

כ' באב, תשפ"ה
14 באוגוסט, 2025

לכבוד

חברי הכנסת

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

לאחרונה הובא בפני ועדת החוקה, חוק ומשפט נוסח חדש להצעת החוק הפרטית להסדרת קבלת תרומות מישויות מדיניות זרות לעמותות (**הצעת חוק העמותות (תיקון - תרומה מישות מדינית זרה), התשפ"ה-2024**, להלן: "**הצעת החוק**"). חרף שינויי הנוסח, הצעת החוק שומרת על מהותה המקורית בכל הנוגע להטלת מערך הגבלות על עמותות בשל עצם קבלת תרומה מישות מדינית זרה, ולא בשל זיקה ממשית לפעולה מטעמה. גם במתכונתה המעודכנת, ההצעה ממשיכה להישען על הנחה מובלעת כי עצם קבלת תרומה מישות מדינית זרה כשלעצמה מצדיקה יחס משפטי נבדל, תוך ייבוא מגבלות שאינן מתאימות למסגרות הפעולה של חברה אזרחית חופשית במדינה דמוקרטית. נוסח הצעת החוק הנוכחי מעורר גם קשיים מהותיים במישור המשפט והמדיניות הציבורית. כפי שנפרט להלן, אנו מתנגדים להצעת החוק במתכונתה הנוכחית.

תמצית עמדתנו:

- **במציאות גלובלית שבה מדינות ו/או גורמים זרים עלולים לפעול לקידום אינטרסים זרים באמצעות מימון פעילות גופים מקומיים, מדובר בסוגיה רגישה המחייבת הסדרה זהירה. ואולם, בנוסחה המוצע, הצעת החוק מעוררת חשש כי היא פורסת רשת רחבה מדי, העלולה לפגוע בפעילותם של ארגונים רבים, ולקבוע מגבלות החורגות ממתחם החוקתיות.**
 - **הצעת החוק מבוססת על הנחה שלפיה עצם קבלת תרומה מישות מדינית זרה מהווה עילה מספקת להחיל על המקבל מגבלות חוקיות מכבידות. זוהי הנחה חסרת תשתית עובדתית וכזו שתבדיל בין ישראל לבין אמת המידה הנהוגה בעולם הדמוקרטי. היעדר ההבחנה בין עמותות הפועלות באופן עצמאי וזוכות לתרומות ממדינות זרות, לבין עמותות הפועלות למעשה כזרועות מטעם ממשלות זרות פוגע קשות במידתיות ההסדר.**
 - **הטלת מגבלות רבות והכבדה על הגישה לערכאות של גופים אזרחיים, רק בשל מקור המימון שלהם, עלולה 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 ישראליים או כאלה המזהים עם יהדות התפוצות.**
 - **אנו סבורים שכעניין של מדיניות ציבורית ראויה, על הכנסת מוטל נטל לבסס את הצורך בהגבלות מסוג המוצע בחוק על ידי תשתית עובדתית מוצקה ומפורטת יותר מזו שמצויה בידי הכנסת כעת.**
- גם אם תהיה הצדקה למדיניות שבבסיס הצעת החוק, אנו סבורים כי ניתן יהיה להגשים את תכליתה באופן מידתי ויעיל יותר באמצעות אימוץ מודל מקביל לחוק האמריקאי, ה- Foreign Agents Registration Act (להלן: "FARA"), הקובע אמות מידה מדויקות לזיהוי הגופים שעליהם יחולו המגבלות, לצד סט מגבלות מצומצם ומאוזן יותר, השומר על האינטרסים האסטרטגיים של המדינה תוך שמירה על חירויות יסוד. 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. 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 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.
- א. הצדקה להגבלת פעילות של חברה אזרחית צריך שתישען על בסיס עובדתי כגון טיב היחסים או אמת השליטה של הישות הזרה לא על עצם התרומה בלבד**
3. הצעת החוק מחילה את המגבלות על בסיס גובה התרומה בלבד, מבלי לבחון את מהות הקשר בין העמותה לבין הישות המדינית הזרה ובכך מטשטשת את ההבחנה בין תרומה לגיטימית לבין פעולה מטעמה של מדינה זרה. בכך מחליפה הצעת החוק מבחן מהותי של שליחות או זיקה פוליטית במבחן טכני וכמותי, שאינו משקף את רמת ההשפעה או מידת התלות בפועל.
 4. למודל ההגבלה המוצע בנוסחו של התיקון כעת, הכולל מגבלות אופרטיביות, הטלת מס עונשי, עילות פירוק, עיצומים כספיים והכבדה על הגישה לערכאות, אין אחריות בעולם הדמוקרטי. המגבלות שהוא מטיל הן גורפות ומרחיקות לכת, ונוסו בחלקן במדינות שחוו נסיגה דמוקרטית משמעותית כגון הונגריה. להבדיל, אנו סבורים שככל שהמחוקק 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.
 5. 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. **אימוץ המודל האמריקאי המבחין בין תמיכה כספית לבין פעולה בשליחות ישות מדינה זרה, יציב מבחני סף מהותיים וברורים לפני החלת המגבלות, באופן שיאפשר להגן על האינטרסים הלאומיים של המדינה, תוך שמירה על עקרונות יסוד דמוקרטיים.**
 6. 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.
 7. 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, ציפיה, 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. 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 הישות הזרה.

8. 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 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.

9. 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, 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.

10. 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.

11. בנוסף, כל חומר מידע, בין אם מודפס, דיגיטלי, או בכל פורמט אחר, אשר מופץ לציבור בארצות הברית 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.

12. 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 הישות הזרה. האמור בא לידי ביטוי על ידי בית המשפט לערעורים בווישינגטון, 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.

13.

14. 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.

15. 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 מקנה לגוף את ההגדרה הזו, 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 מגבלות על חופש

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

הפעולה של עמותות, הכבדה על הגישה לערכאות וסנקציות כספיות, 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.**

16. בנוסף, בעוד ש-FARA כולל מנגנוני פטור ברורים המחריגים מראש תחומים כמו פעילות הומניטרית, דיפלומטית, אקדמית ודתית, התיקון המוצע מעגן מנגנון "סכומים מופחתים" (עיצום כספי נמוך מהקבוע בחוק) הנתון לשיקול דעתו של שר הפנים, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, אך מבלי לקבוע אמות מידה ברורות להפעלתו. הסדר זה יוצר חשש ממשי לאכיפה בררנית, המבוססת על שיקולים פוליטיים במקום על קריטריונים ניטרליים ואחידים החלים באופן שוויוני. חשש זה קיבל משנה תוקף במהלך דיוני וועדת חוקה, חוק ומשפט, כאשר צוין על ידי מנכחי ההצעה כי אין שום כוונה לפגוע בפעילות בתחומים מסוימים כגון פילנתרופיה, ניצולי שואה, מחקר, מדע ותרבות, אך יחד עם זאת אלו נמנעו מלעגן מפורשות את החריגים הללו בנוסח הצעת החוק. לפיכך, היעדר עיגון חוקי לחריגים שצוינו בעל-פה מעורר חשש כי ההבחנה בין ארגונים תבסס על תוכן פעילותם או עמדותיהם, ולא על אמות מידה ברורות, שוויוניות ופומביות. מעבר לכך חשוב להדגיש כי החוק האמריקאי אף אינו פוגע בזכות הגישה לערכאות, גם כאשר מדובר בגוף הרשום כסוכן זר, זאת בניגוד להצעה הישראלית, המכבידה על זכות חוקתית יסודית זו בעצם העלאת האגרה.

17. אם כן, 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. 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.

ב. **הצעת החוק מבקשת להחיל על עמותות מגבלות אשר יועדו לקבוצות ספציפיות כמו עובדי מדינה או שדלנים, זאת למרות שהרציונליים שבבסיס ההסדרים הללו שונים באופן מהותי, ולא ניתן לייבא אותם אוטומטית אל תוך המרחב של פעילות אזרחית עצמאית.**

18. איסורים על פעילות פוליטית בהסתמך על חוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית), התשי"ט-1959. סעיף (ד)(1) להצעת החוק, מחיל על עמותות את האיסורים לעניין עובדי מדינה בכל הנוגע לפעילות פוליטית ומגבית כספים, אלא שהסדר זה בחוק שירות המדינה נועד לשמור על ניטרליות, אמון הציבור ומקצועיות השירות הציבורי. זאת אומרת, ההגבלות אינן מכוונות כלפי הציבור הרחב או החברה האזרחית, אלא כלפי עובדי ציבור שאמונים על יישום מדיניות ואמורים לשמש כזרוע מקצועית וניטרלית של המדינה. משכך, החלתן על עמותות חורגת מההיגיון של ההסדר המקורי ופוגעת בהבחנה המוסדת בין המדינה לאזרחיה.

19. על פי [דברי ההסבר](#) לחוק שירות המדינה מטרת ההסדר היא "לתרום ליציבותו של מנגנון העובדים במשרדי הממשלה ולהרחיק את הפקידות הבכירה מפעילות מפלגתית בולטת העלולה להזיק למעמדה

בעיני הציבור". לכן, מקור ההגבלה הוא במעמדו הציבורי של עובד המדינה, ולא במקורות מימון או בהשקפות אישיות. החלת מגבלות אלה על עמותות רק בשל מקור המימון שלהן, מערערת כאמור את ההבחנה הבסיסית בין חברה אזרחית לרשות שלטונית. יתרה מכך, בעוד ההסדר המקורי נושא אופי משמעותי בלבד, הצעת החוק מטילה סנקציה כלכלית בדמות מיסוי, המרחיבה את הפגיעה בחופש הפעולה של העמותות אף מעבר לזו הקבועה בהסדר המקורי.

20. החלת פרק י"ב לחוק הכנסת בנושא שדלנים: סעיפים (ד)-(2)-(3) להצעת החוק, מחילים על עמותות מגבלות החלות על שדלנים, כקבוע בסעיפים 66(א) ו-69(א) לחוק הכנסת. הוראות אלו נחקקו מתוך מטרה להתמודד עם פערי נגישות והשפעה בין בעלי הון וקבוצות אינטרס לבין הציבור הרחב.² זאת אומרת, המחוקק לא ביקש לאסור את פעילות השדלנות, אלא להסדירה, להבטיח שוויון הזדמנויות ולחזק את השקיפות במרחב הפרלמנטרי.

21. החלת מגבלות אלו על עמותות, מנותקת מתכליתן המקורית ומחילה אותן על מסגרת שונה בתכלית. עמותות הן אינן שדלנים מקצועיים ולעיתים תכליתן היא דווקא לייצג אוכלוסיות שאין להן גישה למוקדי השפעה. עבור קבוצות רבות בחברה, העמותות הן כלי ביטוי הכרחי ולעיתים אף הדרך היחידה לחדור אל המרחב הפרלמנטרי ולהיות חלק מאותו שיח מדיני ומוסדי. משכך, החלת ההסדרים שבחוק הכנסת על כלל פעילותן של עמותות רק משום שהן נתמכות על ידי ישות מדינית זרה חוטאת להיגיון שהוביל לחקיקת הסדרי השדלנות עצמם (שהוא כאמור צמצום פערי הגישה) ופוגעת פגיעה לא מידתית בזכותן של עמותות לפעול, להתאגד ולהשפיע על המדיניות הציבורית כחלק בלתי נפרד ממעורבות אזרחית לגיטימית. נדרשת הצדקה נוספת, קונקרטיית יותר לפעילות עמותה, על מנת להצדיק הטלת מגבלות עליה כפי שמקובל להטיל על פעילות שדלנות.

22. הגבלה על פעילות בחירות מכוח חוק מימון מפלגות, התשל"ג – 1973. סעיף (ד) (4) מבקש להכפיף את העמותות המקבלות תרומה מישות מדינית זרה להוראות סעיף 1 לחוק מימון מפלגות, שעניינו ב"פעילות בחירות" ובתחולה של דיני מימון מפלגות על גופים שאינם מפלגות רשמיות. חשוב להבין כי הוראה זו היא חלק מתיקון חקיקה ממוקד שנועד להתמודד עם ניסיונות לעקוף את מגבלות המימון החלות על מפלגות, באמצעות גופים חוץ מפלגתיים המקיימים בפועל פעילות תעמולתית מובהקת.³ התיקון התמקד בפעילות ממשית וארגונית שנועדה להשפיע באופן ישיר על תוצאות הבחירות כגון הפעלת מערכת הסעות, ניתוח דפוסי הצבעה, רכישת מאגרי מידע ועוד. לעומת זאת, ההצעה הנוכחית לא דורשת שום הוכחה לכך שעמותה מקיימת פעילות שיש בה דמיון לפעילות מפלגתית או תעמולת בחירות ועצם קבלת תרומה מישות מדינית זרה מספיקה לצורך הפעלת כל אותן הוראות מגבילות. בכך נוצר מצב אבסורדי שבו עמותות שאינן עוסקות כלל בפעילות פוליטית או תעמולתית, ואינן פועלות מטעמה של מפלגה, כפופות למגבלות החוק אך ורק בשל זהות הגורם שתורם להן.

23. הצעת החוק מקנה לרשם העמותות סמכות רחבה מדי. בתוך כך מוקנית לו הסמכות להטיל עיצומים כספיים על עמותות שפעלו בניגוד לאמור בהצעת החוק או לכאלו שהפרו את חובת הגילוי לפי סעיפים 2

² לעניין הרציונל שבהכנסת סעיפים אלו ראו [דברי ההסבר לחוק](#).

³ [בדברי ההסבר](#) מדגישים את הצורך למנוע מצב שבו בעלי הון, לרבות מחו"ל, יוכלו לממן פעילות פוליטית במסווה של פעילות אזרחית, תוך עקיפת מגבלות החוק.

או 5א(א)-(ג) לחוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, התשע"א-2011.⁴ מדובר בהוספת סנקציה כספית-מנהלית, שלא הייתה קיימת קודם לכן בחוק העמותות, והיא מצטרפת לרף ענישה חמור יותר מזה שהיה קיים בעבר. בנוסף, הצעת החוק קובעת הסדר לפיו אם עמותה תפר את חובת הגילוי פעמיים בתוך תקופה של שלוש שנים, הדבר יהווה עילה לפירוקה בצו של בית המשפט המחוזי. חרף הרחבת סמכויותיו של רשם העמותות, ההצעה אינה כוללת כל מנגנון פיקוח חיצוני על אופן הפעלת סמכויות אלו. היעדרו של גורם מבקר על סמכויות הרשם מעלה חשש ממשי לריכוז כוח מנהלי רחב בידי גורם אחד, מה שעלול להוביל להפעלת סמכויות מרחיקות לכת, ללא מנגנון אפקטיבי שיבחן באופן שוטף את סבירות ההחלטות, שקיפות ההליך ועמידתו בעקרונות של מנהל תקין ומשפט מנהלי ראוי.

24. 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 המחוקק לקדם עיסוק בנושא, אנו סבורים כי ראוי לפעול בדומה למודל האמריקאי.

25. 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 ובתאום עם מדינות זרות. ככל שיהיה רצון לקבוע מגבלות נוספות, עליהן להיגזר מצורך קונקרטי ולהתבסס על זיקה ממשית למטרות ההסדרה. דהיינו, אין מקום לאמץ הסדרים החלים על עובדי ציבור או שדלנים, שעה שהקשר בינם לבין פעילות של עמותות הנתמכות בידי ישות זרה הוא חלש ולעיתים מקרי בלבד. תחת זאת, יש לגבש הסדרה ייעודית ומצומצמת, שתושת רק כאשר קיימת תשתית עובדתית ברורה לקיומה של פגיעה מהותית באינטרס ציבורי המצדיקה התערבות רגולטורית.

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



ענבר שמאי



עו"ד עמנואל הירשפלד טרכטינגוט



ד"ר אלעד גיל, ראש חטיבת המחקר

תכלית - המכון למדיניות ישראלית

⁴ החוק מחייב עמותות המקבלות תרומות מישות מדינית זרה להגיש דוח רבעוני לרשם העמותות הכולל את הפרטים הבאים: זהות התורם, סכום התרומה, מטרתה ותנאיה (אם ישנם) וכן לציין את דבר המימון הזר בפרסומיהן ובפניותיהן לגורמים ציבוריים באופן גלוי לעין.