



מדינת ישראל  
משרד המשפטים  
רשות התאגידים  
רשם המפלגות



ט' אלול תשע"ו  
12 ספטמבר 2016

לכבוד

הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959

א.ג.נ.,

**הצעה לתיקון חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 - פניה בעניין פרסום מטעם רשימת מועמדים**

כראש רשות התאגידים, המשמש בין היתר גם כרשם המפלגות, אני מבקש מהוועדה הנכבדה לנצל את המנדט שניתן לה ולבחון את הצעתי לתיקון חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: "חוק הבחירות- דרכי תעמולה").

ההצעה שתואר להלן מתיישבת עם תפיסת התפקיד שלי לפיה כרגולטור עלי לשאוף ככל האפשר לקידום שקיפות, גילוי נאות והנגשת מידע לציבור זאת כחלק מתפיסה כוללת של הענקת שירות מיטבי לציבור.

הצעתי הינה להמליץ על תיקון חוק הבחירות דרכי תעמולה, כך שתהא חובה לציין בכל פרסום (ובכלל זה מודעה/פרסומת) מטעם רשימת מועמדים את פרטי המפלגה אשר רשימת המועמדים הוגשה מטעמה. הטעמים להצעה זו, בקליפת אגוז, הם: מניעת הטעיה של הציבור, קידום שקיפות ונגישות למידע, וקיום התכלית העומדת בבסיס הוראות הדין הרלוונטיות.

להלן יפורטו הנימוקים להצעה בהרחבה:

**א. מעמדה של מפלגה:**

1. למפלגות תפקיד חיוני ומרכזי במשטר הדמוקרטי והן בעלות תפקיד מרכזי בעיצוב אורח חייה הדמוקרטי של המדינה. סעיף 1 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (להלן: חוק המפלגות) מגדיר מפלגה כ"חבר בני-אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים". וסעיף 13 לחוק מעגן את אישיותה הנפרדת וקובע כי "מפלגה רשומה היא תאגיד אשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית".



## מדינת ישראל משרד המשפטים רשות התאגידים רשם המפלגות



2. בשל מעמדה ותפקידה של המפלגה הוחלה עליה רגולציה ייחודית אשר כוללת סייגים בדבר רישום המפלגה, חובה לדווח לרשם על שינויים, חובת הגשת דיווח לרשם על נכסים, הוצאות והכנסות וכו' כאשר כל המסמכים שמוגשים לרשם המפלגות גלויים ועומדים לעיונו לציבור מכוח סעיף 28 כח לחוק המפלגות.

3. להליך כינונה של מפלגה נודעת משמעות מיוחדת הנגזרת ממהותן, מעמדן ותפקידן של המפלגות. חוק המפלגות קובע הליך רישום מפורט, אשר כולל, בין היתר, חובת ייסוד ע"י 100 מייסדים שחתימתם על הבקשה לרישום מפלגה אומתה ע"י עו"ד ונתמכה בתצהיר תושבות, הגשת בקשה כדין אשר כוללת את שם המפלגה, מטרתיה ותקנונה, תשלום אגרה וכו'. החוק קובע חובה לפרסם את הבקשות המוגשות בפומבי, כאשר לציבור עומדת הזכות להגיש התנגדותו לרישום מפלגה וההליך כולו נתון לסייגים הקבועים בחוק, לאישור רשם המפלגות ולביקורת בית המשפט העליון.

### **ב. חובת הגשת רשימת מועמדים לכנסת רק באמצעות מפלגה:**

4. בהתאם להוראות הדין רשימת מועמדים לכנסת תוגש ע"י מפלגה. הרקע הנורמטיבי לחובה זו מעוגן בסעיפים הבאים:

סעיף 5א לחוק יסוד: הכנסת קובע:

**"רשימת מועמדים לכנסת תוגש על ידי מפלגה בלבד; דרכי התאגדותן ורישומן של מפלגות ותנאים להגשת רשימת מועמדים ייקבעו בחוק".** (הדגשה אינה במקור)

ס' 4 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן – חוק הבחירות) קובע:  
**"מפלגה רשאית להגיש רשימת מועמדים לכנסת".**

5. בדברי המבוא להצעות חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 30) (הזכות להציע רשימת מועמדים), הצעת חוק יסוד הממשלה (תיקון מס' 3) (הזכות להציע מועמד), הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 32) (הזכות להגיש רשימות מועמדים), התשנ"ו-1996 (פורסם בה"ח 2499, 19.2.1996), הובאו העקרונות העומדים בבסיס חקיקתו של סעיף 5א לחוק יסוד: הכנסת:

**"מטרת הצעות החוק היא לקבוע כי רק מפלגות הרשומות לפי חוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק המפלגות), יהיו זכאיות להגיש רשימות מועמדים בבחירות לכנסת ולראש הממשלה.**



# מדינת ישראל משרד המשפטים רשות התאגידים רשם המפלגות



בעת חקיקתו של חוק המפלגות תוקן חוק הבחירות לכנסת, התשכ"ט-1969, בתיקון עקיף על ידי הוספת סעיף 4א:

"4א. לא תוגש רשימת מועמדים כאמור בסעיף 4, אלא על ידי מפלגה הרשומה לפי חוק המפלגות, התשנ"ב-1992."

בבסיס חקיקת הוראה זו עמדה, כאמור, המטרה - שלא לאפשר הגשת רשימת מועמדים לכנסת אלא על ידי מפלגה רשומה לפי חוק המפלגות.

חוק המפלגות הסדיר לראשונה את מעמדן המשפטי של המפלגות וקבע חובות בדבר דרכי ניהולן וארגונן, תוך חיזוק מנגנוני הפיקוח ועקירת אלמנטים כלכליים עסקיים... הצעות החוק המובאות כאן, מטרתן להשלים ולהבהיר מהלך חקיקתי זה..."

ובדברי ההסבר להצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 30) (הזכות להציע רשימת מועמדים) נכתב:

"מוצע לקבוע בחוק יסוד: הכנסת (להלן - החוק), את העקרון הכללי בדבר הגשת רשימת מועמדים על ידי מפלגות בלבד. זוהי הוראה בסיסית ויסודית ומן הראוי שתצורף ליתר ההוראות העקרוניות שבחוק היסוד, המתנייחות לזכות לבחור ולהיבחר."

6. סעיף 13 לחוק המפלגות מעגן את אישיותה המשפטית הנפרדת של המפלגה. לעומת זאת, לרשימת מועמדים, אשר חייבת להיות מוגשת באמצעות מפלגה, אין אישיות משפטית נפרדת משל עצמה.<sup>1</sup>

## ג. הצורך באמצעי המעיד על קשר בין המפלגה לבין רשימת המועמדים מטעמה:

7. במערכות הבחירות האחרונות אירעו מספר מקרים בהם נעשה שימוש ב"מפלגות מדף" שאינן פעילות והפיכתן לפלטפורמה לצורך הגשת רשימת מועמדים והתמודדות בבחירות לכנסת.

8. שימוש ב"מפלגות מדף" מעלה חשש לשימוש שלא כדין במפלגה כגון: השתלטות שלא ברשות על "מפלגת מדף" ופעולה בניגוד לתקנונה. בנוסף, מצב דברים זה, מביא לעיוות הוראות החוק ותכליתן ומאפשר התמודדות בבחירות לכנסת מבלי להקדים לכך הליך הכרחי של הקמת מפלגה.

<sup>1</sup> ברע"א 46/94 אילה זקס אברמוב נ' הממונה על מרשם המקרקעין, פ"ד נ(2) 202, נקבע כי כל עוד החוק לא מתייחס וקובע במפורש שהקדש ציבורי הוא אישיות משפטית נפרדת, הוא לא יהיה אישיות משפטית נפרדת וכדי שלתופעה מסוימת יוקנה האופי של אישיות משפטית, בהיעדר הוראה מפורשת, נדרש כי הוראת החוק, על-פי פירושה הראוי, יקנה לאותה תופעה, במשתמע, מעמד של אישיות משפטית וכי יש לנהוג בזהירות כאשר קובעים כי גוף מסוים הוא אישיות משפטית וזאת מאחר ש"עלולים יחסי משפט להשתבש זכויות עלולות להפגע". במקרה דנן לא קיימת הוראת דין מפורשת המעניקה לרשימת מועמדים אישיות משפטית נפרדת והוראות הדין הקיימות (סעיף 5 לחוק יסוד: הכנסת וסעיף 19 לחוק המפלגות) אף תומכות בכך.



## מדינת ישראל משרד המשפטים רשות התאגידים רשם המפלגות



9. המצב המתואר לעיל עלול להוביל להטעיית הציבור והוא מאפשר לאותו גורם שעושה שימוש "במפלגת מדף" להיכנס אל בית המחוקקים מבלי שהציג את המייסדים התומכים ביסוד המפלגה, מבלי שהציג בפומבי את תקנון ומטרות מפלגה, תוך הימנעות מלהעמיד את עצמו לבחינה ואישור של רשם המפלגות ותוך חסימת דרכו של הציבור אשר זכאי היה להגיש התנגדות לרישום המפלגה במקרה שהיתה מוגשת בקשה לרישום מפלגה.

10. הקושי שמעוררות מפלגות "מדף" נמצא בימים אלה בבחינה משפטית ואולם ללא קשר לתוצאות של בחינה זו עולה הצורך לשקף לציבור מי המפלגה אשר עומדת מאחורי רשימת המועמדים. שקיפות זו תביא לידיעת הציבור למי הם מצביעים בפועל ותבהיר כי אין מדובר במפלגה חדשה. הדבר יעלה לסדר היום הציבורי שאלות רלוונטיות כגון: מה טיב הקשר בין המפלגה לבין הרשימה? האם ניתן תשלום עבור השימוש? מה מקורות המימון של תשלום זה? בנוסף, הדבר יאפשר לציבור לעתור נגד שימוש זה במקרה שנעשה שלא כדין.

11. יש יסוד סביר להניח כי שקיפות זו, תגרום למבקשים לעשות שימוש במפלגת מדף לזנוח את תכניתם וללכת בדרך המלך של הקמת מפלגה וזאת מחשש לביקורת ציבורית. בכך תקדם השקיפות את קיום התכלית העומדת בבסיס הוראות הדין של הקמת מפלגה.

12. יצוין כי גם כאשר מפלגה מגישה רשימת מועמדים מטעמה ובוחרת בכינוי אחר השונה לחלוטין משמה של המפלגה ואשר לא מאזכר אותה כלל, נגרמת הטעיה של הציבור שעשוי לחשוב שמדובר במפלגה אחרת או במפלגה חדשה.

13. נוכח האמור לעיל מוצע לחייב את הרשימות לעשות שימוש באמצעי כלשהוא, שיאפשר לעמוד על הקשר בין ובין המפלגה שבשמה הוגשה הרשימה. לכתחילה נשקלה האפשרות להציע הצעה שתחייב את הרשימות לשלב בשמן שם שמעיד על המפלגה מטעמה הוגשה הרשימה ואולם לאחר בחינה של הנושא מצאנו כי מדובר בדרישה שעלולה ליצור הכבדה. אשר על כן סברנו כי די יהיה בהצעה לציין בכל פרסום מטעם הרשימה את שם המפלגה. בהצעה זו אין משום הכבדה משמעותית, היא תמנע הטעיה, תקדם שקיפות ותאפשר לציבור לדעת מי הגורם שעומד מאחורי הרשימה.

14. ההצעה הנזכרת לעיל עולה בקנה אחד עם הדרישה בחוק הבחירות- דרכי תעמולה, לפיה יש לכלול בכל מודעה את שמו ומענו של מי שהדפיס אותה ושל האדם האחראי ואם פעל אותו אדם מטעם רשימת מועמדים תישא המודעה את שם הרשימה או כינויה<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> סעיפים 10(א)(3), 10(א)(5) ו-10א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959



מדינת ישראל  
משרד המשפטים  
רשות התאגידים  
רשם המפלגות



15. זאת ועוד, מאחר וכפי שציינו לעיל לרשימת מועמדים אין אישיות משפטית נפרדת הרי שגם מטעם זה מתבקש לציין בכל פרסום את שם המפלגה שהגישה את הרשימה, כך מי שנפגע מהפרסום ומבקש לתבוע יוכל להגיע ישירות אל הגורם שיש להגיש נגדו את התביעה.

**סיכום:**

נוכח האמור לעיל, הנני פונה בבקשה לוועדה להמליץ על תיקון חוק הבחירות דרכי תעמולה, כך שתהא חובה לציין בכל פרסום מטעם רשימת מועמדים את פרטי המפלגה אשר רשימת המועמדים הוגשה מטעמה. אני סבור כי קבלת הצעה זו תאפשר שקיפות וגילוי נאות, תמנע הטעיה של הציבור ותקדם את קיום התכלית העומדת בבסיס הוראות הדין הרלוונטיות.

למותר לציין כי אשמח להופיע בפני הוועדה הנכבדה על מנת להסביר ולהרחיב אודות הצעתי ולהיות לוועדה לעזר בכל דבר ועניין הקשור ברשם המפלגות.

בכבוד רב,

אייל גלובוס, עו"ד

רשם המפלגות

ראש רשות התאגידים

העתק:

אייל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי במחלקת יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים