

לכבוד

שרת המשפטים, הגב' איילת שקד

חברי וועדת השרים לחקיקה

ח"כ יואב קיש

ח"כ יחיאל חיליק בר

חברי הכנסת אברהם נגוסה, נורית קורן, נאוה בוקר, דניאל עטר, איציק שמולי, ד"ר נחמן שי

מר ברנרד מרכוס

יו"ד בינלאומי

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ד של כבוד

פרופ' גרהרד קספר

יו"ד המועצה הבינלאומית

מר אמיר אלשטיין

יו"ד הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

ד"ר אריק כרמון

נשיא לשעבר ומייסד

המועצה הבינלאומית

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
סנטור רוברט בונטר, צרפת
פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה
השופט סטיבן בריי, ארה"ב
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
השופט דליה דורנר, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
ד"ר סידי דרל, ארה"ב
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
לורד ג'ורג' ווינדפילד, בריטניה
לורד הריק' וולף, בריטניה
סר גיימס ד' וולפנסון, ארה"ב
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
סנטור ג'וזף ליברמן, ארה"ב
פרופ' דומיניק מואיז, צרפת
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
ד"ר הנרי קיסניג'ר, ארה"ב
פרופ' הנרי רוזובסקי, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

חברי הוועד המנהל

מר דב בהרב
פרופ' יפה זילברשץ
מר שאוקי ח'טיב
מר סלי מרידור
מר אבינועם נאור
עו"ד אבי פישר
פרופ' זאב צחור
מר יוסי קוצ'יק

סגני נשיא המכון

פרופ' מרדכי קרמיצר, מחקר
פרופ' יודיה צ' שטרן, מחקר
ד"ר ישי ג'סיין, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמיחי אילון
פרופ' חנוך דגן
פרופ' מומי דהן
פרופ' תמר הרמן
פרופ' שחר ליפשיץ
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' גדעון דהט
פרופ' יובל שני

הנדון: הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון – הסרת מגבלות), התשע"ו-2015

1. אנו תומכים בהצעת החוק שבנדון, המבוססת על מחקר שנעשה במכון הישראלי לדמוקרטיה והתפרסם במחקר המדיני "רפורמה בדיני תעמולת הבחירות" שנכתב על ידי הח"מ וד"ר גיא לוריא.
2. חוק הבחירות (דרכי תעמולה), החוק העיקרי שמסדיר את תעמולת הבחירות בישראל, נחקק במקור בשנת 1959 בכדי להבטיח את השוויון בבחירות. אבל, החוק הזה הוא נטע זר במציאות התקשורתית והפוליטית של המאה ה-21. הוא אינו מתייחס בצורה רצינית לרשתות החברתיות באינטרנט, שהן אחד מאמצעי התעמולה העיקריים – בעוד שהוא טורח לאסור על תעמולת בחירות באמצעות כלי טיס או בכלי שיט.
3. השינויים שהתחוללו במציאות התקשורתית והפוליטית מביאים לכך שהאיסורים הנוקשים של חוק דרכי התעמולה אינם מגשימים עוד את העקרונות או התכליות העומדים בבסיס החוק באופן יעיל ואפקטיבי. חוק דרכי התעמולה בעייתי גם בשל מגרש המשחקים הבלתי-הוגן וחוסר השוויון בין אמצעי התקשורת השונים. החוק אינו מתייחס באותו אופן לעיתונים, לשלטי חוצות, לשידורי טלוויזיה ורדיו וכמובן לאינטרנט, וזאת גם כאשר מדובר בתכנים זהים. אם ראוי להגן בטלוויזיה וברדיו על ערכים כגון שוויון בבחירות והוגנות, מן הראוי להגן עליהם גם ברשת. מצד שני, אם ההסדרה בטלוויזיה וברדיו חודרנית מידי, וממילא ניתן לצפות בתכנים זהים ברשת, יש לפעול לביטול האיסורים המיותרים.
4. עם זאת, הצעת החוק במתכונתה הנוכחית יוצרת הסדר חסר ולא מתמודדת עם מכלול הבעיות הנוגעות לדיני תעמולת הבחירות. הצעת החוק מבקשת להסדיר שלושה היבטים מתוך המכלול: לבטל את ההגבלה על תעמולת בחירות בשידורי רדיו וטלוויזיה שישים יום לפני הבחירות, ולקבוע שמודעה שנרכשה לצורך פרסום תעמולת בחירות באינטרנט, תציין את שמו של האחראי להזמנתה. לבסוף, מוצע לבטל את ההגבלות לגבי פרסום בעיתונים.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

5. הצעת החוק, לכן, איננה מתמודדת עם הבעיה המרכזית של החוק שהיא האסדרה הפרטנית הקיימת כיום בחוק לגבי כל אמצעי תקשורת כשלעצמו. **מצב זה מחייב החלפה בהסדר חוצה מדיה, שיחול על כל אמצעי התקשורת.** לכן אנו מציעים את המתווה הבא, בנוסף להצעת החוק:

א. לשדר את משדרי "תעמולת הבחירות" בערוצי השידור הציבורי בלבד. אנו מציעים לצמצם את ההסדר הנוהג, המקציב זמן שידור למשדרי תעמולת הבחירות בלא תשלום, לערוצי הרדיו והטלוויזיה הציבוריים בלבד. השינויים בשוק התקשורת הפכו את ההסדר הקיים לבלתי הוגן כלפי ערוצי הטלוויזיה המסחריים. מצד אחד, הערוצים המסחריים מפסידים את תמורתן של זמן פרסום שיכלו למכור בשוק החופשי, ומצד שני, חל עליהם איסור למכור פרסומות לגופים פוליטיים או אפילו גופי חברה אזרחית (הנתפסים כ"שנויים במחלוקת ציבורית"). אם נסתפק בשידורי התעמולה במתכונתם הנוכחית (בלא תשלום) בטלוויזיה וברדיו הציבוריים, יוגשמו מטרות החוק ורשימות שאין להן משאבים רבים יוכלו להגיע אל הבוחרים, מבלי להעניק השפעת יתר לכוח כלכלי מצד אחד, ומבלי לפגוע בערוצים המסחריים מצד שני.

ב. לאפשר לרשימות לרכוש פרסומות פוליטיות בטלוויזיה לקראת סוף תקופת הבחירות. אנו ממליצים לאפשר לרשימות מועמדים לרכוש פרסומות פוליטיות בטלוויזיה ב-14 הימים שלפני הבחירות. זאת כדי להתמודדות עם חוסר ההוגנות בעניין זה על רקע החופש לרכוש פרסומות פוליטיות בחלק מאמצעי התקשורת האחרים, לדוגמה באינטרנט. אכן, פרסומות פוליטיות באמצעי תקשורת מסחריים עלולות להביא איתן כוח יתר לבעלי אמצעים, אך ניתן למנוע זאת על ידי פיקוח והטלת מגבלות כספיות על הרשימות שירכשו את הפרסומות. על הסדר זה יחולו הכללים המסדירים את הפרסומות הפוליטיות ברדיו האזורי-מסחרי כיום בהתאמות המתבקשות.

ג. לקבוע תקרת הוצאות על תעמולת בחירות בגובה של 30% מההוצאות המותרות לרשימה בתקופת בחירות. תקרת הוצאות זו תחליף רבות מהמגבלות החלות כיום על תעמולת בחירות בכל אמצעי תקשורת כשלעצמו.

אנו ממליצים להחמיר את מגבלות תקרת ההוצאות המותרות על תעמולת בחירות. מגבלה זו צריכה להיות **המגבלה העיקרית שתוטל על רשימות המועמדים**, בלא הבחנה בין אמצעי תקשורת, טלוויזיה ורדיו, עיתונות ואינטרנט. מגבלת ההוצאות תוחל באופן ייחודי על תעמולת בחירות, להבדיל מהמגבלה שנהוגה כיום וחלה על כל הוצאות הרשימה. אנו מציעים כי תקרת ההוצאות על תעמולת בחירות תעמוד על 30% מההוצאות המותרות לרשימה בתקופת בחירות, יחסית להוצאות של המפלגות בפועל במערכות הבחירות האחרונות. הסיבה לאחוז הנמוך היא כי בד בבד עם הגדלת התקרה על הוצאות המפלגות (בשנים 1973-1994), ירדו מאוד התרומות למפלגות (משנת 1984 ועד היום). המפלגות מוציאות כיום כספים עד תקרת ההוצאות שלהן, הרבה מעבר להכנסותיהן, שמבוססות ברובן על המימון הציבורי, ואחר-כך נקלעות לקשיים.

ד. לבטל את רוב הכללים החלים על מודעות בעיתונות, מודעות מודפסות ושילוט (מלבד הסדרים שתכליתם הגנה על בטיחות הציבור ואיכות הסביבה), ולהסתפק במקומם במגבלה על תקרת הוצאות התעמולה.

אנו ממליצים לבטל את המגבלות הכמותיות על גודל ותפוצת המודעות בעיתונות, את המגבלות על גודל המודעות המודפסות בלוחות המודעות, ואת הרף לפרסום חוצות, ולהבטיח את עקרון השוויון באמצעות תקרת הוצאות על תעמולת הבחירות. יש לשאיר על כן הוראות בחוק באשר למודעות



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

ושילוט שעיקרן לשמור על ביטחון האזרחים ואיכות הסביבה, וכן הוראות העוסקות באיסור החל על משווקי פירסום חוצות להפלות בין רשימות. כמו כן אנו מציעים להשאיר את האפשרות לפרסם שלטי תעמולת בחירות בפרסום חוצות למתמודדים בלבד, ואת פיקוח מבקר המדינה.

ה. לצמצם את סמכותו ואת שיקול דעתו הרחב של יושב-ראש ועדת הבחירות לאשר מראש שידורי תעמולת בחירות.

אנו ממליצים לשנות מן היסוד את סמכותו ואת שיקול דעתו הרחב של יושב-ראש ועדת הבחירות לאשר מראש שידורי תעמולת בחירות בטלוויזיה. ההרחבה הפסיקתית של ההוראה הזו הפכה אותה – הלכה למעשה – לסמכות כללית לפסול תעמולת בחירות בכל אמצעי התקשורת (כולל באינטרנט לגונויו) לפי שיקול דעתו של יושב-ראש ועדת הבחירות. הפגיעה הקשה הזו בחופש הביטוי אינה מוצדקת ואין לה הסמכה ברורה בחוק. אנו מציעים לצמצם את הסמכות הזו באמצעות קביעה ברורה בחוק של עילות שרק בהתקיימותן ניתן יהיה לפסול משדר תעמולה או מודעת תעמולה. סמכות זו תופעל רק כאשר אין ברירה אחרת, כלומר כאשר הסעדים הרגילים הקבועים בחוק (למשל, הליך אזרחי בבית משפט לשם קבלת פיצוי בגין לשון הרע, או הליך פלילי בגין עבירת הסתה לגזענות) אינם מספיקים בהתחשב בכך שמדובר בתקופת הבחירות.

1. לחייב עורכי סקרים המתפרסמים בציבור להתייחס לכל הרשימות. אחת הבעיות העיקריות בתחום הסקרים היא חוסר הקפדה של אמצעי התקשורת על הכללת כל הרשימות במסגרת הסקרים, ובעיקר הרשימות הערביות. מאחר ואין הסמכה ברורה בחוק דרכי תעמולה לחייב את עורכי הסקרים להתייחס לכל הרשימות, אנו סבורים שיש להוסיף ולשנות את החוק לעניין זה. כמו כן אנו סבורים שיש להוסיף כללי שקיפות נוספים ביחס להצגה גרפית של טעות הדגימה בסקרים, וביחס לגורמים נוספים (בייחוד מפלגות) עמן קשורים הסוקר או מכון הסקרים.

6. שינויים אלה נחוצים כדי שחוק התעמולה יחזור להיות מגן אפקטיבי על העיקרון העומד בבסיסו: שיח ציבורי שוויוני ועשיר לקראת הבחירות. הליברליזציה שאנו מציעים באסדרה הפרטנית (ביטול איסור התעמולה בטלוויזיה, ביטול ההגבלות הכמותיות במודעות בעיתונות, וכו') תבוא יחד עם החמרה בתקרת ההוצאות על תעמולת בחירות והנמכתה יחסית להוצאות התעמולה כיום. זהו הסדר מכבד יותר כלפי רשימות המועמדים והתקשורת. זהו הסדר שמשאיר את החופש בידם, אבל מותיר כלי אכיפה בשל חששן של הסיעות מפני פגיעה במימון הציבורי שלהן. זהו גם הסדר המתאים ליישום ואכיפה בעולם תקשורת דיגיטלי.

7. אשמח לעמוד לרשותך בכל עניין.

בכבוד רב

גילה אלטשולר

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

ראש פרויקט דמוקרטיה בעידן המידע וממשל פתוח