



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

28 מאי 2023
ח' סיון תשפ"ג

הנדון: הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מיסוי תרומה מישות מדינית זרה),

התשפ"ג-2023

"זכות ההתאגדות היא זכות יסוד הן מבחינת זכויותיו 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." (הנשיא שמגר, ע"א 1281/93 רשמת העמותות נ' בנימין כהנא)

הצעת החוק שבנדון עתידה לעלות ביום א' הקרוב, לדיון בוועדת השרים לחקיקה. אנו מבקשים להתנגד להצעה, שתפגע קשות בחלק משמעותי מהחברה האזרחית בישראל. ההצעה תפגע אנושות באפשרות של עמותות לגייס תרומות ולהתקיים: הן תרומות מתוך ישראל והן תרומות מחו"ל שמקורן במדינות או בארגונים כגון האיחוד האירופי או האו"ם. זוהי פגיעה אנושה בזכות ההתאגדות, בחופש הביטוי, וכן בשורה ארוכה של זכויות אדם ומטרות חיוניות שהעמותות שייפגעו פועלות למען: הגנה על אוכלוסיות מוחלשות, הגנת הסביבה, זכויות מיעוטים, נשים, עובדים וכו'. הצעה זו תציב את ישראל בשורה אחת עם מדינות הרודפות את ארגוני זכויות האדם.

מהות ההצעה

1. ההצעה כוללת מספר תיקונים.

ראשית היא מגדירה באופן נרחב "תרומה המתערבת בענייניה הפנימיים של מדינת ישראל" כתרומה הניתנת מ"ישות מדינית זרה" (כהגדרתה בחוק העמותות), שיש בה קידום מטרה ציבורית כלשהי, באמצעות פניה או סיוע לבתי משפט, גופי השלטון השונים, ואף דעת הקהל בישראל ככל שמדובר בפרסום בתשלום.

שנית היא קובעת כי חבר בני אדם שמקבל "תרומה המתערבת בענייניה הפנימיים של מדינת ישראל" בשנתיים שקדמו לשנה זו לא תחשב כהקדש או כמוסד ציבורי.

ההצעה גם מגדירה בפירוט וכי מוסד שקיבל תרומה כזו לא ייחשב כמלכ"ר בחוק מס ערך מוסף.

שלישית היא קובעת כי כל תרומה כאמור תמוסה בסך של 65% מס.

אמיד אלשטיין

י"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

י"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנד מרכוס

י"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרונוסון

אלי גרוני

פרופ' וד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלים

שגיר לשעבר סלי מרידור

פרופ' מאיה נאסר אבו-אלהג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, י"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

אליזא אברמס, ארה"ב

שגיר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

או אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגזנו, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

השופט סלים ג'בראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'וכה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקושיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קסטנר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי [אסי] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר רומן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמיחי כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמיניצ'ר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]



2. ההצעה תפגע קשות בחלק גדול מהחברה האזרחית בישראל. כל העמותות שפועלות ומקדמות מטרות ציבוריות, שמקבלות תרומות ממדינות זרות או מגופים כדוגמת האיחוד האירופי והאו"ם (כפי שמוגדרת "ישות מדינית זרה" בחוק העמותות) ייפגעו באופן אנוש, ממיסוי של 65% מהתרומות הניתנות להן. גם במישור של תרומות מישראל הן ייפגעו קשות שכן ייפגע הפטור הקבוע בפקודת מס ההכנסה ל"מוסד ציבורי" וההכרה כ"מלכ"ר".

מהי תכלית ההצעה?

3. אין בדברי ההסבר ולו תחילה של הצגה של תכלית ראויה שיש בה כדי להצדיק פגיעה כה קשה בחופש ההתאגדות, הביטוי וכל הזכויות האחרות שייפגעו. כל שמדובר הוא על "פגיעה במאפייני היסוד של מדינת ישראל העצמאית וכן פגיעה בריבונות אזרחיה." כיצד קיומן של עמותות העוסקות בזכויות אדם של אזרחי מדינת ישראל פוגע במאפייני היסוד של המדינה? הרי ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית – ודווקא חופש ההתאגדות וקידומן של מטרות ראויות מתיישבים היטב עם מאפייני היסוד של המדינה. הדמוקרטיה נשענת על המחויבות לכבד ולהגן את זכויות האדם, ובתרבות היהודית ניתן ערך רב לחופש הביטוי. לעומת זאת, השתקה, וייבוש ארגוני החברה האזרחית – סותרים את מאפייני היסוד של מדינת ישראל. ההצעה עצמה חותרת תחת מאפייני היסוד של המדינה.

4. **ניתן לעמוד על התכלית האמתית של ההצעה כאשר בודקים מדוע היא מכוונת רק כלפי תרומות של ישויות מדיניות זרות ולא כלפי תרומות פרטיות.** כאמור, כמעט ולא מנומק בהצעה מהי תכלית החוק; ומכאן שגם לא נטען מדוע הצורך בו מתעורר רק במקרים של ישות מדינית, ולא באשר לתרומה פרטית של גורם זר. מבחינה מהותית, קשה להבין מדוע החשש מפני התערבות-חוץ של גורמים מחו"ל מצדיק פגיעה במימון כזה דווקא כאשר מדובר במדינות – למשל מדינות ידידותיות כמו ארה"ב ובריטניה. זאת בעוד שתרומות גדולות מוזרמות לעמותות בישראל גם מגופים פרטיים – חלקם כאלה שהאינטרסים שלהם שקופים וברורים הרבה פחות מאלה של ממשלות ידידותיות. מדוע שם אין חשש מהתערבות?

5. התשובה לשאלה פשוטה – על אף שרוב התרומות מישויות מדיניות מופנות לסיוע כלכלי של ניצולי שואה ולמטרות כגון קידום הגנת הסביבה, שוויון ועוד היבטים הנוגעים לכלל החברה הישראלית, חלק מהתרומות מופנות לארגוני זכויות אדם המזוהים עם צד אחד של המפה הפוליטית (על אף ששייך זכויות אדם לתפיסה פוליטית מוטעה מיסודו). מכאן שההצעה (כמו הצעות רבות

אחרות בעבר) לא עוסקת כלל בהגנה על "ריבונות המדינה". מדובר ברדיפה פוליטית, בהשתקה, ובדה-לגיטימציה כלפי ארגונים שהינם ביקורתיים כלפי מדיניות הממשלה. במכתב שכתב לפני מעל עשור היועץ המשפטי לממשלה לשעבר, עו"ד יהודה ויינשטין, 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).

מדובר, לכן, בהצעה שתכליתה לפגוע בחופש הביטוי הפוליטי, שמצוי בליבת חופש הביטוי ומצריך הגנה תקיפה ורחבה במיוחד. לא רק שהצעת החוק נעדרת תכלית ראויה. תכליתה הינה פסולה בעליל.

תכלית ההצעה האמיתית: רדיפה ותיג ארגוני החברה האזרחית כ"סוכנים זרים"

6. הניסיון להמשיל את ארגוני החברה האזרחית ל"סוכנים" של ממשלות וגופים בין-לאומיים הוא שגוי וחסר שחר מבחינה עובדתית. ההצעה מנסה באמצעות לשון החוק לשנות ולסלף את המציאות: תרומה הניתנת מישות מדינית זרה שיש בה קידום מטרה ציבורית כלשהי מוגדרת כ"תרומה המתערבת בענייניה הפנימיים של מדינת ישראל". ולא היא. בין אם מדובר בהגנת הסביבה, בקידום זכויות נשים, זכויות ילדים, זכויות בני ובנות אוכלוסיות מסוימות, וכיוצא בזה, הארגונים בהם מדובר קמים ופועלים על פי תפיסת עולם ערכית מקומית אשר נשענת על צרכים ואינטרסים של הציבור הישראלי. התרומות נעשות על סמך הצגת הצעות מחקר, הצגת פעילות קיימת ותכניות עבודה הרלוונטיות להווייה ולארגונים המקומיים הישראליים. אין בכך להפוך את המדינות המממנות למקבלות החלטות בארגונים, לשולטות בהם או למפעילות אותם. 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 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? הצגת הארגונים על ידי החוק כשלוחים של מדינות זרות או ארגונים בינלאומיים היא עיוות המציאות. היא נועדה "להשחיר" את



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הארגונים, לעשות להם דה-לגיטימציה, לעורר כלפיהם עוינות ואיבה ולהצדיק פגיעה בהם.

7. 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 תרומה מכרעת של יהודים כמו רנה קאסן. לפי המסורת האוניברסלית הזו, שמירה על זכויות אדם הינה עניין של כלל בני האדם וכלל המדינות, ולכן דאגה לזכויות האדם וטיפולן אינה נחשבת להתערבות פסולה בעניינים פנימיים של מדינה אחרת. ישראל מתברכת בכך שהיא חלק מן העולם הדמוקרטי-ליברלי ושותפה לערכיו האוניברסליים, 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 הדמוקרטיה המתקנות ייפגע קשות.

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

9. באשר לארגונים שעניינם זכויות של המיעוט הערבי, מדובר במיעוט שאין לו ייצוג הולם בקרב מקבלי ההחלטות בתחומי הפעילות השלטונית השונים, ואין לו כמעט השתתפות והשפעה ממשיות על ההחלטות המדיניות, לרבות התקציביות והתכנוניות. אך מובן הוא שהנושא מדאיג מדינות זרות וארגונים בין-לאומיים והם תומכים במימון מאמצים מקומיים שתכליתם להבטיח מימוש של מה שהתחייבנו לו בהכרזת העצמאות – "תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות". כך גם ארגונים שעניינם זכויות להט"ב וזכויות נשים: אלה ארגונים קריטיים לשמירה וקידום של זכויות של ציבורים שהופלו לאורך שנים ועדיין סובלים מאפליה ורדיפה בקרב חלק מהאוכלוסיה בישראל. פעילותם של ארגוני זכויות האדם, בעיקר באמצעות עתירות לבית המשפט הגבוה לצדק, הביאה לתיקון עיוותים שונים בתחום היחס למיעוטים. האם

- מבקשת הממשלה להתייבב לטובת ההפליה לרעה ולפגוע בפעילות הזו? האם לא ברורות ההשלכות של פעולה כזו על מעמדנו הבין-לאומי?
10. החוק עלול להוות התגרות במדינות ידידותיות ובכך לפגוע ביחסיה של ישראל עם ידידותיה ולפגוע במעמדה הבינלאומי, כלומר בנכס אסטרטגי ראשון במעלה של ישראל. בה בעת, הוא צפוי להגדיל את הריחוק בין יהדות העולם, בעיקר ארצות הברית, המחויבת לזכויות האדם לבין ישראל ולהגביר את השסע בעם בתוך המדינה. בצד הפגיעה הקשה שתיגרם לזכויות האדם בישראל, צפוי החוק האמור לגרום נזקים חמורים נוספים.
11. 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.

דמיון למהלכים שננקטו בהונגריה ובפולין כנגד ארגוני זכויות אדם

12. בשנים האחרונות הונגריה ופולין אובחנו כמדינות המתרחקות ממודל המדינה הליברלית ומהגדרת אופי המשטר הנוהג בהן כמשטר דמוקרטי.¹ במסגרת נסיגתן של המדינות הללו ממאפיינים דמוקרטיים, ניתן לזהות כי שתי המדינות נקטו באמצעים קיצוניים על מנת לסמן את ארגוני החברה האזרחית, לפגוע בהם מבחינה כלכלית ותדמיתית, ולהצר את צעדיהם בפעילותם.
- כך, בהונגריה, נקבע בחקיקה איסור על ארגוני חברה אזרחית לסייע לפליטים ומבקשי מקלט. כמו כן, כל ארגון חברה אזרחית שתומך בהגירה באמצעי חינוך ותעמולה נדרש לשלם מס מוגבר של 25%. כל ארגון חברה אזרחית המתבסס על מימון חיצוני על ידי מדינות או תורמים זרים, נדרש לסמן את עצמו ככזה באתר האינטרנט שלו ובפלטפורמות שונות של פעילותו.² בפולין עיקר הפעילות היתה בהגבלת התמיכה הכספית בארגוני חברה אזרחית וכן נקבע בחוק כי התמיכה הממשלתית תינתן בעיקר לארגונים שמקדמים ערכים נוצריים או פולניים פטריוטיים.
- יש לשים לב כי גם אמצעים אלה קלים בהרבה ממה שמוצע בהצעה זו, וכמו כן שלא היתה בהם אבחנה בין תרומות פרטיות ובין תרומות ממדינות זרות.

¹ עודד רון, מרדכי קרמניצר, יובל שני, דמוקרטיה במשבר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אוגוסט 2020.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

רטרואקטיביות

14. ההצעה מבקשת לחול גם על תרומות שהתקבלו שנתיים לאחור, ובכך היא הופכת עצמה להצעה רטרואקטיבית: כזו שמטילה מעין סנקציות על פעולות שנעשו בעבר. חקיקה רטרואקטיבית כזו אינה מקובלת במדינת חוק, המקבלת עליה נורמות של חקיקה והוגנות כלפי אזרחיה.

יש לדחות הצעה זו מכל וכל.

ד"ר עמיר פוקס

פרופ' מרדכי קרמניצר