



שלום רב,

הנדון: הצעת חוק מימון מפלגות (גוף פעיל בבחירות) – לקראת קריאה שנייה ושלישית

בהמשך לחוות דעתנו על נוסחיה הקודמים של הצעת החוק שבנדון, להלן עיקרי עמדתנו על נוסח הצעת החוק שהוכן על ידי הוועדה לקראת קריאה שנייה ושלישית.

1. למרות תיקונים שנעשו בנוסח החוק, חלקם ברוח הערותינו (כגון צמצום חובת ההתאגדות וריכוך מגבלת התרומות), הצעת החוק נותרה בעייתית מבחינה חוקתית. החוק, אם יתקבל בנוסח זה, עלול לפגוע פגיעה בלתי מידתית בחופש הביטוי הפוליטי. אנו מפנים אתכם לחוות דעתנו הקודמות, ולא נחזור אלא על עיקרי הדברים.
2. כפי שהדגשנו בעבר, ניתן ואף ראוי להסדיר את פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות. 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.
3. אנו סבורים שאין זה ראוי להטיל מגבלות על גופים חוץ-מפלגתיים בקבלת תרומות. מן הראוי 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 חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות.
4. מעבר לכך, גם לשיטת מי שסבור שנחוץ כבר עתה להטיל מגבלות נוקשות יותר כדי למנוע פגיעה בשוויון ההזדמנויות בבחירות, ניתן להגשים את אותה התכלית באמצעי פוגעני פחות: תקרת הוצאות גבוהה על פעילות בחירות של גופים חוץ-מפלגתיים. לראיה, 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). חשוב לשים לב, שמגבלת תרומות תפגע בפעילותם הכוללת של גופים חוץ-מפלגתיים (גם לא בתקופת בחירות), זאת בניגוד להטלת תקרת הוצאות.

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסטר

נשיא

מר ברנרד 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 מרדור

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 אבלה, קנדה

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנו, בריטניה

השופט דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

ד"ר איימי 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 כרמון





המכון הישראלי לדמוקרטיה

5. מנגנוני האכיפה, האחריות הפלילית והקנסות המוצעים בהצעת החוק בעייתיים הן בחומרתם, הן בעמימותם והן בחוסר האפקטיביות וחוסר השוויוניות הגלומים בהם. במקום להקים מנגנון אכיפה יזום ואפקטיבי (בזמן אמת), מוצע בהצעת החוק ליצור מנגנון אכיפה המתבסס בעיקרו על הגשת בקשות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית לתת צווי מניעה – תוך הפיכת מערכת הבחירות לזירת התגוששות משפטית.
6. הגדרת "פעילות בחירות" עמומה מדי, ופרשנותה עלולה להביא לחוסר שוויון הזדמנויות בבחירות ולמעורבות מדינתית בעייתית בפעילות פוליטית של החברה האזרחית. בנוסף, ההגדרה הזו עדיין לוקה בבעיות ניסוח, בקשיי פרשנות פנימיים ובקשיי פרשנות חיצוניים, עד כדי כך שספק אם החוק יהיה אפקטיבי בהגשמת מטרותיו המוצהרות.
7. המגבלות שמוצע להטיל על גופים חוץ-מפלגתיים נוקשות מדי (מגבלת תרומות שתחול גם מחוץ לתקופת בחירות, חובת התאגדות, ועוד).
8. שילוב זה של עמימות, חוסר אפקטיביות, חומרה ונוקשות, מגלם פגיעה שרירותית ובלתי רציונלית בחופש הביטוי הפוליטי. לשילוב זה עלול להיות **אפקט מצנן מרחיק לכת על חופש הביטוי הפוליטי, עד כדי הימנעות של אזרחים מהבעת דעה בתקופת הבחירות.**
9. **מדאיג במיוחד אופי ההליך שבמסגרתו הצעת החוק הזו מקודמת.** הוועדה לא אספה די נתונים על הצורך במגבלות הנוקשות והחמורות המוצעות, על האפקטיביות שלהן, על חלופות אפשריות למגבלות, ועל ההשפעה לרעה שתהיה להן על פעילות החברה האזרחית.
10. 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 לרשותכם לכל שאלה או הבהרה.

בכבוד רב,



ד"ר גיא לוריא

חוקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה



יוחנן פלסנר

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה