

22 במאי 2017

לכבוד
חברי ועדת הכנסת

לכבוד
ח"כ יואב קיש
יו"ר ועדת הכנסת

שלום רב,

הנדון: דיון על הצעות לרפורמה ביחסים שבין הכנסת לממשלה: (1) הצ"ח יסוד: הכנסת
(תיקון – זימון לוועדות הכנסת); (2) פיקוח הכנסת על עבודת הממשלה; (3) עבודת
הכנסת – חקיקה פרטית – נייר עמדה

לקראת הדיון בוועדת הכנסת ביום 24.5.17 בנושא שבנדון, להלן עמדת האגודה לזכויות האזרח:

מבוא

בימים אלו מקיימת ועדת הכנסת דיונים על האפשרות לבצע רפורמה ביחסים שבין הכנסת לממשלה באמצעות קידום שורה של יוזמות, ביניהן - שינוי בתחום הקידום של חקיקה פרטית, חובת התייצבות בפני ועדות הכנסת, וכלים שונים לפיקוח הכנסת על הממשלה לרבות פיקוח על תקציבים, סמכויות לערוך שימועים במינוי בעלי תפקידים ועוד.

יאמר מיד, כי אנו מסכימים עם התפיסה הבסיסית העומדת לכאורה מאחורי יוזמות אלה, שהיא חשובה לקיומה של דמוקרטיה חיונית ויעילה - חיזוק הכנסת בתפקידה כמפקחת על הרשות המבצעת. כידוע, אחד מתפקידיה המרכזיים של הכנסת הוא הפיקוח על הממשלה. זהו עקרון בסיסי בשיטה הדמוקרטית המושתתת על הפרדת רשויות. לפיכך, יוזמות מסוג זה שמטרתן לחזק את הכנסת ולאפשר לה למלא את תפקידה כמפקחת על הממשלה באופן יעיל וטוב יותר - הן מבורכות כעקרון.

עם זאת, יש להבטיח שכל שינוי שיעשה, יעשה בזהירות רבה תוך הבטחה שיממש את המטרה לשמה נועד. ובמקרה זה - חיזוק הכנסת וכלי הפיקוח שלה על הממשלה. יש לזכור שמדובר בחוק יסוד המעגן את מעמד הכנסת וסמכויותיה, ומבטיח את הפרדת הרשויות, שלא רק שאינו משתנה לעיתים קרובות, אלא שכל שינוי בו הינו בעל משמעות חוקתית ארוכת טווח, והשלכות על שיטת המשטר והדמוקרטיה בישראל.

יתר על כן, יש לקחת בחשבון שאין הפרדת רשויות של ממש בין הכנסת לממשלה, שכן בשל השיטה הפרלמנטארית שלנו, לממשלה יש למעשה רוב בכנסת והיא "שולטת" בכל הליך, דיון, החלטה או הצעת חוק שמקודמת בה. כלי הפיקוח של הכנסת על הממשלה והכלים שבידי האופוזיציה הם מעטים וחלשים מאד מבחינת יכולת ההשפעה שלהם (הכלים המשמעותיים ביותר כיום בידי הכנסת והקואליציה הם - העלאה של נושאים לסדר היום, כפיית דיונים, הגשת שאילתות וכיוצא"ב).

בנוסף, אין להתעלם מהתרבות הפוליטית הנוהגת שבה פועל הרוב הפוליטי באופן דורסני למדי כלפי המיעוט הפוליטי. כיבוד הכללים לעיתים הוא בבחינת יציאה ידי חובה (קיום פורמאלי של ההליכים

ותו לא). ויש להדגיש בהקשר זה שהדבר נכון לגבי כל מי שנמצא בממשלה מעת לעת ולא מאפיין רק סיעות מסוימות. יתר על כן, מדובר בתופעה עולמית כנראה.

החשיבות של ציון כל הדברים הללו, היא להדגיש מצד אחד שיש מקום לחזק את הכנסת ואת כלי הפיקוח שלה, ומנגד – שחשוב מאד להקפיד שהתוצאה לא תהיה בסופו של דבר מתן כלים נוספים ועוד חיזוקים בפועל לממשלה, ולכן הפרטים הם קריטיים.

התייחסות ליוזמות שעל הפרק

1. הצ"ח יסוד: הכנסת (תיקון – זימון לוועדות הכנסת) –

עניינה של הצ"ח זו הוא הרחבת סמכות ועדות הכנסת לזימון קשת רחבה של גורמים לדיוניהן. בהצעה מוצע להרחיב באופן דרמטי את סמכות הוועדות לזמן אליהן גורמים שונים מקרב נושאי המשרה וממלאי התפקידים בשירות הציבורי (לרבות – נושאי משרה וממלאי תפקיד בשרות המדינה, ברשות מקומית, מועצה דתית, חברה ממשלתית, תאגיד סטוטורי, תאגידים עירוניים וגופים הכפופים לביקורת מבקר המדינה); בנוסף, מוצע לאפשר לוועדות לזמן אליהן גופים פרטיים, לרבות נושאי משרה וממלאי תפקידים גם בעמותות, חברות לתועלת הציבור, חברות ציבוריות ואגודות שיתופיות.

אנו סבורים כי ראוי ואף חשוב שלוועדות הכנסת תהיה סמכות לזמן אליהן נושאי משרה וממלאי תפקידים בכל הגופים הציבוריים, או מאלה הכפופים לביקורת מבקר המדינה, שמשמעה כי הם ממלאים תפקיד ציבורי. גופים אלה מחויבים לשקיפות ולדיווחיות, והתייצבותם בוועדות הכנסת כדי למסור מידע, לעדכן על המדיניות שלהן ועל ביצועה, חיוני למילוי תפקיד הפיקוח של הכנסת על הממשלה על כל זרועותיה.

לעומת זאת, אנו סבורים שאין ליתן לוועדות סמכות לזימון גורמים פרטיים. הדבר מעורר שלל קשיים רעיוניים, ערכיים ומעשיים. ראשית, הדבר חורג מהתפקיד של הכנסת כמפקחת על הממשלה. לכנסת אין סמכות לפקח על גופים פרטיים, למעט בדרך של חקיקה של רגולציה שכלל הגורמים הפרטיים מחויבים בה – חברות, עמותות וכיו"ב. אי עמידה בהוראות החוק גוררת אחריה סנקציות מינהליות או פליליות שגופי האכיפה הרלבנטיים אמונים על אכיפתם. הכנסת אינה גוף שיפוטי ואין בידה היכולת לבצע חקירות. אך מעבר לזה – אין לה סמכויות אכיפה ו/או פיקוח כלפי גופים פרטיים, והיא אינה יכולה לקיים הליכים מסוג זה כלפיהם.

יש לזכור שקיימת רגולציה רבה ביחס לגופים פרטיים מכל הסוגים – בנקים, חברות ביטוח, עסקים, חברות, עמותות וכיו"ב. ככל שפעילותם נדמית לכנסת כפוגעת בציבור, יש באפשרותה להיטיב את הרגולציה הנוגעת להם, לרבות לדרוש יתר שקיפות ודיווחיות. וכמובן ככל שפעילותם בלתי חוקית, יטפלו בכך רשויות אכיפת החוק.

מעבר לעובדה שוועדה מוועדות הכנסת אינה גוף שיפוטי ואין זה תפקידה לערוך "שימועים" לגורמים פרטיים וגם אין לה הכלים לבצע "חקירות" כאלה, הרי שמתן סמכות מסוג זה לוועדות עלול לגרור שימוש לרעה בסמכות. כל יו"ר ועדה ו/או רוב של חברי הוועדה, יוכלו להזמין כל גורם שיבקשו ולערוך לו "משפט שדה", אפילו במקרה שאותו גורם או אדם פעל באופן חוקי ולגיטימי,

וזאת כדי להרוויח רווח פוליטי וציבורי. יודגש, כי גם מנגנונים של רוב לא יוכלו לפתור את הקושי הזה, כי הלחץ הציבורי והפוליטי יהיו כל כך גדולים שיהיה קשה לחברי הכנסת להתנגד לזימון כאשר הגורם המוזמן "אינו פופולארי".

יצוין בשולי הדברים, כי לגבי תאגידי גדולים, עולה השאלה אם יש להכפיף אותם למשטר פיקוח מעט שונה, על רקע עליית "משטר התאגידיים". כוחם של התאגידיים ויכולת ההשפעה שלהם על המשק ועל מדיניות הממשלה, וכן הריכוזיות של המשק הישראלי – כל אלה מצריכים אולי התייחסות מעט שונה לתאגידי ענק. עם זאת, נראה כי סמכות זימון כללית שלהם ו/או מי מנציגיהם לוועדות הכנסת – אינה המענה הנכון, וכי גם במקרה הזה הסמכות עלולה להיות מנוצלת לרעה ע"י הכנסת לקידום או מניעה של עניינים בהתאם לעמדת הממשלה, לרווח פוליטי על חשבון הגוף הפרטי גם כאשר המדיניות באחריות הממשלה (קל לממשלה להאשים את החברות במחירים גבוהים או עמלות או התנהלות דרקונית כי זה פופולארי, בעוד שלה יש הסמכות לעשות רגולציה ולהבטיח שינוי המצב) וכדומה.

עוד יש לציין, כי על אף שבמשטרים פרלמנטאריים דומים לזה שבישראל, ככלל אין סמכות כזו, בשל הסיבות המפורטות לעיל, אנו סבורים כי בכל מקרה ההשוואה למדינות אחרות לא ממש רלבנטית. יש לבחון את התרבות הפוליטית, המסורת הפרלמנטארית הנוהגת, הכלים הרגולטוריים, הסמכויות והתפקידים של הכנסת והאופוזיציה וכיו"ב – אלו הם הגורמים הרלבנטיים לקבלת ההחלטה לגבי בית המחוקקים בישראל, שכן הכלים הפרלמנטאריים צריכים להתאים כמו כפפה ליד, לנוהג אצלנו.

לסיכום, אנו סבורים שיש מקום להרחיב את סמכות הזימון של הוועדות ובלבד שהגופים המוזמנים ונציגיהם יהיו נבחרים ציבור ונושאי משרה בגופים ציבוריים, וכן גופים שביקורת המדינה חלה עליהם. וגם לגביהם, יש להבהיר כי יוזמנו בכדי לתת דין וחשבון על פעילות הגופים, מדיניותם ואופן מימושה, לספק מידע ונתונים וכיוצ"ב.

2. הצעה לרפורמה בתחום עבודת הכנסת ובתחום החקיקה הפרטית –

עוד רפורמות שצפויות להיות מקודמות עוסקות בעבודת הכנסת (מהפרסומים בתקשורת עולה כי יש כוונה לנסות לקדם שימועים לפני מינוי לתפקידים ציבוריים שונים, ביקורת על תקציבי משרדי הממשלה ועוד), וכן בשינוי אופן הקידום של חקיקה פרטית (הגבלות על מספר הצעות חוק שיקודמו ועוד). כאמור, אנו תומכים כעקרון בחיזוק הכנסת כדי לאפשר לה לבצע את תפקיד הפיקוח על הממשלה באופן מיטבי. אך יש לשים לב ששינויים בלתי זהירים ובלתי מדויקים עלולים לגרום להחלשת הכנסת דווקא, בניגוד למקווה.

אנחנו נגיש התייחסות מפורטת כאשר יתפרסמו הפרטים של ההצעות האמורות, אך בשלב זה נבקש להעיר באופן כללי כדלקמן:

א. בעניין שימועים לתפקידים ציבוריים – אנו מתנגדים לרעיון של ביצוע שימועים ע"י הכנסת לתפקידים ציבוריים. יובהר מיד, שהשיטה בישראל אינה דומה לשיטה בארה"ב, ועל כן מה

שמתאים לנשיא או לקונגרס שם, אינו בהכרח מתאים לשיטת המשטר שלנו. השירות הציבורי בישראל הוא שירות מקצועי שמנותק, במידת האפשר, מהפוליטיקה. הצעה זו מצטרפת להצעות נוספות מהשנים האחרונות, שמבקשות להכניס יותר פוליטיקה למגזר הציבורי. לדעתנו, אין לקדם רפורמה מסוג זה שתהפוך את המינויים לשירות המדינה, ואפילו אם יהיו אלו רק הבכירים שבהם, למינויים פוליטיים. הדבר יהפוך את המערכת לפחות מקצועית ויפגע בשוויון ההזדמנויות. הדבר אף מיותר בהתחשב במשרות האמון הרבות העומדות לאיוש בידי נבחר הציבור.

בהקשר של בית המשפט – החשש דומה. כדי להבטיח את הפרדת רשויות ואת מקצועיות המערכת השיפוטית, ובמיוחד בהתחשב בהפרדת הרשויות המוגבלת שבין הכנסת לממשלה, יש לקיים מערכת של מינויים מקצועיים, ללא שימוע פוליטי בכנסת. יש לזכור, כי לממשלה יש רוב בכנסת, משמע מי שלא יתאים לאגינדה שלה, לא ימונה לשופט או לתפקיד ציבורי בשירות המדינה.

ב. **בעניין הצעות חוק פרטיות** – אנו נוטים להסכים כי השיטה היום המאפשרת קידום של עשרות הצעות חוק לקריאה טרומית בכל שבוע, דבר שמחייב עבודה ממשלתית רבה לקראת הדיון בוועדת השרים לחקיקה, בעוד שרובן ככולן של הצעות כלל לא מקודמות מעבר לשלב הזה – מהווה בזבוז זמן ציבורי יקר. עם זאת, לאור חולשתה של הכנסת, ובעיקר של האופוזיציה, והעדר כלים פרלמנטאריים משמעותיים לקידום אג'נדות פוליטיות – הנחה וקידום של הצעות חוק פרטיות הפכו לכלי ציבורי ראשון במעלה לחברי הכנסת.

אם רוצים לבצע שינוי, יש לקחת זאת בחשבון ולאפשר כלים חלופיים משמעותיים. למשל – אפשר להקטין את המכסה של קידום הצעות חוק פרטיות ובתמורה לקבוע כי כל הצעת חוק שתקודם תובא לדיון ראשוני בוועדה ללא סינון ראשוני, על מנת לקדם דיון משמעותי ואמיתי בנושא. בנוסף, ניתן לקבוע כי כל הצ"ח שתקודם תלווה בחוות דעת דעת מקצועיות רלבנטיות, אשר יאפשרו לקיים דיון מקצועי מעמיק – חו"ד כלכלית, השפעה על זכויות אדם, נשים, סביבה, ילדים (לפי העניין), חו"ד טכנולוגית, חו"ד של משרדי הממשלה הרלבנטיים, חו"ד של ארגוני חברה אזרחית רלבנטיים וכיו"ב. כמו כן, ניתן לקבוע חובת נוכחות של חברי כנסת בדיונים על החקיקה וכיוצ"ב.

בכבוד רב,
דבי גילד-חיו, עו"ד
מקדמת מדיניות וחקיקה

העתקים:
יו"ר הכנסת
היועץ המשפטי לממשלה
יועמ"ש הכנסת