



ועדת הבחירות המרכזית  
לכנסת ה-20

القاضي سليم جبران  
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט סלים ג'ובראן  
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

תב"כ 6/20

העותרים : 1. חברת הכנסת זהבה גלאון  
2. מר אלדד יניב

נגד

המשיבים : 1. רשות השידור  
2. הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו  
3. המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין  
4. חבר הכנסת בנימין נתניהו, ראש הממשלה  
5. היועץ המשפטי לממשלה  
6. חברת החדשות הישראלית  
7. חדשות 10

עתירה למתן צו מניעה בהתאם לסעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959.

החלטה

1. ביום 3.3.2015, עתיד לנאום ראש הממשלה, חבר הכנסת בנימין נתניהו, בפני מושב משותף של הקונגרס האמריקאי – בית הנבחרים והסנאט. כפי שנמסר ודווח נאום יעסוק בסוגיית הגרעין האיראני. העתירות שלפני עוסקות בשידור הצפוי של הנאום ברשתות הטלוויזיה בישראל.

2. העותרת 1 עתרה למתן צו מניעה שיאסור על שידורו של הנאום בכללו ברשתות הטלוויזיה והרדיו בישראל. לטענתה, הנאום – בפני עצמו, ובהתאם למבחן הדומיננטיות – הוא בגדר תעמולת בחירות. זאת, מכוח מספר סיבות: מועדו: שבועיים בלבד לפני מועד הבחירות ביום 17.3.2015; הנאום נקבע בלי תיאום מול נשיא ארצות הברית והבית הלבן. במסגרת זאת, מציינת העותרת 1 כי "לאור החומרה והבוטות שמצא הנשיא אובמה בשימוש שעושה ראש ממשלת ישראל בפלטפורמה האמריקאית לצרכי קמפיין הבחירות

3. שלו בישראל, הנשיא אובמה הצהיר מפורשות כי בשל סמיכות מועד הבחירות בישראל לנאומו של ראש הממשלה בקונגרס והקשר הישיר והמובהק בין שני אירועים אלו, כאשר ברור כי המדובר בנאום בחירות, הממסד האמריקאי לא ייתן יד להתערבות בבחירות, וראשי הממסד, ובכללם שר החוץ ג'ון קרי והוא עצמו, לא יפגשו עם מר נתניהו במסגרת ביקורו זה בארה"ב (סעיף 5 לעתירה).

4. עוד מציינת העותרת 1 כי מספר גורמים אמריקאים בכירים "הביעו זעזוע ומתח ביקורת חריפה על ראש הממשלה, אשר 'משחק בפוליטיקה' פנימית בישראל על חשבון היחסים האסטרטגיים בין ישראל וארה"ב" (סעיף 6 לעתירה).

5. העותר 2 מעלה טענות דומות לאלה של העותרת 1, ומבקש כי אסור על שידור ישיר של הנאום, ואנחה את גופי השידור כיצד לפעול על מנת לוודא כי שידורו לא יכלול תעמולת בחירות. במהלך הדיון שקיימתי ביום 15.2.2015 במעמד הצדדים, הציע העותר 2 שתי הצעות קונקרטיות: הראשונה, כי הנאום ישודר ברשתות התקשורת לא בשידור חי, אלא בהשהיה של מספר דקות, כך שגורם שלישי יבחן ויוודא כי אין בדבריו של ראש הממשלה להוות תעמולת בחירות; והשנייה, כי נוסח דבריו של ראש הממשלה יועברו לידי לפני הנאום, כך שאקרא את הנאום מראש, ואוודא שאין באמור בו כדי להוות תעמולת בחירות.

6. הצדדים, כל אחד מטעמיו הוא, התנגד להצעות אלה: העותרת 1, נוכח טענתה כי הנאום בפני עצמו – ללא קשר לתוכנו – מהווה תעמולה, ולפיכך יש למנוע מעיקרו את שידורו; המשיבה 2, הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (להלן: הרשות השנייה) נוכח טענתה כי השהייה בשידור תוביל לכך שהצופים יצפו בנאום ברשתות זרות או באינטרנט; והמשיב 4, נוכח טענתו בא כוחו כי ראש הממשלה משנה את נוסח הנאום עד לרגע האחרון, וכן כי לתת לראש הממשלה "יד חופשית" בעיצוב דבריו בפני הקונגרס.

7. המשיב 4, ראש הממשלה, סבור כי דין העתירה להידחות. ראש הממשלה מדגיש בתגובתו את הערך האינפורמטיבי-חדשותי הגלום בנאומו בפני הקונגרס. במסגרת זאת, מציין כי "השתדלותו של ראש הממשלה בנושא הסכנה הנשקפת מהתעצמותה של איראן וגרורותיה ובפרט מהסכנה שמדינה זו אשר ראשיה קראו וקוראים להשמדה של מדינת ישראל, תשיג יכולת גרעינית או למצער תגיע ליכולת 'סף גרעינית', נמשכת כבר עשרות שנים והקישור בינה לבין הבחירות הקרובות חוטא לאמת" (סעיף 1 לתגובה).

8. בנוסף, מציין הוא כי היוזמה לנאום לא הגיעה ממנו אלא מפנייה של יו"ר בית הנבחרים בקונגרס, מר ג'ון ביינר, וכי "במסגרת פעילות זו נאם ראש הממשלה בפורומים שונים ובהם הקונגרס האמריקאי וכנסי עצרת האומות המאוחדות פעמים רבות... נאום של ראש הממשלה בפני הקונגרס האמריקאי אינו אלא חוליה נוספת ברצף פעילותו העקבית באינטרס לאומי זה. אין מדובר בפעילות הנעשית לקראת בחירות ומהווה תעמולת בחירות כטענת העותרים, אלא בפעילות מדינית חשובה מעין כמותה" (סעיפים 13-14 לתגובה).

9. לעניין מועד הנאום, מציין ראש הממשלה כי ישנה חשיבות לקיים את הנאום בעת זו. זאת, נוכח מאמציו של ראש הממשלה להחמיר את הסנקציות המופעלות על איראן, בשים לב למשא ומתן על הסכם בין המעצמות הבינלאומיות לאיראן, לאחר חתימת הסכם הביניים בין הצדדים בג'נבה בחודש נובמבר 2013.

10. בנוסף, מציין ראש הממשלה כי מועד הנאום – שבועיים לפני מועד הבחירות כאמור – נקבע בתיאום מול יו"ר הקונגרס, ועל מנת לאחד בין הנאום לביקור נוסף שתוכנן מראש של ראש הממשלה, שעתיד באותה העת לנאום בכנס של ועידת איפא"ק.

11. החלטתי לצרף לעתירה את היועץ המשפטי לממשלה, אשר תגובתו ניתנה אף מטעם המשיבה 3. גם לעמדתו, יש לדחות את העתירה. במסגרת זאת, מציין הוא כי "תהא זו הפעם השלישית שמר נתניהו נושא דברים בפני מושב זה של הקונגרס האמריקאי, וכי נאום המתוכנן תואם בעקבות הזמנה מצד יו"ר בית הנבחרים האמריקאי. עיתוי ההזמנה נקבע על סמך לוח זמנים הקשור להתקדמות שיחות המעצמות עם איראן, סביב סוגיית הגרעין, והרצון לשמוע את עמדת ישראל בסוגייה זו" (סעיף 10 לתגובה).

12. עוד נטען בתגובת היועץ המשפטי לממשלה כי אחד מתפקידי התקשורת הוא לחשוף את ציבור הצופים לסוגיות אקטואליות, ונאום של ראש הממשלה, באופן ברור, הוא כזה. לבסוף, מציין הוא כי "במסגרת ההכנות לנסיעה, קיבל ראש הממשלה הדרכה משפטית מפורטת מהלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה בדבר ההנחיות והאיסורים הנגזרים מדיני הבחירות... על מנת שנאום, כמו גם שאר נאומיו הנישאים בתקופת הבחירות, לא יהיו בגדר תעמולת בחירות אסורה, וכדי למנוע שימוש בנכסי המדינה שלא כדין" (סעיף 17 לתגובה).

13. הרשות השנייה סבורה אף היא כי דין העתירה להידחות. בדומה לעמדת המשיבים 4-5, אף היא סבורה כי בנאום – על פניו – ערך חדשותי רב והוא אינו בגדר תעמולת בחירות א-פריורי. לשיטתה, "לא ניתן לקבוע לגבי שידור הנאום מראש, כי המרכיב הדומיננטי שבשידורו יהא תעמולת בחירות" (סעיף 15 לתגובה). עוד מציינת הרשות השנייה כי יש להבחין בין הנאום כשלעצמו לבין שידורו. "כאשר הנחת היסוד הינה שהאירוע מתקיים, עולה שאלת תוכן הנאום ומבחן הדומיננטיות. הרשות אינה מניחה מראש, ואינה יכולה להניח, שדבריו של ראש ממשלה אל מול הקונגרס האמריקאי בסוגיה האיראנית הינם דברי תעמולה. המדובר באירוע חדשותי שיתרחש מחוץ לישראל, שיש להניח שישודר על ידי גורמים שונים וערוצים שונים, במועד שייגזר ממידת חשיבותו בעיני העורכים הראשיים של אותם גורמים... נוסף עוד, כי הלכה היא ששעה שמדובר במניעה מראש של שידור, יש לנהוג בריסון רב, ובענייננו ודאי שאין יסוד למניעה מראש של השידור האמור" (סעיף 24 לתגובה).

14. לבסוף, מציינת הרשות השנייה כי היא מתנגדת להצעתו של העותר 2 שלא לשדר את הנאום בשידור חי, נוכח הפגיעה הגלומה בכך בחופש הביטוי של הגופים המשדרים, ובנוסף, כאמור, נוכח העובדה שהנאום ישודר בשידור חי ברשתות זרות. לשיטתה, עובדה זו משליכה אף על אפקטיביות הסעד המבוקש.

15. אציין כי הרשות השנייה הציעה שאצפה בנאום בשידור חי, ואם אגיע למסקנה שהוא גולש לכדי תעמולה, אורה על הפסקתו, כדוגמת החלטתו של השופט חשין, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16, בעניין הפסקת שידור מסיבת עיתונאים שערך מר אריאל שרון, ראש הממשלה דאז (ראו החלטת השופט חשין מיום 11.1.200013).

16. המשיבות 1, 6 ו-7 ציינו כי הן יפעילו בהתאם להוראות הדין והחלטתי בעתירות.

דיון והכרעה

17. דין העתירות להתקבל בחלקן. ב-תב"כ 10/20 חדו"ש נ' קול ברמה (3.2.2015) (להלן: עניין חדוש), עמדתי בהרחבה על המבחנים על פיהם יש לקבוע אם פרסום מסוים הוא בגדר תעמולת בחירות, ולפיכך אסור לשידור בהתאם לסעיף 5(א) לחוק הבחירות. המבחן המרכזי, שנקבע על ידי הנשיא ברק ב-בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 704 (1992) הוא מבחן הדומיננטיות. על פיו, פרסום המשודר

ייחשב כתעמולת בחירות אם הרכיב הדומיננטי בו הוא השפעה על הבוחר. בעקבות מבחן זה, נקבעו עם השנים מבחני משנה למבחן הדומיננטיות, וביניהם: מועד הפרסום החשוד; זהות יוזם הפרסום; היקף ההשפעה הצפוי לפרסום על ציבור הבוחרים; האם מדובר בפרסום שנעשה באופן קבוע או באופן מיוחד וחד פעמי לקראת הבחירות; חשיבות התכלית האחרת העומדת בבסיס הפרסום והמחייבת את פרסומו בסמיכות לבחירות; וההיגיון הבריא והשכל הישר (שם, בפס' 13).

18. עוד, קבעתי בעניין חדוש כי "לגישתי, לא רק שאין מניעה בעיסוק תקשורתי בבחירות - נהפוך הוא. קיים אינטרס ציבורי ראשון במעלה כי בתקופה הסמוכה למועד הבחירות, יעסקו ערוצי הטלוויזיה ותחנות הרדיו בנושא זה בדיוק. שידורים פוליטיים מובילים לבוחרים מיוחדים. בוחרים מיוחדים ממשים את זכותם החוקתית להשפיע על הרכב הכנסת באופן מיטיבי. ועל כך יש רק לברך" (שם, בפס' 14). ולבסוף, כי למען שמירה על עיקרון השוויון בין רשימות המועמדים בבחירות, בכוונתי לנקוט ביחס לאיסור האמור בגישה המחמירה, בבחינת "אם יש ספק - אין ספק" (שם, בפס' 22).

19. ומהכלל אל הפרט. שידור הנאום, בפני עצמו ובמנותק מתוכנו, בהתאם למבחן הדומיננטיות - אינו בגדר תעמולת בחירות. משכך, אינו אסור מעיקרו לשידור. אסביר.

20. ב"כ העותרת 1, במהלך הדיון שהתקיים בפניי במעמד הצדדים, הדגימה כיצד לגישה ובהתאם למבחן הדומיננטיות ומבחני המשנה שלו, מדובר בתעמולת בחירות. יובהר: טענותיה בהקשר זה, אינן נעדרות טעם. שבועיים לפני הבחירות, יישא ראש הממשלה - המתמודד על בחירתו מחדש - דברים בפני חברי הפרלמנט של המעצמה הגדולה בעולם. והרי, ברור כי נוכח גודל המעמד, יחד עם תוכן הנאום שעניינו סוגיות הרות גורל למדינת ישראל, הרי שללא קשר לכוונת ראש הממשלה או מפלגת הליכוד, לנאום פוטנציאל רב להשפיע על ציבור הבוחרים. וכפועל יוצא - להוות תעמולה. שני אלה - מועד שידור הנאום יחד עם פוטנציאל השפעתו על ציבור הבוחרים - מלמדים כי יש ממש בטענותיה של העותרת 1 בהקשר זה.

21. לכך יש להוסיף כי התקשורת הישראלית מלאה בשבועות האחרונים בדיווחים בנוגע למחלוקת - הן בישראל הן בארה"ב - בנוגע לנאום. די להזכיר את עמדת נשיא ארה"ב ביחס לכך, ואת התבטאויותיהם של מספר חברי קונגרס דמוקרטיים שהצהירו כי אין בכוונתם להיות נוכחים בקונגרס במהלך הנאום, כדי להביא למסקנה כי טענות

העותרים בהקשר זה (בנוגע לתכליתו האחרת של הנאום) אינן משוללות לחלוטין.

22. עם זאת, בכך אין די. ב"כ ראש הממשלה הזכיר במהלך הדיון שקיימתי במעמד הצדדים, כי אחד ממבחני המשנה של מבחן הדומיננטיות – הוא מבחן השכל הישר. הייתכן שנאומו של ראש הממשלה בפני הקונגרס האמריקאי, בסוגיה קיומית לעתידה של מדינת ישראל, בעת קריטית במהלך המשא ומתן בין המעצמות הבינלאומיות לאיראן, לא ישודר בערוצי הטלוויזיה והרדיו הישראליים? לשיטתי, ההיגיון הבריא מחייב לענות על שאלה זו בשלילה. לנאום, ועל כך אף העותרת 1 אינה חולקת, ערך חדשותי ראשון במעלה. נראה כי אין עוררין כי הציבור הישראלי יהיה מעוניין לצפות בנאומו של ראש הממשלה, ולא בכדי, נוכח האמור לעיל.

23. מספר טעמים מובילים למסקנה כי אין למנוע את שידורו של הנאום מעיקרו:

- (1) ערכו החדשותי הרב של הנאום כאמור לעיל;
- (2) העובדה כי מדובר בנאומו השלישי של ראש הממשלה בפני הקונגרס;
- (3) העובדה כי קיים טעם חיצוני לקיומו דווקא בעת זו כפי שעולה מעמדת ראש הממשלה והיועץ המשפטי לממשלה;
- (4) העובדה כי מניעת השידור ברשתות בישראל יוביל בסבירות גבוהה לכך שהצופים עדיין יוכלו לצפות בנאום ברשתות הזרות ובאינטרנט. בכך, הסעד – במבחן התוצאה – לא ישיג את מטרתו.
- (5) ההלכה המבוססת על פיה יש למנוע שידור מראש המוגן על ידי חופש הביטוי במשורה ואך ורק במקרים חריגים (תב"כ 12/15 גולדשמידט נ' ראש המחשלה, פס' 5 (22.4.1999), השופט מצא (להלן: עניין גולדשמידט); בג"ץ 399/85 כהנא נ' רשות השידור, פ"ד מא(3) 255, 298 (1987)).

24. עם זאת, אינני סבור כי יש להתיר את שידור הנאום בשידור חי, ללא מגבלות כלשהן. לא ניתן להתעלם מכך שמדובר בכמה מרכזית הניתנת לראש הממשלה, שבועיים בלבד לפני מועד הבחירות. את ההשפעה הפוטנציאלית שבדברי ראש הממשלה על ציבור הבוחרים, לא ניתן לאיין אם באמצעות מתן צו מניעה שימנע את שידורו כלל (נוכח ערכו

החדשותי והטעמים שפורטו לעיל); אם באמצעות דחיית העתירה ושידורו – ככל הנראה – בשידור חי על ידי ערוצי הטלוויזיה (נוכח הפוטנציאל הגלום בו בהשפעתה על ציבור הבוחרים, בדגש על סמיכות הזמנים ליום הבחירות).

25. משכך, לדעתי יש לנקוט בגישת ביניים, בדומה להצעתו של העותר 2 במתכונת הבאה: הנאום ישודר ברשתות הטלוויזיה והרדיו (אם יבחרו לשדרו, כמובן), בהשהיה של 5 דקות. כך, העורכים הראשיים של ערוצי התקשורת (או עורך בכיר מטעמם) יוכלו לצפות בנאום בשידור חי, ובמידה ודבריו של ראש הממשלה יגלשו לכדי תעמולת בחירות בהתאם למבחני הדומיננטיות – ישמיטו מהנאום את אותן אמירות. אני סמוך ובטוח שניסיונם ותבונתם של העורכים הראשיים והבכירים יסייעו להם לערוך את הנאום כראוי להשמיט ממנו – ככל שיידרש – אמירות שיעלו לכדי תעמולת בחירות.

26. בהקשר זה, יצוין, כי שקלתי את טענות המשיבים שהתנגדו להשהיית השידור, אולם אין בטענות אלה כדי לשנות ממסקנתי.

27. ראשית, בעניין גולדשמידט, קבע השופט מצא כי ההחלטה אם לשדר תוכן בשידור חי אם לאו מצויה במסגרת הפררוגטיבה הנתונה לעורכי ערוצי התקשורת. עוד נקבע כי התערבות בסוגיה זו (וכן בשאלה אם לשתף קהל בתכניות) יכולה להוות פגיעה בחופש הביטוי המוקנה לערוצי התקשורת. עם זאת, במקרה דנא, מדובר בהשהיה של 5 דקות בלבד, ועדיין תינתן לערוצי התקשורת האפשרות לשדר את הנאום "כמעט בשידור חי". לשיטתי, פגיעה מעין זו – ככל שקיימת ואינני מכריע בכך – מידתית. סעד חלופי של מניעה א-פריורית של השידור כולו, או הפסקת שידורו על ידי באם יתברר שהוא חורג מ"גבולות הגזרה" – פוגעני במידה רבה יותר, ואף עלול כאמור שלא יהיה אפקטיבי.

28. בנוסף, גם בעניין גולדשמידט ציין השופט מצא כי "אכן, בידי נתונה סמכות למנוע, בצו, שידור של תכנית, או לקבוע תנאים לשידורה... ולדידי, ראוי שאגביל את השימוש בה למקרים חריגים ונדירים, בהם אשתכנע כי שידורה של תכנית, במתוכנת שנקבע על-ידי הממונים על השידור, כרוך בסיכון ממשי להפרה חמורה של האיסור החוקי" (שם, בפס' 5. ההדגשות הוספו). סבורני – כי נוכח הטעמים שהוצגו לעיל – ענייננו במקרה מעין זה.

29. יודגש. אין בכוונתי לומר כי ישנה סבירות גבוהה כי ראש הממשלה יישא דברי

תעמולה במהלך נאומו. אלא, שאם יישא ראש הממשלה דברי תעמולה – נוכח פוטנציאל ההשפעה הרב על הבוחרים ומועד הנאום – דברים אלה יהוו פגיעה של ממש בשוויון בין המועמדים, ויעניקו יתרון לא הוגן לראש הממשלה בבחירות הקרובות (ואזכיר, כי תכליתו העיקרית של האיסור הקבוע בסעיף 5(א) לחוק הבחירות הוא לקדם את עיקרון השוויון בין המועמדים. ראו: עניין חדוש, בפס' 12).

30. שנית – אין בידי לקבל את טענת הרשות השנייה כי יש בהשגחה כדי להביא למסקנה כי הצופים יבחרו לצפות בנאום ברשתות זרות או באינטרנט. השגחה קצרה של 5 דקות תעזור למנוע מצב מעין זה. לכך יש להוסיף כי ניתן להניח בבטחה שהצופים יצפו בנאום בשידורי החדשות הרגילים או בערוצים שבהם הם רגילים לצפות (ויצוין, כי נטען בפניי כבר פעמים רבות, על ידי המשיבים הרלוונטיים, בעניין קביעת מועדי שידורי התעמולה בערוצי התקשורת, כי הרגלי הצפייה של צופיהם חזקים מנשוא). עוד סביר להניח שהנאום יתורגם ברשתות התקשורת הישראליות עם תרגום סימולטני לעברית. תרגום מעין זה, למותר לציין, לא ניתן למצוא ברשתות הזרות או באינטרנט. יש גם בכך כדי לאיין את החשש שהביעה הרשות השנייה בסוגיה זו.

31. יובהר. אין בקביעת זו כדי להוביל למסקנה שמעתה ואילך – אין לשדר נאומים של פוליטיקאים או תכניות בכלל בשידור חי במהלך תקופת בחירות. נאומו של ראש הממשלה בפני הקונגרס האמריקאי הוא אירוע ייחודי, הכולל מצבור של נסיבות חד פעמיות שפורטו לעיל. רק נוכח אלה, הכרעתי בסוגיה כפי שהכרעתי. סבורני, כי נוכח ערכו החדשותי הרב של הנאום מחד, אל מול פוטנציאל השפעתו על ציבור הבוחרים מאידך ומועדו מאידך, מדובר בפתרון סביר ומידתי המאזן נכונה בין השיקולים השונים.

32. ויודגש. באופן כללי, מקובלות עליי קביעותיו של השופט מצא בעניין גולדשמידט, כי השאלה אם לשדר תכנית או נאום בשידור חי או לא מצויה בסמכות ערוצי התקשורת, וככלל אין להתערב בשיקול דעתם בסוגיות אלה.

33. משכך, ניתן בזאת צו המונע מהמשיבות 1, 6, ו-7 לשדר את נאומו של ראש הממשלה בקונגרס בשידור חי. המשיבות 2 ו-3 יפעלו כך שגופי השידור שתחת פיקוחם יפעלו בהתאם לצו זה. המשיבות ישדרו, ככל שיחפצו, את השידור בהשגחה של 5 דקות, במהלכן יצפו בו העורכים הראשיים (או עורך בכיר מטעמם) של הגופים המשדרים בטלוויזיה וברדיו, ויוודאו שאין בדברי ראש הממשלה, על פני הדברים בכדי תעמולה (ואם דבריו יעלו לכדי תעמולה – לא ישודרו אמירות אלה).



34. סוף דבר, העתירות מתקבלות בחלקן כאמור לעיל. בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ניתנה היום, כ"ז בשבט התשע"ה (16.2.2015).

  
סלים גיבראין  
שופט בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות  
המרכזית לכנסת ה-20