

תאריך חתימת המסמך: 17.3.2024
המועד להגשת התגובה: 17.3.2024

בעניין:

1. ליאורה ניר ת.ז. 051887289
2. זולת - לשוויון וזכויות-אדם (ע"ר) 580679371
ע"י ב"כ עו"ד יוסי עבאדי ו/או אח'
ממשרד מיתר | עורכי דין
מדרך אבא הלל סילבר 16 רמת-גן
טל': 03-6103901 פקס: 03-6103746

העותרות

- נגד -

1. הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו
ע"י ב"כ עו"ד עופר קורלנדר ו/או אסף הדני ו/או אלעד כץ
ממשרד יוסי לוי ושות', עורכי דין
רחוב מנחם בגין 11 תל-אביב
טל': 03-5102491 פקס: 03-5102493
eladk@ljlaw.co.il

2. ערוץ יהודי ישראלי בע"מ ח.פ. 514812403
באמצעות ב"כ עו"ד יגאל דנינו ו/או שרית בר
ממשרד דנינו-שי-משה עורכי דין
מרח' כורי 2 (מגדל הנביאים) חיפה 3304508
טל': 04-6359146, פקס: 04-6043539
yigal@dsm-law.co.il

המשיבות

תגובה מקדמית לעתירה מטעם המשיבה 2

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, מתכבדת המשיבה 2 להגיש את תגובתה המקדמית לעתירה. בית המשפט הנכבד מתבקש לדחות את העתירה על הסף ולחילופין לגופה, ולחייב את העותרות בהוצאות המשיבה 2 לרבות שכ"ט עו"ד ומע"מ כדין.

א. הקדמה

1. עתירה זו הינה מהלך נוסף בשרשרת ניסיונות של גורמים פוליטיים לייצר החלטה בהליך שיפוטי שתגרום לביטול עצמאותו העיתונאית של ערוץ 14 ועד לסגירתו ממש. ככל הידוע, אין תקדים להליכים משפטיים שתכליתם סגירת ערוץ טלוויזיה או הצרת חופש העיתונות שלו באופן ממוסד. למרות שיש הרואים בעין ביקורתית (אפילו חריפה) את תוכן שידורי החדשות והאקטואליה בערוצי טלוויזיה ורדיו אחרים, לא תמצא שננקט נגד מי מהם הליך משפטי בדרישה להטיל מגבלות כלליות, ממוסדות, על חופש העיתונות שלו. יוזמי ההליכים מתהדרים על פי רוב בנוצות ליברליות ונושאים על נס את חשיבות הפלורליזם של השקפות ודעות כמרכיב חיוני בדמוקרטיה הישראלית. ברם, הרטוריקה הליברלית נאלמת לנוכח ערוץ טלוויזיה שמיישם את חזון הפלורליזם התקשורתי מהלכה

למעשה, ונותן ביטוי גם לעמדות ודעות שאינן תואמות את השקפתם הפוליטית. או אז הם נחפזים לבית המשפט ודורשים (בשם הדין כמובן) כי יפעיל מרות שיפוטית על ערוץ 14 ויגרום לו "ליישר קו".

בישראל קיים שוק תקשורת חופשי ותוסס הכולל את אמצעי התקשורת המסורתיים, ערוצי טלוויזיה ורדיו שמשדרים חדשות ואקטואליה, כמו גם עשרות אלפי ערוצי ניו-מדיה שמייצרים מסה של מידע ודעות, וכל אדם מוצא לעצמו את ערוצי המידע והדעה המועדפים עליו. ערוץ 14 הוא ערוץ הטלוויזיה המועדף ע"י רבים באוכלוסייה בקצב הולך וגדל. מאות אלפים צופים בקביעות בערוץ 14 משום שהם סבורים כי הוא משדר חדשות ואקטואליה באופן אמין ונאמן למציאות. העותרות מבקשות לפגוע אנושות בערוץ 14 באמצעות הטלת סנקציות ומשטר פיקוח דרקוני, חסר תקדים, שישנה את ה DNA העיתונאי שלו, ובכך למחוק ממפת ערוצי הטלוויזיה ערוץ שמהווה בית תקשורת למאות אלפי ישראלים מדי יום וערב. למעשה, בדרישת העותרות כי הרשות השנייה תטיל משטר פיקוח מיוחד וסנקציות כלכליות ואחרות על ערוץ 14, טבועה הדרישה כי התוכן של ערוץ 14 יותאם לעמדתן הפוליטית.

.2

מהלכים כלכליים ומשפטיים נגד ערוץ 14 כחלק מהאסטרטגיה הכוללת

.3

משלהי 2022 וביתר תוקף בשנת 2023 מתקיים מאמץ שיטתי ומעשי לפגיעה בערוץ 14 באמצעים שונים לרבות באמצעים כלכליים ומשפטיים:

אמצעים כלכליים - על ערוץ 14 הוכרז חרם מפרסמים שנועד במוצהר "לייבש" את הכנסות הערוץ מפרסומות ובכך להביא לסגירתו. בקיץ 2023 חברו בכירי המשק העסקי בישראל לשם הטלת חרם פרסומות מתואם העולה כדי הפרה של דיני התחרות על ערוץ 14. חברות ענק כמו שטראוס, הבנקים, דלק רכב, 'ביג' ואחרות, חדלו לפרסם בערוץ 14 וקראו לחברות אחרות ללכת בעקבותיהן¹. חרם מתואם זה ממומש בפועל עד היום והכנסותיו של ערוץ 14 ניזוקו קשות.

אמצעים משפטיים – ננקטו הליכים משפטיים נגד ערוץ 14 שהמשותף להם הוא הדרישה להגביל את חופש הביטוי והסיקור העיתונאי של ערוץ 14, עד כדי סגירתו. הנה דוגמאות:

מב"כ 1/25 יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' ערוץ יהודי ישראלי בע"מ ואח'

הליך שנקטה מפלגת 'יש עתיד בראשות יאיר לפיד' ערב הבחירות לכנסת ה-25 (1.11.2022). גם שם הציגה העותרת אסופת קטעים ששודרו בערוץ 14 ועתרה לוועדת הבחירות המרכזית בדרישה להכריז עליו כ"גוף פעיל בבחירות", בטענה שהערוץ תוקף ללא הרף את המפלגה ואת ראשה. גם שם כמו כאן, לאחר שהעותרת שילמה מס שפתיים סמלי ("התקשורת היא כלב השמירה על הדמוקרטיה"; חשיבות "שוק הרעיונות" וכו') היא דרשה לסמן את שידורי ערוץ 14 כ"תעמולת בחירות" – **הכרזה שמשמעותה המעשית הייתה סגירה מיידידת של ערוץ 14**, שכן הייתה מחייבת באופן אוטומטי את ביטול רישיון הערוץ ע"י הרשות השנייה. כבוד השופט יצחק עמית יו"ר ועדת הבחירות המרכזית דחה את העתירה תוך שהוא קובע כי שידורי ערוץ 14 אינם "פעילות בחירות" וחייב את העותר בהוצאות נכבדות (החלטה מיום 13/10/2022).

¹ <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001453895>

<https://www.ice.co.il/consumerism/news/article/975091>

נספח 1 - מצ"ב החלטת כבוד השופט עמית במב"כ 1/25 יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' ערוץ יהודי ישראלי בע"מ ואח'.

בגץ 7232/22 ערוץ יהודי ישראלי בע"מ נ' מרצ – השמאל של ישראל בראשות זהבה גלאון ואח'.

ערב הבחירות הכלליות בנובמבר 2022 אסרה מפלגת 'מרצ בהנהגת זהבה גלאון' על ערוץ 14 להציב עמדת סיקור במטה הבחירות של המפלגה. במסגרת עתירה שהגיש ערוץ 14 לבג"ץ נפסלה ביום 31.10.2022 החלטת מרצ בהנהגת זהבה גלאון בנימוק שהיא פוגעת בחופש העיתונות ובחובתה לנהוג בשוויון כלפי כלי התקשורת. נפסק כי חסימת דרכו של ערוץ 14 לבדו מפני סיקור האירוע, בד בבד עם מתן גישה חופשית לכל יתר כלי התקשורת, לרבות ערוצי הטלוויזיה המתחרים, מובילה לפגיעה בלתי מידתית בערוץ 14 ובקהל צופיו.

נספח 2 - מצ"ב פסק-דין בבג"ץ 7232/22 ערוץ יהודי ישראלי בע"מ נ' מרצ – השמאל של ישראל בראשות זהבה גלאון ואח' (להלן: "עניין מרצ").

וראו גם מאמרו ב'הארץ' של רביב דרוקר מ 21/5/2023² בו קרא לציבור להציף את בתי המשפט בתביעות נגד ערוץ 14 תוך גרירת בתי המשפט לזירה התקשורתית-פוליטית.

מתנגדי ערוץ 14 החפצים בסילוקו מהזירה התקשורתית שמים יתבסס על המערכת המשפטית פעם אחר פעם. עתירה זו הינה צעד נוסף בקמפיין כלכלי, משפטי וציבורי שמפעילים פוליטיקאים מצד אחד של המתרס הפוליטי נגד ערוץ 14 במטרה ברורה **לסגור את ערוץ 14**, ולמצער – "לאלף" את מערכת החדשות של הערוץ ואת העיתונאים הפועלים במסגרתו, ובכך לפגוע בחופש העיתונות המוקנה להם כזכות יסוד.

זכותו של כל אדם וכל גוף להסתייג מן התכנים והשידורים של אמצעי תקשורת זה או אחר. העותרות לא מסתפקות בכך; **הן דורשות שבית המשפט יכריח את הרשות השנייה להשליט משטר פיקוח מיוחד על ערוץ 14; לא על משדר מסוים או תוכנית מסוימת, אלא על לוח השידורים כולו, על מערכת החדשות, ועל כל עיתונאי הערוץ.** ככל הידוע לנו, מדובר בדרישה חסרת תקדים להתערבות שיפוטית בכלי תקשורת שאם תתקבל חלילה, תשנה מוסכמות יסוד בחופש העיתונות בישראל.

4. כפי שיפורט להלן, ערוץ 14 פועל תחת רגולציה הדוקה של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו ו(להלן: "הרשות השנייה" או "הרשות") ומשתף פעולה איתה לפי דין. הרשות השנייה עוקבת אחר שידורי ערוץ 14, באופן יזום ופרו-אקטיבי, וכעניין שבשגרה פונה לערוץ 14 בדרישות למתן תשובות והבהרות, ובמקרים מסוימים אף נוקטת בהליכי הפרה לפי חוק. במציאות שבה קיים רגולטור פעיל ואפקטיבי, לא קיימת סיבה להתערבות בית המשפט הנכבד ולמתן הסעדים הדרקוניים המבוקשים.

5. למרבה הצער, העתירה שזורה לכל אורכה בנתונים שגויים, בהצגת עובדות חלקית ומגמתית העולה כדי הטעיה במתכוון של ביהמ"ש הנכבד. כך למשל, אין שחר לטענה כי הרשות השנייה אינה מפעילה את סמכותה, לא יוזמת הליכים כלפי ערוץ 14, אינה מבקשת הבהרות, לא מזמינה לבירורים, לא מזהירה, לא נוקטת סנקציות ולא מטילה עליו עיצומים כספיים (ראה סעיף 188 לעתירה). במציאות, כפי שנראה להלן, הרשות השנייה פונה לערוץ 14 באופן תדיר בבקשות הבהרה, בהנחיות לתיקון, ואף

² <https://www.haaretz.co.il/opinions/2023-05-01/ty-article-opinion/.highlight/00000187-d29a-d9b4-abaf-fabee660000>

נוקטת הליכי הפרה שחלקם הסתיימו בקבלת עמדת הערוץ, חלקם באזהרה או בעיצום כספי על תנאי, וחלקם אף בעיצומים כספיים. תיאור הרשות השנייה כגוף נרפה וחדל-מעש כלפי ערוץ 14 חוטא אפוא למציאות כפי שערוץ 14 חווה אותה על בשרו. **למעשה, ערוץ 14 חש ביומיום את ההיפך הגמור: כי התלונות הרבות שמשוגרות לרשות השנייה נגדו מעשה יום ביומו, בהיותן מרובות, מאורגנות, ממומנות, לא ספונטניות ומתוזמנות, מייצרות לרשות השנייה קושי של ממש להתמודד עם שטף התלונות, רובן טורדניות וקנטרניות, וכדי "לשחרר לחץ" הרשות נאלצת להפעיל על ערוץ 14 מדיניות אכיפה מחמירה במיוחד.**

ב. הצדדים לעתירה

העותרת 1

.6

העותרת 1 מתחזה כאשר היא מציגה עצמה כמייצגת של "תנועה רגולציה הוגנת" שאינה מאוגדת. במסווה של "תנועה" העותרת 1 עוסקת בעיקר במעקב ובתקיפת ערוץ 14. אם תתאגד, מן הראוי שתיקרא "התנועה לחיסול ערוץ 14" שכן זו מטרתה האמיתית.

העותרת 2

.7

'זולת – לשוויון וזכויות אדם' הינה עמותה שמייסדיה ומנהליה הם אישים פוליטיים, ראשי מפלגת מרצ; חברת הכנסת לשעבר **זהבה גלאון** הינה אחת משלושת מייסדי העמותה והרוח החיה בה (המייסדים הנוספים: צלי רשף ממקימי מפלגת מרצ ואילן ברוך עורך כתב העת ישראל-פלסטין). כאמור לעיל, בג"ץ פסל החלטה של גב' זהבה גלאון לשלול מערוץ 14 לסקר את מטה הבחירות של **מרצ**, והיא אף קוראת "להילחם בערוץ 14" על ידי חרם צרכני ממוקד נגד חברות שמפרסמות בו³; "יש להחרים חברות שמפרסמות בערוץ. בכל פעם חברה אחרת, עד שתישבר, ואז עוברים לבאה בתור"⁴. כידוע, ערוץ 14 הוא ערוץ מסחרי שכל קיומו על פרסומות; באין מפרסמים - אין קיום לערוץ. גב' זהבה גלאון קוראת במפורש לסגירת ערוץ 14 באמצעות שימוש בנשק הכלכלי. עתירה זאת הינה תגובה מושהית אך מתוכננת היטב לתוצאה הלא-נוחה בעניין **מרצ** הנזכר, ובפראפרזה על האמרה הידועה של פון-קלאוזביץ, היא מהווה המשך המאבק הפוליטי באמצעים אחרים. קשה להשתחרר מהמחשבה שתפיסת חופש העיתונות של העותרות ושל העומדות מאחוריהן פגומה מהשורש. הן מסרבות להפנים את המציאות שבה יש "שחקן" בשוק הטלוויזיה המשדר חדשות ודעות שאינן החדשות והדעות הנוחות להן, וקוראות לבית המשפט להשיב את הסדר הישן נושן על כנו. ההתמקדות הסלקטיבית של העותרות בערוץ 14 מודגמת היטב באמצעות תקיפתן את תנאי רישיון ערוץ 14, בטענה המרכזית שברישיון "ערוץ זעיר" שנתנה לערוץ 14 ויתרה הרשות על סמכויות וחובות כגון הסמכות לנטילת זמן שידור, למתן הוראות שונות לבעל הרישיון, הגבלות בשידורי פרסומת, חובה להקים וועדת אתיקה ועוד (ראה סעיפים 140-148 לעתירה). להלן נראה כי אין יסוד לטענות אלו, אבל לא פחות חשוב מכך – חשוב לציין כי הרישיון שניתן לערוץ 14 הוא הרישיון **לערוצי הטלוויזיה** - זה המופיע באתר הרשות⁵. באופן תמוה, העותרות לא תקפו את הרשות על נוסח הרישיון הגנרי

³ ראה למשל ציוץ מיום 4/6/2023 - <https://twitter.com/zehavagalon/status/1665395777521295364>

⁴ במאמר ב'הארץ' 11/5/2023 - <https://www.haaretz.co.il/opinions/2023-05-11/ty-article-opinion/.premium/00000188-0a17-db03-adbd-2eb73da50000>

⁵ <https://www.rashut2.org.il/media/1982/%D7%93%D7%95%D7%92%D7%9E%D7%94-%D7%A0%D7%95%D7%A1%D7%97-%D7%A8%D7%99%D7%A9%D7%99%D7%95%D7%9F-%D7%A9%D7%99%D7%93%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%90%D7%95%D7%A7%D7%98%D7%95%D7%91%D7%A8.pdf>

שהיא נותנת לערוצי טלוויזיה אחרים, ומן העתירה ניתן להבין, בטעות, כי הרשות השנייה הנפיקה רישיון מיוחד ושונה לערוץ 14 ורישיון אחר ליתר הערוצים. העותרות אף דורשות להחיל על ערוץ 14 באורח מפלה סטנדרטים מחמירים יותר מאשר הערוצים הזעירים האחרים שגם הם משדרים חדשות וענייני היום (ערוץ 9 ברוסית, ערוץ הלא-טי.וי בערבית)⁶. הזעם הפוליטי מעורר את עיני העותרות; היטב ידוע להן כי הרשות אינה רשאית לפעול באי-שוויון ולהפלות את ערוץ 14 לרעה ובכל זאת הן מעזות לדרוש ממנה להחיל על ערוץ 14 לבדו, נורמות מיוחדות לו ("רגולציה הוגנת").

8. העותרות מנהלות את המאבק נגד ערוץ 14 גם בעיצומה של מלחמת 'חרבות ברזל', תוך שהן מציינות את הרשות השנייה בעשרות תלונות כזב בפרק זמן קצר, רק כדי שתלונות אלו ישמשו תשתית ראייתית לעתירה דנן. **העותרות באות לבית המשפט בידיים לא נקיות**: בעוד שמטרתן האמיתית היא לסגור את ערוץ 14, איסוף הנתונים והפנייה לרשות השנייה בתלונות, לא נועדו באמת ובתמים לתקן את הפיקוח על אמצעי התקשורת, אלא לנגח באמצעות בית המשפט ערוץ טלוויזיה אחד ויחיד.

9. **המשיבה 1**
הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו הוקמה ופועלת מכוח חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו התשי"ן-1990 (לעיל ולהלן: "**הרשות**" או "**הרשות השנייה**"). הרשות השנייה התקינה כללים שונים שבעזרתם היא מיישמת את סמכויותיה כלפי הגורמים המשדרים, ביניהם כללי הרשות השנייה (אתיקה בשידורי טלוויזיה ורדיו), תשנ"ד-1994 (להלן: "**כללי האתיקה**").

10. **המשיבה 2**
החל משנת 2018 המשיבה 2 מפעילה ערוץ טלוויזיה (ערוץ 14 שבא במקומו של ערוץ 20) לפי "**רישיון זעיר לשידורי טלוויזיה**" שקיבלה מהרשות השנייה (להלן: "**ערוץ 14**" או "**המשיבה 2**") (הרישיון צורף כנספח 46 לעתירה). ערוץ 14 זוכה לאמון ציבור הצופים בשיעור הולך וגדל, אמון המתבטא בשיעורי צפייה גבוהים (רייטינג) בשעות הפריים-טיים ובשעות היום. כך למשל, בשנת 2023 נתח הרייטינג של ערוץ 14 בפריים-טיים עמד בממוצע על 7.6 נקודות אחוז (לפי נתוני וועדת המידרוג הישראלית), מתוך זה 4.2% משקי בית שהם "קהל ייחודי" (כ-300,000) הצופה בשעות השיא רק בערוץ 14.



נתונים אלה מלמדים על האמון הרב שנותנים בערוץ 14 צופי הטלוויזיה בישראל⁷.
נספח 3 - מצ"ב שקפי נתוני צפייה בערוץ 14 בשנת 2023 (לפי נתוני וועדת המידרוג).

⁶ ראו למשל במכתבו של עו"ד שחר בן מאיר ליועמ"ש הרשות מיום 19/9/2023 (נספח 44 לעתירה) בו הוא דורש להחיל על ערוץ 14 חובת הצטרפות למועצת העיתונות - מבלי לדרוש זאת מהערוצים הזעירים האחרים. ⁷ מתוכם 50.8% נשים; 49.2% גברים.

אמון הציבור בערוץ 14 בשיעור כה משמעותי (במונחי רייטינג, יותר מזה הניתן בערוצים כאן 11 ו- ערוץ 13)⁸ לא ייתכן אלא הודות לאמינות השידורים, הדיווחים והפרשנויות.
 התמונה המעוותת שמציירות העותרות איננה מתיישבת עם הנתונים; טענת העותרות שמאות אלפי ישראלים מעדיפים לצרוך בקביעות, יום-יום, חדשות ודיווחים בערוץ שמשדר פייק-ניוז והסתה אינה אלא שילוב מגונה של התנשאות על קהל רחב בציבור ושל חוסר יכולת להפנים באמת את ערכי חופש העיתונות.

ג. טענות לסילוק על הסף

1.ג. סעדי העתירה המהותיים אינם בסמכות הרשות השנייה

11. חלק הארי של סעדי העתירה כלל אינו בסמכות הרשות השנייה. כדי להבין מדוע, נביא להלן הסבר תמציתי על מהותו של "רישיון זעיר" שניתן לערוץ 14 לפי החוק: תיקון 44 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן: "החוק") משנת 2018 הביא רפורמה בשוק שידורי הטלוויזיה המסחרית שתכליתה הוגדרה בדברי הסבר להצ"ח¹⁰:
- "מטרת הצעת חוק זו היא להקל את הרגולציה המוטלת על הערוצים הייעודיים ולפתוח את שוק התקשורת לערוצים זעירים, קטנים ובינוניים נוספים. ההסדר המוצע נועד לקדם את חופש הביטוי, ולתרום למגוון דעות ולפלורליזם בשידורי הטלוויזיה בישראל."
12. ראשית נסלק מדרכנו טענות של העותרות התוקפות הוראות מסוימות בתיקון 44 (ראה למשל סעיפים 149-151 לעתירה) שנועדו לתת 'הגנת ינוקא' לערוצים הזעירים, שכן אין בסעדי העתירה טענה לאי-חוקיות הסעיפים ולא קיימת דרישה לביטולם. משכך טענות אלו אינן אלא "טענות אווירה" שתכליתן אך להשחיר את פני ערוץ 14; העותרות לא טורחות להסביר לבית המשפט שאין הבדל בין ערוץ 14 לערוצים הזעירים האחרים וכולם מקבלים 'הגנת ינוקא' זהה, ומקוות שמבין כדורי הבוץ שהטיחו – יידבק אחד או יותר. כך עוד בנוגע לטענת הבעלות על ערוץ 14, העותרות לא מסבירות שכל ערוצי הטלוויזיה המסחרית נשלטים ע"י 'בעלי הון' שכן ללא הון אין טלוויזיה מסחרית: ערוץ 12 – קוקה קולה ישראל (משפחת ורטהיים); ערוץ 13 – לן בלווטניק, אודי אנגיל, משפחת שטראוס; ערוץ 9 – אלכסנדר לוי; ערוץ 24 – האחים משה ולאון אדרי (בשרשור).
13. עיקרון חוקיות המינהל קובע שעל הרשות המינהלית לפעול במסגרת הסמכויות שהוקנו לה בחוק או מכוחו, ובה בלבד. מכאן נובע כי לא ניתן לדרוש מהרשות, או להורות לה, לפעול מחוץ לד' אמותיה.
14. במסגרת תיקון 44 לחוק נתנה הרשות רישיונות מסוג "זעיר" או "זעיר ייעודי" ל-4 ערוצי טלוויזיה¹¹. לערוץ 14 (ערוץ 20 דאז) ניתן "רישיון זעיר". כדי לקדם את צמיחתם של הערוצים הזעירים לסוגיהם בשוק תחרותי בו קיימים ערוצים וותיקים ומבוססים, נקבעה בחוק 'הגנת ינוקא' לערוצים הזעירים והיא מתבטאת בשורה של הקלות, שאלה הן הרלוונטיות לענייננו:

⁸ <https://www.maariv.co.il/culture/tv/Article-1067666>

⁹ <https://e.walla.co.il/item/3492122>

¹⁰ הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 44) (אסדרת רישיונות לשידורי טלוויזיה) התשע"ח-2018

¹¹ ערוץ 14, ערוץ הלא טי.וי. (בערבית), ערוץ 9 (ברוסית), ערוץ המוסיקה 24.

לפי סעיף 71 לחוק, לא יחולו על ערוץ זעיר סעיפי החוק הבאים:

- ◇ **סעיף 49 לחוק** שעניינו סמכות הרשות להגביל גוף משדר בזמני שידור של תשדירי פרסומת ומשכם. מדובר בסנקציה כלכלית (נטילת זמני שידור פרסומת) **שאינה חלה על ערוץ זעיר** ;
- ◇ **סעיף 85 לחוק** שעניינו היקף תשדירי פרסומת ;
- ◇ **סעיף 88(3) לחוק** המקנה סמכות למועצת הרשות השנייה לקבוע כללים לשידור פרסומות בנושא עיתוי התשדירים, משך הזמן המירבי לכל תשדיר, ומרווח הזמן בין תשדירי פרסומת ;
- בכל הקשור בשידורי חדשות, החוק פוטר ערוץ זעיר משידור חדשות (ס' 71ח(ב), ואולם אם החליט לשדר חדשות, החוק מאפשר לערוץ זעיר לבחור באחת משתי חלופות :
- (1) לשדר חדשות באמצעות חברת חדשות לפי סעיפים 63-71 לחוק ;
- (2) לשדר חדשות באמצעות "מערך חדשות" לפי הוראות התוספת השלישית לחוק.
- הערוץ רשאי לבחור את החלופה המועדפת ולהודיע לרשות על בחירתו. **ערוץ 14 בחר לשדר חדשות לפי חלופה (2), דהיינו לפי הוראות התוספת השלישית לחוק¹², דהיינו שלא באמצעות חברת חדשות.**
- התוספת השלישית לחוק קובעת הוראות לשידור חדשות בערוץ זעיר באמצעות "מערך חדשות" עצמאי מבחינה מערכתית וכלכלית, שבראשו עומד "עורך חדשות" הפועל באורח עצמאי לחלוטין. לפי התוספת השלישית, עורך החדשות יהיה ממונה על נושאים אתיים בשידורי חדשות לרבות לפי כללי האתיקה המוסדרים בחוק הרשות השנייה ובכללי האתיקה של הרשות, ובתקנון האתיקה של בעל הרישיון - אם קיים (אולם אין חובת קיום תקנון אתיקה עצמי). התוספת השלישית אינה מחייבת ערוץ זעיר שמשדר חדשות להיות חבר במועצת העיתונות, שהינה גוף וולונטרי, או לציית לכללי האתיקה של מועצת העיתונות. התוספת השלישית מחייבת להקצות למערך החדשות תקציב עצמאי, וזאת לשם הבטחת עצמאות בהפקה ועריכת חדשות, מהימנות החדשות, ורמת הפקה נאותה. ערוץ 14 מקיים הוראות אלה כלשונן ורוחן.
- בראש "מערך החדשות" של ערוץ 14 עומד זה שנים מר יורם כהן, עיתונאי וותיק ומוערך שכהן בעבר בתפקיד מנהל חטיבת החדשות של הערוץ הראשון. מר כהן אמון על הטמעת ואכיפת כללי האתיקה של הרשות השנייה בשידורי החדשות ועושה מלאכתו נאמנה. במערכת החדשות מועסקים נכון למועד זה 87 עובדים ונותני שירותים (פרילנסרים), מתוכם 21 כתבים ופרשנים, 18 עורכים, 13 מפיקים, 15 תחקירנים, 20 מגישים. מערכת החדשות מפיקה את משדרי החדשות והאקטואליה לפי סטנדרטים מקצועיים שאינם נופלים במאום מהסטנדרטים המקובלים בערוצים המתחרים.
- לסיכום עניין זה, שידור חדשות בערוץ זעיר שבחר בחלופה (2) הנ"ל כמו ערוץ 14, מוסדר בתוספת השלישית לחוק ובהוראות "רישיון זעיר" שנותנת הרשות.**

15. **הרשות השנייה אינה מוסמכת לחייב את ערוץ 14 בתנאים החלים על בעל רישיון לשידורי חדשות -**

סעד (ב) לעתירה

ערוץ 14 הינו בעל "רישיון זעיר" וככזה החוק מאפשר לו לשדר חדשות שלא באמצעות חברת חדשות, ולכן לא חלים עליו התנאים שבחוק החלים על בעל רישיון לשידורי חדשות. בסעד (ב) לעתירה נדרשת הרשות להחיל על ערוץ 14 "את כל ההוראות הכלולות ברישיונות שהעניקה הרשות לחברות חדשות של ערוצים אחרים" לפי סעיף 63א לחוק (ראה סעיפים 140-145 לעתירה ונספח 47). "רישיון לשידורי חדשות" מקנה לרשות סמכויות פיקוח ואכיפה כגון סמכות ליטול זמני שידור בגין הפרות, סמכות לחיוב להצטרף כחבר

¹² ראה סעיף 27.2 לרישיון ערוץ 14 לפיו על הערוץ להודיע לרשות באיזו חלופה בחר.

במועצת העיתונות או לחילופין להקמת ועדת אתיקה עצמאית בת שלושה חברים בראשות שופט בדימוס, וכן להטיל הגבלות על פרסומת בשידורי חדשות (יוער כי בניגוד לנטען, ערוץ 14 לא היה חבר במועצת העיתונות וממילא לא התפטר מחברותו שם).

הרשות השנייה אינה מוסמכת להחיל על ערוץ 14 את תנאי "רישיון לשידורי חדשות" החל על חברת חדשות. ראינו כי החוק פוטר ערוץ זעיר המשדר חדשות מחובת הקמת חברת חדשות. ערוץ 14 מימש את זכותו לפי החוק והוא לא משדר חדשות בהתאם לסימן ד' בפרק ד' לחוק באמצעות חברת חדשות, אלא באמצעות "מערך חדשות" עצמאי הפועל לפי התוספת השלישית לחוק. ואם כך, הדרישה כי הרשות השנייה תכלול ברישיון ערוץ 14 סמכות ליטול ממנו זמני שידור הינה בניגוד מפורש לאמור בחוק. **החוק נותן לערוץ 14 רשות לשדר חדשות שלא באמצעות חברת חדשות, ומשבחר לנהוג כך, תנאי "רישיון לשידורי חדשות" החלים על חברת חדשות, אינם חלים עליו, ולרשות אין סמכות להחילם עליו.**

גם תנאי הרישיון של ערוץ 14 תומכים במסקנה זאת: פרק ו' ברישיון ערוץ 14¹³ עוסק בשידורי חדשות בערוץ והוא כולל חזרה עקרונית על הוראות החוק המחייבות ערוץ זעיר המשדר חדשות, כגון סעיף 30 לרישיון ערוץ 14 הכולל "הוראות לעניין שידורי החדשות" ובנייהן, האיסור על הערוץ לקדם בשידורי החדשות את תכניותיו; לעשות פעולה שתביא לכך ששידורי החדשות ישקפו את עמדותיו ודעותיו הפרטיות של בעל הרישיון או העמדות והדעות של מנהליו, עובדיו, ובעלי עניין בו; ואת האחריות של בעל רישיון לכך ששידורי החדשות יהיו לפי הוראות החוק, הכללים והרישיון. ואולם רישיון ערוץ 14 אינו כולל את ההוראות שהעותרות מבקשות להחיל על ערוץ 14, הלקוחות מ"רישיון לשידורי חדשות".

הנה כי כן, כאשר העותרות דורשות לחייב את השוואת רישיון ערוץ 14 לרישיונות חברות חדשות ו/או להחיל על ערוץ 14 את הוראות "רישיון לשידורי חדשות" החל על חברת חדשות בלבד, **הרי דרישה זו נמצאת מחוץ לתחום סמכותה של הרשות השנייה לפי החוק.** לא ניתן לכפות על ערוץ 14, שהינו בעל רישיון "ערוץ זעיר", רישיון של חברת חדשות. על הטוען כך להראות מנין לה לרשות הסמכות לבטל את הוראת המחוקק המפורשת ולחייב את ערוץ 14 לקבל "רישיון לשידורי חדשות", והעותרות התחמקו מכך בלי נימוק או הסבר.

המסקנה ברורה: לרשות השנייה אין סמכות לפי החוק לנקוט נגד ערוץ 14 סנקציות הלקוחות מתנאי רישיון לשידורי חדשות, לרבות הסמכות ליטול זמני שידור, סמכות לחיוב להצטרף כחבר במועצת העיתונות או הקמת ועדת אתיקה עצמאית, וכן הסמכות להגביל פרסומת בשידורי חדשות.

16. יוצא אפוא, אין יסוד משפטי לטענה כי הרשות "ויתרה" ברישיון ערוץ 14 על סמכויותיה; הרשות לא יכולה "לוותר" על סמכות שהחוק לא נתן לה. לרשות אין סמכות להחיל על ערוץ 14 תנאי רישיון החלים על חברת חדשות, וממילא אין לה לרשות סמכות לנקוט נגד ערוץ 14 סנקציות כאילו היה חברת חדשות.

17. חשוב לומר כי המצב המשפטי המתואר אינו מותיר את הרשות השנייה ללא כלי פיקוח ואכיפה בנוגע לשידורי חדשות בערוץ 14, שכן גם בחוק עצמו לרבות בכללי הרשות השנייה, וגם בתנאי הרישיון של ערוץ 14, קיימות סמכויות פיקוח ואכיפה רבות ומגוונות. כך, לרשות סמכות לפקח על קיום הוראות החוק ע"י בעל רישיון, לרבות על כללי המועצה ותנאי הרישיון, וכן על תוכן השידורים¹⁴. ערוץ 14, ככל בעלי הרישיון, כפוף לכללי מועצת הרשות, לרבות כללי האתיקה שהתקינה¹⁵. ערוץ 14 מחויב למלא אחר כל תנאי

¹³ צורף כנספח 46 לעתירה.

¹⁴ ראה סעיף 23(2) לחוק.

¹⁵ סעיף 24(2) לחוק.

הרישיון שנקבעו ברישיונו¹⁶. המועצה מוסמכת להפקיע רישיון אם מצאה כי ערוץ 14 לא תיקן הפרות¹⁷. ועוד הוראות כיו"ב. הגם שערוץ 14 אינו חבר במועצת העיתונות, הוא מקיים את חובתו ופועל בהתאם לכללי האתיקה של הרשות השנייה. בכל הנוגע באתיקה בשידורי חדשות, הנורמה המחייבת ערוץ זעיר נובעת מכללי האתיקה של הרשות השנייה וערוץ 14 מקיים אותם, פועל לאורם, ומציית להוראות הרשות השנייה הנובעות מהם. יתירה מזאת, ערוץ 14 מציית ומשתף פעולה ללא עוררין עם הליכים שנוקטת הרשות השנייה מכוח כללי האתיקה שכוננו על ידה.

18. **לסיכום דברינו בעניין חוסר סמכות, סעדי העתירה המהותיים כלל אינם בסמכות הרשות השנייה ובית המשפט הנכבד מתבקש לדחות את העתירה על הסף על יסוד זה בלבד.**

2.ג. סילוק על הסף - לנציב תלונות הציבור ברשות והחלטותיו יש מעמד מיוחד בחוק

19. לנציב תלונות הציבור ברשות השנייה מעמד מיוחד בחוק: סעיף 122(ב) לחוק הרשות השנייה קובע - "לא ייזקק בית משפט לבקשת סעד נגד החלטותיו וממצאיו של נציב התלונות."

20. העתירה מבוססת ברובה על תלונות שהגישה העותרת 1 לנציב תלונות הציבור. גם הסעדים הנדרשים בעתירה מבוססים על הטענות שטיפולו של נציב תלונות בתלונות שהגישה העותרת 1 רפה ואינו כדון.

21. העותרות מלינות בין היתר כי נציב תלונות לא העביר את התלונות לרשות השנייה. יושם לב כי הנציב איננו מוסמך לנקוט סנקציות אופרטיביות נגד גוף משדר מסוג הסנקציות אותו דורשות העותרות (כגון הטלת עיצומים כספיים; שינוי תנאי הרישיון של ערוץ 14; נטילת זמני שידור; חיוב להצטרף כחבר במועצת העיתונות; הגבלות על שידור פרסומת וכיו"ב). סמכויות הנציב מאפשרות לו, אם מצא שתלונה נגד גוף משדר מוצדקת, להעביר אותה לרשות. מהמסמכים שצורפו לעתירה אנו למדים שהנציב לא מצא לנכון להפנות את תלונות העותרת 1 נגד ערוץ 14 לרשות. **בהתאם לשיקול הדעת הרחב המוקנה לנציב לפי החוק, אין להתערב בהחלטותיו בעניין זה.**

22. סעיפים 114-125 לחוק עוסקים בדרכי מינוי נציב תלונות, בסמכויותיו, בדרכי הבירור וכיו"ב. נתמקד בסעיף 122 לחוק שכותרתו "זכויות וסעדים" הקובע כך -
(א) החלטותיו של נציב התלונות בענין תלונה -

(1) אין בהן כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד בבית משפט או בבית דין, שלא היו לו לפני כן;

(2) אין בהן כדי למנוע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם; אולם אם נקבע בחיקוק מועד לשימוש בזכות או לבקשת סעד כאמור לא יוארך המועד בשל הגשת התלונה או בירורה.

(ב) לא ייזקק בית משפט או בית דין לבקשת סעד נגד החלטותיו וממצאיו של נציב התלונות.

סעיף 124 לחוק קובע -

(א) נציב התלונות יגיש לשר, לפחות אחת לשנה, דו"ח על פעולותיו שיכיל סקירה כללית ותיאור הטיפול במבחר של תלונות; משהוגש דו"ח רשאי נציב התלונות לפרסמו.

(ב) דו"ח או מסמך אחר שפרסם או הכין נציב התלונות במילוי תפקידו וכן הודעה שנמסרה לו אגב מילוי תפקידו לא ישמשו ראיה בהליך משפטי או משמעותי.

הוראות אלו נועדו לייחד את תפקידו של נציב התלונות ולאפשר לו מרווח פעולה רחב. כך, את הוראת סעיף 122(א)(ב) יש לפרש כהוראה מיוחדת שנועדה "לשחרר" את נציב התלונות מהחובה להתייצב ולהגן

¹⁶ סעיף 33א(ד) לחוק.

¹⁷ סעיף 37א(1) לחוק.

בערכאות משפטיות על דוחות או מסמכים שהכין ופרסם. חשוב לציין כי נציב התלונות מקבל אלפי תלונות בכל שנה, רובן מתייחס לאמירה או התבטאות בטלויזיה או ברדיו שלא נשאה חן בעיני המתלונן. מעמדו המיוחד של הנציב מוסדר בשורת הוראות בחוק: הנציב רשאי לברר תלונה בכל דרך שיראה לנכון והוא אינו קשור לסדרי דין ודיני ראיות¹⁸. אם מצא שהתלונה אינה מוצדקת, הוא אינו מחויב לנמק את החלטתו¹⁹. הוראות אלו מלמדות שנציב תלונות איננו ככל רשות מנהלית; היקף ההתערבות השיפוטית בהחלטותיו ובממצאיו בהכרח צר מהרגיל, שאם לא תאמר כן - תימצא הוראת סעיף 122 ריקה מתוכן. אם יידרש הנציב לנמק כל החלטה ובמידת הצורך להגן עליה בבית משפט, יהיה בכך כדי לעקר את מהות תפקידו ואף לסכל את היכולת לממש אותו. עצמאות תפקידו של הנציב באה לידי ביטוי בכך שהוא רשאי לברור את התלונות הראויות לטיפולו, את אופן הטיפול בהן, על כך שאין עליו מרות אלא מרות הדין²⁰, בכך שהחלטותיו לא ישמשו כראיה בהליך משפטי²¹, ובכך שהוא אינו מוכרח במסגרת התנהלותו השוטפת להיערך לעתירות משפטיות נגד כל החלטה ודו"ח היוצאים משולחנו.

23. העותרות טוענות כי "העתירה אינה מופנית נגד החלטותיו וממצאיו של הנציב, אלא נגד מחדלה של הרשות לנקוט סנקציות ואמצעי האכיפה, בין היתר למרות החלטותיו של הנציב" (ס' 15 לעתירה). בכך העותרות מבקשות להחזיק את המקל משתי קצותיו: מצד אחד הן קובלות בעתירה נגד הנציב על שלא קיבל את עמדתן, על שלא השיב לפנייתן, על שלא העביר את תלונותיהן לרשות, ומהצד השני – טוענות שהעתירה אינה מופנית נגד החלטותיו וממצאיו. האחרונה נועדה ככל הנראה להתגבר על הוראות סעיף 122 לחוק בדבר עצמאותו של הנציב והמגבלות על תקיפת החלטותיו בבית משפט ועל הצגת דוחות והחלטות שלו כראיה בהליך שיפוטי.

24. **אשר על כן ולאור המעמד המיוחד שיוחד לנציב תלונות הציבור בחוק, אין הצדקה להתערב בהחלטותיו בנסיבות דנן, לרבות החלטות שלא להשיב לעותרת 1, ולרבות החלטות שלא להעביר את תלונות העותרות 1 לטיפול הרשות.**

4.ג סילוק על הסף - אי מיצוי הליכים

25. העתירה כוללת תלונות של העותרת 1 שהוגשו בסמוך לעתירה ובטרם הייתה שהות בידי הרשות השנייה להשיב להן, ובחלקן ההליך המנהלי לא הושלם וטרם ניתנה החלטה סופית.

26. העתירה הוגשה ביום 7/12/2023. על אף זאת, העתירה כוללת תלונות שהוגשו בחודשים אוקטובר-נובמבר 2023, האחרונה שבהן מיום 29/11/2023. העותרות אצו-רצו להגיש את העתירה מבלי להמתין לתשובות הרשות השנייה או נציב תלונות.

27. **זאת ועוד: במועד הגשת העתירה חלק מהתלונות מושא העתירה נמצא בעיצומו של ההליך המנהלי לרבות הליכי ערר בתוך הרשות השנייה שטרם הסתיימו (ראה סעיף 4 למכתבו של הנציב מיום 6/7/2023 (נספח 21 לעתירה))²².**

"כידוע, הכלל בדבר מיצוי הליכים אינו כלל טכני או פורמאלי. עותר אינו נדרש להראות רק כי הוא פנה לגורם המוסמך בבקשה מסודרת בטרם פנייתו לבית המשפט, אלא גם כי לאותו גורם מוסמך היה זמן סביר להשיב לו."

¹⁸ סעיף 119(א) לחוק.

¹⁹ סעיף 121(ה) לחוק.

²⁰ סעיף 125 לחוק.

²¹ סעיף 124(ב) לחוק.

²² בתאריך 13/3/2024 ניתנה החלטת ועדת ערר של מועצת הרשות שקיבלה חלקית ערר שהגיש הערוץ בעניין משדר "האנריכיסטים" כך שעיצום כספי שהוטל ע"ס 19,475 ש"ח הומר לעיצום על תנאי.

ראה: בג"ץ 4065/97 עמותת "בצדק" נ' היועץ המשפטי לממשלה [נבו]

28. בהקשר זה חשוב להדגיש כי חלק ניכר מהתלונות שבעתירה הוגשו בעיצומה של מלחמת 'חרבות ברזל', כאשר יש להניח כי הרשות השנייה, כמו כל הרשויות במדינה, הייתה עסוקה במאורעות המלחמה והשלכותיה, וכי זמן התגובה התארך מטבע הדברים ומכוח חוק הארכת תקופות ודחיית מועדים²³. בחוסר תום לב, העותרות התעלמו לחלוטין ממצב הדברים המיוחד שעוררה המלחמה. העולה מן האמור, העותרות לא היו רשאיות לכלול בעתירתן תלונות שהוגשו זמן קצר לפני הגשתה או כאלה שטיפול הרשות השנייה בהן לא הסתיים וזינה, לכל הפחות לגבי התלונות כאמור, דחייה על הסף.

3.ג. סילוק על הסף - העדר ניקיון כפיים

29. העותרות לא הציגו את עצמן ואת העובדות באופן אמיתי ומלא תוך שהן מסתירות את האינטרסים המלאים שלהן. "תנועת רגולציה הוגנת" אותה מייצגת העותרת 1 "התארגנה" במטרה קונקרטית: לתקוף את ערוץ 14 ולגרור לסגירתו באמצעים שונים. העותרת 1 מסווה עובדה זאת ומציגה מצג שווה בפני ביהמ"ש הנכבד כאילו יש ל"תנועה" מטרות או פעולות אחרות (סעיף 7 לעתירה). "כל הבא אל בית-המשפט הגבוה לצדק חייב לפרוש לפניו בגילוי לב כל עובדה רלבנטית, ואין הוא מוסמך לסנן את החומר כדי להחליט מראש אלו נתונים ישפיעו על בית-המשפט ואלו לאו... גילוי הלב לפני בית-המשפט הוא יסוד מסד ליכולת הפעולה שלו על-פי הקווים אותם היתווה המחוקק לבית-משפט זה, ועוד יותר מזאת, על-פי הכללים אותם קבע לעצמו בית-משפט זה... מי שמסתיר לפני בית-משפט זה עובדה מהותית עלול לאבד מינה וביה את הסיכוי שבית-המשפט ידון בעתירתו".

ראה: בג"ץ 761/79 טרוסקין נ' וינגר [נבו].

במשך תקופה קצרה יחסית הציפה העותרת 1 את הרשות השנייה בעשרות תלונות על ערוץ 14, במטרה שתלונות אלו יהוו תשתית לעתירה זאת. ככל הידוע למשיבה 2, בתקופה המקבילה העותרת 1 לא הגישה לנציב או לרשות השנייה תלונות על כלי תקשורת אחרים, אף שגם בהם שודרו בתקופה המקבילה לא מעט אמירות שגויות עובדתית או שנויות במחלוקת ציבורית עזה²⁴.

²³ ראה עניין זה סעיף 4 לחוק הארכת תקופות ודחיית מועדים (הוראת שעה – חרבות ברזל) (סדרי מינהל, תקופות כהונה ותאגידים), התשפ"ד-2023, לפיו הוארכה התקופה למתן תשובה לפנייה לרשות מינהלית.

²⁴ למשל, גלית גוטמן בערוץ 12: "החרדים האלה מוצאים לנו את הדם" (19/5/2023) –

<https://www.youtube.com/watch?v=Cbd4Eocll9s>

למשל, הפרשן צבי יחזקאלי בערוץ 13 "היינו צריכים להרוג במכת הפתיחה במלחמה פי כמה..100,000" (18/12/2023) –

<https://www.youtube.com/watch?v=Cbd4Eocll9s>

למשל, ערוץ 12 שידר סרטון הצפת חניון בפלורידה - שלא היתה ולא נבראה (23/4/2023) –

<https://www.srugim.co.il/787008-%D7%A2%D7%95%D7%A4%D7%A8-%D7%97%D7%93%D7%93-%D7%9E%D7%AA%D7%A0%D7%A6%D7%9C-%D7%A6%D7%A4%D7%95-%D7%91%D7%A4%D7%90%D7%93%D7%99%D7%97%D7%94-%D7%A9%D7%9C-%D7%A6%D7%A4%D7%95-%D7%91%D7%A4%D7%90%D7%93%D7%A9%D7%95%D7%AA-12>

למשל, תאגיד 'כאן' שידר כתבת מגזין בת 8 דקות על ניצולי מסיבת נובה, ובדיעבד התברר שהמראיין המרכזי בכתבה כלל לא נכח במסיבה אלא הונה את אנשי 'כאן' 11 (18/11/2023) –

<https://www.haaretz.co.il/gallery/media/2023-11-27/ty-article/.premium/0000018c-1162-d65f-a7dd-f1f77d3e0000>

למשל לאחרונה, אמר הכתב גיל תמרי בערוץ 13: "נתניהו רוצה את החטופים מתים." (11/2/2024) –

https://www.haaretz.co.il/gallery/media/2024-02-13/ty-article/.premium/0000018d-a1a4-d747-a78f-fffc9c010000?utm_source=App_Share&utm_medium=Android_Native&utm_campaign=Share

30. חוסר ניקיון כפי העותרות בא לידי ביטוי גם בכך שהעותרת 1 צפתה בערוץ 14 באופן אובססיבי ממש במטרה לחלץ מהשידורים עילות לתלונות. מטבלת תלונות העותרת (נספח 2 לעתירה) עולה כי העותרת 1 צפתה במשך כמה חודשים, כמעט מדי יום ביומו, בתוכניות ערוץ 14, ודומה כי אין משדר שצפתה בו שלא "הוליד" תלונה. תלונות העותרת 1 נשלחו בתדירות בלתי-רגילה, כמה תלונות בכל שבוע, לעיתים יום אחרי יום. ברי כי העותרת 1 אינה שייכת לקהל צופי ערוץ 14 וכי מטרת הצפייה האובססיבית הייתה אחת: לייצר תשתית מלאכותית לעתירה זאת, ובעיקר בהיבט "הכמותי", לייצר מאסה של תלונות תוך זמן קצר שתצדיק כביכול את הגשת העתירה.

31. לו קיימו העותרות את החובה להציג לבית המשפט יריעה עובדתית מלאה והוגנת ("התנועה לרגולציה הוגנת"), היה נשמט היסוד לעתירה. אין להתבלבל: כמות התלונות שהגישו העותרות וארגונים דומים נגד ערוץ 14 אינה יכולה להיחשב כמדד אובייקטיבי, שהרי כמות התלונות נתונה למניפולציה מלאכותית, כפי שנהגו העותרות כאן. להמחשת טענתנו זאת נציג כאן טבלה מתוך דו"ח מסכם לשנת 2022 של נציב תלונות²⁵:

פרק 2: סיכום פניות בנושא טלוויזיה

טבלה 5: פילוח פניות לפי המורשים לשידורים בשנים 2020-2022

חורשה	2020	2021	2022
חדשות 12	4,422	2,257	6,172
ערוץ 13 רשת	7,434	657	1,838
ערוץ 12 קשת	2,121	619	1,623
חדשות 12 - 13	139	4,230	926
חדשות 13	396	460	861
ערוץ 14	287	137	186
קשת 12 ורשת 13	192	105	87
חדשות 14	6	524	8
כל הערוצים	26	30	5
ערוץ 24	9	6	5
ערוץ 9	4	5	4
הלא טי.וי	2	5	3
פניות חיוביות	17	9	867 ²
סה"כ	15,055	9,044	12,585

מבט השוואתי על כמות התלונות נגד ערוץ 14 בשנת 2022 מעלה כי מדובר בכמות זניחה ממש ביחס לערוצי הטלוויזיה האחרים - **194 מתוך 12,585 סה"כ (1.5%)**. בשנת 2023 החל הקמפיין המאורגן לסגירת ערוץ 14 והדבר בא לידי ביטוי בעלייה אקספוננציאלית בכמות התלונות נגדו. אין בידינו נתונים מסכמים לשנת 2023 ואולם מכמות התלונות שהרשות מפנה לתגובת הערוץ, עולה מגמה

²⁵ ראה: <https://www.rashut2.org.il/media/2068/internet22-compressed.pdf>

ברורה – להציף את הרשות בתלונות נגד ערוץ 14. העותרת 1 לבדה הגישה בתקופה של כחצי שנה 55 תלונות נגד ערוץ 14 – כמעט שליש מסך כל התלונות שהוגשו נגד הערוץ בשנת 2022.

ד. העתירה אינה מבססת עילה להתערבות בית המשפט במעשי הרשות

32. ככל רשות מנהלית, גם לרשות השנייה עומדת חזקת התקינות המנהלית. על העותרות מוטל הנטל לסתור חזקה זאת. כלל יצוק הוא כי בית המשפט לא יחליף את שיקול דעתה של הרשות המנהלית בשיקול דעתו שלו (ע"א 8880/13 דוד וינשל נ' משרד הביטחון [נבו]); וראה גם בג"ץ 18/2875 התאחדות תאגידי כוח אדם זר בענף הבניין נ' ממשלת ישראל [נבו]:

"פעמים רבות, בית משפט זה אינו שם עצמו בנעליה של הרשות המינהלית המוסמכת לחוקק את חקיקת המשנה, והוא אינו מחליף את שיקול דעתה המקצועי בשיקול דעתו".

יישום כלל מושרש זה לענייננו מחייב את העותרות להראות מדוע ישים בית המשפט הנכבד את עצמו בנעלי הרשות השנייה, ובפרט מה פסול נפל בשיקול הדעת של הרשות במקרה דנן במידה שתחייב את בית המשפט להמיר את שיקול דעת הרגולטור בשיקול דעתו.

33. להלן נראה ונדגים כי הרשות השנייה מקיימת את חובותיה כרגולטור לפי חוק הרשות השנייה כלפי ערוץ 14, באורח יזום ופעלתני, ללא הפסק, תוך ירידה לפרטים ודרישות לקבלת מידע והבהרות. במקרים מסוימים נקטה הרשות כלפי ערוץ 14 בהליכי הפרה, חלקם הסתיימו בקבלת עמדת הערוץ וחלקם בהחלטות לנקוט סנקציות נגד הערוץ. חלק מהליכי ההפרה עודם תלויים ועומדים וטרם מוצו כל ההליכים המנהליים בגינם במסגרת מוסדות הרשות השנייה. כאמור, ערוץ 14 חש כי הרשות השנייה נוקטת כלפיו באכיפת יתר, בעקבות לחצים שמפעילות העותרות וגופים בעלי מטרות דומות.

34. הרשות השנייה פועלת מכוח חוק הרשות השנייה ולפי הכללים שהתקינה מועצת הרשות, לרבות כללי האתיקה. ברם, במסגרת הפעלת סמכותה הרשות השנייה אינה יכולה לסטות מעקרונות-על בשיטת המשפט הישראלית, ובראשם חופש הביטוי וחופש העיתונות, ומכאן - העותרות אינן רשאיות לדרוש מהרשות לפעול בניגוד לדין הנוהג בתחום חופש הביטוי והעיתונות.

1.ד הטלת מגבלות על חופש הביטוי ע"י רשות מינהלית

35. העותרות מבקשות להפעיל על ערוץ 14 מנגנוני פיקוח וענישה שתוצאתם תהיה בהכרח פגיעה קשה וצמצום חופש הביטוי של ערוץ 14 והעיתונאים המשדרים בו. דרישות דרקוניות אלו אינן מתיישבות עם זכויות היסוד של חופש העיתונות וחופש הביטוי במדינת ישראל. ככל רשות מינהלית, גם על הרשות השנייה חלות מגבלות בהפעלת סמכותה בכל הקשור להגבלת חופש הביטוי כנובע מבכורתו של ערך חופש הביטוי בשיטתנו המשפטית.

36. גבולות שיקול הדעת של הרשות בהגבלת חופש הביטוי הוסברו בדברי כב' השופטת ד' דורנר בבג"ץ 606/93 קידום יזמות ומו"לות בע"מ נ' רשות השידור [נבו] (ההדגשות אינן במקור) (להלן: "בג"ץ קידום") - "חופש הביטוי ניצב בראש החירויות שעליהן מושתת משטרנו הדמוקרטי.. הוא תנאי הכרחי לקיומו של ההליך הדמוקרטי ולשמירתן של זכויות היסוד האחרות.... זוהי זכות מסוג חירות, דהיינו: האפשרות להשמיע ולשמוע דעות בפומבי, בכל שטחי, החיים ובכל אמצעי, ללא התערבות השלטונות.. חופש הביטוי אינו חל רק על ביטויים שבקונסנסוס המקובלים על הכול. חשיבותו היא בתחולתו של דעות מרגיזות ואף פוגעות."

... להגשמת חירות זו דרושות זכויות נוספות המאפשרות לאזרח לבטא את דעותיו ואשר בלעדיהן הופך חופש הביטוי לאות מתה. בימינו, האמצעי המובהק ביותר להגשמת חופש הביטוי הוא הרדיו והטלוויזיה החודרים לכל בית."

"... בהתנגשות בין זכויות מתחרות שמור לחופש הביטוי מעמד של "זכות עילאית" (הנשיא אגרנט בפרשת "קול העם" [2], בעמ' 878). הכלל הבסיסי הוא שאין מגבילים את חופש הביטוי אלא בהתקיים התנאים המצטברים הבאים: הסמכה מפורשת של המחוקק הראשי; ההסתברות כי הערך המתנגש בחופש הביטוי ייפגע כתוצאה מהפעלת חופש הביטוי מגיעה, למצער, לדרגה של ודאות קרובה או, לעתים, אפשרות סבירה; הפגיעה בערך המתנגש היא קשה וממשית. לאור מעמד בכורה זה של חופש הביטוי, יתפרשו חוקים המגבילים את חופש הביטוי "באופן מצמצם ותוך מגמה לתת לזכות האמורה קיום מירבי ולא לסייגה כהוא זה מעל ומעבר למה שמתחייב ברורות ומפורשות מדבר המחוקק".... במקרים שבהם מסמיך החוק רשות מינהלית להגביל את חופש הביטוי, הדין - כפי שהוא מתפרש על-ידי בית המשפט - הוא שקובע את המבחנים שעל פיהם תחליט הרשות אם לשלול את חופש הביטוי, בית המשפט בוחן אם החלטתה של הרשות עומדת בתנאיהם של המבחנים שהיא כפופה להם."

בבג"ץ 4804/94 **חברת סטיישן פילם בע"מ ואח' נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות ואח'** נאמר כי הזכות לכבוד שעוגנה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו כוללת את הזכות לחופש ביטוי. סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מורה לנו:

"אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו."

2.4 חופש העיתונות

37. עיתונות חופשית היא תנאי הכרחי לקיום שיטת ממשל דמוקרטית. העיתונות היא כלי מרכזי במימוש חופש הביטוי בחיי הציבור, היא מאפשרת לדעות רבות ושונות לבוא לידי ביטוי בתפוצה רחבה ולהגיע לקהל רחב ומגוון. חופש העיתונות מחייב שימוש בכלי תקשורת מהירים וזמינים שאם לא כן האפקטיביות שלו נחלשת. חופש העיתונות מגלם בתוכו את זכותו של העיתונאי להגשמה עצמית חופשית, ואת זכותו של כל פרט בחברה להיחשף לעבודת העיתונאים. אינטרס זה אינו של העיתונאים ושל כלי התקשורת, זהו אינטרס ציבורי כללי²⁶.

צמצום חופש העיתונות והתקשורת – אימת?

38. בישראל מקובלת שיטת רישוי של כלי תקשורת. כך, סעיף 4 לפקודת העיתונות מחייב את המבקש להוציא עיתון לקבל רישיון מאת הממונה על המחוז. גם תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945 מקנות לממונה סמכות לאסור הדפסת עיתון והפצתו. עם זאת, מאז פסיקת בית המשפט העליון בפרשת **קול העם**²⁷ צומצמה מאוד יכולת השלטונות לעשות שימוש בסמכותם בעניין זה ונקבעה נוסחה השלטת עד היום: **מבחן הוודאות הקרובה לפגיעה ממשית בערך המוגן**.

צנזורה בטחונות היא צורה נוספת שבה השלטונות מפקחים על חופש הביטוי²⁸. בבג"ץ **שניצר**²⁹ נקבעה נוסחת איזון מחמירה בין חופש הביטוי לבטחון המדינה שהקטינה מאוד את סמכות הצנזור:

²⁶ דנא 2121/12 פלוני נ' ד"ר אילנה דיין אורבך [נבו].
²⁷ בג"צ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים [נבו].
²⁸ תקנות 101-86 לתקנות ההגנה (שעת חירום) 1945.
²⁹ בג"צ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי [נבו].

"ההסתברות המצדיקה הגבלה על חופש הביטוי היא זו של "הקרוב לוודאי"; צריכות להתקיים נסיבות קיצוניות, שמהן עולה סכנה מוחשית וקרובה לוודאי לשלום הציבור הרחב".

צורה נוספת של פיקוח על חופש הביטוי קיימת בצנזורה על סרטים ומחזות מכוח פקודת הראינוע. בעניין לאור³⁰ פסע בית המשפט העליון בתלם שנחרש בפרשת קול העם וקבע כי המבחן הכללי חל גם על ביקורת סרטים ומחזות:

"סמכותה של המועצה שלא להתיר הצגה של מחזה ניתנת להפעלה אך במקום בו קיימת ודאות קרובה

כי הצגת המחזה תביא לפגיעה קשה וחמורה בסדר הציבורי".

חוק העונשין מטיל מגבלות וסנקציות פליליות על פרסומים אסורים כגון פרסומי גזענות³¹, פרסום הסתה לאלימות³², זילות בית משפט³³ ועוד עבירות שעניינן התבטאויות ופרסומים. בשל הרגישות המיוחדת הקשורה בהעמדה לדין פלילי בעבירות ביטוי ופרסום, הוציא פרקליט המדינה הנחייה³⁴ לפיה החלטה על חקירה או העמדה לדין בעבירות חופש הביטוי תהיה באישור פרקליט המדינה או המשנה לו בלבד. בעבירות מסוימות נדרש אישור היועץ המשפטי לממשלה להעמדה לדין. בהנחייה נאמר כי לעיתים עצם פתיחת חקירה בעבירות המשיקות לחופש הביטוי יש בה "רגישות מיוחדת" (משום האפקט המצנן על חופש הביטוי). ההנחיה מפרטת 23 סוגי עבירות פליליות, כולן בתחום חופש הביטוי. סעיף כב להנחיה מתייחס ל "עבירה שביצע עיתונאי, בנושא הנוגע בליבת עבודתו העיתונאית." דהיינו פתיחה בחקירה פלילית נגד עיתונאי והעמדתו לדין בקשר לעבודתו העיתונאית טעונה אישור מיוחד של צמרת הפרקליטות.

39. המשותף לכל אלה הוא זה: חופש העיתונות בישראל, נשמת אפה של הדמוקרטיה הישראלית, זכה שיוקנה לו מקום של כבוד בכותל זכויות היסוד. הפגיעה בחופש העיתונות כפופה למבחנים המחמירים שנקבעו בפסיקת בית המשפט העליון לאורך השנים. הרשות השנייה אינה יוצאת דופן מבחינה זאת.

40. העותרות דורשות להגביל ולצמצם את חופש העיתונות של ערוץ 14 ושל העיתונאים המועסקים בו, תוך שהן נתלות לשם כך בכללי האתיקה של הרשות השנייה כמקור הנורמטיבי לקבלת סעדי העתירה. כך, העותרות נתלות בסעיף 11 לכללי האתיקה האוסר לשדר משדר באופן שיש בו לפגוע בשמו הטוב של אדם, ובסעיף 11א לכללי האתיקה האוסר לשדר משדר שיש בו פגיעה בכבודו של אדם או ברגשות הציבור. להלן נראה כי המקרים שהובאו בעתירה אינם מפריים את כללי האתיקה, ואולם חשוב מכך - המשיבה תטען כי לפי ההלכה הפסוקה אין בכוחם של כללי האתיקה, במידה שיש בהם צמצום של חופש הביטוי והעיתונות, לגבור על זכויות יסוד לרבות חופש העיתונות.

41. כאמור, הפגיעה בחופש העיתונות אינה אפשרית אלא בתנאים שנקבעו בהלכה הפסוקה. בג"ץ קידום הנזכר עסק במתח שבין סמכותה של רשות השידור לפסול תשדיר פרסומת ("לך תצטיין") בטענה שאינו עומד באמת מידה של "טעם טוב" שנקבעה בכללים לבין חירות הביטוי. כבוד השופטת דורנר קבעה כי כאשר הרשות פסלה את הפרסומת היא הפרה את חופש הביטוי של החברה המפרסמת. ולאחר שהציבה לנגד עיניה את הנוסחה שעוצבה בפסיקה ענפה לפגיעה בחופש הביטוי קבעה כי הרשות אינה בת-חורין ליישם מערכת נורמטיבית אחרת מזאת שנקבעה ע"י בתי המשפט:

³⁰ בג"צ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות.

³¹ סעיף 144 לחוק העונשין.

³² סעיף 144 ב לחוק העונשין.

³³ סעיף 255 לחוק העונשין.

³⁴ הנחיה מס' 14.12 – אישור לפתיחה בחקירה ולהעמדה לדין בעבירות או עניינים בעלי רגישות מיוחדת.

"במקרים שבהם מסמיך החוק רשות מינהלית להגביל את חופש הביטוי, הדין - כפי שהוא מתפרש על-ידי בית המשפט - הוא שקובע את המבחנים שעל פיהם תחליט הרשות אם לשלול את חופש הביטוי, בית המשפט בוחן אם החלטתה של הרשות עומדת בתנאיהם של המבחנים שהיא כפופה להם."

הנה אפוא, אין בכוחם של כללי רשות השנייה לגבור על דיני חופש הביטוי. בבואה לאכוף ערכים כגון "טעם טוב" "פגיעה ברגשות הציבור" וכיו"ב ערכים המוגנים בכללים שהתקינה, שומה על הרשות השנייה לבחון את הפגיעה במסגרת המבחן שנקבע בפסיקה. כך למשל, בעניין **קידום** נדרשה כבוד השופט דורנר לפרשנות הביטוי "טוב טעם" -

"טוב טעם" המהווה ערך מתחרה לחופש הביטוי, משקף את הקונסנסוס הרחב המקובל ואין להביא בחשבון רגשות של מיעוט, בין של אניני טעם ובין של בעלי השקפות פוריטניות קיצוניות."

לא זו אף זו, בית המשפט לא ישים עצמו בנעלי הרשות בבחינת "טוב הטעם", וראו דברי כבוד השופט חשין בפרשת **קידום** :

" אני מסרב בכל תוקף ליטול על עצמי את משימת הנהלתה של הרשות, ולרבות בדיקת הפרסומות המסחריות, אם פוגעות הן בטעם הטוב, אם לאו. ואם על שיקול-דעתו של העורך בעניינינו נאמר כי חורג הוא מתחומי הסבירים של שיקול הדעת, מה הם אותם תחומים - לא ידעתי. ולמקשה נוסף ונזכיר: מדברים אנו כל העת אך ורק בפסילת תשדיר פרסומת מסחרית, מקום שהרשות סוברת בתום-לב כי פוגע הוא בטעם הטוב; אין אנו עוסקים במעשה זדון, הפליה ועוד כיוצא באלה פגמים בשיקול-דעתה של הרשות."

כלומר, חריגים הם המקרים בהם יתערב בית המשפט בהחלטת הרשות בכגון דא, והם שייכים לקבוצת הפגמים המינהליים מסוג זדון, הפליה, שיקולים זרים וכיו"ב, כדברי כבוד השופט בך בעניין הנזכר :

"... וכאשר נטענות כנגד אותן החלטות טענות של הפליה, קיפוח, השפעה של שיקולים זרים או אי-סבירות קיצונית, הרי יוכל בית-משפט זה לבחון טענות אלה, ולקבלן במקרים ראויים... . מיתחם הסבירות הפתוח בפני הרשות ברצונו להגביל את חופש ההתבטאות בנושא הנדון הינו צר למדי."

בשים לב למבחנים הללו, העתירה שלפנינו אינה מספקת תשתית עובדתית ומשפטית להתערבות בית המשפט בשיקולי הרשות השנייה ובהחלטותיה. אין בעתירה בסיס עובדתי או משפטי לטענה כי הרשות פועלת בהפליה, בזדון, קיפוח, משיקולים זרים וכיו"ב, ובהתאם להלכה הפסוקה בית המשפט הנכבד לא ימיר את שיקול דעתו בשיקול דעת הרשות השנייה.

42. על זאת נוסף ונאמר, כי הרשות השנייה הפנימה ועיגנה בכללי האתיקה את עקרונות חופש הביטוי

העיתונאי לפי הגבולות הרחבים שנקבעו בפסיקה. וכך קובע סעיף 2 לכללי האתיקה :

"בעל זכיון ישרת בכל משדריו, בנאמנות ובאחריות, את עקרונות חופש הביטוי וזכות

הציבור לדעת, לרבות הזכות לבטא דעות חריגות ולא אהודות."

משמע, את כללי האתיקה מוביל העיקרון שלפיו כלי התקשורת המפוקחים ישרתו, בראש ובראשונה, את עקרונות חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת, לרבות את הזכות לתת במה לדעות לא פופולריות. לרשות השנייה ניתנה סמכות לפקח על תוכן השידורים. שומה עליה לפרש סמכות זו בצמצום מקסימלי, תוך שמירה דקדקנית על העיקרון המוביל: פגיעה בחופש העיתונות תבוצע במקרי קצה בלבד ולפי המבחנים המחמירים שנקבעו בדין בלבד.

ה. מדיניות האכיפה של הרשות השנייה פרו-אקטיבית

43. ברשות השנייה פועלים שני גופים להם קיימת סמכות לפעול מול הגורמים המפוקחים בכל הקשור לתוכן שידוריהם: נציב תלונות הציבור והנהלת הרשות השנייה.

ה.1 נציב תלונות הציבור

44. הנציב מוסמך לברר תלונות מקרב הציבור בנוגע לשידורים. במטרה למנוע כפילות או החלטות סותרות הנציב אינו מוסמך לברר תלונה בעניין שכבר הוגשה עליו תלונה לרשות³⁵. הנציב מוסמך לקבוע שנפל פגם בשידורים ולדרוש מהגוף המשדר לתקן את הליקוי תוך מסירת הודעה על כך לרשות³⁶. הנציב רשאי לגנוז תלונה אם מצא שאין צורך לבררה, ואם מצא שהתלונה נגד גוף משדר מוצדקת במלואה או בחלקה, הוא רשאי להעבירה לרשות - אך אינו חייב לעשות כן.

45. **תשתית העתירה מראה כי בכל הנוגע לערוץ 14 הנציב ממלא את תפקידו לפי שיקול הדעת הרחב המוקנה לו ואין מקום להתערב בו. לפי נתוני העותרות³⁷ הנציב בדק והשיב ל-20 מתוך 55 תלונותיהן³⁸. עיון בנתונים שהביאו העותרות ובתשובות הנציב לעותרת 1 מעלה כי את רוב התלונות (35, כ-63%) הנציב מצא לנכון שלא לברר. ביחס לחלק קטן של התלונות הנציב מצא כי הן מוצדקות בחלקן אבל החליט כי התייחסות ערוץ 14 מקובלת עליו. לגבי שתיים מהתלונות (13 ו- 23 בנספח 2 לעתירה), ציין הנציב כי הרשות השנייה פתחה בהליך הפרה לגביהן והוא עודנו פתוח. לא מצאנו כי באיזו מתלונות העותרת 1 מצא הנציב לנכון להעביר את התלונה לטיפול הרשות.**

46. העובדה שתשובות הנציב בחלק מהתלונות אינה מקובלת על העותרות לא מקימה עילה מתחום המשפט המינהלי להתערבות בהחלטותיו. כאמור, העותרות מאמינות, בטעות, כי יש בכוחו ובסמכותו של הנציב לפגוע ולהצר את חופש הביטוי והעיתונות מעבר לגדר שבדין, והכול כפי טעמן והעדפתן. בתשובת הנציב לעותרת 1 מיום 18/9/2023 (נספח 16 לעתירה) הוא תוקף את גישתה וסגנונה המשתלח של העותרת 1 ואת אי הפנמת ערך חופש הביטוי על ידה:

"ראשית אני דוחה בשאט נפש את טענותיך ורמיזותיך לפיהן אינני רגיש מספיק למותה של לוחמת צה"ל ליה בן נון ז"ל שנרצחה בפיגוע בגבול ישראל מצרים ביחד עם הלוחמים אורי יצחק אילוז ז"ל ואוהד דהן ז"ל ביום 3.6.23. כמי ששירת לאורך שנים כקצין מילואים בצה"ל וממשיך להתנדב לשירות מילואים גם היום, אמירותיך אלה פוגעניות ולא ראויות.

... כפי שהשבתך, אני שב ומציין כי הערוץ והשדרן ינון מגל בחרו לשדר את הסרטון במסגרת חופש הביטוי והיצירה המוקנה להם תוך הטחת ביקורת על עצם הריקוד של החיילות אל מול החיילים המצרים. הגם שהבחירה לשדר את הסרטון בעיתוי הזה הייתה לטענתך בעייתית ומעוררת אי נוחות היא עדיין חוסה במסגרת חופש הביטוי והיצירה. לעניין זה אני מפנה אותך לפסיקה העניפה של בג"ץ לאורך השנים בכל הנוגע לחופש הביטוי וגבולותיו. אני סמוך ובטוח כי אם תעיני בפסיקה תמצאי כי שידורו של סרטון זה הגם שהוא מעורר אי נוחות בקרב חלק מהצופים, חוסה במסגרת חופש הביטוי והיצירה... נציבות פניות הציבור איננה משטרת המחשבות ואין זה מתפקידה לבחון

³⁵ סעיף 118(א)(9) לחוק.

³⁶ סעיף 121 לחוק.

³⁷ ראה נספח 2 לעתירה – "טבלת תלונות העותרת"

³⁸ חלק מהתלונות הופנו לנציב תלונות ולאנשי הרשות השנייה גם יחד.

מה הייתה כוונתו של שדרן זה או אחר, למה רמז באומרו דברים אלה או אחרים וכיצד פירש הצופה את אמירתו של אותו שדרן."

47. דוגמא מובהקת נוספת לגישה המתנכלת של העותרות לחופש העיתונות של ערוץ 14 נמצאת בתשובת הנציב לתלונה מס' 31 שלפיה ערוץ 14 סילף כביכול את דברי כב' הנשיא בדימוס אהרון ברק שבראיון בשנת 2019 צידד בביטול עילת הסבירות. הנציב השיב (במכתב מיום 31/8/2023, נספח 33 לעתירה) כי צפה בריאיון במלואו, ומצא כי הנשיא בדימוס ברק הביע בריאיון את עמדתו על ביטול עילת הסבירות בכללותה, וכי הקטע ששודר בערוץ 14 "לא היה ערוך ולא היה מגמתי אלא הציג את עמדתו של השופט ברק כפי שהיא", וכי הביקורת של המשתתפים בתוכנית הייתה לגיטימית במסגרת חופש הביטוי והיצירה המוקנה להם.

48. דוגמא לאופן בו מיישם נציב תלונות את דיני חופש הביטוי נמצא בטיפולו באמירה של הפרשן עמית סגל בערוץ 12 בינואר 2022 נגד מתנגדי החסונים לקורונה: "**צריך להתייחס לאלו שלא מחוסנים כמו שמתייחסים לאויב בשעת מלחמה**"³⁹. רבים התלוננו לנציב בטענה כי דברים אלה הם הסתה להרג מתנגדי החיסונים, ואילו הנציב קיבל את עמדת ערוץ 12 כי הדברים מותרים במסגרת חופש הביטוי⁴⁰.

49. כאן המקום לציין כי הנציב נוהג לבקש מערוץ 14 להגיב לתלונות הרבות שמגישה אליו העותרת 1, רובן המכריע תלונות סרק. נוהג זה מייצר "**אפקט מצנן**" על חופש העיתונות של עיתונאי הערוץ. לעמדת ערוץ 14 חלק מתפקידו של הנציב הוא למנוע פגיעה בחופש העיתונות באמצעות טקטיקה של ריבוי תלונות שווא ועליו למנוע שימוש לרעה בסמכויותיו. על הנציב לסנן בקפדנות את התלונות אותן הוא בוחר להעביר לגורם המפוקח, ועליו לבקש תגובה רק לתלונות שמעלות חשד בוודאות קרובה לפגיעה ממשית בערך המוגן.

2.ה הנהלת הרשות השנייה

50. הרשות השנייה מוסמכת בין היתר לשמור על אתיקה בשידורים ובשידורי פרסומת⁴¹ ולהבטיח שידור מידע מהימן, הוגן ומאוזן⁴². מנהל הרשות אחראי לניהול השוטף לרבות פיקוח על קיום השידורים לפי הוראות החוק⁴³. מכוח זאת, הנהלת הרשות נוקטת ב"הליך הפרה" בכל עת שבה היא סבורה כי שידורי הגורם המפוקח היו בניגוד לחוק ולכללים שהותקנו מכוחו. המציאות מראה שהרשות השנייה מממשת את סמכותה כלפי ערוץ 14 באורח פעיל⁴⁴ ואינה זונחת את מימוש סמכויותיה.

51. לצורך מימוש סמכותה לקבוע הפרות וסנקציות, התקינה הרשות השנייה את "נוהל קביעת הפרות והטלת עיצומים כספיים" (להלן: "**נוהל הפרות**") שמכוחו הוקמה ברשות "ועדת הפרות". נוהל הפרות מפרט את השלבים והתהליכים שעל הרשות לנקוט בדרכה להטלת עיצומים כספיים, שאלה עיקרם:

- יו"ר ועדת הפרות ימסור הודעה לגורם המפוקח על קיום הפרה לכאורה בתוך 90 יום ממועד ההפרה ומתן זכות תגובה;

³⁹ <https://www.ice.co.il/media/news/article/840535>

⁴⁰ <https://www.rashut2.org.il/media/2068/internet22-compressed.pdf>

⁴¹ סעיף 5(ב)(2) לחוק הרשות השנייה.

⁴² סעיף 5(ב)(7) לחוק הרשות השנייה.

⁴³ סעיף 28 לחוק הרשות השנייה.

⁴⁴ אין בידי ערוץ 14 נתונים על צעדי אכיפה של הרשות כלפי הגורמים האחרים הנתונים למרותה.

- בהתאם לתגובת המפוקח, רשאי יו"ר הוועדה לקבוע שהתקיימה הפרה, וכן לתת החלטה מנומקת על עיצומים כספיים שגובהם ייקבע לפי שיקולים המפורטים בנוהל. היו"ר מוסמך להחליט כי ההפרה אינה מצדיקה עיצומים כספיים ולתת התראה.
- על החלטת יו"ר הוועדה ניתן להגיש בקשה לעיון חוזר בפני מנהל הרשות השנייה.
- על החלטת המנהל ניתן להגיש ערר בפני ועדת משנה של מועצת הרשות השנייה.

נספח 4 - מצ"ב נוהל הפרות של הרשות השנייה.

52. להלן נביא דוגמאות, חלקן חופפות את תלויות העותרות מושא עתירה זאת, להליכי הפרה שנקטה הרשות השנייה נגד ערוץ 14, וזאת כדי להמחיש כי הרגולטור דן מפעיל את סמכותו כלפי ערוץ 14 (לעמדת הערוץ – יתר על המידה), **ולכן לא קיימת סיבה לכך שבית המשפט הנכבד יחרוג ממנהגו במקרה דנן, ישים עצמו בנעלי הרגולטור וימיר את שיקול דעתו בשק"ד בית המשפט.**

התוכנית	תאריך המשדר	מכתב הפרה לכאורה	החלטת הרשות	בקשה לעיון חוזר	עיון חוזר	החלטה בעיון חוזר	ערר למועצת הרשות
עדן ועודד ספיישל שבועות	25.5.2023	30.7.2023	התראה (מכתב 20/9/23)				
שילוב תוכן פרטומי - מדברים טכנולוגיה, עכשיו נדל"ן, דלתיים פתוחות, עדן ועודד	מהבנים	23.7.2023	התראה (מכתב 20/9/23)				
הפיגוע בדחם - התוכנית 'ארבע'	4.6.2023	5.6.2023	עיצום כספי - 16.7.2023 ש"ח 28,823	הוגשה	התקיים דיון	החלטה 21.9.2023 - הפחתת סכום העיצום ל - 10,000 ש"ח	הוגש 27.9.2023
אנרכיסטים - "עכשיו נתונים" קריאה לחרם ב"פטריוטים"	15.3.2023	16.3.2023	עיצום כספי 19,945 ש"ח - 14.5.2023	הוגשה	התקיים דיון	החלטה 2.7.23 - הפחתה ל - 9,373 ש"ח	הוגש 18.7.2023
מחוז לפחטוקול	כמה	4.1.2023	התראה - 14.5.2023 טרם התקבלה				
אור הזוהר משדר 8.12.2022	8.12.2022	3.1.2023	עיצום על תנאי 24,149 ש"ח				
אור הזוהר משדר 8.5.2023	8.5.2023	7.6.2023	עיצום 24,928 מחציתו 12,464 לתשלום ומחצית ע"ת + הפעלת ע"ת 24,149 ש"ח - סה"כ לתשלום 36,613 ש"ח	הוגשה	10.9.2023	המרה להתראה	
עדן ועודד שטפנטש משדר התרמה	2.7.2023, 9.7.2023	24.8.2023	התראה - 20.9.2023				

53. מטבלה זו עולה כי בשנת 2023 פתחה הרשות ב-9 הליכי הפרה נגד ערוץ 14, מתוכם ב-5 מקרים הטיפול הסתיים, וב-4 הליכים הטיפול לא הסתיים. משמע, הרשות השנייה נוקטת באופן יזום בהליכי הפרה נגד ערוץ 14, בחלקם היא מקבלת את עמדת הערוץ כי לא התקיימה הפרה ובחלקם הטילה עליו עיצומים כספיים⁴⁵, תוך שערוץ 14 שומר על זכותו למצות את סמכויותיו לפי "נוהל הפרות".

די באמור כאן כדי להוכיח כי אין בסיס לטענת העותרות כי הרשות נמנעת מפיקוח על ערוץ 14 כמדיניות מכוונת (ס' 191 לעתירה), וכי היא מסתפקת רק בקבלת התנצלויות של הערוץ בגין הפרותיו (ס' 202 לעתירה).

1. התשתית הראייתית שהציגו העותרות קלושה

54. בכל אחד מהפרסומים שהביאו העותרות אין די כוח לשאת את הנטל הראייתי הכבד המוטל עליהן בבואן לבקש מבית המשפט הנכבד סעד דרסטי - להצר את חופש העיתונות של ערוץ 14. את הראיות האיכותיות שאינן בנמצא, המירו העותרות בשטף של דוגמאות בלתי רלוונטיות כלל או במשקל נוצה, במטרה ליצור **רושם מצטבר** שייצור את האפקט הרצוי.

⁴⁵ בשני הליכים בהם הוטלו על ערוץ 14 עיצומים כספיים, הוגש ערר בפני מועצת הרשות והוא תלוי ועומד.

55. העתירה אינה מספקת בסיס רלוונטי לקבלת טענת העותרות כי הרשות השנייה נוקטת אכיפה בררנית (לחומרה) כלפי ערוצים אחרים (סי' 213 – 222 לעתירה). כך, העותרות מציגות בנספחים 51 ו- 52 לעתירה, נתונים ישנים ולא רלוונטיים, שאינם מאפשרים קנה מידה להשוואה. על בסיס נספח 51 לעתירה, העותרות טוענות כי בגין השידורים בתקופה נובמבר 2015 – אוקטובר 2016, לפני 8-9 שנים, הטילה הרשות על ערוצים 10, 12, ו- 13 עיצומים כספיים בגין פרסום סמוי. **נתונים ישנים אלה אינם רלוונטיים לתקופה בה עוסקת העתירה ולכן אינם יכולים לבסס טענה לאכיפה בררנית ומועדפת של ערוץ 14 ביחס לערוצים 12 ו- 13.** בתקופה האמורה ערוץ 14 לא היה בעל רישיון מאת הרשות השנייה אלא פעל (כערוץ 20) בכפיפות למועצת הכבלים והלוויין. כדי לבסס טענה לאכיפה בררנית, היה על העותרות להציג תשתית עובדתית **בשנים הרלוונטיות**, משנת 2018 ואילך, עת קיבל ערוץ 14 (20 דאז) רישיון זעיר מאת הרשות השנייה. העותרות מודעות למחדלן באי הצגה של נתונים עדכניים ובני-השוואה למציאות דהיום, ויש לדחות את ההסבר הדחוק שסיפקו (סי' 218 לעתירה). אין זה תפקידן של המשיבות או של בית המשפט להשלים את מה שהחסירו.

56. התשתית העובדתית החסרה שהציגו העותרות אינה מאפשרת לבית המשפט הכרעה מושכלת בשאלה מהי מדיניות האכיפה של הרשות השנייה בקשר עם כלי התקשורת האחרים אותם היא מאסדרת? לנוכח טענת העותרות כי הרשות השנייה אינה ממלאת את תפקידה בכל הקשור בערוץ 14 ומפלה אותו לטובה, היה על העותרות להציג נתונים ועובדות ביחס לאופן הטיפול של הרשות השנייה בתלונות על ערוצי הטלוויזיה 12 ו- 13 ותחנות הרדיו המפוקחות על ידה. אם היו מוצגים הנתונים האמורים, ניתן היה להגיע למסקנות מערכתיות בדבר אופן הטיפול של הרשות השנייה בכל הגורמים המפוקחים על ידה, בדגש על מדיניות ההגבלות על חופש הביטוי של ערוצי הטלוויזיה שערון 14 הוא אחד מהם. במקום להציג את הנתונים האמיתיים והמלאים, העותרות יזמו והגישו 55 תלונות מלאכותיות בפרק זמן קצר, ועל בסיס תלונותיהן שחלקן טרם נבדקו, אצו-רצו לבקש שביהמ"ש הנכבד ינקוט סעדים מרחיקי לכת, קיצוניים, נגד ערוץ 14 בלבד. למרבה הצער, לא מדובר כאן בהכנה רשלנית של העתירה, אלא בכוונת מכוון, להציג בפני ביהמ"ש הנכבד "תמונת מנהרה" צרה, מגמתית, של מדיניות האכיפה הכללית של הרשות השנייה.

ז. התייחסות לחלק מהתלונות המפורטות בעתירה

57. את 55 התלונות המפורטות בעתירה ניתן לחלק ל-3 הקטגוריות הבאות (חלק מהסעיפים מתאים ליותר מקטגוריה אחת):

- (1) הדברים שפורסמו היו עובדות נכונות;
- (2) הדברים שפורסמו היו הבעת דעה אישית החוסה תחת חופש הביטוי והעיתונות;
- (3) הדברים שפורסמו היו מקרה חריג שטופל ע"י ערוץ 14 באופן עצמאי ואו ע"י הרשות השנייה.

אין בכוונתנו לשחק לידי העותרות ולהשיב לכל טענה וטענה האמורה בעתירה, רובן קטנוניות עד גיחוך וניכר בהן מאמץ מיוזע לסמן כל התבטאות שאינה לרוחן כהתבטאות "אסורה". שים "צופה עוין" מצויד בעט ופנקס מול כל ערוץ טלוויזיה או רדיו המשדר חדשות וענייני היום, ומובטח לך כי ימצא בקלות אינספור סיבות לתלונות על "פייק ניוז", חוסר איזון, התבטאויות הפוגעות ברגשותיו או ברגשות ציבור כלשהו, מגמתיות, פגיעה בטעם הטוב וכיו"ב תלונות ומענות. זו הדרך בה הלכו העותרות: קיבצו והמטירו על הרשות השנייה 55 תלונות על ערוץ 14 בתוך פרק זמן קצר, במטרה לייצר רושם שלילי מהמם אבל

כוזב ("ראו את הכמות"). אוסף תלונות שיכולות היו אולי להתפרסם כ"ביקורת טלוויזיה" סובייקטיבית של העותרות, לוקטו, נארזו ונכרכו כעתירה לבג"ץ, בתקווה שהאיצטלא המשפטית והאכסנייה המכובדת ישרדו את מעמד הביקורת. להמחשת האמור, נתייחס להלן לכמה מתלונות העתירה.

1.ז הדברים שפורסמו היו עובדות נכונות

58. ס' 35 לעתירה – מנהל ביה"ס מנע מתלמידיו להניח תפילין

זוהי תלונת סרק. בסרטון ששודר בערוץ 14 נראה ונשמע מנהל ביה"ס גוער בתלמיד שהניח תפילין במרחב הציבורי של ביה"ס: "באת ללמוד פה, אתה תתנהג לפי הכללים שאני קובע" וביקש מהתלמיד לעצור לפני שהוא "מתעצבן". הסרטון שיקף את המציאות, היה בו עניין ציבורי רב-תהודה והוא פורסם גם באמצעי תקשורת אחרים⁴⁶. בניגוד לנטען, שר החינוך לא הודיע שהאירוע הנטען לא התרחש (האירוע צולם).

2.ז הדברים שפורסמו היו הבעת דעה אישית של עיתונאים החוסה תחת חופש הביטוי

59. העותרות יוצרות זיקה מוטעית בין עמדות ודעות אישיות לגיטימיות של עיתונאים ומגישים בערוץ 14 לבין דעות אישיות של התאגיד ובעליו. באופן עקבי העותרות מייחסות את עמדותיהם של מגישים ואורחי פאנלים בערוץ 14 לערוץ 14, לתאגיד בעצמו. חלק ניכר מהתלונות מושא העתירה עוסקות בדברים שאמרו מגישים, חברי פאנל ומרואיינים מזדמנים בתוכניות בערוץ המשקפים את עמדותיהם האישיות, אותן הם זכאים להביע. כך לדוגמה העותרות התלוננו נגד דברים שאמר המגיש ינון מגל ("אני אומר לכם שאני תומך באפי נווה") וייחסו אותם ל"ערוץ 14", תוך יצירת זהות מוחלטת בין דעתו של ינון מגל לערוץ 14 ובעליו (סעיפים 73-76 לעתירה). **בכך חושפות העותרות, אולי מבלי משים, את הדעה הקדומה, המתנשאת, שמקננת בהן: העיתונאים והפובליציסטים בערוץ 14 אינם מסוגלים לחקור, לחשוב ולהביע דעה עצמאית; הנחת המוצא היא כי דעותיהם מוכתבות להם ע"י מנהלי התאגיד ובעליו.**

60. תלונות על עבירות פליליות

בעתירה הובאו פרסומים שלדעת העותרות מהווים עבירות פליליות בניגוד לחוק העונשין (סעיפים 53-43 לעתירה). המשיבה 2 טען כי כל הפרסומים שהובאו ע"י העותרות חוסים ומוגנים תחת הגנת חופש הביטוי, וכאשר הרשות השנייה אינה מתערבת בהם היא נוהגת כדין שכן היא אינה מוסמכת לפגוע בחופש הביטוי באמצעות הטלת סנקציות כלשהן על דעות אישיות של עיתונאים או פובליציסטים או מרואיינים.

זאת ועוד: כאשר הטענה היא שפרסום מהווה **עבירה פלילית**, הרשויות המוסמכות לעסוק בכך הן משטרת ישראל, הפרקליטות ובית המשפט; **הרשות השנייה אינה מוסמכת לקבוע כי התבטאות בכלי תקשורת מבססת את יסודות העבירה הפלילית, ובכך לשים עצמה כרשות חוקרת ושופטת בפלילים**. כאמור, בכל הקשור לעבירות ביטוי ופרסום, קיימת הנחייה של פרקליט המדינה לפיה הסמכות להחליט על פתיחה בחקירה והעמדה לדין הינה בידי פרקליט המדינה או המשנה לו בלבד, ובעבירות מסוימות באישור היועץ המשפטי לממשלה. **דגש מיוחד ניתן בהנחייה לפתיחה בחקירה נגד עיתונאי בנושא הנוגע לליבת עבודתו כעיתונאי**. אין להעלות על הדעת כי הרשות השנייה תוסמך לעקוף את מערכת האכיפה

⁴⁶ https://www.mako.co.il/news-israel/2023_q3/Article-2cd27f01328ba81026.htm
<https://www.israelhayom.co.il/news/education/article/14631816>
<https://www.israelhayom.co.il/news/education/article/14631816>

הפלילית ואת החסמים שהציב פרקליט המדינה במטרה למנוע התנכלות שרירותית של רשויות השלטון לחופש הביטוי. אם לשיטת העותרות פרסומים מסוימים של עיתונאים בערוץ 14 מהווים עבירות פליליות, עליהן לפנות לרשויות המתאימות לטיפול בטענות מסוג זה, ולא לנציב התלונות ברשות השנייה. יש לדחות את הניסיון הפסול של העותרות לבצע 'קיצור דרך' ולדרוש מנציב תלונות הציבור ברשות השנייה שיפסוק, ללא סמכות, כי ההתבטאויות של עיתונאים בערוץ 14 הן עבירות פליליות, וכאשר הוא ממאן (בצדק) לעשות כרצונן הן מלינות עליו. בהקשר זה נציין כי לפי חוק הרשות השנייה נציב התלונות מוסמך להודיע ליועץ המשפטי לממשלה אם בירור התלונה העלה חשד שנעברה עבירה פלילית⁴⁷, וגם כי הנציב לא יקיים בירור בתלונה שהיא קנטרנית או טורדנית⁴⁸.

לא רק חוסר סמכות, לרשות השנייה גם אין כלים, ידע, מומחיות, בעלי תפקיד מתאימים, כדי להכריע שהתבטאות זו או אחרת של עיתונאי בכלי תקשורת הינה עבירה פלילית לפי חוק העונשין.

את סעיף 46(א) לחוק הרשות השנייה האוסר על שידורים שיש בהם עבירה פלילית יש לפרש בצמצום הראוי לו. דיני העונשין, בדגש על דיני הפרסום והביטוי, אינם ניתנים לאכיפה באמצעות חוק הרשות השנייה והכללים שהתקינה.

3.ז הדברים שפורסמו היו מקרה חריג שטופל ע"י ערוץ 14 באופן עצמאי ו/או ע"י הרשות

61. לצד האמור יש לומר כי חריגים קיימים בכל מערכת, אלא שהמבחן של מערכת הוא האופן בו היא מטפלת בהם. ערוץ 14 מקיים רגולציה עצמית טובה ויעילה ואף מחמירה יותר מזו של הערוצים האחרים. ערוץ 14 משדר מעל 400 שעות שידור בחודש חלקם הגדול בשידור חי. השידורים מתאפשרים הודות למערכת חדשות מקצועית שפועלת סביב השעון, לשורה ארוכה של כתבים ועיתונאים המדווחים מכל רחבי הארץ ומהאולפן, לתחקירנים, עורכים, צלמים ועוד בעלי מקצוע טובים ומסורים. מטבע הדברים וכמו בכל כלי תקשורת המשדר באינטנסיביות, עלולים ליפול חריגים בודדים שאינם מייצגים את הכלל, כגון התבטאות לא ראויה של אורח בשידור חי או התבטאות לא צפויה של פאנליסט. מערכת ערוץ 14 יודעת לטפל בעצמה בחריגים אלה ללא צורך בהתערבות חיצונית. המערכת יודעת לזהות את החריגים ונוקטת צעדים מעשיים לטיפול בהן ולמניעת הישנותן. כאשר הרשות השנייה נוכחת לדעת שהטיפול של הערוץ בחריגות ראוי ותואם את הסטנדרטים המקובלים, יש לקבל את החלטותיה כגורם המקצועי שבידיו נתונה הסמכות. יתירה מזאת, גם כאשר הרשות השנייה סבורה שמדובר בהפרה של הכללים והיא פותחת בהליך הפרה, יש לכבד את ההליך ואת תוצאותיו. ערוץ 14 משתף פעולה ונוהג לפי 'נוהל הפרות' בכפוף למיצוי זכויותיו לפי הנוהל.

חריגים יש בכל כלי התקשורת. דוגמא טרייה: במהדורת החדשות של ערוץ 12 פורסמה ב 13/2/2024 כתבה על אם שבתה לא הוזמנה ליום הולדת בנימוק שלא הביאה מתנה⁴⁹. התברר כי הסיפור ששודר היה בדוי⁵⁰. דוגמאות לסרטוני רשת שמשודרים בטעות כמות שהם בטלוויזיה יש למכביר⁵¹ ולא ידוע כי העותרות הגישו תלונה לרשות השנייה או עתירות לבג"ץ על כך.

⁴⁷ סעיף 121(i) לחוק.

⁴⁸ סעיף 118(א)(8) לחוק.

⁴⁹ https://www.mako.co.il/news-israel/2024_q1/Article-5368d083291ad81026.htm

⁵⁰ <https://hamal.co.il/main/%D7%AA%D7%97%D7%A7%D7%99%D7%A8-%D7%A2%D7%9C-%D7%94%D7%AA%D7%9B%D7%AA%D7%91%D7%95%D7%AA-%D7%94%D7%90%D7%9E%D7%94%D7%95%D7%AA-%D7%98%D7%95%D7%A2%D7%9F-%D7%94%D7%A9%D7%99%D7%97%D7%94---%D7%9E%D7%A4%D7%95%D7%91%D7%A8%D7%A7%D7%AA-89359>

⁵¹ למשל: <https://e.walla.co.il/item/3574261>

62. סעיפים 20-24 לעתירה

תלונת העותרות על דברי אמנון יצחק היא דוגמא טובה לאופן שבו מערכת ערוץ 14 מזהה ומטפלת בחריגים במהירות וביעילות. הדברים שאמר אמנון יצחק נאמרו בשידור חי וערוץ 14 התנער מהם **מייד** וגינה אותם כדברי הבל ורעות רוח. לאחר השידור ועוד בטרם פניית הרשות השנייה, צייץ המגיש מר שמעון ריקלין – "התנצלותי כעת בשידור על דברי ההבל הללו. בכנות לא שמתי לב שהוא אמר את זה ואני מצטער על כך"⁵². בתשובתו לתלונה כתב הנציב כך (ראה נספח 3 לעתירה) (ההדגשה במקור):

"בתגובתו תקף הגורם המשדר את אמירותיו של המרואיין והביע התנצלות על הדברים: "הדברים שנאמרו ע"י אמנון יצחק לשמעון ריקלין היו מזעזעים וערוץ 14 מתנער ומגנה אותם בכל תוקף. מדובר בדברי הבל ורעות רוח, ואנו מצטערים שנאמרו בכלל ובאופן ערוץ 14 בפרט". בנוסף התנצל המרואיין שמעון ריקלין בשידור יומיים לאחר מכן, על שלא מנע את אמירותיו של המרואיין... במקביל הודיעה הנהלת הערוץ כי בעקבות דבריו, המרואיין אמנון יצחק לא יוזמן יותר להתראיין בערוץ 14, וכי נערך בירור יסודי בסופו נקט הערוץ באמצעים למניעת הישנות תקלות מסוג זה."

מאז המקרה לא הופיע אמנון יצחק בערוץ 14. יש להצר על כך שהעותרות לא הביאו בפני ביהמ"ש הנכבד את מלוא התמונה לרבות תגובת ערוץ 14 למקרה החריג ואת התייחסות הנציב אליה. מקרה זה ממחיש את ההיפך הגמור: כאשר מתקיים חריג, מערכת ערוץ 14 יודעת לטפל בכך בכוחות עצמה.

63. סעיפים 29-31 לעתירה

הנה דוגמא להטעיית בית המשפט ע"י הצגת תמונה חלקית. הקטע ששודר בתוכנית 'הפטריטיס' נלקח מהרשתות החברתיות **ולא נערך ע"י ערוץ 14 כנטען**. מספר ימים לאחר שידור הקטע מסר מנחה התוכנית מר ינון מגל התנצלות בשידור. בתשובת הנציב לתלונה בעניין הובאה תגובת ערוץ 14 לפיה מדובר בסרטון שנלקח מהרשתות החברתיות כפי שהוא ולא נערך כלל, וכי מנחה התוכנית מסר הבהרה והתנצלות בשידור⁵³. זהו מקרה חריג שמערכת ערוץ 14 מטפלת בו בהתאם לסטנדרטים עיתונאיים מקצועיים באופן ראוי לשבח.

64. ס' 32 – 34 לעתירה

מדובר בדברים שאמרה בשידור חי משתתפת אורחת בפאנל על שקמה ברסלר. מצפייה בקטע עולה כי המנחה ומשתתפי הפאנל מופתעים מהרמזים שהעלתה, שוללים בתוקף את דבריה, סותרים אותם, ואינם מניחים לה להשלים את טענותיה. בתגובת ערוץ 14 לפניית הנציב (נספח 6 לעתירה) נאמר שהדברים אינם מקובלים וראויים, וכי האורחת לא תוזמן עוד להשתתף בתוכניות הערוץ.

65. קטגוריה נוספת של תלונות העותרות מתייחסת ל"תוכן פרסומי בניגוד לכללים הרלוונטיים". לכך נשיב:

- בכל הקשור לתוכן פרסומי ערוץ 14 פועל לפי כללי הרשות השנייה לטלוויזיה (תוכן פרסומי בטלוויזיה), התשפ"ב – 2021. הרשות מפקחת על פעולות ערוץ 14 בעניין זה, לרבות קיומו של שיח בין אנשי המקצוע ברשות לאנשי ערוץ 14.

⁵² <https://twitter.com/Riklin10/status/1671551688002478081?t=LszY46gz65Tmgh054tWRaQ&s=08>

⁵³ בזו הלשון: "בשבוע שעבר שידרנו כאן בתוכנית סרטון שבו מצולמת נועה בן ארצי ואומרת שיאסר ערפאת מקסים. הסרטון ששודר לא נערך על ידי מערכת התוכנית הוא נמצא שנים ברשתות החברתיות. נועה בן ארצי כינתה במקור את ערפאת "דוד" אבל לא הגדירה אותו מקסים. אנו מתנצלים ששודר סרטון ערוץ כנראה באופן מגמתי שלא משקף את דבריה, אבל מדגישים שעריכתו לא נעשתה על ידינו."

- בכל הקשור למשדרי התרמה של עמותות, ערוץ 14 פועל לפי כללי הרשות השנייה (אתיקה בפרסומת בשידורי רדיו), תשנ"ט-1999, ובפרט לפי סעיפים 13א-13יא לכללים אלה. העותרות מסתירות שמשדרי ההתרמה עבור עמותות מבוצעים לפי היתר מאת הרשות השנייה וכי משדרי התרמה מסוג זה נהוגים בכל ערוצי הטלוויזיה המסחריים מכוח החוק ולמטרה ראויה.

ח. סיכום

66. העותרות מבקשות להשליט על ערוץ 14 משטר מיוחד בכל הנוגע לחופש העיתונות. למעשה הן דורשות כי הרשות השנייה תעשה עצמה קומיסר, קצין משמעת פוליטי, על התבטאויות פוליטיות ואחרות השנויות במחלוקת ציבורית. מתאימים לסיום דבריו הישירים של ח"כ חיים רמון (המערך) בדיון במליאת הכנסת במסגרת הדיון בהצעת חוק הרשות השנייה (24/11/1986) -

"אינני פוחד. מי שאיננו רוצה לשמוע - רשאי לסגור את המקלט. אין אונסין בעניינים אלה. מי שהתוכניות לא ימצאו חן בעיניו - יהיה רשאי פשוט לסגור את המכשיר. אני חושב שחופש תקשורת, או הזכות לחופש תקשורת, הוא אחד הסימנים של חברה מפותחת. אינני חושש מכך. כמובן, הכול בפיקוח ציבורי מינימלי כדי שהחופש הזה לא ינוצל לרעה... אי-אפשר להילחם נגד זכות הציבור לקבל אינפורמציה ונגד זכותנו לשדר... יש לנו איזו תפיסה חצי בולשביקית, תסלחו לי, ולפיה הממשלה יודעת טוב יותר מכל אדם אחר, והיא זו שצריכה להנחות את האזרח מה הוא צריך לדעת ואיזו אינפורמציה הוא צריך לקבל, ואנחנו נחנך אותו, ואנחנו נאמר לו מה לעשות. אני לא מקבל את התפיסה הזאת. אני מעריך את תושבי מדינת ישראל כאזרחים נבונים הרבה יותר מכפי שהממשלה מעריכה אותם. בממשלה לא יושבים אנשים שהם גאונים גדולים יותר, תסלחו לי, מרוב הציבור."

מצ"ב תצהיר מנכ"ל ערוץ 14 מר אריאל אדרי.

שרית בר, עו"ד

יגאל דנינו, עו"ד

ב"כ המשיבה 2

תצהיר

אני הח"מ אריאל אדרי נושא ת.ז. 300664299 לאחר שהוזהרתי כדין כי עליי להצהיר אמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן מצהיר בזאת כלהלן:

1. שמי ופרטיי הינם כנ"ל.
2. אני נותן תצהירי זה בתמיכה לתשובה לעתירת ליאורה ניר ואח'י נ' הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו ואח'י בבג"ץ 8674/23.
3. אני מכהן בתפקיד מנכ"ל חברת ערוץ יהודי ישראלי בע"מ המפעילה את ערוץ 14, המשיבה 2.
4. אני מאשר כי העובדות המפורטות בתגובת הערוץ הן למיטב הבנתי וידיעתי האישית מתוקף תפקידי כמנכ"ל הערוץ, והטענות המשפטיות הן על פי ייעוץ משפטי שקיבלנו.

זה שמי זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.




חתימה

17/3/2024
תאריך

אישור עו"ד

אני הח"מ עו"ד דנינו יגאל מאשר בזאת כי מר אריאל אדרי המוכר לי אישית, לאחר שהוזהר על ידי כי עליו לומר אמת וכי אם לא יעשה כן הוא צפוי לעונשים הקבועים בחוק, אישר את נכונות הצהרתו אשר הוצגה לי במלואה וחתם עליה מולי בהתוועדות חזותית.

יגאל דנינו, עו"ד
רח' כורי 2, חיפה
מ.ג. 29418
דל 04-8359146 פקס 04-6043539

חתימה

17/3/2024
תאריך

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	החלטת כבוד השופט עמית במב"כ 1/25 יש עתיד בראשות לפיד נ' ערוץ יהודי ישראלי בע"מ ואחרים	27
2	פסק דין בבג"ץ 7232/22 ערוץ יהודי ישראלי בע"מ ערוץ יהודי ישראלי בע"מ נ' מרצ - השמאל של בראשות זהבה גלאון ואח'	52
3	שקפי נתוני צפייה בערוץ 14 בשנת 2023 (לפי נתוני וועדת המידרוג)	62
4	נוהל הפרות של הרשות השנייה	66

נספח 1

החלטת כבוד השופט עמית במב"כ
1/25 יש עתיד בראשות לפיד נ' ערוץ
יהודי ישראל בע"מ ואחרים

עמ' 27



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת
 لجنة الانتخابات المركزية
 The Central Elections Committee

Justice Isaac Amit
 Supreme court of Israel
 Chairman of the Central
 elections committee
 to the 25th Knesset

قاضي إسحاق عميت
 المحكمة العليا
 رئيس لجنة الانتخابات
 المركزية للكنيست 25

השופט יצחק עמית
 בית המשפט העליון
 יושב ראש ועדת הבחירות
 המרכזית לכנסת ה-25

מב"כ 1/25

העותרת: יש עתיד – בראשות יאיר לפיד

נגד

- המשיבים:
1. ערוץ יהודי ישראלי בע"מ (ערוץ עכשיו 14)
 2. יצחק מירילשוילי
 3. מפלגת הליכוד
 4. היועצת המשפטית לממשלה
 5. מבקר המדינה
 6. הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו

עתירה לצווים לפי סעיף 10ג(ז) לחוק מימון מפלגות, התש"לג-1973

- בשם העותרת: עו"ד עודד גזית; עו"ד אלירם בקל
- בשם המשיבה 1: עו"ד יגאל דנינו; עו"ד שרית בר; עו"ד גיא בוס
- בשם המשיבה 3: עו"ד אבי הלוי; עו"ד ניבה הלוי
- בשם המשיבה 4: עו"ד ערין ספדי-עטילה; עו"ד אבי טוויג
- בשם המשיב 5: עו"ד יצחק בקר
- בשם המשיבה 6: עו"ד עופר קורלנדר; עו"ד אסף הדני; עו"ד עדי אבוטבול

החלטה

בקשה להכריז על ערוץ 14 בטלוויזיה כ"גוף פעיל בבחירות", וככזה, כמי שחלות עליו מגבלות שונות מכוח סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, התש"לג-1973 (להלן: **חוק מימון מפלגות או החוק**). עודנו באים לעיצומן של טענות הצדדים, נקדים ונבאר לקורא במה דברים אמורים.

המסגרת הנורמטיבית וההיסטוריה החקיקתית

1. השתתפות של מפלגה בבחירות עולה כסף, החל מכוח אדם, דרך ארגון פעילויות שונות וכלה בהוצאות על פרסום ותעמולה בדרכים שונות ומגוונות כדי להגיע לציבור הבוחרים, הן



בתקופת בחירות והן בין מערכות הבחירות. חוק מימון מפלגות נועד לאסדר את התנהלות המפלגות בכל הנוגע למימון פעילותן, והוא עושה כן בהיבטים הבאים: הגבלות על תרומות בכסף או בשווה כסף; קביעת תקרת הוצאות המותרות למפלגה בתקופת בחירות ובשוטף; ושקיפות מסוימת. במקביל מעניק החוק משאבים שונים מאוצר המדינה לסיעות הכנסת, ולרשימות מועמדים שקיבלו סך מסוים מקולות הבוחרים. במגבלות המוטלות מכוח חוק מימון מפלגות יש כדי לפגוע בחופש הביטוי הפוליטי, אך מנגד עומדות תכליות אחרות שהחוק בא להגן עליהן לנוכח המפגש מעורר החשש שבין כסף לפוליטיקה, ובין היתר: שוויון הזדמנויות לרשימות ולמועמדים השונים בכך הדשא הפוליטי ובשוק הדעות והרעיונות; טוהר הבחירות; מניעת תלות וניגוד עניינים במילוי תפקידם של נבחרי ציבור; ותקינות המנהל הציבורי (על חוק מימון מפלגות ותכליותיו ראו, בין היתר, בג"ץ 10451/08 **סיעת קדימה בכנסת נ' יושבת ראש הכנסת**, פסקאות 31–44 (23.2.2011)).

חוק מימון מפלגות נועד אפוא לאזן בין האינטרסים השונים ולצמצם את החשש הנובע מהמשק של כסף ופוליטיקה. החוק מעניק למפלגות מימון ציבורי, וכך פוחת הצורך שלהן להסתמך על אחרים וניתנת נקודת פתיחה שווה למפלגות להתמודד על ליבו של הבוחר. על הקשר בין מימון לבין שוויון ההזדמנויות בבחירות, ניתן ללמוד מהפסיקה שקשרה בין מימון מפלגות לבין עקרון השוויון בבחירות כאמור בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, הקובע כי "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות, ויחסיות..." (ראו, בין היתר, בג"ץ 98/69 **ברגמן נ' שר האוצר**, פ"ד כג(1) 693 (1969); בג"ץ 141/82 **רובינשטיין נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד לז(3) 141 (1983); בג"ץ 142/89 **תנועת לאו"ר – לב אחד ורוח חדשה נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד מד(3) 529 (1990); בג"ץ 2060/91 **כהן נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד מו(4) 319 (1992); בג"ץ 3434/96 **הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד נ(3) 57 (1996)).

2. מבקר המדינה הוא הגוף העיקרי המפקח על תחום מימון המפלגות, אליו מדווחות המפלגות, והוא גם הגוף המוסמך להטיל עיצומים, בדיעבד, על חריגה מהוראות החוק (וזאת בנוסף לסנקציות הפליליות הצמודות לחלק מהפרות הדין). מבקר המדינה ציין באחד מדוחות הביקורת כי "השמירה על הוראות חוק מימון מפלגות היא מציפורי נפשה של הדמוקרטיה. חובה היא למתוח קו אדום חד וברור בין הון לבין שלטון" (מבקר המדינה **דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראש הממשלה 23 (2000)** (להלן: **דוח הביקורת לשנת 2015**)).

סמכותו הרחבה של מבקר המדינה על פי חוק מימון מפלגות היא פּוֹסֵט פְּקָטוּם, כחלק מהביקורת שעורך המבקר על המפלגות. היא אינה גורעת מסמכותו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית ליתן חוות דעת בהתאם להוראת סעיף 11 לחוק מימון מפלגות, ומסמכותו ליתן צווי



מניעה בגין עבירות על חוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט–1959 (להלן: **חוק דרכי תעמולה**), בשל הפרה של הוראות החיקוקים המפורטים בסעיף 17 לחוק דרכי תעמולה או לפי 10(ג) לחוק מימון מפלגות.

3. חוק מימון מפלגות מסדיר לא רק את התרומות הישירות למועמדים ולמפלגות. המחוקק היה מודע לכך שלעיתים התמיכה הכספית נעשית בדרכי עקיפין. גורמים אחרים עשויים לפרסם דברי תעמולה ולממן פעולות שונות במהלך תקופת הבחירות לטובת מפלגה או מפלגות. לכן, הטיל המחוקק מגבלות גם על "גוף הקשור לסיעה", כהגדרתו בסעיף 1 לחוק:

"גוף הקשור לסיעה" – חבר-בני-אדם, בין מואגד ובין שאינו מואגד, המשתתף בתעמולת הבחירות, או בפעילות מפלגתית שוטפת שלדעת מבקר המדינה יש לראותו כזרוע של הסיעה בהתחשב בכל האיפיונים הבאים או מקצתם: מטרתו של חבר-בני-אדם, פעולותיו, זהות בעליו, מנהליו וחבריו, ייעוד רווחיו והמקורות לכיסוי הפסדיו; אך למעט הסתדרות עובדים ואגודה שיתופית להתיישבות לענין פעולות אשר לדעת מבקר המדינה הן עשו שלא בחזקת זרוע של סיעה.

מבקר המדינה, שכאמור, הוא הגוף המוסמך העיקרי על פי החוק, הציע **בדוח הביקורת לשנת 2015** שנזכר לעיל, את המבחנים הבאים כדי לזהות "גוף הקשור לסיעה":

"הנה כי כן, כדי שתעמולה של גוף חוץ-מפלגתי תיחשב כתרומה לסיעה, יש צורך שיתמלאו שני תנאים מצטברים. האחד, כי פעילותו של הגוף תכנס לגדר 'תעמולת בחירות', והשני, קיומה של זיקה ארגונית, במובנה הרחב, כאמור.

יצוין, כי בין שני התנאים האמורים קיים יחס הפוך. זיקה 'חזקה' תעשה תעמולה 'רחוקה' – לתרומה, ותעמולה 'קרובה' תיחשב לתרומה, גם כשהזיקה 'חלשה'.

כיוון שהזיקה הארגונית בין הסיעה לבין הגוף החוץ-מפלגתי מוסתרת לרוב מן העין, וגילויה עשוי אף להיות בלתי אפשרי, אין מנוס מלהזקק בנדון לחזקה ראייתית הניתנת לסתירה. כאשר גוף חוץ-מפלגתי עורך תעמולה ישירה, הקוראת במפורש להצביע בעד סיעה מסוימת או מועמדה לראש הממשלה, חזקה היא כי נתקיימה הזיקה הארגונית, אלא אם סתרה הסיעה חזקה זו, בין היתר על ידי כך שהראתה כי התנערה התנערות כנה – ובזמן אמיתי – מפעילותו של הגוף החוץ-מפלגתי. התנערות זו לא נועדה רק להניח את דעתו של מבקר המדינה מן הבחינה הראייתית. היא יוצרת, למעשה, משטר של אכיפה עצמית המצמצם את האפשרות כי הממון יהיה מפתח לשלטון" (שם, בעמ' 7).

4. על אף לשונו הרחבה של חוק מימון מפלגות, ועל אף הרחבת תחולתו גם על "גוף הקשור לסיעה", התברר כי אין בכך כדי להקיף גם את הסוגיה של תמיכה ותעמולה באמצעות גופים חוץ-מפלגתיים. סוגיה זו התעוררה כבר לפני למעלה מ-20 שנה בעקבות הקמפיין "ביבי טוב ליהודים" בבחירות 1996 ובפרשת "עמותות ברק" בבחירות שנת 1999 (אסף שפירא, גיא לוריא ויוחנן פלסנר



אסדרת פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות לכנסת 18–21 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2017) (להלן: **אסדרת גופים חוץ-מפלגתיים**)). הסוגיה התעוררה שוב במהלך בחירות 2015, לכנסת ה-20, ומפלגת הליכוד היא שהביאה לפתחו של יו"ר ועדת הבחירות את הטענה כי יש לאסור פעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בשל "דריסה ברגל גסה של דיני הבחירות ודרכי מימון המפלגות תוך שימוש פלילי במקורות מימון זרים וגבוהים ביותר ועלומים ... בניגוד לערכי ויסודות המשטר הדמוקרטי". באותו מקרה נטען על ידי הליכוד שמספר ארגונים, ובעיקר V-15, פועלים כדי להשפיע על ציבור הבוחרים לבחור בבחירות הקרובות במחנה הציוני ובמרצ, וכי ליו"ר ועדת הבחירות יש סמכות ליתן צווי מניעה כדי לאכוף "כללי משחק הוגנים" על המתמודדים בבחירות. העתירה נדחתה מן הטעם שליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לא ניתנה סמכות לאכוף את הוראות חוק מימון מפלגות. בהיבט של חובת הזיהוי, שבסמכות יו"ר ועדת הבחירות, לא הוכחה זיקה בין המפלגות לארגונים (תב"כ 8/20 **תנועת הליכוד נ' מפלגת העבודה הישראלית** (22.2.2015) (להלן: **עניין תנועת הליכוד**)). לאחר זניחת היבטי המימון בעתירה זאת, נוכח היעדר הסמכות העניינית, הגיש הליכוד גם תובענה אזרחית, והיא נמחקה מספר ימים לאחר הגשתה (ת"א (מחוזי י-ם) 34453-02-15 **הליכוד מפלגה לאומית לישראלית נ' מפלגת העבודה הישראלית** (19.2.2015)). לא למותר לציין כי גם מבקר המדינה, בביקורת שנערכה לאחר הבחירות, הגיע למסקנה דומה.

5. ויהי לאחר הדברים האלה, הניחו ארבעה חברי כנסת מטעם הליכוד הצעת חוק בנושא, וביום 20.3.2017 התקבל חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 35), התשע"ז–2017, שבו הטיל המחוקק, לראשונה, מגבלות על פעילות של גופים חוץ-מפלגתיים שאינם גופים הקשורים לסיעה. במסגרת התיקון נוסף סעיף 10ג לחוק, המסדיר את הפעילות של "**גוף פעיל בבחירות**" כהגדרתו בסעיף 1 לחוק:

"גוף פעיל בבחירות" – אדם או חבר בני אדם אשר נרשם כאמור בסעיף 10ג(א) לשם ביצוע פעילות בחירות;

ומי נדרש להירשם? סעיף 10ג(א) קובע כך:

לא יבצע אדם או חבר בני אדם, בין שהוא מאוגד ובין שאינו מאוגד, פעילות בחירות בשווי כולל, בכסף או בשווה כסף, העולה על 104,500¹ שקלים חדשים, ולא יגייס תרומות למטרה זו בשווי כולל כאמור, אלא לאחר שנרשם אצל מבקר המדינה, כפי שיקבע המבקר, כגוף פעיל בבחירות שמטרתו **ביצוע פעילות בחירות**.

1 הסכום שמופיע בסעיף קטן (א) עודכן לאחרונה בינואר 2022 (הודעה בדבר עדכון סכומים, י"פ התשפ"ב 2625).



מכאן, שדרישת הרישום, שממנה נגזרת הגדרת "גוף פעיל בבחירות", חלה רק על מי שמבצע "פעילות בחירות", המוגדרת אף היא בסעיף 1 לחוק:

"פעילות בחירות" – אחת או יותר מהפעילויות המנויות להלן שבוצעה שלא בידי מפלגה או גוף הקשור לסיעה:

(1) יצירת מאגר מידע ובו פרטים מזהים של בוחרים בבחירות לכנסת לצד מידע בדבר כוונות ההצבעה שלהם בבחירות, לשם ביצוע הפעילויות האמורות בפסקאות (2) עד (4) שלהלן, ושלא לשם מכירתו למפלגה;

(2) הסעת בוחרים ביום הבחירות לכנסת, שלא לפי חוק ושלא בתמורה מלאה, לשם הבטחת הצבעתם בשל כוונות ההצבעה שלהם בבחירות;

(3) פנייה ישירה בתקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת;

(4) תעמולה באמצעות מודעות פרסום, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת

סעיף קטן 10ג(ג) קובע דרישות נוספות לגוף שמשקיע סכום גדול יותר:

לא יבצע אדם או חבר בני אדם פעילות בחירות בשווי כולל, בכסף או בשווה כסף, העולה על פי ארבעה מהסכום האמור בסעיף קטן (א) ולא יגייס תרומות למטרה זו בשווי כולל כאמור אלא לאחר שנרשם אצל מבקר המדינה כאמור בסעיף קטן (א) והתקיימו כל אלה:

(1) הוא נרשם כעמותה או כחברה לתועלת הציבור שמטרתה ביצוע פעילות בחירות, או הגיש בקשה להירשם כאמור והשלים את כל הנדרש ממנו לשם הרישום;

(2) הוא מינה רואה חשבון לשם ביקורת החשבונות ועריכת דוח בדבר הכנסותיו והוצאותיו כגוף פעיל בבחירות, ופרסם באתר האינטרנט שלו את שם רואה החשבון, בצירוף כתב הסכמתו לשמש בתפקיד זה.

6. בתמצית, המחוקק קבע כי התנאי לביצוע פעילות בחירות הוא רישום אצל מבקר המדינה (ראו גם סעיף קטן (ב)), ועל גוף שמשקיע סכום גדול במיוחד – דרישות רישום כעמותה או כחברה לתועלת הציבור. סעיפים קטנים אחרים קובעים מגבלות נוספות: איסור על בעל תפקיד פוליטי "רשמי" להיות בעל תפקיד בכיר בגוף פעיל בבחירות (סעיף קטן (ה)); הגבלת סכום התרומות שהגוף רשאי לקבל (סעיף קטן (ו)), דרישות פרסום מידע (סעיף קטן (ז)), ניהול מערכת חשבונות (סעיף קטן (ח) ובקרה של רואה חשבון חיצוני על כך (פסקה (ג)(2)); ומסירת מידע לרואה החשבון ולמבקר המדינה (סעיפים קטנים (ט)–(יא), (יג)–(יד)). החוק מסמיך את מבקר המדינה להטיל עיצום כספי על הפרת הוראות שונות (סעיף קטן (טו)). סעיף קטן (יז) מסמיך את יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לתת צווים שונים שנועדו למנוע בזמן אמת הפרה של הוראות הסעיף.



7. הפסיקה דנה מספר פעמים בשאלה אם יש לראות גוף מסוים כ"גוף פעיל בבחירות" אשר מבצע "פעילות בחירות" (מב"כ 1/21 מפלגת הליכוד נ' דרכנו – יוצאים לפעולה (חל"צ), פסקה 8 (5.4.2019); מב"כ 1/22 תנועת דרכנו (חל"צ) נ' רשימת הליכוד, פסקה 57 (20.8.2019) (להלן: עניין דרכנו 22); מב"כ 3/24 הליכוד, תנועה לאומית ליברלית נ' חל"צ דרכנו, פסקה 8 (19.3.2021) (להלן: עניין דרכנו 24)). בפסיקה זו עמדו יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית על תכליתו של תיקון 35 לחוק: ראשית, המחוקק ביקש, כאמור, למנוע מגורמים "חיצוניים" לפוליטיקה הממסדית "לעקוף" את המגבלות שחלות על גופים פוליטיים "רשמיים". שנית, החוק בא לקדם שקיפות בנוגע לפעילות בחירות מאורגנת וממומנת (על תכלית זו ראו תב"כ 8/21 בן מאיר נ' מפלגת הליכוד, פסקאות 70–71 (27.2.2019) (להלן: עניין הרשתות החברתיות); תב"כ 18/24 רשימת ימינה נ' אוטברין ישראל בע"מ, פסקה 15 (1.3.2021) (להלן: עניין אוטברין)). שלישית, יש בחוק כדי לחזק ולהגביר את השוויון בין רשימות המועמדים באמצעות הגבלת סכום הפעילות הכספית האמורה. רביעית, ועוד טרם תיקון 35 לחוק, שמירה על חופש הביטוי הפוליטי (בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715, 808 (2008); עניין אוטברין, בפסקה 10(ד)).

תכליות אלו משליכות על פרשנות החוק. הן משפיעות גם על הדרישות הראייתיות. למשל, השופט פוגלמן קבע: "הואיל וסעיף 10ג עלול לפגוע בחופש הביטוי הפוליטי, שעל חשיבותו עמדתי זה עתה, נדרש להוכיח את יסודותיו כראוי מבחינת איכות הראיות ומבחינת עוצמתן" (עניין דרכנו 24, בפסקה 9).

8. וכעת, לאחר ששמנו לפנינו את המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית, נפנה לבחינת העתירה שלפנינו.

רקע עובדתי וטענות הצדדים

9. המשיבה 1 מאוגדת כחברה פרטית בע"מ. בשנים 2014–2018 הפעילה המשיבה 1 ערוץ מורשת ייעודי הפועל ברישיון שקיבלה לפי חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982, ממועצת הכבלים והלוויין ותחת אסדרתה של האחרונה, ששודר באפיק 20. החל משנת 2018 המשיבה 1 (להלן: ערוץ 14) מפעילה את ערוץ 14, שבא במקומו של ערוץ 20, ושפועל כ"בעל רישיון זעיר" המפוקח בידי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (להלן: הרשות השנייה). רישיון זה מאפשר לערוץ 14 לשדר גם שידורי חדשות, בהתאם לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 44), התשע"ח–2018.

10. טענתה העיקרית של העותרת היא כי לנוכח התכנים של ערוץ 14 בפרסומיו ובתוכניותיו, יש לראות בו "גוף פעיל בבחירות" בהתאם לסעיף 10ג לחוק מימון מפלגות. נטען כי פעילותו של



ערוץ 14 מקיימת את החלופות (3) ו-(4) להגדרת "פעילות בחירות" בסעיף 1 לחוק, שעניינן פנייה ישירה לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות וכן פרסום תעמולת בחירות באמצעות מודעות פרסום, וכי מטרתן של פעולות אלו היא להשפיע על הבוחרים להצביע, או להימנע מלהצביע, עבור רשימה מסוימת.

על פי הנטען בעתירה, שידוריו של ערוץ 14 ופרסומיו ברשתות החברתיות הם פעילות בחירות שכן במסגרתם הוא פועל להפצת תעמולת בחירות לטובת מפלגת הליכוד, היא המשיבה 3 (להלן: **הליכוד**), והעומד בראשה, וכי הערוץ תוקף "בצורה אגרסיבית, החורגת מכל קנה מידה סביר של עיתונות" את העותרת ואת המפלגות השותפות איתה בקואליציה.

בעתירתה פירטה העותרת מספר רב של דוגמאות לפרסומים ותוכניות של ערוץ 14 שהן, לשיטתה, תעמולת בחירות ופנייה לבוחרים במטרה לשכנעם להצביע למפלגת הליכוד ושלא להצביע לעותרת. להלן נפרט אך מקצת הדוגמאות, והמעוניין לעיין בכלל הדוגמאות שהביאה העותרת, ורבות הן, יעיין בפרק ג' לעתירה.

א. ביום 13.9.2022 פורסם בדף הטוויטר של ערוץ 14 קישור לסרטון תעמולה מטעם הליכוד, וזאת שלא במסגרת ידיעה חדשותית, ללא הוספת ניתוח או דיווח חדשותי וללא הצגת הקשר הסרטון. לטענת העותרת, סרטוני תעמולה של מפלגות אחרות נעדרים מדף הטוויטר של הערוץ. במאמר מוסגר אציין שהסרטון המדובר נדון בתב"כ 26/25 **חוסן לישראל נ' הליכוד** (22.9.2022), שם קבעתי כי הסרטון עושה שימוש אסור בילדים במסגרת תעמולת בחירות.

ב. ביום 13.9.2022, במהלך תכנית "הפטרויטים" המשודרת בערוץ 14, פנה חבר פאנל למנחה התוכנית, ינון מגל, וטען כי בכך שהוא תוקף את ראש הממשלה לפיד הוא מבצע תעמולת בחירות. מגל השיב לו: "אם אתה לא נוח לך בתעמולה, אתה לא חייב להיות בערוץ של תעמולה". לשיטת העותרת, לפנינו מעין הודאת בעל דין.

ג. בעתירה מפורטות מספר דוגמאות שבהן כתבי הערוץ ושדריו מזהים עצמם עם הליכוד. כך, במסגרת דיווח על הפגנה בכיכר הבימה ביקר מנחה בערוץ את חברת הכנסת לשעבר לימור לבנת על כך ש"התחילה ללכלך על טלי גוטליב **שלנו**, שנבחרה לרשימת הליכוד". בתוכנית אחרת התארכה ח"כ מאי גולן מהליכוד, והמנחה בועז גולן קרא: "בואו לפחות לקלפי... פתק אחד, אם **אנחנו** לא מנצחים בבחירות – לא מגיעה לנו מדינה". בהזדמנות אחרת, בריאיון עם השר לשעבר מטעם הליכוד אלי כהן, שאלה אותו המגישה: "איך **אנחנו** פורצים את הסטגנציה שלפעמים **אנחנו** יורדים ל-59 מנדטים?" (ההדגשות בציטוטים לעיל הוספו – י"ע).



ד. נטען כי דיווחי פרשני הערוץ מתואמים עם מסרי התעמולה של הליכוד. כך, ב-24.7.2022 טען פרשן הערוץ יעקב ברדוגו כי בכוונת העותרת להקים ממשלה בתמיכת הרשימה המשותפת ומפלגת רע"ם, מבלי שהציג בסיס לפרשנות זו, ומדובר במסר שהליכוד מפיץ במקביל בתעמולת הבחירות שלו.

ה. לצד הזיהוי עם רשימת הליכוד, טוענת העותרת כי תוכניות הערוץ מוקדשות גם לתקיפת העותרת והעומד בראשה. העתירה מפרטת דוגמאות רבות שבהן מצוטטים שידורי הערוץ או פרסומיו ברשתות החברתיות, כאלה התוקפים את ראש הממשלה ואת המועמדים ברשימתה של העותרת, כולל פינה קבועה בשם "הלפיד הלילי" בתכנית "הפטרוטיס" שמטרתה היא לפגוע במעמדו של ראש הממשלה.

עד כאן תמצית הדוגמאות שעליהן מבקשת העותרת לבסס את טענתה.

11. לטענת העותרת, התשתית העובדתית שפרסה ביחס לשידורים ולפרסומים המופיעים בערוץ 14, מהווה "מסה ראייתית קריטית" העונה על המבחן האיכותי והכמותי כפי שנקבע בעניין **דרכנו 22**, בפסקה 57. נטען כי יש בתשתית זו כדי לעמוד ברף ההוכחה הנדרש להראות שפעילות של ערוץ 14 היא "פעילות בחירות" כהגדרתה בחוק.

העותרת עמדה בעתירתה על חשיבותה של עיתונות חופשית וביקורתית כלפי הממשלה ועל זכותו של גוף תקשורת להחזיק בתפישת עולם מסוימת. ואולם, לטענת העותרת, המסרים המופצים בערוץ אינם בעלי רמת הפשטה גבוהה ואין לראות בהם קו אידאולוגי המנחה את מערכת הערוץ, אלא מדובר במסרים קונקרטיים התומכים בליכוד ובעומד בראשה והתוקפים את העותרת.

לבסוף, טענה העותרת כי נוכח היות ערוץ 14 חברה מסחרית המשדרת פרסומת ומפעילה מערך שידורים הכולל העסקת עובדים רבים, ברור כי שווי הפעילות של הערוץ עולה על סכום של 104,500 ש"ח, שאותו החוק קובע כמינימום להכרזה על גוף פעיל בבחירות.

12. בתגובתו טען ערוץ 14 כי העתירה היא ניסיון לפגוע בחופש הביטוי והעיתונות ומטרתה למעשה להביא לסגירתו של הערוץ, שכן המשמעות האופרטיבית של קבלת העתירה היא שהערוץ מפר את תנאי רישונו ויאלץ להיסגר. זאת, מן הטעם הפשוט שכלל לא ניתן להורות על רישום הערוץ כגוף פעיל בבחירות אצל מבקר המדינה, שכן הוא מאוגד כחברה פרטית, ואילו סעיף 10ג(ב)(1) מתיר לרשום תאגיד רק כאשר מדובר בעמותה או בחברה לתועלת הציבור.



כטענות סף, נטען כי העותרת לא עמדה בנטל להוכיח כי שווי פעילות הערוץ עולה על הסכום שקובע החוק ולא הוצגה ראיה לעניין זה; וכי סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לפי סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות היא למנוע את הפרת הוראות סעיף 10ג, אך אין בסמכותו "להכריז" על הערוץ כגוף פעיל בבחירות. בהקשר זה נטען כי הסעד המתבקש הוא כללי, שכן הוא חל על כל פעילותו של ערוץ 14, לרבות שידורים של תוכניות ספורט, מגזין, לייף סטייל ועוד. לכן, אף אם ייקבע כי פרסומים מסוימים הם תעמולה, אין הדבר מצדיק סעד נגד גוף תקשורת בכללותו. כך עולה, לטענת הערוץ, מהחלטות יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת בעבר, ובפרט בתב"כ 16/20 **בן מאיר נ' נתניהו** (24.2.2015) (להלן: עניין **ישראל היום**).

לגופו של עניין טען ערוץ 14 כי תיקון 35 לחוק לא נועד מלכתחילה לחול על ערוץ תקשורת. כך, פסקה (3) נועדה למנוע פנייה ישירה לבוחר באמצעים כגון מסרונים או דוא"ל, וכי הערוץ אינו משדר באופן ממוקד לבעלי זכות בחירה אלא לציבור בכללותו, כולל, לדוגמה, קטינים וזרים השוהים בארץ. נוסף על כך, אין הערוץ יכול לדעת את דעותיהם הפוליטיות של צופיו ועל כן לא ניתן לקבוע כי בשידוריו יש פנייה לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות כדרישת פסקה (3). גם פסקה (4) אינה חלה, באשר חלופה זו נועדה להגביל פרסום מודעות בחירות בעיתון, בשלטי חוצות וכו', אך לא לצמצם את מרחב הפעולה של דיווחים עיתונאיים וחדשותיים. כתמיכה לכך הביא ערוץ 14 ציטוטים מהדיון בוועדת הכנסת במהלך הליכי חקיקת התיקון, שמהם ניתן ללמוד על כוונת המחוקק.

ביחס לדוגמאות שפרסה העותרת בעתירתה, נטען כי אלו אינן מהוות תשתית עובדתית מספקת להוכחת טענותיה, וכי העתירה בחרה להציג באופן סלקטיבי ומגמתי את פעילות הערוץ. הודגש כי העיתונאים העובדים בערוץ הם עצמאיים, הערוץ אינו בעל זיקה כלשהי למפלגה כלשהי וכי העותרת מנסה לתייג הבעת ביקורת על השלטון כתעמולה.

לטענת ערוץ 14, פרסומים רבים שעליהם הצביעה העותרת הם הבעת דעה אישית של העיתונאים העובדים בערוץ; כי חלק מהפרסומים ישנים ואינם רלוונטיים למערכת הבחירות; כי חלק מהדוגמאות שעליהן הצביעה העותרת, כמו סרטון התעמולה של הליכוד, הופיעו גם בכלי תקשורת אחרים; ובניגוד לטענות העותרת, פרסומים רבים בערוץ 14 מסקרים את ראש הממשלה באור חיובי, כגון אייטמים על ביקורים מדיניים.

13. היועצת המשפטית לממשלה סברה אף היא כי יש לדחות את העתירה. לעמדתה, פעילות ערוץ 14 אינה מגבשת את העילות הקבועות בחוק ולא ניתן לראות בשידורי הערוץ פנייה ישירה לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות או תעמולה באמצעות מודעות פרסום. פעילות בחירות לפי פסקה (3) היא "פנייה ישירה" לבוחרים, להבדיל מפנייה רגילה, ונועדה לחול על פנייה מכוונת



ומזוהה הממוענת לאדם ספציפי באמצעים אישיים כגון הודעת טקסט ושיחת טלפון. תנאי זה אינו מתקיים בשידור תוכנית בטלוויזיה או בפרסום ברשתות החברתיות. גם הרכיב של פנייה ישירה ל"בוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות" אינו יכול להתקיים, עת השידור נועד לציבור הרחב וכל אחד יכול לצפות בו. גם סעיף קטן (4), "תעמולה באמצעות מודעות פרסום", אינו מתקיים בענייננו, מאחר שתוכנית תקשורתית או חדשותית אינה בבחינת "מודעת פרסום".

נוסף על לשון החוק, הביאה היועצת בהרחבה דברים מהדיונים בוועדת הכנסת בעת הליכי החקיקה, המלמדים לשיטתה על כוונת המחוקק שלא להחיל את התיקון בחוק על פעילותו השוטפת של גוף תקשורת, תוך שהמחוקק נתן דעתו על כך במפורש ותוך הכרה בחשיבות חופש העיתונות.

14. הליכוד הכחיש בתגובתו כל קשר או זיקה רשמית לערוץ 14, והרחיב על חשיבותו של חופש הביטוי הפוליטי ועל נטל ההוכחה המוטל על מי שמבקש להגביל שידורים בגוף תקשורת. נטען באריכות יתרה כי הראיות שהציגה העותרת בעתירתה אינן מגבשות תשתית עובדתית מספקת להוכיח את טענותיה, אך יצוין כי אין בתגובה התייחסות לדוגמאות הרבות המובאות בעתירה. בשולי הדברים אציין כי כתב הטענות של המשיבה כולל גם טענות שאינן משפטיות ואינן לגוף העניין ויש בהן התנצחות אידאולוגית-פוליטית גרידא (השוו לתב"כ 12/25 הליכוד נ' לפיד (6.9.2022)).

15. בהתאם להחלטתי, צורפו מבקר המדינה והרשות השנייה כמשיבים לעתירה. מבקר המדינה הגיש תגובה קצרה ובה אישר כי המשיבים 1–2 לא נרשמו אצלו כגופים פעילים בבחירות (עובדה המובנת מאליה, שהרי על כך נסבה העתירה). נוסף על כך, הצביע המבקר על הקושי ברישום ערוץ 14 כגוף פעיל בבחירות לנוכח היותו מאוגד כחברה פרטית ולנוכח הוראות סעיף 10א(ב)(1) לחוק מימון מפלגות (אף זו עובדה מובנת מאליה, שהרי בשל כך טען ערוץ 14 כי נפקות העתירה היא סגירה הערוץ). לטעמי, נוכח תפקידו החשוב של מבקר המדינה בהיבטי מימון מפלגות, ראוי היה כי יביע עמדה גם לגופה של עתירה.

הרשות השנייה עמדה בתגובתה על כך שהסעד המבוקש בעתירה אינו מצוי בסמכותה. מעבר לכך ציינה הרשות השנייה כי היא מפעילה בשוטף אמצעי פיקוח וביקורת על כלל הגופים המצויים בסמכותה, ובכלל זה ביחס לאיסור על גוף המצוי תחת פיקוחה לשדר תעמולת בחירות, למעט תעמולת בחירות המותרת על פי דין. אף כאן אעיר כי נוכח מומחיותה של הרשות השנייה בהיבטי השידורים, והעובדה שהיא המאסדרת של ההוראות האוסרות שידורי תעמולה בערוצים (בהתאם להוראות חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן–1990) (להלן: **חוק הרשות השנייה**), ותקנותיו) – אף כאן ראוי היה כי תביע עמדה לגופה של עתירה.



16. בין לבין הונחה לפניי בקשת ערוץ 14 לצרף את ראש הממשלה יאיר לפיד כעותר לצד העותרת, שכן לפי הטענות המפורטות בעתירה הוא "הנפגע העיקרי" מפעילות הערוץ. בהחלטתי התבקש ערוץ 14 להסביר מה הנפקות המשפטיות שבגינה מתבקש צירוף ראש הממשלה כעותר, ובתשובתו חזר הערוץ על כך שרבות מהטענות בעתירה נוגעות לו אישית וצירופו יסייע לבירור הסוגיה המתבקשת. ברם, מרבית הנפקויות שפירט הערוץ היו בעלות אופי ציבורי-תקשורתי ולא משפטי.

העותרת התנגדה לצירוף ראש הממשלה כעותר נוסף. לטענתה, בהתאם לסעיף 26 להוראות הבחירות (דרכי תעמולה) (סדרי הדין בבקשות ועררים), התשע"ה–2015 (להלן: **הוראות דרכי תעמולה**), ליושב ראש ועדת הבחירות לכנסת יש סמכות לצרף **משיבים** לעתירות אך אין לו סמכות לצרף **עותרים**. מכל מקום, נטען כי ערוץ 14 לא השכיל לבאר מדוע צירוף ראש הממשלה יסייע לבירור השאלות המשפטיות העולות בה.

אקדים ואומר כי לא מצאתי להורות על צירוף ראש הממשלה כעותר, לא בהיבט הדיוני ולא לגופו של עניין. סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות קובע כי "יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי לתת צו **לבקשת מפלגה המיוצגת בכנסת או מפלגה שהגישה רשימת מועמדים בבחירות לכנסת הבאה**...". מלשון החוק עולה שמפלגה היא שרשאית להגיש עתירה על הפרת הוראותיו. מבלי להידרש לשאלה הנכבדת האם רשאי פלוני להצטרף כעותר כאשר החוק הגביל את זכות העמידה – נראה שאין לעשות כן ללא רצונו. הוראות דרכי תעמולה שותקות לגבי האפשרות שיושב ראש ועדת הבחירות יורה על צירוף **עותר** לעתירה, להבדיל מצירוף משיב (ראו סעיף 26 להוראות הנ"ל). וההבדל ברור – לא דומה צו המורה על התייצבות משיב רלוונטי בהליך, לחיוב אדם או גוף לנקוט הליך משפטי שלא מיוזמתו. אציין כי גם במשפט האזרחי נהוג להבחין בין צירוף תובע לצירוף נתבע, ו"ככלל לא יצורף בעל דין לתביעה קיימת כתובע שלא בהסכמתו" (רע"א 5861/15 **עיריית תל אביב-יפו נ' שומוביץ**, פסקה 36 (26.1.2016)). כאמור, ערוץ 14 לא הצביע על נפקות משפטית כלשהי לצירופו של ראש הממשלה כעותר, ומכל מקום, לא ראיתי כיצד צירופו של ראש הממשלה נדרש לצורך ההליך דנן. משכך, נדחית הבקשה לצירוף ראש הממשלה כעותר נוסף בהליך דנן.

על תעמולה וערוץ תעמולה

17. מהי "תעמולת בחירות"? בבג"ץ 869/92 **זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה**, פ"ד מו(2) 692, 704 (1992) (להלן: **עניין זוילי**), ציין השופט (כתוארו דאז) ברק כי "הדיבור 'תעמולת בחירות' בלשון העברית הוא בעל פריסה רחבה ביותר. הוא כולל בחובו – במישור הלשוני – כל ביטוי חיצוני שיש בו, אם במעט ואם בהרבה, כדי להשפיע בדרגות שונות



של הסתברות על מאזין כלשהו [בהיבטי בחירות – י"ע]. כלומר, ניתן לומר כי תעמולה היא אמצעי לקידום רעיון או לקידום אישים פוליטיים או מפלגות, כדי להשפיע על העמדות וההתנהגות של הציבור או של קהל יעד מסוים בציבור. ואולם, המשמעות המשפטית של מונח זה מצומצמת יותר, כדי להגן מחד גיסא על חופש הביטוי ולגדר את ההגבלות החלות עליו, ומאידך גיסא לשמור על שוויון בין המתמודדים ועל ערכים מוגנים נוספים (שם, בעמ' 706–707). ניתן היה לצפות כי המחוקק יגדיר את המונח "תעמולה", ברם, חוק מימון מפלגות אינו מגדיר מה "תעמולה" ייחשב. החוק העיקרי שעוסק בתעמולת בחירות הוא חוק דרכי תעמולה, אך גם בו לא נמצא הגדרה למונח זה (המשנה לנשיאה מלצר הקיש מחוק דרכי תעמולה גם לדיני "גוף פעיל בבחירות" אך בהיבט אחר, בעניין **דרכנו 22**, בפסקה 42). נוכח כך, לצורך זיהוי "תעמולת בחירות" במובנה המשפטי, אומץ בפסיקה מבחן "התכלית הדומיננטית", על מבחני המשנה שבו. על פי מבחן זה, יש לבחון אם, בעיני הבוחר הסביר, התכלית הדומיננטית של הפרסום מטרתה להשפיע על אופן מימוש זכות ההצבעה שלו בבחירות, או שמא יש בפרסום תכלית דומיננטית אחרת כמו תכלית חדשותית (עניין **זוילי**; דנג"ץ 1525/15 **טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו** (23.8.2017); תב"כ 24/25 **הליכוד – תנועה לאומית ליברלית נ' לפיד**, פסקה 12 (15.9.2022)). שידורי חדשות ושידורי אקטואליה יוצאים לרוב מגדר שידורי תעמולה (תב"כ 26/24 **בן מאיר נ' נתניהו**, פסקה 12 (2.3.2021); תב"כ 28/24 **הליכוד, תנועה לאומית ליברלית נ' הנדל**, פסקה 3 (5.3.2021)).

18. בעתירה שלפנינו נטען כי ערוץ 14 משמש ערוץ תעמולה בשירות הליכוד. טענה זו מצריכה לחדד מספר מונחים ומושגים שיש להבחין ביניהם: אובייקטיביות – אג'נדה – תעמולה.

אמצעי התקשורת אינם מחויבים לדיון נטול פניות (אובייקטיביות). אף אפשר שיהיה להם סדר יום ציבורי שהם מעוניינים לקדם (אג'נדה). אם העיתון מקצה בעמוד הדעות שלו מקום של ממש לטור דעה הנוגד את האג'נדה שלו, או מפרסם ריאיון עם דמות מהצד השני של הקשת הפוליטית המזוהה עם אותו עיתון; אם ערוץ התקשורת כולל בתוכנית הראיונות שלו מרואיינים מכל קצווי הקשת הפוליטית ונותן להם בימה של ממש; אם פאנל המשתתפים בתוכנית הדיונים הפופולרית באותו ערוץ כולל גם משתתף/ים בעלי דעות אחרות – נתקשה לומר שמדובר בערוץ תעמולה, הגם שאותו אמצעי תקשורת אינו אובייקטיבי ויש לו אג'נדה. על ערוץ תקשורת כגון זה נאמר כי הוא נוהג על פי דוקטרינת ההגינות או ברוח דוקטרינה זו:

"גרעינה של תורת ההגינות בשידורים טמון, אפוא, בחשיפה המלאה והפתוחה של מגוון הדעות וההשקפות בגדרו של חופש הביטוי הדמוקרטי, תוך קיום ערך השוויון בשידורים. תכליתה של תורת ההגינות היא להבטיח 'שוק רעיונות' חופשי, המשקף באופן ראוי ושלם את מגוון הדעות בנושא העומד לדיון, תוך הצגת הזוויות השונות של הסוגיה, ושמירה על איזון בהצגתן. לצורך השגת האיזון, מתחייב שוויון בשידורים בין בעלי הדעה וההשקפה ...



[...] גורם התקשורת המקצה 'במה ציבורית' להשמעת דעות והשקפות חייב בחובת ההגינות והשוויון בשידור. הוא מחוייב לעקרון תום הלב, הסבירות, והעדר ניגוד העניינים. עליו להבטיח שוויון הזדמנויות בשידור והעדר הפלייה בשיח הציבורי, ולמנוע השפעה בלתי הוגנת על ציבור המאזינים" (בג"ץ 8707/08 אלהרר נ' מפקד גלי צה"ל, פסקאות 16–17 (30.6.2010)).

(עוד על שוויון הזדמנויות ב"שוק הדעות" ראו תב"כ 13/23 ארבל נ' עיריית באקה אל-גרבייה, פסקות 7–9 (12.2.2020); תב"כ 40/24 רשימת תקווה חדשה בהנהגת גדעון סער לראשות הממשלה נ' ברדוגו, פסקאות 3–5 (21.3.2021)).

בערוץ תעמולה לא נמצא את שתואר לעיל, נהפוך הוא: כאשר חברי הפאנל מפרכסין זה את זה, מסכימים זה לדעתו של זה, ו"מרימים" האחד לשני ללא קול נגדי בעל משקל אפקטיבי; כאשר העיתון או ערוץ התקשורת אינו נותן בימה של ממש או מיקרופון למרואיין מהצד השני של הקשת הפוליטית; כאשר הערוץ מרומם רשימה פלונית או אישיות אלמונית, או נלחם במתנגדיהן, ונמנע כליל מהשמעת ביקורת כלפיהן; ובקיצור – כאשר הערוץ מדבר ב"שפה אֶתְת וְדְבָרִים אֶתְדִים" (בראשית יא, א) – כאן לא נתקשה לזהות ערוץ תעמולה. לכך יש להוסיף את אחד המבחנים שאליהם התייחס מבקר המדינה בדוח הביקורת לשנת 2015 כפי שצוטט לעיל: "התנערות כנה – ובזמן אמיתי – מפעילותו של הגוף החוץ-מפלגתי". היפוכו של דבר, כאשר אין התנערות פומבית מפעילותו של אותו ערוץ. קל וחומר, מקום שבו לא רק שאין התנערות פומבית אלא יש תמיכה פומבית של המפלגה בערוץ התקשורת וקריאה לצפות בו.

19. שידורי תעמולה במסווה של ערוץ תקשורת עלולים לפגוע באופן קשה בשוויון ההזדמנויות בין רשימות המועמדים. מקום שבו ערוצי התקשורת שומרים על "כללי המשחק", בעוד שאחד הערוצים פועל להחדרת מסר תעמולתי קצר-טווח או ארוך-טווח – נפגע שוויון ההזדמנויות בין רשימות המועמדים. זאת במיוחד ב-60 הימים שלפני הבחירות, שאז יש איסור על תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו (למעט תשדירי התעמולה עצמם – סעיף 5 לחוק דרכי תעמולה). קיים פער בין איסור התעמולה בתקופה זו, כפי שנאכף בחומרה על ידי יושבי ראש ועדות הבחירות לדורותיהם, לבין האפשרות של עקיפת האיסור על ידי הפעלה של ערוץ תעמולה, ערוץ הבית של רשימה כזו או אחרת. פער זה – שיש בו כדי ליצור מגרש משחקים שבו אחת הקבוצות משחקת שלא על פי הכללים – פוגע בהוגנות ובהגינות הבחירות, ומדגיש את האופי האנכרוניסטי-משהו של איסור התעמולה בתקופת 60 הימים.

ומזווית אחרת: על פי חוק דרכי תעמולה, על ערוצי הטלוויזיה והרדיו להקצות משבצת זמן לצורך שידורי תעמולה ב-14 הימים שלפני הבחירות. הקצאת זמנים זו היא בבחינת קומץ שאינו יכול להשביע את הרשימות שלרשותן לא עומד ערוץ תעמולה שמסדר ברציפות תעמולה



לפני 14 הימים שלפני הבחירות ובמהלכם, ללא הגבלה על היקף הפרסום ועל גובה ההוצאה הכרוכה בפרסום.

ומזווית נוספת: לא כל מי שחשוף לתעמולה מבין בהכרח כי מדובר בתעמולה. וכך, בפרסומים שונים חייב המפרסם להזדהות, כדרך לקידום השקיפות וההגינות של תהליך הבחירות (סעיף 1א2 לחוק דרכי תעמולה), ואילו זרם של פרסומים בערוץ תעמולה אינו שקוף לציבור הצופים, שאינו מבין בהכרח כי הוא חשוף לתעמולה. הטעם לחובת ההזדהות הוא ברור ואין צורך להרחיב בדברים, וכלשונו של יו"ר ועדת הבחירות השופט ג'ובראן: "כאשר הבוחר נתקל במודעה מטעם מפלגה כזו או אחרת, הוא יודע לקחת את הדברים 'בעירבון מוגבל', נוכח כך שברור כי לאותה רשימה אינטרס להיבחר מחדש" (עניין **תנועת הליכוד**, בפסקה 41). אציין כי בדוח הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, בראשותה של הנשיאה (בדימוס) דורית ביניש, הומלץ להחיל גם על "גוף פעיל בבחירות" את הסעיף העוסק בשקיפות בתעמולת הבחירות. המלצה זו טרם אומצה במלואה בידי המחוקק.

20. שליטה של רשימה זו או אחרת באמצעי תקשורת, אם במישרין ואם בעקיפין, תוך שימוש בבעלי הון שעוצמתם הכלכלית מאפשרת להם לממנו, עלולה להשפיע באופן בלתי הוגן על דעת הקהל, להקנות יתרון ב"שוק הדעות" לאחד הצדדים, ובכך לפגוע בחופש הבחירה ובהליך הדמוקרטי. מימון תעמולה בכלל, ותעמולת בחירות בפרט, באמצעות בעל הון עלול להניב גם שלל בעיות במישור המחויבות או התלות של פוליטיקאים כלפי אותו בעל הון (**דוח הביקורת לשנת 2015**, בעמ' 5). הטלת מגבלות על אמצעי תקשורת שהוא זרוע תעמולה אינה מהווה אפוא פגיעה בחופש הביטוי. נהפוך הוא, היא מחזקת את העקרונות שבבסיס חופש הביטוי ויש בה כדי לעודד פלורליזם ושוויון הזדמנויות בשדה הפוליטי (השוו לעניין **זוילי**, בעמ' 703). למרות זאת, חוק דרכי תעמולה אינו מתמודד ישירות עם הסוגיה של גוף חוץ-מפלגתי שעיקר מהותו תעמולה, אלא בעקיפין באמצעות חוק מימון מפלגות – אך, כפי שנראה להלן, מבלי להתייחס לאמצעי תקשורת כמו עיתונים וערוצי טלוויזיה.

21. כאמור, מבקר המדינה, שהוא השחקן המרכזי בנושא מימון מפלגות, בחר שלא להתייחס לגופן של טענות. גם הרשות השנייה, שהיא הגוף המובהק שאמור לפקח מכוח סמכותו על איסור שידורי תעמולה, בחרה שלא להביע עמדה בנושא (ראו סעיף 46(א)(3) לחוק הרשות השנייה, הקובע כי "מורשה לשידורים לא ישדר שידורים שיש בהם תעמולה מפלגתית למעט תעמולת בחירות המותרת על פי דין").



במצב דברים זה, השאלה האם ערוץ 14 הוא ערוץ תעמולה החייב ברישום כ"גוף פעיל בבחירות", נותרה בשטחו של יו"ר ועדת הבחירות. ברם, כפי שיוסבר להלן, אף אני איני נדרש להכריע בשאלה האם יש לראות את ערוץ 14 כערוץ תעמולה אם לאו, ועל כך אעמוד להלן.

הערה מקדימה לעניין הסמכות

22. אקדים ואתייחס בקצרה לטענת חוסר הסמכות שהעלה ערוץ 14.

סעיף 10ג(יז) לחוק קובע כי "יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לבקשת מפלגה המיוצגת בכנסת או מפלגה שהגישה רשימת מועמדים בבחירות לכנסת הבאה, ולאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא את טענותיו לפניו, לתת צו המונע הפרת הוראה מהוראות סעיף זה...". אכן, לשון הסעיף אינה נוקטת את המילה "להכריז" על גוף כגוף פעיל בבחירות. ואולם, דומה כי מדובר בוויכוח סמנטי. ברי כי לו יימצא שגוף פלוני עונה על הגדרת "גוף פעיל בבחירות" מבלי שנרשם אצל מבקר המדינה ככזה, מוסמך יושב ראש ועדת הבחירות לתת צו המונע את המשך הפרת הוראות החוק, קרי מתן צו המורה לאותו גוף להפסיק את הפעילות שתיקבע כפעילות בחירות או להירשם אצל מבקר המדינה כדרישת החוק.

ומכאן, לעיצומם של דברים.

פעילות ערוץ 14 אינה נופלת בגדרה של "פעילות בחירות"

23. לגופי התקשורת מעמד חשוב בכל הנוגע למימוש חופש הביטוי הפוליטי, במיוחד בתקופת בחירות. חופש הביטוי הפוליטי הוא חלק בלתי נפרד מקיומן של בחירות חופשיות והוגנות, ובאמצעותו יכולים הבוחרים להתרשם מ"שוק הדעות" ולקבל החלטה מושכלת בבואם לשים את פתק ההצבעה בתיבת הקלפי (תב"כ 15/25 – **יש עתיד** – **בראשות יאיר לפיד** נ' **מפלגת הליכוד**, פסקאות 12–13 וההפניות שם (25.8.2022)). עם זאת, ההליך הדמוקרטי נפגע אם גופים בעלי הון מטים את הדיון כך שקולם יגבר על כל הקולות האחרים ב"שוק הדעות" תוך פגיעה בשוויון ההזדמנויות בבחירות, ועל כך עמדנו לעיל. סכנה זו גוברת בשוק התקשורת המודרני על מאפייני הכוח והריכוזיות שלו (**אסדרת גופים חוץ-מפלגתיים**, בעמ' 30).

במקרה דנן, איני נדרש לקבוע אם פעילותו של ערוץ 14 נלכדת בקוטב המגנטי של "תעמולת בחירות", וזאת לנוכח ההגדרה של "פעילות בחירות". דומה כי המחוקק ראה לנגד עיניו את הזכות לחופש הביטוי הפוליטי, ובהתאם הגדיר באופן מצמצם מהי אותה "פעילות בחירות". כפי שנראה להלן, העותרת לא הראתה כי פעילות ערוץ 14 שעליה הצביעה, נכנסת לגדרה של הגדרה מצמצמת זו.



נשים לנגד עינינו פעם נוספת את הגדרת "פעילות בחירות" בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות:

- "פעילות בחירות" – אחת או יותר מהפעילויות המנויות להלן שבוצעה שלא בידי מפלגה או גוף הקשור לסיעה:
- (1) יצירת מאגר מידע ובו פרטים מזהים של בוחרים בבחירות לכנסת לצד מידע בדבר כוונות ההצבעה שלהם בבחירות, לשם ביצוע הפעילויות האמורות בפסקאות (2) עד (4) שלהלן, ושלא לשם מכירתו למפלגה;
 - (2) הסעת בוחרים ביום הבחירות לכנסת, שלא לפי חוק ושלא בתמורה מלאה, לשם הבטחת הצבעתם בשל כוונות ההצבעה שלהם בבחירות;
 - (3) פנייה ישירה בתקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת;
 - (4) תעמולה באמצעות מודעות פרסום, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת.

טיעוני הצדדים נסבו על החלופות המופיעות בפסקאות (3) ו-(4) להגדרה. נדון בהן לפי

סדרן.

פסקה (3) – פנייה ישירה לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות

24. האם שידורי ערוץ 14 הם "פנייה ישירה בתקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות"?

לשיטת העותרת, ערוץ 14 קורא שלא להצביע עבור העותרת, אלא להצביע באופן קונקרטי עבור הליכוד ועבור העומד בראשו. לכן, יש לראות בכך תמיכה ברשימת מועמדים מסוימת שנכנסת בגדרו של הסעיף.

לעניין זה יש להבחין בין היסודות המפורטים בפסקה: המדיום – פנייה ישירה; הזמן – תקופת הבחירות; היעד – בוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות; והתוכן – שמטרתו להשפיע על אותם בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת.

לעניין המדיום, דומה כי לשון הסעיף אינה נושאת את הפרשנות שמבקשת העותרת. כפי שקבע השופט הנדל: "יש צורך, לפחות, בתעמולה או פנייה שפונה לפחות אל קהל בוחרים מסווג ומצומצם, בעל מאפיינים מסוימים ומוגדרים, ולו מסוימות רחבה", ואין די "[ב]פנייה אל אוכלוסיות רחבות מאוד" שבה "אין הבחנה בין בוחר לבוחר" (מב"כ 3/23 הליכוד – תנועה לאומית ליברלית נ' חל"צ דרכנו, פסקה 3 (1.3.2020)). שידורי ערוץ טלוויזיה הפתוח לציבור



הרחב אינם בגדר פנייה ישירה. אין לערוץ 14 רשימת מנויים שרק הם צופים בו, והשידורים של הערוץ מופנים אל הציבור כולו. בדומה, נקבע שפרסומים באתרים במרשתת וברשתות חברתיות המופנים לציבור הרחב, אינם בגדר פנייה "לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות" (עניין דרכנו 24, בפסקה 12). שידורי ערוץ 14 אינם בגדר פנייה ישירה לבוחרים בעלי עמדה פוליטית מסוימת. גם אם עיקר הצופים בערוץ 14 נוטים לתפישה פוליטית מסוימת, אין מניעה שיצפו בערוץ גם צופים שתומכים בעמדות פוליטיות אחרות, שהרי אין לערוץ שליטה על קהל הצופים בו ועל אלו שנחשפים למסריו. לכן, הערוץ אינו יכול, אף אם ירצה בכך, לפנות במישרין רק לבעלי דעות פוליטיות מסוימות.

25. גם ההיסטוריה החקיקתית תומכת בעמדה זו. במהלך הכנת הצעת החוק לקריאה ראשונה הסבירה היועצת המשפטית לוועדת המשנה, עו"ד ארבל אסטרון, כי פנייה לציבור רחב אינה נכללת בהגדרת החלופה:

"**ארבל אסטרון**: פסקאות 3 ו-4 מדברות על עניינים של חופש ביטוי. 3 מדבר על פנייה ישירה במהלך תקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות, שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת; בנוסף של הטרומית דיברו באופן מפורש על פנייה במסרונים, במיילים וכו'. הפירוט הזה לא מתאים לחוק, אבל זו הכוונה של פנייה ישירה.

הפסקה הרביעית מדברת - -

יואל חסון (המחנה הציוני): שנייה, לגבי 3, אם, למשל, הוציאו מסרון לכל תושבי מדינת ישראל, ושלחו להם מסרון אידיאולוגי כזה או אחר. לא משום מפלגה. זה נחשב?

ארבל אסטרון: לטעמי זה לא נכנס פעמיים – כי זה גם לא לבוחרים בעלי עמדות מסוימות, וגם לא להצביע בעד או נגד מפלגה.

יואל חסון (המחנה הציוני): בואו נעשה מהפך – זה בסדר?

ארבל אסטרון: אם זה נשלח לכל אזרחי המדינה – זה לא נכנס פה. כתוב שזה רק לבוחרים בעלי דעות פוליטיות מסוימות.

יעל גרמן (יש עתיד): אבל זה השינוי המהותי. זה לא נכנס. גם אם אני אומרת שאני בעד הקהילה הגאה, או אני בעד זכויות בעלי חיים, או אני בעד אוויר נקי - לא נכנס. וזה ההגנה על החברות האזרחיות.

יואל חסון (המחנה הציוני): אמשך את מה שאת אומרת. אם ארגון שעושה את הפעולה הזאת, אבל הוא עושה אותה בהיקפים ענקיים – שולח כל יום מסרון, והוא מגיע לחצי מיליון שקל, זה בסדר?

ארבל אסטרון: למי נשלח?

יואל חסון (המחנה הציוני): לכל אזרחי מדינת ישראל. אז זה לא נכנס" (פרוטוקול ישיבה 4 של הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצ"ח מימון מפלגות, הכנסת ה-20, 20–21 (2.1.2017)).



כך הבינו אפוא חברי הכנסת את תוצאת ההגדרה: פרסום שמיועד לכל האזרחים אינו בגדר "פנייה ישירה... לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות". כאמור, זו גם עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה.

26. לצורך שלמות התמונה, אציין שהמשנה לנשיאה השופט מלצר התייחס אף הוא, בעניין **דרכנו 22**, לפרשנות פסקה (3) להגדרה "פעילות בחירות". אולם, כפי שאבאר להלן, קביעותיו של המשנה לנשיאה מלצר נסבו על יסוד התוכן, ולא על המדיום:

"יש לפרש את הדיבור: '**פניה ישירה**' בתקופת הבחירות שבס"ק (3) שלעיל, או את הדיבור: '**תעמולה** באמצעות מודעות פרסום שבס"ק (4) הנ"ל '**שמטרתן להשפיע**' – באותה הדרך. משמעות הדבר היא, כי לשם הקביעה כי יש לראות ארגון כ'**גוף פעיל בבחירות**' – אין בהכרח צורך בבחינת כוונותיו המוצהרות של אותו גוף, ובהסברים אותם הוא מעניק למסרים המופצים מטעמו, אלא יש לבדוק את האופן שבו מסרים אלה מתפרשים על-ידי הבוחר הסביר, שהוא נמען הפרסומים ואשר אלה מכוונים **להשפיע עליו**. לכן, הדברים אינם נקבעים על פי כוונתו של המפרסם (אשר נטען לגביו כי הוא בגדר 'גוף פעיל בבחירות') – אם ברצונו להפיץ פרסומים בעלי מסר אידיאולוגי ופוליטי כללי, אשר אין בו, מנקודת מבטו, כדי לשמש מסר פוליטי המזוהה עם מסריה של רשימת מועמדים זו אחרת. החשיבות היא לגבי התוצאה הנשקפת מנקודת מבטו של הבוחר, המתקבלת מהניסיון **להשפיע עליו**" (עניין **דרכנו 22**, בפסקה 45; עתירה לבג"ץ ובקשה לדיון נוסף על החלטה זו נדחו, אך מנימוקים שונים, ואפרט על כך בהמשך).

לפי האמור שם, יש לבחון כיצד יתפוש הבוחר הסביר את שידורי ערוץ 14: כתעמולה או כשידורי חדשות ואקטואליה. אולם במקרה דנן איננו נדרשים לכך. כאמור, המשנה לנשיאה מלצר דן – כפי שעולה מדבריו ומהקשרם המלא – **בתוכן**, בשאלות מה המסר שעולה מהביטויים והפרסומים והאם מטרתם להשפיע על בוחרים. ואילו עניינינו-שלנו מתמקד במדיום או באמצעי להבעת התוכן, קרי, האם ערוץ תקשורת כללי ופתוח עשוי להיחשב ל"פנייה ישירה... לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות". לכן איני נדרש לשאלה האם התוכן של שידורי ערוץ 14 מכוון להשפיע על הבוחרים. אף איני נדרש לשאלה, שהיא בעיקרה שאלה של מדיניות, האם המבחן שקבע המשנה לנשיאה מלצר הוא המבחן הראוי. חוק מימון מפלגות דורש כי התוכן יעבור בדרך שנקבעה בחלופה (3) להגדרת "פעילות בחירות". על כן אין בדברי המשנה לנשיאה כדי לשנות ממסקנתי. בדומה, אין בדבריו על החלופה שבפסקה (4) להגדרה "פעילות בחירות", כדי להשפיע על המסקנה בעניינינו – ואלה אפנה להלן.

27. במאמר מוסגר: אציין כי קיים קושי גם בהיבט של יסוד הזמן שבהגדרה. החלופה בפסקה (3) תוחמת את מסגרת הזמן שבה פנייה ישירה כאמור תיפול בגדרה של "פעילות בחירות", **לתקופת הבחירות** בלבד (אציין כי ההגדרה של תקופת בחירות בחוק מימון מפלגות שונה מתקופת



הבחירות לפי סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה – 90 הימים שלפני יום הבחירות). לא נטען, וממילא לא הוכח, כי במסריו של ערוץ 14 חלו שינויים דווקא בתקופת הבחירות, וגם בכך יש אינדיקציה כי לא מדובר ב"פעילות בחירות".

פסקה (4) – תעמולה באמצעות מודעות פרסום

28. נציב שוב נגד עינינו את הוראת פסקה (4) להגדרה של "פעילות בחירות":

תעמולה באמצעות מודעות פרסום, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת.

הרכיבים של "תעמולה" ו"מודעות פרסום" ברישה להגדרה הם הרכיבים הרלוונטיים לענייננו. אציין כי הרכיב של "רשימת מועמדים מסוימת" בהגדרה נדון בהרחבה בעניין **דרכנו 22**. עתירה על החלטה זו נדחתה משום ש"אין אנו צריכים להכריע במחלוקת הפרשנית שנתגלעה בענייננו, באשר לפרשנות הדיבור 'רשימת מועמדים מסוימת'. בנסיבות דנן, גם אם היתה מתקבלת הפרשנות המוצעת על-ידי דרכנו ועל-ידי היועץ המשפטי לממשלה, עדיין לא היה בכך כדי להצדיק את קבלת את העתירה" (בג"ץ 5527/19 **דרכנו – יוצאים לפעולה (חל"צ) נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית**, פסקה 25 (3.9.2019)). בקשה לדיון נוסף נדחתה מפני שבפסק הדין לא "נקבעה הלכה באשר לפרשנות הראויה של הביטוי 'רשימת מועמדים מסוימת'" (דנג"ץ 6142/19 **דרכנו – יוצאים לפעולה (חל"צ) נ' השופט מלצר**, פסקה 8 (3.12.2019)).

ונחזור לענייננו. האם שידורי ערוץ 14 הם "תעמולה באמצעות מודעות פרסום"? בעניין **ישראל היום** עמד השופט ג'ובראן על הנטל המוטל על כתפי הטוען שגוף תקשורת, בשלמותו, הוא אמצעי תעמולה עבור מועמד או רשימה פלוגית:

"כאשר עותר מבקש סעד כללי בנוגע לעיתון כולו, כשלטענתו (בדומה לטענה בעתירה זו) היא כי האחרון במשך שנים אינו עיתון למעשה אלא עלון תעמולה למען מועמד או מפלגה, עליו להוכיח זיקה חזקה במיוחד, ולבססה על ראיות 'ברורות, חד-משמעיות, ומשכנעות' ... זאת, בהינתן הפגיעה המשמעותית הגלומה במתן סעד מעין זה לחופש העיתונות, חופש הביטוי הפוליטי, ובייחוד (ובשונה מיתר המקרים) בחופש העיסוק" (שם, פסי' 39).

המבקשת הציגה דוגמאות רבות, רק מקצתן פורטו לעיל, שלטענתה מצביעים על כך שערוץ 14 מפיץ תעמולת בחירות, להבדיל משידור חדשות או בייקטיבי או "קו מערכתית אידאולוגי". ברם, איני נדרש לקבוע אם יש בדוגמאות אלה כדי לעמוד בנטל הראייתי המוגבר. אף איני נדרש לשאלה אם יש להראות, למשל, מה אחוז ההתבטאויות הנושאות אופי תעמולתי



מכלל ההתבטאויות בערוץ, ואם לשם כך יש להבדיל בין שעות צפיית שיא, סוגי תוכניות וכדומה. איני נדרש לכל אלה, מן הטעם שהרכיב של "מודעות פרסום" אינו מתקיים במקרה דנן, כפי שיוסבר להלן.

29. המובן המילולי הרגיל של "מודעה" הוא "ידיעה לפרסום, כרזה" (לפי מילון ההווה). תוכנית טלוויזיה, ובוודאי לוח שידורים מלא, אינם נכנסים לגדרי המונח "מודעה". בעניין **דרכנו 24** השאיר השופט פוגלמן בפסקה 12 בצריך עיון את פרשנות המונח "מודעות פרסום". אך באותו מקרה היה מדובר בפרסומים ש"הם בעיקרם מלל בגופן רגיל, להבדיל ממודעה ובה מלל מעוצב בגרפיקה; שגוף או אדם פרסם בעצמו ללא תשלום באתר שלו או בעמוד שלו ברשת חברתית, להבדיל ממודעה במתקן פרסום או בשטח לפרסום במרשתת". אף שהשופט פוגלמן לא הכריע בדבר, ואף שלא נדונו שם שידורי חדשות ואקטואליה, דומה כי אלה אינם נכנסים מלכתחילה במתחם של הגדרת "מודעות פרסום". גם פרסומים של ערוץ 14 ברשתות החברתיות, שבמסגרתם נכללו קישורים לכתבות ודיווחים של הערוץ, קשה לכלול בגדר המונח "מודעת פרסום". פרקטיקה זו, אשר נפוצה בקרב כלל גופי התקשורת, נועדה לקשר את הצופים אל התוכניות והתכנים המשודרים בערוץ והם חלק בלתי נפרד מפעילות זו.

על דרך ההיקש לפרשנות המונח "מודעה" ניתן להפנות לחוק דרכי תעמולה, המתייחס לשלושה אמצעי תקשורת שבהם ניתן לפרסם מודעות: עיתונות מודפסת, לוחות מודעות, ושלטי חוצות. מהוראת סעיף 10(ב) לחוק זה, המטיל מגבלות שונות על גודל המודעה ומספר המודעות שניתן לפרסם ב"עתונים יומיים, בשבועונים או בירחונים", ניתן ללמוד כי אכן במודעות של ממש דיבר המחוקק (כן אזכיר כי בהתאם לסעיף 5 לחוק דרכי תעמולה – בתקופת 60 הימים שלפני יום הבחירות אסור לפרסם תעמולה כלל ברדיו ובטלוויזיה, ובכלל זה פרסומות תעמולה). בהחלטות יושבי ראש ועדות הבחירות, ולאחר מכן בחקיקה, הורחבה תחולתו של האיסור בסעיף 10 לחוק דרכי תעמולה גם על "מודעה" ברשתות החברתיות. כך, בפרשת **הבית היהודי** הרחיב השופט רובינשטיין את הוראת סעיף 10(ב) לחוק, אשר הטיל חובת הזדהות על המפרסם של תעמולת בחירות בעיתונות, גם על פרסום בפייסבוק, בצינו: "על פניו איני רואה טעם, מבחינת תכלית החוק והשכל הישר, שלא להחילו על פרסומי מודעות באינטרנט" (תב"כ 16/19 **רשימת הבית היהודי בראשות נפתלי בנט – מיסודם של האיחוד הלאומי, מפד"ל החדשה לכנסת ה-19 נ' רשימת הליכוד ביתנו לכנסת ה-19**, פסקה ה (3.1.2013). ראו גם עניין **הרשתות החברתיות**). ברם, ישנו קושי משמעותי, בפרט בהיבט הראייתי, להחיל הרחבה זו גם על ערוץ שידור שלם, המשדר באופן פתוח לכלל הציבור.

אכן, ייתכן שערוץ ישדר פרסומים בלבד (למשל, בהיבטים של פרסום מסחרי – "ערוץ הקניות"). עם זאת, כדי להוכיח כי כלל תכניו של ערוץ הם למעשה מודעות תעמולה – יש לעמוד



ברף ראייתי המציג את כלל תכניו, או רובם המוחלט, כפרסומי תעמולה מובהקים (השוו לאמות המידה שנקבעו בעניין ישראל היום).

30. פרשנות מצמצמת זו לביטוי "מודעות פרסום" עולה גם מההיסטוריה החקיקתית. בהצעת החוק של תיקון 35 נכתב כלהלן:

"פרסום שיטתי במהלך תקופת הבחירות שמטרתו להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת, ולמעט פרסום כאמור בכלי תקשורת שהוקם לפחות שלושה חודשים לפני תקופת הבחירות, אם לא שולמה לכלי התקשורת תמורה עבורו" (ראו חלופה (4) להגדרת "פעילות בחירות" בסעיף 1 להצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 34) (גוף פעיל בבחירות), התשע"ז-2017, ה"ח הכנסת 66, 66).

"פרסום" על פי הגדרה זו, כולל כל פרסום שהוא, לרבות שידור בכלי תקשורת כפי שעולה גם מהחריג בסיפה של הסעיף. אלא שנוסח זה של הצעת החוק לא התקבל, ולשינוי הנוסח במהלך הדיונים בהצעת החוק מ"פרסום שיטתי" ל"מודעות פרסום", יש השלכה על פרשנות המונח.

תימוכין לכך ניתן למצוא גם בדברי חברי הכנסת במהלך הדיון בהצעת החוק. כך, יושב ראש ועדת המשנה לדיון בהצעת החוק, ח"כ יואב קיש, הבהיר כמה פעמים ש"החוק הזה, אין תפקידו להתערב בשוק התקשורת הישראלי" (פרוטוקול ישיבה 10 של הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצ"ח מימון מפלגות, הכנסת ה-20, 24 (1.3.2017) (להלן: **פרוטוקול 10**)). בהזדמנות אחרת התבטא ח"כ קיש במפורש לגבי חלופה (4) כי "הסעיף הזה נועד להבהיר שאין כוונה בתוספת הזו לחקיקה לפגוע בשוק התקשורת הישראלי. לא עכשיו בגלל זה נחליט לסגור את ידיעות אחרונות' כי הוא הולך על הראש' של ביבי נתניהו, לא עכשיו בגלל זה נסגור את ישראל היום' כי הוא הולך בעד ביבי נתניהו, כל מיני השערות שאנשים מעלים פה" (פרוטוקול ישיבה 9 של הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצ"ח מימון מפלגות, הכנסת ה-20, 72 (21.2.2017) (להלן: **פרוטוקול 9**)).

גם נציג משרד המשפטים, עו"ד איל זנדברג, הדגיש ש"צריך להבדיל בין כתיבה עיתונאית לבין מודעות ממש" (פרוטוקול 10, בעמ' 25). דומה שחברי הכנסת שהשתתפו בדיון הסכימו לדבריו, כפי שעולה מדבריהם בסמוך לכך:

"**בצלאל סמוטריץ (הבית היהודי):** אפשר לקבל רשות דיבור? הרי גם המצב הקיים היום, שעיתונים לא מוגבלים לפני תקופת בחירות... בן כספית לא מפסיק לכתוב את הטורים הפובליציסטיים שלו - - - היו"ר יואב קיש: וגם לא רביב דרוקר.



בצלאל סמוטריץ (הבית היהודי): וגם לא חגי סגל. זה לא משנה בכלל. גם יאיר לפיד, לפני שהוא נכנס לכנסת, הוא לא הפסיק לכתוב בעיתון שלושה חודשים לפני בחירות.

היו"ר יואב קיש: כולל אישתו.

בצלאל סמוטריץ (הבית היהודי): ואין לנו עניין להגביל לא כתבות ולא מאמרי דעה. אני רק לא בטוח שזה צריך להיות כתוב, כי זה כבר המצב הקיים היום. מה שאנחנו אוסרים בחוק הזה זה לפרסם במהלך תקופת הבחירות פרסום שמטרתו להשפיע. מדובר על מודעה, על עצומה - - - **היו"ר יואב קיש:** ובכסף. בכסף.

בצלאל סמוטריץ (הבית היהודי): אנחנו לא מגבילים עיתונאים - - - **יואל חסון (המחנה הציוני):** לא, זה לא בכסף.

בצלאל סמוטריץ (הבית היהודי): לא בכסף וגם לא שלא בכסף. גם מודעה אסור - - -

היו"ר יואב קיש: לא, ברגע שאני אומר שזה בכסף אז היחידים שאני מאבד זה את בעלי העיתון, ואת זה צריך - - -

בצלאל סמוטריץ (הבית היהודי): יואב, תקשיב, עלוני השבת לא יוכלו לפרסם מודעות בחינם לבית היהודי, לא בכסף ולא שלא בכסף. הדבר היחיד שצריך להבהיר כאן הוא שאנחנו לא פוגעים בחופש העיתונאי של עיתונאים להמשיך לעשות את עבודתם כעיתונאים. עכשיו, עיתונאי ממילא - בהנחה שהוא כפוף לתקנון האתיקה של מועצת העיתונות - אמור להיות, עד כמה שהוא רק יכול, 'אובייקטיבי'.

יעל גרמן (יש עתיד): מותר לו לא להיות אובייקטיבי, עיתונאי לא צריך להיות אובייקטיבי.

היו"ר יואב קיש: אנחנו נשתמש - אני אומר את זה לארבל [עו"ד ארבל אסטרון], היועצת המשפטית לוועדת המשנה - י"ע] - במילה 'תוכן עיתונאי', במקום המילה 'פרסום'. טוב, אנחנו - - -

יואל חסון (המחנה הציוני): יש הגדרה בחוק ל'תוכן עיתונאי'? יש פרשנות לזה?

איל זנדברג: ברור שלא. הסעיף הזה הוא סעיף מורכב ואני לא הצעתי לתמוך בו. אני מנסה לחלץ פה, בתוך המחלוקת, שיהיה ברור שלפחות מודעות פרסומת לא כלולות.

יעל גרמן (יש עתיד): אני מציעה שלא יהיה כתוב 'למעט'. שיהיה 'אין בכוונת סעיף זה כדי לפגוע בחופש העיתונאי וב - - -

קריאות: - - -

יעל גרמן (יש עתיד): 'אין בכוונת סעיף זה לפגוע בחופש העיתונות', זהו, זה מה שהייתי עושה. אם יש פה ניקיון כפיים אז זה מה שצריך להיות" (פרוטוקול 10, בעמ' 26-29. סימוני - - - הופיעו במקור; סימוני ... הוספו - י"ע).

ובישיבה שקדמה לכך פירט יושב ראש ועדת המשנה, ח"כ קיש, מה ביקש לאסור:

"המקום שאני מצאתי כמאבחן, ואולי יש נישה מסוימת של הבעלים, כפי שאתם אומרים, שאם הוא כבעלים מפרסם מודעה אז אולי בזה אני לא מטפל, אבל המקום שאני מצאתי כמאבחן זה אם לא שולמה לכלי התקשורת תמורה עבורו. זה המקום שבו אני יודע להגיד... אם נוני מוזס או שלדון אדלסון או שוקן יחליטו לפרסם מודעה, בעצם הם מפסידים מודעה אלטרנטיבית לצורך העניין, מוסיפים עוד עמוד



שעולה להם כסף, אולי צריך לחסום את התופעה הזאת" (פרוטוקול 9, בעמ' 76–77).

בעקבות זאת התפתח דו-שיח בינו לח"כ יעל גרמן:

"יעל גרמן (יש עתיד): זה רק בעל העיתון, זה לא יכול להיות אף אחד אחר כי אז זה טובת הנאה. אפשר לעשות את הפתרון האלטרנטיבי, מה שיואב קיש אמר קודם. יואב קיש, מה שאתה רוצה לומר: אני רוצה להשאיר את חופש העיתונות לבעל העיתון. היו"ר יואב קיש: לא להתעסק איתם. יעל גרמן (יש עתיד): לכתוב מאמרי מערכת. אבל אתה כותב פה 'למעט פרסום'. תכתוב 'למעט מאמרי מערכת' או 'למעט תוכן עיתונאי'. היו"ר יואב קיש: הלכתי לכיוון שאם שולמה תמורה זה מכסה. יכול להיות שיש פה פרצה, שאותו בעל עיתון יכול בעצמו לעשות. יעל גרמן (יש עתיד): נכון. אם זה 'תוכן עיתונאי' אז זה לא כולל מודעה" (שם, בעמ' 77).

שני חברי כנסת אלו הבהירו את עמדתם בישיבה נוספת:

"אייל זנדברג: אם יש עיתון חדש שיש בו תוכן עיתונאי, אני שמעתי - - אבל שהוועדה מתכוונת שתוכן עיתונאי זה ברמה המהותית לא נוגעים בו. יעל גרמן (יש עתיד): נכון. אייל זנדברג: זו הייתה הכוונה מלכתחילה. היו"ר יואב קיש: נכון. נכון" (פרוטוקול ישיבה 11 של הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט לדיון בהצ"ח מימון מפלגות, הכנסת ה-20, 5 (6.3.2017). ראו גם שם, בעמ' 19–26).

31. הינה כי כן, הטענה כי לוח שידורים שלם עולה כדי "מודעות בחירות", מוקשית מבחינה לשונית. גם ההיסטוריה החקיקתית של תיקון 35 לחוק מעידה בבירור כי האפשרות של תחולת החוק על אמצעי התקשורת עמדה לנגד עיניהם של חברי הכנסת, והם נמנעו מכך והביעו במפורש את כוונתם כי החוק לא יחול במקרים אלו. מכאן, שאין לראות בפעילותו של ערוץ 14 "מודעת בחירות" וממילא לא "פעילות בחירות".

לנוכח התוצאה שהגעתי אליה, ממילא מתייטר הצורך להידרש לטענת ערוץ 14 שלפיה לא עלה בידי העותרת להוכיח את השווי הכספי של פעילותה.

סיכום וסוף דבר

32. לסיכום, הן בהיבט הלשוני והן בהיבט של ההיסטוריה החקיקתית והתכלית שעמדה בבסיס החקיקה, לא ניתן לראות בפעילות של ערוץ 14 בגדר "פנייה ישירה לבוחרים בעלי עמדות



פוליטיות מסוימות" או בגדר תעמולה באמצעות "מודעות פרסום" כאמור בפסקאות (3) ו-(4) להגדרת "פעילות בחירות" שבחוק. המחוקק הועיד את הגדרת "גוף פעיל בבחירות" לגופים המבצעים פעילות של פנייה מכוונת ובלתי אמצעית לבוחרים פוטנציאליים, או לפרסום של תעמולת בחירות באמצעות רכישת מודעות פרסום בעיתונות, בשלטי חוצות או במרחב האינטרנטי. המחוקק לא התכוון להחיל את המגבלות הנלוות להגדרת "גוף פעיל בבחירות" על גוף תקשורת שהוא גוף מסחרי עם כוונת רווח, גוף המשדר שלל תכנים לציבור בלתי מסוים ובאופן קבוע שלא בהכרח קשור למערכת בחירות לכנסת. המחוקק החריג במודע מגדרי החוק מאמרי דעה וכתבות עיתונאיות באמצעי תקשורת והחיל אותן על מודעות בתשלום בלבד. אכן, המחוקק ביקש לקדם ערכים של שקיפות ופיקוח על מימון מפלגות באמצעות גופים חוץ-מפלגתיים, אך תחם את הפגיעה הפוטנציאלית בחופש הביטוי הפוליטי וביכר עיקרון זה על פני הטלת מגבלות על אמצעי תקשורת באופן העלול להביא לסגירתו.

33. סוף דבר, העתירה נדחית. העותרת תישא בהוצאות ערוץ 14 והליכוד בסך 10,000 ש"ח כל אחד (סה"כ – 20,000 ש"ח).

ניתנה היום, י"ח בתשרי התשפ"ג (13 באוקטובר 2022).



יצחק עמית

שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-25



נספח 2

פסק דין בבג"ץ 7232/22 ערוץ יהודי
ישראלי בע"מ ערוץ יהודי ישראלי
בע"מ נ' מרצ - השמאל של בראשות
זהבה גלאון ואח'

עמ' 52



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7232/22

לפני: כבוד הנשיאה א' חיות
 כבוד המשנה לנשיאה ע' פוגלמן
 כבוד השופטת ד' ברק-ארז

העותר: ערוץ יהודי ישראלי בע"מ

נגד

המשיבים: 1. מרצ - השמאל של ישראל בראשות זהבה גלאון
 2. רשם המפלגות

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה למתן צו ביניים

תאריך הישיבה: ו' בחשוון התשפ"ג (31.10.2022)

בשם העותר: עו"ד יגאל דנינו

בשם המשיבה 1: עו"ד אורי הברמן

בשם היועצת המשפטית לממשלה: עו"ד דניאל מארקס

פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. במסגרת ההיערכות ליום הבחירות לכנסת ה-25 הודיעה מפלגת "מרצ – השמאל של ישראל", היא המשיבה 1 (להלן: מרצ או המפלגה) לערוץ הטלוויזיה העותר, הידוע כ"ערוץ 14", כי אין בדעתה לאפשר לו לשרד ממטה המפלגה ביום הבחירות. האם החלטה זו התקבלה כדין? בשאלה זו התבקשנו להכריע.
2. ייאמר כבר עתה כי ההחלטה בעניין התקבלה כיומיים לפני יום הבחירות, הצפויות להתקיים מחר, יום 1.11.2022, ומכאן הדחיפות הנודעת להכרעה. העתירה הוגשה אתמול בשעות הערב, ונקבעה לדיון דחוף היום.
3. נפתח בהצגת העובדות, גם אם בתמצית, בהתחשב בנסיבות. על-פי הנטען בעתירה, ביום 28.10.2022 או בסמוך לכך, שלחה מרצ הודעה לאמצעי התקשורת השונים ובה עדכנה כי ביום 30.10.2022 יתקיים סיור מקדים במטה הבחירות של המפלגה בתל אביב וזאת לקראת אירוע הבחירות שצפוי להיערך במקום ביום הבחירות עצמו. כמו כן, התבקשו כלי התקשורת להעביר דרישות טכניות לצורך היערכות לסיקור

האירוע. בהמשך לכך, ביום 30.10.2022, בשעות הצהריים, פנה נציג ערוץ 14 למרצ וביקש הוראות הכוונה לצורך השתתפותו בסיור המקדים. בתגובה, כך נטען, הודיעה מרצ כי ערוץ 14 לא יורשה להציב עמדת סיקור במטה הבחירות של המפלגה ועל כן נציגיו אינם רשאים לקחת חלק בסיור שנערך במקום. עוד באותו יום שלחו נציגי ערוץ 14 מכתב התראה ליו"ר מפלגת מרצ ובו הלינו על ההחלטה לסרב לאפשר את כניסתם לאירוע. פנייה זו, כך צוין, לא זכתה לכל התייחסות נוספת.

4. במסגרת עתירתו טוען ערוץ 14 כי התנהלותה של מרצ אינה עולה בקנה אחד עם החובות המוטלות על מפלגה כגוף דו-מהותי, הכפוף לכללי המשפט הציבורי. לטענת הערוץ, החלטתה של מרצ מובילה לפגיעה קשה בחופש העיתונות, חופש הביטוי וזכות הציבור לקבל מידע עיתונאי. בין היתר, נטען כי מניעת אפשרותו של הערוץ לסקר את האירוע מעבירה מסר מרתיע לציבור כולו ולאמצעי התקשורת בפרט, וזאת מתוך מטרה להגביל את הביקורת הציבורית על מרצ, ראשיה ופועלה הפוליטי. בעתירה אף נטען כי ההחלטה פוגעת גם בחופש העיסוק של הערוץ ומפלה אותו לרעה אל מול כלי תקשורת מתחרים, אשר כניסתם לאירוע הותרה. בהקשר זה אף הודגש מעמדו התקשורתי המיוחד של יום הבחירות, הזוכה מטבע הדברים לעניין ציבורי רב. להשלמת התמונה, יצוין כי העתירה כוונה אף כנגד המשיב 2, רשם המפלגות, אולם בפועל לא התבקש כל סעד בעניינו.

5. בד בבד עם העתירה הגיש ערוץ 14 אף בקשה שהוגדרה "דחופה" למתן צו ביניים וצו ארעי. בבקשה נטען כי בהתחשב בסד הזמנים הדוחק עד ליום הבחירות, יש מקום להורות למרצ לזמן את נציגי הערוץ ולתאם עימם את הצדדים הטכניים-לוגיסטיים אשר יאפשרו הצבת עמדת שידור מטעמו במטה הבחירות של המפלגה, וזאת עד להכרעה בעתירה לגופה.

6. עם קבלת העתירה, בהינתן לוח הזמנים הרלוונטי ובמכלול הנסיבות, הוריתי למרצ להגיש תגובה קצרה לעתירה ולבקשה למתן צו ביניים עד היום בשעה 8:00 בבוקר. בנוסף, ובהתחשב בהיבטים הציבוריים המתעוררים במקרה דנן, הוריתי על קבלת עמדת היועצת המשפטית לממשלה ביחס לנושא העתירה עד לאותו מועד. כמו כן, הוריתי כי התיק יקבע לדיון בפני הרכב לא יאוחר מהיום בשעה 14:00.

7. בעיקרו של דבר, בתגובה מטעם מרצ נטען כי אין מקום להתערבות שיפוטית בהחלטתה. מרצ הבהירה כי ההחלטה שלא להזמין את נציגי הערוץ למטה הבחירות היא "ביטוי לסלידתה של המפלגה מהתנהגות הערוץ, מהזלזול המופגן, מהפצת 'פייק ניוז'"

וכי ייתכן שזהו "הכלי היחיד שיש למפלגה כנגד כלי תקשורת להביע מורת רוח מהתנהלותו" (פסקה 4 לתגובת מרצ). בהקשר זה הודגש כי מנקודת מבטה של מרצ ערוץ 14 אינו ערוץ תקשורת, אלא מדובר בכלי תעמולה הפועל לרומם את מפלגת הליכוד. זאת ועוד, מרצ טענה כי בעתירה לא הוצג כל מקור נורמטיבי או דבר חקיקה שיש בכוחו לחייבה להיענות לבקשת הערוץ ולאפשר את השתתפותו באירוע הבחירות של המפלגה. בהקשר זה הוטעם כי מפלגה מהווה גוף דו-מהותי מיוחד, הפועל בשירות קהל מוגדר ומתוך מטרה לקדם רעיונות פוליטיים, וכי אין מקום להתערב ביחסיו הפנימיים עם גוף תקשורת מסוים. לבסוף, מרצ ציינה כי העתירה מעוררת שאלות אף במישור סמכותו של בית משפט זה לדון בה. זאת, בהדגישה כי מפלגה איננה נכללת באף לא אחד מן הגופים הכפופים לסמכות בית המשפט הגבוה לצדק כאמור בסעיף 15(ד) לחוק-יסוד: השפיטה.

8. בפתח תגובתה של היועצת המשפטית לממשלה, ובהתייחס למישור הסמכות, צוין כי קיים ספק משמעותי באשר להצדקה לדון בעתירה בפני בית משפט זה בשבתו כבית משפט גבוה לצדק. בהקשר זה צוין כי בעתירה לא התבקש כל סעד כלפי רשות מרשיות השלטון או רשות מנהלית אחרת. זאת ועוד, נטען כי אין לראות במפלגת מרצ גוף "הממלא תפקיד ציבורי על פי דין" בהתאם לחלופה הנזכרת בסעיף 15(ד)(2) לחוק-יסוד: השפיטה. לצד זאת, ולמען הזהירות, הוסיפה היועצת המשפטית לממשלה והתייחסה אף לגוף הטענות המועלות בעתירה. בעשותה כן, עמדה היועצת המשפטית לממשלה מחד גיסא על מאפייניה המיוחדים של מפלגה כגוף דו-מהותי הכפוף לכללי המשפט הציבורי, ומאידך גיסא כגוף פוליטי, על כל המשתמע מכך, הנהנה ממרחב פעולה רחב ומהגנה מפני התערבות שלטונית בכל הנוגע לפעילותו הרעיונית והערכית. לבסוף, היועצת המשפטית לממשלה הוסיפה כי בנסיבות העניין לא ניתן להתעלם מהקושי המשפטי הגלום במניעת האפשרות של גוף תקשורת לסקר את מטה הבחירות של מרצ. זאת, בשים לב להשלכות ההחלטה על היבטים של חופש העיתונות, חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת, שאף הם ראויים להיות מובאים בחשבון. ניתן אפוא לסכם ולומר שעמדתה הכתובה של היועצת המשפטית לממשלה היטיבה לשקף את השאלות שהמקרה מעורר, אך מבלי לנקוט עמדה חד-משמעית באשר להכרעה הראויה בו.

9. בדיון שנערך בפנינו היום שבו הצדדים וחזרו על טענותיהם האמורות. בפתח הדיון, בהסכמת הצדדים ובהינתן הצורך במתן הכרעה שיפוטית מהירה, הודענו כי הדיון יתקיים כאילו ניתן בעתירה צו על-תנאי.

10. במהלך הדיון בא-כוחו של ערוץ 14 הטעים כי העתירה מכוונת באופן ספציפי כנגד אירוע ציבורי מרכזי מן הסוג שנדון כאן, להבדיל מאשר היבטים אחרים שביחס אליהם יש לכבד את חופש הביטוי של המפלגה (למשל, בחירה לאיזה ערוץ להתראיין ועוד).

11. מנגד, בא-כוחה של מרצ הדגיש כי מנקודת מבטה של המפלגה מדובר באירוע "פרטי" וכי חשוב להימנע מהתערבות משפטית בתחום הפוליטי המובהק.

12. במהלך הדיון ציינה באת-כוח היועצת המשפטית לממשלה כי המקרה דנן מעורר שאלות מורכבות ביחס להיקף החובות הציבוריות המוטלות על מפלגות, כמו גם על מערכת היחסים שבינן לבין כלי תקשורת. היא הדגישה כי בסדר הזמנים שנוצר לא ניתן לפרוס עמדה מקיפה באשר לכלל היבטים אלה. לצד זאת, ולאחר שנטלה פרק זמן נוסף להתייעצות, הובהר, בהתייחס למקרה הקונקרטי דנן, כי לשיטת היועצת המשפטית לממשלה נדרשים טעמים כבדי משקל על מנת למנוע מערוץ 14 לבדו להשתתף באירוע הבחירות של מרצ, בהתחשב באופיו הציבורי. לשיטתה, טעמים מסוג זה לא הוצגו בנסיבות העניין על-ידי המפלגה.

13. לאחר ששמענו את טענות הצדדים המלצנו למרצ לשקול את עמדתה, ולשם כך ערכנו הפסקה בדיון. לאחר שנטל זמן להתייעצות, הודיענו בא-כוחה של מרצ כי היא עומדת על כך שדין העתירה להידחות. הגיעה אפוא העת להכריע.

דיון והכרעה

בפתח הדברים: שאלת הסמכות

14. תחילה, ועוד בטרם אפנה לדון בסוגיות המהותיות המועלות בעתירה, יש להידרש בתמצית לשאלת הסמכות.

15. האמת ניתנת להיאמר: המתכונת שבה הוגשה העתירה דנן מעוררת, על פני הדברים, קשיים לא מבוטלים בכל הנוגע לשאלת הערכאה המוסמכת לדון בה. כאמור, עסקינן בעתירה המופנית כל כולה כלפי החלטה שקיבלה מפלגה פוליטית ביחס לעניינו של גוף תקשורת מסוים. אף צירופו של רשם המפלגות כמשיב 2 לעתירה נעשה באופן "טכני בלבד" וזאת בשים לב לכך שלא התבקש במסגרתה כל סעד קונקרטי המופנה אליו. על רקע זה, וכפי שציינה היועצת המשפטית לממשלה בעמדתה, עלולה להתעורר שאלה

ביחס למעמדה המדויק של מפלגת מרצ, ובכלל זה האם היא נכללת בגדר הגופים השונים המפורטים בסעיף 15(ד) לחוק-יסוד: השפיטה.

16. לצד זאת, איננו סבורים כי המקרה דנן מחייב הכרעה בכלל ההיבטים העקרוניים המתעוררים במישור הסמכות. ממילא, וכשים לב למגבלותיו הברורות של הדיון שהתקיים בפנינו, אף לא הונחה בפנינו תשתית מספקת בהקשר זה.

17. כידוע, סעיף 15(ג) לחוק-יסוד: השפיטה מורה כי בית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק "ידון בענינים אשר הוא רואה צורך לתת בהם סעד למען הצדק ואשר אינם בסמכותו של בית המשפט או של בית דין אחר". בהקשר זה נקבע בפסיקתנו כי "סמכותו של בית-משפט זה על-פי הוראת סעיף 15(ג) לחוק-יסוד: השפיטה היא רחבה ביותר. מכוח הוראה זו הוכרה סמכות השיפוט של בית המשפט הגבוה לצדק, גם מקום שלבית-משפט או לבית דין אחר הייתה סמכות שיפוט בעניין, ובלבד שמתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת" (בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 239 (1993)). ניתן להוסיף, כי בעבר בית משפט זה דן במקרים מתאימים בעניינים הנוגעים להתנהלות פוליטית של מפלגות במרחב הציבורי (ראו: בג"ץ 1635/90 ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749 (1991) (להלן: עניין ז'רז'בסקי); בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב-ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758 (1995)).

18. על רקע זה, ואף מבלי להכריע באופן מלא באשר לנסיבות שבהן יש לנקוט בהליך אזרחי המכוון לסעד הצהרתי בבית המשפט המחוזי, מצאנו כי מכלול נסיבותיו של מקרה זה מצדיק שימוש בסמכותנו מכוח הסעיף האמור. בהקשר זה נתנו דעתנו למגבלות המעשיות המשמעותיות הנובעות בשלב זה ממועד הבחירות הקרוב, אשר יחול בעוד פחות מ-24 שעות. במצב דברים זה, ברי כי אם תימחק העתירה לא יתאפשר קיום דיון משפטי יעיל בערכאה אחרת בטענותיו של ערוץ 14, לא כל שכן הכרעה בהן בתוך מגבלת הזמנים הרלוונטית (ראו והשוו: בג"ץ 40/74 ברקול נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד כח(1) 785 (1974)). יתרה מכך, נתנו דעתנו אף לאופיין הציבורי והחוקתי המובהק של הסוגיות המתעוררות במקרה דנן, שיש בהן, כמפורט בהמשך, להשליך על מימושם של עקרונות היסוד בדבר חופש הביטוי וחופש העיתונות. הדברים אמורים בפרט על רקע החשיבות הציבורית הברורה הנוגעת ליום הבחירות הקרב ולסיקורו השוטף לטובת הציבור כולו. משכך, מצאנו כי ישנם טעמים מספקים למתן הכרעתנו.

מפלגות והזירה התקשורתית: בין מניעת גישה לסיוע אקטיבי

19. נקודת המוצא לענייננו, שדומה כי מקובלת במידה רבה על הצדדים כולם, היא סיווגה המשפטי המיוחד של מפלגה כגוף דו-מהותי. עניין זה אף הובהר בעבר בפסיקתו של בית משפט זה בשים לב למכלול מאפייניו של מוסד המפלגה, העוטה במקביל "אדרת ציבורית ואדרת פרטית" (ע"א 8414/08 טל נ' פריד, פסקה כ"ד (28.10.2008) (להלן: עניין פריד)). כן ראו: עניין ז'רד'בסקי, בעמ' 836; ע"א 2129/19 טוירמן נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית, פסקה 10 (24.12.2019); רענן הר-זהב "חוק המפלגות – מציאות חדשה" המשפט ב 33, 37-39 (התשנ"ה); יגאל מרזל המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות 260-258 (2004) (להלן: מרזל); אסף הראל גופים ונושאי משרה דו-מהותיים 110-109 (2019)). משמעות הדברים היא כי על עניינה ופעולותיה של המפלגה עשויים לחול, בצד עקרונות המשפט הפרטי, אף כללים וחובות מכוח המשפט הציבורי. בהתאם, יש להבחין בין פעולות הנעשות בכובעה "הפרטי" של המפלגה לבין פעולות בעלות אופי "שלטוני-ציבורי". משמעותה המדויקת של קביעה זו, כמו גם היקפן של החובות הנובעות ממנה, טרם הוברר עד כה בצורה ממצה. כך צוין כי "אפיון המפלגה כגוף דו מהותי אינו נותן תשובה לשאלות מהות עצמן, דהיינו, אילו נורמות חלות על המפלגה, והדבר מוליד פתרונות אד-הוק, פניה לבתי המשפט ובחינת כל מקרה לגופו" (עניין פריד, בפסקה כ"ד. ראו גם: מרזל, בעמ' 260-258).

20. בצד זאת, יש להדגיש כי בד בבד עם סיווגן של מפלגות כגופים דו-מהותיים הוכר אף חופש הפעולה היחסי המוקנה להן. גישה זו נכונה ביתר שאת מקום בו מדובר בהתערבות בענייניהן הפנימיים של מפלגות, לרבות בפעולותיהם של טריבונלים הפועלים מטעמן (ראו והשוו: ע"א 832/19 הנגבי נ' הליכוד, פסקה 17 (4.2.2019)). עמדה זו מתחייבת נוכח מאפייניהן הפוליטיים הברורים של המפלגות, שכל אחת מהן פועלת לקידום ערכים ועקרונות בהתאם לצו מצפונם ואמונתם של חבריה. למעשה, במבט רחב, תפיסה זו אף נשענת על ההכרה כי פעילותן של מפלגות מהווה אמצעי חשוב למימושן של זכויות יסוד של כלל החברים בהן כמו גם של תומכיהן. זאת, בראש ובראשונה, בהתייחס לחופש ההתאגדות הפוליטי, חופש הביטוי והזכות לבחור ולהיבחר (ראו: רע"א 7504/95 יאסין נ' רשם המפלגות, פ"ד נ(2) 45, 58-61 (1996)). מכאן ההתלבטות במקרה זה, שאילו היה מתעורר בעניינה של רשות ציבורית לכל דבר ועניין – ההחלטה בו הייתה פשוטה בהרבה (ראו והשוו: בג"ץ 181/96 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' הרמטכ"ל, פ"ד נ(5) 45 (1996)). כך גם בנסיבות שבהן היה מדובר בגוף דו-מהותי "מן השורה" (ראו והשוו: בש"א (מחוזי חי') 8316/99 כלבו 1979 בע"מ נ' עיריית חיפה, פ"מ תשנ"ט(1) 769 (1999)).

21. המקרה דנן מעורר התלבטות גם על רקע מערכת היחסים שבין כלי תקשורת לבין מפלגות ונציגים פוליטיים, אשר מטבעה מערכת לעיתים שיקולים פוליטיים ואינטרסים פנימיים הדדיים. על כן, נדרשת זהירות רבה טרם התערבות בהחלטות מסוג זה. לא זו אף זו: חשוב לזכור כי פעמים רבות מעורבותה התקשורתית של מפלגה ובכלל זה התנהלותה אל מול גופים עיתונאיים שונים כרוכות עד לבלי הפרד במימוש חופש הביטוי הפוליטי המוקנה לה.

22. לצד זאת, לאחר שנתנו דעתנו למכלול נסיבות העניין, אנו סבורים כי המקרה דנן מחייב התערבות שיפוטית. ניכר כי מקרה זה הוא בעל מאפיינים ציבוריים מובהקים ביותר, התומכים בהטלת חובות מנהליות על המפלגה ובראשן גם החובה לנהוג בשוויון ולכבד את חופש העיתונות. נסביר את טעמינו לכך.

23. כאמור, אנו מצויים עתה ערב פתיחת הקלפיות במדינת ישראל, כאשר לא ניתן להפריז בחשיבותה של העבודה העיתונאית בתקופת בחירות. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח העניין התקשורתי הברור הקיים בסיקור מטות המפלגות ביום הבחירות ובהבאת המתרחש שם לידיעת הציבור הרחב. במובן זה, ניתן לומר כי עסקינן במאורע המצוי בנקודת המפגש שבין חופש הביטוי, חופש העיתונות וזכות הציבור לדעת. משכך, אין לקבל את טענתה של מרצ כי יש להשקיף על אירוע הבחירות כעל אירוע "סגור" בעל ממד פרטי, המיועד לפעילי המפלגה בלבד. למעשה, הדברים בולטים במיוחד על רקע פנייתה היזומה של מרצ לכלל כלי התקשורת בהזמנה פתוחה לסיקור אירוע הבחירות המרכזי במטה המפלגה. יש בכך כדי להעיד כמאה עדים על תפיסתה של המפלגה עצמה את חשיבותו ומאפייניו הציבוריים של האירוע. על רקע זה, משמעות החלטתה של מרצ היא חסימת דרכו של ערוץ 14 לבדו מפני סיקור האירוע, בד בבד עם מתן גישה חופשית לכל יתר כלי התקשורת, לרבות ערוצי הטלוויזיה המתחרים. תוצאה זו מובילה לפגיעה בלתי מידתית בערוץ 14 ובקהל צופיו.

24. אנו מבקשים להדגיש כי אנו מניחים שיש מקום להבחין בין פעולות שעניינן מניעת גישה עיתונאית ובין פעולות הנוגעות לסיוע ושיתוף פעולה "אקטיבי". למעשה, וכפי שהתבהר בדיון שבפנינו, אף ערוץ 14 אינו חולק על עמדה זו. כך, חסימת דרכו של כלי תקשורת מהגעה לאירוע בעל גוון ציבורי ניכר, כאשר זאת מכוונת לגוף עיתונאי מסוים ואליו בלבד, שקולה לפגיעה "בגרעין הקשה" של חופש העיתונות, וזאת בליבתה של הזירה הציבורית. מן העבר השני, הכפפת המפלגה לחובה לכבד את חופש הגישה של כלל אמצעי התקשורת לסיקור אינה כרוכה בפגיעה משמעותית בחופש הפעולה שלה, או אף בהיבטים הנוגעים למימוש חופש הביטוי שלה באופן פעיל. אין מדובר בקיום

ראיונות יזומים או במסירת מידע במתכונת בינאישית, אשר עלולים לבטא, ולו בעקיפין, הבעת תמיכה של המפלגה בכלי התקשורת שבו מדובר או במסריו. לא למותר לציין, כי אף בהקשרים ציבוריים מובהקים פחות בית משפט זה עמד על החשיבות הנודעת להבטחת חופש הגישה למקומות שבהם מתקיימת פעילות ציבורית, אף כאשר הבעלות בהם היא פרטית (ראו והשוו: ע"א 3414/93 און נ' מפעלי בורסת היהלומים (1965) בע"מ, פ"ד מט(3) 196 (1995)).

25. כפי שציננה גם היועצת המשפטית לממשלה, איננו קובעים נורמות קשיחות באשר להיקפן של החובות המוטלות על מפלגות באופן כללי, ובפרט בפעילות היומיות אל מול כלי התקשורת. הכרעתנו לעיל מבוססת על נסיבותיו המיוחדות של המקרה דנן, וזאת בליבתם של החיים הדמוקרטיים: יום הבחירות שיחול מחר.

26. עוד יש לציין, למען הסר ספק, כי ההכרעה בהליך זה אינה מחייבת הידרשות לטענות שונות שעלו מצד מרצ בעניינו של ערוץ 14. חלק מטענות אלה נדונו על-ידי יו"ר ועדת הבחירות בהחלטה שניתנה בימים אלה (ראו: מב"כ 1/25 יש עתיד – בדאשות יאיר לפיד נ' ערוץ יהודי ישראל בע"מ (ערוץ עכשיו 14) (13.10.2022)). איננו נוקטים כל עמדה באשר לטענות נוספות, שלא זה המקום לבררן, וכל טענות הצדדים שמורות.

27. פסק דיננו מבטא אפוא את התפיסה שהבטחת הגישה של כלל אמצעי התקשורת לזירה הציבורית היא חיונית, וזאת מבלי לגרוע מזכותו של כל אדם וכל גוף להסתייג מן התכנים והשידורים של אמצעי תקשורת זה או אחר, או מאיכותם.

28. סיכומם של דברים: מן הטעמים המפורטים לעיל, אנו מורים על קבלת העתירה והפיכתו של הצו על-תנאי לצו מוחלט. זאת, במובן זה שמפלגת מרצ תאפשר לערוץ 14 להציב עמדת שידור במטה הבחירות של המפלגה ביום הבחירות, על כל ההיבטים הלוגיסטיים והטכניים הכרוכים בכך.

29. אשר על כן, העתירה מתקבלת. במכלול הנסיבות ובהתחשב בחדשנות הנושא המשפטי שעלה לדיון, איננו עושים צו להוצאות.

ניתן היום, ו' בחשון התשפ"ג (31.10.2022).

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה

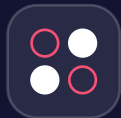
ה נ ש י א ה

מרכז מידע, טל' 077-2703333, *3852 ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il>

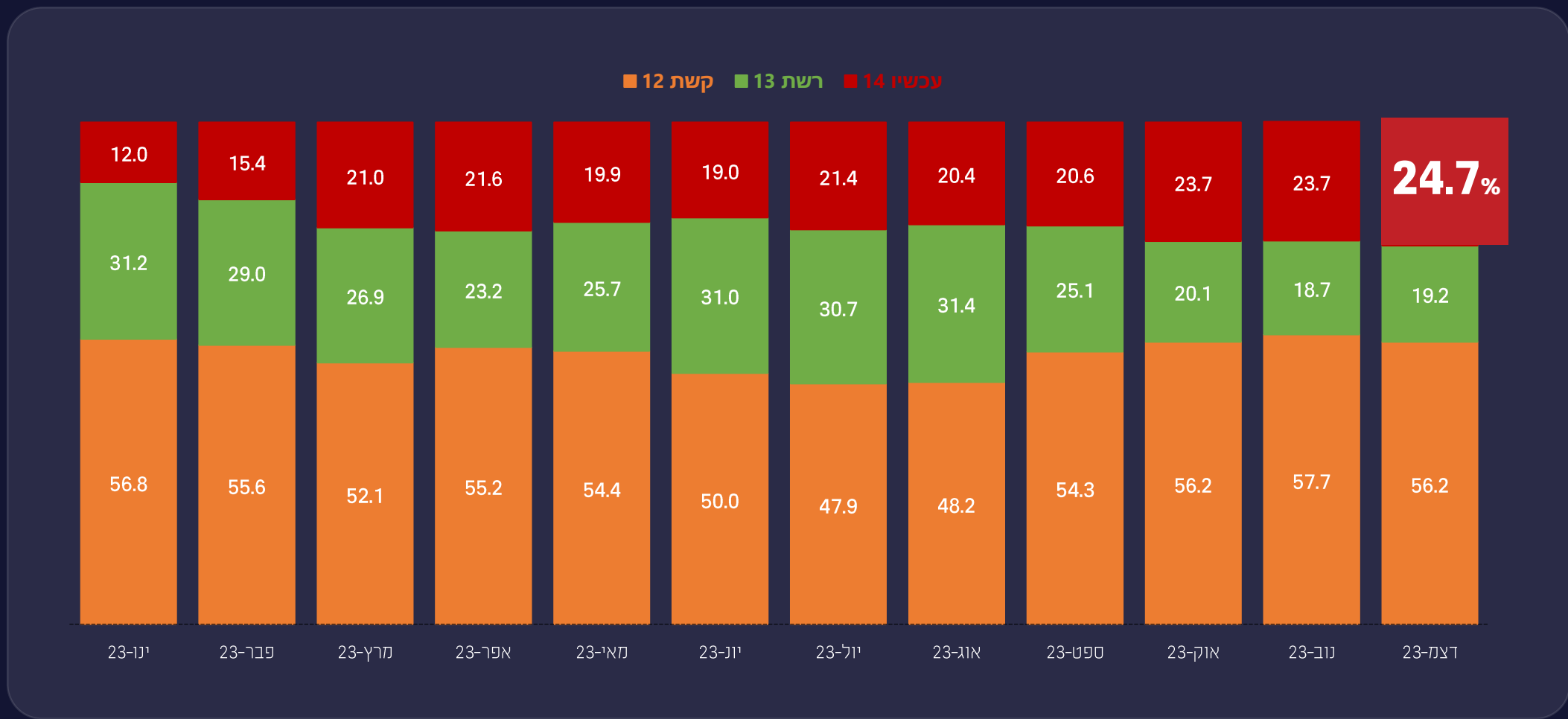
נספח 3

**שקפי נתוני צפייה בערוץ 14 בשנת
2023 (לפי נתוני וועדת המידרוג)**

עמ' 62



ממוצע חודשי בימי החול, בשעות 20-23



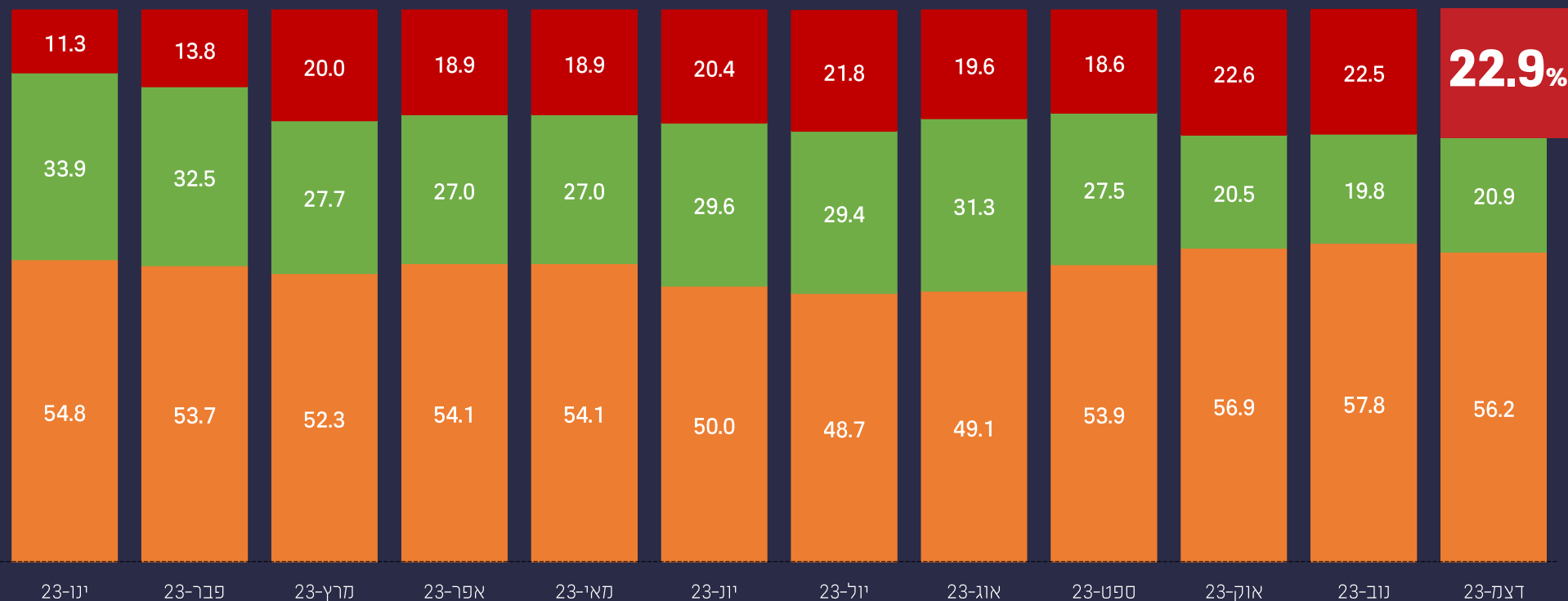


14 עכשיו

נתח מסחרי ביום

ממוצע חודשי בימי החול בשעות 06-24

■ קשת 12 ■ רשת 13 ■ עכשיו 14

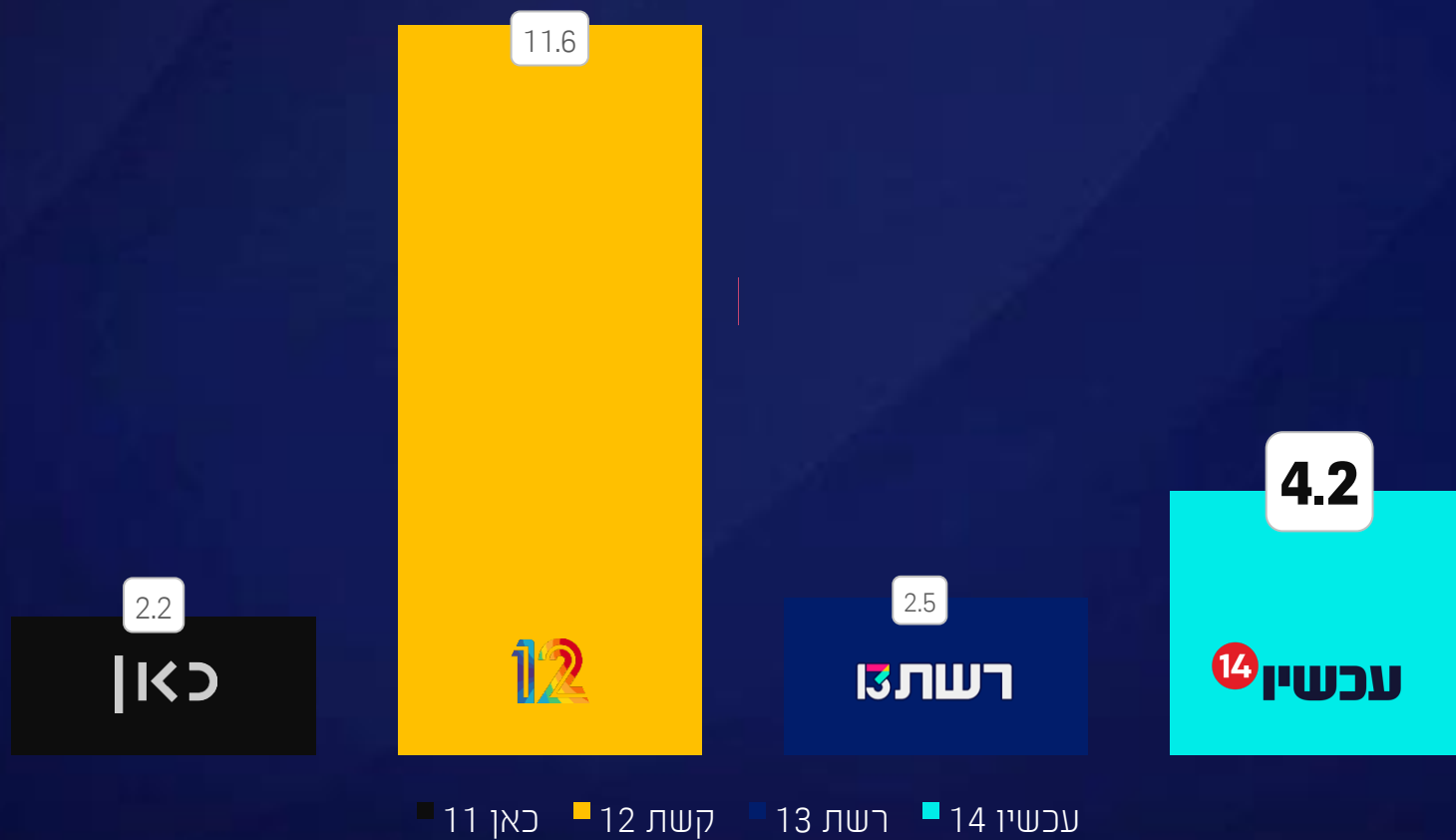




עכשיו 14

קהל ייחודי בפריים

נתוני דצמבר 2023



נספח 4

נוהל הפרות של הרשות השנייה

עמ' 66

נוהל קביעת הפרות והטלת עיצומים כספיים

1. היה ליו"ר ועדת ההפרות ברשות אשר הוסמך לכך ע"י מנהל הרשות מבין עובדי הרשות (להלן: "המנהל" או "יו"ר הוועדה") יסוד סביר להניח כי מורשה לשידורים הפר הוראה מההוראות לפי חוק הרשות השנייה, כללי הרשות, הוראות הזיכיון או הרישיון, רשאי יו"ר הוועדה להטיל עליו עיצום כספי בסכום שאינו עולה על גובה העיצום המרבי המפורט בזיכיון או ברישיון, בהתאם להוראותיו.
2. ראה יו"ר הוועדה כי מורשה לשידורים הפר הוראה כאמור בסעיף 1, ימסור לו בתוך 90 יום ממועד ביצוע ההפרה, הודעה על קיום ההפרה לכאורה, בה יציין את פרטי המעשה או המחדל המהווה את ההפרה תוך ציון ההוראות הרלוונטיות בחוק, בכללים, בזיכיון או ברישיון, וייתן לו אפשרות להביא בפניו את טענותיו, בכתב, בתוך 7 ימים ממועד מסירת ההודעה.
3. יו"ר הוועדה רשאי לקצר את המועד האמור בסעיף 2 מנימוקים מיוחדים; כן רשאי יו"ר הוועדה להאריך את המועד האמור לבקשת המפר לכאורה מנימוקים מיוחדים, בתקופה שלא תעלה על 7 ימים נוספים.
4. (א) יו"ר הוועדה יחליט, לאחר ששקל את הטענות שנטענו ע"י המפר, האם לקבוע שהתקיימה הפרה. ככל שנקבע שהתקיימה הפרה, בשקילת גובה העיצומים הכספיים בגינה יתחשב יו"ר הוועדה בין היתר בשיקולים הבאים:
 - (1) סוג התכנית או המישדר או התשדיר נשוא ההפרה; [המשקל שיינתן - עד 15 נקודות]
 - (2) שעת שידור התכנית או המישדר או התשדיר; [המשקל שיינתן - עד 15 נקודות]
 - (3) משך ההפרה - ככלל, הפרה שמשכה על פני זמן רב באופן יחסי, תיחשב כקשה יותר לעומת הפרה שנמשכה זמן קצר יחסית. יחד עם זאת, משך

הזמן הנחשב כארוך או קצר ייקבע בהתאם לנסיבות העניין; [המשקל שיינתן - עד 15 נקודות]

(4) **הפרות קודמות מאותו סוג שבוצעו ע"י המפר** – יו"ר הוועדה יביא בגדר שיקול זה הפרות קודמות מאותו סוג שבוצעו על ידי המפר במשך השנתיים שקדמו למועד ההפרה הנוכחית. בין היתר, ישקול יו"ר הוועדה אם נקבעו התראה או עיצום כספי נמוך יחסית בגין ההפרה הקודמת, ואם כן, יהווה הדבר נימוק להחמרה בשיקול זה. עוד בשיקול זה ייבחן פרק הזמן שחלף בין ההפרות הקודמות להפרה הנוכחית ומספר ההפרות. עוד, המנהל רשאי לשקול את נסיבות ההפרות הקודמות; [המשקל שיינתן - עד 15 נקודות]

(5) **מידת פגיעת ההפרה בציבור** - בכלל האמור, יו"ר הוועדה יביא בגדר שיקוליו את אופי ההפרה ונסיבותיה; [המשקל שיינתן - עד 25 נקודות]

(6) **התועלת מההפרה** - שיקול זה יילקח בחשבון במקרים בהם צמחו למפר רווח או תועלת אחרת כתוצאה מההפרה. למשל בנושאים של תוכן שיווקי תישקל הגדלת העיצום הכספי על מנת למנוע ככל הניתן הפרה משתלמת; [המשקל שיינתן - עד 15 נקודות]

(ב) נוסף על האמור בס"ק (א), יו"ר הוועדה יביא בגדר שיקוליו בקביעת גובה ההפרה פעולות שנקט המפר עם גילוי ההפרה - הן בנוגע לטיפול בה בזמן אמת והן מבחינת פעולות שנקטו למניעת הישנות ההפרה ולהקטנת הנזק שנגרם כתוצאה ממנה. בין היתר, ישקול יו"ר הוועדה מי הפסיק את ההפרה ומתי והאם המפר הביא את ההפרה ביוזמתו לידיעת הרשות; יו"ר הוועדה רשאים להפחית עד 10 נקודות לפי סעיף קטן זה.

(ג) יו"ר הוועדה יפרט בהחלטתו לפי סעיף זה את הטעמים למשקל שניתן לכל אחד מהשיקולים שנשקלו על ידו, כמפורט לעיל.

- (ד) היתה ההפרה "הפרה חוזרת" כהגדרתה בזיכיון או ברישיון¹, יטיל יו"ר הוועדה כפל סכום העיצום הכספי אשר ניתן להטיל בגין הפרה ראשונה, למעט אם מצא שקיימים נימוקים מיוחדים המצדיקים שלא לעשות כן.
- (ה) החליט יו"ר הוועדה כי בוצעה הפרה אשר אינה מצדיקה הטלת עיצומים כספיים, רשאי הוא לקבוע בגינה התראה מהישנות המקרה.
5. (א) יו"ר הוועדה עיצום כספי, רשאי הוא להורות שהעיצום, כולו או מקצתו, יהיה על תנאי;
- (ב) מי שנקבע לו עיצום על תנאי וביצע הפרה נוספת מאותו סוג, יפעיל יו"ר הוועדה את העיצום על תנאי, וזאת בנוסף לקביעת העיצום הכספי בגין ההפרה הנוספת.
6. החלטת יו"ר הוועדה על נימוקיה תינתן בתוך 30 ימים מיום קבלת עמדת המפר, או משלא ניתנה תגובת המפר בתום התקופה הקבועה לכך לפי סעיף 2 או 3 לעיל, לפי העניין.
7. על החלטת יו"ר הוועדה לפי סעיף 6 רשאי בעל זיכיון או בעל רישיון להגיש בקשה לעיון חוזר בפני המנהל, בכתב, בתוך 14 יום ממועד קבלת ההחלטה. כן רשאי יהיה בעל זיכיון או בעל רישיון לבקש השלמת טיעון בעל פה בפני המנהל. עם הגשת הבקשה לעיון חוזר ישולם סכום העיצום הכספי במלואו. בקשה אשר הוגשה ללא תשלום כאמור תימחק.
8. החלטת המנהל בבקשה לעיון חוזר תינתן תוך 15 יום מיום הגשת הבקשה כאמור לעיל, ורשאי הוא להאריך את התקופה ב- 15 יום נוספים. המנהל רשאי להשאיר את ההחלטה, לבטלה או לשנותה, לרבות הגדלת גובה העיצומים הכספיים או הקטנתם.
9. המפר רשאי להגיש ערר על החלטה לפי סעיף 8, בתוך 14 ימים ממועד קבלת ההחלטה. הערר ידון על ידי ועדת משנה של מועצת הרשות השנייה (להלן: "ועדת ערר") בתוך 45 ימים, והחלטתה תימסר לעורר בתוך 15 ימים מיום קבלתה.

¹ "הפרה חוזרת" – הפרה נוספת אשר נקבע לגביה עיצום כספי, המבוצעת בתוך שנתיים מן היום שבו הוטל עיצום כספי על ההפרה הקודמת.

10. המנהל וועדת הערר, בהפעלת סמכויותיהם כאמור בנוהל זה, ישקלו את השיקולים האמורים בסעיף 4 לעיל וינמקו את החלטתם.

11. (א) העיצום הכספי ישולם בתוך 21 ימים מהיום בו נשלחה למפר החלטת ועדת ההפרות, למעט אם הוגש עיון חוזר בהחלטה כאמור בסעיף 7.

(ב) לא שולם עיצום כספי במועד, יתווספו עליו, לתקופת הפיגור, הפרשי הצמדה וריבית עד לתשלום העיצום הכספי במלואו.

(ג) הרשות תהא רשאית לפעול לחילוט סכום זה מהערבויות המופקדות בידיה. חולט סכום העיצומים הכספיים יחויב מורשה לשידורים להשלים את הערבות הבנקאית המופקדת ברשות, לסכומה המקורי והמלא.

(ד) אין בנקיטת הליכים משפטיים כדי לעכב את תשלום העיצומים הכספיים שנקבעו בהתאם לנוהל זה.

(ה) נדרשה הגדלת סכום העיצומים הכספיים או הפחתתו, ייעשה הדבר רק לאחר סיום כלל ההליכים בעניין ההפרה, לפי העניין.

12. לא קיימה הרשות דיון בתוך המועדים הקבועים בנוהל זה, בשל נסיבות מיוחדות שיירשמו, תודיע על כך למורשה לשידורים ותקיים את הדיון במועד מוקדם ככל הניתן, מבלי שיהיה בכך כדי להוות קבלת הטיעונים בבקשה לעיון חוזר או לערר.

13. נוהל זה מחליף את נוהל טיפול בהטלת עיצום כספי אשר אושר בישיבת מועצת הרשות השנייה ביום 27.5.2007.