

יום ראשון 29 באוגוסט 2021

לכבוד
אביחי מנדלבלוט, עו"ד
היועמ"ש לממשלה

לכבוד
שגית אפק, עו"ד
יועמ"ש הכנסת

שלום רב,

הנדון: דרישה להוציא מחוק ההסדרים את רפורמת הרגולציה

אני פונה אליכם/ במכתב זה שנכתב על ידי עו"ד איתי מק עבור מכון זולת- לשוויון וזכויות אדם, בבקשה דחופה להוציא את התוכנית להקמת רשות לרגולציה מחוק ההסדרים.

למרבה הצער, היועמ"ש לממשלה החליט לאשר את הכללת התוכנית להקמת רשות לרגולציה בחוק ההסדרים, לאחר שהוצאה ממנה האיסור על התקנה וחקיקה של כל רגולציה חדשה עד לשנת 2024¹.

כפי שיוסבר להלן, אין בביטול ההקפאה של רגולציה חדשה למשך שלוש שנים, כדי לרכך ולו במעט את המהות המסוכנת של רפורמת הרגולציה המוצעת²: משמעותה שינוי שיטת המשטר בישראל לכיוון של משטר נשיאותי וסמכותני; עקיפה שלא כדין של הוראות חוק-יסוד: הממשלה; ריקון מתוכן של תפקידי השרים, הגורמים המקצועיים והמדענים במשרדים; החלפת גורמי המקצוע והמדענים במשרדים בגורמים פרטיים שיעצבו במקומם את הרגולציה והמדיניות במדינת ישראל; וכן חשש ממשי לפגיעה בזכויות אדם ולהחלשה נוספת של ההגנות עליהן – כל זאת באמצעות מנגנון החקיקה המזורז והפגום של חוק ההסדרים, שכבר זכה לביקורת שופטי בג"ץ.

הוראת סעיף 5(א) לחוק יסוד: הממשלה קובעת כי "הממשלה מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחרים", ואילו הוראת סעיף 4 קובעת כי "שר אחראי בפני ראש הממשלה לתפקידים שעליהם ממונה השר", ובכך הן מעגנות את התפיסה החוקתית בישראל כי ראש הממשלה הינו "ראשון בין שווים" וכי השרים אחראים על משרדיהם³.

¹ https://www.calcalist.co.il/local_news/article/hym11r7hr00

² <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/public-opinion-economic-plan-2021-2022>

³ בני"ץ 3132/15 מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 13.4.2016): https://www.nevo.co.il/psika_html/elvon/15031320-c22.htm

על פי המוצע בחוק ההסדרים, תוקם במשרד ראש הממשלה רשות רגולציה (להלן: "הרשות"). מדובר בגוף מטה, שהעומד בראשו ייבחר על ידי ראש הממשלה ויהיה שר-על מטעמו. בגוף המטה יהיו חברים נציגי משרד ה"מ, האוצר ומשרד המשפטים, ללא נציגות של המשרדים הרגולטוריים המרכזיים.

לרשות הרגולציה המוצעת יוקנו סמכויות שמשמעותן הפקעה דה-פקטו של סמכויות המשרדים. בין היתר: בדומה למשרד ה-OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs) במשרד נשיא ארה"ב⁴, הרשות תוכל לעצור הליכי התקנה וחקיקה שיקדם כל שר עד לדיון בוועדת שרים לענייני רגולציה – ועדה שתהיה בשליטת ראש הממשלה; הרשות תוכל להעלות לדיון מחיקה של רגולציות קודמות בניגוד לעמדת השרים וגורמי המקצוע במשרדים; הרשות תוכל להטיל וטו על קידומה של רגולציה חדשה (כל עוד לא תחזור בה מחוות הדעת השלילית שהכינה לגביה); וסמכות השרים תוגבל באמצעות חובת פרסום שנתית של תוכנית רגולציה שיהיה מסובך לסטות ממנה ועוד.

הנה כי כן, מדובר בלקיחת סמכויות משרי הממשלה, מבלי להסדיר את סוגית האחריות שנגזרת מהסמכות של גוף המטה ושל שר העל. לשרים תהיה אחריות מניסטרילית מבלי שתהיה להם סמכות לקבוע את המדיניות, אשר תוכתב עבורם על ידי רשות הרגולציה ושר העל. לא מדובר רק בריקון שיקול הדעת של השרים, אלא גם בהחלפה של הגורמים המקצועיים והמדענים במשרדים תוך התעלמות מהניסיון המצטבר ורב השנים שלהם.

בשל המנגנונים הלעומתיים שמוצעים ברפורמת הרגולציה בחוק ההסדרים, סביר להניח כי הקמת הרשות לא תביא להידוק שיתוף הפעולה והתיאום עם המשרדים, אלא דווקא לניתוק, לניכור ולעימותים בלתי פוסקים בין הרשות לבין הגורמים המקצועיים במשרדים. אפשרות לא פחות גרועה, היא שלהקמת הרשות יהיה "אפקט מצנן". כלומר, שהגורמים המקצועיים "ירימו ידיים" ויעדיפו לא לפתח את הרגולציה במשרדם בהתאם לשינויי הנסיבות ולאינטרס הציבורי, כדי שלא להידרש לעבור את מסכת הייסורים וההשפלה אצל הרשות.

מי ימלא את החלל וכיצד הרשות תוכל לבצע את עבודתה? יש להניח כי תתבצע "הפרטה", ובמקום להתבסס על הגורמים המקצועיים והמדענים במשרדים, הרשות תתבסס על הצעות ומחקרים שיבצעו עבודה (בהתנדבות או בתשלום) גופים ואנשים פרטיים, ארגונים ותאגידים בעלי אינטרס.

⁴ <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/>

זולת

לשוויון וזכויות אדם

בהקשר זה, חשוב לציין שמי שדחף להקמת הרשות וכן ההצעה בחוק ההסדרים מתבססת גם על הצעותיו⁵, הינו 'פורום קהלת' אשר מקדם אג'נדה נאו-ליברלית קיצונית. בין היתר, באתר האינטרנט של הארגון מפורסם מאמרו של ראש מחלקת מדיניות של הפורום, ד"ר יצחק קליין, תחת הכותרת 'דרושה רשות ממשלתית לצמצום הרגולציה'⁶. דבריו החמורים מדברים בעד עצמם (הדגשה א"מ): "...הפחתת נטל האסדרה היא משימה מרכזית במאבק לשפר את רווחת האזרח. משימה לא פחות חשובה היא הוכחת יכולת הממשלה ליישם מדיניות אחידה שקיבלה תוקף בהחלטות ממשלה, ולא לאפשר למשרדים להתנהל באוסף של אחוזות פיאודליות עצמאיות. משרדי ממשלה רבים לא יעמדו במשימה, אלא אם משרד רה"מ יעמוד מאחוריהם ושוט בידו."

אין זה מפתיע שבמקביל להקמת רשות הרגולציה, הממשלה מציעה בחוק ההסדרים גם להפחית את הפיקוח של רשויות מקומיות על העסקים, וכן לתקן את חוק החומרים המסוכנים, חוק אוויר נקי, חוק מניעת זיהום ים, במטרה לאחד את תוקפם של היתרים סביבתיים לתקופה של עשר שנים. כיום היתרים ניתנים לתקופה קצרה יותר ולא בכדי.

הרפורמה המוצעת ברגולציה עלולה להיות פגיעה חמורה בזכויות האדם המוכרות במדינת ישראל ולהחלשת ההגנות עליהן, תוך העדפת האינטרסים של התאגידים והגורמים החזקים והמקורבים במשק.

ההקלה ברגולציה עבור אחד עלולה להיות הגיהנום עבור אחר, בעיקר עם ה"אחר" משתייך לאוכלוסיית מיעוט או לאוכלוסייה מוחלשת, בין היתר:

בזכות פרטיות – למשל, באמצעות הקלות ברגולציה על תאגידים מסחריים ורשויות ציבוריות, שעלולות לצמצם את חובותיהם לשמור על פרטיות הציבור או לסודיות מידע פרטי.

בזכות לקניין – למשל, באמצעות הקלות ברגולציה שעלולות לגרום לפגיעה בזכות לקניין בעיקר של אוכלוסיות מוחלשות, שסובלות ממטרדים ומפגעים סביבתיים, מנזקי תכנון לקוי בסמוך לקניינם ומתופעת הג'נטריפיקציה.

⁵ https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2017/07/KPF067_eImprovingRegulationIsrael_170717.pdf

⁶ <https://kohelet.org.il/publication/%D7%A8%D7%A9%D7%94-%D7%A8%D7%A9%D7%95%D7%AA-%D7%A6%D7%9E%D7%A6%D7%95%D7%9D-%D7%9E%D7%9E%D7%A9%D7%9C%D7%AA%D7%99%D7%AA-%D7%9C%D7%A6%D7%9E%D7%A6%D7%95%D7%9D-%D7%94%D7%A8%D7%92%D7%95%D7%9C%D7%A6%D7%99%D7%94>

בזכות לבריאות – למשל, באמצעות הקלות ברגולציה על סימון מוצרים או אישור מוצרי מזון, הקלות למפעלים וגורמים מזהמים, הזנחת פיתוח שירותי רפואה שוויוניים וראויים בפריפריה, עידוד רפואה פרטית על חשבון הרפואה הציבורית וצמצום המקצועות הדורשים רישוי ופיקוח.

בזכות לתעסוקה – למשל, באמצעות הקלות ברגולציה שיפגעו במאמצים לשילוב נשים, אנשים עם מוגבלויות ואוכלוסיות מיעוטים, ובמאמצים לפיתוח אזורי תעסוקה בפריפריה, וכן הקלות ברגולציה שיפגעו בפרנסת החקלאים, ובזכויות ובבטיחות העובדים.

בזכות לדיור – למשל, באמצעות הקלות ברגולציה שיביאו להעדפת בניה של דירות יוקרה ולהשקעה, להזנחת הרחבת מלאי הדירות לאוכלוסיות מיעוטים ולאוכלוסיות עניות וממעמד

הביניים, ולחילופין בניה עבורן באיכות ירודה, וכן ליצירת עומס לא סביר על התשתיות (למשל, הקמת שכונות מגורים ללא כבישים ותחבורה ציבורית מתאימים).

בזכות לחינוך – למשל, באמצעות הקלות ברגולציה שעלולות להביא להרחבת הפערים במערכת החינוך, להאצת תהליכי ההפרטה של מערכת החינוך והרחבת מסגרות החינוך הפרטיות, להעמקת האפליה של המיעוטים, מבחינת תקצוב ואיכות הלימודים, וכן להגדלת התשלומים המוטלים על ההורים.

בזכות לשוויון – למשל, הקלות ברגולציה שעלולות להביא להחמרת ההפליה במתן שירותים לציבור על ידי גופים פרטיים ומסחריים, וכן על ידי רשויות ציבוריות.

היעילות כלכלית שעומדת בבסיס הרפורמה המוצעת ברגולציה, אינה הערך הבלעדי שחשוב במדינה דמוקרטית. הנשיא (בדימוס) הש' אהרון ברק כבר קבע⁷: "זכויות אדם עולות כסף. הבטחת שוויון עולה כסף. לרוב הדרישה לתשלום ה"מחיר" באה כלפי השלטון, אך מקום שזכויות האדם, כמו השוויון, חלות ביחסים בין פרטים, הם אלה שצריכים לשאת במחיר הנדרש. זהו מחיר שכדאי וצריך לשלמו כדי להבטיח את היותנו חברה שומרת זכויות אדם ומכבדת שוויון. בוודאי כך כאשר הדרישה לשוויון נקבעה במפורש על-ידי המחוקק".

⁷ דנג"ץ 4191/97 רקנט נ' בית-הדין הארצי לעבודה (פורסם בנבו, 10.12.2000): <https://www.nevo.co.il/psika.html/elyon/9704191.htm>

זולת

לשוויון וזכויות אדם

די בקריאה של מסרי השיווק של משרד האוצר בעניין רפורמת הרגולציה, כדי להבין שדאגה לזכויות אדם אינה רלוונטית לרפורמה⁸:



השינוי הדרמטי באיזונים בשיטת המשטר ובמעמד השרים במדינת ישראל, מתוכנן להיעשות שלא כדין וללא תיקון של חוק יסוד: הממשלה, אלא באמצעות הליך החקיקה המזורז והפגום באופן אינהרנטי של חוק ההסדרים.

המשנה לנשיאה (בדימוס) הש' אליקים רובינשטיין, ביקר והתריע בשורה של פסקי דין על הסכנות הטמונות במנגנון החקיקה של חוק ההסדרים, הפגיעה במעמד הכנסת, וכוחה ה"מכבשי" של הממשלה שהינו עז ולעתים מוחץ, ומכאן חשיבותה של המסגרת החוקתית⁹.

ההליך הפרלמנטרי המלא איננו נטל או נועד להקשות סתם על קידום מדיניות הרשות המבצעת. עצם ההליך הפרלמנטרי מאפשר למחוקק לשקול באופן מעמיק את המוצע, לקיים דיון ציבורי לגביו, ולתת במה לגורמים השונים הנוגעים לעניין להביע את דעתם, הבחירה הציבורית נעשית בשקיפות, דבר אשר מגביר את יסודותיו הדמוקרטיים.

לעומת זאת, כפי שחזרו וביקרו שופטי בג"ץ¹⁰, מנגנון החקיקה המואץ בחוק ההסדרים, נשלט במידה רבה על-ידי הממשלה, ועלול עקב כך לפגוע באיזון הראוי בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת הנדרש בהליך חקיקה, ומשקף את עקרון הפרדת הרשויות שמהווה אבן יסוד במשטר דמוקרטי. מאפייניו של הליך החקיקה המואץ, אינם מאפשרים גיבוש עמדה מושכלת ביחס לכל אחד מהנושאים העולים בהצעת החוק, וקיים קושי בקיום פיקוח ובקרה אפקטיביים

⁸ https://www.gov.il/he/departments/news/press_06072021

⁹ ראו למשל, בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 6.9.2017):

https://www.nevo.co.il/psika_html/elyon/16082600-t10.htm

בג"ץ 4927/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 25.9.2007):

https://www.nevo.co.il/psika_html/elyon/06049270-n05.htm

בג"ץ 1195/10 מרכז השלטון המקומי נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב (פורסם בנבו, 13.11.2014):

https://www.nevo.co.il/psika_html/elyon/10011950-t24.htm

¹⁰ בג"ץ 6304/09 לה"ב – לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 2.9.2010):

https://www.nevo.co.il/psika_html/elyon/09063040-r08.htm

זולת

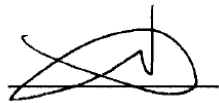
לשוויון זכויות אדם

על הליך החקיקה בידי שרי הממשלה, הכנסת וועדותיה והציבור. יצוין כי גם יועמ"ש הכנסת לשעבר, עו"ד איל ינון, חזר והתריע על כך שחוק ההסדרים מהווה חוק עוקף כנסת לרפורמות מורכבות ושנויות במחלוקת¹¹.

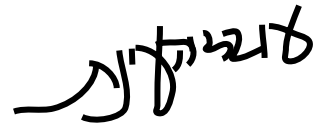
להערכתנו, אין צל של ספק כי ככל שסוגיית חקיקת רפורמת הרגולציה במסגרת חוק ההסדרים תגיע לפתחו של בג"ץ, קיים סיכוי טוב שבאופן חריג השופטים הנכבדים יחליטו להתערב שכן מדובר בפגיעה שעוצמתה קשה וניכרת בערכים ובעקרונות יסוד שהוכרו במשפט החוקתי הישראלי¹².

לאור כל האמור לעיל, נבקשכם להנחות ללא דיחוי על הוצאת רפורמת הרגולציה מחוק ההסדרים.

בכבוד רב,



איתי מק, עו"ד



עינת עובדיה, מנכ"לית מכון זולת

¹¹ <https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press30816.aspx>

¹² בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ (פורסם בנבו, 27.9.2004): https://www.nevo.co.il/psika_html/elvon/0304885-padi.htm