

החוק לחיסול ארגוני החברה האזרחית החופשית

הצעת חוק העמותות (תיקון - תרומה מישות מדינית זרה), התשפ"ה-2024

מבוא

מאז הקמת הממשלה ה-37 ב-29.12.2022, והכרזת שר המשפטים על "רפורמה משפטית" ימים ספורים לאחר מכן, חברי ממשלת נתניהו מבצעים מהפכה משטרית ופועלים להשתלט על רשויות המדינה ונכסיה לצורך קידום אינטרסים פוליטיים ואישיים. במסגרת זו מקדמת הממשלה שורה ארוכה של הצעות חוק אנטי-דמוקרטיות ומסוכנות.

ב-16.2.2025 אישרה ועדת השרים לחקיקה את הצעת החוק הפרטית שבנדון.² כפי שיוסבר להלן, הצעה זו מהווה חלק בלתי נפרד מן המהפכה המשטרית שמקדמת הממשלה:

- ההצעה תואמת לשני מהלכים מרכזיים לקידום ה"הפיכה המשטרית" – פוליטיזציה באמצעות קביעת שליטת הממשלה בתקציב, וצמצום הביקורת השיפוטית על הממשלה.
- ההצעה מבקשת להביא לסגירת ארגוני החברה האזרחית החופשית בישראל באמצעות ייבוש מקורות המימון של חלק גדול מהם.
- הטלת סנקציות ומגבלות על פעילותם של ארגוני החברה האזרחית הינה סממן מובהק של משטרים סמכותניים. ההצעה למסות אותם בשיעור של 80% הינה חריגה בעולם.
- ההצעה מכרה את עיקרון השוויון ומסווגת את הארגונים הפועלים בישראל על פי "שיטת הרמזור", דהיינו על פי מפתח נאמנות פוליטית.
- שלילת זכות הגישה לערכאות של ארגוני החברה האזרחית החופשית, תאפשר לממשלה גם להחליט בהמשך על סגירתם המוחלטת.
- ההצעה מכוונת באופן מיוחד להביא לסגירתם של ארגוני החברה האזרחית החופשית שפועלים למען עמידתה של מדינת ישראל במחויבויותיה הבינלאומיות, בשטחה הריבוני ובשטחים הפלסטינים הכבושים.
- ההצעה מבקשת לכגוע בגישה לערכאות של אוכלוסיות שלמות, שאין להן חלופה אחרת מלבד הסתייעות בארגוני החברה האזרחית החופשית.
- ההצעה פוגעת בזכויות יסוד של הפעילים, המתנדבים והעובדים בארגוני החברה האזרחית החופשית, אשר מוכרות בפסיקת בג"ץ ובאמנות הבינלאומיות שמדינת ישראל חברה בהן, ובפרט בזכויות לחופש הביטוי, ההתאגדות והעיסוק.

¹ הצעת חוק העמותות (תיקון - תרומה מישות מדינית זרה), התשפ"ה-2024, מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת.
² יהונתן ליס ונעה שפיגל, [השרים אישרו לקדם חוק שיקשה על עמותות המתנגדות לממשלה לעתור לבתי משפט](#), הארץ (16.2.2025).

- ההצעה הינה חלק בלתי נפרד מקמפיין הדה-לגיטימציה שממשלות נתניהו מבצעות כלפי ארגוני החברה האזרחית החופשית.

המצב הקיים בחוק והתיקון המוצע

המצב הקיים: לפי סעיף 9(2) פקודת מס הכנסה [נוסח חדש],³ עמותה אשר מוגדרת "מוסד ציבורי" פטורה מתשלום מס על הכנסותיה. עמותות רשאיות לפנות לבתי המשפט על פי פסיקת בית המשפט העליון בעניין זכות העמידה.⁴

התיקון המוצע: לתקן את חוק העמותות, תש"ם-1980,⁵ ולקבוע כי תרומה שקיבלה עמותה מישות מדינית זרה תהיה חייבת במס בשיעור של 80%, אלא אם שר האוצר יקבע אחרת בנסיבות מיוחדות (באישור ועדת הכספים של הכנסת), וכן שבתי משפט לא יהיו מחויבים לדון בבקשות שתגיש עמותה שעיקר מימונה מגיע מישות מדינית זרה. כן מוצע להחריג מהחוק רק עמותות המתקצבות על ידי המדינה, באופן המחריג בפועל גם את עמותות הימין שמתקצבות ברובן על ידי תורמים פרטיים. כלומר, החוק נוסח באופן שלא יוחל על עמותות שתומכות בממשלה ובמדיניותה.

עמדת מכון זולת

הצעת החוק נועדה להביא לסגירת ארגוני החברה האזרחית החופשית ולסיווג הארגונים הפועלים בישראל לפי "שיטת הרמזור", דהיינו על פי מפתח נאמנות פוליטי. ההצעה היא אנטי-דמוקרטית מאחר והיא חותרת לצמצם ולהשתיק את האפשרות לביקורת על הממשלה ולהתנגדות למהלכיה ועל כן יש לראותה כחלק בלתי נפרד מן המהפכה המשטרית.

להלן עיקר הסכנות המגולמות בהצעת החוק:

- ההצעה תואמת למהלכים מרכזיים לקידום המהפכה המשטרית – פוליטיזציה באמצעות קביעת שליטת הממשלה בתקציב, וצמצום הביקורת השיפוטית על הממשלה. מוצע למסות באופן קיצוני את התרומות מישות מדינית זרה, וכך לאפשר לממשלה לשלוט בעקיפין בתקציב העמותות שמבקרות אותה. עוד מוצע למנוע מעמותות שמקבלות את התרומות האלו לפנות לבתי המשפט, וכך לרוקן מתוכן את פסיקת בית המשפט העליון בעניין זכות העמידה, ובמיוחד למנוע מהשופטים לדון בעתירות ובתביעות שמבקרות את הממשלה. באופן דומה, בינואר 2025 כבר נחקק חוק שמאפשר את שליטת הממשלה בתקציב לשכת עורכי הדין, באמצעות הגבלת גובה דמי החבר והשימוש במותר בהם.⁶ בנוסף, מקודמת הצעת חוק שתקבע את שליטת הממשלה

³ פקודת מס הכנסה.

⁴ ראו למשל, בג"ץ 837/19 ע"ד יוסי פוקס נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 4.2.2019).

⁵ חוק העמותות, תש"ם-1980.

⁶ חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 45), התשפ"ה-2025, מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת.

בתקציב תאגיד השידור הציבורי.⁷ כן מקודמות מאז הקמת הממשלה ה-37 שלל הצעות חוק נוספות לביטול הביקורת השיפוטית על חוקי יסוד, לצמצום או לביטול הביקורת השיפוטית על חוקים רגילים, ולצמצום או לביטול הביקורת השיפוטית על החלטות ממשלה, וגם אושר חוק שביטל את הביקורת השיפוטית מכוח עילת הסבירות (אשר בוטל בהחלטת בג"ץ בינואר 2024).

- ההצעה מבקשת להביא לסגירת ארגוני החברה האזרחית החופשית בישראל, באמצעות ייבוש מקורות המימון של חלק גדול מהם. מאחר שעמותות לזכויות אדם ואזרח, ממומנות ברובן על ידי מדינות או קרנות שלהן (כפי שנהוג במרבית העולם), אלה צפויות להפסיק את המימון מטעמן כדי לא "לתרום" 80% ממנו לתקציב השוטף של מדינת ישראל. בהינתן שמוצע גם שבתי משפט לא יהיו מחויבים לדון בבקשות שתגיש עמותה שעיקר מימונה מגיע מישות מדינית זרה, הרי שלא תהיה לאותן העמותות אפשרות משפטית לסייע לנפגעים ולציבור ובהתאם צפוי להצטמצם היקף פעילותן והיקף התרומות הפרטיות להן.

- הטלת סנקציות ומגבלות על פעילות של ארגוני החברה האזרחית הינה סממן מובהק של משטרים סמכותניים. ועדיין – הצעה למסות בשיעור של 80% הינה חריגה בעולם. בין היתר, נשיא רוסיה ולדימיר פוטין חתם על צו שמטיל מיסוי על עמותות המוגדרות כ"סוכן זר" בשיעור של 24%;⁸ בניקרגואה בוטל באוגוסט 2024 הפטור ממס לארגונים שאינם למטרות רווח וחל עליהם מס בשיעור רגיל (10%-30%);⁹ באל-סלבדור מקודמת הצעת חוק להטלת מיסוי על עמותות בשיעור של 40%.¹⁰

- ההצעה מפרה את עיקרון השוויון ומסווגת את הארגונים הפועלים בישראל לפי "שיטת הרמזור", דהיינו על פי מפתח נאמנות פוליטית. ביוני 2024 המשטרה הודיעה שפתחה בחקירה פלילית בעקבות חשיפת תוכנית "המקור" בחדשות 13 לגבי "שיטת הרמזור" במשרד התחבורה, לפיה השרה מירי רגב אישרה מימון לפרויקטים ברשויות מקומיות בהתאם לנאמנות כלפיה מצד העומדים בראשן וכן על פי סיווגם של פעילי מפלגת הליכוד על פי נאמנות אישית לשרה (הנאמנים ביותר הוגדרו "יהלומים").¹¹ באופן דומה, מנוסח הצעת החוק עולה הכוונה לסווג את העמותות הפועלות בישראל על פי "שיטת הרמזור": "ייובשו" תקציבי העמותות לזכויות אדם ואזרח, הממומנות ברובן על ידי מדינות או קרנות שלהן, והן גם לא יוכלו לפנות לבתי המשפט; לעומת זאת, עמותות הימין בישראל בדרך כלל נתמכות על ידי בעלי הון פרטיים זרים, ולכן ההצעה לא

⁷ הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד-2024, מאגר החקיקה הלאומי – אתר הכנסת.

⁸ Suzanne Ross McDowell & Catherine W. Wilkinson, [Russia to Tax Most Foreign NGOs](#), ECFA
⁹ Walter Sánchez Silva, [Nicaraguan dictatorship eliminates tax exemptions for Catholic and evangelical](#)
¹⁰ Róger Pérez, [Tax Reforms for Non--Profit Organizations \(NPOS\): Notable Changes; churches](#), CNA (23.8.2024)
[in Income Tax Management](#), Arias (September 2024)

¹¹ [U.S. Groups Condemn Proposed Foreign Agents Law in El Salvador](#), WOLA (24.11.2021)
¹² יהושע (ג'וש) בריינר ויפעת ראובן, [המשטרה חוקרת חשד למרמה והפרת אמונים במשרד התחבורה בעקבות תחקיר](#)
["המקור" על מירי רגב](#), הארץ (10.6.2024); אביעד גליקמן, אלי סניור, ברוך קרא, רביב דרוקר, [רגב "לא מכירה את טבלת](#)
[הרמזור" – מסמך בכתב ידה מוכיח אחרת](#), רשת 13 (26.5.2024).

תשפיע עליהן והן יוכלו להמשיך לפנות לבתי המשפט בעתירות התומכות בעמדת הממשלה; ה"הלומים" יהיו העמותות שמקבלות תקצוב ממשלתי.

- שלילת זכות הגישה לערכאות של ארגוני החברה האזרחית החופשית, תאפשר לממשלה להחליט בהמשך גם על סגירתם המוחלטת. על אף שחברי הממשלה והקואליציה ופעילי הימין משווקים את ההצעה ככזו שנועדה למנוע מפלסטינים ומבקשי מקלט להיכנס בשערי בית המשפט, הרי שמוצע שמניעת הגישה לערכאות תחול על העמותות עצמן. משמעות הדבר היא שעלולה להישלל האפשרות לסעד משפטי מעמותות שהממשלה תקבל החלטה מינהלית על סגירתן (למשל, באמצעות תקנות שעת חירום) או על הצרת צעדיהן בדרכים אחרות. כך למשל, באוגוסט 2024 המשטר הדיקטטורי בניקרגואה הודיע על ביטול הרישום של כ-1,500 עמותות וכך הפך אותן לארגונים לא חוקיים.¹²

- ההצעה מכוונת באופן מיוחד להביא לסגירתם של ארגוני החברה האזרחית החופשית שפועלים למען עמידתה של מדינת ישראל במחויבויותיה הבינלאומיות, בשטחה הריבוני ובשטחים הפלסטינים הכבושים. בניגוד לנטען בדברי ההסבר בהצעה, כי המימון ממדינות זרות הינו תופעה ש"חורגת מגבולות המסגרת הדמוקרטית ופוגעת בריבונותה ובעצמאותה" של מדינת ישראל, הרי שהמתרחש בשטחים הפלסטינים הכבושים הינו עניין בינלאומי. מדינת ישראל בעצמה חוזרת ומצהירה בפורומים בינלאומיים ובבג"ץ שמדובר בשטח הנמצא תחת "תפיסה לוחמתית" שלא סופח על ידיה (למעט מזרח ירושלים שסופחה באופן פורמלי, אך הקהילה הבינלאומית ומועצת הביטחון של האו"ם שללו את תוקף הסיפוח וקבעו שנעשה בניגוד לחוק הבינלאומי). גם הפרות זכויות אדם ואזרח בתוך שטחה הריבוני המוכר של מדינת ישראל אינן נחשבות "עניין פנימי". הדבר נובע מכך שמדינת ישראל חברה בשלל אמנות בינלאומיות להגנה על זכויות אדם ואזרח, וכן נתונה למנגנוני ביקורת בינלאומיים מכוחן ומכוח עצם חברותה באו"ם.

- ההצעה מבקשת לפגוע בגישה לערכאות של אוכלוסיות שלמות, שאין להן חלופה אחרת מלבד הסתייעות בארגוני החברה האזרחית החופשית. זכות הגישה לערכאות הינה זכות יסוד שמוכרת בדין הישראלי ובדין הבינלאומי, שמדינת ישראל מחויבת להם (להבדיל מזכות העמידה שמוגדרת בפסיקת בית המשפט העליון). ההצעה תפגע באפשרות לממש את זכות הגישה לערכאות של אוכלוסיות שלמות בשטחים הפלסטינים הכבושים ובתוך מדינת ישראל עצמה, אשר עמותות זכויות האדם והאזרח מספקות להן שירותים משפטיים, הומניטריים או סוציאליים. לא מדובר רק בפלסטינים תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה – כפי שחברי הקואליציה ופעילי הימין טוענים כדי להשיג תמיכה ציבורית – אלא גם בעמותות לזכויות של נשים, להטב"קים, מבקשי מקלט, עניים, קהילת יוצאי אתיופיה, בעלי מוגבלויות, נפגעי אלימות משטרית ועוד.

Adam Pourahmadi and Avery Schmitz, [Nicaragua forces 1,500 church and civil society groups to close](#), CNN ¹² (20.8.2024)

- ההצעה פוגעת בזכויות יסוד של הפעילים, המתנדבים והעובדים בארגוני החברה האזרחית החופשית, אשר מוכרות בפסיקת בג"ץ ובאמנות הבינלאומיות שמדינת ישראל חברה בהן, ובפרט בזכויות לחופש הביטוי, ההתאגדות והעיסוק. בין היתר, זכויות אלה הוכרו בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (1948) ובאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (1966). ההצעה תפר גם את עקרונות ההצהרה של האו"ם על הזכות והאחריות של יחידים, קבוצות וארגוני החברה לקדם זכויות אדם וחירויות יסוד המוכרות בעולם ולהגן עליהן (A/RES/53/144, אומצה ב-9 בדצמבר 1998).¹³ בפרט עומדת ההצעה בניגוד לסעיפים 1 ו-2 של ההצהרה, הקובעים שלכל אדם יש את הזכות לקדם ולחתור להגנה ומימוש של זכויות אדם וחירויות יסוד ברמה הלאומית והבינלאומית, ולסעיפים 5 ו-6 המבטיחים את הזכות להיפגש או להתכנס בדרכי שלום, וכן את הזכות לפרסם ולהפיץ בחופשיות את דעותיהם ואת המידע והידע לאחרים על כל זכויות האדם וחירויות היסוד.

- ההצעה הינה חלק בלתי נפרד מקמפיין הדה-לגיטימציה שממשלות נתניהו מבצעות כלפי החברה האזרחית החופשית בישראל. דברי ההסבר של ההצעה אינם מנסים להסתיר את מטרתה לסמן את ארגוני החברה האזרחית החופשית כ"סוכנים זרים" ועוינים. כך נכתב בהם במפורש: "מטרת הצעת חוק זו, היא לצמצם את השפעתן העקיפה של ממשלות וישויות מדיניות זרות על מדינת ישראל. השפעה זו מתבטאת, בין היתר, בתמיכה כספית ישירה בעמותות בישראל, הפועלות כסוכנות שינוי מטעם ישויות אלה". בעבר כבר הורחב בחקיקה הפיקוח של המדינה על התוכן והפעילות העמותות והוגבר התיג שלהן כגורמים שליליים ומזיקים, זאת באמצעות הטלת חובות חריגות לגילוי על התמיכה שהן קיבלו מישות מדינית זרה.¹⁴ כך, בתיקון מס' 11 לחוק העמותות, תש"ם-1980, משנת 2008,¹⁵ וכן בחוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, משנת 2011, ובתיקון לו משנת 2016.¹⁶

מכל הסיבות שפורטו לעיל, עמדת מכון זולת היא כי יש להתנגד לחוק, שנועד להשתיק ולסגור את ארגוני החברה האזרחית החופשית ומהווה חלק מהותי מהתשתית שמכינה הממשלה למעבר למשטר דיקטטורי מלא. תשתית זו כוללת שורה ארוכה של הצעות חוק אנטי-דמוקרטיות, גזעניות ומסוכנות, שעצם העיסוק בהן משרת תפקיד בעיצוב התודעה ומרגיל את הציבור לחיים תחת משטר דיקטטורי.

כתיבה וייעוץ משפטי: עו"ד איתי מק

¹³ - [Resolution Adopted by The General Assembly [on the report of the Third Committee (A/53/625/Add.2)] - 53/144. Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, United Nations General Assembly (8.3.1999)

¹⁴ איתי מק, דמוקרטיה לכאורה: מצב המשטר בישראל, מכון זולת (22.6.2022).

¹⁵ חוק העמותות (תיקון מס' 11), התשס"ח-2008.

¹⁶ חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, תשע"א-2011.