

## הכנסת העשרים

יוזם: חבר הכנסת מיקי רוזנטל

פ/20/2566

### הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון – תעמולת בחירות), התשע"ו–2016

1. הוספת סעיף 22. בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט–1959<sup>1</sup> (להלן – החוק העיקרי), אחרי סעיף 22 יבוא:
- "הגבלה על שימוש 22. לא יעשה אדם שימוש בתעמולת בחירות בתוכן בתעמולה שתוכנה שפרסומו יפר הוראה מכוח כל חוק, ויושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי ליתן צו המונע פרסום התעמולה 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."
2. החלפת סעיף 5 במקום סעיף 5 לחוק העיקרי יבוא:
- "שקיפות בתעמולה 5. פרסום של תעמולת בחירות יכלול את שמו 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. תיקון סעיף 8 בסעיף 8 לחוק העיקרי, אחרי "לפי סעיף 15א" יבוא "וסעיף 16ג".
4. תיקון סעיף 10 בסעיף 10 לחוק העיקרי –

<sup>1</sup> ס"ח התשי"ט, עמ' 138.

- (1) בסעיף קטן (א), פסקה (1) – תימחק ;
- (2) בסעיף קטן (ב), פסקאות (1), (3) ו-(4) – יימחקו.
5. תיקון סעיף 10א בסעיף 10א לחוק העיקרי, המילים "אולם הגבלת פסקה (1) לסעיף 10 לא תחול על שלט הנושא אך ורק אות וכינוי שאושרו כדין לרשימת מועמדים" – יימחקו.
6. תיקון סעיף 10ב בסעיף 10ב(ב) לחוק העיקרי, פסקאות (3) ו-(4) – יימחקו.
7. תיקון סעיף 15א בסעיף 15א(ד) לחוק העיקרי, המילים "ושבא עליה אישורו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית" – יימחקו.
8. החלפת סעיף 16ג במקום סעיף 16ג לחוק העיקרי יבוא :
- "שידורי תעמולה 16ג (א) האמור בסעיף זה לא יחול על שידורי בטלויזיה וברדיו 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.
- (ו) על זמני השידור של תשדירי התעמולה יחולו הוראות אלה :

(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) על בעל זיכיון לשידור תשדירי תעמולת בחירות יחולו ההוראות האלה :

(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 וליחוד 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,<sup>2</sup> יחולו עליהם, בשינויים שתקבע המועצה."

תיקון סעיף 16 ה' 9. בסעיף 16 לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (ב) –

(א) בפסקה (1), אחרי "שמו של הגוף שהזמין את הסקר" יבוא "ושל כל גוף רלוונטי לבחירות שיש לגורם שערך את הסקר עניין אישי בו";

<sup>2</sup> ס"ח התש"ן, עמ' 59.

(ב) בפסקה (6), אחרי "מרווח הטעות לגבי הנתונים שהושגו" יבוא  
"ובאופן גרפי דומה להצגת הנתונים";

(2) 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 מציין כי אינו מתייחס לרשימות האחרות."

תיקון סעיף 17ב 10. בסעיף 17ב לחוק העיקרי, אחרי "ליתן צו המונע ביצוע מעשה עברה לפי חוק  
זה," יבוא "לפי סעיף 7 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973,<sup>3</sup> לפי סעיף 15  
לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993<sup>4</sup>."

תיקון חוק  
הרשויות  
המקומיות (מימון  
בחירות) 11. בסעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993,<sup>5</sup> אחרי  
סעיף קטן (ד) יבוא:

"(ה) סיעה, רשימת מועמדים או מועמד כאמור בסעיף זה לא יוציאו על  
תעמולת בחירות סכום העולה על 30% מהסכום המרבי שהם רשאים להוציא  
על הוצאות בחירות לפי הוראות סעיף זה."

## ד ב ר י ה ס ב ר

תכלית חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן – חוק הבחירות), הייתה לקדם את  
הדמוקרטיה בישראל ולאפשר לאזרחים לממש את חופש הבחירה שלהם באופן מושכל, מתוך מגוון של  
דעות, בהיעדר השפעה לא הוגנת ומתוך מימוש זכותם לדעת. בנוסף, החוק התכוון גם למנוע בזבוז-יתר  
של כספי מדינה על תעמולת בחירות. ואולם החוק כלשונו כבר אינו מגשים את תכליותיו כראוי ובמציאות  
של היום הוא יוצר עיוותים בתהליך הדמוקרטי, חוסר הגינות ואפליה בין אמצעי התקשורת. הצעת חוק  
זו נועדה להתאים את חוק הבחירות שנחקק 1959 למציאות התקשורתית והפוליטית בעידן הדיגיטלי  
המתפתח. שינויים אלה נחוצים כדי שהחוק יחזור להגן על העקרונות העומדים בבסיסו: חופש ביטוי,  
פלורליזם, שוויון הזדמנויות לכל הרשימות, חופש בחירה וזכות הציבור לדעת. המשמעות העיקרית של  
הצעת החוק היא החלפת האיסורים וההגבלות הספציפיים בהגבלות כלליות, ובעיקר בהגבלה מפורטת  
ונוקשה יותר מזו הנהוגה כיום באשר לתקרת ההוצאות המותרות על תעמולת בחירות.

בתקופה בה חוקק החוק, דהיינו בשנת 1959, טלוויזיה ואינטרנט לא היו קיימים בבתייהם של תושבי  
מדינת ישראל. החדשות הועברו לתושבים דרך הרדיו והעיתונים ואמצעי התעמולה המרכזי באותן שנים  
היה עצרת הבחירות שבה שלטה בצורה כמעט מוחלטת מפלגת מפא"י. חוק זה, שהוא החוק העיקרי  
שמסדיר את תעמולת הבחירות, אינו מתייחס לאינטרנט, שהוא אמצעי תקשורת מרכזי מאוד בחיינו

<sup>3</sup> ס"ח התשל"ג, עמ' 52.

<sup>4</sup> ס"ח התשנ"ג, עמ' 146.

<sup>5</sup> ס"ח התשנ"ג, עמ' 146.

כיום. בשל הנסיבות הפוליטיות ואמצעי התקשורת המוגבלים בזמינותם ובנגישותם, נולדו איסורים נוקשים על דרכי התעמולה בחוק, וזאת בכדי להבטיח את שוויון ההזדמנויות. עם השנים, התפתחה והשתנתה המציאות התקשורתית והפוליטית במדינת ישראל, אך החוק המקורי נשאר כמו שהוא, והוא אינו מותאם כלל למאפייני המערכת הפוליטית והתקשורתית. החוק הנוכחי אינו מעניק יחס זהה לאמצעי התקשורת המסורתיים ולאמצעי התקשורת החדשים, גם כאשר מדובר בתכנים זהים. החוק לא מגן על ערכים באינטרנט כמו שהוא עושה זאת ברדיו ובטלוויזיה, ובכך נוצר מצב שבו דין אחד לאינטרנט ודין אחר לרדיו ולטלוויזיה, באופן שמאפשר ליברליזציה באינטרנט בהשוואה לערוצי התקשורת המסורתיים. ההסדר בשוק התקשורת הפועל לרעת ערוצי הטלוויזיה המסורתיים, מאפשר לרשימות לרכוש פרסום פוליטי באינטרנט, שהשפעתו על דעת הקהל הולכת וגוברת ובכך לעקוף את תכליות החוק הקיים. הדבר פוגע בתמריץ של הרדיו והטלוויזיה לציית לאותם כללים שחלים עליהם ולא על האינטרנט. קשיי האכיפה וחוסר ההגינות כלפי אמצעי התקשורת הנוצרים בעקבות החוק הנוכחי, עלולים לפגוע באמון הציבור בגופי האכיפה, ובעיקר בוועדת הבחירות המרכזית. חוק הבחירות המקורי יוצר עיוותים בתהליך הדמוקרטי, בעיות באכיפה ומביא לחוסר הגינות ואפליה בין אמצעי התקשורת במדינה.

החוק המוצע נותן בידי רשימות המועמדים את החופש להחליט כיצד יקצו את כספם על תעמולת הבחירות אך עדיין מגדיר תקרת הוצאות שמביאה לפיקוח. זאת, בשל חשש הרשימות מפגיעה במימון ההוצאות הציבוריות שלהן.

סעיף 2 להצעת החוק עוסק בשקיפות בתעמולה. כחלק מקידום השקיפות, החוק יחייב את מי שהזמין פרסום תעמולה מסוימת להציג את שמו ומטעם מי הוא ביצע את הזמנת פרסום התעמולה, בלא הבחנה, לרבות על פרסומות פוליטיות בטלוויזיה ובאינטרנט. בנוסף בנושא השקיפות, סעיף 9 לחוק מוסיף לפרסום שמו של מזמין הסקר, גם את הגוף אליו אותו מזמין משתייך ושיש לו בו עניין אישי.

סעיפים 4, 5, ו-6 מבקשים להביא לביטול רוב הכללים אשר חלים על מודעות בעיתונות, מודעות מודפסות ושילוט, וזאת מלבד הסדרים שמטרתם להגן על בטיחות הציבור ואיכות הסביבה. במקום כללים אלו, תתקיים הגבלת התקרה של הוצאות התעמולה.

סעיף 7 להצעת החוק מבקש למצמצם את הסמכות ושיקול הדעת הרחב של יו"ר ועדת הבחירות לאשר תשדירי תעמולה מראש. סעיף 1 מגדיר את סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות לפסול תעמולה ואת העילות לכך.

סעיף 8 להצעת החוק נועד להביא לידי ביטוי שוויון בתעמולת הבחירות וחלוקה הוגנת של זמני השידור של תשדירי הרשימות בקרב הזכיינים השונים בטלוויזיה. בנוסף, ההצעה מקצה זמנים מקסימליים לתשדירי תעמולת הבחירות, ובכך עוזרת להגביל את זמני השידור. ההצעה מונעת אפליה של רשימה כזו או אחרת בתשדירים השונים.

סעיף 9 נועד בכדי להסדיר את נושא הסקרים במטרה להבטיח התייחסות הוגנת לכל הרשימות בעזרת איסור על התעלמות שרירותית מרשימות מסוימות בסקרים, דרישה להצגה גרפית של מרווח הטעות והרחבה של חובת השקיפות באשר לקשרי הסוקרים עם גורמים בעלי עניין.

בכדי לבטל את האסדרה הפרטנית הנהוגה כיום בחוק עבור כל אמצעי תקשורת כשלעצמו ולהחליפה בהסדר חוצה מדיה שיחול על כל אמצעי התקשורת, סעיפים 11 ו-12 מוסיפים הגבלה על תקרת הוצאותיהן של המפלגות השונות מתקציב הבחירות המיועד לתעמולה. שינוי זה מתבקש לאור השינויים האמפיריים שהתחוללו בענף התקשורת בכלל ובתקשורת הישראלית בפרט ומתוך הרצון להתאים את

החוק לאותם שינויים. הדבר יביא לצמצום בזבוז כספי הציבור, שכן מרבית פעילות המפלגות ממומנת בעיקר על ידי כספי ציבור ולכן מוצדק לנקוט לגביה חיסכון מרבי. מה גם שההגבלות הקבועות כיום בחוק אינן חלות, לדוגמה, על האינטרנט, ובכך מתאפשרות הוצאות מופרזות על תעמולת בחירות באינטרנט. הגשמת תכלית-על זאת תוך שמירה על השוויון, נכונה וראויה בכל שימוש בכספי הציבור. מה גם שהיא תשווה את תנאי השוק לכל אמצעי התקשורת ותסייע לשמור על התכליות של חוק הבחירות (דרכי התעמולה) גם באינטרנט.

בבסיס הצעת החוק עומדת התפישה כי אומנם חופש ביטוי הוא ערך מרכזי בדמוקרטיה. אולם, דמוקרטיה דיונית ראויה מבוססת על מגוון דעת שאזרחים יכולים לבחור מהן באופן מושכל וחופשי. הטיית הדיון בעזרת עושר ושליטה באמצעי התקשורת עלולה להביא לערעור השוויון בהבעת הדעה הפוליטית, להשפעה לא הוגנת ולפגיעה בדמוקרטיה ובחופש הבחירה.

חוק זה יביא לקידום ערכי השקיפות והשוויון וישמור גם על ערך הפלורליזם בקרב המועמדים השונים. בכך, יתחזקו יסודותיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית. החוק המוצע נועד להתאים את המצב החוקי למציאות התקשורתית החדשה במדינת ישראל.

-----

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
כ"ב בשבט התשע"ו – 1.2.16