הכנסת העשרים

יוזמים: חברי הכנסת יואב קיש
נאוה בוקר
אמיר אוחנה
דוד ביטן

פ/2785/20

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) במקום ההגדרה "גוף הקשור לסיעה" יבוא:

"'גוף הקשור לסיעה" – חבר-בני-אדם, בין מואגד ובין שאינו מואגד, המבצע תעמולת בחירות או נוטל חלק בפעילות מפלגתית המשמש כזרוע של הסיעה בהתחשב באפיונים הבאים או מקצתם: מטרותיו של חבר-בני-אדם, פעולותיו, זהות בעליו, מנהליו וחבריו, ייעוד הכנסותיו והמקורות לכיסוי הפסדיו; אך למעט הסתדרות עובדים ואגודה שיתופית להתיישבות, לענין פעולות אשר לדעת מבקר המדינה אינן בחזקת זרוע של סיעה. לעניין הגדרה זו יראו בגוף כקשור לסיעה אם בין תורמי הגוף ומועסקי הגוף נמנים גם מי שתרם למועמד בבחירות מקדימות, כהגדרתו בחוק המפלגות, התשנ"ב–1992[1], או למפלגה או לגוף קשור לסיעה בבחירות לכנסת סכום העולה על מחצית סכום התרומה המותרת בדין למפלגה או למועמד בשנתיים שקדמו לתקופת הבחירות או לאדם ששימש כמועמד מטעם מפלגה לכנסת או ששימש במשרת ניהול במפלגה בשנתיים שקדמו למועד הקובע.

לעניין הגדרה זו –

---

[1] ס"ח התשנ"ב, עמ' 190.

"תורמי הגוף" – אדם או תאגידים המצויים בשליטתו אשר תרמו במצטבר בכסף או בשווה כסף סכום העולה על 1,000 שקלים חדשים.

"מועסקי הגוף" – אדם אשר מועסק על ידי הגוף בין באופן רשמי ובין באופן לא רשמי בין בשכר ובין בהתנדבות."

(2) אחרי ההגדרה "תאגיד בנקאי" יבוא:

""גוף פעיל בבחירות" – גוף אשר מבצע את אחת מהפעולות הבאות ובלבד שאינו מפלגה:

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

(2) מציע או נערך להציע שירותי הסעה לציבור מזוהה לקלפיות, לרבות באמצעות מתנדבים לצורך הצבעה בבחירות הכלליות לכנסת.

(3) פונה או נערך לפניה יזומה לבוחרים למפלגה או מפלגות מסוימות, בכוונה להניעם להצבעה בבחירות לכנסת לרבות באמצעות שליחת מסרונים ודואר אלקטרוני.

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

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 שהיה מועמד במפלגה או מי שהועסק על ידי מפלגה או מי ששימש בתפקיד נבחר באורגן של מפלגה בשנה שקדמה למועד מינויו.

(ג) גוף פעיל בבחירות יהיה רשאי לפעול בתקופת הבחירות 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) מסר למבקר המדינה ופירסם באתר האינטרנט עדכון בדבר זהותם של התורמים אשר העניקו תרומה שגובהה עולה על 500 שקלים חדשים, תוך 48 שעות ממועד התרומה."

החלפת סעיף 8

3. במקום סעיף 8 לחוק העיקרי יבוא:

"הגבלת הכנסות

8. (א) לא יקבלו סיעה, מפלגה, גוף פעיל בבחירות או רשימת מועמדים במישרין או בעקיפין, כל תרומה מתאגיד או מעסק בין בארץ ובין בחוץ לארץ; לענין הוראה זו, "תאגיד" – לרבות שותפות רשומה או לא רשומה.

(ב) לא תקבל סיעה ולא יקבל גוף פעיל בבחירות, במישרין או בעקיפין, כל תרומה בסעיף קטן (א) בסכום או בסכומים העולים על 1,000 שקלים חדשים לשנה מאת אדם. לעניין זה "אדם" לרבות בני ביתו הקטינים הסמוכים על שולחנו.

(ג) לעניין שנה שמתקיימות בה בחירות לכנסת או בחירות לכלל הרשויות המקומיות יבוא סכום 2,300 שקלים חדשים במקום הסכום האמור בסעיף קטן (ב).

(ג1) לא תקבל מפלגה שאינה מיוצגת בכנסת תרומה כאמור בסעיפים קטנים (ב) או (ג), בסכום העולה על פי חמישה מהסכומים הנקובים באותם סעיפים קטנים.

(ג2) על אף האמור בסעיפים קטנים (ג) ו-(ג1), מפלגה או סיעה שהגישה רשימת מועמדים ולא זכתה במנדטים רשאית לקבל תרומה כאמור בסעיף קטן (א), ב-12 החודשים שלאחר יום הבחירות, בסכום שאינו עולה על פי עשרה מהסכום הנקוב בסעיף קטן (ג), והכול לשם כיסוי חובותיה בשל הבחירות.

(ד) הסכומים הנקובים בסעיף זה, יוצמדו למדד ויעוגלו, הכל כאמור בסעיף 1ג(ב).

(ד1) לא תקבל סיעה או מפלגה ולא יקבל גוף פעיל בבחירות, במישרין או בעקיפין, תרומות אלא מבוחר כמשמעותו בחוק הבחירות.

(ד2) לא תקבל סיעה או מפלגה ולא יקבל גוף פעיל בבחירות, במישרין או בעקיפין, תרומות שניתנו בעילום שם; לענין זה, תרומה שניתנה ממי שזהותו ומענו לא נבדקו ולא אומתו כדין בידי הסיעה או המפלגה או גוף פעיל בבחירות או מטעמם – כמוה כתרומה שניתנה בעילום שם.

(ה) (1) מצא מבקר המדינה כי סיעה או מפלגה או גוף פעיל בבחירות קיבל תרומה בניגוד לאמור בסעיף זה, תעביר הסיעה לאוצר המדינה, במועד שיקבע מבקר המדינה, סכום ששוויו פי שניים מסכום התרומה; אולם רשאי מבקר המדינה לקבוע כי על הסיעה או המפלגה להעביר לאוצר המדינה סכום קטן יותר, אם נראה לו שמן הראוי לנהוג כן בהתחשב בנסיבות המקרה;

(2) לא היתה יתרת זכות בחשבונותיה הבנקאיים של הסיעה לצורך העברת הסכום לאוצר המדינה, יודיע מבקר המדינה על כך ליושב ראש הכנסת ויושב ראש הכנסת ישלול מהסיעה את הסכום המגיע ממנה כאמור ויחזירנו לאוצר המדינה.

(ו) סיעה או מפלגה תפרסם את שמות התורמים וסכומי התרומות, כפי שיורה מבקר המדינה."

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

"מסירת מאגר מידע 8ו. 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."

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".

הוספת סעיף 9ב 6. אחרי סעיף 9א לחוק העיקרי יבוא:

"עוולה אזרחית 9ב. (א) הפרה של הוראות חוק זה על ידי סיעה, מפלגה, גוף קשור לסיעה או גוף פעיל בבחירות היא עוולה אזרחית, והוראות פקודת הנזיקין [נוסח חדש][2], יחולו עליה, בשינויים המחויבים ובכפוף להוראות חוק זה.

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

(ג) 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[3]."

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

הוספת סעיף 10ג 8. אחרי סעיף 10ב לחוק העיקרי יבוא:

"גוף הקשור לסיעה הקשור ליותר מסיעה אחת 10ג. מצא מבקר המדינה, כי גוף הקשור לסיעה, קשור ליותר מסיעה אחת, יקבע מבקר המדינה את האופן בו ייוחסו לסיעות השונות התרומות בהתאם לסעיף10א(ב)(1) וחלוקת ההוצאות בהתאם לסעיף 10א(ב)(2) בהחלטה מנומקת בכתב אשר תיתן ביטוי, בין היתר, לזיקות בין התורמים והפעילים לפעילות הגוף."

דברי הסבר

במהלך תקופות הבחירות במדינת ישראל חוק מימון מפלגות מאותגר על ידי גופים שונים שמנסים להשפיע דרך ארגון ומימון חוץ מפלגתי על תוצאות הבחירות בישראל. כך היה בתופעת "עמותות ברק" וכך גם במהלך הבחירות לכנסת העשרים.

בארה"ב קיימות פרצות רבות בחקיקה דומה אשר מאפשרות לבעלי הון לממן בצורה עקיפה מפלגה או מועמד ללא קשר לקמפיין הישיר של אותו מועמד. נוצרה תופעה שבתקופת בחירות בארה"ב למעשה אין

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

מגבלה אפקטיבית על איילי הון להתערב בבחירות ונוצר מרוץ שלילי אחרי גיוס הון חוץ מפלגתי. על מנת למנוע מצב שבו בעלי הון ינצלו את ממונם כדי להטות את תוצאות הבחירות בישראל מוצע התיקון הנ"ל.

גם בישראל בבחירות לכנסת העשרים 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.

החוק הנוכחי, כפי שפורש על ידי מבקר המדינה השופט (בדימ') גולדברג בבחירות לכנסת החמש עשרה, קובע שבכדי להוכיח שפעילותו של גוף "קשורה לסיעה", יש להראות שפעילים מרכזיים במפלגה הינם גם פעילים בגוף החיצוני או להראות זיקה משמעותית במקורות המימון או בפעילותו קושרים את הגוף לסיעה.

לפי הדין הקיים, פעיל בולט של מפלגה אשר מודיע בסמוך לבחירות שאינו מעורב בפעילות מפלגתית (אך הוא עדיין מזוהה עם המפלגה ציבורית), רשאי להיות מעורב בגוף חוץ מפלגתי אשר מקיים פעילות שבאופן טבעי נעשית על ידי מפלגות.

זאת ועוד, 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 אשר כרגיל נעשות על ידי מפלגות בתקופת בחירות ייחשב "גוף פעיל בבחירות" ויחולו עליו מגבלות הנוגעות לפעילות ולגיוס תרומות בדומה למגבלות החלות על מפלגה. באופן דומה מפרט התיקון מקרים בהם ייחשב גוף "גוף קשור לסיעה".

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 בין אם מקורם בישראל או מחוצה לה.

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 דו"חות 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, הוא 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.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

ד׳ באדר ב׳ התשע״ו – 14.3.16