

**הנדון: הערות לדו"ח הביניים של הוועדה**

שלום רב,

אנחנו מודים לך ולוועדה על שהזמנתם אותנו להציג בפניכם את עמדתנו, ואנו מודים לכם על ההזדמנות להעיר את הערותינו לדו"ח הביניים של הוועדה.

אנחנו מברכים את הוועדה על פרסום דו"ח הביניים, ועל כך שאימצה את העמדה, שאותה השמענו בפני הוועדה, שיש מקום לאמץ הסדר חוצה-מדיה ולהחיל את הוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), עד כמה שניתן, בלי תלות בסוג אמצעי התקשורת, לרבות האינטרנט. אנחנו תומכים ברבות מהמלצות הוועדה, אשר מופיעות גם במחקר המדיניות אשר הגשנו לוועדה, ובהן ההמלצה לבטל את האיסור על תעמולת בחירות ברדיו ובטלוויזיה בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות, ההמלצה לאפשר לרשימות מועמדים לרכוש פרסומות בטלוויזיה וברדיו תוך תורת מקום לכל הרשימות לומר את דברן באמצעי השידור הציבוריים, וההמלצה להטיל חובת שקיפות בכל סוגי אמצעי התקשורת.

יחד עם זאת, יש לנו מספר הערות על ההמלצות המפורטות בדו"ח הביניים של הוועדה, כמפורט להלן:

1. על אף ההכרזה בדו"ח כי "הסדרים כלליים בחוק יחולו על תעמולת בחירות בכל מדיום שהוא", אין בהמלצות אימוץ אמיתי של הסדר חוצה-מדיה. לדוגמה, ניכר שלא יהיה כמעט שינוי במגבלות החלות על מודעות בעיתונות, מודעות מודפסות ושילוט – מגבלות החלות על כל תחום בנפרד.

הסדר חוצה-מדיה יהיה אפשרי רק אם תאומץ המלצתנו: להטיל הגבלה נוקשה יותר מזו הנהוגה כיום על ההוצאות המותרות לתעמולת בחירות. על פי המלצתנו, **תקרת הוצאות נוקשה זו תחליף את רוב ההגבלות החלות כיום על תעמולת בחירות בכל אמצעי תקשורת כשלעצמו**. תקרת הוצאות נוקשה מעין זו תשאיר יותר חופש לרשימות מחד גיסא, אך גם תותיר יותר כלי אכיפה של הוראות החוק מאידך גיסא, בשל החשש של הרשימות מפני פגיעה במימון הציבורי שלהן.

2. אנחנו חולקים על המלצת הוועדה כי הדרך להביא לציות לחוק היא באמצעות הסמכת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית להטיל עיצומים כספיים גבוהים על המתמודדים בבחירות על חשבון המימון הציבורי שהם זכאים לו. ספק רב אם



**מר אמיר אלשטיין**

יו"ר הוועד המנהל

**מר יוחנן פלסנר**

נשיא

**מר ברנד מרכוס**

יו"ר בינלאומי

**פרופ' גרהרד קספר**

יו"ר המועצה הבינלאומית

**חברי הוועד המנהל**

מר שאוקי ח'טיב

מר סלי מרידור

מר אבינועם נאור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

פרופ' זאב צחור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

**המועצה הבינלאומית**

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

השופטת דליה דורנר, ישראל

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

השגריר צ'רלס היל, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

השופט מאיר שמגר, ישראל

**סגני נשיא**

פרופ' מרדכי קרמניצר, מחקר

פרופ' יידיה צ' שטרן, מחקר

ד"ר ישי ג'סיסין 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 רהט

פרופ' יובל שני

**מייסד**

ד"ר אריק כרמון

יו"ר של **בכוד**

ד"ר ג'ורג' שולץ



כלי אכיפה זה יהיה אפקטיבי. כבר כיום רוב הרשימות מוצאות עצמן בחובות בעקבות כל מערכת בחירות. ולמרות זאת, רוב הרשימות ממשיכות להוציא בתקופת הבחירות סכומים גבוהים בהרבה מהמימון הציבורי שהן זכאיות לו וממשיכות להיכנס לחובות כבדים. מדוע עיצום כספי שיפגע במימון הציבורי, שגם כך אין די בו כדי לכסות את הוצאות הרשימות, יביא לציות להוראות החוק? האם לא יביא הסדר זה רק להגדלת חובות הרשימות ולגלגולן על הציבור? הבעיה מתחילה בכך שתקרת ההוצאות הקבועה היום בחוק מימון מפלגות גבוהה בהרבה מהמימון הציבורי שהמפלגות זכאיות לו (פי שניים ויותר). לכן, גם כדי לאפשר אכיפה אפקטיבית, יש מקום להגביל באופן נוקשה יותר את הוצאות המפלגות על תעמולת בחירות (במקום להטיל עיצומים כספיים שיפחיתו עוד יותר את המימון הציבורי).

3. בהמלצות הוועדה מוצע להוסיף הוראה בחוק, אשר בה תפורט מטרתו. ההוראה המוצעת על ידי הוועדה מזכירה הגינות, שקיפות, שוויון וכבוד האדם – אך אין בה זכר לחופש הביטוי. אנחנו חושבים שזוהי שגיאה. חופש הביטוי הוא ערך מרכזי שעליו נועד להגן החוק, כמפורט בדו"ח הוועדה. אדרבה, בגלל מרכזיותו של ערך חופש הביטוי, הפרשנות המקובלת של החוק היא כי דרכי תעמולה שלא נאסרו בו או בחוק אחר – מותרות. אם לא יוזכר חופש הביטוי כחלק ממטרות החוק, עשויות להיות לכך השלכות שליליות על פרשנות החוק.

4. מן העבר השני, המלצות הוועדה מעלות על נס את ערך כבוד האדם, ומוצע על ידי הוועדה להזכירו כחלק ממטרות החוק ואף לחייב כל תעמולת בחירות לשמור על "כבוד האדם". אין מקום להקנות סמכות כה רחבה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, ולו במשתמע, לפסול תעמולת בחירות משום שתוכנה פוגע בכבוד האדם. לאור הפרשנות המרחיבה שניתנה במשפט הישראלי לערך כבוד האדם, עלולה להיות להמלצה זו השפעה מצננת על חופש הביטוי.

5. בדומה, המלצת הוועדה לאסור על תוכן "מבזה או משפיל" של תעמולת בחירות, עלולה ליצור אפקט מצנן על חופש הביטוי. אנחנו סבורים שהמלצה זו תקנה סמכות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית שיש בה משום צמצום חופש הביטוי ברגעים שבהם הוא נחוץ במיוחד – תקופת בחירות. האמנם אנחנו מעוניינים שיו"ר ועדת הבחירות יצטרך מעתה לשקול אם להתערב בתוכן של כל דבר שמועמד כזה או אחר מפרסם בפייסבוק? האם אין מקום להסתפק באיסורים המוטלים בחוק לעניין זה (כגון האיסורים הפליליים על הסתה לגזענות, דיני לשון הרע או חוק הרשות השנייה וכלליה)? האם אין מקום להקנות ליו"ר ועדת הבחירות סמכות להתערב רק במקרים קיצוניים בלבד, כאשר לא יהיה אפשר להפעיל את הסעדים הרגילים הקבועים בחוקים הרלוונטיים האלה?



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

6. אחת מהמלצות הוועדה היא לחייב כל "משדר מקוון" לתת ביטוי הוגן שוויוני ומאוזן למגוון ההשקפות והדעות הבאות לידי ביטוי בבחירות. הטלת החובה הזו על כל מי "שמטרתו העיקרית להפיץ תכני וידאו או אודיו לציבור בלתי מסויים באמצעות רשת האינטרנט" נראית מוגזמת ובלתי ישימה. האם נחייב כל אדם פרטי שמפרסם באופן סדיר סרטונים ביו-טיוב או באתר משלו באותן דרישות הוגנות כמו תאגיד השידור הציבורי? האם ניתן ורצוי לאכוף על אלפי אנשים פרטיים את החובות הללו?

7. ההמלצה של הוועדה באשר להגדרת "מודעת בחירות" לצורך חובת השקיפות מסורבלת שלא לצורך ("מודעה מודפסת או משודרת ברדיו, בטלוויזיה או באינטרנט או תוכן תעמולה שנכתב או הופץ בעבור תשלום מטעם מתמודד בבחירות או למענו"). הגדרה זו עלולה להביא לחוסר בהירות בהיקף תחולת הוראות החוק. האם לא ניתן להטיל חובת שקיפות על כל "תעמולת בחירות" (לפירוט ראו מחקר המדיניות שלנו, בעמ' 75).

אנחנו עומדים לרשותכם לכל שאלה או הבהרה.

בכבוד רב,

ד"ר גיא לוריא

ד"ר תהילה שוורץ-אלטשולר