



12.08.19

תגובת המכון הישראלי לדמוקרטיה בנוגע להחלטת הרשות השנייה  
שלא לשדר את תשדירי המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא האיזון בין הרשויות

פרופ' יובל שני, סגן נשיא למחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה

מחלקת פרסומות ברשות השנייה החליטה בשבוע שעבר להפסיק את שידורי [תשדירי](#) המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא האיזון בין הרשויות. החלטה זו מבוססת לדעתי, ולדעת עמיתי להנהלת המכון, על פרשנות שגויה של החוקים המסדירים את שידורי טלוויזיה בתקופת בחירות, לרבות לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, ותוצאתה פגיעה קשה ולא מידתית בחופש הביטוי. להלן הנימוקים שבבסיס עמדתנו:

המכון הישראלי לדמוקרטיה הנו גוף מחקר ופעולה עצמאי א-פוליטי ובלתי מפלגתי הפועל לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית ברוח מגילת העצמאות. על פועלו בתחום המחקר וההשפעה על השיח בישראל זכה המכון בשנת 2009 בפרס ישראל. המכון אינו עוסק בפוליטיקה, אינו קורא או מעודד אנשים להצביע עבור מפלגה זו או אחרת או גוש מפלגות כזה או אחר, אינו תומך במפלגה או בגוש מפלגות ו**אינו** גוף פעיל בבחירות כהגדרתו בחוק.

1. במסגרת פעילותו השוטפת, מקדם המכון הישראלי לדמוקרטיה את התפיסה כי דמוקרטיה אינה מבוססת רק על שלטון הרוב, אלא גם על ערכים אחרים כגון שלטון החוק והגנה על חירויות יסוד, וכן איזון בין רשויות השלטון (המכונה לעתים הפרדת רשויות או ביזור סמכויות שלטוניות). המכון פועל מזה זמן, הרבה לפני שהוכרזו הבחירות האחרונות, על מנת לקדם את המודעות בקרב מקבלי ההחלטות והציבור בישראל לחשיבות תפקידו של בית המשפט העליון בדמוקרטיה הישראלית, וזאת על מנת להבטיח כי כל רפורמה עתידית בנושא יחסי הגומלין בין רשויות השלטון תהיה מאוזנת ולא תגרום לפגיעה בעקרונות בסיסיים של דמוקרטיה. זו גם מטרת התשדיר שהמכון הפיק לאחרונה אשר נועד לעודד את השיח הציבורי בעניין עקרוני שהוא אבן יסוד של משטר דמוקרטי, ולהדגיש כי בית המשפט מגן על זכויות יסוד של כלל האזרחים, ללא הבדל השקפה פוליטית או מפלגתית, וקורא "כן לאיזון בין הרשויות ולא לריסוק בית המשפט העליון".

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר טלי מרידור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אליזאבט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוגרט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' מוסטפא כבהא

פרופ' עמיהו כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' עליה פישר

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קורמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יודיה צ' שטרן

פרופ' איתן ששינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמן



## חופש הביטוי

2. נקודת המוצא לדיון בסמכות גופים משדירים לשדר תכנים הקשורים למערכת הבחירות או העושים להימצא במחלוקת פוליטית, הנה חופש הביטוי המוגן בישראל כזכות יסוד חוקתית (ראו למשל: בג"ץ 316/03 בכרי נ' המועצה לביקורת סרטים, פ"ד נח (1) 249). שמירה על חופש הביטוי מאפשרת לכל אדם או חבר אנשים להיות מעורב ולהשפיע על ענייניה של החברה בה הם חיים (ראו למשל: בג"ץ 399/85 כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא (3) 255), והיא קשורה קשר הדוק לכבוד האדם, אוטונומיית הרצון וחופש הבחירה של הפרט (ראו למשל: בג"ץ 8988/06 משי זהב נ' מפקד מחוז ירושלים, פסק דין מיום 27.12.06).
3. ביטויים שעניינם הנושאים שבלב השיח הציבורי, ערכי החברה ומוסדותיה, מצויים בתוך הגרעין הקשה של הזכות לחופש ביטוי ותנאי חיוני לקיומו ולהתפתחותו של המשטר הדמוקרטי. הוא אשר מאפשר החלפת דעות, ולכן גם גיבוש עמדה, בנושאים העומדים על סדר היום הציבורי.
4. חשיבותו הרבה של חופש הביטוי משפיעה על היקף ועוצמת ההגנה הניתנת לו (ראו למשל: בג"ץ 6226/01 אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד נז (2) 157). הגנה זו צריכה לקבל משנה תוקף דווקא ובמיוחד בתקופת בחירות, בה קיים שיח ער יותר מאשר בשאר ימות השנה סביב שאלות של מדיניות, והזיקה בין חופש הביטוי לזכות ליטול חלק מהליך הדמוקרטי, חזקה במיוחד. לשיטתנו, קידום דיון ציבורי בנושאים עקרוניים ומהותיים, כגון המבנה החוקתי של מדינת ישראל, הכרחי במיוחד בעידן שבו לחלק מהמפלגות בבחירות אין מצע מסודר, ושב הסיקור התקשורתי של הפוליטיקה נעשה כאילו מדובר במשחק ספורט, ללא התייחסות עניינית לחלק מהסוגיות הבערות בציבוריות הישראלית.
5. מעמדו הרם של חופש הביטוי משליך על פרשנות החקיקה הספציפית המסדירה שידורי תשדירים בנושאים הקשורים למערכת הבחירות או העלולים להימצא במחלוקת פוליטית. אשר על כן, יש לפרש בצמצום הגבלות על חופש הביטוי, כגון הגבלות על תעמולה מפלגתית בשידורים ציבוריים או על פרסום תכנים השנויים במחלוקת ציבורית.

## "תשדיר שנוי במחלוקת"

6. סעיף 11 לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומות לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בטלוויזיה), התשנ"ד-1994 אוסר על שידור "תשדיר פרסומת שיש בו העברת מסר בנושא פוליטי, חברתי, ציבורי או כלכלי השנוי במחלוקת



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

בציבור. הסדרים מסוג זה נדונו בעבר מספר פעמים בפסיקה (ראו למשל: בג"ץ 10182/03 ח.ל חינוך לשלום נ' רשות השידור, פ"ד נט(3) 409; בג"ץ 1893/92 רשף נ' רשות השידור, פ"ד מו(4) 816), ובית המשפט קבע כי יש לבחור בפרשנות המצמצמת ככל הניתן את היקף תחולתם של איסורים והגבלות על חופש הביטוי.

7. יתר על כן, בג"צ ביקר בעבר ניסיונות של הרשות השנייה לפרש בצורה מרחיבה את המונח "עניין שנוי במחלוקת", וזאת בגלל חשיבותו של חופש הביטוי (ראו למשל: דברי השופטת ביניש בבג"ץ 10203/03 המפקד הלאומי נ. היועמ"ש, פ"ד סב(4) 715). כמבחן עזר, הציג ביהמ"ש את מבחן "התשדיר ההפוך" – קרי, אם קיימת התכנות של ממש להפקתו של תשדיר בעל מסר הפוך (בג"ץ 1169/17 האגודה לזכויות האזרח נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו 13.9.17).

8. אנו בדעה כי העמדה לפיה התשדיר בנושא האיזון בין הרשויות עוסק בסוגיה שנויה במחלוקת, אינה עמדה סבירה. האם ניתן לומר שקריאה "לא לרסק" את בית המשפט העליון היא עניין השנוי במחלוקת של ממש בציבור הישראלי? האם צפוי תשדיר הפוך הקורא לרסק את בית המשפט או לאפשר מתן כוח בלתי מוגבל לפוליטיקאים? ודוק, הגנה על המוסדות הדמוקרטיים היא דבר מקובל הן על הימין והן על השמאל בישראל (זולת אולי שולי שוליים קיצוניים), ואין מפלגה המיוצגת בכנסת החולקת על עמדה זו. למעשה, האמירה העולה מהחלטת הרשות השנייה לפיה, חשיבותו של בית המשפט העליון כמוסד להגנה על זכויות הוא נושא שנוי במחלוקת, היא אמירה קשה ובעייתית, ומהווה בעצמה פגיעה בערך משטרי ציבורי בסיסי (השוו: דברי השופטת ברון בבג"ץ 1169/17: "קיים קושי בלתי מבוטל בעצם הרעיון, כי אפשר שתשדיר המקדם זכויות אדם יהווה מסר חברתי ופוליטי שנוי במחלוקת"). כמו כן, ההחלטה עומדת בסתירה למושכלות בסיסיות לפיהן בחברה הישראלית, כמו בכל חברה דמוקרטית, קיימים ערכי יסוד המהווים בסיס לקיום החברתי, המצויים מעל לכל מחלוקת פוליטית. תפקידו של בית המשפט להגן על זכויות יסוד של תושבי המדינה, מהווה עקרון יסודי כזה והתשדירים עוסקים בכך. מעבר לכך, העמדה לפיה, די בכך שקול קיצוני אחד בשיח הציבורי יערער על ערך יסוד כדי להפוך את הערך לשנוי במחלוקת אינה סבירה. היא מתגמלת את הקיצוניות וחותרת תחת יסודות החברה שלנו.

9. התשדיר שאנו עוסקים בו הציג נושא חשוב מתוך מטרה להעשיר את השיח הציבורי בישראל בעקרונות יסוד שהם ליבת הדמוקרטיה, ולקדם את התפיסה ולפיה, הדיון הציבורי ביוזמות שנועדו להביא לשינוי יחסי הכוחות בין הרשויות בישראל, צריכה להיעשות על בסיס ההכרה בחשיבות תפקידו של בית המשפט העליון בדמוקרטיה הישראלית – הכרה שהיא עצמה אינה מצויה במחלוקת ציבורית.



10. מגבלה חוקית רלוונטית אחרת לבחינת ההחלטה להפסיק את שידורי התשדירים, מצויה בסעיפים 46(א)(3) ו-86 לחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, האוסרים על שידור "תעמולה מפלגתית". בית המשפט הגדיר בעבר את המונח "תעמולה מפלגתית" ככוללת ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא השפעה על הציבור ולא אפקט דומיננטי אחר כגון אמנותי או חדשות, והכולל התייחסות ישירה לנושאים השנויים במחלוקת בין מפלגות בישראל" (ראו למשל: בג"ץ 7012/93 ח"כ יעקב שמאי נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, פ"ד מח(3) 25).
11. אנו כופרים מכל בכל בטענה שהתשדיר נופל בגדר המונח "תעמולה מפלגתית" בפסיקה. כאמור לעיל, המכון הישראלי לדמוקרטיה הנו גוף א-פוליטי ולא מפלגתי, והוא אינו קורא לתמוך או לא לתמוך במפלגה מסוימת או בגוש מפלגות מסוים. גם הנושא המרכזי המוצג בתשדיר – הצורך בשמירה על בית המשפט העליון – אינו מצוי, כאמור, במחלוקת של ממש בין מפלגות בישראל (ראו למשל את דברי התמיכה של השרה לשעבר שקד במסר של התשדיר בראיון לאודי סגל מיום 6.8.19)<sup>1</sup>. את הביקורת הבלתי ישירה המצויה בתשדיר על יוזמות שעלו בעבר להתגברות הכנסת (או הפוליטיקאים) על בית המשפט העליון, יש להבין לאור המסר המרכזי שלו – "כן לאיזון בין הרשויות, לא לריסוק בית המשפט העליון" – קרי, כעמדה הקוראת לשמירה על מעמדו של בית המשפט בכל הסדר חוקתי עתידי. מכל מקום, אין בו התייחסות ישירה ליוזמה מסוימת כלשהי המצויה במחלוקת בין המפלגות בישראל. למעשה, חשיבות התשדיר בעינינו הנה דווקא בכך שרוב גדול של המפלגות בישראל במערכת הבחירות הנוכחית, אינן מתייחסות כלל לנושאים הקשורים במבנה החוקתי של מדינת ישראל. ההתעלמות מהנושא בשיח המפלגתי מדגיש דווקא כי אין מדובר בעניין השנוי במחלוקת בין מפלגות בישראל.
12. יתרה מזאת, התפיסה העומדת מאחורי החלטת הרשות השנייה, מגדירה תעמולה מפלגתית בצורה מרחיבה שאינה מתאימה עוד לתנאים בהם מתקיים השיח הציבורי. ההגדרה הרחבה משקפת עמדה שלפיה, עיקר הדיון הפוליטי מתבצע בתקשורת הממוסדת ולא בפרסום בערוצי תוכן חלופיים; וכן שהתקשורת עצמה מסוגלת להבחין בין תעמולה לבין תוכן חדשותי אחר. שני המרכיבים האלה אינם עומדים עוד במבחן המציאות. ראשית, כאשר ראש הממשלה מנהל דף פייסבוק

<sup>1</sup><https://13news.co.il/item/news/politics/state-policy/reelection-2019/ayelet-shaked-323074/>: דקה 8:30 ואילך.



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

הכולל ערוץ כתוב וערוץ משודר בעל מספר עוקבים דומה לאחוזי הצפייה בערוץ טלוויזיה בישראל, ברור כי השיח הציבורי אינו מתנהל רק דרך התקשורת הממוסדת ומכאן יש חשיבות פחותה לתפקידה של הרשות השנייה כמאסדרת השיח וכאוכפת הגבלות על שיח בתקופת הבחירות. שנית, כל בר-דעת הצופה בטלוויזיה מבין את הקושי להפריד בין תעמולה לבין חדשות, ומודע גם לפארוסות שנוצרו כתוצאה מאכיפה דווקנית של ההוראות כאשר למשל שודרו אירועים ב"דיליי" של שתי דקות. כבר לפני 18 שנה כתב השופט מישאל חשין ז"ל: "שידורי הרדיו והטלוויזיה - בחדשות, בתוכניות המלל, בראיונות, ברבי-שיח, בדו-שיח ועוד – טבלו כולם עד-לשפתם בדברי תעמולה לרוב, עד שנתקשיתי למצוא בתוכניות אלו שידור שלא היו בו דברי תעמולה"<sup>2</sup>, ומאז אין ספק כי המצב רק החמיר. לאור זאת, המליצה ועדה ציבורית בראשות נשיאת בית המשפט העליון בדימוס השופטת דורית ביניש לבטל את האיסור על שידורי תעמולה בטלוויזיה וברדיו<sup>3</sup>.

13. היצמדות של הרשות השנייה אל ההגדרה המרחיבה של תעמולה מפלגתית, מנוגדת לא רק לעקרונות יסוד של חופש ביטוי ולמכלול של פסיקת בג"צ בנושא, אלא גם לרוח התקופה. אי אפשר בעת הזאת לפרש את חוקי התעמולה בדרך הרחבה ביותר האפשרית, וזאת בהתעלם מהשינויים המהותיים שחלו במציאות התקשורתית והפוליטית מאז שנחקק החוק (השוו: בג"ץ 236/13 עוצמה לישראל נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, פורסם ב-15.1.13). בנסיבות אלו, הפרשנות שנבחרה אינה מגשימה את העקרונות והתכליות של דיני התעמולה ואינה נותנת משקל הולם לזכות לחופש ביטוי ולזכות הציבור לדעת גם ובמיוחד בתקופת בחירות.

### סיכום

14. מכל הטעמים האלה, אנו סבורים כי ההחלטה להפסיק כליל את שידורי תשדיר המכון הישראלי לדמוקרטיה בנושא האיזון בין רשויות השנייה אינה סבירה. היא הובילה לפסילה של תשדיר שנועד להעשיר את השיח הפוליטי, בנושא לא מפלגתי שאינו שנוי במחלוקת ציבורית של ממש אגב פגיעה חמורה בחופש הביטוי, ופגיעה באינטרס הציבור.

15. להבנתנו, ההתגייסות של ארגון חברה אזרחית, לא פוליטי, לטובת קריאה לכול חלקי המפה הישראלית לשמור על הרשות השופטת, תוך הבהרת

<sup>2</sup> השופט חשין, חוברת החלטות מבחירות המיוחדות לראשות הממשלה 2001, עמ' 150.  
<sup>3</sup>

<https://bechiro21.bechiro21.gov.il/election/Decisions/vadattaamula/Documents/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%91%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%A9%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99%20-%D7%9C%D7%A4%D7%A8%D7%A1%D7%95%D7%9D.pdf>



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

ערכה העליון לשמירה על הדמוקרטיה, היא אינטרס פטריוטי כלל-ישראלי,  
ורק לכך כוונו התשדירים.