

הכנסת האחת עשרה  
מושב ראשון

פרוטוקול מס' 19  
מישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה  
ביום שני, י"ד בטבת התשמ"ה - 7 בדצמבר 1985, בשעה 9.30

נ כ ח ו :

תברי הוועדה: היו"ר ד' ליבאי  
ר' איתן  
א' הראל  
י' זייגר  
אוריאל לין  
י' מצא  
א' נמיר  
י' צבן  
ח' רמון  
א' ח' שאקי  
ד' תיכון

מוזמנים: מבקר המדינה י' טוניק  
היועץ המשפטי לממשלה י' זמיר  
ר' ורדי - מנכ"ל משרד מבקר-המדינה  
ש' קינן - דובר משרד מבקר המדינה  
מ' גת - משרד הכלכלה

יועץ משפטי: א' דמביץ

מזכיר הוועדה: ב' פרידנר

קצרנית: ר' בלומרזון

ס ד ר - ה י ו ס: דו"ח מבקר-המדינה על מפולת מניות הבנקים - הצבעה על  
הקמת ועדת חקירה ממלכתית לפי סעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה.

=====

670

היו"ר ד' ליבאי:

אני פותח את הישיבה.

דו"ח מבקר-המדינה על מפולת מניות הבנקים - הצבעה על הקמת  
ועדת חקירה ממלכתית לפי סעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה

היו"ר ד' ליבאי:

עם סיום הישיבה הקודמת דיווחתי ליושב-ראש הכנסת ולראש הממשלה על תוצאות הדיון. ביקשתי מראש הממשלה לפעול שהממשלה תימנע ממינוי ועדת חקירה, על-מנת לאפשר לנו לסיים את הדיון ולהשתמש בסמכות המוקנית לנו בחוק. אני שמח לציין, שפנייתי נתקבלה בהבנה רבה. היו חילופי דעות בין ראש הממשלה, שר המשפטים וביני. עד לרגע זה יש הבנה לגבי המהלכים.

אני יכול להציג בפני חברי הוועדה טיוטה של כתב המינוי. טיוטת כתב המינוי הוכנה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה ונדונה הן בוועדת השרים שמינתה הממשלה, כדי להעיר הערות ליועץ המשפטי, והן בישיבה שנתקיימה הבוקר, בה השתתפו שר המשפטים, היועץ המשפטי לממשלה, חבר-הכנסת דן תיכון ואנוכי. נכון לרגע זה, הטיוטה מקובלת על כל אלה שעיינו בה וטיפלו בה. הסכמה לה יכולה לקצר מאוד את הדיון.

לאחר הדיון אסב את תשומת-לבכם למחלוקת מסוימת בין היועץ המשפטי לממשלה לביני, באשר לשאלה משפטית מסוימת. אביע את עמדתי ואתן רשות דיבור ליועץ המשפטי לממשלה. אבקש גם את היועץ המשפטי של הוועדה שלנו להתייחס לנושא המחלוקת.

טיוטת כתב המינוי שלפניכם מורכבת ממבוא ושתי פסקאות אופרטיביות. אני מציע לקבל את הנוסח המוצע:

"בחודש אוקטובר 1983 אירע משבר במניות הבנקאיות שתוצאתו היתה, ירידה פתאומית וגדולה בערך המניות;

משבר המניות הבנקאיות נבע מן הוויסות של מניות אלה שהחל בראשית שנות ה-70 ונמשך עד שהופסק בראשית חודש אוקטובר 1983.

בעקבות המשבר האמור נערך הסדר להבטחת ערך המניות בו נטלה המדינה על עצמה אחריות כספית כבדה;

מחודש דצמבר 1983 ערך מבקר המדינה ביקורת על בנק ישראל, הרשות לניירות ערך ומשרד האוצר בקשר לוויסות המניות, מתחילת הוויסות ועד להסדר האמור;

הביקורת לא כללה את הבנקים המסחריים, הבורסה לניירות ערך וגורמים נוספים שאינם גופים מבוקרים לפי חוק מבקר המדינה;

בחודש דצמבר 1984 הגיש מבקר המדינה דין וחשבון נפרד על הביקורת שערך כאמור.

כפי שצויין בדו"ח הביקורת, אין הדו"ח משיב על שאלות שונות הקשורות למשבר המניות הבנקאיות, בעיקר משום שהוא הוגבל לגופים המבוקרים לפי חוק מבקר המדינה, עליהן ניתן להשיב רק לאחר חקירה נוספת;

אשר על כן תחקור ועדת החקירה את כל העובדות והגורמים שהביאו לוויסות המניות הבנקאיות, מתחילת הוויסות, ולמשבר במניות אלה שאירע בחודש אוקטובר 1983;

החקירה האמורה תיקח בחשבון את דו"ח הביקורת שנערך על נושא זה על-ידי מבקר המדינה והמלצותיו."

מבקר-המדינה י' טוניק:

כבר ציינתי שהביקורת אינה "מתחילת הוויסות" אלא רק מ-1978/88.

הוחלט: המלים "מתחילת הוויסות ועד להסדר האמור" יימחקו.

היו"ר ד' ליבאי:

ההחלטה על ועזת חקירה היא בשני הקטעים האחרונים. הקטעים שלפניהם הם מבוא.

ברישה של כתב המינוי יבוא: בתוקף סמכותה לפי סעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) מחליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה...

מבקר-המדינה י' טוניק:

בקטע לפני האחרון הייתי אומר לא רק "שהביאו לוויסות" אלא גם: שהשלימו אתו. אחרת, נגיע לראשון וכל היתר יהיו פטורים.

היו"ר ד' ליבאי:

בהמשך הקטע שלפני האחרון כתוב: "ולמשבר במניות אלה...".

א' נמיר:

בין זה לזה היה משהו.

א' דמביץ:

אני מבין את הרגישות. אני מניח שגם בלי זה הוועדה לא תשתוק.

מבקר-המדינה י' טוניק:

ביקשתי הקמת ועזת חקירה, כי לא מיצינו את שאלת האחריות. צריך להוסיף: "והאחראים לוויסות".

ר' איתן:

אני מציע להוסיף, שהועדה תסיק מסקנות ותגיש המלצות.

היו"ר ד' ליבאי:

מבחינה משפטית זה מיותר, כי זה נובע מהוראות החוק.

ר' איתן:

אני מציע להוסיף: הוועדה תסיים עבודתה עד תאריך...

היו"ר ד' ליבאי:

בנקודה זו נתייעץ עם יושב-ראש הוועדה.

היועץ המשפטי לממשלה י' זמיר:

הנוסח המוצע הוא הנוסח בו השתמשה הממשלה כאשר החליטה להקים את ועדת קהאן. הנוסח הזה כולל את מציאת האחראים וכן מסקנות והמלצות. הנוסח הזה מוצע, כיוון שכבר שימש בעבר ושימש בהצלחה. לא הביא שום תקלה. יש תקדים, ותקדים שהוכיח את עצמו.

א' נמיר:

הערה עקרונית לנושא הכנת כתב המינוי. אם שמעתי נכון, היועץ המשפטי לממשלה הכין את הטיוטה הזאת. זה נוגע לנושא של מעמד הכנסת ומעמד הממשלה. איני רואה בעין יפה שהיועץ המשפטי לממשלה מכין לכנסת כתב מינוי. הכנסת היא מעל לממשלה. תמיד גרסתי שחייב להיות לכנסת יעוץ משפטי חזק ועצמאי. לצערי, לא קיים, מסיבות שונות.

הערה נוספת. היועץ המשפטי לממשלה הופיע בפנינו בישיבה הקודמת ואמר שמתוך שלוש האפשרויות הוא בעד שהממשלה תמנה ועדת חקירה ולא הכנסת, לא הוועדה לענייני ביקורת המדינה. יכול להיות שהיועץ המשפטי של הכנסת לא היה מכין כתב מינוי יותר טוב, או לא היה מכין כתב מינוי שונה, אבל אני מוצאת לנכון להעיר, שמבחינת סדרי ממשל אין זה נכון, אין זה טוב ואין זה בריא.

י' צבן:

בפסקה לפני האחרונה אני מציע להוסיף את המשפט: ותקבע את האחראים לתהליך הוויסות ולמשר המניות.

לגבי הפיסקה החמישית, הפותחת במלים "הביקורת לא כללה", אחת מן השתיים: או שאין מונים שום גורם ואומרים: הביקורת לא כללה גורמים שאינם גופים מבוקרים לפי חוק מבקר המדינה; אם מונים, מה עם הדרג המדיני? על-ידי כך שמזכירים בנקים מסחריים ובורסה לניירות-ערך ואין מזכירים דרג מדיני, אומרים משהו.

דבר שלישי. איני יודע אם מובן מאליו שחוקרים את ההסדר עצמו.

הו"ר ד' ליבאי:

זה לא ברור. גם את הטענה הזאת העליתי בפני היועץ המשפטי לממשלה. אמרתי שעל-פי הנוסח זה בסימן שאלה. לפיכך דרשתי להוסיף "והמלצותיו", בסוף. ברגע שאומרים שהוועדה האמורה תיקח בחשבון את דו"ח הביקורת שנערך על נושא זה על-ידי מבקר המדינה והמלצותיו, הכל פתוח לפנייה.

י' צבן:

אני מבקש שעניין ההסדר יהיה נושא לחקירה.

אני מצטרף להערה העקרונית של חברת-הכנסת נמיר. אסייג אותה בשני משפטים: היועץ המשפטי לממשלה איננו פוסל את האפשרות שהוועדה תוקם על-ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה. מתוך שלוש האפשרויות הוא אמר שהוא פוסל הקמה משותפת, על-ידי הממשלה והוועדה. הוא נתן העדפה מסויימת להקמה על-ידי הממשלה. אני מצטרף להערה, למרות שאני יודע שליועץ המשפטי לממשלה יש משמעות, גם בפועל, מעבר ליעוץ משפטי צר לממשלה. אני רוצה להביע את מלוא האמון לאופן בו הוא התמודד עם הסוגיה שלפנינו,

אבל התייעצות עם המשלה, כל התייעצות, היא פרובלמטית, ביחוד שזו לא התייעצות אישית. זו היתה התייעצות מוסדית או כמעט מוסדית. כאן טענה מיוחדת לי אליך, אדוני היושב-ראש, ראשות הוועדה לענייני ביקורת המדינה היתה בדרך-כלל בידי נציג האופוזיציה. אין להעלות על הדעת שבהתייעצויות מן הסוג הזה, ביחוד כאשר הן לובשות אופי פורמלי או חצי פורמלי, לא יהיה נציג האופוזיציה. טבעה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה מחייב זאת במיוחד. אני מוחה נמרצות על-כך שבהתייעצות הזאת השתתפו רק יושב-ראש הוועדה וחבר ועדה שהוא גם ידיד אישי שלי, אבל העניינים כאן אינם אישיים.

ח' רמון:

הייתי מסתפק בכתב הסמכה כפי שניתן לגבי סברה ושתילה. הוא היה טוב וכלל הכול, בלי מבוא שרק מסבך את העניין. ההקדמה נובעת מצרכים פוליטיים צרים. אנשים רוצים לרמוז על אחריות מאוחרת או מוקדמת. זה קטנוני. כמובן, אם על זה תקום וטיפול ועדת החקירה, לא אשולל את זה. אך במה שקשור לוועדת חקירה, זה רק מסבך ולא מוסיף דבר. הוועדה תחקור מ-1972. אם יהיה צורך, אף מ-1920, או מהתחלת הקמת בנק לאומי. הבה נרד מהעניין הזה ונסתפק בנוסח שהיה בעניין סברה ושתילה. בכתב המינוי לעניין סברה ושתילה היה כתוב "תחקור את כל העובדות והגורמים".

היו"ר ד' ליבאי:

על תוספת המלה "כל" דומני שלא יהיה ויכוח.

ח' רמון:

אני מציע למחוק את המבוא. אם ההצעה לא תתקבל, אני מבקש שיהיה כתוב במפורש שהביקורת תהיה גם על ההסדר, ועל בנק ישראל שערך ביקורת גם על ההסדר. מבקר המדינה כלל את ההסדר בביקורת שלו. הוא אמר דברים על ההסדר. צריך לציין זאת.

מבקר המדינה מנה שבעה אלמנטים שלא היו כלולים בגופים המבוקרים: הזמן, שמבקר-המדינה דיבר עליו, הבנקים, הבורסה לניירות ערך, הוועדה המייעצת לבנק-ישראל וכיו"ב. אם כבר מפרטים, נפרט עד הסוף.

להצעה להגביל את ועדת החקירה בזמן - אי-אפשר לומר לוועדה לסיים את עבודתה תוך חודש-חודשיים, אבל אפשר לומר שאנחנו רוצים שהוועדה תעשה כמיטב יכולתה על-מנת להשלים את החקירה בהקדם האפשרי.

א' ח' שאקי:

המבוא במקומו. הוא סוקר את ההתפתחות. גם מתייחס לדברים שנאמרו בדו"ח מבקר-המדינה. הוועדה בונה את החלטתה היום על דו"ח מבקר המדינה.

אני מסכים לתוספת המלה "כל" לפני המלים "העובדות והגורמים", שלא יהיו ספיקות ושלא תהיה מחשבה שמא יש כוונה להשמיט משהו.

אני בהחלט בעד שיהיה כתוב שהוועדה תסיים את עבודתה בהקדם האפשרי. אין להשאיר את העם והמדינה במתח מיותר.

האם יש מקום לתוספת בעניין הדלתות הסגורות? מדוע? מסתבר שחוגים בנקאיים, לאו-דווקה המעורבים בכל המשבר הנורא הזה, חוששים שמא - אם הוועדה תקיים את כל ישיבותיה כשיבות פומביות - תתערער מיצח האמינות שכנראה שרדה או תשרוד בעקבות המשבר, או בעקבות עצם המינוי. עצם מינוי ועדת חקירה מפחית מן האמינות. אני מציע להוסיף משהו לעניין הדלתיים הסגורות.

היו"ר ד' ליבאי:

יש פה בעיה משפטית.

א' ח' שאקי:

אבקש שהיועץ המשפטי יביע דעתו.

י' מצא:

היום אני רואה עד-כמה צדקנו, בישיבה הקודמת, שלא קיימנו את ההצבעה. בסך-הכל אנחנו ממלאים אחר הרצון שהביע היושב-ראש, לקיים דיון קודם-כל בכתב המינוי ורק לאחר-מכן להצביע. לא היינו צריכים "לחטוף" הצבעה בישיבה הקודמת.

לעצם העניין, אני בעד המבוא ונגד התוספות המוצעות על-ידי חבר-הכנסת רמון. עם כל הרצון שלנו שהוועדה תסיים בהקדם את עבודתה, אנחנו מטילים עליה עבודה של שנה-וחצי - שנתיים. אני בעד תוספת המלה "כל" לפני "העובדות והגורמים".

אבקש לשמוע את חוות-דעת היועץ המשפטי לגבי השאלה מי מקים את ועדת החקירה. התעוררו אצלי ספקות לגבי יכולת החקירה של ועדת החקירה, אם אנחנו נטיל עליה את החקירה, לחקור לגבי גורמים שאינם גופים מבוקרים.

אוריאל לין:

יכול להיות שהנוסח הזה הוא חזרה על הנוסח בו השתמשו בעניין סברה ושתילה, אבל בנוסח חסרה נקודה מרכזית. לא נאמר שהביקורת נמנעה במפורש מלקבוע מי האחראים. זה אחד הדברים שחסרים בביקורת וזו אחת הסיבות שמוצע להקים ועדת חקירה. הרצון המפורש של הוועדה לא בא לידי ביטוי בנוסח. אני מציע לכתוב: ועדת החקירה תחקור את כל העובדות והגורמים ותקבע מי האחראים אישית לוויסות ולנזקים שנגרמו כתוצאה מן הוויסות. הייתי מרחיב את נושא האחראיות האישית לא רק לפעולת הוויסות אלא גם לנזקים הנובעים מפעולת הוויסות למשק האומי. כך ייאמר בכתב המינוי מה שמתכוונים לומר.

ד' תיכון:

כאשר ראיתי את טיוטת כתב ההסמכה הקודמת, סברתי שיש הרבה דברים שאינם ברורים. לעתים היה נדמה שמשתמשים במינוחים לא מקצועיים. לדוגמה, מזכירים את המלה "וויסות". איני קורא למה שעשו הבנקאים "וויסות". אני קורא לזה הרצה, טיפוח, ניפוח.

ועדת הכספים אישרה, בהתנגדותי, חוק שעוסק בוויסות, חוק הקשור בדרך בה נשחרר מהיטל שלום הגליל את קרנות הוויסות של הבנקים. אם כן, גם אנחנו נכללים כאן.

התעוררה בעיה של סודיות. אכן, לגבי קטעים מסויימים צריך להחיל את עניין הסודיות, שכן מדובר גם בחשבונות של תושבי חוץ. איני צריך לספר לכם באיזו מידה הם עלולים להיפגע. אי-אפשר לדון במשבר מניות הבנקים בלי לדון במה שקרה בשוק המניות החופשיות. היתה השפעה הדדית. איני בטוח שדווקא הספקולנטים לימדו את הבנקים. כל תופעה בשוק א' השפיעה על תופעה בשוק ב'.

לא רציתי להכניס את המושג "מניות בנקאיות" אלא לדבר על מכלול הבעיות הקשורות בשוק ההון, להתייחס גם לנושא המניות החופשיות.

אי-אפשר לנסח מסמך שיענה על כל הבעיות. לפנינו נוסח שהוא בבחינת מקשה אחת. אתה רוצה - תקבל אותו; אינך רוצה - אל תקבלו. כל-אחד יכול לקעקע אותו עד אין סוף. רבותי, זה מה שיש. זה בבחינת הרע במיעוטו. אם אנחנו רוצים לצאת לדרך, זה המסמך, בשינויים קלים.

מובן שצריך להאמר משהו בעניין הסודיות, כדי שלא יאמר אחר-כך מישהו שלא נתנו את דעתנו לכך.

היו"ר ד' ליבאי:

לנושא הדלתיים הסגורות, היועץ המשפטי לממשלה הפנה את תשומת-לבנו לכך שיש עילות לסגירת דלתות בחוק ועדות חקירה. עילות אלה אינן כוללות הגנה על אינטרסים כלכליים.

סעיף 18 של חוק ועדות חקירה אומר: " (א) ועדת חקירה תדון בפומבי; ואולם רשאית היא לקיים דיון, כולו או מקצתו, בדלתיים סגורות אם שוכנעה שהדבר דרוש לשם שמירה על בטחון המדינה, על יחסי החוץ של המדינה או על דרכי הפעולה החסויות של משטרת ישראל, או לשם הגנה על המוסר או על שלומו של אדם." אלה העילות. בדיון המוקדם סברנו שמן הראוי להציע לכנסת תיקון מהיר ודחוף לחוק באופן שיסמיך ועדת חקירה להחליט על דיון חלקי בדלתיים סגורות, כאשר יראה לה שעלולים להיפגע אינטרסים כלכליים חיוניים של המדינה. לא דנו בנוסח אלא ברעיון הכולל. זה היה נראה לכל המשתתפים בדיון. כל חבר כנסת מבין היטב שיכולים לעלות בדיון נושאים מסויימים - עבירות כספיים ופעולות כספיות מסויימות בין אנשים ואזרחים שאולי יהיה מי שיטען בפני הוועדה שהוא מוכן לדבר על-כך, אבל הוא חושש לאינטרסים הכלכליים החיוניים של המדינה.

י' זייגרה:

האם אתה מציע תיקון לחוק ועדות חקירה?

היו"ר ד' ליבאי:

אם הדבר מקובל על שר המשפטים והיועץ המשפטי.

ד' תיכון:

מי מגיש את הצעת התיקון?

היו"ר ד' ליבאי:

הייתי מצפה שהיועץ המשפטי לממשלה יזום את התיקון. אם ייזום זאת, זה ייעשה באמצעות הממשלה. איני יכול אלא לבקש.

א' נמיר:

איך הוחלט על דלתיים סגורות בעניין סברה ושתיילה?

היו"ר ד' ליבאי:

מנימוקי בטחון המדינה. יכול להיות שאפשר להחליט על דלתיים סגורות, במקרה שלנו, מנימוקים של יחסי חוץ, או הגנה על המוסר ושלומו הטוב של אדם.

א' נמיר:

יש בסעיף זה הכול.

היו"ר ד' ליבאי:

האינטרסים הכלכליים אינם מוזכרים. יש הוראות חוק אחרות בהן האינטרסים הכלכליים כן מוזכרים. בתקנון הכנסת, בשאלה של פומביות או אי-פומביות, פרסום או אי פרסום, יש הוראה המאפשרת ליושב-ראש הכנסת החלטה על-סמך נימוקים של האינטרסים הכלכליים של המדינה.

כיוון שהשאלה הועלתה, טוב שנהיה ערים לה ונביע משאלה בעניין זה, כדי לאפשר לוועדה להחליט, במיחז הצורך, על דלתיים סגורות בקטע מן הדיון, כאשר ישכנעו אותה שאינטרסים חיוניים של המדינה מצדיקים זאת. זה לא מחייב את ועדת החקירה.

י' זייגר:

אם עוסקים בחוק ועדות חקירה, אני מציע תיקון, שהפניה של הוועדה לבית המשפט להרכיב ועדת חקירה תהיה בצורת בקשה. יצורף אליה כתב הסמכה. בית-המשפט יהיה רשאי לדחות את כתב ההסמכה - - -

היו"ר ד' ליבאי:

זה לא על סדר-היום.

י' זייגר:

גם הנושא הקודם לא היה על סדר היום. אם סוטים מסדר היום, הרי גם בנושא זה.

היו"ר ד' ליבאי:

בהנחה שמקימים את הוועדה על-פי החוק הקיים, נתעוררה שאלה לגבי הפומביות.

י' זייגר:

אני שואל: מה יהיה אם נשיא בית המשפט העליון יציע לא לחקור תהליכים כלכליים מ-1972. הוא ישאל: מה רוצים מחיי? אבל אין לו אפשרות להחליט.

היו"ר ד' ליבאי:

נשיא בית המשפט העליון הודיע שיכבד כל הצעה להקמת ועדת חקירה.

י' זייגר:

בוודאי, זה כתוב בחוק.

היו"ר ד' ליבאי:

במיחז האפשר, עלינו לקבל את הנוסח המוצע ולמעט סטיות ממנו, אם אנחנו רוצים שהוועדה תוקם בהקדם האפשרי. נסינו להגיע למכנה המשותף הרחב ביותר. כל נטיה הצידה תזעזע את השיתוף שהיה עד רגע זה.

במידה ויושב-ראש הוועדה קיים התייעצויות, הן היו תמיד אישיות. אף פעם לא בשם הוועדה. איני אחראי לכל פרסום והדלפה מצד גורם זה או אחר. יושב-ראש הוועדה ניהל מגעים אישיים שמגמתם היתה לאפשר לוועדה הזאת להפעיל את סמכויותיה, תוך שמירת חופש פעולה מלא ביותר לכל חברי הוועדה. היושב-ראש לא התחייב, לא אישית ולא בשם הוועדה, לשום דבר. המגעים האלה איפשרו להתכנס היום ולהחליט אם רצוננו להקים ועדת חקירה. לשני גופים יש סמכות לעשות אותה פעולה. אלמלא כן, לא היה צורך במגעים.



י' צבן:

במקרה כזה צריך לשתף את נציגי האופוזיציה.

היו"ר ד' ליבאי:

טוב הייתי עושה לו הייתי מצרף את חבר-הכנסת צבן. חבר-הכנסת צבן העיר את הערתו. היא נקלטה היטב באוזני.

לשאלה אם יהיה מבוא או לא - החלק החשוב הוא האופרטיבי. אפשר גם בלי המבוא. אני מציע, קודם-כל, שתהיה הקדמה, ולהשאיר אותה כפי שהיא. בהקדמה יש רק הצעה אחת לתיקון - להדגיש את הדרג המדיני.

ח' רמון:

ולמנות את כל הגופים שמנה מבקר-המדינה.

היו"ר ד' ליבאי:

קודם-כל, השאלה היא אם להשאיר את ההקדמה או לא. קודם-כל, נחליט על כך. אם נחליט שההקדמה נשארת, יהיה תיקון בקטע החמישי הפותח במלים "הביקורת לא כללה" ויווספו הגופים הבלתי מבוקרים שהמבקר מנה.

ח' רמון:

בסוף הקטע הרביעי אני מציע להוסיף "ואת ההסדר האמור". המבקר כלל את ההסדר. אני אומר זאת מבחינה עובדתית.

היו"ר ד' ליבאי:

נדון בזה כאשר נגיע לחלק האופרטיבי.

ח' רמון:

מבקר המדינה ביקר את ההסדר. למה שיהיה ספק בכך?

היו"ר ד' ליבאי:

קודם כל נצביע על השאלה אם המבוא יישאר או לא.

א' נמיר:

אם יש הצעה למחוק את ההקדמה, אני רוצה לדעת מה יהיה הנוסח.

היו"ר ד' ליבאי:

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בתוקף סמכותה לפי סעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה... מחליטה למנות ועדת חקירה. לאחר-מכן יבואו שני הקטעים האחרונים. החברים יצטרכו להחליט אם לכלול את ההסדר או לא.

היו"ר ד' ליבאי:

נצביע על השאלה אם להשאיר את ההקדמה או לא.

י' זייגר:

המונח "וויסות" הוא המונח החוקי והרצוי לגבי מניות. אנחנו מדברים על עניין בלתי חוקי. אם כך, אין להשתמש במלה "וויסות".

היו"ר ד' ליבאי:

זו שאלה אחרת.

ד' תיכון:

לפני ההצבעה, אבקש חמש דקות להתייעצות סיעתית.  
(הפסקה של חמש דקות לצורך התייעצות סיעתית)

היו"ר ד' ליבאי:

אני מחדש את הישיבה לאחר ההתייעצות הסיעתית. נצביע.

ה צ ב ע ה

בעד ההצעה להשאיר את ההקדמה - 6  
נגד - 3

ההצעה להשאיר את ההקדמה נתקבלה

היו"ר ד' ליבאי:

יש הצעה, של חברי-הכנסת צבן ורמון, למנות בפיסקה החמישית, הפותחת במלים "הביקורת לא כללה" את הגופים הבלתי מבוקרים, ובראשיתם - את הדרג המדיני.

י' צבן:

אני מציע את הנוסח הבא: לפי הבהרת מבקר-המדינה לא כללה הביקורת את הגופים הבאים...

ח' רמון:

אם ההצעה הזאת לא תתקבל, אני מציע הצעה לחילופין: הביקורת לא כללה גורמים שאינם גופים מבוקרים לפי חוק מבקר המדינה.

היו"ר ד' ליבאי:

אני מציע לקבל את ההצעה.

ה צ ב ע ה

ההצעה שבמקום הפסקה החמישית יכתב: "הביקורת לא כללה גורמים שאינם גופים מבוקרים לפי חוק מבקר המדינה" נתקבלה פה אחד

היו"ר ד' ליבאי:

אנחנו עוברים לחלק האופרטיבי. (שתי הפסקות האחרונות).

ה צ ב ע ה

ההצעה להוסיף את המלה "כל" לפני "העובדות והגורמים" נתקבלה פה אחד

היו"ר ד' ליבאי:

המבקר הביע דעתו, שבפסקה לפני האחרונה יש לכתוב: הגורמים שהביאו לזוויסות ולמשבר או שהשלימו אתו. האם חבר כנסת כלשהו רוצה לאמץ את ההצעה הזאת?

ח' רמון:

אני מאמץ את ההצעה של המבקר.

ד' תיכון:

אני נגד.

היו"ר ד' ליבאי:

אני מציע להשאיר את הנוסח המוצע בטיוטה. המלה "שהביאו" כוללת גם מחדל וגם מעשה.

מבקר-המדינה י' טוניק:

אני מוכן לקבל את הפירוש של היושב-ראש.

היו"ר ד' ליבאי:

אם כן, ההצעה הוסרה מסדר-היום.

יש הצעה להוסיף בפסקה שלפני האחרונה את המלים "ואת ההסדר שהושג בעקבותיו". השאלה היא אם לכלול בבדיקה את נושא ההסדר או לא. זו השאלה והעניין יועמד להצבעה.

ד' תיכון:

לפי דעתי, אם אין מזכירים את ההסדר הוא ממילא ייבדק. עלינו לזכור, שההסדר אושר על-ידי הכנסת. אם כל-אחד מחפש אליבי לעצמו, אני אומר לכם: הייתי נגד ההסדר. הצבעתי נגד. אבל ברור שבכך נגרר לעסק הזה את ועדת הכספים.

ח' רמון:

איננו חסינים.

ד' תיכון:

אם אתה רוצה שיגררו את ועדת הכספים לוועדת החקירה, בבקשה.

היו"ר ד' ליבאי:

העליתי את השאלה אם לכלול את ההסדר או לא. לדעתי, רצוי לכלול. כיוון שהעניין עורר שאלה, הצעתי בתמורה שבפסקה האחרונה ייכתב שהוועדה תיקח בחשבון את דו"ח הביקורת והמלצותיו. זה כולל גם את ההסדר. אם הוועדה תרצה להיכנס לעניין ההסדר, תוכל להיכנס. אם לא תרצה - לא תיכנס. יש לה אוקיינוס.

ח' רמון:

אני רוצה להכריח אותה להיכנס לעניין ההסדר.

י' צבן:

אילו השאלה לא היתה עולה על שולחנה של הוועדה הזאת, בדיעבד היה אפשר לתת לזה פירוש כזה או אחר, כולל הפירוש שהפסקה האחרונה כוללת בתוכה את ההסדר. משעה שעלתה על שולחן הוועדה השאלה בעניין ההסדר, יש משמעות לעובדה שהוועדה נמנעה מלכלול את ההסדר בכתב הסמכות.

י' זייגר:

ההסדר נוצר כתוצאה מלחץ ציבורי שקם לצורך הגנה על בעלי המניות. לאחר-מכן אמר לי עתונאי, שבדק ומצא שחלק גדול מהגורמים שיצרו את האווירה הציבורית שמוכרחים להציל את מניות הבנקים היו אנשים שהיה להם אינטרס בדבר. אם מוסיפים את ההסדר, יש לייחס אליו את כל העובדות והגורמים שהביאו לוויסות המניות הבנקאיות. אני מציע להוסיף בסוף הפסקה שלפני האחרונה את המלים "ולהסדר שהושג בעקבותיו".

ד' תיכון:

אם אתם באים היום ואומרים לתושבי מדינת-ישראל שההסדר איננו הסדר, הבה ונברר מן המדינה. היה ויכוח. אלה שניסחו את הטיוטה שוכנעו להוציא את הקטע על ההסדר ולהכניס אותו בעקיפין דרך המלה "והמלצותיו". אם יווסף "ולהסדר שהושג בעקבותיו", ייגרם הנזק הגדול.

ח' רמון:

אסור לגעת בהסדר. ההסדר מחייב. זה חוזה בין המדינה והתושבים. אני מבקש שהוועדה תחקור את אופן השגתו. יש גורמים שהפעילו לחצים איומים בנושא זה, גורמים אינטרסנטיים. אני רוצה שהעניין ייבדק.

י' זייגר:

אני מסכים לדברי חבר-הכנסת רמון. לא נגביל את ועדת החקירה בהמלצותיה. ועדת החקירה לא יכולה לשנות את ההסדר, אבל היא בהחלט יכולה להגיד שההסדר מעיקרו גרוע ושהיא ממליצה לממשלה ולכנסת לנקוט אמצעי חקיקה שיבטלו את ההסדר מעיקרו. למה רוצים להקים ועדת חקירה? איננו יודעים את כל העובדות והגורמים. אם יתבררו דברים שהוועדה תרגיש צורך להמליץ המלצה לגביהם, מי אנחנו שמראש נמנע ממנה אפשרות היפותטית כזאת?

ח' רמון:

לא הצעתי זאת.

היו"ר ד' ליבאי:

השאלה היא אם להוסיף בסוף הפסקה שלפני האחרונה את המלים "ואופן השגתו של ההסדר שהושג". לדעתי, התוספת אינה חיונית, בגלל התוספת של המלה "והמלצותיה". אני מעמיד את השאלה להצבעה.

ה צ ב ע ה

בעד ההצעה להוסיף את המלים "ואופן השגתו של ההסדר שהושג" - 5  
נגד - 5

היו"ר ד' ליבאי:

התוצאה היא תיקו. זה יישאר לדיון נוסף.

ח' רמון:

איני רוצה דיון נוסף. אני יורד מהצעת. תעשה הצבעה חוזרת.

י' זייגר:

לשם כך צריכה להיות הצעה לרביזיה. אין דבר כזה "הצבעה חוזרת". אם יש הצעה לרביזיה, בבקשה. נדון בה בישיבה הבאה.

היו"ר ד' ליבאי:

ההצעה הבאה היא להוסיף לכתב המינוי, שהועדה תקבע את האחראים אישית לתהליך הויסות ולמשבר במניות. זו הצעה של חברי הכנסת לין וצבן.

ד' תיכון:

חבר-הכנסת לין הסיר את הצעתו.

י' צבן:

ההצעה שלי היא להוסיף: ותקבע את האחראים לתהליך הויסות ולמשבר המניות.

א' ח' שאקי:

בכתב המינוי לועזת החקירה בענין סברה ושאתילה היה דבר כזה?

ד' תיכון:

זה כתוב בחוק.

י' צבן:

מדובר על אחריות.

היועץ המשפטי לממשלה י' זמיר:

בכל ועדת חקירה שהיתה אי פעם דובר על אחריות.

היו"ר ד' ליבאי:

זה נובע מכתב הסמכות.

אם כך, סיימנו גם עניין זה.

חבר-הכנסת רפאל איתן מציע להוסיף שהוועדה תסיק מסקנות ותמליץ המלצות בנושא החקירה. למרות שזה נובע מהוראות החוק, אני מציע להוסיף את זה. זו פסקה נייטראלית.

הוחלט: להוסיף "הוועדה תסיק מסקנות ותמליץ את המלצותיה בנושאי החקירה".

היו"ר ד' ליבאי:

לגבי הגבלת הזמן של דיוני הוועדה, בחוק וועדות חקירה נקבע שמשך הזמן ייקבע בהתייעצות בין הגוף הממנה ונשיא בית המשפט העליון. אם כן, כל מה שאפשר לומר הוא, שהוועדה מטילה על יושב-ראש הוועדה להיוועץ עם נשיא בית-המשפט העליון כדי שהוועדה תשלים את פעולתה בהקדם.

ח' רמון:

אני הצעתי להוסיף שהוועדה מבקשת שוועדת החקירה תסיים את חקירתה בהקדם, בלי לחייב.

א' הראל:

אני מציע שהפניה בעניין הזמן לא תהיה חלק מההחלטה שלנו על הקמת ועדת חקירה, אלא במכתב לוואי תבוטא דעת הוועדה שהעבודה צריכה להסתיים בהקדם האפשרי.

י' צבן:

אני מציע לא לפגוע בבית המשפט העליון ולא לומר את זה.

היו"ר ד' ליבאי:

אם כן, הגבלת הזמן לא תיכלל בכתב המינוי. נשאר את זה להודעה פומבית אחרת.

י' זייגר:

מה בעניין ההסדר?

היו"ר ד' ליבאי:

הוחלט שאין צורך בהחלטה מפורשת משום שהעניין כלול בפסקה האחרונה.

ח' רמון:

לא הבנתי את ההצעה. אבקש שתצביע עוד פעם.

י' זייגר:

מה פירוש "לא הבנת"?

היו"ר ד' ליבאי:

היתה הצעה לכלול תוספת בעניין ההסדר. לא היה לה רוב. לכן, ממילא נפלה ההצעה לא עברה.

נצביע על כתב המינוי.

ה צ ב ע ה

בעד כתב המינוי, בתיקונים שאושרו בוועדה - רוב  
נגד 1

כתב המינוי, בתיקונים שאושרו בוועדה, נתקבל

היו"ר ד' ליבאי:

באשר לאפשרות דיון בדלתיים סגורים, אבקש שהוועדה תמליץ - - -

י' זייגר:

למה אנחנו צריכים להמליץ? אם הממשלה תרצה, תגיש חוק.

היו"ר ד' ליבאי:

כתב המינוי אושר בוועדה. עכשיו השאלה היא אם אנחנו מחליטים על הקמת ועדת חקירה בהתאם לכתב המינוי שאשרנו. למה השאלה מתעוררת? היועץ המשפטי לממשלה וגם שר המשפטים העלו קושי משפטי. לי אין ספק שקושי זה אינו קיים, אבל כיוון שהועלה על-ידי היועץ המשפטי, והוא הוזמן לוועדה הזאת, חשבתי שמן הראוי לאפשר לו להשמיע לפני הוועדה את השגתו.

לפני שאתן ליועץ המשפטי רשות דיבור, אבהיר לתכרים במה מדובר. סעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה אומר: "העלתה הביקורת ליקויים או פגיעות הנראים למבקר ראויים לדיון הוועדה קודם המצאת הדיון וחשבון על-פי סעיפים 15 ו-20 - בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת - ימציא המבקר לוועדה דין וחשבון נפרד; ואם עשה כן - רשאת הוועדה, מיזמתה היא או על-פי הצעת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה; החליטה הוועדה כאמור, ימנה נשיא בית המשפט העליון ועדת חקירה שתחקור בעניין; על ועדת החקירה יחולו הוראות חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים". לפי דעתי, לשון החוק ברורה. גם רוח החוק ברורה, שלוועדה הזאת הסמכות - בעקבות דו"ח מבקר המדינה - למנות ועדת חקירה, לפי דו"ח ועדות חקירה, שמוסמכת לחקור הכול - בין גופים מבוקרים ובין גופים בלתי מבוקרים, אישים, מוסדות, כל מי שהוועדה חושבת שרלבנטי לחקור - רשאת לחקור. למה? אין הגבלה אחרת. מבקר המדינה ערך ביקורת ומוציא ליקויים או פגיעות. לא כתוב ש"הליקויים או הפגיעות" הם רק בגופים מבוקרים. היתה טיוטה של החוק, שהגבילה את הסמכות הזאת רק לגופים מבוקרים. עובדה היא שטיוטה זו של הצעת החוק לא נתקבלה. כאשר הכנסת חוקקה את החוק רצתה להרחיב את הסמכויות ללא גבולות. היא לא אמרה שועדת החקירה תחקור רק גופים מבוקרים. נאמר בסעיף 14 "תחקור בעניין". באיזה עניין? בעניין הליקויים או הפגיעות אותם מצא המבקר, ללא הגבלה אם מדובר בגוף מבוקר או לא.

למהות העניין, אני שואל אתכם: בשביל מה צריך את הסעיף הזה אם הוא נועד רק לגופים מבוקרים? מדוע השאלה מתעוררת? למבקר, על-פי החוק, יש סמכויות לחקור כמו לוועדת חקירה. המבקר מצביע על סעיף 26 לחוק, בו כתוב: "המבקר וכן מי שנתמנה על ידו לכך באישור הוועדה יהיו להם כל הסמכויות האמורות בסעיפים 8 עד 11 ו-27(ב) ו-(ד) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים". המבקר הוא ממש ועדת חקירה ממלכתית. לשם מה קיבלה הכנסת את סעיף 14(ב), אם יש מבקר המדינה שהוא ועדת חקירה, אלא אם כן מדובר בגופים בלתי מבוקרים? זה ההגיון של הסעיף.

מבקר-המדינה י' טוניק:

זו היתה ההנמקה שלי.

היו"ר ד' ליבאי:

פירוש אחר מוחק את הסעיף הזה מבחינה פרקטית, משמיט מן הכנסת אחת הסמכויות שנתנה לעצמה, משום שרוצה להיות הגוף שמבקר את הממשלה. מבקר המדינה מבקר את רשויות הביצוע ואת משרדי הממשלה. הוא פונה לוועדה שהיא, כגוף מפקח, תמנה את הוועדה. יש פה מיבנה קונסטטיטוציוני איתן, שחלק ממנו הוא, שהכנסת תמנה את ועדת החקירה כדי להמשיך לחקור גם גופים בלתי מבוקרים. פירוש אחר משמיט את העקרון של סעיף 14(ב). אם יתקבל הפירוש של היועץ המשפטי לממשלה, אפשר למחוק את הסעיף הזה.

מבקר-המדינה י' טוניק:

עם כל הכבוד וכל השכנוע, אני מצטרף לכל מלה שאמר היושב-ראש. עוד ראה לדבר. סעיף 14(ג), שמגביל את המבקר לגופים מבוקרים בלבד, אומר במפורש: "העלתה הביקורת, שגוף מבוקר נהג בצורה המעלה חשש למעשה פלילי, יביא המבקר את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה". זאת כבר אמרתי לכם בשבוע שעבר. זה כתוב במפורש. הליקויים או הפגמים, בהם מדובר בסעיף 14(ב), לא הוגבלו כמו בסעיף 14(ג).

היו"ר ד' ליבאי:

אדוני היועץ המשפטי, עם כל ההערכה האישית לך ולתפקידך, הדברים מצטמצמים לגדר הפרשנות בחוק.

היועץ המשפטי לממשלה י' זמיר:

אני מצטער ומבקש את סליחת הוועדה על-כך שאדבר תחילה שלא לעניין. אני מבקש להתייחס, בתחילת דברי, לתפקיד שלי בנושא זה בפני הוועדה הזאת. אני רוצה לומר דברים שיש לי לומר בעקבות הערות אחדות שהושמעו כאן, לא לגופו של עניין אלא לגופו של אדם, או לגופו של תפקיד. אני יודע, וגם נאמר לי בהפסקה שהיתה כאן, שהדברים לא נאמרו באופן אישי, אבל היא הנותנת. אני יכול למחול על כבודי, אבל הועלתה כאן בעיה עקרונית וחשובה. לכך אני רואה צורך להתייחס.

אקדים ואומר, בעקבות ההערות שהושמעו, שאני מייחס חשיבות רבה מאוד ליעוץ משפטי של וועדה זו וכל וועדה אחרת בכנסת. כל אימת שנשאלתי, הבעתי את דעתי, שמן הראוי לחזק את היעוץ המשפטי של הכנסת. זו היתה דעתי תמיד וגם היום. יחד עם זאת, לעתים מזומנות אני מתבקש על-ידי יושב-ראש הכנסת, על-ידי יושבי-ראש ועדות ועל-ידי חברי הכנסת לבוא ולהשמיע את דעתי. כך היה גם במקרה זה. נתבקשתי להשתתף בישיבה הקודמת של הוועדה, לא כדי לייצג את עמדת הממשלה שלא דנה בדבר, אלא כדי לייצג עמדה אחרת. נעניתי לבקשה. באתי לוועדה ואמרתי שאני מוכן להגיד מה דעתי האישית.

לאחר-מכן נתבקשתי להכין טיוטה של כתב סמכות לוועדה - קודם-כל, על-ידי שר המשפטים; אחר-כך, על-ידי הוועדה. הכנתי כתב סמכות שלא ייצג את עמדת הממשלה אלא את דעתי האישית.

גם בעניין זה, כמו בעניינים אחרים, לא זו בלבד שאינני מייצג את עמדת הממשלה, ולממשלה אין עמדה בשאלה זו העומדת על הפרק - ואני יודע על-כך - אלא שאיני רואה מתפקידי לתת חוות-דעת שתהיה נוחה לממשלה. אם אתם רוצים דוגמה, הפרשה הזאת היא שתוכיח. מן המשבר השמעתי קריאה, שלא היתה מקובלת על הממשלה, להקים ועדת חקירה. עמדה זו לא היתה נוחה לממשלה, לכן הממשלה לא פעלה על פיה. בנושא הזה של כתב הסמכות, כאשר אימצתי את כתב הסמכות של ועדת סברה ושאתילה, לא עשיתי זאת משום שזה היה נוח לממשלה אלא משום שכך ראיתי לנכון לעשות זאת.

כאשר הבעתי דעתי, בישיבה הקודמת, שיש עדיפות להקמת הוועדה על-ידי הממשלה, לא עשיתי זאת כיוון שזה רצוי לממשלה, אלא כדי להקפיד עם הממשלה. אסור לתת לממשלה לחמוק מאחריות. למה קראתי לממשלה להקים ועדת חקירה? קרה אסון. הממשלה חייבת לומר: נחקר. מעבר לזה. חשבתי שהממשלה תצטרך להתמודד עם המסקנות וההמלצות ולהסיק את כל המסקנות הנדרשות, ולעמוד לדין על כך בפני הציבור והכנסת. לא להקל על הממשלה באתי אלא להקפיד עמה.



אמרה כאן, בהפסקה, תברת-הכנסת נמיר, שיש בעיה עקרונית של היחס בין הממשלה לכנסת, שבא לידי ביטוי כאשר לפני למעלה מחצי שנה התעוררה שאלה אם ההצבעה תהיה חשאית או גלויה. אמרה תברת-הכנסת נמיר: צדם לי שיושב-ראש הכנסת קרא ליועץ המשפטי לממשלה כדי להיוועץ בו. נכון. יושב ראש הכנסת קרא לי כדי להיוועץ בי. ונתתי חוות-דעת שלדעת הפרשנים נגדה את האינטרס הברור של הממשלה באותו זמן. לאחר כל הדברים האלה באים ואומרים - גם כאן וגם בהזדמנויות אחרות: הוא משקף את עמדת הממשלה, משרת אינטרסים של הממשלה. איני משקף ואיני משרת אינטרסים של הממשלה.

ח' רמון:

צריך לשנות את השם "היועץ המשפטי לממשלה".

היועץ המשפטי לממשלה י' זמיר:

כל כך למה? משום השם "היועץ המשפטי לממשלה". לדעתי, זה שם אומלל. אני לא יועץ משפטי לממשלה. לא פעם אני מחליט נגד הממשלה. הדברים אינם מתפרסמים בציבור. אני רואה עצמי כיועץ משפטי למדינה. השם "היועץ המשפטי לממשלה" הוא מורשת מתקופת המנדט. התחום שלי בוודאי איננו יותר צר משל פרקליט המדינה ולא של מבקר המדינה שמבקר חלק מהגופים השלטוניים שגם אני מופקד עליהם.

כאשר אני מוזמן לבוא אל יושב-ראש הכנסת, או אל יושב-ראש וועדה - ואני תמיד עושה זאת כאשר אני מוזמן - אני עושה זאת כיוון שאני חושב שאיני מיעץ לממשלה נגד הכנסת, אלא אני מכהן כיועץ משפטי למדינה - מעל לממשלה ולאינטרסים פוליטיים. כך גם באתי לכאן. אם מצפים ממני שאביע עמדה של הממשלה בנושא זה, או שאשקף נטיה של הממשלה, אין לי מה לומר בנושא זה. הממשלה לא החליטה. לבקשת יושב-ראש הוועדה ישבתי ולמזתי את הנושא. אם אני מוזמן, אני חייב לבוא וחייב לומר מה מצאתי ומה דעתי המקצועית. אם הוועדה תרצה - תקבל, אבל זו לא דעתי כמי שמיעץ לממשלה. אם כך רואים את זה, אין לי מה לומר כאן. אם רוצים לשמוע את דעתי לא בתור מי שמייצג עמדה של הממשלה, אלא כמי שמשרת - כך אני רואה זאת - אינטרסים של המדינה, זה סיפור אחר. בשבילי הדברים חשובים. איני יכול לומר כאן דבר בשם הממשלה. הממשלה לא הסמיכה אותי, לא התייעצתי איתה. יותר מזה, כתוצאה מן הבדיקה שעשיתי יש לי דעה, שלא זו בלבד שאינה מתיישבת עם דעת יושב-ראש הוועדה ועם דעת מבקר-המדינה, אלא היא ברור לי מלכתחילה שלא תהיה מקובלת על הוועדה הזאת, לא להלכה ולא למעשה. אין לי עניין ללכת ולהביע דברים שלא יראו ולא יתקבלו. כאשר אני מוזמן לכאן אני מוכן להביע את דעתי גם אם תהיה לא אהודה ולא נתקבל, אבל שיהיה ברור באיזה הקשר של מעמד אני מופיע כאן.

י' זייגר:

אם כולם מסכימים לדעת היועץ המשפטי, אני רוצה להביע דעה נוגדת. זה נושא שראוי לליבון. אם הובעה דעה ויש לי דעה נוגדת, חובתי להשמיע את דברי.

היו"ר ד' ליבאי:

היושב-ראש איפשר ליועץ המשפטי לממשלה לומר את דברו. בעקבות ההערה שהושמעה כאן רצה למסור הודעה אישית והיא נתאפשרה לו.

י' זייגר:

אני רוצה למסור הודעה אישית שאיני מסכים להודעה האישית הזאת.

היועץ המשפטי לממשלה י' זמיר:

בישיבה הקודמת אמרתי שיש שתי דרכים להקמת ועדת חקירה - אחת, על-ידי הממשלה; שניה, על-ידי הוועדה הזאת. אמרתי שאיני רואה הבדל גדול ביניהן ויש לי עדיפות להקמת הוועדה על-ידי הממשלה, משום שלממשלה יש אחריות שאינה יכולה להתפרק ממנה. האמנתי שיש הבדל לגבי כתב הסמכות. מסתבר שאין הבדל. ההבדל היחיד שיכול להיות הוא בשאלה של קבלה והתייחסות לדו"ח ועדת החקירה. אמרתי שלדעתי סדר הדברים הנכון הוא שהדו"ח יתקבל והאחריות לפעול לפי ההמלצות מוטלת על הממשלה. לה הכלים והיא הרשות המבצעת והיא צריכה להיות מבוקרת על-ידי הכנסת, כולל וועדה זו. לכן אמרתי שהכף נוטה למינוי על-ידי הממשלה, כאשר הוועדה הזאת נשארת מעליה ומבקרת אותה.

בינתיים היה לי קצת זמן. העניין נבדק. יש כעת בעיה משפטית. הבעיה היא כפי שהציג היושב ראש - אם הוועדה הזאת מוסמכת, על-פי חוק, להחליט על הקמת ועדת חקירה לחקירת גופים שאינם מבוקרים, כמו בנקים וכיו"ב. השאלה הזאת איננה נקיה מספק. באופן לגיטימי יש חלוקי-דעות. אני מכבד מאוד גם את דעתו של מבקר המדינה כמשפטן וגם את דעת יושב-ראש הוועדה הזאת כמשפטן. יחד עם זאת, אבקש רשות להביע דעה אחרת המצטרפת למה שהשבתי בשבוע שעבר כעדיפות מבחינת המדיניות הציבורית הרצויה.

לשאלה המשפטית יש שני היבטים - היבט כללי של מדיניות משפטית והיבט צר, של פרשנות משפטית. להיבט של המדיניות המשפטית, מקובל עלינו שמבקר המדינה עוסק במגזר אחד של המדינה - מגזר הגופים המבוקרים, בדרך-כלל הגופים השלטוניים, הרשויות המינהליות. מגזר זה בישראל, יותר מאשר בכל מדינה דמוקרטית חופשית אחרת, הוא מגזר גדול ועצום, אבל זה לא כל מה שנעשה במדינה. המדינה שלנו, שמוסדרת ומבוקרת יותר מאשר במדינות אחרות, עדיין אינה מוסדרת ומבוקרת עד הסוף. מהקמת המדינה ועד היום, ללא יוצא מן הכלל, הביקורת של המבקר נעשתה בתוך ד' אמות חוק מבקר המדינה, כלומר, כלפי גופים שלטוניים. השאלה היא אם נכון, מבחינה עקרונית, שדרך חוק מבקר המדינה שמסדיר רק ביקורת על גופים מבוקרים, שמוגשת לוועדה זאת, לא לכנסת, פתאום כל הסקטור הפרטי נכנס, בדרך עקיפה, לתחום המוסדר והמבוקר. השאלה היא אם זה תואם. יכול להיות שצריך להרחיב את תחום טיפולה של הוועדה הזאת לא רק לענייני ביקורת המדינה אלא גם לענייני עסקים.

אוריאל לין:

מאיפה יונקת הממשלה את סמכותה?

היועץ המשפטי לממשלה י' זמיר:

מחוק ועדות חקירה, קודם - פקוחת ועדות חקירה מנדטורית.

השאלה היא אם זה הצינור בו צריך להרחיב ביקורת וחקירה על מחצית המדינה, באופן כללי, שעד-עכשיו לא נחקרה. תהא הדעה אשר תהא, לא זו המסגרת, לא זו האכסניה שדרכה פתאום מהיום להבא - אתה יודע מנין אתה מתחיל אבל לא לאן תלך - מי שישקיע יידע שבאמצעות חוק מבקר המדינה יוכל למצוא עצמו תחת ביקורת של ועדת חקירה. זו המסגרת העקרונית.

ח' רמון:

הוא יודע שגם הממשלה יכולה לעשות לו את זה. למה לא יפריע לו שהממשלה יכולה, ושהכנסת - כן?

היועץ המשפטי לממשלה י' זמיר:

כדי להבין את ההוראה הזאת בחוק בדקתי את ההסטוריה של החוק. הוא עבר גלגולים. אם יורשה לי לתקן את חברי, יושב-ראש הוועדה, הוא אמר שבטיוטה של הצעת החוק דובר על גוף מבוקר וההצעה לא נתקבלה.

היו"ר ד' ליבאי:

כך למחזי מדבריק.

היועץ המשפטי לממשלה י' זמיר:

לא התבטאתי כראוי. זה התחיל מחוק מבקר המדינה, תש"ט-1949. החוק אמר כך: "המבקר רשאי להציע לוועדה כי תמונה ועדת חקירה מיוחדת, אם הדבר נראה לו דרוש מפאת ליקויים חמורים שנתגלו בגוף המבוקר...". החוק עבר תיקון בתשי"ב ובתשי"ח. בתשי"ח הביטוי "בגוף המבוקר" נעלם. שם זה לא כתוב במפורש. הסעיף אומר: "העלתה הביקורת" - ביקורת המדינה על גופים מבוקרים בלבד - "ליקויים או פגיעות" - כמובן, ליקויים או פגיעות באותם גופים שבוקרו, כי המבקר לא יעלה ליקויים או פגיעות בגופים שאינם מבוקרים.

בדקתי את הדיונים הארוכים שהיו בכנסת לגבי תיקונים האלה. עם החקיקה, הביטוי "הגוף המבוקר" נעלם. בשום מקום ובשום שלב לא בא, לא יושב-ראש הוועדה ולא חבר כנסת, ואמר: עד-עכשיו היה הסעיף כמו החוק מתש"ט - יכולנו להקים ועדת חקירה רק לגבי גופים מבוקרים, עושים מהפכה וכל הגופים הלא מבוקרים נכנסים למסגרת הזאת. לא היו קול ולא בת קול. להיפך, לא התייחסו לזה. במידה שהתייחסו, כל הדוגמאות היו לגופים מבוקרים. האם המהפכה הזאת, שהיא מהפכה מושגית של מבקר המדינה, דוחו"ת הביקורת והוועדה לענייני ביקורת המדינה, נעשתה בלי משים, בלי שאף אחד נתן דעתו לכך? מתוך כך להניח שהסעיף כולל גם גופים שאינם מבוקרים לפי חוק מבקר המדינה - אין זו דרך נכונה.

אני מקבל שיכולה להיות דעה אחרת. הוועדה תחליט כפי שהיא רוצה. אני רוצה להפנות את תשומת-לב הוועדה לעניין אחד. אין ספק שהממשלה רשאית למנות ועדה בכל היקף ותחום שנראה לה. יש ספק - אצלי מעבר לספק, ושותפים לכך משפטנים נוספים - לגבי סמכות הוועדה הזאת. המשמעות היא שאם הוועדה תחליט להקים את ועדת החקירה, קיימת אפשרות, איני יודע עד-כמה היא ממשית, שאדם יוכל לפנות לבג"ץ, ויש הרבה דרכים לפנות לבג"ץ, ולטעון שועדת החקירה הוקמה שלא כחוק ואין לה סמכות. איני רוצה להתנבא כיצד בית המשפט יחליט במקרה כזה. אם זה יקרה, זה משבש את תחומי העבודה של הוועדה, לפי הערכתי, בסדר-גודל של חודשים אחדים.

מטעמים אלה ומתוך ההשקפה שהאחריות צריכה להיות מוטלת על הממשלה, ושהוועדה הזאת צריכה לבקר את הממשלה, חשבתי שיהיה נכון ויוציא דברים מספק, אם הוועדה תקבל החלטה עקרונית בעד מינוי הוועדה, ושהאקט הפורמלי על כתב מינוי מוסכם יהיה על-ידי הממשלה, כדי שהוועדה תתחיל לפעול לא חשש של הפרעה.

א' הראל:

מה קורה אם הממשלה אינה מקבלת החלטה על הקמת וועדת חקירה?

היועץ המשפטי לממשלה י' זמיר:

הוועדה המצומצמת החליטה על כך.

א' הראל:

זה עניין עקרוני.

היו"ר ד' ליבאי:

אם אנחנו נמנה, הוועדה תגיש את המלצותיה לוועדה הזאת. ברור שהכנסת אינה גוף מבצע. היא תעביר את כל הממצאים האופרטיביים לממשלה. לא כתוב בחוק, שאם הממשלה ממנה את ועדת החקירה, היא חייבת לבצע את מסקנותיה, ואם אינה ממנה - לא. איני רואה שום נפקא מינה. אם הממשלה ממנה את ועדת החקירה ואם אנחנו ממנים, הממשלה חייבת לבצע את המסקנות באותה מידה, בגלל התוקף המוסרי והציבורי של וועדה כזאת.

יש השלכות אחרות. אם הוועדה רוצה להתייעץ, היא מתייעצת עם הגוף הממנה. לכן, אם אנחנו ממנים את וועדת החקירה יש לנו עדיין זיקה לנושא החקירה. אם הממשלה תמנה, לא תהיה לנו שום זיקה.

עוד דבר. הממשלה יכלה למנות את ועדת החקירה, אם רצתה בכך, עוד לפני חודשים. היא לא מינתה.

י' צבן:

לא אתייחס לחלק הראשון של הדברים של פרופ' זמיר.

אני מביע צער, שהדיון בסוגיה כל-כך חשובה נכנס לתנאי לחץ ויש הרגשה, לדעתי מבוססת, שאנחנו צריכים לקבל היום החלטה. אני מביע מחאה על-כך שהדיונים של הוועדה הזאת מתנהלים תחת מכש לחץ של גורמים ממשלתיים, קואליציוניים-פוליטיים, שאיני רוצה להתייחס למניעים שלהם, אבל הם פרובלמטיים מאוד. אנחנו עוסקים כאן בנושא הרשויות ויחסי הגומלין ביניהן. הממשלה - קודם בהרכב א' ועכשיו בהרכב ב', אין נפקא מינה - סירבה להקים ועדת חקירה במשך 15 חודשים, למרות פניות והפצרות של היועץ המשפטי לממשלה. מבחינה ציבורית-מוסרית נטלה מעצמה את הזכות למנות היום ועדת חקירה, לא כל שכן שכל צעד שתעשה היום ייתלה בדו"ח מבקר המדינה, ולא היא שיזמה אותו ולא על שולחנה הונח. זה היבט אחד, פאן אחד, דווקא לביסוס עמידתה של הוועדה. זאת לא רק זכותה אלא גם חובתה בנדון.

דבר שני. אני מחזיק את נוסח החוק המקורי, מ-1949. בחוק המקורי ההחלטה היתה לפי המלצה של המבקר. היום, הוועדה יכולה לעשות זאת גם "מיזמתה היא". בחוק המקורי היו המלים: "שנתגלו בגוף המבוקר". היום אין מלים אלה. לפי החוק המקורי, היה צריך להביא את ההצעה לאישור הכנסת. היום אין הוראה כזאת.

אנחנו רואים כאן שורה של שינויים. אני מחזיק בידי את "דברי הכנסת" ואת הצעות קלינגהופר. אפילו שר המשפטים דאז הציע לתקן שנשיא בית-המשפט העליון ימנה, כדי שיחולו כל הכללים. כוונת המחוקק היתה לתת לכנסת סמכות באותו תחום שיש סמכות לממשלה, גם למקרה שממשלה תמאן להקים ועדת חקירה.

לפי הנימוק שהעלית, פרופ' זמיר - שאני מבין אותו - אם הממשלה תסרב להקים ועדת חקירה, הפרובלמטיקה נשארת. מבחינה זו, איננו יכולים לוותר על הזכות שלנו.

בוועדה הזאת אי-אפשר להגיע להחלטה על הקמת ועדת חקירה אלא על סמך דו"ח מבקר המדינה שחוקר ראשית כל ולמעשה רק גופים מבוקרים. אבל, כיוון שהגופים המבוקרים אינם חיים בגטו, יכולה להיות אפשרות שתיבדק סימביוזה. האם אז פתאום הכול ירימו ידיים? אם תהיה ביקורת על גוף מבוקר שעשה עסקה לא כשרה עם גוף לא מבוקר? הוועדה יכולה להזמין הנה גם את נציגי הגוף הלא מבוקר כדי לשמוע את גירסתו בנדון.

היועץ המשפטי לממשלה י' זמיר:

בכך אין בעיה.

י' צבן:

אותו הגיון שמסמך את הוועדה לתת רגוף שאיננו מבוקר, במידה שחוקרת נושא הקשור לגוף מבוקר, קיים גם במקרה שלפנינו. יש לנו לא רק זכות אלא גם חובה להחליט על הקמת ועדת חקירה. הממשלה איבדה זכותה המוסרית. ויותר מכך להקים ועדת חקירה.

על סמך כל הדברים האלה אני מציע הוועדה לא תקבל את הפירוש של היועץ המשפטי לממשלה.

י' זייגר:

מתקבל רושם כאילו יש לי משהו אישי נגד היועץ המשפטי לממשלה. אין לי שום דבר אישי נגדו. היתה לי זכות להיות תלמידו של פרופ' זמיר. אני מעריך אותו ואני משוכנע שיצליח בתפקידו. יש לי חלוקי דעות עמו לגבי התפיסה של תפקיד היועץ המשפטי, לגבי הסמכות. ייתכן שהיה מקום להעמיד בראש המדינה אדם שיבחון ויבדוק התנהגות מוסרית, התנהגות משפטית ואחרת של גופים אלה ואחרים. במדינה דמוקרטית אין צורך בדבר כזה. זה מתאים למדינת חסות, כאשר יש נציב עליון שיש לו נורמה מעל לכולם.

היועץ המשפטי לממשלה נבחר על ידי הממשלה. תקציבו הוא חלק מתקציב משרד המשפטים. מבחינת ההיררכיה, איננו כמו מבקר המדינה שמעמדו עצמאי. בוודאי לא כמו המערכת המשפטית שתקציבה הוא דרך תקציב המדינה.

ח' רמון:

זה אותו דבר.

י' זייגר:

יש הבדל גם באופן הבחירה. שופט נבחר על-ידי ועדה מיוחדת, כדי להבטיח את אי תלותו. במקרה של היועץ המשפטי אין דבר כזה. הממשלה יכולה לפטר אותו. לא כן לגבי שופט. לנגיד בנק-ישראל יש מעמד עצמאי. נכון שהממשלה יכולה לפטרו, אבל יש לו מעמד עצמאי. לו היו רוצים לבנות מערכת עצמאית ליועץ המשפטי, היו בונים מתכונת כמו של מבקר-המדינה ונגיד בנק-ישראל. זה לא נעשה. היועץ המשפטי לממשלה הוא יועץ משפטי של הממשלה, כמו שיועץ משפטי של חברה מיעץ לחברה ולבעלי מניותיה. הוא לא צריך לכופף את החוק ולעשות דברים לא הוגנים. חזקה על הממשלה והמדינה שממלאים אחרי החוק. תפקידו להתרות. אינני מסכים שמעמדו של היועץ המשפטי יהיה כזה שיורה לתבירי הכנסת איך לנהוג ומה לעשות ולא לרשות החקיקתית - הכנסת עצמה - אם הליך מסויים הוא חוקי או לא. ייתכן שיש צורך ביועץ משפטי נפרד לכנסת, בוודאי לא היועץ המשפטי לממשלה. היועץ המשפטי לממשלה נגוע מבחינה זו שצריך לדאוג לטובת הממשלה, לטובה הלגיטימית של הממשלה.

כדאי להרחיב את הדיון בנושא זה כדי להבהיר אי הבנות.

לגופו של עניין, אני מסכים לדברי היועץ המשפטי לממשלה. יש הבדל מהותי בין מקרה שועדת חקירה מתמנה על-ידי הממשלה לבין מקרה אחר. כאשר ועדת החקירה מתמנה על-ידי הממשלה היא יכולה לחקור גופים פרטיים ואחרים. הוועדה לענייני ביקורת המדינה איננה הממשלה. יש הבדל בסטטוס ובתלות. מבחינה מסוימת הממשלה יותר חלשה מהוועדה לענייני ביקורת המדינה. היא נופלת באי-אמון. אם הממשלה תטיל על ועדה חקירה לבדוק עניין הנוגע לפרט, תסתכן באי-אמון. לא כן הוועדה לביקורת ענייני המדינה שאינה חייבת באמון ולא בשום דבר.

מעבר לטעון הכללי שהעלה היועץ המשפטי לממשלה, אסתמך גם על לשון סעיף 14, האומר: "ועדת חקירה שתחקור בעניין", באיזה עניין? בעניין שמבקר המדינה מוסמך לחקור. מבקר המדינה איננו מוסמך לחדוג מהעניין. אם עשה כן, אינו יכול להבנות על-סמך חריגה.

טענת, אדוני היושב-ראש, שלמבקר המדינה סמכויות כוועדת חקירה והוא יכול לחקור גופים, אבל לעתים חסרים לו קווליפיקציות. לדוגמה, בנושא מקצועי מאוד - כלכלי, רפואי. ייתכן שמבקר המדינה איננו רשאי לצורך מומחה נוסף בסטטוס של מבקר המדינה. ייתכן שמבקר המדינה נתקבל בבעיה שקצרה ידו מהושיע, כיוון שמדובר בנושא טכני, רפואי וכלכלי. הוא אומר: אמנם מדובר בגוף מבוקר, אבל אין לי כלים לבקורת. לכן הוא פונה לוועדה לענייני ביקורת המדינה בבקשה שתמליץ על הקמת ועדת חקירה. שם ימנה בית המשפט את המומחים הסציפיים.

ח' רמון:

אני תומך בעמדת היועץ המשפטי לגבי סמכויותיו. אולי יש צורך בשינוי חקיקה, שמה שהתגבש כמסורת חיובית מאוד יבוא לידי ביטוי בחקיקה. אני חושש שכאשר יבוא לחוקק - יפגעו בסמכויות. זה מה שמרתיע אותי בשינוי החקיקה.

היועץ המשפטי לממשלה י' זמיר:

גם אותי.

ח' רמון:

היועץ המשפטי לממשלה טוען שאם אדם יידע שהממשלה, שהיא גוף פעיל במשק, תמנה ועדת חקירה לחקירת גופים שאינם מבוקרים, זה ייראה לו יותר סביר מאשר אם הכנסת תמנה ועדת חקירה כזאת. הכנסת היא הריבון. היא יכולה להחליט לכלול הכול.

י' מצא:

אדוני היועץ המשפטי, אבקש שתתייחס גם לסמכויות של הוועדה מרגע שנקבל את הדו"ח, מבחינת יישומו.

ח' רמון:

אי אפשר לומר זאת לכנסת, כנציג העם. אם הכנסת רוצה, מחר - בטכניקה אחרת - אפשר להגיע לאותו גוף. בגלל הטכניקה אתה מתוכח אתנו? לכנסת סמכות על הכול, מכל וכול. הכנסת מקימה את הוועדה, לא המבקר. אם היה כתוב בחוק שהמבקר מקים את הוועדה, היה הגיון במה שהיועץ המשפטי אומר, כי המבקר אינו יכול לחרוג מסמכותו. אבל, של מי הסמכות? של הוועדה, שהיא נציגה של הכנסת, אורגן של הכנסת.

היועץ המשפטי הצביע על ספק סיכון מסויים. כאחד שרוצה מאוד לחקור את העניין, אינני מתעלם מדברי היועץ המשפטי. יש מידה מסויימת של סיכון. לדעתי, הסיכון הוא מינימאלי. מקבלת הפירוש שלך, אדוני היועץ המשפטי, יש גם נזקים לעתיד עבודת הוועדה. כאשר אני שוקל את הדברים, אני נוטה לעמדת הוועדה. אין ספק שכל מה שהממשלה יכולה לעשות בדו"ח הזה גם הכנסת יכולה, ובמידה מסויימת אף יותר טוב. אסביר מדוע. בממשלה בא לידי ביטוי אך ורק חלק מן הכנסת, חלק מהעם. פה באים לידי ביטוי כולם. מה שיתקבל פה יתקבל לאחר דיון בו יבואו לידי ביטוי גוונים שאינם יכולים לבוא לידי ביטוי בממשלה. לגבי ההחלטות? האם יעלה על הדעת שהממשלה לא תקבל את ההחלטות? יש אמצעים נוספים.

ד' תיכון:

אילו?

ח' רמון:

אי-אמון על רקע אי-קבלת הדו"ח. אני יודע שיש פרשנויות שונות לגבי השאלה אם הממשלה חייבת לקבל את החלטות הכנסת שאינן חוקים. בכל-זאת, השרים נשבעים לקיים את החלטות הכנסת. האם יש דבר יותר בולט מהחלטה של ועדה של בית המשפט העליון ושל הכנסת, החלטה של שתי רשויות - הרשות המשפטית והרשות המחוקקת גם יחד?

י' מצא:

האם יעלה על הדעת שהממשלה תקבל דו"ח ולא תיישם אותו?

ח' רמון:

פנינו לממשלה כמה פעמים, הצעתי אף הצעת חוק בכנסת, אך הממשלה לא מילאה את חובתה. בכך היא חטאה. היא שללה את זכותה המוסרית למנות ועדת חקירה, עם כל הסיכונים שהיועץ המשפטי מצביע עליהם, שלדעתי הם מינימאליים.

א' דמביץ:

אמנע מלדבר על כל דבר שאיננו בדיוק משפטי. נאמרו כאן דברים רבים על הצדדים הציבוריים-המדיניים הרצויים. אנצל פעם הזדמנות להביע הסכמתי לדברים שנאמרו, אבל לא זה הזמן לכך. אני רוצה לנגוע בנקודה אחת בלבד והיא, שהנוסח של סעיף 14(ב) הוא הנוסח שנתקבל בספר החוקים ביום 28.2.58. זה נוסח משולב של מה שהיה קודם: "העלתה הביקורת ליקויים או פגיעות" - לאו-דווקא בגוף המבוקר - "הנראים למבקר ראויים לדיון הוועדה קודם המצאת הדין וחשבון על-פי סעיפים 15 ו-20 - בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת - ימציא המבקר לוועדה דין וחשבון נפרד" - זה מה שעשה המבקר. הנוסח בחוק עכשיו, בסוף הסעיף, שונה מן הנוסח הקודם ועל השינוי הזה אנחנו בונים את סמכות הוועדה הזאת. התולדות מצביעות על הנטייה כפי שקיבלה ביטוי בדברי היושב-ראש, שהוועדה מוסמכת לעשות אותם דברים שהמבקר איננו מוסמך לעשותם, שחורגים מן הגופים המבוקרים ושאפשר לעשותם על-ידי ועדת חקירה בלבד. תודה.

היו"ר ד' ליבאי:

אני מבין שלפי דבריך הוועדה מוסמכת למנות את ועדת החקירה ושהיא תהיה מוסמכת לחקור גופים מבוקרים ובלתי מבוקרים.

א' דמביץ:

היתה עוד שאלה, שחבר-הכנסת מצא העלה. בשום מקום לא כתוב בחוק שהממשלה חייבת לקבל את המסקנות. היא חייבת לדון בדו"ח שהוגש לה. אני מניח שתגלה יחס של כבוד לממצאי ועדת חקירה שלא היא מינתה.

ר' איתן:

בפני מי תציג ועדת החקירה את המסקנות שלה?

היו"ר ד' ליבאי:

אם אנחנו ממנים אותה, תציג אותן על השולחן הזה. הוועדה הזאת, קודם-כל, תעביר אותן לראש הממשלה.

י' מצא:

אחרי שדנה בו?

היו"ר ד' ליבאי:

במקרה זה, כאשר גם הממשלה הודיעה שהיא עקרונית בעד הקמת ועדת חקירה, אני מניח שנשיא בית המשפט העליון יעביר את הדו"ח לכאן עם העתק ישירות לממשלה. כך אני מניח שייעשה. אם יעביר את הדו"ח לכאן, זו כנסת והיא יודעת מי הגוף האחראי לביצוע. היא תעביר את הדו"ח לממשלה. יידרש תיאום בין עבודת הכנסת והממשלה, כפי שגילינו, באופן יוצא מן הכלל, עד-עכשיו.

ר' איתן:

אם אנחנו ממנים את ועדת החקירה, האם לא צריך להזכיר שתעביר את ההמלצות אלינו?

מבקר-המדינה י' טוניק:

זה יעבור לכאן.

ר' איתן:

אני בעד החלטה על הקמת ועדת חקירה. הממשלה היתה צריכה לפנות אלינו בבקשה למנות ועדת חקירה, מכל הבחינות שנאמרו כאן.

לגבי היועץ המשפטי לממשלה, הוא לא נבחר לתפקידו. הוא ממונה. הוא ממונה כדי לייצג את הממשלה. שמעתי כמה הערות על התפקיד והגדרתו. כפי שאני מבין, היועץ המשפטי מתמנה כדי לשמור את הממשלה בין שתי הגדרות של החוק, לא לתת לה לסטות.

א' ח' שאקי:

לשאלה שלפנינו פנים לכאן ולכאן. אפשר לתת פרשנות ברוח אחת וברוח שניה. אני מעדיף את הפירוש של היושב-ראש, שסעיף 14(ב) איננו מצומצם כמו סעיפים 14(א)-ו(ג).

היו"ר ד' ליבאי:

התייעצתי עם שני מומחים למשפט קונסטיטוציוני. שניהם היו בדעה אחת, שהפירוש שהצגתי כאן הוא פירוש נכון וברור של הסעיף. לא אוסיף מה עוד אמרו. קיבלתי בכך חיזוק רציני לעמדה שלי.

א' ח' שאקי:

אני מבין שמה שהביא את היועץ המשפטי לממשלה למסקנתו הוא, שכל החוק מדבר על גופים מבוקרים, ולפיכך גם הוועדה שתוקם חייבת להצמצם. אז לא אמרנו ולא כלום. אוסיף שני נימוקים לחיזוק הפירוש של היושב-ראש. קודם כל, סעיף 1 לחוק אומר: "ימונה מבקר המדינה לקיום הביקורת על משק הכספים וניהולו, על הרכוש ועל המינהל של המדינה ושל הגופים העומדים לביקורתו של המבקר ולמילוי שאר התפקידים המוטלים על המבקר לפי חוק זה". סעיף 14(ב) הוא בגדר תפקיד מיוחד. יש לכך כמה הוכחות משפטיות בתוך הסעיף. קודם-כל, מדובר על זיקה לבעיה עקרונית או אחרת. נשוא הדיון הוא: ויסות, חוקיות ותוצאותיו. זה איננו נופל במסגרת טוהר המידות, יעילות או חסכון. זה משהו מיוחד. זו מדיניות. כאשר המבקר מגיע למסקנה שיש ליקויים שיש להם זיקה לבעיה עקרונית, עליו להכין דו"ח נפרד. אין זה דו"ח ככל הדוחו"ת. זה דו"ח נפרד. אין זה מקרה שבסעיף 14(ב) לא מופיעות המלים "גוף מבוקר". זו לא השמטה מקרית. המלה "עניין" מופיעה גם בסעיף 14(ב) וגם בסעיף 14(ג). כיוון שבסעיף 14(ב) לא מופיעות המלים "הגוף המבוקר" גם המלה "עניין" אינה צמודה לגוף המבוקר.

אילו גישת היועץ המשפטי, שיש להעדיף את הממשלה במינוי ועדת החקירה, היתה נכונה, קשה למצוא הזדמנות שסעיף 14(ב) יופעל אי פעם. כי אם אפשר למנות ועדת חקירה רק לגבי הגופים המבוקרים עצמם, הרי היא חוזרת לעבודת המבקר עצמה.

מסקנתי היא שמן הראוי שהוועדה תנצל את סמכותה לפי סעיף זה. העובדה שהדו"ח נפרד עושה את הדו"ח הזה שונה מכל הדוחו"ת שהוגשו מאז קום המדינה. הדו"ח נפרד בזה שיש לו זיקה לבעיות עקרוניות. יש כל הכלים שנותנים לדו"ח המיוחד הזה כוח, ומאותו כוח עומדת הוועדה ליזום ועדת חקירה.



אני מציע שהוועדה שתוקם תהיה על-פי יזמת הוועדה הזאת, בהמלצת מבקר המדינה.

י' מצא:

לא אכנס לויכוחים המשפטיים. ככל שהדיון התארך השתכנעתי שנמליץ על הקמת ועדת חקירה, מתוך התחשבות במעמד של הכנסת ובמעמד של הוועדה הזאת.

ד' תיכון:

לכתחילה מה שעניין אותי בדו"ח הנפרד זה עניין ועדת החקירה. תשבתי שהכשלון אינו יכול להשאר יתום. עד הבוקר הייתי נייטראלי לגבי השאלה מי יקים את הוועדה, בלבד שתקום. בשעה 10 התקשרתי עם מי שהכניס את התיכון בסעיף, פרופ' קלינגהופר. הוא אומר במפורש, שמשווכנסה לסעיף 14(ב) המלה "בעניין" בעצם הכוונה היתה לכך שהוועדה תוכל להמליץ על מינוי ועדת חקירה. אין להניח שמי שיגיש תביעה לבג"ץ יהיה לו סיכוי לזכות, אלא אם שם למעלה משהו לא יהיה בסדר. אם זה המצב, אני מציע לגשת להצבעה.

היו"ר ד' ליבאי:

אני מעמיד להצבעה את ההצעה שהוועדה לענייני ביקורת המדינה, בתוקף סמכותה לפי סעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), מחליטה על הקמת ועדת חקירה. לאחר מכן יבוא נוסח ההחלטה שאישרנו קודם לכן.

ה צ ב ע ה

ההצעה שהוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בתוקף סמכותה לפי סעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, מחליטה על הקמת ועדת חקירה (נוסח ההחלטה אושר לעיל) נתקבלה פה אחד

היו"ר ד' ליבאי:

מחר לא תתקיים ישיבה. על סדר-היום של הישיבות הבאות תקבלו הודעה.

תודה ליועץ המשפטי לממשלה. הערכתנו למבקר המדינה. תודה לכל חברי הוועדה. הישיבה נעולה.

(הישיבה ננעלה בשעה 12.20)