

הצעה לסדר 1

הסדרת השדלנות בישראל

מרדכי קרמניצר, אסף שפירא, חנן סידור

ינואר 2013



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הסדרת השדלנות בישראל

מרדכי קרמניצר, אסף שפירא, חנן סידור



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצעה לסדר 1

ירושלים, ינואר 2013

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במינהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משוקת ומפיצה את פירות עבודתם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:
טלפון: 02-5300867 ; פקס: 02-5300800, 1-800-20-2222
דוא"ל: orders@idi.org.il
אתר האינטרנט: www.idi.org.il
המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 9104401

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ד), תשע"ג
Copyright © 2013 by The Israel Democracy Institute (R. A.)
Printed in Israel

תוכן העניינים

5	1. מבוא
7	2. תפיסת יסוד, עקרונות ושיקולים
10	3. הדין הקיים
10	א. חוק הכנסת
12	ב. תקנון הכנסת
12	ג. חוק העונשין
13	4. הצעות לתיקונים בהסדרת פעולתם של שדלנים בכנסת
13	א. שדלנים מסחריים
14	ב. שדלנים פנים-ארגוניים (in house)
15	ג. פעילות שדלנית מול הרשות המבצעת ומחוץ למשכן הכנסת
17	ד. תקופת צינון
17	ה. כניסת שדלנים למשכן הכנסת
19	ו. גישה לאזורים שונים בכנסת
20	ז. נוכחות שדלנים במזנון חברי הכנסת
21	ח. היחסים בין השדלנים ובין מזכירות הכנסת
22	ט. השתתפות בישיבות של ועדות הכנסת
26	י. היחסים בין השדלנים ובין המזכירות של ועדות הכנסת
29	יא. מסמכים שהשדלנים מגישים לחברי כנסת
30	יב. עבודה מול מרכז המחקר והמידע של הכנסת
32	יג. עבודה מול הלשכה המשפטית של הכנסת

33	יד. דיווח על פעילות שרלנית
35	טו. הגברת הפיקוח והאכיפה
38	טז. עיצומים
40	5. קוד אתי
43	6. סיכום
43	1. המלצות מחייבות חקיקה
44	2. שינויים פרוצדורליים
47	מקורות

1. מבוא

נייר עבודה זה נועד להציע לכנסת כיצד להסדיר את פעולתם ומעמדם של שדלנים ("לוביסטים")¹. ההמלצות המפורטות בנייר כוללות הצעות לשינויי חקיקה; לשינויים בתקנון הכנסת; לקביעת תקנות הנמצאות בסמכות יו"ר הכנסת; ולקביעת הוראות מינהליות הנמצאות בסמכותו של מנכ"ל הכנסת. הנייר אינו עוסק בהטלת חובות על חברי הכנסת אשר בעניינן מונחות לפני הכנסת המלצותיה החשובות והחיוניות של ועדת זמיר להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת (זמיר, 2006). נדגיש כי לשיטתנו, הסדרת הפעילות השדלנית מחייבת גם הטלת חובות מתאימות על חברי הכנסת ועל מקבלי החלטות אחרים, לאור העובדה שחובת האמונים כלפי הציבור חלה בראש ובראשונה על נבחריו.

בבואנו לגבש את המלצותינו הסתמכנו על כמה מקורות:

- ההוראות המסדירות כיום את פעילות השדלנים ואת האינטראקציה ביניהם לבין חברי הכנסת ואשר מופיעות בעיקר בחוק הכנסת (סעיפים 65-71) ובתקנון הכנסת.

1 נייר העבודה נכתב בעקבות פנייה של הכנסת אלינו, לאחר הסערה הציבורית שנוצרה אחרי תחקיר תכנית הטלוויזיה "עובדה" על פעילותם של השדלנים בכנסת. בעקבות התחקיר שלל יו"ר הכנסת באופן זמני משדלני "גלעד יחסי ממשל ולובינג" את היתרי הכניסה הקבועים שלהם לכנסת והגביל את כניסתם של שדלנים לאזורים רבים בכנסת, לרבות מזנון חברי הכנסת, מתחם מזכירות הכנסת ומשרדי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. עם זאת יודגש כי איננו רואים בתחקיר זה בסיס להבנת אופי הפעילות השדלנית בכנסת או להמלצותינו.

אנו מבקשים להודות למנכ"ל הכנסת, ליועץ המשפטי של הכנסת, למנהלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לעובדי הכנסת, לנציגי השדלנים ולנציגיהם המשפטיים של השדלנים (אשר העלו לפנינו את טיעוניהם בכתב ובעל פה) על העזרה הרבה שקיבלנו מהם בעריכת המחקר. פגישותינו עם גורמים אלו תרמו רבות לעיצובו של נייר העבודה ואף הביאו לשינוי כמה ממסקנותיו הראשוניות.

האחריות לתוכנו של המסמך ולהמלצות המופיעות בו היא של כותביו בלבד.

- פרסומים אקדמיים שבחנו את המצב הקיים בישראל. בין השאר – פרידברג וחזן, 2009; טל, 2009; Veksler, 2011.
- שיחות שקיימנו עם נציגי השדלנים הפועלים בישראל ונציגיהם המשפטיים ומסמכים שהועברו לנו על ידם.
- שיחות שקיימנו עם שדלנים שפעלו ופועלים בארצות הברית.
- שיחות שקיימנו עם גורמים מקצועיים בכנסת, לרבות היועץ המשפטי לכנסת, מנכ"ל הכנסת ומנהלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- תגובות שקיבלנו בעקבות פרסום פנייה לציבור.
- הצעות שונות לשיפורים בהסדרת הפעילות השדלנית בכנסת שהופיעו בפרסומים אקדמיים (פרידברג וחזן, 2009; המר וכהן-אליה, 2011); בהצעת חוק פרטית שהוגשה לאחרונה (הצעת חוק הכנסת [תיקון – חובת פרסום מידע הנמסר בידי שדלן], התשע"ב-2012); בהמלצותיהן של ועדת זמיר (זמיר, 2006) ושל ועדת המשנה לגיבוש כללי אתיקה לחברי הכנסת בראשות חבר הכנסת חיים אורון (2011) שהוקמה בעקבותיה; בהמלצותיה של הוועדה לבחינת יחסי הון-שלטון בישראל שמינה מבקר המדינה (פרידמן, 2012); בדוחות של ארגוני החברה האזרחית (גטניו, 2012); ובפרסומים באמצעי התקשורת שפירטו בין השאר את הצעותיו של יו"ר הכנסת ראובן ריבלין.
- סקירה השוואתית של שבע מן המדינות הדמוקרטיות המעטות שמסדירות את הפעילות השדלנית – ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה, גרמניה, צרפת, פולין וסלובניה.² כאן המקום להבהיר כי ישראל שייכת לקבוצה קטנה של דמוקרטיות שמגבילות את השדלנות בפרלמנט ומפקחות עליה. ואולם במבט השוואתי על מדינות אלה בלבד נראה שהסדרת השדלנות בישראל לוקה בחסר – רק בצרפת ובגרמניה רמת ההסדרה נמוכה יותר מזו שבישראל.³

2 בסוף נייר זה מפורטים החוקים המסדירים את השדלנות במדינות אלו. ראו גם, OECD, 2009, 2010; Chari and Kritzing, 2006; Chari, 2011; Chari et al., 2010, 2011; Kaltis, 2011

3 במדד הבודק את רמת הסדרת השדלנות במדינות אלה, אשר נע בין 0 נקודות (רמת הסדרה מינימלית) ל-100 נקודות (רמת הסדרה מקסימלית), ישראל מקבלת 27 נקודות. ציון זה מלמד על רמה נמוכה של הסדרת השדלנות בישראל. ראו: Chari et al., 2011: 25-26; Veksler, 2011: 435

2. תפיסת יסוד, עקרונות ושיקולים

המלצותינו מתבססות על התפיסה היסודית ששדלנות היא לגיטימית, בלתי נמנעת, וכשהיא מתנהלת כהלכה – היא אף רצויה במשטר דמוקרטי-ליברלי. שדלנות משקפת עקרונות של ייצוגיות והשתתפות (Kurian, 1998: xxiv) ויכולה לספק למקבלי ההחלטות מידע חיוני לעבודתם (OECD, 2010: 1). הליך חקיקה תקין וחוק ראוי מותנים בכך שהאינטרסים המושפעים מהחקיקה מקבלים ביטוי ונשקלים. מכאן שייצוג נאמן וראוי של האינטרסים השונים מקדם הליך נאות של חקיקה ומגדיל את הסיכוי לחקיקה ראויה.

ואולם לשדלנות יש השלכות פוטנציאליות שליליות: שדלנות עלולה לתת בידיהם של בעלי עוצמה כלכלית השפעה מוגזמת; לספק למקבלי ההחלטות מידע מגמתי ואף מוטעה; לפגוע בשקיפות משום שהיא מתנהלת בפורומים קטנים; לערער את אמון הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות ובדמוקרטיה בכלל (OECD, 2010); ולהפריע למקבלי ההחלטות בעבודתם (פרידברג וחזן, 2009: 150).⁴ כאשר נוצרת בציבור תפיסה שלפיה השדלנים מנהלים את הכנסת או שיש חברי כנסת שרוקדים לצילי חליליהם של שדלנים, נפגע קשות אמון הציבור בכנסת. מכיוון שכך מוסכם על הכול, לרבות נציגי השדלנים, כי יש עניין בשיפור הדימוי הציבורי של השדלנים. בהתאם לתפיסה זו, אנחנו מאמצים גישה שלפיה בישראל, שהיא דמוקרטיה ליברלית, השדלנות לגיטימית, אך יש להסדירה כדי לצמצם ככל האפשר את השפעותיה השליליות האפשריות.

על הסדרה זו של השדלנות לעמוד בכמה עקרונות בסיסיים:

1. שמירה על תקינות פעילותן של הרשות המחוקקת והמבצעת.
2. שמירה על תדמיתן של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת ועל אמון הציבור בהן.

4 יש להבהיר שהשימוש בביטוי "לשדלנות יש השלכות פוטנציאליות שליליות" אין פירושו שאנו מייחסים פגיעה כזו בפועל למי מחברות השדלנות או לשדלנים ספציפיים הפועלים כיום בישראל.

3. התנהלות תקינה של המעורבים בפעולת השדלנות.
4. נגישות שווה ככל האפשר של כלל בעלי האינטרס למקבלי ההחלטות.
5. הגברת השקיפות.
6. אפקטיביות.

להלן עיקרי ההסדרה המוצעת, הנובעים מהעקרונות שפורטו לעיל ומעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית:

- יש למנוע ככל האפשר מהשדלנים להפריע לחברי הכנסת ולעובדיה. הפרעות אלה עשויות להתבטא בפניות חוזרות ונשנות לחברי הכנסת גם כשאינם מעוניינים בכך, בהתנהגות לא נאותה בוועדות הכנסת ובפגיעה בתקינות פעילותם השוטפת של עובדי הכנסת. ההפרעות פוגעות באיכות העבודה של חברי הכנסת ועובדיה.
- יש להקפיד על שוויון בין שדלנים לאזרחים אחרים. על מנת לאפשר נגישות שווה של כל בעלי העניין למקבלי ההחלטות, ובהתאם למקובל במדינות אחרות, יש לשאוף לכך ששדלנים לא יפלו לרעה או לטובה לעומת אזרחים אחרים בבואם לקדם את האינטרסים שהם מייצגים. עם זאת חשוב להבהיר שיש הבדל מובהק בין שדלנים לאזרחים. הבדל זה מתבטא בכך שהשדלנים הם שחקנים קבועים המקיימים קשרים מתמשכים עם חברי הכנסת במגוון נושאים, ולכן השפעתם היא בהכרח רבה יותר מזו של האזרח הרגיל. נוסף על כך, התנהגות לא נאותה של שדלן פוגעת בתרמית הכנסת ובאמון הציבור בה יותר משפוגעת התנהגות דומה של אזרח שאינו שדלן, שכן היא מגדילה את החשש, הקיים בציבור ממילא, מפני ההשפעה הבלתי הולמת של שדלנים על הליכי החקיקה. מסיבה זו ניתן להצדיק הטלת מגבלות ייחודיות על שדלנים שאינן חלות על אחרים.
- יש לחייב את השדלנים למסור מידע מפורט על עבודתם. ככל שהציבור הרחב והגוף המפקח על הפעילות השדלנית ידעו פרטים רבים יותר על עבודתם של השדלנים, כך תובטח השקיפות. התוצאה תהיה התחזקות האפקטיביות של הפיקוח על עבודת השדלנים, קושי של השדלנים להתנהל באופן לא תקין ושיפור באמון הציבור בהליכי החקיקה ובתוצאותיהם.
- משיקולי שוויון לפני החוק והגינות יש לפעול לצמצום הפעילות השדלנית שאינה מוסדרת.

- יש להדק את הפיקוח על הפעילות השדלנית ולהגביר את האכיפה ואת הענישה. בלי צעד זה הסדרת השדלנות לא תהיה אפקטיבית. האפקטיביות של ההסדרה תלויה גם בהרחבת ההגדרה של פעילות שדלנית, בצמצום השדלנות שאינה רשומה ומדווחת (שדלנות "שחורה") ובהרחבת ההסדרה אל מעבר למשכן הכנסת.
- יש להימנע מהכבדת יתר על פעילות השדלנים. הכבדה כזו עלולה להביא בעלי עניין להשתמש, לצורך ייצוג האינטרסים שלהם, בגורמים אחרים שאינם מוסדרים – תופעה שאי-אפשר למנוע אותה לחלוטין בפועל, אך ראוי לחתור לצמצומה למינימום האפשרי. שיקולים שונים (לטובת הכבדה על פעילות השדלנים ונגדה) מושכים, לעתים, לכיוונים מנוגדים. לכן אין מנוס מאיזון מורכב ועדין ביניהם.
- יש ליישם את כלל ההמלצות כמקשה אחת. בפרט ניתן להצדיק הטלת מגבלות חדשות על פעילות השדלנים הרשומים רק אם צעד זה ילווה בהגברת האכיפה על פעילות שדלנית לא מדווחת, בהחמרת הסנקציות המוטלות בגין פעילות זו ובהסדרה של פעילות שדלנית שכיום אינה מפוקחת (שדלנות פנים-ארגונית ופעילות שדלנית הננקטת מול מקבלי ההחלטות ברשות המבצעת ומחוץ למשכן הכנסת. ראו להלן). הטלת מגבלות חדשות על פעילות השדלנים הרשומים ללא צעדים נלווים אלה אינה רצויה, שכן היא צפויה להגדיל את התמריץ של בעלי האינטרס להשתמש בגורמים שאינם מוסדרים ולפגוע שלא לצורך בעיסוקם הלגיטימי של השדלנים הרשומים.
- על המגבלות המוטלות על השדלנים לעמוד בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: חופש העיסוק. כאמור, שדלנות היא עיסוק לגיטימי ויש בה פוטנציאל לתרומה חיובית להליכי החקיקה בכנסת ולקבלת ההחלטות במינהל הציבורי. לכן העוסקים בשדלנות זוכים להגנתו של חוק יסוד: חופש העיסוק. לאור זה יש לבחון אם כל מגבלה המוטלת על עיסוקם של השדלנים עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה שבחוק היסוד.⁵ אנו סבורים שכלל הצעותינו

5 סעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק קובע כי "אין פוגעים בחופש העיסוק אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו".

שיפורטו להלן עומדות במבחן זה. כפי שצוין לעיל, הסדרת השדלנות נועדה למנוע השפעות פוטנציאליות שליליות על הליכי החקיקה בכנסת וקבלת ההחלטות במינהל הציבורי. תכלית זו היא תכלית ראויה, והיא הולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. כמו כן, כפי שיוסבר להלן בפירוט, אנו סבורים שכל אחת מהמגבלות שאנו מציעים להטיל על השדלנים מהווה פתרון מידתי המאזן באופן הולם בין הפגיעה בעיסוקם של השדלנים לבין הצורך לשמור על התקינות של פעילות החקיקה וקבלת ההחלטות במינהל הציבורי ועל אמון הציבור בהן.

3. הדין הקיים

א. חוק הכנסת

מעמדם של השדלנים מוסדר בפרק י"ב לחוק הכנסת, סעיפים 65-71. סעיף 65 לחוק מגדיר שדלן "מי שדרך עיסוק או בתמורה למען לקוח, נוקט פעולות לשכנוע חבר הכנסת בקשר להצעות חוק ולחקיקת משנה בכנסת או בוועדותיה, להחלטות הכנסת וועדותיה ולמינוי או לבחירה של אדם לתפקיד על ידי הכנסת או על ידי גוף שנוציג הכנסת חבר בו". הסעיף מוציא מתחום ההגדרה את מי שנוקט פעילות מסוג זה בשביל מעבידו (כלומר, שדלן פנים-ארגוני – in house); מי שנוקט פעילות מסוג זה במסגרת תפקידו על פי חוק בשירות המדינה, ברשות מקומית או בתאגיד שהוקם בחוק; ומי שמייצג נושא משרה או ממלא תפקיד בהליך מעין-שיפוטי מול הכנסת או אחת מוועדותיה.

סעיף 66 לחוק קובע כי "לא יפעל אדם כשדלן בכנסת אלא בהיתר מאת הוועדה". הוועדה מוגדרת בחוק כוועדה שיש בה שלושה חברים והיא מורכבת מיו"ר הכנסת, שעומד בראשה, ושניים מסגניו – אחד מסיעות הקואליציה ואחד מסיעות האופוזיציה – שנבחרו בידי נשיאות הכנסת (המורכבת מיו"ר הכנסת וכל סגניו). סעיף 66 לחוק קובע כי על מנת לקבל היתר ולהירשם כשדלן על המבקש למסור לוועדה את פרטי האישיים; את פרטי התאגיד שהוא מועסק בו,

קרי חברת השדלנות; את שמות הלקוחות שהוא מבקש לייצג בכנסת, בקביעות או בייצוג חד-פעמי, ואת תחום עיסוקם; והצהרה שהוא מתחייב לפעול לפי הוראות החוק. אם השדלן המבקש היתר הוא חבר בגוף בוחר של מפלגה כהגדרתו בחוק, עליו לציין זאת בפנייתו לוועדה.

סעיף 67 לחוק קובע שני סייגים למתן היתר לרישום ופעולה כשדלן בכנסת. הסייג הראשון קובע תקופת צינון שמשמעה איסור על מי שכיהן כחבר כנסת או שר בשנה שקדמה למתן ההיתר לעסוק בשדלנות. הסייג השני מטיל את האיסור לעבוד בשדלנות על כל אדם שהוא עובד כנסת; או עובד של חבר כנסת; או חבר בצוות הפרלמנטרי כהגדרתו בחוק מימון מפלגות, קרי עובד סיעה המועסק דרך קבע במשרדי הסיעה בכנסת.

סעיף 70 לחוק קובע כי הכנסת תפרסם באתר האינטרנט שלה את שמות השדלנים שקיבלו היתר, את פרטי חברות השדלנות שבהן הם מועסקים, את פרטי לקוחותיהם, ואם הם חברים בגוף בוחר של מפלגה – את פרטי המפלגה.

סעיף 68 לחוק מחייב שדלן לענווד תג זיהוי מיוחד בזמן שהייתו בכנסת. על התג לשאת את שמו של השדלן ואת שם חברת השדלנות שהוא מועסק בה. הסעיף אף קובע כי בכל פנייה – בכתב או בעל פה – הקשורה לפעולותיו כשדלן יציין השדלן לפני חבר הכנסת, עובד של חבר הכנסת, עובד הכנסת או ועדה של הכנסת כי הוא פועל כשדלן בהיתר ואת שם הלקוח שבשבילו הוא פועל.

סעיף 69 לחוק אוסר על שדלן לעשות את הדברים שלהלן:

1. להציע או להעניק לחבר כנסת, לעובד של חבר כנסת או לעובד הכנסת טובת הנאה במסגרת מאמציו לקדם את ענייני לקוחו. סעיף 65 לחוק מגדיר טובת הנאה "לרבות כסף, שווה כסף, מוצר או שירות".
2. להטעות חבר כנסת, עובד של חבר כנסת או עובד הכנסת ביחס לעובדה מהותית כלשהי בקשר לפעילות הפרלמנטרית של חבר כנסת או ועדה בכנסת.
3. לנקוט פעילות לשכנוע חבר כנסת, עובד של חבר כנסת או עובד הכנסת באמצעים פסולים (לחץ, איום, פיתוי, הבטחה לטובת הנאה וכד').
4. להביא חבר כנסת, עובד של חבר כנסת או עובד הכנסת להתחייב כלפי השדלן או לקוחו כי יצביעו או יפעלו בדרך מסוימת.

הסעיף מסמיך את הוועדה לשלול משדלן את היתר הכניסה שלו לכנסת או לאסור עליו את הכניסה למשכן הכנסת אם הוא הפר את הוראות החוק. אם השדלן שהפר את הוראות החוק הוא עובד של חברת שדלנות, הוועדה אף רשאית להטיל עיצומים דומים על שדלנים אחרים המועסקים באותה חברה. אם אדם פעל בכנסת כשדלן ללא היתר, הוועדה רשאית שלא להעניק לו היתר כאמור ולאסור את כניסתו לכנסת, ואם הוא פועל במסגרת חברה – להטיל עיצומים דומים על אנשים אחרים הפועלים במסגרת אותה חברה.

סעיף 71 לחוק קובע כי יו"ר הכנסת ממונה על ביצוע ההוראות המתוארות לעיל וכי לצורך זה הוא רשאי, באישור ועדת הכנסת, להתקין תקנות לביצועו.

ב. תקנון הכנסת

סעיף 19 לחוק יסוד: הכנסת קובע שהסדרי עבודת הכנסת שאינם קבועים בחוק ייקבעו ויעוגנו על ידי הכנסת בתקנון הכנסת. גרסתו המעודכנת של התקנון (מאי 2012) מגדירה, בין השאר, את תחומי האחריות של יו"ר הכנסת ומסדירה את דרכי עבודת ועדות הכנסת. גם ליו"ר הכנסת וגם לוועדות יש השפעה ישירה על עבודתם של שדלנים בכנסת.

1. יו"ר הכנסת. סעיף 6 לתקנון קובע כי יו"ר הכנסת אמון על שמירת כבודה של הכנסת וקיום תקנונה וכי הוא ממונה על מינהל הכנסת ומזכירות הכנסת.
2. עבודת הוועדות. סעיף 125 לתקנון קובע כי יו"ר ועדה רשאי להזמין לישיבה כל מי שיש לו ידע או עניין בנושא שהוועדה דנה בו, לשמוע את דעתו ולבקש ממנו מידע. סעיף 118 קובע כי הישיבות של ועדות הכנסת הן פומביות, אלא אם כן הוחלט אחרת ובכפוף לתנאים מסוימים. נוסף על כך הסעיף קובע כי יו"ר ועדה רשאי להגביל את הנוכחות באולם הוועדה, כולה או מקצתה, לפי שיקול דעתו.

ג. חוק העונשין

סעיף 295 לחוק העונשין מטיל שלוש שנות מאסר על "בעל השפעה ניכרת על בחירתו של מועמד לתפקיד ראש הממשלה, שר, סגן שר, חבר כנסת או

ראש רשות מקומית" שפעל – אם קיבל טובת הנאה תמורת פעולתו – כדי שנושא התפקיד הנ"ל יבצע פעולה הקשורה לתפקידו. "בעל השפעה ניכרת" הוא חבר הנהלה, בית דין או מוסד ביקורת של מפלגה; חבר בגוף הבחור מועמדים לכנסת שגודלו עד 5,000 בעלי זכות בחירה; מי שפקד יותר מ-50 איש למפלגה; ומי שתרם או גייס תרומות בשווי של למעלה מ-5,000 ש"ח לטובת מועמד לכנסת (או 15,000 ש"ח לטובת שני מועמדים).

4. הצעות לתיקונים בהסדרת פעולתם של שדלנים בכנסת

א. שדלנים מסחריים

סעיף 65 לחוק הכנסת קובע, כאמור, ששדלן הוא "כל מי שדרך עיסוק או בתמורה למען לקוח, נוקט פעולות". מההגדרה עולה שכל מי שעוסק בפעולת שכנוע מול נבחרי הציבור בשביל צד שלישי ובתמורה הוא שדלן; ולפיכך חייב בהגשת בקשה להיתר פעילות ורישום ובשאר החובות המוטלות על שדלנים. ברוב המדינות הכללים דומים לישראל, אך בארצות הברית מי שעוסק בפעילות שדלנית למען צד שלישי אבל מקדיש פחות מ-20% מזמנו לעבודת שדלנות⁶ או מייצג אינטרסים של לקוח תמורת פחות מ-5,000 דולר (הכוונה לא רק לסכום ששולם, אלא גם לסכום שצפוי שישולם בעתיד; הסכומים בארצות הברית אינם בהכרח רלוונטיים לישראל) – אינו בחזקת שדלן. נדמה שהטעמים העיקריים לקביעת סף מסוג זה להגדרתו של שדלן הם הרצון להימנע מסרבול יתר של

6 יצוין כי בחישוב שיעור זמנו של מי שבין שאר שירותיו ללקוח מבצע פעולות שדלנות נכללת גם עבודת רקע הנוגעת ישירות לפעולות השדלנות. וכך, לדוגמה, פרק זמן המוקדש למחקר מקדים, כתיבת חוות דעת או הצעת חוק הנשלחות למקבל ההחלטות וכו' יוכנסו להגדרה של פעולה שדלנית בתחשיב זמנו של השדלן.

עבודת הגוף המפקח על השדלנים והכרה בכך שפוטנציאל הפגיעה בהליכי החקיקה ובהליך קבלת ההחלטות במינהל הציבורי הכרוך בפעילות שדלנית שאינה מגיעה לסף זה הוא קטן. הטיעון העיקרי נגד קביעת סף כזה הוא החשש מניצולו לרעה בידי גורמים למיניהם שיצליחו ב"תרגילים" שונים "לחמוק" מהחובה להירשם כשדלנים. לפיכך ניתן לטעון שקביעת הסף הנזכר למעלה, בתוספת הטלת מגבלות על שדלנים רשומים, דווקא יעודדו "שדלנות שחורה" ולא מדווחת, שכן צעדים אלו יגבירו את התמריץ של בעלי אינטרס להשתמש בשירותיהם של גורמים לא מפקחים. לאחר שהתלבטנו בסוגיה הגענו למסקנה שעל מנת לאפשר הסדרה אפקטיבית של השדלנות בישראל ראוי בשלב זה להימנע מקביעת סף פעילות להכרה בפעילות שדלנית. בהקשר זה נדגיש, כפי שיפורט להלן, שהגוף המפקח על השדלנים שאנו מציעים להקים אינו צריך לעסוק בחקירה מעמיקה של כל דיווח על פעילות שדלנית שיוגש לו. בכך יש כדי להפיג חלק מהחששות מסרבול עבודתו של גוף זה.

- לפיכך אנחנו ממליצים לקבוע שכל מי שעוסק בפעילות שדלנית יוגדר שדלן. יצוין שהמלצתנו בעניין זה דומה להמלצתנו בעניין הגדרתם של שדלנים פנים-ארגוניים.

ב. שדלנים פנים-ארגוניים (in house)

שדלנים פנים-ארגוניים הם מועסקים קבועים בארגון מסוים, ובמסגרת עבודתם הם עושים עבודת שדלנות אך ורק למען אותו ארגון. לעומתם, שדלנים מסחריים נוקטים פעולה שדלנית בשביל לקוח שהוא צד שלישי, ולעתים קרובות מספקים שירותי שדלנות לכמה לקוחות. חשוב לציין ששדלנים – הן שדלנים מסחריים הן שדלנים פנים-ארגוניים – מייצגים לא רק לקוחות בעלי אינטרסים כלכליים, אלא גם ארגונים חברתיים-ציבוריים.

כפי שתואר לעיל, החוק בישראל (חוק הכנסת: סעיף 65(1)) מחריג שדלנים פנים-ארגוניים מההגדרה של "שדלן" ובכך פוטר אותם מהחובות החלות על שדלנים מסחריים, בכלל זה הגשת בקשה להיתר פעילות ורישום, ענידת תג זיהוי בכנסת ואיסור הטעיה של חברי הכנסת ועובדיה. באוסטרליה ובפולין המצב

דומה לישראל, אך בארצות הברית, קנדה, גרמניה, צרפת וסלובניה ההסדרה חלה גם על שדלנים פנים-ארגוניים.⁷

אף שקשה לאמוד את מספר השדלנים הפנים-ארגוניים בישראל, מחקרים מעריכים כי השימוש בהם נפוץ, ובוודאי אין מדובר בתופעה זניחה (טל, 2009: 68). חוסר הסדרת הפעילות השדלנית של שדלנים פנים-ארגוניים פוגע באפקטיביות של הסדרת השדלנות בישראל ובשוויון בין סוגי שדלנים; וכאמור גם פחות מקובל בהשוואה למדינות אחרות.

- לפיכך אנחנו ממליצים להסדיר גם את הפעילות השדלנית של שדלנים פנים-ארגוניים. הדבר ייעשה באמצעות ביטול ההחרגה והפטור מהחובות הנלוות אליה הקיימים היום בחוק הכנסת.

יצוין שממלצותיה של הוועדה לבחינת יחסי הון-שלטון עולה שגם היא מבקשת להסדיר את פעילותם של שדלנים פנים-ארגוניים (פרידמן, 2012: 62).

ג. פעילות שדלנית מול הרשות המבצעת ומחוץ למשכן הכנסת

בישראל השדלנות מוסדרת בעיקרה בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (סעיפים 65-71). בארצות הברית, באוסטרליה, בקנדה ובפולין יש חוק נפרד המוקדש להסדרת סוגיית השדלנים; בסלובניה השדלנות מוסדרת במסגרת חוק העוסק במגוון סוגיות הנוגעות למאבק בשחיתות ולמינהל תקין; ואילו בצרפת ובגרמניה השדלנות מוסדרת במסגרת תקנות/תקנון הפרלמנט בלבד (ראו רשימה בסוף מסמך זה).

הבסיס החוקי של הסדרת השדלנות קשור קשר הדוק להיקף הפעילות המוסדרת: בישראל מוסדרת רק פעילות שדלנית הנעשית במשכן הכנסת, מול חברי הכנסת, עוזריהם ועובדי הכנסת. בכל המדינות האחרות, מלבד צרפת וגרמניה (הדומות לישראל בהיבט זה), מוסדרת גם הפעילות השדלנית הנעשית מחוץ למשכן הפרלמנט; ובכל המדינות האחרות, מלבד צרפת, מוסדרת גם

7 הגדרת השדלנים בפולין כוללת גם שדלנים פנים-ארגוניים, אך בפועל רובה המוחלט של ההסדרה נוגע רק לשדלנים מסחריים. בקנדה יש הבחנה בין שני סוגי השדלנים, אך מרבית ההסדרה נוגעת לשניהם.

הפעילות השדלנית הננקטת מול חברי הממשלה, מול הדרג המינהלי הבכיר ברשות המבצעת ומול גופים ציבוריים אחרים (משתנים ממדינה למדינה) – רשויות מקומיות, צבא ומשטרה, פקידות נמוכה ברשות המבצעת ועוד.

יוצא אפוא שישראל היא חריגה בהיבט זה. לפי ההערכות, בישראל פעילות שדלנית רבה ננקטת מול השרים ומול חברי הרשות המבצעת, וכן מחוץ למשכן הכנסת (טל, 2009: 120-130). ואולם, כאמור, על פעילות זו לא חלים ההסדרים החלים כיום על פעילות שדלנית הננקטת מול הרשות המחוקקת בתוך הכנסת. עניין זה פוגע קשות באפקטיביות של ההסדרה. מצב דברים זה פגום וטעון תיקון.

- לפיכך אנחנו ממליצים על הסדרת הפעילות השדלנית הנעשית מחוץ למשכן הכנסת ועל הסדרת הפעילות השדלנית הננקטת מול חברי הממשלה ומול הדרג המינהלי הבכיר ברשות המבצעת.

- לשם כך יידרש שינוי בהגדרה של "שדלן", המבוססת כיום על סעיף 65 לחוק הכנסת. אנו מציעים שההגדרה החדשה תכלול לא רק פעולת שכנוע הננקטת מול חבר כנסת (זו ההגדרה היום), אלא גם פעולת שכנוע הננקטת מול שר, סגן שר ופקידים בכירים ברשות המבצעת; וכן – לא רק פעולת שכנוע הנוגעת להצעות חוק ולחקיקת משנה בכנסת או בוועדותיה (זו ההגדרה היום), אלא – בהגדרה רחבה יותר – כל פעולת שכנוע הנוגעת לפעולות שבסמכויותיהם של הגורמים לעיל, לרבות החלטות מינהליות. את הסדרת הפעילות השדלנית הנעשית מחוץ לכנסת ומול הרשות המבצעת לא יהיה אפשר להסדיר בחוק הכנסת, ולפיכך ייתכן שיהיה צורך להסדיר את כלל הפעילות השדלנית בחוק נפרד חדש.

בהמלצות הוועדה לבחינת יחסי הון-שלטון נכתב שהיא מבקשת "להרחיב את היקף תחולתה של ההגדרה [...] על כל מי שמייצג אינטרסים כלשהם במסדרונות הכנסת" (פרידמן, 2012: 62). מדברים אלו יכול להשתמע שהוועדה מבקשת להסדיר גם פעילות שדלנית מול הרשות המבצעת, אך רק אם היא מתקיימת במשכן הכנסת. אנחנו חולקים על המלצה זו. כאמור, חלק ניכר מהפעילות השדלנית, בייחוד מול הרשות המבצעת, מתקיים מחוץ למשכן הכנסת, ומכיוון שחשוב להסדיר את פעילות השדלנים מול כלל גורמי השלטון, יש להרחיב את ההסדרה גם אל מחוץ למשכן.

ד. תקופת צינון

בישראל נדרשים חברי כנסת ושרים להמתין שנה בטרם יוכלו להפוך לשדלנים. תקופת צינון מקובלת גם בארצות הברית, קנדה, אוסטרליה וסלובניה. בכל המדינות האלה תקופת הצינון חלה גם על עובדי ציבור בכירים ברשות המבצעת (אם כי בארצות הברית ובקנדה תקופת הצינון חלה רק על שדלנות בתחומים ומול מוסדות הקשורים לעבודתם הקודמת של השדלנים). חשוב לומר שבכל המדינות האלה, שלא כמו בישראל (אך בהתאם להמלצתנו), גם פעילות שדלנית הננקטת מול עובדי ציבור בכירים ברשות המבצעת מוגדרת עבודת שדלנות. יתרה מזו, תקופת הצינון במדינות האלה היא, ככלל, ארוכה יותר: בקנדה היא עומדת על חמש שנים לחברי פרלמנט ולאנשי הרשות המבצעת; בסלובניה – שנתיים; בארצות הברית – שנה עד שנתיים: שנה לעובדי ציבור בכירים ברשות המבצעת, שנה לחברי קונגרס ושנתיים לסנטורים; ובאוסטרליה – שנה לעובדי ציבור בכירים ברשות המבצעת ושנה וחצי לחברי פרלמנט.

תקופת הצינון נועדה למנוע את המצב שמקבל החלטות יפעל מול שדלן משיקולים הנוגעים לאפשרויות התעסוקה העתידיות שלו כשדלן.

- לפיכך, בכפוף להמלצתנו להסדיר את הפעילות השדלנית הננקטת מול עובדי ציבור בכירים ברשות המבצעת, אנחנו ממליצים להאריך את תקופת הצינון המוטלת על חברי כנסת ושרים בטרם יהפכו לשדלנים לשנה וחצי ולהחיל אותה גם על עובדי ציבור בכירים ברשות המבצעת.

המלצה זו עולה בקנה אחד עם המלצותיה של הוועדה לבחינת יחסי הון-שלטון, המבקשת לקבוע כללי צינון דיפרנציאליים לעובדי מדינה בדרגות שונות (פרידמן, 2012: 67).

ה. כניסת שדלנים למשכן הכנסת

אף שהדבר אינו מוסדר בחוק הכנסת, מי שקיבל היתר לפעול כשדלן בכנסת והוא עוסק בשדלנות בקביעות בפרק זמן מסוים, מקבל גם היתר כניסה קבוע למשכן הכנסת (מי שמייצג בעל עניין באופן חד-פעמי, גם אם לתקופה ממושכת, מוגדר "שדלן זמני"). ההסדר בעניין השדלנים דומה לגורמים אחרים הפועלים בכנסת,

כגון כתבים פרלמנטריים, אם כי היתרי הכניסה הניתנים לכתבים הפרלמנטריים נשענים על עקרונות ספציפיים של חופש העיתונות ושל זכות הציבור לדעת.

סקירה השוואתית מלמדת שברוב המדינות המסדירות את פעילות השדלנים אין לשדלנים כל מעמד מיוחד בכל הנוגע לכניסה לפרלמנט, כלומר חלים עליהם אותם הכללים שחלים על שאר האזרחים. בארצות הברית, למשל, אזרחים – ובכלל זה שדלנים – נכנסים באופן חופשי למדי לקפיטול, מקום משכנו של הקונגרס. יוצאות דופן בעניין זה הן גרמניה, שבה רישום כשדלן הוא תנאי מוקדם לכניסה לפרלמנט של מי שעוסק בפעילות שדלנית, אך הוא אינו מעניק אוטומטית היתר כניסה קבוע לפרלמנט; וצרפת, שבה רישום כשדלן מעניק היתר כניסה קבוע לחלקים מסוימים במשכן הפרלמנט (כל בעל עניין זכאי לאישור כניסה עבור אדם אחד). עם זאת נראה שמכל המדינות דווקא צרפת היא הרלוונטית ביותר לישראל לפי המצב החוקי הקיים כעת – ישראל וצרפת הן שתי המדינות היחידות שמבקשות לפקח רק על הפעילות השדלנית הנעשית במשכן הפרלמנט ומול חברי הפרלמנט, ולפיכך לשתייהן יש אינטרס להקל את כניסתם של שדלנים לפרלמנט, משום שאם הפעילות השדלנית תתקיים מחוצה לו, במקום שבו לא חלים הכללים המסדירים פעילות זו, לא יהיה אפשר כלל לפקח עליה. אם המצב החוקי בישראל ישתנה, כפי שמוצע לעיל, יתבטל הדמיון בינינו לבין המצב בצרפת.

הצעה להגביל או לבטל את היתרי הכניסה הקבועים של שדלנים למשכן הכנסת עלתה בכל מיני הזדמנויות (למשל אצל פרידברג וחזן, 2009: 151; ואצל גטניו, 2012). ביטול היתרי הכניסה הקבועים של שדלנים למשכן הכנסת תואם את העיקרון שלפיו יש לשמור על שוויון בין שדלנים לבין אזרחים ובעלי עניין אחרים. אמנם יש גורמים הפועלים בכנסת וזכאים כיום להיתרי כניסה קבועים, כגון כתבים פרלמנטריים, אך כאמור להיתרים אלו יש הצדקות שאינן רלוונטיות לבעלי עניין אחרים. לעומת זאת, כפי שהוזכר לעיל, נראה שבאופן עקרוני האינטרס הציבורי הוא שהמפגשים בין חברי הכנסת לבין השדלנים יתקיימו בתוך משכן הכנסת. לקיום מפגשים בכנסת עשוי להיות אפקט מצנן מסוים על עשייה חריגה; הסדר כזה גם תואם יותר את סדרי העבודה של חברי הכנסת.

בהתבסס על הנחות אלו ועל תרומתה של השדלנות להליך החקיקה נראה שיש מקום להעניק פריווילגיה מיוחדת לשדלנים רשומים קבועים על ידי מתן אישור כניסה קבוע לכנסת – בין השאר כדי שלא לפגוע בתמריץ שלהם לקיים

מפגשים בתוך תחומי המשכן או בתמריץ של בעלי העניין לשכור את שירותיהם של השדלנים במקום לפנות לגורמים אחרים שאינם מפוקחים.

- לפיכך אנו ממליצים להמשיך בנוהג של מתן היתרי כניסה קבועים לשדלנים שזה עיסוקם העיקרי למשכן הכנסת.
- מוצע להתנות את אישור הכניסה הקבוע בהתייבותו החתומה של השדלן לקיים את הוראות הקוד האתי הפנימי של תחום השדלנות.
- מוצע להתנות הענקת היתר כניסה קבוע למי שאינם שדלנים, לרבות חברי כנסת לשעבר, בהצהרה מחייבת מצדם שהם אינם עוסקים בשדלנות. כן מוצע לפרסם בגלוי (באתר האינטרנט של הכנסת) את פרטיהם של מקבלי היתרי הכניסה הקבועים.

הוועדה לבחינת יחסי הון-שלטון המליצה שבהיעדר סיבה מיוחדת יש לאסור באופן כללי על קיום פגישות בין נבחרי ציבור לבין שדלנים מחוץ למשכן הכנסת (פרידמן, 2012: 62). כאמור, המלצה זו אינה רלוונטית לשדלנות הננקטת מול עובדי הרשות המבצעת. בכל מקרה, אנו מסתייגים מהמלצה זו מטעמים עקרוניים ומעשיים: לשיטתנו, ההצעה מפלה לרעה את השדלנים לעומת אזרחים אחרים, שחופשיים להיפגש עם חברי הכנסת גם מחוץ לתחומי המשכן, ופוגעת בכך בעקרון השוויון בין השדלנים לבין גורמים אחרים. ההצעה גם מתייחסת לכלל השדלנים באופן פוגעני, המזיק לתדמיתם ולתדמית הכנסת. נוסף על כך, מבחינה מעשית, יש להניח שחלק גדול מהקשר בין שדלנים לבין חברי כנסת מתקיים באמצעות דואר אלקטרוני וטלפון, ובמקרים כאלה אין משמעות למקום הפיזי שבו מתקיים המפגש. איסור כזה עלול להוות הכבדת יתר שהשפעתה – (א) הגברת התמריץ של בעלי עניין להשתמש באמצעים לא מפוקחים ולא חוקיים על מנת להשיג השפעה על חברי הכנסת במקום לפנות לאפיק המפוקח של השדלנים; ו-(ב) הגברת התמריץ לעסוק בשדלנות לא מוסדרת.

ו. גישה לאזורים שונים בכנסת

בעבר לא היו כללים רשמיים בנוגע לגישתם של השדלנים לאזורים שונים בכנסת. לאחר פרסום תחקיר "עובדה" החליט יו"ר הכנסת לאסור על כניסת שדלנים למזנון חברי הכנסת, למבואת מליאת הכנסת, למתחם מרכז המחקר

והמידע, למתחם הלשכה המשפטית של הכנסת ולמתחם הלשכות של יו"ר הכנסת, מנכ"ל הכנסת ומזכירות הכנסת.

גם צרפת, המדינה היחידה שמתירה לתת לשדלנים היתר כניסה קבוע לפרלמנט, מגבילה את כניסתם לאזורים שונים בפרלמנט. גם בסנט ובבית הנבחרים של ארצות הברית יש הגבלות מסוימות בעניין זה: לפי הכללים בארצות הברית אין גישה לכלל האזרחים לאולם שבו מתקיימים הדיונים בכל אחד מבתי הנבחרים, ורק לגורמים מסוימים – נוסף על המחוקקים עצמם – מותר להיכנס אליהם. ואולם רבים מהזכאים לפריווילגיה זו, כגון חברי קונגרס ועובדי קונגרס לשעבר, אינם זכאים לפריווילגיה אם הם שדלנים רשומים. בהקשר הזה מעמדם של שדלנים רשומים הוא כשל מעמדם של יתר האזרחים.

עמדתנו היא שכדי למנוע משדלנים להפריע לעבודת הכנסת ועל מנת לקיים שוויון בין שדלנים לאזרחים ולשמור על תדמית הכנסת, יש להגביל את גישתם החופשית של שדלנים לאזורים שונים בכנסת. אנו סבורים שהצעה זו היא מידתית, שכן בהנחה שיאומצו הצעותינו שיפורטו להלן בדבר הנגשת מידע רלוונטי מהגורמים המקצועיים בכנסת לכלל הציבור ומתן אפשרות פנייה רשמית ומסודרת אליהם במידת הצורך, השדלנים יוכלו לעשות את עבודתם באופן תקין והולם.

- לפיכך אנחנו ממליצים למנוע את כניסתם של שדלנים למבואות מליאת הכנסת ולהסדיר את כניסתם למתחמים של הגורמים המקצועיים בכנסת (באופן שימנע כניסה לא מתואמת).

ז. נוכחות שדלנים במזנון חברי הכנסת

מזנון חברי הכנסת משמש את חברי הכנסת ואת אורחיהם (וכן עיתונאים) בימי ישיבות מליאת הכנסת, והוא סגור לאזרחים שלא הוזמנו בידי חברי הכנסת (אתר הכנסת, 2012א). בעבר הוגבלה, מספרית, כניסתם של שדלנים למזנון חברי הכנסת: מכל חברת שדלנות קיבל רק שדלן אחד אישור כניסה למזנון (גולדשמידט, 2006). בהמשך בוטלה ההגבלה הזאת, אך לאחר פרסום התחקיר של תכנית הטלוויזיה "עובדה" (פברואר 2012) אסר יו"ר הכנסת על כניסת שדלנים למזנון חברי הכנסת ולמתחמים נוספים במשכן.

מסקירה השוואתית עולה כי ברוב המדינות אין הבחנה בין אזרחים לשדלנים בכל הנוגע לנוכחות במתחמים במשכן הפרלמנט. צרפת, המדינה היחידה שמעניקה לשדלנים אישורי כניסה קבועים לפרלמנט, היא גם המדינה היחידה שמגדירה את האזורים שבהם שדלנים רשאים להימצא, בין היתר במטרה למנוע מהם להפריע לחברי הפרלמנט.

מחד גיסא, יש בכלל המונע את כניסת השדלנים למזנון הכנסת משום הגבלה מסוימת על השדלנים. מאידך גיסא, הגבלה כזו תואמת את העיקרון שיש לשמור על שוויון בין שדלנים לבין אזרחים אחרים (גם במקרה זה כתבים פרלמנטריים הם יוצאי הדופן הרשאים להיכנס למזנון; ולכך, כאמור, יש הצדקה נפרדת וייחודית. אבל לכלל האזרחים ולבעלי עניין אחרים אסור להיכנס למתחם זה בלי שהוזמנו בידי חבר כנסת). הגבלה כזו גם מגנה על חברי כנסת שאינם מעוניינים בפניות מזדמנות או אקראיות של שדלנים בשעה שהם במזנון. היא תורמת גם לנראות של הכנסת ולכבודה.

- בהתאם לכך אנחנו ממליצים להשוות את מעמד השדלנים במזנון חברי הכנסת למעמדם של שאר האזרחים.

אנו סבורים שאין מדובר במגבלה חמורה מדי על שדלנים, משום שכמו אזרחים אחרים גם שדלנים יוכלו להיכנס למזנון חברי הכנסת כאזרחיהם של חברי הכנסת, כאשר חברי הכנסת יבחרו להזמיןם.

ח. היחסים בין השדלנים ובין מזכירות הכנסת

אם כי יחסים אלה מעולם לא הוסדרו רשמית, עד פרסום תחקיר "עובדה" פנו השדלנים לעתים קרובות למזכירות הכנסת על מנת לברר פרטים הנוגעים לעבודתן של מזכירות הכנסת ונשיאות הכנסת, בין היתר בעניין נוסחן של הצעות חוק, מועדי דיון והצבעה במליאת הכנסת והחלטות בנוגע לשאלות דחופות, להצעות דחופות לסדר היום ולדיונים מהירים בוועדות הכנסת. לאחר פרסום התחקיר אסר יו"ר הכנסת על שדלנים להגיע למתחם מזכירות הכנסת ועל קיום מגע בין שדלנים לעובדי הכנסת, אלא באישור מנהל בכיר.

מסקירה השוואתית עולה כי כמו בישראל גם בכל המדינות האחרות אין הסדר רשמי של היחסים בין השדלנים לבין הגורמים האחראים על לוח הזמנים של

הפרלמנט, ומעמדם של השדלנים הוא כשל אזרחים אחרים. לפיכך, וכדי למנוע הפרעה לעובדי הכנסת בעבודתם ועל מנת להגן על נראות הכנסת ועל כבודו –

- אנחנו ממליצים להמשיך באיסור שהטיל יו"ר הכנסת על קיום מגעים בין שדלנים לבין מזכירות הכנסת ועל כניסה של שדלנים למתחם הלשכות של יו"ר הכנסת ומזכירות הכנסת.
- אנחנו ממליצים שכל החלטה של נשיאות ומזכירות הכנסת בסוגיה הנוגעת לסדר היום ולעבודתן של המליאה ושל הוועדות תפורסם מוקדם ככל האפשר באתר האינטרנט של הכנסת (ובמידת האפשר גם תפורסם בדפוס ותונח במקום זמין, ואף תופץ לרשימת תפוצה רלוונטית).
- עד שאתר האינטרנט יפרסם את כל המידע הדרוש בזמן אמת, מוצע לאפשר לכל אדם לפנות בטלפון או בדואר האלקטרוני למרכז מידע מיוחד כדי לקבל מידע בזמן אמת על החלטות אלו. מרכז מידע זה יהיה מנותק ממזכירות הכנסת עצמה ויאפשר עבודה תקינה של המזכירות. עד להקמתו של מרכז מידע כזה מוצע שהקשר בין השדלנים למזכירות הכנסת יוגבל לתקשורת אלקטרונית בכתובת דוא"ל, כאשר הכתובת תפורסם ברכיב. בעתיד, כאשר אתר האינטרנט יספק את כל המידע הרלוונטי בזמן אמת, אפשר שמרכז המידע המיוחד יתייתר.

הסדר זה צפוי לאפשר לשדלנים לעשות את עבודתם ולמנוע מהם את הצורך לפנות במישרין למזכירות הכנסת או להיכנס למתחמה. יתרה מזו, לפרסום תכנים אלו יש חשיבות רבה, החורגת משאלת הסדרת מעמדם של השדלנים. החשיבות טמונה בכך שהיא נוגעת בזכות הציבור הרחב לשקיפות בכל הקשור לעבודת הכנסת וועדותיה.

ט. השתתפות בישיבות של ועדות הכנסת

עד לפרסום תחקיר "עובדה" יכלו שדלנים, בדרך כלל, להשתתף באופן חופשי בישיבות של ועדות הכנסת הפתוחות לציבור, כחלק מהקהל המשתתף בישיבות אלה (כדי להשתתף כקהל נדרש אישור ממזכירות הוועדה, אך נדיר שבקשות כאלה נדחות); וכחלק מהקהל הייתה זכות הדיבור שלהם תלויה בהחלטתו של יו"ר הוועדה ובנסיבות הדיון. רק אם הוזמנו על ידי הוועדה להשתתף בדיון

הייתה זכות הדיבור שלהם מובטחת. נמסר לנו שהפרקטיקה הרווחת בוועדות היא שבדיונים משתתפים בעלי העניין עצמם ו/או אנשי מקצוע מטעמם והשדלנים אינם מופיעים בדרך כלל כדוברים מוזמנים בדיוני הוועדות. לאחר פרסום תחקיר "עובדה" החלו יושבי הראש של הוועדות להגביל יותר מבעבר את השתתפות השדלנים בשיבות, ולעתים אף אסרו על נוכחותם לחלוטין. יצוין שהכללים הרשמיים הקיימים אינם עוסקים בזכות הדיבור במסגרת דיוני הוועדות של מי שנוכח בהן אך לא הוזמן אליהן. עם זאת, תקנון הכנסת מאפשר ליו"ר ועדה להגביל את הנוכחות של קהל בדיון בהתאם לשיקול דעתו. כמו כן יצוין שיושבי הראש של הוועדות נהנים מאוטונומיה רבה בניהול השיבות, ולכן יש הבדלים של ממש בין דרכי הניהול של השיבות בוועדות השונות.

מסקירה השוואתית עולה שכמו בישראל, גם במדינות אחרות לא מוסדרת באופן רשמי השתתפותם של השדלנים בוועדות הפרלמנט ומעמדם הרשמי הוא כשל אזרחים אחרים. באופן כללי יש שלושה "טיפוסים אידאליים" בכל הנוגע למעמדם של אזרחים בוועדות הפרלמנט: בגרמניה, שבה נהוג המודל ה"סגור" ביותר, השיבות של ועדות הפרלמנט סגורות לציבור (אלא אם הוחלט אחרת), ורק עדים המוזמנים על ידי הוועדה רשאים להשתתף ולדבר בהן (ועדת פרלמנט חייבת לזמן עד לשיבתה אם רבע מחבריה תמכו בהזמנה).⁸ בארצות הברית השיבות של ועדות הפרלמנט פתוחות בדרך כלל לציבור (אלא אם הוחלט אחרת), אך כמו בגרמניה גם בהן רשאים לדבר רק עדים שהוזמנו על ידי הוועדה, בדרך כלל בידי היו"ר שלה או לפי דרישה של רוב מחברי מפלגת המיעוט בוועדה. נציגי ארגונים, מלכ"רים וארגונים למטרות רווח מבקשים באופן תכוף וקבוע להשתתף בדיוני הוועדות, והם אכן משתתפים בהן (Sacks, 2004; Rules of the House of Representatives, 2011). בקנדה, שבה נהוג המודל ה"פתוח" ביותר, השיבות של ועדות הפרלמנט פתוחות בדרך כלל לציבור (אלא אם הוחלט אחרת). הוועדה יכולה לזמן עדים להעיד לפנייה או לבקש מגורמים בציבור להופיע לפנייה לפי בקשת כל אחד מחברי הוועדה, והיא גם יכולה להקצות מראש זמן להערות של הקהל המשתתף בשיבותיה (Parliament of Canada, 2012a: chp. 20). בישראל המצב דומה אפוא למודל הקנדי.

8 ראו המסמך המסדיר את פעולתם של השדלנים בגרמניה: Rules of Procedure of the German Bundestag: chp. VII

יש קושי רב בהסדרת השתתפותם של שדלנים בוועדות הכנסת, בעיקר בשל ההבדלים הגדולים בין הוועדות והאוטונומיה הניתנת ליושבי הראש שלהן. עם זאת נראה שחשוב להסדיר סוגיה זו לאור העקרונות שלהלן: (א) יש לשמור על שוויון בין השדלנים לאזרחים אחרים על מנת לאפשר זכות ייצוג שווה בדיוני הוועדות לכלל בעלי האינטרס; (ב) יש למנוע מהשדלנים להפריע לחברי הכנסת ועובדיה בעבודתם; (ג) ראוי לשמור על תדמיתה של הכנסת; (ד) על הדיונים בוועדות הכנסת להיות מעמיקים ויסודיים ככל האפשר באופן המביא לידי ביטוי את כלל הדעות הרלוונטיות בסוגיה העומדת על הפרק.

המלצותינו, לאור האמור, הן אלו:

1. שדלנים כקהל:

- יש להקפיד על רישום בפרוטוקול של כל הנוכחים בישיבות הוועדה כקהל ולציין מי מן הנוכחים הם שדלנים ואת מי הם מייצגים. לשם כך יש לתקן את סעיף 119(א) לתקנון הכנסת, המגדיר מי יירשם בפרוטוקול.
- יש לקבוע שלקהל הנוכח בישיבות של ועדות הכנסת, לרבות השדלנים, אסור לשוחח שיחות פרטיות ולקיים מגע עם חברי הכנסת בזמן הדיון ושהתנהגות מעין זו היא הפרעה לעבודת הוועדה ויכולה להצדיק הרחקה מהדיון. תופעה חוזרת של הפרעות לדיונים של ועדות הכנסת יכולה להצדיק סנקציות חמורות יותר.

2. שדלנים כמשתתפים בדיון:

- שדלן המופיע לפני ועדה במסגרת פעילותו השדלנית יזהה את עצמו כשדלן ויצהיר לפניו על זהות הגורם המיוצג על ידו ועל טיב האינטרס המיוצג.
- יש לשנות את סעיף 68 לחוק הכנסת כך שיציין במפורש את חובתו של שדלן להציג לפני כל גורם רלוונטי שאתו הוא בא במגע גם את טיב האינטרס שהוא מייצג.

3. ניהול הדיון:

- אנו סבורים שמתפקידו של יו"ר הוועדה, בעזרת הצוות המקצועי העומד לרשותו ובסיוע מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לוודא שייצגו כלל

האינטרסים והעמדות הרלוונטיות. עליו לעשות זאת באמצעות הזמנת אורחים לוועדה והקצאת זמן הוגנת לגורמים השונים המשתתפים בדיון. מילוי כהלכה של חובות אלו מצמצם את החשש מהשפעת יתר של אינטרסים מסוימים על חברי הכנסת ומגדיל את אמון הציבור בתהליך קבלת ההחלטות.

המלצה זו תואמת את עמדתה של ועדת האתיקה של הכנסת, אשר ציינה לאחרונה כי "שמיעת מגוון הדעות בנושאים השונים הנדונים בוועדות אינה בכחינת רשות אלא זו חובה הנגזרת מתכלית הדיונים בוועדות" (ועדת האתיקה, 2012: 2).

- אנו סבורים שלמען העלאת איכות הדיון בוועדות הכנסת וקידום השקיפות יש לעודד את מי שמוזמן להופיע לפני הוועדה למסור, לכל הפחות, תקציר כתוב של עמדתו. התקציר יפורסם בפורטל הוועדה עוד טרם הדיון.
- יש להעלות לפורטל הוועדה חומרים רלוונטיים לדיון של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

גורמים שונים העלו לאחרונה הצעות קיצוניות יותר: להוציא שדלנים משיבות של ועדות הכנסת בעת שנערכות בהן הצבעות; וכן לאסור על שדלנים להשתתף בשיבות של ועדות הכנסת או להגביל מאוד את השתתפותם בהן כדי למנוע את "הצפת" חברי הכנסת במידע חד-צדדי שעלול להסיט את תשומת לבם ולפגוע ביעילות עבודתם וכדי למנוע לחץ של השדלנים על חברי הכנסת (פרידברג וחזן, 2009: 151; גטניו, 2012; פרידמן, 2012). איננו תומכים בהצעות אלו. ההבחנה הנקוטה בהצעות אלו בין שדלן רשום לבין אורה שאינו שדלן רשום פוגעת בזכותם של השדלנים לנגישות שווה למוסדות השלטון ואינה מקובלת כמבט השוואתי.

ההצעות שלנו הן מידתיות יותר ואין בהן ממד של הכללת יתר והחמרת יתר. די בניהול נכון של ישיבת ועדה – לרבות הרחקת מפריעים או אנשים שיש בהתנהגותם סממנים מאיימים – כדי להבטיח את תקינות הדיון ונראותו. הכללים המופיעים היום בתקנון הכנסת, ובכלל זה סמכותו של יושב ראש הוועדה להגביל את נוכחות המשתתפים בדיון כקהל – עונים על צרכים אלו. עם זאת, אם יוחלט על שינוי במעמדם של אורחים בשיבות של ועדות הכנסת – למשל על איסור נוכחותם בעת הצבעות בוועדות – מתבקש שהשינוי יחול גם על שדלנים.

י. היחסים בין השדלנים ובין המזכירויות של ועדות הכנסת

אף שהדבר לא הוסדר רשמית, עד לפרסום התחקיר ב"עובדה" התנהלו קשרים לא רשמיים, נרחבים למדי, בין השדלנים ובין המזכירויות של ועדות הכנסת, ובמסגרתם העבירו השדלנים לוועדות חומרי רקע לקראת דיונים וקיבלו מידע על התנהלותן של ישיבות הוועדות. במרבית המקרים לא הועלו החומרים שהעבירו השדלנים לוועדה לפורטל שלה, ולכן לא נחשפו לציבור הרחב. ואולם לאחרונה מסתמנת בכמה מהוועדות מגמה מתגברת של פרסום חומרי רקע שהוכנו לקראת דיוני הוועדות (לרבות ניירות עמדה מטעם גופים פרטיים) באתר האינטרנט של הכנסת ובפורטלים של הוועדות (לדוגמאות, ראו אתר הכנסת, 2012ב). פעולות אלו אינן מוסדרות רשמית, והן נתונות לשיקול דעתם של יושבי הראש של הוועדות ושל הגורמים המקצועיים בוועדות. לאחר התחקיר אסר יו"ר הכנסת על קיום מגעים בין שדלנים לבין עובדי הכנסת אלא באישור מנהל בכיר.

מסקירה השוואתית עולה שכמו בישראל, גם במדינות אחרות אין הסדרה רשמית של היחסים שבין שדלנים לבין הגורמים המקצועיים בוועדות הפרלמנט, ומעמדם של השדלנים הוא כשל אזרחים אחרים. בארצות הברית, למשל, שדלנים – כמו אזרחים אחרים – יכולים לפנות באופן חופשי למדי לצוות המקצועי של ועדות הקונגרס. כך גם לעניין העברת מסמכים לוועדות. בקנדה, למשל, כל אזרח או ארגון רשאים לשלוח לוועדות הפרלמנט מסמך קצר בנושא שבו הן עוסקות, ולעתים קרובות המסמכים מתפרסמים באתרי האינטרנט של הוועדות (לפי החלטת כל ועדה ואלא אם שולח המסמך ביקש שהמסמך יישאר מסווג) (ראו Parliament of Canada, 2012b). גם בארצות הברית מתפרסמים באתרי האינטרנט של הוועדות תצהירים ומכתבים של גורמים שלא השתתפו פיזית בישיבות הוועדה.

בעניין זה הועלו בישראל הצעות מהצעות שונות, ובכללן ההצעה לאסור על שדלנים להעביר חומרי רקע לוועדות, ובמקום זה לחייבם להעביר את מסמכיהם למרכז המחקר והמידע של הכנסת, שישלב את חומרי הרקע האלה במסמכיו (פרידברג וחזן, 2009: 151). הועלתה גם ההצעה לחשוף באינטרנט את כל המסמכים ששדלנים מגישים לקראת דיונים בוועדות (המר וכהן-אליה, 2011: 621).

אנו סבורים שאף שהקשר בין השדלנים לצוות המקצועי של ועדות הכנסת נחוץ לעבודתם של השדלנים, יש להגבילו כדי למנוע הפרעה לעבודת הוועדות, כדי לשמור על נגישות שווה של כלל בעלי האינטרס (שדלנים ואזרחים כאחד) למקבלי ההחלטות וכדי לשמור על תדמית הכנסת. נדגיש שאין מדובר במניעת גישתם של השדלנים לצוותי הוועדות כי אם בהסדרתה. לשיטתנו, הצורך הלגיטימי של שדלנים בפנייה לוועדות נובע מרצונם לקבל מידע על לוח הזמנים של הדיונים, על נוסח של הצעות חוק שעברו שינוי או על רשימת מוזמנים לדיונים ומשאיתם להעביר לחברי הוועדה חומרים כתובים, הכוללים תקציר של דבריהם או דברי שולחיהם הצפויים להישמע בוועדה, או חומרי רקע שהם מבקשים שישמשו את חברי הכנסת בדיון. נוסף על כך, השדלנים נדרשים לעתים לפנות לצוותי הוועדות כדי לקבל מידע בעל פה ואף לנסות להשפיע על קבלת ההחלטות בוועדות בזמן אמת, אגב הדיון, באופן שיש בו כדי להשפיע על האינטרסים של הגופים שהם מייצגים.

עם זאת יש לזכור שהצוותים המקצועיים בוועדות נועדו לשרת בראש ובראשונה את חברי הכנסת, הנסמכים על עבודתם האובייקטיבית והמקצועית של הצוותים המקצועיים. חברי הכנסת הם שאמורים לקבל את ההחלטות והם שצריכים לתת דין וחשבון לציבור בהתאם להצבעתם. אם מופעלת השפעה אינטרסנטית על הצוותים המקצועיים בוועדות, ראוי להקפיד שהשפעה זו תהא רב-ממדית ורב-כיוונית ושלא תהיה בלעדיות או עדיפות לאינטרס רלוונטי אחד על פני אינטרס רלוונטי אחר.

לפיכך, ובהתאם למגמה הכללית של הכנסת וכן בהסתמך על שני העקרונות – שמירה על שוויון בין שדלנים לאזרחים אחרים וקידום השקיפות בעבודתם של השדלנים – אנחנו ממליצים:

- להשוות באופן ברור ורשמי את מעמדם של שדלנים למעמדם של אזרחים אחרים בכל הנוגע לקשר ביניהם ובין הצוות המקצועי של ועדות הכנסת.
- לקבוע שנושאי הדיון בוועדות יפורסמו באופן ברור ומפורט ככל האפשר כך שכלל הציבור יוכל להבין במדויק במה עתידה לעסוק הוועדה. עניין זה נכון במיוחד כאשר הוועדה עוסקת בהוראות תקציביות בשל האי-בהירות שיש לעתים בנושא זה.

- לקבוע שכל החלטה של המזכירות של ועדות הכנסת וכל שינוי בהתנהלותן של ישיבות ועדות הכנסת, לרבות שינויים בנוסח של הצעות חוק, יפורסמו מוקדם ככל האפשר, ולפחות שבוע מראש, בפורטלים של הוועדות (ובמידת האפשר גם יודפסו ויונחו במקום זמין ואף יופצו לרשימת תפוצה).
- גם במקרה זה יש לפרסום לוח הזמנים (וחומרי הרקע וראו להלן) של ועדות הכנסת חשיבות החורגת משאלת ההסדרה של עבודת השדלנים. הפרסום מתקשר לאיכות הדיון ולזכותו של הציבור הרחב לשקיפות בהליך קבלת ההחלטות בוועדות ובסדר היום שלהן. ממילא הוא גם משפיע על אופן הציבור בכנסת. לשיטתנו, בהיעדר צורך מיוחד או נסיבות יוצאות דופן אין הצדקה לקביעת דיונים בוועדות הכנסת בהתראה קצרה וללא פרסום בזמן סביר של חומרי רקע רלוונטיים לדיון.
- להסדיר את הקשר בין אזרחים (ובכלל זה שדלנים) ובין הצוות המקצועי של ועדות הכנסת באופן שימנע מאזרחים גישה פיזית בלתי מתואמת לצוות המקצועי. לצורך זה מוצע להקים מרכז מידע של הכנסת שאליו יוכל כל אדם לפנות בטלפון על מנת לקבל מידע ועדכונים בזמן אמת על החלטות של ועדות הכנסת באשר לסדר יום, נוסחים של הצעות חוק, מוזמנים לדיון וחומרי רקע שהועברו. מרכז כזה ינטרל, במידה רבה, את הצורך בקשר ישיר עם צוות הוועדה ויאפשר לצוות הוועדה לעשות את עבודתו בלי הפרעה. עד להקמתו של מרכז זה יוגבל הקשר עם עובדי הכנסת לתקשורת אלקטרונית בכתובות דוא"ל שיפורסמו. כאשר כל המידע הנדרש יופיע בזמן אמת בפורטלים של הוועדות, אפשר שהצורך במרכז מידע מיוחד יתייטר.
- כל אדם יוכל לפנות לכתובות מוגדרות של ועדות הכנסת לקראת דיוניהן בכל עניין. כל עובד כנסת המקבל פנייה יתעד את זהות הפונה ואת תוכן הפנייה. באמצעות כתובות מוגדרות אלה יהיה אפשר לשלוח חומרי רקע לקראת דיוני הוועדות. לפי עצת הצוות המקצועי של הוועדה והחלטת יו"ר הוועדה יועברו מסמכי הרקע שהתקבלו לחברי הוועדה ויועלו לפורטל שלה (אלא אם הוחלט שהמסמך מסווג). חומרי הרקע (שאינם מסווגים) יתפרסמו עוד טרם הדיון הרלוונטי, לפחות 48 שעות מראש.

יהיה אפשר לפנות לכתובות אלה גם בכל עניין אחר, לרבות בבקשה להיפגש עם הצוות המקצועי של הוועדה. הצוות המקצועי הוא שיחליט אם וכיצד להיענות לפניות מסוג זה.

הפרסום יאפשר התייחסות למסמכים השונים וישפר את רמת הדיון. גם בהקשר זה יש לציין שמעבר לשאלת הסדרת מעמדם של השדלנים, יש טעם לפגם בעבודת חקיקה שנעשית ללא יידוע ועדכון הולם של הציבור והמוזמנים לדיון. פרסום מראש ובזמן סביר של החומרים הרלוונטיים אגב ציון מקורם (בכלל זה נוסחים חדשים של הצעות חוק) ישפר את עבודת הוועדות ויגביר את אמון הציבור בכנסת.

- במקרים חריגים של שינויים בזמן אמת (כגון שינוי נוסח חקיקה, דחייה או הקדמה של דיונים), ובהתאם להפעלת שיקול הדעת של יו"ר הוועדה והצוות המקצועי הכפוף לו, יש לאפשר לשדלנים או לכל אורח אחר הנוכח בדיון לפנות בעל פה לצוות המקצועי כדי לבקש: הבהרה למשמעות החלטה שנתקבלה במהלך הדיון; רשות דיבור כדי להתייחס להחלטה; דחייה לשם הכנת תגובה לשינוי. פנייה כזאת תתועד בפרוטוקול הישיבה.

נרגיש כי אין בהמלצות שהוצגו לעיל כדי למנוע מהצוותים המקצועיים של ועדות הכנסת ליזום בעצמם פנייה לגורמים חיצוניים כדי לקבל את דעתם בנושא מסוים שבו עוסקת הוועדה, ככל שהדבר רלוונטי לדיון.

אנו סבורים שההצעות לעיל בכל הנוגע להתנהלות השדלנים מול צוותי הוועדות הן הצעות מידתיות. לשיטתנו, הסדרת אופן הפעולה של השדלנים תצמצם את האפשרות של השפעה לא שוויונית ולא מאוזנת של אינטרס מסוים על הליך קבלת החלטות בוועדות, תייעל את עבודתן ותמנע את הפגיעה באמון הציבור בהליך החקיקה בפרט ובכנסת בכלל. הסדרה זו גם תאפשר את עבודתם התקינה של השדלנים בשליחותם לייצג את האינטרס של שולחיהם באופן הולם מול חברי הכנסת ועוזריהם.

יא. מסמכים שהשדלנים מגישים לחברי כנסת

כיום שדלנים מגישים לחברי כנסת מסמכים הנוגעים לעבודתם. מסמכים אלה אינם נחשפים לציבור הרחב. זה המצב גם בכל המדינות שנבדקו (אם כי

במדינות מסוימות יש חובת דיווח על פעילות שדלנית מול חברי פרלמנט, כפי שיפורט בהמשך).

בהקשר זה עלו כמה הצעות, ובהן ההצעה לחייב שדלנים להעלות למאגר מידע פומבי את המסמכים שהם מגישים לחברי כנסת (המר וכהן-אליה, 2011: 621). ההצעה נכללה בהצעת חוק פרטית שהגישו חברי הכנסת יחימוביץ', כץ, פיניאן, חנין ואזולאי (הצעת חוק הכנסת [תיקון] – חובת פרסום מידע הנמסר בידי שדלן, התשע"ב-2012).

לכאורה מדובר בהצעה טובה, ובכל זאת אנו ממליצים שלא לאמצה, שכן חשיפה בזמן אמת אינה רצויה. לעתים קרובות חברי כנסת מעוניינים לשמור על חשאיות המידע שהם אוספים – הן כדי למנוע מחברי כנסת אחרים "לגזול מתהילתם", הן כדי למנוע לחצים בשלב מוקדם מצד בעלי עניין העלולים להיפגע מעבודתם של חברי הכנסת עצמם. אשר להטלת חובת חשיפה מאוחרת, אף שהיא תואמת את עקרון השקיפות – איננו תומכים בה. חשיפת המסמכים ששדלנים מגישים לחברי הכנסת תפלה אותם לרעה לעומת אזרחים אחרים שאינם שדלנים רשומים, בכלל זה בעלי העניין עצמם וגופים אחרים. תוצאה אפשרית של צעד כזה עלולה להיות שימוש גובר של בעלי עניין בפעילות שדלנית שאינה מוסדרת ושחובת גילוי המסמכים לא תחול עליה, ועל ידי זה תיפגע האפקטיביות של הסדרת השדלנות. יתר על כן, אפשר לעקוף בקלות יחסית את הפיקוח שכלל זה מבקש ליצור: השדלנים יכולים להימנע מהגשת מסמכים באמצעות העברה ישירה של מידע מילולי לחבר הכנסת או לעוזריו.

יב. עבודה מול מרכז המחקר והמידע של הכנסת

לפחות עד לאיסורים שהטיל יו"ר הכנסת לאחר פרסום תחקיר "עובדה" על מגע בין שדלנים לבין עובדי הכנסת ניסו שדלנים להעביר למרכז המחקר והמידע

9 הוועדה לבחינת יחסי הון-שלטון שמינה מבקר המדינה התייחסה גם היא לסוגיה והציעה להטיל על חברי הכנסת את החובה לפרסם מסמכים ששדלנים העבירו להם (פרידמן, 2012: 62-63). אנו, כאמור, איננו עוסקים בחובות של חברי הכנסת בשל הטיפול הממצה של ועדת זמיר בנושא.

של הכנסת חומרים הנוגעים למחקרים שהתנהלו אצלו באותה עת. העדויות על מידת הצלחתם של ניסיונות אלה אינן חד-משמעיות.

למרכז המחקר והמידע אין מדיניות רשמית בכל הנוגע לקבלת מידע שאזרחים מעבירים לו. אמנם הוא אינו מפרסם בגלוי את נושאי המחקרים שהוא עורך בזמן העבודה עליהם, אך בפועל גורמים רלוונטיים רבים יודעים על מחקרים אלה. כיוון שהמרכז פונה לגורמים שונים כדי לקבל מהם מידע, מטבע הדברים הוא אינו מקפיד על חשאיות. נוסף על כך סדר יומה של הכנסת ידוע לכול. המרכז מקבל לעתים מזומנות מסמכים וחומרים מאזרחים ומבעלי עניין, והוא נעזר בחומרים אלה לפי ראות עיניו. לפיכך במצב שנוצר לאחר פרסום התחקיר של תכנית הטלוויזיה "עובדה" השדלנים סובלים מסוג של אפליה – מרכז המחקר והמידע מקבל חומרים מאזרחים ומבעלי עניין, אבל לא משדלנים.

מסקירה השוואתית עולה שבשום מדינה לא חלים כללים מיוחדים על העברת מסמכים של שדלנים למרכז המחקר והמידע של הפרלמנט (אם יש מרכז כזה); מעמדם של שדלנים לעניין זה הוא כשל אזרחים אחרים. גם בארצות הברית וגם בקנדה, מדינות שבהן פועלים בפרלמנט מרכזי מידע גדולים וחשובים (בארצות הברית – CRS, ובקנדה – PIRS – Parliament of Canada, 2012c), אין הסדר רשמי המאפשר לאזרחים להעביר מיוזמתם חומרים למוסדות אלה (אם כי לפחות באשר לארצות הברית יש עדויות לכך שאזרחים ושדלנים מעבירים חומרים למרכז המחקר של הפרלמנט).

ואולם ספק אם אפשר לגזור מכך על המתחולל בישראל. ראשית, באופן כללי מרכזי מחקר אלו שומרים על חשאיות הרבה יותר ממרכז המחקר והמידע של הכנסת – בארצות הברית לא מתפרסמים כלל מחקרים שהזמינו חברי פרלמנט (אלא אם הם ביקשו זאת במפורש ובקשתם אושרה), ובקנדה מחקרים כאלה מתפרסמים, אך זהות חבר הפרלמנט המזמין נותרת חסויה. בישראל, לעומת זאת, מחקרי מרכז המחקר והמידע של הכנסת מתפרסמים ומופיע בהם שם חבר הכנסת שהזמין אותם (אתר הכנסת, 2012ג). שנית, לרשות מרכזי המחקר של הפרלמנטים של ארצות הברית ושל קנדה עומדים משאבים רבים יותר מאלה העומדים לרשות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ולפיכך הם נזקקים פחות ממנו למידע מהציבור הרחב ומבעלי עניין.

לאור כל האמור לעיל אנחנו ממליצים:

- הכנסת תאפשר לכל גורם שחפץ בכך, ובכלל זה שדלנים, לפנות באופן קבוע ורשמי למרכז המחקר והמידע של הכנסת, באמצעות כתובת דואר או כתובות דוא"ל שיפורסמו ברבים, ולשלוח אליו מחקרים ומסמכים אחרים.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת יחויב בתיעוד מלא של כל פנייה כזו, ובכלל זה זהות הפונה ותוכן הפנייה. לפי שיקול דעתו הוא יוכל להיעזר בה במחקריו, אגב אזכור ברור של מקור המידע שעליו הסתמך. במידת הצורך תישקל פנייה לגורמים אחרים כדי לאפשר קבלת תמונה שלמה ומלאה יותר. במקרים מתאימים יוכל מרכז המחקר והמידע לפרסם את נושא המחקר שלו כדי לקבל בעניינו מידע מגורמים המעוניינים למסור לו מידע רלוונטי.
- מלבד העברת מסמכים אלה ייאסר כל מגע בין אזרחים, ובכלל זה שדלנים, לבין עובדי מרכז המחקר והמידע (הגעה פיזית למתחם המרכז או פנייה בטלפון או בכתובת דוא"ל אישית), אלא אם עובדי המרכז יזמו מגע כזה. כל יוזמה למגע תחויב בתיעוד מלא.
- מאחר שככל שיגדלו משאבי המרכז הוא יזדקק פחות למקורות מידע חיצוניים, ובהם השדלנים, אנחנו ממליצים להגדיל את משאבי מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הגדלה כזו תאפשר לכנסת להסתמך תדיר בהליך החקיקה על חומר שהוכן על ידי גוף מקצועי נטול אינטרסים.

ג. עבודה מול הלשכה המשפטית של הכנסת

נמסר לנו שעל עובדי הלשכה המשפטית חלה הנחיה שלפיה פגישה או שיחה מהותית עם שדלן, להבדיל משיחה שמטרתה הבהרה בלבד של נוסח חוק או תקנה על ידי יועץ משפטי, טעונה אישורו של היועץ המשפטי של הכנסת. לדעתנו, ובהתאם לכל האמור בסעיף י על הקשר בין השדלנים לבין הצוותים המקצועיים של ועדות הכנסת, הנחיה זו היא הנחיה ראויה.

יד. דיווח על פעילות שדלנית

השדלנים בישראל אינם נדרשים כלל לדווח לגופים המפקחים עליהם על פעילותם. ממבט השוואתי מתברר שיש הבדלים גדולים בעניין זה בין מדינות:

- כמו בישראל, גם בגרמניה, באוסטרליה ובצרפת השדלנים אינם נדרשים לדווח על פעילותם. לעומת זאת, בארצות הברית, בקנדה ובסלובניה הם נדרשים לדווח על פעילותם לרשויות המפקחות עליהם. בשלוש המדינות האלה כל שדלן צריך להגיש דוח תקופתי המסכם את פעילותו – בקנדה בכל חודש; בארצות הברית בכל רבעון; ובסלובניה בכל שנה. אם השדלן לא פעל כלל בתקופה הרלוונטית, מותר לדחות את הגשת הדוח.¹⁰
- הרוחות המוגשים כוללים, נוסף על ערכון הפרטים שאותם מסר השדלן בעת רישומו, גם פרטים על פעולות השדלנות שבוצעו. מידת הפירוט הנדרשת בכל מדינה שונה, אבל בכולן יש לפרט לכל הפחות את הנושאים שהשדלן פעל בעניינם, את שם הלקוח שבשבילו הוא פעל ואת זהות מקבלי ההחלטות שמולם התבצעה הפעילות.
- בארצות הברית אין צורך לפרט את שמות מקבלי ההחלטות, אלא רק את שם בית הקונגרס או הסוכנות הפדרלית, ויש להוסיף את חתימת הגוף הרלוונטי. בסלובניה ובקנדה השדלן נדרש לפרט גם את טכניקת השדלנות שאותה נקט, ובקנדה עליו לפרט את תאריכי ההתקשרות עם כל מקבל החלטות. בסלובניה על מקבלי ההחלטות, ולא השדלן, למסור את המידע על התקשרויות ספציפיות עמם. עליהם למסור את הדיווח בתוך ימים ספורים לאחר ההתקשרות.
- הרוחות שהשדלנים מגישים בארצות הברית ובסלובניה צריכים לכלול גם מידע על עניינים פיננסיים, בין היתר על תרומות פוליטיות שתורם השדלן ועל שכר הטרחה שקיבל מכל לקוח בתמורה לפעילותו.
- בכל המדינות שנבדקו צריכים הפרטים שהשדלנים מוסרים להיות גלויים לציבור.

10 בפולין המנגנון אחר: כל שדלן שיש לו עניין להשפיע על חקיקה מסוימת או על פעולה מסוימת של הרשות המבצעת צריך להודיע על כך מראש למשרד הממשלה הרלוונטי.

בישראל התייחסה ועדת זמיר לסוגיית חובת הדיווח התייחסות חלקית והמליצה שחבר כנסת המבקש לשאת דברים בנושא מסוים במהלך דיון בוועדה לאחר ששדלן או כל בעל עניין אחר פנה אליו באותו עניין, יחויב לציין זאת בדבריו (זמיר, 2006: 215); ואולם המלצה זו לא נכללה בהמלצותיה של ועדת המשנה לגיבוש כללי אתיקה לחברי הכנסת (2011: 30). גם הוועדה לבחינת יחסי הון-שלטון שהקים מבקר המדינה המליצה שכל מפגש בין חבר כנסת ושדלן ידווח ויתועד ושהפרטים יפורסמו לעיון הציבור (פרידמן, 2012: 62).

אף שהדבר עלול ליצור סרבול בעבודת השדלנים, אנו סבורים שתיעוד עבודתם ודיווח עליה ברמה סבירה הם הכרחיים כדי להגביר את השקיפות (שספרות המחקר מדגישה את חשיבותה בהסדרת פעילותם של שדלנים) וכדי לקיים פיקוח אפקטיבי על השדלנים ולחזק את אמון הציבור בהליכי קבלת ההחלטות. אנחנו אף סבורים שיש להטיל על השדלנים את חובת הדיווח, בדומה למגמה הרווחת ברוב המדינות המחייבות דיווח על פעילות שדלנית. כל עוד השדלנים נהנים מפריבילגיה כלשהי שהציבור הרחב אינו נהנה ממנה, למשל אישור כניסה קבוע לפרלמנט, יש הצדקה להטיל עליהם את החובה הזאת. גם האיסור על שדלנות שאינה רשומה ומוסדרת הוא הצדקה נוספת כזאת. יצוין שהמלצתנו אינה מותנית באימוץ המלצתה של ועדת זמיר, אך גם אינה מייתרת אותה. כל אחת מהחובות חיונית להגברת האפקטיביות של הפיקוח.

לפיכך אנחנו ממליצים:

- לחייב שדלנים וחברות שדלנות להגיש אחת לשנה דוח המסכם את עבודתם בשנה החולפת.
- פרטי הרוח יפורסמו באתר האינטרנט של הכנסת.
- בקביעת הפרטים שייכללו בדוח יש לשמור על איזון בין פיקוח אפקטיבי על השדלנים לבין הימנעות מדרישות שיכבידו עליהם ועל הגוף המפקח עליהם יתר על המידה ויסרבלו את עבודתם שלא לצורך.
- לפיכך, ובהסתמך על המודלים הקיימים במדינות אחרות, אנחנו מציעים שהדוח שיגישו השדלנים יכלול את הפרטים האלה:
 - הנושאים הספציפיים והאינטרסים שהשדלן פעל לקדם.

- זהות הלקוח שהשדלן פועל למענו בכל עניין.
- זהות מקבלי ההחלטות שמולם נעשית כל פעילות.¹¹

התלבטנו אם ראוי לחייב את השדלנים לדווח גם על שכר הטרחה שלהם לגורם המפקח על פעולתם. דיווח כזה עשוי לתת אינדיקציה להתנהגות לא חוקית, למשל כאשר אין הלימה בין שכר הטרחה לאינטרס שדווח עליו. במצב כזה עולה חשד שהאינטרס שדווח עליו אינו האינטרס האמיתי שאותו ביקשו לקדם. הגענו למסקנה שבשלב זה אין מקום להטיל חובת דיווח כזו, משום שברובם המכריע של המקרים לא יוכל הדיווח לתרום לאישוש חד-משמעי של חשדות אלה. נוסף על כך, הטלת החובה תתפרש כניסיון "להלכיש" סטיגמה מסוימת על השדלנים, שתפגע בתדמיתם, ובעקיפין – בתדמית הכנסת. גם המשפט המשווה לא מספק בסיס איתן להטלת חובת דיווח על שכר הטרחה של שדלנים, שכן נראה שהיא הוטלה בעיקר בהקשר של תרומות פוליטיות מטעם שדלנים. בישראל יש הסדרה הדוקה למדי של תרומות פוליטיות באמצעות הגבלות של ממש עליהן, ואין אפוא צורך בפיקוח על תרומות אלה באמצעות הטלת חובת הדיווח לעיל.

טו. הגברת הפיקוח והאכיפה

כיום הפיקוח על השדלנים ואכיפת הכללים הנוגעים לעבודתם לוקים בחסר ויש לשפרם בכמה היבטים:

1. שדלנים לא רשומים

כפי שזיהתה כבר ועדת זמיר (זמיר, 2006: 113) וכפי שנטען גם במקומות אחרים (טל, 2009), במשכן הכנסת פועלים אנשים העוסקים הלכה למעשה בפעילות שדלנית שיטתית אך אינם רשומים כשדלנים. אנשים אלה מקבלים היתרי כניסה לכנסת מטעמים שונים, למשל משום היותם חברי כנסת לשעבר או

11 יש מקום לחייב את השדלנים בדיווח פרטני על חברי הכנסת שמולם הם פעלו, שכן מרבית הצעות החוק המועלות בכנסת הן הצעות פרטיות, שאותן מגישים חברי כנסת יחידים או קבוצת חברי כנסת, ולא הצעות ממשלתיות או הצעות מטעם ועדות הכנסת.

פעילים במפלגות המקבלים היתרים לפי בקשת הסיעה או חברי כנסת (סעיף 6 לתקנות משכן הכנסת ורחבתו [היתרי כניסה], התשל"א-1971, מפרט מי רשאי לבקש היתר קבוע ומונה, בין היתר, את חברי הכנסת לשעבר ואת עובדי הסיעות בכנסת). כיוון שאנשים אלה אינם רשומים כשדלנים, אין אפשרות להסדיר את פעולתם, ולכן האפקטיביות של הסדרת השדלנות נפגעת קשות.

לפיכך אנחנו ממליצים:

- להגביר את הפיקוח על אנשים העוסקים בשדלנות אך אינם שדלנים רשומים, ובין היתר להטיל עליהם במקרה הצורך את הסנקציות הקיימות (או שיהיו קיימות) בחוק.¹²

- להגביר את אכיפת הסעיף בחוק העונשין הנוגע לפעילות שדלנית.

בסעיף 295 לחוק העונשין נאסר, כאמור, על בעלי תפקידים ופעילים בכירים במפלגות לעסוק בשדלנות מול נבחרי ציבור מאותה מפלגה. לפי טענות מסוימות (למשל טל, 2009: 140), לכנסת אכן מגיעים בעלי תפקידים ופעילים בכירים במפלגות העוסקים בפועל בשדלנות. הם עוברים בכך הן על הכללים הנוגעים להסדרת שדלנות (שכן אינם שדלנים רשומים) הן על חוק העונשין.

אנו מכירים בכך שאיתור שדלנים לא רשומים אינו מלאכה פשוטה. ניתן לאתרם רק אם שדלנים רשומים או מקבלי ההחלטות (כיום – חברי כנסת; לפי הצעתנו – גם בכירים ברשות המבצעת) ידווחו עליהם או אם תתקיים חקירה מאומצת בידי הגורם המפקח על השדלנים, הכוללת בדיקה של רשימת האנשים הנכנסים למשכן הכנסת ולישיבות של הוועדות.

2. שדלנים רשומים

אף שהפיקוח על השדלנים הוגבר מאוד מאז התחקיר ב"עובדה", עדיין אין פיקוח מספיק על שדלנים רשומים. בפרט לא נבדק אם הם מקיימים את החובות הקבועות בחוק: מסירת פרטים נכונים בעת הרישום כשדלנים ועדכון פרטים

12 ראו לדוגמה (בסעיף 4 בנייר עבודה זה) ההצעה להתנות מתן היתר כניסה קבוע למשכן הכנסת למי שאינו רשום כשדלן בהצהרה חתומה שלו שאינו מתכוון לעסוק בפעילות שדלנית.

ככל שנדרש; הזדהות כשדלנים ונקיטת גילוי נאות בכל פנייה לחבר כנסת או לעובד של הכנסת; ואיסור להטעות חבר כנסת, להציע לו טובת הנאה, לשכנע אותו בדרך פסולה ולגרום לו להתחייב שיפעל בדרך מסוימת. ויש להדגיש: הביטוי "טובת הנאה" בהקשר זה כולל גם טובת הנאה בתחום יחסי הציבור והפרסום במדיה, אם היא מוענקת בידי שדלן לחבר כנסת.

- אנחנו ממליצים להגביר את מאמצי הפיקוח על פעילותם של שדלנים רשומים, ובמקרה של הפרת החוק או הכללים – להפעיל את העיצומים הקיימים (או שיהיו קיימים) בחוק.

יצוין שגם פיקוח זה הוא מלאכה לא פשוטה, המחייבת שיתוף פעולה מצד חברי הכנסת ומצד השדלנים ומאמצים ניכרים מצד הגוף המפקח על השדלנים. עם זאת אנו סוברים כי די במקרים מעטים שבהם שדלנים רשומים ייענשו בחומרה בגין הפרת החוק על מנת להשיג אפקט הרתעתי. האינטרס באיתור שדלנים מפרי חוק והרחקתם הוא אינטרס של הציבור, של הכנסת ושל רוב השדלנים המקיימים את החוק.

3. הגוף הממונה על השדלנים

על הסדרת השדלנות בכנסת ממונה ועדה של שלושה חברים: יו"ר הכנסת (יו"ר הוועדה) ושני סגניו – נציג האופוזיציה ונציג הקואליציה (נבחרים בידי נשיאות הכנסת). הוועדה אחראית לרישום השדלנים, לפרסום פרטיהם באתר האינטרנט של הכנסת ולענישתם (אם יש בכך צורך), והיא נעזרת ב"ועדת עזר" המורכבת מגורמים מקצועיים בכנסת. ליו"ר הכנסת יש גם סמכות להורות על פעולות ולהתקין תקנות הנוגעות לשדלנות (באישור ועדת הכנסת).

גם בארצות הברית, בצרפת ובגרמניה ממונים על ההסדרה גופים הקשורים לנשיאות הפרלמנט; בקנדה הממונה הוא גוף עצמאי של הפרלמנט; בפולין ובאוסטרליה ההסדרה מוטלת על גורמי הממשלה (שר הפנים ומזכיר הממשלה, בהתאמה); ובסלובניה האחריות להסדרה היא בידי גוף עצמאי שתכליתו להיאבק בשחיתות. באופן כללי, בכל המדינות גופים אלו ממונים על רישום השדלנים ועל ענישתם (אלא אם נעברה עברה פלילית). בקנדה ובסלובניה יש לגוף הממונה סמכויות חקירה נרחבות, והוא רשאי לבקש מידע רב משדלנים

וממקבלי החלטות. בארצות הברית מותר לגוף הזה לפנות לתובע הכללי כדי שיפתח בחקירה.

לנוכח החולשות הקיימות בישראל בפיקוח על השדלנים ובהמשך להמלצותינו, הכוללות הרחבת המשימות הקשורות לפיקוח על השדלנים, יש לוודא שהאמצעים העומדים לרשותה של הוועדה הממונה היום על הסדרת השדלנות בכנסת יהיו מספיקים לשמירת האפקטיביות של ההסדרה. הסדרים שאינם נתמכים על ידי אכיפה "מזמינים" זלזול בדין והפרה שלו. הפרות של הדין שאינן מטופלות חותרות תחת ההסדר ופוגעות בשלטון החוק. עדיף היעדר הסדרה מ"כאילו" הסדרה.

- אכיפה ראויה מחייבת לשם יישומה נושא תפקיד, שימונה בידי יו"ר הכנסת ושיהיה אחראי מטעמו לפיקוח על תקינות פעולת השדלנים הפועלים מול הכנסת.
- הגורם האחראי יוסמך בידי הוועדה המפקחת על השדלנים לדרוש מהשדלנים ומגורמים אחרים הפועלים מול מקבלי ההחלטות ברשות המבצעת מידע מפורט על פעולתם אם מתעורר חשד להפרת הכללים המסדירים את פעולות השדלנות. הוא יבחן, בין השאר, אם השדלנים עמרו בחובות הדיווח ואם דיווחיהם נכונים. לצורך העניין, פנייה של אחד מחברי הכנסת או עובדיה תהיה עילה מספיקה לפתיחת הליך בירור של הגורם האחראי באשר לפעילותו של שדלן. אם יעלה בהליך הבירור חשד לפלילים, בייחוד בכל הקשור לפעילות שדלנית לא מדווחת או "שחורה", יגיש מיד הגורם האחראי על השדלנים תלונה למשטרה.

טז. עיצומים

חוק הכנסת קובע כי העיצומים המוטלים בישראל על שדלנים בגין הפרת הכללים המסדירים את פעולתם הם שלילת מעמדם של שדלן, איסור כניסה למשכן הכנסת והטלת סנקציות על עובדים נוספים בחברת השדלנות שבה מועסק אותו שדלן. באוסטרליה, בגרמניה ובצרפת העיצומים דומים לאלה שבישראל ואינם חורגים משלילת זכות הכניסה לפרלמנט ושלילת מעמדם של שדלן. בשאר המדינות – העיצומים על הפרת הכללים הם חמורים יותר, ולעתים פליליים:

בארצות הברית העונשים המרביים הם קנס של 200,000 דולר וחמש שנות מאסר; בקנדה – קנס של 200,000 דולר קנדי ושנתיים מאסר; בפולין ובסלובניה – קנס של כ- 12,000 ו-1,200 אירו, בהתאמה.¹³

נראה אפוא כי יכולת האכיפה של הכללים הנוגעים לשדלנות בישראל לוקה בחסר, משום שהעיצומים שניתן להטיל בגין הפרתם חלשים. ברוח דומה המליצה ועדת זמיר כי עיסוק בשדלנות של מי שאינו שדלן רשום ייחשב עברה.

• לפיכך אנחנו ממליצים להחמיר את הסנקציות שאפשר להטיל על הפרת הכללים הנוגעים לפעילות שדלנית, לקבוע כי הפרות מסוימות ייחשבו עברה פלילית ולאפשר הטלת קנס כספי בגינן.

• לנוכח האמור מוצע לקבוע את המעשים שלהלן כאיסורים פליליים שעל הפרתם יהיה אפשר להטיל קנס כספי ולשלול את ההיתר לעסוק בשדלנות:¹⁴

1. הפרת אחד מארבעת האיסורים המפורטים בחוק הכנסת בעניין התנהלות שדלנים מול חברי הכנסת, עוזריהם ועובדי הכנסת (ולפי המלצתנו – גם מול עובדי הרשות המבצעת).

2. נקיטת פעילות שדלנית שלא בהיתר.

3. מסירת מידע לא נכון או אי-מסירת מידע כנדרש בחוק לגורם המפקח על פעולת השדלנים.

אנו סבורים שיש הצדקה להפללה של המעשים המתוארים לעיל שכן ביצועם פוגע באינטרס המוגן של שמירה על תקינות הליך החקיקה בכנסת וקבלת ההחלטות ברשות המבצעת ועל אמון הציבור ברשויות אלו. בנוסף לכך, לשיטתנו הפללתה של הפעילות השדלנית הלא מדווחת חיונית למאמץ לשם מניעת הזדקקות לגורמים לא מפקחים אלו.

13 בסלובניה אפשר להטיל קנסות גם על מקבלי החלטות אם פעלו בניגוד לכללים בהתנהלותם מול שדלן (עד 1,200 אירו). כמו כן אפשר להטיל קנס על בעל עניין אם נעזר בשדלן לא רשום לצורך עבודת שדלנות או אם שדלן שפעל למענו נהג בדרך פסולה (עד 100,000 אירו).

14 למען הסר ספק יובהר כי לצורך הרשעה בביצוע עברות אלו נדרשת מחשבה פלילית, קרי מודעות לטיב המעשה, לנסיבות ולתוצאה.

- מוצע להעניק בחוק הכנסת סמכות (שבשיקול דעת) ליו"ר הכנסת לשלול את אישור הכניסה (קבוע ובכלל) של שדלן למתחם הכנסת לתקופה מוגדרת במקרים שלהלן:
 1. פנייה לעובד כנסת שלא לפי המתווה שהוצג לעיל (בסעיפים 4ח, 4י, 4יב, 4יג).
 2. כניסה למתחם בכנסת שהכניסה אליו אסורה לשדלנים.
 3. הפרת החובה לגילוי נאות בפנייה אל חבר כנסת, עוזר לחבר כנסת, עובד כנסת או פקיד ברשות המבצעת, או בעת השתתפות בדיון בוועדה.
 4. הטרדת חבר כנסת: פנייה אל חבר כנסת בנושא שבו הבהיר חבר הכנסת לשדלן כי אין לו עניין בקשר עמו.
 5. העלבת חבר כנסת.
 6. הפרעה לדיון בוועדה מוועדות הכנסת.

5. קוד אתי

בחדש מאי 2012 פרסם פורום קשרי הממשל, ארגון-גג המאגד חלק ניכר מהשדלנים ומחברות השדלנות בישראל, "קוד אתי לענף השדלנות" (פורום קשרי הממשל, 2012). מדובר בקוד אתי פנימי וולונטרי שאינו קשור במישרין לכללים שקבעה המדינה וגם אינו נאכף על ידה. מטרתו היא, בין היתר, להבהיר מהן הדרישות האתיות משדלנים ולסייע בהטמעתן בקרבם. בכך הצטרף ארגון פורום קשרי הממשל לארגוני שדלנים במדינות רבות בעולם שאימצו קודים אתיים דומים. זהו צעד שעשוי להשלים את ההסדרה הדרושה מטעם המדינה אך לא לבוא במקומה. למותר לומר שאין באימוץ קוד אתי וולונטרי בידי השדלנים כדי להצדיק הימנעות מהסדרת הפעילות השדלנית על ידי המדינה, ואף בקוד עצמו לא נטען או נרמז כך.

אף על פי שמדובר ברגולציה פנימית וולונטרית של השדלנים מצאנו לנכון להשוות את הקוד האתי שפרסם פורום קשרי הממשל לקודים אתיים דומים

בדמוקרטיה אחרות. מטרתנו בהשוואה זו הייתה לבדוק אם נוכל להמליץ לשדלנים להוסיף פרטים לקוד שפרסמו או לשנות אותו. בקוד עצמו, אגב, נכתב שהוא מבוסס על הקוד הקיים בארצות הברית ובאיחוד האירופי. בכל שבע המדינות שסקרנו, וכן במדינות בולטות נוספות (למשל בריטניה) ובאיחוד האירופי (שבו אומץ קוד דומה מאוד לקוד הקיים בארצות הברית), נוהג קוד אתי וולונטרי שאימצו ארגונים המייצגים את השדלנים: באחדות מהמדינות (ארצות הברית, צרפת, פולין וסלובניה), כמו בישראל, השדלנים מיוצגים על ידי ארגונים מקצועיים המייצגים אך ורק שדלנים; ואילו במדינות אחרות (קנדה, אוסטרליה וגרמניה) השדלנים מיוצגים על ידי ארגונים מקצועיים כלליים יותר, המייצגים גם אנשים וארגונים העוסקים בהיכטים אחרים של קשרי ממשל, למשל אנשי יחסי ציבור ויועצים פוליטיים.

הסקירה ההשוואתית מעלה שהקוד האתי של השדלנים בישראל אכן כולל את מרבית הדרישות המצויות בקודים אתיים במדינות אחרות. עם זאת, בהסתמך על סקירה זו ועל המצב הקיים בישראל, להלן כמה הצעות לתוספות לקוד האתי הוולונטרי של השדלנים:

- אנו ממליצים לפורום קשרי הממשל להקים גוף שהרכבו יקבל את ארון הציבור. גוף זה יפקד על הקוד האתי והטמעתו ויעודד שדלנים וחברות שדלנות לחתום על הקוד האתי, ינהל רישום של החותמים עליו ויפרסם ברבים (באינטרנט) את שמותיהם. לגוף זה תהיה גם הסמכות – בהתאם לכללים שיקבע ובכפוף לזכות ערעור – לקבוע לאחר בירור ששדלן הפר את הקוד, ואז יימחק שמו של השדלן מרשימת החותמים על הקוד. הגוף הפנימי הזה ישתף פעולה עם הכנסת ועם גופים אחרים העוסקים בהסדרת השדלנות, וכחלק משיתוף הפעולה ידווח לרשויות המוסמכות בכל מקרה של חשד להפרת הכללים בהסדרת השדלנות.
- אנו ממליצים כי חברות השדלנות ופורום קשרי הממשל יהיו אחראים להטמעתו ולהפנמתו המלאה של הקוד האתי בקרב השדלנים, לרבות באמצעות קיום השתלמויות בנושא שבהן ייחשפו המשתתפים גם למי שאינם באים מתחום השדלנות (למשל, מן הכנסת או מתחום המומחיות באתיקה).
- מוצע כי חברות השדלנות ישקלו לחייב את עובדיהן לחתום על הקוד האתי כתנאי לעבודתם בחברה.

- אנו ממליצים כי תישקל הוספה לקוד האתי של ההוראות שלהלן:
 1. שדלן יביא לידיעתו של בעל העניין שאותו הוא מייצג כל מקרה שבו מטרתו של בעל העניין מנוגדת לחוק או לכללי האתיקה ויסרב לסייע לבעל העניין.
 2. שדלן יביא לידיעתו של בעל העניין שאותו הוא מייצג כל מקרה שבו, לדעת השדלן, מטרתו של בעל העניין פוגעת פגיעה חמורה באינטרס הציבורי.
 3. שדלן לא יספק לבעל העניין שאותו הוא מייצג מידע כוזב על מידת השפעתו על מקבלי ההחלטות וקשריו עמם.
 4. בכל פנייה של שדלן למקבל החלטות הוא יציין לפניו במפורש לא רק את שם הלקוח שהוא מייצג, אלא גם את האינטרס המסוים שהוא מבקש לקדם.
 5. שדלן שנחשף במסגרת עבודתו למידע הנוגע לעבודתם של מקבלי ההחלטות שיש להם אינטרס לגיטימי בסודיותו (למשל, הצעת חוק שחבר כנסת שוקל להגיש אך טרם פורסמה בפומבי), ישמור על סודיות המידע – פרט למקרים שבהם יקבל אישור מפורש ממקבל ההחלטות להפר את הסודיות.
 6. שדלן יפריד הפרדה מוחלטת בין עבודתו המקצועית לבין כל סוג של פעילות פוליטית. למשל, שדלן שהוא גם פעיל במפלגה יימנע משימוש בקשריו הפוליטיים לצורך עבודתו כשדלן גם אם הדבר מותר בחוק. יצוין שבקוד האתי שאימץ הפורום לקשרי ממשל נקבע ששדלן לא יהיה חבר בגוף בוחר של מפלגה. הגבלה זו אינה מופיעה בחוק כיום, אם כי מובן שזכותם של השדלנים לקבוע בקוד האתי הגבלות מחמירות יותר מאלה המצויות בחוק.
 7. שדלן מסחרי יקדיש חלק מעבודתו לייצוג פרו־בונו (ללא תשלום) של אינטרסים לא מסחריים, בייחוד של גופים שאין להם המשאבים הדרושים לשלם לשדלנים.
- יש להתנות מתן אישורי כניסה קבועים לכנסת לשדלנים בהתחייבות חתומה של השדלן לקיים את ההוראות הקוד האתי של תחום השדלנות.¹⁵

15 ראו פירוט על מתן אישורי כניסה קבועים לכנסת בסעיף 4 בנייר זה.

6. סיכום

נייר זה מפרט הצעות שונות לתיקונים בהסדרת השדלנות בישראל. להלן עיקרי ההמלצות הכלולות בו. כאמור, ההמלצות אינן כוללות את המלצות ועדת זמיר, שאף הן חיוניות לשיטתנו. ההמלצות נחלקות לשתי קטגוריות – המלצות מחייבות חקיקה והמלצות פרוצדורליות.

1. המלצות מחייבות חקיקה

- (א) תוסדר פעילותם של שדלנים פנים-ארגוניים בהתאם לכללים החלים על שדלנים מסחריים המועסקים בחברות שדלנות.
- (ב) יוסדרו בחקיקה פעילות שדלנית הנעשית מחוץ לכנסת ופעילות שדלנית הננקטת מול חברי ממשלה ומול פקידים בכירים ברשות המבצעת.
- (ג) תקופת הצינון המוטלת על חברי כנסת ושרים בטרם הם הופכים לשדלנים תוארך לשנה וחצי, ותחולתה תיקבע בחוק גם על פקידים בכירים ברשות המבצעת.
- (ד) שדלנים יחויבו להגיש אחת לשנה דוח מסכם של עבודתם בשנה החולפת. הדוח יפורסם באתר האינטרנט של הכנסת.
- (ה) חובת הגילוי הנאות תתוקן כך ששדלנים יידרשו לציין גם את העניין המסוים שלשמו הם פועלים.
- (ו) הסמכות להטיל עיצומים מינהליים, בכלל זה שלילת היתר הפעילות של שדלנים בכנסת, תוענק בחוק ליו"ר הכנסת.
- (ז) ארבעת האיסורים המפורטים היום בחוק הכנסת ואיסורים נוספים שהוצעו לעיל ייקבעו כאיסורים פליליים, ועל הפרתם יוטל קנס כספי.

2. שינויים פרוצדורליים

(א) מתן היתר קבוע לכניסת שדלן למשכן הכנסת יותנה בהתחייבות חתומה מצדו לקיים את הוראות הקוד האתי של ענף השדלנות. מתן היתר כניסה למי שאינם שדלנים רשומים יותנה בהתחייבות חתומה מצד מקבל ההיתר שלא לעסוק בשדלנות, ופרטיהם של מקבלי היתרי הכניסה הקבועים יפורסמו באתר האינטרנט של הכנסת.

(ב) תוסדר כניסתם של שדלנים למתחמים של הגורמים המקצועיים בכנסת (באופן שימנע כניסה לא מתואמת) ותיאסר כניסתם למבואת מליאת הכנסת.

(ג) יושווה מעמדם של שדלנים למעמדם של אזרחים אחרים בכל הנוגע לכניסה למזנון חברי הכנסת.

(ד) ייאסר קיום מגעים בין שדלנים לבין מזכירות הכנסת, ותיאסר כניסת שדלנים למתחם של לשכות יו"ר הכנסת ומזכירות הכנסת.

(ה) כל החלטה בסוגיה הנוגעת למליאה ולוועדות תפורסם מוקדם ככל האפשר באתר האינטרנט של הכנסת. עד לתפקוד כאמור של אתר האינטרנט של הכנסת מוצע להקים מרכז מידע טלפוני של הכנסת, שבו יהיה אפשר לקבל מידע על החלטות אלה בזמן אמת.

(ו) השתתפות בישיבות של ועדות הכנסת:

(1) בכל ישיבת ועדה של הכנסת יירשמו בפרוטוקול כל הנוכחים כקהל ויצוין במפורש מי מן הנוכחים הוא שדלן ואת מי הוא מייצג.

(2) על קהל הנוכחים בישיבות של ועדות הכנסת ייאסר לקיים שיחות פרטיות או מגע עם חברי הכנסת בזמן הדיון.

(3) שדלן המופיע לפני ועדת כנסת כדובר יזהה את עצמו כשדלן ויצהיר לפניו על זהות המיוצג שלו וטיב העניין המיוצג.

(4) יושבי הראש של הוועדות יודאו שיהיה ייצוג לכלל האינטרסים והעמדות הרלוונטיות בדיון באמצעות הזמנת אורחים לוועדה והקצאה הוגנת של זמן לגורמים המשתתפים בדיון.

(5) מוזמנים להופיע כדוברים לפני ועדה יתבקשו לשלוח מראש תקציר כתוב של דבריהם, שיפורסם בפורטל הוועדה טרם הדיון.

(ז) פנייה למזכירות של ועדות הכנסת:

(1) מעמדם של השדלנים ישווה למעמדם של אזרחים אחרים בכל הנוגע לקשר ביניהם ובין הצוות המקצועי של ועדות הכנסת.

(2) כל החלטה של המזכירות של ועדות הכנסת וכל שינוי בהתנהלותן של הישיבות של ועדות הכנסת, לרבות שינויים בנוסח של הצעות חוק, יפורסמו מוקדם ככל האפשר, ולפחות שבוע מראש, בפורטלים של הוועדות.

(3) הקשר בין אזרחים ובין הצוות המקצועי של ועדות הכנסת יוסדר באופן שימנע מאזרחים גישה פיזית לא מתואמת לצוות המקצועי. עד שיונהג פרסום בזמן אמת בפורטלים של הוועדות מוצע להקים בכנסת מרכז מידע שאליו יוכל כל אדם לפנות בטלפון לצורך קבלת מידע ועדכונים בזמן אמת.

(4) כל אדם יוכל לפנות בכל עניין לכתובות מוגדרות של ועדות הכנסת. עובד כנסת המקבל פנייה יתעד את זהות הפונה ואת תוכן הפנייה. בין היתר, ניתן יהיה לפנות בבקשה להיפגש עם הצוות המקצועי של הוועדה, וכן לשלוח מסמכי רקע לקראת דיוני הוועדות. לפי עצת הצוותים המקצועיים של הוועדות והחלטות יושבי הראש שלהן יועברו מסמכים אלו לחברי הוועדות ויועלו לפורטלים שלהן. כל חומרי הרקע (שאינם מסווגים) יתפרסמו עוד לפני הדיון הרלוונטי, לפחות 48 שעות מראש.

(5) באשר למקרים של שינויים בזמן אמת: תוסדר אפשרות פנייה בעל פה של שדלנים ואזרחים אחרים הנוכחים בדיוני הוועדות לצוותים המקצועיים כדי לבקש: הבהרות על משמעותם של שינויים והחלטות שנתקבלו בזמן אמת; רשות דיבור לצורך התייחסות לשינויים ולהחלטות; דחייה לשם הכנת תגובה לשינוי. פנייה כזאת תתועד בפרוטוקול הישיבה.

(ח) מרכז המחקר והמידע של הכנסת:

(1) הכנסת תפרסם כתובת דואר אלקטרוני שרק באמצעותה יוכל כל גורם המעוניין בכך לפנות למרכז המחקר והמידע של הכנסת ולשלוח אליו חומרים הנוגעים למחקר. כל פנייה כזו תתועד ותאוזכר.

(2) משאבי מרכז המחקר והמידע של הכנסת יוגדלו.

(ט) עובדי הלשכה המשפטית של הכנסת יונחו שלא להיפגש ולא לשוחח עם שדלנים, למעט במקרים של בקשה להבהרת נוסח של חוק או תקנה, ללא אישור של היועץ המשפטי של הכנסת.

(י) יוגברו הפיקוח, האכיפה והענישה בכל הנוגע להפרות דין וכללים על ידי שדלנים רשומים ולא רשומים.

(יא) יו"ר הכנסת ימנה נושא תפקיד שיהיה אחראי מטעמו לפיקוח על פעולת השדלנים הפועלים מול הכנסת. לגורם אחראי זה יוקנו סמכויות פיקוח על עבודת השדלנים. בין השאר הוא יודא שעבודת השדלנים נעשית במסגרת החוק והכללים המוצעים במסמך זה.

מקורות

- אתר הכנסת, 2012. "מזנון חברי הכנסת – תחנה מספר 20", www.knesset.gov.il/tour/heb/htour20.htm (אוחזר: 10.6.2012).
- אתר הכנסת, 2012. **חומר רקע לדיונים בוועדת הפנים והגנת הסביבה**, www.knesset.gov.il/committees/heb/material/material_display.asp?vaada=5#h_search (אוחזר: 2.7.2012).
- אתר הכנסת, 2012. "מרכז המחקר והמידע (ממ"מ)", www.knesset.gov.il/mmm/heb/index.asp (אוחזר: 23.5.2012).
- גולדשמידט, רועי, 2006. **הסדרת מעמד הלוביסטים ופעילותם בכנסת – תמונת מצב**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01485.pdf (אוחזר: 23.5.2012).
- גטניו, שבי, 2012. **המדריך לגלקסיית הלוביסטים בשכר בכנסת**, העמותה לדמוקרטיה מתקדמת, <http://tinyurl.com/9xce5s9> (אוחזר: 24.10.2012).
- המר, יואב, ומשה כהן-אליה, 2011. "שתדלנות וההליך הדמוקרטי", **עיוני משפט** לג: 593-630.
- הצעת חוק הכנסת (תיקון – חובת פרסום מידע הנמסר בידי שרלן), התשע"ב-2012, פ/18/4018.
- ועדת המשנה לגיבוש כללי אתיקה לחברי הכנסת, 2011. "הצעת כללי אתיקה לחברי הכנסת", ירושלים, ינואר.
- ועדת האתיקה, 2012. החלטה מס' 79/18 מיום 12.6.2012.
- זמיר, יצחק, 2006. **דין וחשבון הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי כנסת**, ירושלים, דצמבר.
- חוק הכנסת, התשנ"ד-1994.
- חוק העונשין, התשל"ז-1977.
- טל, הילה, 2009. **הלובי המסחרי בישראל: הגורמים לצמיחתו ודרכי פעילותו**, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן.
- פורום קשרי הממשל, 2012. **קוד אתי לענף השרלנות (לובינג)**.
- פרידברג, חן, וראובן חזן, 2009. **פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה**, מחקר מדיניות 77, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פרידמן, אברהם, 2012. **דין וחשבון הוועדה לבחינת יחסי הון-שלטון בישראל**, תל אביב, יוני.
- תקנון הכנסת, מעורכן ליום 30 במאי 2012, www.knesset.gov.il/rules/heb/rules2012.pdf (אוחזר: 7.10.2012).
- תקנות משכן הכנסת ורחבתו (היתרי כניסה), התשל"א-1971.
- Chari, Raj S., 2011. "A Global Comparison of Lobbying Laws and Assessing the Impact of Regulation," Presentation at the Institute of Technology, Academy of Sciences, Czech Republic, April 21.

- Chari, Raj S., and Sylvia Kritzinger, 2006. *Understanding E.U. Policy Making*, New York: Pluto.
- Chari, Raj S., John Hogan, and Garry Murphy, 2010. *Regulating Lobbying: A Global Comparison*, Manchester: Manchester University Press.
- , 2011. *Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe Member States*, Venice Commission, Council of Europe, Strasbourg, May 31, [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-DEM\(2011\)002-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-DEM(2011)002-e.pdf) (accessed: 4.3.2012).
- Kaltis, Valts, 2011. “Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes,” The Center for Public Policy PROVIDUS, www.europeum.org/images/lobby_pasos_final.pdf (accessed: 4.3.2012).
- Kurian, George T. (ed.), 1998. *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Washington, DC: Congressional Quarterly INC.
- Library of Congress, 2012. “Congressional Research Service,” www.loc.gov/crsinfo/ (accessed: 23.5.2012).
- OECD, 2009. *Lobbyists, Government and Public Trust*, vol. 1: Increasing Transparency Through Legislation, www.oecd.org/dataoecd/4/44/49110298.pdf (accessed: 4.3.2012).
- , 2010. “Transparency and Integrity in Lobbying,” www.oecd.org/dataoecd/14/57/44641288.pdf (accessed: 23.5.2012).
- Parliament of Canada, 2012. “About House of Commons Procedure and Practice Online,” www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx (accessed: 23.5.2012).
- , 2012a. “Guide for the Submission of Briefs to a House of Commons Committee,” www.parl.gc.ca/About/House/WitnessesGuides/guide-brief-E.htm (accessed: 23.5.2012).
- , 2012b. “Research Publications,” www.parl.gc.ca/About/Library/VirtualLibrary/ResearchPublications-E.asp (accessed: 23.5.2012).
- Rules of the House of Representatives, 2011. http://rules.house.gov/Media/file/PDF_112_1/legislativetext/112th%20Rules%20Pamphlet.pdf (accessed: 23.5.2012).
- Sacks, Richard S., 2004. *Hearings in the U.S Senate: A Guide for Preparations and Procedure*, Congressional Research Report, CRS Report for Congress, <http://lieberman.senate.gov/assets/pdf/crs/senatehearings.pdf> (accessed: 23.5.2012).
- Veksler, Albert, 2011. “Opaque Transparency: An Analysis of the Israeli Lobbying Regulatory Regime of 2008,” *Journal of Public Affairs*, DOI: 10.1002/pa.431.

הבסיס החוקי להסדרת השדלנות בכמה מדינות

ארצות הברית

Lobbying Disclosure Act of 1995, <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html> (accessed: 4.3.2012).

Honest Leadership and Open Government Act of 2007, http://clerk.house.gov/public_disc/PLAW-110publ81.txt (accessed: 4.3.2012).

אוסטרליה

Lobbying Code of Conduct, http://lobbyists.pmc.gov.au/docs/code_conduct.pdf (accessed: 4.3.2012).

גרמניה

Rules of Procedure of the German Bundestag, Annex 2 — Registration of Associations and Their Representatives, www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf (accessed: 23.10.2012).

קנדה

Lobbying Act, <http://laws.justice.gc.ca/PDF/L-12.4.pdf> (accessed: 4.3.2012).

Lobbyists' Code of Conduct, http://ocl-cal.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00014.html (accessed: 24.10.2012).

פולין

Act on Legislative and regulatory Lobbying, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2006\)7/ANN&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2006)7/ANN&docLanguage=En) (accessed: 4.3.2012).

צרפת

Article 26, paragraph III-B de l'Instruction générale du Bureau, www.assemblee-nationale.fr/connaissance/instruction.asp#igb_26 (accessed: 24.10.2012) [French].

Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/code.asp (accessed: 24.10.2012) [French].

סלובניה

Integrity and Prevention of Corruption Act, www.regulatelobbying.com/images/Slovenia_Lobbying_Law-3.pdf (accessed: 4.3.2012).

