



”צריך לתקן...” צריך לתקן את חוק מימון מפלגות

הכירו את האיש שירדוף אחרי החובות שיוותרו המפלגות שלא יעברו את אחוז החסימה: היועץ המשפטי לכנסת, עו"ד איל ינון. בראיון חגיגי לסיום כהונתה של הכנסת ה-18 הוא מסביר מדוע הגן בבג"ץ על חוק החרם אף שחשב שהוא גבולי מבחינה חוקתית ("אני מסוגל לעשות את ההפרדה"), מבקש לצנן את המתח בין הרשות המחוקקת לרשות השופטת ("הרבה מזה רוח ואווירה") ומתנגד לפסקת ההגבלה בחוק יסוד: החקיקה ("התזכיר שפרסם משרד המשפטים הוא בעייתי ביותר")

צילומים: יוסי זמיר



מראיין
אורח

ד"ר אביעד הכהן

דיקן מכללת "שערי משפט"



עו"ד אליעזר פני-גיל

יו"ר ועדת מערכת "עורך הדין"

הפכה שקטה מתרחשת בין כותלי הכנסת בשי-נים האחרונות, ורק מעטים מודעים לה. כוונתנו אינה למהפכה החוקתית, אלא למהפכה בייעוץ המשפטי בכנסת.

ממחלקה קטנטונת של עורכי דין ספורים

מ

"אנחנו לא בייביסיטרים
של חברי הכנסת".
עו"ד איל ינון
באולם מליאת הכנסת



"צריך לתקן..."

למנט הישראלי. זאת לצד הערכתו הרבה לעבודת הח"כים ועובדי הכנסת שלא תמיד זוכה להערכה הראויה, ושברוך כלל רק צלילה הפחות נעימים נגלים לעיני הציבור. לצד עבודתו משתתף ינון בקביעות בחוג התנ"ך במשכן הכנסת שהיה מיוזמיו, ובו דנים הח"כים ועובדי הכנסת לשם שינוי בפרשת השבוע ולא בפרשיות השבוע הפוליטי. בין לבין הוא מייצג את הכנסת בהליכים בפני בית המשפט העליון ומספיק להיות אורח של קבע במשחקה של קבוצת הנערים של הפועל ירושלים בכדורסל שבה משחק בנו. מדי פעם אפשר לראותו גם ביציעי האולם במלחה, מעודד את קבוצת הבוגרים.

"לצמצם את חוק ההסדרים"

הכהן: הייעוץ המשפטי לכנסת הוא מוסד חדש יחסית במחזורינו.

במשך עשרות שנים לא הייתה לכנסת לשכה משפטית עצמאית, והיא הייתה סמוכה על שולחנם של היועץ המשפטי לממשלה ושל מחלקת החקיקה במשרד המשפטים.

לראשונה החלה להתפתח בכנסת לשכה משפטית משמעותית כשצבי ענבר, לשעבר פרקליט הצבאי הראשי, הובא לשמש כיועץ משפטי בכנסת. בשנת 2000 תוקן חוק הכנסת ולראשונה עוגן מעמדו של היועץ המשפטי לכנסת, התקבעה עצמאותו במנותק מהיועץ המשפטי לממשלה והובהר לחלוטין, אם עוד היה צורך בהבהרה, שהיועץ המשפטי לכנסת אינו היועץ המשפטי של יו"ר הכנסת ואינו היועץ המשפטי של הקואליציה ששולטת בכנסת, אלא הוא היועץ המשפטי של כלל הכנסת.

הענף המרכזי מבין חמישה ענפים מרכזיים (ראו מסגרת – המערכת) בלשכה המשפטית הוא הייעוץ המשפטי לוועדות הכנסת. משלים אותו הענף שנקרא "נוסח החוק", שבו נעשית עבודת הגימור של מלאכת החקיקה בהתמקדות בניסוח ובה-

כ

יו"ר הכנסת הנוכחי גיבה באופן מקצועי וממלכתי את הלשכה המשפטית ואותי, גם כשהיו לנו מחלוקות. ברור שיו"ר הכנסת הוא דמות פוליטית, אבל אני חייב לומר שגם היו"ר ריבלין וגם היו"ר שקדמה לו דליה איציק נהגו בממלכתיות בתפקיד הזה



הלוביזם הוא תופעה מוכרת וידועה בכל הפרלמנטים בעולם. אני מסכים שלעיתים הדברים נראים לא טוב, לכן נקטנו צעדים שנועדו לצמצם את ההשפעה השלילית שלהם. גם הם הבינו שנכון יותר להוריד פרופיל מאשר להתנהג כבעלי הבית

כ

צמחה המחלקה והייתה לאגף המונה כ-40 עורכי דין, ולצידם 12 מתמחים ועוד עובדי מזכירות. לאימפריה הזו אחראי במידה רבה היועץ המשפטי לכנסת עו"ד איל ינון. כדרכו הוא עושה זאת בשקט ובשלווה, במתינות האופיינית לו, ומצליח – בסבר פנים יפות ובלשון נעימה – לקדם את אחד הגורמים החשובים ביותר בעבודת הכנסת, ולנווט את דרכה של הספינה המשפטית שעליה הוא מפקד ביד רמה באחד האוקיינוסים הגועשים ביותר בחברה הישראלית.

למרבה הפלא, ולמרות רגישות הנרשאים שעולים על שולחנו (חלקם יוותרו חסויים לעולם, למשל היועצות דיסקרטיות של ח"כים על אפשרות לפרוש מסיעתם, עניינים הקשורים למימון המפלגות או מימוש תקציב הקשר עם הבוחר למטרות שונות), זוכה ינון להערכה מכל חלקי הבית. ימין ושמאל, קואליציה ואופוזיציה, ח"כים ועובדי הכנסת. כל המכיר ולו מעט את נבכי הפוליטיקה הישראלית יודע שאין זה דבר של מה בכך.

חדר הישיבות של הלשכה המשפטית, על ספרייתו המשפטית הגדולה, ממוקם בממ"ד ומוגן בקירות בטון עבים. בירי הטיילים האחרון שהגיע גם לפאתי עיר הבירה מיהרו להידחס בו כל עובדי הלשכה לשמע קולות האזעקה. "האם זה משל למשהו?", שאלנו בבדיחות הדעת את היועץ המשפטי, והוא השיב בחיך.

איל ינון הביא לתפקיד את ניסיונו העשיר כמתמחה של המשנה לנשיא בית המשפט העליון מישאל חשין, כפרקליט במחלקת הבג"צים, כעוזרו של היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז וכמזכיר הכנסת. דיבורו רך, מהוקצע ומתון, והוא שוקל את מילותיו בקפידה. כמי שתפקידו להלך יום יום בין הטיפות הפוליטיות הוא מתנסח בדיפלומה טיות, ברגישות ובתבונה. אך מבעד למסך המילים הרכות אפשר לגלות גם לא מעט ביקורת – רק עניינית – שיש לו על חלק מהתופעות המתרחשות בין כותלי הפר-

הכהן: במשך 40 שנה חיה מדינת ישראל בלי חוק הסדרים, המעוות מיסודו. למה צריך אותו?

אני חושב שבימי שגרה אכן אין צורך בחוק ההסדרים. לפחות בכנסת הנוכחית הוכיחה הממשלה המכהנת שרפורמות לא פשוטות יכולות לעבור בכנסת גם בלי האקדח הטעון של העברת תקציב המדינה והליכה לבחירות אם התקציב לא יעבור, איום הנלווה לחוק ההסדרים. זה בעצם מה שמסתתר מאחורי הקונספט של חוק ההסדרים. אני חושב שנוח לממשלה לעבוד באמצעות המכשיר הזה, שחוסך לה הליכי חקיקה ממושכים ומורכבים. כמי שאחראי לתקינות הליכי החקיקה בכנסת, בהחלט יש לי תפקיד למתן, לסייג, לנסות לצמצם כמה שיותר את חוק ההסדרים לנושאים שיש להם קשר ישיר והדוק לתקציב המדינה או לתוכנית הכלכלית של אותה שנה.

בסופו של דבר הכל הוא עניין של איזון נים. אני רואה הישג מקצועי חשוב מאוד בכך שבחוק ההסדרים הקודם נאלצה הממשלה לצמצם באופן ניכר את היקפו של החוק, עד כדי הדפסתו מחדש, ואת עמדתו של יושב ראש הכנסת כי לא יאפשר לה ניח על שולחן הכנסת חוק הסדרים במתכונת כה רחבה כפי שאושרה בממשלה. זה כמובן צעד חריג ביותר, והוא נועד לאותת לממשלה "עד כאן".

"המחויבות שלי היא לכנסת כמוסד"

הכהן: בסופו של דבר גם יו"ר הכנסת, יהא אשר יהא, הוא איש פוליטי. אף על פי שאתה יועץ משפטי לכנסת, אתה לא יועץ משפטי של יו"ר הכנסת. איך תגדיר את המחויבות שלך?

המחויבות הראשונית שלי היא לכנסת כמוסד, כרשות, לא לחבר הכנסת ספציפי ולא ליו"ר כנסת כזה או אחר.

פני-גיל: איך היחסים שלך עם יו"ר הכנסת?

יו"ר הכנסת הנוכחי גיבה באופן מקצועי



"אנחנו לא מוכוונים מטרה מה יגיד בג"ץ". עם המראיינים, עו"ד פני-גיל (מימין) וד"ר הכהן

שמלווים אותם ומסייעים להם. מכל מקום, התברר לי שהמציאות הרבה יותר מורכבת וסבוכה. החקיקה הממשלתית שמגיעה אל הכנסת סובלת לא אחת מקשיים משפטיים וחוקתיים, והסיבה המרכזית היא גורמי הכוח והמשקל הלא מאוזן שיש לגורמי מים שונים בתוך הממשלה. למשל משרדי האוצר, הביטחון וראש הממשלה הם משרדים מאוד חזקים, והשפעתם על הליך החקיקה פעמים רבות לא מתאזנת על ידי גורמי הממשלה שאמורים לאזן אותם. הדבר בא לידי ביטוי במיוחד בחוק ההסדרים, שהוא בעצם מפעל החקיקה הממשלתי הגדול שמתרחש בכנסת.

פני-גיל: ומה אתם עושים בעניין חוק ההסדרים?

במישור המקצועי והטכני אנחנו יושבים ומנתחים פרק-פרק וסעיף-סעיף. אחר כך אנחנו מגישים נייר עבודה מסודר ליו"ר הכנסת ולחברי הכנסת המציג להם מה יש בחוק ההסדרים, מה יש בחוברת עבת הכרס המונחת על שולחנם.

רמוניה החקיקתית.

הכהן: זה בעצם תפקיד של משרד המשפטים, יש מחלקה של ניסוח וחקיקה ליד היועץ המשפטי לממשלה. למה הכנסת צריכה לעסוק בזה?

חלוקת העבודה בינינו היא שהם עוסקים בחקיקה הממשלתית, ואנחנו עוסקים בחקיקה הפרטית וגם בחקיקה הממשלתית שנכנסת לשלבי החקיקה בכנסת. אגב, כשהתחלתי בתפקיד חשבתי שיעיקר מעייניי יהיו נתונים לטיפול בחקיקה הפרטית, משום שבאופן טבעי חברי הכנסת לא נולדו מחוקקים, ואין תנאי סף להיות בוגר הפקולטה למשפטים או חוג לעריכה לשרי נית או לניסוח.

הכהן: שגם זה לא ערובה לדבר, כפי שאנחנו יודעים...

אתה צודק. אגב, אני חושב שנוכח יותר שחברי הכנסת ייצגו באופן אותנטי את הציבור הישראלי מאשר יהיו כולם משפטים מדופלמים. בשביל זה אנחנו קיימים כעובדי מדינה אפוליטיים ומקצועיים

”צריך לתקן...”



”הרעיון של פסקת ההתגברות לא מתאים למציאות הפוליטית שלנו”. על רקע הכנסת

וממלכתי את הלשכה המשפטית ואותי, גם כשהיו לנו מחלוקות. בסך הכל ברור שיו”ר הכנסת הוא דמות פוליטית על כל המשתמע מכך, אבל אני חייב לומר שגם היו”ר ריבלין וגם היו”ר שקדמה לו דליה איציק, שאיתה עבדתי כמזכיר הכנסת, נהגו בממלכתיות בתפקיד הזה.

פני-גיל: ואף על פי כן, הרי לא תמיד מקבלים את העמדה שלך, ולפעמים מקבליים חוקים בניגוד לעמדתך, לדוגמה בעניין חוק החרם.

נכון, וזה לגיטימי. גם מקבלים חוקים בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, ופה אני רוצה לעשות הבחנה. אפשר לחלק את חוות הדעת של היועץ המשפטי לכנסת לארבע קטגוריות, ששתיים מהן מחייבות ושתיים אינן מחייבות. המחייבות הן חוות דעת בתחום האדמיניסטרטיבי; אם היועץ המשפטי לכנסת אומר שהליך במכרז הוא פגום, או נעשה משהו בתחום מינהל הכנסת שאינו חוקי. התחום השני המחייב הוא הפרוצדורלי-הפרלמנטרי; למשל תקינות של הצבעה, זימון כדין לוועדה וכדומה.

בשני תחומים אחרים – בתחום המשפט המהותי ובתחום המשפט החוקתי – היועץ המשפטי הוא יועץ ולא שחקן וטו. בעניינים האלה נתונים שיקול הדעת וההחלטה הסופית בידיהם של חברי הכנסת ובידיהם בלבד. אין לאף אחד יכולת לכפות על חברי הכנסת להצביע בניגוד לעמדתם ולשיקול דעתם.

”חוק החרם? הסתייגנו ולא הסתרנו”

פני-גיל: איך אתם עובדים עם חברי הכנסת?

עיקר עבודתנו עם חברי הכנסת ועם ראשי הוועדות הוא מאחורי הקלעים, וברוב המקרים מתקבלות ההערות שלנו וחוות הדעת שלנו. יש הליך של הידברות בינינו לבין חברי הכנסת, וגם הם רוצים שהצעות החוק יעמדו בסטנדרטים מקצועיים וחוקתיים. לכן הם נכונים לשמוע אותנו ולהגיע להסכמות גם על הניסוח וגם על תוכן החקיקה. לעיתים נדירות נכשל השיח מאחורי הק-

לעים, למשל בחוק החרם. אנחנו וגם נציגי הממשלה היינו בשיח עם מציעי החוק במשך תקופה. במקרים אחדים התקבלו הערותינו, ובמרכיב מסוים – העילה הנזיקית שנוספה בחוק הזה, ומאפשרת לכל אדם שנפגע מקריאה לחרם להגיש תביעה נזיקית – המציעים לא קיבלו את עמדתנו על הקושי המשפטי הטמון בה. לא הצחנו לשכנע את חברי הכנסת המציעים, ולכן נתתי פומבי לעמדה שהבענו בשיחות עימם, שכן לתפיסתי במקרה כזה מחובתי להביא את עמדתי בפני כל חברי הכנסת הנדרשים להצביע על החוק.

הכהן: ואיך אתה מתמודד עם מקרה שבו החוק נחקק נגד עמדתך והוגשה עתירה נגדו לבג”ץ?

זו באמת סיטואציה לא פשוטה. פה באים לידי ביטוי שני הכובעים שאוחז בהם היועץ המשפטי לכנסת, שלרוב חיים בהרמוניה זה עם זה, ובמקרים חריגים יש ביניהם התנגשות. במצב כזה אני לא חושב שצריך לומר לכנסת: ”אם לא קיבלת את עמדתי לא אייצג אותך, תמצאי ייצוג בשוק הפרטי”.

הצעות חוק וחוקים בכנסת ה-18*

4,614	הצעות חוק פרטיות שהוגשו לכנסת
279	הצעות חוק פרטיות שעברו בקריאה שלישית
360	הצעות חוק ממשלתיות שהוגשו לכנסת
312	הצעות חוק ממשלתיות שעברו בקריאה שלישית
47.1%	שיעור ההצעות הפרטיות שהתקבלו מכלל החוקים (פרטיות + ממשלתיות)

*הנתונים מעודכנים ליום 17.12.12



בעולם המשפט, זמן שווה כסף. קלישאה או אמת לאמיתה?

קלישאה שהיא אמת לאמיתה... את הזמן שאתה מבזבז על חיפוש מידע ואיתור נתונים, חשבים היתה יכולה לחסוך לך, כדי שתוכל להרוויח הרבה כסף.
חשבים עובדת בשבילך ללא הפסקה, עם למעלה מ-2 מיליון פסיקות ואינסוף נתונים רלוונטיים, הדרושים לכל משפטן.
עכשיו יש לך זמן להיות עו"ד!

חשבים
חשובים להצלחה שלך!

יד חרוצים 12 ת"א | טל: 03-5680801 | www.hashavim.co.il

מכללת חשבים | כל נתון | כל עובד | כל מס | כל עתיד | כל טופס | תקדין | דינים | COMMIT

”צריך לתקן...”

אני חושב שזה לא נכון מבחינה מוסדית. **הכהן: מה אם חבר כנסת יטען כי אתה לא יכול לייצג אותו מכיוון שהבעת עמדה אחרת, ויבקש ממך לקחת לעצמו ייצוג? הרי בממשלה דבר כזה עלה פעם, ולא איפשרו את זה. האם תאפשר לו זאת?** לא, משום שחברי הכנסת כפרטים אינם מיוצגים בבג”ץ, אלא הכנסת כרשות, כמו־סד. לכן לא רלוונטי שבעתירה חוקתית ייוצג חבר כנסת באופן פרטי. בעניין הייצוג בעתירה נגד חוק החרם, למשל, שוחחתי עם יו”ר הכנסת ועם ח”כ אלקין, שהיה המציע הדומיננטי באותו עניין, ושלושתנו הסכמנו שנכון יותר מכל בחינה שהיועץ המשפטי לכנסת ייצג את הכנסת בעתירה הזאת, ולא עורך דין חיצוני.

פני-גיל: איך אתה מגן בפועל על החקי-קה הזאת?

בשונה מהממשלה שהדיונים בה סגורים ובאופן רשמי אף אחד לא יודע מי אמר מה, אצלנו הכל משודר באתר הכנסת ונמצא בפרוטוקולים של הכנסת, ולכן אי אפשר להסתיר את עמדת היועץ המשפטי לכנסת. מה שאני עושה, ואפשר לראות את זה בתגובות שהגשנו לבית המשפט באותם מקרים חריגים, זה מציין את חוות דעתנו בשלבי החקיקה. אם חוות הדעת הזאת לא נתקבלה אנחנו מציינים שהיא לא נתקבלה, ומפרטים את הנימוקים של חברי הכנסת שתמכו בעמדה האחרת. כך נהגתי גם בבג”ץ בחוק החרם. לא הסתרנו מבית המשפט שהיועצים המשפטיים בכנסת ובממשלה הסתייגו ממרכיב מסוים בהצעת החוק וחשבו שהוא גבולי מאוד מבחינה חוקתית. עם זאת, משעה שנתקבלה ההצעה כפי שנתקבלה, אני רואה את עצמי מחויב להציג בפני בית המשפט את עמדת הכנסת. מבחינה מקצועית אני חושב שאני מסוגל לעשות את ההפרדה הזאת, ובית המשפט יכריע.

אגב, אנחנו תמכנו תמיכה אקטיבית בכך

כנסת

החקיקה הממשלתית שמגיעה אל הכנסת סובלת לא אחת מקשיים משפטיים וחוקתיים. הסיבה המרכזית היא גורמי כוח ומשקל לא מאוזן שיש לגורמים שונים בממשלה, למשל משרדי האוצר, הביטחון וראש הממשלה שהם משרדים חזקים מאוד



אני רואה הישג מקצועי חשוב מאוד בכך שבחוק ההסדרים הקודם נאלצה הממשלה לצמצם באופן ניכר את היקפו של החוק, עד כדי הדפסתו מחדש. זה כמובן צעד חריג ביותר, והוא נועד לאותת לממשלה "עד כאן"

כנסת

שגוף חיצוני – הפורום המשפטי למען ארץ ישראל – יצטרף כמשיב לעתירה, כדי שתישמע בבית המשפט עמדה צלולה ובהירה של התומכים בחוק. זה לא שכיח.

”תפקיד בג”ץ חשוב מאין כמותו”

פני-גיל: עד כמה אתם משקללים בחוות דעתכם את דעתו הצפויה של בג”ץ?

בשלבי החקיקה אנחנו לא מוכוונים מטרחה. מה יגיד בג”ץ ואם החוק ייפסל בבג”ץ. אני סבור שבשלבי עיצוב החקיקה לא נכון שנסתייג רק ממה שלא עובר בבג”ץ. הראייה שלנו צריכה להיות הרבה יותר רחבה, והשיקולים שונים מאלה שמפעיל בג”ץ כשהוא בוחן חוקתיות של חוק בדיעבד, אז מדובר בשיקולים מחמירים בהרבה. בשאלה אם להתערב או לא, השיקולים של בית המשפט הרבה יותר מורכבים ורחבים. בכלל, אני לא חושב שאם היועץ המשפטי לממשלה או היועץ המשפטי לכנסת מביעים עמדה מסוימת על חקיקה, מיד אפשר לדעת שהחוק ייפסל.

פני-גיל: איך אתה רואה את היחסים בין הרשות המחוקקת לרשות השופטת?

היות שאין לנו חוק יסוד של חקיקה ואין לנו מסורת ותרבות פוליטית ושלטונית ארוכות שנים, במערכת של איזונים ובלמים יש לבג”ץ תפקיד חשוב מאין כמותו.

הרושם הברור שלי משיחות עם חברי כנסת הוא שהטענות שלהם נגד בג”ץ לא מתמקדות בתחום החוקתי אלא יותר בתחום המינהלי. אלה טענות על הביקורת של בית המשפט על החלטות ועל פעולות של הממשלה, אם בתחום של ההתיישבות ביהודה ושומרון ואם בתחום הביטחוני. לרוב זה לא על רקע פסילה של חוקים.

צריך להבין שיש פוליטיקה מוסדית בין שתי הרשויות האלה, וזאת במובן החיובי. הן צריכות להתנהל זו מול זו, ויש ביניהן מתח מובנה שהוא אפילו בריא במסטר דמוקרטי. על המתח המובנה הזה יש אצלנו מתח נוסף ולא בריא, שגורם לתופעות

לוואי שלליות. אני חושב ששתי הרשויות צריכות להיזהר מאוד זו בכבודה ובגבולותיה של זו. אם מישהו יבדוק את השורות התחתונות, הוא יגלה שהרבה מזה הוא רוח ואווירה.

אם תסתכלו בבנק הצעות החוק הפרטיות, תמצאו כמות נכבדת של הצעות חוק שעוסקות בבית המשפט העליון, בשופטים, במערכת המשפט והשפיטה, ורוב ההצעות האלה נתפסות על ידי מערכת המשפט באופן שלילי. אך האם הן צלחו את שלבי החקיקה והגיעו לישורת האחרונה? מעט מאוד, אם בכלל. מהצד של בית המשפט יש לנו עשרות עתירות חוקתיות נגד חוקים של הכנסת. כמה מהן הגיעו לצווים מוחלטים ולביטול חקיקה או סעיפי חקיקה? מעט מאוד. כלומר יש לנו נפח גדול מאוד של רעשי רקע שתורמים הרבה למתח בין שתי הרשויות.

היועצים המשפטיים לכנסת

צבי עובר	1980–2001
אנה שניידר	2001–2005
נורית אלשטיין	2005–2010
איל ינון	2010–

אשר לסמכות של בית המשפט להפעיל ביקורת חוקתית על חוקי הכנסת, עצם קיומה של סמכות זו חשוב מאוד. ללא המערכת של הבלמים, ללא הביקורת החוקתית, אנחנו עלולים למצוא את עצמנו במקום לא טוב, אם כי ביישום צריך בית המשפט לנהוג ריסון וזהירות מרביים.

הכהן: מה עמדתך כיועץ משפטי לכנסת כשהצעת חוק מבקשת להגביל את מערכת המשפט?

אז אני בוחר את המלחמות שצריך לנהל, ומנסה להעריך אם ההצעה תונח על שולחן הכנסת לתפארת ההנחה בלבד, מה שאנחנו מכנים בעגה הפנימית שלנו "הצהרות חוק", שהרי אין מגבלה משמעותית על הנחת הצעות חוק על שולחן הכנסת.



"קוד אתי? אני מצטער שרוב חברי ועדת הכנסת החליטו שלא לאמץ את הצעות ועדת זמיר". עו"ד ינון במליאה

”צריך לתקן...”

הכהן: אתה חושב שצריך להגביל את מספר הצעות החוק שחברי הכנסת מניחים על שולחן הכנסת?

כן, אני חושב שנכון לקבוע מכסות להצעות החוק שחברי הכנסת רשאים להגיש. העובדה שאין מגבלה בכלל מביאה לזילות של מוסד הצעות החוק וגורמת לבעיות נרספות.

פני-גיל: נוח לחברי הכנסת שאתה מרסן אותם?

כן. גם זה קורה, וזה חלק מהמשחק.

”הנזק עולה על התועלת”

פני-גיל: האם אתה מתכוון לדחוף את חוק יסוד: החקיקה שמונח כבר די הרבה שנים על שולחן הכנסת?

זה לא תפקיד של היועץ המשפטי לכנסת לקדם, לדחוף או ליזום חקיקה בכלל או את חוק יסוד: החקיקה בפרט. אשר לתזכיר חוק יסוד: החקיקה שמשדר המשפטים פיסרסם לאחרונה, לדעתי הוא בעייתי ביותר, ונזקו עולה על תועלתו. הבעיה המרכזית בעיניי היא אותה פסקת התגברות שמאפשרת ל-65 חברי כנסת להתגבר על פסיקה הפוסלת חוק של הכנסת.

הכהן: כלומר אתה רואה בעיה בעצם פסקת ההתגברות או רק ברוב הדרוש?

פסקת ההתגברות כשלעצמה בעייתית בעיניי. אני חושב שהיא לא מתאימה לשיטה שלנו ולמציאות הפוליטית שבה אנחנו חיים, על אחת כמה וכמה שמדובר על 65 חברי כנסת – פחות מקואליציה ממוצעת בישראל.

אימוץ הרעיון של פסקת התגברות עלול לפגוע קשות באמון הציבור בחקיקה ובכנסת ולפגוע במעמדה הבינלאומי של ישראל, ועלול לגרום למשבר חוקתי כרוני בין הרשויות. נדמה לי שגם לאלה המתנגדים לאקטיביזם השיפוטי לא צריך להיות עניין להעביר את חוק יסוד: החקיקה, משום שהוא יקבע לראשונה במפורש ובברור את סמכותו של בית המשפט. לדעתי בית

כ

לא הסתרנו מבית המשפט שהיועצים המשפטיים הסתייגו ממרכיב מסוים בהצעת חוק החרם וחשבו שהוא גבולי מאוד מבחינה חוקתית. עם זאת, משעה שנתקבלה ההצעה, אני רואה את עצמי מחויב להציג בפני בית המשפט את עמדת הכנסת



בעניין של חוק החרם אנחנו תמכנו תמיכה אקטיבית בכך שגוף חיצוני – הפורום המשפטי למען ארץ ישראל – יצטרף כמשיב לעתירה, כדי שתישמע בבית המשפט עמדה צלולה ובהירה של התומכים בחוק. זה לא שכיח

כ

המשפט זהיר מאוד כיום בכל הנושא החרם, קתי, בין היתר משום שאין לנו חוק יסוד: החקיקה.

פני-גיל: אתה מזהה שמרנות גבוהה יותר בעליון ביחס לתקופתם של אהרן ברק ושל דורית ביניש?

עוד מוקדם לענות על שאלה זו, ויש כמה וכמה תיקים בצנרת שבתוך זמן לא רב יוכלו לתת אינדקציה לכיוון שאליו מוביל בית המשפט העליון בעידן שלאחר ברק וביניש. על כל פנים, חברי כנסת שציפו שבית המשפט הנוכחי יהיה שמרני מאוד התאכזבו עד כה, לאו דווקא בתחומים החוקתיים אלא יותר ביחס להחלטות בג”ץ בנושא ההתיישבות ביהודה ושומרון למשל.

”ועדת האתיקה לא רופסת”

הכהן: מה דעתך על מצב האתיקה בכנסת?

עד כמה שזה עשוי להפתיע, במבט משווה על פרלמנטים ותיקים ומכובדים נראה שמצב האתיקה בכנסת טוב. לדוגמה, בנרשא של עיסוק נוסף של חברי פרלמנט, שהוא פתח לניגודי עניינים קשים. אצלנו מאז 1996 חל איסור מוחלט על עיסוקים נוספים של חברי הכנסת בשכר, ואילו בפרלמנטים אחרים בעולם אין איסור כזה. בשונה מפרלמנטים אחרים יש לנו קוד אתיקה וקובץ מפורט של החלטות בענייני אתיקה, ויש לנו ועדת אתיקה פעילה שמתכנסת אחת לשבוע. מוסד כזה לא קיים בכל פרלמנט בעולם.

הכהן: ועדת זמיר ישבה על המדוכה, עבדה והעלתה הצעות לא מפליגות, והכנסת לא ממהרת לאמץ אותן. מדוע?

גם אם הכנסת לא אימצה את הצעות ועדת זמיר, אנחנו לא חיים בחלל ריק מבחינה אתית, וחשוב מאוד להדגיש זאת. אכן, רוב חברי ועדת הכנסת שהיו אמורים לדון ולהחליט אם לאמץ את הצעות ועדת זמיר החליטו שלא לעשות כן. יש להצטער על כך, ולא משום שחברי ועדת הכנסת היו

מספיק מגבלות על חברי הכנסת.

שקיפות אכן פתרה במידה רבה חלק מהבעיה, משום שכיום חברי הכנסת מוזהרים מראש שכל תנועה בחשבון הקשר עם הציבור מתפרסמת באתר האינטרנט של הכנסת. חוץ מזה זקוקים חברי הכנסת לתקציב כדי לנהל את לשכתם, ותקציב זה ניתן להם במקום שהכנסת תרכוש למענם ציוד ושירותים אחידים. יש רשימה של פרייטים שמוותר לרכוש מהתקציב הזה, שקבעה ועדת הכנסת ומתעדכנת על ידי ועדה ציבורית שמינתה הכנסת. עדיין יש תחום אפור גדול בעניין הזה, ושם חשב הכנסת ואני מתפקדים כשומרי סף. אבל צריך להבין שאנחנו לא בייביסיטרים של חברי הכנסת, וצריך לתת להם קרדיט כנבחרים ציבוריים היטב לנהל את ענייניהם. חבר כנסת הוא אדם רציני שנבחר – יש 120 כאלה מתוך אוכלוסייה של כשבעה מיליון איש – ואנחנו לא יכולים להתייחס אליהם כילדים קטנים וחסרי אחריות. אני גם לא חושב שהם כאלה. חלק מהם מקבלים את ההחלטות מתוך מודעות, מתוך ניהול סיוכונים מסוים, וצריך לכבד את זה.

“רוצים מימון? תביאו ערבויות”

הכהן: בבחירות הקרובות מתמודדות מפלגות שישתמשו במימון, ובסבירות גבוהה לא יוכלו להחזיר את הכסף לאחר הבחירות.

בשאלה שלך אתה מצביע על לקונה בחוק מימון מפלגות. המחוקק קבע שמפלגות המיוצגות בכנסת רשאיות לקבל מקדמות לצורך מימון מערכת הבחירות ללא הצגת ערבות בנקאית, והנחת העבודה היא שהן ייבחרו לכנסת הבאה. דא עקא שבדמוקרטיה ישראלית, שהיא דמוקרטיה תוססת ואמיתית, לא כל מפלגה או כל סיעה המיוצגת בכנסת אחת בהכרח ייבחרו לכנסת הבאה. במקרה כזה נותר חוב, לפעמים של מיליוני שקלים, וקשה לגבות אותו. פני-גיל: מה יקרה אם מפלגה כמו קדי



“חברי כנסת שציפו שבית המשפט הנוכחי יהיה מאוד שמרני התאכזבו”. עו”ד ינון בלשכתו

מספיק כלים.

הכהן: ולמה לא לקבל את מסקנות ועדת זמיר ברמה המהותית? מה מונע מהכנסת לקבל את החלק שעליו יש הסכמה?

נעשה ניסיון לגבש על בסיס ועדת זמיר קוד אתי חדש בכנסת הנוכחית, כשהוקמה ועדת משנה בראשות ח”כ חיים אורון, אבל גם מסקנותיה והצעותיה לא התקבלו. אני מקווה שבכנסת ה-19 יהיה מי שירים את הכפפה ויצליח להביא לאישור קוד אתי שלם ומשופר.

“הקשר עם הציבור? מרחב אפור”

הכהן: אשר לאמון הציבור בכנסת, אחד מהדברים שהוא אולי שולי מבחינת תקציב הכנסת אבל מהותי מבחינה ציבורית הוא תקציב הקשר עם הבוחר, בוודאי במצבים של מחאה חברתית. אמנם הדברים שקופים באתר הכנסת, אבל יש תחושה שאין

צריכים לחתום על כל אות בהמלצות ועדת זמיר.

הדבר המרכזי שחסר לוועדת האתיקה, ולכן היא גם פחות אפקטיבית מכפי שיכולה להיות, הוא סנקציות משמעותיות יותר. למרות זאת עושה הוועדה את מלאכתה ומצליחה להרתיע את חברי הכנסת. קחו לדוגמה את אנסטסיה מיכאלי. היא עשתה מעשה חמור, חריג וקיצוני (שפכה מים על ח”כ ראלב מג’אדלה – המערכת) ונענישה על ידי ועדת האתיקה. למעשה נשללה ממנה היכולת לתפקד כחברת כנסת לזמן לא מבוטל. עוד בכנסת הזאת עסקה ועדת האתיקה בח”כ חנין זועבי (בפרשת המרמרה – המערכת), יש אומרים אפילו בחומרה יתרה. אני לא חושב שנהגו כלפיה חומרה יתרה, אבל אי אפשר לתאר את ועדת האתיקה כוועדה רופסת שלא מתפקדת. ההפך הוא הנכון. מה שנכון הוא שאין לה

”צריך לתקן...”

**מה למשל לא תעבור את אחוז החסימה?
מאיפה היא תחזיר את הכסף?**

אני לא רוצה לדבר על מפלגה מסוימת, אבל כבר היינו במצבים דומים בכנסות קודמות. הגענו עד לבית המשפט העליון וקיבלנו פסק דין עקרוני שמקבל את הגישה שלנו, שהייתה מקובלת גם על היועץ המשפטי לממשלה, שאין מקום להפלות בין מפלגות שהיו מיוצגות בכנסת ובין מפלגות חדשות בכל הנוגע לחובה להשיב כספי מקדמה, כשאין זכאות למימון בחירות נוכח תוצאות הבחירות. די בהפליה המ-חיבת מפלגה חדשה בערבות בנקאית לקבלת המימון. לווותר גם למפלגות הוותיקות שלא הצליחו לעבור את אחוז החסימה על עצם החזרת החוב, את זה אין לנו סמכות לעשות.

לכן התחלנו לגבש הסדר עם המפלגות שחיובות כספים לאוצר המדינה לאחר שלא עברו את אחוז החסימה. האם ההסדר מור-שלם? רחוק מכך, וראוי לעיין בו מחדש. אותו תיקון מתבקש של שוויון, המחייב גם מפלגות מיוצגות להציג ערבויות לקבלת המימון, לא מתקבל בינתיים בכנסת. בכנסת הבאה בכוונתי להביא לקחים שאנחנו מגבשים בפני מי שייבחר להיות יו”ר ועדת החוקה, וננסה לשכנע אותו שראוי לחשוב על מתכונת עדכנית בנושא המימון. נמליץ שמפלגות בכנסת יקבלו מקדמות כנגד הפקדת ערבות.

יש בעיות נוספות, למשל הנושא של פרישות והתפלגויות ערב בחירות, שברור לכל שהוא מוכוון בעיקר לסוגיית הכסף והמימון. גם העניין הזה ראוי למחשבה מחדשת.

”הלוביזם הוא לא דבר מגונה”

הכהן: בסיפור של תמלוגי הגז נראה שבועדות מסוימות של הכנסת ישבו יותר שתדלנים מחברי כנסת. איך אתה מתמודד עם המציאות הזאת ברמה המהותית? הרי לא מתקבל על הדעת, לא רק מבחינת אמון

כנסת

הרושם הברור שלי משיחות עם חברי כנסת הוא שהטענות שלהם נגד בג”ץ אינן בתחום החוקתי אלא יותר בתחום המינהלי. אלה טענות על הביקורת של בית המשפט על החלטות ועל פעולות של הממשלה בתחום ההתיישבות ביהודה ושומרון ובתחום הביטחוני



עצם הסמכות של בית המשפט להפעיל ביקורת חוקתית על חוקי הכנסת הוא חשוב מאוד. ללא המערכת של הבלמים, ללא הביקורת החוקתית, אנחנו עלולים למצוא את עצמנו במקום לא טוב, אם כי ביישום בית המשפט צריך לנהוג בריסון

כנסת

הציבור, שהשתדלנים אומרים לחברי הכנסת איך להצביע.

הלוביזם הוא תופעה מוכרת וידועה בכל הפרלמנטים בעולם, דווקא במדינות היותר מתקדמות והמפותחות, והוא לא מגונה בהכרח. הוא צריך להתנהל על פי כללים שימנעו את התופעות השליליות הנלוות אליו. אני מסכים שלעיתים, בוודאי למראית העין, הדברים נראים רע מאוד. בכל זאת צריך לזכור שללוביזם המקצועי יש תפקיד חשוב בדמוקרטיה, כל עוד הוא עומד בכללים שנקבעו. מה שפסול, ונחשף בצורה בוטה וקשה בתחקיר “עובדה”, הוא מצבים שבהם לוביסטים חורגים מהלוביזם הקלאסי ולא עוסקים רק בשכנוע לגיטימי של חברי הכנסת, אלא מפעילים עליהם לחצים והשפעות שאינם לגיטימיים. מיד כשפורסם התחקיר נקטנו סדרה של צעדים ופעולות בתוך הכנסת שנועדו לצמצם את ההשפעה השלילית של הלוביסטים על חברי הכנסת. למשל נאסר על הלוביסטים לשהות במזנון חברי הכנסת ובמתחמים נוספים ללא הזמנה. אני חושב שהכנסת את הנושא למאפייני פעילות נכונים יותר, אבל לא נכון לומר שצריך לאסור את הלוביזם ואת קיומם של לוביסטים בכנסת. מכל מקום אני שמח שהלוביסטים עצמם, חלק מהם, יזמו קוד אתי וולונטרי, והבינו שנכון יותר להנמיך פרופיל מאשר להתנהג כאילו הם בעלי הבית בכנסת.

אגב, בממשלה אין בכלל הסדר של פעילות הלוביסטים, בעוד שאצלנו בכנסת הדברים לפחות שקופים. היות שהכנסת שקופה, קל יותר לבקר אותה ולראות את הפגמים ואת הבעיות.

”לא היה מקום לשבור את הנוהג”

הכהן: מה עמדתך על בחירת נציג האופוזיציה בוועדה לבחירת שופטים, כשבאופן מהותי היו עמדותיו כעמדות הקואליציה?
ברמה הפורמלית המשפטית אין בעיה בבחירתו, אבל זו שבירה של נוהג שהיה

הסגל הבכיר בלשכה המשפטית של הכנסת

עו"ד נעה (וגנר) בר־שבת



היועצת המשפטית לועדת העבודה, הרווחה והבריאות

עו"ד שגית אפיק



היועצת המשפטית לועדת הכספים

עו"ד ארבל אסטרן



היועצת המשפטית לועדת הכנסת

עו"ד אתי בנדלר



המנהל ליועץ המשפטי לכנסת (כלכלה ותקשורת) והיועצת המשפטית לועדת הכלכלה

עו"ד סיגל קוגוט



המנהל ליועץ המשפטי לכנסת והיועצת המשפטית לועדת החוקה, חוק ומשפט

עו"ד תומר רוזנר



היועץ המשפטי לועדת הפנים והגנת הסביבה ולוועדה לענייני ביקורת המדינה

עו"ד מירי פרנקל־שור



היועצת המשפטית לועדת החוץ והביטחון

עו"ד מיכל עקביה



היועצת המשפטית למינהל הכנסת

עו"ד מירב ישראלי



ראש תחום חקיקה ומחקר משפטי והיועצת המשפטית לועדת החינוך, התרבות והספורט

עו"ד דפנה ברנאי



הממונה על נוסח החוק

האנשים שמאחורי החוקים

שפטית מייצגת באופן עצמאי את הכנסת, את ועדות הכנסת ובעלי תפקידים בכנסת בהליכים משפטיים שהכנסת צד להם, בעיקר בעתירות חוקתיות בבג"ץ.

לאחרונה הוקם בלשכה המשפטית ענף נוסף והוא תחום **חקיקה ומחקר משפטי**, שנועד להשביח ולהעשיר את עבודת החקיקה, בין היתר ביצירת מודלים לחקיקה בנושאים רוחביים, במעקב אחר פסיקת בתי המשפט בנושאי חקיקה, במחקר משפטי משווה ובמעקב שוטף אחר יישום חוקים.

הענף החמישי הוא **הייעוץ המשפטי למינהל הכנסת**, העוסק בייעוץ משפטי לבעלי התפקידים בכנסת בענייני מינהל, ובכלל זה מכרזים והתקשרויות, דיני עבודה והיבטים משפטיים הנוגעים לפעילותו של משמר הכנסת.

הלשכה המשפטית של הכנסת מונה 40 עורכי דין ו־12 מתמחים הכפופים ליועץ המשפטי לכנסת, והם עמוד השדרה המקצועי של המשכן. בלשכה פועלים חמישה ענפים שונים:

הענף העיקרי הוא **הייעוץ המשפטי לועדות הכנסת**, שבו מלווים היועצים המשפטיים לועדות הכנסת וצוותיהם את הליכי החקיקה בכל שלביהם. היועצים אמונים הן על תקינות הליכי החקיקה והן על התאמת הצעות החוק לדין הקיים ולעקרונות חוקתיים.

הענף משלים לתחום החקיקה הוא **יחידת נוסח החוק**, המנסה ומוסדרת את הצעות החוק לקראת אישורן במליאת הכנסת ובוועדות. ענף נוסף הוא **ייצוג הכנסת בערכאות משפטיות**. הלשכה המ-

הלשכה המשפטית / פרופיל

”צריך לתקן...”

קיים בכנסת אי אלו שנים, שהנציג הוא נציג אונטני של מרבית חברי האופוזיציה ולא רק ברמה הפורמלית. אני חושב שהנוהג שהתקן בע בכנסת לנציג קואליציה ולנציג אופוזיציה הוא נכון. לא היה מקום לשבור אותו. אחד הדברים שמאפיינים את הפרלמנט שלנו הוא שהאופוזיציה אינה עשויה מקשה אחת, אלא מורכבת מנציגי קצוות שקשה למצוא להם מכה משותפת. מכל מקום התיקון הוא בידיים של חברי הכנסת, בשום אופן לא בידי היועץ המ־שפטי לכנסת. תיקון פשוט שיקבע שחברי האופוזיציה יבחרו את נציג האופוזיציה, וחברי הקואליציה יבחרו את נציג הקואליציה.

ומה בנוגע לבחירת אישה לוועדה לבחינת דינים? יש הטוענים כי יש קושי בכך שאין נציגה אישה בוועדה לבחירת דינים.
באופן עקרוני, ראוי שיהיה ייצוג לנשים בכל הוועדות לבחירת נושאי משרה שיפוטית, על אחת כמה וכמה בוועדה לבחירת דינים, שאי אפשר להקל ראש בהשפעתם על מעמד הנשים בארץ. אולם במצב המ־שפטי הקיים, כשמבקשים מבג”ץ לאכוף על הגופים הפוליטיים החליף את נציגיהם בוועדה ולמנות במקומם נשים, זו טענה בעייתית. הנושא הזה לא עלה בעבר, כנראה משום שבשנים האחרונות אחת מנציגי לשכת עורכי הדין הייתה אישה, וגם משום שהייצוג הנשי בוועדה זו לא מעורב בשום מקום. בכלל, הטוענים כי חייבת להיות אישה בוועדה מקווים שכך ייצג קול ליברלי יותר בוועדה, אבל לא כל אישה שתיבחר לוועדה תשב בהכרח על התקן המצופה ממנה.

משעה שהכנסת בחרה את נציגיה לוועדה, שזה מעשה מרכבה פוליטי מובהק, אין בסיס משפטי לפסול נציגים שנבחרו כדין לפני כמה שנים רק משום שגוף אחר שינה את זהות נציגיו בוועדה, ואישה שהייתה בוועדה חדלה לכהן. בקרוב תצטרך הכנסת החדשה לבחור מחדש את נציגיה לוועדה,

כנסת

הדבר המרכזי שחסר לוועדת האתיקה הוא סנקציות משמעותיות יותר. למרות זאת הוועדה עושה את מלאכתה. למשל אנסטסיה מיכאלי עשתה מעשה חמור, חריג וקיצוני, ונשללה ממנה היכולת לתפקד כחברת כנסת לזמן לא מבוטל



חבר כנסת הוא אדם רציני שנבחר - יש 120 כאלה מתוך אוכלוסייה של כשבעה מיליון איש - ואנחנו לא יכולים להתייחס אליהם כילדים קטנים וחסרי אחריות. אני גם לא חושב שהם כאלה. חלקם מקבלים החלטות מתוך ניהול סיכונים מסוים, וצריך לכבד זאת

כנסת

ובמסגרת הבחירה החדשה נביא בפני חברי הכנסת את עובדת קיומה של עתירה לבג”ץ בעניין הזה, את הערות בית המשפט ואת הצורך להביא בחשבון גם עניין זה.

הכהן: ניכר כשל באכיפת חוקים. איך אתה רואה זאת?

אכן יש כשל משמעותי בעניין. אנחנו טובים מאוד בלחוקק, אבל פחות טובים ביישום ובאכיפה של החקיקה, לשון המעטה. כשאני אומר ”אנחנו” אני מתכוון למדינה בכללותה, כי היישום והאכיפה ברוב המקרים אינם בטריטוריה של הכנסת. אני גם לא מדבר על יישום ועל אכיפה ברמה המעשית בשטח, אלא עוד לפני כן – ברמת התקנת התקנות, שאי התקנתן לא מאפשרת כלל יישום ואכיפה בשטח.

לא מעט חוקים שמקורם בהצעות חוק של חברי כנסת התקבלו למורת רוחה של הממשלה, והדרך של הממשלה להתמודד איתן היא באי התקנת תקנות, דבר המסכל את יישומן.

פני-גיל: מה תעשו, תנקטו צעדים נגד אותם משרדי ממשלה?

קודם כל צריך להציף את העניין, והתחלנו לעשות את זה. אנחנו מתכוונים לכתוב מכתבים לשרים הנוגעים בדבר וליזום דיונים בוועדות הכנסת הרלוונטיות. לכנסת יש הרבה כלים לפני שימוש בסנקציות.

הכהן: על פי חוק קצובה הקדנציה של יועץ משפטי לכנסת לחמש שנים, ויש אפירות הארכה. האם אין בכך פגיעה בעצמאות היועץ?

אני לא מביא את זה בחשבון כשאני מוציא חוות דעת ליו”ר הכנסת ולחברי הכנסת, ואני גם לא יכול לדעת מי יהיה יו”ר הכנסת בעיתוי הרלוונטי. לכן אני מראש לא משחק במשחק הזה. אם אתם שואלים אם נכון יותר לקצוב כהונה אחת ולאחריה פרישה, אני חושב שזה נכון יותר, אם כי היה מקום לקצוב כהונה אחת ארוכה יותר מחמש שנים, בדומה לתפקידים משפטיים בכירים אחרים.