

השפעה זרה והמרחב המשפטי

יפעה סגל¹

המאמר עוסק במינוף התחום המשפטי ככלי להשפעה זרה ובהתמודדות של מדינות דמוקרטיות, ובייחוד ישראל, עם תופעה זו. המאמר מדגיש כיצד ארגונים לא ממשלתיים (NGOs), הממומנים על ידי גורמים זרים, עושים שימוש בכלים משפטיים ובתודעה ציבורית כדי להשפיע על מדיניות, חקיקה ותודעה קולקטיבית, בהתמודדות בזכויות אדם. ישראל, הנמצאת במרכז מאמצים בין-לאומיים לדה-לגיטימציה, מתמודדת עם אתגר ייחודי שבו גורמים זרים מנצלים את המערכת המשפטית כדי לערער על הלגיטימציה של המדינה. המאמר מציע כלים משפטיים לשיפור ההתמודדות עם השפעה זרה, כמו חקיקה מתאימה ומנגנוני שקיפות.

מבוא

כשמדובר בהשפעה זרה יש לתחום המשפטי שני פנים. מחד גיסא המרחב המשפטי הוא אחד מתחומי הפעולה העיקריים של הגורמים המנסים להשפיע על המדיניות ודעת הקהל במדינות היעד, ומאידך גיסא הוא מספק את מרבית הכלים שבאמצעותם מדינות דמוקרטיות מתמודדות נגד המאמצים להפעיל השפעה זרה נגדן. מטרת מאמר זה היא לבחון את שני הצדדים של המטבע ולהמליץ על דרכים לשיפור ההתמודדות עם התופעה בכלים משפטיים.

חלקו הראשון של מאמר זה יתמקד בניצול המרחב המשפטי בישראל, כמו גם בכלים המנוצלים במדינות המערב להשפעה על מדיניות הרלוונטית לישראל. תחילה אסקור באופן כללי את הכלים הקיימים לניצול המרחב המשפטי. כלים אלה רלוונטיים לכל העולם המערבי, אך הדוגמאות יילקחו ברובן מההקשר הישראלי כאשר הכלים הדומיננטיים והנגישים ביותר הם אלה הבאים לידי ביטוי בפעילות ארגוני החברה האזרחית, ה-NGOs, ועל כן אסקור בעיקר את מישורי ההשפעה העומדים לרשותם.

המקרה הישראלי הוא ייחודי מכיוון שהוא חלק מאסטרטגיה המכוונת לערער את הלגיטימציה לעצם קיומה של מדינת ישראל. סוגיה זו, אשר התרחבה בשנים האחרונות מעבר למדינות ערב אל לב מדינות המערב, איננה עולה בהקשר של אף מדינה אחרת, גם כאלה שלהן סכסוכים ארוכי שנים ועקובים מדם או אלה שלהן שלטון שנתפס בעיני הקהילה הבין-לאומית כשלטון רע לתושביו או לשמירה על השלום, היציבות וזכויות האדם. עם זאת, מרבית הכלים הרלוונטיים לישראל הם כאלה המנוצלים גם להשפעה במדינות דמוקרטיות אחרות בעולם ועל כן אפשר להקיש ממרביתם גם על התופעה הרחבה יותר. בחלק השני של המאמר אסקור את האופן שבו מתמודדות מדינות דמוקרטיות, ובמיוחד ישראל, עם איום ההשפעה הזרה במרחב החקיקתי-משפטי, בתוך שמירה על ערכיהן הדמוקרטיות, ואסיים בהמלצות הרלוונטיות לישראל ולמלחמתה בהשפעה הזרה.

רקע

בעשורים האחרונים החל להתחלף בהדרגתיות השיח במדינות המערב, כאשר את השיח הלאומי, הצרכים והאינטרסים, החליף השיח על זכויות האדם. ריאל פוליטיק הוא לכאורה כבר לא מניע לגיטימי, וכדי להצדיק מדיניות בפני הציבור, על המנהיגים לנהל שיח זכויות. הדבר נכון הן לזירה הפנימית הן לזירה הבין-לאומית.

בעולם היחסים הבין-לאומיים הקלסי, ארגז הכלים שעמד לרשות מי שביקש להפעיל השפעה זרה, היה קטן יותר. ממשלות כמובן הפעילו לחצים אדירים זו על זו, בהתאם למאזן הכוחות ביניהן. מאז ומעולם היו מרגלים, שכירי חרב ושתולים שהפיצו מסרים שגובשו על ידי בעלי אינטרס זר, קמפיינים להסתת המונים וכדומה, אך כאמור מישורי הפעולה שעמדו לרשותם היו מצומצמים באופן משמעותי.

האדם המערבי המודרני סולד מכוחנות ומפגיעה באחר, רוצה לתמוך בחלש ולראות בעצמו אביר זכויות אדם. כדי לגייס אותו, חשוב לדבר אליו במונחים משפטיים (אמיתיים או מומצאים), משום שזכויות אדם - החל מהגדרתן הבסיסית דרך עיגונן בחוק ועד תיעדופן ואכיפתן - כולן נושאים משפטיים. הנסיבות הללו הובילו לפתיחת עולם חדש של הזדמנויות גם מבחינת ההשפעה הזרה,

1 עו"ד יפעה סגל היא עמיתת מחקר במכון ירושלים לענייני חוץ וביטחון.

כאשר הכלים המשפטיים או כלים תודעתיים העושים שימוש ברטוריקה משפטית הם מהמשמעותיים ביותר.

לכל מדינה האתגרים הייחודיים שלה ושחקנים שונים המבקשים להשפיע עליה ומחפשים את נקודות התורפה שאפשר למנוף. גם למדינת ישראל יש אתגרים ייחודיים הנובעים כאמור בעיקרם מהסכסוך הישראלי-ערבי. הזירה המשפטית הייתה חלק מהסכסוך היהודי-ערבי מראשיתו, אך המשפט היה בשולי הסכסוך. בעשורים האחרונים השתנתה התמונה באופן דרמטי, ובהתאם לשינוי שהתרחש בכל העולם המערבי כאמור, את קדמת הבמה בכל הנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני תופס עולם המשפט.

מובילי הדה-לגיטימציה נגד ישראל השכילו להבין את חוקי המשחק החדשים בשלב מוקדם יחסית. השיח על רצונם של הערבים לשלוט על המרחב או התנגדותו של האסלאם לקיומה של מדינה יהודית בארץ ישראל, טיעונים אשר הוצגו ללא סייגים או הסתרה בעשוריו הראשונים של הסכסוך היהודי-ערבי, הוחלפו בשיח על זכויותיו הילידיות לכאורה של העם הפלסטיני, כיבוש בלתי חוקי, פגיעה בזכויות של ילדים, אפליה ואפרטהייד.

קשה עד בלתי אפשרי היה להוציא סטודנטים צעירים מאוניברסיטאות מערביות לרחובות בהקשר של סכסוך פוליטי, דתי או ביטחוני. אבל קל בהרבה לגייס אותם למחות כנגד כיבוש, אפליה ודריסה גסה של זכויות אדם - זה מסעיר ותואם לרוח התקופה. היעד של פעילות זו איננו רק להצר את צעדיה של ישראל בסכסוך עצמו ובזירה הבין-לאומית אלא גם למנוף זאת ללחצים מבית שישפיעו על מדיניותה.

ארגונים לא ממשלתיים ככלי מרכזי להשפעה על מציאות משפטית

עם עליית מעמדן של זכויות האדם במערב צמחה וגדלה גם "תעשיית" הארגונים הלא ממשלתיים. לארגונים אלה יש קרדיט רב בעיצוב החברה המערבית כפי שאנו מכירים אותה היום. הם מציפים בעיות של חוסר שוויון בשיח הציבורי ובפני מקבלי ההחלטות ומחוללים שינוי בפועל באמצעות ליטיגציה, קידום חקיקה או קריאה לשינוי מדיניות חוץ.

להלן פירוט הכלים המשפטיים העומדים לרשותם של הארגונים הלא ממשלתיים להשפעה על המרחב המשפטי. הכלים הם אותם כלים, בין אם מדובר במאמץ אזרחי פנימי אמיתי או ככלי המנוצל לקדם מטרה של גורם זר.

- חקיקה
- ליטיגציה
- קורסים, הכשרות ומלגות לימודיות
- השפעה על מדיניות דרך תודעה
- הזירה הבין-לאומית.

חקיקה

לארגונים אזרחיים יש השפעה משמעותית על חקיקה במדינות המערב. במקרים רבים קיים ארגון אזרחי העומד מאחורי הצעת חוק המוגשת לפרלמנט. הארגון הוגה את שינוי החקיקה, מנסח אותו, נפגש עם נבחרי ציבור כדי לשדלם לקדם אותו, מופיע בוועדות פרלמנטריות כדי לתמוך בו, משתתף בפגישות עם יועצים משפטיים, גורמים מקצועיים ונציגים פרלמנטריים ותומך במהלך, למשל, בכנסים ובהודעות לתקשורת. אף שתהליך זה נפוץ מאוד, מרבית האזרחים אינם מודעים לכך.

ליטיגציה

ישנם מקרים רבים שבהם ליטיגציה של ארגונים אזרחיים יצרה הלכות משפטיות, חלקן מרחיקות לכת, שמשמעותן מציאות משפטית חדשה. בישראל אפשר למצוא אלפי דוגמאות לפעילות ליטיגציה של ארגונים אזרחיים בנושאים ביטחוניים או מדיניים. לדוגמה, בנושא שלילת אזרחות למחבלים,² חוק החרם,³ מעצרים מנהליים.⁴ לדוגמה, 19 עותרים הגישו עתירות נגד חוק החרם.

2 בג"ץ 1635/16 - אבו כף ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'.

3 בג"ץ 5239/11, 5392/11, 5549/11, 2072/12 אבנרי ואח' נ' הכנסת ואח'.

4 בג"ץ 1389/07 מפקד כוחות צה"ל באיו"ש נ' בית המשפט הצבאי לערעורים ואח'.

העותרים כללו את הארגונים קואליציית נשים לשלום, גוש שלום, הוועד הציבורי נגד עינויים, יש דין, אלמרסד, המרכז הירושלמי לסיוע משפטי וזכויות אדם, האגודה לזכויות האזרח בישראל, המוקד להגנת הפרט ועדאלה – מרבית תקציבם של אלה מקורו בחו"ל.

קורסים, הכשרות ומלגות לימודיות

הכשרות משפטיות בארץ ובחו"ל הן דבר תדיר, מקובל, ולרוב חיובי. זוהי הזדמנות להרחיב את הידע וההיכרות עם סוגיות משפטיות ונקודות מבט שונות. אך אפשר להשתמש בו גם ככלי פוטנציאלי להשפעה זרה. בכירים או צעירים עם פוטנציאל להגיע למעמד של השפעה, מוזנים בתכנים ובתפיסות עולם התואמים את אלה של המזמין. אפשר להביא כדוגמה את תוכנית המשפטנים של הקרן החדשה לישראל,⁵ שהופסקה ב-2018 אחרי 33 שנה של פעילות. את התוכנית אפשר לסווג כסוג של כלי להשפעה זרה, בפרט אם נביא בחשבון את העובדה שהקרן אינה רשומה כלל בישראל (היו שנים שבהן הייתה רשומה), ושאינן עוררין על כך שהיא מקדמת אג'נדה פוליטית, חברתית וביטחונית מסוימת. יש לציין שקיימות תוכניות רבות מהסוג הזה, חלקן הגדול ניתן בחינם או בדמי השתתפות קטנים יחסית.

השפעה על מדיניות דרך מאמצי תודעה

זהו הסעיף הרחב ביותר והוא כולל כל כלי הזמין כיום להשפעה על תודעה באופן כללי. אלה כוללים תקשורת קלסית או חברתית, הפגנות, כנסים, פעילות חברתית ואחרים. גם את הכלים הללו אפשר לכלול בתוך ההשפעה על המרחב המשפטי שכן ישנו שימוש נפוץ בטיעונים או במונחים משפטיים כדי לקדם אג'נדה. זהו כמובן כלי עקיף אך השפעתו אדירה בשל יכולתו להטות את דעת הקהל ולייצר לחץ על מקבלי ההחלטות.

לדוגמה, המינוח השגור "כיבוש בלתי חוקי" הוא מינוח שאינו קיים במשפט הבין-לאומי. מאות ארגונים אנטי-ישראליים בארץ ובעולם משתמשים במינוח הזה בתקשורת באופן יום-יומי ומשפיעים באמצעותו על דעת הקהל. המשפט הבין-לאומי מגדיר כיבוש (מצב המתקיים במקרים שבהם מדינה כובשת שטח של מדינה אחרת ואינו מכיר במצבים אחרים של סכסוך בין מדינה לקבוצה שאינה מדינה) ואינו קובע אם מצב זה טוב או רע, חוקי או בלתי חוקי, אלא מבקש להסדיר את הכללים במצב שכזה. אין ספק שהסכסוך המתמשך בין ישראל לפלסטינים הוא קשה ומורכב, אך השימוש בטרמינולוגיה משפטית, אמיתית או מומצאת, הוא דלק שמוסיפים ארגונים אזרחיים בעלי אג'נדה למדורה. דלק אפקטיבי למדי.

דוגמה נוספת אפשר למצוא בקמפיינים המסיביים להפעלת לחץ על חברות מסחריות להחרים את ישראל. רובנו איננו מודעים למתרחש מאחורי הקלעים ומתוודעים לחרם רק אם וכאשר הוא מוכרז על ידי חברה מסוימת באופן פומבי. למשל, במקרים של Airbnb או בן וג'רי, אך תנועת החרם פועלת ללא לאות להשפיע על חברות גדולות וקטנות ברחבי העולם. במקרים רבים אין דרך להוכיח אם החברה אכן יצאה מישראל בשל כניעה לתנועת החרם או משיקולים אחרים. שיטה זו נקראת חרם שקט כאשר חרם זה נעשה ללא כיסוי תקשורתי כדי לא להביא את החברה את מלוא המשמעות החוקית ואת הפעילות של הארגונים הפרו-ישראליים לאכיפת החוק עליה, כפי שראינו בשני המקרים המפורסמים כאמור של Airbnb ובן וג'רי.

הזירה הבין-לאומית

המוסדות הבין-לאומיים הם זירה בעייתית מאוד עבור ישראל, בוודאי יותר מאשר ליתר מדינות העולם. במוסדות אלה נוהגת תרבות של השמצת ישראל, בידודה וגינויה. לארגונים האזרחיים תפקיד משמעותי בפעילות אנטי-ישראלית זו. מאות ארגונים כותבים דוחות, מעידים בפני ועדות וכותבים כתבי בית דין המוגשים לבתי הדין הבין-לאומיים.

לדוגמה, ההליך שנוהל בבית הדין הפלילי הבין-לאומי (ICC, Court Criminal International The) בנוגע לסמכות שיפוט על ישראל. להליך פלילי נגד בכירים ישראלים עלולות להיות השלכות מרחיקות לכת. שאלת הסמכות היא סוגיה מקדמית בעלת משקל מכריע. אם בית הדין היה קובע שאין לו סמכות לדון בשאלות משפטיות הנוגעות לישראל, בזה הייתה נסגרת הדלת מבחינת יכולת התערבותו בעניינינו. סמכויותיו של ה-ICC נקבעו באמנת רומא⁶ והחתימה עליה היא וולונטרית. כלומר אין לבית הדין

5 <https://nif.org.il/main-programs>

6 אמנת רומא <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/rs-eng.pdf>

סמכות אוניברסלית אלא על המדינות החתומות על האמנה בלבד. מדינת ישראל אינה צד לאמנה ולכן על פניו נראה כי אין לבית הדין סמכות. הפלסטינים העלו טענה כי קיימת לבית הדין סמכות מתוקף הפשעים לכאורה שהתרחשו על אדמתה של "מדינת פלסטין". בדצמבר 2019 הודיעה התובעת הראשית, פאטו בנסודה, שהיא משוכנעת כי יש בסיס מספיק כדי לפתוח בחקירה, אך היא מעבירה את שאלת הסמכות לבחינה משפטית של בית הדין. במרכזו של הדיון עמדה השאלה האם קיימת מדינת פלסטין או קיימת לצורך החלת האמנה, ואם כן על איזה שטח היא חולשת.

בהליך האמור השתתפו יותר מ-50 מגישים, ידידי בית המשפט (Curiae Amicus), כלומר גורמים אשר אינם צד ישיר להליך אך מבקשים להביע עמדתם וחשים כי יש חשיבות ורלוונטיות לעמדתם. יש לציין כי זהו מספר גבוה ביותר יחסית. בין המגישים נמנו גם שבע מדינות, ביניהן אוסטרליה, גרמניה, אוסטרליה וצ'כיה. כולן לטובתה של ישראל. נוסף על כך הוגשו עשרות עתירות מטעם ארגונים ברחבי העולם, מומחים משפטיים ואחרים. חלקן לטובת ישראל וחלקן נגדה. מרבית המגישים אינם ישראלים, וחלק מן הארגונים ממומנים על ידי מדינות זרות.

חשוב לציין כי ישראל אינה המדינה היחידה שאינה חברה בבית הדין ובכל זאת מתנהל כנגדה הליך. ארה"ב לדוגמה, גם היא אינה חברה, אך בית הדין ניהל נגדה בדיקה בנוגע להאשמות לפשעי מלחמה לכאורה שהתבצעו באפגניסטן. עם זאת, ישנם הבדלים גדולים בין שני ההליכים הללו. ראשית, אפגניסטן היא מדינה והפשעים לכאורה התרחשו בשטחה ועל כן אין שאלה של סמכות כפי שהיא קיימת בהקשר הישראלי. שנית, היקף ההשתתפות האזרחית, כולל הגיוון הגאוגרפי שלה והמיון הזר העומד מאחוריה, הוא ללא השוואה. נוסף על כך השאלות שנתבקש בית הדין לבדוק בהקשר של פשעים לכאורה באפגניסטן אינן חורגות מתחום השיפוט הפלילי ואילו בהקשר הישראלי התבקש בית המשפט להכריע בנושאים מדיניים ובשאלות גדולות של משפט או יחסים בין-לאומיים. למשל, הכרה במדינה או בשטחה, תוקפם של הסכמים (כמו הסכם אוסלו), היקף הזכות להגדרה עצמית, זכות היסטורית וילידית וכדומה. בספטמבר 2021 החליט התובע החדש, קארים חאן, להימנע מחקירת האמריקאים ולמעשה להתמקד בפשעים לכאורה שביצעו הטאליבן ודאע"ש. החלטה זו נבעה ככל הנראה מרצון להימנע מעימות עם הממשל האמריקאי. לישראל אין מכבש לחצים כפי שעומד לרשות האמריקאים.

השפעה זרה בישראל

על פי כתבה שפורסמה בגלובס במרץ 2023, ישנן כ-200 עמותות ישראליות המקבלות מימון מישות מדינית זרה. כמו כן, על פי האתר של הארגון Monitor Ngo ישנן 17 ישויות מדיניות המשקיעות סכומים לא מבוטלים בארגונים בישראל וברשות הפלסטינית.⁷ הארגון מתמקד בארגונים לא ממשלתיים שפעילותם תורמת לדעתו לדה-לגיטימציה של ישראל.

ישנם ארגונים רבים אשר פעילותם תורמת למאמצי תנועת החרם והדה-לגיטימציה של ישראל וגורמת לה נזק. הפעילות של ארגונים אלה במרחב המשפטי היא בהתאם לסוגי הפעילות המתוארים לעיל. הארגונים פועלים להשפיע על חקיקה או מדיניות, עותרים לבתי המשפט, כולל בג"צ, מהדהדים מסרים עם נימה משפטית כדי לקעקע את ישראל כפושעת מלחמה, קוראים לבודד את ישראל, לגבות ממנה מחירים דיפלומטיים או כלכליים, להעמידה לדין בגופים בין-לאומיים וכדומה.

ישראל, כמו דמוקרטיות אחרות בעולם, מתמודדת עם השאלה באילו כלים אפשר להשתמש כדי לצמצם את התופעה הפוגענית של השפעה זרה. הדמוקרטיה היא שיטה שמגבילה מאוד את היכולת להתמודד עם תופעות כאלה משום שפעילות זו נשענת למעשה על אבני היסוד של השיטה שכוללות חופש ביטוי, התארגנות, תנועה וכדומה.

לפיכך יש צורך באיזון עדין בין הצורך להיאבק בהשפעה הזרה ובפגיעה, הקשה לפעמים, באינטרסים של המדינה, לבין הרצון לשמר את עקרונות היסוד הדמוקרטיים ולהימנע מפגיעה בזכויותיהם של האזרחים. חופש הביטוי נועד להבטיח שאפשר לנהל שיח ביקורתי מאוד נגד המדינה, מוסדותיה, התנהלותה או מדיניותה. על כן, הכלים המשפטיים הקיימים כיום בדמוקרטיות, כולל בישראל, לצורך המאבק בהשפעה זרה הם אלה הנוגעים בעיקר לשקיפות או למניעת תמיכה כספית ציבורית.

7 <https://www.ngo-monitor.org.il/funders/%d7%9e%d7%9e%d7%A9%d7%9c%d7%95%d7%AA>

כלים משפטיים הקיימים בעולם למלחמה בהשפעה הזרה

הכלי המשמעותי ביותר הוא חוק הסוכן הזר בגרסותיו השונות.

החוק הידוע ביותר הוא זה האמריקאי (FARA) Act Registration Agents Foreign.⁸ החוק מגדיר סוכן זר כל אדם המייצג אינטרסים זרים ופועל מטעם "principals foreign" כאשר ההגדרה כוללת לא רק מדינות אלא גם ארגונים ואנשים פרטיים. הפעילות הנדרשת לדיווח תחת החוק מוגדרת באופן רחב כ-"advocacy".

החוק הוא בעיקרו חוק של שקיפות. הוא אינו אוסר על פעילות המוגדרת כ"סוכן זר" או מטיל עליה סנקציות. החוק מטיל חובה על כל מי שעונה על הקריטריון הזה להירשם כסוכן זר תחת FARA. החוק אומנם עבר כמה גלגולים ומקורו ברצון להילחם בהשפעה הנאצית בשנות ה-30, אך היום האפקטיביות של החוק נשענת בעיקר על ההנחה שאזרחים אמריקאים לא יהיו מעוניינים בסיווגם כסוכנים זרים. ההשלכה אם כך אינה ישירה, אלא עקיפה, תודעתית. כמובן שישנו גם חשש שמרחף תמיד ברקע, הנוגע לאפשרות של החמרת הסנקציות בעתיד על מי שידוע כסוכן זר.

ב-2018 חוקק חוק סוכן זר גם באוסטרליה.⁹ החוק נוסח עם משרד המשפטים האמריקאי והוא דומה מאוד ל-FARA האמריקאי.

ב-2021 החלה קנדה בתהליך חקיקה משל עצמה. נראה כי הנוסח הקנדי, אף כי אינו סופי, יהיה מרוכז יותר מהגרסה האמריקאית והאוסטרלית ויתמקד רק בסוכנים של ממשלות זרות.

התפתחות מעניינת בנושא אירעה לאחרונה גם באיחוד האירופי שבו החלו להישמע קולות משמעותיים המצדדים בחקיקת חוק המיועד להילחם בהשפעה זרה והחל תהליך כתיבתו. התהליך נמצא בשלבים מוקדמים ואין עדיין נוסח מגובש. נראה כי אירופה התעוררה לנוקיה הגדולים של התופעה והיא מבקשת להילחם בטווח רחב של פעילויות פוגעניות, החל ממענקים סיניים לאוניברסיטאות ועד פרשת "קטארגייט"¹⁰ שגרמה לרעידת אדמה באיחוד.

כלים משפטיים להתמודדות עם השפעה זרה במדינת ישראל

חוק השקיפות: חוק השקיפות¹¹ נחקק במקור בשנת 2011 אך עובה בתיקון לחוק שעבר בשנת 2016. החוק מבקש להתמודד עם בעיית המימון הזר בידי גורמים ממשלתיים זרים ומציע פתרונות בדמות שקיפות מוגברת. החוק אינו מגדיר סוכן זר בצורה רחבה כמו חוק ה-FARA האמריקאי, והוא חל רק על מימון זר ורק על עמותות או חברות לתועלת הציבור. נוסף על כך הוא אינו משתמש בטרמינולוגיה חזקה כמו "סוכן זר" אלא מסתפק בטרמינולוגיה של שקיפות.

השקיפות כוללת דרישה לדווח על תרומה שמקורה בישות מדינתית זרה, סכום התרומה, מטרתה ואם הועמדו תנאים לקבלה - יש לציין מה הם. ישנה גם חובת שקיפות אל מול מקבלי החלטות ונבחרי ציבור, וכך על עמותה אשר מרבית מימונה מגיע מישות מדינית זרה להצהיר על כך בכל פנייה בכתב או השתתפות בוועדה בכנסת. כמו כן, שקיפות מול הציבור הרחב, בין היתר בחובה להצהיר על המימון הזר בכל פרסום רשמי וציבורי בעל "ממד חזותי", כולל שלטי חוצות, טלוויזיה ואינטרנט.

ב-2016 היה גם ניסיון לחוקק חוק חזק יותר. הצעת החוק אכן כונתה "סוכן זר".¹² ההצעה קראה להקים מנגנון דומה ל-FARA באופן שבו יוקם רשם לסוכנים זרים ואצלו יירשמו כל אלה אשר קיבלו מימון מישות מדינית זרה. גם כאן החוק אינו מציע להרחיב את ההגדרה מעבר לעמותות או חברות לתועלת הציבור. עם זאת, החוק כן הציע מנגנון יוצא דופן הבודק את אופי הפעילות הנתמכת ומגדיר "פעילות עוינת נגד מדינת ישראל" ככזאת אשר תקים עילה לרשם להגיש בקשה לבית המשפט לפירוק העמותה. לרשם אומנם קיימת כבר סמכות מסוימת בעניין שכן סעיף 49 לחוק העמותות קובע כי בית המשפט רשאי להורות על פירוק עמותה אם פעולות העמותה מתנהלות בניגוד לחוק או אם העמותה או מטרותיה מכוונות לשלילת קיומה של מדינת ישראל או אופייה

8 U.S.C. § 611 ET SEQ 22

9 FOREIGN INFLUENCE TRANSPARENCY SCHEME ACT 2018

10 קטרגייט - פרשת השחיתות הקטאריה בפרלמנט האירופי שנחשפה בדצמבר 2022, במסגרתה קיבלו חברי פרלמנט כספים בתמורה לשמירה על אינטרסים קטאריים. אירועים כמו לדוגמה שיבוחה של נשיאת הפרלמנט, אווה קאלי, את קטאר כ"מובילה בנושא של זכויות עובדים" החלו לעורר תהיות. מימון סיני לאוניברסיטאות - ישנו חשש רציני באיחוד האירופי כי מימון סיני משמעותי למוסדות האקדמיים ברחבי האיחוד נועד להשפיע בעיקר על השיח הנוגע לזכויות אדם, אך גם על נושאים אחרים.

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

12 הצעת חוק סוכן זר, התשע"ו-2016.

הדמוקרטי, אך הסעיף שהוצע הוא אגרסיבי וספציפי יותר וקובע רף נמוך יותר מזה הקיים בחוק העמותות.

הצעת החוק הגדירה פעילות עוינת כ:

- (1) קריאה להעמדה לדין של חיילי צה"ל בערכאות בין-לאומיות
- (2) קריאה לחרם, למשיכת השקעות או לסנקציות על מדינת ישראל או על אזרחיה
- (3) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית
- (4) תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל
- (5) תעמולה תבוסנית כמשמעותה בסעיף 103 לחוק העונשין, התשל"ז-1977

הצעת החוק נעצרה ב־2016 ולא קודמה בשל ביקורת פנימית וחיצונית, אך בו בזמן קודם חוק השקיפות ועל כן נראה היה בזמנו שאפשר להסתפק בו.

ביוני 2023 פרסם שר החוץ אלי כהן הודעה כי בכוונתו להציע הצעת חוק חדשה לטיפול בבעיית הסוכן הזר. על פי הצהרתו, תהיה הצעתו לחוק דומה לחוק FARA האמריקאי, אך לפי שעה אין נוסח רשמי ועל כן לא ברורים עדיין פרטיה.

יש לציין כי במאי 2023 הוקפאה הצעת חוק של ח"כ אריאל קלנר שביקש גם הוא לטפל בבעיית המימון הזר. הצעת החוק שלו ביקשה להטיל מס מרחיק לכת של 65% מהתרומות שתקבל עמותה הנהנית ממימון זר, וכן אפשר יהיה לשלול ממנה את מעמדה כעמותה. ההצעה הוקפאה על פי החלטת ראש הממשלה, ייתכן משום הביקורת הציבורית הגדולה שהייתה על ההצעה שגם אני הייתי בין מבקריה. אין דין שלילת הטבת מס כדין הטלת מס. בראייתי, ישנם כלים טובים יותר להתמודדות עם התופעה.

חוק החרם - חוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, 2011

בשנת 2011 ולאחר דיונים רבים, עבר בכנסת חוק החרם בנוסח מרוכך יותר מהנסחים הראשונים שהוצעו. אף שתנועת החרם כבר החלה לצבור תאוצה ברחבי העולם המערבי, היה קשה לגייס תמיכה רחבה של הציבור ושל מקבלי ההחלטות. מייד עם חקיקת החוק הוגשו עתירות נגדו לבג"צ, ובג"צ פסל חלק מהחוק. למעשה החוק נותר כאות מתה ולא נעשה בו שימוש של ממש מאז חקיקתו.

יש מעין אבסורד בכך שבמדינות אחרות ישנם חוקים רבים יותר ואפקטיביים יותר מאלה הקיימים במדינת ישראל שהיא כמובן היעד המרכזי של תנועת החרם. אך דווקא משום כך האפקטיביות של החוקים במדינות אחרות הללו יכולה להיות גדולה יותר. חוקים בסגנון החוק האמריקאי אינם יכולים להיות אפקטיביים בישראל, שהרי אם חברה אינה רוצה להשקיע בישראל, אין חוק ישראלי שיכול לאיים עליה. עם זאת, חוקי החרם האמריקאים, לדוגמה, הם כלי משמעותי שמצליח להרתיע חברות אמריקאיות או חברות שלהן פעילות בארה"ב, מלאמץ חרם נגד ישראל באופן רשמי. לישראל אין כלי משמעותי כזה.

חוקים המגבילים השפעה זרה על אינטרסים מדינתיים באופן עקיף או מוגבל

מאבק משפטי נגד השפעה זרה איננו מוגבל לחקיקה במדינה שנגדה מופעלת ההשפעה הזרה. במקרה של ההשפעה הזרה נגד ישראל, חלק משמעותי מהחקיקה הרלוונטית קיים במדינות שדרךן פועל מאמץ ההשפעה הזרה. כך היה בזמנו במאבק נגד החרם הערבי וכך המצב כיום במאבק נגד הגרסה העדכנית של החרם - תנועת ה-BDS. להלן כמה דוגמאות לחוקים אשר חוקקו בארה"ב כדי להילחם בתופעת החרם נגד ישראל לאורך השנים.

החוקים הראשונים חוקקו בעקבות החרם הערבי על ישראל. החרם הערבי היה שונה מאוד מתנועת החרם החדשה. ראשית, מטרתו הייתה ברורה: לבדוד, לפגוע ולהחליש את מדינת ישראל באופן שיוכל לסייע להשמדתה. שנית, ברור היה שהחרם מונע על ידי ישויות מדינתיות.

13 מי שהפיץ בשעת לחימה, ובכוונה לגרום בהלה בציבור, ידיעות שיש בהן כדי לערער את רוח חיילי ישראל ותושביה בעמידתם בפני האויב, דינו - מאסר חמש שנים; התכונן לפגוע בביטחון המדינה, דינו - מאסר עשר שנים.

שיטת הפעולה של החרם הערבי הייתה להעמיד בפני חברות בין-לאומיות אולטימטום - "תעבדו בישראל או תעבדו איתנו". במילים אחרות, תוכלו ליהנות מהשוק הישראלי הקטן או מכל השוק הערבי הענק, אבל לא משניהם. מובן אם כך מדוע בחרו לא מעט חברות להימנע מפעילות בישראל.

המוטיבציה לחוקק את החוקים הללו נבעה במידת מה מעלייתו של השיח על זכויות האדם וההתנגשות בין גישה זו לבין תנועה שמטרתה המוצהרת היא להרוס מדינה אחרת. אך היה גם מניע מעולם הריאל פוליטיק: מקבלי ההחלטות הבינו שחרם נגד ישראל עשוי לפגוע גם באינטרסים הכלכליים של ארה"ב.

החוקים האמריקאיים במישור הפדרלי

לשני החוקים האמריקאיים, ה-Export Administration Act of 1979 (להלן: EAA),¹⁴ ותיקון Ribicoff ל-Reform Tax of Act 1976,¹⁵ היה תפקיד מרכזי בחיסולו של החרם הערבי.

החוק ביקש להתנגד להגבלות סחר או לחרמות המוטלים או נתמכים בידי מדינות זרות נגד מדינות ידידותיות. החוק קבע רף ענישתי גבוה מאוד, בין היתר קנס עד 50,000 דולר ומאסר עד חמש שנים ונקבעה בו חובת דיווח.

תיקון Ribicoff לחוק המס קבע ביטול של הטבות מס למשתפי פעולה עם חרם בין-לאומי. גם כאן נקבעה חובת דיווח.

אפקטיביות החקיקה הקיימת במאבק נגד תנועת החרם החדשה, תנועת ה-BDS

החוקים המתוארים לעיל אינם מותאמים להתמודדות עם תנועת החרם החדשה. ראשית יש להבין שתנועת ה-BDS (חרם, הסטת השקעות וסנקציות) עוצבה בהתאם ללקחים שנלמדו מהחרם הערבי ותוכננה כך שתוכל להתגבר על רבות מן המכשלות שבהן נתקל החרם. תנועת ה-BDS נבנתה כתנועה לזכויות אדם, בניגוד גמור כאמור למטרות המוצהרות של החרם הערבי, על בסיס האטרקטיביות שיש בנרטיב כזה להלך הרוח המערבי של התקופה. שנית, תנועת החרם עוצבה כך שתיראה כתנועת Grassroots, "תנועה שורשית", תנועה שבאה מ"העם" ולא מובלת על ידי ממשלות זרות שהעוינות שלהן גלויה והאג'נדה הפוליטית והדתית שלהן מוצהרת. הרבה יותר קשה לסווג תנועה שכזו בימינו כשליטת במהותה. אם הציבור רוצה לבטא את החששות שלו מפגיעה לכאורה בזכויות אדם - טענות שמדובר בחופש הביטוי יכולות להתקבל כלגיטימיות ולכן התערבות של המדינה בנושא כזה היא הרבה יותר מאתגרת.

לבסוף, החוק האמריקאי נוגע מפורשות בחרמות המוטלים או נתמכים בידי מדינות זרות. כלומר אם תנועת החרם החדשה אינה מונעת כביכול על ידי מדינות אלא על ידי אזרחים מודאגים, החוק אינה חל עליה.

אין ספק שאדריכלי תנועת החרם החדשה תכננו אותה בתבונה רבה מתוך למידת עומק של הכשלים של תנועת האם, הלך הרוח במערב וחולשותיה של המערכת הדמוקרטית בהתמודדות עם נושאים מסוימים.

חוקים מדינתיים בארה"ב להתמודדות עם תנועת החרם החדשה

החוקים המדינתיים נוסחו באופן שנועד להתמודד עם הקשיים המתוארים לעיל. האפקטיביות שלהם מוגבלת, אך היא ללא ספק משמעותית במניעת חרם כלכלי על חברות ישראליות או על חברות זרות הפועלות בישראל.

ראשית, החוקים אינם מגדירים את פעילות החרם כבלתי חוקית או בלתי מותרת בשום צורה, ובכך הם חלשים יותר מהחוקים של שנות ה-70. למעשה, אדם או תאגיד אמריקאי חופשי לחלוטין להחרים את ישראל (או כל מדינה ידידותית אחרת) בכל צורה שהוא מוצא לנכון.

החוקים המדינתיים מבוססים על כך שהמדינה עצמה אינה תומכת בחרם ועל כן אין בכוונתה להשקיע את כספי הציבור עליהם היא אמונה בעידוד פעילות החרם, קרי בתמיכה או בהתקשרות עם חברה שמקדמת חרם. כלומר המדינה תימנע מלעבוד עם גורם

¹⁴ . EXPORT ADMINISTRATION ACT OF 1979

¹⁵ USC § 908, 999 26

המקדם חרם או להשקיע את כספי המיסים או קרנות הפנסיה הציבוריות של עובדי המדינה בישות שכזאת. המשמעות הכלכלית עבור חברות רבות היא אדירה וכאן מקור הכוח של החוק.

הצעות לשיפור ההתמודדות המשפטית עם השפעה זרה

התמודדות עם ההשפעה הזרה ברמה המשפטית אינה פשוטה משום שבמדינה דמוקרטית וליברלית חשוב כאמור לשמור על איזון נכון בין זכויות הפרט ובהן חופש הביטוי, ההתאגדות, העיסוק וכדומה, לבין אינטרסים וזכויות אחרות כגון השמירה על ביטחון המדינה וכלכלתה. נשאלת השאלה היכן יש למתוח את הקו, וכנגזרת מכך, באילו כלים משפטיים ביכולתנו וברצוננו להשתמש.

כמובן שמידת ההגדרה הישראלית את מאמצי הדה-לגיטימציה ובכללם תנועת החרם כאיום אסטרטגי היא זו שאמורה להכתיב את מידת האיזון המתאימה. נראה שעם השנים התבססה בקרב חלקים נרחבים של הציבור ומקבלי ההחלטות ההבנה שאכן מדובר באיום משמעותי.

מיצוי השימוש בכלים הקיימים

על אף הנטייה הטבעית לחפש את שחסר בחקיקה הקיימת, לעיתים ישנם כלים טובים שכבר קיימים, אך הם אינם מנוצלים ובוודאי שאינם ממוקסמים.

אכיפה

חוק השקיפות המתואר לעיל, למשל, כמעט אינו מיושם, אף שהוא קיים בספר החוקים כבר כשמונה שנים. במסמך שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת באוקטובר 2020¹⁶ נאמר בפירוש כי לא הופעלו מעולם סמכויות בהקשר לחוק זה. לא נראה כי המצב השתנה מאז. אותו מסמך מפנה גם לדוח של מבקר המדינה משנת 2017 אשר הצביע על ליקויים וכשלים שונים בכל הקשור לפיקוח ובקרה על דיווחי עמותות, הן בעניין בדיקות הניהול התקין הן בעניין שני מנגנוני ביקורות עומק ובירור תלונות.

גם בחוק העמותות עצמו ישנן דרישות שקיפות. למשל, סעיף 36א דורש מעמותות המקבלות מימון זר לציין זאת בדוחות הכספיים השנתיים שלהן, כולל את זהות נותן התרומה, סכומה ומטרתה, כמו גם את התנאים לתרומה. קרי איזו התחייבויות נתנה העמותה לגורם המממן בהקשר לתרומה. הסעיף דורש גם את פרסום המידע באתר האינטרנט של העמותה.

חשוב לציין כי החוקים מגדירים קנסות בגין אי-ציות להוראות החוק וכי עד כה לא ניתנו קנסות כאמור, על אף חוסר ציות רחב בקרב עמותות רבות העונות על ההגדרה בחוק.

מעבר לנושא השקיפות, סעיף 49 בחוק העמותות¹⁷ מונה כאמור לעיל את העילות שבגינן אפשר להגיש בקשה לבית המשפט לפירוק עמותה.

על אף קיומם של כלים אלה בחוק העמותות, נדירים המקרים שבהם מוגשת בקשה לפירוק עמותה מטעמים אלה. הרשם אינו נוהג ליזום בירור של התאמת פעילות העמותה להוראות המהותיות של החוק. רשם העמותות מקבל מאות תלונות מדי שנה, אך אין מאגר מידע שממנו אפשר ללמוד כמה מהתלונות נחקרו, מה תוצאות החקירה ומדוע.

חשוב לציין כי תחום המאבק בטרור, בחרם ובדה-לגיטימציה, הוא תחום מומחיות משפטי בפני עצמו, וסביר כי כל עוד אין גוף או בעל תפקיד המתמחה בתחום ולו הסמכויות והמשאבים הנדרשים, יוותר בעינו הפער בין לשון החוק לביצוע בפועל. כיום מרבית הפעילות בתחום מתבצעת במחלקה הבין-לאומית של משרד המשפטים.

רשם העמותות אינו הגוף היחיד שבו מתקיימים פערים בין הכלים שיש בחוק לאלה הנאכפים בפועל. לדוגמה, בחוק החרם ישנו כלי מנהלי המאפשר מניעת השתתפות במכרז או מניעת הטבות ממנו שפרסם ביוזעין קריאה פומבית להטלת חרם או התחייב להשתתף בחרם. גם כלים אלה אינם מנוצלים, וישנו יסוד סביר להניח שיכלו לשרת טוב יותר את המאבק בתופעת החרם.

¹⁶ יישום הוראות המחייבות עמותות בשקיפות לגבי קבלת תרומות מישויות מדיניות זרות - 00155d0Af32A/2_d4f1A2A2-1dcb-ea11-8118-00155d0Af32A_11_17724.pdf. https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/d4f1A2A2-1dcb-ea11-8118-00155d0Af32A/2_d4f1A2A2-1dcb-ea11-8118-00155d0Af32A_11_17724.pdf

¹⁷ חוק העמותות, תש"ם-1980.

המקרה הידוע ביותר הוא המקרה של אמנסטי אינטרנשיונל. ארגון אמנסטי מפרסם דוחות המקדמים נרטיבים אנטי-ישראליים קיצוניים, כאלה שאף זיכו אותו בגינויים של מנהיגים מערביים רבים, למשל כמו האשמת ישראל בהיותה מדינת אפרטהייד. למרות זאת לא הופעלה כנגד הסניף הישראלי, עמותה רשומה בישראל, הסמכות הקיימת בחוק החרם לשלילת סעיף 46א לפקודת מס הכנסה המאפשר פטור ממס לתורמים.

תיאום וחילופי מידע

ישנן לא מעט רשויות בישראל אשר להן מגוון סמכויות או מידעים הרלוונטיים לנושא, אך אין ביניהן תיאום או החלפת מידע מספקת. רשויות רלוונטיות הן, למשל, רשם העמותות, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, משטרה, שב"כ, משרד המשפטים, רשות המיסים, משרד החוץ ומשרד התפוצות והמאבק באנטישמיות.

רשות אחת יכולה להחזיק במידע חלקי ואינה מודעת לכך שמידע חלקי אחר נמצא בידי רשות אחרת או במקרים מסוימים רשות מסוימת פועלת לאכוף את החוק על גוף או אדם מסוים, אך רשויות אחרות שיכולות גם הן לפעול אינן מודעות לכך.

ישנן כמה דרכים שבהן אפשר לייעל את התהליכים הללו:

גוף מתכלל

הקמת מערך אקטיבי של שיתוף פעולה ותקשורת רציפה. לפני שנים, בתקופת כהונתו של עו"ד עמירם בוגט כרשם העמותות, התקיים מעין שולחן עגול שכזה באופן וולונטרי, לא על בסיס חוק או תקנה, אלא מתוך יוזמה אישית, רצון טוב והבנה של כל הגורמים את החשיבות והיעילות שבדבר. בתקופה זו נמנע רישומן של עשרות רבות של עמותות וכן נסגרו עמותות פעילות, ביניהן גם גופי ענק שזכו לחשיפה תקשורתית כגון האוריינט האוס, בית החולים אל מקאסד ואחרים. כבר שנים רבות שאין מתקיימת פעילות בפורמט כזה.

חשוב שלא להותיר את הנושא ליזומה אישית ורצון טוב אלא לעגנו בצורה מסודרת.

הקמת גוף חדש היא משימה יקרה ומסובכת ואפשר לבחון קודם חלופות פשוטות יותר כגון הגדרת עובד של אחד המשרדים הרלוונטיים כרכז תחום ומנהל תכלול.

משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות הוא המשרד האחראי כיום על תחום המאבק בדה-לגיטימציה. ייתכן שהוספת תקן, היעזרות ביועץ חיצוני או מתן סמכות ואחריות לעובד קיים המכיר את התחום, הם הפתרון היעיל והזמין ביותר בשלב זה. בכל מקרה, יש מקום לשלב את קהילת המודיעין ואת המטה למאבק בכספי טרור במשרד הביטחון בשולחן עגול כזה.

מינוי מפקחים

על פי חוק העמותות אפשר למנות מפקח ולהסמיך אותו לפקח על אכיפת החובות המנויות בחוק, ביניהן סעיף 36(א) כאמור לעיל. לגבי חוק השקיפות, המנגנון אינו ברור, ולא בטוח שאפשר להסמיך מפקח ברשם העמותות לפקח ולאכוף את כל החובות המנויות בחוק. עם זאת, אפשר למנות מפקח על פי חוק העבירות המנהליות ולהסמיכו לכך.¹⁸

ועדת שרים

אפשר להקים ועדת שרים ולהסמיכה לטפל בנושאים הללו אל מול משרדי הממשלה השונים. גם בנושא זה סביר להניח שהשר הרלוונטי ביותר להקמת הוועדה ולשמש כיו"ר שלה הוא שר התפוצות והמאבק באנטישמיות. ועדה שכזו יכולה לדרוש תשובות מהרשויות, לקיים שיח מולן, לוודא ביצוע ולהניע תהליכים.

מיסוי

סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה מעניק פטור מלא ממס הכנסה למוסד ציבורי. אפשר לתקן את הסעיף או להוסיף לו את האפשרות לשלול את הפטור הזה באופן מלא או חלקי מהכנסות שמקורן בישות מדינית זרה. ישנה הצדקה לביטול פטור ממס הניתן למוסדות ציבוריים כדי לעודד פעילות פנים-מדינית חיובית ותורמת, כאשר מקורה של ההכנסה בניסיון לקנות השפעה זרה.

18 סעיף 5(א) חוק העבירות המנהליות, תשמ"ו-1985 מסמיך את השר הממונה למנות מפקח לגבי הוראות שנקבעו בחוק הרלוונטי שהן עבירות מנהליות.

סיכום

השפעה זרה היא תופעה ידועה ומאתגרת. בשנים האחרונות יותר ויותר מדינות מערביות מכירות בסכנות הנשקפות להן ממנה ופועלות למגרה. האתגר בהקשר זה למדינת ישראל הוא ייחודי שכן היא המדינה היחידה שתנועה עולמית פועלת לשלול את הלגיטימציה לעצם קיומה.

אחד הכלים המשמעותיים להשפעה זרה הוא המגזר השלישי, כאשר ישנם גופים הפועלים בישראל הממומנים באופן משמעותי על ידי מדינות זרות. את השפעת המגזר השלישי אפשר לראות בהשתתפות משמעותית בהליכים משפטיים בישראל, בין היתר בעתירות לבג"צ, כמו גם בתרומתו לפגיעה במעמדה של ישראל במדינות אחרות, הגשת דוחות, השתתפות בוועדות, מתן עדויות והשפעה על תודעה באמצעים של תקשורת קלסית או חברתית. פעילות דומה מתרחשת גם אל מול הגופים הבין-לאומיים, בתי הדין, גופי או"ם וארגונים בין-לאומיים נוספים.

מרבית מנגנוני ההגנה הקיימים בעולם הדמוקרטי, כמו גם בישראל, הם מנגנוני שקיפות. המשמעות הגדולה ביותר של שקיפות מהסוג הזה נעוצה בתיוג הציבורי שמתלווה לידיעה שהארגון הוא למעשה שלוחו של גורם זר, ואינו פועל מתוך החברה הדמוקרטית עצמה. תיוג זה אמור לשמש אפקט מצנן אשר ימנע מחלק מהשחקנים לקבל כספים זרים או לכל הפחות יפגע בכוחו ובמעמדו של זה הבוחר לקבלם. אך קיומו של אפקט מצנן זה תלוי כמובן בתפיסה הציבורית הנוגעת למשמעות ההתערבות של גורם זר כזה או אחר ותפיסת הציבור אותה כחיובית או שלילית.

לדוגמה, בארה"ב של היום נתפסת תמיכה סינית או רוסית כדבר שלילי ומסוכן, ורוב הציבור, כולל מקבלי החלטות, יסכימו עם תיוג זה. משום כך, אף שהדבר מותר על פי החוק, ארגון שיירשם כסוכן זר סיני, לדוגמה, ישלם ככל הנראה מחירים על כך: ייתכן שיאבד חלק מתומכיו שכן אלה לא ירצו שתדבק גם בהם הסטיגמה. ייתכן גם שיאבד חלק מהאפשרויות לשיתוף פעולה עם ארגונים אחרים, מוסדות אקדמיים, מקבלי החלטות, גישה לתקשורת וכדומה.

על כן במקרים שבהם התפיסה הציבורית ברורה, הכלי הזה יכול להיות אפקטיבי מאוד. לעומת זאת, במקרים שבהם אין תפיסה ציבורית שלילית במהותה לישות הזרה המממנת המצב עשוי להיות שונה. לדוגמה, מימון בידי מדינות דמוקרטיות אחרות. בעיה זו ניכרת מאוד בישראל, אף שהיא קיימת גם במדינות אחרות. בישראל המימון הזר המממן חלק גדול מהארגונים המקדמים דה-לגיטימציה מגיע דווקא ממדינות הנחשבות במהותן ידידותיות לישראל והן דמוקרטיות בעצמן. התפיסה הציבורית של מדינות אלה היא בעיקרון חיובית, אף שהשתרשה כבר הבנה בקרב ציבורים נרחבים שהמימון שהן מעניקות לפעילות זו הוא בעייתי ופוגעני.

לסיכום, כדי שחוקי השקיפות יהיו אפקטיביים, יש צורך במאמצי הסברה פנימיים באשר לנזק הנגרם ממימון פעילות מסוימת על ידי מדינות זרות.

כדי שחוקים אלה יהיו אפקטיביים יש צורך באכיפתם כראוי ובהקפדה כי הארגונים הממומנים במימון זר יעמדו בכל דרישות החוקים השונים.

שיתוף פעולה בין גורמי ממשל שונים הוא קריטי למיצוי הכלים הקיימים בחוק, אך שיתוף פעולה עם גורמים אזרחיים העוסקים במחקר ובמעקב אחרי פעילות של השפעה זרה יכול לסייע לגורמים הרשמיים לפעול באופן מהיר ויעיל יותר.

בשל ההבנה שהשתרשה בשנים האחרונות בקרב חלק מהציבור ומקבלי החלטות באשר לסכנה שבהשפעה הזרה, ישנו רצון עז לחוקק חוקים אשר יאפשרו כלים נוספים למיגור התופעה. יש לחוקק חוקים אלה בהירות ולא מתוך גישה מקסימליסטית, בתוך הבנת הרגישויות ושימור הדמוקרטיה הישראלית ובתוך הקפדה על האיזון בין הזכויות והאינטרסים השונים.