

10.3.2016

לכבוד
עו"ד דין ליבנה, מזכיר
הועדה הציבורית לבחינת חוק דרכי תעמולה
ועדת הבחירות המרכזית
באמצעות דוא"ל

א.נ.,

הנדון: עמדת התאחדות תחנות הרדיו האזוריות ביחס לחוק הבחירות (דרכי תעמולה) תשי"ט – 1959

1. במענה למכתבך מיום 23.2.2016 בעניין שבנדון, הנני מתכבד להעביר לוועדה הנכבדה את עמדת התאחדות תחנות הרדיו האזורי ביחס לשידור תעמולת בחירות ברדיו האזורי.
2. בעקרון, בהתאם להוראת סעיף 46(א)(3) לחוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, תשי"ט – 1990, אסור לתחנות הרדיו האזוריות לשדר במסגרת שידוריהן תעמולה מפלגתית, למעט תעמולת בחירות המותרת על פי דין.
3. שידור תעמולת בחירות ברדיו האזורי הותר רק בשנת 1998, עת שחוקק תיקון מספר 16 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט – 1959 (להלן: "חוק התעמולה"), אשר מכוחו הוסף סעיף 16ד' המתיר פרסום תעמולת בחירות לרשויות המקומיות בלבד, בתשלום, במסגרת שידורי הרדיו האזוריים שבתחום אזורם מתקיימות בחירות לרשויות המקומיות – הן למועצה והן לראשות הרשות המקומית.
4. הרקע לתיקון החוק היה רצונה של הכנסת לאפשר לתחנות הרדיו האזוריות, אשר היו בתחילת דרכן ונאבקו בקשיים כלכליים ותחנות רדיו פיראטיות, להתמודד על תקציבי פרסום נוספים כאמצעי קיום נוסף, ולשדר בתשלום, אם יחפצו בכך, שידורי תעמולת בחירות במסגרת הבחירות לרשויות המקומיות.
5. במסגרת התיקון לחוק התעמולה, נקבע כי:
"ב) בעל זיכיון רשאי לכלול בשידוריו, במסגרת זמן השידור המוקצה לו לשידור תשדירי פרסומת, תעמולת בחירות של רשימת מועמדים ומטעמה בלבד, בתקופת שלושים הימים שלפני בחירות לרשות מקומית המצויה באזור זיכיונו.
ג) בעל זיכיון רשאי לגבות תשלום בעד שידור תעמולת בחירות."
6. מכוח חוק התעמולה נקבעו כללי הבחירות (דרכי תעמולה) (הגשת בקשות הקצאת זמן ותעריפים לשידורי תעמולה ברדיו האזורי בבחירות לרשויות המקומיות, תשנ"ח – 1998, אשר קבעו מנגנון טכני מוסדר להסדרת שידורי תעמולת הבחירות ברדיו האזורי. כן נקבעו כללי הבחירות (דרכי תעמולה) (שידורי תעמולה ברדיו אזורי בבחירות לרשויות המקומיות), תשנ"ח-1998, אשר כוללים הוראות בדבר המותר והאסור בכל הקשור לשידורי התעמולה.
7. בהתאם ללשון החוק והכללים, וכוונת המחוקק, ניתנה למעשה לתחנות הרדיו האזוריות הרשות והאפשרות להחליט, אם ברצונן לכלול בשידוריהן תשדירי תעמולת בחירות לרשויות המקומיות, וכן הזכות לגבות תשלום בגין התשדירים (להבדיל מתחנות רדיו ממלכתיות אשר מחוייבות בשידור תעמולת בחירות לכנסת ללא תשלום).
8. במשך שנים רבות ממועד חקיקת תיקון 16 לחוק התעמולה והכללים שמכוחו, בחרו תחנות הרדיו האזוריות, משיקוליהן, באם לכלול בשידוריהן תעמולת בחירות לרשויות המקומיות אם לאו. מקצתן שידרו שידורי תעמולה ומקצתן נמנעו מכך. התנהלות זו עמדה בתוקפה במשך 4 מערכות בחירות, עד לקיץ 2013.

9. בקיץ 2013, בניגוד מוחלט לנוהג ולפרשנות המשפטית של תחנות הרדיו האזוריות שהיתה מקובלת על הרגולטור כל אותן שנים, הוצאה חוות דעת משפטית מטעם היועצת המשפטית של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, לפיה תחנות הרדיו האזוריות מחויבות בשידור תעמולת בחירות לרשויות המקומיות, ואין הדבר נתון לשיקול דעתן או רצונן.
10. ממועד זה, מחויבות למעשה שלא בצדק ושלא כדין, תחנות הרדיו האזוריות, בשידור תעמולת בחירות לרשויות המקומיות בהתאם להסדר הקבוע בחוק ובכללים.
11. התאחדות תחנות הרדיו האזורי סבורה כי פרשנות זו של הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו היתה שגויה ומוטעית מיסודה, מנוגדת למטרת החקיקה ולכוונת המחוקק כמו גם ללשון החוק והכללים, ויש לבטלה.
12. **התאחדות תחנות הרדיו האזורי סבורה כי יש להבהיר בחוק כי שידור תעמולת בחירות ברדיו האזורי אינו חובה אלא בגדר רשות, וכי לתחנות הרדיו האזוריות הזכות הבלעדית להחליט באם ברצונן לכלול תעמולת בחירות לרשויות המקומיות במסגרת שידוריהן, אם לאו. הבהרה זו הינה מבחינת תחנות הרדיו האזוריות, הנושא האקוטי והמהותי ביותר הטעון תיקון בכל הקשור לחוק ולכללים.**
13. מעבר לאמור לעיל, סבורה התאחדות הרדיו האזורי כי יש מקום לתקן את החוק והכללים באמצעות הקלת מנגנון ההסדרה של שידור תעמולת בחירות ברדיו האזורי, כמפורט להלן:
- 13.1 לפי החוק, ניתן לשדר תעמולת בחירות ברדיו האזורי רק כאשר מתקיימות באותו יום בחירות למועצת הרשות ולראשות הרשות. במקרים מסוימים, מתקיימות בחירות חוזרות לראש רשות מקומית, עקב היעדר רוב מספיק לאחד המתמודדים. במקרים אחרים מתקיימות בחירות למועצת הרשות בלבד. במקרים כאלו, אין שום הגיון באיסור שידורה של תעמולת בחירות, מקום בו בעל הזיכיון מעוניין לשדרה, ויש לכך ביקוש בקרב המתמודדים.
- מוצע איפוא לתקן את החוק באופן שהגדרת בחירות לרשות מקומית תשונה ותכלול בחירות לראש הרשות או למועצת הרשות.**
- 13.2 לפי החוק, קיים תעריף מירבי שרשאי לקבוע בעל זיכיון לשידורי רדיו בגין תשדיר בחירות באורך 30 שניות. תעריף זה מחושב לפי שמונה פעמים יחידת החישוב המעודכנת לפי סעיפים 3 ו-4 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), תשנ"ג-1993. המדובר במחיר נמוך ובלתי ריאלי, והוא אף משתנה מאזור לאזור באופן היוצר אפליה בין תחנות הרדיו והאזורים השונים בארץ בהם נערכות הבחירות. משכך, נמנעים מרבית בעלי הזיכיון משידור תעמולת בחירות עקב חוסר כדאיות. כאשר מחויבות התחנות בשידור תעמולת הבחירות, מהווה הדבר פגיעה ישירה בהכנסותיהן ופרנסתן, שכן שידורי התעמולה באים על חשבון זמן הפרסום הרגיל.
- מוצע לתקן את החוק והכללים באופן שבעל זיכיון לשידורי רדיו יהא רשאי לקבוע תעריף ללא מגבלת תשלום, או לכל הפחות להגדיל משמעותית את התעריף המירבי, לבטל את האפליה בין בעלי הזיכיונות, ולהתאים את התעריף לעלות הריאלית של תשדירי פרסום רגילים ברדיו, לאחר התייעצות עם תחנות הרדיו האזוריות.**
- 13.3 לפי החוק והכללים, היחידה המינימלית לשידור תעמולה הינה 30 שניות. מדובר במגבלה היוצרת חסם בפני מתמודדים דלי אמצעים אשר מעוניינים בכל זאת לשדר שידורי תעמולה אולם ידם אינה משגת לממן תשדירים בהיקף של 30 שניות.
- מוצע לאפשר קביעת יחידות מינימליות משתנות, החל מ- 10 שניות ועד 30 שניות, לתשדירי התעמולה.**



התאחדות תחנות הרדיו האזורי

13.4 בהתאם לחוק, בעל זיכיון מחוייב לשמור הקלטה של תשדירי תעמולת הבחירות ששודרו על ידי וכן את הפרטים הנקובים בחוק, במשך שלוש שנים מיום הבחירות. המדובר בדרישה בלתי סבירה, מיותרת ומכבידה, ואין בה שום צורך או תועלת. יובהר כי בעל זיכיון מחוייב לשמור העתק משידוריו למשך תקופה של 6 חודשים בלבד, ואין הצדקה להחיל הסדר שונה על תשדירי תעמולת בחירות.

מוצע – להגביל את תקופת השמירה של הקלטות של תשדירי תעמולת בחירות לששה חודשים מיום הבחירות.

14. בהתייחס לשאלות הספציפיות מושא מכתבך, הריני להשיב כדלקמן:

- 14.1 לשאלה 1 – מענה לשאלה מפורט לעיל במכתב זה.
- 14.2 לשאלה 2 - מידע כאמור מצוי במרכז בידי הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, וכן בנפרד בידי כל תחנה ותחנה.
- 14.3 לשאלה 3 – קיימות הגבלות על שידור תשדירי תעמולת בחירות, והן נאכפות על ידי הרשות השניה מתוקף תפקידה כרגולטור, כמו גם על ידי נציגי ועדת הבחירות המרכזית. מעבר לכך מחוייבות התחנות להעביר דו"חות אודות שידורי התעמולה למבקר המדינה. נציגי התחנות עצמם, אשר מחוייבים לפעול בהתאם לכללים, אחראים גם הם לוודא עמידה בחוק ובכללים.
- 14.4 לשאלה 4 – השאלה אינה ברורה.
- 14.5 לשאלה 5 – תוכן שידורי התעמולה כפוף לכללי הבחירות (דרכי תעמולה) (שידורי תעמולה ברדיו אזורי בבחירות לרשויות המקומיות), תשנ"ח-1998, אשר כוללים הוראות בדבר המותר והאסור בכל הקשור לשידורי התעמולה. מעבר לכך כפופים השידורים להוראות הדין הכללי, כגון חוק איסור לשון הרע, וחוק הגנת הפרטיות. שמירה על הוראות אלו מבטיחה בין היתר מניעת תעמולה שלילית או בלתי לגיטימית.
- 14.6 לשאלה 6 – בכל הקשור לרדיו האזורי, אשר הינו אמצעי תקשורת בבעלות פרטית, יש לאפשר לתחנות הרדיו עצמן את האפשרות למכור פרסומות תעמולתיות בתקופת הבחירות, ככל שהן מעוניינות בכך, הן ביחס לבחירות לכנסת והן ביחס לבחירות לרשויות המקומיות, אולם אין לכפות על התחנות שידור תעמולת בחירות, אפילו בתשלום.
- 14.7 לשאלה 7 – כיום קיימת רגולציית יתר בכל הקשור לשידורי הרדיו האזורי בכלל, ולשידור תעמולת בחירות בפרט. יש להקל על מנגנון קיום שידורי התעמולה, ולמתן את המגבלות החלות על שידורי התעמולה. יש גם לאפשר לתחנות שיקול דעת בקביעת התעריפים, ובשיבוץ התשדירים, לרבות לעניין היקף התשדירים וזמן שידורם.
- 14.8 לשאלה 8 – המדובר בנתונים שהם בגדר סודות מסחריים שאינם מצויים בידי ההתאחדות, ונקבעים על ידי התחנות בעצמן, או על ידי גופים העוסקים בשיווק משותף של זמן הפרסום עבור התחנות, כגון שפ"א. בכל מקרה, מאחר שנכון להיום תעריף תשדירי הפרסומת הינו תעריף מירבי הקבוע בחוק, איך בכך רלוונטיות מאחר שהתעריף אינו תואם את תעריפי הפרסום.
- 14.9 לשאלה 9 – תעמולה ממוסדת אינה רלוונטית לתחנות הרדיו האזוריות, ואין להחילה לגביהן.
- 14.10 לשאלה 10 – אנו תומכים בהורדת המגבלה על שידור תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות.
- מדובר בהוראה בעייתית, אשר מגבילה מאוד את פעילות תחנות הרדיו בתקופה הרלוונטית, בפרט ביחס לשידורים בענייני אקטואליה.



התאחדות תחנות הרדיו האזורי

הבעייתיות במגבלה אינה בעצם קיומם של תשדירי תעמולת בחירות, אלא בפרשנות תכני השידור הרגילים כתעמולת בחירות. תכני שידור רגילים, ובפרט אקטואליה וחדשות, מפורשים על ידי הרגולטור או על ידי נציגי הרשימות או הציבור, כתעמולת בחירות, על בסיס מבחנים משפטיים מורכבים ומסורבלים.

המגבלה האמורה היוותה ומהווה מקור בלתי נדלה לתלונות הדדיות על ידי רשימות מועמדים, ולהליכים משפטיים מרובים, כאשר הלכה למעשה היא אינה ברורה ומוגדרת וכמעט שאינה ברת אכיפה. כל ראיון עם פוליטיקאי, כתבה או שידור בנושאים פוליטיים או על אישים פוליטיים, ואפילו השמעת קולם של אנשי ציבור, עשויים להתפרש כתעמולת בחירות ולחשוף את תחנות הרדיו להפרה של הדין.

כאשר מדובר בתכני השידור הרגילים (להבדיל מתשדירים תמורת תשלום) יש לסמוך על שיקול דעתם של אנשי המקצוע בתחנות הרדיו, אשר ידעו לסנן ולפקח על שידוריהם באופן שיבטיח כי התכנים יהיו ענייניים, לטובת המאזינים ובהתאם לשיקולי עריכה חדשותיים, ולא יהוו תעמולה מוסווית.

14.11 לשאלה 11- שאלה זו אינה קשורה לתעמולת בחירות, אולם יובהר כי בחוק הרשות השניה, ובתקנות ובכללים שמכוחו, כמו גם בהוראות הזיכיונות של תחנות הרדיו, קבועים כללי אתיקה ומגבלות שנועדו להבטיח בין היתר איזון פוליטי בשידורים, זכות תגובה, מתן ביטוי למגוון הדעות בציבור, והבטחת נגישות לכל הדעות והזרמים בחברה. הוראות ברוח זו קיימות גם ביחס לתעמולת הבחירות באופן המבטיח שיויוניות ואיזון בין רשימות מועמדים. הפיקוח והאכיפה נעשים גם בתחום זה באמצעות הרגולטור – הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו.

אנו עומדים לרשותכם להבהרות ככל שתידרשנה.

בברכה,

דוד בן בסט, יו"ר
התאחדות תחנות הרדיו האזורי