



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר
נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד לילית אהרנסון
אלי גרונר
פרופ' נדב וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מול מועלם
שגיר לשעבר שלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה
אן אפלכאוס, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייך, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה
ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר ברמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גרעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמן
ברנד מרכוס (1929-2024)
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

10 ביוני, 2025

הצעת חוק העמותות | מסבירון

עו"ד ענת טהון אשכנזי, ד"ר עמיר פוקס

הצעת החוק מבקשת להטיל מס בגובה 80% על תרומות מישות מדינית זרה ולאסור על בתי המשפט לדון בבקשות מגוף שרוב תרומותיו מגיעות ממקורות אלה. מה מטרת החוק, מי הארגונים שייפגעו, ולמה ממשלות וארגונים בעולם מעניקים תמיכה לגופים ישראליים? כל מה שצריך לדעת.

מה קובעת הצעת החוק?

הצעת החוק מבקשת לקבוע שני דברים:

- כל תרומה שתיתכן לעמותה מישות מדינית זרה תהיה חייבת במס בגובה של 80%, למעט גופים שיזכו לפטור משר האוצר וכן גופים המתוקצבים גם על ידי המדינה.
- איסור על בית משפט לדון בבקשות מגוף שרוב תרומותיו מגיעות ממשות מדינית זרה.

תרומה ממשות מדינית זרה היא כל תרומה שמקורותיה הם מכספי מדינה זרה או מחבר מדינות כדוגמת האיחוד האירופי או האו"ם.

ההצעה עברה קריאה טרומית ונמצאת בוועדת החוקה, חוק ומשפט בהכנה לקראת קריאה ראשונה.

על אלו ארגונים וקבוצות בחברה תשפיע הצעת החוק?

ככלל, ארגונים בחברה האזרחית נתמכים על ידי תרומות מכל מיני גופים וגורמים, מישראל ומרחבי העולם. כיום, עמותות העוסקות בנושאים רבים ומגוונים מקבלות תרומות ממשות מדינית זרה ואינן מחויבות במס על התרומה. מדובר למשל בגופי הנצחה לנספים בשואה, מוסדות תרבות, גופים שעוסקים בילדים בסיכון, ארגונים שמקדמים זכויות לנשים, זכויות להט"ב, גופים המקדמים שקיפות ומינהל תקין, זכויות עובדים, זכויות לאנשים עם מוגבלויות, זכויות עולים, זכויות לחברה הערבית, חופש הביטוי, עמותות המקדמות שלום ועוד ארגונים הפועלים לקידום קשת של קבוצות מיעוט והגנה על זכויות אדם. מניתוח הדיווחים על תרומות ממשות מדינית זרה עולה כי 483 ארגונים המקדמים את שלל המטרות הללו דיווחו על קבלת תרומה ממשות מדינית זרה בשנים 2012-2024.¹

¹ על פי מאגר הידע הממשלתי הכולל את הדיווחים של עמותות בשנים 2012-2024.

מדוע לדעת המציע יש צורך בחקיקה הזו?

על פי דברי ההסבר של החוק, מטרת ההצעה היא למנוע השפעה של מדינות זרות על המדינה, שכן התערבות כזו – לטענת חבר הכנסת המציע – פוגעת בריבונות ובעצמאות המדינה.

בפועל, במדינות רבות ברחבי העולם (כדוגמת צרפת, איטליה, ארצות הברית, יוון, צ'כיה) יש פעילות שממומנת על ידי גופים מדינתיים, והתפיסה בכל הנוגע לפעילות זו היא של שותפות ערכית ולא של התערבות פסולה. ברוח זו, גם משרדי ממשלה ורשויות מקומיות במדינת ישראל מקבלים מענקים מישויות זרות (למשל, פרויקט "טווינג" בתחום ניהול הפסולת בישראל שהתבצע בשיתוף פעולה בין המשרד להגנת הסביבה לאיחוד האירופי), ואין רואים בכך התערבות לא לגיטימית.

מה המשמעות של איסור הגישה לבתי משפט?

זכות הגישה לבתי המשפט היא זכות בסיסית במסגרת שלטון החוק במדינה דמוקרטית. על פי זכות זו, לכל אדם או גוף משפטי (עמותה, חברה וכו') נתונה גישה למערכת המשפט כדי לממש את זכויותיהם במלואן, לערער על אפליה או להטיל אחריות על מקבלי ההחלטות בגין מעשיהם. על פי מושכלות יסוד של שלטון החוק ועל פי פסיקת בג"ץ, הגבלה כזו היא – לכאורה – בלתי חוקתית משום הפגיעה הקשה בזכות הגישה לערכאות המשפט. הרציונל שעומד מאחורי מרכיב זה של הצעת החוק הוא לאסור על השפעה זרה בפסיקת בתי המשפט. אולם בפועל, בבואו לבחון את תנאי הסף לכל הליך משפטי, בית המשפט בודק אם קיימת זכות עמידה למי שפונה אליו. במקרה שאין עילה לפנייה, בסמכות בית המשפט לדחות את הפנייה אליו. מכאן שחקיקה אשר פוסלת מראש את הגישה לבית המשפט לא רק תפגע בזכות יסוד אלא גם במי שמבקש לקבל סעד מבית המשפט וגם בסמכות בית המשפט לבחון באופן פרטני את עילת הפנייה.

למה ממשלות וארגונים כמו האיחוד האירופי צריכות לממן פעילות של ארגונים בישראל, ובייחוד פעילות של ארגונים שפונים לבתי המשפט?

בדומה לפעילות משרד החוץ הישראלי (בעיקר בפעילות המרכז לשיתוף פעולה בינלאומי), המבקש לקדם "ערך יהודי אוניברסלי של תיקון עולם"² ופועל ברוח זו להטמיע ערכים כדוגמת יזמות וחדשנות במדינות מגוונות, כך פועלים גם מדינות רבות כמו גרמניה, ארצות הברית, בריטניה, קנדה וגופים בינלאומיים כמו האו"ם והאיחוד האירופי. מדינות וגופים אלה דוגלים בערכים אוניברסליים משותפים כמו שוויון, חופש יצירה, פיתוח המדע, שמירה על הסביבה, הגנה על זכויות נשים ושלוש, והם פועלים ברוח ערכים אלה גם במסגרת מדינות אחרות. הפעילות של מדינות אלו נפרשת על פני מעל מאה מדינות ומציעה לגורמים מקומיים, בעלי

² "שיתוף בינלאומי לפיתוח", אתר משרד החוץ.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

ערכים דומים, לפעול יחד כדי לקדם את הערכים המשותפים הרלוונטיים לאותה מדינה.

באופן זהה לגופים הנתמכים בכל עשרות המדינות, הגורמים המקומיים בישראל מקבלים את התרומות מתוך רצון וצורך מקומי. דרכי הפעולה הן כראות עיניהם של הגורמים הישראליים. על בסיס אותו היגיון, גם משרדי ממשלה וגורמים בשלטון המקומי מקבלים מענקים מגורמים זרים כמו שגרירויות והאיחוד האירופי בפרויקטים הקשורים לבטיחות בדרכים, פיתוח מדדים סטטיסטיים ועוד.

האם לא כדאי שהציבור ידע מיהם הגורמים המממנים את הארגונים הפועלים בישראל?

בהחלט. משנת 2008 נקבעה בחוק העמותות חובת דיווח על כל תרומה של מעל 20 אלף ש"ח שכל עמותה (שמחזורה מעל 300 אלף ש"ח) מקבלת מישות מדינית זרה. העמותות מחויבות לדווח כל רבעון על תרומות מישות מדינית זרה, והדיווח מפורסם באתר האינטרנט של רשם העמותות ובאתר של העמותה הנתמכת. הדיווח כולל את זהות נותן התרומה, סכום התרומה; מטרת התרומה או ייעודה; התנאים לתרומה, לרבות ההתחייבויות שנתנה העמותה בנוגע לתרומה.

ומה באשר לתרומות פרטיות של תורמים ממדינות זרות?

בניגוד לתרומות ממדינות כמו ארצות הברית וגרמניה וגורמים כמו האיחוד האירופי והאונ"ם, אשר המידע עליהן שקוף ונגיש לכול, תרומות פרטיות, גם כאשר מדובר בעשרות מיליוני ש"ח, אינן מחויבות בשקיפות. כך, גורמים זרים פרטיים בעלי ממון רב שלהם אינטרסים למיניהם ימשיכו להשפיע על המציאות הישראלית באין מפריע וללא חובת דיווח על תרומתם. כל זאת כאשר הציבור לא ידע בהכרח מי עומד מאחורי המימון.

אין שום הסבר מדוע תרומות ממדינות זרות גורמות נזק רב יותר או פוגעות יותר בעצמאות ובריבונות המדינה מתרומות פרטיות. מכאן שקשה להצדיק את ההבחנה בין מימון מדינתי לבין מימון פרטי של עמותות. התוצאה היא שתרומה שקופה ופומבית ממדינה ידידותית תמוסה ב-80%, אך תרומה מגורם זר אנונימי, ללא מגבלת סכום, שאין לנו מידע לגבי האינטרסים והאג'נדה שהוא מקדם, תהיה לגיטימית, לא שקופה ולא תהא חייבת במס. חשוב להדגיש כי מאחר שהצעת החוק עלולה לפגוע בזכויות יסוד כגון חופש הביטוי, חופש ההתארגנות, שוויון וזכות הגישה לערכאות, חלה עליה חובה להצדיק את ההבחנה ביתר שאת.

אם ההצעה הזו תעבור, מה יהיו ההשלכות שלה על העמותות?

כיום התרומות לעמותות אינן מחויבות במס כלל. סביר להניח כי ניכוי של 80% יוביל לכך שמדינות וגורמים בינלאומיים יוותרו על תרומתם, מכיוון שהתרומה ממילא לא תאפשר את מימוש מטרותיה. לצד ההפסד המיידי של התרומות, שעלול להותיר את

העמותות ללא כל מימון חלופי לפעילותן, הוויתור על התרומות עלול לגרום לכך שתורמים נוספים, אשר מבקשים לצרף את תרומותיהם בהתבסס על מימון קיים, יוותרו גם הם על התרומה. מצב זה יפגע קשות בחלק מארגוני החברה האזרחית בישראל. הנזק עלול להיות נרחב בייחוד לאותם גופים אשר הנושאים או הקבוצות שהם מייצגים אינם ממומנים על ידי המדינה או שאין לגורמים עסקיים אינטרס לממן אותם (כמו זכויות עובדים לדוגמה).

מה המשמעות של סמכות של שר האוצר להחריג עמותות מתחולת החוק?

ההחלטה המופיעה בהצעת החוק, המאפשרת לשר האוצר להוציא מתחולת החוק גופים מסוימים, אינה מספקת קריטריונים שעל פיהם תתאפשר ההחלטה. מתן סמכות שרירותית זו מעלה חשד כי המדובר בהצעה המונעת משיקולים פוליטיים, כזו שתאפשר להיטיב עם ארגונים שאינם מבקרים את הממשלה או ששותפים לעמדתה הפוליטית, על פי אמות מידה של השר.

ברוח דומה, הצעת החוק גם מחריגה ארגונים המתקצבים גם על ידי המדינה. המשמעות היא שארגון שנתמך גם על ידי מדינת ישראל וגם על ידי ישות מדינית זרה, החוק לא יחול עליו, קרי התרומה אליו לא תמוסה. עובדה זו מצטרפת לחשד באשר למטרות ההצעה, שלמעשה אינה מבקשת להפסיק את תרומותיהם של גורמים זרים אלא להפסיק את תרומותיהם של גורמים העלולים להיות ביקורתיים כלפי הממשלה.

האם קיימת חקיקה דומה בדמוקרטיה אחרות?

מדינות וגופים כדוגמת האיחוד האירופי פועלים ברוב מדינות העולם, לרבות בארצות הברית וברוב מדינות אירופה. סקירה השוואתית מעלה כי להצעה חקיקה זו אין אח ורע בשום מדינה דמוקרטית אחרת.

עם זאת, במדינות המתמודדות עם נסיגה דמוקרטית משמעותית בשנים האחרונות, כדוגמת הונגריה ופולין, ישנם מהלכי חקיקה דומים. בהונגריה כל ארגון חברה אזרחית המתבסס על מדינות או תורמים זרים נדרש לסמן את עצמו ככזה באתר האינטרנט שלו ובפלטפורמות שונות של פעילותו. אולם בניגוד להצעת החוק הישראלית, אפילו בהונגריה לא מוטל מס על תרומות מישות מדינית זרה.

במדינות לא דמוקרטיות הפרקטיקה של סימון ארגוני זכויות אדם וחברה אזרחית כ"סוכנים זרים" והטלת הגבלות עד כדי איסור על פעילותם – שכיחה. כך למשל, ברוסיה החוק המגדיר כל ארגון אזרחי או אדם המקבל מימון מחו"ל כסוכן זר נועד לצנן את הביקורת של ארגוני חברה אזרחית, אנשי תקשורת ותרבות כנגד הממשל. לאחרונה גם בגאורגיה נחקק חוק דומה כנגד החברה האזרחית (שהוביל שם למחאה נרחבת).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מהן ההשלכות של ההצעה על יחסי החוץ של מדינת ישראל?

כיום מדינות ידידותיות רבות, כגון קנדה, גרמניה ובריטניה, תומכות בפעילות של מגוון ארגוני חברה אזרחית בישראל. אם תרומתן זו תסומן כהשפעה זרה שיש לבלום, יחסי מדינת ישראל עם בעלות בריתה עלולים להיפגע. יותר מכך, ייפגע עקרון היסוד שבמדינת ישראל מתקיים מרחב אזרחי פתוח, שבמסגרתו ניתן להשמיע דעות ולקדם מדיניות המנוגדת לתפיסות של הממשלה.

לאחרונה פורסם גם כי הצעת החוק עלולה לקדם חסימה של התמיכות שמדינת ישראל מעבירה לארגונים הפועלים במדינות השונות.

מדוע חשוב להבטיח את פעילותן של העמותות שעלולות להיפגע מהחוק?

בחברה דמוקרטית תפקיד ארגוני החברה האזרחית הוא לפעול לטובת נושאים וקבוצות בציבור שאינם מיוצגים באופן מספק במוקדי קבלת ההחלטות, ועל כן יש צורך להגביר את קידום הצרכים שלהם באמצעות פעילות של חברה אזרחית. אם תפגע הפעילות של ארגונים אלה, באופן מיידי ייפגעו גם הקבוצות אשר בשמן ארגונים אלה פועלים. לאורך השנים, ארגוני חברה אזרחית תרמו רבות לקידום עקרון השוויון, למשל באמצעות עשייה לקידום מנהיגות נשים, הליכים משפטיים שהבטיחו חלוקת הוגנת של קרקע ציבורית, איסור אפליה כלפי תלמידות מזרחיות בקבלה לבתי הספר, הבטחת ייצוג הולם לנשים בשירות הציבורי, איסור אפליה בין יהודים לבין ערבים בקבלה לעבודה ובמקום מגורים, הגנה על זכויות להט"ב ועוד דוגמאות רבות אחרות. פגיעה בתמיכה של ארגונים המקדמים מטרות אלו עלולה להפסיק את פעילותם.

האם הצעת החוק עומדת במבחנים שהגדיר בג"ץ לבחינה חוקתית?

אם ההצעה תעבור, היא תפגע בהגנה על זכויות האדם, חופש ההתאגדות והביטוי ובאפשרות לבקר את מדיניות הממשלה, בעקרון השוויון בשלטון החוק והגישה לערכאות. על כן, לכאורה, על פי המבחנים שהגדיר בג"ץ, ההצעה עשויה להיות בלתי חוקתית.