

כז' באדר תשפ"ג

20 מרץ 2023

פנייה לוועדת החוקה חוק ומשפט בכנסת

פתח דבר

מטעם עמותת שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל (ע"ר) ובשמה, אנו מתכבדים להגיש נייר עמדה לוועדת החוקה חוק ומשפט בכנסת.

עמותת שבי"ל פועלת בישראל, מאז ייסודה בשנת 1999 ונמנית על 100 סניפים ברחבי העולם של הארגון החברתי גלובלי **TRANSPARENCY INTERNATIONAL-TI** אשר חזונו הוא **A**

World free of corruption עולם חופשי משחיתות.

ארגון TI וסניפיו ברחבי העולם, לרבות בישראל, פועלים לקידום פרויקטים המכוונים להטמעת השקיפות והרחבתה בקרב מוסדות השלטון, ולהתמודדות עם תופעות של שחיתות שלטונית ומיגורן, בהיבט הגלובלי, המדינתי והעסקי.

פעילותו של ארגון TI בשיתוף עם ארגונים בינלאומיים, בהם **(The Financial FATF, OECD, Action Task Force)** הניבה הסכמה בינלאומית רחבה, בדבר החשיבות הקריטית של התנהלות השלטון בניקיון כפיים ובשקיפות, דרישה למיגור השחיתות השלטונית, לכיבוד ערכי הדמוקרטיה ומחויבות להתנהלות במסגרתם ולפיהם, כתנאי הכרחי לקיומה של חברה מתוקנת, משגשגת, המקובלת בקרב המדינות הליברליות המפותחות בעולם.

עמותת שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל היא ארגון לא-ממשלתי, בלתי מפלגתי, ללא מטרות רווח, שותפה בפעילות הארגון העולמי TI וסניפיו בעולם. החזון המנחה את פעילותה של עמותת שבי"ל הוא הנחלת הערכים והנורמות של שקיפות, טוהר מידות, קידום ערכי הדמוקרטיה, יושרה, אתיקה ואחריותיות, כתרופה מקדימה לשחיתות, להתמודדות אפקטיבית עם תופעות של שחיתות ומניעת התפשטותה ברשויות השלטון ובחברה בכללותה.

עמותת שבי"ל שותפה, בין היתר, למחקרים השוואתיים ופרסומם בהתאם לקריטריונים אחידים ולדוקטרינות רווחות ומקובלות בזירה הבינלאומית, לרבות דיווח למוסדות בינלאומיים, בנוגע להתנהלות השלטונית בישראל, באימוץ חוקים נוגדי-שחיתות, בהעמדה לדין של נבחרי ציבור והפועלים בשמם ומטעמם, ופגיעתם בטוהר המידות ובערכי הדמוקרטיה.

בתוך כך, עמותת שבי"ל, ממציאה לארגון העולמי TI דיווח בהתאם לאמות המידה הנדרשות **במדד ייצוא השחיתות 22 OECD Exporting Corruption Report**. מדד זה עוסק בחשיפת איכות, טיב והיקף האכיפה המדינתית נגד תופעת שוחד לעובדי ציבור זרים ברחבי העולם, אשר מסיט משאבים כלכליים ציבוריים, פוגע בדמוקרטיה ושלטון החוק ומעוות את השווקים הכלכליים.

הדיווח כולל פירוט רמת האכיפה, יעילות האכיפה, ההתאמה של המסגרת המשפטית המדינתית לדרישות של האמנות הבינלאומיות המחייבות את ישראל, לרבות אמנת האו"ם נגד שוחד עובדי ציבור זרים. זאת, לאור מחויבותה של ישראל לסטנדרטים המשפטיים של ה-OECD ובהם, עצמאות מערכת המשפט, עצמאות גורמי האכיפה, איסור התערבות פוליטית בהליכי האכיפה נגד שחיתות ציבורית, קידום חקירות שוחד עובדי ציבור זרים ומיצוי הדין עם מפירי חוק. הדיווח על יישום האכיפה, כנדרש, מבוסס על תקדימים באכיפת שחיתות שלטונית בישראל.

בעצה אחת עם הארגון העולמי TI, עמותת שבי"ל מפרסמת בישראל את **מדד תפיסת השחיתות השנתי** **CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX- CPI**.

המדד מהווה סמן גלובאלי מוביל בתפיסת השחיתות השלטונית בקרב 180 ממדינות בעולם. מדינה המתדרדרת לציין 50 ומטה במדד נתפסת כמדינה כמושחתת, הגוררת תגובה של הימנעות של

הסקטור הכלכלי והפיננסי העולמי מעשיית עסקים והסתלקות מהשקעות פיננסיות, איתה ובתחומיה. הידרדרות כלכלית מעין זו, באה לידי ביטוי, בין היתר, בהונגריה, בטורקיה וברוסיה. **תוצאות המדד בישראל** - לאחר 5 שנים של ירידת הציון ברציפות משנת 2016 ועד 2021 אותה סיימה בציון 59 המאוד בעייתי, זינקה ישראל במדד 2022 לציון 63 ובכך התרחקה מגבול ה-50 נקודות המסמן מדינה כמושחתת. ולא בכדי, בתקופת מדד 2022 ממשלת ישראל נהגה בכיבוד עקרונות הדמוקרטיה ובין היתר, בהעמדה לדין פלילי בעבירות שחיתות שלטונית.

עמדת עמותת שבי"ל בנוגע ל"רפורמה המשפטית"

הנזק הצפוי ממהלכי "הרפורמה המשפטית" והשלכותיו

לאור מעורבותה של עמותת שבי"ל בפעילות הארגון הבינלאומי TI וסניפיו, ופעילותנו רבת השנים בישראל, נבקש להקדים ולהטעים, כי מהלכי החקיקה החפוזים, חסרי התקדים והשלכותיהם ההרסניות על הדמוקרטיה הליברלית הנוהגת בישראל ב-75 שנות קיומה, נושאים עימם פגיעה בלתי הדירה בערכי הדמוקרטיה ובהתנהלות במסגרתה. מהלכים אלה עלולים לגרום להרס המרקם החברתי, הכלכלי והערכי בחברה בישראל, לפגיעה חמורה במעמדה הבינלאומי של ישראל לרבות הידרדרותה לעבר חבורת המדינות הנתפסות כמושחתות במדד השחיתות העולמי, על כל המשתמע והכרוך מכך.

ה"רפורמה המשפטית", כמוצע **בהצעת חוק בתי המשפט** (תיקון מס' 105) (הוראות לעניין הוועדה לבחירת שופטים) (התשפ"ג-2023), עלולה להביא לחיסול עצמאות מערכת המשפט, לפגיעה בעבודת שומרי הסף ובשלטון החוק. בהיעדר פיקוח אפקטיבי על החלטות הממשלה, יתבטל כליל הפער המבדיל בין מדינה דמוקרטית-ליברלית למשטר בעל מאפיינים דיקטטוריים. על כן נתפסים מהלכי חקיקה אלה, אצל הציבור בישראל ובידידותינו מקרב מדינות העולם, כהפיכה משטרית, אשר בסיוע שלביה הגלויים והכמוסים, עלולה להביא אותנו לעברי פי פחת של שלטון דיקטטורי מונהג על ידי הממשלה והעומד בראשה. כל אלו ואחרים עומדים בלב הקריטריונים הקובעים את ציוני המדינות בתפיסת מדד השחיתות העולמי.

הפיכה זו נתקלת בהתנגדות ציבורית רחבת היקף, הולכת וגוברת משעה לשעה, מתפשטת בקרב חלקים נרחבים ביותר בציבור, בקרב המופקדים על הגנת המדינה, בתחומי העשייה, הכלכלה, החינוך, המשפט, הרווחה, נשים וגברים, צעירים ומבוגרים דתיים וחילוניים כאחד, ולא בכדי.

חובת השקיפות בהצגת הרפורמה – במעמד הנחת הצעת הממשלה לרפורמה במערכת המשפט, הודיע שר המשפטים, כי מהלכי החקיקה יתקיימו בשלבים. ואכן, אנו עדים להתנהלותו של "השלב הראשון" בהילות חד צדדית, מבלי להציג בפני הכנסת, קל וחומר בפני הציבור, את "המהפכה" החקיקתית בשלמותה. ההסתרה, העמימות וחוסר השקיפות במהלכי "הרפורמה" מעוררים חשש ממשי בדבר מהלכי הממשלה המתוכננים לחקיקה שבקנה, המכוונת לחיסול הביקורת השיפוטית על מהלכי החקיקה, ועל הפיכת הממשלה והעומד בראשה לרשות כל יכולה, אשר ידה בכל - במבצעת, במחוקקת ובשופטת, עד כדי ריקון ואיון מערכת הבלמים והאיזונים החיוניים לקיומה של דמוקרטיה מהותית וליברלית.

מהלכי חקיקה ממין אלה ושכמותם, גלויים וסמויים כאחד, שינויים מהותיים במערך הכוחות בין שלש הרשויות, מטילים על הממשלה את החובה הראשונית של הצגת "התכנית" כולה, חשופה ל"אור השמש" בשקיפות המירבית לציבור. זאת, בדרך אשר תניב שיתוף ודיון במטרה לקדם, לתרום ולהטיב, לגופו של עניין ולא לגופו של המעוניין.

כממשלה וככנסת ישראל, אל לכם להתעלם מקריאתו של נשיא המדינה להסיר את החקיקה המוצעת, הבלתי לגיטימית, ולפתוח בהדברות כלל ציבורית. אל לכם להתעלם מחוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה, המחייבת את רשויות השלטון.

הימנעות מפגיעה במערכת המשפט תחת הכותרת של "רפורמה" במערכת המשפט אותה מובילות הממשלה והקואליציה בכנסת, נמצאות כבר עתה עשרות יוזמות חקיקה, שעל פי הגדרת הממשלה, תכליתן לרסן את כוחו של בית המשפט, את כוחן של רשויות האכיפה ובראשן את מוסד היועץ המשפטי לממשלה ועימו את מערך הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה. חקיקה זו מכוונת להסיר כליל את "אימת" הביקורת השיפוטית מהרשות המבצעת, לשמוט את הבסיס החוקי מכוחו פועל שלטון חוק לגיטימי ועצמאי, כשומר הסף על ערכי הדמוקרטיה וכמגן על זכויות המיעוט. בתוך כך, להגביל את זכות העמידה של העותרים הציבוריים והציבור בכללותו, מקבלת סעד בתביעות נגד החלטות השלטון, ולחסל כליל את הביקורת השיפוטית על חקיקת הכנסת והחלטות הממשלה, ולא ניתן יהיה להגן על זכויות משפטיות אזרחיות יסודיות ובסיסיות.

בנוסף, ב'בליץ' של הצעות חוק, מבקשת הקואליציה להתגבר על פסיקות קיימות של בית המשפט העליון, המטילות מגבלות על כהונת שרים שהורשעו בביצוע עבירות פליליות (ח"כ אריה דרעי), הנחת יסודות לתרבות של שוחד וקבלת מתנות.

כך גם מקודמות הצעות חוק פרטיות כדוגמת תיקון פקודת המשטרה, במסגרתו מבקשים להכפיף את היחידה לחקירות שוטרים לשר המשפטים, ולכרוך את התובעים בין נחקרי היחידה. פעולה זו של פוליטיזציה של מערכת המשפט, צפויה להחליש את נחישותם של גורמי האכיפה לפעול נגד שחיתות ושוחד, לערער את עצמאותם של שוטרים, חוקרי משטרה ותובעים והיא עלולה ביתר שאת, לפגוע במעמדה הבינלאומי של ישראל בקשר ללוחמה בשחיתות.


בראי המאבק הבינלאומי נגד השחיתות, החקיקה המקודמת תהיה בעלת תוצאות חמורות ועלולה לדרדר את ישראל לעבר המדינות המושחתות, להסתלקות השקעות ולפגיעה חמורה בכלכלה ובחברה בישראל.

לסיכום

אנו קוראים לממשלה ולכנסת לקחת אחריות על ה'כאוס' החברתי אשר נגרם כתוצאה מן ה'בליץ' החקיקתי. עליכם חברי הכנסת המשימה לעשות לקידום דיון מעמיק ומתון, לקיום הידברות בלב פתוח ובנפש חפצה, על תשתית מוסכמת ונקייה, לעשות יחדיו את הנדרש כיום, **כינון חוקה לישראל**. מעולם לא ניתן לאף ממשלה מנדט, לפורר את החברה ולזרות שנאה בקרבה. לא ניתן להתעלם מכך שהגענו לנקודת האל - חזור, כאשר נפגע האמון של ציבור רחב מכך ש"ממשלה נבחרת, תפעל לטובת המדינה וכלל אזרחיה". חובה להטות אוזן ולב לחשש העמוק בקרב מיליוני אזרחים ואזרחיות העומדים על מימוש זכויותיהם, על ידי מערכת משפט חזקה ועצמאית במסגרת שלטון החוק, ולהגנה על ערכי הדמוקרטיה המהותית הליברלית במדינת ישראל משגשגת וחזקה.

אנו שבים ומזכירים מושכלות יסוד המנחים ארגונים בינלאומיים כלכליים לפיהם, **קונפליקט הוא קרקע גידול לשחיתות - חוסר יציבות פוליטית, פגיעה בעצמאות מערכת המשפט ושלטון החוק, שמתפקידם להבטיח ביקורת ואכיפה על זרועות הכינון והביצוע של המדינה; פגיעה בשומרי הסף, בתקשורת חופשית ועצמאית, כל אלה מייצרים הזדמנויות לשחיתות, לשוחד, למרמה ולהתפוררות המרקם החברתי הייחודי של מדינת ישראל.**

אנו נושאים עינינו להמשך קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, משגשגת, לאור ערכיה של מגילת העצמאות, מחוזקים בבנייה משותפת של חוקה לישראל.



בכבוד רב,

נילי ארד, יו"ר עמותת שבי"ל שופטת (בדימוס)
נשיאת בית הדין הארצי לעבודה לשעבר

העתקים: חברי ועדת חוקה חוק ומשפט; היועץ המשפטי לוועדה, ד"ר גור בליי; היועצת המשפטית לממשלה, גב' גלי בהרב-מיארה.