

## המאבק הדיפלומטי-תקשורתי בתנועת החרמות ובגילויי האנטישמיות בחו"ל

### תקציר

#### רקע כללי

משנת 2005 ואילך נחשפת ישראל לניסיונות בלתי פוסקים מצד ארגונים חוץ-ממשלתיים מסוימים בחו"ל להסית נגדה ולמצב אותה בתודעת הציבור הרחב בתור מדינה אלימה ומפרה סדרתית של החוק הבין-לאומי. ארגונים אלה מציגים את ישראל בתקשורת העולמית, בין היתר, כמדינת אפרטהייד מבודדת, והם מעודדים קהלי יעד שונים בחו"ל להטיל חרם כלכלי, אקדמי, תרבותי ודיפלומטי על גופים, על מוסדות ועל אישים מישראל.

הפעילות האמורה כוללת מסע תעמולה ממוקד של ארגונים אזרחיים ממדינות שונות, המזהים עצמם כמי שמשתייכים לתנועת המונים אידיאולוגית, רב-לאומית, המכונה BDS, שמטרתה לקדם שימוש באמצעים של חרם (Boycott), סנקציות (Sanctions) והסטת השקעות (Divestments) נגד חברות מסחריות, מוסדות ציבוריים, גופי תרבות ומדע ואישים מישראל (להלן - BDS או תנועת החרמות).

על המאבק בניסיונות הדה-לגיטימציה של ישראל ובתנועת החרמות מופקדת במטה משרד החוץ (להלן גם - המשרד) מחלקת פעילות בחברה האזרחית במערך הדיפלומטיה הציבורית. את הטיפול הדיפלומטי השוטף בנושא זה מרכזים בנציגויות בחו"ל נספחי ההסברה, התרבות והמדע, וכן שליח ייעודי שהופקד על כך בשגרירות ישראל בלונדון. מדיווחי הנציגויות בחו"ל עולה כי חלק מהאירועים שמארגנת תנועת החרמות נגועים באנטישמיות. על המאבק בגילויי האנטישמיות בחו"ל מופקדת חטיבת תפוצות ודתות במערך הדיפלומטיה הציבורית במטה המשרד.

באפריל 2013 הסמיכה הממשלה את משרד התפוצות לרכז את תחום המאבק בגילויי האנטישמיות בעולם. באוקטובר 2015 הטילה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) על המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה את האחריות להנחות, לתאם ולתכלל את הפעילות של כלל משרדי הממשלה ושל גופים אזרחיים בארץ ובחו"ל בנושא המאבק בניסיונות הדה-לגיטימציה של ישראל ובתנועת החרמות.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2015 בדק משרד מבקר המדינה את הפעילות הדיפלומטית של משרד החוץ בזירה התקשורתית בקרב קהלי יעד בחו"ל לנוכח ניסיונות הדה-לגיטימציה של ישראל וגילויי האנטישמיות בחו"ל. הבדיקה נעשתה במערך הדיפלומטיה הציבורית במטה משרד החוץ. בדיקות השלמה נעשו במשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה (להלן גם - המשרד לנושאים אסטרטגיים), ובמשרד התפוצות.

## הליקויים העיקריים

### המאבק בניסיונות לדה-לגיטימציה של ישראל בהיבט התקשורתי

הסיכום משנת 2012 לגבי חלוקת סמכויות הטיפול הבין-משרדי במאבק בניסיונות לדה-לגיטימציה של ישראל ובתנועת החרמות בחו"ל שיקף תמונת מצב של היתרונות היחסיים של משרד החוץ מחד גיסא ושל המשרד לנושאים אסטרטגיים מאידך גיסא. תמונה זו לא השתנתה במשך השנים. המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה עדיין חסר את היתרונות התפעוליים המובנים של משרד החוץ, לרבות הידע והניסיון המקצועיים, הפריסה התשתיתית על פני 106 נציגויות ברחבי העולם והיכרות חברתית ותרבותית מעמיקה ורבת שנים עם הלך הרוח המקומי של תושבי כל אחת ממדינות השירות, הנדרשת לשם ניהול מערכה אפקטיבית נגד ה-BDS; וזאת נוסף על הנגישות הבלתי אמצעית שיש לנציגי משרד החוץ בחו"ל לשדה המערכה ולשותפים מקרב ארגונים אוהדים וגורמים עמיתים מחו"ל.

על אף הסמכויות הנרחבות שקיבל המשרד לנושאים אסטרטגיים החל בשנת 2013 לנהל את המאבק הממשלתי בניסיונות הדה-לגיטימציה של ישראל ובתופעת החרמות, לא עלה בידו לנצל את מלוא התקציב שקיבל ולהציג הישגים משמעותיים בתחום האמור. כמו כן, בשנת 2015 הוא עדיין לא מימש את תכניות העבודה האופרטיביות שלו.

המחלקה לפעילות בחברה האזרחית במשרד החוץ לא גיבשה מדדים ברורים להשגת יעדי המשרד בנושא המאבק בתנועת החרמות. משום כך המשרד מתקשה להציג הישגים הנוגעים להתמודדותו עם ניסיונות הדה-לגיטימציה של ישראל ברחבי העולם בקרב חוגי האקדמיה, התרבות, האיגודים המקצועיים והציבור הרחב במדינות היעד. אדרבה, ניכר מדיווחי הנציגויות בחו"ל כי הבעיות בתחום זה הולכות ומתעצמות.

### המאבק בגילויי האנטישמיות ברחבי העולם

תופעת האנטישמיות לסוגיה מתפשטת ברחבי העולם ובעיקר באירופה, והיא אף הולכת ומחמירה, והדבר מובא לידיעת הממשלה בדיווחים שהיא מקבלת מדי שנה. אולם במועד סיום הביקורת פועלים במישור הממשלתי בתחום המאבק באנטישמיות בחו"ל שני משרדים - משרד החוץ ומשרד התפוצות - באפיקים מקבילים שלא הניבו הישגים ניכרים.

בשלהי שנת 2015 הנהלת משרד החוץ עדיין לא דנה ביזמת חטיבת תפוצות ודתות משנת 2014 לקיים מסע הסברה רחב היקף באירופה ובארה"ב להגברת המודעות לנושא הפליטות היהודית מארצות ערב ומאיראן.

למעט במקרים מסוימים, לא הייתה למשרד החוץ אסטרטגיית פעולה רחבה וארוכת טווח הכוללת חזון, יעדים בני השגה, מטרות קונקרטיות, דרכי פעולה חלופיות ומדדי הצלחה בנוגע לפעילות הנדרשת בקרב כלל מוסדות הדת של הזרמים הנוצריים השונים ברחבי העולם, לשם הרחבת שיתופי הפעולה המדיניים וההסברתיים עם מוסדות אלה.

### ההמלצות העיקריות

על הקבינט המדיני-ביטחוני לבחון את הדגם התפקודי הקיים בנושא המאבק בניסיונות הדה-לגיטימציה ותנועת החרמות בחו"ל על יסוד פעולת הערכה שתבצע מפעם לפעם בנוגע לאופן יישום התכניות של המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה, בהתאם למדדים ברורים שייקבעו, הן לפעולות הייעודיות שיבצע משרד זה והן לפעילות הבין-משרדית שעליה הוא הופקד. זאת בשים לב להודעת המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה כי יש ברשותו משאבים משמעותיים ומגוונים לנהל את המערכה הממשלתית בניסיונות הדה-לגיטימציה ובתופעת החרמות בחו"ל.

על מערך הדיפלומטיה הציבורית במשרד החוץ להציג להנהלת המשרד מדדי הצלחה ברורים שיאפשרו לו להוכיח את מידת הצלחתו לממש את תכניותיו למאבק בתנועת החרמות. בהתאם לכך, עליו למפות את הצרכים של הנציגויות העוסקות במאבק ב-BDS, ולהציגן לפני המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה כדי שיוכל להיערך למימון הפעולות הדרושות למאבק בתנועת החרמות בחו"ל.

כדי לייעל את הטיפול הרב-תחומי בגילויי האנטישמיות ברחבי העולם ולאגם את המשאבים הלאומיים המוקצים לכך, על הממשלה לבחון את האפקטיביות של הפעילות הנפרדת של משרדי החוץ והתפוצות, ולקבוע חלוקה ברורה של סמכויות, של זירות פעולה ושל תפקידים בין שני המשרדים האמורים.

בעת הזאת, ועל מנת לבלום את ניסיונות הדה-לגיטימציה הדתית של ישראל, יש חשיבות יתרה לקידום יחסי החוץ של המדינה עם הכנסיות של הזרמים השונים בנצרות ועם גורמי אסלאם מתון ברחבי העולם. אי לכך, על הנהלת משרד החוץ לדון בסוגיה המורכבת האמורה, לגבש את עמדתה בנוגע לצרכים הנדרשים למשרד לשם ניהול קשרי החוץ החיוניים עם מוסדות דת נוצריים ומוסלמיים בחו"ל, ולהציגה לפני הממשלה.

## סיכום

פעילותם של ארגונים בין-לאומיים אנטי ישראלים נועדה לגרום לדה-לגיטימציה ערכית ומדינית של ישראל במדינות שונות בעולם, ולגרום נזק ממשי לישראל באמצעות חרמות אקדמיים, תרבותיים, כלכליים ומסחריים. תופעה זו לא נעלמה מעיני מקבלי החלטות בדרג המדיני, אך עד שלהי שנת 2015 הייתה אי-בהירות בחלוקת הסמכויות והמשאבים בין משרד החוץ ובין המשרד לנושאים אסטרטגיים לעניין ריכוז הטיפול בנושא, וסיכומים שהושגו בעניין זה בין המשרדים האמורים בשנת 2012 לא מומשו. על אף החלטת הקבינט המדיני-ביטחוני מאוקטובר 2015 להסמיך את המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה לנהל ולרכז את המאבק הבין-משרדי בתופעת החרמות, מוצע לתת את הדעת על כך כי עדיין חסרים לו היתרונות התפעוליים המובנים שיש בידי משרד החוץ.

לצד פעילות ה-BDS בחו"ל ובזיקה ישירה לה, התגברו בשנים האחרונות גילויי אנטישמיות של יחידים ושל קבוצות, בעיקר באירופה, שכללו פגיעה ממשית ביהודים ובמוסדות יהודיים, איום על המשך קיומם של חיי תרבות ודת יהודיים במקומות אלה ואיום על תמיכתם בישראל.

פעילותה של תנועת החרמות בחו"ל בקרב המגזר האזרחי - הפרטי, המקצועי, המסחרי והדתי - והעלייה המדאיגה בגילויי האנטישמיות ברחבי העולם שנכרכה בפעילות אנטי-ישראלית אלימה ומאורגנת, מציבות אפוא לפני משרד החוץ ולפני המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה אתגר הסברתי ודיפלומטי מורכב הדורש הקצאת משאבים ותשומות ייעודיות. כדי להשיג את מטרות המאבק הבין-משרדי בתופעות האמורות, על משרד החוץ לקדם ולשפר את ממשקי העבודה ואת יחסי הגומלין בינו ובין יתר הגורמים הרלוונטיים במערכת הממשלתית, ובפרט: המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה, משרד התפוצות ומשרד ראש הממשלה.



**מבוא**

משנת 2005 ואילך נחשפת ישראל לניסיונות בלתי פוסקים מצד ארגונים חוץ-ממשלתיים מסוימים בחו"ל להסית נגדה ולמצב אותה בתודעת הציבור הרחב בתור מדינה אלימה ומפרה סדרתית של החוק הבין-לאומי. מספרות מחקר ענפה וממסמכי משרד ראש הממשלה, המטה לביטחון לאומי, משרד החוץ והמשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה עולה כי ארגונים אלה מציגים את ישראל בתקשורת העולמית, בין היתר, כמדינת אפרטהייד מבודדת, והם מעודדים קהלי יעד שונים בחו"ל להטיל חרם כלכלי, אקדמי, תרבותי ודיפלומטי על גופים, על מוסדות ועל אישים מישראל.

הפעילות האמורה כוללת מסע תעמולה ממוקד של ארגונים אזרחיים ממדינות שונות, המזהים עצמם כמי שמשתייכים לתנועת המונים אידיאולוגית, רב-לאומית, המכונה BDS, שמטרתה לקדם שימוש באמצעים של חרם (Boycott), סנקציות (Sanctions) והסטת השקעות (Divestments) נגד חברות מסחריות, מוסדות ציבוריים, גופי תרבות ומדע ואישים מישראל (להלן - BDS או תנועת החרמות).

במרוצת השנים ביטאו בפומבי דוברים שונים מטעם תנועת ה-BDS עמדות השוללות את הלגיטימציה הבין-לאומית לעצם קיומה של ישראל בתצורתה המדינית-נורמטיבית הקיימת. נוסף על כך, תפיסות רווחות של פלורליזם ורב-תרבותיות בקרב חוגי האקדמיה במדינות המערב מאלצות את ישראל להתמודד בפורומים בין-לאומיים שונים עם הצורך להצדיק את קיומה כמדינת לאום יהודית. לניסיונות הדה-לגיטימציה מאפיינים מדיניים, מודיעיניים, משפטיים ותקשורתיים. דוח זה מתמקד בפן התקשורת-הסברתי של המאבק בתופעה זו ובמיצובה של ישראל בדעת הקהל ובתודעה הציבורית הכללית בחו"ל כמדינה המגשימה את זכות היסוד של העם היהודי להגדרה מדינית ריבונית עצמית לצד הגשמתם של ערכי המשטר הדמוקרטי.

על המאבק בניסיונות הדה-לגיטימציה של ישראל ובתנועת החרמות מופקדת במטה משרד החוץ מחלקת פעילות בחברה האזרחית במערך הדיפלומטיה הציבורית. את הטיפול הדיפלומטי השוטף בנושא זה מרכזים בנציגויות בחו"ל נספחי ההסברה, התרבות והמדע, וכן שליח ייעודי שהופקד על כך בשגרירות ישראל בלונדון.

מדיווחי הנציגויות בחו"ל עולה כי חלק מהאירועים שמארגנת תנועת החרמות נגועים באנטישמיות. בינואר 2015 דיווח משרד החוץ לממשלה כי "בשנת 2014 היינו עדים להישטטות הקווים המפרידים בין אנטישמיות קלאסית לבין שנאת מדינת ישראל כמדינת היהודים. ישראל נהיית יותר ויותר 'היהודי שבין אומות העולם'" (ההדגשות במקור). במחקר שפורסם בשלהי שנת 2014 אשר התקיים בקרב נשאלים בפריס, בטורונטו, בניו יורק, בסן פרנסיסקו, בלונדון ובמדריד נמצא מתאם חיובי בין דעות שליליות שהביעו הנשאלים כלפי יהודים ובין דעות שליליות שהם הביעו כלפי ישראל. במקרים שבהם אוזכרה ישראל בחדשות בהקשר של שימוש בכוח התעוררו בקרב הנשאלים רגשות שליליים כלפי יהודים. מנגד, חשיפה למאמרים אובייקטיביים על ישראל ועל הסכסוך במזרח התיכון הביאה לפתיחות בקרב הנשאלים ולאיימוץ רגשות חיוביים כלפי ישראל. לצד זה יצוין כי ספרות המחקר ומסמכי המשרד מלמדים, כי בנוגע למעמדה של מדינת ישראל בקרב "חוגים ליברלים ממרכז המפה הפוליטית חברתית" במדינות המערב ניתן להבחין בין גורמים אנטישמיים ואנטי-ישראלים מובהקים ובין גורמים המותחים ביקורת חריפה ופעילה על ממשלת ישראל בנוגע למדיניותה בנושא הסכסוך עם הפלסטינים. את המאבק בגילויי האנטישמיות בחו"ל מרכזת במשרד החוץ חטיבת תפוצות ודתות הכפופה לראש המערך לדיפלומטיה ציבורית.

באפריל 2013 הסמיכה הממשלה את משרד התפוצות לרכז את תחום המאבק בגילויי האנטישמיות בעולם. באוקטובר 2015 הטילה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) על המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה את האחריות להנחות, לתאם ולתכלל את הפעילות של כלל משרדי הממשלה ושל גופים אזרחיים בארץ ובחו"ל בנושא המאבק בניסיונות הדה-לגיטימציה של ישראל ובתנועת החרמות.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2015 בדק משרד מבקר המדינה את הפעילות הדיפלומטית של המשרד בזירה התקשורתית בקרב קהלי יעד בחו"ל לנוכח ניסיונות הדה-לגיטימציה של ישראל וגילויי האנטישמיות בחו"ל. הבדיקה נעשתה במערך הדיפלומטיה הציבורית במטה המשרד. בבדיקה השלמה נעשו במשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה, ובמשרד התפוצות.

## המאבק בניסיונות לדה-לגיטימציה של ישראל בהיבט התקשורת

### סמכויות ניהול המאבק הבין-משרדי בניסיונות לדה-לגיטימציה

מאמרים, מחקרים וכנסים בנושא זה משנת 2009 ואילך<sup>1</sup> מלמדים שמתנהלת מערכה תודעתית-תקשורתית כוללת נגד ישראל, שנועדה לפגוע באופן מצטבר ביחסי הכלכלה, המסחר והחוץ של ישראל ולהגביר את העמדות השליליות כלפיה בדעת הקהל העולמית - עד כדי דמוניזציה, דה-הומניזציה ודה-לגיטימציה של קיום המדינה. ניירות עמדה של משרד החוץ, סקירות שביצעו המשרד לנושאים אסטרטגיים וגופי המודיעין בשנים 2010-2014 מלמדים שהמערכה מתחוללת בשלוש זירות עיקריות: מאמץ להשחיר את דימויה של ישראל; ערעור על זכותה של ישראל להגן על עצמה ככל המדינות; ושליטת קיומה כמדינת הלאום של העם היהודי. על אלה נוספו כאמור יזמות החרם של ה-BDS הפונה לציבור הרחב בעולם בבקשה להשתתף בהטלת סנקציות אזרחיות קולקטיביות על ישראל בשם ערכי זכויות האדם וקידום המשפט הבין-לאומי.

במכתבו של ראש הממשלה לשר לנושאים אסטרטגיים דאז מאפריל 2012 נכתב כי בסמוך לאחר הקמתו המחודשת של המשרד לנושאים אסטרטגיים (בינוי 2009) הטיל עליו ראש הממשלה "לעסוק בנושאים המהותיים לביטחונה של מדינת ישראל". ראש הממשלה הוסיף במכתבו האמור כי בהתאם לזאת, "סוכס בהמשך כי המשרד לנושאים אסטרטגיים ימלא תפקיד מרכזי בתיאום מאמצי הממשלה במאבק בניסיון לפגוע בלגיטימציה של מדינת ישראל". בדצמבר 2012 אמר ראש הממשלה בדיון פורום ההסברה הלאומי כי "ישראל נתונה במתקפה של דה-לגיטימציה... ניסיון לפגוע בחופש הפעולה של צה"ל ובזכות ההגנה העצמית". עם זאת נקבע בהחלטה האמורה כי הקמת המשרד לנושאים אסטרטגיים לא תגרע מסמכויות ותחומי אחריות שהוקנו לשרים אחרים או למשרדיהם.

1 אתגר הדה-לגיטימציה של ישראל - יצירת חומש אש מדינית: מסגרת תפיסתית בורה המדינית-דיפלומטית של הביטחון הלאומי, מכון ראות (2010); ההתמודדות עם הדה-לגיטימציה לישראל באירופה, מסמך מסכם של מושב הצד בכנס הרצליה האחד עשר (2011).

**הגם שבשנת 2009 אצלה הממשלה למשרד לנושאים אסטרטגיים את הסמכות למלא תפקיד מרכזי במאבק הממשלתי בניסיונות הדה-לגיטימציה של ישראל בחו"ל, היא לא גרעה מסמכותו של משרד החוץ לעסוק בנושא זה. משרד החוץ שהחל באותה עת לטפל בנושא, צבר במרוצת השנים ידע ומיומנות מקצועית שרוכזו במערך הדיפלומטיה הציבורית במטה המשרד. הכפילות התפקודית שאירעה בנסיבות אלה עוררה מחלוקת בין שני המשרדים כדלקמן:**

.1

א. בשנת 2010 העביר המשרד לנושאים אסטרטגיים לראש הממשלה המלצה מנומקת להקים גוף מטה ייעודי בלשכת ראש הממשלה שיעסוק במחקר ובתכנון אסטרטגי, לשם גיבוש המדיניות הממשלתית הרצויה בנושא המאבק בניסיונות הדה-לגיטימציה. המלצה זו נסמכה על הסכמת המשתתפים בדיון פורום חשיבה בין-משרדי בנושא האמור מאוקטובר 2010, ולפיה על הממשלה לכוון מערך ארגוני שבו יועסקו למעלה מ-100 איש. המערך הארגוני המוצע נועד לאפשר תיאום ומיצוע של כלל היכולות והמשאבים הממלכתיים למאבק בתופעת הדה-לגיטימציה, תוך פיתוח כלים חשיבתיים ואופרטיביים ויכולות מודיעיניות.

באוגוסט 2011 פנה שר החוץ דאז לראש הממשלה והודיע לו על התנגדותו להקמת מטה כאמור. לדעתו "מהלך זה מוטעה בהתעלמו ממספר גורמים מרכזיים, ביניהם: הניסיון, הידע והתשתית של משרד החוץ, והמורכבות המשפטית שבפעולה זו. בנוסף מייצר הדבר כפילות בעייתית ומיותרת". בעקבות זאת הציע שר החוץ כי אם יוחלט לייחד משאבים לצורך טיפול בנושא, יש להעבירם למשרד החוץ ולהכפיף את כל הגורמים הממשלתיים העוסקים בכך לפיקוחו.

כסופו של דבר לא אימצה הממשלה את המלצת המשרד לנושאים אסטרטגיים והפורום הבין-ארגוני להקים גוף מטה ייעודי בלשכת ראש הממשלה למאבק בניסיונות הדה-לגיטימציה.

ב. בשנת 2011 כינסו המשרד לנושאים אסטרטגיים, משרד החוץ ומשרד ההסברה והתפוצות בירושלים מנהיגים יהודים מרחבי העולם לדון בניסיונות הדה-לגיטימציה של ישראל. בתום הכנס יזם מנכ"ל המשרד לנושאים אסטרטגיים דאז את הקמתה של רשת התנדבותית שתאגד את הארגונים היהודיים שהשתתפו בכנס העוסקים בפעילות פרו-ישראלית הנוגעת לתחומי הדיפלומטיה הציבורית, למטרת מאבק משותף בתנועת החרמות. מאותה עת ואילך פועלת הרשת האמורה (להלן - רשת הארגונים) בתור פורום התייעצות ותיאום קבוע בראשות המשרד לנושאים אסטרטגיים ותוך שיתוף משרד החוץ והיועצות בו.

באוקטובר 2011 הודיע מנכ"ל משרד החוץ דאז למשרד ראש הממשלה על התנגדותו להעברת תקני משרות ותקציבים למשרד לנושאים אסטרטגיים לצורך ניהול רשת הארגונים. לטענתו "ההתמודדות עם דימויה של מדינת ישראל בחו"ל, כולל נושא הדה-לגיטימציה הינו חלק מהתפקידים שבאחריותו של משרד החוץ. אנו מבצעים פעילות רבת מימדים הפרוסה בכל מאה נציגויותינו בעולם... עם הצלחות מרובות בזירות השונות... הניסיון של... [מנכ"ל המשרד לנושאים אסטרטגיים] לבנות קואליציה עם אחד מבני הברית הטבעיים שלנו בחו"ל... הינו לא רק מעשה פסול מעצם הגדרתו של תפקידיו של המשרד לעניינים אסטרטגיים אלא מעשה בזבזני ועל גבול המגוחך". משרד החוץ גם הסתייג מהניסיון שעשה המשרד לנושאים אסטרטגיים להקים עמותה שנועדה לייצל את פעילותה של רשת הארגונים בחו"ל.

בנובמבר 2015 כתב המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה למשרד מבקר המדינה כי המשאבים שהוקצו לו אז לא יועדו רק לניהול רשת הארגונים אלא גם למימון פעילות מגוונת נגד ניסיונות הדה-לגיטימציה "בוירת הניו-מדיה ובתחום הבאת משלחות לארץ". בתגובתו על ממצאי הביקורת מפרברואר 2016 הוסיף המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה, כי הוא ראה עצמו בעבר "כגוף מטה המעמיד תקציבים ייעודיים שיתקבלו לטובת המערכה הממשלתית נגד קמפיין הדה-לגיטימציה לרשות משרדי הממשלה השונים העוסקים בנושא. ובדיעבד, אכן ניתן לראות שהתבצעו העברות כספיות בין משרדיות, דוגמת משרד החוץ".

ג. משרד החוץ מפעיל 106 נציגויות ברחבי העולם ובאמצעותן הוא אוסף נתונים על יזמות של ארגונים התומכים בדה-לגיטימציה של ישראל. במסגרת פעילותן השוטפת רכשו הנציגויות ניסיון בזיהוי ובאפיון של הגורמים האמורים. בינואר 2012 כתב מנכ"ל משרד החוץ דאז לראש המטה לביטחון לאומי דאז, בתגובה להחלטתו מדצמבר 2011 בדבר חלוקת הסמכויות בין שני המשרדים האמורים, כי יש לחזק את גורמי המערכת בעלי המומחיות ויכולות הביצוע שהרבו לעסוק בנושא זה "ולא לייצר יחידות מקבילות ומכפילות שחסרונות עיסוקם בנושא זה עולה על היתרונות". זאת מאחר שהדבר עלול ליצור "בלבול וכפילות הפוגעים בעבודה במקום לקדם אותה... להחליש את נציגויותינו ולהכביד על מילוי משימותינו".

בסופו של דבר סיכמו מנכ"לי שני המשרדים שיש לחלק את הסמכויות והאחריות ביניהם. על פי הסיכום שעוגן במכתבו של ראש הממשלה מאפריל 2012 לשר לעניינים אסטרטגיים דאז, "משרד החוץ יהיה אחראי ויוביל את הפעולות של ממשלת ישראל בחו"ל ומול גורמים יהודים בחו"ל בתחומי המערכה לחיזוק מעמדה ודימויה של מדינת ישראל", לרבות הפעילות של הממשלה במסגרת רשת הארגונים. המשרד לנושאים אסטרטגיים יפקד בעיקר על המאמץ בארץ לחיזוק ולהכוונה של גורמי מערכת יחסי החוץ הרלוונטיים לעיסוק בנושא זה, ירכז את המעקב אחר קידום תרבות השלום ואחר ההסתה ברשות הפלסטינית, ירכז באמצעות משרד החוץ את הפעילות השוטפת של רשת הארגונים ושל ועדת ההיגוי שלה, ויקדם פעולות ייחודיות בארץ התורמות למאמץ לחיזוק מעמדה ולשיפור דימויה של ישראל בעולם. בסיכום נכתב גם כי יחסי העבודה של שני המשרדים האמורים יתאפיינו בשיתוף פעולה ובפתיחות, וכי כל פעילות, בהקשר זה, של המשרד לנושאים אסטרטגיים הנוגעת לחו"ל תתואם מראש עם משרד החוץ.

**נמצא כי הסיכומים לחלוקת התפקידים והסמכויות בין משרד החוץ ובין המשרד לנושאים אסטרטגיים משנת 2012, שאף קיבלו את הסכמתו ואת אישורו של ראש הממשלה, לא יושמו.**

2. בסיכום של ישיבת הממשלה מיוני 2013 הודיע ראש הממשלה כי "הדה-לגיטימציה הינה תופעה חמורה ביותר. מדובר במערכת ההסתה המנוהלת נגד ישראל והעם היהודי במטרה לערער על עצם קיומה של מדינת ישראל כמדינת הלאום היהודי ועל זכותה להגן על עצמה מפני אויביה. לצערנו מדובר בגל, שבשנים האחרונות הולך ומתגבר". בנוגע לטיפול במאבק בדה-לגיטימציה אמר ראש הממשלה ש"כדי להביא למיטוב... המאמצים יש לשפר התיאום בין הגופים השונים הפועלים בתחום באמצעות תכנית פעולה כוללת".

בעקבות כך הטיל ראש הממשלה את האחריות הכוללת למאבק בניסיונות לדה-לגיטימציה על המשרד לנושאים אסטרטגיים, והודעה כאמור שלח מזכיר הממשלה לשר הממונה דאז. אחריות זו כוללת "תיאום המאמצים עם הארגונים בישראל ובעולם להתמודדות עם התופעה" וכן הקמה וריכוז של מטה מקצועי למאבק בדה-לגיטימציה. לשם מימוש אחריותו של המשרד



לנושאים אסטרטגיים הודיע ראש הממשלה כי "אנו נדאג שיועמדו לרשות המשרד הסמכויות והכלים הדרושים למילוי משימה חשובה זו".

בשנת 2014 קיבל המשרד לנושאים אסטרטגיים תקציב של 4 מיליון ש"ח במזומן בתוספת הרשאה להתחייב בסכום של 5 מיליון ש"ח.

**על אף הסמכויות הנרחבות שקיבל המשרד לנושאים אסטרטגיים החל בשנת 2013 לנהל את המאבק הממשלתי בניסיונות הדה-לגיטימציה של ישראל ובתופעת החרמות, לא עלה בידו לנצל את מלוא התקציב שקיבל ולהציג הישגים משמעותיים בתחום האמור. כמו כן, בשנת 2015 הוא עדיין לא מימש את תכניות העבודה האופרטיביות שלו.**

3. משנת 2009, מועד הקמתו של המשרד לנושאים אסטרטגיים, הוא לא קיבל שירותי מטה עצמאיים, לרבות יעוץ משפטי, חשבונות, רכש וניהול משאבי אנוש. בנסיבות אלה הוא נזקק לקבל את השירותים האמורים ממשרד ראש הממשלה לשם ניצול משאביו, בין היתר, באמצעות התקשרויות עם ספקים וניהול הליכי מכרזים.

באוקטובר 2015 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני), באופן שאינו משתמע לשתי פנים, להקים מערכת בין-משרדית כוללת למאבק בתופעת החרמות ולהטיל על השר לנושאים אסטרטגיים והסברה ועל משרדו את האחריות הכוללת "להובלת המערכה נגד תופעת הדה-לגיטימציה והחרמות נגד ישראל במישור הגלוי ובמישור החשאי"<sup>2</sup>.

במסגרת הסמכויות שאצלה הממשלה לשר האמור ולמשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה בהיבטי הסברת החוץ, נכללו אלה: (1) לגבש, לתכלל ולתאם תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות אינטגרטיביות ויעדים מוגדרים לטיפול במאבק בדה-לגיטימציה ובחרמות; (2) לתאם את כלל הפעילות הממשלתית בתחום האמור ולבצע בקרה על מימוש היעדים ותכניות העבודה ועל הקצאת המשאבים הייעודיים על ידי הגופים הרלוונטיים; (3) לשמש מנחה מקצועי למשרדי הממשלה העוסקים בנושא זה, לרבות בעת ביצוע פעילויות וקיום אירועים בארץ ובעולם, ביצוע מחקרים ייעודיים וקידום חקיקה; (4) לגבש תמונת מצב עדכנית של ההתפתחויות בתחום האמור, לרכז את עבודת המטה הממשלתית לבניית תשתית הידע בנושא ולהנגשתה לגורמים הנוגעים בדבר, לרבות קיום פגישות ושיח מקצועי עם גורמים בעלי ידע בארץ ובעולם; (5) לייצג את עמדת הממשלה במגעים עם ארגונים חוץ-ממשלתיים בארץ ובעולם בנושא זה, ולפעול בשיתוף פעולה עמם לשם קידום יעדי המאבק בדה-לגיטימציה ותכניות העבודה.

על אף ההכבדה על פעילותו השוטפת של המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה שנגרמה בהיעדר גופי מטה כאמור, נקבע בהחלטת הקבינט המדיני-ביטחוני משנת 2015 כי גם להבא ו"בכל מקרה לא יוחלט על הקמת שירותי מטה עצמאיים" במשרד זה.

**לא היה בהחלטת הקבינט המדיני-ביטחוני מאוקטובר 2015 כדי לספק פתרון לבעיית המחסור בגורמי מטה וניהול במשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה, אף שהמשרד נזקק לגורמים אלה לצורך מימוש האחריות שהוטלה עליו בהחלטת הקבינט.**

2 החלטה מס' ב/30 מ-13.10.15.

בנוגע למשרד החוץ נקבע בהחלטה כי הוא ימשיך לפעול "לקידום המטרות של ישראל" גם בנוגע למאבק בדה-לגיטימציה ובתנועת החרמות והכל בתיאום עם המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה. כמו כן נקבע בהחלטה כי "כל פעילות בתחומי המערכה מחוץ לישראל תבוצע בהתייעצות עם משרד החוץ".

בנובמבר 2015 כתב משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי עקרונות ריכוז המאמץ וחיבור הסמכות אל האחריות, וכן היכולת המוכחת של המשרד בתחום הידע המקצועי הנצבר, ההכרות של התרבות, של השפה ושל תנאי המקום הייחודיים לזירות המדיניות השונות, "מחייבים כי עבודת משרדים חדשים, שיש להם נגיעה להסברת החוץ תבצע תוך תאום הדוק עם משרד [החוץ] ודרכו".

בפברואר 2016 כתב המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה למשרד מבקר המדינה כי על אף היתרונות התפעוליים שיש למשרד החוץ, המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה "הרחיב את מספר האנשים העוסקים ישירות בנושא וכן בידי תקציב משמעותי להובלת המערכה".

הסיכום משנת 2012 בדבר חלוקת התפקידים והסמכויות בין המשרדים שיקף תמונת מצב של היתרונות היחסיים של משרד החוץ מחד גיסא ושל המשרד לנושאים אסטרטגיים מאידך גיסא. תמונה זו לא השתנתה במשך השנים, וגם לפי החלטת הקבינט המדיני-ביטחוני מאוקטובר 2015 המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה עדיין חסר את היתרונות התפעוליים המובנים של משרד החוץ, לרבות הידע והניסיון המקצועיים, הפריסה התשתיתית על פני 106 נציגויות ברחבי העולם והיכרות חברתית ותרבותית מעמיקה ורבת שנים עם הלך הרוח המקומי של תושבי כל אחת ממדינות השירות, הנדרשת לשם ניהול מערכה אפקטיבית נגד ה-BDS; וזאת נוסף על הנגישות הבלתי אמצעית לשדה המערכה ולשותפים מקרב ארגונים אזהדים וגורמים עמיתים מחו"ל. יתרונות אלו היו עשויים לחזק את הפעילות הממשלתית בנושא זה.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה כי היתרון המרכזי שניתן לו מכוח החלטת הקבינט הוא בכך שכל משאביו יוקדשו להתמודדות עם המאבק בדה-לגיטימציה ובתנועת החרמות: "משאבי זמן וקשב, תשתיות ידע ומחשוב, אנוש וממשקים". יתר על כן, המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה "רואה את משרד החוץ כמשרד המרכזי עמו עליו להיות מתואם בעשייה השוטפת, מתוך תפיסה של ניצול היתרונות היחסיים בפעולת המשרדים".

לדעת משרד מבקר המדינה על הקבינט המדיני-ביטחוני לבחון את הדגם התפקודי הקיים על יסוד פעולת הערכה שתבצע מפעם לפעם בנוגע לאופן יישום התכניות של המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה, בהתאם למדדים ברורים שייקבעו, הן לפעולות הייעודיות שיבצע משרד זה והן לפעילות הבין-משרדית שעליה הוא הופקד. זאת בשם לב להודעת המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה כי יש ברשותו משאבים משמעותיים ומגוונים לנהל את המערכה הממשלתית בנסיונות הדה-לגיטימציה ובתופעת החרמות בחו"ל.

## פעילות מערך הדיפלומטיה הציבורית נגד ארגוני החרמות בחו"ל

המחלקה לפעילות בחברה האזרחית באגף תקשורת והסברה שבמערך הדיפלומטיה הציבורית היא מוקד הידע הארגוני של משרד החוץ בנושא תנועת החרמות. המחלקה עוסקת, בין היתר, במיפוי הגורמים העוסקים ב-BDS, בהתוויית מתכונת שיתוף הפעולה בין המשרד ובין ארגונים תומכי ישראל בחו"ל, בהנחיית הנציגויות במאבק בדה-לגיטימציה ובגיבוש תכניות פעולה למאבק בתנועת החרמות.

**עם זאת הועלה כי המחלקה לפעילות בחברה האזרחית לא גיבשה מדדים ברורים להשגת יעדי משרד החוץ בנושא המאבק בתנועת החרמות. משום כך המשרד מתקשה להציג הישגים הנוגעים להתמודדות עם ניסיונות הדה-לגיטימציה של ישראל ברחבי העולם בקרב חוגי האקדמיה, התרבות, האיגודים המקצועיים והציבור הרחב במדינות היעד. אדרבה ניכר מדיווחי הנציגויות בחו"ל כי הבעיות בתחום זה הולכות ומתעצמות.**

1. ממסמכי המשרד עולה כי פעילותם של הארגונים המזוהים עם תנועת ה-BDS ברחבי העולם כוללת, בין היתר, הפצת תעמולת שנאה בקמפוסים של מוסדות להשכלה גבוהה - לרבות אלימות מילולית ופיזית, ונדליזם, פגיעה ברכוש, איומים, מניעת חופש דיבור, שיבוש אירועים אקדמיים וסיכול הרצאות פרו-ישראליות; הפגנות רחוב ונוכחות בולטת במרחב הציבורי בערים רבות באירופה, בצפון אמריקה ובאוסטרליה - אשר נועדו להשפיע על איגודים מקצועיים, על תאגידים ומוסדות ציבוריים, על חברות פרטיות ועל דעת הקהל להימנע מלהתקשר עם ישראל ולהחרים מוצרים, שירותים ואישים המזוהים עמה.

בשנים האחרונות מתקבלים באגף תקשורת והסברה דיווחים רבים מהנציגויות בחו"ל, ובפרט מהקונסוליות בצפון אמריקה, על אירועים קשים של בריונות ופגיעות בסטודנטים יהודים באוניברסיטאות בארה"ב ובקנדה בעקבות פעילות נמרצת של ארגונים המזדהים עם תנועת החרמות. הדיווחים מלמדים כי להסתה ולפעילות האנטי-ישראלית בקמפוסים שותפים סטודנטים, אנשי סגל אקדמי ואף הנהלות של פקולטות מסוימות. לעתים פעולות אלימות כאמור מתבצעות בשיתוף פעולה עם גורמים מקומיים הפועלים ממניעים אנטישמיים, ולעתים הן מבוצעות ללא זיקה לגורמים אלה. סקרים שבוצעו לאחר מבצע "צוק איתן" מלמדים כי בשנת 2014 חל גידול ניכר במספרם של אירועי אלימות שהתרחשו על רקע אנטישמי בקמפוסים בצפון אמריקה.

השגרירות בלונדון דיווחה בינואר 2015 כי "קמפוסים ממשיכים להוות חלק הארי' בפעילות ה-BDS... שם נמשכה אווירה סטודנטאית שלילית" (ההדגשה במקור); וכי בשנת 2014 "הייתה עליה במספר האירועים ברחבי הקמפוסים" לעומת שנת 2013.

**הבדיקה העלתה כי אגף תקשורת והסברה לא הוציא לפועל תכניות פעולה פרטניות לעניין המאבק בדה-לגיטימציה של ישראל בקמפוסים במוסדות להשכלה גבוהה בצפון אמריקה ובבריטניה.**

2. אסטרטגיית הפעולה של משרד החוץ נגד תנועת ה-BDS מתמקדת בהרחבת השיח עם אישים, עם גופים, עם ארגונים, עם תאגידים ועם מוסדות בחו"ל שאליהם פונה תנועת ה-BDS כדי לשכנעם להחרים את ישראל. מטרת הפעילות האמורה היא סיכול חרמות אקדמיים, תרבותיים מקצועיים ומסחריים נגד ישראל. במסמכי המשרד נכתב, כי יישום אסטרטגיה זו תלוי בתגבור נוכחותם של נציגי ישראל בשטח מחד גיסא, והבאת משלחות של נמענים לביקור בארץ מאידך גיסא. אולם הצלחת ביצוען של שתי הדרכים מותנית בהקצאת תוספת משאבים למשרד החוץ.

הדברים אמורים למשל בעניין המאבק בתופעת החרמות בקרב איגודים מקצועיים במדינות שונות. בשנת 2014 יזם משרד החוץ שיתוף פעולה עם הסתדרות העובדים החדשה למיסוד קשרי החוץ שלו עם ארגוני עובדים בחו"ל לצורך מאבק בתופעת החרמות. במברק שנשלח מלשכת מנכ"ל המשרד בינוי אותה שנה לכמה נציגויות ברחבי העולם נכתב כי "האיגודים המקצועיים מהווים במדינות רבות מוקדי עוצמה... הם מהווים או עשויים להיות גורם אנטי ישראלי... במשך השנים מתמודדים הדיפלומטים הישראלים עם פעילות האיגודים המקצועיים בחלק ממדינות העולם, אף יתכן כי יעיל יותר להתמודד עם אותם איגודים באמצעות מקבליהם הישראלים, ולא ישירות על ידי אנשי משרד החוץ". ביולי אותה שנה כתב מנהל מחלקת פעילות בחברה האזרחית דאז לראש אגף תקשורת והסברה כי "זירת האיגודים המקצועיים [היא] אחת הזירות הכי בעייתיות עבורנו, בה אנו סופגים הכי הרבה הפסדים במאבק בחרם". באוקטובר 2014 אף הגדיר אגף אירופה המערבית את "הידוק הקשר עם האיגודים המקצועיים כגורם מרכזי במאבק ב-BDS" בתור חלק מיעדי הפעילות של האגף לשנת 2015.

עם זאת, תחשיב העלויות של הצבת שליחי הסתדרות העובדים בנציגויות בווינגטון, בלונדון ובבריסל, הקצאת תקציב פעולות לכל אחד מהם, תקנון עובדים מקומיים בכל אחת מהנציגויות והבאת עשר משלחות של איגודים מקצועיים ארצה הסתכמו באומדן של כ-5.5 מיליון ש"ח.

3. הנציגויות עוסקות במאבק בתנועת החרמות, בעיקר בניטור יזמות של חרם מצד ארגונים אזרחיים המצהירים על השתייכותם לתנועה זו. אולם פרט לשליח המשרד ששירת בשגרירות בלונדון עד קיץ 2015, אין לנציגויות כוח אדם ייעודי לצורך ניהול מאבק בתנועת ה-BDS. אדרבה, באוגוסט 2014 כתבה השגרירות בהאג (הולנד) למטה המשרד כי אחת משתי השליחות העוסקות בדיפלומטיה הציבורית בנציגות סיימה את שליחותה אך לא נשלח לה מחליף. זאת שעה ש"רק בשבועות האחרונים הורידו למעלה מ-50 אלף הולנדים אפליקציה ליוזמה וקידום של חרמות של צרכנים" בעקבות פעילות אנטי-ישראלית נמרצת, לרבות פעילות המזוהה עם ה-BDS.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב משרד החוץ למשרד מבקר המדינה כי עמדתו היא שיש להציב שליחים יעודיים נוספים ועובדים מקומיים בנציגויות לתגבור המאבק בתנועת החרמות בחו"ל. המשנה למנכ"ל המשרד הוסיף וכתב כי המשרד מתמודד בשנים האחרונות עם "קיצוצי כוח אדם וגזירות תקציביות" ואף מתקשה לגייס צוערים לשירות החוץ. יתר על כן, "כעשרים אחוז מן הצוערים שנקלטו במשרד בעשר השנים האחרונות" עזבו את המשרד מסיבות שונות, ולכן המשרד נאלץ להתמודד "עם פערים משמעותיים באיוש תפקידים בארץ ובחו"ל".

בנסיבות אלו סבור משרד מבקר המדינה כי על מערך הדיפלומטיה הציבורית להציג להנהלת משרד החוץ מדדים ברורים שיאפשרו לו להוכיח את מידת הצלחתו לממש את תכניותיו למאבק בתנועת החרמות. בהתאם לכך, על המשרד למפות את הצרכים של הנציגויות העוסקות במאבק ב-BDS, ולהציגן לפני המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה כדי שיוכל להיערך למימון הפעולות הדרושות למאבק בתנועת החרמות בחו"ל.

## המאבק בגילויי האנטישמיות ברחבי העולם

מדיווחי הנציגויות בחו"ל עולה כי חלק מהאירועים שמארגנים גורמים המזוהים עם תנועת החרמות נגועים באנטישמיות. ארגונים ממשלתיים ובלתי ממשלתיים במדינות המערב אוספים מדי שנה נתונים עובדתיים על אירועי שנאה וביטויים אנטישמיים נגד יהודים המתגוררים או שוהים בתחומי השיפוט שלהם. משנת 1995 ואילך המעקב בישראל אחר תופעת האנטישמיות הגלובלית מתבצע במרכז קנטור לחקר יהדות אירופה בימינו באוניברסיטת תל אביב. במסגרת המעקב והניתוח המחקרי המתבצעים במרכז זה מתקיים ניטור של מקרים באמצעות מגוון מקורות: תקשורת גלויה; גופי שיפוט, אכיפה ושיטור; קהילות יהודיות; נציגויות בחו"ל; ורשת מתנדבים ועמיתים הפרושה בעיקר במדינות אירופה. דוח המחקר של מרכז קנטור מוצג מדי שנה לממשלה, והיא נוהגת לקיים דיון בממצאיו.

על פי דוח מרכז קנטור, בשנת 2014 תועדו 766 אירועים אנטישמיים אלימים נגד יחידים ומוסדות יהודיים ברחבי העולם, לרבות בתי כנסת, מרכזים קהילתיים, בתי ספר, בתי קברות ואנדרטאות. אירועים אלו כוללים שימוש בכלי נשק, הצתה, ונדליון והפניית אימים ישירים. נתוני הדוח האמור מלמדים על גידול של 38% במספרם של אירועים אלה לעומת שנת 2013 (554 מקרי אלימות נגד יהודים)<sup>3</sup>. מספר האירועים האלימים ביותר היה בצרפת; בינואר 2015 אף נרצחו ארבעה יהודים בפגיעה מיקוח שאירע במרכז כשר בלב הבירה, פריס. דוח מרכז קנטור מציין את מבצע "צוק איתן" כאחד הגורמים המשפיעים על העלייה החדה באירועי האנטישמיות בשנת 2014. במהלך המבצע התקיימו מאות הפגנות במערב אירופה ובמרכזה, שכללו מחאה אלימה נגד יהודים ונשיאת שלטים עם סממנים אנטישמיים. מאות קריקטורות בתקשורת האירופית הציגו יהודים וישראלים בתור דמויות אכזריות וצמאות דם. דוח קנטור מציין כי מאמצים שעושים מנהיגים ומחוקקים במדינות אירופה במסגרת המאבק בתופעת האנטישמיות והכחשת השואה אינם מחלחלים לתרבות הרחוב, המונעת מהסתה של גורמי ימין ושמאל קיצוניים במדינות אלה ושל גופי אסלאם קיצוני הפועלים בשטחן.

### הטיפול במאבק באנטישמיות במישור הבין-משרדי

בסקר האנטישמיות העולמי שביצעה הליגה נגד השמצה<sup>4</sup> מיוולי 2013 עד פברואר 2014 בקרב מדגם מייצג של למעלה מ-53,000 מרואיינים ב-101 מדינות, לרבות משטחי הרשות הפלשתיאית ומעזה, נמצא כי העמדות האנטישמיות היו שכיחות ביותר במדינות המזרח התיכון וצפון אפריקה (שיעורן במדינות אלה היה 74%). מבין כל הקבוצות הדתיות שנסקרו, הקבוצה ששיעור עמדותיה האנטישמיות היה הגדול ביותר, בממוצע (49%), הייתה קבוצת המוסלמים. במדינות אלה שכיחותן של עמדות אנטישמיות עלתה ככל שהמרואיין היה משכיל יותר.

המדד האנטישמי בצרפת היה מן הגבוהים באירופה (37%). לגבי המודעות לשואה - 35% מקרב כלל המרואיינים השיבו שהם מעולם לא שמעו על השואה ו-54% דיווחו שהם שמעו על הנושא. 33% מהמרואיינים שמעו על השואה סבורים שהדיווחים ההיסטוריים על אירועיה אמינים, ואילו

3 מרכז קנטור, **אנטישמיות בעולם - 2014**, פברואר 2015.  
4 הליגה נגד השמצה (A.D.L - Anti Defamation League) היא ארגון זכויות אדם הפועל בארה"ב ומתמחה בניטור גילויי אנטישמיות.

32% מהם מאמינים כי מדובר במיתוס או בהגזמה ניכרת<sup>5</sup>. הערכה זו אושרה גם במברק ששלח לכל הנציגויות סגן ראש האגף לעניינים אסטרטגיים במשרד בנובמבר 2014.

בינואר 2014 אמר ראש חטיבת תפוצות ודתות במשרד החוץ בכנס ראשי נציגויות כי גילויי האנטישמיות באירופה גברו על רקע "התחזקות פוליטית ומספרית של המוסלמים, גורמי ימין קיצוני", וכי יש פגיעה חקיקתית בחופש הפולחן בכמה מדינות ביבשת זו. באפריל אותה שנה כתב מנהל המחלקה למאבק באנטישמיות במשרד החוץ לסגנית שר הפנים דאז כי "נוכחותם של למעלה מאלף ג'יהאדיסטים מאומנים שחזרו משדות הקרב במזרח התיכון לאירופה... מהווה איום מתמשך ומשמעותי על ביטחון היהודים... מקרה הרצח במוזיאון היהודי השנה 2014 בכריסל והרצח בבית הספר היהודי בטולוז ב-2006 בוצעו על ידי ג'יהאדיסטים". בפורום הנהלת משרד החוץ שהתכנס בפברואר 2015 דווח על עלייה בכל המדדים של תופעת האנטישמיות.

את המאבק הממשלתי בגילויי האנטישמיות בחו"ל מרכזים משרד החוץ ומשרד התפוצות כדלקמן:

1. עם הקמת משרד ההסברה והתפוצות במאי 2009 העבירה הממשלה את "שטחי הפעולה... 'חברה ותפוצות'" ממשרד ראש הממשלה למשרד החדש<sup>6</sup>. בישיבתה בינואר 2010 לרגל יום השואה הבין-לאומי החליטה הממשלה להקים צוות חשיבה, בראשות מנכ"ל משרד החוץ דאז ומנכ"ל משרד ההסברה והתפוצות דאז, שימליץ לממשלה על דרכים להגברת המאבק בתופעות האנטישמיות בעולם, על חיזוק התיאום ושיתוף הפעולה בנושא זה בין גופים ממשלתיים, על השימוש במכוני מחקר והשיתוף עם ארגונים חוץ ממשלתיים<sup>7</sup>.

ביוני 2010 הגיש צוות החשיבה דוח מסכם לממשלה<sup>8</sup> (להלן - הדוח המסכם). על פי הדוח המסכם, צוות החשיבה זיהה שלושה מופעים עיקריים של אנטישמיות פעילה בעת הזאת: אנטישמיות דתית גזענית טיפוסית; אנטישמיות במרחב המוסלמי; ואנטישמיות חדשה - דה-לגיטימציה לקיומה של מדינת ישראל במתכונתה הקיימת, הצוברת תאוצה (ראו לעיל). לנוכח זאת קבע הצוות יעדים מרכזיים במאבק באנטישמיות: העלאת המודעות הבין-לאומית והגברת המחויבות הממשלית של ממשלות לטיפול בנושא זה באמצעות חקיקה, אכיפה וחינוך; גיבוש שותפות בין-לאומית נגד הכחשה ובנליזציה של השואה; צמצום התעמולה האנטישמית בעולם המוסלמי; שחיקה ועצירת יזמות של דה-לגיטימציה ודמוניזציה של ישראל.

עם ההמלצות האופרטיביות של הדוח המסכם נמנו אלה: (1) יש להקים ועדת שרים מיוחדת למאבק באנטישמיות בראשות שר החוץ או שר ההסברה והתפוצות, שבה ישתתפו כמה שרים ובהם שר המשפטים ושר החינוך, כפי שיימצא לנכון. (2) יש להקים גוף מטה למעקב ולמניעה בראשות נציגי המשרד ומשרד ההסברה והתפוצות, שעם חבריו יימנו נציגי משרד ראש הממשלה, המטה לביטחון לאומי, משרד המשפטים והסוכנות היהודית<sup>9</sup>.

### הביקורת העלתה כי הממשלה לא בחנה את אופן יישום המלצות דוח צוות החשיבה למאבק באנטישמיות משנת 2010.

2. בדיון שהתקיים במשרד החוץ כבר בנובמבר 2010 אמר נציג הסוכנות היהודית כי "יש מאות ארגונים יהודים ולא יהודים, העוסקים באופן לא מתואם בפעילות כנגד אנטישמיות ודה-

5 הליגה נגד השמצה, מדד ה-100 של הליגה נגד השמצה: סקר האנטישמיות העולמי, 2014.

6 החלטה מס' 71, מ-3.5.09.

7 החלטה מס' 1269, מ-24.1.10.

8 חברי הצוות היו: נציגי מזכירות הממשלה, המטה לביטחון לאומי, הסוכנות היהודית, מטה ההסברה הלאומי וארגון "נתיב".

9 דו"ח צוות החשיבה למאבק באנטישמיות, ינואר 2010.

לגיטימציה. חייבים להשתחרר מבעיות אגו ולפתח יכולת שיתוף פעולה". עניין זה הועלה גם בכינוס הפורום הגלובלי למאבק באנטישמיות שהתקיים בירושלים במאי 2015.

בהקשר זה יצוין כי גם בדיונים שקיים המשרד לנושאים אסטרטגיים בשנים 2010 ו-2011 בנוגע למאבק בניסיונות הדה-לגיטימציה של ישראל עלה הצורך להשקיע מאמץ בחיזוק הזיקה של הנוער היהודי למדינת ישראל. זאת מחמת החשש שמא יהודים יחושו מאוימים מעצם ההזדהות עם ישראל ויימנעו מכל ניסיון פעיל להגן עליה במרחבי הפעולה השונים. בסיכום הדיונים נכתב כי התרחקות הנוער היהודי בעולם ממדינת ישראל היא סכנה אסטרטגית.

**אולם בשנת 2015 עדיין לא הציג משרד החוץ מתווה פעולה לגיבוש אסטרטגיה משותפת של כלל הארגונים היהודיים הנאבקים באנטישמיות במדינותיהם ולהידוק הקשר בין הנוער היהודי בתפוצות למדינת ישראל.**

3. ממועד הקמתו של משרד ההסברה והתפוצות בשנת 2009 הוא עסק בנושא המאבק באנטישמיות. במסגרת החלטת הממשלה מאפריל 2013 לשנות את שמו של משרד ההסברה והתפוצות למשרד לירושלים והתפוצות נקבע כי משרד זה יוסמך, בין היתר, לעסוק בתחום המאבק באנטישמיות<sup>10</sup>. באותה עת מסר מנכ"ל משרד החוץ דאז את תוכן ההחלטה האמורה לפורום הנהלת המשרד.

**א. בפועל המשיך משרד החוץ לרכז את הטיפול הממשלתי במאבק בתופעת האנטישמיות. עבודת חטיבת תפוצות ודתות במטה כללה, בין השאר, פעילות מדינית לקידום המאבק באנטישמיות במערב אירופה; הצבת יעדים בתחום החקיקה הפנים-מדינתית בחו"ל בנושא זה; הגברת מאמצי האכיפה נגד ארגונים אנטישמיים; טיוב מנגוני ניטור של התופעה במרחב המקוון; ארגון כנסים ואירועים בין-לאומיים בארץ והנחיית הנציגויות בחו"ל לתיאום כלל הפעילות עם ארגונים יהודיים ברחבי העולם (ראו להלן).**

**אולם הפעילות האמורה לא הייתה מלווה בקבלת סמכות פורמלית, בנשיאה באחריות לתוצאות הפעולות ובקבלת משאבים ייעודיים, ולכן יישומה נתקל בקשיים. מאידך גיסא, הממשלה לא דרשה לקבל ממשרד התפוצות - שהוא הגוף שהוסמך לעסוק בנושא - פירוט של תכניות אופרטיביות לטווחי זמן משתנים הכוללות יעדים כלליים, מטרות מוגדרות, דרכי פעולה, שיטות עבודה ומדדי הצלחה.**

בתחקיר משרד החוץ מנובמבר 2014 על פעילותו במבצע "צוק איתן" נכתב כי "התגובות... בחו"ל הציפו את נושא האנטישמיות כסוגיה המחייבת התייחסות מיוחדת באחריות המשרד. התעורר צורך במקומות שונים [בעולם] לתת גיבוי לקהילות היהודיות וזאת גם בהתייחס לבקשתנו לקבל מהן תמיכה פומבית למבצע. בצד זאת, בלט העדרו של גורם ממשלתי בארץ שיתכלל את הטיפול בנושא על כל היבטיו". אי לכך הומלץ בתחקיר לאמץ את הצעתו של ראש מערך הדיפלומטיה הציבורית להקים רשות או מינהלה לנושא באחריות משרד החוץ.

10 החלטה מס' 74, מ-28.4.13.

בינואר 2015 הציג משרד החוץ לממשלה את תמונת המצב של תופעת האנטישמיות בעולם בשנה הקודמת: נתונים בסיסיים על מגמת התחזקות התופעה החל בשנת 2000; אפיון הגורמים העיקריים המפיצים תעמולה אנטישמית ברחבי העולם - אסלאם רדיקלי, מפלגות נאו-נאציות וניאו פשיסטיות באירופה, תנועות שמאל קיצוני; דיווח על מגמת ההתחזקות של הכחשת השואה וזילותה; ודגש על מספר התקריות האנטישמיות במהלך מבצע "צוק איתן". במצגת האמורה נכתב בין היתר, כי יהדות אירופה מרגישה מאוימת - יהודים רבים מהגרים ושוקלים הגירה מחוץ לאירופה, ויהודים אחרים מצניעים סממנים יהודיים (כיפה ומזוזות) ונמנעים מללכת לבתי כנסת. כמו כן, הקהילות היהודיות מהססות להביע תמיכה פומבית בישראל ואף נמנעות מכך.

לנוכח הנתונים המצטברים בנושא המליץ משרד החוץ לממשלה להקים גוף מטה שירכז, יתאם וינהל את הפעילות הבין-משרדית בנושא זה על היבטיה השונים, לרבות הפעילות שביצע בנושא זה משרד התפוצות. יצוין שבתכנית המשרד בעניין זה נכתב כי הגוף האמור יפקד בעיקר על ניטור תופעת האנטישמיות הגלובלית, יתווה את מדיניות הפעולה, יתאם בין כל הגורמים הרלוונטיים בארץ ובחו"ל, יוציא לפועל תכנית עבודה רב-שנתית למאבק באנטישמיות ולהכחשת השואה, ימנע יזמות לאיסור על מילה ועל שחיטה כשרה בחו"ל ויפעל למניעת שנאת זרים והשמדת עם. גוף המטה המומלץ יוכפף למשרד החוץ ויזדקק למשאבים יחודיים, לרבות תקנים הכוללים 29 משרות בארץ, שש משרות שליחים בנציגויות בחו"ל ו-12 משרות של עובדים מקומיים זרים בנציגויות.

בתגובה על ממצאי הביקורת כתב ראש חטיבת תפוצות ודתות במשרד החוץ כי "ברור לחלוטין שיש צורך בגורם מתכלל ומרכזי להיבטים השונים של המאבק באנטישמיות". עם זאת היה מקום לתמוך בפעילותו של משרד החוץ שהוא הגוף המקצועי "שאמור ומסוגל לעשות את הפעילות הזאת".

**תכנית משרד החוץ להקמת גוף מטה יעודי למאבק באנטישמיות בחו"ל אינה עולה בקנה אחד עם סמכויותיו של משרד התפוצות בנושא זה. לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד לתקן את תכניתו באופן שתשקף את הערך המוסף שיש בהקמת גוף מטה יעודי כאמור, נוסף על משרד התפוצות.**

ב. ביוני 2015 מסר משרד התפוצות למשרד מבקר המדינה כי מתוקף החלטת הממשלה משנת 2013 הוא מחויב לגבש תכנית מקיפה ומשמעותית למאבק באנטישמיות, וכי מ-2013 ואילך הוא פעל לגיוס עובד ש"יוביל את תהליך התכנון שיניב תכנית אסטרטגית לתחום זה". העובד גויס בשלהי שנת 2014, והוא "עובד על ניתוח זירות הפעולה השונות". משרד התפוצות הוסיף כי עם גיבוש תכנית הפעולה "נשבו יחד עם כולם ועם גורמים חוץ ממשלתיים רלוונטיים לחלוקת אחריות ועבודה".

בנובמבר 2015 כתב משרד התפוצות למשרד מבקר המדינה כי מאז אצלה לו הממשלה, בהחלטתה משנת 2013, את האחריות הרשמית לטפל בתחום המאבק באנטישמיות, הוא פעל ללא דיחוי ליישם את ההחלטה האמורה. בין יתר פעולותיו פיתח משרד התפוצות תכנית אסטרטגית למאבק באנטישמיות שהתבססה על הדוח המסכם של צוות החשיבה משנת 2010. לטענת משרד התפוצות, התכנית האסטרטגית והחזון הממשלתי שהוא גיבש כוללים מטרות ויעדים אופרטיביים למאבק באנטישמיות, זירות פעולה בחו"ל, תכניות להפעלת מיזמים בתחום זה ועשייה שוטפת, לרבות אלה: חיבור הדוח השנתי על מצב האנטישמיות בעולם והצגתו לממשלה; השתתפות בהפקת הפורום הגלובלי למאבק באנטישמיות; שיתוף פעולה עם הסוכנות היהודית ועם ארגונים יהודיים בתמיכה בקהילות היהודיות בחו"ל; ניהול "פורום התיאום הבין-משרדי למאבק באנטישמיות";



שימור זיכרון השואה ומאבק בהכחשתה; ייצוג המדינה והממשלה בכנסים בין-לאומיים בנושא זה; פעילות במרחב המקוון; מעקב אחר תכנים אנטישמיים בספרי לימוד בעולם בדגש על מדינות אירופה והרשות הפלסטינית.

עד מועד תום הביקורת לא שיתפו משרד התפוצות ומשרד החוץ זה את זה בתכניות האסטרטגיות שהם גיבשו - הגם ששני המשרדים פועלים בנושא המאבק באנטישמיות בחו"ל. כמו כן, בשלהי שנת 2015 נמצא כי משרד התפוצות עדיין לא הציג לממשלה את תכניתו - במישור האסטרטגי ובמישור האופרטיבי. את הפורום הבין-משרדי שנועד לתאם בין כל הגורמים הרלוונטיים במערכת הממשלתית העוסקים בתחום זה, כינס משרד התפוצות לראשונה רק בדצמבר 2015.

מן המקובץ עולה תמונת מצב מדאיגה ולפיה תופעת האנטישמיות לסוגיה מתפשטת ברחבי העולם ובעיקר באירופה ואף הולכת ומחמירה, והדבר מובא לידיעת הממשלה בדיווחים שהיא מקבלת מדי שנה. אולם במועד תום הביקורת פועלים במישור הממשלתי בתחום המאבק באנטישמיות בחו"ל שני משרדים באפיקים מקבילים שלא הניבו הישגים ניכרים.

בתגובתו על ממצאי הביקורת כתב משרד התפוצות כי בכוונתו להפעיל פרויקטים שונים בנושא האמור בתחומי הדיפלומטיה הציבורית, הרשתות החברתיות, החקיקה, החינוך, הניטור, הבקרה והמחקר, בשיתוף מומחים וגורמים חוץ-ממשלתיים מהארץ ומחו"ל.

לנוכח אלה סבור משרד מבקר המדינה שכדי לייעל את הטיפול הרב-תחומי בגילויי האנטישמיות ברחבי העולם ולאגם את המשאבים הלאומיים המוקצים לכך, על הממשלה לבחון את האפקטיביות של הפעילות הדו-משרדית האמורה, ולקבוע חלוקה ברורה של סמכויות, זירות פעולה ותפקידים בין משרד החוץ ובין משרד התפוצות.

## טיפול משרד החוץ בגילויי האנטישמיות בחו"ל

אחד מיעדי העל של מדיניות החוץ של ישראל שהגדירה הנהלת המשרד באוקטובר 2014 הוא "התוויית תכנית פעולה למלחמה בגילויי האנטישמיות באירופה ובאמריקה הלטינית, חיזוק מעמדן של הקהילות היהודיות ושיפור יכולתן המדינית, זאת, לצד תמיכה וסיוע בהתמודדותן עם האיומים על ביטחונן". כמו כן נקבע ביעדי העל כי הגורם האחראי במשרד לטיפול בנושא זה הוא ראש מערך הדיפלומטיה הציבורית.

תקנון שירות החוץ קובע כי חטיבת תפוצות ודתות במערך הדיפלומטיה הציבורית מופקדת על הריכוז השוטף של הקשר בין ישראל ובין קהילות וארגונים יהודיים בתפוצות. בחטיבה שלוש מחלקות: מחלקת דתות, המחלקה למאבק באנטישמיות ושימור זיכרון השואה ומחלקת קהילות יהודיות. בתקן המחלקות 11 משרות - עשר משרות של עובדים מקצועיים ומשרת עובד מינהלי.

**במרץ 2015 לא היו מאוישות ארבע משרות בתקנון כוח האדם של חטיבת תפוצות ודתות - שתיים במחלקת קהילות יהודיות ושתיים במחלקת דתות.**

1. המחלקה למאבק באנטישמיות ושימור זיכרון השואה מרכזת את הפעילות המשרדית במאבק בתופעה בחו"ל ואת תיאומה עם גורמים ממלכתיים ובין-לאומיים שונים. בסיכום שנת 2014 של המחלקה האמורה נכתב כי עדיין לא נכתבה תורת ההפעלה שלה.

**כמו כן המחלקה לא כתבה סקירה מקיפה על אנטישמיות מוסלמית באירופה, אף שפעולה זו נכללה בתכנית העבודה שלה לשנת 2014.**

2. באוגוסט 2014 הציג מנהל המחלקה למאבק באנטישמיות לראש המערך את תמונת המצב בנושא גילויי האנטישמיות באירופה בעקבות מבצע "צוק איתן", שהוגדרו גל חריג "בעוצמתו ובחריפותו". לאחר תיאורי האירועים האנטישמיים כתב מנהל המחלקה שאם לא יינקטו פעולות משמעותיות וארוכות טווח במדינות אירופה הבעיה עלולה להחריף "בכלל זה חרפת האיום הפיסי על הקהילות, פגיעה בביטחונן העצמי והיסוס וירידה... בנכונות לתמוך פומבית בישראל" וביכולות לממש את חופש הביטוי שלהם במדינות אלה. עוד כתב מנהל המחלקה כי נדרשת מעורבות ישראלית נוסף על הטיפול המקומי שבאמצעותו הממשלות באירופה מסייעות לקהילות היהודיות להיאבק באנטישמיות, ולשם כך הוא אף הציג תכנית עבודה מדינית-משפטית-תקשורתית-חינוכית. אולם להבנתו, משרד החוץ צריך לטפל בכך רק אם הממשלה הנחתה אותו לשאת באחריות לריכוז ולתכלול של הפעילות הממלכתית בנושא זה, ובכפוף לעיבוי משמעותי של החטיבה במשאבים.

**בסיכום כנס מנהיגות יהדות אירופה שארגן משרד החוץ ביולי 2014 והתקיים בירושלים בהשתתפות 60 נשיאי הקהילות וראשי הארגונים העיקריים במדינות האיחוד האירופי, נכתב כי "המאמץ הארגוני היהודי באירופה הוא מבוזר, נטול תכנית אופרטיבית מאחדת, ובזבזני מבחינת כפילויות מאמץ".**

3. מחקרי תקשורת מלמדים שבמדינות פועלים מאות אתרים, דפים וחשבונות ברשתות החברתיות הכוללים פרסומים אנטישמיים מסוגים שונים, מאמרי שנאה המטיפים להכחשת השואה וביטויי הסתה ועידוד לנקיטת אלימות נגד יהודים. תופעה זו התעצמה במהלך מבצע "צוק איתן" בקיץ 2014. במצגת שהציג משרד החוץ לממשלה בינואר 2015 נכתב בעניין זה כי הרשתות החברתיות ומנועי החיפוש במרשתת הם גורם מרכזי להסתה במרחב המקוון, וכי הם בגדר מרחב נוסף שבו "פורחת האנטישמיות וזוכה לעידוד רב". המחלקה למאבק באנטישמיות ולשימור זיכרון השואה אוספת נתונים בנושא זה.

גולת הכותרת של פעילות המחלקה למאבק באנטישמיות ולשימור זיכרון השואה היא כינוסו של הפורום הגלובלי למאבק באנטישמיות, שבו משתתפים נציגים רשמיים מעשרות מדינות ונציגים מארגונים בלתי ממשלתיים ברחבי העולם. במאי 2015 התכנס בירושלים הפורום הגלובלי החמישי לשלושה ימי דיונים רציפים שהתמקדו בביטויי אנטישמיות במרשתת. בסיומו אימצו המשתתפים תכנית עבודה מפורטת להגברת המאבק באנטישמיות באירופה ובמרחב המקוון. התכנית כוללת כמה וכמה פעולות אשר משרד החוץ וארגונים חוץ-ממשלתיים תכננו לבצעם במדינות אירופה בתיאום עם המשרד.

ממסמכי הכנס האמור עולה כי הפעילות הנדרשת כוללת שילוב של חקיקה מדינית ועל-מדינית בנושא זה, הגברת האכיפה של האיסורים שנקבעו בחוק, ניטור המרחב המקוון,

שיתוף פעולה עם החברות הטכנולוגיות הגדולות - מפעילות מנועי החיפוש וספקיות השירות - לשם הסרת תכתובות ומסרים בעלי אופי אנטישמי, כתיבת תכניות לימודים בנושא השואה ולקחיה והגברת החינוך לשימור זכרה. עם זאת, תכניות הפעולה של הפורום הגלובלי למאבק באנטישמיות מותנות בקשר שוטף בין הגורמים הרשמיים והארגונים שהשתתפו בו, והקצאת משאבים במטה המשרד ובנציגויות להוצאת כל התכניות והמשימות לפועל.

**נמצא כי חטיבת תפוצות ודתות מתקשה ליישם את יעדי העל של משרד החוץ בניהול המאבק באנטישמיות בחו"ל, ובכלל זה היא מתקשה להתמודד עם שיח השנאה במרחב הציבורי העולמי, בתקשורת לענפיה ובמרשתת. לנוכח זאת סבור משרד מבקר המדינה כי בהתאם ליעדי העל של מדיניות החוץ שגיבשה הנהלת המשרד בנוגע לנושא זה, עליה להעריך מחדש את הכלים והמשאבים שניתן להעמיד לרשות מערך הדיפלומטיה הציבורית, כדי שיוכל לממש את יעד העל האמור.**

4. חוק יום לציון היציאה והגירוש של היהודים מארצות ערב ומאיראן, התשע"ד-2014<sup>11</sup>, קובע כי מדי שנה ב-30 בנובמבר יקיים בארץ ובחו"ל יום לציון היציאה והגירוש של היהודים מהארצות האמורות. החוק הטיל על שר החוץ להורות על קיום פעילויות, לרבות באמצעות הנציגויות, להגברת המודעות הבין-לאומית בנושא הפליטים היהודים יוצאי ארצות ערב ואיראן ולזכויותיהם לפיצוי<sup>12</sup>.

בדברי ההסבר להצעת החוק<sup>13</sup> נכתב כי בשנים 1947-1972 נאלצו כ-856,000 יהודים מארצות ערב לעקור מארצותיהם חסרי כול ולהפוך לפליטים. אי לכך, יש להעלות את הנושא במסגרת פעילותן הדיפלומטית של נציגויות ישראל בחו"ל ולעודד גופים רשמיים ולא רשמיים לקיים פעילות לקידום המודעות לסוגיית הפליטות היהודית כאמור.

בישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בינואר 2014 אמר נציג משרד החוץ על הצעת החוק האמורה כי "כל שנה ב-29 בנובמבר... יש אירוע גדול באו"ם... על מה שהם קוראים הגירוש של הפלשתינאים מארץ ישראל, וחסר בזירה הבין-לאומית הנרטיב היהודי, הנרטיב הישראלי שמדבר על גירוש יהודי מדינות ערב ביוזמה מתואמת של הליגה הערבית ושל ההנהגה הערבית שבכוונה גירשה אותם בתגובה להכרזת העצמאות של ישראל. אנו רוצים לספר את הסיפור הזה". היועץ המשפטי של המשרד לאזרחים ותיקים, ממנסחי הצעת החוק, אמר כי "אותו סעיף... לפיו משרד החוץ יקיים בנציגויות ישראל את ההעלאה למודעות הבין-לאומית, זה אחד הסעיפים החשובים ביותר וזאת מהות". יו"ר הוועדה סיכם את הישיבה בעמדו על חשיבותו ההסברתית של החוק "להביא בפני העולם את עניין גירוש יהודי מדינות ערב שנעשה כחלק מהקמתה של מדינת ישראל"<sup>14</sup>.

ביולי 2014 כתב ראש חטיבת תפוצות ודתות למנכ"ל המשרד דאז בעניין החוק האמור כי "המענה ההסברתי, ההיסטורי והמוסרי העיקרי לטענת הפליטות הפלשתינאית הוא קיומה של פליטות יהודית בקנה מידה דומה... שהביא לחילופי אוכלוסין בדומה לסכסוכים אזוריים אחרים באותה תקופה". אף על פי כן, "תביעת הפליטות הפלשתינאית מבוססת יותר בתודעה הציבורית הבין-לאומית מהתביעה היהודית - דבר הגורם נזק הסברתי ומדיני כאחד". משום

11 ס"ח 2457, 3.7.14.  
 12 ראו גם: מבקר המדינה חוות דעת לפי סעיף 21 (א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] מאגר מידע על פליטים יהודים מארצות ערב ומאיראן, 2014.  
 13 בנוסח שעבר בקריאה ראשונה בכנסת: הצעת חוק קביעת יום לציון הפליטות היהודית ממדינות ערב, התשע"ג-2013.  
 14 הכנסת ה-19, פרוטוקול מס' 143 מישיבת ועדת החינוך, התרבות והספורט, 20.1.14.

כך, "נדרש כעת מענה הסברתי אשר יחדד את תודעת הפליטות היהודית מארצות ערב בקרב מקבלי [ההחלטות], כלי תקשורת אסטרטגיים ובציבור הכללי. זהו גם רוח דברי החוק שהתקבל בכנסת לציון הפליטות היהודית ממדינות ערב". בעקבות זאת המליץ ראש החטיבה למנכ"ל להגביר את המודעות הציבורית בנושא זה באמצעות מסע הסברה שייזום המשרד ואשר יכלול: כנס אקדמי באוניברסיטה יוקרתית בצפון אמריקה או באירופה אשר ממצאיו יפורסמו בספרות המחקר; קידום החלטות וימי עיון בפרלמנט האירופי ובפרלמנטים לאומיים; קידום החלטות וימי עיון בנציבות לפליטים ובסוכנויות האו"ם בניו יורק ובג'נבה; וייזום מאמרי דעה והרצאות מומחים בכלי תקשורת מובילים ולפני מעצבי דעת קהל.

**במועד תום הביקורת, למעלה משנה לאחר פניית ראש החטיבה למנכ"ל משרד החוץ דאז, הנהלת המשרד עדיין לא דנה ביזמתו להוציא לפועל מסע הסברה רחב היקף באירופה ובארה"ב להגברת המודעות לנושא הפליטות היהודית מארצות ערב ומאיראן.**

על פי תגובת המשרד על ממצאי הביקורת, הנהלה דאז הנחתה את הנציגויות בחו"ל לקדם פעילות הסברתית בנושא האמור, והן פעלו בהתאם להנחיות אלו.

**לאור הוראות חוק יום ציון היציאה והגירוש של היהודים מארצות ערב ומאיראן, התשע"ד-2014, ותכליתיו של חוק זה סבור משרד מבקר המדינה כי על ראש חטיבת תפוצות ודתות להעלות לפני הנהלת המשרד החדשה את הצעותיו בנוגע להגברת המודעות הבין-לאומית לעניין הפליטות היהודית מארצות ערב ומאיראן. על הנהלת המשרד לדון במכלול ההצעות האמורות ולשקול כיצד ראוי ליישמן הן בתחום המדיני והן בתחום ההסברתי.**

## ניהול קשרי החוץ עם קהילות דתיות ברחבי העולם

ספרות המחקר<sup>15</sup> ומסמכי המשרד כוללים עדויות בדבר מעורבותם הדומיננטית של מוסדות דת ומנהיגים דתיים מזרמים נוצריים ומוסלמיים מסוימים במדינות שונות בפעילות אנטי-ישראלית ואנטישמית. מדובר במוסדות דת המרכזים פעילות רחבת היקף של אנטישמיות מודרנית המשלבת עמדה אידיאולוגית-תיאולוגית קדומה בנוגע למעמד החברתי, הלאומי והדתי של היהודים עם התנגדות חריפה למדינת ישראל (להלן - האנטישמיות החדשה). ראשי הכנסיות המייצגים את הזרמים המרכזיים בנצרות - הקתולי, האורתודוכסי, הפרוטסטנטי והאוונגלי - חלוקים בדעתם בסוגיית החרמות על ישראל ובעניין היקף הקשרים הדיפלומטיים שיש לנהל עמה.

ממסמכי המדיניות של הנהלת המשרד עולה כי בשנת 2014 היא הגדירה עבור מערך הדיפלומטיה הציבורית כמה יעדים ומשימות הנוגעים למאבק באנטישמיות החדשה: (א) הכשלת מאמציהם של גורמים בזירה הבין-לאומית לערער על הלגיטימיות של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי

15 ראו בין היתר: אילן גור-זאב "האנטישמיות החדשה", עיונים בתקומת ישראל 21 (2001); אמנון רמון, נצרות ונוצרים במדינת היהודים - המדיניות הישראלית כלפי הכנסיות והקהילות הנוצריות (1948-2010) (2012); בן דרור ימיני, תעשיית השקרים - מדיה, אקדמיה והסכסוך הישראלי-ערבי (2014).

ולקדם יזמות של חרם (ראו לעיל); (ב) העמקת הקשרים בין ישראל ובין מרכזי הדתות הגדולות בעולם והרחבתם, לשם קידום הסובלנות, ההבנה, הפיוס והדיאלוג הבין-דתי.

מחלקת דתות בחטיבת תפוצות ודתות עוסקת בקשרי חוץ בין-דתיים, בדגש על יחסי ישראל עם מרכזי הכנסיות העולמיות - האוונגליים, הפרוטסטנטית והקתולית. המחלקה מופקדת על ניהול המשא ומתן הכלכלי עם מוסדות הוותיקן, על קידום השיח עם תנועות מוסלמיות מתונות ועל בניית תשתית שיח תרבותיות עם דתות מזרח אסיה.

בנושא מורכב זה מטפלים גם הגופים האלה: משרד הפנים, עיריית ירושלים והרשויות המקומיות הרלוונטיות, המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל, משרד המשפטים, משרד החוץ, משרד התיירות ומתאם פעולות הממשלה בשטחי יהודה ושומרון.

**ממסמכי חטיבת תפוצות ודתות עולה כי למכלול הקשרים שבין המדינה לעולם הנוצרי - לעדות הנוצריות השונות בארץ בכלל ובירושלים בפרט, ולמנהיגי הכנסיות בחו"ל - נודעת השפעה על תחומים כמאבק באנטישמיות ובמגמת הדה-לגיטימציה של ישראל. נוכח הביזור המינהלי של גופי הממשל השונים המטפלים בקשר עם העדות הנוצריות, ראוי שמשרד החוץ, המופקד על קשרי החוץ הבין-דתיים, ירכז את השיח המדינתי עם הזרמים השונים בעולם הנוצרי ויתאם את הטיפול המערכתי עם הגורמים האמורים בעניינים האופרטיביים הכרוכים בשיח זה.**

בשנת 2014 כללו יעדי הפעילות של מחלקת דתות את אלה: פיתוח היחסים עם הכנסייה הקתולית והנחיה מדינית של השגרירות לוותיקן; פיתוח היחסים עם המוסדות של שאר זרמי הנצרות: אורתודוקסים, פרוטסטנטים ואוונגלים; הובלת המאבק נגד דמוניזציה של ישראל בכנסיות הפרוטסטנטיות הליברליות וסיכול החלטות למשיכת השקעות מישראל; פיתוח השיח עם גורמי אסלאם מתון בעולם; ופיתוח הקשרים עם מוסדות הדת של מזרח אסיה.

**הועלה כי במחלקת דתות מועסק עובד אחד בלבד (בתפקיד מנהל המחלקה), אף שבתקן המשרד נקבעו שתי משרות נוספות לעובדים במחלקה זו: אחד לפעילות בקרב הזרמים השונים בנצרות, והשני לטיפול בשיח הדיפלומטי עם זרמי האסלאם ועם דתות המזרח. נמצא גם כי המחסור בעובדים במטה ובנציגויות גורם במישרין לתוצאות אלה:**

1. בינואר 2014 דיווח ראש חטיבת תפוצות ודתות שיש קושי מתמשך ומעמיק בשיח עם זרמים ליברליים משורות הכנסייה הפרוטסטנטית, וכי אין התקדמות בשיח עם גורמי אסלאם מתון.
  2. הכנסייה הקתולית מייצגת את הזרם הנוצרי הגדול בעולם, ועם מאמיניה נמנים למעלה ממיליארד איש. בשגרירות ישראל במדינת הכנסייה הקתולית - הוותיקן ברומא - הועסקו בעבר שני עובדים מדיניים, שליחי המשרד, ושמונה עובדים מקומיים. אולם בשנת 2015 הועסק עובד מדיני אחד, השגריר עצמו, בתוספת שבעה עובדים מקומיים בלבד.
- בדוח ביקורת פנים שהכין המשרד בשגרירות בוותיקן ביוני 2015 נכתב כי יש להגדיל את מספר השליחים בשגרירות, לנוכח החשיבות הדיפלומטית של העבודה בנציגות זו, ובשים לב לכך שברוב הנציגויות הזרות בוותיקן משרתים 3-4 עובדים מדיניים ובחלקן אף יותר מכך. עוד צוין בדוח האמור כי פעילות השגרירות ברשתות החברתיות, שנועדה להפיץ תכנים ומידע על ישראל בקרב כנסיות וקהילות קתוליות ברחבי העולם, טעונה שיפור. משום כך הונחתה השגרירות להכשיר את העובדים המקומיים להגביר את השימוש בחשבונות ה-Facebook וה-Twitter כדי להציג את ישראל שמעבר לסכסוך לפני קהל המאמינים, לרבות אוניברסיטות קתוליות וערוצי התקשורת הקתולית.

3. ארגונים נוצריים פרו-פלסטינים מארגנים מפעם לפעם בישראל ביקורים של משלחות כמרים ובעלי תפקידים במוסדות כנסייתיים ממדינות שונות. במאי 2013 תיאר יועץ ההסברה של השגרירות בלונדון את המשלחות המגיעות מבריטניה במסגרת אותם ארגונים כבעלות "השפעה שלילית ביותר. המבקרים מקבלים תמונה מעוותת של הסטוכן, ומפיצים אותה בקרב באי הכנסייה". את תכנית ביקורה של משלחת בישופים בכירים מארה"ב בספטמבר 2014 תיאר מנהל מחלקת דתות: "בעייתית ביותר המקדישה זמן רב לצד הפלשתינאי... אין בתכנית הביקור אף מפגש עם גורמים מהחברה הישראלית או היבטים חיוביים על ישראל". בהוצאתו למשלחת במהלך ביקורה בירושלים אמר ראש חטיבת תפוצות ודתות כי תכנית הביקור הייתה חד-צדדית "ומוטה ביותר לטובת הנרטיב הפלשתינאי".

4. הכנסייה האנגליקנית, שהנהגתה שוכנת בבריטניה וחלק ממוסדות הכנסיות הליברליות שלה שוכנות בארה"ב, קיבלו בעבר החלטות אנטי-ישראליות כגון ההחלטה להטיל חרם על תוצרת יישובים באזור יהודה ושומרון והחרמת חברות אמריקניות הסוחרות עם ישראל. יתר על כן, במאי 2012 התריע המשרד לנושאים אסטרטגיים כי בכונת הכנסייה המתודיסטית בארה"ב לפעול להרחבת יזמות החרם בזירה הבין-לאומית באופן שהן יחולו על חברות מסחריות הפועלות בשטחי יהודה ושומרון.

**הבדיקה העלתה כי למעט במקרים מסוימים, לא הייתה למשרד החוץ אסטרטגיית פעולה רחבה וארוכת טווח הכוללת חזון, יעדים בני השגה, מטרות קונקרטיות, דרכי פעולה חלופיות ומדדי הצלחה בנוגע לפעילות הנדרשת בקרב כלל מוסדות הדת של הזרמים הנוצריים השונים ברחבי העולם, לשם הרחבת שיתופי הפעולה המדיניים וההסברתיים עם מוסדות אלה.**

5. ממסמכי חטיבת תפוצות ודתות עולה כי מוסדות הכנסייה האוונגליסטית ברחבי העולם אוהדים את ישראל, וכי לעם היהודי יש מעמד מיוחד לפי התיאולוגיה של הזרם האוונגליסטי בנצרות.

בנובמבר 2015 כתב מערך הדיפלומטיה הציבורית למשרד מבקר המדינה כי חטיבת תפוצות ודתות יזמה פעילות הסברתית בקרב הקהילות האוונגליסטיות במדינות אמריקה הדרומית, אך הדבר לא הניב תוצאה מדינית ניכרת. עקרונית החטיבה תומכת בקידום מיזם להבאת צעירים אוונגליים לביקור בישראל, אך חסרים לה משאבים לקיים פעילות זו.

**לדעת משרד מבקר המדינה על מערך הדיפלומטיה הציבורית להציג להנהלת משרד החוץ תכנית ישימה שעניינה מינוף האהדה של נוצרים אוונגליסטים לכדי פעילות קהילתית מאורגנת במקומות שונים בעולם ולרתימתה למאמצי הסכרת החוץ, למאבק באנטישמיות ולמניעת הטלת חרמות על תוצרת ישראלית.**

6. בינואר 2014 פנתה מחלקת דתות לנציגויות באירופה בבקשה למפות את כל הקהילות המוסלמיות המתונות במדינות השירות אשר ניתן יהיה לקיים עמן "דיאלוג זה או אחר". המחלקה ביקשה גם להעלות רעיונות לתכניות פעולה שניתן יהיה לקדם בשיתוף קהילות אלו.

**בסופו של דבר, חטיבת תפוצות ודתות במשרד החוץ לא הציגה תכנית פעולה מפורטת לקידום השיח עם המנהיגות של הקהילות המוסלמיות המתונות באירופה שאותן מיפו הנציגויות כאמור.**

7. גם בנושא פיתוח הקשרים עם מוסדות דתות מזרח אסיה לא עשתה חטיבת תפוצות ודתות בשנים 2014 ו-2015 פעילות העולה בקנה אחד עם תכניות העבודה השנתיות שלה.

מן הממצאים עולה כי בעת הזאת, ועל מנת לבלום את ניסיונות הדה-לגיטימציה הדתית של ישראל, חשוב לקדם את יחסי החוץ של המדינה עם הכנסיות של הזרמים השונים בנצרות ועם גורמי אסלאם מתון ברחבי העולם. לדעת משרד מבקר המדינה על הנהלת המשרד לדרון בסוגיה המורכבת האמורה, לגבש את עמדתה בנוגע לצרכים הנדרשים למשרד לשם ניהול קשרי החוץ החיוניים עם מוסדות דת נוצריים ומוסלמיים בחו"ל, ולהציגה לפני הממשלה.

## סיכום

פעילותם של ארגונים בין-לאומיים אנטי ישראלים נועדה לגרום לדה-לגיטימציה ערכית ומדינית של ישראל במדינות שונות בעולם ולגרום נזק ממשי לישראל באמצעות חרמות אקדמיים, תרבותיים, כלכליים ומסחריים. תופעה זו לא נעלמה מעיני מקבלי ההחלטות בדרג המדיני, אך עד שלהי שנת 2015 הייתה אי-בהירות בחלוקת הסמכויות והמשאבים בין משרד החוץ ובין המשרד לנושאים אסטרטגיים לעניין ריכוז הטיפול בנושא, וסיכומים שהושגו בעניין זה בין המשרדים האמורים בשנת 2012 לא מומשו. על אף החלטת הקבינט המדיני-ביטחוני מאוקטובר 2015 להסמיך את המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה לנהל ולרכז את המאבק הבין-משרדי בתופעת החרמות, מוצע לתת את הדעת על כך כי עדיין חסרים לו היתרונות התפעוליים המובנים שיש בידי משרד החוץ.

לצד פעילות ה-BDS בחו"ל ובזיקה ישירה לה, התגברו בשנים האחרונות גילויי אנטישמיות של יחידים ושל קבוצות, בעיקר באירופה, שכללו פגיעה ממשית ביהודים ובמוסדות יהודיים, איום על המשך קיומם של חיי תרבות ודת יהודיים במקומות אלה ואיום על תמיכתם בישראל.

פעילותה של תנועת החרמות בחו"ל בקרב המגזר האזרחי - הפרטי, המקצועי, המסחרי והדתי - והעלייה המדאיגה בגילויי האנטישמיות ברחבי העולם שנכרכה בפעילות אנטי-ישראלית אלימה ומאורגנת, מציבות אפוא לפני משרד החוץ ולפני המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה אתגר הסברתי ודיפלומטי מורכב הדורש הקצאת משאבים ותשומות ייעודיות. כדי להשיג את מטרות המאבק הבין-משרדי בתופעות האמורות, על משרד החוץ לקדם ולשפר את ממשקי העבודה ואת יחסי הגומלין בינו ובין יתר הגורמים הרלוונטיים במערכת הממשלתית, ובפרט: המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה, משרד התפוצות ומשרד ראש הממשלה.

