

# רפורמה בדיני

## תעמולת הבחירות

מחקר מדיניות 109

גיא לוריא | תהילה שוורץ אלטשולר

חוק הבחירות (דרכי תעמולה), החוק העיקרי בישראל שמסדיר את תעמולת הבחירות, נחקק לראשונה בשנת 1959 כדי לעגן ערכים חשובים כמו שוויון בבחירות ומניעת קניית שלטון בכסף. היום, למרות חשיבותו, הוא מיושן ומחייב עדכון – הן בתפיסות העומדות בבסיסו, אשר מניחות שאפשר להבחין בין תעמולת בחירות לבין חדשות ודעות תקשורתיות, והן בהתאמת הוראותיו לעידן הדיגיטלי ולכך שמרחב משמעותי היום לתעמולת בחירות הוא האינטרנט והרשתות החברתיות. מחקר מדיניות זה מציע הסדר חדש לפיקוח על תעמולת הבחירות בישראל. הוא מציע: לבטל את ההגבלות תלויות המדיום (עיתונות כתובה, מלוויזיה, רדיו ואינטרנט) ולהחליפו בהתייחסות



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

רפורמה בדיני תעמולת הבחירות  
גיא לוריא, תהילה שוורץ אלטשולר



# רפורמה בדיני תעמולת הבחירות

גיא לוריא | תהילה שוורץ אלטשולר



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

**מחקר מדיניות 109**

אייר תשע"ה, אפריל 2015

*Reforming Israel's Campaign Advertising Laws*  
Guy Lurie, Tehilla Shwartz-Altshuler

עריכת הטקסט: מיכאלה קלי  
עיצוב הסדרה: טרטקובר, עיצוב גרפי – טל הרדה  
עיצוב העטיפה: יוסי ארזה  
סדר: נרב שטכמן פולישוק  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-167-7 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ה  
נדפס בישראל, 2015

המכון הישראלי לדמוקרטיה  
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

להזמנת ספרים:  
החנות המקוונת: <http://tinyurl.com/idi-store>  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
טל': 02-5300867 ; פקס: 02-5300800, 1-800-20-2222

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במינהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משוקת ומפיצה את פירות עבודתם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המתפרסמים במחקרי המדיניות אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



## תוכן העניינים

9	תקציר
11	א. מבוא
16	ב. תכלית החוק והזכויות שעליהן הוא מגן
21	ג. סקירת המצב המשפטי
22	1. תעמולת בחירות ברדיו ובטלוויזיה
	2. הגבלות על תעמולת בחירות בעיתונות, בלוחות מודעות ובשלטי חוצות
25	
26	3. הגבלות על תעמולת בחירות באינטרנט
29	4. הגבלות על תוכן התעמולה
34	5. הגבלות על הוצאות התעמולה
38	6. סקרים
40	ד. אסדרת תעמולת הבחירות במבט השוואתי
41	1. מערכות מתירניות
42	2. מערכות מאוזנות
43	3. מערכות רגולטוריות נוקשות
45	4. מערכות רגולטוריות מוסדרות
48	ה. המלצות לרפורמות
49	1. ביטול של איסור התעמולה בטלוויזיה וברדיו
52	2. פרסומות פוליטיות בטלוויזיה
59	3. תקרת ההוצאות



64	4. חובת שקיפות
65	5. מודעות בעיתונים, בלוחות מודעות ובשילוט חוצות
67	6. תוכן התעמולה
70	7. סקרים
72	8. תיקונים נוספים
73	ו. סיכום
75	נספח: טיוטה להצעת חוק
iii	Abstract

## תקציר

חוק הבחירות (דרכי תעמולה), שהוא החוק העיקרי המסדיר את תעמולת הבחירות בישראל, נחקק בשנת 1959. החוק הזה הוא נטע זר במציאות התקשורתית והפוליטית של המאה העשרים ואחת. אין בו התייחסות רצינית לאינטרנט – אחד מאמצעי התעמולה העיקריים כיום – אך יש בו איסור על תעמולת בחירות בכלי טיס או בכלי שיט. כמו כן, יש בו איסור על שידורים שיש בהם תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו ב־60 הימים שלפני הבחירות (למעט תשדירי התעמולה עצמם). איסורים אלה פוגעים בהליך דמוקרטי תקין, הם בעייתיים לאכיפה וככלל כבר אינם מתאימים לזמננו. מסמך זה נועד להציע רפורמה בחוק דרכי התעמולה כדי להתאימו למציאות התקשורתית והפוליטית בעידן הדיגיטלי.

אנו מציעים לבטל את האסדרה הפרטנית הקבועה כיום בחוק עבור כל אמצעי תקשורת כשלעצמו ולהחליפה בהסדר חוצה מדיה שיחול על כל אמצעי התקשורת.

אנו ממליצים:

- (1) לבטל את איסור התעמולה בטלוויזיה וברדיו ב־60 הימים שלפני הבחירות.
- (2) להתיר לרשימות לרכוש פרסומות פוליטיות בטלוויזיה לקראת סוף תקופת הבחירות.
- (3) לקבוע הגבלה נוקשה יותר מזו הנהוגה כיום על ההוצאות המותרות לתעמולת בחירות. ההגבלה החדשה תחליף רבות מההגבלות החלות כיום על תעמולת בחירות בכל אמצעי תקשורת כשלעצמו.
- (4) להגדיר ולצמצם את הסמכות של יו"ר ועדת הבחירות לפסול תעמולת בחירות.

שינויים אלה נחוצים כדי שהחוק יחזור להגן על העקרונות העומדים בבסיסו: חופש ביטוי, פלורליזם, שוויון הזדמנויות לכל הרשימות, חופש בחירה וזכות הציבור לדעת.



## א. מבוא

בשנת 1959 לא היו טלוויזיה או אינטרנט בבתים בישראל. תושבי ישראל שמעו את דיווחי החדשות על אירועי ואדי סליב (הפגנות ומהומות בגין אפליה של מזרחים) באמצעות שידורי הרדיו של קול ישראל וקראו עליהם בעיתונים. עצרות הבחירות היו אמצעי התעמולה המרכזיים במערכות הבחירות, שבהן שלטה מפא"י ללא עוררין. זו המציאות – שונה כל כך מהיום – שבה נחקק חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (להלן: "חוק דרכי התעמולה" או "החוק")<sup>1</sup>. חוק זה, שהוא החוק העיקרי המסדיר את תעמולת הבחירות, אינו מתייחס בצורה רצינית לאינטרנט – אחד מאמצעי התעמולה העיקריים – אך טורח לאסור על תעמולת בחירות בכלי טיס או בכלי שיט.<sup>2</sup> הנסיבות התקשורתיות והפוליטיות של שנת 1959 (בין היתר מחסור בכלי תקשורת, קשיי גישה אליהם וחשש שמפלגת השלטון תשתלט עליהם) הולידו חוק המטיל איסורים נוקשים על כמה דרכי תעמולה כדי להבטיח את השוויון בבחירות. כיום חוק זה הוא נטע זר במציאות התקשורתית והפוליטית,

\* תודה לניר אטמור על תרומתו למחקר המשווה ולמסקנותינו בנושא מימון מפלגות. תודה לשירן ירוסלבסקי על עזרתה הכללית.

1 חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959. החוק תוקן מעת לעת, גם אם לא באופן מהותי, לרבות בשנה האחרונה (דצמבר 2014).

2 על השינוי האדיר שהביא האינטרנט לתהליכי הבחירות ראו למשל POLITICKING ONLINE: THE TRANSFORMATION OF ELECTION CAMPAIGN COMMUNICATIONS (Costas Panagopoulos ed., 2009). על שימוש באינטרנט במערכות הבחירות בישראל ראו שרון חלבה-עמיר "תקשורת פוליטית: קמפיינים מקוונים בבחירות לכנסת ה-19" דו"ח שנתי: התקשורת בישראל 2013, סדרי יום שימושים ומגמות 79-90 (רפי מן ואזי לב-און עורכים, 2014); אזי לב-און "שימושי אינטרנט בקמפיינים פוליטיים בישראל: הזווית המוניציפלית" מסגרות מדיה 5, 113 (2010); ניר אטמור "המרזן אחר האינטרנט: מפלגות וקמפיין מקוון בבחירות 2006" *הבחירות בישראל* – 2006 365 (אשר אריאן ומיכל שמיר עורכים, 2008). על הצורך להתאים את דיני התעמולה לאינטרנט ראו ניבה אלקין-קורן ומיכאל בירנהק "הקדמה: משפט וטכנולוגיית מידע" משפט חברה ותרבות 11, 14 (תשע"א); תומר טרכס *תעמולת בחירות באינטרנט ובתנאים של טכנולוגיה משתנה* (עבודת גמר לתואר מוסמך במשפטים, אוניברסיטת תל אביב, 2003).

אף שהעקרונות העומדים בבסיסו נותרו בעינם: חופש ביטוי, פלורליזם, שוויון הזדמנויות לכל הרשימות, חופש בחירה וזכות הציבור לדעת. שינויים מהותיים חלו במציאות התקשורתית והפוליטית מאז נחקק החוק,<sup>3</sup> והאיסורים הנוקשים שנקבעו בו כבר אינם מגשימים את העקרונות והתכליות שבבסיסו.<sup>4</sup> בתמצית אפשר לומר כי איסורים אלה פוגעים בהליך דמוקרטי תקין, הם בעייתיים לאכיפה ואינם מתאימים עוד לזמננו. דוגמה בולטת לאיסור הקבוע בחוק ואשר נאכף לעתים רחוקות מאוד – מאחר שאינו רלוונטי למציאות התקשורתית והפוליטית של ימינו – היא האיסור על שידורים שיש בהם תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו ב-60 הימים שלפני הבחירות (למעט תשדירי התעמולה עצמם). דיווח על אירועים מפלגתיים, ראיונות עם מועמדים וכיוצא באלה חומרים עיתונאיים עשויים להיכנס לגדר "תעמולת בחירות" אסורה. בהתחשב בהגדרה של מונח זה בפסיקה כתי המשפט,<sup>5</sup> דיווח עלול להיחשב תעמולת בחירות אסורה גם אם לא זו הייתה כוונת יוצרו. ספק אם אכיפתו של האיסור הזה אפשרית, אולם גם אם הייתה אכיפתו אפשרית, היא הייתה פוגעת בתהליך דמוקרטי תקין משום שדיווחים מסוג זה בתקשורת הם חלק בלתי נפרד והכרחי מהתהליך הדמוקרטי.

- 3 לסקירה על השינויים הרבים במציאות התקשורתית-פוליטית בישראל ראו למשל יצחק גל-נור ודנה בלאנדר המערכת הפוליטית בישראל כרך א 687-689 (2013); אורית גלילי-צוקר פוליטיקה תקשורתית בת זמננו (2008).
- 4 ראו למשל יובל קרניאל שקט מדברים 230 (2006); מכתב של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 ולראש הממשלה "סיכומי דברים מן הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה" החלטות ונהלים של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 ולראש הממשלה 150 (פברואר 2001).
- 5 המונח "תעמולת בחירות" פורש בפסיקה כביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבחור ואין לו אפקט דומיננטי אחר (למשל אמנותי או חדשותי). נפסק כי מבחן זה הוא אובייקטיבי (מנקודת המבט של השומע) ולא סובייקטיבי (מנקודת המבט של היוצר). ראו בג"ץ 524/83 האגודה למען החייל בישראל נ' המנהל הכללי של רשות השידור, פ"ד לו(4) 85, 89-90 (1983). כדי לצמצם את הפגיעה בחופש הביטוי ובזכות הציבור לדעת קבע בית המשפט העליון שיש לתת למונח "תעמולת בחירות" פרשנות צרה. ראו בג"ץ 869/92 זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13, פ"ד מו(2) 692, 701-709 (1992).

אחדים מהאיסורים המרכזיים בחוק – לרבות האיסור האמור על תעמולת בחירות אלא בשידורי התעמולה הרשמיים – נהפכו לאות מתה. השופט מישאל חשין, שניהן בזמנו כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית, ציין:

שידורי הרדיו והטלוויזיה – בחדשות, בתוכניות המלל, בראיונות, ברביעייה, בדושיח ועוד – טבלו כולם עד-לשפתם בדברי תעמולה לרוב, עד שנתקשיתי למצוא בתוכניות אלו שידור שלא היו בו דברי תעמולה. [...] אין צורך להעמיק חקר כדי להבין כי ההבחנה בין תעמולת בחירות (אסורה) לבין חדשות (מותרות) – לא-כל-שכן הניסיון לחפש ולמצוא את "היסוד הדומיננטי" בשידור פלוני – הינה משימה קשה עד-למאוד ואולי אף בלתי אפשרית.<sup>6</sup>

בעיית האנכרוניזם של דיני תעמולת הבחירות אינה מסתכמת בקושי לאכוף אותם. דינים אלה מגדירים מגרש משחקים לא הוגן בעידן שבו אפשר לצפות באינטרנט בכל תוכן – גם, למשל, בתוכן שנפסל לשידור לפי הוראות חוק דרכי התעמולה – וכך נוצר מצב שבו דין אחד לאינטרנט ודין אחר לטלוויזיה ולרדיו. היו"רים של ועדות הבחירות המרכזיות קראו במשך השנים לתקן את החוק: השופט מישאל חשין עשה זאת לפני כעשור כשקרא לכנסת להתמודד עם חוסר ההתייחסות של החוק לפרסומי תעמולה באינטרנט,<sup>7</sup> ובשנת 2006 המליצה השופטת דורית ביניש לתקן את החוק.<sup>8</sup> גם אשר גרוניס, נשיא בית המשפט העליון, הצטרף בשנת 2012 לקריאה:

מערכת הבחירות לכנסת ה-19 נערכת בצלם של שינויים משמעותיים ביותר בעולם התקשורת. שידורי התעמולה בטלוויזיה וברדיו, שהיו בעבר הצינור המרכזי להעברת המידע מהרשימות לציבור הבוחרים, הם כיום רק חלק מסוים ממערך ההתקשורת

6 החלטות ונהלים של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16, לעיל ה"ש 4, בעמ' 151.  
7 תב"מ 16/01 סיעת ש"ס נ' ח"כ פינס-פז, פ"ד נח(3) 159, 164-167.  
8 החלטות והנחיות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17 283-291 (מרץ 2006).

של הבוחר והנבחר. אמצעי תקשורת אחרים, ובהם האינטרנט, הרשתות החברתיות, אמצעי התקשורת הזרים ואתרי הבית של הרשימות עצמן, תופסים חלק הולך וגדל במערך מאגרי המידע אליהם נחשף הציבור [...] במצב דברים זה, בו ניתן להעביר מידע מן הרשימות לציבור – באופן ישיר או עקיף – באופנים שהחוק לא צפה אותם מראש, יש מקום לבחון את הצורך בהתאמת הדינים למציאות המשתנה.<sup>9</sup>

למרות זאת, בעשור האחרון נמנע המחוקק "מלאוורר את חוק הבחירות המירושן".<sup>10</sup>

האנכרוניזם של חוק דרכי התעמולה קשור בסוגיה רחבה יותר – האנכרוניזם של דיני התקשורת והצורך להתאימם לעידן התקשורת והמידע של ימינו. החוק אינו מעניק יחס זהה לאמצעי תקשורת מסורתיים כמו הרדיו והטלוויזיה ולאמצעי תקשורת חדשים כמו האינטרנט, גם כשמדובר בתכנים זהים. מדובר במצב בעייתי: אם ראוי להגן בטלוויזיה וברדיו על ערכים כגון שוויון בבחירות והוגנות, ראוי להגן עליהם גם ברשת האינטרנט. יתרה מזו, הדבר עלול לפגוע בתמריץ של ערוצי הטלוויזיה לציית לכללים שחלים עליהם אך לא חלים על מתחריהם באינטרנט.

למגרש המשחקים הלא הוגן יש השלכות בשני היבטים נוספים. ראשית, הקושי לאכוף את איסורי התעמולה בטלוויזיה פוגע בנכונות של הציבור ושל המתמודדים לציית לכל שאר הוראות החוק. וכך חוק דרכי התעמולה היה למרמס גם מצד המתמודדים בבחירות וגם מצד התקשורת בהיבטים נוספים

9 בג"ץ 236/13 עוצמה לישראל ואח' נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19 ואח', פסקה 29 (15.1.2013). ראו גם את דברי יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-20, השופט סלים ג'זבראן, בתב"כ 10/20 חדר"ש – לחופש דת ושוויון נ' תחנת רדיו "קול ברמה", פסקה 17 (3.2.2015); וכן את דברי השופט נעם סולברג בבג"ץ 979/15 מפלגת ישראל ביתנו נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, פסקה 49 (25.2.2015).

10 יובל דרור "באינטרנט תעמולת הבחירות דווקא חוקית" TheMarker 11.12.2002.

כגון השתתפות של אמנים באספות בחירות, האסורה על פי החוק.<sup>11</sup> שנית, קשיי האכיפה וחוסר ההגינות כלפי אמצעי התקשורת השונים עלולים לפגוע באמון הציבור בגופי האכיפה, ובעיקר בוועדת הבחירות המרכזית.

מסמך זה ממליץ על רפורמה בחוק דרכי התעמולה כדי לעדכנו למציאות התקשורתית והפוליטית של ימינו. בסעיף ב' להלן נסביר מהי תכלית החוק ומהן הזכויות שעליהן הוא מגן. בסעיף ג' נסקור את האופן שבו החוק והפסיקה מסדירים כיום את תעמולת הבחירות בנושאים הבעייתיים ביותר שבהם נתמקד. בסעיף ד' נראה כיצד מדינות אחרות בעולם מסדירות את נושא תעמולת הבחירות ונאפיין כמה דגמים להתמודדות עם הסוגיה. בסעיף ה' נפרט את השינויים המוצעים על ידינו ובסעיף ו' נסכם. הנספח מציג טיוטה להצעת חוק המבוססת על שינויים אלה.

הרפורמה המוצעת נועדה לבטל את האסדרה הפרטנית הנהוגה כיום בחוק עבור כל אמצעי תקשורת כשלעצמו ולהחליפה בהסדר חוצה מדיה שיחול על כל אמצעי התקשורת. לשם כך מוצעים ארבעה שינויים עיקריים:

- (1) לבטל את האיסור על תעמולה בטלוויזיה וברדיו ב-60 הימים שלפני הבחירות ולהסתפק בעקרונות ובכללי אתיקה כלליים.
- (2) להתיר רכישת פרסומות פוליטיות בטלוויזיה ב-14 הימים האחרונים של תקופת הבחירות.
- (3) לקבוע הגבלה נוקשה ופרטנית יותר מזו הנהוגה כיום על ההוצאות המותרות לתעמולת בחירות באופן חוצה מדיה ולבטל רבות מן ההגבלות החלות כיום על תעמולה בכל אמצעי תקשורת כשלעצמו.
- (4) להגדיר את הסמכות של יו"ר ועדת הבחירות בפסילת תעמולת בחירות ולצמצמה יחסית לסמכותו כפי שהוגדרה בפועל בפסיקה.

11 ראו לעניין זה מבקר המדינה דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת ה-19 (2014) (להלן: "דוח מבקר המדינה 2014").



## ב. תכלית החוק והזכויות שעליהן הוא מגן

תעמולת הבחירות קדומה כמו הבחירות הדמוקרטיות עצמן, וכך גם הסוגיה כיצד ראוי להסדירה. לפני יותר מאלפיים שנה התייחס אריסטו בשלילה לאנשים מן הסוג שהוא כינה "דמגוגים" (dēmagōgos): מנהיגים פופולריים המשתמשים בהשפעתם על העם כדי לשלוט בשרירות ולא על פי חוק. הדמגוגים שולטים באמצעות יכולתם לשאת חזן, להתחנף ולשכנע את העם בלשונם, וכך הם הופכים את הדמוקרטיה הלכה למעשה לשלטון עריצות במקום לשלטון החוק.<sup>12</sup> אריסטו הזהיר מפני ההשפעות ההרסניות של מנהיגים כאלה, העלולים להשתמש בכספם כדי להשפיע על העם באספות או בתרמית בחירות.<sup>13</sup> גם הרפובליקה הרומית ידעה לא מעט התמודדות עם תעמולת בחירות ועם הטייתן באמצעים כספיים.<sup>14</sup> לא מפתיע כמובן שגם בעידן המודרני אנו חוזרים שוב ושוב לסוגיות אלה: כיצד להבטיח בחירות הוגנות בלי ההשפעה הרעה של תעמולה לא הוגנת, בלי תרמית, בלא שימוש לרעה באמצעים כספיים.

סוגיה זו נוגעת בלבה של הדמוקרטיה.<sup>15</sup> הדמוקרטיה והאזרחות המודרניות מושתתות על השתתפות מושכלת של אזרחים בקבלת ההחלטות במדינה, ובדמוקרטיה הייצוגית – באמצעות נציגיהם. הדמוקרטיה לא נועדה אך ורק לייצוג של סך האינטרסים הפרטיים אלא גם לאיתור האינטרס הציבורי ולקידומו

- 12 אריסטו פוליטיקה 4,4, 1292a8-27; השוו שם, 5,11, 1314b40; ARISTOTLE, THE POLITICS 125–126, 175 (Carnes Lord ed., 1984) בעת שנאומיו הפוליטיים של דמוסטנס הסיתו את האתונאים נגד פיליפוס השני מלך מוקדון. לנאומיו של דמוסטנס נגד פיליפוס ראו GREEK POLITICAL ORATORY (A.N.W. Saunders ed., 1970)
- 13 אריסטו, לעיל ה"ש 12, 5,3, בעמ' 1303a15, ר"ב 5,5, 1304b25; ARISTOTLE, THE POLITICS, לעיל ה"ש 12, בעמ' 151, 155.
- 14 Cicero, Epistulae ad Qunitum Fratrem, II. xvi; G. V. Sumner, *The Cottio of 54 BC, or Waiting for Caesar*, 86 HARVARD STUDIES IN CLASSICAL PHILOLOGY 133 (1982)
- 15 ולכן היא נחשבת חלק מדיני הדמוקרטיה ומשליכה על מדידת הדמוקרטיה של המדינה. ראו דפנה ברק-ארוז "לקראת דיני דמוקרטיה בישראל" עיוני משפט לג 527, 532–533 (2011).

באמצעות החלפה של רעיונות ודעות בין הפרטים.<sup>16</sup> בשלושת העשורים האחרונים התפתחה תפיסת "הדמוקרטיה הדיונית" (deliberative democracy), המייחסת חשיבות מרכזית לתהליך של קבלת ההחלטות בדמוקרטיה: רק החלפה חופשית של רעיונות בין אזרחים שווים מקנה לקבלת ההחלטות הדמוקרטית את הלגיטימציה שלה.<sup>17</sup> מכיוון שאנו שואפים להחלפה חופשית ושוויונית של רעיונות בין אזרחים, חופש הביטוי הוא ערך מרכזי בדמוקרטיה. עם זאת, לא די בחופש ביטוי במובן של "שוק חופשי של רעיונות": דמוקרטיה דיונית מבוססת על מגוון דעות שאזרחים יכולים לבחור מהן באופן מושכל וחופשי. אם אדם עשיר יכול להטות את הדיון באופן לא הוגן כך שרק דעתו תישמע, אזי הדמוקרטיה הדיונית נפגעת; ואם שוק התקשורת אינו מאפשר שיח איכותי עם מגוון רחב של דעות, גם אז הדמוקרטיה הדיונית נפגעת. המלומד קאס סנסטין (Sunstein) מסביר כי על המדינה לאפשר חופש ביטוי הן כדי לזמן במה מספקת לרעיונות בנושאים ציבוריים והן כדי לתת חשיפה ציבורית למגוון רחב דיו של דעות. תפקיד המדינה אינו מתמצה בהימנעות מפגיעה בחופש הביטוי – הוא כולל גם טיפוח של חופש הביטוי כדי לאפשר דמוקרטיה דיונית.<sup>18</sup> במיוחד נכון הדבר בשוק התקשורת המודרני, שבו עושר ושליטה באמצעי תקשורת עלולים להביא בקלות לערעור השוויון בהבעת הדעה הפוליטית, להשפעה לא הוגנת ולפגיעה בדמוקרטיה ובחופש הבחירה.<sup>19</sup> אם כן, על המדינה מוטל להסדיר את שוק התקשורת כדי לאפשר חופש ביטוי אמיתי.

16 ז'אן ז'אק רוסו, בדיון על ההבדל בין הרצון הכללי לבין הרצון של כולם, הבחין בין סך האינטרסים הפרטיים (*l'intérêt privé*) לבין האינטרס הציבורי או המשותף (*l'intérêt commun*).

17 ראו JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *DU CONTRAT SOCIAL* 193 (1964). ראו למשל JÜRGEN HABERMAS, BETWEEN FACTS AND NORMS: CONTRIBUTIONS TO A DISCOURSE THEORY OF LAW AND DEMOCRACY 305–308 (William Rehg trans., 1996). כן ראו אצל גלינור ובלאנדר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 523, סיכום של שלוש אמות המידה של רוברט דאל למידת הדמוקרטיות של בחירות: השתתפות אפקטיבית, הבנה מושכלת ושליטה על סדר היום.

18 CASS R. SUNSTEIN, DEMOCRACY AND THE PROBLEM OF FREE SPEECH 18–22 (1995)  
19 משה נגבי חופש העיתונאי וחופש העיתונות בישראל: דיני תקשורת ואתיקה עיתונאית 229 (2011). בג"ץ 10203/03 המפקד הלאומי בע"מ נ' היעז' המשפטי לממשלה ואח', פ"ד (סב) 715 (4) (2008); JACOB ROWBOTTOM, DEMOCRACY DISTORTED:

חשוב להבהיר שהחקיקה של חוק דרכי התעמולה בשנות החמישים של המאה העשרים נבעה במידה רבה מחששות אחרים. היוזמה לחקיקה הייתה של חברי הכנסת, על רקע מציאות תקשורתית שונה בתכלית מזו של היום. אמנם העיתונות המודפסת הייתה מגוונת, אך היא גם הייתה נתונה ברובה לשליטת המפלגות, הרדיו היה בעיקרו בשליטה ממשלתית ולא הייתה בנמצא אף רשת טלוויזיה אחת. יוזמי החקיקה חששו מפני המפלגה השלטת (מפא"י) ומפני הממשלה או המדינה.<sup>20</sup> רבים מהסדרים שנקבעו בחוק המקורי ובתיקוניו הראשונים מתיישבים היטב עם דמוקרטיה ליברלית, כלומר עם התפיסה שתפקיד המדינה הוא בעיקר לא להפריע לחופש הביטוי ושהממשלה היא הסכנה הגדולה ביותר לשוויון ולהוגנות הבחירות. דוגמאות לתפיסה זו בחוק המקורי הם הכללים שמנעו שימוש באמצעים שהיו זמינים בעיקר למקורבים לממשלה (כמו כלי טיס) והסדר לחלוקת הזמן של שידורי התעמולה ברדיו ("קול ישראל"), שנשלט כאמור על ידי הממשלה.<sup>21</sup> עם השינויים שחלו בעשורים האחרונים בשוק התקשורת בישראל, בחברה האזרחית ובפוליטיקה (כגון סיום שליטת מפא"י),<sup>22</sup> החשש העיקרי מופנה לעבר גורמים עשירים

---

WEALTH, INFLUENCE AND DEMOCRATIC POLITICS (2010); IAN CRAM, CONTESTED WORDS: LEGAL RESTRICTIONS ON FREEDOM OF SPEECH IN LIBERAL DEMOCRACIES 76–77 (2006); DENNIS F. THOMPSON, JUST ELECTIONS: CREATING A FAIR ELECTORAL PROCESS IN THE UNITED STATES 105–114 (2004)

20 הבחירות לכנסת שנערכו בנובמבר 1959 העידו כי חשש המציעים היה מוצדק. תלונות רבות נשמעו על הפרה של חוקי הבחירות החדשים – בעיקר מצד פעילי מפא"י – בהפעלת לחץ על בוחרים, בפיתויים ובהשתתפות של עובדי מדינה בתעמולת בחירות. ועדת הבחירות המרכזית לחצה להקים ועדת חקירה, ובראשית 1960 מינה שר המשפטים ועדה בין-משרדית שנועדה "להעביר תחת שבט ביקורתה את הוראות חוקי הבחירות [...] ולהמליץ, לאור הניסיון שנתנסינו בו בקשר לבחירות ב-3 בנובמבר אשתקד, על התיקונים שיש לעשות בדרך חקיקה לחיקוקים הנוגעים". ראו מכתב מינוי הוועדה מטעם שר המשפטים (7.2.1960). ראו מכתב זה ואת התלונות האמורות בא"מ ג-5706/3 (ארכיון המדינה).

21 ראו הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, ה"ח 419, 400 (23.6.1959); ד"כ 27, 2253 (1959).

22 ראו לעיל, ה"ש 3.

ורבי עוצמה העלולים להשפיע על התהליך הדמוקרטי ולעוותו מתוך שימוש באמצעי התקשורת.

חוק דרכי התעמולה נועד גם למנוע תעמולה בזבזנית: פעילות המפלגות ממומנת בעיקר על ידי כספי ציבור ולכן מוצדק לנקוט לגביה חיסכון מרבי. זוהי תכלית-על נכונה וראויה בכל שימוש בכספי ציבור.<sup>23</sup> מבקר המדינה, למשל, נדרש לבדוק באשר לכל רשויות השלטון את יעילותן ואת חסכוניתן.<sup>24</sup> תכלית זו נכונה גם לחוק דרכי התעמולה והיא עמדה במפורש לנגד עיני המחוקק.

העקרונות של חופש ביטוי, פלורליזם או גיוון דעות ושוויון פוליטי – שהם התנאי לקיום של דמוקרטיה דיונית – עומדים מהותית בבסיסו של חוק דרכי התעמולה. מצד המתמודדים בבחירות, החוק נועד הן לאפשר חופש ביטוי פוליטי והן להבטיח שוויון הזדמנות וסיכויים לכל הרשימות, כמו גם למנוע הפרעה לרשימות האחרות. אשר לאזרחים הבוחרים, החוק נועד להגשים את זכות הציבור לדעת וכך לאפשר לו חופש מושכל לבחור בין מגוון של דעות ובלי להיחשף להשפעה לא הוגנת.

כך הבין את החוק גם בית המשפט העליון. באחד מפסקי הדין החשובים בתחום זה, פרשת זווילי, הרגיש השופט אהרן ברק את התנגשות התכליות העומדות בבסיס החוק – חופש ביטוי מזה ושוויון מזה. בפסק דין זה תיאר השופט ברק את חופש הביטוי כזכות שלילית שהגשמתה מחייבת את המדינה להיעדר מעורבות, כלומר – להיעדר אסדרה. בניגוד לכך את שוויון ההזדמנויות לכל המפלגות ראה השופט ברק כזכות חיובית שהגשמתה מחייבת את המדינה למעורבות, כלומר – לאסדרה של תעמולת הבחירות.<sup>25</sup> בית המשפט הבין את חוק דרכי התעמולה כחוק שבא להבטיח דמוקרטיה דיונית (אף שהמילה

23 ראו למשל יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א 674-675 (1996) ("אפשר לומר כי החובה הראשונית של הרשות היא להפעיל את הסמכות כך שהשירות לאזרח, ובסך הכל לציבור כולו, יינתן במהירות הראויה, ללא טירחה יתרה, ברמה גבוהה ובהוצאות נמוכות, ככל שניתן. זוהי חובת היעילות").

24 ס' 2(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה.

25 תפיסה של חופש הביטוי כזכות חיובית – הזכות לביטוי פוליטי איכותי מלא – עשויה לחייב דווקא מעורבות של המדינה ולהביא להפחתת המתח שבין חופש הביטוי לשוויון.

“דיונית” אינה מופיעה בפסק הדין) באמצעות איזון בין עקרון השוויון לעיקרון בדבר חופש הביטוי:

עקרון יסוד עיקרי, הרלוואנטי לגיבושה של תכלית החקיקה, הוא חופש הביטוי [...] אחד הטעמים העיקריים להצדקת חופש הביטוי הוא בקיומו של המשטר הדמוקרטי. בלא חופש הביטוי, הדמוקרטיה מאבדת את נשמתה. בלא דמוקרטיה, אין חיות לחופש הביטוי [...] חופש הביטוי מבטיח החלפת דעות בין בני הציבור ובכך מאפשר גיבוש עמדה באשר לנושאים העומדים על סדר היום הלאומי [...] עקרון יסוד אחר המגבש את תכליתו של כל דבר חקיקה הוא עקרון השוויון [...] עיקרון זה חל לעניין כל היחסים בין בני האדם. הוא חל במיוחד במאבק הבחירות. משמעותו הבסיסית הינה, כמובן, כי לכל אחד יהיה קול אחד. משמעותו הנוספת היא, כי לכל מתחרה יהיה שוויון בסיכויים בהתמודדות על קולו של הבוחר.<sup>26</sup>

בבסיס החוק מתקיים אפוא מתח – או איזון – בין העקרונות, והוא נחוץ כדי לשמור על הדיון הדמוקרטי ולקדמו. נזכיר כי הדיון הדמוקרטי הוא מקור הלגיטימציה של הדמוקרטיה המודרנית. הגשמת הזכויות שבבסיסו – הן של הרשימות המתמודדות והן של האזרחים הבוחרים – מחייבת לכלול בחוק דרכי התעמולה הסדרים שאמנם יאפשרו חופש ביטוי פוליטי מצד אחד, אך יגבילו אותו, מצד שני, כך שחופש הביטוי של רשימה אחת לא יפגע בזה של רשימה אחרת ובזכותה לשוויון פוליטי בהתמודדות בבחירות. כך, לדוגמה, החוק צריך לקבוע תנאים שייטנו לכל רשימה הזדמנות לשרר תעמולת בחירות בטלוויזיה ולהציג את מסריה באופן מעמיק ומשכנע. אם לא נגביל את היקף התעמולה של הרשימות, תוכל הרשימה העשירה ביותר להשתלט על מסכי הטלוויזיה כך שכמעט רק דעותיה יישמעו.

26 פרשת זוילי, לעיל ה”ש 5, בעמ’ 703.

## ג. סקירת המצב המשפטי

המחוקק קבע בחוק דרכי התעמולה שורה של הגבלות ואיסורים על תעמולת בחירות, אך דרכי התעמולה שלא נאסרו בו או בחוק אחר מותרות.<sup>27</sup> יודגש כי הדין הישראלי והפסיקה דוגלים בחיוניות של חופש הביטוי לתהליך הבחירות.<sup>28</sup> מכל מקום, בסקירה זו נתמקד באיסורים ובהגבלות על תעמולת הבחירות.

הוראות אחדות בחוק דרכי התעמולה מטילות הגבלות ואיסורים על אופן התעמולה או על אופייה בלי התייחסות מיוחדת לאמצעי התקשורת המתווך אותה לציבור. כאלה הן ההגבלות על שימוש בקטינים בתעמולת בחירות והאיסור על שימוש בנכסי ציבור לתעמולת בחירות. הוראה זו קבועה בסעיף 2א לחוק, והיועץ המשפטי לממשלה קבע הנחיות בעניינה.<sup>29</sup> הוראה זו חשובה לא רק במישור העקרוני (הבטחת שוויון בגישה למשאבי המדינה) אלא גם בשל התלונות הרבות על הפרתה והפסיקה הענפה שפסקו בעקבותיהן יו"רים של ועדות בחירות, וביתר שאת בבחירות לרשויות המקומיות.<sup>30</sup>

עם זאת, רוב ההוראות בחוק דרכי התעמולה מתמקדות בהגבלה או באיסור של תעמולה באמצעי תקשורת מסוים, ורק בו (רדיו, טלוויזיה, עיתונות וכו'). המקור לגישה זו הוא החלטה של הכנסת בדיונים שקדמו לחקיקת החוק בשנת 1959.

27 ראו, לדוגמה, את דברי השופט מישאל חשין בפרשת סיעת ש"ס, לעיל ה"ש 7, בעמ' 162 ("הנחת היסוד של החוק היא זו שמותרת כל דרך תעמולה שהיא – בכפוף לאיסורים כלליים מדין העונשין ומן המשפט האזרחי – וחוק התעמולה ייחד עצמו אך לאיסורים ספציפיים שהוא מבקש להטיל על דרכי תעמולה שהוא מונה בגופו. פירוש הדברים לענייננו (לכל דרך תעמולה אחרת): אין מניעה לכל דרך תעמולת בחירות אלא אם ימצא לנו כי החוק – חוק התעמולה או כל חוק אחר – אסר את הדבר").

28 פרשת זוילי, לעיל ה"ש 5, בעמ' 703; בג"ץ 372/84 קלופפר נווה נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 238–242 (1984). השוו ראו שגב חופש הביטוי: הצדקות וסייגים 128–130 (2008).

29 "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1900 (דצמבר 2008).

30 כדי לסבר את האוזן נציין כי במערכת הבחירות האחרונה לרשויות המקומיות, שהתקיימה באוקטובר 2013, דן יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בעשרות רבות של תלונות בנושא זה.

הכנסת בחנה חוקים באנגליה ובארצות הברית שהגבילו את ההוצאות המותרות לרשימות לטובת תעמולת הבחירות שלהן. בסופו של יום החליטה הכנסת להטיל הגבלות דווקא על אמצעי תקשורת או אמצעי תעמולה מסוימים. מדברי ח"כ זרח ורפהטיג, שהיה אז יו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, ניכר כי הכנסת החליטה להימנע מהגבלת ההוצאות על תעמולת בחירות בעיקר מחשש שלא יהיה אפשר לאכוף את האיסור.<sup>31</sup>

אם כן, רוב ההוראות בחוק מסדירות כל אמצעי תקשורת כשלעצמו, כגון איסור על תעמולה בכלי טיס ובכלי שיט (ס' 3); הגבלת השימוש ברמקולים (ס' 4); הגבלת השימוש בתעמולת בחירות הנלווית לתכניות בידור, להופעות ולסרטים (ס' 8); אסדרה של תעמולת הבחירות במודעות מודפסות (ס' 9 ו-10(א)), במודעות בעיתונים (ס' 10(ב)) ובפרסום חוצות (ס' 10(ב)). נתחיל באיסור המופנה לשני אמצעי תקשורת – הרדיו והטלוויזיה.

## 1. תעמולת בחירות ברדיו ובטלוויזיה

סעיף 5 לחוק אוסר על תעמולת בחירות ברדיו ובטלוויזיה ב-60 הימים שלפני הבחירות, למעט באמצעות תשדירי תעמולה. לסעיף 5 אפוא שני היבטים: הראשון – איסור על תעמולת בחירות 60 יום לפני הבחירות; והשני – חובה לאפשר ולהקצות זמן לתשדירי תעמולה בשבועיים שלפני הבחירות.

ההיבט הראשון הוא אחד האיסורים הבעייתיים ביותר בחוק. ההחלטות שקיבלו יו"רים של ועדות בחירות בעשור האחרון ויותר מעידות שוב ושוב כי האכיפה של הוראת החוק הזו איננה מעשית. השופט אליקים רובינשטיין, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19, סיכם את הסוגיה בתום מערכת הבחירות במילים "גזרה שאין הציבור עומד בה ואינו יכול לעמוד בה". גם בפסיקתו בנושא הוא העיר לא פעם על חוסר ההלימה בין החוק למציאות בעניין איסור התעמולה המופר דרך שגרה.<sup>32</sup> בעבר המליצו יו"רים של ועדת הבחירות לבטל את האיסור

31 ד"כ 27, 2253 ו-2273 (1959). להרחבה על ההיסטוריה החקיקתית בעניין זה ראו טרבס, לעיל ה"ש 2, בעמ' 52-53.

32 ראו למשל תב"כ 18/19 רשימת הירוקים והצעירים נ' שידורי קשת (6.1.2013) ותב"כ 26/19 חרו"ש – לחופש דת ושיוון נ' קול ברמה בע"מ (10.1.2013).

הגורף ולהחליפו בחובת הגינות ושוויון. כך למשל המליץ השופט מישאל חשין בשנת 2001, והוא לא היה הראשון שהמליץ כאמור.<sup>33</sup>

יו"ר ועדת הבחירות המרכזית אינו אוכף בפועל את האיסור אלא אך ורק כשמתלוננים לפניו על הפרתו. או אז עליו לקבוע אם מדובר בתעמולת בחירות אסורה או בסיקור חדשותי מותר. תעמולת בחירות היא ביטוי "שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאין לו אפקט דומיננטי אחר". לכן קבע בית המשפט העליון ששידור "שיש לו ערך חדשותי, אין לראות בו תעמולת בחירות, שכן ערכו הדומיננטי אינו בהשפעה על הבוחר, אלא במסירת מידע חדשותי לכול".<sup>34</sup> אם כן: שידור תעמולת בחירות – אסור; סיקור חדשותי – מותר, בכפוף לחובת השוויון והגינות בסיקור.<sup>35</sup> בפועל יו"רים של ועדות בחירות מתקשים להבחין בין תעמולת בחירות לבין סיקור חדשותי, שהרי "בימי בחירות הקו המפריד בין תעמולת בחירות לבין סיקור חדשותי דק במיוחד".<sup>36</sup>

לא רק חוק דרכי התעמולה אוסר על תעמולת בחירות ברדיו ובטלוויזיה. חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, אוסר על תעמולת בחירות בערב שלפני הבחירות וביום הבחירות "על-ידי אסיפות, תהלוכות, רמקולים או שידורים ברדיו ובטלוויזיה" (ס' 129 לחוק). כללי רשות השידור וכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו אוסרים על כך גם מחוץ לתקופת הבחירות, במסגרת האיסורים על פרסומות פוליטיות.<sup>37</sup> העקרונות העומדים בבסיס האיסור הזה דומים לעקרונות המבססים את חוק דרכי התעמולה: שמירה על שוויון והגינות

- 33 ראו לעיל ה"ש 6. לעומת זאת, ראו את גישתו השונה של השופט ג'ובראן בפרשת חדרו"ש, לעיל ה"ש 9, בפסקה 17.
- 34 פרשת זוילי, לעיל ה"ש 5, בעמ' 704.
- 35 פרשת זוילי, שם.
- 36 תב"כ 5/19 נחמה וודה נ' רשות השידור (26.12.2012). לפסיקה נוספת באשר להגדרה של תעמולת בחירות ראו למשל בג"ץ 524/83 האגודה למען החייל בישראל נ' המנהל הכללי של רשות השידור, פ"ד לז(4) 85 (1983); בג"ץ 1893/92 רשף נ' רשות השידור, פ"ד מו(4) 816 (1992); תב"כ 1/93 סיעת "צומת" נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(3) 353 (1993).
- 37 ראו סעיף 2(7) לכללי רשות השידור (תשדירי פרסומת והודעות ברדיו), התשנ"ג-1993; סעיף 5 לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (אתיקה בפרסומת בשידורי רדיו), התשנ"ט-1999.



בחופש הביטוי הפוליטי. לפיכך נאסרו פרסומות שהרכיב הדומיננטי בהן הוא שכנוע בעניין פוליטי ושנוי במחלוקת ציבורית.<sup>38</sup>

כפי שהסברנו, וכחריג לאיסור התעמולה, החוק מאפשר שידורי תעמולה בתקופה מוגבלת ובזמן מוגבל ברדיו ובטלוויזיה הציבוריים ובחלק מהערוצים המסחריים. ראשית, החוק מתיר לבעל זיכיון לשידורי רדיו לפי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (להלן: "חוק הרשות השנייה") – כלומר ברדיו האזורי – למכור זמן שידור, וכן לשדר בתשדירי הפרסומות שלו תעמולת בחירות של רשימת מועמדים בתקופת 30 הימים שלפני הבחירות לרשויות המקומיות (סעיף 16ד לחוק). שנית, החוק קובע כי ב-14 הימים שלפני הבחירות לכנסת יוקצה לכל רשימת מועמדים זמן לתשדירי תעמולה, בלא תשלום, ברדיו ובטלוויזיה הציבוריים והמסחריים, לפי חוק הרשות השנייה (סעיפים 15, 15א ו-15ב לחוק).

שני נושאים נדונו בהרחבה בפסיקת בית המשפט העליון כאשר לתשדירי התעמולה. הנושא הראשון הוא התוכן של תשדירי התעמולה ופסילתם (ועל כך נרחיב בהמשך סעיף זה). הנושא השני, שנדון לא פעם, הוא שוויוניות ההקצאה של זמני השידור לרשימות. זמני השידור מוקצים לרשימות בהתאם לגודלן היחסי בכנסת היוצאת ולפיכך פוגעים במתמודדים קטנים או חדשים. בית המשפט העליון דן כמה וכמה פעמים באפליה זו ובשאלה אם היא פוגעת בעקרון השוויון בבחירות הקבוע בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת. בית המשפט העליון פסק כי עיקרון זה חל גם בתשדירי הבחירות: חובה לשמור על שוויון הסיכויים של הרשימות (ולא רק על העיקרון של "קול אחד לכל אחד"). עם זאת, בית המשפט העליון אישר את ההבחנה בין סיעות גדולות לבין סיעות קטנות וחדשות בהתחשב בצרכיהן השונים.<sup>39</sup>

38 בג"ץ 5228/14 בצלם – מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם נ' רשות השידור (13.8.2014); בג"ץ 7192/08 המטה להצלת העם והארץ נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (28.10.2009); פרשת המפקד הלאומי, לעיל ה"ש 19; בג"ץ 10182/03 ח.ל.חינוך לשלום בע"מ נ' רשות השידור (25.11.2004).

39 ראו בג"ץ 246/81 אגודת דרך ארץ נ' רשות השידור, פ"ד לה(4) 1 (1981); בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר ומבקר המדינה, פ"ד כג(1) 693 (1969); אמנון רובינשטיין ורענן הר זהב פירוש לחוקי היסוד: חוק-יסוד: הכנסת 36-39 (תשנ"ג); אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך ב 644-646 (2005).

## 2. הגבלות על תעמולת בחירות בעיתונות, בלוחות מודעות ובשלטי חוצות

החוק מבחין בין שלושה אמצעי תקשורת שאפשר לפרסם בהם מודעות: עיתונות מודפסת, לוחות מודעות ושלטי חוצות. ההוראות בחוק באשר למודעות המתפרסמות בעיתונים (סעיף 10(ב)) מתמקדות בשתי הגבלות: היקף הפרסום ושקיפות. החוק מטיל הגבלות על פרסום מודעות בגודל המודעה, במספר המודעות בעיתון מסוים ובסך כל המודעות שמותר לפרסם בעיתונות בתקופת הבחירות. דרישת השקיפות מחייבת לחשוף את זהותו של מזמין המודעה. הסיבה להוראות אלה נעוצה בכיקורת שנמתחה במערכת הבחירות לכנסת ה-12 על בזבוז כספים על מודעות בעיתונות;<sup>40</sup> ההוראות נועדו למנוע בזבוז כספים ולהבטיח את שוויון הסיכויים של הסיעות המתמודדות.

בדומה למודעות בעיתונות, חוק דרכי התעמולה מגביל גם פרסום מודעות מודפסות בציבור (סעיף 10(א)). ההגבלות חלות על גודל המודעות ועל מיקום הדבקתן (על לוחות מודעות שיועדו לכך וכדומה). הוראה נוספת עוסקת בזהותו של מפרסם המודעה, בדומה לעיתונות. עוד בדומה לעיתונות, ההגבלה באשר לגודל המודעה המודפסת נועדה לשמור על שוויון הסיכויים של הרשימות.<sup>41</sup> ההוראות בדבר מודעות מודפסות כפופות לחקיקה של הרשויות המקומיות ולחוק הדרכים (שילוט), התשכ"ו-1966, כדי להבטיח את השמירה על איכות הסביבה וביטחון הציבור.<sup>42</sup>

ההוראות באשר לפרסום חוצות מגבילות את משווקי הפרסום אך גם את הרשימות. ההוראות מטילות הגבלות על השיעור המרבי שמשווק רשאי להקצות למתמודד אחד בבחירות, והן מטילות הגבלות זהות גם על המתמודדים. הגבלות

40 דן כספי וברוך לשם "מתעמולת בחירות לפרסום פוליטי: על התמורות במערכת הבחירות ובחקרן" תקשורת ופוליטיקה בישראל 110, 121 (דן כספי עורך, 2007).

41 על השינויים בהוראות אלה במשך השנים ראו למשל חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 18), התשס"א-2000, ס"ח 1769, 94; חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 4), התשל"ג-1974, ס"ח 711, 245; טרבס, לעיל ה"ש 2, בעמ' 65-66, 76-79.

42 החלטות והנחיות יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השמונה-עשרה 41 (2009).

מסוימות בחוק נועדו לשמור על ביטחון הציבור ועל איכות הסביבה (סעיף 9(ב)) (כמו באשר למודעות המודפסות), והגבלות אחרות אוסרות על אפליה בין מתמודדים בבחירות (סעיף 10(ב)). נוסף על אלה החוק מטיל חובת דיווח למבקר המדינה (ולוועדת הבחירות המרכזית); חובה זו נוגעת למשווק פרסום המבקש להקצות בתקופת הבחירות שטח פרסום לתעמולת בחירות. המחוקק הניח כי שלטי חוצות הם משאב מוגבל, והחובות האמורות נועדו להבטיח את שוויון הסיכויים.<sup>43</sup>

### 3. הגבלות על תעמולת בחירות באינטרנט

בשנת 2001 קבע השופט מישאל חשין בפרשת סיעת ש"ס, כאשר כיהן כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כי הוראות החוק אינן חלות על תעמולת בחירות באינטרנט. ש"ס ביקשה כי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית יאסור על חבר הכנסת אופיר פינס-פז לקיים צ'אט עם גולשים באתר האינטרנט של מעריב וכי יקבע שתעמולת בחירות באינטרנט אסורה ככלל. ש"ס ביססה את טענותיה הן על היעדר אסדרה המתירה תעמולה באינטרנט והן על האיסור על תעמולה ברדיו ובטלוויזיה. השופט חשין דחה את הבקשה וקבע שהאיסור על תעמולת בחירות ברדיו ובטלוויזיה לא חל על האינטרנט; מכיוון שאין בחוק התייחסות לאינטרנט, פסק השופט, אין איסור על תעמולת בחירות באינטרנט.<sup>44</sup>

במערכת הבחירות לכנסת ה-19, בראשית 2013, הפעיל השופט רובינשטיין אקטיביזם שיפוטי מרחיק לכת והחיל את החוק על האינטרנט. הוא הבהיר שגם בהיבטים תוכניים (למשל כדי לאסור פרסום גזעני) וגם בהיבטים אחרים (כגון דרישה לפרסום הזהות של מזמין התעמולה) ייתכן שיש מקום להחיל את הוראות החוק גם על האינטרנט. השופט רובינשטיין נקט גישה זו במוצהר ואף העיד על מניעיו:

43 ראו דברי הסבר להצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 17) (פרסום חוצות), התשס"א-2000, ה"ח 2927, 50, 51; טרבס, לעיל ה"ש 2, בעמ' 73-76.

44 פרשת סיעת ש"ס, לעיל ה"ש 7.

אציין כי לא ראיתי, שלא כפסיקה קודמת ותפיסתי שלי בתחילה, לפטור את האינטרנט מתחולת חוק דרכי תעמולה, וזאת כדי שלא להפוך את החוק, עם ההתפתחויות הטכנולוגיות, לחוכא ואיטלולא פשיטא.<sup>45</sup>

יצוין כי כבר קודם לכן, באמצע דצמבר 2012, בהחלטה לפסול מודעות גזעניות מטעם רשימת עוצמה לישראל, העיר השופט רובינשטיין בהערת אגב כי במקרים חריגים אפשר שתידרש התערבות בתעמולת הבחירות באינטרנט.<sup>46</sup> כשלושה שבועות אחר כך, בפרשת רשימת הבית היהודי, קבע השופט רובינשטיין שאפשר להחיל את סעיף 10(ב)(5) לחוק – העוסק בחובה לפרסם את זהות המפרסם של תעמולת בחירות בעיתונות – על פרסום תעמולה בפייסבוק:

אין כל מקום לקביעה גורפת לפיה חוק דרכי תעמולה אינו חל פרסום [כך במקור] מודעות באינטרנט, הן בהיבטים תוכניים (כאמור בהחלטה בעניין עוצמה לישראל) והן בהיבטים שאינם תוכניים, והדברים צריכים להיבחן בנסיבותיהם, ובשינויים המחויבים. באשר לסעיף 10(ב)(5) אציין, כי על פניו איני רואה טעם, מבחינת תכלית החוק והשכל הישר, שלא להחילו על פרסומי מודעות באינטרנט [...] ככל שהדברים אמורים ברשימת מועמדים, איני רואה סיבה להבדיל, בהקשר סעיף 10(ב)(5) לחוק דרכי תעמולה, בין פרסומים בעיתונות ועל גבי לוחות מודעות לבין פרסומים באינטרנט.<sup>47</sup>

גם באותו מקרה דובר באמירת אגב משום שלא הייתה משמעות מעשית להחלטה: הפרסומים כבר הוסרו מהפייסבוק. עם זאת, רשימת הליכוד נדרשה להתחייב שהיא לא תפרסם תעמולה בניגוד להוראות סעיף 10(ב)(5) לחוק בכל אמצעי תעמולה, לרבות באינטרנט.

45 החלטות והנחיות של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19 522 (2013).

46 החלטה בעניין לואיס פרנקנטלר ואח' נ' ח"כ פרופסור אריה אלרד ואח' (12.12.2012).

47 תב"כ 16/19 רשימת הבית היהודי נ' רשימת הליכוד ביתנו ואח' (3.1.2013).

הפסיקה של השופט רובינשטיין נהפכה למעשית יותר בפרשת הליכוד תנועה לאומית ליברלית. במקרה זה נעתר השופט רובינשטיין לבקשה של רשימת הליכוד וחייב את האתר "ליכודניק", מכוח סעיף 10(ב) (5) לחוק, לפרסם את זהות העומדים מאחורי מודעות שפורסמו בו. השופט רובינשטיין גם קבע, בחוזרו על החלטתו הקודמת, כי חובה זו חלה בראש ובראשונה על אמצעי התקשורת המפרסם.<sup>48</sup>

ההחלטה להחיל את ההגבלות של חוק התעמולה על האינטרנט גם בלא הסמכה מפורשת נותרה בעינה והוחלה במקרים נוספים. כך, למשל, בפרשת גל אדלר נדרשה הסרת מודעה מאתר NRG משום שלא פורסם מי עומד מאחוריה. בפסיקתו ציין השופט רובינשטיין – בבחינת מובן מאליו שהוראת החוק חלה על האינטרנט – כי "אין מחלוקת, כי המודעה נשוא הפניה אינה עומדת בהוראת סעיף 10(ב) (5) לחוק הבחירות [...] הקובעת כי על מודעת בחירות לשאת את שם האדם האחראי להזמנתה".<sup>49</sup>

השופט רובינשטיין פרץ את הסכר בעניין החלת החוק על האינטרנט ועל הרשתות החברתיות בה על ידי פרשנות אקטיביסטית מאוד. אמנם במקרים שבהם החוק אוסר על תעמולת בחירות בלי קשר לאמצעי התקשורת המפרסם אותה – למשל שימוש אסור בנכסי ציבור או בתמונות של חיילי צה"ל – מובנת התחולה של האיסורים על כל אמצעי התקשורת, לרבות האינטרנט (ראו להלן

48 תב"כ 25/19 הליכוד תנועה לאומית ליברלית נ' אתר האינטרנט "ליכודניק" (13.1.2013).

49 תב"כ 48/19 גל אדלר נ' nrg מעריב (21.1.2013). למקרים נוספים שבהם הוחל החוק על האינטרנט – למשל בפייסבוק, באתר ynet וברואר אלקטרוני, ובהקשרים של שימוש אסור בנכסי ציבור, בתמונות של חיילי צה"ל ובתמונות של ילדים בתעמולת בחירות – ראו תב"כ 5/20 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' חבר הכנסת בנימין נתניהו, ראש הממשלה (20.1.2015); תב"כ 21/19 דניאל באלנס נ' רשימת הבית היהודי (8.1.2013); תב"כ 38/19 רשימת "הליכוד ביתנו" נ' רשימת "הבית היהודי" (17.1.2013); תר"מ 21/19 עו"ד נפתלי גרוס נ' יהודה בן חמו, ראש עיריית כפר סבא (9.1.2013); תר"מ 23/19 עו"ד נוה גור נ' חי אדיב – ראש עיריית הוד השרון (17.2.2013). השופט סלים ג'ובראן, יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-20, המשיך בגישתו של השופט רובינשטיין. ראו למשל פרשת התנועה לאיכות השלטון בישראל, שם, בפסקאות 19-21.

בסעיף 4, "הגבלות על תוכן התעמולה"; עם זאת, כמה מן ההגבלות שהחיל השופט על האינטרנט מעוררות קושי רב והן אינן מובנות לגמרי. זה, למשל, המקרה של ההגבלות המפורטות בסעיף 10(ב) לחוק, העוסק במפורש אך ורק ב"תעמולת בחירות באמצעות מודעות מודפסות המתפרסמות בעתונים יומיים, כשבועונים או בירחונים".

#### 4. הגבלות על תוכן התעמולה

כאמור לעיל, הדין הישראלי והפסיקה דוגלים בחיוניות של חופש הביטוי לתהליך הבחירות. ההגבלות על חופש הביטוי שעסקנו בהן עד עתה בחוק דרכי התעמולה נבעו, בדרך כלל, מערכים העומדים גם הם בבסיס הבחירות הדמוקרטיות, בעיקר שוויון והגינות הבחירות. לעומת זאת, ההגבלות על התוכן של חופש הביטוי נובעות – נוסף על הערכים האמורים – גם מערכים שאינם קשורים דווקא בבחירות, כגון שמירה על הסדר הציבורי. כיום קבועים בחוק שני סוגים של הגבלות על תוכן של תעמולת הבחירות: (א) החוק קובע סוגי תכנים שהשימוש בהם אסור בתעמולת בחירות; (ב) החוק מעניק ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית סמכות ושיקול דעת לאשר מראש את התשדירים של תעמולת הבחירות בטלוויזיה.

בית המשפט העליון פירש בהרחבה רבה את שיקול הדעת של יו"ר ועדת הבחירות ואפילו את גדר סמכותו. נתחיל בסקירת התכנים האסורים המוגדרים בחוק במפורט ונעבור לסמכות הכללית שניתנה ליו"ר ועדת הבחירות.

#### (א) תכנים האסורים לשימוש בתעמולת בחירות

החוק אוסר לשתף בתעמולת בחירות ילד או ילדה שגילם צעיר מ-15 שנה (סעיף 12 לחוק)<sup>50</sup>; כן נקבע איסור על שימוש בתעמולת בחירות בשמו או בדמותו של איש כוחות הביטחון שנפצע או נהרג עקב היותו איש כוחות הביטחון, או בשמו או

50 ליישום הוראה זו בשנים האחרונות ראו למשל פרשת התנועה לאיכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 49; תר"מ 12/19 משה אופיר נ' גדי טפרמן (5.6.2012); תב"כ 3/18 ליאור מרגוז נ' מפלגת התנועה הירוקה מימד (26.1.2009).

בדמותו של נפגע פגיעת איבה (סעיף 2ב(א) לחוק). ברומה נאסר שימוש בצה"ל באופן העשוי ליצור רושם כי הוא מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים (סעיף 2ב(ב) לחוק). יו"ר ועדת הבחירות המרכזית פסק בשנים האחרונות כמה פעמים כי מתמודדים ורשימות עברו על איסורים אלה בתעמולת הבחירות שלהם. יודגש כי האיסורים מתמקדים בתוכן התעמולה ולא באמצעיה, ולכן גם תעמולה שמתפרסמת באינטרנט או בכל אמצעי אחר כפופה להם.<sup>51</sup>

### (ב) דרישת אישור מוקדם לשידורי תעמולה בטלוויזיה

נוסף על האיסורים המפורטים הקבועים בחוק, סעיף 15א(ד) לחוק מעניק ליו"ר ועדת הבחירות שיקול דעת רחב לאשר או לפסול תעמולת בחירות משום תוכנה. הוראה זו מתייחסת לתשדירי התעמולה בטלוויזיה:

לא תשודר לפי סעיף זה אלא תעמולת בחירות שהופקה על ידי המפלגות או רשימות המועמדים על חשבונן ושבא עליה אישורו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, למעט תעמולה מטעם רשימה לבחירתה של רשימת מועמדים אחרת.

תחילתה של הוראה זו בתיקון מס' 3 לחוק משנת 1969 שנועד להסדיר לראשונה את שידורי התעמולה בטלוויזיה.<sup>52</sup> לפי פסיקת בית המשפט העליון, מטרת

51 כך היה, למשל, בתב"כ 12/19 יריב אופנהיימר נ' רשימת הבית היהודי (1.1.2013) ובתב"כ 21/19 דניאל באלנס נ' רשימת הבית היהודי (8.1.2013). בתב"כ 31/19 ח"כ יואל חסון נ' רשימת יש עתיד (16.1.2013) אושרה תעמולה שפורסמה באינטרנט אף שנאמר כי היא מקרה גבולי. איסור נוסף מופיע בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, בסעיף 122(6). איסור זה קובע כי תהיה זו עברה לשרל אדם להצביע או להימנע מלהצביע "בדרך של השבעה, קללה, נידוי, חרם, נדר, התרת נדר, הבטחה להעניק ברכה, או מתן קמיע". ליישום האיסור בתקופה האחרונה על תעמולת בחירות באמצעות הודעה אוטומטית בטלפון ראו תב"כ 33/19 יוסף עדן נ' רשימת ש"ס (15.1.2013).

52 ס"ח 567 (תשכ"ט) 199. מקור התיקון בהצעת חוק פרטית: הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 3), התשכ"ט-1969, ה"ח 839, 266.

ההוראה כוללות את מטרות הסדרת הבחירות, "ובהן בעיקר השמירה על השוויון בבחירות, הגינות הבחירות, טוהר הבחירות ותקינותן, מניעת הטעיה של הבוחרים ומניעת עיוותים בהליך הבחירות ותוצאותיו".<sup>53</sup>

מאז נחקקה זכתה הוראה זו להרחבה ניכרת ומשמעותית בפסיקה, וביתר שאת בשנים האחרונות. ראשית, מכוח הוראה זו יו"ר ועדת הבחירות לא רק מאשר תעמולת בחירות אלא גם פוסל אותה, כאמור – מתוך שיקול דעת רחב. לא פעם יו"ר ועדת הבחירות מפעיל את שיקול דעתו מתוך שהוא מאזן בין שתי מטרות מתנגשות: "על צד אחד של המאזניים מונח חופש הביטוי [...] על הצד האחר של המאזניים מונח אינטרס הכלל, בביטחון, בשלום ובסדר ציבורי".<sup>54</sup> האיזון הזה נעשה בדרך כלל על פי המבחנים הקלסיים של בית המשפט העליון הנוגעים להגנה על חופש הביטוי. כלשון הנשיא אהרן ברק בפרשת חרות:

אין למנוע (מראש) את חופש הביטוי אלא אם כן קיימת ודאות קרובה כי אם הביטוי יושמע תתרחש פגיעה קשה וממשית באינטרס הציבור [...] כאשר הערך המוגן הוא רגשות הציבור, יש להראות, בין השאר, כי הפגיעה היא כה קשה וכבדה, עד שהיא מעבר לרמת הסיבולת הראויה.<sup>55</sup>

- 53 בג"ץ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז" (1) 762, 750 (2003).
- 54 פרשת חרות, שם, בעמ' 762-763.
- 55 פרשת חרות, שם, בעמ' 763. בעניין זה הייתה עמדת הרוב אחרת. לפי השופט מצא "רשאי יושב-ראש ועדת הבחירות לפסול תשדיר תעמולה המכיל דברי הסתה לגזענות או תמיכה בתפיסה השוללת את קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית גם בהיעדר הסתברות כלשהי ששידורו יפגע בערכים שסעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת נועד להגן עליהם. הוא הדין ביחס לכוחו למנוע עשיית שימוש בלתי ראוי לצורכי תעמולה בערכים שהציבור, ככלל, רגיש לכיבודם, גם אם מטרת התשדיר אינה לפגוע בערכים אלה אלא 'לנכסם' לזכות רשימת המועמדים המסוימת". שם, בעמ' 767. בפרשת חרות היה הנשיא ברק בדעת מיעוט בעניין זה, אולם מהותית נהפכה דעתו להלכה בפסיקה מאוחרת יותר, שיישמה את המבחן התוצאתי-הסתברותי. ראו פרשת עוצמה לישראל, לעיל ה"ש 9; בג"ץ 2194/06 מפלגת שינוי-מפלגת המרכז נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית (28.6.2006); בג"ץ 651/03 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ'



במילים אחרות: המבחן לאיזון בין הערך של חופש הביטוי לבין אינטרס הציבור הוא מבחן תוצאתי-הסתברותי (ודאות קרובה לפגיעה קשה וממשית באינטרס הציבור) ושימוש במבחן מחמיר יותר כאשר לפגיעה ברגשות הציבור.<sup>56</sup>

ההרחבה המשמעותית השנייה של סמכות יו"ר ועדת הבחירות היא האפשרות לפסול תעמולת בחירות באמצעי תקשורת נוספים על הטלוויזיה. כאשר לרדיו פסק בית המשפט העליון בפרשת חרות, כי אף שאין ליו"ר ועדת הבחירות סמכות מפורשת לכך בחוק, הוא מוסמך לאשר את שידורי התעמולה גם ברדיו מכוח היקש מההסדר הנוגע לטלוויזיה בסעיף 15(א)ד) האמור. הנשיא ברק העיר באותו עניין כי ראוי לתקן את החוק בעניין זה.

כאשר למודעות על אוטובוסים החליט יו"ר ועדת הבחירות השופט אליקים רובינשטיין בפרשת פרנקנטלר – שעסקה בפסילת מודעות גזעניות על אוטובוסים מטעם רשימת עוצמה לישראל – כי יש לו סמכות לפסול תעמולת בחירות כזו על בסיס אותם שיקולים ואותו היקש שנעשו בפרשת חרות. יצוין כי השופט רובינשטיין פסק כאמור בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, שסבר שאין ליו"ר ועדת הבחירות הסמכות לכך.<sup>57</sup>

כאשר לאינטרנט העיר השופט רובינשטיין בפרשת פרנקנטלר, בהערת אגב, שבמקרים חריגים אפשר יהיה לפסול גם תעמולת בחירות באינטרנט. ואכן, במקרה אחר אסר השופט רובינשטיין על פרסום מודעות מטעות (מודעות מטעם הבית היהודי שבהן נראו בנימין נתניהו ונפתלי בנט יחד) שפורסמו בפייסבוק ובאתרים שונים כגון ynet ו-NRG, ואף הטיל על רשימת הבית היהודי קנסות כשלא הסירה את המודעות מהאתרים במהירות מספקת.<sup>58</sup> החלטות אלה הן

---

יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(2) 62 (2003). ראו דיון בנושא זה אצל רובינשטיין ומדינה, לעיל ה"ש 39, בעמ' 651.

56 ראו פרשת חרות, לעיל ה"ש 53, בעמ' 763, ופרשת עוצמה לישראל, לעיל ה"ש 9. על המבחן התוצאתי-הסתברותי והחלופות לו ראו שגב, לעיל ה"ש 28, בעמ' 247-285.

57 החלטה בעניין לאיס פרנקנטלר ואח' נ' ח"כ פרופסור אריה אלדרד ואח' (12.12.2012). לגישה מצמצמת יותר, כפי שעולה מהחלטה של השופטת דורנר, ראו תר"מ 183/03 הרב ניסים מלכה נ' חיים ברכיבאי (10.11.2003).

58 תב"כ 38/19 רשימת "הליכוד ביתנו" נ' רשימת "הבית היהודי" (17.1.2013) (20.1.2012).

חלק מהמגמה הכללית של השופט רובינשטיין להחיל את איסורי החוק על האינטרנט.

אשר להרחבת הסמכות של יו"ר ועדת הבחירות לאשר שידורי תעמולה לא רק בטלוויזיה אלא גם באמצעי תקשורת אחרים, ניכר כי במערכת הבחירות לכנסת ה-19 (2013) הותר הרסן כליל וסמכותו זו של יו"ר ועדת הבחירות הופעלה הלכה למעשה על תעמולת הבחירות בכל אמצעי התקשורת. לאחרונה העיר בית המשפט העליון שליו"ר ועדת הבחירות המרכזית אין סמכות למנוע חלוקת גיליונות של כתב העת שרלי הברו כתעמולת בחירות מן הנימוק של פגיעה ברגשות דתיים. השאלה מה היקף הסמכות של יו"ר ועדת הבחירות לתת צווי מניעה עומדת כיום לדיון נוסף לפני הרכב מורחב של בית המשפט העליון.<sup>59</sup> אשר לעילות הפסילה שעל פיהן נדרש יו"ר ועדת הבחירות להחליט אם לפסול תעמולת בחירות על פי סמכות כללית זו, ניכר כי אין רשימה סגורה. פעמים אחדות פסק בית המשפט העליון כי מול הערך של חופש הביטוי ניצב האינטרס של הכלל בביטחון, בשלום ובסדר ציבורי, וכי באינטרס הציבורי נכלל גם ערך השמירה על רגשות הציבור.<sup>60</sup> ואולם שיקול דעתו של יו"ר ועדת הבחירות מופעל – כמצוטט לעיל מפרשת חרות – גם להגשמת המטרות שבבסיס חוק דרכי התעמולה, כגון שמירה על טוהר הבחירות. במסגרת זו נדונו פעמים אחדות עילות ההטעיה ואי-אמירת אמת. בניגוד לכמה מהיו"רים הקודמים של ועדת הבחירות, שסברו כי אין להם סמכות לבדוק את אמיתות התעמולה או לפסול אותה בשל כך (ודאי כשהתעמולה לא נעשית באמצעות שידורי התעמולה בטלוויזיה או ברדיו),<sup>61</sup> השופט רובינשטיין סבר שהטעיה

59 ראו פרשת מפלגת ישראל ביתנו, לעיל ה"ש 9, פסקה 52 לפסק הדין של השופט סולברג; דנג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (4.3.2015).

60 נוסף על פרשת חרות, לעיל ה"ש 53, ראו את פרשת עוצמה לישראל, לעיל ה"ש 9, ופרשת שינוי, לעיל ה"ש 55.

61 תב"כ 19/17 מפלגת העבודה הישראלית נ' מפלגת קדימה (22.3.2006) ("ליו"ר ועדת הבחירות אין כלים לבחון את אמיתות התשדירים ואת דיוק ההצהרות בהם, ואין זה בגדר סמכותו לפסול תשדירי שלכאורה נאמרים בו דברים שאינם נכונים"); תב"כ 4/18 רא"ל (מיל') משה יעלון נ' מפלגת קדימה (27.1.2009). השוו לגישת השופט חשין, שממנה משתמע כי הוא סבר שאין לו סמכות לפסול תעמולת בחירות בעיתונות

מהווה עילה לפסילת תעמולה – ושוב, לא רק בטלוויזיה וברדיו. לדעתו סמכותו כוללת פסילת תעמולה בגין הטעיה, אף ש"על הטוען להטעיה להוכיח טענה זו בראיות ברורות וחד משמעיות, והדברים צריכים להיות ברורים על פניהם, אפשר לומר – זועקים".<sup>62</sup> השופט רובינשטיין החיל זאת על פרסומי חוצות, על אוטובוסים וגם על פרסומים בעיתונות.<sup>63</sup>

## 5. הגבלות על הוצאות התעמולה

מכוח החלטה מפורשת שקיבל המחוקק בעת שנחקק החוק לראשונה בשנת 1959 אין חוק דרכי התעמולה מגביל את הוצאות התעמולה של רשימות. עם זאת, נהוגה כיום הגבלה על הוצאות של רשימות בתקופת בחירות מכוח חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: "חוק מימון מפלגות"), ומכוח חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 (להלן: "חוק מימון בחירות ברשויות המקומיות"). נדגיש כי הגבלה זו – האמורה להיות אחת ההגבלות העיקריות על תעמולת הבחירות – מוטלת על הוצאות הבחירות של כל רשימה ככלל ולאא דווקא על הוצאות תעמולה.

---

בשל אי-דיוק; תב"מ 15/2001 סיעת ש"ס נ' סיעת שינוי (29.1.2001) ("לאחר שעיינתי ושכתי ועיינתי בהוראות חוק התעמולה, לא נמצא לי מקור סמכות להתערב במודעת התעמולה של המשיבה"). זאת, להבדיל מתשדירי תעמולה, שלגביהם הביע במכתבו נכונות לפסול אותם בשל הטעיה. ראו מכתב של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 ולראש הממשלה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 71.

62 תב"כ 9/19 ח"כ הרב ישראל אייכלר – סיעת יהדות התורה נ' מפלגת קדימה (26.12.2012). השווה להחלטת השופט ריבלין לפסול מודעה בגין הטעיה בתר"מ 139/18 רועי ברזילי נ' כרמל שאמה (5.11.2008).

63 ראו למשל בפרשת אייכלר, לעיל ה"ש 62; כן ראו תב"כ 38/19 רשימת "הליכוד ביתנו" נ' רשימת "הבית היהודי" (17.1.2013). לעומת זאת, במערכת הבחירות לכנסת ה-20 גרס יו"ר ועדת הבחירות השופט ג'ובראן כי אין לו סמכות לפסול תעמולה בגין הטעיה מהותית אלא רק "לרוב בהטעיה צורנית". ראו תב"כ 18/20 הליכוד – תנועה לאומית ליברלית נ' רשימת המחנה הציוני בראשות יצחק הרצוג וציפי לבני, פסקאות 4-5 (16.2.2015).

חוק מימון מפלגות עוסק בעיקר במימון שמפלגה מקבלת מאוצר המדינה.<sup>64</sup> תכליתו – בדומה לתכלית של חוק דרכי התעמולה – להבטיח הוגנות בהליך הבחירות מתוך הכרה בחשיבות של מקורות המימון כמשתנה מכריע בקביעה של תוצאות הבחירות.<sup>65</sup> על פי השיטה שאומצה בישראל, כל מפלגה מקבלת מימון ציבורי (של מסע הבחירות שלה ושל פעילותה השוטפת) על פי ייצוגה היחסי בכנסת, ונוסף על כך מותר לה להיעזר בתרומות אישיות.<sup>66</sup> ככלל, המימון שתקבל מפלגה מאוצר המדינה מחושב על פי מספר חברי הכנסת שיש לסיעתה בכנסת הנוכחית ומספר חברי הכנסת שבהם זכתה בבחירות. אשר לתקרת ההוצאות של מפלגה בתקופת בחירות, סכום זה גבוה מהמימון הציבורי שניתן למפלגה שכן היא רשאית להשתמש בדמי החבר ששילמו חבריה ובכספי תרומות (בסכומים המותרים בחוק). בעקבות רפורמות רבות הוגבהה תקרת ההוצאות (בשנים 1973-1994) ואילו התרומות למפלגות הצטמצמו (מאז

64 הרקע לחוק הוא מערכת הבחירות של 1965, שהייתה כרוכה בעלויות חסרות תקדים. בעקבותיה הסיקו המפלגות לנסות מנגנון של מימון ציבורי במערכת הבחירות הכללית הבאה (1969), שהייתה הצעד הראשון לקראת אימוץ המנגנון באופן רשמי בבחירות 1973. ראו מנחם הופנונג "מפלגות מרושנות – מועמדים חנוקים: מימון של בחירות מקדימות במפלגות" **הבחירות בישראל 2003** 93-127 (אשר אריאן ומיכל שמיר עורכים, 2004).

65 הגולציה של מימון מפלגות, תהא אשר תהא, נועדה לצמצם את חוסר השוויון ההתחלתי הנובע מהיכולות הפיננסיות השונות של המועמדים והמפלגות. בתוך כך, מטרתה הן אפוא להבטיח הזדמנות שווה ותחרות הוגנת יותר בין כלל השחקנים וגם להבטיח שקיפות (קרי, צמצום הפוטנציאל לשחיתות) בתחרות שבה יש קשרים פוליטיים, צרכים ואינטרסים העלולים להיות לקויים. ראו מנחם הופנונג "השמנת והחתולה, בקרה ואיטלולא: מימון ובקרת התמודדויות פנים-מפלגתיות בשיטת בחירות יחסית" **בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי** 106-122 (גדעון רהט עורך, 2006).

66 לפי שיטת מימון זו, המוכרת כשיטה מעורבת, מקורות המימון של המפלגה מבוססים מצד אחד על המדינה ומהצד האחר על דמי חבר ותרומות אישיות. במרוצת השנים נעשו כמה תיקונים לחוק ובהם נקבעו קביעת תקרה לתרומות אישיות מהארץ ומחו"ל (לפני בחירות 1992), כללי שקיפות מחמירים יותר (מרץ 1994) והתנאים שבהם מפלגה יכולה לקבל הלוואות; כן הוטלו הגבלות על הכנסות ולמעשה נקבע למי מותר לתרום. לפירוט ראו תיקוני חקיקה לס' 8 לחוק מימון מפלגות.

1984).<sup>67</sup> לכן המפלגות היום מתבססות כמעט בלעדית על המימון הציבורי, ושיעור התרומות הפרטיות מכלל ההוצאות המדווחות זעום. המשמעות המעשית היא שתקרת ההוצאות כפולה, לפעמים, מההכנסות של המפלגות. כמו כן הגבלות על תעמולה שבעבר צמצמו את היקף ההוצאות – כגון הגבלות על נפח המודעות בעיתונות – כבר אינן אפקטיביות בשל השינויים בשוק התקשורת, שבמסגרתם עברו הוצאות התעמולה לאמצעי תקשורת אחרים. וכך, בגלל השאיפה להגדיל את הנפח של תעמולת הבחירות ככל האפשר נוצר למפלגות תמריץ רב להוציא כספים מעבר להכנסותיהן ולהיכנס לחובות.<sup>68</sup>

סעיף 7 לחוק מימון מפלגות קובע את ההוראה המרכזית לתקרת ההוצאות בבחירות לכנסת, הכוללות "הוצאות של סיעה לארגון פעולותיה, לתעמולה ולהסברה ולקיום הקשר הארגוני והרעיוני עם הציבור, לרבות התחייבות בשל הוצאות כאלה".<sup>69</sup> החוק מבחין בין רשימות מועמדים חדשות לבין סיעות, כלומר רשימות מועמדים שכבר יוצגו בכנסת. סעיף 7(ג) קובע את ההוראות האלה:

- (1) סיעה שביום הקובע מנתה לא יותר מחמישה חברי הכנסת, לא תוציא הוצאות בחירות בסכום העולה על עשר יחידות מימון;
- (2) סיעה שביום הקובע מנתה יותר מחמישה חברי הכנסת אך פחות מאחד עשר, לא תוציא הוצאות בחירות בסכום העולה על פי שניים מיחידת מימון אחת לכל חבר הכנסת שבאותה סיעה;
- (3) סיעה שביום הקובע מנתה אחד עשר חברי הכנסת או יותר, לא תוציא הוצאות בחירות בסכום העולה על פי שניים מיחידת

67 אבי בן בסט ומומי דהן רפורמות, פוליטיקה ושחיתות 164-165 (2014).  
 68 על חובות המפלגות עם פיזור הכנסת ה-19 ראו צבי זרחיה "המפלגות בחובות, חוששות מהבנקים – מאשרות קבלת הלוואות מהמדינה" TheMarker 2 (8.12.2014). על הוצאות המפלגות בבחירות לכנסת ה-19 ועל הגירעונות של מרביתן ראו דוח מבקר המדינה 2014, לעיל ה"ש 11, בעמ' 92; פרוטוקול ישיבה מס' 134 של ועדת הכנסת של הכנסת ה-19 (7.12.2014).  
 69 ראו הגדרת "הוצאות" בס' 1 לחוק מימון מפלגות.

מימון אחת לכל אחד מעשרת חברי הכנסת הראשונים, ופי אחד וחצי מיחידת מימון אחת לכל אחד מחברי הכנסת הנותרים; (4) רשימת מועמדים לא תוציא הוצאות בחירות בסכום העולה על עשר יחידות מימון או על הסכום לפי פסקאות (2) או (3), בהתאם למספר המנדטים שבהם זכתה, לפי הגבוה.

כאמור לעיל, תקרת ההוצאות בתקופת הבחירות גבוהה מהמימון הציבורי.<sup>70</sup> לדוגמה, סיעה המונה בכנסת היוצאת 10 חברי כנסת רשאית להוציא הוצאות בחירות השוות ל-20 יחידות מימון, אף על פי שאם תזכה בבחירות במספר המנדטים שהיה לה, תהיה זכאית למימון של 11 יחידות מימון בלבד (יחידת מימון נקבעת על ידי ועדה ציבורית הכוללת שלושה חברים. עומד בראשה שופט שמינה נשיא בית המשפט העליון, ואת חבריה האחרים ממנה יור"ר הכנסת<sup>71</sup>).

חוק מימון בחירות ברשויות המקומיות מבוסס על עקרונות דומים אך נבדל בכמה פרטים: המימון הציבורי למועמדים, לסיעות ולרשימות נקבע על פי מספר המנדטים שהם קיבלו בבחירות או בהתאם לשיעור המצביעים שהצביעו למועמד לראש הרשות. תקרת ההוצאות בבחירות רגילות לרשות מקומית נקבעת לפי כפל המימון הציבורי שהסיעה, הרשימה או המועמד זכאים לו.<sup>72</sup>

יובהר: תקרת ההוצאות הקבועה בסעיף 7 לחוק מימון מפלגות מבוססת על אפליה בין סיעות קטנות לבין סיעות גדולות. בג"ץ בחן, בכמה הקשרים, את ההבחנה בין סיעות חדשות לוותיקות ובין קטנות לגדולות באמצעות הגבלת ההוצאות. הסדרים קודמים הוכרזו בעבר כבטלים משום שהפרו את העיקרון בדבר שוויון בבחירות. ההלכה היא שעקרון השוויון, הקבוע בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת ("הכנסת תיבחר בבחירות [...] שוות") חל למעשה בכל דיני הבחירות, לרבות מימון מפלגות ותעמולת בחירות. חובה על הכנסת לשמור על שוויון הסיכויים

70 לפי סעיף 3 לחוק, מימון הבחירות של סיעה חדשה יהיה "יחידת מימון אחת לכל מנדט שבו זכתה בבחירות לכנסת, בתוספת סכום השווה ליחידת מימון אחת", ומימון הבחירות של סיעה ותיקה יהיה יחידות מימון כמספר ממוצע המנדטים שקיבלה הסיעה בכנסת היוצאת ובכנסת הנכנסת בתוספת יחידת מימון אחת.

71 סעיף 1א לחוק מימון מפלגות.

72 אין זה תיאור מדויק. להרחבה ראו סעיפים 7-9 ו-15 לחוק מימון בחירות ברשויות המקומיות.

של רשימות המועמדים.<sup>73</sup> חוק חדש הפוגע בעקרון השוויון בין רשימות המועמדים יהיה לא חוקתי אלא אם כן התקבל ברוב של 61 חברי כנסת.<sup>74</sup> הפסיקה פירשה את עקרון השוויון כמהותי, להבדיל מפורמלי: לא רק קול אחד לכל אחד אלא שוויון בסיכויים לרשימות המתמודדות.<sup>75</sup> עם זאת, המשמעות המהותית של עקרון השוויון נתנה לגיטימציה להבחנה בין סיעות גדולות לקטנות ובין רשימות ותיקות לחדשות, מתוך התחשבות בהבדלים ביניהן ובצרכיהן, בין היתר בתעמולת בחירות.<sup>76</sup>

## 6. סקרים

סקרים הם אחד הכלים החשובים לשיקוף של דעת הקהל בתקופת הבחירות ומחוצה לה, ומכאן תרומתם החשובה לקידום חופש המידע והדמוקרטיה הדיונית. עם זאת, כפי שמחקרים רבים מלמדים, סקרים עשויים גם להשפיע על דעת הקהל, לעתים בדרכים לא הגונות, בין היתר באמצעות עיצוב השאלות, קבוצת המדגם והצגת התוצאות.<sup>77</sup> מסיבה זו מדינות מערביות רבות מסדירות כיום את סקרי הבחירות.<sup>78</sup>

בישראל החלה ההסדרה בעקבות הערות של השופט חשין, שכיו"ר ועדת הבחירות הצביע על "אפשרויות מניפולציה שונות" בסקרי בחירות, בהקשר

- 73 אמנון רובינשטיין ורענן הר זהב פירוש לחוקי היסוד: חוקי-יסוד: הכנסת 36 (תשנ"ג).
- 74 בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר ומבקר המדינה, פ"ד כג(1) 693 (1969). ההוראות שנחקקו עד שנת 1969 משוריינות מכוח חוק הבחירות (אישור תוקפם של חוקים), התשכ"ט-1969.
- 75 בג"ץ 246/81 אגודת דרך ארץ נ' רשות השידור פ"ד לה(4) 1 (1981); רובינשטיין והר זהב, לעיל ה"ש 73, בעמ' 39.
- 76 פרשת דרך ארץ, לעיל ה"ש 75, בעמ' 8; רובינשטיין ומדינה, לעיל ה"ש 39, בעמ' 644-646. ראו גם בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד נ(3) 57 (1996).
- 77 ראו למשל: Jesper Strömbäck, *The Media and Their Use of Opinion Polls: Reflecting and Shaping Public Opinion*, in *OPINION POLLS AND THE MEDIA: REFLECTING AND SHAPING PUBLIC OPINION 1-2* (Christina Holz-Bacha and Jesper Strömbäck eds., 2012); גל-נור ובלאנדר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 543.
- 78 Thomas Petersen, *Regulation of Opinion Polls: A Comparative Perspective*, in *OPINION POLLS AND THE MEDIA: REFLECTING AND SHAPING PUBLIC OPINION*, לעיל ה"ש 77, בעמ' 47.

של סקר שהעיתון מעריב רצה לפרסם באתר האינטרנט שלו ביום הבחירות של שנת 2001.<sup>79</sup> בעקבות ההערות של השופט חשין תוקן בשנת 2002 חוק דרכי התעמולה. בתיקון נקבעו הוראות אחרות לסקרים – בעיקר הוראות של גילוי לציבור ולוועדת הבחירות המרכזית: מי הזמין את הסקר ומי העורך שלו, התקופה שבה בוצע הסקר, המדגם ומרווח הטעות (סעיף 16 לחוק). מטרת התיקון לא הייתה למנוע שימוש בסקרים, המשרתים תכלית חשובה בתהליך הבחירות, אלא למנוע הטעיה ומניפולציה באמצעות סקרים. כלשון הצעת החוק, "הטלת חובות גילוי באה כדי שהציבור יוכל לשקול את אמינותם של הסקרים ולבחנם בצורה מושכלת".<sup>80</sup> בשנת 2007 תוקן החוק שוב ונוסף בו איסור על פרסום תוצאות של סקר מסוף השבוע שלפני יום הבחירות ועד יום הבחירות (סעיף 16ה(ח)).

אמצעי התקשורת אינם מקפידים תמיד על הוראות החוק, ועיוותים של תוצאות הסקרים הם עניין שכיח יחסית.<sup>81</sup> אחת הבעיות העיקריות בתחום הסקרים היא חוסר הקפדה של אמצעי התקשורת על הכללת כל הרשימות בפרסום תוצאותיהם, ובעיקר נכון הדבר באשר לרשימות הערביות.<sup>82</sup> יצוין כי אין מדובר במחדל חדש של אמצעי התקשורת.<sup>83</sup> אין בחוק דרכי התעמולה הסמכה ברורה לחייב את עורכי הסקרים להתייחס לכל הרשימות (ראו סעיף 16 לחוק דרכי תעמולה המסדיר את נושא הסקרים). כמפורט להלן, אנו סבורים כי מצב זה מחייב רפורמה.

79 תב"מ 23/2001 סיעת ישראל אחת נ' "אינטרנט מעריב" ואח', פ"ד נה(3) 174 (2001).

80 ראו את דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 22) (סקר בחירות), התשס"ב-2002, ה"ח 3131, 634 (התשס"ב).

81 ראו גל-נור ובלאגנדר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 543; תב"כ 4/19 יזהר באר – מנכ"ל קשר נ' עיתון ידיעות אחרונות ואח' (20.12.2012); תר"מ 12/19 משה אופיר נ' גדי ספרמן (5.6.2012); טל גלילי, אתר "סקר רע".

82 ראו, למשל, פרשת יזהר באר, לעיל ה"ש 81.

83 כפי שאפשר לראות, למשל, מפנייה בנושא זה של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, המשנה לנשיאה אליעזר ריבלין, לעורכי העיתונים ולאמצעי התקשורת האלקטרונית בשנת 2008. ראו לעיל ה"ש 42, בעמ' 135.



## ד. אסדרת תעמולת הבחירות במבט השוואתי

בעולם הרחב אסדרת תעמולת הבחירות והפרסום הפוליטי נעה על הציר שבין מתן אפשרות לכל דורש לרכוש זמן שידור באמצעי התקשורת למיניהם לבין איסור על כל רכש של מדיה או על כל פרסום של תעמולת בחירות. התבוננות השוואתית צריכה להביא בחשבון שתי שאלות: (1) האם תעמולת בחירות בתשלום מותרת, ואם כן – באילו כלי תקשורת (ציבורי או מסחרי)? (2) האם יש תעמולת בחירות במימון המדינה, ואם כן – באילו כלי תקשורת? כאשר תעמולת בחירות בתשלום מותרת ברדיו ובטלוויזיה ואין כל מעורבות של המדינה בתעמולה, אנו מתייחסים לאסדרה כמערכת מתירנית. הדוגמה הבולטת היא ארצות הברית, אך גם אוסטריה ופינלנד מאפשרות לכל דורש לפרסם תעמולת בחירות תמורת תשלום. כאשר תעמולת הבחירות בתשלום מותרת – למשל בטלוויזיה המסחרית – ובו בזמן יש תעמולת בחירות במימון המדינה בערוצים הציבוריים, אנו מדברים על מערכת מאוזנת. בקטגוריה זו נמצא מדינות כמו אוסטריה וגרמניה, שבהן מפלגות ומועמדים יכולים לרכוש זמן שידור בטלוויזיה המסחרית ובו בזמן הם זכאים לזמן שידור במימון המדינה בערוצי הטלוויזיה הציבורית.

### לוח 1 תעמולת בחירות במבט השוואתי

מערכות מתירניות	מערכות מאוזנות	מערכות מוסדרות	מערכות נוקשות
ארצות הברית	אוסטרליה	איטליה	שווייץ
אוסטריה	גרמניה	אירלנד	שוודיה
פינלנד	הולנד	בריטניה	
	נורווגיה	דנמרק	
	ניו זילנד	ישראל	
	קנדה		

כאשר תעמולת בחירות בתשלום אסורה לחלוטין, אך היא ממומנת ומנוהלת על ידי המדינה, אנו נמצאים בקטגוריית המערכות המוסדרות, עם מספר רב של מדינות כגון בריטניה, שהיא הדוגמה הבולטת, וגם ישראל. לקטגוריה הרביעית משתייכות מדינות שאינן מתירות כל תעמולת בחירות בטלוויזיה או ברדיו וגם לא מממנות תעמולה כזו. כאלה הן שווייץ ושוודיה.

## 1. מערכות מתירניות

הקטגוריה הראשונה כוללת מדינות שבהן מספר האיסורים על תעמולת בחירות הוא נמוך או שאין כאלה. מדינות אלה מתאפיינות בכך שהמדינה אינה מממנת כלל הוצאות בגין תעמולת בחירות והמפלגות או המועמדים רשאים לרכוש לעצמם זמני שידור בערוצי הטלוויזיה המסחרית, ובהם בלבד.

הדוגמה הטובה ביותר למערכת כזו היא ארצות הברית, שבה אין מוטלות כל הגבלות על המפלגות ועל המועמדים בכל הנוגע לרכישת זמן שידור. ההגבלות המוטלות עוסקות בעיקר בתרומות למפלגות ולמועמדים, אך יש אפשרות לעקוף אותן באמצעות Super PAC's<sup>84</sup>, גופים הרשאים, מתוקף החוק, לגייס תרומות ללא הגבלה. התוצאה של מדיניות זו היא שמועמדים נוטים להוציא יותר מחצי מתקציב הבחירות שלהם על פרסום בטלוויזיה.

חוק התקשורת הפדרלי האמריקני משנת 1934<sup>85</sup> מחייב את רשתות הטלוויזיה והרדיו להציע לכל המתחרים זמן שידור שווה. אם למשל הן מציעות למועמד מסוים דקת שידור חינם בזמן צפיית השיא, עליהן להציע דקה חינם גם למועמד המתחרה. אמנם יש בחוק סייגים לכך – לדוגמה, כשמדובר בסדרה דוקומנטרית, במהדרת חדשות או בריאיון חדשותי שנעשה בתום לב – אך אם המפלגות או

84 השם הרשמי הוא Independent Expenditure-only Political Committee. גופים אלה רשאים לגייס תרומות ללא הגבלה ולהוציא הוצאות למטרות פוליטיות. הם מסייעים למסעות בחירות של מועמדים ומפלגות, אף שרשמית הם חייבים לפעול עצמאית ולהוציא את הכספים באופן עצמאי. ראו באתר של Federal Election Commission; כן ראו שם Federal Election Commission, Advisory Opinion 2010-09 (Club for Growth) (2010); Federal Election Commission, Advisory Opinion 2010-11 (Commonsense Ten) (2010)

85 Federal Communications Act, 1934 (FCA), section 312b

המועמדים אינם מעוניינים (או שאינם מסוגלים) להשקיע כסף ברכישה של זמני השידור, אין רשתות הטלוויזיה או הרדיו מחויבות לעמוד בתנאי השוויון. ארצות הברית היא אפוא דוגמה למדינה המאפשרת תחרות רק למי שעלה בידם לממן את מסע הבחירות שלהם.<sup>86</sup>

## 2. מערכות מאוזנות

לקטגוריה השנייה משתייכות מדינות שבהן אפשר לרכוש זמן שידור בערוצי הטלוויזיה המסחרית ובו בזמן המדינה מממנת שידורי תעמולה בערוצים הציבוריים. מערכות כאלה פועלות בכמה מדינות ובהן אוסטרליה, איטליה וגרמניה, עם הבדלים אחדים ביניהן. אוסטרליה, למשל, מאפשרת מאז שנות העשרים של המאה העשרים קנייה של זמן שידור בבתי הקולנוע, ברדיו – משנות השלושים, ומאז שנות השישים גם בערוצי הטלוויזיה המסחרית, כל זאת בד בבד עם מימון של תעמולת בחירות בערוצים הציבוריים. היחס באוסטרליה למפלגות דומה ליחס לכל גוף פרטי המעוניין לרכוש זמן שידור, ולכן יש הגבלות מעטות בלבד על תעמולת בחירות. אוסטרליה מתאפיינת גם במידה רבה של קמפיינים נגיטיביים (אישיים). שידורי תעמולה בערוצי התקשורת אסורים שלושה ימים לפני הבחירות.<sup>87</sup>

בגרמניה שיטת התעמולה מאוזנת מאחר שהיא כוללת הן זמן שידור ציבורי הניתן לכל מפלגה בטלוויזיה הציבורית (זמני השידור נקבעים בהתאם לגודל המפלגות במערכת הבחירות האחרונה) והן אפשרות הנתונה למפלגות (לא למועמדים) לרכוש זמן שידור בערוצי הטלוויזיה המסחרית. בפועל רק המפלגות הגדולות מצליחות לעמוד בדרישות הכספיות הגבוהות ולרכוש לעצמן פרסום,

Lynda Lee Kaid, *Political Advertising in the United States*, in THE SAGE HANDBOOK OF ADVERTISING 37–64 (Christina Holtz-Bacha and Lynda Lee Kaid eds., 2006) 86

SARAH MISKIN AND RICHARD GRANT, POLITICAL ADVERTISING IN AUSTRALIA (Research Brief No. 5, Parliament of Australia, 2004); Julianne Stewart, *Political Advertisement in Australia and New Zealand*, in THE SAGE HANDBOOK OF POLITICAL ADVERTISING, לעיל ה"ש 86, בעמ' 65–82. 87

אולם אין משמע שהמפלגות הקטנות נותרות מחוץ למשחק: במערכת הבחירות של 2002 רכשה מפלגת הירוקים זמן שידור בערוץ המוזיקה MTV הנהנה מפופולריות רבה בקרב צעירים.<sup>88</sup>

האסדרה בקנדה נעשית על ידי ועדת התקשורת הקנדית לרדיו ולטלוויזיה (Canada Radio and Television Communication Commission), היוצרת מערכת מאוזנת: יש הסדר של זמן פרסום חופשי בטלוויזיה (המסחרית והציבורית) והקפדה על זמן שווה לכולם, וברד בבד מפלגות ומועמדים יכולים לרכוש זמן שידור בערוצי הטלוויזיה הציבורית והמסחרית. חוק הבחירות של קנדה מטיל הגבלות על הוצאות במחוז נתון וגם בסך הכול.<sup>89</sup>

### 3. מערכות רגולטוריות נוקשות

ברוב המדינות האירופיות יש בחוקי הבחירות איסורים ברורים ואסדרה קפדנית של פרסום ברדיו ובטלוויזיה. הדוגמה הבולטת בקטגוריה זו היא שווייץ, שבה כל פרסום של מועמדים או מפלגות בטלוויזיה וברדיו אסורים לחלוטין בתקופת בחירות ובתקופה של משאלי עם. הסיבה לכך קשורה, בין השאר, לעובדה שהמפלגות בשווייץ אינן מקבלות מימון מהמדינה ולכן לכאורה הן לא מסוגלות לממן את הפרסום היקר. עם זאת, תעמולת בחירות נפוצה מאוד בעיתונות הכתובה. ייתכן שהאיסור על תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו נועד לשמור על המעמד ועל ההכנסות של העיתונות הכתובה.<sup>90</sup>

גם נורווגיה נכללת בקטגוריית המדינות שהאסדרה בהן נוקשה.<sup>91</sup> בנורווגיה חוק השידור הציבורי (סעיפים 3.1 ו-3.4) אוסר על ערוצי הטלוויזיה לפרסם

Christina Holz-Bacha, *Political Advertisement in Germany*, in THE SAGE HANDBOOK OF POLITICAL ADVERTISING, לעיל ה"ש 86, בעמ' 163-180. 88

Canada Elections Act. הנתונים המעורכנים לאפריל 2013 עומדים על 4,000 דולר למחוז ו-200 אלף דולר בסך הכול. 89

Christina Holz-Bacha and Lynda Lee Kaid, *Political Advertisement in International Comparison*, in THE SAGE HANDBOOK OF POLITICAL ADVERTISING, לעיל ה"ש 86, בעמ' 3-14. 90

Marie Grusell and Lars Nord, *More Cold Case Than Hot Spot: A Study of Public Opinion on Political Advertising in Swedish Television*, וכך גם שוודיה. ראו 91

תעמולת בחירות של מפלגות (וכן אין הקצאה של זמן לשידור תעמולה הממומן על ידי המדינה).<sup>92</sup> בשנת 2003 אירע מקרה יוצא-דופן שבו קנסה הרשות הנורווגית לתקשורת ערוץ תקשורת מקומי משום ששידר שלושה תשדירי תעמולה של מפלגת הפנסיונרים למרות האיסור הגורף. הערוץ המקומי פנה לערכאות הנורווגיות בטענה לפגיעה בחופש הביטוי לפי סעיף 10 לאמנה האירופית לזכויות אדם, אך הטענה לא התקבלה. נציגי המפלגה וערוץ התקשורת לא ויתרו ופנו לבית המשפט האירופי לזכויות אדם באותה טענה והוסיפו טענה חדשה – שמדובר בקשר ישיר (ללא מתווכים) של מפלגה קטנה עם ציבור תומכיה. בית המשפט פסק – בדצמבר 2008 – כי יש באיסור משום פגיעה בסעיף 10 לאמנה האירופית וכי האיסור וההחלטות של הרשות הנורווגית לתקשורת היו לא מידתיות.<sup>93</sup> בעקבות פסיקה זו הכניסה ממשלת נורווגיה בתקנות השידור הציבורי שינוי המעניק למפלגות הקטנות (בלבד) נגישות רבה יותר לערוצי הטלוויזיה, כמו גם זמני שידור מוגבלים. ואכן, במערכת הבחירות של 2009 שודרו בערוצי הטלוויזיה המקומית 15 תשדירי בחירות. חרף כל זה, הממשלה הנורווגית טרם הגיעה להחלטה על הקצאה של זמן שידור חופשי למפלגות.

---

31(2) NORDICOM REVIEW 95, 95–111 (2010). עד לאחרונה הייתה גם שוודיה בין המדינות הספורות שלא אפשרו כל תעמולת בחירות בערוצי הטלוויזיה הלאומיים (המסחרית והציבורית). באופן מסורתי ראה בית הנבחרים בתעמולה יסוד שלילי במערכת הבחירות; הטעם שניתן לכך הוא שתשדירי תעמולה יסכנו את איכות השיח הציבורי מאחר שהם ישלבו מסרים אישיים, רגשיים ושלייליים וללא כל תוכן. בשנים האחרונות החלה בשוודיה מגמה מתונה של פתיחות, בעיקר בעקבות הכניסה של ערוצי הלוויין המסחריים מחוצה לה. בבחירות של 2006 הופיעו כמה פרסומות בערוצי נישה מסחריים. ההסכמה מבית הייתה לאפשר תעמולת בחירות רק על ידי ערוצי טלוויזיה המשודרים מחוץ למדינה, אולם תשדירי התעמולה בטלוויזיה עדיין ממלאים תפקיד שולי בהשוואה לתקשורת המסורתית בעיתונים, במגזינים, בכתבי הקולנוע ובשטלי חוצות, אף שמדובר בתופעה חדשה בפוליטיקה השוודית.

92 בנוורוגיה פרסום ברדיו מותר, אך יש איסור על מתן חסות על ידי מפלגות פוליטיות.

93 Application no. 21132/05 Tv VEST AS & ROGALAND PENSJONISTPARTI V. NORWAY (11.3.2009), זמין באתר בית המשפט האירופי לזכויות אדם (HUDOC).

#### 4. מערכות רגולטוריות מוסדרות

מערכות מוסדרות אוסרות על רכישת זמן שידור בערוצי הרדיו והטלוויזיה, והמדינה היא שמממנת את שידורי התעמולה. אפשר להבחין בשלוש תת-קטגוריות נוספות: מדינות המממנות שידורי תעמולה בערוצי הטלוויזיה הציבורית, מדינות המממנות שידורי תעמולה בערוצי הטלוויזיה המסחרית ומדינות שמממנות את אלה ואת אלה.

בבריטניה, לדוגמה,<sup>94</sup> אין רגולציה על העיתונות אך יש מערכת כללים לתעמולת הבחירות ברדיו ובטלוויזיה. האסדרה של תעמולת הבחירות בבריטניה מפורטת בכמה חוקים ובהם חוק השידור מ-1990 וחוק התקשורת מ-2003.<sup>95</sup> רגולטור התקשורת (Ofcom) ו-BBC מסדירים את המערכת.<sup>96</sup> ערוצי BBC וערוצי הטלוויזיה המסחרית העיקריים ששודרו בעבר באופן אנלוגי (Terrestrial TV) – ITV, ערוץ 4 וערוץ 5 – מחויבים לשרד תעמולת בחירות של המפלגות.<sup>97</sup>

94 מאז החלו בשידורי הרדיו ב-1924 פורסמו שידורי התעמולה בבריטניה תחת נוהג מקובל. ב-1947 הוקמה הוועדה לשידור פוליטי (Committee on Political Broadcasting), שקיבלה את האחריות לעניין. הוועדה הורכבה מנציגי המפלגות ומנציגים של BBC. למפלגות הוקצו זמני שידור לתעמולת בחירות מסודרת (Political Broadcasts או PPBs) וב-1951 החלו להתפרסם תשדירים גם בטלוויזיה. חמש שנים לאחר מכן החלו לפעול גם ערוצי טלוויזיה מסחרית ואף הם שידרו תשדירי תעמולה, אך למעשה לא היו כפופים לשום חוק עד 1990. ראו Margaret Scammell and Holli A. Semetko, *Political Advertising on Television: The British Experience*, in *POLITICAL ADVERTISING IN WESTERN DEMOCRACIES* (Lynda Lee Kaid and Christina Holtz-Bacha eds., 1995); Margaret Scammell and Ana Ines Langer, *Political Advertisement in the United Kingdom*, in *THE SAGE HANDBOOK OF POLITICAL ADVERTISING*, לעיל ה"ש 86, בעמ' 65-82.

95 Broadcasting Act 1990; Communications Act 2003; ELECTORAL COMMISSION, PARTY POLITICAL BROADCASTING: REPORT AND RECOMMENDATIONS (2003), זמין באתר הוועדה.

96 להרחבה ראו באתר BBC ובאתר OFCOM.  
97 ראו Scammell and Langer, לעיל ה"ש 94, בעמ' 68. על המצב באירלנד, הדומה לבריטניה, ראו Kevin Rafter, *Political Advertising: The Regulatory Position* and *THE PUBLIC VIEW* (2009), זמין באתר של רשות השידור האירית (BAI). גם

בצרפת חל איסור על קניית זמן שידור בערוצי הטלוויזיה והרדיו, ומפלגות ומועמדים מקבלים זמן שידור בטלוויזיה הציבורית. בשנות התשעים נעשו שינויים בחוק וכיום חל איסור על שימוש בסמלים לאומיים (של צרפת ושל האיחוד האירופי) ועל שימוש בהמנון הלאומי. הנחיות נוספות אוסרות לתקוף מתחרים פוליטיים. זמני השידור לכל מפלגה נקבעים בהגרלה וחל איסור על תשדירי תעמולה 24 שעות לפני הבחירות.

בדנמרק ההסדר דומה, אך הוא חל מכוח נוהג (לא כתוב), המאפשר תעמולת בחירות בערוצי הטלוויזיה הציבוריים; החוק אוסר רק על תעמולת בחירות בערוצי הטלוויזיה המסחריים.<sup>98</sup> האיסור מציין כי כלי זה נועד להגן על הבוחרים מפני השפעה לא הולמת ולהבטיח זכויות דמוקרטיות של שוויון בין המתמודדים ללא קשר לאמצעים הכלכליים שלהם. עם זאת, אין איסור על תעמולת בחירות באמצעי תקשורת מסחריים אחרים כגון רדיו.<sup>99</sup>

---

בספרד, בדומה לבריטניה, חוק דרכי התעמולה מטיל איסור גורף על תשלום עבור פרסום של תעמולת בחירות בערוצי הטלוויזיה (המסחרית והציבורית). תעמולת הבחירות נעשית במימון המדינה בטלוויזיה הציבורית בלבד (ועד 24 שעות לפני הבחירות). עם זאת, חוק הבחירות מתיר פרסום בתשלום רק בתחנות הרדיו המסחריות ורק בתקופת הבחירות.

98 להרחבה ראו European Platform of Regulatory Authorities Secretariat, *Political Advertising: Case Studies and Monitoring — Background Paper for the 23<sup>rd</sup> EPRA Meeting* (May 17–19, 2006), זמין באתר הרשות (RTDH).

99 Karen Siune, *Political Advertising in Denmark*, in *POLITICAL ADVERTISING IN WESTERN DEMOCRACIES*, לעיל ה"ש 94.

לוח 2 הגבלות על זמני התעמולה בטלוויזיה

זמן חופשי בטלוויזיה הציבורית והמסחרית	זמן חופשי בטלוויזיה המסחרית	זמן חופשי בטלוויזיה הציבורית	אין זמן חופשי	
			✓	אוסטריה
			✓	ארצות הברית
			✓	פינלנד
			✓	שוודיה
			✓	שווייץ
		✓		אוסטרליה
		✓		בלגיה
		✓		גרמניה
		✓		דנמרק
		✓		הולנד
		✓		ספרד
		✓		צרפת
	✓			איטליה
✓				בריטניה
✓				אירלנד
✓				ישראל
✓				קנדה

מקור: Holtz-Bacha and Kaid, לעיל ה"ש 90, בעמ' 10, ועדכונים של המחברים.<sup>100</sup>

100 ראו גם Lynda Lee Kaid, HANDBOOK OF POLITICAL COMMUNICATION RESEARCH (European Platform of Regulatory Authorities Secretariat ;ed., 2004), לעיל ה"ש OONAGH GAY, PARTY POLITICAL BROADCASTS (Parliament and Constitution ;98 Centre, 2013), זמין באתר הפרלמנט הבריטי.



## ה. המלצות לרפורמות

העיקרון שמכוון את המלצותינו הוא שיש לשנות מהותית את החוק כדי להתאימו למציאות התקשורתית החדשה.<sup>101</sup> החלטת המחוקק להסדיר כל אמצעי תקשורת כשלעצמו ולהגדיר רק ביחס אליו את התעמולה המותרת הייתה אולי מוצדקת לזמנה, אך היא אינה מוצדקת עוד. השינויים התכופים בנוף התקשורת מחייבים לעדכן את ההסדרים האלה בתכיפות, משום שההסדרים נהפכים במהירות לאנכרוניסטיים ותלושים מהמציאות. ההסדרים הלא-מעודכנים יוצרים מגרש משחקים עקום וחוסר הגינות בין אמצעי התקשורת.

לנוכח האמור לעיל אנו ממליצים לערוך רפורמה בחוק ולהחליף את הכללים המתייחסים לכל אמצעי תקשורת בנפרד בהסדר חוצה מדיה בכללים שיחולו על כל אמצעי התקשורת, בלא הבחנה ביניהם.<sup>102</sup> המשמעות העיקרית של המלצה זו היא החלפת האיסורים וההגבלות הספציפיים בהגבלות כלליות, ובעיקר בהגבלה מפורטת ונוקשה יותר מזו הנהוגה כיום באשר לתקרת ההוצאות המותרות על תעמולת בחירות. הסדר זה נשקל בזמנו בעת שנחקק החוק המקורי בשנת 1959, אבל נדחה בגלל חשש לקשיי אכיפה. ואולם, כאמור, קשיי האכיפה של רבים מההסדרים הנהוגים היום הפכו ממילא כמה מההסדרים (כמו איסור התעמולה בטלוויזיה וברדיו) לאות מתה. לפיכך ראוי לעבור להסדר של תקרת ההוצאות, שאותו לפחות אפשר לאכוף. אדרבה: כפי שעולה מדוחות מבקר המדינה, כבר כיום נאכפים בהצלחה ההסדרים הנהוגים בחוק באשר לתקרת ההוצאות המותרות. נוסף על כך אנו ממליצים, כמפורט להלן, להפוך את ההסדרה של הפרסום הפוליטי בטלוויזיה ממערכת מוסדרת למערכת מאוזנת. אנו ממליצים לאפשר לרכוש פרסומות פוליטיות בטלוויזיה המסחרית, ובה בעת להמשיך לממן את תעמולת הבחירות בטלוויזיה הציבורית.

101 על המציאות התקשורתית החדשה בתעמולת הבחירות ראו POLITICKING ONLINE, לעיל ה"ש 2.

102 להמלצה דומה ראו טרבלס, לעיל ה"ש 2, בעמ' 129.

## 1. ביטול איסור התעמולה בטלוויזיה וברדיו

אנו ממליצים לבטל את האיסור על תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו ב־60 הימים שלפני הבחירות ולהסתמך במקומו על כללי האתיקה הנוגעים להגנות בשידורים החלים ממילא על אמצעי התקשורת.

קשיי האכיפה הנובעים מן השינויים בתנאים הפוליטיים והתקשורתיים שבהם מתנהלות מערכות בחירות הובילו את היו"רים של ועדת הבחירות למסקנה חד-משמעית שיש לבטל את האיסור ולהחליפו בעקרונות ובכללי אתיקה כלליים.<sup>103</sup> מסקנה זו הייתה נכונה כבר לפני יותר מעשור, ומאז היא קיבלה משנה תוקף עקב התרחבות השימוש באינטרנט ולאור מגוון השידורים המוצע ברדיו ובטלוויזיה. האיסור המוחלט על תעמולת בחירות הוא גזרה שאמצעי התקשורת והציבור אינם יכולים לעמוד בה. לאמצעי התקשורת ולציבור יש צורך מובן במידע על רשימות המועמדים. הצורך הזה קיים בכל עת, אך הוא גובר בתקופת בחירות. התכלית של חוק תעמולת בחירות היא לא רק לעודד את חופש הביטוי בתקופת הבחירות כדי לקיים את זכות הציבור לדעת, אלא גם לאפשר דמוקרטיה דינונית, שגשוגה תלוי בהפצת מידע איכותי שיאפשר בחירה מושכלת בין הרשימות. בתקופת בחירות כמעט כל ריאיון עם מועמד וכמעט כל דיווח על רשימת מועמדים עלולים בקלות להיחשב תעמולת בחירות, וקשה מאוד להבחין בין דיווח לגיטימי לבין תעמולת בחירות אסורה. האיסור הגורף מציב את אמצעי התקשורת ברילמה לא הוגנת: מצד אחד ניצב הצורך לדווח על מועמדים, ומצד

103 ראו, לדוגמה, את דברי השופט אליהו מצא בנהלים והחלטות שניתנו ופורסמו לקראת הבחירות לכנסת ה־15 ולראש הממשלה שהתקיימו במאי 1999 (יולי 1999), ואת דברי השופט חשין בהחלטות ונהלים של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־16, לעיל ה"ש 4, בעמ' 150, 152-153. ראו גם את דברי דורון אבני, מי שהיה היועץ המשפטי של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, שהסביר כי "האיסור על 'תעמולת בחירות' הולך ונשחק עד דק ממערכת בחירות אחת לשנייה וגבולות המותר והאסור כה היטשטשו, עד כי יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־15 ולכנסת ה־16 סברו שראוי לבטלו". דורון אבני "תעמולת בחירות אסורה בשידורי טלוויזיה ורדיו" הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (11.12.2002), זמן באתר הרשות השנייה.

שני – סיכון רב, פלילי ולא צפוי שהדיווח ייחשב לתעמולת בחירות אסורה. יש גם חוסר הגינות בסיסית בהצבת ערוצי הטלוויזיה והרדיו בלבד בדילמה הזו ובמתן הפטור ממנה ליתר אמצעי התקשורת.

האיסור האמור נועד לשמור על ההגינות ועל שוויון הסיכויים של כל רשימות המועמדים, כלומר – למנוע סיקור תקשורתי מוטה שימש כתעמולה לרשימה מסוימת.<sup>104</sup> השאלה היא אם אפשר להשיג את התכלית הזו גם בלא איסור גורף וקשה לאכיפה על רקע הפגיעה הקשה בתכליות האחרות של חוק דרכי התעמולה. התשובה לשאלה זו היא אכן כן. אפשר להמחיש את הדברים על נקלה על רקע המצב החוקי הנהוג בכל עת ולא רק בתקופת בחירות. עקרונות של איזון, פלורליזם, מהימנות, הגינות וכיוצא באלה חלים בכל עת הן על רשות השידור והן על בעלי זיכיון לשידורי טלוויזיה ורדיו. חוק רשות השידור קובע את עקרון האיזון בשידורי רשות השידור ולפיו "הרשות תבטיח כי בשידורים יינתן מקום לכיטוי מתאים של השקפות ודעות שונות הרווחות בציבור ותשודר אינפורמציה מהימנה".<sup>105</sup> בדומה – וביתר פירוט – כללי האתיקה בשידורים של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו מחייבים את בעלי הזיכיונות לשמור על עקרונות רבים בשידור ובהם חופש הביטוי, זכות הציבור לדעת, הזכות לבטא דעות חריגות (פלורליזם), אובייקטיביות, איזון ואי־משוא פנים. כן חלים עליהם כללים מיוחדים בפרסומות שהם מפרסמים: עליהם להימנע מפגיעה בכבוד האדם ומפרסומים מטעים, שקריים או מסיתים.<sup>106</sup> ולבסוף, גם מדינות אחרות מסתפקות בתקופת בחירות בהטלת חובות של שוויון והגינות על אמצעי התקשורת (כגון איטליה, בריטניה וארצות הברית).<sup>107</sup>

104 ראו, למשל, נגבי, לעיל ה"ש 19, בעמ' 229.

105 ס' 4 לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965.

106 ס' 2-7 לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בשידורי טלוויזיה ורדיו), התשנ"ד-1994, וס' 3-5 לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בטלוויזיה), התשנ"ד-1994.

107 אשר לארצות הברית ולבריטניה ראו לעיל בסעיף ד. אשר לאיטליה, מאז שנות השישים של המאה העשרים מומנה תעמולת הבחירות בערוצים הציבוריים על ידי המדינה. מאז 1979 העניקו כמה ערוצים מסחריים זמני שידור למפלגות בתשלום, והדבר פעל בעיקר לטובת המפלגות הגדולות. מאז הרפורמה בשנת 2000 (בהתאם

שתי ההשוואות – למציאות התקשורתית שלא בתקופת הבחירות ולכללים הנהוגים מעבר לים – מוכיחות שאמצעי התקשורת יכולים לקיים את זכות הציבור לדעת ואת חופש הביטוי ובה בעת לשמור על עקרונות של איזון, פלורליזם, מהימנות, אובייקטיביות והגינות. אם הם עושים זאת בכל ימות השנה, אין סיבה מיוחדת שיחדלו מלעשות זאת בתקופת הבחירות. אם הם אינם עושים כן, גם כך מוטל על הרגולטורים שלהם לאכוף את הכללים. לכן אנו ממליצים לבטל את האיסור על תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו.

אחת התהיות המתעוררות בהמשך לכך היא שמא אין מקום לקבוע בחוק עקרונות אתיים שלאורם יפעלו כל אמצעי התקשורת. כיום חלים כללים אתיים על ערוצי הטלוויזיה והרדיו הכפופים לחוק רשות השידור ולכללי הרשות השנייה, וכך גם על העיתונות ויתר אמצעי התקשורת המכפופים עצמם לכללי האתיקה העיתונאית הקבועים בתקנון מועצת העיתונות.<sup>108</sup> מכאן החשיבות המיוחדת של שאלה זו – בעיקר באשר לאמצעי תקשורת שאינם כפופים לכללי אתיקה, למשל חלק מאתרי האינטרנט. האם אין מקום להכפיפם לכללי אתיקה דומים?

תשובתנו לשאלה זו שלילית, ואנו נשענים בה על שלושה נימוקים עיקריים: ראשית, לא מציאותי להכפיף בכוח את כל אמצעי התקשורת לכללים אתיים. האם אפשר יהיה לאכוף כללי אתיקה על גורמים כמו פייסבוק או על גורמים פרטיים אחרים? קביעת כללים שממילא יהיו למרמס על ידי חלק גדול מהציבור שיהיה כפוף להם רק תזיק ותהיה לא הוגנת כלפי מי שירצה לציית להם. שנית, כיום אין הגבלות מסוג זה על אמצעי התקשורת. יש צורך בהצדקה חזקה כדי להטיל

---

לחוק *par condicio* מס' 28/2000, ערוצי הטלוויזיה המסחרית (הלאומיים) מחויבים להעניק זמן שידור חינם למפלגות (והם מקבלים על כך פיצוי כספי מהמדינה). על פי החוק החדש, ערוצי הטלוויזיה צריכים להקפיד על שוויון ולהבטיח תחרות הוגנת, שכן עד אותה תקופה הייתה תעמולת בחירות חופשית והמפלגה הגדולה (בראשות ברלוסקוני) נהנתה מעליונות רבה על המפלגות האחרות.

108 על כללי האתיקה החלים על העיתונות והתקשורת ראו נגבי, לעיל ה"ש 19, בעמ' 47-63. על העבודה של מועצת העיתונות ראו רפאל כהן אלמגור, המלכוד הדמוקרטי: חופש הביטוי וסייגיו 352-375 (2007). על כללי האתיקה העיתונאית בראייה היסטורית, תרבותית ופילוסופית ראו רוברט אלכין, כרוניקה של דלדול התבונה: אתיקה בפרקטיקה העיתונאית (2004).

הגבלות חדשות על חופש הביטוי, במיוחד כשהגבלות אלה יחולו על גורמים פרטיים רבים מאוד שמשקלם בשוק התקשורת נמוך יחסית. שלישית, בכל הנוגע לאתרי החדשות באינטרנט, שיש להם משקל רב יחסית בשוק התקשורת, בשנת 2001 החליטה מועצת העיתונות להחיל עליהם את כללי האתיקה העיתונאית<sup>109</sup> וניכר שהם מבקשים להחילם על עצמם באופן וולונטרי. פעולה לפי כללי אתיקה עיתונאית היא שמאפשרת לציבור לסמוך על פרסומיהם, ולכן, בטווח הארוך, הצלחתם תלויה בציות לכללים אלה.<sup>110</sup>

## 2. פרסומות פוליטיות בטלוויזיה

אנו ממליצים לשנות את ההסדרים בחוק באשר לתעמולת הבחירות של הרשימות בטלוויזיה ולעבור למערכת שבה אפשר יהיה לרכוש פרסומות פוליטיות בטלוויזיה המסחרית, ובה בעת המדינה תוסיף לממן את שידורי התעמולה בטלוויזיה הציבורית.

יש להותיר על כנו את ההסדר הנוהג המקצה תשדירי תעמולה בלא תשלום לרשימות – אבל ברדיו ובטלוויזיה הציבוריים בלבד. אשר לערוצי הטלוויזיה המסחריים, המחויבים כיום להקצות זמן לתשדירי התעמולה בלא תשלום, אנו ממליצים להחליף את ההסדר הזה בהסדר הנהוג ברדיו האזורי (המסחרי).<sup>111</sup> אנו ממליצים שב-14 הימים שלפני הבחירות<sup>112</sup> יורשה לרשימות מועמדים לרכוש פרסומות פוליטיות בטלוויזיה.

109 נגבי, לעיל ה"ש 19, בעמ' 239.

110 אפשר ללמוד על דברים אלה מדבריהם של עורכי האתרים הללו. ראו דרור, לעיל ה"ש 10.

111 לא נתייחס לצורך להעלות את המימון הציבורי בשל ביטול הזכות לתשדירי תעמולה בערוצי השידור המסחריים. אם יש צורך להעלות את המימון הציבורי, ראוי להחליט על כך לפי שיקול הרעת של הוועדה הציבורית שנועדה לכך לפי חוק מימון מפלגות. זהו הסדר המאפשר גמישות בקביעת גובה יחידת המימון בהתאם לתנאים הפוליטיים והתקשורתיים המשתנים.

112 קבענו תקופה של 14 ימים כדי שהתקופה של תשדירי התעמולה בטלוויזיה וברדיו הציבוריים תהיה זהה לתקופה של הפרסומות הפוליטיות בטלוויזיה המסחרית.

נפרט.

חוק דרכי התעמולה קובע כי ב-14 הימים שלפני הבחירות יקצו הרדיו והטלוויזיה הציבוריים – כמו גם ערוצי הטלוויזיה המסחריים שהם בעלי זיכיון לפי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו – זמנים לצורך שידורי תעמולה ברדיו ובטלוויזיה. יו"ר ועדת הבחירות קובע את הזמנים שיוקצו לרשימות, באופן שוויוני ולפי גודלן היחסי בכנסת היוצאת. שידורים אלה נעשים ללא תשלום לערוצי הרדיו והטלוויזיה, מלבד ערוצי הרדיו האזוריים (המסחריים).

לדעתנו הסדר זה לא מוצדק במציאות הנוכחית. הוא נוצר כשערוצי השידור הציבוריים – ואחר כך בעלי הזיכיון לפי חוק הרשות השנייה – היו ערוצי השידור היחידים והיו בעלי משקל עצום בתעמולת הבחירות. אז נועד ההסדר לאפשר חופש ביטוי, פלורליזם וגישה של הרשימות לשוק הדעות בטלוויזיה וברדיו,<sup>113</sup> בשל החשש מפני פגיעה ממשלתית או פגיעה של בעלי הון בשוויון הסיכויים ובהוגנות הבחירות. גם היום בעל המאה עלול להיות בעל הדעה: קולם של חסרי האמצעים עלול שלא להישמע, וייתכן שידן של חלק מהרשימות לא תהא משגת לרכישת זמן פרסום. האם חששות אלה – המוצדקים כשלעצמם – מצדיקים הלאמה מוחלטת של זמן השידור של בעלי הזיכיון לפי חוק הרשות השנייה, המתחרים בינם לבין עצמם ועם אמצעי תקשורת אחרים שלא היו קיימים בעבר? שוק התקשורת השתנה לכלי הכר. ערוצי הכבלים והלוויין, כמו גם מתחריהם באינטרנט ובטלפון, אינם מותירים עוד את הקהל שבוי בידי בעלי הזיכיון והשידור הציבורי. נתח השוק התקשורת של היום הצטמצם מאוד.

השינויים בשוק התקשורת הביאו לכך שערוצי הטלוויזיה המסחריים מתחרים בינם לבין עצמם, ועם אמצעי תקשורת אחרים, על קהל שבעבר היה חסר אפשרויות בחירה. המשמעות של אובדן האחיזה המונופוליסטית של ערוצי הטלוויזיה המסחריים בקהל היא הפיכת השוק לתחרותי יותר. שינוי זה הביא לפגיעה ארוכת טווח בהכנסותיהם, עד כדי איום על ההישרדות הכלכלית של חלק מבעלי הזיכיונות. על רקע פגיעה כלכלית זו, הלאמה של זמן השידור – הכרוכה

113 ראו נגבי, לעיל ה"ש 19, בעמ' 229. לגישה דומה בעולם ראו Cram, לעיל ה"ש 19, בעמ' 77.

בפגיעה בהכנסות פוטנציאליות – מקבלת משמעות רבה יותר. האם הפגיעה הכלכלית בגורמים מסחריים שגם כך מתקשים לשרוד היא פגיעה מוצדקת? התכליות של חוק דרכי התעמולה נכונות היום כפי שהיו נכונות בעת שנחקק ההסדר לשידורי התעמולה. ליברליזציה של רכישת פרסומות פוליטיות פוגעת בחופש הביטוי של חסרי האמצעים ובשוויון הסיכויים בבחירות ומאפשרת השפעה לא הוגנת של כוח כלכלי על דעה פוליטית. הבוחר יהיה חשוף יותר לדעות של בעלי האמצעים מאשר לאלה של חסרי האמצעים. תשדירי התעמולה במתכונתם הנוכחית חשובים כדי לחשוף את הבוחר למגוון של דעות – גם של רשימות חדשות או קטנות המתקשות למשוך את תשומת לבו. הם חיוניים לדמוקרטיה הדיונית.<sup>114</sup> התכליות הללו הובילו להסדר האוסר על רכישת פרסומות פוליטיות (בכל עת), לפי כללי רשות השידור וכללי הרשות השנייה, ומחייב שידורי תעמולה בלא תשלום. השינויים בשוק התקשורת הפכו את ההסדר הזה ללא הוגן כלפי ערוצי הטלוויזיה המסחריים. חוסר ההוגנות בעניין זה זועק במיוחד על רקע החופש לרכוש פרסומות פוליטיות בחלק מאמצעי התקשורת האחרים כגון האינטרנט. הליברליזציה הנוהגת באינטרנט בהשוואה לערוצי התקשורת המסחריים יוצרת מגרש משחקים לא הוגן. ההסדר בשוק התקשורת פועל לרעת ערוצי הטלוויזיה המסחריים ולטובת אמצעי תקשורת אחרים בלא הצדקה אמיתית. ממילא בתקופת בחירות הרשימות רוכשות פרסום פוליטי באינטרנט – שהשפעתו על דעת הקהל הולכת וגוברת<sup>115</sup> – וכך עוקפות את התכליות של חוק דרכי התעמולה. יתרה מזו: הממשק ההולך וגובר בין אמצעי התקשורת הופך לאבסורדית את ההבחנה

- 114 ראו לעיל בסעיף ב. כן ראו למשל MICHAEL M. FRANZ, PAUL B. FREEDMAN, KENNETH M. GOLDSTEIN, AND TRAVIS N. RIDOUT, CAMPAIGN ADVERTISING AND AMERICAN DEMOCRACY (2008). על חיוניות הגישה של הרשימות לטלוויזיה ראו נגבי, לעיל ה"ש 19, בעמ' 233; פרשת קלופפר נווה, לעיל ה"ש 28, בעמ' 241. על חשיפה למידע פוליטי באמצעות פרסומות פוליטיות בטלוויזיה במבט השוואתי, לרבות ישראל, ראו POLITICAL ADVERTISING IN WESTERN DEMOCRACIES: PARTIES AND CANDIDATES ON TELEVISION (Lynda Lee Kaid and Christina Holtz-Bacha eds., 1995)
- 115 הטלוויזיה עדיין משפיעה יותר מהאינטרנט. ראו TRAVIS N. RIDOUT AND MICHAEL M. FRANZ, THE PERSUASIVE POWER OF CAMPAIGN ADVERTISING 7 (2011). עם זאת, על ההשפעה האדירה של האינטרנט ראו POLITICKING ONLINE, לעיל ה"ש 2.

החוקית ביניהם. כזו היא, למשל, ההבחנה בין ערוצי הטלוויזיה הכפופים לרשות השנייה לבין האתרים הממוסדים באינטרנט.

מעבר לכך, האם הלאמה של זמן שידור היא אמצעי מידתי? האם אי-אפשר להגשים את התכליות האמורות באמצעים פוגעניים פחות? אפשר להסתפק בתשדירי התעמולה במתכונתם הנוכחית (בלא תשלום) בטלוויזיה וברדיו הציבוריים: הם אינם פוגעים בגורמים פרטיים והם מאפשרים חשיפה של הבוחר למגוון דעות בלי השפעת יתר של כוח כלכלי. פרסומות פוליטיות באמצעי תקשורת מסחריים עלולות להביא איתן כוח-יתר לבעלי אמצעים, אך אפשר למנוע זאת על ידי פיקוח והגבלות כספיות על הרשימות שירכשו את הפרסומות. אנו ממליצים אפוא על שלושה צעדים נפרדים:

- (1) בערוצי השידור הציבוריים – להמשיך את המימון הציבורי של שידורי התעמולה במתכונתם דהיום.
- (2) בערוצי הטלוויזיה המסחריים המורשים למכור פרסום מסחרי – לאמץ הסדר המאפשר רכישת פרסומות פוליטיות בתקופה מוגבלת של 14 ימים בסוף תקופת הבחירות, אגב קביעה של תקרת הוצאות מותרות ואגב החלה של הכללים החלים על הרדיו האזורי-מסחרי כיום בהתאמות המתבקשות.
- (3) ביתר אמצעי התקשורת המסחרית המורשים למכור פרסום מסחרי – להחיל את ההגבלות על תקרת ההוצאות.

הסדר דומה להצעתנו נהוג בלא מעט מקומות בעולם. כך נהוג, למשל, באוסטרליה, בגרמניה, ביוון ובהולנד. מדובר במדינות בעלות מערכות מאוזנות של אסדרה. כלומר, אפשר לרכוש בהן זמן שידור בערוצי הטלוויזיה המסחרית ובו בזמן המדינה מממנת תשדירי תעמולה בערוצים הציבוריים.<sup>116</sup> גם שם, כמו בהצעתנו, המדינות מטילות הגבלות למיניהן על הפרסומות הפוליטיות.<sup>117</sup>

116 אדרבה, יש מעט מאוד דוגמאות בעולם למדינות שלא מסבדות גישה חופשית לטלוויזיה. במחקר שבחן 25 דמוקרטיות פרלמנטריות היו רק ארצות הברית וקוסטה ריקה היוצאות מן הכלל. ראו Karl-Heinz Nassmacher, *The Funding of Party Competition* 297 (2009).

117 ראו לעיל, בסעיף ד.



ההסדר המוצע יחול על ערוצי הטלוויזיה הרשאים כיום – לפי האסדרה הרלוונטית לכל אמצעי תקשורת – למכור זמן פרסום. הדברים אמורים באמצעי התקשורת הכפופים כיום לרשות השנייה, אך לפי ההסדר המוצע יוכלו למכור פרסומות פוליטיות גם חלק מערוצי הכבלים והלוויין הרשאים למכור פרסומות מסחריות. במילים אחרות, מדובר בהסדר חוצה-מדיה שיחול על כל ערוצי הטלוויזיה הרשאים למכור פרסום.

שאלה נפרדת היא מי יהיה רשאי לרכוש פרסומות פוליטיות בטלוויזיה. אנו ממליצים שרשימות בלבד יוכלו לרכוש פרסום פוליטי בטלוויזיה, בכפוף להגבלות על תקרת הוצאות מוגדרת (ראו בסעיף 3 להלן). סוגיה שנדונה בשנים האחרונות בישראל (באשר לפרסומות פוליטיות שלא בתקופת בחירות)<sup>118</sup> ובמדינות אחרות (באשר לפרסומות פוליטיות בתקופת בחירות) היא אם יש לאפשר לאדם או תאגיד שאינו רשימה המתמודדת בבחירות לרכוש זמן פרסום בטלוויזיה. מדינות מסוימות באירופה, ואף בית המשפט האירופי לזכויות אדם, מגלים בשנים האחרונות נכונות להתיר רכישה של פרסומות פוליטיות ככל שמדובר במפלגות קטנות ובארגונים פוליטיים וחברתיים שאינם נהנים מהפריווילגיות ומהמשאבים הרבים שהמפלגות הגדולות מקבלות.<sup>119</sup>

אנו סבורים שאין לאפשר ליברליזציה מוחלטת בעניין זה בטלוויזיה. לטלוויזיה כוח השפעה רב יותר מאשר לתקשורת המודפסת ולזו הדיגיטלית (עדיין), ולכן רב גם יותר החשש מפני פגיעה בהוגנות הבחירות באמצעות רכישת פרסום על ידי בעלי אמצעים.<sup>120</sup> לפיכך מוצדק להטיל הגבלות על רכישת פרסום

118 ראו פרשת **בצלם**, לעיל ה"ש 38; פרשת **המטה להצלת העם**, לעיל ה"ש 38; פרשת **המפקד הלאומי**, לעיל ה"ש 19; פרשת **ח.ל. חינוך לשלום**, לעיל ה"ש 38; אגבני גנס "העשיר, העני ומחוזות חופש הביטוי: הגיגים בעקבות בג"צ 10203/03 המפקד הלאומי נ' היועץ המשפטי לממשלה" הארת דין ה(3) 145 (תש"ע-תשע"א).

119 ראו למשל Application no. 24699/94 VgT Verein Gegen Tierfabriken v. Switzerland (28.9.2001), זמין באתר בית המשפט האירופי לזכויות אדם (HUDOC). עוד על סוגיה זו ראו Cram, לעיל ה"ש 19, בעמ' 52, 57-58; RAFTER, לעיל ה"ש 97, בעמ' 19; European Platform of Regulatory Authorities Secretariat, לעיל ה"ש 98, בעמ' 5.

120 Ridout and Franz, לעיל ה"ש 115, בעמ' 5-7; European Platform of Regulatory Authorities Secretariat, לעיל ה"ש 98, בעמ' 20. על מרכזיות הטלוויזיה בתהליכי

פוליטי בטלוויזיה, כפי שכבר נהוג בישראל. פרסומות של תנועות פוליטיות שאינן רשימות שיתמכו ברשימות מועמדים יהפכו להיות הדרך לעקיפת הוראות חוק מימון מפלגות (לפי החוק כיום ייחשבו הפרסומות לתרומה אסורה). אם תנועות אלה לא יתמכו ברשימות קיימות, הן יהיו לדרכם של בעלי אמצעים להשפיע באופן לא הוגן על ההליך הפוליטי. לדעתנו אין לאפשר זאת בישראל – לפחות לא בטלוויזיה. דרכן של תנועות פוליטיות פתוחה כבר היום לרכוש פרסומות פוליטיות באמצעי תקשורת אחרים (כגון בעיתונות ובאתרי אינטרנט). מסקנה זו עולה בקנה אחד עם הלגיטימציה שהעניק בית המשפט האירופי לזכויות אדם להסדר דומה הנהוג בבריטניה.<sup>121</sup>

וביתר פירוט: בשידור הציבורי יוסיפו לחול הכללים הקיימים באשר לתעמולת הבחירות, אך על ערוצי הטלוויזיה המסחריים יחולו – בשינויים המחויבים – הכללים החלים כיום על הרדיו האזורי-מסחרי באשר למכירת פרסומות פוליטיות. בין השאר:

- (1) ערוץ טלוויזיה הרשאי למכור פרסומות יורשה לפרסם תעמולת בחירות של רשימת מועמדים.
- (2) ערוץ כאמור יורשה לגבות תשלום בעד פרסום של תעמולת הבחירות.
- (3) יוחל כלל של איסור אפליה בין המבקשים לרכוש זמן פרסום כאמור.
- (4) יוחל כלל הקובע את היקף הפרסום המרבי של תעמולת הבחירות שאמצעי התקשורת רשאי למכור.

חשובה במיוחד הגבלה (4) לעיל, שתאומץ מההסדר החל היום על הרדיו האזורי, קרי – הגבלה על היקף הפרסום המרבי של תעמולת בחירות שאמצעי התקשורת רשאי למכור. מדובר בסעיפים קטנים 2 ו-3 לסעיף 16ד(ה) לחוק דרכי תעמולה:

---

הבחירות ראו גם Lynda Lee Kaid, *Political Advertising in* HANDBOOK OF POLITICAL COMMUNICATION RESEARCH 155, 157 (Lynda Lee Kaid ed., 2004) Application no. 48876/08 Animal Defenders International v. The United Kingdom (22.4.2013), זמין באתר בית המשפט האירופי לזכויות אדם (HUDOC).

- (2) זמן השידור המרבי ביממה לתשדירי תעמולת בחירות של רשימת מועמדים אחת לא יעלה על 10% מזמן השידור המרבי לתשדירי פרסומת, ביממה, המותר לבעל זיכיון [...];
- (3) זמן השידור המרבי, בשעת שידור, לתשדירי תעמולת בחירות של רשימת מועמדים אחת לא יעלה על 15% מזמן השידור המרבי לתשדירי פרסומת, באותה שעת שידור, המותר לבעל הזיכיון.

כללים אלה חשובים ביותר לשמירה על השוויון וההגינות בבחירות, והם נהוגים גם במקומות אחרים בעולם.<sup>122</sup> יש הצדקה להטיל הגבלות כמותיות מיוחדות על תעמולת בחירות בטלוויזיה (מעבר להגבלה של תקרת ההוצאות שתידון בסעיף הבא), משום שפרסומות פוליטיות בטלוויזיה הן, כאמור, בעלות אפקטיביות רבה במיוחד.<sup>123</sup> כללים אלה, בשילוב עם כללים אחרים שיש לאמץ מהסדר הנהוג באשר לרדיו האזורי, מונעים מרשימה אחת לקנות את כל זמן השידור המסחרי בערוץ שידור מסוים.

בעניין אחד אנו סבורים שאין הצדקה לאמץ את ההסדר הנוהג באשר לרכישת פרסומות פוליטיות ברדיו האזורי. הדברים אמורים בהסדר לקביעת התעריף המרבי לפרסומות פוליטיות. אנו סבורים שאין טעם להתערב במחירים שייקבעו, אלא אך ורק לוודא שלא תהיה אפליה בין רשימות. אשר ליתר אמצעי התקשורת המסחריים כגון אינטרנט ועיתונות, הרשאים למכור פרסומות (וחלקם מוכרים גם פרסום פוליטי) – אלה יהיו רשאים למכור

122 בכרברוס זמן השידור שאפשר לקנות בטלוויזיה וברדיו מוגבל במספר השניות שאפשר לרכוש בתחנת רדיו יחידה (עד 30 שניות לתשדיר ועד חמישה תשדירים למתמודד) ובזמן שאפשר לרכוש בכל תחנת טלוויזיה (עד 60 שניות לתשדיר ועד שלושה תשדירים למתמודד). במקסימום יש הגבלה על סך כל שעות השידור שאפשר לרכוש עבור פרסומות פוליטיות (250 שעות שידור בתחנות הרדיו ו-200 שעות שידור בתחנות הטלוויזיה). ראו Peter W. Wickham and Dave Marshall, *Political Party and Campaign Financing in Barbados*, CLACSO, זמין באתר CLACSO. ראו גם Holtz-Bacha and Kaid, *לעיל* ה"ש 90, בעמ' 12.

123 RIDOUT AND FRANZ, *לעיל* ה"ש 115, בעמ' 5-7.

פרסומות פוליטיות של רשימת מועמדים (או של תנועות פוליטיות, אם הם כבר רשאים לעשות כן). עם זאת, יוטלו הגבלות על תקרת ההוצאות של רשימות המועמדים על פרסומות פוליטיות בכל אמצעי התקשורת המסחריים, לרבות בערוצי הטלוויזיה המסחריים.

### 3. תקרת ההוצאות

אנו ממליצים להחמיר את ההגבלות על תקרת ההוצאות המותרות לתעמולת בחירות.

זו צריכה להיות ההגבלה העיקרית שתוטל על רשימות המועמדים, בלא הבחנה בין אמצעי התקשורת – טלוויזיה ורדיו, עיתונות ואינטרנט. אנו ממליצים להגביל את ההוצאות לתעמולת בחירות (להבדיל מההגבלה הנהוגה כיום, הנוגעת להוצאות הבחירות ככלל) ולהנמיך את תקרת ההוצאות לתעמולת בחירות בהשוואה להוצאות בפועל של המפלגות במערכות הבחירות האחרונות. ההסדר חוצה-המדיה באשר לרכישה של תעמולת בחירות מחייב להגביל את תקרת ההוצאות המותרות לשם שימור העקרונות העומדים בבסיס של חוק דרכי התעמולה – שוויון סיכויים לרשימות המועמדים, הגינות, מניעת השפעה לא הוגנת על הבוחר וחיסכון בכספי הציבור.

הגבלת ההוצאות של רשימות המועמדים בבחירות לכנסת חלה מכוח חוק מימון מפלגות. בבחירות לרשויות המקומיות חלות הגבלות על הוצאות מכוח חוק מימון בחירות ברשויות המקומיות. לפי ההסדר הנוהג בישראל, רשימות מועמדים ומפלגות מקבלות מימון המחושב בדיעבד על פי מספר חברי הכנסת (בכנסת היוצאת ובכנסת הנכנסת), ותקרת ההוצאות מחושבת על בסיס המימון הציבורי שהן זכאיות לו, אך גבוה ממנו בהרבה. הסדר דומה פועל גם בבחירות לרשויות המקומיות: מועמדים, סיעות ורשימות רשאים להוציא עד כפליים מסכום המימון הציבורי שהם זכאים לו.<sup>124</sup> על פי הדוחות שהכין מבקר המדינה בעקבות שתי מערכות בחירות לכנסת (2009 ו-2013), כמעט כל רשימות המועמדים עומדות בתקרת ההוצאות הקבועה בחוק מימון מפלגות. החריגים

124 אין זה תיאור מלא ומדויק. לפרטים נוספים ראו לעיל, סעיף ג.

בבחירות 2013 היו בל"ד והבית היהודי (שעמדו בתקרת ההוצאות אך לא הקפידו על שמירת אסמכתאות על ההוצאות כנדרש), וכן התנועה (בראשות ציפי לבני) – שהתגלעה מחלוקת בינה לבין מבקר המדינה על פרשנות החוק.<sup>125</sup> ניכר אפוא כי אין צורך בשיפור האכיפה של תקרת ההוצאות הקבועה בחוק מימון מפלגות. השאלה שנתרה היא אם ההגבלות הקבועות בחוק אכן מגבילות את הרשימות במידה המאפשרת לשמור על התכליות של חוק תעמולת בחירות.

אנו סבורים שיש להחמיר את ההגבלות על תקרת ההוצאות הקבועות בחוק מימון מפלגות. תקרת ההוצאות הקבועה היום אינה משביעת רצון: ההגבלה היא על גובה ההוצאות של כל רשימה באופן כללי, והיא גבוהה בהרבה מהמימון הציבורי שהיא זכאית לו (פי שניים ויותר). בד בבד עם הגדלת התקרה על הוצאות המפלגות (בשנים 1973–1994) הצטמצמו מאוד התרומות למפלגות (משנת 1984 ועד היום).<sup>126</sup> נוסף על כך הגבלות שנועדו בעבר לרסן את היקף ההוצאות של המפלגות – לדוגמה, באמצעות הגבלות פרטניות על הגודל וההיקף של מודעות בעיתונות – כבר אינן אפקטיביות בשל השינויים בשוק התקשורת, שהעבירו את מרכז הכובד של הוצאות התעמולה לאמצעי תקשורת אחרים. התוצאה היא שהמפלגות מוציאות בתקופת הבחירות סכומים גבוהים בהרבה ממימון המפלגות שהן זכאיות לו – ולמעשה מסך הכנסותיהן – ונכנסות לחובות כבדים.<sup>127</sup>

אנו ממליצים לקבוע תקרת הוצאות על תעמולת בחירות שתחול על כל רשימה. יש שתי הצדקות עיקריות להחמיר את ההגבלות על הוצאות תעמולה: ראשית, הרשימות ממומנות כיום על ידי המדינה. כמעט כל הוצאותיהן מבוססות על המימון הציבורי, ושיעור התרומות מכלל ההוצאות (בשנת בחירות, שאז ההכנסות מתרומות הן הגדולות ביותר) עומד על כ-10% בלבד.<sup>128</sup> עובדה זו לכדה

125 מבקר המדינה דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת ה-18 (2010); דוח מבקר המדינה 2014, לעיל ה"ש 11, בעמ' 105–125.

126 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 67, בעמ' 164–165.

127 על חובות המפלגות עם פיזור הכנסת ה-19 ראו צבי ורחיה "המפלגות בחובות, חוששות מהבנקים – מאשרות קבלת הלוואות מהמדינה" *TheMarker* 2 (8.12.2014). על הוצאות המפלגות בבחירות לכנסת ה-19 ועל הגירעונות של מרביתן ראו דוח מבקר המדינה 2014, לעיל ה"ש 11, בעמ' 92.

128 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 67, בעמ' 165.

מקנה למדינה את הזכות להתערב בעניינים הפנימיים של הרשימות והמפלגות, לרבות ניהול תעמולת הבחירות. קשה להמשיך ולהגן על הרעיון הליברלי הקלטי הגורס שהמפלגות נהנות מאוטונומיה ואין להתערב בענייניהן.<sup>129</sup> המפלגות מוציאות כיום כספים עד תקרת ההוצאות שלהן, הרבה מעבר להכנסותיהן – המבוססות ברובן על המימון הציבורי – ואחר כך נקלעות לקשיים.<sup>130</sup> כפי שהעידו בדיון בכנסת נציגי המפלגות, גם המפלגות עצמן היו רוצות שהוצאותיהן על הבחירות יוגבלו ביתר שאת, כדי להסיר את הפיתוי לבזבז יותר מדי כסף על תעמולת בחירות ובעקבות זאת להיכנס לחובות.<sup>131</sup>

שנית, וחשוב יותר בהקשר שלנו, התכליות של חוק דרכי התעמולה – ובעיקר השמירה על ההוגנות ושוויון הסיכויים בין הרשימות – מחייבות הגבלה של תעמולת הבחירות. על רקע הצעתנו להסיר חלק מההגבלות על דרכי התעמולה הקבועות כיום בחוק, ראוי למצוא להן תחליף – הגבלה נוקשה יותר על תקרת ההוצאות לתעמולת בחירות.

להגבלה כאמור יתרונות רבים. תקרת הוצאות היא הסדר חוצה-מדיה שיכול לחול על כל אמצעי התקשורת. ההגבלות הנוקשות הקבועות כיום בחוק (על העיתונות, לוחות מודעות, שילוט חוצות, טלוויזיה ורדיו) אינן חלות, לדוגמה, על האינטרנט, וכך מתאפשרות, למשל, הוצאות מופרזות על תעמולת בחירות באינטרנט. החלת הסדר נוקשה יותר על הוצאות התעמולה, אגב הסרת ההגבלות החלות על כל אמצעי תקשורת בנפרד, תשווה את תנאי השוק לכל אמצעי התקשורת ותסייע לשמור על התכליות של חוק דרכי התעמולה גם באינטרנט. ההגבלות שיפורטו להלן יסייעו לשמור על שוויון הסיכויים של הרשימות בבחירות ויעזרו למנוע השפעת-יתר של בעלי אמצעים על הבחירות. כך, ההסדר בעניין תקרת ההוצאות יישאר מעודכן גם בזמן השינויים המהירים

129 אפילו בארצות הברית לא התקבל טיעון זה במלואו. ראו Cram, לעיל ה"ש 19, בעמ' 76. על המורכבות בניטוח המעמד החוקתי של המפלגות בישראל ראו יגאל מרזל המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות (2004).

130 על קשיי המפלגות כיום ראו לעיל, ה"ש 127. דומה הדבר לרפורמה שהתקבלה ב-1992, עת הסכימו המפלגות להגדיל את הפיקוח על גיוס התרומות שלהן בתמורה להגדלת המימון המפלגתי. ראו הופנונג, לעיל ה"ש 65.

131 פרוטוקול ישיבה מס' 134 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-19, 21 (7.12.2014).

בשוק התקשורת וינקוט יחס שווה כלפי כל אמצעי התקשורת. זאת ועוד: מדובר בהסדר ליברלי המותיר למפלגות את החופש להחליט על הקצאת הכספים שלהן. לא פלא שכבר בשנות החמישים של המאה שעברה שקל המחוקק לאמץ את ההסדר הזה (אך נרתע מלעשות זאת מחשש לקשיים באכיפה). ההצלחה של מבקר המדינה באכיפת ההגבלות החלות כיום מקלה עלינו להניח שהוא יצליח לאכוף גם את ההגבלות המחמירות יותר שיוטלו לפי המלצתנו.

הגבלת ההוצאות על תעמולת בחירות נפוצה מאוד בעולם. נראה כי לפערים בין רשימות בהוצאות התעמולה יש השפעה על התנהגות הבוחרים,<sup>132</sup> ולכן מדינות רבות קבעו תקרת הוצאות לתעמולת בחירות. כך, למשל, ביוון אין להוציא יותר מ-20% מתקציב התעמולה של מפלגה לרכישת פרסומות פוליטיות. במקסיקו החוק קובע כי בבחירות לנשיאות לא יעלה סך כל ההוצאות על פרסומות פוליטיות בטלוויזיה על 20% ממימון הציבור הניתן למפלגות, ובבחירות לקונגרס לא יעלה על 12%.<sup>133</sup> גם פולין, לטביה וליטא הגבילו את ההוצאות של כל מפלגה על פרסומות לקראת הבחירות לפרלמנט.<sup>134</sup> כך אפשר למנוע "השתלטות" של רשימות על אמצעי התקשורת ולשמור על יכולתן של הרשימות להעביר את מסריהן לציבור בשוויוניות.

אנו מציעים לקבוע בפירוט את היחס המותר בין תקרת ההוצאות לתעמולת בחירות לבין תקרת ההוצאות שכבר הוגבלה בחוק מימון מפלגות ובחוק מימון בחירות ברשויות המקומיות, הכוללת גם את יתר הוצאות הבחירות (כגון שכר, שכירות והוצאות שוטפות). כך, לדוגמה, אם היחס שייקבע הוא 30%, סיעה או רשימת מועמדים שתקרת הוצאותיה היא 10 יחידות מימון בסך הכול, תוכל להוציא עד 3 יחידות מימון על נושאים הקשורים לתעמולת בחירות. היתר ישמש למימון ענייני הבחירות האחרים.

- 132 Cram, לעיל ה"ש 19, בעמ' 77-78. יש גם מחקרים המערערים על הנחה זו. ראו למשל Nassmacher, לעיל ה"ש 116, בעמ' 360.
- 133 Holtz-Bacha and Kaid, לעיל ה"ש 90, בעמ' 11.
- 134 שם. ראו גם European Platform of Regulatory Authorities Secretariat, לעיל ה"ש 98, בעמ' 6. ראו פירוט נוסף לעיל, בסעיף ד.

אנו ממליצים שהוצאות עד 30% מתקרת ההוצאות של הרשימות יוכלו לשמש לתעמולת בחירות. תקרה של 30% תחול גם על הוצאות תעמולה של מועמדים, סיעות ורשימות בבחירות לרשויות המקומיות.

הרף שהמלצנו עליו – 30% מתקרת ההוצאות של הרשימה – נמוך יחסית להוצאות של הרשימות בבחירות 2013.<sup>135</sup> בכך אנחנו מבקשים לקדם את שוויון הסיכויים ולמנוע הוצאות מוגזמות ובזבוז כספי ציבור, שיערערו את היציבות הכלכלית של רשימות שכוחן בכנסת ירד, ואף של רשימות אחרות, כפי שהיה עם פיזור הכנסת ה-19 בסוף שנת 2014. ודוק: המימון הציבורי של המפלגות בישראל – במיוחד למימון של הוצאות הבחירות – הוא גבוה מאוד בהשוואה למדינות אחרות.<sup>136</sup> בתוך כך, כאמור לעיל, ההוצאות המותרות גבוהות בהרבה מהמימון הציבורי. אין לכך הצדקה.<sup>137</sup>

אשר לאכיפה:

אנו ממליצים להקנות לוועדת הבחירות המרכזית את הסמכות לאכוף את ההגבלות על תקרת ההוצאות ולבדוק תלויות על הפרות שלהן גם בתקופת הבחירות.

אנו ממליצים כי לאחר תקופת הבחירות תישאר סמכות הפיקוח על רשימות המועמדים בידי מבקר המדינה, כפי שכבר נהוג בחוק מימון מפלגות.

135 בבחירות 2013, לדוגמה, סיעת הבית היהודי הוציאה 12.3 מיליון ש"ח על תעמולה – כ-46% מתקרת ההוצאות; סיעת הליכוד הוציאה כ-25 או 30 מיליון ש"ח – כ-32% מתקרת ההוצאות; סיעת העבודה הוציאה 7.8 מיליון ש"ח – כ-38% מתקרת ההוצאות; סיעת יש עתיד הוציאה 7 מיליון ש"ח – כ-18% מתקרת ההוצאות. במועד כתיבת שורות אלה טרם פורסמו נתונים מעודכנים לבחירות 2015.

136 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 67, בעמ' 158-159; NASSMACHER, לעיל ה"ש 116, בעמ' 106-107.

137 המימון הציבורי נהפך למקור ההכנסה העיקרי של המפלגות בזמן שהתרומות פחתו מאוד. כך עולה גם מדוח מבקר המדינה לשנת 2014, לעיל ה"ש 11. על פי דוח זה, הסיעה היחידה שקיבלה תרומות בעלות משמעות הייתה מרצ, שדיווחה על תרומות בסכום של כמיליון ש"ח והוצאותיה היו כ-7.8 מיליון ש"ח.



החובה לעמוד בתקרת ההוצאות תוסיף לחול על הרשימות, ולא על אמצעי התקשורת, משום שאין מקום להחיל חובה על גורמים פרטיים בלא צורך. גם כיום החובה לעמוד בתקרת ההוצאות חלה על הרשימות – מי שמבקשים את הפרסום – ולא על אמצעי התקשורת. עם זאת, אנו ממליצים להוסיף סמכות אכיפה לוועדת הבחירות המרכזית כבר בתקופת הבחירות, כדי שרשימות לא יחרגו מהוראות החוק בתקופת הבחירות מן השיקול שעדיף להן לשלם בדיעבד את הקנסות שיטיל עליהן מבקר המדינה. סמכות זו תמומש בדרך של בדיקת תלונות על חריגות, משום אי-אפשר ליישם נוהל שוועדת הבחירות המרכזית תערוך בקרת חשבונות בזמן מערכת הבחירות. תלונה על הפרה של תקרת ההוצאות תוכל להיבדק כבר בתקופת הבחירות ותמנע התנהגות לא הוגנת מצד רשימה שתפר את שוויון הסיכויים בבחירות.

#### 4. חובת שקיפות

חוק דרכי התעמולה מחייב זיהוי של האחראי לפרסום של מודעות בעיתונות ובלוחות מודעות. אנו מציעים להרחיב את החובה ולהחילה על כל אמצעי התקשורת, בלא הבחנה, לרבות על פרסומות פוליטיות בטלוויזיה ובאינטרנט. מקור ההוראה בשנת 1959, אז נקבע כי מודעה מודפסת תישא את שמו ומענו של המדפיס ושל האחראי להזמנתה.<sup>138</sup> ח"כ עזרא איכילוב הסביר אז את החשיבות:

אחד הסעיפים החשובים בהצעת החוק הוא ביטול האנונימיות. הצעת החוק מחייבת לחתום בשם על כל פרסום [...] מי שירצה לכדר או לכתוב נגד מישהו, יצטרך לזהות את עצמו. יש בזה הישג חינוכי ומוסרי רב. לא רק שזה ימנע השמצות וכו', אלא שזה יעמיד את הדוברים כאחראים למה שהם אומרים.<sup>139</sup>

138 סעיף 10(3) לנוסח המקורי של חוק דרכי תעמולה, ס"ח 284, 138 (תשי"ט).

139 ד"כ 27 (תשי"ט) 2256; טרבס, לעיל ה"ש 2, בעמ' 78.

במילים אחרות, תכלית ההוראה (סעיפים 10 ב(ב) ו-10 א(3)) לחוק היא לקדם את השקיפות ואת ההוגנות של תהליך הבחירות. עקרון השקיפות חשוב והכרחי בתעמולת בחירות: הוא מונע מעשי תרמית ומחייב את הרשימה לעמוד מאחורי הדברים שהיא מפרסמת. בכך הוא תורם לשיח פוליטי אחראי ומכובד יותר. ואולם מדוע חובת השקיפות מוגבלת למודעות בעיתונים ולמודעות מודפסות בלבד? מדוע אין הוראה המחילה חובות של שקיפות על כלל הפרסומים של תעמולת בחירות באמצעי התקשורת? אין לכך הצדקה. כיום פרסום באינטרנט יכול לאפשר השמצות אנונימיות בקלות רבה יותר מפרסום בעיתונות ובמודעות מודפסות. רשימה או גורם מסוימים יכולים לפרסם דברים ולייחס אותם לרשימה אחרת כדי לפגוע בה. נמצא, אם כן, שאין הצדקה להבחין בין אמצעי התקשורת כאשר לדרישת השקיפות.

מכיוון שאין בין אמצעי התקשורת הברל שיכול להצדיק החלה של חובת השקיפות באופן חלקי ולא שוויוני, אנו ממליצים לקבוע חובה זו כהוראה כללית, שתחול על כל תעמולת הבחירות ובכלל זה על פרסום פוליטי באינטרנט.

## 5. מודעות בעיתונים, כלוחות מודעות ובשילוט חוצות

החוק הקיים מטפל בשלושה תחומים ומסדירים בנפרד: מודעות בעיתונים, מודעות מודפסות ופרסום חוצות. אנו ממליצים לבטל את רוב הכללים החלים על מודעות מודפסות ושילוט ובמקומם להסתפק בהגבלה הכללית של תקרת ההוצאות כמוצע לעיל. משיתקבלו הסדרים חדשים כאמור, לא יהיה עוד צורך בהסדרים שתכליתם הגנה על שוויון הסיכויים בבחירות, על הגינות בבחירות ועל מניעת בזבוז בתעמולת בחירות. לעומת זאת, יש להותיר על כנם הסדרים שתכליתם הגנה על בטיחות הציבור ואיכות הסביבה.

נפרט.

**מודעות בעיתונים.** ההגבלות על מודעות בעיתונים נועדו למנוע בזבוז כספים ולהבטיח את שוויון הסיכויים של רשימות המועמדים. מלכתחילה לא הייתה

הצדקה לקבוע את ההסדרים האלה לעיתונות בלבד.<sup>140</sup> ח"כ יצחק לוי הסתייג בזמנו מהוראות אלה וכך אמר:

אני חושב שמן הדין להשוות את הטלוויזיה לעיתונות, וכשם שלגבי התעמולה בעיתונות נתנו מכסת מקסימום לכל הרשימות, כך גם לגבי הטלוויזיה – יש לתת מכסת מקסימום לכל הרשימות, וכל רשימה תנצל את המכסה הזאת לפי יכולתה הכספית.<sup>141</sup>

ההגבלות על גודל המודעות בעיתונות ותפוצתן הן אנכרוניסטיות בהתחשב במאפייני שוק התקשורת. מערכות העיתונים מפעילות אתרי אינטרנט, וככלל יש באינטרנט אתרי חדשות ואתרים אחרים שהאיסור על גודל המודעה איננו רלוונטי לגביהם. לכן מוצע לבטל את ההגבלות הללו ולהבטיח את עקרון השוויון ואי-כזבו המשאבים באמצעות תקרת הוצאות לתעמולת הבחירות.

**מודעה מודפסת.** ההגבלה על גודל המודעה המודפסת בלוחות מודעות נועדה גם היא לשמור על שוויון הסיכויים של הרשימות.<sup>142</sup> אנו סבורים, מהטעמים שפירטנו באשר להגבלות על גודל המודעות בעיתונים, כי עדיף לבטל הוראה זו ולאכוף את חובת השוויון באמצעות הגבלה על הוצאות תעמולת הבחירות. השינויים התכופים בתנאים הטכנולוגיים, בחברה ובמשק מחייבים עדכון בלתי פוסק של החוק.<sup>143</sup> כל העדכונים והתיקונים האלה יהיו מיותרים אם נגביל את תעמולת הבחירות בהסדר חוצה-מדיה של תקרת הוצאות.

**פרסום חוצות.** איננו מוצאים טעם גם בהגבלות המוטלות כיום על משווקי פרסום החוצות, הנאלצים לעמוד ברף שהחוק מתיר להקצאת פרסום לכל מתמודד. הנימוק להגבלות על פרסום חוצות נשען על ההנחה ששלטי החוצות

140 ראו את הדיון בקריאה ראשונה, ד"כ 112(2), 783 ו-805 (תשמ"ט); ה"ח 1914, 13 (תשמ"ט).

141 ד"כ 112(2), 919 (תשמ"ט); טרבס, לעיל ה"ש 2, בעמ' 68.

142 ראו לעיל, בעמ' 25.

143 ראו למשל חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 18), התשס"א-2000, ס"ח 1769,

94 (תשס"א); חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 4), התשל"ג-1974, ס"ח 711,

245 (תשל"ג); ה"ח 2955, 358 (תשס"א); טרבס, לעיל ה"ש 2.

הם משאב מוגבל.<sup>144</sup> ספק אם הנחה זו נכונה בהתחשב במתקנים חדשים ורבים לפרסום חוצות (מסכי ענק דיגיטליים למשל). כאמור, לדעתנו יש להסתפק אך ורק בתקרת ההוצאות לתעמולת בחירות, בהוראות הקבועות בחוק באשר לאיסור אפליה בין רשימות של משווקי פרסום, בייחוד של תעמולת הבחירות למתמודדים בלבד ובפיקוח של מבקר המדינה.

יש להותיר על כנו הוראות חוק באשר למודעות ושילוט שעיקרן שמירה על ביטחון האזרחים ואיכות הסביבה.<sup>145</sup> אין מקום למשל לתקן את סעיף 17 לחוק הבחירות, המעניק ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא צו בגין עברה על חוק התעמולה ולהורות על הסרת מודעות ועל ניקוי ושיקום מקרקעין.<sup>146</sup> אנו סבורים אפוא כי את ההוראות שעניינן שמירה על איכות הסביבה וביטחון האזרחים צריך להותיר על כנו. עם זאת, יש לבטל את ההוראות הפרטניות באשר לשמירה על חובת השוויון בכל אמצעי תקשורת בנפרד ולהסתפק בהגבלה של תקרת ההוצאות.

## 6. תוכן התעמולה

אנו ממליצים לשנות מן היסוד את הסמכות ואת שיקול הדעת הרחב של יו"ר ועדת הבחירות לאשר מראש תשדירי תעמולה. הפסיקה הרחיבה סמכות זו בשנים האחרונות במידה ניכרת ומשמעותית.<sup>147</sup> אנו ממליצים לצמצמה על ידי הגדרת העילה לפסילת תעמולה ועל ידי צמצום הסמכות של יו"ר ועדת הבחירות לעניין זה.

144 טרכס, לעיל ה"ש 2, בעמ' 75.

145 ראו לעיל, בעמ' 25.

146 נוסף על כך פרסמה ועדת הבחירות המרכזית נוהל לטיפול בעתירות לצו מניעה או לצו להסרת מודעות ולניקוי ושיקום מקרקעין. ראו נוהל הטיפול בעתירות לצו מניעה או לצו להסרת מודעות ולניקוי ושיקום מקרקעין, התשע"ג-2013, פורסם באתר משרד הפנים.

147 עם זאת, כאמור לעיל, בית המשפט העליון העיר לאחרונה כי אין ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית סמכות להוציא צווי מניעה מטעמים של פגיעה ברגשות הציבור. סמכותו להוציא צווי מניעה כאמור נמצאת בדיון נוסף בבית המשפט העליון. ראו לעיל, ה"ש 59.

לדעתנו, אין לשנות את האיסורים הפרטניים המוגדרים בחוק כאשר לתוכן של תעמולת הבחירות (שימוש בילדים וכיוצא באלה); הסדרים אלה נראים משביעי רצון. הבעיה המרכזית היא שיקול הדעת שניתן ליו"ר ועדת הבחירות לפי סעיף 15א(ד) לחוק לאשר תעמולת בחירות המופקת בטלוויזיה. ההרחבה הפסיקית של ההוראה הזו הפכה אותה, הלכה למעשה, לסמכות כללית לפסול תעמולת בחירות בכל אמצעי התקשורת. פגיעה קשה זו בחופש הביטוי אינה מוצדקת בלא הסמכה ברורה בחוק.<sup>148</sup> אדרבה: הלכה למעשה, הפעלת הסמכות בחלק מאמצעי התקשורת (למשל באינטרנט או במודעות על אוטובוסים) איננה באמצעות הסמכות לאשר שידורי תעמולה מראש, כמוגדר בחוק, אלא באמצעות צו המונע המשך פרסום לאחר שכבר נעשה. שנית, יש מקום לשאול שמא ראוי לצמצם את סמכות הפסילה או לבטלה כדי שהפגיעה בחופש הביטוי לא תעלה על הנדרש.

המגמה הפסיקית שהרחיבה את סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות לאמצעי תקשורת נוספים נכונה באופן עקרוני, גם אם יש לתקן את החוק כך שיעניק סמכות מפורשת. בעידן האינטרנט חייבת הגבלת התוכן של תעמולת בחירות לחול על כל אמצעי התקשורת. במצב הקיים תעמולה שנאסרה בטלוויזיה מקבלת למעשה – בעקבות האיסור – תפוצה רחבה באמצעים אחרים (כגון האינטרנט) ותשומת לב ציבורית רבה יותר. על כן, בדומה לאיסורים הפרטניים, האיסור הכללי על תוכן התעמולה צריך לחול על כל אמצעי התקשורת. אם נסמך את יו"ר ועדת הבחירות לצוות על הפסקת פרסום של תעמולת בחירות בשל תוכנה, בכל אמצעי תקשורת שהוא, יש לברר אילו עילות פסילה יבססו את החלטתו, כלומר – מה מצדיק הגבלה של חופש הביטוי? כאמור לעיל, חוק דרכי התעמולה מגביל את חופש הביטוי בעיקר לשם שמירה על השוויון ועל ההגינות בבחירות. ואולם תכלית הסמכות הכללית של יו"ר ועדת הבחירות לפסול תעמולת בחירות בשל תוכנה אינה אך ורק שמירה על השוויון או על הגינות הבחירות. כאמור לעיל, האיזון נעשה בדרך כלל בין חופש הביטוי לבין

148 השוו למשל אהרן ברק מידתיות במשפט: הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה 143 (2010).

"שלוש הציבור" או "אינטרס הציבור", על מובניהם הרחבים.<sup>149</sup> בשנים האחרונות, לדוגמה, פסל יו"ר ועדת הבחירות תעמולת בחירות גזענית וכזו הפוגעת ברגשות הציבור. ייתכן שיו"ר ועדת הבחירות יסבור שיש מקום לפסול תעמולת בחירות גם בשל הסתה לאלמות, פגיעה בפרטיות וכיוצא באלה. האיסורים על ביטויים כאלה וההגבלות עליהם קבועים בחוקים שאינם עוסקים דווקא בבחירות לכנסת. בכמה חוקים – כגון חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, והכללים על פיו – קבועות הוראות המגבילות הלכה למעשה תוכן של ביטוי, וחוק דרכי התעמולה אינו מכשיר את האיסורים הקבועים בהם, כגון פגיעה בפרטיות, תרמית, הפרת דיני לשון הרע או זכויות יוצרים.<sup>150</sup> כך, לדוגמה, בסעיף 46 לחוק הרשות השנייה נקבעו איסורים נגד שידורים שיש בהם עוולות אזרחיות ועברות פליליות, הסתה לגזענות ועוד. בדומה, תעמולת בחירות הפוגעת בפרטיות או מהווה לשון הרע עשויה להיות עילה לתביעה לפי דינים אלה.<sup>151</sup> למעשה השאלה שעל הפרק היא אם נוסף על דינים אלה, וכדי להגן על אינטרס הציבור או על אינטרסים אחרים, יש להסמיך את יו"ר ועדת הבחירות לאסור על פרסום התעמולה ולא להסתפק בסעדים הקבועים כבר בחוק, כגון פיצויים בגין לשון הרע.

לדעתנו, הפרת הוראות הקבועות בחוקים מחוקים שונים (כגון הפרה של הוראות חוק הרשות השנייה או פגיעה בפרטיות) עשויה להצדיק מתן סמכות ליו"ר ועדת הבחירות לפסול תעמולת בחירות. עם זאת, ראוי כי סמכות זו תופעל רק באין בררה אחרת, כלומר כשהסעדים הרגילים המופעלים לפי אותם דינים (כגון הליך אזרחי בבית משפט לקבלת פיצויים בגין לשון הרע או הליך פלילי בגין הסתה לגזענות) אינם מספקים בתנאים המיוחדים של תקופת הבחירות. כך, לדוגמה, האיסורים הקבועים בחוק הרשות השנייה ובכלליה על תוכן שידורים צריכים לחול גם בתקופת בחירות (בין היתר משום שאנו מציעים להתיר לרשימות

149 ראו למשל פרשת חרות, לעיל ה"ש 53, ופרשת האגודה לזכויות האזרח בישראל, לעיל ה"ש 55.

150 אשר לזכויות יוצרים ראו, לדוגמה, את המכתב של יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-16 ולראש הממשלה אל דוד רובינגר (23.1.2001). אשר לפגיעה בפרטיות ראו סעיף 2ב(ג) לחוק דרכי תעמולה.

151 בבריטניה, לדוגמה, נפסק ב-2003 כי תשדירי התעמולה שם כפופים לכללי BBC מבחינת טעם ומהוגנות. ראו RAFTER, לעיל ה"ש 97, בעמ' 10.

לרכוש פרסומות פוליטיות בטלוויזיה המסחרית בתקופת הבחירות), והפעלתם תהיה בדרכים הרגילות הקבועות בחוק הרשות השנייה ובכלליה. אבל אפשר שבמקרים חריגים ראוי כי אכיפתם תיעשה על ידי יו"ר ועדת הבחירות: בתקופת בחירות לא תמיד יהיה די בסעדים הרגילים הקבועים בחוק, משיקולים הקשורים לחיוניות ההגינות, השוויון וחופש הביטוי הפוליטי בתקופה זו. הסמכות שתינתן בידי יו"ר ועדת הבחירות לפסול תעמולת בחירות תוגבל לעילות הקבועות בחוק בלבד ולתכלית ראויה. הפגיעה בחופש הביטוי תהיה מידתית ותיעשה במקרים קיצוניים בלבד – כאשר לא יהיה אפשר להפעיל את הסעדים הרגילים הקבועים בחוק בשים לב לתכליות של חוק דרכי התעמולה (כגון שמירה על ההגינות, השוויון וחופש הביטוי).<sup>152</sup> יו"ר ועדת הבחירות ישתמש בסמכותו בתשומת לב למעמד המיוחד של חופש הביטוי בתקופת בחירות, המחייב פלורליזם רב ורף סובלנות גבוה במיוחד גם לביטויים פוגעניים, מחד גיסא, ולאיינטרסים המוגנים בחוקים האחרים, מאידך גיסא.

אנו מציעים לקבוע בחוק את ההוראה שלהלן:

לא ייעשה שימוש בתעמולת בחירות בתוכן שפרסומו יפר הוראה מכוח כל חוק. יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי ליתן צו המונע פרסום תעמולה כאמור, בהתאם ובכפוף להוראות האמורות בסעיף 17ב, אם שוכנע כי לא ניתן להסתפק בהליכים, בסעדים ובאמצעים אחרים הקבועים בכל חוק, בשים לב לחיוניות ההגינות, השוויון וחופש הביטוי בתקופת הבחירות.

## 7. סקרים

תחום הסקרים בתקופת בחירות מתאפיין בשלושה ליקויים בולטים: חוסר הקפדה של אמצעי התקשורת על הכללת כל הרשימות – בעיקר רשימות ערביות – בפרסום תוצאות הסקרים, עיוותים בהצגת התוצאות וחוסר שקיפות באשר לקשרים שיש לסוקרים עם מפלגות גם אם הם אינם עורכים את הסקר מטעמן.

152 השוו למבחני המידתיות כמוסבר אצל ברק, לעיל ה"ש 148, בעמ' 405.

מאחר שאין בחוק דרכי התעמולה הסמכה ברורה לחייב את עורכי הסקרים להתייחס לכל הרשימות, אנו סבורים שיש לשנות את החוק לעניין זה. כמו כן אנו סבורים שיש להוסיף כללי שקיפות להצגה הגרפית של טעות הדגימה בסקרים ולגורמים (בייחוד מפלגות) שיש לסוקר או למכון הסקרים קשר עמם.

סקרים בסמוך למועד הבחירות נהפכו לאחד מנושאי השיח הפוליטי העיקריים בתקופת הבחירות.<sup>153</sup> האפשרות של רשימות מועמדים ואמצעי תקשורת לעוות נתונים ולהטעות את הציבור באמצעות הסקרים הובילה בשנת 2002 לרפורמה בתחום זה (תרמו לכך גם הערותיו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית משנת 2001, השופט מישאל חשין). עיקר הרפורמה היה הוספת חובות לגילוי נתונים על הסקרים, כדי למנוע הטעיה ועיוות של הבנת הציבור, במיוחד בסמוך למועד הבחירות.<sup>154</sup> למרות הרפורמה עיוותים של תוצאות סקרים עדיין שכיחים יחסית, ואמצעי התקשורת עדיין אינם מקפידים על כל הוראות החוק.<sup>155</sup> אנו ממליצים על שלושה שינויים בתחום זה:

(1) איסור על התעלמות שרירותית מרשימות. מחד גיסא, חוסר התייחסות לכל הרשימות מובן אם מספר הרשימות הקטנות שאינן צפויות לעבור את אחוז החסימה גדול עד כדי כך שמרוב עצים לא יראו את היער (של תוצאות הסקר) ויביא לבזבוז משאבים גדול מדי של אמצעי התקשורת המפרסם. מאידך גיסא, אין לאפשר פגיעה בהגינות כלפי כל הרשימות וביחס השוויוני שאמצעי התקשורת מחויבים לו. כמו כן אין הצדקה להטעיית הציבור. אנו ממליצים שעורכי סקר יוכלו שלא להתייחס לרשימות מסוימות; עם זאת, אין להתיר התעלמות מרשימות מטעמים שרירותיים. חוסר התייחסות יהיה מותר אך ורק כלפי רשימות שלפי אותו סקר לא יעברו את אחוז החסימה. בפרסום תצוין העובדה שרשימות אלה אכן הושטמו מפרסום התוצאות.

(2) הצגה גרפית של מרווח הטעות. כבר היום קבועה החובה לפרסם את "מרווח הטעות לגבי הנתונים שהושגו" בסקר (ס' 16ה(ב)(6)). אך כאשר הנתונים מוצגים

153 ראו, למשל, גל-נור ובלאנדר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 543.

154 ראו סיכומי דברים של השופט חשין, לעיל ה"ש 6, בעמ' 159-162; ה"ח 3131, 634 (תשס"ב).

155 ראו גל-נור ובלאנדר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 543; אתר "סקר-רע", לעיל ה"ש 81.



באופן גרפי (כגון בעמודות שמציגות את חלוקת המנדטים הצפויה לפי הסקר), נגרמים לא פעם עיוותים בהצגת הנתונים, לרבות אי-הצגה של מרווח הטעות. אנו ממליצים לקבוע חובה לסקרים המוצגים גרפית: עליהם להציג באופן גרפי לא רק את חלוקת המנדטים, אלא גם את מרווח הטעות.

(3) הרחבה של חובת השקיפות באשר לקשרי הסוקרים עם גורמים בעלי עניין. כבר היום קבועה בחוק החובה לרווח על זהותו של מזמין הסקר. אנו ממליצים להרחיב חובה זו ולחייב גם פרסום של גורמים רלוונטיים נוספים (בעיקר מפלגות) שהסוקר או מכון הסקרים קשורים או בעלי עניין אישי בהם.

## 8. תיקונים נוספים

ראוי לערוך עוד שינויים. להלן נתייחס בתמצית לשניים מהם.

(1) חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, החוק המרכזי שמסדיר את דרכי הבחירות בישראל, כולל לא מעט הוראות באשר לדרכי התעמולה. אין הצדקה לכך שהוראות אלה יושארו בחוק הבחירות לכנסת; ראוי להעבירן לחוק דרכי התעמולה. הוראות אלה כוללות את האיסור נגד חלק מדרכי התעמולה בערב שלפני יום הבחירות ובכל יום הבחירות (ס' 129 לחוק), איסור על תעמולת בחירות על ידי עובדי הציבור וחיילים (ס' 130 לחוק) ועוד.

(2) בעבר הוצע להעניק ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית סמכויות אכיפה נוספות, למשל הסמכות להפחית מהמימון הציבורי שמפלגה זכאית לו.<sup>156</sup> לדעתנו, חוסר הציות לחוק נובע, בין היתר, מחוסר ההתאמה שלו למציאות התקשורתית והפוליטית. הרפורמה שאנו מציעים כאן נועדה, בין היתר, להתאים את החוק למציאות ולהפחית את בעיות הציות. אם נתבדה ולא זו תהיה תוצאת התיקון, ואם האכיפה הפלילית של החוק (הסמכות להטיל קנסות הקבועה בחוק) תוסיף להיות לא אפקטיבית – בהחלט יש מקום לשקול הוספה של סמכויות אכיפה.

156 ראו הבחירות לכנסת התשע עשרה – לקחים, לעיל ה"ש 45, בעמ' 6; החלטות והנחיות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, לעיל ה"ש 8, בעמ' 287.

## 1. סיכום

חוק דרכי תעמולה נחקק במקור בשנת 1959, לפני יותר מחמישה עשורים. תכלית החוק הייתה לקדם את הדמוקרטיה בישראל; הוא נועד לאפשר דמוקרטיה דיונית שמתקיימים בה חופש ביטוי פוליטי וגם שוויון הזדמנות וסיכויים לכל הרשימות, בלא הפרעה. החוק נועד גם לאפשר לאזרחים לממש את חופש הבחירה שלהם באופן מושכל, מתוך מגוון של דעות, בהיעדר השפעה לא הוגנת ומתוך מימוש זכותם לדעת. החוק התכוון גם למנוע בזבוז-יתר של כספי מדינה על תעמולת בחירות.

ואולם החוק, כלשונו, כבר אינו מגשים את תכליותיו כראוי. השינויים בנוף התקשורתי והפוליטי הפכו אותו לאנכרוניסטי. במציאות של היום הוא יוצר עיוותים בתהליך הדמוקרטי, חוסר הגינות ואפליה בין אמצעי התקשורת.

אנו מציעים 8 רפורמות בחוק דרכי התעמולה:

- (1) לקבוע כללים לפי עיקרון חוצה-מדיה האדיש לסוג אמצעי התקשורת.
- (2) לבטל את איסור התעמולה בטלוויזיה וברדיו ב-60 הימים שלפני הבחירות.
- (3) לאפשר לרשימות מועמדים לרכוש פרסומות פוליטיות בטלוויזיה ב-14 הימים שלפני הבחירות ולהותיר את ההסדר הנוהג המקצה שידורי תעמולה בלא תשלום לרשימות ברדיו ובטלוויזיה הציבוריים בלבד.
- (4) לקבוע תקרת הוצאות לתעמולת בחירות בשיעור של 30% מן ההוצאות המותרות לרשימה בתקופת בחירות.
- (5) להחיל את עקרון השקיפות המחייב כל אמצעי תקשורת בזיהוי האחראי לפרסום של תעמולת הבחירות, לרבות בפרסומות פוליטיות בטלוויזיה ובאינטרנט.
- (6) לבטל את רוב הכללים החלים על מודעות בעיתונות, מודעות מודפסות ושילוט, מלבד הסדרים שתכליתם הגנה על בטיחות הציבור ואיכות הסביבה. במקומם תבוא הגבלת התקרה של הוצאות התעמולה.

(7) לצמצם את הסמכות ואת שיקול הדעת הרחב של יו"ר ועדת הבחירות לאשר מראש תשדירי תעמולה.

(8) לחייב עורכי סקרים המתפרסמים בציבור להתייחס בתוצאות סקריהם לכל הרשימות ולהגביר את השקיפות בהצגת הסקרים.

הרפורמות המוצעות נועדו לשנות מהותית את החוק כדי להתאימו למציאות התקשורתית החדשה. השינויים הטכנולוגיים והתקשורתיים המהירים הופכים את ההסדרים הספציפיים הקבועים כיום בחוק ללא מציאותיים ולא מעודכנים. הליברליזציה שאנו מציעים באסדרה הפרטנית – ביטול איסור התעמולה בטלוויזיה, ביטול ההגבלות הכמותיות במודעות בעיתונות וכו' – תלווה בצמצום תקרת ההוצאות לתעמולת בחירות יחסית למצב הקיים.

ההסדר המוצע הוא הסדר מכבד יותר כלפי רשימות המועמדים והתקשורת. הוא משאיר בידי רשימות המועמדים את החופש להחליט כיצד יקצו את כספן על תעמולת בחירות. עם זאת, הסדר של תקרת הוצאות מותיר בסופו של יום יותר כלי אכיפה בשל החשש של הסיעות מפני פגיעה במימון הציבורי שלהן. אין זו ליברליזציה לשמה אלא ליברליזציה לשם המטרות של חוק דרכי התעמולה: קידום הדמוקרטיה בישראל על ידי עידוד חופש הביטוי והפלורליזם, מתוך שמירה על השוויון, על חופש הבחירה ועל זכות הציבור לדעת. בנספח שלהלן מוגשת טיוטה להצעת החוק המבוססת על רפורמות אלה.

## נספח: טיוטה להצעת חוק

### הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' ...), התשע"ה-2015

1. הוספת סעיף 22 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: החוק העיקרי), אחרי סעיף 22 יבוא:
- "22. הגבלה לא יעשה שימוש בתעמולת בחירות בתוכן על שימוש שפרסומו יפר הוראה מכוח כל חוק, ויושב-ראש בתעמולה ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי ליתן שתוכנה יפר צו המונע פרסום התעמולה כאמור, בהתאם ובכפוף להוראות האמורות בסעיף 17ב, אם חוק שוכנע כי לא ניתן להסתפק בהליכים, בסעדים ובאמצעים אחרים הקבועים בכל חוק, בשים לב לחייניות ההגנות, השוויון וחופש הביטוי בתקופת הבחירות."
2. במקום סעיף 5 לחוק העיקרי יבוא:
- "5. שקיפות פרסום של תעמולת בחירות יכלול את שמו ותעמולה ומענו של האדם האחראי להזמנתה; אם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות מקומית או גוף אחר, יכלול הפרסום את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או של רשימת המועמדים."
3. בסעיף 8 לחוק העיקרי, אחרי "לפי סעיף 15א" יבוא "וסעיף 16ג".
4. בסעיף 10 לחוק העיקרי, סעיפים קטנים (א1), (ב1), (ב3) ו-(ב4) – בטלים.
5. בסעיף 15א לחוק העיקרי, המילים "אולם הגבלת פסקה (1) לסעיף 10 לא תחול על שלט הנושא אך ורק אות וכינוי שאושרו כדין לרשימת מועמדים" – ימחקו.
6. בסעיף 10ב לחוק העיקרי, סעיפים קטנים (ב3) ו-(ב4) – בטלים.
7. בסעיף 15א לחוק העיקרי, בסעיף קטן (ד), המילים "ושבא עליה אישורו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית" – ימחקו.

החלפת סעיף 16ג	8.	במקום סעיף 16ג לחוק העיקרי יבוא:
"שידורי תעמולה בטלוויזיה וברדיו	16ג	(א) האמור בסעיף זה לא יחול על שידורי תעמולה לפי סעיפים 15, 15א, 15ב, 16, 16ב ו-16ד.
		(ב) לעניין סעיף זה – "בעל זיכיון" – בעל זיכיון לשידורי טלוויזיה או רדיו לפי חוק, הרשאי לכלול בשידוריו תשדירי פרסומת; "המועצה" – מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו או המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, לפי העניין.
		(ג) בעל זיכיון רשאי לכלול בשידוריו, במסגרת זמן השידור המוקצה לו לשידור תשדירי פרסומת, תעמולת בחירות של רשימת מועמדים ומטעמה בלבד בתקופת 14 הימים שלפני הבחירות.
		(ד) בעל זיכיון רשאי לגבות תשלום בעד שידור תעמולת בחירות.
		(ה) בקבלה של תשדירי תעמולת בחירות לשידור לא יפלה בעל זיכיון בין רשימות מועמדים המתמודדות בבחירות בכל דרך שהיא, לרבות במחיר, בזמני שידור ובשיבוץ תשדירים.
		(ii) (1) זמן שידור מרבי לתשדיר תעמולת בחירות שבעל זיכיון רשאי להקצות, בכל שעת שידור וביממה, לא יעלה על זמן השידור המרבי לתשדירי פרסומת המותר לו לפי חוק;
		(2) זמן השידור המרבי ביממה לתשדירי תעמולת בחירות של רשימת מועמדים אחת לא יעלה על 10% מזמן השידור המרבי לתשדירי פרסומת, ביממה, המותר לבעל זיכיון לפי חוק;

(3) זמן השידור המרבי, בשעת שידור, לתשדירי תעמולת בחירות של רשימת מועמדים אחת לא יעלה על 15% מזמן השידור המרבי לתשדירי פרסומת, באותה שעת שידור, המותר לבעל הזיכיון לפי חוק;

(4) המועצה תקבע כללים בדבר אופן ההגשה של בקשות לשידור תשדירים של תעמולת בחירות ובדבר הקצאת זמן השידור על ידי בעל הזיכיון; בכללים ייקבעו, בין היתר, מועדים להגשת הבקשות, חלוקת היממה או שעות השידור לקבוצות של זמני שידור שלגביהן יוגשו לבעל הזיכיון הבקשות לשידור (בסעיף זה – יחידת שידור), וכללים להקצאת הזמן המותר לתשדירי תעמולת הבחירות על ידי בעל הזיכיון;

(5) הוגשו לבעל זיכיון על ידי רשימות מועמדים בקשות לשידור של תשדירי תעמולת בחירות, ביממה מסוימת או ביחידת שידור מסוימת, בהיקף זמן כולל העולה על הזמן המרבי המותר לבעל הזיכיון לתשדירי פרסומת, ביממה או באותה יחידת שידור לפי העניין, או העולה על הזמן המרבי שמקצה בעל הזיכיון לתעמולת בחירות, בהתחשב בהתחייבויות קודמות שלו – יקצה בעל הזיכיון את זמן השידור העומד להקצאה בין כל רשימות המועמדים באופן יחסי לזמן שהתבקש על ידי כל רשימת מועמדים;

(6) ביקשה רשימת מועמדים זמן שידור העולה על הזמן המרבי המותר לרשימת מועמדים אחת לפי פסקאות (2) ו-3), יראה זאת בעל הזיכיון, לצורך החלוקה היחסית לפי פסקה (5), כאילו ביקשה את זמן השידור המרבי המותר לפי פסקאות אלה.

(ז) (1) עשרה ימים לפני תחילת השידורים של תשדירי תעמולת בחירות לפי סעיף זה יקבע בעל זיכיון לוח תעריפים לשידור תשדירי תעמולת בחירות, לפי יחידת שידור ולפי משך התשדיר, ואת תנאי התשלום; לוח התעריפים יהיה אחיד;

(2) בעל זיכיון לא יהיה רשאי למכור זמני שידור במחיר שונה או בתנאי תשלום שונים מן הקבוע בלוח התעריפים, ולא יהיה רשאי לתת הנחה או הטבה כלשהי, במישרין או בעקיפין, לרשימת מועמדים כלשהי;

(3) בעל זיכיון ישלח את לוח התעריפים למועצה; כן ישלח את לוח התעריפים לכל רשימת מועמדים שביקשה זאת, יעמידו לעיון לכל דורש ויפקיד עותק ממנו אצל המפקח הארצי על הבחירות;

(4) בעל זיכיון ישדר הודעות על קביעת לוח התעריפים בהתאם להוראות סעיף זה ועל הדרכים לקבלתו.

- (ח) בעל זיכיון ידווח למבקר המדינה, לפי דרישתו, על תשדירי התעמולה ששודרו על ידו, לרבות על זהות מזמין השידור, זהות המממן ופרטי העסקה; כן יעביר למבקר המדינה, לפי דרישתו, עותק מוקלט של השידורים.
- (ט) בעל זיכיון ישמור הקלטה של תשדירי תעמולת הבחירות ששודרו על ידו וכן את הפרטים המנויים בסעיף קטן (ז) במשך שלוש שנים מיום הבחירות.
- (י) המועצה תקבע, בהתייעצות עם יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, כללים לביצוע הוראות סעיף זה ולהבטחת קיום הוראותיו על ידי בעל הזיכיון; הכללים ייקבעו בשים לב, בין היתר, לכללי האתיקה שנקבעו לפי חוק הרשות השנייה או על ידי המועצה, וכן לאופי ולייחוד של תעמולת הבחירות ולהנחיות בעניינה.
- (יא) שידורי תעמולה לפי סעיף זה ייכללו במסגרת שידוריו של בעל הזיכיון, והוראות חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990, יחולו עליהם, בשינויים שתקבע המועצה."

בסעיף 16 לחוק העיקרי – 9. תיקון סעיף 16

- (1) בפרט (1) בסעיף קטן (ב), אחרי "שמו של הגוף שהזמין את הסקר" יבוא "ושל כל גוף רלוונטי לבחירות שיש לגורם שערך את הסקר עניין אישי בו";
- (2) בפרט (6) בסעיף קטן (ב), אחרי "מרווח הטעות לגבי הנתונים שהושגו" יבוא "ובאופן גרפי דומה להצגת הנתונים";
- (3) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:



- "(ג) המפרסם בכתב לציבור על תוצאותיו של סקר בחירות כאמור בסעיף קטן (ב), יתייחס לכל הרשימות שצפויות לפי הסקר לעבור את אחוז החסימה, תוך שהוא מצייין כי אינו מתייחס לרשימות האחרות."
10. תיקון סעיף 17ב בסעיף 17 לחוק העיקרי, אחרי "ליתן צו המונע ביצוע מעשה עברה לפי חוק זה," יבוא "לפי סעיף 7 לחוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973, לפי סעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993."
11. בסעיף 7 לחוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973, אחרי סעיף קטן (ד) יבוא:
- "(ה) סיעה או רשימת מועמדים לא תוציא על תעמולת בחירות סכום העולה על 30% מהסכום המרבי שהיא רשאית להוציא על הוצאות בחירות לפי הוראות סעיף זה."
12. בסעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993, אחרי סעיף קטן (ד) יבוא:
- "(ה) סיעה, רשימת מועמדים או מועמד כאמור בסעיף זה לא יוציא על תעמולת בחירות סכום העולה על 30% מהסכום המרבי שהם רשאים להוציא על הוצאות בחירות לפי הוראות סעיף זה."

### דברי הסבר

חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"א-1959, הוא נטע זר במציאות התקשורתית והפוליטית של המאה העשרים ואחת. האיסורים הקבועים בחוק פוגעים בהליך דמוקרטי תקין, יוצרים בעיות אכיפה ואינם מתאימים עוד למאפייני המערכת הפוליטית והתקשורתית. הצעת חוק זו נועדה להתאימו למציאות התקשורתית והפוליטית של העולם הדיגיטלי.

# Reforming Israel's Campaign Advertising Laws

Guy Lurie | Tehilla Shwartz-Altshuler

Policy Paper 109

April 2015



THE ISRAEL  
DEMOCRACY  
INSTITUTE

Text Editor: Michaela Kelly  
Series Design: Tartakover Design, Tal Harda  
Cover Design: Yossi Arza  
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk  
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN 978-965-519-167-7

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2015 by the Israel Democracy Institute (R. A.)  
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute  
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602  
Tel: (972)-2-5300-888  
Website: <http://en.idi.org.il>

To order books:  
Online Book Store: <http://tinyurl.com/en-idi-store>  
E-mail: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
Tel: 1-800-20-2222, (972)-2-5300-800; Fax: (972)-2-5300-867

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

# Abstract

The Knesset Elections Law (Propaganda Methods), which is the main legislation regulating campaign advertising in Israel, was passed in 1959. This law is an anomaly in the reality of media and politics in the 21 century. While it does not seriously address the issue of the Internet, one of the main means of campaign advertising today, it does include a ban on campaign advertising on airplanes and ships. Similarly, it prohibits the broadcasting of “election propaganda” on television and radio during the 60 days before the election, unless it is during the state-authorized slots allocated to each of the parties for campaign advertising. These prohibitions damage normal democratic processes, are difficult to enforce, and are generally no longer appropriate for our times.

This policy paper is intended to propose reforms that will update Israel’s campaign advertising law to suit the reality of media and politics in the digital age. The proposed changes would replace the individual regulations prescribed by law for each media individually with comprehensive legislation that would apply to all forms of media and communications.

## Recommendations

- (1) To cancel the ban on “election propaganda” on television and radio during the 60 days preceding the elections.
- (2) To allow political parties and electoral lists to buy television time for political ads toward the end of the campaign.
- (3) To set a stronger cap on spending on campaign advertising than the ceiling in effect today. This limit will replace many of the restrictions that apply to campaign advertising in the various media today.
- (4) To define and reduce the Chairman of the Central Elections Committee’s authority to disqualify campaign ads.

The proposed changes are vital in order to enable the law to once again defend its fundamental principles: freedom of speech, pluralism, equal electoral opportunities for all the lists, freedom of choice, and the public's right to know.

חוק הבחירות (דרכי תעמולה), החוק העיקרי בישראל שמסדיר את תעמולת הבחירות, נחקק לראשונה בשנת 1959 כדי לעגן ערכים חשובים כמו שוויון בבחירות ומניעת קניית שלטון בכסף. היום, למרות חשיבותו, הוא מיושן ומחייב עדכון – הן בתפיסות העומדות בבסיסו, אשר מניחות שאפשר להבחין בין תעמולת בחירות לבין חדשות ודעות תקשורתיות, והן בהתאמת הוראותיו לעידן הדיגיטלי ולכך שמרחב משמעותי היום לתעמולת בחירות הוא האינטרנט והרשתות החברתיות.

מחקר מדיניות זה מציע הסדר חדש לפיקוח על תעמולת הבחירות בישראל. הוא מציע: לבטל את ההגבלות תלויות המדיום (עיתונות כתובה, טלוויזיה, רדיו ואינטרנט) ולהחליפן בהתייחסות תלוית רשימות מתמודדים; לקבוע תקרת הוצאות לתעמולה לכל רשימה ולאפשר לרשימות להקצות את התקציב כרצונן במסגרת תקרה זו; להתיר רכישת פרסומות פוליטיות בטלוויזיה המסחרית; ולהפחית את הפיקוח התוכני על התעמולה – הכול בכפוף לחובת שקיפות שתחייב הבהרה מטעם מי נעשתה התעמולה. נוסף על כך מוצע כאן לבטל את האיסור על תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו ב־60 הימים שלפני הבחירות ולהחליפו בחובת הגינות כללית, וכן לבטל את הקצאת הזמן בחינם למשדרי התעמולה, למעט בשידור הציבורי.

אימוץ ההמלצות יסייע לחוק התעמולה לחזור להיות מגן אפקטיבי על העיקרון העומד ביסודו – שיח ציבורי שוויוני ועשיר לקראת הבחירות.

מחקר המדיניות "רפורמות בדיני תעמולת הבחירות" הוא חלק מסדרת "רי־סטרט לדיני התקשורת", שיעדה – לעדכן את חוקי התקשורת במדינת ישראל כדי להתאימם לעידן הדיגיטלי.

ד"ר גיא לוריא הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופוסט־דוקטורנט במרכז מינרבה לשלטון החוק במצבי קיצון בפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה. עיקר עיסוקו במערכת המשפט ובהיסטוריה של המשפט הציבורי, המחשבה המדינית והאזרחות.

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר עומדת בראש התכנית "רפורמות במדיה" במכון הישראלי לדמוקרטיה ומלמדת בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים. מומחית לאסדרת תקשורת ולמשל פתוח.

