



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

17 בנובמבר, 2015

www.idi.org.il

לכבוד

שרת המשפטים, איילת שקד

משרד המשפטים

מר ברנרד מרכוס
יו"ר בינלאומי

ד"ר ג'ורג' שולץ
יו"ר של כבוד

מר אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסטר
נשיא

ד"ר אריק כרמון
נשיא מייסד

המועצה הבינלאומית

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
סנטור רוברט בדנר, צרפת
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'יפה, גרמניה
השופט דליה דורנר, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
ד"ר סידי דול, ארה"ב
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
לורד ג'ורג' וינדפילד, בריטניה
לורד הרי ק' וולף, בריטניה
סר ג'יימס ד' וולפנסון, ארה"ב
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
סנטור ג'וזף ליברמן, ארה"ב
פרופ' דומיניק מאיזי, צרפת
פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקסיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
השופט רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
ד"ר הנרי קיסינג'ר, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
פרופ' הנרי רוזובסקי, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרט, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

חברי הוועד המנהל

מר אלפרד אקירוב
מר דב בהרב
מר ארז ויגודמן
פרופ' יפה זילברשץ
מר שאוקי ח'טיב
פרופ' מנאול טרכטנבג
מר טלי מדידור
מר אבינועם נאור
עוזי אבי פיישר
פרופ' זאב צחור
מר יוסי קוצ'יק

סגני נשיא המכון

פרופ' מרדכי קרמניצר, מחקר
פרופ' ידידה צ' שטרן, מחקר
ד"ר ישי ג'סי, פרס, אסטרטגיה

ראש צוות היישום

עוזי דן לנדאו

עמיתים בכירים

אלוף [מיל'] עמיחי אילון
פרופ' חנוך דגן
פרופ' מומי דהן
פרופ' תמר הרמן
פרופ' שחר ליפשיץ
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' גדעון רהט
פרופ' אלי שאלתיאל
פרופ' יובל שני

הנדון: תזכיר חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה (תיקון) (הגברת השקיפות לגבי נתמך שעיקר מימונו מתרומות של ישויות מדיניות זרות), התשע"ו-2015

אנו מבקשים להתנגד לתזכיר החוק.

הצעה זו מבקשת לפגוע בלגיטימציה של ארגוני החברה האזרחית בישראל, להכתיים "אות קלון", ותחת אמתלה של "שקיפות" להתעמר בהם ולפגוע בחירות פעולתם. ההצעה, לא במקרה, תחול רק על תרומות של "ישות מדינית זרה" כגון מדינות, האו"ם, והאיחוד האירופי, אך לא על תרומות מגורמים פרטיים – וזאת במטרה מכוונת לפגוע רק בארגונים המזוהים עם צד פוליטי אחד. עם זאת, ההצעה תפגע בפעילות ובלגיטימציה של ארגונים רבים נוספים כגון ארגוני בריאות, סביבה, חינוך, ועוד. כמו כן, היא תפגע קשות בדימויה הדמוקרטי של ישראל, שכן היא פוגעת בחופש ההתארגנות והביטוי ומכוונת להצר את צעדיהם של ארגוני זכויות אדם.

מהות המוצע בתזכיר

בפתח הדברים נאמר למען הסר ספק: אף על פי שאין אנו רואים שום דופי בקבלת תרומות ממדינות זרות, המכון הישראלי לדמוקרטיה לא עונה כלל להגדרות שבתזכיר החוק, ומכאן שהחוק המוצע לא יחול עליו.

1. התזכיר מבקש להטיל מספר חובות על עמותות, שרוב מימונן מגיע מ"ישות מדינית זרה" (לפי ההגדרה בחוק העמותות – מדינות זרות, האיחוד האירופי, האו"ם):

א. בכל פרסום המיועד לציבור או זמין לציבור שתפרסם העמותה, בכל מדיה

ויזואלית שניתן להוסיף בה מלל כתוב, בכל פנייה בכתב לעובד ציבור או נבחר ציבור ובכל דו"ח שנערך ומופץ לציבור – יהיה עליה לציין את העובדה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

שעיקר מימונה הוא מישות מדינית זרה, וכן את שמות הישויות המדיניות המממנות.

ב. נציג של עמותה כאמור המשתתף בדיון ציבורי עם נבחרי ציבור שיש בו פרוטוקול יהיה חייב לציין לפרוטוקול שהוא נציג של עמותה שעיקר מימונה הוא מישות מדינית זרה.

ג. נציג העמותה ייחשב כשדלן (לוביסט) לצורך סעיף 68(א) לחוק הכנסת, ויהיה חייב לענוד תג זיהוי ייחודי לשדלן, בו יצויין כי הוא נציג של עמותה שעיקר מימונה הוא מישות מדינית זרה.

על תכלית ההצעה: שקיפות?

2. התזכיר מתהדר במונח "שקיפות" ותחת הכותרת "מטרת החוק והצורך בו" מוסבר, כי מטרת החוק היא "להגביר את השקיפות בפעילותן של עמותות וחברות לתועלת הציבור שעיקר מימונן מתרומות של ישויות מדיניות זרות". בכך תמו דברי ההסבר שנועדו להסביר מהי הבעיה שהחוק בא לפתור, ומהי תכליתו. האם קיימת בעייה של הסתרת מקורותיהם התקציביים של עמותות במצב המשפטי הקיים? נראה שאפילו מנסחי התזכיר לא מוצאים בו תכלית למעט טאוטולוגיה – לפיה "חוק הגברת השקיפות" נועד "להגביר שקיפות". מדובר בהנמקה מביכה, בלשון המעטה, באשר ל"תכלית החוק המוצע והצורך בו". זאת, על רקע העובדה הידועה שמזה כארבע שנים עמותה חייבת ממילא בחובת גילוי מוגברת (שקיפות היתה קיימת עוד קודם לכן) באשר לתמיכה מישות מדינית זרה לפי חוק, דו"חות לפי חוק זה מוגשים בארבעה רבעונים ודיווח על תרומות כאלה גלוי לכל באתרי האינטרנט של העמותות.

3. לטעמנו, תכלית החוק האמיתית, גם אם לא נטענת בפירוש בתזכיר, הובעה על ידי מי שדוחפים ומקדמים הצעות דומות כבר שנים: דה-לגיטימציה והשתקה של ארגוני זכויות אדם, משום שחלקם מאתגרים ומבקרים את מדיניות השלטון. החל בשר החוץ לשעבר שכינה ארגונים אלה "סייעני טרור נטו", המשך במי שרצו בועדת חקירה פרלמנטרית של הארגונים בנוסח מקארתי, וכלה בדברי הסבר להצעות פרטיות של חקיקה דומה להצעה זו, שמגיעה כתזכיר ממשלתי. כך למשל הצעת חוק פרטית מטעמם של חברי הכנסת מגל, סמוטריץ' יוגב וסלומינסקי, **הצעת חוק עמותות חוץ, התשע"ה-2015**, שבדברי ההסבר שלה נאמר: "במדינת ישראל פועלים עשרות ארגונים שזוכים לקבל סיוע מישויות מדיניות זרות. חלקם מייצגים באופן מובהק אינטרסים זרים שאינם עולים בקנה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אחד עם האינטרס הישראלי". או בהצעה ישנה יותר, מטעם ח"כ לשעבר פאינה קירשנבאום (הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מיסוי הכנסה למוסדות ציבוריים המקבלים תרומה מישות מדינית זרה), התשע"א-2011): "בישראל פועלים ארגונים אשר שמו להם למטרה להוקיע את מדינת ישראל בעיני העולם ולהפוך את חיילי וקציני צה"ל לנרדפים, תוך פגיעה בשמם הטוב. ארגונים אלה, המכנים עצמם לעיתים קרובות "ארגוני זכויות אדם", מקבלים מימון ממדינות וממקורות עלומים שכל מטרתם היא לפגוע ולשנות את השיח הפוליטי הציבורי בישראל מבפנים."

4. אם כן, לא שקיפות עומדת מאחורי תכלית החוק המוצג בתזכיר, אלא ניסיון להתעמר ולפגוע בפעילות ארגוני החברה האזרחית, וניסיון להעמידם אל הקיר ולתייגם כ"סוכנים זרים" שאינם נאמנים למדינה, ובכך לפגוע בחופש ההתאגדות, שהוא היבט חשוב של חופש הביטוי. כפי שנכתב מפי הנשיא שמגר: **"זכות ההתאגדות היא זכות יסוד הן מבחינת זכויותו האישיות של האזרח במדינה דמוקרטית, הן מבחינת העיקרים החברתיים המנחים אותה והן מבחינת אופייה כמדינת חוק. חופש ההתאגדות הוא זכות היחיד והכלל, והוא תנאי שאין בלעדיו לקיומה של הדמוקרטיה."** (ע"א 1281/93 רשמת העמותות נ' בנימין כהנא). פעילות הארגונים היא חוקית (ואם לא – יש כמובן דרכים לחקור ולפגוע בכל ארגון שמעשיו או מטרותיו אינם חוקיים) ושקופה. היא לא סתם חוקית – היא מהווה מימוש של זכויות יסוד, ולכן, היה צריך להיות מובן מאילו שאין כל סיבה להתנכל להם.

5. משום שהתכלית האמיתית של החוק המוצע היא להציג את ארגוני החברה האזרחית כמי שמופעלים לטובת גופים זרים ואינטרסים זרים, יוצא שהחוק מבקש ליצור מצג שווא. חמור מזה, בחייבו את הארגונים לסמן את עצמם ולהציג את עצמם באופן פוגעני ומטעה יש בו יסוד מובהק של השפלת הפועלים בשם הארגונים.

מדוע התזכיר עוסק רק במימון של "ישות מדינית זרה"? או: פגיעה בעקרון השוויון

6. כאמור, התזכיר כמעט ולא מנמק מהי תכלית החוק, ומכאן שגם לא נטען מדוע הצורך בו מתעורר רק במקרים של ישות מדינית, ולא באשר לתרומה פרטית של ישות זרה. מבחינה מהותית, קשה להבין מדוע החשש מפני התערבות-חוץ של גורמים מחו"ל הופכת בעייתית עד כדי כך שצריך להכריז עליה בכל מסמך ובכל דיון בו משתתף נציג הגוף הנתמך, דווקא כאשר מדובר במדינות – למשל מדינות ידידותיות כמו ארה"ב ובריטניה? זאת בעוד שתרומות בסך מיליוני שקלים



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מוזרמות לעמותות בישראל גם מגופים פרטיים – חלקם כאלה שהאינטרסים שלהם שקופים וברורים הרבה פחות מאלה של ממשלות ידידותיות. מדוע שם ה"שקיפות" לא חלה? מדוע אין צורך בגילוי והודעה מי המממן, דווקא כאשר מדובר בגורמים פרטיים, שיכולים אפילו להיות עוינים את המדינה?

7. התשובה לשאלה פשוטה – תרומות של "יישיות מדיניות" מגיעות בימים אלה בעיקר לארגונים המזוהים עם צד אחד של המפה הפוליטית. מכאן שהתזכיר (כמו הצעות רבות אחרות בעבר) לא באמת עוסק בשקיפות – הוא עוסק ברדיפה פוליטית, בהתעמרות ובדה-לגיטימציה כלפי ארגוניים שהינם ביקורתיים כלפי מדיניות הממשלה. במכתב שכתב היועץ המשפטי לממשלה עו"ד יהודה ויינשטיין באשר לאחת הגרסאות הישנות של ניסיונות ההתעמרות בארגוני זכויות האדם (הגבלת מימון), הוא עמד על נקודה זו בדיוק: "אוסף כי לצד המימון המדינתי קיימים גופים פרטיים רבים המעבירים כספים למדינת ישראל לשם תמיכה בארגונים שונים. הצעות חוק אלה מתעלמות מענף מימון זה באופן המעלה חשש לפגיעה בעקרון השוויון, למצער בהיבט התוצאתי". (מכתב מהיועץ המשפטי לממשלה לראש הממשלה, באשר להצעות חקיקה שעברו בוועדת השרים לענייני חקיקה ב-13.11.2011).

8. יש לציין כי גם החוק האמריקאי ("חוק סוכן זר") בו נתלים לעיתים מציעי נוסחי החקיקה (בתזכיר, ולא במקרה, לא מאוזכר שום חוק דומה בעולם המערבי) אינו עושה את האבחנה בין תרומות פרטיות ובין תרומות מדינתיות. ישנם הבדלים נוספים בין החוק המוצע בתזכיר ובין החוק האמריקאי, שעניינם באופי המחויבות של הנתמך ל"ישות הזרה" – בחוק האמריקאי נתפסים מקרים בהם הישות הזרה ממש מכוונת או מנהלת בכל דרך אחרת את פעילותו של הגוף הנתמך.

האם ארגוני החברה האזרחית משולים ל"לוביסטים" של מדינות זרות?

9. הניסיון להמשיל את ארגוני החברה האזרחית ל"לוביסטים" או "סוכנים" של ממשלות וגופים בין-לאומיים הוא שגוי וחסר שחר מבחינה עובדתית. ארגונים כאלה קמים על פי אג'נדה ספציפית (בין אם מדובר באג'נדה סביבתית, בקידום זכויות נשים, זכויות ילדים, זכויות בני ובנות אוכלוסיות מסוימות, וכיוצא בזה). התרומות נעשות על סמך הצגת הצעות מחקר, הצגת פעילות קיימת ותכניות עבודה, אך ממילא אין הוא הופך את המדינות המממנות למקבלות החלטות בארגונים או משהו דומה לכך. מצב זה שונה מאוד מזה של תאגיד השוכר חברת לובי, שבה כל פעילות השדלן נולדה מתוך יוזמתו של התאגיד ששוכר אותו, והשדלן הוא למעשה שליחו לכל דבר ועניין. האם ניתן לטעון ברצינות כי ארגון



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

סביבה הפועל למען איכות הסביבה בישראל הוא "שדלן" מטעם האיחוד האירופי או ממשלת ארצות הברית? האם גוף העוסק בשוויון לנשים הופך ל"שדלן" מטעם האיחוד האירופי רק משום שקיבל ממנו מענק?

10. באשר לארגונים העוסקים בזכויות אדם – ההצעה מתעלמת כליל מהמסורת המודרנית של זכויות האדם שהחלה להתפתח אחרי מלחמת העולם הראשונה ושהתגבשה אחרי מלחמת העולם השנייה, במידה רבה בעקבות השואה ותוך תרומות מכריעות של יהודים כמו רנה קאסן. לפי המסורת האוניברסלית הזו, שמירה על זכויות אדם הינה עניין של כלל בני האדם וכלל המדינות, ולכן דאגה לכך אינה נחשבת להתערבות פסולה בעניינים פנימיים של מדינה אחרת. ישראל מתברכת בכך שהיא חלק מן המערב ושותפה לערכיו האוניברסליים-הליברליים, שבמרכזם זכויות האדם. לעומת זאת, ההצעה הנדונה מעמידה את ישראל כמי שפותחת חזית נגד זכויות האדם. קבלת ההצעה תביא לכך שהטיעון הישראלי בדבר שותפות ערכית עם המערב ייפגע קשות.

11. היהודים כמיעוט במדינות שונות ציפו בעבר ומצפים היום שכאשר פוגעים בזכויות היסוד שלהם, בייחוד על ידי צורות שונות של גזענות או הפלייה לרעה, שמדינת ישראל ומדינות אחרות ייצאו להגנתם. על רקע ההיסטוריה היהודית והמציאות של היהודים בתפוצות, החוק המוצע אינו מתיישב עם יהודיותה של המדינה. מידת המעורבות של ישראל ביהדות התפוצות, לא רק להגנה על היהודים מפני פגיעה בזכויותיהם אלא גם לצורכי שמירת הזהות היהודית ועידוד עלייה, היא מובהקת. האם רוצה הממשלה שיהודי התפוצות הנמצאים בקשרים שונים ומגוונים עם מדינת ישראל יידרשו לסמן עצמם כסוכנים זרים? האם כך דואגת הממשלה לעם היהודי?

ההצעה עלולה לפגוע בתפקודם של ארגוני החברה האזרחית

12. מעבר לפגיעה, כאמור, בזכויות ההתאגדות והביטוי החופשי של פעילי ארגוני החברה האזרחית, ניתן בהחלט לשער כי עצם ה"סימון", ההכבדה על פעילותם והדה-לגיטימציה לארגונים אלה בישראל עלולים לפגוע בתרומות שיקבלו הארגונים (מפנים ומחוץ). זוהי כמובן תוצאה שתשמח את תומכי החוק, אך מנקודת המבט של הציבור הישראלי, יש להצטער עליה, והיא תזיק. ארגוני החברה האזרחית עוסקים בנושאים רבים שבהם המדינה לא יכולה או לא רוצה לעסוק, לרווחת אזרחי המדינה, ובעיקר אזרחיה החלשים והמשתייכים לקבוצות מיעוט.

13. בנוסף, אם יעבור החוק עלול להיות לו אפקט מצנן. עמותות שתקציבן נמצא על הגבול מבחינת מידת המימון מתוכו שמתקבל מ"ישות מדינית זרה" עלולות להעדיף קיטון מסוים בתקציביהן, בכדי שלא להיכנס ל"רשימה" של עמותות



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

שעליהן חל החוק, שיהיה עימה משום סטיגמה של "סוכנים זרים". בכך תפסיד המדינה חלק מפועלן המבורך של עמותות העוסקות כאמור ברווחה, בחינוך, בסביבה, בזכויות נשים ובמטרות ראויות נוספות.

ההצעה תגרום נזק לתדמית ישראל בעולם ותקדם הליכים משפטיים נגדה בפורומים בין-לאומיים

14. ההצעה תכניס את ישראל ל"חברה טובה" של מדינות המחוקקות חוקים הפוגעים בחופש הפעילות של ארגוני זכויות אדם, כגון רוסיה ו-ונצואלה (אם כי החוקים שם חמורים יותר ופוגעים בעצם המימון).

15. בדברי ההסבר להצעות קודמות, ובטעמים שמעלים לעיתים התומכים בהצעות דומות, נאמר כי מטרתן "להילחם בתופעת הדה-לגיטימציה של מדינת ישראל בעולם". ההיפך הוא הנכון. **אם חלילה תאושר ההצעה כחוק, תיפגע קשות תדמיתה של ישראל כמדינה דמוקרטית, וייגרם נזק דיפלומטי רב.** חוק כזה ייתפס כמעשה עוין כלפי המדינות והארגונים המממנים. כמדינה המתגאה בהיותה "הדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון", על ישראל לקדם הצעות חוק הפוכות, המגנות על זכויות האדם של כלל אזרחיה, ובמיוחד על זכות המיעוט להשמיע את דעתו.

16. **החלשת ארגוני זכויות האדם בישראל עלולה להאיץ את המאמצים הבין-לאומיים לנקוט הליכים משפטיים מחוץ לישראל נגד מנהיגים ומפקדים צבאיים ישראלים.** הדרך למנוע מאמצים כאלה היא לשכנע את הקהילה הבין-לאומית שישראל עושה ככל יכולתה, בהגינות, לטפל בעצמה בחשדות לפשעי מלחמה. כאשר הכנסת פועלת להצרת צעדיהם של ארגוני זכויות האדם, היא מכשילה את היכולת לחקור ביעילות חשדות לפשעים.

17. **שוב, ככל שמדובר בחשדות לפשעי מלחמה, אין מדובר בעניין פנימי, שכן חלות על מצבים כאלה נורמות משפטיות אוניברסליות של המשפט הפלילי הבינלאומי.** הפצ"ר לשעבר, אביחי מנדלבליט, ציין לכף זכות את פעולתם של ארגוני זכויות האדם המהווים צינור חסר תחליף להעברת מידע רלוונטי לפרקליטות אודות חשדות לפשעים. פעולות לסתימת צינור זה, יביאו להכשרת הקרקע לצעדי אכיפה פלילית נגד אנשינו מחוץ לישראל, משום שאנחנו מסכלים אכיפה פנימית. זהו צעד שמסכן את המנהיגות המדינית והצבאית, בחושפו אותה להליכים פליליים חיצוניים.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

18. ככל שמדובר בהגנה על זכויות של הפלסטינים בשטחים - אין מדובר כלל בעניין פנימי של ישראל שכן השטחים אינם חלק פורמלי מהמדינה, ולתושביהם אין אפשרות להביא לידי ביטוי את האינטרסים שלהם באמצעות השתתפות פוליטית.

19. באשר לארגונים שעניינם זכויות של המיעוט הערבי, מדובר במיעוט שאין לו ייצוג אמיתי בקרב מקבלי ההחלטות בתחומי הפעילות השלטונית השונים, ואין לו השתתפות והשפעה ממשיות על ההחלטות הלאומיות, לרבות התקציביות והתכנוניות. אך מובן הוא שהנושא מדאיג מדינות זרות וארגונים בין-לאומיים והם תומכים במימון מאמצים מקומיים שתכליתם להבטיח מימוש של מה שהתחייבו לו בהכרזת העצמאות – "תקיים שיוון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות". פעילותם של ארגוני זכויות האדם, בעיקר באמצעות עתירות לבית המשפט הגבוה לצדק, הביאה לתיקון עיוותים שונים בתחום היחס למיעוט הערבי, בעיקר לשם מניעת הפלייה לרעה. האם מבקשת הממשלה להתייבב לטובת ההפלייה לרעה ולפגוע בפעילות הזו? האם לא ברורות ההשלכות של פעולה כזו על מעמדנו הבין-לאומי? כאמור, החוק הזה הוא התגרות במדינות ידידותיות. אם רוצים דווקא לקלקל את יחסיה של ישראל עם ידידותיה, זהו צעד נכון ומוצלח.

20. ארגונים העוסקים בזכויות האדם ודומיהם הם ארגונים ישראלים שראוי למדינה להתגאות בפעילותם. **בעצם קיומם, ובביקורת הפנימית שהם מקיימים על פעולות השלטון, הם תורמים לדמותה המוסרית של המדינה, ללגיטימציה של ישראל בעולם כמדינה דמוקרטית המכבדת את המשפט הבין-לאומי ואת זכויות המיעוטים החיים בתוכה.**

אנו מתנגדים להצעה זו מכל וכל.

בכבוד רב,

ד"ר עמיר פוקס, עו"ד

המכון הישראלי לדמוקרטיה

פרופ' מרדכי קרמניצר

סגן נשיא למחקר

המכון הישראלי לדמוקרטיה