



היועצת המשפטית

18 יולי 2018

לכבוד: המשנה ליועמ"ש, עו"ד דינה זילבר.

שלום רב,

הנדון: התייעצות בנוגע לניהול התקשרות עם החל"צ קלע שלמה

מבוא

1. כפי שמוכר לכם, המשרד התקשר במיזם משותף עם החל"צ "קלע שלמה", לצורך המאבק בתופעת הדה לגיטימציה.
2. בעת האחרונה התעוררה שאלה לגבי פעילות המיזם (כמו גם פעולות אחרות של המשרד) בארה"ב, וזאת על רקע "חוק הסוכן הזר" האמריקאי - The Foreign Agent Registration Act (להלן – FARA). החוק קיבל בולטות פומבית בעת האחרונה נוכח חקירת אנשי ממשל טראמפ בחשד ששימשו כ"סוכנים זרים" עבור ממשלת רוסיה.
3. אם בעבר, חוק ה-FARA יושם כנגד מדינות עוינות לארה"ב (שורשיו בימי המשטר הנאצי, והוא הופעל כנגד מדינות כגון פקיסטן ורוסיה), בעת האחרונה, ואגב חקירות ממשל טראמפ, ישנה מגמה להפוך את סוגיית ה-FARA מקייס של רוסיה לקייס נגד ישראל בגלל הקשר הקרוב בין טראמפ לישראל ולבנימין נתניהו. גורמים פרו-ישראלים בארה"ב מציינים כי ישנה אווירת "ציד מכשפות". כתוצאה, ארגונים פרו-ישראלים חוששים מפני חקירה של משרד המשפטים האמריקאי (DOJ) נוכח קשרים עם ממשלת ישראל, בין אם חקירה כאמור היא כתוצאה מתלונות של ארגוני דל"ג, ובין אם כיוזמה של גורמים בערכת האמריקאית. ארגונים אלו

המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה,

בניין צ'מפיון, רח' ששת הימים 30 בני ברק

מסרבים למעשה לקיים קשר עם הממשלה, למעט קבלת מימון בצורת מענקים ללא תנאים נלווים.

4. נוכח האמור, נבקש לפנות אליכם בבקשה לבחון מתכונת עבודה מוצעת למול החל"צ בכל הנוגע לפעילות בארה"ב, על מנת לאפשר שיתופי פעולה אלו שהם הכרחיים להשגת מטרות המערכה כנגד הדל"ג, וזאת באופן שאינו חושף מי מהמעורבים הרלבנטיים לצורך להירשם כ"סוכן זר" בהתאם ל FARA.

רקע לגבי ההתקשרות עם החל"צ

1. החלטה ב/30 הסמיכה את המשרד לבחון את האפשרות להתקשר עם גוף ייעודי לשם יישום חלק מפעילותו בנוגע למאבק בתופעת הדה-לגיטימציה, בתיאום עם משרד המשפטים והחשב הכללי במשרד האוצר.
2. בהמשך לאמור, ולאחר תיאום עם משרד המשפטים והחשכ"ל, אישרה הממשלה ביום 28.12.2017 את החלטה מס' 3299 שעניינה "מיזם לצורך מאבק בתופעת הדה-לגיטימציה" (מצ"ב).
3. תכלית המיזם היא הקמת תשתית כוללת למאבק בתופעת הדה-לגיטימציה, שלה מספר תשתיות-בת הפועלות במרחבים שונים - מידע ומחקר, פעילות מקוונת, תודעת המונים, משלחות וביקורים, מענקי פעילות לארגונים פרו ישראלים ופיתוח כלים חדשים למאבק בדה-לגיטימציה לישראל. תשתיות אלה יוצרות סינרגיה ברשת הפרו-ישראלית.
4. בנוסף, המיזם יאפשר לגייס מקורות כספיים נוספים לטובת המאבק בתופעת הדה-לגיטימציה, מעבר למשאבי הממשלה.
5. בהמשך לכך, התקשר המשרד עם החל"צ "קלע שלמה" (להלן "החל"צ") במיזם משותף לפי תקנה 3(30) לתקנות חובת המכרזים. המיזם פורסם להשגות במנו"ף, וההתקשרות אושרה על ידי ועדת הפטור בחשכ"ל.

2 / 7

המשרד לנושאים אסטרטגיים, משרד ראש הממשלה,
רח' קפלן 3, הקריה ירושלים, מיקוד 91919

טלפון: 02-6547111, פקס: 02-6547112 www.pmo.gov.il

6. ביום 10.5.18 נחתם הסכם ההתקשרות עם החל"צ.
7. במסגרת ההתקשרות עם הגוף הייעודי הוקמה ועדת היגוי שתהווה את הסמכות העליונה בנוגע למדיניות הפעלת המיזם המשותף ותורכב מנציגי הממשלה ונציגי השותפים המממנים במיזם. הנציגות הממשלתית מהווה מחצית מכלל חברי ועדת ההיגוי ועל חברה יימנו היועץ המשפטי של המשרד וחשב משרד ראש הממשלה, או נציגיהם.
8. ועדת ההיגוי תאשר תכנית עבודה שנתית שבה יפורטו הפרויקטים אשר יכללו במסגרת התוכנית ותקציב שנתי אשר יקבע את התקציב הייעודי לכל פרויקט. בנוסף, יוגדרו בהסכם מערכי בקרה על פעילות הגוף הייעודי אשר יאושרו או ייקבעו במשותף עם החשב הכללי ויערך מחקר מלווה על ידי גורם חיצוני. הגוף הייעודי ינהל את התוכנית בהתאם לתנאי ההתקשרות עם המשרד, החלטות ועדת ההיגוי, תכנית העבודה והתקציב השנתיים וכן בהתאם לכללים שנקבעו במכתבך מיום 1 ביוני 2017 (מצ"ב).
9. החל"צ מחויב להוראות תקנה 3(30) לתקנות חובת המכרזים והוראות הדין התאגידי החל על חל"צ.
10. החל"צ מחויב בגיוס תרומות לצורך המצ'ינג בשיעור של לפחות 128 מלש"ח – הסכום שהקצתה המדינה לשלוש שנות ההתקשרות הראשונות. את כספי המצ'ינג מגייס החל"צ מתורמים בעיקר מארה"ב.

רקע על חוק ה FARA

חוק רישום הסוכן הזר ("FARA") מחייב בדרך כלל רישום ושקיפות של פעילויות של אנשים מסוימים הפועלים בתוך ארצות הברית ומבצעים פעילויות לא מסחריות מסוימות בהכוונה, בשליטה או במימון של גורמים זרים (foreign principals). בפרט, רישום נדרש בדרך כלל על ידי:

כל "אדם" (יחיד, שותפות, התאגדות, תאגיד, ארגון או חבר בני אדם אחר) אשר פעילותו מפוקחת, נשלטת, ממומנת או מסובסדת, באופן ישיר או עקיף, במלואה או בחלקה על ידי "גורם זר" או כאשר המוטב המיועד של הפעילות בארצות הברית הוא ממשלת חוץ או גורם זר אחר, אם:

1. פעילות הסוכן מתרחשת בתוך ארצות הברית; **וגם**

2. פעולות הסוכן בארה"ב כוללות "פעילות פוליטית", יחסי ציבור או גיוס כספים, או ייצוג של האינטרסים של הגורם הזר בפני ממשלת ארה"ב.

למטרות "FARA", "פעילות פוליטית" היא מונח רחב ביותר וכוללת לא רק יחסי ממשל ולובי, אלא גם כל פעילויות שיש יסוד להניח ש, או שנועדה, להשפיע, על כל סוכנות או פקיד של ממשלת ארה"ב, או כל חלק של הציבור בכל הנוגע ל:

(1) ניסוח, אימוץ או שינוי של מדיניות הפנים או החוץ של ארה"ב, או

(2) האינטרסים הפוליטיים או הציבוריים, המדיניות או היחסים של ממשלה זרה או של מפלגה זרה.

זה כולל, למשל, יחסי ציבור; שירותי תקשורת; מחקר; בניית "מותג"; וייעוץ, גם כאשר לא נעשית פניה ישירה לממשלת ארה"ב על ידי הישות.

משרד המשפטים האמריקאי פרסם לאחרונה כמה עשרות חוות דעת מייעצות, שחלקן מדגימות עד כמה המונח "פעילויות פוליטיות" מפורש בהרחבה. בחוות דעת כזו, קבע משרד המשפטים כי חברה המקדמת תיירות מטעם ממשלת חוץ עוסקת בפעילות פוליטית, שכן "התיירות יוצרת זרם של הון ותפקידים נוספים עבור האוכלוסייה המקומית, עובדה המשרתת את האינטרס הפוליטי והציבורי של המדינה הזרה". חוות דעת נוספת דורשת רישום תחת FARA לחברה עוסקת בפעילות פיתוח הכלכלי. משרד המשפטים הגיע למסקנה כי קידום ההשקעות הכלכליות במדינה שאינה ארה"ב הוא פעילות פוליטית בשל הניסיון "להשפיע על חלק מהציבור בתוך ארצות הברית תוך התייחסות לאינטרסים הציבוריים של המדינה הזרה".

אם FARA מופעלת, דרישות הרישום והגילוי הן מכבידות. על הנרשמים בהתאם ל-FARA לחשוף כל קשר שנעשה עם אמצעי התקשורת בארה"ב, עם פקידי ממשל בארה"ב ועם צוותי חשיבה בארה"ב (כולל תאריך, שיטת קשר ונושא); על הנרשמים בהתאם ל-FARA גם לסמן כל פיסת "תעמולה" המופצת לשני גורמים או יותר בארה"ב, עם כתב ויתור המציין כי היא הועברה על ידי סוכן זר ולאחר מכן להגיש עותק של ה"תעמולה" למשרד המשפטים האמריקאי תוך 48 שעות. על הנרשמים לחשוף את כל ההוצאות, וכן יש לגלות את כל ההכנסות מהגורם הזר. ובדרך כלל, על הנרשמים לחשוף את השמות, הכתובות, האזרחות, התרומות הפוליטיות שנעשו על ידי, ותיאור של התפקידים שמילאו כל האנשים אשר נותנים שירותים לגורם הזר.

בהתאם לחו"ד שקיבלנו, החל"צ, במבנה הנוכחי, נחשב כ"ישות בשליטה ממשלתית" ולכן כל גוף אמריקאי המקבל כספים והנחיות מהחל"צ יידרש להירשם תחת FARA ולחשוף את הקשרים עם ממשלת ישראל. כפי שצוין לעיל, מדובר בדרישה המטילה נטל כבד על פעילות הארגון, חושפת אותו ללחצים ולהצקות, ומעבר לזה פוגעת בעצמאות ובמוניטין של אותם ארגונים שאינם רוצים להיחשב כסוכנים של הממשלה. התוצאה היא שללא שינוי, ארגונים אלו יסרבו לשתף פעולה עם החל"צ.

בהמשך לחו"ד, הוצע מנגנון שימנע את הצורך ברישום של גופים אמריקאים שיתקשרו עם החל"צ לביצוע פעילות בארה"ב. מהותו של המנגנון הוא הענקת מימון ובצידו שיקול דעת רחב לגבי השימוש בכספים, לגורם שאינו נשלט או מקבל הנחיות ממשלת ישראל.

שינויים נדרשים בניהול ההתקשרות עם החל"צ בכל הנוגע לפעילויות בארה"ב

1. על פי חוות הדעת שקיבלנו, מוצע איפוא, להקים ישות אמריקאית חדשה (ארגון (non profit).

2. בראש הארגון יעמוד גורם שחבר גם בוועדת ההיגוי של המיזם המשותף בישראל, כך שאותו גורם יכיר את כיווני הפעולה שמעניינים את המיזם. זהו אמצעי בקרה שנועד לוודא שלמרות שיקול דעת רחב, הישות האמריקאית תפעל בהתאמה לפעילות ועדת ההיגוי בישראל.

3. ועדת ההיגוי של המיזם תקצה סכום כסף מסוים לפעילות בארה"ב, ותעביר אותו לישות האמריקאית יחד עם דירקטיבה כללית לפעולה, לדוגמא – למאבק בדה-לגיטימציה באמצעות הבאת משלחות לישראל.

4. הישות האמריקאית תחליט, ללא מעורבות פורמלית של החל"צ או הממשלה, על הפרויקטים הספציפיים והקצאת הכספים בפועל, לגורמים אמריקאים שיבצעו את הפעילות.

5. מתכונת פעילות זו לא תחייב את מי מהגופים הפועלים בארה"ב להירשם כסוכנים של מדינת ישראל.

אולם, בידנו אמצעי בקרה וניהול סיכונים דוגמת:

1. מגבלה כספית – הפעילות תוגבל מראש לסכומים קטנים, ואלו יוגדלו בהתאם לאמינות ביצוע הפעילות ופעולתו של המבצע לאורך זמן.

2. עבור הפעילות וההוצאה הכספית ישלח דיווח אחר למיזם - ועדת ההיגוי תקבל דיווחים (בדיעבד) לגבי הפעילות שבוצעה, ותוכל לקבל החלטה האם להמשיך מימון או לא.

3. הפעילויות תוגבלנה תחילה להתקשרויות קצרות טווח כך שאם תתעורר בעיה ניתן יהיה לעצור את המימון להמשך הפעילות.

4. יפותחו מנגנוני תיאום לא-פורמליים (דוגמת פגישות ועדכונים בע"פ) שיאפשרו תיאום ציפיות עם הישות האמריקאית.

לאור האמור לעיל, נודה לקבלת עמדתכם בנוגע לשינויים המוצעים.

בברכה,

ליאת גלזר, עו"ד

היועצת המשפטית