



מדינת ישראל  
STATE OF ISRAEL

MINISTRY OF COMMUNICATIONS  
The Council for Cable TV and Satellite Broadcasting

משרד התקשורת  
המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין

י"ג ניסן, תשע"ו  
21 באפריל, 2016  
סימוכין: 24155

לכבוד  
חברי הוועדה הציבורית בעניין חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959  
משכן הכנסת  
קריית דוד בן גוריון  
ירושלים 9195015  
במייל: [Deanl@knesset.gov.il](mailto:Deanl@knesset.gov.il)

שלום רב,

הנדון: התייחסות יו"ר המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ומינהלת הסדרת השידורים לציבור  
לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959  
סימוכין: פנייתכם מיום 22.2.16

בהמשך להופעת נציגי המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין (להלן: "המועצה") בפני הוועדה לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: "הוועדה") ביום 16.3.16 ולבקשת חברי הוועדה, הריני מתכבדת להגיש את התייחסותי והתייחסות מינהלת הסדרת השידורים לציבור לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: "החוק") ולרשימת השאלות שהופנתה בנספח שצורף להזמנה להופיע בפני הוועדה.

אנו מבקשים לברך על מינויה של הוועדה ולציין כי אנו שותפים להמלצות יושבי ראש ועדות הבחירות המרכזיות עליהן חזר בית המשפט העליון בכל הנוגע לצורך לערוך רפורמה בהוראות החוק ולהתאים את הוראותיו למציאות הנוכחית שהינה שונה מבחינות רבות מזו שהייתה בעת חקיקת החוק.

תחילה, אבקש ליתן סקירה קצרה על המועצה, הרכבה, סמכויותיה ותפקידיה.

רקע

המועצה הינה מועצה ציבורית, אשר הוקמה מכוח חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 (להלן: "חוק התקשורת"), והיא אמונה על השידורים בכבלים ובלוויין.

המועצה מופקדת על קידום אינטרס הציבור והגנת ציבור המנויים בדרכים שונות, ביניהן עידוד ופיתוח תעשיית התוכן והיצירה המקומית, השבחת השידורים והשירותים הניתנים לציבור המנויים, הרחבת הגיוון והפלורליזם בתכנים ובערוצים המשודרים, קידום הטלוויזיה הקהילתית, שיפור הטכנולוגיות, שיפור השירות, הגדלת ההיצע וחופש הבחירה למנויים, הגנה על ילדים ועוד.

על פי חוק התקשורת, המספר המקסימאלי של חברים במועצה הינו שלושה עשר, והוא מורכב משישה עובדי ציבור, בהם נציג שר התרבות, נציג שר המשפטים, נציג שר האוצר ושלושה נציגי שר התקשורת (כולל יו"ר המועצה), ושבעה נציגי ציבור, ובהם שניים בהמלצת מרכז השלטון המקומי, שניים המייצגים לדעת שר התקשורת את הצרכנים, אחד המייצג לדעת שר התקשורת את האמנים והיוצרים ושני נציגים מתחום החינוך והתרבות שהמליץ עליהם שר התרבות.

נכון להיום מונה המועצה 10 חברי מועצה מתוכם 4 עובדי מדינה ו- 6 נציגי ציבור.

חברי המועצה מכהנים במועצה בשליחות למען הציבור, כאשר לכל אחד מהם, למעט יו"ר המועצה, עיסוקים נוספים. יו"ר המועצה ממונה על ידי הממשלה על פי הצעת שר התקשורת, ועל פי המלצת ועדת איתור מיוחדת, כאשר על יו"ר המועצה מוטלת האחריות להוביל את המועצה לשם הגשמת מטרותיה.

עיקר משימותיה של המועצה נגזרות מהסמכויות המוגדרות לה על פי חוק התקשורת וכללי התקשורת (בזק ושידורים) (בעל רשיון לשידורים), התשמ"ח-1987 (להלן: "הכללים" ו/או "כללי התקשורת"). בנוסף, מוקנות למועצה סמכויות ספציפיות בשורה של חוקים נוספים, כגון חוק סיווג, סימון ואיסור שידורים מזיקים, התשס"א-2001, וחוק שידורי טלוויזיה (כתוביות ושפת סימנים), התשס"ה-2005. מכוח חוק שידורי הטלוויזיה מהכנסת, התשס"ד-2003 (להלן: "חוק שידורי הכנסת"), אחראית המועצה, החל משנת 2004, גם על ערוץ שידורי הכנסת. כמו כן נקבעו למועצה ולמינהלת סמכויות על פי החלטות ממשלה ייחודיות, כגון ההחלטה המסדירה את הקמת הערוצים הייעודיים.

## **שידורים בתקופת בחירות – הוראות הדין הרלוונטיות לגופי השידור עליהם מפקחת המועצה**

### **האיסור על שידור תעמולה מפלגתית ותעמולת בחירות**

1. סעיף 6כ(3) לחוק התקשורת וסעיף 32(3) לכללי התקשורת אוסרים על בעלי רישיונות השידור (להלן: "הגופים המשדרים") לשדר שידורים שהם תעמולה מפלגתית. נדגיש, כי איסור זה חל גם על שידורי הערוצים הזרים.

בהתאם להוראות חוק התקשורת, האיסור על שידור תעמולה מפלגתית חל כל ימות השנה, והפרתו מהווה עבירה פלילית שעונשה מאסר שלוש שנים או קנס בסך 8,913,000 שקלים חדשים, וכן עילה להטלת עיצום כספי על בעל הרישיון.

2. מבלי לגרוע מהוראות חוק התקשורת, אוסר סעיף 5 לחוק לשדר תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות.

גם האיסור על שידור תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים חל על "שידורי רדיו וטלוויזיה" מכל סוג, ואף הפרתו מהווה עבירה פלילית שעונשה מאסר או קנס.

### הוראות האתיקה בכללי השידורים

3. מלבד ההוראות הספציפיות הנוגעות לתעמולה מפלגתית, לתעמולת בחירות ולשידורי חדשות ואקטואליה, ישנן הוראות אתיקה המפורטות בסימן ב' בחלק ב' לפרק ב' בכללי התקשורת. הוראות האתיקה בשידור חלות כל ימות השנה ועל כל סוגי המישדרים, אולם מטבע הדברים בתקופה שבטרם בחירות קיימת רגישות מיוחדת הדורשת הקפדה יתרה על קיומן.

א. שימוש בשידורים לקידום מטרות פוליטיות

סעיף 6(ב)(11) לכללי התקשורת אוסר על שימוש בשידורים לקידום מטרות פוליטיות, ולשונו כלהלן -

"(ב) בשידור מישדרים מהפקה מקורית ובמהלך הפקתו, יפעל בעל זיכיון, מבלי לגרוע מהוראות כל דין, על פי עקרונות אלה:

(11) לא יפעל בשליחות מפלגה או גוף פוליטי-מפלגתי, במישרין או בעקיפין, ולא יאפשר שימוש במשדרים לשם קידום מטרותיהם של גוף פוליטי – מפלגתי;"

ב. איסור מתן ביטוי לדעות פרטיות

סעיף 12 לכללי התקשורת, קובע כי -

"לא יביע בעל זכיון בשידוריו מהפקה מקומית עצמית, את דעותיו הפרטיות; לעניין זה, "בעל זיכיון" – לרבות עובדיו, ואם הוא תאגיד, לרבות מנהלי התאגיד ובעלי העניין בו."

ג. איזון בשידורים ומתן זכות תגובה

סעיף 10 לכללי התקשורת קובע חובת איזון בשידורים ולשונו -

"10(א) בעל זכיון יבטיח כי יינתן איזון נאות לדעות הרווחות בציבור בנושא המובא במישדר שלתוכנו יש משמעות ציבורית."

(ב) לשם ביצוע האמור בסעיף קטן (א), יקיים בעל זיכיון, בין היתר את אלה:

- (1) בנושא שבו רווחות הדעות השונות בציבור – יביא באותו מישדר לפחות שתי דעות עיקריות, ולא יתן העדפה לדעה מסויימת על פני דעה אחרת מבחינת היקף הזמן לשידורה, או מבחינת מתכונת הגשתה בשידור;
- (2) בהעדר אפשרות להביא במסגרת אותו מישדר (להלן –

המישדר הראשון", דעה הדרושה לשם קיום חובת האיזון בשידורים – יודיע בעל הזיכיון על כך במהלך השידור הנוגע לעניין, ויתן הזדמנות הולמת להבעת דעה או למתן תגובה במישדר אחר, אשר ישודר סמוך למועד שידורו של המישדר הראשון;

(3) האמור בפסקאות (1) ו-(2) יחול גם על מישדר אשר לגבי תוכנו, כולו ומקצתו, קיימות עמדות שונות ואף מנוגדות בין גופים שונים באזור, לרבות רשויות ממלכתיות ומקומיות, ובלבד שעמדות אלה נוגעות לנושא המישדר; ואולם אם נמנע גוף כלשהו להציג עמדה, דעה או תגובה – רשאי בעל הזיכיון לקיים המישדר, תוך ציון הימנעותו של אותו גוף מהבעת עמדה, דעה או תגובה כאמור.

סעיף 11 לכללי התקשורת קובע חובת מתן זכות תגובה ולשונו –

"11(א) אדם המבקש לסתור מידע עובדתי ששודר לגביו, או להוסיף עליו מידע אשר עשוי להציג את העובדות באור שונה באופן מהותי, יפנה לבעל הזיכיון ויבקש להציג תגובתו; בעל הזיכיון יביא לשידור את תגובתו של אותו אדם במישדר מסוג דומה אשר ישודר סמוך ככל האפשר למועד שידור המידע, ורשאי בעל הזיכיון לקבוע את משך זמן שידורה של תגובה כאמור ואת מתכונתה בשידור.

(ב) ראה בעל הזיכיון כי מבקש זכות התגובה עלול לעשות שימוש לא ראוי באפשרות למתן התגובה, או שלבעל הזיכיון היה יסוד ברור להניח שדברי התגובה אינם דברי אמת, רשאי הוא שלא להביא לשידור את דברי התגובה."

#### ד. הוראות נוספות

4. הוראות אתיקה בשידור נוספות הרלבנטיות במיוחד לתקופה שבטרם בחירות מצויות בסעיפים 6(ב), 6(ב), 7, 9, 9, א, 9, ב, 16, ג, 16 ד לכללי התקשורת.

5. יובהר, כי לפני כל מערכת בחירות מופץ לגופים המשדרים מסמך הכולל את הוראות הדין הרלוונטיות ודגשים לאופן יישום ההוראות בתקופה שלפני הבחירות. (מצ"ב, כנספח א', המכתב שהופץ לבעלי הרישיונות).

#### דגשים כלליים לשידורים ערב בחירות

6. במסגרת המסמך שמועבר לגופים המשדרים, עליהם אמונה המועצה, מופנית תשומת ליבם לדגשים לשידורים ערב בחירות, בין היתר, דגשים לעניין הימנעות מלאפשר העברת מסרים תעמולתיים על ידי מרואיינים, אזהרת מרואיינים מפני גלישה לתעמולת בחירות, הקפדה על חובת איזון בין הדעות השונות הרווחות בציבור, דרישה כי בעת הצגת סקרים הנוגעים לבחירות דרישה להבליט את זהות הגורם מזמין הסקר, ובפרט אם גורם זה מזוהה עם אחד המתמודדים

וכן יש להבליט את מגבלות הסקר, כגון טעות הדגימה.

### התייחסות לשינויים בחוק הבחירות(דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ולשאלות הוועדה

1. ראשית, אנו סבורים כי יש להגדיר תעמולה בחוק. אך הגיוני הוא שהחוק המתייחס לדרכי תעמולה, יגדיר מהי אותה תעמולה. ההגדרה ל"תעמולה" שהותוותה בפסיקה לפיה תעמולה הינה ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ואין לו אפקט דומיננטי אחר (למשל אמנותי או חדשותי), מקשה על יישום ואכיפה של החוק, שכן כפי שציין יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16, כבוד השופט מישאל חשין ז"ל בהתייחסו לתעמולת בחירות ברדיו ובטלוויזיה<sup>1</sup>:

"שידורי הרדיו והטלוויזיה – בחדשות, בתכניות מלל, ברבי שיח, בדו-שיח ועוד – טבלו כולם עד לשפתם בדברי תעמולה לרוב, עד שנתקשיתי למצוא בתכניות אלו שידור שלא היה בו דברי תעמולה."

ובהמשך:

"ואולם אין צורך להעמיק חקר כדי להבין כי ההבחנה בין תעמולת בחירות (אסורה) לבין חדשות (מותרות) – לא כל שכן הניסיון לחפש ולמצוא את "היסוד הדומיננטי" בשידור פלוני – הינה משימה קשה עד-למאוד ואולי אף בלתי אפשרית. דומים הם הדברים לניסיון הכושל להכיר בין כלב וזאב ובין תכלת לכרתי לפני עלות השחר".

2. כמו-כן בהתייחס ל"תעמולה שלילית" (אליה מתייחסת הוועדה בשאלה מס' 11), שומה על המחוקק לקבוע מהי אותה תעמולה שלילית על-מנת שיהא בידי מי שאחראי על אכיפת החוק, להתמודד עם סוג כזה של תעמולה. בכל מקרה, אנו מתנגדים לתעמולה שלילית בכל אמצעי המדיה (מסורתיים וחדשים) וסבורים כי יהא קל להתמודד עם תעמולה זו הן מבחינת זיהויה והן מבחינת אכיפתה, לאחר שתוגדר כדבעי.

3. אנו מציעים לוועדה כי ככל שמתקנים את החוק, יש להוסיף תחולה של ההוראות הרלוונטיות בו על שידורי טלוויזיה לפי חוק התקשורת, בדומה לקבוע בסעיף 16ג' לחוק ביחס לשידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, הווה אומר שתהיה התייחסות מפורשת וספציפית לאכיפת ההוראות הרלוונטיות על-ידי המועצה.

<sup>1</sup> ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 ולראש הממשלה, החלטות והנחיות.

4. באופן כללי, אנו לא סבורים כי יש מקום לבטל את האיסור על תעמולת הבחירות בטלוויזיה וברדיו. נהפוך הוא, יש מקום להרחיב את אמצעי התקשורת (מסורתיים וחדשים) בהם אסורה תעמולת בחירות. יצוין בהקשר זה, כי כבר בהתייחסות מינהלת הסדרת השידורים לציבור לדו"ח הביניים של הוועדה להסדרת השידורים המסחריים (להלן: "ועדת שכטר"), המליצה המינהלת בכל הנוגע לשאלה בעניין הגינות, הוגנות ושוויון בשידורים בעלי אופי מפלגתי, **לתקן את החוק ולהחילו על השידורים המועברים על גבי רשת האינטרנט.**

5. עמדתנו ביחס לשאלות לציבור כפי שהוצגו על ידי הוועדה:

א. למיטב ידיעתנו, **עוגת הפרסום** קטנה ויש נדידה של פרסום מהמדיה המסורתית למדיה החדשה. הזליגה יציבה אך הולכת וגוברת. בהתאם להודעה שפרסמו איגוד השידור הישראלי ויפעת בקרת פרסום (להלן: "ניתוח הנתונים"), נרשמה ירידה של 2% בפרסום בטלוויזיה בשנת 2015.<sup>2</sup> בהתאם לניתוח הנתונים, "הטלוויזיה היא עדיין "מלכת עוגת הפרסום" ויש לפרסום בה יתרונות יחסיים גדולים, אולם הסביבה העסקית בהם פועלים הערוצים המסחריים בישראל אינה נוחה ומקשה עליהם לצמוח. חלקה היחסי של הטלוויזיה בעוגה קטן בשנת 2015 והוא עומד על 38%".

ב. במקביל, על פי ניתוח הנתונים, "ההשקעה בפרסום באינטרנט ממשיכה לצמוח ביחס ישר לשימוש ולתלות ההולכת וגוברת בעולם הדיגיטלי." ההשקעה בפרסום באינטרנט, כעולה מניתוח הנתונים, עוברת בשנת 2015, לראשונה, את ההשקעה בפרסום בעיתונות בפער ניכר. הצמיחה בפרסום הדיגיטל בשנת 2015 נבעה, כעולה מניתוח הנתונים, בין היתר, מהפרסום הייעודי במובייל, אשר שגשג בתקופת הבחירות לכנסת.

ג. בהתאם לניתוח הנתונים, נראה כי במקביל לגידול בפרסום באינטרנט, באופן טבעי הפוקוס של התעמולה עובר מהמדיה המסורתית לאינטרנט. כבר בהחלטה בתיק בחירות מיוחדות 16/01 שניתנה לפני כ-15 שנה (שנת 2001)<sup>3</sup> נכתב בעניין זה כי:

"יתר על כן, משהחל רווח השימוש ברשת האינטרנט, וזו הפכה להיות בימה מרכזית לביטוי, החל השימוש בה גם לצרכי בחירות".

ד. **בהתייחס לקביעת הרגולציה לאינטרנט ולמדיה המסורתית** – אנו סבורים כי ככל שמדובר בשידור לינארי, יש להחיל רגולציה דומה גם באינטרנט. לעומת זאת, בממשקים אחרים כמו עמוד פייסבוק (שככל הנראה חלה עליו רגולציה מכוח הדין הפלילי) ואמצעים טקסטואליים,

<sup>2</sup> <http://www.ishivuk.co.il/message/1364>

יש לערוך שינויים מחויבים ברגולציה, וזאת בהתאם למגמה המקלה הרווחת בעולם ביחס לשידורים לא לינאריים באינטרנט. יצוין, כי בהתייחסות מינהלת הסדרת השידורים לציבור לדו"ח הביניים של ועדת שכטר, הוצע להעביר את המשדרים החדשים המגיעים לסף מסוים (מספר מנויים, הכנסה) למשטר של רישוי. בהקשר זה סברה המינהלת, כי יש לקבוע שלוש רמות רגולציה כאשר ככל שמספר מנויי ספק השירות יגדל או הכנסתו תגדל, תוטל עליו רגולציה וחובות משמעותיים יותר. נסביר.

ה. בהתאם להצעת המינהלת שהתייחסה לדו"ח הביניים של ועדת שכטר, הרמה הראשונה של אסדרה תחול על ספקי שירות. ספקים אלה יחויבו ברישום שירותים טרם תחילת אספקת השירות או תחילת השידור. ספקי שירות אלה יהיו מחויבים ברגולציה בסיסית בלבד הכוללת בעיקר אתיקה בשידורים, אתיקה בשידורי פרסומות, הגנה על קטינים והוראות צרכניות בסיסיות. הרמה השנייה תחול על ספקי השירות שיגיעו למספר המנויים שיקבע או לרף הכנסה שנתי שייקבע. על ספקי שירות אלה תחול רגולציה יותר מחמירה כגון חיוב בהנגשה לבעלי מוגבלויות וכיוב'. הרמה השלישית והגבוהה ביותר תחול על ספקי השירות העוברים את מספר המנויים שייקבע או עוברים את רף הכנסה השנתי שייקבע. על ספקי שירות אלה יחול משטר רישוי בדומה לרישוי החל היום על הטלוויזיה הרב ערוצית. המלצת המינהלת כאמור לחלוקה לרמות רגולציה נועדה, מצד אחד, לאזן בין הרצון לעודד ולהקל עם משדרים חדשים שנכנסים לשוק ולהימנע מרגולציה יתירה ומצד שני, להחיל על ספקי שירות המגיע לרף מינימאלי של מנויים או הכנסה חובות מתאימות התואמות את יכולתו הכלכלית וכוחו בשוק<sup>4</sup>.

ו. לאור האמור בסעיפים ד' ו-ה' לעיל, אנו סבורים כי יש להחיל רגולציה באינטרנט. יחד עם זאת, הרגולציה שיש להחיל, לדעתנו, צריכה להתאים לסוגי ספקי השירות. יובהר, כי ועדת פילבר המליצה אף היא במסגרת דו"ח הביניים שפרסמה לאחרונה, על החלה הדרגתית של רגולציה על האינטרנט.

ז. בהקשר זה, כבר ציין כבוד השופט א' רובינשטיין, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, במזכר שנושאו הבחירות-לקחים, כי:

"אציין כי לא ראיתי, שלא כפסיקה קודמת ותפיסתי שלי בתחילה, לפטור את האינטרנט מתחולת חוק דרכי תעמולה, וזאת כדי שלא להפוך את החוק, עם ההתפתחויות הטכנולוגיות, לחוכא ואיטלולא פשיטא, כי גם סוגיית תעמולת הבחירות, אינטרנט טעונה הסדרה חקיקתית".

<sup>3</sup> תב"ם 16/01 שיעת ש"ס נ' ח"כ פינס-פז, פ"ד נה(3) 159, 162.

<sup>4</sup> נבקש לציין, כי בימים אלה יושבת על המדוכה הוועדה המייעצת להסדרת הרגולציה על שוק השידורים, בראשות מנכ"ל משרד התקשורת, מר שלמה פילבר, אותה מינה שר התקשורת מר בנימין נתניהו (להלן: "ועדת פילבר"), והעוסקת, בין השאר,

ח. על הרציונל העומד בבסיס הצורך לפקח על אמצעי התקשורת האלקטרוניים כבר נקבע בפסיקת בית המשפט העליון<sup>5</sup> כך:

"לאור חשיבותם החברתית הרבה של אמצעי התקשורת האלקטרוניים, ועל רקע מאפייניהם הייחודיים, מקובל לחשוב שנדרשת רגולציה בתחום זה. מטרתנו של הפיקוח השלטוני הינה להבטיח כי מירב הדעות וההשקפות יבואו לידי ביטוי במסגרת אמצעי התקשורת, ובכך להגן על 'שוק הרעיונות'".

ט. **בהתייחס לאכיפת ההגבלות שייקבעו** – ברי, כי בעת הזו בה טרם הוחלט על החלת רגולציה כלשהי על האינטרנט וקביעת סוג הרגולציה וטיבה, יהיה קושי לאכוף את ההגבלות שייקבעו, שכן ההוראות הקבועות לעניין אתיקה בשידורים בחוק התקשורת ובכללי התקשורת שנקבעו מכוחו, לכאורה אינן חלות על האינטרנט. ככל שהמלצות ועדת פילבר תהיינה להחיל רגולציה כלשהי על האינטרנט ובהתאמה ייערכו תיקוני חקיקה, ניתן יהיה בשלב ראשון, לאכוף את ההגבלות שייקבעו. יצוין, כי גם אם יוחלט להחיל רגולציה על האינטרנט, יהיה קושי באכיפתה באופן זהה על כל מה שמועבר על רשת האינטרנט ויהיה צורך לקבוע על אילו גופים/תכנים היא תחול. על אף האמור, יש לזכור כי עלול להיווצר קושי לפקח על תשדירי התעמולה בפלטפורמת האינטרנט, שכן מתכונת הפרסום באינטרנט אינה כפופה בהכרח למגבלות של זמן שידור, כנהוג בשידורי הטלוויזיה.

י. **מעבר למשטר של הגבלה על הוצאות** ולא על סוגי תעמולה יגביל אמנם את היקף ההוצאה על תעמולה מפלגתית אך לא יטפל בתוכן התעמולה ובאמצעי התקשורת בו תפורסם.

יא. **בהתייחס לאפשרות לרכוש פרסומות תעמולתיות בתקופת הבחירות (בטלוויזיה וברדיו)** - הערוצים היחידים בהם ניתן לשדר תשדירי פרסומות בשידורי הטלוויזיה הרב-ערוצית הינם הערוצים הייעודיים. ערוצים אלה נועדו לתת מענה למגזרים ולנושאים אשר אינם זוכים לייצוג הולם באמצעי התקשורת. ערוצים אלה מופקים על-ידי גורמים הנבדלים מבעלי הרישיונות לשידורי כבלים ולשידורי לוויין ומימנם אמור להיעשות באמצעות שידורי פרסומות.<sup>6</sup> על חשיבותם של הערוצים הייעודיים נכתב בפסק דין בעניין דמי המעבר<sup>7</sup>:

"הערוצים הייעודיים משרתים תכלית חברתית חשובה, בהיותם צינור מרכזי להעברת מסרים עבור אוכלוסיות מסוימות בחברה. לערוצים אלו תפקיד

בבחינת מודל הרגולציה שעתיד לחול על גופים המשדרים על גבי האינטרנט; עד כה פורסם דו"ח ביניים במסגרתו הוצע מודל רגולטורי שונה מזה שהציעה מנהלת הסדרת השידורים לציבור; עד למועד זה טרם הסתיימה עבודת הוועדה;

<sup>5</sup> בג"ץ 7200/02 די.בי.אס. שירותי לוויין 1998 נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, פ"ד נט (6) 21, 35.

<sup>6</sup> הע"ש 5 לעיל, בעמ' 25.

<sup>7</sup> בג"ץ 6792/10 די.בי.אס. שירותי לוויין (1998) בע"מ נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו)(2014).



בעיצוב תמונת המציאות של אזרחי המדינה המשתייכים למגזרים שאליהם ערוצים אלו מיועדים".

יב. ראשיתם של הערוצים הייעודיים בהחלטות ממשלה שנתקבלו בשלהי שנות ה-90. במסגרת מדיניות הממשלה ליתן מענה לצרכים שונים של הציבור ולעודד ריבוי גורמים משדרים בטלוויזיה הרב ערוצית למנויים, וכחלק מפתחת שוק הפרסום בטלוויזיה לתחרות, החליטה הממשלה (בהחלטה מס' 1997 מיום 9.5.97, בהחלטה מס' 4972 מיום 11.4.99 ובהחלטה מס' 2521 מיום 19.11.00), באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לאשר את מימון הערוצים הייעודיים המפורטים בהחלטות (ערוץ בשפה הערבית, ערוץ בשפה זרה המיועד לעולים, ערוץ מורשת ישראל, ערוץ חדשות וערוץ מוסיקה ישראלית וים תיכונית), משידורי פרסומות.

יג. מכוח המכרזים שפרסמה המועצה, משודרים כיום הערוץ הייעודי בשפה הרוסית (ערוץ 9), הערוץ הייעודי למוזיקה ישראלית וים תיכונית (ערוץ 24), הערוץ הייעודי בשפה הערבית (המשודר באפיק 30 בשידורי הכבלים והלוויין ובלוויין פתוח) והערוץ הייעודי למורשת ישראל (המשודר באפיק 20 בשידורי הכבלים והלוויין).

יד. יצוין, כי ההיתר להכללת פרסומות בשידורי הערוצים הייעודיים, נועד ליתן תמריץ כלכלי להפעלת ערוצים אלה, נוכח החשיבות שראה המחוקק בקיומם. יחד עם זאת, ספק אם כוונת הממשלה בעת קבלת החלטותיה הייתה כי מימון שידורי ערוצים ייחודיים אלה ייעשה באמצעות מכירת פרסומות תעמולתיות. לא בכדי, בכללים שהתקינה המועצה בנוגע לתשדירי פרסומת (להלן: "כללי הפרסומות")<sup>8</sup>, הוגדרה "פרסומת" כ- "מסר אשר יש בו כדי לקדם, במישרין או בעקיפין, מוצר, שירות, עסק או כל עניין מסחרי אחר, בין בתמורה ובין בלעדיה" (ההדגשה אינה במקור) והיא אינה כוללת מסר שיש בו כדי לקדם עניין פוליטי-מפלגתי. כמו-כן, אוסרים כללי הפרסומות על שידור תשדיר פרסומת שיש בו העברת מסר בנושא פוליטי, חברתי, ציבורי או כלכלי השנוי במחלוקת בציבור, חל איסור על שידור תשדיר פרסומת הכולל קטע של שידור מן הכנסת ואף חל איסור על מתן חסות למישדר במקרה בו לנותן החסות יש עניין מפלגתי-פוליטי בתוכנו של המישדר או במקרה בו נותן החסות הוא גוף מפלגתי-פוליטי.

טו. לאור האמור לעיל, נוכח תכליתם וחשיבותם הציבורית של הערוצים הייעודיים, אין מקום, לדעתנו, להתיר רכישת פרסומות תעמולתיות בערוצים אלה.

טז. יובהר, כי בערוצים הייעודיים אין מגבלה על זמן פרסום מירבי ומשכך ככל שיוחלט על הגבלת זמן הפרסום המירבי לשידור פרסומת תעמולתית, יהא צורך בתיקון כללי הפרסומות באופן שיכול שישדר דיפרנציאציה בין פרסומת תעמולתית לבין פרסומת כהגדרתה היום מבחינת הגבלת זמן השידור המירבי, שכן "החופש" שניתן לערוצים הייעודיים מבחינת זמן

שידור הפרסומות מוכיח את עצמו בכל הנוגע לתשדירי פרסומות המותרים היום אך לא בהכרח יוכיח את עצמו ככל שיוחלט על היתר לשילוב תשדירי פרסומת תעמולתיים.

יז. בשולי הדברים, יוער כי שיעורי הצפייה בערוצים הייעודיים נמוכים משמעותית בהשוואה לערוצי הברודקאסט. לפיכך, האופציה לרכישת פרסומות תעמולתיות בערוצים הייעודיים לא בהכרח תשרת את הרשימות אשר תעדפנה ממילא לרכוש פרסומות תעמולתיות בערוצי הברודקאסט ולהגיע לציבור מצביעים גדול לאין שיעור מזה אליו הן יכולות להגיע באמצעות שידור פרסומות תעמולתיות בערוצים הייעודיים.

יח. יודגש, כי בפסק הדין בעניין "המפקד הלאומי"<sup>9</sup> אשר התייחס, בין היתר, לחוקיות כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו ורשות השידור בנוגע לפרסום של ביטויים פוליטיים או מפלגתיים, נקבע כי :

"בהקשר זה, כאשר נוצר חשש שהאפשרות לרכוש זמן פרסום לצורך הפצת ביטויים פוליטיים עלולה לגרום לאפליה ביחס לאותם ביטויים שאינם זוכים לתמיכה כלכלית המאפשרת להם להיות מוצגים במסגרת הפרסומות, הרי שהסיכון לשמירת האיזון בין ההשקפות השונות בחברה הוא ברור. במצב כזה, הגבלה על ביטויים פוליטיים במסגרת תשדירי הפרסומות, כעולה מן הכללים, ככל שהיא מידתית בנסיבות העניין, ולכך אתייחס להלן, מהווה דווקא גורם מחזק ולא מחליש לשיח הציבורי. היא מגבילה את יכולת ההשפעה של הממון על תהליכי הבחירה החברתיים ומצמצמת את החשש עליו הצביעה המדינה".

יט. יוער, כי כבוד השופט א' לוי ז"ל בפסק הדין "המפקד הלאומי"<sup>10</sup>, סבר כי הטעם העקרוני העומד בבסיס ההסתייגות משידור תשדירים פוליטיים נוגע לאינטרס הציבורי של מאפייני השיח הפוליטי בישראל, וכלשונו :

"פתיחתו של תחום הפרסומות לתכנים פוליטיים תשנה עמוקות את מאפייני השיח המוכרים לנו. בפרט מוטריד אני מן היסוד האינדוקטרינרי העלול להתלוות למדיה הפרסומית. שיווקן של השקפות אידיאולוגיות משל היו הן נקניקיות על מדף המרכול, כשמספר הפעמים בהן מושמע במחזוריות הזמרי (גיינגל) המדבר בשבחן ישפיע על מידת הנכונות לאמצן, טומנת בחובה סכנה מהותית לאיכותו של השיח הפוליטי בישראל, שגם כך אינו נטול פגמים. אפשר, שבמקרה הפרטני שבפנינו אין לדבך ביטוי קיצוני, אולם נקל לשער עד כמה חלקלק הוא המדרון ומה מהר עלולים אנו למצוא עצמנו בתחתיתו. ואם

<sup>8</sup> כללי התקשורת (בזק ושידורים)(תשדירי פרסומת, תשדירי שירות, והודעות חסות בשידורי ערוץ ייעודי), התשע"ד-2004.

<sup>9</sup> בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4), 715, פסקה 44 לפסק דינה של כבוד השופטת מ' נאור.

<sup>10</sup> שם, פסקה 3 לפסק דינו של השופט א' לוי.

נגזר עלינו להשלים עם תופעה דומה ערב מערכות בחירות, אין זאת אלא מכוחה של הוראת חוק מפורשת, שאף היא ביקשה לתחום באורח ברור את פרק הזמן בו מותרים הדברים, וזאת עשתה על יסוד תכלית אשר אינה מתקיימת דבר יום ביומו, והכוונה היא לצורך להשפיע על ציבור הבוחרים קודם לכתו לקלפי.

ובהמשך :

"ייטען הטוען, כי רגולציה שתגביל את תוכן התשדירים או את רוחם תוכל לסייע בצמצומו של קושי זה. איני סבור כך. לא זו בלבד שיישומן של מגבלות כאלו ממילא לא יניח את דעתם של החרדים לחופש הביטוי ולחופש ההתארגנות הפוליטית, אלא – וזה העיקר – שאינטרסים מסחריים, אשר לרוב ידם על העליונה, הם שיכתיבו לדעתי בסופו של יום את התוצאה הרגולטורית. בצדק קבעה חברתי, השופטת נאור, כי יסודם של תשדירי הפרסום הוא בצורך באיתורם של מקורות מימון לפעולתם של הגורמים המשדירים. חד הוא, לטעמי, אם הגורם המפרסם יחוב בתשלום, או אם משעה שיינתן לו לפרסם מרכולתו חינם אין כסף, יבוא הדבר על חשבון הזמן המוקדש לתשדירים המסחריים שבתשלום."

כ. יוער, כי בשל מורכבות הסוגיה שעמדה בפסק הדין בעניין "המפקד הלאומי", היו שופטי ההרכב חלוקים בדעותיהם ואנו מוצאים לנכון להביא גם דברים שנכתבו על-ידי כבוד הנשיאה (בדימוס), השי' ד' ביניש המכהנת בימים אלו כיו"ר הוועדה לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, בפסק דינה - "הערות לפני הנעילה"<sup>11</sup>:

בהמשך לדברים אלה יוער כי הגישה המצדדת בשידור פרסומות פוליטיות ברדיו ובטלוויזיה - ולו באופן מסויג ומוגבל - מחייבת התייחסות למכלול היבטים שיש ליתן עליהם את הדעת. כך למשל, בהתאם לגישה האמורה ראוי לבחון קיומם של אמצעים חלופיים שתכליתם למנוע דומיננטיות-יתר של מסרים מסוימים על-פני אחרים (ניתן לשקול, לדוגמה, קביעת מגבלות בנוגע לזמן שיוקצה לשידור פרסומות פוליטיות ולשעות שידורן, משך התשדירים, תדירותם ומחירם, וכן מיקומן של הפרסומות הפוליטיות במקבץ הפרסומות). זאת ועוד; הגישה המצדדת בשידורי פרסומת פוליטית בכפוף למגבלות ולסייגים, מחייבת לשקול שימוש באמצעים שתכליתם להבטיח כי המאזינים והצופים יהיו מודעים לכך שמדובר בפרסומת פוליטית (לכך מכוונת חובת ההודעה הנוהגת בארצות-הברית ובקנדה). עוד ראוי ליתן את הדעת לשאלת היחס בין ההסדר הנוגע לשידור פרסומות פוליטיות לבין האיסור על שידור "תעמולה מפלגתית", ואף לשאלת היחס בין אותו הסדר לבין שידורי תעמולה

<sup>11</sup> שם, שם, פסקה 18 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

מטעם מפלגות בתקופת בחירות. מדובר, אפוא, בסוגיות רגישות ומורכבות הדורשות עיון ובחינה מעמיקים, ולפיכך מצדיקות חקיקה ראשית".

כא. בפסק דין בעניין המטה להצלת העם הארץ<sup>12</sup> ציין כבוד הש' א' רובינשטיין בהתייחס לנושאים פוליטיים בפרסומות המסחריות כי:

"לדידי מכל מקום - במבט צופה פני עתיד - על הרשויות, נוכח פסק הדין המפקד הלאומי, לפרש בצמצום כל דריסת רגל לנושאים פוליטיים בפרסומות המסחריות, על-ידי בדיקה בשבע עיניים באשר לה. אך בנידון דידן עסקינן ללא עוררין בגדרי נושאים השנויים במחלוקת, שלגביהם אושרו בפסק הדין המפקד הלאומי הכללים הנוהגים, ועל כן לא היה מקום לאשר את התשדירים כנתינתם מעיקרא, כאמור, וכך היה ויש לנהוג בשכמותם מימין ומשמאל, מרכז, דתיים, חרדים, חילונים, ערבים או כל גוף או צד; שאם לא כן אין לדבר סוף, וברי לכל לאילו פרסומות "מסחריות" עלולים אנו להגיע. השאלה בבסיס אינה, אפוא, מינוח זה או אחר אלא עצם הפרסום."

כב. לפיכך, נוכח האמור, עמדתנו היא שאין להתיר רכישת פרסומות תעמולתיות בערוצים הייעודיים, בין בכלל ובין בתקופת בחירות.

כג. **לשאלת הוועדה בעניין רכישת ספוטים לצרכי תעמולה** - אנו סבורים כי ככל שיוחלט על מתן אפשרות לרכוש ספוטים לצורכי תעמולה, יש לקבוע רגולציה. הרגולציה שתחול צריכה להתייחס לשוויון בין הרשימות השונות הן ביחס לתעריפים והן ביחס להגבלה כמותית של תשדירים. כמו-כן, אנו סבורים כי רצוי שהספוטים יופרדו משידורי חדשות ואקטואליה ואף לא ישודרו במהלכם או בצמוד אליהם על-מנת למנוע הטעיה של הציבור שיתקשה להבחין בין השידור התעמולתי לבין התוכן אקטואלי/חדשותי עצמו. יוער, כי השתתפות של מועמד בבחירות בתכנית אקטואליה/חדשות כשבצמוד לאותה תכנית ישודר תשדיר תעמולה שאף הוא בהשתתפות אותו מועמד, עשויה להעצים את המסר שיועבר לציבור במסגרת התכנית ותשדיר התעמולה הצמוד לה גם יחד ויכולה אף לפגוע בשיקולי התוכן של עורכי התכניות (כמו למשל, שיבוץ משתתפים בתכניות כאמור).

כד. **לוחות התעריפים המקובלים לשידורי פרסומת במועדים שונים** - בעניין זה, יש שוני בין תעריף לשידור פרסומת בערוץ ברודקאסט (ערוצים 2,10) לבין התעריף בערוצים הייעודיים שהינם ערוצי נישה שהרייטינג שלהם נמוך לעומת ערוצי הברודקאסט. כמו-כן, יתכנו הבדלים בתעריף לשידור פרסומת בין ערוץ ייעודי אחד למשנהו.

<sup>12</sup> בג"ץ 7192/08 המטה להצלת העם והארץ נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, (פורסם בנבו) (2009), עמ' 19.

כה. **האם יש מקום להשאיר את התעמולה הממוסדת?** לדעתנו, יש להשאיר את התעמולה הממוסדת בהתאם לחוק ולהחיל אותה בשינויים המחויבים, כמפורט לעיל, גם על פלטפורמת האינטרנט. לדידנו, ככל שהגבולות בעניין תעמולה ושידורה יהיו ברורים יותר ויחולו על כלל השחקנים בשוק (בשינויים מחויבים), יהא בכך כדי לסייע הן לגופים המשדרים והן לרגולטור המפקח על שידורי התעמולה. אכן, לעורכי התכניות יש את האחריות, הידע והניסיון להחליט מה בא בגדרה של תעמולה (שבעת הזו אינה מוגדרת בחוק – ראו התייחסותנו לעניין הוספת הגדרה ברורה בתחילת הדברים) והם ימשיכו לפעול בהתאם למומחיותם. יחד עם זאת, העובדה כי ליו"ר ועדת הבחירות קבועות סמכויות בחוק וביכולתו לפקח במקביל לרגולטורים האמונים על שידורי הטלוויזיה והרדיו (גם אם ההחלטה על מתן צו מניעה על פי החוק מופעל, דרך כלל, כאמצעי אחרון ולאחר מיצוי דרכים אחרות) על אכיפת החוק, יוצרת אפקט הרתעתי שיש בו כדי למנוע הפרת החוק בכל הנוגע לשידורי תעמולה. יתירה מכך, יתכן כי יש מקום אף להעמיד לרשות יו"ר ועדת הבחירות כלי אכיפה אפקטיבי, כמו למשל הטלת קנסות בגין הפרת החוק, מעבר לסמכות הנתונה לו להטיל קנס בשל הפרת צו מניעה.

כו. **אנו סבורים כי יש מקום לצמצם את פרק הזמן בו חלה ההגבלה לפני יום הבחירות,** שכן בתקופה שלפני הבחירות משודרת ממילא תעמולה בכל אמצעי התקשורת והיא מתעצמת בסמוך למועד הבחירות. במהלך השנים מאז חקיקת החוק, אנו עדים למגמה של צמצום פרק הזמן הקבוע בחוק. בעניין זה ציין כבוד הש' א' רובינשטיין, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19 במזכר שנושאו הבחירות-לקחים, כי:

"הסעיף הבעיתי הבולט ביותר הוא סעיף 5(א), הקובע כי "על אף האמור בכל דין אחר, בשידורי רדיו או טלוויזיה (1) לא תהא תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות". זו גזירה שאין הציבור עומד בה ואינו יכול לעמוד בה, בשפעת ערוצי הרדיו, הטלוויזיה, האינטרנט, הרשתות החברתיות והטלפונים הניידים. כל אלה הם כמים לים מכסים, והתמודדות עמם באופן מלא או מירבי היא בלתי אפשרית".

כז. לפיכך, אנו ממליצים לתקן את החוק באופן שהאיסור על תעמולת בחירות יוגבל לשבועיים האחרונים שלפני הבחירות.

כח. אנו סבורים כי ככל שיותר תשדירי תעמולה פוליטיים, נכון יהיה לקבוע חובת איזון פוליטי בתשדירי התעמולה האמורים. כפי שצוין לעיל, אין מקום, לדידנו, לכלול תשדירי תעמולה פוליטיים במסגרת תכניות חדשות ואקטואליה.

6. למיטב הבנתנו, הועלה רעיון כי תשדירי התעמולה המוסדיים המשודרים מכוח החוק, ישודרו בערוץ הכנסת. ראשית, נבקש להבהיר כי נכון להיום בשידורי ערוץ הכנסת חל איסור על שידורי פרסומת. שנית, בהקשר זה יוער, כי גם במסגרת המלצות הוועדה הציבורית לבחינת ההסדרה של שידורי ערוץ הכנסת, בראשות כב' השופטת (בדימוס) שרה פריש, אשר מונתה על-ידי יו"ר הכנסת, שפורסמו לאחרונה במסגרת הדו"ח המסכם, לא נכללו תיקונים בהוראה האוסרת שידור פרסומת בשידורי ערוץ הכנסת בחוק שידורי טלוויזיה מהכנסת, התשס"ד-2003.

7. לסיכום, נבקש להודות לוועדה על ההזדמנות שניתנה לנו להציג עמדתנו בפניה וכמובן שנהיה נכונים לעמוד לרשותה בכל שאלה או הבהרה.

בכבוד רב,  
ד"ר יפעת בן-חי-שגב  
יו"ר המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין



העתקים:  
עו"ד דודו קובסניאנו, יועמ"ש המועצה לשידורי כבלים ולוויין  
עו"ד צחי פנחס, ממונה (יעוץ משפטי, נושאים צרכניים), המועצה לשידורי כבלים ולוויין  
מר רונן אברמסון, ראש אגף פיקוח ובקרה, המועצה לשידורי כבלים ולוויין