סימוכין: 3419516

נוסח לדיון בישיבת הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת החוקה, חוק ומשפט ביום 12.9.2016

הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – הגדרת גוף פעיל בבחירות), התשע"ו–2016

תיקון סעיף 1

1. בחוק מימון מפלגות, התשל"ג–1973 (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1 –

(1) אחרי ההגדרה "תאגיד בנקאי" יבוא:

"'גוף פעיל בבחירות" – גוף, בין מאוגד ובין שאינו מאוגד, המבצע את אחת מהפעולות הבאות בתקופת הבחירות ובלבד שאינו מפלגה:

(1) נערך לנהל או מנהל בפועל סקר פרסונאלי להלן - משאל או בדיקה בדבר כוונות ההצבעה לצורך רישום של כוונות הצבעה של בוחרים מסוימים בבחירות לכנסת,זאת לרבות באמצעות פקידת בתי מגורים ו/או מקומות עבודה, משאלים טלפוניים, משאלי רחוב ושאלונים המופצים ברשת האינטרנט.

(2) מציע ו/או נערך להציע שירותי הסעה לקלפיות לבוחרים מסוימים לפי הזדהות פוליטית, לרבות באמצעות מתנדבים לצורך הצבעה בבחירות הכלליות לכנסת.

(3) פונה ו/או נערך לפניה יזומה לבוחרים עם זהות פוליטית מסוימת, בכוונה להניעם להצבעה בבחירות לכנסת לרבות באמצעות שליחת מסרונים ודואר אלקטרוני, במטרה לעודד בוחרים לבחור ברשימת מועמדים בבחירות לכנסת ו/או להימנע מלבחור ברשימת מועמדים בבחירות לכנסת

(4) נערך לפרסם /ואו מפרסם פרסומים שיטתיים בשלטים, בטלביזיה, ברדיו, באינטרנט או בכל דרך אחרת במטרה לעודד בוחרים לבחור ברשימת מועמדים בבחירות לכנסת ו/או להימנע מלבחור ברשימת מועמדים בבחירות לכנסת."

(5) על אף האמור לעיל, לא יראו במי שמבצע איזה מהפעולות הבאות בלבד, גוף פעיל בבחירות:

(א) פעילות הכלולה בס"ק 4-1 לעיל אשר תקציבה הכולל בין בכסף ובין בשווה כסף אינו עולה על מאה אלף ש"ח.

(ב) הבעת עמדה פוליטית באמצעי המדיה השונים (רדיו ,טלויזיה, עיתונות, אינטרנט) ואשר הוקם לפחות שלושה חודשים עובר לתקופת הבחירות, ובלבד שלא ניתנה תמורה בעד הזכות לפרסם את העמדה.

הוספת סעיפים 5ב ו-5ג

2. אחרי סעיף 5א לחוק העיקרי יבוא:

"הגשת דין וחשבון למבקר המדינה"

5ב. גוף פעיל בבחירות ימנה רואה חשבון ויגיש למבקר המדינה, בהתאם להנחיותיו, במועד שנקבע בסעיף 10(א) לחוק זה, דין וחשבון על הוצאותיו והכנסותיו לרבות פירוט בדבר מקור התרומות.

"תנאים לפעילותו של גוף פעיל בבחירות

5ג. גוף פעיל בבחירות, תנאים לפעילות:

(א) גוף פעיל בבחירות לא יפעל ולא יתאגד אלא כעמותה או כחברה לתועלת הציבור;

(ב) בוועד המנהל או בדירקטוריון או בהנהלה הפעילה של גוף פעיל בבחירות לא יכהן מי שנבחר לשמש כמועמד מטעם רשימת מועמדים בבחירות הבאות.

(ג) גוף פעיל בבחירות יהיה רשאי לפעול רק לאחר שעמד בכל אלה:

(1) פרסם באתר אינטרנט לא יאוחר מ-30 ימים מהמועד הקובע דין וחשבון בעניין התרומות שקיבל באופן שתואם את הנחיות מבקר המדינה;

(2) פרסם באתר האינטרנט שלו מידע הכולל את זהות חברי הוועד וחתימתם על הצהרה בדבר היעדר פעילות מפלגתית בדרך שתיקבע על ידי מבקר המדינה;

(3) פרסם באתר האינטרנט ומסר למבקר המדינה את רשימת התורמים ואת סכומי התרומה;

(4) כל אחד מהתורמים אשר תרמו בכסף או בשווה כסף מעל 5000 ש"ח בשנת פעילות, יחתום על תצהיר בדבר אי מתן תרומה למפלגה ו/או למועמד בבחירות מקדימות.

(5) מסר למבקר המדינה ופירסם באתר האינטרנט עדכון בדבר זהותם של התורמים אשר העניקו תרומה שגובהה עולה על 5000 שקלים חדשים, תוך 48 שעות ממועד התרומה."

תיקון סעיף 8

3. בסעיף 8 לחוק העיקרי:

"הגבלת הכנסות

(1) בסעיף קטן (א), אחרי המילה "מפלגה" יבוא ",גוף פעיל בבחירות";

(2) אחרי סעיף קטן (ב), יבוא:

(ב1) לא יקבל גוף פעיל בבחירות, במישרין או בעקיפין, כל תרומה בסעיף קטן (א) בסכום או בסכומים העולים על 11,000 שקלים חדשים לשנה מאת אדם. לעניין זה "אדם" לרבות בני משפחתו הסמוכים על שולחנו.

(3) בסעיף קטן (ד1), אחרי המילה "מפלגה" יבוא "ולא יקבל גוף פעיל בבחירות";

(4) בסעיף קטן (ד2), אחרי המילה "מפלגה" יבוא "ולא יקבל גוף פעיל בבחירות";

(5) בסעיף קטן (ה)(1), אחרי המילה "מפלגה" יבוא "או גוף פעיל בבחירות"; ולאחר מכן אחרי המילה "מפלגה" יבוא "או גוף פעיל בבחירות".

הוספת סעיף 18ו 4. אחרי סעיף 8ה לחוק העיקרי יבוא:

"מסירת מאגר מידע 18ו. גוף פעיל בבחירות ימסור למבקר המדינה דו"ח אודות מאגרי מידע שערך; לא ימסור אדם למפלגה במישרין או בעקיפין מאגר מידע שהוכן על ידי גוף פעיל בבחירות ועניינו כוונות הצבעה של בוחרים מסוימים בבחירות לכנסת."

עוולה אזרחית 18ו1 הפרה של הוראות חוק זה על ידי סיעה, מפלגה, גוף קשור לסיעה או גוף פעיל בבחירות היא עוולה אזרחית, והוראות פקודת הנזיקין [נוסח חדש][1], יחולו עליה, בשינויים המחויבים ובכפוף להוראות חוק זה.

18ו2 בתביעה אזרחית בגין הפרת הוראות חוק זה, יהא התובע זכאי לסעדים המתאימים על פי כל דין כנגד פעילותו, כולה או חלקה, של גוף פעיל בבחירות לרבות בדרך של צו מניעה ואו כל צו חוקי אחר.

18ו3 תובענה הכרוכה בעניני הפרת הוראות סעיף 8, תהא בסמכות בית המשפט המחוזי, אף אם סכום התביעה או שווי נשוא התביעה אינו עולה על הסכום כאמור בסעיף 51(א)(2) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד–1984[2]."

תיקון סעיף 9 5. בסעיף 9א לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (א), בפסקה (4), אחרי "בשם רשימת מועמדים" יבוא "או בשם גוף פעיל בבחירות";

(2) בסעיף קטן (ג), אחרי "מטעם הסיעה או רשימת מועמדים" יבוא "או גוף פעיל בבחירות, ואחרי "ובלבד שהסיעה או רשימת המועמדים" יבוא "או גוף פעיל בבחירות".

---

[1] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 10, עמ' 226.
[2] ס"ח התשמ"ד, עמ' 198.

תיקון סעיף 10ב 7. בסעיף 10ב לחוק העיקרי, אחרי "של רשימת המועמדים" יבוא "או גוף פעיל בבחירות".

דברי הסבר

במהלך הבחירות לכנסת ה-20 פעלו מספר תנועות במטרה ברורה להשפיע על תוצאות הבחירות. הדומיננטית שבהן הייתה תנועת V15 , אשר טענה שאינה מזוהה עם גוף פוליטי מסוים. התנועה העבירה מסרים שליליים כנגד אישים פוליטיים ובראשם ראש הממשלה אולם לכאורה לא הביעה תמיכה פומבית באף אחת מהרשימות שהתמודדו לכנסת.

פעילותן של התנועות האמורות לא הסתכמה בהבעת דעות גרידא שבוודאי חוסה תחת חופש הביטוי, אלא בשורה של פעולות שבאופן טבעי נעשות רק על ידי מפלגות כחלק מתעמולת בחירות לרבות פעולות בעלות אופי ארגוני כגון איסוף מידע ורישום של כוונות הצבעה, לצורך ארגון מערך הסעות ועידוד הצבעה של מצביעים "מזוהים" ביום הבחירות. פעולות אלה נעשו במימון גלוי של נדבנים תושבי חוץ.

לפי הדין הקיים פעילות תעמולת בחירות הנעשית ללא קשר למפלגה אך תורמת למפלגה או לגוש פוליטי אינה כפופה למגבלות החלות על מפלגה על אף שתכלית הפעילות דומה מאוד אם לא זהה - השפעה על תוצאות הבחירות לכנסת.

כך, ניתן לעקוף "בדלת האחורית" את הוראות החוק באופן שברור לתורמים לגוף שאינו מפלגתי שהם משרתים בפועל את מטרתה של מפלגה מסוימת או קבוצת מפלגות מגוש פוליטי מסוים. בכך נפתחת אפשרות להשפעת מימון אסור לרבות מימון זר ומימון תאגידי על מערכת הבחירות בישראל.

התיקון המוצע מתקן עיוות זה באמצעות הגדרה כי גוף המבצע פעולות מסוימות אשר כרגיל נעשות רק על ידי מפלגות בתקופת בחירות ייחשב "גוף פעיל בבחירות" ויחולו עליו מגבלות הנוגעות לפעילות וגיוס תרומות בדומה למגבלות החלות על מפלגה.

בכדי למנוע פגיעה בפעילות אזרחית לא מאורגנת, חלות ההגבלות רק על פעילויות ליבה אותן נוהגות לבצע מפלגות. כמו כן מגדיר התיקון המוצע לחוק רף תקציב של 100,000 ₪ בכסף או בשווה כסף. רף זה גבוה דיו כדי למנוע חשש לפגיעה בפעילות אזרחית לא מאורגנת.

התיקון המוצע מאפשר אף קיומה של פעילות אזרחית מאורגנת באמצעות גופים הפעילים בבחירות. פעילותם של גופים אלה תהא כפופה למגבלות מסוימות בדומה למגבלות החלות על מפלגות שעיקרם איסור קבלת תרומה ממי שאינו בוחר, היינו תורם שאינו אזרח זר או תאגיד וכן מגבלה על גובה התרומות. יחד עם זאת מאחר שהגופים הפעילים בבחירות אינם נהנים ממימון ציבורי, נקבעה תקרת תרומה גבוה יותר מזו שקבועה למפלגות.

בנוסף, מחריג התיקון לחוק גם הבעת עמדות פוליטיות באמצעי המדיה השונים באופן שמבהיר שכל הבעת עמדה שלא באמצעות מודעה ממומנת אינה מוגדרת כגוף פעיל בבחירות ועל גופים אלו לפעול בתקופת בחירות תחת מגבלות חוק תעמולת בחירות.

עדכון נוסף המוצע במסגרת התיקון, מתייחס לחשש שחוק מימון מפלגות ייעקף

באמצעות רכישת מאגרי מידע אודות דפוסי הצבעה צפויים באמצעות מיקוד חוץ במחיר נמוך ממחיר העלות, לצורך מניעת עקיפת חוק מימון מפלגות, יתווספו גם הוראות חוק ייחודיות שנועדו לייצר שקיפות בעלויות ובדרכי הפעולה של מפלגות הרוכשות מאגרי מידע אודות בוחרים פוטנציאליים.

התיקון המוצע מאזן בין הערך של שמירה על חופש הביטוי לבין הצורך למנוע פעילות מפלגתית מובהקת הנעשית בכסות של פעילות בלתי מפלגתית וללא המגבלות המוטלות על מפלגות מעורבות. פעילות שכזו יש להכפיף לדיני מימון מפלגות כדי למנוע מעורבות של כספים שמקורם מחוץ לישראל וגורמים זרים בהליך הבחירות לכנסת.

לצד תיקון ההגדרות חותר התיקון לתיקון המצב הקיים לפיו הסעד הממשי היחיד כנגד מי שעובר על חוק מימון מפלגות הינו "חסר שיניים" וניתן רק בדיעבד, לאחר שמבקר המדינה בדק את דוחו"ת המפלגות. התיקון מציע להחיל, במקרה של אי קיום הוראות חוק מימון מפלגות את הסעדים הקיימים לפי פקודת הנזיקין לרבות הקניית סמכות לבית המשפט המחוזי לנקוט בסעדים האזרחיים המקובלים לשם מניעת פעילות של מי שאינו מקיים את הוראות החוק.

צעד משלים נוסף, הינו החלת הסנקציות הפליליות הקבועות בחוק אף כנגד מי שמפר את הוראות חוק מימון מפלגות המתייחסות לפעולותיו של גוף פעיל בבחירות.

הצעת חוק זו אינה צפויה להיות כרוכה בתוספת תקציבית.