

28 בנובמבר 2016

לכבוד  
ח"כ איתן כבל  
יו"ר ועדת הכלכלה  
הכנסת

שלום רב,

### הנדון: הסכם הסחר TISA

1. להלן התייחסות האגודה לזכויות האזרח לקראת הדיון בוועדת הכלכלה ביום 30.11.16 על הסכם הסחר הבינ"ל עליו דנה ממשלת ישראל, (TISA) Trade in Services Agreement.
2. מתחקיר של ערן הילדסהיים מקרן התחקירים וממקורות נוספים עולה, כי הסכם הסחר המתגבש עלול לכלול שורה של התחייבויות בתחום הרגולציה, שיש בהן לפגוע בזכויות אדם חוקתיות. בנוסף, יש בו התחייבויות לשינויי רגולציה בתחום המדיניות החברתית-כלכלית ובתחום הצרכנות, שישפיעו על כלל אזרחי המדינה.
3. חרף חשיבותו עד עתה לא פורסם כל פרט על ההסכם המתהווה ותוכנו נשמר בחשאיות.
4. אין מחלוקת בדבר סמכותה של הממשלה לנהל משא ומתן ולחתום על הסכמים בינ"ל באותם תחומים המצויים בסמכותה. אולם יש גם הגבלות על סמכות זו כדלקמן:
  - א. כאשר מדובר בהתחייבות רגולטיבית שפוגעת בזכויות אדם המעוגנות בחוקי היסוד, אין המדינה רשאית להתחייב להן בהסכם בינ"ל מבלי להתנות התחייבות זאת בכך שיעוגנו בחוק הכנסת, שכן זאת מצוות חוקי היסוד.
  - ב. כאשר מדובר בהתחייבויות לשינויים רגולטיביים המהווים הסדר ראשוני, הפסיקה מחייבת כי ייעשו בחוק הכנסת. מכאן שעל המדינה להתנות התחייבויותיה לשינויים רגולטיביים שהם בבחינת הסדרים ראשוניים בכך שיאושרו בחוק בכנסת (ר' בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 1 (2008)).
  - ג. כאשר מדובר בהתחייבויות בינ"ל הכובלות את שיקול הדעת של ממשלה עתידית ואת סמכותה לשנות את החקיקה או הרגולציה הרלוונטית, הפסיקה קובעת כי התחייבות שכזו על ידי הרשות המבצעת אינה כדין (ר' בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (מיום 27.3.16)).
5. מהתחקיר עולה כי בהסכם המתגבש קיימות התחייבויות לשינויים רגולטיביים הפוגעים בזכויות אדם חוקתיות, המהווים הסדרים ראשוניים ואשר כובלים את שיקול הדעת המנהלי של ממשלה עתידית.

6. לאור זאת יש הצדקה לדרישה לקיים דיון ציבורי שקוף ופתוח בתוכנו של ההסכם קודם לחתימתו, הן לתוכנו והן לגבי מגבלות סמכותה של הממשלה להתחייב באותם נושאים שיש בהם פגיעה בזכויות אדם, שהם הסדרים ראשוניים או שיש בהם כבילת שיקול הדעת.
7. יודגש כי חתימה על הסכם בלי התניה של תוקף ההתחייבות בהעברת חוק בכנסת, באותן התחייבויות לשינויים רגולטיביים המחייבים חקיקה, עלולה להוביל למצב שבו כאשר הכנסת תבקש לדון באותם נושאים, היא עשויה למצוא עצמה תחת לחץ בינ"ל של מדינות ותאגידים בינ"ל ואף בתסבוכת משפטית, באופן שישבש קשות את עצמאות המחוקק ואת אפשרותו לקבוע את המדיניות בהתאם לאינטרס של הציבור.
8. על מנת לסבר את האוזן, נצביע על שני נושאים שצוינו בתחקיר, ואשר יש בהם להדאיג כל אזרח במדינה.
9. **התחייבות בנושא הפרטה של שירותים:** על-פי תחקיר קרן התחקירים, ההסכם המתגבש מגביל את יכולתה של ממשלת ישראל להחזיר אליה את השליטה על שירותים ציבוריים שהופרטו, גם אם יתברר שמדובר בהפרטה כושלת, והוא מגביל את יכולתה לפקח על פעילותם של תאגידים בינלאומיים. התחייבויות אלו בהסכם יובילו לפגיעה קשה בזכויות אדם והן אסורות על-פי הדין הישראלי.
- ככל שבהסכם הסחר התחייבויות המאפשרות העברת סמכויות שלטוניות מובהקות, או סמכויות המחייבות שיקול דעת, או שמגבילות את סמכות הפיקוח, יהיו להן השלכות קשות על זכויות היסוד של תושבי מדינת ישראל והן מנוגדות לחוקי היסוד. לדוגמא, משק המים עבר הפרטה כאשר אין חולק כי הזכות למים היא זכות יסוד הנגזרת מהזכות לחיים, לבריאות ולכבוד, אולם עד לא מזמן ניצלו תאגידי המים את הכוח שניתן להם והשתמשו בניתוקי מים כאמצעי כופה ובלתי לגיטימי לגביית חובות מצרכנים שחיים בעוני. ניתוקים אלה הופסקו רק לאחר התערבות הכנסת, וכיום ניתן לנתק מים רק בנסיבות חריגות, באישור ובפיקוח רשות המים. הסכם שיגביל את המדינה בהפעלת סמכויות פיקוח יעמיד בסיכון את האזרחים בעתיד בסיטואציות דומות.
- המציאות מלמדת כי הפרטות לעיתים נכשלות ומחייבות התערבות מצד המדינה ואף הלאמה. למשל, במקרה המצמרר של מוסד פסיכיאטרי פרטי, שפעל שנים רבות ברישיון ותחת פיקוח משרד הבריאות, נחשפו מקרים של התעללות פיזית, מינית ונפשית בחולים המאושפזים. ועדה במשרד הבריאות מצאה כי יכולת הבקרה על הגוף הפרטי לא הצליחה למנוע הפגיעה הקשה במטופלים. כמו כן תנאי המכרז שבבסיס ההתקשרות ביטאו בדיעבד דרישה למחיר נמוך תוך העדפת המרכיב הזה על פני "מקצועיות", "ניסיון רפואי" ו"איכות תשתיות האשפוז" והם גילמו העדפה של אשפוז זול על חשבון האיכות והמקצועיות. מטעמים אלו ומטעמים נוספים המליצה הוועדה לסגור את מחלקות האשפוז הפסיכיאטריות הסגורות בבתי חולים פרטיים ולהעביר את הטיפול בחולי הנפש הקשים למערכת הציבורית. הסכם שבו יכולת המדינה להלאים שירותים שהופרטו מוגבל יעמיד בסיכון את האזרחים במקרים דומים.

10. **התחייבויות בתחום שירותי אינטרנט:** לאחרונה פורסמו חלקים נוספים בהסכם, הקשורים למסחר אלקטרוני ושירותי תקשורת. לפי הפרסומים, ההסכם עתיד להכיל גם סיכומים בנוגע ל"מעבר חופשי של מידע" (Free Flow of Data) ופגיעה בעקרון ניטרליות הרשת (net neutrality). סיכומים אלה עלולים לפגוע בזכויות יסוד כמו הזכות לפרטיות, חופש הביטוי, הזכות לשוויון (ביחס לחופש הביטוי ולקבלת שירותי אינטרנט), וביכולת של מדינות החתומות על האמנה להגן על זכויות אלה.

סעיף בדבר מעבר חופשי של מידע יפגע ביכולת של מדינות להגן על פרטיות אזרחיהן, בכך שיחייב להסיר חסמים ולאפשר לחברות פרטיות להעביר מידע ממדינה למדינה ללא הגבלות. כך, כללים וחוקים בישראל בדבר הגנה על הפרטיות של משתמשי האינטרנט או של לקוחות עסקיים, בדבר אחזקת מאגרי מידע הכוללים מידע אישי או בדבר סודיות וחסינות של סוגי מידע מסוימים – כל אלה עלולים להפוך ללא רלבנטיים אם חברות פרטיות יוכלו להעביר מידע אישי אודות לקוחותיהן למדינות שבהן כללים אלה רופפים יותר.

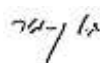
אחת ההצעות הנשקלת היא לוותר על עקרון ניטרליות הרשת, הקובע שיש להתייחס לכל סוגי המידע באופן שוויוני, מבלי לחסום או להאט את הגישה לתוכן מסוים או לאתרים מסוימים. ויתור על דרישה זו יפגע בזכות לשוויון ובחופש הביטוי. אתרים גדולים יוכלו, למשל, לרכוש בכסף את הזכות לקבל קדימות בחשיפה לגולשים. ספקי אינטרנט יוכלו לשווק חבילות גלישה שיאפשרו גלישה רק לאתרים מסוימים. כך יקשה על אתרים קטנים יותר להתמודד מול שחקנים גדולים בשוק האינטרנט.

### סיכום

הדוגמאות ממחישות עד כמה חיוני הפיקוח של הכנסת על ההסכם התגבש. לאור כל האמור נבקש מהוועדה כדלקמן:

- א. לדרוש מהממשלה להביא את טיוטת ההסכם לדיון ציבורי פתוח בטרם יחתם ואף לפתוח אותו להערות הציבור.
- ב. לדרוש מהממשלה להתנות כל התחייבות שכרוכה בפגיעה בזכויות אדם, שהיא בגדר הסדר ראשוני או שיש בה כבילת שיקול דעת עתידית, בכך שהנושא יעוגן בחקיקה של הכנסת.

בכבוד רב,



גיל גן-מור, עו"ד

העתקים:

מר משה כחלון, שר האוצר והכלכלה  
ד"ר אביחי מנדלבלית, היועץ המשפטי לממשלה  
חברי ועדת הכלכלה  
גב' אתי בנדלר, המשנה ליועמ"ש הכנסת ויועמ"ש הוועדה