

## פרסום עיתון כתרומה לסיעה

במהלך תקופת הבחירות ולאחריה התקבלו במשרדי כמה פניות, אליהן צורפו סקירות מחקריות, שבהן התבקשתי לקבוע כי עיתונים מסוימים (להלן - העיתונים) הינם כלי תעמולה עבור סיעות מסוימות ולטובתן וככאלה מהווים תרומה אסורה לאותן הסיעות, על כל המשתמע מכך. יצוין כי הסקירות המצורפות היו מפורטות ומעמיקות ויש להכיר תודה על המאמץ שהושקע בנושא חשוב זה.

מודעת פרסום בעיתון למען סיעה, על ידי גורם שאינו הסיעה, יכולה להיחשב כתרומה (בשווה כסף) לסיעה, אותה יש לבחון לאור המגבלות הקבועות בחוק על קבלת תרומות, הן מבחינת זהות התורם-המפרסם והן מבחינת עלות-שווי הפרסום. כחלק מניהול הביקורת בתחום מימון המפלגות, בוחנים עובדי משרדי, בקביעות ובצורה יזומה, פרסומי תעמולה ספציפיים, לגופו של עניין. הבדיקה האמורה מתמקדת בפרסומי תעמולה לטובת הסיעות שבוצעו שלא על ידי הסיעות ולא מומנו על ידן, וזאת על מנת לבחון את שלמות דיווחי ההוצאות של הסיעות ולהכריע האם המדובר בתרומה אסורה. אך לא בכך עוסקות הפניות האמורות שהונחו על שולחני. בפניות אלה לא התבקשתי לבחון פרסום ספציפי על מנת לקבוע אם מדובר בתרומה לסיעה, אלא לקבוע כי פרסום תכנים פוליטיים על ידי עיתונים מסוימים מביא לכך שאותם העיתונים בכללם מהווים תרומות אסורות לסיעות.

בית המשפט העליון כבר עמד על תפקידה החשוב של העיתונות בדמוקרטיה ליברלית בפסקתו הענפה בנושא זה<sup>1</sup>: "מקום בו מדובר בפרסום בעל אופי עיתונאי של מידע אשר טמונה בו תועלת ממשית עבור הציבור נושא שיקול זה משקל מיוחד. פרסומים מסוג זה מצויים בליבת חופש הביטוי... בנוסף, מקום שמדובר בפרסומים בעלי אופי עיתונאי יש להביא בחשבון גם את כובד משקלו של חופש העיתונות. חשיבותו של אינטרס זה ותפקידה המרכזי של עיתונות חופשית בחיים הדמוקרטיים נדונו לא אחת בפסיקה... ואין צורך לחזור על הדברים. לענייננו, די אם אזכיר כי חופש העיתונות מגלם בתוכו לא רק את זכותו של העיתונאי, אלא גם את זכותו של כל פרט ופרט בחברה ליהנות מפירותיה של עבודת העיתונות ואת אינטרס הציבור בעצם קיומה".

נוכח האמור, פרסום עיתונאי לא ייחשב כתרומה לסיעה לפי חוקי המימון, גם אם יש בו כדי לקדם את סיכויי ההצלחה של סיעה כזו או אחרת. ברור כי פרסום עיתונאי עשוי לא רק להוות תרומה לטובת סיעה מסוימת - לפעמים באמצעות העברת מסרים שליליים על מתחריה - אלא אף לחרוץ גורלה, פשוטו כמשמעו. למשל, לתחקיר עיתונאי החושף פרטים בעייתיים על מועמדיה של סיעה פוטנציאל רב להשפיע על תוצאות הבחירות.

מתי בכל זאת תחשב כתבה עיתונאית ככזו שיש בה תרומה לטובת סיעה? בניסיון לקבוע את הגבול בין תוכן עיתונאי לבין תוכן תעמולתי, נקבע בפסיקה<sup>2</sup> מבחן המכונה מבחן הדומיננטיות: "תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינו לו אפקט דומיננטי אחר... על-כן, שידור שיש לו ערך חדשותי, אין לראות בו תעמולת בחירות, שכן ערכו הדומיננטי אינו בהשפעה על הבוחר, אלא במסירת מידע חדשותי לכול". מכאן, שפרסומים עיתונאיים שיש בהם "ערך חדשותי" אין לראות בהם תעמולת בחירות שעשויה להיחשב תרומה לסיעה.

אך, מה באשר לתכנים עיתונאיים שנעדרים ערך חדשותי של ממש, ובכללם מאמרי מערכת, טורי דעות, מאמרי אורח, וכדומה, שעשויה להיות להם השפעה על הבוחר? האם תכנים כאלו יהיו

- 
- 1 בג"ץ 2121/12 פלוני נ' דיין אורבך (פורסם במאגר נבו, ניתן ביום 18.9.2014), בפסקה 52, לפסק דינו של הנשיא גרוניס.
  - 2 בג"ץ 869/92 זווילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד (מו) 692, 709 (1992).

תמיד בגדר תרומה לסיעה? לאו דווקא. בדומה למצב בנוגע לגופים חוץ-מפלגתיים אחרים ופעילותם, על מנת לקבוע כי פרסום מסויים ייחשב לא רק חלק מחופש הביטוי של המפרסם אלא גם תרומה לסיעה מסוימת, נדרש שתתקיימנה שתי הזיקות המוזכרות לעיל<sup>3</sup>.

לא זו אף זו, בעוד שביחס לגוף חוץ-מפלגתי שמעורב בפעילות פוליטית או בהעברת מסרים פוליטיים, קיים 'יחס הפוך' בין הזיקות וזיקה מהותית-רעיונית חזקה עשויה ליצור 'חזקה' בדבר קיומה של זיקה ארגונית (ראו דיון לעיל), הרי שביחס לחופש העיתונות לא קיימת חזקה כזו. מבקר המדינה דאז הדגיש בדוח קודם אחר<sup>4</sup> (להלן - דוח בחירות 2003) כי כאשר מדובר בפרסומים עיתונאיים, נדרש להוכיח זיקה ארגונית באופן פוזיטיבי: "חשוב לציין כי בבואנו לבחון אם ידיעות עיתונאיות הן בגדר תעמולת בחירות, אין להסתפק במבחן התוכן בלבד- אף שהוא מביא בחשבון גם את מידת הקרבה של מועד פרסום הידיעות למועד הבחירות ואת הקשר של תוכן לסוגיות מרכזיות הנתונות במחלוקת בבחירות. חשוב לבחון גם את מידת הזיקה שבין הסיעות לבין העיתונים הקוראים להצביע בעדן".

יתר על כן, ככל שקיימת חזקה באשר למהותו של פרסום עיתונאי, הרי שמדובר דווקא בחזקה הפוכה- דהיינו שמה שנחזה להיות עיתון, אכן מהווה עיתון ולא תעמולת בחירות. עמד על כך יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כב' השופט סלים ג'ובראן<sup>5</sup>: "קיימת חזקה לכאורה כי סיקור חדשותי-כזה הוא- ועל הטוען אחרת הנטל להוכיח עובדה זו באמצעות זיקה משמעותית...".

מכאן, שלצורך קביעה האם המדובר בתרומה אם לאו, כאשר עסקינן בפרסום עיתונאי, פועלת החזקה האמורה בכיוון ההפוך ואף מטילה נטל כבד ביותר על המבקש לערער על מעמדו של "פרסום עיתונאי-לכאורה". ואם קביעה כזו קשה ביחס לכתבה עיתונאית אחת הרי היא קשה פי כמה מונים ביחס לעיתון שלם, על כל המשתמע מכך. וכך קבע השופט סלים ג'ובראן<sup>6</sup>: "אם עסקינן בידיעה ספציפית, די בהוכחת זיקה על פי מאזן הסתברויות מוגבר, עליה ניתן ללמוד אף מתוכן הידיעה עצמה...יצוין, כי אינני סבור כי די בהוכחת הזיקה במאזן הסתברויות רגיל...נוכח חופש העיתונות והביטוי הפוליטי...מנגד, כאשר עותר מבקש סעד כללי בנוגע לעיתון כולו, כשטענתו (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".

כאמור הפניות שהתקבלו במשרדי נעזרות בסקירות מחקריות בניסיון להוכיח כי בכלל תעמולה עסקינן. ודוק, עצם העובדה שהפונים נדרשו לסקירות מעמיקות בדבר תוכני העיתונים כדי להוכיח את הקשר המהותי-רעיוני עשויה דווקא להעיד על העדר מובהקות בנושא: שכן, אילו היה מדובר על מקרה מובהק של תעמולה הרי שכל קורא מן היישוב היה ער למידת התעמולה שבעיתון כולו, ללא צורך בסקירות מלומדות.

בפנינו אם כן, סוגיה מבנית המעלה שאלות מורכבות ויסודיות ביותר וביניהן: מהו ערך חדשותי שבקימו לא ייחשב תוכן עיתונאי כתעמולת בחירות; איזו זיקה אירגונית או ממונית תיחשב זיקה חזקה במיוחד, לצורך קביעה שעיתון שלם מהווה תרומה אסורה לסיעה, ואילו ראיות תיחשבנה ראיות "ברורות, חד-משמעיות, ומשכנעות" להוכחת אותה זיקה; מתי יש בפרסום עיתונאי או בפרסום של עיתון שלם כדי לפגוע בעיקרון שוויון ההזדמנויות בין מפלגות; ומיהו הגורם המתאים לבצע את בחינת הראיות והזיקות ולקבל החלטות בנושא במקרים לא מובהקים.

- |   |   |
|---|---|
| 3 | דוח בחירות 1999.  |
| 4 | מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת השש-עשרה (נובמבר 2003), בפסקה 31 לפרק הכללי הפותח את הדוח. |
| 5 | בעתירה שהובאה בפניו בנוגע לעיתון 'ישראל היום'; ראו: תב"כ 16/20 בן מאיר נ' נתניהו, בפסקה 38 (להלן - תב"כ 16/20).                                   |
| 6 | תב"כ 16/20 בפסקה 39.  |

אבהיר כי קביעה שיש בפרסום עיתון משום תרומה היא בהכרח קביעה שמדובר בתרומה שאינה עומדת בגבולות סעיף 8 לחוק (עקב הסכום הגבוה ועצם קבלת תרומה מתאגיד), ולפיכך התוצאה המעשית תהיה שפרסום העיתון במתכונתו הנוכחית אסור. לחילופין, קביעה כזו תגרור התערבות בפעולות ובהחלטות המערכת של אותו עיתון. יודגש כי לפי מיטב ידיעתי, סגירת עיתון כאמור או התערבות בהחלטותיו במסגרת אכיפת דיני מימון מפלגות הייתה מהווה תקדים במדינה דמוקרטית.

עוד אציין כי מלבד הסוגיות העקרוניות הסבוכות למדי שמעוררות הפניות האמורות, הרי שלצורך הכרעה בהן נדרשים כלים רבים ומגוונים, בעיקרם כלי חקירה ומחקר מיוחדים, שחלקם אינם נתונים בידיי. בנוסף, לצורך בחינת נושא זה לעומק, תידרש בדיקה מערכתית של כלל העיתונים בעלי ההשפעה על ציבורים שונים במדינה, ובשפות שונות, כל זאת, על מנת לבחון את נטיית המערכת של כל עיתון, באופן שיאפשר קביעה אם מי מהם אכן מקדם סיעה מסוימת, בין בצורה מובהקת ובין באופן יחסי לעומת סיעות אחרות או עיתונים אחרים. רק לאחר בחינה כזו, ניתן יהיה לתת תשובה לשאלה האם ניתן לראות במי מהעיתונים בבחינת עלון תעמולה של מי מהסיעות, ברמה שעשויה להצדיק את סגירתו או הגבלתו. ואולם, סמכויותי מול עיתונים וכלי תקשורת מוגבלות. העיתונים במדינת ישראל - כמו בכל חברה דמוקרטית - אינם גופים מבוקרים בהתאם לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ואף זוכים להגנות חוקתיות מיוחדות כגון חופש העיתונות.

נוכח כל האמור, סבורני כי ראוי כי סוגיה כה מורכבת - הן משפטית וציבורית והן פרקטית - תיבחן על ידי המחוקק, תוך שימת לב לערכי היסוד השונים במטרה ליצור את האיזונים הנדרשים ביניהם.