

## הגבלות על פעילות פוליטית של ארגונים ומימונה

### מאת

### חיים זנדברג\*

כנסת ישראל הניבה בשנים האחרונות גל של יזמות פרלמנטריות שמטרתן להגביל פעילות פוליטית של ארגונים ישראליים אשר פועלים שלא למטרות רווח. גל זה כוון בעיקר כלפי פעילות ארגונים המזוהים בציבור עם הצד השמאלי של המפה הפוליטית. במיוחד יצא הקצף על מימון שמקורו במדינות זרות. מטרתו הראשונה של מאמר זה היא לבחון את הטעמים להגבלת פעילות פוליטית של ארגונים או הגבלת מימונה בפרספקטיבה עיונית, השוואתית והיסטורית רחבה מזו שמזמן השיח הפוליטי הנוכחי בישראל. המאמר ישווה את הדין המקומי לדין באנגליה ובארצות הברית, שבהן מוכר איסור היסטורי על פעילותם של ארגונים למטרות פוליטיות. איסור זה מעורר גם שם דיון בטעמו של איסור היסטורי זה נוכח תפיסות מודרניות של דמוקרטיה. המאמר ינתח את הסוגיה מתוך נקודת מבט השוואתית היסטורית מעניינת נוספת: תביעות להגבלת פעילותם הפוליטית של ארגונים או מימונה הופנו בעבר כלפי פעילותם של ארגונים ציוניים בנכר ולאחרונה גם כלפי פעילות כזו של ארגונים פלסטיניים.

מהניתוח העיוני וההשוואתי עולה כי במדינה דמוקרטית קיימים טעמים כבדי משקל התומכים בזכותם של ארגונים לעסוק בפעילות פוליטית. מסקנה זו נובעת הן מכך שראוי להימנע מהגבלתו של חופש הביטוי והן מן היתרונות השונים שיש לפעילות פוליטית דווקא במסגרת של ארגונים. עם זאת קיימים גם טעמים המצדיקים הגבלתה של פעילות פוליטית של ארגונים או מימונה, למשל מגבלות כלליות על תכנים קיצוניים במיוחד של ביטוי פוליטי וכן טעמים ייחודיים לארגונים, כגון החשש מן ההשפעה השלילית של פעילות פוליטית שלהם על יכולת המימון של פעילותם הפילנתרופית. יש גם טעם להחיל על פעילות פוליטית של ארגונים מגבלות כלליות על מימון פעילות פוליטית של מפלגות, מאותם טעמים המצדיקים בדרך כלל החלת הגבלות כאלה.

מצאית נקודת האיזון בין הטעמים האמורים מושפעת הן מעצמתה של הפעילות, הן מהשקפת עולמו של הבוחן והן מנסיבות הבחינה. הניסיון ההיסטורי מעיד שהיא גם עשויה להיות מושפעת מהרצון לנגח יריבים פוליטיים. נוכח קשיים אלה מציע המאמר, וזו מטרתו השנייה והמרכזית, מודל חדש לקביעת נקודת האיזון האמורה. מודל זה, המכונה מודל הצירים, מציע לבחון פעילות פוליטית שאותה שוקלים להגביל לפי ארבעה צירי עצמה: ציר עצמת האינטרס הנפגע על ידי הפעילות הפוליטית, המודד את חשיבות האינטרס הנפגע על ידיה; ציר העצמה החיצונית של הפעילות הפוליטית,

\* פרופסור חבר, בית הספר למשפטים ע"ש חיים שטריקס, המסלול האקדמי של המכללה למנהל, ראשון לציון. תודתי נתונה לחברי מערכת משפטים ובמיוחד לעורכים אור אלקון ויעל קריב על הערותיהם החשובות והמועילות.

המודד את עצמת המעורבות הפוליטית שלה בזירה המפלגתית; ציר עצמתה הפנימית של הפעילות הפוליטית, הבוחן את מינון הפעילות הפוליטית ביחס למכלול הפעילויות הפילנתרופיות של הארגון; ציר עוצמת ההגבלה, הבוחן את העצמה היחסית של מגוון הגבלות שאפשר להשית על פעילות פוליטית של ארגונים, כגון איסור מוחלט על פעילות פלוגנית, הגבלות מימון מסוגים שונים או הטלת חובות גילוי. צריך להתקיים יחס ישר בין עצמת ההגבלה הננקטת לבין עצמת הפעילות הפוליטית באחד הצירים האחרים או בכלם. מודל הצירים שמוצע במאמר נועד לשמש כלי אנליטי ניטרלי שבאמצעותו אפשר להציג את מכלול השיקולים הרלוונטיים להכרעה ולהשוות בין המאפיינים של פתרונות שונים. השימוש בכלי זה אמור לחשוף, ואולי אף לנטרל, במידת מה את משקלם של שיקולים נסתרים זרים, פוליטיים או אחרים, בתהליך הבחינה.

מבוא. א. פעילות פוליטית של ארגונים. 1. מה היא "פעילות פוליטית"?; 2. פעילות פוליטית של ארגונים; ב. איסור פעילות פוליטית של ארגונים. 1. איסור בשל תוכן הפעילות; 2. איסור בשל פגיעה בפעילות פילנתרופית; ג. הגבלות על מימון פעילות פוליטית. 1. הגבלות כלליות על מימון פעילות פוליטית; 2. הגבלת מימון זר; 3. הגבלת מימון ציבורי; ד. שקיפות מקורות המימון. ה. מודל הצירים. ו. הדין הנוהג – מבט השוואתי. 1. אנגליה – איסור והיתר; 2. ארצות הברית – הגבלת מימון וחשיפה; 3. ישראל – היתר והגבלת מימון; ז. מבט היסטורי – הטיה פוליטית של סמכות להגביל. 1. הגבלת פעילות ציונית; 2. הגבלת פעילות פלסטינית; סיכום.

## מבוא

בשנים האחרונות אפשר להבחין במגמה גוברת והולכת של יזמות פרלמנטריות שמטרתן להגביל פעילות של ארגונים ישראליים. השימוש במונח "ארגונים" מכונן במאמר זה למגוון של צורות התאגדות, כעמותות, חברות לתועלת הציבור והקדשים ציבוריים אשר פעילותם לא נועדה לשם הפקת רווח כלכלי אלא להגשמת מטרת ציבוריות שונות.<sup>1</sup> משכך, נהוג לקטלג קבוצת ארגונים זו תחת הכותרת "המגזר השלישי" – כותרת אשר באה להמחיש את האופי המיוחד שלהם כמי שאינם חלק מהמגזר העסקי ואף אינם בגדר רשויות ציבוריות המרכיבות את המגזר הציבורי.<sup>2</sup> עיקר פעילותם של ארגוני המגזר

1 פרק ג' לחוק הנאמנות, התשל"ט-1979; פרק ראשון לחלק תשיעי לחוק החברות, התשנ"ט-1999, כפי שתוקן בחוק החברות (תיקון מס' 6), התשס"ז-2007, ס"ח 332; ס' 1 לחוק העמותות, התש"ם-1980. ראו גם בנימין גדרון, מיכל בר וחגי כץ המגזר השלישי בישראל – בין מדינת רווחה לחברה אזרחית 70 (2003).

2 להגדרת מונח זה ולתיאור הרקע ההיסטורי להיווצרותו ראו שם, בעמ' 18.

השלישי הוא בתחומים פילנתרופיים, כגון דת, חינוך, בריאות, רווחה וקהילה.<sup>3</sup> חלק מהארגונים עוסקים גם בפעילות בעלת גוון פוליטי, אם כי היקף הארגונים הללו כנראה קטן ביחס למספר הארגונים שעוסקים בתחומים פילנתרופיים גרידא.<sup>4</sup> גל היזמות הפרלמנטריות האחרון מכוון כלפי פעילות פוליטית זו. הוא נבע מביקורת של גופים אשר השקפת עולמם נוטה לצד הימני של המפה הפוליטית בישראל, נגד פעילות ארגונים המזוהים בציבור עם הצד השמאלי של המפה הפוליטית.<sup>5</sup> עיקרן של יזמות החקיקה אינו מכוון לאסור ישירות פעילות פוליטית מסוימת אלא רק להכביד עליה בעקיפין על ידי הטלת מגבלות שונות על אפשרויות מימונה. במיוחד יצא הקצף על מימון שמקורו במדינות זרות, אשר נטען כי הוא משמש לתמיכה בפעילות פוליטית בעלת גוון שמאלי.<sup>6</sup> חלק מיזמות החקיקה הסתפקו בדרישה לחשוף את מקורות המימון הזרים. בשנת 2008 נקבעה חובה לדווח לרשויות ולפרסם בפומבי, באינטרנט, פרטים על תרומות שהתקבלו מ"ישות מדינית זרה".<sup>7</sup> תחילה הוטלה חובת הדיווח והפרסום רק על עמותות שמחזרו

- 3 תחומי הפעילות העיקריים של ארגוני המגזר השלישי בישראל לפי נתונים שנאספו בשנת 2005 היו (מבחינת מספר ארגונים): דת (26%), בריאות ורווחה (16%), תרבות ופנאי (16%), חינוך ומחקר (15%) ופילנתרופיה (12%). ראו המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי "התפלגות הארגונים הרשומים לפי תחום פעולה, 2005" [web.bgu.ac.il/Centers/ict/masad/](http://web.bgu.ac.il/Centers/ict/masad/) (להלן: "התפלגות בישראל"). לנתונים משנים קודמות ראו גדרון, בר וכץ, לעיל ה"ש 1, בעמ' 61, 209; חיים ונדרברג פיקוח ציבורי על נאמנויות לצרכי צדקה – מחקר השוואתי 20 (2003) (להלן: ונדרברג השוואתי). אשר למצב באנגליה ראו להלן ה"ש 210.
- 4 טענות שפורסמו נגד פעילות פוליטית של ארגונים המזוהים עם עמדות שמאליות התייחסו ל-26 ארגונים בסך הכול. ראו המכון לאסטרטגיה ציונית, NGO Monitor ריבונות על תנאי: היקף התמיכה של ממשלות זרות בארגונים פוליטיים בישראל 2 (2009) [izsvideo.org/papers/Trojan\\_Horse.pdf](http://izsvideo.org/papers/Trojan_Horse.pdf). (להלן: ריבונות על תנאי) (נגיש גם באתר NGO Monitor [www.ngo-monitor.org/trojan\\_horse.pdf](http://www.ngo-monitor.org/trojan_horse.pdf)). שיעורם של כלל הארגונים שאפשר להגדירם ארגוני אזרחים ושינוי חברתי, אשר מסתבר כי פעילותם תכלול פעילות פוליטית במינן כזה או אחר, היה בשנת 2005 רק 5% מכלל ארגוני המגזר השלישי. מספרם הכולל של אלה היה אז כ-43,000 ארגונים שמתוכם רק 60% פעילים. ראו "התפלגות בישראל", לעיל ה"ש 3.
- 5 שני ארגונים אשר תרמו רבות לחשיפת מידע על תמיכות זרות בארגונים המזוהים עם עמדות שמאליות ובכך עודדו את היזמות החקיקתיות שתוארו לעיל הם המכון לאסטרטגיה ציונית והעמותה לאחריות ארגונים לא ממשלתיים – NGO Monitor. ארגונים אלה מספקים מידע שוטף בסוגיה והם אף הפיקו פרסום משותף בנושא. ראו ריבונות על תנאי, לעיל ה"ש 4, וכן באתר המכון לאסטרטגיה ציונית ([www.izs.org.il/default.asp?father\\_id=114&catid=228](http://www.izs.org.il/default.asp?father_id=114&catid=228)) ובאתר NGO Monitor ([www.ngo-monitor.org](http://www.ngo-monitor.org)).
- 6 ריבונות על תנאי, לעיל ה"ש 4, בעמ' 12 ואילך.
- 7 "ישות מדינית זרה" היא מדינה זרה או ארגונים הפועלים מטעמה או בשליטתה. ס' 36א(א) לחוק העמותות (תיקון מס' 11), התשס"ח–2008, ס"ח 152.

השנתי גבוה ועל תרומות בשיעור שנתי גבוה במיוחד,<sup>8</sup> אך בשנת 2011 הורחבה החובה לכלל העמותות, ללא הגבלת מחזור וסכום, וכך הוטלה על הקדשים וחברות לתועלת הציבור.<sup>9</sup> יזמות חקיקה נוספות ביקשו להגביל עוד יותר את האפשרות לקבל מימון זר. למשל, הוצע לשלול מארגונים כאמור את האפשרות לקבל פטור ממס הכנסה בגין הכנסות מתרומות שמקורן ב"ישות מדינית זרה" ולחייבם בתשלום מס הכנסה בשיעור גבוה על תרומות אלה.<sup>10</sup> הצעה אחרת ביקשה לאסור כליל קבלת תרומות כאלה בסכומים גבוהים, ככל שהן מיועדות לשמש "עמותה פוליטית" "שבין מטרותיה להשפיע על סדר יומה המדיני והביטחוני של מדינת ישראל, או המקיימת פעילות בעלת אופי מדיני".<sup>11</sup> יזמות אלה לא זכו תחילה לתמיכה ממשלתית,<sup>12</sup> אולם בנובמבר 2011 פורסם בעיתונות כי ועדת השרים לענייני חקיקה החליטה לאשרן בנוסח מאוחד ושונה, וכי ראש הממשלה תומך בהן אך מבקש להוציא מתחולתן ארגוני זכויות אדם.<sup>13</sup> יזמה נוספת ומרחיקת לכת ביותר היא הדרישה להקים ועדות חקירה פרלמנטריות אשר תחקורנה את המקורות הזרים למימונם של ארגונים המשתתפים "במסע דה-לגיטימציה לפגיעה

- 8 ס' 36א(ב) (1) לחוק העמותות ("עמותה שמחזורה עולה על 300,000 שקלים חדשים, תציין בדוח הכספי לפי סעיף 36, אם קיבלה או לא קיבלה בשנה שאליה מתייחס הדוח הכספי, תרומות מישויות מדיניות זרות ששוויין המצטבר עולה על סכום של 20,000 שקלים חדשים").
- 9 ס' 1 (הגדרת "נתמך") בחוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, התשע"א-2011 (להלן: חוק חובת גילוי). כמו כן נדרשה חובת דיווח רבעונית ולא רק שנתית וכן חובת דיווח על מסע פרסום מיוחד. שם, במיוחד בס' 2 ו-5.
- 10 הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מיסוי הכנסה למוסדות ציבוריים המקבלים תרומה מישות מדינית זרה), התשע"א-2011 [www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2917.rtf](http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2917.rtf) (הצעת חוק פ/2917/18). הצעת חוק פרטית של ח"כ פאינה קירשנבאום (להלן: הצעת ח"כ קירשנבאום).
- 11 הצעת חוק העמותות (תיקון) – איסור תמיכה של ישות מדינית זרה בעמותות פוליטיות בישראל, התשע"א-2011 [www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/3346.rtf](http://www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/3346.rtf) (הצעת חוק פ/3346/18). הצעת חוק פרטית של חברי הכנסת אופיר אקוניס, רוברט אילטוב וציפי חוטובלי (להלן: הצעת ח"כ אקוניס).
- 12 החלטה חק/1831 של ועדת השרים לענייני חקיקה, הממשלה ה-32 "הצעת חוק העמותות (תיקון) – איסור תמיכה של ישות מדינית זרה בעמותות פוליטיות בישראל", התשע"א-2011 של ח"כ אופיר אקוניס (פ/3140) (29.5.2011) כפי שאושרה בהחלטה 3304 (חק/1831) של הממשלה ה-32 ([www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2011/06/des3304.htm](http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2011/06/des3304.htm)) (9.6.2011) (רחיית הצעת החוק של ח"כ אקוניס); הצעתה של ח"כ קירשנבאום לא הועמדה תחילה להצבעה בוועדת השרים לענייני חקיקה, ככל הנראה בשל ההתנגדויות של שרים, של משרד החוץ ושל האגודה לזכויות האזרח. ראו אביעד גליקמן ואטילה שומפלבי "היום: השרים 'כנסים לארנק' של ארגוני השמאל" ידיעות אחרונות – Ynet חדשות 26.6.2011 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4086934,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4086934,00.html).
- 13 יהונתן ליס "השרים אישרו את הצעות החוק המיועדות להגביל מקורות מימון לארגוני זכויות אדם" הארץ – חדשות online 13.11.2011 [www.haaretz.co.il/news/politics/1.1565166](http://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1565166) נוסח ההחלטה לא פורסם באתר וועדת השרים לענייני חקיקה. עד כה לא פורסם נוסח מאוחד של החקיקה.

לפגיעה בחיילי צה"ל<sup>14</sup>, או מבצעים "פעולות המופנות נגד המדינה וניסיונות לרכישה מאורגנת של אדמותיה"<sup>15</sup>. יזמה זו הרחיקה לכת בבקשה להסמיך את ועדות החקירה לא רק לחקור ולחשוף את מקורות המימון הזרים אלא גם לברר כיצד אפשר להפסיק ממש הן את המימון והן את הפעילויות שלשמן הוא ניתן.<sup>16</sup> אף כי מליאת הכנסת אישרה העברתה של יזמה זו לדיון בוועדת הכנסת,<sup>17</sup> וזו אמנם החליטה, ברוב דעות ולאחר שני דיונים סוערים, להציע למליאת הכנסת לאשר את הקמתן של הוועדות,<sup>18</sup> לא הועברה בסופו של דבר ההצעה הסופית לאישור מליאת הכנסת, שכן התברר כי היא זוכה להתנגדות נרחבת של חברי כנסת, גם בשורות הקואליציה.<sup>19</sup>

השאלה המהותית שיזמות החקירה האמורות מעוררות היא אם ובאיזו מידה מוצדק לאסור פעילות פוליטית של ארגונים או להגביל את מימוניה. זו אינה שאלה פרובינציאלית ישראלית אלא שאלה אוניברסלית. היא נוגעת לכל פעילות פוליטית, ללא

14 הצעה ברוח זו הונחה על סדר יומה של הכנסת על ידי ח"כ פאינה קירשנבאום מסיעת ישראל ביתנו. פרוטוקול ישיבה מס' 200 של מליאת הכנסת ה-18, 185 (5.1.2011) [online.knesset.gov.il/PDF/11466/PDF\\_11466.PDF](http://online.knesset.gov.il/PDF/11466/PDF_11466.PDF).

15 הצעה ברוח זו הונחה על סדר יומה של הכנסת על ידי ח"כ דני דגן דגן מסיעת הליכוד. שם, בעמ' 214.

16 למשל, הוצע כי אחת הוועדות תבדוק את "הכלים והסמכויות העומדים לרשות רשויות המדינה, לרבות רשם העמותות, למניעת פעילות ארגונים ישראלים שתכליתה פגיעה בצה"ל ובחייליו, ואופן השימוש בכלים אלה". לגבי הוועדה השנייה הוצע כי תבדוק את "הכלים והסמכויות העומדים לרשות רשויות המדינה, לרבות רשם העמותות, בעניין מימון בידי ממשלות זרות וגופים כאמור" (ההדגשות הוספו – ח"כ). שתי הוועדות היו אמורות לשקול גם תיקוני חקיקה הנדרשים לשם הגשמת המטרות האמורות. פרוטוקול ישיבה מס' 150 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-18, 5–6 (2.2.2011) (עותק מצוי בידי המחבר. ראו גם קישור לפרוטוקול הישיבה באתר כנסת פתוחה: [oknesset.org/committee/meeting/3541](http://oknesset.org/committee/meeting/3541). ההפניה היא לדברי היו"ר, ח"כ יריב לוין).

17 פרוטוקול ישיבה מס' 200 של מליאת הכנסת, לעיל ה"ש 14, בעמ' 213, 222.

18 הוועדה קיימה שני דיונים: הראשון הוקדש לשמיעת עמדות החברים ולשמיעת עמדת היועץ המשפטי של הכנסת. פרוטוקול ישיבה מס' 149 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-18 (1.2.2011) [www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/knesset/2011-02-01.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/knesset/2011-02-01.rtf). בשני נערכו ההצבעות והתקבלו החלטות. פרוטוקול ישיבה מס' 150 של ועדת הכנסת, לעיל ה"ש 16, בעמ' 6, 8 (2.2.2011).

19 במסגרת ישיבת סיעת הליכוד שדנה בנושא הובעה התנגדות למהלך על ידי יו"ר הכנסת ח"כ ראובן ריבלין וכן על ידי שמונה שרים, ולפחות שלושה חברי כנסת נוספים. בעקבות זאת הודיע ראש הממשלה בנימין נתניהו כי לחברי הסיעה יינתן חופש הצבעה בסוגיה. התוצאות הצפויות של ההצבעה הן שהביאו בסופו של דבר לידי הימנעותם של יוזמיה ושל ועדת הכנסת מלהחזיר את ההצעות להכרעת המליאה. מול מועלם "רה"מ נתניהו אישר לחברי הליכוד חופש הצבעה על ועדות החקירה, הדיון בכנסת נדחה" הארץ – חדשות online 20.2.2011 [www.haaretz.co.il/hasite/pages/1216460.html](http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/1216460.html).

קשר לנטייתה – לימין, לשמאל או למרכז.<sup>20</sup> אף כי הגבלתה של פעילות פוליטית כזו נראית על פני הדברים כפגיעה חמורה בחירויות יסוד חשובות, כגון חופש ההתאגדות וחופש הביטוי, את נקודת המוצא ההיסטורית לדיון האוניברסלי בסוגיה מסמך דווקא איסור על פעילות למטרות פוליטיות. איסור כזה טבוע במשפט המקובל המסדיר את פעילותן של נאמנויות לצורכי צדקה בארצות האנגלוסקסיות.<sup>21</sup> ההתנגשות שבין איסור היסטורי זה לבין תפיסות מודרניות של דמוקרטיה מעוררת גם מעבר לים התלבטות בדבר היקפו הראוי של האיסור בימינו אלה. יש לשאלה זו גם נופך היסטורי, שכן התנועה הצינונית פעלה מאז הקמתה במסגרת ארגונים שלא למטרות רווח וכן עסקה בגיוס תרומות למימון פעילותה ברחבי תבל. גם כנגד פעילות ציונית-ישראלית זאת נטען כי מדובר בפעילות פוליטית, ולכן יש להטיל הגבלות על פעילותה ומימונה. טענות דומות נטענו לאחרונה גם כלפי פעילות ארגונים פלסטיניים בחו"ל.<sup>22</sup>

סוגיית הפעילות הפוליטית של ארגוני המגזר השלישי ומימונה ראויה אפוא לבירור בפרספקטיבה עיונית, השוואתית והיסטורית רחבה מזו שמזמן השיח הפוליטי הנוכחי בישראל. מטרתו של מאמר זה היא כפולה: ראשית הוא מבקש לברר מה הם הטעמים המצדיקים הכרה בחירותם של ארגונים לעסוק בפעילות פוליטית ובביטוי פוליטי מחד גיסא ומה הם הטעמים שיכולים להצדיק הטלת הגבלות מסוימות על מימון פעילותם זו ואף על תוכנה מאידך גיסא. שנית המאמר מציע מודל חדש ורב-ממדי לקביעת נקודת האיזון הראויה בין הטעמים התומכים בהגנה על חירות הפעילות הפוליטית האמורה לבין אלה המחייבים את הגבלתה. על פי מודל זה מוצע לבחון את הפעילות הפוליטית שאותה מבקשים להגביל לפי ארבעה צירי עצמה: ציר עצמת האינטרס הנפגע על ידי הפעילות הפוליטית, ציר העצמה החיצונית של הפעילות הפוליטית ביחס לסוגים שונים של פעילות פוליטית, ציר עצמתה הפנימית של הפעילות הפוליטית ביחס לסוגי פעילות אחרים, פילנתרופיים, וציר עצמת ההגבלה המושתת על הארגונים. צריך להיות יחס ישר בין עצמת ההגבלה הננקטת לבין עצמת הפעילות הפוליטית באחד הצירים האחרים או בכולם. השימוש במודל הצירים עשוי לסייע בהערכת היזמות שנזכרו במבוא כמו גם הדין המצוי.

20 מבלי להיכנס לעומקן של הבחנות בין ימין ושמאל, הרי אין מחלוקת כי פעילות פוליטית כמו גם תלונות על מימונה אינן נחלתם של ארגוני שמאל בלבד. לתלונות על אי-חשיפת זהותם של תורמים לעמותות אלעד ראו מירון רפפורט "התמ"ת שוקל לפרק העמותה ל'יהוד' ירושלים" הארץ – חדשות online 19.11.2007 [www.haaretz.co.il/misc/1.1459012](http://www.haaretz.co.il/misc/1.1459012); לעתירת שלום עכשיו נגד הקצאת תקציבים למאבק בתכנית ההינתקות ראו בג"ץ 10104/04 שלום עכשיו – שעל מפעלים חינוכיים נ' רות יוסף, הממונה על היישובים היהודיים ביהודה ושומרון, פ"ד סא(2) 93 (2006) (להלן: עניין שלום עכשיו).

21 כפי שיפורט להלן בפרק ו.

22 כפי שיפורט להלן בפרק ז.

הפרק הראשון יברר מה היא "פעילות פוליטית" בכלל, ומה הם מאפייני פעילות פוליטית של ארגוני המגזר השלישי בפרט. הפרק השני יבחן טעמים לאיסור פעילות פוליטית של ארגונים. בפרק השלישי ייבחנו טעמים להגבלת המימון של פעילות פוליטית, לרבות הגבלת מימון זר ומימון ציבורי. בפרק הרביעי ייבחנו טעמים לשקיפות מקורות המימון של פעילות פוליטית של ארגונים. בפרק החמישי יוצג מודל הצירים המוצע לניתוח הסוגיה. בפרק השישי נבחן במבט השוואתי ותוך שימוש במודל המוצע את המצב המשפטי הנוהג באנגליה, בארצות הברית ובישראל. בפרק השביעי נבחן מנקודת מבט היסטורית את הטענה שלפיה הטלת מגבלות על פעילות פוליטית של ארגונים עשויה להיות מנוצלת כשלעצמה לשם השגת מטרות פוליטיות בלתי לגיטימיות. נסקור את היחס של מדינות זרות, בעיקר אנגליה, לפעילות של ארגונים ציוניים מחד גיסא ושל ארגונים פלסטיניים מאידך גיסא. נחתום במסקנות.

## א. פעילות פוליטית של ארגונים

### 1. מה היא "פעילות פוליטית"?

כדי לבחון אם ומתי מוצדק להגביל פעילות פוליטית של ארגונים ראוי להגדיר תחילה מה היא פעילות פוליטית. אריסטו טען כי האדם הוא מטבעו יצור פוליטי.<sup>23</sup> הוא סבר ש"מדע המדינה", המתורגם לאנגלית כ-political science, הוא "the master science".<sup>24</sup> התרגום המקובל של המונח הלועזי ונגזרותיו ל"מדיני" או "מדיניות"<sup>25</sup> יכול לסייע במקצת בצמצום ההגדרה של המונח: פוליטי הוא כל מה שקשור במדינה, בממשלה, במוסדותיה ובענייני הציבור בכלל.<sup>26</sup> הואיל ולא הכול עוסקים במידה שווה בענייני המדינה והציבור,<sup>27</sup> אפשר וראוי להבחין בין שלושה סוגים שונים של פעילות פוליטית, הנבדלים ביניהם בעצמת המעורבות בענייני המדינה. נוכל להציב את מגוון הפעילויות

23 אריסטו פוליטיקה 28 (רחל צלניק-אברמוביץ' עורכת, נורית קרשון מתרגמת, 2009).

24 MICHAEL G. ROSKIN, ROBERT L. CORD, JAMES A. MEDEIROS & WALTER S. JONES, POLITICAL SCIENCE: AN INTRODUCTION 2 (9th ed. 2006).

25 על היותו של מונח זה קרוב למשמעות המקורית של המונח פוליטיקה, שנגעה לפוליס, עיר המדינה היוונית, יותר מלמשמעויות הרווחות כיום ראו הקדמת המתרגמת אצל אריסטו, לעיל ה"ש 23, בעמ' 13.

26 זו גם ההגדרה הראשונה של המונח political במילון אוקספורד: "Of, belonging to, or concerned with the form, organization, and administration of a state, and with the regulation of its relations with other states"; [www.oed.com/view/Entry/146887?redirectedFrom=political#eid](http://www.oed.com/view/Entry/146887?redirectedFrom=political#eid)

27 וגם על כך עמד כבר אריסטו אף כי לדידו "אזרח במלוא מובן המילה – אין דבר שיגדירו טוב יותר מן ההשתתפות בשיפוט ובשלטון". אריסטו, לעיל ה"ש 23, בעמ' 121.

הפוליטיות על ציר דמיוני שבו תוצגנה פעילויות בעצמה שונה (להלן: "ציר העצמה החיצונית"). פעילות פוליטית בעצמת המעורבות הגבוהה ביותר באה לידי ביטוי בהשתתפות ישירה במוסדות השלטון הנבחרים או בגופים ובמוסדות אחרים שנועדו להשפיע על הרכבם ומדיניותם. פעילות זו תכונה להלן "פעילות משתתפת". במדינה דמוקרטית היא מאפיינת בעיקר את פעילותם הפוליטית של נבחרים הציבור המרכיבים את מוסדות השלטון הנבחרים (להלן: "הפוליטיקאים"), להבדיל מפעילותם של פקידי הרשות המבצעת או חברי הרשות השופטת, שאינם נבחרים ציבור, והתפיסה המקובלת של תפקידם היא כשל מי שאינם אמורים לבצע פעילות בעלת "אופי מדיני".<sup>28</sup> לפני בחירתם פועלים הפוליטיקאים במסגרת מפלגות שלהן יועדה בחוק הסמכות לפעול לעיצוב רשימות המועמדים ולהשפיע על מדיניותם.<sup>29</sup> לפעילות הפוליטית המשתתפת במסגרת מפלגתית שותפה קבוצת רחבה יותר של פעילים אשר עוסקים בפעילות פוליטית כמועמדים או כחברים פעילים במוסדות מפלגתיים. הפעילות הפוליטית המשתתפת היא פעילות שעצמתה גבוהה אך מעגל השותפים לה מצומצם יחסית. הסוג השני של פעילות פוליטית, שעצמת המעורבות הפוליטית שלו נופלת מעצמת המעורבות של הפעילות המשתתפת, כולל פעילות של תמיכה במועמד או במפלגה אשר מתבצעת על ידי פרטים או גופים שאינם מבקשים להשתתף ישירות בפעילות הפוליטית המשתתפת. להלן נכנה פעילות זו "פעילות תומכת". מטרתה של פעילות תומכת להשפיע על המעגל המשתתף ופעולותיו מבלי להשתתף בו.<sup>30</sup> גם אם השפעתה היא לעתים רבה ביותר, עצמת המעורבות של התומכים בענייני המדינה היא בדרך כלל קטנה יחסית לזו של הפעילות המשתתפת. עוסקים בה מעגלים רחבים יותר של פרטים ולעתים גם ארגונים. אפשר להבחין גם בעצמות שונות של פעילות תומכת. יש שפעילות זו נושאת אופי אקטיבי יותר, כגון מימון מועמדים ופעילותם או גיוס פעיל של בוחרים ותומכים. יש שהיא מתמקדת בביטוי פוליטי תומך, קרי בהבעת עמדה ובפעילות שכנוע שתומכות במועמד או במפלגה פלוני. נמעניה יכולים להיות נבחרים או בוחרים פוטנציאליים. פעילות של ביטוי פוליטי יכולה להתבצע באמצעות העברת מסרים ומידע בכתב או בעל פה, במדיומים

28 ס' 1 לחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 (להלן: חוק סיוג פעילות מפלגתית) (מונה איסורים על פעילות מפלגתית). מובן שיש החולקים על האפשרות של מוסדות שאינם אמורים לעצב מדיניות להינזר מפעילות פוליטית. ראו דינה זילבר ביורוקרטיה כפוליטיקה 43-44 (2006) וכן ROBERT D. COOTER, THE STRATEGIC CONSTITUTION 152 (2000). לתפיסת פעילותה של הרשות השופטת כפעילות פוליטית ראו גד ברזילי "המלך אינו עירום – מדוע המשפט פוליטי" דין ודברים ד 55 (2008).

29 מפלגה היא "חבר בני-אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים". ס' 1 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992.

30 בכך נבדלת מפלגה מקבוצות אינטרס אחרות. ראו יגאל מרזל המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות 65, 91, 94 (2004).



שונים או באמצעות פעילויות מחאה כגון הפגנות, שביתות ופעולות מחאה אחרות.<sup>31</sup> לביטוי הפוליטי התומך יש גם היבט חומרי. כוח השכנוע הפנימי-עצמאי (אינטרינזי) של תוכני הביטוי, זה אשר מאפשר להם "לדבר בעד עצמם" ולשכנע, מי יותר ומי פחות, איננו המרכיב היחיד הקובע את עצמת ההשפעה הפוליטית של הביטוי הפוליטי. עצמה זו מושפעת במידה רבה מכלי הביטוי וממשאבי הביטוי.<sup>32</sup> כלי הביטוי הפוליטי הם האמצעים אשר נושאים את הרעיונות אל נמעניהם. כלי ביטוי שונים אשר "אורזים" רעיון פלוני נבדלים ביניהם במידת התהודה של הרעיון, במידת העצמה שבה הוא מוחדר למודעות נמעניו ובמידת האמינות שמיוחסת לרעיון. הכושר לברור כלי ביטוי טובים יותר מושפע לעתים קרובות מהיקף משאבי הביטוי שעומדים מאחורי הביטוי הפוליטי: ממון, כושר ארגוני, ידע, רישות (networking) וכיו"ב.<sup>33</sup> לתהליך הבנייה או הרכישה של כלי ביטוי פוליטי ולתהליך הצבירה והניתוב של משאבי הביטוי הפוליטי השפעה ניכרת על עצמתו של הביטוי הפוליטי. גם הם אפוא סוגים של פעילות פוליטית, ומבחינה משפטית נתפסים לא אחת כחלק בלתי נפרד מהביטוי הפוליטי ומן ההגנות המוענקות לו.<sup>34</sup> כאשר פעולות אלה משרתות מועמד או מפלגה, הרי אפשר לסווגן כפעילות תומכת. לעומת זאת כאשר הביטוי הפוליטי כולל תמיכה ברעיון שעומד על סדר היום הפוליטי של חברי המעגל המשתתף בלי קשר לזהות הפוליטיקאים שתומכים בו ולהשתייכותם המפלגתית, לפנינו סוג שלישי של פעילות פוליטית, שנגדירו להלן

31 ס' 1 לחוק סיווג פעילות מפלגתית מונה כמה פעולות ביטוי תומך הנחשבות ל"פעילות מפלגתית" ואסורות על עובדי מדינה: לארגן אספה פומבית בעלת אופי מדיני, לשבת בשולחן הנשיאות של אספה כאמור ולנאום בה, להשתתף בהפגנה או בתהלוכה בעלות אופי מדיני, להשתתף בתעמולה פומבית – בכתב או בעל פה – לבחירות לכנסת.

32 ההבחנה שלי בין "כלים" לבין "משאבים" נועדה לאפשר להבחין ולבודד, לצורך הדיון בהמשך, בין כלי הביטוי, שאינם עומדים במרכז מאמר זה, לבין המשאבים הלוגיסטיים והפיננסיים המשפיעים על יצירתם ויעילותם. לא אחת נהוג להשתמש במונח "משאבי ביטוי" לתיאור הכלים. ראו גיא פסח "משאבי ביטוי – קווים לדמותם ומתווה להקצאתם" שקט, מדברים! התרבות המשפטית של חופש הביטוי בישראל 299, 301 (מיכאל בירנהק עורך, 2006) (להלן: פסח "משאבי ביטוי").

33 דוגמה מובהקת ונפוצה לכך היא היכולת להקים ולהפעיל אמצעי תקשורת המוניים אשר נתונה, בשל עלויותיה, רק לבעלי יכולת. ראו שם, בעמ' 304, 319 וכן יואב המר "השתתפות אזרחים והבטחת מגוון בשיח הציבורי המתקיים באמצעי התקשורת של מדינה דמוקרטית" משפט וממשל יג 357, 371 (2011).

34 הנחה זו עמדה ביסוד פסיקתו של בית המשפט בארצות הברית שלפיה קביעת תקרה להיקף ההוצאות שיכול מועמד להוציא במסגרת מסע הבחירות שלו משפיעה על היקף הביטוי שלו ועל עומקו, ולכן פגיעתה בחופש הביטוי של המועמד איננה חוקתית. בית המשפט ציין שם באופן ציורי כי "Being free to engage in unlimited political expression subject to a ceiling on expenditures is like being free to drive an automobile as far and as often as one desires on a single tank of gasoline", Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1, 19 (1976).

"פעילות ביטוי עצמאית". במקרה זה עצמת המעורבות בענייני המדינה היא החלשה ביותר, ולכן מעגל הפועלים רחב ביותר, ונמנים עמו כל מי שקולם ודעתם יכולים להישמע על ידי חברי המעגל הפוליטי הישיר: עיתונאים, אזרחים בעלי השפעה, אנשי אקדמיה, מכוני מחקר, ארגונים וגם אזרחים מן השורה.

ההבחנה בין ביטוי פוליטי תומך לבין ביטוי עצמאי היא דקה, שכן גם ביטוי עצמאי עשוי להתיישב עם גישתה של מפלגה פלונית, לסייע לה בקידום רעיונותיה ואולי גם להרחיב את קשת התומכים בה.<sup>35</sup> בציר העצמה החיצונית נמצא בצד החלש יותר פעילויות ביטוי שאין בהן כדי לתמוך כלל במועמדים או במפלגות הפעילים, או מתעתדים לפעול, בזירה המשתתפת, וככל שנתקדם לכיוון הנגדי, נמצא בו פעילויות שעצמת התמיכה שלהן בגורם משתתף גוברת. ככל שקיימים נימוקים אשר תומכים בהטלת הגבלות כלשהן על פעילות פוליטית, הרי שנימוקים אלה מתחזקים ככל שהעצמה החיצונית של הפעילות הפוליטית חזקה יותר.

## 2. פעילות פוליטית של ארגונים

ארגוני המגזר השלישי אינם עוסקים – ובדרך כלל גם אינם מורשים לעסוק – בפעילות פוליטית משתתפת. בפעילות זו עוסקים רק פרטים או מפלגות, אך תאגידים, מכל סוג שהוא, אינם רשאים לבחור, להיבחר או להיות חברי מפלגה.<sup>36</sup> לא נעסוק ברשימה זאת בהצדקות לכך.<sup>37</sup> ארגוני המגזר השלישי אכן משתתפים בפעילות פוליטית תומכת, הכוללת גם ביטוי פוליטי תומך, וכן בפעילות ביטוי עצמאית. ארגונים אלה עוסקים גם בפעילות של סגור פוליטי (political advocacy), שהיא, בהגדרתה הרחבה, כל ניסיון שלהם להשפיע על החלטות ממשלתיות או מוסדיות לשם קידום מטרותיהם.<sup>38</sup> כאשר הארגון מבצע פעולות סגור ישירות, כגון השפעה על הליך חקיקה, קמפיין של מועמד וכן השתתפות בשיח הציבורי בנושא פלוני העומד על סדר יומם של הפוליטיקאים,

35 ואכן ס' 1 לחוק סיוג פעילות מפלגתית מגדיר כפעילות מפלגתית האסורה על עובדי מדינה גם את הפעילות הזאת: "לבקר את המדיניות של משרדיהם, של משרדים אחרים או של הממשלה, במסיבת עיתונאים, בראיון עם עיתונאי, בנאום במקום פומבי, בשידור, בעתון או בספר".

36 החברות במפלגה מיוחדת בחוק רק לאזרח ישראל שמלאו לו 17 שנים. ס' 20(א) לחוק המפלגות, כפי שתוקן בחוק המפלגות (תיקון מס' 7), התשנ"ט–1999, ס"ח 70. זכות הבחירה לכנסת, כמו גם הזכות להיבחר, נתונה רק לאזרח ישראל. ראו חוק-יסוד: הכנסת, ס' 5–6. אף לא אחת מהדרכים להפוך לאזרח ישראל לפי חוק האזרחות, התשי"ב–1952 מאפשרת לתאגיד להפוך לאזרח.

37 אחד ההסברים הוא כי תאגיד אינו אזרח אלא ישות מלאכותית. יואב המר ומשה כהן-איליה "שתדלנות וההליך הדמוקרטי" עיוני משפט לג 593, 615 (2011).

38 מיכל בר 'מפוליטיקה של מחאה לפוליטיקה של רעיונות': פעילות הסינגור-הפוליטי של ארגוני המגזר השלישי והשפעותיה על קביעת מדיניות ציבורית 8 (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2006).

אפשר לומר שפעילותו תומכת, ולכן עצמתה בציר העצמה החיצונית רבה יותר. כאשר פעולת הסנגור אינה מכוונת למטרה פלונית אלא נועדה לחנך את הציבור להשתתפות ולעשייה פוליטית, לפנינו ביטוי עצמאי הממוקם בקצה המוחלש של ציר העצמה החיצונית.<sup>39</sup> שיטות הפעולה של הסנגור הפוליטי מאפיינות גם את פעולתם של שדולנים המשרתים גופים מסחריים.<sup>40</sup> הן כוללות גם כלי ביטוי כלליים, כגון איסוף מידע ומחקר, פעילות שכנוע, השפעה על דעת הקהל וייצוג משפטי.<sup>41</sup> הן גם כוללות הפעלת לחץ על מקבלי החלטות בזירה הפוליטית.<sup>42</sup> לפעילות הסנגור הפוליטי של ארגונים יתרונו ייחודיים. יכולתם של ארגונים אלה להגיע אל ציבור רחב הופכת את השפעתם הפוליטית, מבחינתם של הפוליטיקאים הנמענים, למושכת יותר לעומת כוח המשיכה של שדולנים מסחריים.<sup>43</sup> קיים גם מתאם בין גודלם של ארגונים אלה ויכולתם הארגונית לבין מידת ההצלחה של פעילותם הפוליטית.<sup>44</sup> בהתגייסות ארגון לטובת רעיון מסוים, גם כאשר היא אינה מלווה בתמיכה מפורשת באחד השחקנים בזירה המשתתפת, טבועה תמיכה עקיפה בעלת ממדים חומריים בשחקן המאמץ רעיון זה. תמיכה זו יכולה לבוא לידי ביטוי הן בפוטנציאל האלקטורלי הגלום בגישה אל חברי הארגון או תומכיו והן בתועלת החומרית שיכול שחקן משתתף להפיק ממידע שמסופק על ידי הארגון. גם בפעילויות שנראות על פני הדברים פעילויות ביטוי גרידא קיים לעתים יסוד מסוים של תמיכה בפעילות הפוליטית המשתתפת. כאשר עוסקים בשאלה אם יש מקום להגביל – או לאסור – פעילות פוליטית כזאת, עשויה להיות משמעות לעצמתו של יסוד זה.

39 שם, בעמ' 9; הילה טל הלובי המסחרי בישראל – הגורמים לצמיחתו ודרכי פעילותו 114–115 (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת בר-אילן – המחלקה למדעי המדינה, תשס"ט) (מתארת את שיטת הפעולה).

40 שם, בעמ' 71 (מעידה שלשדולנים (לוביסטים) חברתיים ולשדולנים מסחריים שיטות פעולה דומות).  
41 בר, לעיל ה"ש 38, בעמ' 9.

42 למשל, קיימים מחקרים אשר בוחנים אם יש מקום לפעולה עצמאית או במסגרת קואליציה של ארגונים, אם יש לנקוט קו פעולה תוקפני או מתון, אם להשפיע בעקיפין או במישרין וכיו"ב שאלות. שם, בעמ' 30–36; מאיה להב נוי מעורבות קבוצות אינטרס בתהליך הסנגור הפוליטי: ניתוח המקרה של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות 13–21 (עבודת גמר לתואר מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים – בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית, 2009); Hillel Schmid, *Advocacy Activities in Nonprofit Human Service Organizations: Implications for Policy*, 37 NONPROFIT AND VOLUNTARY SECTOR QUARTERLY 581, 594 (2008) (מעידים שהפעלת לחץ על מקבלי החלטות היא האסטרטגיה המוצלחת ביותר).

43 המר וכהן-איליה, לעיל ה"ש 37, בעמ' 601.

44 בר, לעיל ה"ש 38, בעמ' 33; Schmid, Bar & Nirel, לעיל ה"ש 42, בעמ' 592.

## ב. איסור פעילות פוליטית של ארגונים

### 1. איסור בשל תוכן הפעילות

משהוגדרה פעילות פוליטית, אפשר לפנות לברר אם קיימים טעמים להתיר את הפעילות הפוליטית של ארגונים או שמא נכון לאוסרה או להגבילה. בראש טעמים אלה אפשר למצוא את עקרון חופש הביטוי ונגזרותיו, אשר חלים בראש ובראשונה על הביטוי הפוליטי.<sup>45</sup> חופש הביטוי הפוליטי נתון לא רק לפרטים אלא גם לתאגידים, מסחריים<sup>46</sup> כמו גם, וביתר עוצמה, כאלה הפועלים שלא למטרת רווח.<sup>47</sup> האפשרות של פרטים להתאגד כדי לפעול למען מטרה משותפת היא כשלעצמה חירות יסוד דמוקרטית בסיסית. התפיסה המקובלת של הדמוקרטיה כיום תומכת בהשתתפות פעילה של האזרחים בתהליך קבלת ההחלטות, וזו גם אחת ההצדקות הבסיסיות של חופש הביטוי.<sup>48</sup> הביטוי הפוליטי של ארגונים נתפס כיום כמרכיב לגיטימי של תחומי פעילותם.<sup>49</sup> יתר על כן, לפעילות הפוליטית במסגרת ארגונים יתרונות ייחודיים ביחס לפעילות פוליטית ממסדית: זו פעילות המחנכת את הציבור הרחב להשתתף בפעילות הפוליטית ומעניקה אפיקי השתתפות מגוונים יותר ומחייבים פחות מאלה המוענקים על ידי המערכת המפלגתית.<sup>50</sup> המסגרת הוולונטרית של המגזר השלישי מאפשרת למקד את הפעילות הפוליטית בנושא מסוים או לשלבה בפעילות התנדבותית וחברתית שאינה פוליטית, וכן

45 "ביטוי בנושאים פוליטיים מצוי בגרעין ההגנה על חופש הביטוי" – ראו ע"א 751/10 פלוני נ' דיין-אורבך, פס' 62 לפסק דינו של השופט ריבלין (פורסם בנבו, 2.8.2012) (להלן: עניין דיין); "חופש הביטוי הפוליטי הוא בגרעין הזכות לחופש הביטוי" – ראו בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715, פס' 23 לפסק דינה של השופטת נאור (2008) (להלן: עניין המפקד הלאומי) וכן שם, בעמ' 808 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

46 תקצר היריעה מלדון כאן בחופש הביטוי המסחרי. לסקירה ראו יובל קרניאל דיני התקשורת המסחרית 315–306 (2003).

47 על חופש הביטוי של המגזר השלישי בארצות הברית ראו חיים זנדברג "לאן הולך הכסף שלך? פיקוח על עמלות גיוס תרומות באמצעות הטלפון" המשפט יא 161, 170–173 (2007) (להלן: זנדברג "גיוס תרומות").

48 הטיעון הדמוקרטי הוא הטיעון החזק ביותר להגנת חופש הביטוי הפוליטי, שכן הוא מדגיש את חשיבותם של זרימת המידע לציבור, את תפקיד הביטוי בתהליכי שינוי חברתי ואת חשיבותו לייצוג קבוצות מיעוט. ראו גיא פסח "הבסיס העיוני של עיקרון חופש הביטוי ומעמדה המשפטי של העיתונות" משפטים לא 895, 904–905 (2001) (להלן: פסח "הבסיס העיוני"). ראו גם המר וכהן-איליה, לעיל ה"ש 37, בעמ' 606, 611; קרניאל, לעיל ה"ש 46, בעמ' 324. לעניין שיתוף הציבור בדמוקרטיה ראו דפנה ברק-ארוז "האתגר הדמוקרטי של המשפט המינהלי" עיוני משפט כד 369, 377–376 (2000).

49 אם כי בעבר הוא היה מרכיב מרכזי פחות. ראו גדרון, בר וכץ, לעיל ה"ש 1, בעמ' 154.

50 בר, לעיל ה"ש 38, בעמ' 13–14.

אפשר לנצלה לשם הפריית הדיון הציבורי ברעיונות חדשים וחלוציים.<sup>51</sup> עוד נטען כי הפעילות הפוליטית של המגזר השלישי מעודדת יצירתה של חברה "אזרחית", שבה מוטמעים, באמצעות הפעילות הוולונטרית של ארגוני המגזר, ערכים אשר מניחים כי הם משותפים לכל קצוות הקשת הפוליטית, כגון דמוקרטיה, אמון ושיתוף פעולה בין אזרחים.<sup>52</sup>

עם זאת גם חופש הביטוי, ובכללו חופש הביטוי הפוליטי, כפוף למגבלות תכניות, ובהן איסור על פרסומי המרדה,<sup>53</sup> איסור פרסום הסתה לגזענות,<sup>54</sup> איסור לשון הרע<sup>55</sup> או איסור תמיכה בארגון טרור.<sup>56</sup> קיימים גם איסורים מיוחדים המגבילים את תוכן הביטוי באמצעי תקשורת אלקטרוניים, כגון האיסור על פגיעה ברגשות הציבור.<sup>57</sup> איסורים המבוססים על תכנים של ביטוי פוליטי מוטלים אפילו על הזכות לפעילות פוליטית משתתפת. למשל, בישראל נאסרו רישומה של מפלגה וכן השתתפות בבחירות של רשימה או מועמד אם במטרותיהם נכללת גם אחת המטרות הפסולות האלה: "תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל", "הסתה לגזענות" ו"שליטת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית".<sup>58</sup> הצדקתם של איסורים אלה, גם אם נתונה כשלעצמה במחלוקת, נעוצה בפגיעה החמורה שתוכנם עשוי להסב לזכויות יסוד ולאינטרסים ציבוריים חשובים פגיעה היורדת לשורש קיומה של חברה או מדינה.<sup>59</sup> למשל, פגיעה על רקע גזעי נחשבת פגיעה חמורה במיוחד.<sup>60</sup> ההיגיון מחייב כי ככל שהחוק מכיר בהגבלות כלליות על חופש הביטוי ועל חופש ההשתתפות בפעילות פוליטית משתתפת, וככל שהגבלות כאלה אכן מוצדקות, הרי נכון להחילן גם על ארגונים. האיסור במקרה זה אינו נובע מכך שמדובר בארגון אלא מתוכנו של הביטוי.

51 שם, בעמ' 13.

52 שם, בעמ' 14.

53 ס' 134 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

54 ס' 144ב לחוק העונשין.

55 ס' 6 ו-7 לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965.

56 ס' 4(א) לפקודת מניעת טרור, התש"ח-1948, כפי שתוקן בחוק העונשין (תיקון מס' 66),

התשס"ב-2002, ס"ח 411.

57 ס' 11א(ב) לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בשידורי טלוויזיה ורדיו), התשנ"ד-1994

וכן קרניאל, לעיל ה"ש 46, בעמ' 351-352.

58 ס' 7א(א) לחוק-יסוד: הכנסת; ס' 5(א2) לחוק המפלגות. במקרים אלה קיים גם סייג לחסינות חברי

כנסת. ס' 1(א1) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951, כפי שתוקן בחוק

חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 29), התשס"ב-2002, ס"ח 504.

59 לא נעסוק כאן בהרחבה בטעמם של האיסורים ובדיון הענף בסוגיית המבחן הראוי להפעלתם. לדיון

המנתח את הבעייתיות הגלומה בהגבלות אלה על הביטוי הפוליטי ראו למשל איל בנבנשתי "הסדרת

חופש הביטוי בחברה מקוטבת" משפטים ל 29 (1999).

60 ראו שם, בעמ' 34 וכן דוד גליקסברג מיסוי מוסדות ללא כוונת רווח (1995).

אם נציב על ציר המיוני את האינטרסים הציבוריים שביטוי פוליטי יכול לפגוע בהם (ציר עצמת האינטרס הנפגע), הגבלת הביטוי תוצדק רק בגין פגיעות חמורות ביותר באינטרסים חיוניים ביותר. כל הטעמים המוכרים להצדקת חופש הביטוי ונגזרותיו מובילים למסקנה כי יש להיזהר מאוד בהגבלת פעילות ביטוי פוליטי באשר היא.<sup>61</sup> על אחת כמה וכמה כך הדבר כאשר מדובר בארגונים, שכן אין מדובר בפגיעה ביחיד אלא ברבים. יתרה מזו, גם אם הגבלת הביטוי מוצדקת בשל פגיעה בעצמה גבוהה באינטרס חיוני ביותר, נודעת חשיבות רבה לניסוח זהיר ומצמצם של האיסור כדי שלא יפורש פירוש רחב מדי המגביל יתר על המידה את חופש הביטוי. דוגמה לכך יכולה להיות הגבלת ביטוי פוליטי התומך בארגוני טרור. ארגוני טרור נעזרים בארגוני המגזר השלישי, בעיקר כפלטפורמה למימון, ובעולם כולו מקובל כי סיוע זה אינו לגיטימי.<sup>62</sup> הרשויות משתמשות בסמכויות פיקוח שונות שנתונות להן כדי לחשוף שימוש בארגוני המגזר השלישי לשם תמיכה בארגוני טרור.<sup>63</sup> קשה להעלות על הדעת אינטרס חזק יותר להגבלת ביטוי פוליטי מאשר מניעת טרור. בית המשפט העליון של ארצות הברית אף פסק כי איסור פלילי על תמיכה, לרבות תמיכה פוליטית, בארגוני טרור הוא חוקתי.<sup>64</sup> עם

61 תקצר היריעה לשוב ולדון כאן בהצדקות הידועות לחופש הביטוי. לסקירתן ראו פסח "הבסיס העיוני", לעיל ה"ש 48, בעמ' 897–933.

62 Jennifer Lynn Bell, *Terrorist Abuse of Non-profits and Charities: A Proactive Approach to Preventing Terrorist Financing*, 17 KAN. J.L. & PUB. POL'Y 450, 454–457 (2008); אלכס אברבון "המאבק במימון הטרור בישראל – היבטים משפטיים" משפט וצבא 17, 183 (2004); גדי אשד "המאבק בטרור בזירת המימון" משפט ועסקים יג 253, 260–262 (2010); נועם גיל-עד ויובל שני ההתמודדות המשפטית בישראל עם תופעת מימון הטרור 22 (2009).

63 נציבות הפיקוח האנגלית רואה את המאבק בטרור כאחד ממטרות המדיניות הראויות שלה ושל הארגונים עצמם, אף כי הערכתה היא כי ניצול לרעה של ארגוני צדקה למטרות טרור הוא "very rare". ראו U.K. CHARITY COMMISSION, CHARITY COMMISSION'S COUNTER-TERRORISM STRATEGY 4 (2012) [www.charitycommission.gov.uk/Library/ctstext.pdf](http://www.charitycommission.gov.uk/Library/ctstext.pdf). גם משרד האוצר האמריקאי פרסם הנחיות מפורטות בדבר האופן שבו ארגונים צריכים לפעול כדי למנוע הפניית משאביהם לארגוני טרור. ראו U.S. DEP'T OF TREASURY, U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY ANTI-TERRORIST FINANCING GUIDELINES: VOLUNTARY BEST PRACTICES FOR U.S.-BASED CHARITIES (2005), [www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/guidelines\\_charities.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/guidelines_charities.pdf). לתיאור תהליך הוצאת ההנחיות ראו MARK SIDEL, REGULATION OF THE VOLUNTARY SECTOR: FREEDOM AND SECURITY IN AN ERA OF UNCERTAINTY 14–34 (2010).

64 Daphne Barak-Erez & Holder v. Humanitarian Law Project, 130 S. Ct. 2705 (2010); David Scharia, *Freedom of Speech, Support for Terrorism, and the Challenge of Global Constitutional Law*, 2 HARVARD NATIONAL SECURITY J. 1 (2011), [http://harvardnsj.org/wp-content/uploads/2011/01/Vol.-2\\_Barak-Erez\\_and\\_Scharia\\_Final.pdf](http://harvardnsj.org/wp-content/uploads/2011/01/Vol.-2_Barak-Erez_and_Scharia_Final.pdf) (משוויים פסיקה זו למצב באירופה ובישראל).

זאת יש מקום לזהירות גם כאשר מבקשים להגביל ביטוי התומך בטרור. למשל, כאשר דרשה קרן פורד האמריקאית ממקבלי מלגות להצהיר כי הם מסכימים כי ארגונם "will not promote or engage in violence, terrorism, bigotry or the destruction of any state [...]".<sup>65</sup> סירבו כמה אוניברסיטאות נכבדות וכן האגודה האמריקאית לזכויות האזרח לחתום על המסמך בטיעון שלפיו מדובר בניסוח רחב מדי, אשר מטיל מורא ופחד ללא צורך ופוגע יתר על המידה בחירויות יסוד.<sup>66</sup> אף אם האינטרס הנפגע הוא בעצמה גבוהה ביותר ואין מחלוקת כי הוא חשוב מהביטוי הפוליטי, עדיין ייתכן כי אפשר להימנע מפגיעה בו גם ללא הגבלת הביטוי.

אם נבחן בהקשר זה את היזמות שנזכרו במבוא, נראה כי מאחורי חלקן עומדת ההשקפה כי יש למנוע פעילות פוליטית של ארגונים, לרבות ביטוי פוליטי, בשל תוכנה. "מסע דה-לגיטימציה לפגיעה בחיילי צה"ל", "פעולות המופנות נגד המדינה" או "ניסיונות לרכישה מאורגנת של אדמותיה" נראות ליוזמים פעולות אשר מיקומן בציר עצמת האינטרס הנפגע גבוה ביותר. לדידם מדובר בפעולות אשר מהוות סכנה קיומית למדינה. על מיקומן של פעולות אלה בציר האמור נטושה כמובן מחלוקת פוליטית שנשתדל לא לעסוק בה במאמר זה. ייתכן שכל אחת מהן תתפוס מקום שונה בציר האמור. למשל, לא הרי פגיעה בצה"ל כ"רכישה מאורגנת" של אדמות מדינה. חלקן מטופלות בדרך זו או אחרת על ידי החוק הקיים. למשל, ייתכן כי פעולות מסוימות אשר חוסות תחת הכותרת "מסע דה לגיטימציה לפגיעה בחיילי צה"ל" יגיעו לכדי עבירה של המרדה<sup>67</sup> או לשון הרע.<sup>68</sup> כמו כן העברת בעלות במקרקעי ישראל לזרים ממילא נמצאת

65 Sidel, לעיל ה"ש 63, בעמ' 20 (ההדגשות הוספו – ח"ז).

66 שם, בעמ' 21 (במיוחד עוררה את זעמם הדרישה להימנע מ-bigotry – צרות אופק).

67 אכן על אף ריבוי התלונות, מימין ומשמאל, בדבר חשדות להסתה ולהמרדה נגד צה"ל וחייליו נוקטת הפרקליטות גישה זהירה מאוד ככל הנוגע להעמדה לדין. העיסוק בסוגיה זו חורג ממסגרת מאמר זה. דוגמאות לגישה הזוהירה אפשר למצוא בסגירת תיק החקירה נגד עמותת פרופיל חדש, אשר נחשדה בעברות הסתה להשתמטות (אביעד גליקמן ודניאל אדלסון "נסגר התיק נגד עמותת 'פרופיל חדש' ידיעות אחרונות – Ynet חדשות 1.11.2009 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3798315,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3798315,00.html)) או בגישתו של הצוות הבין-משרדי לטיפול בהסתה, המרדה, עבריינות על רקע אידאולוגי ואכיפת החוק באזור יהודה ושומרון, שבראשו עמד המשנה לפרקליט המדינה עו"ד שי ניצן, ואשר היועץ המשפטי לממשלה העיד עליו כי הוא מפעיל שיקול דעת "זהיר ומאוזן". אביעד גליקמן "ויינשטיין מגבה את ניצן: 'חשיבות רבה לפעילותו' ידיעות אחרונות – Ynet חדשות 4.7.2011 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4090979,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4090979,00.html) וכן פרוטוקול ישיבה מס' 117 של מליאת הכנסת ה-18, 2-5 (3.3.2010) [www.knesset.gov.il/plenum/data/00948110.doc](http://www.knesset.gov.il/plenum/data/00948110.doc)

68 גם בהקשר של תביעת לשון הרע נגד חיילי צה"ל, הן במישור הפלילי והן במישור האזרחי גילו היועץ המשפטי לממשלה ובית המשפט העליון גישה זהירה ביותר. ראו ע"א 8345/08 בן נתן נ' בכרי (פורסם בנבו, 27.7.2011) (נדחתה תביעת לשון הרע אזרחית בגין הפגיעה בחיילי צה"ל בסרט ג'נין ג'נין); עניין דיין, לעיל ה"ש 45 (נדחתה תביעה אזרחית בגין לשון הרע נגד קצין צה"ל).

בפיקוח ובמעקב ממשלתי על פי דין.<sup>69</sup> מכל מקום, גם מי ששותף להנחה השנויה במחלוקת שמדובר בפעולות הממוקמות בקצה קיצוני של הציר יבחין כי ניסוחן של פעולות אלה רחב ביותר. למשל, "פעולות נגד המדינה" יכולות להיות גם פעולות פיזיות ובלתי חוקיות (כגון פיגוע טרור), גם פעולות כלכליות, כגון הטלת חרם,<sup>70</sup> וגם פעולות של מחאה או של ביטוי והבעת דעה. הן רחבות במידה אשר עשויה לכלול פעולות שאין בהן כל סכנה קיומית למדינה או למוסדותיה. העמימות והכלליות של ניסוחים אלה מצטרפות למחלוקת האידאולוגית בנוגע לשלילה או לסכנה הגלומה בחלקן ומקשות על מיקומן החד-משמעי בצד המחמיר של ציר עצמת האינטרס הנפגע. נראה גם כי הפעילות האסורה החוסה תחת ניסוחים אלה אינה בהכרח אסורה כיום, בניסוחה הרחב, על פרטים ומפלגות, ולא ראוי להשית איסורים באופן ייחודי על פעילות של ארגונים בלא שקיים איסור כללי דומה על פעילות של יחידים או של מפלגות. אפשר אפוא להצדיק הגבלת פעילות פוליטית של ארגונים בשל תוכנה, אך הדיון בהטלת המגבלה במקרה זה צריך להתמקד בעצמת האינטרס הנפגע ובמידת ההצדקה להגביל בעטיו כל פעילות פוליטית שהיא.

## 2. איסור בשל פגיעה בפעילות פילנתרופית

טעם אפשרי נוסף להטלת איסור על פעילות פוליטית של ארגונים נעוץ בשיקולים פנימיים הנוגעים למאפייני פעולתו של המגזר השלישי. המטרות המסורתיות שלשמן פועלים ארגונים במגזר זה אינן בדרך כלל בעלות אופי פוליטי והן משקפות נושאים פילנתרופיים שאמור להיות בהם עניין ציבורי משותף לכל קצוות החברה.<sup>71</sup> בשל דפוסי פעילות מסורתיים אלה של ארגוני המגזר השלישי נטען שהם נתפסים בעיני הציבור כגופים שמשרתים את הציבור ונגועים פחות באינטרס זר של בעלי עניין, כגון חברה מסחרית הפועלת לקידום האינטרס הכלכלי שלה או מפלגה פוליטית המבקשת לצבור כוח פוליטי. התפיסה כי ארגונים הם נטולי פניות ולכן אפשר לתת בהם אמון נחשבת לנכס חשוב של ארגוני המגזר השלישי, והם והרשויות המפקחות על פעילותם, פועלים, ביחד ובמאוחד, לטפחה.<sup>72</sup> תדמית זאת חיונית גם לתהליך גיוס התרומות.<sup>73</sup> זו כנראה

69 חוק מקרקעי ישראל (תיקון מס' 3), התשע"א-2011, ס"ח 754 (קובע חובת אישור לעסקה עם זרים וסנקציות אזרחיות במקרה של הפרתה) וכן החלטה 1111 של מועצת מקרקעי ישראל "הקניית זכויות במקרקעין לזרים וזכאים לעלות לישראל על פי חוק השבות, התש"י 1950" (21.5.2007).  
www.mmi.gov.il/MoatzaWeb/InterHachById.aspx?hachid=1111

70 ס' 1 לחוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011.

71 ראו לעיל ה"ש 3.

72 רעיון זה בא לידי ביטוי במטרה הראשונה שהציב החוק האנגלי לנציבות הפיקוח על ארגונים לצורכי צדקה באנגליה (Charity Commission) – Charity Act, 2006, c. 50 § 7(1B)(3)1 (להלן: חוק (2006): "The public confidence objective is to increase public trust and confidence in



הסיבה לכך שתורמים מעדיפים להרים תרומה למטרות צדקה כלל-ציבוריות ולא לתרום למטרות פוליטיות.<sup>74</sup> התדמית הבלתי תלויה גורמת שמסרים המופצים על ידי ארגוני המגזר השלישי מתקבלים בשיח הציבורי בהערכה ואמון רבים מאלה המושמעים על ידי גוף מפלגתי או מסחרי.<sup>75</sup> התדמית האמינה היא אחד הגורמים ליכולתו של ארגון לגייס תומכים רבים ומכאן גם סיכוי גדול יותר להשפעה על נבחרי הציבור.<sup>76</sup> מקיומו של פער בין תדמית המגזר השלישי לבין תדמיתה של פעילות פוליטית עולה לכאורה המסקנה כי ככל שיגדל היקף המעורבות הפוליטית של ארגוני המגזר השלישי, כך תיפגע תדמיתם נטולת הפניות. פגיעה כזו עשויה לגרום עמה פגיעה הן בכושרו של המגזר השלישי לגייס משאבים למטרותיו הפילנתרופיות הלא פוליטיות והן באמינות מסריו. התדמית הלא פוליטית של המגזר השלישי עשויה להיות גם גורם משיכה לפעילות פוליטית אשר תוסווה במעטה לא פוליטי הן כדי להגדיל את זרם ההכנסות והן כדי להגביר את מידת התמיכה או ההאזנה שלה יזכו עמדות אלה בציבור או בקרב מקבלי החלטות.<sup>77</sup> אם מקבלים הנחות אלה נראה שלמגזר השלישי עצמו יש אינטרס פנימי להימנע מפעילות פוליטית ולהתמקד בתחומי עיסוקו המסורתיים. זה הוא גם אינטרס כלל-ציבורי בהנחה שלציבור כולו יש עניין בקידום הפעילות הפילנתרופית הלא פוליטית של המגזר

"Our charities". הנציבות אכן פועלת להגשמת מטרה זו. באתר האינטרנט שלה, תחת הכותרת "Role" מופיע בראש התפקיד הבא: "increase public trust and confidence in charities"; ראו UK CHARITY COMMISSION WEB SITE, [www.charity-commission.gov.uk/About\\_us/Contacting\\_us/Role\\_and\\_regulatory\\_approach.aspx](http://www.charity-commission.gov.uk/About_us/Contacting_us/Role_and_regulatory_approach.aspx) (last visited 25.6.2012). ראו גם זנברג השוואתי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 67.

Adrian Sargeant & Lucy Woodliffe, *Gift Giving: an Interdisciplinary Review*, 12 INT'L J. OF NONPROFIT & VOLUNTARY SECTOR MARKETING 275, 277-278 (2007) (מצביעים על קשר הדוק בין התדמית החיובית או השלילית של ארגון לבין הנטייה של הציבור לתרום).

Russell N. James III & Deanna L. Sharpe, *The "Sect Effect" in Charitable Giving: Distinctive Realities of Exclusively Religious Charitable Givers*, 66 AM. J. ECON. & SOCI. 697, 709-710 (2007) (מנתוני סקר הוצאות של 16,442 בתי אב שנעשה בארצות הברית בתקופה שבין שנת 1998 לשנת 2001 נמצא כי שיעור ההוצאה לתרומות פוליטיות נמוך בהרבה משיעור התרומות למטרות צדקה).

בר, לעיל ה"ש 38, בעמ' 33 (מחקרים אמפיריים מעידים שסיקור תקשורתי של קבוצות אינטרס נוטה להעדיף מידע המגיע מקבוצות אזרחיות בעלות דימוי אמין ובלתי תלוי על פני מידע המגיע מקבוצות מסחריות); המר וכהן-איליה, לעיל ה"ש 37, בעמ' 604 ("לשתדלנות של תאגידים יש מוניטין מפקקים ותדמית שלילית בקרב הציבור הרחב").

שם, בעמ' 601 (אחד התמריצים של נבחרי ציבור להטות אוזן לשדולנים הוא הבטחת תמיכתם של מצביעים); בר, לעיל ה"ש 38, בעמ' 33 (מתארת מחקרים המצביעים על מתאם בין רמת ההצלחה של ארגון להשפיע על הליכי חקיקה לבין מספר החברים הרשומים בו ויכולת גיוס התרומות שלו).

טל, לעיל ה"ש 39, בעמ' 168-169 (חברי כנסת שרואיינו העידו כי נוח וקל להם יותר לעבוד עם שדולנים המייצגים אינטרס ציבורי).

השלישי.<sup>78</sup> אינטרס זה גובר ככל שמינון הפעילות הפוליטית של ארגון או של ארגונים גבוה יותר. על ציר דמיוני שבו נציב פעילויות פוליטיות של ארגונים לפי מינונה היחסי של הפעילות הפוליטית במסגרת מכלול הפעילות של הארגון (להלן: ציר העצמה הפנימית), פעילות פוליטית שמינונה הוא מינורי וזמני פוגעת פחות בתדמית הציבורית של המגזר מפעילות פוליטית בלעדית או עיקרית לאורך זמן. הגישה האנגלית סוברת כי נימוקים אלה יש בהם כדי לאסור קטגורית פעילות שעצמתה הפנימית רבה ולהתיר כזו שעצמתה הפנימית מינורית.<sup>79</sup>

כנגד טיעון זה אפשר לטעון כי היקף הארגונים שעוסקים בפעילות פוליטית אינו גדול,<sup>80</sup> ולכן ספק אם יש בפעילותם כדי להשפיע על האמון בכלל ארגוני המגזר השלישי. אם ארגון פלוני רוצה להימנע מפעילות פוליטית או לצמצם את מינונה, אין כל מניעה לכך אך אין הצדקה לכפות איסור כזה על ארגונים אחרים. כמו כן אם הקושי הטמון בפעילות הפוליטית נעוץ בהסתרת טיבה הפוליטי אחרי חזות בלתי תלויה – הפתרון הנדרש אינו איסור הפעילות אלא חשיפת טיבה הנסתר. הקפדה על חשיפתה של הפעילות הפוליטית ושקיפות מקורות המימון תאפשר לציבור התורמים והנמענים להבחין בין פעילות פוליטית לפעילות שאינה כזו ולנהוג כמתבקש. ממילא רוב הסוגים של פעילות פוליטית אינם נסתרים אלא פומביים, ושאלת ההסתרה נראית אפוא שולית למדי ביחס לכלל פעילות המגזר.

## ג. הגבלות על מימון פעילות פוליטית

### 1. הגבלות כלליות על מימון פעילות פוליטית

פעילות פוליטית מפלגתית תלויה במשאבים. גיוס תרומות מן הציבור הרחב היה דרך המלך לגיוס משאבים לפעילות כזאת עד למחצית השנייה של המאה העשרים, שבמהלכה החלו מדינות שונות לחוקק חוקים המקנים מימון ממשלתי לפעילות

78 נציבות הפיקוח על ארגוני צדקה באנגליה מציינת כי בעת שניסחה את הנחיותיה בנוגע להיקף הפעילות הפוליטית של ארגונים היא הביאה בחשבון גם את השיקול הזה (ההדרגות הוספו – ח"כ): "Concerns expressed by a number of stakeholders about the potentially damaging implications for public trust and confidence in charities where charities take on *too great* an involvement in political activity". UK CHARITY COMMISSION, SPEAKING OUT: GUIDANCE ON CAMPAIGNING AND POLITICAL ACTIVITY BY CHARITIES (CC9) §C3 (2008).  
www.charitycommission.gov.uk/publications/cc9.aspx (להלן: הנחיות הנציבות (CC9)).

79 נימוקים מעין אלה עומדים ביסוד עמדתה של הנציבות האנגלית המתירה פעילות פוליטית משנית למטרות לא פוליטיות עיקריות. ראו להלן פרק ו.

80 לעיל ה"ש 4.

מפלגות.<sup>81</sup> למשל, בישראל מעניקה המדינה מימון ישיר לסיעות ולרשימות לכנסת.<sup>82</sup> המימון הממשלתי מוגבל מטבעו למכסות מימון הנקצבות מראש.<sup>83</sup> אף כי הנהגתו אינה מחייבת מאליה הגבלה של היכולת לגייס משאבים נוספים מן הציבור, עם השנים ניכרת בארץ<sup>84</sup> וגם בעולם<sup>85</sup> נטייה להגביל יכולת זו בדרכים שונות: האחת, הטלת איסור על קבלת תרומות מגופים מסוימים, כגון איסור על קבלת תרומות מתאגידים, בארץ ובחו"ל,<sup>86</sup> או ממי שאינם בעלי זכות בחירה;<sup>87</sup> השנייה – קביעתה של תקרה להיקפה של תרומה מגורם פלוני;<sup>88</sup> השלישית – קביעתה של חובה לפרסום שמות התורמים

- 81 הוועדה הציבורית לבחינת מימון פעילות פוליטית דין וחשבון 7–8 (השופט דב לוין יו"ר, 2000) (להלן: ועדת לוין).
- 82 לפי ס' 2 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג–1973, נתונה "זכות למימון" לסיעות וכן לרשימות מועמדים שזכו ליותר מאחוז אחד מן הקולות הכשרים (ס' 2(א)), כפי שתוקן בחוק מימון מפלגות (תיקון מס' 16), התשנ"ד–1994, ס"ח 114).
- 83 ס' 3 ו-4 לחוק מימון מפלגות. המימון לסיעות ניתן הן למימון הוצאות הבחירות בתקופת הבחירות והן להוצאות השוטפות בין מערכות בחירות ולמימון הצוות הפרלמנטרי (ס' 2(א)).
- 84 בישראל לא הייתה נהוגה הגבלה על שיעורי התרומות למפלגות עד שנות התשעים. ועדת לוין, לעיל ה"ש 81, בעמ' 10.
- 85 הגבלות על גיוס תרומות של מועמדים או מפלגות נקבעו בארצות הברית בראשית שנות השבעים במסגרת ה-Federal Election Campaign Act, 2 U.S.C. §§ 431–432 (1971). אלה אושרו בעניין Buckley, לעיל ה"ש 34. החקיקה העיקרית העוסקת בכך באנגליה היא Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000, c 41 (להלן: PPERA 2000).
- 86 ס' 8(א) לחוק מימון מפלגות קובע כי "לא תקבל סיעה או רשימת מועמדים, במישרין או בעקיפין, כל תרומה מתאגיד בין בארץ ובין בחוץ לארץ". הסעיף הדומה בארצות הברית הוא 2 U.S.C. § 441b (2006), אך לאחרונה נקבע כי פגיעתו בחופש הביטוי אינה חוקתית ככל שהוא מגביל הוצאה עצמאית של תאגידים שהיא תעמולת בחירות נגד מועמד. ראו Citizens United v. Fed. Election Comm'n, 130 S. Ct. 876, 887 (2009) (נקבע שאיסור הפצת סרטון המבקר את הילרי קלינטון על ידי ארגון הפועל שלא למטרת רווח – פוגע בחופש הביטוי). באנגליה אין איסור דומה על תאגידים מקומיים או על תאגידים רשומים באיחוד האירופי אשר מנהלים את עיקר עסקיהם באנגליה, אולם תאגידים זרים אחרים אינם בגדר "permissible donors". ראו PPERA 2000, לעיל ה"ש 85, § 54(2)(b).
- 87 ס' 8(1) לחוק מימון מפלגות.
- 88 ס' 8(ב) ו-8(ג) לחוק מימון מפלגות. התקרה היא על סך התרומה שהתקבלה, "במישרין או בעקיפין", "מאת אדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו". הסעיף הדומה בארצות הברית הוא 2 U.S.C. § 441a (2006). באנגליה אין מוטלת תקרה כלשהי, אך מוטלת חובה להתייחס אל כל סכום העולה על 500 ליש"ט כאל תרומה נפרדת, לעניין חובות הדיווח השנתיות. ראו PPERA 2000, לעיל ה"ש 85, § 54(4)–(6).

ואיסור קבלת תרומות בעילום שם.<sup>89</sup> הדרך הרביעית ומרחיקת הלכת ביותר היא קביעת תקרה כוללת לסך התרומות שאפשר לגייס מן הציבור. החוק הישראלי אמנם אינו קובע במפורש תקרה כזו, אך בניגוד למצב החוקתי בארצות הברית,<sup>90</sup> ובדומה למקובל באנגליה,<sup>91</sup> הוא קובע תקרה להיקף ההוצאות שסיעה פלונית רשאית להוציא.<sup>92</sup> בקביעת תקרה להוצאות יש כדי ליטול את הטעם מגיוס תרומות בהיקף העולה על תקרה זו. מגבלות אלה חלות בישראל גם על סיעה או רשימה שמוותרת על מימון הבחירות הממשלתי, אם כי תקרת התרומות המותרת במקרה זה גבוהה פי ששים.<sup>93</sup> לאחרונה נקבעו מגבלות דומות, כגון קביעת תקרות לתרומות וחובות דיווח, גם על מי ש"הודיע ברבים, בעל פה או בכתב, על כוונתו להתמודד בבחירות לכנסת הבאה".<sup>94</sup> שני טעמים מסבירים את קיומן של הגבלות כאמור. הטעם המרכזי הוא החשש כי תרומה לא תשקף תמיכה אמיתית בפעילות הפוליטית אלא כוונת זדון לתגמל את נבחר הציבור עבור טובות הנאה אישיות, כלכליות או אחרות שתוענקה לתורמים.<sup>95</sup> סביר להניח כי תרומות מושחתות שכאלה תהיינה בסכומים גבוהים, ומכאן הגבלות הסכום.<sup>96</sup> גם הגבלת התרומה מתאגיד נועדה לסנן אינטרסים מסחריים זרים, וחובת השקיפות נועדה לאפשר חשיפתם.<sup>97</sup> טעם נוסף שמוצע למגבלות אלה טמון ברצון להקפיד על

89 ס' 8(2ד), 8(ה) ו-8(ו) לחוק מימון מפלגות. הסעיף הדומה בארצות הברית הוא 2 U.S.C. § 434 (2006). חובות הגילוי הן הדגש המרכזי של החקיקה האנגלית בנושא. ראו במיוחד 2000, PPERA, לעיל ה"ש 54–69, 85.

90 עניין Buckley, לעיל ה"ש 34, בעמ' 55 (נפסק כי קביעת תקרה להיקף ההוצאה השנתית של מועמד היא פגיעה חוקתית בחופש הביטוי); ועדת לוי, לעיל ה"ש 81, בעמ' 13 (חוות דעת המיעוט, עו"ד יצחק ברמן והשופט דב לויין).

91 באנגליה נקבעו תקרות להוצאות לצרכי בחירות ב-2000, PPERA, לעיל ה"ש 85, sch. 8, 72–84. ראו גם המר, לעיל ה"ש 33, בעמ' 364, ה"ש 16.

92 ס' 7 לחוק מימון מפלגות.

93 שם, ס' 48.

94 שם, ס' 24 כפי שתוקן בחוק המפלגות (תיקון מס' 17), התשע"ב–2012, ס"ח 314. תיקון זה זכה בעיתונות לכינוי העממי "חוק לפיד 2" בשל העובדה שברקע הצעתה עמדה כוונתו של מר יאיר לפיד להיכנס לזירה הפוליטית. ראו למשל איציק וולף "חוק לפיד 2 אושר לקריאה שניה ושלישית" News1 מחלקה ראשונה 19.3.2012 [www.news1.co.il/Archive/001-D-292651-00.html](http://www.news1.co.il/Archive/001-D-292651-00.html).

95 מנחם הופנונג מימון מפלגות ומימון בחירות בישראל 109–110 (1993); ועדת לוי, לעיל ה"ש 81, בעמ' 11; עניין Buckley, לעיל ה"ש 34, בעמ' 26–27; בג"ץ 10451/08 סיעת קדימה בכנסת נ' יושבת ראש הכנסת, פס' 34 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 23.2.2011) ("מימון פרטי פותח פתח רחב לשחיתות פוליטית ולמעשי שוחד, מחשש שהגורם הפוליטי הנהנה מהתרומות יפעיל את כוחו למתן טובות הנאה פסולות לתורם").

96 הופנונג, לעיל ה"ש 95, בעמ' 110; ועדת לוי, לעיל ה"ש 81, בעמ' 11 (ס' 19).

97 הופנונג, לעיל ה"ש 95, בעמ' 111 (מונה טעמי גילוי שמות תורמים); עניין Citizens, לעיל ה"ש 86, בעמ' 971–972 (דעת המיעוט של השופט Stevens: "[...] Corporations are not an indication of

שוויון בגישתן של עמדות פוליטיות למשאבי ביטוי.<sup>98</sup> למשאבי הביטוי יש השפעה על איכות הביטוי והיקפו, וכך הדבר גם באשר לפעילות ביטוי פוליטי.<sup>99</sup> הקצאה שווה של משאבים צריכה לשמור על מתאם בין היקף המשאבים המוקצים לפעילות הפוליטית לבין מספר התומכים בה או שיעורם באוכלוסייה.<sup>100</sup> זה הוא הבסיס לתלותו של גודל התמיכה הממשלתית לסיעה במספר המנדטים שבהם זכתה בבחירות.<sup>101</sup> קביעתה של תקרה לגובה התרומה הפוליטית שיכול לתרום אדם אחד ומניעת האפשרות לקבלת תרומות מתאגידים נועדו לגרום שגם חלוקתם של המשאבים המגויסים מן הציבור הרחב לטובת פעילות פוליטית פלונית תשקף את שיעור התמיכה הציבורית באותה פעילות ולא תוטה באופן מלאכותי לטובת עמדות פוליטיות אשר נתמכות על ידי בעלי ממון.<sup>102</sup> לפי גישה זאת, המגבלות תגרומנה שהיקף התמיכה הכלכלית בעמדה מסוימת ישקף את היקף התמיכה הציבורית בה.<sup>103</sup> גישה דומה המבקשת לנטרל את השפעתם הפוליטית העודפת

popular support for the corporation's political ideas [...] They reflect instead the (economically motivated decisions of investors and customers"

98 עניין סיעת קדימה בכנסת, לעיל ה"ש 95, פס' 34 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה ("ככל שהמימון הפרטי תופס מקום מרכזי יותר במערכת הפוליטית, כך עלול להיווצר חוסר שוויון ביחסים שבין בעלי אמצעים לבין מעוטי אמצעים, העלול להשפיע על יחסי הכוחות הבין-מפלגתיים"); Hanoch Dagan, *Political Money*, 8 ELECTION L.J.: RULES, POLITICS, AND POLICY 349, 358 (2009) (תמיכה כספית פוליטית אינה משקפת עוצמה רעיונית אלא רק העדפות כמותיות. יש לה נטייה לבטא דווקא את העדפותיהם של עשירים. תכונות אלה אינן שוללות את הלגיטימיות של התמיכה כסוג של השתתפות פוליטית, אך הן מצדיקות את הגבלתה).

99 לעיל ה"ש 32–33 והטקסט הצמוד להן.

100 גליקסברג, לעיל ה"ש 60, בעמ' 208 ("ניתן לטעון כי גודלן של הקבוצות הפוליטיות, לרבות אלה שלא הצליחו להיבחר לכנסת, משקף את צורכיהן הכלכליים"); Dagan, לעיל ה"ש 98, בעמ' 358 ("[T]he law needs to devise means for refining money's message so that, despite its (unequal distribution, it is able to reflect people's preferences and mirror their intensity"

101 ס' 3 לחוק מימון מפלגות.

102 המר, לעיל ה"ש 33, בעמ' 364; Dagan, לעיל ה"ש 98, בעמ' 363 (מציע כי התקרה לא תהיה נמוכה מדי כדי לא לפגוע ביכולתם של עשירים לשקף את העדפותיהם האמתיות); פסח "משאבי ביטוי", לעיל ה"ש 32, בעמ' 303 (ה"ש 11) (מצביע תוך תיאור לקחי פרשת Buckley על הקשר שבין מגבלות על מימון בחירות לבין הרצון לשמור על שוויון פוליטי); ועדת לוין, לעיל ה"ש 81, בעמ' 12–13 ("[ב]הגבלת תקרת התרומות [...] הקטנו את סכנת התלות והגברנו את מספר המשתתפים הפוליטיים [...] אינן נחלתם של קומץ עשירים בלבד").

103 דוגמה לכך עשויה להיות הצלחתו של הנשיא אובמה, במסגרת מסע הבחירות שלו בשנת 2008, להפוך את התמיכה הציבורית הרחבה בו למשאב כלכלי באמצעות גיוס תרומות בהיקף קטן מתומכים רבים. ראו Laura MacCleery, *Goodbye Soft Money, Hello Grassroots: How Campaign Finance Reform Restructured Campaigns and the Political World*, 58 CATH. U. L. REV. 965, 1000, 1025 (2009) (נתונים על ה-"small-donor revolution" בקמפיין הבחירות של

של בעלי הממון באה לידי ביטוי בביקורת על שליטתם של בעלי ממון באמצעי תקשורת פרטיים<sup>104</sup> או באיסורים על שימוש בפרסומת מסחרית לשם ביטוי פוליטי.<sup>105</sup> הטעמים שתוארו לעיל להצדקת הטלתן של מגבלות על היקף המימון של מפלגות יכולים להצדיק הטלתן של מגבלות דומות גם על מימון פעילות פוליטית תומכת של ארגוני המגזר השלישי, ככל שאלה אכן עוסקים בפעילות כזאת. ארגונים שאינם מפלגות אינם כפופים למגבלות כלליות על היקף גיוס המשאבים ועל מקורותיהם. היכולת לגייס משאבים היא מרכיב חיוני לקיומם של ארגונים ולביצוע מכלול פעילויותיהם. היעדרן של הגבלות כאלה יכול להוות תמריץ לרתימתם של משאבי המגזר השלישי וארגוניו, במישורין או בעקיפין, למימון פעילות פוליטית תומכת. הוא עשוי להפוך ארגונים אלה לנתיב בלתי מוגבל להזרמת משאבים של בעלי ממון ובעלי אינטרסים זרים ופסולים למימון פעילות פוליטית.<sup>106</sup> כמו כן הוא עשוי לגרום שהמשאבים המוזרמים לפעילות פוליטית תומכת יוקצו באופן שישקף שיקוף מוגבר את עמדותיהם הפוליטיות של בעלי הממון ללא קשר למידת התמיכה שהן זוכות לה באוכלוסייה. כך תשובש היומרה לחלק את המימון הפוליטי באופן שוויוני לפי המשקל היחסי של התמיכה שלה זוכה עמדה פוליטית פלונית בציבור. מחקרים אמפיריים שנערכו בארצות הברית מעידים שדפוסי התרומה לארגונים אצל בעלי הכנסות גבוהות משקפים העדפה לפעילויות אשר הנהנים העיקריים מהן הן קבוצות אוכלוסייה מבוססות.<sup>107</sup> דבר דומה עשוי להתרחש באשר

הנשיא אובמה בשנת 2008 וסיכום חיובי שלה בקביעה כי: "[It] handed the political parties and (the race for the presidency back to the people)".

104 פסח "משאבי ביטוי", לעיל ה"ש 32, בעמ' 319, 344, 354; המר, לעיל ה"ש 33, בעמ' 363, 374.  
105 בעניין המפקד הלאומי, לעיל ה"ש 45, אושר כלל (2) של כללי רשות השידור (תשרי פרסומת והודעות ברדיו), התשנ"ג-1993, האוסר לחלוטין שיבוץ בפרסומת מסחרית של "תעמולה מפלגתית, או תשרי בעניין השנוי במחלוקת פוליטית או אידיאולוגית בציבור, לרבות בדרך של קריאה לשינוי חקיקה בנושאים אלה". בין הנימוקים שניתנו לכלל זה על ידי רשות השידור היה הנימוק שלפיו "הכללים נועדו להגן על ערך השוויון באפשרות להצגת דעות פוליטיות, ולמנוע מצב שגורם בעל ממון יוכל להשיג תפוצה רחבה יותר לדעותיו הפוליטיות מאשר גורם חסר אמצעים". ראו שם בעמ' 753 ובעמ' 755 (טענות הרשת השנייה). בית המשפט אישר את הלגיטימיות של שיקול זה. ראו שם, בעמ' 778 (השופט נאור), 866 (השופטת פרוקצ'יה). ראו על כך גם אצל המר, לעיל ה"ש 33, בעמ' 358-359.

106 Stuart W. Nolan, *Campaign Finance Reform: Applying the First Amendment in a Marketplace of Ideas*, 6 COMMLAW CONSPECTUS 113, 124 (1998) (טוען לניצול ארגונים כפלטפורמה לפעילות פוליטית של גופים מסחריים).

107 Sargeant & Woodliffe, לעיל ה"ש 73, בעמ' 284-285 (בעלי ממון נוטים לתרום דווקא לתחומי חינוך, בריאות ואמנות. התועלת לתורם מהתרומה אינה בהכרח תועלת חומרית ישירה אלא הרחבת הקשרים החברתיים או שדרוג מעמדו של התורם בקבוצת התייחסות החברתית שלו); FRANCIE; OSTROWER, *WHY THE WEALTHY GIVE: THE CULTURE OF ELITE PHILANTHROPY* 87 (1995) (מצביע על הנטייה להעדיף תרומות למוסדות חינוך שבהם למד התורם או בני משפחתו).

לפעילות פוליטית של ארגונים. הטענה היא אפוא כי בשל החשש מניצול המגזר השלישי להחדרת מימון פוליטי פסול ולא שוויוני למערכת המשתתפת, יש להכפיף פעילות כזו לעקרונות הכלליים שתוארו לעיל בנוגע לאופן חלוקתם של משאבים פוליטיים.<sup>108</sup> למשל, אפשר לבחון במקרה זה קביעת תקרות לתרומה פוליטית או קביעת הגבלות על היקף ההוצאה הפוליטית של ארגונים.<sup>109</sup> אף אפשר להרחיק לכת ולטעון כי בהיעדרו של מנגנון בקרה על מימון הפעילות הפוליטית של ארגונים יש מקום למנוע מארגונים אלה לעסוק בפעילות פוליטית כלשהי. עם זאת גישה כזאת נראית על פני הדברים כפוגעת בגישה חמורה מדי בחירויות היסוד של הארגונים וכן ביתרונות שיש לפעילות זו, שכן עדיפה הסדרה של מימון פעילות פוליטית על פני שלילה מוחלטת של קימה.<sup>110</sup> כנגד הטענות בדבר קביעת הגבלות כאמור אפשר, ראשית, לטעון טענות שמכוונות נגד הרעיון עצמו של הטלת הגבלות על מימון פעילות פוליטית כלשהי בידי הציבור. אפשר לטעון כי מעורבותם של בעלי ממון לא תגרור בהכרח לחיזוק עמדה פוליטית פלונית, שכן בשוק דעות פתוח תימצא בסופו של דבר תמיכה ממונית לכל דעה או ביטוי, וכי כיום ממילא שוק הרעיונות פתוח באמצעות "קצה זנבו של עכבר המחשב" גם בפני "הדל בכיסו".<sup>111</sup> לא בטוח כי מבחינה כמותית טענה זו עומדת במבחן המציאות הישראלית, שבה יש משקל גדול לתמיכה ממקורות פיננסיים זרים, מדינות או פרטים.<sup>112</sup>

108 מיכל אהרוני רשומון הרשם – חוק העמותות ויישומו על ידי רשם העמותות בשנים 1997–2003 36–34 (2007).

109 להצעה דומה בנוגע לקביעת תקרות להוצאות שדלנות של תאגידים מסחריים ראו המר וכהן-איליה, לעיל ה"ש 37, בעמ' 617.

110 השוו גישת הנשיאה ביניש כלפי הסדרתם של שידורי פרסומת פוליטית בעניין המפקד הלאומי, לעיל ה"ש 45, בפס' 18 לפסק דינה ("יש שיטענו כי קביעת איסור מוחלט על שידור פרסומות פוליטיות באמצעי התקשורת האלקטרוניים מהווה אמצעי פוגעני יתר על המידה, בהתחשב בתרומה האפשרית של פרסומות כאמור לשיח הפוליטי-ציבורי בישראל. לפי גישה זו, לשם עידוד הפלורליזם בחברה אין לחסום כליל שידורן של פרסומות פוליטיות, אלא ראוי להתירן תחת סייגים").

111 עניין דיין, לעיל ה"ש 45, בפס' 64 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין.

112 בהקשר זה נטען כי תרומות של מדינות זרות מסייעות בעיקר לארגונים בעלי נטייה שמאלית. ראו למשל GERALD M. STEINBERG, EUROPE'S HIDDEN HAND – EU FUNDING FOR POLITICAL NGOS IN THE ARAB-ISRAELI CONFLICT: ANALYZING PROCESSES AND IMPACT (2008), [www.ngo-monitor.org/data/images/File/NGO\\_Monitor\\_EU\\_Funding\\_Europes\\_Hidden\\_Hand.pdf](http://www.ngo-monitor.org/data/images/File/NGO_Monitor_EU_Funding_Europes_Hidden_Hand.pdf) (שם מועלית הטענה ביחס לתרומות מהאיחוד האירופי); כמו כן קיימים סימנים שלמכוני מחקר (Think Tanks) בעלי נטייה פרוגרסיבית יש יתרון הן במספר והן בסך ההכנסות ביחס למכוני בעלי עמדות שונות. למחקר חלקי בתחום זה ראו SARIT BENSIMHON-PELEG, JEWISH PHILANTHROPY AND THE ISRAELI THIRD SECTOR: THE CASE OF ISRAELI THINK TANKS 62 (2008), [spirit.tau.ac.il/government/downloads/Sarit\\_Bensimhon-Peleg\\_BI\\_jphil.pdf](http://spirit.tau.ac.il/government/downloads/Sarit_Bensimhon-Peleg_BI_jphil.pdf) ("[...] the Israeli think tanks scene, in which a large number of think tanks have a progressive

אפשר לטעון עוד כי בטווח הארוך הערך המשכנע הפנימי של רעיונות, גם אם אינם נישאים על גבי כלי ביטוי עתירי ממון, עשוי לגבור על משקלם של רעיונות הנישאים על משאבי ביטוי עתירי ממון.<sup>113</sup> אפשר לטעון באופן התואם את התפיסה החוקתית המקובלת של חופש הביטוי בארצות אחרות בעניין תאגידים מסחריים,<sup>114</sup> כי אין כל מקום להגבלת חופש הביטוי הפוליטי של יחידים או ארגונים, משום שמשקלו של זה עדיף על הדרישה לשוויון בהקצאת המשאבים.<sup>115</sup> מי שדוגל בעמדות אלה באשר לרעיון הכללי של הגבלת מימון פוליטי יתמוך בהן גם בהקשר של הגבלת מימון פעילות פוליטית של ארגונים.

סוג אחר של טיעונים שאפשר להעלות נגד הטלת מגבלות המימון על ארגונים אינו דוחה בהכרח את הרעיון שיש מקום להטלת ההגבלות על מימון פעילות פוליטית מפלגתית, אך גורס כי אין מקום להטיל מגבלות דומות על פעילות פוליטית של ארגונים. טיעון זה יכול לסמוך בעיקר על היקפה המתון של הפעילות הפוליטית של ארגונים על ציר העצמה החיצונית. החששות השונים בנוגע להטיית מימון פעילות פוליטית עומדים ביחס ישר לעצמת המעורבות הפוליטית. הם מצדיקים הגבלות על מימונה של פעילות מפלגתית, ואולי גם פעילות תומכת מובהקת, אך הם חלשים יותר כאשר מדובר בפעילות תומכת מינורית או בפעילות ביטוי עצמאית שאינה תומכת בצורה כלשהי בפעילות המפלגתית.<sup>116</sup> אפשר להוסיף ולטעון כי מי שזקוק למשאבי המגזר השלישי הם דווקא גורמים שעמדתם הפוליטית אינה נתמכת על ידי השלטון והם נהנים פחות מתמיכות ממשלתיות ישירות שלעתיים תומכות בנציגי הרוב באופן העולה על משקלם היחסי.<sup>117</sup> כמו כן עמדות פוליטיות חדשות שטרם נכנסו לזירת הפעילות המפלגתית נזקקות

(orientation, וכן בנספחים (המעידים על היקף ההכנסות של המכונים שנסקרו). בחינה מעמיקה של

טענה זו ראוייה כמובן למחקר אמפירי נפרד ומקיף יותר של כל ארגוני המגזר השלישי.

113 קיימות ראיות לכך שפעילות שדלנית של קבוצות אינטרס אינה יעילה בסוגיות פוליטיות שמתקיים בהן דיון ציבורי. ראו המר וכהן-איליה, לעיל ה"ש 37, בעמ' 610.

114 1978) 435 U.S. 765, 767, 794-796 First Nat'l Bank of Boston v. Bellotti, (נפסק כי הגבלות על זכותו של תאגיד מסחרי להוציא הוצאות להשפעה על בוחרים אינן חוקתיות); ראו גם המר וכהן-איליה, לעיל ה"ש 37, בעמ' 616, ה"ש 76.

115 Bowman v. The United Kingdom, 1998 Eur. Ct. H.R. 4 (הגבלה כמעט מוחלטת של תקרת ההוצאה של ארגון ויישומה במקרה של תמיכה כללית במועמדים היא פגיעה מופרזת בחופש הביטוי ואינה ניתנת להצדקה בטיעון של הגנה על שוויון בהוצאה הפוליטית).

116 גישה כזאת באה לידי ביטוי בגישת הדין האנגלי המבחינה בין ביטוי פוליטי לפעילות פוליטית. ראו להלן פרק ו.

117 טיעון זה מועלה בדרך כלל בהקשר של מימון ציבורי עקיף באמצעות הטבות מס. ראו גליקסברג, לעיל ה"ש 60, בעמ' 33-35; Ilan Benshalom, *The Dual Subsidy Theory of Charitable Deductions*, 84 IND. L.J. 1047, 1063 (2009).



לתמיכה כספית מיוחדת.<sup>118</sup> גם אם מקבלים אפוא את הטעמים להטלת מגבלות על מימון פעילות פוליטית מפלגתית, הרי לפי גישה זו ספק אם יש מקום להחילם באופן אוטומטי על כל פעילות פוליטית של ארגונים. בהחלט מוצדק להטיל מגבלות כאלה על פעילות פוליטית תומכת של ארגונים אשר נוטה יותר לצד העצמתי, המשתתף, של ציר העצמה החיצונית. לפעילות כזאת יש פוטנציאל חזק יותר לשבש את חלוקת המשאבים בזירה המשתתפת ולהשפיע עליה לפעול לטובת בעלי הממון. הלכה למעשה האפשרות להשתמש בארגוני המגזר השלישי ככלי להזרמה ישירה של משאבים למעגל הפוליטי המפלגתי, קרי לסיעות ולרשימות, כפופה כבר כיום למגבלות שתוארו לעיל. למשל, הוראות חוק מימון מפלגות בדבר תרומות והוצאות חלות לא רק על סיעות או מועמדים לכנסת אלא גם על "כל אדם אחר הפועל למענם ובזיקה אליהם".<sup>119</sup> ארגוני המגזר השלישי כפופים כבר כיום לחובות דיווח ושיקופות ומחויבים לציין בפנקסייהם ובדוחותיהם הכספיים הן את הכנסותיהם מתרומות והן, בכפוף לחריגים אחדים, את זהות התורמים,<sup>120</sup> וכך אפשר לעקוב אחר תרומות המשמשות לפעילות פוליטית תומכת. מערכות הבחירות בישראל הולידו בעשורים האחרונים לא מעט פרשיות שבהן נעשה שימוש בארגוני המגזר השלישי כדי לעקוף את מגבלות מימון הבחירות.<sup>121</sup> לעומת זאת כאשר הפעילות הפוליטית היא פעילות של ביטוי עצמאי שאינה תומכת במפלגה או במועמד, ספק אם אפשר להצדיק הגבלות על מימונה. גדר הספקות עשוי להתעורר באותו מתחם אפור של פעילויות ביטוי עצמאי אשר פוטנציאל ההשפעה שלהן על הזירה המשתתפת נובע מעושרם של כלי הביטוי ומשאבי הביטוי שצברו. ככל שעושר זה מופנה בפועל להגברת התמיכה במפלגה או במועמד, יחיד או רבים, אפשר שיש מקום להחיל את מגבלות המימון הפוליטי הכלליות גם על מימוןן.

118 ועדת לויין, לעיל ה"ש 81, בעמ' 14 (חוות דעת המיעוט, עו"ד יצחק ברמן והשופט דב לויין).

119 ס' 8 לחוק מימון מפלגות.

120 עמותה חייבת לנהל פנקס תורמים פנימי. החובה וההוראות באשר לניהולו נגזרות מס' 35 (א) לחוק העמותות ומס' א(3)–(ב)–(1), ב(1)–(א)–(2) לתוס' השנייה שלו. האפשרות לשמור על עילום שם התורם מותנית באישור מיוחד של רשם העמותות והיא רלוונטית בדרך כלל לתרומות שסכומן אינו עולה על 20,000 ש"ח. שם, ס' ג וכן תקנות העמותות (קביעת סכום מרבי ונהלים לרישום תרומה בעילום שם ברוח הכספי), התשס"ג–2002 (להלן: תקנות עילום שם). ראו גם רשות התאגידים – רשם העמותות ניהול תקין של עמותות 26 (אביטל שרייבר, גלי גרוס ושלומי בילבסקי עורכים, 2010) [www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/D234E389-C6E9-4F92-887B-F0C4A79AC21D/21181/nihu.takinamutot2011.pdf](http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/D234E389-C6E9-4F92-887B-F0C4A79AC21D/21181/nihu.takinamutot2011.pdf).

121 ראו למשל מבקר המדינה חוק מימון מפלגות, התשל"ג–1973: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראש הממשלה (2000) (פרשת עמותות ברק ודוגמאות נוספות).

## 2. הגבלת מימון זר

המקרה של מימון פעילות פוליטית בידי גורם זר, ארגון או מדינה, הוא דוגמה פרטית המעוררת את שני החששות הכלליים שנזכרו לעיל בדבר שיבוש כללי המימון של הפעילות הפוליטית המשתתפת. שיבוש זה עשוי לנבוע, ראשית, מהיותם של המשאבים הזרים משקפים אינטרסים זרים של בעלי עניין, כגון אינטרסים מסחריים או אינטרסים של מדינות חוץ של מדינה זרה. כפי שמבקשים למנוע השפעה יתרה של תאגידים ובעלי ממון בתוך מדינה, כך מבקשים למנוע השפעה של גורמים זרים. תפיסה השוללת הפניית משאבים זרים למימון פעילות פוליטית מקומית רואה במימון זה משום התערבות בענייני הפנים של מדינה זרה אשר משבשת את יחסי הכוחות הדמוקרטיים הפנימיים וגם פוגעת בזכותם של בני אומה פלונית לניהול עצמאי של ענייניהם.<sup>122</sup> אפשר שהתערבות כזאת עומדת בסתירה לעקרון "אי-ההתערבות", המוכר במשפט הבין-לאומי, ולפיו אין מדינות רשאיות להתערב בענייניהן הפנימיים של מדינות אחרות בלא היתר מפורש בדין הבין-לאומי.<sup>123</sup> לדידו של הקונגרס האמריקאי, התערבות מדינות זרות בפעילות פוליטית בתחומי ארצות הברית, "violating both the letter and the spirit of international law, as well as the democratic basis of our own American institutions of government"<sup>124</sup> עם זאת עיקרון זה נזכר בדרך כלל כטעם לאיסור התערבות בכוח נוקשה, ולא ברור אם הוא חל גם ככל הנוגע להתערבות בדרך של מימון פעילות פוליטית.<sup>125</sup> בדומה לטענות בדבר הצורך לחסום את השפעתם המשחיתה והלא שוויונית של בעלי ממון פנימיים על מימון פעילות פוליטית מפלגתית, אפשר לטעון כי

122 ראו Zephyr Teachout, *Extraterritorial Electioneering and the Globalization of American Elections*, 27 BERKELEY J. INT'L L. 162, 184 (2009).

123 יורם דינשטיין "סמכותה הפנימית של המדינה על פי המשפט הבינלאומי" הפרקליט כז 187, 190 (1971); ארנה בן-נפתלי ויובל שני המשפט הבינלאומי בין מלחמה לשלום 40, 42–43 (2006). העיקרון מעוגן גם בנוסחיה העדכניים של Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States, G.A. Res. 36/103, U.N. Doc. A/RES/36/103 (Dec. 9, 1981) available at [www.un.org/documents/ga/res/36/a36r103.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/36/a36r103.htm) (להלן: "אמנת אי-ההתערבות").

124 H. R. REP. No. 1381, at 1–2 (1937) (דברים שנאמרו לקראת חקיקת ה-FARA, ראו להלן ה"ש 255 והטקסט הצמוד לה).

125 הניסוחים הכלליים של אמנת אי-ההתערבות אוסרים פגיעה בעצמאות או בחופש הפוליטי או שיבוש, או שינוי של הסדר הפוליטי. אמנת אי-ההתערבות, לעיל ה"ש 123, בס' I(a)–(b); ס' II(a)–(c), (f), (k). עם זאת אין ודאות כי ניסוחים כלליים אלה מונעים כל התערבות בשיח פוליטי זר. ראו Thomas J. Jackamo III, *Note: From the Cold War to the New Multilateral World Order: The Evolution of Covert Operations and the Customary International Law of Non-Intervention*, 32 VA. J. INT'L L. 929, 968 (1992) (תוהו אם עקרון אי-ההתערבות חל על תמיכה פיננסית בביטוי פוליטי, במיוחד זה של קבוצות מיעוט).

יש מקום למנוע מימון זר של פעילות פוליטית במדינה המוטבת. טענה נוספת שאפשר לטעון נגד המימון הזר נובעת מגודלה הפיננסי של התמיכה החומרית שמסוגל הגורם הזר, ובמיוחד מדינה, לספק לשחקן פוליטי מקומי. תמיכה בהיקף ניכר עשויה לחזק את הגורם הנתמך תמיכה רבה מעבר למשקל היחסי של התמיכה הציבורית בו ולפגוע בדרך זו ביומרה להקצות מימון פוליטי באופן שוויוני. טענות אלה עומדות הלכה למעשה מאחורי הזמות שתוארו במבוא ומבקשות לחשוף, לחקור או להפסיק מימון ארגונים בידי "ישות מדינית זרה".<sup>126</sup>

מחקרים בתחום היחסים הבין-לאומיים מעלים שממשלות זרות מעדיפות, לעתים, להשפיע על ענייני הפנים של מדינה דווקא באמצעות הזרמת משאבים לארגונים. הזרמת משאבים כזאת מוכרת כאחד הביטויים של הפעלת "העצמה הרכה" (Soft Power) של מדינה – זו הנובעת מהפצת תרבותה ורעיונותיה, להבדיל מהפעלת כוח צבאי או כלכלי,<sup>127</sup> ולהבדיל מסיוע חוץ רשמי ישיר לממשלות ידידותיות, אשר הענקתו או האיום לשלילתו מוכרים בזירה הישראלית ככלי דיפלומטי להשפעה ישירה על מדיניות המוסדות הנבחרים.<sup>128</sup> נשיא ארצות הברית ברק אובמה הכריז בזמנו כי הרעיונות של אמריקה הן היצוא הטוב ביותר שלה.<sup>129</sup> יצוא פילנתרופי הפך לענף יצוא חיוני במדינות המבקשות להאדיר את השפעתן, ויש המרחיקים לכת וטוענים כי היא מרכיב חיוני בביטחון הלאומי של המדינה המייצאת.<sup>130</sup> מדינות מערביות רבות מעודדות את אזרחיהן וארגוניהן להשיא תרומות לפעילות פילנתרופית במדינות זרות, מעבר לים (overseas charity). למשל, יותר מ-13,000 ארגונים הרשומים באנגליה הצהירו בשנת 2009 כי הם

126 ריבונות על תנאי, לעיל ה"ש 4, בעמ' 9.

127 Joseph S. Nye, *Public Diplomacy and Soft Power*, 616 THE ANNALS OF THE AMERICAN ACADEMY OF POLITICAL & SOCIAL SCIENCE 94, 95 (2008).

128 השימוש במימון או בשלילתו כאמצעי השפעה מוכר היטב במערכת יחסי ישראל וארצות הברית, כמו במקרה של חבילת הערבויות הכלכליות שארצות הברית העניקה לישראל בשנת 2003, אשר הותנתה בכך שהכספים שיגויסו באמצעותה לא יופנו לשטחים המוחזקים. ראו CLYDE R. MARK, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, ISRAEL: U.S. FOREIGN ASSISTANCE 10 (2005) [www.fas.org/sgp/crs/mideast/IB85066.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/IB85066.pdf).

129 Jim Malone, *Obama Names Key Members of Foreign Policy, National Security Team*, VOICE OF AMERICA NEWS 1.12.2008, [www.voanews.com/english/news/a-13-2008-12-01.-voa28.html](http://www.voanews.com/english/news/a-13-2008-12-01.-voa28.html).

130 Garry W. Jenkins, *Soft Power, Strategic Security, and International Philanthropy*, 85 N.C. L. REV. 773, 777 (2007) ("international giving is critically important to both the nonprofit sector and U.S. security interests [...]").

2009 כי הם פועלים מעבר לים, והנציבות מפעילה תכנית מיוחדת להדרכת ארגונים אלה.<sup>131</sup> סוכנות הפיתוח הבין-לאומית של ארצות הברית ( U.S. Agency for International Development – USAID) הכפילה את תקציבה מאז שנת 2001.<sup>132</sup> התחום היחיד שבו נרשם בארצות הברית, בשנות המשבר הכלכלי 2007–2009, גידול ניכר בהיקף התרומות הוא התחום של international affairs.<sup>133</sup> תחומי הפעילות של יצוא פילנתרופי כוללים גם תמיכה בארגונים הפועלים בתחומי החברה האזרחית, קידום הדמוקרטיה, שלטון החוק, עידוד תחרות מפלגתית וקידום זכויות אדם.<sup>134</sup> הממשל האמריקאי מעודד במפורש תמיכה בפעילות פוליטית בקטגוריות אלו.<sup>135</sup> יש התובעים להסיר מגבלות כלליות שחלות על פעילות פוליטית של ארגונים במדינה תומכת ככל שהדבר נוגע לפעילותם במדינה נתמכת.<sup>136</sup> החשש הוא אפוא כי הזרמת משאבים זרים לפעילות הנחזית להיות פעילות פילנתרופית, כגון פעילות להגנה על זכויות אדם או פעילות הומניטרית, תהיה הלכה למעשה כלי להשפעה על הזירה הפוליטית במדינת היעד. הזרמת משאבי חוץ זרים ישירות אל ארגוני המגזר השלישי במדינה מוטבת יכולה להיות דרך יעילה לעקוף את הממשלה במדינת היעד ולמצוא בני ברית בין אורחיה.<sup>137</sup> זה הוא כלי יעיל יותר מהזרמת משאבים באפיקים מדיניים פורמליים דווקא בשל האפשרות שפעולתם של ארגונים

UK CHARITY COMMISSION, ANNUAL REPORT 2009/2010 9 (2010), 131  
www.charity-commission.gov.uk/library/about\_us/charity\_commission\_annual\_report\_09\_  
.10.pdf (“Supporting strong regulation internationally”)

USAID, FISCAL YEAR 2011 AGENCY FINANCIAL REPORT V (2011), transition.usaid.gov/  
.performance/afr/afr11.pdf?111811 132

GIVING USA FOUNDATION, THE ANNUAL REPORT ON PHILANTHROPY FOR THE YEAR 133  
2009, 18 (2010), www.cfbroward.org/cfbroward/media/Documents/Sidebar%20  
Documents/GivingUSA\_2010\_ExecSummary\_Print.pdf (סה"כ גידול של 7.2% כשבשאר  
התחומים נרשמה ירידה או עלייה שאינה עולה על חצי אחוז).

USAID, WHERE DOES USAID'S MONEY GO?, transition.usaid.gov/policy/budget/money/  
.WheredoesUSAIDsMoneyGo\_FY2012March2012.xlsx 134

USAID, CIVIL SOCIETY GROUPS AND POLITICAL PARTIES: SUPPORTING CONSTRUCTIVE 135  
RELATIONSHIPS 2–3 (2004), transition.usaid.gov/our\_work//democracy\_and\_governance/  
publications/pdfs/pnacu631.pdf (“The paper also suggests encouraging closer, more  
.exclusive relationships on the part of at least some CSOs with particular political parties”)

“[I]n addition to removing the lobbying restrictions with ) בעמ' 840, Jenkins 136  
respect to foreign organizations, I would also provide more flexibility with regard to the  
political campaign ban [...] they [...] reflect policy judgments used to define and police the  
.parameters of the domestic nonprofit sector”

“[P]hilanthropic activity, in the developing world in particular, helps ) בעמ' 788–789  
.developing natural allies with like-minded constituencies” [...]. 137

כאלה עצמאית ומשחררת מהשפעת אינטרסים ממשלתיים.<sup>138</sup> נטען כי היצוא הפילנתרופי אינו אלא ניסיון להטמיע את העדפותיהם החומריות, הרעיוניות והפוליטיות של המדינות עתירות הממון והכוח במגרש הפוליטי של המדינות העניות או החלשות.<sup>139</sup> זו היא גרסה עדכנית וחד-כיוונית של הקולוניאליזם המערבי המסורתי.<sup>140</sup> על כוחו של היצוא הפילנתרופי לחולל מהפכות פוליטיות יכולים להעיד אירועי האביב הערבי של שנת 2011.<sup>141</sup>

כנגד התפיסות האמורות בדבר טיבה השלילי של ההתערבות הפוליטית הזרה נטען כי התערבות זרה בענייני הפנים של המדינה ראויה כאשר נועדה להגן על זכויות האדם במדינה זו.<sup>142</sup> ההתערבות של מדינות או ארגונים זרים בזכויות האדם של אזרחי מדינות אחרות נחשבת בעיני רבים לחובה מוסרית המשקפת ערכים אוניברסליים המקובלים על כל אומות העולם.<sup>143</sup> בעולם של ימינו, בתקופה של גלובליזציה וטכנולוגיה מתקדמת,

Nye, לעיל ה"ש 127, בעמ' 105 (Postmodern publics are generally skeptical of authority, ) and governments are often mistrusted. Thus, it often behooves governments to keep in the background and to work with private actors. Some NGOs enjoy more trust than governments do, and though they are difficult to control, they can be useful channels of "Paradoxically, the contributions of ) 800 Jenkins ; (communication" לעיל ה"ש 130, בעמ' 800 nonprofit organizations to government soft power are, in part, a direct result of the sector's (independence from government").

Jianming Shen, *The Non-Intervention Principle and Humanitarian Interventions Under International Law*, 7 INT'L LEGAL THEORY 1, 10–11 (2001)

שם, בעמ' 10.

למשל, בעשור האחרון הגבירה ארצות הברית את תמיכתה בארגוני המגזר השלישי במצרים מתוך כוונה לקדם דמוקרטיזציה במצרים. לפני המהפכה נטען נגד תמיכה זאת שאינה אפקטיבית, בין היתר משום שנועדה לקדם באופן אינסטרומנטלי את האינטרסים של ארצות הברית ולא את הדמוקרטיה. ראו למשל Laura K. Landolt, *USAID, Population Control, and NGO-Led Democratization in Egypt: The Fate of the ICPD Programme of Action*, 14 DEMOCRATIZATION 706, 707 (2007).

אמנת אי-ההתערבות, לעיל ה"ש 123, בס' III(b) מכירה בוכותן וחובתן של מדינות [...] to support the right to self-determination, freedom and independence of peoples under colonial domination, foreign occupation or racist regimes, as well as the right of these peoples to wage both political and armed struggle to that end, in accordance with the purposes and principles of the Charter of the United Nations" לעיל ה"ש 123, בעמ' 193 (עקרון אי-ההתערבות לא מנע התערבות נגד משטר האפרטהייד בדרום אפריקה או נגד יחס ברית המועצות ליהודיה).

Anthony D'Amato, *There is No Norm of Intervention or Non-Intervention in International Law*, 7 INT'L LEGAL THEORY 33, 36 (2001) ("Are we really supposed to shut our eyes to the killing of boys because they are Serbs, the raping of women because they are Muslim,

בלתי אפשרי שעם לבדד ישכון.<sup>144</sup> ה"ריבונות החדשה" (New Sovereignty) שמורה לשיתוף הפעולה הרב-לאומי.<sup>145</sup> פתיחות כלפי חוץ אינה מתעלמת מאינטרסים לאומיים אלא מכניסה בהם היבט נוסף של השתתפות בקהילה גלובלית.<sup>146</sup> היא איננה פוגעת באזרחי המדינה אלא מחזקת את מחויבותה כלפיהם.<sup>147</sup> ומשפרת את יכולת הייצוג של קבוצות חלשות יותר במדינה פלונית.<sup>148</sup> האינטרס הלאומי של מדינה המבקשת להיות חברה בקהילה גלובלית צריך להביא בחשבון גם ערכים אוניברסליים, ויבוא של פילנתרופיה מחזק את החברה האזרחית ואת הדמוקרטיה במדינות המתמכות.<sup>149</sup> לפי תפיסת עולם זו רצוי לעודד בקרב אזרחים גישה "אתית קוסמופוליטית" אשר לפיה תורמים אזרחי מדינה אחת לקידום רעיונות וערכים קוסמופוליטיים במדינות אחרות.<sup>150</sup>

the severe maltreatment of elderly persons because they are Croats? Do we shut our eyes because these things occur in a territorial portion of the planet known as, or formerly known as, Yugoslavia?")

144 על האופן שבו הטכנולוגיה המודרנית מעורבת מעורבות זרה כזו וגם מקשה על אכיפת איסורים למניעתה ראו Teachout, לעיל ה"ש 122, בעמ' 173–181.

145 Anne-Marie Slaughter, *Sovereignty and Power in a Networked World Order*, 40 STAN. J INT'L L. 283, 285, 288 (2004) ("The 'new sovereignty' is the capacity to participate in the international and transgovernmental regimes, networks, and institutions that are now necessary to allow governments to accomplish through cooperation with one another what they could once only hope to accomplish acting alone within a defined territory")

146 איריס קנאור "מיפוי תיאורטי של המשפט הבינ-לאומי הפרטי והרהורים בדבר הבנייתו הנורמטיבית במבט השוואתי" עיוני משפט לב 382, 339 (2010).

147 Slaughter, לעיל ה"ש 145, בעמ' 285 ( "This participation is conditioned, in the sense that it ) mandates acceptance of certain basic responsibilities required of all governments toward their own people [...]")

148 Jeffrey K. Powell, *Comment: Prohibitions on Campaign Contributions from Foreign Sources: Questioning Their Justification in a Global Interdependent Economy*, 17 U. PA. J. INT'L ECON. L. 957, 988 (1996) ("If foreign contributions are allowed, political groups which normally would lack the funds necessary to express their views and conduct election campaigns may obtain this needed financing"); Alon Harel, *Economic Culturalism: A Comment on Dennis Mueller, Defining Citizenship*, 3 THEORETICAL INQUIRIES IN LAW 167, 173–174 (2002) ("fundamental culturalist sentiments" "native-born citizens")

149 Jenkins, לעיל ה"ש 130, בעמ' 788 ( "philanthropic activity, in the developing world in ) particular, helps foster democratic governance by supporting and nurturing independent voices, building social capital to support democracy")

150 Theodore Georgopoulos, *Can Tax Authorities Scrutinise the Ideas of Foreign Charities?* 16 EUROPEAN L.J. 458, 470–471 (2010)

בית הדין האירופי הגבוה לצדק הביע תמיכה בגישה המעודדת תנועת תרומות בין מדינות אירופה כאשר צמצם את סמכותן של מדינות לשלול הטבות מס מארגונים זרים הפועלים במדינה נתמכת או מתורמים במדינה התומכת המבקשים לתרום לפעילות אזרחית במדינת איחוד אחרת.<sup>151</sup> כאשר רואים את נושא זכויות האדם בהקשר קוסמופוליטי אפשר לטעון כי מדובר בהתערבות בעניין של יחסי חוץ ולא עניין פנימי, והתערבות ביחסי החוץ של מדינה אינה אסורה גם לפי הדין הבין-לאומי.<sup>152</sup> לפי גישה זאת, בין שנראה בפעילות בתחום זכויות האדם פעילות פוליטית ובין שנראה בה רק פעילות פילנתרופית או הומניטרית, הרי מדובר בפעילות רצויה שאין בה כל פסול ולכן אין מקום להטיל עליה מגבלה כלשהי. יש לציין כי משקלם של ארגוני זכויות אדם בהיקף הכללי של יצוא פילנתרופי הוא קטן יחסית.<sup>153</sup>

הקושי העיקרי הטמון בעמדה זו נעוץ בכך שגם תרגומם של ערכי זכויות אדם אוניברסליים לחיי המעשה עשוי להיות נתון לפרשנויות שונות ולאיינטרסים זרים. לכן התערבות זרה לאימוצה של עמדה פלונית עשויה להיות כרוכה לעתים קרובות בהתערבות בוויכוח פוליטי פנימי בעל השלכות פנימיות מרחיקות לכת. המקרה הישראלי מזמן דוגמאות רבות לכך.<sup>154</sup> הוא דוגמה טובה גם להבדל הדק שבין התערבות, שאולי אסורה, ביחסי פנים של מדינה לבין התערבות ביחסי החוץ שלה. יש גם עדויות שהפעילות ההומניטרית הבין-לאומית סובלת מהטיה פוליטית סלקטיבית נגד מדינת ישראל, לעומת זאת היא מגלה הרבה יותר סובלנות כלפי בעיות הומניטריות

151 שם, בעמ' 460–459; Case C-318/07, Persche v. Finanzamt Lüdenscheid, 2009 E.C.R. ; I-00359, available at eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007CJ-0318:EN:HTML (גרמניה ואנגליה חויבו שלא לשלול הענקת ניכוי מס בגין תרומה רק בשל כך שיעדה הוא ארגון הפועל במדינה אחרת באיחוד האירופי); Case C-386/04, Centro di Musicologia Walter Stauffer v. Finanzamt München für Körperschaften, 2006 E.C.R. I-8203, available at eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004CJ-0386:EN:HTML (גרמניה חויבה להעניק לארגון איטלקי הפועל בתחום החינוך המוסיקלי פטור ממס בגין הכנסותיו בגרמניה).

152 דינשטיין, לעיל ה"ש 123, בעמ' 190; Jackamo, לעיל ה"ש 125, בעמ' 971.

153 באנגליה נרשמו עד שנת 2007 רק 206 ארגונים העוסקים בזכויות אדם (המייצגים 0.1% ממספר הארגונים ר-0.4% מסך הכנסותיהם). חלקם פועלים מעבר לים אך רק שישה מתכוונים לאזור גאוגרפי מסוים. אחד מהם, מסבירה הנציבות האנגלית, פועל ב: "Abu Dis (a region of Palestine)". UK CHARITY COMMISSION, CHARITIES WORKING IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS 20–21 (2007), www.charity-commission.gov.uk/Library/guidance/rs16text.pdf.

154 תקצר היריעה מלתאר דוגמאות אלה. הבולטות שבהן מתייחסות להשלכות הפרקטיות של המתח שבין זכויות המיעוט הערבי וזכות ההגדרה העצמית של העם הפלסטיני מחד גיסא לבין אופייה היהודי של מדינת ישראל וזכות ההגדרה העצמית של העם היהודי מאידך גיסא.

והפרה של זכויות אדם במדינות אחרות.<sup>155</sup> ממון המושקע בהסברת מדיניות חוץ עשוי לשמש הלכה למעשה לשינוי דעת הקהל הפנימית ולהשפעה על המערכת הפוליטית הפנימית.<sup>156</sup> גם אם כל אלה אינם פוסלים מדעיקרא את המימון הזר, יש בהם כדי להעיד שלפחות חלקו נועד להשפיע, באמצעות תמיכה בארגונים, על זירת הפעילות הפוליטית המשתתפת.

הדיון הציבורי שעוררו היזמות שנזכרו במבוא משקף אפוא את התפיסות השונות שתוארו כאן בדבר אופייה השלילי הטבוע של ההתערבות הזרה. עם זאת מבלי להכריע בסוגיה תוכנית זאת, ניתוח הסוגיה לפי הטעמים הכלליים להגבלת מימון של פעילות פוליטית מוביל למסקנה כי גם את המימון הזר יש להכפיף, לפחות, לכללים שנועדו לשמור על שוויון במימון הפעילות הפוליטית, כגון הכללים בדבר תקרת תרומה והיקף הוצאה. ההצדקה להגבלה כזאת תלויה במיקומה של הפעילות הפוליטית הממומנת על ציר העצמה החיצונית. ככל שהמימון מופנה לפעילות פוליטית תומכת בעצמה גבוהה יותר, כך פוטנציאל ההשפעה הפוליטית שלו גדול יותר, ולכן מוצדק יותר להכפיפו לכללים אלה. ככל שהמימון מופנה לפעילויות ביטוי גרידא – מוצדק פחות להגבילו. המבחן הכללי שהוצע לעיל לטיפול במימון הפעילות הפוליטית של ארגונים נכון באותה מידה למימון הזר.

### 3. הגבלת מימון ציבורי

עד כה עסקנו בקושי הנובע ממימון של פעילות פוליטית של ארגונים ממקורות לא ציבוריים, מקומיים או זרים. מרכיב מרכזי במימון של ארגוני המגזר השלישי מגיע דווקא מהקופה הציבורית, אם בדרך של מימון ממשלתי ישיר ואם בעקיפין, בדרך של פטור ממס לארגונים או ניכוי מס לתורמים.<sup>157</sup> לא כל ארגון הפועל שלא למטרות רווח נהנה ממימון כזה, אך רבים אכן זוכים להטבות והן מרכיב מרכזי במימוןם וטעם מרכזי לקיומם.<sup>158</sup> כנגד מימון ציבורי זה עומד הטיעון שלפיו כלל הציבור אינו צריך לממן

Gerald M. Steinberg, *The Politics of NGOs, Human Rights and the Arab-Israel Conflict*, 16 155 ISRAEL STUDIES 24 (2011).

156 למשל, לשגרירות ארצות הברית בישראל תקציב הסברה המשמש גם לארגון אירועי תרבות ולשיגור עיתונאים, פקידים ואנשי אקדמיה ישראלים להשתלמויות בארצות הברית. ראו ברק רביד "ארצות הברית מוציאה שבעה מיליון דולר בשנה כדי להשפיע על דעת הקהל בישראל: דו"ח של משרד החוץ האמריקאי קובע שארה"ב מתקשה לגייס תמיכה בישראל בשל 'הנטייה לימין הלאומני'" הארץ – חדשות online 28.7.2011 [www.haaretz.co.il/hasite/spages/1236319.html](http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1236319.html).

157 גליקסברג, לעיל ה"ש 60, בעמ' 40–41 וכן Benshalom, לעיל ה"ש 117, בעמ' 1054.

158 Adam Parachin, *Distinguishing Charity and Politics: The Judicial Thinking Behind the Doctrine of Political Purposes*, 45 ALBERTA L. REV. 871, 898 (2008) ("[C]haritable status



פעילות פוליטית אשר משרתת, מטבע הדברים, אינטרס פוליטי צר יותר.<sup>159</sup> עוד נטען כי הטבות המס שניתנות לתורמים, שהם בדרך כלל בעלי הכנסות גבוהות יחסית,<sup>160</sup> עשויות לעודד את הארגונים לפעילות המעדיפה אינטרסים צרים של ארגונים או יחידים בעלי ממון על פני העדפת אינטרסים של הרוב הדמוקרטי.<sup>161</sup> הממצאים שנזכרו לעיל בדבר הנטייה של בעלי הכנסות גבוהות להשתמש במגזר השלישי ככלי לקידום צורכיהם עשויים לחזק חשש זה.<sup>162</sup> אין אפוא הצדקה להעניק סובסידיה ציבורית דווקא להעדפות הפוליטיות של קבוצות עילית אלו. לפי גישה זו הסובסידיה צריכה להינתן רק למטרות המשרתות את כלל הצבור או המקובלות על כולו, ותמיכה פוליטית במועמד, מפלגה או עמדה מסוימת אינה כזאת מטיבה.

אפשר לחלוק על גישה זאת. אחד הטיעונים בעד הטבות המס הוא שהן צריכות להינתן דווקא לפעילות מגזרית, שכן זו מעלתו של המגזר השלישי על פני המגזר הממשלתי – ארגוני מספקים מענה באופן יעיל יותר, יש האומרים – חלוצי, לצרכים שהמערכת השלטונית אינה מבחינה בהם.<sup>163</sup> אם מיישמים טיעון זה במישור הפוליטי ראוי לתת הטבות מס דווקא לקבוצות מיעוט או לקבוצות אופוזיציוניות שאינן שותפות למעגל השלטוני ואינן זוכות, מטעמים שונים, לתמיכה שלטונית.<sup>164</sup> לפי טיעון זה המנגנון הוולונטרי של חלוקת המשאבים באמצעות המגזר השלישי אינו אלא מנגנון טוב יותר להספקת מוצר ציבורי שהממשלה אינה יכולה לספק, ולכן קיומו הוא אינטרס של כלל הצבור.<sup>165</sup> בהשאלה לטיעון האנטי-רובני המשמש לא אחת להצדקת ביקורת שיפוטית על חקיקה אפשר לטעון כי האינטרס בעידוד פעילות פוליטית של ארגונים המייצגים קבוצות שאינן מקורבות לשלטון הוא, לאורך זמן ונוכח שינויים בחלוקת

has little to no intrinsic legal significance. It matters for purposes of law only because of the various legal privileges afforded to charities")

159 גליקסברג, לעיל ה"ש 60, בעמ' 206. טענה דומה אומצה על ידי השופט חשין בדבר איסור מימון מחאה נגד מדיניות הממשלה מתקציב המדינה. עניין שלום עכשיו, לעיל ה"ש 20, פס' 38 ("...") מימון כזה אף מביא לתוצאה בלתי-סבירה של מימון על-ידי כלל אזרחי המדינה של פעולות מחאה מטעם רשות מקומית נגד מדיניות הממשלה הנבחרת).

160 מחקרים אמפיריים מעידים שתרומות מתאפיינות בדרך כלל בהיותן income elastic, קרי הן משתנות לפי ההכנסה וכך בעלי הכנסות גבוהות ומשכילים תורמים יותר. James & Sharpe, לעיל ה"ש 74, בעמ' 698.

161 Benshalom, לעיל ה"ש 117, בעמ' 1063, 1066–1067; בר, לעיל ה"ש 38, בעמ' 14; מרזל, לעיל ה"ש 30, בעמ' 163 (הטקסט הצמוד לה"ש 50).

162 ראו לעיל ה"ש 107.

163 גליקסברג, לעיל ה"ש 60, בעמ' 29; Benshalom, לעיל ה"ש 117, בעמ' 1048; זנדברג השוואתי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 36.

164 ראו לעיל ה"ש 117.

165 Benshalom, לעיל ה"ש 117, בעמ' 1058–1059.

הכוחות הפוליטית, אינטרס דמוקרטי של כל קבוצות האוכלוסייה.<sup>166</sup> רמז לנימוק זה אפשר למצוא בדבריו של שר החינוך גדעון סער בבואו לנמק את התנגדותו להקמת ועדות חקירה פרלמנטריות שתחקרנה את מקורות המימון של ארגונים: "צריך לזכור שבדמוקרטיה פעם אתה בשלטון ופעם אתה באופוזיציה."<sup>167</sup> על כך אפשר להוסיף כי ממילא האזרחים מממנים, באמצעות תרומתם לקופה הציבורית בדרכים שונות, גם הוצאות ממשלתיות לצרכים של קבוצות מיעוט.<sup>168</sup> טיעונים כלליים אלה מתיישבים עם התפיסות הרווחות כיום בין תומכי הסנגור הפוליטי, המדגישות את הערך המוסף של פעילות פוליטית כזו לעומת פעילות במסגרת המערכת הפוליטית הממוסדת.<sup>169</sup>

המחלוקת האמורה אינה קלה והיא יורדת לשורש תפיסתה של הדמוקרטיה ולמידת המשקל שיש להעניק כיום לביטוי של מיעוט. זו היא עוד זירה שבה עולה שאלת מידת הסובלנות שחברה יכולה לגלות כלפי עמדה או פעילות הסוטה מן הקונצנזוס. לעתים קשה לקבל את הרעיון שיש מקום ליתן מימון כלל-ציבורי לעמדה פוליטית שנויה מאוד במחלוקת, אך באותה מידה קשה לקבל את הרעיון שבמשטר המעניק מימון ציבורי לעמדות פוליטיות יישלל מימון דווקא מעמדות בלתי קונוונציונליות.<sup>170</sup> הקושי להכריע בשאלה מה הן פעילויות פוליטיות הראויות למימון ציבורי הוא אחת הסיבות לגישות שלפיהן אין מקום להעניק כל מימון ציבורי לפעילות פוליטית של ארגונים. על פי גישות אלה לרשויות המדינה אין כלים להכריע אם פעילות מסוימת היא פעילות פוליטית לגיטימית, וקביעה כזאת גם עלולה לפגוע בתדמית הניטרלית, ועל כן מוטב כי לא יתירו מימון לפעילות פוליטית כלשהי.<sup>171</sup> כנגד גישה זאת נטען, בצדק, כי ההבחנה בין הפעילות הפוליטית של הארגונים לשאר תחומי פעילותם גם היא שרירותית, שכן כמעט

166 לפי הטיעון האנטי-רובני ההצדקה לביקורת שיפוטית טמונה בכך שבית המשפט מבטיח את נגישותן של החלטות ציבוריות לקבוצות מיעוט. ראו איל בנבנשתי "ביקורת שיפוטית וכשלי הדמוקרטיה: על פערי המידע והדרכים השיפוטיות לצמצומם" עיוני משפט לב 277, 280 (2010).

167 כפי שצוטט אצל מועלם, לעיל ה"ש 19.

168 גליקסברג, לעיל ה"ש 60, בעמ' 208.

169 ראו לעיל פרק א.

170 גליקסברג, לעיל ה"ש 60, בעמ' 217.

171 Parachin, לעיל ה"ש 158, בעמ' 881 ( "Courts lack the capacity to determine whether or not (political purposes are of public benefit); הנחיות הנציבות CC9, לעיל ה"ש 78, בפסקה D3 "Constitutionally, it is not possible for the Charity Commission or the Courts to make decisions about whether a change in the law or Government policy would be for the public benefit"; גליקסברג, לעיל ה"ש 60, בעמ' 209 ("המכניזם של הפטור ממס: [...] אינו כולל מערכת בקרה אינהרנטית היוצרת נוסחה לחלוקה צודקת של המקורות הממשלתיים בין המשתתפים השונים במעשה הפוליטי").

אין לך מרכיב פעילות שאינו כרוך בהיבטים פוליטיים.<sup>172</sup> פעולת המיון עשויה להיות נגועה כשלעצמה בשרירות פוליטית תוך שהיא מגדירה מטרות פוליטיות מסוימות כ"לא פוליטיות" ודוחקת מטרות שנויות במחלוקת למעמד "פוליטיות".<sup>173</sup> טענות כאלה נטענו למשל נגד האופי הפוליטי של פעילות למטרות דת, אשר נחשבת במדינות האנגלו-סקסיות כפעילות שאינה פוליטית,<sup>174</sup> והיא גם הפעילות שזוכה בדרך כלל לשיעור התרומות הגבוה ביותר.<sup>175</sup> אפשר אפוא לטעון כי פתרונו של הקושי הטמון בסיווג פעילות פוליטית אינו בהגבלה המוחלטת של האפשרות להעניק מימון ציבורי לפעילות פוליטית אלא דווקא בהסרת המגבלה ובהתרת מימון ציבורי לכל פעילות פוליטית.<sup>176</sup> פתרון כזה יפטור את הרשויות מן הקושי הטמון בצורך לקבוע עמדה באשר לשאלה אם פעילות פלונית היא פוליטית.

עם זאת, כפי שכבר נטען קודם באשר למימון הפרטי ולמימון הזר – כאשר מתירים לארגונים לבצע פעילות פוליטית יש לדאוג שהגישה למימונה תהיה שווה ולא תקפח או תעדיף עמדה פוליטית מסוימת. גם כאן יש הצדקה ליישום המגבלות הכלליות על מימון פעילות פוליטית, בכפוף לעצמתה של הפעילות הפוליטית בציר העצמה החיצונית. כאשר העצמה גבוהה, קרי מדובר בפעילות תומכת ולא בפעילות של ביטוי עצמאי, ראוי להכפיפה לכללי ההקצאה של המימון הציבורי הישיר המוענק לפעילות פוליטית משתפת, ובעיקר למפתח הסייעתי של ההקצאה. אכיפתם של כללים אלה מצריכה ומצדיקה תיאום בין המנגנונים שעוסקים בהקצאת מימון פוליטי משתתף, מצד אחד, לבין אלה העוסקים בהתרת מימון ציבורי ישיר או עקיף לארגונים, מצד אחר.

Eleanor Burt, *Charities and Political Activity: Time to Re-think the Rules*, 69 THE 172 POLITICAL QUARTERLY 23, 27, 29 (1998) ("In complex societies it is impossible, in practice, to draw boundaries around 'politics' in any shape or form [...] By intention or default, whether we wish it or not, party political issues and relationships influence people's health and education, work, morality and values, the lives of other species, the environment. Charities cannot, and should not, be expected to operate in isolation from politics, however defined") ראו גם ביקורתם של המר וכהן-איליה על הגישה הדליברטיבית. המר וכהן-איליה, לעיל ה"ש 37, בעמ' 607 ה"ש 44.

Parachin, לעיל ה"ש 158, בעמ' 878, 892-897 (מדגים מקרים שבהם הפסיקה האנגלית הכירה במטרות פוליטיות כמטרות צדקה לא פוליטיות); Stanley Brodie, *The Charity Commission – Politicised and Politicising*, 30 ECONOMIC AFFAIRS 9, 13 (2010) (טוען שהנציבות האנגלית מכירה בארגונים שלטענת המחבר הם בעלי מטרות פוליטיות מובהקות).

174 לתיאור הרקע ההיסטורי לכך ראו זנדברג השוואתי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 34, 61. Vince E. Showers, Linda S. Showers, Jeri M. Beggs & James E. Cox, Jr., *Charitable Giving Expenditures and the Faith Factor*, 70 AM. J. ECON. & SOCI. 152, 156, 165 (2011).

176 השו" דגן, לעיל ה"ש 98, בעמ' 363 ( "[...] the clearinghouse would have no discretion to ) (turn down registration requests for ideological reasons").

#### ד. שקיפות מקורות המימון

הטעמים שתוארו לעיל בדבר איסור פעילות פוליטית או הגבלת מימונה יכולים להצדיק גם הטלת חובה לגלות ולחשוף בפומבי את עצם קיומה של הפעילות הפוליטית ואת מקורות מימונה. בציר דמיוני שעליו יוצבו מגבלות בעצמות שונות (להלן: "ציר עצמת המגבלה") נראה שחשיפה וגילוי ניצבים בעמדה פוגענית פחות מאיסור קטגורי על הפעילות או מהגבלת מימונה. פגיעתה של חובה כזאת בחירויות יסוד נראית לכאורה חמורה פחות. יתרה מזאת, הטלת חובת גילוי עשויה להיות אמצעי יעיל יותר למניעת התקלות שאותן רוצים לרפא באמצעות איסור הפעילות או הגבלת מימונה. למשל, הטלת חובת גילוי של מקורות מימון עשויה להקשות שימוש לרעה בארגונים לשם הסתרת פעילות פוליטית או לשם שיבוש כללי המימון של פעילות הפוליטית. היא יכולה לחשוף תזרים כספים מבעלי אינטרסים זרים או בלתי ראויים או התפלגות מוטה ובלתי שוויונית של מימון פוליטי. ממילא אי אפשר לנטר פעילויות נגועות ללא מנגנון אשר יחייב חשיפה של פעילות פוליטית ושל מקורות המימון שלה. החשיפה עצמה עשויה להרתיע מפני שימוש בלתי ראוי בפלטפורמה של ארגונים. חשיפת מקורות המימון של ארגונים לציבור הרחב תאפשר לציבור, לאו דווקא לרשויות מפקחות, לשפוט נכוחה את פעילות הארגון ולכלכל צעדיו כנדרש. רשויות מפקחות ינקטו צעדים רק כאשר תתבהר חריגה ניכרת מכללים שנקבעו ולא באופן גורף על כל פעילות פוליטית שהיא. שקיפות היא אכן עקרון יסוד של רגולציה של תרומות פוליטיות למפלגות<sup>177</sup> ולשתדלנים<sup>178</sup>. גם פוליטיקאים ובעלי משרות רמות נדרשים לחשוף את מקורות ההכנסה שלהם<sup>179</sup>. חשיפת מקורות הכנסה מאפשרת ללמוד על האינטרסים השונים המסתתרים מאחורי המימון. ההצדקה לחשיפה נובעת מכך שבזירה הפוליטית המשתתפת מופקד בידי גוף או אדם כוח השפעה אשר מצדיק חדירה לפרטיותו, לקשריו ולהכנסותיו. גם ארגוני המגזר השלישי פועלים בספירה הציבורית, שכן הם זוכים להטבות מן הציבור ולאמונו באי־פעילותם למטרות רווח, ויש בידם כוח להשפיע על הציבור. לכן גם ארגונים אלה כפופים ממילא לחובות שקיפות ופיקוח. הצדקה זו גוברת ככל שארגונים אלה עוסקים, או שיותר להם לעסוק, גם בפעילות פוליטית, אשר טומנת בחובה, כמפורט לעיל, סכנות מוגברות.

אכן גם הדרישה לחשוף את מקורות המימון של ארגונים, ובמיוחד שמות תורמים, עשויה לעורר קשיים. ראשית, חשיפת זהות התורם עשויה לפגוע בחופש הביטוי של

177 ועדת לוין, לעיל ה"ש 81, בעמ' 17–20.

178 המר וכהן-איליה, לעיל ה"ש 37, בעמ' 620.

179 ס' 35 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959 (חובת עובדי מדינה מסוימים להגיש הצהרת הון, הכנסות וחובות); ס' 13 לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א–1951 (חובת חברי כנסת להגיש הצהרת הון).

התורם. התרומה היא סוג של ביטוי החוסה תחת הגנת חופש הביטוי.<sup>180</sup> חובת החשיפה עשויה לגרום לתורמים להימנע מהתרומה ומהביטוי הגלום בה אם משום שהם מעדיפים ביטוי באמצעות מתן בסתר, אם משום חשש כללי מחשיפת עושרם לעיניים מזיקות ואם בשל חששם של תורמים מבקשות, תלונות ואף נקמה מצד מועמדים אחרים לתרומה או מצד בעלי עניין אחרים בכספם (נושים, שותפים).<sup>181</sup> שנית, חובת חשיפה של שמות התורמים עלולה לפגוע בחופש הביטוי ובחופש הפעולה של מקבל התרומה וכן של כלל ארגוני המגזר השלישי, שכן היא עלולה לפגוע בנכונות הכללית לתרום.<sup>182</sup>

על אף הקשיים שהועלו לעיל מכלול הטיעונים תומך דווקא בחובת חשיפה של שמות התורמים, במיוחד כאשר מדובר בסכומים גבוהים, שכן ככל שסכום התרומה עולה כך עולה ההסתברות שמאחוריה עומדים אינטרסים נסתרים, וכן שהתורם, כבעל ממון, יוכל להתמודד עם ההשלכות של חשיפת שמו.<sup>183</sup> חשיפת התרומה היא בדרך כלל אחד התמריצים של תורמים לתרום באשר התרומה מקדמת את מעמדו של התורם בקבוצות התייחסות שונות שחשובות לו.<sup>184</sup> ויוצרת הכרת תודה ואולי אף מחויבות מטעם הארגון המוטב.<sup>185</sup> כאשר מדובר בתרומה של מדינות זרות או של ארגונים בין-לאומיים חשיפת התרומה ממילא עולה בקנה אחד גם עם סדרי המנהל התקין של אותם תורמים.<sup>186</sup> את בעיית החשיפה במקרים המעטים שבהם יש סיבה לגיטימית

- 180 Dagan, לעיל ה"ש 98, בעמ' 350, 357–358 (אם כי ביטוי זה מוגבל בהיותו כמותי ולא תוכני); עניין Buckley, לעיל ה"ש 34, בעמ' 19–21 (הבחנה בין הכוח המוגבל יחסית של התרומה כאמצעי ביטוי כמותי לבין משקלה של ההוצאה בהבטחת הביטוי המהותי).
- 181 עניין Citizens United, לעיל ה"ש 86, בעמ' 916 (העותרת טענה נגד חובות החשיפה כי קיים חשש של תורמים מנקמה); אורי בלאו "עמותת סודי ביותר" הארץ – חדשות online 17.6.2011 [www.haaretz.co.il/misc/1.1178002](http://www.haaretz.co.il/misc/1.1178002) (מציין, מפי רשם העמותות לשעבר עו"ד ירון קידר, כי הסיבות לבקשת חיסיון יכולות לנוע "מתורם שמעוניין להימנע מהצפה של בקשות לתרומה, ועד תורם שמעוניין להימנע מחשיפתו כמי שתורם עבור מטרת שהוא לא מזהה איתן בפומבי").
- 182 אהרוני, לעיל ה"ש 108, בעמ' 38; לטיעון דומה בדבר חשיפת עמלות גיוס תרומות ראו זנדברג "גיוס תרומות", לעיל ה"ש 47, בעמ' 176–177.
- 183 זו היא כנראה גם הנחתו של מחוקק המשנה הישראלי אשר קבע כי "הסכום המרבי לענין תרומה שרשאית עמותה שלא לרשום לגביה ברוח הכספי את שם התורם הוא 20,000 שקלים חדשים לשנה", תק' 1 לתקנות עילום שם.
- 184 Sargeant & Woodliffe, לעיל ה"ש 73, בעמ' 285 (מונים עם המניעים לתרום גם את שדרוג מעמד התורם בקבוצת התייחסות בעקבות התרומה).
- 185 מניעתה של מחויבות זו היא המטרה העומדת מאחורי הצעתו של דגן להקים מגנן של מסלקה אשר יאפשר להסתיר את זהות התורם ואת סכום התרומה מהארגון. Dagan, לעיל ה"ש 98, בעמ' 363–364.
- 186 האיחוד האירופי נותן דוגמה טובה לסדרי מנהל תקינים כאשר הוא חושף במלואם את שמות הארגונים שהוא תומך בהם ואת היקף המענקים שקיבלו. ראו מנוע החיפוש של "beneficiaries" באתר EuropeAid : [ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries/index.cfm?lang=en](http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/beneficiaries/index.cfm?lang=en)

להסתרה יכולה לפתור סמכות שבשיקול דעת למתן פטור וחיסיון מפני פרסום פומבי לציבור הרחב.<sup>187</sup> בטווח הארוך יש לגישה מסתירה פוטנציאל פגיעה גדול יותר במגזר השלישי ובזרם התרומות, שכן דליפת המידע הנסתר או חוסר האמון הכללי שעשויה לעורר מדיניות עקיבה של הסתרה עשויים, בסופו של דבר, להסב נזק רב יותר לאמינות הארגונים המסתירים ומניה וביה לפגוע בהכנסותיהם.<sup>188</sup>

## ה. מודל הצירים

מהניתוח העיוני בפרקים הקודמים עולה כי עקרון חופש הביטוי מוביל למסקנה כי יש להימנע ככל האפשר מלהשית מגבלות על הביטוי הפוליטי של ארגונים, למעט מגבלות כלליות שחלות על כל ביטוי פוליטי. אין מקום להגביל באופן מיוחד דווקא את הביטוי הפוליטי של ארגונים. קיימים טעמים שונים התומכים בהטלת מגבלות מסוימות על מימון הביטוי הפוליטי של ארגונים. טעמים אלה דומים לטעמים המצדיקים באופן כללי הטלת הגבלות על מימון פוליטי באשר הוא: הרצון למנוע השפעה זרה, נסתרת, של בעלי עניין ובעלי אינטרסים זרים על הזירה הפוליטית המשתתפת והרצון לשמור על שוויון בהקצאת משאבים לפעילות פוליטית. קיימים טעמים טובים המצדיקים חשיפה של מקורות מימון של פעילות פוליטית. החשיפה תקל על מנגנוני הפיקוח והבקרה על כללי ההקצאה של מימון פוליטי והיא גם עשויה להרתיע תורמים שמטרותיהם זרות או בלתי ראויות. היא תציג נאמנה בפני הציבור את המינון הפנימי של הפעילות הפוליטית ותאפשר לציבור ולארגונים להימנע מן התוצאות השליליות של פעילות פוליטית נסתרת. במידת הנדרש היא תאפשר גם לטפל במקרים חריגים של הפרת החוק.

כפי שעולה מהניתוח בפרקים הקודמים, ההחלטה אם ועד כמה יש להגביל פעילות פוליטית מושפעת הן מעצמתה החיצונית של הפעילות, הן מעצמתה הפנימית, הן מעצמת הפגיעה שהיא מסבה והן מעצמת המגבלה. נקודת האיזון שבין טעמי ההגבלה לבין חירויות היסוד של הארגונים, ובראשן חופש הביטוי יכולה להשתנות לפי מיקומה של הפעילות על צירים דמיוניים המשקפים פעילות פוליטית בעצמה שונה. על פי המודל המוצע, כדי לבחון אם יש מקום להגביל פעילות פוליטית של ארגונים יש לבחון את עצמתה של הפעילות הפוליטית שאותה מבקשים להגביל ואת עצמת המגבלה שמתכוונים להשית עליה, לפי ארבעה צירי עצמה. האחד נוגע לעצמת האינטרס שהפעילות פוגעת בו. פגיעה באינטרס חיוני לחברה, כגון האינטרס של מדינת ישראל לשמר את אופייה הדמוקרטי או היהודי, מצדיקה לעתים הטלת הגבלות שונות על חופש הביטוי ועל הזכות לעסוק בפעילות פוליטית. אם אלה מוטלות, אין מניעה עקרונית כי

187 חוק העמותות, תוס' שנייה, ס' ג' וכן תק' 2 ("אישור מיוחד") לתקנות עילום שם.

188 זנדברג "גיוס תרומות", לעיל ה"ש 47, בעמ' 180 (טענה דומה בדבר הסתרת עמלות גיוס תרומות).

תחולנה גם על ארגונים, אך אין הצדקה לייחדן רק לארגונים. ככלל ראוי לשקול בזהירות רבה הטלתן של מגבלות מעין אלה וכן את היקפן. זירת הפעילות הפוליטית היא רק אחת הזירות שבהן עולה שאלת מידת הסובלנות שחברה יכולה לגלות כלפי עמדה או פעילות הסוטה מן הקונצנזוס. ציר הבחינה השני של הפעילות הפוליטית שאותה מבקשים להגביל בוחן את עצמתה הפנימית של הפעילות, קרי את מינון הפעילות הפוליטית בתוך מכלול פעילויותיו של הארגון או של כלל ארגוני המגזר השלישי. זה הוא אינטרס פנימי של הארגון או של כלל הארגונים, ואולי גם של כלל הציבור החפץ בעידוד פעילות פילנתרופית. הוא העשוי להצדיק נקיטת פעולות וולונטריות לצמצום ההיקף של הפעילות הפוליטית אך אין בו כדי לאסור פעילות פוליטית על מי שחפצים לבצע. יש בו כדי להצדיק דרישה לחשוף את הפעילות וטיבה. הציר השלישי שבאמצעותו נבחנת הפעילות הפוליטית שמבקשים להגבילה בוחן את עצמתה החיצונית של הפעילות. הוא מסייע במיוחד בבחינת תביעות להגבלת מימונה. ככל שהפעילות תומכת יותר בזירה המפלגתית, כך נכון יותר להכפיפה למגבלות החלות על מימון פעילות פוליטית, שמטרותיהן מניעת מימון למטרות זרות והקפדה על שמירת שוויון בהקצאת כלל משאבי המימון הפוליטי, לרבות תרומות, מקומיות וזרות, ומימון ציבורי, ישיר ועקיף. הציר הרביעי במודל המוצע בוחן את עצמת המגבלה המושתתת על הפעילות הפוליטית. הנטייה להגביל מוצדקת יותר ככל שעצמת ההגבלה חלשה יותר. נראה שחשיפה וגילוי ניצבים בעמדה פוגענית פחות מאיסור קטגורי על הפעילות או מהגבלת מימונה. פגיעתה של מגבלה כזאת בחירויות יסוד נראית על פני הדברים חמורה פחות. צריך גם להיות יחס ישר בין עצמת המגבלה הננקטת לבין עצמת הפעילות הפוליטית באחד הצירים האחרים או בכולם. ככל שעצמת הפעילות, הפנימית והחיצונית, גבוהה יותר, וככל שעצמת הפגיעה גבוהה יותר, כך נכון יותר להשתמש במגבלה בעצמה גבוהה יותר.

הצבת הפעילות על מערכת הצירים מחייבת להשיב על סדרת השאלות האלה: מהי עצמת פגיעתה של פעילות פוליטית – האם קיומה גורר פגיעה חמורה בזכויות יסוד ובאינטרסים ציבוריים חשובים או שמא מדובר בפגיעה עמומה או מסופקת או בפעילות פוליטית שהגדרתה רחבה וכוללת גם פעילות שאין בה פגיעה כזו?<sup>189</sup> מה היא עצמתה החיצונית של הפעילות – האם מדובר בפעילות שתומכת במפלגה או במועמד או שמא מדובר בפעילות של ביטוי עצמאי?<sup>190</sup> מה היא עצמתה הפנימית של הפעילות הפוליטית – האם הפעילות הפוליטית היא פעילותו העיקרית או היחידה של הארגון או שמא היא משנית לפעילותו הפילנתרופית?<sup>191</sup> מה היא עצמת המגבלה המושתתת על הארגון – האם

189 ראו לעיל פרק ב.1.

190 ראו לעיל פרק א.1.

191 ראו לעיל פרק ב.2.

נאסר עליו לעסוק בפעילות פלונית? או שמא מבקשים רק להגביל את מימונו או לחייבו בחשיפת מידע?<sup>192</sup>

הצבת הפעילויות הפוליטיות של ארגונים על מערכת הצירים המוצעת עשויה לשמש כלי עזר למציאת נקודת האיזון הראויה שבה ההגבלה אינה חורגת מן המינון הראוי. אפשר לבחון באמצעותה גם חקיקה הכוללת הגבלה על פעילות פלונית, גם את יישומה של חקיקה כללית במקרה פלוני וגם בחינה של גישתה הכוללת של שיטת משפט כלפי פעילות פוליטית של ארגונים. הצבת נקודת האיזון אינה מלאכה מדעית, והיא כמובן יכולה להשתנות לפי השקפת העולם שבה מחזיק המשקיף. היא עשויה להשתנות מחברה לחברה ומעת לעת על פי הנסיבות. הניסיון ההיסטורי שנתאר להלן בפרק 2 מראה שהיא גם עשויה להיות מושפעת מהרצון לנגח יריבים פוליטיים. מודל הצירים שמוצע במאמר זה נועד לשמש כלי אנאליטי לבחינתה של נקודת האיזון הראויה בין השיקולים הנוגדים. מיקומה של נקודת האיזון במערכת הצירים אמנם עשוי להשתנות לפי השקפותיו של המשתמש בה, אך השימוש במערכת הצירים מאפשר לבחון גם לשכלל את מכלול השיקולים הרלוונטיים להכרעה וגם להשוות את הפתרון שהוא בוחר בו לפתרונות חלופיים או השוואתיים. השימוש במערכת הצירים אמור לספק לבוחן אמת מידה אובייקטיבית להצגת עמדותיו בסוגיה ולנטרל במידת מה את משקלם של שיקולים זרים, פוליטיים או אחרים, בתהליך הבחינה. בדרך זו תפחת ההסתברות לניצול פוליטי של פעולת הסיווג לשם פגיעה בפעילותם של יריבים פוליטיים.

למשל, אפשר להשתמש במערכת הצירים כדי לבחון את היזמות הפרלמנטריות שנזכרו במבוא. היוזמים ביקשו להגביל פעילות פוליטית אשר לדידם ניצבה במקום עצמתי על ציר עצמת האינטרס הנפגע. בהקשר זה קיים פער מסוים בין הדיון הציבורי בנוגע להצעות החוק לבין תוכנן הלכה למעשה. באחד מניירות העמדה שהמריצו את היזמות נטען כי ארגונים מסוימים הנועזים במימון זר פועלים להגשמת "אסטרטגיית דרבן" שמטרתה בין היתר "לבודד ולהשמיץ את ישראל".<sup>193</sup> כמו כן נטען כי עצמתה החיצונית של הפעילות גבוהה, שכן ארגונים אלה עוסקים בפעילויות ביטוי פוליטי במינון גבוה, ובמידה פחותה בתמיכה ישירה בפעילות המשתתפת.<sup>194</sup> נטען לעצמה פנימית גבוהה הבאה לידי ביטוי בכך שמטרה מוצהרת ומרכזית, גם אם לא בלעדית, של חלק מהארגונים היא להשפיע על המדיניות של הדרג המפלגתי.<sup>195</sup> כן נטען כי המטרה

192 ראו לעיל פרק ד.

193 ריבונות על תנאי, לעיל ה"ש 4, בעמ' 3.

194 שם ("במקרים אחדים, מועמדים ומפלגות מסוימים הרוויחו ישירות מהשפעת המימון הזר שנותב לארגונים על ידי ממשלות וקרנות זרות").

195 שם, בעמ' 12 (ניתוח מטרות ארגון בצלם).



הפוליטית היא נסותרת ומשרתת אינטרסים זרים.<sup>196</sup> המגבלות שהיזמות השונות ביקשו להשית על פעילותם של הארגונים נעו בין מגבלה מינורית של חשיפה לבין תביעה להפסיק את הפעילות. גם את טענות הנגד שנשמעו בציבור נגד ההצעות אפשר למקם על מערך הצירים. נטען כי מדובר בפעילות לגיטימית המקדמת זכויות אדם, ולכן אינה פוגעת באינטרס המדינה אלא מקדמת אותו.<sup>197</sup> נטען שעיקר פעילות הארגונים היא פילנתרופית גרידא, וכן שמטיבה היא אינה תומכת אלא רק מבקרת, בלתי תלויה, ללא ניגוד עניינים וללא משוא פנים.<sup>198</sup>

כאשר בוחנים את תוכן של ההצעות עצמן לפי ציר עצמת המגבלה המושתת מתגלה עד מהרה כי חלק מיזמות אלה מבקשות למנוע ממש פעילות פוליטית של ארגונים, ועצמת ההגבלה שהן משיתות היא מרבית.<sup>199</sup> אחרות מסתפקות בהגבלות מתוננות יותר, כגון הגבלה על המימון הזר או המקומי של הארגונים, או שהן רק מבקשות לחשוף קיומו ואופיו של מימון זר.<sup>200</sup> השתת מגבלה חמורה יותר מוצדקת, לפי מודל הצירים, רק אם הפעילות הפוליטית שהיא מתייחסת אליה מצויה במיקום קיצוני על אחד מצירי העצמה האחרים. למשל, נצפה כי הפעילות שאותה רוצים להגביל תוצב במיקום קיצוני על ציר עצמת האינטרס הנפגע, וכי גדרה של הפעילות שאוסרים ינוסח ניסוח מדויק וצר ולא רחב.<sup>201</sup> לעומת זאת השתת מגבלה מתונה יותר, כגון חובת גילוי, יכולה להתייחס גם לפעילות שעצמתה בצירים האחרים מתונה יותר. נראה כי כאשר הכנסת אימצה בפועל פתרון של גילוי אך דחתה פתרונות אחרים של הגבלה ואיסור מוחלט, היא גילתה דעתה כי מיקומה של פעילות פוליטית במימון זר על שלושת הצירים הראשונים אינו עצמתי כדי כך שהוא מצדיק הגבלה של מימון כזה, אך יש בו פוטנציאל פגיעה המצדיק לפחות חשיפה. חשיפה כזאת עשויה לייסד תשתית עובדתית טובה יותר לבחינת מיקומה המדויק של הפעילות הפוליטית של ארגונים אלה על מערכת הצירים וגם לאפשר מעקב

196 שם, בעמ' 6 ("מימון נדיב מקרנות [...] שבבעלות או בשליטה ממשלתית זרה – גופים שפעמים רבות האינטרסים שלהם לא עולים בקנה אחד עם אלה של ממשלותיה הנבחרות של ישראל").

197 בתגובת האגודה לזכויות האזרח להצעת ח"כ קירשנבאום, לעיל ה"ש 10, נטען כי "הכוונה לפגוע בארגוני זכויות האדם [...] הגנה על זכויות האדם, לרבות ביקורת על מדיניות ו/או פעולות השלטון בהיבט זה – הן הכרחיות לשמירה על הדמוקרטיה וזכויות האדם בישראל". מכתב רשמי מעו"ד דבי גילד-חיו ועו"ד דן יקיר, האגודה לזכויות האזרח בישראל, לשר המשפטים, לחברי ועדת השרים לענייני חקיקה וליועץ המשפטי לממשלה (7.7.2011) [www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/07/taxingNGOs070711.pdf](http://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2011/07/taxingNGOs070711.pdf).

198 שם.

199 כעולה מן ההצעות להקים ועדות חקירה פרלמנטריות אשר בין היתר תמנענה פעילות מסוימת של ארגונים, לעיל ה"ש 16.

200 כפי שעולה מתיקון מס' 11 לחוק העמותות ומחוק חובת גילוי, לעיל ה"ש 7 ו-9 בהתאמה.

201 ראו לעיל פרק ב.1.

אחר שינויים במיקום זה. תשתית זאת תאפשר לבחון בעתיד את מידת השיבוש שמימון זר מסב להקצאה הכוללת של משאבים למימון פעילות פוליטית. אף אחת מן ההצעות אינה מנסה לנטר את העצמה החיצונית והפנימית של הפעילות הפוליטית של ארגונים. למשל, ההצעה למנוע מימון זר אינה מבחינה בין פעילות תומכת לבין פעילות ביטוי גרידא או בין פעילות פוליטית של ארגונים המקדמת מטרות פילנתרופיות לבין פעילות עיקרית למטרות פוליטיות.<sup>202</sup> ההצעה להכביד נטל המיסוי על גופים המקבלים מימון מישות זרה חלה, בנוסחה המקורי, על כל "מוסד ציבורי" מבלי להבחין בין גופים שפעילותם פילנתרופית גרידא לבין גופים שעוסקים בפעילות פוליטית במינון כלשהו.<sup>203</sup> מודל הצירים מאפשר להבחין בין סוגים שונים של פעילות פוליטית לפי עצמתם. הבחנה כזאת תצדיק וגם תאפשר באופן מעשי להכפיף במקרים המתאימים את הפעילות הפוליטית התומכת של ארגונים, ובמיוחד זו שעצמתה גבוהה, למגבלות כלליות שמוצדק להחיל על פעילות פוליטית כגון מגבלות על מימונה. אפשר להסתייע במערכת הצירים המוצעת גם כדי להעריך את גישתה הכללית של שיטת משפט לפעילות פוליטית של ארגונים. הפרק הבא ינסה לבחון באופן השוואתי, תוך שימוש במודל הצירים, את נקודת האיזון הכללית שאומצה בשתי מדינות מערביות חשובות ובעלות ניסיון ציבורי עשיר בתחום פעילות המגזר השלישי – אנגליה וארצות הברית – ולהשוותה לזו שאומצה על ידי המשפט הישראלי.

## 1. הדין הנוהג – מבט השוואתי

### 1. אנגליה – איסור והיתר

הניסיון האנגלי בתחום ההסדרה של ארגוני המגזר השלישי הוא עשיר והוא נצבר במשך כמה מאות שנים שבהן התפתחו במשפט המקובל, כמו גם בחקיקה, דיני הנאמנויות לצורכי צדקה (Charities).<sup>204</sup> במסגרת זו נכללות הן נאמנויות לצורכי צדקה והן חברות לתועלת הציבור, שהן המקבילות האנגליות להקדשים, עמותות וחברות לתועלת הציבור המוכרים בישראל, והן רוב המגזר השלישי באנגליה.<sup>205</sup> פעילותם של גופים אלה נתונה

202 ס' 1(1) להצעת ח"כ אקוניס, לעיל ה"ש 11, מגדיר "עמותה פוליטית" כך: "עמותה שבין [לאו דווקא מטרה עיקרית] מטרתה להשפיע [כיצד? באיזו עצמה של מעורבות פוליטית?] על סדר יומה המדיני והביטחוני של מדינת ישראל, או המקיימת פעילות בעלת אופי מדיני [איזו פעילות – תומכת, ביטוי?] במסגרת העמותה" (ההדגשה הוספה – ח"כ).

203 ס' 1 להצעת ח"כ קירשנבאום, לעיל ה"ש 10.

204 לסקירה היסטורית ראו זנדברג השוואתי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 56–66.

205 לרשימת חריגים ראו שם, בעמ' 72–75.

לפיקוח רשות עצמאית נפרדת (Charity Commission) (להלן: "הנציבות").<sup>206</sup> רשות זו אמנם עומדת בקשר עם רשויות המס ואחת ההשלכות המרכזיות של קביעותיה היא לעניין הטבות מס המוענקות לאותן נאמנויות,<sup>207</sup> אך שיקולי מס ושיקולי מימון אינם מנחים בדרך כלל את קווי המדיניות הכלליים שלה. אלה מושפעים בעיקר משיקולים של עידוד פעילויות לצורכי צדקה ופיקוח על ניהולם התקין של ארגונים.<sup>208</sup> לכן היה אפשר לצפות כי עמדת המשפט האנגלי כלפי שאלת הפעילות הפוליטית של ארגונים תושפע בעיקרה מעצמתה של הפעילות על ציר העצמה הפנימית וממידת השפעתה של הפעילות הפוליטית על פעילותו הפילנתרופית של ארגון פלוני או של המגזר כולו. בהקשר זה נראה כי הנחת היסוד של המשפט האנגלי היא שמינון גבוה של פעילות פוליטית פוגע בתקינות פעולתו של המגזר השלישי. הנחה זו באה לידי ביטוי בכלל המושרש בפסיקה ובחקיקה האנגלית שלפיו נאמנות שמטרתה היא פוליטית אינה יכולה להיחשב נאמנות לצורכי צדקה.<sup>209</sup> המטרה הפוליטית אינה כלולה במפורש ברשימה הסגורה של מטרות הצדקה המותרות שהתפתחה בהדרגה מאז המאה ה-17.<sup>210</sup> הפסיקה ובעקבותיה החקיקה קבעו כי מטרה פוליטית איננה יכולה להיחשב מטרה שהיא לטובת הצבור (public

206 שם, בעמ' 68.

207 שם, בעמ' 71 וכן Parachin, לעיל ה"ש 158.

208 זנדברג השוואתי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 67.

209 האזכור המפורש הראשון של הכלל מיוחס להערת אגב של Lord Parker שלפיה "Equity has always refused to recognize such [purely political] objects as charitable" *Bowman v. Secular Soc'y, Ltd.*, [1917] A.C. 406 (H.L.) 442 (appeal taken from Eng.) היא נקלטה כהלכה מפורשת. פסק הדין המנחה שסקר את התפתחות ההלכה ועיצב אותה באופן מפורט הוא *McGovern v. Attorney Gen.*, [1981] 3 All E.R. 493, 508–509.

210 רשימת מטרות הצדקה שנקבעה בפסק הדין המנחה בעניין *Pemsel* ושמשה בסיס לפסיקה ולחקיקה האנגלית המודרנית כללה ארבע מטרות: סיוע לעניים (relief of poverty), חינוך (advancement of education), דת (advancement of religion) וכן כל מטרה אחרת שהיא לטובת הקהילה (other purposes beneficial to the community). *The Comm'rs for Special Purposes of the Income Tax v. Pemsel* [1891] A.C. 531 (H.L.) 583 (appeal taken from Eng.). רשימה זו התבססה – בשינויים מסוימים – על 4 Eliz., c. 4, Statute of Charitable Uses, 1601, 43 Eliz., c. 4 (להלן: עניין *Pemsel*). (מכונה גם Statute of Elizabeth) אשר מנה כמטרות צדקה את המטרות האלה: רווחה, חינוך, בריאות וכן מגוון מטרות הקשורות לשימור ותכנון עירוני. העתק של נוסחו המקורי של חוק זה ניתן למצוא אצל GARETH JONES, HISTORY OF THE LAW OF CHARITY 1532–1827 app. at 224 (1969), available at [ebooks.cambridge.org/chapter.jsf?bid=CBO9780511896187&cid=CB09780511896187A044](http://ebooks.cambridge.org/chapter.jsf?bid=CBO9780511896187&cid=CB09780511896187A044). ראו גם זנדברג השוואתי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 61. מטרות אלה אומצו בחקיקה חדשה, ואף כי נוספו עליהן מטרות חדשות, מטרה פוליטית לא הוכללה ברשימה המורחבת. חוק 2006, לעיל ה"ש 72, סעיף 2(2) (הגדרת charitable purposes). ראו גם להלן ה"ש 224–221 והטקסט הצמוד להן.

(benefit),<sup>211</sup> וכי אי אפשר להכיר בארגון שיש לו מטרה פוליטית גם אם מטרותיו משרתות מטרות צדקה נוספות.<sup>212</sup> ההנמקה המהותית המרכזית שהעניקה הפסיקה האנגלית לדין זה הייתה כי לבית המשפט או לרשויות המכירות בנאמנויות אין כלים לחוות את דעתם באשר לשאלה אם מטרה פוליטית פלונית היא "לטובת הציבור", וכי אם יעסקו בכך הם יסיגו את גבולו של המחוקק, שזה הוא תפקידו.<sup>213</sup> אך העובדה שעמדות דוקטרינריות אלה הובילו דווקא לאיסור הפעילות ולא להיתר של כל פעילות מעידה על הגישה שלפיה פעילות פוליטית ופעילות פילנתרופית אינן מתיישבות זו עם זו.

בעשורים האחרונים חל שינוי בגישה הבסיסית של החקיקה האנגלית ושל הנציבות. האיסור המסורתי על פעילות למטרה פוליטית אמנם לא בוטל אך מותן מאוּד. ראשית, נעשתה הבחנה בין פעילויות פוליטיות שונות לפי מידת עצמתן הפנימית. האיסור המסורתי לפעול למטרה פוליטית מותן על ידי התרת פעילות פוליטית לשם מטרה שאינה פוליטית, ובלבד שהיא אינה הפעילות היחידה או העיקרית של אותו ארגון.<sup>214</sup> למשל, נקבע כי מותר לפעול לשינוי חקיקה, אך אסור שפעולה זו תהיה מטרתו של הארגון.<sup>215</sup> כמו כן נקבע כי מותר לארגון למקד את פעילותו בפעילות פוליטית למשך פרק זמן מסוים, ובלבד שהתמקדות זאת היא זמנית ואינה הופכת לטעם העיקרי לקיומו של הארגון.<sup>216</sup> שנית, אומצו מבחנים הנוגעים לעצמה החיצונית של הפעילות הפוליטית. למשל, נעשתה הבחנה בין פעילות ביטוי עצמאי או תמיכה ברעיון בלבד לבין פעילות ביטוי תומכת מפורשת. נקבע כי מותר לתמוך ברעיון שאותו מקדמת מפלגה או מועמד פוליטי, כמובן בכפוף לכך שהרעיון משרת מטרה לא פוליטית, אך אסור לתמוך במפלגה או במועמד בתקופת בחירות.<sup>217</sup> הודגש הצורך להצביע על עצמאותו של הארגון ועל היעדר תלות בין פעילותו לבין פעילות של גוף מפלגתי כלשהו.<sup>218</sup> כמו כן נעשתה הבחנה בין פעילות שמטרתה תמיכה בחקיקה קיימת לבין פעילות שמטרתה שינוי מדיניות או חקיקה.<sup>219</sup> הגישה כלפי הראשונה מחמירה פחות, שכן אישור מטרות התואמות את המצב החוקי הקיים נתפס מטיבו כניטרלי. פעילות למען קידום זכויות

211 חוק 2006, לעיל ה"ש 72, § 2(1)(b), Parachin; לעיל ה"ש 158, בעמ' 876. 212 שם, וכן Keren Kayemeth Le Jisroel Ltd. v. Comm'rs of Inland Revenue 17 TC 27 (1931) (להלן: פרשת קק"ל).

213 עניין *McGovern*, לעיל ה"ש 209, בעמ' 506; וכן ראו האסמכתאות לעיל בה"ש 171–173.

214 הנחיות הנציבות CC9, לעיל ה"ש 78, בס' D1.

215 שם, בס' D3.

216 שם, בס' D8.

217 שם, בס' D1, E1, E4.

218 שם, בס' E1, E2 וכן UK CHARITY COMMISSION, CHARITIES, ELECTIONS AND REFERENDUMS 1–3 (2011), [www.charity-commission.gov.uk/library/guidance/elect.pdf](http://www.charity-commission.gov.uk/library/guidance/elect.pdf).

219 הנחיות הנציבות CC9, לעיל ה"ש 78, בס' D9.

האדם נחשבת פעילות מותרת, בין היתר משום שזו פעילות התומכת ביישום חקיקה קיימת.<sup>220</sup> שלישית, אומצו מבחנים ברורים יותר באשר לעצמת האינטרס הנפגע מן הפעילות הפוליטית. רשימת המטרות המסורתיות הורחבה מאוד, וכך לצד מגוון מטרות ציבוריות שפעילות לקידומן בדרך כלל אינה כרוכה בפעילות פוליטית במינון גבוה,<sup>221</sup> נכללו בה גם מטרות שלפעילות לקידומן שמור מקום נכבד בפעילויות הסנגור הפוליטי של ארגוני המגזר השלישי, ובהן קידום מעורבות אזרחית וקהילתית,<sup>222</sup> קידום אחריות חברתית והתנדבות,<sup>223</sup> קידום זכויות האדם ושוויון אזרחי.<sup>224</sup> ההכרה במטרות אלו מבטאת תפיסה שלפיה עצמת האינטרס הנפגע מן הפעילות הפוליטית של הארגון, בהקשרים אלו, נמוכה. עם זאת פעילות פוליטית מותרת של ארגונים עודנה כפופה לכל המגבלות החוקיות הכלליות החלות על ביטוי פוליטי.<sup>225</sup> סייג זה מניח כי קיימות פעילויות ביטוי פוליטי פוגעניות בעצמה גבוהה המצדיקה את הגבלתן.

לפי דיווחי הנציבות, היקף המקרים שבהם נדרשה התערבותה למניעת הפרה של הנחיות בנוגע לפעילות פוליטית הוא מזערי,<sup>226</sup> ובדרך כלל נפתרת ההפרה בצורה בלתי פורמלית.<sup>227</sup> פעולות האכיפה מתמקדות בעיקר באכיפת האיסור על פעילות פוליטית תומכת מפורשת במפלגות. עם הסוגיות שטופלו במקרים מעטים אלה, והנציבות ראתה חשיבות לציין בדוחות השנתיים שלה נמנים אלה: מתן תרומות ישירות או עקיפות

220 שם, בס' D3.

221 בין מטרות אלה ניתן למנות את קידומם של בריאות והצלחת חיים, אמנות, תרבות, מורשת ומדע, ספורט חובבים, עזרה לנזקקים וחלשים, רווחת בעלי חיים, סיוע לכוחות הביטחון וההצלה ופעילות להגנת הסביבה. חוק 2006, לעיל ה"ש 72, ס' 2(2)(d) וכן סעיפים קטנים (f), (g), (i), (j), (k), (l).

222 שם, בס' 2(2)(e) ("[A]dvancement of citizenship or community development").

223 שם, בס' 2(3)(2)(c)(ii) ("the promotion of civic responsibility, volunteering, the voluntary (sector) or the effectiveness or efficiency of charities").

224 שם, בס' 2(2)(h) ("[A]dvancement of human rights, conflict resolution or reconciliation or (the promotion of religious or racial harmony or equality and diversity)").

225 הנחיות הנציבות CC9, לעיל ה"ש 78, בס' G1.

226 בשנה שבין 1.4.2009–31.3.2010 פחות מאחוז אחד (22 מקרים) מתוך 2,434 מקרים שבהם נדרשה בדיקה של חשש להפרת הוראות עסק בנושא פעילות פוליטית של ארגונים. UK CHARITY COMMISSION, CHARITIES BACK ON TRACK: THEMES AND LESSONS FROM THE CHARITY COMMISSION'S COMPLIANCE WORK 2009–10, 4, 10 (2010), [www.charity-commission.gov.uk/Library/track10.pdf](http://www.charity-commission.gov.uk/Library/track10.pdf) (להלן: דוח הנציבות 2009). בשנת 2008–2009 נבדק החשש באשר לארבעה חיקים בלבד (מתוך 1504). UK CHARITY COMMISSION, CHARITIES BACK ON TRACK: THEMES AND LESSONS FROM THE CHARITY COMMISSION'S COMPLIANCE WORK 2008–09, 7 (2009), [www.charity-commission.gov.uk/Library/track09.pdf](http://www.charity-commission.gov.uk/Library/track09.pdf) (להלן: דוח הנציבות 2008).

227 הנחיות הנציבות CC9, לעיל ה"ש 78, בס' H.

למפלגה,<sup>228</sup> עשיית מחקר פרטי בשביל חבר פרלמנט מבלי שממצאיו הובאו לידיעת הציבור,<sup>229</sup> מינון גבוה ובלתי מאוזן של תוכן מפלגתי בכינוסים ובפרסומים של מכון מחקר,<sup>230</sup> הזמנת פוליטיקאים ממפלגה מסוימת לשאת דברים באירועים של הארגון<sup>231</sup> או חשדות בדבר תמיכה כספית או הצהרתית בארגון טרור.<sup>232</sup>

בניגוד לגישה המסורתית, שאסרה פעילות פוליטית, אין מוטלת על ארגונים באנגליה חובה חוקית כללית לחשוף את שמות התורמים להם, אך הנחיות הנציבות בדבר ניהול תקין קבעו עקרון מסגרת שלפיו ראוי שארגון יכיר את תורמיו ("know your donor" principle).<sup>233</sup> מטרתו של העיקרון היא למנוע שימוש בארגון למטרות פליליות או לקידום אינטרסים זרים, ומשמעותו המעשית היא שמנהלי ארגונים צריכים לדעת, ולו באופן כללי ובמיוחד כשמדובר בסכומים גבוהים, מה היא זהותו של התורם, מניין מגיעים כספי התרומה, מה הם קשריו של התורם עם הארגון, ואם הוא קשור למטרות בלתי חוקיות או בלתי ראויות.<sup>234</sup> כן דורשות ההנחיות לדווח לרשויות על מקרים שבהם יש תרומות "חשודות", קרי כאלה שיש בהן חשד לעבירה פלילית כגון הלבנת הון או כספי טרור.<sup>235</sup> ההנחיות ממליצות על זהירות מיוחדת מפני תרומות שמקורן זר אף כי אינן מחייבות את חשיפתן.<sup>236</sup> גישה ליברלית יחסית זאת כלפי זהות התורמים שונה מהגישה כלפי תרומות למפלגות, שכן על מפלגות ומועמדים חל איסור על קבלת תרומות אנונימיות וכן איסור על קבלת תרומות מזרים.<sup>237</sup> הברדל זה נובע ככל הנראה מן ההנחה הטבועה של המחוקק האנגלי כי ארגונים לא יעסקו בפעילות פוליטית. גישה זאת

228 הנציבות הורתה להשיב תרומות שניתנו על ידי Charities למפלגה או לגופים הקשורים עמה (בפרשות *Prince's Trust*, *Catz Club*, *Garfield Weston Foundation*). דוח הנציבות 2009, לעיל ה"ש 226, בעמ' 22, 30, 31.

229 פרשת *The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies*, שם, בעמ' 30.

230 פרשת *The Smith Institute* אשר נחשד בתמיכה במפלגת הלייבור. דוח הנציבות 2008, לעיל ה"ש 226, בעמ' 18.

231 נפסק כי אין פסול בהזמנה כזאת כל עוד היא מופנית לפוליטיקאים ממפלגות שונות. פרשת *UCARE Foundation*, דוח הנציבות 2009, לעיל ה"ש 226, בעמ' 31.

232 בפרשת *Elepatheeswarar Aalayam* הוזמו חשדות בדבר תמיכתו של ארגון הינדי זה, שפעילותו העיקרית היא ניהול מקדש בלונדון ובפעילות צדקה בסרי לנקה, בארגון טרור טמילי. שם, בעמ' 32. בפרשת *Interpal* נבדקו חשדות דומים לתמיכה בחמאס. ראו דוח הנציבות 2008, לעיל ה"ש 226, בעמ' 16. ראו גם בהרחבה להלן בפרק ז.

233 UK CHARITY COMMISSION, COMPLIANCE TOOLKIT – PROTECTING CHARITIES FROM HARM, ch. 2: Due Diligence, Monitoring and Verification of the End Use of Funds 16–25 (2011), [www.charity-commission.gov.uk/Library/compliance\\_toolkit\\_2.pdf](http://www.charity-commission.gov.uk/Library/compliance_toolkit_2.pdf).

234 שם, בעמ' 16, 19.

235 שם, בעמ' 23.

236 שם, בעמ' 20.

237 ראו לעיל ההפניות ל-PPERA 2000 בה"ש 89.

משתקפת גם בקביעה שהמגבלות המקומיות על פעילות פוליטית של ארגונים יחולו גם על פעילות פוליטית שלהם בחו"ל, לרבות נגד ממשלות זרות, פדרליות ואזוריות, גופי האיחוד האירופי, מוסדות האו"ם והבנק העולמי.<sup>238</sup>

הייחוד של הגישה האנגלית הוא אפוא בהיותה מאופיינת על ידי כלל של איסור פעילות פוליטית. כלל זה מושפע בעיקר מציר העצמה הפנימית. זה הוא איסור מושרש, אך הלכה למעשה הוא מצטמצם לאטו, ומדיניות הנציבות האנגלית מושפעת גם משיקולים הגלומים בציר העצמה החיצונית ובציר עצמת האינטרס הנפגע. המגמה כיום היא לאפשר פעילות שעצמתה החיצונית אינה גבוהה, כגון ביטוי פוליטי של ארגונים ואפילו תמיכה בשינויי חקיקה, אך בכפוף לכך שזו אינה מטרתם העיקרית, וכי היא אינה מלווה בתמיכה מפורשת, בעיקר כספית וחד-צדדית, במפלגה או במועמד. כמו כן הוכרה האפשרות לפעול למטרות בעלות היבט פוליטי טבוע כגון קידום זכויות האדם ושוויון אזרחי מתוך תפיסה שפעילות כזאת אינה גורמת לפגיעה של ממש באינטרס הציבורי. יש הקוראים לביטול מוחלט של הכלל המסורתי והותרת שיקול דעת מוחלט לארגונים בדבר קביעת מטרות פעילותם.<sup>239</sup>

## 2. ארצות הברית – הגבלת מימון וחשיפה

דיני היצירה, הניהול והפיקוח על ארגונים מוסדרים בארצות הברית בחקיקה מדינית ובמשפט מקובל מקומי.<sup>240</sup> גם אלה אימצו את התפיסה האנגלית המושרשת שלפיה מטרה פוליטית איננה יכולה להיות "charitable".<sup>241</sup> עם זאת הדיון בסוגיית איסור הפעילות הפוליטית בספרות ובפסיקה בארצות הברית נעשה בעיקרו בהקשר של סוגיית המימון העקיף של הפעילות באמצעות חקיקת המס הפדרלית וכן בהקשר של הטלתן, ברמה הפדרלית, של חובות גילוי ודיווח כלליות בנוגע לסוגים שונים של פעילות פוליטית.

חקיקת המס הפדרלית מתנה פטור ממס לארגונים בכך שישמרו על ניטרליות פוליטית.<sup>242</sup> האיסור אינו מוחלט ונעשה שימוש במבחני עצמה פנימית וחיצונית. למשל, על ארגון המבקש ליהנות מפטור ממס להימנע לחלוטין מהשתתפות בקמפיין פוליטי או

238 הנחיות הנציבות CC9, לעיל ה"ש 78, בס' G7.

239 Burt, לעיל ה"ש 172, בעמ' 29–30.

240 זנדברג השוואתי, לעיל ה"ש 3, בעמ' 104–105.

241 6 AUSTIN WAKEMAN SCOTT, WILLIAM FRANKLIN FRATCHER & MARK L. ASCHER, ראו SCOTT AND ASCHER ON TRUSTS 2573–2581 (5th ed. 2009). רשימת ה-charitable purposes בריסטייטמנט דומה מאוד לרשימה שנפסקה בעניין *Pemsel*, לעיל ה"ש 210, ואינה כוללת מטרה פוליטית. עם זאת היא כוללת סעיף שתום שמאפשר הכרה ב-"other purposes that are beneficial to the community" (RESTATEMENT (THIRD) OF TRUSTS §28 (2003)).

242 ראו גם גליקסברג, לעיל ה"ש 60, בעמ' 205.

מתמיכה במועמד, וכן אסור שעיקר פעילותו של הארגון (substantial part) יכלול תעמולה או ניסיונות להשפיע על חקיקה.<sup>243</sup> עם זאת פעילות משנית לשינוי חקיקה אינה שוללת בהכרח את הפטור, והחקיקה מתירה במפורש פעילות כזאת שהוצאותיה לשדלנות (lobbying) ולהשפעה כללית על דעת הקהל (grassroots) אינן עולות על תקרה שנקבעה.<sup>244</sup> יש גם שימוש במבחן עצמת האינטרס הנפגע. הפטור ממס נשלל ממי שעוסקים בפעילות טרור או תומכים בה, בארצות הברית ומחוצה לה.<sup>245</sup> עם זאת מטרת שונות שיש להן גוון פוליטי ושהיו שנויות במחלוקת בעתן הוכרו כמטרות לגיטימיות, על ידי סיווגן כמטרות שאינן פוליטיות.<sup>246</sup>

רשויות המס אוכפות את האיסור בעיקר בשנת בחירות, אך הטיפול ברוב התלונות מסתיים באזהרה בלבד, ורק במקרים נדירים נשלל הפטור מן הארגון.<sup>247</sup> כל התלונות על הפרת האיסור מתייחסות לתמיכה במועמדים והתלונות השכיחות ביותר הן על תמיכה בכתב או בעל פה במועמדים, ורק מיעוטן מתייחסות לתמיכה כספית.<sup>248</sup> האיסור אינו מתייחס לכל הבעת דעה פוליטית של ארגון הפועל למטרות אחרות, אלא בעיקר לפעילות שיש לה קשר או תלות הדוקים מדי עם מועמדים או מפלגות.<sup>249</sup> למשל, נפסק כי אין להעניק הטבות מס למכון מחקר שהוכח שפעולתו נועדה בעיקר כדי לקדם את מטרותיה של מפלגה פוליטית.<sup>250</sup>

I.R.C. § 501(c)(3) (LexisNexis 2012): "No substantial part of the activities of which is carrying on propaganda, or otherwise attempting, to influence legislation (except as otherwise provided in subsection (h)), and which does not participate in, or intervene in (including the publishing or distributing of statements), any political campaign on behalf of (or in opposition to) any candidate for public office"

I.R.C. § 501(h) (LexisNexis 2012) 244

I.R.C. § 501(p) (LexisNexis 2012) 245

246 בין המטרות: מאבק במכירת אלכוהול, מאבק בעברות, מתן זכות הצבעה לנשים או מניעת הפליה של שחורים ואינדיאנים. ראו פירוט ומקורות ראשוניים אצל SCOTT, לעיל ה"ש 241, בעמ' 2576–2579.

247 רק 7 תלונות על פעילות פוליטית מתוך 250 שהוגשו לגבי שנות הבחירות 2004, 2006 ו-2008 הסתיימו בביטול הפטור. IRS, EXEMPT ORGANIZATIONS 20 (2011), www.irs.gov/pub/irs-tege/fy2011\_eo\_workplan.pdf

248 ש.ם.

249 SCOTT, לעיל ה"ש 241, בעמ' 2575, ה"ש 11 והטקסט הצמוד לה.

250 The Fund for the Study of Econ. Growth & Tax Reform v. IRS, 161 F.3d 755, 755, 760 (1998) (נשלל פטור ממס ממכון מחקר שהוקם, שנה לפני בחירות 1996, על ידי הסנטורים הרפובליקנים רוברט דול וניוט גינגריץ' ומטרתו המרכזית הייתה לתמוך ברפורמה פיסקלית שהוצעה על ידי מקימיו). וכן SCOTT ; RESTATEMENT (THIRD) OF TRUSTS §28 cmt. 1 (2003), לעיל ה"ש 241, בעמ' 2574, ה"ש 1–2.



היבט ייחודי נוסף של הדין בארצות הברית טמון בחקיקה פדרלית אשר מחייבת חשיפתה לציבור של פעילות פוליטית של ארגונים על ידי הטלת חובות רישום ודיווח. חקיקה זו מתיישבת עם התפיסה שהובעה קודם שלפיה ראוי כי ככל שיש הצדקה להגביל פעילות פוליטית של ארגונים, ראוי כי עצמת ההגבלה שתושט תהיה מינימלית. שקיפות עדיפה על פני איסור גורף. שקיפות היא התרופה המוצעת בארצות הברית לסכנה של השפעה בלתי ראויה של בעלי אינטרסים זרים ובעלי ממוץ. החקיקה המטילה חובות רישום ודיווח על שדולנים<sup>251</sup> אינה מבחינה בין פעילות שדלנית המתבצעת בשביל חברות מסחריות לבין כזו המתבצעת בשביל ארגונים.<sup>252</sup> בפועל אפשר למצוא ברשימת השדולנים ולקוחותיהם ארגוני מגזר שלישי רבים המשקפים אינטרסים של כלל האוכלוסייה או של מגזרים בה.<sup>253</sup> שקיפות מוצעת גם כדרך המלך לפתרון בעיות הכרוכות בפעילות פוליטית הנהנית ממימון זר. איסור מוטל רק על ישות זרה המשיאה תרומה או מימון, ישיר או עקיף, למפלגה או לכל פעילות שקשורה לבחירות כלשהן בארצות הברית.<sup>254</sup> לעומת זאת ה־Foreign Agents Registration Act of 1938 (כינויו המקוצר: FARA),<sup>255</sup> אשר נחקק על רקע החשש מתעמולה נאצית,<sup>256</sup> אינו אוסר פעילות במימון זר אלא רק מטיל חובות גילוי ורישום שונות על גופים (agents) אשר מושפעים, נשלטים או ממומנים, באופן ישיר או עקיף, על ידי מדינה זרה או ארגונים זרים (foreign principle) ומבצעים בארצות הברית מגוון פעילויות לטובת שולחיהם

LDA 251 Lobbying Disclosure Act of 1995, 2 U.S.C.S. § 1601–1614 (LexisNexis 2012) (להלן: LDA 1995); המר וכהן-איליה, לעיל ה"ש 37, בעמ' 620.

LDA 252 (LexisNexis 2012) § 1602(2), (13), (14) (הגדרת המונחים "Client", "Organization" ו-"Person or entity").

LDA 253 כך עולה מעיון במאגר הנתונים המקוון של החוק, המנוהל על ידי הסנט. ראו [soprweb.senate.gov/index.cfm?event=choosefields](http://soprweb.senate.gov/index.cfm?event=choosefields). מסקנה זו מזדקרת במיוחד מתוך עיון בנתונים המופיעים לאחר חיפוש לפי "issue area" (בשלב ראשון) של לוביסטים בתחום "issue" ("code", שלב שני) Civil rights/Civil Liberties. עיון קל ברשימה, הכוללת אלפי גופים, מגלה בה ארגונים כגון American Civil Liberties, American Jewish Congress, Alliance for Justice, Anti-Defamation League, Amnesty International for USA, Union

LDA 254 2 U.S.C § 441e (2006). נקרא גם The Federal Election Campaign Act (FECA). הטעם המרכזי לחקיקה זו הוא דווקא החשש מהשפעה של גורמים מסחריים זרים ולא דווקא מדינות. לסקירת הרקע המקומי וההשוואתי של חקיקה זו ולביקורתה ראו Powell, לעיל ה"ש 148.

LDA 255 22 U.S.C. §§ 611–621 (2006); חלק מהוראות החוק המקורי שונו בחקיקה חדשה יותר המחייבת רישום לוביסטים (LDA 1995, לעיל ה"ש 251). לסקירת שינויים אלה ראו Charles Lawson, *Shining the 'Spotlight of Pitiless Publicity' on Foreign Lobbyists? Evaluating the Impact of the Lobbying Disclosure Act of 1995 on the Foreign Agents Registration Act*, 29 VAND. J. TRANSNAT'L L. 1151, 1174–1183 (1996).

LDA 256 Meese v. Keene, 481 U.S. 465, 486 (1987) (מציינים שהחוק נולד בעקבות חקירה בנושא תעמולה נאצית בארצות הברית, אשר נעשתה בשנת 1934 על ידי ועדה של בית הנבחרים).

הזרים, לרבות פעילות פוליטית, ייעוץ פוליטי, יחסי ציבור והשתתפות במימונם.<sup>257</sup> החוק מגדיר פעילות פוליטית באופן רחב הכולל כל פעילות שמטרתה להשפיע על רשויות המדינה או מדיניותן.<sup>258</sup> החוק אינו אוסר פעילות פוליטית כזאת אלא מחייב הצהרה, רישום, ניהול חשבונות וחשיפת מידע מלא על אודות הפעילות, לרבות מידע בדבר זהות השולח הזר והיקף הכספים שהוא מזרים.<sup>259</sup> סמכויות הרישום מופקדות בידי התובע הכללי במשרד המשפטים הפדרלי, ונתונות לו גם סמכויות בקרה על הארגונים הנרשמים.<sup>260</sup> ביצוע הפעילות תוך הפרה של חובות הרישום והדיווח הוא בגדר עבירה פלילית, ולתובע סמכות גם להעמיד לדין את העבריינים וגם לתבוע צווי עשה המחייבים ציות לחוק.<sup>261</sup> הפסיקה בארצות הברית פסקה כי בהטלת חובות רישום וגילוי שכאלה אין משום פגיעה בלתי חוקתית בחופש הביטוי.<sup>262</sup>

היעדר המרכזי של חוק זה היה גופים מסחריים והוא לא נועד לחול על גופים שפעילותם פילנתרופית גרידא, שכן אלה, על פי הגישה האנגלית המסורתית אשר נקלטה בארצות הברית, לא היו אמורים לעסוק בפעילות פוליטית.<sup>263</sup> עיון ברשימת השלוחים המופיעה בדוחות החצי-שנתיים שהתובע הכללי נדרש להגיש לקונגרס מגלה כי רובם

257 22 U.S.C. § 611(c) (2006) (הגדרת "agent of a foreign principal").  
 258 22 U.S.C. § 611(o) (2006) ("[A]ny activity that the person engaging in believes will, or that the person intends to, in any way influence any agency or official of the Government of the United States or any section of the public within the United States with reference to formulating, adopting, or changing the domestic or foreign policies of the United States or with reference to the political or public interests, policies, or relations of a government of a foreign country or a foreign political party")

259 22 U.S.C. § 612, 614, 615 (2006)

260 22 U.S.C. § 616 (2006)

261 22 U.S.C. § 618 (2006)

262 *United States v. Peace Info. Ctr.*, 97 F. Supp. 255, 262–263 (1951) (נפסק כי אין פגיעה בחופש הביטוי, בחיסיון מפני הפללה עצמית או בזכות להליך הוגן; החוק בתחום סמכותו של הקונגרס להסדיר יחסי חוץ וענייני ביטחון לאומי); עניין *Meese*, לעיל ה"ש 256, בעמ' 480 (נפסק כאמור בהקשר של החלת דרישות החוק על סרט קנדי העוסק במוראות מלחמה גרעינית. נטען שחובת החשיפה אינה פוגעת בביטוי אלא רק מאפשרת לציבור "to evaluate the import of the propaganda"); *Block v. Meese*, 793 F.2d 1303 (1986) (פסיקה דומה על אותו סרט, אך הפעם נפסק כי גם חובת חשיפת שמותיהם של מפיצי הסרט אינה פוגעת בזכות לפרטיות); עניין *Citizens United*, לעיל ה"ש 86, בעמ' 971 (השופט *Stevens*, בדעת מיעוט ובהקשר מעט שונה, מנמק את תמיכתו בהגבלת הוצאות תעמולה של תאגידים באמצעות המשפט הזה: "Unlike voters in U.S. elections, corporations may be foreign controlled"). העובדה שאינו מוסיף למשפט זה כל תוספת או פרשנות מעידה על גישתו הביקורתית כלפי מעורבות פוליטית זרה).

263 22 U.S.C. § 613(d),(e) (קובע כי אינו חל על ארגונים הפועלים לסיוע רפואי, לסיוע לנזקקים וכן למטרות דת, חינוך, תרבות ופעילות אקדמית או מדעית).

גופים שמייצגים במפורש אינטרסים מסחריים, עסקיים, תעשייתיים, ביטחוניים או אחרים של מדינות זרות, לרבות מרכזי תיירות, עורכי דין או נציגויות דיפלומטיות של גופים מדיניים לא מוכרים.<sup>264</sup> עיון בדוח שהוגש ביוני 2010, שכלל 390 נציגים רשומים בלבד,<sup>265</sup> מגלה רק שני ארגונים שיכולים להיחשב ארגוני מגזר שלישי: Native American Rights Fund (המדווח על קשר עם קנדה)<sup>266</sup> ו־World Zionist Organization (קשור לישראל).<sup>267</sup> ארבעת הגופים הנוספים הקשורים לישראל ומופיעים ברשימה הם פירמות המספקות שירותי לובי, יחסי ציבור ושירותים משפטיים למדינת ישראל.<sup>268</sup> עם זאת בעבר התעוררו כמה מקרים שבהם טען התובע הכללי כי ארגוני מגזר שלישי פועלים למעשה פעילות פוליטית בגין ישות זרה (ה־IRA), ובית המשפט העליון פסק כי החלת החוק במקרים אלה היא חוקתית.<sup>269</sup> סביר להניח כי היקפה האמתי של תופעת הפעילות הפוליטית המוסווית של ארגונים רחב מזה שנחשף בפועל בשל רמת האכיפה הנמוכה של הוראות החוק.<sup>270</sup>

לסיכום, נראה כי גם הגישה האמריקאית נטשה את האיסור האנגלי המסורתי המוחלט על שילוב פוליטיקה ופילנתרופיה. היא מתמקדת בעיקר בהגבלת מימון ציבורי של פעילות פוליטית ובהכפפת פעילות כזאת לחובות גילוי בנוגע למימון זר. אכיפתן של מגבלות אלה שמה דגש בעיקר בפעילות בעצמה חיצונית גבוהה ובעלת גוון תומך ממשי ואינה מגבילה ביטוי פוליטי עצמאי.

264 22 U.S.C. § 621 (חובת הגשת הדוח); הדוחות נגישים באתר FARA שמנוהל על ידי משרד המשפטים הפדרלי – [www.fara.gov](http://www.fara.gov). רישום גופים אלה לפי FARA פוטר אותם מחובות הרישום לפי LDA 1995, לעיל ה"ש 251, § 1602(8)(B)(iv). לעומת זאת שדולנים של חברות זרות אינם חייבים להירשם לפי FARA, ודי בכך שהם עומדים בדרישות הרישום של LDA 1995. ראו Lawson, לעיל ה"ש 255, בעמ' 1178–1179.

265 U.S. Department of Justice, Report of the Attorney General to the Congress of the United States on the Administration of the Foreign Agents Registration Act of 1938, as Amended, for the Six Months Ending June 30, 2010 (2011), [www.fara.gov/reports/June30-2010.pdf](http://www.fara.gov/reports/June30-2010.pdf), שם, בעמ' 27.

267 שם, בעמ' 105. אפשר לעיין בדוחות שהגיש הארגון במשך השנים, האחרון שבהם בינואר 2011, במנוע החיפוש של FARA, [www.fara.gov/search.html](http://www.fara.gov/search.html).

268 שם, בעמ' 104–105.

269 Attorney Gen. of United States v. Irish N. Aid Comm., 530 F. Supp. 241, 255, 266 (1981) (נפסק כי INAC אינו "relief organization" כפי שטען אלא ארגון העוסק בהפצת תעמולה פוליטית נגד השליטה הבריטית בצפון אירלנד מטעם ה־IRA ולכן כפוף להוראות FARA); Attorney Gen. of United States v. Irish People, Inc., 595 F. Supp. 114, 119 (1984) (טיעונים דומים באשר לחברת בת של INAC).

270 לניתוח הסיבות להעדר האכיפה של החוק ראו Lawson, לעיל ה"ש 255, בעמ' 1164–1165.

### 3. ישראל – היתר והגבלת מימון

החיקוקים העוסקים בכינונם של הקדש ועמותה אינם שוללים במפורש את האפשרות כי אלה יפעלו למען מטרה פוליטית.<sup>271</sup> מטרה פוליטית אכן אינה מנויה ברשימת המטרות הציבוריות שחברה לתועלת הציבור רשאית לקבוע בתקנונה, אך רשימה זו ניתנת לשינוי<sup>272</sup> והיא כוללת גם מטרות שיש להן בישראל השלכה פוליטית, כגון שלטון החוק, משטר, זכויות אדם, עלייה וקליטה, התיישבות או פעילות לאומית.<sup>273</sup> בית המשפט העליון היה מוכן להניח, בהערת אגב, כי חברה לתועלת הציבור רשאית לתמוך במפלגה ואפילו להעניק לה ערבות אם יש בכך "כדי לחזק את צורת המשטר".<sup>274</sup> עיון ברשימת העמותות והחברות לתועלת הציבור שיש להן אישור ניהול תקין מגלה לא מעט ארגונים שפעילותם היא פעילות של ביטוי פוליטי, אם לא יותר מכך.<sup>275</sup> הדין האנגלי האוסר מטרה פוליטית לא נקלט אפוא במשפטנו אף כי עד לחקיקת חוק הנאמנות הוסדרה יצירתם של הקדשים אזרחיים באמצעות פקודה מנדטורית שהוראותיה בדבר המטרות

271 ס' 26(א) לחוק הנאמנות מסתפק בקביעה הכללית כי הקדש ציבורי הוא "נאמנות שמטרתה או אחת ממטרותיה היא קידומו של עניין ציבורי"; ס' 1 לחוק העמותות קובע כי די שמטרת עמותה תהיה "למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים".

272 שר המשפטים מוסמך לשנות את הרשימה באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. ס' 345א(ב) לחוק החברות.

273 חוק החברות, תוס' שנייה. שאר המטרות המפורטות שם: איכות הסביבה, הגנת הסביבה או הכרת הטבע והסביבה; בריאות או הצלת חיים; דת, מורשת או הנצחה; הגנה על בעלי חיים ודאגה לרווחתם; חינוך, הכשרה מקצועית, תרבות או אמנות; מדע, מחקר או השכלה גבוהה; ספורט; צדקה או סעד; רווחת הקהילה או פעילות קהילתית וחברתית.

274 ע"א 2438/09 מדינת ישראל – רשם ההקדשות נ' קרן ברל כצנלסון, פס' לג לפסק דינו של השופט רובינשטיין (פורסם בנבו, 12.9.2010) (השופט רובינשטיין בהערת אגב על הערבות שביקשה הקרן לתת למפלגת העבודה. הערבות לא אושרה, שכן המטרה של חיווק צורת המשטר לא נזכרה כלל בתזכיר הקרן); בבית המשפט המחוזי הובעה דעה דומה שהסתמכה על כך שגם מפלגה "יכולה להיחשב כגוף הפועל למען שלטון החוק, המשטר או המינהל הציבורי, ואל לנו ליישם לתוך הפסיקה גישה צינית המקובלת במקומותינו באשר לטוהר המידות ושלטון החוק כפי שלעיתים הם משתקפים במציאות בעולם הפוליטי". ה"פ (מחוזי מר') 2212-01-09 קרן ברל כצנלסון חברה לתועלת הציבור נ' מדינת ישראל – רשם ההקדשות, פס' 3(אא) לפסק הדין (פורסם בנבו, 1.2.2009).

275 אפשר לעיין ברשימה באתר של רשות התאגידים: [www.justice.gov.il/MOJHeb/Rasut](http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Rasut); Hataagidim/RashamAmutot/BatzaBaatar/amuttview.htm. כמה דוגמאות (בסוגריים – מספר העמותה): בצלם – מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים (580146256); אם תרצו – ציונות לחיות או לחדול (580471662); ש.ע.ל – שלום עכשיו לישראל מפעלים חינוכיים (580037430); נאמני הר הבית (580009918); זוכרות (580389526); א.ל.ע.ד. – אל עיר דוד (580108660).

הלגיטימיות שיקפו במדויק את הוראות הדין האנגלי באותה עת.<sup>276</sup> השופט ברק טען בהערת אגב כי מדובר בהלכה אשר נקבעה "על רקע חקיקתי וחברתי שונה" וכי הסיבות לגישה המצמצמת האנגלית "הן היסטוריות גרידא".<sup>277</sup> הגישה הישראלית אינה רואה אפוא בעיה בעצמתה הפנימית של פעילות פוליטית של ארגונים ומתמקדת בעיקר בטיפול בתכנים פוגעניים במיוחד, בבעיית העצמה החיצונית של הפעילות ובבעיית המימון הציבורי.

ככל הנוגע לציר עצמת הפגיעה, החוק שולל רק את היכולת לרשום עמותה אשר "מטרה ממטרותיה שוללת את קיומה של מדינת ישראל או את אופייה הדמוקרטי, או אם יש יסוד סביר למסקנה כי העמותה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות".<sup>278</sup> בהיבט המימון הציבורי החקיקה הישראלית מחמירה מאוד עם פעילות פוליטית של ארגונים. מטרה פוליטית מכל סוג שהוא אינה מנויה כלל ברשימת המטרות אשר מאפשרות הענקת פטור ממס הכנסה והטבות מס נוספות למוסד הציבורי הפועל להגשמתה או לתורמים לאותו מוסד.<sup>279</sup> אכן, לשר האוצר מוקנה סמכות שיווית להרחבת רשימת המטרות הציבוריות, אך מדיניותה של הרשות המבצעת בעבר הייתה כי אין להכליל ברשימה זו מטרות בעלות "גוון פוליטי",<sup>280</sup> במיוחד כאשר יש בהן משום התערבות בהליכי החקיקה או פעילות שמעצם טבעה עוסקת בנושא שנוי במחלוקת ציבורית או פוליטית, או פעילות הכרוכה במאבק פוליטי לשם הגשמתה.<sup>281</sup> בית המשפט העליון פסק בזמנו כי זו מדיניות סבירה גם אם "תיתכנה גם גישות אחרות, מהן מרחיבות ומהן מצרות".<sup>282</sup> עיון בהנחיות רשויות המס להגשת בקשה להכרה כמוסד ציבורי מגלה כי גם כיום אי

Charitable Trust Ordinance § 2(2), 1 THE LAWS OF PALESTINE 113 (Robert Harry Drayton 276 ed., 1934)

277 בג"ץ 637/89 חוקה למדינת ישראל נ' שר האוצר, פ"ד מו(1) 191, 199, 200 (1991) (השופט כתוארו אז) ברק דחה הטענה כי יש להכשיר מדיניות השוללת הטבות מס לארגון הפועל למטרה פוליטית רק מכוח גזרה שווה מן הדין האנגלי השולל מטרה פוליטית).

278 ס' 3 לחוק העמותות.

279 ס' 9(2) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] מונה "מוסד ציבורי" עם הזכאים לפטור על הכנסתם החייבת במס הכנסה. "מוסד ציבורי", כהגדרתו בסעיף זה, חייב לפעול "למטרה ציבורית" וזו אינה כוללת מטרה פוליטית אלא רק "מטרה שעניינה דת, תרבות, חינוך, מדע, בריאות, סעד או ספורט וכן מטרה אחרת שאושרה על ידי שר האוצר כמטרה ציבורית". זיכוי לתורמים מוענק לפי ס' 46 לפקודה. ס' 61 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 מעניק למוסד ציבורי הטבות מס נוספות בקשר למכירה או רכישה של זכות במקרקעין.

280 זו הייתה עמדת היועצת המשפטית של משרד האוצר בעניין חוקה למדינת ישראל, לעיל ה"ש 277, בעמ' 196: "לפעולות העמותה גוון פוליטי, ואין להכיר בפעילות פוליטית כפעילות הזכאית לפטור לפי סעיף זה" (ההדגשה הוספה – ח"ז).

281 שם, בעמ' 200.

282 שם.

אפשר להעניק פטור למוסד שפעילותו היא פעילות פוליטית תומכת, שכן על כל מוסד להמציא התחייבות בכתב "שלא לסייע בין במישרין ובין בעקיפין לפעילות מפלגתית".<sup>283</sup> הדגש של הרשויות הוא בפעילות שיש בה היבט חומרי ("לרווחת הציבור") וכזו המיטיבה עם כלל הציבור ולא עם מגזר פלוני.<sup>284</sup> עם השנים הורחבה במקצת רשימת המטרות הציבוריות באופן שנכללו בה גם מטרות שיש להן קשר לנושאים השנויים במחלוקת פוליטית, אך הן עצמן אינן פוליטיות באופיין, כגון מתן שירותים מוניציפליים ליישובים באזור יהודה ושומרון ורמת הגולן או הגנה על זכויות האזרח בישראל.<sup>285</sup> ייתכן שיש בכך משום ניצנים של שינוי הגישה המקורית, אך ארגון שיש לפעילותו גוון פוליטי מגזרי יתקשה לקבל אישור על היותו מוסד ציבורי לצורכי הפקודה.<sup>286</sup> כפי שצינו לעיל, גישה זו אינה הכרחית, וקיימים נימוקים אשר מצדיקים התרת מימון ציבורי לכל פעילות פוליטית.<sup>287</sup> תנאי לשינוי זה הוא שהענקת המימון באמצעות פטור ממס תיעשה, כפי שמסבירות רשויות המס עצמן וכפי שפסק בג"ץ, באופן שוויוני וללא הפליה.<sup>288</sup> רצוי גם כי המבחנים להענקת פטור ממס יתחשבו בעצמתה החיצונית של הפעילות ובהשפעתה על ההקצאה הכוללת של משאבים לפעילות פוליטית. זכר למבחני עצמה חיצונית אפשר למצוא בהנחיות בנוגע להענקת תמיכות למוסדות ציבור אשר בהם נקבע כי הענקת תמיכה מותנית בכך שכספי התמיכה לא יסייעו בכל דרך שהיא – לרבות בדרך של אזכור בפרסומים או אירועים – למפלגה,

283 רשות המסים בישראל, מחלקת מוסדות ציבור ומלכ"רים מדרך למילוי בקשה להכרה כמוסד ציבורי (רחל נוימן וצבי מעודה עורכים, 2011) [ozar.mof.gov.il/taxes/docs/malkar\\_2006-09-20.pdf](http://ozar.mof.gov.il/taxes/docs/malkar_2006-09-20.pdf) (להלן: הנחיות רשות המסים).

284 שם, בעמ' 3, פס' 2.1.1 (תנאי בל יעבור כי המבקש יפעל ל"העלאת רווחת הציבור הכללית ולא של קבוצות חברתיות מצומצמות וסגורות ופתיחות לטפל באותו עניין באוכלוסיות נוספות, ללא יצירת אפליה").

285 בין המטרות הנוספות: עידוד החיסכון לחינוך תיכון וחינוך גבוה, מטרות האגודה למען ביטחון ישראל (לב"י) – הקרן להתעצמות צה"ל, מניעת תאונות, תנופה לצמיחה לסיוע למניעת אבטלה במשק, קרן ג'נסיס לקידום ופיתוח הנגב, סיוע ליישובים במצוקה, קליטת עלייה, סיוע לחיילים משוחררים, פעילות למען טוהר מידות בשירות הציבורי ומנהל תקין, שמירה על איכות הסביבה למען הכלל, הגנה אורחית על ביטחון תושבי ישראל ואזרחיה בפני מלחמה ופעולות איבה, פעולות למען קידום וטיפוח מגזר ההתנדבות בישראל ומנהל תקין במוסדות ציבור. שם, בעמ' 13.

286 עיון במנוע החיפוש המקוון של מוסדות ציבור באתר רשות המסים ([www.misim.gov.il/](http://www.misim.gov.il/)) (gmmalkar/ מגלה כי מבין כל הארגונים שנמנו לעיל בה"ש 275, רק אחד מהם (עמותת "אם תרצו") מחזיק בידיו אישור מוסד ציבורי לפי ס' 46 לפקודת מס הכנסה. גם האגודה לזכויות האזרח בישראל מחזיקה אישור כזה.

287 ראו לעיל בטקסט הצמוד לה"ש 176.

288 עניין חוקה למדינת ישראל, לעיל ה"ש 277, בעמ' 207; הנחיות רשות המסים, לעיל ה"ש 283.

לסיעה או לרשימה.<sup>289</sup> הדגש במבחן זה הוא בפעילות תומכת המסייעת לסיעה או לרשימה, אף כי התנאי "בכל דרך שהיא" עלול להשית את המגבלה, בפרשנות רחבה שלו, גם על פעילות ביטוי עצמאי. לעומת זאת משרד הפנים ורשויות מקומיות מתנים מתן פטור מארנונה ל"מוסד מתנדב לשירות הציבור" בתנאי שניסוחו גורף יותר ושלפיו "המוסד אינו עוסק בפעילות פוליטית ואינו נתמך על ידי גוף פוליטי".<sup>290</sup>

באשר למבחן עצמת ההגבלה, הדין בישראל, ובמיוחד האופן שבו הוא מיושם בשנים האחרונות, נראה לכאורה ליברלי מאוד ככל שהדבר נוגע לשאלת עצם הנכונות לקבל פעילות פוליטית של ארגוני מגזר שלישי. אין איסור מפורש של פעילות כזאת. עם זאת כפי שראינו לעיל, הדין בישראל מחמיר למדי באשר לנושא המימון הציבורי של פעילות פוליטית, ולמעשה שולל מתן הטבות מס או הענקות לפעילות כזאת. ניכרים ניצנים של גישה חדשה אשר מעניקה, במקרים בודדים ובניגוד למדיניות מוצהרת שקיבלה בעבר את אישור בית המשפט העליון, הטבות מס גם לארגונים שיש בפעילותם גוון פוליטי. ראוי כי הענקה כזאת תורחב ובאופן שוויוני יותר. הכלים שבהם משתמש הדין האמריקאי, ובהם ההתחשבות בעצמתה הפנימית והחיצונית של הפעילות, יכולים לשמש דוגמה טובה לכך. ככל הנוגע לחובות הגילוי, גם בישראל מוטלת על שדולנים החובה לגלות את זהות לקוחותיהם.<sup>291</sup> באלה קיימים גם ארגונים לא מסחריים המגלים עניין בהליכי חקיקה.<sup>292</sup> תיקוני החקיקה האחרונים, המחייבים גילוי מידע על תרומות מישות מדינית זרה, מטילים חובות וסנקציות על הפרתן, המצומצמות בהיקפן ביחס למקובל בארצות הברית, אך הם מחמירים יותר, שכן אינם חלים רק על תרומות לפעילות פוליטית אלא על כל תרומה לארגון, ולו גם ארגון שאינו עוסק בפעילות פוליטית כלל.<sup>293</sup> זו גישה שמאמצת את התפיסה המחמירה יותר כלפי מניעי היצוא הפילנתרופי. מכל מקום,

289 "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות" משרד הפנים, חוזר המנהל הכללי 4/2006, ס' 1.1, 1.1, יא 15.1 (2006) [www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200604\\_03.pdf](http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200604_03.pdf).

290 ס' 9 לקריטריונים על פי סעיף 5(י) לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 כפי שנקבעו במשרד הפנים, חוזר המנהל הכללי 2/1999, 25 (1999) [www.moin.gov.il/ChozreiMancal/199902.pdf](http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/199902.pdf).

291 ס' 66(ב)(2) (מתנה "היתר לשדלן" בכך שידווח על "שמות הלקוחות שהוא מבקש לייצג בכנסת") וס' 70(2) (מורה על פרסום פרטי הלקוחות) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994.

292 רשימת השדולנים ולקוחותיהם מתפרסמת באתר הכנסת: [www.knesset.gov.il/lobbyist/hebrew/lobbyist.aspx](http://www.knesset.gov.il/lobbyist/hebrew/lobbyist.aspx). היא כוללת גם את (בסוגריים – שם השדלן המייצג) הקרן החדשה לישראל, ישראלים להצלת הדמוקרטיה (תקשורת פלוס), המפקד האומי – קידום הסכם מדיני (רמי שדה), הפורום המשפטי למען ארץ ישראל (לירן בן הרוש), א.ל.ע.ד, עטרת כהנים, מועצת יש"ע, אמנה והקרן לטיפול הרעיון הציוני (משה יוגב), הסוכנות היהודית (פוליס) והקרן הקיימת לישראל (גורן עמיר).

293 ראו לעיל ה"ש 7-9 והטקסט הצמוד להן.

העמדה, שלא התקבלה, שלפיה יש לשלול כל מימון זר היא מרחיקת לכת במבט השוואתי.

## ז. מבט היסטורי – הטיה פוליטית של סמכות להגביל

אחת מטענות הביקורת על הפסילה המסורתית הגורפת של המטרה הפוליטית במשפט האנגלי הייתה כי זו יושמה בהחלטות בתי המשפט והנציבות האנגלית באופן סלקטיבי, וכך מטרת פוליטיות מסוימות הוכרו כמטרות צדקה ואילו אחרות נפסלו.<sup>294</sup> טענות דומות נטענו בישראל כלפי גל היזמות שתוארו במבוא. נטען כי מטרתן היא לפגוע באופן סלקטיבי דווקא במקורות המימון של ארגונים עם נטייה שמאלית, אך אין הן מטפלות במקורות המימון של ארגונים בעלי נטייה ימנית.<sup>295</sup> בעבר נטען גם כי רשם העמותות בישראל משתמש בסמכויות הפיקוח שלו לשם השתקה של יריבים פוליטיים.<sup>296</sup> החשש האמור תומך בגישה שלפיה אין לשלול פעילות פוליטית של ארגונים שלילה גורפת אלא רק, לכל היותר, להסדיר את מימונה וחיפיה לפי מבחנים אחידים של עצמת פנימית וחיצונית. בפרק זה תומחש בעיית השיפוט הסלקטיבי באמצעות שתי דוגמאות היסטוריות-השוואתיות: יחסן של מדינות זרות לפעילותם של ארגונים ציוניים מחד גיסא ולזו של ארגונים פלסטיניים מאידך גיסא.

### 1. הגבלת פעילות ציונית

הציונות קמה כתנועה וולונטרית אזרחית, ופעילותה במדינות שונות התבססה, ובמקרים רבים עדיין מתבססת, על גיוס תרומות מהציבור הרחב. הקופסה הכחולה המיתולוגית של הקרן הקיימת לישראל (להלן: הקק"ל) סימלה במשך השנים את תרומת העם היהודי

294 ראו האסמכתאות לעיל ה"ש 173.

295 "יהיה מדובר בשימוש לרעה במנגנונים של שקיפות ודיווח (לכאורה) לצורך פגיעה בפעילות חוקית ולגיטימית של ארגונים או גופים מסוימים, ובניסיון להשתמש בכלים אלו לצורך השתקה של מי שנתפסים בעיני כוחות מפלגתיים כאלו או אחרים כיריבים פוליטיים או אידיאולוגיים – מימין או משמאל". מכתב רשמי מעו"ד דבי גילד-חיו ועו"ד דן יקיר, האגודה לזכויות האזרח בישראל, לח"כ דוד רותם, יו"ר ועדת חוקה חוק ומשפט, ולחברי הוועדה (15.8.2010), בנדון "הצ"ח חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה – הערות לדיון ביום 16.8.10" [www.acri.org.il/?p=2558](http://www.acri.org.il/?p=2558).

296 אהרוני, לעיל ה"ש 108, בעמ' 34 (טענה כי שימוש בסמכויות הפיקוח של רשם העמותות נועד לנגח יריבים פוליטיים).



בתפוצות למפעלי ההתיישבות ורכישת הקרקעות בארץ ישראל.<sup>297</sup> גם לאחר הקמתה של מדינת ישראל ממשיכים התנועה הציונית וארגונים שונים השותפים לדרכה לגייס תרומות לצורך מימון פעילויות התנועה. הציונות היא תנועה שדפוסי ההתארגנות שלה ותחומי פעילותה טיפוסיים למגזר השלישי: מדובר בתנועה שארגוניה אינם פועלים למטרות רווח, והיא פועלת למטרות שונות שמקובל להכיר בהן כמטרות ציבוריות – בין שמדובר במטרות הומניטריות ובין שמדובר במטרות רווחה, קהילה, תרבות ודת. עם זאת לפעילותה של הציונות היה מאז ומתמיד גם ממד פוליטי. הציונות שאפה מאז לידתה להקים בית לאומי או אכסניה מדינית לעם היהודי. כינונו וביסוסו של הבית הזה היו המטרה המדינית המרכזית של הציונות מאז ומעולם, והם נותרו על כנם גם לאחר שהמטרה הזאת החלה להתממש, עם הקמתה של מדינת ישראל.

האיסור על פעילות פוליטית של ארגונים הוא אפוא איסור שלקיומו השלכה ישירה על דפוסי הפעולה ואפשרויות המימון של ארגונים ציוניים. מנקודת מבטן של מדינות המארחות פעילות ציונית הפעילות הציונית, לפחות בהיבטיה המדיניים, משקפת פעילות שיש לה היבטים פוליטיים לטובתה של ישות זרה, בין שזו התנועה הציונית העולמית ובין שזו מדינת ישראל. גם מנקודת המבט הפנימית של מדינת ישראל עשויה פעילות הפוליטית של ארגונים ציוניים להיתפס כמשקפת פעילות של ישות זרה, שכן האינטרסים הרחבים של התנועה הציונית ושל העם היהודי בתפוצות אינם בהכרח חופפים את האינטרסים המקומיים של אזרחי ישראל, גם אם זיקתם למדינת ישראל הדוקה ואוהדת. להגבלות על פעילות פוליטית של ארגונים כמו גם לתביעות לקביעתן הייתה השפעה ישירה על אפשרויות הפעולה של ארגונים ציוניים בארץ ובחו"ל. להלן נבחן השפעה זאת באמצעות כמה דוגמאות היסטוריות.

הדוגמה הראשונה שתובא להלן עוסקת באופן שבו התייחסו רשויות המס והמשפט באנגליה, החל משנות העשרים של המאה העשרים, לבקשתה של הקק"ל ליהנות מן הפטור ממס המוענק ל-charitable trust. בקשה ברוח זו הפנתה הקק"ל לרשויות מס ההכנסה באנגליה כבר בשנת 1928.<sup>298</sup> הפסיקה האנגלית באותה עת לא הבחינה בין דיון בשאלות מס לבין דיון בשאלות אחרות. שאלת האפשרות להכיר בגוף הפועל למטרות פוליטיות כ-charity הוכרעה לפי שיקולי הדין הכללי. בקשת הקק"ל נדחתה תחילה על ידי הפקידות הממשלתית הנמוכה בטענה כי "The control and administration is

Yoram Bar-Gal, *The Blue Box and JNF Propaganda Maps, 1930–1947*, 8 ISR. STUD. 1, 297 (2003) 1–3.

<sup>298</sup> נספח למכתב מפקח מס מיום 24.1.1929 (סימוכין X.25449). המכתב מציין כי בקשה דומה הוגשה בשנת 1910 ונדחתה גם היא. המכתב נמצא בתיק רשויות המס בארכיון הלאומי הבריטי (www.nationalarchives.gov.uk/) שמספרו PRO IR 40/4071 (להלן: תיק מס ההכנסה). עותק שמור בידי המחבר.

abroad” וכי “The main purpose of setting Jews on the land is not charitable.”<sup>299</sup> היא שבה ונדחתה על ידי נציבות מס ההכנסה<sup>300</sup> ועל ידי שלוש ערכאות ערעור נוספות.<sup>301</sup> על החשיבות שהקרה הקיימת ייחסה למאבק זה אפשר ללמוד מגיוסה לייצוגה אישים בעלי שם כמו חבר בית הנבחרים האנגלי סר ג'ון סימון (בערעור)<sup>302</sup> ונורמן בנטואיץ' (לקראת הדיון בבית הלורדים), אשר אך זה פרש מכהונת היועץ המשפטי של ממשלת המנדט הבריטי.<sup>303</sup> בעיתונות בארץ דווח מפי מקורות “הקרובים להנהלת הקק”ל בירושלים” כי “This was not only a matter of paying the government [...] The character of the Fund as one serving public interests [...] was at stake”<sup>304</sup>. טיבה ואופייה של הפעילות הציונית של הקק”ל הם שעמדו אפוא למבחן בפרשה. הקק”ל ניסתה לשכנע את הערכאות הבריטיות כי הציונות, או למצער הקק”ל, אינה אלא תנועה פילנתרופית אשר פועלת למטרות דתיות<sup>305</sup> או לסיוע לעניים<sup>306</sup> – מטרות

299 שם.

300 החלטה מיום 7.3.1929 (סימוכין T.1085/6/1929), תיק מס ההכנסה, לעיל ה”ש 298. עותק שמור בידי המחבר.

301 תחילה ב-High Court, לאחר מכן ב-Court of Appeal ולבסוף בבית הלורדים. פסקי הדין של כל הערכאות פורסמו בפרשת קק”ל, לעיל ה”ש 212, כל ההפניות במאמר זה הן לעמודי פרסום זה. פסק הדין בערעור פורסם גם ב- Keren Kayemeth Le Jisroel Ltd. v. Comm'rs of Inland Revenue, [1931] 2 K.B. 465. פסק הדין של בית הלורדים פורסם גם ב- Keren Kayemeth Le Jisroel Ltd. v. Comm's of Inland Revenue, [1932] A.C. 650 (H.L.).

302 פרשת קק”ל, לעיל ה”ש 212, בעמ’ 35. ראו גם “משפט הקה”ק על תשלומי מס הכנסה באנגליה” דבר 1.6.1931 [www.clb.ac.il/uploads/zman%208.JPG](http://www.clb.ac.il/uploads/zman%208.JPG) (מצוין כי סימון הוא “חבר בית הנבחרים מסייעת הליברלים, מגדולי מדע המשפט באנגליה”).

303 פרשת קק”ל, לעיל ה”ש 212, בעמ’ 51. בנטואיץ’ פרש לקראת הדיון בבית הלורדים. הערעור שם נשמע בימים 9–10.5.1932, בעוד שבנטואיץ’ פרש ביום 1.11.1931. ראו נתן ברון שופטים ומשפטנים בארץ ישראל – בין קושטא לירושלים, 1930–1900, 261 (תשס”ח). כתב הערעור, נספחיו וכן טיוטות ורשימות שונות בדפוס או בכתב ידו הבלתי קריא של בנטואיץ’ ניתן למצוא בארכיון הציוני המרכזי בתיק A255/453 (להלן: כתב הערעור).

304 ראו Expect House of Lords to Reverse Court Ruling that National Fund is not Charity, JEWISH TELEGRAPHIC AGENCY 24.7.1931, available at <http://archive.jta.org/article/1931/07/24/2791397/expect-house-of-lords-to-reverse-court-ruling-that-national-fund-is-not-charity>.

305 כבר בערכאה הראשונה הוגש תצהיר בכתב של ד”ר אשר פלדמן, יועץ דתי של הרב הראשי, לפיו מטרות הקק”ל הן דתיות וכי חובתו של כל יהודי “to assist the repatriation of the Jews in the Holy Land”. פרשת קק”ל, לעיל ה”ש 212, בעמ’ 29 וכן כתב הערעור, לעיל ה”ש 303, Case of the Appellants, בעמ’ 4, 8. בנטואיץ’ צרף לכתב הערעור לבית הלורדים נספח ובו פירוט עשיר ומגוון של מובאות, תנ”כיות, תלמודיות ומאוחרות יותר, המצביעות על מרכזיותה של שיבת ציון ומצוות יישוב הארץ ביהדות. שם, Appendix, בעמ’ 44 (נספח 9).

שכעניין שבמסורת מוכרות באנגליה כ-Charities. כמו כן טענה הקק"ל כי פעילויותיה תואמות את החלופה השירית המוכרת של פעולות לטובת הציבור והקהילה באשר יישוב יהודים בארץ ישראל הוא לטובת הקהילה היהודית.<sup>307</sup> בנתחן את מטרות הציונות הפגינו הערכאות האנגליות קושי בהבנת טיבה של הציונות ונאלצו להתמודד עם שאלות יסוד קיומיות שמלוות את התנועה הציונית מראשיתה, כגון אם הציונות היא תנועה דתית או לאומית, ומה היא הקהילה או המסגרת החברתית שלטובתה פועלת הציונות.<sup>308</sup> אף כי השופטים הבריטים היו מוכנים לקבל כי התנועה הציונית אכן פועלת גם למטרות צדקה מסורתיות, הם היו אחידי דעים כי הקק"ל, לפי מסמכי היסוד שלה, אינה פועלת רק לשיפור מצבם של יהודים, וכי למעשה מטרתה העיקרית היא יישוב הארץ.<sup>309</sup> נקבע כי זו היא מטרה "פוליטית", "מעין-פוליטית", "פטריוטית" או "גזעית" (racial), ואי אפשר להכיר בה.<sup>310</sup> בפסקי הדין יש כמה רמזים שההחלטות הושפעו גם מחוסר האהדה שגילתה ממשלת בריטניה באותה עת כלפי השאיפות הפוליטיות של התנועה הציונית.<sup>311</sup> אחד השופטים בערעור ציין במפורש כי "I doubt whether the Courts of this country would countenance or give effect to any scheme the carrying out of which might bring the Company and its members into conflict with the ruling powers

306 נטען כי הקק"ל מיישבת בארץ פליטים יהודיים עניים וחסרי כול ממזרח אירופה וממקומות אחרים. פרשת קק"ל, לעיל ה"ש 212, בעמ' 30; כתב הערעור, לעיל ה"ש 303, בעמ' 5, ס' 11.

307 פרשת קק"ל, לעיל ה"ש 212, בעמ' 30; כתב הערעור, לעיל ה"ש 303, בעמ' 8, ס' 11.

308 הדין בשאלות אלו פרוס בפסק הדין כולו בפרשת קק"ל, לעיל ה"ש 212. הנה כמה דוגמאות: בעמ' 40, 54 (האם שאיפותיה הטריטוריאליות של הציונות מתייחסות רק לארץ הקודש התנ"כית? לפי תקנון הקק"ל באותה עת, מטרתה לרכוש קרקעות ליישוב יהודים באזורים רחבים יותר ב-"the Peninsula of Sinai and the other parts of Turkey in Asia and Palestine, Syria, any other parts of Turkey in Asia and the Peninsula of Sinai"; בעמ' 49-50 (האם גרים או יהודים חילונים הם חלק מ"הקהילה היהודית" שלטובתה פועלת הציונות?); בעמ' 43 (האם הציונות נועדה לסייע רק ליהודים במצוקה, או שמא גם ל-"Jewish doctors, lawyers, engineers and farmers?"); בעמ' 56 (האם יישוב יהודי העולם בארץ ישראל הוא לטובת יהודי הארץ?).

309 שם, בעמ' 32 (השופט Rowlatt: "[T]he dominant motive is towards the land and not towards the people"; בעמ' 39 (השופט Hanworth: "The land and its re-population is the aim"; ובעמ' 42 (השופט Lawrence: "[F]or the colonisation of that land by members of the Jewish race").

310 שם בעמ' 32-34 (השופט Rowlatt), ובעמ' 42 (השופט Lawrence). יש לציין כי המונח "גזעית" (racial) לא היה טעון באותה עת בקונוטציה השלילית שדבקה בשנים שלאחר מכן במונח גזענות (racism).

311 במהלך התנהלות התיק התרחש, החל ממאורעות תרפ"ט, רצף אירועים אשר הביא להקשחת מדיניות בריטניה כלפי הציונות. ראו עמיצור אילן "המאבק המדיני והלאומי על ארץ-ישראל, 1917-1947" ההיסטוריה של ארץ-ישראל כרך תשיעי - המנדט והבית הלאומי (1917-1947), 20, 39-41 (היושע פורת ויעקב שביט עורכים, 1998).

in Palestine”<sup>312</sup> בעקבות זאת ניסה נורמן בנטואיץ' לשכנע את שופטי בית הלורדים כי אין סתירה בין מטרות הקק"ל למדיניות המעצמות בפלשתינה.<sup>313</sup> שופטי בית הלורדים אמנם לא חזרו על הטיעון האמור אך אישרו את החלטת קודמיהם. כעבור כשבעים שנה, בשנת 2004, חזרה הציונות אל המדוכה כאשר הרשויות באנגליה התבקשו לרשום כ-Charity חברה שאחת ממטרותיה הייתה קידום הדת היהודית על ידי “Promoting the doctrine of Aliyah, being the promotion of the return of Jewish people to the land promised to them by God”<sup>314</sup> הנציבות שבה אל ההבחנות שנוצרו בפרשת הקק"ל וסירבה לרשום את החברה כל עוד היא עומדת על הכללת מטרה זאת במסמכיה.<sup>315</sup> גם כאן אפשר למצוא רמז להשפעתם של שיקולים פוליטיים על ההחלטה. הנציבות טענה שאינה יכולה להחליט שמדובר במטרה שהיא לטובת הציבור, שכן להכרעה כזאת יש, נוסף על היבטים פוליטיים, כלכליים וחברתיים, גם “civil order implications” וכן השלכות על מדינות אחרות.<sup>316</sup> אין פלא אפוא כי נציגים של ארגונים יהודיים באנגליה התלוננו בפני הנציבות כי מדיניותה כלפי תמיכה של ארגונים יהודיים בישראל היא מגבילה מדי וגם איננה ברורה מספיק.<sup>317</sup> מדובר באחת הדוגמאות הבודדות שהניב המשפט האנגלי בשנים האחרונות להגבלתה של פעילות למטרה פוליטית ובכלל לשלילת האפשרות לרשום ארגון בשל טיב מטרותיו. במועדון המסורבים נכללו גם ארגון אמנסטי<sup>318</sup> והכנסייה הסיניטולוגית,<sup>319</sup> אך לפחות

312 פרשת קק"ל, לעיל ה"ש 212, בעמ' 42–43.

313 כתב הערעור, לעיל ה"ש 303, בעמ' 8, ס' 12.

314 U.K. CHARITY COMMISSION, APPLICATION FOR REGISTRATION OF GOOD NEWS FOR ISRAEL .Decision 1 (5.2.2004), [www.charitycommission.gov.uk/Library/start/gnfddecision.pdf](http://www.charitycommission.gov.uk/Library/start/gnfddecision.pdf)

315 ש.ש.

316 ש.ש, בעמ' 5.

317 UK CHARITY COMMISSION, WORKING WITH FAITH GROUPS: THE CHARITY COMMISSION FAITH GROUPS PROGRAMME 2004–07, 9 (2007), [www.charity-commission.gov.uk/Library/faithgrp.pdf](http://www.charity-commission.gov.uk/Library/faithgrp.pdf)

318 בשנת 1981 פסק בית המשפט באנגליה כי שתיים ממטרותיו של ארגון אמנסטי (The Amnesty International Trust) אינן יכולות להיחשב Charity, שכן משמעותן היא לחץ על הממשלה (לשחרר אסירי מצפון) ופעולה לשינוי חקיקה (ביטול עינויים). לעומת זאת נקבע כי חינוך לזכויות אדם כשלעצמו אינו פוליטי. עניין *McGovern*, לעיל ה"ש 209, בעמ' 511–519.

319 בקשת הרישום נדחתה בטענה שהסיניטולוגיה אינה מבוססת על עבודת האל (worship), ולכן מטרותיה אינן בגדר מטרות דתיות והיא גם אינה פועלת לטובת כלל הציבור. U.K. CHARITY COMMISSION, DECISION OF THE CHARITY COMMISSIONERS FOR ENGLAND AND WALES: APPLICATION FOR REGISTRATION AS A CHARITY BY THE CHURCH OF SCIENTOLOGY (ENGLAND AND WALES) 2–4 (17.11.1999), [www.charitycommission.gov.uk/Library/start/cosfulldoc.pdf](http://www.charitycommission.gov.uk/Library/start/cosfulldoc.pdf)

ככל הנוגע לראשון שונה החוק כדי שיהיה אפשר לרשום את הארגון.<sup>320</sup> המטרה הציונית המפורשת עדיין סובלת מ"אות הקיץ" הפוליטי שטבעה בה הפסיקה האנגלית. ארגונים אנגליים לא מעטים אכן פועלים למען ישראל או בישראל, אך מטרתיהם תמיד מנוסחות באופן שתואם את המטרות האנגליות המסורתיות, והם מנועים, לפחות להלכה, לפעול למטרה ציונית מפורשת.<sup>321</sup> לא ידוע על פעולות אכיפה של הנציבות האנגלית נגד פעולות כלשהן שנעשו על ידי ארגונים אלה.<sup>322</sup>

הגישה האמריקאית כלפי ארגונים ציוניים אוהדת יותר. ביקורת על מעמדם של ארגונים ציוניים כארגוני צדקה הראויים להטבת מס נשמעה בעיקר מצד גורמים המתנגדים לציונות ולמדינת ישראל.<sup>323</sup> בשנת 1983 עתרו אישים פלסטיניים ואנשי שמאל ישראלים נגד רשות המס הפדרלית האמריקאית לביטול הפטור ממס שמוענק לשישה ארגונים ציוניים, בטענה כי הזרמת כספים למדינת ישראל אינה עומדת בתנאי שלפיו הארגון צריך לפעול לטובת הציבור, שכן מדינת ישראל גורמת להם עוולות

320 פעילותו של ארגון אמנסטי הוכשרה על ידי הכללת פעילות לקידום זכויות האדם ברשימת המטרות המוכרות וכן על ידי התרת פעילות לשינוי חקיקה ולהשפעה על מדיניות. ראו לעיל ה"ש 214–222 והטקסט הצמוד להן. הוא רשום כיום כ-charity (מס' 1051681). נראה כי החקיקה האנגלית הכשירה גם את פעילות הכנסייה הסיינטולוגית כאשר הוכללה בהגדרת "דת" גם "religion which does not involve belief in a god". חוק 2006, לעיל ה"ש 72, ס' 2(3)(a)(ii). מכל מקום ארגון זה עדיין אינו רשום כ-charity, לפחות בשמו הרשמי. הוא אכן פעיל באנגליה אך לא ברור באיזו מסגרת ארגונית.

321 במנוע החיפוש באתר הבית של הנציבות האנגלית ([www.charity-commission.gov.uk/](http://www.charity-commission.gov.uk/)) לא נמצא ולו ארגון אחד שבשמו מופיעה המילה "Zionist". גם הקרן הקיימת לישראל אינה רשומה, אף כי לימים הוקם ונרשם JNF Charitable Trust, אשר במסמכי יסוד שלו נרשמו מטרות התואמות את מטרות הצדקה המסורתיות. ארגון זה רשום כיום באתר הנציבות (מספרו 225910) ומצוין כי הוא פועל "for environmental and humanitarian causes in Israel". בין הארגונים שאפשר לצפות בנתניהם: הקרן החדשה לישראל (מס' 1060081); אגודות ידידים של מוסדות תרבות וחינוך ישראלים כגון האוניברסיטה העברית בירושלים (מס' 209691) או התזמורת הפילהרמונית (מס' 291129).

322 לא אותר דיווח על פעולת אכיפה כזאת בדוחות השנתיים שמפרסמת הנציבות באתר האינטרנט שלה.

323 ראו למשל W.T. Mallison, Jr., *The Legal Problems Concerning the Juridical Status and Political Activities of the Zionist organization/Jewish Agency: A study in International and United States Law*, 9 WM. & MARY L. REV. 556, 556, 609 (1968) (המחבר מציג עצמו כמי שייעץ ל-American Council for Judaism אשר כפי שמדגיש אותו מחבר, מתנגד למאמצי הציונות לשוות ליהדות אופי לאומי. המחבר טוען כי ארגונים ציוניים הפועלים בארצות הברית ותומכים בישראל מפרים את אמנת הידידות ישראל-אמריקה ואת הוראות FARA, וכי אינם ראויים להטבות מס).

שונות.<sup>324</sup> העתירה נדחתה על הסף בטענה שהקשר הסיבתי בין הטבות המס לבין העוולות הנטענות רופף מאוד.<sup>325</sup> רשויות המס בארצות הברית מכירות בתרומות לארגונים ציוניים כראויות לניכוי מס (על ידי התורם),<sup>326</sup> וכפי שראינו לעיל, ה־World Zionist Organization מקפיד להירשם לפי FARA.<sup>327</sup> גם הקרן הקיימת לישראל רשומה בארצות הברית כ־Charity ותרומות לה מותרות בניכוי.<sup>328</sup> עם זאת כאשר נטען, בשנת 1990, כי היא מטעה את ציבור התורמים לחשוב שהיא משקיעה את משאביה גם מעבר לקו הירוק בעוד שבפועל היא מפנה אותם רק לתחומי הקו הירוק, קיבל בית המשפט העליון של ניו יורק (בדעת רוב) את הטענה בנימוק שלפיו “[T]here is no political question involved herein.”<sup>329</sup> גישתו של השופט (Kupferman) כי “It is not the function of this court to decide such a political or foreign policy question”<sup>330</sup> במיעוט.

הדוגמה האנגלית כמו גם האמריקאית, וכן הפער שבין יחס השתיים לארגון אחד, מלמדים שאיסור על פעילות פוליטית עשוי להיות כשלעצמו כלי להבעת עמדה פוליטית נגד פעילות מסוימת, וכי נעשה שימוש באיסור זה בחו"ל כדי לפגוע בפעילותם של ארגונים ציוניים. יש לציין כי מדינת ישראל עצמה נותנת יחס מיוחד להסתדרות הציונית, לסוכנות היהודית לקרן היסוד ולקרן הקיימת.<sup>331</sup> הניסיון ההיסטורי של הצינונת ממחיש את החשש כי הגבלות על פעילות פוליטיות ישמשו לניגוח יריבים פוליטיים ולא יושתו על פי מבחנים אחידים ושוויוניים.

324 ראו Rex Wingerter, *US Zionist Organizations: Their Tax-Exempt Status Challenged*, 14 J. OF PALESTINE STUDIES 106 (1984) (מפרט העותרים וטענותיהם. בין העותרים – ראשי העיריות לשעבר כארים חלאף, בסאם שקעה ופהד קוואסמה וכן ח"כ לשעבר צ'רלי ביטון).

325 Khalaf v. Regan, 85-1 U.S. Tax Cas. CCH P9269 (1985).

326 כפי שאפשר להתרשם ממנוע החיפוש הרלוונטי, באתר ה־IRS (<http://apps.irs.gov/app/eos/>) נכללים (נכון ל־25.6.2012) ברשימת הזכאים לקבלת תרומות פטורות ממס 16 ארגונים שבשם מופיע התואר Zionist (לרבות WZO) ועוד רבים אחרים שבשם מופיע השם Israel, לרבות הקרן הקיימת לישראל (Jewish National Fund) והקרן החדשה לישראל (New Israel Fund). כמו כן נכללים 18 ארגונים שבשם מופיע התואר “Palestinian” וכן ארגונים נוספים בעלי זיקה דומה כגון “The Palestine Right to Return Coalition”.

327 ראו לעיל ה"ש 267 והטקסט הצמוד לה.

328 לעיל ה"ש 326 וכן Marcus v. Jewish National Fund (Keren Kayemeth Leisrael), Inc., 557 N.Y.S.2d 886, 888, 890 (1990).

329 שם, בעמ' 888.

330 שם, בעמ' 891.

331 יחס זה כולל גם פטור מחובות הדיווח על תרומות מישות זרה (ס' 7 לחוק חובת גילוי) וכן זיכוי מס לתורמים להם (פקודת מס הכנסה, ס' 46 (א) ו־(ג)).

## 2. הגבלת פעילות פלסטינית

שאלת אכיפתו של האיסור על פעילות פוליטית של ארגונים התעוררה באנגליה בשנים האחרונות גם בהקשר של חקירות שערכה הנציבות בנוגע לתלונות על פעילות פוליטית של שני ארגונים פלסטיניים. אחת החקירות הייתה בעניינו של ארגון Interpal, שהוקם באוגוסט 1994, ומטרתו המוצהרת היא מתן סיוע לפלסטינים בשטחים המוחזקים ובמחנות הפליטים בירדן ובלבנון באמצעות מימון ארגוני מגזר שלישי אחרים.<sup>332</sup> הנציבות האנגלית קיימה בעניינו שלוש חקירות שבמסגרתן בחנה חשדות כי הארגון מקיים קשרים עם ארגון החמאס ועם ארגונים אסלאמיים אחרים אשר תומכים בטרור או מעודדים פעולות טרור ואף מעביר להם כספים.<sup>333</sup> החקירה התמקדה בעיקר בשאלת התמיכה בטרור,<sup>334</sup> אך בדרך אגב התעוררה במהלך החקירות גם שאלת הלגיטימיות של תמיכה בפעילות פוליטית, שכן נטען שפעילות ארגון החמאס היא פעילות פוליטית.<sup>335</sup> Interpal הוכרז עוד קודם לכן בישראל ובארצות הברית ארגון טרור, אך לעומת ממשלת ישראל, ששיתפה פעולה עם החקירה – ושיתוף פעולה זה ניכר במסקנות הוועדה החוקרת הבריטית – הרשויות בארצות הברית התעלמו מבקשת הנציבות לספק מידע על החלטותיהן.<sup>336</sup> אפשר שזו הסיבה שממצאי החקירה ככל הנוגע לפעילות הארגון עצמו לא היו חמורים במיוחד, והם כללו בעיקר דרישות לנתק בעתיד את הקשר עם ארגונים וגופים אחרים המעודדים טרור.<sup>337</sup> גם ממצאי החקירה בנוגע לטענות בדבר קשרים עם גופים פוליטיים לא היו מרחיקי לכת. הנציבות הניחה כי בנסיבות החברתיות והפוליטיות בעזה כמעט אין גורם שאין לו קשר עם החמאס או עם הרשות הפלסטינית, ולכן אפשר להבין את הקושי של ארגונים להימנע מקשר כזה.<sup>338</sup> המלצותיה האופרטיביות בהקשר

332 ראו פרטי הרישום באתר הנציבות: [www.charity-commission.gov.uk/Showcharity/RegisterOfCharities/CharityFramework.aspx?RegisteredCharityNumber=1040094&SubsidaryNumber=0](http://www.charity-commission.gov.uk/Showcharity/RegisterOfCharities/CharityFramework.aspx?RegisteredCharityNumber=1040094&SubsidaryNumber=0) (last visited 22.8.2011).

333 K CHARITY COMMISSION, INQUIRY REPORT: PALESTINIANS RELIEF AND DEVELOPMENT FUND (INTERPAL) 4–7 (2009) (להלן: דוח אינטרפאל). עותק מקוון הועבר למחבר באדיבות הנציבות. ניתן לצפייה גם ב-[www.offlinehbpl.hbpl.co.uk/NewsAttachments/NST/interpal09.pdf](http://www.offlinehbpl.hbpl.co.uk/NewsAttachments/NST/interpal09.pdf). טענות דומות הועלו על ידי ארגונים יהודיים בריטיים ונדונו בתביעת דיבה שהגישה נגדם אינטרפאל. ראו *Hewitt v. Grunwald*, [2004] E.W.H.C. (Q.B.) 2959.

334 דוח אינטרפאל, לעיל ה"ש 333, בעמ' 11.

335 שם, בעמ' 4, 8.

336 שם, בעמ' 9. להתייחסות פומבית של שירות הביטחון הכללי לפעילותו של הארגון ולחקירת הנציבות ראו שירות הביטחון הכללי "קואליציית הצדקה" – מיפוי וניתוח מערך מימון כספי טרור, 7, 1 (2009) [www.shabak.gov.il/SiteCollectionImages/Hebrew/TerrorInfo/docs/coalition\\_0909.pdf](http://www.shabak.gov.il/SiteCollectionImages/Hebrew/TerrorInfo/docs/coalition_0909.pdf).

337 דוח אינטרפאל, לעיל ה"ש 333, בעמ' 14, 20, 23.

338 שם, בעמ' 23.

זה הסתפקו בניסוחים מעורפלים בדבר המאמצים המיוחדים שעל הארגון לעשות כדי להימנע מקשרים אלה.<sup>339</sup> הנציבות הייתה מודעת לכך שלעצם הפעילות בשטחים המוחזקים יש משמעות פוליטית, אך זולת הקביעה הסתמית כי אינה מביעה עמדה בסוגיה זו, לא מצאה מקום להסיק ממנה מסקנה כלשהי.<sup>340</sup>

חקירה נוספת של הנציבות האנגלית עסקה באופן התנהלותו של ארגון Viva Palestina, אשר הוקם בינואר 2009 בעקבות מבצע עופרת יצוקה, ואשר מטרתו המוצהרת הייתה להקל את סבלם של תושבי עזה ולסייע להם "לשקם את אדמתם".<sup>341</sup> מטרת החקירה נועדה בעיקר לחייב את הארגון להירשם כחוק ולנהל כראוי את מהלכי גיוס התרומות שלו.<sup>342</sup> שאלת הפעילות הפוליטית עלתה רק בדרך אגב, שכן במהלך החקירה ביקשו ראשי הארגון להתחמק מדרישות הרישום בטיעון שהארגון אינו בגדר charity אלא ישות פוליטית ("political entity").<sup>343</sup> כמו כן נטען במפורש על ידי פעילי הארגון, החליטן גיימס גאלוואי, כי הכספים מועברים לממשלת החמאס.<sup>344</sup> טענה אחרונה זו נבדקה על ידי הנציבות ונמצאה חסרת ביסוס ראיתי,<sup>345</sup> אך ממצאים בדבר העברת חלק מהתרומות לארגון פוליטי הפעיל במנצ'סטר הובילו לתפיסת הכספים והחזרתם לארגון.<sup>346</sup> עם זאת לא נטען נגד הארגון כי עצם התמיכה בעניין הפלסטיני היא פוליטית. מסקנות החקירה בנוגע לפעילותו הפוליטית של הארגון הסתכמו בהנחיה כללית עמומה לנאמני הארגון להקפיד על הכללים הנוגעים לפעילות פוליטית של ארגונים ללא כל צעדים נוספים.<sup>347</sup> פעילותו הפוליטית של הארגון לא נפסקה, והוא השתתף בארגון המשטים לשבירת הסגר על עזה, בגיוס תרומות למימונם ובארגון פעילויות ביטוי ומחאה מגוונות למען העניין הפלסטיני.<sup>348</sup> דוח של מכון אמריקאי לחקר הטרור מסכם כי:<sup>349</sup>

339 שם, בעמ' 32.

340 שם, בעמ' 4.

UK CHARITY COMMISSION, INQUIRY REPORT – VIVA PALESTINA: FORMERLY KNOWN AS LIFELINE FOR GAZA 2 (2010). עותק מקוון הועבר למחבר באדיבות הנציבות.

342 שם, בעמ' 3–5.

343 שם, בעמ' 4.

344 שם, בעמ' 5.

345 שם, בעמ' 9–10, 14.

346 שם, בעמ' 11–12.

347 שם, בעמ' 18.

348 על כל אלה אפשר ללמוד בנקל מתוכני אתר האינטרנט של הארגון: [www.vivapalestina.org/home.htm](http://www.vivapalestina.org/home.htm) (last visited 26.7.2011).349 THE INVESTIGATIVE PROJECT ON TERRORISM (IPT), INVESTIGATIVE REPORT – VIVA PALESTINA: A FRONT FOR HAMAS? 3 (2010), [www.investigativeproject.org/documents/misc/322.pdf](http://www.investigativeproject.org/documents/misc/322.pdf).



The Viva Palestina campaign is more about supporting and legitimizing Hamas than it is about providing aid to the needy [...] Viva Palestina's most visible leaders call for the elimination of the State of Israel to pave the way for a "one state solution" to the conflict.

האופי הפוליטי נרמז גם במסמכי היסוד העדכניים של הארגון.<sup>350</sup> אף כי הארגון טרם הגיש דוחות כספיים כלשהם, לא ידוע כי ננקטו נגד הארגון פעולות כלשהן, לרבות בגין פעילותו הפוליטית.<sup>351</sup> באתר גיוס התרומות המקוון שלו הוא מציין את מעמדו כ-<sup>352</sup>charity.

לכאורה נראה כי הרשויות אינן מוטרדות כלל מן ההיבטים הפוליטיים של מטרות הארגון, ובמובן זה אם משווים את גישת הנציבות כלפי פעילות הארגונים הפלסטיניים לגישה שהודגמה לעיל ביחס המחמיר כלפי הפן הדקלרטיבי של ארגונים הפועלים למטרות ציוניות, אפשר להבחין ביחס אוהד יותר כלפי פעילות פוליטית פלסטינית. עם זאת ייתכן שהסיבה להבדל בגישות היא שונה. ההיבט הפוליטי במקרה הפלסטיני הוא בסך הכול תוצר לוואי של ההתמקדות במניעת השימוש בארגונים למימון פעילות טרור, שהיא ללא ספק חמורה מפעילות פוליטית. טענת הפעילות הפוליטית שהושמעה מצד הארגונים שימשה למעשה טענת הגנה להסוואת הקשר עם ארגוני טרור.<sup>353</sup> אפשר שהנציבות העדיפה להתמקד בהכפפת הארגון לפיקוחה על התמקחות על תחומי פעילותו. התמקחות כזאת הייתה עלולה להרחיקו מפיקוחה ולהפנותו לאפיקי פעולה מחתרתיים.

## סיכום

המבט העיוני, ההשוואתי וההיסטורי שנעשה במאמר זה מגלה שבמדינה דמוקרטית קיימים טעמים כבדי משקל התומכים בזכותם של ארגונים לעסוק בפעילות פוליטית.

350 מקום פעילותו של הארגון כפי שהוא מפורש במסמכי היסוד שלו הוא "שטחים פלשתינים מוחזקים", ואחת משתי המטרות המפורשות שלו היא "Highlighting the causes and results of wars with a view to achieving peace". ראו רישום הארגון באתר הנציבות: [www.charity-commission.gov.uk/Showcharity/RegisterOfCharities/CharityFramework.asp?RegisteredCharityNumber=1129092&SubsidiaryNumber=0](http://www.charity-commission.gov.uk/Showcharity/RegisterOfCharities/CharityFramework.asp?RegisteredCharityNumber=1129092&SubsidiaryNumber=0) (last visited 22.8.2011).

351 שם, קטגוריית Charity Overview (22.2.2012).

352 [www.vivapalestina.org/donations.htm](http://www.vivapalestina.org/donations.htm) (last visited 8.8.2011).

353 לדוגמה דומה מארצות הברית ראו *Holy Land Found. for Relief & Dev. v. Ashcroft*, 333 F.3d (ארגון מוסלמי טען כי הכרוזתו כארגון טרור עקב קשריו עם החמאס היא בגדר פגיעה חוקתית בחופש הביטוי הפוליטי שלו. בית המשפט דחה הטענה בקבעו כי "There is no constitutional right to fund terrorism").

מסקנה זו נובעת בראש ובראשונה מהיותו של עיקר פעילותם הפוליטית של ארגונים פעילות של ביטוי פוליטי גרידא, ובמדינה דמוקרטית ראוי להימנע ככל האפשר מהגבלתו של חופש הביטוי. היא גם נובעת מן היתרונות השונים שיש לפעילות פוליטית דווקא במסגרת של ארגונים – ייצוג דעות מיעוט, אפיקי ייצוג בלתי מחייבים, שילוב ייצוג ופעילות פילנתרופית, הזדמנות השתתפות לציבור רחב וחינוך הציבור להשתתפות פוליטית.

כנגד הטעמים בזכות פעילותם הפוליטית של ארגונים ניצבים טעמים המצדיקים הגבלתה. חלק מטעמים אלה אינם ייחודיים לפעילות פוליטית של ארגונים, והם מצדיקים הגבלה של פעילות פוליטית באשר היא. כך הדבר באשר למגבלות כלליות על תכנים קיצוניים במיוחד של ביטוי פוליטי. קיימים גם טעמים ייחודיים לארגונים, ובהם החשש מן ההשפעה השלילית של פעילות פוליטית שלהם על יכולת הפעולה והמימון של פעילותם הפילנתרופית. כשמכירים בזכותם של ארגונים לפעול פוליטית, יש טעם בדרישה להחיל על פעילותם זו מגבלות כלליות של מימון, מאותם טעמים המצדיקים בדרך כלל החלת הגבלות כאלה, כגון הרצון למנוע השפעה זרה, נסתרת, של בעלי עניין ובעלי אינטרסים זרים על הזירה הפוליטית המשתתפת והרצון לשמור על שוויון בהקצאת משאבים לפעילות פוליטית. קיימים גם טעמים טובים המצדיקים חשיפה של מקורות מימון של פעילות פוליטית, ואף אלה אינם ייחודיים לארגונים.

אף אחד מטעמים אלה אינו מצדיק הטלת איסור קטגורי על כל פעילות פוליטית של ארגונים. איסור קטגורי כזה הוא שרירותי ופוגע בחירויות היסוד של ארגונים פגיעה גסה ובלתי מוצדקת. מציאת נקודת האיזון בין הטעמים התומכים בהגנה על חירות הפעילות הפוליטית האמורה לבין אלה המחייבים את הגבלתה אינה פשוטה, והיא עשויה להשתנות מחברה לחברה ומנסיבות לנסיבות. העצמה שיש לייחס לשיקול זה או אחר תלויה בהשקפת עולמו של הבוחן ובנסיבות הבחינה. הניסיון ההיסטורי מעיד שהיא עשויה להיות מושפעת גם מהרצון לנגח יריבים פוליטיים. מודל הצירים שמוצע במאמר זה נועד לשמש כלי אנליטי לבחינתה של נקודת האיזון הראויה בין השיקולים הנוגדים. מיקומה של נקודת האיזון במערכת הצירים אמנם עשוי להשתנות לפי השקפותיו של המשתמש בה, אך השימוש במערכת הצירים מאפשר לבוחן גם לשכלל את מכלול השיקולים הרלוונטיים להכרעה וגם להשוות את הפתרון שהוא בוחר בו לפתרונות חלופיים או השוואתיים. השימוש במערכת הצירים אמור לספק לבוחן אמת מידה אובייקטיבית להצגת עמדותיו בסוגיה ולנטרל במידת מה את משקלם של שיקולים זרים, פוליטיים או אחרים, בתהליך הבחינה. בדרך זו תפחת ההסתברות לניצול פוליטי של פעולת הסיווג לשם פגיעה בפעילותם של יריבים פוליטיים.

על פי המודל שהוצע במאמר זה, כדי לבחון אם יש מקום להגביל פעילות פוליטית של ארגונים יש לבחון את עצמתה של הפעילות הפוליטית שאותה מבקשים להגביל ואת עצמת המגבלה שמתכוונים להשית עליה לפי ארבעה צירי עצמה: האחד נוגע לעצמת האינטרס שהפעילות פוגעת בו. פגיעה באינטרס חיוני לחברה, כגון האינטרס של מדינת

ישראל לשמר את אופייה הדמוקרטי או היהודי, מצדיקה לעתים הטלת הגבלות שונות על חופש הביטוי ועל הזכות לעסוק בפעילות פוליטית. ככל שאלה מוטלות – אין מניעה עקרונית כי תחולנה גם על ארגונים, אך אין הצדקה לייחדן רק לארגונים. ככלל ראוי לשקול בזירות רבה הטלתן של מגבלות מעין אלה וכן את היקפן. זירת הפעילות הפוליטית היא רק אחת הזירות שבה עולה שאלת מידת הסובלנות שחברה יכולה לגלות כלפי עמדה או פעילות הסוטה מן הקונצנוזוס. ציר הבחינה השני של הפעילות הפוליטית שאותה מבקשים להגביל בוחן את עצמתה הפנימית של הפעילות, קרי את מינון הפעילות הפוליטית בתוך מכלול פעילויותיו של הארגון או של כלל ארגוני המגזר השלישי. זה הוא אינטרס פנימי של הארגון או של כלל הארגונים, ואולי גם של כלל הציבור החפץ בעידוד פעילות פילנתרופית. הוא העשוי להצדיק נקיטת פעולות וולונטריות לצמצום ההיקף של הפעילות הפוליטית, אך אין בו כדי לאסור פעילות פוליטית על מי שחפצים לבצעה. יש בו כדי להצדיק דרישה לחשוף את הפעילות ואת טיבה. הציר השלישי שבאמצעותו נבחנת הפעילות הפוליטית שמבקשים להגבילה בוחן את עצמתה החיצונית של הפעילות. הוא מסייע במיוחד בבחינת תביעות להגבלת מימוניה. ככל שהפעילות תומכת יותר בזירה המפלגתית, כך נכון יותר להכפיפה למגבלות החלות על מימון פעילות פוליטית שמטרותיהן הן אלה: מניעת מימון למטרות זרות והקפדה על שמירת שוויון בהקצאת כלל משאבי המימון הפוליטי, לרבות תרומות, מקומיות וזרות, ומימון ציבורי, ישיר ועקיף. הציר הרביעי במודל המוצע בוחן את עצמת המגבלה המושתתת על הפעילות הפוליטית. הנטייה להגביל מוצדקת יותר ככל שעצמת ההגבלה חלשה יותר. נראה שחשיפה וגילוי ניצבים בעמדה פוגענית פחות מאיסור קטגורי על הפעילות או מהגבלת מימוניה. פגיעתה של מגבלה כזאת בחירויות יסוד נראית על פני הדברים חמורה פחות. צריך גם להיות יחס ישר בין עצמת המגבלה הננקטת לבין עצמת הפעילות הפוליטית באחד הצירים האחרים או כולם.

השימוש במודל הצירים עשוי לסייע גם בהערכת יזמות החקיקה השונות שנזכרו במבוא למאמר זה. למשל, שימוש בציר עצמת המגבלה המושתתת יגלה עד מהרה כי חלק מיזמות אלה מבקשות למנוע ממש פעילות פוליטית של ארגונים ושעצמת ההגבלה שהן משיתות היא מרבית.<sup>354</sup> אחרות מסתפקות בהגבלות מתוננות יותר, כגון הגבלה על המימון הזר או המקומי של הארגונים, או שהן רק מבקשות לחשוף מימון זר.<sup>355</sup> השתתת מגבלה חמורה יותר מוצדקת, לפי מודל הצירים, רק אם הפעילות הפוליטית שהיא מתייחסת אליה מצויה במיקום קיצוני על אחד מצירי העצמה האחרים. למשל, נצפה כי הפעילות שרוצים להגביל תוצב במיקום קיצוני על ציר עצמת האינטרס הנפגע, וכי גדרה

354 כעולה מן ההצעות להקים ועדות חקירה פרלמנטריות אשר בין היתר תמנענה פעילות מסוימת של ארגונים. לעיל ה"ש 16.

355 כפי שעולה מתיקון מס' 11 לחוק העמותות ומחוק חובת גילוי, לעיל ה"ש 7 ו-9 בהתאמה.

של הפעילות שאוסרים ינוסח ניסוח מדויק וצר ולא רחב.<sup>356</sup> לעומת זאת השתת מגבלה מתונה יותר, כגון חובת גילוי, יכולה להתייחס גם לפעילות שעצמתה בצירים האחרים מתונה יותר. היא גם עשויה לאפשר חשיפה ומניעה של כשלים בהקצאת משאבים למימון פעילות פוליטית של ארגונים. השקיפות מאפשרת לציבור, לתורמים ולשאר הנמענים של פעילויות הארגונים לעמוד על טיבה הפוליטי של פעילות הארגונים ולשפוט אותה ואת רצינותה כהווייתן.

אף לא אחת מן ההצעות ולא הדין הקיים מנסים לנטר את העצמה החיצונית והפנימית של הפעילות הפוליטית של ארגונים. אין הם מבחינים בין פעילות תומכת לבין פעילות ביטוי גרידא או בין פעילות פוליטית של ארגונים המקדמת מטרות פילנתרופיות לבין פעילות עיקרית למטרות פוליטיות. אפשר שזו תוצאה של הנחת יסוד שלפיה ארגונים אינם אמורים לעסוק כלל בפעילות פוליטית. אבל אם נוטשים הנחה זו, שאינה מובנת מאליה, אין מנוס מן המסקנה כי יש מקום להבחין בין סוגים שונים של פעילות פוליטית לפי עצמתם. הבחנה כזאת תצדיק – וגם תאפשר באופן מעשי – להכפיף את הפעילות הפוליטית התומכת של ארגונים, ובמיוחד זו שעצמתה גבוהה, למגבלות כלליות שמוצדק להחיל על פעילות פוליטית כגון מגבלות על מימונה.

356 ראו לעיל פרק ב.1.