הצעות מכון זולת לצורך בחירות חופשיות והוגנות:
מוגשות לראש הממשלה יאיר לפיד

ב-1 בנובמבר 2022 יתקיימו בחירות נוספות במדינת ישראל, על רקע משבר פוליטי וחברתי מתמשך ואובדן האמון של חלקים מהציבור הישראלי במוסדות המדינה ובמערכת הפוליטית.

לכן, מוטלת אחריות עצומה על ממשלת המעבר הנוכחית. מחד גיסא לנהוג באיפוק הראוי למעמד של ממשלה יוצאת ערב בחירות בכל הנוגע להפעלת סמכויות שאינן נוגעות לניהול השוטף ואינן נחוצות בתקופת המעבר. ומאידך גיסא, להבטיח יציבות והמשכיות ובמיוחד כאשר קיים צורך ציבורי חיוני בעשייה.[1]

תפקיד מרכזי של ממשלת המעבר הוא לאפשר קיום של בחירות חופשיות ותקינות. לאחר כמה וכמה שנים של אלימות פוליטית פרועה, הן במישור ההתנהלות והן בהיבט המילולי, האתגר הפעם גדול במיוחד.

כהפקת לקחים מממשלות המעבר בשנים האחרונות, מכון זולת מציע שממשלת המעבר של ראש הממשלה יאיר לפיד תנקוט בצעדים חיוניים לצורך מאבק בפייק ניוז, להגנה על חופש הביטוי והמחאה, וליישום עקרון השוויון בשימוש בתקציב של ממשלת המעבר.

מאבק בפייק ניוז

הפייק ניוז פוגעות בבחירות חופשיות והוגנות שבלעדיהן דמוקרטיה אינה יכולה להתקיים. בחירות חופשיות והוגנות מתקיימות בעת שניתנת לאזרחים האפשרות לבחור את מנהיגיהם באופן חופשי, הוגן, סדיר וסדור על בסיס גישה למידע מדויק, אמין ומהימן אודות מפלגות, מועמדים וגורמים אחרים העשויים להשפיע על ההצבעה.

כניסתן של הפלטפורמות הדיגיטליות לקמפיינים פוליטיים הביאה עימה שלל בעיות חדשות, בין שבאמצעות הפצת פרסומים כוזבים או מטעים ובין שעל ידי שימוש במערכות אלגוריתמיות שמפיצות אותם באופן מותאם אישית או קבוצתית לבוחרות ולבוחרים.

כאשר הציבור מקבל מידע כוזב או שאינו מקבל מידע רלוונטי שהיה צריך להיות זמין לו, וכאשר הוא מבסס את הצבעתו על מידע ונתונים שקריים, הצבעתו אינו משקפת נכונה את עמדותיו האמיתיות.

אף על פי שכיום ידועות ההשפעות של הפייק ניוז על תוצאות משאל העם בבריטניה על הברקזיט ב-2016 והבחירות לנשיאות ארה"ב באותה שנה, במיוחד על ידי התערבות של גורמים זרים, מדינת ישראל כלל אינה ערוכה להתמודדות עם הפייק ניוז ובפרט לא בתקופת בחירות.

כך למשל, ב-15 באוגוסט 2018, מערך הסייבר הלאומי חשף בדיון בוועדת המדע של הכנסת כי פייסבוק חסמה אלפי חשבונות מזויפים שפעלו להשפעה על השיח לקראת הבחירות המוניציפליות בישראל.[2]

הוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959, אנכרוניסטיות ומתאימות לעידן טרום האינטרנט. המלצות לעדכנן, לרבות על ידי הוועדה לבחינת חוק הבחירות בראשות הנשיאה בדימוס דורית ביניש[3] וכן של מכון זולת,[4] לא צלחו. היו"רים של ועדת הבחירות המרכזית, השופטים (בדימוס) חנן מלצר ואליקים רובינשטיין, נתנו החלטות בעניין הרחבת תחולת הוראות מרכזיות בחוק הבחירות (דרכי

---

[1] פסק דינו של הנשיא (בדימוס) השופט אהרון ברק: בג"צ 5167/00 **וייס נ' ראש-הממשלה של מדינת ישראל** (25.1.2001).
[2] עומר כביר, נחשפו אלפי חשבונות פייק ניוז, שניסו להשפיע על הבחירות המוניציפליות בארץ, **כלכליסט** (15.10.2018).
[3] הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), דין וחשבון, **משכן הכנסת** (התשע"ח-2017).
[4] ד"ר מיכל עברון-יניב, פייק ניוז והפגיעה בזכויות אדם: אתגרים ודרכי התמודדות, **מכון זולת** (3.11.2021).

תעמולה) גם על רשת האינטרנט (תב"כ 16/19 ותב"כ 8/21), אך אלה מוגבלות ביותר ואינן מייתרות את הצורך הדחוף בחקיקה חדשה.

לקראת הבחירות שהתקיימו ב-2 במרס 2020, ועדת הבחירות הקימה צוות שמטרתו הייתה להתמודד עם פייק ניוז שעלולות להיות מופצות בזמן הבחירות, על רקע התפרצות נגיף הקורונה. הצוות, שהורכב מנציגי משטרה, הפרקליטות ומשרד הבריאות, היה אמור לבדוק שמועות שיגיעו לידיו, למנוע את הפצתן ולאתר את הגורמים שהפיצו אותן, מתוך חשש שגורמים פוליטיים יפיצו הודעות כוזבות שאמורות לזרוע בהלה סביב הקורונה, בניסיון לגרום למצביעים לא להגיע לקלפיות. אך כבר בדיון הכנה שקיים הצוות היה ברור שיכולותיו לפעול מוגבלות.[5]

בנסיבות אלה, לוועדת הבחירות אין תקציב, כוח אדם, יכולת ואף סמכות להתמודד כראוי ובמהירות עם תופעת הפייק ניוז. הוועדה אף פרסמה המלצות לציבור, "מה אתם יכולים לעשות כדי להימנע מפייק ניוז?",[6] אך ברור שהציבור אינו יכול להתמודד בכוחות עצמו עם שטף הפייק ניוז.

לכן, מכון זולת מציע שהממשלה תחליט להקים צוות בין-משרדי, שיכלול נציגים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים, משטרת ישראל (בפרט מאגף החקירות והמודיעין ומיחידת להב 433), פרקליטות המדינה, ועדת הבחירות ומערך הסייבר הלאומי, אשר יפעל לתת מענה אפקטיבי ומהיר לתופעת הפייק ניוז בתקופת הבחירות ובכך יסייע לוועדת הבחירות לקיים את הבחירות כסדרן.

הגנה על חופש הביטוי והמחאה

החקיקה בישראל בנוגע למגבלות על חופש המחאה היא שריד מהתקופה המנדטורית שלמרבה הצער נקלט בספר החוקים הישראלי. אף על פי שמדינת ישראל בחרה להטמיע בספר החוקים שלה את החקיקה המנדטורית, בתי המשפט נתנו לה פרשנות מצמצמת. זאת מתוך הבנה שחקיקה זו אינה מתאימה לעקרונות היסוד של שיטת משטר דמוקרטית, במיוחד לאחר חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, כלומר, למעמד החוקתי שנקבע בפסיקה לחופש הביטוי וחירות ההפגנה והמחאה.[7]

בג"ץ חזר וקבע שניתן להגביל את הזכות להפגין רק כאשר מתקיימת ודאות קרובה לפגיעה קשה ורצינית בסדר הציבורי או בשלום הציבור, ורק במידה הנדרשת כדי למנוע פגיעה כאמור. עוד נפסק כי על המשטרה לכבד את הזכות להפגין, ולא זו בלבד שאין היא רשאית להגביל אותה שלא לצורך, היא גם מחויבת לסייע במימושה. לנוכח מעמדה הרם של הזכות לחופש הביטוי והמחאה, נפסק כי לא כל פגיעה בסדר או בביטחון תצדיק את הגבלת הזכות להפגין ואין די בכך שהפגנה גורמת לאי-נוחות, אפילו אי-נוחות רבה, כדי לאסור על קיומה. ככל שהציבור בישראל חפץ חיים בדמוקרטיה, עליו לסגל לעצמו, כבכל מדינה מתוקנת, רמת סיבולת ויכולת הכלה של הפגנות, חרף הפגיעה בשגרת החיים ואי-הנוחות הכרוכה בהן לעיתים.[8]

למרות ביקורת חוזרת ונשנית של בתי המשפט, בפועל לאורך כל השנים חקיקה מנדטורית זו נאכפה באופן שרירותי וסלקטיבי, הן לגבי דרישות הרישיון והן לגבי הפרות לכאורה של עבירות המחאה. הדבר גרם לערעור אמון הציבור במשטרת ישראל ובפרקליטות המדינה ויצר בקרב חלקים מהציבור תחושה שהאכיפה מתבססת על שיקולים פוליטיים ורצון להשתיק מחאות ציבוריות מסוימות.

---

[5] יהושע (ג'וש) בריינר, ועדת הבחירות תבדוק פייק ניוז על קורונה, אבל גורם מודה: "אי אפשר להגיע לכל שמועה", **הארץ** (1.3.2020).

[6] מה אתם יכולים לעשות כדי להימנע מפייק ניוז? **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22** (17.9.2022).

[7] בג"ץ 2481/93 **יוסף דיין נ' ניצב יהודה וילק, מפקד מחוז ירושלים**, פ"ד מח(2) 456 (9.2.1994).

[8] עע"מ 1775/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית ירושלים** (24.9.2020).

במיוחד בתקופה של ממשלת מעבר ובחירות, יש צורך בהגנה מקסימלית על חופש הביטוי וחופש המחאה של הציבור בישראל, **ששייכים לגרעין הקשה של חופש הביטוי הפוליטי**, ללא הפרעה שאינה מוצדקת וכדין למימושם. כל הפרעה למימושם, שלא תהיה מוצדקת וכדין, עלולה להתפרש כניסיון של ממשלת המעבר לפגוע בקיום בחירות חופשיות. זאת ועוד, כלקח מהשנים האחרונות, ברור שלא ניתן לגלגל את האחריות לשוטר שסרח או להסתפק בגינוי או בטענה שמדובר ב"אירוע חריג" – בכל מקרה ייפגע אמון הציבור ובעידן הפייק ניוז גם תיאוריות הקונספירציה עלולות להשתולל.

לכן, מכון זולת מציע שהממשלה תחליט להקים צוות בין-משרדי שיכלול נציגים של משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים, משרד הבריאות, משרד התחבורה, משטרת ישראל ונציגי השלטון המקומי. הצוות יפעל להגנה מקסימלית ומיטבית על חופש הביטוי וחופש המחאה במהלך תקופת הבחירות. כמו כן, מוצע שיוקם מוקד שירות לציבור לצורך קבלת תלונות על פגיעה בחופש הביטוי והמחאה.

יישום עיקרון השוויון בשימוש בתקציב של ממשלת המעבר

החובה המוטלת על כל הרשויות להקצות כספים של המדינה באופן שוויוני באה לידי ביטוי בחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.[9] סעיף 3א לחוק זה מסדיר מתן תמיכות על ידי משרדי הממשלה מתוך תקציב המדינה למוסדות ציבוריים הפועלים למטרות של חינוך, תרבות, דת ועוד. הוא קובע כי תמיכות כאלה יחולקו אך ורק "לפי מבחנים שוויוניים". מסעיף 3א ניתן ללמוד על הדרישה הכללית לשוויון בחלוקת כל משאב ציבורי בידי כל רשויות השלטון.

עקרון השוויון בהקצאת כספים מתקציב המדינה אינו מוגבל למתן תמיכות למוסדות ציבור, כפי שנקבע בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, אלא הוא חל, אף ללא חוק הקובע זאת במפורש, גם על הקצאת כספים מתקציב המדינה באופן אחר ולצרכים אחרים.[10]

עקרונות של סבירות ומידתיות מתחייבים מדרך פעולתה של ממשלה יוצאת, וזאת בכפוף לצורך להבטיח המשכיות שלטונית, ומנגד למנוע יצירתן של עובדות מוגמרות אשר עלולות להעמיד ממשלה נבחרת בפני מצב בלתי הפיך, במיוחד כאשר הדבר כרוך בהכבדה ניכרת על הקופה הציבורית. בהתאם, בית המשפט העליון אישר את עמדת היועמ"ש לממשלה שהנחה את הממשלה והשרים להימנע מקבלת החלטות שאינן נכללות בגדר ניהול שוטף ואשר יש בהן משום רפורמה במדיניות או שינויים בסדרי עדיפויות בעלי השלכה תקציבית משמעותית.[11]

לכן, מכון זולת מציע כי הממשלה תקבל החלטה שתטיל על המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ומנהלי יחידות הסמך לבצע סריקה של תוכנית העבודה לתקופה מעתה ועד לאחר הבחירות, לבחון את ההשפעות השונות של תקצוב המשימות על הזכות לשוויון, ולוודא כי כל הקצאה של תקציב תהיה כפופה לכל דין ולהוראות היועץ המשפטי לממשלה ובית המשפט העליון, באשר לשוויוניות הקצאת המשאבים.

בנוסף, אחד "התרגילים" שביצעו ממשלות מעבר קודמות היה לקדם ולתקצב כך פתאום תוכניות עבודה, תמיכות ומיזמים ש"שכבו במגירה", בנימוק שנוצר צורך ציבורי בכך. לא פעם הדבר נראה כחלק מתעמולת בחירות או כניסיון לעודד את ההצבעה במגזרים מסוימים. לכן, מוצע כי בהחלטת הממשלה ייקבע שלא יתוקצבו תוכניות עבודה, תמיכות ומיזמים שטרם הגיעו לשלב הביצוע אלא אם ישנו צורך ציבורי הכרחי על פי קריטריונים שייקבעו מראש ובתיאום עם היועמ"שית לממשלה.

---

[9] חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985.

[10] פסקה 5 לפסק דינו של הש' יצחק זמיר, בג"צ 1113/99 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות** (18.4.2000).

[11] ראו בג"צ 2453/06 **ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה** (21.3.2006).