



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**התמודדות חוקית של מדינות ברחבי  
העולם עם חובת הגילוי של מקורות מימון  
זרים ומניעת קריאה לחרם**

**מוגש לוועדת החוקה, חוק ומשפט**

כ"ה בשבט תשע"א

30 בינואר 2011

**כתיבה: עו"ד גלעד נוה**

אישור: עו"ד הודיה קין, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## מבוא

מסמך זה נכתב כחומר רקע לקראת דיון שעתיד להתקיים בוועדת החוקה, חוק ומשפט עם נציגי פרלמנטים אירופאים בשיתוף עם ארגון ה-European Friends of Israel.

לקראת הדיון נתבקשנו על-ידי יו"ר הוועדה, חבר-הכנסת דוד רותם, להציג "לאקוונות" משפטיות בחקיקה של מדינות שונות בכל הנוגע לשתיים מבין הסוגיות בהן יעסוק הדיון: חובת גילוי מקורות מימון זרים ומניעת קריאות לחרם. מטרתנו של הדיון היא לקדם שיתוף פעולה בין-מדינתי ובין-פרלמנטארי, במטרה לטפל בסוגיות גלובאליות שונות העומדות על סדר יומן של מדינות רבות.

מאחר והצגת הלאקוונות (חוסרים) בחקיקה הזרה מחייבת בחינה מעמיקה של הדין בכל אחת ואחת מן המדינות, דבר אשר לא מתאפשר במסגרת הזמן הקצרה שעמדה לרשותנו, בחרנו להציג במסמך זה את הכלים המרכזיים להתמודדות של מדינות שונות עם סוגיות אלה (תוך ציון המדינות בהן הם אומצו). הצגה זו תאפשר בחינה של קשת האפשרויות שנעשה בהן שימוש עד כה לטיפול בסוגיות אלה, כדי לקדם את מטרת הדיון האמורה.

חשוב להדגיש, כי הסקירה שלהלן אינה מתיימרת למצות את מכלול ההסדרים הקיימים ברחבי העולם בתחומים אלה, אלא מציגה בנקודות את ההסדרים המרכזיים שנמצאו בבדיקתנו.

### 1. חובת גילוי מקורות מימון זרים

בשנים האחרונות נפוץ השימוש בעמותות ובחברות לתועלת הציבור הפועלות בתחומים שונים ("המגזר השלישי"). לרוב, פועלים ארגונים אלה שלא למטרת רווח ועיסוקיהם מגוונים וכוללים תחומים רבים: החל מבריאות וחינוך ועד לשמירה על איכות הסביבה וסיוע בינלאומי. חלק מן הארגונים מספקים שירותים שונים, מבצעים פעילות התנדבותית, פעילות בתחומים חברתיים ועוד במטרה לסייע לאוכלוסיות שונות.

במרבית המקרים, המימון לפעילותם של גופים אלה מגויס על-ידי תרומות המועברות להם מתורמים מקומיים ומתורמים זרים (תאגידים ופרטים). חלק מתרומות אלה מגיע במישרין מקרנות או מגופים ממשלתיים הפועלים במדינות זרות, וחלקן האחר מועבר בעקיפין, במסגרת של שרשרי תרומות מגופים אלה ואחרים. כל אלו, מקשים על המעקב אחר מקורות התרומות לגופים אלה.

כך, בשנים האחרונות עלו סוגיות שונות בנוגע לפעילותם של גופים אלה, כדוגמת: היחס שבין ההשלכות של עבודתם של גופים אלה לבין המימון הזר שניתן לחלקם (ובפרט, מימון זר המועבר בשרשרי תרומות ואשר נטען לגביו כי לעיתים אינו שקוף); הפגיעה האפשרית בריבונות של מדינות כתוצאה מפעילות גופים אלה בשטחן הריבוני; ההיקף של הפיקוח על גופים אלה במסגרת הסדרים שונים ועוד.



הדיון בסוגיית הפעילות של ארגונים אלה מעלה כמה נקודות מרכזיות:<sup>1</sup>

- התומכים בפעילות של המגזר השלישי המשוחררת ממגבלות, סומכים את טענותיהם על כמה מישורים מרכזיים, וביניהם: הפעילות של ארגונים אלה מהווה ביטוי לחופש ההתארגנות ולחופש ההתאגדות של אזרחים אשר הינם זכויות יסוד במדינות דמוקרטיות; הפעילות מגלמת ביטוי מובהק של מאפיינים של חברה מודרנית, ליברלית ופלורליסטית; הארגונים במגזר זה לא רק מעניקים סיוע לשכבות החלשות שעלולות לקרוס בלעדיו, אלא גם מאפשרים פיתוח של חברה אזרחית הנותנת ייצוג לקבוצות שונות ובייחוד קבוצות חלשות (שבהעדר המגזר השלישי לא יכלו לבוא לידי ביטוי); הפעילות משפיעה בצורה מבורכת בקידום יוזמות ויזמות מכלל שכבות החברה והאוכלוסייה ומעודדת השתתפות פעילה בתהליכי קביעת המדיניות.
- המתנגדים לפעילות המגזר השלישי, או לכל הפחות אלו שמבקשים כי הפעילות תעשה תחת מנגנוני פיקוח ובקרה מדינתיים, מעלים אף הם טענות מגוונות וביניהן: טענות בדבר איום הטרור העולמי העושה (לעיתים) שימוש בקרנות צדקה והעברות כספים שאינן מפוקחות ומבוקרות כדוגמת ארגונים ללא כוונת רווח; הפגיעה בריבונות מדינות בשל פעילותם של ארגונים המנסים להביא לשינוי תרבותי-פוליטי, ובייחוד פעילות הזוכה למימון ממדינות זרות (דבר המתואר לעיתים כ"אימפריאליזם מערבי" או "אימפריאליזם כלכלי"); טענה דומה הינה כי פעילות גופים בעלי מימון זר מביאה למידורן של קבוצות אוכלוסייה מקומיות שאינן בהכרח בעלות הון או מימון מתאים מהשיח הציבורי; טענות אחרות מתמקדות בהעדר השקיפות והפיקוח האפקטיבי על גופים אלה, דבר שעלול להוביל לשחיתות ולבזבז כספים.

#### תמצית המחקר המשווה

בדיקתנו התמקדה בבחינת ההסדרים הקיימים במדינות אירופה, אך לא מצאנו במדינות אלה הסדרים פרטניים או ישירים לטיפול בבעיות שפורטו לעיל, אלא הסדרי דיווח ושקיפות כלליים שאין בהם בהכרח כדי לתת מענה לבעיות האמורות.

על כן, הסקירה שלהלן תציג בתמצית את ההסדרים המרכזיים שנמצאו, על אף שבחלק מבין המקרים מדובר בהסדרים הקיימים במדינות שאינן (בהכרח) דמוקרטיות/מערביות ושבדרך-כלל אינן נכללות בסקירות הנערכות על-ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, זאת על מנת להציג את מגוון הפעולות שנקטו בנושא. כך, מוצגים בסקירה גם אמצעים המשתייכים לנקודת קיצון של קשת האפשרויות לטיפול בסוגיה, ואשר מובאים לשם הצגת המכלול הרחב של הפתרונות בהם נקטו מדינות, תוך ציון הביקורת שהושמעה כלפיהם.

בחינת ההסדרים הקיימים ברחבי העולם מעלה את הנקודות הבאות:

- **במרבית מדינות העולם מחויבים תאגידי הפועלים בשטחן לדווח לרשמים או לגופים אחרים הפועלים מטעם רשויות המדינה על פעילותם** (בין אם באמצעות דיווחים רבעוניים, שנתיים או אחרים, ובין אם באמצעות דיווחים בגין אירועים מיוחדים או חריגים ועוד). אולם, אין בהכרח

---

<sup>1</sup> חלק זה מבוסס על המקורות הבאים: 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, דבי בבס, נתונים על המגזר השלישי בישראל (אוניברסיטת בן-גוריון 2006). [Rebecca B. Vernon, "Restrictions on Foreign Funding of Civil society - Closing the Door on Aid", The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 11\(4\), 2009.](#) James Petras, ["Imperialism and NGOs in Latin America", Monthly Review 49\(7\), 1997.](#)



במנגנונים השונים המופעלים בעולם כדי לחייב בחינה בידי הרשמים או בידי הגופים המדווחים על שרשורי התרומות שגופים אלה מקבלים מגורמים שונים.

• ברחבי העולם נעשה שימוש במנגנונים שונים להסדרת פעילותם של גופים במגזר השלישי במטרה להתמודד עם סוגיות העולות בהקשר של מימון זר; בין היתר נעשה שימוש או שהוצעו האמצעים הבאים:<sup>2</sup>

○ שקיפות ודיווח: כאמור, דרישות של שקיפות ודיווח כלליות קיימות במרבית מדינות העולם ביחס לתאגידים מסוגים שונים. כך, חברות, עמותות, אגודות ועוד נדרשות כבדרך קבע להעביר דיווחים תקופתיים ביחס לפעילויותיהן לגורמים הפועלים מטעם המדינה, מכוח מקורות שונים. יחד עם זאת, נמצא כי קיימות לעיתים חובות דיווח מורחבות ופרטניות ביחס למימון המתקבל מגורמים זרים - חובות אלו כוללות דרישה כי כל תרומה מגורמים זרים תדווח לרשויות הרלוונטיות (ארה"ב).

○ שלילת הטבות מס: שלילת הטבות מס המוקנות לגופים מהמגזר השלישי הזוכים למימון זר מגופים ואשר אינם נכללים ברשימות מיוחדות המפוקחות בידי הממשל (רוסיה); שלילת הטבות המס מגופים הזוכים לתרומות שאינן קשורות לפעילות ללא כוונת רווח, או שלילת הטבות מס הניתנות לגופים אלה במידה והם מבצעים פעילות פוליטית (ארה"ב). אמצעים אלה לא זכו לביקורת חריפה כשם שזכו אמצעים אחרים, אולם ביחס לאמצעי של הפקת רשימות מיוחדות בידי הממשל, היו מי שטענו כי יכולות להיות לכך השלכות שליליות על פעילויות המגזר השלישי. כך לדוגמה, צמצום תרומות המיועדות למטרות או לקבוצות מסוימות.

○ דרישות "בירוקראטיות": דרישות אלו כוללות, בחלק מבין המקרים, דרישה לאישור מראש מטעם רשויות המדינה, בטרם גוף יכול לקבל מימון זר (ירדן ומצרים); ובחלקן האחר דרישה מתונה יותר לבדיקה פרטנית מצד הרשויות של תרומות המגיעות לאותם גופים העוסקים בפעילות פוליטית (הודו). לכאורה, אמצעים אלה נחזים כאמצעים שאינם מיועדים לפגיעה בפעילות הארגונים, אך הם זכו לביקורת חריפה במקרים בהם הביאו (בפועל) לצמצום פעילותו של המגזר השלישי, או כאשר הן נחזו כמיועדות או כמתמקדות בהשתקת מחאה פוליטית הנערכת באמצעות מגזר זה.

○ דרישות לפיקוח ובקרה על תיעול והפצת 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 תעדוף בהעברתם לפעילויות המצויות בעדיפות הממשל (ונצואלה). העברת הכספים או בחינת מקורותיהם בידי הבנק המרכזי אינן כשלעצמן בהכרח בעייתיות (בייחוד כאשר הן נעשות במטרה למנוע עבירות מסוגים שונים), אולם במידה והתיעול מביא לשחיתות, צמצום כספים, או הטיית משאבים למקומות בהם הם אינם בהכרח נדרשים, הרי שגם אמצעים אלה ייחשבו כבעלי השלכות שליליות וזכו לביקורת חריפות כאשר ננקטו.

<sup>2</sup> [International Journal of Not-for-Profit Law](#), Volume 8(4), 2006; [The International Journal of Not-for-Profit Law](#), Volume 11(4), 2009; [International Journal of Not-for-Profit Law](#), Volume 12(3), 2010; [International Journal of Not-for-Profit Law](#), Volume 12(4), 2010; The Institute of Chartered Accountants of India, [A Study on Foreign Contribution Regulation Act, 1976 - an Analysis, Commentary and Review](#) (2010).



○ 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 בשיעור העולה על אחוז מסוים מהכנסותיהם מלפעול בתחומים חברתיים, ובפרט בתחומים הנוגעים לזכויות מיעוט (אתיופיה), בה שיעור האמור נקבע על 10%). אמצעים אלו זכו לביקורת חריפה במיוחד בשל העובדה כי השימוש בהם הביא להפסקת המימון והסיוע לשכבות חלשות שקרסו בלעדיו, השתיק קבוצות מיעוט ומנע פיתוח של חברות דמוקרטיות במדינות אלה.

● מעבר לביקורות החריפות המתוארות לעיל ביחס לחלק מבין האמצעים, קיימות גם בדין הבינלאומי (ובדרך-כלל גם בדין המקומי) דוקטרינות משפטיות אשר יכולות להביא, במישרין או בעקיפין, למניעת פגיעה בארגוני המגזר השלישי או באוכלוסיות שאותן הוא משרת.

כך לדוגמה, דוקטרינות המקדשות את חופש ההתאגדות או חופש ההתארגנות של פרטים; דוקטרינות העוסקות ב"אחריות להגן" (Right to Protect) ובחובה המוסרית ל"התערבות הומניטארית" (Humanitarian Intervention) ועוד. דוקטרינות אלה מאפשרות למדינות שונות ברחבי העולם להתערב גם בענייני פנים של מדינות אחרות, וזאת במטרה למנוע /או לעצור מקרים בהם מתרחשים פשעים חמורים במדינות שונות או פגיעה במיעוטים (כדוגמת פשעים כנגד האנושות או פשעי מלחמה) ועוד. חרף זאת, בדין הבינלאומי הוכר כי השימוש בדוקטרינות אלה מחייב זהירות יתרה בשל הפגיעה האפשרית מהן בריבונות של מדינות.<sup>3</sup>

● מעבר לכך, במקרים מסוימים נמצא כי גם בהעדר 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. כך לדוגמה, בחר לאחרונה בנק בשוויץ לעצור העברות כספים שיועדו לגופים שונים, וזאת בשל מה שהבנק הגדיר כסיכונים הנובעים מפעילותם.<sup>4</sup>

#### הפעולות שננקטו במדינת ישראל

ככלל, בישראל בדומה למדינות מערביות אחרות, קיימות דרישות כלליות לשקיפות ודיווח ביחס לארגונים וגופים שונים הפועלים בשטחי המדינה (חובות דיווח תקופתיות, כפיפות להוראות הרשמים ועוד). מעבר לכך, כיום נדונה בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת הצעת חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, התשע"א-2010,<sup>5</sup> שנועדה לטפל בנושא באופן פרטני לשם הגברת השקיפות ביחס למימון של חברות ועמותות לתועלת הציבור במדינת ישראל. ההצעה כוללת את ההוראות הבאות:

● בהצעת החוק נקבע כי גוף המקבל "תמיכה כספית מישות זרה" (ראו להלן), במישרין או בעקיפין, חייב בדיווח לרשם העמותות או לרשם ההקדשות ביחס לזהות נותן התמיכה, סכום

<sup>3</sup> ICISS, [The Responsibility to Protect - Report to the International Commission on Intervention and State Sovereignty](#) (2001); [The International Journal of Not-for-Profit Law](#), Volume 11(4), 2009.

<sup>4</sup> NGO Monitor, [Swiss Bank Blocks NGO Funds](#), January 10, 2011.

<sup>5</sup> הצעת חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, התשע"א-2010, של ח"כ זאב אלקין, ח"כ אברהם מיכאלי, ח"כ דוד רותם, ח"כ עתניאל שנלר, ח"כ יריב לוין, ח"כ מיכאל בן-ארי, ח"כ ציפי חוטובלי. (פ/2081).



התמיכה, מטרותיה או ייעודה, וכן מידע ביחס לכל התחייבויות שנתן הגוף הנתמך לגורם הזר (בעל פה או בכתב), ככל שיש כאלה.

דיווחים כאמור, יתפרסמו באתר האינטרנט של משרד המשפטים, וככל שיש לגוף הנתמך (או למי מטעמו) אתר אינטרנט, יפורסם גם בו המידע באופן בולט, וכן מידע בדבר קבלת מימון שיועד למסע פרסום מיוחד (מונח שאינו מוגדר בהצעת החוק).

- מעבר לכך, הוטל נטל על גופים נתמכים לעשות כל שביכולתם כדי לברר האם תמיכה כספית שקיבלו הינה תמיכה כספית מישות זרה, וכן הוסמך הרשם להטיל סנקציות כנגד מי שאינו עומד בחובות הדיווח המוטלות עליו מכוח הצעת החוק.

- "תמיכה כספית מישות זרה" הוגדרה בהצעה כתמיכה, במישרין או בעקיפין, על ידי "ישות מדינית זרה" (מדינה או רשות מקומית או תאגיד או גוף הפועל מטעמה), או "חברת חוץ" (תאגיד, למעט שותפות, שהתאגד מחוץ לישראל).

מעבר לכך, לאחרונה התקבלה הצעה לסדר בנושא "הצורך בהקמת ועדת חקירה פרלמנטרית שתבדוק גופים וממשלות זרות במימון פעולות המופנות כנגד המדינה, ובניסיונות לרכישה מאורגנת של אדמותיה". הצעה זו הועברה לבחינה של ועדת הכנסת.

## 2. מניעת קריאות לחרם<sup>6</sup>

בשנים האחרונות, ובמידה מסוימת כהמשך של יוזמות שהועלו בעבר כנגד מדינת ישראל, מתמודדת מדינת ישראל עם חרמות מסוגים שונים המופנים כנגדה בידי גורמים מגוונים.<sup>7</sup>

קיימים נימוקים רבים בעד ונגד רגולציה האוסרת את הטלתו של חרם או השתתפות בו:

- מחד, יהיו מי שיטענו כי חופש הביטוי מאפשר גם ביטוי קיצוני ובתוכו הטלת ביקורת כנגד המדינה (או מדינות אחרות), ועל כן, וכחלק מהחירות האישית של האדם יש לאפשר לו להתבטא, גם במחיר של ביטוי קיצוני (כדוגמת חרם).<sup>8</sup> מעבר לכך, ביחס לחרם כלכלי - מאחר ובמרבית מדינות העולם חופש החוזים (ובתוכו חופש ההתקשרות על סמך רצון הצדדים) משמש

---

<sup>6</sup> חלק זה מבוסס ברובו על מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, איסור הטלת חרם והשתתפות בו - סקירה משווה, כתב עו"ד גלעד נוה, מיום 19 בספטמבר 2010.

<sup>7</sup> אחד החרמות האמורים הוטל על-ידי הרשות הפלסטינית כנגד מוצרים המיוצרים בישובים הישראליים באזור יהודה והשומרון. כנגד חרם זה נטען כי הוא עומד בניגוד להסכמים קודמים שנחתמו עם הרשות הפלסטינית, ובעיקרם ה"פרוטוקול בדבר יחסים כלכליים בין ממשלת ישראל לבין ארגון שחרור פלשתינ, המייצג את העם הפלשתינאי" שנחתם בחודש אפריל 1994 בפריס (וידוע ברבים כ"הסכם פריס"). לעניין הטיעונים בדבר הפרת הוראות הסכם פריס על-ידי הטלת החרם ראו: פרוטוקול מס' 213 משיבת ועדת הכלכלה הצעה לסדר היום של חה"כ אורי אריאל: החרמת תוצרת מן ההתנחלויות על-ידי הרשות הפלסטינית, 22 במרץ, 2010. פרוטוקול מס' 245 משיבת ועדת הכלכלה, החרמה של התוצרת הישראלית מאזורי יהודה ושומרון על-ידי הרשות הפלשתינית - ישיבת מעקב, 31 במאי 2010. להרחבה בנושא הוראות הסכם פריס ראו אריה ארנון, "כלכלה וריבונות: זוית אחרת על הסדרי הקבע בין הישראלים והפלסטינים", בתוך The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation (Social, Economic and Political Studies of the Middle East & Asia Series), Brill (1997) וכן ראו Dan S. Chill, The Arab Boycott of Israel: Economic Aggression and World Reaction, New-York: Praeger (1976).

<sup>8</sup> לפירוט נוסף לגבי חופש הביטוי, היקפו ומידת ההגנה הניתנת במסגרתו לביטויים קיצוניים או ביקורת (חריפה) כנגד רשויות המדינה, ראו: ראם שגב, בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר, חופש הביטוי נגד רשויות המדינה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים 2001.



כעקרון יסוד, הרי שכתוצאה מכך יש גם לאפשר לצדדים לבחור שלא להתקשר בחוזים מסיבותיהם האישיות.<sup>9</sup>

- מאידך, יהיו מי שיטענו כי קריאה לחרם אינה חוסה (או אינה צריכה לחסות) תחת חופש הביטוי, וכי חופש החוזים אינו יכול לשמש כסות לפגיעה בפעילות כלכלית, אקדמית או אחרת. כל זאת, תחת תיאוריות העוסקות בדמוקרטיה מתגוננת או בכאלה העוסקות בדרישה מאזרחי ותושבי המדינה לציית לחוקיה וערכיה הבסיסים כעקרון מוסרי-חברתי.<sup>10</sup> מעבר לכך, יהיו מי שיטענו כי חרם יכול להוביל ליצירת הגבלים עסקיים אסורים, וכי לעיתים חרם משמש ככסות על טיעונים שביסודם גזענות, אפליה או קריטריונים פסולים אחרים.<sup>11</sup>

#### תמצית המחקר המשווה

בחירת ההסדרים הקיימים ברחבי העולם מעלה את הנקודות הבאות:

- לרוב, אין התייחסות מפורשת לחרם בחקיקה שנסקרה. חרף זאת, בחלק מהמדינות שנבדקו נמצאו חוקים שנועדו להשגת תכליות דומות או חוקים שניתן לעשות בהם שימוש לשם השגת תכליות דומות אלו.
- בחלק מן המדינות שנסקרו קיימות הוראות בדבר איסור על השתתפות בחרם בינלאומי אשר לא הוטל על-ידי המדינה עצמה או על-ידי סמכות בינלאומית מוכרת אחרת כלשהי (לדוגמה, החקיקה בארה"ב ובגרמניה). הוראות אלו בדרך כלל מיועדות לשמירה על אינטרסים כלכליים של המדינות עצמן או על אינטרסים אחרים הנובעים מיחסי החוץ של מדינות אלה. כפועל יוצא, במרבית המקרים הוראות אלו ממוקדות בפעילות כלכלית (דוגמת יצוא) ואינן מטפלות בחרמות הנעדרים ביטוי כלכלי.<sup>12</sup>
- במרבית המקרים בהם קיימות הוראות כאמור, הן מעוגנות בדיני סחר החוץ ובדיני המס של המדינות השונות. הוראות אלו כוללות בדרך-כלל מנגנונים המטילים סנקציות על מי שמשתתף בחרם, או שוללים הטבות ממי שתומכים בחרם, וכן הוראות בדבר חובות דיווח והעברת מידע ביחס להצעות או דרישות להשתתפות בחרם כתנאי לפעילות כלכלית.
- בחלק מבין המדינות נמצאה חקיקה אשר אומנם אינה מיועדת לטיפול בחרם, אך ייתכן וניתן יהיה לעשות בה שימוש כדי למנוע תופעה של חרמות בינלאומיים או מקומיים, כשבחלק מבין המדינות אף נעשה שימוש בחקיקה זו בפועל (צרפת ואנגליה לדוגמה). כך לדוגמה, במדינות רבות שנסקרו קיימות הוראות האוסרות על ניהול עסקים או מתן שירותים באופן מפלה (מניעת שירותים או טובין; סירוב להעסקה; התניית מתן שירותים, טובין או פעילות כלכלית; הפרעה למהלך התקין של פעילות כלכלית ועוד), על-ידי אנשים פרטיים, תאגידים או עובדי ציבור.

<sup>9</sup> זאת, למרות שבמקרים אלה מדובר בהתארגנות קולקטיבית ולא בהתארגנות אישית-פרטית.

<sup>10</sup> ראו ברלין לעיל, וכתבי אפלטון – קריטון, תרגם י"ג ליבס, הוצאת שוקן, ירושלים, תשט"ו, כרך א', עמודים 239-254 (להלן: "כתבי אפלטון-קריטון"). לעניין זה ראוי לציין כי גישות אלו הינן גישות שבחלקן עתיקות יומין ואשר עוסקות לעיתים קרובות בנימוקים המוסריים לציות וכבוד למדינה (כדוגמת, חובת האדם באסירות תודה למדינתו), ב"אמנה החברתית" הקבועה בין אזרח למדינה וההסכמה (מכללא) מעצם השהייה במדינה שלא לבצע עוול כנגדה ("כלום אינך מזמין עצמך להאביד אותנו, את החוקים ואת המדינה כולה", כתבי אפלטון – קריטון, עמוד 249).

<sup>11</sup> ראו הרחבה בחלק הסקירה המשווה לעניין מנגנונים מסוג זה במדינות זרות שייתכן וניתן לעשות בהם שימוש כנגד חרם.

<sup>12</sup> עם זאת, בהחלט ייתכן ולחרמות מסוגים שונים, שאינם בהכרח במקורם חרמות כלכליים, יהיו השלכות כלכליות ועל כן, וככל שהוראות אלו יתאימו לכך, ניתן יהיה לעשות בהן שימוש.





כמו כן, קיימים גם איסורים דומים ביחס ליצירת הגבלים עסקיים אסורים, אשר גם בהם ניתן לעשות שימוש בכדי למנוע חרמות.

### הצעת החוק בישראל<sup>13</sup>

במטרה להתגונן כנגד יוזמות להטלת חרם על מדינת ישראל, מוסדותיה, תאגידים הפועלים בה ואזרחיה, הוגשה הצעת חוק איסור הטלת חרם, התש"ע-2010<sup>14</sup>, שעתידה להידון בימים אלו בוועדת החוקה, חוק ומשפט להכנתה לקריאה ראשונה. מטרתה של הצעה זו לאסור על הטלת חרם כנגד המדינה, ובמקביל לקבוע דרכי ענישה ופיצוי ההולמים את הנזק שעלול להיגרם מכך. כאמור, לא מצאנו מקבילה להצעת חוק זו במדינות שנסקרו:

- בהצעת החוק אין הגדרה עצמאית למונח "חרם", אולם, קיימת הגדרה למונח "חרם על מדינת ישראל" - הגדרה זו כוללת חרם על אדם מחמת קשריו עם מדינת ישראל או עם "אזור המצוי בשליטת המדינה" (מונח המוגדר בהצעת החוק ככולל את שטחי אזור יהודה והשומרון). **דברי ההסבר להצעת החוק מצוין כי הכוונה לכלול חרמות אקדמיים, כלכליים ואחרים המוטלים על המדינה, אזרחיה ותאגידים בה מחמת הקשר שלהם למדינת ישראל.**
- הצעת החוק קובעת איסור על יזום חרם, עידוד השתתפות בו או הספקת מידע או סיוע במטרה לקדמו.<sup>15</sup>
- הצעת החוק מטפלת בשלושה מעגלים אפשריים של מי שעשויים להיות מעורבים בחרמות כנגד המדינה, מוסדותיה ואזרחיה. ההצעה קובעת דרכי טיפול וענישה המותאמות למעגלים אלה:
  - **אזרחים או תושבי המדינה:** במידה ופעלו בניגוד לאיסור הקבוע בהצעת החוק ייחשבו כמי שעברו עוולה אזרחית ודינם יהיה: (א) **קנס בסך 30,000 ש"ח ללא הוכחת נזק**; או (ב) **גובה הנזק המוכח שנגרם למי שנפגע מהחרם**, במידה וזה יהיה גבוה מהסכום האמור.<sup>16</sup>
  - **מי שאינם אזרחים או תושבי המדינה:** במידה ופעלו בניגוד לאיסור שבהצעת החוק או שהממשלה קבעה לגביהם כי הם מטילים חרם על המדינה, **רשאי יהיה שר הפנים לפנות לבית המשפט המחוזי במטרה לשלול את אפשרות כניסתם למדינה לתקופה של עשר שנים**, במהלכה יאסר על אנשים אלה גם לבצע פעולות פיננסיות ואחרות בישראל.
  - **ישות מדינית זרה:** על ישות המטילה חרם על המדינה או שנקבע לגביה על-ידי הממשלה כי היא מטילה חרם על המדינה ייאסר ביצוע פעולות פיננסיות ואחרות בישראל, יוקפאו כספים שצריכים להיות מועברים אליה ותיתן הזכות, למי שנפגע מפעולותיה, לתבוע פיצוי מתוך הסכומים האמורים המוקפאים.

<sup>13</sup> חלק זה מבוסס על דברי ההסבר להצעת החוק.

<sup>14</sup> הצעת חוק איסור הטלת חרם, התש"ע-2010 של חה"כ זאב אלקין ואחרים (פ/2505).

<sup>15</sup> סעיף 2 להצעת החוק.

<sup>16</sup> סעיפים 3 ו-4 להצעת החוק.

