



רשומות

הצעות חוק

הכנסת

11 ביולי 2018

805

כ"ח בתמוז התשע"ח

עמוד

274 הצעת חוק הבהירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 34), התשע"ח-2018

הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 34), התשע"ח-2018*

- תיקון סעיף 1
1. בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן - החוק העיקרי), בסעיף 1, במקום "לעיריות ולמועצות המקומיות" יבוא "לרשויות המקומיות".
- הוספת סעיף 1א
2. אחרי סעיף 1 לחוק העיקרי יבוא:
- "הגדרות
- א. בחוק זה -
- "בחירות מקדימות" - כהגדרתן בסעיף 28א לחוק המפלגות;
- "גוף הקשור לטיעה" ו"גוף פעיל בבחירות" - כהגדרתם בחוק מימון מפלגות;
- "חוק המפלגות" - חוק המפלגות, התשנ"ב-1992²;
- "חוק הרשויות המקומיות (בחירות)" - חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965³;
- "חוק מימון מפלגות" - חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973⁴."

ד ב ר י ה ס ב ר

לתיקון יתר סעיפי החוק, על בסיס המלצות ועדת ביניש. סעיף 1 לחוק קובע כי הוראות החוק יחולו על הבחירות לכנסת, ואם אין בו הוראה אחרת לעניין זה - גם על הבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות. מוצע להחליף את המונחים "עיריות" ו"מועצות מקומיות" במונח "רשות מקומית", שלפי הוראות סעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, וסעיף 1 לפקודת הפרשנות כולל בתוכו סוגים נוספים של שלטון מקומי, כגון ועד מקומי ואיגוד ערים.

סעיפים 2, 3, על תעמולת בחירות לעמוד בכללים בסיסיים של שקיפות כך שכל תעמולה תישא את שמו של האדם שאחראי לפרסומה, ואם פעל מטעם מתמודד בבחירות או גוף אחר - את פרטיהם. ביסוד גישה זו עומדת התפיסה שראוי שכל מתמודד בבחירות וכל גוף התומך במועמדות של אדם או מפלגה או מתנגד לה יעמוד מאחורי המסר שהוא מבקש להעביר, וכן בשל הצורך למנוע ייחוס כוזב של תעמולה למי שלא הפיץ אותה.

סעיף 10א(3) לחוק מטיל חובת שקיפות בפרסום מודעות בעיתונות ובלוחות מודעות בלבד. נוכח הטעמים העומדים ביסוד חובת השקיפות, נראה כי אין הצדקה להחלה חלקית בלבד, ועל כן מוצע להרחיבה לכל סוג של מודעת בחירות, ללא קשר למסגרת התקשורתית ולמדיום שבמסגרתם מופצת המודעה: מודעה מודפסת, שלט, פרסום בעיתון, פרסומת ברדיו או בטלוויזיה או תעמולה

כללי חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן - החוק), מסדיר את האסור והמותר בתחום תעמולת בחירות, הן בבחירות לכנסת והן בבחירות לרשויות המקומיות. במהלך השנים קראו יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית לדורותיהם וגורמים נוספים לערוך תיקונים ושינויים בחוק כדי להתאימו למציאות המתחדשת, ובין היתר לבטל איסורים ארכאיים הקבועים בו או כאלה שאינם מגשימים עוד את תכליות החוק. מנגה יש נושאים שהחוק הקיים אינו מסדיר, ובראשם תעמולת בחירות באינטרנט. נוכח קריאות אלו מינו נשיא המדינה ראובן (רובי) ריבלין ויושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20 השופט סלים ג'ובראן את הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, שבראשותה עמדה נשיאת בית המשפט העליון (בדימוס) השופטת דורית ביניש (להלן - ועדת ביניש), במטרה לבחון את הצורך בהתאמת הסדרים למציאות המשתנה. ועדת ביניש חיברה דוח מפורט עם המלצות לרפורמה בחוק, וצורפה אליו כנספח טיוטה של הצעת חוק שמטרתה לעגן את התיקונים והשינויים שהוצעו בדוח.

על בסיס המלצות ועדת ביניש החלה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן - ועדת החוקה) בדיונים לגיבוש הצעת חוק לקריאה הראשונה. הצעת החוק המתפרסמת בזה היא תוצר ראשוני וחלקי של דיונים אלו. בשלב זה הצעת החוק מתייחסת רק לתיקונים שהציעה ועדת ביניש שלגביהם התגבשה הסכמה בוועדת החוקה. במקביל, תמשיך ועדת החוקה בדיוניה לגיבוש הצעות חוק

* מספר פנימי: 2068384.

1 ס"ח התשי"ט, עמ' 138: התשע"ח, עמ' 677.

2 ס"ח התשנ"ב, עמ' 190.

3 ס"ח התשכ"ה, עמ' 248.

4 ס"ח התשל"ג, עמ' 52.

3. בסעיף 2 לחוק העיקרי, במקום "3" יבוא "1א2".
4. בסעיף 2א(2) לחוק העיקרי, אחרי "ראש הרשות" יבוא "או סגן ראש הרשות המקבל שכר ותנאי שירות מקופת הרשות המקומית לפי סעיף 15א1 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975".
5. אחרי סעיף 2א לחוק העיקרי יבוא:

הוספת סעיף 2א2

"שקיפות תעמולת 1א2. (א) מודעת בחירות תישא את שמו ומענו של האדם האחראי להזמנתה, ואם אותו אדם פעל מטעם מתמודד בבחירות או מטעם גוף אחר, תישא המודעה את שם המתמודד בבחירות או את שם הגוף כאמור או את האות או הכינוי של הסיעה או רשימת המועמדים ואת שמה של המפלגה שהגישה את רשימת המועמדים.

(ב) בסעיף זה -

"מודעת בחירות" - כל אחד מאלה:

- (1) תעמולת בחירות שנעשית על ידי מתמודד בבחירות, גוף הקשור לסיעה, גוף פעיל בבחירות או מי מטעם;
- (2) תוכן של תעמולת בחירות שנכתב או הופץ בעבור תשלום; לעניין זה, "תשלום" - בין בכסף ובין בשווה כסף, בשירות או בכל טובת הנאה אחרת; "מתמודד בבחירות" - כל אחד מאלה:
 - (1) מפלגה או רשימת מועמדים בבחירות לכנסת או בבחירות לרשות מקומית ולראש רשות מקומית;
 - (2) מי שנכלל ברשימת מועמדים כאמור בפסקה (1);

ד ב ר י ה ס ב ר

או לרשויות מקומיות, מועמד בבחירות לראש רשות מקומית, מי שכלול ברשימת מועמדים בבחירות לכנסת או בבחירות לרשות מקומית, סיעה של מועצה יוצאת ברשויות המקומיות ונבחר הציבור כהגדרתו בסעיף 28א לחוק המפלגות (ראש הממשלה, שר, סגן שר, חבר הכנסת, ראש רשות מקומית או חבר מועצת רשות מקומית) (סעיף 5).

כמו כן מוצע לקבוע כי חובת השקיפות תהיה אחת ההוראות שחלות לא רק בתקופת הבחירות (סעיף 3), ולעשות את ההתאמות הנדרשות בסעיף 10 לחוק, שמחיל חובת שקיפות על מודעות בעיתונות ובלוחות המודעות (סעיף 9).

סעיף 4 סעיף 2א לחוק אוסר שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות. ואולם, הסעיף מתיר, בין היתר, שימוש כאמור בנכסים שהעמידה המדינה לרשותו של שר, סגן שר או חבר הכנסת או שהעמידה הרשות המקומית לרשותו של ראש הרשות. מוצע להרחיב את ההיתר לנכסים שהעמידה הרשות המקומית לרשותו של סגן ראש הרשות המקבל שכר ותנאי שירות מקופת הרשות המקומית, שכן ההיגיון העומד ביסוד ההיתר לגבי ראש הרשות מתקיים גם לגבי סגן ראש רשות כאמור. בעת הכנת

שמופצת באינטרנט. לפי המוצע, חובת שקיפות תחול על שני סוגי פרסומים:

1. פרסום ישיר של תעמולת בחירות על ידי מתמודד בבחירות, גוף הקשור לסיעה וגוף פעיל בבחירות או מטעם, אף שלא בתשלום;
2. כל תוכן תעמולה, ובכלל זה תוכן תעמולה שנכתב באינטרנט וברשתות חברתיות, שנכתב או הופץ בעבור תשלום.

עם זאת, כדי להגן על זכותם של יחידים לאנטימימות, ובפרט של מי שייתכן שלא היו מתבטאים ללא האנטימימות, מוצע לקבוע כי חובת השקיפות לא תחול על אדם פרטי שמפרסם תעמולת בחירות אם אינו פועל מטעם מתמודד בבחירות ואינו מקבל על כך תשלום או משלם עבור כתיבתו או הפצתו.

חובת השקיפות האמורה תחול, לפי המוצע, גם על תעמולה בבחירות מקדימות.

לעניין זה, מוצע להגדיר כי מתמודד בבחירות ייחשב כל אחד מאלה: מפלגה, רשימת מועמדים בבחירות לכנסת

⁵ ס"ח התשל"ה, עמ' 211.

- (3) מועמד בבחירות לראש רשות מקומית;
- (4) סיעה של מועצה יוצאת, כמשמעותה בסעיף 25 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות);
- (5) נבחר הציבור, כהגדרתו בסעיף 28א לחוק המפלגות;
- (ג) הוראות סעיף זה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על תעמולה בבחירות מקדימות.

- ביטול סעיף 3 .6. סעיף 3 לחוק העיקרי - בטל.
7. בסעיף 4 לחוק העיקרי -
- (1) האמור בו יסומן "(א)", ובו, במקום הסיפה החל במילים "פרט לשימוש" יבוא "פרט לשימוש ברמקול באספות ובכינוסים שמטרתם תעמולת בחירות; אין בהוראות סעיף זה כדי לפגוע בהוראות לעניין שימוש ברמקולים שנקבעו בדין אחר";
- (2) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:
- "(ב) הוראות סעיף זה יחולו, בשינויים המחויבים, גם על תעמולה בבחירות מקדימות."
- ביטול סעיף 5 .8. סעיף 5 לחוק העיקרי - בטל.
9. בסעיף 10 לחוק העיקרי -
- (1) בסעיף קטן (א), במקום פסקה (3) יבוא:
- "(3) נוסף על האמור בסעיף 1א2, תישא מודעה את שמו ומענו של המדפיס שהדפיס אותה";
- (2) בסעיף קטן (ב), פסקה (5) - תימחק.

ד ב ר י ה ס ב ר

וקשה להבחין בין דיווח חדשותי לגיטימי ובין תעמולת בחירות אסורה. כמו כן, מבחינה היסטורית, האיסור התבסס על ההנחה שהשדה התקשורתי מצומצם יחסית, ויש בו יתרון מובנה למפלגות השלטון, הנהגות באופן טבעי מחשיפה תקשורתית רבה יותר ברדיו ובטלוויזיה, ועל כן יש באיסור כדי לתרום לשוויון בין רשימות המועמדים.

נוכח קשיי האכיפה הניכרים ונוכח השינוי בשדה התקשורתי, שנעשה מגוון ורב-ערוצי יותר, מוצע לבטל את האיסור בדבר תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו ב-60 הימים שלפני יום הבחירות. בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תדון ועדת החוקה בהסדר שראוי להחליף איסור זה, בשים לב לאסדרה הקיימת על הגופים בעלי הרישיון לשרד ברדיו ובטלוויזיה. בין היתר תדון הוועדה בשאלה אם להטיל על בעל רישיון לשידורים חובה להקפיד על מתן ביטוי הוגן, שוויוני ומאוזן למגוון ההשקפות והדעות הבאות לידי ביטוי בבחירות או שניתן להסתפק בחובה הכללית על הגינות, שוויון ואיזון החלה על גופים אלו מכוח האסדרה הקיימת, מיהו הגורם שיהיה מופקד על אכיפת ההסדר שייקבע, ואם להחילו גם על שידורים שמבצע בעל רישיון לשידורים באמצעות האינטרנט.

הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תדון ועדת החוקה בשאלה אם להרחיב את ההיתר המוצע לחברי מועצה שאינם מקבלים שכר ותנאי שירות מקופת הרשות המקומית.

סעיף 6 מוצע לבטל את סעיף 3 לחוק, האוסר עשיית תעמולת בחירות באמצעות כלי טיס או כלי שיט, שכן שמדובר באיסורים ארכאיים.

סעיף 7 סעיף 4 לחוק קובע מגבלה על שימוש ברמקול בתעמולת בחירות. מוצע להבהיר שמתר להשתמש ברמקולים במסגרת אספות או כינוסים שמטרתם היא תעמולת בחירות. למשל, מותר להשמיע בכינוס מטעם מפלגה פוליטית שירים של תעמולת בחירות של אותה המפלגה. עוד מוצע להבהיר כי אין בהוראות סעיף 4 לחוק כדי לפגוע בהוראות שנקבעו בדין אחר לעניין שימוש ברמקולים. למשל בתקנות למניעת רעש לפי חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961.

סעיף 8 סעיף 5 לחוק אוסר תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו ב-60 הימים שלפני הבחירות, חוץ מתשיירי תעמולת הבחירות המוסדרים בחוק. במהלך השנים נמתחה על איסור זה ביקורת נוקבת בשל הקשיים באכיפתו. בתקופת בחירות כל ריאיון עם מועמד או דיווח על רשימת מועמדים עלול להיחשב לתעמולת בחירות,