



## היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 03717717  
ירושלים, כ"ח בתשרי תשע"ח  
18 באוקטובר 2017

לכבוד  
חבר הכנסת יולי (יואל) אדלשטיין  
יושב ראש הכנסת

שלום רב,

### הנדון: הצעה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית בעניין המימון של מדינות זרות לארגונים ישראלים שפועלים נגד חיילי צה"ל

ביום 15.10.2017 הודיע ראש הממשלה כי בישיבת ראשי מפלגות הקואליציה הוחלט לקדם בכנסת הצעה להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית בעניין "המימון של מדינות זרות לארגונים ישראלים שפועלים נגד חיילי צה"ל".

נוכח הצהרה זו נשאלתי האם יש לכנסת סמכות להקים ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא המדובר, בין היתר גם על רקע הצעות דומות שנדונו בכנסת ה-18, בשנת 2011, שלבסוף הוסרו מסדר היום בהצבעה שנערכה במליאת הכנסת.

להלן חוות דעתי:

1. סעיף 22 לחוק-יסוד: הכנסת קובע כי "הכנסת רשאית למנות ועדות חקירה, אם על ידי הסמכת אחת הוועדות הקבועות ואם על ידי בחירת ועדה מבין חבריה, **כדי לחקור דברים שהכנסת קבעה**; בכל ועדת חקירה יהיו גם נציגים של סיעות שאינן משתתפות בממשלה, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת".

לעניין סמכויות ועדת חקירה פרלמנטרית נקבע בסעיף 135 לתקנון הכנסת כי "לוועדת חקירה פרלמנטרית יהיו הסמכויות הנתונות לוועדה קבועה בכל הנוגע לסדרי דיון, לזימון לוועדה ולקבלת מידע, **ככל שהכנסת לא קבעה אחרת**".

2. לכאורה, לפי לשון הסעיפים, אין כל מגבלה על הנושאים שבהם יכולה לעסוק ועדת חקירה פרלמנטרית. ואולם, משהתעוררה סוגיה זו לאחרונה בהקשר של ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין התנהלות המערכת הפיננסית, הגענו לכלל מסקנה כי למרות ניסוחם הרחב של הסעיפים, לא ניתן לקבל פרשנות הגורסת כי אין כל מגבלה על נושאי החקירה ועל סמכויות הוועדה. בהתאם לכך, איננו פטורים מהצורך לבחון האם נושא החקירה, כמו גם הסמכויות הרלבנטיות לחקירה, עולים בקנה אחד עם תפקידיה של הכנסת במארג המשטרי-חוקתי.

3. **לאחר בחינת הדברים אני סבור כי הנושא המדובר אינו יכול להיות עניין לחקירה פרלמנטרית, וכי ככל שמבקשים להגביל את האפשרות של עמותות לקבל מימון ממדינות זרות לצורך פעילות שיש בה הבעת ביקורת על חיילי צה"ל, הרי שיש לעשות זאת בחקיקה ראשית.** מובן כי גם חקיקה כזו כפופה לביקורת חוקתית בהיבטים של הפגיעה בזכויות יסוד הכרוכה בכך, אולם היא אינה מעוררת שאלה של סמכות, כפי שמעוררת ההצעה להקים ועדת חקירה פרלמנטרית בעניין זה, מהטעמים המפורטים להלן:

**ראשית, חקירה פרלמנטרית של ארגוני החברה האזרחית על רקע אידיאולוגי עומדת בניגוד לעקרונות משטריים בסיסיים.** מושכלות יסוד של שיטות משפטיות במשטרים דמוקרטיים הן שגופי החברה האזרחית רשאים לפעול בחופשיות רבה ובהתערבות מינימאלית של רשויות המדינה, וזאת במסגרת המגבלות החוקיות המצומצמות יחסית הקיימות בתחום חופש הביטוי וחופש ההתאגדות. הדברים נכונים על אחת כמה וכמה כאשר החקירה מופנית בעיקרה לסוג מסוים של עמותות, המזוהות באופן טיפוסי עם עמדות המנוגדות לזו של הממשלה המכהנת.

מובן כי ככל שמתעורר חשד שארגון מסוים פעל בניגוד לחוק, הרי שגורמי האכיפה השונים רשאים לחקור את העניין, ובמידת הצורך אף להעמיד לדין את מי שפעל בצורה בלתי חוקית.

**שנית, ועדת חקירה פרלמנטרית אינה הכלי המתאים לעריכת בירור בעניינים אידיאולוגיים. לשם כך משמשים כלים פרלמנטריים אחרים.** לא בכדי נקבע בחוק היסוד במפורש כי על הוועדה לשקף את יחסי הכוחות הפוליטיים בכנסת וכי חלק מחבריה יהיו מסיעות האופוזיציה. שימוש בכלי של ועדת חקירה פרלמנטרית כדי לנגח את האופוזיציה בכנסת או מחוצה לה, יהווה ניצול לרעה של כלי פרלמנטרי שלא לתכלית שלשמה הוא נועד. ואכן, בשעתו, בכנסת ה-18, כאשר הובאה למליאה ההצעה להקמת ועדות חקירה דומות, נציגי האופוזיציה בחרו להחרים ולא היו חלק מהרכב הוועדות המוצע.

**שלישית, אין לכנסת כל סמכות לחייב גופים שאינם נמנים על הרשות המבצעת להופיע בפניה או למסור לה מידע.** גם מכך ניתן ללמוד כי התכלית העיקרית העומדת בבסיס הכלי של חקירה פרלמנטרית הוא לפקח על רשויות השלטון, ולא על גורמי החברה האזרחית. בהתאם לכך, בנסיבות המקרה שלפנינו, בהן אין כל טענה לליקויים מצד רשם העמותות או מצד גוף אחר שיש לו סמכות שלטונית ביחס לגופי החברה האזרחית, אין בסיס לקיומה של חקירה פרלמנטרית.

**רביעית**, בשנים האחרונות עלו בכנסת שורה של יוזמות חקיקה שמטרתן היתה לאסור או להגביל קבלת תרומות ממדינות וארגונים זרים על ידי עמותות. **ואולם, בסופו של יום, ולאחר שנשקלו הדברים נקבע הסדר הכולל חובות דיווח ושקיפות בלבד ואינו מטיל כל מגבלה על עצם קבלת התרומות לכל נושא שהוא.**

במסגרת יישום הסדר זה, ממש לאחרונה הפיץ משרד המשפטים טיוטה של "תקנות חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה (דוח רבעוני) (תיקון) התשע"ז-2017", אשר נועדו לקבוע את הטופס המקוון לפיו יוגש הדיווח בדבר מימון מישויות מדיניות זרות ואת אופן הגשת הדיווחים כאמור, וזאת בהתאם לחוק שתוקן לפני כשנה (ביולי 2016). יצוין כי לפי החוק, חובת הדיווח חלה על תרומות שהתקבלו משנת 2017 ואילך, כך שהדיווחים הראשונים אמורים להתקבל החל משנת 2018.

בנסיבות אלה, בהן הכנסת הנוכחית קבעה כי קבלת מימון ממדינות וארגונים זרים מותרת, הכיצד אותה כנסת תהפוך סוגיה זו לעניין הדורש חקירה פרלמנטרית?

4. **סיכומם של דברים, עמדתי היא כי לכנסת אין סמכות להקים ועדת חקירה בנושא שבנדון, או כל ועדת חקירה שעניינה הלכה למעשה חקירה אידיאולוגית של גופי החברה האזרחית בישראל, מימין או משמאל.** כפי שצינתי בראשית חוות דעת זו, הצעות דומות כבר עלו ונפלו בכנסת ה-18, אם כי אז לא התמקדה הבחינה בשאלת הסמכות, אלא בקשיים המהותיים שהצעות אלה מעוררות. בינתיים, לאחר שנדרשנו בכנסת הנוכחית לעסוק לא מעט בשאלת הנושאים והסמכויות של ועדת חקירה פרלמנטרית, הגענו כאמור לכלל מסקנה כי הצעה זו גם אינה צולחת את משוכת הסמכות.

בברכה,  
  
איל ינון

העתק:  
חה"כ יצחק הרצוג, ראש האופוזיציה  
חה"כ דוד ביטן, יו"ר הקואליציה  
חה"כ יואב קיש, יו"ר ועדת הכנסת  
ד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה  
מר צחי ברורמן, מזכיר הממשלה  
גבי ירדנה מלר-הורוביץ, מזכירת הכנסת