

האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في اسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel



23 בפברואר 2010

לכבוד
השר/ח"כ

שלום רב,

הנדון: הצ"ח חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, התש"ע-2010 – נייר עמדה

אנו מתכבדים להגיש לכם עמדתנו לגבי הצ"ח חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, התש"ע-2010 (פ/2081/18), אשר מקודמת בימים אלה בכנסת.

תכליתה המוצהרת של הצעת החוק שלפנינו היא קידום השקיפות. אנו מבקשים לציין כבר בראשית הדברים, כי אנו מזדהים עם קידום תכלית זו ורואים חשיבות רבה לשמירה על שקיפות בהתנהלותם הציבורית של גופים שונים, ובכלל זה עמותות רשומות, וזאת לגבי כל האספקטים של פעילותם רבות מטרותיהם, פעילותם, תומכיהם ותורמיהם.

אלא שמעיון בהצ"ח עולה כי בעוד כותרתה מכריזה שקיפות, מהותה שונה בתכלית. זאת, לא רק כי תכלית השקיפות כבר מושגת באמצעות החקיקה הקיימת (על תיקוניה מהשנתיים האחרונות), אלא גם כי הצעת החוק שלפנינו מיישמת תכלית זו באופן סלקטיבי ביותר. יישום סלקטיבי זה מצטרף להיבטים נוספים בהצעת החוק, המעלים את החשש שקבלת הצעת החוק תביא לפגיעה קשה בחופש ההתאגדות בישראל ולצירופה של ישראל לרשימה המפוקפקת של מדינות, שאין בהן אפשרות לחופש פעולה של ארגוני חברה אזרחית; לריקונה מתוכן של מהות ההתאגדות של התארגנויות אזרחיות כעמותות רשומות; לערבוב בין רשם המפלגות לבין רשם העמותות; ולשלילת מעמד המוסד הציבורי (כמשמעותו בפקודת מס הכנסה) ממאות גופי החברה האזרחית בישראל, הפועלים בשלל תחומים – ארגוני סביבה, גופי תרבות ובריאות, ארגוני זכויות אדם ושינוי חברתי ועוד.

יש להבהיר, כי החוק הקיים כיום כבר מחייב גופים ציבוריים, ובכלל זה עמותות, בהתנהלות של שקיפות, לרבות בקשר לתרומות שאותן מקבלים גופים אלה מכל מקור, ובתוך כך גם מישויות מדיניות זרות – וזאת כתוצאה מתיקון לחוק העמותות שהתקבל לאחרונה (תיקון מס' 11 משנת 2008). עוד קודם לכן, תקנות העמותות, התשס"ג-2002 הטילו חובה על עמותות לדווח על כל תרומה מכל גורם, העולה על סכום של 20,000 ש. ובנוסף, בהתאם לסעיף 36א(א) לחוק העמותות, מוטלת החובה לפרט באופן מיוחד ונפרד קבלת תרומות מ"ישות מדינית זרה". עוד יודגש, כי ממילא קבלת תרומות ממקורות אסורים (כמו מדינות אויב) או שימוש בכספי תרומות (מכל סוג) למטרות אסורות – אסורים מזה זמן עפ"י חוקים אחרים, שניתן על פיהם להעמיד עבריינים לדין פלילי.

אנו מבקשים להתריע מפני שימוש לרעה במנגנונים של שקיפות ודיווח (לכאורה) לצורך פגיעה בפעילות חוקית ולגיטימית של יחידים, קבוצות או גופים מסוגים שונים; מפני ניסיון להשתמש בכלים אלו לצורך סילוק והשתקה של יריבים פוליטיים או אידיאולוגיים – מימין או משמאל; ומפני שימוש בכלים אלה באופן מפלה, המסמן ציבורים ספציפיים או פעילות מסוימת עפ"י חלוקה לא עניינית ולא לגיטימית. עקרונות חשובים אלה חייבים להיות נר לרגלי המחוקקים בעוסקים בחקיקה של הצ"ח מסוג זה, בד בבד עם עקרונות היסוד הרלבנטיים לעניין זה עליהם יש להגן – חופש הביטוי, חופש ההתאגדות ושוויון בפני החוק.

יש לזכור עוד, כי החוק הקיים, כמו גם הצ"ח זו, מתירים קבלת תרומות מישויות מדיניות זרות. תרומות מסוג זה מתקבלות כדבר שבשיגרה מזה שנים ע"י גופים ועמותות בישראל, בהם גופים ממשלתיים, מוניציפאליים וגופי החברה האזרחית. באותו אופן, מתיר החוק לחברה האזרחית לפעול לשינוי מדיניות ולהשפעה על דעת הקהל, באשר פעילותם הכרחית וחשובה במשטר דמוקרטי. הניסוח הסלקטיבי של הצ"ח וכן הסנקציות חסרות התקדים הקבועות בה, מעלים חשש שאין המדובר בשקיפות בלבד, אלא בניסיון למנוע בפועל את הפעילות של החברה האזרחית בישראל.

להלן הערותינו להצ"ח לפי סעיפי החוק:

1. **המסגרת של הצ"ח (שמה של הצ"ח)** – ככל שהדברים נוגעים לפעילותן של עמותות רשומות, יש לבצע את התיקונים והתוספות לחובות הדיווח בקשר עם תרומות **במסגרת החקיקה הקיימת המטפלת כבר בנושא**, באופן שימנע כפילות של דיווחים ודרישות ובאופן שישמור על קוהרנטיות בחקיקה בתחום זה. נוסח הצ"ח אינו נותן דעתו להבדלים המהותיים שבין יחיד לבין עמותה רשומה, על המשתמע מכך לעניין מהות ההתאגדות וחובות המוטלות כבר כיום על עמותות. **מוצע כי ככל שיש צורך בתיקון כלשהו הוא יבוצע במסגרת חוק העמותות, התש"ס-1980 המסדיר סוגיה זו, ולא כחוק חדש ונפרד.**

2. **לסעיף 1 – הגדרת "נתמך"** – יש בחיובם של פרטים לא מאוגדים לדווח לגבי פעילות לגיטימית לשינוי חברתי, כדי להשתיק קולות ביקורתיים לגיטימיים בחברה דמוקרטית, ולפיכך לא ראוי להחיל חובות כאלה, מעבר למה שכבר קבוע בחוק, על פרטים. בכל מקרה, **יש להפריד בדרישות הדיווח בין יחידים לבין עמותות, אשר עניינן מוסדר כבר בחוק העמותות.** ובכל הנוגע ליחידים, ככל שיוחלט להטיל דרישות עליהם, יש לבחון האם דרישות הדיווח הקיימות מספקות, ובמידה שנדרשים שינויים, יש לאתר את החקיקה ההולמת למימושם.

3. **לסעיף 1 – הגדרת "פעילות פוליטית"** – ההגדרה רחבה ועמומה. כפי שמוגדרת הפעילות בהצ"ח, היא מכילה בתוכה כעת כל פעילות לשינוי חברתי מכל סוג כמעט (למעט פעילות בתחום הצדקה והסיוע ההומניטארי), וכן כל פעילות שעניינה הגנה על זכויות האדם. זאת משום שפעילויות אלה מיועדות, במהותן, להשפיע על דעת הקהל או על גורם כלשהו מרשויות השלטון בכדי להביא לשינוי המבוקש. יודגש, בעניין פעילות לשינוי חברתי או פעילות לקידום זכויות אדם, כי אין המדובר בפעילות עם זיהוי מפלגתי. בפעילות מסוג זה לוקחים חלק פעילים וארגונים מכל הקשת הפוליטית, במטרה להביא לשינוי במדיניות הממשלה במגוון תחומי החיים, כל ארגון על פי השקפת עולמו ומטרותיו האזרחיות. כך, למשל, בתחום החברתי – שינוי במדיניות בנושאי דור, חינוך, עבודה, בריאות וכיוצ"ב; או בתחום הצדק הסביבתי, בנושאי איכות הסביבה, פיתוח,

האגודה לזכויות האזרח בישראל, ת"ד 34510, ירושלים 91000, טלפון: 02-6521218, פקס: 02-6521219
 جمعية حقوق المواطن في إسرائيل, ص. ب. 34510, القدس 91000, تل: 02-6521218, فاكس: 02-6521219

דבי גילד-חיו, עו"ד 052-8282444 debbie@acri.org.il, www.acri.org.il

זיהום וכו'; סביב סוגיות של שוויון הנוגעות לציבורים שונים – עולים ממדינה מסוימת, אזרחי המדינה הערבים, נשים ועוד; בתחום של זכויות מהגרי עבודה או פליטים; וכך הלאה. כל זאת – פעילות אזרחית דמוקרטית, מובחנת מפעילות פוליטית במובנה המפלגתי-מדיני שלה. מתוקף אבחנה מהותית זו לא ניתן לקבל את עמימות ורוחב הניסוח, המופיע כעת בהצעת החקיקה להגדרת "פעילות פוליטית". **ברוח קידום השקיפות, מוצע כי הוראות החקיקה לא תוגבלנה לפעילות מסוג מסוים אלא תחולנה באופן שוויוני ושקוף בנוגע לכל פעילות שהיא (וראו סעיף 5 להלן). לפיכך אין כלל צורך בהגדרה מצמצמת זו, על עמימותה ומגבלותיה.**

4. **לסעיף 2 – הרשם** – רשם העמותות הוא זה המטפל כבר כעת בדיווח של עמותות לגבי התרומות שהן מקבלות. אין ליצור כפילות ברישום, דבר שהוא מטעה ואף בזבזני מבחינת משאבי המדינה. יתר על כן, ההפניה לרשם המפלגות אינה עולה בקנה אחד עם עמדתנו בסעיף 3 לעיל, לפיה אין מדובר בפעילות פוליטית-מפלגתית, אלא בפעילות לשינוי מדיניות בישראל. **אין מקום לשרבוב רשם המפלגות לחקיקה בנוגע לשקיפות בפעילותן של עמותות בישראל.**

5. **לסעיף 3 – רישום אצל הרשם** – מוצע, ברוח קידום השקיפות, שדיווחים יחולו על כל התרומות (מהסכום הקבוע כבר בחוק זהיום ומעלה) ולא רק על תרומות מ"ישות מדינית זרה". מאחר שכוונתה המוצהרת של הצעת החוק היא קידום שקיפות – דהיינו, לחשוף בפני הציבור בישראל את מקורות התרומות – הרי שאין הצדקה עניינית להגביל את הדיווח לתרומות מסוימות בלבד. יש עניין שווה לציבור בזהותם של תורמים מסוגים שונים, ובכלל זה תורמים פרטיים, ציבוריים ומדינתיים. **לפיכך מוצע – ככל שהחוק הקיים לא מחייב זאת ממילא – להחיל דרישות שקיפות, ככל שיוחלט עליהן, על כל סוגי התרומות כאמור.**

6. **לסעיף 4 – בקשה לרישום** – ככל שהדיווח נוגע לעמותות רשומות, הפרטים המבוקשים בסעיף – המטרות וכן הפרטים האישיים של הפעילים – מדווחים עפ"י חוק לרשם העמותות; **אין צורך ברישום נוסף או נפרד.**

7. **לסעיף 6 – הגשת דוחות (תדירות)** – אין מקום ליצירת עומס מינהלתי בלתי סביר בדמות דיווחים מידיים. **תדירות הדיווח עפ"י החוקים הרלבנטיים היא אחת לשנה, והיא תדירות סבירה המשרתת היטב את האיזון בין תכלית השקיפות לבין מניעת סירבול והכבדה מיותרים, שעשויים לפגוע בתפקודם של גופים, ובמיוחד גופי המגזר השלישי.**

8. **לסעיף 8 – הגשת דוחות** (למי מדווחים) – דוחות כמפורט בסעיף מוגשים לרשם העמותות עפ"י החוק הקיים, לפיכך – **אין צורך בכפל דיווחים.**

9. **לסעיף 9(ב) – "שקיפות"** – תוצאתה המעשית של הוראה זו היא "סימון" הדובר ודבריו כבלתי לגיטימיים או נגועים. מעבר לכך, נוכח חובות הדיווח האחרות (בפירסומים ובאינטרנט), הרי שמדובר בהכבדה מופרזת. החובה מכבידה עד כדי חשש מפני השתקתם של קולות ביקורתניים אלו, מכל צידי הקשת הפוליטית, החשובים לדמוקרטיה הישראלית. יתר על כן – מדובר בגזרה שקשה לעמוד בה – אי ציון של העניין בדיון/או בפגישה כלשהי, ואפילו באופן חד פעמי, ואף אם התמלאו כל יתר החובות עפ"י החוק (דיווח לרשם, פרסום, ציון על גבי המסמכים וכו') – יגרור

מאסר וקנסות כבדים. **סעיף זה הוא חסר תקדים בחומרתו.** די במילוי השקיפות בהתאם לסטנדרטים הקיימים, שהם כבר מרחיקי לכת יחסית למקובל בנוגע לחובות הדיווח של גופי חברה אזרחית.

10. לסעיף 10(ב) – מוסד ציבורי – מדובר בהוראה מרחיקת לכת, הקובעת ביטול מעמדו של מוסד ציבורי ככזה בשל עיסוקו בשינוי מדיניות. אין בין הוראה זו למטרת החוק – שקיפות – כל קשר. מאחר שהחוק מתיר קבלת תרומות מסוג זה וכן פעילות מסוג זה – **אין סיבה לפגוע במעמדו של המוסד הציבורי בשל עיסוקו כאמור.** הפעילות אינה מוגדרת עפ"י החוק כפעילות פוליטית במובן המפלגתי ואין להתייחס אליה ככזו. יצוין, כי ההשלכות של ההוראה מרחיקות לכת מאד: גופים ציבוריים רבים בישראל – כמו אוניברסיטאות ומוסדות חינוך אחרים, בתי חולים, ארגוני סביבה וחברה, משרדי ממשלה ושלטון מקומי ועוד – נתמכים ע"י מדינות זרות ו/או תומכים פרטיים שונים, ובמסגרת פעולתם יש פעילות לשינוי מדיניות והשפעה על דעת קהל (וראו לדוגמה את הקליניקות המשפטיות בפקולטות למשפטים; או פעילות ומעורבות של מוסדות בריאות בתהליכים של שינוי מדיניות בבריאות; ועוד). ההשלכות של הסעיף הזה הוא ביטול מעמדם כגופים ציבוריים על כל המשתמע מכך בתחום המס. **המדובר בצעד מרחיק לכת שאין להבין אותו אלא כצעד הבא להגביל את התמיכה בגופים ציבוריים ממקורות מסוימים ולהשתיק קולותיהם.** זאת בניגוד למטרה המוצהרת של הצ"ח, כפי שמפורט בדברי ההסבר – שהינה אך ורק להבטיח שקיפות של מקורות המימון של הגופים השונים ושל מטרותיהם, אך לא להגביל את התרומות או את הפעילות.

11. לסעיף 12 – אחריות אישית – אין מקום להטלת אחריות אישית בהקשר לחקיקה מסוג זה מעבר לאחריות הקבועה בחוק העמותות. בכל מקרה, ככל שתוטל אחריות אישית ברוח זו הקיימת בחוק העמותות, יש להגבילה לאחריות על חובות העמותה בלבד, דוגמת רישום אצל הרשם, הגשת הדוחות וכיוצ"ב, ולא על חובות פרטניות בה.

12. לסעיף 13 – עונשין – מאחר שמדובר בפעילות מותרת ובכלל זה בתרומות מותרות, ובשל העובדה שמדובר יהיה לכל היותר באי עמידה בחובות דיווחיות שוטפות שעניינן שקיפות – הרי שעונש מאסר הוא מרחיק לכת. בחוק העמותות (סעיף 64א(א)) נמנע המחוקק מעונשי מאסר ביחס לעשרות הדרישות הקבועות בחוק, ואין הצדקה עניינית להטלת עונש מאסר בהקשר של העמקת דיווחים מתחום השקיפות. כאמור לעיל, קבלת תרומות אסורות או ביצוע פעילות אסורה מטופלים בחקיקה פלילית אחרת ממילא. חוק העמותות הקיים ותקנות העמותות כוללים פירוט סנקציות, שרשם העמותות רשאי לנקוט בהן, לרבות הטלת קנסות, על עמותה שאינה עומדת בחובות הדיווח שלה ע"פ החוק. חומרת הענישה הרלבנטית לענייננו צריכה להיות זהה, או פחותה, מחומרת הענישה הקבועה כבר כעת ביחס להיבטים דיווחיים דומים.

הצעת חוק זו פוגעת באופן סלקטיבי ובלתי שוויוני ביכולתם של ארגוני החברה האזרחית מכל הסוגים ותחומי החיים למלא את תפקידם ושליחותם במדינה דמוקרטית. מהותה של פעילות החברה האזרחית היא ביקורת, מחאה וקיום שיח ציבורי פתוח וחופשי תוך ניסיון לגיטימי להשפיע על דעת הקהל ולהביא לשינוי מדיניות.

אין לתת יד לפגיעה בפעילות זאת: יתר על כן, אנו קוראים לך להתנגד להצעת חוק זו ולהבטיח את המשך פעילותה החשובה של החברה האזרחית בישראל.

בכבוד רב ובברכה,

דן יקיר, עו"ד
היועץ המשפטי

דבי גילד-חיו, עו"ד
מקדמת מדיניות וחקיקה