

הצעה לסדר 13

# אסדרת פעילותם של גופים חוץ־מפלגתיים בבחירות לכנסת

אסף שפירא | גיא לוריא | יוחנן פלסנר

יולי 2017



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# אסדרת פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות לכנסת

אסף שפירא | גיא לוריא | יוחנן פלסנר



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

הצעה לסדר 13

---

יולי 2017

## *Regulating Non-Party Actors in General Elections*

Assaf Shapira, Guy Lurie, Yohanan Plesner

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

מסת"ב 9-204-519-965-978 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ד), תשע"ז  
נדפס בישראל, 2017

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרד או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)

דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

הדברים המתפרסמים בסדרת "הצעה לסדר" אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

# תוכן העניינים

|    |  |
|----|--|
| 5  | תקציר  |
| 7  | א. מבוא  |
| 11 | ב. המצב החוקי  |
| 11 | 1. אסדרת ההתנהלות הכלכלית של מפלגות                            |
| 12 | 2. אסדרת סוגיית המפלגות העוסקת גם בניהול תעמולת הבחירות שלהן   |
| 13 | 3. אסדרת הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בעלי זיקה למפלגה        |
| 17 | 4. אסדרת הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים חסרי זיקה למפלגה        |
| 18 | ג. תולדות הדיון הציבורי, הפוליטי והמשפטי בישראל                |
| 18 | 1. גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות קודמות                           |
| 22 | 2. גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות 2015                             |
| 25 | 3. החוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים                              |
|    | ד. האם יש לפקח על פעילות חוץ-מפלגתית שמטרתה להשפיע על הבחירות? |
| 29 | 1. הדילמה בין חירות לשוויון                                    |
| 31 | 2. טיעונים לטובת פיקוח על גופים חוץ-מפלגתיים והגבלתם           |
| 34 | 3. טיעונים נגד פיקוח על גופים חוץ-מפלגתיים והגבלתם             |
| 38 | ה. סקירה השוואתית  |

|    |   |
|----|---|
| 49 | ו. קווים מנחים לרפורמה בישראל: שיקולים, אתגרים ועקרונות |
| 52 | ז. הצעה לרפורמה – המלצות                                |
| 52 | 1. עקרונות  |
| 53 | 2. עיקרי הרפורמה המוצעת                                 |
| 66 | ח. סיכום  |
| 70 | מקורות  |

## תקציר

דמוקרטיה מודרנית, ובהן ישראל, מסדירות את הליכי הבחירות ואת פעילות המועמדים והמפלגות בתקופת הבחירות. בפרט הן מפקחות על תעמולת הבחירות שמקיימים המועמדים והמפלגות ועל התנהלותם הכלכלית. בעשורים האחרונים התעוררה בדמוקרטיה רבות השאלה אם יש צורך לפקח בעת הבחירות גם על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים, ודמוקרטיה מפותחות ומבוססות אכן אימצו כללים ברוח זו. בישראל עלתה סוגיה זו לקדמת הבמה בבחירות האחרונות לכנסת (2015), שבמהלכן התפרסמה פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים שרצו להחליף את השלטון. מדובר באזרחים או בגופים שאינם מועמדים בבחירות, אינם חלק ממנגנון מפלגתי כלשהו ואין להם זיקה לאחת המפלגות, אך הם מפעילים תעמולת בחירות ומעוניינים להשפיע בעזרתה על תוצאות הבחירות.

עד 20 במרץ 2017 כמעט שלא היו בישראל פיקוח או הגבלה על הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בהקשר של הבחירות לכנסת. ב-20 במרץ התקבל חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 35), התשע"ז-2017 (להלן: החוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים), שערך רפורמה בתחום זה. בנייר זה אנחנו מציעים רפורמה אחרת לאסדרת פעילותם של גופים אלה בבחירות, שונה מזו שאושרה בחוק. הצעתנו מסתמכת על שיקולים נורמטיביים עקרוניים, על מחקר השוואתי ועל המציאות הפוליטית-החברתית בישראל.

### אנו ממליצים:

- (1) גופים ויחידים הפועלים בתקופת הבחירות כדי להשפיע על תוצאות הבחירות (לפי רשימה סגורה של פעילויות מפקחות), ואשר הוצאותיהם לצורך זה עולות על סכום מינימלי שייקבע בחוק, יצטרכו להירשם כ"גוף פעיל בבחירות".
- (2) גופים אלה יוכפפו לפיקוח של רשות מוסמכת (מבקר המדינה או נציבות בחירות חדשה שתוקם). הרשות המוסמכת תבדוק את התנהלותם הכספית ותוכל להטיל סנקציות, או להמליץ להטילן, גם בזמן אמת.

(3) על הגופים החוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות יוטלו חובות שקיפות זהות לחובות שהמפלגות נדרשות להן.

(4) לא יוטלו הגבלות על תרומות לגופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות.

(5) בעתיד תישקל ההצעה לקבוע תקרת הוצאות, כלומר סכום מרבי שיותר לגופים החוץ-מפלגתיים להוציא בתקופת הבחירות כדי להשפיע על הבחירות.

ההסדר המוצע כאן נחוץ בגלל החשש הגובר מפני זרימת משאבים כלכליים רבים מדי למערכת הפוליטית שעלולים לפגוע בשוויון בבחירות. בניגוד לחוק שהתקבל לאחרונה בעניין גופים חוץ-מפלגתיים, ההסדר המוצע הוא הסדר מאוזן ומידתי ואף נמנע מהגבלות חמורות שעלולות לפגוע יתר על המידה בחופש הביטוי וההתאגדות או בהשתתפות הפוליטית של האזרחים והחברה האזרחית.

## א. מבוא

כבר לפני למעלה מאלפיים שנה הזהיר אריסטו שאחד הדברים החותרים תחת יסודות המשטר הדמוקרטי הוא השחתת הליכי בחירות דמוקרטיים באמצעות ממון או באמצעים אחרים. כך קרה, לדבריו, בעיר היוונית הרָאָה.<sup>1</sup> חשש דומה מלווה גם את הדמוקרטיה המודרנית, ובכללן הדמוקרטיה הישראלית. מסיבה זו מסדירות כל הדמוקרטיה המודרנית את פעילות המועמדים והמפלגות בתקופת הבחירות. לאור חשיבותה לשימור תשתית המשטר הדמוקרטי, אסדרה (רגולציה) זו נקראת היום "דיני דמוקרטיה" (או "דיני בחירות").

"דריסה ברגל גסה של דיני הבחירות ודרכי מימון המפלגות, תוך שימוש פלילי במקורות מימון זרים וגבוהים ביותר ועלומים [...] בניגוד לערכי ויסודות המשטר הדמוקרטי" (עתירה בתב"כ 8/20, 28.1.2015) – במילים חריפות אלה תיאר הליכוד, בעתירתו ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, את פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים במערכת הבחירות לכנסת ה-20 (2015), בטענה שמטרתם הייתה להחליף את שלטון הליכוד. הליכוד דרש מיו"ר ועדת הבחירות המרכזית להוציא צו מניעה שיעצור את תעמולת הבחירות של גופים אלה, המפורסם שבהם ארגון V15 (כונה גם "ניצחון 2015").<sup>2</sup>

למרות המלים החריפות דחה יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, השופט סלים ג'ובראן, את העתירה בנימוק שהחוק הישראלי אינו מסדיר ואינו מגביל את פעילותם של גופים שאינם מפלגות ואשר אין להם זיקה ישירה למפלגה (ראו

\* תודה לד"ר דנה בלאנדר, לפרופ' מנחם הופנונג ולפרופ' גידי רהט על עצותיהם והערותיהם המועילות. תודה לנועם לסטר ולענת ברנשטיין על עריכת הטקסט. אם נותרו בנייר זה שגיאות, האחריות להן מוטלת על המחברים בלבד.

1 Aristotle, *The Politics*, trans. Carnes Lord, Chicago: The University of Chicago Press, 1984, p. 151, 1303a15

2 ראו גם תביעה אזרחית של הליכוד שהתנהלה באותו עניין בבית המשפט המחוזי בירושלים על סוגיות הנוגעות לסמכותו החסרה בעניין זה של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית: ת"א (ירושלים) 15-02-34453, הליכוד מפלגה לאומית ליברלית נ' מפלגת העבודה הישראלית ואח'. התביעה נמחקה בסופו של דבר ביוזמת הליכוד.



דיון (להלן). בהמשך הגיע גם מבקר המדינה למסקנה דומה – שלא הועלו לפניו ממצאים "המצביעים פוזיטיבית על קשר כה קרוב בין מי מהגופים החוץ-מפלגתיים ובין מי מן הסייעות ברמה המספקת כדי לקבוע כי גוף זה או אחר הוא 'זרוע' של סיעה מסוימת" (מבקר המדינה, 2016א). אך המחלוקת סביב פעילותם של אותם גופים חוץ-מפלגתיים לא שככה. כשנה לאחר הבחירות לכנסת ה-20, במרץ 2016, הניחו על שולחן הכנסת ארבעה חברי כנסת מסייעת הליכוד הצעת חוק שמטרתה להסדיר את פעילותם של גופים כאלה, לפקח עליהם ולהגבילם (הצעת חוק מימון מפלגות ותיקון – הגדרת גוף פעיל בבחירות, התשע"ו-2016), ובמרץ 2017 התקבלה ההצעה בכנסת בקריאה שלישית כתיקון מס' 35 לחוק מימון מפלגות.

בנייר זה נציע רפורמה לאסדרת פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות – גופים שעד למרץ 2017 פעילותם כמעט שלא הייתה מוסדרת, מפוקחת או מוגבלת. לפי הצעתנו, גופים ויחידים הפועלים בתקופת הבחירות כדי להשפיע על תוצאות הבחירות ואשר הוצאותיהם לצורך זה עולות על סכום מינימלי שייקבע בחוק, יצטרכו להירשם כ"גוף פעיל בבחירות"; גופים אלה יוכפפו לפיקוח של רשות מוסמכת (מבקר המדינה או נציבות בחירות חדשה שתוקם), שתבדוק את התנהלותם הכספית ותוכל להטיל סנקציות (או להמליץ להטילן), לרבות בזמן אמת; הגופים יחשפו לפני הציבור הרחב את מקורות המימון שלהם, בכלל זה תרומות, ופרטים על הוצאותיהם לצורכי בחירות; יישקל אף לקבוע תקרת הוצאות, כלומר סכום מרבי שיותר לגופים אלה להוציא בתקופת הבחירות לצורך השפעה על הבחירות.

נייר זה מבקש לבחון את הסוגיה שעלתה לסדר היום בבחירות 2015 ובהצעת החוק שהוגשה בעקבותיהן והפכה במרץ 2017 לחוק של ממש – סוגיית האסדרה של פעילות גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות.<sup>3</sup>

3 הנייר עוסק בפעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות לכנסת בלבד. ראוי יהיה בעתיד לבחון סוגיה זו גם לגבי בחירות מקדימות פנים-מפלגתיות ובחירות לרשויות המקומיות.

למעשה לא מדובר בסוגיה חדשה. הסוגיה הזאת עלתה לסדר היום הפוליטי, הציבורי והמשפטי פעמים אחדות בעבר, בין היתר במקרים מפורסמים כגון הקמפיין "ביבי טוב ליהודים" בבחירות 1996 ובפרשת "עמותות ברק" בבחירות 1999 (ראו הרחבה על כך להלן).

יתר על כן, העיסוק בסוגיה זו אינו ייחודי לישראל: ההתלבטות אם וכיצד להסדיר פעילות חוץ-מפלגתית בבחירות מלווה בעשורים האחרונים דמוקרטיות רבות, כחלק מדיון עקרוני רחב על האופן שבו דמוקרטיות מפותחות יכולות וצריכות להסדיר את השפעתם של משאבים כלכליים על המערכת הפוליטית. במרכז הדיון עומדת דילמה מוכרת: מצד אחד, החשש שזרימת משאבים כלכליים רבים מדי למערכת הפוליטית תפגע בהליך הבחירות השוויוני והתחרותי, ואף בטוהר המידות, בשל מחויבותם של פוליטיקאים למי שגייס עבורם משאבים ניכרים; ומצד אחר, השאיפה לאפשר השתתפות רחבה של מגוון גורמים במשחק הפוליטי, ובהם החברה האזרחית ואזרחים פרטיים. מדילמה זו עולה בעיקר הצורך באיזון ובמידתיות: אכן יש צורך ממשי לבחון הטלת פיקוח על פעילות חוץ-מפלגתית בבחירות, אך יש להיזהר מהטלת הגבלות חמורות מדי, שיפגעו בחופש הביטוי וההתאגדות ובהשתתפות הפוליטית של האזרחים והחברה האזרחית. כמבט השוואתי, פיקוח על התנהלותם של גופים חוץ-מפלגתיים המבקשים להשפיע על הבחירות עדיין אינו נפוץ, אבל הוא הולך ומתפשט בהדרגה בדמוקרטיות מפותחות ומבוססות, ונוהג היום בדמוקרטיות בולטות כמו ארצות הברית, קנדה, בריטניה ואוסטרליה. גם מטעם זה ראוי לכל הפחות לבחון אם נכון לאמץ כללים דומים גם בישראל.

להלן סדר הדברים בנייר זה:

- הסעיף הבא, סעיף ב, סוקר את המצב החוקי בישראל.
- סעיף ג ממשיך בסקירה היסטורית תמציתית של מקרים שעלו לסדר היום הציבורי והמשפטי בישראל בעניין פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות.
- סעיף ד מפרט את הטענות המרכזיים לטובת פיקוח על פעילות זו ואף לטובת הגבלתה, וכן את הטענות המרכזיים נגד פיקוח והגבלה.

- סעיף ה מביא מבט השוואתי על הכללים הקיימים (או לא קיימים) בעניין זה ב-25 דמוקרטיות ומתמקד ב-6 דמוקרטיות המפקחות על פעילות זו בלי לאסור אותה – דגם שאותו נבקש לאמץ גם בישראל.
- סעיף ו מסביר את העקרונות שהנחו אותנו בעת גיבוש ההצעה לרפורמה בתחום זה בישראל.
- סעיף ז מציג את הרפורמה המוצעת עצמה.
- סעיף ח מסכם את הנייר.

## ב. המצב החוקי

בישראל יש כיום אסדרה נרחבת של ההתנהלות – גם השוטפת, ובייחוד בתקופת בחירות – של מפלגות, סיעות ורשימות,<sup>4</sup> וכן של גופים בעלי זיקה למפלגה (כלומר גופים שיש לראותם כזרוע של המפלגה; ראו הסבר להלן), אך עד לאחרונה לא היה כל פיקוח על הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים אחרים הפעילים בבחירות. להלן יוצג המצב החוקי באסדרת כל אחד משלושת סוגי הגופים האלה: מפלגות, גופים בעלי זיקה למפלגות וגופים חסרי זיקה.

### 1. אסדרת ההתנהלות הכלכלית של מפלגות

אסדרת ההתנהלות הכלכלית של מפלגות מופיעה בעיקר בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, ובהוראות מבקר המדינה שנקבעו על פי חוק זה, שהוא הגוף העיקרי המפקח על אסדרה זו. מלבד הסדרת המימון שהמדינה מעניקה למפלגות, האסדרה מטפלת בשלושה היבטים נוספים: פיקוח על תרומות, פיקוח על הוצאות וחובות שקיפות.<sup>5</sup> החקיקה מטילה הגבלות וחובות משמעותיות על המפלגות בשלושת ההיבטים האלה: הגבלות על תרומות, הגבלות על הוצאות ושקיפות.

- **הגבלות על תרומות (בכסף או בשווה כסף).** חוק מימון מפלגות מגביל הן את זהות התורמים הן את גובה התרומה. למפלגות מותר לקבל תרומות אך ורק מ"בוחר כמשמעותו בחוק הבחירות" (חוק מימון מפלגות, סעיף 178). מכך עולה כי מפלגות אינן רשאיות לקבל תרומות מתאגידים, מאנשים פרטיים שאינם אזרחים ישראלים, מקטינים או מתורמים בעילום שם. בנוסף, נאסר על מפלגות לקבל מאדם ובני ביתו תרומה בסכום העולה על 1,000 ש"ח בשנה או תרומה של 2,300 ש"ח בשנת בחירות לכנסת או לרשויות המקומיות.
- **הגבלות על הוצאות.** חוק מימון מפלגות קובע "תקרת הוצאות", כלומר מגביל את ההוצאות המותרות למפלגה: גם הוצאות בחירות, שהן הוצאות

4 נייר זה אינו מבחין בין מפלגה, סיעה ורשימה אלא כאשר ההבחנה רלוונטית לפעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים. כל אלו יכוננו בשם הקיבוצי "מפלגה".

5 אלו שלושת ההיבטים שבהם עוסקים חוקי מימון מפלגות באופן כללי. ראו Idea, 2016.

המתבצעות בתקופת בחירות (או בשנים אחרות אבל לצורכי בחירות); וגם הוצאות אחרות, המכונות הוצאות שוטפות. תקרת ההוצאות נקבעת בנוסחה המביאה בחשבון גם את מספר הנציגים של המפלגה בכנסת.

■ **שקיפות.** המפלגות בישראל נדרשות לשקיפות רבה בהתנהלותן הכלכלית. לפי חוק מימון מפלגות, המפלגות נדרשות למסור למבקר המדינה מידע על התנהלותן הכלכלית, ובפרט על תרומות והוצאות: על התנהלותן בתקופת הבחירות הן נדרשות למסור דוח בתוך 16 שבועות לאחר הבחירות, ועל התנהלותן השוטפת לא יאוחר מ-1 במאי בכל שנה. מבקר המדינה נדרש למסור ליו"ר הכנסת, בתוך פרק זמן קצוב, דוחות על תוצאות הביקורת שלו לגבי שני סוגי הדוחות. דוחות מבקר המדינה מתפרסמים באתר האינטרנט שלו, ובדוחות המפלגות עצמן אפשר לעיין במשרדי רשם המפלגות (מקצת הדוחות מתפרסמים באתר האינטרנט של הרשם). החוק גם קובע כי "סיעה או מפלגה תפרסם את שמות התורמים וסכומי התרומות, כפי שיוזר מבקר המדינה" (חוק מימון מפלגות, סעיף 108). הוראות מבקר המדינה קובעות כי מפלגות צריכות לדווח למבקר המדינה דיווח מלא על תרומות שהן מקבלות כמעט בזמן אמת: "תוקם מערכת לדיווח על תרומות [...] סיעה תדווח באמצעות המערכת לדיווח על תרומות על כל תרומה שקיבלה מיד עם קבלתה ולא יאוחר מיום עבודה אחד מקבלתה" (הנחיות מבקר המדינה, 2009, סעיף 32א). ההוראות גם קובעות כי תרומות גבוהות – מעל 1,000 ש"ח או סכום אחר שיקבע המבקר – יפורסמו באתר האינטרנט של מבקר המדינה, וכן – בתוך שבוע מיום קבלתן – באתר האינטרנט של המפלגה (אם יש לה אתר כזה). עם זאת הנתונים המדווחים לציבור הרחב הם על פי דיווח של הסיעה בלבד. כתוצאה מכך ייתכן שבפועל (נכון לאוקטובר 2016) אפשר למצוא באתר מבקר המדינה את התרומות שניתנו לחלק מהמפלגות בלבד (מבקר המדינה, 2016ב).

החקיקה מטילה עונשים שונים על חריגה מכללי מימון המפלגות. על חלק מהעברות מוטלים עונשי מאסר של ממש, לדוגמה: שנת מאסר למי שנותן ביוזעין תרומה בניגוד לחוק או מקבל בשם מפלגה תרומה בניגוד לחוק; שלוש שנות מאסר למי שמוסר ביוזעין הצהרה כוזבת למבקר המדינה בדבר התנהלותה של מפלגה. עונשים אחרים מטילים קנסות על מפלגות שחרגו

מהכללים, לדוגמה: על סיעה שקיבלה תרומה שלא לפי הכללים מוטל קנס שגובהו פי שניים מהתרומה האסורה; על היעדר דין וחשבון חיובי על התנהלות המפלגה מוטל קנס בשיעור 15% מכלל המימון (או סכומים נמוכים יותר, לפי קביעת המבקר). יצוין כי המבקר יכול להטיל עונשים אלה רק בדיעבד, לאחר הבחירות, ולא במהלכן, בזמן אמת.

## 2. אסדרת סוגיית המפלגות העוסקת גם בניהול תעמולת הבחירות שלהן

סוגיה זו נתונה בעיקר לפיקוח ועדת הבחירות המרכזית ואינה נתונה לפיקוח מבקר המדינה. חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, מעניק יתרון משמעותי למפלגות על פני גופים אחרים בתעמולת הבחירות: רק למפלגות מותר לקיים במסגרת תעמולת הבחירות הרשמית תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו (בעוד פרסום פוליטי של גופים אחרים אסור בכל עת; גם פרסום פוליטי של מפלגות בטלוויזיה וברדיו שלא במסגרת תעמולת הבחירות הרשמית אסור); ורק למפלגות מותר לפרסם על גבי מתקן פרסום חוצות, שהוא "מיתקן המשמש להצגת מסרים פרסומיים מתחלפים בחוצות" (חוק הבחירות, התשי"ט-1959, סעיף 10(ב)). באמצעי תקשורת אחרים מותר גם לגופים אחרים לקיים תעמולת בחירות, בין השאר בעיתונות המודפסת ובאמצעות מודעות מודפסות. אולם כל גוף המקיים תעמולת בחירות באמצעים אלה נדרש ל"חובת זיהוי". כלומר, על הפרסום לשאת את פרטי המפרסם והמזמין, ואם מדובר במפלגה עליו לשאת את שם המפלגה (או הכינוי או האות).<sup>6</sup> הרעיון הוא, במילותיו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, השופט ג'ובראן: "כאשר הבוחר נתקל במודעה מטעם מפלגה כזו או אחרת, הוא יודע לקחת את הדברים 'בעירבון מוגבל', נוכח כך שברור כי לאותה רשימה אינטרס להיבחר מחדש" (תב"כ 8/20, סעיף 41). יצוין כי בניגוד לפיקוח של מבקר המדינה על הכללים הנוגעים למימון המפלגות, ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית שמורה הסמכות לפעול בזמן אמת נגד ביצוע עבירות המנויות בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), באמצעות הוצאת צווי מניעה.

6 יש הגבלות נוספות על תעמולת בחירות, למשל על גודל המודעות המתפרסמות.

החקיקה הקיימת אינה מתייחסת במישרין לתעמולת בחירות באינטרנט. עם זאת בשתי מערכות הבחירות האחרונות לכנסת סברו יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית (השופטים אליקים רובינשטיין וסלים ג'ובראן) שיש להחיל לפחות חלק מההגבלות המצויות בחוק גם על תעמולת בחירות באינטרנט, ובכלל זה חובת הזיהוי. כך סברה גם הוועדה הציבורית שהוקמה לבחינת הנושא (דוח הביניים להערות הציבור, 2016).<sup>7</sup>

### 3. אסדרת הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בעלי זיקה למפלגה

יש להבחין בין אסדרת פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בעלי זיקה למפלגה מכוח חוק מימון מפלגות, והיא הרלוונטית לענייננו, לבין אסדרה שנדונה על ידי יו"ר ועדת הבחירות כדי לחייב את זיהויה של תעמולת הבחירות עם מפלגה מסוימת לפי סעיף 10 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה).

אסדרה המוטלת על מפלגות בעניין מימון חלה גם על גופים חוץ-מפלגתיים בעלי זיקה למפלגות. כחלק מעניין זה החוק מגדיר – מאז תיקון מס' 5 לחוק מימון מפלגות (1982) – את מה שמכונה "גוף הקשור לסיעה". הכוונה לקבוצה שאינה חלק מהמפלגה. כלומר, עמותה או קבוצה שאינה מאוגדת רשמית אך היא בעלת זיקה הדוקה למפלגה ואשר על כן יש לראות בה זרוע של המפלגה. באשר לכללים בעניין תרומות והוצאות – גוף הקשור לסיעה הוא חלק בלתי נפרד ממנה, ולכן תרומה לגוף כזה היא בגדר תרומה למפלגה, והוצאה של גוף כזה היא בגדר הוצאה של המפלגה. על גוף הקשור לסיעה גם לנהל את חשבונותיו ולמסור דוחות ומידע על התנהלותו בדומה למפלגה. המטרה ברורה: אילו לא התייחס החוק לגוף כזה כחלק מהמפלגה, אפשר היה לתרום לו

7 לעמדתו של השופט ג'ובראן ראו פסיקתו בעניין V15, תב"כ 8/20. על עמדתו של השופט רובינשטיין ראו לוריא ושוורץ אלטשולר, 2015: 26-29. ואולם יש גם עמדות אחרות, ולפיהן הוראות החוק, ובפרט חובת הזיהוי, אינן חלות על האינטרנט, כדוגמת זו של היעוץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין במהלך הבחירות לכנסת ה-20. עמדה זו נדחתה כאמור על ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, השופט ג'ובראן. להמלצות בעניין זה ראו דוח ביניים להערות הציבור, 2016.

בלא הגבלה והוא היה יכול להוציא כספים בלא הגבלה, וכל זה בלי השקיפות המחייבת מפלגות. ברם היות שהגוף הזה, מהותית, אינו גוף נפרד מהמפלגה, פעילות כזו הייתה למעשה עוקפת את ההגבלות שנקבעו בחוק מימון מפלגות. משום כך חשובה מאוד ההגדרה המדויקת של הזיקה בין גוף חוץ-מפלגתי למפלגה, שתוצאתה המשפטית היא ראיית הגוף החוץ-מפלגתי כ"גוף הקשור לסיעה". סעיף 1 לחוק מימון מפלגות קובע שיש לראות בגוף חוץ-מפלגתי זרוע של הסיעה בהתחשב באפיונים שלהלן או מקצתם: "מטרותיו [...] פעולותיו, זהות בעליו, מנהליו וחבריו, ייעוד רווחיו והמקורות לכיסוי הפסדיו". בדוח מבקר המדינה (2016א) הבהיר המבקר ש"מטרותיו" של הגוף הן גם "כפי שהן באות לידי ביטוי בתוכן המסרים" שלו, ו"פעולותיו" הן גם מעורבות בפעילות הסיעה המשתקפת בעמדות ובמסרים מתואמים או בפעילות ארגונית משותפת או מקבילה.

לפעמים מבקר המדינה בוחן (ראו דוגמאות בסעיף הבא) אם פעילות למען מפלגה של גוף חוץ-מפלגתי שאינו "גוף הקשור לסיעה" היא תרומה עקיפה למפלגה, לפי סעיף 8 לחוק מימון מפלגות (הכוונה לתרומה בשווה כסף, שהיא תרומה לכל דבר). תרומה כזו עלולה להיות תרומה אסורה, משום שאסור למפלגה לקבל תרומה מתאגיד או בסכום גבוה מדי, ולפיכך לגרור הטלת עונשים על המפלגה. כדי שפעילות תיחשב תרומה למפלגה לפי סעיף 8 – ולא פעילות עצמאית שאינה קשורה כלל למפלגה ולכן לא נחשבת תרומה – צריכה להתקיים זיקה בין הגוף למפלגה. כאמור, אין מדובר בזיקה העולה לכדי הגדרת הגוף החוץ-מפלגתי כגוף הקשור לסיעה. זיקה כזו, בין גוף שאינו גוף הקשור לסיעה לבין המפלגה מתקיימת בהינתן שני תנאים מצטברים: זיקה מהותית-רעיונית וזיקה ארגונית.

לפי דוח מבקר המדינה על בחירות 1999 (מבקר המדינה, 2000; 2016א), מתקיים יחס גומלין הפוך בין שני התנאים להוכחת זיקה: כאשר גוף חוץ-מפלגתי מקיים תעמולה מפורשת למען מפלגה מסוימת, די בהוכחת קשר ארגוני "חלש" ביניהם כדי להוכיח זיקה; ולהפך: כאשר מדובר בתעמולה "חלשה" – למשל תעמולה עקיפה למען נושא המזוהה עם מפלגה מסוימת אך לא באופן ישיר למען המפלגה – יש להוכיח קשר ארגוני "חזק". זיקה מהותית-רעיונית חזקה דיה עשויה להקים חזקה על קיום זיקה ארגונית (מבקר המדינה, 2000; 2016א). עמדה דומה הובעה בדוח על בחירות 1996. ראו מבקר המדינה, 1997).



כלומר, כפי שהסביר המבקר, מכיוון שלעתים קרובות קשה להוכיח זיקה ארגונית ישירה, אזי אם גוף חוץ-מפלגתי מקיים תעמולה מפורשת לטובת מפלגה מסוימת, עשויה לקום חזקה ברבר קיומה של זיקה ארגונית שלצורך הפרכתה על המפלגה להתנער בפומבי מהגוף החוץ-מפלגתי ואף לדרוש ממנו לחדול מפעילותו כדי להוכיח שאין ביניהם זיקה. דוח הוועדה הציבורית לבחינת מימון פעילות פוליטית (לוי, 2000), שבחן רפורמות אפשריות בתחום מימון המפלגות, מתח ביקורת מסוימת על עמדות אלה של המבקר וציין שגם אם גוף חוץ-מפלגתי מקיים תעמולת בחירות ברורה למען מפלגה, עדיין יש להוכיח זיקה ארגונית ברורה ביניהם. דהיינו, יש להוכיח ששני התנאים מתקיימים בבידור. אולם בדוח המבקר על בחירות 2015 דבק המבקר בעמדתו המקורית – שזיקה מהותית-רעיונית חזקה דיה תקים חזקה בדבר קיומה של זיקה ארגונית (מבקר המדינה, 2016א).

בכללים לתעמולת בחירות – שהם, כאמור, פחות רלוונטיים לענייננו – לא מופיע במפורש המונח "גוף הקשור לסיעה". עם זאת גם בהיבט זה יש כללים לגוף שיש לו זיקה למפלגה, בעיקר בכל הנוגע לחובת הזיהוי: באופן כללי, תעמולת בחירות באמצעות מודעות צריכה לשאת את שם המדפיס ואת שם האדם שהזמינה. לפי תיקון 18 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה) משנת 2000, על המודעה לשאת את שם המפלגה אם היא הוזמנה על ידי המפלגה, ולפי הפרשנות של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית (למשל תב"כ 16/19, 8/20) – גם כאשר היא הוזמנה על ידי גוף שיש לו זיקה אליה. ההנמקה לכך היא אותו רעיון המנחה את חובת הזיהוי של המפלגות: כאשר קיימת זיקה בין גוף חוץ-מפלגתי למפלגה, והגוף החוץ-מפלגתי מייצג למעשה את המפלגה ואינו גוף נפרד ממנה, חשוב שהציבור ידע שיש "לקחת בעירבון מוגבל" את תעמולת הבחירות שלו. כאמור, החקיקה אינה עוסקת כלל בתעמולה באינטרנט, אך לדעתם של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית (תב"כ 16/19, 8/20), הוראות החוק – ובכללן חובת הזיהוי של גופים חוץ-מפלגתיים בעלי זיקה למפלגה – חלים גם שם.

אשר לזיקה של חובת זיהוי במסגרת תעמולת בחירות – יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, השופט סלים ג'ובראן, הציג שני תנאים עיקריים להוכחת זיקה כזו:

א. מסר: יש להוכיח שהגוף החוץ-מפלגתי פעל למען מפלגה מסוימת ולא למען קבוצת מפלגות ("גוש השמאל", "גוש הימין" וכדומה) או נגד מפלגה או קבוצת מפלגות.

ב. קשר ארגוני: יש להוכיח קשר ארגוני בין הגוף החוץ-מפלגתי למפלגה, למשל תיאום פעולות, קשר אישי (אם בכירים בארגון החוץ-מפלגתי הם בד בבד גם בכירים במפלגה) וקשרים כספיים.

השופט ג'ובראן הדגיש כי על מי שטוען לקיומה של זיקה מוטל להוכיח קשר ברור ועכשווי וכי אין די בהוכחה שבכיר בארגון חוץ-מפלגתי שימש בעבר חבר כנסת מטעם מפלגה.

#### 4. אסדרת הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים חסרי זיקה למפלגה

שלא כמו האסדרה הענפה המקובלת בתחום המפלגות והגופים הקשורים לסיעה, בתחום ההתנהלות הכלכלית של גופים חסרי זיקה למפלגה מסוימת הפועלים להשפיע על תוצאות הבחירות לא נעשתה חקיקה, בכל אופן לא עד לאחרונה, עם קבלת החוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים. מכאן שגופים חוץ-מפלגתיים אלה, שבהם עוסק נייר זה, היו רשאים, עד כה, לגייס ולהוציא סכומי כסף בלתי מוגבלים ובלתי מפוקחים לטובת השפעה על מערכת הבחירות.

בפרק הבא יפורט החוק שהתקבל במרץ 2017 בעניין גופים חוץ-מפלגתיים. נוסף על הוראות חוק זה, גופים חוץ-מפלגתיים חסרי זיקה למפלגה היו ועודם כפופים לאסדרה ולהגבלות אחרות. עמותות, לדוגמה, כפופות להוראות חוק העמותות, למשל בהגשת דוחות לרשם העמותות, והן מחויבות לדווח על תרומות ולחשוף את שם התורם בכל תרומה מעל 20,000 ש"ח (אלא אם רשם העמותות קבע אחרת). גופים כאלה מוגבלים גם בפעילות הפוליטית שלהם. למשל, נאסר על עמותות (ועל תאגידים אחרים) לתרום למפלגות. גופים חוץ-מפלגתיים מוגבלים במיוחד בתעמולת בחירות. בין השאר נאסר עליהם לקיים תעמולת בחירות בטלוויזיה, ברדיו ועל גבי מתקן פרסום חוצות, וחלה עליהם חובת זיהוי כאשר הם מפרסמים תעמולת בחירות במקומות אחרים, למשל בעיתונות המודפסת ובשליטים מודפסים. יתר על כן, לגופים הנעזרים במשאבים ציבוריים אסור להשתמש במשאבים אלה לצורכי תעמולת בחירות.

## ג. תולדות הדיון הציבורי, הפוליטי והמשפטי בישראל

הדיון הנוכחי על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים המבקשים להשפיע על תוצאות הבחירות התעורר ב-2015 בעקבות פעילות הארגון V15 וארגונים נוספים בבחירות לכנסת ה-20. ואולם הסוגיה עלתה בעבר כמה וכמה פעמים לדיון משפטי, פוליטי וציבורי. רוב הדיון התמקד לאורך השנים בגופים בעלי זיקה למפלגות, ולא בגופים חוץ-מפלגתיים חסרי זיקה למפלגות, שבהם מתמקד נייר זה. עם זאת יש חשיבות לדיון בטענות שלגופים חוץ-מפלגתיים מסוימים שפעלו בבחירות הייתה זיקה למפלגה מסוימת, משום שבדיונים אלה עלו שאלות על הרף הנדרש להוכחת זיקה בין מפלגה לגוף חוץ-מפלגתי. מטבע הדברים עלו גם שאלות על הגדרת פעילות חוץ-מפלגתית המתבצעת ללא זיקה למפלגה. מעת לעת עלו גם הצעות להסדיר את פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים שאין להם זיקה למפלגה, כמו הצעת החוק שהתקבלה לאחרונה בעניין גופים חוץ-מפלגתיים וכמו ההצעה שעומדת במרכזו של נייר זה. כמובן, לא נוכל לסקור את כל המקרים הרלוונטיים, ולכן נתמקד באלה שהייתה להם תהודה ציבורית ובסוגיות הרלוונטיות להמשך הנייר ולהמלצותינו.

### 1. גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות קודמות

פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים עלתה לכותרות בבחירות 1996 לכנסת ה-14 ולראשות הממשלה. בבחירות אלה ניהלו גופים חוץ-מפלגתיים תעמולת בחירות בעיקר לטובת שני המועמדים לראשות הממשלה<sup>8</sup> – שמעון פרס ובנימין נתניהו – ולטובת מפלגותיהם – העבודה והליכוד (בדיוננו כאן לא נבחין בין רשימות למפלגות). הגופים החוץ-מפלגתיים והמפלגות לא ראו גופים אלה כבעלי זיקה כלשהי לסיעה, ולכן הגופים לא דיווחו למבקר המדינה על פעילותם, וחשבונותיהם לא נכללו בדוחות שהגישו המפלגות למבקר. הדוגמה המוכרת ביותר היא הקמפיין "נתניהו טוב ליהודים" שמימן יוסף גוטניק, יהודי

8 חלק מרכזי בדיון על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות 1996 ו-1999 עסק בשאלה אם ההגבלות על תרומות למפלגות חלות גם על תרומות למימון מסע בחירות של מועמדים לראשות הממשלה. בנייר זה לא נעסוק בסוגיה זו, שאינה רלוונטית עוד.

אוסטרלי. מבקר המדינה זיהה ברוח שלו (1997) גופים חוץ-מפלגתיים נוספים שפעלו באופן דומה לטובת הליכוד, העבודה, מרצ, ש"ס והדרך השלישית. אפשר להציע שתי סיבות לכך שתופעה זו החלה לבלוט במיוחד בבחירות של 1996: ראשית, היו אלו הבחירות הראשונות שבהן נבחר ראש הממשלה בשיטת הבחירה הישירה, שיטה שיש לה מאפיינים נשיאותיים. לפי המחקר בתחום זה, ההוצאות על קמפיין בחירות בבחירות נשיאותיות גבוהות מההוצאות בבחירות פרלמנטריות (Nassmacher, 2014; Gauja and Orr, 2015), ולפיכך אפשר שהיה תמריץ לשימוש בגופים חוץ-מפלגתיים לצורך מימון. שנית, בתיקון מס' 16 לחוק מימון מפלגות (1994) הוגבל סכום התרומה המותר לאדם ובני ביתו עד לתקרה של 500 ש"ח בשנה רגילה ו-1,000 ש"ח בשנת בחירות. זו הייתה הגבלה משמעותית ביותר. בתיקון מס' 10 לחוק (1990) הסכומים הועמדו על 20,000 ו-40,000 ש"ח, בהתאמה. אמנם בד בבד עם התיקון של 1994 הוגדל גם המימון הממלכתי למפלגות (היחידה שלפיה נקבע המימון הוגדלה ב-33%); אך כפי שכתב מבקר המדינה ברוח שהגיש על בחירות 1996, "ספק אם המפלגות אכן הסתפקו בהגדלתה של יחידת המימון כפיצוי על הפחתת התרומה המותרת" (מבקר המדינה, 1997: 5), ונראה שהן נעזרו לצורך זה גם במשאבים שהעבירו להן גופים חוץ-מפלגתיים.

ברוח שפרסם מבקר המדינה לאחר הבחירות (שם) הוא קבע כי יש יסוד להניח שמתקיימת זיקה בין המפלגות לגופים החוץ-מפלגתיים באופן המהווה תרומה אסורה, הן משום שגופים אלה ניהלו תעמולת בחירות שיטתית שתמכה במפורש במועמד או מפלגה והמפלגה לא התנערה חד-משמעית מפעילות זו, הן משום שחלק מהתורמים לגופים אלה ביקשו לתמוך במפלגות או במועמדים במישרין, והדבר נחשב קשר ארגוני. לנוכח כל זה קבע המבקר שהמפלגות היו צריכות לכלול בספרי החשבונות שלהן את פעילות הגופים החוץ-מפלגתיים וכיוון שלא עשו זאת, הדין וחשבון על התנהלותן אינו חיובי. עם זאת הוא הוסיף שאין לו די ראיות לקבוע כי מדובר בתרומות אסורות, ולפיכך הטיל על המפלגות קנסות חלקיים בלבד (ראו גם נבות, 2012: 183-184).

תופעה זו חזרה על עצמה בבחירות לכנסת ולראשות הממשלה ב-1999, ביחוד בקמפיין של מפלגת העבודה, במה שמכונה פרשת עמותות ברק. דוח המבקר על בחירות 1999 קבע כי בצד פעילות כשרה של שתי עמותות ששימשו

רשמית גופים הקשורים לסיעה ("ברק לראשות הממשלה" ו"כולנו תומכי מצנע"), גופים חוץ-מפלגתיים אחרים לא הוגדרו בתור גוף הקשור לסיעה אף שבפועל פעלו בזיקה למפלגה – מהן עמותות שהוקמו במיוחד למטרה זו ועמותות ש"גויסו" על ידי המפלגה או קיבלו תמיכה ממנה (מבקר המדינה, 2000). בשל הזיקה הברורה הזו קבע המבקר שמדובר בתרומות אסורות (בסך 5.2 מיליון ש"ח). המבקר עמד על תופעות דומות גם במפלגות אחרות, ובהן הליכוד ומפלגת המרכז, וקנס גם אותן בשל כך.

חשוב יותר לענייננו: באשר למקרים אחרים בבחירות 1999, המבקר קבע כי גופים חוץ-מפלגתיים ניהלו תעמולת בחירות למען מפלגות ומועמדים שלא הייתה להם זיקה אליהם. קביעתו זו נבעה מכך שהוא זיהה התנערות ברורה של המפלגה מהגופים החוץ-מפלגתיים ומשום שלא הוכח שום קשר ארגוני ביניהם. לפי המצב החוקי – שהשתנה רק עם קבלת החוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים במרץ 2017 – אין אפשרות לפקח על פעילות כזו ולהגבילה בהקשר של מימון מפלגות ובחירות. עם זאת המבקר התייחס לתופעה זו וציין שיש לבחון הטלת פיקוח גם עליה: "ראויה היא לבחינה ציבורית השאלה, אם נכון לשחרר תעמולה פוליטית, הנעשית בלי כל זיקה ארגונית לסיעה, מכל מגבלה" (מבקר המדינה, 2000).

המבקר ציין שפעילות כזו, הנעשית ללא כל פיקוח, עלולה לפגוע בטוהר המידות על ידי יצירת מחויבות פסולה של פוליטיקאים לבעלי הון התורמים להם בעקיפין סכומים גבוהים (דרך תרומות לגופים חוץ-מפלגתיים שאין להם זיקה לסיעה); וכן היא עלולה לפגוע ב"שוק הרעיונות הפוליטיים", כלומר בדיון ציבורי ופוליטי חופשי ומאוזן, על ידי השתלטות על השיח של גופים בעלי הון, ובכלל זה גופים בחו"ל.

המבקר גם ציין שההגבלות על גופים חוץ-מפלגתיים שאין להם זיקה למפלגה ייתכן שיהיו פחותות מאלו המוטלות על מפלגות והציע לשקול להטיל עליהם רק חובת שקיפות ולא הגבלות מהותיות, כגון הגבלות על תרומות ועל תקרת הוצאות.

קריאה זו של המבקר היא ציון דרך חשוב בניסיון להסדיר את התופעה הנדונה בנייר זה, אך עד לאחרונה לא נעשו ניסיונות ממשיים לקדמה. הוועדה הציבורית לבחינת מימון פעילות פוליטית (ועדת לוין), שהגישה את הדוח שלה בשנת 2000, דנה בהרחבה ברף הנדרש להוכחת זיקה בין גוף חוץ-מפלגתי למפלגה, אך לא המליצה להסדיר את פעילותם של גופים המבקשים להשפיע על תוצאות הבחירות ואין להם זיקה למפלגה. עם זאת היא הכירה בכך שייטכן שבעתיד יהיה מקום לדון בהסדרה כזו: "הנסיון בעתיד אולי יצדיק דיון והכרעה בענין זה, כפי שאף רמז מבקר המדינה, כחלק מהאיזונים לצורך הבטחת שוויון הגישה וההזדמנויות לבעלי עמדות שונות" (לוין, 2000: סעיף 148). ועדת לוין המליצה על כמה רפורמות בעניין הפיקוח על הבחירות. שתי המלצות חשובות במיוחד לענייננו (ויידונו בהמשך) הן – (א) להעניק לגוף המפקח על הכללים להתנהלות הכלכלית בבחירות סמכויות לפיקוח ובקרה "בזמן אמת", כלומר במהלך מערכת הבחירות (הסמכויות האלה כונו בדוח "בקרה דינמית"), ובכלל זה לאפשר למפלגות להתייעץ עם הגוף המפקח במהלך מערכת הבחירות ולגוף המפקח עצמו לפנות לבית המשפט כדי לבלום עברות על החוק בזמן הבחירות; (ב) לשקול אם להותיר את הפיקוח בידי מבקר המדינה או להקים רשות עצמאית לצורך זה – בשל הרחבת היקף העבודה שיוטל על הגוף המפקח ומשום שמבקר המדינה אינו מורגל במתן חוות דעת שוטפות.

במערכות הבחירות מאז דנו מדי פעם מבקר המדינה ויו"ר ועדת הבחירות המרכזית בסוגיות של מהותה והוכחתה של זיקה בין גופים חוץ-מפלגתיים ובין מפלגות. כך למשל, בדוח המבקר שברק את הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה ב-2001, ואת התנהלותן השוטפת של הסיעות בין יוני 1999 לפברואר 2001 (מבקר המדינה, 2001), דן המבקר בהרחבה בפרשת עמותות שרון, שעיקרה מימון מערכת הבחירות הפנים-מפלגתית. דוח המבקר על בחירות 2003 (מבקר המדינה, 2003: 13-20) דן בשאלת מעמדם של מאמרי דעה המתפרסמים בעיתונות וקוראים לתמוך במפלגות וקבע כי הם יכולים להיחשב תרומה של העיתון למפלגה אך רק בהינתן הזיקה הנדרשת. המבקר נמנע מלפסוק בעניין וקרא למחוקק לתת את דעתו על הנושא המורכב. בבחירות 2013 קבע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית (תב"כ 43/19. ראו גם תב"כ 16/19) כי חובת הזיהוי בעת פרסום תעמולת בחירות חלה גם באינטרנט.

## 2. גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות 2015

בבחירות 2015 עלה לדיון, ולא בפעם הראשונה, השימוש שעושים גופים חוץ-מפלגתיים שאין להם זיקה למפלגה במשאבי ציבור כדי להשפיע על הבחירות. כוונתנו לעתירה לוועדת הבחירות המרכזית נגד מפלגות הליכוד, הבית היהודי וישראל ביתנו, וכן נגד מועצות אזוריות ומקומיות ביהודה ושומרון (תב"כ 40/20). הטענה הייתה שעצרת שתתקיים בכיכר רבין בכותרת "מתאחדים למען ארץ ישראל – עצרת המחנה הלאומי" היא תעמולה פוליטית למען מפלגות הימין ונתמכת על ידי המועצות המקומיות והאזוריות ביהודה ושומרון. כיוון שהמועצות משתמשות לצורך התעמולה בכספי ציבור, והואיל ולפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (סעיף 2א) אסור להשתמש במשאבי ציבור לצורך תעמולת בחירות, נטען כי התמיכה של המועצות בעצרת אסורה וכי יש להפסיקה. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית קיבל טענה זו. בעתירה אחרת, נגד תעמולת בחירות שביצעה לכאורה רשת מעיין החינוך התורני לטובת ש"ס, הדגיש היו"ר את האיסור על מוסדות חינוך המקבלים מימון מהמדינה לקיים תעמולת בחירות (אף שקבע כי אין ראיות לקיום תעמולת בחירות במקרה הנ"ל) (תב"כ 24/20). דוח מבקר המדינה על בחירות 2015 (מבקר המדינה, 2016א) עסק בהרחבה יחסית בסוגיות של הזיקה בין גופים חוץ-מפלגתיים למפלגות. בין השאר הוא קבע כי עצרת ההמונים שהתקיימה למען מפלגות הימין (לפי התקשורת, במימון ארגון "נחלה") היא בבחינת תרומה אסורה לליכוד, לבית היהודי, לישראל ביתנו ולמפלגת יחד. דוח המבקר חזר ודן בשאלת מעמדם של מאמרים המתפרסים בעיתונות וקוראים לתמוך במפלגה מסוימת, ואף בשאלה אם ובאילו תנאים עצם הופעתו של עיתון, המשמש בפועל כלי תעמולה של מפלגה, יכול להיחשב תרומה (אסורה) למפלגה. כאמור, דוח המבקר דן גם בפעילותם של ארגון V15 וגופים דומים נוספים, פרשה שעליה נפרט להלן.

ב-28 בינואר 2015, פחות מחודשיים לפני הבחירות, עתרה תנועת הליכוד לוועדת הבחירות המרכזית (תב"כ 8/20) נגד מפלגות העבודה, התנועה (שהתמודדה עם העבודה ברשימה המשותפת "המחנה הציוני") ומרצ ונגד עוד גופים שלטענתה קיימו בבחירות אלה תעמולת בחירות – V15, עמותת מולד, תנועת קול אחד ואיש יחסי הציבור אייל ארד. בהמשך הגישה מפלגת הליכוד גם תביעה אזרחית באותו עניין לבית המשפט המחוזי בירושלים (בגין סוגיות של

חוסר סמכות של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, ת"א (ירושלים) 15-02-34453).  
תביעה זו נמחקה בסופו של דבר ביוזמת הליכוד.

הליכוד טען שיש זיקה בין גופים אלה לבין המחנה הציוני ומרצ, ולפיכך מדובר בגופים הקשורים לסיעה או לכל הפחות גופים התורמים תרומה אסורה למפלגה. לפי העתירה, זיקה זו באה לידי ביטוי הן בכך שהגופים החוץ-מפלגתיים מנהלים תעמולת בחירות ברורה (גם אם שלילית ואפילו עקיפה, באמצעות הדגשת נושאים המזוהים עם המפלגות) למען המחנה הציוני ומרצ, הן בקשר ארגוני הבא לידי ביטוי בין השאר באנשים הפעילים בד בבד בגופים החוץ-מפלגתיים ובמפלגות, והן בקריאה ברף הפייסבוק של המחנה הציוני לתמוך בפעילותו של ארגון V15. לטענת הליכוד, פעילות הגופים החוץ-מפלגתיים האלה נועדה לעקוף את ההגבלות בחוק מימון מפלגות, בכללן ההגבלות על זהות התורמים ועל גובה התרומה – משום שיש תורמים לגופים החוץ-מפלגתיים שהם אזרחים זרים ומפני שחלק מהתרומות הן בסכומים גבוהים מן המותר. בנוסף, לפי העתירה, פעילותם של הגופים החוץ-מפלגתיים מפרה את חובת הזיהוי הקבועה בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), היות שפרסומיהם אינם מציינים כי הם נעשים מטעם המפלגות. בשל כך התבקש יו"ר ועדת הבחירות המרכזית להוציא צו המורה למפלגות להימנע מקיום תעמולת בחירות באמצעות הגופים החוץ-מפלגתיים ולגופים החוץ-מפלגתיים להימנע מקיום תעמולת בחירות ולחשוף את הפרטים הרלוונטיים של התנהלותם הכלכלית.

בתגובה לעתירה הכחישו המפלגות והגופים החוץ-מפלגתיים, שנגדם נטענו הטענות, כי מתקיימת ביניהם זיקה כלשהי. בחוות הדעת שהגיש היועץ המשפטי לממשלה לוועדת הבחירות המרכזית ב-11 בפברואר 2015 (פז, 2015) דחה היועץ את טענות הליכוד. הוא גרס כי העתירה עוסקת בהפרת הוראות חוק מימון מפלגות וכי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית אינו מוסמך להוציא צו מניעה בגין הפרת חוק זה. היועץ המשפטי הדגיש כי היו"ר מוסמך להוציא צו מניעה על הפרת הוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), אך מבקר המדינה הוא שאחראי לאכיפת חוק מימון מפלגות, וגם זה רק בדיעבד ולא בזמן אמת. שנית, הוא טען, כי גם אם העתירה תצטמצם להפרת חובת הזיהוי, חלק ניכר מהפעילויות המפורטות בה אינן נתונות לפיקוח לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה), ולכן אין מוטלת עליהן חובת זיהוי – הכוונה בעיקר לפעילות באינטרנט, שלפי היועץ



המשפטי לא חלה עליה חובת זיהוי. כאמור, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית דחה טענה זו לעניין חובת הזיהוי באינטרנט.

יו"ר ועדת הבחירות המרכזית פרסם את החלטתו ב-22 בפברואר 2015 ודחה את עתירת הליכוד (שבשלב זה כבר צומצמה ועסקה בחובת הזיהוי בלבד). היו"ר קיבל את עמדת היועץ המשפטי לממשלה שאין בסמכותו לתת סעדים מכוח חוק מימון מפלגות וציין שגם סמכותו של מבקר המדינה בעניין חוק מימון מפלגות מוגבלת למתן דוחות וסנקציות בדיעבד. בהקשר זה הוא כתב שיש "קושי מסוים במצב דברים זה" (תב"כ 8/20: סעיף 20), משום שלעיתים יש צורך במניעת עברה על החוק בזמן אמת. הוא הציע למחוקק לאפשר מתן צו מניעה בזמן אמת. אשר לחובת הזיהוי – יו"ר ועדת הבחירות המרכזית דחה כאמור את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ופסק שחובת הזיהוי בפרסום תעמולת בחירות, כמו הוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה) באופן כללי, חלה גם באינטרנט. עם זאת הוא קבע שהליכוד לא הצליח להוכיח זיקה בין המחנה הציוני ומרצ לגופים החוץ-מפלגתיים שבהם דובר.

לפי יו"ר ועדת הבחירות נטל ההוכחה מוטל על הליכוד. הוא קבע שהליכוד נכשל בשני המבחנים הדרושים להוכחת זיקה: ראשית, תעמולת הבחירות של הגופים החוץ-מפלגתיים לא ביקשה לקדם מפלגה מסוימת אלא לפעול נגד הליכוד ולטובת גוש מפלגות (שמאל-מרכז). לפיכך אי-אפשר לטעון לזיקה בין גופים אלה לבין מפלגה מסוימת כלשהי. שנית, הוא סבר כי אין הוכחה לקשר ארגוני בין הגופים למפלגה כלשהי, הן משום שמרבית הראיות מבוססות על "שמועות ופרסומים שונים בפייסבוק" (שם: סעיף 46), הן משום שלא הוכח קשר ממשי מבחינת זהות הפעילים. בהקשר זה פסק יו"ר ועדת הבחירות המרכזית שכדי להוכיח קשר מבחינת זהות הפעילים אין די בכך שפעיל מסוים במפלגה משתתף גם בפעילות גוף חוץ-מפלגתי, אלא יש להראות קשר ארגוני מסועף או קשר בין ראשי המפלגות והגופים, ובכל אופן הקשר צריך להיות עכשווי – כלומר אותם אנשים צריכים להיות פעילים בהווה גם במפלגה וגם בגוף החוץ-מפלגתי. בדוח שפרסם לאחר הבחירות התייחס גם מבקר המדינה לפרשה זו (מבקר המדינה, 2016א). המבקר קבע כי אין מדובר בגופים הקשורים לסיעה וכי פעילותם גם אינה נחשבת תרומה למפלגה. הוא התייחס בקצרה גם להצעת החוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים, שהוגשה לאחר הבחירות (ראו פירוט להלן), וכתב ש"חזקה

על המחוקק כי יפעל באופן מדוד ומאוזן, כדי שבניסיון למנוע עקיפה של דיני המימון לא ייפגעו יתר על המידה זכויות דמוקרטיות בסיסיות" (שם: 27).

### 3. החוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים

ב-14 במרץ 2016, בעקבות פרשת V15, הגישו ארבעה חברי כנסת מסיעת הליכוד (יואב קיש, נאוה בוקר, אמיר אוחנה ודוד ביטן) הצעת חוק להסדרת והגבלת פעילות חוץ-מפלגתית שמטרתה להשפיע על הבחירות. עיקר עניינה של הצעת החוק – הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – הגדרת גוף פעיל בבחירות), התשע"ו-2016 – היה הפעילות המתבצעת בלא זיקה למפלגה. בדברי ההסבר להצעה טענו המציעים שפעילות כזו עוקפת את הוראות חוק מימון מפלגות, משום שמדובר בשימוש במימון אסור שמקורו בתרומות זרות ובתאגידים או במימון בסכומים גבוהים לצורך תמיכה במפלגות בבחירות. כדי להגביל תופעה זו כללה הצעת החוק הגדרה ואסדרה מקיפה, לרבות הגבלות (שיפורטו להלן) על פעילותו של גוף שיוגדר לראשונה כחוק – "גוף פעיל בבחירות". ההצעה בעניין גופים חוץ-מפלגתיים אושרה בכנסת בקריאה שנייה ושלישית ב-20 במרץ 2017 והתקבלה בשם "חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 35), התשע"ז-2017". תחילתן של ההוראות לאסדרת פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים הן שישה חודשים מיום פרסום החוק.

לפי החוק שהתקבל:

1. גוף פעיל בבחירות אינו חלק ממפלגה ואינו גוף הקשור לסיעה,<sup>9</sup> אך הוא עושה בתקופת הבחירות לפחות אחת מארבע הפעילויות הבאות:

(א) יוצר מאגר מידע ובו פרטים מזהים של בוחרים בצד מידע בדבר כוונות ההצבעה שלהם בבחירות לשם ביצוע הפעולות המצוינות בסעיפים הבאים (ושלא לשם מכירתו למפלגה).

9 לפי החוק, "פעילות בחירות" היא פעילות שאינה מבוצעת בידי מפלגה או גוף הקשור לסיעה. מכך עולה שגוף שקשור לסיעה אינו יכול להיות גוף פעיל בבחירות. עם זאת, בחוק גם נאמר שעצם הגדרתו של גוף מסוים כגוף פעיל בבחירות אינה מונעת ממבקר המדינה להכריז עליו כגוף קשור לסיעה (או לקבוע שהוא תרם תרומה אסורה).

- (ב) מסיע בוחרים לקלפיות לשם הבטחת הצבעתם לנוכח כוונות ההצבעה שלהם בבחירות (שלא לפי חוק ושלא בתמורה מלאה).
- (ג) פונה במישרין בתקופת הבחירות למצביעים לפי הזדהות פוליטית מסוימת כדי להניעם להצביע או להימנע מהצבעה לטובת רשימת מועמדים מסוימת.
- (ד) עושה תעמולת בחירות באמצעות "מודעות פרסום" לטובת רשימת מועמדים מסוימת או נגדה.
2. גופים המבצעים פעילויות אלה בתקציב כולל של פחות מ-100,000 ש"ח (ומגייסים למטרה זו תרומות עד לשווי זה) לא ייחשבו גופים פעילים בבחירות.
3. תאגיד יוכל לבצע פעילויות אלה בתקציב של יותר מ-100,000 ש"ח ולהיחשב גוף פעיל בבחירות רק אם מדובר בעמותה או בחברה לתועלת הציבור.
4. גוף פעיל בבחירות יצטרך לעמוד בכמה וכמה הגבלות, שהעיקריות בהן קשורות לתרומות:
- (א) גוף פעיל בבחירות אשר מבצע פעילות בחירות או מגייס תרומות לצורך פעילות כזו בסכום של 100,000-400,000 ש"ח יוכל לקבל תרומה של 30,000 ש"ח לכל היותר מאדם ובני ביתו בתקופה שבין בחירות לכנסת לבחירות שאחריהן.
- (ב) גוף פעיל בבחירות אשר מבצע פעילות בחירות או מגייס תרומות לצורך פעילות כזו בסכום הגבוה מ-400,000 ש"ח יוכל לקבל תרומה של 15,000 ש"ח לכל היותר מאדם ובני ביתו בתקופה שבין בחירות לכנסת לבחירות שאחריהן.
- (ג) בדומה למפלגות גם על הגוף הפעיל בבחירות ייאסר לקבל תרומות מתאגידים או בעילום שם.
- (ד) בניגוד למפלגות, גוף פעיל בבחירות יוכל לקבל תרומות מאזרחים זרים. ואולם במקרה זה יוטלו עליו, נוסף על ההגבלה על סכום התרומה מאדם ובני ביתו, עוד שתי הגבלות:
- i. סך כל התרומות שהוא יוכל לקבל בתקופה שבין בחירות לכנסת לבחירות שאחריהן יעמוד עד 600,000 ש"ח.

- ii. התרומות מחו"ל לא יעלו על שליש מסך כל התרומות שהוא יקבל בתקופה זו.
- (ה) גוף פעיל בבחירות יהיה מחויב:
- i. לדווח למבקר המדינה על הכנסותיו והוצאותיו.
  - ii. להגיש לאחר הבחירות למבקר המדינה דוח דומה לדוח שהמפלגות מחויבות להגיש. המבקר עצמו ימסור ליו"ר הכנסת דוח על תוצאות הביקורת שלו (בדומה לדוח שהוא מגיש על מפלגות).
  - iii. לפרסם באתר האינטרנט שלו ולהעביר למבקר המדינה פרטים מלאים על תורמים.
5. על גוף פעיל בבחירות יוטלו חובות שקיפות שאינן מוטלות היום על מפלגות, כמו למשל החובה לדווח למבקר המדינה על מאגרי המידע שיצר.
6. מבחינה מוסדית, גוף פעיל בבחירות שמקיים פעילות בחירות או מגייס תרומות למטרה זו בשווי כולל העולה על 100,000 ש"ח יהיה חייב ברישום אצל מבקר המדינה, ואם השווי הכולל עולה על 400,000 ש"ח יהיה חייב גם להתאגד כעמותה או כחברה לתועלת הציבור.
7. מלשון ההגדרה של גוף פעיל בבחירות – "אדם או חבר בני אדם, בין שהוא מאוגד ובין שאינו מאוגד [...] – עולה כי החוק יחול הן על גופים הן על אנשים יחידים המוציאים כספים כדי להשפיע על תוצאות הבחירות.
8. כדי לשמור על היעדר זיקה בין הגוף החוץ-מפלגתי למפלגה, ההצעה קובעת גם כי ההפרדה בין גופים פעילים בבחירות למפלגות תיעשה מתוך הקפדה ש"מועמד לכנסת או בעל תפקיד במוסדות מפלגה לא יהיה בעל תפקיד בכיר בגוף פעיל בבחירות".
9. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית יהיה מוסמך להוציא צו מניעה בגין הפרת הכללים הנוגעים לגוף הפעיל בבחירות, אך רק בעקבות עתירה מטעם מפלגה או רשימה ולאחר שיתאפשר לנוגע בדבר להשמיע את טיעוניו.

10. מבקר המדינה יוכל לדרוש מגוף הפעיל בבחירות שהפר את הכללים להעביר לאוצר המדינה סכומי כסף שונים, לפי מהות ההפרה. לדוגמה, בדומה למפלגות, גוף פעיל בבחירות שקיבל תרומה אסורה יידרש להעביר לאוצר המדינה סכום כפול משוויה. על ביצוע פעילויות בבחירות בסכום של מעל 100,000 ש"ח בלי להירשם כגוף פעיל בבחירות, או על ביצוע פעילויות בבחירות בסכום של מעל 400,000 ש"ח בלי להתאגד כנדרש – מבקר המדינה יוכל לדרוש מהגוף להעביר לאוצר המדינה 75,000 ש"ח.
11. בדומה להפרות אחרות של חוק מימון מפלגות, מי שמפר כללים מסוימים הנוגעים לגוף הפעיל בבחירות – דינו שנת מאסר (הכוונה למי ש"מבצע פעילות בבחירות בשווי כולל של 500,000 שקלים חדשים בלי שנרשם כגוף פעיל בבחירות [...] או בלי שהתאגד [...] או לא מסר למבקר המדינה דוח על מערכת החשבונות שניהל [...]), במטרה לרמות".
12. בניגוד לחובה המוטלת על מפלגות, ושלא כמקובל בכמה מהדמוקרטיות בעולם (ראו להלן), לא יוטלו על גוף פעיל בבחירות הגבלות על הוצאות.

## ד. האם יש לפקח על פעילות חוץ-מפלגתית שמטרתה להשפיע על הבחירות?

### 1. הדילמה בין חירות לשוויון

בספרות המחקר נהוג להתייחס לגופים המכונים "צדדים שלישיים" (third parties), על פי ההגדרה – "כל משתתף בקמפיין בחירות אשר אינו מפלגה או מועמד" (Gauja and Orr, 2015: 252–253). ההגדרה מתייחסת למגוון רחב של גופים חוץ-מפלגתיים, ובהם אנשים פרטיים, עמותות, חברות כלכליות, איגודים מקצועיים, איגודי צדקה ו־שדלנים (לוביסטים) (שם) – כולם שואפים להשפיע על תוצאות הבחירות בכיוון פוליטי מסוים, גם אם לא תמיד למען מפלגה מסוימת (Crandall and Lawlor, 2014). אף שהדיון בספרות המחקר "בצדדים השלישיים" עוסק גם בגופים שיש להם זיקה ישירה לסיעה, עיקר הדיון מתמקד, כמו בנייר זה, דווקא בגופים המבקשים להשפיע על תוצאות הבחירות באופן עצמאי וללא זיקה כזו.

בבסיסו של הדיון בתפקידם של גופים חוץ-מפלגתיים (צדדים שלישיים) ובפיקוח עליהם ובהגבלתם עומדת דילמה – המאפיינת את כל הדמוקרטיות המפותחות – בין שתי מטרות שהדמוקרטיה הליברלית מבקשת לקדם: מצד אחד, לאפשר למגוון קבוצות רחב להשתתף באופן חופשי במשחק הפוליטי, ובכלל זה בבחירות; מצד שני, למנוע "השתלטות" על המשחק הפוליטי של קבוצות מסוימות שיש להן עליונות מבחינת המשאבים הכלכליים שבידיהן.

הדיון בגופים חוץ-מפלגתיים מגלם למעשה את אחת הדילמות הבסיסיות בדמוקרטיות ליברליות – הדילמה בין חירות (גם החירות להביע דעה) ובין שוויון (גם השוויון בהבעת דעה) (Crandall and Lawlor, 2014). לשון אחר, מדובר בדילמה המחייבת איזון בין שני עקרונות יסודיים – עקרון השוויון ועקרון חופש הביטוי. כפי שפסק השופט אהרן ברק בהקשר אחר:

עקרון יסודי עיקרי, הרלוואנטי לגיבושה של תכלית החקיקה, הוא חופש הביטוי [...] בלא חופש הביטוי, הדמוקרטיה מאבדת את

נשמתה. [...] חופש הביטוי מבטיח החלפת דעות בין בני הציבור ובכך מאפשר גיבוש עמדה באשר לנושאים העומדים על סדר היום הלאומי [...] עקרון יסוד אחר המגבש את תכליתו של כל דבר חקיקה הוא עקרון השוויון [...] עקרון זה חל לעניין כל היחסים בין בני האדם. הוא חל במיוחד במאבק הבחירות. משמעותו הבסיסית הינה, כמובן, כי לכל אחד יהיה קול אחד. משמעותו הנוספת היא, כי לכל מתחרה יהיה שוויון בסיכויים בהתמודדות על קולו של הבוחר (בג"ץ 869/92).

דילמה זו מתחדדת אם מקבלים את ההנחה, ההולכת ומתבססת בעשורים האחרונים, שיסוד הלגיטימיות של תהליך קבלת ההחלטות בדמוקרטיה הוא החלפה חופשית של רעיונות בין אזרחים שווים, קרי התפיסה של דמוקרטיה דיונית (deliberative democracy) (Habermas, 1996). דמוקרטיה, על פי מתכונת זו, מבוססת על תהליך פוליטי שבו האזרחים יכולים לבחור באופן מושכל וחופשי בין דעות שונות, וכך לגבש החלטה מהו האינטרס הציבורי ולקדמו. משום כך הדמוקרטיה נפגעת אם גורמים כלכליים עתירי ממון מטים את הדיון כך שרק דעתם תישמע, כשם שהיא נפגעת אם המדינה משתיקה אזרחים. בשני המקרים האינטרס הציבורי אינו מקבל ביטוי אמיתי, אלא הוא מעוות על ידי אינטרסים פרטיים או שלטוניים. במילים אחרות, חופש הביטוי אינו רק חירות מפני התערבות המדינה, אלא גם זכות חיובית שהגשמתה מחייבת התערבות של המדינה כדי לאפשר חשיפה ציבורית למגוון דעות (ברק, 2014; Sunstein, 1995). בשוק התקשורת המודרני, ובעיקר בו, על מאפייני הכוח והריכוזיות שלו, כמו גם מאפייניו הטכנולוגיים, כסף רב עלול לפגוע בשוויון חופש הבעת הדעה הפוליטית ולהוביל להשפעה בלתי הוגנת ומכאן לפגיעה בדמוקרטיה הדיונית (נגבי, 2011; בג"ץ 10203/03; Rowbottom, 2006; Cram, 2004; Thompson, 2010). המדינה נדרשת אפוא לאזן בין מטרות וערכים אלה ולהביא בחשבון בתוך כך גם שיקולים מעשיים.

להלן יפורטו השיקולים העיקריים המצדיקים או שוללים הסדרה, או הגבלה, של פעילות חוץ-מפלגתית שמטרתה השפעה על הבחירות.

## 2. טיעונים לטובת פיקוח על גופים חוץ-מפלגתיים והגבלתם

הטיעונים לטובת פיקוח והגבלה של גופים חוץ-מפלגתיים הם ברובם הרחבה של השיקולים המנחים מדינות לפקח ולהגביל את התנהלותן הכספית של מפלגות, כדי להבטיח תהליך קבלת החלטות פוליטיות ראוי בדמוקרטיה הדיונית.

א. שוויון בבחירות. הגבלת הפעילות החוץ-מפלגתית נחוצה כדי למנוע פגיעה בשוויון ההזדמנויות בבחירות ובעקבותיה בתחרות ההוגנת בבחירות. התחרות ההוגנת בבחירות היא עיקרון יסודי בדמוקרטיה המודרנית בכלל ובישראל בפרט, שבה קיבל העיקרון הגנה חוקתית (בהוראת סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת). הפרשנות המקובלת בישראל, מאז פסיקת בית המשפט העליון בפרשת ברגמן (בג"ץ 98/69), היא שמכוח חוק יסוד זה חלה החובה לשמור על שוויון ההזדמנויות של הרשימות.<sup>10</sup> הפגיעה בשוויון ההזדמנויות בבחירות עלולה להיגרם משימוש בלתי מוגבל במשאבים כספיים לטובת או נגד מפלגה או קבוצת מפלגות (Crandall and Lawlor, 2014; Gauja and Orr, 2015). זו גם אחת הסיבות לכך שמדינות רבות, גם ישראל, מגבילות את התרומות למפלגות ואת הוצאותיהן.

ב. שיח פוליטי וציבורי פלורליסטי. ברומה לפגיעה בשוויון ההזדמנויות בבחירות, שימוש בלתי מוגבל במשאבים כספיים עלול גם הוא להוביל להשתלטות על השיח הציבורי והפוליטי בתקופת הבחירות (Crandall and Lawlor, 2014). השתלטות כזו עלולה להוביל לפגיעה בשוויוניות הבחירות לטובת מפלגות או קבוצת מפלגות, אך גם לתוצאות בלתי רצויות אחרות, בפרט השתלטות של בעלי אינטרסים כלכליים, למשל תאגידים, על השיח הציבורי והפוליטי בתקופת הבחירות לצורך קידום האינטרסים שלהם. חשש זה גדול במיוחד לנוכח המשאבים הכספיים האדירים של תאגידים ובעלי הון, הגדולים לאין שיעור מאלו של מפלגות ושל ארגוני החברה האזרחית, וכן בשל מאפייני שוקי התקשורת המודרניים, קרי ריכוזיותם והאמצעים הטכנולוגיים החדשים שנעשה בהם שימוש (Nassmacher, 2014).

10 על התנאים שבהם צריך לעמוד חוק חדש הפוגע בעקרון השוויון בין רשימות המועמדים כדי שיהיה חוקתי (כגון תכלית ראויה, מידתיות והשאלה אם יש צורך שיתקבל ברוב של 61 חברי כנסת) ראו רובינשטיין והר זהב, תשנ"ג; קלגסבלד, 2012; בג"ץ 3166/14.



אם נוסף על הפער הכלכלי בין מפלגות לגופים חוץ-מפלגתיים לא יוטלו על גופים אלה הגבלות דומות להגבלות המוטלות על מפלגות, עלול להיווצר מצב שבו השפעתם של הגופים החוץ-מפלגתיים על השיח הפוליטי ועל הבחירות עצמן תהיה גדולה מזו של המפלגות, כפי שקורה למשל – כך נטען – בארצות הברית (Scarow, 2011). יש אף חשש שתפתח דינמיקה של "מרוץ חימוש" בין גופים חוץ-מפלגתיים בעלי משאבים כלכליים, שבמסגרתו הם ישקיעו משאבים הולכים וגדלים כדי להשפיע על השיח הציבורי והפוליטי ועל תוצאות הבחירות (Nassmacher, 2014).

ג. **שמירה על טוהר המידות.** אם לא תוגבל הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות, עלול טוהר המידות להיפגע בגלל המחויבות של פוליטיקאים ומפלגות למי שהשקיעו משאבים כלכליים למענם, ובסכומים גבוהים בהרבה מהתרומות למפלגות או למועמדים בבחירות הפנימיות, המוגבלות במדינות רבות (שם). גם בהיבט זה ייתכן שהסכנה העיקרית היא מחויבות יתרה של פוליטיקאים ומפלגות לתאגידים, שכאמור מחזיקים בידיהם משאבים כלכליים אדירים. סיבות דומות הובילו דמוקרטיות רבות, גם את ישראל, להגביל בחוק את התרומות למפלגות ולהעניק למפלגות מימון מטעם המדינה, הכול על מנת להפחית את תלותן במימון חיצוני (הופנונג, 1993; Hofnung, 1996a).

בהקשר של שמירה על שוויון בבחירות, על שיח פלורליסטי ועל טוהר המידות יצוין כי מדינות רבות מזהות ומגדירות בחוק "אינטרסים חשודים", קרי אינטרסים שמן הראוי שהמדינה תמנע מהם השפעה יתרה על פוליטיקאים ומפלגות, בעיקר אינטרסים כלכליים של תאגידים וכן אינטרסים של גורמים זרים. מסיבה זו מדינות רבות, וישראל, אוסרות על תרומה של תאגידים ושל גורמים זרים למפלגות. היעדר הגבלה על פעילות בבחירות של גופים חוץ-מפלגתיים שפעילותם ממומנת על ידי גורמים זרים ותאגידים עוקף למעשה הגבלה זו ומאפשר לאותם "אינטרסים חשודים" להשפיע על מערכת הבחירות ועל השיח הציבורי והפוליטי.

ד. **שקיפות.** לשקיפות יש חשיבות רבה; בין היתר היא גורם מסייע במניעת שחיתות וכשלים, היא מאפשרת לציבור לקבל החלטות על סמך מידע מלא ומדימן (תהליך קבלת החלטות העומד בבסיס הדמוקרטיה הדימוקרטית), והיא מחזקת את אמון הציבור בפוליטיקה ובשלטון (שוורץ אלטשולר, 2012).

Hollyer, Rosendorff, and Vreeland, 2011). חוקרים מסוימים אף רואים בה מאפיין הכרחי של הדמוקרטיה הליברלית (למשל, Diamond, 1999). מסיבה זו, שקיפות היא אחת הדרישות הבסיסיות ממפלגות במדינות דמוקרטיות, במסגרת מערכת רגולטורית של מימון מפלגות. נראה ששקיפות בזרימת הכספים למערכת הפוליטית חשובה במיוחד כדי לחזק את אמון הציבור במשטר הדמוקרטי. בלי שקיפות יתחזקו הקולות הטוענים שפוליטיקאים מושפעים יתר על המידה מאינטרסים של בעלי הון. לשקיפות יש חשיבות מיוחדת בסוגיית זהות התורמים למפלגות ולפוליטיקאים ובסוגיית גובה התרומה, שכן שקיפות כזאת עשויה לחשוף השפעה על עמדותיהם והתנהגותם של פוליטיקאים בשל מחויבותם לתורמים. בכך היא מסייעת לציבור הבוחרים לעמוד על מניעיהם של הפוליטיקאים וחושפת, או אפילו מונעת מראש, מעשים פסולים או פליליים. מכל הסיבות האלה חשוב לחשוף את ההתנהלות של גופים חוץ-מפלגתיים המבקשים להשפיע על הבחירות (Young, 2004; Nassmacher, 2014). בלא שקיפות, גורמים המעוניינים להשפיע על המערכת הפוליטית בלי שפעילותם תיחשף צפויים לפעול דרך גופים חוץ-מפלגתיים ולמעשה לעקוף את חובת השקיפות המוטלת על המפלגות.

ה. האופי המיוחד של תקופת הבחירות. אם טוענים שהתנהגויות מסוימות מוצדקות משום שתקופת בחירות היא תקופה מיוחדת ולכן מותר להטיל בה הגבלות שאינן מוטלות בתקופות אחרות, כי אז כל הטעמים המצדיקים הטלת פיקוח או הגבלות על פעילות פוליטית של גופים חוץ-מפלגתיים אכן מוצדקים בתקופת הבחירות (לסקירת טיעון זה ראו Gauja and Orr, 2015). הסיבות לכך הן שבתקופה זו חשוב במיוחד להקפיד על שוויון ההזדמנויות בין המפלגות ועל שיח פוליטי פלורליסטי, שכן פגיעה בהם יכולה להשפיע במישרין על תוצאות הבחירות; בתקופה זו פוליטיקאים, הזקוקים לתמיכה כספית מידית, עלולים להיות חשובים במיוחד להשפעת אינטרסים של בעלי הון; לפי חוקרים אחדים (שם), דווקא בתקופה זו המדינה צריכה לתמרץ מפלגות להיות בקשר עם הציבור כדי לעודד השתתפות פוליטית מוגברת ומושכלת בבחירות, אף אם הדבר בא על חשבון החברה האזרחית.

### 3. טיעונים נגד פיקוח על גופים חוץ-מפלגתיים והגבלתם

א. פגיעה בחופש הביטוי, בחופש ההתאגדות ובזכות לפרטיות. לפי טיעון זה, לפרטים ולגופים שונים – בפרט אם הם משתייכים לחברה האזרחית, אך גם אם הם משתייכים לתאגידים כלכליים – יש זכות לקדם תפיסת עולם ואידאולוגיה פוליטית, וכמובן לנסות להשפיע על תוצאות הבחירות בהתאם לעמדותיהם. הזכות נובעת מעקרונות דמוקרטיים-ליברליים מרכזיים – חופש הביטוי וחופש ההתאגדות – המעוגנים בחוקות של דמוקרטיות מפותחות רבות, לרבות ישראל. בדמוקרטיה הישראלית – בהמשך לפסיקת בית המשפט העליון – חופש הביטוי הפוליטי נהנה מהגנה חוקתית במסגרת הזכות לכבוד המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (בג"ץ 10203/03). מדובר אפוא גם בקושי משפטי-חוקתי: הגבלות על הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות עלולות לפגוע בזכויות יסוד באופן בלתי חוקתי, ולכן אפשר שהגבלות אלה ייפסלו בבית המשפט העליון או בבית המשפט החוקתי. ואמנם, בתי משפט בדמוקרטיות מפותחות קבעו שיש לפסול הגבלות על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות, גם הגבלות על מתכונת פעילותם, למשל באמצעות הגבלת צורת ההתאגדות או הטלת חובות רישום למיניהן. הדוגמה המוכרת ביותר היא פסיקות של בתי משפט בארצות הברית בשנת 2010 בסוגיה זו (*Citizens United v. FEC; Speechnow.org v. FEC*). עם זאת אין כאן בהכרח קושי בלתי עביר, כפי שמלמדים מקרים של מדינות אחרות, שבהן התקבלו הגבלות כאלה והן לא נפסלו בבית המשפט משום שהיו חוקתיות (Scarow, 2011).

כיוון שהגבלת פעילות חוץ-מפלגתית תפגע בחופש הביטוי הפוליטי ובכך גם בזכות החוקתית לכבוד, המפתח בישראל לשאלת החוקתיות של הגבלות כאלה הוא העמידה בתנאי פסקת ההגבלה הקבועה בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. לפי הוראה זו, ההגבלות הללו יצטרכו להיקבע בחוק (או מכוח חוק לפי הסמכה מפורשת בו) "ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש". במילים אחרות, כיוון שתכליתו של חוק שנועד לשמור על השוויון בבחירות תהיה ככל הנראה ראויה ותהולם את ערכיה של מדינת ישראל, השאלה שתישאל היא מידתיות הפגיעה בחופש הביטוי הפוליטי לפי מבחני המשנה שקבע בית המשפט העליון לעניין המידתיות:

- (1) קשר רציונלי בין ההגבלות לבין קידום השוויון בבחירות.
- (2) בחירה בהגבלות שפגיעתן בחופש הביטוי הפוליטי פחותה מזו שבהגבלות האפשריות האחרות.
- (3) הגשמת תכלית השוויון הגלומה בהגבלות שקולה כנגד הפגיעה בחופש הביטוי הפוליטי (בג"ץ 10203/03).<sup>11</sup>

פיקוח על גופים חוץ-מפלגתיים עלול גם לפגוע בזכות לפרטיות. נבחר: במדינה דמוקרטית נדרשת שקיפות כדי להגביל את כוחו של השלטון, אך היא לא בהכרח עיקרון ראוי כשהיא מופעלת על אזרחים, משום שהנחת המוצא היא שאיננו רוצים להגביל את האזרח, שהוא הריבון במדינה דמוקרטית. המדינה מחזיקה בכוחה כנאמן של האזרח, ומכאן הצורך בשקיפות. המדינה קיימת כדי להגן על זכויותיו של האזרח ועל שלטון החוק – גם מפני המדינה עצמה. לכן הנחת המוצא בדמוקרטיה ליברלית היא שלאזרחים יש זכות לפרטיות. כך גם בישראל, שבה הזכות לפרטיות מוגנת על ידי הוראת סעיף 7 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וכל פגיעה בזכות זו צריכה להיעשות בהתאם להוראות חוק יסוד זה. מנקודת מבט אחרת, הפיקוח על מפלגות בדמוקרטיה הוטל כחלק מ"עסקת חבילה", שבמסגרתה המפלגות קיבלו מימון מהמדינה ובתמורה הוכפפו לפיקוח ולהגבלות (Hofnung, 1996a). לעומת זאת פיקוח על גופים חוץ-מפלגתיים אינו כולל "עסקת חבילה" כזו, ולכן קשה יותר להצדיקו.

ב. פגיעה בהשתתפות הפוליטית של החברה האזרחית. עידוד השתתפות פוליטית של ציבור האזרחים אף הוא עיקרון דמוקרטי-ליברלי חשוב. בצד השתתפות פוליטית "ממוסדת", באמצעות המפלגות, קיימת גם השתתפות פוליטית באמצעות ארגוני החברה האזרחית; ובעשורים האחרונים, בד בבד עם הירידה בהשתתפות הפוליטית הממוסדת, גוברת ההשתתפות הפוליטית באמצעות החברה האזרחית (ראו למשל Cain, Dalton, and Scarrow, 2003). הגבלות על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות, כפרט של ארגוני החברה האזרחית, עלולות לצמצם השתתפות זו.

11 ראו גם חוות דעת של היועצת המשפטית של ועדת הכנסת – אסטרן, 2016. העתק חוות הדעת נמצא בידי המחברים.

ג. פגיעה בתחרות פוליטית. טענה זו מבוססת על תאוריית "מפלגת הקרטל" (Katz and Mair, 1995). התאוריה גורסת כי מפלגות משתמשות בעוצמתן הפוליטית כדי לשמור על מעמדן במערכת הפוליטית וכדי להקשות על מפלגות חדשות וקטנות להתחרות בהן, בין היתר על ידי שימוש במשאבי המדינה כמו כספי מימון מפלגות. בהקשר זה נטען שהטלת הגבלות על פעילות פוליטית חוץ-מפלגתית בבחירות נועדה לשרת מטרה זו – להקשות על מפלגות קטנות וחדשות לגייס משאבים כגופים חוץ-מפלגתיים, שעשויים לסייע להן להיאבק במפלגות הגדולות. אמנם ההגבלות חלות גם על גופים חוץ-מפלגתיים התומכים במפלגות הגדולות, אך המפלגות הגדולות נפגעות פחות מההגבלות, משום שהן כבר מוכרות בציבור הרחב ולכן זקוקות לפחות משאבים כדי להתמודד בהצלחה בבחירות (לעומת מפלגות חדשות), ומשום שהן נהנות יותר מכספי מימון מפלגות (ברוב המדינות, גם בישראל, מפלגות גדולות מקבלות מימון גבוה יותר מהמדינה). לעתים יש להן גם יותר משאבים עצמאיים (רכוש ומסי חבר), והן מגייסות יותר תרומות. לפיכך הטלת הגבלות על פעילות חוץ-מפלגתית בבחירות משרתת את הסטטוס קוו הפוליטי ומקשה על כוחות חדשים להיכנס לזירה ולהתחרות בה בהצלחה (Gauja and Orr, 2015).

ד. אי-נחיצות. מחקרים אמפיריים מצאו שבדמוקרטיה פרלמנטרית מפלגות הן שחקן פוליטי משמעותי הרבה יותר מגופים חוץ-מפלגתיים, שלפעילותם יש השפעה חלשה על תוצאות הבחירות. נמצא כי באוסטרליה, בקנדה, בניו זילנד ובבריטניה ההוצאות של מפלגות על בחירות גבוהות בהרבה מההוצאות של גופים חוץ-מפלגתיים; וכי במדינות שנקבעה בהן תקרת הוצאות לפעולות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות, הוצאותיהם של גופים אלה נמוכות בהרבה מתקרת ההוצאות המותרת בחוק (Crandall and Lawlor, 2014; Nassmacher, 2014; Gauja and Orr, 2015). לכן אם לא מוכרחים לפגוע בזכויות (חופש הביטוי, חופש ההתאגדות, פרטיות) על ידי הטלת הגבלות על גופים חוץ-מפלגתיים, כי אז פגיעה כזו לא יכולה להיות מוצדקת – והפעם על בסיס עקרון המידתיות, שלפיו אסור שפגיעה בזכויות יסוד תהא מעבר לנדרש.

ה. קושי באכיפה. המחקר ההשוואתי מלמד שהפיקוח על המגוון הרחב של גופים חוץ-מפלגתיים המבקשים להשפיע על תוצאות הבחירות ועל סוגי הפעילויות שהם מבצעים לשם כך מעורר קשיים רבים והוא לא בהכרח יעיל

(Gauja and Orr, 2015). לטענה זו בהקשר של קנדה ראו Young, 2004; Casas-  
(Zamora, 2005). נראה שקושי זה התגבר במיוחד בעשר-עשרים השנים האחרונות,  
בעקבות השימוש הגובר באינטרנט לצרכים פוליטיים, ובכלל ברשתות  
החברתיות. אסדרת הפעילות באינטרנט וברשתות החברתיות היא משימה  
מורכבת ועדיין בפיתוח, גם מפני שפעילות זו היא חסרת גבולות במהותה. מכאן  
שאזרחי ישראל יכולים למצוא את עצמם חשופים לתעמולה פוליטית שמקורה  
בגוף הפועל מחוץ לגבולות המדינה.

## ה. סקירה השוואתית

להלן (לוח 1) תוצג סקירה השוואתית של הכללים הנהוגים ב-25 דמוקרטיות (לפי ההגדרה של Freedom House, 2016 ל"מדינות חופשיות") לפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים (חסרי זיקה למפלגה מסוימת) שמטרתם להשפיע על הבחירות, ובפרט ההיבטים הכלכליים של פעילות זו.<sup>12</sup>

הסקירה ההשוואתית מלמדת שאפשר לחלק את האסדרה החלה על גופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות לשלושה דגמים (בחלוקה גסה): בדגם הראשון, שאותו מאמצות 12 מדינות, אין כל פיקוח על פעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות. בדגם השני, שאותו מאמצות 7 מדינות ובכללן ישראל (מאז מרץ 2017), פעילותם של גופים אלה מותרת ונתפסת כלגיטימית, אך יש פיקוח ואף הגבלות על פעילות זו, בעיקר בהיבט הכלכלי. זהו הדגם שההצעה שלנו מבקשת לאמץ, ולכן נתמקד בו. בדגם השלישי, שגם אותו מאמצות 6 מדינות, יש הגבלות מחמירות על פעילות חוץ-מפלגתית בבחירות. למעשה, בדגם זה נאסר על גופים חוץ-מפלגתיים לבצע כמה מהפעולות העיקריות שיכולות להשפיע על הבחירות.

הסקירה שאנו מביאים כאן כללית ובלתי ממצה.<sup>13</sup> ראשית, היא אינה בוחנת את הפיקוח וההגבלות המוטלים על גופים למיניהם באופן כללי (קרי, לא רק על גופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות), בעיקר דרישות לשקיפות והגבלות על

12 הנייר עוסק בבחירות לפרלמנטים בלבד. חלק מהדמוקרטיות שמסדירות פעילות חוץ-מפלגתית בבחירות לפרלמנט, כמו ארצות הברית ובריטניה, מסדירות אותה גם בבחירות אחרות, למשל בחירות ברמה המחוזית והמקומית.

13 כל המידע המופיע בסקירה זו, ובכלל זה הכללים וסכומי הכסף, נכונים לאוקטובר 2016. הסקירה מבוססת על פרסומים של גופים לא-ממשלתיים בינלאומיים העוסקים במימון מפלגות ובחירות (Idea, 2016; Money, Politics, and Transparency, 2016). סקירת המדינות המאמצות את הדגם השני, שבהן נתמקד להלן, מתבססת גם על מקורות המפרטים את הכללים הפרטניים בכל מדינה: אוסטרליה: Australian Electoral Commission, 2016; איטליה: Altalex, 2014; ארצות הברית: Federal Election Commission, 2015; בריטניה: The Electoral Commission, 2016; ניו זילנד: Electoral Commission, 2016; קנדה: Elections Canada, 2016.

תרומות לעמותות ולגופים חוץ-ממשלתיים באופן כללי. ברור שככל שהפיקוח וההגבלות המוטלים על גופים חוץ-ממשלתיים מחמירים יותר, כך מתייחד הצורך להטיל פיקוח ספציפי על גופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות. שנית, הסקירה מתמקדת בהגבלות על פעילות כלכלית, דהיינו על תרומות והוצאות, וכן בדרישות לשקיפות. לעומת זאת היא אינה בוחנת לעומק את ההגבלות הקיימות בכל מדינה על תעמולת בחירות בערוצי שידור שונים, ובפרט בגופי שידור רשמיים. במדינות שבהן רק למפלגות מותר לקיים תעמולת בחירות בערוצי טלוויזיה ורדיו (כדוגמת ישראל), באופן טבעי פעילות חוץ-מפלגתית בבחירות מוגבלת יותר משהיא מוגבלת במדינות המאפשרות תעמולה כזו גם לגופים חוץ-מפלגתיים (למשל, ארצות הברית). נוסף על כך יש להביא בחשבון את ההבדלים הניכרים גם בין המדינות המאמצות דגם זהה. לשם המחשה: במדינות שבהן מוסדרת או אסורה פעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות מקובלות כל מיני הגדרות של הפעילות האסורה הזו, החל בהגדרה מצמצמת המתייחסת לתעמולת בחירות ישירה בלבד (למען מפלגה מסוימת), וכלה בהגדרה רחבה המתייחסת למכלול גדול של פעולות, בהן גם תעמולת בחירות עקיפה (לקידום נושא מסוים ולא דווקא לטובת מפלגה מסוימת). יש גם הבדלים בין המדינות באכיפת ההגבלות והאיסורים ובהגדרת מעמדם של גופים בעלי זיקה ישירה למפלגות. בארצות הברית, למשל, מקובלת הפרדה חדה בין גופים בעלי זיקה למפלגות ובין גופים חוץ-מפלגתיים שאין, ואסור שתהיה להם, זיקה כזו (מכונים PACs – Political Action Committees; ובהם נעסוק להלן כשנדון בארצות הברית). במדינות אחרות ההפרדה אינה כה חדה.

במבט היסטורי אפשר לזהות תהליך אטי והדרגתי שבמהלכו מתקבלים בדמוקרסיות כללים המגבילים גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות או מפקחים עליהם, בפרט בדמוקרסיות מפותחות ומבוססות. בקנדה אומצו כללים כאלה ב־1974. ב־2000 הם הוחמרו, בעיקר בעקבות ביטול ההחרגה של ארגוני החברה האזרחית מהפיקוח. באוסטרליה אומצו כללים מגבילים ב־1983; בבריטניה – ב־2000; בניו זילנד – ב־2007 (אך ב־2009 אומצה אסדרה ליברלית הרבה יותר); ובאיטליה – ב־2014. בארצות הברית נהגת אסדרה של גופים מסוג PACs עוד משנות ה־40 של המאה הקודמת, אך גופים מסוג Super PACs, הרלוונטיים יותר לעניין האסדרה שנייר זה דן בה, הם חדשים יחסית ונוצרו רק בעקבות פסיקה של בית המשפט העליון האמריקני בשנת 2010.



ב-13 מתוך 25 המדינות שסקרנו, פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים שמטרתם להשפיע על תוצאות הבחירות אינה מפוקחת באופן מיוחד. מדינות אלה הן: אוסטריה, אירלנד, בלגיה, ברזיל, גרמניה, דרום אפריקה, הודו, סלובניה, פולין, קוראטיה, רומניה, שוודיה. במדינות אלה יכולות להיות כל מיני הגבלות על פעילות כזו, כמו חובות המוטלות על כלל ארגוני החברה האזרחית או איסור על פרסום תעמולת בחירות בגופי שידור, אבל מלבד אלה אין פיקוח ואין הגבלות על הוצאות כספיות שמטרתן להשפיע על תוצאות הבחירות.

ב-6 מדינות נמצא איסור חלקי או מלא על פעולות של גופים חוץ-מפלגתיים שמטרתן להשפיע על תוצאות הבחירות: ארגנטינה, דרום קוריאה, יפן, סרביה, צ'ילה, קוסטה ריקה. היקף האיסור שונה בכל מדינה, אך התפיסה הבסיסית ככולן היא שניהולן של קמפיין בחירות הוא קודם כול תפקידם של מפלגות ומועמדים. לפיכך במדינות אלה נאסר על גופים חוץ-מפלגתיים לגייס ולהוציא כספים לצורך תעמולת בחירות ישירה, כלומר לעודד הצבעה למפלגות או למועמדים מסוימים.

בארגנטינה, בצ'ילה ובקוסטה ריקה ההגבלות מחמירות פחות. שלושתן מאפשרות לגופים חוץ-מפלגתיים להשתתף במשחק הפוליטי, בין היתר באמצעות תמיכה פומבית שאינה כרוכה בהוצאה כספית במפלגה מסוימת (למשל, עידוד השתתפות בהפגנות, כפי שמקובל בארגנטינה), קיום תעמולת בחירות בנושא מסוים אך לא למען מפלגה מסוימת (כפי שמקובל בקוסטה ריקה), או ייעוץ למפלגות בסוגיות הנוגעות לבחירות (כפי שמקובל בצ'ילה). יתר על כן, יש עדויות לכך שגם ההגבלות הקיימות אינן נאכפות במדינות אלה במלואן (Money, Politics, and Transparency, 2016).

לעומת זאת הכללים שאימצו דרום קוריאה ויפן משקפים תפיסה שאינה רואה בעין יפה את מעורבותם של גופים חוץ-מפלגתיים בפוליטיקה. בדרום קוריאה נאסר על גופים חוץ-מפלגתיים לעשות פעולות שצפוי שהן ישפיעו על תוצאות הבחירות, אלא אם מדובר בגופים בעלי זיקה ישירה למועמדים ולמפלגות, ובפרט "אגודות תומכים" – גופים המוקמים בבחירות לפרלמנט ולתפקידים פוליטיים אחרים למען חבר פרלמנט או מועמד ובאישורו והעוסקים גם בגיוס כספים מהציבור ובניהול קמפיין הבחירות של המועמד. יפן אף היא מגבילה את המעורבות הפוליטית של גופים חוץ-מפלגתיים. ארגונים

אלה אינם יכולים לנהל תעמולת בחירות למען מועמדים מסוימים, והחקיקה בעניין ארגונים ללא כוונת רווח אוסרת עליהם באופן כללי – ולא רק בתקופת הבחירות – לתמוך במפלגות ומועמדים מסוימים או להתנגד להם. בסרביה נאסר על ארגוני החברה האזרחית להשתתף במערכת הבחירות או לקדם מטרות פוליטיות.

לוח 1 פיקוח בבחירות על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים ב-25 דמוקרטיות

| לא פיקוח והגבלות | פיקוח        |             | איסור (מלא/חלקי) |
|------------------|--------------|-------------|------------------|
|                  | הגבלה עיקרית | מדינה       |                  |
| אוסטריה          | שקיפות בלבד  | אוסטרליה    | ארגנטינה         |
| אירלנד           | שקיפות בלבד  | איטליה      | דרום קוריאה      |
| בלגיה            | שקיפות בלבד  | ארצות הברית | יפן              |
| ברזיל            | תקרת הוצאות  | בריטניה     | סרביה            |
| גרמניה           | הגבלת תרומות | ישראל       | צ'ילה            |
| דרום אפריקה      | תקרת הוצאות  | ניו זילנד   | קוסטה ריקה       |
| הודו             | תקרת הוצאות  | קנדה        |                  |
| סלובניה          |              |             |                  |
| פולין            |              |             |                  |
| קרואטיה          |              |             |                  |
| רומניה           |              |             |                  |
| שוודיה           |              |             |                  |

כאמור, המדינות המפקחות על גופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות ואף מגבילות אותם הן המעניינות אותנו במיוחד. מלבד ישראל (שאת הכללים הנהוגים בה פירטנו לעיל), מדובר באוסטרליה, ארצות הברית, איטליה, בריטניה, ניו זילנד וקנדה. חלקן של המדינות האנגלו-סקסיות כולט ברשימה זו, ואפשר להציע לתופעה זו כמה סיבות: למשל, שיטת הבחירות לפרלמנט הנהוגה במדינות אלה – כל מחוז בחירה בוחר נציג אחד בלבד לפרלמנט – גורמת לכך

שהאסדרה בהן התמקדה באופן מסורתי במימון קמפיינים (והרכה פחות במימון פעולות אחרות של המפלגות), ולכן גם בהשתתפותם של גופים חוץ-מפלגתיים בקמפיינים. נוסף על כך, מדינות אלה העניקו במרוצת השנים, ובמידה רבה עד היום, מימון ציבורי מועט יחסית למפלגות ולמועמדים, והדבר הוביל להסתמכות נרחבת יותר על מקורות מימון חוץ-מפלגתיים.<sup>14</sup>

בכל מדינה יש מערכת רגולטורית ייחודית, אך אפשר להבחין בכמה קריטריונים עיקריים משותפים (ראו סיכום להלן בלוח 2):

1. **הגופים המפוקחים.** כל 7 המדינות מסדירות את פעילות הגופים החוץ-מפלגתיים בבחירות רק אם השווי הכספי של הפעילות עולה על סכום מינימלי מסוים. לרוב מדובר בסכום שהגוף כבר הוציא, ולעתים גם בסכום שהגוף מתכוון להוציא בעתיד, לטובת מה שמכונה "פעולות מפוקחות", כלומר פעולות שהמדינה רואה בהן ניסיון להשפיע על הבחירות (בארצות הברית הסכום מתייחס גם לתרומות שגויסו). גובה הסכום המינימלי משתנה ממדינה למדינה ונע בין כ-1,400 ש"ח בקנדה לקרוב ל-100,000 ש"ח בבריטניה (למעשה, באנגליה). יש אפשרות להחריג מהאסדרה גופים מסוימים. באיטליה מפוקחים רק גופים שהוצאותיהם לצרכים פוליטיים עולות על 10% מהרווח התפעולי השנתי שלהם – רף שפירושו החרגה אוטומטית של ארגונים ללא כוונת רווח. בעבר החריגה קנדה את עמותות החברה האזרחית שפעילותן בבחירות היא המשך לפעילותן הכללית הרצופה, אך ההחרגה בוטלה בשנת 2000 (ניסיונות קודמים לבטלה אושרו על ידי הפרלמנט אך נפסלו בבית המשפט), בין היתר משום שהיא פגעה קשות באפקטיביות של האסדרה (Young, 2004).

2. **רישום.** בבריטניה, בניו זילנד ובקנדה חייבים גופים חוץ-מפלגתיים להירשם אצל רשות רלוונטית של המדינה על מנת לפעול בבחירות. באוסטרליה ובאיטליה, שבהן מוטלת על גופים חוץ-מפלגתיים רק חובת שקיפות, לא מתקיים רישום מראש של גופים אלה, אלא עליהם להגיש דוח המפרט את פעילותם בדיעבד. בארצות הברית יש חובת רישום של גופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות (PACs), אך גם גופים אחרים יכולים להוציא כספים למטרות

14 על "משטר" מימון המפלגות במדינות האנגלו-סקסיות ראו Nassmacher, 2014.

השפעה על הבחירות (אם כי במקרה כזה מוטלות עליהן הגבלות שאינן מוטלות על PACs). במדינות אחדות יכולים גם אזרחים פרטיים להיחשב גופים הפעילים בבחירות: בבריטניה, בניו זילנד ובקנדה אזרחים פרטיים יכולים להירשם כפעילים בבחירות, ובאוסטרליה אזרחים כאלה נדרשים להגיש בדיעבד דוח המפרט את פעילותם. לעומת זאת באיטליה האסדרה חלה רק על ארגונים בעלי הכנסה, ולא על יחידים, ובארצות הברית היא חלה רק על Super PACs, שהם בהגדרתם קבוצות. מכך עולה שבאיטליה ובארצות הברית, שלא כמו בשאר המדינות בסקירה זו, אזרחים פרטיים יכולים להוציא כסף לצורך השפעה על הבחירות ללא כל הגבלה.<sup>15</sup> יודגש כי אין הכוונה לתרומות למפלגות.

3. הפעילויות המפוקחות. אחת השאלות הקריטיות הנוגעות לאסדרת הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות היא אילו פעילויות נחשבות פעילויות שמטרתן להשפיע על תוצאות הבחירות. התשובה לשאלה זו צפויה להשפיע על היות הגופים אשר יוטל פיקוח על פעילותם בבחירות.

אפשר לאמץ הגדרה מצמצמת, המתייחסת רק לתעמולת בחירות, כנהוג בניו זילנד ובקנדה; ולחלופין אפשר לאמץ הגדרות רחבות יותר, הכוללות פעילויות נוספות המיועדות להשפיע על הבחירות, כנהוג בשאר המדינות. אפשר להתייחס רק לפעולה מפורשת לטובת מפלגה או מועמד, ואפשר להתייחס גם לפעולה שעשויה לקדם מפלגה בצורה עקיפה, קרי פעולה לטובת נושא מסוים שעל סדר היום בבחירות. בפועל כל המדינות הרלוונטיות (מלבד איטליה, כפי שנראה להלן) מסדירות גם פעולות שעשויות לקדם מפלגות בעקיפין, אך בריטניה, ניו זילנד וקנדה מציינות בחוק במפורש שתעמולה למען נושא מסוים נחשבת פעילות שיש לפקח עליה רק אם היא מיועדת לקדם הצבעה למפלגה או למועמד מסוים המזוהים עם הנושא. לעומת זאת אוסטרליה היא המדינה היחידה שבה כל הבעת עמדה פומבית בנושא שעל סדר היום בבחירות מוגדרת פעילות מפוקחת. אוסטרליה ובריטניה מפרטות רשימות של פעילויות או סוגי פעילויות מפוקחים, ואילו שאר המדינות מסתפקות בהגדרה כללית. בכמה מהמדינות נהוגות החרגות של פעילויות מסוימות מפיקוח

15 בארצות הברית הוכרה זכות זו בפסיקת בית המשפט משנת 1976. ראו *Buckley v. Valeo*.

ואסדרה – במיוחד פרסום כתבות ומאמרים בכלי התקשורת, החרגה הקיימת בארצות הברית, בניו זילנד ובקנדה. בארצות הברית נוהגות החרגות נוספות, ובהן עידוד הצבעה באופן כללי. בכל הנוגע לפעילויות מפוקחות, איטליה היא יוצאת דופן: הפעילויות המפוקחות בה אינן מתייחסות לבחירות בפרט, אלא בכלל לכל פעולה שמטרתה לתמוך במפלגה מסוימת כלשהי.

4. תקופת הפיקוח. כבריטניה, בניו זילנד ובקנדה הפיקוח מתייחס לפעולות המתבצעות בתקופה הסמוכה לבחירות, אך משך הזמן הזה שונה ממדינה למדינה ונע בין 36 ימים מינימום בקנדה לשנה אחת כבריטניה. באוסטרליה ובארצות הברית הפיקוח חל על פעילות המתקיימת בכל זמן שהוא ומיועדת להשפיע על בחירות קרובות. גם באיטליה הפיקוח חל על פעילות המתקיימת בכל זמן שהוא, אף שכאמור איטליה יוצאת דופן בכך שהפעילויות המפוקחות בה אינן מוגבלות לבחירות עצמן.

5. חובת שקיפות. בכל המדינות שבהן מוסדרת פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות, מוטלת על גופים אלה גם חובת שקיפות, ובמסגרתה עליהם להגיש דוחות על התנהלותם, בעיקר בהיבט הכלכלי. עם זאת הדרישות הספציפיות לשקיפות שונות ממדינה למדינה. ההבדלים קשורים למועד הגשת הדוחות לרשויות המדינה ולפרטים שהדוחות צריכים לכלול על תרומות לגופים חוץ-מפלגתיים ועל ההוצאות של גופים אלה: האם יש לדווח על כל הוצאה והוצאה, או באופן כללי על סכום ההוצאה לצורכי בחירות; האם יש לדווח על כל תרומה ותרומה, לרבות פרטי התורמים, או רק באופן כללי על סכום התרומות; האם יש הבדל בין הפרטים הנמסרים על תרומות גבוהות לפרטים הנמסרים על שאר התרומות?<sup>16</sup> ניו זילנד מטילה את החובות המקלות ביותר: אין בה כלל דרישה מגופים חוץ-מפלגתיים לדווח על תרומות, ורק מקצת הגופים – אלה שהוציאו סכומים גבוהים על פעילות בבחירות – נדרשים לדווח על הוצאות. לעומת זאת בקנדה נדרשים הגופים החוץ-מפלגתיים לדווח מלא על הוצאות, וכן על תרומות בסכומים שמעל 600 ש"ח. בארצות הברית

16 הבדלים אחרים: הפרטים שהמפלגה חושפת, כן או לא, גלויים לציבור הרחב; והדיווח "בזמן אמת", כן או לא, על תרומות גבוהות במיוחד. שאלה לעורכים: המבנה של "כן או לא" הוא תקין? לא נתעמק כאן בהבדלים אלה, אך נתייחס לכך להלן בריון על ישראל.

דרישות השקיפות מחמירות במיוחד, הן מבחינה תכיפות הדוחות הנדרשים הן מבחינת החובה למסור פרטים מלאים על תרומות מעל ל-800 ש"ח. עם זאת, בפועל השקיפות בתרומות ל-PACs היא חלקית ביותר, משתי סיבות עיקריות: האחת – למרות חובת הדיווח התקופתי, לעתים חולפים חודשים מרגע התרומה ועד שזהות התורם נחשפת, מה שמאפשר לתורמים להשפיע על תוצאות הבחירות בלי שזהותם תיחשף לפנייהן; השנייה – תורמים ל-PACs יכולים להסתיר את זהותם על ידי תרומה בסכומים גבוהים לארגונים ללא כוונת רווח, שאינם נדרשים למסור פרטים על זהות התורמים להם, למשל ארגונים הפועלים במסגרת סעיף 510(c)(4) ל-Internal Revenue Code. אותם ארגונים הם שיתרמו כסף ל-PACs.

#### 6. הגבלות על תרומות לגופים חוץ-מפלגתיים. חשוב להדגיש:

אף לא באחת המדינות שנסקרו אין הגבלות בחוק על סכום התרומה המותר לגופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות – הגבלה שמופיעה בחוק הישראלי בעניין גופים חוץ-מפלגתיים.

בארצות הברית יש כמה סוגים של PACs. שני הסוגים הוותיקים והמסורתיים – Connected PACs (ובשם הרשמי – Separate Segregated Funds) ו-Non-Connected PACs – מוגבלים בסכום שהם יכולים לגייס מכל תורם – כ-19,000 ש"ח בשנה. אך סוגים אלה פחות רלוונטיים לנייר הנוכחי, משום שאחת ממטרותיהם העיקריות היא לתרום לפוליטיקאים. למעשה, במידה רבה הם משמשים צינור להעברת כספים מן הבוחרים לפוליטיקאים. גוף מסוג אחר, Super PACs, הוא הרלוונטי לענייננו, משום שכדומה לגופים הישראליים שנייר זה עוסק בהם, הוא אינו תורם כסף אלא מוציא כסף כדי להשפיע על מערכת הבחירות. נעיר כי התרומות לארגונים מסוג Super PACs אינן מוגבלות וכי ארגונים אלה נוצרו בעקבות פסיקת בית המשפט בארצות הברית בשנת 2010,<sup>17</sup>

17 *Speechnow.org v. FEC*. פסיקה זו הסתמכה במידה רבה על הפסיקה ב-*Citizens v. United v. FEC*, שהתקבלה חודשיים קודם לכן וקבעה שהגבלות על הוצאת כספים בזמן תעמולת בחירות המתקיימת ללא זיקה למפלגה אינן חוקתיות.

שקבעה כי אין להגביל תרומות לגופים מסוג PACs אשר מוציאים כספים באופן עצמאי לצורך השפעה על הבחירות אך אינם תורמים כסף למטרה זו. בכמה מהמדינות הנדונות כאן יש הגבלה על זהותם של הרשאים לתרום כסף לגופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות – הגבלה כזו מופיעה בחוק הישראלי בעניין גופים חוץ-מפלגתיים. בארצות הברית, בבריטניה, ובקנדה נאסר על גופים חוץ-מפלגתיים לקבל תרומות מגורמים זרים – אזרחים או תאגידים. בארצות הברית נטען שקל לעקוף הגבלה זו באמצעות תרומות מצד חברות בת אמריקאיות הנשלטות על ידי חברות זרות. הגבלות כאלה על תרומות אינן נוהגות באוסטרליה, באיטליה ובניו זילנד.

7. הגבלות על הוצאות של גופים חוץ-מפלגתיים. בריטניה, ניו זילנד וקנדה אינן מגבילות את התרומה לגופים חוץ-מפלגתיים אך מגבילות את סך ההוצאה שמותר לגופים אלה להוציא לצורכי השפעה על הבחירות. תקרת ההוצאות נעה בין קרוב ל-600,000 ש"ח בקנדה לקרוב ל-1.9 מיליון ש"ח בבריטניה. בבריטניה ובקנדה יש גם תקרות ספציפיות למחוזות הבחירה (בבריטניה יש תקרות גם לכל אחד מהאזורים: אנגליה, סקוטלנד, ויילס, צפון אירלנד).

לוח 2 אסדרת הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות כ-6 דמוקרטיה

| הגופים המפוקחים                 | אוסטרליה   | איטליה                               | ארגון הברית                                       | בריטניה  | Non-Party Campaigners   | ניו זילנד  | קנדה   |
|---------------------------------|--|--------------------------------------|---|--|---|--|--|
| רף מיניקלי לפיקוח <sup>18</sup> | הוצאה בסך 13,200 דולר אוסטרלי (כ-38,000 ש"ח)   | הוצאה של 10% מההכנסה התפעולית        | הוצאה או קבלת תרומות בסך 1,000 דולר (כ-3,800 ש"ח) | הוצאה בסך 20,000 ליש"ט (כ-96,000 ש"ח) באנגליה, או מחצית מכל בוויילס, במקוטלנד או בצפון אירלנד  | הוצאה בסך 12,300 דולר ניו זילנדי (כ-33,000 ש"ח)   | הוצאה בסך 500 דולר קנדי (כ-1,400 ש"ח)  | המוגדרת בהעברת מסר פרסומי לציבור בכל דרך שהיא, במטרה לתמוך במפלגה או במועמד, או להתנגד להם, לרבות באמצעות נקיטת עמדה בנושא המזוהה עם מפלגה או מועמד                |
| הפעולות המפוקחות <sup>19</sup>  | 5 סוגי פעילויות: <ol style="list-style-type: none"> <li>הגבת עמדה</li> <li>פומביות על נושא שנדון בבחירות</li> <li>הפצת חומר כתוב שצוי להשפיע על הבחירות</li> <li>שידור חומר פוליטי</li> <li>ביצוע סקר או מחקר בהיקף של בחירות</li> </ol> | כל הוצאה המיועדת לתמוך במפלגה מסוימת | כל הוצאה שמטרתה להשפיע על הבחירות                 | 5 סוגי פעילויות שאפשר להתייחס אליהן כמיועדות להשפיע על הבחירות – דרך קידום מפלגה או נושא המזוהה עם מפלגה או מועמד: <ol style="list-style-type: none"> <li>הפצת חומר כלשהו לציבור</li> <li>פנייה לכותבים ספציפיים או מחקר על כוונות הצבעה</li> <li>קיום אירועים תקשורתיים (כמו מסיבת עיתונאים)</li> <li>שינוע אינשים לאירועים פומביים</li> <li>מצעדים, הפגנות וכו'</li> </ol> | תעמולת בחירות, המוגדרת כפרסום בכל מדיום שהוא, שאפשר להתייחס אליו כמיועד מצביעים להצביע או שלא להצביע למפלגה או מועמד, לרבות באמצעות התייחסות לעמדות שהמפלגה או המועמד מחזיקים או לא מחזיקים בהן | תעמולת בחירות, המוגדרת בהעברת מסר פרסומי לציבור בכל דרך שהיא, במטרה לתמוך במפלגה או במועמד, או להתנגד להם, לרבות באמצעות נקיטת עמדה בנושא המזוהה עם מפלגה או מועמד | תעמולת בחירות, המוגדרת בהעברת מסר פרסומי לציבור בכל דרך שהיא, במטרה לתמוך במפלגה או במועמד, או להתנגד להם, לרבות באמצעות נקיטת עמדה בנושא המזוהה עם מפלגה או מועמד |

18 הסכומים המופיעים בלוח משתנים מעת לעת ונתונים לאוקטובר 2016.  
 19 במדינות אחדות פעולות מסוימות מחוגות (ראו לעיל).





|                                     | אוסטרליה   | איטליה  | ארצות הברית   | ברטיניה   | ניו זילנד  | קנדה   |  |
|-------------------------------------|--|---|---|---|--|--|--|
| רישום: האם האסדרה חלה גם על יחידים? | אין רישום האסדרה חלה גם על יחידים  | אין רישום האסדרה לא חלה על יחידים   | יש רישום (אין חובת רישום) האסדרה לא חלה על יחידים   | יש חובת רישום האסדרה חלה גם על יחידים   | יש חובת רישום האסדרה חלה גם על יחידים  | יש חובת רישום האסדרה חלה גם על יחידים  | רישום רישום האסדרה חלה גם על יחידים  |
| תקופת הפיקוח                        | רצופה  | רצופה   | רצופה   | תקופת בחירות (שנה)  | תקופת בחירות (3 חודשים)  | תקופת בחירות (לפחות 36 ימים)   | תקופת בחירות   |
| שקיפות                              | דוח שנתי, דיווח כללי על הוצאות, לפי חמשת סוגי ההוצאות פרטים מלאים על תרומות רק מעל 13,200 דולר אוסטרלי (כ- 38,000 ש"ח) | דוח שנתי פרטים מלאים על הוצאות פרטים מלאים על תרומות מעל 5,000 אירו (כ- 21,000 ש"ח) | דוח תקופתי (חודשי, רבעוני או חצי-שנתי) דיווח על סכום הוצאות נבחרות (הוצאות נבחרות מדוחות מיד) פרטים מלאים על תרומות מעל 200 ש"ח | דוח לאחור הבחירות פרטים מלאים על הוצאות פרטים מלאים על תרומות מעל 7,500 ליש"ט (כ- 21,450 ש"ח)       | דוח לאחור הבחירות פרטים מלאים על הוצאות פרטים מלאים על תרומות מעל 100,000 דולר ניו זילנדי (כ- 271,000 ש"ח) אין דיווח על תרומות | דוח לאחור הבחירות פרטים מלאים על הוצאות פרטים מלאים על תרומות מעל 200 דולר קנדי (כ- 600 ש"ח) | דוח לאחור הבחירות פרטים מלאים על הוצאות פרטים מלאים על תרומות מעל 200 דולר קנדי (כ- 600 ש"ח) |
| הגבלת חובות של חוץ-מפלגתיים         | אין  | אין   | אין הגבלה על סכום החובות או על זהות החובות  | אין הגבלה על סכום החובות לגבי תרומות מעל 500 ליש"ט (כ- 2,400 ש"ח) – איסור על תרומות מאזרחים או זרים | אין הגבלה על סכום החובות או על זהות החובות   | אין הגבלה על סכום החובות איסור על תרומות מאזרחים או מתאגידים זרים                            | אין הגבלה על סכום החובות איסור על תרומות מאזרחים או מתאגידים זרים                            |
| הגבלת חובות של חוץ-מפלגתיים         | אין  | אין   | אין   | אין   | אין  | אין  | אין  |
|                                     | 1,876,000 ליש"ט (כ- 5,955,000 ש"ח)   | 390,000 ליש"ט (כ- 1,187,600 ש"ח)  | 1,876,000 ליש"ט (כ- 5,955,000 ש"ח)  | 1,876,000 ליש"ט (כ- 5,955,000 ש"ח)  | 308,000 דולר ניו זילנדי (כ- 834,000 ש"ח)   | 208,200 דולר קנדי (כ- 595,000 ש"ח)   | 208,200 דולר קנדי (כ- 595,000 ש"ח)   |



## ו. קווים מנחים לרפורמה בישראל שיקולים, אתגרים ועקרונות

אסדרת הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים המנסים להשפיע על הבחירות צריכה להיות מבוססת על שיקולים נורמטיביים עקרוניים, על ניסיון של מדינות אחרות ועל המציאות הפוליטית-החברתית בישראל. נראה שאלה מצדיקים לכל הפחות לשקול ברצינות הטלת פיקוח על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים המנסים להשפיע על הבחירות, ואולי אף הגבלה של פעילות זו. מבחינה נורמטיבית נראה שיש הצדקה להטיל פיקוח על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות, בעיקר כדי לשמור על תחרות הוגנת ושוויון הזדמנויות בבחירות, אך גם כדי למנוע פגיעה בטוהר המידות. עם זאת, כפי שגם ציין מבקר המדינה (2016א), כל הצעה להסדרת הסוגיה צריכה לשמור על איזון בין ערכים דמוקרטיים-ליברליים שונים, ובפרט בין שוויון בבחירות לבין חופש הביטוי. כלומר, בצד השיקולים הנורמטיביים בעד הגבלת הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות, שיקולים אחרים מטילים את כובד משקלם נגד הגבלה מחמירה מדי, במיוחד לצורך שמירה על חופש הביטוי וההתאגדות ולמניעת פגיעה בהשתתפות החברה האזרחית בפוליטיקה. מבחינה השוואתית נראה שיש דמוקרטיה שאינן מפקחות על פעילות חוץ-מפלגתית בבחירות, אך במבוססות והמפותחות ביותר מקובלים כללים המסדירים ואף מגבילים פעילות זו. יתר על כן, אפשר לזהות תהליך – אמנם אטי והדרגתי – של התפשטות כללים אלה בדמוקרטיות נוספות. מן הראוי אפוא שגם ישראל תצטרף למגמה “זוחלת” זו.

נוסף על השיקולים הנורמטיביים והשוואה לדמוקרטיות אחרות בעולם, האסדרה צריכה להיות מבוססת גם על המציאות הפוליטית והחברתית במדינה. ואכן, גם ממצאות זו עולה הצורך לשמור על איזון בין הפיקוח הנדרש על גופים חוץ-מפלגתיים המבקשים להשפיע על הבחירות ובין הסכנות והקשיים הכרוכים בפיקוח על גופים אלה או בהגבלתם.

ישראל מתאפיינת בשנים האחרונות בצמיחה מהירה של אמצעי תקשורת מקוונים. על אמצעים אלו אין חלות מרבית ההגבלות החלות על תעמולת בחירות של גופים חוץ-מפלגתיים בכלי השידור המסורתיים – בייחוד בטלוויזיה וברדיו, שבהם נאסר על גופים אלה לקיים תעמולת בחירות. כתוצאה מכך אנו עדים, בעידן האינטרנט והרשתות החברתיות שבו אנו חיים, לשחיקה גדולה בהגבלות על תעמולת בחירות על ידי גופים חוץ-מפלגתיים (לוריא ושוורץ אלטשולר, 2015). ראוי אפוא לשקול הגבלה בדרכים אחרות.

לכל זה יש להוסיף את הירידה בהשתתפות הפוליטית המסורתית באמצעות מפלגות (קניג וקנפלאמן, 2013), הבאה לידי ביטוי גם בהתנהלות הכלכלית של מפלגות. כיום רק מעט מהכנסותיהן מקורו בתרומות מהציבור; הרוב מגיע ממימון ממלכתי. לפי דוח מבקר המדינה על בחירות 2015, כ-97% מסך הכנסותיהן של המפלגות לבחירות הגיע ממימון ממלכתי (מבקר המדינה, 2016א: 15). בעבר תרומות מהציבור היו רכיב גדול הרבה יותר בהכנסות של המפלגות (לויז, 2000; בן בסט ודהן, 2014), ואפילו במספרים מוחלטים המפלגות מקבלות כיום פחות תרומות מהציבור ממה שהן קיבלו בעבר.<sup>20</sup>

התרחקות המפלגות מהחברה האזרחית והישענותן הגוברת על המדינה ומשאביה – דגם המכונה "מפלגת קרטל" – מאפיינות דמוקרטיות רבות בעולם (Katz and Mair, 1995). בישראל הדבר נובע גם מאימוץ (במסגרת תיקון לחוק מימון מפלגות ב-1994) של כללים המגבילים את התרומות למפלגות בצד הגדלה משמעותית של מימון המפלגות הממלכתי.<sup>21</sup> בה בעת, ובמידת מה כתחליף להשתתפות פוליטית מסורתית, צמחה החברה האזרחית בישראל כערוץ מרכזי להשתתפות פוליטית (ראו למשל Corella and Ben Noon, 2013), וכך גם

20 סך ההכנסות של המפלגות ממקורות פרטיים בתקופת הבחירות ירד מכ-14.8 מיליון ש"ח בבחירות 1988 (מבקר המדינה, 1989: 7) לכ-5.1 מיליון ש"ח בבחירות 2015 (מבקר המדינה, 2016א). באופן יחסי למספר הבוחרים ובמונחים ריאליים מדובר כמובן בירידה גדולה בהרבה.

21 לפי טענה נפוצה, המימון למפלגות מטעם המדינה אחראי לירידה בהשתתפות הפוליטית ולהיחלשות הקשר בין המפלגות לציבור באופן כללי, גם משום שהוא החליש את האינטרס של המפלגות לגייס חברי מפלגה ככלי לגיוס דמי חבר. לדיון ביקורתי בטענה זו ראו למשל Hofnung, 1996b.

בעולם (ראו למשל Cain, Dalton, and Scarrow, 2003). ההשתתפות הפוליטית של אזרחים בישראל מתנהלת היום אפוא, יותר מבעבר, באמצעות גופים חוץ-מפלגתיים, ויש לכך השלכות על אסדרתה של פעילות חוץ-מפלגתית הקשורה לבחירות. היות שהשתתפות פוליטית של אזרחים והצבעה בבחירות חשובות למשטר הדמוקרטי-ליברלי, וכיוון שהשתתפות פוליטית של הציבור הישראלי מתנהלת יותר ויותר דרך גופים חוץ-מפלגתיים, ובכלל זה באמצעות תרומות לגופים אלה, חשוב להימנע מפגיעה בלתי מידתית בפעילותם.

כחלק מתהליך ההתרחבות של החברה האזרחית בישראל מתפתח מגוון רחב של גופים חוץ-מפלגתיים מזוהים פוליטית וכאלה המבקשים להשפיע על החיים הפוליטיים, גם על תוצאות הבחירות. גופים אלה נמצאים על פני כל הקשת הפוליטית, ורבים מהם פועלים בכל ימות השנה ובתחומים רבים, ולא רק בתקופת בחירות או בהקשר של בחירות.<sup>22</sup> הטלת פיקוח על הגופים החוץ-מפלגתיים המבקשים להשפיע על תוצאות הבחירות תחייב אפוא משאבים רבים ותציב אתגר לפני הרשות הממונה. יש להביא זאת בחשבון בעת גיבוש הצעה לרפורמה. מחקרים במדינות אחרות מדגישים את הקושי לאכוף אסדרה על כל הגופים החוץ-מפלגתיים הרלוונטיים (Casas-Zamora, 2005).

22 נוסף על ארגונים כמו V15, שהוקמו במיוחד לקראת מערכת בחירות ובמטרה להשפיע עליה, אפשר להציע עוד דוגמאות רבות לגופים חוץ-מפלגתיים שניסו להשפיע על הבחירות האחרונות לכנסת. שני גופים בולטים ומוכרים הם תנועת "אם תרצו", שפרסמה באתר YouTube סרטון המסביר שהצבעה למחנה הציוני כמוה כהצבעה לרשימה המשותפת (אם תרצו, 2015); ותנועת "שלום עכשיו", שבתקופת הבחירות לכנסת ה-20 השתתפה בעצרת המונים למען החלפת שלטון הליכוד (ירצקי, 2015).

## ז. הצעה לרפורמה – המלצות

### 1. עקרונות

פיקוח על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים המבקשים להשפיע על תוצאות הבחירות הוא לגיטימי ואף רצוי, אך הוא טומן בחובו גם סכנות לחופש הביטוי. לפיכך כל הצעה לרפורמה צריכה להתבסס על עקרונות אלה:

- (1) יש להגביר את השקיפות של זרימת הכספים למערכת הפוליטית. השקיפות חשובה שכן היא הופכת את הפיקוח על גופים חוץ-מפלגתיים לפיקוח אפקטיבי, כזה שירתיע מפני פגיעה בטוהר המידות, הנוצרת מקשרים פסולים בין פוליטיקאים לבעלי הון (גם אם מדובר בקשרים עקיפים, דרך גופים חוץ-מפלגתיים). פיקוח כזה אף יחזק את אמון הציבור בהליך הדמוקרטי.
- (2) אם היקף הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים יצדיק זאת, יש למנוע, במידת האפשר, הוצאה חריגה במיוחד של כספים המיועדים להשפיע על תוצאות הבחירות. מטרת ההמלצה לשמור על שוויון בבחירות ועל שיה ציבורי ופוליטי פלורליסטי בתקופת הבחירות.
- (3) אין לאסור על פעילות חוץ-מפלגתית בבחירות או להגבילה יתר על המידה, שכן הגבלה כזו תפגע פגיעה בלתי מידתית בחופש הביטוי וההתאגדות ובהשתתפות הפוליטית של החברה האזרחית ותהא בלתי חוקתית. קרוב לוודאי שהיא אף תוביל לניסיונות לעקוף את האיסור בדרכים שונות. הגבלה כזו גם תדרוש משאבים רבים מהגוף המפקח על הבחירות, שיצטרפו למשאבים שבלאו הכי נדרשים כדי לפקח על מגוון הגופים החוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות.
- (4) יש להימנע מאפליה בין גופים חוץ-מפלגתיים שונים הפועלים בבחירות. חשוב במיוחד למנוע הטיה שיש בה ביטוי פוליטי, כדוגמת הטלת פיקוח רק, או בעיקר, על גופים חוץ-מפלגתיים הפועלים למען צד מסוים במפה הפוליטית. שמירה על עיקרון זה מחייבת ניסוח של הכללים כך שהם יחולו על כל הגופים החוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות, ובכללם גופים הפועלים בכל ימות השנה ובמגוון תחומים.

- (5) יש להעניק לגוף שיפקח על פעילות חוץ-מפלגתית בבחירות סמכויות מספקות על מנת שיוכל לקיים פיקוח אפקטיבי על כלל הגופים הרלוונטיים. עוד טרם גיבוש הרפורמה יש לבדוק אם אפשר, מעשית, לאכוף את האסדרה המוצעת, בעיקר מבחינת המשאבים הדרושים לכך.<sup>23</sup>
- (6) יש לשלב כל רפורמה בתחום הפיקוח על גופים חוץ-מפלגתיים ברפורמות נחוצות אחרות בתחום הפיקוח על פעילות פוליטית, בעיקר רפורמות בתחום מימון מפלגות ובתחום תעמולת בחירות ובפרט בתקופת בחירות.

## 2. עיקרי הרפורמה המוצעת

אנו ממליצים להטיל חובת שקיפות מוגברת על מגוון רחב של גופים חוץ-מפלגתיים ועל פעילויותיהם שנועדו להשפיע על תוצאות הבחירות. אנו ממליצים שלא להטיל הגבלות נוקשות נוספות, וודאי שלא הגבלת תרומות, שאינה נהוגה בדמוקרסיות אחרות. אנו ממליצים לשקול – לאחר תקופת ביניים שבה יאסף מידע על פעילותם של גופים אלה – להוסיף תקרת הוצאות גבוהה.

- (1) **הגופים המפוקחים.** אין להטיל פיקוח על גופים המקיימים פעילות מצומצמת בלבד בבחירות, אלא רק על גופים שהוצאותיהם לשם השפעה על הבחירות, בתקופת בחירות נתונה, עולות על סכום מינימלי שייקבע בחוק. מטרת ההמלצה היא להקל על הגוף המפקח ולהימנע מהרתעת אזרחים פרטיים וגופים מהבעת עמדתם על הבחירות, והיא מקובלת גם בדמוקרסיות מפותחות ומבוססות אחרות

23 מנחם הופנונג סבור שבצד הפיקוח האפקטיבי על מימון מפלגות בבחירות לכנסת, מתקיים פיקוח חסר או פיקוח לא-אפקטיבי על היבטים אחרים של מימון מפלגות, כגון מימון בחירות מקומיות ומימון בחירות פנים-מפלגתיות. לדבריו, חולשות אלה משפיעות באופן שלילי על המערכת הפוליטית כולה ופוגעות, בין השאר, באמינות ההליך הפוליטי בעיני הציבור (Hofnung, 2008). בהמשך לכך אפשר לטעון שאם גם הפיקוח על פעילות חוץ-מפלגתית בבחירות יהיה חסר או לא-אפקטיבי, הדבר יפגע עוד יותר באמינות ההליך הפוליטי.

בחוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים נקבע כי הפיקוח יחול על גופים המוציאים לצורכי בחירות למעלה מ-100,000 ש"ח. במבט השוואתי נראה כי מדובר ברף גבוה למדי – גבוה מהרף הקיים במדינות האחרות שבדקנו (אף כי גבוה רק במעט מזה הקיים בכריטיניה, כ-96,000 ש"ח).

מהו, אם כן, הרף הרצוי? קשה לנקוב ברף כזה, בין היתר מפני שאין היום מידע על הסכומים שגופים חוץ-מפלגתיים בישראל מוציאים לצורכי בחירות – מידע שאנו מציעים לאסוף בשלב ראשון לצורך גיבוש הצעה מדויקת יותר (ראו הדיון להלן). כפי שיפורט בהמשך, כדי לאזן בין הצורך לאסוף מידע על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות לבין הרצון להימנע מפגיעת יתר בארגוני החברה האזרחית ואף ביחידים הפועלים בבחירות, אנחנו מציעים לקבוע בתחילה רף בינוני (למשל כ-50,000 ש"ח).

כדי למנוע אפשרות שגוף חוץ-מפלגתי יוכל להתחמק מאסדרה באמצעות "פיצול" לכמה גופים קטנים שהוצאות כל אחד מהם לא יחרגו מסכום זה, אנו מציעים לקבוע, בדומה להוראות החוק בעניין גוף הקשור לסיעה (ובדומה לכלי המשפטי של "הרמת מסך" בדיני חברות), שאם תוכח זיקה בין גופים כאלה מבחינה ארגונית ומבחינת המסר שלהם, תוכל הרשות המפקחת על גופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות להתייחס לגופים בעלי הזיקה כאל גוף אחד. קביעה דומה מופיעה בחוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים.

אנו מציעים גם להימנע מהחרגה כלשהי של גופים מהפיקוח, בפרט של ארגונים ללא כוונת רווח הפעילים בכל ימות השנה – החרגה שנהוגה באיטליה והייתה נהוגה בעבר בקנדה. כפי שמראה גם המחקר ההשוואתי (Young, 2004), החרגה כזו תוביל לכך שכל, או רוב, הפעילות החוץ-מפלגתית תתבצע באמצעות עמותות מוחרגות מפיקוח. יתר על כן, החרגה כזו עלולה להוביל לאפליה בין גופים שונים הפעילים בבחירות. למשל, אפשר שמפלגות מסוימות זוכות, יותר ממפלגות אחרות, בתמיכה של עמותות החברה האזרחית הפועלות כל השנה, וההחרגה תפעל דווקא לטובת מפלגות אלה.

(2) **תקופת הפיקוח.** מוצע כי ההסדר יחול רק בתקופת בחירות, כהגדרתה בחוק מימון מפלגות (101 ימים לפני בחירות המתקיימות במועדן, או החל ב-3 ימים אחרי אישור חוק לפיזור הכנסת). ההצדקה להצעה היא שתקופת בחירות היא פרק זמן מיוחד, ולכן לגיטימי להטיל בו הגבלות מיוחדות על פעילות חוץ-

מפלגתית, ושהגבלת הפיקוח לתקופה זו תאפשר לארגוני החברה האזרחית לפעול לקידום רעיונותיהם ללא כל הגבלה במסגרת חופש הביטוי וההתאגדות שלהם ותפשט את עבודת הרשות המפקחת על גופים חוץ-מפלגתיים. כאשר משווים למדינות אחרות בעולם מתברר ששלוש המדינות שמטילות הגבלות מהותיות על גופים חוץ-מפלגתיים – בריטניה, ניו זילנד וקנדה – מפקחות על הפעילות החוץ-מפלגתית בהקשר של בחירות רק בפרק הזמן הסמוך לבחירות (בבריטניה מדובר בשנה שלמה). לעומת זאת, המדינות שמסתפקות רק בחובת שקיפות – אוסטרליה, איטליה וארצות הברית – מפקחות על פעילות זו ברציפות. כיוון שהחוק הישראלי בעניין גופים חוץ-מפלגתיים כולל אף הוא הגבלות מהותיות (על תרומות), וכיוון שגם בנייר זה אנחנו מציעים לשקול להטיל בעתיד הגבלות כאלה (על הוצאות), נראה שגם מבחינה זו מוצדק להטיל בישראל פיקוח על גופים חוץ-מפלגתיים רק בתקופת בחירות.

**(3) רישום.** מוצע לחייב גופים הפעילים בבחירות – שהוצאותיהם לצורכי פעילויות מפקחות עולות, או צפויות לדעתם לעלות, מעל לרף המינימום במהלך תקופת הבחירות – בחובת רישום אצל הרשות המפקחת על פעילותם, במועד סמוך לתחילת תקופת הבחירות. גופים שיתברר להם בתוך תקופת הבחירות שהוצאותיהם יעלו או כבר עלו מעל לרף המינימום, יוכלו להירשם בסמוך למועד שהדבר נודע להם. לחובת הרישום תהיה השפעה חיובית על הפיקוח והאכיפה, שכן ללא חובת רישום הגופים החוץ-מפלגתיים יגישו דוח על פעילותם רק בדיעבד, לאחר הבחירות, וסביר להניח שהדבר יחייב את הרשות המפקחת "לרדוף" אחרי הללו שלא הגישו דוחות כנדרש. אמנם ייתכן שגם אם תוטל חובת רישום בתחילת תקופת הבחירות לא כל הגופים הפעילים בבחירות יירשמו כנדרש, אך במקרה כזה הרשות המפקחת תוכל לנהל חקירות ולאחר את הגופים האלה בזמן אמת. גם מנקודת המבט של הגופים החוץ-מפלגתיים עצמם סביר שאם תוטל חובת רישום בתחילת תקופת הבחירות, יעדיפו רובם לרשום את עצמם כדי להימנע מעימותים עם רשויות המדינה בזמן הבחירות. לעומת זאת כאשר הדרישה היא רק להגיש דוחות בדיעבד, לאחר הבחירות, האינטרס של הגופים החוץ-מפלגתיים לעשות זאת יפחת.

לפי החוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים, נוסף על חובת רישום (שבה אנו תומכים כאמור), גופים פעילים בבחירות המוציאים מעל 400,000 ש"ח על פעילויות



בחירות חייבים להתאגד כעמותה או כחברה לתועלת הציבור. אנו סבורים שדרישה זו אינה נחוצה והיא בבחינת פגיעה מיותרת, ולכן בלתי מידתית, בחופש ההתאגדות. הטלת חובת התאגדות עלולה להגביל שלא לצורך מקצת מהגופים החוץ-מפלגתיים, בפרט אלו החדשים ובעלי המשאבים המעטים. תוצאה אפשרית זו מנוגדת לשאיפה שלא לפגוע בהשתתפות הפוליטית של החברה האזרחית. מתברר גם שהיא אינה מקובלת במדינות אחרות: מלבד איטליה, שמלכתחילה מטילה פיקוח רק על ארגונים למטרת רווח, בכל שאר המדינות שסקרנו גופים פעילים בבחירות יכולים להיות גופים מסוגים שונים, גם גופים לא מאוגדים. באוסטרליה, בכריטיניה ובקנדה יכולים גופים חוץ-מפלגתיים להיות גם אנשים פרטיים שאינם חלק מארגון כלשהו. אנחנו מציעים לאמץ עיקרון זה ולקבוע שכל גוף או אורח פרטי המוציא כסף לצורכי הבחירות (מעל לרף מינימום) יצטרך להירשם אצל הגוף המפקח – כאמור, ללא חובה להתאגד. חשוב להטיל פיקוח גם על יחידים – כדי למנוע מארגונים למיניהם להתחמק מחובת הפיקוח באמצעות שימוש באזרחים פרטיים לצורך הוצאותיהם. בישראל היינו עדים לדוגמה בולטת של הוצאת כספים רבים לצורכי בחירות בידי אדם יחיד: קמפיין "ביבי טוב ליהודים" של יוסף גוטניק בבחירות 1996.

אנו סבורים שבניגוד למה שנקבע בחוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים, אין להגביל את הזיקה בין גוף חוץ-מפלגתי למפלגה באמצעות איסור ספציפי על בעלי תפקידים בכירים בגוף להיות מועמדים מטעם מפלגה בבחירות. הגבלה כזו אינה נחוצה, והיא מתערבת שלא לצורך בחופש הביטוי וההתאגדות. בישראל יש כללים מספקים המגדירים מתי מתקיימת זיקה בין גוף חוץ-מפלגתי למפלגה. מבקר המדינה, או גוף רלוונטי אחר שיוקם (ראו להלן), יוכל לקבוע לפי הצורך אם פעולות שנעשו אכן מבססות זיקה בין גוף חוץ-מפלגתי למפלגה.

(4) פעילויות מפוקחות. מוצע להסדיר, נוסף על הסדרת תעמולת הבחירות, גם פעילויות שצפויות להשפיע על תוצאות הבחירות, כפי שמקובל בכמה מהמדינות המסדירות פעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות – אוסטרליה, איטליה, ארצות הברית ובכריטיניה. אנו ממליצים לנסח רשימת פעילויות סגורה, כדוגמת זו הקיימת באוסטרליה ובכריטיניה, וכדוגמת זו המופיעה בחוק הישראלי בעניין גופים חוץ-מפלגתיים. רשימה כזו – בהנחה שאינה כוללת פריטים שהם למעשה סעיפי סל רחבים – נחוצה לשם הפגת חוסר הוודאות אצל אזרחים

המבקשים להיות פעילים פוליטית בבחירות ולצורך צמצום הפגיעה בחופש הביטוי, ולו באמצעות אפקט מצנן, כלומר גרימת חשש בקרב גופים מנקיטת פעולות שעלולות לגרום למדינה להטיל עליהם אסדרה. רשימת הפעילויות שמופיעות בחוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים משקפת לדעתנו את הפעולות העיקריות שיכולות להשפיע על תוצאות הבחירות (אף שנחוצים, לדעתנו, תיקונים בנוסח ההגדרות): תעמולה פומבית, פנייה אישית לבוחרים, ארגון הסעות לקלפיות לבוחרים לפי הזדהות פוליטית והכנת מאגרי מידע לצורך ביצוע אחת מהפעולות הנ"ל.

סוגיה חשובה וקשה להכרעה באסדרת פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות היא שאלת "מפלגות לעומת נושאים", כלומר – האם לפקח רק על תמיכה מפורשת במפלגה או במפלגות מסוימות (או על ההתנגדות להן) או גם על תמיכה בהצבעה למען נושא מסוים (או נגדו)? אימוץ הגדרה צרה, המתייחסת רק לפעילות למען מפלגות, יקל על גופים חוץ-מפלגתיים להתחמק מהפיקוח באמצעות קידום נושאים המזוהים עם מפלגות מסוימות. ואכן, בכל הדמוקרטיות שמסדירות את הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות, הגדרת פעילותם כוללת גם קידום נושאים מסוימים. לעומת זאת אימוץ הגדרה רחבה, המתייחסת גם לקידום נושאים מסוימים בבחירות, יגדיל מאוד את מספר הגופים שיוטל עליהם פיקוח ויקשה על פיקוח אפקטיבי. הוא גם עלול להרתיע ארגוני חברה אזרחית, הפועלים לקידום נושאים שונים בלי לתמוך מפורשות במפלגות מסוימות. המשמעות היא שלפיקוח מסוג כזה יהיה אפקט מצנן על חופש הביטוי.

נראה שתשובה סופית על השאלה אם ראוי לפקח גם על קידום נושאים, נוסף על קידום מפלגות, בפרט על שאלת האפשרות המעשית לפקח על כל הגופים הפועלים למען נושאים מסוימים, תוכל להתקבל רק לאחר שייאסף מידע רב יותר על מספר הגופים הפעילים בבחירות ועל היקף הפעילות ואופייה (ראו דיון להלן). כדי לאסוף מידע כזה על כל הגופים החוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות אנו מציעים שבשלב ראשון תאומץ הגדרה רחבה המתייחסת גם לנושאים, בד בבד עם הטלת הגבלות רכות בלבד על כל הגופים החוץ-מפלגתיים (כמפורט להלן). אנו מציעים עם זאת להימנע מאימוץ הגדרה רחבה מדי – כגון זו האוסטרלית, שלפיה כל הבעת דעה על נושא בבחירות היא פעילות מפוקחת –

ולבחור הגדרה מסוג ההגדרות הקיימות בבריטניה, בניו זילנד ובקנדה. על פי ההגדרות האלה, קריאה להצביע לפי נושא מסוים תיחשב פעילות מפוקחת רק אם אפשר לזהות את הנושא עם מפלגה או מפלגות מסוימות. על פי הגדרה כזו, סביר שלא יוטל פיקוח על גוף חוץ-מפלגתי שקורא להצביע לטובת מפלגות הנלחמות בשחיתות, משום שלא מדובר בנושא שאפשר לזהותו עם מפלגות מסוימות. ולעומת זאת יוטל פיקוח על גופים הקוראים לפעול למען ההתנחלויות בשטחים, או להגביר את התמיכה בישיבות חרדיות, או לנסיגה מידית לקו הירוק. כפי שיפורט להלן, אנו מציעים כי לאחר שייאסף המידע הנחוץ על ההיקף והאופי של פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים, ייקבע אם אכן יש צורך, ואם אפשר, לאמץ הגדרה רחבה כזו, או שיש לצמצמה כך שתכלול רק תמיכה מפורשת או התנגדות למפלגות מסוימות.

בין שתאומץ הגדרה רחבה ובין שתאומץ הגדרה צרה, אנו ממליצים, בניגוד לחוק שהתקבל בעניין גופים חוץ-מפלגתיים, שכל הגדרה באשר היא תתייחס גם לפעילות בעד או נגד כמה מפלגות, ולא רק בעד או נגד מפלגה אחת. המערכת הפוליטית בישראל בנויה מגושים פוליטיים המורכבים ממפלגות אחדות שיכולות לכוון קואליציה משותפת בכנסת, וגופים חוץ-מפלגתיים פועלים לעתים קרובות למען גוש פוליטי מסוים ולא למען מפלגה אחת מסוימת. לפעמים המפלגות החברות באותו גוש משתפות פעולה ביניהן במהלך מערכת הבחירות. דוגמאות מובהקות לפעילות למען גוש פוליטי הן שתי העצרות שהתקיימו בכיכר רבין לפני הבחירות לכנסת ה-20: בעצרת אחת השתתפו הליכוד, הבית היהודי, ישראל ביתנו ומפלגת יחד; ובעצרת השנייה – המחנה הציוני ומרצ. שתי העצרות מומנו, לפי פרסומים בתקשורת, בעיקר בידי גופים חוץ-מפלגתיים (מבקר המדינה 2016א: 24). מכך עולה שפיקוח על גופים המוציאים כספים כדי להשפיע על הבחירות בלי לפקח על גופים הפועלים למען או נגד מפלגות אחדות, יאפשר לגופים חוץ-מפלגתיים בעלי השפעה לחמוק מהפיקוח.

לבסוף, אנו מציעים להחריג מהפיקוח פעילויות מסוימות. לפי הנהוג בארצות הברית, בניו זילנד ובקנדה, ובהתאם לעקרון חופש הביטוי, אנו מציעים לקבוע שפרסום כתבות ומאמרי דעה בלא תמורה בערוצי תקשורת לא ייחשב פעילות מפוקחת. עם זאת אנו מציעים שהחרגה זו תחול רק על פרסום בערוצי תקשורת עצמאיים, כלומר ערוצים שאין להם זיקה למפלגה או לגוף הקשור לסיעה.

במסגרת זו אנו תומכים בעמדתו של מבקר המדינה (2003), שקרא לקבוע כללים ברורים יותר לפרסום כתבות ומאמרים התומכים במפלגה מסוימת בעיתונים שיש להם זיקה למפלגה זו. לדעתנו, אם גוף חוץ-מפלגתי יפרסם כתבה כזו בעיתון מפלגתי או בעיתון של גוף הקשור לסיעה, זו פעילות מפוקחת והיא לא תיחנה מההחגה שדובר בה לעיל. גם אם ערוץ התקשורת שייך לגוף החוץ-מפלגתי עצמו או הוא בעל זיקה מספקת לגוף כזה מבחינה ארגונית ומבחינת המסר, הפעילות המתבצעת בו לא תיחנה מההחגה. בעניין אחר – אם הפעילויות המפוקחות יכללו גם תמיכה בנושאים, ולא רק תמיכה במפלגות מסוימות, מומלץ להחריג במפורש גם מהן פעילות של עידוד הצבעה באופן כללי.

(5) **שקיפות.** מוצע לחייב גופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות בשקיפות מחמירה, בדומה לחובה המוטלת על סיעות. שקיפות היא חובה בסיסית המוטלת על גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות בכל הדמוקרטיות המסדירות פעילות זו, והיא חשובה בין היתר לצורך שמירה על טוהר המידות ולחיוזוק אמון הציבור בהליך הדמוקרטי. גם החוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים כולל דרישה לשקיפות כחובה חזקה ובלתי מתפשרת. אנו מציעים לחייב גופים חוץ-מפלגתיים הנתונים לפיקוח בכללי שקיפות ודיווח מחמירים. כללי השקיפות המוטלים היום על מפלגות בישראל הם מחמירים מספיק, ולכן כדי לפשט את עבודתה של הרשות המפקחת על הגופים החוץ-מפלגתיים מוצע להטיל על גופים אלה חובות שקיפות זהות לחובות המוטלות על מפלגות, ובכללן: החובה להגיש דוח מפורט על פעילותם לאחר הבחירות (כולל פרטים על תרומות והוצאות); החובה לאפשר ביקורת של חשבונותיהם בתקופת הבחירות (בדומה לסיעות); והחובה לפרסם מידע בזמן אמת על תרומות באתר האינטרנט שלהם ושל מבקר המדינה. הרשות המפקחת תפרסם את תוצאות הביקורת שלה על הדוחות שהגישו הגופים החוץ-מפלגתיים, בדומה לדוחות שמבקר המדינה מפרסם כיום על דוחות המפלגות.

יצוין שכבר היום עמותות מחויבות בהגשת דוחות שנתיים, שאמורים לכלול גם את הפרטים על הכנסותיהן והוצאותיהן. ואולם חובת השקיפות המוצעת כאן היא רחבה יותר, בין היתר משום שהיא כוללת פרטים ספציפיים על ההתנהלות הכלכלית במהלך מערכת הבחירות ולצורכי בחירות. כמו כן חובת השקיפות תוטל לא רק על עמותות אלא גם על מגוון הגופים הפעילים בבחירות וגם על

אנשים פרטיים וגופים לא מאוגדים ותביא לחשיפה כמעט מידית ומלאה של פרטים על תרומות ותורמים. כך ייחשפו פרטים מלאים על כל התרומות, גם תרומות בסכומים נמוכים מ-20,000 ש"ח, שכיום יכולות להישאר אנונימיות. השקיפות תספק אפוא פרטים חשובים, שאינם בנמצא היום, על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות.

(6) הגבלות על תרומות. ההגבלה שמופיעה בחוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים מתירה לתורם אחד סכום של 15,000 ש"ח או 30,000 ש"ח (לפי סכום ההוצאות על פעילות בחירות של הגוף או סכום גיוס התרומות עבורן) בתקופה שבין בחירות לכנסת לבחירות שאחריהן. אנו סבורים שאין להטיל הגבלות על סכום התרומה לגופים אלה. הגבלות כאלה צפויות לפגוע קשות בפעילותם של ארגוני חברה אזרחית ובהתארגנויות ספונטניות, ורצויות, של אנשים פרטיים. כמה מהגופים אשר צפויים להיות מוגדרים גופים פעילים בבחירות הם עמותות הפעילות כל ימות השנה בתחומים שלא דווקא קשורים לבחירות. הן מגייסות לצורך פעילותן השוטפת תרומות בסכומים גבוהים, גיוס הכרחי להמשך קיומן וכמובן מועיל לקיומה של חברה אזרחית תוססת במשטר דמוקרטי. איסור כללי על גופים כאלה לגייס תרומות בסכומים גבוהים צפוי אפוא להקשות מאוד על פעילותם ולפגוע בכך בחברה האזרחית. הגבלת התרומות גם תגרום לאפקט מצנן – גופים חוץ-מפלגתיים יחששו להביע את עמדתם בבחירות מחשש שיכולתם לגייס תרומות לכל מטרה שהיא תוגבל, דבר שיפגע בקיומו של שיח פתוח ופלורליסטי בהקשר של בחירות. אמנם אפשר לדרוש מגופים כאלה להקפיד על הפרדה בין תרומות שהם מקבלים לצורך פעילותם בבחירות (תרומות שיידרשו לעמוד בהגבלות) ובין תרומות המיועדות למטרות אחרות (ולכן יהיו פטורות מאותן הגבלות), אך ספק אם הם יוכלו לעמוד בפועל בדרישה כזו. יתרה מזו, אכיפת הפרדה כזו תחייב הקצאת משאבים רבים מצד הרשות המפקחת. במילים אחרות, זוהי הגבלה שפגיעתה בחופש הביטוי עולה על התועלת שבה.

מכל הסיבות האלה אנו סבורים כי הגבלות על סכום התרומה לגופים פעילים בבחירות עלולות להיות בעייתיות מבחינה חוקתית, משום שיתכן שהפגיעה בחופש הביטוי וההתאגדות הכרוכה בהן אינה מידתית, בפרט מפני שאת תכלית

ההגבלות אפשר להשיג ביעילות רבה יותר באמצעות תקרת הוצאות (ראו להלן), אשר תפגע פחות בחופש הביטוי וההתאגדות, משום שהיא תגביל את פעילות הגופים החוץ-מפלגתיים אך ורק בתקופת הבחירות ולצורכי בחירות ובלו לפגוע בשאר הפעילות של החברה האזרחית. גם המחקר ההשוואתי אינו מספק הצדקה להטלת הגבלות כאלה – הן אינן קיימות בדמוקרטיות אחרות, ולפיכך השפעותיהן על ארגוני החברה האזרחית ועל השיח הפלורליסטי והפתוח בהקשר של בחירות אינן ידועות.

ולא זו אף זו: לדעתנו אין להטיל הגבלות על זהות התורמים לגופים חוץ-מפלגתיים, שוב בניגוד לחוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים (האוסר על תרומות מתאגידים ומגביל את התרומות מגורמים זרים). בעניין זה ההתלבטות גדולה: הגבלות על תרומות מגורמים זרים, אך לא מתאגידים, נהוגות ב-3 דמוקרטיות (ארצות הברית, בריטניה וקנדה), ויש להן גם הצדקה עקרונית: נקיטת צעדים כדי למנוע השפעת יתר של גורמים שאינם חלק מהקהילה הפוליטית-האזרחית על מערכת הבחירות. זו מתגלמת בישראל באיסור על תרומה של גורמים אלה (ותאגידים) למפלגות.

עם זאת הטענה העיקרית שבעטיה אנו מתנגדים להגבלת סכום התרומה תקפה גם כאן: גופים חוץ-מפלגתיים מסוימים מגייסים כל ימות השנה כסף מגורמים זרים, וכאמור, התרומות נחוצות לקיומם; וקשה לדרוש מהם, או מהרשות המפקחת עליהם, להקפיד ולפקח על הפרדה בין סוגי התרומות.

כמענה לסכנה שגורמים זרים ותאגידים ישפיעו השפעת יתר על מערכת הבחירות דרך תרומות לגופים חוץ-מפלגתיים, אנו מציעים להטיל פיקוח על תרומות לגופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות, ובהיקף רחב מזה הקיים היום, באמצעות דרישה לשקיפות מן הזן המידי והמלא ביותר; אנו גם מציעים לשקול לקבוע תקרת הוצאות לגופים הפעילים בבחירות. מעבר לכך, המחקר ההשוואתי מלמד שלמרות החששות הכבדים מהשפעה לא רצויה של גורמים זרים ותאגידים על מערכת הבחירות, באמצעות תרומה לגופים חוץ-מפלגתיים, בפועל ההוצאות של גופים חוץ-מפלגתיים לצורכי בחירות אינן גבוהות ונופלות בהרבה מאלה של המפלגות, שעליהן, כאמור, נאסר בישראל לקבל תרומות מגורמים זרים ותאגידים (Nassmacher, 2014; Gauja and Orr, 2015).

(7) **תקרת הוצאות.** אנו מציעים להימנע בשלב הראשון מקביעת תקרת הוצאות ולהחליט בנדרון לאחר תקופת ביניים שבה ייאסף מידע על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים, כפי שיפורט מיד. בחלק מהדמוקרטיה המסדירות פעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות – בריטניה, ניו זילנד וקנדה – קבועה תקרת הוצאות. ההכרעה בנושא זה אינה פשוטה:

א. שימוש בלתי מוגבל במשאבים כספיים לצורך השפעה על הבחירות עלול לפגוע בשוויון הבחירות ובשיח הפוליטי הפלורליסטי, ואף לחזק את סכנת הפגיעה בטוהר המידות. לשם כך נראה שמוצדק לקבוע תקרת הוצאות גבוהה, כדי שלא יהיה אפשר לקנות את הבחירות בכסף.

ב. מנגד, לא בטוח שפיקוח אפקטיבי על הוצאות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות אפשרי מבחינה מעשית או מבחינת המשאבים שיידרשו לשם כך מהרשות המפקחת.

ג. עולה החשש שאם תוטל הגבלת הוצאות נמוכה, מערכת הבחירות תהפוך לזירת התגוששויות ותלווה בשורה של עתירות שידרשו למנוע מגופים חוץ-מפלגתיים לפעול בבחירות בטענה של חריגה מתקרת ההוצאות.

ד. ספק אם יש צורך ממשי בהגבלה כזו, משום שלא ידוע אם הגופים החוץ-מפלגתיים אכן מוציאים לצורכי בחירות סכומים גבוהים שיש בכוחם לפגוע בשוויוניות ובתחרותיות הבחירות ובטוהר המידות.

על כל פנים, גם אם יוחלט שיש צורך בתקרת הוצאות, מן הראוי שתקבע תקרה גבוהה. תפקידה יצטמצם למניעת השתלטות על השיח הציבורי בתקופת בחירות במטרה להכריען. לפיכך אנו מציעים הליך דו-שלבי, ובמהלכו יוחלט אם יש צורך בקביעת תקרת הוצאות גבוהה.

(8) **הליך דו-שלבי לקביעת היקף הפיקוח וחומרתו.** אנו ממליצים שההחלטה על חומרת הפיקוח, כלומר ההחלטה אם יש להטיל תקרת הוצאות, תתקבל רק לאחר תקופת ביניים שייאסף בה מידע. לאחר תקופת הביניים יוחלט אם להטיל חובת שקיפות בלבד על היקף רחב של גופים או אם להטיל גם תקרת הוצאות אגב צמצום היקף הגופים המפוקחים.

נסביר: בשל היעדר פיקוח על גופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות חסר היום מידע על מספר הגופים האלה ועל היקף ואופי פעילותם. מידע כזה יכול לסייע בקביעת ההוצאה המינימלית שרק מעליה יוטל פיקוח על גופים חוץ-

מפלגתיים. כמו כן חסר מידע על האפשרות המעשית לפקח על פעילות למען "נושאים" (נוסף על פעילות למען "מפלגות"), ולקבוע תקרת הוצאות. לשם כך אנו מציעים רפורמה בשני שלבים:

**בשלב הראשון**, שיימשך מערכת בחירות אחת, ייאסף מידע על היקף ואופי הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות. לשם כך יש לעבור בשקיפות רחבה: לאמץ רף לא גבוה של הוצאות שרק מעליו יש לפקח על הגוף החוץ-מפלגתי. בקביעת הרף יש לשמור על איזון בין הצורך לאסוף מידע על מגוון רחב של גופים לבין הרצון להימנע מפגיעת יתר בארגוני החברה האזרחית ואף ביחידים הפועלים בבחירות (למשל, רף של כ-50,000 ש"ח); ולנסח הגדרה רחבה של פעילות מפוקחת, שתתייחס גם לפעילות למען או נגד נושאים המזוהים עם מפלגות, ולא רק למען או נגד מפלגות מסוימות כלשעצמן. בשלב זה תוטל אך ורק חובת שקיפות, ולא יוטלו חובות מהותיות נוקשות כמו תקרת הוצאות על גופים חוץ-מפלגתיים. כמובן, לא יוטלו הגבלות על תרומות לגופים אלה. כאמור, אנו מתנגדים לכך לחלוטין.

**בשלב השני** ייבחן המידע שנאסף בשלב הראשון ויוחלט אם אפשר וצריך להחמיר את ההגבלות על גופים חוץ-מפלגתיים ולקבוע תקרת הוצאות. כמו כן יוחלט על אילו גופים יש לפקח, מבחינת רף המינימום של הוצאותיהם לצורכי בחירות ומבחינת הגדרת הפעילויות המפוקחות. אנו ממליצים שיו"ר הכנסת, הממונה על ביצוע חוק מימון מפלגות, ימנה לשם כך ועדה ציבורית – שתורכב מנציגי ציבור, חברי כנסת, גורמים מהממשלה ונציגים של מבקר המדינה – וזו תגיש לו את המלצותיה בנושא.

הכללים וההגבלות, לרבות השאלה אם לקבוע תקרת הוצאות, ייקבעו אפוא רק בשלב השני. עם זאת, ובהנחה שכל אסדרה חייבת לשמור על איזון בין ערכים ליברליים-דמוקרטיים שונים, אנו מציעים שהאיזון יישמר על ידי בחירה באחת מתוך שתי חלופות. החלופות המוצעות מבוססות על ההנחה שיש יחס הפוך בין היקף הפיקוח לבין מידת נוקשותו. לכן, אם יוטל פיקוח על גופים רבים, לרבות גופים המבקשים להשפיע על מערכת הבחירות מעט או בעקיפין בלבד, אזי אין להטיל הגבלות מהותיות על פעילותם מלבד חובת השקיפות (בדומה להמלצת מבקר המדינה, 2000). לעומת זאת אם הפיקוח יתמקד בגופים מסוימים, אך מעטים, כאלה המבקשים להשפיע משמעותית, ובמישרין, על



מערכת הבחירות, אפשר לדעתנו להטיל עליהם גם הגבלות מהותיות, למשל תקרת הוצאות.

**החלופה הראשונה** – לא יוטלו הגבלות מהותיות על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות, ותוטל רק חובת שקיפות. יאומץ רף מינימום נמוך של הוצאות לשם החלת החוק, ותאומץ הגדרה רחבה, שתתייחס הן לפעילות בעד ונגד מפלגות מסוימות הן לפעילות בעד ונגד נושאים מסוימים המזוהים עם מפלגות. **החלופה השנייה** – תיקבע תקרת הוצאות גבוהה לגופים חוץ-מפלגתיים, ובר כבד יאומץ רף מינימום גבוה. כמו כן תאומץ הגדרה צרה שתתייחס רק לפעילות מפורשת למען או נגד מפלגות מסוימות. גם אם יוחלט לקבוע תקרת הוצאות, חשוב שתיקבע תקרה גבוהה שלא תגביל מהותית את רוב הגופים המעוניינים להשפיע על הבחירות, אלא רק תמנע מצבים קיצוניים של ניסיונות לכאורה "להשתלט" על מערכת הבחירות ועל השיח הפוליטי באמצעות שימוש במשאבים כספיים גדולים מאוד. תקרת ההוצאות תיקבע לאחר שייאסף בשלב הראשון מידע על ההוצאות בפועל של גופים חוץ-מפלגתיים לצורכי בחירות.

(9) **מנגנוני אכיפה ושילוב הרפורמה המוצעת ברפורמות אחרות.**<sup>24</sup> אנו מציעים לאפשר בקרה ופיקוח בזמן אמת על הפרת כללים של מימון מפלגות – הן כללים למפלגות ולגופים הקשורים בסיעה, הן כללים הקשורים בגופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות. הבקרה השוטפת תכלול את האפשרות להתייעץ מראש, וגם בזמן הבחירות, עם הרשות המפקחת, וכן מתן סמכויות חקירה לרשות זו גם כלפי גופים פעילים בבחירות, למשל – השוואת סמכויות מבקר המדינה כלפיהם עם סמכויותיו כלפי גוף מבוקר. כן מומלץ שהרשות המפקחת תוכל לבקש מיו"ר ועדת הבחירות המרכזית להוציא צו מניעה נגד פעילות שיש בה הפרת כללי מימון מפלגות. המלצה זו סותרת את המצב הקיים, שבו חריגות מהכללים הללו

24 אנו סבורים כי נדרשים רפורמות ושיפורים נוספים על מה שמנינו כאן בפיקוח על הבחירות. לדוגמה, אנו ממליצים לשפר את אכיפת הכללים לשקיפות מצד מפלגות, בפרט בכל הנוגע לפרסום ברבים של התרומות שהתקבלו. כאמור, אנו ממליצים גם לקבוע כללים ברורים לזיקה שבין מפלגות לעיתונים (ראו דוח מבקר המדינה, 2016א). להמלצות נוספות ראו דוח ועדת לוי (2000), וכן אצל לוריא ושוורץ אלטשולר (2015).

נחשפות רק בדיעבד, קרי לאחר פרסום דוח מבקר המדינה על מערכת הבחירות.<sup>25</sup> מומלץ שאם תיקבע תקרת הוצאות, תיקבע בצדה גם ענישה פלילית בגין חריגה ממנה, בדומה להוראות באשר לסיעות (ראו סעיף 9 לחוק).

ועדת לויין תהתה אם הגוף המתאים לפיקוח נרחב ומידי על סוגיות של מימון בחירות הוא מבקר המדינה. הוועדה הצביעה על המחסור במשאבים ועל כך שמבקר המדינה אינו מורגל בפיקוח בזמן אמת והציעה להקים גוף נפרד שירכז את סמכויות הפיקוח על הבחירות, מעין נציבות בחירות. גוף זה ירכז את הסמכויות הרלוונטיות הקיימות של מבקר המדינה ושל ועדת הבחירות המרכזית, נוסף על הסמכויות החדשות לפיקוח על גופים חוץ-מפלגתיים ולפיקוח בזמן אמת. איננו נוקטים עמדה בשאלה זו, אך אנו מדגישים שיש להקפיד על הניטרליות הפוליטית של הגוף המדובר, וכאמור – יש להעניק לו סמכויות לפיקוח אפקטיבי בזמן אמת ומשאבים מתאימים.

אנו מציעים לשלב את הרפורמה המוצעת בנייר זה עם רפורמות אחרות הנדרשות כדיני תעמולת בחירות (לוריא ושוורץ אלטשולר 2015). הרפורמות הנדרשות בתחום זה רלוונטיות גם לתעמולת בחירות של גופים חוץ-מפלגתיים (אם יוטל עליהם פיקוח ואם לאו), ובפרט הטלת חובת שקיפות וזיהוי בפרסום תעמולת בחירות בכל סוגי המדיה (כולל האינטרנט), וכן ביטול מרבית ההגבלות על תעמולה מודפסת והמשך האיסור על תעמולת בחירות של גופים חוץ-מפלגתיים בטלוויזיה וברדיו (השוו דוח ביניים להערות הציבור, 2016).

25 המלצות ברוח זו הופיעו בדוח ועדת לויין משנת 2000; בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, השופט ג'ובראן, בעתירה נגד V15 (הוגשה במערכת הבחירות לכנסת ה-20; תב"כ 8/20) (וראו לוריא ושוורץ אלטשולר, 2015). החוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים קובע שיו"ר ועדת הבחירות המרכזית יוכל להוציא צו מניעה רק בעניין הפרת ההוראות הנוגעות לגופים חוץ-מפלגתיים ורק בעקבות עתירת מפלגה או רשימה.

## ח. סיכום

השאלה אם וכיצד להסדיר את פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות עלתה במלוא חריפותה לסדר היום הפוליטי, הציבורי והמשפטי של ישראל בבחירות 2015. היא מעסיקה דמוקרטיות מפותחות רבות בעשורים האחרונים והביאה כמה מהן לפקח על פעילות זו ואף להגבילה – כפי שעשתה ישראל במסגרת החוק בעניין זה, שהתקבל במרץ 2017. הדילמה אינה פשוטה, ובמוקדה ניצבים שני ערכים בסיסיים של הדמוקרטיה הליברלית: שוויון הזדמנויות בבחירות וחופש הביטוי. מצד אחד, הסכנה היא שהפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים תשפיע על הבחירות יתר על המידה, עד כדי פגיעה בתחרות הפוליטית ההוגנת ושוויון ההזדמנויות בבחירות, וגם תיצור מחויבות של פוליטיקאים לגופים החוץ-מפלגתיים ולבעלי ההון שתמכו בהם. מצד שני, החשש הוא שאם תוגבל פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים, הדבר יגרור פגיעה בחופש הביטוי וההתאגדות ובהשתתפות הפוליטית של אזרחים ושל החברה האזרחית. לכך יש להוסיף כמוכח גם את הקושי באכיפה יעילה של אסדרה כזו. ברור אפוא שכל אסדרה של פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות צריכה לשמור על האיזון העדין שבין הצורך בפיקוח והגבלה ובין זכותם הלגיטימית של הגופים החוץ-מפלגתיים להשפיע על המשחק הפוליטי.

בהתבסס על השאיפה לקדם עקרונות דמוקרטיים-ליברליים, על ניסיוןן של מדינות אחרות ועל המציאות הקיימת בישראל, ובכלל זה המחסור הקיים במידע מהימן על פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות, גיבשנו הצעה מפורטת להסדרת פעילות זו. להלן תמצית עיקרי ההצעה:

(1) **הגופים המפוקחים.** יוגדר בחוק מונח חדש – “גוף פעיל בבחירות”. המונח יתייחס לאדם או לגוף, מאוגד או בלתי מאוגד, שאינו מפלגה ואינו גוף הקשור לסיעה, המוציא מעל לסכום מינימלי שייקבע בחוק על פעולות המתבצעות בתקופת הבחירות ושמטרתן להשפיע על תוצאות הבחירות (“פעילויות מפוקחות”).

(2) **חובת רישום.** כל מי שיוגדר גוף פעיל בבחירות יהיה חייב להירשם עם תחילת תקופת הבחירות (או כאשר פעילותו תחצה את הרף המינימלי שייקבע בחוק) אצל הרשות המפקחת ולדווח על קיומו.

(3) **הפעילויות המפוקחות.** תיקבע רשימה סגורה של פעילויות מפוקחות. הרשימה תכלול פעילויות המתבצעות בתקופת הבחירות ואשר מטרתן להשפיע על תוצאות הבחירות לטובת או נגד מפלגה או מפלגות מסוימות, ולכל הפחות בהתחלה – גם דרך קידום נושא המזוהה עם מפלגה או מפלגות. הרשימה תכלול תעמולת בחירות פומבית, פנייה ספציפית לבוחרים, ארגון הסעות לקלפיות לבוחרים לפי הזדהות פוליטית, הכנת מאגרי מידע על בוחרים מסוימים לצורכי בחירות. פעילויות מסוימות יוגדרו במפורש פעילויות שאינן מפוקחות, בכללן עידוד הצבעה באופן כללי ופרסום ידיעות חדשותיות או מאמרי דעה בלא תמורה בעיתונים ובאמצעי תקשורת אחרים שאינם שייכים למפלגות, לגופים הקשורים לסיעה או לגופים פעילים בבחירות.

(4) **תרומות.** לא יוטלו הגבלות על תרומות לגופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות.

(5) **שקיפות.** גופים פעילים בבחירות יידרשו לחובות שקיפות זהות לחובות שמפלגות נדרשות להן.

(6) **תקרת הוצאות.** בשלב ראשון לא תיקבע תקרת הוצאות, כלומר לא ייקבע סכום מרבי שמוותר לגופים פעילים בבחירות להוציא על פעילויות מפוקחות בתקופת בחירות. בשלב השני ייתכן שתיקבע תקרת הוצאות גבוהה. הכללים המדויקים לרף ההוצאות המינימלי הדרוש להגדרת "גוף פעיל בבחירות", להגדרת הפעילויות המפוקחות ולהחלטה אם להטיל תקרת הוצאות על גופים פעילים בבחירות ייקבעו בשני שלבים:

- א. במערכת הבחירות הראשונה מאז החלת הרפורמה יהיה היקף התחולה של הפיקוח רחב יחסית, אך יוטלו אך ורק חובות שקיפות. ייקבע רף מינימלי בינוני (למשל, כ-50,000 ש"ח) כדי להיכנס למתחם ההגדרה של גוף פעיל בבחירות. הגדרה של פעילויות מפוקחות תכלול גם פעילות לעידוד הצבעה לפי נושא מסוים, כל עוד אפשר לזהות באופן סביר את הנושא עם מפלגה או מפלגות מסוימות. לא יוטלו הגבלות מהותיות על פעילות של גופים חוץ-מפלגתיים מלבד חובות שקיפות.
- ב. במערכות הבחירות הבאות, לפי המידע שייאסף ולאחר שתדון בכך ועדה ציבורית, תאומץ אחת משתי חלופות – שתיהן משקפות יחס

גומלין הפוך בין היקף תחולת החוק (רחב או צר) לבין נוקשות ההגבלות שיוטלו במסגרתו:

i. רף מינימלי נמוך והגדרה רחבה של פעילויות מפוקחות (הכוללת התייחסות לנושאים המזוהים עם מפלגות), בצד חובות שקיפות בלבד וללא תקרת הוצאות.

ii. רף מינימלי גבוה והגדרה צרה של פעילויות מפוקחות (שאינה כוללת התייחסות לנושאים), בצד קביעת תקרת הוצאות גבוהה וחובות שקיפות.

(7) **הרשות המפקחת.** הרשות המפקחת על פעילותם של גופים פעילים בבחירות תהיה מבקר המדינה או נציבות בחירות חדשה. הרשות המפקחת תרכז את כל הסמכויות הרלוונטיות לפיקוח על הבחירות, ויוענקו לה המשאבים הדרושים לביצוע הפיקוח וסמכויות לפיקוח בזמן אמת על גופים פעילים בבחירות, וכן על מימון מפלגות באופן כללי. הכללים החדשים יתירו להתייעץ עם הרשות המפקחת כדי לבקש ממנה חוות דעת על הפעילות של גופים שונים בבחירות ויהיו בידיה גם סמכויות חקירה כלפי גופים פעילים בבחירות (לדוגמה, השוואת סמכויות מבקר המדינה כלפי גופים חוץ-מפלגתיים לסמכויותיו כלפי גוף מבוקר). הרשות המפקחת וכל אדם יורשו לפנות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית בבקשה להוציא צו מניעה להפסקת חריגה מהכללים או למניעה מראש של חריגה כזאת.

באשר לעברה על הגבלות מהותיות שיוטלו על גופים חוץ-מפלגתיים (תקרת הוצאות), המקבילות להגבלות המוטלות היום בחוק מימון מפלגות על סיעות, ואשר בצדן ענישה פלילית בגין עברה עליהן – ייקבעו עונשים דומים בשינויים המתחייבים (ראו סעיף 9א לחוק).

(8) **דיני תעמולת בחירות.** אם תאומץ רפורמה בדיני תעמולת הבחירות, היא תחול בשינויים המתבקשים גם על הכללים לניהול תעמולת בחירות על ידי גופים חוץ-מפלגתיים.

הלוח שלהלן עומד על ההבדלים בין הרפורמה המוצעת ובין החוק בעניין גופים חוץ-מפלגתיים.

לוח 2 הרפורמה המאצת בעניין גופים חוץ-מפלגתיים לעומת החוק

| החוק   | הרפורמה המאצת   |                                     |
|--|---|-------------------------------------|
| 100,000 ש"ח  | כ-50,000 ש"ח  | רף מינימלי לפיקוח                   |
| רשימה סגורה של פעילויות מפקחות, לרבות תעמולת בחירות לטובת מפלגה מטוימת או נגדה אך לא כולל קידום נושא המזוהה עם מפלגה או מפלגות | רשימה סגורה של פעילויות מפקחות, לרבות תעמולת בחירות לטובת מפלגה או מפלגות מטוימות או נגדן ולרבות קידום נושא המזוהה עם מפלגה או מפלגות | הפעולות המפוקחות                    |
| מוטלת חובת רישום   | תוטל חובת רישום   | רישום                               |
| מוטלת חובת התאגדות על פעילויות בסכום של מעל 400,000 ש"ח  | לא תוטל חובת התאגדות  | חובת התאגדות                        |
| החובות חלות גם על יחידים   | חובת הרישום תחול גם על יחידים   |                                     |
| רצופה  | בתקופת בחירות   | תקופת הפיקוח                        |
| מוטלות חובות שקיפות  | יוטלו חובות שקיפות  | שקיפות                              |
| מוטלות הגבלות על תרומות, הן לעריון גובה והתרומה והן לעניין זהות התורם  | לא יוטלו הגבלות על תרומות   | הגבלה על תרומות לגופים חוץ-מפלגתיים |
| לא מוטלת הגבלת הוצאות  | לא תוטל הגבלת הוצאות; בעתיד יישקל הצורך בתקרת הוצאות גבוהה  | הגבלת הוצאות של גופים חוץ-מפלגתיים  |

# מקורות

## פרסומים אקדמיים

- בן בסט, אבי, ומומי דהן, 2014. רפורמות, פוליטיקה ושחיתות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ברק, אהרון, 2014. כבוד האדם: הזכות החוקתית ובנותיה, שריגים-ליאון: נבו.
- הופנונג, מנחם, 1993. מימון מפלגות ומימון בחירות בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- לוריא, גיא, ותהילה שוורץ אלטשולר, 2015. רפורמה בדיני תעמולת בחירות, מחקר מדיניות 109, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נבות, דורון, 2012. שחיתות פוליטית בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נגבי, משה, 2011. חופש העיתונאי וחופש העיתונות בישראל: דיני תקשורת ואתיקה עיתונאית, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- קלגסבלד, אביגדור, 2012. "מהלכת רובינשטיין עד ספר רובינשטיין: על פירושו הערכני של סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת", משפט ואדם – משפט ועסקים יד: 183-197.
- קניג, עופר, ואנה קנפלאמן, 2013. "דעיכת המפלגות הגדולות: ישראל במבט השוואתי", בתוך: גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), תיקון שיטת הממשל בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 145-183.
- רובינשטיין, אמנון, ורענן הר זהב, תשנ"ג. חוק-יסוד: הכנסת, ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- שוורץ אלטשולר, תהילה, 2012. מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Cain, Bruce E., Russell J. Dalton, and Susan E. Scarrow, 2003. *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

Casas-Zamora, Kevin, 2005. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, Colchester: ECPR Press.

Corella, Beatriz Sanz, and Rinat Ben Noon, 2013. "Mapping Study of Civil Society Organisations in Israel," *European Commission* (December).

- Cram, Ian, 2006. *Contested Words: Legal Restrictions on Freedom of Speech in Liberal Democracies*, Burlington, VT: Ashgate.
- Crandall, Erin, and Andrea Lawlor, 2014. "Third Party Election Spending in Canada and the United Kingdom: A Comparative Analysis," *Election Law Journal* 13 (4): 476–492.
- Diamond, Larry, 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Gauja, Anika, and Graeme Orr, 2015. "Regulating 'Third Parties' as Electoral Actors: Comparative Insights and Questions for Democracy," *Interest Groups and Advocacy* 4 (3): 249–271.
- Habermas, Jürgen, 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trans. William Rehg, Cambridge, MA: MIT Press.
- Hofnung, Menachem, 1996a. "The Public Purse and the Private Campaign: Political Finance in Israel," *Journal of Law and Society* 23 (1): 132–148.
- , 1996b. "Public Financing, Party Membership and Internal Party Competition," *European Journal of Political Research* 29 (1): 73–86.
- , 2008. "Party Finance Regulation: Israel in Comparative Analysis," Paper presented at the International Seminar on Political Parties and the Quality of Democracy, Mexico, November, pp. 26–28.
- Hollyer, James R., B. Peter Rosendorff, and James Raymond Vreeland, 2011. "Democracy and Transparency," *Journal of Politics* 73 (4): 1191–1205.
- Katz, Richard S., and Peter Mair, 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party," *Party Politics* 1 (1): 5–28.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 2014. "The Established Anglophone Democracies," in: Elin Falguera, Samuel Jones, and Magnus Ohman (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, Strömsborg: International IDEA, pp. 254–299.
- Rowbottom, Jacob, 2010. *Democracy Distorted: Wealth, Influence and Democratic Politics*, New York: Cambridge University Press.
- Scarrow, Susan, 2011. "Carrots and Sticks, Chickens and Eggs: Understanding Variations in Party Finance Regulatory Regimes," Paper prepared for the IPSA/ECPR Conference, Sao Paulo, Brazil, 16–19.2.2011.



- Sunstein, Cass R., 1995. *Democracy and the Problem of Free Speech*, New York: The Free Press.
- Thompson, Dennis F., 2004. *Just Elections: Creating a Fair Electoral Process in the United States*, Chicago: University of Chicago Press.
- Young, Lisa, 2004. "Regulating Campaign Finance in Canada: Strengths and Weaknesses," *Election Law Journal* 3 (3): 444–462.

## חקיקה, הצעות חוק, המלצות וחוות דעת משפטיות

- אסטרן, ארבל, 2016. "חוות דעת משפטית לחבר הכנסת יואל חסון", 8.12.2016.
- רוח ביניים להערות הציבור, 2016. "הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959: דו"ח (ביניים) להערות הציבור" (ספטמבר).
- הנחיות מבקר המדינה, 2009. "הנחיות מבקר המדינה לפי חוק מימון מפלגות בדבר ניהול ענייניה הכספיים של סיעה, התשס"ט-2009".
- הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – הגדרת גוף פעיל בבחירות), התשע"ו-2016, פ/2785/20.
- הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 35), התשע"ז-2017.
- חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959.
- חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.
- חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 35), התשע"ז-2017.
- לוי, דב, 2000. "הוועדה הציבורית לבחינת מימון פעילות פוליטית: דין וחשבון", אוקטובר 2000.

## עתירות ופסקי דין

- תב"כ 40/20 דרור מורג, מזכ"ל מפלגת מרצ ואח' נ' מפלגת הליכוד ואח' (15.3.2015).
- בג"ץ 3166/14 יהודה גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (12.3.2015)
- תב"כ 24/20 חרו"ש – לחופש דת ושוויון נ' רשימת ש"ס ואח' (3.3.2015).
- תב"כ 8/20 תנועת הליכוד נ' מפלגת העבודה הישראלית ואח' (22.2.2015).
- תב"כ 43/19 רשימת הליכוד ישראל ביתנו בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה נ' רשימת הבית היהודי בראשות נפתלי בנט – מיסודם של האיחוד הלאומי, מפד"ל החדשה ואח' (18.1.2013).
- תב"כ 16/19 רשימת הבית היהודי בראשות נפתלי בנט – מיסודם של האיחוד הלאומי, מפד"ל החדשה לכנסת ה-19 נ' רשימת הליכוד ביתנו לכנסת ה-19 ואח' (3.1.2013).

אסדרת פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות לכנסת

בג"ץ 10203/03 המפקד הלאומי בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד סב(4) 715 (2008).

בג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-13, פ"ד מו(2) 692 (1992).  
בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר ומבקר המדינה, פ"ד כג(1) 693 (1969).

*Citizens United v. Federal Election Commission*, No. 08-205, 558 U.S. 310 (2010).

*Speechnow.org v. FEC*, No. 08-5223 (D.C. Cir. 2010).

*Buckley v. Valeo*, 424 US 1 (1976).

## פרסומי מבקר המדינה

מבקר המדינה, 1988. "דין וחשבון לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת השתיים-עשרה", 6.6.1989.

\_\_\_\_\_, 1997. "דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת הארבע-עשרה", 17.3.1997.

\_\_\_\_\_, 2000. "דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראש הממשלה", 27.1.2000.

\_\_\_\_\_, 2001. "דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת החמש-עשרה לתקופה 1.6.1999 עד 28.2.2001", 30.9.2001.

\_\_\_\_\_, 2003. "דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת השש-עשרה", 26.11.2003.

\_\_\_\_\_, 2014. "דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת התשע עשרה".

\_\_\_\_\_, 2016א. "דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים", 18.10.2016.

\_\_\_\_\_, 2016ב. "תרומות וערבויות למפלגות", אתר מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

## פרסומים בתקשורת

אם תרצו, 2015. "בחרת בוז'י? קיבלת טיבי!", 11.3.2015, YouTube.

ירצקי, דנה, 2015. "רבבות בכיכר רבין; דגן: 'משבר המנהיגות החמור מקום המדינה'", וואלה!, 7.3.2015.

פז, ישראל, 2015. "וינשטיין: אין לפסול את ברוך מרוז או את חנין זועבי להתמודד לכנסת", תקדין, 12.2.2015.

Freedom House, 2016. "Freedom in the World 2016", *Freedom House*.

IDEA, 2016. "Political Finance Database," *IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance)*.

Money, Politics, and Transparency, 2016. *Money, Politics, and Transparency*.

## כללים המסדירים את פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים במדינות זרות

Altalex, 2014. "Abolizione finanziamento pubblico ai partiti: il decreto coordinato in Gazzetta," *Altalex*, 10.3.2014.

Australian Electoral Commission, 2016. "Third Parties Incurring Political Expenditure," *AEC (Australian Electoral Commission)*.

Elections Canada, 2016. "Tools for Third Parties," *Elections Canada*.

Electoral Commission, 2016. "Third Party Handbook," *Elections (New Zealand)*.

Federal Election Commission, 2015. "Federal Election Campaign Laws" (USA).

The Electoral Commission, 2016. "Non-Party Campaigners," *The Election Commission (UK)*.

**ד"ר אסף שפירא** הוא פוסט־דוקטורנט במרכז ללימודים אירופיים Sciences Po-ב (Centre d'études européennes) (פריז), חוקר לשעבר במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי המחקר העיקריים שלו הם ייצוגיות בפוליטיקה, בפרט של נשים ומהגרים, ומפלגות פוליטיות.

**ד"ר גיא לוריא** הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי העיסוק העיקריים שלו הם מערכת המשפט וההיסטוריה של המשפט הציבורי, המחשבה המדינית והאזרחות.

**יוחנן פלסנר** הוא נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה. בשנים 2007-2013 שימש חבר כנסת.

ההצעה לסדר רואה אור במסגרת התכנית לרפורמות פוליטיות בראשות **פרופ' גדעון רהט**.



מסכת"ב: 9-204-519-965-978

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה