

# שקיפות מפלגות

אלונה וינוגרד | עודד רון

מרץ 2019

---



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

הצעה  
לטזר  
25

---



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# שקיפות מפלגות

אלונה וינוגרד | עודד רון

הצעה לסדר 25

מרץ 2019

The Transparency of Political Parties  
Alona Vinograd | Oded Ron

עריכת הטקסט: תמר שקד  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין  
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

מסת"ב 3-251-519-965-978 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2019

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר 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 מהמו"ל.

#### 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.

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

---

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.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## תוכן העניינים

---

7	תקציר
9	מבוא
10	שקיפות מפלגות בישראל
11	מעמדה המשפטי של המפלגה
13	כיצד ניתן לקבל היום מידע על מפלגות בישראל
15	בעיות הנובעות מהאופן שבו המידע מונגש היום
16	פגיעה מהותית בזכות הציבור למידע
17	פוטנציאל לפגיעה בהתנהלות התקינה של המפלגה
18	פגיעה באמון הציבור במפלגות
20	סקירה השוואתית
25	הצעה לקידום השקיפות של מפלגות
25	(1) תיקון חקיקה
26	(2) הנגשת המידע על ידי הגופים הציבוריים האחראים
27	(3) פרסום על ידי המפלגות
28	סיכום
29	ראו אור בסדרת "הצעה לסדר"



## תקציר

תקופת בחירות מדגישה ביתר שאת את הצורך להסדיר את התנהלותן של המפלגות הממומנות על ידי המדינה, כלומר מכספי ציבור, כך שיפעלו בשקיפות ובאחריותיות. בימים שבהם קמות מפלגות חדשות, אחדות מתאחדות

ואחרות מתפצלות, מתחדדת השאלה כיצד ניתן להבטיח שגופים אלו, שחובות השקיפות על הנעשה בהן מוגבלות ביותר, יפעלו על פי כללי מינהל תקין. יתרה מזו, בתקופת הכאוס של ימי הבחירות, כאשר כל מפלגה עסוקה בהשקת קמפיינים עתירי תקציב ובגיוס אסטרטגים בעלי שם, גובר הצורך לוודא כי ניהול העניינים הכספיים של גופים אלו יהיה על פי כללים הקבועים בחוק ובאופן גלוי, כך שניתן יהיה לפקח עליהם גם בזמן הבחירות ולא רק לאחריהן. בעידן שבו מצד אחד המודעות הציבורית לשקיפות גבוהה, ומצד שני היכולות הטכנולוגיות מאפשרות שיתוף מידע באופן נגיש וידידותי, ניתן לצפות שגם מפלגות יפעלו לפי סטנדרטים גבוהים באופן יזום. מאחר שהמפלגות עדיין לא עושות זאת באופן וולונטרי, על הגופים הרגולטוריים הרלוונטיים לפעול להסדרת נורמות גבוהות ומחייבות של שקיפות, בכלל זה בדיקת האפשרות להחיל את חוק חופש המידע על המפלגות.

המלצותינו במסמך זה מתבססות על בחינה של המצב בארץ ועל סקירה השוואתית של הקורה בעולם. מהזירה המקומית עולה כי בישראל נקבעו כללי דיווח שחלים על מפלגות. עם זאת, כללים אלו אינם מספקים ואינם עומדים בסטנדרט המצופה מגופים שיש להם משמעות ציבורית מיוחדת ושזירת עבודתם והווייתם היא ציבורית בעיקרה. מסקנה זו מתחזקת על רקע הסקירה ההשוואתית, המלמדת כי שורה ארוכה של מדינות, בתוכן מדינות שהדמוקרטיה בהן רעועה למדי ושבדרך כלל אינן משמשות מודל להשראה, מחילות את חוק חופש המידע על מפלגות. במדינות רבות אחרות שחוק זה אינו חל בהן על מפלגות ישנן חובות שקיפות משמעותיות למדי לעומת החובות החלות על מפלגות בארץ.

**אנו סבורים אפוא כי ניתן לפתור את בעיית השקיפות הניצבת לפתחנו בשלושה מישורים:**

### **(1) תיקון חקיקה**

מוצע לערוך תיקון בחוק חופש המידע, שעל פיו מפלגות ייחשבו לגופים שהחוק חל עליהם. ניתן גם לפרט בתיקון מהם הנושאים שאפשר לקבל עליהם מידע, ולחלופין, או בנוסף, מהן השאלות שהמפלגות אינן מחויבות לספק עליהן מענה. תיקון זה לחוק יאפשר לציבור לדרוש, ולקבל, מידע מהמפלגות בתוך סד זמנים הקבוע בחוק. כמו כן, על התיקון להכפיף את המפלגות לעניין זה ליחידה הממשלתית לחופש המידע.

### **(2) הנגשת המידע על ידי הגופים הציבוריים האחראים**

אמצעי נוסף שעשוי להשלים את הליך החקיקה, או לשמש לו תחליף, הוא הקמת אתר אינטרנט ייעודי שבו יהיה ניתן למצוא מידע מקיף, מעודכן ונגיש על המפלגות. מודל אשר יכול לשמש השראה לפרויקט מעין זה הוא אתר "גיידסטאר ישראל" – מסד מידע הנוגע לעמותות וארגונים. כמו באתר גיידסטאר, באתר הייעודי שאנו מציעים להקים אפשר יהיה למצוא נתונים מרוכזים.

### **(3) פרסום על ידי המפלגות**

יש לפעול לכך שמפלגות יחויבו לפרסם באופן יזום וידידותי חלק גדול מהנתונים עליהן באתר האינטרנט שלהן, דרישה זו צריכה לבוא מהציבור. כדי ליצור שינוי אמיתי בקרב המפלגות יש צורך באימוץ מנגנון של מקלות וגזרים – כך למשל, אנו מציעים להרחיב את הסנקציות על מפלגות שאינן מעבירות את המידע הנדרש על פי חוק למשרד המבקר ולרשות התאגידיים, או לפחות את החובה לאכוף את הסנקציות הקיימות (למשל, מבקר המדינה רשאי היום להפחית קנס שמוטל על מפלגות). בד בבד, ניתן לחשוב על מנגנון שעל פיו חלק מכספי מימון המפלגות יוקצה למינוי ממונה על העמדת מידע לציבור בתוך המפלגה, שיהא אמון על הנושא.



## מבוא

תקופת בחירות מדגישה ביתר שאת את הצורך להסדיר את התנהלותן של מפלגות הממומנות על ידי המדינה, כלומר מכספי ציבור, כך שיפעלו בשקיפות ובאחריותיות כלפי הציבור. בימים שבהם קמות מפלגות חדשות, אחדות

מתאחדות ואחרות מתפצלות, מתחדדת השאלה כיצד ניתן להבטיח שגופים אלה, שחובות השקיפות על הנעשה בהם מוגבלות ביותר, יפעלו על פי כללי מינהל תקין. יתרה מזו, בתקופת הכאוס של ימי הבחירות, כאשר כל מפלגה עסוקה בהשקת קמפיינים עתירי תקציב ובגיוס אסטרטגים בעלי שם, גובר הצורך לוודא שניהול העניינים הכספיים של גופים אלו יהיו בהתאם לכללים הקבועים בחוק ובאופן גלוי, כך שיתאפשר פיקוח ציבורי עליהם בזמן הבחירות ולא רק לאחריהן.

כפי שנפרט להלן, בישראל חלים על גופים אלו כללי דיווח, עם זאת נטען שכללים אלו אינם מספקים ואינם עומדים בסטנדרט המצופה מגופים שיש להם משמעות ציבורית מיוחדת ושזירת עבודתם והווייתם היא ציבורית בעיקרה. בשל קוצר היריעה לא נתייחס ספציפית לשקיפות של גופים חוץ-מפלגתיים הפעילים בבחירות,<sup>1</sup> למועמדים בבחירות מקדימות<sup>2</sup> ולמפלגות, סיעות ורשימות בבחירות המקומיות.<sup>3</sup>

בעידן הנוכחי, שבו מצד אחד המודעות הציבורית לשקיפות גבוהה ומצד שני היכולות הטכנולוגיות מאפשרות שיתוף מידע באופן נגיש וידידותי, ניתן לצפות שמפלגות יפעלו לפי סטנדרטים גבוהים של שקיפות באופן יזום. בפועל, במקרים רבים לא רק שהמפלגות אינן פועלות פעולה יזומה כדי להנגיש מידע עליהן, הן לא עושות זאת גם כאשר עולה הדרישה מהן לעשות כן. כך למשל, העיתונאי חיים לוינסון ניסה לקבל מידע על מקבלי שכר וספקים של המפלגות הליכוד ויש עתיד,

1 להרחבה על עניין זה ראו אסף שפירא, גיא לוריא, יוחנן פלסנר אסדרת פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים בבחירות לכנסת (2017).

2 ראו עופר קניג "שיטת הפריימריז בישראל: מאזן ביניים" (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2014).

3 לסקירת אחת הזוויות של הנושא ראו אסף שפירא "מימון מפלגות בבחירות המקומיות – איך זה עובד?" (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018).

אך בקשתו סורבה. העתירה שהגיש לקבלת המידע נדחתה על ידי בית המשפט לעניינים מינהליים,<sup>4</sup> בנימוק שחוק חופש המידע אינו חל על מפלגות.

יש הסבורים כי שקיפות וולונטרית של מפלגות היא היבט מרכזי בדמוקרטיה הפנים-מפלגתית – כלומר, מפלגות שקופות יותר הן מפלגות דמוקרטיות יותר.<sup>5</sup> לפיכך גם אם המפלגות עדיין אינן עושות זאת באופן וולונטרי, על הגופים הרגולטוריים הרלוונטיים לפעול להסדרת נורמות גבוהות ומחייבות של שקיפות, בכלל זה בדיקת האפשרות להחיל על גופים אלו את חוק חופש המידע.

הפרק הראשון במסמך זה יתמקד בסקירת מעמדה המשפטי של המפלגה הפוליטית. בפרק שלאחריו נפרט כיצד אפשר לקבל היום מידע על מפלגות פוליטיות בישראל. הפרק השלישי יעסוק בניתוח ההשפעות בישראל של שקיפות המפלגות במתכונתה העכשווית. בהמשך נתמקד בסקירה השוואתית הבודקת אם וכיצד מפלגות ברחבי העולם כפופות לחוקים המחילים עליהן חובות שקיפות. בפרק המסכם נציע פתרונות המסתמכים על הניסיון הנלמד ממדינות העולם ועל הניתוח של המצב הפוליטי והחברתי בישראל.

## שקיפות מפלגות בישראל

דרישות השקיפות החלות היום על מפלגות הן מוגבלות ביותר. אף שיש להן מאפיינים רבים של גופים דו-מהותיים, דהיינו גופים בעלי סממנים פרטיים וציבוריים מובהקים כאחד, הן אינן פועלות באחריותיות ובדיווחיות כלפי הציבור הרחב בכל הנוגע לאופן התנהלותן. חובות השקיפות של המפלגות מסתכמות בדיווחים לרשם

4 עת"מ 2924-05-17 הארץ נ"י "יש עתיד" ואח' (לא פורסם, 14.11.2017). ראו גם נועה פרייס "הארץ ביקש לחייב את לפיד לפרסם משכורות עובדי המפלגה: ביהמ"ש דחה" וואלה 14.11.2017.

5 Gideon Rahat & Assaf Shapira, *An Intra-Party Democracy Index: Theory, Design and A Demonstration*, 70 (1) PARLIAMENTARY AFFAIRS 84 (January 1, 2017)

המפלגות או למבקר המדינה, שאינם מפורסמים באופן יזום לציבור, ובמידע שהן בוחרות על דעת עצמן להעמיד לעיני הציבור באתרי האינטרנט שלהן. לא מפתיע אפוא שאתרים אלה מתגלים כדלים בכל הנוגע למידע מהותי, כספי או אחר. מפלגות גם אינן מוגדרות "רשות ציבורית" לעניין חוק חופש המידע. חוק זה כולל רשימה סגורה של גופים הכפופים להוראותיו, בתוספת סעיף שקובע כי החוק חל גם על "גוף אחר, הממלא תפקיד ציבורי, שהוא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9 לחוק מבקר המדינה [...] שקבע שר המשפטים, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת".<sup>6</sup> אנו סבורים כי יש לבדוק באופן מעמיק הכללה של המפלגות ברשימת הגופים שחוק חופש המידע צריך לחול עליהם, לכל הפחות בכל הנוגע לניהול ענייניהן התקציביים. גם ללא החלת חוק חופש המידע על גופים אלו, הבנה מעמיקה של מעמדה המשפטי של המפלגה יכולה להצדיק את הקריאה להטיל חובת שקיפות מוגברת על המפלגות בהיותן גוף אשר ראוי שיהיה כפוף לנורמות ציבוריות.

## מעמדה המשפטי של המפלגה<sup>7</sup>

במרוצת השנים המחוקק ביקש שלא להתערב בעניינים הפנימיים של מפלגות ואף נמנע מלהחיל את הוראות חוק העמותות על המפלגות ועל ארגוני עובדים ומעבידים.<sup>8</sup> מאחורי חופש פעולה זה עומד רציונל דמוקרטי – מפלגות עשויות להיות נתונות למהלכים שלטוניים שיפגעו בחירות ובאוטונומיה

6 אומנם בעבר בית משפט השלום קבע כי מפלגת העבודה נחשבת לרשות ציבורית לפי חוק חופש המידע, אך עמדה זו לא התקבלה להלכה. ראו ת"א (ת"א) 36704/04 ינקוביץ נ' מפלגת העבודה הישראלית (פורסם בנבו, 12.3.2006).

7 הדיון בעניין זה כאן יהיה קצר יריעה. לסקירה נרחבת יותר ראו מאמרו של רענן הר זהב העוסק בחוק המפלגות. רענן הר זהב "חוק המפלגות: מציאות חדשה" המשפט ב 33, 33 (1995).

8 ראו גם גמליאל שפירא "הזכות להחאגד וחוק העמותות, תש"ם-1980" הפרקליט לג 558 (1981).

שלהן. במרוצת השנים התבהר כי לצד הרצון לאפשר את הזכות להקים מפלגה ולהשתתף בפעילות מפלגתית, יש חשיבות לרגולציה ולהסדרה. חוק המפלגות, שנחקק בשנת 1992 ונועד להסדיר חלק מפעילותן של המפלגות, מגדיר מפלגה כ"חבר בני-אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים". החוק קובע כי "מפלגה רשומה היא תאגיד כשר לכל חובה, זכות ופעולה משפטית". ואולם מפלגה איננה ככל תאגיד פרטי. על כך עמד בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ, בציינו כי "מפלגה היא גוף משפטי מורכב; מחד גיסא היא מהווה התאגדות מתחומי המשפט הפרטי. מאידך גיסא, היא מהווה יחידה חוקתית הפועלת בתחומי המשפט הציבורי".<sup>9</sup>

הבנה זו ש"מפלגה פוליטית היא אישיות משפטית מיוחדת, הן מחמת מבנה והן בגין מטרותיה"<sup>10</sup> הובילה חוקרים אחדים למסקנה שיש לראות במפלגות גוף דו-מהותי. הסיבה לכך היא מרכזיותה של המפלגה כשחקנית משפיעה במרחב הדמוקרטי, השימוש המהותי שהיא עושה בקניין הציבור והזיקה הפונקציונלית והמוסדית שהיא מקיימת עם השלטון.<sup>11</sup> בספרו "המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות" סוקר השופט יגאל מרזל שורה של פסקי דין שניתנו בבית המשפט העליון שמעידים, לדבריו, על "מגמה [...] להפוך את המפלגה יותר ויותר לגוף ציבורי ולראות בה – כמו בגופים אחרים – גוף דו-מהותי".<sup>12</sup> במצב דברים זה נראה כי יש יסוד סביר לטענה שאף שהמפלגות פטורות, באופן כללי, ממסירת מידע לפי חוק חופש המידע, אין בכך כדי להסיר מהן בהכרח את האחריות למסור מידע בנסיבות מסוימות.<sup>13</sup> לעניין זה יפים דבריו של בית המשפט העליון שקבע כי "סיווגה של אישיות משפטית כגוף דו מהותי [...] אינו מחייב החלה ישירה של

9 בג"ץ 1635/90 ז'רז'ביסקי נ' ראש הממשלה פ"ד מה(1) 749, 836 (1990).

10 מרדכי א' ראבילו "מתנה למפלגות" מתוך ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 359, 361 (1993).

11 אסף הראל "גוף דו-מהותי כיציר כפיו של המחוקק בראי חוק הספורט, חשמ"ח-1988" עלי משפט ט 419, 425 (2011).

12 יגאל מרזל המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות 254 (2004) – להרחבה ראו עמ' 243-263.

13 יצחק זמיר הסמכות המינהלית, כרך ב: ההליך המינהלי 1235 (2011).

חובות הדין המינהלי על כלל פעילותה. כך, יכול שפעילויות אחדות [...] תהיינה כפופות לחובות שמקורן בדין המינהלי ואילו פעילויות אחרות תחסנה בצל דיני המשפט הפרטי.<sup>14</sup>

## ניצד ניתן לקבל היום מידע על מפלגות בישראל

יש שלוש דרכים עיקריות שבאמצעותן אפשר לקבל היום מידע על מפלגות פוליטיות בישראל:

(1) **אתר רשות התאגידים**. מספק מידע מקוון על מפלגות רשומות מכוח סעיף 29א לחוק המפלגות, הקובע כי "מסמכים שנמסרו לרשם לפי הוראות חוק זה יהיו פתוחים לעיון הציבור".<sup>15</sup> הנתונים המופיעים באתר הם שם ומספר המפלגה, מטרות המפלגה, דרכי יצירת קשר, הודעה על נכסיה ודוחות כספיים שהוגשו לרשם המפלגות.<sup>16</sup>

(2) **עיון בדוחות מבקר המדינה**. המפלגות מחויבות למסור לו מידע מכוח סעיף 10א(א) לחוק מימון מפלגות שבו נקבע, בין היתר, כי "בתוך 16 שבועות מהיום שבו פורסמו תוצאות הבחירות ימסרו נציגיה של סיעה או רשימת מועמדים למבקר המדינה את חשבונותיה לתקופת הבחירות".<sup>17</sup>

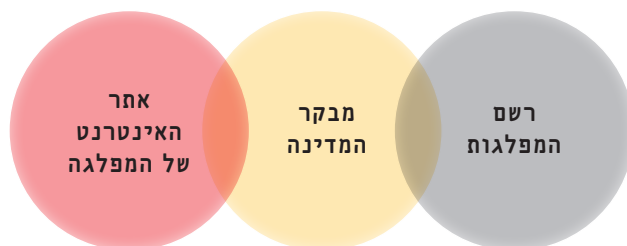
(3) **אתר האינטרנט הרשמי של המפלגה**. המידע הוולונטרי שהמפלגה מפרסמת באתר שלה או ברשתות החברתיות.

14 ע"א 467/04 יתח ני מפעל הפיס (פורסם בנבו, 1.9.2005).

15 חוק המפלגות, תשנ"ב-1992.

16 ראו באתר האינטרנט של רשם המפלגות, "מידע מקוון על מפלגות רשומות".

17 חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973.



באשר לאפשרות הראשונה – המסמכים שנמסרו לרשם ואמורים להיות פתוחים לעיון הציבור אינם נגישים באמת. לכך יש שתי סיבות: ראשית, המידע אינו מוצג באופן בולט ונגיש לציבור הרחב, וכדי להגיע אליו יש לעבור שלבים אחדים של חיפוש; שנית, מדובר בדוחות חשבונאיים בלבד, שאינם מוצגים באופן נהיר או בקוד פתוח שמאפשר לגופים חוץ-ממשלתיים לשאוב את המידע ולהנגיש אותו לציבור. באשר לאפשרות לעיין בדוחות מבקר המדינה – המידע המועבר למבקר המדינה נוגע לתרומות למפלגות, למימון ציבורי (שוטר, בחירות, מימון לצוות הפרלמנטרי), למצבה הכספי של המפלגה, להתנהלות לא תקינה שלה ועוד. באתר מבקר המדינה אפשר לראות גם נתונים על תרומות וערביות למפלגות ולמועמדים בבחירות מקדימות (לפי דיווח עצמי, ללא עיבוד מצד המבקר) ועוד. עם זאת, ולמרות המאמצים הרבים שמשרד מבקר המדינה משקיע בכך, ברוב המקרים המידע אינו מפורט דיו והנגישות אליו מוגבלת למדי.

יתר על כן, ההוראה הקובעת כי "סיעה תדווח [...] על כל תרומה שקיבלה מיד עם קבלתה ולא יאוחר מיום עבודה אחד מקבלתה"<sup>18</sup> וההוראה הקובעת את החובה שהתרומות יפורסמו באתר האינטרנט של מבקר המדינה בתוך שבוע – אינן מקבלות ביטוי מספק באופן שבו המידע מוגש: כך למשל, המידע מוגש באופן מיושן, שדות החיפוש מוגבלים ולא ניתן לעשות חיתוכים או השוואות בין המפלגות.

באשר לאפשרות השלישית – כניסה לאתרי המפלגות הגדולות בישראל מגלה כי יש הבדלים גדולים בין המפלגות בכל הנוגע למידע שניתן לדלות מאתריהן, אך על פי רוב נראה שהמידע דל למדי, אם קיים בכלל. בהיעדר סטנדרט אחיד ודרישה מצד הציבור, אין זה מפתיע. היעדר המידע יוצר מצב שבו אתרי האינטרנט של המפלגות אינם משמשים בעיני הציבור כמקור למידע רלוונטי שיסייע להם לקבל תמונה מלאה על המפלגה.<sup>19</sup>

לסיכום, מסקירה זו עולה שאומנם יש מידע פתוח שניתן לאסוף על המפלגות, אך כשלים מהותיים פוגעים ביכולת של הציבור לממש את זכותו לקבלת המידע – המידע הקיים מפוזר בין כמה גורמים והוא חלקי בלבד.

## בעיות הנובעות מהאופן שבו המידע מונגש היום

גופים פוליטיים משרתים לעיתים קבוצות אינטרסים סמויות, והיעדר שקיפות עלול להקשות על איתור ניגודי עניינים ומעשי שחיתות הנובעים מכך. אומנם מפלגות אינן מוגדרות "גוף ציבורי" במובן הפורמלי, אך במובן המהותי מדובר בגוף הממומן על פי חוק מכספי המדינה והפועל בזירה הציבורית בעצימות גבוהה, בין היתר באמצעות העמדת מועמדים מטעמו לבחירת הציבור. יש חשש שהתנהלות ללא דיווח ציבורי תוביל לנורמה ארגונית לקויה, עד כדי מעשי שחיתות. התנהלות כזאת גם

עלולה לתרום לאי־אמון השורר בציבור כלפי המפלגות, מאחר שלא ברור את מי הן משרתות – את הציבור הרלוונטי או שיקולים זרים של בעלי אינטרסים.

19 ניר אטמור ואסף סיאני "אתרי מפלגות בבחירות 2009: מבט השוואתי" מקושרים: פוליטיקה, טכנולוגיה וחברה בישראל 177-210 (ארז כהן ואזי לביאון עורכים, 2011).

## פגיעה מהותית בזכות הציבור למידע

ברשימה על התכלית לחקיקת חוק חופש המידע עמד נשיא בית המשפט העליון בדימוס השופט אהרון ברק על הסיבות שבגינן שקיפות מפלגות מקבלת משנה תוקף. לדבריו -

המשטר הדמוקרטי המודרני מבוסס על כך שהעם (הריבון) בוחר את נציגיו. תהליך בחירה זה מחייב מתן מידע לעם באשר לבעיות הניצבות בפניו. רק בחירה מושכלת תהיה בחירה אמיתית, שתמלא בתוכן את שותפותו של הפרט בהכרעה על גורלו וגורל המדינה. אכן, למשול משמעותו לבצע מדיניות. במשטר דמוקרטי העם צריך לדעת את המדיניות כדי שיוכל לגבש עמדה כלפיה, לבחון את יעילות הגשמתה, לבקר אותה, לפקח עליה ולשנותה.<sup>20</sup>

לנוכח העובדה ש"המפלגה היא 'אבן הבניין' של המערכת הפוליטית בישראל",<sup>21</sup> מרכזיותה בהליך הדמוקרטי מחייבת לדעתנו לייצר תנאים שיבטיחו כי פעילותה לא תישאר במחשכים. דברים ברוח דומה נאמרו על ידי בית המשפט העליון:

על בסיס מידע זה יוכל הציבור לגבש לעצמו עמדה באשר לנבחריו, ובאשר לעמדותיו הפוליטיות ותפקודם בבית הנבחרים. רק על רקע מידע זה יוכל הציבור להכריע, ביום הבחירות, לשבט או לחסד, ורק על בסיס מידע זה תוכל להתקיים החלפת דעות חופשית בין בחירות לבחירות.<sup>22</sup>

20 אהרון ברק "חופש המידע וביח-המשפט" קרית המשפט ג 95, 96 (2003). ראו גם יונתן ארבל ותהילה שוורץ אלטשולר (בהנחיית מרדכי קרמניצר) המידע רוצה להיות חופשי: הטמעת חוק חופש המידע בישראל (2008).

21 בג"ץ 8686/06 סיעת העבודה-מימד נ' הכנסת (פורסם בנבו, 28.5.2008).

22 בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס פ"ד מד(3) (364, 353).



התנהלותה התקינה של מפלגה קשורה באופן עמוק ביכולתו של האזרח לבחון את אמיתות כוונותיה – אם המפלגה פועלת לאור עקרונות מסוימים והשקפת עולם סדורה, או שמא מטרתה לשרת אינטרסים זרים שעלולים לפגוע בציבור עצמו, והיא רק מציגה מראית עין של התנהלות תקינה.

היעדר שקיפות מביא לפגיעה בזכות הציבור לדעת גם בכל הקשור לנושא שעלה בזמן האחרון לסדר היום הציבורי בעולם ובישראל: תעמולת הבחירות. העלייה בניסיונות ההתערבות הזרה – ראו מקרה הבחירות בארצות הברית והטענות להתערבות זרה של רוסיה – ממחישה את החשיבות של שקיפות המפלגות, שתפקידה להבטיח כי ציבור הבוחרים ידע איזה מהמסרים הוא אותנטי ואיזה קשור להתערבות חיצונית. לעניין זה יפים דבריו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית השופט חנן מלצר, שקבע לאחרונה כי –

התערבות זרה מעצם טבעה היא אנונימית ואנחנו מטפלים כדי למנוע אותה וכך הלאה. אבל בהינתן שהיא אנונימית, כדי לסכל את זה מאוד היה רצוי שלפחות המפלגות שנמצאות כאן כן תעמודנה מאחורי פרסומים שלהם, כי אז זה יקל על לזהות התערבות זרה.<sup>23</sup>

## **פוטנציאל לפגיעה בהתנהלות התקינה של המפלגה**

יחסי הון-שלטון הפכו למושג שגור במציאות של ימינו, כאשר חדשות לבקרים נחשפת התנהלות ציבורית שמונעת משיקולים זרים צרים ואינה קשורה לטובת הציבור בכללותו. לעיתים קרובות, למקורות המימון של המפלגה, שלעיתים הם אינם גלויים, יהיו אינטרסים ברורים שהם יבקשו לקדם באמצעות התרומה.<sup>24</sup> היעדר דיווחיות מהותית ופיקוח ציבורי מעלים את החשש לשחיתות ולהתנהלות המודרכת על ידי שיקולים זרים. סוגיה זו נוגעת במיוחד להתנהלות הפיננסית של המפלגה, ולפיכך זהו המידע הראשוני שיש להנגיש לציבור באופן יזום. מידע זה

23 "יו"ר ועדת הבחירות: שקיפות בתעמולה תסכל התערבות זרה" Ynet 13.1.2019.

24 יצחק זמיר "החוק למימון מפלגות" משפטים א 448 (1967).

חשוב במיוחד בתקופת בחירות אך לא רק בה. כידוע, לעיתים קרובות מצבן הכלכלי של מפלגות מתערער בתקופת בחירות, מצב שפותח פתח לחיפוש מקורות מימון. מקורות אלו חייבים אפוא להיות גלויים לעינו הבוחנת של הציבור.<sup>25</sup>

במרוצת השנים פחת משקלן של התרומות בכלל הכנסותיהן של המפלגות, ולרוב מודבר בחלק זניח, נמוך הרבה יותר מהמימון הציבורי הניתן להן.<sup>26</sup> נקבעו גם מגבלות מחמירות ביותר על גובה התרומות – 1,000 ש"ח בשנה מאדם ובני ביתו למפלגה, ו־2,300 ש"ח בשנת בחירות. בסכומים כאלה קשה לקנות השפעה של ממש על מפלגות, אך ישנן דרכים נוספות להשפיע על מועמדים ולתמוך במפלגות. דרכים אלו הן לא בהכרח לא־חוקיות, אך הן ודאי מהתחום האפור. ראוי אפוא שהציבור ידע על כספים שהגיעו למפלגות באופן הזה, ומכאן נובעת הדרישה לגילוי מלא של התקשרויות המפלגה עם ספקים למיניהם.

המידע המופיע היום בדוחות מבקר המדינה ובאתר האינטרנט של המשرد, האופן שבו המידע הזה מוצג והעובדה שהביקורת היא בדיעבד ולא בזמן אמת, מקשים מאוד על ההתחקות אחר פעילות המפלגות בעניין זה. שקיפות גדולה יותר תביא להבנה ברורה של מפת האינטרסים וההתחייבויות שהמפלגות מקבלות על עצמן.

## פגיעה באמון הציבור במפלגות

האי־אמון במפלגות ובפוליטיקאים הוא תופעה עולמית הידועה בשם "משבר המפלגות". היא נובעת ממגוון סיבות חברתיות, כלכליות ותרבותיות ומתבטאת, למשל, בירידה במספר חברי המפלגות.<sup>27</sup> דומה שבישראל תופעה זו היא דרמטית.

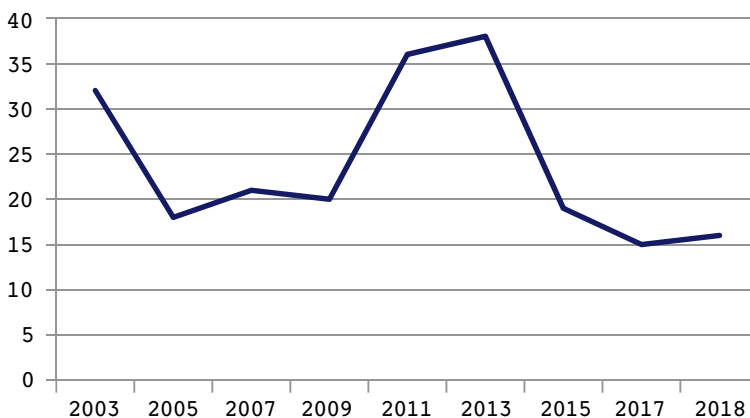
25 כמו כן, לא אחת קבע מבקר המדינה כי מפלגות מוציאות יותר כספים משהן מכניסות, ולכן נקלעות לגירעונות. אחת הסיבות היא התנהלות לא שקולה בתקופת הבחירות. ייתכן שהגברת השקיפות תגדיל גם את הסיכוי שמפלגות יתנהלו בצורה שקולה יותר גם במקופת הבחירות.

26 ובמפלגות כמו העבודה והליכוד גם פחות מדמי החבר.

27 עופר קניג, אור טוטנאור "היחלשות המפלגות המצרפיות הגדולות האם ישראל היא מקרה קיצוני?" **הבחירות בישראל - 2015** (מיכל שמיר וגדעון רהט עורכים, 2015).

יש הטוענים כי היעדר השקיפות של המפלגות ופערי הידע בין הבוחר לנבחריו טומנים בחובם פוטנציאל למשבר אמון חמור,<sup>28</sup> ונראה שבישראל משבר אמון זה בשיאו. הראיה הטובה ביותר לכך היא ממצאי סקר מדד הדמוקרטיה הישראלית בכל הנוגע לאמון במפלגות. על פי נתוני הסקר משנת 2018, מתוך 10 מוסדות וממלאי תפקידים שנבדקו – צה"ל, נשיא המדינה, בית המשפט העליון, המשטרה, התקשורת, הממשלה, הכנסת, מוסד היועץ המשפטי לממשלה, הרשויות המקומיות והמפלגות – האמון במפלגות הוא בתחתית הרשימה: שיעור נותני האמון בקרב הציבור היהודי במפלגות עמד על 16%, ובציבור הערבי נרשמו 15% אמון במפלגות.<sup>29</sup> מהתרשים שלהלן ניתן לראות כי בהשוואה לשנת 2003 וגם לשנת 2013, האמון במפלגות היום נמצא בשפל חסר תקדים.

**אמון הציבור במפלגות, 2018-2003 (%)**



מקור: עיבוד לנתוני מדד הדמוקרטיה הישראלית, 2018-2003 (המכון הישראלי לדמוקרטיה).

28 סוזי נבות "חבר הכנסת כ"נאמן הציבור" משפטים לא (2001).

29 ראו תמר הרמן, אור ענבי, אלה הלר ופאדי עומר מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018 (2018) 92.

נתונים אלו אומרים דרשני. המוסדות ובעלי התפקידים שנבדקו נמצאים לעיתים קרובות במוקד של סערות ציבוריות או של מחלוקות בנושאים עקרוניים, ועדיין, האמון במפלגות בהשוואה אליהם נמוך באופן עקבי. בהקשר זה מעניין שהציבור הערבי מאמין בגופים הביטחוניים שנבדקו – המשטרה וצה"ל – יותר משהוא מאמין במפלגות.

אומנם חוסר האמון של הציבור היהודי והערבי במפלגות אינו נובע בלעדית מחוסר השקיפות שלהן – כאמור, הציבור נוטה לייחס למפלגות את כל מה שרע בפוליטיקה עצמה – עם זאת יש לקוות ששקיפות מוגברת והנגשת המידע על המפלגות באופן אמיתי יוכלו לתרום תרומה ממשית לשינוי לטובה של שיעורי הנותנים בהן אמון.

## סקירה השוואתית

מדינות העולם, בהן גם מדינות לא־דמוקרטיות, חוקקו חוקים שמעגנים את הזכות לקבלת מידע מגופים ציבוריים. בדומה לישראל, חלק מהמדינות החריגו את המפלגות מכפיפות לחוק זה. לעומת זאת, במדינות רבות אחרות, המפלגות כפופות לחובה לספק מידע על פי דרישה מכוח החוק. למעשה, גם במדינות

שהחוק לא חל בהן על מפלגות נוצרו מנגנונים שמבטיחים כי רמה מסוימת של שקיפות תישמר. מחקר שערך מכון IDEA (The International Institute for Democracy and Electoral Assistance) בשנת 2003 ובחן 111 מדינות גילה שב־60 מהן על המפלגות הפוליטיות מוטלת חובת גילוי בנוגע לתרומות לקמפיין ומקורות ההכנסה הנוספים; ב־53 מתוך המדינות יש חובת גילוי בנוגע להוצאות המפלגה. מחקר נוסף משנת 2012, שבחן 180 מדינות, העלה כי רק ברבע מהן אין חובה להעמיד את המידע לרשות הציבור בדרך זו או אחרת.<sup>30</sup>

Magnus Ohman, "Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Database" (2012) 30

מחקר נוסף משנת 2014 העלה ממצאים דומים.<sup>31</sup> בפרק זה נפרט דוגמאות אחדות למודלים הנהוגים ברחבי העולם אגב ניסיון לשאוב מהם השראה ורלוונטיות לענייננו.

בארצות הברית חוק חופש המידע הפדרלי שנחקק בשנת 1966 אינו מציין מפלגות פוליטיות כסוכנויות ציבוריות המחויבות לפעול על פיו. לצד זאת, ועדת הבחירות הפדרלית (Federal Election Commission; FEC) מפרסמת מידע רב על ההתנהלות הפיננסית של המפלגות באתר האינטרנט שלה.<sup>32</sup> רק לעיתים רחוקות, בצו בית משפט, נמנע פרסום של מידע – למשל, כאשר פרסום שמותיהם של תורמים עשוי להעמיד אותם בסכנה.<sup>33</sup> גם באנגליה חוק חופש המידע אינו מגדיר מפלגות פוליטיות כגוף ציבורי הכפוף לחוק.<sup>34</sup> עם זאת, באתר ועדת הבחירות המרכזית ניתן למצוא מידע רב וזמין על המפלגות ובכלל זה מידע על התרומות, ההלוואות וההוצאות שלהן.<sup>35</sup> גם באוסטרליה חוק חופש המידע לא חל על מפלגות, אך ועדת הבחירות ממלאת תפקיד מרכזי בהנגשת המידע הפיננסי הנוגע להן.<sup>36</sup> בדרום אפריקה, על פי חוק, הזכות למידע טומנת בחובה קבלת מידע אפילו מגורמים פרטיים (וממילא גם ממפלגות פוליטיות). במקרה זה הנטל רובץ לפתחו של המבקש לפרט מהי הזכות שהוא מבקש לממש וכיצד המידע יעזור לו בכך. הטענה בעניין הזכות לקבל מידע מכוח הרצון לממש את הזכות לבחור בין מפלגות לא תמיד עולה יפה, כפי שניתן לראות באחת מפסיקותיו של בית המשפט בדרום אפריקה: "בית המשפט [...] קבע שהזכויות 'לבחירות הוגנות' [...] הנובעות מהחוקה הן הרלוונטיות לדיון, אך פירש זכויות אלה באופן מצומצם הנוגע רק

31 "Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance" (Elin Falguera, Samuel Jones, & Magnus Ohman eds., 2014)

32 Browse data, Federal United States Code, Title 2, The Congress Election Commission, US

33 SAMUEL JONES, DIGITAL SOLUTIONS FOR POLITICAL FINANCE REPORTING AND DISCLOSURE (2017)

34 Freedom of Information Act, 2000

35 Registers Search Political Parties and Referendums Act, 2000 Page, The Election Commission, UK

36 Funding, Disclosure and Political Parties, Australian Electoral Commission

לעצם קיום בחירות, ועל כן קבע שהעותרים לא הצליחו להסביר מדוע המידע נחוץ לשם מימוש זכויות אלה".<sup>37</sup>

בקנדה חוק חופש המידע לא חל על מפלגות.<sup>38</sup> עם זאת חלה על מפלגות רשומות חובת שקיפות הכוללת מילוי דוחות כספיים ודיווח על הוצאות והכנסות. נתונים אלו מפורסמים באתר הבחירות הקנדי.<sup>39</sup> הצעת חוק שעברה בקנדה לאחרונה מטילה עוד חובות דיווח, בין היתר על אופן האיסוף והפרסום של מידע אישי המגיע לרשות המפלגה. לצד החובות, הצעת החוק קובעת גם סנקציות רגולטוריות במקרה של אי-עמידה בהן.

לעומת זאת, במספר לא מבוטל של מדינות ברחבי העולם מפלגות שנהנות ממימון ציבורי מחויבות לספק מענה לבקשות חופש מידע מכוח החוק. כך למשל, במקסיקו החוק קובע שכל רשות אשר מקבלת מימון ציבורי, ובכלל זה מפלגה פוליטית, כפופה לחוק חופש המידע ומחויבת לשקיפות ולגישה למקורות המידע שלה. חוק זה הוא תולדה של רפורמה חוקתית משנת 2015.<sup>40</sup> בפולין חוק חופש המידע שנחקק בשנת 2001 קובע כי החובה לפרסם מידע חלה על מפלגות פוליטיות.<sup>41</sup> החוק המסדיר את פעילותן של המפלגות קובע את החובה לשקיפות של המקורות הכספיים שלהן. בתי המשפט בפולין דנו בכמה הזדמנויות בשאלת התחולה של חוק חופש המידע על המפלגות וקבעו כי החוק חל גם על כל חוזה שהמפלגה כרתה או על כל מידע כספי אחר

37 רועי פלד "הזכות למידע מתאגידים" הפרקליט נב 45 (2014).

38 הפסיקה הקנדית מפרשת את הזכות לקבל מידע בהרחבה, ועל כן בית המשפט יכול לחייב מפלגות לשקיפות מכוח החוק. לדיון בנושא הזכות החוקתית למידע בקנדה ראו יורם רבין ורועי פלד "הזכות החוקתית לקבל מידע" ספר דליה דורנר 463, 481 (שולמית אלמוג, דוריה ביניש ויעד רוטם עורכים, 2009).

39 ראו [Elections Canada](#), Political Financing. ראו גם Canada Elections Act, 2000

40 DAVID POZEN & MICHAEL SCHUDSON EDS., TROUBLING TRANSPARENCY: THE HISTORY AND FUTURE OF FREEDOM OF INFORMATION (2018)

41 Article 4, ACT of September 6, 2001, on access to public information

שקשור אליה. בבולגריה נקבע כי מפלגות שנהנות ממימון מדינתי בהתאם לחוק המפלגות הפוליטיות כפופות לחובה לספק מידע ציבורי לפי חוק הגישה הציבורית למידע. למעשה, החוק חל על כל מפלגה שזכתה בבחירות בלמעלה מאחוז אחד מהקולות, הישג שמזכה את המפלגה במימון מדינתי.<sup>42</sup> באסטוניה המידע על מפלגות מונגש ברמה גבוהה ביותר וכלולים בו דוחות רבעוניים על הוצאות והכנסות. ועדה מיוחדת אחראית באסטוניה לפיקוח על המפלגות. ועדה זו מורכבת מנציגים פוליטיים מטעם המפלגות (בעת עבודתם הם אינם פועלים כנציגי המפלגות אלא כגורמים עצמאיים) ומנציגי משרד המשפטים, ועדת הבחירות המרכזית ומבקר המדינה.<sup>43</sup> גם בשוודיה, שהזכות לחופש המידע מפותחת בה מאוד ואף מעוגנת בחוקה, המפלגות מחויבות בהגשת דוחות פיננסים עיתיים. ניתן בשוודיה למצוא מידע נגיש על ההתנהלות הפיננסית של מפלגות, אך ללא ציון שמות התורמים, מלבד במקרים שבהם התרומה עולה על סכום של 2,187 אירו.<sup>44</sup> בגרמניה מפלגות פוליטיות מחויבות להגיש דוחות כספיים המבחינים בין הוצאות רגילות להוצאות מתקופת הבחירות,<sup>45</sup> ועל הדוחות להיות מוגשים לציבור. כאשר התרומה עולה על סכום כסף מסוים, יש לציין בדוחות פרטים מזהים של התורמים, ומעל סכומים גבוהים במיוחד על המפלגה לחשוף את התורמים במלואם.<sup>46</sup>

42 Article 3 (2) (2) of the Access to Public Information Act. גם ברומניה חיקון לחוק חופש המידע משנת 2016 החיל את החוק על מפלגות פוליטיות. ראו Article 2 of the law 544/2001 on access to information

43 ERJK, The Political Party Funding Supervision Committee; ראו 12.1(8) Political Parties Act, the amended version of law in force from 23.03.2015, No. RT I 1994, 40, 654

44 Act on Transparency of Party Financing (2018)

45 Political Parties Act 1994, amended 2015, Section 24(5)

46 שם, סעיף 25(3).

## סיכום הסקירה ההשוואתית

נורמת שקיפות מפלגות	המדינה
נורמת שקיפות גבוהה, הכוללת דיווח והנגשה של המידע, בין היתר באמצעות ועדת הבחירות	ארצות הברית
ועדת הבחירות המרכזית מנגישה מידע רב על המפלגות באתר האינטרנט שלה	אנגליה
הזכות החוקתית מאפשרת לקבל מידע אפילו מגורמים פרטיים, וממילא גם ממפלגות פוליטיות	דרום אפריקה
דוחות על הוצאות והכנסות של המפלגה מפורסמים באתר הבחירות הקנדי	קנדה
ועדת הבחירות ממלאת תפקיד מרכזי בהנגשת המידע על מפלגות	אוסטרליה
כל רשות אשר מקבלת מימון ציבורי, ובכלל זה מפלגה פוליטית, כפופה לחופש המידע	מקסיקו
חוק חופש המידע חל גם על כל חוזה שכרתה המפלגה או מידע כספי אחר שקשור אליה	פולין
מפלגות שנהנות ממימון מדינתי כפופות לחוק הגישה הציבורית למידע	בולגריה
המפלגות מחויבות לדווח, והרשויות מחויבות להנגיש את המידע באינטרנט	אסטוניה
ניתן למצוא מידע נגיש על מפלגות אך ללא ציון שמות החורמים	שוודיה
חלות חובות דיווח והנגשה בכל הנוגע לפעילותן הפיננסית של המפלגות	גרמניה

נראה שבהשוואה למדינות העולם, האזרח בישראל יכול לדעת פחות על המפלגות. ראשית, משום שחוק חופש המידע לא חל עליהן; ושנית, משום שהמנגנונים



הקיימים לשקיפות מנגישים את המידע באופן חלקי למדי, ומידע זה מפוזר בין כמה רשויות. נוסף על כך, נראה שבמדינות רבות ועדת הבחירות המרכזית היא הגורם האחראי לעניין שקיפות המפלגות, והיא זו שמפרסמת את הדוחות הנוגעים להן באופן נגיש ונהיר; ואילו בישראל אתר ועדת הבחירות המרכזי אינו כולל מידע מקיף על המפלגות, מאחר שהנושא לא נמצא בתחום סמכותה.

## הצעה לקידום השקיפות של מפלגות

ניתן לפתור את בעיית השקיפות שתיארנו כאן בשלושה מישורים:

(1) תיקון חקיקה;

(2) הנגשת המידע על ידי הגופים הציבוריים האחראים;

(3) פרסום המידע על ידי המפלגות.

### (1) תיקון חקיקה

מוצע לערוך תיקון בחוק חופש המידע, שעל פיו מפלגות ייחשבו לגופים שהחוק חל עליהם. ניתן גם לפרט בתיקון מהם הנושאים שאפשר לקבל עליהם מידע, ולחלופין, או בנוסף, מהן השאלות שהמפלגות אינן מחויבות לספק עליהן מענה. תיקון זה לחוק יאפשר לציבור לדרוש, ולקבל, מידע מהמפלגות בתוך סד זמנים הקבוע בחוק. כמו כן, על התיקון להכפיף את המפלגות לעניין זה ליחידה הממשלתית לחופש המידע.

## (2) הנגשת המידע על ידי הגופים הציבוריים

### האחראים

אמצעי נוסף שעשוי להשלים את הליך החקיקה, או לשמש לו תחליף, הוא הקמת אתר אינטרנט ייעודי שבו ניתן יהיה למצוא מידע מקיף, מעודכן ונגיש על המפלגות. מודל אשר יכול לשמש השראה לפרויקט מעין זה הוא אתר "גיידסטאר ישראל" – מסד מידע הנוגע לעמותות וארגונים.<sup>47</sup> באתר הייעודי שאנו מציעים להקים לטובת חיפוש מידע על מפלגות ניתן יהיה למצוא נתונים מרוכזים. חלק מהנתונים כבר זמינים היום באתר מבקר המדינה וברשם המפלגות, אך הקמת האתר תביא לכך שכל המידע יהיה מרוכז במקום אחד.

הנתונים שצריכים להיכלל באתר הם, בין היתר:

- נתונים הנוגעים לתקנון המפלגה, שמפלגות מחויבות לתקן על פי סעיף 14 לחוק המפלגות.

- ניהולה הכספי של המפלגה, ובכלל זה מקבלי השכר בה והחוזים שכרתה עם ספקים (מעל סכום מסוים שייקבע), בעלי תפקידים, מספר העובדים והמתנדבים, היקף התרומות ופרטי התורמים.

המידע שיפורסם באתר יתבסס על מאגרי המידע של רשם המפלגות, מבקר המדינה והכנסת, ונתונים שיסופקו על ידי המפלגות עצמן (כנהוג בעניין חלק מהנושאים כבר היום). על הדוחות הרשמיים שמגישה המפלגה להיות זמינים ונגישים באתר, ומבקר המדינה או רשות התאגידים יהיו האחראים עליו.

<sup>47</sup> טלי חרותי סובר "העמותות נחשפות: הושק אתר גיידסטאר החדש" TheMarker 2.5.2018.

### (3) פרסום על ידי המפלגות

יש לפעול לכך שמפלגות יחויבו לפרסם באופן יזום וידידותי חלק גדול מהנתונים עליהן באתר האינטרנט שלהן, ודרישה זו צריכה לבוא מהציבור. כדי ליצור שינוי אמיתי בקרב המפלגות, יש צורך באימוץ מנגנון של מקלות וגזרים. כך למשל, אנו מציעים להרחיב את הסנקציות על מפלגות שאינן מעבירות את המידע המתחייב על פי חוק למשרד המבקר ולרשות התאגידיים, או לפחות את החובה לאכוף את הסנקציות הקיימות (למשל, מבקר המדינה רשאי היום להפחית קנס שמוטל על מפלגות). בד בבד, ניתן לחשוב על מנגנון שעל פיו חלק מכספי מימון המפלגות יוקצה למינוי ממונה על העמדת מידע לציבור במפלגה. ממונה זה יודא כי השקיפות לא תתמצה רק בדיווחים שנדרשים על פי חוק, אלא יעדכן את הציבור באופן שוטף בנתונים מהותיים על המפלגה.

#### סיכום ההמלצות

הגורם האחראי	ההמלצה	הכשל
משרד המשפטים, הממשלה	תיקון חוק חופש המידע והוספת מפלגות לרשימת הגופים הציבוריים הכפופים לו	חוק חופש המידע לא חל על מפלגות
רשות התאגידיים, מבקר המדינה	הקמת אתר ייעודי שבו ירוכז כל המידע על המפלגות ובכלל זה מידע מפורט ונגיש על התנהלותן הפיננסית	המידע הקיים לא מונגש כראוי
הציבור הרחב, ארגוני החברה האזרחית וכמובן – המפלגות עצמן	מינוי ממונה שקיפות מפלגתי; הפעלת לחץ ציבורי על המפלגות שיבהיר כי מפלגה שלא פועלת בשקיפות לא תזכה בקולות	המפלגות לא מפרסמות די מידע מפורט עליהן באתר האינטרנט שלהן

## סיכום

השנים האחרונות הביאו עימן הזדמנות לשקיפות ציבורית משמעותית ולקשר בלתי אמצעי בין הבוחר לנבחרי, בעיקר בעקבות ההתפתחויות הטכנולוגיות והתבססות הרשתות החברתיות. אלא שנדמה ששקיפות זו בין הבוחר לנבחרי אינה אלא אשליה. הבוחר הישראלי אינו ער להתנהלות הפיננסית של המפלגות הנהנות ממימון ציבורי ואינו מודע למצען באופן מלא. גם המפלגות עצמן אינן מנדבות מידע באופן שוטף באתר האינטרנט שלהן. בשיטה הדמוקרטית מצב זה הוא בבחינת כשל.

לאחרונה ציינו עשרים שנים לחקיקת חוק חופש המידע. חוק זה הביא לשינוי דרמטי בכל הנוגע לשקיפות של המערכת הציבורית ולזכותם של אזרחים לדרוש ולקבל מידע. ואולם מאחר שהחוק אינו חל על מפלגות, נראה שהאפשרות של הציבור לממש את הזכות לבחור על בסיס ידע שקוף ונגיש נפגעת באופן ניכר. הסקירה ההשוואתית שהובאה במסמך זה הראתה כי שורה ארוכה של מדינות, בתוכן מדינות שהדמוקרטיה בהן רעועה למדי ושברך כלל אינן משמשות מודל להשראה, מחילות את חוק חופש המידע על מפלגות. במדינות רבות אחרות שהחוק אינו חל בהן על מפלגות ישנן חובות שקיפות משמעותיות למדי לעומת החובות החלות על מפלגות בארץ. ראוי, אם כן, לנקוט את הצעדים המוצעים כדי לצעוד אל עבר עתיד שקוף יותר, וממילא דמוקרטי יותר. דרישה זו צריכה לבוא הן מצד הרגולטור הן מצד הציבור הרחב.

## ראו אור בסדרת "הצעה לסדר"

---

הסדרת השדלנות בישראל, 2013 (הצעה לסדר 1)  
מאת: מרדכי קרמניצר, אסף שפירא, חנן סידור

הסדרת הפיקוח על עמלות היתר בשוק הפרסום, 2013 (הצעה לסדר 2)  
מאת: תהילה שוורץ אלטשולר, נדיב מרדכי

בין אוהל סיירים לאוהלה של תורה: מתווה לגיוס חרדים לצה"ל, 2013  
(הצעה לסדר 3)  
מאת: ידידיה צ' שטרן, חיים זיכרמן

חרדים לצהל: האחיכם יבאו למלחמה ואתם תשבו פה?, 2013 (הצעה לסדר 4)  
מאת: אבי בן בסט, מומי דהן, מרדכי קרמניצר

החובה לבחון את השפעות החקיקה על זכויות ילדים, 2014 (הצעה לסדר 5)  
מאת: נדיב מרדכי, משה אוסטרובסקי, מרדכי קרמניצר

תכנית ההתנתקות (انسحاب احادي الجانب) בנגב: על הצעת החוק להסדרת  
התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013, 2013 (הצעה לסדר 6)  
מאת: רונית לוי-שנור

הצעה לחוק גיור ממלכתי, 2014 (הצעה לסדר 7)  
מאת: ידידיה צ' שטרן, שאול פרבר, אלעד קפלן

איחוד התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה, 2014 (הצעה לסדר 8)  
מאת: גיא לוריא, מרדכי קרמניצר

הצבעת אזרחים ישראלים מחו"ל, 2016 (הצעה לסדר 9)  
מאת: עופר קניג, יוחנן פלסנר

סיקור אודיו-ויזואלי של בתי המשפט בישראל, 2016 (הצעה לסדר 10)  
מאת: איתי רביד

- חוק יסודות המשפט: הצעה לתיקון ודברי ביקורת, 2016 (הצעה לסדר 11)**  
מאת: בנימין פורת, מרדכי קרמניצר
- חזקת הבעלות בעברות תעבורה: כיצד מרשיעים חפים מפשע, פוטרים אשמים ומעודדים עבריינות, 2016 (הצעה לסדר 12)**  
מאת: איתן לבונטין
- אסדרת פעילותם של גופים חוץ־מפלגתיים בבחירות לכנסת, 2017 (הצעה לסדר 13)**  
מאת: אסף שפירא, גיא לוריא, יוחנן פלסנר
- אתגר הפרטיות בפרסום יזום של מאגרי מידע ממשלתיים, 2018 (הצעה לסדר 14)**  
מאת: רחל ארידור הרשקוביץ, תהילה שוורץ אלטשולר
- שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות, 2018 (הצעה לסדר 15)**  
מאת: אביטל פרידמן, חן פרידברג
- בירור יהדות בישראל, 2019 (הצעה לסדר 16) (בשיתוף עם עמותת עתים)**  
מאת: אלון שלו, אלעד קפלן, שוקי פרידמן
- פריימריז פתוחים בישראל: הזדמנויות ואתגרים, 2018 (הצעה לסדר 17)**  
מאת: עופר קניג
- מדיניות ריבוי המעצרים ופגיעתה בשוויון, 2018 (הצעה לסדר 18)**  
מאת: גיא לוריא
- הצעה לתיקון שיטת המינוי של נציב שירות המדינה, 2018 (הצעה לסדר 19)**  
מאת: אסף שפירא
- מתווה משפטי לפיזור גיאוגרפי של מבקשי המקלט בישראל, 2018 (הצעה לסדר 20)**  
מאת: אלונה וינוגרד, עודד רון, בשיתוף עם יובל שני

**עו"ד אלונה וינוגרד** היא מנהלת המרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. מומחית לחופש מידע, זכות הציבור למידע וארגוני החברה האזרחית.

**עו"ד עודד רון** הוא חוקר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי העיסוק העיקריים שלו הם זכויות אדם ומשפט חוקתי.



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



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

מסת"ב:

978-965-519-251-3