



לכבוד

ח"כ יואב קיש, יו"ר ועדת הכנסת

חברי הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת וועדת החוקה, חוק ומשפט

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק מימון מפלגות (גוף פעיל בבחירות) – נוסח מיום 15.11.16

קראנו ולמדנו את הנוסח החדש של הצעת החוק שבנדון. להלן הערות בלתי ממצות על הנוסח החדש הזה.

1. **אנו סבורים שהנוסח החדש של הצעת החוק נעשה יותר בעייתי מבחינה חוקתית, וזאת על שום חשש שהחוק, אם יתקבל בנוסח זה, עלול לפגוע פגיעה בלתי מידתית בחופש הביטוי הפוליטי.**
2. **כפי שהדגשנו בחוות דעתנו הקודמות על הצעת החוק הזו, ניתן ואף ראוי להסדיר את פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות. פעילות שכזו, בייחוד אם תסתמך על ממון פרטי רב, עלולה לעוות את תהליך הבחירות ולפגוע בעקרון הבחירות השוות, עקרון שזוכה להגנה חוקתית במסגרת חוק-יסוד: הכנסת.**
3. **יחד עם זאת, מכיוון שהסדרת פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים כוללת איזון בין שני עקרונות יסוד חוקתיים, הבחירות השוות וחופש הביטוי הפוליטי, יש להקפיד על אסדרה זהירה, מאוזנת ושוויונית, וזאת כדי שלא לפגוע באף אחד מן העקרונות הללו. ראשית, יש להקפיד על ניסוח החוק ואכיפתו באופן שוויוני ואפקטיבי כדי להגשים את מטרת החוק בלא אפליה. שנית, אין להטיל הגבלות בלתי מידתיות, שיפגעו יתר על המידה ובלי צורך בחופש הביטוי הפוליטי. ונזכיר: חופש הביטוי הפוליטי הוא חלק מהזכות החוקתית לכבוד האדם, אשר מעוגנת בישראל בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.**
4. **כפי שהערנו גם באשר לנוסחים קודמים של הצעת החוק, אנו סבורים שאין זה ראוי להטיל מגבלות על גופים חוץ-מפלגתיים בקבלת התרומות. ניתן להסתפק בחובת שקיפות בלבד. לדעתנו אין די מידע כדי להסיק כבר עתה שנחוצה הגבלה כה משמעותית על פעילותה של החברה האזרחית. במקום הגבלה זו, אנו ממליצים לקבוע בחוק מנגנון שיחייב לשקול בעתיד אם נחוץ לקבוע מגבלות נוקשות יותר על פעילותם של גופים פעילים בבחירות.**

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלטר

נשיא

מר ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר טלי מרידור

מר אבינועם נאור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

פרופ' יואב צחור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופט רוזלי טילברמן אבליה, קנדה

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

השופט דליה דורנר, ישראל

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, 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

ד"ר ישי ג'סיס, פרס, אסטרטגיה

פרופ' מרדכי קרמיצר, מחקר

פרופ' יידיה צ' שטרן, מחקר

עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמית אילון

פרופ' חנוך דגן

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמית כהן

פרופ' שחר ליפשיץ

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' גדעון רהט

פרופ' יובל שני

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמן





5. אולם מעבר לכך, גם לשיטת מי שסבור שנחוץ כבר עתה להטיל מגבלות נוקשות יותר משקיפות כדי למנוע פגיעה בשוויון ההזדמנויות בבחירות, האם לא ניתן להגשים את אותה התכלית באמצעות קביעת תקרה הוצאות גבוהה על פעילות בחירות של גופים חוץ-מפלגתיים? היתרון של תקרת הוצאות גבוהה היא בכך שהאפקטיביות של אמצעי זה למניעת הפגיעה בשוויון זהה לאפקטיביות של הטלת מגבלות על קבלת תרומות, אולם יש בו התערבות פחותה בפעילותה של החברה האזרחית. ולראיה: **ממחקר שערכנו באשר לאסדרה הנהוגה בתחום זה ב-25 דמוקרטיות, לא מצאנו אפילו דמוקרטיה אחת המטילה מגבלה מבחינת סכום קבלת התרומות**, אך מצאנו מספר דמוקרטיות שקבעו תקרת הוצאות גבוהה (כגון בריטניה וקנדה).
6. לאיזו תכלית נועדה מגבלה נמוכה כל-כך המוטלת על סכום תרומה בודדת ומגבלה קשיחה כל-כך על זהות התורם? ספק רב אם השקיפות בתחום זה תצא נשכרת, משום שמגבלה כה קיצונית תגרום לרוב החברה האזרחית להימנע מפעילות בחירות (על פי הגדרת החוק המוצע), וכך להימנע מדיווחים למבקר המדינה. זאת, בניגוד להסדר שיקבע תקרת הוצאות, אשר יאפשר לגופים רבים לפעול מבלי להיות נתונים במגבלות מהותיות, מלבד חובות שקיפות.
7. אם תכלית הצעת החוק היא למנוע זרימה של ממון פרטי רב, מדוע מוצעת מגבלת תרומה בסכום נמוך כל-כך? אין זה מוצדק להטיל על גורם פרטי, שמסתמך באופן בלעדי על כספי תרומות, מגבלת תרומות כמו זו המוטלת על סיעה חדשה, אשר תהיה זכאית למימון ציבורי.
8. **מנגנוני האכיפה המוצעים בנוסח החדש של הצעת החוק בעייתיים הן בחומרתם, הן בעמימותם והן בחוסר השוויוניות הגלום בהם**: מדוע מפלגות בלבד רשאיות לפנות לבית המשפט המחוזי בתובענה על הפרת הוראות החוק? מדוע נחוץ להעניק למבקר המדינה סמכות להטיל קנסות על גורמים פרטיים הפעילים בבחירות? ואם ניתנה סמכות זו, מדוע נחוץ להטיל גם אחריות פלילית? הצעת החוק בנוסחה החדש מציעה לקבוע שתהא זו עבירה פלילית להביע עמדה פוליטית אם היא כרוכה בביצוע הפעילויות המנויות בה בהיקף כולל העולה על 200,000 ש"ח, וזאת מבלי להירשם כמפורט בהצעה. המשמעות של ההוראות האלה היא הטלת אחריות פלילית – לעתים גם בדיעבד (כאשר מביע הדעה הפוליטית לא צפה מראש שהיקף פעילותו תחרוג מ-200,000 ש"ח) – על הבעת דעה פוליטית שאינה פוגעת באיש. זהו הסדר חריג בחומרתו, ואין זה ברור כלל מדוע הטלת אחריות פלילית שכזו נחוצה כדי להסדיר את פעילותם של גופים



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

חוץ-מפלגתיים. להטלת אחריות פלילית שכזו עלול להיות אפקט מצנן מרחיק לכת על חופש הביטוי הפוליטי בתקופת בחירות, עד כדי הימנעות של אזרחים מהבעת דעה בתקופת הבחירות.

9. לא ברור מדוע חובת ההתאגדות כעמותה או כחברה לתועלת הציבור דרושה להגשמת תכלית החוק. האם אין כאן פגיעה מיותרת לחלוטין בחופש ההתאגדות?
10. גם הגדרת "גוף פעיל בבחירות" בעייתית. היא לוקה בבעיות ניסוח (לדוגמא, האם מוצע שחברות תחבורה ציבורית תוגדרנה "גופים פעילים בבחירות" משום שהן "מסיעות בוחרים ביום הבחירות לכנסת"?), בקשיי פרשנות פנימיים (לא ברור מהו היחס בין "פרסום שיטתי שמטרתו להשפיע על בוחרים..." שמוגדר כפעילות בחירות, לבין "הבעת עמדה פוליטית באמצעי תקשורת..." שמוחרגת) ובקשיי פרשנות חיצוניים (לדוגמא, כיצד מתיישבת ההוראה שלפיה "פרסום שיטתי שמטרתו להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים" יוגדר כפעילות בחירות, עם הוראות סעיף 8 לחוק מימון מפלגות אשר מהן משתמע שפרסום שיטתי שכזה עשוי להיות תרומה אסורה למפלגה?). אדרבה, כפי שנאמר בישיבה שהתקיימה ביום 15.11.16 בוועדה המשותפת לוועדת חוקה, חוק ומשפט ולוועדת הכנסת, אין זה ברור אם הגדרה זו בכלל מגשימה את תכליתה המוצהרת של הצעת החוק. שילוב זה של עמימות, חוסר אפקטיביות וחומרת המגבלות שמוצע להטיל מגלם פגיעה שרירותית ובלתי רציונלית בזכות לחופש ביטוי פוליטי.
11. לבסוף, העמימות בחוק והטלת הסמכות לדון בהפרתו לבית המשפט המחוזי, תהפוך את בתי המשפט לזירת התגוששות פוליטית בבחירות – תוצאה שתהיה לה השלכות שליליות גם על בתי המשפט.
12. לסיכום, ניתן ואף ראוי להסדיר את פעילותם בבחירות של גופים חוץ מפלגתיים. יחד עם זאת, **אנו סבורים שהצעת החוק בנוסחה הנוכחי מגלמת התנהלות בלתי זהירה מבחינה חוקתית הפוגעת באופן קשה מדי ושלא לצורך בחופש הביטוי הפוליטי.**

אנחנו עומדים לרשותך לכל שאלה או הבהרה.
בכבוד רב,


ד"ר גיא ג'וריא
חוקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה


יוחנן פלסנר
נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה