

הצעת החלטה של ועדת האתיקה

בעניין השתתפותם של ח"כים חקלאים בדיוני ועדת הכספים

בהצעת חוק עיגון ורישום זכויות חקלאים בקרקע

מיום 31.10.2000

מבוא

1. הצעות חוק עיגון ורישום זכויות חקלאים בקרקע, התש"ס-1999 (פ/957 של חברי הכנסת שלום שמחון, ישראל כץ, אבשלום וילן, נחום לנגנטל, ענת מאור ויאיר פרץ) והתש"ס-2000 (פ/1330 של חברי הכנסת שלום שמחון, צבי הנדל ואבשלום וילן), עברו, לאחר דיון מוקדם במליאת הכנסת, אל ועדת הכספים, לשם הכנתן לקריאה ראשונה.

2. השתתפותם של כמה מחברי הכנסת בדיוני ועדת הכספים, העלתה את שאלת תחולתן של ההגבלות בעניינים אישיים, הכלולות בסעיפים 5 ו-6 שבפרק ג' לכללי האתיקה לחברי הכנסת. גדר המחלוקת היה בשאלה אם מדובר ב"עניין אישי", כהגדרתו בסעיף 1 לכללים, או שמא מדובר בסייג הכלול בסופה של ההגדרה, דהיינו - ב"עניין הנוגע לענף משקי שחבר הכנסת משתייך אליו", שאז ההגבלות אינן חלות.

3. בעקבות פנייתם של יו"ר ועדת הכספים, ח"כ אלי גולדשמידט, וגופים שמחוץ לכנסת, אל ועדת האתיקה, כמו גם אל יו"ר הכנסת, היועץ המשפטי לממשלה, היועץ המשפטי לכנסת והיועצת המשפטית לוועדת הכספים, קיימה ועדת האתיקה ביום 25.7.00 דיון ראשוני בנושא, והחליטה לקיים דיון אליו יוזמנו הנוגעים בדבר, בשאלת השתתפותם של כמה מחברי ועדת הכספים בדיוניה של ועדה זו בהצעת החוק הנ"ל. מבלי לקבוע מסמרות בעניין, וכדי למנוע מצב בלתי הפיך, החליטה ועדת האתיקה, כי עד להחלטה סופית שלה בעניין, לא ישתתפו חברי הכנסת בהם מדובר, בהצבעות. חברי כנסת אלה יוכלו להשתתף בדיוני הוועדה, תוך הצהרה על מעמדם, ויכלו גם לומר כי הם רואים בהשתתפותם משום ייצוג של ענף משקי. ועדת האתיקה הדגישה כי אין בהחלטת ביניים זו שלה, משום הבעת דעה כלשהי בנושא, ואין בה גם כדי להביע דעה לגבי ההצבעות בעבר בסוגיה העומדת לדיון.

הפניות

4. ואלה הפניות בנדון:

א. פנייתה של גב' גלית ספורטה, מנהלת העמותה "הקשת הדמוקרטית המזרחית", מיום 13.7.00, אל היועץ המשפטי לכנסת. בפנייתה זו טוענת גב' ספורטה, כי שניים מחברי ועדת הכספים שהם חברי קיבוצים, ושניים מהם שהם חברי מושבים, נמצאים במצב מובהק של ניגוד אינטרסים. הצעת החוק, במידה ותעבור, תעביר עשרות מיליארדי דולרים לקבוצה קטנה ומיוחדת, ואין לאפשר לחברים הנ"ל לדון בה, שכן החוק יעשיר אותם באופן אישי.

לחיזוק טענתה, הביאה גב' ספורטה קטע מהחלטת ביהמ"ש העליון, בו פסל ביהמ"ש החלטה של מועצת מקרקעי ישראל, עקב העובדה שבהצבעה השתתפו חברי קיבוצים ומושבים (ביניהם ח"כ שמחון), תוך שקבע כי האינטרס למענו פעלו חברים אלה, היה לא רק האינטרס של הגוף אותו ייצגו (התק"מ או תנועת המושבים), ולא רק האינטרס של כל אחד מהישובים הנמנים על תנועות אלה, אלא הם ייצגו גם אינטרס אישי של כל אחד מהם (בג"צ 5575/94, מהדרין בע"מ ו-5 אח' נ' ממשלת ישראל, פ"ד מט(3), 133, ס' 1, 3).

ב. פנייתו של ח"כ אלי גולדשמידט, יו"ר ועדת הכספים, מיום 18.7.00, אל יו"ר ועדת האתיקה ואל היועץ המשפטי לכנסת, בהעתק אל היועצת המשפטית לוועדת הכספים. ח"כ גולדשמידט הודיע כי העביר את ניהול ועדת הכספים בנושא שבנדון לידי ח"כ יצמן שירי, וביקש מהוועדה לפסוק אם קיים ניגוד עניינים בין היותו חבר קיבוץ לבין השתתפותו בהצבעה בנושא שבנדון. ח"כ גולדשמידט ביקש להזכיר כי בעבר ניתנו לו ולאחרים חוות דעת, הן של היועץ המשפטי לכנסת והן של היועצת המשפטית לוועדת הכספים, על פיהן כאשר מדובר בתחום השייך למגזר משקי שחבר הכנסת נמנה עליו, לא יחול העיקרון של עניין אישי.

ג. פנייתה של עו"ד צרויה מידד, מנהלת המחלקה הכלכלית בתנועה למען איכות השלטון בישראל, מיום 19.7.00, אל יו"ר הכנסת, יו"ר ועדת האתיקה ויו"ר ועדת הכספים, בהעתק אל היועץ המשפטי לממשלה. אף עו"ד צרויה ציטטה מתוך פס"ד מהדרין הנ"ל, וכן הפנתה לבג"צ 5734/98, עזריאל נ' ועדת המשנה של ממ"י. עו"ד מידד טענה כי הצעת החוק מעניקה למגזר מצומצם זכויות מפליגות על קרקעות מדינה שערכן הכלכלי רב, וכי חברי מושבים וקיבוצים שעליהם יחול ההסדר, ייהנו ממנו ישירות ויתעשרו מחקיקת החוק במתכונת והנוכחית. זהו מקרה מובהק של קיום עניין אישי, ולכן נבחר ציבור עליו פוטנציאלית יחול החוק, מנוע מלקחת חלק בדיונים בנושא, וזאת בשל ניגוד העניינים בו הוא שרוי.

ד. פנייתה של עו"ד ליאת פלג, מיום 24.7.00, אל היועץ המשפטי לממשלה, בהעתק אלי. עו"ד פלג מבקשת התייחסותו של היועץ המשפטי לממשלה לשאלה אם לא נכון יהיה לומר כי השתתפותם של ח"כים מהלובי החקלאי בדיונים בהצעת החוק הנ"ל, נגועה בניגוד עניינים.

הדיון בוועדה

5. ביום 6.8.00, שמעה הוועדה את טיעוניהם של עו"ד צרויה מידד, מנהלת המחלקה הכלכלית בתנועה למען איכות השלטון (שאף המציאה לוועדה נייר עמדה בנושא), ושל דר' סנדי קידר, מרצה לדיני מקרקעין, שתחום המומחיות שלו הוא משטר המקרקעין בישראל, נציג עמותת הקשת הדמוקרטית המזרחית. כן שמעה הוועדה את טיעוניהם של יו"ר ועדת הכספים, ח"כ אלי גולדשמידט, ושל חבר ועדת הכספים, ח"כ ישראל כץ. בדיון זה השתתפה גם עו"ד אנה שניידר, היועצת המשפטית לוועדת הכספים. כן קיימה הוועדה דיונים שלא במעמד הצדדים, בימים 18.9.00 ו-31.10.2000.

6. עו"ד מידד טענה כי הנושא שבנדון אינו נכלל בחריג של "עניין הנוגע לענף משקי שחבר הכנסת משתייך אליו" (ר' סעיף 2 לעיל). "עיון זכויות החקלאים, זה לא מקדם את הענף המשקי של החקלאות, ההפך", כך טענה. החוק "מקדם את החקלאים כאנשים, כמגזר, לא את החקלאות". לדבריה, מדובר בטובתה של אוכלוסייה מאד מצומצמת, ו"נציגת היועץ המשפטי לממשלה ונציגי משרד האוצר, אמרו בפירוש, שהעניין הזה הוא טובתו של מגזר מסוים על חשבון האוכלוסייה האחרת, על חשבון הזכות הקניינית של הכלל".

7. דר' קידר סבור שיש מקרים מסוימים בהם "למרות שחבר הכנסת הוא נציג של מגזר, יכול להיות שיהיה לו אינטרס אישי כזה שוועדת האתיקה תחשוב שלא ראוי שיצביע". יש מצב שבו כמות מסוימת הופכת לאיכות... יכול מאד להיות, שלו היה ח"כ אחד בוועדת הכספים, לא היינו מזדעקים כך. אבל יש מצב מסוים שמתחילה להיות כזאת דומיננטיות בוועדת הכספים... שעולה עד כדי ניגוד עניינים משמעותי". מבחינת תפישתו, "יש הבדל אם חברי הכנסת האלה משתתפים בהצבעה ברמה של הכנסת, לבין מצב שבו הם מעצבים את החוק על פרטיו... הצעת החוק... בנוסח הקיים, אומרת למעשה שרוב עתודות הקרקע של החברה הישראלית... יעברו לקבוצה מאד קטנה של אנשים תמורת מחיר שהוא כמעט סמלי".

8. ח"כ אלי גולדשמידט, יו"ר ועדת הכספים, שהוא חבר קיבוץ, סבר כי עו"ד מידד ודר' קידר אינם עושים הבחנה בין כעסם על החוק, לבין העניין האתי. הוא עצמו החליט לפסול עצמו מלשבת בראש הישיבה, אף שלא היה חייב לעשות כן, "בשביל מראית עין ובשביל התחושה הטובה ובשביל שלא ירגישו שמישהו עושה מחטפים", והעביר את הנושא לח"כ שאין לו אינטרס כלשהו. בסקטורים מהם הוא בא כועסים עליו, כי טוענים שזכות ההצבעה בכנסת אינה שלו, והוא הדין בח"כ ישראל כץ, כי מישהו שלח אותם לכנסת, ורואה אותם כנציגיהם. הכנסת היא מקום שהוא מסלקה של אינטרסים. יש בה ייצוג של כל הגופים, של כל המסגרות, וההנחה היא שכור ההיתוך הזה צריך להוציא מוצרים סבירים. אם יש בחוק פגיעה בזכות הקניין של הציבור, אפשר ללכת לבג"ץ ולנסות לפסול אותו. על פי חוות דעתו של פרופ' סגל, אשר הגיעה אליו מבלי שהוא, ח"כ גולדשמידט, הזמין אותה, זכותו של ח"כ להצביע היא כל כך יסודית, שוועדת האתיקה לא יכולה לפסלה, ובוודאי שאי אפשר לפסול ח"כ מלהצביע בנושא שמבטא שליחות שמכוחה הוא פועל. ההיבט של ניגוד העניינים או של האתיקה, יוצא ידי חובתו כאשר יש שקיפות. לדעת ח"כ גולדשמידט, אם תתקבל הגישה של הפונים, אי אפשר יהיה לתפקד בכנסת. דברים שנאמרים בצדק לגבי רשויות שלטון שאינן הכנסת, אינם רלבנטיים לכנסת.

9. ח"כ ישראל כץ טען כי הוא מוצג, על לא עוול בכפו, כאינטרסנט שהמניע הבלעדי והעיקרי שלו בהגשת החוק, הוא האינטרס האישי שלו. לא יעלה על הדעת שמישהו חושב שבגלל 30 הדונמים שהוא והוריו מחזיקים בכפר אחים, הוא הגיש את הצעת החוק. זהו עלבון לאינטליגנציה. הצעת החוק מעוגנת עשרות שנים במצע מפלגתו ובמצעי או הצהרות כל מנהיגי המפלגות. אין מדובר בקרקע נטושה שצריך להחליט למי מחלקים אותה. יש אנשים שיש להם חזקה משפטית על הקרקע, שאף אחד לא יכול להוריד אותם. נכון שאין הם יכולים לנצל אותה לחיוב, לכן בא החוק הזה.

10. הוועדה גם ביקשה וקיבלה לעיונה את חוות הדעת הבאות:

א. חוות דעתו של מר צבי ענבר, היועץ המשפטי לכנסת, מיום 12.7.99, אל יו"ר ועדת הכספים, בנושא: "ניגוד עניינים - יו"ר ועדת הכספים";

ב. חוות דעתה של עו"ד אנה שניידר, היועצת המשפטית לוועדת הכספים, מיום 4.6.00, אל יו"ר ועדת הכספים, בנושא: "אישור תעריפים לדמי מים לחקלאות - האם 'עניין אישי' של חברי ועדת הכספים?";

ג. חוות דעתה של עו"ד אנה שניידר, היועצת המשפטית לוועדת הכספים, מיום 2.8.00, המופנית אל היועץ המשפטי לכנסת, בנושא: "הערות נוספות בסוגיית ניגוד העניינים של ח"כים". לחוות דעתה זו, צירפה עו"ד שניידר את המסמכים הבאים:

(1) בג"ץ 5575/94, מהדרין בע"מ ואח' נ' ממשלת ישראל, עליו הסתמכו הקשת הדמוקרטית המזרחית והתנועה למען איכות השלטון בישראל, בפניותיהן לוועדה ובדיון לפנייה;

(2) בג"ץ 5734/98, עזריאל נ' ועדת המשנה של ממ"י, שאף עליו הסתמכו הפונים לוועדה;

(3) חוות דעתו של עו"ד פרופ' זאב סגל, מיום 30.7.00, שנמסרה לה ע"י ח"כ שלום שמחון, בנושא: "שלילת כוח ההצבעה שלחברי הכנסת";

(4) מאמרו של טנה שפניץ וורדה לוסטוויץ, המוזכר בפס"ד מהדרין, בנושא "ניגוד עניינים בשירות הציבורי" (ספר אורי ידן (תש"ן, כרך ב') עמ' 315, 332).

החלטת הוועדה

11. הקשת הדמוקרטית המזרחית והתנועה לאיכות השלטון, הסתמכו בעיקר על פס"ד מהדרין בע"מ, בו נפסלה החלטה של מועצת מקרקעי ישראל עקב העובדה שבהצבעה השתתפו חברי קיבוצים ומושבים אשר ייצגו גם אינטרס אישי שלהם. באותו עניין, נדונה השאלה של מתן פיצויים למחזיק בקרקע, עקב שינוי הייעוד, וביהמ"ש הגיע למסקנה שנוצר ניגוד עניינים עקב העובדה שאינטרס של המינהל היה שישולם פיצוי בשיעור הנמוך ביותר האפשרי, בעוד שאינטרס מובהק התנועות ההתיישבותיות היה הפוך. ואולם, ביהמ"ש עשה הבחנה ברורה, בין מצב זה, נציגי לבין מצב כגון זה שבפנינו. ואלה דברי ביהמ"ש (עמ' 11 לפס"ד):

"אין המדובר בעניינים במקרה בו נציגי מגזר פלוני מבקשים, במסגרת מועצה ציבורית בה הם חברים, לחלק משאבים בין מגזרים שונים כך שהמגזר שלהם לא יקופח, כשלמועצה הציבורית אין אינטרס משל עצמה, פרט לכך שחלוקת המשאבים המצומצמים העומדים לרשותה יחולקו בדרך הולמת צודקת וראויה.

במקרה כזה, כמו במקרים אחרים בהם ניתן בגוף ציבורי ייצוג למגזרים שונים אשר יש להם עניין בפעולתו, אין ניגוד אינטרסים בין טובת הגוף הציבורי לבין טובתם של החברים בו, המיצגים אינטרסים של מגזרים שונים, שהרי הכוונה במתן ייצוג לנציגי המגזרים השונים מיועד למתן ביטוי, במסגרת פעילות הגוף הציבורי, לדברם ולאינטרס של אותם מגזרים, כך שהחלטות הגוף הציבורי יתנו ביטוי למיגוון הדעות והאינטרסים של המגזרים השונים, ובמקרה מחלוקת - למכנה המשותף של הדעות והאינטרסים, או לפשרה ביניהם. במקרה כזה, אין לומר שקיים אינטרס מוקדם של הגוף הציבורי שהחברים בו - המיצגים אינטרסים של מגזרים שונים - פועלים נגדו.

האינטרס של אותו גוף ציבורי הוא, כאמור, שהחלטותיו יתנו ביטוי למיגוון הדעות והאינטרסים של המגזרים השונים המיוצגים בו. גם אין לומר על החברים בו שהם נמצאים במצב של ניגוד עניינים אסור. מטרת הכללתם בגוף הציבורי היא, שיתנו ביטוי למגזר אותו הם מייצגים, דבר אשר ישרת, בסופו של דבר, את מטרתו של אותו גוף ציבורי להחליט ולפעול לאחר שדברם של המגזרים המעוניינים בפעילותו הובא בפניו. (ההדגשה של הוועדה)

לא כן בענייננו. בענייננו עוסקים אנו בהתנגשות חזיתית של אינטרסים, התנגשות אינטרסים ברורה ובוחה בה נמצא כל אחד מהמשיבים השישי והשביעי: כחבר המועצה היה עליו להחליט בדבר שיעור הפיצוי המינימלי הראוי אשר יבטיח את המטרה של בניהבהקדם על קרקעות בעלות יעוד חקלאי (לאחר שייעודן ישונה).

זה היה האינטרס של המועצה בהחלטה 666, אשר בדיון ובהצבעה הנוגעים לה השתתף כל אחד מהמשיבים השישי והשביעי. לעומת זאת, כחבר תנועת התיישבותית וכנציגה, היה לכל אחד מהם אינטרסנוגד, דהיינו אינטרס הגדלתו של הפיצוי ככל האפשר. "לדעת הוועדה, הבחנה זו תואמת את המצב שבו מצויים חברי הכנסת עקב חברותם בה, ואשר אמורים, כנבחרים הציבור, לממש את רצון בוחריהם על ידי ייצוג האינטרסים של המגזרים אליהם הם משתייכים.

12. ואולם, אין מדובר בענייננו בנבחר ציבור סתם. עוסקים אנו בחברי "הרשות המחוקקת" (סעיף 7 לפק' סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948) ו"בית הנבחרים של המדינה" (סעיף 1 לחוק-יסוד: הכנסת), וזכותו של חבר הכנסת ליטול חלק בהליכי החקיקה, היא זכות יסוד, שאין לשללה ממנו. כללי האתיקה קובעים, אמנם, כי כאשר מדובר ב"עניין אישי", לא ישתתף חבר הכנסת בהצבעה בוועדה (שהייצוג בה הוא סיעתי, והסיעה יכולה להיות מיוצגת במקרה כזה ע"י ח"כ אחר), אך אין הם שוללים ואין באפשרותם לשלול, את זכות ההצבעה של חבר הכנסת במליאת הכנסת, גם כאשר מדובר בעניין אישי. גם בוועדה, רשאי חבר הכנסת להשתתף בדיון שיש לו עניין אישי בו, ובלבד שהודיע על כך, כנדרש. על זכותו וחובתו של חבר הכנסת לייצג את בוחריו, ועל זכותם של אלה להיות מיוצגים כהלכה וללא מגבלה בכנסת, יכולים אנו להרחיב את הדיבור עוד כהנה וכהנה, אך נראה לנו שמדובר בזכות כה בסיסית ומובנת, עד שאין צורך בהבאת כל האסמכתאות המשפטיות לכך.

13. זאת ועוד, משמעותה של החלטה שתקבע כי בעניין שבפנינו, מדובר ב"עניין אישי" ולא ב"עניין הנוגע לענף משקי שחבר הכנסת משתייך אליו", היא פתיחת פתח להעלאת טענות כנגד השתתפותם של חברי כנסת רבים בהצבעות ועדה בנושאים שונים ומגוונים, החל בהצעת חוק משפחות ברוכות ילדים (וכבר הייתה בעניין זה פניה לוועדה), ועבור לתעריפי מים, פטורים

ממס, וכל נושא אחר שיש בו משום השפעה לא רק על כלל אזרחי המדינה או על מגזר מסוים בה, אלא גם על חבר הכנסת באופן אישי.

14. נוכח כל האמור, מחליטה הוועדה כי אין לפסול השתתפותם של חברי הכנסת שהם חברי מושבים וקבוצים, בדיוני והצבעות ועדת הכספים בהצעת חוק עיגון ורישום זכויות חקלאים בקרקע. עם זאת, נראה לוועדה, כי במקרים דומים בעתיד, מן הראוי כי חבר הכנסת המייצג ענף משקי, אשר עשויה לצמוח לו טובת הנאה אישית מתוצאות ההצבעה בנושא זה, יצהיר על טובת הנאה זו, כך שתהיה שקיפות מלאה, והציבור הוא שישפוט אם חבר הכנסת פעל בעניין זה לטובת הציבור אותו הוא מייצג או לטובתו הוא.

15. החלטת הוועדה תישלח לפונים ולחברי הכנסת בהם מדובר, וכן תונח על שולחן הכנסת.