

חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס'...), התשפ"ב-2022

חוק דרכי תעמולה וועדת ביניש – כללי

חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 מסדיר את האסור והמותר בתחום תעמולת הבחירות, וזאת הן בנוגע לבחירות לכנסת והן בנוגע לבחירות לרשויות המקומיות. ההסדרים שבחוק עוצבו מתוך רצון לאזן בין עקרונות שונים, אשר לעתים מתנגשים ביניהם, ובכלל זה: הגנה על חופש הביטוי הפוליטי בתקופת הבחירות; הבטחת תחרות שוויונית והוגנת בין המתמודדים; שמירה על טוהר הבחירות ומניעת השפעה בלתי הוגנת על הבחירות; חסכון בכספי ציבור והצורך להימנע מתעמולה בזבזנית ועוד.

המחוקק קבע שורה של הגבלות ואיסורים על תעמולת בחירות. חלק מההוראות שבחוק מטילות הגבלות ואיסורים כלליים החלים על האופן שבו נעשית התעמולה, כגון: האיסור על שימוש בנכסי ציבור לתעמולת בחירות (סעיף 2א); ההגבלות על שימוש בכוחות הביטחון או בקטינים (סעיפים 2ב ו-2ג); האיסור על הענקת מתנות או תוכניות בידור (סעיף 8); וחלקן מטילות הגבלות ואיסורים על האופן שבו תיעשה תעמולה באמצעי תקשורת מסוים, כגון: הגבלות על שידורי תעמולה ברדיו ובטלוויזיה (סעיפים 5, 15, 15א ועוד); מודעות מודפסות ומודעות בעיתונים (סעיף 10); שלטים (סעיף 10א); שלטי חוצות (סעיף 10ב), ועוד.

במהלך השנים קראו גורמים שונים, ובראשם יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית לדורותיהם, לערוך תיקונים ושינויים בחוק, כדי להתאימו למציאות המתחדשת, מתוך הבנה שחלק מהאיסורים הקבועים בחוק ארכאיים (למשל, איסור על תעמולה באמצעות כלי שיט), חלקם אינם מגשימים עוד את התכליות של החוק (למשל, האיסור שבסעיף 5 על שידורים שיש בהם תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו ב-60 הימים שלפני יום הבחירות), ומנגד, ישנם נושאים שהחוק הקיים אינו נותן להם מענה רגולטורי (למשל, תעמולת בחירות באינטרנט).

נוכח קריאות אלה, בשנת 2015 מינו כבוד נשיא המדינה דאז, מר ראובן (רובל) ריבלין וכבוד השופט סלים ג'ובראן, יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20¹, את הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – ועדת ביניש)², במטרה לבחון את הצורך בהתאמת ההסדרים הקיימים למציאות הקיימת.

הוועדה ישבה על המדוכה והוציאה דו"ח מפורט עם המלצות לרפורמה בחוק דרכי תעמולה על מנת לעדכנו ולהתאימו למציאות של ימינו, וכנספח לדו"ח צורפה טיוטה של הצעת חוק שמטרתה לעגן את התיקונים והשינויים שהוצעו בדו"ח.

¹ ביום כ"א בתמוז התשע"ה (8 ביולי 2015).

² חברי הוועדה היו: כבוד נשיאת בית המשפט העליון (בדימוס), דורית ביניש - יושבת ראש; פרופ' סוזי נבות, המסלול האקדמי - המכללה למינהל - חברה; פרופ' קרין נהון, המרכז הבינתחומי ונשיאת איגוד האינטרנט - חברה; עו"ד דן מרידור, שר לשעבר - חבר; הרב יצחק לוי, שר לשעבר - חבר; מר אופיר פינס-פז, שר לשעבר - יועץ.

להלן סקירה קצרה של עיקרי המלצותיה של הוועדה:

- (1) **עקרונות יסוד**: הוועדה מציעה לקבוע סעיף מטרה שיכלול את עקרונות היסוד של דיני תעמולת הבחירות: הגינות, שקיפות, חופש ביטוי, שוויון הזדמנויות בין המתמודדים וכבוד האדם.
- (2) **ביטול האיסור על תעמולת בחירות ברדיו ובטלוויזיה ב-60 הימים שלפני יום הבחירות**: הוועדה מציעה לבטל את האיסור האמור, ובמקביל להטיל על מורשה לשידורים את החובה להקפיד בתקופת הבחירות על מתן ביטוי הוגן, שוויוני ומאוזן למגוון ההשקפות והדעות הבאות לידי ביטוי בבחירות.
- (3) **איסור על תוכן גזעני או מסית לאלימות**: הוועדה מציעה לקבוע במפורש בחוק כי תעמולה גזענית במהותה או המסיתה לאלימות אסורה מעיקרה.
- (4) **ביטול הסדרים ארכאיים**: הוועדה מציעה לבטל הסדרים ארכאיים ובהם איסור השימוש בכלי שיט ובכלי טיס לצרכי תעמולת בחירות, איסור על נשיאת לפידים בתעמולה ועוד.
- (5) **ביטול תשדירי תעמולה ומתן אפשרות לרכישת פרסומות בחירות**: הוועדה ממליצה לבטל את תשדירי התעמולה ברדיו ובטלוויזיה הנהוגים כיום. במקומם יוקצו לכל רשימת מועמדים 4 דקות להציג את מסריה לציבור, ברדיו ובטלוויזיה. במקביל, מוצע לאפשר למפלגות לרכוש "פרסומות בחירות" בטלוויזיה וברדיו, במגבלות שונות.
- (6) **סקרי בחירות**: הוועדה מציעה מספר תיקונים בכל הנוגע לפרסום סקרי בחירות המבוססים על עקרון השקיפות, על החשיבות של מניעת הטעיה ועל הצורך בדיווח הוגן.
- (7) **חובת השקיפות**: הוועדה ממליצה להחיל את עקרון השקיפות גם על מודעות בחירות מטעם גופים חוץ-מפלגתיים.
- (8) **תעמולה ברשת האינטרנט**: הוועדה ממליצה לקבוע מפורשות כי חלק מהאיסורים והמגבלות יחולו גם ברשת האינטרנט, כגון: חובת השקיפות, איסור על תעמולה ביום הבחירות ועוד.
- (9) **אכיפה**: הוועדה ממליצה לבטל את ההסדר הכללי, לפיו כל הפרה של חוק דרכי תעמולה היא עבירה שבצידה סנקציה פלילית ולהותיר בחוק איסורים פליליים בודדים בלבד. במקום זאת, ממליצה הוועדה כי מרבית האיסורים וההפרות יאכפו באמצעות הטלת עיצומים כספיים משמעותיים וכן באמצעות צווי מניעה.

דיוני ועדת החוקה במהלך הכנסת ה-20

במהלך הכנסת ה-20 החלה ועדת החוקה לגבש הצעת חוק מטעם הוועדה לתיקון חוק דרכי תעמולה, המבוססת על המלצות ועדת ביניש. נוכח אורכה של הצעת החוק, החליטה הוועדה לאשר, בשלב הראשון, הצעת חוק מטעם הוועדה לקריאה הראשונה, הכוללת תיקון של מספר סעיפים שהיו לגביהם הסכמות בוועדה (להלן – הצעת החוק), ובמקביל להמשיך ולדון ביתר הסעיפים.

הצעת החוק האמורה כללה את ההסדרים הבאים:

- (א) **שקיפות בתעמולת בחירות** – בהתאם להמלצות ועדת ביניש, הוצע להרחיב את חובת השקיפות ולהחילה על **כל סוג** של מודעת בחירות, וזאת ללא קשר למסגרת התקשורתית ולמדיום במסגרתם מופצת המודעה, **ולרבות על פרסומים ברשת האינטרנט**.

בהצעת החוק הוצע לקבוע כי חובת שקיפות תחול על שני סוגי פרסומים:

- **פרסומים ישירים של מתמודדים בבחירות**, "גופים הקשורים לסיעה" ו"גופים פעילים בבחירות" או **פרסומים מטעמם**, אף אם הללו נעשים **ללא תשלום**.
- **כל** תוכן תעמולה שנכתב או הופץ **תמורת תשלום** מכל סוג שהוא (כסף, שווה כסף, שירות או טובת הנאה).

המתווה האמור ביקש להחיל את חובת השקיפות על כל תעמולה שהיא מטעם מתמודד בבחירות או שנעשתה עבור תשלום, אך לא על אדם פרטי שאינו פועל מטעם מתמודד בבחירות ואינו מקבל על כך תשלום, ואשר מעוניין להביע את עמדותיו באופן אנונימי. מתווה זה הוא פרי איזון בין הדרישה שכל מי שמפרסם תעמולת בחירות יעמוד מאחורי המסר שאותו הוא מבקש להעביר, לבין הזכות לאנונימיות שמאפשר לאנשים שונים להתבטא באופן חופשי מבלי לחשוף את זהותם.

(ב) ביטולים איסורים ארכאיים – בהתאם להמלצות ועדת ביניש, הוצע לבטל את האיסור שבסעיף 3 לחוק לעניין איסור על ביצוע תעמולת בחירות באמצעות כלי שיט או כלי טיס.

(ג) ביטול האיסור על תעמולת בחירות בשידורי רדיו וטלוויזיה ב-60 הימים שלפני הבחירות – בהתאם להמלצות ועדת ביניש, הוצע למחוק את סעיף 5 לחוק הקיים האוסר על תעמולת בחירות בשידורי הרדיו והטלוויזיה ב-60 הימים שלפני הבחירות, נוכח העובדה שהוא אינו מוצדק ואינו אכיף. עם זאת, בהעדר הסכמות בוועדה לגבי הטלת חובה על מורשה לשידורים להקפיד בתקופת הבחירות על מתן ביטוי הוגן, שוויוני ומאוזן למגוון ההשקפות והדעות הבאות לידי ביטוי בבחירות – הצעת החוק לא כללה חובה זו.

(ד) תיקונים שונים – בנוסף, כללה הצעת החוק מספר תיקונים אקלקטיים: תיקון הוראת תחולת החוק לעניין רשויות מקומיות; תיקון סעיף 2 לעניין עשיית שימוש בנכסים שהועמדו לרשותו של סגן ראש רשות מקומית; ועדכון סעיף 4 לחוק לעניין הגבלות על שימוש ברמקולים.

יצוין כי הצעת החוק האמורה אושרה בוועדה לקריאה ראשונה והונחה על שולחן הכנסת, אך הליך החקיקה לא התקדם מעבר לכך עד לפיזור של הכנסת ה-20.