



היועצת המשפטית לממשלה

ירושלים, ג' אדר תשפ"ג
24 פברואר 2023

מספרנו: 004-99-2023-003882
(בתשובה נא לציין מספרנו)



אל: מר יוסי פוקס, מזכיר הממשלה

שלום רב,

הנדון: הצעת החלטת ממשלה בנושא הגברת השקיפות והפיקוח הציבורי בספריה הלאומית

להלן התייחסותי, בתמצית, לנושא שנוסף לסדר יומה של הממשלה היום בשעה 26:00:

הגברת השקיפות והפיקוח הציבורי בספריה הלאומית –

1. ההצעה האמורה לא נכללה במסגרת סדר יומה של הממשלה ומבוקש להעלותה לראשונה כעת לפני הממשלה, בעת שהיא דנה בהצעת תקציב המדינה ובתוכנית הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024.
2. היועצת המשפטית לממשלה אינה יכולה לחוות את דעתה המשפטית בעניין ההצעה האמורה, מן הטעם שלא התקיימו לגביה ההליך המקצועי והבחינה המשפטית הנדרשים.
3. כידוע, ההליכים לאישור תקציב המדינה ולחקיקת "חוק ההסדרים" הנלווה לו הם חריגים בעבודת הממשלה. זאת, בין היתר, בכך שהם כוללים ריבוי ומגוון של נושאים; בכך שהיוזמה להעלאת נושאים אלה לפני הממשלה נעשית באופן מרוכז על ידי שר האוצר ולא על ידי השרים השונים המופקדים על התחומים השונים; בכך שהם נערכים בלוחות זמנים מהירים ונוקשים המוקצבים לשמיעת הציבור הרחב ולקיום דיון בהצעות ההחלטה במשרדי הממשלה, בממשלה ובכנסת; ובשל כך שהממשלה דנה במועד אחד בעשרות רבות של הצעות החלטה.
4. עמד על מורכבות זו בית המשפט העליון בצינונו כי:
"השימוש במנגנון החקיקה של חוק ההסדרים ודומיו... מעורר בעייתיות רבה מבחינת ההליך הדמוקרטי התקין. רבות מהבעיות שמנגנון חקיקה זה מעורר נובעות מכך שהוא מתאפיין במגוון הנושאים הכלולים בו כמקשה אחת, בריבויים



היועצת המשפטית לממשלה

ובפרק הזמן הקצר שנתון לממשלה ולכנסת לדון בנושאים אלו. עובדה זו פוגמת לא פעם בהליך קבלת ההחלטות הן בשלבי גיבושה של הצעת החוק הן במסגרת הדיון בכנסת" [בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, נט(2) 14 (2004)]

5. על מנת לתת מענה, ולו חלקי, לקשיים האמורים התגבשו נוהלי עבודה בהם נקבע רף נדרש לקיומם של הליך מקצועי לבחינת הצעות ההחלטה ולבחינה משפטית של הצעות אלו.
6. במסגרת האמור, הצעות ההחלטה העוסקות ברפורמות מבניות גובשו במשרד האוצר ונבחנו משפטית על ידי הלשכה המשפטית במשרד האוצר; בהמשך לכך, הצעות ההחלטה הועברו למשרדי הממשלה הרלבנטיים ולייעוץ המשפטי לממשלה כארבעה שבועות לפני מועד ישיבת הממשלה; בהמשך לכך, לאחר עבודה מאומצת במשרדי הממשלה ובייעוץ המשפטי לממשלה, הצעות ההחלטה הרלבנטיות פורסמו לעיון הציבור תשעה ימים לפני מועד ישיבת הממשלה; ולבסוף, הצעות ההחלטה הרלבנטיות הובאו לפני שרי הממשלה ביום 22.2.2023.
7. במסגרת ההליך האמור נערכה בחינה מקצועית של הצעות ההחלטה על ידי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ונבחנו הערות הציבור ביחס להצעות אלו. כמו כן, כלל ההחלטות נבחנו במישור המשפטי על ידי הלשכה המשפטית במשרד האוצר ועל ידי הייעוץ המשפטי לממשלה.
8. ההליכים האמורים נועדו להבטיח כי ההצעות המובאות לפני הממשלה בהליך חריג זה של חוק החסדרים הן הצעות "בשלות", שנבחנו במישור המקצועי באופן סביר ושלא קיימת מניעה משפטית לאישורן על ידי הממשלה. זאת, הן במישור הפרטני הנוגע לכל החלטה והחלטה והן במבט הבוחן את כלל ההצעות המובאות לפני הממשלה במסגרת הדיון בתקציב המדינה ובחוק החסדרים הנלווה לו.
9. הצעת ההחלטה הנדונה, שמבוקש להביאה כעת לפני הממשלה, לא עברה את ההליך האמור, במישור המקצועי והמשפטי. היא אף לא נבחנה בראי התמונה הכוללת של כלל ההצעות ההחלטה המובאות כעת לפני הממשלה. כמו כן, למיטב ידיעתנו, הצעה לא נדונה עם הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים ובפרט עם רשות התברות הממשלתיות ורשם ההקדשות ברשות התאגידיים. הבאתה לדיון בשלב זה עשויה להביא לתקלות הן במישור המקצועי והן במישור המשפטי; הצעת ההחלטה חריגה אף ביחס לדיון בהחלטות ממשלה בכלל. האמור אף עשוי לעלות כדי פגם משפטי בשים לב לפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 1658/10 אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל, (12.3.2010).



היועצת המשפטית לממשלה

10. גם לגופו של עניין, הצעת ההחלטה מעוררת שאלות שונות וכבדות משקל, שלא ניתן ללבן אותן במסגרת הזמנים הנתונה. כך למשל, כותרתה של ההחלטה מעידה אמנם על השאיפה להגביר את השקיפות והפיקוח הציבורי – אך לא ברור כיצד ההסדר המוצע מגשים תכלית זו – שכן אין כל הכרח כי מתן סמכות לגורמי הממשלה למנות את הדירקטוריון של הספרייה אכן יסייע לשקיפות או לפיקוח הציבורי. זאת, בפרט בשים לב לאסדרה הענפה הקיימת על חברה זו לרבות לפי חוק הספרייה הלאומית, התשס"ח-2007 (להלן: "חוק הספרייה הלאומית") ולפי דיני החלי"צ (חברות לתועלת הציבור); הצעת ההחלטה משנה את המשטר התאגידי באופן שעתיד להוביל להגדלה משמעותית ביותר של תלותה של החברה בממשלה, וזאת בניגוד להמלצות הוועדה השינוי מעמד הספרייה הלאומית בראשותו של הפרופ' יצחק זמיר כפי שעוגנו בהוראות חוק הספרייה הלאומית, בין היתר בדבר חשיבות עצמאותה; לא נבחן היחס בין השינוי המוצע במבנה התאגידי בדרך של הגדלת אמצעי השליטה של המדינה בחברה לבין הקביעה כי לא יחול עליה חוק החברות הממשלתיות, התש"ל"ה-1975 (להלן: "חוק החברות"), שנקבעה בהתבסס על המלצות ועדת זמיר. לא נבחן היחס בין המודל המוצע לבין הוראות חוק החברות הנוגעות לחברה לתועלת הציבור; כך, מוצע לאפשר מינוי חבר דירקטוריון בניגוד להמלצת הוועדה לבחינת מינויים, על כל המשמעויות הנלוות לכך; וכך גם בנוגע להוראה החריגה לפיה כהונתם של הדירקטורים המכהנים בדירקטוריון הקיים תפסיק בתוך 30 יום מיום תחילתו של התיקון המוצע – הוראה אשר למעשה מאפשרת פיטורי הדירקטורים בדרך של חקיקה ראשית. כאמור, לא ניתן ללבן שאלות מורכבות אלה, אשר משליכות על מעמדה של הספרייה הלאומית, ללא עבודת מטה מקדימה ובסד הזמנים הנוכחי. על כל אלה יש לחוסיף כי למיטב ידיעתנו המחלף המוצע לא נעשה בשיח עם בעלי המניות האחרים בתאגיד ולא נבחנו המשמעויות והחשיפות המשפטיות כתוצאה משינוי הזכויות של בעלי המניות האחרים.

11. לנוכח כל האמור לא ניתן לכלול את ההצעה שכותרתה "הגברת השקיפות והפיקוח הציבורי בספרייה הלאומית" במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

אודה על הפצת מסמך זה לשרים.

אבקש להודיע כי אשתתף בישיבת הממשלה.

גלי בחרב-מיארה
ב"ר כ"ה,