

חבר הכנסת ניסן סלומינסקי, יו"ר וועדת חוקה חוק ומשפט

חברי וועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת

הנדון: הצעת חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-ישראל (תיקון – מעמד החטיבה להתיישבות), התשע"ו–2015 (פ/20/1674)

1. ראוי להסדיר את מעמדה של החטיבה להתיישבות בחקיקה ראשית. המצב הקיים שלפני הממשלה התפרקה מסמכויותיה והעבירה אותן לחטיבה להתיישבות אינו ראוי, ובאם הכנסת מבקשת לשנות מצב זה, מוטב שתעשה כן בחקיקה ראשית.
2. אודה ולא אבוש, כוונתי המקורית בחוות דעת זו היתה לקרוא לוועדה בראשותך להוסיף להצעת החוק סעיף נוסף, המכפיף את החטיבה להתיישבות לחוק חופש המידע התשנ"ח 1998 באופן מפורש, באופן הבא:
"בחוק חופש המידע, התשנ"ח–1998, בסעיף 2, בהגדרה "רשות ציבורית", אחרי פסקה (9ב) יבוא: (9ג) החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית, בהתאם לחוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, התשי"ג–1952.
3. אלא, שבקריאה של הצעת החוק, כפי שתוקנה לאחר הקריאה הראשונה, הסתבר לי כי מדובר בהסדר חמור, אנטי-חוקתי, החותר תחת כל אושיות המשפט הציבורי בישראל. זאת, בשל סעיף 6ב(2) הקובע כי " אין באצילה לפי פסקה (1) כדי להפוך את החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית העולמית לרשות מרשויות המדינה ולשנות את היקף החובות מתחומי המשפט הציבורי החלות עליה ועל עובדיה".
4. בהתאם לסעיף זה החטיבה להתיישבות תיצור גוף כלאיים שאין כדוגמתו במשפט הישראלי. מצד אחד החטיבה תחדל מלהיות מה שתומכיה טענו לאורך השנים שהיא – "קבלן ביצוע של מדיניות הממשלה" – ותהפוך להיות גוף שהממשלה מאצילה אליו סמכויות באופן מפורש, לא רק בתחומי ההתיישבות אלא בכלל תחומי הפעילות של ההסתדרות הציונית העולמית. לא זו אף זו, החטיבה תמומן באופן ישיר מתוך תקציב המדינה.

מר ברנרד מרכוס

יו"ד בינלאומי

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ד של כבוד

פרופ' גרהרד קספר

יו"ד המועצה הבינלאומית

מר אמיר אלשטיין

יו"ד הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

ד"ר אריק כרמון

נשיא לשעבר ומייסד

המועצה הבינלאומית

ד"ר מרטין אינדליק, ארה"ב
סנטור רוברט בונטר, צרפת
פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה
השופט סטיבן בריי, ארה"ב
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
השופט דליה דורנר, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ישראל
ד"ר סידי דרל, ארה"ב
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
לורד ג'ורג' ווידנפלד, בריטניה
לורד הרי ק' וולף, בריטניה
סר ג'יימס ד' וולפנסון, ארה"ב
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
סנטור ג'וזף ליברמן, ארה"ב
פרופ' דומיניק מואיז, צרפת
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקסיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
השופטת רוזלי סילברמן אבילה, קנדה
ד"ר הנרי קסינג'ר, ארה"ב
פרופ' הנרי רוזובסקי, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

חברי הוועד המנהל

מר דב כהרב

פרופ' יפה זילברשץ

מר שאוקי ח'טיב

מר סלי מרידור

מר אבינועם נאור

עו"ד אבי פיישר

פרופ' זאב צחור

מר יוסי קוצ'יק

סגני נשיא המכון

פרופ' מרדכי קרמניצר, מחקר

פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר

ד"ר ישי ג'יסין, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמיחי אילון

פרופ' חנוך דגן

פרופ' מומי דהן

פרופ' תמר הרמן

פרופ' שחר ליפשיץ

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' גדעון דהט

פרופ' יובל שני



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

5. מצד שני, הצעת החוק מבקשת לקבוע במפורש כי אין באצילת הסמכות לחטיבה כדי להפוך אותה לרשות מרשויות המדינה, או כדי לשנות את היקף החובות מתחום המשפט הציבורי החלות עליה ועל עובדיה, כלומר – מבקשת להותירה בערפל המשפט הפרטי.

6. בהתאם לכללי המשפט המנהלי בישראל ולפסיקות בג"ץ לאורך השנים, גם על גוף דו-מהותי, המערב מאפיינים פרטיים וציבוריים, חלות חובות מתחום המשפט הציבורי. חובות אלה הן נגזרת של מאפייני הגוף הדו מהותי ושל היקף התפקידים השלטוניים שהוא ממלא. ככל שהתפקיד והיקף האחריות השלטוני רחבים יותר, ככל שהגוף ממלא תפקיד שאין אחרים הממלאים אותו במקביל, ככל שמדובר בתפקידים רגישים – כי אז היקף החובות המנהליות צריך להיות רחב ועמוק יותר. במקרה דנן מדובר בגוף שלטוני לכל דבר ועניין, הן מבחינת התפקיד שהוא ממלא והן מבחינת תקצובו הישיר מתוך תקציב המדינה. **שינוי השם איננו משנה את המהות.**

7. לכן, בהקשר זה הצעת החוק למעשה חותרת תחת אושיות המנהל התקין במדינת ישראל. אף שהיא מבקשת לעסוק בחטיבה להתיישבות בלבד (וגם זאת יש צורך להצדיק) המסר העולה ממנה הוא שהכנסת מבקשת להחריג גוף, שהוא למעשה גוף שלטוני, מכללי המשפט המנהלי. **על עובדיו של הגוף לא יחולו הכללים האוסרים ניגודי עניינים, חוק חובת המכרזים או האיסור לעבור עבירות משמעתיות הנוגעות לטוהר מידות. כל זאת באמצעות יצירת תרגיל מגושים של הטעיה למראית עין, שלפיו החטיבה להתיישבות איננה גוף שלטוני. אך מדובר בקריצת עין בלבד.**

8. במובן זה, במקום לשפר את המצב הקיים, ולעגן את המעמד החטיבה בחוק כפי שראוי לעשות, הצעת החוק למעשה מתעלמת מהחלטות הממשלה הקודמות הנוגעות לחטיבה וביחוד מסעיף 7 להחלטת הממשלה מס' 2069 מיום 22 ביולי 2007, הקובע כי החטיבה תפעל בהתאם לעקרונות מנהל תקין, תקבל עובדים בהליך שוויוני ותפעל בכפיפות להוראות חוק חופש המידע. אף שהצעת החוק מעגנת את מעמד החטיבה להתיישבות, היא עושה כן בצורה אנטי חוקתית המנוגדת לכל עקרונות של מנהל תקין.

9. ברצוני להוסיף אך זאת: בכנסת הקודמת, בדיון בוועדת חוקה חוק ומשפט שבו נכחו שני חברי כנסת בלבד: דוד רותם ז"ל ושולי מועלם תבדל"א, הם החליטו להתנגד להצעת משרד המשפטים להחיל את הוראות חוק חופש המידע על החטיבה להתיישבות. חלק מכלי התקשורת ואף פוליטיקאים ראו בכך ניצחון בנוק אאוט לימין. כבר אז כתבתי בעיתון "מקור ראשון" כי **היה זה ניצחון פירוס**. אין זה מסובך להראות כי אם חוק חופש המידע היה מוחל על החטיבה להתיישבות, יש סיכוי לא מבוטל שסאגת ההוראה לפרק אותה, וכך גם הצעת חוק זו, היו נמנעים. הניסיון להסתיר גורם לחשש כי יש מה להסתיר.

10. מעבר לכך, את החטיבה להתיישבות, גם כיום, ועוד יותר לפי הקבוע בהצעת החוק, מממן הציבור ישירות מכספי המסים שהוא משלם למדינה. בעשור האחרון התרחש בישראל, ובעולם המערבי, מהפך תרבותי, שהוא תוצר לוואי של מהפיכת המידע. **הציפייה הציבורית לדעת לאן הולך הכסף הציבורי לא תיעלם.**

11. ויודגש: תרבות בסיסית של שקיפות, איננה מאפיינת רק את מפלגות השמאל. ראו למשל את פתיחת יומניו של השר אורי אריאל, ואת חשיפת הצבעותיה של שרת המשפטים איילת שקד בוועדת השרים לחקיקה, כמו גם את הענקת "פרס השקיפות" על ידה אך לפני שבועות מעטים. כך ראוי שיהיה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

התפיסה האומרת כי עדיף לפעול במחשכים ולהביא לתוצאות, מאשר לפעול לאור היום ולהתעמת עם השמאל/בתי המשפט/הממשלה המכהנת, היא תפיסה שאבד עליה הכלח. יש מי שכבר הפנים את הצורך לשנות פרדיגמה.

12. עבודה במחשכים, העברות תקציביות ללא שקיפות, שקרים לגבי כותרות סעיפים בספרי התקציב וניסיונות למנוע פתיחה של גופים שלטוניים לעין הביקורת – כל אלה אינם משרתים עוד את המטרה של מי שמבקש לקדם התיישבות ביהודה ושומרון. יש להעמיק את השקיפות ולא לחשוש ממנה. יש צורך בהנגשת מידע ללא מורא. הנגשת מידע שבצידה עמידה על עקרונות ומתן הסברים. הנגשת מידע שבצידה יכולת לנהל ויכוח חופשי ופתוח. רק כך אפשר יהיה, לטווח ארוך, להצדיק את השימוש במשאבים ציבוריים לצורך קידום המטרות שלשמן מעוגנת החטיבה להתיישבות, וזאת מבלי להביע דיעה על המטרות עצמן.

13. מי שסבור שכאשר מדובר ב"משימות לאומיות חשובות" אפשר לוותר על השקיפות, טועה פעמיים. ראשית, הוא טועה משום שגוף לא שקוף הוא פרצה קוראת לגנבים, למתן כסף למקורבים, לעיסקאות סיבוביות ולהתקשרות עם בעלי ענין. זה קורה, כולנו יודעים, גם בקרב נאמני ארץ ישראל, ושום גוף אינו חסין מפני השחתה. שנית, הוא טועה משום שבסופו של יום הסתרה מובילה להגברת החשדות נגד מי שמסרב למסור מידע או להכפיף עצמו לכללי מנהל תקין. אי אפשר להתעלם מן המציאות: מי שהיום מסרב להחיל עקרונות של שקיפות ושל מנהל תקין על החטיבה להתיישבות, יצטרך מחר להתמודד עם טיעונים רחבים הרבה יותר בנוגע לבסיס הסמכות שלה.

14. אשר על כן אני קוראת לך ולחברי הוועדה לחזור אל הנוסח המקורי של הצעת החוק, ולהוסיף אל הנוסח המקורי באופן מפורש סעיף המכפיף את החטיבה להתיישבות לחוק חופש המידע ולכללי המנהל הציבורי התקין, ברוח החלטת הממשלה מס' 2069.

15. יודגש: חוק חופש המידע עצמו והפסיקה הנוגעת אליו, כמו גם המשפט המנהלי באופן רחב יותר, מאזנים בצורה ראויה בין עקרונות של שקיפות וחופש מידע ומנהל תקין בכלל, לבין הצורך בהשגת יעדים לאומיים. הם אינם מתעלמים מן הצורך בהשגת יעדים אלה. הם כן עשויים לשמש חומה בצורה אשר תגן על הציבור כולו, מימין ומשמאל, מפני אלה שרוממות ארץ ישראל בגרונם אבל חמדנותם רבה ומעשיהם מושחתים.

16. אשמח לעמוד לרשותך בכל עניין.

בכבוד רב

גילה אלטשולר

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

ראשת פרוייקט דמוקרטיה בעידן המידע וממשל פתוח

המכון הישראלי לדמוקרטיה