

כ"ב בסיון, תשפ"ה
18 ביוני, 2025

לכבוד

חברי הכנסת

חוות דעת – הצעת חוק העמותות (תיקון - תרומה מישות מדינית זרה), התשפ"ה-2024

במסגרת הכנתה לקריאה ראשונה, הובאה בפני וועדת החוקה, חוק ומשפט הצעת חוק פרטית להסדרת קבלת תרומות מישויות מדיניות זרות לעמותות. [הצעת חוק העמותות \(תיקון - תרומה מישות מדינית זרה\), התשפ"ה-2024](#) (להלן: "הצעת החוק"), מבקשת לצמצם את השפעתן העקיפה של ממשלות וישויות מדיניות זרות על מדינת ישראל, בין היתר באמצעות הטלת מס בשיעור של 80% על תרומות לעמותות מישות מדינית זרה (למעט גופים המתוקצבים על ידי המדינה) ובכפוף לחריגים שנקבעו לסמכות שר האוצר להעניק פטור. רכיב מהותי נוסף בהצעה קובע כי עמותות שאינן מתוקצבות על ידי המדינה לא יוכלו להגיש בקשות לבית המשפט, או שבית המשפט לא ייזקק לבקשותיהן.

תמצית עמדתנו:

- במציאות גלובלית שבה מדינות ו/או גורמים זרים עלולים לפעול לקידום אינטרסים פוליטיים באמצעות מימון להעברת מסרים, מדובר בסוגיה רגישה המחייבת הסדרה זהירה. בנוסחה המוצע, הצעת החוק מעוררת חשש כי היא פורסת רשת רחבה מדי, העלולה לפגוע בפעילותם של ארגונים רבים, ולקבוע מגבלות החורגות ממתחם החוקתיות.
- הטלת מס בשיעור כה גבוה והדרתם של גופים אזרחיים מהליך שיפוטי, רק בשל מקור המימון שלהם, עלולים לפגוע אנושות בפעולתה של חברה אזרחית דמוקרטית וביכולתה לקדם שיח ציבורי ולקיים ביקורת אפקטיבית על מוסדות השלטון. בנוסף, קיים חשש שהחוק יוביל לפגיעה באינטרסים לאומיים בשל תגובת נגד ("Backlash") שתכוון כלפי גופים ישראלים או כאלה המזוהים עם יהדות התפוצות.
- במבט השוואתי, התיקון המוצע הוא חריג בהיקפו וחומרתו. במדינות רבות, ובראשן ארצות הברית, קיימים מנגנוני שקיפות שמטרתם (בדומה לנוסח החוק הישראלי כיום), להבטיח גילוי נאות לגבי מקורות מימון זרים, אך זאת בתנאים מוגדרים ותוך הטלת מגבלות מידתיות.
- ניתן להגשים את תכלית החוק באופן מידתי ויעיל יותר. לשם כך, מוצע לייצר מודל מקביל לחוק האמריקאי, ה- Foreign Agents Registration Act (להלן: "FARA"). מודל זה מספק אמות מידה מדויקות לגופים אשר המגבלות יחולו עליהם וסט מגבלות מידתי יותר אשר יאזן בין שמירה על האינטרסים האסטרטגיים של מדינת ישראל לבין חירויות יסוד מהותיות במדינה דמוקרטית.

נרחיב להלן.

1. הצעת התיקון שלעיל מבקשת להתמודד עם תופעה מדינית רגישה, שבמסגרתה גורמים מדינתיים זרים עושים שימוש בעמותות מקומיות ככלי לקידום אינטרסים זרים בזירה הישראלית. לא ניתן לשלול כי הפעלה מתוחכמת של גופים מקומיים באמצעות מדינות זרות יכולה להוביל לעיוות סדר היום הציבורי כמו גם לזרוע קיטוב וערעור אמון במוסדות המדינה. מטרה זו של הגנה על ריבונות המדינה וצמצום השפעה זרה עקיפה על תהליכים פנים-ישראליים היא כשלעצמה מטרה לגיטימית, ובימים אלו ככל הנראה גם רלוונטית ומשכך ראוי לקיים בעניינה דיון מושכל.
2. בד בבד, כל הסדר שנועד לטפל בתופעה זו חייב להלום את מחויבותה של מדינת ישראל לערכי יסוד דמוקרטיים ובראשם חופש ההתאגדות, חופש הביטוי, שוויון בפני החוק וזכות הגישה לערכאות. אשר על כן, חשוב לוודא שהאמצעים הננקטים אינם חורגים מן הנדרש ואינם פוגעים פגיעה בלתי מידתית בפעולתה ותפקודה הסדיר של החברה האזרחית. מדיניות זהירה ומידתית תוכל להגשים את תכלית החוק תוך שמירה על יסודותיה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ומבלי לייצר השלכות בלתי רצויות על מעמדה הבינלאומי של ישראל ועל אינטרסים שלה ושל יהדות התפוצות.
3. כפי שיוסבר להלן, למודל ההגבלה המוצע בנוסחו של התיקון כעת אין אח ורע בעולם הדמוקרטי. המגבלות שהוא מטיל הן גורפות ומרחיקות לכת ונוסו בחלקן במדינות שחוו נסיגה דמוקרטית משמעותית כגון הונגריה. להבדיל, אנו סבורים שככל שהמחקק בוחר לעסוק בבעיה, יהיה זה ראוי ללמוד מהניסיון של מדינה הנתונה למאמצי השפעה זרה בהיקפים גדולים ופועלת נגדם מתוך עולם ערכים הדומה לזה המנחה את מדינת ישראל – זוהי ארצות הברית.
4. החוק האמריקאי, Foreign Agents Registration Act (FARA), מקודד תחת [22 U.S.C. § 611](#) (ואילך), וכללי היישום שלו נמצאים תחת [Title 28 C.F.R. Part 5](#) (ואילך). מטרתו דומה בעיקרה להצעת החוק שבכותרת, אולם החוק אינו מגביל ישירות את עצם הפעילות של גופים הנתמכים על ידי ישויות מדיניות זרות, אלא מדייק את תחולתו על כל אדם או גוף הפועל "מטעם" או "בשליחות" של ישות זרה. כלומר, תחת החוק האמריקאי קיים הבדל בין גוף חברה אזרחית מקומי-אורגני המקדם את מטרותיו ובין היתר נשען על תרומות זרות, לבין גוף המהווה בעיקרו צינור להשפעה של גורם זר.
5. ההסדר מורכב משני חלקים מרכזיים: הראשון הוא שאלת התחולה, דהיינו קביעת התנאים מיהו גוף הפועל מטעם או בשליחות ישות מדינית זרה. השני עניינו שאלת ההגבלות, קרי היקף החובות אשר גוף כזה כפוף להן בפעילותו. נדון בשאלות כסדרן.
6. החוק מגדיר כ"גורם זר" (Foreign Principal) ממשלות זרות, מפלגות פוליטיות זרות, גופים שהתאגדו מחוץ לארצות הברית או תושבים שאינם אזרחים אמריקאים. במקביל, הגדרת "סוכן זר" (Foreign agent) כוללת גם מי שפועל ללא חוזה פורמלי אך בהתאם ל-בקשה, ציפייה, תיאום או השפעה עקיפה של אותו גורם, כאשר **הדגש הוא על מערכת היחסים בפועל** ולא על זהות הדעות או ההזדהות הרעיונית. כלומר, נדרש כי הגורם הזר מפעיל דה-פקטו את הגוף הנתמך, ולא די בכך שהוא מספק תמיכה כספית בפעילותו.
7. בשנת 2020 פורסם [מסמך הנחיות](#) של משרד המשפטים האמריקאי שנועד לפרש את המונח "Agent of a Foreign Principal" ולספק קריטריונים מעשיים להגדרת פעילות "מטעם" או "בשליחות" של ישות זרה לפי FARA. בפרשנות שניתנה על ידי משרד המשפטים האמריקאי, זוהו שישה שיקולים מעשיים לזיהוי שליחות: (1) מידת הספציפיות של הבקשה, (2) קיומו של תמריץ, (3) עצמאות הפעולה, (4) זהות האינטרס המיוצג, (5) תדירות הקשר בין הגורם הזר לבין הגוף הנתמך, ו-(6) היכולת של הגורם הזר

להשפיע על ההתנהלות. כאשר עולה מהנסיבות שהישות הנתמכת פועלת לא רק משיקול דעתו העצמאי, אלא כמייצג אינטרס זר, עשויה לקום חובת רישום לפי החוק.

8. גוף המקיים את התנאים לצורך הגדרתו כשלוח של מדינה זרה מחויב בשורה של הגבלות, הכוללות:

- רישום במשרד היועץ המשפטי לממשלה תוך עשרה ימים מהפיכתו של הגוף לסוכן של גורם זר, תוך דיווח על פרטיו האישיים;
- הצהרה מקיפה על אופי עסקיו;
- מסירת עותקים של כל הסכם בכתב ובעל פה, לרבות כל שינוי שלהם, שבגינם הוא נחשב לסוכן של גורם זר (ככל שאין הסכם פורמלי - הצהרה מלאה על כל הנסיבות שבגינן הוא נרשם);
- פירוט אודות אופי וסכום התרומות, ההכנסות, מקורות המימון או כל דבר בעל ערך שהנרשם קיבל במהלך 60 הימים שקדמו מכל גורם זר, בין אם כפיצוי ובין אם עבור תשלומים או בכל דרך אחרת, וכן האופן והזמן של כל תמורה כזו וממי התקבלה;
- הצהרה מפורטת של כל פעילות שהנרשם מבצע או מתחייב לבצע, שבגינה הוא מחויב ברישום על פי FARA, לרבות הצהרה מפורטת לגבי כל פעולה בעלת אופי פוליטי;
- הצהרה מפורטת של הכספים וכל שווי אחר שהוציא או העביר הנרשם במהלך 60 הימים שקדמו לרישום, בקשר או לטובת הפעולות שבגינן הוא מחויב ברישום, וכן הצהרה המפורטת כל תרומה כספית (או אחרת) שביצע במהלך תקופה זו;
- הצהרות ו/או צירוף מידע או מסמכים נוספים מעת לעת לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, תוך התחשבות בביטחון הלאומי ובאינטרס הציבורי;
- הצהרות נוספות ועותקים נוספים של מסמכים, ככל שיידרשו כדי שההצהרה וכל תוספותיה לא תהיינה מטעות או חסרות.
- הסעיף גם מחייב את הנרשם למסור מידע מפורט על כל גורם אחר (הגם שאינו ישות זרה) שהוא פועל מטעמו או עבורו במסגרת פעילות שמחייבת רישום לפי FARA כדי לחשוף יחסים עקיפים עם ישות זרה. הרציונל לכך הוא שקיפות ביחסים עקיפים או נסתרים בין הנרשם, גורם אחר, וישויות זרות.

9. אשר לתדירות הדיווח, כל מי שהגיש את הצהרת הרישום הראשונית, אף מחויב להגיש תוך 30 יום בתום כל שישה חודשים ממועד ההגשה, תוספת חתומה בשבועה ליועץ המשפטי לממשלה, בה יצינו העובדות הנדרשות לעדכון, השלמה והבהרה של המידה שהוגש, והיועץ המשפטי לממשלה אף רשאי, מטעמים של אינטרס ציבורי וביטחון לאומי, לדרוש דיווחים נוספים בתדירות גבוהה יותר, באופן כללי או לגבי פרטים מסוימים.

10. בנוסף, כל חומר מידע, בין אם מודפס, דיגיטלי, או בכל פורמט אחר, אשר מופץ לציבור בארה"ב על ידי סוכן של גורם זר, חייב לכלול הצהרה ברורה המזהה את מקורו. הצהרה זו נועדה להבטיח שקיפות וליידע את הציבור על הקשר בין התוכן לבין הישות הזרה שעומדת מאחוריו. הדרישה חלה על כל סוגי החומרים, כולל פוסטים ברשתות החברתיות, מכתבים, עלונים, ומסמכים אחרים, ומטרתה למנוע מצבים שבהם הציבור נחשף לתוכן שמקדם אינטרסים של ישות זרה מבלי להיות מודע לכך.

11. בשנת 1966 בוצע התיקון המקיף ביותר לחוק, אשר הסיט את מוקד היישום שלו מתעמולה פוליטית גרידא אל פעילות המקדמת אינטרסים כלכליים של גורמים זרים. התיקון אף צמצם את היקף החובה לרישום כסוכן זר, כך שלא די עוד בכך שהפעילות משרתת, באופן כללי, את האינטרסים של מדינה זרה ונדרש

כי הפעילות תיעשה בשמה או בשליחותה הישירה של אותה מדינה. אבחנה חשובה היא כי מטרת החוק האמריקאי היא אינה להגביל את הביטוי (או למנוע הבעת דעות), אלא לזהותו כביטוי של גורם זר, ובכך להבטיח שמידע רלוונטי על מקור ההשפעה יעמוד בפני הציבור האמריקאי כחלק מהערכת המסר – דבר שעשוי להוביל לפגיעה מהותית בעיני הציבור בלגיטימיות של הגוף המופעל על ידי היישות הזרה. האמור בא לידי ביטוי על ידי בית המשפט לערעורים בווינגטון, אשר קבע באחת הפרשות כי *Congress was particularly concerned that registration would not be imposed to stifle internal debate on political issues by citizens sympathetic to the views of foreigners but free from foreign direction or control*¹.

12. להשלמת התמונה יצוין כי עצם הרישום אינו מקנה חסינות מהעמדה לדין, שכן יש לעמוד במלוא הדרישות הקבועות בחוק. לפיכך, אי הגשה במועד, הצהרה כוזבת במזיד בנוגע לעובדה מהותית, או השמטה מכוונת של פרט או מסמך מהותיים עשויים כולם להוות עילה לפתיחה בהליך פלילי. בנוסף, הפרה מכוונת של חוק FARA עשויה אף להוביל לעונש של עד חמש שנות מאסר, קנס כספי של עד 250,000 דולר, או שניהם גם יחד. לצד זאת, החוק מבחין בין דרגות חומרה, ובמקרים מסוימים קובע סנקציות מקלות יותר של עד שישה חודשי מאסר או קנס של עד 5,000 דולר.

13. בעוד שהצעת החוק הישראלית והחוק האמריקאי מבוססים על הנחת יסוד משותפת שלפיה מימון על ידי ישויות מדיניות זרות עשוי לשמש אמצעי לקידום אינטרסים פוליטיים, קיים פער מהותי באופן ההסדרה של סוגיה רגישה זו בין החוק האמריקאי לבין המוצע בתיקון החקיקה העדכני.

החוק האמריקאי קובע כאמור סטנדרט מדוד: הוא אינו מטיל סנקציות כספיות או מגבלות על עצם קבלת המימון, אלא מטיל מגבלות מידתיות כאשר גוף פועל בפועל **"כשלוח" של מדינה זרה**. זאת אומרת, לא כל קבלת תרומה מזכה את הגוף בהגדרה זו, אלא רק כאשר מתקיימת זיקה תפקודית מהותית, הכוללת פעילות מובהקת בשליחות או בהכוונה של ישות מדינית זרה. **בכך יוצר החוק הבחנה ברורה בין תרומות לגיטימיות מישות מדינית זרה לבין פעילות כשלוח או מטעם מדינה זרה, המצדיקה פיקוח ייחודי.**

לעומת זאת **התיקון המוצע** קובע מנגנון גורף, המטיל מס עונשי וכולל שלילת גישה לערכאות, וזאת גם כאשר אין כל אינדיקציה לפעולה בשליחות זרה או לפעילות המערערת את הריבונות הישראלית. בכך, ההצעה חורגת מאמות המידה המקובלות במדינות דמוקרטיות, ומייצרת הסדר דרקוני שאינו מותאם למרחב המשפטי והאזרחי בישראל. **מדובר במהלך שעלול להזיק לא רק לחברה האזרחית אלא גם למעמדה הבינלאומי של ישראל, ואף לפגוע בשדות קריטיים דוגמת האקדמיה, התרבות והמחקר.**

14. בנוסף, בעוד ש-FARA כולל מנגנוני פטור ברורים המחריגים מראש תחומים כמו פעילות הומניטרית, דיפלומטית, אקדמית ודתית, התיקון המוצע מעגן מנגנון פטור הנתון לשיקול דעתו של שר האוצר – אמנם באישור ועדת הכספים, אך ללא אמות מידה ברורות בפועל. הסדר זה יוצר חשש ממשי לאכיפה בררנית, המבוססת על שיקולים פוליטיים במקום על קריטריונים ניטרליים ואחידים החלים באופן שוויוני.

ולבסוף, חשוב להדגיש כי החוק האמריקאי אינו שולל את זכות הגישה לערכאות, גם כאשר מדובר בגוף הרשום כסוכן זר, זאת בניגוד להצעה הישראלית, המטילה מגבלה משמעותית על זכות חוקתית יסודית זו.

¹ Attorney Gen. of U.S. v. Irish People, Inc., 796 F.2d 520, 524 (D.C. Cir. 1986)

15. לסיכום, נוסח הצעת החוק מבקש לייצר מנגנון שמבוסס על איסור גורף חלף מנגנון המתמקד באיום עצמו, מבלי לפגוע בפעילות אזרחית לגיטימית. סוגיית ההשפעה הזרה היא סכנה שיש להתייחס אליה בכובד ראש, אך נדמה כי הדרך הראויה להתמודד עם תופעת השליחים של מדינות זרות היא באמצעות הסדר מדוד, הנשען על אמת מידה מהותית, קרי זיהוי ופיקוח על מי שאכן פועל בשליחות מדינה זרה דה פקטו ולא הטלת סנקציות רוחביות ומרחיקות לכת על כלל העמותות שמקבלות תרומות מחו"ל. תיקון ההצעה, ובמסגרתו אימוץ עקרונות המודל האמריקאי, יאפשר לטעמנו ליצור איזון ראוי בין הצורך להגן על ריבונות המדינה מפני השפעה זרה, לבין החובה לשמר את חירויות היסוד והמרחב הדמוקרטי של החברה האזרחית בישראל.

16. לפיכך, **אנו מבקשים להביע את התנגדותנו להצעת החוק במתכונתה הנוכחית**. ספק רב אם הונחה תשתית עובדתית מספקת המצביעה על בעיה של השפעה זרה מצד מדינות על השיח הציבורי בישראל כדי להצדיק חקיקה חדשה. ככל שברצון המחקק לקדם עיסוק בנושא, אנו סבורים כי ראוי לפעול בדומה למודל האמריקאי.

17. תחת מודל זה, תנוסח הצעת החוק במודל דו-שלבי. ראשית, יתווסף סעיף 36 לחוק העמותות תש"ם-1980 כך שתוגדר בחוק עמותה המהווה "שלוחה של ישות מדינית זרה". שלוחה של ישות מדינית זרה היא עמותה הפועלת כסוכנת, נציגה, עובדת, או נושאת בכל תפקיד אחר לפי הוראה, בקשה, או תחת הכוונה או שליטה של ישות מדינית זרה; לרבות עמותה אשר פעולותיה מונחות, נשלטות, ממומנות, מסובסדות או נמצאות תחת פיקוח באופן ישיר או עקיף, כולן או ברובן, של ישות מדינית זרה.

שנית, ייקבעו הוראות המחייבות שלוחות של ישות מדינית זרה בחובות רישום, דיווח ושקיפות מוגברות. מטרת ההוראות היא לאזן בין חופש ההתארגנות והביטוי של העמותות והחברים בהן, לבין הצורך להבטיח פיקוח הדוק על גופים הפועלים תחת הכוונה ובתיאום עם מדינות זרות.

נשמח להמשיך לעמוד לרשותכם לשם גיבוש המתווה החקיקתי הראוי תחת אמות המידה המפורטות לעיל.

ענבר שמאי

ענבר שמאי

עו"ד עמנואל הירשפלד-טרכטינגוט

עו"ד עמנואל הירשפלד-טרכטינגוט

תכלית - המכון למדיניות ישראלית