



רשומות

הצעות חוק

הכנסת

18 בינואר 2017

678

כ' בטבת התשע"ז

עמוד

הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 34) (גוף פעיל בבחירות), התשע"ז-2017 66

מתפרסמת בזה הצעת חוק של חברי הכנסת מטעם הוועדה המשותפת לוועדת הכנסת ולוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת:

הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 34) (גוף פעיל בבחירות), התשע"ז-2017*

1. תיקון סעיף 1
- בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1, בסופו יבוא:
- ”גוף פעיל בבחירות” – אדם או חבר בני אדם, בין שהוא מאוגד כעמותה או חברה לתועלת הציבור ובין שאינו מאוגד, אשר נרשם כגוף שמטרתו ביצוע פעילות בחירות כאמור בסעיף 10ג; ”מאגר מידע” – מאגר כאמור בפסקה (1) להגדרה ”פעילות בחירות”;
- ”פעילות בחירות” – ביצוע אחת או יותר מהפעילויות המנויות להלן בשווי כולל, בכסף או בשווה כסף, העולה על 100,000 שקלים חדשים, שלא בידי מפלגה או גוף הקשור לסיעה:
- (1) יצירת מאגר מידע ובו פרטים מזהים של בוחרים בבחירות לכנסת לצד מידע בדבר עמדותיהם הפוליטיות או כוונות ההצבעה שלהם בבחירות, שלא לשם מכירתו למפלגה;
- (2) הסעה ביום הבחירות לכנסת, שלא לפי חוק ושלא בתמורה מלאה, לשם הבטחת הצבעתם של בוחרים בשל עמדותיהם הפוליטיות, לרבות אם עמדותיהם הפוליטיות משוערות לפי מקום מגוריהם;
- (3) פנייה ישירה במהלך תקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (4) פרסום שיטתי במהלך תקופת הבחירות שמטרתו להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת, ולמעט פרסום כאמור בכלי תקשורת שהוקם לפחות שלושה חודשים לפני תקופת הבחירות, אם לא שולמה לכלי התקשורת תמורה עבורו;
- לעניין חישוב הסכום האמור ברישה להגדרה זו יראו כאילו הפעילות בוצעה בידי גוף אחד אף אם בוצעה בידי כמה גופים, אם לדעת מבקר המדינה יש לראות גופים אלה כזרועות של גוף אחד, בהתחשב בכל האפיונים המפורטים להלן או מקצתם: מטרתיהם של הגופים, פעולותיהם, זהות בעליהם, מנהליהם וחברייהם, ייעוד רווחיהם והמקורות לכיסוי הפסדיהם.”
2. תיקון סעיף 8
- בסעיף 8 לחוק העיקרי –
- (1) בסעיף קטן (ד), בסופו יבוא ”הסכומים המעודכנים יפורסמו ברשומות מטעם הכנסת.”;
- (2) אחרי סעיף קטן (ד) יבוא:
- ”(ד) לא תקבל סיעה או מפלגה, במישרין או בעקיפין, תרומה בשטרי כסף או במעות.”

ד ב ר י ה ס ב ר

לשם כך ההצעה קובעת כללים של שקיפות ומטילה הגבלות על מי שמבצע ”פעילות בחירות”, שהיא אחת מארבעה סוגי פעילויות המפורטים בסעיף 1 להצעה, בשווי העולה על 100,000 שקלים חדשים. ואלה סוגי הפעילויות:

הצעת החוק נועדה למנוע מאנשים ומגופים להשקיע סכומי כסף ניכרים במטרה להשפיע על תוצאות הבחירות לכנסת שלא באמצעות המפלגות המתמודדות ותוך עקיפה של דיני המימון.

* הצעת חוק מס' 2785/20/פ (מספר פנימי: 577838); הועברה לוועדה ביום כ"ד באייר התשע"ז (1 ביוני 2016).
1 ס"ח התשל"ג, עמ' 52; התשע"ה, עמ' 52.

- (1) בסעיף קטן (א), אחרי פסקה (4) יבוא:
 (5) מבצע פעילות בחירות בשווי כולל של פי חמישה מהסכום האמור ברישה להגדרה "פעילות בחירות", בלי שנרשם כגוף פעיל בבחירות, בניגוד להוראות סעיף 10ג(א)(1), או בלי שהתאגד, בניגוד להוראות סעיף 10ג(ב)(1);
- (6) מבצע פעילות בחירות בשווי כולל של פי ארבעה מהסכום האמור ברישה להגדרה "פעילות בחירות", ולא מסר למבקר המדינה דוח על מערכת החשבונות שניהל, בניגוד להוראות סעיף 10ג(י), במטרה לרמות";
- (2) בסעיף קטן (ג), במקום "מהוראות הסעיף האמור" יבוא "מהוראות סעיף 7".
4. בסעיף 10(ו) לחוק העיקרי, המילה "עם" - תימחק, ואחרי "בסעיף זה" יבוא "ובסעיף 10ג(י) ו-(יב)". תיקון סעיף 10
5. אחרי סעיף 10ב לחוק העיקרי יבוא:
 "גוף פעיל בבחירות 10ג. (א) לא יבצע אדם או חבר בני אדם פעילות בחירות אלא בהתקיים כל אלה:
 (1) הוא נרשם אצל מבקר המדינה כגוף פעיל בבחירות שמטרתו ביצוע פעילות בחירות;
 (2) הוא הקים אתר אינטרנט לפרסום מידע שעליו לפרסם על פי סעיף זה;
 (3) הוא הסמיך אדם או שני בני אדם לפעול בשמו כגוף פעיל בבחירות בכל הנוגע לקשריו עם רשויות המדינה ופרסם באתר האינטרנט שלו את שמו, בצירוף כתב הסכמתם לשמש בתפקיד זה (בסעיף זה - הגורם המוסמך).
 (ב) לא יבצע אדם או חבר בני אדם פעילות בחירות בשווי כולל, בכסף או בשווה כסף, העולה על פי ארבעה מהסכום האמור ברישה להגדרה "פעילות בחירות" אלא בהתקיים התנאים שבסעיף קטן (א) וכל אלה:
 (1) הוא נרשם כעמותה או כחברה לתועלת הציבור שמטרתה ביצוע פעילות בחירות, או הגיש בקשה להירשם כאמור והשלים את כל הנדרש ממנו לשם הרישום;
 (2) הוא מינה רואה חשבון לשם ביקורת החשבונות ועריכת דין וחשבון בדבר הכנסותיו והוצאותיו כגוף פעיל בבחירות, ופרסם באתר האינטרנט שלו את שם רואה החשבון ואת כתב הסכמתו לשמש בתפקיד.
 (ג) מועמד לכנסת או בעל תפקיד במוסדות מפלגה לא יהיה בעל תפקיד בגוף פעיל בבחירות ולא ישמש כגורם המוסמך מטעמו, ואם היה למועמד לכנסת או לבעל תפקיד במוסדות מפלגה כאמור - יחדל לשמש בתפקידו בגוף פעיל בבחירות או מטעמו.

ד ב ר י ה ס ב ר

כדי להשפיע על בחירתם: פרסום שיטתי בתקופה האמורה שמטרתו להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימה מסוימת או להימנע מלהצביע בעדה.

יצירת מאגר מידע ובו פרטים בדבר מצביעים ועמדותיהם הפוליטיות; הסעת בוחרים לקלפי בהתאם לעמדותיהם הפוליטיות; פנייה ישירה לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות בתקופה של כשלושה חודשים לפני הבחירות

(ד) (1) לא יקבל גוף פעיל בבחירות, במישרין או בעקיפין, בתקופה שבין בחירות לכנסת לבין הבחירות שאחריהן, כל תרומה בסכום או בסכומים העולים על כפל הסכום האמור בפסקה (2) מאת אדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו.

(2) על אף האמור בפסקה (1), ביצע גוף פעיל בבחירות פעילות בחירות בשווי האמור בסעיף קטן (ב), לא יקבל החל באותו מועד תרומה כאמור בפסקה (1) בסכום או בסכומים העולים על 11,000 שקלים חדשים.

(3) לא יקבל גוף פעיל בבחירות, במישרין או בעקיפין, תרומה בניגוד להוראות סעיף 8(א), (1ד), (2ד) ו-(3ד).

(4) קיבל גוף פעיל בבחירות תרומה בניגוד להוראות סעיף קטן זה או בסכום העולה על הסכום המרבי המותר על פיו, יחזיר הגוף לתורם, מיד כשנודע לו על כך, את התרומה או את חלקה שהוא מעל למותר, ואם לא ניתן לעשות כן, יעביר את הסכום שעליו להחזיר לאוצר המדינה; פעל הגוף לפי הוראות פסקה זו, לא יראו את התרומה כתרומה שהתקבלה בניגוד להוראות חוק זה.

(ה) גוף פעיל בבחירות יפרסם באתר האינטרנט שלו או באתר אינטרנט שיקבע מבקר המדינה, ולפי הנחיות מבקר המדינה, כל תרומה שקיבל מתורם וכל תרומה שהחזיר לתורם או העביר לאוצר המדינה בתוך 14 ימים מיום שקיבל את התרומה או מיום שהחזירה או העבירה; ואולם, בתקופת הבחירות יפרסם גוף פעיל בבחירות מידע כאמור בתוך שבעה ימים.

(ו) לא ימסור אדם למפלגה, במישרין או בעקיפין, מאגר מידע שיצר גוף פעיל בבחירות אלא עבור שווי המלא; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.²

(ז) גוף פעיל בבחירות ינהל מערכת חשבונות לפי הנחיות מבקר המדינה וירשום את הכנסותיו והוצאותיו לפי אותן הנחיות.

(ח) (1) רואה החשבון של גוף פעיל בבחירות שמונה לפי סעיף קטן (ב)(2) רשאי לדרוש בכל עת מהגורם המוסמך שימציא לו ידיעות, מסמכים, הסברים וכל חומר אחר הדרושים לו לצורך מילוי תפקידיו לפי סעיף זה, והגורם המוסמך ימציא את הנדרש ללא דיחוי.

ד ב ר י ה ס ב ר

מוסמך" שיפעל בשמו מול רשויות המדינה. כדי ליצור הבחנה ברורה בין מפלגה או גופים הקשורים אליה לבין גוף פעיל בבחירות, מוצע לקבוע כי מועמד בבחירות לכנסת או בעל תפקיד במוסדות של מפלגה לא יהיה בעל תפקיד בגוף פעיל בבחירות.

אם שווי הפעילות כאמור עולה על 400,000 שקלים חדשים, מטילה ההצעה חובות מוגברות ואף ענישה פלילית במקרה של הפרת החוק.

מוצע לקבוע כי מי שמבצע פעילות בחירות כאמור יידרש להירשם כ"גוף פעיל בבחירות" ולמנות "גורם

² ס"ח התשמ"א, עמ' 128.

(2) רואה החשבון האמור בפסקה (1) ימשיך לכהן כל עוד לא מונה אחר במקומו; התפטר רואה החשבון או נבצר ממנו למלא את תפקידו, ימנה גוף פעיל בבחירות, בתוך עשרה ימים מיום שנודע לו על כך, רואה חשבון אחר במקומו, ויפרסם באתר האינטרנט שלו את שם רואה החשבון ואת כתב הסכמתו לשמש בתפקיד.

(ט) הגורם המוסמך ימשיך לכהן כל עוד לא מונה אחר במקומו; התפטר הגורם המוסמך בהודעה לגוף פעיל בבחירות ולמבקר המדינה, חדל לשמש בתפקידו לפי סעיף קטן (ג) או נבצר ממנו למלא את תפקידו, והיה היחיד המשמש גורם מוסמך, ימנה גוף פעיל בבחירות, בתוך שלושה ימים מיום שנודע לו על כך, גורם מוסמך אחר במקומו, ויפרסם באתר האינטרנט שלו את שמו ואת כתב הסכמתו לשמש בתפקיד.

(י) גוף פעיל בבחירות ימסור למבקר המדינה, בתוך התקופה האמורה בסעיף 10(א) או (ו), דוח על מערכת החשבונות שניהל בתקופה שבה פעל כגוף כאמור ועד למועד מסירת הדוח; גוף פעיל בבחירות שביצע פעילות בחירות בשווי האמור בסעיף קטן (ב) יצרף לדוח הנמסר לפי סעיף קטן זה חוות דעת של רואה החשבון שמינה לפי סעיף קטן (ב)(2) בדבר תקינותם ושלמותם של החשבונות ובדבר ניהול מערכת חשבונות בהתאם להנחיות מבקר המדינה.

(יא) גוף פעיל בבחירות יודיע למבקר המדינה, בתוך התקופה האמורה בסעיף קטן (י), על מאגר מידע שיצר.

(יב) בתוך התקופה האמורה בסעיף 10(ב) או (ו) ימסור מבקר המדינה ליושב ראש הכנסת דוח על תוצאות ביקורת מערכת החשבונות של גוף פעיל בבחירות, ויציין בו אם הגוף ניהל מערכת חשבונות לפי הנחיותיו, אם התרומות שקיבל היו בגבולות שנקבעו בסעיף קטן (ד) ואם הגיש הודעות ודוחות כנדרש בסעיף זה.

(יג) מבקר המדינה רשאי לדרוש מגוף פעיל בבחירות ומכל אדם מידע ומסמכים הדרושים לו להכנת דין וחשבון ולבירור זיקה בין גוף פעיל בבחירות לבין גוף או אדם אחר, וכל גוף או אדם כאמור ימסרו מידע ומסמכים אלו ללא דיחוי.

(יד) הודעות שיש למסור למבקר המדינה לפי סעיף זה יינתנו בדרך שיקבע המבקר, ורשאי הוא, בכל עת, לקבוע שלהודעה יצורף תצהיר בהתאם לסעיף 15 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971³, המאמת את נכונות האמור בהן ואת שלמותן.

ד ב ר י ה ס ב ר

בחירות לבחירות, או מחצית הסכום האמור לאחר שהגוף ביצע פעילות בחירות בשווי העולה על 400,000 שקלים חדשים. ההסדר אף אוסר קבלת תרומה ממי שאינו בעל זכות להצביע בבחירות לכנסת - למשל קטין, תאגידי או מי

על-פי ההסדר המוצע, על גוף פעיל בבחירות יוטלו הגבלות בכל הנוגע לקבלת תרומות, ובכלל זה איסור קבלת תרומה בסכום העולה על 22,000 שקלים חדשים מאדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו בתקופה ש בין

³ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 18, עמ' 421.

(טו) מצא מבקר המדינה כי גוף פעיל בבחירות עשה אחד מאלה, יעביר הגוף לאוצר המדינה, בתוך שלושים ימים מיום שהודיע לו על כך מבקר המדינה, סכום כמפורט להלן, לפי העניין, ורשאי מבקר המדינה להפחית את הסכום אם סבר כי קיימים טעמים המצדיקים זאת:

(1) ביצע פעילות בחירות בלי שנרשם כגוף פעיל בבחירות, בניגוד להוראות סעיף קטן (א)(1), או בלי שהתאגד, בניגוד להוראות סעיף קטן (ב)(1) - סכום שגובהו פי חמישה מסכום התרומה המרבי המותר לפי סעיף קטן (ד)(2);

(2) קיבל תרומה בניגוד להוראות סעיף קטן (ד) או לא פרסם תרומה במועד שנקבע בסעיף קטן (ה) - סכום שגובהו פי שניים מסכום התרומה;

(3) לא מסר למבקר המדינה מידע ומסמכים שדרש המבקר - סכום שגובהו פי חמישה מסכום התרומה המרבי המותר לפי סעיף קטן (ד)(2);

(4) לא מסר דוח למבקר המדינה במועד כאמור בסעיף קטן (י) או לא מילא אחר ההוראות הנוגעות לניהול מערכת החשבונות כפי שנקבעו בסעיף זה או בהנחיות מבקר המדינה - סכום שגובהו פי שלושה מסכום התרומה המרבי המותר לפי סעיף קטן (ד)(2);

(5) לא הודיע למבקר המדינה על מאגר מידע שיצר כאמור בסעיף קטן (יא) - סכום שגובהו פי חמישה מסכום התרומה המרבי המותר לפי סעיף קטן (ד)(2);

(6) איחר להודיע על מאגר מידע שיצר כאמור בסעיף קטן (יא) - סכום שגובהו פי שניים מסכום התרומה המרבי המותר לפי סעיף קטן (ד)(2);

(7) לא מינה רואה חשבון או גורם מוסמך במקום מי שחזלו לכהן כאמור בסעיפים קטנים (ח)(2) ו-(ט) - סכום שגובהו פי שלושה מסכום התרומה המרבי המותר לפי סעיף קטן (ד)(2).

(טז) מצא מבקר המדינה כי גורם מוסמך עשה אחד מאלה, יעביר הגורם המוסמך לאוצר המדינה, בתוך שלושים ימים מיום שהודיע לו על כך מבקר המדינה, סכום כמפורט להלן, לפי העניין, ורשאי מבקר המדינה להפחית את הסכום אם סבר כי קיימים טעמים המצדיקים זאת:

ד ב ר י ה ס ב ר

בבחירות מקדימות. מבקר המדינה ימסור ליושב ראש הכנסת דוח על תוצאות הביקורת, ולשם כך ניתנו לו סמכויות לדרוש מידע מגוף פעיל בבחירות ומכל אדם אחר, והוא אף מוסמך להטיל חיוב כספי על גוף פעיל בבחירות או על הגורם המוסמך מטעמו בשל הפרת הוראות החוק. סכומים שיש להעבירם לאוצר המדינה לפי הצעת החוק

שאינו תושב ישראל - ותרומה במזומן. גוף פעיל בבחירות יידרש לפרסם באינטרנט, לפי הנחיות מבקר המדינה, כל תרומה שקיבל.

גוף פעיל בבחירות אף יחויב לנהל את חשבונותיו לפי הנחיות מבקר המדינה, ולהגיש למבקר דוח לאחר הבחירות, בדומה לחובה החלה על מפלגות ועל מועמדים

(1) לא מסר לרואה החשבון מידע שדרש כאמור בסעיף קטן (ח)(1) – סכום שגובהו סכום התרומה המרבי המותר לפי סעיף קטן (ד)(2);

(2) לא מסר למבקר המדינה מידע שדרש ממנו לפי הוראות סעיף זה – סכום שגובהו פי חמישה מסכום התרומה המרבי המותר לפי סעיף קטן (ד)(2).

(יז) על אף האמור בסעיף 3(א) לחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995⁴, סכום שיש להעבירו לאוצר המדינה לפי סעיפים קטנים (טו) ו-(טז), ישלמו גוף פעיל בבחירות או גורם מוסמך, לפי העניין, למרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות עד תום המועד הקבוע באותם סעיפים קטנים, אף אם טרם הגיע מועד פירעונו; ואולם, המרכז לגביית קנסות אגרות והוצאות לא יפעל בהליכי גבייה לפי החוק האמור אלא בחלוף המועד לתשלום החוב; הוראות הרישה של סעיף קטן זה יחולו גם על סכום שגוף פעיל בבחירות מעביר לאוצר המדינה לפי סעיף קטן (ד)(4), בשינויים המחויבים.

(יח) כל מפלגה שמיוצגת בכנסת או שהגישה רשימת מועמדים בבחירות לכנסת הבאה רשאית לפנות לבית המשפט המחוזי בתובענה שלפיה אדם הפר הוראה מהוראות סעיף זה או את הנחיות מבקר המדינה לפי סעיף זה; בית המשפט יהיה רשאי, בצו, לתת הוראות לגוף פעיל בבחירות או לכל אדם לשם מניעת המשך ההפרה; צו לפי סעיף קטן זה יינתן לאחר שניתנה למי שנגדו התבקש הצו הזדמנות להשמיע את טענותיו בפני בית המשפט; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לגרוע מסמכויות מבקר המדינה ויושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לפי כל דין.

(יט) הסכומים האמורים ברישה להגדרה "פעילות בחירות" ובסעיף קטן (ד)(2) יוצמדו למדד, יעוגלו ויפורסמו כאמור בסעיף 8(ד).

(כ) (1) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מאיסור לפי כל דין או מחובה החלה על סיעה או מפלגה.

(2) אין בהוראות סעיף זה כדי לפגוע בסמכות של מבקר המדינה לפי כל דין, לרבות הסמכות לקבוע כי גוף הוא גוף קשור לסיעה אף אם הוא גוף פעיל בבחירות והסמכות לקבוע כי יש בפעילות של גוף פעיל בבחירות משום תרומה אסורה לסיעה או למפלגה.

ד ב ר י ה ס ב ר

נוסף על סנקציות אלו, כדי ליצור הרתעה נוספת מפני הפרת הוראות החוק, נקבע כי בית המשפט המחוזי יוסמך לתת צו מניעה בשל הפרה של הוראות החוק אם ביקשה זאת מפלגה המיוצגת בכנסת או המתמודדת בבחירות.

יועברו באמצעות המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות. יובהר כי חיובים שהוטלו על ידי מבקר המדינה ולא שולמו במועד יהוו חוב, והמרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות יהיה מוסמך לגבותם בהתאם לסמכויות המוקנות לו בדין.

⁴ ס"ח התשנ"ה, עמ' 170.

- תיקון חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות 6. בחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995⁵, בסעיף 1, בהגדרה "חוב", בסופה יבוא:
- "(15) סכום שיש להעבירו לאוצר המדינה לפי סעיף 10ג(טו) ו-(טז) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973".

ד ב ר י ה ס ב ר

העלות התקציבית של הצעת החוק נובעת מהצורך בהתאמת מערכות המחשוב של משרד מבקר המדינה ליישום ההסדר המוצע, שלהערכת משרד האוצר עלותה כ-2 מיליון שקלים חדשים לשנה, וכן מהצורך בתוספת כוח אדם למשרד מבקר המדינה, שקשה להעריך את עלותה בשלב זה.

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

⁵ ס"ח התשנ"ה, עמ' 170; התשע"ה, עמ' 79.