיג לעצמו יתרון על פני המועמדים האחרים, שכן כל אדם החפץ בכך יכול לפרסם באינטרנט כל ביטוי בכל רגע, בכפוף לעמידה בהוראות הדין (ולעניין זה ראו גם החלטתי ב-תב"כ 8/21 עו"ד בן מאיר נ' מפלגת הליכוד (27.02.2019) (להלן: תב"כ 8/21)).

דבריו של המשנה לנשיאה א' ריבלין ב-רע"א 4447/07 מור נ' ברק אי.טי.סי. [1995] החברה לשרותי בזק בינלאומיים בע"מ, פ"ד סג(3) 664, 693-694 (2010) (להלן: עניין מור) יפים לענייננו:

"אם בעבר היכולת להעביר מסרים בתפוצה רחבה, וליטול חלק משמעותי בשיח הציבורי, הייתה שמורה בפועל למתי מעט, ובעיקר לאמצעי התקשורת עצמם או לאלה שהיו בעלי גישה אליהם, באינטרנט ופתח את שעריה לכל. [...] האינטרנט הוא 'כיכר העיר' החדשה שהכול שותפים לה. המדיום החדש – המרחב הווירטואלי – מצוי בכל ופתוח לכל".

20. לפיכך, ובשים לב לתכליות סעיף 15 לחוק, שהוצגו במסגרת הליך חקיקתו, ניתן ללמוד כי המחוקק התכוון להחיל את הוראות סעיף 15 לחוק דרכי תעמולה על שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק **בלבד** (הוראת סעיף 15 לחוק חלה כאמור גם על שידורי הטלוויזיה על פי חוק הרשות השנייה מכוח הוראת סעיף 16 לחוק).

21. זאת ועוד – אחרת. אי תחולת הוראות סעיף 15 לחוק דרכי תעמולה על שידורי תעמולה בערוץ אינטרנטי נלמדת גם מהוראות סעיף 15א(ב) לחוק דרכי תעמולה (החל גם על שידורים על פי חוק הרשות השנייה מכוח הוראת סעיף 16 לחוק). סעיף 15א(ב) לחוק מעניק ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת סמכות לקבוע את הזמנים שיהיו מוקדשים לתעמולת בחירות במסגרת שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק, ובפרט את הזמנים שיוקצבו לכל אחת מרשימות המועמדים, לאחר התייעצות עם הגורמים הרלוונטיים הנזכרים בסעיף.

לפי טענת העותר, אם היתה מתקבלת – על יושב ראש ועדת הבחירות היתה מוטלת החובה לקבוע זמנים אף לשידורים של ערוץ הליכוד. אין בידי לקבל גישה זו, ואני גם סבור שהטענה האמורה עלולה להביא את החוק לידי אבסורד. היעלה על הדעת שהמחוקק התכוון לכך שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, מכוח סעיף 15א(ב) לחוק, יקבע את זמני השידור לתעמולה בכל אתר אינטרנט המשדר תעמולת בחירות בערוץ אינטרנטי, שבו, ככלל, ניתן לצפות בכל תעמולה בכל רגע נתון? האם המחוקק התכוון שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית יעשה כן למרות שזמן השידור האינטרנטי אינו מוגבל בזמן?

22. השאלות הרטוריות שהוצגו לעיל מדגישות את מקצת הקשיים הכרוכים בהחלת סעיף 15 לחוק דרכי תעמולה על שידורי תעמולה בערוץ אינטרנטי, וכן גם את חוסר הסבירות והמידתיות של הפרשנות המוצעת על ידי העותר. ראו לעניין זה את דבריו של השופט (כתוארו אז) מ' חשין ב-דנ"א 6407/01 ערוצי זהב ושות' נ' Tele Event Ltd., פ"ד נח(6) 6, 48 (2004):

"ועדיין לא דיברנו באינטרנט. אכן, נוכח האפשרויות הכמעט-בלתי-מוגבלות להעברת שידורים ברשת האינטרנט אין ספק שהעתיד יהיה מעניין ומסובך, ועוד נכוננו לנו עלילות".

23. לנוכח כל האמור לעיל ניתן לקבוע כי תכליתו הסובייקטיבית של המחוקק היא להחיל את ההסדר הקבוע בסעיף 15 לחוק דרכי תעמולה על שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק בלבד, ולא על שידורי תעמולה בערוץ אינטרנטי.

קעת אפנה לדון בתכלית האובייקטיבית של החוק.

24. התכלית האובייקטיבית: כפי שנכתב לעיל, 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. קידום השוויון כאחת מתכליות סעיף 15א לחוק נלמד לא רק מהדיונים בכנסת שהובילו לחקיקתו, אלא גם מפסיקתו של בית המשפט העליון וכן מהחלטותיהם של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת לדורותיהם. כך למשל, הנשיאים מ' לנדוי ו-מ' שמגר ציינו את השוויון כערך העומד בבסיס ההסדרים בחוק דרכי תעמולה, ובפרט בבסיס סעיף 15א לחוק (ראו בהתאמה: בג"ץ 246/81 אגודת דרך ארץ נ' רשות השידור, פ"ד לה(4) 1, 9 (1981); עניין קלופפר-נוה, בעמ' 241 ו-242). אף השופט ג' בך ציין את השוויון בין מועמדים לבחירות בהפצת תעמולה בטלוויזיה כאחת מתכליותיו של סעיף 15א לחוק (להרחבה – ראו: תב"כ 3/84 חשאי נ' סיעת הליכוד, פ"ד לח(2) 721, 724-725 (1984)).
25. תכליתו של סעיף 15א לחוק בדבר קידום שוויון נלמדת אף מהתכליות של חוק דרכי תעמולה בכללותו (ראו למשל: דנג"ץ 1525/15 ח"כ טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו, פסקה 15 לפסק דינה של הנשיאה (בדימוס) מ' נאור (23.08.2017)).
26. 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 (ראו למשל: בג"ץ 6962/03 חברת מדיה מוסט בע"מ נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, פ"ד נט(3) 14, 25 (2004) (להלן: עניין מדיה מוסט); בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715, 777 (2008); עע"ם 10845/06 שידורי קשת בע"מ נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, פסקה 88 (11.11.2008)), וכן לנוכח היות שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק אמצעי תקשורת רב עוצמה (ראו למשל: עניין קלופפר-נוה, בעמ' 242; בג"ץ 7144/01 גוש שלום עמותה רשומה נ' רשות השידור, פ"ד נו(2) 887, 891 (2002)).
27. עינינו הרואות כי השוויון בין מועמדים מבחינת הנגישות לשידורי תעמולה בטלוויזיה מקבל משנה חשיבות, במיוחד לנוכח היותם של שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק משאב מוגבל, וכך גם לנוכח מרכזיותו של אמצעי תקשורת זה.
- עם זאת, תכלית השמירה על השוויון בין מועמדים הנדרשת בכל הנוגע לפרסום תעמולת בחירות במסגרת שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק – איננה הכרחית במסגרת האינטרנט, שכן האינטרנט איננו משאב מוגבל, וביכולתו של כל מועמד, בכפוף להוראות הדין, להציג בו פרסומי תעמולה – לרבות במסגרת של ערוץ אינטרנטי ברשת חברתית – מבלי לגרוע מיכולתו של מועמד אחר לעשות כן. במילים אחרות, פרסום תעמולת בחירות בערוץ

אינטרנטי אינו יוצר "משחק-סכום-אפס" על משאב מוגבל, בניגוד לפרסום כאמור במסגרת שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק.

28. נוכח כל האמור לעיל ניתן לקבוע כי המטרות, הערכים ושיקולי המדיניות העומדים בבסיס סעיף 15א לחוק (ותחולתם על שידורי טלוויזיה במסגרת הרשות השניה, כאמור בסעיף 16ג לחוק), דהיינו תכלית הסעיפים – איננה מתקיימת בכל הנוגע לשידור באינטרנט, ומכאן טעם נוסף לכך שאין להחיל את הוראות הסעיף הנ"ל על תעמולת הבחירות במרחב האינטרנט.

סבירות הפרשנות ומידתיותה

29. אף בחינת סבירותה ומידתיותה של הפרשנות מובילה למסקנה כי יש להחיל את הוראות סעיף 15א ו-16ג לחוק דרכי תעמולה על שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק בלבד. בענייננו, נראה כי החלת הוראות סעיפים 15א ו-16ג לחוק דרכי תעמולה על שידורי תעמולה במסגרת ערוץ אינטרנטי אינה עולה בקנה אחד עם ההיגיון הפשוט של הדברים. כפי שנכתב לעיל, החלת הוראות סעיפים אלה על שידורי תעמולה במרחב רשת האינטרנט – תוביל למצב אבסורדי, שלפיו יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת יידרש לקבוע את זמן השידור ברשת האינטרנט של תעמולת בחירות מצד רשימות המועמדים, וזאת בניגוד ללשון החוק המפורשת ולתכליותיו. זאת ועוד, חוסר סבירות הפרשנות האמורה נלמד גם מכך שמטרותיהם של סעיפים 15א ו-16ג לחוק – בדגש על קידום הוגנות ושוויון בחלוקת משאב ציבורי מוגבל – אינן רלוונטיות לתעמולה באינטרנט, שנעשית דרך משאב פרטי ובלתי מוגבל.

30. חוסר סבירות פרשנותו של העותר נלמד גם, בדרך של היקש, מהפרשנות המצמצמת שניתנה בפסיקה לסעיף 15א לחוק בהקשרים אחרים. כך למשל, בית המשפט העליון קבע כי סעיף 15א לחוק איננו חל על רשויות מקומיות (בג"ץ 342/73 מלמדוביץ נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השמינית, פ"ד כז(2) 740, 742 (1973) (להלן: עניין מלמדוביץ)). דבריו של השופט מ' לנדוי, שנאמרו אגב דיון בדבר תחולתו של סעיף 15א לחוק דרכי תעמולה על הרשויות המקומיות, יפים הם לענייננו, בשינויים המחויבים:

"אין זה מתקבל כלל על הדעת שהמחוקק התכוון להעמיד את השידורים הכלל-ארציים לרשות כל אחת מעשרות הרשימות הקיימות ברשויות המקומיות" (עניין מלמדוביץ, בעמ' 742).

הנה כי כן, כפי שבעבר לא התקבלו טענות שקראו להחיל את סעיף 15א לחוק מעבר לכוונת המחוקק, כך יש לפסוק אף במקרה הנוכחי.

31. נוסף על כך, החלת סעיף 15א לחוק דרכי תעמולה על שידורים בערוץ אינטרנטי לוקה בחוסר סבירות ומידתיות במובן נוסף והוא הפגיעה בחופש הביטוי. פסיקת בית המשפט העליון עמדה פעמים רבות על החשיבות הקרדינלית של חופש הביטוי למשטר דמוקרטי. כך, למשל,

נקבע כי חופש הביטוי הוא "נשמת אפה של הדמוקרטיה", "ציפור נפשה" ו"המסד לחיים דמוקרטיים" (ראו למשל: בג"ץ 399/85 חבר הכנסת הרב מאיר כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 268, 255 (1987); ע"א 3199/93 קראוס נ' ידיעות אחרונות, פ"ד מט(2) 843, 854 (1995); בג"ץ 236/13 עוצמה לישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פסקה 16 (15.01.2013) (להלן: עניין עוצמה לישראל) ולאחרונה ב-בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל נ' ראש הממשלה (23.01.2019) (להלן: בג"ץ התאגיד). באופן ספציפי, בית המשפט העליון הזהיר מפני "התערבות שלטונית" בחופש הביטוי (עניין מור, בעמ' 678). על כן, הפרשנות הגורסת כי סעיף 15א לחוק חל גם על שידורי תעמולה הנעשים שלא במסגרת שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק היא מרחיקת לכת, איננה סבירה והיא בלתי מידתית. מסקנה זו מקבלת משנה תוקף נוכח העובדה שחוק דרכי תעמולה מאפשר מניעה מראש של פרסום תשדיר בחירות (ראו: עניין עוצמה לישראל, בפסקה 19).

32. לסיכום, סעיף 15א לחוק נולד כל כולו לצורך הסדרת תעמולה המתפרסמת במסגרת שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק, וכל ניסיון להחילו על אמצעי תקשורת אחרים, לא כל שכן על שידור אינטרנטי, ייצור שעטנז משפטי, יפר את האיזון שביקש ליצור המחוקק לגבי חלוקת משאב ציבורי מוגבל, וייצור חוסר וודאות לגבי הדין הקיים. במילים אחרות, פרשנותו המוצעת של העותר איננה סבירה ואיננה מידתית.

קעת אתיחס לטענות נוספות שהעלה העותר.

טענות העותר לגבי המאפיינים של ערוץ הליכוד

33. לא ראיתי בטענות העותר בדבר המאפיינים של ערוץ הליכוד כדי לשנות מהמסקנה לעיל. שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק הם בעלי מאפיינים ייחודים, כגון היותם משאב ציבורי מוגבל שמוסדר על פי חוק, בפיקוח גוף מאסדר, והם מופעלים על ידי התאגיד הציבורי הסטטוטורי, או על ידי בעל רישיון האוחז בו כדין (ראו למשל: בג"ץ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פ"ד לה(3) 365 (1981); בג"ץ 869/92 זויילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד מו(2) 692, 708-707 (1992); עניין מדיה מוסט, בעמ' 25, ולאחרונה: בג"ץ התאגיד; השוו: בג"ץ 6218/93 כהן נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(2) 529, 547-548 ו-557 (1995) (להלן: עניין כהן)). זאת ועוד – אחרת. הזמן המוקדש לתעמולה במסגרת שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק ניטל מבעלי הזכיון הסטטוטורי או הרישיון לפרקי זמן מוגדרים ומדודים כדי לאפשר לרשימות המועמדים להציג את נקודת הראות שלהן (עניין קלופפר-נוה, בעמ' 241). יתר על כן, שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק "נתונים למונופול של הרשות" (עניין קלופפר-נוה, בעמ' 238). נוסף על כך, הפסיקה אף העניקה לתעמולה המתפרסמת במסגרת שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק מעמד חוקתי "כחלק מתהליך הבחירות הדמוקרטי", והגדירה אותם כ"שירות חיוני"

הניתן כחלק מההליך הדמוקרטי, במסגרתו מוגשמות הזכויות לבחור ולהיבחר (עניין קלופפר-נוה, בעמ' 238 ו-241-242; עניין עוצמה לישראל, פסקה 16). כתוצאה מכך יש לפלטפורמות המשדרות אף פטורים מאחריות אזרחית או פלילית בהקשרים אלה (ראו: סעיפים 15ב ו-16ג לחוק).

34. מנגד, ערוץ הליכוד נעדר את כל המאפיינים הנ"ל; עסקינן בפורום פרטי, שנעדר את מאפייני הבלעדיות, הפורמליות, הממלכתיות והציבוריות הנתונים לשידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק (עניין כהן, בעמ' 547-549).

זאת ועוד, צפייה בערוץ הליכוד דורשת פעולה של בחירה אקטיבית מצד הצופה, לעומת צפייה בתעמולת בחירות המופיעה בשידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק, שאליה הצופה עלול להיחשף, כ"קהל שבוי", גם מבלי שבחר לעשות כן אגב צפייה בשידורים "הרגילים" של ערוצי הטלוויזיה (השוו: בג"ץ 5432/03 ש.י.ן – לשוויון ייצוג נשים נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, פ"ד נח(3) 65, 84 (2004) וההפניות שם).

35. נוכח כל האמור לעיל, ובפרט בשים לב להבדלים המהותיים בין הטלוויזיה לבין אמצעי תקשורת אחרים – אין בהצבעת העותר על מאפיינים טכניים של ערוץ הליכוד, כגון: שם הערוץ, הצגתו כערוץ טלוויזיה, השימוש באולפן לצורך השידור, העסקת מראיין קבוע, או העסקת גורמים משוק התקשורת בישראל, כדי לדמותו – ולו בדוחק – לשידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק, ומכאן שאין הצדקה להחלת הוראות סעיפים 15א ו-16ג לחוק דרכי תעמולה עליו. במילים אחרות, אין להסתכל בקנקן אלא במה שיש בו, ובענייננו, על אף שגם שידורי הטלוויזיה, כמובנם בחוק וגם שידורי ערוץ הליכוד נעשים, למשל, מתוך אולפן – מבחינת המהות לא די בכך כדי להצדיק החלת דין דומה על שניהם. על כן, ולנוכח השוני המהותי בין שידורי הטלוויזיה כמובנם בחוק לבין שידורים באינטרנט, לא ניתן לראות את ערוץ הליכוד כערוץ טלוויזיה "לכל דבר ועניין", כלשונו של העותר, ולהחיל עליו את סעיפים 15א ו-16ג לחוק דרכי תעמולה.

לקראת סיום

36. בשולי הדברים אציין כי אין בהחלטה הנוכחית כדי להכשיר ביצוע תעמולת בחירות אסורה, בכל מדיום שהוא, לרבות באינטרנט, כגון תעמולה מצד עובד מדינה, לרבות עובד תאגיד שהוקם בחוק (ראו: סעיף 130א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969; והשוו: תר"מ 44/20 מדציאנו נ' ניצן (05.08.2013); תב"כ 26/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' נשיא בית הדין הרבני הגדול והרב הראשי הספרדי (03.03.2015)), או כדי להכשיר תעמולה אסורה לפי סעיפים 2א, 2ב ו-2ג לחוק דרכי תעמולה. לנוכח החלטתי ב-תב"כ 8/21 מאתמול אציין עוד כי השידורים בערוץ הליכוד הם **מזוהים** בידי הרשימה המפעילה אותם ולפיכך אין הם נופלים בגדר האיסורים שנכללו בהחלטה ב-תב"כ 8/21.

107 דבר

37. לנוכח כל האמור לעיל – העתירה נדחית.

38. עם חתימת החלטה זו נמסרה לי בקשת העותר לחזור בו מעתירתו, שהגיעה היום לוועדת הבחירות המרכזית. נוכח חשיבות הדברים שבהחלטה זו להדרכת הרבים ועיתוי ההגשה – לא נעניתי לבקשה המאוחרת, ואולם בשים לב לבקשה ולנסיבות העניין – ישלם העותר הוצאות לטובת אוצר המדינה, זו הפעם על הצד המתון, בסך של 3,000 ש"ח.

ניתנה היום, כ"ג אדר א' התשע"ט (28.02.2019).

חנן מלצר

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

עמוד 11 מתוך 11

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