

בעניין שבין:

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילי ו/או אביתר אילון ו/או הידי נגב
ו/או גילי גוטוירט ו/או רחל אל-שי ו/או חן שופן ו/או דן שבל

העותרת

רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

- נ ג ד -

1. היועץ המשפטי לממשלה
 2. שר האוצר
 3. משרד האוצר
 4. ממשלת ישראל
 5. הממונה על התקציבים
 6. רשות המסים
- ע"י פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים
צלוח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 073-3925590 ; פקס: 02-6467011
7. הכנסת
 8. ועדת הכספים של הכנסת
 9. היועצת המשפטית לכנסת
- ע"י היועץ המשפטי לכנסת
טל': 02-6408636 ; פקס: 02-6753495

המשיבים

עתירה דחופה למתן צו על תנאי;

צו ביניים;

ובקשה לדיון דחוף

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי לבית המשפט הנכבד, בעניין סעיף 2 וסעיף 3 לחוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021 (להלן: "החוק" או "חוק צד"ל"), שעניינו תיקונים בחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), תש"ף-2020 (להלן: "חוק התכנית הכלכלית").

א. סעדים

א.1. צו על תנאי

1. בית המשפט מתבקש לבוא ולהורות למשיבים לבוא וליתן טעם:
 - 1.1. מדוע לא יבוטל ס' 2 לחוק צד"ל בשל הכריכה הבלתי חוקית של עניינים שאינם קשורים זה לזה העולה כדי לפגם היורד לשורשו של הליך.
 - 1.2. מדוע לא יבוטל ס' 2 לחוק צד"ל בשל הפגיעה החמורה בעקרון ההשתתפות בהליך החקיקה, בשל העברתו כהסתייגות בלבד, אף על פי שמדובר בנושא חדש לחלוטין, שאיננו קשור לחוק, אליו נכרך ושלא עבר קריאה ראשונה.
 - 1.3. מדוע לא יבוטל ס' 2 לחוק צד"ל בשל העובדה כי אף על פי שמדובר בהצעת חוק ממשלתית, הסעיף המהותי שעניינו תיקון חוק התכנית הכלכלית נעשה ללא הכנה מוקדמת ומקצועית מצד משרד האוצר; ובפרט בשים לב לעובדה שהתקציבים המיועדים לביצוע נובעים מ"קופסאות חוץ תקציביות".
 - 1.4. מדוע לא יבוטל ס' 2 לחוק צד"ל כיוון שמדובר בחוק המהווה תעמולת בחירות אסורה, בסמוך (מאוד) לבחירות לכנסת ה-24.

העתק חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021 כפי שפורסם ברשומות, מצורף ומסומן כנספח ע/1.

א.2. צו ביניים

2. העותרת אף תבקש מבית המשפט הנכבד להוציא תחת ידיו צו ביניים שעניינו השהייה של הכניסה לתוקף של חוק מושא העתירה:
3. כידוע, הכלל הוא כי צו ביניים נועד לשמר את המצב הקיים ולמנוע נזקים בלתי הפיכים (ור' לעניין זה למשל ספרו של א' סאמרלי, סעדים זמניים עמ' 3 (הוצאת אוצר המשפט, כרך א' 2005)). מטרתו של צו ביניים זה הוא למנוע מצב בו הרשות מעבירה מענקים לעצמאים ולאחר מכן נאלצת לבקש אותם בחזרה.
4. הלכה היא כי בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים, ככלל ישקול בית המשפט הנכבד שני שיקולים – סיכויי העתירה ומאזן הנוחות. בעניין זה ראו פסיקת בית המשפט העליון בעניין בר"ם 301/03 **אחים סקאל בע"מ נ' רשות שדות התעופה** (פורסם בנבו, 18.3.2003):

"בבוא בית המשפט להכריע בבקשה למתן צו ביניים עליו לבחון שני עניינים עיקריים. האחד, "מאזן הנוחות", שבו בוחן בית המשפט את הנזק שייגרם למבקש במידה שלא יינתן צו ביניים אל מול הנזק שייגרם למשיב במידה ויינתן צו כמבוקש; והאחר, סיכויי העתירה להתקבל. במסגרת שיקולי מאזן הנוחות יבחן בית המשפט, בין יתר שיקוליו, אם אי מתן הצו יסכל את בירור ההליך העיקרי, וכן יבחן את הצורך לשמר מצב קיים לעומת יצירת מצב חדש

בטרם התברר ההליך לגופו. אבן הבוחן העיקרית היא מאזן הנוחות... (שם, בע"מ 4).

5. בין השיקולים האמורים מתקיים יחס של "מקבילית כוחות", היינו, ככל שסיכויי העתירה גבוהים יותר, כך ניתן למעט בדרישת מאזן הנוחות, ולהיפך (וראו בר"ס 9954/16 **מדינת ישראל משרד החינוך נ' בית הספר יפיע לחינוך ורווחה בע"מ** (פורסם בנבו, 3.1.2017)).
6. כפי שיפורט להלן, סיכויי העתירה טובים. העתירה עניינה בפגיעה חזיתית בהליכי החקיקה, ובפגם היורד לשורשו של הליך. בנוסף, מאזן הנוחות אף הוא נוטה לטובת מתן צו ביניים.
7. יתרה על כן, על מנת להפחית את הפגיעה שעשוי להיגרם ממתן צו הביניים, מוגשת בד בבד בקשה לקיום דיון דחוף בעתירה זו.

3.א. בקשה לקיום דיון דחוף

8. בית המשפט הנכבד מתבקש להורות על קיום דיון בהול בעתירה.
9. כפי שיפורט להלן, עניינה של עתירה זו בהעברת תיקון לחוק התכנית הכלכלית במסגרת חוק צד"ל, כאשר בין שני החוקים הללו לא מקשר דבר וחצי דבר; והסיבה היחידה לקשר בין שני חוקים אלה היא רצונו של שר האוצר להציג הישגים בטווח המיידי לאור מועד הבחירות.
10. דיון דחוף בעתירה דרוש גם כדי לאפשר קידומו של חוק חלופי, ככל שברצונה של הכנסת ה-24 לקדם חוק שכזה, אשר יחוקק כדיון, בהליך ראוי ותיקן.

ב. מבוא

11. עניינה של עתירה זו בהליך חקיקת סעיף 2 לחוק צד"ל, שעניינו בתיקון חוק התכנית הכלכלית.
12. כפי שיובהר להלן סעיף 2 לחוק חוקק באמצעות הסתייגות לחוק צד"ל, כך שנעשתה כריכה של חוק שעניינו בתכנית הכלכלית להתמודדות עם הקורונה עם חוק שעניינו חלוקת אותות מערכה ללוחמי צבא דרום לבנון שלחמו ברצועת הביטחון כתף אל כתף עם לוחמי צה"ל.
13. הליך החקיקה של הסתייגות זו היה רצוף פגמים מהותיים: ההסתייגות מעולם לא עברה קריאה ראשונה, אף על פי שמדובר בנושא חדש לגמרי ובנושא מהותי, בעל משמעות תקציבית של כחצי מיליארד ש"ח; ההסתייגות הוגשה אף על פי שלא מדובר בהסתייגות לנושא או לסעיף בהצעת החוק; החוק נחקק לאחר שכונסה ועדת השרים לענייני חקיקה באמצע הלילה (וללא כל דיון מקצועי); הדיון בקריאה השנייה והשלישית נערך בשעות הבוקר המוקדמות, לאחר האישור בוועדת השרים לענייני חקיקה.
14. הכריכה של הנושאים, אף על פי שאין קשר ביניהם מהווה פגם חמור בהליך החקיקה, זאת כיוון שמדובר בתיקון החורג מגדר הנושא של הצעת החוק. מעבר לכך, סמכותו של שר האוצר להציג הסתייגויות מוגבלת אף היא, הן לעניין הצגת הסתייגות שאיננה מסתייגת מתוכן החוק או מנושא כלשהו.
15. מעבר לכך, הליך החקיקה היווה פגיעה חמורה ביותר בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת, הן בשל המועדים בהם נוהל הישיבות, אשר לכל אורך הדרך נוהלו ללא נציגים מהאופוזיציה; אך גם כתוצאה מכריכת הנושאים, שכן כותרתו של החוק באופן זה הופכת להיות מטעה.

16. בנוסף, אף על פי שמדובר בהצעת חוק ממשלתית ובהסתייגות ממשלתית, נעדרו כלל השיקולים של גורמי המקצוע במשרד האוצר. שיקולים אלה הם הכרחיים לאור העובדה שמדובר בהוצאה המבוססת על קופסאות חוץ תקציביות, וכביכול תקציב שאיננו מוגבל.
17. לבסוף, תטען העותרת כי החוק נחקק על רקע חשש כבד לשימוש בכספי ציבור לשם תעמולה אסורה, כאשר החוק כולו עבר ימים ספורים לפני הבחירות לכנסת ה-24.
18. לפני שנצלול לעומקם של הדברים העותרת תבקש להדגיש כי היא איננה נוקטת כל עמדה לעניין המדיניות הפיסקלית שמבקשת הממשלה ליישם; ואיננה נוקטת כל עמדה לעניין המענק הספציפי או הצורך בשינוי המבוקש בו. כל עניינה של העתירה היא בתהליכים הפסולים שבו נתקבל סעיף 2 לחוק צד"ל.
19. והכל כפי שיפורט להלן.

ג. הצדדים לעתירה

20. **העותרת** היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית א-פוליטית ובלתי מפלגתית, המציינת בימים אלו 31 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית בהן חרטה על דגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין. העותרת היא ארגון אזרחי המונה כ-60,000 חברים ופעילים, ולמעלה מ-211,000 עוקבים ברשתות החברתיות.
21. **המשיב 1** הוא היועץ המשפטי לממשלה (להלן גם: "**היועמ"ש**"), הממונה על ליווי משפטי לעניין גיבוש המדיניות הממשלתית הנוגעת לתהליכים הכלכליים המרכזיים במשק ובכלל זאת של הצעות חוק. חוות דעתו צורפה להצעת המחליטים של ועדת שרים לענייני חקיקה.
22. **המשיב 2** הוא שר האוצר (להלן: "**שר האוצר**") העומד בראש **המשיב 3**, משרד האוצר הכולל את **המשיב 4**, הממונה על התקציבים. שר האוצר הוא אשר הניע את הגשת ההסתייגות שהביא לחקיקת ס' 2 לחוק, אשר עומד במרכז עתירה זו.
23. **המשיבה 5**, היא רשות המסים שאחריותה ליישם את ס' 2 ו-3 לחוק צד"ל.
24. **המשיבה 6** היא ממשלת ישראל, שהצעת חוק מטעמה עומדת במרכז של עתירה זו.
25. **המשיבה 7** היא הכנסת אשר ביום 18.3.2021 חוקקה לפנות בוקר את חוק צד"ל, הכולל סעיף שעניינו חלוקת אותות מערכה ללוחמי צד"ל ששירתו ברצועת הביטחון בדרום לבנון, יחד עם חיילים צה"ל שצפויים לקבל גם הם את אותו המערכה. בנוסף כולל חוק סעיף שעניינו איננו בחוק צד"ל, שעניינו תיקון חוק התכנית הכלכלית לנפגעי הקורונה, אשר עבר ללא הליך חקיקה מלא ותוך פגיעה חמורה בכנסת עצמה.
26. **המשיבה 8** היא ועדת הכספים של הכנסת, אשר דנה בחוק צד"ל בהכנה לקריאה שנייה ושלישית, וקיבלה את ההסתייגות שהציע שר האוצר.
27. **המשיבה 9** היא היועצת המשפטית של הכנסת; ומשמשת גם כיועצת המשפטית של ועדת הכספים.

ד. המסד העובדתי

1.1. הליך החקיקה והרקע לתיקון

ד.1.א. בחירות לכנסת ה-24, פגרת בחירות וכלכלת בחירות

28. מאז שפורסם חוק התפזרות הכנסת העשרים ושלוש, התשפ"א-2020, ביום 9.12.2020, הכנסת מצויה בפגרת בחירות. כלומר, הכנסת אינה מתכנסת בשגרה אלא במקרים דחופים ונדרשים בהתאם לצרכים העולים.

29. אמנם פגרת הבחירות אינה מעוגנת כשלעצמה בחקיקה, אלא קיימת מוסכמה כי הוועדות השונות בהן מבוצעת עבודת הכנסת מושבתות. למעשה רק שלוש ועדות פועלות באופן רציף, ואלו הן הוועדות החשובות ביותר להמשך עבודת הכנסת והן ועדות חוץ וביטחון, הכנסת והכספים.

30. על אף שכאמור פגרת הבחירות בכנסת, כשלעצמה אינה מעוגנת בחוק, ניתן למנות לפחות שני רציונאליים מרכזיים ליציאה לפגרה: האחד שחברי הכנסת זקוקים כולם לתקופת תעמולה בה הם יוצאים לבקש מהציבור שייבחר בהם שוב לתפקיד; והשני הוא הסכנה שלפני בחירות יבקשו חברי הכנסת לקדם עניינים פופוליסטיים, מעין כלכלת בחירות. וראו לעניין זה את מכתבו של היועץ המשפטי הקודם לכנסת, איל ינון, אל יו"ר הכנסת, בחוות דעתו בנושא "היקף שיקול הדעת של יו"ר הכנסת בנוגע לכינוס הוועדה המסדרת ומליאת הכנסת בפגרת בחירות":

"המגבלות החלות על פעולתן של הוועדות בפגרת הבחירות נועדו לענות על החששות שדיוני הכנסת יהפכו בתקופה זו לזירה לתעמולת בחירות, שוועדות הכנסת יקדמו "חקיקת בחירות" ושהכלים הפרלמנטריים ינוצלו לצורך קידום אינטרסים פוליטיים צרים או לצורך שימור כוחן של המפלגות בכנסת היוצאת. מטבע הדברים, חששות אלה מתעוררים בעיקר כאשר מדובר בדיוני חקיקה, דיוני פיקוח או דיונים יזומים בנושאים אחרים שעל סדר היום הציבורי."

העתק חוות דעתו של היועץ המשפטי לכנסת (דאז), עו"ד אייל ינון מיום 12.1.2020, מצורף ומסומן כנספח ע/2.

31. ואשר יגורנו בא לנו, ואכן שבוע ימים לפני הבחירות לכנסת ה-24, הממשלה החליטה לשנות את כללי המשחק הנהוגים בכנסת תוך כדי תנועה ושר האוצר קידם חקיקה בעלת אופי תעמולתי כפי שתראה העותרת בהמשך, והכל מתוך הסתייגות להצעת חוק אחרת שעברה בקריאה ראשונה ושונה לחלוטין.

32. יובהר, בלב העתירה דגן מבקשת העותרת להעמיד לבחינה את עצם הליך החקיקה שהתקיים שבוע ימים לפני הבחירות לכנסת ה-24. כך, חקיקה ממשלתית נחקקה בהליך מזורז, חפוז, מבלי שהתקיימה עבודה מקצועית בממשלה, באופן הדורס את הכנסת, ועדותיה השונות ומעל הכול את עקרון השיתוף של החברים השונים בבית המחוקקים.

33. וזה המקום לציין, כי מועד הבחירות לכנסת ה-24 הוא שעמד כרקע לחיפזון הליך החקיקה, ללא כל עבודת מטה מסודרת של משרד האוצר (ובפרט, לנוכח היות העובדה כי התיקון עושה שימוש ב-"קופסה חוץ-תקציבית"); ללא שיתופם הנדרש של חברי הכנסת וכמטרה העיקרית בכריכת סעיף 2 לחוק צד"ל במהלך הדיונים לקריאה שניה ושלישית ובאופן תמוה במיוחד.

34. כפי שתראה העותרת במורד הפרק, החיקוק הוא למעשה פרי תעמולת בחירות של שר האוצר, המבקש להראות הישגים ומהר. שר אוצר המבקש להראות כי הוא המביא ונותן, **והכל תוך דריסת כל הליך החקיקה הדרוש מא' ועד ת' ברגל גסה**. ועל כך תפרט העותרת.

ד.1.1. קריאה ראשונה

35. הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021 (להלן: "**הצעת החוק**") או "**הצעות חוק צד"ל**") הונחה על שולחנה של הכנסת ביום 3.3.2021.

העתק הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021 לקריאה ראשונה, מצורף ומסומן כנספח ע/3.

36. בשלב זה כללה הצעת החוק רק סעיף אחד בלבד, הוא סעיף 1 לחוק, אשר מוסיף את ס' 13א' לחוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם, התשס"ה-2004. עניינו של התיקון בהענקת אותות מערכה לפי ס' 7 לחוק העיטורים בצבא הגנה לישראל, התש"ל-1970, לציון המערכה ברצועת הביטחון בדרום לבנון, לאנשי צד"ל שעומדים בתנאים.

37. מטרתו של התיקון לחוק, כפי שבאה לידי ביטוי בדברי ההסבר להצעת החוק היא "כדי לבטא את ההוקרה וההערכה לאנשי צד"ל שלחמו כאמור כתף אל כתף עם חיילים צה"ל....". יוער כי התיקון כאמור הובא בפני הכנסת בעקבות החלטתו של ראש הממשלה החליפי ושר הביטחון להעניק אות מערכה לפי חוק העיטורים בצה"ל, לחיילי צה"ל שהשתתפו במערכה ברצועת הביטחון בדרום לבנון, בהמשך להמלצת ועדה ציבורית בעניין.

38. ביום 8.3.2021 עלתה ההצעה להצבעה בקריאה ראשונה. את החוק הציג שר הביטחון, שהציג את הצורך בחלוקת אותות מלחמה ללוחמים ברצועת הביטחון בדרום לבנון והדגיש כי "כדי שהמהלך יהיה שלם אנו מבקשים להעניק את האות גם לאחינו לוחמי צד"ל". דברים אלה מדגישים ביתר שאת את חשיבותו של החוק.

העתק עמודים רלוונטיים מתוך פרוטוקול הישיבה המאה ושלושים וחמש של הכנסת העשרים ושלוש (8.3.2021), מצורף ומסומן כנספח ע/4.

39. יודגש, למען הסר ספק, כי **בדיון בקריאה הראשונה לא עסקה הכנסת כלל בשאלות הנוגעות לחוק התכנית הכלכלית או לשאלות כלכליות כלשהן**. עם זאת, ככל הנראה לנוכח העובדה כי חוק צד"ל המקורי, אשר עבר בשנת 2004, היה חוק שעניינו העברת כספים לאנשי צבא דרום לבנון ולמשפחותיהם, הועברה הצעת החוק **לוועדת הכספים** דווקא ברוב של 16 חברי כנסת מול אפס מתנגדים.

40. יודגש, כי לפי סעיף 100(2) לתקנון הכנסת, תחומי עיסוקה של ועדת הכספים הם "תקציב המדינה; מסים לכל סוגיהם; מכס ובלו; מלוות; ענייני מטבע חוץ; בנקאות ושטרי כסף; הכנסות והוצאות המדינה", לעומת זאת, סעיף 100(4) לתקנון הכנסת, קובע כי ועדת חוץ וביטחון עוסקת "פיקוח ובקרה על מדיניות החוץ של המדינה, כוחותיה המזוינים וביטחונה". מדברים אלה ברור כי הדיון בנושא אותות מלחמה הוא **בסמכותה של ועדת חוץ וביטחון**.

41. יוער גם כי כמו ועדת הכספים, גם ועדת חוץ וביטחון (ואף ועדת הכנסת) מתכנסת מידי פעם על אף פגרת הכנסת, כך שהפגרה לא היוותה שיקול לבחירת הוועדה שתדון בהצעת החוק.

42. אם כן, מסיבות שאינן ברורות לעותרת הועברה הצעת החוק בהסכמה לטיפול של ועדת הכספים.

ד.1.ג. ברקע הדברים: הוויכוח התקשורתי בין שר האוצר למנהל רשות המסים

43. ברקע דברים אלה, התלהט ויכוח עיקש – שאין לו כל קשר לאותות או לחיילי צד"ל – בין שר האוצר לגורמים המקצועיים במשרד האוצר למנהל רשות המסים. חוסר ההסכמה הקשה זלגה לתקשורת ולרשתות החברתיות.

44. תחילתו פוסט מיום 13.3.2021 שהעלה שר האוצר ישראל כ"ץ בנושא לרשת החברתית פייסבוק שכתרתו "סיור עסקים בשוק לוד" שם כתב:¹

"אני גאה בכך שהובלתי את תוכנית המענקים והסיוע, נגד עמדת מרידור והפקידים והצלתי את העצמאים ובעלי העסקים מקריסה - כעת ברור מי צדק בויכוח.

היום נפתח הרישום למענקי ינואר-פברואר."

ח"כ ישראל כ"ץ – Israel Katz (@katzisraelikud), "סיור עסקים בשוק לוד" פייסבוק (13.3.2021) מצורף ומסומן כנספח ע/5.

45. משהתברר לשר האוצר שהרישום לא נפתח כפי שציין בפוסט, התדרדר הוויכוח לפסים אישיים. כך, ביום 15.3.2021 העלה שר האוצר, ישראל כ"ץ, פוסט נוסף לרשת החברתית פייסבוק, שכלל נזיפה פומבית במנהל רשות המסים. כך כתב השר:

"נזפתי אתמול במנהל רשות המיסים, ערן יעקב, לאחר שגיליתי שפקידי רשות המיסים חרגו מסמכותם ושינו, ללא קבלת אישור, את תנאי קבלת המענקים לינואר - פברואר באופן שפוגע בעצמאים ובעלי עסקים רבים.

המדיניות שנקבעה על ידי הממשלה של קבלת סיוע בהצהרה, או בהתאם לדוחות מע"מ דו + חודשיים, נועדה להקל ולזרז את קבלת המענקים, כפי שאכן היה עד כה.

השינוי שבצעה הרשות, שמחייב הגשת דו"ח מע"מ שנתי כתנאי מוקדם להגשת הבקשה, מונע מרבים לממש את זכותם ולקבל את המענק במועד.

רשות המיסים גם לא יזמה כמתחייב את תיקון החוק בדרך שתאפשר גם בשנת 21 השוואה לשנים 18 או 19 לצורך בדיקת הירידה במחזור, כפי שהיה בשנת 20 וכך פגעה בהיקף המענקים של לא מעטים מבין הפונים.

הנחיתי את הרשות להחזיר את המצב לקדמותו בעניין נוהל הגשת הבקשות ולפעול לתיקון החוק, ואני מצפה שתעשה זאת באופן מיידי.

רשות המיסים משמשת כגוף מבצע בלבד בעניין חלוקת המענקים ואסור לה לנצל את כוחה כרשות מס מול מגישי הבקשות.

כפי שהבהרתי בעבר - לא אאפשר לאף אחד לפגוע ולהקשות על אזרחי

¹ לפוסט צורף סרטון של הסיור בשוק לוד, ניתן למצוא את הפוסט המלא בקישור <https://www.facebook.com/watch/?v=753457472276413>

המדינה הזכאים לסיוע."

ח"כ ישראל כ"ץ – Israel Katz (@katzisraelikud), "נזפתי אתמול במנהל רשות המיסים" פייסבוק (15.3.2021) מצורף ומסומן כנספח 6/ע.

46. כבר כעת תבקש העותרת להדגיש, **הוויכוח העקרוני בין רשות המסים לשר האוצר איננו נתקף במסגרת העתירה דנן, והיא איננה מביעה עמדה כלשהי התומכת בחלוקת המענקים ללא דו"ח מע"מ, או בחלוקת המענקים בהתאם לנתוני שנת 2018 בנוסף לנתוני שנת 2019.**

47. מעבר לכך יודגש כי ברור כי דבריו הקשים ביותר של שר האוצר אינם ראויים והרדיפה של פוליטיקאים אחרי גורמי המקצוע עלולה להביא לפגיעה חמורה בשלטון החוק, בגורמי המנהל ובמקצועיותם.

48. דומה כי בשלב זה ובעקבות דברים אלה, הובאה בפני שר האוצר העובדה כי יש צורך בתיקוני חקיקה על מנת להביא לחלק מהשינויים שביקש שר האוצר לבצע.

49. אין בידי העותרת מידע האם גורמי המקצוע במשרד האוצר הביעו התנגדות לחוק, וכן האם התנגדות זו מקצועית או קשורה לסמיכות הגדולה למועד הבחירות (שמועדן קבוע לכשבע לאחר פרסום הפוסט שלעיל), שיש בה, כפי שיפורט בהמשך, בעייתית בפני עצמה.

50. כך או אחרת, אופן התנהלות שר האוצר מכאן והלאה משקפת באופן מלא את הוויכוח שלעיל, כמו גם את הלחץ להעביר את התיקון מהר, על מנת להעביר את התיקון עובר למועד הבחירות.

ד.1.1. הפתרון של שר האוצר: הסתייגות לחוק צד"ל, הוספת ס' 2 לחוק

51. על רקע דברים אלה, דומה כי שר האוצר הבין שיש צורך בתיקון חקיקה על מנת לממש את מדיניותו.

52. עם זאת, במקום ליזום חקיקה ממשלתית, ראויה, תוך שילוב כלל הגורמים, והיוועצות עם הגורמים המקצועיים, החליט שר האוצר לנקוט בקיצורי דרך, ככל הנראה על מנת לוודא כי הצעת החוק תתקבל לפני מועד הבחירות. ונפרט:

53. ביום 16.3.2021 עלתה הצעת החוק לדיון ראשון בוועדת הכספים, למיטב ידיעת העותרת, הדיון עסק בהצעת החוק כפי שעלתה לקריאה ראשונה, וטרם הועלו הסתייגויות כלשהן.²

54. כבר למחרת, ביום 17.3.2021 נערך דיון נוסף בוועדת הכספים. במסגרת דיון זה הוגשה הסתייגות מטעמו של שר האוצר. עניינה של ההסתייגות היא בס' 2 לחוק – בתיקונים לחוק התכנית הכלכלית, ובפרט במענק העצמאים המפורט בחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007.

העתק נוסח הסתייגות שר האוצר כפי שהוגשה לוועדת הכספים, מצורף ומסומן כנספח 7/ע.

² יוער כי עד כה טרם פורסמו פרוטוקולים של דיוני ועדת הכספים; העותרת תביא במסגרת עתירה זו ציטוטים מן הדיון מיום 17.3.2021 שנערכו על בסיס תמלול הישיבה. עם זאת, הדיון מיום 16.3.2021 לא נמצא באתר הוועדה (קיים סרטון של דקדה לפני כינוסה), ועל כן ישיבה זו לא תומללה, ואין בידי העותרת מידע על שארע בה.

55. באופן יוצא דופן מאוד, ההסתייגות הוצגה בפני ועדת הכספים בידי ראש המטה של שר האוצר, מר תמיר כהן (ולא על ידי הגורמים המקצועיים במשרד האוצר – אלה שעל דרך הכלל מציגים את עמדת המשרד בפני חברי הכנסת).

56. כך החל שר האוצר בכריכת תיקון חוק התכנית הכלכלית וחוק צד"ל, חוקים שאין בינם שום קשר, ולו קלוש ביותר. כריכה זו מבטיחה כי השינוי שמבקש שר האוצר יקודם מהר (כאשר נדרשת רק הכנה בוועדה והצבעה במליאה), ואף מתנה את קידום נושא החשוב לחלקים בקואליציה יקודם בשינוי שמקדם שר האוצר.

57. ויודגש, חשיבותה של הצעת החוק כפי שהוגשה לקריאה ראשונה, על רקע חלוקה אפשרית של אותות מלחמה, ומשמעותה גדולה עבור רבים שסיכנו את חייהם לטובת תושבי המדינה, ובעיקר תושבי הצפון.

58. במסגרת הדיון בוועדה, הועברה ביקורת על עצם הכריכה, בין היתר כיוון שדה-פקטו אין קשר בין הדברים.

59. ראו לדוגמא דבריה של חברת הכנסת רות וסרמן-לנדה בדיון בוועדה :

"מדובר בחוק שבא להוקיר פעולה הרבה זמן אחרי שהיא נעשתה, אבל עדיף מאוחר מאשר לעולם לא, עבור אנשים שעמדו לצד מדינת ישראל. ההוקרה הזו מכובדת, מכבדת את מדינת ישראל ואת האנשים שעמדו לצידה.

שני הדברים שהוזכרו כאן חיוניים, קריטיים, טובים, ערכיים וחשובים – לדיון נפרד. לקחת את הדבר הזה ולהעמיד את כל הסיפור של ההוקרה בפעולות של צד"ל ואנשי צד"ל כבן ערובה לדברים האלה – בין אם ניצולי שואה או שורדי שואה חשובים מאין כמותם, כמו גם המצב של הרשות המדוברת ואנשי קרית שמונה, שעליהם להתפרנס במקום שהפרנסה מאוד קשה וצריך לתת על זה את הדעת – הכבוד במקומו מונח. אבל ההוקרה לפעולות מסכנות החיים של צד"ל, הדבר הזה צריך להיעשות ולא צריך להיות בן ערובה לדברים חשובים אחרים."

60. כלומר, חה"כ וסרמן-לנדה מטעם מפלגת כחול-לבן, עמדה על השוני והצורך לקיים **דיון נפרד** בהסתייגות שר האוצר, ולא כחלק מתיקון חוק צד"ל. על אף הדברים האלה – לא העביר יו"ר ועדת הכספים את ההכרעה בדבר להכרעת ועדת הכנסת.

61. אף היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד אסי מסינג, הביע את דעתו כי מדובר ב**נושא חדש**, וכי מדובר בנושא מהותי :

"אלא יש הצעה שיש לה הסתייגות כרגע, שיש לה עלות תקציבית של מאות מיליוני שקלים, ועכשיו השאלה של היועצת המשפטית של הכנסת חידדה – אמרה שרית, שהיא אומרת בצורה מאוד מאוד ברורה, שלמעשה ההצעה הזו, במתכונת שלה אינה עברה את התהליכים הרגילים. לא מדובר פה בשינוי של הצעה שנדונה כרגע בכנסת ומשנים לה רכיב כזה או אחר, שזה התהליך הרגיל של הכנסת – אלא מדובר פה, כמו שהיועצת המשפטית של הכנסת אמרה בתחילת הדיון, בנושא חדש שלא נדון בכלל בהצעה הקודמת. **למעשה מדובר ביוזמת חקיקה חדשה – שיוזמת החקיקה לא רק חדשה היא גם מהותית.**"

62. שר האוצר קבע, הן במהלך הדיון בישיבת ועדת הכספים וכן בהמשך כי קיים מקור תקציבי להסתייגות, ובהמשך אף תלה זאת בהוצאות במסגרת הקופסא החוץ תקציבית שיועדה לטובת מאבק בקורונה. כפי שיובהר בהמשך, לקופסאות החוץ תקציביות יש נטייה להמשיך לגדול ללא כל הגבלה, כך שהמקור התקציבי, גם אם קיים, הוא בעייתי בלשון המעטה.

63. בהמשך הישיבה, עסקה הוועדה בשאלה האם מדובר בהסתייגות תקציבית והאם מדובר בהסתייגות שמאושרת על ידי הממשלה. התשובה לשאלות אלה חשובה ביחס אשר בהתאם לקבוע בס' 3ג לחוק יסוד: משק המדינה. לפי סעיף זה ככל שמדובר בהסתייגות תקציבית שלא אושרה על ידי הממשלה, נדרש רוב של למעלה מחמישים חברי כנסת במליאה בעדה, על מנת להעבירה.

64. לעניין זו ראו דבריה של עו"ד שרית פלבר, ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי), במשרד המשפטים:

"אנחנו לא הבענו עמדה כרגע בשאלת המדיניות, השתנתה פה שאלה שנוגעת לחוק יסוד: משק המדינה והתקיימות תנאים שנדרש רוב של 51 ח"כים, אנחנו לא דנו כרגע במדיניות וחזרנו ואמרנו, לממשלה יש דרך לגבש עמדה לעניין הצעות חוק, ההסתייגות הזו לא עברה את הדרך.."

65. לעמדה זו גם הצטרף עו"ד מסינג:

"ככל שההסתייגות תעלה למליאה, היא תצטרך 50 ח"כים במליאה."

66. הוויכוח בעניין זה התמקד הן בשאלה האם הסתייגות שיש לה, כביכול, מקור תקציבי, נחשבת הסתייגות תקציבית; וכן בשאלה האם התמיכה של שר האוצר היא אישור של הממשלה להצעת החוק, וראו דברים אלה מתוך הדיון בוועדה:

"עו"ד שגית אפיק (היועצת המשפטית של הכנסת – הח"מ): אני אומרת את זה גם לחברי הוועדה – המשמעות של הדברים שנאמרו כאן היא שקיומו של מקור תקציבי לא מונע את זה שיש לזה עלות תקציבית, שנאמרה ע"י אגף תקציבים, והמשמעות היא שאפשר להמשיך לדון על ההסתייגות ולדבר עליה אבל היא תדרוש 50 ח"כים במלאה.

ח"כ משה ארבל: השר הוא הגורם המוסמך להציג את עמדת הממשלה. הוא הוסמך להציג את עמדת הממשלה למרות דבריהם, עם כל הכבוד יש כאן גורמים נבחרים מוסמכים – הביעו את עמדתם - שמענו. אבל עם כל הכבוד בסוף הממשלה היא הגורם שאמור להכריע.

עו"ד אפיק: יש דרך לומר מהי עמדת הממשלה – את עמדת הממשלה הממשלה צריכה לגבש.

ח"כ ארבל: לא פעם ולא פעמיים מתייצב סגן שר ואומר שזו עמדת הממשלה. זה קורה פעם אחר פעם, אז פתאום התעוררו? אני מדבר על פרוצדורה, לא על גופו של חוק.

עו"ד אפיק: אני מבינה שהשר מתכנן להגיד במליאה שזו עמדת הממשלה למרות עמדת נציגו.

ח"כ ארבל: אנחנו חברי כנסת, לא חברי ממשלה. מבחינתנו כדי לדעת אם הממשלה אישרה או לא הגורם המוסמך הוא השר המוסמך. אנחנו מיננו את ח"כ כץ להיות שר האוצר. הוא מציג את עמדת הממשלה ואומר לנו שממשלת ישראל תומכת, עם כל הכבוד ליועץ המשפטי ולמר טמקין.

(...)

עו"ד אפיק: אתם צריכים להבין, שככל שיתברר לאחר הדברים, ולאחר שהחוק יעבור, שהחוק הזה עבר בפגם כיוון שלא הייתה הסכמה ממשלתית ונדרשו לו 50 חברי כנסת, הסעיף הזה לא יכול ואי אפשר יהיה ליישם אותו כיוון שהיה פגם בכך שהוא לא הוצבע ב-50 חברי כנסת."

67. יוער כי במסגרת זו התעמת שר האוצר עם "המשפטנים", כדבריו, והתנגד לעמדה כי שר האוצר לבדו אינו מייצג את עמדת הממשלה:

"באתי להבהיר בצורה פשוטה שאין לי עניין להקל עליכם – אני מדבר על המשפטנים. עמדת הממשלה היא חד משמעית ואני מייצג אותה – ואף אחד מעובדי המדינה לא מייצג אותה. שמעתי את כל הדעות, והתייעצתי גם עם מומחים ושמעתם את נשיאת לשכת רואי החשבון, ואני רואה גם מה קורה ומקבל תגובות מהאנשים שלי ומחיתוך המענק שלהם באופן שרירותי מבחינתם. עמדת הממשלה באופן חד משמעי, על דעת ראש הממשלה ועמדתי כשר אוצר, היא בעד ההסתייגות הזו. ככה שמי שרוצה להתנגד שיתנגד באופן רשמי לנושא ולא ייאחז בעמדת הממשלה, ולא צריך 50 ולא צריך שום דבר מהסוג הזה כפי שפועלים נגד עמדת ממשלה. אני שמעתי את העמדות המשפטיות המתחלפות, ושמעתי כמה תזות בנושא.

התזה היא שאסור להגיש הסתייגות, אבל שמעתי מהיועצת המשפטית של הכנסת שמותר להגיש הסתייגות. ועכשיו משהו מנסה להציג את זה כאילו שזה נגד עמדת הממשלה. חד משמעית עמדת הממשלה היא בעד, כי אנחנו לא יכולים להמתין לבחירות להקמת כלכלה או לדברים אחרים אנחנו... (בעיות בשמע – הח"מ)

...עד פה בניסיון לקיים את זה ואני מבקש לאפשר לי להגיש את ההסתייגות ולהצביע עליה. מבחינת יו"ר הכנסת ניתן להגיש ולהצביע. לאחר שזה יאושר אם משהו ירצה להסתייג או לערער אז הדרכים פתוחות בפניכם."

68. בסופו של דבר, ולאחר שהוגשה רויזיה בידי חה"כ וסרמן-לנדה עברה הצעת החוק התקבל במסגרת ועדת הכספים והועברה לדיון במליאה לקראת קריאה שנייה ושלישית.

העתק הצעת חוק אנשי צבא זרים לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021 לקריאה שנייה ושלישית, מצורף ומסומן כנספח ע/8.

1.1.ה. אישור בוועדת שרים לעניינים חקיקה והקריאה השנייה והשלישית

69. ביני לביני, ובעקבות הערות הייעוץ המשפטי לממשלה בדיון בוועדת הכספים לקראת קריאה שנייה ושלישית, הוחלט להעלות את הדיון לוועדת השרים לענייני חקיקה.

70. כך, בשעות הלילה המאוחרות בין יום רביעי, 17.3.2021, ליום חמישי 18.3.2021, התקיימה הישיבה – ללא נוכחות של הדרג המקצועי. בהצעה להחלטה שהועברה לחברי הוועדה פורטה הצעת החוק בנוסחה כפי שהועברה לקריאה שנייה ושלישית.

העתק הצעה להחלטה כפי שהוגשה על ידי לוועדת השרים לענייני חקיקה, מצורף ומסומן כנספח ע/9.

71. לנוכח העובדה שהצעת החוק המקורי, כפי שהעלתה לקריאה ראשונה, היא הצעת חוק ממשלתית; נראה כי ועדת השרים לענייני חקיקה דנה בעיקר בס' 2, כלומר בהסתייגות שהגיש שר האוצר.

72. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה נכתב:

"בנסיבות אלה ובשל הדחיפות נוצר הצורך בהבאת התיקון במסגרת הצעת חוק אשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון) התשפ"א-2021. כיוון שהנושא היה מוכר לוועדת הכספים, ולאחר שנלמד מחדש וזומנו הנציגים הרלבנטיים, החליט שר האוצר כי הדחיפות והצורך בסיוע ובתחילת הפעלת המערכת שגם כך תיקח זמן, מצדיקה את שילוב התיקון בהצעת החוק, אף שמדובר בשני נושאים נפרדים".

73. עוד נכתב בדברי ההסבר:

"לנוכח מטרת הצעת החוק ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה ביום 18.3.2021 את נוסח הצעת החוק וכן את עלותה המוערכת של הצעת החוק וכן קיבלה את עדכון שר האוצר כי המימון להצעה יהיה מתוך מסגרת התקציב המשכי לצורך התמודדות עם הקורונה"

74. נבהיר כבר בשלב זה, לגבי "מסגרת התקציב המשכי לצורך התמודדות עם הקורונה, הכוונה היא לאותן "הוראות הנוגעות להגדלת מסגרת התקציב המשכי לשנת 2021 לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה ולמטרה זו בלבד...". בפשטות הכוונה למה שמכונה "קופסא חוץ תקציבית" (ור' לעניין זה בפרק ד.2.א להלן).

75. בהמשך לדברים אלה יוער כי תחת "תקציב" נקבע כי "עלות טיוטת החוק נאמדת בסך של כ-500 מיליון שקלים חדשים, והיא תמומן מתוך הסכומים שנקבעו בסעיף 3ב(א)(1)(ה)(1) לחוק יסוד: משק המדינה", בנוסף תחת "נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה" נכתב "אין". כמובן, מדובר בהתעלמות בוטה מן ההשפעות ארוכות הטווח של ההוצאות הממשלתיות שחשוב לשקף לחברי הממשלה והכנסת, ההתעלמות מהשפעות אלה מבטאת גם את ההיעדר הבולט שבעבודת המטה במשרד האוצר בהכנת הצעת חוק זו להחלטה בוועדת השרים לענייני חקיקה.

76. להצעת ההחלטה צורפה אף עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, לפיה:

"ישנם קשיים משפטיים כבדי משקל בהחלטה:

1. תהליך החקיקה הבעייתי – ההצעה עלתה ע"י שר האוצר במסגרת הסתייגות להצעת חוק ממשלתית בנושא שונה לחלוטין.

2. התנגדות הגורמים המקצועיים במשרד האוצר לתיקון המוצע, כפי שהובאה לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

3. הקרבה לתקופת בחירות, שמציפה מיניה וביה את החשש לתעמולת בחירות בהחלטה.

קשיים אלה שוקפו גם במהלך ועדת השרים לחקיקה, על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי).

גורמי המקצוע במשרד האוצר (בהם מ"מ הממונה על התקציבים, הכלכלנית הראשית ור' רשות המסים) וכן היועץ המשפטי של משרד האוצר לא נשמעו בדיון, מטעמים שונים.

עם זאת, ועל אף הקשיים המשפטיים המשמעותיים כאמור, ולאחר שוועדת השרים לחקיקה אישרה זאת, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא שמאחר שמדובר בחקיקה ראשית אמורה להיות מאושרת על ידי מליאת הכנסת, לא ניתן לומר כי מדובר בהצעה המקימה מניעה משפטית בקבלתה".

77. היועץ המשפטי לממשלה, אף שמצביע על מספר בעיות מהותיות וקריטיות, התייחס אליהן בקצרה ובסופו של דבר אף קבע שלמרות "קשיים משמעותיים" אין מניעה משפטית.

78. כפי שיודגש בהמשך עתירה זו, הקשיים שהעלה היועץ המשפטי לממשלה הם מהותיים, ויש בהם כדי להביא לפגמים משמעותיים היורדים לשורשו של הליך. מעבר לכך, לעובדה כי ההתנהלות כולה התבססה על תקציב כמעט בלתי מוגבל, הרחבות תקציביות בלתי מבוקרות על ידי הכנסת במסגרת קופסאות חוץ תקציביות, יש חשיבות עקרונית לנושא מהותי שלא זכה לכל התייחסות בידי היועץ המשפטי לממשלה.

79. עוד באותו לילה, בשעות הבוקר המוקדמות של יום חמישי, 18.3.2021, עברה הצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת; ברוב של חמישה תומכים בלבד אל מול אפס מתנגדים.

80. הפעם את הצעת החוק הציגו ח"כ אופיר כץ, בשם ועדת הכספים, ושר האוצר, ח"כ ישראל כ"ץ. ח"כ אופיר כץ הציג את הצעת החוק, ראשית את החלק הרלוונטי לחוק, בעניין אותות מלחמה ללוחמי צד"ל, ולאחר מכן החלק בהצגת ההסתייגות:

"לאחר אישור הצעת החוק בוועדה ביקש שר האוצר להגיש הסתייגות להצעת החוק כך שיתוקן החוק להגדלת ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים בנוגע למענקי סיוע בהתמודדות עם נגיף הקורונה לעצמאי ולשכיר בעל שליטה בחברת מעטים... ההסתייגות התקבלה בדיון בוועדה ושולבה בנוסח הצעת החוק שלפניכם. אציין כי כבר בעת חקיקת התיקון לחוק להגדלת ההשתתפות בכוח העבודה בחודש יולי 2020 ביקשה הוועדה לאפשר את החישוב לפי הדוח השנתי לשנת 2018 או לשנת 2019. להסתייגות השר יש מקור תקציבי, היא אושרה בוועדת שרים, והממשלה הביעה את הסכמתה במשאל טלפוני."

81. ח"כ אופיר כץ אף מוסיף ומעביר ביקורת קשה על "פקידים ויועצים משפטיים" שלגישתו ניסו "לחבל" במענק.

82. בהמשך, שר האוצר, ישראל כ"ץ הציג אף הוא את החוק:

"אדוני היושב-ראש יריב לוין, השר מיכאל ביטון וכמובן חברות וחברי הכנסת שנמצאים, הרגע הזה הוא רגע מאושר עבורי ועבור כל מי שנמצא כאן ונטל חלק במבצע אמיתי של ערבות הדדית כדי לתקן עוולה שהתהוותה בכך שאותם מענקי סיוע לעצמאים ובעלי העסקים, שניתנו אכן באופן מדויק במאמץ מרוכז, פתאום נגדעו בחלקם עקב שורה בחוק שבעצם הרעה את מצבם וגרמה לקיצוץ המענקים שהם קיבלו ועומדים לקבל. לכן התגייסנו כדי לתקן את זה, והיה כאן ממש מבצע. עכשיו כבר אפשר להגיד בוקר טוב. אני הגעתי לכנסת אתמול בערב, נשארתי עד היום, וביחד החזירו אותי 22 שנה פלוס לימיי כחבר כנסת מתחיל של לילות שימורים למען המטרה הכי ראויה שיש – כדי להראות לעצמאים, לבעלי עסקים, לכל מי שצריך לסייע לו, שאנחנו עומדים על המשמר ולא נאפשר פגיעה."

קודם כול לגבי נקודות מרכזיות, לגבי ההסתייגות שנכנסה, קודם כול

זה היה דחוף – היינו חייבים למצוא בדחיפות פתרון...

הדבר נוסף – התיקון הזה אכן אושר על ידי ועדת השרים לחקיקה ועל ידי הממשלה. אני מודה לשר הביטחון בני גנץ שבראש ועדת השרים לחקיקה, כמובן לראש הממשלה ולכל השרים, קודם כול על זה שוועדת השרים לחקיקה אכן אישרה את ההסתייגות הבלתי-שגרתית הזאת, הלא-שגרתית. **בעצם לקחנו חוק של צד"ל – עוד מעט נספר איך זה בא – והלבשנו על החוק את ההסתייגות כדי לנסות לתקן את זה, אחרת לא היינו מספיקים...**"

העתק עמודים רלוונטיים מתוך פרוטוקול הישיבה המאה ושלושים ושמונה של הכנסת העשרים ושלוש (17.3.2021), מצורף ומסומן כנספח ע/10.³

83. החוק פורסם ברשומות עוד באותו היום, כאשר השר החתום עליו הוא שר הביטחון.

84. עוד באותו היום (כשעתיים לאחר תום ההצבעה), פרסם שר האוצר פוסט בפייסבוק בנושא וכתב "אחרי כמעט 24 שעות ללא שינה בכנסת, התיקון המהיר שיזמתי עבר כעת בקריאה שניה ושלישית... כפי שהבהרתי, לא אפשר כל פגיעה בציבור זה אשר זקוק להתגייסותו המלאה בעת זו של משבר לאומי, כפי שעשינו עד כה."⁴ מאז העלה שר האוצר כ"ץ עוד שני פוסטים הנוגעים בסוגייה זו, ב-19.3.2021 וב-21.3.2021, ולעיתים הדבר קושר באופן ישיר בחירות.

העתק הפוסטים: "ח"כ ישראל כ"ץ – Israel Katz (@katzisraelikud)", "אחרי כמעט 24 שעות ללא שינה בכנסת..." פייסבוק (18.3.2021); "ח"כ ישראל כ"ץ – Israel Katz (@katzisraelikud)", "ביום שלישי הקרוב יתקיימו בחירות לכנסת..." פייסבוק (19.3.2021); "ח"כ ישראל כ"ץ – Israel Katz (@katzisraelikud)", "בהמשך לתיקון החשוב שהעברתי בכנסת בשבוע שעבר..." פייסבוק (22.3.2021) מצורף ומסומן כנספח ע/11.

85. לסיכום פרק זה, נדגיש כי למעשה, ס' 2 לחוק שבעניינינו הוא נושא חדש שהועבר בהצעת חוק קיימת, בחקיקה מזרזת, תוך פגיעה חמורה ביותר בעקרונות דמוקרטיים בסיסיים, ובניגוד לאופן העברת החקיקה בכנסת. מדובר בפגמים היורדים לשורשו של הליך.

2.ד. תיקון החוק – על קופסאות חוץ תקציביות ושינוי מענק הסיוע לעצמאיים

2.ד.א. על ההתמודדות הכלכלית עם הקורונה באמצעות קופסאות חוץ תקציביות

86. כידוע, במשך כל שנת 2020 ממשלת ישראל לא העבירה תקציב לאישורה הכנסת ומדינת ישראל התנהלה על בסיס תקציב המשכי בלבד. בעקבות העובדה שממשלת ישראל מעולם לא הניחה את תקציב 2020 על שולחן הכנסת, התפזרה הכנסת ה-23.

³ בשל הפסקה ארוכה בישיבה המליאה, שהחלה ביום 17.3.2021, ונסתיימה רק למחרת בשעות הבוקר המוקדמות, התאריך הקבוע לפרוטוקול מליאת הכנסת שעניינה קריאה שנייה ושלישית לחוק צד"ל קבוע ליום 17.3.2021 ולא 18.3.2021 בו נערך הדיון (ורי' לעניין זה דבריו של יו"ר הכנסת יו"ר יריב לוין לגבי ההפסקה במליאה)

⁴ הפוסט כולל סרטון של שר האוצר מציג את החוק במליאה לקריאה שנייה ושלישית, וניתן למצוא את הפוסט המלא בקישור <https://www.facebook.com/watch/?v=446233359917576>

87. בישראל מוגבלת ההוצאה הממשלתית השנתית על ידי חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992 (להלן: "**חוק ההגבלות**"). כך למשל, במסגרת סעיף 6א לחוק ההגבלות נקבע כי החל משנת 2015 שיעור הגידול של סכום ההוצאה הממשלתית השנתית לא יעלה בתוספת ממוצע הגידול באוכלוסייה בנוסף לאחוז הנגזר מיחס החוב תוצר. בנוסף, ההוצאה השנתית נקבעה בהצמדה למדד המחירים השנתי.⁵
88. עם זאת, בשנים מאז נחקק חוק ההגבלות ניתן להבחין בחריגות מההגבלה הקבועה בסעיף 6 ו-6א, בדרך-כלל תוך קביעה כי "הגידול בהוצאה הממשלתית כאמור... לא יבוא בחשבון כחלק מההוצאה הממשלתית". להוצאות אלה, אשר חורגות מההוצאה הממשלתית המותרת ואף לא מחושבות כחלק ממנה ניתן הכינוי "קופסאות חוץ תקציביות".
89. כבר כעת יוער, כי השימוש בכינוי "קופסאות חוץ תקציביות" ו"כספים חוץ תקציביים" עלול להיות מטעה, שהרי בסופו של דבר מדובר **בחריגות תקציביות**.
90. בעבר מדינת ישראל כבר השתמשה בקופסאות חוץ תקציביות, אם כי השימוש בהן לא היה שימוש חוזר ונשנה, להיפך, להוציא את שנת 2020 השימוש בהן היה נקודתי.
91. כך, למשל, נעשה שימוש בקופסאות חוץ תקציביות לצרכים ספציפיים – במסגרת תכנית ההתנתקות, מלחמת לבנון השנייה, לאחר המשבר הכלכלי של 2008 וכדומה. משברים אלה מהווים דוגמא לצורך בקופסאות הללו – מצב זמני, מוגבל ומוגדר, במסגרתו בשל דחיפות העניין אי-אפשר להעביר תקציב. אין מדובר במצב מתמשך, כמו משבר הקורונה, אשר אין זה ברור מתי יסתיים ואיך יסתיים.
92. בשנת 2020, בעקבות התפשטות הנגיף SARS-CoV-2 שהוא הגורם למחלה COVID-19, נוצר משבר בריאות וכלכלי בינלאומי, ונדרש מממשלת ישראל השקעה מהירה של סכומים גדולים.
93. התוספות התקציביות נעשו באמצעות תיקונים הן של חוק ההגבלות והן של חוק יסוד: משק המדינה. כך, נעשתה הרחבה מהירה מאוד באמצעות קופסאות חוץ תקציביות, מבלי לאשר את התקציב הנוסף בכנסת. ולמעשה – הממשלה ניצלה את העובדה שלא עבר תקציב, נמנעה מהעברת תקציב ביניים או תקציב נוסף להתמודדות עם הקורונה – והעבירה כספים רבים במתכונת של קופסאות.
94. להמחשת משמעות הדברים נציין שבשנת 2020 במסגרת ההתמודדות עם משבר הקורונה נקבע כי שיעור הגידול הנוסף של סכום ההוצאה הממשלתית יהיה 21.34% (!), שהם כ-80 מיליארד שקלים. לשם השוואה, שיעור הגידול הנוסף שנעשה בשל הלחימה במלחמת לבנון השנייה היה 1.6% בשנת 2007 ו-1% בשנת 2006. (ורי בחוק ההגבלות). מדובר בתקציב של ממש, לא פחות מכך, שמועבר ללא ביקורת ציבורית וללא דיון בסעיפי ההוצאה.
95. אם לא די בכך, התוספות נעשו אחרי תיקונים חוזרים ונשנים בחוק יסוד: משק המדינה ובחוק ההגבלות; כך שגם כשנקבעה תוספת כלשהי לתקציב, דומה כי לא היה מדובר בהגבלה של ממש, ואילו הממשלה המשיכה והוציאה סכומים כרצונה וללא פיקוח של הכנסת.

⁵ הגבלה שונה במעט נקבעה גם על שנים קודמות לשנת 2015, כמובן.

96. התיקונים שנעשו בשנת 2020 לחוק ההגבלות כללו גם קופסא חוץ תקציבית לשנת 2021 כך שהגבלת ההוצאה שנקבעה היא 12.69% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית, כ-52 מיליארד שקלים. בעקבות העובדה שתקציב לשנת 2021 אף הוא לא הונח על שולחן הכנסת במועד, והעובדה כי גם בשנת 2021 מתנהלת המדינה על בסיס תקציב המשכי, נערך תיקון מתאים גם בחוק יסוד: משק המדינה במסגרת תיקון מס' 11 לחוק זה.

97. בהקשר זה יודגש כי מדובר בסכומים שעלולים להביא למצב בו תקציב מדינת ישראל כלל איננו רלוונטי, בשים לב לתוספות התקציביות המוגבלות ביותר במסגרת תקציב המדינה – אשר בסופו של יום, הן נמוכות באופן משמעותי מהסכום שנוסף במסגרת חוץ תקציבית וללא פיקוח.

98. הכספים עוברים במסגרת תכניות פעולה, אשר חלקן מובאות בפני ועדת הכספים של הכנסת (ללא צורך באישורה) ובכל מקרה זוכות לאישור הממשלה בלבד. המעורבות של הכנסת בהוצאות הקופסאות החוץ תקציביות היא מינימלית.

99. אף השימוש בקופסאות החוץ תקציביות, כשהוא נעשה באופן לא מרוסן, שלא לטובת תכלית ספציפית ושלא על מנת לכסות הוצאות ספציפיות, דחופות ומיידיות; יש בו כדי לפגוע באינטרס הממשלה להעביר תקציב. שהרי, בסופו של דבר, "הכספים הפנויים" בתקציב המדינה, שאינם נסמכים על הוצאות קודמות הם מוגבלים; ואילו כפי שנדמה מהתנהלות הממשלה בשנת 2020 – הקופסאות החוץ תקציביות אינן מוגבלות.

100. דברים אלה מדגישים את הבעייתיות הנוספת שבעניינינו לאור ההגבלות הקלות ביותר על הממשלה בהוצאת סכומים גבוהים ביותר. נראה כי גם כשהדבר דורש תיקון חקיקה, נוהגת הממשלה בכנסת כעלה נידף ברוח, תוך פגיעה חמורה בתקנון הכנסת.

ד.2.ב. על ההשלכות המעשיות של השינוי

101. כפי שהובהר לעיל, העותרת איננה מביעה כל עמדה התומכת או המתנגדת לשינוי שמבקש ס' 2 לחוק לבצע. עניינה של העתירה שבכותרת אפוא איננו בתוכן התיקון (שהוא עניין של מדיניות), אלא באופן שבו הוא נערך. יחד עם זאת, למען הסדר הטוב, והשלמת התמונה יובא בקצרה תוכן התיקון.

102. כאמור, כחלק מההתמודדות עם משבר הקורונה, קבעה הממשלה תכנית כלכלית להתמודדות עם המגפה והשלכותיה הכלכליות. ההוצאות נעשו באמצעות קופסאות חוץ תקציביות (חריגות תקציביות); והתכנית חולקה בהחלטות ממשלה ובחוקים שונים.

103. בין היתר, חוק חוק התכנית הכלכלית, שקבע במסגרת ס' 6 על מענקי סיוע לעצמאים ולשכיר בעלי שליטה בחברת מעטים, באמצעות תיקון החוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007 (להלן: "**חוק מענק עבודה**").

104. במסגרת התיקון לחוק מענק עבודה, נקבעו תקופות זכאות שונות, בנות חודשיים על אחת, המחולקות החל מ-1.5.2020 ועד 30.6.2021.

105. חוק מענק עבודה (ס' 18לז) כולל אפשרות לבחון את הזכאות למענק הן בהתאם לשנת 2018 או לשנת 2019, למשל במקרה בו לא הוגש דו"ח תקופתי לשנת 2019 עד לתום התקופה להגשת תביעה (בכוונה לדו"ח תקופתי לפי סעיפים 67 או 67א לחוק מס ערך מוסף). אפשרות זו נקבעה אך ורק ביחס לתקופות הזכאות החלות בשנת 2020 (קרי תקופות (1)-(4) בהגדרה "תקופת

הזכאות" בחוק).

106. כמו כן, ס' 18 לח הגדיר כי שנת המס הקובעת לשנת 2021 היא שנת 2019 בלבד לצורך מספר סעיפים לבחינת הזכאות.

107. התיקון לחוק שינה את המצב כך שאפשרות לבחון את הזכאות למענק הן בהתאם לשנת 2019 והן בהתאם לשנת 2019 תחול על כל תקופות הזכאות, וכן סעיף 18 לח נמחק לחלוטין.

108. פירוש הדבר הוא כי כעת חישוב המענק נותר הן בהתאם לשנת 2019 או לחלופין בהתאם לשנת 2018, אף על פי ששנת הכספים הנוכחית היא 2021. יוער כי אחת מהסיבות להארכה זו היא כי רשות המסים מצאה לנכון להאריך את המועד להגשת הדו"חות, ועל כן עסקים רבים טרם הגישו את הדו"חות לשנת 2019.

ה. מיצוי הליכים

109. העותרת עומדת בקשר עם משרד האוצר זה מכבר על הצורך הבהול בהסדרת השימוש בקופסאות חוץ תקציביות בנהלים ברורים, שיבהירו הן את אופן אישור החלוקה של הקופסאות; והן את אופן הוספת קופסאות חדשות. זאת בעקבות ההשפעה העצומה של הקופסאות החוץ תקציביות על המשק הישראלי עכשיו ובעתיד; והן לאור ההשפעה שלהן על חשיבותו של תקציב המדינה.

110. מכתב ראשון בעניין זה נשלח אל היועץ המשפטי לממשלה ואל היועץ המשפטי של משרד אוצר כבר ביום 7.2.2021. במכתב הודגש הצורך לקבוע באילו מקרים יש לעשות שימוש בקופסאות חוץ תקציביות; את החשיבות כי השימוש בקופסאות לא יעשה לטווח ארוך; את החשיבות בקביעות ברור אילו הוצאות יכולות להיכלל במסגרת כל קופסאות וכן קבועי זמן להתייעצות עם גורמים מקצועיים; ואת החשיבות הרבה שבבחינת הצורך הפרטי של אותה קופסא ובבחינה ההשלכות השימושים הקודמים של הקופסאות על המשק הישראלי.

111. משלא הגיעה תגובה מטעם המשיבים אל משרדיה של העותרת, שלחה היא מכתב נוסף ביום 24.2.2021.

112. מכתבים אלה אף נשלחו ליידועו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), לחשב הכלכלי, לנגיד בנק ישראל ולשר האוצר.

העתק מכתב העותרת בכותרת "קביעת נהלי עבודה בעת שימוש בקופסאות חוץ תקציביות" מיום 7.2.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/12.

העתק מכתב בתזכור בעניין "קביעת נהלי עבודה לשימוש בקופסאות חוץ תקציביות" מיום 24.2.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/13.

113. ואשר יגורנו בא לנו. חרף הפניות מטעם העותרת, לא טרחו במשרד האוצר לעמוד על נוהל שיסדיר את העברת הכספים במסגרת הקופסאות (וכן את אופן הוספת קופסאות חדשות); וכך הועבר סעיף 2 לחוק דנן, שעניינו בהעברת כספי חוץ תקציביים.

114. לאחר שעבר החוק בקריאה שלישית, ביום 18.3.2021 שלחה העותרת מכתב דחוף אל שר האוצר, היועץ המשפטי לממשלה, היועצת המשפטית לכנסת והיועץ המשפטי של משרד האוצר, בכותרת "בקשה דחופה לתגובתכם בכל הנוגע לכריכת תיקון התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש)(הוראת שעה) בהצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021".

העתק מכתב העותרת אל המשיבים מיום 18.3.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/14.

115. במכתב פורטו מספר פגמים היורדים לשורשו של הליך בכריכת התיקון לנוכח השינוי בתוכנה המהותי והצורני; לאור מניעה של זכות ההשתתפות של חברי הכנסת שנמנעה; לנוכח העובדה כי השיקולים של גורמי המקצוע במשרד האוצר נמנעו, אף על פי שמדובר בהסתייגות של שר האוצר; ולנוכח חשש כבד לשימוש בכספי הציבור לשם תעמולה אסורה.

116. לאור הדחיפות הגדולה בהגשת העתירות עובר למועד הבחירות התבקשו המשיבים להשיב בהקדם, ולא יאוחר ביום 22.3.2021 בשעה 10:00. עם זאת, לא נתקבלה תגובה מטעם המשיבים במשרדי העותרת. אשר על כן ביום 22.3.2021 שלחה העותרת מכתב תזכורת באותו עניין.

117. ביום 24.3.2021, בשעות הערב המאוחרת, הגיע למשרדי העותרת מכתב תגובה מטעם הייעוץ המשפטי של הכנסת. אולם, בתגובה זו אין כל ממש.

העתק מכתב העותרת אל המשיבים, כולל אישור קבלה, מיום 22.3.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/15.

118. כך, בתגובה נטען כי הצעת החוק אושרה בוועדת ההסכמות (אשר מורכבת מנציג אופוזיציה ויו"ר הקואליציה) אם כי אין התייחסות לאישור ההסתייגות (אשר מהווה חוק בפני עצמה) בוועדה זו.

119. עוד צוין כי קיצור תקופת ההנחה נקבע ביום 3.3.2021, ודוקו – שגם היא נקבעה לפני הגשת ההסתייגות. ומעבר לכך, תגובה זו לא כללה התייחסות כלל לעובדה כי מדובר בחקיקה חדשה אשר "התעברה" על חוק בהכנה לקריאה שנייה ושלישית, ועל אי התקינות החריגה והבולטת שבכך.

120. עוד נטען כי "הסוגיה... מוכרת היטב לחברי ועדת הכספים, משהיא עלתה אך לאחרונה במסגרת הדיונים על המענק הסוציאלי". בהקשר זה תבקש העותרת להזכיר כי הדיונים על המענק הסוציאלי התקיימו בחודש יוני 2020, לפני כתשעה חודשים, ומעבר לכך, גם אם אכן הדבר מוכר לחברי ועדת הכספים, אין הדבר פותר את הכנסת מלהעביר את הצעת החוק החדשה, שעברה כהסתייגות, שלוש קריאות בכנסת.

העתק מכתב מטעם הייעוץ המשפטי של הכנסת מיום 24.3.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/16.

ו. הטיעון המשפטי

ו.1. סמכות בית המשפט להתערב בהליכי חקיקה

121. כידוע הליכי החקיקה בכנסת אינם מוסדרים כיום בחקיקה או בחקיקת יסוד, אלא בתקנון הכנסת. סמכות הביקורת של בית המשפט על הליכי החקיקה נידונה כבר בבג"ץ 975/89 nimrodi land development ltd נ' דב שילנסקי, יו"ר הכנסת ו-26אח', מה(3) 154 (1991) (להלן: "פרשת נמרודי"):

"הליך החקיקה, ככל הליך שלטוני אחר, הוא הליך "נורמטיבי", כלומר, הליך ששלבו מוסדרים בדין. על-פי חוק-יסוד: הכנסת (סעיף 19), הליכי החקיקה קבועים בתקנון הכנסת. על-מנת שיתקבל "חוק", יש לקיים את הוראות התקנון באשר להליכי החקיקה"

122. יפים לעניין זה גם דבריה של כב' הנשיאה בייניש בבג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, נט(2) 14 (2004) (להלן: "מגדלי העופות"):

"האורגנים השונים של הכנסת נתונים אפוא לסמכות הביקורת השיפוטית של בית-המשפט הגבוה לצדק גם כאשר עוסקים הם בחקיקה. איש מהמשיבים לא חלק בפנינו גם על כך שעל-מנת שיתקבל חוק, יש לקיים את הוראות התקנון באשר להליכי החקיקה, וכי אם נפל בהליכי החקיקה פגם היורד לשורש ההליך, בית-משפט זה מוסמך עקרונית להכריז על בטלות החוק." (פס' 15)

123. אין ספק כי לבית המשפט נתונה הסמכות לביקורת שיפוטית במקרים של חריגה מהתקנון, פגמים פורמליים וחריגה מסמכות. כפי שיובהר בהמשך פגמים פורמליים ועקרוניים נפלו לכל אורך הליך החקיקה מושא עתירה זו.

124. עם זאת, סמכותו של בית המשפט הנכבד איננה מוגבלת אך לאותם פגמים פורמליים, ור' בעניין מגדלי העופות:

"אין באמור כדי להביא למסקנה כי הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה מוגבלת לפגמים מסוג חריגה מסמכות או לפגמים פורמליים בלבד בהליך החקיקה, כפי שטוענת באת-כוחם של המשיבים. בפרשות Nimrodi [6] ואבו עראר [9] נקבע כי המבחן להתערבותו של בית-משפט זה בהליך החקיקה הוא אם הפגם שנפל בהליך החקיקה הינו "פגם היורד לשורש ההליך". השאלה מהו "פגם היורד לשורש ההליך" אינה נקבעת על-פי סיווגו של הפגם כפגם מסוג חריגה מסמכות או כהפרה פורמאלית של סעיף מסוים בתקנון הכנסת [85], אלא על-פי עוצמת הפגיעה שפגם זה פוגע "בערכים מהותיים של משטרנו החוקתי" או בערכים הבסיסיים של משטרנו החוקתי המונחים ביסוד הליך החקיקה" (פס' 16)

125. כאשר עקרונות היסוד שנקבעו באותן פסק דין הם הכרעת הרוב, עקרון השוויון בהליך החקיקה עקרון הפומביות ועקרון ההשתתפות.

126. לעיתים אף יש דווקא חשיבות מיוחדת לביקורת שיפוטית זו, ויפים לעניין זה דבריו של כב' השופט סולברג בפסק דינו בבג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (אר"ש 6.8.2017):

"ברם, אין בעקרון הפרדת הרשויות כדי להעניק ריבונות מוחלטת לרשות המחוקקת – ודאי לא כאשר היא פוגעת במחוקקים עצמם – והיא אינה חסינה מפני ביקורת שיפוטית. הרשות המחוקקת אינה כל-יכולה. באיזונים ובבלמים עסקינן. לעיתים דווקא התערבות ביקורתית של רשות אחת בפעולתה של רשות אחרת, היא אשר שומרת על מעמדן ההולם של רשויות השלטון כולן, ומונעת ניצול לרעה של הכוח המסור להן. הפרדת הרשויות בהתגלמותה מחייבת ריסון מזה וביקורתיות מזה..."

"הביקורת השיפוטית עשויה להועיל גם ב'איתותים' או ב'אותות' כלפי המחוקק על מאפייני הליך החקיקה הראוי והנכון; לסייע לכנסת לשפר את הליכי החקיקה ולהקפיד על תקינותם באופן עצמאי (Suzie Navot, Judicial Review of the Legislative Process, 39 ISR. L. REV. 182, (2006) 184)). זאת ועוד, הליכי חקיקה תקינים, מעבר לחזותם ה'טכנית' לכאורה, עשויים להיטיב את התוצאה ה'מהותית' – את פרי של ההליך, את החוק עצמו. הליך ראוי וסדור של עיון ודיון, מחשבה, ויכוח והסכמה, צפוי להביא לתוצאה איכותית טובה – לחוק ראוי לשמו. הליכי חקיקה תקינים והולמים אף יתרמו להגברת הלגיטימיות הציבורית של בית המחוקקים ושל תוצריו (בג"ץ 4927/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, [פורסם בנבו] פסקה א' לפסק הדין של השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין (25.9.2007): "שעה שההליך כמעט אוטומטי, והוא חפז או אקראי, נוצר פקפוק בערך שמייחס המחוקק עצמו לחקיקה היוצאת מתחת ידיו, ונוכח המחיר של

אבדן אמון מתמשך, ספק אם הצר שווה בנזק, קרי, האם ההישג של חקיקה מהירה ו'יעילה' בחוק ההסדרים שווה בזילות ההליך ועמו הפגיעה באמון"; נכונות האזרחים לציית לחוקים אשר התקבלו בהליך שנתפס כהוגן ונכון, צפויה להתחזק; וערכים דמוקרטיים חשובים כגון שוויון, שקיפות, פלורליזם וכיוצא באלה – יצאו נשכרים (Ittai Bar-Siman-Tov, The Puzzling Resistance to Judicial Review of the Legislative Process, 91 B.U. L. REV. 1915, 1928-1931, 1934-1935 (2011)).

127. אם כן, משאין כל ספק בדבר סמכותו של בית המשפט הנכבד להתערב בהליכי החקיקה של הכנסת, הן בשל פגמים פורמליים והן בשל פגמים מהותיים היורדים לשורשו לשם הליך, נעמוד כעת על הפגמים שעומדים במרכז החוק דנן.

2.1. הכריכה לא חוקית

2.1.א. אין קשר בין חוק צד"ל להסתייגות שר האוצר

128. הליך החקיקה של חוק בפרלמנט מוסדר באמצעות מספר רב של כללים. כללים אלה מסדירים את האופן שבו יוזמים הצעת חוק, את שלבי הדיון בהצעת חוק ואת הליך אישורה עד לקבלתה ופרסומן כחוק תקף (איתי בר-סימן-טוב, "דיני החקיקה" **עיוני משפט** (לז) 645, בעמ' 648 (2016)).

129. כאמור, בישראל דיני החקיקה מעוגנים בעיקר בתקנון הכנסת, בו מוסדרים כמעט כל היבטיו של הליך החקיקה – לרבות ההסדרים המהותיים והבסיסיים ביותר, כגון מי רשאי ליזום חקיקה ומהם שלבי החקיקה.

130. ככלל, לדיני החקיקה יש חשיבות רבה בהבטחת אפקטיביות הליך החקיקה בכנסת עצמה, אולם הם בעלי חשיבות נורמטיבית ומעשית רבה החורגת הרבה מעבר לגבולות הכנסת.

131. בכל מערכת משפט חייבים להיות כללים המפרטים מי בעל הסמכות לחוקק וכיצד עליו לפעול על מנת לחוקק, וכללים אלו מספקים לנמעני החוק אמות מידה לזיהוי חוק תקף. כלל ההכרה בשיטת המשפט הישראלית כולל את הכלל בדבר שלוש קריאות (או ארבע, במקרה של חקיקה פרטית), הדרישה לדיון של הוועדה בהצעת החוק, הדרישה לתמיכת רוב חברי הכנסת הנוכחים בכל אחת מהקריאות והדרישה לפרסום החוק ברשומות.

132. תקינותו של הליך החקיקה ואיכותו הם שיקול רלוונטי בקביעת חוקתיותו של החוק (איתי בר סימן טוב, "ביקורת שיפוטית תוכנית וביקורת שיפוטית הליכית: הילכו שניים יחדיו? לקראת מודל סמי-פרוצדורלי בישראל" **ספר דורית בייניש** 299, עמ' 303 (2018) (להלן: "**בר סימן טוב**"). על כן, עמידה בתנאי תקנון הכנסת – כללים פרוצדורליים-הליכיים שמשקפים עקרונות מהותיים בדבר תקינות הליך החקיקה, איכות החקיקה והבקרה עליה – הם מחייבים, הם "חוקי המשחק" שנקבעו להליך החקיקה והם מספקים את אמות המידה הנדרשות לזיהוי חוק תקף. בפרשת נמרודי, נקבע שבית המשפט מוסמך להורות על בטלותו של חוק, אם זה לא קיים את הוראות התקנון באשר להליכי החקיקה:

"על מנת שיתקבל 'חוק' יש לקיים את הוראות התקנון באשר להליכי החקיקה (...) אם אחד השלבים האלה נעדר, כגון שלא קוימה אחת הקריאות או שבהצעה לא קיבלו בהן רוב או שנפל באחד ההליכים הללו פגם היורד לשורש ההליך, ההצעה לא מתגבשת לכדי דבר חקיקה,

ובית-המשפט מוסמך – אם בתקיפה ישירה ואם בתקיפה עקיפה (...) – להכריז על בטלות 'החוק'.

133. חוק, במהותו ובבסיסו, נועד להיות כוללני – ותפקידו לאפשר למחוקק להסדיר נושא או תחום מסוים, באמצעות שימוש בסמכות המחוקקת. אמנם לא מצויה מגבלה על תוכן החוק, פרט לעליונותם הנורמטיבית של חוקי היסוד ובהוראות האמורות בהם ש"כובלות" את סמכותה של הכנסת בכובעה כרשות מחוקקת (להרחבה – ר' אמנון רובינשטיין, **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל** עמ' 238 (מהדורה חמישית מאת אמנון רובינשטיין וברק מדינה; כרך א', 1996) (להלן: "רובינשטיין ומדינה"); אך קיימת דרישה פרוצדורלית ברורה שמתחמת את הנושא בו ניתן לעסוק במסגרת הצעת חוק.

134. את הדרישה הנושאית לכוללניות החוק ניתן ללמוד מתקנון הכנסת עצמו, שכאמור הוא המקור הנורמטיבי שמעגן ומסדיר את דיני החקיקה במדינת ישראל. כחלק מהפרק החמישי של תקנון הכנסת: הכנה לקריאה השנייה ולקריאה השלישית, מתוחמת המסגרת הנושאית של חוק נתון באמצעות כמה סעיפי תקנון שונים.

135. ביטוי אחד למסגרת הנושאים בא לידי ביטוי בהגבלה הקיימת על הכרזת נושא חדש לפי ס' 85 לתקנון הכנסת בהצעת חוק קיימת במסגרת תיקונו בוועדה (ור' לעניין זה פרק ו.2.1 ב.לעתירה זו)

136. ביטוי נוסף לחשיבות ולמגבלות המסגרת הנושאית ניתן ללמוד אף מסעיף 86 לתקנון הכנסת, שעוסק בהסתייגויות במסגרת הוועדה. אף הסתייגות, מנוסחת כתיקון להצעת החוק – **ועליה להירשם לסעיף מסוים או לגבי נושא מסוים** (ור' לעניין זה פרק ו.2.1 ב.לעתירה זו)

137. תקינותו של הליך החקיקה ואיכותו הם שיקול רלוונטי בקביעת חוקתיותו של החוק (בר סימן טוב, עמ' 303).

138. מכאן שההפרדה בין הפרוצדורה למהות היא מלאכותית, וברור כי פגיעה חמורה בפרוצדורה תשפיע באופן קשה על המהות (ור' גם דבריו של כב' השופט סולברג מעניין קוונטינסקי שהובאו לעיל). כפי שנראה להלן, ברור שלא ניתן לכלול את הנושא בהצעת החוק ואף אין להביאו לכנסת בתור הסתייגות, עצם העלאת ההסתייגות ואי-ההכרזה עליה כנושא חדש עולות כדי פגם פרוצדורלי היורד לשורש ההליך ועל כן ההסתייגות אינה חוקית ואינה תקפה.

ו.2.1. "נושא חדש" – הוספת תיקון החורג מגדר הנושא הוא פגם היורד לשורשו של הליך

139. במסגרת פרק זה נראה כי בהתאם לתקנון הכנסת חל איסור על ועדות הכנסת לבצע שינוי בהצעת חוק החורג מגדר הנושא של אותה הצעת חוק, ושהוספה של נושא חדש במסגרת זו מהווה פגיעה מהותית בהליך החקיקה ומדובר באיסור קטגורי, ועל כן יש לבטל את החוק. בחלק זה נראה כי הן נוסח הסעיפים (והמבנה שלהם), פרשנותם הסבירה וכן הפסיקה מובילים כולם למסקנה כי אין בכוחם של חברי כנסת "לתקן" מצב בו הוסף נושא חדש בצורה שאיננה סבירה באופן קיצוני ביותר וכי האיסור הוא מוחלט ומהותי.

140. לאחר מכן נראה כי אף אם האיסור איננו אלא הצהרתי גרידא, יש מקום לראות בטענות שהועלו מצד חברה בוועדת הכספים כדי קביעה שמדובר ב"נושא חדש" כהגדרתו בתקנון הכנסת, ולכן הצעת החוק הייתה צריכה לעבור לדיון בוועדת הכנסת טרם אישורה במליאה. והכל כפי שיפורט להלן:

1.2.1. הוספת תיקון החורג מגדר הנושא בוועדות הכנסת הוא אסור באיסור קטגורי

141. בהתאם לתקנון הכנסת, ועדה רשאית לתקן הצעת חוק, אך היא איננה רשאית לתקן את החוק כך שתיקונים אלה יחרגו מגדר הנושא של הצעת החוק. לעניין זה ראו ס' 85(א) לתקנון הכנסת:

"ועדה רשאית לתקן הצעת חוק שהיא דנה בה לפי פרק זה, ורשאית היא לתקן גם סעיפי חוק שלא נזכרו בנוסח הצעת החוק שאושר בקריאה הראשונה, ובלבד שהתיקונים לא יחרגו מגדר הנושא של הצעת החוק".

142. כלומר, תקנון הכנסת קובע **איסור ברור** על תיקונים אשר חורגים מגדר הנושא של הצעת החוק. איסור זה איננו תלוי בהתנהגות חברי הכנסת ובהתנגדות של כמה מהם, בהכרזה על "נושא חדש" בהתאם לס' 85(ב), או בהחלטת ועדת הכנסת – האיסור לחרוג מגדר הנושא של הצעת החוק הוא איסור קטגורי.

143. תקנון הכנסת ממשיך ומפרט בס' 85(ב) כיצד יש לנהוג במקרה בו יש אי הסכמה לגבי השאלה האם נושא חורג מגדר הנושא של הצעת החוק (הכרזה "נושא חדש"):

"הוצע בוועדה תיקון להצעת חוק, וחבר הכנסת, שר או סגן שר בענייני המשרד שבו הוא מכהן, טען שהתיקון המוצע חורג מגדר הנושא של הצעת החוק (בסעיף זה – נושא חדש) יביא יושב ראש הוועדה את העניין להכרעת ועדת הכנסת; נשמעה טענת נושא חדש על ידי נציג הממשלה שהשתתף בדיון, לא תידון הטענה בוועדת הכנסת אלא אם כן נטענה בכתב בידי השר או סגן השר כאמור עד המועד שנקבע לדיון בוועדות הכנסת".

144. עוד יצוין בהקשר זה, כי התקנון לא מותיר מרחב של שיקול דעת ליו"ר ועדת הכספים – התקנון מפרט כיצד יש לנהוג במקרים מסוימים, שבהם קמה הטענה שאכן מדובר ב"נושא חדש", אך אין הסכמה כללית בעניין (שהרי אם יש, ברי כי התיקון לא יתקבל). דהיינו, לא בכדי סעיפים אלה העוסקים ב"נושא חדש", פוצלו לשני סעיפים קטנים, כאשר הסעיף הראשון מכריז על איסור ללא הסתייגויות כלשהן. הרי ברור שסעיף קטן (ב) אינו בא לפגוע באיסור הקטגורי הקבוע בסעיף קטן (א), אלא מטרתו אך להגדיר את ארגז הכלים שבידי חבר כנסת פלוני בכנסת.

145. גם פרשנות תכליתית תוביל אותנו לאותה המסקנה, שהרי ברור כי המטרה של סעיפים אלה בתקנון הכנסת היא למנוע את הניצול של הדיון בוועדות הכנסת על מנת לחוקק חוקים חדשים ושונים לחלוטין, בקריאה שנייה ושלישית בלבד.

146. תפיסה זו מוצאת ביטוי מובהק גם בפסיקה.

147. בבג"ץ 8238/96 **עליאן אבו עראר נ' שר הפנים אליהו סוויסה**, נב(4) 26 (1998) (להלן: **"עניין אבו עראר"**), נדרש בית המשפט לדון בסוגיית מהו "נושא חדש", והאפשרות לבטל חקיקה ראשית של הכנסת בשל פגם זה. בין היתר, בפסק הדין בית המשפט נתן דעתו לפרשנות המושג "נושא חדש", כפי שמופיע בתקנון הכנסת (שרלוונטית לעניינו, אף על פי שמאז עבר תקנון הכנסת תיקונים בעניין).

148. במסגרת עניין אבו עראר, נקבע כי מטרת הסעיף (אז סעיף 119)⁶ היא לאפשר לוועדות הכנסת

⁶ ההבדלים בנוסחים בין ס' 119 דאז לסעיף נוסחו של ס' 85(א) דהיום אינם משמעותיים לענין פירוש החריגה מגדר הנושא של הצעת החוק. להלן נוסחו של סעיף 119 דאז: "הוועדה רשאית להציע תיקונים בהצעת החוק ככל שייראה לה,

לערוך שינויים בהצעות החוק, שכן אלמלא סעיף זה – כל שינוי היה דורש פתיחה מחודשת של כל הליכי החקיקה. כמובן, תכלית זו איננה רלוונטית לעניינינו, שכן לא מדובר בתיקון מהותי לחוק צד"ל, אלא בחוק חדש לחלוטין.

149. בהמשך, הוסיף בית המשפט הנכבד לעניין ההגבלה הקיימת על קביעת "נושא חדש":

"סמכות זו של הוועדה אינה בלתי מוגבלת. נקבע לה סייג, המונע מן הוועדה לחרוג מן הנושא של הצעת החוק. תכליתו של סייג זה למנוע "הגנבה" של הוראות והסדרים, אשר לא נכללו בהצעת החוק ולא נתקבלו בקריאה ראשונה בכנסת, ובשל כך לא נתקיים לגביהם דיון ציבורי פתוח, בכנסת כמו גם מחוץ לה. על סייג זה נאמר, כי:

"האיסור על העלאת 'נושא חדש' בשלב הדיון בוועדה נועד למנוע מצב, שבו יוכרעו בדרך זו ויוגשו לאישור סופי עניינים שלא הציבור ולא מליאת הכנסת יכולים היו לתת עליהם את הדעת, משום שלא הוזכרו בהצעת החוק כפי שפורסמה לקראת הקריאה הראשונה, ולא נדונו בעת הקריאה הראשונה במליאת הכנסת" (א' רובינשטיין המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (כרך א) [23], בעמ' 647).

אכן, יש לזכור בעניין זה כי על-פי תקנון הכנסת [26], הדיון בוועדה, שאלה מועברת הצעת החוק לאחר שאושרה על-ידי מליאת הכנסת בקריאה ראשונה, אינו דיון פומבי (סעיף 101 לתקנון הכנסת [26]). יוצא, כי בהיעדר מגבלה כלשהי על היקף התיקונים והתוספות שהוועדה מוסמכת להכניס, לא היה גבול לחקיקה אשר ניתן היה לקבל הרחק מעיני הציבור, ובדרך זו לחמוק מן הדיון הציבורי, הכרוך בשלב פרסום הצעת החוק והקריאה הראשונה. לשם כך באה המגבלה על הנושא הנדון בחקיקה. (שם, בעמ' 37, ההדגשות אינן במקור – הח"מ).

150. וכך ממש בעניינינו. ההסתייגות שהוגשה על ידי שר האוצר במסגרת הדיון בוועדת הכספים לא עברה קריאה ראשונה, לא פורסמה כתזכיר חוק, ולא ניתנה אפשרות של ממש להגיב לה. אין מדובר רק בהיעדרו של הדיון הציבורי ההכרחי, אלא בפגם מהותי, אשר ללא התערבותו של בית המשפט הנכבד עלול להוביל למצב בו כל הצעת חוק "בעייתית" תוגש כהסתייגות על מנת לחסוך מאבקים קואליציוניים בקריאה ראשונה.

151. עוד אוזכרו בעניין אבו עראר שני שיקולים נוספים – השיקול הראשון נוגע לנסיבות העניין ולפיו, ברי כי הנושא של חוק שלם, חובק הסדרים רחב יותר מאשר מקרה של תיקון נקודתי לחוק. השיקול השני הוא מתחם הסבירות שניתן לוועדה אם מדובר באותו נושא.

152. שני השיקולים הללו אף הם מובילים למסקנה כי בעניינינו מדובר בנושא חדש החורג באופן קיצוני ממתחם הסבירות. עובדה זו באה לידי ביטוי אף בהתבטאויות שר האוצר ("החליט שר האוצר כי הדחיפות... מצדיקה את שילוב התיקון בהצעת החוק, אף שמדובר בשני נושאים נפרדים" ור' דברים אלה במסגרת הצעה להחלטה לוועדת השרים לענייני חקיקה נספח ע/9).

ובלבד שתיקונים כאלה לא יחרגו מגדר הנושא של הצעת החוק; היתה הצעת החוק תיקון לחוק קיים, רשאית הוועדה להציע תיקונים שאינם חורגים מגדר הנושא של הצעת החוק, אף אם הם נוגעים לסעיפים של החוק שאינם נזכרים בהצעת החוק".

153. בבג"ץ 1529/95 **חיימובסקי נ' יושב ראש הכנסת** (נבו, 30.11.1995), נטען שיש להכריז על בטלותו של סעיף 5 לחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור (תיקון מס' 8), התשנ"ה-1995, וזאת לאור הוספתו במסגרת הכנתה של הצעת החוק לקריאה שנייה וקריאה שלישית. בית המשפט קבע שמדובר בהליך חקיקה שאינו תקין, הכרעה שעלתה בקנה אחד אף עם דעתה של בא-כוחה של כנסת ישראל:

"העותר הפנה את תשומת הלב לתקלה שאירעה בהליך החקיקה. ההליך שונקט נגד את התקנון הפנימי של הכנסת. בא כוח המשיבים הסכים לכך, שההליך בו נחקק התיקון לחוק נשוא העתירה לא היה תקין. הוא הודיע, כי כל הגורמים העוסקים במלאכת החקיקה בכנסת ערים לנושא. הוא גם הבטיח להביא לידיעת חברי הכנסת את הערות בית המשפט בנדון, בהן הבענו דעתנו כי יש לעשות כל מאמץ להימנע מתקלות דומות בעתיד".

154. בעניין חיימובסקי הסתפק העותר בהצהרת ב"כ הכנסת, והחליט למשוך את העתירה, אך הבעייתיות הרבה שבאופן העברת החוק נותרה בעיניה בית המשפט בחר להעיר ולהפנות את תשומת ליבם של המשיבים כי חשוב להימנע מתקלות מעין אלה. כפי שעולה מההתנהלות לאורך חקיקת החוק מושא העתירה, דברים אלה (כמו גם דברים דומים מפרשות מגדלי העופות וקוונטינסקי) לא הופנמו על ידי הרשות המחוקקת, המחוקקים והייעוץ המשפטי של הכנסת.

155. אם כן, מדברים אלה עולה בבירור כי האיסור על תיקון הצעת חוק במסגרת העבודה בוועדת הכנסת לקראת קריאה שנייה ושלישית הוא איסור קטגורי ומוחלט, ולשאלה האם חברי הכנסת בחרו להצביע על כך שמדובר בנושא חדש (בהתאם לס' 85(ב) לתקנון הכנסת), אין השפעה מהותית על איסור זה. שכן, ס' 85(ב) הוא סעיף אשר מפרט את הדרך להכריע במקרה של חוסר הסכמה בין חברי הכנסת לבין עצמם בשאלה האם מדובר ב"נושא חדש" אם לאו, במילים אחרות, סעיף 85(ב) משמש כמנגנון הכרעה בסכסוכים פנימיים של חברי הכנסת – אך אין הוא משליך על מהות העניין.

156. כל תפיסה אחרת (לפיה האיסור איננו קטגורי) – פירושה כי הכנסת חופשיה לחוקק חוקים חדשים לגמרי במסגרת ועדותיה, מבלי שאלה עברו קריאה שנייה ושלישית.

157. יתרה מכך – ברור שמדברים אלה עולה כי הצעת החוק בטלה במהותה, שכן פירושו של פגם זה שההסתייגות, נושא חדש לחלוטין, לא עברה קריאה ראשונה. מכאן שהיא מעולם לא עברה בשלוש קריאות כנדרש מחוק ממשלתי. ור' דבריה של הנשיא בייניש בפרשת מגדלי העופות:

"אכן, על-מנת שיתקבל חוק, על הצעת החוק לזכות לרוב בכל אחת משלוש הקריאות (בהצעת חוק ממשלתית), והיעדרו של רוב זה באחד משלבי החקיקה הינו פגם היורד לשורש ההליך, אשר יביא להכרזה על בטלותו של החוק. כך לעניין חוק שלחקיקתו נדרש רוב רגיל (פרשת Nimrodi [6], בעמ' 157) וכך לעניין חוק שלחקיקתו נדרש רוב מיוחד (בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר [16]; בג"ץ 246/81 אגודת דרך ארץ נ' רשות השידור [17]; בג"ץ 141/82 רובינשטיין נ' יושב-ראש הכנסת [18])."

158. בעניינינו אין מדובר ב"היעדרו של רוב" אלא בהיעדרו של שלב שלם בהליך החקיקה.

159. אין ספק כי בעניינינו מדובר בתיקון החורג מגדר הנושא של הצעת החוק, וכאמור, דברים אלה שבו ועלו בדיון בוועדת הכספים, אך הם עולים אף מדבריו של שר האוצר בעצמו במהלך הדיון לקריאה שנייה ושלישית:

"בעצם לקחנו חוק של צד"ל – עוד מעט נספר איך זה בא – והלבשנו על החוק את ההסתייגות כדי לנסות לתקן את זה, אחרת לא היינו מספיקים..."

לשר מיכאל ביטון, שהפעם שיתפנו פעולה. תראו, חבל שאין לנו – אולי עוד תהיה, מי יודע. שיתפנו פעולה כאן למען המטרה. מאחר שהוא ידבר גם על נושא צד"ל, שהוא יזם והוא מלווה את זה, איחדנו את הדברים למען שתי מטרות ראויות."

2.ב.2.ו. הייתה הכרזה מהותית כי מדובר ב"נושא חדש" והיה על ועדת הכספים להעביר את הדיון לוועדת הכנסת

160. מעבר להיותו של האיסור על חריגה מנושא החוק קטגורי – הרי שבענייננו ממילא התקיימה "הכרזה" של חבר כנסת כי אכן מדובר ב"נושא חדש".

161. כפי שפורט בחלק העובדתי, במהלך הדיון בהצעת החוק, חברת הכנסת רות וסרמן-לנדה, טענה כי מדובר ב"דיון נפרד", ובעצם בשני נושאים שאינם קשורים זה לזה. ברור כי טענה זו עולה כי טענה כי התיקון המוצע חורג מגדר הנושא של הצעת החוק, כפי שנדרש בס' 85(ב) שהובא לעיל. די בכך כדי להעביר את הדיון לוועדת הכנסת, בשל הכרזה על נושא חדש בהתאם לס' 85(ב) לתקנון הכנסת.

162. בהתאם לתקנון על הצעת החוק הייתה לידון במסגרת ועדת הכנסת עובר לקריאה השנייה והשלישית, וזו תכריע האם אכן מדובר בנושא חדש.

163. החוק דן הוא תיקון החורג מגדר הנושא של הצעת החוק באופן כל כך בוטה ויוצא דופן, שספק אם ועדת הכנסת הייתה מאשרת אותו, שהרי אפילו שר האוצר הודה בפה מלא ובמספר הזדמנויות כי אכן מדובר בנושא החורג מגדר הצעת החוק המקורית (וכפי שאף עולה במובהק מהצעה להחלטה לוועדת השרים לענייני חקיקה נספח ע/9).

164. אם כן, ברור כי גם במובן זה מדובר בפגם מהותי בהליך החקיקה, היורד לשורשו של הליך וכי יש לבטל את החוק כפי שחוקק.

2.ג.ו. ההסתייגות להצעת החוק חייבת להיות בעלת זיקה לתוכן ההצעה

165. ההסתייגות להצעת חוק צד"ל, כשמה כן היא – עליה להיות בהקשר, או בזיקה לתוכן ההצעה או לנושא דומה הקשור בה. מעבר לכך, ובהמשך לדברים אלה, אף הרישא של סעיף 86(ג) לתקנון הכנסת מצביע על כך כי על ההסתייגות להצעות החוק, להיעשות לנושא או לסעיף מסוים בהצעת החוק:

"ההסתייגות תנוסח כתיקון להצעת החוק, ותירשם לסעיף מסוים או לגבי נושא מסוים המוסדר ביותר מסעיף אחד..."

166. כלומר, סעיף 86(ג) לתקנון הכנסת קובע כיצד יש לנסח את ההסתייגות, אך אין לדידה של העותרת להתייחס לסעיף זה רק כהוראה פרוצדוראלית בלבד המרוקנת כל זיקה בין ההסתייגות להצעה, אלא מקור נורמטיבי נוסף המצביע על כך שמתחייב הקשר בין ההסתייגות לתוכן הצעת החוק או לנושאה.

167. דברים אלה גם עולים מפרשנות לשונית ומפרשנות תכליתית למושג 'הסתייגות', אשר מלמדות שנדרשת הסתייגות מדבר מסוים שכבר נכלל בהצעת החוק, בין אם באופן מפורש באמצעות

סעיף ספציפי ובין אם הסתייגות כללית הנוגעת לנושא המדובר.

168. כך, הפרשנות של המושג הסתייגות במילון אבן ספיר: "הסתייגות, הסתייגות – אי-הסכמה (גמורה או חלקית); היבדלות או הימנעות". מצביעה על כך שעל-מנת להסתייג נדרש **דבר מה** להסתייג ממנו. לכן, **הסתייגות באופן טבעי ומתבקש מוגבלת רק לסעיף או לנושא ממנו ניתן להסתייג, ולא ניתן להעלות הסתייגות בנושא שאינו קשור כלל – ואף עולה כדי נושא חדש – ביחס להצעת החוק.**

169. לכן, גם בשל הדרישות הברורות של תקנון הכנסת וגם בשל קיום תכלית של הליך חקיקה סדור, ברור, קוהרנטי וכוללני – לא ניתן לכרוך נושא אחר, חדש במהותו, בהצעת חוק נתונה שכבר החלה את הליך החקיקה, ולא ניתן להעלות הסתייגות בעניין מהסוג הזה במסגרת הדיונים בוועדה על הצעת החוק.

170. במקרה דנן, ברור ומובהק שאין כל קשר בין נושא הצעת החוק – הכרה בלוחמי צד"ל, לבין הסתייגות שר האוצר. הן העלאת הסתייגות בידי שר האוצר והן אי-ההכרזה בדבר נושא חדש של אף אחד מחברי הוועדה – עולות כדי הפרה של תקנון הכנסת, תקינותו של הליך החקיקה ואיכותו.

171. אשר על כן, ברור כי אין בסמכותו של שר האוצר להגיש את ההסתייגות שבמרכז עתירות אלה.

2.2.1. לחץ הזמנים הנטען איננו מצדיק כריכה לא חוקית

172. כפי שיובהר בפרק 6.1 לעתירה זו, לגישת העותרת לחץ הזמנים להעברת החוק שהציג שר האוצר נובע בראש ובראשונה מהרצון להעביר את הכספים עובר למועד הבחירות, על מנת להציג בפני ציבור הבוחרים הישג כלכלי ומהר. עם זאת, גם אם קיימות נסיבות שדורשות העברת חקיקה במהירות, אין בכך כדי לתקן את הכריכה הבעייתית מושא העתירה דנן.

173. כפי שהובהר לעיל, למעשה קבלת ההסתייגות הביאה למצב שיוזמת חקיקה חדשה ומהותית התקבלה מבלי לעבור שלוש קריאות, פגם שקשה להצדיקו על ידי "לחץ זמנים".

174. כב' הנשיאה חיות כבר קבעה במסגרת בג"ץ 5469/20 אחריות לאומית ישראל הבית שלי (חל"צ) נ' ממשלת ישראל (אר"ש, 04.04.21) (להלן: "**בג"ץ ההפגנות**") כי [אף] "כורח הנסיבות שנוצר בעקבות התפשטות נגיף הקורונה איננו מקנה "פטור" אוטומטי מהליך חקיקה מלא וסדור" (שם, פס' 26). בעניינינו מדובר בחקיקה חפוזה הפוגעת בעקרונות היסוד של המשטר ובכללים לפיהם מנוהלת הרשות המחוקקת.

175. במהלך המשבר הנוכחי, הראתה הממשלה כי ביכולתה לתקן חוקים, במידת הצורך, במהירות יחסית. התייחס לכך במהלך הדיון בוועדת הכספים, עו"ד מסינג, היועץ המשפטי של משרד האוצר:

"יש דרך בה מגישים הצ"ח ממשלתית, ואפילו הצ"ח ממשלתית מהירה. אין פה שאלה בעניין הזה ואנחנו במסגרת כל משבר הקורונה הממשלה הובילה שורה של יוזמות חקיקה שמתחילות היוזמה בממשלה ועד ההנחה בכנסת ארכה ימים בודדים."

176. אם כן, קשה להצדיק את קביעותיו של שר האוצר לפיהן "בנסיבות אלה ובשל הדחיפות, נוצר הצורך בהבאת התיקון במסגרת הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021..." (ור' הצעה להחלטה של ועדת השרים לענייני חקיקה, המצורפת כנספח ע/9).

177. בפועל מדובר בחקיקת חוק מבלי להעבירו בקריאה ראשונה, כאשר הליך בקריאה שנייה ושלישית כולו נוהל במשך כמה דקות בלבד בשעות הבוקר המוקדמות (או שעות הלילה המאוחרות). בבג"ץ ההפגנות אף קבעה כב' הנשיאה חיות כי "בצדק נטען כי דיון בוועדה מוועדות הכנסת איננו מהווה תחליף לקיום דיון במליאה" (פס' 26).

178. מעבר לכך, יודגש בשנית – מכל טיעוניו של שר האוצר שהוצגו על-ידו, הן במסגרת ועדת הכספים, הן במסגרת המליאה והן במסגרת ועדת השרים לענייני חקיקה – עדיין כלל לא ברור מדוע קיימת דחיפות לעניין זה כלל, עד כדי העברת החוק פחות משבוע לפני הבחירות תוך שימוש באמצעי קיצוני ביותר, שפירושו כי ס' 2 לחוק מעולם לא עבר בקריאה ראשונה.

3.1. פגיעה בעקרון ההשתתפות

179. כפי שהובהר לעיל, הפגיעה הקשה והניכרת בכנסת, במחוקקים ובפרט בעקרון ההשתתפות שלהם בא לידי ביטוי במהלך הליך החקיקה כולו, החל מעצם הגשת ההסתייגות על חוק שעניינו שונה בתכלית מתוכנה של אותה הסתייגות, כלה בהעברתו בהליך מזורז, ראשית בוועדת השרים לענייני חקיקה ולבסוף בקריאה שנייה ושלישית במליאה. כל אחת מהפגיעות הללו מהווה פגיעה חמורה ביותר בעקרון ההשתתפות, עם זאת יש בהצטרבות הדברים כדי להביא לפגם היורד לשורשו של הליך.

180. עקרון ההשתתפות נידון בהרחבה על ידי כב' השופטת בייניש בפסק דינה בעניין מגדלי העופות :

"עקרון ההשתתפות מקנה אפוא, אף במובנו הצר ביותר, לכל חבר-כנסת את הזכות להשתתף בכל אחת מן הקריאות במליאה ולהצביע בהן, למעט אותם מקרים חריגים וקיצוניים שבהם נשללת זכות זו כדין". (פס' 23)

ובהמשך :

"עקרון ההשתתפות בהליך החקיקה מחייב אפוא הליך חקיקה שבו תהיה לחברי-הכנסת הזדמנות נאותה והוגנת להשתתף בהצבעה על הצעת החוק, אולם האם די במתן אפשרות פיזית לנכוח בהצבעה כדי לעמוד בדרישה להעניק לחברי-הכנסת הזדמנות נאותה והוגנת עלהשתתף בהצבעה? טול למשל מקרה שבו מתקיימות כל הדרישות הפורמאליות של הליך החקיקה, אולם הצעת החוק כתובה בשפה זרה או באופן כזה שחברי-הכנסת אינם יכולים לדעת כלל על מה הם מצביעים, ולא ניתנה להם כל אפשרות לעמוד על מהות החקיקה. דומה שאיש לא יחלוק כי גם זהו פגם היורד לשורש ההליך, אשר יצדיק התערבות שיפוטית. פגם כזה מרוקן מתוכן את זכותם של חברי-הכנסת להשתתף בהצבעה, שכן מה תועיל להם הזכות להשתתף בהצבעה כשאין להם כל יכולת לדעת על מה הם מצביעים? בפסק-דין שניתן זה מקרוב הדגיש הנשיא ברק כי השתתפותו של חבר-הכנסת בהליך החקיקה אינה מתמצה רק ב"נגישות להליכי בית" או בהשתתפות בדיון ובהצבעה (פרשת ליצמן [14], בעמ' 588). באותה פרשה נקבע כי ההשתתפות של חבר-הכנסת בהליך החקיקה כוללת גם את "...האפשרות המעשית לגבש את רצונו" בנוגע להצעת החוק (שם, שם). אמור מעתה כי עקרון ההשתתפות בהליך החקיקה מחייב הליך חקיקה שבו תינתן לחברי-הכנסת אפשרות מעשית לגבש את עמדתם בקשר

להצעת החוק (ראו והשוו Biglino Campos supra [72], at p. 81 לעניין
הדין הספרדי, הגוזר מעקרון ההשתתפות נורמות שנועדו להבטיח
יצירת הדעה העצמאית של כל אחד מחברי הבית). " (פס' 24)

181. הדיון בוועדת הכספים, אשר כאמור מסיבה לא סבירה נקבע כי היא הוועדה אשר תדון בהצעת החוק, החל בערך בשעה שלוש אחרי הצהריים של יום רביעי, למחרת בסביבות השעה שש בבוקר כבר עברה הצעת החוק קריאה שנייה ושלישית. זאת, לאחר הסתייגות שהיוותה בלי כל ספק נושא החורג מגדר הצעת החוק (וניתן היה לצפות לכל הפחות לדיון משמעותי עליו). ויודגש – התיקון לחוק התכנית הכלכלית הוצג **לראשונה** בדיון בוועדה.

182. ודוקו. הדיונים עצמם התקיימו במהלך פגרת בחירות, ובשיאו של מסע הבחירות. במהלך פגרת הבחירות רוב חברי הכנסת אינם נוכחים באופן שוטף במבנה הכנסת, שכן המליאה כמעט שאינה מתכנסת, ורק שלוש ועדות (חוץ וביטחון, הכספים והכנסת) ממשיכות להתכנס באופן קבוע ושוטף, וגם זאת בתדירות נמוכה מאשר במצב הרגיל.

183. יתרה מכך, נזכיר כי מעבר לעצם הפגיעה כך שההסתייגות עברה במסגרת חוק שאיננו קשור במאומה לתוכן ההסתייגות, פירוש הדבר הוא כי התיקון עובר תחת השם "חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם".

184. בכך יש אף הטעיה של ממש של חברי הכנסת שלא נכחו במשכן הכנסת, ובפרט חברי הכנסת מהאופוזיציה – יתכן שחלקם ראו שצפויה להיות הצבעה בדבר החוק, ובשיקוליהם עם מסע הבחירות, החליטו לוותר על ההצבעה. שהרי מדובר בחוק שלא צפוי להיתקל בהתנגדות כלשהי במשכן. סביר להניח שאם כותרת החוק הייתה ביחס לחוק "התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש)", התנהגותם הייתה משתנה.

185. אין זה פלא, אם כן, שבמהלך הדיונים כולם, הן בוועדת הכספים והן במליאת הכנסת לקריאה שנייה ושלישית **לא נכחו כלל חברי כנסת מהאופוזיציה**.

186. לעניין זה רלוונטית, כמובן, אף העובדה כי ההסתייגות עברה בהליך בזק ולנוכח המועד הבעייתי ביותר של מועד הדיון במליאה בקריאה השנייה והשלישית, אשר הם כשלעצמם פגמים חמורים. יפים לעניין זה דברים של כב' השופטת (כתוארה דאז) חיות בעניין קוונטינסקי, שאומנם נכתבו בהקשר של חוק ההסדרים אך נכונים אף לעניין זה:

"אולם, בהינתן הבעייתיות הרבה המובנית בהליכי חקיקה מזורזים מסוג חוק ההסדרים, אין מנוס מן ההנחה כי מדובר בהליכים המועדים על פניהם ללקות בפגמים ככל שהדבר נוגע לתקינות ההליך הדמוקרטי. על כן חשוב, שלא לומר הכרחי, לקבוע כללים ואמות מידה המתאימים להליך מזורז כאמור אשר יקטינו ככל הניתן את החשש מפני התרחשותם של פגמים כאלה."

187. במילים אחרות, דווקא בהליכי-בזק-חקיקתיים – מוטלת החובה המוגברת להקפיד הקפדה יתרה על הליכי החקיקה עצמם. השופטת חיות קבעה בפסק דינה בבג"ץ ההפגנות כי "העובדה שמדובר בתקנות המותקנות במצב חירום מיוחד בעיצומו של משבר דינמי המחייב – לגישת המשיבים עצמם – פעולה דחופה ומהירה, מדגישה אף היא את חשיבות קיומה של ביקורת שיפוטית...". הפגמים, אפוא, נדרשים לבחינה מדוקדקת; שעה שתוצאותיהם – חמורות במיוחד.

188. לכל אלה יש להוסיף כמובן את עצם הפגיעה כאשר "כובלים" הצעת חוק אחת באחרת, בכך מועבר המסר שלפיו סוגיה חשובה, אשר נבחנה על ידי ועדה מסודרת והגיעה לחקיקה אחרי עבודה ממשלתית – לא תעבור אלא אם תעבור אף ההסתייגות שנעשתה במהירות, וללא עבודה מקצועית. דברים אלה אף באו לידי ביטוי בדברים הקשים שאמרה חברת הכנסת רות וסרמן-לנדה שאמרה: **"אבל ההוקרה לפעולות מסכנות החיים של צד"ל, הדבר הזה צריך להיעשות ולא צריך להיות בן ערובה לדברים חשובים אחרים"**.

189. גם מועד העלאת הנושא שבמרכז ההסתייגות סמוך כל כך לבחירות תורמת לממשלה ומחלישה את יכולת הכנסת לבקר מה שנתפס בציבור כ"חקיקה מיטיבה" ולמנוע את העברת הצעת החוק. אף על פי שבמהלך הדיונים טען שר האוצר כי אין מדובר בחוק שקשור למועד הבחירות ובמילותיו: "יש כאן יהודים ערבים ימין שמאל כולם מקבלים כאן סיוע, זה לא קשור לבחירות... האמינו לי זה לא קשור לבחירות" – הרי שאפילו אם הייתה טענה זו אמת (וספק רב אם כך הם אכן פני הדברים), הרי שממילא המימד הבעייתי אינו נוגע רק למניעים של השר, אלא שהמועד הבעייתי לבדו – בסמוך לבחירות; ונוכח "ההטבה" הגלומה בתיקון עצמו – תורם אף הוא תרומה ייחודית לפגיעה בעקרון ההשתתפות.

190. שהרי, ברי כי בימים שלפני הבחירות חברי כנסת צפויים להימנע מלהתנגד להצעות החוק שמשמעותם העברות כספים לאזרחים. דברים אלה מדגישים אף את הבעייתיות שבשימוש בכספים ציבור סמוך כל-כך לבחירות (כפי שפורט בפרק 6.ו).

191. כעולה מעמדתו של היועץ המשפטי לכנסת דאז, איל ינון (נספח 2/על), הרי שזו הסיבה שבגללה נהוג להמעיט בכינוס של הוועדות והמליאה בתקופה לקראת הבחירות לכנסת. זאת, כיוון בתקופה הסמוכה לבחירות לממשלה יש אינטרס מיוחד להעביר כספים לאזרחים על מנת להביא להישגים מהירים, מבלי להתעמק במשמעות הכלכלית של כל העברת כספים; והיכולת של הכנסת לפקח על העברות כספים אלה בהתאם לתפקידה, מוגבלת אף היא לאור שיקולים פוליטיים דומים.

192. בנוסף לדברים אלה, אף ההליך במסגרת ועדת השרים לענייני חקיקה, שאיננו חלק מהליך החקיקה גרידא, יש בו כדי ללמד על הבעייתיות בהליך החקיקה. כפי שעולה מחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, **גורמי המקצוע של משרד האוצר לא נשמעו בדיון**.

193. להצטברות הדברים כולם יש משמעות מיוחדת בעניין זה, שכן אף אם כל פגם בנפרד אין בו כדי "פגם היורד לשורשו של הליך", בהצטברות הפגמים כולם יש פגיעה מיוחדת בעצמאות הכנסת, ובעצמאות המחוקקים.

194. גם בעניין קוונטינסקי, בסופו של דבר היו אלה הצטברות הנסיבות שהביאו לביטולו של הפרק בעניין מס ריבוי דירות:

"הפכתי בדבר, ושבתי והפכתי. לאחר ששקלתי את טענות הצדדים מזה ומזה, באתי לכלל דעה כי הצטברות הנסיבות האופפות את הליך חקיקתו של הסדר המס, מחייבת את המסקנה שאכן נפל בו פגם היורד לשורש הליך החקיקה; אין מנוס אפוא מביטול החוק, כפי שיפורט ויוסבר להלן." (פס' 86 לפס"ד של כב' השופט סולברג).

4.1. השימוש ב"קופסאות חוץ-תקציביות" – מעשה מנהל; הכפוף לדין המנהלי ובעניין זה נעדרו שיקוליו של משרד האוצר

195. מפירוט ההליך כולו, ברור כי עניינינו לא רק בסוגיה בעייתית ביותר מבחינת הליך החקיקה כי אם בסוגיה מנהלית בעייתית במהלך הכנת החוק, ובהיעדר מעורבות של גורמי המקצוע בהליך כולו.

196. ויוזכר, ההתנהלות כולה התבססה על מענק שהמקור התקציבי של הוא בקופסא חוץ תקציבית, שהיא כמעט "צ'ק פתוח" לממשלה במובן זה שהיא מתאפיינת בהיעדר מוחלט של הגבלה על ההוצאה.

197. דווקא דברים אלה מחייבים את הממשלה (לא כל שכן, בעניינינו – ממשלת מעבר שאיבדה את אמון הכנסת), ובפרט את הגורמים הנבחרים בה, לנקוט במשנה זהירות במסגרת הוצאות אלה שנדמות כבלתי מוגבלות, אך להן יש, כמובן, השלכות מהותיות על עתידה הכלכלי של מדינת ישראל. דברים אלה אף מחייבים את הכנסת בהליך חקיקה דקדקני במיוחד.

198. כך למשל, ההוצאות מתוך הקופסאות החוץ תקציביות נעשית היום ללא נוהל או הנחיות פניות ברורות ומסודרות, אשר קובע את התנאים להוצאה מתוך הקופסאות (למשל, על מנת להבטיח שההוצאה אכן דחופה ואכן נועדה להתמודדות עם משבר הקורונה). כידוע, "ניסוח הנחיות פנימיות המייעלות את עבודתה של הרשות היא תופעה רווחת, וכנראה אף בלתי נמנעת במדינה המינהלית המודרנית שנדרשת להפעלה אינטנסיבית של סמכויות כעניין של יום ביומו" (ברק ארז, משפט מינהלי עמ' 228 (כרך א', 2010), להלן: "ברק ארז").

199. בין השיקולים שעשויים לתמוך בחובה לאמץ הנחיות הם החשיבות של הסמכות שמדובר בה, מבחינת ההשפעה על חייהם של האנשים או מבחינת השפעותיה הציבורית (ברק ארז, בעמ' 234). אולם, גם לצד החובה לקבוע הנחיות מנהליות – הרי שקיימת חובה לפעול בהתאם לדין המנהלי, גם מקום שאותן הנחיות ברורות אינן קיימות. במילים אחרות, העובדה שלא נקבע נוהל עבודה ברור ביחס ל"קופסאות"; אין משמעה שאין צורך לקיים עבודת מטה מסודרת, כבכל מעשה מנהל – ולפעול על-פיו. בעניינינו דווקא הקלות היחסית להוצאה כספים גדולה של הממשלה, מביאה למצב בו כל החלטה מנהלית נשקלת פחות, ודווקא בסוגיות בעלות משמעות תקציביות הוות גורל. שילובם של דברים אלה מביא בהכרח לצורך דוחק לקבוע הנחיות פנימיות ברורות, אשר טרם נקבעו.

200. וההתנהלות – הן של רשויות המנהל, והן של הרשות המחוקקת – מדגימה בצורה הטובה ביותר את הצורך הדוחק בנוהל ברור ובהגבלות ברורות של הוצאות במסגרת קופסאות חוץ תקציביות.

201. אולם גם ללא נוהל קבוע; גם ללא גיבושה של הנחייה פנימית – הרי שהחובה המנהלית לפעול בסבירות ומידתיות ממשיכה להתקיים.

202. חובה מנהלית זו לא באה לידי ביטוי בעת ההסתייגות שהגיש שר האוצר, אשר הוגשה ללא היועצות עם גורמי המקצוע (ובניגוד לשיקול דעתם של חלקם), וללא בחינה ראויה של התשתית העובדתית, במובן ההשפעה רחבת ההיקף של ההוצאה.

203. כידוע, תנאי ראשון לקבלת החלטה מנהלית תקינה הוא בסיס עובדתי, שכוללת שתי חובות מצטברות: החובה לאסוף ראיות, והחובה לבסס את ההחלטה על ראיות מספיקות (ברק ארז,

439). יפים לעניין זה דברים אלה של כב' השופט שטרסברג-כהן :

"כל החלטה מינהלית חייבת להתבסס על תשתית עובדתית בדוקה. בהיעדר תשתית עובדתית ראויה, אין בידי הרשות אפשרות לשקול ולשקלל את כלל האינטרסים המשמשים בזירה (בג"ץ 4733/94 נאות נ' מועצת עיריית חיפה [9], בעמ' 129 מול אות השוליים ז; בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים [10], בעמ' 49; בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים [11], בעמ' 279 מול אות השוליים ד; בג"ץ 802/89 נסמאן נ' מפקד כוחות צה"ל בחבל עזה [12], בעמ' 606). הקצאת משאבי ציבור לצורכי ציבור נועדה לקדם פעילות לטובת הציבור, ועל הרשות לבדוק את צורכי הציבור בטרם מוקצים על-ידיה משאבים לגופים אלה או אחרים (בג"ץ 175/71 פסטיבל למוסיקה אבו-גוש קרית-יערים נ' שר החינוך והתרבות [13], בעמ' 829-830). כך בדרך-כלל, וכך – מקל וחומר – לעניין הקצאת קרקע לצורכי ציבור על-ידי העירייה לגוף פרטי ללא מכרז וללא תמורה. ברי, כי על הרשות לברר מה הם צורכי הציבור באזור שבו מצויה הקרקע להקצאה ולבחור בגוף המתאים ביותר למילוי הצרכים הציבוריים על הצד הטוב ביותר." (בג"ץ 3638/99 אמנון בלומנטל נ' עיריית רחובות, נד(4) 220, פס' 10 (2000)).

204. אף אם הראיות נמצאות בידי הרשות המנהלית, אין בכך די כדי להבטיח כי ההחלטה אכן תיתן משקל ראוי לכל ראיה, ומדובר בשיקול נוסף שידי בית המשפט כאשר הוא בוחן את ההחלטה שהתקבל בידי הרשות (ור' למשל: בג"ץ 1920/00 חברת-הכנסת זהבה גלאון נ' ועדת השחרורים בית הסוהר מעשיהו שב"ס, פ"ד נד(2) 313 (2000)).

205. על היעדר היועצות עם גורמי המקצוע יעידו הן הפרסומים ברשת החברתית פייסבוק של שר האוצר שהובאו בחלק העובדתי, והן העובדה כי במהלך הדיון בוועדת הכספים הוצע לשר האוצר פתרון ללא עלות תקציבית לבעיה שהתיקון לחוק נועד לפתור, ונראה כי אפשרות זו כלל לא נשקלה על ידי שר האוצר. פתרון זה עניינו בדחיית המועדים להגשת הבקשות, אך כשהוא הוצע על ידי עוה"ד אפיק, היועצת המשפטית של הכנסת, במהלך הדיון בוועדה השר מבטל אותו כלאחר יד.

206. אף דבריו של מר איתי טמקין, נציג אגף תקציבים במשרד האוצר בדיון בוועדת הכספים, מעידים על היעדרה של עבודה מקצועית בעניין :

"ח"כ רות וסרמן-לנדה: כלומר לא הייתה עבודת מטה סדורה?

איתי טמקין (אגף תקציבים – הח"מ): נכון, לא התקיים דיון חדש בנושא הזה, התקיים דיון רק אז. השר הביע את עמדת משרד האוצר, אני בסופו של דבר כפוף למשרד האוצר. לא נעשה בתקופה הזאת שינוי, היה דיון מסודר אז לגבי האירוע הזה, כשבסוף הוכרע בכנסת כן ללכת רק על מענקי 19 כמו שגיא אמר פה."

207. גם בוועדת השרים לענייני חקיקה לא נשמעו הגורמים המקצועיים במשרד האוצר (קרי, מ"מ הממונה על התקציבים, הכלכלנית הראשית, מנהל רשות המסים והיועץ המשפטי של משרד האוצר). כך שאפילו העמדה המקצועית הבסיסית ביותר לא נשמעה מעולם.

208. דווקא כאשר בוחנים את המצב אל מול הצעת חוק צד"ל כפי שהוגשה לקריאה הראשונה – היעדרה של העבודה המקצועית על ההסתייגות הולך ומתחוויר. שהרי הצעת החוק המקורית הוגשה לאחר החלטת הממשלה 848 של הממשלה ה-35 מיום 1.3.2021; ולאחר שהוקמה ועדה שבחנה את האפשרות להעניק אותות מערכה למי ששירתו ברצועת הביטחון.

209. מדברים אלה ברור כי עבודת הממשלה על הצעת החוק לא עמדה בחובות הבסיסיות ביותר המוטלות על רשות מנהלית. מדובר בפגם הנבדל מהפגם בהליך החקיקה (ר' לעניין זה בג"ץ ההפגנות, פס' 18 לפסק דינה של כב' השופטת ברק ארז; פס' 4 לפסק דינו של כב' השופט מוזז).

210. כידוע, להליך המנהלי כשלעצמו יש חשיבות – ההליך הוא בעל ערך אינטרינזי מבחינת ההגנה על ערכים ומבחינה תועלתנית הליך מסודר שמבוסס על תשתית עובדתית צפוי להוליד החלטה נכונה יותר (ברק ארז, בעמ' 262). יתרה מכך, כפי שהובהר לעיל, להליך המנהלי במסגרת הצעת חוק ממשלתית יש חשיבות שכן הליך זה הוא שעומד בבסיס קיצור הליך החקיקה באופן מהותי לנוכח העבודה המקצועית שנעשית. בעניינינו ס' 2 לחוק אפילו לא עבר קריאה ראשונה, אף במדובר מהותית בנושא אחר.

211. בניגוד גמור, ההתנהלות המינהלית בעניינינו הייתה בעייתית מראשיתה, תוך הטלת אחריות של שר האוצר על פקידיו שביקשו לפעול לפי החוק ובהמשך – הרחקתם מהדיונים המקצועיים (שכלל לא התקיימו), ותיקון החוק עצמו נעשה תוך דריסה גסה של הכנסת.

212. מעבר לכך, כידוע, ישנם הבדלים פרוצדורליים מהותיים בין חקיקת חוקים אשר מתבססים הצעות חוק ממשלתיות לבין אלה שמתבססים על הצעות חוק פרטיות. בין היתר הצעת חוק ממשלתית תעבור שלוש קריאות בלבד, לעומת הצעת חוק פרטית שמחויבת גם בקריאה טרומית. הצעת חוק פרטית אף צפויה לדון פעמיים בוועדות הכנת – פעם אחת להכנה לקריאה ראשונה, ובפעם השנייה להכנת לקריאה שנייה ושלישית; בניגוד להצעת חוק ממשלתיות שתידון בוועדה פעם אחת בלבד.

213. הבדלים פרוצדורליים אלה אינם באים בחלל ריק; מדובר בהסדרים שמבטאים את ההבדל בין הצעות חוק ממשלתיות להצעות חוק פרטיות – הצעות חוק ממשלתיות אמורות להגיע לשולחנה של הכנסת אחרי עבודה מקצועית של הפקידים במשרדי הממשלה; כמו כן, הצעות חוק ממשלתיות בדרך כלל יפורסמו להערות הציבור כתזכיר חוק.

214. מכאן שלעבודה מנהלית ראויה יש חשיבות עצומה בכל הנוגע להצעות חוק ממשלתיות, הצעות חוק אלה מחויבות בכל כללי המשפט המנהלי.

215. לדברים אלה חשוב להוסיף – לא בכדי מוגבלת הממשלה בהוצאות השנתיות שלה ב"רגיל", שהרי להוצאות ממשלתיות משמעותיות יכולות להיות השלכות ארוכות טווח, ואף התומכים בהגדלות תקציביות (ושוב נדגיש – עניינה של עתירה זו אינה במדיניות פיסקלית, אלא בסוגיות תהליכיות-פרוצדורליות), רואים חשיבות באופן ההוצאה; מעבר לחשיבות של הפיקוח של הציבור על כל הוצאה ממשלתית.

216. עם זאת, במצב הנוכחי, כאשר המחסור בהוצאות הממשלה תמיד מוצא מענה בקופסא חוץ תקציבית נוספת,⁷ אין כל פיקוח על ההוצאות, על כן, דווקא במקרים אלה לעמדת הגורמים המקצועיים במשרד האוצר חשיבות גדולה במיוחד.

⁷ אך לאחרונה פורסם תזכיר חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 11) (תיקון מס' 1) שעניינה קופסא חוץ תקציבית נוספת.

5.1. הממשלה מחליטה – הממשלה מחוקקת

217. אחד מהעקרונות החשובים ביותר במשטר הדמוקרטי הוא עקרון הפרדה בין רשויות השלטון, וביזור הסמכויות השלטוניות בין שלוש רשויות עיקריות. עקרון זה מפריד בין הרשויות השונות על-פי הפונקציה העיקרית שממלאת כל אחת מהן וזאת תוך שימור מערכת של איזונים ובלמים בין הרשויות השונות, שמאפשרת את פעילותן של כל אחת מהרשויות ללא תלות באחרת, בד בבד עם פיקוח הדדי ומוגדר. זהו אחד מהיבטיה המוסדיים החשובים של הדמוקרטיה, והוא עומד ביסוד המשטר, הממשל והחברה הדמוקרטית. (להרחבה ר' רובינשטיין ומדינה עמ' 331).

218. בשיטת משטר פרלמנטרית, לרבות בשיטת המשטר הנהוגה בישראל, הממשלה מכהנת מכוח אמונה של הכנסת – חקיקת הכנסת מסמיכה את הממשלה לתקן תקנות והממשלה מחויבת לקיים את החלטות הכנסת; דבר שאף בא לידי ביטוי בהצהרות האמונים של השרים (עמיר פוקס ומרדכי קרמניצר, **ביזור סמכויות ולא הפרדת רשויות – על מניעת כוח מוחלט מרשויות השלטון**, עמ' 75 (מחקר מדיניות 133, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019)).

219. אולם, במהלך שני העשורים האחרונים אנחנו עדים לשקיעה מתמשכת במעמדה ובכוחה של הכנסת, ועלייה בכוחה של הממשלה, על חשבונה. תופעה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בשליטה כמעט מוחלטת של הרשות המבצעת – באמצעות קואליציה צייתנית, ברשות המחוקקת ובהליכים הפרלמנטריים השונים (מתן גוטמן "שליטתה של הממשלה על הכנסת והסכם קואליציוני כשריון חוקתי" **ICON-S-IL Blog** (31.4.2019), להלן: "גוטמן"⁸).

220. בפועל ברור ששליטתה של הממשלה ברוב הקואליציוני בכנסת הופכת את היוצרות – ובמובנים רבים לא הממשלה היא "סוכנות הביצוע" של הכנסת; אלא הכנסת היא "סוכנות החקיקה של הממשלה". כך – הלכה למעשה שולטת בהליך החקיקה בכנסת. (עמיר פוקס ומרדכי קרמניצר, **ביזור סמכויות ולא הפרדת רשויות – על מניעת כוח מוחלט מרשויות השלטון**, עמ' 75; רובינשטיין ומדינה עמ' 361). כך אף תיאר זאת כב' השופט סולברג בעניין קוונטינסקי:

"דברים אלו נכונים ביתר שאת בשיטת המשטר הפרלמנטרית הנהוגה בישראל, שבה מחזיקה הרשות המבצעת ברוב מקרב חברי הרשות המחוקקת; כפועל יוצא מכך בדרך כלל "שולטת" הממשלה בכנסת הלכה למעשה....

ישנו חשש לא מבוטל כי הכנסת תהפוך ל'חותמת גומי' של יוזמי הצעות החוק – פעמים רבות, של הרשות המבצעת, אשר כאמור, נהנית מרוב בכנסת. עקרון הפרדת הרשויות מחייבנו אפוא לעמוד על המשמר, לבל תאפיל הממשלה על הכנסת" (פס' 63)

221. אם לא די בכך, מערך ההסכמים הקואליציוניים הנוהג בישראל בשנים האחרונות הפך את מערך הכוחות במדינה; וכיום – שליטתה של הממשלה בכנסת היא כה מוחלטת ששום חוק מטעם האופוזיציה אינו יכול לעבור בכנסת (גילה שטופלר, "בית המשפט העליון כבלם מפני השתלטות

⁸ פורסם ב-**ICON-S-IL Blog**, הבלוג של הסניף הישראלי של **ICON-S**, המאמר המלא נמצא בקישור: <https://israeliconstitutionalism.wordpress.com/2019/04/30/%d7%a9%d7%9c%d7%99%d7%98%d7%aa%d7%94-%d7%a9%d7%9c-%d7%94%d7%9e%d7%9e%d7%a9%d7%9c%d7%94-%d7%a2%d7%9c-%d7%94%d7%9b%d7%a0%d7%a1%d7%aa-%d7%95%d7%94%d7%a1%d7%9b%d7%9d-%d7%a7%d7%95%d7%90%d7%9c%d7%99%d7%a6/>

עוינת של הממשלה על סמכויות הכנסת", ICON-S-IL Blog (25.3.2018)).⁹

222. אך המשמעת הקואליציונית היא רק ביטוי אחד לכוחה של הממשלה על הכנסת; שהרי בסופו של דבר, שליטתה של הממשלה גם באה לידי ביטוי בשליטה בהליכי הכנסת, באמצעות יושב ראש הכנסת, יושבי הראש של הוועדות המרכזיות (כולל ועדת הכספים הרלוונטית לעניינינו) וכיו"ב.

223. כלומר, הכוח הקואליציוני, כמתואר לעיל – מעניק לממשלה עמדת כוח משמעותית ביחס לכנסת בכל הנוגע להליכי החקיקה, ליבת עשייתה של הרשות המחוקקת. בנוסף לכך, הכוח הקואליציוני מעניק לרשות המבצעת נקודת ייחוס מטיבה נוספת – והיא השליטה על הליך החקיקה עצמו ולא רק על תוצאותיו.

224. שליטה זו היא שאפשרה לקבוע את לוח הזמנים הצפוף ביותר להעברת הצעת החוק, דווקא סמוך כל כך למועד הבחירות לכנסת ה-24. בסופו של דבר, ביקש שר האוצר הישג מהיר לפני הבחירות, והכנסת פעלה על מנת לאפשר זאת. בכך עבר החוק ללא כל התנגדות, ובאופן התואם ביותר את האינטרס הממשלתי.

225. העובדה כי כוחה של הממשלה בא לידי ביטוי, שוב, על חשבונה של הכנסת בהליך החקיקה של הצעת חוק ממשלתית, שבפועל לא הותיר לכנסת כרשות המחוקקת ברירות אלא להעביר את הצעת החוק.

6.1. שימוש בכספי ציבור לצורך תעמולה אסורה

226. בשולי העתירה, אך לא בשולי חשיבותה, תטען העותרת כי מועד הבחירות לכנסת ה-24 הוא שאופף את הליך החקיקה החפז ומוסיף פגם כבד ונוסף לפגמים הנוספים שצוינו לעיל, אשר יש בהם כדי להביא לבטלותו של החוק. וכפי שקבע היועץ המשפטי לכנסת הקודם, עו"ד איל ינון, בחוות דעתו שצורפה כנספח 2/ע: "המגבלות החלות על פעולתן של הוועדות בפגרת הבחירות נועדו לענות על החששות שדיוני הכנסת יהפכו בתקופה זו לזירה לתעמולת בחירות, שוועדות הכנסת יקדמו "חקיקת בחירות" ושהכלים הפרלמנטריים ינוצלו לצורך קידום אינטרסים פוליטיים צרים או לצורך שימור כוחן של המפלגות בכנסת היוצאת."

227. במילים אחרות, קיים חשש כבד לתעמולת בחירות בדיוני הכנסת ובחקיקה עובר למועד הבחירות, ולכן במהלך השנים יצאה הכנסת לפגרה מסודרת לפני הבחירות. לכן, בחקיקת הכנסת שבוע ימים לפני הבחירות, ובוודאי בחקיקה ממשלתית, כמו זו העומדת בלב העתירה יש להחיל משנה זהירות ולוודא שהליך החקיקה לא "מזהם" בתעמולת בחירות – זיהום ההליך באופן כזה המביא לחיפזון בעייתי בעבודת הכנסת באופן המונע עבודה ממשלתית סדורה ומקצועית של המשרדים הרלוונטיים בממשלה ואת השתתפותם חברי הכנסת בתהליך החקיקה בכנסת עצמה, יש בו כדי להוסיף ולבטא פגם עמוק היורד לשורשו של הליך.

⁹ פורסם ב-ICON-S-IL Blog, הבלוג של הסניף הישראלי של ICON-S, המאמר המלא נמצא בקישור: <https://israeliconstitutionalism.wordpress.com/2018/03/25/%d7%91%d7%99%d7%aa-%d7%94%d7%9e%d7%a9%d7%a4%d7%98-%d7%94%d7%a2%d7%9c%d7%99%d7%95%d7%9f-%d7%9b%d7%91%d7%9c%d7%9d-%d7%9e%d7%a4%d7%a0%d7%99-%d7%94%d7%a9%d7%aa%d7%9c%d7%98%d7%95%d7%aa-%d7%a2%d7%95%d7%99>

228. ודוקו. חקיקה של חלוקת מענקים כספיים נרחבת כהסתייגות של שר האוצר לחוק אחר לחלוטין העוסק בהענקת אות מלחמה לחיילי צבא דרום לבנון, והכל תוך ימים בודדים לפני הבחירות לכנסת ה-24 – מהווים יחד ולחוד פגמים חמורים המצביעים באופן ברור על תעמולת בחירות אסורה.

229. לא זו אף זו, גם בחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, שניתנה בסיפא של החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, שהביאה העותרת בנספח ע/9 הוא העלה לפני השרים קושי משפטי כבד משקל שאותו תיאר עקב **"הקרבה לתקופת הבחירות, שמציפה מיניה וביה את החשש לתעמולת בחירות בהחלטה"**.

230. ואולם בניגוד לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, הרי שלא מדובר בעניינו אך בקשיים משפטיים, אלא בפגם חמור כחלק מאותם פגמים אחרים היורדים לשורשו של הליך ולהפרה של ממש של האיסור על שימוש בכספי הציבור לשם תעמולה הקבוע בסעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: **"חוק דרכי תעמולה"**).

231. נזכיר, כי הסתייגות שר האוצר לחוק, שהתווספה בסעיף 2 לחוק צד"ל כאמור לעיל, הוא למעשה שינוי והגדלה של קופסא תקציבית – תכנית כלכלית שהגה מטה שר האוצר (ללא עבודה מסודרת של הגורמים הרלוונטיים במשרדו, כזו הנדרשת בחקיקה ממשלתית), אשר מחלקת הלכה למעשה מאות מיליוני ש"ח לעצמאים.

232. ויובהר, כי הגם ש"כלכלת בחירות" אינה דבר אסור כשלעצמה בחוק נפרד ואחר המתקבל בצורה דמוקרטית בכנסת, בענייננו מצבור הנסיבות בהליך החקיקה שהתנהל שבוע לפני הבחירות, אי-שיתוף הכנסת וחברי הכנסת והפגמים הנוספים היורדים לשורשו של הליך, מצביעים על דריסת הכנסת על ידי שר האוצר והכל כדי לקיים תעמולת בחירות.

233. אם כן, וכדי להדגיש את עוצמת הפגם שבחקיקת תעמולת בחירות, תבקש העותרת להוסיף ולעמוד גם על העובדה שמדובר באיסור הקבוע בדין – השימוש בכספי ונכסי הציבור לשם תעמולת בחירות. כלומר, העותרת תבקש להוסיף ולטעון שעצם חקיקת תכנית המענקים בכריכה לתיקון לחוק צד"ל, ובאמצעות הסתייגות שר האוצר, מהווה הלכה למעשה הפרה של סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה.

ו.6.א. האם חקיקת סעיף 2 נופלת בגדר תעמולה אסורה?

234. מהפוסטים שמצורפים בנספחים ע/5, ע/6 וע/11 עולה תמונה ברורה של תעמולת בחירות, והעותרת תבקש להביא חלק מתוך הציטוטים בתיאוריו של שר האוצר על תיקון סעיף 2 לחוק צד"ל והעברתו החפוזה בכנסת: **"בהמשך לתיקון החוק החשוב שהעברתי בכנסת בשבוע שעבר, שלפיו גם המענקים הסוציאליים לעצמאים ולבעלי שליטה"** מיום 22.3.2021; **"ביום שלישי הקרוב יתקיימו הבחירות לכנסת. אני פונה אליכם להצביע לליכוד... הובלתי סיוע נרחב לעצמאים.."** מיום 19.3.2021; **"אחרי כמעט 24 שעות ללא שינה בכנסת, התיקון המהיר שיזמתי עבר כעת בקריאה שניה ושלישית"** מיום 18.3.2021; **"נזפתי אתמול במנהל רשות המיסים, ערן יעקב, לאחר שגיליתי שפקידי רשות המיסים חרגו מסמכותם ושינו, ללא קבלת אישור, את תנאי קבלת המענקים לינואר - פברואר באופן שפוגע בעצמאים ובעלי עסקים רבים"** מיום 15.3.2021.

235. כמו כן, הדברים שפורסמו בתקשורת בנושא חקיקת סעיף 2 לחוק צד"ל והפוסטים שפרסם שר האוצר כפי שהביאה העותרת בחלק העובדתי שלעיל, פורסמו זמן קצר לפני הבחירות **מתוך מטרה ברורה של שר האוצר לתאר מאבק בגורמים המקצועיים השונים**, אשר מהווים חסם בהתנעת תכנית כלכלית והענקת כספים לעצמאים – והגם שלא מדובר בכספו האישי אלא בכספים ציבוריים, למעשה הוא מתאר בפרסומיו השונים את תכנית המענקים שהוא עמל לבדו ומעניק **"בעצמו"** כדבריו לעצמאים. והכל שבוע תמים לפני הבחירות לכנסת ה-24.

236. הנה כי כן, מתיאורים אלה של שר האוצר ניתן להבין כמה דברים: **ראשית**, הוא שיזם והוא שחוקק את התיקון לחוק צד"ל. **שנית**, יוזמת החקיקה היא חלק ממאבק שמנהל שר האוצר נגד הגורמים המקצועיים במשרד האוצר והמשפטים. **שלישית**, התיאורים אינם רק מפליגים בשבחה של התכנית שיזם השר, אלא שר האוצר מצהיר כי מדובר בסיבה מיוחדת ונוספת להצביע למפלגתו. כלומר – מדובר הלכה למעשה בחקיקה המהווה תעמולת בחירות.

237. בהיעדר הגדרה ברורה למה היא "תעמולת בחירות" בחוק דרכי תעמולה, נדרשה הפסיקה לעניין. כך, בתר"מ 94/98 **סיעת "ירושלים עכשיו" נ' מפלגת ש"ס**, פ"ד נב (4), 654 (1998), נקבע על ידי המשנה לנשיא (דאז) כב' השופט מצא, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כי:

"...מטרתה של תעמולת בחירות היא לשכנע את ציבור הבוחרים לתמוך בבחירתו של מתמודד פלוני ולהעדיפו על פני יתר המתמודדים. אמצעי השכנוע היחיד שבו ניתן ומותר להשתמש בתעמולת בחירות היא המילה: המילה המדוברת והמילה הכתובה. בעזרת המילים רשאי המתמודד לדבר אל שכלו והגיונו של הבוחר בדברים נכוחים ובנימוקים משכנעים. כן רשאי הוא לנסות לכבוש את לבו בסיסמאות ובתעלולים פרסומאיים. אכן, גם ביחס לשימוש באמצעים המילוליים מכתוב החוק מגבלות, שמטרתן לקיים את שורת השוויון בין המתמודדים, הן מצד המגוון והן מצד ההיקף הכמותי, על האמצעים שבהם יעשו שימוש בהבאת דברי השכנוע שלהם לידיעת הציבור." (ההדגשות אינן במקור – הח"מ).

238. אם כן, הרי ששר האוצר עשה שימוש נרחב בתעמולת הבחירות בקשר להליך העברת סעיף 2 לחוק צד"ל, כדי לשכנע את הציבור לבחור בו ובמפלגתו. בדנג"ץ 1525/15 **ח"כ אחמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו** (פורסם בנבו, 23.08.2017) (להלן: **"עניין טיבי"**), חידד בית המשפט העליון את מבחן הדומיננטיות הנ"ל, והוסיף כי המבחן הראוי הוא **"מבחן התכלית הדומיננטית בעיני הבוחר הסביר"**.

239. דהיינו, יש להחיל את המבחן, לפיו – האם בעיני הבוחר הסביר, האפקט הדומיננטי של הפרסום או המסר אליו נחשף הוא בגדר השפעה על הבוחר, או ניסיון לשכנע אותו שמועמד אחד עדיף על פני אחרים. אם האפקט הדומיננטי בעיני הבוחר הסביר, הוא אכן כזה, **הרי שמדובר בתעמולת בחירות**.

240. והרי כפי שעולה מהפוסטים שפרסם שר האוצר הוא שהביא בעצמו את המענקים לציבור העצמאים (בניגוד לעמדת הגורמים המקצועיים); ממצבור הנסיבות להליך החקיקה החפוז והפגמים שיורדים לשורשו של הליך; ממועד החקיקה שנערכה שבעה ימים בודדים לפני מועד הבחירות לכנסת ה-24; ולבסוף, לשאלת היקף ההשפעה הצפוי של הפרסום על הבוחרים, כל אלה אינדיקציות לכך שהבוחר הסביר לא יכול שלא לראות בחקיקת המענקים של שר האוצר, זולת רצון להשפיע על רצון הבוחר ימים ספורים לפני הבחירות.

241. משאלו הם פני הדברים, דומה כי מבחן התכלית הדומיננטית בעיני הבוחר הסביר ומכלול מבחני העזר שפותחו בפסיקה, מובילים למסקנה אחת ויחידה והיא שהתכנית הכלכלית שהציע שר האוצר כהסתייגות לסעיף 2 לחוק צד"ל, מהווה הלכה למעשה תעמולת בחירות.

242. ולאחר שהראתה העותרת כי מדובר בתעמולת בחירות, תבקש העותרת לעמוד על כך שמדובר בתעמולת בחירות אסורה.

1.6.6. בחקיקת סעיף 2 לחוק צד"ל נעשה שימוש בכספי ונכסי הציבור לשם תעמולת בחירות

243. כידוע, סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה, קובע כי לא יעשה שימוש בקשר עם תעמולת בחירות בכספי הציבור, ולשונו:

"לא יעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים או בנכסים מוחשיים או בלתי מוחשיים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-(9) של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב], או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו, ולא יעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה..." (ההדגשות אינן במקור – ה"ח"מ).

244. כמובן, גופים מבוקרים לפי חוק מבקר המדינה הם משרדים ממשלתיים, לרבות משרד האוצר. אם כן – על פי סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה, **חל איסור לעשות שימוש בכספי הממשלה ואוצר המדינה, בקשר עם תעמולת בחירות.**

245. האיסור חל גם על פרסום המתיימר לסכם, או לתאר, את פעילותו של אותו גוף מבוקר, אם יש בו מבחינת העיתוי, התוכן והנוסח, משום תעמולת בחירות למי שמתמודד במערכת בחירות (וראו לעניין זה את הנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1900, בסעיף 3(א) בנושא זה).

246. בעניינו תטען העותרת, נעשה שימוש אסור גם במשאבי הממשלה ושר האוצר כדי לחוקק את תכנית המענקים בסעיף 2 לחוק צד"ל, תוך דריסת מערכת החקיקה של הכנסת ברגל גסה.

247. האיסור על שימוש בכספי או נכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות, עוגן זה מכבר גם בפסיקה, ותכליתו הגנה על עקרונות יסוד במשפט הדמוקרטי, לרבות חופש הליך הבחירות והשוויון שבהליך הבחירות, וכן מניעת השימוש בנכסי ציבור וכספי ציבור שלא למטרה אליה אלו יועדו. בהקשר זה תבקש העותרת להביא את דבריה של כב' השופטת פרוקצ'יה, כיושבת ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-19, בתר"מ 2/19 עמי פיינשטיין נ' מר רחמים מלול, מ"מ ראש העיר רחובות:

"האיסור לעשות שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות הוא בעל משמעות מהותית ורבת חשיבות להגנה על כללי היסוד של חופש בחירות ושוויון הליך הבחירות, שלהם מימד חוקתי במשטר דמוקרטי. הוא מבטא את רעיון היסוד כי ההתמודדות בבחירות חופשיות צריכה לחתור, ככל האפשר, בין היתר, לשוויון האמצעים ויכולת הנגישות לבוחר, שיובטחו לכל המתמודדים. מתן אפשרות למתמודד בבחירות לעשות שימוש בנכסי ציבור, אליהם יש לו נגישות מיוחדת מכוח התפקיד אותו הוא ממלא בפועל, פוגע פגיעה ממשית בערך השוויון בבחירות, בהפלותו לטובה את המתחרה, המכהן במשרה שלטונית עובר לבחירות. פן נוסף של האיסור נובע מהצורך למנוע שימוש בנכסי ציבור למטרת קידום עניינו האישי של מתמודד, שלא לשמו נועדו נכסים אלה שבידי הרשות, מלכתחילה." (ההדגשות אינן במקור – ה"ח"מ).

248. ואולם, תכליות אלו אינן התכליות היחידות העומדות בבסיס האיסור על השימוש בנכסי הציבור בקשר עם תעמולת בחירות. בפס' יב להחלטת יו"ר ועדת הבחירות רובינשטיין בתב"כ 23/19 **ליאת אריאלי נ' רשימת הליכוד ואח'** (מיום 15.01.2013) (להלן: **"תב"כ 23/19"**), נקבע כך:

"התכלית העיקרית העומדת ביסוד סעיף 2א היא השמירה על עקרון השוויון בין המתמודדים בבחירות ומניעת הפליה, וכן מניעת שימוש בנכסי ציבור למטרת קיום עניינו האישי של מתמודד, שלא לשמו נועדו הנכסים שבידי הרשות מלכתחילה (תר"מ 2/19 פיינשטיין נ' מלול). לדידי, מתכלית זו נגזרת בהכרח תכלית נוספת, חשובה לא פחות – שמירה על אמון הציבור בשירות הציבורי ושמירה על תדמיתו הניטרלית, בשירות ציבורי לא פוליטי." (ההדגשות אינן במקור – הח"מ).

249. כלומר, מעבר לתכליות של שוויון בין המועמדים ושמירה על הקופה הציבורית משימוש לרעה בכספי הציבור, תכלית נוספת העומדת בבסיס סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, היא **שמירה על אמון הציבור בשירות הציבורי ושמירה על תדמיתו הניטרלית של השירות הציבורי**. הדבר נכון אף גם למניעת מראית עין בשל זהות בין השירות הציבורי לבין מועמד מסוים או רשימת מועמדים מסוימת (ראו לעניין זה פסקה יד בתב"כ 23/19).

250. בשל חשיבותו הרבה של האיסור על שימוש בנכסי הציבור בקשר עם תעמולת בחירות, הקו המנחה בו נקטה הפסיקה לאורך השנים הוא כי לאור הפוטנציאל הגלום בשימוש לרעה במשאבי ציבור על ידי נבחר ציבור מכהנים, יש לאמץ **גישה פרשנית מחמירה** במצבים בהם ישנו ספק האם דברים נכנסים בגדר תעמולת בחירות אסורה, **ולמעשה העדפה ברורה לאסור אותם**.

251. ראו דבריו של כב' השופט ג'ובראן, בפס' 45 לפסק דינו, מתוך תר"מ 14/20 **חברי סיעת "למען התושבים" במועצת העיר רעננה נ' ראש עיריית רעננה** (פורסם בנבו, 16.06.2013):

"לגישתי, לאור הפוטנציאל הגלום לשימוש לרעה במשאבי ציבור על ידי נבחר ציבור מכהנים, יש לאמץ גישה פרשנית מחמירה. על פיה, מקרים המצויים ב"תחום אפור", קרי – אינם בבירור בגדר תעמולת בחירות אסורה או מותרת, נכריע לרוב כי הינם בגדר תעמולה אסורה. זאת לאור הפגיעה האפשרית בשוויון בין המועמדים, טוהר השירות הציבורי, ואמון הציבור שייפגע אם כספיו של המחזיקים על ידי העירייה בנאמנות ולטובתו, ינותבו למען הגדלת סיכויי של נבחר ציבור מכהן להיבחר בשנית". (ההדגשות אינן במקור – הח"מ).

252. הנה כי כן, העלתה העותרת חשש כבד במיוחד כי תכנית המענקים כפי נחקקה בסעיף 2 לחוק צד"ל מהווה תעמולת בחירות אסורה המפירה את סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. יתרה מכך, חשש כבד זה מבסס את הפגם הכבד בחקיקה לשם תעמולת בחירות – פגם חמור, אשר לדידה של העותרת נופל לשורשו של הליך.

253. על כן, מצבור הנסיבות המצביעות על הפגמים הרבים בהליך החקיקה, מחזקים את טענת העותרת כי מועד הבחירות והצורך בתעמולת בחירות, הם שעמדו בלב ליבו של הליך החקיקה החפז.

254. אם כן, תבקש העותרת להוציא את הצווים המבוקשים ברישא גם מהסיבה שמדובר בעניינו בשימוש אסור במשאבי הממשלה ובכספי הציבור כדי להציג תעמולת בחירות.

ז. סיכום

255. נוכח הפגמים החמורים בהליך החקיקה; נוכח הפגמים החמורים בגיבוש הקופסאות בניגוד לדין המנהלי; נוכח הקירבה למועד הבחירות ולאור כל האמור לעיל – מתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את העתירה ולהורות כמבוקש ברישא.

256. זאת, תוך חיוב המשיבים בהוצאות ובשכר טרחה עו"ד, כמקובל בדין.

257. עתירה זו נסמכת על תצהירו של ד"ר שחף גל, מנכ"ל העותרת.

ירושלים, 6 אפריל 2021,
כ"ד ניסן תשפ"א.

הידי נגב, עו"ד

חן שופן, עו"ד

אריאל ברזילי, עו"ד

ד"ר אליעד שרגא, עו"ד

התנועה למען איכות השלטון בישראל ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור
ו/או אריאל ברזילי ו/או אביתר אילון ו/או הידי נגב
ו/או גילי גוטוירט ו/או חן שופן
רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

העותרת

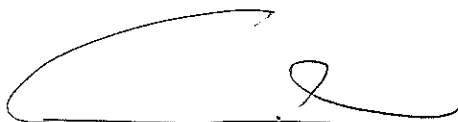
- נ ג ד -

1. היועץ המשפטי לממשלה
 2. שר האוצר
 3. משרד האוצר
 4. ממשלת ישראל
 5. הממונה על התקציבים
 6. רשות המסים
- ע"י פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים
בלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון: 073-3925590 ; פקס: 02-6467011
7. הכנסת
 8. ועדת הכספים של הכנסת
 9. היועצת המשפטית לכנסת
- ע"י היועץ המשפטי לכנסת
טל': 02-6408636 ; פקס: 02-6753495

המשיבים

תצהיר

אני, הח"מ, ד"ר שחף גל מס' זהות 05348974, מנכ"ל העותרת, מתכבד להגיש תצהירי זה בתמיכה בעובדות המפורטות בעתירה שבכותרת. הריני מצהיר בזאת כי העובדות המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.


חתימת המצהיר

אישור

אני, עו"ד אריאל ברזילי, מ.ר. 51818, מאשר בזאת כי ביום 5.4.2021 הופיע לפני ד"ר שחף גל המוכר לי אישית. לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר אמת, וכי יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, אישר את נכונות הצהרתו וחתם עליה בפני.

אריאל ברזילי, עו"ד
מ.ר. 51818
L. A. BARZILAY, Adv.
אריאל ברזילי, עו"ד

רשימת נספחים

העתק חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021 כפי שפורסם ברשומות.	.....	<u>נספח ע/1</u>
העתק חוות דעתו של היועץ המשפטי לכנסת (דאז), עו"ד אייל ינון מיום 12.1.2020.	.....	<u>נספח ע/2</u>
העתק הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021 לקריאה ראשונה.	.....	<u>נספח ע/3</u>
עתק עמודים רלוונטיים מתוך פרוטוקול הישיבה המאה ושלושים וחמש של הכנסת העשרים ושלוש (8.3.2021).	.....	<u>נספח ע/4</u>
העתק הפוסט מעמוד הפייסבוק של ח"כ ישראל כ"ץ – Israel Katz (@katzisraellikud), "סיור עסקים בשוק לוד" פייסבוק (13.3.2021).	.....	<u>נספח ע/5</u>
העתק הפוסט מעמוד הפייסבוק של ח"כ ישראל כ"ץ – Israel Katz (@katzisraellikud), "נזפתי אתמול במנהל רשות המיסים" פייסבוק (15.3.2021).	.....	<u>נספח ע/6</u>
העתק נוסח הסתייגות שר האוצר כפי שהוגשה לוועדת הכספים.	.....	<u>נספח ע/7</u>
העתק הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021 לקריאה שנייה ושלישית.	.....	<u>נספח ע/8</u>
העתק הצעה להחלטה כפי שהוגשה על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה.	.....	<u>נספח ע/9</u>
העתק עמודים רלוונטיים מתוך פרוטוקול הישיבה המאה ושלושים ושמונה של הכנסת העשרים ושלוש (17.3.2021).	.....	<u>נספח ע/10</u>
העתק הפוסטים: ח"כ ישראל כ"ץ – Israel Katz (@katzisraellikud), "אחרי כמעט 24 שעות ללא שינה בכנסת..." פייסבוק (18.3.2021); ח"כ ישראל כ"ץ – Israel Katz (@katzisraellikud), "ביום שלישי הקרוב יתקיימו בחירות לכנסת..." פייסבוק (19.3.2021); ח"כ ישראל כ"ץ – Israel Katz (@katzisraellikud), "בהמשך לתיקון החשוב שהעברתי בכנסת בשבוע שעבר..." פייסבוק (22.3.2021).	.....	<u>נספח ע/11</u>

העתק מכתב העותרת בכותרת "קביעת נהלי עבודה בעת שימוש בקופסאות חוץ תקציביות" מיום 7.2.2021.	.....	<u>נספח ע/12</u>
העתק מכתב בתזכור בעניין "קביעת נהלי עבודה לשימוש בקופסאות חוץ תקציביות" מיום 24.2.2021.	.....	<u>נספח ע/13</u>
העתק מכתב העותרת אל המשיבים מיום 18.3.2021.	.....	<u>נספח ע/14</u>
העתק מכתב העותרת אל המשיבים מיום 22.3.2021.	.....	<u>נספח ע/15</u>
העתק מכתב מטעם הייעוץ המשפטי של הכנסת מיום 24.3.2021.	.....	<u>נספח ע/16</u>

נספח ע/1

**העתק חוק אנשי צבא דרום
לבנון ומשפחותיהם (תיקון),
התשפ"א-2021 כפי שפורסם
ברשומות**



רשומות

ספר החוקים

18 במרס 2021

2907

ה' בניסן התשפ"א

עמוד

חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021 338

תיקון עקיף:

חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) – מס' 5

חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021*

1. הוספת סעיף 13א
בחוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם, התשס"ה-2004¹, אחרי סעיף 13 יבוא:
"אות מערכה
לציון השתתפות
במערכה ברצועת
הביטחון בדרום
לבנון
13א. קבע שר הביטחון אות מערכה לפי סעיף 7 לחוק העיטורים
בצבא הגנה לישראל, התש"ל-1970², לציון השתתפות
במערכה ברצועת הביטחון בדרום לבנון, יעניק שר הביטחון
או מי שהוא הסמיך לכך אות מערכה כאמור לאיש צד"ל
שעמד בתנאים שקבע, באישור הממשלה."
2. תיקון חוק התכנית
לסיוע כלכלי (נגיף
הקורונה החדש)
(הוראת שעה) –
מס' 5
בחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020³,
בסעיף 6(2), בפרק ג' לחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים
חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007⁴ (להלן – חוק מענק עבודה), המובא בו –
(1) בסעיף 18לז(א), המילים "לעניין תקופות הזכאות המנויות פסקאות (1) עד (4)
להגדרה "תקופת זכאות", – יימחקו;
(2) סעיף 18לח – בטל.
3. תחילה ותחולה
תחילתו של סעיף 2 ביום י"ז בטבת התשפ"א (1 בינואר 2021), והוא יחול על מענק
המשולם בעד התקופה שמאותו מועד ואילך.
בנימין נתניהו
ראש הממשלה
בנימין גנץ
שר הביטחון
ראובן ריבלין
נשיא המדינה
יריב לוין
יושב ראש הכנסת

* התקבל בכנסת ביום ה' בניסן התשפ"א (18 במרס 2021) [בישיבה שהחלה ביום ד' בניסן התשפ"א (17 במרס 2021)]; הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הממשלה – 1399, מיום י"ט באדר התשפ"א (3 במרס 2021), עמ' 356.
¹ ס"ח התשס"ה, עמ' 36.
² ס"ח התש"ל, עמ' 18.
³ ס"ח התש"ף, עמ' 298; התשפ"א, עמ' 274.
⁴ ס"ח התשס"ח, עמ' 84.

נספח ע/2

**העתק חוות דעתו של היועץ
המשפטי לכנסת (דאז), עו"ד
אייל ינון מיום 12.1.2020**



היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 00149820
ירושלים, ט"ו בטבת התש"ף
12 בינואר 2020

לכבוד
חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין
יושב ראש הכנסת

שלום רב,

הנדון: היקף שיקול הדעת של יו"ר הכנסת בנוגע לכינוס הוועדה המסדרת ומליאת הכנסת בפגרת בחירות

לבקשתך אני מתכבד להביא בפניך את חוות דעתי בנושא שבנדון.

כזכור, בחוות דעתי מיום 2.12.2019 ומיום 5.1.2020 הבעתי את עמדתי לפיה בטרם כינון הממשלה, אין חובה חוקתית-משטרית להקים את ועדות הכנסת הקבועות, ובכלל זה את ועדת הכנסת, וכל שכן בתקופת פגרת בחירות. כפי שהבהרתי, ההוראה בחוק החסינות המורה לקיים את הדיון בבקשות חסינות "בהקדם האפשרי" חלה לדעתי רק משעה שקמה ועדת הכנסת, ואין בה כשלעצמה, כדי להטיל חובה על הכנסת להקים את ועדת הכנסת (ר' גם תגובת הכנסת לבג"ץ 8017/19 התנועה לטוהר המידות נ' הכנסת ובג"ץ 8045/19 שחר בן מאיר נ' הכנסת).

עם זאת, הדגשתי כי גם אם אין חובה כאמור, אין מניעה מלעשות כן אף כשאנו מצויים בפגרת בחירות. במילים אחרות, **ההחלטה נתונה בידי חברי הכנסת** והם רשאים, אם הם מוצאים לנכון, להקים את ועדת הכנסת. עוד ציינתי, כי אם תוקם ועדת הכנסת, אזי בהתאם להוראות חוק החסינות, אין לקבל את הטענה כי ועדת הכנסת מנועה בפגרת בחירות מלדון בבקשות חסינות המונחות בפניה, ובלבד שהדיון אינו מתחיל ימים ספורים לפני הבחירות, כפי שאירע במקרה של בקשת החסינות של חה"כ חיים כץ **שהוגשה שישה ימים לפני הבחירות לכנסת ה-22** (ר' חוות דעתי מיום 12.9.2019).

ביום 1.1.2020 פנה אליך חה"כ אבי ניסנקורן, יו"ר הוועדה המסדרת, וביקש את אישורך לכינוס הוועדה המסדרת לשם הקמת הוועדות הקבועות, ובכלל זה ועדת הכנסת. זאת, בהתאם להחלטת הוועדה המסדרת מיום 15.12.2019 בעניין סדרי העבודה בפגרת הבחירות, הקובעת כי בטרם תכנס הוועדה המסדרת נדרש לכך אישור יו"ר הכנסת לאחר קבלת חוות דעת היועץ המשפטי

לכנסת. לפנייתו צירף יו"ר הוועדה פניות של יושבי ראש סיעות המונות 65 חברי כנסת התומכות בבקשתו.

לאור זאת ביקשת את חוות דעתי בשאלה מהם גדרי שיקול דעתו של יו"ר הכנסת, בבואו להחליט בבקשה לכינוס הוועדה המסדרת לשם הקמת ועדות קבועות. כמו כן, ביקשת את עמדתי בשאלת סמכות יו"ר הכנסת לכנס את מליאת הכנסת בנושא האמור.

תחילה נעמוד על הרקע הנוגע לעניין.

רקע

1. ביום 12.12.2019 התקבל בכנסת חוק התפזרות הכנסת ה-22 והקדמת הבחירות, התש"ף-2019. מועד הבחירות לכנסת ה-23 נקבע ליום 2.3.2020.

כידוע, בפגרת בחירות אופן התנהלותה של הכנסת שונה מאד מאופן התנהלותה בשגרה, והכנסת מגבילה את עצמה ומצמצמת בצורה משמעותית את פעילותה. הדבר בא לידי ביטוי בהוראות הקבועות בחוק ובתקנון הכנסת וכן בהחלטת הפגרות המתקבלת על-ידי ועדת הכנסת (או כעת בשל הנסיבות – על-ידי הוועדה המסדרת) ערב יציאת הכנסת לפגרת בחירות, שבמסגרתה נקבעים סדרי עבודה מיוחדים בנוגע לדיונים בוועדות הכנסת בתקופה זו.

2. בהתאם לכך, ביום 15.12.2019 דנה הוועדה המסדרת בהצעת יו"ר הכנסת, לאחר שהתייעץ עם נשיאות הכנסת, בדבר קביעת מועד היציאה לפגרת הבחירות וסדרי העבודה בפגרה. יו"ר הכנסת הציע כי הכנסת תצא לפגרת בחירות החל מיום 16.12.2019. באשר לסדרי הדיון בוועדות הכנסת הוצע כי, ככלל, דיוני הוועדות יהיו מותנים באישור מראש של ועדת הסכמות, אשר תורכב מחבר כנסת מסיעת כחול לבן וחבר כנסת מסיעת הליכוד. בכל הנוגע לוועדה המסדרת, הוצע שדיוניה לא יהיו מותנים באישור ועדת הסכמות, אלא באישור יו"ר הכנסת בלבד, כפי שהיה מקובל בשנים האחרונות.

3. במהלך הדיון התעוררה מחלוקת בין חברי הוועדה ביחס להצעת יו"ר הכנסת והנשיאות באשר למנגנון שייקבע לכינוסן של הוועדה המסדרת וועדת הכנסת (אם תוקם).

מחד, יו"ר הוועדה המסדרת, חה"כ אבי ניסנקורן, וחברי כנסת נוספים, טענו שיש קושי בהצעת יו"ר הכנסת להתנות את כינוסה של הוועדה המסדרת או ועדת הכנסת בקבלת אישורו, שכן הדבר עלול לסכל את האפשרות להקים את ועדת הכנסת ולדון בבקשות חסינות. על כן הם הציעו לקבוע כי כינוסן של הוועדה המסדרת וועדת הכנסת ייעשה על-ידי יו"ר הוועדה, ולא יהיה מותנה באישור יו"ר הכנסת.

מנגד, יו"ר סיעת הליכוד, חה"כ מיקי מכלוף זוהר, וחברי כנסת נוספים, טענו שאין מקום להבחין בין הוועדה המסדרת וועדת הכנסת ליתר ועדות הכנסת, ועל כן הציעו להתנות גם את הדיון בהן באישור ועדת ההסכמות.

בהתייחס למחלוקת האמורה הבעתי את עמדתי בדיון, כי נכון יהיה לדבוק בסדרי העבודה שהונהגו בפגרות הבחירות האחרונות, לפיהם כינוס ועדת הכנסת (או הוועדה המסדרת), לא יהיה מותנה באישור ועדת ההסכמות, אך ידרוש את אישורו מראש של יו"ר הכנסת, וכי אין מקום לסטות מנוהג זה רק בשל סוגיית החסינות והחשש שהובע, כאמור, על ידי יו"ר הוועדה.

4. **בתום הדיון החליטה הוועדה המסדרת כי כינוסה אמנם יהיה מותנה באישור יו"ר הכנסת, אך הוסיפה כי החלטתו תינתן לאחר קבלת עמדת היועץ המשפטי לכנסת. עוד הובהר כי הכללים שנקבעו לעניין סדרי העבודה של הוועדה המסדרת יחולו גם על ועדת הכנסת, אם אכן תוקם.**

5. לאור זאת, ולאור בקשתו של יו"ר הוועדה המסדרת לכנס את הוועדה, התבקשתי כאמור על-ידך לבחון את השאלה מהו היקף שיקול הדעת של יו"ר הכנסת בבואו לדון בבקשה לכינוס הוועדה המסדרת לשם הקמת ועדות כנסת קבועות. כמו כן, ביקשת שאתייחס גם לסמכותו של יו"ר הכנסת לכנס את מליאת הכנסת לשם אישור הצעת הוועדה המסדרת להקמת ועדות קבועות, במידה וזו תתקבל.

חוות דעת

א. היקף שיקול הדעת של יו"ר הכנסת בעניין כינוס הוועדה המסדרת בפגרת בחירות

6. בפתח הדברים יצוין כי לראשונה אנו נדרשים לסוגיית היקף שיקול הדעת של יו"ר הכנסת בהתאם להחלטת הפגרות, שכן לא זכור מקרה שבו התעוררה מחלוקת של ממש בעניינים אלה בין יו"ר הכנסת ליו"ר הוועדה המסדרת (או ועדת הכנסת), שהצריכה חוות דעת שכזו.

עוד אציין, כי בפגרת בחירות "רגילה" שאלת הקמתן של ועדות הכנסת אינה עומדת כלל על הפרק שכן הוועדות הקבועות של הכנסת מוקמות בתחילת כהונתה, זמן רב לפני שהכנסת מתפזרת. המצב שבו אנו מצויים היום הוא מצב חריג שבו הכנסת יצאה לפגרת הבחירות מבלי שהקימה את הוועדות הקבועות.

7. משבאים אנו לבחון עתה לראשונה את היקף שיקול הדעת של יו"ר הכנסת בהפעלת סמכותו האמורה, עלינו לתת את הדעת לשלושה היבטים: האחד - מקור הסמכות; השני - התכלית העומדת ביסודה; והשלישי - אופי הדיון שלשמו מבוקש לכנס את הוועדה.

8. **בכל הנוגע למקור הסמכות** - כאמור, הסמכות הוקנתה ליו"ר הכנסת בהחלטת הפגרות שהוזכרה לעיל. **קביעת התנאי של קבלת אישור יו"ר הכנסת לכינוס הוועדה המסדרת אינו מתחייב על-פי הוראות החוק או תקנון הכנסת.** מדובר בהחלטה וולונטארית של הוועדה המסדרת (המתקבלת מכוח סעיף 112(א) לתקנון הכנסת) שבמסגרתה **הגבילה את עצמה** הוועדה לגבי אופן כינוסה בפגרת בחירות.

9. **בכל הנוגע לתכלית העומדת ביסוד מתן הסמכות** - הרי שניתן ללמוד על תכלית זו באמצעות עמידה על הטעמים שביסוד הטלת מגבלות על פעילות הכנסת בפגרת בחירות בכלל, ועל הטעמים ביסוד הטלת מגבלות אלה על הוועדה המסדרת בפרט. כפי שציינתי בחוות דעתי

מיום 5.1.2020, המגבלות החלות על פעולתן של הוועדות בפגרת הבחירות נועדו לענות על החששות שדיוני הכנסת יהפכו בתקופה זו לזירה לתעמולת בחירות, שוועדות הכנסת יקדמו "חקיקת בחירות" ושהכלים הפרלמנטריים ינוצלו לצורך קידום אינטרסים פוליטיים צרים או לצורך שימור כוחן של המפלגות בכנסת היוצאת. **מטבע הדברים, חששות אלה מתעוררים בעיקר כאשר מדובר בדיוני חקיקה, דיוני פיקוח או דיונים יזומים בנושאים אחרים שעל סדר היום הציבורי.**

הוועדה המסדרת מוקמת מיד לאחר כינונה של כנסת חדשה, ומוקנות לה סמכויות ועדת הכנסת עד להקמתה, בכל הנוגע ל"סדרי הבית ולדיוני הכנסת" (סעיף 2א לחוק הכנסת). נוכח אופיים של הדיונים בוועדה המסדרת, אשר אינה מוסמכת לקיים דיוני חקיקה וממעטת בדיוני פיקוח על הממשלה ובדיונים בנושאים העומדים על סדר היום הציבורי, עוצמת החששות שתוארו לעיל פוחתת בהרבה. כפועל יוצא מכך, מקובל בכנסת כי אין צורך בהתניית דיוני הוועדה המסדרת (או דיוני ועדת הכנסת) באישור ועדת ההסכמות, כפי שנקבע ביחס ליתר הוועדות.

עם זאת, נוכח הפרוגטיבה הרחבה הנתונה ליו"ר הוועדה המסדרת (כמו לכל יו"ר ועדה) ליזום דיונים בוועדה ולקבוע את סדר יומה, ונוכח הרגישות בתקופת הבחירות, בהחלטת הפגרות האמורה, כמו גם בהחלטות הפגרות האחרונות, נקבע כי אין להותיר זירה זו לשליטתו הבלעדית של יו"ר הוועדה, ויש מקום להציב את יו"ר הכנסת כגורם בקרה על החלטותיו. זאת בשים לב לכך שיו"ר הכנסת הוא דמות ממלכתית אשר השיקולים העומדים ביסוד החלטותיו לא אמורים להיות שיקולים פוליטיים-מפלגתיים גרידא.

אישור יו"ר הכנסת נועד אפוא למנוע את אותם מקרים חריגים שבהם הסמכות הנתונה ליו"ר הוועדה המסדרת תנוצל לרעה במהלך פגרת הבחירות.

10. **בכל הנוגע לאופי הדיון שבו מדובר** - החשש לניצול לרעה של כוחו של יו"ר הוועדה בפגרת בחירות פוחת משמעותית ככל שמדובר בדיון שעניינו ניהול הליכים פנים-פרלמנטריים הנדרשים על-פי דין, וגובר כאשר מדובר בדיון יזום בוועדה, לגביו קיימת ליו"ר הוועדה פרוגטיבה רחבה יותר.

עוצמת החשש לניצול לרעה כאמור משליכה באופן ישיר על היקף שיקול הדעת של יו"ר הכנסת בבואו לאשר בקשה לכינוס הוועדה המסדרת. ביחס לדיונים יזומים אותם מכנס יו"ר הוועדה מסדרת יש ליו"ר הכנסת פרוגטיבה רחבה להחליט אם לאשרם. מנגד, ביחס לדיונים שעניינם ניהול הליכים פנים-פרלמנטריים הנדרשים על-פי דין, שיקול הדעת של יו"ר הכנסת מצטמצם משמעותית.

כך למשל, הוועדה המסדרת (בהיעדרה של ועדת הכנסת) נדרשת על-פי דין לאשר שינוי בהרכב הסיעתי של הכנסת (התפלגות, פרישה או מיזוג סיעות); להכיר בנציגי מפלגה בכנסת כסיעה; או להכריע בטענת "נושא חדש", העולה במהלך הליכי החקיקה בוועדה אחרת. **ברי כי כאשר יו"ר הוועדה המסדרת מבקש לכנס את הוועדה כדי לדון באחד מן העניינים הללו, היקף שיקול הדעת של יו"ר הכנסת מצטמצם עד מאוד.**

מנגד, כאשר מדובר בדיון יזום, למשל כשיו"ר הוועדה המסדרת מבקש לכנס את הוועדה כדי לדון בנושאים שעל סדר היום הציבורי או לקיים דיוני פיקוח על הממשלה, יש בידי יו"ר הכנסת סמכות רחבה למנוע את כינוסה של הוועדה אם יש בסיס לחשש שהדיון ינוצל לרעה באחד המובנים שתוארו לעיל.

11. על רקע כל האמור לעיל, מתעורר הצורך לבחון את היקף שיקול הדעת הנתון ליו"ר הכנסת בהתייחס לכינוס הוועדה המסדרת לשם הקמת ועדות כנסת קבועות, ובכלל זה ועדת הכנסת.

כפי שצוין לעיל, דיון מסוג זה אינו נערך כעניין שבשגרה בפגרת בחירות, שהרי עד הכנסת ה-21, הוועדות הקבועות של הכנסת הוקמו זמן רב לפני שהכנסת התפזרה ולכן שאלת הקמת הוועדות כלל לא התעוררה בפגרת הבחירות (יצוין כי בכנסת ה-21 הוקמה בהסכמה ועדת החינוך, התרבות והספורט וזאת בשל הקרבה לפתיחת שנת הלימודים).

מהו איפוא היקף שיקול הדעת של יו"ר הכנסת בבואו להחליט באשר לכינוס הוועדה המסדרת לשם הקמת ועדות קבועות?

12. כאמור, הוועדה המסדרת היא האורגן הראשון שנבחר בכנסת לאחר כינוסה והיא משמשת כ"ממלאת מקום" של ועדת הכנסת (אף כי לא הוקנו לה כל סמכויותיה). ייעודה של הוועדה המסדרת הוא להקים את הוועדות הקבועות. תכלית עיקרית זו מעוגנת בסעיף 2א(ג) לחוק הכנסת: "הוועדה המסדרת תביא לאישור הכנסת הצעה בדבר הרכב הוועדות הקבועות". סעיף זה מהווה ביטוי ויישום של סעיף 21 לחוק-יסוד: הכנסת הקובע את חובתה החוקתית של הכנסת להקים את הוועדות הקבועות - "הכנסת תבחר מבין חבריה ועדות קבועות...". עם הקמת ועדת הכנסת, הוועדה המסדרת "מסיימת את חייה" ומוחלפת על-ידי ועדת הכנסת.

בהתאם לאמור, ברי כי הדיון בוועדה המסדרת בעניין הקמת ועדות קבועות הוא בבחינת הליך פנים-פרלמנטרי שבאמצעותו הוועדה המסדרת ממצה את תפקידה על-פי דין והוא אינו יכול להיחשב אפוא כ"דיון יזום".

13. זאת ועוד, גם בראייה של תכלית ההגבלות על הדיונים בפגרת בחירות, אין הצדקה למנוע את עצם הקמתן של ועדות קבועות בכנסת בפגרת הבחירות רק בשל החשש מניצול לרעה של הדיונים שיתקיימו בהן. שהרי בפגרת בחירות "רגילה" ועדות הכנסת קיימות, ומניעת הניצול לרעה של דיוני הוועדות נעשית באמצעות החלטת הפגרות והמנגנונים הקבועים בה. כך ניתן לעשות גם בפגרה הנוכחית.

14. אשר על כן, נוכח מקור הסמכות של יו"ר הכנסת, התכלית העומדת ביסודה ואופיו של הדיון, עמדתו היא שאף שלא ניתן לחייב את חברי הכנסת להקים עתה ועדות קבועות, לרבות את ועדת הכנסת, משמבקש יו"ר הוועדה המסדרת לכנס את הוועדה לשם דיון בהקמת ועדות קבועות, יו"ר הכנסת אינו יכול למנוע מהלך זה.

ב. כינוס מליאת הכנסת בתקופת פגרת בחירות

15. עתה אתייחס לסוגיה נוספת שביקשת לקבל את חוות דעתי לגביה והיא סמכותו של יו"ר הכנסת לכנס את מליאת הכנסת בפגרת הבחירות לצורך אישור המלצת הוועדה המסדרת ביחס להקמת ועדות קבועות, במידה וזו תתקבל.

16. סעיף 9(ב) לחוק הכנסת קובע כי יו"ר הכנסת יכנס את הכנסת בפגרה (לאו דווקא פגרת בחירות) לפי דרישת הממשלה או 25 חברי כנסת.

הסעיף אינו מטיל כל מגבלה על הממשלה או על 25 חברי הכנסת באשר לסוג או אופי הדיונים שהם יכולים לדרוש. על כן עולה מלשונו כי די בדרישה של 25 חברי כנסת לכנס את מליאת הכנסת לדיון בנושא מסוים כדי לחייב את יו"ר הכנסת לכנס את המליאה, ובכלל זה דרישה לכינוס לשם דיון בהצעת הוועדה המסדרת להקמת ועדות קבועות.

17. ואולם, בנוסף לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת ישנה הוראה נוספת הנוגעת לעניין זה - הוראת סעיף 21 לתקנון הכנסת הקובעת כי כאשר 25 חברי כנסת דורשים לכנס את מליאת הכנסת בתקופת הפגרה, "יושב ראש הכנסת יעמיד את הנושאים, **כהצעות לסדר היום**". הצעה לסדר היום היא כלי פרלמנטרי שנועד לאפשר לחברי הכנסת ליזום דיון כללי במליאה בנושאים שעל סדר היום הציבורי, ללא קבלת החלטות אופרטיביות מחייבות. בהתאם לכך, הצעה של הוועדה המסדרת להקמת ועדות קבועות בכנסת **אינה יכולה להיות מסווגת כ"הצעה לסדר היום"**.

18. לפני כשנה עלתה השאלה האם סעיף 21 לתקנון יכול להגביל את הוראתו של סעיף 9(ב) לחוק, אשר כאמור אינו כולל כל מגבלה ביחס לסוג הדיונים במליאה שאותם יכולים לדרוש 25 חברי כנסת, למרות שהחוק מצוי גבוה יותר במדרג הנורמטיבי. **שאלה זו עלתה על רקע רצונם של חברי כנסת לקדם חקיקה פרטית בפגרות**, שנמנעה מהם נוכח העובדה שחקיקה פרטית בוודאי אינה יכולה להיות מסווגת כ"הצעה לסדר היום".

התשובה שניתנה על ידי הייעוץ המשפטי לכנסת למתח האמור הייתה כי מכיוון שכל ההליכים הקשורים בייזום חקיקה פרטית מעוגנים בתקנון הכנסת, אזי התקנון יכול גם להגביל הליכים אלה.

יצוין, כי בית המשפט העליון קיבל את עמדת היועץ המשפטי לכנסת בדבר ההגבלה על ייזום חקיקה פרטית על-ידי חברי כנסת בפגרת הבחירות (בג"ץ 706/19 חה"כ עיסאווי פריג' נ' יו"ר הכנסת).

19. עמדתי היא אפוא כי סעיף 21 מגביל את האפשרות של חברי הכנסת לעשות בפגרות שימוש בכלים הפרלמנטריים אשר **תקנון הכנסת** מקנה להם. לעניין כלים פרלמנטריים אלה, מהווה סעיף 21 לתקנון משום הסדר משלים לסעיף 9(ב) לחוק המצמצם את הכלים הפרלמנטריים שמקורם בתקנון הכנסת, אשר 25 חברי כנסת יכולים לעשות בהם שימוש במהלך תקופת הפגרה.

20. האם מסקנה זו נכונה גם לגבי הצעה של הוועדה המסדרת להקמת ועדות קבועות?

התשובה לכך שלילית. בניגוד לייזום חקיקה פרטית, זכות הנתונה לחבר הכנסת מכוח **תקנון הכנסת**, מקור סמכותה של מליאת הכנסת לדון בהקמת ועדות קבועות, אינו תקנון הכנסת אלא כאמור **חקיקה ראשית** - סעיף 2א לחוק הכנסת. לפיכך, לא ניתן להגביל סמכות סטטוטורית זו באמצעות סעיף 21 לתקנון הכנסת - הוראה המצויה במדרג נורמטיבי נמוך יותר. ביחס לסמכות זו, יחול כלשונו ההסדר הרחב שנקבע בסעיף 9(ב) לחוק הכנסת, **קרי: כינוס המליאה ייעשה על-פי יוזמת הממשלה או יוזמה של 25 חברי כנסת**.

21. **מסקנה זו היא גם בעלת הגיון משטרי-חוקתי רב**. זאת משום שיש קושי של ממש בתוצאה לפיה הקמת הוועדות הקבועות, אשר עיקר הפיקוח של הכנסת על הממשלה נעשה באמצעותן, ואשר במצב העניינים הרגיל קיימות בעת היציאה לפגרת הבחירות, תוכל להיעשות רק אם הממשלה עצמה דורשת זאת.

אמנם המגבלות שקבעה הכנסת על דיוני הוועדות בפגרות מצמצמות ממילא את היכולת לקיים פיקוח רציף על הממשלה בתקופות אלה, ואולם בכך אין כדי להצדיק את מתן "המפתח" בידי הממשלה למנוע פיקוח באמצעות ועדות הכנסת בתקופה זו.

אכן, קיימת מחלוקת בכנסת באשר להצדקה להקמת ועדות קבועות בעת הזו, ובפרט ביחס להקמת ועדת הכנסת. ואולם, בוודאי שלא ניתן להעביר את ההכרעה במחלוקת זו דה-פקטו לידי הממשלה, באמצעות מתן בלעדיות לממשלה בדרישה לכנס את המליאה בעניין זה. הקמת ועדות קבועות בכנסת היא הליך פנים-פרלמנטרי מובהק, ואין כל היגיון מבחינת הפרדת הרשויות להעניק את השליטה המוחלטת בעניין זה לממשלה.

22. לפיכך, עמדתי היא כי, ככל שמדובר בסמכות של מליאת הכנסת המעוגנת בחקיקה ראשית, כינוס המליאה בפגרות בהתאם לחקיקה זו יכול להיעשות על-פי דרישה של הממשלה או של 25 חברי כנסת.

לכן, ככל שהוועדה המסדרת תגבש הצעה בדבר הרכב ועדות קבועות, תוכל הממשלה או 25 חברי כנסת לדרוש מיו"ר הכנסת לכנס את מליאת הכנסת לשם כך, ובהתאם לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת - יהיה עליו להיענות לדרישה זו.

בברכה,

איל ינון

העתק:
חה"כ אבי ניסנקורן, יו"ר הוועדה המסדרת
גבי ירדנה מלר-הורוביץ, מזכירת הכנסת

נספח ע/3

**העתק הצעת חוק אנשי צבא
דרוס לבנון ומשפחותיהם
(תיקון), התשפ"א-2021
לקריאה ראשונה**



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

3 במרס 2021

1399

י"ט באדר התשפ"א

עמוד

הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021 356

הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021

הוספת סעיף 13א ¹. בחוק אנשי צבא דרום לבנון, התשס"ה-2004¹, אחרי סעיף 13 יבוא:

13א. קבע שר הביטחון את מערכה לפי סעיף 7 לחוק העיטורים בצבא הגנה לישראל, התש"ל-1970², לציון השתתפות במערכה ברצועת הביטחון בדרום לבנון, יעניק שר הביטחון או מי שהוא הסמיך לכך את מערכה כאמור לאיש צד"ל שעמד בתנאים שקבע, באישור הממשלה.

אות מערכה
לציון השתתפות
במערכה ברצועת
הביטחון בדרום
לבנון

ד ב ר י ה ס ב ר

ולבני משפחתם זכאות לאזרחות ישראלית, הוחלו עליהם הוראות חוקי השיקום כאילו היו חיילי צה"ל, נקבעה זכותם למענקי הוקרה ולסיוע בדיוור וכן לזכויות נוספות שהוענקו להם מכוח כמה החלטות שקיבלה הממשלה.

בכוונת ראש הממשלה החליפי ושר הביטחון להעניק את מערכה לפי חוק העיטורים בצה"ל, לחיילי צה"ל שהשתתפו במערכה ברצועת הביטחון בדרום לבנון בתקופת המערכה. זאת, בהמשך להחלטות ועדה ציבורית שמינה ראש הממשלה החליפי ושר הביטחון, בראשותו של שר הביטחון לשעבר רא"ל (מיל') שאול מופז.

מוצע להקנות לשר הביטחון סמכות להעניק את אות המערכה האמור גם לאנשי צבא דרום לבנון (צד"ל), אשר לחמו לצד חיילי צה"ל בזמן המערכה ברצועת הביטחון בדרום לבנון.

סעיף 1 חוק העיטורים בצה"ל מקנה סמכות להענקת אותות מערכה לחיילי צה"ל בלבד.

כדי לבטא את ההוקרה וההערכה לאנשי צד"ל שלחמו כאמור כתף אל כתף עם חיילי צה"ל, מוצע להעניק את האות גם להם.

לפיכך מוצע לתקן את חוק צד"ל ולהוסיף בו סעיף שיקנה סמכות לשר הביטחון להעניק את אות המערכה שיוענק לחיילי צה"ל על השתתפותם במערכה ברצועת הביטחון, גם לאנשי צד"ל, ובהסדר שייקבע בתקנות לפי חוק העיטורים בצה"ל ובו התבחינים להענקה, ייכללו גם אנשי צד"ל בין התבחינים שייקבעו תהיה גם סמכות שלא להעניק את האות למי שהורשע בעבירה פלילית.

מנגנון החלוקה יתבסס על מנגנון הקיים היום לחלוקת האותות במשרד הביטחון ובצה"ל.

כללי חוק העיטורים בצבא הגנה לישראל, התש"ל-1970 (להלן – חוק העיטורים בצה"ל), מסמיך את שר הביטחון לקבוע, באישור הממשלה, אותות לציון השתתפותם של חיילים במלחמה, במערכה או בקרב ואת הזכאים לקבלם.

מכוח חוק זה, הוענק בשנת 1983 לחיילים ששירתו בצה"ל, בשירות סדיר ובמילואים, מיום י"ד בסיוון התשמ"ב (5 ביוני 1982) עד יום י"ב בתשרי התשמ"ג (29 בספטמבר 1982) שהוא יום נסיגת כוחות צה"ל מאזור ביירות, את מערכה לציון השתתפות במערכת שלום הגליל.

נסיגה זו הייתה רק שלב ראשון במערכה שבמסגרתה התפרס צה"ל ברצועת ביטחון בדרום לבנון. המערכה נמשכה עד יום י"ט באייר התשס"ס (24 במאי 2000), אז יצאו כוחות צה"ל מרצועת הביטחון (להלן – תקופת המערכה).

מתחילתה של מלחמת האזרחים בלבנון בשנות השבעים ועד מועד נסיגת ישראל כאמור במאי 2000 לקן הגבול הבין-לאומי עם לבנון, נקשרו, התפתחו והתבססו, יחסי גומלין צבאיים ואזרחיים בין מדינת ישראל וצה"ל לבין כוחות לבנוניים שמקורם בצבא לבנון באזור דרום לבנון. תחילה בפיקודו של מייג'ור סעד חדר ולאחר מכן בפיקודו של הגנרל אנטואן לאחה. כוחות אלה, שכוננו צבא דרום לבנון – צד"ל, לחמו כתף אל כתף עם חיילי צה"ל במהלך תקופת המערכה ברצועת הביטחון בדרום לבנון.

עם נסיגת כוחות צה"ל מדרום לבנון, נכנסו לישראל חלק מאנשי צד"ל, וחלקם בחרו להשתקע בישראל.

חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם, התשס"ה-2004 (להלן – חוק צד"ל), הסדיר את מעמדם של אנשי צד"ל שנכנסו לישראל כאמור: הוענקה להם

¹ ס"ח התשס"ה, עמ' 36.

² ס"ח התש"ל, עמ' 18.

נספח ע/4

**עתק עמודים רלוונטיים מתוך
פרוטוקול הישיבה המאה
ושלושים וחמש של הכנסת
העשרים ושלוש (8.3.2021)**

דברי הכנסת

כב / מושב שני / ישיבה קל"ה /

כ"ד באדר התשפ"א / 3 במרץ 2021 / 22

חוברת כ"ב

ישיבה קל"ה

הישיבה המאה-ושלושים-וחמש של הכנסת העשרים-ושלוש

יום שני, כ"ד באדר התשפ"א (8 במרץ 2021)

ירושלים, הכנסת, שעה 12:02

ליון, שהלך לרופא ואמר לו: דוקטור, הרגל של אשתי כואבת לנו; הוא חש את הכאב של אשתו. חז"ל לימדו אותנו: "אוהבה כגופו ומכבדה יותר מגופו". אלה הערכים שעליהם אנחנו גדלים. תודה רבה.

היו"ר קרן ברק:

תודה רבה לחבר הכנסת משה ארבל. עמדה נוספת – של חברת הכנסת תהלה פרידמן.

תהלה פרידמן (כחול לבן):

טוב, אז אם אנחנו כבר בעניין של אם יש נשים או אין נשים ומקורות יהודיים, אז אני רוצה להגיד שאני מרגישה את עצמי תמיד תוצר אסיר תודה של שתי מהפכות: המהפכה הציונית והמהפכה הפמיניסטית. שתיהן מהפכות ששינו את העולם; שתי מהפכות שלעולם הדתי היה קשה איתן; שתי מהפכות של תהליך ושתי מהפכות שלא נמצאות כרגע במצב כל כך טוב.

אבל המהפכה הפמיניסטית היא תנועת גאולה גדולה. למה היא גאולה? כי היא מנסה לגאול את העולם מהקללה של "ואל אשר תשוקתך והוא ימשל בך" – הקללה שקוללנו ביציאה מגן עדן, הקללה שקבעה את ההיררכיה. זאת קללה יסודית מאוד שהעולם הולך ונגאל ממנה, הולך ויוצא ממנה. לכן פמיניזם בעיניי, לא רק שהוא לא דבר שהוא נגד הדת – בעיניי הוא גילוי-של, הוא תנועה, כמו הציונות. כמו הציונות.

אני פמיניסטית דתייה לא רק כי אני פמיניסטית אלא גם כי אני דתייה. אני חושבת שבדבר הזה אנחנו כולנו לוחמות ולוחמים לטובת עולם טוב ומתוקן יותר לכולנו, כי עולם שבו יהיו 60 חברות כנסת זה עולם שבו הכנסת תהיה יעילה יותר וטובה יותר. לא רק צודקת – פשוט יעילה יותר. ראינו את זה בקורונה: מדינות שבהן היו יותר נשים בקבלת החלטות, במוקדי קבלת החלטות, היו בהן החלטות טובות יותר. המהפכה הפמיניסטית מנסה לעשות עולם טוב יותר לגברים ולנשים, ואם ירצה השם, לאט-לאט, כמו בציונות, אנחנו נצליח. תודה.

היו"ר קרן ברק:

תודה רבה לחברת הכנסת תהלה פרידמן.

וגם אני רוצה לומר שזו הזדמנות – יום האישה – להגיד שזה אחד הדגלים הגדולים שאני נושאת פה בכנסת: המאבק למען נשים, העצמת נשים ומניעת אלימות בתוך המשפחה. אני חושבת שאלה מאבקים מאוד חשובים, והעבודה בהם היא סיזיפית ויום-יומית, וכל יום אנחנו משיגים עוד קצת. החשש הגדול שלי – שיהיה רגע שבו אולי ניסוג, אחורה, ואני מאוד מקווה שבמקום הזה, הכנסת הזאת לא תיתן לזה לקרות אף פעם.

אז ביום החשוב הזה אני מסיימת את הדין. אני רק שואלת אם אתם, המציעים, מסתפקים בתשובת סגן השר. אני מניחה שכן, כי הם אינם פה.

הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021

[רשומות (הצעות חוק, חוב' מ/1399).]

(קריאה ראשונה)

היו"ר קרן ברק:

אנחנו פשוט נעבור לנושא הבא – הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם, לקריאה ראשונה. יציג את הצעת חוק שר הביטחון בני גנץ.

שר הביטחון בנימין גנץ:

גברתי היושבת בראש, חברי הכנסת, אני מתכבד להביא לאישור מליאת הכנסת בקריאה ראשונה את הצעת התיקון לחוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם, התשפ"א-2021, אבל לפני כן ולפני שאגע בגופו של עניין, אנחנו מציינים את יום האישה הבין-לאומי, ואני מבקש לייחד לכך כמה מילים.

אני מברך על כך שיש לי הזכות כממלא מקום שר המשפטים לקדם את אימוץ אמנת איסטנבול, שתעלה אותנו מדרגה בהתמודדות במאבק באלימות נגד נשים. אבל מאבק באלימות נגד נשים איננו די ואיננו עיקר; הוא חלק מהעניין הזה, ויש דברים לא פחות חשובים. כמי שהייתה לו הזכות למנות את האלופה הראשונה בצה"ל, שמעריכה אותי קצת פחות בימים אלו, ובכל זאת, כשעשיתי את זה, עשיתי את זה לא בשל היותה אישה אלא בשל היותה ראווה לתפקיד; כמי שהייתה לו הזכות למנות את חברת הכנסת החרדית הראשונה, שנמצאת איתנו באולם - -

היו"ר קרן ברק:

לשרה.

שר הביטחון בנימין גנץ:

סליחה. - את השרה החרדית הראשונה, שנמצאת איתנו באולם; כמי שהייתה לו הזכות למנות את פנינה תמנו שטה לשרת הקליטה הראשונה מיוצאי אתיופיה; כמי שהייתה לו הזכות למנות את נציבת קבילות החיילים הראשונה – אני חושב שהדבר הזה צריך להיות דבר טבעי לחלוטין.

שרת העלייה והקליטה פנינה תמנו:

- - - הדרוזית.

היו"ר קרן ברק:

חברת הכנסת הדרוזית.

שר הביטחון בנימין גנץ:

חברת הכנסת הדרוזית הראשונה, גם נכון.

היו"ר קרן ברק:

הרבה זכויות.

שר הביטחון בנימין גנץ:

אני חושב שהדבר הזה צריך להיות דבר שגרתי לחלוטין. גם בצה"ל יותר ויותר נשים מתקדמות לתפקידי מפתח, ואני אומר לכם שעוד יתקדמו ונשמע על זה בקרוב. ובכלל, אני חושב שראוי שנסתכל על היום הזה כיום שהיעד שלנו הוא באמת שיחדל מלהתקיים, שהנשים יהיו בכל מקום. ככה טבעי, ככה פשוט, ככה נכון.

ולענייננו. עם כניסתי לתפקיד שר הביטחון נפגשתי עם קבוצת לוחמים לשעבר ולוחמים במילואים בהווה שהשער של לבנון – שאותו הייתי האחרון לחצות בעודי מדווח למפקדי דאז, האלוף גבי אשכנזי, על סיומה של המשימה – נשאר עבורם שער פתוח. הם חברו, הקימו קבוצה עם סיפורים מרגשים מהמוצבים בלבנון ופתחו את הפצע.

לאחר שיח עם הרמטכ"ל בנושא הוחלט להקים ועדה בראשות מפקדי לשעבר, שר הביטחון לשעבר שאול מופז, ובהתאם להמלצות הוועדה ולהמלצת הרמטכ"ל, החלטתי להעניק אות לכל מי שלחם ברצועת הביטחון. כדי שהמהלך הזה יהיה שלם אנו מבקשים להעניק את האות גם לאחינו

לוחמי צד"ל שלחמו איתנו כאחים, שכם לשכם. לשם כך נדרש החוק שאני מציג פה היום ושאני מבקש להעביר בקריאה ראשונה.

חשוב להדגיש שגם היום אנו נדרשים לפעולות להגנה על אזרחינו מול התעצמות חיזבאללה, שמבקש להגדיל את טווח הרקטות שלו ואת דיוקן, שמקבל נשק מוברח ישירות מאיראן, מהים, מהאוויר ומהיבשה, ולכן אנו דרוכים כל העת גם לאפשרות שנגיע ללחימה בצפון. אנו דרוכים אבל נושאים איתנו את מורשת הקרב של אותם החיילים ששירתו שם לאורך שנים ארוכות. במצב הזה, שבו חיזבאללה משתמש באזרחי לבנון כמגן אנושי לפעולות טרור, יש להניח שהוא ייפגע אנושות ויורתע למשך שנים רבות. אנחנו לא נאפשר את התעצמות חיזבאללה באופן שבו תישקף סכנה קיומית למדינת ישראל.

ברצועת הביטחון עמדו חיילי וקציני צה"ל באתגרים רבים וממושכים, ביצעו משימות מורכבות. איבדנו אחים רבים בפעילות המבצעית, חלקם, לצערי, גם בתקלות ובתאונות מבצעיות, ובהם אסונות צור הראשון והשני ואסון המסוקים הטרגי, שבו נספו 73 חיילים. אנו נדאג שמשפחות השכול יזכו לקבל את האות בשם יקיריהן. כמו אז, אני סומך גם היום על המפקדים והלוחמים. חיילי צה"ל מאומנים ומיומנים, מוכנים לכל משימה ולכל אתגר. גם היום חיילי צה"ל שהותקלו בידי מחבל ידעו לעשות את עבודתם במקצועיות ובדיוק לפי הפקודות. יש להם נהלים ברורים, יש לנו מפקדים מצוינים שיודעים היטב כיצד להכשירם ולשמור על בטיחותם וביטחונם. איננו אדישים לתקלות ולתאונות, יש תמיד איפה ללמוד ובמה להשתפר.

אני מבקש לנצל את הבמה גם להגיד לכל חיילי צה"ל שיש להם גיבוי מלא להגן על עצמם מול כל אויב שמסכן אותם, הכול כמובן בהתאמה לפקודות ולהוראות הפתיחה באש. הגיבוי הוא ממני, דרך הרמטכ"ל ועד לאחרון המפקדים, וגם אם חלילה כשלו, נדאג לגבות אותם, נאמן אותם טוב יותר ונפיק את הלקחים. אני שומע על יוזמות חקיקה שמטרתן לשנות את נוהלי הפתיחה באש בצה"ל ומבקש מכל חברי הכנסת לשים את צה"ל מעל הפוליטיקה ולאפשר לו להתנהג באופן עצמאי, ערכי ומקצועי. דלתו של הצבא תמיד פתוחה בפני חברי ועדת חוץ וביטחון של הכנסת לשאלות והערות, אך את הפקודות צה"ל קובע בהליך מסודר ולא כגחמה פוליטית.

מכובדיי, בהצעת החוק שמונחת לפניכם מוצע להקנות לשר הביטחון את הסמכות להעניק את אות המערכה גם לאנשי צבא דרום לבנון אשר לחמו לצד חיילי צה"ל. חיילי צד"ל – כפי שיודע היטב האלוף אשכנזי, שפיקד גם על יק"ל וגם על פיקוד צפון עד היום האחרון שלנו בלבנון – תרמו רבות לביטחון ישראל, ואנו לעולם לא נפנה גב לשותפים שקשרו את גורלם בגורלנו. בינינו לבין אנשי צד"ל ומשפחותיהם יש ברית שנכתבה בדם, וכדרכי וכדרכנו, אני ואנחנו מאמינים בעמידה בהסכמים.

העברת החוק בנוהל מזורז נובעת מהרצון והצורך להתחיל בהענקת האות ב-24 במאי, במלאת 21 שנים ליציאה מלבנון, ומעבודת המטה הנגזרת מהתהליך הזה. על כן אני מבקש שהצעת

החוק תאושר ותועבר להכנה לקריאה שנייה ושלישית כדי להשלים במהירות את הליך החקיקה. תודה רבה לכם.

היו"ר קרן ברק:

תודה רבה, שר הביטחון. נעבור לרשימת הדוברים: חבר הכנסת אחמד טיבי – אינו נוכח; חבר הכנסת מתן כהנא – אינו נוכח; חבר הכנסת אוריאל בוסו – אינו נוכח; חברת הכנסת מרב מיכאלי – אינה נוכחת; חבר הכנסת צבי האוזר – אינו נוכח; חברת הכנסת מיכל וונש – מוותרת; חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן – אינה נוכחת; חבר הכנסת ווליד טאהא – אינו נוכח; חבר הכנסת ינון אזולאי – אינו נוכח; חבר הכנסת ניצן הורוביץ – אינו נוכח; חבר הכנסת משה אבוטבול – אינו נוכח; חברת הכנסת קטי שטרית – אינה נוכחת; חבר הכנסת שבח שטרן – אינו נוכח. חבר הכנסת אריאל קלנר, אחרון הרשומים.

אריאל קלנר (הליכוד):

גברתי היושבת-ראש, כנסת נכבדה, פסקי הדין של בית המשפט שלנו הם שכפ"ץ, שכפ"ץ של המדינה שלנו נגד תביעות בין-לאומיות. אלו הן מילותיה של שופטת בית המשפט העליון לשעבר דליה דורנר, והיא לא לבד. רבים מחסידי בג"ץ אומרים לנו שלפעמים כדאי לספוג החלטות מוטות, כגון מניעת הרס בתי מחבלים, שינוי תוואי הגדר, הרס יישובים יהודיים, וכך הגענו גם למציאות ההזויה - - -

תהלה פרידמן (כחול לבן):

הרס יישובים יהודיים זה לא החלטה של בג"ץ, זה החלטה - - -

אריאל קלנר (הליכוד):

הרס יישובים יהודיים במגרון, בעמונה, במקומות כאלה, שפעם אחר פעם, בגלל פגם טכני קטנטן - - -

תהלה פרידמן (כחול לבן):

- - -

אריאל קלנר (הליכוד):

- - נוהגים איפה ואיפה כמו שבג"ץ לא היה נוהג בשום מקום אחר בעולם. כך הגענו גם למציאות ההזויה שבה כל חייל צריך פרקליט כשהוא יוצא לקרב.

לנוכח פתיחת החקירה של בית הדין הבין-לאומי האנטישמי, אזרחי ישראל מבינים היום שהבטיחו לנו שכפ"ץ אבל קיבלנו בקושי חולצת סוף מסלול. הטייתו האנטישמית של בית הדין הבין-לאומי בהאג היא ברורה ומובהקת. לא את רמיסת הזכויות באיראן, סוריה או תימן הוא חוקר אלא את הדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון, מדינת היהודים, שאזרחיה מאוימים יום-יום רק בשל היותם יהודים – אנשים, נשים וטף – והכול מול אויב אכזרי, נטול כל מוסר אנושי. אותי זה ממש לא מפתיע. קודם כול, כי הלקאה עצמית שהיהודים מלקים את עצמם מעולם, מעולם, לא עשתה רושם על אנטישמים. כששופטי העליון שלנו מתייחסים ליהודים כאל זרים בארצם, לא ניתן לצפות למשהו אחר מבית הדין בהאג.

הבשורה לא תבוא מבית המשפט העליון כפי שהוא עכשיו; גם לא מחבר הכנסת ניצן הורוביץ, מייצגם של בצלם ושאר מכפישיו ישראל, עם אמירתו המקוממת; היא גם לא תבוא ממרבי מיכאלי, שקראה לאימהות לא לשלוח את בניהן לצה"ל. המפלגות האלה הן-הן, אזרחי ישראל, חלק ממה שמכנה גדעון סער "קואליציית השינוי". אלה השותפים של בנט, שמסרב להתחייב לקואליציית ימין. גם אם יכחישו מיליון פעמים, המספרים ברורים. ויאיר לפיד? הוא מתחבר איתו ומחכך ידיו בהנאה למראה תרגיל ההונאה של שותפיו המעבירים קולות מהימין אל השמאל.

האם הבשורה הזאת תוכל לבוא מהממשלה? זה תלוי בכם, אזרחי ישראל. עמידה איתנה מול אומות העולם תוכל לבוא רק מתוך אמונה בצדקת הדרך שאותה יוביל ראש הממשלה נתניהו בראש קואליציית ימין יציבה. תודה רבה.

היו"ר קרן ברק:

תודה רבה, חבר הכנסת קלנר. מיכל וונש תשיב.

מיכל וונש (כחול לבן):

תודה רבה. גברתי היושבת-ראש, התכוונתי לומר רק כמה מילים על החוק החשוב שאנחנו נועדנו להצביע עליו להכרה בלוחמי צד"ל, אבל לא יכולתי שלא להגיב. חבר הכנסת קלנר, חבר הכנסת קלנר, דווקא כמתאמת של סוגיית בית הדין בהאג בכנסת, בפעם הראשונה בהיסטוריה של הכנסת, אני רוצה לומר לך שהפוליטיזציה של הכול, כולל של המשפט, וההתקפה שלוחת הרסן דווקא בהקשר הזה, בשבוע אחרי שהתובעת בנסודה הודיעה שהיא רואה לעצמה את היכולת לפתוח בחקירות נגד אזרחי וחיילי מדינת ישראל – לעמוד מעל דוכן הכנסת ולעשות פלסטר מחשיבות

הנושא הזה – וחוסר ההבנה הגדול שיש לנו לא רק להירתם לדיון בנושא הדין הבין-לאומי ולהכרח בעקרון המשלימות, שממנו התעלמה התובעת ושממנו התעלם בית הדין - -

אריאל קלנר (הליכוד):

- - -

מיכל וונש (כחול לבן):

אני לא הפרעתי לך. אני לא הפרעתי לך, חבר הכנסת קלנר.

- - אני חושבת שהציניות שבאה – היות שזה נושא שמשפיע על כלל אזרחי מדינת ישראל – הציניות שבאה בתגובה לנושא, לחוק שעולה פה, שהוא כל כך חשוב, לתקן עוולה היסטורית – לעלות מעל דוכן הכנסת ולתקוף את בית המשפט העליון דווקא כשאנחנו מתמודדים עם המתקפה חסרת הרסן של בית הדין הבין-לאומי בהאג זה חוסר אחריות.

הייתי חייבת לעלות רק כדי לומר לך שאני מאוד מקווה שבכנסת הבאה אתה תהיה ממי שמבינים, מתוך חברי כנסת ישראל, את החשיבות של ההיערכות של חברי הכנסת למתקפה שלוחת הרסן, כולל של בית הדין, למלחמה בדה-לגיטימציה של מדינת ישראל, שמשתמשת במוסדות הדין הבין-לאומי, ומתוך המקום הזה תנהג ביותר איפוק וביותר אחריות כשאתה תוקף – כן, מה לעשות – את בית המשפט העליון, שהוא-הוא המגן והשכפ"ץ, בין שאתה אוהב את זה ובין שלא, מבחינת הדין הבין-לאומי, והוא היכולת שלנו לטעון לעקרון הדין הבין-לאומי, עקרון המשלימות. תודה רבה.

היו"ר קרן ברק:

תודה רבה, חברת הכנסת וונש קוטלר. חבר הכנסת שבח שטרן – אחרון הדוברים. יש עוד מישהו שנמצא פה? אוקיי. אז אחרי זה נעבור להצבעה.

שבח שטרן (הליכוד):

גברתי היושבת-ראש, רבותיי השרים, לוחם יחידת אגוז נקלע בשבוע שעבר לאירוע קשה שבו ארבו לו תוקפים תוך כדי ניווט בדד וחטפו את נשקו. התוקפים, ספק מחבלים ספק סתם שודדים, הגיעו אל הלוחם עד לטווח אפס, טווח של קרב מגע, וסיכנו לכאורה את חייו בנסיבות של "הקם להורג". אבל הלוחם לא מימש את תגובת "השכם להורג", שהייתה התגובה הנדרשת מכל אדם שנקלע לנסיבות כאלה, וקל וחומר חייל. הוא זרק את המחסנית באופן שלא אפשר להשתמש בנשק

כלפיו וחיינו ניצלו. לשמחת כולנו ולשמחת אימו ואביו, הלוחם איתנו, בין החיים, אף שבנסיבות המקרה זה היה עלול להיגמר אחרת.

מפקד אגוז העביר על החייל ביקורת פנימית ביחידה, אבל דובר צה"ל מתח עליו ביקורת. חז"ל אמרו: "אל תדון את חברך עד שתגיע למקומו", ומי אני, שעומד כאן על הדוכן עם חולצה בהירה, שאדון את החייל היקר שנקלע במדי ב' למציאות קשה כזאת, שבה הוא רואה את מבקשי רעתו ונשקו ואת הלובן שבעיניהם, כשהתגובה האנושית, החיילית והנורמטיבית המצופה מאדם במצבו היא לירות על מנת לשתק את המחבל העומד מולו. אבל לא, הוא מחליט לא להשתמש בנשק, כי כנראה מישהו טשטש אצלו את הערכים המוסריים הבסיסיים והנורמות המקובלות בין בני אדם ובין לוחמים – "הקם להרגך, השכם להורגו".

כתב המשורר נתן אלתרמן: "אז אמר השטן: / הנצור הזה איך אוכל לו. / איתו האומץ וכישרון המעשה / וכלי מלחמה ותושייה עצה לו. / ואמר: לא אטול את כוחו / ולא רסן אשים ומתג / ולא מורך אביא בתוכו, / ולא ידיו ארפה כמקדם, / רק זאת אעשה: אכהו מוחו / ושכח שאיתו הצדק. // כך דיבר השטן וכמו / חיורו שמיים מאימה / בראותם אותו בקומו / לבצע המזימה".

אדוני שר הביטחון, גברתי היושבת-ראש, אנו נביא כשיתאפשר הצעת חוק, חוק דרומי ללוחמים, שיאפשר לחייל לשמור על חייו ועל נשקו בכל הנסיבות. תודה רבה.

היו"ר קרן ברק:

תודה רבה, חבר הכנסת שטרן. שר הביטחון, אתה תרצה להשיב לפני ההצבעה? מאה אחוז.

שר הביטחון בנימין גנץ:

חבר הכנסת שטרן, אני מבקש להדגיש: הוראות הפתיחה באש הן מעשה מקצועי בתוך מערכת הביטחון, בתוך צה"ל, עם פרקליטות ועם גורמים מקצועיים. שם קובעים את הוראות הפתיחה באש. כאשר אני כרמטכ"ל קבעתי את הוראות הפתיחה באש לכל גבולות המדינה, לכל צורכי הפעלת הכוח – יהודה ושומרון, חבל עזה, צפון או דרום – לא עשיתי את זה משום שיקול שהוא פרט לצרכים המבצעיים והצרכים של מדינת ישראל. גם החייל הזה, כמו גם חיילים אחרים, זכו ויזכו לגיבוי או לביקורת כשהם יצטרכו לקבל אותם. אנחנו יודעים להגן על חיילינו. אני חושב שזאת תהיה טעות לעשות את הדברים האלה בחקיקה. הדבר הזה הוא חלק מהאחריות הפיקודית של הרמטכ"ל כדרג הפיקודי העליון של הצבא. כך היה וכך צריך להישאר.

היו"ר קרן ברק:

תודה רבה.

נעבור להצבעה. אפשר להצביע מפה. הצבעה.

הצבעה מס' 5

בעד ההצעה להעביר את הצעת החוק לוועדה – 8

נגד – אין

נמנעים – אין

ההצעה להעביר את הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א –
2021, לוועדת הכספים נתקבלה.

היו"ר קרן ברק:

בעד – שמונה. אני מוסיפה את חברת הכנסת רות וסרמן לנדה, את חבר הכנסת קוז'ינוב, את חבר הכנסת אריאל קלנר, את חברת הכנסת יעל רון בן משה, את חברת הכנסת מיקי חיימוביץ', חבר הכנסת שבח שטרן, חברת הכנסת הילה פרידמן, חברת הכנסת מיכל וונש קוטלר – זה עוד שמונה. 16 בעד, אין מתנגדים. הצעת החוק עברה, ובהסכמה היא עוברת לוועדת הכספים, היא תעבור להמשך הדיון בוועדת הכספים. תודה רבה לכם.

תם סדר-היום. הישיבה הבאה תתקיים ביום רביעי, כ"ו באדר התשפ"א, 10 במרץ 2021, בשעה 11:00. ישיבה זו נעולה.

הישיבה ננעלה בשעה 14:19.

נספח ע/5

**העתק הפוסט מעמוד הפייסבוק
של ח"כ ישראל כ"ץ – Israel
Katz (@katzisraelikud),
"סיור עסקים בשוק לוד"
פייסבוק (13.3.2021)**



ישראל כ"ץ - Israel Katz

March 13 at 7:04 PM · 🌐



סיור עסקים בשוק לוד

אני גאה בכך שהובלתי את תוכנית המענקים והסיוע,
נגד עמדת מרידור והפקידים והצלתי את העצמאים
ובעלי העסקים מקריסה - כעת ברור מי צדק בויכוח.
היום נפתח הרישום למענקי ינואר - פברואר.

שבוע טוב

See Less



755

265 Comments

נספח ע/6

**העתק הפוסט מעמוד הפייסבוק
של ח"כ ישראל כ"ץ – Israel
Katz (@katzisraelikud),
"נזפתי אתמול במנהל רשות
המיסים" פייסבוק (15.3.2021)**



ישראל כ"ץ - Israel Katz ✓

on Monday



נזפתי אתמול במנהל רשות המיסים, ערן יעקב, לאחר שגיליתי שפקידי רשות המיסים חרגו מסמכותם ושינו, ללא קבלת אישור, את תנאי קבלת המענקים לינואר - פברואר באופן שפוגע בעצמאים ובעלי עסקים רבים.

המדיניות שנקבעה על ידי הממשלה של קבלת סיוע בהצהרה, או בהתאם לדוחות מע"מ דו חודשיים, נועדה להקל ולזרז את קבלת המענקים, כפי שאכן היה עד כה.

השינוי שבצעה הרשות, שמחייב הגשת דו"ח מע"מ שנתי כתנאי מוקדם להגשת הבקשה, מונע מרבים לממש את זכותם ולקבל את המענק במועד.

רשות המיסים גם לא יזמה כמתחייב את תיקון החוק בדרך שתאפשר גם בשנת 21 השווה לשנים 18 או 19 לצורך בדיקת הירידה במחזור, כפי שהיה בשנת 20 וכך פגעה בהיקף המענקים של לא מעטים מבין הפונים.

הנחיתי את הרשות להחזיר את המצב לקדמותו בעניין נוהל הגשת הבקשות ולפעול לתיקון החוק, ואני מצפה שתעשה זאת באופן מיידי.

רשות המיסים משמשת כגוף מבצע בלבד בעניין חלוקת המענקים ואסור לה לנצל את כוחה כרשות מס מול מגישי הבקשות.

כפי שהבהרתי בעבר - לא אאפשר לאף אחד לפגוע ולהקשות על אזרחי המדינה הזכאים לסיוע.

נספח ע/7

**העתק נוסח הסתייגות שר
האוצר כפי שהוגשה לוועדת
הכספים**

נוסח הסתייגות שר האוצר

תיקון התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה)	בחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף- 2020 ¹ , בסעיף 6(2), בפרק ג' לחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007 ² (להלן – חוק מענק עבודה), המובא בו –
	(1) בסעיף 18לז(א), המילים "לעניין תקופות הזכאות המנויות פסקאות (1) עד (4) להגדרה "תקופת זכאות", – יימחקו ; (2) סעיף 18לח – בטל.
תחילה, תחולה והוראת מעבר	(א) תחילתו של סעיף 2 לחוק זה ביום י"ז בטבת התשפ"א (1 בינואר 2021), והוא יחול על מענק המשולם בעד התקופה שמאותו מועד ואילך. (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), תחילתו של סעיף X לגבי תביעה למענק בעד תקופת הזכאות הקבועה בפסקה (5) להגדרה "תקופת הזכאות" בסעיף 18כד בחוק מענק עבודה ביום י"ח באייר התשפ"א (30 באפריל 2021); מנהל רשות המסים רשאי להקדים את המועד האמור אם מערכות המחשוב של הרשות מאפשרות לו להביא בחשבון את שנת 2018 לשם קביעת הזכאות למענק לפני אותו מועד; הוגשה תביעה לקבלת המענק לפני המועד האמור יעדכן מנהל רשות המסים את קביעת הזכאות למענק, כך ששנת 2018 תובא בחשבון.

¹ ס"ח התש"ף, עמ' 298; התשפ"א, עמ' 274.

² ס"ח התשס"ח, עמ' 84.

נספח ע/8

**העתק הצעת חוק אנשי צבא
דרום לבנון ומשפחותיהם
(תיקון), התשפ"א-2021
לקריאה שנייה ושלישית**

הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021

הצעת חוק זו נדונה בכנסת בקריאה הראשונה ביום כ"ד באדר התשפ"א (8 במרס 2021), והועברה לוועדת הכספים.

הצעת החוק מוגשת – ללא הסתייגויות – לקריאה השנייה ולקריאה השלישית ביום ה' בניסן התשפ"א (18 במרס 2021).

להצעת החוק הוגשו בקשות רשות דיבור.

**הצעת חוק זו היא הצעת חוק תקציבית כהגדרתה בסעיף 3 לחוק-
יסוד: משק המדינה.**

הצעת חוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית

מספר פנימי: 2155604-37472
נספח מס' מ-1399/א'

חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021

1. הוספת סעיף 13א בחוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם, התשס"ה-2004¹, אחרי סעיף 13 יבוא:
- "אות מערכה לציון 13א. קבע שר הביטחון אות מערכה לפי סעיף 7 לחוק השתתפות במערכה העיטורים בצבא הגנה לישראל, התש"ל-1970², ברצועת הביטחון לציון השתתפות במערכה ברצועת הביטחון בדרום לבנון, יעניק שר הביטחון או מי שהוא הסמיך לכך אות מערכה כאמור לאיש צד"ל שעמד בתנאים שקבע, באישור הממשלה."
2. תיקון התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020³, בסעיף 6(2), בפרק ג' לחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007⁴ (להלן – חוק מענק עבודה), המובא בו –
- (1) בסעיף 18(א), המילים "לעניין תקופות הזכאות המנויות פסקאות (1) עד (4) להגדרה "תקופת זכאות", – יימחקו;
- (2) סעיף 18לח – בטל.
3. תחילה ותחולה תחילתו של סעיף 2 ביום י"ז בטבת התשפ"א (1 בינואר 2021), והוא יחול על מענק המשולם בעד התקופה שמאותו מועד ואילך.

¹ ס"ח התשס"ה, עמ' 36.

² ס"ח התש"ל, עמ' 18.

³ ס"ח התש"ף, עמ' 298; התשפ"א, עמ' 274.

⁴ ס"ח התשס"ח, עמ' 84.

מספר פנימי : 2155604-37472
נספח מס' מ-1399/א'

הסתיוגויות ובקשות רשות דיבור

להצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021

הסתיוגויות

אין הסתיוגויות

בקשות רשות דיבור

חברי הכנסת עמית הלוי, יצחק כהן, משולם נהרי, יעקב מרגי, מיכאל מלכיאלי, משה ארבל, ינון אזולאי,
משה אבוטבול, אוריאל בוסו, יוסף טייב

נספח ע/9

**העתק הצעה להחלטה כפי
שהוגשה על ידי לוועדת השרים
לענייני חקיקה**

חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים, לאשר את החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מס חק/204, מיום 18.3.2021, שלהלן.

להלן נוסח הצעת החוק:

הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021

הוספת סעיף 13א 1. בחוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם, התשס"ה-2004¹, אחרי סעיף 13 יבוא:

"אות מערכה לציון 13א. קבע שר הביטחון אות מערכה לפי סעיף 7 לחוק השתתפות במערכה העיטורים בצבא הגנה לישראל, התש"ל-1970², לציון השתתפות במערכה ברצועת הביטחון בדרום לבנון, יעניק שר הביטחון או מי שהוא הסמיך לכך אות מערכה כאמור לאיש צד"ל שעמד בתנאים שקבע, באישור הממשלה."

תיקון התכנית 2. בחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020³, בסעיף 26(2), בפרק ג' לחוק להגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים (מענק עבודה), התשס"ח-2007⁴ (להלן – חוק מענק עבודה), המובא בו – (הוראת שעה)

(1) בסעיף 18לז(א), המילים "לעניין תקופות הזכאות המנויות פסקאות (1) עד (4) להגדרה "תקופת זכאות", – יימחקו;
(2) סעיף 18לח – בטל.

תחילה ותחולה 3. תחילתו של סעיף 2 ביום י"ז בטבת התשפ"א (1 בינואר 2021), והוא יחול על מענק המשולם בעד התקופה שמאותו מועד ואילך.

דברי הסבר

העולם ובכלל זה ישראל, נמצא מזה למעלה משנה בעיצומה של פנדמיה כתוצאה מהתפרצות והתפשטות נגיף הקורונה החדש. מאז תחילת התפרצות המגפה ולצורך צמצום ההדבקה והתפשטות הנגיף הוטלו הגבלות שונות, בין היתר, על

¹ ס"ח התשס"ה, עמ' 36.

² ס"ח התש"ל, עמ' 18.

³ ס"ח התש"ף, עמ' 298; התשפ"א, עמ' 274.

⁴ ס"ח התשס"ח, עמ' 84.

פתיחת מקומות עבודה. הדבר פגע בעצמאים ושכירים בעלי שליטה בחברת מעטים והביא לצמצום משמעותי של הפעילות העסקית של חלקים ניכרים במגזר העסקי. במסגרת המאמצים לצמצם את הפגיעה הכלכלית בעסקים שנגרמה כתוצאה מהתפשטות הנגיף החלה הממשלה במענקי תמיכה וסיוע כלכלי. בין המענקים האלה נחקקו מענקי סיוע לעצמאי ולשכיר בעל שליטה בחברת מעטים, בעד תקופות הזכאות, לשם סיוע בהתמודדות עם נגיף הקורונה (להלן – מענק אישי). במקור, המענק אישי נקבע כך שישתלם למשך שבע תקופות זכאות, כל אחת בת חודשיים, החל מ-1 במאי 2020 ועד ל-30 ביוני 2021. בהתאם לחוק נקבע כי חישוב המענק יביא בחשבון את שנת המס 2018 או 2019 לפי הגבוה מביניהם ביחס לתקופות הזכאות בשנת הכספים 2020 (תקופות (1) עד (4)). ביחס לתקופות הזכאות בשנת הכספים 2021 נקבע כי החישוב ייעשה לפי הדוח השנתי לשנת 2019. לאור הימשכות המשבר והסגרים הנוספים שהוטלו בחודשים ספטמבר ודצמבר 2020 נוצר מצב בו גדל הנטל בעצמאים והשכירים בעלי השליטה בחברת המעטים. הימשכות המשבר והפגיעה המתמשכת לא נלקחו בחשבון בעת החקיקה. כתוצאה מכך, נוצר מצב בו לחלק מהעצמאים והשכירים בעלי השליטה נגרמה פגיעה נוספת וצמצום בזכאויות למענקים ונוצר צורך בתיקון אשר יאפשר חישוב המענק כך שהוא יינתן בהתאם לשנת 2018 או 2019 לפי הגבוה. נושא זה הועלה במקור גם בדיוניה של ועדת הכספים וכן במכתבי פניה של מייצגים (לשכת רו"ח ולשכת יועצי המס).

הדבר הביא לכך שנדרש שינוי באופן החישוב על מנת שעצמאים ושכירים בעלי שליטה בחברת מעטים יוכלו לקבל את המענק בגם לשלוש התקופות הנותרות במהלך שנת 2021 אופן שחישובו יתבסס גם על מחזור 2019 או 2018, לפי הגבוה מביניהם.

כמו כן, במקור הונח שבשנת 2021 יהיו לעצמאים ולשכירים בעלי השליטה בחברת מעטים דוח תקופתי לשנת 2019. ואולם, לאור התמשכות המשבר אף שרשות המסים מצאה לנכון להאריך את המועדים להגשת הדוחות, מתוך הבנה כי חלק מהעצמאים והשכירים בעלי השליטה בחברת מעטים, לא יעמדו בהגשת הדוח.

הצורך בשינוי החקיקה הפך לדחוף עם פתיחת המענק בגין חודשים ינואר-פברואר (תקופה (5)) כאשר בפועל מענקי סיוע אישיים של העצמאים ובעלי שליטה בחברת מעטים השתלמו בסכומים נמוכים משמעותית לעומת התקופות הקודמות בהן ניתן המענק בהתאם לחישוב המוצע.

הדבר מקבל משנה חשיבות מכיוון שמדובר במענק האישי שהוא למעשה רשת הביטחון הבסיסית של אותם עצמאים ושכירים בעלי שליטה שהיכולת שלהם להתפרנס נפגעה באופן משמעותי בשל מגבלות שהטילה הממשלה בשל משבר הקורונה.

היישום בפועל של התיקון דורש פעולות תפעוליות ומיחשוביות ברשות המסים אותן לא יוכלו להתחיל כל עוד לא תוקן החוק.

בנסיבות אלה ובשל הדחיפות, נוצר הצורך בהבאת התיקון במסגרת הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021. כיוון שהנושא היה מוכר לוועדת הכספים, ולאחר שנלמד מחדש וזומנו הנציגים הרלבנטיים, החליט שר האוצר כי הדחיפות והצורך בסיוע ובתחילת הפעלת המערכת שגם כך תיקח זמן, מצדיקה את שילוב התיקון בהצעת החוק, אף שמדובר בשני נושאים נפרדים.

בדיון בוועדת הכספים בהסתייגות שר האוצר ביום 17/3/2021 ציין נציג אגף התקציבים במשרד האוצר כי העלות התקציבית להצעת החוק נאמדת בחצי מיליארד ש"ח וכן ציין כי קיים לכך מקור תקציבי במסגרת תכנית הממשלתית להתמודדות עם הקורונה.

סעיף 3ב לחוק יסוד: משק המדינה, לאחר חקיקת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 11 והוראת שעה לשנת 2021) (להלן: "תיקון מס' 11") קובע את המסגרת התקציבית השנתית המרבית כל עוד לא אושר חוק התקציב, אם לא אושר חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים (להלן: "שנת תקציב המשכית").

בנוסף לכל האמור, תיקון מס' 11 קבע, בהוראת שעה, הוראות הנוגעות להגדלת מסגרת התקציב ההמשכי לשנת 2021 לשם מימון ההוצאות הדרושות להתמודדות עם המשבר שנוצר בשל התפשטות נגיף הקורונה, ולמטרה זו בלבד, בדומה

להוראות שהותקנו במסגרת חוק יסוד : משק המדינה (תיקון מס' 10 והוראת שעה לשנת 2020) (להלן "מסגרת התקציב ההמשכי לצורך התמודדות עם הקורונה").
לנוכח מטרת הצעת החוק ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה ביום 18/3/2021 את נוסח הצעת החוק וכן את עלותה המוערכת של הצעת החוק וכן קיבלה את עדכון שר האוצר כי המימון להצעה יהיה מתוך מסגרת התקציב ההמשכי לצורך התמודדות עם הקורונה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין.

תקציב

עלות טיוטת החוק נאמדת בסך של כ-500 מיליון שקלים חדשים, והיא תמומן מתוך הסכומים שנקבעו בסעיף 3ב(א)(1)(ה) לחוק יסוד : משק המדינה.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

ישנם קשיים משפטיים כבדי משקל בהחלטה :

1. תהליך החקיקה הבעייתי - ההצעה עלתה ע"י שר האוצר במסגרת הסתייגות להצעת חוק ממשלתית בנושא שונה לחלוטין.
2. התנגדות הגורמים המקצועיים במשרד האוצר לתיקון המוצע, כפי שהובאה לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.
3. הקרבה לתקופת בחירות, שמציפה מיניה וביה את החשש לתעמולת בחירות בהחלטה.

קשיים אלה שוקפו גם במהלך ישיבת ועדת השרים לחקיקה, על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי).

גורמי המקצוע במשרד האוצר (בהם מ"מ הממונה על התקציבים, הכלכלנית הראשית ור' רשות המסים) וכן היועץ המשפטי של משרד האוצר לא נשמעו בדיון, מטעמים שונים.

עם זאת ועל אף הקשיים המשפטיים המשמעותיים כאמור ולאחר שוועדת השרים לחקיקה אישרה זאת, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא שמאחר שמדובר בחקיקה ראשית שאמורה להיות מאושרת על ידי מליאת הכנסת, לא ניתן לומר כי מדובר בהצעה המקימה מניעה משפטית בקבלתה.

מוגש על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה

ה' בניסן התשפ"א
18 במרץ 2021

נספח ע/10

**העתק עמודים רלוונטיים מתוך
פרוטוקול הישיבה המאה
ושלושים ושמונה של הכנסת
העשרים ושלוש (17.3.2021)**

דברי הכנסת

חוברת כ"ג

ישיבה קל"ח

הישיבה המאה-ושלושים-ושמונה של הכנסת העשרים-ושלוש

יום רביעי, ד' בניסן התשפ"א (17 במרץ 2021)

ירושלים, הכנסת, שעה 11:00

אבל אנחנו כאן ועכשיו. אני עובר מכאן לנושא האחרון על סדר-היום: הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021, לקריאה השנייה ולקריאה השלישית. ההצעה קיבלה פטור מחובת הנחה, ויציג אותה, בשם יושב-ראש ועדת הכספים, חבר הכנסת אופיר כץ, בבקשה.

בינתיים, עד שחבר הכנסת כץ יגיע לדוכן, מזכירת תמסור הודעה נוספת, בבקשה.

מזכירת הכנסת ירדנה מלר-הורוביץ:

אני מקריאה מכתב שקיבלתי ממזכיר הממשלה שמופנה אליי, כאמור בתקנון:

אבקש להודיעך כי הממשלה תומכת הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021, העולה לאישור במליאת הכנסת לקריאה שנייה ושלישית והכוללת את סעיפי ההסתייגות של שר האוצר שאושרו בוועדת הכספים של הכנסת ביום 17 במרץ 2021 – נספח מס' 1399/א' – ומסכימה לעלותה התקציבית. חתום: מזכיר הממשלה. תודה.

היו"ר יריב לוין:

תודה.

הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021

[מס' מ/1399; דברי הכנסת, חוב' כ"ב, ישיבה 135; נספחות.]

(קריאה שנייה וקריאה שלישית)

היו"ר יריב לוין:

חבר הכנסת כץ, בבקשה.

אופיר כץ (בשם ועדת הכספים):

תודה רבה, אדוני היושב-ראש. חברי השרים, חברי הכנסת, סגן השר, כל הלוחמים שנרתמו למען המשימה שאנחנו כבר כמעט 24 שעות מנסים להשלים אותה וסוף-סוף באמת הגענו לרגע; גם לך, שר האוצר, שאחרי הסיורים בעסקים לראות איך האנשים מקבלים את המענקים, הגעת לפה, מאתמול עד שזה לא יסתיים כמו שצריך, אז שאפו.

אני מתכבד להציג בפני הכנסת לקריאה שנייה ולקריאה שלישית את הצעת חוק אנשי דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א–2021, שיזמה הממשלה. עם סיום מבצע שלום הגליל בשנת 1982 נערכו כוחות צה"ל מחדש ברצועת הביטחון בדרום לבנון. אף שהמבצע הסתיים, הלחימה באזור זה נמשכה עד נסיגת צה"ל בשנת 2000.

לפני כמה חודשים המליצה ועדה ציבורית שמינה שר הביטחון בראשות רב-אלוף במילואים שאול מופז, להוקיר את הלוחמים שלקחו חלק בלחימה ברצועת הביטחון בדרום לבנון ואת חיילי צה"ל שתמכו במאמץ הלחימה בגזרה באמצעות מתן אות מערכה. בהתאם להמלצות אלה ובהתאם להוראות חוק העיטורים בצבא הגנה לישראל אישרה הממשלה ביום י"ז באדר התשפ"א את הצעת שר הביטחון למתן אות מערכה לציון השתתפותם של חיילים במערכה ברצועת הביטחון בדרום לבנון.

ואולם, לא רק חיילי צה"ל לחמו ברצועת הביטחון בתקופה שממבצע שלום הגליל ועד נסיגת צה"ל מלבנון. לצידם של חיילי צה"ל לחמו חיילי צבא דרום לבנון, שתרמו רבות לביטחון יישובי הצפון, ובמקרים רבים אף שילמו על כך בגופם ובחיייהם. חלק מחיילי צד"ל נכנסו לישראל לאחר הנסיגה והשתקעו בה. בשנת 2004 אף נחקק חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם, ובמסגרתו הוסדר מעמדם באמצעות מתן אזרחות, ניתנו להם מענקי הוקרה, הוחלו עליהם חוקי השיקום וכן נקבעו הוראות בדבר מציאת פתרונות תעסוקה ודיור. מטרתה של הצעת החוק שאני מציג בפניכם היא לאפשר לשר הביטחון להעניק את אות המערכה גם לאנשי צד"ל, לפי תנאים שייקבעו באישור הממשלה. כך תוכל להביע המדינה את הוקרתה לאנשי צד"ל באופן זהה להוקרתה את חיילי צה"ל שלחמו לצידם.

לאחר אישור הצעת החוק בוועדה ביקש שר האוצר להגיש הסתייגות להצעת החוק כך שיתוקן החוק להגדלת ההשתתפות בכוח העבודה ולצמצום פערים חברתיים בנוגע למענקי סיוע בהתמודדות עם נגיף הקורונה לעצמאי ולשכיר בעל שליטה בחברת מעטים. לפי התיקון המוצע, ישונה אופן החישוב של המענקים כך שניתן יהיה להביא בחשבון את שנת המס 2018 לשם חישוב המענק הסוציאלי שמגיע לפי החוק האמור בשנת 2021, בדומה למענקים שהשתלמו בעת תקופות הזכאות בשנת 2020. ההסתייגות התקבלה בדיון בוועדה ושולבה בנוסח הצעת החוק שלפניכם. אציין כי כבר בעת חקיקת התיקון לחוק להגדלת ההשתתפות בכוח העבודה בחודש יולי 2020 ביקשה הוועדה לאפשר את החישוב לפי הדוח השנתי לשנת 2018 או לשנת 2019. להסתייגות השר יש מקור תקציבי, היא אושרה בוועדת שרים, והממשלה הביעה את הסכמתה במשאל טלפוני.

להצעת החוק לא הוגשו הסתייגויות אך הוגשו בקשות רשות דיבור. אבקש לאשר את הצעת החוק בקריאה השנייה ובקריאה השלישית.

לסיום, אני רוצה רק להוסיף, אדוני היושב-ראש: אנחנו ממשיכים היום את הצעד החשוב שמעניק סיוע משמעותי לעצמאים ובעלי עסקים. אלו יוכלו לקבל את המענקים הסוציאליים לשנת 2021 לפי הירידה, וזה משהו שאנחנו רצינו לעשות מלכתחילה – אז, כשהבנו שזה מאפשר רק את 2019 והתחילו כל הפניות אלינו, הבנו שחייבים לעשות משהו כדי לתקן, כפי שעשינו תמיד בוועדת הכספים, היינו מעבירים דברים. אנחנו לא מושלמים. כל פעם התגלו בעיות, קיבלנו בעיות מהציבור, ותיקנו בהתאם כל הזמן בוועדת הכספים. גם פה הזעקה של אותם עצמאים נשמעה, שזה בעצם רשת הביטחון הסוציאלי; זה כמו שנותנים מענק למי שנמצא בחל"ת, זה אותו דבר.

ובאמת לתדהמתי, פעם ראשונה גם נחשפתי ככה למה שקורה בוועדת שרים – זה היה אצלך אפילו בלשכה עם הזום – ובאמת נדהמתי לראות כל מיני פקידים ויועצים משפטיים שבאמת לאורך כל היום כאילו ניסו שזה לא יעבור, כאילו ניסו לחבל. אני לא יודע אם זה באמת התפקיד שלהם וזה מה שהם צריכים לעשות. מן הצד השני יש פקידים ויועצים משפטיים שאומנם מציפים לך את הבעיה אבל גם מביאים לך את הדרך לפתרון, וזה בדיוק התפקיד וזה מה שהם צריכים לעשות – לא רק להביא בעיה ולהגיד: אי-אפשר. כשיועץ משפטי או כשפקיד כלשהו אומר דבר כזה, אני לא חושב שזה התפקיד שלו וכך הוא צריך לנהוג. יש בעיה – תפקידך גם להביא את הפתרון.

ופה אני רוצה באמת להודות ולציין לשבח את שגית, היועצת המשפטית של הכנסת, שניסתה באמת בכל דרך להגיד לנו מה אי-אפשר אבל גם מה דרכי הפעולה שכן אפשר להביא, כי בסוף כולנו פה משרתים את אזרחי ישראל ורוצים לעזור להם ולהביא פתרונות. וכדאי שאותם פקידים, שבאמת אומרים: אי-אפשר, זה לא חוקי וזהו, בזה זה נגמר, ילמדו מאותם משרתי ציבור שרואים גם איך אפשר לפתור, מביאים את הפתרונות איך אפשר לעזור לאזרחים.

שוב, אני רוצה לברך על ההסתייגות את שר האוצר ואת ראש המטה שלו תמיר כהן, שבאמת עשה עבודה נפלאה; הוא כבר ער, אני חושב, עוד מעט יותר מ-24 שעות. כל הכבוד, תמיר, ושיהיה בהצלחה.

היו"ר יריב לוין:

תודה רבה לחבר הכנסת אופיר כץ. כאמור, להצעת החוק אין הסתייגויות, אך היא כוללת הסתייגות של שר האוצר שאושרה בוועדה, ואני מזמין את שר האוצר ישראל כץ להסביר את פרטי ההסתייגות שהתקבלה והוספה לנוסח החוק שבפנינו.

שר האוצר ישראל כץ:

אדוני היושב-ראש יריב לוין, השר מיכאל ביטון וכמובן חברות וחברי הכנסת שנמצאים, הרגע הזה הוא רגע מאושר עבורי ועבור כל מי שנמצא כאן ונטל חלק במבצע אמיתי של ערבות הדדית כדי

לתקן עוולה שהתהוותה בכך שאותם מענקי סיוע לעצמאים ובעלי העסקים, שניתנו אכן באופן מדויק במאמץ מרוכז, פתאום נגדעו בחלקם עקב שורה בחוק שבצעם הרעה את מצבם וגרמה לקיצוץ המענקים שהם קיבלו ועומדים לקבל. לכן התגייסנו כדי לתקן את זה, והיה כאן ממש מבצע. עכשיו כבר אפשר להגיד בוקר טוב. אני הגעתי לכנסת אתמול בערב, נשארתי עד היום, וביחד החזירו אותי 22 שנה פלוס לימ"י כחבר כנסת מתחיל של לילות שימורים למען המטרה הכי ראויה שיש – כדי להראות לעצמאים, לבעלי עסקים, לכל מי שצריך לסייע לו, שאנחנו עומדים על המשמר ולא נאפשר פגיעה.

קודם כול לגבי נקודות מרכזיות, לגבי ההסתייגות שנכנסה, קודם כול זה היה דחוף – היינו חייבים למצוא בדחיפות פתרון שיחזיר את ההשוואה בירידה של שנת 2021 לירידות שהיו או בשנת 2018 או בשנת 2019, לגבוה מבין שתי השנים, שזה מאפשר בעצם לעוד קבוצה מאוד גדולה לקבל מענקים יותר גבוהים. הדבר השני – אומדן העלות שבוצע על ידי האוצר של התוספת שהחזרנו זה 500 מיליון שקלים שהיו נגרעים מאותם עצמאים, מאותם בעלי עסקים, שנאבקים, שיוצאים עכשיו בעצם בסוף תקופת הקורונה, תחת התו הירוק, תחת החיסונים. המשק נפתח, ומאוד מאוד חשוב היה עבורנו לוודא שהם יקבלו את הסכומים האלה כפי שיקבלו.

הדבר הנוסף – יש מקור תקציבי, קיים ומתוקצב בתוך תוכנית הקורונה, משום שמראש משרד האוצר, כאשר העברנו כאן בלילה את התקציב ההמשכי ואת קופסת הקורונה, העברנו מעל 50 מיליארד שקלים שמיועדים למענקים מינואר עד יוני גם כן, ובתוכם הסכומים האלה. לכן הסכומים האלה, אותו חצי מיליארד, נמצאים בתוך ה-50 מיליארד ומעל 50 מיליארד שאנחנו צריכים לשלם ונצטרך לשלם עבור המובטלים, החל"ת, עבור העצמאים, עבור אנשי העסקים וכל מה שקשור לקורונה.

הדבר נוסף – התיקון הזה אכן אושר על ידי ועדת השרים לחקיקה ועל ידי הממשלה. אני מודה לשר הביטחון בני גנץ שבראש ועדת השרים לחקיקה, כמובן לראש הממשלה ולכל השרים, קודם כול על זה שוועדת השרים לחקיקה אכן אישרה את ההסתייגות הבלתי-שגרית הזאת, הלא-שגרית. בעצם לקחנו חוק של צד"ל – עוד מעט נספר איך זה בא – והלבשנו על החוק את ההסתייגות כדי לנסות לתקן את זה, אחרת לא היינו מספיקים.

אני באמת רוצה להודות קודם כול לתמיר, יועצי הכלכלי, ראש המטה הכלכלי, על הרעיון ועל העבודה, על המסירות, העבודה, ההתמדה בדבר. אני רוצה להודות ליושב-ראש הכנסת יריב לוין – איך אומרים, עשה לילות כימים? – שעשה לילות כימים; החזיר אותי, וחלקנו גם חוויות פרלמנטריות מימים אחרים. ירדנה, טוב שלא דיברנו על האוניברסיטה. אם את היית נשארת, היינו מדברים גם על ימי האוניברסיטה. אני רוצה להודות לסגן השר איציק כהן, שכרגיל עושה עבודה בלתי רגילה, טובה, חשובה, מסורה; לחברי הכנסת ינון אזולאי, משה ארבל, איתן גינזבורג; לשר מיכאל ביטון, שהפעם שיתפנו פעולה. תראו, חבל שאין לנו – אולי עוד תהיה, מי יודע. שיתפנו פעולה כאן למען המטרה.

מאחר שהוא ידבר גם על נושא צד"ל, שהוא יזם והוא מלווה את זה, איחדנו את הדברים למען שתי מטרות ראויות. תודה ליושב-ראש ועדת הכספים חבר הכנסת משה גפני, שאישר להניע את הצעד החשוב הזה; לשגית, היועצת המשפטית של הכנסת, שמילאה היטב את תפקידה ואמרה דברים מאוד ברורים שסייעו להתניע את התהליך הזה; לכל הצוות של ועדת הכספים; לאנשי הכנסת כולם; ירדנה, שהבאנו אותך לכאן בשעה כזאת בבוקר.

ולכולם, בהחלט אני אומר לכם: עשינו כאן מלאכת קודש. הרי למי אנחנו עוזרים כאן? אנחנו עוזרים לחלשים ביותר; אנחנו עוזרים למי שזקוקים למענק הסוציאלי הזה, עד 15,000 שקלים בחודשיים, שקיבלו אותו. אני עכשיו מקיים סיורים ברחבי הארץ, זאת אומרת, אני מקיים בעשרות עשרות יישובים; עוברים ב-100 מספרות וחנויות, עד המפעלים. אני אומר לכם שהצלנו כולנו, גם הערב, אבל הצלנו מיליון אנשים רעבים מלהתרוץ כמובטלים ברחובות ללא אמצעים דרך החל"ת והצלנו מאות אלפי עסקים מקריסה. אני רוצה להגיד שהמצב היה קשה, אבל בשנת 2020 – אולי זה יפתיע אתכם – קרסו פחות עסקים מאשר בשנת 2019, בגלל הסיוע. לכן, כשאני רואה את כולם מודים ואומרים: אכן, סייעתם – מאוד היה חשוב שלא תהיה פתאום אכזבה לא מובנת ופגיעה וירידה.

אני אומר עוד פעם לכולם – יושב-ראש הכנסת וסגן השר והשר וכולם: תודה רבה לכם. תודה רבה לכם בשם האנשים, בשם כל העסקים, בשם מי שמבינים שהמדינה – שזה הממשלה, הכנסת – דואגים להם. איך הם אמרו לי? הפעם לא היינו צריכים לפנות – אתם באתם, אתם התחלתם להעביר את המענקים. אתם זוכרים שהיה לי ויכוח לא קטן עם פקיד או שניים שחשבו שלא צריך לסייע, ואני שיניתי את זה, גם תוך כדי חיכוך, ומאז הסיוע זורם. ולכן, אנחנו עושים.

אני רוצה להודות למי שעמד כאן בחזית אולי יותר מכולנו, חבר הכנסת אופיר כץ, שבא מעפולה – נדמה לי שעזב ביקור של ראש הממשלה – בא לכנסת וניווט וניהל את הרגעים הקריטיים של הוועדה. אתה יודע, קריירה פוליטית טובה בטח תהיה לך, אבל תמיד תזכור את הרגעים האלה ואת זה שהובלת כאן בכנסת סיוע, עזרה למי שצריכים אותה. אין דבר ראוי מזה. אין דבר ראוי מזה. למרות שהיו גם ויכוחים וגם דברים, זה שהצלחנו לשכנע כולנו את כל המערכת לעשות את זה זה דבר מדהים.

אני כבר אזכור את הלילה הזה, את ליל השימורים החיובי. אחרי זה היום, כשאני אמשיך – כרגע אני אסע הביתה ואחרי זה לצפון – נגיד להם, כולכם תגידו: פתרנו את הבעיה, יש ערבות הדדית. אז באמת תודה, תודה לכל מי שסייע, והרבה הרבה הצלחה לעם ישראל, לאזרחי מדינת ישראל, על זה שיוצאים לדרך חדשה, המדינה הכי מחוסנת.

אני רוצה להגיד לך, אדוני היושב-ראש, אנחנו ניפגש – היה שיר שאמרנו, נדמה לי שאימא של ציפי לבני שרה: עלי בריקדות ניפגש – אנחנו ניפגש עוד כאן, ולא הרבה זמן - - -

היו"ר יריב לוין:

לא, נדמה לי שזו האימא של לימור לבנת. שולמית לבנת, נדמה לי.

שר האוצר ישראל כץ:

לא, שרה הקטנה. שרה הקטנה זו האימא של ציפי לבני.

היו"ר יריב לוין:

אבל גם אימא של לימור לבנת שרה את זה.

שר האוצר ישראל כץ:

אולי היא שרה, אבל זאת שרה.

היו"ר יריב לוין:

אני לפחות שמעתי אותה.

שר האוצר ישראל כץ:

שרה – היא שרה על שרה, בסדר?

אני בקרוב אביא לכאן בשם הממשלה קופסת קורונה בנושא הבריאות – ובסכומים משמעותיים מאוד, וזה מעבר לתקציב, ובשבילי זה הכסף שהכי נכון להוציא – כדי לוודא שיהיו חיסונים לשנים 2022 ו-2023, שגם שם נהיה המתקדמים ביותר בהצלחה ובפתיחת המשק. כל שבוע, שבועיים, חודש של פתיחת משק במקום סגירה שווה עשרות ומאות מיליארדים. כל השקעה כאן תהיה גם בעתיד השקעה נכונה. תודה רבה.

היו"ר יריב לוין:

תודה רבה.

שר האוצר ישראל כץ:

אני כמובן מבקש להצביע בעד החוק היקר והחשוב הזה.

היו"ר יריב לוין:

תודה רבה לשר האוצר ישראל כץ. כאמור, ההסתייגות שהוספה להצעת החוק הייתה הופכת אותה להצעת חוק תקציבית, אלא שכאמור, על פי המכתב שהקריאה מזכירת הכנסת, שהתקבל ממזכירות הממשלה, הממשלה תומכת בהצעת החוק, לרבות ההסתייגות של שר האוצר שהוספה אליה, ומשכך, לא יהיה צורך בהצבעתם של 50 חברי כנסת בעד החוק אלא יהיה די ברוב רגיל.

דברי פרידה של סגן שר האוצר יצחק כהן עם פרישתו מהכנסת

היו"ר יריב לוין:

חברות וחברי הכנסת, לאחר רבע מאה של עשייה אדירה ומפוארת נפרד מאיתנו היום סגן השר יצחק כהן. זו הזדמנות לומר לך תודה מעומק הלב ומכל הלב בשם כלל אזרחי ישראל – דאגת באמת לכולם לאורך כל השנים בעשייה מקצועית ובהגינות שאין למעלה מהן. אני חושב שאתה יכול להביט אחורה בגאווה עצומה, עצומה, על החותם יוצא הדופן שהטבעת בכל התפקידים שנשאת בהם, גם כשר, גם כסגן שר, גם כחבר הכנסת. יש לי הכבוד והזכות להזמין אותך בפעם האחרונה לומר כאן – איך נקרא לזה, סגן השר כהן? דברי פרידה, בבקשה. אם כי בכנסת הזאת אין לדעת, אולי עוד תהיינה עוד ישיבות, אבל זה מה שנקרא ליתר ביטחון. אם נפגוש בך כאן עוד פעם לא נתלונן.

סגן שר האוצר יצחק כהן:

תודה, אדוני היושב-ראש. כבוד השרים, חברי חברי הכנסת, דומה שאי-אפשר להיפרד מהכנסת אלא בכזה אירוע מכונן של ישיבה של 24 שעות כמעט, שהיו בה כל האלמנטים של עבודה פרלמנטרית, עבודה של הממשלה, עבודה של חקיקה, עבודה של פתרון בעיות. אני לא תכננתי שזאת תהיה ישיבת הפרידה שלי, חשבתי שתהיה איזו ישיבה משמימה, אבל פתאום זכיתי להשתתף בישיבה שבאמת מורכבת מכל המרכיבים של עבודה פרלמנטרית על כל חלקיה, אז משמיי זה הסתדר יופי.

כן, אדוני היושב-ראש, עמדתי על הדוכן הזה לפני 25 שנה. ברוך השם, אני חושב שזו הייתה תקופה מרתקת, תקופה שבה הספקנו לעשות המון המון המון, ברוך השם, יחד עם כולם – יחד עם השרים, יחד עם חברי הכנסת, יחד עם החברים, אנשי המקצוע.

נספח ע/11

העתק הפוסטים:

**ח"כ ישראל כ"ץ – Israel Katz
(@katzisraelikud), "אחרי כמעט 24
שעות ללא שינה בכנסת..." פייסבוק
(18.3.2021);**

**ח"כ ישראל כ"ץ – Israel Katz
(@katzisraelikud), "ביום שלישי
הקרוב יתקיימו בחירות לכנסת..."
פייסבוק (19.3.2021);**

**ח"כ ישראל כ"ץ – Israel Katz
(@katzisraelikud), "בהמשך לתיקון
החשוב שהעברתי בכנסת בשבוע
שעבר..." פייסבוק (22.3.2021)**



✓ Israel Katz - ישראל כ"ץ

March 18 at 8:31 AM · 🌐



שר האוצר במליאת הכנסת

אחרי כמעט 24 שעות ללא שינה בכנסת, התיקון המהיר שיזמתי עבר כעת בקריאה שניה ושלישית. תיקון זה ישרים תוספת של סכומים משמעותיים לעצמאים ובעלי עסקים רבים שקיבלו הודעות על קיצוץ בגובה המענק, שכן כעת גם המענקים הסוציאליים לעצמאים ולשכירים בעלי שליטה ב-2021 יחושבו לפי הירידה ביחס לשנת המס 2018 או 2019, לפי הגובה מביניהן, דבר שמהווה בשורה משמעותית עבור ציבור זה.

כפי שהבהרתי, לא אאפשר כל פגיעה בציבור זה אשר זקוק להתגייסותנו המלאה בעת זו של משבר לאומי, כפי שעשינו עד כה.

See Less



965

391 Comments



Like



Comment



Share





ישראל כ"ץ - Israel Katz

5 hours ago



בהמשך לתיקון החוק החשוב שהעברתי בכנסת בשבוע שעבר, שלפיו גם המענקים הסוציאליים לעצמאים ולבעלי שליטה בשנת 2021 יחושבו לפי השנה המטיבה יותר 2018 או 2019, כמו בשנת 2020, חתמתי על צווים לאישור המשך המענקים והסיוע הכלכלי >>

👉 אישור מתן מענקי הסיוע הכלכלי (סוציאלי, הוצאות קבועות וארנונה) גם בגין מרץ-אפריל 2021.

👉 אישור המשך הפחתת רף הפגיעה לקבלת מענקי הוצאות קבועות והחזר ארנונה ל-25% לפחות גם בגין מרץ-אפריל 2021.

מהלכים אלו נועדו לתת ודאות לעצמאים ולעסקים כי הסיוע הכלכלי הנדרש לקורונה ימשך. כפי שהבטחתי, לא נשאיר אף עסק מאחור.



ביום שלישי הקרוב יתקיימו הבחירות לכנסת.

אני פונה אליכם להצביע לליכוד כדי לאפשר הקמת ממשלת ימין יציבה בראשות בנימין נתניהו, ללא רוטציה וללא פאריטטיות ששיתקה את פעילות הממשלה היוצאת.

הובלתי סיוע נרחב לעצמאים, לעסקים ולשכירים בחל"ת שאיפשר להם לעבור את התקופה הקשה ולשוב כעת לפעילות מלאה, בזכות מבצע החיסונים הגדול, אותו הוביל רה"מ. אמשוך לסייע להם ככל שידרש, וביחד נוביל את מדינת ישראל לצמיחה ושגשוג.

שבת שלום,
ישראל

נספח ע/12

**העתק מכתב העותרת בכותרת
"קביעת נהלי עבודה בעת
שימוש בקופסאות חוץ
תקציביות" מיום 7.2.2021**



7 בפברואר 2021, כ"ה שבט תשפ"א

לכבוד

ד"ר אביחי מנדלבליט עו"ד אסי מסינג

היועץ המשפטי לממשלה היועץ המשפטי

משרד המשפטים משרד האוצר

ירושלים ירושלים

שלום רב,

הנדון: קביעת נהלי עבודה בעת שימוש בקופסאות חוץ תקציביות

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

- כידוע, בשנתיים האחרונות החל שימוש מאסיבי ויוצא דופן ב"קופסאות חוץ תקציביות", כינוי להן זכו תוספות תקציביות החורגות ממסגרת ההוצאה השנתית המותרת. **עובדה זו לבדה ממחישה את הצורך הדחוק בקביעת נהלי עבודה ברורים בשימוש בכלי זה.**
- "קופסאות" אלו אינן אלא מופעים חריגים ביסודות תקציב המדינה. להווי ידוע שבישראל מוגבלת ההוצאה השנתית על ידי ס' 6א לחוק ההגבלות חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992. כך למשל, על השנים החל משנת 2015 נקבע כי שיעור הגידול של סכום ההוצאה הממשלתית השנתית לא יעלה בתוספת ממוצע הגידול באוכלוסייה בנוסף לאחוז הנגזר מיחס החוב תוצר, ובהצמדה למדד המחירים השנתי.
- עם זאת, בשנים מאז נחקק חוק ההגבלות ניתן להבחין בחריגות מההגבלה הקבועה בסעיף 6 ו-6א, להוצאות אלה, אשר חורגות מההוצאה הממשלתית המותרת ואף לא מחושבות כחלק ממנה ניתן הכינוי "קופסאות חוץ תקציביות". בעבר מדינת ישראל כבר השתמשה בקופסאות חוץ תקציביות, אם כי השימוש בהן לא היה שימוש חוזר ונשנה שנה אחרי שנה, ולא היה בהיקפים גדולים כל כך כמו בשנים האחרונות.
- כך, רק בשנת 2020 במסגרת ההתמודדות עם משבר הקורונה נקבע כי שיעור הגידול הנוסף של סכום ההוצאה הממשלתית יהיה במצטבר 21.34% (!!!), שהם כ-80 מיליארד שקלים. לשם השוואה, שיעור הגידול הנוסף שנעשה בשל הלחימה במלחמת לבנון השנייה היה 1.6% בשנת 2007 ו-1% בשנת 2006. (ור' בחוק ההגבלות). **מדובר בתקציב של ממש, לא פחות מכך, שמועבר ללא ביקורת ציבורית וללא דיון בסעיפי ההוצאה.**

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



5. השימוש בקופסאות חוץ תקציביות יוצר מספר בעיות. ראשית, שנת 2020 נוהלה כולה במסגרת תקציב המשכי לפי ס' 3ב(ב) לחוק יסוד: משק המדינה, בתוספת 11 מיליארד שקלים שהועברו כחלק מ"פרשת האוזר" (כחלק מתיקון 4 לתיקון 10 לחוק יסוד: משק המדינה). עם זאת, הכספים שיצאו בחלק מהקופסאות החוץ תקציביות יצאו ללא פיקוח של הכנסת וללא מגבלות התקציב ההמשכי.
6. יצוין שהקושי הטמון ב"קופסאות חוץ תקציביות" אינו מיוחד לתקופה בה מתנהלת מדינת ישראל במסגרת תקציב המשכי; אלא גם במצב העניינים הרגיל של תקציב מדינה מאושר. כך, גם בשנת כספים רגילה, בה עבר תקציב "כרגיל", הכנסת לא צפויה לבצע פיקוח של ממש על הוצאות שנעשו במסגרת קופסאות חוץ תקציביות. שהרי, ההוצאות הללו כלל אינן נרשמות כחלק מהתקציב ה"רגיל", שעבר שלוש קריאות בכנסת.
7. אפשר שישנם מקרים בהם המשבר כל כך קשה וכל כך מפתיע ונובע ממקרים בלתי צפויים וחזויים, שאין ברירה אלא להשתמש בקופסאות חוץ תקציביות. אולם אלה צריכים להיות מקרים נדירים ביותר, ותוספת ההוצאה גם היא צריכה להיות מוגבלת לטובת הטווח המיידי, כשלאחר מכן אפשר להעביר תקציב נוסף. אך בכל מקרה – **אופן ניהול הכספים שיוצאים במסגרת חוץ תקציבית צריכים להיות מוגבלים בנוהל ברור**. שהרי כספי הציבור אינם הפקר.
8. בימים אלו מוצגות "תוכניות כלכליות" לציבור שמסתבר ונעשו ללא כל עבודת-מטה מסודרת; ללא התייעצות עם הגורמים המקצועיים המתאימים במשרד האוצר (ומחוץ למשרד האוצר ביניהם גם, בין היתר, נגיד בנק ישראל); ללא בחינת נתונים עדכנית של השימוש בקופסאות חוץ-תקציביות קודמות, ובחינת השפעות והשלכות השימושים הקודמים של הקופסאות על המשק הישראלי.
9. מכאן עולה אף החשש שמא בכוונת הממשלה לעשות שימוש חוזר ונשנה בכספים שאינם נכללים בקופסא החוץ תקציבית הקיימת לשנת 2021, ולהעמיד את הכנסת בפני מצב נתון, כך שזו תהיה חייבת לאשר את התוספת התקציבית.
10. לאור העובדה כי חלוקת הכספים במסגרת קופסא חוץ תקציבית נעשית על ידי הממשלה, הרי שמדובר במעשה מנהל, וזו צריכה להיעשות בהתאם לחובות הקיימות במשפט המנהלי. בכלל זאת, חובת ההיוועצות, החובה להפעיל שיקול דעת, עקרון חוקיות המנהל וכיו"ב.
11. בהתאם לכל זאת, נגזר שנדרש קיומו ועיצובו של נוהל עבודה ברור, שיקבע את המתודולוגיה הנדרשת לצורך עבודת-המטה על כל "קופסא חוץ-תקציבית", קודם להצגתה לציבור; ולאישורה בממשלה.
12. על הנוהל לכלול הגבלות ברורות על אילו הוצאות יכולות להיכלל במסגרת כל קופסא; קביעת קבועי-זמן לצורך התייעצויות עם כלל הגורמים הרלוונטיים, והטמעת הערותיהם במסגרת התוכנית; בחינת הצורך הפרטני באותה "קופסא חוץ-תקציבית"; הסתמכות על עבודת-מטה

התנועה למען איכות השלטון (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



שתציג את השפעות והשלכות השימוש בקופסאות קודמות; אופן אישור כל הוצאה, בדגש על אישור בוועדות הכנסת ובמליאת הממשלה; פירוט על אופן ביצוע הביקורת על ביצוע ההוצאות; העדפה ברורה לשימוש במסגרות תקציביות ולא במסגרות חוץ תקציביות (בין היתר, כך שאם קופסא אושרה לפני תקציב הוצאה זו תאושר במסגרת התקציב); ועוד.

13. אשר על כן, נבקשכם לגבש נוהל ברור לביצוע ההוצאות, ולפרסמו בהקדם האפשרי, כך שיחול כבר על הקופסאות החוץ תקציביות של שנת 2021. בשל חשיבות הדברים, נבקש את תגובתכם

לא יאוחר מיום 22.02.2021.

14. לתגובתכם המהירה, נודה.

בכבוד רב,


חנן שופר, עו"ד
האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון


אריה מרזליק, עו"ד
מנהל האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון

העתק: עו"ד מאיר לוין, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי)
רו"ח יהלי רוטנברג, החשב הכללי
פרופ' אמיר ירון, נגיד בנק ישראל
ח"כ ישראל כ"ץ, שר האוצר.

נספח ע/13

**העתק מכתב בתזכור בעניין
"קביעת נהלי עבודה לשימוש
בקופסאות חוץ תקציביות"
מיום 24.2.2021**



24 בפברואר 2021, י"ב אדר תשפ"א

לכבוד

ד"ר אביחי מנדלבליט עו"ד אסי מסינג

היועץ המשפטי לממשלה היועץ המשפטי

משרד המשפטים משרד האוצר

ירושלים ירושלים

שלום רב,

הנדון: תזכורת – קביעת נהלי עבודה לשימוש בקופסאות חוץ

תקציביות

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

- ביום 7.2.2012 שלחנו אליכם מכתב בעניין קביעת נהלי עבודה בעת שימוש בקופסאות חוץ תקציביות. במסגרת מכתב זה הבהרנו את הבעיות שבשימוש בקופסאות חוץ תקציביות, את הצורך בנהלים ברורים שינחו את השימוש בהן וכן את הנסיבות הנוכחיות אשר הפכו את הצורך בנהלים אלה לדוחק ממש.
- עד היום לא הגיע למשרדי התנועה כל תגובה מטעמכם.
- "קופסאות" אלו אינן אלא מופעים חריגים ביסודות תקציב המדינה. להווי ידוע שבישראל מוגבלת ההוצאה השנתית על ידי ס' 6 לחוק ההגבלות חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה התקציבית, תשנ"ב-1992. כך למשל, על השנים החל משנת 2015 נקבע כי שיעור הגידול של סכום ההוצאה הממשלתית השנתית לא יעלה בתוספת ממוצע הגידול באוכלוסייה בנוסף לאחוז הנגזר מיחס החוב תוצר, ובהצמדה למדד המחירים השנתי. "הקופסאות" הם חריגות לכלל זה.
- בעבר מדינת ישראל כבר השתמשה בקופסאות חוץ תקציביות, אם כי השימוש בהן לא היה שימוש חוזר ונשנה שנה אחרי שנה, ולא היה בהיקפים גדולים כל כך כמו בשנים האחרונות.
- מבלי לקבוע מסמרות, יתכן כי לכלי זה יש חשיבות בעתות משבר חמור, דוחק ומיידי ובהיקף סביר, אך מקרים אלה צריכים להיות נדירים ביותר וכן מוגבלים בהיקף ובזמן.
- עם זאת בשנתיים האחרונות דומה כי המצב יצא מכלל שליטה.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



7. כך, רק בשנת 2020 במסגרת ההתמודדות עם משבר הקורונה נקבע כי שיעור הגידול הנוסף של סכום ההוצאה הממשלתית יהיה במצטבר 21.34% (!!!), שהם כ-80 מיליארד שקלים. בשנת 2021 אושרה קופסא בסך של כ-52 מיליארד שקלים שהם כ-12% משיעור ההוצאה הממשלתית השנתית, ועוד היד נטויה.
8. לשם השוואה, שיעור הגידול הנוסף שנעשה בשל הלחימה במלחמת לבנון השנייה היה 1.6% בשנת 2007 ו-1% בשנת 2006. (ור' בחוק ההגבלות). **מדובר בתקציב של ממש, לא פחות מכך, שמועבר ללא ביקורת ציבורית וללא דיון בסעיפי ההוצאה.**
9. כפי שהודגש במכתב הקודם, היעדר הפיקוח על ההוצאות בקופסאות חוץ תקציביות הוא פגיעה של ממש בעקרון יסוד של שיטת המשפט הישראלי. אף אם ישנם מקרים בהם השימוש בקופסאות חוץ תקציביות הוא לגיטימי, יש חשיבות להגברת השקיפות לגבי הוצאות אלה ולמנוע מצב כי יעשה בהם שימוש שלא למטרה שלמה הוקצו.
10. על כן, **אופן ניהול הכספים שיוצאים במסגרת חוץ תקציבית צריכים להיות מוגבלים בנוהל ברור.** שהרי כספי הציבור אינם הפקר.
11. במסגרת המכתב הקודם אף הדגמנו את הבעייתיות שבקופסאות באמצעות "תוכניות כלכליות" שמוצגות גם בימים אלה לציבור. תכניות אלה רצופות בעיות מקצועיות, ולמעשה, דומה כי הוצגו ללא כל עבודה מטה – לא בנוגע ליעילות, לא לגבי העליות שלהם ולא לגבי גבול השימוש בקופסאות החוץ תקציביות. לעניין זה אף עלה החשש שמא יעשה שימוש בכספים "עודפים" שטרם אושרו כקופסאות חוץ תקציביות, מה שיעמיד את הכנסת בפני מצב נתון אותו היא חייבת לאשר.
12. לאור העובדה כי חלוקת הכספים במסגרת קופסא חוץ תקציבית נעשית על ידי הממשלה, הרי שמדובר במעשה מנהל, וזו צריכה להיעשות בהתאם לחובות הקיימות במשפט המנהלי. בכלל זאת, חובת ההיוועצות, החובה להפעיל שיקול דעת, עקרון חוקיות המנהל וכיו"ב.
13. בהתאם לכל זאת, **נגזר שנדרש קיומו ועיצובו של נוהל עבודה ברור, שיקבע את המתודולוגיה הנדרשת לצורך עבודת-המטה על כל "קופסא חוץ-תקציבית"; ולאישורה בממשלה.** כן נדרש **נוהל ברור אשר יגביל את השימוש בקופסאות אלה למקרים המתאימים, ימנע שימוש מופרז בהן, ויגביל את השימוש בזמן ובהיקף.** על אופיים של הנהלים פורט במסגרת המכתב הקודם.
14. בשלב זה ברור הצורך בנהלים אלה דוחק. אשר על כן, נבקשכם לגבש נוהל ברור לביצוע ההוצאות, ולפרסמו בהקדם האפשרי, כך שיחול כבר על הקופסאות החוץ תקציבית של שנת 2021. **בשל חשיבות הדברים, נבקש את תגובתכם לא יאוחר מיום 3.3.2021.**
15. לתגובתכם המהירה, נודה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



בכבוד רב,

חן שופן, עו"ד
האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון

אריאל ברזיל, עו"ד
מנהל האגף הכלכלי
התנועה לאיכות השלטון

העתק: עו"ד מאיר לוין, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי)
רו"ח יהלי רוטנברג, החשב הכללי
פרופ' אמיר ירון, נגיד בנק ישראל
ח"כ ישראל כ"ץ, שר האוצר.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

נספח ע/14

**העתק מכתב העותרת אל
המשיבים מיום 18.3.2021**



18 מרץ 2021, ה' ניסן תשפ"א

לכבוד :

ח"כ ישראל כץ	ד"ר אביחי מנדלבליט	עו"ד שגית אפיק	עו"ד אסי מסינג
שר האוצר	היועץ המשפטי לממשלה	היועצת המשפטית לכנסת	היועץ המשפטי למשרד האוצר
משרד האוצר	משרד המשפטים	משכן הכנסת	משרד האוצר
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

- דחוף -

שלום רב,

הנדון: בקשה דחופה לתגובתכם בכל הנוגע לכריכת תיקון התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש)(הוראת שעה) בהצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות בבקשה דחופה לתגובתכם לעניין חקיקתו של חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021, והכל כפי שיפורט להלן:

1. לפנות בוקר היום 18.3.2021 התקבלה בכנסת בקריאה שניה ושלישית, הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021 (להלן: "הצעת החוק"), אשר הונחה על שולחן הכנסת מטעם הממשלה ביום 3.3.2021, ומטרתה לפי דברי ההסבר להעניק אות מערכה לאנשי צד"ל לציון השתתפותם, כתף אל כתף במערכה ברצועת הביטחון בדרום לבנון.
2. ביום 8.3.2021 עברה במליאה הצעת החוק בקריאה ראשונה, ומסיבה עלומה, בהסכמת חברי הכנסת במליאה, הועבר הדיון בהצעת החוק בהכנה לקריאה שנייה ושלישית אל ועדת הכספים במקום ועדת חוץ וביטחון – על אף שמדובר בנושא ביטחוני מובהק הקשור למשרד הביטחון, וחסר כל קשר לעניינים תקציביים.
3. והנה, ביום 17.3.2021, הגיש שר האוצר נוסח הסתייגות להצעת החוק הכוללת נושא חדש שאינו קשור במאום להצעת החוק או לדברי ההסבר. למעשה בנוסח ההסתייגות, מבקש שר האוצר, הגם שאנו מצויים ימים מספר לפני הבחירות לכנסת ה-24, לתקן את חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש)(הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן "התכנית לסיוע כלכלי"), ולהוסיף מאות מיליוני ש"ח בקופאות חוץ-תקציביות.
4. מתוך כך, ולאחר שמזכיר הממשלה ביקש פטור מחובת הנחה, תוקן עוד באותו יום 17.3.2021, נוסח הצעת החוק כך שהתווסף סעיף 2 להצעה, הכולל את תיקון התכנית לסיוע כלכלי. כלומר, הצעת החוק שמטרתה להעניק אות מערכה לחיילי צד"ל, טמנה בחובה סעיף נוסף ושונה לחלוטין, המבקש להגדיל את התמיכה הכלכלית של המדינה עקב מגיפת הקורונה.
5. יצוין, כי לפי הפרסומים בתקשורת, הצעת החוק לא הועברה לגורמי המקצוע במשרד האוצר ואלה לא קיימו כל עבודה מינהלית נדרשת, על השפעת התוספת התקציבית בתכנית לסיוע כלכלי, שהועברה כקופסא חוץ תקציבית לשנת 2021 במסגרת חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 11).



6. על אף זאת, עוד באותו ליל יום 17.3.2021, אושרה הצעת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה והובאה באופן מידי לאישור בקריאה שניה ושלישית במליאה, שם התקבלה כאמור לפנות בוקר, הצעת החוק ברוב של חמישה חברי הכנסת אל מול אפס מתנגדים.

7. כלומר, הממשלה החליטה על קיום החקיקה ומיד לאחר מכן ועוד באותו הלילה פנתה לכנסת ונחקקה בהליך מהיר וחריג במיוחד, מבלי השתתפות של האופוזיציה ומבלי שהתקיים דיון מסודר בהצעת החוק. נדמה כי מדובר בהליך חקיקה חפוז, שנוהל באופן בלעדי בוועדת הכספים על ידי נציגי הקואליציה והממשלה בלבד ונחקק בכנסת על ידי הממשלה, והכל מספר ימים לפני הבחירות לכנסת ה-24 באופן המעלה חשש כבד לתעמולה אסורה ואף לעבירת שוחד בחירות.

8. **אם כן, נראה כי בהליך חקיקת הצעת החוק נפלו מספר פגמים היורדים לשורשו של הליך:**

א. כריכת תיקון התכנית לסיוע כלכלי להצעת החוק שעניינה בהענקת אות מערכה לחיילי צד"ל, ולאחר שעברה כבר בקריאה ראשונה בנוסח שונה לחלוטין, הן בדברי ההסבר והן בתוכנה המהותי והצורני.

ב. זכות ההשתתפות של חברי הכנסת נמנעה, אף בצורה פיזית, לאור ההליך החפוז באישון הליל, ברקע פגרת הבחירות והשבתת הכנסת.

ג. נעדרו כלל השיקולים של גורמי המקצוע במשרד האוצר, המתחייבים מתוקף היותה של ההצעה ממשלתית, לרבות חובת ההיוועצות, החובה להפעיל שיקול דעת, עקרון חוקיות המנהל וכיו"ב.

ד. חשש כבד לשימוש בכספי הציבור לשם תעמולה אסורה, אשר כל הליך החקיקה מתנהל ימים מספר לפני מועד הבחירות לכנסת ה-23.

9. יוזכר, כי בבג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, נט(2) 14 (2004), קבע בית המשפט העליון כי במקרים בהם נשללה פיזית אפשרותו של חבר הכנסת להשתתף בהצבעה, או מקום בו נשללה מחבר הכנסת כל אפשרות מעשית לדעת על מה מצביעים ולגבש את עמדתו לגבי הצעת החוק – תוקפו של החוק עלול להיפסל.

10. עוד יוזכר, כי בבג"ץ 10042/16 צחי קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (נבו) (06.08.2017), עמדה בבסיס הכרעתו של בית המשפט העליון, השאלה האם ניתנה לחברי הכנסת אפשרות לגבש עמדה מושפלת לגבי הצעת החוק, ונמצא כי קיומו (או אי קיומו) של דיון פרלמנטרי כפי שהתקיים שם (ובאופן הדומה למקרה דנן), אינו עולה בקנה אחד לכאורה עם החיפזון המאפיין חקיקה תקציבית כמו במקרה דנן.

11. בהקשר של שינוי קופסאות חוץ-תקציביות תוך כדי תנועה, יוער כי התנועה הצביעה על הקושי בהיעדרם של נהלים ברורים לביצוע שינויים בקופסאות חוץ תקציביות וליצירה של קופסאות נוספות, בין היתר, במסגרת מכתבים ליועץ המשפטי לממשלה וליועץ המשפטי למשרד האוצר (מהימים 7.2.2021 ו-24.2.2021). לכן, גם בעניין זה יש כדי להדגיש את החשיבות של נוהל ברור בכל שינוי תקציבי מעין זה שעושה הממשלה.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



12. אשר על כן, ולאור הפגמים החמורים הנ"ל, אנו פונים אליכם כעת בבקשה לתגובתכם בקשר להליך חקיקת הצעת החוק.

13. לנוכח חשיבותו הציבורית הרבה של העניין והדחיפות הרבה של העניין, נודה לקבלת תגובתכם בהקדם, ולא יאוחר מיום 22.3.2021 בשעה 10:00, על מנת שנוכל לבחון את המשך נקיטת צעדינו בקשר עם הנושא שבנדון, ולרבות המשפטיים.

בכבוד רב,

חנ שופן, עו"ד
האגף הכלכלי

הידי נגב, עו"ד
מחלקת מדיניות וחקיקה

נספח ע/15

**העתק מכתב העותרת אל
המשיבים מיום 22.3.2021**



לכבוד :

22 מרץ 2021, ט' ניסן תשפ"א

ח"כ ישראל כץ	ד"ר אביחי מנדלבליט	עו"ד שגית אפיק	עו"ד אסי מסינג
שר האוצר	היועץ המשפטי לממשלה	היועצת המשפטית לכנסת	היועץ המשפטי למשרד האוצר
משרד האוצר	משרד המשפטים	משכן הכנסת	משרד האוצר
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>
		- דחוף -	

שלום רב,

**הנדון : בקשה דחופה לתגובתכם בכל הנוגע לכריכת תיקון התכנית לסיוע כלכלי
(נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) בהצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון
ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021 – תזכורת**

סימוכין : מכתבנו מיום 18.3.2021.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם פעם נוספת בתזכורת לבקשתנו לקבלת תגובתכם לעניין חקיקתו של חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021, והכל כפי שיפורט להלן:

1. במכתבנו שבסימוכין מיום 18.3.2021, פנינו אליכם בבקשתנו, בקשר עם הנושא שבנדון (ראו את המכתב מצ"ב ומסומן **כנסת א'** לפניה זו), וביקשנו את תגובתכם לא יאוחר מהיום 22.3.2021 בשעה 10:00.
2. כפי שהרחבנו במכתבנו שבסימוכין, הממשלה החליטה על קיום הליך החקיקה החפוז של חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021 (להלן: "הצעת החוק"), ומיד לאחר מכן ועוד באותו הלילה פנתה לכנסת וחוקקה בהליך מהיר וחרוג במיוחד, מבלי השתתפות של האופוזיציה ומבלי שהתקיים דיון מסודר בהצעת החוק.
3. עוד עמדנו על כך, שמדובר בהליך חקיקה חפוז שנוהל באופן בלעדי בוועדת הכספים על ידי נציגי הקואליציה והממשלה בלבד ונחקק בכנסת על ידי הממשלה, והכל מספר ימים לפני הבחירות לכנסת ה-24 באופן המעלה חשש כבד לתעמולת בחירות אסורה.
4. **אם כן, וכפי שהרחבנו (סעיפים 8-9 במכתבנו שבסימוכין) נראה כי בהליך חקיקת הצעת החוק נפלו מספר רב של פגמים היורדים לשורשו של הליך החקיקה הממשלתית.**
5. אשר על כן, ולאור הפגמים החמורים הנ"ל, אנו פונים אליכם כעת שוב בבקשה לתגובתכם בקשר להליך חקיקת הצעת החוק. לנוכח חשיבותו הציבורית הרבה של העניין והדחיפות הרבה של העניין, **נודה לקבלת תגובתכם בהקדם, ועל מנת שנוכל לבחון את המשך נקיטת צעדינו בקשר עם הנושא שבנדון, ולרבות המשפטיים.**

בכבוד רב,

חן שופן, עו"ד
האגף הכלכלי

הידי נגב, עו"ד
מחלקת מדיניות וחקיקה

נספח ע/16

העתק מכתב מטעם הייעוץ

המשפטי לכנסת מיום

24.3.2021

026753495



**הכנסת
הלשכה המשפטית**

סימוכין: 2021-035699
י"א בניסן התשפ"א
24 במרס 2021

לכבוד

עו"ד הידי נגב, מחלקת מדיניות וחקיקה
עו"ד חן שופן, האגף הכלכלי
התנועה למען איכות השלטון בישראל

שלום רב,

הנדון: פנייתכם בעניין חוק אנשי צבא דרום לבנות ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021
סימוכין: מכתבכם מיום 18.3.21

מכתבכם אל היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד שגית אפיק, הועבר לטיפולי ואני מתכבדת להשיבכם כדלקמן:

1. חוק אנשי צבא דרום לבנון ובני משפחותיהם, התשס"ה-2004, נחקק במקור בשנת 2004 בוועדת הכספים של הכנסת. ככלל, הוועדה שהכינה את הצעת החוק במקור, מכינה לקריאה השנייה והשלישית הצעות חוק שמתקנות אותו.
2. כיוון שעניינו של התיקון בהצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ובני משפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021 (להלן – הצעת החוק), הוא אותות מערכה לאנשי צבא דרום לבנון, המלצת הלשכה המשפטית ביחס לוועדה המתאימה להכין את הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית היתה – ועדת הכספים או ועדת החוץ והביטחון.
3. כחלק משיקול הדעת המוקנה למליאת הכנסת ולחברי הכנסת בהתאם לתקנון הכנסת, הכנסת החליטה להעביר את הצעת החוק להכנתה לקריאה השנייה ולקריאה השלישית בוועדת הכספים. על כל פנים, זהות הוועדה המטפלת בהצעת החוק אינה משליכה, ככלל, על תקינות הליכי החקיקה.
4. ביום 16/3/21 קיימה ועדת הכספים דיון בהצעת החוק להכנתה לקריאה השנייה ולקריאה השלישית. לאחר שהוועדה אישרה את נוסח ההצעה, הגיש חבר הכנסת ינון אזולאי בקשה לדיון מחדש בהתאם להוראות תקנון הכנסת.
5. בנוסף לבקשה לדיון מחדש הוגשה גם בקשה של שר האוצר להוסיף להצעת החוק הסתייגות שר, שעיקרה תיקון עקיף לחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – התכנית לסיוע כלכלי), שנועד לאפשר חישוב מענק עבור עצמאים ושכירים בעלי שליטה בחברת מעטים הזכאים לקבל מענק סיוע בהתמודדות עם נגיף הקורונה (המכונה – מענק סוציאל), גם בהתבסס על המחזור שלהם בשנת 2018 (ולא רק בשנת 2019), כפי שחשבו המענקים בשנת 2020, ועל מנת שהחישוב ישקף נכונה את מצבם הכלכלי של הזכאים כאמור.

026753495

6. יצוין, כי הסוגיה אותה ביקש השר להוסיף מוכרת היטב לחברי ועדת הכספים, משחיא עלתה אך לאחרונה במסגרת הדיונים על המענק הסוציאלי. באותה עת היה נראה כי עד למועד זה לא יידרשו המענקים, ולפיכך גם התקופות למענקים שנקבעו במקור היו קצרות יותר.
7. הדיון בבקשתו של הה"כ אזולאי נקבע ליום 17/3/21, והודעה על כך נמסרה מראש. לדיון זומנו כלל הגורמים הנוגעים בדבר, לרבות כל משרדי הממשלה הרלוונטיים, הלשכות המקצועיות ונציגי הציבור שהוזמנו להשתתף גם בעת חקיקת התכנית לסיוע כלכלי. נוסח הצעת הסתייגות השר פורסמה קודם למועד הדיון.
8. יתרה מכך, באותו יום התקיימה ישיבת מליאה. כך שעל אף שמדובר בפגרת בחירות, חברי הכנסת נדרשו להיות במשכן, ולכן לכלל חברי הכנסת מטעם הקואליציה והאופוזיציה – ניתנה הזדמנות להשתתף בדיון בוועדה ולגבש את עמדתם ביחס לתיקון המוצע, וחלקם אף מימשו זאת ולקחו חלק בהליך.
9. כפי שהוסבר לעיל, גם אין מדובר בעניין שנדון לראשונה בוועדה, אלא בנושא שעלה במסגרת חקיקתו של חוק התכנית לסיוע כלכלי, וחברי הוועדה הכירו אותו בשל כך.
10. בהתחשב בכך שהכנסת לא היתה צפויה להתכנס שוב עד לאחר קיום הבחירות לכנסת ה-24, אישרה ועדת ההסכמות (ועדה המורכבת מיו"ר הקואליציה וחבר מסיעתו של ראש האופוזיציה) את קיום הדיון בנושא, וכן אישר יו"ר הכנסת לקיים את הדיון באותו היום. גם בכך יש כדי ליתן אינדיקציה ברורה להסכמה הרחבה של חברי הכנסת לתוספת האמורה, ולכן שהדברים לא נעשו "במחשכים".
11. יצוין, כי קיצור תקופת ההנחה, שלא כמצוין במכתבכם, אושר עוד ביום 3/3/21 בוועדת הכנסת ביחס לכל שלוש הקריאות של הצעת החוק.
12. כמו כן, טענתכם לפיה הצעת החוק (הסתייגות השר) לא הועברה לגורמי המקצוע במשרד האוצר אינה נכונה. משרד האוצר העביר אל הוועדה את הסתייגות השר בטרם קיום הדיון בוועדה ונוסחה פורסם מראש כאמור.
13. הצעת החוק, הכוללת את הסתייגות השר, נחקקה לאחר קיום דיון ממצה בוועדת הכספים, שבו נשמעו עמדותיהם של כלל הגורמים הנוגעים בדבר, ולאחר שהתבקשה חתייחסותם המפורשת של היועצים המשפטיים במשרד האוצר, ברשות המסים ובמשרד המשפטים. לאחר שמיעת כלל העמדות כאמור, החליטה הוועדה לקבל את הסתייגות השר ולשלבה בנוסח הצעת החוק לפני הנחתה על שולחן המליאה לקראת הקריאה השנייה והקריאה השלישית.
14. מכל מקום, כיוון שדובר בהסתייגות שר, ולמרות שהשר חזר וטען כי הוא פועל בתמיכת הממשלה, הוחלט לקיים גם דיון בנושא בוועדת השרים לענייני חקיקה, ולאחר שוועדת השרים אישרה את נוסח ההצעה, הובא הדבר גם לאישורה של הממשלה. כל זאת בטרם החל הדיון בקריאה השנייה ובקריאה השלישית במליאת הכנסת.

026753495

15. ביחס לטענתכם בדבר שינוי קופסאות חוץ תקציביות תוך כדי תנועה, הן במהלך הדיון בוועדה והן במכתבו של מזכיר הממשלה לכנסת שחוקרא על ידי מזכירת הכנסת במליאה צוין כי לא מדובר בהקצאת כספים חדשה וכי התקצוב למהלך קיים כבר בלאו הכי בקופסאות הקורונה ומחוץ חלק מהן. משכך, טענותיכם בעניין זה אינן רלוונטיות למקרה זה.

16. לאור האמור, אנו סבורים כי בנסיבות העניין לא נפל פגם היורד לשורשו של הליך החקיקה.

בברכה,
שלומית ארליך
שלומית ארליך, עו"ד

העתק:

עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת ולוועדת הכספים