

תאריך: 15.3.2016

לכבוד

הוועדה הציבורית בעניין חוק הבחירות

הנדון: חוות דעת זכיינית ערוץ 2 "רשת מדיה בע"מ"

"רשת מדיה בע"מ" (להלן: "רשת") מברכת את ועדת הבחירות המרכזית על יוזמתה לבצע בחינה מחדש של כללי תעמולת הבחירות הקיימים, וגורסת כי יש לבצע רפורמה מקיפה בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט – 1959 (להלן: "חוק דרכי תעמולה"), אשר תתאים את החוק למציאות התקשורתית הקיימת כיום ותבטיח את תכלית החוק: יצירת הליך שוויוני, מאוזן ודמוקרטי.

לאור האמור לעיל, מפרטת "רשת" את עמדתה כדלקמן:

א. יש ליצור מציאות תקשורתית אחידה, החלה על כל גופי התקשורת-

1. חוק דרכי תעמולה, שחוקק בתחילת שנות ה 60 והגם שעבר תיקונים שונים מאז, אינו מעניק יחס זהה לאמצעי התקשורת המסורתיים (הרדיו והטלוויזיה) ולאמצעי התקשורת הדיגיטליים החדשים, ולמעשה אינו משקף את השינויים המהותיים אשר התרחשו במציאות התקשורתית בישראל ובעולם מאז חקיקתו. החוק לוקה בחסר מהותי, בהתעלמו מאמצעי התקשורת הנגיש, הזמין והפופולרי ביותר בישראל של שנות ה 2000 – האינטרנט.
2. בפועל, המציאות מוכיחה כי האינטרנט והפלטפורמות הדיגיטליות למיניהן, הלכו והפכו לחלק משמעותי ומהותי בתעמולת הבחירות של המפלגות בשנים האחרונות. כך לפי ההערכות אשר פורסמו בעיתונות, במערכת הבחירות האחרונה הקדישו המפלגות כ 25% מתקציב המדיה שלהם לטובת פרסום תעמולה באינטרנט (בדגש על רשתות חברתיות כגון פייסבוק).
3. חלק מהסיבות שהביאו לשינוי זה מקורן במגמה עולמית כללית בשוק הפרסום, אשר הביאה לעלייה משמעותית בנתח הפרסום באינטרנט (אם בשנת 2003 הפרסום באינטרנט תפס נתח של כ-2% (0.07 מיליארד ש"ח) מכלל שוק הפרסום, הרי שבשנת 2015 עלה נתח הפרסום באינטרנט ל- 27% (1.02 מיליארד ש"ח)), אולם, נראה כי המניע העיקרי לעליית כוחה של התעמולה האינטרנטית הינו עצם העובדה כי תעמולת הבחירות באינטרנט אינה מפותחת ואינה נתונה למגבלות כלשהן ע"פ חוק דרכי התעמולה.
4. השוני בהתייחסות החוק לאמצעי התקשורת השונים, מציבים את אמצעי התקשורת אשר עליהם חל החוק, בפני מגרש משחקים בלתי הוגן ואף מוביל למצבים אבסורדיים של ממש.
5. כך למשל:

5.1 החוק מונע מכלי התקשורת המסורתיים לחדר שידורים אשר עשויים להיחשב כתעמולת בחירות ב 60 הימים הקודמים למועד הבחירות, בעוד שבאמצעי התקשורת

האחרים (ובעיקר באינטרנט) תעמולת הבחירות ממשיכה להופיע באין מפריע גם בשעה שהאזרחים ממלאים את חובתם האזרחית ומצביעים בקלפיות.

5.2 החוק מונע מכלי התקשורת המסורתיים לשדר תעמולת בחירות אשר נפסלה לשידור על ידי וועדת הבחירות המרכזית ואו אשר מקורה אינה במפלגות עצמן, אולם תכנים אלה פתוחים לצפייה לכל באינטרנט. יש לציין כי במקרים רבים, תכנים אלה יוצרים תהודה רבה, אשר עליה, אמצעי התקשורת המסורתיים, מנועים מלדווח, בשל האיסור להציג את התכנים על מסכם עפ"י חוק דרכי תעמולה.

6 ברור לכל כי מצב דברים זה, מפלה לרעה את זכייניות הטלוויזיה המסחרית, הנמנות עם הגופים עליהם חל חוק דרכי תעמולה, והפוגע במעמדן כערוצי תקשורת רלוונטיים ואקטואליים כמו גם ביוקרתם העיתונאית, שכאמור, יכול שההתרחשויות האמיתיות יקרו וידווחו בזמן אמת באמצעי התקשורת הדיגיטליים, בלא שתיתן בידי זכייניות הטלוויזיה המסחרית לספק לציבור סיקור מטעמן. למותר לציין, כי אפליה זו, אף עשויה להוביל, לבריחת קהלים – אשר פונים אל גופי התקשורת הדיגיטליים לסיקור חדשותי, בשל חוסר הרלוונטיות ומגבלות אשר נכפו על זכייניות הטלוויזיה המסחרית מכוח חוק דרכי תעמולה.

7 בהתאם עלו בעבר קריאות חוזרות ונשנות מצד אנשי משפט בכירים בישראל (כולל כבוד השופט מישאל חשין בתב"מ 16/01 סיעת ש"ס נ' ח"כ פינס פז, כבוד השופט דורית בייניש במסגרת החלטות ונהלים של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17 וכבוד השופט אשר גרוניס במסגרת בג"צ 236/13 עוצמה לישראל ואחי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-19 ועוד), להביא לתיקון חוק דרכי תעמולה באופן אשר יחיל את הוראותיו על האינטרנט ואו יתאים את הוראותיו למציאות התקשורתית החדשה.

8 לאור האמור לעיל, טוענת "רשת" כי יש ליצור מערכת אסדרה אחידה, אשר תחול על כל אמצעי התקשורת, לרבות על אמצעי התקשורת הדיגיטליים, ואשר תצמצם את הפערים בין כלי התקשורת השונים.

ב. יש לחייב את המפלגות לשלם בגין תעמולת הבחירות בטלוויזיה המסחרית-

9 חוק דרכי תעמולה, קובע כי ב-14 הימים שלפני הבחירות, יקצו בעלי הזיכיון זמנים לצורך שידורי תעמולה מטעם המפלגות המתמודדות בבחירות. זמני השידורים נקבעים בכל מערכת בחירות ע"י יו"ר וועדת הבחירות, באופן יחסי לפי גודלן של המפלגות המתמודדות, ושידור תשדירי התעמולה נעשה ללא תשלום לבעלי הזיכיון (מלבד במקרה של ערוצי הרדיו האיזוריים).

10 כפי שכבר טענה "רשת" בעבר, בכתב ובע"פ, חוק דרכי תעמולה, והדרישה המחייבת את הזכייניות לשדר את תשדירי התעמולה של המפלגות, חיינם אין כסף, פוגע בזכות הקניין של הזכייניות, שולל מהן את חופש הבחירה בקשר עם שיבוץ תוכן שידוריהן וגורם להן להפסידים כלכליים, במספר היבטים:

10.1 אובדן הכנסות ממכר זמן אוויר לפרסומות – מכר זמן אוויר לפרסומות הינו מקור פרנסתן של זכייניות הרשות השנייה, ומהווה זכות קניינית, אשר נרכשה ע"י הזכייניות בכסף רב במכרז.

הנוק הכספי המוערך ע"י "רשת" בגין שידור תשדירי תעמולה על מסכה, אשר בגינם לא הייתה זכאית "רשת" לתמורה בשנת 2015, מוערך בכ-6.2 מיליון ₪. בהתחשב

בעובדה שב- 10 השנים האחרונות התקיימו בישראל 4 מערכות בחירות (ב 2006, ב 2009, ב 2013 וב- 2015), הרי שהנוקים המצטברים ל"רשת" לאורך השנים – מגיעים לכדי עשרות מיליוני שקלים חדשים.

פגיעה כלכלית זו מתווספת למצבן הקשה של הזכייניות¹ אשר נאלצות להתמודד בימים עם רגולציה כבדה מחד, ועם צמצומה המתמיד של עוגת הפרסום מאידך.

10.2 פגיעה בלוח השידורים, בהרגלי הצפייה וברייטינג - שידורי תעמולת הבחירות מהווים הפרעה וחריגה מהלוח הקבוע והשגרתי של שידורי הזכייניות, וגורמים לירידה משמעותית ברייטינג ולהפרעה משמעותית להרגלי הצפייה אשר הוקנו ע"י "רשת" בעמל רב לצופים.

כך למשל, בשנת 2013, "הניבה" תעמולת הבחירות רייטינג של 8.1% בלבד, המהווה ירידה של 46% מהרייטינג אשר הניבה רצועת השידור בשעה שקדמה לה ברצף השידורים. בשנת 2015, הניבה תעמולת הבחירות רייטינג של 8.2% בלבד, המהווה ירידה של 26% מהרייטינג אשר הניבה רצועת השידור בשעה שקדמה לה.

11. הפגיעה הקניינית בזכייניות הטלוויזיה המסחרית וההפסדים הכספיים המהותיים הנגרמים להן, אינם מוצדקים, ואינם עומדים בכל מבחן משפטי, בעיקר נוכח מספר עובדות מהותיות:

11.1 אפקטיביות תעמולת הבחירות ותרומתה להליך הדמוקרטי אינה מצדיקה את הפגיעה בזכייניות הטלוויזיה המסחרית - ע"פ מחקרים אשר נערכו בעולם ובישראל, אפקטיביות תעמולת הבחירות ותרומתה להליך הדמוקרטי הולכת ופוחתת משנה לשנה. במחקרים שנערכו בארה"ב ע"י לזרספלד (Lazarsfeld et al., 1948) לדוגמא, נמצא כי בכל הנוגע לתעמולת הבחירות, רק 2% מהנשאלים הודו שהתעמולה השפיעה על החלטתם לשנות את הצבעתם, 86% טענו שהתעמולה לא השפיעה כלל על החלטתם ו-10% ענו שהתעמולה חיזקה את החלטתם המוקדמת למי להצביע (עוד 2% לא השיבו), ותוצאות דומות נמצאו במחקרים אשר נערכו בישראל ע"י חוקרים שונים.

לאור ממצאי המחקרים בתחום, ברור כי השתתף החובה לשידור התעמולה על זכייניות הטלוויזיה המסחרית, והנוק הנגרם להם, אינם פורפראציונאליים ליתרונות הנובעים משידור התעמולה ועל כן אינם מצדיקים את הפגיעה. לחליפין וככל שיש הצדקה כלשהי לקיומם של שידורים אלה- יש להחיל את החובה לשדרם על הערוץ הציבורי המתחדש ועליו בלבד.

11.2 המפלגות מקבלות מימון מאוצר המדינה למימון תעמולת הבחירות - כבר ב 2001, קבע יו"ר וועדת הבחירות המרכזית, כבוד השופט מ. חשין במכתב מסכם ליו"ר הכנסת מיום 14.3.2001 כי:

"על פי הוראות חוק התעמולה, שידורי תעמולה בבחירות לכנסת ולראש הממשלה ברדיו ובערוצי הטלוויזיה למיניהם פטורים מתשלום. יכול הייתי להבין הוראת חוק

¹ הפסדיה של "רשת" במהלך 10 השנים האחרונות (מאז המכרז השני לזכייניות הרשות השנייה) מוערך בכ 227 מיליון ₪, כאשר במקביל, השקיעה הזכיינית 2.25 מיליארד ₪ בגין הפקת תוכן ישראלי מקורי והוצאות לשידורים, ושילמה למדינה, בגין הזיכיון בו זכתה, 280 מיליון ₪ נוספים.

זו – להבין, אם לא להצדיק – לולא המימון הניתן למפלגות, גם לפעילותן השוטפת גם לבחירות. ואולם, משניתן מימון מאוצר המדינה למפלגות, איני רואה טעם טוב מדוע לא תשלמנה המפלגות עבור זמן המסך וזמן אתר הניתן להן כבקשתן. כולנו נסכים כי שידור התעמולה ברדיו ובטלוויזיה ממעטים מזכות הקניין של רשות השידור ושל בעלי הזכויות ברשות השנייה, ומי שנוטל מזכות הקניין של הזולת ראוי לו שישלם עבור מה שנטל. ביחוד אמורים הדברים בבעלי הזכויות, אלה אנשי עסקים המשלמים במיטב כספם בעבור הזכויות הניתנים להם.”

ברור לכל כי המדובר הוא במצב אבסורד בו זכות המפלגות למימון המדינה לצורך רכש מדיה לפרסום, לצד קבלת המדיה לפרסום חנם אין כסף מזכייניות הטלוויזיה המסחרית- אשר כל פרנסתן על זמן שידורים זה.

11.3 **חובת שידור התשדירים ללא תמורה, אינה מוטלת על כלי התקשורת כולם ויוצרת תנאי שוק בלתי הוגנים – החובה על שידור התשדירים ללא תשלום אינה חלה על תחנות הרדיו האזוריות ועל הפלטפורמות האינטרנטיות אשר גובות תשלום מאת המפלגות בגין שידור תשדירי התעמולה.**

כך יוצר חוק דרכי תעמולה, גם בנושא זה, מגרש משחקים בלתי הוגן, המאפשר לפלטפורמות האינטרנטיות לגרוף הכנסות כתוצאה מפרסום תעמולת הבחירות, אפשרות אשר נמנעת מהזכייניות.

זהו המקום לציין כי בימים אלה, עובדת וועדה ממשלתית, וועדת פילבר, על אסדרת שוק השידורים העתידי באופן אשר יפתח אותו לתחרות הוגנת וחופשית. הניסיון להפוך את שוק התקשורת לשוק חופשי חייב לבוא לביטוי בכל המובנים – לרבות במובן של תעמולת הבחירות, וככל שהאינטרנט זכאי ליהנות מתמורה בגין שידורי תעמולה, אין, ולא יכולה להיות, הצדקה למנוע מזכייניות הטלוויזיה המסחרית את הפוטנציאל להכנסות אלה.

11.4 **האפשרות להחיל מנגנון אשר פגיעתו בזכייניות בטלוויזיה המסחרית פחותה ואשר ביכולתו להבטיח את שידור התעמולה בצורה שוויונית והוגנת לכל – עקרון "תקרת ההוצאות" הינו עקרון נפוץ במקומות שונים בעולם, אשר מגביל את הוצאות כל מפלגה על פרסום באמצעי התקשורת, מונע "השתלטות" או דומיננטיות יתר של רשימה ספציפית על אמצעי התקשורת ושומר על יכולתן של המפלגות לקבל במה שווה להעברת מצען בכלי התקשורת.**

החלה של הסדר "תקרת ההוצאות" (לצד קביעת חובת תשלום לזכייניות) באופן נוקשה (להבדיל מההגבלות הקיימות היום, הנוגעות להוצאות מפלגה לבחירות באופן כללי – ללא הגבלה על תעמולה באופן ספציפי), תשווה את תנאי השוק, לרבות אמצעי התקשורת הדיגיטליים, תוך שמירה על תכלית חוק דרכי התעמולה, ותוך מניעת הנטל הכלכלי המהותי המוטל כיום, כולו, על כתפי אמצעי התקשורת המסורתיים בלבד.

12. **לאור האמור לעיל, טוענת "רשת", כי יש לדרוש מהמפלגות לרכוש את זמן האוויר הנועד לתעמולת הבחירות, וליתן תמורה הוגנת בעבור קניינן של הזכייניות. הן סבורה "רשת" כי, לאור התחרות הגוברת והניסיון ליצירת שוק תקשורת חופשי ותחרותי, במקרה של רכש זמן אוויר לתעמולה, על הוועדה להחיל על רשימות המועמדים את עקרון "תקרת ההוצאות" אשר יאפשר לכל מפלגה לנהל את הוצאות הפרסום שלה כראות עיניה תוך שמירה על תכלית החוק ועל עקרון השוויון.**

ג. יש לבטל את האיסור על תעמולת בחירות ב 60 הימים הקודמים למועד הבחירות –

13. האיסור הקבוע בחוק דרכי תעמולה, המונע מגופי התקשורת לשדר כל סיקור תקשורת אשר עשוי להתפרש כתעמולת בחירות, ב 60 הימים הקודמים למועד הבחירות, הינו בעייתי, ובלתי ניתן לאכיפה.
14. ראשית, וכפי שכבר הוסבר לעיל, האיסור המוטל על זכייניות הטלוויזיה המסחרית, אינו עומד בקנה אחד עם החופש המוקנה לאמצעי התקשורת הדיגיטליים, החופשיים לדווח ולשדר תעמולת בחירות ממש עד (וכולל) יום הבחירות עצמו. עובדה זו כאמור, פוגעת ביכולתן של זכייניות הטלוויזיה המסחרית לעמוד בפני הציבור כגופים המספקים סיקור חדשותי רלוונטי ועדכני ומובילה לזליגה מוגברת של קהלים מהמדיות המסורתיות אל אמצעי התקשורת הדיגיטליים.
15. שנית, האיסור הגורף, למעשה מציב את אמצעי התקשורת בדילמה בלתי הוגנת בעליל: מצד אחד ניצב האיסור הפלילי ומנגד ניצב הצורך לדווח על המועמדים ועל נושאים חדשותיים שוטפים, כחלק מזכות הציבור לדעת.
16. כך, כבוד השופ' מ. חשין, שכתב כי "ועדת הבחירות המרכזית ציין בנושא זה כי "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."
17. מעבר לקושי באכיפת האיסור וביצירת בידול אמיתי בין שיח המהווה תעמולה אסורה ובין שיח הנוגע לעניינים חדשותיים והינו בבחינת זכות הציבור לדעת, הרי שהאיסור, אשר נועד במקור למנוע סיקור תקשורת מוטא שיאפשר למפלגה מסויימת לבצע תעמולה אסורה, מתייתר לאור חובת האיזון בשידורים החלה גם כך על שידורי הטלוויזיה והרדיו המסחריים, מתוקף חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו התשי"ן (1990) (להלן: "חוק הרשות השנייה").
18. חוק הרשות השנייה קובע כי:
"הרשות תבטיח כי בשידורים יינתן מקום לביטוי מתאים של השקפות ודעות שונות הרווחות בציבור ותשודר אינפורמציה מהימנה".
19. בדומה, כללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בשידורי טלוויזיה ורדיו) התשנ"ד 1994 (להלן: "כללי האתיקה בשידורים") קובעים כי:
"בעל זיכיון ישרת בכל משדריו, בנאמנות ובאחריות, את עקרונות חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת, לרבות הזכות לבטא דעות חריגות ולא אהודות".
20. "רשת", כזכיינית ערוץ 2, מקיימת את עקרונות האיזון והשוויוניות בשידוריה, במהלך כל השנה, ובמשנה תוקף במהלך התקופה הקודמת לבחירות. כך, במהלך כל תקופת בחירות, דואגת "רשת" להציע לנציגי כל המפלגות להשתתף בתוכניותיה, ומנהלת מעקב מדוייק על הופעתם של נציגי הציבור בנושאים השונים על מסכה. הופעות אלה מפוקחות באופן צמוד וזאת על מנת ליצור איזון ושוויון בין נציגי המפלגות ומתן במה ציבורית לקשת הדעות והעמדות הקיימות בחברה הישראלית.

21. לאור מציאות זו, ולאור החובות המוטלות על "רשת" מכוח חוק הרשות השנייה וכללי האתיקה בשידורים ממילא, טוענת "רשת" כי אין כל צורך באיסור אשר מטיל חוק דרכי התעמולה, אשר מהווה חסם בלתי הגיוני ובלתי ניתן לאכיפה, וכי יש לבטל את ההגבלה לאלתר.

ד. סיכום -

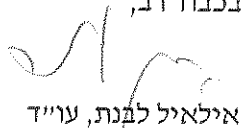
22. "רשת" סבורה כי יש לבצע לאלתר רפורמה בחוק דרכי תעמולה, וזאת על מנת להתאימו למציאות התקשורתית של ישראל בשנות האלפיים.

23. לצורך רפורמה זאת, ובמסגרת השינויים הנדרשים, גורסת "רשת" כי יש לבצע התיקונים הבאים:

- א. אסדרה כלל מערכתית אשר תחיל את אותם החוקים והמגבלות על כלל אמצעי התקשורת לרבות התקשורת הדיגיטלית, בהתאם לגישה המבקשת לפתוח את שוק התקשורת לתחרות הוגנת וחופשית לכל.
- ב. ביטול החיוב המוטל על זכייניות הטלוויזיה המסחרית לשידור שידורי התעמולה, ללא תמורה, והחלת עקרון "תקרת הוצאות" אשר יאפשר לזכייניות הטלוויזיה המסחרית לגבות תשלום בגין שידורי תעמולה, תוך שמירה על עקרונות שוויון והוגנות בתעמולת הבחירות.
- ג. ביטול האיסור המונע מגופי התקשורת לשדר כל סיקור תקשורתי אשר עשוי להתפרש כתעמולת בחירות, ב 60 הימים הקודמים למועד הבחירות, והחזרת הרלוונטיות החדשותית למסך הזכייניות.

24. נשמח לעמוד לרשות הוועדה בכל מידע או הבהרה, ככול שתמצא זאת לנכון.

בכבוד רב,


 אילאיל לבנת, עו"ד
 היועצת המשפטית
 רשת מדיה בע"מ