



מדינת ישראל
משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



יוסף חיים שפירא
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

טי"ז בחשון התשע"ז
17 בנובמבר 2016

לכבוד
הגב' דורית בייניש
נשיאה (בדימוס) של בית המשפט העליון
יושבת ראש הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

נכבדתי,

הנדון: דוח הביניים של הוועדה הציבורית
בעניין חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

קיבלתי בתודה את דוח הביניים של הוועדה בראשותך שהעברת לעיוני.

אני מצרף בזאת את הערותי והתייחסותי לדוח הביניים האמור.

בכבוד רב,

יוסף חיים שפירא, שופט (בדימו')
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ט"ז בחשון התשע"ז
17 בנובמבר 2016

הנדון: הערות מבקר המדינה בחתייחס לדוח הביניים של הוועדה הציבורית בעניין חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

דוח הביניים של הוועדה הציבורית בעניין חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1958 (להלן- החוק) הועבר לעיונו והתייחסותו של מבקר המדינה בנושא.

להלן הערות מבקר המדינה לדוח הביניים:

1. אשר לרציונל העומד מאחורי דוח הביניים - נוכח העובדה כי נושא התעמולה מוסדר בהוראות חוק ישנות וארכאיות ונוכח השינויים הנרחבים שחלו בשוק אמצעי התקשורת בשנים האחרונות ובאופן ניהול התעמולה ע"י המתמודדים בבחירות השונות, אכן מן הראוי לבחון באופן מעמיק את מערכות הבחירות ולקבוע סייגים לתעמולה בשים לב לעקרונות היסוד שהתוותה הוועדה, קרי- הגנה על חופש הביטוי והפרסום תוך שמירה על הוגנות ושקיפות.

2. הערותינו שלהלן מובאות הן לאור הבנת הצורך בהסדרת דרכי תעמולה תוך שמירה על השוויון בין המתמודדים והן מנקודת מבטו של מבקר המדינה עליו הוטל לבדוק את חשבונות המתמודדים בבחירות השונות, אשר התעמולה הינה חלק מרכזי ויסודי בפעולותיהם לקראת הבחירות. לפיכך, אנו מבקשים להביא לתשומת לב הוועדה את הצורך כי הוראות חוק דרכי תעמולה ייקבעו בשים לב להוראות דיני מימון בחירות ובהתאמה, ככל האפשר, לחובות שהוטלו על מבקר המדינה בחוקים השונים.

3. **הגדרות** - על מנת להביא ליישום מיטבי של הוראות החוק לאתר תיקונו, מוצע כי הוועדה תתן דעתה בדבר הצורך להגדיר במדויק מושגי יסוד הנזכרים בחוק, דוגמת תעמולת בחירות, ומאסדרי שידורים ובכלל זה הגדרת סמכויות של גורמים שונים הנזכרים בחוק.

4. **הרחבת תחולת החוק** - הוראות החוק בנוסחו הנוכחי חלות, בהתאם לסעיף 1 לחוק, רק על הבחירות לכנסת ועל הבחירות לרשויות המקומיות. חלק מהוראות החוק הוחלו על בחירות מקדימות ("פריימריס") בכל הנוגע לסקרי בחירות, וזאת מכוח סעיף 17א לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992.

בדומה לבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות, הטיל המחוקק על מבקר המדינה לערוך ביקורת גם על חשבונותיהם של המועמדים בבחירות מקדימות במפלגות השונות. היות וגם במהלך בחירות מקדימות מתקיימת תעמולה לטובת המועמדים ושמירה על עקרון השקיפות לציבור רלבנטית אף היא בהקשר זה, מוצע לשקול לקבוע בחוק באופן ישיר ובמפורש כי הוראות רלוונטיות יחולו גם על בחירות מקדימות כהגדרתן בחוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (בהמשך תובא התייחסות פרטנית לנושאים בחוק אשר אינם באים לידי

ביטוי בהקשר לבחירות מקדימות).

5. **תקופת הבחירות** - נוכח הצעת הוועדה, כמפורט בסעיף 5 לתמצית הדוח, בדבר ביטול האיסור הקיים כיום על תעמולת בחירות ברדיו ובטלוויזיה בתקופת 60 הימים לפני הבחירות - נשאלת השאלה האם בכוונת הוועדה להמליץ כי המגבלות שבחוק יחולו רק בתקופת בחירות או להרחיב את תחולת כולן או מקצתן גם לתקופה שאיננה דווקא תקופת בחירות. בהקשר זה נפנה את תשומת הלב לכך כי קיימת אי הלימה בין תקופת הבחירות האמורה המוגדרת בסעיף 2 לחוק הנוכחי לבין הגדרת תקופת הבחירות בחוקים ספציפיים העוסקים במימון מערכות בחירות שונות, דוגמת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993, חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 ופרק ב' לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992. יתר על כן, בחוקי המימון הגדרת הוצאות בחירות, במסגרתה נכללים גם תשלומים בגין תעמולת בחירות, מתייחסת להוצאות למען הבחירות או בקשר אליהן, שהוצאו גם לפני תקופת הבחירות. ניסיון העבר מלמד כי במקרים רבים מתפרסמת תעמולה גם שלא בתקופה הנזכרת כיום בחוק¹.

6. בכל הנוגע לשקיפות בתעמולת בחירות - על מנת להבטיח את עקרון השקיפות לציבור מומלץ לשקול כי ההוראה החדשה תחייב שקיפות בתעמולת בחירות בכל עת (במקום סעיף 2 לחוק הנוכחי הקובע כי המגבלות בנושא שקיפות יחולו רק בתקופה הנזכרת בסעיף).

לשם הבטחת השקיפות ולצרכי ביקורת מבקר המדינה על חשבונותיהם של המועמדים בבחירות השונות, מוצע לשקול להוסיף סעיף ולפיו מודעת בחירות שפורסמה ללא הפרטים הנדרשים באופן שניתן לזהות את המזמין או את מי שעומד מאחוריה- מבקר המדינה יהיה רשאי לפנות אל הגורם המפרסם וגורם זה יהיה חייב למסור למבקר המדינה את מלוא הפרטים ביחס לעסקה ובכלל זה זהות מזמין המודעה, מממן המודעה, מקום פרסום המודעה, מועד פרסומה והעלות הכספית. סמכות זו תהיה מוקנית למבקר בכל עת ולא דווקא בתקופת בחירות.

בהגדרת "מודעות בחירות" עליה חלה חובת השקיפות נכלל בין היתר "תוכן תעמולה שנכתב או הופץ בעבור תשלום מטעם מתמודד בבחירות או למענו". מוצע לשקול לפרט ולהדגים סוגי פרסומים של תוכן בתשלום. למשל- האם הכוונה גם לפרסום פוסטים ברשתות חברתיות בשם המועמד המנוסחים ע"י חברה מקצועית או לכתבות מוזמנות המתפרסמות באמצעי מדיה שונים; האם הכוונה גם להעברת הודעות sms או באמצעות וואטסאפ ועוד.

לשם המחשה, נפנה להגדרת "פרסום" המופיעה בהנחיות מבקר המדינה בהקשר לבחירות ברשויות המקומיות² - "חומר הסברה או תעמולה המופץ בכל אמצעי שהוא, לרבות עיתונים, אינטרנט (ובכללם משלוח בדואר אלקטרוני ופרסום ברשתות חברתיות), טלוויזיה, רדיו, טלפון, סרטי קולנוע, תקליטורים, מסרונים, לוחות מודעות, שלטי חוצות, שלטים נישאים, עלונים, דבקיות (סטיקרים), וכיוצא באלה".

¹ כך למשל בבחירות מקדימות - רשאי מועמד שאיננו נבחר הציבור לקיים תעמולה בכל עת ועוד בטרם החלה תקופת הבחירות; גם בהקשר לבחירות ברשויות המקומיות, מתקיימת פעילות של סיעות גם בתקופה שבין בחירות לבחירות.

² הנחיות הרשויות המקומיות (מימון בחירות)(ניהול חשבונות), התשע"ג-2013, בסעיף 1.

במהלך הביקורת בעבר הועלו מקרים בהם פורסמה תעמולת בחירות לטובת מתמודדים בבחירות השונות מבלי שהמתמודדים נדרשו לשלם עבורה. לפיכך, מוצע כי הוועדה תיתן דעתה לכך כי הביטוי "בעבור תשלום" הנזכר בהגדרת "מודעת בחירות" יכלול גם מקרים בהם פורסמה תעמולה שלא בעבור תשלום באופן ישיר, אלא הפרסום נעשה כתרומה שוות כסף לטובת המתמודד.

7. מסירת מידע למבקר המדינה - החוק בנוסחו הנוכחי מחייב רק גורמים מסוימים, ובהם משווק פרסום של מתקני חוצות, בעל זיכיון לשידורי רדיו ועורך סקר בחירות, לדווח למבקר המדינה על מזמין העסקה, המממן ופרטי העסקה. מוצע שהוועדה תיתן דעתה לכך ותשקול הרחבה של החובה למסור מידע למבקר המדינה על כל גורם המפרסם או מפיץ מודעות בחירות כהגדרתן ובכלל זה על הוצאות לאור של עיתונים, אתרי אינטרנט ורשתות חברתיות.

עוד מוצע כי חובת מסירת המידע האמורה למבקר המדינה תוחל ביחס לכלל סוגי מערכות הבחירות.

בנוסף על האמור, מוצע כי החוק יקנה סמכות למבקר המדינה, על פי שיקול דעתו ובהתאם לצרכי הביקורת, לפנות אל הגורם המפרסם וגורם זה יהיה **חייב** למסור למבקר המדינה את מלוא הפרטים ביחס לעסקה, בדומה לפרטים הנזכרים בהקשר לסקרי בחירות, ובכלל זה זהות מזמין המודעה, מממן המודעה, מקום פרסום המודעה, מועד פרסומה והעלות הכספית, בצירוף תיעוד רלבנטי.

8. הטלת עיצומים כספיים

על פי דוח הביניים ממליצה הוועדה להסמיך את יו"ר ועדת הבחירות המרכזית להטיל עיצומים כספיים על הפרות של החוק וממליצה כי סכומי העיצומים יהיו בשיעור מסוים בהתייחס ל"המקדמה למימון הוצאות הבחירות"- נשאלת השאלה האם התייחסות זו למקדמה מכוונת להגדרת גובה העיצום הכספי ביחס למקדמה שניתן לקבל על פי הוראות החוק או ביחס למקדמה ששולמה בפועל, ובהתאם לכך יש לשקול את נוסח הסעיף. בהקשר זה נפנה את תשומת הלב לכך כי קיימים הסדרים שונים לגבי מקדמות בבחירות בחקיקה הרלבנטית (בבחירות מקדימות, למשל, בהעדר מימון ממלכתי, לא ניתן לקבל מקדמה; חרף האמור, מן הראוי ליצור מנגנון שיבטיח ניהול בחירות כאלו בצורה שוויונית והוגנת, לרבות ע"י הטלת עיצום כספי על מי שלא ינהג כך). עוד נעיר בעניין זה כי מומלץ שבחוק יוסדרו הליכי הגביה של העיצום הכספי. בעניין זה נפנה תשומת לב הוועדה לעיצומים השונים שנקבעו בחוקי המימון, לקביעתם בשיעורים מתוך מימון הבחירות המגיע או לחילופין מתוך תקרת ההוצאות שנקבעת למערכת בחירות ספציפית ולהליכי גבייתם.

מוצע לקבוע כי במקרה שמבקר המדינה מודיע ליו"ר ועדת הבחירות על מקרה של אי דיווח כאמור של הגורמים המחויבים כיום בדיווח (ובכלל זה משווק מתקני חוצות, בעל זיכיון לשידורים ועורך סקרים) וכן כל גורם אחר מפרסם או מפיץ

(לגביו מוצע להרחיב את חובת הדיווח) או אי מתן פרטים לבקשת מבקר המדינה, יהיה יו"ר ועדת הבחירות רשאי להטיל עיצומים כספיים על הגורמים האמורים. בכל הנוגע להטלת עיצומים כספיים על "אדם אחר" - בהקשר זה מוצע לקבוע במפורש כי הטלת עיצומים כספיים אפשרית גם בהקשר של בחירות מקדימות וכן לקבוע מהו גובה העיצום הכספי שיוטל על מועמד בבחירות מקדימות.

9. סקרי בחירות

כאמור מוצע לקבוע באופן ישיר ובמפורש בחוק עצמו כי הוראותיו בנושא חלות גם על בחירות מקדימות.