



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

חובות הדיווח והשקיפות של עמותות

בעניין תרומות

– סקירה משווה –

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: עו"ד נתי פרלמן ועו"ד גלעד נוה

אישור: עו"ד הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ל' באדר א' תשע"א

6 במרס 2011

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת זאב בויס והוא עוסק בסקירה משווה של חובות הדיווח והשקיפות של עמותות בעניין תרומות.

מסמך זה נכתב, בין היתר, על רקע הצעת חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על-ידי ישות מדינית זרה, התשע"א–2010,¹ וההצעה לסדר שכותרתה "הצורך בהקמת ועדת חקירה פרלמנטרית שתבדוק גופים וממשלות זרות במימון פעולות המופנות כנגד המדינה, ובניסיונות לרכישה מאורגנת של אדמותיה".

אף שהבקשה המקורית של חבר הכנסת בויס היתה מצומצמת יותר, מאחר שהסוגיה שבמסגרתה עולה הנושא על סדר-היום רחבה, בחרנו לעסוק להלן בסוגיות נוספות. לפיכך, המסמך עוסק בסוגיות הנוגעות להסדרת פעילותם של ארגונים במגזר השלישי, ובהן מעמדם של ארגונים אלה, ההיבטים התיאורטיים של הפעילות, ההתייחסות של גופים בין-לאומיים אליהם ולעתים גם לסיכונים הייחודיים העולים מפעילותם, חובות הדיווח והשקיפות המוטלות עליהם ועוד.

אשר להיבטים התיאורטיים של הפעילות ושל הסדרתה, עולה מן המסמך כי הנימוקים בעד ההסדרה ונגדה, ולכל הפחות הגברת הפיקוח על ארגונים במגזר השלישי, מגוונים. המתנגדים להסדרה טוענים כי הפיקוח יכול לפגוע בתוצאות החיוביות של פעילות הארגונים, וכן כי קיומם הוא **ביטוי של זכויות יסוד** במדינות דמוקרטיות וכי הם **מסייעים לשכבות חלשות** ומקדמים השתתפות פעילה של האוכלוסייה במרחב הציבורי תוך **יצירה של חברה אזרחית פלורליסטית ומודרנית**. לעומתם, התומכים בהסדרה (או בהגברת הפיקוח) טוענים כי במקרים רבים פעילות הארגונים **פוגעת בריבונות** של מדינות, תוך **ניצול מימון זר להשפעה פוליטית סמויה**, וכי פעילותו של מגזר זה, בהיעדר מנגנוני פיקוח ושקיפות מתאימים, **פותחת פתח לשחיתות ולניצול למטרות פסולות** (כגון מימון טרור והלבנות הון).

עוד עולה מהמסמך כי בישראל נעשו כמה ניסיונות לטפל בבעיות הנוגעות לפעילותם של ארגונים במגזר השלישי. מוקד החקיקה הישראלית היה הגברת הפיקוח על ארגונים אלה, תוך **הדגשת היבטי השקיפות והדיווח הנאותים**. בתיקונים לחקיקה המקומית שנערכו בשנים האחרונות הושם **דגש מיוחד בתרומות המגיעות ממקורות זרים ובתרומות המיועדות לפעילות פוליטית המתקבלות בחברות ללא כוונת רווח ובעמותות**. צוות בין-משרדי שהוקם במשרד המשפטים בשנת 2010 ונדרש לבדוק כמה סוגיות בפעילות הגופים, המליץ על **עיבוי החקיקה הקיימת ושיפור היבטים שונים של השקיפות במגזר זה** (ובפרט היקף הדיווחים, תכיפותם והצורך שיהיו זמינים לציבור הרחב).

מן הסקירה המשווה עולות הנקודות שלהלן:

- גופים בין-לאומיים רבים (ובהם האו"ם, מועצת אירופה, כוח המשימה הפיננסי למאבק בהלבנות הון וארגון ה-OECD) עסקו בסוגיות שונות בפעילותם של ארגונים במגזר השלישי. ככלל, גופים בין-לאומיים אלה **מתייחסים בחיוב למוסדות המשתייכים למגזר השלישי, מבקשים כי יינתן להם מעמד מיוחד**, ובחלק מן המקרים אף **מעודדים את ייסודם** בשל ההשפעות החיוביות שלהם. עם זאת, גופים אלה אף **מכירים בפגיעות המיוחדת ובאפשרויות לנצל לרעה מגזר זה** (בייחוד בהיבטים של עבירות הלבנת הון ומימון טרור). לאור זאת, ובשל

¹ הצעת חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על-ידי ישות מדינית זרה, התשע"א–2010, של חה"כ זאב אלקין, חה"כ אברהם מיכאלי, חה"כ דוד רותם, חה"כ עתניאל שנלר, חה"כ יריב לוין, חה"כ מיכאל בן-ארי וחה"כ ציפי חוטובלי (פ/2081).



מעמדם המיוחד של הארגונים האמורים, הוטלו עליהם חובות מיוחדות. משום כך, במקרים רבים דורשים הגופים הבין-לאומיים מן המדינות כי יתקיים פיקוח נאות על מגזר זה, המתבטא, בין היתר, בקביעת משטר דיווחים וכללי שקיפות הולמים (אמצעים אלו מופעלים גם כלפי הארגונים הפועלים עם גופים בין-לאומיים אלה). יצוין כי גופים אלה מכירים בחשיבות של הריבונות והעצמאות של מדינות ברחבי העולם.

- ככלל, ברוב המדינות שנסקרו נמצאו כללים פרטניים לעניין חובות הדיווח וכללי השקיפות החלים על ארגונים במגזר השלישי. ברוב המקרים אלה כללים סטנדרטיים, ועל-פי רוב נכללות בהם דרישות להעברת מידע באופן תקופתי לרשמים או למשרדים ממשלתיים שמונו לשם כך. עם זאת, יש שתי דוגמאות בולטות להסדרה ייחודית ופרטנית של נושא הפיקוח על תרומות ממקורות זרים, שניתן להן דגש מיוחד בסקירה זו, והן ארצות-הברית והודו.
- בארצות-הברית יש חובות רישום ודיווח מקיפות על מי שמשמשים סוכנים של גורמים זרים, ובפרט של מדינות זרות ומפלגות זרות, בנושאים פוליטיים ופוליטיים-למחצה כגון יחסי ציבור. תחולתן של חובות אלה רחבה והן נוגעות לכל אדם פרטי, ישות משפטית או התארגנות אחרת הפועלים למען גורם זר או במימונו.
- חובות הדיווח נועדו להבטיח כי הממשלה והציבור יהיו מודעים לזהותם ולמקורותיהם של המנסים להשפיע על דעת הקהל, כדי שקולו של הציבור לא "יטבע" בין קולותיהם של בעלי אינטרסים עתירי ממון המוצגים כקולות הנובעים מדאגה לטובת הכלל.
- בית-המשפט העליון של ארצות-הברית אישר את חוקתיותו של החוק כמה פעמים וקבע כי הוא איננו פוגע בחופש הביטוי אלא מעשיר את הערכים שעומדים ביסודו של חופש הביטוי, שכן הוא מוסיף מידע רלוונטי לנמעני הביטוי ומבטיח כי פרסום המידע יהיה שקוף, מלא והוגן.
- הדיווח התקופתי המוטל על סוכנים זרים מקיף ומפורט ביותר, הוא נמסר בשבועה וכולל את כל פעילויותיו של הסוכן הזר, אף אם אינן נעשות למען הגורם הזר אלא למען הסוכן הזר עצמו או למען אחרים.
- נוסף על כך, פרסום חומרי מידע על-ידי סוכן זר מחייב הגשת העתקים שלהם לשר המשפטים והתווייתם בהצהרה בולטת כי הם מופצים על-ידו בשם הגורם הזר. אסור לסוכן זר להציג חומרי תעמולה פוליטיים בפני כל פקיד או סוכנות ממשלתית, ובכל פנייה אחרת אליהם עליו להזהות כסוכן זר, וכך גם בהופעות בפני הקונגרס.
- על הסוכן הזר לשמור למשך שלוש שנים ספרים ורישומים המתעדים בדקדקנות את כל פעילויותיו, באופן שיהיו נגישים בקלות לביקורת של משרד המשפטים. כמו כן, הצהרות הרישום של סוכנים זרים פתוחות לעיון הציבור.
- הוראות החוק חלות על נושאי המשרה של הסוכן הזר, והפרתן גוררת קנס של עד 10,000 דולר או מאסר עד חמש שנים או שניהם. זר המפר את הוראות החוק עשוי לעמוד בפני גירוש.
- משרד המשפטים נתקל בקשיים ביישום החוק ובאכיפתו. משרד מבקר המדינה של ארצות-הברית המליץ לחזק את החוק באמצעות הענקת סמכות חקירה אזרחית בתחום והטלת חובה על מי שטוענים לפטור ממנו לדווח על כך מראש. כמו כן, הועלתה הצעה להחיל את הוראותיו על לוביסטים ועל פעולות הנעשות מחוץ לארה"ב.



- **בהודו החוק קובע, נוסף על חובות הדיווח, איסורים לקבל תרומות ממקורות זרים וחובות שונות על גורמים הפועלים בחיים הפוליטיים בהודו:** לגורמים פוליטיים ולגורמים אחרים בעלי השפעה על החיים הציבוריים (מפלגות, נושאי משרה בממשל, עיתונאים ועוד) אסור לקבל תרומות ממקורות זרים. החוק גם אוסר על תאגידי בעלי אופי פוליטי (מעצם פעילותם), שאינם מפלגות, לקבל תרומות ממקורות זרים ללא אישור מראש. מעבר לכך, החוק קובע **חובת רישום ודיווח של תרומות ממקורות זרים על כל גורם המפעיל תוכנית תרבותית, כלכלית, חינוכית, דתית, או סוציאלית.**
 - ברוב המדינות שנסקרו נמצאו כללי מיסוי ייחודיים ובהם הטבות והקלות לארגונים במגזר השלישי, ובייחוד לארגונים העוסקים בצדקה. עם זאת, בכמה מדינות נקבעו חוקים השוללים הקלות והטבות כאמור למי שעיסוקו הוא עיסוק פוליטי או חוקים האוסרים רישום של ארגון כארגון צדקה אם עיסוקו פוליטי (לעתים גם במסגרת חוקים כלליים שנועדו להגביל פעילות פוליטית).
 - בחלק מהמדינות שנסקרו (ושאינן נסקרות בדרך כלל במחקרי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מכיוון שחלקן הן מדינות שאינן מערביות או דמוקרטיות), נמצא כי נעשה שימוש באמצעים ישירים, המתמקדים אך ורק בארגוני המגזר השלישי (ואינם מתמקדים בשקיפות או בפיקוח כללי על ארגונים במגזר זה, או בכללים רחבים העוסקים בתרומות ממקורות זרים, המופנים כלפי כל הציבור). לפיכך, בחלק מהמדינות מוצבות דרישות ביורוקרטיות או דרישות לפיקוח ולבקרה על התיעול וההפצה של הכספים, או קבועים איסורים (פרטניים או רחבים) על פעילותם של ארגונים במגזר זה.
- יודגש כי חלק מאמצעים אלה זכו לביקורות חריפות בעקבות פגיעה (בפועל) באוכלוסיות הנעזרות במגזר השלישי או צמצום הפעילות בו, וכן במקרים שבהם צעדים אלו נתפסו כמיועדים להשתקת מחאה פוליטית.

1. רקע

בטרם נפנה לדיון בסוגיות הקשורות במישרין לנושא המסמך, ראוי להקדים ולהעיר כי לא בכל מדינות העולם מוגדרים הארגונים במגזר השלישי וצורת ההתאגדות שלהם באותה דרך (בין היתר, בשל ההבדלים במשטר התאגידי ובהגדרת המונח "תאגיד" ברחבי העולם). לאור זאת, ולשם הנוחות, ישמשו במסמך הגדרות רחבות וכוללניות יחסית, ובראשן המונח "המגזר השלישי", כדי לתאר גופים אלה.

כאמור, הבקשה המקורית שהופנתה למרכז המחקר והמידע נסבה על חובות הדיווח והשקיפות המוטלות על עמותות; אולם מאחר שהסוגיה שבמסגרתה הנושא עולה על סדר-היום רחבה יותר ועוסקת בכל המגזר השלישי ובדרישות שונות המוטלות עליו, בחרנו, לשם הצגת תמונה מלאה ומהימנה יותר, לעסוק גם בסוגיות נוספות אלה בהרחבה.

פעילות המגזר השלישי מעלה סוגיות מגוונות מתחומים שונים ובכמה היבטים, ובהן:

- **זכות ההתאגדות:** היחס שבין הזכות הכללית להתאגד לבין החבויות של תאגידי הפועלים במדינות שונות; ההסכמות המפורשות וההסכמות מכללא (או מעצם הפעילות) שבין המדינה שבה היתה ההתאגדות ובין התאגידיים במגזר זה (או כל תאגיד אחר הפועל במדינה).



- ריבונות ופעילות: היחס בין ריבונות המדינה שבה התאגדו התאגידים לבין הפעילות שהם מבצעים, ובפרט בהקשר של סוג הפעילות שלהם – פעילות בתחומים של תפקידי המדינה המסורתיים לכאורה, ההשפעה על תהליכים דמוקרטיים ובפרט ההשפעה של פעילות המונעת באמצעות תרומות ממקורות זרים על תהליכים אלה ועל התרבות או החברה במדינות שבהן הם פועלים; החשש ממידורן של אוכלוסיות שאינן זוכות למימון זר ממוקדי קבלת ההחלטות, מוקדי ההשפעה והליכי ההכרעה הדמוקרטיים הרגילים ועוד.
- חובות שקיפות, דיווח ופיקוח של המגזר השלישי: דרישות נוספות המוטלות על תאגידים אלה בידי המדינה, לעתים לשם הסדרת הסוגיות שצוינו לעיל. בעניין זה עולות, בין היתר, השאלות האלה: מה חשיבותה של השקיפות בחברות מודרניות המקדשות תקינות שלטונית ומינהל תקין; האם הדרישות מתאגידים אלה צריכות להיות דומות לדרישות הכלליות המוטלות על תאגידים במדינה, או עליהן להיות ייחודיות, בשל טבעם של תאגידים אלה וטיב פעולותיהם; האם השימוש במקורות מימון זרים מצדיק חובות ודרישות פיקוח מורחבות; האם לנוכח השימוש הגובר בשנים האחרונות במערכי צדקה והעברות כספים במדינות העולם המערבי, ובמקביל החשש מאיומי עבירות כלכליות וטרור עולמי, יש הצדקה לרפורמה בחקיקה הקיימת; האם להתיר הסדרה "רכה", באמצעות מנגנונים פנימיים של תאגידים אלה (קוד אתי, מבקר פנימי, רו"ח ועוד) או יש לקבוע הסדרה "נוקשה", שתיעשה באמצעות מנגנונים מדינתיים או לכל הפחות תפוקח על-ידם (רשמים או יחידות מיוחדות העוסקות בתחום המודיעין).

1.1. נימוקי הצדדים²

נימוקי התומכים בפעילות הארגונים או באי-שינוי ההסדרה:

התומכים בפעילות של המגזר השלישי ללא מגבלות ממקדים את טענותיהם בכמה תחומים, כמצוין להלן: הפעילות של ארגונים אלה היא ביטוי של חופש ההתארגנות ושל חופש ההתאגדות של אזרחים – זכויות יסוד במדינות דמוקרטיות; הפעילות מגלמת במובהק מאפיינים של חברה מודרנית, ליברלית ופולורליסטית; הארגונים במגזר זה לא רק מעניקים סיוע לשכבות החלשות, שעולות לקרוס בלעדיות, אלא גם מאפשרים פיתוח של חברה אזרחית הנותנת ייצוג לקבוצות שונות, בייחוד לקבוצות חלשות (שבהיעדרו של המגזר השלישי לא יוכלו לבוא לידי ביטוי); לפעילות השפעה מבורכת בקידום יוזמות ויזמות מכלל שכבות החברה והאוכלוסייה והיא מעודדת השתתפות פעילה בתהליכי קביעת המדיניות.

נימוקי המתנגדים לפעילות או הדורשים פיקוח מוגבר עליה:

המתנגדים לפעילות המגזר השלישי, ומי שמבקשים כי לכל הפחות הפעילות תיעשה במסגרת מנגנוני פיקוח ובקרה מדינתיים, מעלים אף הם טענות מגוונות: הטרור העולמי עושה (לעתים) שימוש בקרנות צדקה ובהעברות כספים שאינן מפוקחות ומבוקרות כדוגמת פעולות של ארגונים ללא כוונת רווח;

² חלק זה מבוסס, בין היתר, על המקורות שלהלן: דוח הצוות הבין-משרדי – תמיכה של ישויות מדיניות זרות בארגונים פוליטיים בישראל (יולי, 2010) (להלן: דוח הצוות הבין-משרדי); המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, הוועדה לבדיקת תפקידי המגזר השלישי בישראל והמדיניות הננקטת כלפיו – דוח מסכם, אוניברסיטת בן-גוריון, 2003. חגי כץ, יעל אלון, בני גדרון ודבי בביס, נתונים על המגזר השלישי בישראל, אוניברסיטת בן-גוריון 2006. ריבונות על תנאי – היקף התמיכה של ממשלות זרות בארגונים פוליטיים בישראל, המכון לאסטרטגיה ציונית, 2010. Rebecca B. Vernon, "Restrictions on Foreign Funding of Civil society – Closing the Door on Aid", *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 11, 4 (2009). James Petras, "Imperialism and NGOs in Latin America", *Monthly Review*, 49, 7 (1997).



ריבונות³ המדינות תיפגע בשל פעילותם של ארגונים המנסים להביא לשינוי תרבותי-פוליטי, ובייחוד הדבר נוגע לפעילות הזוכה למימון ממדינות זרות (צעד המתואר לעתים "אימפריאליזם מערבי" או "אימפריאליזם כלכלי"); טענה דומה היא כי פעילותם של גופים שלהם מימון זר מביאה למימון מהשיח הציבורי של קבוצות אוכלוסייה מקומיות, שאינן בהכרח בעלות הון או מימון מתאים; טענות אחרות מתמקדות בהיעדרם של שקיפות ופיקוח יעיל על גופים אלה, דבר שעלול להוביל לשחיתות ולבזבז כספים.

1.2. ההסדרה במדינת ישראל

במדינת ישראל, כמו במדינות מערביות אחרות, יש דרישות שקיפות ודיווח כלליות מארגונים ומגופים הפועלים בשטחי המדינה (חובות דיווח תקופתי, כפיפות להוראות הרשמים ועוד). הדרישות האמורות מעוגנות במקורות מגוונים, ובין היתר קבועות הוראות אשר לדיווחים המתקבלים מתאגידים.⁴

עם זאת, בשנים האחרונות נערכו כמה שינויים מהותיים בחקיקה בישראל הנוגעת לארגונים הפועלים במגזר השלישי, בייחוד בעניין המימון והפעילות של ארגונים אלה בתחום הפוליטי ובעניין ההסדרה הכללית של פעילותן של עמותות וחברות לתועלת הציבור.

בשנת 2007 נערך תיקון מרכזי לחוק החברות, התשנ"ט–1999 (להלן: חוק החברות), ונקבעו הוראות שונות הנוגעות לחברות לתועלת הציבור, ובהן הוראות לעניין חובות והליכי הרישום של חברות אלה (כולל חברות חוץ, המוגדרות בחוק כתאגידים, למעט שותפויות שהתאגדו מחוץ לישראל⁵), דרישות הנוגעות לניהול המרשמים הרלוונטיים בידי רשם ההקדשות וחובות הדיווח החלות על חברות אלה. יודגש כי על חברות לתועלת הציבור הוחלו אותן הוראות דיווח שנקבעו לעמותות (ראו הרחבה להלן), תוך דרישה כי הדיווחים יועברו לרשם ההקדשות ויהיו זמינים לעיון הציבור (במטרה לעודד שקיפות).⁶

במקביל לתיקון חוק החברות הועלתה הצעת חוק העמותות (תיקון מס' 11) (דיווח על תרומות מישות מדינית זרה), התשס"ח–2007.⁷ בהצעה זו פורטו הוראות פרטניות לגבי דיווחי עמותות על תרומות המתקבלות אצלן (בשיעור גבוה מהסף הקבוע בחוק), והן התווספו על ההוראות בדבר פעילותן של עמותות, שכבר היו קבועות בחוק.⁸ בעקבות הצעת החוק, נקבעו בחוק העמותות הוראות בדבר דיווחים על תרומות לעמותות שמחזורן הכספי עולה על 300,000 ש"ח בשנת מס אחת, לפי הפירוט שלהלן:⁹

- עמותות שמחזורן גדול יותר נדרשות לציין במפורש בדוחותיהן אם קיבלו (או לא קיבלו) תרומות ששוויין המצטבר עולה על 20,000 ש"ח מ"ישות מדינית זרה" (מונח המוגדר באופן

³ להרחבה בנושא היחס למושג ריבונות במשפט הבין-לאומי, ראו רובי סיבל, משפט בין-לאומי, ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, תשס"ג.

⁴ ראו לדוגמה, פרק ג' לתקנות ההקדשות לצורכי צדקה, תשל"ד–1974; פרק ג' לחוק הנאמנות, תשל"ט–1979; סעיפים 140–153 לחוק החברות, תשנ"ט–1999.

⁵ חוק החברות, תשנ"ט–1999, סעיף 1.

⁶ שם, סעיף 345כד.

⁷ הצעת חוק העמותות (תיקון מס' 11) (דיווח על תרומות מישות מדינית זרה), התשס"ח–2007, של חבר הכנסת אורי אריאל, פ/421 (לעיל ולהלן: הצעת החוק לתיקון חוק העמותות).

⁸ ראו לדוגמה ההוראות בדבר החובות והזכויות של עמותות, ההליך לייסוד עמותה, ניהול המרשמים הרלוונטיים בידי הרשם, ניהול פנקסי החשבונות של עמותות, פעילות גופי הביקורת והנהלת החשבונות וכן החובות הכלליות בדבר הגשת דוחות כספיים לרשם העמותות בכל שנה והפרטים שצריכים להיכלל בהם – סעיפים 1–14, 19–31, 35–41, והתוספות הראשונה, השנייה והשלישית לחוק העמותות, תש"ס–1980 (להלן: חוק העמותות).

⁹ להרחבה ראו סעיף 36 לחוק העמותות.



רחב בחוק).¹⁰ אם קיבלו תרומות כאמור, הן נדרשות לפרט אותן בדוחות הכספיים שלהן ולציין בין היתר את זהות נותן התרומה, סכום התרומה, מטרת התרומה או ייעודה והתנאים למתן התרומה, אם יש תנאים כאלה.

• על עמותה הנכנסת לגדר הוראות החוק מוטלת החובה "לעשות כל שביכולתה כדי לדעת האם התרומה הגיעה מישות מדינית זרה".

• עוד מוטלת על עמותה כאמור החובה לפרסם באתר האינטרנט שלה מידע אשר לפרטים הנדרשים בדיווח, ואם אין לה אתר אינטרנט – לפרסם זאת באתר האינטרנט של משרד המשפטים.

יודגש כי עוד בשלבי הדיון הראשונים בהצעה לתיקון חוק העמותות¹¹ נדונו חלק מהסוגיות העולות כיום על סדר-היום, ובעיקר:

• בחירת תרומות בידי הרשם: בהצעת החוק המקורית הוצע כי לרשם העמותות תינתן סמכות בלעדית לאשר תרומות ממדינות זרות ומתאגידים זרים, וכן סמכות לפסול תרומות, אם סבר כי יש בקבלתן חשש להתערבות של מדינה זרה ב"עניין מפלגתי, פוליטי או מדיני".¹² תיקון זה נדחה בסופו של דבר, נוכח החשש מפגיעה בפעילות המגזר השלישי ולנוכח הקושי בהגדרת התחומים שייחשבו התערבות ב"עניין מפלגתי, פוליטי או מדיני".

• תרומות מתאגידים זרים וחובת גילוי: כאמור, נושא זה נכלל בהצעת החוק המקורית, והדרישה בה היתה שיהיה גילוי הולם גם של תרומות מתאגידים זרים, כפי שנדרש לעניין תרומות המתקבלות מ"ישות מדינית זרה", ובהתאם להוראות שפורטו לעיל. למרות זאת, ואף-על-פי שבדיונים בוועדה נטען כי הסרת הוראות אלה עלולה להוביל ל"הקטנת ראש" של העמותות (כלשון הנוכחים בדיון) וכי התיקון חיוני לאור מעורבות בוטה וגסה בחיים הפוליטיים, לא נכללה הוראה זו בחוק בסופו של דבר, ככל הנראה בשל הטענה כי יהיה בכך להטיל נטל כבד על העמותות ולסרב את ההליכים.

• היקף הגילוי: לעניין המחזור הכספי שבו תחל חובת הדיווח וסכומי התרומות (כולל השאלה אם הרף ייקבע פר-תרומה או כסך כולל) שעליהם תחול החובה, בהצעת החוק המקורית סכומי התרומות שהיו צריכים להיכלל בחובת הגילוי היו נמוכים יותר מהסף שנקבע בסופו של דבר (20,000 ש"ח). במהלך הדיון נמסר כי ההחלטה להצמיד את הסכום לסף הקבוע כיום בחוק התבססה על העובדה שתרומות בסך זה חייבות בגילוי בכל מקרה, וכן נבעה מרצון להימנע מהכבדה על עמותות קטנות ובינוניות (שגם כך מתקשות בהשגת תרומות).

¹⁰ מונח המוגדר בסעיף 36א(א) לחוק העמותות: "כל אחד מאלה: (1) מדינה זרה, לרבות – (א) איחוד, ארגון או חבר של מדינות זרות (בסעיף זה – איחוד מדינות זרות); (ב) אורגן, רשות או נציגות של מדינה זרה או של איחוד מדינות זרות; (ג) רשות מקומית או מחוזית, רשות שלטונית של מדינה זרה או של מדינה שחברה בברית מדינות במדינה זרה (בסעיף זה – גוף זר); (ד) איחוד, ארגון או חבר של גופים זרים; (2) הרשות הפלסטינית, כמשמעותה בחוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשכ"ח-1967; (3) תאגיד שהוקם בחיקוק של אחד מהגופים המפורטים בפסקאות (1) או (2), או שגוף כאמור מחזיק ביותר ממחצית מסוג מסוים של אמצעי השליטה בתאגיד או שהוא מינה את התאגיד לפעול בשמו; לעניין זה, "אמצעי שליטה", "החזקה" – כמשמעותם בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968".

¹¹ פרוטוקול מספר 291 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, הצעת חוק העמותות (תיקון מס' 11) (דיווח על תרומות מישות מדינית זרה), התשס"ח-2007, של חבר הכנסת אורי אריאל (421/פ), 14 בינואר, 2008.

¹² להרחבה ראו דוח הצוות הבין-משרדי (לעיל, הערה 2).



מעבר לכך, לפני חודשים אחדים אושרה בקריאה שנייה ושלישית הצעת חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על-ידי ישות מדינית זרה, התשע"א–2010,¹³ שנועדה לטפל בנושא באופן פרטני לשם הגברת השקיפות בתחום מימון של חברות ועמותות לתועלת הציבור במדינת ישראל. בהצעה זו נכללות ההוראות האלה:

- גוף המקבל תרומה "מישות מדינית זרה" (כהגדרת המונח בחוק העמותות), חייב לדווח לרשם העמותות או לרשם ההקדשות, במסגרת דיווח רבעוני, על זהות נותן התרומה, סכום התרומה, מטרתה או ייעודה, וכן עליו לספק מידע בנוגע לתנאי קבלתה, לרבות ההתחייבויות שנתן הגוף הנתמך לגורם הזר (בעל-פה או בכתב), במישרין או בעקיפין, ככל שיש כאלה.
- דיווחים כאמור יתפרסמו באתר האינטרנט של משרד המשפטים, ואם יש לגוף הנתמך (או למי מטעמו) אתר אינטרנט, יפורסם גם בו המידע, באופן בולט. כמו כן, יפורסם מידע בדבר מימון שיועד למסע פרסום מיוחד (מונח שאינו מוגדר בהצעת החוק). הרשם הרלוונטי נדרש לפרסם לציבור את רשימת הנתמכים שהגישו דוח רבעוני.
- מעבר לכך, על גופים הזוכים לתרומה כאמור הוטל לעשות כל שביכולתם כדי לברר אם התרומה שקיבלו היא תרומה מישות מדינית זרה.
- מהוראות הצעת החוק הוחרגו ההסתדרות הציונית העולמית, הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, קרן היסוד – המגבית המאוחדת לישראל וקרן קיימת לישראל, ותאגידים שבשליטתן.

לאחרונה התקבלה הצעה לסדר-היום בנושא "הצורך בהקמת ועדת חקירה פרלמנטרית שתבדוק גופים וממשלות זרות במימון פעולות המופנות כנגד המדינה, ובניסיונות לרכישה מאורגנת של אדמותיה". הצעה זו הועברה לבחינת ועדת הכנסת, וזו מינתה את חברי ועדת החקירה שהוקמה מכוח ההצעה לסדר. להבהרת התמונה המלאה יוער כי בעניין קבלת תרומות בידי מפלגות נקבעו בישראל הוראות רחבות יותר (בדבר הגבלת הכנסה), האוסרות, בין היתר, קבלת כל תרומה, במישרין או בעקיפין, מתאגיד ישראלי או זר, וכמו כן יש בהוראות מגבלות על סכום התרומה שיכולה להתקבל מאדם פרטי.¹⁴ עוד יוער כי בישראל יש כללים בדיני המס העוסקים בפטור ממס על הכנסות של מוסדות ציבוריים (חבר בני-אדם שמרבית חבריו אינם קרובים זה לזה והפועלים למטרה ציבורית ושנכסיהם והכנסותיהם מוקדשים למטרות אלה).¹⁵

1.3. המלצות הצוות הבין-משרדי

לנוכח הדיון הציבורי המתקיים באחרונה בישראל בסוגיות שונות בפעילותם של ארגוני המגזר השלישי, ובפרט באפשרות של שינוי הפעילות של ארגונים אלה ועדכונה, מינה שר המשפטים צוות בין-משרדי לבחינת שאלות מוגדרות ופרטניות בנושא זה: **הדרכים להבאת שקיפות מלאה במגזר זה; שלילת מתן הקלות והטבות לגופים המקבלים כספים בישראל; תיקון הגדרת המונח "מטרה ציבורית" בדיני המס כך שכספים המועברים לישראל ממדינות זרות ומיועדים להשפעה בנושאים פוליטיים מובהקים לא ייכללו בו.** הצוות הגיש את המלצותיו בחודש יולי בשנת 2010.

¹³ הצעת חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על-ידי ישות מדינית זרה, התשע"א–2010, של הח"כ זאב אלקין, חה"כ אברהם מיכאלי, חה"כ דוד רותם, חה"כ עתניאל שנלר, חה"כ יריב לוין, חה"כ מיכאל בן-ארי וחה"כ ציפי חוטובלי, פ/2081/18.

¹⁴ חוק מימון מפלגות, תשל"ג–1973.

¹⁵ להרחבה ראו דוח הצוות הבין-משרדי (לעיל, הערה 2); וכן פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), תשכ"א–1961.



ההמלצות המרכזיות של הצוות התמקדו בהיבטים שונים של הגברת השקיפות וחובות הדיווח, תוך עיבוי ועדכון של ההסדרים הקיימים:¹⁶

- **הגברת עקרון השקיפות:** כדי להגביר את עקרון השקיפות ולשפר את המידע שעליו מתבסס השיח הציבורי, הוצע כי תיקבע חובה על הארגונים במגזר השלישי להגיש דיווחים על תרומות שקיבלו מישויות מדיניות זרות בהודעה מקוונת. כמו כן, הוצע כי במקביל תפותח אפליקציה ממוחשבת שתאפשר לכל אדם לחפש ולאתר מידע בדבר מקורות המימון של עמותות וחברות לתועלת הציבור שקיבלו תרומה המצריכה דיווח.

- **הרחבת חובות הדיווח:** לצורך הטיפול בשרשרתי תרומות (תרומות המועברות באמצעות גוף שלישי שמשמש צינור להעברת כספים, ובכך, ככל הנראה, מתאפשרת עקיפה של החובות הקבועות כיום בחוק), הוצע שגופים נתמכים יחויבו במפורש לדווח על כספים שנתקבלו מישות זרה, גם אם נתקבלו בעקיפין.

- **הגברת תכיפות הדיווחים:** לשם הגברת השקיפות והיעילות של ההסדר הקיים, הוצע לקבוע חובה להגיש דוחות על תרומות כאמור אחת לשישה חודשים, וזאת נוסף על חובות הדיווח הקיימות כבר כיום בחוק. כלומר, ארגון המקבל תרומה החייבת בדיווח לפי סעיף 36א לחוק העמותות, יידרש לדווח עליה עד ליום 30.6 או 31.12 של השנה שבה נתקבלו הכספים.

כמו כן, הצוות דן באמצעים אפשריים נוספים, ובהם הגבלת חובת הדיווח והפיקוח רק לארגונים העוסקים בפעילות פוליטית או קביעת חובות מוגברות על גופים אלה; חובת ציון מעמדו של גוף כנתמך במסמכים ובפגישות בעל-פה; הרחבת הסנקציות על מפירי חובת דיווח; שלילת הטבות מס ממקבלי תרומות ממקורות זרים. **אמצעים אלה נדחו מטעמים מגוונים, כמפורט בדוח הוועדה.**¹⁷

¹⁶ להרחבה ראו דוח הצוות הבין-משרדי (לעיל, הערה 2), עמ' 31-33.

¹⁷ שם, עמ' 33-37.



סקירה משווה

כאמור, התמקדנו בבדיקתנו בהסדרים שונים ברחבי העולם העוסקים בסוגיות שפורטו לעיל, ובפרט בהסדרים הדומים לאלו שבהצעת החוק. ברוב המדינות, למעט ארצות-הברית והודו, לא נמצאו הסדרים פרטניים או ישירים לטיפול בבעיות אלה אלא נקבעו הסדרי דיווח ושקיפות כלליים שאין בהם בהכרח כדי לתת מענה על הבעיות האמורות. **בסקירה שלהלן מוצגים בתמצית ההסדרים המרכזיים בתחום זה ובתחומים דומים במדינות בעולם, וחלק מהעמדות שנקטו בנושא גופים בין-לאומיים. כמו כן, מוצגים הסדרים שלהם תכליות דומות, אף שבחלק מן המקרים מדובר בהסדרים במדינות שאינן דמוקרטיות/מערביות ושבדרך כלל אינן נכללות בסקירות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, על מנת להציג את מגוון הפעולות שנקטו בנושא.**

משום כך, מוצגים להלן גם ההסדרים המצויים בקצה קשת האפשרויות לטיפול בסוגיה, והם מובאים לשם הצגת המכלול הרחב של הפתרונות שנקטו מדינות בעולם, תוך ציון הביקורת שהושמעה כלפיהן. מעבר לכך, וכהערה מתודולוגית כללית יוער כי **בשל הבדלים כלכליים, תרבותיים ואחרים בין המדינות, נוצרים חוקים שונים, שמטרתם לתת מענה על הבעיות הייחודיות של אותן מדינות.** לפיכך, ייתכן שהסוגיות הנוגעות למגזר השלישי והבעיות המתעוררות בהקשר זה יבואו לידי ביטוי באופן שונה במדינות שונות.

2. המשפט הבין-לאומי והאו"ם¹⁸

מושג הריבונות בדין הבין-לאומי מבטא את עצמאותן של מדינות בבואן להחליט בנושאים המצויים בסמכות השיפוט הפנימית שלהן. מושג הריבונות מעוגן בכמה מסמכי יסוד בין-לאומיים, ובהם אמנת האו"ם משנת 1948.

באמנת האו"ם נקבעו המטרות שביסוד הקמת ארגון האומות המאוחדות, ובהן שימור השלום והביטחון העולמיים וקידום, פיתוח קשרי ידידות בין מדינות, שיתופי פעולה ועוד.¹⁹ לשם הגשמתן של מטרות אלה נקבעו עקרונות יסוד, שעל-פיהם נדרש לפעול האו"ם, ובהם: **שוויון זכויות ריבוני של כלל החברים באו"ם (Sovereign equality), ואי-התערבות של האו"ם בענייניהן של מדינות המצויים בסמכויות השיפוט הפנימיות שלהן (למעט ביחס לפעולות המסכנות את השלום העולמי או מעשי תוקפנות, המפורטים בפרק 7 לאמנת האו"ם).**²⁰

לדעת מלומדים רבים, מושג הריבונות והעיקרון הנלווה לו של אי-ההתערבות בעניינים פנימיים של מדינות ריבוניות, הם נורמות בין-לאומיות בסיסיות המספקות יציבות וסדר בעולם. למשל, יש מלומדים הסוברים כי כל פעולה חיצונית של מדינה המשפיעה על עניין פנימי של מדינה ריבונית אחרת, ובכלל

¹⁸ חלק זה מבוסס, בין היתר, על המקורות האלה: סיבל, **משפט בין-לאומי** (לעיל, הערה 3), וכן:

Ruth Lapidot, "Sovereignty in Transition", *Journal of International Affairs*, 45 (1992). Joseph S. Nye, *Understanding International Conflicts: An introduction to theory and history*, New York: Longman, 2003. J. L. Holzgrefe and Robert O. Keohane, *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003. ICISS, [The Responsibility to Protect – Report to the International Commission on Intervention and State Sovereignty](#) (2001), *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 11, 4 (2009).

¹⁹ [Charter of the United Nations](#), Chapter 1, Article 1.

²⁰ *Ibid*, article 2.



זה הענקת סיוע כלכלי, תיחשב התערבות בענייניה הפנימיים של מדינה זו.²¹ כמו כן, יש הסבורים שיש נסיבות שבהן ההשפעה והשליטה המתמשכות של מדינה זרה על מדינה אחרת יכולות להביא בפועל לשלילת עצם הקיום של אותה מדינה.²²

במשפט הבין-לאומי חלות גם דוקטרינות העוסקות ב"אחריות להגן" (Right to Protect) ובחובה המוסרית ל"התערבות הומניטרית" (Humanitarian Intervention). דוקטרינות אלה הן חריג לעקרון אי-ההתערבות ולמושג הריבונות, ומאפשרות למדינות ברחבי העולם להתערב גם בענייני פנים של מדינות אחרות, במטרה למנוע או לעצור פשעים חמורים במדינות שונות או פגיעה במיעוטים (למשל פשעים כנגד האנושות או פשעי מלחמה) ועוד.

חרף זאת, בדין הבין-לאומי נקבע כי השימוש בדוקטרינות אלה מחייב זהירות יתרה בשל הפגיעה האפשרית שלהן בריבונות של מדינות.²³

גם לפעילות המגזר השלישי יש התייחסות ברבדים שונים של המקורות החקיקתיים שפרסמו האו"ם והגורמים הפועלים מטעמו.²⁴ בין היתר, קבועות ההוראות האלה:

- האו"ם והאופרטורים הפועלים מטעמו הכירו בחשיבות פעילותם של ארגונים מהמגזר השלישי, ובמקרים רבים ההתייעצות עם ארגונים במגזר השלישי הפכה לחלק מהליכי העבודה לקביעת מדיניות.²⁵ למשל, האו"ם, באמצעות המועצה הכלכלית-חברתית, הוסמך להתקשר בהסכמי היועצות עם ארגונים בין-לאומיים מהמגזר השלישי (NGOs) בנושאים הנוגעים לפעילותם. הסכמים אלה מקנים לארגונים מעין מעמד מיוחד באו"ם. אישור התקשרויות מסוג זה נעשה בהיוועצות של גופי האו"ם עם המדינות הרלוונטיות.²⁶

- למרות זאת, על הארגונים שזכו למעמד מיוחד מכוח הסכמי ההתקשרות מוטלות חובות ודרישות שונות, ובהן הדרישה לפעול בשקיפות ובאופן מהימן. כאשר ארגונים אלה מקבלים תרומות, יש דרישה לחשוף את סכומי התרומות ואת זהות התורמים באופן מהימן (Faithfully) בפני המועצה העוסקת בתאגידים במגזר השלישי (Council Committee on Non-Governmental Organizations). תאגיד שאינו מקיים כלל זה או תאגיד שיש לו מקורות מימון נוספים על התרומות, נדרש להסביר את הסיבות לכך (ולהניח את דעתה של המועצה בעניין זה). גוף המקבל

²¹ Joseph S. Nye, *Understanding International Conflicts: An introduction to theory and history*, New York: Longman, 2003, p. 153.

²² סיבל, משפט בין-לאומי (לעיל, הערה 3), עמ' 38.

²³ ICISS, [The Responsibility to Protect – Report to the International Commission on Intervention and State Sovereignty](#) (2001), *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 11, 4 (2009).

²⁴ [Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations](#), ECOSOC Resolution 1296 (XLIV), 23 May 1968. [Vienna Declaration and Programme of Action World Conference on Human rights](#), Vienna, 14–25 June 1993, United Nations General Assembly. [Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations](#), ECOSOC Resolution 1996/31, 25 July 1996. [General Assembly Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms](#), 8 March 1999.

²⁵ [Vienna Declaration and Programme of Action World Conference on Human Rights](#), Vienna, 14–25 June 1993, United Nations General Assembly.

²⁶ [Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations](#), ECOSOC Resolution 1296 (XLIV), 23 May 1968. Article 71, [Charter of the United Nations](#).



תמיכה במישרין או בעקיפין מממשלה של מדינה כלשהי נדרש להצהיר על כך בגלוי באמצעות המזכיר הכללי ולתעד זאת בספריו בפירוט.²⁷

3. מועצת אירופה

המדינות החברות במועצת אירופה (שאינה גוף סטטוטורי של האיחוד האירופי)²⁸ חתומות על מקורות משפטיים בין-לאומיים העוסקים בפעילות המגזר השלישי (NGOs).²⁹ מקורות אלה יוצרים מערכת המאזנת בין הפעילות החופשית של תאגידים במגזר השלישי (כנגזרת של חופש ההתאגדות והזכויות האזרחיות) ובין המגבלות הכלליות המוטלות עליהם בידי המדינה.³⁰ במקורות אלה נקבעו, בין היתר, ההוראות שלהלן:³¹

- על החקיקה במדינה להתייר פעילויות במגזר השלישי ואף להקל עליהן ולאפשר לתאגידים אלה לפעול בכל תחום חוקי. עם זאת, גופים העוסקים בפעילות פוליטית נדרשים לפעול בשקיפות לעניין מניעיהם (והתמיכה שהם מעניקים למפלגות ולמועמדים); כמו כן, על הפעילות להיות כפופה לחקיקה במדינה העוסקת במימון פוליטי.³²
- ארגונים במגזר השלישי מחויבים במסירת דיווחים שנתיים בדבר פעילותם ומצב חשבונותיהם לחברים ולדירקטורים בארגון; דוחות אלו, אפשר שיועברו לרשויות המדינתיות המתאימות. בהקשר זה יוער כי ככלל, תאגידים מחויבים בביקורות ובפיקוח בידי גורם הנפרד מהנהלותיהם. כמו כן, בהוראות נקבע כי מסמכים, ספרי חשבונות רלוונטיים ופעולות של תאגידים אלה יכולים להיבדק בידי רשויות מוסמכות, ואפשר יהיה לדרוש מהם לגלות את שיעור הכספים שלהם המוקצה לצורכי גיוס תרומות. יש לערוך דיווחים וביקורות כאמור באופן המכבד את פרטיות התורמים ובעלי העניין, תוך שמירה על חסיון הפעילות העסקית, ככל ששיקול זה לגיטימי.³³
- בהוראות נקבע כי אפשר לפקח על תאגידים מסוג זה כדי להבטיח זכויות של פרטים אחרים, כולל תאגידים אחרים במגזר השלישי, אולם יש לקבוע שעומדת להם חזקה כי פעילותם חוקית בהיעדר ראיות סותרות.³⁴

²⁷ Article 8, Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations, ECOSOC Resolution 1296 (XLIV), 23 May 1968. Article 12–13 Consultative Relationship between the United Nations and Non-governmental Organizations, ECOSOC Resolution 1996/31, 25 July 1996.

²⁸ מועצת אירופה (European Council) היא גוף שבין מטרותיו קידום שיתוף פעולה אירופי ועקרונות דמוקרטיים אשר אינו חלק מהאיחוד האירופי, בין המדינות החברות בו נכללות גם מדינות האיחוד.

²⁹ The European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations, Strasbourg, 24.IV.1986. The Legal Status of Non-Governmental Organisations and Their Role in a Pluralistic Democracy – guidelines to promote the development and strengthening of NGOs in Europe, Multilateral meeting organized by the Council of Europe in cooperation with the Japan Foundation, Strasbourg, 23-25 March 1998. The Fundamental Principles on the Status of Non-governmental Organisations in Europe and Explanatory Memorandum, Strasbourg, 13 November 2002.

³⁰ יוער כי מקורות אלה נכתבו ונחתמו מנקודת מבט של שיתוף פעולה בין-מדינתי אירופי ועידוד פעילות במגזר השלישי.

³¹ The Fundamental Principles on the Status of Non-Governmental Organisations in Europe and Explanatory Memorandum, Strasbourg, 13 November 2002.

³² Ibid, articles 1-42.

³³ Ibid, articles 60-64.

³⁴ Ibid, article 66.



בהתייחסות ה-OECD לסוגיה הודגשו המאפיינים החיוביים של פעילויות ארגונים אלה, ובהם בניית חברה חזקה ואכפתית, המתפקדת היטב ובמקביל תורמת תרומה לתעסוקה, לרווחה ולצמיחה כלכלית.

עם זאת, ה-OECD התייחס לחלק מסוגיות המשנה הנקשרות להסדרה, לפעילות ולסיכונים הנשקפים למוסדות צדקה וממוסדות צדקה הנמנים עם ארגוני המגזר השלישי. התייחסות הארגון התמקדה בחשש שיבוצעו עבירות מס, הלבנת הון ומימון טרור, סיכונים שמוסדות אלה חשופים אליהם, ועסקה גם בסוגיות של חובות דיווח ושקיפות. בדוח ה-OECD צוינו נקודות אלו:³⁵

- בשנים האחרונות חל גידול בפעולות של הונאות המבוססות על מוסדות צדקה ובסכנה הנשקפת מפעילות זו. במדינות רבות בעולם נתקלו בשימוש לרעה במוסדות צדקה (בריטניה, ארה"ב, איטליה, קנדה, בלגיה ועוד), ובחלקן רק עלה חשד לכך (צ'כיה, אירלנד והולנד ועוד). לפי הדוח, הסכנה אינה נשקפת רק ממוסדות הצדקה אלא גם מהפרטים ומהתאגידים התורמים למוסדות אלה לצורך קבלת הטבות מס.

- מעבר לדרישות הכלליות בדבר רישום מוסדות צדקה והבחינה (בידי הרשויות) של הקלות המס הניתנות למוסדות אלה ולתורמים שלהם, הודגשה בדוח חשיבותה של השקיפות לעניין הכספים המתקבלים במוסדות אלה ואשר לפעילויותיהם. בין היתר, צוין בדוח בחיוב כי בכמה מדינות (דנמרק וצ'ילה) נקבעו כללים המחייבים מוסדות צדקה לפרט לא רק את הסכומים המועברים אליהם אלא גם את זהות הגופים התורמים.

- בדוח הודגשה החשיבות שבקיום שיתוף פעולה בין-מדינתי ושיתוף פעולה של רשויות עם גופי מודיעין ואכיפה (דוגמת המשטרה) כדי למנוע שימוש לרעה במוסדות מסוג זה. דוגמאות לכך יכולות להיות שיתופי פעולה בין רשויות המיסוי, הרשמים המופקדים על מוסדות הצדקה, רשויות חקירה וביקורת מודיעינית ועוד, בפעולות שמטרתן לבחון את דוחות המוסדות ולאתר מקרים בעייתיים.

- מעבר לקידום המודעות באמצעות הפצת מידע לציבור הרחב על תרמיות והונאות אפשריות, הדוח ציין בחיוב שימוש בחקיקה לשם השגת מטרת אלה. בפרט הודגש בדוח כי חקיקה המחייבת איתור עסקאות חשודות (Suspicious transactions) ודיווח עליהן לגופי המודיעין הפיננסיים (כגון הרשות לאיסור הלבנת הון בישראל), ובכלל זה דיווח על כספים ממקורות שונים המתקבלים במוסדות, יכולה להיות מועילה. דגש מיוחד הושם בתרומות הנמוכות מסף הדיווח, תורמים שאין לגביהם מידע מספיק או היסטוריית תרומות ועוד. כמו כן, צוינה בחיוב הקמתם של גופים מודיעיניים פרטניים-ייחודיים או גופי ביקורת המפקחים על מוסדות צדקה, שיעסקו בבחינת המידע המתקבל ממוסדות אלה. להלן כמה דוגמאות פרטניות לאמצעים שפורטו בדוח שמשמשים מדינות שונות בהתמודדותן עם הנושא:

- ספרד – דרישת מידע ממוסדות פיננסיים מקומיים (דוגמת בנקים) לשם בחינת מקורות כספיים המתקבלים בידי מוסדות צדקה. בדרך זו הרשויות בוחנות את שרשרי הכספים המגיעים למוסדות הצדקה, ובמקרים רבים הרשויות נדרשות לפנות

³⁵ OECD, [Report on Abuse of Charities for Money-Laundering and Tax Evasion](#), 24 February 2009.



גם לגורמים זרים – דבר המחייב מידה רבה של שיתוף פעולה עם מוסדות זרים ורשויות זרות.

○ איטליה – בחינת מקורות המימון נעשית בשיתוף פעולה בין רשויות המס ובין רשות המודיעין הפיננסי שבבנק המרכזי באיטליה (Unità di Informazione Finanziaria).

5. כוח המשימה הפיננסי למאבק בהלבנות הון (FATF)

כוח המשימה הפיננסי למאבק בהלבנות הון הוא ארגון בין-לאומי שמטרתו לפתח ולקדם מדיניות, במישור הבין-לאומי והלאומי, של מאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. ארגון זה מפרסם מסמכים שיש להם חשיבות עליונה למאבק זה, ובהם המלצות, הנחיות ועוד.

בין ההמלצות שהוציא הארגון נקבע כי על המדינות לבחון את התאמתם של החוקים לגופים הפועלים בשטחן שניתן לעשות בהם שימוש למימון טרור.³⁶ בין היתר, נקבעו הקריטריונים שלהלן לגבי ארגונים ללא כוונת רווח:³⁷

- בדיקה של הפעילות המקומית של המגזר ללא כוונת רווח: בבדיקה זו יש לכלול, לכל הפחות, בחינה של החוקים המקומיים הנוגעים לארגונים ללא כוונת רווח (Non-profit organisations); שימוש בכל מקורות המידע האפשריים לצורך בדיקה (ברמה המדינתית) של הפעילות, הגודל והמאפיינים הרלוונטיים האחרים של מגזר זה. כאמור, מטרת הבדיקה היא לזהות את סוגי התאגידים שיש חשש שייעשה בהם שימוש לרעה (ולכל הפחות, יש להגיע למצב של יכולת לערוך בדיקות כאמור בידי המדינה). כמו כן, יש צורך בבדיקות ובהערכות תקופתיות על בסיס מידע עדכני בדבר פוטנציאל הפגיעות (potential vulnerabilities) של מגזר זה.³⁸
- פיקוח על המגזר כדי להגן עליו מפעילות טרור: על פיקוח זה לכלול, לכל הפחות, הגברת המודעות במגזר עצמו לסכנה של שימוש לרעה בארגונים למטרות טרור ולאמצעים הזמינים להימנע מכך; עידוד של כללים להגברת שקיפות (Transparency), אחריותיות (Accountability), יושרה (Integrity) ואמון ציבורי (Public confidence).³⁹
- רישום ורישוי של ארגונים ותיעוד פעילות: ארגונים ללא כוונת רווח נדרשים להיות רשומים, על פעילותם להיעשות ברשיון ועל הרשויות להחזיק במידע עליהן. על ארגונים אלה הוטלה גם החובה לנהל רישום של מידע מפורט על פעילותם המקומית והבין-הנקשרים לעבירות האמורות.

³⁶ יוער כי ככלל, ברוב מדינות העולם הוחל משטר הדיווחים לעניין עבירות הלבנת הון ומימון טרור גם על ארגוני המגזר השלישי. החלת המשטר נעשתה במקרים רבים באמצעות רשויות ייעודיות (כמו הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור בישראל), המטפלות במידע המועבר ביחס לעבירות מסוג זה. על כן, הפיקוח על ארגונים אלה מצומצם רק להיבטים הנקשרים לעבירות האמורות.

³⁷ Special Recommendation VIII., FATF-GAFI – Financial Action Task Force on Money Laundering, [Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations](#), 27 February 2004.

³⁸ Reviews of the domestic non-profit sector, ibid.

³⁹ Special Recommendation VIII.2 – Protecting the NPO sector from terrorist financing through outreach and effective oversight, ibid.



לאומית, המעיד שהשימוש בכספי הארגון תואם את מטרות הארגון, ולמסור מידע זה לרשויות המתאימות ככל שהדבר נדרש.⁴⁰

- איסוף מידע על השימוש לרעה בקרב תאגידים ללא כוונת רווח: מדינות נדרשות ליישם אמצעים שיבטיחו את יכולתן לחקור את הסוגיה ביעילות, לאסוף מידע על ארגונים ללא כוונת רווח ולשתף פעולה עם רשויות אחרות ברחבי העולם.⁴¹

6. ארצות-הברית

החוק המרכזי בארה"ב בנושא חובות דיווח ושקיפות ציבורית בנוגע למימון זר של פעילות ציבורית הוא **חוק הרישום של סוכנים זרים, Foreign Agents Registration Act of 1938 (FARA)** (להלן: חוק ה-FARA, או החוק).⁴² עליו נוספים כמה חוקים הקשורים אליו בעקיפין.⁴³ למשל, חל איסור מוחלט על עובדי ציבור לשמש סוכנים של גורמים זרים, כמוגדר בחוק ה-FARA;⁴⁴ על המשמשים סוכנים של ממשלות זרות, מלבד צירים דיפלומטיים או העוסקים בעסקאות מסחריות חוקיות, להירשם ככאלה.⁴⁵ דבר חובות גילוי של ארגונים הפטורים מס, ראו להלן.

חוק ה-FARA מחייב את מי שפועלים למען אינטרסים של "גורמים זרים" (Foreign Principal), ובפרט של מדינות זרות ומפלגות זרות, בנושאים פוליטיים או פוליטיים למחצה, להירשם כ"סוכנים זרים" (Foreign Agents), ומטיל עליהם חובות תקופתיות של דיווח ציבורי על יחסיהם עם הגורם הזר, הפעילויות שנעשות למענו והכנסות ותשלומים בגינן. החוק נועד להבטיח כי הממשלה והציבור של ארה"ב יהיו מודעים למקורותיהם של פעילויות הסברתיות הנערכות במדינה, ולזהותם של אלה המנסים להשפיע על דעת הקהל בארה"ב, על המדיניות שלה וחוקיה; כך אפשר יהיה להעריך באופן מושכל את הצהרותיהם ומעשיהם של מי שפועלים בשם אינטרסים זרים,⁴⁶ וקולו של הציבור לא "יטבע" בין קולותיהם של בעלי אינטרסים עתירי ממון, המוצגים כקולות הנובעים מדאגה לטובת הכלל.⁴⁷

החוק חל על רוב סוגי השתדלנות, הפרסום, יחסי הציבור וגיוס הכספים הנעשים עבור גורם זר, שאינם בני אופי מסחרי או נעשים באמצעות פקידי שגרירויות. החוק פוטר מחובות הרישום והדיווח סוכנים זרים העוסקים בפעילויות דיפלומטיות, הומניטריות, מסחריות ומשפטיות מסוימות. על-פי התקנות

⁴⁰ Special Recommendation VIII.3-3.4, *ibid.*

⁴¹ Special Recommendation VIII.4-5, *ibid.*

⁴² 22 U.S.C. §611 et seq. באתר האינטרנט של יחידת ה-FARA, במשרד המשפטים של ארה"ב: <http://www.fara.gov/links/indx-act.html>. וראו התקנות לאכיפת החוק באתר המדפיס הממשלתי של ארה"ב: C.F.R. Title 28 – Judicial Administration, Part 5 – Administration and Enforcement of Foreign Agents Registration Act of 1938, as Amended: http://www.access.gpo.gov/nara/cfr/waisidx_07/28cfr5_07.html. עוד בעניין זה: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מידע ראשוני בנושא הגבלת מימון זר של פעילות מדינית-פוליטית: מבט משוה, כתבה רונייה בריטברד, 8 בינואר 2004: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01082.pdf>.

היחידה האחראית על אכיפת ה-FARA נמצאת במחלקת הריגול הנגדי של האגף לביטחון לאומי של משרד המשפטים, ראו: <http://www.justice.gov/jmd/mps/manual/nsd.htm>. תאריך כניסה: 8 בפברואר 2011.

⁴³ ראו אתר האינטרנט של יחידת ה-FARA: <http://www.fara.gov/links/rstatutes.html>. תאריך כניסה: 16 בפברואר 2011.

⁴⁴ 18 U.S.C. §219

⁴⁵ 18 U.S.C. §951

⁴⁶ דף הבית של יחידת ה-FARA: <http://www.fara.gov>. תאריך כניסה: 8 בפברואר 2011.

⁴⁷ ראו: *United States v. Harriss*, 347 U.S. 612 (1954) at 625.



שהותקנו מכוח החוק, החובה להוכיח את התקיימות הפטור חלה על מי שמבקש ליהנות ממנו.⁴⁸ על-פי החוק, סוכן זר נחשב כל מי שפועל בכל אופן שהוא על-פי הוראתו או בקשתו של גורם זר, או נתון לשליטתו, לפיקוחו או למימונו, ועוסק באחת מהפעולות המצוינות להלן, בשמו או למען אינטרס שלו:

- פעולות פוליטיות;
- יחסי ציבור, הפעלת שירותי מידע או ייעוץ פוליטי;
- התרמה, גיוס כספים או חלוקת כסף או חפצי ערך;
- ייצוג גורם זר בפני רשות ממשלתית.

תמצית החוק מפורטת להלן, בפרק 6.2.

6.1 היסטוריה חקיקתית

החוק נחקק כדי להילחם בתעמולה הנאצית ערב מלחמת העולם השנייה⁴⁹ על-פי המלצת ועדת מקקורמק-דיקשטיין לחקירת תעמולה נאצית ואחרת משנת 1935.⁵⁰ הוועדה המליצה לחייב כל סוכן של גורם זר העוסק בפרסום, תעמולה, יחסי ציבור וכדומה, להירשם אצל שר הפנים, להצהיר בשם מי הוא פועל, מה אופי הפעולות הנעשות למענו ומהי התמורה הכספית שהוא מקבל עבורן.⁵¹

בית-המשפט העליון של ארה"ב הבהיר כי מטרת החוק היתה לזהות סוכנים הפועלים עבור גורמים זרים, אשר עלולים לעסוק בפעולות חתרניות או בהפצת תעמולה זרה, ולחייבם לחשוף בפני הציבור את אופי העסקתם.⁵² עם חקיקתו שימש החוק לטיפול בסוכנים פוליטיים חתרניים אשר הפיצו פרופגנדה בניסיון להשפיע על דעת הקהל האמריקנית ועמדות הממשל. מכוח החוק הועמדו לדין סוכנים זרים 23 פעמים בתקופת מלחמת העולם השנייה.⁵³

בשנת 1942 הוסף לחוק ה-FARA קטע מקדים: הצהרה כי מטרת החוק להגן על הביטחון הלאומי והפנימי ועל יחסי החוץ של ארה"ב באמצעות הטלת חובות דיווח ציבוריות על מי שעוסקים בפעולות תעמולה ואחרות למען ממשלות זרות, מפלגות פוליטיות זרות וגורמים זרים אחרים, כדי שהממשלה והציבור בארה"ב ידעו את זהותם ויוכלו להעריך את הצהרותיהם ומעשיהם לאור השתייכותם ופעולותיהם.

⁴⁸ 28 C.F.R §5.300.

⁴⁹ ראו: Martin J. Manning and Herbert Romerstein, "Foreign Agents Registration Act", *Historical Dictionary of American Propaganda*, Greenwood 2004, p. 105.

⁵⁰ Special Committee on Un-American Activities Authorized to Investigate Nazi Propaganda and Certain Other Propaganda Activities (1934–35):

תאריך כניסה: 8 <http://www.archives.gov/legislative/guide/house/chapter-22-select-propaganda.html>.

בפברואר 2011. ראו עוד: Robert G. Waters, "Note, The Foreign Agents Registration Act: How Open Should the Market Place of Ideas Be?", *Mo. L. Rev.*, 53 (1988), pp. 798–799, 795.

⁵¹ House Report No. 153, 74th Congress, 1st Session, p. 23.

⁵² <http://supreme.justia.com/us/318/236/case.html#T3>, *Viereck v. United States*, 318 U.S. 236 (1943).

תאריך כניסה: 8 בפברואר 2011.

⁵³ United States Attorneys' Manual, Title 9, Criminal Resource manual 2062. Foreign Agents Registration Act Enforcement: http://www.justice.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/title9/crm02062.htm.

תאריך כניסה: 8 בפברואר 2011.



בשנה זו גם תוקנו כמה פרצות בחוק, באמצעות הרחבת ההגדרות של "גורם זר" ושל "סוכן של גורם זר". יחידת הטיפול בחוק הועברה ממשד הפנים למשרד המשפטים, והחל נוהל של שליחת מכתבי אזהרה למי שעל-פי החוק ייתכן שהוא מחויב ברישום ולא עשה כן.⁵⁴

בשנת 1950 שוב נעשו תיקונים קלים בחוק: הובהרה תחילתה של תקופת ההתיישנות על העבירות שבחוק⁵⁵ ונסתמה הפרצה שאפשרה לחברי ארגון שעבר על החוק להימנע מנשיאה באחריות באמצעות פירוק הארגון.

בשנת 1966 שוב שונה החוק, בתגובה לשתדלנות מאומצת של חברות סוכר זרות להשגת מכסות לייבוא סוכר. באותה עת נאסר המסחר עם קובה, יצרנית הסוכר הראשית, ומכסות לייבוא סוכר נקבעו על-ידי הקונגרס. חברות סוכר זרות התחרו ביניהן על חלקן במכסות, ולשם כך הפעילו שתדלנים בקונגרס. הדבר יצר חשש לניגודי אינטרסים ולא-תקינות בהליכי קבלת ההחלטות השלטוניות. **המיקוד של החוק עבר מפיקוח על פעילות פוליטית חתרנית לדיווח על שתדלנות עבור אינטרסים כלכליים וממשלתיים זרים, ותחולתו הורחבה בהתאם לכך.**⁵⁶ עם זאת, נטל ההוכחה של המדינה הוכבד, שכן הוטל עליה להוכיח כי הפעולות נעשו בשמו או למענו של הגורם הזר. בעקבות השינוי, ההעמדות לדין מכוח החוק הצטמצמו באופן דרסטי, בעוד הטיפול האזרחי והמינהלי בסוכנים זרים גבר.

בשנות ה-90 שוב התעוררה ביקורת ציבורית על חולשת החוק ועלה הצורך בתיקונו עקב שתדלנותן של חברות יפניות אשר ניסו להשפיע על מדיניות הסחר של ארה"ב.⁵⁷ בעקבות זאת הוחמרו חוקי השתדלנות שנועדו למנוע ניגודי אינטרסים בעבודתם של שתדלנים ונקבעו כללי אתיקה של נציגי ציבור בהקשר זה⁵⁸

⁵⁴ בעניין זה ראו: *United States v. John Joseph Frank*, 23 F.R.D. 145 (D.C. Circuit, 1959).

⁵⁵ בעניין זה ראו: *United States v. John Peter McGoff*, 831 F.2d 1071 (D.C. Circuit, 1987).

⁵⁶ <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-104hrpt339/pdf/CRPT-104hrpt339-pt1.pdf>; House Report No. 104-339 part 1, 104th Congress, 1st Session, p.5 Russell Warren Howe : ראו עוד: 9 בפברואר 2011. תאריך כניסה: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-104hrpt339/pdf/CRPT-104hrpt339-pt1.pdf> and Sarah Hays Trott, *The Power Peddlers: How Lobbyists Mold America's Foreign Policy*, Doubleday 1977.

⁵⁷ Pat Choate, *Agents of Influence: How Japan Manipulates America's Political and Economic System*, ראו: Phillip J. Perry, "Recently Proposed Reforms to the Foreign Agents Registration Act", *Cornell Int'l L.J.* 23 (1990) pp. 145-146, 133 רישום מאמצי שתדלנות של חברת "טושיבה" בעלות של 3 מיליוני דולר; Charles Lawson, "Shining the 'Spotlight of Pitiless Publicity' on Foreign Lobbyists? Evaluating the Impact of the Lobbying Disclosure Act of 1995 on the Foreign Agents Registration Act", *Vand. J. Transnt'l L.*, 29 (1996), pp. 1151, 1174

⁵⁸ 18 U.S.C. – Crimes and Criminal Procedure, Part "חוק הדלת המסתובבת", ראו עוד, I – Crimes, Ch. 26 – Bribery, Graft and Conflicts of Interest, §207 המחיב פקידים מממשלתיים בכירים בתקופת צינון טרם העסקתם בתפקידים הנוגעים לעבודת הממשלה. בתוך אתר האינטרנט של המדפיס הממשלתי של ארה"ב: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2001-title18/pdf/USCODE-2001-title18-partI-chap11.pdf> וראו עוד: The Lobbying Disclosure Technical Amendments Act of 1998, באתר האינטרנט של בית-הנבחרים של ארה"ב: http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda_technical.html; The Honest Leadership and Open Government Act of 2007, באתר האינטרנט של המדפיס הממשלתי של ארה"ב: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:s1enr.txt.pdf להשוואות בין חוק הדלת המסתובבת, ה-FARA וה-LDA, ראו דוח של משרד מבקר המדינה של ארה"ב: <http://www.gao.gov/new.items/d10766.pdf>, GAO-10-766 (Washington, D.C.: June 23rd, 2010) <http://www.gao.gov/new.items/d10499.pdf>, GAO-10-499 (Washington, D.C.: April 1st, 2010) <http://www.gao.gov/new.items/d08485.pdf>, GAO-08-485 (Washington, D.C.: May 21st, 2008)

נושא קרוב נוסף הוא מעורבות זרה במימון בחירות ונושאים הקשורים להן, ראו: Matt A. Vega, "The First Amendment Lost in Translation: Preventing Foreign Influence in U.S. Elections after Citizens United",



עם חקיקת ה-Lobbying Disclosure Act of 1995 (LDA)⁵⁹. במקביל לכך צומצמה תחולתו של חוק ה-FARA, כך שלא יחול על שתדלנים הנרשמים על-פי ה-LDA,⁶⁰ – אף שגם שתדלנים כלכליים עשויים להשפיע על קביעת מדיניות,⁶¹ וחובות הדיווח הקבועות ב-LDA קלות במידה ניכרת מאלה שבחוק ה-FARA.⁶²

חוקתיות החוק

חוקתיותו של חוק ה-FARA עמדה למבחן פעמים מספר בבתי-המשפט בארה"ב. בשנת 1951, בעניין Peace Information Center,⁶³ תקפו העותרים את חוקתיותו של החוק מכמה היבטים: פגיעה בחופש הביטוי המוגן בתיקון הראשון לחוקת ארה"ב; פגיעה בהגנה מפני הפללה עצמית המוגנת בתיקון החמישי לחוקה; פגיעה בתקינות ההליך הפלילי, המוגן גם הוא בתיקון החמישי, בשל עמימות החוק בנוגע להגדרת העבירה.

בית-המשפט אישר את חוקתיותו של החוק וקבע כי הוא איננו מגביל את חופש הביטוי או מקשה עליו, וכלל איננו מצמצם ביטוי של רעיונות או מונע אמירה כלשהי אלא רק מחייב מי שעוסקים בפעולות מסוימות לזהות את עצמם. אשר להגנה מפני הפללה עצמית קבע בית-המשפט כי זו ניתנת רק ליחידים ולא לארגונים, וכי המידע שהחוק מחייב לחשוף איננו מפליל כשלעצמו. אשר לעמימות של החוק קבע בית-המשפט כי הוא מדויק דיו בהגדרת העבירה ויסודותיה, ואף שעשוי להתעורר ספק בקרב סוכנים זרים וגורמים זרים לגבי תחולת החוק עליהם, הדבר איננו עולה כדי פגם בחוקתיותו של החוק.

בשנת 1987, בעניין מיס,⁶⁴ דחה בית-המשפט העליון עתירה נוספת בנוגע לפגיעתו של החוק בחופש הביטוי עקב קביעת משרד המשפטים כי חומר פרסומי מהווה "תעמולה". מדובר בשלושה סרטים קנדיים, אחד בנושא מיגור הנשק הגרעיני ושניים בנושאי הגנת הסביבה, אשר משרד המשפטים קבע בשנת 1983 כי הם מהווים פרופגנדה פוליטית זרה וחייב את הצגתו של כיתוב המורה על כך בפתיחתם. חבר דמוקרטי בסנאט של מדינת קליפורניה, אשר התכוון להעניק חסות להקרנת הסרטים, עתר נגד

(2010): http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=matt_vega. וראו עוד: נאומו לאומה של נשיא ארה"ב, ברק ח' אובמה, לשנת 2010, באתר אוניברסיטת סנטה ברברה:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=87433>. תאריך כניסה: 9 בפברואר 2011.

⁵⁹ ראו אתר המדפיס הממשלתי של ארה"ב: 2 U.S.C. – The Congress, Ch. 26 – Disclosure of Lobbying Activities, §1601 et seq. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2006-title2/html/USCODE-2006-title2-chap26.htm>. תאריך כניסה: 9 בפברואר 2011.

⁶⁰ בעניין זה ראו: Federal register, Department of Justice, Final rule, Foreign Agents Registration Act, June 5, 2003, Rules and Regulations, 68, 108, pp. 336239–33631 <http://edocket.access.gpo.gov/2003/03-13947.htm>. תאריך כניסה: 13 בפברואר 2011.

⁶¹ ראו: Mark Baker, "Updating the Foreign Agents Registration Act to Meet the Current Economic Threat to National Security", *Texas International Law Journal*, 25 (1990).

⁶² למשל, השדולה הישראלית בארה"ב, The American Israeli Public Affairs Committee (AIPAC), רשומה על-פי ה-LDA ולא על-פי ה-FARA, משום שאיננה פועלת כסוכנת של גורם זר אלא כגוף של אזרחים אמריקנים המעוניינים בשיפור היחסים בין ארה"ב וישראל. ראו אתר AIPAC:

http://www.aipac.org/about_AIPAC/Learn_About_AIPAC/26.asp. בניגוד לכך, קודמתה של AIPAC, ה-AIPAC, Ori Nir, "Leaders Fear: Probe Will Force Pro-Israel Lobby To File as 'Foreign Agent'", *Forward*, Dec. 31, 2004: <http://www.forward.com/articles/4064>. תאריך כניסה: 13 בפברואר 2011.

⁶³ *United States v. Peace Information Center et al.*, 97 F. Supp. 255 (D.C. Circuit, 1951)

⁶⁴ *Edwin Meese III, Attorney General of the United States, Joseph E. Clarkson v. Barry Keene*, 481 U.S. 465 (1987). וראו עוד: *certiorari denied* 478 U.S. 1021, *rehearing denied* 481 U.S. 1043 (1987).



החוק בנימוק שהוא פוגע בחופש הביטוי. הוא אף טען שהגדרת הסרטים כפרופגנדה פוליטית גורמת לצופים פוטנציאליים להימנע מצפייה בהם.⁶⁵

בית-המשפט העליון מצא כי הדרישה לתייג את הסרטים כפרופגנדה זרה וכן כלל חובות הרישום, הדיווח והגילוי של חוק ה-FARA אינן פוגעות בחופש הביטוי. ראשית קבע בית-המשפט, כי המונח "פרופגנדה פוליטית" הוא מושג ניטרלי בהגדרתו, ואין בתוכנו המהותי מסר בעל קונוטציה שלילית. שנית, נקבע שההתוויה הכפויה איננה מדכאת חופש ביטוי אלא מהווה ביטוי ממשלתי נוסף, אשר דווקא מעשיר את הערכים שעומדים ביסודו של חופש הביטוי בכך שהוא מוסיף מידע רלוונטי לנמעני הביטוי ומבטיח כי פרסומו של החומר יהיה שקוף, מלא והוגן.⁶⁶

מידת יישום החוק והצעות לתיקון

למרות תיקוני החקיקה הרבים שנעשו בחוק ה-FARA, לעניין אכיפתו ויישומו נתקלת יחידת ה-FARA בקשיים, בשל מחסור במשאבים, במידע ובסמכות חוקית לחקור את מי שאיננו נרשם כסוכן זר כמתחייב על-פי החוק. סוכנים זרים הנרשמים על-פי החוק חייבים לדווח על כלל פעולותיהם עבור הגורם הזר, אפילו כאלה אשר כשלעצמן לא היו מחייבות רישום,⁶⁷ והם נתונים לפיקוח ולביקורת של יחידת ה-FARA לשם אימות דיווחיהם; לעומתם, מי שאיננו נרשם פטור מכל אלה. משרד מבקר המדינה של ארה"ב עסק בנושא כמה פעמים,⁶⁸ והמליץ שהקונגרס ישקול נקיטת צעדים אחדים כדי לשפר את יכולתו של משרד המשפטים להבטיח שהציבור האמריקני ידע את זהותם של מי שמנסים להשפיע, למען גורמים זרים, על המדיניות של ממשלת ארה"ב:⁶⁹

1. הענקת סמכות לחקור חקירה אזרחית את מי שמשרד המשפטים חושב שעליהם להירשם כסוכנים של גורמים זרים;
2. לחייב את מי שטוענים שהם פטורים מרישום על-פי החוק להגיש למשרד המשפטים הודעה רשמית על כך טרם שיחלו לעסוק בפעולות הפטורות.

⁶⁵ "Remove 'Propaganda' Label from 3 Canada Films, High Court Urged", *Los Angeles Times*, December 3rd, 1986; http://articles.latimes.com/print/1986-12-03/news/mn-487_1_political-propaganda. תאריך כניסה: 16 בפברואר 2011.

⁶⁶ ההחלטה התקבלה ברוב של חמישה מול שלושה. השופט התשיעי בבית-המשפט העליון, אנטוניו סקלייה, לא השתתף בהחלטה, כפי הנראה מפני שלפני שמונה לבית-המשפט העליון באותה שנה פסק בגלגול קודם של המקרה בבית-המשפט המחוזי. ראו: *Mitchell Block, President, Direct Cinema Ltd. Inc., et al., v. Edwin Meese III, Attorney General of the United States, et al.*, 793 F.2d 1303 (D.C. Circuit, 1986). החלטת השופט סקלייה שם היתה דומה להחלטת הרוב בעניין מיס.

⁶⁷ ראו סעיפים (9)–(6)–612(a) לחוק.

⁶⁸ *Effectiveness of the Foreign Agents registration Act of 1938, as Amended, and its Administration by the Department of Justice*, B-177551 (Washington, D.C.: March 13th, 1974); *Foreign Agent Registration: Justice Needs to Improve*; <http://archive.gao.gov/f0302/095964.pdf>; *Administration*, GAO/NSIAD-90-250 (Washington, D.C.: July 30, 1990); <http://archive.gao.gov/d23t8/142192.pdf>. תאריך כניסה: 13 בפברואר 2011. בדוח נמצא כי כמחצית מן הסוכנים הזרים החייבים ברישום על-פי החוק אינם מדווחים באופן מלא על פעולותיהם ואינם עומדים בלוחות הזמנים לדיווח הקבועים בחוק. בעניין קשוי היישום של החוק ראו עוד: Michael Spak, "America for Sale: When Well-Connected Former Federal Officials Peddle their Influence to the Highest Bidder", *Kentucky Law Journal*, 78 (1990).

⁶⁹ *Post-Government Employment Restrictions and Foreign Agent Registration: Additional Action Needed to Enhance Implementation of Requirements*, GAO-08-855 (Washington, D.C.: July 30, 2008); <http://www.gao.gov/new.items/d08855.pdf>. תאריך כניסה: 13 בפברואר 2011. בדוח נמצא כי מספר העובדים ביחידה ירד מ-13 ב-1990 ל-8 ב-2008.



לעת עתה, עיקר מאמצי היחידה מופנים לעידוד ציות וולונטרי לחוק, באמצעות הפצת מידע על החוק וטופסי רישום לנרשמים, לציבור ולעיתונות. היחידה פונה מיוזמתה לקהילות מקצועיות שונות, כגון משפטנים, מפרסמים, פוליטיקאים ואנשי פרסום, שמקרבן באים רוב הסוכנים הזרים, מדריכה תובעים ציבוריים ורשויות ממשלתיות בעניין החוק ואף מיעצת להם. אנשי היחידה נפגשים עם נרשמים פוטנציאליים, כדי לבחון את חובתם האפשרית להירשם, ואף עם נרשמים קיימים, כדי לבחון אם הם חייבים להמשיך ברישום.

העונשים הקבועים בחוק על הפרה מכוונת של הוראותיו ועל הצגת מידע שקרי או העלמת מידע בדיווחים המחויבים על-פיו, הם עד חמש שנות מאסר או קנס בסך 10,000 דולר או שניהם. על הפרות מסוימות, כגון הימנעות מסיווג של חומר תעמולה בארה"ב, יש עונש של עד שישה חודשי מאסר או קנס של 5,000 ש"ח או שניהם. אך כאמור, עיקר מאמצי האכיפה של החוק אינם פליליים, ומאז שנת 1990 העמידו לדין מכוחו פעם אחת בלבד.

היחידה עוסקת באיתור נרשמים פוטנציאליים באמצעות סקירת פרסומים מקצועיים ואתרי אינטרנט וכן באמצעות מידע המתקבל ממקורות שונים, כגון ה-FBI, פירמות מתחרות או אזרחים. בעקבות המידע הנאסף מהמקורות האמורים, היחידה משגרת מכתבי בירור לנרשמים הפוטנציאליים ופותחת בהליך של בירור חובתם להירשם על-פי החוק; בסופו חלקם אכן נרשמים כסוכנים זרים, ולגבי חלקם מתברר שהם פטורים מכך.⁷⁰

נוסף על האמור לעיל, **נשמעות טענות על אכיפה סלקטיבית של החוק**. למשל, ביולי 2008 פנו שלושה סנטורים דמוקרטים – צ'רלס שומר מניו-יורק, קלייר מקקסקיל ממיזורי וברק אובמה מאילינוי – למבקר הפנימי של משרד המשפטים בדרישה לבדוק את אכיפת החוק על-ידי המשרד, לבחון את הסיבות לאכיפה לא אחידה או גמישה של החוק, להציע הצעות לתיקונה ולהציג את תשובתו להם ולוועדות הקונגרס הרלוונטיות.⁷¹

לפני הפנייה האמורה גיבשו סנטורים אלו הצעת חוק לסתום שתי פרצות הקיימות בחוק.⁷² על-פי ההצעה, **גם לוביסטים של גורמים זרים יחויבו בחובות הרישום והדיווח של חוק ה-FARA, אף אם הם רשומים על-פי ה-LDA**. כיום, לוביסטים הרשומים על-פי ה-LDA פטורים מחובות הדיווח על-פי חוק ה-FARA, שהן, כאמור, נוקשות יותר. נוסף על כך, הצעת החוק מבקשת להחיל את ההוראות גם על פעולות הנעשות בשביל גורמים זרים מול נציגים של ממשלת ארה"ב מחוץ לארה"ב, בעוד תחולת החוק כיום מוגבלת למגעים בתוך ארה"ב. הצעת החוק עברה שתי קריאות והועברה לוועדת יחסי החוץ של הסנאט.⁷³

⁷⁰ Former Federal Trade Officials: Laws on Post-Employment Activities, Foreign Representation, and Lobbying, GAO-10-766 (Washington, D.C.: June 23rd, 2010), בעמ' 16–17.

<http://www.gao.gov/new.items/d10766.pdf>. תאריך כניסה: 14 בפברואר 2011.

⁷¹ ראו אתר הסנאט של הסנאטורית מקקסקיל: <http://mccaskill.senate.gov/newsroom/record.cfm?id=300414>.

תאריך כניסה: 14 בפברואר 2011. ראו עוד: "FARA's Failings, or How the DOJ Fails to Monitor Foreign Lobbying", *The Huffington Post*, July 24, 2008 <http://www.huffingtonpost.com/zephyr-teachout/faras-failings-or-how-the-doj-fails-to-monitor-foreign-lobbying>. תאריך כניסה: 14 בפברואר 2011.

⁷² The Closing the Foreign Lobbying Loophole Act (S. 3123), באתר המדפיס הממשלתי של ארה"ב: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:s3123is.txt.pdf. תאריך כניסה: 14 בפברואר 2011.

⁷³ ראו אתר האינטרנט: <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s110-3123>. תאריך כניסה: 14 בפברואר 2011.



6.2. Foreign Agents Registration Act (FARA) – תמצית

תחולת החוק והגדרותיו רחבות, ועל-פיהן **כל אדם פרטי, ישות משפטית או התארגנות אחרת נחשבים גורם זר** אם הוקמו על-פי דין זר או אם מקום מושבם במדינה זרה. **כל אדם פרטי, ישות משפטית או התאגדות אחרת נחשבים סוכן של גורם זר** אם הם פועלים בכל אופן שהוא למענו או במימונו בתחומי הפעילות הפוליטית, יחסי ציבור, פרסום, מידע, ייעוץ, איסוף או חלוקה של כסף וייצוג. בניגוד לחוק זה, הצעת החוק בישראל⁷⁴ חלה רק על עמותות וחברות לתועלת הציבור הרשומות ככאלה על-פי הדין הישראלי.

על מי שמוגדר סוכן של גורם זר חלות **חובות רישום ודיווח מקיפות ומפורטות**: מענם ומעמדם של הסוכן הזר ושל כל עובדיו ומנהליו ופעולותיהם; מידע והעתקים של המסמכים הנוגעים להתאגדותו, מטרותיו, ניהולו ופעולותיו; מידע על כל גורם זר שהוא משמש סוכנו, מהות פעילותו, הבעלות עליו והשליטה בו ומידע על הקשר בינו לבין הסוכן; השירותים והפעולות שהוא עושה למענו, תשלומים וכספים שהוא מקבל ושהוא מחלק במסגרת פעילותו, וכל הסכם שנעשה לשם ביצוע פעילותו.

הצהרות הרישום והדיווח נמסרות **בשבועה**,⁷⁵ ואם הסוכן איננו אדם יחיד, הן נמסרות על-ידי **רוב השותפים או נושאי המשרה או חברי הדירקטוריון שלו**. את הדיווחים יש להגיש **אחת לחצי שנה לפחות**, ונוסף על כך הנרשם חייב בדיווח **בתוך עשרה ימים על כל שינוי בפרטים מהותיים מסוימים. שר המשפטים רשאי לפטור סוכן מחובות הרישום והדיווח במקרים מתאימים. יש להדגיש כי מי שחייב ברישום כסוכן זר אינו מחויב רק בדיווח על הפעולות האמורות הנעשות למען הגורמים הזרים אלא הוא חייב בדיווחים דומים על כל פעילות שהוא עושה למען עצמו או לאחרים.**

חובות הרישום והדיווח של החוק אינן חלות, כאמור, על צירים דיפלומטיים ופקידים של ממשלות זרות; מי שעוסקים בפעילויות מסחריות, באיסוף כספים לצרכים הומניטריים, בקידום מטרות דתיות; סוכנים של מדינה זרה אשר הגנה עליה חיונית לארה"ב; עורכי-דין העוסקים בייצוג משפטי בפני גופים בעלי סמכות שיפוטית ואינם מייצגים אינטרסים פוליטיים או ציבוריים של מדינה זרה או מפלגה זרה; שתדלנים הרשומים על-פי ה-LDA. חובת ההוכחה לעניין התקיימות הפטור מוטלת על הטוען לכך.

החוק מחייב כל סוכן זר המפרסם חומרי מידע בשביל הגורם הזר להגיש לשר המשפטים שני העתקים של חומרים אלו בתוך 48 שעות, והם יהיו פתוחים לעיון הציבור. כמו כן, נדרשת להופיע עליהם **הצהרה בולטת כי הם מופצים על-ידי הסוכן בשם הגורם הזר. אסור לסוכן זר להציג חומרי תעמולה פוליטיים בפני כל פקיד או סוכנות ממשלתית, ובכל פנייה אחרת אליהם עליו להזדהות כסוכן זר, וכך גם בהופעות בפני הקונגרס. על הסוכן הזר לשמור למשך שלוש שנים ספרים ומרשמים המתעדים בדקדקנות את כל פעילויותיו באופן שיהיו נגישים בקלות לביקורת של משרד המשפטים. הצהרות הרישום פתוחות לעיון הציבור.**

הוראות החוק חלות גם על נושאי משרה של הסוכן הזר והפרתן גוררת קנס של עד 10,000 דולר או מאסר עד חמש שנים או שניהם. זר המפר את הוראות החוק עשוי לעמוד בפני גירוש.

להלן נציג בתמצית את חוק ה-FARA.

⁷⁴ הצעת חוק פ/18/2081, חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, התשע"א-2011, וראו לעיל, פרק 1.2.

⁷⁵ יש לציין כי הוראה זו של החוק עשויה להכניס את העובר עליה לתחום הפלילי בגין הגשת תצהיר שקר, ראו: 18 U.S.C. - Crimes and Criminal Procedure, Part I – Crimes, Ch. 79 – Perjury, §1621.



- במונח "אדם" נכללים יחיד, שותפות, התאחדות, תאגיד, ארגון או כל צירוף אחר של יחידים ;
 - במונח "גורם זר" נכללים :
 - ממשלה של מדינה זרה ומפלגה פוליטית זרה ;
 - אדם מחוץ לארה"ב, מלבד יחיד שהוא אזרח ותושב של ארה"ב או מי שאיננו יחיד המאוגד או נוצר על-פי חוקי ארה"ב ומקום העסקים העיקרי שלו מצוי בארה"ב ;
 - שותפות, התאחדות, תאגיד, ארגון או כל צירוף אחר של יחידים המאוגדים על-פי חוקי מדינה זרה, או שמקום העסקים העיקרי שלהם מצוי במדינה זרה.
 - המונח "סוכן של גורם זר" פירושו :
 - כל אדם הפועל כסוכן, נציג, עובד, משרת, או ממלא כל תפקיד אחר, על-פי הוראה או בקשה, או תחת הנחיה או שליטה, של גורם זר או של אדם אשר פעילויות מפעילויותיו, באופן ישיר או עקיף, מפוקחות, מונחות, נשלטות, ממומנות או מסובסדות, במלואן או במידה ניכרת⁷⁷ על-ידי גורם זר, ואשר באופן ישיר או באמצעות אדם אחר :
 - עוסק בארה"ב בפעילויות פוליטיות למענו או בשמו של האינטרס של הגורם הזר ;
 - פועל בארה"ב כיועץ יחסי ציבור, סוכן פרסום, עובד שירותי מידע או יועץ פוליטי למענו או בשמו של האינטרס של הגורם הזר ;
 - מתרים, אוסף, משלם או מחלק בארה"ב, תרומות, הלוואות, כסף או דברי ערך אחרים למענו או בשמו של האינטרס של הגורם הזר ;
 - מייצג בארה"ב את האינטרסים של הגורם הזר בפני כל סוכנות או פקיד רשמי של ממשלת ארה"ב ;
 - כל אדם שהוא סוכן של גורם זר כאמור לעיל, או אדם המסכים, מתכוון או מתיימר לשמש סוכן כאמור, בין אם על-פי התחייבות חוזית ובין אם לאו.
- ⁷⁸ הפעילויות המגדירות סוכן זר מתוארות אף הן באופן מרחיב וכוללני בחוק :
- המונח "יועץ יחסי-ציבור" (public-relations counsel) משמעו כל סוג ישיר או עקיף של ייעוץ או ייצוג של גורם זר בכל נושא הקשור ליחסי ציבור הנוגע לאינטרסים הפוליטיים או הציבוריים, העמדות או היחסים של הגורם הזר.
 - במונח "סוכן פרסום" (publicity agent) נכלל כל סוג ישיר או עקיף של פרסום מידע והפצתו, מכל סוג ובכל דרך שהיא.

⁷⁶ 22 U.S.C. §611 – Definitions

⁷⁷ "in whole or in major part"

⁷⁸ ראו פירוט מלא בסעיפים (g), (h), (i), (o), (p) 611 לחוק.



- המונח **"עובד שירותי-מידע"** (information-service employee) משמעו כל סוג של אספקה, הפצה או פרסום של כל מידע בנוגע לתועלת, יתרון, עובדות או תנאים, פוליטיים, תעשייתיים, תעסוקתיים, כלכליים, חברתיים, תרבותיים או אחרים של כל מדינה זרה או מפלגה זרה או כל התאגדות אחרת המאוגדת על-פי דין זר או שמקום העסקים העיקרי שלה במדינה זרה.

- המונח **"פעילויות פוליטיות"** (political activities) פירושו כל פעילות אשר העוסק בה מאמין או מתכוון שתשפיע בכל דרך על סוכנות או פקיד של ממשלת ארה"ב, או על כל סקטור של הציבור, בנוגע לגיבוש, אימוץ או שינוי של המדיניות הפנימית או החיצונית של ארה"ב או בנוגע לאינטרסים הפוליטיים או הציבוריים, העמדות או היחסים של מדינה זרה או של מפלגה זרה.

- המונח **"יועץ פוליטי"** (political consultant) פירושו אדם העוסק בכל יידוע או ייעוץ בנוגע למדיניות הפנימית או החיצונית של ארה"ב או האינטרס הפוליטי או הציבורי, העמדות או היחסים של מדינה זרה או של מפלגה זרה.

בסעיף ההגדרות נכללת החרגה של **פעילות עיתונאית הנעשית בתום לב ושאנינה תחת מרות של גורם זר או של סוכן של גורם זר**, אף אם היא תואמת את הגדרות החוק האמורות, כגון קבלת פרסומות מגורמים זרים או מינויים על העיתון.⁷⁹

הצהרת רישום⁸⁰

- לא ישמש אדם סוכן של גורם זר אלא אם כן הגיש לשר המשפטים (Attorney General) הצהרת רישום אמינה ומלאה ואת הנספחים לה. על אדם המתחיל לשמש סוכן של גורם זר להגיש, **בתוך עשרה ימים**, לשר המשפטים, בשני עותקים, הצהרת רישום **בשבועה**, על טופס שיקבע שר המשפטים. סיומה של תקופת היותו סוכן זר איננה פוטרת אותו מן החובה להגיש הצהרת רישום על התקופה בה שימש סוכן כאמור.

בהצהרת הרישום יופיעו:

○ שמו של הנרשם וכל כתובת עסקית או פרטית שלו ;

○ מעמדו של הנרשם ;

○ אם יחיד – אזרחות ;

○ אם שותפות או כל התאגדות אחרת – שם, כתובת מגורים ואזרחות של כל שותף, מנהל, נושא משרה או מי שממלא את תפקידם, והעתק אמין ומלא של מסמכי ההשתתפות או

⁷⁹ 22 U.S.C. §611(d): "The term "agent of a foreign principal" does not include any news or press service or association organized under the laws of the United States or of any State or other place subject to the jurisdiction of the United States, or any newspaper, magazine, periodical, or other publication for which there is on file with the United States Postal Service information in compliance with section 3611 of title 39, published in the United States, solely by virtue of any bona fide news or journalistic activities, including the solicitation or acceptance of advertisements, subscriptions, or other compensation therefor, so long as it is at least 80 per centum beneficially owned by, and its officers and directors, if any, are citizens of the United States, and such news or press service or association, newspaper, magazine, periodical, or other publication, is not owned, directed, supervised, controlled, subsidized, or financed, and none of its policies are determined by any foreign principal defined in subsection (b) of this section, or by any agent of a foreign principal required to register under this subchapter".

⁸⁰ 22 U.S.C. §612 – Registration statement



- ההתאגדות והתקנון ושל כל מסמך אחר, והצהרה בדבר התנאים והדרישות של כל הסכם בעל-פה הנוגע לארגונו, סמכויותיו ומטרותיו, ובדבר הבעלות והשליטה בו ;
- הצהרה מקיפה בדבר מהות העסקים של הנרשם ; רשימה מלאה של עובדיו והצהרה בדבר מהות העבודה של כל אחד מהם ; שמו וכתובתו של כל גורם זר אשר הנרשם הוא סוכנו ; מהות העסקים והפעולות של כל גורם כזה והצהרה בדבר הבעלות והשליטה בכל אחד מהם, המידה שבה כל גורם כזה מפוקח, מונחה, נמצא בבעלות, נשלט, מסובסד או ממומן, באופן מלא או חלקי על-ידי ממשלה זרה או מפלגה זרה או כל גורם זר אחר ;
 - העתקים של כל הסכם כתוב, והתנאים והדרישות של כל הסכם בעל-פה, כולל כל שינוי שלהם, או, בהיעדר הסכמים כאמור, הצהרה מלאה בדבר הנסיבות אשר בגינן הנרשם הוא סוכן של גורם זר ; הצהרה מקיפה בדבר מהותו ואופן ביצועו של כל הסכם כזה, ובדבר הפעולות הננקטות והמוצעות באמצעות הנרשם כסוכן של גורם זר, כולל פירוט של כל פעילות שכזו שהיא פעילות פוליטית ;
 - האופי והסכום של כל תרומה, הכנסה, כסף או דבר ערך אשר הנרשם קיבל בתוך 60 יום מכל גורם זר כזה, כתשלום או לצורך חלוקה או באופן אחר, והאופן והמועד שבהם נתקבלו ;
 - **הצהרה מפורטת של כל פעילות אשר הנרשם עושה או מתכוון או מתיימר או הסכים לעשות למען עצמו או למען כל אדם אחר מלבד גורם זר, וכן פירוט של כל פעילות כזאת שהיא פעילות פוליטית ;**
 - שמו, אזרחותו וכתובותיו של כל אדם שאיננו גורם זר אשר הנרשם פועל או מתכוון או מתיימר או הסכים לפעול למענו, בנסיבות המחייבות את רישומו, והמידה שבה כל אדם כזה מפוקח, מונחה, נמצא בבעלות, נשלט, מסובסד או ממומן, באופן מלא או חלקי על-ידי ממשלה זרה או מפלגה זרה או כל גורם זר אחר ; האופי והסכום של כל תרומה, הכנסה, כסף או דברי ערך אשר הנרשם קיבל בתוך 60 יום מכל אדם כזה, כתשלום או לצורך חלוקה או באופן אחר, ואופן ומועד קבלתם ;
 - הצהרה מפורטת לעניין סכום הכסף ושאר דברי ערך שהוצאו או חולקו על-ידי הנרשם בתוך 60 יום בקשר לפעולות המחייבות את רישומו, ואשר נקט בין כסוכן זר ובין לעצמו או לכל אדם אחר, והצהרה מפורטת של כל תרומה של כסף או שאר דברי ערך שנתרמה על ידו בקשר לבחירות לכל משרה פוליטית או לכל גוף הבוחר מועמדים לכל משרה פוליטית ;
 - העתקים של כל הסכם כתוב, והתנאים והדרישות של כל הסכם בעל-פה, כולל כל שינוי שלהם, או, בהיעדר הסכמים כאמור, הצהרה מלאה בדבר הנסיבות אשר בגינן הנרשם מבצע או מתכוון או מתיימר או הסכים לבצע, למענו או למען גורם זר או למען כל אדם אחר, כל פעולה המחייבת את רישומו ;
 - **כל הצהרה, מידע או מסמך רלוונטי אחר** אשר שר המשפטים ידרוש מעת לעת, לאחר שישקול כראוי את צורכי הביטחון הלאומי ואת האינטרס הציבורי ;
 - כל הצהרה נוספת וכל העתקי מסמכים נוספים הנדרשים לשם אמינותם של הצהרת הרישום והנספחים לה.



- כל סוכן של גורם זר אשר הגיש הצהרת רישום, יגיש, בתוך 30 יום מסיומה של כל תקופה של **שישה חודשים** ממועד הגשתה, בשבועה, תוספת להצהרה, על טופס שיקבע שר המשפטים, לצורך עדכון של ההצהרה, כדי שתהיה מדויקת ומלאה.
- עסקי הנרשם, עובדיו ומהות פעולותיהם, זהותם ומהות פעילותם של הגורמים הזרים שהוא סוכנם, ההסכמים שבינו לבין הגורמים הזרים וביצועם, הפעולות שהנרשם מבצע למען עצמו או אחרים שאינם גורמים זרים וההסכמים שבינו לבינם – בכל העניינים האלה **ידווח הנרשם לשר המשפטים על כל שינוי בתוך עשרה ימים** ממועד השינוי.
- אם שר המשפטים, לאחר ששקל כראוי את צורכי הביטחון הלאומי והאינטרס הציבורי, יקבע כי הדבר נחוץ לשם יישום מטרות החוק, הוא רשאי לדרוש, בכל מקרה ספציפי, שיוגשו לו עדכונים במועדים תקופים יותר.
- הצהרת הרישום והעדכונים יימסרו **בשבועה** כדלהלן: יחיד – **על-ידו**; שותפות – על-ידי **רוב השותפים**; בכל מקרה אחר – על-ידי **רוב בעלי המשרה** או הממלאים את מקומם או **רוב חברי הדירקטוריון** או הממלאים את מקומם.
- אין בהגשת הצהרת רישום משום קיום מלא של דרישות החוק והתקנות שמכוחו או משום הסכמה של שר המשפטים לנכונותה, כמו כן, אין בה כדי למנוע העמדה לדין בשל הימנעות מכוונת מהגשת הצהרת רישום או תוספת לה במועדן, או בשל הצהרה שקרית מכוונת או השמטה מכוונת של עובדה מהותית הנדרשת להיכלל בה על-פי החוק, או של עובדה מהותית או מסמך הנדרשים כדי שהצהרת הרישום והתוספות לה והמסמכים הנספחים לה לא יהיו מטעים.
- **שר המשפטים רשאי לפטור מחובות הרישום והדיווח הקבועות בחוק**, אם בשל מהות התפקידים והפעולות שמבצע אותו אדם יקבע שר המשפטים, לאחר שישקול כראוי את צורכי הביטחון הלאומי והאינטרס הציבורי, כי הרישום או הדיווח אינם נדרשים לשם יישום מטרות החוק.

פטורים⁸¹

הוראות החוק לא יחולו על:

- **ציר דיפלומטי או קונסולרי** המאושר על-ידי משרד החוץ ועוסק בפעולות מאושרות בלבד;⁸²
- כל **פקיד של ממשלה זרה** המוכרת על-ידי ארה"ב שאינו יועץ יחסי ציבור, סוכן פרסום, עובד שירותי מידע או אזרח של ארה"ב, הרשום כדין במשרד החוץ ועוסק בפעולות מאושרות בלבד;⁸³
- כל **עובד של ציר דיפלומטי או קונסולרי** המאושר על-ידי משרד החוץ, מלבד יועץ יחסי ציבור, סוכן פרסום או עובד שירותי מידע, הרשום כדין במשרד החוץ ועוסק בפעולות מאושרות בלבד;⁸⁴

⁸¹ 22 U.S.C. §613 – Exemptions

⁸² ראו: 28 C.F.R. §5.301

⁸³ ראו: 28 C.F.R. §5.302

⁸⁴ יש לציין כי הפטורים האמורים חלים גם על נציגים של ארגונים בין-לאומיים. ראו: 28 C.F.R. §5.303



- כל אדם העוסק או מסכים לעסוק רק בתחומים שלהלן:
 - פעולות פרטיות ולא פוליטיות לשם קידום מסחרו של גורם זר הנעשה בתום לב;
 - פעולות אחרות אשר אינן משרתות בעיקר (predominantly) אינטרס זר;
- אדם לא ייחשב כמי שמשרת בעיקר אינטרס זר אם פעילויותיו נעשות באופן ישיר לשם קידום פעולות מסחריות, תעשייתיות או פיננסיות של חברה זרה, הנעשות בתום לב, ובלבד שהפעולות הפוליטיות אינן מונחות על-ידי ממשלה זרה או על-ידי מפלגה זרה ואינן מקדמות אינטרסים ציבוריים או פוליטיים של ממשלה זרה או של מפלגה זרה.⁸⁵
- התרמה או איסוף של כספים ותרומות בארה"ב לצורך עזרה וסיוע רפואיים, או לצורך גיוס מזון וביגוד לשם הקלה על סבל אנושי;
- כל אדם העוסק או מסכים לעסוק בפעולות לא פוליטיות⁸⁶ לקידום מטרות דתיות, לימודיות, אקדמיות, מדעיות או אמנותיות בתום לב;
- כל אדם או עובד אשר הגורם הזר שהוא פועל למענו הוא ממשלה של מדינה זרה אשר הנשיא סבור שההגנה עליה חיונית להגנת ארה"ב ופרסם זאת בעיתון הרשמי,⁸⁷ כאשר:
 - הוא עוסק בפעולות לקידום העמדות, האינטרס הציבורי או ההגנה הלאומית של אותה מדינה ושל ארה"ב, ושאינן מנוגדות למדיניות הפנימית או החיצונית של ארה"ב בלבד;
 - כל מידע שהוא מפיץ הוא במסגרת הפעולות האמורות והוא מידע אמין ומדויק, וזהותו כסוכן של גורם זר מופיעה בו;
 - הממשלה הזרה מדווחת למשרד החוץ על זהותו ופעולותיו כנדרש;
 - שר המשפטים, לאחר שישקול כראוי את האינטרס הציבורי וההגנה הלאומית, רשאי בהסכמת שר החוץ לסיים את תחולת הפטור באופן מלא או חלקי, ויעשה כן לבקשת שר החוץ;
- כל אדם המוסמך לעסוק במשפטים, ככל שהוא עוסק או מסכים לעסוק בייצוג משפטי של גורם זר מדווח⁸⁸ בפני כל בית-משפט או סוכנות של ממשלת ארה"ב, ובתנאי שהייצוג המשפטי איננו כולל ניסיונות להשפיע על אנשי סגל או פקידים או לשכנע אותם, מלבד בעת הליכים משפטיים, חקירות פליליות או אזרחיות והליכים שעל-פי חוק.

ניסיונות השפעה ושכנוע שאינם חוסים תחת הפטור מוגדרים ניסיונות כאלה בקשר לגיבוש, אימוץ או שינוי של מדיניות פנימית או חיצונית של ארה"ב, או בקשר לאינטרסים הפוליטיים או הציבוריים של ממשלה זרה או מפלגה זרה.⁸⁹

⁸⁵ 28 C.F.R. §5.304(c)

⁸⁶ 28 C.F.R. §5.304(d)

⁸⁷ 28 C.F.R. §5.305

⁸⁸ החובה לדווח כי הוא מייצג בזאת גורם זר מוטלת על עורך-הדין המייצג. ראו: 28 C.F.R. §5.306(b)

⁸⁹ 28 C.F.R. §5.306(a)



- סוכן של גורם זר שאיננו ממשלה זרה או מפלגה זרה⁹⁰ העוסק **בשתדלנות** ונרשם בקשר לכך על-פי ה-LDA.

יש להדגיש כי חובת ההוכחה לעניין התקיימות פטור מן הפטורים האמורים מוטלת על הטוען לכך.⁹¹

הגשה והתוויה של פרופגנדה פוליטית⁹²

- כל סוכן של גורם זר המפרסם באמצעות דואר ארה"ב או כל אמצעי אחר של מסחר בין-מדינתי או בין-לאומי, חומרי מידע בשם הגורם הזר, או למען אינטרסים שלו, בין בצורת הדפסה (prints)⁹³ ובין בכל צורה אחרת המתאימה באופן סביר שיהיו, או שהוא מאמין או מתכוון שיהיו, מופצים לשני אנשים או יותר, יגיש לשר המשפטים בתוך 48 שעות מפרסומם שני העתקים שלהם.
- אסור לכל סוכן של גורם זר בארה"ב להפיץ כל חומרי מידע כאמור מבלי שתופיע בהם הצהרה בולטת כי החומרים מופצים על-ידי הסוכן בשם הגורם הזר, וכי מידע נוסף על כך רשום במשרד המשפטים. שר המשפטים יקבע מה נחשב הצהרה בולטת לעניין זה.⁹⁴
- העתקי חומרי המידע המוגשים כאמור יהיו זמינים לעיון הציבור כפי שיקבע שר המשפטים בתקנות.
- אסור לכל סוכן של גורם זר בארה"ב למסור, להעביר או לספק בכל אופן אחר, לכל פקיד או סוכנות של הממשלה (כולל חבר או ועדה של שני בתי הקונגרס), בשמו או למענו של האינטרס של הגורם הזר, כל פרופגנדה פוליטית, או לבקש מכל סוכנות או פקיד כאלה, בשמו או למענו של האינטרס של הגורם הזר, כל מידע או עצה בכל עניין הקשור לאינטרסים הפוליטיים או הציבוריים, העמדות או היחסים של מדינה זרה או של מפלגה זרה, או בנוגע למדיניות החיצונית או הפנימית של ארה"ב, אלא אם כן הפנייה מלווה בהצהרה אמינה ומדויקת כי הוא סוכן של הגורם הזר.
- בכל עת אשר סוכן של גורם זר מופיע בפני כל ועדה של הקונגרס על מנת להעיד בשמו או למענו של האינטרס של הגורם הזר, הוא יספק לוועדה בעת ההופעה העתק של הצהרת הרישום האחרונה שלו, לשם הכללתה בפרוטוקולי הוועדה כחלק מעדותו.

ספרים ומרשמים⁹⁵

- כל סוכן של גורם זר יחזיק וישמור ספרי חשבונות ומרשמים אחרים בקשר לכל פעילויותיו אשר דיווח עליהן כמחויב על-פי החוק, בהתאם לנוהלי עבודה ומסחר אשר שר המשפטים יקבע

⁹⁰ 28 C.F.R. § 5.307. חובת ההוכחה כי הסוכן נרשם על פי ה-LDA מוטלת עליו.

⁹¹ 28 C.F.R. § 5.300.

⁹² 22 U.S.C. § 614 – Filing and labeling of political propaganda

⁹³ אף מונח זה מוגדר בהרחבה בסעיף 611(n) לחוק, וכולל עיתונים, כתבי עת, ספרים, חוברות, גיליונות מוזיקליים, כרטיסי ביקור, כרטיסי כתובות, גיליונות הגהה, חריטות, צילומים, תמונות, ציורים, תוכניות, מפות, חיתוכים, קטלוגים, פרוספקטוסים, פרסומות וכן הודעות מודפסות, חרוטות, מודפסות בליטוגרפיה או רשומות מסוגים שונים, וכן, באופן כללי, כל רישומים והעתקים על נייר או חומר המעורב בנייר, קלף או קרטון, באמצעות הדפסה, חריטה, ליטוגרפיה, רישום או כל הליך מכני דומה, מלבד דפוס צילום, חותמות ומכונת כתיבה.

⁹⁴ ראו: 28 C.F.R. § 5.402.

⁹⁵ 22 U.S.C. § 615 – Books and records



בתקנות כנחוצים וראויים לשם יישום מטרות החוק, לאחר שישקול כראוי את הביטחון הלאומי והאינטרס הציבורי, וישמור עליהם **למשך שלוש שנים** לאחר שסיים לשמש סוכן של גורם זר. הספרים והמרשמים האמורים יהיו **פתוחים בכל זמן סביר לביקורת** של כל פקיד אשר מתפקדו לאכוף את הוראות החוק. אסור לכל אדם להסתיר, להשמיד, למחוק, להשחית או לזייף – או להביא לידי כך – ספרים ומרשמים כאמור.

• נרשם יחזיק וישמור את הספרים והמרשמים שלהלן:⁹⁶

- כל תכתובת, תזכיר, מברק, טלגרמה, מסרי טלפרינטר ותקשורת כתובה אחרת לכל גורם זר ולכל אדם אחר ומהם, בקשר לפעילויות הנרשם בשם אינטרסים של כל גורם מגורמיו הזרים או למען אינטרסים אלו, או לפעולות פוליטיות שלו או של כל גורם מגורמיו הזרים.
- העתקים מקוריים של כל החוזים הכתובים בין הנרשם לבין כל גורם מגורמיו הזרים.
- מרשם שבו השמות והמענים של אנשים שאליהם נשלחו חומרי מידע.
- כל ספרי הנהלת חשבונות ומרשמים כלכליים אחרים הקשורים לפעילויות הנרשם בשם אינטרסים של כל גורם מגורמיו הזרים או למען אינטרסים אלו, כולל שיקים מבוטלים, דפי בנק, וכן רשימות הכנסות והוצאות הכוללות שמות ומענים של אנשים שמהם התקבלו כספים או שקיבלו כספים מהנרשם, סכומם והתאריך שבו התקבלו או הוצאו.
- אם הנרשם תאגיד – ספרי פרוטוקולים.
- מרשמים שבהם שמם ומענם של כל עובדי הנרשם וסוכניו, בהווה ובעבר.
- ספרים, מרשמים ומסמכים אחרים הנחוצים כדי לשקף את פעילויות הנרשם החייבות ברישום באופן ראוי.

• הספרים והמרשמים האמורים יישמרו באופן שיהיו נגישים בקלות לביקורת.

עיון ציבורי במרשמים רשמיים, מסירת רישומים ומידע⁹⁷

- שר המשפטים ישמור, באופן קבוע, העתק אחד של כל הצהרת רישום על-פי חוק זה, וזו תהיה בבחינת **מידע ציבורי ותהיה פתוחה לעיון ולבחינה של הציבור** בשעות סבירות ובתנאים שיקבע שר המשפטים, והעתקים שלה יסופקו לכל דורש, בתשלום של אגרה סבירה, שיקבע שר המשפטים. שר המשפטים רשאי להסיר מן המרשם הציבורי מסמכים של סוכן של גורם זר אשר פעילויותיו חדלו להיות חייבות ברישום.
- שר המשפטים יעביר, מייד עם קבלתה, העתק אחד של כל הצהרת רישום וכל עדכון ונספח לה, **לשר החוץ, לשם קבלת הערותיו להן.**
- שר המשפטים רשאי להעביר **למחלקות ולסוכנויות של הרשות המבצעת ולוועדות הקונגרס מידע שבידו על-פי חוק זה**, כולל שמות של נרשמים, הצהרות רישום ומסמכים אחרים, בהתאם לדרוש על-פי מטרות החוק.

⁹⁶ 28 C.F.R. §5.500.

⁹⁷ 22 U.S.C. §616 – Public examination of official records, transmittal of records and information



- כל נושא משרה או אדם הממלא את תפקידו, וכל מנהל או אדם הממלא את תפקידו של סוכן של גורם זר שאיננו יחיד, חייב לגרום לסוכן לקיים את הוראות חוק זה. פירוקו של כל ארגון המשמש סוכן של גורם זר איננו פוטר מחובה זו. סוכן אשר לא ימלא אחר הוראות חוק זה, יהיו **כל נושאי המשרה או האנשים הממלאים את תפקידיהם בו, וכל מנהליו או אנשים הממלאים את תפקידיהם בו אחראים בשל כך באחריות פלילית.**

99 אכיפה ועונשין

- כל אדם אשר:
 - במכוון **מפר כל הוראה של חוק זה** והתקנות שעל-פיו, או,
 - בכל הצהרת רישום או נספח לה או בכל מסמך אחר המוגש לשר המשפטים לפי חוק זה, במכוון מוסר **תצהיר שקר והצהרה שקרית על עובדה מהותית או משמיט במכוון עובדה מהותית** שיש לכלול על-פי החוק, או עובדה מהותית או מסמך הנדרשים כדי שההצהרות והמסמכים הנספחים לה לא יהיו מטעים, ייענש **בקנס עד של 10,000 דולר או במאסר עד חמש שנים, או בשניהם.** בגין הפרה של חובות ההתוויה וההצהרה בהפצת חומרי מידע, העברתם לידי סוכנות או פקיד של הממשל והופעה בפני ועדות הקונגרס, וכן בגין הפרה של חובת תיקון של הצהרות רישום חסרות ושל איסור התניית שכר בתוצאות,¹⁰⁰ העונש יהיה **קנס של עד 5,000 דולר או מאסר עד שישה חודשים, או שניהם.**
- **זר המורשע בהפרה או בקשירת קשר לעבור על חוק זה או התקנות שעל-פיו, יהיה נתון לגירוש.**
- הימנעות מהגשת הצהרת רישום או תוספת לה תיחשב עבירה מתמשכת כל עוד המחדל ממשיך, **למרות כל חוק התיישנות או חוק סותר אחר.**¹⁰¹
- בכל עת אשר, על-פי שיקול דעתו של שר המשפטים, אדם עוסק או עומד לעסוק במעשים שהם הפרה של חוק זה או התקנות שעל פיו, הוא רשאי **לפנות לבית-משפט מחוזי של ארה"ב כדי שייתן צו משפטי בעניין. בית-המשפט רשאי לתת צו מניעה זמני או קבוע, צו הרחקה או כל צו אחר שהוא רואה לנכון.**
- אם שר המשפטים קבע כי הצהרת רישום איננה עומדת בדרישות חוק זה או התקנות שעל-פיו, הוא יודיע זאת לנרשם בכתב, תוך ציון הליקויים בהצהרה. **אסור לכל אדם לשמש סוכן של גורם זר בכל עת לאחר עשרה ימים ממועד קבלת הודעה זו, ללא הגשת הצהרת רישום מתוקנת הממלאת אחר הוראות חוק זה והתקנות שעל-פיו.**

⁹⁸ 22 U.S.C. §617 – Liability of officers

⁹⁹ 22 U.S.C. §618 – Enforcement and penalties

¹⁰⁰ ראו להלן.

¹⁰¹ ראו: *United States v. John Peter McGoff*, 831 F.2d 1071 (D.C.C. 1987).



- אסור לכל סוכן של גורם זר החייב ברישום להיות צד לכל הסכם או הבנה, במפורש או במשתמע, עם הגורם הזר, אשר לפיהם תשלום השכר, העמלה או כל תמורה אחרת שעל-פיו מותנים, באופן מלא או חלקי, בהצלחתן של פעילויות פוליטיות שהסוכן נוקט.

¹⁰² תקנות

- שר המשפטים רשאי בכל עת להתקין, לקבוע, לשנות ולבטל תקנות, כללים וטפסים כפי שהוא רואה לנכון לשם ביצוע הוראות חוק זה.

¹⁰³ דוחות לקונגרס

- שר המשפטים יגיש כל שישה חודשים דוח לקונגרס על יישום חוק זה, כולל הצהרות הרישום שהוגשו על-פיו והאופי, המקור והתוכן של הפרופגנדה הפוליטית שהופצה.¹⁰⁴ הציבור יוכל לרכוש את הדוחות אם יהיה מעוניין בכך.¹⁰⁵

6.3. חובות דיווח לשם קבלת הטבות מס

דיני המס בארה"ב מעניקים הטבות מס לארגונים המוגדרים "ארגונים פטורים-ממס" (tax-exempt organizations).¹⁰⁶ ארגון צדקה הוא ארגון המוקם ומופעל לשם מטרות צדקה בלבד, כגון מטרות דתיות, מדעיות, חינוכיות ועוד, אשר אין בחלק ניכר מפעילותו ניסיון להשפיע על חקיקה ואשר אינו משתתף או מתערב בקמפיין פוליטי כלשהו בעד או נגד כל מועמד למשרה ציבורית.¹⁰⁷ ארגונים אלה רשאים לעסוק בשתדלנות במידה מוגבלת, אך לא בקמפיינים פוליטיים.

ארגונים הנהנים מסיווג זה פטורים ממס על הכנסותיהם, מלבד מס בגין פעילויות שאינן קשורות למטרותיהם הפטורות. נוסף על כך, התורמים להם רשאים לנכות את התרומות מהכנסתם החייבת במס. עם זאת, הפעילות השתדלנית המותרת להם איננה יכולה להיות ממומנת על-ידי תרומות הזוכות

¹⁰² 22 U.S.C. §620 – Rules and regulations

¹⁰³ 22 U.S.C. §621 – Reports to Congress

¹⁰⁴ ראו אתר יחידת ה-FARA: <http://www.justice.gov/nsd/fara/reports/December31-2009.pdf>. תאריך כניסה: 23 בפברואר 2011.

¹⁰⁵ 28 C.F.R. §5.1101

¹⁰⁶ ראו בהרחבה: CRS RL30877, Marie B. Morris, "Characteristics of and Reporting Requirements for Selected Tax-Exempt Organizations", Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, D.C., March 8th, 2001, באתר אוניברסיטת מרילנד:

http://www.law.umaryland.edu/marshall/crsreports/crsdocuments/RL30877_03082001.pdf. וראו עוד, באתר IRS-ה: <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p557.pdf>.

וראו עוד, דוח של מבקר המדינה של ארה"ב: *Tax-Exempt Organizations: Improvements Possible in Public, IRS, and State Oversight of Charities*, GAO-02-526 (Washington, D.C.: April 30, 2002) על ארגונים הפטורים ממס: Molly F. Sherlock, Jane G. Gravelle, ; <http://www.gao.gov/new.items/d02526.pdf>; "An Overview of the Nonprofit and Charitable Sector", R40919, Congressional Research Service, Library of Congress (Washington, D.C.: November 17, 2009) of Congress; ניתוח כלכלי של ההצדקות של הטבות המס הניתנים לארגונים אלה: http://assets.opencrs.com/rpts/R40919_20091117.pdf. תאריך כניסה: 23 בפברואר 2011.

¹⁰⁷ ראו: I.R.C. §501(c)(3); <http://www.irs.gov/charities/charitable/article/0,,id=175418,00.html>. תאריך כניסה: 23 בפברואר 2011.



לניכוי מס. לעתים מוטלים על ארגונים אלה מסים עונשיים, בשל עיסוק בפעילויות האסורות עליהם,¹⁰⁸ וכן על מנהליהם – אם הם הפיקו רווח אישי עודף משירותם בארגון.

ארגונים נוספים הפטורים ממס הם ארגונים למטרות רווחה, ארגוני עבודה ואיגודים מקצועיים.¹⁰⁹ תרומה לארגונים אלה איננה מזכה בניכוי מס. ארגונים אלה רשאים לעסוק בשתדלנות. אם ארגונים אלה עוסקים בקמפיינים פוליטיים, הם חייבים בשל כך במס על הסכום הנמוך מבין הכנסותיהם או הוצאותיהם. ארגונים פוליטיים פטורים ממס על הכנסות מפעילויות פטורות (exempt functions) בלבד וחייבים במס על הכנסות מפעילויות אחרות שאינן פטורות מס.¹¹⁰

על ארגונים הפטורים ממס חלות בדרך כלל חובות דיווח שנתיות (טופס 990), בין היתר בתחומים אלו:

- סך התרומות שהתקבלו, ושמות ומענים של תורמים שתרכו מעל 5,000 דולר ;
- הוצאות על שתדלנות ;
- סך נכסים ;
- רשימת נושאי משרה ;
- תשלומי שכר לעובדים בעלי השכר הגבוה ביותר ;
- תשלומים לספקים העיקריים ;
- מידע על קשרים והעברות בינם לבין ארגונים פטורים אחרים ;
- מסים עונשיים שהוטלו על הארגון או על מנהליו.

על ארגונים פטורים לשמור העתקים של שלושת הדיווחים האחרונים שהגישו ושל כל מסמך הקשור לקבלת הפטור ממס ולהעמידם לעיון הציבור בשעות העבודה הרגילות. כמו כן, עליהם לשלוח אותם בדואר לכל דורש, על חשבוננו, אלא אם כן פורסמו ברבים. אין חובה לפרסם שמות של תורמים בציבור. על ארגונים פוליטיים חלות חובות דיווח נוספות.

7. הודו

בהודו חל חוק התרומות הזרות (The Foreign Contribution (Regulation) Act, 1976), הקובע הוראות פרטניות לעניין קבלת תרומות ממקורות זרים. החוק נועד לפקח על קבלתן של תרומות (או כספי אירוח) ועל ניצולן למטרות שונות בידי פרטים ותאגידים מהסוגים המפורטים בחוק. החוק נקבע כדי להבטיח כי גופים הפועלים בשירות הציבורי או במרחב הציבורי שיש להם השפעה על החיים הציבוריים בהודו, יבצעו את תפקידם באופן ההולם את ריבונות המדינה ואת ערכי הרפובליקה הדמוקרטית.¹¹¹ כפי שיפורט להלן, בחוק זה היתה לאחרונה (בשנת 2010) רפורמה, ובמסגרתה נקבעו איסורים חמורים יותר.

¹⁰⁸ ראו אתר ה-IRS: <http://www.irs.gov/charities/charitable/article/0,,id=163395,00.html>. תאריך כניסה: 23 בפברואר 2011.

¹⁰⁹ I.R.C. §501(c)(4)-(6).

¹¹⁰ ראו: I.R.C. §527.

¹¹¹ חלק זה מבוסס, בין היתר, על המקורות האלה:



החוק קובע איסורים מוחלטים (כלפי גופים או פרטים שהם עובדי ציבור או בעלי השפעה פוליטית או השפעה ישירה על דעת הקהל) ואיסורים חלקיים או על תנאי (כלפי גורמים פרטניים) אשר לקבלת "תרומות ממקורות זרים", ובהם:¹¹²

- **איסור מוחלט:**¹¹³ על הגורמים האלה חל איסור מוחלט לקבל תרומות ממקורות זרים: (א) מועמד לבחירות; (ב) כתבים, בעלי טורים, קריקטוריסטים, עורכים, בעלים, מדפיסים או מפרסמים של עיתון רשום; (ג) שופט או עובד בתאגיד הנשלט או המצוי בבעלות הממשלה; (ד) חבר ברשות המחוקקת; (ה) מפלגה או נושא משרה במפלגה. כמו כן, חל איסור מוחלט על אנשים אחרים שהם שלוחים של גורמים אלה או פועלים מטעמם, מלקבל בשמם תרומות כאמור.
- **איסור קבלת תרומות בידי גורמים בעלי אופי פוליטי:**¹¹⁴ על "גורם בעל אופי פוליטי ושאינו מפלגה" חל איסור לקבל תרומה ממקורות זרים, אלא אם כן ניתן לו אישור מטעם הממשלה. "גורם בעל אופי פוליטי שאינו מפלגה" מוגדר גוף שהממשלה הכריזה לגביו בעיתון הרשמי כי הוא גורם כאמור (בשל פעילותו). גם כאן חלה הוראה האוסרת על אנשים אחרים מלקבל בשם גורם זה תרומות שלא לפי הוראות החוק.
- **חובות רישום ודיווח:**¹¹⁵ על גורם המפעיל תוכנית תרבותית, כלכלית, חינוכית, דתית, או סוציאלית, למעט גורם בעל אופי פוליטי ושאינו מפלגה הנכנס לגדר ההוראות לעיל, מוטלות החובות שלהלן: (א) חובת רישום בהתאם לכללים המתפרסמים על-ידי הממשלה והסכמה כי תרומות ממקורות זרים ייעשו אך ורק באמצעות סניפי הבנק שצוינו על-ידי גורם זה בבקשת הרישום; (ב) חובת דיווח על סכום התרומה, מקורה, הדרך שבה הועברה, המטרה או הייעוד שלשמה הועברה והשימוש בפועל בתרומה זו.
- **גורם המפעיל תוכנית כאמור אך אינו רשום נדרש לקבל את הסכמת הממשלה לפני קבלת התרומה ולספק ביאורים** בדבר פרטי המידע הנכללים בחובת הדיווח.
- **אם גורם המפעיל תוכנית כאמור מבצע פעולה המנוגדת להוראות אלה, הממשלה יכולה להורות כי אותו גוף לא יורשה לקבל עוד תרומות ממקורות זרים.**
- **סמכויות נוספות בסמכות הממשלה:**¹¹⁶ לאסור על תאגידים או פרטים שאינם מפורטים בחוק לקבל תרומות ממקורות זרים, **לדרוש מהם** לבקש אישור מוקדם מהממשלה בטרם קבלת תרומות אלה ולספק מידע לממשלה ועוד.
- **סמכות זו כפופה לכך שהממשלה משוכנעת כי קיימת סבירות שקבלת התרומות ממקורות זרים (על-ידי סוגים מסוימים של התאגידים או הפרטים המפורטים בהוראותיה), תשפיע על אחד מאלה:** הריבונות או השלמות של הודו; אינטרס הציבור; חופש הבחירה או ההגינות של

Ministry of Home Affairs, [Foreigners Division – FCRA](#), Monoj Fogla, FCRA 2010, [Standards & Norms an Initiative of FMSF](#), III, 8, August 2010. CA. Y. Srinivas, NGOs and Foreign Contributions, [The Chartered Accountant](#), June 2006.

¹¹² Chapter 2, the Foreign Contribution (Regulation) Act, 1976.

¹¹³ Ibid, article 4.

¹¹⁴ Ibid, article 5.

¹¹⁵ Ibid, article 6.

¹¹⁶ Ibid, article 10.



הבחירות; יחסי ידידות עם מדינות זרות; ההרמוניה בין דתות, גזעים, קבוצות אזוריות, קאסטות או קהילות.

• **"תרומות ממקורות זרים" ו"אירוח זר": "תרומות ממקורות זרים" מוגדרות תרומות, העברות או מסירה של אחד מאלה:** דבר (article), ככל שהוא אינו בגדר מתנה לשימוש אישי, ושערכו בהודו בעת מתן המתנה עולה על 1,000 רופיות;¹¹⁷ כספים (currency), בין אם במטבע זר או ברופיות; נייר ערך זר.

• **מקור זר:** "מקור זר" מוגדר בחוק בהגדרה רחבה ונכללים בה כל אחד מהגופים האלה, למעט גופים כאמור שזכו לאישור בידי הממשלה המרכזית בהודו: ממשלה של מדינה או של שטח זרים (foreign country or territory) או סוכנויות מטעם ממשלות כאמור; סוכנות בין-לאומית, למעט סוכנויות האו"ם, הבנק העולמי, קרן המטבע העולמית או גופים אחרים שממשלת הודו קבעה; חברה זרה (foreign company) כהגדרת המונח בחוק החברות של הודו (כולל חברות בנות של חברות זרות או חברות שהן תאגיד בין-לאומי); תאגיד (corporation) שהתאגד במדינה זרה גם אם אינו חברה זרה; תאגיד בין-לאומי (תאגיד הפועל בשתי מדינות או יותר או יש לו חברות בנות או שלוחות או משרדים כאמור); חברה שיותר מחצי מהון המניות שלה מוחזק בידי גורמים ממדינה זרה או משטח זר (כולל ממשלות, אזרחים, תאגידים, נאמנויות, שותפויות או התאחדויות אחרות של בני-אדם, בין אם בצורת תאגידים ובין אם לאו, שיוסדו או נרשמו); איגוד מקצועי (trade union) ממדינה או שטח זר; נאמנות זרה (foreign trust); אגודה או מועדון או התאחדות אחרת של פרטים שיוסדה או נרשמה מחוץ להודו; אזרח של מדינה זרה.¹¹⁸

יוער כי בשנת 2010 הוגשה הצעת חוק בהודו שמטרתה לאגד ולעדכן את הוראות חוק התרומות הזרות משנת 1976. בהצעה זו הובאו, בין היתר, הוראות המרחיבות ומקשיחות את ההוראות שצוינו לעיל (למשל, חובת חידוש רישום של ארגונים בכל חמש שנים, הרחבת האיסור המוחלט על קבלת תרומה גם על חלק מהגורמים שהם בעלי אופי פוליטי, הגבלת העברות נוספות של תרומות ממקורות זרים ועוד). הצעה זו אושרה לאחרונה בפרלמנט ההודי וממתנה לאישור הנשיאה.¹¹⁹

8. אמצעי פיקוח, שקיפות, מס ואיסור פעילות פוליטית¹²⁰

בכמה מדינות נוספות שנסקרו נמצא כי נעשה שימוש בהסדרה "רכה" יותר או בהסדרה שאינה בהכרח ייחודית לתאגידים במגזר השלישי. למשל, במקרים רבים במדינות אלה נעשה שימוש בכללי פיקוח, שקיפות ודיווח רגילים המוחלים על ארגונים במגזר השלישי (אף שבחלק מהמקרים כללים אלה עוגנו בחקיקה ייחודית או פרטנית לגבי סוגי תאגידים ספציפיים במגזר השלישי), בדומה למצב בישראל. במקרים רבים חלים על תאגידים אלה גם כללי איסור פעילות פוליטית, בין שמכוח הוראות מפורשות ובין שמכוח חקיקה כללית המופנית כלפי כלל האוכלוסייה (פרטים ותאגידים). להלן יפורטו כמה דוגמאות למדינות שבהן נעשה שימוש באמצעים אלה:

8.1 אנגליה¹²¹

¹¹⁷ כ-80 ש"ח או קצת יותר מ-20 דולרים.

¹¹⁸ Ibid, Section 2(e).

¹¹⁹ The Foreign Contribution (Regulation) Bill 2010.

¹²⁰ חלק זה מבוסס בעיקרו על דוח הצוות הבין-משרדי (לעיל, הערה 2).



בהסדרה של ארגוני המגזר השלישי באנגליה יש הבחנה בין ארגוני צדקה ובין ארגונים שאינם ארגוני צדקה אך פועלים ללא מטרת רווח: ארגונים שאינם ארגוני צדקה אינם מחויבים ברישום, אך כפופים לאיסורים הכלליים בדבר פעילות פוליטית. בין איסורים אלה, הגבלה על הסכום המרבי שאפשר לתרום למועמד פוליטי, איסורים על פרסום פוליטי ועוד. לעומתם, ארגוני צדקה שהכנסתם עולה על 5,000 לירות שטרלינג לשנה, נדרשים ברישום ובהגשת דוחות שנתיים (בדומה לגופים אחרים) והם גם כפופים לאיסורים הכלליים בדבר פעילות פוליטית.

הרשות המפקדת על הפיקוח על פעילותם של ארגוני צדקה היא גוף עצמאי, מעין שיפוטי, המפרסם הנחיות בנושא פעילות פוליטית (the Charity Commission). בהנחיות נקבע כי ארגוני צדקה אינם יכולים לקבוע לעצמם מדיניות לשינוי חוק או מדיניות של רשות שלטונית, אולם מותר להם לנקוט פעילות פוליטית לשם תמיכה במטרות הצדקה שלהם ככל שמסמכי היסוד שלהם מתירים זאת ואם יש סיכוי סביר כי הפעילות תהיה אפקטיבית. פעילות פוליטית היא כל פעילות שנועדה לקדם אינטרסים מפלגתיים או התנגדות או תמיכה לכל שינוי בחוק או במדיניות כאמור לעיל באנגליה או במדינה אחרת.

8.2 קנדה¹²²

ככלל, בקנדה אין הגבלה על הפעילות הפוליטית של ארגוני המגזר השלישי. אולם פעילותם של ארגוני צדקה (ארגונים ללא כוונת רווח) מוגבלת. לארגוני צדקה מותר לעסוק בפעילות פוליטית אך ורק אם היא נלווית לפעילות העיקרית של הארגון ולא כוללת תמיכה או התנגדות, במישרין או בעקיפין, במפלגה מסוימת או במועמד למשרה ציבורית.

לפי הנחיות מס ההכנסה הקנדי, הוצאה של עד 10% מתקציב המוסד על פעילות פוליטית נלווית היא מותרת. לפי הנחיות אלה, פעילות פוליטית היא, בין היתר, כל אחת מהפעולות שלהלן, אם הן נעשות במטרה לשנות חוק, מדיניות או החלטה של רשות שלטונית כלשהי בקנדה או מחוצה לה, או להימנע משינוי כאמור: קריאה פומבית לחברי הארגון או הציבור (כולו או חלקו) לפנות לנושאי משרה למטרות שלעיל; קריאה מפורשת להפעלת לחץ על עובדי ציבור או נציגים נבחרים למטרות שלעיל; פנייה לציבור תוך הצגת מסרים ביחס לחוק, מדיניות או החלטה של הרשויות.

מעבר לכך, ובהתאם לאמור לעיל, לעניין הוראות ה-FATF (ראו פרק 5 לעיל), חלות על הארגונים במגזר השלישי בקנדה חובות שונות מכוח משטר הדיווחים, ובהן החובה לבחון את זהות מעבירי התרומות לארגונים וחובות דיווח מיוחדות על קבלת כספים מנושאי משרה בכירים, בעבר או בהווה, במדינות אחרות (כולל ראשי מדינות, שגרירים, שופטים, ראשי חברות ציבוריות, סוכנויות ממשלתיות ועוד).

8.3 אוסטרליה¹²³

באוסטרליה ארגון העוסק בפעילויות צדקה זכאי להטבות מס; אין מניעה שארגון כאמור יעסוק גם בפעילות פוליטית, אולם פעילות זו אינה מוכרת לצורכי מס. עם זאת, אם היא נלווית בלבד (Merely Incidental) למטרה המוכרת כפעילות צדקה, יוכל הארגון לקבל הטבות אלה.

¹²¹ להרחבה, ראו דוח הצוות הבין-משרדי (לעיל, הערה 2), וכן [USIG, Country Information – England and Wales](#).

¹²² להרחבה ראו דוח הצוות הבין-משרדי (לעיל, הערה 2), וכן [USIG Country Information – Canada](#).

¹²³ להרחבה ראו דוח הצוות הבין-משרדי (לעיל, הערה 2), וכן [USIG, Country Information - Australia](#).



מעבר לכך, ארגון העוסק ב-Political Expression נדרש לעמוד בחובות שלהלן: **דיווח על הוצאות פוליטיות או מתנות ששימשו לצורך הוצאות פוליטיות** ואשר שוויין עולה על 10,000 דולר אוסטרלי; **פרסום במקום גלוי של פרטי הארגון**, אם הוא עוסק, במישרין או באמצעות אחרים, בהפצה, בהדפסה או בפרסום של פרטים הקשורים לבחירות למשרה ציבורית.

9. אמצעים ומנגנונים אחרים

בחלק זה מובאות דוגמאות להסדרים ממדינות שאינן בהכרח דמוקרטיות או מערביות, ושברך כלל אינן נכללות בסקירות של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הסדרים אלה מוצגים כדי להציג את מגוון הפעולות שנקטו בנושא. בחלק מההסדרים מוצגים אמצעים המשתייכים לנקודת קיצוץ של קשת האפשרויות לטיפול בסוגיה, והם מובאים להלן לשם הצגת המכלול הרחב של הפתרונות שנקטו מדינות, תוך ציון הביקורת שהושמעה כלפיהם:¹²⁴

- **שלילת הטבות מס: שלילת הטבות מס המוקנות לגופים מהמגזר השלישי הזוכים למימון זר מגופים ואשר אינם נכללים ברשימות מיוחדות המפוקחות בידי הממשל (רוסיה).** אמצעים אלה לא זכו לביקורת חריפה כשם שזכו אמצעים אחרים, אולם בתחום הפקת רשימות מיוחדות בידי הממשל, היו מי שטענו שיכולות להיות להם השלכות שליליות על פעילויות המגזר השלישי, לדוגמה צמצום תרומות המיועדות למטרות או לקבוצות מסוימות.
- **דרישות "ביורוקרטיות": דרישות אלו כוללות, בחלק מבין המקרים, דרישה לאישור מראש מטעם רשויות המדינה, בטרם גוף יכול לקבל מימון זר (ירדן ומצרים).** לכאורה, אמצעים אלה אינם מיועדים לפגיעה בפעילות הארגונים, אך הם זכו לביקורת חריפה במקרים שבהם הביאו (בפועל) לצמצום פעילותו של המגזר השלישי או כאשר הם נחזו כמיועדים להשתקת מתאה פוליטית הנערכת באמצעות מגזר זה.
- **דרישות לפיקוח ובקרה על תיעול והפצה של הכספים: דרישה לתיעול הכספים המיועדים לגופים במגזר השלישי אך ורק באמצעות המערכת הבנקאית המרכזית (אוזבקיסטן); או דרישה לתיעול הכספים דרך המערכת הבנקאית המרכזית תוך קביעת תעודף בהעברתם לפעילויות המצויות בעדיפות הממשל (ונצואלה).** העברת הכספים או בחינת מקורותיהם בידי הבנק המרכזי אינן בהכרח בעייתיות כשלעצמן (בייחוד כאשר הן נעשות במטרה למנוע עבירות מסוגים שונים), אולם אם התיעול מביא לשחיתות, צמצום כספים או הטיית משאבים למקומות שבהם הם אינם בהכרח נדרשים, הרי שגם אמצעים אלה ייחשבו בעלי השלכות שליליות ויזכו לביקורת חריפה כאשר יינקטו.
- **איסורים על פעילות באופן מוחלט או פעילות בתחומים פרטניים: איסור מוחלט על פעילות של גופים המקבלים מימון מגורמים זרים (אריתריאה); איסור על גופים המקבלים מימון זר העולה על שיעור מסוים מהכנסותיהם מלפעול בתחומים חברתיים, ובפרט בתחומים הנוגעים לזכויות מיעוט (אתיופיה, שבה השיעור האמור נקבע על 10%).** אמצעים אלו זכו לביקורת חריפה במיוחד משום שהשימוש בהם הביא להפסקת המימון והסיוע לשכבות חלשות שקרסו בלעדיו, השתיק קבוצות מיעוט ומנע פיתוח של חברות דמוקרטיות במדינות אלה.

¹²⁴ *International Journal of Not-for-Profit Law*, 8, 4 (2006); *ibid* 11, 4 (2009); *ibid*, 12, 3, (2010); *ibid*, 12, 4 (2010); The Institute of Chartered Accountants of India, [A Study on Foreign Contribution Regulation Act, 1976 – an Analysis, Commentary and Review](#) (2010).



מעבר לכך, במקרים מסוימים נמצא כי גם בהיעדר חובה חקוקה או אחרת, בוחרים גופים מסחריים וכלכליים לקיים מעין רגולציה עצמית במטרה למנוע או לעצור מימון המועבר באמצעותם לארגוני המגזר השלישי. זאת, בין היתר, מסיבות הנוגעות לחשיפתם לסיכונים ולתביעות מצד מי שעלולים להיפגע מפעילותם של הארגונים האמורים. לדוגמה, לאחרונה בחר בנק בשווייץ לעצור העברות כספים שיועדו לגופים שונים, בשל מה שהבנק הגדיר סיכונים הנובעים מפעילותם.¹²⁵

¹²⁵ NGO Monitor, [Swiss Bank Blocks NGO Funds](#), January 10, 2011.

