



מר אמיר אלשטיין
יו"ד הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר
נשיא

מר ברנרד מרכוס
יו"ד בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר
יו"ד המועצה הבינלאומית

חברי הוועד המנהל

מר שאוקי ח'טיב
מר סלי מרידור
מר אבינועם נאור
עו"ד אבי פישר
מר אביעד פרידמן
ד"ר מיכל צור
פרופ' זאב צחור
מר יוסי קוצ'יק
מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אכלה, קנדה
ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
פרופ' רונן בוגדנוב, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
השופטת דליה דורנר, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
השגריר צ'רלס היל, ארה"ב
פרופ' משה הלבנטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקסיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

סגני נשיא

פרופ' מרדכי קרמיניצ, מחקר
פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר
ד"ר ישי ג'סיסן פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמיחי אילון
פרופ' חנוך דגן
פרופ' מומי דהן
פרופ' תמר הרמן
פרופ' שחר ליפשיץ
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' גדעון רהט
פרופ' יובל שני

מייסד

ד"ר אריק כרמון

יו"ר של כבוד

ד"ר ג'ורג' שולץ

15 ספטמבר 2016
י"ב אלול תשע"ו

חוות דעת: הצעת חוק פיקוח על גופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות

במערכת הבחירות לכנסת ה-20 (2015) עלתה על סדר היום סוגיית פעילותם של ארגונים חוץ-מפלגתיים הפועלים כדי להשפיע על תוצאות הבחירות, כדוגמת ארגון V15. במהלך הבחירות ולאחריהן נשמעו דרישות והצעות לפקח על פעילות זו ואף להגבילה, והוגשה בעניין זה הצעת חוק פרטית על ידי ח"כ יואב קיש וח"כים נוספים מהליכוד, הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – הגדרת גוף פעיל בבחירות), התשע"ו–2016, שהתקבלה בקריאה טרומית ובקרוב (ספטמבר 2016) תעלה לדיון בוועדה משותפת לוועדת הכנסת ולוועדת החוקה, חוק ומשפט. אנו מעוניינים לחוות דעתנו בנושא זה.

יצוין כבר עתה כי לא כל הצעה לפקח על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות היא פסולה, והצעה שכזו עשויה אף לתרום למשטר הדמוקרטי. גם לפי מחקר השוואתי שערכנו ובו נבדקו 25 דמוקרטיות, אפשר לזהות מגמה איטית שבה מספר הולך וגדל של דמוקרטיות מסדירות פעילות של גופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות. אך להצעה מסוג זה גם חסרונות וטמונות בה שכנות. בדומה, אף שהצעת החוק של ח"כ קיש כוללת רעיונות ראויים, אנו סבורים שיש לערוך בה תיקונים. אנו סבורים שהנוסח המתוקן של הצעת החוק, שהופץ לקראת הדיונים בוועדה המשותפת בכנסת, ראוי יותר מאשר נוסח ההצעה שאושרה בקריאה טרומית.

בהתאם לכך, המלצותינו בתמצית הן:

1. להסדיר בחקיקה את פעילותם של "גוף פעיל בבחירות", ולהגדיר את הפעילויות שעליהן יש לפקח, כמפורט בחוות דעת זו.

יודגש כי האתגר העיקרי הוא ניסוח החוק ואכיפתו באופן שוויוני ואפקטיבי

על כל גוף הפועל כדי להשפיע על תוצאות הבחירות, ללא הבחנה בין גופים שזו פעילותם העיקרית ובין אלו שזו פעילות המשנית, או בין גופים הפועלים במהלך כל ימות השנה ובין אלו הפועלים רק בתקופת בחירות (אך בכפוף לכך שהם מקיימים פעילות הכרוכה בהוצאת משאבים משמעותיים, ר' להלן). להערכתנו מדובר בהיקף רחב של גופים, ובכלל זה מוסדות חינוך ותרבות ואף מוסדות המקבלים מימון ציבורי. ייתכן כי חלק מהגופים האלה לא יירשמו בעצמם כגופים פעילים בבחירות, ורשויות המדינה יצטרכו לאתר אותם ולהחיל עליהם את החוק. על כן אכיפת החוק באופן שוויוני ואפקטיבי תדרוש





עבודה מקיפה ויסודית של רשויות המדינה והקצאת משאבים מספקים. אם החוק לא ינוסח ויאכף באופן שוויוני – אנו סבורים כי יש להתנגד לו.

2. להעניק לגוף שיפקח על פעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות (מבקר המדינה או גוף חדש) את המשאבים והכלים הדרושים לצורך כך, ובכלל זה בקרה ופיקוח "בזמן אמת".
3. לחייב גופים פעילים בבחירות, שעליהם יוטלו המגבלות לפי חוק זה, בשקיפות ודיווח מלאים, בדומה לחובות המוטלות כיום על מפלגות.
4. לקבוע בחוק מנגנון שיחייב לשקול בעתיד אם לקבוע "תקרת הוצאות" גבוהה, כלומר להגביל את הוצאותיהם של גופים פעילים בבחירות – וזאת לאחר תקופת ביניים, שבה ייאסף מידע על היקף הפעילות של גופים אלה.
5. בשלב זה אנו ממליצים שלא להגביל גופים פעילים בבחירות בכל הנוגע לגיוס תרומות, שממילא יוגבלו בפועל אם תוטל תקרת הוצאה בעתיד.
6. אנו מסכימים עם ההצעה כי הפיקוח יחול רק על גופים אשר מקיימים פעילות שיטתית הכרוכה בהוצאת משאבים משמעותיים (יש לבחון את סכום המינימום לצורך זה).



רקע משפטי

הרקע לדיון הוא החקיקה הקיימת: חוק מימון מפלגות מסדיר את התנהלותם של מפלגות ושל "גוף הקשור לסיעה", שהוא גוף שאינו חלק מהמפלגה אך יש לו זיקה הדוקה אליה, בין היתר מבחינה ארגונית ומבחינת זהות פעיליו. החוק מחייב מפלגות וגופים קשורים לסיעה בשקיפות מלאה בכל הנוגע להכנסותיהם והוצאותיהם, וכן מטיל עליהם מגבלות מהותיות משמעותיות בכל הנוגע לגיוס תרומות והוצאות כספיות. בניגוד לכך, החקיקה הקיימת אינה מסדירה כלל את התנהלותם של גופים הפועלים כדי להשפיע על תוצאות הבחירות אך אין להם זיקה למפלגה ספציפית – למשל גופים הפועלים לטובת קבוצת מפלגות, גופים הפועלים נגד מפלגה מסוימת ואף גופים הפועלים לטובת מפלגה אחת בלבד אך אין להם זיקה למפלגה זו. מכך עולה שלפי המצב החוקי הקיים, גופים חוץ-מפלגתיים ללא זיקה לסיעה רשאים לגייס ולהוציא סכומי כסף בלתי מוגבלים ובלתי מפוקחים לטובת השפעה על מערכת הבחירות.

האם יש צורך בפיקוח?

השאלה אם יש לפקח על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים המבקשים להשפיע על תוצאות הבחירות ואף להגבילה משקפת התנגשות בין ערכים דמוקרטיים-ליברליים שונים. מצד אחד, הגבלתה של פעילות כזו נחוצה כדי למנוע פגיעה בשוויון הזדמנויות בבחירות ובשיח פוליטי פלורליסטי – פגיעה שעלולה להיגרם בשל שימוש בלתי מוגבל במשאבים כספיים לצורך השפעה על הבחירות ועל השיח הפוליטי. החשש גדול במיוחד בכל הנוגע לגורמים מסחריים וגורמים לא-ישראליים, אשר לחלקם יש משאבים כספיים אדירים, גדולים לאין שיעור מאלו של מפלגות וארגוני החברה האזרחית בישראל. הפיקוח גם נחוץ כדי להגן על טוהר המידות, שעלול להיפגע בשל מחויבות של פוליטיקאים לאלו שתמכו להם מבחינה כספית, וכדי להבטיח שקיפות בכל הנוגע לזרימת כספים למערכת הפוליטית. מצד אחר, צעד כזה פוגע בחופש ההתאגדות והביטוי של אזרחים וגופים שונים המבקשים לקדם תפיסת עולם ואידיאולוגיה פוליטית, והוא אף עלול לצמצם את ההשתתפות הפוליטית שלהם, התורמת למשטר הדמוקרטי. כמו כן, כמו לגבי כל הצעה לרגולציה נוספת, יש לבחון אם הרגולציה שתוצע אכן ניתנת לאכיפה, בין היתר מבחינת המשאבים הדרושים לכך.

מבחינה השוואתית (ר' נספח), נראה שבדומה לישראל, לא מעט דמוקרטיות אינן מסדירות את התנהלותם של גופים חוץ-מפלגתיים המבקשים להשפיע על תוצאות הבחירות. אך פיקוח על פעילות כזו, הגבלתה ואף איסור עליה אינם נדירים, ובמבט היסטורי אפשר לזהות מגמה איטית שבה מספר הולך וגדל של דמוקרטיות המסדירות פעילות זו. במחקר השוואתי של 25 דמוקרטיות מצאנו כי ב-13 מהן פעילות זו אינה מוסדרת ולפיכך אינה מוגבלת; שבע דמוקרטיות מפקחות על פעילות כזו אך לא אוסרות אותה, אם כי בין הדמוקרטיות האלה יש הבדלים משמעותיים – ההבדל העיקרי הוא בין דמוקרטיות המטילות הגבלות מהותיות על פעילות כזו, במיוחד תקרת



הוצאות (בריטניה, ניו זילנד, קנדה, דרום קוריאנה) לבין אלה שמסתפקות בחובת שקיפות (ארה"ב, אוסטרליה, איטליה); וחמש דמוקרטיות בלבד, שרובן אינן מדינות מערביות, אוסרות באופן מלא או חלקי על פעילות זו.

עמדתנו העקרונית

לטעמנו, השאיפה לפקח על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות ואף להגבילה אינה פסולה מעיקרה והיא אף עשויה לטמון בחובה יתרונית. עם זאת, יש בה גם סכנות, ולכן בכל רגולציה המוצעת בעניין זה יש לשמור על העקרונות הבאים:

- יש להימנע מאפליה בין גופים חוץ-מפלגתיים שונים הפועלים להשפיע על תוצאות הבחירות. חשוב במיוחד למנוע הטיה שיש לה ביטוי פוליטי, כדוגמת הטלת פיקוח רק או בעיקר על גופים חוץ-מפלגתיים הפועלים למען צד מסוים של המפה הפוליטית. שמירה על עיקרון זה מחייבת להחיל את הפיקוח לא רק על גופים שהוקמו במיוחד כדי לפעול בתקופת הבחירות אלא גם על גופים הפועלים במשך כל ימות השנה במגוון תחומים, לרבות מוסדות חינוך ותרבות המקבלים מימון ציבורי.
- אין לאסור על פעילות חוץ-מפלגתית בהקשר של בחירות או להגבילה יתר על המידה. הגבלה כזו תפגע בחופש הביטוי וההתאגדות ובהשתתפות הפוליטית של החברה האזרחית, וקרוב לוודאי שהיא תוביל לניסיונות לעקוף את האיסור בדרכים שונות. היא גם תדרוש משאבים רבים ביותר מהגוף המפקח על הבחירות, אשר בלאו הכי יידרשו ממנו משאבים רבים כדי לפקח על מגוון הגופים החוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות.
- יש להעניק לגוף שיפקח על פעילות חוץ-מפלגתית בבחירות (מבקר המדינה או גוף אחר) סמכויות מספקות על מנת שיוכל לקיים פיקוח אפקטיבי, ובכלל זה פיקוח "בזמן אמת". **וידגש: עוד טרם גיבוש הרפורמה יש לבדוק אם אפשר לאכוף את הרגולציה המוצעת מבחינה מעשית, במיוחד מבחינת המשאבים הדרושים לכך.**

הצעת החוק של ח"כ קיש

הצעת החוק (על פי הנוסח המתוקן שהופץ לקראת דיוני הוועדה בכנסת) כוללת הגדרה והסדרה מקיפה של פעילותו של גוף שיוגדר לראשונה בחוק – "גוף פעיל בבחירות". גוף פעיל בבחירות אינו חלק ממפלגה ואף אין לו זיקה למפלגה, אך הוא מבצע לפחות אחת מהפעילויות הבאות בתקופת הבחירות: עריכת סקרים או בדיקות לצורך רישום לגבי כוונות ההצבעה של בוחרים מסוימים; הצעת שירותי הסעה לקלפיות; פנייה יזומה למצביעים עם זהות פוליטית מסוימת כדי להניעם להצביע או להימנע מהצבעה לטובת רשימת מועמדים מסוימת; וניהול תעמולת בחירות באמצעות פרסומים פומביים לטובת רשימת מועמדים מסוימת או נגדה. עם זאת, גופים המבצעים פעולות אלה בתקציב כולל של פחות מ-100,000 ש"ח לא ייחשבו גופים פעילים בבחירות; והבעת עמדה פוליטית באמצעי תקשורת (רדיו, טלוויזיה, עיתונות ואינטרנט) אשר הוקם יותר



משלושה חודשים לפני הבחירות, ואשר לא ניתנה תמורה בעדה – אף היא לא תיחשב כפעילות של גוף פעיל בבחירות.

לפי ההצעה, גוף פעיל בבחירות יצטרך לעמוד במגבלות שונות. בין השאר, הוא יוכל לקבל תרומה של לכל היותר 11,000 ש"ח לשנה מאדם; ייאסר עליו לקבל תרומות מתאגידים, מאזרחים זרים ובעילים שם, וכן תרומות מעל 5,000 ש"ח ממי שתרים למפלגה או למועמד בבחירות מקדימות; ויהיה עליו לדווח על הכנסות והוצאות למבקר המדינה. עם זאת, בניגוד למפלגות, לא יוטלו עליו מגבלות בכל הנוגע להוצאות. הצעת החוק גם קובעת כי הפרת הכללים תיחשב "עוולה אזרחית", ואפשר יהיה לבקש בגינה הוצאת צו מניעה. בדומה למפלגות, גוף פעיל בבחירות שקיבל תרומה אסורה יידרש להעביר כפול משווייה לאוצר המדינה.

חוות דעתנו על הצעת החוק של ח"כ קיש

בהסתמך על עקרונות היסוד המפורטים לעיל, הצעת החוק של ח"כ קיש כוללת רעיונות ראויים – הכוונה במיוחד להצעות לפקח על מגוון הפעילויות אשר מטרתן להשפיע על הבחירות, ולא רק על תעמולה פומבית; להטיל פיקוח רק על גופים אשר מקיימים פעילות שיטתית הכרוכה בהוצאת משאבים רבים – ולא על כלל הגופים המקיימים פעילות כלשהי בבחירות, ולו מצומצמת בלבד (כפי שהוצע בנוסח הצעת החוק שאושרה בקריאה טרומית); להטיל על הגופים החוץ-מפלגתיים חובת שקיפות ודיווח; ולאפשר הוצאת צו מניעה "בזמן אמת" נגד הפרת הכללים. לצד זה, יש לערוך בה תיקונים מסוימים ולשקול תיקונים אחרים.

- **מפלגות לעומת נושאים** – אנו מסכימים עם הצעתו של ח"כ קיש להגדיר בתחילה גופים פעילים בבחירות רק ככאלו הפועלים בעד או נגד מפלגה ספציפית ולא על גופים הפועלים לקידום הצבעה לטובת/נגד נושאים מסוימים. מצד אחד, אימוץ הגדרה "צרה", המתייחסת רק לפעילות למען מפלגות, יקל מאוד על גופים חוץ-מפלגתיים להתחמק מהפיקוח; מן הצד השני, אימוץ הגדרה "רחבה", המתייחסת גם לקידום נושאים מסוימים בבחירות, יגדיל מאוד את מספר הגופים שעליהם יוטל פיקוח ולכן יקשה על פיקוח אפקטיבי, והוא גם עלול להרתיע ארגוני חברה אזרחית הפועלים לקידום מדיניות בתחומים שונים, אך אינם מבקשים לקיים תעמולת בחירות של ממש. לפיכך, אנו מציעים לאסוף מידע נוסף במהלך מערכת הבחירות הבאה בכדי להכריע האם ההגדרה כפי שמופיעה בהצעת החוק מספקת או שיש להרחיבה בעתיד.
- **בניגוד להצעתו של ח"כ קיש, אנו סבורים שאין להגביל גופים חוץ-מפלגתיים בכל הנוגע לגיוס תרומות.** הגבלות כאלה פחות מקובלות בדמוקרטיה אחרות, והגבלות נוקשות מדי, כפי שהוצע בהצעת החוק שאושרה בקריאה טרומית (תרומה של עד 2,300 ש"ח בשנת בחירות), עלולות לפגוע ביכולתם של גופים חוץ-מפלגתיים לפעול בתקופת הבחירות. מעבר לכך, קשה ליישם הגבלות כאלה בפועל, משום שחלק



מהגופים הפעילים בבחירות יהיו ככל הנראה עמותות הפעילות כל ימות השנה במגוון תחומים, וגופים אלה מגייסים לצורך פעילותם השוטפת תרומות בסכומים גבוהים ותרומות מתאגידים ואזרחים זרים, ולעתים גם מקבלים כספים מהמדינה. ספק רב אם אפשר לדרוש מגופים כאלה להקפיד על הפרדה מוחלטת בין התרומות שהם מקבלים לצורך פעילות בבחירות (תרומות אשר תצטרכנה לעמוד במגבלות) לבין תרומות המיועדות למטרות אחרות (ויהיו פטורות מאותן מגבלות). פיקוח על הפרדה כזו גם ידרוש משאבים רבים מהגוף המפקח.

- **הגבלות על הוצאות** – הכרעה בנושא זה אינה פשוטה. מצד אחד, אנו מציעים לשקול בעתיד (לאחר תקופת ביניים שבה ייאסף עוד מידע על הצורך בכך) להגדיר תקרת הוצאות (אשר אינה מופיעה בהצעתו של ח"כ קיש) – לקבוע כי גוף חוץ-מפלגתי הפועל להשפעה על תוצאות הבחירות לא יוכל להוציא מעבר לסכום כסף מסוים על פעילות זו. זאת, משום ששימוש בלתי מוגבל במשאבים כספיים לצורך השפעה על הבחירות עלול לפגוע בשוויוניות הבחירות ובשיח פוליטי פלורליסטי, וגם מגביר את הסכנה לפגיעה בטוהר המידות. הגבלות כאלה קיימות בחלק מהדמוקרטיות המסדירות פעילות כזו. בהתאם למקובל במדינות אלה, אם מטילים מגבלה שכזו, אנו מציעים לקבוע תקרת הוצאות גבוהה, שמטרתה למנוע רק מצבים קיצוניים של ניסיון "להשתלט" על מערכת הבחירות ועל השיח הפוליטי באמצעות שימוש במשאבים כספיים אדירים. מצד אחר, לא בטוח שפיקוח אפקטיבי על הוצאות של מגוון רחב ביותר של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות אפשרי מבחינה מעשית ומבחינת המשאבים שיידרשו לשם כך; ובנוסף קיים חשש שאם תוטל מגבלת הוצאות, מערכת הבחירות תהפוך לזירת התגוששויות, ותלווה בשורה ארוכה של עתירות בדרישה למנוע מגופים חוץ-מפלגתיים לפעול בבחירות בשל טענה לחריגה מתקרת ההוצאות. לפיכך, כפי שיפורט להלן, אנו מציעים לשקול אימוץ מגבלה שכזו רק לאחר שייאסף יותר מידע על נחיצותה.

- **אנו מציעים שיישום הרפורמה ייעשה באופן הדרגתי, אשר יאפשר לבחון את השלכותיה.** יישום הדרגתי כזה נחוץ במיוחד משום שכיום אין כלל פיקוח על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות ולכן חסר מידע חיוני על פעילות זו, למשל על מספר וסוג הגופים החוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות ועל הוצאותיהם. לפיכך, לפחות בתחילה, רצוי שהפיקוח יתמקד בשקיפות רחבה ככל האפשר: לא יוטלו מגבלות מהותיות על פעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות, אלא אך ורק חובת שקיפות; ובמקביל תאומץ ההגדרה המופיעה בהצעה אשר תתייחס רק לפעילות בעד/נגד מפלגות מסוימות ולא לגופים המקיימים פעילות בעד/נגד נושאים מסוימים. יצוין שכבר כיום, עמותות רשומות מחויבות בהגשת דוחות שנתיים, הכוללים בין השאר פרטים שונים על הכנסותיהן והוצאותיהן; ואולם חובת השקיפות שאנו מציעים היא רחבה יותר, בין היתר כי היא תכלול פרטים ספציפיים על ההתנהלות הכלכלית במהלך מערכת הבחירות ולצרכי בחירות, היא תוטל לא רק על עמותות רשומות אלא על מגוון הגופים הפעילים בבחירות (ובכלל זה אנשים



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

פרטיים וגופים לא-מאוגדים), והיא תוביל לחשיפת פרטים מלאים יותר על תרומות ותורמים. לפיכך היא תספק פרטים חשובים שאינם בנמצא כיום על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות.

לאחר מכן, ובהתאם לניסיון ולעדויות שיצטברו על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים ועל אפשרויות הפיקוח עליהם, יוחלט אם יש אפשרות וצורך להחמיר את המגבלות המוטלות על גופים אלה ולאמץ תקרת הוצאות, וכן על אילו גופים בדיוק יש לפקח והאם יש להרחיב את היקף תחולת החוק.

בכבוד רב,



ד"ר גיא לוריא

חוקר, התכנית להגנה על ערכים דמוקרטיים
המכון הישראלי לדמוקרטיה



אסף שפירא

חוקר, התכנית לרפורמות פוליטיות
המכון הישראלי לדמוקרטיה



יוחנן פלסנר

נשיא, המכון הישראלי לדמוקרטיה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

נספח – פיקוח על פעילות חוץ-מפלגתית בהקשר של בחירות ב-25 דמוקרטיה

ללא פיקוח והגבלות	פיקוח		איסור (מלא/חלקי)
אוסטריה	הגבלה עיקרית	מדינה	ארגנטינה
אירלנד	תקרת הוצאות	בריטניה	יפן
בלגיה	תקרת הוצאות	דרום קוריאה	סרביה
ברזיל	תקרת הוצאות	ניו-זילנד	צ'ילה
גרמניה	תקרת הוצאות	קנדה	קוסטה-ריקה
דרום אפריקה	שקיפות בלבד	אוסטרליה	
הודו	שקיפות בלבד	איטליה	
ישראל	שקיפות בלבד	ארה"ב	
סלובניה			
פולין			
קרואטיה			
רומניה			
שבדיה			