



מסמך הערות

**בדבר דו"ח הביניים מטעם הוועדה
הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי
תעמולה), התשי"ט-1959**

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים להגיש לוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: "הוועדה"), אשר מונתה על ידי כב' נשיא המדינה, מר ראובן (רובי) ריבלין וכב' השופט סלים ג'ובראן, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, את הערות התנועה לדו"ח הביניים שיצא תחת ידי הוועדה בחודש ספטמבר 2016. הכל, כדלהלן.

כללי

בראשית מסמך זה, נבקש לברך על היוזמה לפעול להתאמת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: "החוק" או "חוק התעמולה") לעידן המודרני ולמציאות הנוכחית. אנו רואים חשיבות רבה במתן מענה לצרכיה הנוכחיים של מדינת ישראל, כמו גם בפתרון הבעיות שאנו נתקלים בהן בכל מערכת בחירות.

במסמך זה נתכבד לפרט את הצעותינו בכל הנוגע לשינויים בהמלצות הוועדה.

נציין כבר עתה, כי שתי הצעות עיקריות עומדות בבסיס מסמך זה, שרק שילובן יבטיח לטעמנו הגנה מפני הפרות דיני תעמולת הבחירות. לטעמנו, היעדר הסדרים מוצעים אלו יותיר את החוק במעמדו כחוק אנכרוניסטי, שבנקל מפריס המתמודדים את הוראותיו או פוגעים בערכים אותם הוא מבקש לקדם.

ההצעה העיקרית הראשונה עוסקת בסוגיית החיוב האישי של אלו אשר מוטל עליהם עיצום כספי. השנים האחרונות מלמדות כי הצורך בהשתתפות אישי על מועמדים או מקבלי ההחלטות במפלגות שחרגו מהוראות הדין הינו קריטי ומחויב המציאות.

ההתעלמות השיטתית של מפלגות ומועמדים מהוראות החוק בדבר מימון מפלגות, והשגת רווח פוליטי בשל כך, הינה בבחינת "הרצחת וגם ירשת" הפוגעת קשות בשלטון החוק, ומחייבת שינוי בכל הנוגע להטלת אחריות על הפרת דיני התעמולה, וזאת על ידי הגברת השימוש בכלי החיוב האישי. שינוי דיני תעמולת הבחירות ללא קידום עקרון האחריות, תהא לעג לרש, ולטעמנו יש ליתן על כך את הדעת.

ההצעה העיקרית השנייה היא להטיל על מתמודדים לקבל אישור מראש על תעמולת הבחירות שלהם שאיננה מלל בלבד (מודעות הכוללות תמונות, וידיאו או אודיו), טרם פרסומה, מיושב ראש הבחירות המרכזית, בדומה להסדר הקבוע בסעיף 15א(ד) לחוק. בעידן האינטרנט, בו אין כל אפקטיביות אמיתית לצווים שיפוטיים המורים על הסרת תעמולה מהמרחב הציבורי (או הקיברנטי), אישור מראש כאמור – לצד הטלת עיצום כספי גבוה במיוחד והטלת חיוב אישי על מקבלי ההחלטות – יהא הדרך היחידה שתבטיח את אפקטיביות האכיפה של דיני התעמולה.

לשם הנוחות, במסמך זה נפרט את הערותינו לפי סדר הפרקים והנושאים, כפי שהובאו בדו"ח הביניים.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



1. קביעה של עקרונות יסוד

א. מטרת החוק – אנו סבורים כי נוסח "מטרת החוק" איננו מספיק נהיר. מעבר לכך, על אף העובדה שבדברי ההקדמה קבעה הוועדה כי **החירות** היא "נקודת המוצא", בדגש על החירות להתבטא ולפרסם, עקרון זה אינו מוצא את מקומו בנוסח זה. ואכן, דומה כי ההסדרים המוצעים בדו"ח הביניים באים להגביר את החירות בהשוואה למצב הנורמטיבי הקיים, ויש ליתן לכך ביטוי כבר בסעיף מטרת החוק.

נוכח האמור, נתכבד להציע את הנוסח הבא: "חוק זה מטרתו להבטיח את החירות בקיום תעמולת בחירות, בכפוף לשמירה על הגינות, שקיפות, שוויון בין מתמודדים והקפדה על כבוד האדם, כפי שיוסדרו בחוק זה".

ב. תוכן תעמולת בחירות – תחילה נציין כי אנו מברכים על כך שסוגיית כבוד האדם מעוגנת בראשיתו של ההסדר המוצע. עם זאת, נדמה כי המשפט הראשון בסעיף זה מהווה חזרה מיותרת על סעיף מטרת החוק. משום שהמחוקק איננו מבזבז את מילותיו לריק, אנו מציעים להימנע מכך ולמחוק מן הנוסח את משפט זה.

ג. תעמולה בשידורים – אנו רואים לנכון לברך על ההחלטה להרחיב את דיני התעמולה גם על משדרים מקוונים על רשת האינטרנט. כיום, זוהי זירת התעמולה המרכזית. על כן, המדובר בהמלצה ראויה ביותר, שהיה מקום לקדמה עוד לפני עשור ולמעלה מכך. **על יחסו של החוק כלפי האינטרנט נעמוד עוד בהמשך**; אולם בכל הנוגע לסעיף זה, הנוגע למתן ביטוי הוגן למגוון הדעות, נבקש להאיר שלוש נקודות.

ראשית, אמנם ישנה התייחסות למשדרים מקוונים, אולם אין התייחסות עקרונית-ערכית שכזו גם כלפי העיתונות הכתובה. אף לא מצאנו הוראה הצהרתית מעין זו בפקודת העיתונות. על כן, אין הצדקה לא לדרוש דרישה זו מכלל אמצעי התקשורת העיקריים, לרבות העיתונות הכתובה.

שנית, הגדרת הסעיף משדר מקוון נראית לנו מעט רחבה מידי. אנו נתכבד להציע לצמצם את תחולת הסעיף, כך שרק על גוף מסחרי, ולא על אזרחים פרטיים המעוניינים לתמוך במועמד מסוים. אנו סבורים כי רק חוסר בהגינות ושוויון במשדרים של גופים אלו, שפרסום בהם הוא משאב מוגבל, עלול לסכן את השוויון בין המתמודדים. ככלל, **אנו רואים לנכון להמליץ להגביל כל הגבלה מהותית דומה שקיימת על גופי תקשורת, גם על זרועותיהם המקוונות.**

שלישית, אנו ממליצים לעשות שימוש במילה "המרשתת" במקום "רשת האינטרנט".

2. ביטול הגבלות קיימות

א. ביטול הגבלת השימוש ברמקול – אמנם אין המדובר בשאלה של איכות שלטון או מנהל תקין, אך ראינו לנכון להדגיש כי ניצול לרעה של שימוש ברמקול עלול להביא לפגיעה קשה באיכות חייהם של האזרחים והתושבים.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



לדעתנו ההסדר הקבוע בסעיף 4 בחוק, המסייג את ההגבלה ("לא תהא תעמולת בחירות באמצעות רמקול, פרט לשימוש ברמקול כדי להגביר את קולו של נואם באסיפה המתקיימת כדיון"), הינו מספק. לחילופין, לא נתנגד להרחבת מסוימת של הסייג, אולם לא יהיה זה מושכל לפרוץ את הסכר לחלוטין, וזאת על מנת לשמור על איזון ראוי יותר בין הזכות לחופש ביטוי לבין הפגיעה באיכות החיים של תושבי הארץ.

3. הסדרת נושאים חדשים

א. מתן אפשרות למפלגות לרכוש "פרסומות בחירות" – ראשית, אנו סבורים כי יש להחיל את ההסדר (הראוי) הקבוע בסעיף 15א(ד) לחוק, בנוגע לתשדירי שירות, גם על כל תעמולת בחירות בהיקף כה רחב, קרי גם על פרסומות בחירות וגם על תעמולה מקוונת (כפי שיובהר בהמשך). אנו רואים חשיבות בלהותיר את האישור המקדים של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית **כתנאי הכרחי** לפרסומה של פרסומת בחירות, בדיוק כשם שאישור זה נדרש לשם שידור תשדיר בחירות.

דומה כי ההסדר המוצע בסעיף קטן (ג), השואב השראה מסעיף 15א(ד) האמור, נוסח מבלי ליתן משקל לעובדה שבימינו אנו, בעידן האינטרנט, די בפרסום אחד ויחיד של פרסומת או תשדיר כדי שהתעמולה תתפרש במרחב המקוון כאש בשדה קוצים, מבלי שניתן יהא להשיב את השד לבקבוק. הימים בהם ניתן היה להוציא צו מניעה אפקטיבי כנגד פרסום תעמולה אסורה אינם עוד, ואף לא ישובו. על כך עוד – בהמשך.

מה שהיה יפה בעניין תשדיר שירות בסוף שנות ה-80 של המאה הקודמת, יפה עוד היום, ואף ביתר שאת. **לפיכך, אנו מפצירים בוועדה להמליץ על קבלת אישור מראש לפרסום פרסומת בחירות על ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית (בכלל המדיות: רדיו, טלוויזיה ואינטרנט), וכי הפרתו תגרור עימה סנקציה בדמות עיצום כספי גבוה במיוחד.**

שנית, באשר לסעיף (ד)4, ייתכן ויש מקום ליתן זכות טיעון של המשדרים עצמם, ולא להסתפק בהתייעצות עם הגופים המאסדרים אותם. קביעת הסדר כאמור עשויה להפחית את מספר ההליכים המשפטיים שיוגשו בהמשך.

שלישית, יחסי הגומלין בין המועדים הקבועים בסעיף (ה)1 ו-ה)3 אינם ברורים. לא ברור אף מהו מועד תחילת השידורים של פרסומות בחירות לפי "סעיף זה". אנו ממליצים להסדיר נושא זה באופן בהיר יותר.

ב. עיצומים כספיים – אין ספק כי יש לבחון מהי הדרך האפקטיבית ביותר לאכוף את האיסורים הקבועים בדיני תעמולת הבחירות. אף אם ייתכן שיש מקום לביטול הסנקציה הפלילית בגין הפרת הוראות החוק, **הרי שאין מקום להסיר את האחריות האישית של מקבלי החלטות – בין אם המועמד עצמו ובין אם ראש המפלגה/הרשימה**. בין אם תיוותר על כנה הענישה הפלילית ובין אם יוחלט ללכת בדרך של עיצומים כספיים מינהלתיים, הרי אנו סבורים שיש לשמור על עקרון האחריות האישית.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



היה זה דו"ח מבקר המדינה מן השבועות האחרונים אשר הצביע על מגמה ברורה של התעלמות רבתי מדיני הבחירות השונים (הדוח עוסק במימון בחירות). ודוק, אין המדובר בדו"ח הראשון שעוסק בעניין זה.¹ מכל אלו למדים אנו, כי ההרתעה איננה מספקת וכי אין די בעיצומים כספיים על המפלגה.²

המדובר בהפרה בוטה של דיני מימון בחירות. ואולם, הסנקציה שנקבעה ככל הנראה אינה אפקטיבית, וזאת בשל הישנות המעשים, מערכת בחירות אחת אחר רעותה. אנו סבורים, כי רק הטלת חיוב אישי על מקבלי ההחלטות בראש הרשימה – קרי, ראשי המפלגות – תבטיח הגנה על שלטון החוק. ודוק, דו"ח הוועדה הציבורית כלל אינו מתייחס לעבירות שמבוצעות על ידי המפלגה, ובוודאי שאינו כולל כל התייחסות להטלת עיצום כספי על מקבלי ההחלטות בה.

לפיכך, אנו קוראים לוועדה הציבורית לשלב במסגרת הצעותיה התייחסות להטלת עיצום כספי בדרך של חיוב אישי על מקבל ההחלטות עצמו, קרי העומד בראש המפלגה/הרשימה, וזאת על מנת להבטיח אכיפה אפקטיבית של הוראות החוק.

4. הסדרים שלא מצאו את מקומם בדו"ח הביניים

מספר נושאים בעלי חשיבות לא קיבלו התייחסות בדו"ח הביניים. נבקש להעלותם עתה.

א. תחולה על רבנים ראשיים ורבני ערים – בבחירות האחרונות הועלתה בפני יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סוגיה של ביצוע תעמולת בחירות על ידי הרב הראשי ורבני ערים.³ בהחלטותיו הכריע יושב הראש, לאחר ניתוח מעמיק של המצב הנורמטיבי, כי אותם רבנים, אשר מקבלים שכר ממדינת ישראל, נכנסים תחת תחולת ההגדרה של "עובדי מדינה". ואולם, תחולה זו איננה מצוינת באופן מפורש בחוק.

לפיכך, על מנת להבטיח ודאות של המצב המשפטי בפני הציבור (ובמיוחד בפני הרבנים הראשיים ורבני הערים), אנו סבורים כי יש לפעול לשילובם במפורש של אותם משרתי ציבור

¹ דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים; דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה לתקופה 1.2.13 עד 31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד 31.3.15 (פורסם ביום 18.10.2016).

² כך למשל, שתי סיעות (הבית היהודי ועלה ירוק) לא כללו במערכת החשבונות שעליהן להגיש למבקר המדינה את מלוא הכנסותיהן והוצאותיהן, ולפיכך מערכת החשבונות לא שיקפה את כל פעולותיהן הכספיות; ארבע סיעות (הבית היהודי, הרשימה המשותפת, יחד ועלה ירוק) לא שמרו בידיהן את מלוא האסמכתאות הנוגעות להתקשרויות עם נוטני שירותים, כנסים, שכירת מטות בחירות, העסקת פעילים, דלק והוצאות אחרות, וחלק מהאסמכתאות שהציגו היו חלקיות בלבד. לפיכך לא ניתן היה לאמת את הוצאותיהן ואת המקורות ששימשו למימון ולוודא כי מלוא הוצאותיהן נכללו בחשבונותיהן. כמו כן, שלוש סיעות (הבית היהודי, המחנה הציוני ושי"ס) כללו בחשבונותיהן הוצאות בלתי תקינות, בגין תשלום קנסות בסכומים ניכרים על תליית מודעות תעמולה בניגוד להוראות חוקי העזר של רשויות מקומיות שונות, ובכך השתמשו בכספי המימון הציבורי בניגוד למטרה שלשמה נועדו, כפי שאף קיבל ביטוי בקביעות מבקר המדינה בעבר [שם, עמ' 12].

³ תב"כ 26/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' נשיא בית הדין הרבני הגדול והרב הראשי הספרדי לישראל ואח' (ניתן ביום 03.03.2015); תב"כ 39/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הרב שמואל אליהו – רב העיר צפת (ניתן ביום 12.03.2015).



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

תחת הגדרת החוק, ובכך להחיל את האיסורים של החוק גם על אותם משרתי ציבור רמי-דרג ורמי-השפעה.

ב. אישור מראש על תעמולה במדיות השונות, ובראשן ברשת האינטרנט – עולם התקשורת חווה שינויים מקצה לקצה בעשורים האחרונים. עלייתו של האינטרנט הביא לשינוי מאזן הכוחות בין המדיות השונות ובין אמצעי התקשורת השונים, ובהתאם כך גם עולם הפרסום, השיווק והפוליטיקה השתנה לבלי הכר.⁴ האינטרנט הפך למלך הבלתי-מעורער שבאמצעותו איש הציבור שומר על קשר עם הבוחר. חרף זאת, רשת האינטרנט נותרה עד כה מחוץ לתחולתו של חוק התעמולה.

מעבר לכך, האינטרנט הפך בשנים האחרונות למאגר הזיכרון הארגוני הגדול ביותר בהיסטוריה של האנושות, שהיכולת להסיר או למחוק ממנו מידע לחלוטין איננה קיימת, למעט (אולי) במקרים חריגים במיוחד. ברי כי כל פיסת מידע העולה לאינטרנט מתפשטת לכל עבר, ללא כל שליטה. בניגוד לימי העבר, בהם הסרת תשדיר בחירות מהרדיו או בטלוויזיה (או "החשכה") באמצעות צו שיפוטי הייתה צעד אפקטיבי שמנע צפייה בו בעתיד, הרי שאין כך הם פני הדברים דהיום.

ובענייננו, בכל הנוגע לפרסומים של מתמודדים בבחירות ברדיו, בטלוויזיה, באינטרנט או בכל דרך אחרת, הרי שמרגע שהם עברו למרחב הקיברנטי,⁵ הפרת החוק תימשך ללא כל יכולת אפקטיבית של ועדת הבחירות המרכזית או בתי המשפט השונים למנוע זאת.

רוצה לומר, אף אם יוסרו הפרסומים הרשמיים של הרשימות מאתרי האינטרנט שלהם או מאתרי החדשות הגדולים, כפי שנעשה במערכת הבחירות האחרונה [ראו למשל: פרסום של מפלגת הליכוד, שבה נעשה שימוש בילדים בניגוד להוראות הדין (בעניינים נטען כי הפרסום נעשה "בטעות")];⁶ או פרסום מטעמו של ראש הממשלה ביום הבחירות, תוך ניצול הפירצה של העדר תחולת החוק על האינטרנט,⁷ הרי שאלו "ישוטטו" ברשתות החברתיות ובתוכנות המסרונים המידיים (וואטסאפ), ללא כל שליטה, ותוך פגיעה קשה ומתמשכת בשלטון החוק ובעקרונות שמבקש החוק לקדם.⁸

מכל האמור, אנו סבורים כי המציאות הנוכחית מחייבת פרה-רולינג על ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, או מי מטעמו, שהפרתו תגרוור עימה הטלת עיצום כספי גבוה.

לפיכך, אנו מפצירים בחברי הוועדה להמליץ במסגרת הדו"ח הסופי, כי הוראות דומות לסעיף 15א(ד) לחוק, אשר קובע כי לא תשודר תעמולת בחירות בטלוויזיה זולת אם קיבלה

⁴ משה בנימין ואלכסנדר כץ, "רעידת אדמה בעולם הפרסום: הדיגיטל משלים מהפך ב-2015 – ועוקף את הפריינט", אתר "אייס", 11.01.2016.

⁵ יובהר, החשש נוגע גם למודעות בשלטי חוצות, שהרי מרגע שהמודעה עלתה, יכולה היא בלחיצת כפתור בטלפון הנייד להגיע למספר בלתי מוגבל של בעלי זכות בחירה, והסרתה משלטי החוצות איננה אפקטיבית עוד.

⁶ תב"כ 5/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' ח"כ בנימין נתניהו, ראש הממשלה (ניתן ביום 20.01.2015) (להלן: "עתירת הביביסטר").

⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=Q2cUoglR1yk>

⁸ ראו: עתירת הביביסטר, הי"ש 5 לעיל, סעיף 28-30 להחלטה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



אישור מטעם יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, תחולנה גם על הרדיו, האינטרנט ומודעות הבחירות האחרות מטעם של מתמודדים בבחירות (לרבות מפלגות).

ודוק, אין בכוונתנו לפרסומים הנעשים באמצעות הכתב (קרי, למשל, מאמר או טור דעה, בהם יש מלל ותו לא), אלא אך ורק לפרסומים המשלבים תמונות, וידיאו או אודיו, שהשפעתם על הציבור (וה"וויראליות" שבהם) רבה ביותר. איזון מוצע זה, שנקבע לפי סיכויי ה"וויראליות" של המדיה, מאפשר הגנה על תכליות החוק (הגבלת תעמולה אסורה) ובמקביל ימנע הטלת עומס בלתי-סביר על יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית.

לשם אכיפה אפקטיבית של הוראה זו, יש להציב לצד איסור זה תג מחיר גבוה ביותר, שיוטל כאמור כחיוב אישי על מקבלי ההחלטות ברשימות המתמודדות. כל הסדר אחר לא יביא לתוצאה הרצויה, ויבטיח לדאבוננו את המשך ההפרה השיטתית של חוקי הבחירות.

ויובהר, אנו סבורים ככל שהוראה זו לא תעוגן כבר עתה במסגרת החוק, הרי שהחוק לא יהיה שלם ויגרור עימו הפרות רבות של הדין, שעימן תתקשה ועדת הבחירות המרכזית להתמודד באופן אפקטיבי (שכן כאמור, היכולת להסיר את התעמולה באופן רטרואקטיבי כבר איננה בנמצא). או אז תיאלץ לקום ועדה נוספת, שתעסוק בנושא, ומטבעם של הליכי חקיקה, סביר להניח שהשינוי הנדרש יגיע רק כעבור זמן רב מידי, שנים רבות לאחר שצף הצורך בו. לפיכך, עיגון כבר עתה של הוראה זו בחוק תקדים תרופה למכה ותאפשר לחוק להתמודד עם בעיות צפויות אלו – מראש.

המסמך נכתב על ידי עו"ד דניאל דושניצקי, מנהל המחלקה לחקיקה ומדיניות בתנועה למען איכות השלטון בישראל.