



הכנסת

הלשכה המשפטית

תחום חקיקה  
ומחקר משפטי

## הסדרת שדלנות (lobbying)

ומרשמי שדלנים

– סקירה משווה –

כתיבה: עו"ד דינה צדוק

אישור: עו"ד הודיה קין, ממונה (חקיקה ומחקר משפטי)

כ"ה בתשרי תשע"ג

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

11 באוקטובר 2012

מסמך זה הוא סקירה משפטית משווה ואינו חוות דעת משפטית

סקירה משפטית

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת יואל חסון, ומוצגת בו סקירה משווה בנושא הסדרת תחום השדלנות (lobbying) במדינות בעולם.

בקווים כלליים, שדלנות – המכונה גם שתדלנות או "לובינג" (lobbying) – היא פעילות שמטרתה להשפיע על עובדי ציבור או נבחרי ציבור במטרה לקדם חקיקה או מדיניות. באופן כללי אפשר לומר שפעילות זו היא חלק בלתי נפרד ממשטר דמוקרטי, שבו יחידים וקבוצות מבקשים לקדם אינטרסים לגיטימיים שלהם באמצעות פנייה אל נציגיהם בממשל.

השדלנות ובחינת הדרכים להסדרתה עומדות כיום על סדר-היום הציבורי בישראל ובמדינות אחרות. החשש ששדלנות עלולה להביא לשחיתות ולחוסר שוויון והרצון לקדם שקיפות ואחריותיות במערכת הציבורית הביאו, בחלק מהמדינות, להסדרת התחום ולהקמת מרשמי שדלנים.

בישראל הוסדרה השדלנות בכנסת ב-2008 במסגרת תיקון לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994,<sup>1</sup> והוקם מרשם שדלנים שמנהלת ועדה בראשות יושב-ראש הכנסת. בחוק נקבעו הוראות בדבר חובת הרישום של שדלנים והוראות שעל השדלנים לעמוד בהן.<sup>2</sup>

בראשית המסמך נביא סקירה קצרה על השדלנות והסדרתה בעולם ובישראל. בהמשך נסקור הוראות בין-לאומיות רלוונטיות (של ה-OECD ושל האיחוד האירופי) שאינן מחייבות, אך מתוות מסגרת לדיון בנושא. עיקר המסמך הוא סקירה של ההסדרים בארבע מדינות המסדירות את תחום השדלנות – ארה"ב, קנדה, ליטא וצרפת (שלוש הראשונות בחקיקה, ואילו צרפת – בהחלטה פנימית של הפרלמנט).<sup>3</sup>

ראוי לציין כי כיום תחום השדלנות מוסדר בבריטניה באמצעות קודים של התנהגות החלים על עובדי ציבור ועל נבחרי ציבור. נוסף על כך, תעשיית השדלנות בבריטניה מקיימת הסדרה עצמית באמצעות קודים של התנהגות ומרשם שדלנים וולונטרי.<sup>4</sup> ממשלת בריטניה קיימה לאחרונה התייעצות ציבורית (consultation) בשאלת הסדרת מרשם שדלנים בחקיקה, ובכוונתה להכין הצעת חוק בנושא.<sup>5</sup> בד בבד ערכה הוועדה לרפורמה פוליטית וחוקתית של בית-הנבחרים בפרלמנט בדיקה בנושא, ובתוך כך נגעה גם בשאלה אם ההתייעצות הציבורית של הממשלה מאוזנת וכיצד על הממשלה לבחון את התגובות על ההתייעצות וליישמן. הוועדה פרסמה את המלצותיה ביולי 2012; ככלל, הוועדה מתנגדת להצעה לרגולציה חלקית שהציעה הממשלה, והיא קוראת לממשלה לנסח הצעה חדשה שתכלול את כל מי שעוסק בשדלנות באופן מקצועי ובתמורה.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> חוק הכנסת (תיקון מס' 25), התשס"ח-2008, סעיפים 65-71 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994.

<sup>2</sup> להרחבה על ההסדרה בישראל ראו [להלן](#).

<sup>3</sup> לפירוט נוסף של מדינות המסדירות את תחום השדלנות ראו טבלה [בנספח 1](#) למסמך.

<sup>4</sup> תשובות הפרלמנט של בריטניה על בקשות מידע של הפרלמנטים בבולגריה ובדנמרק באמצעות ארגון ה-ECPRD (European Centre for Parliamentary Research & Documentation) ביולי 2010 ובנובמבר 2011 (להלן: מידע מה-ECPRD); כמו כן ראו:

HM Government, [Introducing a Statutory Register of Lobbyists – Consultation Paper](#), Presented to Parliament, January 2012, pp. 21-22.

<sup>5</sup> HM Government, [A Summary of Responses to the Cabinet Office's Consultation Document 'Introducing a Statutory Register of Lobbyists'](#), Presented to Parliament, July 2012, p. 28.

<sup>6</sup> House of Commons, Political and Constitutional Reform Committee, [Introducing a statutory register of lobbyists](#), UK Parliament [website](#), viewed: June 20<sup>th</sup>, 2012.



גם באירלנד מתקיימת התייעצות בדבר הנהגת מרשם שדלנים והסדרת התחום בחקיקה בעקבות התחייבות הממשלה לעשות כן במסגרת תוכנית הרפורמה שלה.<sup>7</sup> בימים אלו המשרד להוצאה ציבורית ורפורמה מכין נייר מדיניות בנושא ומביא בחשבון עמדות שהוצגו בפניו במסגרת ההתייעצות.<sup>8</sup>

עיקרי הממצאים במסמך:

- **למונח "שדלנות" אין הגדרה חד-משמעית ומוסכמת.** לא בכל המדינות יש הגדרה מדויקת למונחים שדלן או שדלנות, אף שמתוך ההגדרה נגזרות החובות החלות על השדלנים. בארה"ב נקבעה הגדרה רחבה, שלפיה "פעילות שדלנית" כוללת גם פעילות הכנה, תכנון ומחקר המיועדות לשמש בקשר עם נושאי משרה ברשויות בכל הנוגע לחקיקה, למדיניות, לביצוע ועוד; בקנדה אין בחוק הגדרה של "שדלן" או "פעילות שדלנית", אך החוק מגדיר את הפעילות המקימה חובה להירשם ולדווח; בליטא פעילות שדלנית מוגדרת בחוק כפעילות שמטרתה להשפיע על הליך חקיקה לשם קידום אינטרס של לקוח; בצרפת שדלנים מכונים "מייצגי אינטרסים ציבוריים או פרטיים", אך לא מצאנו הגדרה למונח זה.
- **בארה"ב, בקנדה ובליטא יש חקיקה מקיפה ומפורטת המסדירה את תחום השדלנות.** המטרה המוצהרת של החקיקה היא להגביר את השקיפות, להפחית את השחיתות ולקדם אחריותיות אצל מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות. לעומת זאת, ברוב רובן של מדינות מערב אירופה אין הסדרה של תחום השדלנות בחקיקה. אומנם בגרמניה (בבונדסטאג) ובפרלמנט של צרפת (בשני הבתים) קיימים מרשמי שדלנים, אך אלה אינם מעוגנים בחקיקה אלא בכללים פנים-פרלמנטריים, והרישום בהם וולונטרי.
- **בעשור האחרון נחקקו חוקים להסדרת פעילות שדלנית ולהקמת מרשמי שדלנים גם בכמה מדינות במרכז אירופה ובמזרחה,** ובהן כאמור ליטא, הנסקרת במסמך. כמו כן הנושא עלה לסדר-היום הציבורי בכמה מדינות נוספות, ובחלקן אף הוגשו הצעות חוק להסדרת התחום, אך הן טרם הבשילו לכלל חקיקה.
- **גם במישור הבין-לאומי נושא השדלנות עומד על סדר-היום הציבורי:** ב-2010 פרסם ה-OECD (הארגון לפיתוח ולשיתוף פעולה כלכלי) המלצה בדבר עקרונות לשקיפות וליושרה בשדלנות. ב-2011 הנהיג האיחוד האירופי מרשם שדלנים וולונטרי חדש; המרשם (המכונה מרשם שקיפות) משותף לפרלמנט האירופי ולנציבות האיחוד, ומטרתו להגביר את השקיפות בנוגע לשדלנים הפועלים במוסדות האיחוד.
- **אפשר להבחין בין מדינות המסדירות שדלנות ברשות המחוקקת בלבד** (למשל מרשמי השדלנים של צרפת וגרמניה) לבין מדינות המבקשות להסדיר שדלנות גם ברשות המבצעת (למשל ארה"ב, שמסדירה שדלנות מול נושאי משרה ברשות המבצעת בדבר תכנון וביצוע של מדיניות). בליטא מדובר בהסדר ביניים שלפיו החוק חל על כל פעילות שדלנית, גם ברשות המבצעת ואפילו ברמה מקומית, אך ורק אם הפעילות נועדה להשפיע על חקיקה.

<sup>7</sup> ראו אתר המשרד להוצאה ציבורית ורפורמה (Department of Public Expenditure and Reform), תאריך כניסה: 24 ביוני 2012.

<sup>8</sup> [Regulation of Lobbyists](#), Irish Department of Public Expenditure and Reform website, viewed: June 20<sup>th</sup>, 2012.



- יצוין כי רבות מהמדינות מבחינות בין שדלנים "פנימיים" לשדלנים "חיצוניים" ומחילות עליהם כללים שונים. שדלן "חיצוני" הוא מי שעובד בעסק שעיסוקו שדלנות ומקדם אינטרסים של צד שלישי (לקוח); שדלן "פנימי" הוא עובד בעסק או בארגון שתפקידו לקדם אינטרסים של אותו הגוף. בארה"ב ובקנדה שדלן חיצוני מחויב לדווח בגין כל לקוח שהוא מייצג.
- אשר להבחנה בין שדלנות למטרת רווח לשדלנות התנדבותית או במסגרת שאין לה כוונת רווח (ארגונים, מלכ"רים וכדומה), בארה"ב אין הבחנה בחובות הרישום או הדיווח בין גוף עסקי לבין גוף שאינו פועל למטרת רווח, אך לנוכח האיסור להשתמש במימון פדרלי לטובת מימון שדלנות, ארגונים מסוימים (המקבלים פטור ממס הכנסה) מוגבלים בסכומים שהם רשאים להשתמש בהם לטובת שדלנות. בקנדה רק שדלנים המקבלים תשלום בעבור פעילותם השדלנית מחויבים ברישום ובדיווח על-פי החוק, אך נכללים בהם עובדים הפועלים פעילות שדלנית בשכר של ארגונים ללא מטרת רווח. בליטא חובת הרישום חלה על מי שפועל בתמורה או שלא בתמורה, אך אין חובה כזאת על שדלנים פנימיים הפועלים שלא למטרת רווח.
- יש מדינות שבהן לצד החקיקה המסדירה את תחום השדלנות קיים קוד אתי המחייב את השדלנים. למשל, בקנדה ובליטא נקבע בחקיקה כי שדלן המחויב ברישום חייב לקיים את הוראות הקוד האתי. גם בצרפת ובאיחוד האירופי מוחל קוד התנהגות על השדלנים הנרשמים במרשם הוולונטרי.
- ההסדרים בארה"ב, בקנדה ובליטא מחייבים שדלנים להירשם במרשם כתנאי לעיסוקם בשדלנות, וכן חובת דיווח תקופתי (בארה"ב דיווח רבעוני וחצי-שנתי, בקנדה דיווח חודשי וחצי-שנתי ובליטא דיווח שנתי). בארה"ב תוכן הדיווחים הוא הרחב ביותר וכולל לצד מידע על מהות השדלנות גם מידע מפורט על ההכנסות וההוצאות של השדלן מהפעילות השדלנית ועל תרומות שהתקבלו; בליטא יש לדווח על מהות הפעילות השדלנית ועל סך ההכנסות וההוצאות ממנה; בקנדה חובה למסור מידע בעיקר על מהות הפעילות השדלנית. מנגד, בצרפת הרישום במרשם הוא וולונטרי והתמריץ לרישום הוא קבלת אישור כניסה למבני הפרלמנט (לכל ארגון העוסק בשדלנות יינתן אישור כניסה אחד).
- בארה"ב ובקנדה נקבעו בחוק אמצעי אכיפה וסנקציות בגין הפרת הוראות החוק, לרבות בגין אי-קיום החובה להירשם או להגיש דוחות; בשתי המדינות נקבעו הן סנקציה אזרחית והן סנקציה פלילית, שעשויה להגיע עד כדי חמש שנות מאסר בארה"ב ושנתיים מאסר בקנדה; בקנדה הנציב מוסמך להשעות שדלן שהורשע עד לתקופה של שנתיים. בליטא שדלן שמפר את החוק צפוי לקנס, והנציבות אף רשאית להשעות או לסיים את פעילותו השדלנית. כאמור, בצרפת הרישום במרשם הוא וולונטרי ומי שאינו נרשם אינו כפוף לסנקציות, אך הוא לא יקבל את אישור הכניסה המיוחד.
- ככלל, ההסדרים שנסקרו במסמך (וגם הסדרים נוספים שלא נסקרו בו בהרחבה) ממעטים להגביל את הפעילות השדלנית עצמה; הדגש בהסדרים אלו הוא על דיווח מלא של השדלנים<sup>9</sup> ועל שקיפות של האינטרסים העומדים מאחורי פעילותם. החובות וההגבלות שבכל זאת מקובל להטיל על השדלנים:
  - חובת הזדהות וזיהוי הלקוח – בארה"ב, בקנדה ובצרפת חובה על השדלן להזדהות כשדלן ולציין מי הלקוח שבשמו הוא פועל.

<sup>9</sup> יצוין כי ככלל, כאשר מוסדרת חובת דיווח, היא מוטלת על השדלנים עצמם. עם זאת, בקנדה, נוסף על חובתם של השדלנים לדווח על קשרים שיצרו עם בעלי תפקידים ציבוריים מסוימים, גם בעלי התפקידים הציבוריים מחויבים לאשר את נכונות המידע על הקשרים שמסרו השדלנים; בחקיקה בפולין (ובחוק שבוטל בהונגריה), אשר לא נסקרו בהרחבה במסמך זה, מוטלת חובה על רשויות ציבוריות לדווח על זהות השדלנים שפעלו בהן, על אופייה ועל היקפה. ראו:

Valts Kalniņš, Centre for Public Policy PROVIDUS, [Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes](#), December 2011, (hereinafter: PROVIDUS), p. 20.

- **איסור מתנות** – בארה"ב חל איסור על שדלנים לתת מתנות או לממן נסיעות של נושאי משרה ברשות המחוקקת (אם למקבל המתנה אסור לקבלה לפי הוראות התקנון). בקנדה, במסגרת דוח הבוחן את חוק השדלנות, אחת ההמלצות המהותיות היא לקבוע איסור גורף של קבלת מתנות משדלנים.
- **איסור תשלום מותנה תוצאות** – בקנדה ובליטא החוק אוסר על שדלן לקבל תשלום המותנה בתוצאות השדלנות; בארה"ב אין איסור כזה בחקיקה, אך בתי-המשפט קבעו כי ברוב המקרים הסכם כזה יהיה בטל ולא ייאכף.
- **תקופת צינון לבעלי תפקידים בכירים** – בארה"ב ובקנדה נקבעה תקופת צינון לבעלי תפקידים בכירים מסוימים הפורשים מתפקידם שבה אסור להם לעסוק בשדלנות. למשל, בארה"ב תקופת הצינון לחברי בית-הנבחרים היא שנה, ולחברי הסנאט – שנתיים; בקנדה תקופת הצינון היא חמש שנים, אך יש אפשרות לקבל פטור בתנאים מסוימים.<sup>10</sup>
- המרכז ליושרה ציבורית (Center for Public Integrity) בארה"ב פיתח **מדד לבחינת ההסדרה של תחום השדלנות** במדינות ארה"ב.<sup>11</sup> המדד מקנה לכל מדינה ניקוד בין 0 ל-100, וככל שהניקוד של המדינה גבוה יותר, החקיקה שלה בתחום השדלנות מחמירה יותר בכל הנוגע לחובות הגילוי, לחובה לאפשר גישה של הציבור למרשם, לשקיפות ועוד. בדוח שנכתב למועצת אירופה ( Council of Europe)<sup>12</sup> במאי 2011 (להלן: הדוח)<sup>13</sup> שימש המדד לבחינת ההסדרה גם במדינות באירופה ובאיחוד האירופי. מהדוח עולה כי מהמדינות הנסקרות במסמך, החקיקה בארה"ב היא המחמירה ביותר, אחריה החקיקה בקנדה, לאחר מכן החקיקה בליטא ולבסוף – ההסדר בצרפת.

<sup>10</sup> יצוין כי **למעט תקופות הצינון האמורות, ברוב המדינות לא נקבעו תנאי כשירות לעיסוק בשדלנות**. חריגים לכך אפשר למצוא למשל בליטא (ובחקיקה שבוטלה בהונגריה), שם מי שמבקש להירשם במרשם השדלנים צריך להיות בעל עבר פלילי נקי, ובהונגריה – גם בעל תואר בהשכלה גבוהה. בהצעת החוק שהוגשה לאחרונה באוקראינה, נוסף על השכלה גבוהה נדרשת ידיעת השפה ותושבות במדינה. ראו:

[PROVIDUS](#), supra note 9, pp. 22-24.

<sup>11</sup> המדד מבוסס על שמונה ראשי פרקים ובהם 48 שאלות על חקיקת השדלנות במדינה, ולכל שאלה ניתן ניקוד.

<sup>12</sup> **מועצת אירופה** (Council of Europe – CoE) הוקמה ב-1949 וחברות בה 47 מדינות מכל רחבי אירופה. מטרתה לקדם עקרונות וערכים דמוקרטיים משותפים בכל רחבי היבשת. יש להבחין בין מועצת אירופה לבין האיחוד האירופי, המאחד 27 מדינות בלבד. להרחבה ראו [אתר מועצת אירופה](#). תאריך כניסה: 23 בספטמבר 2012.

<sup>13</sup> Raj Chari, John Hogan and Gary Murphy, Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), [Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States](#), Study No. 590/2010, May 2011, (hereinafter: Venice Commission Report), pp. 23-26.



## 1. רקע

### 1.1. מהי שדלנות

למונח "שדלנות" אין הגדרה חד-משמעית ומוסכמת.<sup>14</sup> מההגדרות המילונאיות של המונח אפשר להבין כי שדלנות עשויה לכלול:<sup>15</sup>

- ניסיון להשפיע על מחוקק בנושא כלשהו ;
- פעילות שמטרתה להשפיע על עובדי ציבור, ובייחוד על חברי הגוף המחוקק, במטרה לקדם חקיקה או כל נושא אחר ;
- קידום פרויקטים, חקיקה או כל פעולה אחרת באמצעות השפעה על עובדי ציבור.

ממחקר שפרסם ה-OECD<sup>16</sup> ב-2009 (להלן: מחקר ה-OECD)<sup>17</sup> עולה כי אף שבעקבות הגלובליזציה יש דמיון בין מדינות בשיטות השדלנות, התפתחות הפרקטיקה השדלנית היא תולדה של המסורת הדמוקרטית החוקתית של כל מדינה ומדינה; כך, **במדינות שנסקרו במחקר אין הגדרה אחידה של שדלנות**, וכללי ההסדרה שהתפתחו בהן משקפים את הקשיים ואת החששות הספציפיים בהקשר הלאומי.<sup>18</sup>

לפי המחקר, **מהותה של שדלנות היא תקשורת עם בעל תפקיד ציבורי (public official)**, בעל-פה או בכתב, **שמטרתה להשפיע על חקיקה, מדיניות או החלטה אדמיניסטרטיבית**. שדלנות מתקיימת בעיקר ברשות המחוקקת, אך גם ברשות המבצעת ובממשל המקומי, למשל לשם השפעה על תכנון פרויקטים או על התקשרות בחוזים.<sup>19</sup>

לא בכל המדינות נקבעה הגדרה של המושג "שדלנות"; **הגדרה מדויקת של המושגים "שדלנים" ו"שדלנות" חשובה במיוחד במשטרים שבהם מוטלת על השדלנים חובת רישום במרשם** (למשל ארה"ב, קנדה וליטא, וראו להלן), משום שמן ההגדרה תיגזר חובת הרישום. במשטרים שבהם הרישום במרשם וולונטרי (למשל באיחוד האירופי, בצרפת ובגרמניה), ממילא חשיבות ההגדרה פחותה.<sup>20</sup>

**היקף ההגדרה שונה בכל מדינה שהגדירה את המונח "שדלנות", בין השאר בשאלות האלה:**<sup>21</sup>

- האם נכללת בהגדרה גם פעילות מקדימה ליצירת הקשר השדלני עם עובד הציבור או נבחר הציבור, כגון מחקר ותכנון?

<sup>14</sup> [PROVIDUS](#), supra note 9, pp. 6-7.

<sup>15</sup> ראו למשל:

▪ מילון [רב מילים](#), הערך "לובינג" (החלופה העברית היא המילה "שדלנות");

▪ Merriam-Webster Dictionary, [lobby](#);  
▪ Oxford Dictionary, [lobby](#).

<sup>16</sup> ה-OECD – הארגון לפיתוח ולשיתוף פעולה כלכלי – הוא ארגון בין-לאומי שחברות בו 34 מדינות (ובכללן ישראל), ובהן המדינות המתקדמות בעולם, אך גם מדינות צומחות (emerging). מטרת הארגון לקדם מדיניות שתביא לשיפור רווחתם הכלכלית והחברתית של בני-אדם בעולם; [אתר ה-OECD](#), תאריך כניסה: 8 ביולי 2012.

<sup>17</sup> OECD, [Lobbyists, Government and Public Trust – Increasing Transparency through Legislation](#), Vol. 1, 2009 (hereinafter: OECD, [Lobbyists, Government and Public Trust](#)).

<sup>18</sup> OECD, [Lobbyists, Government and Public Trust](#), supra note 17, p. 18.

<sup>19</sup> [Ibid.](#)

<sup>20</sup> [PROVIDUS](#), supra note 9, p. 6.

<sup>21</sup> [PROVIDUS](#), supra note 9, pp. 6-10.



- האם הגדרת פעילות שדלנית כוללת הבחנה בין פעילות במסגרת החוק לפעילות אסורה או מושחתת?
  - האם ההגדרה חלה רק על שדלנות הנעשית בתמורה או גם על פעילות הנעשית בהתנדבות או ללא כוונת רווח?
- בהקשר זה חשוב להבין את ההבחנה בין שדלן "פנימי" לשדלן "חיצוני",<sup>22</sup> שכן תחולת ההגדרה או הכללים בעניין שדלנות עשויים להיות שונים:<sup>23</sup>
- שדלן "חיצוני" (המכונה לעתים consultant lobbyist) הוא מי שעובד בעסק שעיסוקו שדלנות בעבור לקוחות ואינטרסים שונים (כלומר השדלנות נעשית בעבור צד שלישי);
  - שדלן "פנימי" (in house lobbyist) הוא עובד בארגון או בעסק שתפקידו לעסוק בשדלנות לטובת האינטרסים של אותו הגוף (בין שמדובר בעסק ובין שמדובר במלכ"ר).

## 1.2. הסדרת שדלנות

### 1.2.1. הסדרת שדלנות בעולם

שדלנות נתפסת באור שונה בכל מדינה ולכן מקבלת יחס שונה, לפי הניסיון של אותה מדינה עם השדלנים הפועלים בה ויעדיהם. ככלל, מוסכם כי שדלנות היא חלק לגיטימי ואינטגרלי ממשטר דמוקרטי; היא מאפשרת לקבוצות לקדם את האינטרסים שלהן, מעודדת דיאלוג דמוקרטי, ולאור הידע המקצועי של קבוצות אינטרסים – מקדמת קבלת החלטות מבוססות מידע. עם זאת, למעשה, השפעה של קבוצות בעלות עניין עלולה במצבים מסוימים להוביל לשחיתות פוליטית ולחוסר שוויון מהותי בייצוג ובחלוקת משאבים. לכן, יש מדינות המוצאות לנכון להסדיר את תחום השדלנות ואת ייצוגן של קבוצות אינטרסים.<sup>24</sup>

מבחינה היסטורית, ארה"ב היתה הראשונה שהסדירה את תחום השדלנות והקימה מרשם שדלנים בחקיקה, עוד בשנת 1946; בקנדה הוסדר התחום בחקיקה פדרלית מאוחר הרבה יותר, ב-1989. לעומת זאת, ברוב רובן של מדינות מערב אירופה שדלנות אינה מוסדרת, כל שכן בחקיקה.<sup>25</sup> החריגים הבולטים הם מרשמי השדלנים בונדסטאג בגרמניה (מאז 1951) ובפרלמנט של צרפת (מאז 2009), וכן חקיקה חדשה באוסטרליה (שהיתה אמורה להיכנס לתוקף ב-2012). יש לציין כי ההסדרים בגרמניה ובצרפת אינם מעוגנים בחקיקה אלא בכללים פנימיים או בתקנון של הפרלמנט. ניסיונות שנעשו לאחרונה בגרמניה לחזק את הכללים ולחוקק חוק מקיף שיחייב רישום במרשם ויטיל חובת גילוי של מידע פיננסי לא צלחו.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> For example: OECD, [Lobbyists, Government and Public Trust](#), supra note 17, pp. 51-54; [PROVIDUS](#), supra note 9, p. 9.

<sup>23</sup> למשל החקיקה בארה"ב ובקנדה מחילה כללים שונים על שדלן פנימי ועל שדלן חיצוני.

<sup>24</sup> Paul Flannery, [Lobbying regulation in the EU: A comparison with the USA and Canada](#), *Social and Political Review*, Vol. 20 (2010), 69, (hereinafter: Flannery, [Lobbying regulation in the EU](#)).

<sup>25</sup> החסבר המקובל להיעדר ההסדרה במדינות אירופה הוא שבמסורת האירופית ייצוג אינטרסים נעשה בדרך כלל באמצעות ארגוני גג (ארגוני עובדים, ארגונים מעסיקים, התאחדות התעשיינים וכדומה) בערוצים ממוסדים.

<sup>26</sup> מידע מה-ECPRD, לעיל הערה 4 – תשובת הפרלמנט של גרמניה;

[PROVIDUS](#), supra note 9, pp. 3-4; OECD, [Lobbyists, Government and Public Trust](#), supra note 17, pp. 40-44.



בין השנים 2000 ו-2010 נחקקו חוקי שדלנות בכמה מדינות במרכז אירופה ובמזרח – ליטא, פולין, מקדוניה וסלובניה.<sup>27</sup> באיטליה<sup>28</sup> וכן במדינות אחרות במרכז אירופה ובמזרח אירופה (אוקראינה, בולגריה, לטביה, צ'כיה ורומניה) עלה נושא השדלנות לסדר-היום ואף הוגשו הצעות חוק להסדרת התחום, אך אלה לא הבשילו לכלל חקיקה.<sup>29</sup>

יש לציין כי במקרים רבים הסדרת תחום השדלנות (או החמרת הסדרה קיימת) באה על רקע פרשיות שחיתות ציבורית שהיו מעורבים בהן שדלנים ולנוכח הביקורת הציבורית על כך, וההסדרה באה מתוך מגמה להגביר את השקיפות בפעילותם של השדלנים.<sup>30</sup> לפי מחקר משווה על הסדרת שדלנות שפורסם לאחרונה,<sup>31</sup> שיטת ההסדרה המסורתית באירופה מבוססת על הסדרת הגישה של השדלנים הרשומים למוקדי קבלת ההחלטות (באמצעות היתרי כניסה מיוחדים), ואילו ההסדרה בצפון אמריקה מטרתה ליצור שוויון הזדמנויות בין המבקשים להשפיע על הממשל. ההבדל נעוץ ככל הנראה בהבדלים במטרות ההסדרה. באירופה התפיסה הרווחת היא שהסדרת השדלנות מטרתה להקל את האינטראקציה בין המגזר העסקי למחוקקים כדי לקדם פיתוח כלכלי ולשפר את זרימת המידע.<sup>32</sup> לכן, הגורמים המייצגים את האינטרסים העסקיים קיבלו זכויות יתר בגישה למקבלי ההחלטות באמצעות אישורי הכניסה המיוחדים שניתנו לשדלנים שנרשמו במרשמים הוולונטריים. לעומת זאת, בארה"ב ובקנדה מטרת ההסדרה היא להגביר את השקיפות בנוגע לאינטרסים שהשדלנים מייצגים, להפחית שחיתות שלטונית ולקדם את האחראיות (accountability) של מקבלי ההחלטות. אך כאמור, לאחרונה, גם במדינות באירופה (אולי בעקבות שינוי הגישה במוסדות האיחוד) חל שינוי בתפיסה ונעשים מאמצים של הממשל לזכות מחדש באמון הציבור באמצעות הגברת השקיפות בתהליך קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות, ובתוך כך בתחום השדלנות. בהקשר זה אפשר לציין לדוגמה את החקיקה שהתקבלה בסלובניה ב-2010 ובאוסטריה ב-2011, המטילה על שדלנים חובת רישום ודיווח,<sup>33</sup> וכן את ההתייעצות הציבורית המתקיימת בימים אלו בבריטניה לקראת הקמת מרשם שדלנים בחקיקה.<sup>34</sup>

## 1.2.2. הסדרת שדלנות בישראל

בישראל, חוק הכנסת, התשנ"ד-1994, תוקן כאמור ב-2008, והתווסף לחוק פרק י"ב שכותרתו "שדלנים".<sup>35</sup> לפי הוראות החוק, שדלן הוא "מי שדרך עיסוק או בתמורה למען לקוח, נוקט פעולות לשכנוע חבר הכנסת בקשר להצעות חוק ולחקיקת משנה בכנסת או בוועדותיה, להחלטות הכנסת וועדותיה ולמינוי או לבחירה של אדם לתפקיד על ידי הכנסת או על ידי גוף שנוציג הכנסת חבר בו".

<sup>27</sup> בהונגריה נחקק חוק ב-2006 ובוטל ב-2011.

<sup>28</sup> בכמה מחוזות באיטליה יש הסדרה של שדלנות ברמה המקומית.

<sup>29</sup> PROVIDUS, supra note 9, pp. 3-4.

<sup>30</sup> PROVIDUS, supra note 9, pp. 4-5.

<sup>31</sup> Craig Holman and William Luneburg, [Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform](#), *Interest Groups & Advocacy* Vol. 1 (1), (2012) 75–104 (hereinafter: [Lobbying and transparency](#)).

<sup>32</sup> [Lobbying and transparency](#), supra note 31, pp. 76-78; Flannery, [Lobbying regulation in the EU](#), supra note 24.

<sup>33</sup> יצוין כי החוק החדש בסלובניה נחשב חוק מחמיר במיוחד, ומטיל על פקדי הממשל חובת דיווח על קשריהם עם שדלנים. בשלב זה לא ברור כיצד ייושם החוק.

<sup>34</sup> [Lobbying and transparency](#), supra note 31, pp. 76-78, 93-96.

<sup>35</sup> [חוק הכנסת \(תיקון מס' 25\), התשס"ח-2008](#), סעיפים 65-71 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (בפרק זה: החוק).





**החוק מוציא מכלל ההגדרה שדלן פנימי**, המבצע פעילות שדלנית עבור מעבידו, וכן את מי שפועל במסגרת תפקידו בשירות המדינה ובתפקידים נוספים.<sup>36</sup>

שדלן המבקש לפעול בכנסת יגיש **בקשה להיתר לפעול כשדלן בכנסת**. הבקשה תוגש לוועדה שחבריה הם יושב-ראש הכנסת ושני חברי הכנסת; בבקשה עליו להציג את פרטיו האישיים, את פרטי התאגיד שבמסגרתו הוא פועל (אם יש), את שמות הלקוחות ואת תחום עיסוקם, לציין אם הוא חבר בגוף בוחר של מפלגה ולהצהיר שהוא מתחייב לפעול לפי הוראות החוק.<sup>37</sup>

**החקיקה בישראל אינה מטילה על השדלנים חובה להגיש דיווחים תקופתיים** ואף לא למסור מידע על ההכנסות משדלנות או על תרומות, **אולם על השדלן לעדכן את הוועדה בכל שינוי בפרטים שמסר** בבקשה מייד לאחר השינוי.<sup>38</sup> בעת שהותו במשכן הכנסת על השדלן לענוד תג זיהוי, ובכל פנייה עליו לציין בפני חברי הכנסת, עובדיהם ועובדי הכנסת כי הוא פועל כשדלן.<sup>39</sup>

לפי החוק, פרטי השדלנים בעלי ההיתר ולקוחותיהם מתפרסמים באתר האינטרנט של הכנסת.<sup>40</sup>

**לחברי כנסת ולשרים נקבעה תקופת צינון**, ושנה לאחר סיום תפקידם אסור להם לפעול כשדלנים; על עובדי הכנסת ועובדי חברי הכנסת נאסר לפעול כשדלנים במשך עבודתם.<sup>41</sup> **החקיקה אף קובעת את האיסורים האלה בקשר לפעילותו של השדלן:**<sup>42</sup> (1) להציע או להעניק לחבר הכנסת טובת הנאה; (2) להטעות את חבר הכנסת; (3) לפעול לשכנוע חבר הכנסת באמצעים פסולים; (4) להביא את חבר הכנסת להתחייב כי יצביע או יפעל בדרך מסוימת. איסורים אלו חלים גם על פעולה של השדלן כלפי עובדי הכנסת או עובדי חבר הכנסת.

**בגין הפרת הוראות החוק** – הוועדה רשאית לשלול את ההיתר שניתן לשדלן או לאסור את כניסתו למשכן הכנסת לתקופה שתקבע; אם פעל אדם כשדלן בלא היתר, הוועדה רשאית שלא ליתן לו היתר או לאסור את כניסתו למשכן הכנסת לתקופה שקבעה. אם השדלן האמור פעל במסגרת תאגיד, הוועדה רשאית לפעול כאמור כלפי שדלנים נוספים הפועלים במסגרת התאגיד, ובלבד שניתנה לשדלן הזדמנות לטעון את טענותיו.<sup>43</sup>

נוסף על ההוראות הקבועות בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, סעיף 295 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, קובע עבירה פלילית של תיווך בשוחד ותמורה אסורה לבעל השפעה ניכרת. הסעיף אוסר על "בעל השפעה ניכרת על בחירתו של מועמד לתפקיד ראש הממשלה, שר, סגן שר, חבר כנסת או ראש רשות מקומית" לקבל כסף, שווה כסף, שירות או טובת הנאה אחרת כדי להניע את המועמד לעשות פעולה הקשורה לתפקידו; כלומר, "לבעל השפעה ניכרת" אסור לפעול כשדלן.<sup>44</sup>

<sup>36</sup> סעיף 65 לחוק.

<sup>37</sup> סעיף 66 לחוק.

<sup>38</sup> סעיף 66(ג) לחוק.

<sup>39</sup> סעיף 68 לחוק.

<sup>40</sup> סעיף 70 לחוק; [אתר הכנסת](#), תאריך כניסה: 24 ביוני 2012.

<sup>41</sup> סעיף 67 לחוק.

<sup>42</sup> סעיף 69(א) לחוק.

<sup>43</sup> סעיפים 69(ב)-(ד) לחוק.

<sup>44</sup> "בעל השפעה ניכרת" הוא מי שיש לו השפעה ניכרת על בחירת מועמד במפלגה או בסיעה, לרבות במסגרת בחירות מקדימות, בין השאר בשל היותו חבר הנהלה, מוסד ביקורת או בית-דין של מפלגה, בעל זכות בחירה ב"גוף בוחר" שגודלו עד 5,000 בעלי זכות הצבעה, מי שפעל להתפקדות מספר משמעותי, בנסיבות העניין, של בעלי זכות הצבעה או מי שתרם או גייס תרומות שווי של יותר מ-5,000 ש"ח לטובת מועמד (או 15,000 ש"ח לטובת שני מועמדים).



יצוין כי גם על חברי הכנסת מוטלות הגבלות בכל הנוגע לקשר שלהם עם שדלנים. ועדת האתיקה של הכנסת קבעה כי על חבר כנסת לסרב לקבל מידי שדלן כל מתנה, תמורה או טובת הנאה, בין בעבורו ובין בעבור אדם או גוף אחר. נוסף על כך, בעקבות דוח הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת<sup>45</sup> הכינה ועדת המשנה של ועדת הכנסת **הצעת כללי אתיקה לחברי הכנסת**.<sup>46</sup> לפי ההצעה שהוגשה בינואר 2011 יוטלו על חברי הכנסת האיסורים האלה:

- חבר כנסת לא יעסיק שדלן במישרין או בעקיפין, בכנסת או מחוץ לכנסת;
- חבר הכנסת לא יתחייב כלפי שדלן או לקוחותיו כי יצביע או יפעל בדרך מסוימת;
- חבר הכנסת יסרב לקבל משדלן, במישרין או בעקיפין, תמורה או טובת הנאה אחרת, בין בעבורו ובין בעבור אדם או גוף אחר.

לאחרונה, בעקבות פרסום תחקיר טלוויזיוני, קבע יושב-ראש הכנסת הנחיות בדבר **אזורים במשכן הכנסת המוגבלים בכניסה לשדלנים**, ובהם מזונן חברי הכנסת, המתחם שבין המזנון לבין מליאת הכנסת, לשכות יושב-ראש הכנסת ומנכ"ל הכנסת, מתחם מזכירות הכנסת ומתחמים אחרים; הכניסה למתחמים אלו תהיה רק לפי הזמנה ספציפית של חבר הכנסת או מי ממנהלי היחידות האמורות ובליוויים.<sup>47</sup> עוד קבע מנכ"ל הכנסת הנחיות **לעובדי הכנסת שלפיהן: "ככלל, אין לקיים מפגשים ומגעים בעל-פה עם שדלנים בנושאים העומדים על סדר-יומן של הכנסת וועדותיה**. במקרים שבהם קיים צורך מקצועי בקיום מפגש כאמור, יש לקבל אישור מראש... ולאחר מכן לערוך תיעוד בכתב של תוכן המפגש ולהעבירו למנהל החטיבה".<sup>48</sup>

### 1.3. הסדרה בין-לאומית

ככלל, סטנדרטים בין-לאומיים בנושא השדלנות אינם נפוצים. ב-1996, במסגרת תוכנית הפעולה נגד שחיתות שאימצה ועדת השרים של מועצת אירופה, צוין כי יש לנסח כללים והגבלות שיקבעו את הגבול הדק בין שדלנות לשחיתות; למעשה, בתוכנית הפעולה לא נקבעו סטנדרטים לכך.<sup>49</sup>

בחלק זה נסקור את המלצת ה-OECD ואת הכללים החלים באיחוד האירופי בעניין השדלנות.

#### 1.3.1. המלצת ה-OECD

**ב-2010 פרסם ארגון ה-OECD (הארגון לפיתוח ולשיתוף פעולה כלכלי) המלצה בדבר עקרונות לשקיפות וליושרה בשדלנות** (OECD Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying).<sup>50</sup> מדובר בהמלצות לא מחייבות שמטרתן להנחות קובעי מדיניות בדבר קידום עקרונות ממשל תקין בכל

<sup>45</sup> דוח הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת (דוח זמיר), דצמבר 2006.

<sup>46</sup> ועדת המשנה של ועדת הכנסת להכנת כללי האתיקה, **הצעת כללי אתיקה לחברי הכנסת**, 20 בינואר 2011.

<sup>47</sup> מכתבי יושב-ראש הכנסת לקצין הכנסת, 9 בפברואר ו-12 בפברואר 2012.

<sup>48</sup> מכתב מנכ"ל הכנסת לעובדי הכנסת, 9 בפברואר 2012.

<sup>49</sup> [PROVIDUS](#), supra note 9, p. 6.

<sup>50</sup> OECD, [Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying](#), 18 February 2010, C(2010)16.



הנוגע לשדלנות.<sup>51</sup> ההמלצה פורסמה בעקבות מחקר מקיף שערך הארגון (מחקר ה-OECD שצוין [לעיל](#)) אשר נסקרו בו החקיקה והמדיניות בתחום השדלנות במדינות החברות בארגון.<sup>52</sup>

### בהמלצת ה-OECD עשרה עקרונות הנחלקים לארבעה חלקים:<sup>53</sup>

1. בניית מסגרת עבודה הוגנת ואפקטיבית לשם הגברת פתיחות ונגישות;
2. הגברת שקיפות;
3. פיתוח תרבות של יושרה ושל הגינות;
4. מנגנונים להטמעה, לציות ולביקורת.

### 1.3.2. האיחוד האירופי

בשנים האחרונות חלה עלייה גדולה בהיקף השדלנות במוסדות האיחוד האירופי, בין השאר בשל סמכות החקיקה וההסדרה הנרחבת של האיחוד.<sup>54</sup> למרות זאת, הסדרת השדלנות באיחוד האירופי היא פורמלית ונוקשה פחות משהיא בארה"ב, למשל.

בעבר הונהגו במוסדות השלטון של האיחוד שתי מערכות כללים להסדרת השדלנות, אחת של הנציבות האירופית (European Commission)<sup>55</sup> והשנייה של הפרלמנט האירופי (European Parliament) ומועצת האיחוד (Council of the European Union).<sup>56</sup> הרישום בשני המרשמים היה וולונטרי, אך בפרלמנט הרישום היה תנאי לקבלת אישור כניסה שיאפשר יצירת קשר עם חברי הפרלמנט. עם זאת, המרשמים לא כללו מידע מספיק על השדלנים שנרשמו, ולמעשה רבים מהשדלנים ומהגורמים שפעלו להשפעה על מדיניות האיחוד לא נרשמו מעולם.<sup>57</sup>

במאי 2011 אושר הסכם משותף של הפרלמנט האירופי ושל הנציבות (בתמיכת מועצת האיחוד) שבמסגרתו הוקם מרשם שקיפות משותף (Transparency Register)<sup>58</sup> במטרה להגביר את השקיפות בכל הנוגע לשדלנים הפועלים במוסדות האיחוד. גם הרישום במרשם החדש הוא וולונטרי.<sup>59</sup>

---

<sup>51</sup> [אתר ה-OECD](#), תאריך כניסה: 29 במאי 2012.

<sup>52</sup> OECD, [Lobbyists, Government and Public Trust](#), supra note 17.

<sup>53</sup> לפירוט עשרת העקרונות ראו [נספח 2](#) להלן.

<sup>54</sup> לעניין היקף ההסדרה של האיחוד, ראו למשל:

House of Commons Library, "[How much legislation comes from Europe?](#)" Research Paper 10/62, 13 October 2010.

<sup>55</sup> הנציבות היא הזרוע המבצעת של האיחוד, והיא מוסמכת ליזום חקיקה ולפקח על ביצועה. הנציבות פועלת במבנה של מינהלים מקצועיים (Directorates General) שלכל אחד מהם אחריות בקביעת מדיניות בתחומים שונים.

<sup>56</sup> חברי הפרלמנט האירופי נבחרים ישירות בידי אזרחי מדינות האיחוד; לפרלמנט ולמועצת האיחוד תפקיד משותף בגיבוש חקיקה ובאישורה.

אשר למועצת האיחוד, שהיא הגוף המקבל החלטות באיחוד, ומורכבת משרים בממשלות המדינות החברות באיחוד, ככלל, פעילות השדלנות בה מצומצמת ביותר, ועיקר השדלנות נעשה אל מול השר הרלוונטי ברמת המדינה לפי כללי אותה מדינה.

<sup>57</sup> See for example:

- [Lobbying and transparency](#), supra note 31.
- Delegation of the European Commission to the United States, [Lobbying in the EU: An Overview](#), *EUInsight*, September 2008.

<sup>58</sup> [Inter-institutional agreement on a common Transparency Register between the Parliament and the Commission](#), P7\_TA (2011)0222, 11 May 2011.

במרשם החדש נכלל מידע בדבר זהותם של שדלנים לא רק במונח הצר, אלא של כל מי שמבקש להשפיע על המדיניות של האיחוד; נוסף על כך, הארגונים הרשומים במרשם הקודם של הנציבות (כ-4,000 ארגונים) יועברו בהדרגה למרשם החדש.<sup>60</sup> עוד נכלל במרשם החדש מידע בדבר המשאבים שאותם שדלנים משקיעים בפעילותם והמימון שהם מקבלים. **המידע במרשם החדש פתוח לציבור באתר האינטרנט של המרשם.**<sup>61</sup>

ההסדרה כוללת גם מערכת להגשת תלונות וסנקציות על הפרת הכללים. בסנקציות אפשר לציין השעיה, מחיקה מהמרשם עד לתקופה של שנתיים ושליטת אישור הכניסה לפרלמנט (לפי חומרת ההפרה).<sup>62</sup> המרשם החדש מופעל באמצעות צוות משותף משני המוסדות שיפעל ליישום הרישום במרשם ולשיפור איכות המידע שבו.<sup>63</sup>

המרשם החדש גם מחיל על הנרשמים בו **קוד התנהגות** (Code of Conduct), המחייב את השדלנים הרשומים, בין השאר:<sup>64</sup>

- להזדהות בשם ובשם הארגון שהם מייצגים ולהצהיר על האינטרסים שהם מקדמים;
- לא לפעול לקבלת מידע או לקידום החלטה במרמה או באמצעות לחץ בלתי הוגן;
- לא להציג את עצמם כמי שמייצגים את האיחוד או מוסדותיו במגעים עם צדדים שלישיים וליידע את שולחיהם בדבר מחויבויותיהם למוסדות האיחוד;
- לוודא כי המידע שהם מוסרים במסגרת הרישום למרשם ועדכנו הוא עדכני ולא מטעה;
- לא לגרום לחברי המוסדות של האיחוד או לעובדיו להפר את כללי ההתנהגות החלים עליהם, ולא לגרום לחברים או עובדים לשעבר להפר את כללי ההתנהגות או את חובות הסודיות החלים עליהם.

---

<sup>59</sup> [Transparency Register](#), Transparency Register website, viewed: June 4<sup>th</sup>, 2012.

<sup>60</sup> European Commission Press release: [Commission and European Parliament launch Joint Transparency Register to shed light on all those seeking to influence European policy](#), 23 June 2011.

<sup>61</sup> [Transparency Register](#), Transparency Register website, viewed: June 4<sup>th</sup>, 2012.

<sup>62</sup> נספח 4 [להסכם בין הפרלמנט לנציבות האיחוד](#), לעיל הערה 58.

<sup>63</sup> [The joint Transparency Register Secretariat](#), Register website, viewed: June 4<sup>th</sup>, 2012.

<sup>64</sup> [Code of Conduct](#), Transparency Register website, viewed: June 4<sup>th</sup>, 2012.

## 2. ארה"ב

### 2.1. כללי

בפתח הדברים נחזור ונציין כי ארה"ב היתה הראשונה בעולם שהסדירה את נושא השדלנות בממשל הפדרלי ואת חובת הרישום של שדלנים בקונגרס, בחוק פדרלי מ-1946.<sup>65</sup> בפרק זה נסקור את החקיקה הפדרלית בתחום זה, שתוקנה מאז. שדלנות ברמת הממשל המדינתי מוסדרת בחקיקה של כל אחת מהמדינות, וזו לא תיסקר במסמך זה.<sup>66</sup>

התיקון הראשון לחוקת ארה"ב אוסר על הממשל הפדרלי לחוקק חוקים המגבילים את הזכות לחופש הביטוי וההתאגדות ואת הזכות לפעול מול הממשל לשם תיקון עוולות,<sup>67</sup> והשדלנות בארה"ב נתפסת כחלק בלתי נפרד מכוחם של האזרחים לממש זכויות אלו. לכן, לאורך השנים, בתי-המשפט בחנו בקפידה את החקיקה שמסדירה שדלנות ובדקו אם יש בה אפקט מצנן למימוש הזכויות לפי התיקון הראשון לחוקה, ואם כן – האם מטרת החקיקה לקדם אינטרסים ממשלתיים וחברתיים, כגון שקיפות והבטחת ממשל תקין, אשר מאזנים את הפגיעה האמורה.<sup>68</sup>

**ב-1995** נחקק חוק המסדיר מחדש את נושא השדלנות במערכת הפדרלית – **חוק הגילוי הנאות של השדלנות** (Lobbying Disclosure Act of 1995) (בפרק זה: ה-LDA), אשר הגדיר שדלן ביתר בהירות וקבע ביתר הרחבה את התנאים שבהם עליו להירשם ולדווח על פעילותו.

ב-LDA נעשו תיקונים חשובים ב-2007, **בחוק המנהיגות ההוגנת והממשל הפתוח** (Honest Leadership and Open Government Act of 2007) (בפרק זה: החוק מ-2007). החוק החדש ביקש להגביר את חובת השקיפות ולהרחיב את חובת הדיווח של שדלנים שהיו כפופים עוד קודם ל-LDA; הוא קובע למשל תדירות גבוהה יותר לחלק מהדיווחים (רבעוני במקום חצי-שנתי).<sup>69</sup>

להלן נסקור את ההוראות הרלוונטיות ב-LDA שתוקנו בחוק מ-2007 (בפרק זה: החוק המתוקן או החוק).<sup>70</sup> מעבר לכך, נושא השדלנות מוסדר גם בהנחיות של מזכירי הסנאט ובית-הנבחרים (בפרק זה: ההנחיות או הנחיות המזכירים)<sup>71</sup> ובכללי האתיקה לחברי הקונגרס,<sup>72</sup> והוראות רלוונטיות בהן ייסקרו אף הן.

---

<sup>65</sup> Federal Regulation of Lobbying Act 1946, 2 U.S.C. §261 et seq. Repealed.

<sup>66</sup> להרחבה ולקישורים לחקיקה רלוונטית במדינות ארה"ב, ראו [אתר הוועידה הלאומית של בתי-המחוקקים המדינתיים](#) (National Conference of State Legislatures), תאריך כניסה: 6 בפברואר 2012.

<sup>67</sup> "Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances." [U.S. Constitution, First Amendment](#).

<sup>68</sup> Jack Maskell, Legislative Attorney, CRS – Congressional Research Service, [Lobbying Congress: An Overview of Legal Provisions and Congressional Ethics Rules](#), RL31126, March 31, 2010 (hereinafter: [CRS – Lobbying Congress](#)), pp. 1-2.

<sup>69</sup> [CRS – Lobbying Congress](#), supra note 68, pp. 2-3.

<sup>70</sup> ההפניות הן לסעיפים הרלוונטיים בחלק השני של הקוד הפדרלי; ראו: [2 U.S.C. §1601 et. seq.](#)

<sup>71</sup> ההנחיות נכתבו במשותף על-ידי מזכירי הסנאט ובית-הנבחרים ומופיעות הן [באתר הסנאט](#) והן [באתר בית-הנבחרים](#); ראו:

[Lobbying Disclosure Act Guidance](#), (Effective January 1, 2008, Reviewed/Last Revised December 15, 2011) (hereinafter: [LDA Guidance](#)).

<sup>72</sup> [CRS – Lobbying Congress](#), supra note 68, pp. 14-25.



## 2.2. פרטי ההסדר<sup>73</sup>

ההסדר בחוק מחייב שדלנים להירשם במרשם שדלנים המתנהל אצל מזכיר בית-הנבחרים (Clerk of the House of Representatives) ומזכיר הסנאט (Secretary of the Senate), ומטיל עליהם חובות דיווח כפי שיפורט להלן.

### 2.2.1. הגדרות

בחוק<sup>74</sup> נקבעו הגדרות למושגים המשמשים להסדרת חובות הרישום והדיווח של השדלנים, ובהן:<sup>75</sup>

- **שדלן (Lobbyist)** – אדם **העובד** או נשכר לשרת **לקוח**, בתמורה כספית או אחרת, לשם מתן שירותים הכוללים יותר **מקשר שדלני** אחד. ההגדרה אינה חלה על מי **שמשקיע בפעילות השדלנית** שלו פחות מ-20% מהזמן שהוא משקיע **באותו לקוח** בפרק זמן של שלושה חודשים.
- **תאגיד שדלנות (Lobbying firm)** – אדם או גוף המעסיק **עובד** אחד או יותר שהוא **שדלן**, בעבור **לקוח** שאינו אותו אדם או גוף, לרבות עצמאי שהוא **שדלן**.
- **קשר שדלני (Lobbying contact)** – כל תקשורת (communication) בעל-פה או בכתב, לרבות תקשורת אלקטרונית, עם **נושא משרה רלוונטי ברשות המבצעת או ברשות המחוקקת**, שנעשית למען **לקוח** בנוגע לאחד מאלה:<sup>76</sup>
  - ניסוח, תיקון או אימוץ של חקיקה פדרלית (לרבות הצעות חוק);
  - ניסוח תיקון או אימוץ של כלל פדרלי, תקנה פדרלית, צו נשיאותי או כל תוכנית, מדיניות או עמדה של ממשלת ארה"ב;
  - ניהול או ביצוע של תוכנית פדרלית או מדיניות פדרלית, לרבות בנוגע להענקת חוזה, מענק, הלוואה, היתר או רישיון פדרליים;
  - הצעת מועמד או אישור מינוי של אדם לתפקיד הדורש את אישור הסנאט.
- **פעילות שדלנית (Lobbying activities)** – כל **קשר שדלני** ומאמצים לקדם קשר כזה, לרבות פעילות הכנה, תכנון, מחקר ועבודת רקע שמטרתה לשמש בקשר שדלני ובתיאום עם פעילות שדלנית של אחרים.

---

<sup>73</sup> פרק זה מבוסס בין השאר על המקורות האלה:

- [CRS – Lobbying Congress](#), supra note 68;
- Jacob R. Straus, Analyst on the Congress, CRS – Congressional Research Service, [Lobbying Registration and Disclosure: Before and After the Enactment of the Honest Leadership and Open Government Act of 2007](#), R40245, April 22, 2011, (hereinafter: [CRS – Lobbying Registration and Disclosure](#));
- Jacob R. Straus, Analyst on the Congress, CRS – Congressional Research Service, [Honest Leadership and Open Government Act of 2007: The Role of the Clerk of the House and Secretary of the Senate](#), RL34377, Updated July 22, 2008.

<sup>74</sup> [2 U.S.C. §1602](#).

<sup>75</sup> המושגים המודגשים בגוף ההגדרה הם מושגים המוגדרים גם הם.

<sup>76</sup> בסעיף (B)(8)1602 נקבעו סוגים רבים של תקשורת שיוחרגו מההגדרה, ובהם: תקשורת של נושא משרה ציבורית במסגרת תפקידו; פנייה של התקשורת (media) שמטרתה איסוף מידע חדשותי והפצתו לציבור; תקשורת אדמיניסטרטיבית במהותה (כגון בקשה לפגישה) שמטרתה אינה להשפיע על נושא המשרה הרלוונטי; דברים שנמסרו לאחת מוועדות הקונגרס או בהליכים פורמליים אחרים.



- **לקוח (Client)** – אדם או גוף המעסיק או שוכר את שירותיו של אדם אחר, בתמורה כספית או אחרת, לשם ביצוע פעילות **שדלנית** בעבורו. אדם או גוף **שעובדיו** פועלים כשדלנים בעבורו הוא גם **לקוח** וגם מעסיק של אותם עובדים.
- **עובד (Employee)** – אדם שהוא ממונה, עובד, שותף, בעלים או מנהל של אדם או גוף אחר, אך לא קבלן עצמאי או מתנדב.
- **נושא משרה רלוונטי ברשות המבצעת (Covered executive branch official)** – הנשיא, סגן הנשיא, בעלי תפקידים או עובדים במשרד הרשות המבצעת של הנשיא, ובעלי תפקידים בכירים נוספים ברשות המבצעת.
- **נושא משרה רלוונטי ברשות המחוקקת (Covered legislative branch official)** – חבר קונגרס (דהיינו חבר בית-הנבחרים או סנאטור), עובדים של חברי קונגרס, עובדים בוועדות בשני הבתים, עובדי מזכירות הסנאט ובית-הנבחרים ובעלי תפקידים נוספים המועסקים ברשות המחוקקת.

## 2.2.2. חובת הרישום

מי שעונה על הגדרת שדלן על-פי החוק **חייב להירשם אצל מזכיר בית-הנבחרים ומזכיר הסנאט בתוך 45 יום מהיום שיצר את הקשר השדלני הראשון** או הועסק לשם כך.<sup>77</sup> יודגש כי על-פי ההגדרות, **קשר עם חבר קונגרס, עובדיו של חבר קונגרס ובעלי תפקידים רבים נוספים בקונגרס** ייחשב קשר שדלני, ולכן יחייב ברישום. הרישום נעשה באמצעים אלקטרוניים באתר האינטרנט של הסנאט ובית-הנבחרים;<sup>78</sup> האתרים מאפשרים לציבור לערוך חיפוש ברישומים ולעיין בהם.<sup>79</sup>

ככלל, הרישום נעשה בנפרד לכל לקוח שלטובתו נעשית השדלנות; שדלן שיוצר כמה קשרים שדלניים בעבור לקוח אחד יירשם ברישום אחד; תאגיד המעסיק כמה שדלנים יבצע רישום אחד לכל לקוח ויצג בו את פרטי כל העובדים הפועלים בעבור אותו לקוח.<sup>80</sup>

אפשר לסווג את השדלנים החייבים ברישום **לשתי קטגוריות עיקריות, כמפורט להלן:**<sup>81</sup>

- **שדלנים "פנימיים" (in house lobbyists)** לארגון או לעסק, כלומר עובדים של אותו גוף המקבלים ממנו שכר ושחלק מתפקידם הוא לעסוק בשדלנות עבור אותו גוף – על הגוף **להירשם במרשם ולהציג את שמות עובדיו השדלנים**.<sup>82</sup> חובת הרישום לא תחול אם סך הוצאותיו של הגוף בעבור שדלנות אינו עולה על \$11,500 לתקופת דיווח רבעוני (שלושה חודשים) (או שצפוי שלא יעלה על סכום זה).<sup>83</sup>
- **שדלנים "חיצוניים" (outside lobbyists)**, כלומר שדלנים שהם חברים בתאגיד שדלנות או עובדים בו או שדלנים עצמאיים אשר עוסקים בשדלנות בעבור לקוחות חיצוניים – עליהם לערוך **רישום נפרד על כל לקוח** שהם מייצגים.<sup>84</sup> אם סך הכנסותיו של השדלן או תאגיד השדלנות מלקוח מסוים בעבור

<sup>77</sup> [2 U.S.C. §1603\(a\)\(1\)](#).

<sup>78</sup> ראו: [אתר הסנאט](#); [אתר בית-הנבחרים](#); תאריך כניסה: 16 בפברואר 2012.

<sup>79</sup> החיפוש והעיון מתבצעים באתר הסנאט ובאתר בית-הנבחרים.

<sup>80</sup> [2 U.S.C. §1603\(c\)](#); [CRS – Lobbying Registration and Disclosure](#), supra note 73, p. 3.

<sup>81</sup> [CRS – Lobbying Congress](#), supra note 68, p. 3.

<sup>82</sup> [2 U.S.C. §1603\(a\)\(2\)](#).

<sup>83</sup> ראו: [2 U.S.C. §1603\(a\)\(3\)\(A\)\(ii\)](#); הסכומים המפורטים הם הסכומים שעודכנו על-פי המדד בהנחיות המזכירים ([LDA Guidance](#)), לעיל הערה 71.

<sup>84</sup> [2 U.S.C. §1603\(a\)\(1\)](#).



שדלנות אינן עולות על \$3,000 לתקופת דיווח רבעוני (או שצפוי שלא יעלו על סכום זה), לא תחול חובת רישום של אותו לקוח.<sup>85</sup>

כל רישום במרשם יכלול את הפרטים האלה:<sup>86</sup>

- (1) פרטי השדלן הנרשם, ובכלל זה כתובת, מספר טלפון ותיאור כללי של עסקיו או פעילותו;
- (2) פרטי הלקוח, ובכלל זה כתובת ותיאור כללי של עסקיו או פעילותו;
- (3) פרטיו של כל ארגון מלבד הלקוח אשר תורם לשדלן או ללקוח יותר מ-\$5,000 ברבעון כדי לממן את הפעילות השדלנית ולקוח חלק פעיל בתכנון הפעילות או הפיקוח והבקרה עליה;<sup>87</sup>
- (4) פרטיה של ישות זרה (foreign entity) שיש לה החזקה של לפחות 20% בלקוח (או בארגון לפי ס"ק (3) לעיל), ויש לה חלק לא מבוטל בתכנון הפעילות של הלקוח (או של הארגון) בפיקוח או בקרה על הפעילות, במימון או בסבסוד שלה, או שהיא גוף מסונף (affiliate) של הלקוח (או של ארגון כנ"ל) ויש לה אינטרס ישיר בתוצאות הפעילות השדלנית;
- (5) הצהרה בדבר הסוגיות שבהן הנרשם מתכוון לעסוק בפעילות שדלנית בעבור הלקוח, ובמידת האפשר, הנושאים הספציפיים שבעת הרישום הוא כבר טיפל בהם או סביר שיטפל בהם;
- (6) שמותיהם של כל עובדיו של הנרשם שפעלו או שאמורים לפעול כשדלנים בעבור הלקוח. אם מי מהעובדים שימש נושא משרה רלוונטי ברשות המבצעת או המחוקקת ב-20 השנים שלפני המועד שבו פעל לראשונה כשדלן עבור הלקוח, יש לציין את תפקידו.

מי שנרשם כשדלן, ולאחר מכן כבר אינו מועסק או נותן שירות ללקוח לביצוע פעילות שדלנית ואינו מצפה לחזור ולעסוק בפעילות שדלנית עבור הלקוח, יודיע על כך למזכירי הסנאט ובית-הנבחרים, ו**שמו יוסר מהמרשם**.<sup>88</sup>

### 2.2.3. חובת הדיווח<sup>89</sup>

כפי שצוין לעיל, בחוק מ-2007 הוטל על השדלנים הרשומים להגיש דוחות רבעוניים על הפעילות השוטפת שלהם, וכן לדווח כל חצי שנה על תרומות רלוונטיות, כפי שיפורט להלן. יצוין כי לפי החוק, **כל הדיווחים יוגשו באמצעים אלקטרוניים**, ועל מזכירי בית-הנבחרים והסנאט **לאפשר לציבור לעיין בהם באמצעות האינטרנט**.<sup>90</sup>

#### דוחות רבעוניים

מאז ינואר 2008 שדלנים רשומים מחויבים להגיש למזכירי הסנאט ובית-הנבחרים **דוחות רבעוניים על הפעילות השדלנית שלהם** בתוך 20 יום מסוף תקופת הדיווח.<sup>91</sup> שדלנים "פנימיים" יגישו דוח אחד ובו מידע על כל הפעילות השדלנית שלהם; שדלנים "חיצוניים" יגישו דוח נפרד על כל אחד מלקוחותיהם.

<sup>85</sup> [2 U.S.C. §1603\(a\)\(3\)\(A\)\(i\)](#).

<sup>86</sup> [2 U.S.C. §1603\(b\)](#).

<sup>87</sup> החוק מחריג מצבים שבהם ארגונים כאלה מופיעים בגלוי באתר האינטרנט של הלקוח כתורמים.

<sup>88</sup> [2 U.S.C. §1603\(d\)](#).

<sup>89</sup> כפי שצוין לעיל, נעשו תיקונים של ממש בהוראות החוק בדבר חובת הדיווח בחוק מ-2007. בחלק זה ייסקרו ההוראות כפי שתוקנו.

<sup>90</sup> העיון מתבצע באתר הסנאט ובאתר בית-הנבחרים; ראו: [2 U.S.C. §1604\(e\)](#); [2 U.S.C. §1605\(a\)\(4\)](#).

<sup>91</sup> כלומר דוח לפרק הזמן שמיונאר עד מרס יוגש עד 20 באפריל, וכן הלאה.





יצוין כי החובה לדווח כמה מעצם הרישום של אדם או גוף במרשם השדלנים; הדיווח הראשון יהיה על הרבעון שבמהלכו נרשם השדלן, ובהמשך יוגש דוח על כל רבעון, עד (וכולל) הרבעון שבו שמו הוסר מהרישום.<sup>92</sup>

#### הדוחות הרבעוניים יכללו פרטים אלו:<sup>93</sup>

- פרטי השדלן ולקוחותיו;
  - עדכון המידע שנמסר ברישום במידת הצורך;
  - פירוט הנושאים הספציפיים שבהם עסקה הפעילות השדלנית;<sup>94</sup>
  - העובדים שעסקו בפעילות שדלנית;<sup>95</sup>
  - הגורמים בקונגרס ובסוכנויות פדרליות שעמם התקיים קשר שדלני;
  - אינטרסים של ישויות זרות בפעילות השדלנית, אם ישנם;
  - הערכה, בתום לב, של הסכומים האלה:<sup>96</sup>
    - כאשר מדובר בשדלנים "פנימיים" – ההוצאות שהוציא הגוף בעבור שדלנות ברבעון החולף (לרבות תשלומים לעובדים ולספקים והוצאות משרד);<sup>97</sup>
    - כאשר מדובר בשדלנים "חיצוניים" – סכום ההכנסות מלקוחות בעבור שדלנות ברבעון החולף (לרבות החזר הוצאות וסכומים נוספים שהלקוח משלם).
- אם הסכום גבוה מ-\$5,000 לרבעון, הוא יעוגל ל-\$10,000 הקרוב; אם הוא נמוך מסכום זה, יצוין בדיווח כי הסכום נמוך מ-\$5,000.<sup>98</sup>

#### דוחות חצי-שנתיים

על כל שדלן רשום להגיש למזכירי הסנאט ובית-הנבחרים **מדי חצי שנה דיווח על תרומותיו**, בתוך 30 יום מסוף תקופת הדיווח,<sup>99</sup> גם אם באותה תקופת דיווח לא תרם תרומות רלוונטיות. יצוין כי החובה חלה על אדם שהוא שדלן, בין שהוא עצמאי ובין שהוא עובד.<sup>100</sup>

<sup>92</sup> [2 U.S.C. §1604\(a\)](#); [LDA Guidance](#), Section 6, p. 13, supra note 71.

<sup>93</sup> [2 U.S.C. §1604\(b\)](#); [CRS – Lobbying Congress](#), supra note 68, p. 5.

<sup>94</sup> לרבות פרטי הצעות חוק, שריון תקציבים (earmarks) ופעילות מול הרשות המבצעת. יצוין כי לפי [הנחיות המזכירים](#), הדוח הרבעוני אמור לאפשר לציבור להבין ממנו את האינטרסים הרלוונטיים של השדלן והלקוח, לכן לא די שבדוח יצוינו מספרי הצעות החוק שבעניינן פעל השדלן, ויש לציין גם את האינטרס הספציפי שביקש לקדם. ראו: [LDA Guidance](#), חלק 6, עמ' 17, לעיל הערה 71.

<sup>95</sup> אם מדובר בעובד שמשמש לראשונה שדלן בעבור אותו לקוח, יש לציין אם שימש כנושא משרה רלוונטי ברשות המבצעת או המחוקקת ב-20 השנים שלפני שהחל לשמש כשדלן בעבור אותו לקוח. ראו: [LDA Guidance](#), חלק 6, עמ' 18, לעיל הערה 71.

<sup>96</sup> החוק אינו מחייב שיטה מסוימת של ניהול חשבונות, אך נדרש מהשדלנים לנהל את חשבונותיהם בצורה סבירה, לעמוד בשיטת ניהול החשבונות שבחרו לעצמם בתום לב ולדווח על-פיה. עוד יצוין כי גופים מסוימים רשאים לדווח על הוצאותיהם בצורה שונה בהתבסס על חוק מס הכנסה. ראו: [LDA Guidance](#), חלק 6, לעיל הערה 71.

<sup>97</sup> יצוין כי בסכום זה על הארגון לכלול גם הוצאות ותשלומים לעובדים שעסקו ברבעון החולף בשדלנות, גם אם אינם עונים על הגדרת שדלן (למשל כי הם עוסקים בפעילות השדלנית פחות מ-20% מזמנם). לדוגמה, כאשר גוף שהוא שדלן רשום שולח את המנכ"ל שלו לפגישה עם נושא משרה רלוונטי בווינגטון, אותו מנכ"ל אינו עובר את הרף של עיסוק בשדלנות במשך 20% מהזמן, אך הגוף בכל זאת יצטרך לכלול את הוצאות הנסיעה והאירוח שלו בווינגטון ואת החלק היחסי של עלות השכר שלו באותה תקופה במסגרת סכום ההוצאות שהוציא על שדלנות באותו רבעון. ראו: [LDA Guidance](#), חלק 6, לעיל הערה 71.

<sup>98</sup> [2 U.S.C. §1604\(c\)](#).

<sup>99</sup> כלומר: דוח לפרק הזמן שמינואר עד יוני יוגש עד 30 ביולי, וכן הלאה.



## הדוחות יכללו בין השאר את הפרטים האלה:<sup>101</sup>

- שם השדלן ופרטי המעסיק שלו ;
- כל הוועדות הפוליטיות (political committees) שהקים השדלן או שלט בהן;<sup>102</sup>
- מועד, סכום וזהות המקבל של תרומות של השדלן, או של ועדות פוליטיות שהוא הקים או שלט בהן, למועמדים לתפקיד פדרלי, לבעלי תפקידים פדרליים, לוועדות פוליטיות (לקידום מועמד או מפלגה פדרליים) או לגופים הקשורים לנשיא,<sup>103</sup> אם סכומן בתקופת הדיווח הוא \$200 או יותר ;
- פרטים על מועד, סכום וזהות המקבל של תשלומים ששילמו השדלן או ועדות פוליטיות שהוא הקים או שלט בהן, במקרים האלה:<sup>104</sup>
  - לכיסוי עלויות אירוע שנועד לחלוק כבוד לנושא משרה רלוונטי ברשות המחוקקת או המבצעת ;
  - לגוף שנקרא על שמו של נושא משרה רלוונטי ברשות המחוקקת או לאדם או גוף אחר לשם הכרה באותו נושא משרה ;
  - לגוף שהקים נושא משרה רלוונטי ברשות המחוקקת או המבצעת, או לגוף שהוא מממן, מתחזק או שולט בו, או לגוף אחר שהוא בחר ;
  - לכיסוי עלויות של פגישה, יום עיון או מפגש אחר שנושא משרה רלוונטי מקיים ברשות המחוקקת או המבצעת או שנערך בשמו ;
- הצהרה של מגיש הדיווח שהוא קרא את הוראות תקנוני הסנאט ובית-הנבחרים בדבר מתנות ונסיעות ומכיר אותן היטב, וכי לא העניק (או ביקש להעניק) מתנה, לרבות נסיעה, לחבר קונגרס או לעובד באחד מבתי-הקונגרס, מתוך ידיעה שקבלת המתנה היא בגדר הפרה של הכללים הרלוונטיים בתקנונים.

### 2.2.4. כללים נוספים החלים על שדלנים

כפי שצוין לעיל, השדלנות בארה"ב נתפסת כחלק בלתי נפרד מהזכות החוקתית לחופש הביטוי וההתאגדות ומהזכות לפעול מול הממשל לשם תיקון עוולות. לכן, החוק קובע במפורש בסעיף הצהרתי שאין בו כדי לאסור או למנוע את המימוש של זכויות אלו וכי אין לפרש את החוק כאילו יש בו כדי לאסור פעילות שדלנית או קשר שדלני של אדם או גוף, אף אם אינו עומד בהוראות החוק.<sup>105</sup> בכך נפתח פתח לבתי-המשפט לתת פרשנות שתגן על הזכויות החוקתיות במקרים חריגים שבהם עמידה בהוראות החוק עשויה לגרום לשדלן נזק ממשי.<sup>106</sup>

<sup>100</sup> [2 U.S.C. §1604\(d\); LDA Guidance](#), Section 7, pp. 19-23, supra note 71.

<sup>101</sup> [2 U.S.C. §1604\(d\)\(1\)](#).

<sup>102</sup> ועדות פוליטיות הן גופים רווחים מאוד במערכת הפוליטית בארה"ב, ומטרתן קידום מועמד בבחירות (או מניעת בחירה של מועמד) הן מקבלות תרומות של יותר מ-\$1,000 בשנה, ועל כן חייבות ברישום בנציבות הבחירות הפדרלית (Federal Elections Commission).

<sup>103</sup> הכוונה לקרנות של ספריות נשיאותיות (Presidential Library Foundations) ולוועדות למימון טקסי ההשבעה של נשיאים (Presidential Inaugural Committees).

<sup>104</sup> אלא אם כן הסכומים הוצאו במסגרת מועמדות לבחירות של מועמד והמועמד מחויב לדווח על סכומים אלו במסגרת חובת הדיווח שלו על מימון בחירות. ראו: [2 U.S.C. §1604\(d\)\(1\)\(E\)](#).

<sup>105</sup> [2 U.S.C. §1607](#).

<sup>106</sup> American Bar Association, *The Lobbying Manual: A Complete Guide to Federal Lobbying Law and Practice*, William V. Luneburg, Thomas M. Susman, Rebecca H. Gordon (Eds.), 4<sup>th</sup> edition, 2009, pp. 201-211.



למרות האמור לעיל נקבעו בחוק כמה הגבלות על שדלנים בפעולתם כשדלנים, ובהן:

#### 107 חובת הזדהות וזיהוי הלקוח

▪ אדם או גוף היוצר **קשר שדלני בעל-פה** (oral) עם נושא משרה רלוונטי ברשות המבצעת או המחוקקת, **יציין לבקשת אותו נושא משרה** אם הוא רשום כשדלן על-פי הוראות החוק, מיהו הלקוח שבעבורו נערך הקשר השדלני, אם הלקוח הוא ישות זרה ואם יש ישות זרה נוספת שיש לה אינטרס ישיר בתוצאות השדלנות ושעליו לדווח עליה לפי הוראות החוק.

▪ אדם או גוף **הרשום כשדלן** לפי הוראות החוק ויוצר **קשר שדלני בכתב** – לרבות באמצעים אלקטרוניים – עם נושא משרה רלוונטי ברשות המבצעת או המחוקקת, **יציין מיוזמתו** בפני אותו נושא משרה אם הלקוח שבעבורו נערך הקשר השדלני הוא ישות זרה, אם הוא רשום כשדלן בעבור אותו לקוח ואם יש ישות זרה נוספת שיש לה אינטרס ישיר בתוצאות השדלנות ושעליו לדווח עליה לפי הוראות החוק.

#### 108 איסור מתנות

החוק **אוסר** על שדלן, תאגיד שדלנות, גוף שמעסיק עובדים שהם שדלנים ועובד שעוסק בשדלנות **לתת מתנה או לממן נסיעה** של נושא משרה רלוונטי ברשות המחוקקת, אם ידוע לו שאסור לאותו נושא משרה לקבל את המתנה או המימון **לפי הוראות תקנוני בית-הנבחרים והסנאט** (כפי שצוין **לעיל**, כל שדלן רשום מחויב להצהיר כי הוראות אלו ידועות לו במסגרת הדיווח החצי-שנתי). בתקנונים נקבע איסור כללי על חברי הקונגרס לקבל מתנות או מימון נסיעות ממקורות פרטיים, אך לאיסור זה נקבעו חריגים (למשל מתנות שערכן פחות מ-\$50); חריגים אלו לא יחולו כאשר מדובר במי שעוסק בפעילות שדלנית.<sup>109</sup>

#### הגבלות נוספות על פעילות שדלנית

על הפעילות השדלנית מוטלות הגבלות נוספות, ובהן:

▪ **הגבלות על תשלום המותנה בתוצאות השדלנות**<sup>110</sup> – אין בחקיקה הפדרלית איסור גורף לקבוע בהסכם השדלנות תשלום המותנה בהצלחת הפעילות השדלנית.<sup>111</sup> למרות זאת, בתי-המשפט קבעו לא פעם שהסכם לתשלום תלוי-תוצאות ייחשב בטל מעיקרו (void from their origin) מפאת תקנת הציבור (בשל החשש שהדבר יתמרץ פעילות מושחתת), ולכן לא יאכף. עם זאת, במקרים מסוימים, כאשר הפעילות השדלנית המוסכמת היתה מקצועית גרידא,<sup>112</sup> בית-המשפט אישר את ההסכם ואכף אותו.

▪ **איסור שימוש בכספים פדרליים לסבסוד או לכיסוי הוצאות השדלנות**<sup>113</sup> – החוק הפדרלי אוסר שימוש בכספים פדרליים לצורך פעילות שדלנית. למשל, מי שזוכה בתשלום במכרז פדרלי או מי שמקבל מענק פדרלי אינו רשאי להשתמש בכספים אלו לצורך הפעילות השדלנית שלו, ועליו להראות

<sup>107</sup> [2 U.S.C. §1609.](#)

<sup>108</sup> [2 U.S.C. §1613.](#)

<sup>109</sup> [CRS – Lobbying Congress](#), supra note 68, pp. 7-8, 15-26.

<sup>110</sup> [CRS – Lobbying Congress](#), supra note 68, pp. 9-11.

<sup>111</sup> במצבים מסוימים חקיקה ספציפית אוסרת תשלום תלוי בתוצאות השדלנות, למשל פעילות שדלנית שמטרתה להביא להתקשרות במכרזים או בחוזים פדרליים, או פעילות שדלנית של נציג של ישות זרה בכל הנוגע למדיניות פנים או חוץ של ארה"ב.

<sup>112</sup> למשל, כאשר מדובר בפעילות שאינה כרוכה בהפעלת קשרים או לחצים אישיים או כאשר ללקוח יש זכות חוקית או טיעון לגיטימי בפני בית-המחוקקים.

<sup>113</sup> [CRS – Lobbying Congress](#), supra note 68, pp. 11-12.



מקור כספי אחר לכיסוי הוצאות אלו; ארגוני צדקה וארגונים דתיים שמקבלים הטבות במס הכנסה מוגבלים בסכומים שבאפשרותם להוציא על שדלנות אם ברצונם לשמר את הטבות המס.

- **הגבלות "זלת מסתובבת" ואיסור ניגוד עניינים**<sup>114</sup> – חברי בית-הנבחרים אינם רשאים לפעול פעילות שדלנית בשני בתי-הקונגרס במשך שנה לאחר סיום תפקידם, וחברי הסנאט – במשך שנתיים. גם על עובדים לשעבר של הקונגרס וחברי הקונגרס חלות הגבלות דומות.<sup>115</sup> נוסף על כך, הגבלות ספציפיות חלות על עובדים ועל חברי קונגרס שעסקו בתחומים ספציפיים, ובעיקר בכל הנוגע ליחסי חוץ וסחר חוץ.<sup>116</sup>
- **הגבלות על בני משפחה של חברי קונגרס המבצעים פעילות שדלנית**<sup>117</sup> – שני בתי-הקונגרס קבעו כללים פנימיים בעניין זה:
  - בבית-הנבחרים – אם בן/בת זוג של חבר בית-הנבחרים רשום כשדלן (או מועסק אצל שדלן רשום), חל איסור על הצוות המועסק אצל אותו חבר לקיים קשר שדלני עם בן/בת הזוג;
  - בסנאט – ההגבלה חלה גם על כל בן משפחה מדרגה ראשונה של חבר הסנאט, וכאשר מדובר בבן/בת זוג של חבר סנאט, האיסור חל על עובדיהם של כל חברי הסנאט.

## 2.2.5. אכיפה וסנקציות

בכל הנוגע לאכיפת החוק ולסנקציות על הפרתו, יש להדגיש, כפי שצוין לעיל, כי החוק קובע במפורש שאין בו כדי לאסור פעילות שדלנית או קשר שדלני של אדם או גוף, אף אם אינו עומד בהוראות החוק.<sup>118</sup>

מזכירי הסנאט ובית-הנבחרים מחויבים **להתריע בכתב לפני כל שדלן או תאגיד שדלנות שהוא עלול להיות במצב של חוסר ציות לחוק** (noncompliance). אם בתוך 60 יום לא ניתנה תגובה מספקת, על המזכירים לדווח על כך לתובע הכללי של מחוז קולומביה (United States Attorney for the District of Columbia), שהוא הממונה למעשה על אכיפת החוק.<sup>119</sup> על המזכירים לידע את הציבור על מספר השדלנים הרשומים שהופנו לתובע הכללי מדי חצי שנה.<sup>120</sup>

בגין הפרת הוראות החוק נקבעו **סנקציה פלילית וסנקציה אזרחית**:<sup>121</sup>

- **מי שביודעין ובאופן מושחת** (knowingly and corruptly) אינו מקיים את הוראות החוק, צפוי ל**סנקציה פלילית של מאסר עד חמש שנים ו/או קנס עד \$250,000 לאדם ו-\$500,000 לגוף** מאוגד.

<sup>114</sup> [CRS – Lobbying Congress](#), supra note 68, pp. 13-14.

<sup>115</sup> עובד לשעבר של חבר בית-הנבחרים אינו רשאי לפעול פעילות שדלנית מול אותו חבר או עובדיו במשך שנה לאחר סיום עבודתו, ועובד של ועדה – במשך שנתיים מול כל חברי אותה ועדה ועובדיה; בסנאט, עובדים בכירים אינם רשאים לפעול מול כל הסנאט שנה לאחר סיום תפקידם.

<sup>116</sup> נוסף על האמור חלות הגבלות ספציפיות על עובדים מסוימים. למשל, בעלי תפקידים בכירים בממשל ובקונגרס חייבים בתקופת צינון של שנה, ועל עובדי הרשות המבצעת חל איסור כללי של "החלפת צד" (switching sides), כלומר פעילות שדלנית בעבר צדדים פרטיים בפני עובדי המשרד הממשלתי שבו עבדו.

<sup>117</sup> [CRS – Lobbying Congress](#), supra note 68, p. 15.

<sup>118</sup> [2 U.S.C. §1607](#).

<sup>119</sup> [2 U.S.C. §1605\(a\)\(7\)&\(8\)](#).

<sup>120</sup> [2 U.S.C. §1605\(a\)\(11\)](#). עד למאי 2012 הפנה מזכיר הסנאט 11,293 שדלנים לתובע הכללי בשל חוסר ציות, ומזכיר בית-הנבחרים – 1,924 שדלנים. המידע על מספר ההפניות החצי-שנתי מופיע באתרי האינטרנט של [הסנאט](#) ו**בית-הנבחרים**, תאריך כניסה: 23 במאי 2012.

<sup>121</sup> [2 U.S.C. §1606](#); יצוין כי דיווח כוזב או השמטת פרטים שנעשו בכוונה להטעות עלולים להביא לפתיחה בהליכים פליליים גם בגין דיווח כוזב או מרמה. ראו: [CRS – Lobbying Congress](#), לעיל הערה 68, עמ' 8.



- מי שביודעין אינו מתקן דיווח לקוי בתוך 60 יום מקבלת הודעה ששלח מזכיר הסנאט או בית-הנבחרים, או שאינו מקיים הוראה אחרת הקבועה בחוק, צפוי (אם הדבר יוכח לפי מאזן ההסתברויות) לקנס אזרחי עד לסכום של \$200,000, על-פי היקף ההפרה וחומרתה.

יצוין כי על-פי החוק, על מבקר המדינה של ארה"ב (Comptroller General) לבדוק מדי שנה את מידת הציות לחוק של שדלנים ותאגידי שדלנות ואת האמצעים שמשרד התובע הכללי של מחוז קולומביה נוקט לשם קידום אכיפת החוק ולדווח על כך לקונגרס.<sup>122</sup> מדוח המבקר לשנת 2011<sup>123</sup> עולה כי רוב השדלנים ותאגידי השדלנות עומדים בהוראות החוק; למשל, מאלה שנשלחו אליהם מכתבי התראה מהתובע הכללי על אי-הגשת דוחות רבעוניים בשנים 2009-2010, יותר ממחצית (56%) עומדים כעת בהוראות החוק (בין משום שהגישו דיווחים כנדרש ובין משום שביקשו להימחק מהמאגר). עוד עולה כי משרד התובע הכללי מציין שיש בידיו סמכויות ומשאבים מספקים לשם אכיפת החוק.

### 3. קנדה

#### 3.1. כללי

ב-1989 נחקק בקנדה חוק רישום השדלנים הפדרלי (Lobbyists Registration Act), שקבע לראשונה הוראות בדבר חובתם של שדלנים הפועלים בתשלום להירשם במרשם ולמסור פרטים על עצמם ועל מהות השדלנות שלהם. חוק זה תוקן עם השנים ותחולתו הורחבה בהדרגה.<sup>124</sup>

החוק התבסס על ארבעה עקרונות:<sup>125</sup>

- גישה חופשית לממשל היא אינטרס ציבורי חשוב;
  - שדלנות כלפי בעלי תפקידים ציבוריים היא פעילות לגיטימית;
  - רצוי שלבעלי תפקידים ציבוריים ולציבור בכללותו יתאפשר לדעת מי עוסק בפעילות שדלנות;
  - מערכת הרישום של שדלנים בתשלום אינה צריכה לפגוע בגישה החופשית לממשל.
- ב-2006 התקבל תיקון מרכזי לחוק, שאף שינה את שמו לחוק השדלנות (Lobbying Act) (בפרק זה: החוק החדש או החוק);<sup>126</sup> ארבעת העקרונות בבסיס החוק נותרו כשהיו. החוק החדש נכנס לתוקף ביולי 2008. החוק חל רק על שדלנים המקבלים תשלום בעבור פעילותם השדלנית (who are paid to lobby), ואילו מי שעוסק בשדלנות באופן וולונטרי אינו חייב להירשם במרשם.<sup>127</sup>

<sup>122</sup> [2 U.S.C. §1614.](#)

<sup>123</sup> United States Government Accountability Office GAO, [Report to Congressional Committees: 2011 Lobbying Disclosure: Observations on Lobbyists' Compliance with Disclosure Requirements](#), March 2012, GAO-12-492, pp. 7, 15-22.

<sup>124</sup> אתר האינטרנט של נציבות השדלנות של קנדה, תאריך כניסה: 14 ביוני 2012.

<sup>125</sup> המבוא לחוק.

<sup>126</sup> [Lobbying Act](#) (R.S.C., 1985, c. 44 (4<sup>th</sup> Supp.)).

<sup>127</sup> אתר האינטרנט של נציבות השדלנות של קנדה, תאריך כניסה: 14 ביוני 2012.



השינויים העיקריים שהונהגו בחוק החדש<sup>128</sup>:

- תפקיד רשם השדלנים (Registrar of Lobbyists) על-פי החוק הישן הוחלף בנציב לענייני שדלנות (Commissioner of Lobbying) (בפרק זה: הנציב); הנציב ממונה על-ידי שני בתי-הפרלמנט, ויש לו סמכויות חקירה נרחבות יותר ותפקיד בחינוך הציבור והגברת המודעות לחובות על-פי החוק;
  - נקבעה תקופת צינון של חמש שנים שבה אסור לבעלי תפקיד ציבורי מיועדים (designated public office holders) לשמש בתפקידי שדלנות מסוימים;
  - על השדלנים לדווח על פרטי קשרים בעל-פה עם בעלי תפקידים ציבוריים רלוונטיים, ועל אלה לאשר בפני הנציב את נכונות המידע שמסרו השדלנים;
  - אסור תשלום המותנה בתוצאות השדלנות;
  - הוארכה תקופת ההתיישנות לחקירה והעמדה לדין בגין הפרות של החוק וקוד ההתנהגות משנתיים לעשר שנים, ועונש המקסימום על הפרת החוק הוחמר;
  - לנציב הוקנתה סמכות לאסור על אדם שהורשע בעבירות על החוק לעסוק בשדלנות עד לפרק זמן של שנתיים;
  - נקבעה חובה להגיש את כל הדיווחים באמצעים אלקטרוניים, אך נקבעו חריגים לאנשים עם מוגבלויות ולמי שאין לו גישה למחשב.
- כיום רשומים במרשם הפדרלי בקנדה כ-5,190 שדלנים<sup>129</sup> – כ-780 שדלנים חיצוניים, כ-1,810 שדלנים פנימיים בתאגידים וכ-2,600 שדלנים פנימיים בארגונים.<sup>130</sup> להלן יוצגו פרטי ההסדר הפדרלי בקנדה. אשר לרמת המחוזות והטריטוריות, בשבעה מהמחוזות יש חקיקה המסדירה שדלנות או רישום שדלנים; בשלושה מחוזות ובשלוש הטריטוריות אין חקיקה כזאת.<sup>131</sup>

### 3.2 פרטי ההסדר

#### 3.2.1 הגדרות<sup>132</sup>

החוק מבדיל בין שני סוגים עיקריים של שדלנים:

- שדלנים "חיצוניים" (consultant lobbyists) – מי שמועסק בתמורה במטרה ליצור קשר שדלני בעבור לקוחות, לרבות מי שמתאם פגישות עם בעלי תפקידים ציבוריים בעבור לקוחותיו;
- שדלנים "פנימיים" (in house lobbyist) – מי שמועסקים בתמורה בגוף כדי לעסוק בשדלנות בעבור אותו הגוף.<sup>133</sup>

<sup>128</sup> שם.

<sup>129</sup> להסבר על סוגי השדלנים ראו להלן בפרק 3.2.1.

<sup>130</sup> אתר האינטרנט של נציבות השדלנות של קנדה, תאריך כניסה: 18 ביוני 2012.

<sup>131</sup> House of Commons, Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, [Statutory Review of the Lobbying Act: Its First Five Years](#), May 2012, pp. 4-9.

<sup>132</sup> סעיפים (1), 5 ו-7 לחוק; אתר האינטרנט של נציבות השדלנות של קנדה, תאריך כניסה: 14 ביוני 2012.



- **בעל תפקיד ציבורי** (public office holder) – כל בעל תפקיד או עובד של הכתר, לרבות: (1) חבר הסנאט או בית-הנבחרים וכל צוות המטה שלהם; (2) כל מי שמינה המושל הכללי (Governor General in Council) או שר בממשלה או באישורם, למעט שופטים וסגני המושל במחוזות; (3) עובד או בעל תפקיד במועצה פדרלית, נציבות פדרלית או טריבונל פדרלי אחר; (4) מי שמשרת בצבא או במשטרה.
- **בעל תפקיד ציבורי מיועד** (Designated public office holder) – שר בממשלה, לרבות סגני שרים ומנכ"לים של משרדי ממשלה, וכן צוות הלשכה של בעלי התפקידים האלה. כמו כן, החוק מסמיך את הנציב לקבוע בתקנות בעלי תפקידים נוספים שייכללו בקטגוריה זו. לפי התקנות נכללים בקטגוריה בעלי תפקידים בכירים בצבא, מבקר המדינה (Comptroller General), חברי בית-הנבחרים והסנאט וצוות הלשכה של ראשי האופוזיציה בבית-הנבחרים ובסנאט. <sup>135</sup>
- **ארגונים** (organizations) – לרבות: (1) ארגונים עסקיים, מסחריים, מקצועיים או וולונטריים; (2) ארגוני עובדים; (3) לשכות מסחר; (4) שותפויות, נאמנויות, אגודות, אגודות צדקה, קואליציות וקבוצות אינטרסים; (5) ממשלות מלבד ממשלת קנדה הפדרלית; (6) חברות ללא הון מניות שהתאגדו ללא מטרת רווח לשם קידום מטרות לאומיות, מחוזיות, פטריוטיות, דתיות, פילנתרופיות, מדעיות, אמנותיות, חברתיות, מקצועיות או ספורטיביות או מטרות דומות.
- **תמורה** (payment) – תשלום בכסף או בכל דבר בעל ערך, לרבות חוזה, הבטחה או הסכם לשלם סכום כסף או כל דבר בעל ערך.

### 3.2.2. חובת הרישום והדיווח <sup>136</sup>

כפי שצוין לעיל, רק שדלנים המקבלים תשלום בעבור פעילותם השדלנית מחויבים להירשם במרשם השדלנים (Registry of Lobbyists) ולמסור דיווחים לנציב השדלנות. הרישום והדיווח ייעשו באמצעים אלקטרוניים. <sup>137</sup> הרישום והדיווחים נרשמים במרשם, הפתוח לציבור באמצעות האינטרנט, כדי לאפשר שקיפות בנוגע לזהות הגורמים המנסים להשפיע על הממשל, מטרותיהם והאינטרסים שלהם. <sup>138</sup>

בעלי תפקידים ציבוריים אינם חייבים להירשם כשדלנים אם הם פועלים במסגרת תפקידם הרשמי; כמו כן, החוק אינו חל על פניות רשמיות לוועדות של כל אחד מבתי-הפרלמנט בהליכים הפתוחים לציבור או על פניות הנוגעות ליישום או לפרשנות של חוק הנוגע למבקש או שבמהותן הן בקשות למידע. <sup>139</sup>

---

<sup>133</sup> בעבר נעשתה הבחנה בין שדלנים פנימיים בתאגידים (corporations), כלומר בגוף הפועל למטרת רווח, לבין שדלנים פנימיים בארגונים (organizations), כלומר בגוף הפועל שלא למטרת רווח (מלכ"ר). כיום ההוראות החלות על השדלנים הפנימיים משני הסוגים זהות, אך המינוח השונה נשאר בעינו, והרישום מותאם לכך.

<sup>134</sup> סעיף (1)2 לחוק.

<sup>135</sup> סעיפים (1)2 ו-12(c.1) לחוק; אתר האינטרנט של נציבות השדלנות של קנדה, תאריך כניסה: 17 ביוני 2012.

<sup>136</sup> פרק זה מבוסס ברובו על הנחיות שפרסם הנציב לענייני שדלנות (בפרק זה: **ההנחיות**):

Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, [A General Guide to Registration](#), July 2, 2008 (hereinafter: [Guide to Registration](#)).

<sup>137</sup> סעיף 7.2 לחוק.

<sup>138</sup> סעיף 9 לחוק.

<sup>139</sup> סעיף 4 לחוק.



ההוראות החלות על הרישום ועל הדיווח תלויות בסיווג השדלנים לפי הקטגוריות האלה:<sup>140</sup>

שדלנים חיצוניים<sup>141</sup>

שדלנים חיצוניים נדרשים להירשם ולדווח בתוך עשרה ימים בגין כל משימה שדלנית (undertaking) שקיבלו עליהם, כלומר, עליהם לדווח בכל פעם שקיבלו עליהם לפעול בשם לקוח ליצירת קשר עם בעל תפקיד ציבורי בנוגע לאחד מאלה:<sup>142</sup>

- (1) קידום הצעת חוק או הצעת החלטה בפני כל אחד מבתי-הפרלמנט או אי-קידום הצעה כזאת;
- (2) קידום תקנות או תיקון;
- (3) קידום או תיקון מדיניות או תוכנית ממשלתית;
- (4) הענקת מענק או תרומה, התקשרות בחוזה או רווח כלכלי אחר מטעם הממשלה;
- (5) תיאום פגישה של בעל תפקיד ציבורי עם אדם אחר.

נוסף על כך, על שדלן חיצוני להגיש דוח חודשי על תקשורת בעל-פה מתוכננת (arranged oral communications) עם בעלי תפקידים ציבוריים מיועדים ועל כל שינוי שחל בפעילותו השדלנית. הדוח יוגש עד 15 בחודש העוקב; אם לא הוגש דוח חמישה חודשים עוקבים (משום שלא חלו שינויים בפעילות השדלנית ולא נעשתה תקשורת עם בעלי תפקידים ציבוריים מיועדים), על השדלן להגיש דוח חצי-שנתי.

שדלנים פנימיים (בתאגידים ובארגונים)<sup>143</sup>

אם הפעילות השדלנית של עובד אחד או יותר בתאגיד או בארגון מגיעה לשיעור השווה לחלק משמעותי מתפקידו של עובד אחד במשרה מלאה,<sup>144</sup> העובד הבכיר ביותר בתאגיד או בארגון חייב לרשום את התאגיד או הארגון. מתוקף סמכותו על-פי החוק<sup>145</sup> פרסם הנציב עלון פרשנות (Interpretation Bulletin) ובו קבע כי "חלק משמעותי" הוא 20% או יותר מכלל תפקידו של עובד אחד במשרה מלאה (בחישוב חודשי). אפשר לחשב את שיעור הפעילות השדלנית על סמך משך הזמן שיוחד לפעילות<sup>146</sup> או על סמך הערכת החלק היחסי של הפעילות השדלנית בכלל תפקידו של העובד.<sup>147</sup>

<sup>140</sup> See also: Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, [Annual Report 2011-2012](#), pp. 27-29.

<sup>141</sup> [Guide to Registration](#), supra note 136, pp. 6, 8-11.

<sup>142</sup> סעיף 5 לחוק.

<sup>143</sup> [Guide to Registration](#), supra note 136, pp. 6-7, 11-17.

<sup>144</sup> במקור: "significant part of the duties of on equivalent full-time employee".

<sup>145</sup> סעיף 110(1) לחוק.

<sup>146</sup> יש להביא בחשבון בחישוב גם את משך ההכנה לפעילות, מחקר רלוונטי לפעילות, נסיעות וכדומה.

<sup>147</sup> Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, [Interpretation Bulletin – A Significant Part of Duties \(The 20% Rule\)](#), viewed: June 18<sup>th</sup>, 2012.



**הפעילות השדלנית המקימה עילה לדיווח היא קשר עם בעל תפקיד ציבורי לטובת התאגיד או הארגון** (או לטובת תאגיד קשור)<sup>148</sup> **בנוגע לכל אחד מאלה:**<sup>149</sup>

(1) קידום הצעת חוק או הצעת החלטה בפני כל אחד מבתי-הפרלמנט או אי-קידום הצעה כזאת;

(2) קידום תקנות או תיקון;

(3) קידום או תיקון של מדיניות או של תוכנית ממשלתית;

(4) מתן מענק, תרומה או רווח כלכלי אחר מטעם הממשלה.

**הדיווח הראשון יוגש בתוך חודשיים** מהיום שקמה העילה לכך, ובכך יירשם התאגיד או הארגון במרשם.

נוסף על כך על העובד הבכיר ביותר בתאגיד או בארגון להגיש אחת לחודש דוח חודשי **על כל קשר של מי מעובדיו עם בעלי תפקידים ציבוריים מיועדים**. כמו כן, יש לדווח **על כל שינוי שחל במידע שנמסר בדיווח הראשוני** עד 15 בחודש העוקב; אם לא הוגש דוח במשך חמישה חודשים עוקבים, יש להגיש דוח חצי-שנתי.

ככלל, מי שפועל פעילות שדלנית בהתנדבות בארגונים אינו נדרש להירשם, שכן כאמור רק שדלנים המקבלים תשלום בעבור פעילותם השדלנית מחויבים ברישום; עם זאת, כאשר מדובר בעובד בתאגיד או בארגון, והתאגיד או הארגון חברים בארגון מסחרי, תעשייתי או אחר, והעובד פועל בהתנדבות בפעילות שדלנית בעבור אותו ארגון, על התאגיד או הארגון המעסיק את העובד לדווח עליו אם הוא עומד בשאר התנאים לרישום.<sup>150</sup>

### 3.2.3. פרטי הרישום והדיווח

**הפרטים שעל השדלנים בשתי הקטגוריות למסור הם בין השאר:**

- שם השדלן ותפקידו, פרטי הלקוח או פרטי התאגיד או הארגון המעסיק אותו;
- פרטי תאגידים קשורים<sup>151</sup> הנהנים במישרין מהשדלנות;
- פרטי הפעילות השדלנית, כגון הצעות החוק או המדיניות שהשדלן מבקש לקדם, המענקים או החוזים שהוא מבקש לקבל בעבור לקוחו;
- פרטי כל הגופים שבהם פעל פעילות שדלנית;
- אם השדלן או מי מעובדיו הוא בעל תפקיד ציבורי לשעבר (או בעל תפקיד ציבורי מיועד לשעבר), עליו לציין את פרטי התפקידים שבהם שירת ואת המועדים הרלוונטיים. אם הנציב נתן פטור מתקופת הצינון,<sup>152</sup> יצוין מספר הפטור;
- סכומי המימון הממשלתי שניתן ללקוח ומקורותיו (לרבות מימון עתידי צפוי);
- שיטות ההתקשרות שנעשה בהן שימוש (פגישות פנים אל פנים, שיחות טלפון ודומה);

<sup>148</sup> תאגיד קשור – כל תאגיד שהוא חברת-אם או חברת-בת של התאגיד האמור. חברת-בת (subsidiary corporation) היא חברה שיותר מ-50% מהמניות המקנות זכות לבחירת דירקטורים בה מוחזקים בידי חברת-האם (או לטובתה באמצעות חברות-בנות אחרות) ומניות אלו מאפשרות למנות רוב של הדירקטורים בה.

<sup>149</sup> סעיף 7 לחוק.

<sup>150</sup> [Guide to Registration](#), supra note 136, p. 7.

<sup>151</sup> ראו לעיל הערה 148.

<sup>152</sup> בתקופת הצינון חל איסור לעסוק בשדלנות במשך חמש שנים. בהקשר זה ראו [לעיל](#), וכן [להלן](#) בפרק 3.2.4.



## שדלנים פנימיים בתאגיד ובארגון ידווחו גם על אלה :

- תיאור כללי של העסק או הפעילות העיקרית של התאגיד או הארגון ;
- פרטי עובדים בכירים בתאגיד או בארגון (מנכ"ל, נשיא והכפופים אליהם ישירות) היוצרים קשר כלשהו עם בעל תפקיד ציבורי, וכן פרטי עובדים אחרים בתאגיד או בארגון אשר עוסקים בשדלנות כחלק מהותי מתפקידם (בחישוב חודשי).

### 3.2.4. כללים נוספים

בחוק נקבעו כמה הוראות נוספות החלות על שדלנים, ובהן :

- **חל איסור על שדלן לקבל תשלום המותנה במלואו או בחלקו בתוצאות השדלנות.**<sup>153</sup>
- **נקבעה תקופת צינון של חמש שנים שבה חל איסור על "בעל תפקיד ציבורי מיועד" לעסוק בשדלנות לאחר סיום תפקידו.** הנציב מוסמך לפטור אדם מתקופת הצינון בהחלטה מנומקת שתתפרסם בציבור ; הפטור יינתן אם לדעת הנציב הוא אינו מנוגד למטרות החוק ובהתחשב בנסיבות הרלוונטיות שיצדיקו מתן פטור, ובכללן : (1) תקופת שירות קצרה בתפקיד הציבורי המיועד ; (2) בעל תפקיד ציבורי מיועד רק בפועל (acting) ; (3) התפקיד ניתן במסגרת תוכנית העסקה לסטודנטים ; (4) התפקיד אדמיניסטרטיבי בלבד.<sup>154</sup>
- לצד החוק נקבע גם **קוד התנהגות לשדלנים** (The Lobbyists' Code of Conduct),<sup>155</sup> שמטרתו להבטיח שהשדלנות בממשל הפדרלי נעשית באופן מוסרי ובסטנדרטים גבוהים מתוך רצון לשמר ולהגביר את אמון הציבור ביושרה, באובייקטיביות ובהיעדר הפניות של הממשל בקבלת החלטות. **כל שדלן המחויב ברישום על-פי החוק מחויב גם לפעול על-פי הוראות הקוד.** בתחילת הקוד נקבעו עקרונות ובהם היעדים והמטרות באופן כללי, ובהמשך נקבעו כללים מפורטים יותר בדבר ההתנהגות הנדרשת מתוך הפעלת העקרונות.<sup>156</sup> בין השאר **הקוד מחייב את השדלנים** –
  - לציין בפני בעל תפקיד ציבורי את פרטי האדם או הגוף שבשמו הם פונים ואת הסיבות לפנייה ;
  - למסור לבעל תפקיד ציבורי מידע עובדתי ומדויק ולא למסור ביודעין מידע מטעה ;
  - לציין בפני הלקוח או התאגיד או הארגון שבו הם עובדים את חובתם לפעול על-פי החוק וקוד ההתנהגות ;
  - לא למסור מידע חסוי ולא להשתמש במידע פנימי או חסוי שהשיגו במסגרת תפקידם ;
  - להימנע מייצוג אינטרסים מנוגדים ולא לגרום לבעל תפקיד ציבורי ניגוד עניינים באמצעות השפעה בלתי הוגנת עליו.

<sup>153</sup> סעיף 10.1 לחוק.

<sup>154</sup> סעיף 10.11 לחוק.

<sup>155</sup> [The Lobbyists' Code of Conduct](#), on the Office of the Commissioner of Lobbying of Canada website, viewed: June 14<sup>th</sup>, 2012.

<sup>156</sup> [אתר האינטרנט של נציבות השדלנות של קנדה](#), תאריך כניסה : 14 ביוני 2012.



### 3.2.5. אכיפה וסנקציות

לפי החוק, מי שאינו מגיש דיווחים כנדרש על-פי החוק או מוסר ביודעין מידע שקרי או מטעה בדיווח עובר עבירה פלילית. העונש הצפוי על העבירה, בהרשעה בהליך מקוצר (summary conviction), הוא קנס שלא יעלה על 50,000 דולר קנדי ו/או מאסר עד שישה חודשים, ובהרשעה בהגשת כתב אישום (proceedings by way of indictment) – קנס שלא יעלה על 200,000 דולר קנדי ו/או מאסר עד שנתיים. עבירות אחרות על החוק עונשן בהרשעה בהליך מקוצר הוא קנס שלא יעלה על 50,000 דולר קנדי.<sup>157</sup>

אם אדם הורשע בעבירה על החוק, הנציב רשאי לאסור על אותו אדם ליצור קשר שדלני או לתאם פגישות עם בעלי תפקידים ציבוריים בעבור אחרים לתקופה שלא תעלה על שנתיים, אם הנציב מצא שהאינטרס הציבורי מחייב זאת, ומתוך התחשבות בחומרת העבירה, ובייחוד אם מדובר בעבירה חוזרת.

לצד הממד הפלילי, לנציב הוקנו בחוק סמכויות חקירה כדי לוודא ציות לחוק. הנציב מוסמך לפתוח בחקירה אם יש לו יסוד להניח, לרבות על בסיס מידע שהתקבל מחבר פרלמנט, שהחקירה נדרשת כדי לוודא ציות לחוק או לקוד ההתנהגות. עם זאת, הנציב לא יפתח בחקירה או יפסיק חקירה אם מתקיים אחד מאלה: (1) יש הליך חוקי מתאים יותר לטיפול בעניין; (2) העניין אינו חשוב דיו; (3) אין תכלית לטיפול בעניין בשל הזמן הרב שחלף מאז עלה; (4) יש סיבה תקפה אחרת שלא לטפל בעניין.<sup>158</sup>

כדי להבטיח שאמצעי האכיפה יופעלו בצורה הוגנת ועקבית קבע הנציב עקרונות מנחים וקריטריונים להמלצה על אמצעי אכיפה.<sup>159</sup> על-פי העקרונות המנחים, בבואו להחליט איזה אמצעי אכיפה להפעיל בנוגע להפרה או לחשד להפרה של החוק או הקוד ישקול הנציב את הגורמים האלה:

- אופי ההפרה וחומרתה;
- מידת הפגיעה בשקיפות ובאמון הציבור;
- משך הזמן שחלף מאז המעשה או המחדל שמהווה את ההפרה;
- האם ראוי לטפל בעניין באמצעי חוקי אחר;
- מידת היכרותו של המפר עם החוק ועם הקוד;
- מידת הרשלנות או הכוונה להפר;
- האם המפר הודה בהפרה;
- היסטוריית הציות של המפר;
- מידת ההשפעה של דוח שיוגש לפרלמנט על ההרתעה הכללית (כלפי כלל השדלנים), ההרתעה הספציפית (כלפי המפר) והסמכות של הנציב;
- זמינות הראיות ואיכותן;
- מידת חשיבות העניין;
- כל גורם או נסיבה אחרים רלוונטיים.

<sup>157</sup> סעיף 14 לחוק.

<sup>158</sup> סעיף 10.4 לחוק.

<sup>159</sup> Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, [Guiding Principles and Criteria for Recommending Compliance Measures](#), December 2010.



לנוכח השיקולים האמורים לעיל, הנציב יבחר אחד מארבעה אמצעי אכיפה אפשריים:

- **ביקורת מינהלית דרגה אחת** – אם חומרת ההפרה נמוכה תופעל ביקורת מינהלית שבמסגרתה תיעשה הערכה של כלל הנסיבות הנוגעות להפרה, ובעקבותיה תישלח אזהרה בכתב לשדלן, אך לא יינקטו אמצעים נוספים.
- **ביקורת מינהלית דרגה שתיים** – אם חומרת ההפרה בינונית או גבוהה תיערך ביקורת שתכלול ראיונות עם השדלן, עם לקוחותיו, עם בעלי התפקידים הציבוריים הרלוונטיים ועם כל מקור מידע אחר; ייכתב דוח ביקורת מקיף ובו המלצה לאמצעים לאכיפת ציות.
- **חקירה ודיווח לפרלמנט** – אם לנציב יש יסוד להניח, לרבות על בסיס דוח ביקורת מינהלית או לפי מידע אחר שקיבל, שנדרשת חקירה על-פי החוק, תיפתח חקירה כאמור. בעקבות החקירה ייכתב דוח חקירה; דוח ראשוני יוגש לאדם הנחקר, ולאחר קבלת תגובתו יוגש הדוח לשני בתי-הפרלמנט.<sup>160</sup>
- **הפניה לרשות אכיפה פלילית (Peace Officer)**<sup>161</sup> – אם במהלך חקירה כאמור לנציב יש יסוד סביר להניח שאדם עבר על חוק השדלנות או על חוק אחר, עליו להפנות את העניין לרשות האכיפה הפלילית שיש לה סמכות לחקור את החשד לעבירה. הנציב ישעה את חקירתו בנושא עד שהרשות המוסמכת תסיים את הטיפול בעניין.<sup>162</sup>

### 3.2.6. בדיקה מחודשת של החוק בפרלמנט

לפי החוק, אחת לחמש שנים תיערך בפרלמנט בדיקה מחדש של כל הוראות החוק ויישומן.<sup>163</sup> במאי 2012 פרסמה הוועדה שהוסמכה לכך בבית-הנבחרים את הדוח הראשון לבחינת החוק (בפרק זה: הדוח);<sup>164</sup> לפי הדוח, ככלל, התפיסה היא שהחקיקה ממלאת את מטרותיה, וההסדרים שבה פועלים היטב.

בדוח סקירה היסטורית של החוק, מידע על תחולת החוק ועל סמכויות הנציב, סקירה של החקיקה במחוזות ופירוט המלצות הנציב וגורמים נוספים שהופיעו בפני הוועדה. בסיום הדוח הובאה רשימה של 11 המלצות של הוועדה,<sup>165</sup> ובהן המלצות טכניות והמלצות מהותיות. מההמלצות המהותיות בדוח:

- להרחיב את ההגדרה של בעל תפקיד ציבורי מיועד כדי שיחול גם על מנכ"לים ודרגים דומים;
- לבטל את הסף של "חלק מהותי מהתפקיד" בנוגע לשדלנים פנימיים כך שההגדרה תחול על כל מי שעוסק בשדלנות;
- לקבוע איסור גורף של קבלת מתנות משדלנים;
- לאסור על אדם לפעול פעילות שדלנית בנושא שבו הוא משמש יועץ לבעל תפקיד ציבורי;
- להסמיך את הנציב להטיל עיצומים כספיים מינהליים;
- לשקול את האפשרות לקבוע איסור זמני לעסוק בשדלנות בגין הפרה של החוק.

<sup>160</sup> סעיפים 10.4(1) ו-10.5 לחוק.

<sup>161</sup> לפי הקוד הפלילי של קנדה, ברשות אכיפה פלילית (Peace Officer) הכוונה היא לבעלי תפקידים שונים בעלי סמכות חקירה, ובהם שוטר, קצין משטרה, שריף, פקיד בית-משפט, שופט שלום, סוהר, ראש עיר, עובד מכס ועובד רשות ההגירה.

<sup>162</sup> סעיפים 10.4(7)-(9) לחוק.

<sup>163</sup> סעיף 14.1 לחוק. הבדיקה תיערך על-ידי ועדה של אחד מבתי-הפרלמנט או ועדה משותפת לשני הבתים.

<sup>164</sup> House of Commons, Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics, [Statutory Review of the Lobbying Act: Its First Five Years](#), May 2012.

<sup>165</sup> מהן ארבע מהמלצות הנציב ועוד שבע המלצות שהעלו גורמים שהופיעו בפני הוועדה.



בליטא השדלנות מוסדרת בחוק בדבר פעילות שדלנית (Law on Lobbying Activity), שהתקבל ביוני 2000, נכנס לתוקף ב-2001 ותוקן ב-2003 (בפרק זה: החוק).<sup>167</sup> לפי סעיף המטרה של החוק, תכליתו להבטיח פומביות ושקיפות ולמנוע פעילות שדלנית בלתי חוקית.<sup>168</sup>

#### 4.1. הגדרות

בחוק נקבעו הגדרות למושגים המשמשים להסדרת חובות הרישום והדיווח של השדלנים, ובהן:<sup>169</sup>

- "שדלן" הוא אדם או אישיות משפטית (legal person) שנרשמו במרשם השדלנים, על-פי הפרוצדורה הקבועה בחוק.
- "לקוח" הוא אדם או אישיות משפטית שהתקשרו עם שדלן בחוזה בעניין פעילות שדלנית על-פי דין, למעט מי שנאסר עליו בחוק להיות לקוח (כפי שיפורט [להלן](#)).
- "פעילות שדלנית" משמעותה פעולות שנקטו אדם או אישיות משפטית, בתמורה או שלא בתמורה, בניסיון לגרום לקבלת חקיקה חדשה או למנוע את קבלתה, או להביא לתיקון או לביטול של חקיקה קיימת, והכול לקידום אינטרס של לקוח של פעילות שדלנית.

מההגדרות האמורות עולה כי החוק חל רק על שדלנים המתקשרים בחוזה עם לקוח, ומכאן שאינו חל על "שדלנים פנימיים" הפועלים שלא למטרת רווח או על מי שמקדם אינטרס עצמי.<sup>170</sup> עם זאת, פעילות שדלנית על-פי החוק כוללת פעילות ללא תמורה, ולכן "שדלן חיצוני" הפועל ללא תמורה יהיה כפוף לחוק.<sup>171</sup>

יצוין כי בחוק מפורטות פעילויות שלא ייחשבו "פעילות שדלנית", ובהן:<sup>172</sup>

- פעילות של אמצעי התקשורת בנוגע לחקיקה, אלא אם כן המפרסם מקבל תמורה בגין פעילות שדלנית;
- פעילות של מי שלבקשת המדינה או רשות מקומית משמש מומחה, בתמורה או שלא בתמורה, במהלך הכנת חקיקה, דיון בה או הסבר שלה;
- פעילות במסגרת תפקידו הרשמי של נבחר ציבור (state politician), נושא משרה ציבורית (state official) או עובד ציבור (civil servant), שמטרתה ליזום, להכין או לאמץ חקיקה או להסביר הצעות חוק;
- פעילות של ארגונים שלא למטרת רווח לשם קידום אינטרסים משותפים של חבריהן בכל הנוגע לקבלת חקיקה או תיקון או ביטול של חקיקה קיימת;

<sup>166</sup> פרק זה מבוסס, כאשר לא נאמר אחרת, על המקורות האלה:

- מידע מה-ECPRD, לעיל הערה 4 – תשובת של הפרלמנט של ליטא;
- מחלקת המחקר של הפרלמנט בליטא, מכתבים בדואר אלקטרוני, 6 ו-14 בספטמבר 2012;

- [Venice Commission Report](#), supra note 13.

<sup>167</sup> [Law on Lobbying Activities](#); English version available on Office of the Seimas (Lithuanian Parliament) website, viewed: September 3<sup>rd</sup>, 2012.

<sup>168</sup> סעיף 1 לחוק.

<sup>169</sup> סעיף 2 לחוק.

<sup>170</sup> מידע מה-ECPRD, לעיל הערה 4 – תשובת הפרלמנט של ליטא; ראו גם: [Lobbying and transparency](#), לעיל הערה 31, עמ' 89.

<sup>171</sup> מחלקת המחקר של הפרלמנט בליטא, מכתב בדואר אלקטרוני, 6 בספטמבר 2012.

<sup>172</sup> סעיף 7 לחוק.



- הבעת דעה של אדם בכל הנוגע לקבלת חקיקה או תיקון או ביטול של חקיקה קיימת, ובלבד שלא פעל למען אינטרס של לקוח של פעילות שדלנית.

עוד יצוין כי לפי נוסח החוק ולפי מידע שהתקבל ממחלקת המחקר בפרלמנט של ליטא, **החוק חל על כל פעילות שדלנית הנוגעת לחקיקה** (קבלת חקיקה חדשה או מניעת קבלתה, או תיקון או ביטול של חקיקה קיימת), **גם אם הפעילות מתבצעת ברשות המבצעת, ואפילו ברשויות מקומיות**.<sup>173</sup> למעשה, יש שדלנים בליטא המדווחים גם על פעילות שדלנית שנועדה להשפיע על החלטות ממשלה.<sup>174</sup>

## 4.2. הגבלות ואיסורים

בחוק נקבעו הגבלות ואיסורים על שדלנים ועל לקוחותיהם.

### 4.2.1. איסור לשמש שדלן

החוק אוסר על אדם לשמש שדלן במקרים האלה:<sup>175</sup>

- אדם לא ישמש שדלן אם מתקיים בו אחד מאלה: (1) גילו מתחת ל-18; (2) הוא נבחר ציבור, נושא משרה ציבורית, עובד ציבור או שופט; (3) הוא הורשע בעבירה מכוונת (deliberate crime), ובלבד שהרשעתו לא התיישנה (expired) או בוטלה (annulled).
- עוד קובע החוק **תקופת צינון של שנה** שבה אסור למי ששימש בתפקידים המפורטים בס"ק (2) לעיל להיות שדלנים.
- אישיות משפטית לא תשמש שדלן אם מתקיים בה אחד מאלה: (1) עובד האישיות המשפטית שמבצע את הפעילות השדלנית מתקיים בו אחד התנאים האמורים לעיל; (2) היא מוסד מדינתי או מקומי (state or municipal institution).

### 4.2.2. איסור לשמש לקוח

לפי החוק, **אסור לגורמים שלהלן לשמש לקוחות של פעילות שדלנית**:<sup>176</sup>

- נבחר ציבור;
- נושאי משרה ציבורית, עובדי ציבור או שופטים;
- מוסדות השייכים למדינה ולרשויות מקומיות;
- חברות ממשלתיות וחברות של רשויות מקומיות.

### 4.2.3. פעילות שדלנית אסורה

בחוק נקבע כי **פעילות שדלנית היא בלתי חוקית במקרים האלה**:<sup>177</sup>

- אם היא מבוצעת על-ידי מי שאינו רשום במרשם השדלנים או מי שאינו רשאי לשמש שדלן;

<sup>173</sup> שלא כפי שנטען בכמה מקורות אחרים, שהחוק לא חל על פעילות שדלנית מחוץ לרשות המחוקקת.

<sup>174</sup> מחלקת המחקר של הפרלמנט בליטא, מכתב בדואר אלקטרוני, 6 בספטמבר 2012.

<sup>175</sup> סעיף 3 לחוק.

<sup>176</sup> סעיף 8 לחוק.

<sup>177</sup> סעיף 6 לחוק.



- אם היא מבוצעת על-ידי מי שפעילותו השדלנית הושעתה (suspended) או הסתיימה (terminated) לפי הוראות החוק (ראו [להלן](#));
  - אם היא גורמת להטעיה מכוונת של נבחר ציבור, של נושא משרה ציבורית או של עובד ציבור באמצעות ציון עובדות או נסיבות מטעות שמטרתן לקדם קבלת חקיקה, תיקון או ביטול חקיקה קיימת;
  - אם מטרתה לגרום לקבלת חקיקה חדשה או למנוע את קבלתה, או להביא לתיקון או לביטול של חקיקה קיימת, והכול כאשר החקיקה האמורה נוגעת ישירות לבחירתו של השדלן לנבחר ציבור או למינויו לנושא משרה ציבורית, לעובד ציבור או לשופט;
  - אם היא נעשית בעבור לקוח פיקטיבי (שאינו קיים);
  - אם השדלן מצהיר (במישרין או בעקיפין) שהוא בעל השפעה על תהליכי חקיקה או על נבחר ציבור, על נושא משרה ציבורית או על עובד ציבור;
  - אם השדלן מייצג כמה לקוחות בעלי אינטרסים מנוגדים.
- בחוק נקבעו כמה הגבלות נוספות על פעילות שדלנית:<sup>178</sup>
- אסור לשדלן להסכים עם לקוח שסכום התשלום בעבור הפעילות השדלנית יהיה מותנה בהצלחתה, כלומר בקבלת חקיקה חדשה, במניעת קבלתה או בתיקון או בביטול של חקיקה קיימת.
  - אסור לממן פעילות שדלנית מתוך תקציבים של המדינה או של רשות מקומית.

#### 4.3. חובות וזכויות של שדלנים

##### 4.3.1. חובת רישום

- לפי החוק, מי שמבקש לפעול פעילות שדלנית מחויב להירשם במרשם השדלנים שמנהלת נציבות האתיקה הרשמית (Chief Official Ethics Commission) (בפרק זה: הנציבות).<sup>179</sup> הבקשה לרישום במרשם תכלול את הפרטים האלה:<sup>180</sup>
- אם מדובר באדם – שם, מספר זיהוי, מקום מגורים ומקום העבודה בשנה החולפת;
  - אם מדובר באישיות משפטית – שם, מספר זיהוי, כתובת ופרטי העובדים שיבצעו את הפעילות השדלנית.
- הנציבות מוסמכת לקבוע את הטפסים והמסמכים שיש לצרף לבקשה לרישום במרשם, והיא רשאית לדרוש מהשדלן המועמד לרישום ומגורמים אחרים לספק מידע ומסמכים נוספים.<sup>181</sup> בתוך חמישה ימים מיום הגשת הבקשה, או מיום השלמת המסמכים, על הנציבות לקבל החלטה בדבר רישום במרשם ולהודיע על כך לשדלן המועמד לרישום. שדלן שאושרה בקשתו לרישום ישלם בתוך חודש את האגרה

<sup>178</sup> סעיף 12 לחוק.

<sup>179</sup> נציבות האתיקה הרשמית היא מוסד ציבורי עצמאי שתפקידו לוודא עמידה בכללי התנהגות ואתיקה, לפקח על אינטרסים ציבוריים ופרטיים בשירות הציבורי ולפקח על פעילות שדלנית. מידע מאתר הנציבות, תאריך כניסה: 3 בספטמבר 2012.

<sup>180</sup> סעיף 9(1)-(2) לחוק.

<sup>181</sup> סעיף 9(3) לחוק. יצוין כי הנציבות דורשת ממי שמבקש להירשם במרשם גם העתקים של דרכון, כרטיס ביטוח לאומי ותעודות על השכלה, וכן צילום של המועמד. מידע מה-ECPRD, לעיל הערה 4 – תשובת הפרלמנט של ליטא.

בסך כ-145 אירו;<sup>182</sup> לאחר הצגת קבלה על תשלום האגרה הוא **יקבל תעודת שדלן** ( lobbyist's certificate).<sup>183</sup>

הנציבות **תסרב לרשום שדלן במרשם** במקרים האלה:<sup>184</sup>

- אם לפי הוראות החוק אסור לו לשמש שדלן (כפי שפורל [לעיל](#));
- אם המידע שנתן בבקשה לרישום הוא מוטעה או לא מלא;
- אם במהלך השנה החולפת קיבל עונש מינהלי (administratively punished) על הפרת החוק;
- אם לא שילם את האגרה בתוך חודש.

במרשם השדלנים של ליטא רשומים 31 שדלנים (25 אנשים ושש אישיות משפטיות); פעילותם של ארבעה שדלנים מותלית או הסתיימה.<sup>185</sup>

#### 4.3.2. חובת הדיווח

שדלן מחויב להגיש לנציבות דוח שנתי על הפעילות השדלנית שלו;<sup>186</sup> הדוח יוגש מדי שנה עד 15 בפברואר בגין השנה החולפת.<sup>187</sup>

**בדוח השנתי יכלול השדלן את הפרטים האלה:**

- שמו ומספר תעודת השדלן שלו;
  - שם, כתובת ומספר זיהוי של כל אחד מהלקוחות שייצג;
  - פרטי החקיקה (חוקים או הצעות חוק) שבנוגע אליהם פעל כשדלן;
  - סכום ההכנסות משדלנות (כלומר התמורה שקיבל מלקוחות בעבור הפעילות השדלנית);
  - סכום ההוצאות על שדלנות (כלומר הוצאות שהוציא במסגרת הפעילות השדלנית).
- על שדלן להגיש דוח שנתי גם אם לא היו לו הכנסות או הוצאות בתקופת הדוח. אם פעילותו השדלנית של שדלן הסתיימה (terminated), על השדלן להגיש **דוח סופי** על פעילותו השדלנית בתוך עשרה ימים מהיום שקיבל הודעה על סיום פעילותו.

לפי החוק, המידע בדבר פעילות שדלנית בליטא (לרבות שמות השדלנים ודברי החקיקה שבנוגע אליהם פעלו) יהיה פתוח לציבור, והנציבות רשאית לפרסם מידע זה באתר האינטרנט שלה. הנציבות תפרסם מדי רבעון מידע על השדלנים הרשומים במרשם, ובכלל זה בדבר השעיה, פקיעה, ביטול או חידוש של רישום שלהם.<sup>188</sup>

<sup>182</sup> סכום האגרה הוא 500 ליטות (Lithuanian Lita); אירו אחד שווה כ-3.4528 ליטות. מחלקת המחקר של הפרלמנט בליטא, מכתבים בדואר אלקטרוני, 6 ו-14 בספטמבר 2012.

<sup>183</sup> סעיף 9(5) ו-9(7) [לחוק](#).

<sup>184</sup> סעיף 9(6)-(7) [לחוק](#).

<sup>185</sup> מחלקת המחקר של הפרלמנט בליטא, מכתב בדואר אלקטרוני, 6 בספטמבר 2012.

<sup>186</sup> סעיף 11 [לחוק](#).

<sup>187</sup> הנציבות רשאית לאשר דחייה עד 30 יום בהגשת הדוח השנתי בעקבות בקשה מנומקת של שדלן.

<sup>188</sup> סעיף 14 [לחוק](#).





### 4.3.3. חובות וזכויות נוספות

החוק מקנה לשדלן את הזכויות האלה:<sup>189</sup>

- להשתתף בניסוח חקיקה וטיטות חקיקה, לפי הפרוצדורה הקבועה בחוק, ולהגיש הצעות בכל הנוגע לכך;
- לבחון חקיקה קיימת וטיטות חקיקה ולהגיש פרשנויות ומסקנות ללקוחות;
- לשכנע מוסדות ורשויות מדינתיות ומקומיות לקבל או לדחות הצעת חוק או לתקן או לבטל חקיקה קיימת ולהסביר זאת לציבור;
- ליידע את הציבור בדבר הצעות חוק שבטיפול הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת או רשויות מדינתיות ומקומיות אחרות;
- לדווח בתקשורת ולהשתתף באירועים ציבוריים;
- לאסוף מידע ונתונים בדבר הליכי החקיקה ולמסור אותם ללקוחות;
- להציע למחוקק ליזום תיקוני חקיקה;
- לארגן פגישות של מחוקקים עם נציגי לקוחות;
- לארגן סקרים בדבר קבלת חקיקה או יישומה;
- לארגן אירועים הנוגעים לענייני חקיקה;
- לקבל מרשויות מדינתיות או מקומיות טיטות חוקים ומידע נוסף לפי ההוראות הקבועות בחקיקה;
- להסמיך אדם אחר, לפי הפרוצדורה שתיקבע בחקיקה, להגיש בשמם דוח על פעילותם השדלנית.

החוק מטיל על שדלן את החובות האלה:<sup>190</sup>

- לסיים את פעילותו השדלנית בתוך יום אחד מהרגע שבו נבחר לנבחר ציבור או מונה לנושא משרה ציבורית, לעובד ציבור או לשופט, ולהודיע על כך בכתב לנציבות;
  - לפעול לפי ההוראות החוק והקוד האתי לשדלנים.<sup>191</sup>
- החוק מטיל חובות על גורמים אחרים, ובהן:<sup>192</sup>
- על מוסדות מדינתיים ומקומיים ליצור תנאים שיאפשרו פעילות שדלנית על-פי החוק;
  - לנבחרי ציבור, לנושאי משרות ציבוריות ולעובדי ציבור אסור להתערב בפעילות של שדלן לשם יישום האינטרסים של לקוח של פעילות שדלנית או למנוע פעילות כזאת.

<sup>189</sup> סעיף 1(4) לחוק.

<sup>190</sup> סעיף 2(4) לחוק.

<sup>191</sup> הקוד האתי לשדלנים (Lobbyists' Code of Ethics) שאישרה הנציבות נועד לקבוע עקרונות אתיקה וכללי התנהגות נוספים שיחולו על שדלנים בביצוע תפקידם, להבטיח שקיפות בפעילות השדלנית ולשפר את התדמית הציבורית של מוסד השדלנות. ראו:

[Lobbyists' Code of Ethics](#) (in Lithuanian), [Chief Official Ethics Commission website](#), viewed: September 20<sup>th</sup>, 2012.

<sup>192</sup> סעיף 5 לחוק.



## 4.4. יישום החוק – אכיפה וסנקציות

### 4.4.1. אכיפת החוק

נציבות האתיקה הרשמית אחראית לפיקוח על פעילות שדלנית לפי החוק, ובתוך כך עליה לנסח ולאשר קוד אתי לשדלנים ולהגיש לפרלמנט מדי שנה, לא יאוחר מ-15 במאי, דוח שנתי על הפיקוח על פעילות שדלנית. הנציבות מוסמכת בין השאר:<sup>193</sup>

- לקבל מרשויות מדינתיות ומקומיות ומכל אדם אחר מידע ומסמכים הנוגעים ליישום החוק ;
- לבדוק את הדוחות על פעילות שדלנית ;
- לבדוק את פעילותם של אנשים שיש מידע שהם פועלים פעילות שדלנית בלתי חוקית ;
- לפתוח בחקירה נגד מי שפועל שלא כחוק.

### 4.4.2. סנקציות

בחוק בליטא לא פורטו הסנקציות בגין הפרתו. בחוק נקבע כי מי שהפר הוראה מהוראות החוק צפוי לסנקציות על-פי דין ; מי שפעל פעילות שדלנית בלתי חוקית ופעילות זו גרמה נזק לאחר, יפצה אותו על-פי הוראות הדין.<sup>194</sup>

לפי מחלקת המחקר בפרלמנט של ליטא, **מי שפועל פעילות שדלנית בלתי חוקית צפוי לקנס בסכום השווה ל-290-145 אירו, ובהפרה חוזרת – לקנס בסכום השווה ל-580-290 אירו.**<sup>195</sup>

בהמשך יפורטו ההוראות בדבר התליית פעילות שדלנית וסיומה ; בחלק מהנסיבות מדובר בסנקציה על הפרת החוק ובחלקן מדובר בפעולה שנעשית לבקשת השדלן.

### 4.4.3. התליית פעילות שדלנית וסיומה<sup>196</sup>

**שדלן רשאי להגיש בקשה בכתב לנציבות להתלות (suspend) את פעילותו השדלנית לפרק זמן שיבקש או לסיימה (terminate).** במקרה כזה השדלן רשאי לבקש לחדש את פעילותו השדלנית בכל עת שירצה.

**הנציבות תתלה פעילות שדלנית של שדלן במקרים האלה :**

- אם השדלן לא הגיש דוח שנתי במועד פעילותו תותלה לפרק זמן שלא יעלה על חודש במטרה לאפשר לו לתקן את ההפרה ;
- אם השדלן חשוד בביצוע עבירה בזדון (premeditated crime), פעילותו תותלה עד לסיום החקירה או עד לסגירת ההליכים המשפטיים.

על הנציבות לחדש את פעילותו השדלנית של שדלן בתוך חמישה ימים מהיום שתיקן את ההפרה שבגינה הושעה או מהיום שבוטלו ההליכים המשפטיים נגדו או שהוא זוכה.

<sup>193</sup> סעיף 13 לחוק.

<sup>194</sup> סעיף 15 לחוק.

<sup>195</sup> מחלקת המחקר בפרלמנט של ליטא, מכתב בדואר אלקטרוני, 6 בספטמבר 2012.

<sup>196</sup> סעיף 10 לחוק.



הנציבות תסיים את פעילותו השדלנית של שדלן במקרים האלה :

- אם השדלן ממשיך בפעילות שדלנית לאחר התליה ;
  - אם הנציבות קבעה כי השדלן ביצע פעילות שדלנית בלתי חוקית (כמפורט [לעיל](#)) ;
  - אם השדלן הושעה בשל הפרה ולא תיקן את ההפרה במשך תקופת ההשעה ;
  - אם נכנסה לתוקף הרשעה של השדלן בעבירה בזדון.
- יצוין כי שדלן שהוחלט על סיום פעילותו השדלנית בשל אחד משלושת הנימוקים הראשונים שלעיל לא יוכל לעסוק בפעילות שדלנית חמש שנים מיום החלטה.
- על הנציבות להודיע לשדלן בתוך חמישה ימים על החלטתה להשעותו או לסיים את פעילותו השדלנית.
- פעילות שדלנית של שדלן תפוג (expire) עם מותו של שדלן שהוא אדם ועם פירוקו של שדלן שהוא אישיות משפטית.**
- שדלן שפעילותו השדלנית הסתיימה או פגה יימחק ממרשם השדלנים.

## 5. צרפת<sup>197</sup>

### 5.1. האספה הלאומית

ביולי 2009 החליטה נשיאות האספה הלאומית<sup>198</sup> על הקמת מרשם שדלנים<sup>199</sup> במטרה לקדם את השקיפות והאתיקה ביחסים בין חברי הפרלמנט לבין נציגים של קבוצות אינטרסים ציבוריות או פרטיות, דהיינו שדלנים ; ההחלטה עוגנה בהנחיות הנשיאות.<sup>200</sup> מטרת ההנחיות לגבש את מעמדם ואת תפקידם של השדלנים בכל הנוגע למתן מידע לחברי הפרלמנט ולוודא כי פעילותם כפופה לכללי התנהגות הולמת.

**הרישום במרשם הוא וולונטרי ;** התמריץ לרישום הוא קבלת אישורי כניסה לאזורים מסוימים בבניין הפרלמנט (אזורים שחברי הפרלמנט שוהים בהם לפני כניוס המליאה ואחריו), אך לא לאולם המליאה. עם זאת, גם שדלנים שאינם רשומים במרשם רשאים לקבל אישור כניסה לבניין הפרלמנט ולהיפגש עם חברי פרלמנט, בהזמנת חבר הפרלמנט.<sup>201</sup> פרטי השדלנים הרשומים במרשם והאינטרסים שהם מייצגים מתפרסמים באתר האינטרנט של האספה הלאומית.<sup>202</sup>

<sup>197</sup> המידע בפרק זה מבוסס על :

- מידע מה-ECPRD, לעיל הערה 4 – תשובת הפרלמנט של צרפת ;
- Assemblée Nationale – Service des affaires internationales et de défense, [The National Assembly in the French Institutions](#), February 2011.

<sup>198</sup> במקור : Bureau de l'Assemblée Nationale.

האספה הלאומית היא הבית התחתון של הפרלמנט הצרפתי ; ראו : [אתר האינטרנט של האספה הלאומית](#).  
**בנשיאות** חברים יושב-ראש האספה, סגניו, מזכירי הבית ושלושה חברי פרלמנט שתפקידם לשמש אחראים לענייני הכספים של הבית (questeurs) ; מידע מ**אתר האינטרנט של האספה הלאומית** ומ-[The National Assembly in the French Institutions](#), לעיל הערה 197, עמ' 133-136.

<sup>199</sup> השדלנים מכונים במקור "Les représentants d'intérêts publics ou privés" – מייצגי אינטרסים ציבוריים או פרטיים.

<sup>200</sup> סעיף 26, פסקה B-III להנחיות הנשיאות ; במקור : [l'Instruction générale du Bureau](#), תאריך כניסה : 6 ביוני 2012.

<sup>201</sup> תשובת הפרלמנט של צרפת ל-ECPRD, לעיל הערה 197.

<sup>202</sup> [אתר האינטרנט של האספה הלאומית](#), תאריך כניסה : 6 ביוני 2012.



כדי להירשם במרשם על השדלן ומעסיקו להגיש בקשה שבה יפורטו הפעילויות ותחומי העניין שהם עוסקים בהם, ולהתחייב לקיים את קוד ההתנהגות (code of conduct) שגיבשה הנשיאות. ועדה שהסמיכה הנשיאות (Delegation in Charge of the Representatives of Interest Groups) תבדוק את הבקשה, והיא או הנשיאות תאשר את הרישום במרשם. שדלן שלא קיים את הוראות קוד ההתנהגות – הנשיאות רשאית למחוק אותו מהמרשם (זמנית או לצמיתות).<sup>203</sup> כמו כן, בפברואר 2012 החליטה הנשיאות כי **לכל ארגון העוסק בשדלנות יינתן רק אישור כניסה אחד**.<sup>204</sup>

**בקוד ההתנהגות לשדלנים נכללות בין השאר ההוראות האלה:**<sup>205</sup>

- על השדלן **למסור לנשיאות את המידע הדרוש** על-פי ההנחיות. כמו כן עליו לעדכן את הנשיאות בדבר כל שינוי או תוספת למידע האמור;
- **בכל מגע עם חבר פרלמנט, על השדלן להזדהות לפניו** ולציין את הארגון שבעבורו הוא עובד ואת האינטרסים שהוא מייצג;
- על השדלן לציית לכללים בדבר נוכחות במקומות שונים במבנה הפרלמנט ולענווד את תג הזיהוי שניתן לו בכל רחבי המבנה;
- אסור לשדלן להשתמש בנייר מכתבים שנושא את הלוגו של האספה הלאומית, וכן למכור או להעביר בכל תמורה שהיא מסמכים פרלמנטריים או מסמכים אחרים של האספה;
- על השדלן להימנע מהתנהגות שעשויה להיתפס כניסיון להשיג מידע או להשפיע על החלטה במרמה;
- מידע שנמסר לחבר פרלמנט יהיה גלוי ללא הפליה בפני כלל חברי הפרלמנט, ללא תלות בשיוכם הפוליטי. המידע שיימסר לא יכלול מידע שגוי בכוונה להטעות את חברי הפרלמנט;
- אסור לשדלן לסחור או לפרסם בשטח האספה הלאומית, וכן אסור לו לנצל את עובדת היותו רשום במרשם לצורך מסחר או פרסום.

במועד כתיבת מסמך זה רשומים במרשם האספה הלאומית כ-150 שדלנים,<sup>206</sup> אך לא ידוע מה שיעורם בכלל השדלנים הפעילים. יצוין כי על-פי מידע שמסרה האספה הלאומית של צרפת ל-ECPRD, ב-2009 היו רשומים 145 שדלנים, ובהם אחראים לתחום יחסי הציבור בחברות פרטיות ובאיגודים, וכן חברות יחסי ציבור המייצגות יותר מלקוח אחד.<sup>207</sup>

## 5.2. הסנאט<sup>208</sup>

**ההסדר לרישום שדלנים בסנאט של צרפת דומה להסדר שפורט לעיל באספה הלאומית.** הוא התקבל בנשיאות הסנאט באוקטובר 2009, עוגן בהנחיות הנשיאות<sup>209</sup> ונכנס לתוקף בינואר 2010.

<sup>203</sup> [The National Assembly in the French Institutions](#), supra note 197, pp. 385-386.

<sup>204</sup> תשובת הפרלמנט של צרפת ל-ECPRD, לעיל הערה 197.

<sup>205</sup> קוד ההתנהגות מופיע באנגלית ב-[The National Assembly in the French Institutions](#), לעיל הערה 197, עמ' 386.

<sup>206</sup> המרשם מופיע כאמור באתר האינטרנט של האספה הלאומית של צרפת, תאריך כניסה: 24 ביוני 2012.

<sup>207</sup> תשובת הפרלמנט של צרפת ל-ECPRD, לעיל הערה 197.

<sup>208</sup> [אתר האינטרנט של הסנאט של צרפת](#), תאריך כניסה: 6 ביוני 2012.

<sup>209</sup> פרק XXII bis להנחיות הנשיאות; במקור: [l'Instruction générale du Bureau](#), תאריך כניסה: 6 ביוני 2012.



הרישום במרשם השדלנים בסנאט אף הוא **וולונטרי**, ומקנה לשדלן **אישור כניסה לסנאט התקף לשנה** (יינתן אישור אחד בלבד לכל ארגון, לבקשת מנהל הארגון).

גם **קוד ההתנהגות** שנקבע לשדלנים בסנאט דומה לקוד ההתנהגות באספה הלאומית, אך **נכללו בו כמה הוראות נוספות**:<sup>210</sup>

- אסור לשדלנים לנסות להיפגש או ליצור מגע עם סנאטורים בצורה מטרידה ;
- על שדלנים לפעול על-פי הכללים בדבר עריכת אירועים (סמינרים, מפגשים וכדומה) בסנאט, **ואסור להם לארגן אירועים כאמור שאחד התנאים להשתתפות בהם הוא תשלום או מתן תרומה כלשהי ;**
- על שדלנים **לדווח בצורה אלקטרונית על הזמנות לנסיעות מחוץ למדינה** שהפנו לסנאטורים, לעובדיהם או לבעלי תפקידים בסנאט.

במועד כתיבת מסמך זה רשומים במרשם הסנאט כ-90 שדלנים,<sup>211</sup> וגם בסנאט אין לדעת מה שיעור השדלנים שנרשמים בכלל השדלנים הפעילים.

---

<sup>210</sup> [Code de conduite applicable aux groupes d'intérêts au Sénat.](#)

<sup>211</sup> המרשם מופיע באתר האינטרנט של הסנאט של צרפת, תאריך כניסה : 24 ביוני 2012.

נספח 1 – טבלה: הסדרת שדלנות במדינות אחרות<sup>212</sup>

פרטים נוספים	האם יש הסדרה של תחום השדלנות?	המדינה
הוגשה באוקטובר 2011 הצעת חוק להסדרת שדלנות ולהקמת מרשם שדלנים	אין	אוסטריה
חקיקה פדרלית מ-2008 <sup>213</sup>	יש	אוסטרליה
הוגשו הצעות חוק להסדרת הנושא	אין	אוקראינה
אין הסדרה ברמת המדינה; יש הסדרה מקומית בחלק מהמחוזות	אין	איטליה
	אין	איסלנד
יש התחייבות בתוכנית הממשלתית לשנים 2011-2016 להקים מרשם שדלנים	אין	אירלנד
	אין	אסטוניה
חקיקה פדרלית מ-1946; תוקנה לאחרונה ב-2007 <sup>214</sup>	יש	ארה"ב
הוגשו הצעות חוק להסדרת הנושא	אין	בולגריה
	אין	בלגיה
כיום יש קודי התנהגות והסדרה עצמית בלבד; מתקיימת התייעצות ממשלתית בדבר הנהגת מרשם סטטוטורי	אין	בריטניה
	יש	גיאורגיה
מוסדר בכללים פנימיים של הפרלמנט; רישום וולונטרי במרשם	יש	גרמניה
	אין	דנמרק
רישום וולונטרי במרשם	יש	האיחוד האירופי
השדלנים נרשמים במרשם כדי לקבל אישור כניסה, אך הם מסווגים בו כעיתונאים	אין	הולנד
נחקק חוק ב-2006 ובוטל ב-2011	אין	הונגריה
החוק נכנס לתוקף ב-2008	יש	טייוואן
	אין	טורקיה
	אין	יוון
	אין	יפן
חקיקה מ-2008	יש	ישראל
	אין	לוקסמבורג
	אין	לטביה
חקיקה מ-2001	יש	ליטא
על-פי חקיקה שנכנסה לתוקף ב-2012	יש	מונטנגרו
	אין	מקסיקו
	אין	נורבגיה
	אין	ניו-זילנד
	אין	סלובקיה
חקיקה מ-2010	יש	סלובניה
	אין	ספרד
חקיקה מ-2005	יש	פולין
	אין	פורטוגל

<sup>212</sup> הטבלה מבוססת על:

▪ מידע מה-ECPRD, לעיל הערה 4 – תשובת הפרלמנטים;

▪ [Venice Commission Report](#), supra note 13, pp. 5-6.

המדינות המסומנות באפור הן מדינות שיש בהן הסדרה של תחום השדלנות.

<sup>213</sup> גם בכל אחת ממדינות אוסטרליה יש הוראות המסדירות שדלנות.

<sup>214</sup> גם בכל מדינות ארה"ב יש חקיקה המסדירה שדלנות.



המדינה	האם יש הסדרה של תחום השדלנות?	פרטים נוספים
פינלנד	אין	
צ'כיה	אין	הוגשו הצעות חוק להסדרת הנושא
צרפת	יש	מוסדר בכללים פנימיים של הפרלמנט; רישום וולונטרי במרשם
קוריאה	אין	
קנדה	יש	יש חובת רישום במרשם; חקיקה פדרלית מ-1989 <sup>215</sup>
קרואטיה	אין	
רומניה	אין	הוגשו הצעות חוק להסדרת הנושא
רוסיה	אין	
שבדיה	אין	
שווייץ	אין	בשווייץ יש מרשם המכונה "מרשם שדלנים", אך למעשה מדובר במרשם של בעלי אישורי כניסה לפרלמנט

<sup>215</sup> התחום מוסדר גם בשישה מחוזות: אונטריו, אלברטה, נובה-סקוטיה, ניו-פאונדלנד, קוויבק וקולומביה הבריטית.



## נספח 2 – המלצת ה-OECD

בהמלצת ה-OECD עשרה עקרונות הנחלקים לארבעה חלקים:

### חלק ראשון: בניית מסגרת עבודה הוגנת ואפקטיבית לשם הגברת הפתיחות והנגישות

- יש לאפשר לכל בעלי העניין (לרבות הסקטור הפרטי והציבור בכללותו) להשתתף בצורה הוגנת ושוויונית בהבניית המדיניות הציבורית, כדי לשמור על הגינות ההחלטות המתקבלות ועל האינטרסים של הציבור. כמו כן, יש לוודא שעובדי הציבור מייצגים באופן הוגן ושוויוני את מגוון האינטרסים.
- כאשר נקבעות הנחיות וכללים לפעילות השדלנים, יש לבחור בכללים אשר ייתנו מענה לבעיות המזוהות בהקשר של השדלנות ולכבד היבטים סוציו-פוליטיים ומינהליים. אין לאמץ באופן מוחלט הנחיות וכללים בעניין שדלנים ממדינות אחרות, אלא להתאים את ההנחיות והכללים לשיטת המשפט הנוהגת, מתוך התחשבות בהיבטים לאומיים המשפיעים על מידת אמון הציבור ועל האמצעים הדרושים כדי לוודא ציות.
- ההנחיות והכללים בעניין שדלנות צריכים להיות תואמים למדיניות הכללית, כך שיהיו חלק אינטגרלי ממערכת הכללים הקיימת הקובעת סטנדרטים לממשל הציבורי. יתרה מזו, יש לבחון מה במערכת הכללים הקיימת יכול לסייע ליצירת שקיפות ויזרה בקרב השדלנים.
- טרם קביעת הנחיות וכללים יש להגדיר באופן חד-משמעי וברור "שדלנות" ו"שדלן". על הגדרות אלו להיות חזקות, מקיפות וברורות דיין למנוע פרשנות מוטעית ופרצות. ההגדרות יכוונו בעיקר למי שמקבל תמורה בגין פעילותו השדלנית, אך יש לוודא שיהיו רחבות דיין לכלול גם קבוצות עניין, אפילו כאלה שאינן למטרת רווח, אשר שואפות להשפיע על החלטות ציבוריות. לבסוף, על ההגדרה לציין במפורש מצבים אשר לא ייחשבו "שדלנות".

### חלק שני: הגברת השקיפות

- על המדינות ליצור שקיפות במידה שתאפשר לקבל מידע מספיק על הפעילות השדלנית המתנהלת בהן. אופן מסירת המידע על פעילות השדלנים והיקפו יאפשרו לציבור, לעסקים ולעובדי הציבור לבקר ולבחון את פעילותם. בתוך כך, יש לאזן את השקיפות אל מול הצורך להגן על מידע (ובפרט מידע חסוי). כדי לשרת את האינטרס הציבורי, יש לוודא שהמידע על השדלנים ופעילותם יישמר במרשם פתוח לציבור ויעודכן לפי הצורך (in a timely manner).
- על המדינות לאפשר לבעלי עניין, ובכלל זה ארגונים חברתיים-אזרחיים, עסקים, תקשורת והציבור הרחב, לבחון ולבקר את הפעילות השדלנית. יש לשקול שימוש בטכנולוגיות מתקדמות, לרבות באינטרנט, כדי לאפשר גישה למידע בעלות סבירה (cost effective). ראוי ליצור תיעוד (במקור: "legislative footprint") שיציין בנוגע לכל החלטה אם שדלנים היו מעורבים בקבלתה.

### חלק שלישי: פיתוח תרבות של יזרה והגינות

- על המדינות לטפח תרבות של יזרה בגופים ציבוריים ובקבלת החלטות באמצעות הנחיות וכללי התנהגות ברורים לבעלי תפקידים ציבוריים. יש להגדיר עקרונות, כללים, סטנדרטים ופרוצדורות שינחו את בעלי התפקידים הציבוריים בדבר הקשר שלהם עם שדלנים. בפרט, על הכללים להביא לכך שלא יוטל ספק בניטרליות של עובדי הציבור בפעילותם לקידום אינטרס הציבור, לגילוי האינטרסים האישיים הרלוונטיים של אותם עובדים ולמניעת ניגוד עניינים.





נוסף על כך יש לקבוע הגבלות על בעלי תפקידים ציבוריים בכירים העוזבים את תפקידם כדי למנוע ניגוד עניינים במעבר לתפקיד החדש ולמנוע גילוי של מידע מסווג או "החלפת צדדים" של בעל תפקיד בתהליכים שהחל בהם בתפקידו הציבורי. בתוך כך, ייתכן שיש לקבוע תקופת צינון לבכירים אשר מבקשים לפעול פעילות שדלנית בתוך הארגון שבו שירתו, ולהיפך – יש לשקול תקופת צינון לשדלנים המבקשים להתקבל לתפקיד ציבורי בכיר.

8. **על השדלנים לעמוד בסטנדרטים של מקצועיות ושל שקיפות**; מוטלת עליהם אחריות משותפת לקדם תרבות של שקיפות ויושרה. נוסף על אחריותם של מחוקקים וממשלות לקבוע כללי התנהגות ברורים לבעלי תפקידים ציבוריים בכל הנוגע למגע עם שדלנים, גם על השדלנים ועל לקוחותיהם מוטלת חובה להימנע מהשפעה אסורה (illicit influence) ולעמוד בסטנדרטים של מקצועיות ושל שקיפות מול בעלי התפקידים הציבוריים, מול שדלנים אחרים ולקוחותיהם ומול הציבור. באופן פרטני, על שדלנים "פנימיים" (in-house) לקדם בעבודתם עקרונות של ממשל תקין, לנהוג כלפי בעלי התפקידים הציבוריים בכנות ויושר, לספק להם מידע אמין ומדויק ולהימנע מניגוד עניינים.

#### ▪ חלק רביעי: מנגנונים להטמעה, לציות ולביקורת

9. על המדינות לערב "אנשי מפתח" (עובדי ציבור בכירים, נציגי השדלנים, ארגונים אזרחיים וגופים עסקיים) הן בקביעת הכללים וההנחיות והן ביישומם במטרה להביא לציות להם. קביעת כללים ברורים ואכיפים היא תנאי הכרחי אך לא מספיק להשגת ציות; כדי להשיג ציות לכללים ולהרתיע מפני הפרתם על המדינות לגבש, בשיתוף אנשי המפתח בתחום, ספקטרום קוהרנטי של אסטרטגיות ומנגנונים הכוללים גם משאבים לניטור ולאכיפה; על האסטרטגיות והמנגנונים להביא לאיזון באמצעות מתן תמריצים לשדלנים ולעובדי הציבור במטרה לפתח תרבות של ציות לכללים.

10. על המדינות לערוך בחינה תקופתית של הכללים וההנחיות ולערוך בהם שינויים על-פי מסקנות הבחינה. בחינה שכזאת תיערך בשיתוף נציגי השדלנים והחברה האזרחית (civil society), ויבדקו בה יישום הכללים והשפעתם כדי להבין אילו מרכיבים משפיעים על הציות. הבחינה האמורה, בשילוב דיון ציבורי על תוצאותיה, הכרחית במיוחד כאשר יצירת הכללים, ההנחיות ואסטרטגיית ההטמעה היא הדרגתית ונעשית במסגרת תהליך למידה פוליטי ואדמיניסטרטיבי.

