



מידע ראשוני בנושא:

הגבלת מימון זר של פעילות מדינית-פוליטית

- מבט משווה -

מוגש לחה"כ חיים אורון ולחה"כ מיכאל איתן

כתיבה: רוני ברטברד

ליווי מקצועי ואישור: דן להב, ראש תחום חוק וממשל

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ד בטבת תשס"ד

8 בינואר 2004

עניינו של מסמך זה הוא השוואה בין-לאומית של הסדרים חוקיים הקובעים מגבלות על מימון זר של פעילויות פוליטיות או מדיניות של ארגונים לא-ממשלתיים. המסמך אינו עוסק בהגבלת מימון מפלגות או מימון בחירות, אשר מוסדר ברוב המדינות באופן נפרד.

במסמך זה מידע ראשוני וסקירה של הדין הרלוונטי בארה"ב. פנינו למדינות נוספות, ולכשיתקבל מידע ממדינות אלה יועבר למזמינים עותק סופי.¹

ארה"ב

המדיניות של ארה"ב במה שקשור לפעילות מדינית-פוליטית של גופים זרים בה אינה מתבססת על הגבלת הפעילות אלא על חובת רישום, דיווח ושקיפות בכל הקשור לפעילות הנעשית בעבור הגוף הזר. ההסדר המרכזי בנושא זה בארה"ב הוא חוק רישום סוכנים זרים, Foreign Agents Registration Act, (FARA).²

ההסדרים העיקריים בעניין רישום, עדכון מידע וגילוי הם אלה:

1. רישום

ככלל, חובה על סוכן זר, קרי מי שפועל בארה"ב בעבור גוף זר, להירשם במשרד המשפטים. במסגרת הרישום מחויב הסוכן בגילוי מידע מפורט על מי שפועלים במסגרת הגוף הזר שהוא מייצג, מקורות המימון שלו ואופן השימוש בכספים שקיבל. את הרישום יש לעשות בתוך עשרה ימים מהיום שבו הפך אותו אדם לסוכן זר, ובטרם החל בפעילותו בעבור הגורם הזר.

2. עדכון שוטף

לפחות אחת לחצי שנה חובה על הסוכן הזר להעביר למשרד המשפטים עדכון של נתוני הרישום ובו פירוט פעילותו בחצי השנה שקדמה לעדכון. התובע הכללי³ (העומד בראש משרד המשפטים) רשאי לדרוש קבלת עדכונים במועד מוקדם יותר, אם הוא סבור שיש בכך צורך מסיבות של ביטחון לאומי או אינטרס ציבורי.

¹ פניות נשלחו לשווייץ, לצרפת, לגרמניה, לבלגיה, לקנדה, לבריטניה, לרוסיה, לדנמרק, לנורבגיה, לאוסטרליה, לספרד ולשבדיה.

² נוסח החוק, כפי שהוא מופיע באתר האינטרנט של משרד המשפטים בארה"ב, <http://www.usdoj.gov/criminal/fara/FaraIndex.htm>, תאריך הכניסה: 5 בינואר 2004. מידע נוסף נלקח מדפי שאלות ותשובות (Q&A) באתר דן.

³ Attorney General

3. חובת גילוי

- על חומר שהסוכן הזר מפיץ צריכה להופיע באופן בולט הצהרה שהמידע מופץ בשם הגוף הזר, בציון שמו של גוף זה. עותק מחומר זה יש להעביר בתוך 48 שעות למשרד המשפטים.
- בכל שיחה שהסוכן הזר מקיים עם גורם בממשל, ובכלל זה בשיחותיו עם חברי הקונגרס, חובה על הסוכן להבהיר לבן-שיחו כי הוא פועל בשם הגוף הזר.
- כל סוכן זר שמעיד לפני ועדה של הקונגרס חייב להמציא לוועדה עותק מהצהרת הרישום האחרונה שהעביר למשרד המשפטים.
- חובה על הסוכן הזר לשמור רישומים של כל פעילותיו ולאפשר לשר המשפטים לבדוק אותם.

יצוין כי ההגדרות בחוק האמריקני למונחים "גוף זר" (Foreign Principal) ו"סוכן זר" (Agent of a Foreign Principal) הן רחבות. כך, למשל, הוראת "גוף זר" עשויה להיות לא רק ממשלה או מפלגה זרה, אלא גם כל אדם⁴ מחוץ לארה"ב.⁵ נוסף על כך, המונחים "ממשלה זרה" ו"מפלגה זרה", מוגדרים אף הם הגדרה רחבה – הוראת "ממשלה" עשויה להיות כל שלטון, חוקי או לא חוקי, מוכר או לא מוכר על-ידי ארה"ב, והוראת "מפלגה" עשויה להיות כל ארגון המנסה להגיע לשלטון בטרטוריה זרה.

בהגדרת "סוכן זר" נכללים אלה:

1. אדם

הפועל בארה"ב כסוכן, כנציג או כעובד של גוף זר, אדם הפועל לפי הוראה, בקשה, הנחיה או שליטה ישירה של גוף זר, אן אדם שפעולותיו מפקחות, מונחות, או נשלטות, באופן ישיר או עקיף, או ממומנות או מסובסדות, באופן מלא או חלקי, על-ידי גוף זר,

והוא, ישירות או באמצעות אדם אחר, מבצע אחת מאלה:

א. פעילות פוליטית⁶ למען אינטרס של גוף זר;

ב. ייעוץ ליחסי ציבור, פרסום, שירותי מידע או ייעוץ פוליטי בעבור או בשם אינטרסים בתחום המדיני של גוף זר;

⁴ המלה "אדם" חלה לעניין זה גם על שותפות, התאגדות, ארגון וכל צורת התארגנות של בני-אדם.

⁵ למעט בעלי אזרחות ותושבות של ארה"ב או תאגידים המאוגדים על-פי חוקי ארה"ב, שמרכז העסקים שלהם (הנהלתם, בדרך כלל) הוא בארה"ב.

⁶ פעילות שאדם מתכוון להשפיע באמצעותה או מאמין שתשפיע על סוכנות או על פקיד של ממשלת ארה"ב, וכן פעילות כאמור המכוונת להשפיע על הציבור בארה"ב לנקוט עמדה כלשהי בכל הקשור להסדרים של ענייני הפנים או מדיניות החוץ של ארה"ב, ועוד.

ג. שידול, איסוף או נתינת תרומות, הלוואות, כסף או כל דבר אחר בעל ערך למען אינטרס של גוף זר;

ד. ייצוג אינטרס של גוף זר לפני כל סוכנות או פקיד של ממשלת ארה"ב.

2. אדם המסכים לפעול למען אינטרס של גוף זר, המתיימר לפעול למענו, המתכוון לפעול למען אינטרס של גוף זר או הרואה את עצמו עושה זאת.

לרשימה שלעיל שורה ארוכה של חריגים: ראשית, **עיתונאים** העומדים בקריטריונים מסוימים אינם נחשבים סוכנים זרים כלל; שנית, **יש רשימה של גורמים נוספים שחלות עליהם רק חלק מהחובות החלות על סוכנים זרים**, ובהם בין השאר נציגים דיפלומטיים מוכרים וחלק מהעובדים מטעמם, מי שפועלים בארה"ב במסגרת קשרי מסחר, אנשי דת ואקדמיה, עורכי-דין המייצגים זרים בבתי-משפט וחלק מהלוביסטים (מעמדם של אלה מוסדר בחוק נפרד).⁷

העוברים על החוק צפויים לעונש עד חמש שנות מאסר ו/או קנס, ואם הגורם הזר שהם מייצגים הוא ממשלה זרה עונשם עשוי להגיע אף לעשר שנות מאסר.⁸

מימון טרור

החובות שפורטו לעיל חלות על סוכנים זרים המייצגים גופים זרים שאינם בגדר ארגוני טרור. כאשר מדובר בארגוני טרור, בלא קשר לסוג הפעילות, המחוקק האמריקני אינו מסתפק בהטלת חובת רישום, גילוי ודיווח, אלא מגביל את המימון עצמו. ככלל, גופים המוגדרים בצו נשיאותי או על-פי צו כזה "ישויות טרור", או שהבעלות עליהם או השליטה בהם היא של גוף המוגדר "ישויות טרור", נכסיהם מוקפאים.⁹

פירוט בנושא זה יש במסמך "הסדרי חקיקה שמטרתם מאבק בארגוני טרור – משפט משווה".¹⁰

⁷ The Lobbying Disclosure Act of 1995 (LDA), 2 U.S.C. §1601.

⁸ 18 U.S.C. § 951.

⁹ הצו הנשיאותי מקפא כל נכס או זכות בנכס של גופים או של אנשים המוגדרים "ישויות טרור" – מי שביצע פעולות טרור או מי שמהווים סיכון ממשי לביצוע פעולות טרור המסכנות את ביטחון ארה"ב, אזרחיה, יחסי החוץ שלה או כלכלתה, גופים הנתונים בבעלות גופי טרור או בשליטתם, וכן גופים הפועלים פעולות טרור, הקשורים לפעילויות טרור, המסייעים בפעילויות טרור, המממנים פעילויות כאלה או המספקים להן תמיכה חומרית אחרת. הצו מקפא את הנכסים הנמצאים בארה"ב, את הנכסים שיוכנסו לארה"ב ואת אלה שיהיו בעתיד בחזקה או בשליטה של גופים או של אנשים בארה"ב. משמעות ההקפאה היא איסור עשיית עסקה או סחר בנכס. ראה:

Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001; International Emergency Economy – Presidential Authorities, 50 U.S.C 1702; Executive Order on Terrorist Financing 13224.

¹⁰ מרכז מחקר ומידע, הכנסת, הסדרי חקיקה שמטרתם מאבק בארגוני טרור – משפט משווה, כתבו הודיה קין ודפנה בן-פורת, 24 בפברואר 2003.

ירושלים, כ"ו בטבת תשס"ד

20 בינואר 2004

לכבוד :

חה"כ מיכאל איתן

חה"כ חיים אורון

כאן

כאן

שלום רב,

הנדון : הגבלת מימון זר של פעילות מדינית פוליטית – מבט משווה

כהשלמה למסמך שהועבר לידיכם ב-8 בינואר 2004, להלן מידע על אוסטרליה ועל נורבגיה ומידע נוסף על ארה"ב.

1. **אוסטרליה** – ככלל, אין הגבלה על מימון זר של פעילות מדינית-פוליטית שנועדה להשפיע על דעת הקהל באוסטרליה. יצוין כי ארגוני טרור אינם מורשים לפעול בתוך אוסטרליה, וממילא גם אינם מורשים לקבל מימון זר לפעילותם.¹¹

2. **נורבגיה** – אין הגבלה על פעילות מדינית-פוליטית או מערכת רישום של פעילות כזאת.¹²

3. **ארה"ב** – לבקשת הבהרה של חה"כ מיכאל איתן בדבר קיומם של הסדרים נוספים על הסדרי השקיפות שפורטו במסמך מ-8 בינואר 2004, למשל בכל הקשור לקובה, לווייטנאם בתקופת המלחמה או לפעילות העולה בקנה אחד עם האינטרס של אוסמה בן-לאדן כיום :

1. פנינו בבקשת מידע למרכז המחקר של הקונגרס בארה"ב ולמרכז תרבות אמריקה בירושלים, אך גופים אלה הודיעונו כי לא הצליחו לאתר מידע נוסף בסוגיה זו.

2. כפי שנמסר לחה"כ מיכאל איתן בעל-פה, יש בחוק האמריקני הסדר ייחודי לקובה ולכל מדינה אחרת שהנשיא קבע כי היא מהווה איום לביטחון הלאומי, שעניינו נציג של

¹¹ Mr. Rob Lundie, מומחה מידע, ספריית הפרלמנט של אוסטרליה, מכתב תשובה, 7 בינואר 2004.

¹² Mr. Torodd Noreng, מרכז מחקר ומידע, הפרלמנט של נורבגיה, מכתב תשובה, 17 בינואר 2004.

ממשלה זרה. אדם העוסק בפעילות מסחרית והוא סוכן של קובה או של מדינה אחרת שהנשיא קבע כי היא מהווה איום לביטחון הלאומי ייחשב סוכן של ממשלה זרה. אם אדם כאמור לא נרשם כמתחייב בחוק, אפשר להטיל עליו עונש עד עשר שנות מאסר (לעומת חמש שנות מאסר לסוכן זר).¹³

בכבוד רב,
רוניה בריטברד

אישור וליווי מקצועי: דן להב, ראש תחום חוק וממשל

¹³ 18 U.S.C. § 951.