בבית משפט העליון **בג"ץ 22/**
<u>בשבתו כבית משפט גבוה לצדק</u>

בעניין שבין: **התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697**

ע"י ב"כ עוה"ד **ד"ר אליעד שרגא** ו/או ו/או **תומר נאור** ו/או **אריאל ברזילי** ו/או **הידי נגב** ו/או **גילי גוטוירט** ו/או **רחל אל-שי רוזנפלד** ו/או **רותם בבלי-דביר** ו/או **תמר באום** ו/או **אורי הס** ו/או **דנה פרימור - אזר**

רח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076 **<u>העותרת</u>**

- נ ג ד -

1. **הכנסת**
2. **היועצת המשפטית לכנסת**
3. **הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות**
ע"י ב"כ עוה"ד מהלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636 ; פקס: 02-6753495

<u>המשיבים</u>

<u>עתירה למתן צו הצהרתי,</u>

<u>צווים על תנאי, צו ביניים</u>

<u>ובקשה לקיום דיון דחוף</u>

מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן צו הצהרתי, צווים על תנאי, צו ביניים ולקביעת דיון דחוף בעתירה כנגד המשיבות 1-3, כלהלן:

א. **<u>צו הצהרתי</u>**

צו הצהרתי הקובע כי חקיקת סעיפים 3-4 לחוק התפזרות הכנסת ה-24 ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022 (להלן: "הוראת השעה") מבלי שניתנה עמדתה, או המלצתה של הוועדה הציבורית על ההסדרים הזמניים בדבר מתן הלוואות בסמוך לתקופת הבחירות, דחיית פירעון החובות, וקריאת הוספה של יחידת מימון אחת כ-1.4 יחידות מימון לכל סיעה – תביא לבטלות מיידית.

ב. **<u>צו על תנאי</u>**

צו על תנאי כנגד המשיבות 1-3 המורה להן להתייצב לנמק מדוע זה לא יתבטלו סעיפים 3-4 להוראת השעה, וזאת לנוכח הטעמים הבאים:

ב.1. לנוכח הפגיעה במושכלות ובתכליות חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 ובמיוחד הפגיעה בשוויון שבין המפלגות המתמודדות לכנסת ה-25, באינטרס הציבורי שבמימון מפלגות ובעקיפת הוראותיו שנקבעו כדי להגביל צבירת חובות עתק לאוצר המדינה;

ב.2. לנוכח עקיפתה של הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, אשר הוקמה לפי סעיף 1א בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, ומהווה גורם חיצוני ובלתי-תלוי המפריד בין הגורם הזוכה לגורם המחליט, בכל הנוגע לגובה המימון לקראת הבחירות;

ב.3. לנוכח היותה של הוראת השעה חקיקה מסוג "הכנסת מחוקקת לעצמה", אשר נחקקה בניגוד עניינים בעוצמה גבוהה, בניגוד לאינטרס הציבורי ובחוסר סבירות קיצוני;

ב.4. לנוכח פגמים חמורים היורדים לשורשו של הליך חקיקת סעיפים 3-4 להוראת השעה שהוצמדו לפיזור הכנסת ה-24, שנחקקו מבלי שניתן כל מסד נתונים להוספת גובה המימון, מתן הלוואות ודחיית הפירעון, ותוך פגיעה חמורה בעיקרון ההשתתפות של הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות;

ב.5. לנוכח העובדה שחברי הסיעות בכנסת פטרו את עצמם בהוראת שעה מניכיון החובות לאוצר המדינה מכספי המימון לבחירות ודחו את פירעון חובות העתק בפריסה מרחיקת לכת לכנסות הבאות, ובכך פגעו פגיעה חמורה באמון הציבורי בכנסת ובנבחרי הציבור.

ג. **<u>צו ביניים</u>**

יתרה מכך, מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא מלפניו **צו ביניים** המקפיא את קבלת ההלוואות, דחיית פירעון החובות לכנסות הבאות וקריאת יחידת מימון אחת כ-1.4 יחידות מימון לעניין התוספת למימון בהתאם לקבוע בסעיפים 3-4 בהוראת השעה, וזאת עד אשר תידון ותוכרע העתירה, נוכח הנימוקים הבאים:

מטרתה של הבקשה למתן צו הביניים היא למנוע את המשך המצב בו עוקפים חברי הסיעות בכנסת את הוועדה הציבורית בחקיקה לעצמם, תוך שהם מוסיפים ללוות ללא ניכוי החוב ודוחים את פירעון החובות לכנסות הבאות. כמו כן, מוסיפים לעצמם חברי הכנסת מימון נוסף בקריאת יחידת מימון אחת כ-1.4 יחידות מימון לעניין התוספת, והכל ללא אישור או המלצה

מהוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות.

כידוע, בבואו לבחון את השאלה האם להעניק צו ביניים אם לאו, מאזן בית המשפט הנכבד בין שני שיקולים עיקריים - מאזן הנוחות, וסיכויי העתירה, כאשר למאזן הנוחות מעמד בכורה ברור בין שני אלה. כך נקבע בבר"מ 8777/06 **מפעלי תחנות בע"מ ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה טבריה ואח'** (נבו 19.11.2006): "על בית המשפט לשקול בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים את סיכויי העתירה ואת 'מאזן הנוחות'... שני השיקולים משפיעים האחד על השני... ואולם, אבן הבוחן העיקרית בסופו של יום היא בשיקולי 'מאזן הנוחות'".

העותרת סבורה כי נסיבות העניין מחייבות מתן צו הביניים המבוקש, וזאת על מנת למנוע פגיעה קשה ונמשכת בעקרון חוקיות המינהל ובשלטון החוק; בקופה הציבורית; בטוהר מידותיהם של חברי הכנסת ובניקיון שיקול דעתם של נבחרי הציבור; ובמעמד הכנסת ונראותה הציבורית.

בקשה זו עומדת בכפיפה אחת עם הבקשה לקיום דיון דחוף, אשר קיומו יבטיח כי צו ביניים, ככל שיינתן, יעמוד לזמן קצר בלבד.

ד. **<u>בקשה לקיום דיון דחוף</u>**

כמו כן, מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון דחוף בעתירה, וזאת נוכח העובדה שחברי הסיעות בכנסת חוקקו לעצמם הסדרים זמניים למערכת הבחירות לכנסת ה-25, כדי להקנות לעצמם יתרון ואפשרות לקבל כספי ציבור נוספים לסיעות, תוך רמיסה ברגל גסה של ההגבלות והמנגנונים הקבועים בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973. זאת עשו חברי הכנסת, באופן שעשוי להביא לפגיעה משמעותית בתכליותיו ומטרותיו של חוק מימון מפלגות התשל"ג-1973, שהן השמירה על האינטרס הציבורי במימון המפלגות ושיוויון בין הסיעות המתמודדות בבחירות לכנסת ה-25 שמועדן נקבע ליום 1.11.2022.

יצוין כי אלא אם צוין אחרת, ההדגשות בציטוטים המובאים בעתירה דנן הנן של הח"מ.

א. <u>הצדדים לעתירה</u>

<u>העותרת</u>

1. העותרת היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית ולא מפלגתית, המציינת בימים אלו 32 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית בהן חרטה על דיגלה 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-70,000 חברים ופעילים, ולמעלה מ-200,000 עוקבים ברשתות החברתיות.

<u>המשיבות</u>

2. המשיבה 1 היא **הכנסת**, בית המחוקקים של מדינת ישראל, אשר חבריה הם, בין היתר, חברי הסיעות המתמודדות במערכת הבחירות לכנסת ה-25. חברי הכנסת חוקקו את חוק התפזרות הכנסת ה-24 ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022 (להלן: "**הוראת השעה**"), אשר נגד עומד בבסיס עתירה זו.

3. המשיבה 2 היא **היועצת המשפטית לכנסת**, אליה פנתה העותרת לפני חקיקת הוראת השעה

כדי שתעמוד ותשמור על האינטרס הציבורי ותקבע שהסמכות לקבוע את הגדלת המימון נתון לוועדה הציבורית. העותרת המשיכה לפנות אליה גם לאחר החקיקה כדי לקבל את עמדתה ולצמצם את גדר המחלוקת.

4. המשיבה 3 היא **הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות**, בראשות השופטת בדימ. אילה פרוקצ'יה וחבריה הנוספים הם רו"ח אהוד רצאבי ופרופ' אסף מידני, אשר קמה בהתאם לסעיף 1א לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 ("**חוק מימון מפלגות**"). תפקידיה לקבוע את יחידת המימון, ממנה נגזר החישוב הכללי של מימון המפלגות וכן, להמליץ ולהביא את עמדתה בכלל העניינים הנוגעים לגובה המימון למפלגות.

ב. <u>מבוא</u>

5. עניינה של עתירה זו בסעיפים 3-4 להוראת השעה - הסדרים זמניים למערכת הבחירות לכנסת ה-25 המהווים הוספת מימון בחירות לסיעות בכנסת, שינוי התוספת לכל סיעה מיחידת מימון אחת ל-1.4 יחידות מימון, ומתן הלוואות נוספות מאוצר המדינה, תוך פריסה מחדש של פירעון חובות ההלוואות הקודמות שיתרתם עולה על מעל 200 מיליון ש"ח.

6. העותרת תטען כי בחקיקת הסדרים זמניים אלה עקפו חברי הסיעות בכנסת את עמדתה של הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות וחוקקו את הוראת השעה בחקיקה מסוג "**הכנסת מחוקקת לעצמה**" – חקיקה המתקיימת בניגוד עניינים, בניגוד לאינטרס הציבורי, בניגוד גמור לתכליות חוק מימון מפלגות ותוך פגיעה בטוהר הבחירות ובשוויון בין המפלגות – ולכן היא מזמינה ביקורת שיפוטית.

7. בלשונה של יו"ר הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, השופטת בדימ' אילה פרוקצ'יה, במענה שניתן לעותרת מיום 12.7.2022:

> "חקיקה ראשית של הכנסת, המתערבת בגובה יחידת המימון בלא קביעה של הוועדה הציבורית, עוקפת לא רק את הוועדה, **<u>אלא בעיקר את חקיקת הכנסת עצמה, ואת המדיניות הראויה שהכנסת עצמה ביקשה לקדם</u>**. **מעבר לכך טענתי, כי חקיקה בענייני יחידת המימון וההלוואות ללא בחינה מושכלת של נתונים וצרכים אמיתיים של המפלגות, וללא התייחסות מעמיקה למצב הכללי במשק, איננה תקינה; הוספתי, כי לא ברור לי אם החקיקה המוצעת תועמד למבחן שיפוטי, אבל היא לבטח תועמד למבחן ציבורי, ולדעתי, לא תצלח אותו.** הצעתי לגנוז את הצעת החוק ולאפשר לוועדה הציבורית להתכנס בדחיפות כדי לבחון את בקשות הסיעות להגדלת יחידת המימון, ולקבל נתונים מוסמכים וניתוח כלכלי רלבנטיים מחשב הכנסת וממחלקת המחקר של הכנסת; לטענת חברי כנסת שונים כי קיימת מצוקת זמן שכן צריך למצות את נושא מימון המפלגות לפני פיזור הכנסת, השבתי כי, לדעתי, אין מניעה לקיים את דיוני הוועדה הציבורית ולקבל את החלטתה בהליך תקין גם לאחר פיזור הכנסת, שכן כל הגורמים הרלבנטיים לצורך כך נותרים בתפקידיהם, והחלטת הוועדה הציבורית אינה טעונה חקיקה, כאמור."

8. עוד ציינה יו"ר הוועדה הציבורית כי הוועדה בראשותה לא דנה בשינוי התוספת לכל מפלגה מיחידת מימון אחת ל-1.4 יחידות מימון, ובנושאי ההלוואות והמקדמות – עניינים שאליבא דעותרת עוסקים בהגדלה זמנית של המימון ומחייבים את אישורה של הוועדה הציבורית, או לכל הפחות את המלצתה.

העתק מענה יו"ר הוועדה הציבורית לעותרת, מיום 12.7.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/1.

9. העותרת תרחיב על כלל המסד העובדתי לעתירה הכולל את הקמת הוועדה הציבורית והמגבלות שקבע המחוקק ביחס לאפשרות של המפלגות ללוות כספים מאוצר המדינה – מגבלות שנדרסו באופן שיטתי על ידי חברי הסיעות בכנסת בחקיקת הוראת שעה וגוררות חובות עתק למדינה, עליהן תפרט העותרת.

10. כמו כן, תטען העותרת כי הוראת השעה נחקקה תוך יומיים בלבד בהליך חקיקה חפוז בו נפלו פגמים משמעותיים הנופלים לשורשו של הליך, וכי אי-שיתוף הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות בחקיקה פגע פגיעה קשה בעקרון ההשתתפות ובאמון הציבור בכנסת ובנבחריה.

11. **מכלל האמור לעיל, תבקש העותרת לטעון כי ההסדרים הזמניים שנקבעו בסעיפים 3-4 בהוראת השעה – דינם בטלות.**

12. והכל כפי שיפורט בהרחבה להלן.

ג. <u>התשתית העובדתית</u>

13. העותרת תבקש לעמוד תחילה ובקצרה על תולדותיו של חוק מימון מפלגות והביקורת הציבורית והמשפטית על השימוש שנעשה בכספים הציבוריים שבעקבותיה הוקמה הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות בשנת 1994. לאחר מכן תעמוד העותרת על מהלך חקיקת התיקון לחוק מימון מפלגות שאפשר לראשונה מתן הלוואות לסיעות בכנסת והמנגנונים השונים שנועדו להגביל צבירת חוב – כל אלה יפורטו בקיצור המחייב כדי שבמורד העתירה יוצגו התכליות השונות שנדרסו בחקיקת הוראת השעה.

14. כמו כן, תעמוד העותרת בקצרה המחייבת גם על יתרת חובות המפלגות לאוצר המדינה העולה לכדי 200 מיליון ש"ח ופרקטיקת גלגול החובות בתיקוני החקיקה השונים, אשר גררה, בין היתר, גם חובות אבודים של מיליוני ש"ח לכל אחת מהסיעות שלא נבחרו לכנסת.

15. בהמשך התשתית עבודתית תפרט העותרת בהרחבה על מהלך חקיקת הוראת השעה הנוכחית שנחקקה תוך יומיים, ותביא את דברי חברי הסיעות בכנסת ואת דבריהם של חברי הוועדה הציבורית, והכל כדי לתאר נאמנה את מהלך החקיקה העומד בבסיס עתירה זו.

ג.1. <u>הרקע להקמת הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות</u>

16. בשני העשורים הראשונים של מדינת ישראל, המפלגות השונות גייסו את ממונן משני מקורות עיקריים: דמי החבר ששילמו חברי המפלגות, ותרומות שונות שהגיעו מתומכי המפלגות. בשל רצון להתמודד עם ביקורת ציבורית הולכת וגוברת בכל הנוגע לקבלת תרומות, ולצד עלייה בהוצאותיהן של המפלגות, נחקק, בשנת 1969, חוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בשנת תש"ל (מימון, הגבלת הוצאות וביקורת), תשכ"ט-1969, אשר לראשונה קבע כי הוצאות הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות של המפלגות המיוצגות בכנסת ימומנו מתקציב המדינה.

17. כידוע, חקיקתו של חוק זה הביאה לראשונה בתולדות המשפט בישראל, ובזכות עתירה שהגיש לבג"ץ ד"ר אהרן ברגמן, לפסילתו של חוק שחוקקה הכנסת על ידי בית משפט העליון (בג"ץ 98/69 **ברגמן נ' שר האוצר**, פ"ד כג(1) 693 (1969) (להלן: "**עניין ברגמן**")). בפסק הדין שניתן

ביום 3.7.1969 קיבל בית המשפט העליון את טענות העותר, וקבע כי עקרון השוויון המעוגן בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, משתרע גם על הזכות להיבחר, ויש לפרשו באופן מהותי.[1]

18. בשנת 1973, ולקראת הבחירות לכנסת השמינית, חוקקה הכנסת, והפעם כהסדר קבע, את חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973 (להלן: "**חוק מימון מפלגות**" או "**החוק**"), אשר קובע כי תקציב המפלגות יהא מאוצר המדינה, ובאופן יחסי בהתאם למספר המנדטים של כל מפלגה. חוק מימון מפלגות עיגן את עקרון השוויון בבחירות בכנסת, והחיל אותו כדרך קבע, ובנוגע לסיכוי רשימות חדשות להיבחר לכנסת. התייחס לכך חה"כ ישראל קרגמן, מיוזמי החוק, בדיון במליאת הכנסת לקראת דיון מוקדם בהצעת החוק:

> "אחד העקרונות שאנחנו רוצים להשתית עליהם את חוק הקבע אומר שהמימון יינתן על פי תוצאות הבחירות לכנסת הנכנסת ולא היוצאת. שיטה זו נראית לנו כחוק קבע, כבסיס מוצק וצודק. **זה מבטיח שוויון למפלגה המיוצגת בכנסת היוצאת ולרשימה חדשה**".

העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 25.10.1972 מצורף ומסומן כנספח ע/2.

19. אולם, לפי הוראות חוק מימון מפלגות דאז, את שיעור יחידות המימון אשר בהתאם אליהן ייקבע גובה המימון לו היו זכאיות המפלגות השונות, קבעה ועדת הכספים של הכנסת. וכך, לאורך השנים וממערכת בחירות אחת לאחרת, הכנסת הגדילה את שיעור יחידות המימון, וערכה שינויים נוספים בחוק מימון מפלגות, אשר לא פעם גררו ביקורת ציבורית ומשפטית – בין אם בשל היות השינויים רטרואקטיביים, ובין אם בשל הפגיעה, כפי שארע בעניין ברגמן, בעיקרון השוויון הקבוע בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת (ראו: בג"ץ 563/75 **יהודה רסלר נ' שר האוצר**, ל(2) 337 (1976); בג"ץ 141/82 **ח"כ אמנון רובינשטיין נ' יושב-ראש הכנסת**, לז(3) 141 (1983); בג"ץ 142/89 **תנועת לאו"ר - לב אחד ורוח חדשה נ' יושב-ראש הכנסת ו-16 אח'**, מד(3) 529 (1990); בג"ץ 2060/91 **ח"כ רן כהן והתנועה למען איכות השלטון נ' ח"כ דב שילנסקי**, פ"ד מו(4) 319, (1992); בג"ץ 3434/96 **ד"ר מנחם הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת, פרופ' שבח וייס**, ו-13 אח', נ(3) 057 (1996)).

20. ביקורת ציבורית ומשפטית זו, הובילה לבסוף לחקיקתו, בשנת 1994, של תיקון מס' 16 לחוק מימון מפלגות, אשר במסגרתו נקבע כי תוקם ועדה ציבורית לעניין מימון המפלגות (להלן: "**תיקון מס' 16**"). סעיף 1א לחוק מימון מפלגות המתוקן קובע את הרכב הוועדה, את תקופת כהונתה, וכן קובע מגבלת כהונה למי שכיהן שתי כהונות רצופות. כמו כן, סעיף 1ב שנחקק גם הוא עם תיקון חוק מימון מפלגות, קובע את תפקידי הוועדה הציבורית, וביניהם, כפי שקבוע בסעיף 1ב(א), לקבוע את שיעור יחידת המימון לכל מנדט שבו זכתה מפלגה בבחירות לכנסת.

---

[1] בעניין ברגמן, קבע בית המשפט העליון כי על עקרון השוויון לבוא לידי ביטוי גם בשוויון הסיכויים של רשימות המועמדים השונות המתמודדות בבחירות לכנסת – שוויון שנפגע בשל השלילה המוחלטת של הקצבת מימון מרשימות מועמדים חדשות אשר מתמודדות בבחירות. מאחר שסעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת קובע כי לשינוי סעיף 4 לחוק היסוד, ובכל שלבי החקיקה, דרוש רוב מיוחס אשר כולל 61 חברי כנסת ומעלה, ולאור העובדה כי החוק לא התקבל ברוב שכזה, בית המשפט קבע כי "המשיב הראשון, הוא שר האוצר, יפעל על פי סעיף 6 של חוק המימון רק אם הוראות המימון שבחוק יחוקקו מחדש ברוב הדרוש, או אם יתוקן החוק על מנת להסיר את חוסר השוויון שבו" (עניין ברגמן, בעמ' 8 לפסק הדין). כשבועיים לאחר פסילת החוק, חוקקה אותו הכנסת מחדש, ברוב הדרוש, וכהוראת שעה.

21. **למעשה, הקמת הוועדה הציבורית בתיקון מס' 16 לחוק מימון מפלגות העבירה את הסמכות לקבוע את שיעור יחידת המימון מחברי הכנסת עצמם (באמצעות ועדת הכספים) לגורם חיצוני בלתי-תלוי, אשר החלטותיו לא תהיינה מצויות בניגוד העניינים המוסדי אשר אפיין את המצב המשפטי הקודם בו חברי הכנסת קבעו את שיעור המימון לו הם זכאים בבחירות.**

22. יצוין, כי תיקון מס' 16 לחוק הוא תוצר של מיזוג מספר הצעות חוק פרטיות, בעלות רציונל דומה. כך למשל, לפי דברי ההסבר להצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – ועדה לקביעת יחידת המימון), התשנ"ג-1993, שהגיש חה"כ אברהם פורז, התיקון נועד **להעביר** את הסמכות לקביעת יחידת המימון, שעד אותו השלב הייתה מצויה בידי חברי הכנסת בוועדת הכספים, לוועדה ציבורית בלתי תלויה, שתוכל לפעול בלא לחץ ולפי שיקולים אובייקטיביים:

> "על פי המצב הקיים, חברי הכנסת הם הקובעים את יחידת המימון של מפלגותיהם באמצעות החלפת של ועדת הכספים. לעתים ההחלטה היא למפרע, דבר הפוגע בשוויון ונותן פרס להפקרות. [...]
>
> קביעת יחידת מימון המפלגות בידי חברי הכנסת שהם נציגי מפלגות יוצרת מצב של ניגוד אינטרסים.
>
> מטרת הצעה זו היא להפקיד את קביעת יחידת המימון בידי ועדה ציבורית שימנה נשיא בית המשפט העליון לפי המתכונת של ועדת חקירה ממלכתית. ועדה כזו תוכל לפעול בלא לחץ ועל פי שיקולים אובייקטיביים".

העתק הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – ועדה לקביעת יחידת המימון), התשנ"ג-1993, פ/556/13, מצורף ומסומן כנספח ע/3.

23. יתרה מכך, בדיון במליאה לקראת העברת החוק בקריאה שנייה ושלישית, מיום 16.3.1994, תוארה הצעת החוק, על ידי חה"כ מיכאל איתן, אחד מיוזמיה, **כרפורמה מרחיקת לכת בכל הנוגע למימון מפלגות, ולבקרה ציבורית, על ידי הוועדה הציבורית, על הנושאים הקשורים למימון המפלגות – רפורמה אשר תציב את ישראל בשורה הראשונה מבחינת איכות השלטון בנושא זה**:

> "החוק המונח לפניכם... הוא **חוק הכולל רפורמה מרחיקה לכת בכל מה שקשור למימון המפלגות, לבקרה ציבורית על הנושאים הקשורים במימון המפלגות. החוק הזה מנסה להציב את ישראל אולי באחד המקומות הראשונים מבחינת איכות השלטון** בכל מה שקשור לפעילות מפלגתית בהיבטים הפיננסיים שלה".

העתק העמ' הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 16.3.1994, מצורף ומסומן כנספח ע/4.

24. כך, תיקון מס' 16 לחוק מימון מפלגות נחקק כתולדה של הליך ארוך הכולל ביקורת ציבורית ושיפוטית, כאשר תכליתו המרכזית היא למנוע מחברי הסיעות בכנסת את האפשרות לקבוע לפני כל מערכת בחירות את גובה ותוספת המימון ולהעבירה לוועדה ציבורית בלתי-תלויה.

ג. הרקע לתיקון מס' 33 משנת 2014 שאפשר מתן הלוואות למפלגות מאוצר המדינה

25. בשנת 2014 חוקקה הכנסת את חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 33 והוראת שעה) (הלוואות ומועדי תשלום המימון), התשע"ה–2014 (להלן: "**תיקון מס' 33**"), במסגרתו נקבע כי מפלגות

יהיו רשאיות לקבל **בנוסף** הלוואה מאוצר המדינה, כאשר החזר ההלוואות ייעשה מכספי מימון המפלגות שהן זכאיות להם. זאת, בשל מה שנומק כצורך לבסס את עצמאותן הממונית של המפלגות.

26. מטרתו של תיקון מס' 33, הייתה לפי דברי ההסבר לחוק עצמו כפי שהתקבל, "לצמצם את תלותן בגורמים עסקיים בעלי עניין" אשר להם חבות המפלגות את כספי ההלוואות. לפי נימוק נוסף שהובא בדברי ההסבר, בנקים רבים נמנעו ממתן הלוואות ממפלגות שייתכן ולא ייכנסו לכנסת בבחירות הבאות ולכן לא יוכלו להשיבן. בכך, נפגעה יכולתן של המפלגות להתנהל במערכות הבחירות.

העתק הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 33 והוראת שעה), התשע"ה-2014, ה"ח 590 מצורף ומסומן כנספח ע/5.

27. לעניין האפשרות שהמפלגות ייכנסו לחובות ענק למדינה, התייחסו חה"כ איתן כבל, אשר ניהל את הדיון בהצעת החוק לתיקון מס' 33 בטרם הובאה לקריאה ראשונה במליאה, וע"ד אייל זנדברג ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים:

> "היו"ר איתן כבל:
> אני הייתי מזכ"ל מפלגת העבודה, ואני רוצה לומר שנושא מימון המפלגות, על מרכיביו השונים – אבד עליו הכלח. בנסיבות האלה, לא משנה איך, המפלגות תמצאנה את עצמן בחובות. כי כל התפיסה היא לא כלכלית, וברגע שהתפיסה היא לא כלכלית אלא רק פוליטית, אז איך אתה יכול לעצור מאן דהוא שחושב שאם לא יהיו לו עוד מיליון או שניים, בגלל זה הוא לא יהיה ראש ממשלה" [..].
>
> אייל זנדברג:
> הדברים שאמר היושב-ראש, "מי יחסום את הגזבר, הרי כל מפלגה רוצה יותר כסף וזה טבעי" – נדמה לי שהצעת החוק הזאת מעוררת את השאלה שהדבר היחיד שיכול לעצור זה לא לאפשר. כי ברגע שיש את האפשרות ויש שיקול דעת – מבקשים עוד. הצעת החוק דווקא משחררת חבל, היא מאפשרת יותר, ואולי היא שמה מכשול בפני עיוור, לשיטת הדברים שאדוני כרגע אמר".
> (פרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת מיום 7.12.2014, בעמ' 15).

העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת מיום 7.12.2014 מצורף ומסומן כנספח ע/6.

28. כך, תיקון מס' 33 לחוק מימון מפלגות ביקש לקבוע גם מנגנונים שונים להחזרת ההלוואות, והגבלות אשר נועדו להבטיח כי האפשרות ללוות כספים נוספים מהתקציב הציבורי לא תטיל נטל נוסף על הקופה הציבורית:

> "תאמין לי, אני מכיר היטב, "על גבי חרשו חורשים, האריכו למעניתם" – כמו שכתוב. זאת אומרת, אני יודע בדיוק, אני מכיר את הנושאים האלה מכאן ומכאן. אז בואו קודם כול נתחיל להתקדם, **ונשתדל למצוא את אותם איזונים שגם יודעים לגרום לכך שהסוסים לא ידהרו מעבר למה שנדרש**"
> (פרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת מיום 7.12.2014, **נספח ע/6** לעיל, בעמ' 16).

29. בהתאם, לא נדרשו הסיעות להעמיד ערבים או משכון להלוואה, אך נקבעו בסעיף 7ג לחוק מנגנונים שמטרתם להבטיח את פירעון ההלוואה לאוצר המדינה בכנסת הנוכחית:

א. ראשית, החזר ההלוואה ייעשה מהמימון השוטף שמועבר למפלגות, ואם הוקדמו

הבחירות, יתרת ההלוואה תנוכה ממקדמת מימון הבחירות.

ב. שנית, נקבע כי ניתן יהיה לקבל הלוואה רק בשלוש השנים הראשונות של כהונת הכנסת הרלוונטית, כי גובה ההלוואה לא יעלה על מחצית מימון ההוצאות השוטפות, וכי בסמכות יו"ר הכנסת לא לאשר מתן הלוואה כאשר נראה שהכנסת עתידה להתפזר.

ג. שלישית, הוטלה מגבלה על גובה ההלוואה אשר לא יעלה על מחצית ממימון ההוצאות השוטפות שתקבל המפלגה במהלך שלוש השנים בהן היא יכולה לקחת הלוואה.

30. תפקיד מגבלות אלה בחקיקת תיקון מס' 33 היה להבטיח כי פריסת התשלומים לפירעון ההלוואה תעלה בקנה אחד עם היכולת של המפלגות להחזיר את ההלוואה בתוך כהונת הכנסת בה לוותה הסיעה. כל זאת, כדי שלא יקרה מצב בו סיעה מגלגלת חוב לאוצר המדינה לכנסת הבאה, או חמור מכך לא עוברת את אחוז החסימה ואין כיצד לפרוע את החוב.

ג. חובות המפלגות והסדרי החוב לסיעות שלא נכנסו לכנסת ה-24

ג.3.א. פרקטיקת גלגול החובות בתיקונים שיטתיים של חוק מימון מפלגות

31. במשך השנים שעברו מחקיקתו של תיקון מס' 33 בשנת 2014, עקפו חברי הכנסת את המנגנונים שהם עצמם קבעו, בחקיקת הסדרים זמניים למימון והלוואות לסיעות ביחס לכל מערכת בחירות אחרונה, אשר נחקקו מיד התחלת הליך פיזור הכנסות. כך, חברי הכנסת "גלגלו" את החובות של סיעותיהם הלאה, כדי שיהיה ניתן להחזירם בכנסת הבאה, וחוזר חלילה.

32. בראשית כהונתה של הכנסת ה-21 לקחו המפלגות שכיהנו בכנסת הלוואות על חשבון המימון השוטף שלהן, תוך הסתמכות על כך שפירעון ההלוואות ייעשה במהלך כהונתה של הכנסת ה-21, וזאת בהתאם להוראות שנקבעו במסגרת תיקון מס' 33. אולם, ביום 30.5.2019 עבר חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019, והכנסת ה-21 פוזרה, לאחר חודשים ספורים.

33. בנסיבות אלה, חוקקה הכנסת הסדר מיוחד בחוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, תשע"ט-2019, שבאמצעותו "גלגלו" הסיעות את יתרת ההלוואה שלקחו בכנסת ה-21 הלאה לכנסת ה-22, בהוראה חריגה במיוחד לפיה הלוואות אשר לא נפרעו לפני תום כהונתה של הכנסת ה-21, **לא** ינוכו מהמקדמה לקראת הכנסת ה-22 (סעיף 3(ד)(2) לחוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019). בד בבד, חברי הכנסת הגדילו את תקרת ההלוואה שהמפלגות היו יכולות לקחת בכנסת ה-22 (סעיף 3(ג)(1) לחוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, תשע"ט-2019).

34. אולם, כהונתה של הכנסת ה-22 הייתה קצרה במיוחד, ולענייננו, קצרה מכדי שאותן ההלוואות, לצד הלוואות חדשות שניטלו, יוכלו להיפרע במהלכה. כדי שסיעות לא יאלצו להחזיר את החובות מהמקדמות למימון הבחירות (בהתאם לסעיף 7ג(ג) לחוק מימון מפלגות), חוקקה הכנסת מחדש את אותו הסדר זמני ובעייתי, כך שניתן יהיה ללוות שוב ולפרוע את החובות בכנסת הבאה, ה-23 (וראו לעניין זה, סעיף 14(ב) לחוק הבחירות לכנסת העשרים ושלוש (הוראות מיוחדות), התש"ף-2019).

35. באשר לכנסת ה-23, אשר פוזרה ביום 23.12.2020 לאחר שלא העבירה את תקציב המדינה ולפני שהסתיימה שנה לכהונתה, החליטה הכנסת לחוקק פעם נוספת את הסדר "גלגול" ההלוואות, כך שניתן יהיה ללוות שוב מבלי שהחובות ינוכו ממקדמת המימון לבחירות ולמעשה יגולגלו

הלאה, אל הכנסת ה-24 (סעיף 11(א)(2) לחוק הבחירות לכנסת העשרים וארבע (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), תשפ"א-2020).

36. אשר על כן, ולאור העובדה שעם פיזור הכנסת ה-23 "גולגלו" חובות המפלגות אל הכנסת הבאה בפעם השלישית, עוד באותו היום פנתה העותרת למ"מ היועצת המשפטית לכנסת דאז, בבקשה לקבל את חוות דעתה בנוגע ל"גלגול" החובות האמור. בפנייה זו ציינה העותרת כי יש בהתנהלות זו משום פגיעה בשוויון למול מפלגות שלא מכהנות בכנסת היוצאת, כי מדובר בהצעה בה "הכנסת מחוקקת לעצמה" –המיטיבה כספית עם חברי הכנסת והסיעות בלבד ונוגדת את האינטרס הציבורי, וכי אישור הסדר ההלוואות נעשה תוך "עקיפת" הוועדה הציבורית.

העתק מכתבה של העותרת למ"מ היועצת המשפטית לכנסת מיום 23.12.2020 מצורף ומסומן כנספח ע/7.

37. בחלוף שבועיים, קיבלה העותרת מענה מטעם עו"ד ד"ר גור בליי, היועץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, לאחר שפנייתה של התנועה הועברה אליו מהיועצת המשפטית לכנסת. בקצרה, במענה זה צוין כי לעמדתו, מדובר בתיקון שנועד לתכלית ראויה ושפגיעתו בשוויון מידתית. עם זאת, במענה הובע החשש "מפני אובדן כספי ציבור כתוצאה מ"גרירת ההלוואות" לכנסת הבאה" וכי "ככל שסיעות אחרות שקיבלו הלוואות מן הכנסת לא יצליחו להיכנס לכנסת ה-24, תפעל הכנסת בכל האמצעים המשפטיים העומדים לרשותה כדי להשיב את הכספים" (סעיף 11 למענה היועץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת מיום 10.1.2021).

38. לבסוף, ציין עו"ד בליי במענה מטעם הכנסת, כי:

> "בנסיבות העניין, ובניגוד לאמור בפנייתכם, גם איננו סבורים כי מדובר ב"שינוי רטרוספקטיבי המשנה את כללי המשחק תוך כדי תנועה" שכן התיקון התקבל טרם פיזורה של הכנסת ה-23 ונועד לענות על הקושי הספציפי שנוצר במועד זה. כמו כן, כמצוין לעיל, אנו סבורים כי חלופות מן הסוג המוצע בפנייתכם, דוגמת חיובן של הסיעות לקזז חלק מההלוואות שנטלו מהמקדמה בהתאם להסדר הקבוע בסעיף 7ג(ג) לחוק המימון, וללא קביעת הסדר מיוחד ל"גרירת ההלוואות", היו פוגעות באופן קשה באפשרות של הסיעות הקיימות להתמודד בבחירות משום שהן היו נותרות ללא כספים מספיקים לשם ניהול מערכת בחירות נוספת, ובכך הייתה נפגעת זכותן להיבחר."

העתק מענה היועץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת מיום 10.1.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/8.

ג.3.ב. <u>מצב החובות העדכניים של הסיעות בכנסת</u>

39. אם כן, לאחר שסקרה את הרקע העובדתי הכללי הנוגע לנושא מימון המפלגות בישראל ולפרקטיקת "גלגול" החובות מכנסת לכנסת, ובטרם תאחוז את השור בקרניו, תבקש העותרת להבהיר בפני בית המשפט הנכבד מהו מצב חובותיהן של המפלגות השונות לאוצר המדינה ערב פיזורה של הכנסת ה-24, ביום 30.6.2022.

40. במענה מטעם הכנסת מיום 1.9.2021 להליך חופש מידע שניהלה העותרת מחודש ינואר 2021 (להלן: "**הליך חופש המידע הראשון**"), קיבלה העותרת טבלה ובה יתרת החובות של המפלגות נכון ליום 16.8.2021, וכן את הסדרי החובות עם מפלגות "העצמאות" ו"המפלגה הירוקה".

במענה זה, נוכחה העותרת להבין את סדר גודל ואת חומרת המצב, כאשר נכון ליום 16.8.2021, סך כל החובות של המפלגות לאוצר המדינה היה כ-190,000,000 ש"ח.

העתק מענה הכנסת להליך חופש המידע הראשון מיום 1.9.2021 מצורף ומסומן כנספח ע/9.

41. בנוסף, במענה מטעם הכנסת מיום 30.3.2022 להליך חופש מידע נוסף שניהלה העותרת מחודש ינואר 2022 (להלן: "**הליך חופש המידע השני**"), קיבלה העותרת טבלה עדכנית ובה יתרת החובות נכון ליום 1.3.2022, הכוללת אף את צפי פירעון ההלוואות. לפי טבלה זו, סך כל החובות קטן מעט, לסכום של כ-156,000,000 ש"ח. אולם, מכיוון שמפלגות "הבית היהודי", "התנועה הירוקה" ו"העצמאות" לא נבחרו לכנסת ה-24, כלל המענה טבלה נוספת ובה צפי פירעון ההלוואות למפלגות אלו – אשר נכון ליום 1.3.2022 היו חבות לאוצר המדינה כ-10,000,000 ש"ח.

העתק מענה הכנסת להליך חופש המידע השני מיום 30.3.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/10.

42. כך, למעשה, שלל ההסדרים ותיקוני החוק אשר חוקקה הכנסת במשך השנים, שתכליתם הייתה להביא לניהול מערכות בחירות ביעילות, לקשר יעיל עם בוחריהן ולעצמאות כלכלית של המפלגות מחד, ולצד זאת להפקעת הכוח לקבוע את המימון שיקבלו ולעירוב ועדה בלתי תלויה לצורך יישומם של חוק מימון מפלגות ושל תכליותיו, הפכו ברבות מערכות הבחירות למרמס, שעה שבכל מערכת בחירות שהחלה לה "גולגל" החוב ההולך ותופח הלאה אל הכנסת הבאה ולזאת שאחריה, בעוד הציבור הוא זה שמשלם את המחיר.

43. יצוין, כי ביום 14.7.2022, פרסם גם מבקר המדינה דוח ביחס למימון מפלגות, המבקר באופן חריג את התנהלות הסיעות ביחס לפרקטיקת גלגול ההלוואות:[2] "יתרת ההלוואות שקיבלו הסיעות מהכנסת נכון ל-31.3.21 הסתכמה בכ-181 מיליון ש"ח. נוכח הקדמת הבחירות לכנסת העשרים וחמש, גם בפעם זו הוגדל סכום ההלוואה שרשאית כל סיעה לקבל מהכנסת, וכן התאפשר לסיעות לפרוס את החזרי ההלוואות שקיבלו על פני פרק זמן ארוך יותר. בפועל גדל הסיכון לכך שהלוואות שניתנות לסיעות לא יוחזרו ולמעשה יהיו בבחינת חובות אבודים.".

44. **כעת, משהונחו היסודות להבנת הרקע העובדתי בו צמחה הוראת השעה נשוא עתירה זו, בשלה העת לאחוז את השור בקרניו, ולסקור את חקיקת סעיפים 3-4 לחוק התפזרות הכנסת ה-24 ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022.**

---

[2] ראו דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים וארבע ; דוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים ושלוש לתקופה שבין 1.4.20 ל-31.3.21 (פורסם באתר מבקר המדינה ביום 14.7.2022). בהתאם להוראת סע' 30 לחוק מבקר המדינה, התשכ"ח-1958, דוח שהכין מבקר המדינה לא ישמש ראיה בכל הליך משפטי אלא כראיה לעצם קיומו, כמסגרת עובדתית כללית ותו לא. כך, העותרת אינה מבקשת להיבנות מהאמור בדו"ח כראיה במסגרת הליך זה, אלא הדברים מתוכו מובאים בשם אומרם ולהצגת רקע חשוב לעתירה דנן. שימוש מעין זה בדו"ח מבקר המדינה כבר הוכר כלגיטימי על ידי בתי המשפט, לרבות בית המשפט העליון במקרים רבים [בש"א 4886/01 **אברהם קרמר נ' בזק**; בש"א 11204/02 **שמעון שטרית נ' אריסון השקעות בע"מ**; בג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות נ' מדינת ישראל**, פ"ד נט(2) 14; בג"ץ 8192/04 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה**, פ"ד נט(3) 145; בג"ץ 2126/99 **מתי דה-הס נ' עיריית תל אביב-יפו**, פ"ד נד(1) 468; בג"ץ 8335/09 **קרן דולב לצדק רפואי נ' שר הבריאות**].

ג.4. חקיקת הוראת השעה הנוכחית לתיקון חוק מימון מפלגות

ג.4.א. הדיונים בהצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב-2022

45. ביום 9.3.2022 הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם "הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב-2022". המדובר בהצעת חוק פרטית, מטעם חבר הכנסת יואב קיש, שעניינה שני סעיפים בלבד, המתייחסים לפיזור הכנסת ה-24 לפי גמר כהונתה, וקיום בחירות לכנסת ה-25 ביום ה-90 שלאחר קבלת חוק זה.

העתק הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב–2022 מטעם חבר הכנסת יואב קיש כפי שהונחה על שולחן הכנסת ביום 9.3.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/11.

46. ביום 27.6.2022 בשעה 22:13, התקיים דיון בוועדת הכנסת בהצעת החוק של חה"כ יואב קיש, ביחד עם מספר הצעות נוספות שעניינן התפזרות הכנסת ה-24 מטעם חברי כנסת נוספים.

47. באותו הדיון בוועדת הכנסת, ציין ח"כ בועז טופורובסקי ממפלגת יש עתיד כי אגב ההסכמות אליהן הגיעו חברי הכנסת בעניין "תהליך מסודר ומוסכם של יציאה לבחירות", חברי הכנסת הגיעו גם להסכמות על "נושא המימון".

48. בנוסף, התייחס חה"כ דוד ביטן ממפלגת הליכוד להליך אישור התיקונים המבוקשים בחוק המימון, וציין כי בעניין שינוי הסדרים הנוגעים למימון מפלגות יש "להיוועץ" עם יו"ר הוועדה הציבורית לענין מימון מפלגות, כבוד השופטת בדימוס אילה פרוקצ'יה, ובהתאם תעשה פניה אליה בתום ישיבת וועדת הכנסת (אשר החלה כאמור בשעות הערב המאוחרות).

49. **כן התייחס חבר הכנסת ביטן לכך שישנה בעייתיות בהעברת הצעת החוק לפיזור הכנסת בקריאה ראשונה ללא התייחסות לעניין התיקונים בהסדרי מימון מפלגות**, והכל כדלקמן:

> "דוד ביטן (הליכוד):
> ישבתי עם היועצים המשפטיים. **עוד חצי שעה אנחנו מעבירים לשופטת מכתב**.
> היו"ר ניר אורבך:
> אתה לא מדבר עכשיו על חוק הפיזור.
> דוד ביטן (הליכוד):
> **על חוק המימון. אני רוצה להסביר. מעבירים מכתב לשופטת. צריכים חובת היוועצות ולפי מה שהיועצים אומרים זה צריך להיות לפני שמגישים את הקריאה הראשונה. אנחנו נשלח לה את המכתב בעוד חצי שעה. אני אשלח בשמי ואני אומר שמתנהל משא ומתן וכולם בסוף יסכימו להצעה הזאת במסגרת המשא ומתן**."
> (עמ' 8-9 לפרוטוקול מס' 113 מישיבת ועדת הכנסת ה-24 מיום 27.6.2022).

העתק העמודים הרלוונטיים לפרוטוקול מס' 113 מישיבת ועדת הכנסת ה-24 מיום 27.6.2022 מצורפים ומסומנים כנספח ע/12 [עמוד 1-3, 8-9].

ג.4.ב. הפנייה לוועדה הציבורית לאור הכוונה לבצע שינויים בהסדרי מימון מפלגות במסגרת הצעת חוק התפזרות הכנסת ה-24

50. על-פי המענה המפורט מטעם השופטת בדימ. פרוקצ'יה שהוצג בפרק העובדתי שלעיל (**נספח ע/1**), ביום 27.6.2022, קרוב לחצות הלילה, שלח חה"כ ביטן פנייה אל יו"ר הוועדה הציבורית למימון מפלגות, כבוד השופטת בדימ. פרוקצ'יה, אליה צירף מסמך שכותרתו: "נוסח לוועדת

הכנסת 28/8/2022 – הכנה לקריאה ראשונה עם הצעת חוק התפזרותה הכנסת ה-24". מסמך זה כלל, בנוסף להצעת החוק בעניין התפזרות הכנסת ה-24 וקביעת מועד לבחירות, הוראת שעה לעניין מימון מפלגות, אשר משנה את ההסדרים הקבועים בחוק מימון מפלגות באופן הבא:

א. הגדלת "יחידת המימון" לצורך הוצאות הבחירות לכנסת ה-25 על פי סעיף 2(א)(1) לחוק מימון מפלגות, מיחידת מימון אחת ל-1.18 יחידות מימון (הגדלה ב-18%);

ב. הגדלה של התוספת המשולמת למימון של הוצאות הבחירות לכנסת ה- 25 מכוח סעיף 3 לחוק מימון מפלגות, מיחידת מימון אחת לכל מנדט ל-1.4 יחידות מימון;

ג. פריסת ההלוואות של הסיעות שטרם נפרעו במלואן עד לפיזור הכנסת לתקופה ארוכה יותר;

ד. מניעת ניכוי יתרת ההלוואות שטרם נפרעו במלואן עד לפיזור הכנסת מהמקדמות המגיעות לסיעות על חשבון מימון הוצאות הבחירות הקרובות לכנסת ה-25;

ה. מתן אפשרות לסיעה שלא מיצתה את זכותה לקבל את מלוא ההלוואה שהייתה זכאית לה במהלך קיומה של הכנסת ה-24 לקבל אותה בתנאים מסוימים עובר לפיזורה של הכנסת, וזאת ללא צורך באישור יו"ר הכנסת והמלצת הוועדה הציבורית, כפי שמתחייב מהוראות סעיף 7ג(ב)(3) לחוק מימון מפלגות.

51. עוד עולה מהמענה, כי יו"ר הוועדה הציבורית ראתה את הפנייה רק למחרת היום, **כשעה בלבד לפני כינוסה של ועדת הכנסת**(!), ולכן לא הספיקה ללמוד את ההצעה ולהתייחס אל תוכנה. כן, לא הועברה ההצעה לעיונם של יתר חברי הועדה הציבורית.

ג.4.ג. <u>הדיונים בכנסת בהסדרים הקשורים למימון מפלגות כחלק מהצעת החוק</u>

52. ביום 28.6.2022 התקיים דיון נוסף בוועדת הכנסת בהצעת החוק של חה"כ קיש. בדיון זה נכחו חברי ועדת הכנסת, חברי כנסת נוספים וכן חשב הכנסת, מר חיים אבידור, עו"ד יואל הדר, היועץ המשפטי למבקר המדינה, יו"ר הוועדה הציבורית, ורו"ח אהוד רצאבי, חבר בוועדה הציבורית.

53. בהתייחס לשינוי ההסדרים בנוגע למימון המפלגות במסגרת הוראת שעה, הסביר חה"כ ביטן כי התיקון נדרש להיעשות במהירות ובצמוד להתפזרות הכנסת והליכה לבחירות, כדלקמן:

> <u>"דוד ביטן (הליכוד):</u>
> [...]
> **בעיקרון צריך להבין דבר אחד. אין לנו ברירה אלא להביא את זה בדרך מהירה מכיוון שחוק הבחירות נעשה גם הוא תוך יום-יומיים. חלק מחוק הבחירות הוא נושא של המימון. אחת הבעיות המרכזיות של המימון נובעת מכך שבעצם היו 4 מערכות בחירות מהירות ועכשיו זו המערכת החמישית וזה קורה תוך שנתיים. זה יוצר בעיות בתפקוד המפלגות, גם בנושא של תקציב הבחירות וגם בנושא של מחזור ההלוואות**. [...]
> במצב הזה אני חושב שהכנסת, ולדעתי גם הוועדה הציבורית, צריכה להתחשב בכל הנימוקים שהעליתי ולאפשר את העלייה הזאת ללא בעיה. אין כאן עניין לבעיה ציבורית." (עמודים 3-5 לפרוטוקול מספר 115 של ועדת הכנסת מיום 28.6.2022).

54. במהלך הדיון ביקרה יו"ר הוועדה הציבורית, את העובדה כי אין מסד נתונים מספק לגיבוש החקיקה **וכן, את אי-שיתופה מראש של הוועדה הציבורית בהליכי החקיקה הנוגעים להוראת**

השעה לעניין מימון המפלגות, תוך שהיא מדגישה שמדובר הלכה למעשה בעקיפה של הועדה הציבורית, כדלקמן:

״ השופטת אילה פרוקצ׳יה:
[...]
אני קיבלתי את הצעת החוק לפני שעה. קודם היא לא הייתה לפניי. היא נשלחה אתמול מאוחר בלילה וכאמור ראיתי אותה לפני שעה. אני מקווה שהפרט הזה יירשם. אני רוצה לומר איזושהי אמירה יותר כללית, לא לגופה של העלאת יחידת המימון אלא לגבי הנוהל התקין של החקיקה בעניין הזה.

לאורך שנים ננקטה מדיניות נכונה ומוצדקת על ידי הכנסת לערב גוף ציבורי חיצוני בכל נושא שקשור בתשלומים לגורמי הכנסת, אם זה לסיעות כמימון מפלגות, אם אלה תשלומים לחברי כנסת כשכר, תשלומים לצוות הפרלמנטרי, תשלומי הוצאות משפטיות לחברי כנסת, כל הנושאים של התשלומים לגורמי הכנסת. הכנסת עצמה ראתה את עצמה מחויבת למנות גורם ציבורי חיצוני כדי שהוא או יפקח או ילווה את התהליך והדברים לא ייעשו ללא אותו גורם ציבורי חיצוני. אנחנו רואים את זה בשורה של חוקים של הכנסת. הרציונל הוא ברור. הוא מפני שכאשר הכנסת מחוקקת לעצמה, גוף חיצוני צריך להיות באיזושהי צורה מעורב כדי להבטיח שלא ייפגע האינטרס הציבורי גם שלא תיפגע התדמית של חקיקת הכנסת, גם כאשר היא צודקת לגופה.

זה היה הרעיון שהכתיב את הקמת הוועדה הציבורית על פי חוק מימון המפלגות **וכאן המחוקק הרחיק לכת והוא לא רק אמר המלצות בעניין יחידת המימון אלא הוא הסמיך את הוועדה הציבורית לקבוע את שיעור יחידת המימון, להעלות אותה, להוריד אותה, ולשלוט על יחידת המימון שממנה בעצם נגזר כל חישוב מימון המפלגות**.

מה שאנחנו רואים בהליך החקיקה הזה - וקדמו לו גם שני הליכי חקיקה קודמים בהם הוועדה בכלל לא הייתה מעורבת כאשר בהליכי החקיקה הקודמים הדומים להליך הזה הוועדה בכלל לא הוזמנה, לא ידעה על התהליך ולא אמרה את דברה. בעקבות זה היה הבג״ץ ובמסגרת הבג״ץ בית המשפט הביע את דעתו ואמר שראוי להזמין את הוועדה הציבורית ואכן שולב נוהל חשוב מאוד שהוועדה הפכה להיות מעורבת בהליכים מהסוג הזה.

מה שעולה מן החקיקה הראשית הזאת זה במילים פשוטות עקיפה של הוועדה הציבורית. מי שדן, שוקל את השיקולים ומחליט זאת הכנסת ללא שיתוף אמיתי ומושכל בוועדה הציבורית. **כמובן שבלוח הזמנים הזה לא הייתה לוועדה שום אפשרות לא לשמוע את נציגי הסיעות, לא לקבל נתונים מחשב הכנסת, לא לקבל איזושהי ראייה כלכלית ממחלקת המחקר** ואגב, הוועדה הציבורית שלנו נעזרה לאורך השנים האחרונות בחוות דעת מאוד מעמיקות ורציניות שאף פעם קודם לא נעשו על ידי מחלקת המחקר. הדברים האלה כמובן לא מתאפשרים בסוג כזה של תהליך.
מה שיוצא מזה, ואני בהחלט מבינה את האילוצים עליהם דיבר חבר הכנסת ביטן ויכול להיות שההעלאות האלה מוצדקות, אינני יודעת. יכול להיות שאולי צריך להגדיל יותר, אולי צריך להגדיל פחות, אולי לא צריך להגדיל בכלל אבל חייב להיות דיון רציני, מעמיק ומושכל בכל הנושא הזה. **לוועדה, כאמור, לא הייתה שום אפשרות להיכנס לגוף העניין.**

מה שבעצם עולה מכאן זה שיש כאן תופעה שהכנסת עצמה לא מכבדת חוק שהיא עצמה חוקקה מפני שכאשר היא חוקקה הקמה של ועדה ציבורית, היא צריכה לכבד את קיומה ולתת לה אפשרות לעבוד. ברגע שהיא עוקפת אותה, היא עוקפת חוק שהיא עצמה חוקקה והמשמעות היא משמעות קשה מבחינה ענייינית.

כמובן שהתהליך הזה, לא רק שלא מכבד את חוק הכנסת אלא שהוא נעשה גם בלי בחינה מאוד מעמיקה של כל הנתונים. אני לא חושבת שהייתה אפשרות תוך יום-יום וחצי לבדוק לעומק את הנתונים. לא שמעו את נציגי הסיעות בצורה מסודרת, לא ניתנה כל סקירה כלכלית לגבי המשמעויות, גם הנושאים של כלל המשק

נכנסים כאן **<u>לתמונה וכל התהליך הזה, אם הוא לא יעמוד למבחן משפטי, הוא בוודאי יעמוד למבחן ציבורי. אני חוששת מאוד שהתהליך הזה לא יזכה לאמון ציבורי והוא בוודאי יעורר עניין רב ציבורי אבל יעורר ביקורת ציבורית מוצדקת</u>**."
(עמודים 5-6 לפרוטוקול מספר 115 של ועדת הכנסת מיום 28.6.2022).

55. על-כן, ותוך שהיא מציינת כי ניתן לדון בהצעה לשינוי הסדרי המימון גם לאחר פיזור הכנסת, הציעה יו"ר הוועדה הציבורית כי יינתן לוועדה הציבורית פרק זמן קצר על מנת לקיים הליך בחינה של ההצעה ולגבש את החלטתה, כדלקמן:

> "אני מציעה שבנושא יחידת המימון יינתן לוועדה הציבורית פסק זמן מאוד קצר כי אני בהחלט מבינה את אילוצי הזמן, אבל אני לא רואה שפיזור הכנסת מונע דיון כמה ימים לאחר מכן לגבי יחידת המימון. **ההחלטה על יחידת המימון היא של הוועדה והוועדה לא מתפזרת. הוועדה קיימת גם אחרי פיזור הכנסת. נציגי הסיעות קיימים גם אחרי פיזור הכנסת. הוועדה הציבורית תקיים דיון, תשמע את נציגי הסיעות, תקבל נתונים מחשב הכנסת, תשמע את מחלקת המחקר של הכנסת ותקבל החלטה במהירות רבה על בסיס הליך תקין**. זאת הצעתי." (עמוד 6 לפרוטוקול מספר 115 של ועדת הכנסת מיום 28.6.2022).

56. גם חבר הוועדה הציבורית, רו"ח רצאבי, הצטרף לדבריה של כבדו השופטת פרוקצ'יה, וקבע כי "**המצב שבו הכנסת יכולה לחוקק חוק ולעקוף את הוועדה הוא הליך לא ראוי**." (עמוד 7 לפרוטוקול מספר 115 של ועדת הכנסת מיום 28.6.2022).

57. בהתייחס לשינויים המוצעים ביחס להלוואות המפלגות, ציין חשב הכנסת חיים אבידור כי גלגול ההלוואות לכנסת הבאה מוביל לחובות אבודים, כדלקמן:

> "<u>חיים אבידור</u>:
> **עצם העובדה שאנחנו לא מקזזים את זה ממימון בחירות ומגלגלים את זה לכנסת הבאה, זה אומר שמפלגות שלא נכנסות, מגיעים לחובות אבודים. הניסיון מראה שאנחנו מגיעים לחובות אבודים כי אין ממי לגבות את הכסף. המפלגות עם כיסים ריקים. נכון להיום אנחנו נמצאים במצב שיש לנו חובות אבודים של 10 מיליוני שקלים בגין 3 מפלגות שלא הצליחו להיכנס והסיכון הולך וגדל ככל שמגדילים את המסגרות. היום חלק מהמפלגות נכנסות עם יתרות של 10 מיליון שקלים ודברים כאלה ומפלגה עם 10 מיליון שקלים שלא תגיע לכנסת הבאה, זה אומר חוב אבוד של 10 מיליון שקלים**." (עמוד 9 לפרוטוקול מספר 115 של ועדת הכנסת מיום 28.6.2022).

58. גם היועץ המשפטי למשרד מבקר המדינה, עו"ד יואל הדר אשר נכח בדיון התייחס לשינויים המוצעים בעניין הלוואות המפלגות, והסכים עם דבריו של חשב הכנסת לפיהם ישנה בעייתיות בשינוי המוצע בעניין גלגול החזר ההלוואות. זאת, בין היתר לאור העובדה שמאז שחוק המימון תוקן כך שנאסר על מפלגות לקחת הלוואות מגורמים פיננסיים, נלקחו ב-450% (!!!) יותר הלוואות בהסדר הנוכחי לעומת ההסדר הקודם (ראו בעמוד 13 לפרוטוקול מספר 115 של ועדת הכנסת מיום 28.6.2022).

59. **עמדת היועצת המשפטית, עו"ד שגית אפיק, כפי שהובאה בדיון הייתה שמדובר בהסדר "לא פשוט", ש"מעורר שאלות של אובדן כספי ציבור"**. על כן, סבורה הייתה כי מספיק שהתיקון יעבור ברוב של 61 חברי כנסת בכל הקריאות, **לאור הפגיעה בעקרון השוויון המעוגן בסעיף 4 בחוק יסוד: הכנסת.**

60. יצוין, כי בלזות שפתיים ביקשה להגיד היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד אפיק, כי קיימת חשיבות שבשמיעת עמדת הוועדה הציבורית, אך זאת, תוך שיו"ר הוועדה הציבורית התרעמה וענתה לה שהצעת החוק נשלחה אליה שעתיים לפני מועד הדיון בוועדה ומבלי המסד הנדרש,

כך שהוועדה בכלל לא יכולה להביא את עמדתה ולקיים הליך תקין:

"שגית אפיק:
אין ספק שמדובר כאן בהסדר לא פשוט. זה הסדר שמעורר שאלות של אובדן כספי ציבור. זאת הסיבה שזה הסדר שידרוש גם הצבעה של רוב של 61 חברי כנסת בכל הקריאות, כיוון שיש כאן פגיעה בשוויון הזדמנויות לפי סעיף 4 לחוק היסוד. לא בכדי הוציא המחוקק במקור מידו את קביעת יחידת המימון והעביר אותה לקביעה של הוועדה הציבורית. הסיבה לכך הייתה גם משפטית וגם ציבורית. כפי שאמרה כבוד השופטת פרוקצ'יה, מן הסתם תהיה כאן ביקורת ציבורית על כל הסדר שייעשה.

יחד עם זאת, אני חושבת שהעובדה שהכנסת בחקיקה הסמיכה את הוועדה הציבורית לקבוע את יחידת המימון, זה לא אומר שהכנסת הפקיעה מידה את הסמכות לשנות את ההסדר בהוראת שעה במקרים חריגים כאשר מתעורר צורך דחוף או צורך חיוני כפי שאולי קיים כאן לנוכח לוחות הזמנים הצפופים ביחס להתפזרות. **את זה כמובן צריך לעשות ודאי תוך שמיעת הוועדה הציבורית והתייחסות לעמדות שלה**. יושב ראש הוועדה וגם חבר הכנסת ביטן יודעים שמאז אתמול עמדנו על כך שתיעשה הזמנה מסודרת לוועדה הציבורית ושיועברו אליה הפרטים.

השופטת אילה פרוקצ'יה:
זה נקרא לשמוע את עמדת הוועדה הציבורית כאשר הצעת החוק מגיעה אלי לפני שעתיים? זה קשה לי להבין.

שגית אפיק:
יהיו כאן יומיים של דיונים.

השופטת אילה פרוקצ'יה:
זה לא נקרא לשמוע את עמדת הוועדה הציבורית. אלה משחקי מילים."

(עמוד 17 לפרוטוקול מספר 115 של ועדת הכנסת מיום 28.6.2022).

61. במהלך הפסקה בדיון בוועדת הכנסת, נערכה התייעצות בין יו"ר ועדת הכנסת, חה"כ ביטן וחברי כנסת נוספים, יחד עם יו"ר הוועדה הציבורית לעניין פרק הזמן הדרוש לוועדה על מנת להתכנס ולקבל החלטה בנוגע לשיעור יחידת המימון.

62. על-פי המענה מטעם יו"ר הוועדה הציבורית אשר צורף כנספח ע/1, במהלך התייעצות זו הוצע, לאור סירובה לתת את החלטתה בעניין זה על אתר בשל הפגיעה בהליך התקין, כי הוועדה הציבורית תתכנס ותיתן את החלטתה עד למחרת בשעות הצהריים, נוכח המהלכים לפיזור הכנסת. במענה לכך, הודיעה יו"ר הוועדה הציבורית כי לא תהיה נכונות מצידה לכנס את הוועדה הציבורית, כל עוד לא תינתן התחייבות בוועדת הכנסת לאמץ את החלטת הוועדה בעניין גובה יחידת המימון תהא אשר תהא, שתינתן על פי סמכותה ושיקול דעתה של הוועדה מכח החוק.

63. כן הודיעה יו"ר הוועדה הציבורית, כי בכפוף להתחייבות הזו, הוועדה תהיה מוכנה להתחשב בלוח הזמנים הדחוק עקב פיזור הכנסת הצפוי, וליתן את החלטתה בעניין גובה יחידת המימון עד למחרת היום בשעות הצוהריים המאוחרות (ראו עמוד 4 לתשובת הוועדה הציבורית מיום 12.7.2022, אשר צורפה כ**נספח ע/1**).

64. לאחר חידוש ישיבת ועדת הכנסת, הודיעו חה"כ ביטן ויו"ר הוועדה הציבורית על-אודות ההסכמות שהתקבלו ביחס לקביעות הוועדה הציבורית בעניין יחידת המימון, כדלקמן:

"דוד ביטן (הליכוד):
אני יכול לומר באופן כללי. אנחנו חשבנו על הצעת השופטת ואנחנו נהיה מוכנים לקבל את העניין לגבי יחידת המימון. אנחנו מקבלים את הצעת כבוד השופטת בשם הוועדה שהיא תקבע בפעם הזאת - בלי להיכנס לפרשנויות - את גובה יחידת המימון לבחירות הספציפיות האלה לאחר שהיא תבחן את השינויים, את ההוצאות, את כל מה שמסביב. אנחנו סומכים עליה ועל הוועדה כולה. כשאני אומר עליה, הכוונה לכולם. **היא מצידה, עד מחר בצוהריים תסיים את העבודה שלה. כרגע אנחנו נעביר את יתר הדברים בהם היא לא מתערבת כמו למשל הנושא של התשלומים והמחזור של ההלוואה, כמו למשל הנושא של המקדמה שלא מתקזזת עם ההלוואה. אנחנו היום נאשר את זה.** לגבי גובה יחידת המימון נמתין עד שהיא תסיים את העבודה ואז נעביר הכול בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית."
(עמוד 55 לפרוטוקול מספר 115 של ועדת הכנסת מיום 28.6.2022).

65. בסיום הישיבה, הצביעו רוב חברי הכנסת שהשתתפו בוועדה בעד השינויים המוצעים בהצעת החוק לעניין התפזרות הכנסת וההסדרים בעניין מימון המפלגות, מלבד השינויים לגבי שיעור יחידת המימון, לגביהם הוסכם להמתין להחלטת הוועדה הציבורית.

העתק העמודים הרלוונטיים לפרוטוקול מס' 115 מישיבת ועדת הכנסת ה-24 מיום 28.6.2022 מצורפים ומסומנים כנספח ע/13. [עמוד 3-7, 13, 17, 54-55].

ג.4.ד. <u>הדיונים בעניין גובה יחידת המימון כחלק מהוראת השעה</u>

66. בהתאם למתווה עליו הוסכם לענין קבלת הכרעה של הוועדה הציבורית בנוגע לשיעור יחידת המימון, בתום ישיבת ועדת הכנסת מיום 28.6.2022, הוועדה הציבורית נערכה לדיונים מרתוניים אשר יאפשרו את קבלת הכרעתה עד למחרת היום. על-פי המענה מטעם יו"ר הוועדה הציבורית: "**בשל דוחק הזמן שלא איפשר התייחסות נרחבת, החליטה הוועדה הציבורית להתמקד בסוגיית שיעור יחידת המימון בלבד, אשר לגביה נתונה לה סמכות ישירה בחוק, ולא לעסוק בשאר הנושאים שהועלו בהצעת החוק אף שיש להם נגיעה ישירה או עקיפה להיקף המימון**.

67. לפיכך, הוועדה הציבורית: "**לא דנה ולא החליטה בנושאים הנילווים ובהם – שינוי התוספת לכל מפלגה מיחידת מימון אחת ל -1.4 יחידות מימון, ובנושא ההלוואות והמקדמות**." (ראו עמוד 5 למענה מטעם יו"ר הוועדה הציבורית מיום 12.7.2022, אשר צורפה **כנספח ע/1**).

68. ביום 29.6.2022 בשעת צוהריים, נתנה הוועדה הציבורית את החלטתה כאמור, רק בעניין גובה יחידת המימון, וקבעה כי ניתן להעלות את שיעור יחידת המימון לצורך הוצאות הבחירות לכנסת ה-25 בלבד משיעור של 1,400,000 ₪, לשיעור של 1,600,000 ₪ (תוספת של כ-12.5%).

העתק של נוסח החלטת הוועדה הציבורית מיום 29.6.2022 בעניין שיעור יחידת המימון מצורף ומסומן כנספח ע/14. [צורף כנספח ג' לתשובת המשיבה 3 מיום 12.7.2022]

69. מאחר והוועדה הציבורית לא הסכימה להתייחס כאמור בסד הזמנים לשינוי החקיקתי בקבלת הלוואות נוספות ללא המלצתה וללא ניכוי מימון הבחירות; דחיית פירעון החובות; ובשינוי התוספת לכל סיעה ל-1.4 יחידות מימון – הוראת השעה נחקקה והחילה שינויים בשלל נושאים אלה, מבלי שכאמור ניתנה עמדת הוועדה הציבורית.

70. ביום 29.6.2022 הונחה הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים-וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה, 75 חברי כנסת הצביעו בעד להעביר את הצעת החוק

לוועדת הכנסת להכנה לקריאה שניה ושלישית.

71. במסגרת הדיון בוועדת הכנסת בהצעת החוק, הוחלט למזג את הצעת חוק התפזרות הכנסת ה-24, התשפ"ב-2022 של חה"כ קיש, עם הצעת חוק נוספת בעניין התפזרות הכנסת ה-24 ומימון מפלגות, התשפ"ב-200, פ/24/3660, כ/928. כמו כן, הוחלט להעביר את הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת ביום 30.6.2022. זאת, תוך קביעת סדרי דין מיוחדים וסטייה מהתקנון לפי סעיפים 98 ו-142 לתקנון הכנסת.

72. ביום 30.6.2022 התקיימה ההצבעה במליאת הכנסת על חוק התפזרות הכנסת ה-24 ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022 (לעיל ולהלן: "**הוראת השעה**"), ברוב של 92 חברי כנסת. עוד באותו היום, פורסם החוק ברשומות. פרק א' לחוק קובע את התפזרות הכנסת ה-24 לפני גמר כהונתה, וכן את הבחירות לכנסת ה-25 ביום 1.11.2022.

העתק חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב–2022 כפי שפורסם ברשומות, ביום 30.6.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/15.

ג. <u>מיצוי הליכים מטעם העותרת</u>

73. ביום 22.6.2022 התקבלה בקריאה טרומית הצעת החוק להתפזרות הכנסת העשרים וחמש, התשפ"ב-2022.

74. בטרם התפרסמה כל טיוטה של הצעת חוק להוספת מימון מפלגות, פנתה העותרת בפנייתה הראשונה ביום 27.6.2022 אל יו"ר וחברי ועדת החוקה, חוק ומשפט ואל היועצת המשפטית לכנסת בבקשה להימנע מקידום חקיקה לגלגול חובות המפלגות והגדלת המימון למערכת הבחירות לכנסת ה-25 תוך עקיפת סמכותה של הוועדה הציבורית ופגיעה בתכליות חוק מימון מפלגות. למעשה, העותרת פנתה רק לאחר שהתפרסמו ידיעות תקשורתיות על דיונים לא רשמיים בין נציגי הסיעות השונות.

75. העותרת תציין, כי פנייתה לחברי ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת נשלחה לאור העובדה שתיקונים דומים להוספת מימון וגלגול החובות נחקקו לפני הבחירות לכנסת ה-23 וה-24, כחלק מהוראות מיוחדות לבחירות [סעיף 14(ב) לחוק הבחירות לכנסת העשרים ושלוש (הוראות מיוחדות), התש"ף-2019; סעיף 11(א)(2) לחוק הבחירות לכנסת העשרים וארבע (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), תשפ"א-2020].

76. בפנייתה טענה העותרת כי "האפשרות שסיעות הבית, יפעלו להגדיל את מימון המפלגות לבחירות באמצעות הגדלת אחוז המימון, ולא באמצעות הגדלת סכום היחידה, פירושה עקיפה של המנגנון שנקבע בחוק בדמות הוועדה הציבורית הבלתי תלויה."

77. כמו כן, טענה העותרת כי: "שינוי החוק בהוראת שעה, שמטרתה לגלגל את החובות הכספיים של הסיעות עצמן ומאפשר למפלגות לקחת הלוואות נוספות בהוראת שעה מיוחדת ולאחר שהחל הליך התפזרותה של הכנסת ה-24 – הוא הלכה למעשה פעילות של "הכנסת מחוקקת לעצמה" ומדובר בניגוד עניינים חמור הפוגע בהליך הבחירות ובשוויון שבין המפלגות המתמודדות לכנסת ה-25".

78. העותרת עמדה על תכליות חוק מימון מפלגות והמגבלות על הלוואות בסמוך לתקופת הבחירות, וכן הוסיפה מתוך התייחסות אל הייעוץ המשפטי לכנסת כי: "חובה עליכם לעמוד על הקשיים

שעלולים לעלות במקרה בו תבקש הכנסת לקיים "מחטף", בשינוי חוק מימון מפלגות ובהגדלת המימון תוך כריכת השינוי הנדרש בחוק להצעות החוק לפיזור הכנסת".

העתק מכתבה של העותרת אל יו"ר וחברי ועדת חוקה, חוק ומשפט ואל היועצת המשפטית לכנסת מיום 27.6.2022 מצורף ומסומן כנספח ע/16.

79. בערב אותו יום, ה-27.6.2022, התקיים הדיון הראשון בוועדת הכנסת בהצעות חוק התפזרות הכנסת העשרים וחמש, התשפ"ב-2022 בהכנה לקראת קריאה ראשונה וקביעת מועד הבחירות. בהמשך לדיון הנ"ל וביום 28.6.2022 התקיים דיון נוסף בו צורפה לפתע הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות וכן, צורפה לחברי הכנסת טיוטת הצעה להוראת שעה שתסדיר הוספת מימון מפלגות והלוואות. ביום 29.6.2022 התקיים דיון נוסף כפי שפורט לעיל בהרחבה, ולאחריו ביום 30.6.2022 התקבל חוק התפזרות הכנסת ה-24 ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022 (לעיל ולהלן: "**הוראת השעה**").

80. יאמר כבר כעת, כי לשיטת העותרת כבר בעת ההיא בשלה השעה להגיש את העתירה – ואולם לנוכח הכרעת בית המשפט הנכבד בדנג"ץ 912/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר האוצר ואח'** (אר"ש 21.4.2021), ועל מנת שלא תטען כל טענת סף בדבר העדר מיצוי הליכים, פנתה העותרת לקבלת עמדת המשיבים כפי שיתואר להלן.

81. ביום 4.7.2022 פנתה העותרת אל היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד שגית אפיק, כחלק ממיצוי ההליכים וכדי לגדר את המחלוקת בבקשה לקבלת תגובת הייעוץ המשפטי לכנסת בכל הנוגע לעקיפת המנגנון להגדלת מימון הבחירות ולגלגול חובות הלוואות הבחירות לכנסת ה-25 בחקיקת הוראת השעה.

82. העותרת ביקשה את עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת ביחס לבעייתיות בעקיפת המנגנון להגדלת מימון הבחירות ולבעייתיות בגלגול חובות הלוואות – הסדרים שנחקקו בהוראת השעה כאמור, תוך שהעותרת מציינת כי למעשה חברי הכנסת עקפו את הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות וחוקקו הוראת שעה מהסוג של "הכנסת מחוקקת לעצמה".

83. העותרת צירפה כנספח א' למכתבה הנ"ל את טבלת חובות המפלגות שהתקבלה אצל העותרת במענה הכנסת להליך חופש המידע השני מיום 30.3.2022 (מענה אשר צורף כנספח ע/10), והזכירה ליועצת המשפטית לכנסת כי כבר ישנן מפלגות שלא נכנסו לכנסת האחרונה ואינן יכולות להחזיר חובות הנאמדים במיליוני ש"ח – כל זאת בגלל הוראות שעה מהסוג הזה, שאיפשרו לחברי הסיעות להמשיך ולגלגל את החוב לכנסות הבאות ובניגוד להוראות חוק מימון מפלגות ותכליותיו.

העתק מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לכנסת מיום 4.7.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/17.

84. בד בבד פנתה העותרת גם אל יושבת ראש הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, כב' השופטת בדימ' אילה פרוקצ'יה, בבקשה לקבל את עמדתה בכל הנוגע לעקיפת המנגנון להגדלת מימון הבחירות ולגלגול חובות הלוואות הבחירות לכנסת ה-25.

85. העותרת פירטה בהרחבה על הבעייתיות בעקיפת המנגון להגדלת מימון הבחירות וכן על הבעייתיות בגלגול חובות ההלוואות וביקשה את עמדתה, תוך ציון העובדה שהיא בוחנת את

האפשרויות העומדות בפניה לאחר שחברי הכנסת עקפו את ההגבלות שנקבעו בחוק מימון מפלגות ופעלו באופן שסותר את תכליותיו, בעת שחוקקו את הוראת השעה.

העתק מכתבה של העותרת אל יושבת ראש הוועדה הציבורית השופטת בדימ' אילה פרוקצ'יה מיום 4.7.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/18.

86. ביום 12.7.2022 התקבל מענה מפורט מיושבת ראש הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, השופטת בדימ' אילה פרוקצ'יה, ובו התייחסותה לזווית נוהל קבלת ההחלטות בענייני מימון מפלגות והמהות בנושא מימון המפלגות (המענה צורף כ**נספח ע/1**). יצוין, כי המענה אף נפתח בברכתה של יו"ר הוועדה הציבורית:

> "ראשית, יש לברך על היוזמה של **התנועה למען איכות השלטון** להעמיד למבחן ציבורי את נושא גובה מימון המפלגות לבחירות לכנסת ה-25, הן מבחינת נוהלי החקיקה ותהליכי קבלת ההחלטות, והן לעניין תוכן ההחלטות שהתקבלו והחקיקה שאושרה בנדון". (ההדגשות במקור).

87. יו"ר הוועדה הציבורית פירטה את מהלך העניינים בעת חקיקת הוראת השעה ואת שיקולי הוועדה הציבורית שלא איפשרו – על אף בקשות חוזרות ונשנות להתחשב בעמדת הוועדה הציבורית – התייחסותה לכלל הסדרי הוראת השעה אלא רק לקביעת שיעור יחידת המימון:

> "בשל דוחק הזמן שלא איפשר התייחסות נרחבת, החליטה הוועדה הציבורית להתמקד בסוגיית שיעור יחידת המימון בלבד, אשר לגביה נתונה לה סמכות ישירה בחוק, ולא לעסוק בשאר הנושאים שהועלו בהצעת החוק אף שיש להם נגיעה ישירה או עקיפה להיקף המימון. לפיכך, היא לא דנה ולא החליטה בנושאים הנילווים ובהם – שינוי התוספת לכל מפלגה מיחידת מימון אחת ל -4.1 יחידות מימון, ובנושאי ההלוואות והמקדמות."

88. ביחס לסוגיית שיעור יחידת המימון פירטה יו"ר הוועדה הציבורית את שיקולי הוועדה להגדילו אך באופן חד-פעמי – המענה צורף כאמור כ**נספח ע/1** לעתירה וחלקים ממנו כבר הובאו לעיל.

89. ביום 13.7.2022 שלחה היועצת המשפטית לכנסת מענה מטעמה ובו תשובתה לעותרת. ביחס לאיחוד הוראת השעה עם פיזור הכנסת הובא כי: "כריכת העניין ביחד עם התפזרות הכנסת, כפי שנעשה לקראת מערכות הבחירות האחרונות, נעשתה בין היתר לפי עמדה עקבית של הייעוץ המשפטי לכנסת שלפיה לא יהיה זה נכון לשנות חקיקה הנוגעת למימון הבחירות לאחר שהחלה תקופת הבחירות. סברנו עוד כי מיד עם היציאה לבחירות יש לאפשר לסיעות ודאות בדבר תקציבן וכי לא יהיה זה נכון לבצע תיקוני חקיקה בעניין זה בסמוך לבחירות."

90. במענה פורט הליך חקיקת הוראת השעה בו "**נשמעה עמדתה של יושבת ראש הוועדה הציבורית**", אך "**הוחלט כי מאחר שיתר הנושאים אינם נוגעים באופן ישיר לגובה יחידת המימון, הם ייקבעו בחוק ללא קשר לדיוני הוועדה הציבורית**".

91. כמו כן, לבסוף השיבה היועצת המשפטית לכנסת כי:

> "חברי ועדת הכנסת שמעו את הערות הגורמים המקצועיים שלפיהן דחיית פרעון ההלוואות מעוררת חשש של "חובות אבודים" וכי רצוי לקצר את תקופת ההחזר גם אם דוחים את הפירעון ולא מנכים אותו ממקדמת הבחירות. עם זאת, חברי הוועדה עמדו על כך שמפאת תכיפות מערכות הבחירות לא התאפשר לסיעות להגיע לאיזון תקציבי ולהחזיר את ההלוואות בתקופה הקבועה בחוק, ובסופו של דבר אומץ על ידי הוועדה הנוסח שנחקק לפני הבחירות האחרונות. לא מצאנו כל עילה למנוע את קידום החקיקה כפי שהצעתם במכתבם הראשון." (ההדגשות אינן במקור, הח"מ).

העתק מענה היועצת המשפטית לכנסת אל העותרת מיום 13.7.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/19.

92. בשל תקלה טכנית, מענה זה לא התקבל אצל עורכי הדין הח"מ, אלא רק ביום 1.8.2022, ולאחר שנשלח מכתב תזכורת מטעמה של העותרת ביום 21.7.2022. במכתב זה, ביקשה העותרת מענה לשני מכתביה הראשונים וכן צירפה את המענה מטעם יו"ר הוועדה הציבורית וביקשה את תגובת הייעוץ המשפטי לכנסת למענה יו"ר הוועדה הציבורית – הכל כדי למצות הליכים ולצמצם את גדר המחלוקת בטרם תפנה העותרת לבית המשפט הנכבד.

העתק מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לכנסת אל העותרת מיום 21.7.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/20.

93. ביום 2.8.2022 פנתה העותרת במכתב רשמי נוסף בו הודיעה למשיבות כי היא עודנה עומדת על בקשתה לקבל את התייחסות היועצת המשפטית לכנסת לדברים שעלו במענה שניתן לעותרת מיו"ר הוועדה הציבורית השופטת פרוקצ'יה. העותרת צירפה את המענה מטעמה כנספח למכתבה הנוסף אל היעצת המשפטית, ובו ביקשה את התייחסותה בהקדם על מנת שתוכל לבחון פניה לבית משפט נכבד זה.

העתק מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לכנסת אל העותרת מיום 2.8.2022, מצורף ומסומן כנספח ע/21.

94. חרף פנייתה הנוספת של העותרת, במסגרתה היא צירפה את בקשתה לקבל את התייחסות היועצת המשפטית לכנסת לטענות שהועלו במענה יו"ר הוועדה הציבורית, כב' השופטת פרוקצ'יה (שצורף כ**נספח ע/1**), לא התקבל מענה נוסף מטעם המשיבות 1-2 עד ליום הגשת עתירה זו. מכאן שלא נותר בידי העותרת כל ברירה זולת פנייה לבית משפט נכבד זה, ובבקשה כי יתן את הסעדים המבוקשים ברישא לעתירה, וזאת מן הטעמים המשפטיים הבאים.

ד. <u>הטיעון המשפטי</u>

ד.1. <u>המסגרת הנורמטיבית</u>

95. ראשית לדברים, בטרם תעמוד העותרת בהרחבה על התשתית המשפטית לעתירה, תבקש העותרת להציג את המסגרת הנורמטיבית לדיון המשפטי.

96. סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, קובע כי: "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, **שוות**, חשאיות, ויחסיות". סעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת קובע שכדי לשנות "בין במפורש ובין משתמע" את סעיף 4 נדרש רוב מיוחד בחקיקה ובכל אחת משלוש הקריאות במליאה.

97. בהתאם לעיקרון השוויון שמחיל מחוקק היסוד על הבחירות לכנסת – נחקק כאמור חוק מימון מפלגות שמטרתו לאפשר קיום של בחירות שיוויניות לכלל המפלגות, לרבות אלה שאינן מיוצגות בכנסת.

98. כפי שפורט בחלקה העובדתי של עתירה, חוק מימון מפלגות מסדיר את מימון המפלגות לקראת מערכות הבחירות והפעילות השוטפת של המפלגות והסיעות – ומעגן מקורות מימון ממלכתיים לטובת זאת. מקורות אלה מהווים את ההכנסה העיקרית של הסיעות. בתוך כך, החוק מסדיר את היקף המימון והאופן שבו הוא יינתן לסיעות מאוצר המדינה.

99. סעיף 1א לחוק מימון מפלגות שכותרתו "ועדה ציבורית", מסדיר את אופן הקמת הוועדה

הציבורית לעניין מימון מפלגות, אשר בראשה עומדת שופטת שמינתה נשיאת בית המשפט העליון וכי אחד משני חבריה הנוספים יהיה חבר סגל אקדמי של מוסד להשכלה גבוהה. בהתאם סעיף 1ב לחוק קובע את תפקידה של הוועדה הציבורית – לקבוע את "שיעור יחידת המימון".

100. סעיף 2(א) לחוק מימון מפלגות קובע כי כל סיעה זכאית "למימון הוצאות הבחירות בתקופת הבחירות" ו-"למימון הוצאותיה השוטפות בכל חודש החל בחודש שאחרי פרסום תוצאות הבחירות" (יצוין כי מספר סיעות יכולות להרכיב מפלגה או רשימה אחת ואף סיעה זכאית להתפצל – לכן החוק נוקט בלשון סיעה).

101. סעיף 3 לחוק מימון מפלגות שכותרתו "חישוב המימון", קובע את אופן החלוקה של המימון, כך שהמפתח לחישוב יהיה "לפי יחידת מימון אחת לכל מנדט". כך, ביחס למימון הבחירות נקבע בסעיף 3(א)(ב) כי יערך מעין ממוצע של יחידות המימון לכל סיעה לפי מספר המנדטים ובתוספת יחידת מימון נוספת: "המימון של הוצאות הבחירות של סיעה יהיה לפי מספר יחידות מימון שנתקבל ממספר המנדטים שבהם זכתה הסיעה בכנסת היוצאת בתוספת מספר המנדטים שבהם זכתה הסיעה בכנסת הנכנסת מחולק בשתיים, בתוספת סכום השווה ליחידת מימון אחת".

102. סעיף 7ג לחוק מימון מפלגות שכותרתו "הלוואה לסיעה", קובע את האפשרות לקבלת הלוואה מאוצר המדינה ואת התנאים להלוואה – הלוואה הנפרדת לחלוטין מהחישוב למימון לתקופת הבחירות או מהמימון השוטף, ומהווה למעשה אפשרות נפרדת של הסיעות לקבל כספים.

103. התנאים לקבלת הלוואה שנקבעו בסעיף 7ג לחוק מימון מפלגות – מטרתם להבטיח את החזר ההלוואה במהרה ותוך ניכוי הכספים המתקבלים מהמימון השוטף בכנסת הנוכחית – מבלי שתהיה אפשרות לגרור את החוב עם סיום כהונת הכנסת. כך, נקבע בסעיף 7ג(ב)(1) כי ניתן יהיה ללוות רק בתוך שלוש השנים הראשונות לכהונת הכנסת:

> "7ג.(ב)(1) לאחר פרסום תוצאות הבחירות ועד תום שלוש שנים מיום כינוס הכנסת או עד היום הקובע, לפי המוקדם, **רשאית סיעה לקבל הלוואה בסכום שלא יעלה על מחצית מימון ההוצאות השוטפות שהיא מקבלת בחודש לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים מיום כינוס הכנסת**;
>
> (2) קרן ההלוואה לפי פסקה (1) תוחזר בתשלומים שווים באמצעות ניכוי ממימון ההוצאות השוטפות שהסיעה מקבלת בחודש, מהחודש שלאחר קבלת ההלוואה ועד תום שלוש שנים מיום כינוס הכנסת; אין באמור כדי למנוע פירעון מוקדם של ההלוואה;".

104. במידה והכנסת עלולה להתפזר ולצאת לבחירות, נקבע בסעיף 7ג(ב)(3) לחוק מימון מפלגות כי:

> "התבקשה הלוואה כאמור בפסקה (1) בסמוך לפני יום הבחירות לכנסת, ובכלל זה לאחר אישור הצעת חוק התפזרות הכנסת בקריאה הראשונה, **לא תינתן ההלוואה אלא אם כן יושב ראש הכנסת שוכנע כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין, על פי המלצת הוועדה הציבורית**; החליט יושב ראש הכנסת כאמור, תחול החלטתו על כל הסיעות."

105. וכן, לגבי אותה הלוואה חריגה במיוחד לפי המלצת הוועדה הציבורית נקבע בסעיף 7(ג) לחוק מימון מפלגות, כי:

"הסתיימה כהונתה של הכנסת לפני פירעון הלוואה כאמור בסעיף קטן (ב) והגישה הסיעה רשימת מועמדים לכנסת הבאה, **תנוכה יתרת ההלוואה מהמקדמה שהיא זכאית לה לפי סעיף 4;** לא הגישה הסיעה רשימת מועמדים לכנסת הבאה, תנוכה יתרת ההלוואה ממימון ההוצאות השוטפות שהסיעה מקבלת בחודש."

106. כלומר, לפי לשון סעיף 7ג לחוק מימון מפלגות – אין לתת הלוואה בתקופת הבחירות, **אלא במקרים חריגים ורק אם יו"ר הכנסת שוכנע בהצדקות לקבלת ההלוואה – ולפי המלצת הוועדה הציבורית.** אם בכל זאת, היו הצדקות, והומלץ על ידי הוועדה הציבורית וניתנה הלוואה – או אז יש לנכות את יתרת הלוואה מן התשלום למימון בחירות לפי סעיף 4 לחוק.

107. והנה, כאמור בפרק העובדתי, ביום 30.6.2022 נחקק חוק התפזרות הכנסת ה-24 ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022 (להלן: "**הוראת השעה**"), אשר קבע בהוראת שעה למערכת הבחירות לכנסת ה-25, **<u>הוראות חדשות אשר עוקפות את התנאים וההוראות לפי חוק מימון מפלגות</u>**, הן ביחס לחישוב הוצאות הבחירות ויחידות המימון, והן ביחס אופן חלוקת ההלוואות.

108. כך, בסעיף 3 להוראת השעה נקבע:

"3. לעניין הבחירות לכנסת העשרים וחמש –
(1) סכום יחידת המימון לעניין חישוב הוצאות הבחירות לפי סעיפים 3(א), (ב), (ב1) ו-(ב2) ו-4 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן – חוק המימון), יהיה 1,600,000 שקלים חדשים;
(2) יקראו את חוק המימון כך:
(א) בסעיף 3, בכל מקום, במקום "השווה ליחידת מימון אחת" יקראו "השווה ל-1.4 יחידות מימון";
(ב) בסעיף 4(א2), במקום "70% מעשר יחידות מימון" יקראו "עשר יחידות מימון"." (חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, תשפ"ב-2022 - מאגר נבו).

109. אם כן, הוראת השעה קבעה שבניגוד לאמור בחוק מימון מפלגות,[3] שיעור סכום יחידת המימון יגדל ל-1.6 מיליון ש"ח, וכי בכל מקום בו מוסיפים לסיעה מימון הוצאות בחירות יקראו במקום יחידת מימון אחת, סכום השווה ל-1.4 יחידות מימון.

110. יתרה מכך, ביחס לתנאי ההלוואות מאוצר המדינה ותנאי פירעון ההלוואות הקודמות שנקבעו, קבעה הוראת השעה הוראות חדשות בסעיף 4, המאפשרות לסיעות ללוות שוב מאוצר המדינה ובתוך תקופת הבחירות – והכל ללא צורך באישור מקדים או בהמלצה של הוועדה הציבורית – וכן, מבלי שתנוכה ההלוואה ממקדמת המימון לבחירות, יחד עם תנאי פירעון מרחיקים לכת להלוואות הקודמות:

"4. (א) על אף האמור בסעיף 11(א) לחוק הבחירות לכנסת העשרים וארבע (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"א-2020 –
(1) ביקשה סיעה לקבל הלוואה לפי סעיף 7ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן – חוק המימון), לאחר כינונה של הכנסת העשרים וחמש, יובאו בחשבון לעניין סכום ההלוואה שהיא זכאית לו לפי סעיף קטן (ב)(1) לסעיף האמור גם הלוואות שניתנו לאותה סיעה בתקופות כהונתן של הכנסת העשרים ואחת, הכנסת העשרים ושתיים, הכנסת העשרים ושלוש והכנסת העשרים וארבע;
(2) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתן של הכנסת העשרים ואחת, הכנסת העשרים ושתיים, הכנסת העשרים ושלוש והכנסת

[3] שם סכום יחידת המימון שנקבע הוא 1,422,000 ש"ח, ראו <u>י"פ תשפ"ב מס' 10112</u> מיום 5.1.2022 עמ' 2625.

העשרים וארבע יקראו את סעיף 7ג לחוק המימון כך, לפי העניין:

(א) בסעיף קטן (ב) –

(1) בפסקה (1) –

(א) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים ושתיים, במקום "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום ארבע שנים וחצי";

(ב) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים ושלוש והכנסת העשרים וארבע, במקום "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום ארבע שנים וארבעה חודשים";

(2) בפסקה (2), במקום "מהחודש שלאחר קבלת ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "מהחודש שלאחר כינונה של הכנסת העשרים וחמש ועד תום ארבע שנים וארבעה חודשים";

(ב) סעיף קטן (ג) לא יחול, ויחולו הוראות אלה: הסתיימה כהונתה של הכנסת העשרים וארבע לפני פירעון הלוואה כאמור בסעיף קטן (ב), לא תנוכה יתרת ההלוואה מהמקדמה שהיא זכאית לה לפי סעיף 4 לקראת הבחירות לכנסת העשרים וחמש; לא הגישה סיעה רשימת מועמדים לכנסת העשרים וחמש, תנוכה יתרת ההלוואה ממימון ההוצאות השוטפות שהסיעה מקבלת בחודש, ולא יחולו עליה הוראות סעיף קטן (ב)(2) כנוסחו בפסקת משנה (א);

(3) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים וחמש יקראו את סעיף 7ג(ב) לחוק המימון כך:

(א) בפסקה (1), במקום "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה **ועד תום ארבע שנים וארבעה חודשים**";

(ב)בפסקה (2), במקום "שלוש שנים" יבוא "ארבע שנים וארבעה חודשים".

(ב) על אף האמור בסעיף 7ג(ב)(3) לחוק המימון, לעניין קבלת הלוואה בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים וארבע, סיעה שעד יום תחילתו של חוק זה לא קיבלה הלוואה לפי סעיף 7ג(ב)(1) לחוק המימון או שקיבלה חלק מסכום ההלוואה שהיא רשאית לקבל כאמור, **תהיה זכאית לקבל הלוואה אף ללא אישורו של יושב ראש הכנסת והמלצת הוועדה הציבורית, בתנאים האלה**:

(1) ההלוואה תהיה בשיעור שלא יעלה על 80% מסכום ההלוואה שהסיעה הייתה זכאית לקבל לפי סעיף 7ג(ב)(1) לחוק המימון נכון ליום תחילתו של חוק זה;

(2) הסיעה ביקשה את ההלוואה בתוך עשרה ימים מיום תחילתו של חוק זה."

111. אם כן, הוראת השעה מאפשרת לכל סיעה אפשרות לקבלת הלוואות חדשות – **גם אם כבר לוותה בכנסת הנוכחית ואינה עומדת כלל בפירעון חובותיה**. כל זאת, תוך מניעת ניכוי יתרת ההלוואות שטרם נפרעו במלואן עד לפיזור הכנסת מהמקדמות המגיעות לסיעות על חשבון מימון הוצאות הבחירות הקרובות לכנסת ה-25 – באופן המנוגד לחלוטין למנגנון הקבוע בסעיף 7ג(ג) לחוק מימון מפלגות.

112. כמו כן, נקבע בהוראת השעה הסדר פירעון חדש ומרחיק לכת שמתפרס כעת על למעלה מקדנציה שלמה של הכנסת - על פני 4.4 שנים. כל זאת, בניגוד למנגנונים שנקבעו בסעיף 7ג לחוק מימון מפלגות, אשר מטרתם להגביל קבלת הלוואות בסמוך לתקופת הבחירות – כמו הפחתה משמעותית של סכום ההלוואה והמלצה מטעם הוועדה הציבורית והצדקות מיוחדות לאישור חריג מטעמו של יו"ר הכנסת.

ד. התכליות העומדות בבסיס חוק מימון מפלגות

113. העותרת תטען, כי בבסיס תכליתו של חוק מימון מפלגות עומדות שתי רגליים: האחת, **הבטחת השוויון בסיכויים של רשימות מתחרות להיבחר לכנסת**; השנייה, **מניעת קידום אינטרסים שמקורם בשיקולים זרים ולא ענייניים, ושמירה על האינטרס הציבורי**.

114. את שתי התכליות האלה אופפת העובדה שמדובר בכספים ציבוריים ולכן יש לנהוג בהם במידה יתרה של זהירות. יפים לעניין זה דבריו של כב' השופט רובינשטיין בע"א 8414/08 **טל נ' פריד** (נבו 28.10.2008):

> "המפלגה אינה יכולה לעשות בכספי מימון הבחירות כבתוך שלה, בחינת עושה סחורה בפרתו של חברו, אלא בגדרי הדין, הדין הכללי וחוקתה שלה. אין המדובר בפעולה בכספו הפרטי של אדם, שככלל הוא עושה בו כבתוך שלו, אלא בכספי ציבור בדרגה המובהקת ביותר, כספי משלם המיסים שנועדו למימושם של תהליכים."

תכלית השמירה על עיקרון השוויון בחוק מימון מפלגות

115. סעיפים 4 ו-5 לחוק יסוד: הכנסת מעגנים את עקרון השוויון בבחירות ואת הזכות לבחור ולהיבחר תחת שוויון בין כלל אזרחי המדינה. עמד על כך השופט (כתוארו אז) לנדוי בבג"ץ 98/69 **ברגמן נ' שר האוצר**, פ"ד כג(1) 693 (1969):

> "עקרון השוויון שבסעיף 4 משתרע גם על הזכות להיבחר, **הוא חייב להתבטא גם בשוויון הסיכויים של רשימות המועמדים השונות המתחרות בבחירות לכנסת**."

116. לגישה זו מצטרף השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 246/81 **אגודת דרך ארץ נ' רשות השידור**, פ"ד לה(4) 001(1981) בקביעתו כי:

> "שוויון זה אין משמעותו רק שוויון בין הרשימות הגדולות בינן לבין עצמן או שוויון בין הרשימות הקטנות בינן לבין עצמן או שוויון בין הרשימות, המיוצגות בכנסת היוצאת, בינן לבן עצמן. שוויון הסיכויים משמעותו שוויון ההזדמנות והסיכויים בין כל הרשימות כולן, המתחרות בבחירות, בינן לבין עצמן. על-כן יש להשיג שוויון הסיכויים בין רשימה גדולה לבין רשימה קטנה; בין רשימה, המיוצגת בכנסת היוצאת, לבין רשימה, שאינה מיוצגת בכנסת היוצאת."

117. אם כן, עקרון השוויון חל גם במימון הבחירות – אשר מהווה רוב רובו של מימון הסיעות במערכת הבחירות – והכל במטרה להקנות תנאים שווים למירוץ הבחירות בין המפלגות השונות, קטנות כגדולות.

118. בהתאם לעקרון השוויון, אף ראה לנכון בית משפט נכבד זה, בבג"ץ 2060/91 **ח"כ רן כהן והתנועה למען איכות השלטון נ' ח"כ דב שילנסקי**, פ"ד מו(4) 319, (1992) (להלן: "**עניין רן כהן**"), להכריז על בטלותה של החלטת ועדת הכספים לקראת הבחירות לכנסת השתים עשרה, שעניינה היה ההגדלה של יחידת המימון במטרה לכסות על גרעונות שנעשו בעבר מעבר למימון הממלכתי, משום פגיעה בשוויון, מכוח סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת. ובלשונו של כבוד השופט גולדברג:

"שוויון בסיכויים, בהקשר בו אנו דנים, הינו גם שוויון בסיכונים. מכאן הצורך להבטיח, כחלק מכללי התחרות, כי דרגת הסיכון שבנטילת התחייבויות כספיות במערכת הבחירות (גם אם במסגרת התקרות הקבועות בסעיף 7לחוק המימון) תהיה שווה ולא תהיה מותנית בכוחה (הקיים והצפוי) של הסיעה להשפיע, לאחר הבחירות, על הגדלת יחידת המימון." (ראו עניין **רן כהן**, פסקה 6 לפסק דינו של השופט גולדברג).

119. מכאן, שעקרון השוויון בין הסיעות מהווה נדבך מרכזי בקביעת המימון לסיעות לקראת מערכת הבחירות.

<u>תכלית השמירה על האינטרס הציבורי בחוק מימון מפלגות</u>

120. מימון ציבורי לפעילותן של המפלגות מצמצם את הסכנה הקיימת בכניסה של שיקולים זרים, או לא עניינים שעלולים להטיב או ליצור מראית עין של הטבה עם תורמים פרטיים של הסיעות. מטרת המימון הציבורי לסיעות השונות היא גם לנקות כל חשש מניגוד עניינים בפעולותיהם של נבחרי הציבור.

121. יתרה מזאת, גובה המימון מגדיר את הגבולות הראויים להוצאות עבור פעילותן הפוליטית של המפלגות ומניח יסודות לכך שכספי הציבור יממנו באופן שוויוני את שלל נבחרי הציבור השונים. לא זו אף זו, המימון הציבורי מקדם היבטים של חופש ביטוי פוליטי, ותורם לאיכות הפעילות הפוליטית בכללותה בכך שמאפשר למפלגות, המהוות את הפלטפורמה לאזרח מן השורה, להביא להרחיב את שוק הדעות אשר בא לידי ביטוי בזירה הפוליטית. ראו לעניין זה פסקה 38 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה בבג"ץ 10451/08 **סיעת קדימה בכנסת נ' יושבת ראש** הכנסת, (נבו 23.02.2011) (להלן: "**עניין קדימה**").

122. הנה כי כן, תכליתו של חוק מימון מפלגות לשמור על עקרון השוויון בבחירות, ולהבטיח שמירה על האינטרס הציבורי וראויים דברי השופט רובינשטיין בפסקה י"ג לפסק דינו בעניין **קדימה** על מימון המפלגות כי:

"כמו הדמוקרטיה עצמה, טרם נמצא משהו טוב ממנה, והחלופות האחרות - של תלות בממממנים - גרועות יותר."

<u>גילום תכליות חוק מימון מפלגות בהקמת הוועדה הציבורית</u>

123. כפי שהורחב בפרק העובדתי שלעיל, הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות הוקמה לאחר ביקורת ציבורית ומשפטית,[4] תחת תיקון מס' 16 לחוק מימון מפלגות בשנת 1994. לפי דברי ההסבר לתיקון מס' 16 שהובאו לעיל (**נספח ע/3**), עולה כי הייתה מטרה מובהקת להביא לסיום ניגוד האינטרסים שבין חברי הסיעות בכנסת לקביעת יחידות מימון המפלגות.

124. כך, מלשון סעיף1א(א) בחוק מימון מפלגות: "**לצורך חוק זה תוקם ועדה ציבורית**" – ברור כי תפקידה של הוועדה עולה כחוט השני כגורם מפקח על כלל המימון שהסיעות מקבלות, לרבות הלוואות ותוספות לפני הבחירות. בהתאם נכתב בדברי ההסבר שהובאו לעיל: "מטרת הצעה

---

[4] ראו: בג"ץ 563/75 **יהודה רסלר נ' שר האוצר**, ל(2) 337 (1976); בג"ץ 141/82 ח"כ **אמנון רובינשטיין נ' יושב-ראש הכנסת**, לז(3) 141 (1983); בג"ץ 142/89 **תנועת לאו"ר - לב אחד ורוח חדשה נ' יושב-ראש הכנסת ו-16 אח'**, מד(3) 529 (1990); בג"ץ 2060/91 ח"כ **רן כהן והתנועה למען איכות השלטון נ' ח"כ דב שילנסקי**, פ"ד מו(4),319 (1992); בג"ץ 3434/96 ד"ר **מנחם הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת, פרופ' שבח וייס, ו-13 אח'**, נ(3) 057 (1996).

זו היא להפקיד את קביעת יחידת המימון בידי ועדה ציבורית שימנה נשיא בית המשפט העליון לפי המתכונת של ועדת חקירה ממלכתית. ועדה כזו תוכל לפעול בלא לחץ ועל פי שיקולים אובייקטיביים".

125. יודגש, כי לעמדת העותרת, וכן לעמדת הוועדה הציבורית כפי שעולה מהמענה טעם יו"ר וועדה הציבורית אשר צורף **כנספח ע/1**, תפקידיה של הוועדה הציבורית לא מסתכמים אך באלו המפורטים בסעיף 1ב, אשר מקנים לה סמכות הכרעה בלעדית וישירה, וכי מעורבותה נדרשת אף בכל הנוגע לעניינים שונים הנילווים למימון הציבורי, כגון דרך התשלום של המימון הציבורי, תקרת ההוצאות המותרת, מתן הלוואות לסיעות בכנסת ועוד.

126. עמדתה זו של העותרת ושל הוועדה הציבורית, נתלית באילנות הגבוהים של המחוקק עצמו. תפקידה הרחב של הוועדה הציבורית כחלק מן הרפורמה עולה באופן ברור, גם מדברי הדיון במליאה של אחד מיוזמיה חה"כ מיכאל איתן מיום 16.3.1994 שהובא לעיל ב**נספח ע/4**): "החוק המונח לפניכם [...] הוא חוק הכולל רפורמה מרחיקה לכת בכל מה שקשור למימון המפלגות, לבקרה ציבורית על הנושאים הקשורים במימון המפלגות. החוק הזה מנסה להציב את ישראל אולי באחד המקומות הראשונים מבחינת איכות השלטון בכל מה שקשור לפעילות מפלגתית בהיבטים הפיננסיים שלה".

127. הנה כי כן, מלשון סעיף 1א לחוק מימון מפלגות ומדברי הכנסת הברורים עולה באופן ברור תפקידה של הוועדה הציבורית הינו להוות גורם מפריד בין הגורם הזוכה לגורם המחליט, וכן לפקח ולבקר על כלל היבטי מימון המפלגות.

128. כך, הוועדה הציבורית כגורם חיצוני ומפקח מגלמת גם את תכליות השוויון בבחירות והשמירה על האינטרס הציבורי.

<u>גילום תכליות חוק מימון מפלגות באפשרות ללוות מאוצר המדינה</u>

129. כפי שהורחב בפרק העובדתי לעיל, האפשרות למתן הלוואות מאוצר המדינה נחקקה בתיקון מס' 33 לחוק מימון מפלגות. לפי דברי ההסבר לתיקון מס' 33 שהובאו לעיל (**נספח ע/5**), עולה כי הייתה מטרה מובהקת להביא לצמצום תלותן של הסיעות השונות בבנקים ובגורמים פרטיים.

130. יחד עם זאת, כחלק מגילום תכלית השמירה על האינטרס הציבורי בתיקון מס' 33 הוחלו גם מגבלות רבות על מתן ההלוואות, וזאת כדי לשמור על השוויון בבחירות ומתוך מטרה של פיקוח וההגבלה מטעם הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, כדי שהסיעות לא יגררו חובות ענק למדינה.

131. סעיף 7ג לחוק מימון מפלגות מחיל מנגנונים שתוארו בהרחבה לעיל בפרק העובדתי, שמטרתם להבטיח את פירעון ההלוואה לאוצר המדינה באותה הכנסת בה נלקחה ההלוואה, ומתוך המימון השוטף המובטח באופן הכרחי בה.

132. יוצאת דופן וחריגה במיוחד היא האפשרות ללוות בתקופת הבחירות, אך גם באפשרות זו לפי החוק מתחייב ההחזר מתוך המקדמה למימון בחירות שמוענק לסיעות המתמודדות לכנסת (סעיף 7ג(ג) לחוק מימון מפלגות). וכן, אפשרות זו חריגה במיוחד ונדרשת להצדקות והמלצה בנושא מטעם הוועדה הציבורית בטרם יחליט יו"ר הכנסת אם לאשר (סעיף 7ג(ב)(3) לחוק מימון

מפלגות).

133. ההמלצה הדרושה מטעם הוועדה הציבורית וחוות דעתה על האפשרות החריגה של מתן הלוואה בסמוך לתקופת הבחירות היא מנגנון שנקבע בתיקון מס' 33 כדי להבטיח כי הוועדה הציבורית היא גורם חיצוני ומפקח גם על הסיכון שהסיעות בכנסת ילוו ויצברו חובות, ומכאן שנדרש גורם חיצוני שמפקח שגם במתן ההלוואות בתקופת הבחירות – כמוהם כהלכה למעשה הוספת יחידות מימון - מתקיימים תכליות השוויון בבחירות והשמירה על האינטרס הציבורי.

ד. התיקון לחוק מימון מפלגות עוקף את הוועדה הציבורית ומנוגד לתכליות החוק

134. משהציגה העותרת את התשתית הנורמטיבית ואת תכליותיו של חוק מימון מפלגות המגולמות בתיקון מס' 16 שהוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות הוקמה לפיו, תטען העותרת כי הוראת השעה עקפה ורמסה ברגל גסה את הוועדה הציבורית, ונחקקה בניגוד גמור לתכלית חוק מימון מפלגות.

135. העותרת תזכיר, כי **תוך לחץ זמנים וללא המידע הנדרש** הסכימה הוועדה הציבורית בראשות השופטת בדימוס פרוקצ'יה לעלות באופן חד-פעמי את סכום יחידת המימון מ-1.422 מיליון ש"ח ל-1.6 מיליון ש"ח.

136. אך חברי הכנסת כאמור לא הסתפקו בזה, ולמעשה מבלי שניתנה חוות דעת מטעם הוועדה הציבורית ובאותו מהלך חקיקתי של הוראת השעה, ביצעו המחוקקים חברי הסיעות השונות בכנסת מספר מהלכים נוספים בהוראת השעה שעקפו את הוועדה הציבורית ונחקקו בניגוד לתכליות החוק:

א. קבעו לעצמם כי באופן חד-פעמי יקראו כל יחידת מימון נוספת המגיעה לסיעה כ- 1.4 יחידות מימון – מבלי שהוועדה הציבורית אישרה או הביעה עמדה.

ב. קבעו לעצמם שלכל סיעה אפשרות לקבלת הלוואות חדשות בסמוך לתקופת הבחירות – גם אם כבר לוותה בכנסת הנוכחית ואינה עומדת כלל בפירעון חובותיה – בניגוד להגבלות הקבועות בחוק מימון מפלגות ומבלי שנדרשת המלצה מהוועדה הציבורית, או אישור חריג מיו"ר הכנסת המחייב הצדקות מיוחדת.

ג. קבעו לעצמם הסדר פירעון חדש ומרחיק לכת שמתפרס כעת על למעלה מקדנציה שלמה של הכנסת - על פני 4.4 שנים – בניגוד להגבלות שמחיל סעיף 7ג לחוק מימון מפלגות על לקיחת הלוואות בסמוך לתקופת הבחירות כדי שלא יימצאו חובות אבודים.

137. אם כן, הוראת השעה בענייננו מחילה הסדרים פרטניים לבחירות הנוכחיות לכנסת ה-25 שנחקקו במטרה לעקוף ולבטל את המנגנון מטעם האינטרס הציבורי שתפקידו לפקח על מימון המפלגות.

138. במענה יו"ר הוועדה הציבורית מיום 12.7.2022, לפניית העותרת שצורף כ**נספח ע/1** ציינה השופטת בדימ. פרוקצ'יה, כי:

"למעמד הוועדה הציבורית מכח החוק יש, אפוא, שני פנים: **הפן האחד** –

סמכות ישירה לקבוע את יחידת המימון, ממנה נגזר החישוב הכולל של מימון המפלגות; **והפן האחר** – מעורבות בהליכי חקיקה וקבלת החלטות בידי הכנסת בכל עניין אחר העשוי להשפיע, בין במישרין ובין בעקיפין, על גובה יחידת המימון, כאמור" (שם, בעמ' 2; ההדגשות במקור)".

139. כמו כן, באותו המענה אוזכר פסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 429/20 **ישראל שדה נ' כנסת ישראל** (נבו 04.02.2020). עתירה זו אמנם נדחתה, אך בית המשפט הנכבד ראה לנכון לציין את הקושי הטמון בכך שההסדר החקיקתי שם בהוראת שעה, החיל הוראות מימון חדשות לפני הבחירות לכנסת ה-23 שלא באמצעות הוועדה הציבורית. כמו כן, עצם הגשת העתירה אף הובילה להוצאת הנחייה מטעם יו"ר הכנסת **המחייבת את יושבי ראש ועדות הכנסת לזמן את הוועדה הציבורית לדיוני חקיקה הנוגעים באופן כללי למימון מפלגות**. זאת, מתוך הכרה במעמדה ובסמכותה בנוגע לענייני חוק מימון המפלגות כולו.

140. על אף כל זאת וכפי שהובא לעיל בפרק העובדתי, בעת חקיקת הוראת השעה זומנו חברי הוועדה הציבורית לדיונים בהוראת השעה רק שעות ספורות לפני תחילתם, ומבלי שניתן להם בסיס מידע מספק או פרק זמן הנדרש לבחון את ההסדרים האלה.

141. לא זו אף זו, למרות בקשתה הברורה של יו"ר הוועדה הציבורית כב' השופטת בדימוס פרוקצ'יה לדחות את חקיקת הוראת השעה וההסדרים הבעייתיים, לא שעו חברי הכנסת לבקשתה ומסיבה זו לא יכולה הייתה הוועדה הציבורית לגבש את עמדתה בעניין תיקוני החקיקה של הוראת השעה אשר קובעים את האפשרות למתן הלוואות ודחיית פירעון החוב, וכן את השינוי בדמות התוספת ליחידת המימון לסיעות שתיחשב כ-1.4 יחידות מימון (ראו את המענה המפורט מטעמה המצורף כ**נספח ע/1**).

142. כל זאת נעשה, תוך עקיפתו של המנגנון הקבוע בסעיף 7ג(ג) לחוק מימון מפלגות המחייב את ניכוי חובות המפלגות מכספי מימון הבחירות – כדי שהסיעות לא תגלגלנה את חובותיהן לכנסת הבאה. **חמורה במיוחד עקיפתה של ההמלצה המתחייבת מטעם הוועדה הציבורית בכל הנוגע לאפשרות הסיעות ללוות בתוך תקופת הבחירות, וזאת כחלק מהמנגנון הקבוע בסעיף 7ג(ב)(3) לחוק מימון מפלגות**.

143. אם כן, לא רק שהסיעות ביטלו בהוראת השעה את ההגבלות החלות עליהן ביחס להוספת מימון בדרכים אחרות, אלא שחמור מכך הן גם ביטלו את האפשרות לפיקוח מצידה של הוועדה הציבורית, למרות ניסיונות חוזרים ונשנים מצידה של יו"ר הוועדה הציבורית לבחון את הדברים בטרם תחוקק הכנסת את הוראת השעה.

ד. <u>חקיקת הוראת שעה היא בגדר דוקטרינת "הכנסת מחוקקת לעצמה"</u>

144. לאחר שעמדה העותרת על הרציונאליים של חוק מימון מפלגות ורמיסתם בהוראת שעה תוך עקיפת הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, תבקש העותרת להרחיב על מעשה חקיקה שנעשה תוך ניגוד עניינים; בניגוד לאינטרס הציבורי; ובחוסר סבירות קיצוני – קרי מעשה חקיקתי אשר לפי העותרת הוא מסוג "**הכנסת מחוקקת לעצמה**".

145. בבג"ץ 971/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת**, פ"ד נו(6) 117, 141 (2002) (להלן: "**עניין גמלאות חברי הכנסת**"), הגדיר כב' השופט חשין (כתוארו אז) קטגוריה של

פעולות פרלמנטריות הנבחנות תחת שבט הביקורת השיפוטית לפי דוקטרינת "חקיקת הכנסת לעצמה". זוהי חקיקה שעניינה הסדרת דרכי הפעילות של הכנסת, זכויות וחובות חברי הכנסת והסיעות עצמן. (ראו: **עניין גמלאות חברי הכנסת** בעמ' 143-145).

146. **כב' השופט חשין (כתוארו דאז) אפיין את קטגוריה זו של החקיקה, כפעילות של הכנסת שנועדה להסדרת "עבודה", ושעיקר ייעודה הוא לעשות את הניתן כך שהכנסת תמלא את תפקידיה וחובותיה בדרך המיטבית**. בתוך קטגוריה זו, מסווג כב' השופט חשין (כתוארו אז) פעילויות חקיקתיות המזכות את חברי הכנסת **בזכויות יתר**, **שאותן היא מעניקה לעצמה** – פעילויות אלה מאופיינות באמצעות היסוד החריף של ניגוד העניינים בו מצויים חברי הכנסת (ראו **עניין גמלאות חברי הכנסת**, בעמ' 144-145).

147. ודוק. לחקיקת הכנסת לעצמה לא נקבע מבחן ביקורת אחד. לכן, על אף הכלל כי היקפה של הביקורת השיפוטית על פעולות הכנסת תיעשה בזהירות ובריסון (ראו: בג"ץ 5711/91 **פורז נ' יושב ראש הכנסת**, פ"ד מו(1) 299, 307-308 (1991)), במקרים כגון אלה, בהם "הכנסת מחוקקת לעצמה" כך שזו מעניקה זכויות יתר לחבריה, היקפה של הביקורת השיפוטית תהא אינטנסיבית ודקדקנית, נוכח ניגוד העניינים המובנה:

> "**דעתנו היא כי החלטות אלו פוקדות עצמן עם החשופות שבהחלטות, ולו מן הטעם שהמחליטים הם גם הזוכים**." (שם, פס' 51, ההדגשות הוספו ע"י הח"מ).

148. אם כן, העותרת סבורה כי יש לבחון את התיקון לחוק מימון מפלגות בהתאם למבחני "הכנסת מחוקקת לעצמה", והכל כלהלן:

ד.4.א. <u>התיקון לחוק מימון מפלגות נחקק תוך ניגוד עניינים</u>

149. כידוע, **"כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים"**. השופט ברק (כתוארו אז) בג"ץ 531/79 **סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' עיריית פתח תקוה**, פ"ד לד(2) 566, 569 (להלן: "**עניין סיעת הליכוד**").

150. בענייננו, עסקינן בחקיקה של הוראת השעה על ידי חברי הכנסת, אשר מתוקף תפקידם מצויים הם במצב מובנה של ניגוד עניינים - בהיותם מכריעים בשלל עניינים שהם עצמם, כיתר אזרחי המדינה, מושפעים מהם. נוכח מצב מובנה זה, התגבשה עמדה לפיה ככלל מותר לחברי הכנסת ליטול חלק בהליכי החקיקה גם כאשר יש להם עניין אישי בחוק המוצע. אולם, גם לעמדה זו יש חריגים **<u>ובעוצמות שונות</u>. לא אחת נפסק כי עצם העובדה שמדובר בגוף פוליטי נבחר אין בה כדי לשלול את תחולתם של הכללים בדבר ניגוד עניינים** (עניין **סיעת הליכוד**).

151. הלכה זו יפה לענייננו בעתירה דכאן, שכן עסקינן בחקיקה המזכה באופן ישיר את חברי הכנסת וסיעותיהן – **היא מוסיפה להם כספים ציבוריים רבים (מבלי אישורה של הוועדה הציבורית) לפני הבחירות במטרה לקדמם במערכת הבחירות לכנסת ה-25, תוך שהיא חוסכת מהם את עינה הבוחנת של הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות**.

152. כמו כן, החקיקה החפוזה (תוך יממה) ובהוראת שעה שוללת מהחברה האזרחית את אמות המידה המקצועיות לביקורת ומסירה מחברי הכנסת המחוקקים את חובת ההנמקה וההצדקה שחוק מימון מפלגות מחיל.

153. כפי שהורחב בפרק העובדתי, הוראת השעה מוסיפה עשרות מיליוני ש"ח לסיעות ולמועמדים – סכומי עתק לקידום עצמי וסיעתי. כפי שנקבע בעניין גמלאות חברי הכנסת ככל שעסקינן בחקיקה בה "**המחליטים הם הזוכים**" – החקיקה נשוא הביקורת השיפוטית תהיה חשופה "**לביקורת צפופה ומעמיקה**".

154. יובהר, כי בעניין של הוספת מימון וכן בעניין של לקיחת הלוואות שהחוק מחייב את חברי הסיעות בכנסת לקבל לפי המלצה של הוועדה הציבורית, מדובר אמנם בניגוד עניינים מובנה אך קיימת לו מגבלה. **כאשר נחקקה הוראת השעה מבלי להתחשב בוועדה הציבורית ובעמדתה – עוצמת ניגוד העניינים מתגברת**.

155. לניגוד האינטרסים המובנה בחוק, בהחלטה מסוג "הכנסת מחוקקת לעצמה", אשר מעניקה זכויות יתר לחבריה, באופן הדומה למקרה דנן, התייחס כב' השופט חשין בפירוט בעניין **גמלאות חברי הכנסת**, בקבעו:

> "**ניגוד העניינים, ניגוד מובְנֶה הוא במאטֶריה. כיצד יעשה איש ולא יחטא? מעבר מזה, חובתו של חבר-הכנסת לחסוך בכספי ציבור: לעשות ככל-יכולתו לצמצם זכויות ממון המוענקות לחברי-הכנסת ולגודרן אך במסגרת ההכרח להגנה על אינטרס הציבור בתפקודה התקין של הרשות המחוקקת. כך תובעת חובת האמון הכללית. ומעבר מזה, רצונו הטבעי של חבר-הכנסת להיטיב עם עצמו ועם משפחתו. ניגוד העניינים – שחבר-הכנסת ער לו, כמובן – ניגוד הוא המובְנֶה במערכת.** הנה הוא אדם שהוטל עליו לקבוע לעצמו משכורת וגימלאות, ואולם אך אדם הוא. אין הוא מלאך. והוא יודע, אותו אדם – ככל האדם – עד-מה חשובה היא עבודתו. עד-מה חשובה היא תרומתו. **כיצד זה אפוא יקבע את זכויותיו ולא יחטא? כיצד יעמוד בריח החריף והעז של ניגוד העניינים ולא יוכַרַע?**" (שם, בפס' 45).

156. דברים אלה יפים ומדויקים אף לענייננו – מקום בו הופקדה בידיהם של חברי הכנסת לתקן את חוק מימון מפלגות עלולים הם ל"התפתות" לריח החריף שבניגוד העניינים ולהעניק לעצמם חלוקה נוספת ושיטתית של כספים ציבוריים נרחבים לטובת מערכת הבחירות, אפשרות לקבלת הלוואות עתק, ללא ערבים או צורך להציג אפשרות להחזרתן, וקביעת פריסה נוחה במיוחד להלוואות בכנסות הבאות.

157. ודוק, הכלל האוסר על הימצאות בניגוד עניינים בעוצמה גבוהה חל גם על חברי הסיעות המחוקקים לעצמם: "האיסור על הימצאות במצב של ניגוד עניינים חל – כעיקרון – גם על חברי-הכנסת, וטובת הציבור היא האמורה להנחות את חברי-הכנסת הדרך" (**עניין גמלאות חברי כנסת**, בעמ' 150).

158. העותרת תזכיר, כי על פי מבחן "גודל הקבוצה", המיועד לקביעת עוצמת ניגוד העניינים אצל חברי הכנסת, מותר לחבר הכנסת ליטול חלק בפעולות הכנסת גם כאשר יש לו או לקרובו עניין אישי בחוק המוצע - **ובלבד שהחוק או הפעולה מכוונת להשפיע על קבוצה גדולה של אזרחים**. יחד עם זאת, **ככל שמדובר בקבוצה קטנה ומצמצת יותר – כך הנטייה תהיה לקבוע כי הפעולה נעשתה בניגוד עניינים בעוצמה גבוהה יותר ולכן היא לא סבירה ואסורה**.

159. כך לדוגמה, במסגרת הליכי החקיקה של חוק "מס ריבוי דירות", היועץ המשפטי לכנסת דאז, עוה"ד איל ינון, חווה דעתו בעניין תחולת מגבלות על חברי כנסת שבבעלותם שלוש דירות ומעלה, כלומר - חברי כנסת בעלי עניין כספי ישיר ומשמעותי בחוק המוצע. עמדתו הייתה שלא חלה עליהם כל מגבלה **נוכח גודל הקבוצה**, ובלשונו:

"לאור המאפיינים הייחודיים עליהם עמדנו לעיל, המבחן המרכזי שפותח במהלך השנים, הן על ידי ועדת האתיקה והן על ידי הייעוץ המשפטי לכנסת, לבחינת השאלה מהו 'עניין אישי' **הוא עד כמה גדולה הקבוצה שחבר הכנסת או מקורבו נמנים עליה, ואשר תהנה מיוזמתו או מהצבעתו של חבר הכנסת. נקבע כי ככל שמדובר בקבוצה גדולה יותר, לא יראו את חבר הכנסת כמצוי בניגוד עניינים, <u>וככל שהיא קטנה יותר כך הנטייה תהיה לקבוע כי מדובר בניגוד עניינים אסור</u>** ... מן הכלל אל הפרט - ממשרד האוצר נמסר לנו כי על פי הנתונים שבידם, הצעת החוק בעניין "מס ריבוי דירות" יש בה כדי להשפיע על קבוצה המונה כ-54,000 משקי בית. מדובר איפוא בקבוצה גדולה יחסית, שעל פי המבחנים המקובלים כאמור, ההשתייכות אליה אינה עונה על ההגדרה של "עניין אישי" המעמיד את חברי הכנסת בניגוד עניינים אסור או כזה המטיל עליהם מגבלות, לרבות חובת דיווח." (שם, בפסקאות 4-5, ההדגשות נוספו ע"י הח"מ).

העתק חוות דעתו של היועץ המשפטי לכנסת בעניין "מס ריבוי דירות" מיום □□□□□□□□ מצורף ומסומן כנספח ע/22.

160. אם כן, גם בבחינת ניגוד עניינים בחקיקת הוראת השעה נושא העתירה דנן, עולה כי התקיים ניגוד עניינים חריף אצל חברי הסיעות בכנסת המחוקקים. הם פעלו לטובת קבוצה קטנה של חברי הסיעות המתמודדות לכנסת – קבוצה קטנה של מחוקקים הנהנים מחקיקתה. כך, למעשה הם דרסו ברגל גסה את "הקבוצה" היחידה המתחייבת לפי חוק מימון מפלגות לחוות דעתה על חקיקה זו, והיא הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות.

161. הנה כי כן, במקרה דנן עוצמת ניגוד העניינים בחקיקת הוראת השעה, התעצם במיוחד כאשר ביטלו חברי הכנסת את הצורך בקבלת עמדתה של הוועדה הציבורית וביטלו הלכה למעשה בהוראת השעה את המגבלות הקבועות בחוק מימון מפלגות על קביעת מימון לבחירות או ועל הלוואה. מכאן, שדינה של הוראת השעה הוא בטלות.

ד.4.ב. <u>התיקון לחוק מימון מפלגות נחקק בניגוד לאינטרס הציבורי ותוך פגיעה קשה באמון הציבור בנבחריו</u>

162. העותרת תציין, כי הוראת השעה מטרתה להוסיף כספים נוספים על המימון בחירות הקיים שהוערך במאות מיליוני ש"ח גם לפני חקיקת הוראת השעה. ולכן אין המדובר כאן בחקיקה מחייבת להוספת כספים בכדי שהסיעות לא תעמודנה לפני שוקת שבורה. אדרבה, הסיעות עצמן מקבלות כבר כל אחת עשרות מיליוני ₪, ומכאן עומדת השאלה האם בהכרח נדרשו הכספים הנוספים שהוראת השעה קובעת לבחירות לכנסת ה-25.

163. כבר עתה יובהר, כי התשובה לשאלה זו אינה ברורה. וזאת מאחר שבחקיקת הוראת השעה החפוזה לא הוצגו נתונים ולא ניתן כל מסד עובדתי המצדיק הוספת כספים נוספים אלה. כך, גם יו"ר הוועדה הציבורית השופטת פרוקצ'יה הסבירה במענה המפורט מטעמה לעותרת, כי לא הוצג בפניה מסד עובדתי מספק ולכן לא יכולה הייתה הוועדה הציבורית לבחון את הדברים לעומקם.

164. עקיפת הוועדה הציבורית הלכה למעשה בהוראת השעה נוגדת את האינטרס הציבורי המובהק העומד בבסיס הקמתה של הוועדה הציבורית – והוא בעצם הקמתה כוועדה בעלת מומחיות אשר מייצגת את האינטרס הציבורי אל מול חברי הכנסת המצויים בניגוד עניינים.

165. חקיקה של הוראת שעה בעלת סממנים אישיים אמנם עולה בקנה אחד עם האינטרס האישי

של חברי הכנסת לקבוע לעצמם תנאים למימון ולהלוואות, אך בעקיפתה של הוועדה הציבורית ותוך ביקורת קשה מצידה של יו"ר הוועדה הציבורית - פוגעת הוראת השעה פגיעה קשה באמון הציבור בנבחריו.

166. כידוע, אמון הציבור בשירות הציבורי ובכך שפעולותיו נעשות הן לטובת הכלל, **מהווה תנאי הכרחי** ובסיסי **לקיומו של שלטון תקין**. כך נקבע בע"פ 121/88 **מדינת ישראל נ' דרוויש**, פ"ד מה(2) 663 (1991):

> "תדמיתו של השירות הציבורי בעיני הציבור, האמון שרוחש הציבור לתקינות פעולותיו וטוהר המידות של עובדיו הם **תנאים הכרחיים** לקיומו של שלטון תקין (...)" (שם, בעמ' 692) (ההדגשות אינן במקור).

167. הדבר מחייב כי החלטות ופעולות הרשויות יזכו לאמון הציבור, על מנת לשמור על היוקרה והכבוד שרוחש הציבור לכנסת ולחבריה.

168. במצב בו קיים חשש כבד שמא הרשות פועלת באופן שפוגע באמון הציבור, בית המשפט הנכבד מגשים את תפקידו, ומגן על הציבור מפני הפרת האמונים של הרשות. כך קבע בית המשפט הנכבד בבג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, אריאל שרון** (פורסם בנבו, 9.10.2003):

> "בהעלות אירוע מסויים לפני בית-המשפט, ובהתעורר חשש כבד, חשש רציני, כי בשל מעשה או מחדל מסויימים יאבד או ייפגע אנושות אמון העם במנהיגיו, בית-המשפט לא יותַר לשבת באפס מעשה ולטעון ידינו לא שפכו את הדם הזה ועינינו לא ראו. במובן מסויים יש בהתערבותו של בית-המשפט באירועים מעין-אלה התערבות שבהגנה עצמית". (שם, בעמ' 904-903).

169. בענייננו, הוראת השעה העומדת בבסיס העתירה, התקבלה לטובת חברי הכנסת וסיעותיהם בלבד, והיא פוגעת באופן משמעותי באינטרס הציבורי – המיוצג על ידי הוועדה הציבורית וטובת הציבור, וכפועל יוצא גם באמון הציבור ברשויות. מכאן, שדינה בטלות.

ד.4.ג. <u>התיקון לחוק מימון מפלגות נחקק בחוסר סבירות קיצוני</u>

170. תחת משקפי דוקטרינת "הכנסת מחוקקת לעצמה", חקיקה של הוראת שעה בעלת סממנים אישיים הנעשית בניגוד לאינטרס הציבורי מעמידה בפני המשיבות מתחם סבירות צר במיוחד, שמגביל את טווח שיקול הדעת של המחוקק. ומכאן שיש לבחון אף את סבירות מעשה החקיקה הנוכחי.

171. חברי הכנסת אינם רשאים "להתערטל מחובתם לשמש כנאמני הציבור" (**עניין גמלאות חברי הכנסת**, בפסקה 12 לפסק דינו של כב' השופט ריבלין). חקיקת הוראת השעה תוך עקיפת הוועדה הציבורית מגבירה עשרות מונים את עוצמת ניגוד העניינים עד כדי הפרה קשה של חובתם של חברי הכנסת, באופן אשר סותר את מהות הנאמנות הציבורית.

172. הרי כי כן, וזאת למדנו מארבעת מערכות הבחירות האחרונות ודוחות מבקר המדינה בנושא – ברור לכל כי המימון הציבורי הרב לתעמולת בחירות, אינו רק מקדם באופן אישי את אותם חברי הכנסת המחוקקים את הוראת השעה דנן, אלא אף מקנה להם אפשרות להעסיק

מקורבים ולשלם על הוצאות לא סבירות ולא שקופות לציבור, והכל מתוך אוצר המדינה.[5]

173. **את חוסר סבירותה הקיצוני של החקיקה בכפוף לצד ניגוד העניינים החריף והניגוד עם האינטרס הציבורי ניתן לבחון גם ביחס לתכליות חוק מימון מפלגות והתכליות העומדות בבסיס הקמת הוועדה הציבורית והמגבלות על הלוואות בתקופת בחירות – חקיקת הוראת השעה בניגוד חריף במיוחד לכל אלה מעמיד באור קודר במיוחד את הוראת השעה הנוכחית.**

174. יפים לענייננו דנן, דבריו של כב' השופט ריבלין העולים מפסק דינו בעניין **גמלאות חברי הכנסת**, אשר דומה כי יכלו להיכתב גם כאן:

> "חרף ניגוד העניינים המובנה בתפקיד שמילאה כאן ועדת הכנסת לא השכילו חברי הוועדה להתעלות מעל עניינם הצר. הם נמנעו מלהביא בחשבון ההחלטה את העניין הציבורי הכרוך בעצם הפגיעה בקופה הציבורית ואת הפגיעה האפשרית באמון הציבור. נבחר ציבור הנדרש על-פי דין לקבוע בעניינו שלו, צריך שגם עניינו של הכלל יעמוד לנגד עיניו. בבואם לפסוק בשאלות שעשויה להיות להן נפקות בעניינם שלהם או בעניינם של עמיתיהם, היה על חברי-הכנסת להביא בחשבון את עניין הציבור בהחלטתם, את ההשלכות שיש במתן טובות ההנאה המוקשות בהגיונן על קופת הציבור ואת מידת הפגיעה האפשרית באמון הציבור ברשות שהם מייצגים [...]. הימנעות מקבלי ההחלטה ממתן משקל ראוי לתוצאות מזיקות אלה מוציאה, היא עצמה, את ההחלטה מגדר מיתחם הסבירות שאת גבולותיו, במקרה זה, תיארנו לעיל." (שם, פס' 15 לפסק דינו של כב' השופט ריבלין; ההדגשות אינן במקור, הח"מ).

175. אם כן, גם במקרה דנן חברי הסיעות בכנסת נמנעים להביא בחשבון את מידת הפגיעה האפשרית באמון הציבור בכנסת, או את הטובה הציבורית בלקיחת הלוואות חסרת פרופורציות, חובות עתק ועקיפת הוועדה הציבורית, כאשר הם חוקקו את סעיפים 3-4 בהוראת השעה בחוסר סבירות קיצוני.

176. יתרה מכך, גם באמצעות דרך חקיקתה החפוז של הוראת השעה, לדידה של העותרת אף נפלו בה פגמים היורדים לשורשו של הליך כפי שיורחב בפרק הבא בעתירה – פגמים אלה בחקיקה הם סממנים נוספים שיכולים להצביע על חוסר סבירות קיצוני בחקיקת הוראת השעה.

177. אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל, ניתן לומר כי הוראת השעה נופלת לגדר "הכנסת מחוקקת לעצמה", ועל כן דינה בטלות.

ד. <u>בתיקון לחוק מימון מפלגות נפלו פגמים היורדים לשורשו של הליך</u>

178. כפי שפורט בהרחבה בחלקה העובדתי של העתירה, מהלך החקיקה של הוראת השעה נעשה בצורה חפוזה, ללא שיתוף מלא ומתחייב של הוועדה הציבורית, על בסיס מסד נתונים חסר ותוך צירוף הוראת שעה בעניין מימון הסיעות להצעת החוק לפיזור הכנסת העשרים וחמש, התשפ"ב-2022. כך הלכה למעשה במהלך חקיקת הוראת השעה:

א. ליו"ר הוועדה הציבורית נודע על כוונת חברי הכנסת לשלב בחוק פיזור הכנסת הוראת שעה המשנה הסדרים מהותיים לעניין מימון הסיעות רק בלילה שלפני קיום הדיונים

---

[5] ראו כאמור דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים וארבע; דוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים ושלוש לתקופה שבין 1.4.20 ל-31.3.21 (פורסם באתר מבקר המדינה ביום 14.7.2022).

בכנסת, באופן שמנע ממנה ומחברי הוועדה להתכונן כראוי להצגת עמדה בדיונים בהוראת השעה.

ב. התיקונים המוצעים לעניין מימון והלוואות הסיעות כבר נכתבו והוצגו ביום 27.6.2022 עם הצגת הוראת השעה להצבעה בקריאה ראשונה, עוד בטרם התקבלה כלל עמדת הוועדה הציבורית בעניין.

ג. במהלך הדיונים בהוראת השעה בוועדת הכנסת הופעלו על חברי הוועדה הציבורית לחצים כבדים על מנת שהם יעבירו את עמדתם בעניין התיקונים המוצעים בהסדרי מימון והלוואות לסיעות לאלתר. רק לאחר שיו"ר הוועדה סירבה, ניתנו לחברי הוועדה כ-24 שעות לבחון נתונים ולגבש את עמדתם בעניין הוראת השעה.

ד. החלטת הוועדה הציבורית מיום 29.6.2022 עסקה רק בשיעור יחידת המימון, וגם היא התבססה על נתונים חלקיים להם נחשפה בזמן שעמד לרשותה. החלטת הוועדה הציבורית לא עסקה כלל וכלל בנושאים הנוספים המוצגים בהוראת השעה ביחס לשינוי הסדרים בעניין מימון והלוואות הסיעות, ובהם התוספת ליחידת המימון והשינויים בהסדרי החזר ואישור ההלוואות לסיעות.

179. העותרת תטען כי פגמים אלה בהליך החקיקה פגעו פגיעה קשה בתכלית ההסדרים הקבועים בחוק מימון מפלגות, והם - כפי שפורט בהרחבה לעיל. אחת הדרכים בהן ביקש המחוקק להבטיח קיום תכליות אלו היא הסמכות שניתנה לוועדה הציבורית לקבוע את המימון, שיתופה ושמיעת עמדתה בהליך החקיקה בנושאים הנלווים למימון הסיעות.

180. **יצירת הליך חקיקה חפוז להוראת השעה – כפי שעולה באופן ברור מאופן חקיקתה – עקף בכוונת מכוון ומראש את הוועדה הציבורית ומנע ממנה להשתתף כהלכה בהליך החקיקה, באופן שפגע בתכליות חוק מימון מפלגות ותכליות הוועדה הציבורית.**

181. העותרת תטען כי קיימת חשיבות מיוחדת בענייננו לביקורת השיפוטית על מהלך חקיקת הוראת השעה, ויפים לעניין זה דבריו של כב' השופט סולברג בפסק דינו בבג"ץ 10042/16 **קוונטינסקי נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו, 6.8.2017) (להלן: "**עניין קוונטינסקי**"):

> "**<u>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</u>** ([illegible] 182, 184 (2006). זאת ועוד, הליכי חקיקה תקינים, מעבר לחזותם ה'טכנית' לכאורה, עשויים להיטיב את התוצאה ה'מהותית' – את פִּריו 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 חפוז 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 – יֵצאו נִשׁכָּרים ([illegible]

[illegible] r[illegible], 91 [illegible]. [illegible]. [illegible].
2011) 1934-1935 ,1928-1931 ,1915 . [illegible]))."

182. כן הובהר בבג"ץ 4885/03 **ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל**, נט(2) 14 (2004) (להלן: "**מגדלי העופות**"), כי סמכותו של בית המשפט הנכבד להתערב בדבר חקיקה איננה מוגבלת אך לחריגה מסמכות או פגמים פורמליים בהליך חקיקה, אלא שפגם היורד לשורשו של הליך הוא כזה הפוגע בערכים מהותיים של משטרנו החוקתי, וראו בפסקה 16 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ביניש בעניין **מגדלי העופות.**

183. הפגיעה הקשה והניכרת בכנסת, במחוקקים ובפרט בעקרון ההשתתפות שלהם ושל הוועדה הציבורית בא לידי ביטוי במהלך הליך החקיקה כולו, החל מעצם כריכת השינויים בהסדרי מימון המפלגות בחוק התפזרות הכנסת בשלב מאוחר בהליך החקיקה, כלה ביידוע הוועדה הציבורית בכך שמבוקש לשנות הסדרים הנוגעים למימון המפלגות באופן שאינו מאפשר את השתתפותה באופן ראוי ותקין, ולבסוף בהעברתו בהליך מזורז, ראשית בוועדת הכנסת ולבסוף בקריאה שנייה ושלישית במליאה. כל אחת מהפגיעות הללו מהווה פגיעה חמורה ביותר בעקרון ההשתתפות, שבהצטברותן יש כדי להביא לפגם היורד לשורשו של הליך (וראו פסקה 86 לפסק דינו של כבוד השופט סולברג ב**עניין קוונטינסקי**, בו נקבע כי **הצטברות הנסיבות** האופפות את הליך חקיקתו של הסדר המס הנבחן שם מובילות להחלטה על בטלותו).

ד.5.א. <u>הפגם בעקרון ההשתתפות ובעקיפתה של הוועדה הציבורית במהלך החקיקה</u>

184. בענייננו, מהלך החקיקה החפוז של הוראת השעה בתוך יומיים בלבד, ובתוך ניסיון לאחד אותה יחד עם הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וחמש, התשפ"ב-2022, יצרו מספר פגמים. הפגם הקשה ביותר לדידה של העותרת, הוא הפגם בעקרון ההשתתפות ובעקיפת הוועדה הציבורית שתפקידה להמליץ על האפשרות בדבר גלגול ההלוואות והוספת מימון ציבורי.

185. עקרון ההשתתפות נידון בהרחבה על ידי כב' השופטת (כתוארה אז) בדימוס בייניש בפסק דינה בעניין **מגדלי העופות**:

> "**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 להשתתף 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 **<u>עקרון ההשתתפות בהליך החקיקה מחייב הליך חקיקה שבו תינתן לחברי-הכנסת אפשרות מעשית לגבש את עמדתם בקשר להצעת החוק</u>** (ראו והשוו [illegible] r[illegible] [72], [illegible]. [illegible]

81 לעניין הדין הספרדי, הגוזר מעקרון ההשתתפות נורמות שנועדו להבטיח יצירת הדעה העצמאית של כל אחד מחברי הבית).״ (פס׳ 24).

186. הלכה זו זכתה לחידוד והרחבה בפסק הדין התקדימי ב**עניין קוונטינסקי**, בו נפסל לראשונה חוק בשל פגיעתו החמורה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת בהליך החקיקה. כך, בפסק דין זה, הורחבה היקף הביקורת השיפוטית בגין פגיעה בזכות ההשתתפות המהותית. עיקרון ההשתתפות, כך נקבע, מהווה את יישומה של תפיסת הדמוקרטיה הייצוגית במשפט הפרלמנטרי. על כן, פגיעה חמורה בעקרון ההשתתפות של חברי הכנסת ובהליך הדיון הראוי בחוק בכוחה להצדיק מעורבות שיפוטית.

187. עקרון ההשתתפות, כך נקבע ב**עניין קוונטינסקי**, מחייב דיון רציני ומעמיק בסוגיה מושא החקיקה, שתאפשר **לחבר הכנסת לממש את תפקידו הדמוקרטי ולהצביע כמצופה ממנו כנבחר ציבור, לאחר שבחן את הדברים כדבעי**:

> ״עקרון ההשתתפות איננו מתמצה במתן אפשרות לחברי הכנסת לנכוח פיזית בדיוני מליאת הכנסת או הוועדה. **עקרון ההשתתפות משמעו מתן אפשרות אמיתית, רצינית והוגנת לחברי הכנסת לעיין ולדון, להעיר ולהאיר, לשאול ולשקול – הכל על מנת שיהיה סיפק בידם לגבש עמדה מושכלת בסוגיה שעל הפרק**״. (**עניין קוונטינסקי**, בפסקה 52 לפסק דינו של השופט סולברג).

188. לפיכך, אין די בהבטחה כי לא תישלל כליל יכולתם של חברי הכנסת ״כל אפשרות מעשית לדעת על מה הם מצביעים״, אלא שבהתאם לפסק הדין ב**עניין קוונטינסקי**, מדובר במבחן רחב יותר, אשר בוחן האם ניתנה לחבר הכנסת אפשרות אמיתית לגבש עמדה מושכלת בעניין החוק.

189. על כן נקבע, כי **על המחוקק להבטיח הליך חקיקה אשר יאפשר לחברי הכנסת ׳לגבש עמדה׳ לגבי הצעת החוק הנדונה**:

> ״הליך החקיקה צריך לאפשר לחברי הכנסת לגבש עמדה מהותית, ולו באופן המצומצם ביותר, בנוגע להצעת החוק המונחת לפניהם. **גיבוש עמדה איננו אקט ׳פסיבי׳ גרידא, אלא דורש מהלך מחשבתי מסוים, עיבוד עצמאי של המידע הנמסר לחבר הכנסת, וקבלת החלטה מושכלת בעד או נגד הצעת החוק. רק כאשר תינתן לחברי הכנסת אפשרות מעין זו, ניתן יהיה לומר כי היתה להם הזדמנות להשתתף, באופן פעיל ואמיתי, בהליך החקיקה**״ (שם, בפסקה 59).

190. אם כן, מבלי שתינתן לחברי הכנסת הזדמנות אמיתית וכנה להתבטא לפני חבריהם בניסיון לשכנעם, ובלב הפתוח להשתכנע, אין לומר כי מומש בהליך החקיקה עקרון ההשתתפות.

191. מצב בו הליך החקיקה מתנהל באופן ״אוטומטי״, מכוח זיקה קואליציונית גרידא, ובלא דיון מספק בשינויי החקיקה, אינו מממש את תפקידם של חברי הכנסת כנבחרי ציבור, וחותר תחת תשתיות הדמוקרטיה הייצוגית. יפות לעניין זה קביעותיו של כבוד השופט סולברג בפסק הדין ב**עניין קוונטינסקי**:

> **״מבלעדי דיון מינימלי, לא יוכלו חברי הכנסת לגבש עמדה מהותית, מושכלת, לחכוך בדעתם ולהחליט אם לתמוך בהצעת חוק, לעשות לתיקונה, או להתנגד לה. ללא אפשרות לקיים דיון – השתתפותם של חברי הכנסת בהליך החקיקה תרוקן מתוכן, ותצטמצם אך להכרה בסיסית ו׳פסיבית׳ של הצעת החוק שלפניהם. במצב מעין זה 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**״. (שם, בפסקאות 62-63 לפסק הדין).

192. בכך הביע בית משפט נכבד זה את דעתו, לפיה הגם שאין לדרוש מהמחוקק דרישה מחמירה להוכחת קיומו של "הליך חקיקה נאות" ומלא (וראו לעניין זה מאמרו של איתי בר-סימן-טוב, "בג"ץ קוונטינסקי נ' הכנסת בעניין מס דירה שלישית: החלטה מתבקשת או "סטייה רבתי" בלתי מוצדקת מההלכה הפסוקה? **מחקרי משפט** לב 401 (2019)), הרי שפטור בלא כלום אי אפשר. על בית המשפט, כך נקבע, להבטיח כי ניתנה לכנסת ולחבריה אפשרות לקיים דיון פרלמנטרי בסיסי קודם לאישור החוק.

193. בעוד שלא ניתן לקבוע מסמרות בשאלה מהו הליך פרלמנטרי בסיסי, הדרוש לשם הבטחת עקרון ההשתתפות, נתן בית המשפט הנכבד תבחינים והצביע על מספר מדדים אפשריים לקיומו של הליך ראוי. בית המשפט, בבואו לבחון את חוקיות הליך החקיקה, יתחשב בכלל נסיבות העניין, ובתוך כך ייתן דעתו בפרטים הבאים: **משך הדיון, ומידתיות משכו ביחס למורכבות הצעת** החוק **ולהיקף השלכותיה**; **פרק הזמן שניתן לחברי הכנסת לעיין בהצעה; השפעת הדיון בוועדה או במליאה על הצעת החוק, על נוסחה ועל תוכנה**; ועוד שיקולים כהנה וכהנה (**עניין קוונטינסקי**, בעמ' 42).

194. עוד הציע כב' השופט סולברג להיעזר בקריטריונים אותם התווה המלומד [illegible] במאמרו ([illegible]: [illegible] 367, 378 (2004). [illegible] 79 [illegible]). בתוך כך, על בית המשפט לשאול עצמו אם השלכותיה של החקיקה קיבלו די התייחסות על ידי המחוקק; האם הוקמו וועדות או קוימו שימועים על מנת לדון באותן ההשלכות; האם נבחנו די הצורך אמצעים חלופיים להשגת מטרות החקיקה; האם הצעת החוק עליה קובלים העותרים הוגשה כחלק מ"חבילת חקיקה" המאגדת נושאים שונים ובלתי קשורים, או שנידונה בנפרד; וכו'. בסופו של דבר, נקבע, "**השאלה הניצבת לפתחנו אחת היא: האם ניתנה לחברי הכנסת אפשרות לגבש עמדה מושכלת לגבי הצעת החוק**" (**עניין קוונטינסקי**, פסקה 81 לפסק דינו של השופט סולברג).

195. בכך, הצטרף פסק הדין ב**עניין קוונטינסקי** למגמה הפסיקתית בשנים האחרונות, לפיה פגמים בעקרונות היסוד הדליברטיביים בגופים נבחרים יכולה להוות פתח למעורבות שיפוטית, לשם הגנה על פעולתו הראויה והעצמאית של הגוף הנבחר (ראו גם עע"מ 1207/15 **רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק** (פורסם בנבו, 18.8.2016); בג"ץ 9029/16 **אבירם נ' שרת המשפטים** (פורסם בנבו, 1.2.2017).

196. בהליך החקיקה שבענייננו נפגע עקרון ההשתתפות של חברי הכנסת, ובפרט עקרון ההשתתפות של הוועדה הציבורית.

197. **ראשית**, ההחלטה לכרוך את שינוי ההסדרים הנוגעים למימון מפלגות בחוק התפזרות הכנסת ה-24 נעשתה בתוך יומיים בלבד, באופן שיצר לחץ על חברי הכנסת ועל הוועדה הציבורית לבחון את ההסדרים ולאשרם בהליך מהיר וזריז.

198. כך, השינויים המוצעים לעניין הסדרי מימון מפלגות עלו במהלך דיון בוועדת הכנסת בהצעת חוק התפזרות הכנסת ה-24 ביום 27.6.2022 בשעה 22:13, אושרו בקריאה ראשונה ביום 29.6.2022 ואושרו לבסוף בקריאה שנייה ושלישית ביום 30.6.2022.

199. פרק זמן קצר זה, לא אפשר לחברי הכנסת ולוועדה הציבורית לבחון ולהתייחס באופן רציני

וראוי להסדרים המוצעים בעניין מימון המפלגות, כך שהם יוכלו לגבש עמדה מושכלת שתקף את יישום עקרון ההשתתפות שלהם בהליך.

200. **שנית,** הליך החקיקה לא ביטא את חשיבות המערבות של הוועדה הציבורית בהסדרים הקשורים למימון מפלגות. לעניין מעמדה של הוועדה הציבורית בקביעת הסדרים לעניין מימון מפלגות, חוק מימון מפלגות קובע שתפקידה העיקרי של הוועדה הציבורית הוא לקבוע את שיעור יחידת המימון, שממנה נגזר החישוב הכולל של מימון המפלגות הן לעניין הוצאות הבחירות והן לעניין המימון השוטף.

201. לא זו אף זו, **החוק העניק בעניין סמכות בלעדית לוועדה הציבורית לקבוע את שיעור יחידת המימון, כאמור בסעיף 3 לחוק המימון**.

202. והנה, מהדיון שהתקיים ביום 27.6.2022 בוועדת הכנסת עולה כי התיקונים המוצעים בחוק התפזרות הכנסת ה-24 לעניין מימון המפלגות כללו גם התייחסות לשינוי שיעור יחידת המימון, וזאת מבלי שבכלל נודע על כך לוועדה הציבורית, לא כל שכן בטרם תתקבל הכרעתה בנושא.

203. אמנם, בסופו של דבר הוועדה הציבורית התכנסה והכריעה בעניין שיעור יחידת המימון ביום 29.6.2022 והחלטתה אומצה בתיקון לחוק, אך כפי שפורט לעיל – גם הכרעה זו נעשתה בסד זמנים קצוב, ומבלי שניתנה לוועדה הציבורית השהות המתאימה לקבל החלטה מושכלת על סמך נתונים מדוייקים.

204. בנוסף, חוק מימון מפלגות ביקש להעניק לוועדה הציבורית מעמד מיוחד של השתתפות ומעורבות בהליכי חקיקה והחלטות הכנסת הנוגעות למימון המפלגות ולהיקפו. זאת, עולה מלשון סעיף 1א לחוק מימון מפלגות הקובע כי "לצורך חוק זה תוקם ועדה ציבורית...", דהיינו לקיום הוועדה ישנה משמעות לצורך החוק כולו, ולא רק לצורך הסמכות שניתנה לוועדה לקבוע את שיעור יחידת המימון.

205. גם בפסיקה נקבע כי יש חשיבות לצורך להזמין את הוועדה הציבורית לדיוני חקיקה בעניין מימון מפלגות (וראו פסקה 13 לפסק דינו של כבוד השופט עמית בעניין בג"ץ 429/20 **ישראל שדה נ' כנסת ישראל** (פורסם בנבו, 04.02.2020)). בהתאם, הוצאה הנחייה מטעם יו"ר הכנסת מיום 23.8.2020, על-פיה יושבי ראש ועדות הכנסות מחויבים לזמן את הוועדה הציבורית לדיוני חקיקה הנוגעים באופן כללי למימון מפלגות.

206. בעניין זה, נזכיר כי על- פי תשובת המשיבה 3, נוסח הצעת החוק בה כלולים השינויים המוצעים לעניין מימון מפלגות נשלחה אליה ביום 27.6.2022 קרוב לחצות הלילה, והיא ראתה את הפנייה רק למחרת היום, כשעה בלבד לפני כינוסה של ועדת הכנסת. זאת, באופן אשר לא אפשר לה ללמוד את ההצעה ולהתייחס אל תוכנה כנדרש בעת השתתפות יו"ר הוועדה הציבורית בדיונים בוועדת הכנסת, וכן באופן שאף מנע מאחד מחברי הוועדה להשתתף בדיונים.

207. **שלישית**, הליך זה אינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק מימון מפלגות ועם תכליתו, וכן עם הפסיקה והנחיות יו"ר הכנסת, אשר לפיהן נדרש לשתף ולערב את הוועדה הציבורית בהליכי חקיקה הנוגעים למימון מפלגות.

208. כפי שפורט לעיל, תכלית ההסדר לפיו וועדה ציבורית חיצונית קובעת הסדרים הנוגעים למימון מפלגות, כמו גם את השכר ותשלומים נוספים לחברי כנסת, היא שחברי הכנסת לא יעמדו

בניגוד עניינים בעניין הקצאת כספי הציבור לגורמי הכנסת עצמם כחלק מהסדרים המיטיבים עמם, אלא זאת יעשה על-ידי גוף ציבורי, ובין היתר גם לטובת הנראות הציבורית. זוהי המדיניות הראויה בה נוהגת הכנסת, כאשר היא משתפת בעקביות גורם ציבורי חיצוני בכל מהלכי החקיקה וההחלטות הנוגעים להזרמת כספי ציבור לגורמי הכנסת.

209. על כן, הליך בו נשלחת הצעת החוק לוועדה הציבורית מספר שעות קצר לפני התכנסות ועדת הכנסת הדנה בעניין שינויים בהסדרי מימון מפלגות, אינה מאפשרת התערבות ושיתוף של הוועדה הציבורית. עמדה על כך גם יו"ר הוועדה הציבורית בדיון שהתקיים בוועדת הכנסת ביום 28.6.2022, כאשר אמרה: "**זה נקרא לשמוע את עמדת הוועדה הציבורית כאשר הצעת החוק מגיעה אלי לפני שעתיים? זה קשה לי להבין... זה לא נקרא לשמוע את עמדת הוועדה הציבורית. אלה משחקי מילים.**"

210. לא זו אף זו, גם לאחר הדיון בוועדת הכנסת הופעלו על הוועדה הציבורית לחצים כבדים על מנת שזו תיתן את החלטתה בעניין שיעור יחידת המימון על אתר, וללא בחינה מושכלת של נתונים וצרכים אמיתיים של המפלגות.

211. לבסוף, וכפי שפורט בחלקה העובדתי של העתירה, **לרשות הוועדה הציבורית הועמדה כיממה בלבד על מנת לקבל החלטה בעניין שיעור יחידת המימון**. על כן, הבהירה הוועדה כי **בשל דוחק הזמן** שלא **איפשר התייחסות נרחבת, החליטה הוועדה הציבורית להתמקד בסוגיית שיעור יחידת המימון בלבד, אשר לגביה נתונה לה סמכות ישירה בחוק, ולא לעסוק בשאר הנושאים שהועלו בהצעת החוק אף שיש להם נגיעה ישירה או עקיפה להיקף המימון** (ראו בעמוד 5 לתשובת יו"ר הוועדת הציבורית מיום 12.7.2022, אשר צורפה **כנספח ע/1**).

212. על כן, נפגם באופן חמור עקרון ההשתתפות של הוועדה הציבורית בהליכי החקיקה הקשורים לשאר ההסדרים המוצעים בחוק בעניין מימון המפלגות – הוועדה לא בחנה ולא השמיעה את עמדתה בנושאים אלו, וזאת על אף שמדובר בסמכות שניתנה לה בחוק, ועוגנה גם בפסיקה ובהנחיות יו"ר הכנסת.

213. כפועל יוצא מכך, נפגם באופן חמור גם עקרון ההשתתפות של חברי הכנסת עצמם, אשר גיבשו את עמדתם בעניין ההסדרים הללו ללא שמיעת עמדת הוועדה הציבורית, כך שלא עמדו לנגד עיניהם כלל הנתונים והעמדות הרלוונטיות לצורך קבלת הכרעה מושכלת בעניין הליך החקיקה.

214. **רביעית,** החלטת הוועדה הציבורית לעניין הגדלת שיעור יחידת המימון לא התבססה על בחינת נתונים מפורטים ועדכניים מכלל נציגי הסיעות וכן ממחלקת המידע והמחקר של הכנסת, וכן התקבלה ללא התייחסות מעמיקה למצב הכללי במשק לאור דוחק הזמן.

215. בכך, נפגמה גם יכולתה של הוועדה הציבורית לקבל החלטה מושכלת בעניין קביעת שיעור יחידת המימון.

216. **פגמים אלו, תטען העותרת, יורדים לשורשו של הליך החקיקה ומצדיקים את פסילתו.** זאת, נוכח הפגיעה בעקרון ההשתתפות הן של הוועדה הציבורית והן של חברי הכנסת, לאור השיתוף המאוחר של הוועדה הציבורית וקבלת החלטתה בסד זמנים דוחק, וכן לאור העובדה שהיא נדרשה לחלק מצומצם מההסדרים תוך שמיעת נתונים חלקיים בלבד, באופן שמשפיע גם על קבלת החלטה שאינה מושכלת על-ידי חברי הכנסת.

ה. <u>סיכום</u>

217. הנה כי כן, הונחה כעת לפני בית המשפט הנכבד עתירה חשובה לבטלות סעיפים 3-4 בהוראת השעה המוסיפים לסיעות בכנסת יחידות מימון ואפשרות ללוות שוב ולפרוע את חובות העתק בכנסות הבאות – והכל מבלי שניתנה המלצה, או עמדה מטעם הוועדה הציבורית.

218. העותרת תטען כי מדובר בחקיקה מסוג "הכנסת מחוקקת לעצמה", שנחקקה בניגוד עניינים; בניגוד לאינטרס הציבורי; בחוסר סבירות קיצוני; תוך שנפל בה פגם היורד לשורשו של הליך; ובניגוד לכל תכליות חוק מימון מפלגות והוועדה הציבורית.

219. אשר על כן, תבקש העותרת מבית משפט נכבד זה ליתן את הצווים כמבוקש ברישא לעתירה זו.

220. העותרת תבקש לקיים דיון דחוף בעתירה נוכח הצורך לברר במהרה את הסוגיות הניצבות ביסוד עתירה זו.

221. עתירה זו נתמכת בתצהירו של ד"ר שחף גל, מנכ"ל העותרת.

222. מן הדין ומן הצדק להיעתר לעתירה.

ד"ר אליעד שרגא, עו"ד	**תומר נאור, עו"ד**	**הידי נגב, עו"ד**	**רותם בבלי דביר, עו"ד**

ב"כ העותרת

10 אוגוסט 2022; י"ג אב תשפ"ב, בירושלים.

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	העתק מענה יו"ר הוועדה הציבורית לעותרת, מיום 12.7.2022	45
2	העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 25.10.1972	63
3	העתק הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – ועדה לקביעת יחידת המימון), התשנ"ג-1993, פ/556/13	66
4	העתק העמ' הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 16.3.1994	69
5	העתק הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 33 והוראת שעה), התשע"ה-2014, ה"ח 590	72
6	העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת מיום 7.12.2014	83
7	העתק מכתבה של העותרת למ"מ היועצת המשפטית לכנסת מיום 23.12.2020	90
8	העתק מענה היועץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת מיום 10.1.2021	94
9	העתק מענה הכנסת להליך חופש המידע הראשון מיום 1.9.2021	98
10	העתק מענה הכנסת להליך חופש המידע השני מיום 30.3.2022	107
11	העתק הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב–2022 מטעם חבר הכנסת יואב קיש כפי שהונחה על שולחן הכנסת ביום 9.3.2022	110
12	העתק העמודים הרלוונטיים לפרוטוקול מס' 113 מישיבת ועדת הכנסת ה-24 מיום 27.6.2022	112
13	העתק העמודים הרלוונטיים לפרוטוקול מס' 115 מישיבת ועדת הכנסת ה-24 מיום 28.6.2022	118
14	העתק של נוסח החלטת הוועדה הציבורית מיום 29.6.2022 בעניין שיעור יחידת המימון	128
15	העתק חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב–2022 כפי שפורסם ברשומות, ביום 30.6.2022	130
16	העתק מכתבה של העותרת אל יו"ר וחברי ועדת חוקה, חוק ומשפט ואל היועצת המשפטית לכנסת מיום 27.6.2022	135
17	העתק מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לכנסת מיום	138

מס'	שם הנספח	עמ'
	4.7.2022	
18	העתק מכתבה של העותרת אל יושבת ראש הוועדה הציבורית השופטת בדימ' אילה פרוקצ'יה מיום 4.7.2022	143
19	העתק מענה היועצת המשפטית לכנסת אל העותרת מיום 13.7.2022	148
20	העתק מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לכנסת אל העותרת מיום 21.7.2022	151
21	העתק מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לכנסת אל העותרת מיום 2.8.2022	172
22	העתק חוות דעתו של היועץ המשפטי לכנסת בעניין "מס ריבוי דירות" מיום 20.11.2016	192

נספח 1

העתק מענה יו"ר הוועדה הציבורית לעותרת, מיום 12.7.2022

עמ' 45

<u>הוועדה הציבורית לענין מימון מפלגות</u>

12.7.22

לכבוד

התנועה למען איכות השלטון בישראל

לידי עורכי הדין תומר נאור והידי נגב

<u>ירושלים</u>

שלום רב,

הנדון: <u>מימון הבחירות לכנסת ה-25</u>

סימוכין: פנייתכם מיום 4.7.22

1. הריני לאשר בתודה קבלת פנייתכם אשר בסמך.

2. ראשית, יש לברך על היוזמה של **התנועה למען איכות השלטון** להעמיד למבחן ציבורי את נושא גובה מימון המפלגות לבחירות לכנסת ה-25, הן מבחינת נוהלי החקיקה ותהליכי קבלת ההחלטות, והן לעניין תוכן ההחלטות שהתקבלו והחקיקה שאושרה בנדון.

3. אבקש להתייחס לנושא בשתי זוויות: זווית **הנוהל** וזווית **המהות** בנושא מימון המפלגות.

א. <u>נוהל קבלת ההחלטות בענייני מימון מפלגות</u>

(1) <u>הנוהל על פי החוק</u>

חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973 (להלן – "**החוק**") קובע הסדר כולל בעניין מימון מפלגות אשר ניתן לחלקו באופן גורף לשני סוגי עניינים עיקריים: (1) קביעת גובה המימון הציבורי שיינתן לסיעות הכנסת, המורכב מהוצאות בחירות, מימון שוטף, ותשלום לצוות הפרלמנטרי (כאשר התשלום לצוות הפרלמנטרי זכה להסדר חקיקתי מיוחד); (2) עניינים שונים הנילווים למימון הציבורי הנוגעים, בין היתר, לדרך החישוב, דרך התשלום של המימון הציבורי ומנגנון חלוקת המימון בין הסיעות, תקרת ההוצאות המותרת, מתן הלוואות לסיעות, הגבלות על קבלת תרומות, הסדר בענין תשלום מקדמות על חשבון מימון המפלגות, ועוד.

אשר לעניין הראשון, החוק הקים ועדה ציבורית בת שלושה חברים, המורכבת מגורמים חיצוניים לכנסת (סעיף 1א לחוק). התפקיד העיקרי שהוטל על הוועדה הציבורית הוא לקבוע

את **שיעור יחידת המימון**, שממנה נגזר החישוב הכולל של מימון המפלגות הן לעניין הוצאות הבחירות והן לעניין המימון השוטף, על פי חלוקה לסיעות ולפי מפתח שהוסדר בחוק (**סעיפים 1ב. ו-3 לחוק**). החוק קבע באופן קטיגורי כי "**הועדה הציבורית תקבע את שיעור יחידת המימון כאמור בסעיף 3**". בכך, קבעה הכנסת עצמה כי המפתח לחישוב הסכום הכולל של מימון המפלגות מצוי בידי ועדה ציבורית חיצונית, והיא, ולא הכנסת, תקבע אותו. הוועדה הציבורית קבעה בשעתו את גובה "יחידת המימון", המתעדכנת על פי מדד יוקר המחיה מדי 1 בינואר בכל שנה (**סעיף 1ג.(ב) לחוק**). הוועדה הציבורית מוסמכת מעת לעת להעלות או להוריד את גובה יחידת המימון בהתאם לנסיבות. קביעת גובה יחידת המימון בידי הוועדה הציבורית אינה מצריכה מעשה חקיקה של הכנסת.

אשר לנושאים מהסוג השני שהחוק עוסק בהם, בעניינם לא הוקנתה לוועדה הציבורית סמכות הכרעה ישירה, אולם ברי, כי ככל שהם נוגעים או משפיעים, בין במישרין ובין בעקיפין, על מימון המפלגות והיקפו, מתבקשת מעורבותה של הוועדה בהליכי חקיקה והחלטות הכנסת הנוגעים להם. חיזוק למסקנה זו ניתן למצוא בלשון **סעיף 1א לחוק** הקובע כי "**לצורך חוק זה תוקם ועדה ציבורית...**" ללמדנו כי לקיום הוועדה ישנה משמעות לצורך החוק כולו ולא רק לענין קביעת גובה יחידת המימון (ראו לענין זה בג"צ 429/20 **ישראל שדה נ. הכנסת** מיום 4.2.20), אשר בעקבותיו הוצאה הנחייה מטעם יו"ר הכנסת מיום 23.8.20, המחייבת את יושבי ראש ועדות הכנסת לזמן את הוועדה הציבורית לדיוני חקיקה הנוגעים באופן כללי למימון מפלגות. יצויין בהקשר זה, כי חקיקת הכנסת לקראת הבחירות לכנסת ה-23 העלתה את יחידת המימון ב-30% בלא ידיעתה ומעורבותה של הוועדה הציבורית.

(מצורפת בזה חוות דעתי בנושא אחר מיום 20.6.22 הנוגעת, בין היתר, למעמד הוועדה הציבורית מכח החוק (מסומנת נספח "א").

למעמד הוועדה הציבורית מכח החוק יש, אפוא, שני פנים: **הפן האחד** – סמכות ישירה לקבוע את יחידת המימון, ממנה נגזר החישוב הכולל של מימון המפלגות; **והפן האחר** – מעורבות בהליכי חקיקה וקבלת החלטות בידי הכנסת בכל עניין אחר העשוי להשפיע, בין במישרין ובין בעקיפין, על גובה יחידת המימון, כאמור.

(2) **<u>הנוהל שיושם בפועל לעניין מימון הוצאות הבחירות לכנסת ה-25</u>**

ביום 28.6.22 הונחה על שולחן ועדת הכנסת "**הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב-2022**" – הכנה לקריאה ראשונה, מטעם חה"כ יואב קיש. הצעה זו כללה "הוראת שעה" לעניין מימון מפלגות לצורך הבחירות הקרובות לכנסת ה-25. הנושאים שנדונו בהצעה התייחסו לנושאים הבאים: הגדלת "יחידת המימון" לצורך הוצאות הבחירות לכנסת ה-25 על פי סעיף 2(א)(1) לחוק מיחידת מימון אחת ל-1.18 יחידות מימון (הגדלה ב-18 אחוז); כמו כן, הגדלה של **התוספת** הניתנת על פי סעיף 3 לחוק לכל מפלגה, מיחידת מימון אחת ל-1.4 יחידות מימון; כן דנה הצעת החוק בפריסת הלוואות של הסיעות שטרם נפרעו במלואן עד לפיזור הכנסת לתקופה ארוכה יותר, וכן בהוראה בדבר מניעת ניכוי יתרת ההלוואות שטרם נפרעו כאמור מהמקדמות המגיעות לסיעות על חשבון מימון הוצאות הבחירות הקרבות; עוד הוצע, לאפשר לסיעה שלא מיצתה את זכותה לקבל את מלוא ההלוואה שהיתה זכאית לה במהלך קיומה של הכנסת ה-24 לקבל אותה בתנאים מסוימים גם עובר לפיזורה של הכנסת, וזאת ללא צורך באישור יו"ר הכנסת והמלצת הוועדה הציבורית, כפי שמחייב סעיף 7ג(ב) (3) לחוק. (**הצעת החוק מצורפת בזה כנספח ב'**).

בבוקר הנחת ההצעה על שולחן ועדת הכנסת, נקבע דיון בה בוועדת הכנסת לפני הצהריים. זימון הוועדה הציבורית לישיבה נעשה באותו בוקר.

יצויין, כי יום קודם, ב-27.6.22, קרוב לחצות הלילה, שלח **חה"כ ביטן** פנייה אלי במייל, אליה צירף את הצעת החוק הנדונה. את הפנייה הזו ראיתי רק למחרת היום, כשעה לפני מועד כינוסה של ועדת הכנסת לפני הצהריים. מטבע הדברים, לא היה סיפק בידי ללמוד את ההצעה ולהתייחס אל תוכנה, ולא היה גם סיפק להעבירה לעיונם של שאר חברי הוועדה הציבורית.

בדיון בהצעת החוק בוועדת הכנסת ביום 28.6.22 לפני הצהריים, נכחנו חה"כ (לשעבר) רו"ח אהוד רצאבי (בזום) ואנוכי, ואילו פרופ' מידני נעדר בשל עיתוייה המאוחר של ההזמנה. במהלך ישיבת ועדת הכנסת, ולאחר שהודעתי כי הצעת החוק הועברה אלי רק זמן קצר קודם לכן, נקטתי את העמדה הבאה:

לאורך שנים, נקטה הכנסת במדיניות ראויה כאשר שיתפה בעיקביות גורם ציבורי חיצוני בכל מהלכי החקיקה וההחלטות הנוגעים להזרמת כספי ציבור לגורמי הכנסת; כך הוא בענין שכר ותשלומים אחרים לחברי כנסת, בעניינם פועלת ועדה ציבורית מכח **חוק הכנסת**, תשנ"ד-1994; כך הוא בענין תשלום הוצאות משפטיות לחברי כנסת, במסגרתו פועלת ועדה ציבורית מכח **חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם**, התשי"א-1951; וכך הוא לענין הוועדה הציבורית בענייננו, הפועלת מכח **חוק מימון מפלגות**. הדגשתי, כי בענין מימון

מפלגות, מעמד הוועדה הציבורית הוא של גוף **המכריע** בעניין גובה יחידת המימון ולא רק גורם ממליץ לכנסת. הרציונל במדיניות ראויה זו של הכנסת הוא למנוע מצב, ולו למראית עין, של שימוש לרעה בסמכות החקיקה וההחלטה של הכנסת כאשר מדובר בהקצאת כספי ציבור לגורמי הכנסת עצמם.

הוספתי ואמרתי באותו ענין כי, חקיקה ראשית של הכנסת, המתערבת בגובה יחידת המימון בלא קביעה של הוועדה הציבורית, עוקפת לא רק את הוועדה, אלא בעיקר את חקיקת הכנסת עצמה, ואת המדיניות הראויה שהכנסת עצמה ביקשה לקדם. מעבר לכך טענתי, כי חקיקה בענייני יחידת המימון וההלוואות ללא בחינה מושכלת של נתונים וצרכים אמיתיים של המפלגות, וללא התייחסות מעמיקה למצב הכללי במשק, איננה תקינה; הוספתי, כי לא ברור לי אם החקיקה המוצעת תועמד למבחן שיפוטי, אבל היא לבטח תועמד למבחן ציבורי, ולדעתי, לא תצלח אותו. הצעתי לגנוז את הצעת החוק ולאפשר לוועדה הציבורית להתכנס בדחיפות כדי לבחון את בקשות הסיעות להגדלת יחידת המימון, ולקבל נתונים מוסמכים וניתוח כלכלי רלבנטיים מחשב הכנסת וממחלקת המחקר של הכנסת; לטענת חברי כנסת שונים כי קיימת מצוקת זמן שכן צריך למצות את נושא מימון המפלגות לפני פיזור הכנסת, השבתי כי, לדעתי, אין מניעה לקיים את דיוני הוועדה הציבורית ולקבל את החלטתה בהליך תקין גם לאחר פיזור הכנסת, שכן כל הגורמים הרלבנטיים לצורך כך נותרים בתפקידיהם, והחלטת הוועדה הציבורית אינה טעונה חקיקה, כאמור.

בדיוני ועדת הכנסת הושמעו עמדות שונות מפי חברי כנסת, עליהן ניתן ללמוד מפרוטוקול הדיון. חלק מהדוברים הציעו כי כדי לגשר על טענות הוועדה הציבורית, ובשל הצורך למצות את עניין מימון המפלגות טרם פיזורה של הכנסת, שתוכנן ליום המחרת, תשמע הוועדה הציבורית עוד באותו יום את נציגי הסיעות ובקשותיהם, ותיתן את החלטתה על אתר. להצעה זו סירבתי בנימוק כי תהליך מזורז כזה אינו מאפשר דיון ממשי ובדיקת נתונים בידי הוועדה הציבורית, כפי שמתבקש במינהל תקין. בסיום הישיבה, יצאו **יו"ר ועדת הכנסת ניר אורבך**, **חה"כ דוד ביטן** ואחרים להתייעצות ביניהם. לאחר זמן, נקראתי להצטרף להתייעצות. נשאלתי אם אפשרי שהוועדה הציבורית תיתן את החלטתה עד למחרת היום בשעות הצהריים נוכח המהלכים לפיזור הכנסת. הודעתי כי לא תהיה נכונות מצידי לכנס את הוועדה הציבורית כל עוד לא תינתן התחייבות בוועדת הכנסת לאמץ את החלטת הוועדה הציבורית בענין גובה יחידת המימון תהא אשר תהא, שתינתן על פי סמכותה ושיקול דעתה של הוועדה מכח החוק. כן הודעתי כי, בכפוף להתחייבות האמורה, הוועדה הציבורית תהיה מוכנה מצידה להתחשב בלוח הזמנים הדחוק עקב פיזור הכנסת הצפוי, וליתן את החלטתה בעניין גובה יחידת המימון

עד למחרת היום בשעות הצהריים המאוחרות. לאחר התייעצות נוספת, הודיעו יו"ר ועדת הכנסת וחברי כנסת אחרים על הסכמתם למיתווה זה.

על רקע המיתווה האמור, נערכה הוועדה הציבורית לדיונים מרתוניים. בשל דוחק הזמן שלא איפשר התייחסות נרחבת, החליטה הוועדה הציבורית להתמקד בסוגיית שיעור יחידת המימון בלבד, אשר לגביה נתונה לה סמכות ישירה בחוק, ולא לעסוק בשאר הנושאים שהועלו בהצעת החוק אף שיש להם נגיעה ישירה או עקיפה להיקף המימון. לפיכך, היא לא דנה ולא החליטה בנושאים הנילווים ובהם – שינוי התוספת לכל מפלגה מיחידת מימון אחת ל-1.4 יחידות מימון, ובנושאי ההלוואות והמקדמות.

הוועדה הציבורית התכנסה לדיון פנימי מיד עם תום ישיבת ועדת הכנסת ביום 28.6.22 ועד שעות הערב, במסגרתו קבלה נתונים מחשב הכנסת וממר עמי צדיק, ראש מחלקת המחקר של הכנסת. למחרת היום, ב-29.6.22 בשעות הבוקר המוקדמות, היא התכנסה שנית לשמיעת נציגי הסיעות. הופיעו נציגים מטעם מפלגות הליכוד, ש"ס, תקווה חדשה, דגל התורה, מרצ וימינה, ופרשו את עמדותיהם השונות.

בשעת צהריים, ולאחר החלפת דעות בין חבריה, נתנה הוועדה הציבורית את החלטתה בענין גובה יחידת המימון. בהחלטה נקבע כי יש להעלות את שיעור יחידת המימון לצורך הוצאות הבחירות לכנסת ה-25 בלבד מהשיעור הקיים היום, העומד על 1,400,000 ₪, לשיעור של 1,600,000 ₪ (תוספת של כ-12.5%). (**נוסח החלטת הוועדה הציבורית מצורף ומסומן "נספח ג"**).

בשעה 14:00 התכנסה ועדת הכנסת לדיון פעם נוספת, והחלטת הוועדה הציבורית הוצגה בפניה. הושמעו טענות שונות לכאן ולכאן מפי חברי כנסת, אולם היתה אחדות דעים כי יש לכבד את ההתחייבות ועדת הכנסת לאמץ את החלטת הוועדה הציבורית בענין גובה יחידת המימון.

אף שלא היה צורך בחקיקה כדי לאמץ את החלטת הוועדה הציבורית, בסופו של יום החלטתה בענין שיעור יחידת המימון אומצה **בחוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות**, התשפ"ב-2022 (ס"ח 2981, תשפ"ב-2022). עמדת הוועדה הציבורית היתה והינה כי החלטתה בענין גובה יחידת המימון, הניתנת על פי סמכותה מכח החוק, אינה טעונה חקיקה ראשית; משכך, חקיקה המאמצת את החלטתה מיותרת ואף אינה תורמת לכיבוד מעמדה העצמאי של הוועדה הציבורית הן בהווה והן בראייה לטווח ארוך.

ב. <u>טעמיה של החלטת הוועדה הציבורית בענין שיעור יחידת המימון</u>

בהחלטתה מיום 29.6.22 קבעה הוועדה הציבורית מכח סמכותה על פי סעיף 1ב לחוק כי יחידת המימון תועלה בשיעור הנזכר לעיל. עוד הובהר בהחלטה כי ההגדלה האמורה מוגבלת להוצאות הבחירות בלבד, להבדיל מהמימון השוטף כמשמעו על פי סעיף 2(א)(2) לחוק, הנשאר בעינו. כמו כן הובהר כי ההגדלה חלה על הבחירות לכנסת ה-25 בלבד, בגידרה של "הוראת – שעה".

אשר לטעמי ההחלטה, הובהר כי שולבו בה טעמים עקרוניים ופרטניים כאחד.

אשר לטעמים העקרוניים – הוועדה הציבורית התחשבה, כנקודת מוצא, בצרכי הסיעות בניהול מערכת בחירות שתאפשר פעילות ראויה, הממשת חופש ביטוי פוליטי במשטר דמוקרטי. בצד ערך יסוד זה, התחשבה הוועדה במגמה הנדרשת לקיים שיטת ניהול תקציבית של מפלגות המונחית על פי קווים של חיסכון וצניעות בניהול מערכת בחירות המתבססת על כספי ציבור.

בצד השיקולים העקרוניים, התחשבה הוועדה הציבורית בשיקולים הפרטניים הבאים:

(א) קיום התייקרויות משמעותיות בתקופה האחרונה במרכיבים שונים הכלולים בהוצאות בחירות כגון דלק, חשמל, הוצאות פרסום, ושכר עבודה ושירותים. הוראת החוק הקובעת הצמדת יחידת המימון למדד יוקר המחייה רק פעם אחת בשנה ב-1 בינואר אינה משקפת את מלוא ההתייקרויות הללו.

(ב) קיום מעמסת-יתר כספית על המפלגות עקב קיומן של בחירות תכופות המגיעות כדי 5 מערכות בחירות כלליות בתוך תקופה של פחות מ-4 שנים. בפועל, ידוע כי המפלגות, רובן ככולן, אינן פועלות במסגרת התקציבית המוכתבת להן על ידי כספי מימון הוצאות הבחירות המוקצים להן; אחד הגורמים לכך קשור בעובדה שתכנון תקציב מערכת הבחירות של המפלגות נעשה לקראת הבחירות, בעוד החישוב הסופי של המימון המגיע נעשה על בסיס תוצאות הבחירות. משמעות הדבר היא, כי תכנון ההוצאות של המפלגות מתבסס על הערכות ותחזיות שלעיתים קרובות אינן מתממשות במציאות כאשר מפלגה זוכה בפועל בפחות מנדטים מכפי שהעריכה מראש. גורמים אחרים קשורים בהעדר תודעה עמוקה של צורך בחסכון וצניעות בניהול מערכת הבחירות. פועל יוצא מכך הוא, כי המפלגות חורגות על פי רוב ממסגרת מימון הוצאות הבחירות הניתן להן בפועל. הן מכסות את החלק החסר באמצעות המימון השוטף הניתן להן. הדבר מתבצע באמצעות הלוואות שהן לוקחות מהכנסת, כאשר פרעונן העיתי של ההלוואות נעשה מכספי המימון השוטף המוזרמים

אליהן. הסדרי הפרעון של ההלוואות מתבססים בדרך כלל על תחשיב הלוקח בחשבון כהונה של כנסת במשך מספר שנים; כאשר נערכות בחירות תכופות מדי תקופה קצרה מזו, נותרים חובות למפלגות שטרם נפרעו עם פיזור הכנסת, ונוצרים גרעונות מצטברים היוצרים מעמסה כספית כבדה על המפלגות. נוסיף, כי תקרת ההוצאות המותרת על פי **סעיף 7 לחוק** עולה בדרך כלל באופן ניכר על היקף מימון הבחירות שהסיעות מקבלות, והדבר יוצר תמריץ שלילי לפיתוח תודעה ראויה ואחראית של חיסכון ומחליש את מחוייבות המפלגות להיצמד בתכנון פעילותן להיקף המימון הניתן להן בפועל. קיימת גם בעיית ה"חובות האבודים" של מפלגות שיוצגו בכנסת היוצאת, קיבלו הלוואות מהכנסת ולא פרעו אותן במלואן עד לפיזור הכנסת, ולכנסת הבאה לא נבחרו. בנסיבות כאלה, לעיתים לא נותר ממי לגבות את יתרת ההלוואה והחוב הופך אבוד. העדר דרישת בטחונות מכח החוק להלוואות כאלה מחמיר את תופעת ה"חובות האבודים".

הוועדה הציבורית ערה לליקויים מבניים בסיסיים שונים בשיטה הקיימת, המאפשרת קיום מצב שבו מפלגות חורגות בהוצאות הבחירות שלהן הרבה מעבר להיקף המימון הממלכתי הניתן להן בפועל, ונכנסות עקב כך למצב גרעוני, לעיתים חמור, עקב חובות מצטברים שאינם נפרעים במועדם.

בעקבות הניסיון המצטבר מהליכי בחירות חוזרים בשנים האחרונות, מתכוונת הוועדה הציבורית ליזום בשיתוף עם נציגי הסיעות, מהלך של בדיקה עקרונית מעמיקה של שיטת המימון הממלכתי הקיימת, במבט לעבר אפשרות של עריכת רפורמה מהותית בשיטת מימון המפלגות. העקרונות המכוונים בכל רפורמה כזו אמורים להיות, מצד אחד – לאפשר מתן מימון ממלכתי למפלגות על בסיס שוויוני לצורך פעילות פוליטית חיונית המתאפיינת בחופש ביטוי פוליטי, ומן הצד האחר – להעצים את תודעת החיסכון והצניעות הנדרשים בפעילות זו, ולחזק את המגבלות האוסרות על חריגה ממסגרת תקציבית נתונה הנשענת על כספי ציבור.

בברכה,

אילה פרוקצ'יה

יו"ר הוועדה הציבורית לענין מימון מפלגות

הועדה הציבורית לענין מימון מפלגות

20 יוני, 2022

לכבוד
עו"ד ארבל אסטרחן
היועצת המשפטית לועדת הכנסת

שלום רב,

הנדון: **מעמד הועדה הציבורית לענין מימון מפלגות בנושא**
העלאת שכר הצוות הפרלמנטרי בכנסת
סימוכין: מייל שלך מיום 13.6.22

1. נשאלנו על ידכם מהי עמדת **הועדה הציבורית לענין מימון מפלגות** (להלן – "**הועדה הציבורית**") בשאלת מעמדה המשפטי בנושא חקיקה צפויה הקשורה בהעלאת שכר הצוות הפרלמנטרי בכנסת.

2. זו עמדת הועדה הציבורית בשאלה הנדונה:

א. **ראשית**, יש לברך על פניית הייעוץ המשפטי לכנסת אל הועדה הציבורית בשאלה הנדונה במסגרת המגמה הראויה להבטיח כי מהלכי חקיקה ראשית או מישנית הקשורים בנושאי **חוק מימון מפלגות**, תשל"ג-1973 (להלן – "**חוק מימון מפלגות**") **ייעשו תמיד** תוך התייחסות לעמדתה. פנייה זו תואמת גם את הנחיית כב' **יו"ר הכנסת, חה"כ יריב לוין**, ליושבי ראש הועדות בכנסת מיום 23.8.20).

ב. **שנית**, לגופה של השאלה, זו עמדת הועדה הציבורית:

(1) **מעמד הועדה הציבורית מכח חוק מימון מפלגות**

למעמד הועדה הציבורית מכח חוק מימון מפלגות שתי פנים:
הפן האחד – עוסק בסמכותה הישירה של הועדה לקבוע את שיעור יחידת המימון כמשמעותה בסעיף 3 לחוק, אשר ממנה נגזר חישוב מימון המפלגות המשולם לסיעות הכנסת;

הפן האחר – מעורבות הועדה הציבורית בדיוני ועדות הכנסת בכל נושא הקשור במישרין או בעקיפין למימון המפלגות וזאת גם אם אינו עוסק במישרין בשיעורה של יחידת המימון. על פן זה של מעמד הועדה ניתן ללמוד מלשון סעיף 1א לחוק מימון מפלגות, הקובע כי "**לצורך חוק זה, תוקם ועדה ציבורית...**" ללמדנו, כי קיום הועדה לא צומצם רק לענין קביעת יחידת המימון, אלא הוא בעל משמעות לצורך החוק כולו; יתר על כן, גם בלא ההוראה האמורה סביר להניח כי עניינים שונים הנוגעים למימון מפלגות עשויים להשפיע, בין במישרין ובין בעקיפין, על גובה יחידת המימון המצוי בסמכותה הישירה של הועדה הציבורית. נובע מכך כי ראוי שהועדה הציבורית תהיה מעורבת בהליכי חקיקה הנוגעים להם, גם אם לא ניתנה לה סמכות הכרעה ישירה בעניינם. ואכן, בשנת 2020, ובמסגרת תשובת הכנסת לבג"צ 429/20 **ישראל שדה נ. הכנסת**, עוגן בכנסת נוהל המחייב דרך כלל את הזמנתה של הועדה הציבורית לדיוני ועדות הכנסת בנושאי חקיקה הנוגעים למימון המפלגות (ראו בענין זה **הנחיית יו"ר הכנסת, חה"כ יריב לוין, ליושבי ראש ועדות הכנסת** שהוזכרה לעיל).

(2) מעמד התשלומים לצוות הפרלמנטרי – האם חלק ממימון המפלגות?

עולה השאלה – האם התשלומים לצוות הפרלמנטרי בכנסת הם חלק ממימון המפלגות כמשמעותם בחוק מימון מפלגות, שאז יש לועדה הציבורית מעמד בהליכי החקיקה לגביהם, או שמא מדובר בתשלומים שאינם בגדר מימון מפלגות, שאז החקיקה בעניינם הינה מחוץ לתחומי תפקידה של הועדה.

תשובתנו לשאלה זו היא כדלקמן:

עד לתיקון מס' 26 לחוק מימון המפלגות בשנת 2004, היו סיעות הכנסת מקבלות מימון חודשי מתקציב הכנסת לצורך פעילותן ותשלום משכורות עובדיהן בכנסת. המקור התקציבי הזה כונה "**תקציב השירותים הטכניים**" והתבסס על החלטת ועדת הכנסת משנת 1966. הוא מעולם לא עוגן בחקיקה. לימים, התברר כי מתכונת זו של תשלומים איפשרה לסיעות להשתמש בכספים ממקור זה למטרות שונות באופן שלעיתים שכר עובדי הסיעות לא שולם במועד. נדרש, אפוא, הסדר אשר יבטיח את תשלומי השכר לעובדים במועד, ובלא תלות באילוצים כספיים של הסיעות (ראו **הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 25) (מימון לפעילות הסיעות בכנסת)** התשס"ג-2003 (**הצעת חוק-הכנסת** 25, התשס"ג-2003, עמ' 98); **דיון במליאת הכנסת ביום 21.7.2003** (קריאה ראשונה); **פרוטוקול מס' 161 מישיבת ועדת הכספים** מיום 16.6.2004; **קריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת** מיום 21.6.2004). כמו כן התגבשה דעה כי מקור תקציב זה שהתקיים מחוץ לחוק מימון מפלגות ראוי לעיגון

חקיקתי כדי להבטיח את חוקיותו. לאור זאת, חוקק בשנת 2004 **חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 26)**, התשס"ד-2004, אשר כלל שלושה תיקוני חקיקה לחוק:

(א) הוספת הגדרה למשמעות המושג "צוות פרלמנטרי";

(ב) לסעיף 2(א) לחוק, המפרט את מרכיבי מימון המפלגות, הוסף מרכיב "**תשלומים לצוות הפרלמנטרי**". בעקבות התיקון האמור, מרכיבי מימון המפלגות על פי אותה הוראה כוללים כיום מימון הוצאות בחירות של הסיעות, מימון הוצאות שוטפות שלהן, ומימון תשלומים לצוות הפרלמנטרי;

(ג) הוספת סעיף 3א לחוק, הקובע את הסדר התשלומים לצוות הפרלמנטרי. סעיף זה קובע בעיקרו את שלושה אלה:

(1) התשלומים לצוות הפרלמנטרי ישולמו מתקציב הכנסת;

(2) הוגדר בחוק סכום שנתי מקסימלי שניתן לשלם לסיעות לצורך תשלומים אלה;

(3) יו"ר הכנסת הוסמך לקבוע כללים לחלוקת הסכום השנתי בין הסיעות, בין היתר, בהתחשב בגודלן.

תיקון 26 לחוק, על רקע כלל הוראותיו, מוליך למסקנה הבאה:

ראשית, בתיקון 26 הבהיר המחוקק את עמדתו לפיה תשלומים לצוות הפרלמנטרי הינם חלק מכספי מימון המפלגות, לצד כספי מימון הבחירות וההוצאות השוטפות של הסיעות, כעולה מסעיף 2(א) לחוק המתוקן.

שנית, בצד היותם כספי מימון מפלגות על פי מהותם, ביקש המחוקק להבטיח כי שכרם של עובדי הצוות הפרלמנטרי לא יהיה תלוי בהנהלה הכספית של הסיעה, וזאת כדי שהוא ישולם ללא דחיות ועיכובים כפי שארע בעבר. למטרה זו, בנה המחוקק מבנה טכני אשר בודד את תשלומי הצוות הפרלמנטרי משאר כספי המימון, במובנים הבאים: הוא המשיך ברצף בקו שקדם לתיקון החוק לפיו תשלומי הצוות אינם חלק אינטגרלי מיחידת המימון; הוא קבע בחקיקה ראשית את גובה הסכום המקסימלי השנתי שיוקצה לתשלומים לצוות; כן הורה כי כספי השכר ישולמו **ישירות** לעובדים מתקציב הכנסת ולא באמצעות הסיעות. בכך ביקש המחוקק להגן על זכויות העובדים, שלא יהיו תלויים עוד בסיעות לתשלום שכרם.

אילו הסדר התשלומים לצוות הפרלמנטרי היה מעוגן מחוץ לחוק מימון המפלגות ניתן היה לחשוב שהוא מוציא לחלוטין תשלומים אלה מתחום מימון המפלגות. אולם העובדה

שהמחוקק דאג לעגן את ההסדר האמור דווקא בחקיקה הנוגעת למימון מפלגות, ואף הצהיר מפורשות בסעיף 2(א)(3) לחוק כי תשלומי הצוות הפרלמנטרי הם בבחינת כספי מימון מפלגות, לא מותירים ספק כי **מעמדם של כספים אלה נקשר ישירות במימון המפלגות.** ואמנם, "צביעת" תשלומי הצוות הפרלמנטרי ב"צבע" של מימון מפלגות מתיישב לא רק עם נוסח החוק, אלא גם עם הרציונל העניינ‍י הטמון בו: תשלומי השכר לצוות הפרלמנטרי הם במהותם חלק ממימון המפלגות המוזרם לצורך פעילות הסיעות, בדומה להוצאות הבחירות וההוצאות השוטפות שלהן. אלא שהצורך להגן על זכויות העובדים בדרך של תשלום ישיר של שכרם מתקציב הכנסת וללא תלות בניהול הכספי של הסיעות, הביא ליצירת **מנגנון טכני** מיוחד שנועד להשיג מטרה זו. מנגנון זה אינו מטשטש את צבעם של הכספים הללו ככספי מימון מפלגות.

(3) **מסקנות**:

הניתוח שהובא לעיל מוביל למסקנות הבאות:

(א) מימון התשלומים לצוות הפרלמנטרי הוא חלק ממימון המפלגות, לצד מימון הוצאות הבחירות ומימון ההוצאות השוטפות של הסיעות.

(ב) ההסדר המיוחד למימון תשלומי הצוות הפרלמנטרי הינו במישור הטכני בלבד, ואינו משנה את מהותם של תשלומים אלה ככספי מימון מפלגות;

(ג) לשינוי הסכום השנתי המקסימלי למימון תשלומי הצוות הפרלמנטרי על פי סעיף 3א לחוק ישנה נגיעה ישירה ועקיפה לשיעור הכולל של כספי מימון המפלגות ולגובהה של יחידת המימון.

(ד) לאור האמור, לועדה הציבורית יש מעמד בהליכי החקיקה הנוגעים לשיעור הסכום השנתי הכולל המיועד לתשלומי הצוות הפרלמנטרי.

(4) ראוי להעיר בהקשר זה כי תפיסת המדיניות של הכנסת עצמה, המערבת גוף ציבורי חיצוני בהליכי חקיקה הקשורים לתשלומים שונים למפלגות ולחברי כנסת, הינה עיקבית וראויה. זאת, כדי למנוע – ולו למראית עין – טענות בדבר שימוש לרעה בסמכות החקיקה של הכנסת כשמדובר בהקצאת כספי ציבור לגורמי הכנסת עצמם. כך למשל, פועלת ועדה ציבורית במסגרת **חוק הכנסת**, התשנ"ד-1994 בענין תנאים כספיים של חברי כנסת ויועצים פרלמנטריים; ועדה ציבורית פועלת גם בתחום השתתפות בהוצאות משפטיות של חברי כנסת מכח סעיף 10א **לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם**, התשי"א-1951; הוא הדין בועדה הציבורית הפועלת מכח **חוק מימון המפלגות**. פרשנות הסדרי החוק בנושא הנדון, כאמור במזכר זה, מתיישבת עם קו המדיניות הכללית הנקוט בתחום זה.

(5) לצורך נקיטת עמדה לגופה של החקיקה המוצעת בענין העלאת שכרם של עובדי הצוות הפרלמנטרי, יידרש, אפוא, פסק זמן כלשהו שיאפשר לועדה הציבורית על פי חוק מימון מפלגות לבחון את הנושא ולגבש עמדה לגביו.

אכיר לך תודה אם תואילי להעביר את עמדת הועדה הציבורית, כפי שהיא מוצגת במסמך זה, לידיעת יושב ראש ועדת הכנסת וחבריה.

בברכה,

אילה פרוקצ'יה
יו"ר הועדה לענין מימון מפלגות

העתק:
חברי הועדה הציבורית –
רו"ח אהוד רצאבי
פרופ' אסף מידני

נוסח לוועדת הכנסת 28/8/2022 – הכנה לקריאה ראשונה עם הצעת חוק התפזרותה הכנסת ה-24

הוראת שעה – מימון מפלגות

1. לעניין הבחירות לכנסת העשרים וחמש, יקראו את חוק מימון מפלגות, התשל"ג–1973[1] (להלן – חוק המימון), כך:

(מפלגה שלא זכתה במנדטים אך קיבלה 1%)

(1) בסעיף 2(א1), במקום "יחידת מימון אחת" יבוא "1.18 יחידות מימון";

(2) בסעיף 3, במקום סעיפים קטנים (א) עד (ב1) יבוא:

[הגדלת מימון הבחירות הסופי של סיעה חדשה]

"(א) (1) המימון של הוצאות הבחירות של סיעה חדשה יהיה לפי 1.18 יחידות מימון לכל מנדט שבו זכתה בבחירות לכנסת, בתוספת סכום השווה ל-1.4 יחידות מימון.

[בהתאם - הגדלת מימון הבחירות הסופי של סיעה שקמה עקב התפלגות בכנסת היוצאת]

(2) המימון של הוצאות הבחירות של סיעה שנוצרה בכנסת היוצאת עקב החלטה של ועדת הכנסת על שינוי בהרכב הסיעתי של הכנסת ולא עקב בחירתה לכנסת היוצאת של המפלגה שאותה סיעה מייצגת, יהיה 1.18 יחידות מימון לכל מנדט שבו זכתה הסיעה בבחירות לכנסת הנכנסת, בתוספת סכום השווה ל-1.4 יחידות מימון.

[בהתאם - הגדלת מימון הבחירות הסופי של סיעה שהיתה מיוצגת בכנסת היוצאת והנכנסת]

(ב) המימון של הוצאות הבחירות של סיעה יהיה לפי מספר יחידות מימון שנתקבל ממספר המנדטים שבהם זכתה הסיעה בכנסת היוצאת בתוספת מספר המנדטים שבהם זכתה הסיעה בכנסת הנכנסת מחולק בשתיים, כשהוא מוכפל ב-1.18, בתוספת סכום השווה ל-1.4 יחידות מימון.

[בהתאם - הגדלת תוספת יחידת המימון לרשימת מועמדים שהוגשה על ידי כמה מפלגות]

(ב1) המימון של הוצאות הבחירות של מפלגות שהגישו רשימת מועמדים משותפת יחושב לכל מפלגה בנפרד על פי הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב) בין שחשבון הבחירות מנוהל בנפרד ובין במשותף, לפי הוראות סעיף 13ב(א) או (ב); ואולם תוספת הסכום השווה ל-1.4 יחידות מימון כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) תשולם פעם אחת לכל המפלגות כאמור, והיא תחולק ביניהן לפי שיעור חלקן בפועל בסך הכולל של מימון הוצאות הבחירות הניתן להן לפי סעיפים קטנים (א), (ב) או (ב2).";

---

[1] ס"ח התשל"ג, עמ' 52; התשע"ט, עמ' 334.

(3) בסעיף 4 –

[הגדלת הבסיס לחישוב מקדמות מימון הבחירות]

(א) בסעיף קטן (א)(1), במקום "70% מיחידת מימון אחת" יבוא "70% מ-1.18 יחידות מימון";

[הגדלת הבסיס לחישוב המקדמה לסיעה המונה פחות מעשה ח"כים]

(ב) בסעיף קטן (א1), במקום "מעשר יחידות מימון" יבוא "מ-11.8 יחידות מימון";

[הגדלת הבסיס לחישוב המקדמה לרשימה – פעמיים, רק כנגד ערבות, צמצום הפגיעה בסיעות חדשות]

(ג) בסעיף קטן (א2), במקום "70% מעשר יחידות מימון" יבוא "100% מ-11.8 יחידות מימון";

הוראת שעה – הלוואות לסיעות

2. (א) על אף האמור בסעיף 11(א) לחוק הבחירות לכנסת העשרים וארבע (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"א–2020[2] –

(1) ביקשה סיעה לקבל הלוואה לפי סעיף 7ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג–1973[3] (להלן – חוק המימון) לאחר כינונה של הכנסת העשרים וחמש, יובאו בחשבון לעניין סכום ההלוואה שהיא זכאית לו לפי סעיף קטן (ב)(1) לסעיף האמור גם הלוואות שניתנו לאותה סיעה בתקופות כהונתן של הכנסת העשרים ואחת, הכנסת העשרים ושתיים, הכנסת העשרים ושלוש והכנסת העשרים וארבע;

(2) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים ואחת, הכנסת העשרים ושתיים, הכנסת העשרים ושלוש והכנסת העשרים וארבע יקראו את סעיף 7ג לחוק המימון כך, לפי העניין:

(א) בסעיף קטן (ב) –

(1) בפסקה (1) –

[זוהה להסדר שנחקק לכנסת ה-24, אין התייחסות לכנסת 21 כי בה לא תוקן היקף הסכום]

(א) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים ושתיים, במקום "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום ארבע שנים וחצי";

---

[2] ס"ח התשפ"א, עמ' 194.
[3] ס"ח התשל"ג, עמ' 52.

[זהה להסדר שנחקק לכנסת ה-24]

(ב) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים ושלוש והכנסת העשרים וארבע, במקום "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום ארבע שנים וארבעה חודשים";

[הסדר אחיד לכל הכנסות 21, 22, 23, 24, כפי שכבר חוקק]

(2) בפסקה (2), במקום "מהחודש שלאחר קבלת ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "מהחודש שלאחר כינונה של הכנסת העשרים וחמש ועד תום ארבע שנים וארבעה חודשים";

[מפלגה שלא מגישה רשימת מועמדים – תנוכה ההלוואה מהמימון השוטף]

(ב) סעיף קטן (ג) לא יחול, ויחולו הוראות אלה: הסתיימה כהונתה של הכנסת העשרים וארבע לפני פירעון הלוואה כאמור בסעיף קטן (ב), לא תנוכה יתרת ההלוואה מהמקדמה שהיא זכאית לה לפי סעיף 4 לקראת הבחירות לכנסת העשרים וחמש; לא הגישה סיעה רשימת מועמדים לכנסת העשרים וחמש, תנוכה יתרת ההלוואה ממימון ההוצאות השוטפות שהסיעה מקבלת בחודש, ולא יחולו עליה הוראות סעיף קטן (ב)(2) כנוסחו בפסקת משנה (א);

[חדש – לעניין הלוואות בכנסת 25]

(3) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים וחמש יקראו את סעיף 7ג(ב) לחוק המימון כך:

הערה: הכלל בחוק הוא קביעת היקף ההלוואה לפי תקופה של שלוש שנים, על מנת להבטיח החזר. הגדלת היקף ההלוואה, שמביא גם להארכת תקופת ההחזר, מגדילה את הסיכון לאובדן כספי ציבור ומגדילה את היתרון של המפלגות המיוצגות לעומת אלה שאינן מיוצגות

(א) בפסקה (1), במקום "לכל חודש מיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום _____";

מקובל שנקבעת כאן אותה תקופה כמו ב-(א), וניתן לקבוע קצרה יותר

(ב) בפסקה (2), במקום "שלוש שנים" יבוא "_____".

(ב) על אף האמור בסעיף 7ג(ב)(3) לחוק המימון, לעניין קבלת הלוואה בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים וארבע, סיעה שעד יום תחילתו של חוק זה לא קיבלה הלוואה לפי סעיף 7ג(ב)(1) לחוק המימון או שקיבלה חלק מסכום ההלוואה שהיא רשאית לקבל כאמור, תהיה זכאית לקבל הלוואה אף ללא אישורו של יושב ראש הכנסת והמלצת הוועדה הציבורית, בתנאים האלה:

(1) ההלוואה תהיה בשיעור שלא יעלה על 80% מסכום ההלוואה שהסיעה הייתה זכאית לקבל לפי סעיף 7ג(ב)(1) לחוק המימון נכון ליום תחילתו של חוק זה;

(2) הסיעה ביקשה את ההלוואה בתוך עשרה ימים מיום תחילתו של חוק זה.

דחיית מועד הגשת דוחות למבקר – תיקון קבע:

תיקון סעיף 10 1. בסעיף 10(א) לחוק המימון, במקום "בתוך 16 שבועות" יבוא "בתוך 24 שבועות".

נספח ב

הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות

לי סיון תשפ"ב
29 יוני 2022

החלטה

1. **הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות**, תשל"ג – 1973 (להלן – "**הוועדה הציבורית**") דנה בבקשת סיעות בכנסת לעשות שימוש בסמכותה מכח סעיף 21ב לחוק להעלות את שיעור יחידת המימון לצורך מימון הוצאות הבחירות לכנסת העשרים וחמש.

2. הוועדה הציבורית שמעה את נציגי הסיעות, הן אלה שביקשו העלאה והן אלה שהתנגדו לה, קבלה נתונים מחשב הכנסת וכן הערכות כלכליות ממחלקת המחקר של הכנסת. בשיקוליה, לקחה הוועדה בחשבון את הגורמים העקרוניים הבאים: צרכי הסיעות בניהול מערכת בחירות שתאפשר פעילות ראויה כנדרש לצורך מימוש חופש ביטוי פוליטי במשטר דמוקרטי; כמו כן, את הצורך המקביל בשיטת ניהול תקציבית של מפלגות המתחשבת בדרישות החסכון והצניעות בניהול מערכת בחירות המתבססת על כספי ציבור.
בצד השיקולים העקרוניים, התחשבה הוועדה הציבורית בשיקולים פרטניים הנוגעים לבקשה הנדונה לפניה והם: קיום התייקרויות בתקופה האחרונה במימון הוצאות בחירות הנוגעות לפעילויות הרלבנטיות לעניין, בצד מעמסת-יתר כספית המוטלת על המפלגות עקב קיומן של בחירות תכופות המגיעות כדי 5 מערכות בחירות בתוך קרוב ל – 4 שנים.

3. בנסיבות האמורות לאור מכלול השיקולים העקרוניים והפרטניים, ובהתבסס על הנתונים המספריים וההערכות הכלכליות שעמדו בפנינו, מחליטה הוועדה הציבורית על העלאת סכום יחידת המימון **ל - 1,600,000 ₪ (כ – 12.5% תוספת) לצורך הוצאות הבחירות לכנסת ה – 25.**
מובהר בזאת, כי החלטה זו מצומצמת להוצאות הבחירות בלבד ואינה מתפרשת על הוצאות המימון השוטף לפי סעיף 2 (א) (2) לחוק שהחישוב הקיים לגביהן נשאר בעינו; כמו כן החלטה זו חלה על הבחירות לכנסת ה – 25 בלבד.

4. במהלך הדיונים בפני הוועדה הציבורית עלו טענות שונות במישור העקרוני המצדיקות בחינה מעמיקה לצורך עריכת רפורמה מהותית בשיטת מימון המפלגות. נודה לנציגי המפלגות על פנייה משותפת לוועדה עם הצעות לשינויים לצורך דיון משותף על מנת להביא שיפור בשיטה הקיימת.

ובאנו על החתום

פרופ' אסף מידני **חבר**	**רו"ח אהרן רצאבי** **חבר**	**השופטת בדימוס אילה פרוקצ'יה** **יו"ר הוועדה הציבורית**

נספח 2

העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 25.10.1972

עמ' 63

לנציגיה בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות שלא לתת תרומה או מענק, לרבות שירותים או טובין הניתנים כתרומה, אלא בהתקיים התנאים הבאים:

א. חברה ממשלתית לא תתן תרומה או מענק (להלן תרומה) לרבות שירותים או טובין הניתנים כתרומה, אלא בהתקיים התנאים הבאים:

1. התרומה ניתנת לאחר אישור מאזן החברה על־ידי האסיפה הכללית ומתייחסת לשנה שאליה מתייחס המאזן;

2. התרומה ניתנת מרווחי החברה שייוותרו לאחר תשלום כל המסים בגינם ולאחר הפחתת כל ההפסד המצטבר (אם יש כזה);

3. התרומה מיועדת למוסד צדקה, סעד, דת, זכרון, לימוד, מחקר, או רווחה קהילתית, הפועל תחת פיקוח ציבורי;

4. ערך התרומה אינו עולה על 1,000 לירות.

5. סך כל התרומות הניתנות על־ידי החברה בשנת מאזן מסויימת אינו עולה על ½% (חצי אחוז) מרווחי החברה לאחר מס והפחתת ההפסד המצטבר, או על סך 60,000 לירות, הכל לפי הסכום הנמוך יותר;

6. דירקטוריון החברה, במליאה, אישר את התשלום.

ב. בהחלטה זו חברה ממשלתית משמעה חברה שהממשלה מחזיקה בה במישרין, או על־ידי תאגיד, או על־ידי היירארכיה של תאגידים, לפחות 50% מכוח ההצבעה או מהזכויות למינוי חברי הדירקטוריון.

אין בידי סטטיסטיקה מפורטת על סכום התרומות ובמילא לא הפירוט.

היו"ר ב. צ. קשת:

שאלה נוספת לחבר־הכנסת שמואל תמיר.

שמואל תמיר (המרכז החפשי):

מה ההוראות שניתנו לגבי חברות, אשר בהן לממשלה ייצוג רציני, אבל פחות מאשר 50%?

סגן שר האוצר צ. דינשטיין:

העניין נתון לשיקול־דעת מועצת המנהלים של החברה.

שמואל תמיר (המרכז החפשי):

מה עמדת הנציג הממשלתי?

סגן שר האוצר צ. דינשטיין:

היא ודאי תיבחן. כל פנייה וכל בקשה נבחנת לגופה. אין הוראות כלליות לאותן חברות ששם הממשלה איננה מהווה רוב וודאי יש להשאיר למועצת המנהלים של החברה להחליט בעניין זה בכל מקרה לגופו. נניח שיש אנשים אינטליגנטיים, המחליטים בכל מקרה לטובת העניין ולטובת החברה גם יחד.

ג. הצעות חוק של חברי כנסת

1. חוק בחירות לכנסת ולרשויות מקומיות (מימון, הגבלתן של הכנסות והוצאות וביקורת), תשל"ג—1972 *

היו"ר ב. צ. קשת:

חברי הכנסת, אנו ניגשים לסעיף הבא בסדר־היום: הצעות חוק של חברי כנסת. ראשונה — הצעת חוק בחירות לכנסת ולרשויות מקומיות (מימון, הגבלתן של הכנסות והוצאות וביקורת), תשל"ג—1972 — הצעתם המשותפת של חברי־הכנסת בדר, ברעם, גולן, קרגמן, רוזן ורפאל. רשות הדיבור לחבר־הכנסת קרגמן.

ישראל קרגמן (המערך, עבודה—מפ"ם):

כבוד היושב־ראש, כנסת נכבדה. בשם חבר־הכנסת הד"ר בדר, חבר־הכנסת ברעם, חבר־הכנסת הד"ר רפאל, חבר־הכנסת רוזן, חבר־הכנסת גולן, ובשמי שלי, הנני מביא לבית הצעת חוק הנוגעת למימון הבחירות, חלקן של המפלגות בו, ביקורת של מבקר המדינה — הצעת חוק קבע במקום חוק נסיוני שנתקבל בשנת 1969. החוק אשר נתקבל בשנת 1969 נתן לנו את האפשרות, הזכות המוסרית, להציע חוק קבע, כיוון שהצעת החוק כפי שנתקבלה ב־1969 התבצעה היטב והותירה נסיון חשוב. כאשר אני אומר שהחוק היה חוק טוב, יעיל — אני מסתמך על סמכות מקובלת במדינה, על דין־וחשבון מבקר המדינה. מבקר המדינה אמר: "אחר בחירות לכנסת בעבר, ובמיוחד אחר בחירות של שנת 1965, היתה הרגשה בציבור כי פעילות המפלגות לקראת הבחירות היתה צריכה בהוצאת כספים גדולה מאוד, דבר העלול לגרום לתופעות לוואי בלתי־רצויות גם הן. על רקע זה התקבל לפני הבחירות של 1969 חוק אשר לפיו קיבלו המפלגות תמיכה כספית למימון הוצאות הבחירות, בתנאי שיגבילו את ההוצאות האלה והדבר ייבדק על־ידי מבקר המדינה. החוק קיים מבחינת נסיון חד־פעמי, אולם הנסיון עלה יפה ואווירת הבחירות האחרונות מבחינת ההוצאות היתה מאופקת יותר וחסכונית".

ובכן, הצעת חוק קבע שאנחנו מציעים מחייבת כמובן בדיקת אותם יסודות שעליהם היה מושתת החוק הנסיוני. לכן הגענו למסקנה על כמה עקרונות אחרים שעליהם יהיה מושתת החוק. כידוע, היה בכנסת ויכוח על כך, שהמימון היה מושתת על הכנסת הקיימת־היוצאת, ולא על תוצאות הבחירות לכנסת הנכנסת. זה נבע מסיטואציה מסויימת. היה זה חוק נסיוני בתוך הבית. אחד העקרונות שאנחנו רוצים להשתית עליהם את חוק הקבע אומר שהמימון ייתן על־פי תוצאות הבחירות לכנסת הנכנסת ולא היוצאת. שיטה זו נראית לנו כחוק קבע, כבסיס מוצק וצודק. זה מבטיח שוויון למפלגה המיוצגת בכנסת היוצאת ולרשימה חדשה. היא מונעת מימון כפול במקרים שוליים, בפרט אם המפלגה המיוצגת בכנסת היוצאת לא החזיקה מעמד מלא בכנסת החדשה.

* נספחות.

זהו השינוי היסודי בחוק — שהמימון יהיה על בסיס של תוצאות הבחירות בכנסת הנכנסת במקום בכנסת היוצאת.

שמואל מיקוניס (מק"י):
לפחות אל תדבר על שוויון. אתה קיבלת 6,000,000 לירות ואני קיבלתי 120,000 לירות — מה השוויון? יש לי מה להגיד לציבור יותר מאשר לך.

ישראל קרגמן (המערך, עבודה—מפ"ם):
אדוני, אין בינינו שוויון. השוויון איננו דבר אבסולוטי. אתה אחד, ויתר המפלגות — 56, 26, 19 וכו'. תמיד צריך לדון לפי כוחות יחסיים. מובן שבני האדם שווים, אנחנו מדברים על כוחות של מפלגות ועל תמיכת הציבור, שהם המצדיקים את המימון. השוויון אינו יכול להיות בין חצי מיליון בוחרים אשר רוצים באלה ואלה לבין עשרת אלפים בוחרים הרוצים באלה ואלה. אין שוויון בעניין זה. אני מבין ששאיפתך להגיע לזה. אינני בטוח אם תהיה מסוגל לכך.

שמואל מיקוניס (מק"י):
אינני כל כך בטוח.

ישראל קרגמן (המערך, עבודה—מפ"ם):
דבר שני שלא יהיה בהצעת חוק קבע: אז הופיע סכום כסף שאושר לפי ההצעה, אשר התחלק בין חברי הכנסת למימון בחירות; בחוק הזה, כיוון שהוא חוק קבע, לא יכולים להופיע סכומי כסף, כי זה משתנה מכנסת לכנסת. ההצעה היא שוועדת הכספים תקבל את הסמכות על־פי החוק לקבוע את הסכומים. הסכום הזה יופיע כפרט חשוב מיוחד, כסעיף מיוחד, בתקציב המדינה; יובא לדיון בכנסת בעת דיון בתקציב המדינה, ויאושר או ישונה לפי התוצאה שתתקבל כאן בעת הדיון. פירוש הדבר שטעה כל מי שחשב שוועדת הכספים תקבל החלטות ואיש לא יידע על כך. זה יופיע בתקציב הממלכתי, תקציב המדינה, ולא האוצר יציע זאת, אלא הכנסת תציע, על־ידי מתן סמכות לוועדת הכספים להעלות את ההצעה ולהביאה לדיון בכנסת.

אחד השינויים החשובים והמהותיים בחוק המוצע הוא מתן מימון למפלגות לפעולה השוטפת שלהן מבחירות לבחירות, לפעולה רעיונית, אירגונית והסברתית, לפעולה בקרב הנוער וכדומה.

שמואל מיקוניס (מק"י):
כמה מדינות בעולם נוהגות כך?

ישראל קרגמן (המערך, עבודה—מפ"ם):
אחד הסעיפים בחוק אומר שמפלגות אלה המיוצגות בכנסת תוכלנה לקבל 5% מהסכום המוקצב מדי חודש בחודשו.

תופיק טובי (הרשימה הקומוניסטית החדשה):
מדוע לא תגבו מסים מהחברים שלכם? אתם רוצים להחזיק מעמד בכפייה?

ישראל קרגמן (המערך, עבודה—מפ"ם):
מובן שכל הקצבה, כל הכנסה וכל הוצאה יהיו נתונים לפיקוח ולביקורת של מבקר המדינה.

שמואל מיקוניס (מק"י):
יש מאות אלפי אזרחים במדינה שאינם חברים במפלגות. מדוע הם צריכים לממן את הפעולות של המפלגות?

ישראל קרגמן (המערך, עבודה—מפ"ם):
חברי הכנסת, הצעה זו בדבר מימון מפלגות, אשר נתמכות על־ידי המוני העם — ולמעשה מ־85% מכלל בעלי זכות הבחירה משתתפים בבחירות ונותנים את תמיכתם במפלגות בצורה זו או זו — נובעת מאחד העקרונות החשובים של קיום דמוקרטיה, וכל מי שמדקלם הרבה על דמוקרטיה צריך לדעת, שאין משטר דמוקרטי שאיננו נשען על מפלגות. במקום שאין מפלגות או שיש מפלגה אחת — אין דמוקרטיה, יש רודנות.

שמואל מיקוניס (מק"י):
יש מדינות דמוקרטיות שאינן מממנות את פעולות המפלגה.

ישראל קרגמן (המערך, עבודה—מפ"ם):
משטר דמוקרטי נישא על כתפי מפלגות, ומי שאיננו מבין זאת, איננו יודע מה היא דמוקרטיה. משטר בלי מפלגות, או משטר עם מפלגה אחת — זוהי דיקטטורה, ולא חשוב איך היא נקראת. בארצנו העם איננו רוצה במשטר כזה.

למען הבנת העניין צריך לדעת, שהמפלגות שעל כתפיהן נישא המשטר הדמוקרטי אינן יכולות למלא את ייעודן במסים שהן גובות מהחברים שלהן.

שלום כהן:
חמישים שנה קיימתם את מפלגותיכם בלי מימון כזה. מה קרה עכשיו? מדוע אינכם יכולים לעשות זאת עכשיו בלי מימון?

ישראל קרגמן (המערך, עבודה—מפ"ם):
אני רוצה להביא לידיעת הבית, או להזכיר לבית, שיש עוד גורם חשוב מאוד במשטר דמוקרטי, וזוהי עתונות חפשית. אין משטר דמוקרטי בלי עתונות. ומעניין שהעתונות בעולם, באירופה ובמדינות דמוקרטיות שבהן קיים משטר דמוקרטי אמיתי, תובעת מהממשלה תמיכה כדי להתקיים. אקרא באזניכם החלטה של הפרלמנט ההולנדי, שאישר את החלטת הממשלה לבצע תכנית למתן סיוע שנתי לעתונות בהיקף של 30 מיליון גולדן, שזה כ־40 מיליון לירות. הממשלה קיבלה את ההצעה של צידי הפרלמנט, שהסכום הזה לא יחולק באמצעות מיניסטריון התרבות, אלא על־ידי הפרלמנט. החלטנו שלא הממשלה תחלק את הכספים למפלגות, היא לא יכולה להתערב, היא לא תתערב בקביעת הסכום, לא תתערב בקביעה למי יינתנו הסכומים, אלא הכנסת והיושב־ראש שלה.

זה באשר לעתונות. אינני רוצה להעסיק את הכנסת בתחום זה. סקר שנעשה בשוויץ, ולא כדי להרבות דעת אלא לשם פנייה לממשלה, מביא בחשבון שהעתונות איננה יכולה להחזיק מעמד אם לא תקבל תמיכה ממשלתית בצורה זו או זו, תמיכה ישירה בכסף, או הקטנת מכסים, וזה כלל לא חשוב.

אני רוצה לומר שהפרלמנט בשבדיה, ארץ דמוקרטית, אישר את התמיכה במפלגות, בסיעות...

שמואל מיקוניס (מק"י):
הארץ היחידה.

ישראל קרגמן (המערך, עבודה—מפ"ם):
לכן יש לכך מלוא ההצדקה.

נספח 3

העתק הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – ועדה לקביעת יחידת המימון), התשנ"ג-1993, פ/556/13

עמ' 66

שרות-הפ13-625ג

הכנסת השלוש עשרה

הצעת חוק של חבר הכנסת אברהם פורז
תקנ"ו

הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון - ועדה לקביעת יחידת המימון),
התשנ"ג-1993

תיקון סעיף 1

1. בסעיף 1 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (1), (להלן - החוק העיקרי), בהגדרת "יחידת מימון", במקום "שקבעה ועדת הכספים של הכנסת" יבוא "שנקבע לפי סעיף 1א".

הוספת סעיף 1א

2. אחרי סעיף 1 לחוק העיקרי יבוא:

ועדה ציבורית לקביעת יחידת המימון

1א. (א) יחידת המימון תיקבע בידי ועדה של שלושה שימנה נשיא בית המשפט העליון והם שופט בית המשפט העליון או שופט בית משפט מחוזי, והוא יהיה יושב ראש, ושני נציגי ציבור.

(ב) הועדה תכהן מיום פרסום תוצאות הבחירות לכנסת עד להחלפתה עם פרסום תוצאות הבחירות לכנסת הבאה, ואולם נשיא בית המשפט העליון רשאי להאריך את תקופת כהונתה עד פרסום תוצאות הבחירות לכנסת הבאה אחריה.

(ג) כל שינוי ביחידת המימון יכול שייעשה הן ביזמת הועדה והן בעקבות פניה של סיעה בכנסת.

(ד) אין לשנות את יחידת המימון בששת החדשים שלפני הבחירות לכנסת."

- 2 -

הוראות מעבר

3. הועדה הראשונה מכוח חוק זה תמונה תוך שלושים ימים מיום קבלתו בכנסת, ותתכנס תוך שלושים ימים מיום מינויה.

ד ב ר י ה ס ב ר

על פי המצב הקיים, חברי הכנסת הם הקובעים את יחידת המימון של מפלגותיהם באמצעות החלפת של ועדת הכספים. לעתים ההחלטה היא למפרע, דבר הפוגע בשוויון ונותן פרס להפקרות.

בפסק הדין 2060/91, שהגישו בכנסת הקודמת סיעות רצ ושינוי, נמתחה ביקורת על התופעה והגדלת המימון בוטלה.

קביעת יחידת מימון המפלגות בידי חברי הכנסת שהם נציגי מפלגות יוצרת מצב של ניגוד אינטרסים.

מטרת הצעה זו היא להפקיד את קביעת יחידת המימון בידי ועדה ציבורית שימנה נשיא בית המשפט העליון לפי המתכונת של ועדת חקירה ממלכתית. ועדה כזו תוכל לפעול בלא לחץ

ועל פי שיקולים אובייקטיביים.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שלחן הכנסת ביום
י"ז בשבט התשנ"ג - 8.2.93.

נספח 4

העתק העמ' הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 16.3.1994

עמ' 69

נספח 5

העתק הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 33 והוראת שעה), התשע"ה-2014, ה"ח 590

עמ' 72

מספר פנימי: 559857

הכנסת התשע-עשרה

יוזמים: חברי הכנסת **זאב אלקין**
משה גפני
איתן כבל
אילן גילאון
רוברט אילטוב
עפו אגבאריה
אחמד טיבי
אברהם מיכאלי
ג'מאל זחאלקה
איילת שקד
שאול מופז
עפר שלח
מאיר שטרית

פ/2920/19

חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 33 והוראת שעה), התשע"ה-2014

תיקון סעיף 1

1. בחוק מימון מפלגות, התשל"ג–1973[1] (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 1, אחרי ההגדרה "הוצאות שוטפות" יבוא:

"'"הפרשי ריבית והצמדה" – הפרשי ריבית והצמדה לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א–1961[2];".

תיקון סעיף 2

2. בסעיף 2(א1) לחוק העיקרי, אחרי "בשינויים המחויבים" יבוא "85% מהסכום ישולמו מיד לאחר פרסום תוצאות הבחירות, ו-15% ישולמו מיד לאחר שמבקר המדינה הגיש ליושב ראש הכנסת דין וחשבון חיובי לפי סעיף 10(ב), ומקדמה ששולמה לה לפי סעיף 4 תנוכה מתשלומים אלה בדרך האמורה בסעיף 4(ג) או (ג1), לפי העניין".

תיקון סעיף 4

3. בסעיף 4 לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (א), במקום "60%" יבוא "85%";

(2) בסעיף קטן (א1), במקום "60%" יבוא "85%";

(3) בסעיף קטן (א2), במקום "60%" יבוא "85%";

---

[1] ס"ח התשל"ג, עמ' 52.
[2] ס"ח התשכ"א, עמ' 192.

(4) בסעיף קטן (ב), ברישה, במקום "מן הסכום המגיע לה לפי סעיף 3(א)" יבוא "הסכום המגיע לה לפי סעיף 3 מיד לאחר פרסום תוצאות הבחירות" ופסקאות (1) ו-(2) – יימחקו;

(5) בסעיף קטן (ג1), במקום "סעיף קטן (ב)(1)" יבוא "סעיף קטן (ב)".

(6) סעיפים קטנים (ד) ו-(ה) – בטלים.

תיקון סעיף 6 4. בסעיף 6(ב) לחוק העיקרי, בסופו יבוא "ובלבד שהציגה בפניו מסמך מאת הבנק לפיו אין בחשבון שהיא מבקשת להחליף יתרת חובה.".

החלפת סעיף 7א 5. במקום סעיף 7א לחוק העיקרי יבוא:

"חשבון הבנק של סיעה וסייג להלוואות 7א. (א) על אף האמור בסעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א–1981[3], לא יסרב תאגיד בנקאי לפתוח חשבון עובר ושב במטבע ישראלי למפלגה או לסיעה ולנהל חשבון כאמור.

(ב) לא תקבל סיעה או רשימת מועמדים הלוואה מגורם כלשהו, למעט הלוואה מאוצר המדינה לפי סעיף 7ב, ולמעט הלוואה מתאגיד בנקאי בתנאים מקובלים לצורך רכישת זכויות בנכס מקרקעין בלבד.

(ג) לעניין סעיף זה לא יראו כהלוואה יתרת חובה בחשבון עובר ושב שבו מתקבל מימון ההוצאות השוטפות, ובלבד שיתרת החובה אינה עולה על מחצית הסכום שהסיעה צפויה לקבל למימון הוצאותיה השוטפות בחודש לחשבון זה.

(ד) סיעה או רשימת מועמדים רשאית לקבל ערבות בנקאית בהתאם להנחיות מבקר המדינה."

הוספת סעיף 7ב 6. אחרי סעיף 7א לחוק העיקרי יבוא:

"הלוואה לסיעה 7ב. סיעה זכאית לקבל מאוצר המדינה, באמצעות יושב ראש הכנסת, הלוואות בתנאים אלה:

[3] . ס"ח התשמ"א, עמ' 258.

(1) לאחר פרסום תוצאות הבחירות ועד תום שלוש שנים מיום כינוס הכנסת או עד היום הקובע, לפי המוקדם, רשאית סיעה לקבל הלוואה בשיעור של מחצית מימון ההוצאות השוטפות שהיא מקבלת בחודש לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד מועד הפירעון האמור בפסקה (2); יושב ראש הכנסת רשאי לקבוע שלא תינתן הלוואה לפי פסקה זו בשל סמיכות למועד הבחירות, לרבות בשל אישור הצעת חוק התפזרות הכנסת בקריאה הראשונה, והחלטתו תחול על כל הסיעות;

(2) הלוואה לפי פסקה (1) תיפרע בתשלומים שווים באמצעות ניכוי ממימון ההוצאות השוטפות שהסיעה מקבלת בחודש, מהחודש שלאחר קבלת ההלוואה ועד תום שלוש שנים מיום כינוס הכנסת שבה התקבלה ההלוואה;

(3) הסתיימה כהונתה של הכנסת לפני פירעון מלוא הלוואה כאמור בפסקה (2) –

(א) הגישה הסיעה רשימת מועמדים לכנסת הבאה, ינוכה מלוא סכום ההלוואה מהמקדמה שלה היא זכאית לפי סעיף 4;

(ב) לא הגישה הסיעה רשימת מועמדים לכנסת הבאה, ינוכה מלוא סכום ההלוואה שטרם נפרע ממימון ההוצאות השוטפות שהסיעה מקבלת בחודש;

(4) בתקופה שהחל בשנה הרביעית לכהונתה של הכנסת ועד היום הקובע רשאית סיעה שלא נותרה הלוואה שקיבלה לפי סעיף זה וטרם נפרעה במלואה, לקבל הלוואה בשיעור של שלוש פעמים מימון ההוצאות השוטפות שהיא מקבלת בחודש; הלוואה כאמור תיפרע בתשלומים שווים באמצעות ניכוי ממימון ההוצאות השוטפות שהסיעה מקבלת בחודש, מהחודש שלאחר קבלת ההלוואה ועד לחודש האחרון שבו משתלמות הוצאות אלה עבור הכנסת שבה התקבלה ההלוואה; הסתיימה כהונתה של הכנסת לפני גמר תקופת כהונתה לפי סעיף 9 לחוק-יסוד: הכנסת, תחושב מחדש תקופת הפירעון בהתאם;

(5) החזר ההלוואה לפי סעיף זה ייעשה בצמוד להפרשי ריבית והצמדה;

(6) בקשה להלוואה תוגש בידי הסיעה ליושב ראש הכנסת, ויפורטו בה שיעור ההלוואה המבוקש ומשך תקופת ההחזר;

(7) חוב שנותר לסיעה בשל הלוואה לפי סעיף זה ולא ניתן לנכותו לפי הוראות הסעיף, תחזירו הסיעה ללא דיחוי, ואם לא החזירה ינוכה החוב מכל סכום שמגיע לסיעה מאוצר המדינה לפי חוק זה או לפי דין אחר;

(8) בחוק זה, "מימון ההוצאות השוטפות שסיעה מקבלת בחודש" – המימון המגיע לסיעה ביום קבלת ההלוואה לפי סעיפים 3(ג) ו-12, לרבות לפי הסכם כאמור בסעיף 12(ד)."

תיקון סעיף 10

7. בסעיף 10 לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (א), בסופו יבוא "הודיע מבקר המדינה כי הוגשו לו חשבונות כאמור, יורה יושב ראש הכנסת כי ישולם לסיעה או לרשימת המועמדים התשלום שלא שולם לה לפי סעיף קטן זה, בניכוי סכום כפי שימליץ מבקר המדינה ושלא יעלה על 15% מהסכום האמור.";

(2) בסעיף קטן (ג), בסופו יבוא "הודיע מבקר המדינה כי הוגשו לו חשבונות כאמור, יורה יושב ראש הכנסת כי ישולם לסיעה או לרשימת המועמדים התשלום שלא שולם לה לפי סעיף קטן זה, בניכוי סכום כפי שימליץ מבקר המדינה ושלא יעלה על 15% מהסכום האמור.";

(3) בסעיף קטן (ה) –

(א) בפסקה (1), במקום "יחזיר יושב ראש הכנסת לאוצר המדינה את היתרה של 15% האמורה בסעיף 4(ב)(2)" יבוא "ישלול יושב ראש הכנסת מהסיעה, בתשלומים שווים במשך שישה חודשים, מתוך מימון ההוצאות השוטפות שהיא מקבלת בחודש, סכום השווה ל-15% מסכום מימון הבחירות ששולם לה לפי סעיף 3", ובמקום "את שלושת התשלומים הקרובים למימון הוצאותיה השוטפות ויחזיר את סכומי אותם התשלומים לאוצר המדינה" יבוא "במשך שישה חודשים מחצית ממימון ההוצאות השוטפות שהיא מקבלת בחודש.";

(ב) בפסקה (2), במקום "יחזיר יושב ראש הכנסת לאוצר המדינה או ישלול, לפי העניין" יבוא "ישלול יושב ראש הכנסת", המילים "ההחזרה או" – יימחקו, במקום "ההחזרה או השלילה תיעשה מתוך היתרה האמורה בסעיף 4(ב)(2) או" יבוא "השלילה תיעשה", ובסופה יבוא "אך לא תעלה מדי חודש על מחצית ממימון ההוצאות השוטפות שהסיעה מקבלת בחודש";

(ג) בפסקה (3), במקום "יחזיר יושב ראש הכנסת לאוצר המדינה מהיתרה האמורה בסעיף 4(ב)(2) או ישלול" יבוא "ישלול יושב ראש הכנסת", ובסופה יבוא "השלילה לא תעלה מדי חודש על מחצית ממימון ההוצאות השוטפות שהסיעה מקבלת בחודש";

(ד) אחרי פסקה (4) יבוא:

"(5) מבקר המדינה רשאי להחליט, לפי בקשה של סיעה או רשימת מועמדים, כי החזר סכומים שנשללו ממנה לפי סעיף קטן זה ייפרס לתקופה שיקבע שתהיה ממושכת מהקבוע בסעיף זה.

(6) יושב ראש הכנסת יעביר לאוצר המדינה סכומים ששלל לפי סעיף זה."

תיקון סעיף 12 8. בסעיף 12 לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (א), אחרי "הוצאות שוטפות" יבוא "ולהלוואה לפי סעיף 7ב";

(2) בסעיף קטן (ד), במקום "5% מיחידת מימון אחת" יבוא "סכום המימון למנדט אחד כאמור בסעיף 3(ג)", ובסופו יבוא "והיא תעמוד בתוקף גם במקרה של התפלגות הסיעות".

תיקון סעיף 13 9. בסעיף 13 לחוק העיקרי –

(1) בסעיף קטן (א), בסופו יבוא "ואולם החלק מתוך מימון ההוצאות השוטפות שנועד לפירעון הלוואה שניתנה לסיעה לפי סעיף 7ב לפני ההתפלגות, לא יחושב מחדש והסיעה תהיה אחראית לפירעון מלוא ההלוואה."; ;

(2) בסעיף קטן (ד) –

(א) בפסקה (1), במקום "5% מיחידת מימון אחת" יבוא "סכום המימון למנדט אחד כאמור בסעיף 3(ג)"; ;

(ב) אחרי פסקה (5) יבוא:

"(6) הוראות סעיף קטן זה לא יחולו על הלוואה שסיעה קיבלה לפי סעיף 7ב."

תיקון סעיף 16 10. בסעיף 16 לחוק העיקרי –

(1) ברישה, המילים "והוראותיו יחולו עליה בשינויים הבאים" – יימחקו ;

(2) פסקאות (1) ו-(2) – יימחקו.

דברי הסבר

הצעת החוק מבקשת לתקן עיוות כלכלי בהסדרי מימון המפלגות הקיימים, עיוות המקשה על יכולתן של המפלגות לממש את שליחותן הציבורית – שליחות שהיא אבן הראשה במשטר הדמוקרטי-פרלמנטרי בישראל. כבר נאמר בבג"ץ 10451/08 **סיעת קדימה נ' יו"ר הכנסת ואח'**:

"המפלגה מהווה גורם בעל חשיבות מיוחדת בשיטת הממשל הדמוקרטי בישראל. באמצעות שיטת המפלגות מתממשים ערכי חופש ההתאגדות וחופש הביטוי הפוליטי של הציבור. פעילות פוליטית באמצעות מפלגות מאפשרת מעורבות נרחבת של הציבור, ויוצרת חוליית חיבור בין הפרט, הפועל במסגרת המפלגה, לבין השלטון. משטר מפלגות מאפשר השגת הסכמות רחבות בנושאים בסיסיים העומדים על סדר היום הציבורי (אמנון רובינשטיין וברק מדינה, המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך ב – רשויות השלטון ואזרחות, 757 (2005) (להלן – רובינשטיין ומדינה המשפט החוקתי)). המפלגות מהוות, אפוא, מסד ובריח תיכון, עליהן נשען המשטר הפרלמנטרי בישראל. מציאות זו משתקפת בהסדרים חקיקתיים שונים, שהמרכזי שבהם הוא ההסדר לפיו רק מפלגה רשאית להגיש רשימת מועמדים לבחירות לכנסת (סעיף 5א לחוק יסוד: הכנסת וסעיף 4 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט–1969 (להלן – חוק הבחירות)).

במפלגות מרוכז עיקרו של הכוח הפוליטי, ופעילותן מעצבת, במידה רבה, את דמותו של השלטון; הן המתקשרות בהסכמים פוליטיים, הן המרכיבות את הקואליציה, והן המתוות את מדיניות הממשלה. ההתמודדות על מעמד פוליטי פתוחה בפני מפלגות בלבד, שרק דרכן נרכש כוח פוליטי ייצוגי ברשויות השלטון. ככלל, המפלגה, המיוצגת על ידי הסיעה, מהווה מושא המימון הציבורי של הפעילות הפוליטית

המתקיימת בכנסת (חוק מימון מפלגות, סעיפים 1 ו-2).״

על חשיבותו של המימון במערכות הפוליטיות עמדה **הוועדה הציבורית לבחינת מימון פעילות פוליטית** בראשותו של שופט בית המשפט העליון המנוח, דב לוין, בדוח שפרסמה באוקטובר 2000: ״החיים הפוליטיים במדינה דמוקרטית מודרנית דורשים מימון נאות. פעולה ציבורית אפקטיבית דורשת מנגנון פעולה, יכולת ארגונית, פעילות שיווק, הטמעה של מסרים ויכולת לקיים דו שיח רציף עם ציבורים מגוונים בחברה משכילה ותובענית יותר מבעבר. על מנת לקיים תקשורת, דו שיח, גיוס ושימור תמיכה של תומכים ומצביעים נזקקות המפלגות למימון המאפשר העסקת עובדים, יועצים, הפעלת מתנדבים, רכישת שירותים והשגת חשיפה תקשורתית״.

על-מנת לחזק את יכולתן של המפלגות לממש את ייעודן, וכדי לבסס את עצמאותן המימונית של המפלגות, מבקשת הצעת חוק זו להפחית את תלותן במערכת הבנקאית. חשוב להדגיש כי הצעה זו אינה מטילה נטל תקציבי נוסף על הקופה הציבורית וכל עניינה הוא בפריסה שונה של תקציב המימון הקיים.

התלות שפיתחו המפלגות באשראי ובהלוואות בנקים מקורה במספר גורמים שלהלן עיקרם:

יחידת המימון נשחקה מאז נקבעה בשנת 1994, וריאלית ירדה מאז ב-33%;

בשנים שחלפו חל גידול ריאלי עצום בהיקף ההוצאות הנדרשות לשם ניהול קמפיין בחירות ולהתנהלות שוטפת: ייקור שירותי התעמולה הניתנים למפלגות, חוסר יכולת לגייס פעילים בהתנדבות, התווספות פלטפורמות תעמולה במדיה החדשה, עליה משמעותית בשיעור שכר המינימום וגידול באוכלוסין.

על כן מימון המפלגות הקיים אינו יכול לשאת על כתפיו את היקף ההוצאות הנדרשות לשם ניהול קמפיין בחירות סביר, ובשל כך מתקשות המפלגות למלא את ייעודן, שכאמור, הוא חיוני וקריטי לקיומו של משטר דמוקרטי.

בשל הסיבות המפורטות לעיל, ומסיבות נוספות, פיתחו המפלגות תלות מסוכנת ברצונם הטוב של הבנקים. על הסכנה שבתלות המפלגות באשראי בנקאי, עמד מבקר המדינה בדין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השמונה-עשרה (פורסם ביום כ״א באדר א׳ התשע״ד – 26 בפברואר 2014):

״מדוחותיהם הכספיים של הסיעות עולה כי סך ההלוואות שקיבלו סיעות מתאגידים בנקאים ליום 31.1.13 עומד על כ-68 מיליון ש״ח, מתוכם כ-63 מיליון ש״ח ניטלו ע״י ארבע סיעות אשר על פי דוחותיהם הכספיים ליום 31.1.13 סיימו בגירעונות שסכומם המצטבר עומד על כ-75 מיליון ש״ח. ההלוואות האמורות התקבלו משני תאגידים בנקאיים: מתאגיד בנקאי אחד מסתכם סכום ההלוואות במצטבר לכ-61 מיליון ש״ח ומתאגיד בנקאי נוסף עומד סכום ההלוואות במצטבר על כ-2 מיליון ש״ח.

בדוח על הבחירות לכנסת ה-18 כבר העיר מבקר המדינה כי ״כיוון שחובות הסיעות גדולים, לכאורה עתידן נתון בידי הבנק, ובמציאות של בחירות תכופות הוצאות הסיעות גדולת ואיתן הגירעונות והתחייבויות הסיעות כלפי בנקים״. כתוצאה מכך איתנותן הפיננסית ולעיתים אף קיומן הכלכלי של הסיעות נתונים בספק, ובכך גלומה סכנה לקיומו של המשטר הדמוקרטי המתאפיין בריבוי מפלגות״.

הנה כי כן - בתלות המפלגות באשראי בנקאי גלום ניגוד עניינים מובנה לתפקידם של חברי הכנסת כרגולטור של המערכת הבנקאית.

על מנת להימנע מביקורת ציבורית בהקשר לעיל, וגם משום שדפוסי ההצבעה בישראל הפכו לתזזיתיים, נמנעים הבנקים בשנים האחרונות ממתן אשראי למפלגות, והן נאלצות לתמרן וללהטט כספית ומתקשות בקיום פעילות פוליטית וקשר סביר עם הבוחר.

לאור זאת, ההסדר המוצע הוא שהלוואות למפלגות יינתנו בידי המדינה באמצעות הכנסת, לה

האינטרס הראשון במעלה בפעילות תקינה של המפלגות. יחסי הון-שלטון יופחתו משמעותית באמצעות האפשרות לקבלת הלוואת המדינה שתנאיה מפורטים בהצעת חוק זו.

ההסדר המוצע אינו מטיל נטל על הקופה הציבורית, שכן ממילא החזר ההלוואות נשוא הצעת חוק זו, נעשה מתוך המימון השוטף המוקצה ממילא למפלגות.

לסעיפים 2 ו-3

מוצע להגדיל את סכום המקדמה המשולמת על חשבון הוצאות הבחירות. ככלל, כיום עומדת המקדמה על סך של 60% מיחידת מימון אחת לכל חבר הכנסת הנמנה עם הסיעה ביום הקובע, ומוצע להגדילה ל-85%.

בנוסף, מוצע לקבוע כי לאחר פרסום תוצאות הבחירות ישולם לסיעות מלוא מימון הבחירות המגיע להן, שכן התקופה שבין פרסום תוצאות הבחירות לבין פרסום דוח מבקר המדינה היא קריטית מבחינת הצורך של הסיעות בקבלת המימון לצורך תשלומים מתקופה הבחירות.

תיקון זה אינו גורע מסמכותו של מבקר המדינה לקנוס סיעות שהדוח לעניין התנהלותן הכספית בתקופת הבחירות לכנסת היה שלילי בעד 15% ממימון הבחירות שניתן להן.

עוד יצוין כי לפי סעיף 2 המוצע, סיעה שלא זכתה במנדטים אך זכאית למימון הוצאות בחירות לאחר שזכתה בלפחות אחוז מהקולות הכשרים, תקבל לאחר פרסום תוצאות הבחירות רק 85% מיחידת המימון שלה היא זכאית, ו-15% ישולמו לאחר פרסום דוח חיובי של מבקר המדינה.

לסעיף 3(4) – מוצע לתקן טעות שנותרה בחוק מאז תיקון מס' 16, שכוללת הפנייה שגויה לעניין מימון הוצאות הבחירות. לסעיף 3(6) – נוכח העובדה שלפי הצעת החוק הלוואות לסיעות יינתנו רק מאוצר המדינה ולא מבנקים, אין צורך בהוראה המאפשרת לסיעות לקבל מהמדינה החזר עבור הוצאות מימון.

לסעיפים 4 ו-5

מוצע לקבוע הוראות שונות הנוגעות ליחסים שבין הבנקים לבין המפלגות:

א. בנק לא יהיה רשאי לסרב לפתוח למפלגה חשבון עובר ושב (סעיף 7א(א) המוצע).

ב. סיעה לא תהיה רשאית לקבל הלוואה מכל גורם (למעט לצורך רכישת מקרקעין בתנאי שניתנות בתנאים המקובלים בבנקים), ואולם לא יראו כהלוואה יתרת חובה בחשבון שאליו משתלם מימון ההוצאות השוטפות, בסכום שאינה עולה על מחצית הסכום שהסיעה צפויה לקבל למימון הוצאותיה השוטפות בחודש לאותו חשבון (סעיף 7א(ב) ו-(ג) המוצע). הסיבה לכך היא שלעתים מסיבות טכניות יכול להיגרם איחור בתשלום המימון שיביא את הסיעה להיקלע למצב שיחייב אותה לחריגה בחשבון.

ג. בשל העובדה שחשבון הבנק של סיעה עלול להימצא ביתרת חובה, סיעה לא תהיה רשאית להחליף את חשבון הבנק שאליו משולם מימון הוצאותיה השוטפות, אלא לאחר שהמציאה אישור מהבנק שלפיו החשבון אינו ביתרת חובה (סעיף 4).

לסעיפים 6 ו-9

כמפורט במבוא, מוצע לקבוע הסדר חדש שלפיו הסיעות המיוצגות בכנסת יהיו זכאיות לקבל הלוואות מאוצר המדינה.

מוצע לקבוע שני סוגים של הלוואות, כמפורט בטבלה הבאה:

סוג ההלוואה	מועד ההלוואה	קבלת	גובה ההלוואה	דרך הפירעון	מועד פירעון

הלוואה שוטפת לפי סעיף 7ב(1)	אחרי תחילת כהונת הכנסת ועד שלוש שנים מתחילת הכהונה או עד היום הקובע, לפי המוקדם; יו"ר הכנסת יכול לא לאשר ההלוואה כשנראה שהכנסת עומדת להתפזר	מחצית מימון ההוצאות השוטפות כפול מספר חודשי ההלוואה	מההוצאות השוטפות; אם הוקדמו הבחירות יתרת ההלוואה תנוכה ממקדמת מימון הבחירות	עד שלוש שנים מיום כינוס הכנסת
הלוואת שנה רביעית לפי סעיף 7ב(4)	מתחילת השנה הרביעית לכהונה ועד היום הקובע	שלוש פעמים מימון ההוצאות השוטפות	מההוצאות השוטפות	עד החודש האחרון שבו משולמות הוצאות שוטפות באותה כנסת

הצעת החוק קובעת הוראות שונות שתכליתן להבטיח את החזר מלוא ההלוואה:

ההחזר נעשה בניכוי ישיר מתשלומי מימון המפלגות.

סכום ההלוואה נקבע לפי יכולת הפירעון הצפויה ואינו עולה במחצית מהמימון השוטף שמקבלות הסיעות במשך שלוש שנים.

ההלוואה מוחזרת בצירוף הפרשי הצמדה וריבית.

לא תינתן הלוואה שוטפת במקרה שנראה שהכנסת עומדת להתפזר.

הסתיימה כהונתה של הכנסת לפני פירעון הלוואה שוטפת ולא הגישה הסיעה רשימת מועמדים לכנסת הבאה, ינוכה מלוא סכום ההלוואה שטרם נפרע ממימון ההוצאות השוטפות שהסיעה מקבלת. הגישה הסיעה רשימת מועמדים – ינוכה מלוא סכום ההלוואה ממקדמת מימון הבחירות.

קיבלה הסיעה הלוואת שנה רביעית ולאחר מכן הוחלט על פיזור הכנסת תחושב תקופת הפירעון מחדש, כך שהלוואה תיפרע באותה כנסת.

חוב שלא ניתן לנכותו יעמוד לחובתה של המפלגה ביחס לכל תשלום שיגיע לה מאוצר המדינה.

תשלומי מימון ההוצאות השוטפות משועבדים לצורך פירעון ההלוואה גם במקרה של התפלגות הסיעה. במקרה כזה החלק שנועד לפירעון לא יחושב מחדש בין הסיעות החדשות שנוצרו, ולכן גם ההוראות המיוחדות על השתתפות בחובות לא יחולו לגביו (סעיף 9 להצעת החוק).

לסעיף 7

מוצעים תיקונים שונים לסעיף 10 לחוק שעניינו דוחות מבקר המדינה:

א. סעיף 10(א) ו-(ג) לחוק מתייחס למצב שבו סיעה מאחרת בהגשת דוחות למבקר המדינה, וקובע כי בהיעדר הצדק סביר, יושב ראש הכנסת יעכב את התשלומים המגיעים לסיעה עד להגשת הדוח. בנוסף, לפי סעיף 4 לחוק, 15% ממימון הבחירות משולמים רק לאחר הגשת דין וחשבון חיובי של המבקר. נוכח העובדה שמוצע לשלם את כל מימון הבחירות לאחר פרסום תוצאות הבחירות, דבר שעלול להפחית את התמריץ להגיש את הדוחות בזמן, מוצע לחזק את ההרתעה ולקבוע כי מבקר המדינה יהיה רשאי להמליץ כי מהסכום שישולם לסיעה לאחר שהגישה דוח

באיחור ינוכה חלק שלא יעלה על 15% ממנו.

ב. נוכח העובדה שכאמור לפי הצעת החוק מלוא מימון הבחירות ישולם לאחר פרסום תוצאות הבחירות, ולא יהיה עוד חלק שישולם לאחר הגשת דין וחשבון חיובי של מבקר המדינה (סעיף 3 המוצע), מוצע לערוך התאמות גם בסעיף העוסק בדוחות המבקר, ולקבוע הוראות שיעניקו למבקר המדינה כלים לקנוס סיעות שהדין וחשבון בגינן שלילי. הקנס יישלל ממימון ההוצאות השוטפות, אך השלילה לא תעלה על מחצית ממימון ההוצאות השוטפות, וזאת כדי לא לפגוע ביכולת המפלגה להחזיר הלוואה שנטלה לפי סעיף 7ב המוצע. מבקר המדינה יהיה רשאי לפרוס את הסכומים הנשללים לתקופה ממושכת לפי בקשת המפלגה בשל מצבה הכספי.

לסעיף 8

מוצע כי חישוב גובה ההלוואה וההחזר מתוך תשלומי ההוצאות השוטפות ייעשו לפי המימון המשולם לסיעה בפועל ביום קבלת ההלוואה, גם אם מדובר בסיעות נפרדות המרכיבות בכנסת סיעה אחת.

לסעיף 10

מוצע לתקן את סעיף 16 לחוק העוסק בסיעות חדשות ולבטל את פסקאות (1) ו-(2) שבו.

האמור בסעיף 16(1) חוזר על הקובע בסעיפים 4(ב) ו-6 לחוק.

סעיף 16(2)(א) עניינו תקרת ההוצאות בבחירות של סיעה חדשה. גם סעיף 7(א) לחוק עוסק באותו עניין ונראה כי קיומם של שני הסעיפים יוצר בלבול ובמקרים מסוימים אף סתירה של ממש.

כמו כן, מוצע להחיל על סיעות חדשות את הביקורת של מבקר המדינה כפי שהיא נעשית ביחס לסיעות ותיקות ולבטל את ההוראה המיוחדת הקבועה בסעיף 16(2).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

י"א בכסלו התשע"ה – 3.12.14

נספח 6

העתק העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת מיום 7.12.2014

עמ' 83

הכנסת התשע-עשרה **נוסח לא מתוקן**
מושב שלישי

פרוטוקול מס' 134
מישיבת ועדת הכנסת
יום ראשון, ט"ו בכסלו התשע"ה (07 בדצמבר 2014), שעה 11:00

סדר היום:
הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – הלוואות ומימון), התשע"ה-2014

נכחו:
חברי הוועדה:
יריב לוין – היו"ר
איתן כבל – מ"מ היו"ר
אורי מקלב – מ"מ היו"ר
זאב אלקין
אברהם מיכאלי

רונן הופמן
משה גפני

מוזמנים:

עמי ברקוביץ'	–	משרד המשפטים
אייל זנדברג	–	משרד המשפטים
דנה יפה	–	משרד המשפטים
מאי מנחם	–	מתמחה, משרד המשפטים
אריאל יוצר	–	משרד האוצר
אפרת נחלון	–	עו"ד, הלשכה המשפטית, משרד האוצר
חנה רותם	–	משרד מבקר המדינה
יצחק בקר	–	משרד מבקר המדינה
עודדה פרץ	–	סגנית המפקח על הבנקים, בנק ישראל
מאור חמו	–	רואה החשבון של סיעת הליכוד
נדב עשהאל	–	היועץ המשפטי של סיעת ש"ס
משה שיפמן	–	הגזבר של סיעת יהדות התורה
חיים אבידר	–	חשב הכנסת
גור בליי	–	עוזר מקצועי ליועץ המשפטי של הכנסת
טובי חכימיאן	–	ראש מדור בכיר תנאי חברי הכנסת, חשבות הכנסת
גיא לוריא	–	המכון הישראלי לדמוקרטיה
עמיר פוקס	–	המכון הישראלי לדמוקרטיה

ייעוץ משפטי:
ארבל אסטרחן
סיגל קוגוט

מנהלת הוועדה:
אתי בן יוסף

רישום פרלמנטרי:
אור שושני
ירון קוונשטוק

הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – הלוואות ומימון), התשע"ה-2014

היו"ר יריב לוין:

בוקר טוב. אני פותח את הישיבה כאשר על סדר היום: הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – הלוואות ומימון), התשע"ה-2014, פ/2920/19, הצעת חוק פרטית של חברי הכנסת זאב אלקין, משה גפני, איתן כבל, אילן גילאון, רוברט אילטוב, עפו אגבאריה, אחמד טיבי, אברהם מיכאלי, ג'מאל זחאלקה, איילת שקד, שאול מופז, עפר שלח ומאיר שטרית. אנחנו מתכנסים כאן לשם הכנת החוק לקריאה הראשונה. אני מבין שמאחר שזה חוק שמוגש בהסכמה רחבה של מפלגות בכנסת, היו דיונים וגובש איזשהו נוסח - - -

ארבל אסטרחן:

לא - - -

היו"ר יריב לוין:

אני לא יודע, כך הבנתי. אני בכלל שומע כל מיני שמועות, אבל אני חייב לומר שזה חוק מורכב וחוק שמחייב דיון מעמיק, ומבחינתי יהיה כאן דיון מעמיק. ולכן אני מציע שפשוט נתחיל לעבור סעיף-סעיף ונשמע אם היו תיקונים או שינויים. אני ברבע לשתים-עשרה אמור להיות מוחלף על ידי חבר הכנסת כבל, שאמור להמשיך את הדיון, בגלל אילוצי הלו"ז שלי. במידה שהוא יבוא ברבע לשתים-עשרה, נמשיך, ואם לא, תהיה הפסקה עד שהוא יבוא. ארבל, בבקשה. אולי נציג את הרקע, למה הגענו לזה.

ארבל אסטרחן:

את הרקע אולי יציגו המציעים.

היו"ר יריב לוין:

אין בעיה, רק אני לא רואה אף אחד מהם. האם יש מישהו מגזברי המפלגות שרוצה לקחת על עצמו את העניין?

משה שיפמן:

ההצעה הזאת התגבשה - - -

היו"ר יריב לוין:

שיפמן, רק תגיד מי אתה. אתה הגזבר של דגל התורה.

משה שיפמן:

ההצעה הזאת היא עבודה של המפלגות, שהתכנסו ביחד לפני כחצי שנה. ההצעה הזאת היא עבודה של חצי שנה. כל המפלגות ביחד ניסו למצוא פתרון למצב שהן נקלעו אליו. המצב קרה משני דברים. דבר אחד, שחיקת יחידת המימון. יחידת המימון נשחקה בערך ב-33% מהערך הריאלי שבו היא נקבעה לפני עשרים שנה. דבר שני, העלות הגדולה של מערכת הבחירות. העלות של מערכת הבחירות היום היא הרבה יותר גדולה ממה שהיה בעבר, בגלל כל המדיה ודברים שפעם לא היו. זה עולה הרבה יותר כסף וההוצאות גדולות הרבה יותר מפעם. דבר שלישי, הבנקים, שפעם היו מוכנים לתת הלוואות, היום הם לא מוכנים לתת הלוואות למפלגות.

היו"ר יריב לוין:

והדבר הרביעי: שאנחנו הולכים לבחירות כל שנתיים.

חיים אבידר:

אבל גם אם צריך לנכות להם – מכמה חודשים? כמה זה "חודשים ראשונים"? אחד? שניים? שלושה?

נדב עשהאל:

את זה היושב-ראש קובע, זה חלק מההצעה. כתוב בהצעה שהיושב-ראש צריך להתנות פריסה.

ארבל אסטרחן:

לא, לא, לפי מה שהחשב אומר, כבר היום כתוב שאם המקדמה הייתה גדולה, תנוכה היתרה מהסכום הראשון או מהסכומים הראשונים המגיעים לה. מנכים מלא. מהמימון השוטף.

חיים אבידר:

זאת אומרת 100%?

ארבל אסטרחן:

כן.

אורי מקלב:

אבל אם אני מבין נכון, יש תיקון מאוד דרמטי. מכיוון שאותה מפלגה שירדה מ-28 ל-2 אבל קיבלה כסף ממוצע, זה בעצם כסף שלא כדין.

ארבל אסטרחן:

למה?

אורי מקלב:

כי מה שהיא הכניסה זה רק שניים.

ארבל אסטרחן:

אבל זו שיטת הממוצעים.

אורי מקלב:

אבל זה שאומרים שבגלל שיטת הממוצעים היא קיבלה ולא צריכה להחזיר – זה לא האמת. מה פתאום ממוצע? בסופו של דבר התברר שהם רק שני חברי כנסת. לכן אני אומר שאי אפשר לעשות את הפערים האלה - - -

היו"ר יריב לוין:

ברשותך, אני מעביר את השרביט לאיתן, בלי שיש בזה כדי לרמוז משהו על תוצאות הבחירות.

(היו"ר איתן כבל, 11:45)

אורי מקלב:

אם נניח למפלגה שהייתה 28 חברי כנסת יש הרבה כסף... זה שאנחנו עשינו את הממוצע הזה זה כדי שלא יהיו חייבים. אבל מה היה קורה אם נניח אותה מפלגה של 28 חברי כנסת, יש לה כסף רב בחשבון? במקרה הזה הם יחזירו את כל הכסף. כאן הם לא צריכים להחזיר את הכסף. בקודם היה להם ממוצע, היה מגיע להם את זה. אבל כאן אנחנו בעצם יוצרים מצב שאם מתברר שיש כסף בחשבון, הם צריכים להחזיר את כל הכספים.

סיגל קוגוט:

לא, לא, זה נשאר אותו דבר, פשוט הסיכון גדל. השיטה נשארת בעינה.

אורי מקלב:

אז אני מוכן לתקן את זה - - -

סיגל קוגוט:

לא, אנחנו לא יכולים לתקן את כל החוק בחיפזון הזה.

ארבל אסטרחן:

אנחנו לא מספיקים לדון בדברים שבהצעת החוק, אז שנפתח את זה עוד יותר?

סיגל קוגוט:

יש עוד נושא שבגללו צריך שהמקדמה לא תהיה 85%, וזה הביקורת של מבקר המדינה. מעבר לשאלה איך משלמים את זה בהנחה שהביקורת לא יוצאת חיובית, יש למבקר המדינה גם את הצורך לקבל את הדוחות בזמן. אם מקבלים מראש את ה-85% ואחר כך את ה-100%, כפי שתכף נראה, לא נשארת למבקר המדינה שום סנקציה אמתית בשביל לקבל - - -

אורי מקלב:

תעשי סנקציה על המימון השוטף.

יצחק בקר:

אבל שעבדתם את המימון השוטף להלוואות שתקבלו, ולכן זו בעיה.

סיגל קוגוט:

שְעבדת אותן, ולכן אתה לא באמת מאפשר למבקר... יש סעיף בחוק, אבל אין דמיון בין מצב ש-15% מוחזקים על מנת שמבקר המדינה יקבל בזמן את דוחותיו ויהיה להם אפקט, לבין מצב שהכול משועבד להלוואות ולסיכונים שיש בסעיף הזה, ואז כשמבקר המדינה מבקש ממישהו דוח, אז לא נותנים לו את זה בזמן, וכשהדוח יוצא שלילי אז מי יודע מתי יחזירו אותו. כלומר, זה מוריד מאוד את האפקטיביות של מבקר המדינה.

והדבר הכללי האחרון שרציתי להגיד על החוק הזה זה שינוי הקונספציה המאוד גדול שעמד עליו השופט מצא במכתב שהוא כתב לוועדה. אותה חלוקה שבין שוטף לבחירות, שאומרת אמנם שהרבה מאוד מכספה המפלגה משקיעה בזמן בחירות, אבל צריך שיהיה לה גם כסף לקיום קשר עם הציבור במשך כל השנים. ועכשיו הקונספציה הזאת מתמוטטת, בגלל שלמעשה המחוקק – לא משנה שבפועל יש חובות לבנקים ויש הרבה שעבודים של השוטף – אומר שהוא מבטל את הקונספציה הזאת ומשעבד את כל השוטף לבחירות, ולא נשאר בכלל כסף לקיים את אותו קשר עם הציבור.

היו"ר איתן כבל:

אני הייתי מזכ"ל מפלגת העבודה, ואני רוצה לומר שנושא מימון המפלגות, על מרכיביו השונים – אבד עליו הכלח. בנסיבות האלה, לא משנה איך, המפלגות תמצאנה את עצמן בחובות. כי כל התפיסה היא לא כלכלית, וברגע שהתפיסה היא לא כלכלית אלא רק פוליטית, אז איך אתה יכול לעצור מאן דהוא שחושב שאם לא יהיו לו עוד מיליון או שניים, בגלל זה הוא לא יהיה ראש ממשלה. אני רוצה לראות את הגזבר או מישהו שיוכל לעצור אותו. ומנגד, כשאתה מפלגה שמגיעה לכדי איקס מנדטים... בואו ניקח את יש עתיד. כשהם נכנסו העולם כולו היה פרוס לפניהם. אתם יודעים מה, אני אקח דוגמה יותר טובה, כי יש עתיד עדיין לפני התהום: קדימה.

חיים אבידר:

זה כבר הובא פה בתור דוגמה.

היו"ר איתן כבל:

זה כתוב באותיות קידוש לבנה. אתה יודע מה, זה אפילו יותר מאותיות קידוש לבנה. ולכן בנסיבות האלה, מה שאני רוצה... אני הסכמתי לבוא בגלל לחץ של הסיעות שאני אנהל את הדיון, תאמינו לי שלא התנדבתי להגיע לכאן, כי כמו שאתם רואים מסביב, מי שנמצא פה זה מי שאין לו פריימריז. ולי יש.

אורי מקלב:

אבל המקום שלך בטוח.

היו"ר איתן כבל:

בכל זאת, אני לא מכיר דרך שלא קוראים לה עבודה קשה.

לגופו של עניין, אני רוצה מחד שנתכנס סביב ההערות והבעיות שיש לכם להציג כמשפטנים, ומצד שני הגזברים שנמצאים כאן, שייתנו את ההערות שלהם, כדי שנוכל להתכנס. אם לא, לא נמצא. כי מצד אחד הבעיות ידועות, ומצד שני גם הדרישות והבקשות ידועות – וצריך למצוא את נקודת האיזון המכובדת.

נקודה נוספת: התיקון הזה לא אמור לייצר עול כלפי מפלגות אחרות, ואת זה אני אמרתי באופן שאיננו משתמע לשתי פנים, ואתנגד לכך בכל מקרה, ואני שמח שעל פי הידוע לי הדברים הוסדרו. לכן אני מציע שנפרוס את הנקודות, אחרת לא נצא מפה עד שבוע הבא.

אייל זנדברג:

הדברים שאמר היושב-ראש, "מי יחסום את הגזבר, הרי כל מפלגה רוצה יותר כסף וזה טבעי" – נדמה לי שהצעת החוק הזאת מעוררת את השאלה שהדבר היחיד שיכול לעצור זה לא לאפשר. כי ברגע שיש את האפשרות ויש שיקול דעת – מבקשים עוד. הצעת החוק דווקא משחררת חבל, היא מאפשרת יותר, ואולי היא שמה מכשול בפני עיוור, לשיטת הדברים שאדוני כרגע אמר.

היו"ר איתן כבל:

לא. תראה, אני מבין מה שאתה אומר. בוא נתקדם - - -

אייל זנדברג:

אני הולך עם ההיגיון שלך.

היו"ר איתן כבל:

ברור, אני משתדל שההיגיון שלי יהיה היגיון - - -

אייל זנדברג:

אבל הטקסט הולך לכיוון אחר.

היו"ר איתן כבל:

בוא נגיד את זה ככה: אנחנו לא ניתן למשרד המשפטים ולאוצר לשלוט בתהליכים האלה, כי גם שם מבינים... תאמין לי, אני מכיר היטב, "על גבי חרשו חורשים, האריכו למעניתם" – כמו שכתוב. זאת אומרת, אני יודע בדיוק, אני מכיר את הנושאים האלה מכאן ומכאן. אז בואו קודם כול נתחיל להתקדם, ונשתדל למצוא את אותם איזונים שגם יודעים לגרום לכך שהסוסים לא ידהרו מעבר למה שנדרש.

חיים אבידר:

אני מעוניין להוסיף עוד משהו בנושא הסיכון, שהשאירו אותו בצד: חוב אבוד של כספי ציבור. אנחנו מתעסקים בכל פעם שיש בחירות מוניציפליות בחובות של המפלגות בבחירות לרשויות המקומיות, והסכומים הם סכומים נכבדים שאנחנו צריכים לגבות מהכספים השוטפים. על מנת לתת דוגמה מהבחירות האחרונות: מפלגה אחת הייתה עם 15 מיליון שקל חוב, מפלגה שנייה הייתה עם תשעה מיליון שקל חוב, מפלגה שלישית, שאתה בטח מכיר אותה, הייתה עם 4.5 מיליון שקל חוב, וכן הלאה והלאה. בסך הכול הביאו לפתחנו 42 מילוני ש"ח לגבות מכספים שוטפים של מימון המפלגות. קחו בחשבון חובות שנולדו מזה שלקחו מקדמה של 85%, אחר כך 50% מהמימון השוטף לוקחים לצורך החזר הלוואות – אז מאיפה יגבו את הסכומים האלה? מאיפה? צריך לקחת את זה בחשבון.

סיגל קוגוט:

ולכן הצענו שהמקדמה לא תהיה 85%, אלא פחות. 85% זה סיכון יותר מדי גדול. הבנו שבהסכמות אמרו שכן - - -

היו"ר איתן כבל:

הבנתי. מי מהגזברים פה יודע להתייחס לדברים האלה?

מאור חמו:

אני מאור חמו, רואה חשבון של הליכוד. העניין הזה של ה-85% וגם התיקון של מוצאי שבת, שאומר להשאיר את זה 85% למערכת הבחירות הזו ולאחר מכן להוריד את זה ל-75%, נובעים מהמצב שבשנתיים וחצי-שלוש שנים האחרונות אין מימון בנקאי. המפלגות פשוט גלגלו ספקים. ואנחנו נמצאים כרגע – ואני לא מדבר רק בשם מי שאני מייצג – בחובות הן לכנסת, ועדיין עם ספיחים של חובות לבנקים. לא הרבה, ממש מעט יחסית. לא נוכל להתחיל את מערכת הבחירות הזו עם מקדמה של 60%, מכיוון שאוטומטית, גם מהפריסה של החובות של הכנסת, זה יורד מהמקדמה. המפלגות יישארו עם סכום ממש נמוך ויחכו עד לאחר תוצאות הבחירות כדי לקבל את ההשלמה, כדי לפנות אחר כך ולקבל את ההלוואה על פי החוק המוצע פה. וזאת הסיבה שביקשנו 85%. בנוסף, יש מפלגות שיש להן פריימריז, ואין מקור מימון לפעילות הזאת. כלומר, חלק מהגדלת המקדמה נועד לעזור למפלגות שמנהלות רשימת מועמדים בצורה דמוקרטית לכסות את ההוצאות האלה.

אייל זנדברג:

אני מבחין בין בעיה נקודתית שקיימת בנסיבות, לבין בעיה מערכתית שתחזור על עצמה. השאלה אם אתה חושב שהתיקון של החוק יגרום לכך שבבחירות הבאות לא נעמוד שוב מול שוקת שבורה מפני שניטלו חובות שאי אפשר היה לצפות אותם. האם אנחנו דוחים את הקץ, שמים מכשול בפני עיוור, שרק יחמיר ויחמיר?

מאור חמו:

אני לא חושב שדוחים את הקץ. יש מצב נתון כרגע, שהוא יחסית בעייתי, ולכן הצענו שלמערכת הבחירות הזאת זה יהיה 85%, ולאחר מכן ניתן יהיה להסתדר עם סכום מעט יותר נמוך. אל תשכחו שב-20 השנים האחרונות זו הכנסת השנייה בסך הכול שהחזיקה פחות משלוש שנים. הצפי הוא שברגע שהכנסת מחזיקה שלוש שנים, שזה בדרך כלל מה שקורה, לא נותרים חובות על פי הצעת החוק הזאת. וברגע שלא יהיו חובות למפלגה, וגם אין לה הרי חובות מקבילים לבנקים, יהיה אפשר להתחיל שוב בהליך של מקדמה לבחירות, ואם יהיה גירעון מסוים אז לוקחים הלוואה, והיא תתכסה - - -

היו"ר איתן כבל:

אני רוצה לומר משהו. תראו, זאת לא משכנתא, שאתה כל תקופה עושה מִחזור ומתחיל מהתחלה. הרי מה קורה פה? אתה יודע, זה כמו אצל הילדים, "הפעם האחרונה". אבל "הפעם האחרונה" לעולם לא נגמרת, היא נהיית הפעם הלפני אחרונה הבאה. ואני אומר את זה כלפי כולנו. בסוף-בסוף, אנחנו חייבים – ואני אומר את זה גם על עצמי, כמי שהיה מזכ"ל. אני לא השארתי חובות בסדר גודל כזה, ואפשר לבדוק את הירידה של מפלגת העבודה לאורך השנים. ולא ויתרתי - - -

נספח 7

העתק מכתבה של העותרת למ״מ היועצת המשפטית לכנסת מיום 23.12.2020

עמ׳ 90

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

23 דצמבר 2020, ח טבת תשפ"א

לכבוד
עו"ד שגית אפיק
מ"מ היועצת המשפטית לכנסת
משכן הכנסת
ירושלים

- דחוף -

שלום רב,

הנדון: בקשה לחוות דעת הייעוץ המשפטי של הכנסת בכל הנוגע לגלגול הלוואות הבחירות לסיעות בכנסת המהווה תוספת עקיפה למימון בחירות

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "**התנועה**"), אנו מתכבדים לפנות אליך כדלקמן:

1. כידוע, הצעת חוק הבחירות לכנסת העשרים וארבע (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"א–2020 (להלן: "**הצעת החוק**", או "**ההצעה**"), אשר מטרתה להסדיר הוראות מיוחדות לשם קיום מערכת הבחירות לכנסת ה-24, גם בצל מגיפת הקורונה, טומנת בהסתר ובהיחבא, בסימן ה להצעה, הוראת שעה בעניין ההלוואות לסיעות הכנסת.

2. הצעת החוק קובעת, כי הסיעות בכנסת תוכלנה להמשיך ולגלגל את דחיית פירעון החובות העצומים עוד מהבחירות לכנסות ה-21, ה-22 וה-23 – חובות הנאמדים במאות מיליונים לחובת אוצר המדינה ולצד זו לקבל עוד הלוואות מאוצר המדינה – הלוואות העלולות אף להכפיל את סך החובות לאוצר המדינה.

3. אם כן, המשך גלגול ההלוואות וקיבעת מועד הפירעון רק לאחר כינון הכנסת ה-24, מבלי שניתן יהיה לקזז את החובות ממימון הסיעות הנוכחי, מהווה הלכה למעשה הגדלה של מימון הבחירות בדרך עקיפה.

4. ביום 20.12.2020 התקיימה ישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט בהכנה לקריאה ראשונה של הצעת החוק. שם הציג החתום מטה את עמדת התנועה לעניין גלגול ההלוואות והבהיר כי לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: "**חוק מימון מפלגות**"), נקבע שכדי להגדיל את מימון המפלגות לבחירות ניתנה הסמכות לוועדה הציבורית הבלתי תלויה. ועדה זו הוקמה בתיקון מס 15 לחוק מימון מפלגות בשנת 1993. לפי דברי ההסבר, התיקון נועד להעביר את הסמכות לקביעת יחידת המימון שהייתה מצויה בידי חברי הכנסת בוועדת הכספים לוועדה ציבורית בלתי תלויה, שתוכל לפעול בלא לחץ ולפי שיקולים אובייקטיבים.

5. לכן, הבהיר הח"מ בישיבת הוועדה לקראת קריאה ראשונה, כי דרך המלך להוספת מימון לקראת הבחירות היא בפניה לאישור הוועדה הציבורית, וכל דרך אחרת היא עקיפת המנגנון שקבע חוק מימון מפלגות ושינוי כללי המשחק תוך כדי תנועה, ולכן, יש לבחון את ההצעה באמצעות דוקטרינת "הכנסת מחוקקת לעצמה".[1]

[1] ראו בג"ץ 971/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת**, פ"ד נו(6) 117, 141 (2002); סוזי נבות "קביעת שכרם של חברי הכנסת: "המחליטים הם גם הזוכים" **המשפט** ט 253, 261 (תשס"ד).

רח יפו 208, ירושלים 94383 מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 91043 טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: •02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il Web Site: www.mqg.org.il

6. עוד הבהיר הח"מ בישיבת הוועדה, כי קיימות מפלגות אחרות, אשר אינן בכנסת ואינן יכולות לקבל את ההלוואות הללו, ולכן ההצעה מטיבה ונותנת נקודת זינוק שונה למפלגות מסוימות על פני אחרות. כך, ההצעה אף מנוגדת לתכלית חוק מימון מפלגות שמטרתו לקדם שוויון בין המפלגות השונות המתמודדות בבחירות לכנסת.

7. בישיבת הוועדה הנ"ל, הייעוץ המשפטי של הכנסת הקדים וקבע שלעמדתו ניתן חוסר השוויון הנ"ל, הנוגד את שיטת הבחירות לכנסת הישראלית, בהצבעה של רוב חברי הכנסת בהתאם לסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת. נציג התנועה הח"מ הבהיר בדיון, כי לעמדתנו הצבעה של רוב חברי הכנסת אינה מספיקה כדי לרפא את חוסר השוויון בענייננו דנן, מאחר שאנו נמצאים בהצעה מסוג "הכנסת מחוקקת לעצמה" – כזו המטיבה כספית עם כלל חברי הכנסת והסיעות בלבד ונוגדת את האינטרס הציבורי.

8. בנוסף, לא ניתן להתעלם מכך שקיים סיכוי סביר שסיעות רבות, אשר מבקשות כעת הלוואות מאוצר המדינה לא יכנסו לכנסת ה-24 ולא יוכלו לפרוע את חובן מהמימון השוטף של הכנסת ה-24. זאת, בדומה לסיעות שלקחו הלוואות להתמודדות לכנסות ה-21 וה-22, טרם פרעו את חובן ולא ברור כיצד הכנסת תגבה את החובות.[2]

9. אם כן, במצב דברים זה בו אנו מצויים לפני שוקת שבורה וחובות ענקיים לאוצר המדינה מבלי יכולת ממשית לגבות את החובות יש לעמדתנו לבחון חלופות פוגעניות פחות הכוללות כבר כעת קיזוז של חלק מהחובות מכלל כספי המימון.

10. בנוסף, לא ניתן להתעלם מהעבודה שסימן ה להצעת החוק, העוסק בגלגול החובות, היה חלק מההסדר רחב יותר שנידון בוועדת הכנסת לקראת קריאה ראשונה של הצעת החוק להתפזרות הכנסת העשרים ושלוש, התשפ"א-2020 – אשר כללה הסדר משלים של תיקון חוק מימון מפלגות באופן כזה שיכלול הפחתה של כ- 10 מסך כל יחידת מימון. נדמה כי הפרדתו משם והכנסתו לתוך הצעת החוק שעוסקת בעניינים פרוצדוראליים והיערכות לבחירות לכנסת ה-24, מהווה מעין הסתרה מבחינת העין הציבורית וממפלגות אחרות שנפגעות מכך בצורה ישירה.

11. לאור האמור, נתכבד לפנות אליך בבקשה כי תחווי דעתך המקצועית בשאלות הבאות:
   א. בהינתן המצב הקיים, האם באפשרותם של חברי הכנסת לערוך שינוי רטרוספקטיבי המשנה את כללי המשחק תוך כדי תנועה ולחוקק לעצמם פעם אחר פעם תנאים חדשים לפירעון ההלוואות באופן המוסיף מימון דה-פקטו
   ב. מדוע לא ייבחנו חלופות פוגעניות פחות כמו קיזוז חלק מהחובות האלה כבר כעת, לכל הפחות על החובות לבחירות לכנסות ה-21 וה-22; יחד עם מועד פירעון חובות נוקשה יותר.

12. **לנוכח חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, נודה לקבלת עמדתך בהקדם, על מנת שנוכל לבחון את המשך נקיטת צעדינו בקשר עם הנושא שבנדון, ולרבות המשפטיים.**

[2] צבי זרחיה "שאשא-ביטון עוברת לסער והחוב של מפלגת כולנו נותר מיותם" Ynet, 16.12.2020.
https://www.ynet.co.il/economy/article/BJJLqmDhD?utm_source=ynet.app.ios&utm_term=58603080&utm_campaign=whatsapp&utm_medium=social.

בשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם, **נבקש לברך אותך על היבחרותך על ידי יו"ר הכנסת ליועצת הקבועה של הכנסת והבאת מועמדותך לאישור ועדת הכספים**. למשכן הכנסת דרושה בזמנים קשים אלה של אי-יציבות משטרית יועצת משפטית שלא תהא כפופה לשררה ותהיה חזקה וישרה מספיק כדי לא להתקפל, כזאת שתעמוד איתנה בלחצים ואף בגידופים והסתה מצדם של אלה המעוניינים להעמיק ולהחריף את המשבר המשטרי-חוקתי.

אנו סמוכים ובטוחים שבמינוייך הקבוע, כלל שיאושר, תכהני כיועצת משפטית עצמאית, חזקה ונטולת פניות. אנו סבורים שיש לך את הכלים הדרושים לעמוד לפני כל חבר כנסת ובעל תפקיד בכנסת ולהדריכם היטב כדי לשמור על גבולות הדין ופסיקת בית המשפט העליון.

בברכת הצלחה בתפקיד ובכבוד רב,

תומר נאור, עו"ד
מנהל האגף המשפטי

הידי נגב, עו"ד
מחלקת מדיניות וחקיקה

רח יפו 208, ירושלים 94383 מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 91043 טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: •02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

נספח 8

העתק מענה היועץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת מיום 10.1.2021

עמ' 94

הכנסת
הלשכה המשפטית

סימוכין: 2021-003691
ירושלים, כ״ו בטבת תשפ״א
10 בינואר 2021

לכבוד
עו״ד תומר נאור
עו״ד הידי נגב
התנועה למען איכות השלטון בישראל

שלום רב,

הנדון: פרק ההלוואות בחוק הבחירות לכנסת ה-24 (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ״א-2020
סמך: מכתבכם מיום 23.12.2020

היועצת המשפטית לכנסת העבירה אליי את פנייתכם שבסמך שבה העליתם טענות שונות כנגד ההסדר העוסק בהלוואות המוענקות לסיעות, כפי שנכלל בחוק הבחירות לכנסת העשרים וארבע (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ״א-2020. אתכבד להשיבכם כדלקמן:

1. לקראת פיזורה של הכנסת ה-23, והצורך בקביעת הסדרים מיוחדים לקראת הבחירות לכנסת ה-24, חוקקה הכנסת את חוק הבחירות לכנסת העשרים וארבע (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ״א-2020 (להלן: **חוק הוראות מיוחדות**). החוק האמור כלל שורה של תיקונים לדיני הבחירות ודיני מימון הבחירות לקראת הבחירות הקרובות. בין היתר, כלל החוק תיקונים להסדר הנוגע להלוואות לסיעות לפי סעיף 7ג לחוק מימון מפלגות, התשל״ג-1973 (להלן: **חוק המימון**), כמפורט להלן.

2. לפי סעיף 2 לחוק המימון, כל סיעה זכאית הן ל״מימון בחירות״ – שנועד לממן את **הוצאות הבחירות** שלה **בתקופת הבחירות**, והן ל״מימון שוטף״ – שנועד לממן את **ההוצאות השוטפות** שלה בכנסת, בכל חודש, החל בחודש שאחרי פרסום תוצאות הבחירות לכנסת **ולאורך כל כהונתה של הכנסת**.

3. בשנת 2014, נערך תיקון לחוק המימון שבמסגרתו נאסר על מפלגה המיוצגת בכנסת לקבל הלוואה מתאגיד בנקאי (וזאת בניגוד למפלגה שאינה מיוצגת הזכאית לקבל הלוואה כזאת). לצד זאת, במסגרת התיקון נוסף לחוק המימון סעיף 7ג שהתיר לסיעות לקבל הלוואה מהכנסת בשיעור של מחצית מהמימון השוטף שהן זכאיות לו ממועד נטילת ההלוואה ועד תום שלוש שנים מיום כינוס הכנסת, כשההלוואות מוחזרות באופן חודשי **מהמימון השוטף** לאורך שלוש השנים האמורות (כן נקבע הסדר מיוחד לנטילת הלוואה בשנה הרביעית לכהונת הכנסת). **בהסדר נקבע כי אם הסתיימה כהונת הכנסת לפני פירעון ההלוואה והגישה הסיעה רשימת מועמדים לכנסת הבאה ״תנוכה יתרת ההלוואה מהמקדמה שהיא זכאית לה״ (סעיף 7ג(ג)).**

4. בהתאם לתיקון האמור, בתחילת הכנסת ה-21 נטלו סיעות הכנסת הלוואות על חשבון המימון השוטף שלהן, תוך הסתמכות על כך שפירעון ההלוואות ייעשה במהלך תקופת כהונתה של הכנסת ה-21. ואולם, בשל תקופת כהונתה הקצרה של הכנסת ה-21, לא היה בידי הסיעות די זמן כדי להספיק להחזיר את ההלוואות שלקחו, ובהתאם להוראת סעיף 7ג(ג) שצוטטה לעיל, ניכוי יתרת ההלוואה של הסיעות הייתה "אוכלת" להן שיעור ניכר מהמקדמה (ובמקרים מסוימים את כל המקדמה) שהן היו זכאיות לה לקראת הבחירות לכנסת ה-22, והן היו נותרות בלא מימון לנהל את מערכת הבחירות לכנסת ה-22.

5. בנסיבות אלה, חוקקה הכנסת במסגרת חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019, הסדר מיוחד שבמסגרתו "גררו" הסיעות את ההלוואה שנטלו בכנסת ה-21 לכנסת ה-22, וכן הוגדלה "תקרת" ההלוואה שהסיעות היו יכולות ליטול בכנסת ה-22. ואולם, גם הכנסת ה-22 התפזרה לאחר זמן קצר מאוד, ולכן אותו הסדר נחקק מחדש (בשינויים מסוימים) גם בכנסת ה-22 (חוק הבחירות לכנסת העשרים ושלוש (הוראות מיוחדות), התש"ף-2019). עתה, לאור פיזורה של הכנסת ה-23, שוב לאחר חודשים מעטים בלבד, החליטה הכנסת לחוקק שוב את הסדר "גרירת ההלוואות" במסגרת החוק שבנדון (בשינויים מסוימים).

6. חשוב להדגיש כי במסגרת ההסדר אין "מוחלים" לסיעות על החזר ההלוואות שנטלו בכנסות ה-21, ה-22 וה-23, אלא רק **דוחים** את ההחזר שלהן לכנסת ה-24. יתירה מכך, בהסדר נקבע כי תקרת ההלוואה שיוכלו הסיעות לקחת בכנסת ה-24 תעמוד על מחצית הוצאות המימון השוטף שהן מקבלות בחודש לתקופה כוללת של ארבע שנים וארבעה חודשים, אך בניכוי יתרת ההלוואות שעומדות לחובת הסיעה מן הכנסת ה-21, הכנסת ה-22 והכנסת ה-23. המשמעות של הסדר זה היא כי לסיעה שלקחה את סכום ההלוואה המירבי בכנסות האחרונות תיוותר "מסגרת אשראי" קטנה בכנסת ה-24.

7. אכן, כאמור בפנייתכם וכפי שציינו במהלך הדיונים בכנסת, יש במתן האפשרות לסיעות "לגרור" את ההלוואות שנטלו לכנסת הבאה, משום פגיעה מסוימת בעקרון השוויון בין המפלגות המיוצגות בכנסת ובין אלה שאינן מיוצגות בכנסת, המעוגן בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת. בהתאם לכך, נדרש כי התיקון האמור יאושר ברוב של לפחות 61 חברי כנסת, כפי שאכן אירע בפועל. ואולם, נוכח כל האמור לעיל, ובפרט החשיבות של הזכות להיבחר, העובדה כי הכנסת אינה "מוחלת" על ההלוואה אלא מאפשרת "גרירתה" לכנסת הבאה, הצורך במתן אפשרות אפקטיבית למפלגות המיוצגות בכנסת להתמודד בבחירות, והנסיבות המיוחדות שנוצרו בשל קיומן של ארבע מערכות בחירות בתקופה של פחות משנתיים, אנו סבורים כי מדובר בתיקון שנועד לתכלית ראויה ושפגיעתו בשוויון מידתית.

8. בנסיבות העניין, ובניגוד לאמור בפנייתכם, גם איננו סבורים כי מדובר ב"שינוי רטרוספקטיבי המשנה את כללי המשחק תוך כדי תנועה" שכן התיקון התקבל טרם פיזורה של הכנסת ה-23 ונועד לענות על הקושי הספציפי שנוצר במועד זה. כמו כן, כמצוין לעיל, אנו סבורים כי חלופות מן הסוג המוצע בפנייתכם, דוגמת חיובן של הסיעות לקזז חלק מההלוואות שנטלו מהמקדמה בהתאם להסדר הקבוע בסעיף 7ג(ג) לחוק המימון, וללא קביעת הסדר מיוחד ל"גרירת ההלוואות", היו פוגעות באופן קשה באפשרות של הסיעות הקיימות להתמודד בבחירות משום שהן היו נותרות ללא

כספים מספיקים לשם ניהול מערכת בחירות נוספת, ובכך הייתה נפגעת זכותן להיבחר.

9. יצוין עוד כי, בניגוד לאמור בפנייתכם, העברת ההסדר של ההלוואות מהצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים ושלוש, התשפ"א-2020 (להלן: **הצעת חוק ההתפזרות**) לחוק ההוראות המיוחדות כלל לא נועדה "להסתירו מהעין הציבורית" אלא נעשתה בשל ההבנה שחוק ההתפזרות לא נהנה מרוב בכנסת ועל כן לא היה לו סיכוי ריאלי להתקבל. בנסיבות אלה, על רקע הצורך לחוקק בכל זאת את ההסדר הנוגע להלוואות עוד לפני פיזורה של הכנסת ביום 23.12.2020, על מנת ש"כללי המשחק" יהיו ברורים וידועים לכל כבר בראשית תקופת הבחירות, נכלל הפרק האמור בחוק הוראות מיוחדות.

10. כך גם אנו דוחים את טענתכם כי אישור הסדר ההלוואות נעשה תוך "עקיפת" הוועדה הציבורית שהוקמה לפי סעיף 1א לחוק המימון. ועדה ציבורית זו, המופקדת על קביעת שיעור יחידת המימון (סעיף 1ב(א) לחוק המימון), התכנסה לבקשת ועדת הכנסת על רקע ההסדר שנכלל בהצעת חוק ההתפזרות בדבר הפחתה של 10% בשיעור יחידת המימון. בעת שהוועדה הציבורית דנה בהפחתת שיעור יחידת המימון היא נדרשה גם להסדר ההלוואות האמור ובהחלטתה מיום 13.12.2020 הבהירה כי היא אינה מבקשת להביע כל עמדה ביחס אליו. בהתאם לכך, לא ניתן לטעון כי יש באישור הסדר זה משום "עקיפת" הוועדה.

11. לבסוף יצוין כי אף אנו הבענו במהלך הדיונים בוועדת הכנסת את החשש מפני אובדן כספי ציבור כתוצאה מ"גרירת ההלוואות" לכנסת הבאה. בהתאם לכך, אף נקבע לעניין סיעות **שאינן מגישות** רשימות מועמדים לכנסת ה-24, כי ניכוי חוב ההלוואה מהמימון השוטף שהן מקבלות לא ייפסק עם פיזורה של הכנסת ה-23 ויימשך עד לכינונה של הכנסת ה-24. כמו כן, בשל החשש האמור, ובעקבות פניית חשב הכנסת, השיבה סיעת כולנו את מלוא החוב שנותר לה בגין ההלוואה לכנסת. מובן כי ככל שסיעות אחרות שקיבלו הלוואות מן הכנסת לא יצליחו להיכנס לכנסת ה-24, תפעל הכנסת בכל האמצעים המשפטיים העומדים לרשותה כדי להשיב את הכספים, כפי שהיא עושה כבר כיום לגבי סיעות שלא הצליחו להיבחר לכנסת הנוכחית. יחד עם זאת, סוגיה זו, בכל הכבוד, אינה עולה כדי פגיעה חוקתית, ומקומה להתברר במישור הציבורי-פוליטי.

בברכה,

ד"ר גור בליי, עו"ד
היועץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט

נספח 9

העתק מענה הכנסת להליך חופש המידע הראשון מיום 1.9.2021

עמ' 98

הכנסת
חטיבת המידע

כ״ד באלול התשפ״א
1 לספטמבר 2021

לכבוד
עו״ד הידי נגב
מחלקת מדיניות וחקיקה
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע״ר)

לכבוד
גב׳ מיקה שפיר
רכזת מחלקת מדיניות וחקיקה
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע״ר)

הנדון: בקשתך לפי חוק חופש המידע מיום 06 במאי 2021
סמך : תשובתנו מיום 6.06.21
תשובתנו מיום 6.07.21
תשובתנו מיום 5.08.21

במענה לבקשותיך שבנדון ולהתכתבויות שבסמך, נתכבד להשיבך כדלקמן :

1. רצ״ב יתרת ההלוואות של המפלגות נכון ליום 16.08.21.
2. רצ״ב הסכמים לעניין החובות של מפלגת עצמאות ומפלגת התנועה הירוקה .
3. באשר ליתרת החוב של מפלגת הבית היהודי - הכנסת פועלת מול מפלגת הבית היהודי כדי להגיע להסדר שיאפשר החזר מקסימלי של חובות לאוצר המדינה. במסגרת זו, נערכו מספר פגישות ושיחות טלפון בין חשב הכנסת ובין מנכ״ל המפלגה, מתוך מטרה להשלים את ההסדר בהקדם האפשרי .

בברכה,

שמוליק חזקיה
מנהל חטיבת המידע
והממונה על יישום חוק חופש המידע

הסכם

שנערך ונחתם ביום ~~12~~ 20 במאי 2021

בין:

הכנסת

לבין:

מפלגת "התנועה הירוקה"
מרח' מאז"ה 22 תל אביב (אצל עו"ד)
טל: 03-9070770 פקס: 03-9070771

הואיל ועל-פי הוראות סעיף 7ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: "**החוק**"), סיעה (מפלגה המיוצגת בכנסת), זכאית לקבל מאוצר המדינה הלוואה כנגד המימון השוטף העתידי שלה המשתלם באופן חודשי, אשר תוחזר בתשלומים שווים באמצעות ניכוי מאותו מימון שוטף;

והואיל ובהתאם להוראות החוק החזר ההלוואה נועד להתבצע במהלך שלוש השנים הראשונות לכהונתה של הכנסת (אף כי נקבע מנגנון מיוחד לנטילת הלוואה בשנה הרביעית), ואילו את יתרת ההלוואה שנותרת בסיום כהונת הכנסת מנכים מהמקדמה למימון הוצאות הבחירות המשולמת לסיעות ערב הבחירות שלאחר מכן (סעיף 7ג(ג));

והואיל ובסעיף 7ג(ח) לחוק נקבע כי:

> "**חוב שנותר לסיעה או למפלגה בשל הלוואה לפי סעיף זה ולא ניתן לנכותו לפי הוראות סעיף זה, תחזירו הסיעה בלא דיחוי**, ואם לא עשתה כן – ינוכה החוב מכל סכום המגיע לסיעה או למפלגה מאוצר המדינה לפי חוק זה או לפי דין זה; **אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לגרוע מזכות לתביעה להשבת החוב לפי כל דין**; יושב ראש הכנסת יודיע לשר האוצר, לשר המשפטים ולשר הפנים על חוב כאמור שלא הוחזר";

והואיל ובתחילת כהונתה של הכנסת ה-22, ביום 3.10.2019, קיבלה מפלגת "התנועה הירוקה" (להלן: "**המפלגה**") הלוואה מאוצר המדינה לפי סעיף 7ג לחוק בסך של 3,350,000 ₪, וכן ביום 28.11.2019 קיבלה המפלגה הלוואה נוספת בסך של 1,000,000 ₪;

והואיל ובשל כהונתה הקצרה של הכנסת ה-22 השיבה המפלגה לכנסת סך של 476,026 ₪ בלבד. ואולם, מכיוון שהמפלגה לא הגישה רשימת מועמדים לכנסת ה-23, וממילא גם אינה מיוצגת בכנסת ה-23, לא ניתן לנכות את יתרת ההלוואה מכספי המימון השוטף בכנסת ה-23 בהתאם להוראות החוק;

והואיל ולאור האמור חבה המפלגה לכנסת סך של 3,937,385₪ כולל הפרשי ריבית והצמדה ליום 10.05.2021 (להלן: "**סכום החוב**").

לפיכך הוסכם והותנה בין הצדדים כדלקמן:

סמי בקיש
מנהל חדר הכנסת

חיים אביידור
חשב הכנסת

1. המפלגה מכירה בכך שעליה להשיב לכנסת את סכום החוב במלואו, בהתאם להוראות שיפורטו להלן.

2. המפלגה מצהירה כי במועד החתימה על הסכם זה בחשבון המפלגה עומד לזכותה סכום של 697,368 ₪ (נכון ליום 9 במאי 2021) ואין לה כל סכום כסף אחר בחשבונות המפלגה או בשליטתה, וכן כי אין לה כל זכות אחרת או נכס אחר כלשהו. אישור רואה חשבון מטעמה של המפלגה המאשר את האמור לעיל מצ"ב **כנספח א'** להסכם זה.

3. המפלגה מתחייבת כי בתוך 7 ימים מיום חתימת הסכם זה תעביר לכנסת את כל הסכום העומד לזכותה בחשבון המפלגה, כאמור בסעיף 1 לעיל, בדרך של העברה בנקאית לחשבונה של הכנסת – בנק הדואר (09), סניף 001, מס' חשבון: 21852. בכפוף לביצוע העברה זו, מוותרת הכנסת באופן בלתי חוזר על כל טענה שיש לה מכל מין וסוג לקיומה של חבות כספית כלשהי למי מבעלי התפקיד ו/או נושאי המשרה ו/או המועמדים ברשימה לכנסת ו/או חברי הסיעה בקשר לסכום החוב, אלא בשל פעולה שלא בתום לב וביודעין. ואולם, אם לא בוצעה העברה כאמור, ומבלי לגרוע מהאמור בסעיף 8, יראו בכך הפרה יסודית של ההסכם אשר תעמיד את כל הסכום העומד לזכות המפלגה בחשבונה לפירעון מיידי בידי הכנסת מהמפלגה ונציגיה ללא צורך בהליך משפטי, וזאת בתוך 14 יום ממועד שליחת מכתב התראה למפלגה על פירעון מיידי של החוב.

4. המפלגה מתחייבת כי תפעל למתן דיווח עיתי אחת לשנה ועד להחזר סכום החוב במלואו (להלן: **הדיווח העיתי**) לחשב הכנסת בדבר כל סכום כסף או זכות אחרת שיגיעו לה מיום חתימת הסכם זה, וזאת באמצעות בא כוחה הרשום אצל רשם המפלגות לפי חוק המפלגות או ממלא מקומו. הדיווח הראשון לפי סעיף זה יימסר לכנסת ביום 1.7.2021. המפלגה גם מתחייבת כי תעדכן את רשם המפלגות ואת חשב הכנסת בדבר שינוי בזהות בא כוח המפלגה.

כמו כן, מתחייבת המפלגה כי תדאג להעביר לידי הכנסת 30% מכל סכום כסף שיגיע לידיה עד להחזר סכום החוב במלואו, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית עד למועד השלמת החזר החוב. בנוסף, מתחייבת המפלגה להעביר לידי הכנסת או לרשום על שם הכנסת 30% מכל זכות סחירה אחרת שתתקבל על-ידה, וכן מתחייבת לבצע כל פעולה אחרת על מנת שתוקנה לכנסת כל זכות העומדת לה, וזאת עד לפרעון חובה במלואו.

5. על אף האמור בסעיף 4, ככל שתיטול המפלגה ערבות או הלוואה שלא מהכנסת, או תקבל מקדמת מימון להתמודדות לכנסת לפי סעיף 4 לחוק או תקבל תרומות שנאספו בתקופת בחירות כהגדרתה בחוק, לא תחויב המפלגה להעביר לכנסת מתוך סכומים אלה בהתאם להוראות סעיף 4, והסכום ינוהל בנפרד מיתר כספי המפלגה ובהתאם לכל דין.

6. על אף האמור בסעיף 4, המפלגה מתחייבת כי אם רשימת מועמדים מטעמה תזכה לייצוג בכנסת, או שהיא תקבל מימון מפלגות בקשר להתמודדות בבחירות המקומיות, המפלגה תעביר לידי הכנסת 80% ממימון המפלגות או מכל סכום אחר שתקבל מהכנסת, לרבות הלוואה לפי סעיף 7ג לחוק, עד להחזר סכום החוב במלואו, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית עד למועד השלמת החזר החוב. למען הסר ספק יובהר כי סכום זה יכול להיות מנוכה מכל תשלום שהמפלגה, או הסיעה הקשורה בה, תקבל מאוצר המדינה.

סמי בקלש
המנהל הכללי
הכנסת

חיים אבידור
חשב הכנסת

7. יובהר, כי העברת התשלום או כל זכות אחרת לידי הכנסת כאמור בסעיף 4 לעיל, תבוצע אחת לשנה או אם הגיע לידי המפלגה סכום מצטבר של 75,000 ₪, לפי המוקדם מבין השניים. לא בוצעה ההעברה כאמור, ולאחר שהתריאה הכנסת על אי ביצוע ההעברה – לא תוקנה ההפרה בתוך 10 ימים, יראו בכך הפרה יסודית של ההסכם.

8. הפרה יסודית של ההסכם תעמיד את כל סכום החוב שיוותר לפירעון מיידי בידי הכנסת מהמפלגה ללא צורך בהליך משפטי, וזאת בתוך 14 יום ממועד שליחת מכתב התראה למפלגה על פירעון מיידי של החוב.

9. כנספח ב להסכם זה מצורף פרוטוקול הנהגת מפלגת התנועה הירוקה המאשר את ההסכם. הסכם זה מחייב את המפלגה, וכן כל בעל תפקיד במפלגה, בהווה או בעתיד.

ולראיה באו הצדדים על החתום:

20/5/21

מפלגת התנועה הירוקה-
המפלגה הסביבתית הכרתית

חיים אבידור
חשב הכנסת

סמי בקלש
המנהל הכללי
הכנסת

המפלגה

הכנסת

הסכם

שנערך ונחתם ביום ~~18~~ 20 בחודש מאי 2021

בין:

הכנסת

לבין:

מפלגת "עצמאות"
מרח' החילזון 5, רמת גן
טל: 035333434 פקס: 035333437

והואיל ועל-פי הוראות סעיף 7ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: "**החוק**"), סיעה (מפלגה המיוצגת בכנסת), זכאית לקבל מאוצר המדינה הלוואה כנגד המימון השוטף העתידי שלה המשתלם באופן חודשי, אשר תוחזר בתשלומים שווים באמצעות ניכוי מאותו מימון שוטף;

והואיל ובהתאם להוראות החוק החזר ההלוואה נועד להתבצע במהלך שלוש השנים הראשונות לכהונתה של הכנסת (אף כי נקבע מנגנון מיוחד לנטילת הלוואה בשנה הרביעית), ואילו את יתרת ההלוואה שנותרת בסיום כהונת הכנסת מנכים מהמקדמה למימון הוצאות הבחירות המשולמת לסיעות ערב הבחירות שלאחר מכן (סעיף 7ג(ג));

והואיל ובסעיף 7ג(ח) לחוק נקבע כי:

> "**חוב שנותר לסיעה או למפלגה בשל הלוואה לפי סעיף זה ולא ניתן לנכותו לפי הוראות סעיף זה, תחזירו הסיעה בלא דיחוי**, ואם לא עשתה כן – ינוכה החוב מכל סכום המגיע לסיעה או למפלגה מאוצר המדינה לפי חוק זה או לפי דין זה; **אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לגרוע מזכות לתביעה להשבת החוב לפי כל דין**; יושב ראש הכנסת יודיע לשר האוצר, לשר המשפטים ולשר הפנים על חוב כאמור שלא הוחזר";

והואיל ובתחילת כהונתה של הכנסת ה-22, ביום 7.10.2019, קיבלה מפלגת "עצמאות" (להלן: "**המפלגה**") הלוואה מאוצר המדינה לפי סעיף 7ג לחוק בסך של 4,485,456 ₪;

והואיל ובשל כהונתה הקצרה של הכנסת ה-22 השיבה המפלגה לכנסת סך של 499,392 ₪ בלבד. ואולם, מכיוון שהמפלגה לא הגישה רשימת מועמדים לכנסת ה-23, וממילא גם אינה מיוצגת בכנסת ה-23, לא ניתן לנכות את יתרת ההלוואה מכספי המימון השוטף בכנסת ה-23 בהתאם לתוראות החוק;

והואיל ולאור האמור חבה המפלגה לכנסת סך של 4,048,323 ₪ כולל הפרשי ריבית והצמדה ליום 10.5.2021 (להלן: "**סכום החוב**").

לפיכך הוסכם והותנה בין הצדדים כדלקמן:

מפלגת העצמאות
59-9000189

חיים אבידור
חשב הכנסת

סמי בקלש
המנהל הכלכלי
הכנסת

1. המפלגה מכירה בכך שעליה להשיב לכנסת את סכום החוב במלואו, בהתאם להוראות שיפורטו להלן.

2. המפלגה מצהירה כי במועד החתימה על הסכם זה יש בחשבון המפלגה סך של 27,690 ₪ בלבד שיש עליו עיקול של רשות המיסים, אשר היא פועלת להסירו. **מלבד סכום זה אין בחשבונות המפלגה או בשליטתה כספים נוספים, וכן כי אין לה כל זכות אחרת או נכס אחר כלשהו.** אישור רואה חשבון מטעמה של המפלגה המאשר את האמור לעיל מצ"ב **כנספח א'** להסכם זה.

3. המפלגה מתחייבת כי תדווח באופן מיידי בכתב לחשב הכנסת על כל סכום כסף שיגיע לידיה מיום חתימת הסכם זה, ומתחייבת להעביר לידי הכנסת כל סכום כסף כאמור, **לרבות הסכום המצוי כעת בחשבונה כשיוסר ממנו העיקול,** <u>וזאת עד להחזר סכום החוב במלואו</u>, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית עד למועד השלמת החזר החוב. סכום זה יכול להיות מנוכה מכל תשלום שהמפלגה, או הסיעה הקשורה בה, תקבל מאוצר המדינה.

4. בנוסף, מתחייבת המפלגה לדווח באופן מיידי בכתב לחשב הכנסת על כל זכות סחירה שתתקבל על-ידה ולהעביר לידי הכנסת או לרשום על שם הכנסת את הזכות האמורה, וכן לבצע כל פעולה אחרת על מנת שתוקנה לכנסת כל זכות העומדת לה, וזאת <u>עד להחזר סכום החוב במלואו</u> בתוספת הפרשי הצמדה וריבית עד למועד השלמת החזר החוב.

5. העברת התשלום או זכות אחרת לידי הכנסת כאמור בסעיפים 3-4 לעיל, תבוצע לא יאוחר מ-14 ימים לאחר קבלת הסכום (או הסרת העיקול) או קבלת כל זכות אחרת. הפרה של חובה זו תהווה הפרה יסודית של ההסכם.

6. המפלגה מתחייבת כי תפעל למתן דיווח עיתי אחת לשנה ועד להחזר סכום החוב במלואו (להלן: **הדיווח העיתי**) לחשב הכנסת אודות מצב החשבון של המפלגה, זאת גם אם לא נכנסו בפועל כספים לקופת המפלגה, וזאת באמצעות בא כוחה הרשום אצל רשם המפלגות לפי חוק המפלגות או ממלא מקומו. הדיווח הראשון לפי סעיף זה יימסר לכנסת ביום 1.1.2022. המפלגה גם מתחייבת כי תעדכן את רשם המפלגות ואת חשב הכנסת בדבר שינוי בזהות בא כוח המפלגה. הפרה של חובה זו תהווה הפרה יסודית של ההסכם.

7. הפרה יסודית של ההסכם תעמיד את כל סכום החוב שיוותר לפירעון מידי בידי הכנסת ללא צורך בהליך משפטי נוסף, וזאת בכפוף לשליחת מכתב התראה למפלגה על פירעון מיידי של החוב.

8. הסכם זה מחייב את המפלגה, וכן כל בעל תפקיד במפלגה, בחווה או בעתיד.

ולראיה באו הצדדים על החתום: 20/5/21

חיים אבידוד
חשב הכנסת

סמי בקלש
המנהל הכללי
הכנסת

מפלגת העצמאות
59-9000189
המפלגה

KOBI GINZBURG, C.P.A
L.L.M., M.B.A.
AVI JUDELEWICZ, C.P.A
EFRAT RAVIV - HALFON, C.P.A
M.B.A.
ROLY HOGEN, C.P.A
L.L.M., M.B.A.

הוגן, גינזבורג, יודלביץ ושות'
Hogen, Ginzburg, Judelewicz & Co.
רו"ח חשבון | Certified Public Accountants

נספח ג'
קובי גינזבורג | רו"ח
מוסמך במשפטים, מוסמך במינהל עסקים
אבי יודלביץ | רו"ח
אפרת רביב - חלפון | רו"ח
מוסמך במינהל עסקים
רולי הוגן | רו"ח
מוסמך במשפטים, מוסמך במינהל עסקים

24 במרץ 2021

לכבוד

<u>מפלגת העצמאות</u>

ג.א.נ.

<u>הנדון: מפלגת העצמאות-אישור על יתרות כספיות</u>

לבקשתכם וכרואי החשבון של המפלגה שבנדון, ובהתאם לנתונים שהועברו אלינו הרינו לדווח כלהלן:

1. למפלגה יתרת עו"ש בבנק דיסקונט חשבון 0162248298 בסך של 27,690 שח בלבד ,ללא יתרות פיקדונות חסכונות או ניירות ערך.

2. רשות המיסים הטילה עיקול על כספי המפלגה בסכום של כ-600 אשח.

בכבוד רב

הוגן גינזבורג יודלביץ ושות'

חיים אבידור
חשב הכנסת

סמי בקלש
המנהל הכללי
הכנסת

מפלגת העצמאות
59-9000189

Tel-Aviv | Halwill Sella 2000, 53 Yigal Alon St.,
Tel-Aviv, 6706206
P.O.B 9139, Zip 6109101
Tel. +972-3-6367800 | Fax. +972-3-6367810/20

Jerusalem | 3 Shatner St., Jerusalem, Zip 9546103
P.O.B 9139, Zip 6109101
Tel. +972-2-6251915 | Fax. +972-2-6251932

kobi@hgj.co.il
avi@hgj.co.il
efrat@hgj.co.il
roly@hgj.co.il
www.hgj.co.il

תל- אביב | הלוויל סלע 2000, רח' יגאל אלון 53,
תל אביב, 6706206
ת.ד. 9139, מיקוד 6109101
טל: 03-6367800, פקס: 03-6367810/20

ירושלים | רח' שטנר 3, ירושלים, 9546103
ת.ד. 9139, מיקוד 6109101
טל: 02-6251915, פקס: 02-6251932

יתרת הלוואות - ליום □□□□□□□□□□	
מפלגה	**יתרת קרן הלוואה - אש"ח**
הליכוד	59,988
יש עתיד	19,607
חוסן ישראל	17,996
צל"ש - ציונית ליברלית ושיוויון (ימינה)	12,000
תקווה חדשה - אחדות לישראל	11,998
ישראל ביתנו	10,608
מר"צ	8,282
העבודה	8,077
ש"ס התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה	7,473
דגל התורה	7,438
אגודת ישראל	4,410
דרך ארץ	4,214
מפלגת העצמאות	3,986
לזוז	3,969
הבית היהודי - המפד"ל החדשה	3,250
מפלגת התנועה הירוקה - המפלגה הסביבתית חברתית	3,177
האיחוד הלאומי - תקומה	2,491
אלתג'מוע אלווטני אלדימוקרטי (בל"ד)	1,250
רשימת האיחוד הערבי (רע"מ)	735
סה"כ	□□□□□□

נספח 10

העתק מענה הכנסת להליך חופש המידע השני מיום 30.3.2022

עמ' 107

נספח 10

הכנסת
חטיבת המידע

כ״ז אדר ב תשפ״ב
30 במרץ 2022

לכבוד
עו״ד הידי נגב
מחלקת מדיניות חקיקה
התנועה למען איכות השלטון (ע״ר)

שלום רב,

הנדון: בקשתך לפי חוק חופש המידע מיום 19.01.22
סמך: מכתבינו מיום 17.02.22
מכתבינו מיום 20.03.22

במענה לבקשתך שבנדון ולמכתבנו שבסמך, נתכבד להשיבך כדלקמן:

1. רצ״ב יתרת קרן ההלוואות שניתנו למפלגות על ידי הכנסת, נכון ליום 1.3.22.

- שיעור ריבית ההלוואות הינו לפי סעיף 7ג(ז) לחוק, החזר ההלוואה יהיה צמוד להפרשי הצמדה וריבית כהגדרתם בחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ״א-1961;

- החזר ההלוואות מבוצע לפי סעיף 7ג(ב)(2) לחוק באמצעות ניכוי ממימון ההוצאות השוטפות שהסיעה מקבלת בחודש

2. באשר להחזר החובות של מפלגת הבית היהודי, נציין כי נמשך המשא ומתן עם נציגי המפלגה בנסיון להביא להשבה מירבית של החוב, לרבות באמצעות מימוש נכסים שלמפלגה חלק בהם, ובמקביל נבחנת האפשרות של הגשת תביעה כנגדה.

בברכה,

שמוליק חזקיה
מנהל חטיבת המידע
והממונה על יישום חוק חופש המידע

יתרת קרן הלוואות ליום : □□□□□□□□□		
מפלגה	**יתרת קרן הלוואה - אש"ח**	**החזר קרן חודשי- אש"ח**
הליכוד	51,239	1,250
יש עתיד	16,749	409
חוסן ישראל	15,372	375
צל"ש - ציונית ליברלית ושיוויון (ימינה)	10,250	250
תקווה חדשה - אחדות לישראל	10,248	250
ישראל ביתנו	9,088	217
מר"צ	7,074	173
העבודה	6,899	168
ש"ס התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה	6,383	156
דגל התורה	6,353	155
אגודת ישראל	5,663	138
דרך ארץ	3,599	88
לזוז	3,390	83
האיחוד הלאומי - תקומה	2,128	52
אלתג'מוע אלווטני אלדימוקרטי (בל"ד)	1,067	26
רשימת האיחוד הערבי (רע"מ)	628	15
עתיד אחד - עתיד טוב לישראל	0	0
חזית יהודית לאומית	0	0
המפלגה הקומוניסטית הישראלית - חד"ש	0	0
התנועה הערבית להתחדשות (תע"ל)	0	0
סה"כ	□□□□□□	□□□□

מועד צפוי לפרעון סופי : אוגוסט □□□□.

מפלגה	**יתרת קרן הלוואה - אש"ח**	**הערות**
מפלגת העצמאות	3,986	לא מיוצגת בכנסת ה-24
הבית היהודי - המפד"ל החדשה	3,250	לא מיוצגת בכנסת ה-24
מפלגת התנועה הירוקה - המפלגה הסביבתית חברתית	3,177	לא מיוצגת בכנסת ה-24
סה"כ	□□□□□	

נספח 11

העתק הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ״ב–2022 מטעם חבר הכנסת יואב קיש כפי שהונחה על שולחן הכנסת ביום 9.3.2022

עמ׳ 110

מספר פנימי: 2190561

הכנסת העשרים וארבע

יוזם: חבר הכנסת יואב קיש

פ/3660/24

הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב–2022

התפזרות הכנסת העשרים וארבע 1. הכנסת העשרים וארבע תתפזר לפני גמר כהונתה.

הבחירות לכנסת העשרים וחמש 2. הבחירות לכנסת העשרים וחמש יתקיימו ביום ה-90 שלאחר קבלת חוק זה.

דברי הסבר

הצעת החוק מוגשת נוכח מעשיה של הממשלה והקואליציה שעליה היא בנויה בכנסת ה24, נגד היהדות, נגד ריבונות העם היהודי בארצו, נגד ההתיישבות ביהודה ושומרון ונגד אזרחי המדינה על ידי תקציב אנטי חברתי, ענק, שלא היה כמותו, שפוגע בכל אוכלוסייה חלשה בישראל.

כמו כן מוגשת ההצעה בשל הסכנה מעצם קיומה של הממשלה האנטי ציונית הראשונה במדינת ישראל, ממשלה וקואליציה שבה שותפים גורמים אנטי ופוסט ציוניים ומסכנים את עצם קיום המדינה כיהודית ודמוקרטית.

התנהלות המערכת הפוליטית מציגה מציאות לפיה הכנסת העשרים וארבע מיצתה את עצמה והפתרון היחיד הוא התפזרות הכנסת תוך החזרת המושכות לאזרחי המדינה בכדי לקבוע הנהגה חדשה אשר תפעל להבטחת עתיד המדינה היהודית הציונית בישראל.

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חבר הכנסת סמי אבו שחאדה (פ/1456/24), על ידי חבר הכנסת מיכאל מלכיאלי וקבוצת חברי הכנסת (פ/1555/24) ועל ידי חבר הכנסת איימן עודה וקבוצת חברי הכנסת (פ/1581/24).

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חבר הכנסת עיסאווי פריג' (פ/1345/24), על ידי חבר הכנסת יצחק פינדרוס וקבוצת חברי הכנסת (פ/1554/24), על ידי חבר הכנסת יריב לוין (פ/1730/24), על ידי חבר הכנסת אלי כהן (פ/1986/24) על ידי חברת הכנסת גילה גמליאל (פ/2140/24) ועל ידי חבר הכנסת שלמה קרעי (פ/2371/24).

הצעת החוק זהה לפ/2371/24 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

ו' באדר ב' התשפ"ב (09.03.2022)

נספח 12

העתק העמודים הרלוונטיים לפרוטוקול מס' 113 מישיבת ועדת הכנסת ה-24 מיום 27.6.2022

עמ' 112

הכנסת

הכנסת העשרים-וארבע
מושב שני

פרוטוקול מס' 113
מישיבת ועדת הכנסת
יום שני, כ"ח בסיון התשפ"ב (27 ביוני 2022), שעה 22:13

סדר היום:

א. רביזיה על החלטת הוועדה בדבר קביעת ועדה לדיון בהצעות החוק הבאות:

1. הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021 (פ/1730/24), של חבר הכנסת יריב לוין.
2. הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021 (פ1456/24), של חבר הכנסת סמי אבו שחאדה.
3. הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021 (פ/1554/24), של חבר הכנסת יצחק פינדרוס וקבוצת חברי הכנסת.
4. הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021 (פ/1555/24), של חבר הכנסת מיכאל מלכיאלי וקבוצת חברי הכנסת.
5. הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021 (פ/1581/24), של חבר הכנסת איימן עודה וקבוצת חברי הכנסת.
6. הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021 (פ/1986/24), של חבר הכנסת אלי כהן.
7. הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021 (פ/2140/24), של חברת הכנסת גילה גמליאל.
8. הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב-2021 (פ/2371/24), של חבר הכנסת שלמה קרעי.
9. הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב-2022 (פ/3660/24), של חבר הכנסת יואב קיש.
10. הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב-2022 (פ/4037/24), של חברי הכנסת בועז טופורובסקי ושרן מרים השכל.
11. הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021 (פ/1345/24), של חבר הכנסת מוסי רז.

ב. הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 13) (תקופה מרבית לכהונה בתפקיד ראש הממשלה) (מ/1568) – בקשת הממשלה להתיר את הבאתה לדיון לפי סעיף 95(ד) לתקנון והקדמת הדיון בהצעת החוק בכל הקריאות – רביזיה.

ג. רביזיה על החלטת הוועדה בדבר הקדמת הדיון בהצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 91 והוראת שעה) (בתי משפט קהילתיים), התשפ"ב-2021 (מ/1471), לפני הקריאה השנייה והשלישית.

ד. בקשת הממשלה להקדמת הדיון בהצעת חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 41) (הגדרת אחי הנספה וזכויותיו), התשפ"ב-2022 (מ/1569), לפני הקריאה הראשונה.

ה. קביעת ועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (בזק ושידורים) (תיקון - הגבלות מוסכמות על שירות וציוד תקשורת), התשפ"ב-2022 (פ/3637/24), של חבר הכנסת משה ארבל וקבוצת חברי הכנסת.

נכחו:
חברי הוועדה:
ניר אורבך – היו"ר
מירב בן ארי
איתן גינזבורג
שרן מרים השכל
בועז טופורובסקי
אחמד טיבי
יצחק פינדרוס
רם שפע

חברי הכנסת:
ינון אזולאי
משה ארבל
דוד ביטן
משה גפני
צבי האוזר
מיכל וולדיגר
אלון טל
יוליה מלינובסקי
מיכאל מלכיאלי
אורי מקלב
אלכס קושניר
יואב קיש
מיכל רוזין
שמחה רוטמן
עאידה תומא סלימאן

מוזמנים:
סגן שר הביטחון אלון שוסטר

ייעוץ משפטי:
ארבל אסטרחן

מנהלת הוועדה:
נועה בירן - דדון

רישום פרלמנטרי:
אהובה שרון, חבר תרגומים

הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 92 – הוראת שעה), התשפ"ב–2022, מ/1471

הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021, פ/1730/24

הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021, פ/1554/24

הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021, פ/1554/24

הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021, פ/1456/24

הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב-2021, פ/2371/24

הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021, פ/2140/24

הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב-2022, פ/3660/24

הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021, פ/1555/24

הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021, פ/1555/24

הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021, פ/1986/24

הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"א-2021, פ/1345/24

הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 13) (תקופה מרבית לכהונה בתפקיד ראש הממשלה), מ/1568

הצעת חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום) (תיקון מס' 41) (הגדרת אחי הנספה וזכויותיו), התשפ"ב-2022, מ/1569

היו"ר ניר אורבך:

ערב טוב, לילה טוב. אני מתכבד לפתוח את ישיבת ועדת הכנסת. היום יום שני, כ"ח בסיון התשפ"ב, 27 ביוני 2022. אנחנו נלך לפי סדר היום.

סעיף א', רוויזיה על החלטת הוועדה בדבר קביעת ועדה לדיון בהצעות החוק. יש כאן 11 הצעות. אני לא אקרא את כולן. קראתי אותן היום.

הוגשו רוויזיה על ידי חברי הכנסת בועז טופורובסקי, יצחק פינדרוס ומיכל וולדיגר.

חבר הכנסת טופורובסקית רוצה לנמק את הרוויזיה?

משה ארבל (ש"ס):

אפשר לשאול שאלה את הייעוץ המשפטי?

היו"ר ניר אורבך:

כן.

משה ארבל (ש"ס):

בנוגע לתאריך. לאחר שקיעת החמה, התאריך העברי. האם הוא נשאר כ"ח או שאתם מאפשרים לציין אותו כ-כ"ט?

היו"ר ניר אורבך:

אני אענה במקום הייעוץ המשפטי. כ"ט.

היו"ר ניר אורבך:

אני אתן לך להשלים. בסדר.

יואב קיש (הליכוד):

אנחנו מעבירים כאן הרבה מאוד חוקים בהסכמה, בהסתכלות שאנחנו עושים לטובת מה שנקרא אזרחי ישראל וכולם. יש לאופוזיציה חוקים שמוכנים בקריאה ראשונה ושנייה ושלישית, שהם בכלל לא ברשימה הזו, שדיברנו עליהם, שעברו כבר בוועדות. זאת אומרת, זה באישור הקואליציה לצורך העניין. אם תגיד לי שזה לא באישור הקואליציה, אבל אלה חוקים שעברו בהסכמות ולכן הם אפילו לא ברשימה. דיברנו עליהם והם ייכנסו ונשלים את הרשימה הזו.

דיברנו על שלושה חוקים הם בטרומיות ויגיעו לראשונות. על זה אתה מדבר עכשיו. מבחינתי זה מסוכם ולא בהכרח חייב עכשיו להתחיל להיכנס לנושא הזה.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

לא מסכים. גם לנו מגיע שלושה.

יואב קיש (הליכוד):

53 חברי כנסת.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

אני אמרתי שמגיע שישה.

יואב קיש (הליכוד):

תקבל אחד.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

לא. מגיע לכם שישה.

יואב קיש (הליכוד):

אל תגיד לי שלושה על שלושה.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

אני רוצה שלושה. אתה תקבל שישה. אמרתי לו שמגיע לכם יותר.

היו"ר ניר אורבך:

חבר הכנסת טיבי, אני אתן לך אפשרות להגיב. רק רגע. גם חבר הכנסת ביטן ביקש להתייחס.

דוד ביטן (הליכוד):

את הקריאה ראשונה אתם מעבירים היום?

היו"ר ניר אורבך:

אנחנו רוצים להעביר היום.

דוד ביטן (הליכוד):

ישבתי עם היועצים המשפטיים. עוד חצי שעה אנחנו מעבירים לשופטת מכתב.

היו"ר ניר אורבך:

אתה לא מדבר עכשיו על חוק הפיזור.

דוד ביטן (הליכוד):

על חוק המימון. אני רוצה להסביר. מעבירים מכתב לשופטת. צריכים חובת היוועצות ולפי מה שהיועצים אומרים זה צריך להיות לפני שמגישים את הקריאה הראשונה. אנחנו נשלח לה את המכתב בעוד חצי שעה. אני אשלח בשמי ואני אומר שמתנהל משא ומתן וכולם בסוף יסכימו להצעה הזאת במסגרת המשא ומתן.

אבל אם אתם מעבירים קריאה ראשונה עכשיו בלי חוק המימון, לפי מה שאני מבין יש בעיה להכניס את זה אחר כך בקריאה שנייה ושלישית כי זה נושא חדש. הם ביקשו שחוק המימון יבוא לוועדת חוקה.

יצחק פינדרוס (יהדות התורה):

ועדת הכנסת יכולה לאשר נושא חדש.

דוד ביטן (הליכוד):

כיוון שהכול מוסכם, כל הנוסח יהיה מוסכם, אותו דבר אני רוצה לשמוע מיושב ראש ועדת החוקה. כמו שהם באו אליך ואמרו שאתה צריך לעמוד במילה שלך, שהוא יבוא ויגיד לנו - - -

יואב קיש (הליכוד):

קראתי את הנוסח והוא מוסכם עלי.

דוד ביטן (הליכוד):

לא אנחנו. יושב ראש ועדת חוקה.

יואב קיש (הליכוד):

אני אומר שהוא יגיד שהוא קרא את הנוסח והנוסח מוסכם עליו.

דוד ביטן (הליכוד):

כן. מה שעשינו עם יושב ראש ועדת הכנסת, נעשה איתו.

היו"ר ניר אורבך:

ואני אעלה לתקשורת ואני אומר שאני מפקח על זה שהוא לא יסטה.

דוד ביטן (הליכוד):

שזה יהיה מובן שעל זה אין ויכוחים ואין שינויים בחוק המימון כי זה דבר שהוא יוסכם. במקרה הזה אין לי בעיה שהוא יעשה את זה.

המליאה הייתה סגורה. אמרתי שאני אראה אותם ואני אדבר איתם.

היו"ר ניר אורבך:

חבר הכנסת טיבי כאן. חבר הכנסת סובה ואחר כך חבר הכנסת אחמד טיבי.

נספח 13

העתק העמודים הרלוונטיים לפרוטוקול מס' 115 מישיבת ועדת הכנסת ה-24 מיום 28.6.2022

עמ' 118

ועדת הכנסת
28/06/2022

הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב-2022, פ/3660/24

היו"ר ניר אורבך:

בוקר טוב. אני מתכבד לפתוח את ישיבת ועדת הכנסת. היום יום שלישי, כ"ט בסיון התשפ"ב, ה-28 ביוני 2022. על סדר היום הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב-2022, פ/3660/24 של חבר הכנסת יואב קיש, הכנה לקריאה ראשונה.

חבר הכנסת דוד ביטן הציע להצמיד להצעה גם את הנושא של יחידת המימון של חוק מימון מפלגות. אני קיוויתי שאת כל הדיון הזה נוכל לערוך בנפרד – את הדיון על חוק ההתפזרות בוועדת הכנסת ואת הדיון הזה בוועדת החוקה – אבל לצערי ידידי חבר הכנסת גלעד קריב, יושב ראש ועדת החוקה, בחר שלא לעשות זאת. אני חייב לומר שזה קצת עיכב אותנו בעבודה אבל אנחנו נתגבר על העיכוב הזה.

חבר הכנסת ביטן, תציג בבקשה את העקרונות.

אנחנו מתכבדים כאן בנוכחותה של השופטת אילה פרוקצ'יה, יושבת ראש הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, ואנחנו ודאי נשמע אותה אחרי שחבר הכנסת ביטן יציג את העקרונות.

דוד ביטן (הליכוד):

קודם כל, דרך המלך הייתה להעביר את זה בוועדת החוקה אבל לצערי הרב יושב ראש ועדת החוקה – למרות ההסכמות בין כל המפלגות – מתנה את זה באישור חוק המטרו למרות שזה לא דבר שקשור לדבר. זה אחרי שסיימנו את כל ההסכמות לגבי כל החוקים. אם יסתיים העניין של המטרו, אז יסתיים אבל אין לזה כל קשר לחוקים שקשורים לבחירות.

ארבל, אני גם צופה בעיה בחוק הזה של ועדת הבחירות - אבל זה לא לעכשיו - מבחינת התנאים של המטרו וכל הדברים האלה.

בעיקרון צריך להבין דבר אחד. אין לנו ברירה אלא להביא את זה בדרך מהירה מכיוון שחוק הבחירות נעשה גם הוא תוך יום-יומיים. חלק מחוק הבחירות הוא נושא של המימון. אחת הבעיות המרכזיות של המימון נובעת מכך שבעצם היו 4 מערכות בחירות מהירות ועכשיו זו המערכת החמישית וזה קורה תוך שנתיים. זה יוצר בעיות בתפקוד המפלגות, גם בנושא של תקציב הבחירות וגם בנושא של מחזור ההלוואות. דיבר איתי על זה הגזבר. זה תוצר של מה שקרה במערכות בחירות. אי אפשר לנהל כל כך הרבה מערכות בחירות ולומר שההלוואות יופחתו מכיוון שבסופו של דבר בכל מערכת בחירות המפלגות מוציאות הרבה יותר מהסכום אותו הן מקבלות מהמדינה.

בנוסף לכך, הייתה מערכת בחירות נוספת שהיא בעצם מערכת הבחירות של הרשויות המקומיות שגם היא יוצרת עלויות למפלגות, מעבר להכנסות. יש לנו עוד מערכת בחירות שתהיה בעוד שנה וחצי וזאת מערכת הבחירות המוניציפאליות. זאת אומרת, אנחנו ב-לופ כזה של מספר 2 מכאן ו-5 מכאן ולכן המפלגות באמת נקלעו לקשיים.

דבר נוסף. צריך להבין שהשיטה שנקבעה במדינה היא שהמדינה מממנת את מערכות הבחירות ולא מאפשרת למפלגות, כמו בארצות הברית, לקבל תרומות. התרומה המקסימלית שאפשר לקבל מאדם במפלגות היא בסך 2,500 שקלים בעת בחירות ואני חושב שכאשר אין בחירות הסכום הוא 1,250 שקלים. ודאי סכום כזה לא יכול לכסות.

ארבל אסטרחן:

1,000 שקלים בשנה שאינה שנת בחירות ו-2,400 שקלים בשנת בחירות.

דוד ביטן (הליכוד):

בסדר. טעיתי. בגדול, זאת המסגרת הנורמטיבית שקיימת ולכן במצב הזה אין לנו ברירה אלא לממן את מערכות הבחירות האלה מצד אחד דרך המדינה ומצד שני שוב למחזר את ההלוואות בתקווה שבאמת כל המפלגות – מבחינה כספית, לא פוליטית – יעברו את אחוז החסימה ולא ייגרם נזק לקופת המדינה ולקופת הכנסת.

דבר נוסף. העלויות עולות כל הזמן. קודם כל, נתחיל מזה שעלויות הפרסום – הפייסבוק, החברות, כשיש בחירות, הן מקפיצות את המחירים כמעט פי שניים. ככל שיש מערכות בחירות, המחירים עולים בעובדים, בפרסום, בפייסבוק, ביועצים וכולי. הכול עולה הרבה מעבר לעלייה שאנחנו מבקשים. זאת אומרת, העלייה היא גבוהה מאוד וזה גם חלק מכך שצריך תוספת מימון.

יש מספר עקרונות. עקרון ראשון הוא שלפי החוק הקיים המקדמה בשלב ראשון מתקזזת מהלוואות. ברגע שהמקדמה מתקזזת מהלוואות, אין למפלגות כל יכולת לממן את מערכת הבחירות כבר בהתחלה. פעם זה לא היה. עשו את זה כי פעם הבחירות היו פעם ב-3.5-4 שנים ואז בזמן הזה סיימו להחזיר את ההלוואות. היו מאפסים את ההלוואה וממשיכים קדימה. היום זה בלתי אפשרי והתוצאה היא שאם החוב יישאר כפי שהוא כמובן לא עשינו שום דבר כי אף אחד מהספקים והעובדים לא יהיה מוכן לעבוד כשאתה אומר לבן אדם שהוא יקבל את הכסף בעוד חצי שנה, כי חלק גדול מהכספים אחרי המקדמה מתקבלים הרבה אחרי הבחירות, אחרי שאתה מגיש דוחות וכולי.

לכן הסעיף הראשון מדבר על – וזה נעשה בכל מערכות הבחירות האחרונות וזה לא דבר חדש – הוראת שעה שאומרת שהמקדמה לא תהיה על חשבון ההלוואה והמפלגות כן יקבלו את המקדמה הזאת.

דבר שני. אחרי הבחירות, מחזור ההלוואות. מה שנקבע בהוראת השעה האחרונה היה 52 תשלומים. זה נבע מכך שיש חובות שנובעים מ-4 מערכות בחירות שהיו ברצף אחת אחרי השנייה. במצב הזה ביקשנו להמשיך את ההסדר הזה של 52 תשלומים. אני יודע שהגזבר מבקש להפחית אבל אם אנחנו נפחית – בדקתי את זה – אנחנו לא מקבלים כל תוספת. אם ניקח לדוגמה את הליכוד – אם הוא מקבל כאן 7 מיליון שקלים, אם נוריד 4 חודשים, אנחנו לא יכולים לקחת את 7 מיליון השקלים האלה ולא עשינו בזה כלום.

חיים אבידור:

הליכוד מקבל 10 מיליון.

דוד ביטן (הליכוד):

7 מיליון.

חיים אבידור:

10 מיליון.

דוד ביטן (הליכוד):

7 מיליון.

חיים אבידור:

הליכוד מקבל 10 מיליון.

דוד ביטן (הליכוד):

240 כפול 30 מנדטים, זה 7.2 מיליון. אני לא יודע מהיכן הבאת את ה-10 מיליון.

חיים אבידור:

הליכוד, מ-42 מיליון, הוא גדל ל-51 מיליון.

דוד ביטן (הליכוד):

גם אני יודע לעשות חשבון. אני אמנם לא חשב אבל אם יש לך 240 אלף תוספת כפול - - -

חיים אבידור:

אתה לוקח את ה-70 אחוזים ואני מדבר על ה-100 אחוזים.

דוד ביטן (הליכוד):

לא. 70. 29 מנדטים פלוס 1 זה 30 כפול 240, זה 7.2 מיליון. החישוב שלי הוא פשוט. זה החישוב. אני לא יודע איך אתה מחשב את זה. אני מחשב את זה פשוט. זה כפול זה. אם כן, זה 7.2 מיליון. ברור שאם נוציא 40 מנדטים, תהיה תוספת כי זה הולך לפי ממוצע בין הקיים לבין מה שאתה מוציא בתוצאה. אני אומר שנגיד באותה תוצאה אתה מקבל 29 פלוס 1.

אני רוצה להזכיר שבמערכת הבחירות – לא האחרונה בה הייתי חולה אלא זאת שלפניה - היו בעיות מאוד גדולות למפלגת העבודה, מרצ ומפלגות קטנות בגלל מערכות הבחירות. הסכמנו לתת להן יחידות מימון נוספות על מנת שיוכלו להתמודד. זאת אומרת, זה לא עניין פוליטי. צריך לעבוד בהגינות. רוצים מערכת בחירות הוגנת, אתה צריך לאפשר למפלגות להתמודד כי אחרת הן לא יכולות להתמודד. למרות שאין לנו אינטרס מובהק פוליטי לתת, נתנו. אני החלטתי על זה. נתנו כדי לאפשר לאנשים להתמודד ולא לומר אין לי את היכולת להתמודד ואז מה בדיוק יעשו כל מפלגות השמאל הקטנות שהיו בזמנו והיו בקשיים אדירים?

נכון שהליכוד היום בקשיים יותר גדולים אבל הסיבה – ואני אומר את זה על השולחן – שאנחנו בקשיים נובעת קודם כל מזה שאנחנו בכל מערכת בחירות מוציאים 10 מיליון שקלים על פריימריס, מה שאף מפלגה לא מוציאה. יש עוד שתי מפלגות שעכשיו יעשו פריימריס אבל לא בהוצאות שלנו. יש לנו 140 אלף מתפקדים שיכולים להצביע. 120 אתרים, 130 אתרים. בגדול אנחנו בכל מערכת בחירות מתחילים עם מינוס של 10 מיליון שקלים שזה המון כסף. לזה אין פתרון בחוק ובגדול צריך להתחשב בעניין הזה שיש הוצאות נוספות שקשורות לדמוקרטיה במפלגות כאשר כולן צריכות לעבור לדבר הזה ולא כל אחד ימנה לעצמו.

אלה בעיות קיימות שאין להן פתרון וצריך להתחשב בזה כאשר מעלים את יחידת המימון.

בנושא של יחידת המימון. בסך הכול מדובר כאן לא בעלייה גדולה אלא בעלייה של 240 אלף שקלים למנדט, שזה בקושי יכול לכסות את העלייה במחירי התפוקות, בספקים, בעובדים וכולי. אם הדרישה היא שהמדינה תממן, בבקשה, שתממן. אי אפשר לבוא מצד אחד ולומר אין תרומות כמו שיש בארצות הברית, מצד שני אתם חייבים לממן הכול דרך המדינה ומצד שלישי לא נותנים את האפשרות לעשות מערכת בחירות כמו שצריך. העלייה הזאת היא עלייה מינורית יחסית והיא סבירה מאוד בהתאם לנסיבות.

במצב הזה אני חושב שהכנסת, ולדעתי גם הוועדה הציבורית, צריכה להתחשב בכל הנימוקים שהעליתי ולאפשר את העלייה הזאת ללא בעיה. אין כאן עניין לבעיה ציבורית. ראיתי שאמרו שהעלינו ב-30 מיליון. קודם כל, כל המפלגות מקבלות ומי שלא רוצה – יכול לוותר. למה לתקוף? כל מפלגה שחושבת שזה מיותר, שתוותר. תודיע הודעה שהיא מוותרת על זה אבל בינתיים אני לא רואה אף מפלגה שמוותרת. כולם בוכים ולוקחים.

דבר שני. תראו את ההוצאה של ועדת הבחירות שכל פעם עולה בגלל מה שאמרתי. כל המכרזים, הכול עולה ועולה. הצורך בשוויוניות, הצורך בטיפול בכך שלא יהיו זיופים, הדמוקרטיה עולה כסף וזה חלק מהעניין. אי אפשר לגלגל עיניים ולהגיד שהיא לא עולה. אני חושב שבמצב הזה הוועדה צריכה לאשר את טיוטת ההצעה של המימון ללכת לבחירות באופן כזה שהמפלגות יכולות להתמודד באופן הראוי.

היו"ר ניר אורבך:

תודה רבה חבר הכנסת ביטן. השופטת פרוקצ'יה, בבקשה.

השופטת אילה פרוקצ'יה:

תודה רבה על הזמנת הוועדה לדיוני ועדת הכנסת. נמצא אתנו ב-זום גם חבר הכנסת לשעבר אהוד רצאבי שהוא חבר ועדה ויכול להיות שהוא ירצה להוסיף דברים.

אני קיבלתי את הצעת החוק לפני שעה. קודם היא לא הייתה לפניי. היא נשלחה אתמול מאוחר בלילה וכאמור ראיתי אותה לפני שעה. אני מקווה שהפרט הזה יירשם. אני רוצה לומר איזושהי אמירה יותר כללית, לא לגופה של העלאת יחידת המימון אלא לגבי הנוהל התקין של החקיקה בעניין הזה.

לאורך שנים ננקטה מדיניות נכונה ומוצדקת על ידי הכנסת לערב גוף ציבורי חיצוני בכל נושא שקשור בתשלומים לגורמי הכנסת, אם זה לסיעות כמימון מפלגות, אם אלה תשלומים לחברי כנסת כשכר, תשלומים לצוות הפרלמנטרי, תשלומי הוצאות משפטיות לחברי כנסת, כל הנושאים של התשלומים לגורמי הכנסת. הכנסת עצמה ראתה את עצמה מחויבת למנות גורם ציבורי חיצוני כדי שהוא או יפקח או ילווה את התהליך והדברים לא ייעשו ללא אותו גורם ציבורי חיצוני. אנחנו רואים את זה בשורה של חוקים של הכנסת. הרציונל הוא ברור. הוא מפני שכאשר הכנסת מחוקקת לעצמה, גוף חיצוני צריך להיות באיזושהי צורה מעורב כדי להבטיח שלא ייפגע האינטרס הציבורי גם שלא תיפגע התדמית של חקיקת הכנסת, גם כאשר היא צודקת לגופה.

זה היה הרעיון שהכתיב את הקמת הוועדה הציבורית על פי חוק מימון המפלגות וכאן המחוקק הרחיק לכת והוא לא רק אמר המלצות בעניין יחידת המימון אלא הוא הסמיך את הוועדה הציבורית לקבוע את שיעור יחידת המימון, להעלות אותה, להוריד אותה, ולשלוט על יחידת המימון שממנה בעצם נגזר כל חישוב מימון המפלגות.

מה שאנחנו רואים בהליך החקיקה הזה - וקדמו לו גם שני הליכי חקיקה קודמים בהם הוועדה בכלל לא הייתה מעורבת כאשר בהליכי החקיקה הקודמים הדומים להליך הזה הוועדה בכלל לא הוזמנה, לא ידעה על התהליך ולא אמרה את דברה. בעקבות זה היה הבג"ץ ובמסגרת הבג"ץ בית המשפט הביע את דעתו ואמר שראוי להזמין את הוועדה הציבורית ואכן שולב נוהל חשוב מאוד שהוועדה הפכה להיות מעורבת בהליכים מהסוג הזה.

מה שעולה מן החקיקה הראשית הזאת זה במילים פשוטות עקיפה של הוועדה הציבורית. מי שדן, שוקל את השיקולים ומחליט זאת הכנסת ללא שיתוף אמיתי ומושכל בוועדה הציבורית. כמובן שבלוח הזמנים הזה לא הייתה לוועדה שום אפשרות לא לשמוע את נציגי הסיעות, לא לקבל נתונים מחשב הכנסת, לא לקבל איזושהי ראייה כלכלית ממחלקת המחקר ואגב, הוועדה הציבורית שלנו נעזרה לאורך השנים האחרונות בחוות דעת מאוד מעמיקות ורציניות שאף פעם קודם לא נעשו על ידי מחלקת המחקר. הדברים האלה כמובן לא מתאפשרים בסוג כזה של תהליך.

מה שיוצא מזה, ואני בהחלט מבינה את האילוצים עליהם דיבר חבר הכנסת ביטן ויכול להיות שההעלאות האלה מוצדקות, אינני יודעת. יכול להיות שאולי צריך להגדיל יותר, אולי צריך להגדיל פחות, אולי לא צריך להגדיל בכלל אבל חייב להיות דיון רציני, מעמיק ומושכל בכל הנושא הזה. לוועדה, כאמור, לא הייתה שום אפשרות להיכנס לגוף העניין.

מה שבעצם עולה מכאן זה שיש כאן תופעה שהכנסת עצמה לא מכבדת חוק שהיא עצמה חוקקה מפני שכאשר היא חוקקה הקמה של ועדה ציבורית, היא צריכה לכבד את קיומה ולתת לה אפשרות לעבוד. ברגע שהיא עוקפת אותה, היא עוקפת חוק שהיא עצמה חוקקה והמשמעות היא משמעות קשה מבחינה עניינית.

כמובן שהתהליך הזה, לא רק שלא מכבד את חוק הכנסת אלא שהוא נעשה גם בלי בחינה מאוד מעמיקה של כל הנתונים. אני לא חושבת שהייתה אפשרות תוך יום-יום וחצי לבדוק לעומק את הנתונים. לא שמעו את נציגי הסיעות בצורה מסודרת, לא ניתנה כל סקירה כלכלית לגבי המשמעויות, גם הנושאים של כלל המשק נכנסים כאן לתמונה וכל התהליך הזה, אם הוא לא יעמוד למבחן משפטי, הוא בוודאי יעמוד למבחן ציבורי. אני חוששת מאוד שהתהליך הזה לא יזכה לאמון ציבורי והוא בוודאי יעורר עניין רב ציבורי אבל יעורר ביקורת ציבורית מוצדקת.

אני מציעה שבנושא יחידת המימון יינתן לוועדה הציבורית פסק זמן מאוד קצר כי אני בהחלט מבינה את אילוצי הזמן, אבל אני לא רואה שפיזור הכנסת מונע דיון כמה ימים לאחר מכן לגבי יחידת המימון. ההחלטה על יחידת המימון היא של הוועדה והוועדה לא מתפזרת. הוועדה קיימת גם אחרי פיזור הכנסת. נציגי הסיעות קיימים גם אחרי פיזור הכנסת. הוועדה הציבורית תקיים דיון, תשמע את נציגי הסיעות, תקבל נתונים מחשב הכנסת, תשמע את מחלקת המחקר של הכנסת ותקבל החלטה במהירות רבה על בסיס הליך תקין.

זאת הצעתי.

<u>היו"ר ניר אורבך:</u>

תודה רבה. חבר הכנסת ביטן, תכף אתן לך להתייחס. אני רוצה לשמוע גם את חבר הכנסת לשעבר, רואה חשבון אהוד רצאבי, חבר הוועדה הציבורית. בוקר טוב לך.

אהוד רצאבי:

בוקר טוב ותודה רבה. אני חושב שבמידה מסוימת אני אחזור על דברי כבוד השופטת פרוקצ'יה. לדעתי החוק מתוכו הוקמה הוועדה שהשופטת פרוקצ'יה עומדת בראשה ואני חבר בה יחד עם חבר נוסף, אני יכול לומר שמדיונים קודמים שקיימנו בוועדה כאשר הגיעו אלינו בקשות, הדיונים היו מעמיקים ורציניים מגובים בנתונים גם של חשב הכנסת וגם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת וגם שמענו את כל נציגי הסיעות וקיבלנו החלטות. אני חושב שהמצב שבו הכנסת יכולה לחוקק חוק ולעקוף את הוועדה הוא הליך לא ראוי. כפי שביקשה השופטת, אני מבקש שיינתן לנו זמן לבחון את הנתונים עצמם ולהוציא החלטה בנושא הזה. רצוי שהדעה שלנו תישמע אחרי שבחנו בצורה רצינית, לפחות למען הציבור.

לא שמעתי את עמדתה של היועצת המשפטית לגבי ההליך עצמו, כיוון שגם הייתה הבטחה של הכנסת, כמדומני אחרי הבג"ץ, שהוועדה תמיד תשמיע את קולה וגם תוכל להתייחס עניינית לחקיקות האלה. אני לא מתייחס כאן לא למספרים ולא להצדקה האם יש מקום להעלות או לא כי אין לי נתונים. אני מתייחס אך ורק להליך עצמו שלדעתי הוא לא ראוי.

היו"ר ניר אורבך:

תודה רבה אדוני. חבר הכנסת ביטן, תגיב בבקשה.

דוד ביטן (הליכוד):

מספר דברים. קודם כל, אנחנו בדיון לקריאה ראשונה. עדיין החוק הזה לא הוגש. אפשר לשמוע את עמדות הסיעות ואין שום בעיה. שנית, אני מאוד מצטער שזאת ההרגשה של כבודה, שלא נותנים לך מספיק זמן אבל יש דברים בחיים, במיוחד חוקים שקשורים במערכת בחירות שעושים מהיום להיום, שגם הוועדה צריכה לדון בעניין הזה מהר מכיוון שזה כמו כלים שלובים – מביאים הצעה שהיא בהסכמה עם כל הסיעות והיא בהסכמה עם מרבית הסיעות של הקואליציה. אני לא מייצג את הסיעות בקואליציה. אם יושב ראש הקואליציה והנציגים שלהם אומרים שזה מוסכם עליהם, בסדר, אני מקבל את זה, אבל עדיין כל אחד יכול לומר כאן את דברו.

אני לא מבין את הביקורת שלכם, גם של רצאבי וגם של כבודה, על העניין הזה מכיוון שמי מפריע לכם? מי מפריע לכם לאורך השנה לעשות דיונים ורפורמה בעניין הזה ולבדוק את נושא יחידת המימון? תעשו את זה. אנחנו נשמח מאוד לכל המחקרים. היינו באים ודנים יחד אתכם בעניין הזה. אתם לא עושים את זה ואנחנו מגיעים לבחירות ואנחנו אשמים בזה שאנחנו מבקשים עלייה בהתאם לנסיבות שציינתי.

לכן אני חושב שהביקורת לא צריכה להיות מופנית רק אלינו. אני אומר דבר מאוד פשוט. לנו אין ברירה בבחירות לחוקק את חוק המימון. אני לא חושב שאפשר לחכות עם זה לעוד שבועיים-שלושה כדי שהוועדה תתכנס ותדון בזה בצורה יותר מעמיקה מכיוון שבסופו של דבר אנחנו צריכים לדעת מה כללי המשחק בבחירות האלה. כל הבחירות, עניין של חודשיים-שלושה ואנחנו צריכים לדעת מה כללי המשחק שלנו מבחינה תקציבית כי אחרת שוב כולם יסיימו בגירעונות ושוב נבוא אל דלתה של הכנסת ושל המערכת הציבורית ונאמר תנו לנו עוד כסף, תנו לנו עוד מחזור של הלוואות וכל מיני דברים כאלה.

לכן אני חושב שבנסיבות האלה בפעם הזאת הביקורת לא מוצדקת כי מבחינת הכנסת זה קורה בלית ברירה. ביקשנו וביקשו מאיתנו היועצים המשפטיים לא לחוקק את החוק בקריאה ראשונה לפני שעושים דיון יחד איתכם בעניין הזה. כמובן קיבלנו את העמדה הזאת ללא כל בעיה מפני שכך זה צריך להיות. אני לא יודע מה היה במערכות בחירות קודמות אבל אני מדבר על מערכת הבחירות הנוכחית.

לכן אני חושב שאתם צריכים לאשר לנו תוספת מה גם שהתוספת היא לא גבוהה. אני חושב שהחשב יכול להציג את הדברים האלה. מצד שני, אם אתם רוצים לעשות בדיקה מעמיקה ורפורמה לקראת הבחירות הבאות, אין שום בעיה. נשמח לעשות איתכם דיון מעמיק על העניין הזה. נעשה את זה. אם יש צדק גדול מאוד בזה שצריך להפחית, אז נפחית. אם יש צדק צריך להעלות – נעלה. הכול צריך להיות, גם הנושא הזה של מערכות בחירות תכופות אחת אחרי השנייה, אתם צריכים לקחת את זה בחשבון בכל מצב. הרי לא יכול להיות שאנחנו נלך ממערכה למערכה ובסוף יבואו אלינו בטענות שיש גירעונות. ברור שיש גירעונות כי המערכת הפוליטית והציבורית חשבה שהבחירות צריכות להיות כל 4שנים ולא 5 פעמים בשנתיים. בסדר, אנחנו אשמים בזה, מאשימים אותנו גם בזה, נגיד שאנחנו אשמים, אז מה לעשות?

לכן אני חושב שהפעם אתם צריכים ללכת לקראת למרות שאני מקבל את זה שלא היה מספיק זמן. אני אומר במפורש שלא היה מספיק זמן. אנחנו מאוד מצטערים ומתנצלים על העניין הזה אבל במצב

בכלל לא נתפס. אנחנו נמצאים במציאות כמו שאתה תיארת אותה, מציאות שהיא בלתי נתפסת של מערכת בחירות חמישית. גם המחוקק לא חשב ברמה הזאת.

שמחה רוטמן (הציונות הדתית):

ולכן עושים הוראת שעה.

יוסף שיין (ישראל ביתנו):

לא. הוראת השעה היא לא זאת. הוראת השעה היא אם אתה הקמת ואם נתת סמכות, כפי שאמרה השופטת. אם נתת סמכות, אתה צריך לתת קצת "לי ווי" לסמכות הזאת. היא לא יכולה להיות מקובעת.

שמחה רוטמן (הציונות הדתית):

אבל זה בניגוד לחוק. זה ידרוש תיקון חקיקה.

יוסף שיין (ישראל ביתנו):

היא לא בניגוד לחוק.

שמחה רוטמן (הציונות הדתית):

ברור שלא.

יוסף שיין (ישראל ביתנו):

היא סבירה בעליל.

שמחה רוטמן (הציונות הדתית):

השופט יכול לעשות מה שהוא רוצה.

יוסף שיין (ישראל ביתנו):

השופט לא יכול לעשות מה שהוא רוצה.

היו"ר ניר אורבך:

תודה רבה לחבר הכנסת רוטמן ולחבר הכנסת שיין. לפני שאני מעביר את רשות הדיבור לחבר הכנסת סובה, נמצאים איתנו כאן גם נציגי משרד מבקר המדינה, הגברת חנה רותם ועורך דין יואל הדר, היועץ המשפטי. נשמח לשמוע את דעתכם בעניין.

יואל הדר:

ברשותכם, אני אפתח וחנה תשלים במה שאני אפספס. אני היועץ המשפטי למבקר המדינה. לגבי הנושא של יחידת מימון, אני לא אתייחס. זה לא נתון אצלנו להתייחסות אלא זה בפני הוועדה ובפני חברי הכנסת.

הייתי מבקש להתייחס לנושא של ההלוואות. אנחנו תומכים בעמדה של חשב הכנסת. הדברים שהוא אמר כאן מקובלים עלינו. מדובר כאן בקופה הציבורית. אתם נבחרי הציבור כמובן אמונים על נושא הקופה הציבורית אבל אני חושב שברגע שקבעתם – ואתם תקבעו בחוק – שמדובר בהלוואה ולא במענק, אני חושב שיש ציפייה שההלוואה הזאת תוחזר. לפני שהחוק תוקן וניתן לקחת הלוואות מקופת המדינה, היה אפשר לקחת רק ממוסדות פיננסיים. מהרגע שהחוק עבר ועד היום, לקחו ב-450 אחוזים יותר הלוואות מאשר היה לפני שהחוק תוקן.

מוסי רז (מרצ):

היו יותר מערכות בחירות.

דוד ביטן (הליכוד):

אתם מידרתם אותנו מהוועדות.

יוסף שיין (ישראל ביתנו):

לא מידרנו כלום. יכלו להגיע.

דוד ביטן (הליכוד):

מידרתם אותנו. לא נתתם לנו מה שהגיע לנו ולכן אנחנו עושים את העבודה במליאה.

יוסף שיין (ישראל ביתנו):

באים לכאן אחרי שהחרימו את עבודת הכנסת. זאת ציניות שאין כדוגמתה לגבי טובת המדינה וטובת הציבור.

היו"ר ניר אורבך:

תודה רבה חבר הכנסת שיין. היועצת המשפטית של הכנסת, עורכת הדין שגית אפיק, אנחנו רוצים לשמוע את עמדת הייעוץ המשפטי.

שגית אפיק:

אין ספק שמדובר כאן בהסדר לא פשוט. זה הסדר שמעורר שאלות של אובדן כספי ציבור. זאת הסיבה שזה הסדר שידרוש גם הצבעה של רוב של 61 חברי כנסת בכל הקריאות, כיוון שיש כאן פגיעה בשוויון הזדמנויות לפי סעיף 4 לחוק היסוד. לא בכדי הוציא המחוקק במקור מידו את קביעת יחידת המימון והעביר אותה לקביעה של הוועדה הציבורית. הסיבה לכך הייתה גם משפטית וגם ציבורית. כפי שאמרה כבוד השופטת פרוקצ'יה, מן הסתם תהיה כאן ביקורת ציבורית על כל הסדר שייעשה.

יחד עם זאת, אני חושבת שהעובדה שהכנסת בחקיקה הסמיכה את הוועדה הציבורית לקבוע את יחידת המימון, זה לא אומר שהכנסת הפקיעה מידה את הסמכות לשנות את ההסדר בהוראת שעה במקרים חריגים כאשר מתעורר צורך דחוף או צורך חיוני כפי שאולי קיים כאן לנוכח לוחות הזמנים הצפופים ביחס להתפזרות. את זה כמובן צריך לעשות ודאי תוך שמיעת הוועדה הציבורית והתייחסות לעמדות שלה. יושב ראש הוועדה וגם חבר הכנסת ביטן יודעים שמאז אתמול עמדנו על כך שתיעשה הזמנה מסודרת לוועדה הציבורית ושיועברו אליה הפרטים.

השופטת אילה פרוקצ'יה:

זה נקרא לשמוע את עמדת הוועדה הציבורית כאשר הצעת החוק מגיעה אלי לפני שעתיים? זה קשה לי להבין.

שגית אפיק:

יהיו כאן יומיים של דיונים.

השופטת אילה פרוקצ'יה:

זה לא נקרא לשמוע את עמדת הוועדה הציבורית. אלה משחקי מילים.

שגית אפיק:

מתקיים כאן דיון. הדיון עכשיו הוא לקריאה ראשונה. הדיון ימשיך גם מחר לקריאה השנייה והשלישית. לוחות הזמנים הם כאלה שעד מחר בחצות הכוונה היא להעביר את הצעת החוק. גם הוועדה הזאת מתכנסת לעשות דיונים דחופים. צריך לנסות לאפשר גם לוועדה הציבורית לקיים את הדיון בצורה מסודרת.

גרסה ב': ביום ז' בחשון התשפ"ג, ה-1 בנובמבר 2022.

היו"ר ניר אורבך:

תודה רבה. שמענו כאן את מכלול הדברים. אני חושב שגם הדברים הבסיסים שנשמעו וגם הקשיים, גם הנושא של עבודת חברי הכנסת בסופו של דבר מול הוועדה.

אנחנו עכשיו נצביע בוועדה גם על נוסח הצעת חוק ההתפזרות של חבר הכנסת קיש.

איתן גינזבורג (כחול לבן):

למה לא לדחות את זה?

היו"ר ניר אורבך:

רגע. אני רוצה להציע הצעה ואנחנו נתקדם. אנחנו נצביע עכשיו בוועדה. מן הסתם תהיה רוויזיה. אנחנו לא נקיים דיון ברוויזיה עד שלא נמצה את היכולת שלנו גם לראות מה אנחנו יכולים לעשות מול הוועדה וגם מה אנחנו יכולים לעשות בינינו לבין עצמנו.

רם שפע (העבודה):

יש לנו כאן חלק לא קטן מהקואליציה שחושב שצריך כך להתחיל.

איתן גינזבורג (כחול לבן):

למה לתת לוועדה מה שנקרא כבר סימון דרך? היא שמעה את הדברים.

היו"ר ניר אורבך:

אני פועל פה בהתאם לסיכומים בין הקואליציה לאופוזיציה.

איתן גינזבורג (כחול לבן):

אנחנו עומדים בסיכומים. מה שאני מציע לא סותר.

אני מציע לעשות הפסקה של מספר שעות משמעותי ולאפשר לוועדה לדון.

היו"ר ניר אורבך:

חבר הכנסת גינזבורג, אני מכבד אותך ולכן אני מקבל את הצעתך אבל חלקית. אנחנו יוצאים עכשיו להפסקה של רבע שעה עד שעה 13:40 ונקבל החלטה אם אנחנו עושים הצבעה או לא.

(הישיבה נפסקה בשעה 13:25 ונתחדשה בשעה 14:38)

היו"ר ניר אורבך:

אני מתכבד לחדש את ישיבת ועדת הכנסת. היום יום שלישי, כ"ט בסיון התשפ"ב, ה-28 ביוני 2022, על סדר היום הצעת חוק התפזרות הכנסת ה-24, התשפ"ב-2022 (פ/3660/24) של חבר הכנסת יואב קיש, הכנה לקריאה ראשונה.

כמו שאמרתי בסוף החלק הקודם של הישיבה אנחנו מודים לוועדה, לחברים ולשופטת שעומדת בראש הוועדה על העבודה שהם עושים. אני חושב שזה חשוב לנו כחברי כנסת ובסופו של דבר זה חשוב גם לציבור במדינה. לכן אנחנו הגענו להבנות לגבי מבנה החוק ואיך אנחנו נצטרך להצביע עליו. אני אבקש מארבל שתציג את זה וכמובן אחר כך אם יהיו הערות, גם מצד השופטת וגם מצד חברי הכנסת, בבקשה.

דוד ביטן (הליכוד):

אני יכול לומר באופן כללי. אנחנו חשבנו על הצעת השופטת ואנחנו נהיה מוכנים לקבל את העניין לגבי יחידת המימון. אנחנו מקבלים את הצעת כבוד השופטת בשם הוועדה שהיא תקבע בפעם הזאת - בלי להיכנס לפרשנויות - את גובה יחידת המימון לבחירות הספציפיות האלה לאחר שהיא תבחן את השינויים, את ההוצאות, את כל מה שמסביב. אנחנו סומכים עליה ועל הוועדה כולה. כשאני אומר עליה, הכוונה לכולם. היא מצידה, עד מחר בצוהריים תסיים את העבודה שלה. כרגע אנחנו נעביר את יתר הדברים בהם היא לא מתערבת כמו למשל הנושא של התשלומים והמחזור של ההלוואה, כמו למשל הנושא של המקדמה שלא מתקזזת עם ההלוואה. אנחנו היום נאשר את זה. לגבי גובה יחידת המימון נמתין עד שהיא תסיים את העבודה ואז נעביר הכול בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית.

את צריכה להגיד לנו מה אנחנו מעבירים ומה לא. תודה לגברתי שהיית איתנו. לגבי הסיעות, היא תתייעץ איתן כמובן. סיעת הליכוד – ואנחנו מדברים בשם כלל האופוזיציה – מסכימה. הסיעות כאן.

יבגני סובה (ישראל ביתנו):

שאלה. במקרה וכבוד השופטת לא תכריע ותחזיר את זה לפתחה של הוועדה, מה יהיה? אם תגידי שהזמן לא מספיק לך? את בכל זאת משאירה את זה להחלטת הוועדה או שבכל זאת תהיה הכרעה?

השופטת אילה פרוקצ'יה:

אנחנו התחייבנו להתחיל לעבוד עוד היום ולסיים את עבודתנו עד מחר בצוהריים, אחר הצוהריים. אנחנו נעמוד בלוח הזמנים. אני שמחה על הסיכום שהחלטת הוועדה לגבי שיעור יחידת המימון תהיה מחייבת.

יבגני סובה (ישראל ביתנו):

אין בעיה. אנחנו מקבלים את זה.

היו"ר ניר אורבך:

תודה רבה.

מיכל רוזין (מרצ):

אנחנו סומכים על השופטת.

יבגני סובה (ישראל ביתנו):

אני חושב שההחלטה מקובלת על כולנו.

השופטת אילה פרוקצ'יה:

עוד הערה. אני מאוד מבקשת שנציגי הסיעות במהירות האפשרות יעבירו אלינו את כל הנתונים הרלוונטיים לצורך ההחלטה. אם אפשר, כמה שיותר מהר להעביר נתונים כדי שנקבל החלטה מושכלת.

מיכל רוזין (מרצ):

איזה נתונים?

יבגני סובה (ישראל ביתנו):

הכוונה לאלה שלא מתנגדים. אלה שמתנגדים לא צריכים להעביר כי אנחנו מתנגדים להעלאה.

השופטת אילה פרוקצ'יה:

ם המתנגדים יכולים להעביר. גם הם רלוונטיים.

נספח 14

העתק של נוסח החלטת הוועדה הציבורית מיום 29.6.2022 בעניין שיעור יחידת המימון

עמ' 128

נספח ב

הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות

ל' סיון תשפ"ב
29 יוני 2022

החלטה

1. **הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות**, תשל"ג – 1973 (להלן – "**הוועדה הציבורית**") דנה בבקשת סיעות בכנסת לעשות שימוש בסמכותה מכח סעיף 21ב לחוק להעלות את שיעור יחידת המימון לצורך מימון הוצאות הבחירות לכנסת העשרים וחמש.

2. הוועדה הציבורית שמעה את נציגי הסיעות, הן אלה שביקשו העלאה והן אלה שהתנגדו לה, קבלה נתונים מחשב הכנסת וכן הערכות כלכליות ממחלקת המחקר של הכנסת. בשיקוליה, לקחה הוועדה בחשבון את הגורמים העקרוניים הבאים: צרכי הסיעות בניהול מערכת בחירות שתאפשר פעילות ראויה כנדרש לצורך מימוש חופש ביטוי פוליטי במשטר דמוקרטי; כמו כן, את הצורך המקביל בשיטת ניהול תקציבית של מפלגות המתחשבת בדרישות החסכון והצניעות בניהול מערכת בחירות המתבססת על כספי ציבור.
בצד השיקולים העקרוניים, התחשבה הוועדה הציבורית בשיקולים פרטניים הנוגעים לבקשה הנדונה לפניה והם: קיום התייקרויות בתקופה האחרונה במימון הוצאות בחירות הנוגעות לפעילויות הרלבנטיות לעניין, בצד מעמסת-יתר כספית המוטלת על המפלגות עקב קיומן של בחירות תכופות המגיעות כדי 5 מערכות בחירות בתוך קרוב ל – 4 שנים.

3. בנסיבות האמורות לאור מכלול השיקולים העקרוניים והפרטניים, ובהתבסס על הנתונים המספריים וההערכות הכלכליות שעמדו בפנינו, מחליטה הוועדה הציבורית על העלאת סכום יחידת המימון **ל - 1,600,000 ₪ (כ – 12.5% תוספת) לצורך הוצאות הבחירות לכנסת ה – 25.**
מובהר בזאת, כי החלטה זו מצומצמת להוצאות הבחירות בלבד ואינה מתפרשת על הוצאות המימון השוטף לפי סעיף 2 (א) (2) לחוק שהחישוב הקיים לגביהן נשאר בעינו; כמו כן החלטה זו חלה על הבחירות לכנסת ה – 25 בלבד.

4. במהלך הדיונים בפני הוועדה הציבורית עלו טענות שונות במישור העקרוני המצדיקות בחינה מעמיקה לצורך עריכת רפורמה מהותית בשיטת מימון המפלגות. נודה לנציגי המפלגות על פנייה משותפת לוועדה עם הצעות לשינויים לצורך דיון משותף על מנת להביא שיפור בשיטה הקיימת.

ובאנו על החתום

פרופ' אסף מידני **חבר**	**רו"ח אהרן רצאבי** **חבר**	**השופטת בדימוס אילה פרוקצ'יה** **יו"ר הוועדה הציבורית**

נספח 15

העתק חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב–2022 כפי שפורסם ברשומות, ביום 30.6.2022

עמ' 130

נספח 15
14:42 30/06/2022

רשומות

ספר החוקים

א׳ בתמוז התשפ״ב 2981 30 ביוני 2022

עמוד

חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ״ב–2022 898

תיקון עקיף:

חוק מימון מפלגות, התשל״ג–1973 – מס׳ 42

חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב–2022*

פרק א': התפזרות הכנסת

התפזרות הכנסת העשרים וארבע

1. הכנסת העשרים וארבע תתפזר לפני גמר תקופת כהונתה.

מועד הבחירות לכנסת העשרים וחמש

2. הבחירות לכנסת העשרים וחמש יתקיימו ביום ז' בחשוון התשפ"ג (1 בנובמבר 2022).

פרק ב': הוראת שעה – מימון הבחירות והלוואות לסיעות

מימון הבחירות – הוראת שעה

3. לעניין הבחירות לכנסת העשרים וחמש –

(1) סכום יחידת המימון לעניין חישוב הוצאות הבחירות לפי סעיפים 3(א), (ב), (ב1) ו־(ב2) ו־4 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג–1973[1] (להלן – חוק המימון), יהיה 1,600,000 שקלים חדשים;

(2) יקראו את חוק המימון כך:

(א) בסעיף 3, בכל מקום, במקום "השווה ליחידת מימון אחת" יקראו "השווה ל־1.4 יחידות מימון";

(ב) בסעיף 4(א2), במקום "70% מעשר יחידות מימון" יקראו "עשר יחידות מימון".

הלוואות לסיעות – הוראת שעה

4. (א) על אף האמור בסעיף 11(א) לחוק הבחירות לכנסת העשרים וארבע (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"א–2020[2] –

(1) ביקשה סיעה לקבל הלוואה לפי סעיף 7ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג–1973[3] (להלן – חוק המימון), לאחר כינונה של הכנסת העשרים וחמש, יובאו בחשבון לעניין סכום ההלוואה שהיא זכאית לו לפי סעיף קטן (ב)(1) לסעיף האמור גם הלוואות שניתנו לאותה סיעה בתקופות כהונתן של הכנסת העשרים ואחת, הכנסת העשרים ושתיים, הכנסת העשרים ושלוש והכנסת העשרים וארבע;

(2) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתן של הכנסת העשרים ואחת, הכנסת העשרים ושתיים, הכנסת העשרים ושלוש והכנסת העשרים וארבע יקראו את סעיף 7ג לחוק המימון כך, לפי העניין:

(א) בסעיף קטן (ב) –

(1) בפסקה (1) –

(א) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים ושתיים, במקום "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום ארבע שנים וחצי";

---

* התקבל בכנסת ביום א' בתמוז התשפ"ב (30 ביוני 2022) [בישיבה שהחלה ביום ל' בסיוון התשפ"ב (29 ביוני 2022)]; הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הכנסת – 923, מיום כ"ט בסיוון התשפ"ב (28 ביוני 2022), עמ' 190, ובהצעות חוק הכנסת – 928, מיום ל' בסיוון התשפ"ב (29 ביוני 2022), עמ' 214.

[1] ס"ח התשל"ג, עמ' 52; התש"ף, עמ' 41.

[2] ס"ח התשפ"א, עמ' 194.

[3] ס"ח התשל"ג, עמ' 52.

(ב) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים ושלוש והכנסת העשרים וארבע, במקום "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום ארבע שנים וארבעה חודשים";

(2) בפסקה (2), במקום "מהחודש שלאחר קבלת ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "מהחודש שלאחר כינונה של הכנסת העשרים וחמש ועד תום ארבע שנים וארבעה חודשים";

(ב) סעיף קטן (ג) לא יחול, ויחולו הוראות אלה: הסתיימה כהונתה של הכנסת העשרים וארבע לפני פירעון הלוואה כאמור בסעיף קטן (ב), לא תנוכה יתרת ההלוואה מהמקדמה שהיא זכאית לה לפי סעיף 4 לקראת הבחירות לכנסת העשרים וחמש; לא הגישה סיעה רשימת מועמדים לכנסת העשרים וחמש, תנוכה יתרת ההלוואה ממימון ההוצאות השוטפות שהסיעה מקבלת בחודש, ולא יחולו עליה הוראות סעיף קטן (ב)(2) כנוסחו בפסקת משנה (א);

(3) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים וחמש יקראו את סעיף 7ג(ב) לחוק המימון כך:

(א) בפסקה (1), במקום "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום ארבע שנים וארבעה חודשים";

(ב) בפסקה (2), במקום "שלוש שנים" יבוא "ארבע שנים וארבעה חודשים".

(ב) על אף האמור בסעיף 7ג(ב)(3) לחוק המימון, לעניין קבלת הלוואה בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים וארבע, סיעה שעד יום תחילתו של חוק זה לא קיבלה הלוואה לפי סעיף 7ג(ב)(1) לחוק המימון או שקיבלה חלק מסכום ההלוואה שהיא רשאית לקבל כאמור, תהיה זכאית לקבל הלוואה אף ללא אישורו של יושב ראש הכנסת והמלצת הוועדה הציבורית, בתנאים האלה:

(1) ההלוואה תהיה בשיעור שלא יעלה על 80% מסכום ההלוואה שהסיעה הייתה זכאית לקבל לפי סעיף 7ג(ב)(1) לחוק המימון נכון ליום תחילתו של חוק זה;

(2) הסיעה ביקשה את ההלוואה בתוך עשרה ימים מיום תחילתו של חוק זה.

פרק ג': תיקון חוק מימון מפלגות

תיקון חוק מימון מפלגות – מס' 42

5. בחוק מימון מפלגות, התשל"ג–1973[4], בסעיף 10 –

(1) בסעיף קטן (א), במקום "בתוך 16 שבועות" יבוא "בתוך 24 שבועות";

(2) בסעיף קטן (ב), במקום "תוך 22 שבועות" יבוא "בתוך 24 שבועות".

[4] ס"ח התשל"ג, עמ' 52; התש"ף, עמ' 41.

פרק ד׳: תחילה

תחילה

6. תחילתו של חוק זה ביום קבלתו בכנסת.

נפתלי בנט
ראש הממשלה

יצחק הרצוג
נשיא המדינה

מיקי לוי
יושב ראש הכנסת

נספח 16

העתק מכתבה של העותרת אל יו"ר וחברי ועדת חוקה, חוק ומשפט ואל היועצת המשפטית לכנסת מיום 27.6.2022

עמ' 135

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل
eMeme u i e me i e

27 יוני 2022, כ"ח סיון תשפ"ב

לכבוד

חה"כ גלעד קריב	**חברי ועדת החוקה, חוק ומשפט**	**עו"ד שגית אפיק**
יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט	משכן הכנסת	מ"מ היועצת המשפטית לכנסת
משכן הכנסת	ירושלים	משכן הכנסת
ירושלים		ירושלים

שלום רב,

הנדון: התנגדות לגלגול חובות המפלגות והגדלת המימון למערכת הבחירות לכנסת ה-25

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "**התנועה**"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדרישה להתנגד לאפשרות גלגול החובות והגדלת המימון למפלגות לקראת מערכת הבחירות לכנסת ה-25, והכל מן הטעמים שיפורטו להלן:

1. לאחרונה פורסם בתקשורת, כי מתקיימים דיונים לא-רשמיים בין נציגי הסיעות השונות, בדבר האפשרות להגדלת יחידות המימון לחברי הכנסת לקראת הבחירות לכנסת ה-25,[1] יחד עם האפשרות לגלגול חובות הסיעות בכנסת לאוצר המדינה – חובות של כ-200 מיליון ש"ח.

2. כידוע, חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (לעיל ולהלן: "**החוק**" או "**חוק מימון מפלגות**") קובע כי **הסמכות לקבוע את שיעור יחידת המימון נתון לוועדה הציבורית, ולה בלבד**. ועדה זו הוקמה בחוק מימון מפלגות (תיקון מס' 15) (ועדה לקביעת יחידת המימון), התשנ"ג-1993. לפי דברי ההסבר, התיקון נועד להעביר את הסמכות לקביעת יחידת המימון שהייתה מצויה בידי חברי הכנסת בוועדת הכספים לוועדה ציבורית בלתי תלויה, שתוכל לפעול בלא לחץ ולפי שיקולים אובייקטיבים.

3. אם כן, האפשרות שסיעות הבית, יפעלו להגדיל את מימון המפלגות לבחירות באמצעות הגדלת אחוז המימון, ולא באמצעות הגדלת סכום היחידה, פירושה **עקיפה של המנגנון שנקבע בחוק בדמות הוועדה הציבורית הבלתי תלויה**.

4. **לא זו אף זו, שינוי החוק בהוראת שעה, שמטרתה לגלגל את החובות הכספיים של הסיעות עצמן ומאפשר למפלגות לקחת הלוואות נוספות בהוראת שעה מיוחדת ולאחר שהחל הליך התפזרותה של הכנסת ה-24 – הוא הלכה למעשה פעילות של "הכנסת מחוקקת לעצמה" ומדובר בניגוד עניינים חמור הפוגע בהליך הבחירות ובשוויון שבין המפלגות המתמודדות לכנסת ה-25**.

5. על כן, כל הליך של הגדלת המימון צריך להיבחן אך ורק אצל הוועדה הציבורית, כדי שזו תגבש עמדה מושכלת ביחס לאינטרס הציבורי, לצרכי המפלגות ובהתחשב בכלל הנסיבות. **האפשרות לשינוי החוק באמצעות הוראת שעה בכדי לקחת הלוואות נוספות מאוצר המדינה, הוא בעייתי במיוחד ואינו ראוי במיוחד כאשר מתחולל משבר כלכלי מהגדולים שידעה מדינה**.

6. נזכיר, כי כבר היום ישנן מפלגות שקיבלו הלוואה ולא נבחרו לכנסת, וחייבות למדינה מיליוני ש"ח.

---

[1] שירית אביטן כהן "בחירות יוקר המחיה? אינפלציה? בכנסת מנסים להגדיל את מימון קמפיין הבחירות" **גלובס**, 23.6.2022. https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001416143

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: •02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

הכנסת בעניין מפלגות אלה (הבית היהודי, העצמאות, התנועה הירוקה), עומדת לפני שוקת שבורה אינה יכולה לפרוע את החובות האדירים.

7. מכאן, ש**רצוי וראוי מנבחרי הציבור לגלות איפוק בניהול כספי המדינה, להסתפק בתקציב הגבוה דיו למימון המפלגות ולא להרחיבו עוד**.

8. לעמדת התנועה, חובה עליכם לעמוד על הקשיים שעלולים לעלות במקרה בו תבקש הכנסת לקיים "מחטף", בשינוי חוק מימון מפלגות ובהגדלת המימון תוך כריכת השינוי הנדרש בחוק להצעות החוק לפיזור הכנסת.

9. תכלית חוק מימון מפלגות והתיקון שאוסר על לקיחת הלוואות לפני תקופת בחירות מטרתם להבטיח שוויון בין המפלגות השונות המתמודדות בבחירות – גם בין אלה שאינן בכנסת. שינוי של החוק כעת, ולאחר שהכנסת הצביעה כבר על פיזור יפגע בזכות לשוויון בבחירות ויהיה מלא בפגמים חוקתיים.

10. **אשר על כן, אנו פונים אליכם כאמור בבקשה שתמנעו מלקדם חקיקה להגדלת המימון הכספי למפלגות השונות לקראת הבחירות לכנסת ה-24, תוך עקיפת סמכותה של הוועדה הציבורית, ופגיעה בתכליות חוק מימון מפלגות.**

11. נוכח חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, נודה לקבלת עמדתכם בהקדם.

בכבוד רב,

תומר נאור, עו"ד
ראש אגף משפט

הידי נגב, עו"ד
מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: •02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

נספח 17

העתק מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לכנסת מיום 4.7.2022

עמ' 138

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

31 דצמבר 2020, ה תמוז תשפ"ב

לכבוד
עו"ד שגית אפיק
היועצת המשפטית לכנסת
משכן הכנסת
ירושלים

שלום רב,

הנדון: בקשה לקבלת תגובת הייעוץ המשפטי לכנסת בכל הנוגע לעקיפת המנגנון להגדלת מימון הבחירות ולגלגול חובות הלוואות הבחירות לכנסת ה-25

סימוכין: מכתבנו מיום 27.6.2022.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "**התנועה**"), אנו מתכבדים לפנות אלייך כלהלן:

1. ביום 27.6.2022 פנינו אלייך במכתבנו שבסימוכין, בבקשה לקבלת תגובה להתנגדותנו לגלגול חובות המפלגות והגדלת המימון למערכת הבחירות לכנסת ה-25. מאחר ונכון לאותו יום לא קודמה חקיקה אך היו דיווחים בתקשורת על כך, טענו כי האפשרות של קידום חקיקה להגדלת המימון הכספי למפלגות השונות לקראת הבחירות לכנסת ה-25, תהיה עקיפה בוטה של סמכות הוועדה הציבורית ופגיעה בתכליות חוק מימון מפלגות.
2. והנה להפתעתנו, ביום 29.6.2022 התקיים דיון בוועדת הכנסת, בהצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022 (להלן "**הצעת החוק**"). שם השופטת בדימ. אילה פרוקצ יה, יושבת ראש הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, מתחה ביקורת חמורה על פעילות חברי הכנסת בהצעת החוק, וסברה כי:

> "**הכנסת לא מכבדת חוק שהיא עצמה חוקקה [..] ברגע שהיא עוקפת אותו היא עוקפת את עצמה. התהליך הזה לא זכה לאמון ציבורי והביקורת הציבורית שתהיה היא מוצדקת** [..] צריך לפתח תודעה שונה ממה שקיימת היום, מערכות בחירות מכספי ציבור צריכות להיות צנועות, אפשר להגיע לציבור הבוחרים גם באמצעים יותר צנועים".

3. כמו כן, ביחס לגלגול חובות ההלוואות ממערכת בחירות אחת לשנייה, היא הוסיפה כי: "**זה מצב לא תקין ולא נכון**."
4. יחד עם זאת, ועל אף הביקורת שהטיחה יושבת ראש הוועדה הציבורית בחברי הכנסת, אישרה הוועדה הציבורית העלאה כספית של יחידת המימון, לפיה מחושב הסכום מ-1.422 מיליון ש"ח ל-1.6 מיליון ש"ח – בין היתר כדי שלא ייעקף המנגנון.
5. לא זו אף זו, למרות העלאה הנ"ל שאושרה על ידי הוועדה הציבורית, חברי הכנסת ביקשו להגדיל את היחידות וקבעו בהצעת החוק, כי במקום שחבר הכנסת יקבל סכום "השווה ליחידת מימון אחת, יקראו השווה ל 1.4 יחידות מימון". כלומר, חברי הכנסת עקפו את המנגנון של הוועדה הציבורית, והגידלו לעצמם את יחידות המימון מבלי אישור הוועדה הציבורית ולמרות שזו החליטה על הגדלת הערך הכספי של יחידת המימון.
6. לא זו אף זו, חברי הכנסת גם תיקנו את הצעת החוק וקבעו כי יוכלו להמשיך ולגלגל את חובות ההלוואות למערכת הבחירות הבאה – הנאמדים כעת לפני הגדלת ההלוואות בחובה של כ-200 מיליון

רח יפו 208, ירושלים 94383 מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 91043 טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073• فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

ש"ח – אותם הם עשויים להחזיר מן המימון השוטף רק לאחר הבחירות בכנסת ה-25.

7. כבר עתה נזכיר, כי ישנן מפלגות המצויות בחובות והן לא נכנסו לכנסת האחרונה. משמע שהן אינן יכולות להחזיר את חובותיהן בנאמדות במיליוני ש"ח לאוצר המדינה. התיקון לחוק שותק ביחס לאפשרות זו, ועשרות מיליוני ש"ח שניתנו כהלוואה למפלגות שאינן בכנסת הגיעו לתהום הנשייה.

- **מצ"ב ומסומן למכתב זה <u>נספח א'</u> טבלת חובות המפלגות מיום 1.3.2022, שהתקבלה בתנועה בעקבות בקשת חופש מידע מהכנסת.**

<u>הבעייתיות בעקיפת המנגנון להגדלת מימון הבחירות</u>:

8. כידוע, חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: "**חוק מימון מפלגות**"), קובע כי כדי להגדיל את מימון המפלגות לבחירות ניתנה הסמכות לוועדה הציבורית הבלתי תלויה. ועדה זו הוקמה בתיקון מס 15 לחוק מימון מפלגות בשנת 1993. לפי דברי ההסבר, התיקון נועד **<u>להעביר</u>** את הסמכות לקביעת יחידת המימון שהייתה מצויה בידי חברי הכנסת בוועדת הכספים לוועדה ציבורית בלתי תלויה, שתוכל לפעול בלא לחץ ולפי שיקולים אובייקטיבים.

9. כמו כן, סעיף 7ג(ב)(3) לחוק מימון מפלגות, קובע שבסמוך לפני יום הבחירות, ולאחר התפזרות הכנסת, **לא תינתן הלוואה אלא אם יו"ר הכנסת שוכנע כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין, על פי המלצת הוועדה הציבורית.** אם החליט לאפשר את ההלוואה, הדבר יהיה נכון כלפי כל הסיעות.

10. לכן, דרך המלך להוספת מימון לקראת הבחירות, גם אם על דרך ההלוואה, היא בפניה לאישור הוועדה הציבורית.

11. והנה, על אף שפנו חברי הכנסת אל הוועדה הציבורית שבראשותך ועל אף שהחלטתם על העלאת סכום יחידת המימון – בחרו חברי הכנסת לעקוף את המנגנון הקבוע ולהוסיף על הסכום שקבעתם כי יחס יחידת המימון לכל חבר הכנסת יהיה של 1.4 יחידות מימון.

12. לעמדת התנועה, חקיקתה של הצעת החוק מהווה, **<u>עקיפה בעייתית במיוחד של המנגנון</u>**, הפוגעת באינטרס הציבורי אותו מייצגת הוועדה בראשותך, ובאופן שהתקבל בניגוד עניינים חריף של חברי הכנסת עצמם.

13. יתרה מכך, אנו סבורים כי עקיפת המנגנון שנקבע לעניין מימון המפלגות היא חקיקה מסוג "הכנסת מחוקקת לעצמה" – כזו המטיבה כספית עם כלל חברי הכנסת והסיעות בלבד ונוגדת את האינטרס הציבורי.[1]

<u>הבעייתיות בגלגול חובות ההלוואות לכנסת ה-25</u>:

14. כפי שעמדנו לעיל, הצעת החוק שנחקקה ביום 30.6.2022, טומנת בחובה גם את אפשרות המפלגות לקחת הלוואות נוספות מיוחדות לפני הבחירות לכנסת ה-25, יחד עם פריסה רחבה הרבה יותר של

[1] בג"ץ 971/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת**, פ"ד נו(6) 117, 141 (2002); סוזי נבות "קביעת שכרם של חברי הכנסת: "המחליטים הם גם הזוכים" **המשפט** ט 253, 261 (תשס"ד); יואב דותן, איסור "החקיקה העצמית" כמגבלה חוקתית בפסיקת בית המשפט העליון, כרך לא **משפטים**, 15.2.2018.

חובות המפלגות. כמו כן, כפי שצירפנו **כנספח א'** לפניה זו, סכום חובות המפלגות השונות לפני האפשרות לקחת הלוואות נוספות ולגלגל את החוב עומד על כ-200 מיליון ש"ח לאוצר המדינה.

15. לעמדת התנועה, האפשרות לגלגל חובות מהווה עקיפה נוספת של המנגנון שנקבע בחוק מימון מפלגות וקובע שלוועדה הציבורית **הסמכות** לקבוע את סכום מימון המפלגות – כדי שהסמכות לא תהיה כך שהגורם המחליט הוא הזוכה, ובמטרה לנתק את חברי הכנסת מהוספת כספים רבים לכיסי המפלגות.

16. כמו כן, וכפי שצוין לעיל, קיימות מפלגות אחרות, אשר אינן בכנסת ואינן יכולות לקבל את ההלוואות הללו, ולכן **החוק מטיב ונותן נקודת זינוק שונה למפלגות מסוימות על פני אחרות**. מכאן שלעמדתנו, החוק אף **מנוגד לתכלית חוק מימון מפלגות שמטרתו לקדם שוויון בין המפלגות השונות המתמודדות בבחירות לכנסת**.

17. בחקיקת החוק, התגברו חברי הכנסת על חוסר השוויון הנ"ל, הנוגד את שיטת הבחירות לכנסת הישראלית, בהצבעה של רוב חברי הכנסת (מעל 61 חברים) בהתאם לסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת. לעמדתנו, הצבעה של רוב חברי הכנסת אינה מספיקה כדי לרפא את חוסר השוויון בענייננו דנן, מאחר שאנו נמצאים בהצעה מסוג "הכנסת מחוקקת לעצמה" – כזו המטיבה כספית עם כלל חברי הכנסת והסיעות בלבד ונוגדת את האינטרס הציבורי.

18. בנוסף, לא ניתן להתעלם מכך שקיים סיכוי סביר שסיעות רבות, אשר מבקשות כעת הלוואות מאוצר המדינה לא יכנסו לכנסת ה-25 ולא יוכלו לפרוע את חובן מהמימון השוטף של הכנסת ה-25. זאת, בדומה לסיעות שלקחו הלוואות להתמודדות לכנסות ה-21 וה-22, טרם פרעו את חובן ולא ברור כיצד הכנסת תגבה את החובות.

19. אם כן, במצב דברים זה בו אנו מצויים לפני שוקת שבורה וחובות ענקיים לאוצר המדינה מבלי יכולת ממשית לגבות את החובות, אנו סבורים אף שקיים מקום לבחון את חקיקת החוק באמצעות דוקטרינת "הכנסת מחוקקת לעצמה".

20. **אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל, אנו פונים אלייך בבקשה לקבל את תגובתך כיועצת המשפטית לכנסת, ובכלל זה בעניין עקיפת המנגנון והוועדה הציבורית ורמיסת תכליות חוק מימון מפלגות ברגל גסה, תוך חקיקה הנוגדת את האינטרס הציבורי שנחקקה בניגוד עניינים חריף.**

21. **לנוכח חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, נודה לקבלת עמדתך בהקדם, על מנת שנוכל לבחון את המשך נקיטת צעדינו בקשר עם הנושא שבנדון, ולרבות המשפטיים.**

בכבוד רב,

תומר נאור, עו"ד
מנהל האגף המשפטי

הידי נגב, עו"ד
מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה

רח יפו 208, ירושלים 94383 מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 91043 טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: •02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

יתרת קרן הלוואות ליום : [illegible]		
מפלגה	**יתרת קרן הלוואה - אש"ח**	**החזר קרן חודשי- אש"ח**
הליכוד	51,239	1,250
יש עתיד	16,749	409
חוסן ישראל	15,372	375
צל"ש - ציונית ליברלית ושיוויון (ימינה)	10,250	250
תקווה חדשה - אחדות לישראל	10,248	250
ישראל ביתנו	9,088	217
מר"צ	7,074	173
העבודה	6,899	168
ש"ס התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה	6,383	156
דגל התורה	6,353	155
אגודת ישראל	5,663	138
דרך ארץ	3,599	88
לזוז	3,390	83
האיחוד הלאומי - תקומה	2,128	52
אלתג'מוע אלווטני אלדימוקרטי (בל"ד)	1,067	26
רשימת האיחוד הערבי (רע"מ)	628	15
עתיד אחד - עתיד טוב לישראל	0	0
חזית יהודית לאומית	0	0
המפלגה הקומוניסטית הישראלית - חד"ש	0	0
התנועה הערבית להתחדשות (תע"ל)	0	0
סה"כ	[illegible]	[illegible]

מועד צפוי לפרעון סופי : אוגוסט [illegible].

מפלגה	**יתרת קרן הלוואה - אש"ח**	**הערות**
מפלגת העצמאות	3,986	לא מיוצגת בכנסת ה-24
הבית היהודי - המפד"ל החדשה	3,250	לא מיוצגת בכנסת ה-24
מפלגת התנועה הירוקה - המפלגה הסביבתית חברתית	3,177	לא מיוצגת בכנסת ה-24
סה"כ	[illegible]	

נספח 18

העתק מכתבה של העותרת אל יושבת ראש הוועדה הציבורית השופטת בדימי אילה פרוקצייה מיום 4.7.2022

עמ' 143

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

31 דצמבר 2020, ה תמוז תשפ"ב

לכבוד
כב' השופטת (בדימ') אילה פרוקצ'יה
יו"ר הוועדה הציבורית
משכן הכנסת
ירושלים

שלום רב,

הנדון: בקשה לקבלת עמדתך בכל הנוגע לעקיפת המנגנון להגדלת מימון הבחירות ולגלגול חובות הלוואות הבחירות לכנסת ה-25

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "**התנועה**"), אנו מתכבדים לפנות אלייך כלהלן:

1. ביום 29.6.2022 התקיים בהשתתפותך, דיון בוועדת הכנסת, בהצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022 (להלן "**הצעת החוק**"). כך, מתוקף תפקידך כיושבת ראש הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, מתחת בדברייך ביקורת על פעילות חברי הכנסת, כי:

> "**הכנסת לא מכבדת חוק שהיא עצמה חוקקה [..] ברגע שהיא עוקפת אותו היא עוקפת את עצמה. התהליך הזה לא זכה לאמון ציבורי והביקורת הציבורית שתהיה היא מוצדקת** [..] צריך לפתח תודעה שונה ממה שקיימת היום, מערכות בחירות מכספי ציבור צריכות להיות צנועות, אפשר להגיע לציבור הבוחרים גם באמצעים יותר צנועים".

2. כמו כן, ביחס לגלגול חובות ההלוואות ממערכת בחירות אחת לשנייה, השבת כי: "**זה מצב לא תקין ולא נכון**."

3. יחד עם זאת, ועל אף הביקורת שהטחת בחברי הכנסת, אישרה הוועדה ברשותך העלאה כספית של יחידת המימון, לפיה מחושב הסכום מ-1.422 מיליון ש"ח ל-1.6 מיליון ש"ח.

4. לא זו אף זו, למרות העלאה הנ"ל שאושרה על ידך, חברי הכנסת ביקשו להגדיל את היחידות וקבעו בהצעת החוק, כי במקום שחבר הכנסת יקבל סכום "השווה ליחידת מימון אחת, יקראו השווה ל 1.4 יחידות מימון". כלומר, חברי הכנסת עקפו את המנגנון של הוועדה הציבורית בראשותך, והגידלו לעצמם את יחידות המימון מבלי שאישרת ולמרות שהחלטתם על הגדלת הערך הכספי של יחידת המימון.

5. לא זו אף זו, חברי הכנסת גם תיקנו את הצעת החוק וקבעו כי יוכלו להמשיך ולגלגל את חובות ההלוואות למערכת הבחירות הבאה – הנאמדים כעת לפני הגדלת ההלוואות בחובה של כ-200 מיליון ש"ח – אותם הם עשויים להחזיר מן המימון השוטף רק לאחר הבחירות בכנסת ה-25.

6. כבר עתה נזכיר, כי ישנן מפלגות המצויות בחובות והן לא נכנסו לכנסת האחרונה. משמע שהן אינן יכולות להחזיר את חובותיהן בנאמדות במיליוני ש"ח לאוצר המדינה. התיקון לחוק שותק ביחס לאפשרות זו, ועשרות מיליוני ש"ח שניתנו כהלוואה למפלגות שאינן בכנסת הגיעו לתהום הנשייה.

- **מצ"ב למכתב זה כנספח א' טבלת החובות של כלל המפלגות מיום 1.3.2022, שהתקבלה בתנועה בעקבות בקשת חופש מידע מהכנסת.**

רח יפו 208, ירושלים 94383 מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 91043 טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: •02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

הבעייתיות בעקיפת המנגנון להגדלת מימון הבחירות:

7. כידוע, חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: "**חוק מימון מפלגות**"), קובע כי כדי להגדיל את מימון המפלגות לבחירות ניתנה הסמכות לוועדה הציבורית הבלתי תלויה. ועדה זו הוקמה בתיקון מס 15 לחוק מימון מפלגות בשנת 1993. לפי דברי ההסבר, התיקון נועד **להעביר** את הסמכות לקביעת יחידת המימון שהייתה מצויה בידי חברי הכנסת בוועדת הכספים לוועדה ציבורית בלתי תלויה, שתוכל לפעול בלא לחץ ולפי שיקולים אובייקטיבים.

8. כמו כן, סעיף 7ג(ב)(3) לחוק מימון מפלגות, קובע שבסמוך לפני יום הבחירות, ולאחר התפזרות הכנסת, **לא תינתן הלוואה אלא אם יו"ר הכנסת שוכנע כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין, על פי המלצת הוועדה הציבורית.** אם החליט לאפשר את ההלוואה, הדבר יהיה נכון כלפי כל הסיעות.

9. לכן, דרך המלך להוספת מימון לקראת הבחירות, גם אם על דרך ההלוואה, היא בפניה לאישור הוועדה הציבורית.

10. והנה, על אף שפנו חברי הכנסת אל הוועדה הציבורית שבראשותך ועל אף שהחלטתם על העלאת סכום יחידת המימון – בחרו חברי הכנסת לעקוף את המנגנון הקבוע ולהוסיף על הסכום שקבעתם כי יחס יחידת המימון לכל חבר הכנסת יהיה של 1.4 יחידות מימון.

11. לעמדת התנועה, חקיקתה של הצעת החוק מהווה, **עקיפה בעייתית במיוחד של המנגנון**, הפוגעת באינטרס הציבורי אותו מייצגת הוועדה בראשותך, ובאופן שהתקבל בניגוד עניינים חריף של חברי הכנסת עצמם.

12. יתרה מכך, אנו סבורים כי עקיפת המנגנון שנקבע לעניין מימון המפלגות היא חקיקה מסוג "הכנסת מחוקקת לעצמה" – כזו המטיבה כספית עם כלל חברי הכנסת והסיעות בלבד ונוגדת את האינטרס הציבורי.[1]

הבעייתיות בגלגול חובות ההלוואות לכנסת ה-25:

13. כפי שעמדנו לעיל, הצעת החוק שנחקקה ביום 30.6.2022, טומנת בחובה גם את אפשרות המפלגות לקחת הלוואות נוספות מיוחדות לפני הבחירות לכנסת ה-25, יחד עם פריסה רחבה הרבה יותר של חובות המפלגות. כמו כן, כפי שצירפנו **כנספח** לפניה זו, סכום חובות המפלגות השונות לפני האפשרות לקחת הלוואות נוספות ולגלגל את החוב עומד על כ-200 מיליון ש"ח לאוצר המדינה.

14. לעמדת התנועה, האפשרות לגלגל חובות מהווה עקיפה נוספת של המנגנון שנקבע בחוק מימון מפלגות וקובע שלוועדה הציבורית **הסמכות** לקבוע את סכום מימון המפלגות – כדי שהסמכות לא תהיה כך שהגורם המחליט הוא הזוכה, ובמטרה לנתק את חברי הכנסת מהוספת כספים רבים לכיסי המפלגות.

15. כמו כן, וכפי שצוין לעיל, קיימות מפלגות אחרות, אשר אינן בכנסת ואינן יכולות לקבל את ההלוואות

[1] בג"ץ 971/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת**, פ"ד נו(6) 117, 141 (2002); סוזי נבות "קביעת שכרם של חברי הכנסת: "המחליטים הם גם הזוכים" **המשפט** ט 253, 261 (תשס"ד); יואב דותן, איסור "החקיקה העצמית" כמגבלה חוקתית בפסיקת בית המשפט העליון, כרך לא **משפטים**, 15.2.2018.

רח יפו 208, ירושלים 94383 מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 91043 טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: •02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

הללו, ולכן **החוק מטיב ונותן נקודת זינוק שונה למפלגות מסוימות על פני אחרות**. מכאן שלעמדתנו, החוק אף **מנוגד לתכלית חוק מימון מפלגות שמטרתו לקדם שוויון בין המפלגות השונות המתמודדות בבחירות לכנסת**.

16. בחקיקת החוק, התגברו חברי הכנסת על חוסר השוויון הנ"ל, הנוגד את שיטת הבחירות לכנסת הישראלית, בהצבעה של רוב חברי הכנסת (מעל 61 חברים) בהתאם לסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת. לעמדתנו, הצבעה של רוב חברי הכנסת אינה מספיקה כדי לרפא את חוסר השוויון בענייננו דנן, מאחר שאנו נמצאים בהצעה מסוג "הכנסת מחוקקת לעצמה" – כזו המטיבה כספית עם כלל חברי הכנסת והסיעות בלבד ונוגדת את האינטרס הציבורי.

17. בנוסף, לא ניתן להתעלם מכך שקיים סיכוי סביר שסיעות רבות, אשר מבקשות כעת הלוואות מאוצר המדינה לא יכנסו לכנסת ה-25 ולא יוכלו לפרוע את חובן מהמימון השוטף של הכנסת ה-25. זאת, בדומה לסיעות שלקחו הלוואות להתמודדות לכנסות ה-21 וה-22, טרם פרעו את חובן ולא ברור כיצד הכנסת תגבה את החובות.

18. אם כן, במצב דברים זה בו אנו מצויים לפני שוקת שבורה וחובות ענקיים לאוצר המדינה מבלי יכולת ממשית לגבות את החובות, אנו סבורים אף שקיים מקום לבחון את חקיקת החוק באמצעות דוקטרינת "הכנסת מחוקקת לעצמה".

19. **אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל, התנועה בוחנת את האפשרויות העומדות בפניה בעניין עקיפת המנגנון שנקבע בחוק ורמיסת תכלית חוק מימון מפלגות ברגל גסה, תוך חקיקה הנוגדת את האינטרס הציבורי שנחקקה בניגוד עניינים חריף.**

20. **מכאן, שנתכבד לפנות אלייך בבקשה לקבל את עמדתך בנושאים האלה כיושבת ראש הוועדה הציבורית למימון מפלגות.**

21. **לנוכח חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, נודה לקבלת עמדתך בהקדם, על מנת שנוכל לבחון את המשך נקיטת צעדינו בקשר עם הנושא שבנדון, ולרבות המשפטיים.**

בכבוד רב,

תומר נאור, עו"ד
מנהל האגף המשפטי

הידי נגב, עו"ד
מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה

רח יפו 208, ירושלים 94383 מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 91043 טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: •02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

א'

יתרת קרן הלוואות ליום : □□□□□□□□□		
מפלגה	**יתרת קרן הלוואה - אש"ח**	**החזר קרן חודשי- אש"ח**
הליכוד	51,239	1,250
יש עתיד	16,749	409
חוסן ישראל	15,372	375
צל"ש - ציונית ליברלית ושיוויון (ימינה)	10,250	250
תקווה חדשה - אחדות לישראל	10,248	250
ישראל ביתנו	9,088	217
מר"צ	7,074	173
העבודה	6,899	168
ש"ס התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה	6,383	156
דגל התורה	6,353	155
אגודת ישראל	5,663	138
דרך ארץ	3,599	88
לזוז	3,390	83
האיחוד הלאומי - תקומה	2,128	52
אלתג'מוע אלווטני אלדימוקרטי (בל"ד)	1,067	26
רשימת האיחוד הערבי (רע"מ)	628	15
עתיד אחד - עתיד טוב לישראל	0	0
חזית יהודית לאומית	0	0
המפלגה הקומוניסטית הישראלית - חד"ש	0	0
התנועה הערבית להתחדשות (תע"ל)	0	0
סה"כ	□□□□□□	□□□□

מועד צפוי לפרעון סופי : אוגוסט □□□□.

מפלגה	**יתרת קרן הלוואה - אש"ח**	**הערות**
מפלגת העצמאות	3,986	לא מיוצגת בכנסת ה-24
הבית היהודי - המפד"ל החדשה	3,250	לא מיוצגת בכנסת ה-24
מפלגת התנועה הירוקה - המפלגה הסביבתית חברתית	3,177	לא מיוצגת בכנסת ה-24
סה"כ	□□□□□	

<u>נספח 19</u>

העתק מענה היועצת המשפטית לכנסת אל העותרת מיום 13.7.2022

עמ' 148

הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 2022-112494)
ירושלים, י״ד בתמוז התשפ״ב
13 ביולי 2022

לכבוד
עו״ד תומר נאור, ראש אגף משפט
עו״ד הידי נגב, מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע״ר)

שלום רב,

הנדון: התנגדות לגלגול חובות המפלגות והגדלת המימון למערכת הבחירות לכנסת ה-25
סמך: מכתביכם מיום 27.6.2022 ומיום 5.7.2022

אתכבד להשיב לפניותיכם שבסמך כדלקמן:

1. נושא הגדלת מימון בבחירות לכנסת ה-25 ופריסתם מחדש של חובות המפלגות נדון בוועדת הכנסת, במסגרת הצעת חוק התפזרות הכנסת ה-24. כריכת העניין ביחד עם התפזרות הכנסת, כפי שנעשה לקראת מערכות הבחירות האחרונות, נעשתה בין היתר לפי עמדה עקבית של הייעוץ המשפטי לכנסת שלפיה לא יהיה זה נכון לשנות חקיקה הנוגעת למימון הבחירות לאחר שהחלה תקופת הבחירות. סברנו עוד כי מיד עם היציאה לבחירות יש לאפשר לסיעות ודאות בדבר תקציבן וכי לא יהיה זה נכון לבצע תיקוני חקיקה בעניין זה בסמוך לבחירות.

2. הוועדה הציבורית הפועלת לפי חוק מימון מפלגות הוזמנה לדיון שעסק בהכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה, ביום 28.6.2022. הוועדה הציבורית השתתפה בדיון על אף ההתראה הקצרה שבה הוזמנה, שנבעה מהמהירות שבה קודמה הצעת חוק התפזרות הכנסת, כפי שקורה לא אחת ביחס להצעה כזו.

3. בישיבה זו הציגו חלק מחברי הכנסת הצעה הכוללת מספר מרכיבים הנוגעים למימון, שהעיקריים בהם היו: יחידת המימון לתקופת הבחירות לכנסת ה-24 תעלה ב-18%; תוספת המימון האחידה לרשימת מועמדים שזכתה במנדטים בבחירות לכנסת ה-25 תהיה 1.4 יחידות מימון במקום יחידה אחת; הגדלת מקדמת המימון שרשאית רשימה חדשה לקבל כנגד ערבות בבחירות לכנסת ה-25; החזר ההלוואות שקיבלו הסיעות מהכנסת יידחה לכנסת הבאה וייפרס לתקופה של 52 חודשים, ותתאפשר קבלת הלוואה לסיעה שלא מיצתה את זכותה להלוואה למרות הקירבה לבחירות וללא צורך באישור יו״ר הכנסת והמלצת הוועדה הציבורית; ודחיית מועד הגשת הדוחות הכספיים של המפלגות למבקר המדינה (עניין זה נקבע כהוראה קבועה). אף חשב הכנסת השתתף בדיון והציג את עמדתו לפיה ישנה הצדקה להגדלת יחידת המימון.

4. בדיון נשמעה עמדתה של יושבת ראש הוועדה הציבורית, השופטת פרוקצ׳יה, והשתתפו חברי כנסת שהביעו עמדות שונות בסוגיות האמורות. לאחר הפסקה שבה שוחחו חברי הכנסת עם הוועדה הציבורית ובינם לבין עצמם, ובהסכמת הוועדה הציבורית, חודש הדיון וסוכם כי הוועדה הציבורית תקיים למחרת היום ישיבה שאליה יוזמנו נציגי הסיעות והיא תעסוק בשאלת גובה יחידת המימון בבחירות הקרובות. עוד הוחלט כי מאחר שיתר הנושאים אינם נוגעים באופן ישיר לגובה יחידת המימון, הם ייקבעו בחוק ללא קשר לדיוני הוועדה הציבורית. ואכן, נוסח הצעת החוק שפורסם ברשומות (הצעות חוק-הכנסת התשפ״ב, עמ׳ 214) לא כלל התייחסות לסוגיית גובה יחידת המימון אלא ליתר העניינים שצוינו לעיל.

5. למחרת, ביום 29.6.2022 התקיימה ישיבת הוועדה הציבורית. בישיבה השתתפו נציגים של מספר סיעות אשר הביעו את עמדתם בשאלת הצורך בהגדלת מימון הבחירות ושיעור ההגדלה וכן הוצגו בפניה, לבקשתה, נתונים על ידי חשב הכנסת והממ"מ. בהמשך לכך ובהתאם לנתונים שקיבלה, קיימה הוועדה הציבורית דיון בנושא והכינה המלצה מנומקת שלפיה תגדל יחידת המימון לעניין הבחירות לכנסת ה-25 בלבד לסכום של 1,600,000 ₪ (העלאה של כ-12.5%). מצ"ב החלטת הוועדה הציבורית, כפי שאף פורסמה ברשומות.

6. בהמשך אותו יום התכנסה ועדת הכנסת לשם הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה והשלישית. גם בישיבה זו השתתפו חברי הוועדה הציבורית והם הציגו בה את החלטתם האמורה. במהלך הדיון ביקשו כמה מחברי הכנסת כי ההחלטה תעוגן בנוסח החוק, וזאת מכח סמכותם לחוקק אף במצב זה. לפיכך, התווסף סעיף הקובע כי "לעניין הבחירות לכנסת העשרים וחמש - סכום יחידת המימון לעניין חישוב הוצאות הבחירות לפי סעיפים 3(א), (ב), (ב1) ו-(ב2) ו-(4) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 יהיה 1,600,000 שקלים חדשים". נוסח זה נכלל בסעיף 3(1) לחוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, אשר התקבל בקריאה השלישית ברוב גדול ביום 30.6.2022.

7. בשונה מהאמור במכתבכם, לא נקבע בחוק כי "יחס יחידת המימון לכל חבר כנסת יהיה של 1.4 יחידות מימון", אלא נקבע כי תוספת המימון החד פעמית הניתנת לכל סיעה תהיה של 1.4 יחידות מימון במקום יחידה אחת. הוראה זו נקבעה על מנת לסייע לסיעות הקטנות, שכן בשונה מיתר רכיבי מימון הבחירות מדובר בסכום אחיד שאינו נגזר ממספר חברי הסיעה.

8. אומנם, הליך החקיקה נעשה בלוחות זמנים קצרים, זאת בעיקר לנוכח העמדה שאין זה נכון לחוקק בענייני מימון הבחירות אחרי קבלת חוק ההתפזרות; עם זאת, הוועדה הציבורית הוזמנה והשתתפה בכל ישיבות ועדת הכנסת, ואף קיימה דיון עצמאי שבעקבותיו גם החליטה, בהתאם לנתונים שהובאו בפניה כאמור, כי יש מקום להעלות את סכום יחידת המימון בבחירות לכנסת ה-25.

9. הייעוץ המשפטי של הכנסת, לצד גורמים מקצועיים נוספים כמו חשב הכנסת ונציגי משרד מבקר המדינה עמדו במהלך הדיון על חשיבות השוויון בבחירות ועל הצורך להבטיח החזר מירבי של ההלוואות תוך שמירה על כספי הציבור. חברי ועדת הכנסת שמעו את הערות הגורמים המקצועיים שלפיהן דחיית פרעון ההלוואות מעוררת חשש של "חובות אבודים" וכי רצוי לקצר את תקופת ההחזר גם אם דוחים את הפירעון ולא מנכים אותו ממקדמת הבחירות. עם זאת, חברי הוועדה עמדו על כך שמפאת תכיפות מערכות הבחירות לא התאפשר לסיעות להגיע לאיזון תקציבי ולהחזיר את ההלוואות בתקופה הקבועה בחוק, ובסופו של דבר אומץ על ידי הוועדה הנוסח שנחקק לפני הבחירות האחרונות. לא מצאנו כל עילה למנוע את קידום החקיקה כפי שהצעתם במכתבם הראשון. יחד עם זאת אציין כי הכנסת פועלת ותפעל להבטחת החזר כספי ההלוואות שניתנו לסיעות.

בכבוד רב,

שגית אפ

שגית אפיק

נספח 20

העתק מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לכנסת אל העותרת מיום 21.7.2022

עמ' 151

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

20 יולי 2022, כ"ב תמוז תשפ"ב

לכבוד
עו"ד שגית אפיק
היועצת המשפטית לכנסת
משכן הכנסת
ירושלים

שלום רב,

הנדון: בקשה לקבלת תגובת הייעוץ המשפטי לכנסת בכל הנוגע לעקיפת המנגנון להגדלת מימון הבחירות ולגלגול חובות הלוואות הבחירות לכנסת ה-25 - תזכורת

סימוכין: מכתבינו מיום 27.6.2022; 4.7.2022.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "**התנועה**"), אנו מתכבדים לפנות אלייך כלהלן:

1. ביום 27.6.2022 פנינו אלייך במכתבנו שבסימוכין, בבקשה לקבלת תגובה להתנגדותנו לגלגול חובות המפלגות והגדלת המימון למערכת הבחירות לכנסת ה-25. מאחר ונכון לאותו יום לא קודמה חקיקה אך היו דיווחים בתקשורת על כך, טענו כי האפשרות של קידום חקיקה להגדלת המימון הכספי למפלגות השונות לקראת הבחירות לכנסת ה-25, תהיה עקיפה בוטה של סמכות הוועדה הציבורית ופגיעה בתכליות חוק מימון מפלגות.
2. ביום 4.7.2022 פנינו אלייך שוב לאחר שנחקקה הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022 (להלן "**התיקון לחוק**") תוך כיממה בלבד. אז הגדילו חברי הכנסת את יחידות המימון – **תוך עקיפה בוטה וחריגה של החלטות הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות** – וקבעו בתיקון לחוק, כי במקום שחבר הכנסת יקבל סכום "השווה ליחידת מימון אחת, יקראו השווה ל 1.4 יחידות מימון". כלומר, חברי הכנסת עקפו את המנגנון של הוועדה הציבורית, והגידלו לעצמם את יחידות המימון מבלי אישור הוועדה הציבורית ולמרות שזו החליטה על הגדלת הערך הכספי של יחידת המימון.
3. לא זו אף זו, חברי הכנסת גם קבעו בתיקון לחוק כי הם יוכלו להמשיך ולגלגל את חובות ההלוואות למערכת הבחירות הבאה – הנאמדים כעת לפני הגדלת ההלוואות בחובה של כ-200 מיליון ש"ח – אותם הם עשויים להחזיר מן המימון השוטף רק לאחר הבחירות בכנסת ה-25.
4. כבר עתה נזכיר, כי ישנן מפלגות המצויות בחובות והן לא נכנסו לכנסת האחרונה. משמע שהן אינן יכולות להחזיר את חובותיהן הנאמדות במיליוני ש"ח לאוצר המדינה. התיקון לחוק שותק ביחס לאפשרות זו, ועשרות מיליוני ש"ח שניתנו כהלוואה למפלגות שאינן בכנסת הגיעו לתהום הנשייה.
5. במכתבנו שבסימוכין מיום 4.7.2022 פנינו אלייך כדי לקבל את התייחסותך לעקיפת המנגנון להגדלת מימון הבחירות בדרך חקיקה שהתנהלה בניגוד עניינים חריף של חברי הכנסת עצמם, בניגוד לאינטרס הציבורי ובחוסר סבירות אף בנוגע למידע שעמד לפני חברי הכנסת -דרך עקיפת המנגנון שנקבע לעניין מימון המפלגות היא חקיקה מסוג "הכנסת מחוקקת לעצמה" – כזו המטיבה כספית

רח יפו 208, ירושלים 94383 מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 91043 טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: •02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

עם כלל חברי הכנסת והסיעות בלבד ונוגדת את האינטרס הציבורי.[1]

6. עוד ביקשנו במכתבנו שבסימוכין מיום 4.7.2022, את התייחסותך לתיקון לחוק שמגלגל את חובות המפלגות. כלומר, מאפשר לקבל הלוואות נוספות ודוחה שוב את פירעון הכספים הציבוריים לכנסת – שוב תוך עקיפת חוות דעתה של הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות.

7. לעמדת התנועה, האפשרות לגלגל חובות מהווה עקיפה נוספת של המנגנון שנקבע בחוק מימון מפלגות וקובע שלוועדה הציבורית **הסמכות** לקבוע את סכום מימון המפלגות – כדי שהסמכות לא תהיה כך שהגורם המחליט הוא הזוכה, ובמטרה לנתק את חברי הכנסת מהוספת כספים רבים לכיסי המפלגות.

8. יתרה מכך, התיקון לחוק עקף בצורה קיצונית את המנגנון ופגע בשוויון בבחירות ובשוויון בין המפלגות שאינן בכנסת. מכאן שלעמדתנו, התיקון לחוק אף **מנוגד לתכלית חוק מימון מפלגות שמטרתו לקדם שוויון בין המפלגות השונות המתמודדות בבחירות לכנסת**.

9. ביום 12.7.2022 התקבלה אצל התנועה, עמדתה של יושבת ראש הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, השופטת בדימוס אילה פרוקצ יה, אשר התייחסה לטענות בדבר עקיפת המנגנון של הוועדה בראשותה, וגם לזווית הנוהל על פי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.

- **מצ"ב כנספח למכתב זה, מענה התשובה מטעם יו"ר הוועדה הציבורית השופטת בדימ. פרוקצ'יה מיום 12.7.2022, ומסומן כנספח א'.**

10. במענה המפורט מטעמה, השיבה לנו יו"ר הוועדה הציבורית, השופטת בדימ. פרוקצ יה, כי:

> **"הוספתי ואמרתי באותו ענין כי, חקיקה ראשית של הכנסת, המתערבת בגובה יחידת המימון בלא קביעה של הוועדה הציבורית, עוקפת לא רק את הוועדה, אלא בעיקר את חקיקת הכנסת עצמה, ואת המדיניות הראויה שהכנסת עצמה ביקשה לקדם. מעבר לכך טענתי, כי חקיקה בענייני יחידת המימון וההלוואות ללא בחינה מושכלת של נתונים וצרכים אמיתיים של המפלגות, וללא התייחסות מעמיקה למצב הכללי במשק, איננה תקינה; הוספתי, כי לא ברור לי אם החקיקה המוצעת תועמד למבחן שיפוטי, אבל היא לבטח תועמד למבחן ציבורי, ולדעתי, לא תצלח אותו. הצעתי לגנוז את הצעת החוק ולאפשר לוועדה הציבורית להתכנס בדחיפות כדי לבחון את בקשות הסיעות להגדלת יחידת המימון, ולקבל נתונים מוסמכים וניתוח כלכלי רלבנטיים מחשב הכנסת וממחלקת המחקר של הכנסת; לטענת חברי כנסת שונים כי קיימת מצוקת זמן שכן צריך למצות את נושא מימון המפלגות לפני פיזור הכנסת, השבתי כי, לדעתי, אין מניעה לקיים את דיוני הוועדה הציבורית ולקבל את החלטתה בהליך תקין גם לאחר פיזור הכנסת, שכן כל הגורמים הרלבנטיים לצורך כך נותרים בתפקידיהם, והחלטת הוועדה הציבורית אינה טעונה חקיקה, כאמור."**

11. **והנה, למרות דבריה הנכוחים של יושבת ראש הוועדה הציבורית לענין מימון מפלגות – נראה כי בחקיקת התיקון לחוק התעלמו הגורמים בכנסת מחוות דעתה של הוועדה הציבורית, וכי לא התקיים הליך תקין. אלא הלכה למעשה, התקיים הליך הרצוף בפגמים מהותיים ופרוצדוראליים**

---

[1] בג"ץ 971/99 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת**, פ"ד נו(6) 117, 141 (2002); סוזי נבות "קביעת שכרם של חברי הכנסת: "המחליטים הם גם הזוכים" **המשפט** ט 253, 261 (תשס"ד); יואב דותן, איסור "החקיקה העצמית" כמגבלה חוקתית בפסיקת בית המשפט העליון, כרך לא **משפטים**, 15.2.2018.

היורדים לשורשו של הליך.

12. אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל, אנו פונים אלייך שוב בתזכורת בבקשה לקבל את תגובתך כיועצת המשפטית לכנסת, **ובכלל זה את תגובתך בעניין עקיפת המנגנון והוועדה הציבורית ורמיסת תכליות חוק מימון מפלגות ברגל גסה, תוך חקיקה הנוגדת את האינטרס הציבורי שנחקקה בניגוד עניינים חריף.**

13. **כמו כן, אנחנו פונים כעת גם בבקשה לקבל תגובתך ביחס למענה מטעם יו"ר הוועדה הציבורית, השופטת בדימ. פרוק'ציה שציינה מספר פגמים מהותיים ופרוצדוראליים שהתקיימו בהליך החקיקה של התיקון לחוק.**

14. לנוכח חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, נודה לקבלת עמדתך בהקדם, על מנת שנוכל לבחון את המשך נקיטת צעדינו בקשר עם הנושא שבנדון, ולרבות המשפטיים.

בכבוד רב,

הידי נגב, עו"ד
מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה

רח יפו 208, ירושלים 94383 מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 91043 טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: •02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

א'

הוועדה הציבורית לענין מימון מפלגות

12.7.22

לכבוד

התנועה למען איכות השלטון בישראל

לידי עורכי הדין תומר נאור והידי נגב

ירושלים

שלום רב,

הנדון: מימון הבחירות לכנסת ה-25

סימוכין: פנייתכם מיום 4.7.22

1. הריני לאשר בתודה קבלת פנייתכם אשר בסמך.

2. ראשית, יש לברך על היוזמה של **התנועה למען איכות השלטון** להעמיד למבחן ציבורי את נושא גובה מימון המפלגות לבחירות לכנסת ה-25, הן מבחינת נוהלי החקיקה ותהליכי קבלת ההחלטות, והן לעניין תוכן ההחלטות שהתקבלו והחקיקה שאושרה בנדון.

3. אבקש להתייחס לנושא בשתי זוויות: זווית **הנוהל** וזווית **המהות** בנושא מימון המפלגות.

א. נוהל קבלת ההחלטות בענייני מימון מפלגות

(1) הנוהל על פי החוק

חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973 (להלן – "**החוק**") קובע הסדר כולל בעניין מימון מפלגות אשר ניתן לחלקו באופן גורף לשני סוגי עניינים עיקריים: (1) קביעת גובה המימון הציבורי שיינתן לסיעות הכנסת, המורכב מהוצאות בחירות, מימון שוטף, ותשלום לצוות הפרלמנטרי (כאשר התשלום לצוות הפרלמנטרי זכה להסדר חקיקתי מיוחד); (2) עניינים שונים הנילווים למימון הציבורי הנוגעים, בין היתר, לדרך החישוב, דרך התשלום של המימון הציבורי ומנגנון חלוקת המימון בין הסיעות, תקרת ההוצאות המותרת, מתן הלוואות לסיעות, הגבלות על קבלת תרומות, הסדר בענין תשלום מקדמות על חשבון מימון המפלגות, ועוד.

אשר לעניין הראשון, החוק הקים ועדה ציבורית בת שלושה חברים, המורכבת מגורמים חיצוניים לכנסת (סעיף 1א לחוק). התפקיד העיקרי שהוטל על הוועדה הציבורית הוא לקבוע

את **שיעור יחידת המימון**, שממנה נגזר החישוב הכולל של מימון המפלגות הן לעניין הוצאות הבחירות והן לעניין המימון השוטף, על פי חלוקה לסיעות ולפי מפתח שהוסדר בחוק (**סעיפים 1ב. ו-3 לחוק**). החוק קבע באופן קטיגורי כי "**הועדה הציבורית תקבע את שיעור יחידת המימון כאמור בסעיף 3**". בכך, קבעה הכנסת עצמה כי המפתח לחישוב הסכום הכולל של מימון המפלגות מצוי בידי ועדה ציבורית חיצונית, והיא, ולא הכנסת, תקבע אותו. הוועדה הציבורית קבעה בשעתו את גובה "יחידת המימון", המתעדכנת על פי מדד יוקר המחיה מדי 1 בינואר בכל שנה (**סעיף 1ג.(ב) לחוק**). הוועדה הציבורית מוסמכת מעת לעת להעלות או להוריד את גובה יחידת המימון בהתאם לנסיבות. קביעת גובה יחידת המימון בידי הוועדה הציבורית אינה מצריכה מעשה חקיקה של הכנסת.

אשר לנושאים מהסוג השני שהחוק עוסק בהם, בעניינם לא הוקנתה לוועדה הציבורית סמכות הכרעה ישירה, אולם ברי, כי ככל שהם נוגעים או משפיעים, בין במישרין ובין בעקיפין, על מימון המפלגות והיקפו, מתבקשת מעורבותה של הוועדה בהליכי חקיקה והחלטות הכנסת הנוגעים להם. חיזוק למסקנה זו ניתן למצוא בלשון **סעיף 1א לחוק** הקובע כי "**לצורך חוק זה תוקם ועדה ציבורית...**" ללמדנו כי לקיום הוועדה ישנה משמעות לצורך החוק כולו ולא רק לענין קביעת גובה יחידת המימון (ראו לענין זה בג"צ 429/20 **ישראל שדה נ. הכנסת** מיום 4.2.20), אשר בעקבותיו הוצאה הנחייה מטעם יו"ר הכנסת מיום 23.8.20, המחייבת את יושבי ראש ועדות הכנסת לזמן את הוועדה הציבורית לדיוני חקיקה הנוגעים באופן כללי למימון מפלגות. יצויין בהקשר זה, כי חקיקת הכנסת לקראת הבחירות לכנסת ה-23 העלתה את יחידת המימון ב-30% בלא ידיעתה ומעורבותה של הוועדה הציבורית.

(מצורפת בזה חוות דעתי בנושא אחר מיום 20.6.22 הנוגעת, בין היתר, למעמד הוועדה הציבורית מכח החוק (מסומנת נספח "א").

למעמד הוועדה הציבורית מכח החוק יש, אפוא, שני פנים: **הפן האחד** – סמכות ישירה לקבוע את יחידת המימון, ממנה נגזר החישוב הכולל של מימון המפלגות; **והפן האחר** – מעורבות בהליכי חקיקה וקבלת החלטות בידי הכנסת בכל עניין אחר העשוי להשפיע, בין במישרין ובין בעקיפין, על גובה יחידת המימון, כאמור.

(2) **<u>הנוהל שיושם בפועל לעניין מימון הוצאות הבחירות לכנסת ה-25</u>**

ביום 28.6.22 הונחה על שולחן ועדת הכנסת "**הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב-2022**" – הכנה לקריאה ראשונה, מטעם חה"כ יואב קיש. הצעה זו כללה "הוראת שעה" לעניין מימון מפלגות לצורך הבחירות הקרובות לכנסת ה-25. הנושאים שנדונו בהצעה התייחסו לנושאים הבאים: הגדלת "יחידת המימון" לצורך הוצאות הבחירות לכנסת ה-25 על פי סעיף 2(א)(1) לחוק מיחידת מימון אחת ל-1.18 יחידות מימון (הגדלה ב-18 אחוז); כמו כן, הגדלה של **התוספת** הניתנת על פי סעיף 3 לחוק לכל מפלגה, מיחידת מימון אחת ל-1.4 יחידות מימון; כן דנה הצעת החוק בפריסת הלוואות של הסיעות שטרם נפרעו במלואן עד לפיזור הכנסת לתקופה ארוכה יותר, וכן בהוראה בדבר מניעת ניכוי יתרת ההלוואות שטרם נפרעו כאמור מהמקדמות המגיעות לסיעות על חשבון מימון הוצאות הבחירות הקרבות; עוד הוצע, לאפשר לסיעה שלא מיצתה את זכותה לקבל את מלוא ההלוואה שהיתה זכאית לה במהלך קיומה של הכנסת ה-24 לקבל אותה בתנאים מסוימים גם עובר לפיזורה של הכנסת, וזאת ללא צורך באישור יו"ר הכנסת והמלצת הוועדה הציבורית, כפי שמחייב סעיף 7ג(ב) (3) לחוק. (**הצעת החוק מצורפת בזה כנספח ב'**).

בבוקר הנחת ההצעה על שולחן ועדת הכנסת, נקבע דיון בה בוועדת הכנסת לפני הצהריים. זימון הוועדה הציבורית לישיבה נעשה באותו בוקר.

יצויין, כי יום קודם, ב-27.6.22, קרוב לחצות הלילה, שלח **חה"כ ביטן** פנייה אלי במייל, אליה צירף את הצעת החוק הנדונה. את הפנייה הזו ראיתי רק למחרת היום, כשעה לפני מועד כינוסה של ועדת הכנסת לפני הצהריים. מטבע הדברים, לא היה סיפק בידי ללמוד את ההצעה ולהתייחס אל תוכנה, ולא היה גם סיפק להעבירה לעיונם של שאר חברי הוועדה הציבורית.

בדיון בהצעת החוק בוועדת הכנסת ביום 28.6.22 לפני הצהריים, נכחנו חה"כ (לשעבר) רו"ח אהוד רצאבי (בזום) ואנוכי, ואילו פרופ' מידני נעדר בשל עיתוייה המאוחר של ההזמנה. במהלך ישיבת ועדת הכנסת, ולאחר שהודעתי כי הצעת החוק הועברה אלי רק זמן קצר קודם לכן, נקטתי את העמדה הבאה:

לאורך שנים, נקטה הכנסת במדיניות ראויה כאשר שיתפה בעיקביות גורם ציבורי חיצוני בכל מהלכי החקיקה וההחלטות הנוגעים להזרמת כספי ציבור לגורמי הכנסת; כך הוא בענין שכר ותשלומים אחרים לחברי כנסת, בעניינם פועלת ועדה ציבורית מכח **חוק הכנסת**, תשנ"ד-1994; כך הוא בענין תשלום הוצאות משפטיות לחברי כנסת, במסגרתו פועלת ועדה ציבורית מכח **חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם**, התשי"א-1951; וכך הוא לענין הוועדה הציבורית בענייננו, הפועלת מכח **חוק מימון מפלגות**. הדגשתי, כי בענין מימון

מפלגות, מעמד הוועדה הציבורית הוא של גוף **המכריע** בעניין גובה יחידת המימון ולא רק גורם ממליץ לכנסת. הרציונל במדיניות ראויה זו של הכנסת הוא למנוע מצב, ולו למראית עין, של שימוש לרעה בסמכות החקיקה וההחלטה של הכנסת כאשר מדובר בהקצאת כספי ציבור לגורמי הכנסת עצמם.

הוספתי ואמרתי באותו ענין כי, חקיקה ראשית של הכנסת, המתערבת בגובה יחידת המימון בלא קביעה של הוועדה הציבורית, עוקפת לא רק את הוועדה, אלא בעיקר את חקיקת הכנסת עצמה, ואת המדיניות הראויה שהכנסת עצמה ביקשה לקדם. מעבר לכך טענתי, כי חקיקה בענייני יחידת המימון וההלוואות ללא בחינה מושכלת של נתונים וצרכים אמיתיים של המפלגות, וללא התייחסות מעמיקה למצב הכללי במשק, איננה תקינה; הוספתי, כי לא ברור לי אם החקיקה המוצעת תועמד למבחן שיפוטי, אבל היא לבטח תועמד למבחן ציבורי, ולדעתי, לא תצלח אותו. הצעתי לגנוז את הצעת החוק ולאפשר לוועדה הציבורית להתכנס בדחיפות כדי לבחון את בקשות הסיעות להגדלת יחידת המימון, ולקבל נתונים מוסמכים וניתוח כלכלי רלבנטיים מחשב הכנסת וממחלקת המחקר של הכנסת; לטענת חברי כנסת שונים כי קיימת מצוקת זמן שכן צריך למצות את נושא מימון המפלגות לפני פיזור הכנסת, השבתי כי, לדעתי, אין מניעה לקיים את דיוני הוועדה הציבורית ולקבל את החלטתה בהליך תקין גם לאחר פיזור הכנסת, שכן כל הגורמים הרלבנטיים לצורך כך נותרים בתפקידיהם, והחלטת הוועדה הציבורית אינה טעונה חקיקה, כאמור.

בדיוני ועדת הכנסת הושמעו עמדות שונות מפי חברי כנסת, עליהן ניתן ללמוד מפרוטוקול הדיון. חלק מהדוברים הציעו כי כדי לגשר על טענות הוועדה הציבורית, ובשל הצורך למצות את עניין מימון המפלגות טרם פיזורה של הכנסת, שתוכנן ליום המחרת, תשמע הוועדה הציבורית עוד באותו יום את נציגי הסיעות ובקשותיהם, ותיתן את החלטתה על אתר. להצעה זו סירבתי בנימוק כי תהליך מזורז כזה אינו מאפשר דיון ממשי ובדיקת נתונים בידי הוועדה הציבורית, כפי שמתבקש במינהל תקין. בסיום הישיבה, יצאו **יו"ר ועדת הכנסת ניר אורבך**, **חה"כ דוד ביטן** ואחרים להתייעצות ביניהם. לאחר זמן, נקראתי להצטרף להתייעצות. נשאלתי אם אפשרי שהוועדה הציבורית תיתן את החלטתה עד למחרת היום בשעות הצהריים נוכח המהלכים לפיזור הכנסת. הודעתי כי לא תהיה נכונות מצידי לכנס את הוועדה הציבורית כל עוד לא תינתן התחייבות בוועדת הכנסת לאמץ את החלטת הוועדה הציבורית בענין גובה יחידת המימון תהא אשר תהא, שתינתן על פי סמכותה ושיקול דעתה של הוועדה מכח החוק. כן הודעתי כי, בכפוף להתחייבות האמורה, הוועדה הציבורית תהיה מוכנה מצידה להתחשב בלוח הזמנים הדחוק עקב פיזור הכנסת הצפוי, וליתן את החלטתה בעניין גובה יחידת המימון

עד למחרת היום בשעות הצהריים המאוחרות. לאחר התייעצות נוספת, הודיעו יו"ר ועדת הכנסת וחברי כנסת אחרים על הסכמתם למיתווה זה.

על רקע המיתווה האמור, נערכה הוועדה הציבורית לדיונים מרתוניים. בשל דוחק הזמן שלא איפשר התייחסות נרחבת, החליטה הוועדה הציבורית להתמקד בסוגיית שיעור יחידת המימון בלבד, אשר לגביה נתונה לה סמכות ישירה בחוק, ולא לעסוק בשאר הנושאים שהועלו בהצעת החוק אף שיש להם נגיעה ישירה או עקיפה להיקף המימון. לפיכך, היא לא דנה ולא החליטה בנושאים הנילווים ובהם – שינוי התוספת לכל מפלגה מיחידת מימון אחת ל-1.4 יחידות מימון, ובנושאי ההלוואות והמקדמות.

הוועדה הציבורית התכנסה לדיון פנימי מיד עם תום ישיבת ועדת הכנסת ביום 28.6.22 ועד שעות הערב, במסגרתו קבלה נתונים מחשב הכנסת וממר עמי צדיק, ראש מחלקת המחקר של הכנסת. למחרת היום, ב-29.6.22 בשעות הבוקר המוקדמות, היא התכנסה שנית לשמיעת נציגי הסיעות. הופיעו נציגים מטעם מפלגות הליכוד, ש"ס, תקווה חדשה, דגל התורה, מרצ וימינה, ופרשו את עמדותיהם השונות.

בשעת צהריים, ולאחר החלפת דעות בין חבריה, נתנה הוועדה הציבורית את החלטתה בענין גובה יחידת המימון. בהחלטה נקבע כי יש להעלות את שיעור יחידת המימון לצורך הוצאות הבחירות לכנסת ה-25 בלבד מהשיעור הקיים היום, העומד על 1,400,000 ₪, לשיעור של 1,600,000 ₪ (תוספת של כ-12.5%). (**נוסח החלטת הוועדה הציבורית מצורף ומסומן "נספח ג"**).

בשעה 14:00 התכנסה ועדת הכנסת לדיון פעם נוספת, והחלטת הוועדה הציבורית הוצגה בפניה. הושמעו טענות שונות לכאן ולכאן מפי חברי כנסת, אולם היתה אחדות דעים כי יש לכבד את ההתחייבות ועדת הכנסת לאמץ את החלטת הוועדה הציבורית בענין גובה יחידת המימון.

אף שלא היה צורך בחקיקה כדי לאמץ את החלטת הוועדה הציבורית, בסופו של יום החלטתה בענין שיעור יחידת המימון אומצה **בחוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות**, התשפ"ב-2022 (ס"ח 2981, תשפ"ב-2022). עמדת הוועדה הציבורית היתה והינה כי החלטתה בענין גובה יחידת המימון, הניתנת על פי סמכותה מכח החוק, אינה טעונה חקיקה ראשית; משכך, חקיקה המאמצת את החלטתה מיותרת ואף אינה תורמת לכיבוד מעמדה העצמאי של הוועדה הציבורית הן בהווה והן בראייה לטווח ארוך.

ב. <u>טעמיה של החלטת הוועדה הציבורית בענין שיעור יחידת המימון</u>

בהחלטתה מיום 29.6.22 קבעה הוועדה הציבורית מכח סמכותה על פי סעיף 1ב לחוק כי יחידת המימון תועלה בשיעור הנזכר לעיל. עוד הובהר בהחלטה כי ההגדלה האמורה מוגבלת להוצאות הבחירות בלבד, להבדיל מהמימון השוטף כמשמעו על פי סעיף 2(א)(2) לחוק, הנשאר בעינו. כמו כן הובהר כי ההגדלה חלה על הבחירות לכנסת ה-25 בלבד, בגידרה של "הוראת – שעה".

אשר לטעמי ההחלטה, הובהר כי שולבו בה טעמים עקרוניים ופרטניים כאחד.

אשר לטעמים העקרוניים – הוועדה הציבורית התחשבה, כנקודת מוצא, בצרכי הסיעות בניהול מערכת בחירות שתאפשר פעילות ראויה, הממשת חופש ביטוי פוליטי במשטר דמוקרטי. בצד ערך יסוד זה, התחשבה הוועדה במגמה הנדרשת לקיים שיטת ניהול תקציבית של מפלגות המונחית על פי קווים של חיסכון וצניעות בניהול מערכת בחירות המתבססת על כספי ציבור.

בצד השיקולים העקרוניים, התחשבה הוועדה הציבורית בשיקולים הפרטניים הבאים:

(א) קיום התייקרויות משמעותיות בתקופה האחרונה במרכיבים שונים הכלולים בהוצאות בחירות כגון דלק, חשמל, הוצאות פרסום, ושכר עבודה ושירותים. הוראת החוק הקובעת הצמדת יחידת המימון למדד יוקר המחייה רק פעם אחת בשנה ב-1 בינואר אינה משקפת את מלוא ההתייקרויות הללו.

(ב) קיום מעמסת-יתר כספית על המפלגות עקב קיומן של בחירות תכופות המגיעות כדי 5 מערכות בחירות כלליות בתוך תקופה של פחות מ-4 שנים. בפועל, ידוע כי המפלגות, רובן ככולן, אינן פועלות במסגרת התקציבית המוכתבת להן על ידי כספי מימון הוצאות הבחירות המוקצים להן; אחד הגורמים לכך קשור בעובדה שתכנון תקציב מערכת הבחירות של המפלגות נעשה לקראת הבחירות, בעוד החישוב הסופי של המימון המגיע נעשה על בסיס תוצאות הבחירות. משמעות הדבר היא, כי תכנון ההוצאות של המפלגות מתבסס על הערכות ותחזיות שלעיתים קרובות אינן מתממשות במציאות כאשר מפלגה זוכה בפועל בפחות מנדטים מכפי שהעריכה מראש. גורמים אחרים קשורים בהעדר תודעה עמוקה של צורך בחסכון וצניעות בניהול מערכת הבחירות. פועל יוצא מכך הוא, כי המפלגות חורגות על פי רוב ממסגרת מימון הוצאות הבחירות הניתן להן בפועל. הן מכסות את החלק החסר באמצעות המימון השוטף הניתן להן. הדבר מתבצע באמצעות הלוואות שהן לוקחות מהכנסת, כאשר פרעונן העיתי של ההלוואות נעשה מכספי המימון השוטף המוזרמים

אליהן. הסדרי הפרעון של ההלוואות מתבססים בדרך כלל על תחשיב הלוקח בחשבון כהונה של כנסת במשך מספר שנים; כאשר נערכות בחירות תכופות מדי תקופה קצרה מזו, נותרים חובות למפלגות שטרם נפרעו עם פיזור הכנסת, ונוצרים גרעונות מצטברים היוצרים מעמסה כספית כבדה על המפלגות. נוסיף, כי תקרת ההוצאות המותרת על פי **סעיף 7 לחוק** עולה בדרך כלל באופן ניכר על היקף מימון הבחירות שהסיעות מקבלות, והדבר יוצר תמריץ שלילי לפיתוח תודעה ראויה ואחראית של חיסכון ומחליש את מחוייבות המפלגות להיצמד בתכנון פעילותן להיקף המימון הניתן להן בפועל. קיימת גם בעיית ה"חובות האבודים" של מפלגות שיוצגו בכנסת היוצאת, קיבלו הלוואות מהכנסת ולא פרעו אותן במלואן עד לפיזור הכנסת, ולכנסת הבאה לא נבחרו. בנסיבות כאלה, לעיתים לא נותר ממי לגבות את יתרת ההלוואה והחוב הופך אבוד. העדר דרישת בטחונות מכח החוק להלוואות כאלה מחמיר את תופעת ה"חובות האבודים".

הוועדה הציבורית ערה לליקויים מבניים בסיסיים שונים בשיטה הקיימת, המאפשרת קיום מצב שבו מפלגות חורגות בהוצאות הבחירות שלהן הרבה מעבר להיקף המימון הממלכתי הניתן להן בפועל, ונכנסות עקב כך למצב גרעוני, לעיתים חמור, עקב חובות מצטברים שאינם נפרעים במועדם.

בעקבות הניסיון המצטבר מהליכי בחירות חוזרים בשנים האחרונות, מתכוונת הוועדה הציבורית ליזום בשיתוף עם נציגי הסיעות, מהלך של בדיקה עקרונית מעמיקה של שיטת המימון הממלכתי הקיימת, במבט לעבר אפשרות של עריכת רפורמה מהותית בשיטת מימון המפלגות. העקרונות המכוונים בכל רפורמה כזו אמורים להיות, מצד אחד – לאפשר מתן מימון ממלכתי למפלגות על בסיס שוויוני לצורך פעילות פוליטית חיונית המתאפיינת בחופש ביטוי פוליטי, ומן הצד האחר – להעצים את תודעת החיסכון והצניעות הנדרשים בפעילות זו, ולחזק את המגבלות האוסרות על חריגה ממסגרת תקציבית נתונה הנשענת על כספי ציבור.

בברכה,

אילה פרוקצ'יה

יו"ר הוועדה הציבורית לענין מימון מפלגות

הועדה הציבורית לענין מימון מפלגות

20 יוני, 2022

לכבוד
עו"ד ארבל אסטרחן
היועצת המשפטית לועדת הכנסת

שלום רב,

הנדון: **מעמד הועדה הציבורית לענין מימון מפלגות בנושא**
העלאת שכר הצוות הפרלמנטרי בכנסת
סימוכין: מייל שלך מיום 13.6.22

1. נשאלנו על ידכם מהי עמדת **הועדה הציבורית לענין מימון מפלגות** (להלן – "**הועדה הציבורית**") בשאלת מעמדה המשפטי בנושא חקיקה צפויה הקשורה בהעלאת שכר הצוות הפרלמנטרי בכנסת.

2. זו עמדת הועדה הציבורית בשאלה הנדונה:

א. **ראשית**, יש לברך על פניית הייעוץ המשפטי לכנסת אל הועדה הציבורית בשאלה הנדונה במסגרת המגמה הראויה להבטיח כי מהלכי חקיקה ראשית או מישנית הקשורים בנושאי **חוק מימון מפלגות**, תשל"ג-1973 (להלן – "**חוק מימון מפלגות**") **ייעשו תמיד** תוך התייחסות לעמדתה. פנייה זו תואמת גם את הנחיית כב' **יו"ר הכנסת, חה"כ יריב לוין**, ליושבי ראש הועדות בכנסת מיום 23.8.20).

ב. **שנית**, לגופה של השאלה, זו עמדת הועדה הציבורית:

(1) **מעמד הועדה הציבורית מכח חוק מימון מפלגות**

למעמד הועדה הציבורית מכח חוק מימון מפלגות שתי פנים:
הפן האחד – עוסק בסמכותה הישירה של הועדה לקבוע את שיעור יחידת המימון כמשמעותה בסעיף 3 לחוק, אשר ממנה נגזר חישוב מימון המפלגות המשולם לסיעות הכנסת;

הפן האחר – מעורבות הועדה הציבורית בדיוני ועדות הכנסת בכל נושא הקשור במישרין או בעקיפין למימון המפלגות וזאת גם אם אינו עוסק במישרין בשיעורה של יחידת המימון. על פן זה של מעמד הועדה ניתן ללמוד מלשון סעיף 1א לחוק מימון מפלגות, הקובע כי "**לצורך חוק זה, תוקם ועדה ציבורית...**" ללמדנו, כי קיום הועדה לא צומצם רק לענין קביעת יחידת המימון, אלא הוא בעל משמעות לצורך החוק כולו; יתר על כן, גם בלא ההוראה האמורה סביר להניח כי עניינים שונים הנוגעים למימון מפלגות עשויים להשפיע, בין במישרין ובין בעקיפין, על גובה יחידת המימון המצוי בסמכותה הישירה של הועדה הציבורית. נובע מכך כי ראוי שהועדה הציבורית תהיה מעורבת בהליכי חקיקה הנוגעים להם, גם אם לא ניתנה לה סמכות הכרעה ישירה בעניינם. ואכן, בשנת 2020, ובמסגרת תשובת הכנסת לבג"צ 429/20 **ישראל שדה נ. הכנסת**, עוגן בכנסת נוהל המחייב דרך כלל את הזמנתה של הועדה הציבורית לדיוני ועדות הכנסת בנושאי חקיקה הנוגעים למימון המפלגות (ראו בענין זה **הנחיית יו"ר הכנסת, חה"כ יריב לוין, ליושבי ראש ועדות הכנסת** שהוזכרה לעיל).

(2) מעמד התשלומים לצוות הפרלמנטרי – האם חלק ממימון המפלגות?

עולה השאלה – האם התשלומים לצוות הפרלמנטרי בכנסת הם חלק ממימון המפלגות כמשמעותם בחוק מימון מפלגות, שאז יש לועדה הציבורית מעמד בהליכי החקיקה לגביהם, או שמא מדובר בתשלומים שאינם בגדר מימון מפלגות, שאז החקיקה בעניינם הינה מחוץ לתחומי תפקידה של הועדה.

תשובתנו לשאלה זו היא כדלקמן:

עד לתיקון מס' 26 לחוק מימון המפלגות בשנת 2004, היו סיעות הכנסת מקבלות מימון חודשי מתקציב הכנסת לצורך פעילותן ותשלום משכורות עובדיהן בכנסת. המקור התקציבי הזה כונה "**תקציב השירותים הטכניים**" והתבסס על החלטת ועדת הכנסת משנת 1966. הוא מעולם לא עוגן בחקיקה. לימים, התברר כי מתכונת זו של תשלומים איפשרה לסיעות להשתמש בכספים ממקור זה למטרות שונות באופן שלעיתים שכר עובדי הסיעות לא שולם במועד. נדרש, אפוא, הסדר אשר יבטיח את תשלומי השכר לעובדים במועד, ובלא תלות באילוצים כספיים של הסיעות (ראו **הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 25) (מימון לפעילות הסיעות בכנסת)** התשס"ג-2003 (**הצעת חוק-הכנסת** 25, התשס"ג-2003, עמ' 98); **דיון במליאת הכנסת ביום 21.7.2003** (קריאה ראשונה); **פרוטוקול מס' 161 מישיבת ועדת הכספים** מיום 16.6.2004; **קריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת** מיום 21.6.2004). כמו כן התגבשה דעה כי מקור תקציב זה שהתקיים מחוץ לחוק מימון מפלגות ראוי לעיגון

חקיקתי כדי להבטיח את חוקיותו. לאור זאת, חוקק בשנת 2004 **חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 26)**, התשס"ד-2004, אשר כלל שלושה תיקוני חקיקה לחוק:

(א) הוספת הגדרה למשמעות המושג "צוות פרלמנטרי";

(ב) לסעיף 2(א) לחוק, המפרט את מרכיבי מימון המפלגות, הוסף מרכיב "**תשלומים לצוות הפרלמנטרי**". בעקבות התיקון האמור, מרכיבי מימון המפלגות על פי אותה הוראה כוללים כיום מימון הוצאות בחירות של הסיעות, מימון הוצאות שוטפות שלהן, ומימון תשלומים לצוות הפרלמנטרי;

(ג) הוספת סעיף 3א לחוק, הקובע את הסדר התשלומים לצוות הפרלמנטרי. סעיף זה קובע בעיקרו את שלושה אלה:

(1) התשלומים לצוות הפרלמנטרי ישולמו מתקציב הכנסת;

(2) הוגדר בחוק סכום שנתי מקסימלי שניתן לשלם לסיעות לצורך תשלומים אלה;

(3) יו"ר הכנסת הוסמך לקבוע כללים לחלוקת הסכום השנתי בין הסיעות, בין היתר, בהתחשב בגודלן.

תיקון 26 לחוק, על רקע כלל הוראותיו, מוליך למסקנה הבאה:

ראשית, בתיקון 26 הבהיר המחוקק את עמדתו לפיה תשלומים לצוות הפרלמנטרי הינם חלק מכספי מימון המפלגות, לצד כספי מימון הבחירות וההוצאות השוטפות של הסיעות, כעולה מסעיף 2(א) לחוק המתוקן.

שנית, בצד היותם כספי מימון מפלגות על פי מהותם, ביקש המחוקק להבטיח כי שכרם של עובדי הצוות הפרלמנטרי לא יהיה תלוי בהנהלה הכספית של הסיעה, וזאת כדי שהוא ישולם ללא דחיות ועיכובים כפי שארע בעבר. למטרה זו, בנה המחוקק מבנה טכני אשר בודד את תשלומי הצוות הפרלמנטרי משאר כספי המימון, במובנים הבאים: הוא המשיך ברצף בקו שקדם לתיקון החוק לפיו תשלומי הצוות אינם חלק אינטגרלי מיחידת המימון; הוא קבע בחקיקה ראשית את גובה הסכום המקסימלי השנתי שיוקצה לתשלומים לצוות; כן הורה כי כספי השכר ישולמו **ישירות** לעובדים מתקציב הכנסת ולא באמצעות הסיעות. בכך ביקש המחוקק להגן על זכויות העובדים, שלא יהיו תלויים עוד בסיעות לתשלום שכרם.

אילו הסדר התשלומים לצוות הפרלמנטרי היה מעוגן מחוץ לחוק מימון המפלגות ניתן היה לחשוב שהוא מוציא לחלוטין תשלומים אלה מתחום מימון המפלגות. אולם העובדה

שהמחוקק דאג לעגן את ההסדר האמור דווקא בחקיקה הנוגעת למימון מפלגות, ואף הצהיר מפורשות בסעיף 2(א)(3) לחוק כי תשלומי הצוות הפרלמנטרי הם בבחינת כספי מימון מפלגות, לא מותירים ספק כי **מעמדם של כספים אלה נקשר ישירות במימון המפלגות.** ואמנם, "צביעת" תשלומי הצוות הפרלמנטרי ב"צבע" של מימון מפלגות מתיישב לא רק עם נוסח החוק, אלא גם עם הרציונל הענייני הטמון בו: תשלומי השכר לצוות הפרלמנטרי הם במהותם חלק ממימון המפלגות המוזרם לצורך פעילות הסיעות, בדומה להוצאות הבחירות וההוצאות השוטפות שלהן. אלא שהצורך להגן על זכויות העובדים בדרך של תשלום ישיר של שכרם מתקציב הכנסת וללא תלות בניהול הכספי של הסיעות, הביא ליצירת **מנגנון טכני** מיוחד שנועד להשיג מטרה זו. מנגנון זה אינו מטשטש את צבעם של הכספים הללו ככספי מימון מפלגות.

(3) **<u>מסקנות</u>:**

הניתוח שהובא לעיל מוביל למסקנות הבאות:

(א) מימון התשלומים לצוות הפרלמנטרי הוא חלק ממימון המפלגות, לצד מימון הוצאות הבחירות ומימון ההוצאות השוטפות של הסיעות.

(ב) ההסדר המיוחד למימון תשלומי הצוות הפרלמנטרי הינו במישור הטכני בלבד, ואינו משנה את מהותם של תשלומים אלה ככספי מימון מפלגות;

(ג) לשינוי הסכום השנתי המקסימלי למימון תשלומי הצוות הפרלמנטרי על פי סעיף 3א לחוק ישנה נגיעה ישירה ועקיפה לשיעור הכולל של כספי מימון המפלגות ולגובהה של יחידת המימון.

(ד) לאור האמור, לועדה הציבורית יש מעמד בהליכי החקיקה הנוגעים לשיעור הסכום השנתי הכולל המיועד לתשלומי הצוות הפרלמנטרי.

(4) ראוי להעיר בהקשר זה כי תפיסת המדיניות של הכנסת עצמה, המערבת גוף ציבורי חיצוני בהליכי חקיקה הקשורים לתשלומים שונים למפלגות ולחברי כנסת, הינה עיקבית וראויה. זאת, כדי למנוע – ולו למראית עין – טענות בדבר שימוש לרעה בסמכות החקיקה של הכנסת כשמדובר בהקצאת כספי ציבור לגורמי הכנסת עצמם. כך למשל, פועלת ועדה ציבורית במסגרת **חוק הכנסת**, התשנ"ד-1994 בענין תנאים כספיים של חברי כנסת ויועצים פרלמנטריים; ועדה ציבורית פועלת גם בתחום השתתפות בהוצאות משפטיות של חברי כנסת מכח סעיף 10א **לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם**, התשי"א-1951; הוא הדין בועדה הציבורית הפועלת מכח **חוק מימון המפלגות**. פרשנות הסדרי החוק בנושא הנדון, כאמור במזכר זה, מתיישבת עם קו המדיניות הכללית הנקוט בתחום זה.

(5) לצורך נקיטת עמדה לגופה של החקיקה המוצעת בענין העלאת שכרם של עובדי הצוות הפרלמנטרי, יידרש, אפוא, פסק זמן כלשהו שיאפשר לועדה הציבורית על פי חוק מימון מפלגות לבחון את הנושא ולגבש עמדה לגביו.

אכיר לך תודה אם תואילי להעביר את עמדת הועדה הציבורית, כפי שהיא מוצגת במסמך זה, לידיעת יושב ראש ועדת הכנסת וחבריה.

בברכה,

אילה פרוקצ'יה
יו"ר הועדה לענין מימון מפלגות

העתק:
חברי הועדה הציבורית –
רו"ח אהוד רצאבי
פרופ' אסף מידני

נספח ד

נוסח לוועדת הכנסת 28/8/2022 – הכנה לקריאה ראשונה עם הצעת חוק התפזרותה הכנסת ה-24

הוראת שעה – מימון מפלגות

1. לעניין הבחירות לכנסת העשרים וחמש, יקראו את חוק מימון מפלגות, התשל"ג–1973[1] (להלן – חוק המימון), כך:

[מפלגה שלא זכתה במנדטים אך קיבלה 1%]

(1) בסעיף 2(א1), במקום "יחידת מימון אחת" יבוא "1.18 יחידות מימון";

(2) בסעיף 3, במקום סעיפים קטנים (א) עד (ב1) יבוא:

[הגדלת מימון הבחירות הסופי של סיעה חדשה]

"(א) (1) המימון של הוצאות הבחירות של סיעה חדשה יהיה לפי 1.18 יחידות מימון לכל מנדט שבו זכתה בבחירות לכנסת, בתוספת סכום השווה ל-1.4 יחידות מימון.

[בהתאם - הגדלת מימון הבחירות הסופי של סיעה שקמה עקב התפלגות בכנסת היוצאת]

(2) המימון של הוצאות הבחירות של סיעה שנוצרה בכנסת היוצאת עקב החלטה של ועדת הכנסת על שינוי בהרכב הסיעתי של הכנסת ולא עקב בחירתה לכנסת היוצאת של המפלגה שאותה סיעה מייצגת, יהיה 1.18 יחידות מימון לכל מנדט שבו זכתה הסיעה בבחירות לכנסת הנכנסת, בתוספת סכום השווה ל-1.4 יחידות מימון.

[בהתאם - הגדלת מימון הבחירות הסופי של סיעה שהיתה מיוצגת בכנסת היוצאת והנכנסת]

(ב) המימון של הוצאות הבחירות של סיעה יהיה לפי מספר יחידות מימון שנתקבל ממספר המנדטים שבהם זכתה הסיעה בכנסת היוצאת בתוספת מספר המנדטים שבהם זכתה הסיעה בכנסת הנכנסת מחולק בשתיים, כשהוא מוכפל ב-1.18, בתוספת סכום השווה ל-1.4 יחידות מימון.

[בהתאם - הגדלת תוספת יחידת המימון לרשימת מועמדים שהוגשה על ידי כמה מפלגות]

(ב1) המימון של הוצאות הבחירות של מפלגות שהגישו רשימת מועמדים משותפת יחושב לכל מפלגה בנפרד על פי הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב) בין שחשבון הבחירות מנוהל בנפרד ובין במשותף, לפי הוראות סעיף 13ב(א) או (ב); ואולם תוספת הסכום השווה ל-1.4 יחידות מימון כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) תשולם פעם אחת לכל המפלגות כאמור, והיא תחולק ביניהן לפי שיעור חלקן בפועל בסך הכולל של מימון הוצאות הבחירות הניתן להן לפי סעיפים קטנים (א), (ב) או (ב2).";

---

[1] ס"ח התשל"ג, עמ' 52; התשע"ט, עמ' 334.

(3) בסעיף 4 –

[הגדלת הבסיס לחישוב מקדמות מימון הבחירות]

(א) בסעיף קטן (א)(1), במקום "70% מיחידת מימון אחת" יבוא "70% מ-1.18 יחידות מימון";

[הגדלת הבסיס לחישוב המקדמה לסיעה המונה פחות מעשה ח"כים]

(ב) בסעיף קטן (א1), במקום "מעשר יחידות מימון" יבוא "מ-11.8 יחידות מימון";

[הגדלת הבסיס לחישוב המקדמה לרשימה – פעמיים, רק כנגד ערבות, צמצום הפגיעה בסיעות חדשות]

(ג) בסעיף קטן (א2), במקום "70% מעשר יחידות מימון" יבוא "100% מ-11.8 יחידות מימון";

הוראת שעה – הלוואות לסיעות

2. (א) על אף האמור בסעיף 11(א) לחוק הבחירות לכנסת העשרים וארבע (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"א–2020[2] –

(1) ביקשה סיעה לקבל הלוואה לפי סעיף 7ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג–1973[3] (להלן – חוק המימון) לאחר כינונה של הכנסת העשרים וחמש, יובאו בחשבון לעניין סכום ההלוואה שהיא זכאית לו לפי סעיף קטן (ב)(1) לסעיף האמור גם הלוואות שניתנו לאותה סיעה בתקופות כהונתן של הכנסת העשרים ואחת, הכנסת העשרים ושתיים, הכנסת העשרים ושלוש והכנסת העשרים וארבע;

(2) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים ואחת, הכנסת העשרים ושתיים, הכנסת העשרים ושלוש והכנסת העשרים וארבע יקראו את סעיף 7ג לחוק המימון כך, לפי העניין:

(א) בסעיף קטן (ב) –

(1) בפסקה (1) –

[זוהה להסדר שנחקק לכנסת ה-24, אין התייחסות לכנסת 21 כי בה לא תוקן היקף הסכום]

(א) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים ושתיים, במקום "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום ארבע שנים וחצי";

---

[2] ס"ח התשפ"א, עמ' 194.
[3] ס"ח התשל"ג, עמ' 52.

[זהה להסדר שנחקק לכנסת ה-24]

(ב) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים ושלוש והכנסת העשרים וארבע, במקום "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום ארבע שנים וארבעה חודשים";

[הסדר אחיד לכל הכנסות 21, 22, 23, 24, כפי שכבר חוקק]

(2) בפסקה (2), במקום "מהחודש שלאחר קבלת ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "מהחודש שלאחר כינונה של הכנסת העשרים וחמש ועד תום ארבע שנים וארבעה חודשים";

[מפלגה שלא מגישה רשימת מועמדים – תנוכה ההלוואה מהמימון השוטף]

(ב) סעיף קטן (ג) לא יחול, ויחולו הוראות אלה: הסתיימה כהונתה של הכנסת העשרים וארבע לפני פירעון הלוואה כאמור בסעיף קטן (ב), לא תנוכה יתרת ההלוואה מהמקדמה שהיא זכאית לה לפי סעיף 4 לקראת הבחירות לכנסת העשרים וחמש; לא הגישה סיעה רשימת מועמדים לכנסת העשרים וחמש, תנוכה יתרת ההלוואה ממימון ההוצאות השוטפות שהסיעה מקבלת בחודש, ולא יחולו עליה הוראות סעיף קטן (ב)(2) כנוסחו בפסקת משנה (א);

[חדש – לעניין הלוואות בכנסת 25]

(3) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים וחמש יקראו את סעיף 7ג(ב) לחוק המימון כך:

הערה: הכלל בחוק הוא קביעת היקף ההלוואה לפי תקופה של שלוש שנים, על מנת להבטיח החזר. הגדלת היקף ההלוואה, שמביא גם להארכת תקופת ההחזר, מגדילה את הסיכון לאובדן כספי ציבור ומגדילה את היתרון של המפלגות המיוצגות לעומת אלה שאינן מיוצגות

(א) בפסקה (1), במקום "לכל חודש מיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום _____";

מקובל שנקבעת כאן אותה תקופה כמו ב-(א), וניתן לקבוע קצרה יותר

(ב) בפסקה (2), במקום "שלוש שנים" יבוא "_____".

(ב) על אף האמור בסעיף 7ג(ב)(3) לחוק המימון, לעניין קבלת הלוואה בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים וארבע, סיעה שעד יום תחילתו של חוק זה לא קיבלה הלוואה לפי סעיף 7ג(ב)(1) לחוק המימון או שקיבלה חלק מסכום ההלוואה שהיא רשאית לקבל כאמור, תהיה זכאית לקבל הלוואה אף ללא אישורו של יושב ראש הכנסת והמלצת הוועדה הציבורית, בתנאים האלה:

(1) ההלוואה תהיה בשיעור שלא יעלה על 80% מסכום ההלוואה שהסיעה הייתה זכאית לקבל לפי סעיף 7ג(ב)(1) לחוק המימון נכון ליום תחילתו של חוק זה;

(2) הסיעה ביקשה את ההלוואה בתוך עשרה ימים מיום תחילתו של חוק זה.

דחיית מועד הגשת דוחות למבקר – תיקון קבע:

תיקון סעיף 10 1. בסעיף 10(א) לחוק המימון, במקום "בתוך 16 שבועות" יבוא "בתוך 24 שבועות".

נספח ב

הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות

ל' סיון תשפ"ב
29 יוני 2022

החלטה

1. **הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות**, תשל"ג – 1973 (להלן – "**הוועדה הציבורית**") דנה בבקשת סיעות בכנסת לעשות שימוש בסמכותה מכח סעיף 21ב לחוק להעלות את שיעור יחידת המימון לצורך מימון הוצאות הבחירות לכנסת העשרים וחמש.

2. הוועדה הציבורית שמעה את נציגי הסיעות, הן אלה שביקשו העלאה והן אלה שהתנגדו לה, קבלה נתונים מחשב הכנסת וכן הערכות כלכליות ממחלקת המחקר של הכנסת. בשיקוליה, לקחה הוועדה בחשבון את הגורמים העקרוניים הבאים: צרכי הסיעות בניהול מערכת בחירות שתאפשר פעילות ראויה כנדרש לצורך מימוש חופש ביטוי פוליטי במשטר דמוקרטי; כמו כן, את הצורך המקביל בשיטת ניהול תקציבית של מפלגות המתחשבת בדרישות החסכון והצניעות בניהול מערכת בחירות המתבססת על כספי ציבור.
בצד השיקולים העקרוניים, התחשבה הוועדה הציבורית בשיקולים פרטניים הנוגעים לבקשה הנדונה לפניה והם: קיום התייקרויות בתקופה האחרונה במימון הוצאות בחירות הנוגעות לפעילויות הרלבנטיות לעניין, בצד מעמסת-יתר כספית המוטלת על המפלגות עקב קיומן של בחירות תכופות המגיעות כדי 5 מערכות בחירות בתוך קרוב ל – 4 שנים.

3. בנסיבות האמורות לאור מכלול השיקולים העקרוניים והפרטניים, ובהתבסס על הנתונים המספריים וההערכות הכלכליות שעמדו בפנינו, מחליטה הוועדה הציבורית על העלאת סכום יחידת המימון **ל - 1,600,000 ₪ (כ – 12.5% תוספת) לצורך הוצאות הבחירות לכנסת ה – 25.**
מובהר בזאת, כי החלטה זו מצומצמת להוצאות הבחירות בלבד ואינה מתפרשת על הוצאות המימון השוטף לפי סעיף 2 (א) (2) לחוק שהחישוב הקיים לגביהן נשאר בעינו; כמו כן החלטה זו חלה על הבחירות לכנסת ה – 25 בלבד.

4. במהלך הדיונים בפני הוועדה הציבורית עלו טענות שונות במישור העקרוני המצדיקות בחינה מעמיקה לצורך עריכת רפורמה מהותית בשיטת מימון המפלגות. נודה לנציגי המפלגות על פנייה משותפת לוועדה עם הצעות לשינויים לצורך דיון משותף על מנת להביא שיפור בשיטה הקיימת.

ובאנו על החתום

פרופ' אסף מידני **חבר**	**רו"ח אהרן רצאבי** **חבר**	**השופטת בדימוס אילה פרוקצ'יה** **יו"ר הוועדה הציבורית**

נספח 21

העתק מכתבה של העותרת אל היועצת המשפטית לכנסת אל העותרת מיום 2.8.2022

עמ' 172

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)
The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

02 אוגוסט 2022, ה אב תשפ"ב

לכבוד
עו"ד שגית אפיק
היועצת המשפטית לכנסת
משכן הכנסת
ירושלים

שלום רב,

הנדון: בקשה לקבלת התייחסות הייעוץ המשפטי לכנסת למענה יושבת ראש הוועדה הציבורית למימון בחירות - תזכורת

סימוכין: מכתבינו מיום 27.6.2022; 4.7.2022. מענה מטעמכם: מיום 13.7.2022. מכתבנו מיום 21.7.2022 ובקשה לקבל תגובה על מענה יושבת ראש הוועדה הציבורית מיום 1.8.2022.

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "**התנועה**"), אנו מתכבדים לפנות אלייך כלהלן:

1. ביום 27.6.2022 פנינו אלייך במכתבנו שבסימוכין, בבקשה לקבלת תגובה להתנגדותנו לגלגול חובות המפלגות והגדלת המימון למערכת הבחירות לכנסת ה-25. מאחר ונכון לאותו יום לא קודמה חקיקה אך היו דיווחים בתקשורת על כך, טענו כי האפשרות של קידום חקיקה להגדלת המימון הכספי למפלגות השונות לקראת הבחירות לכנסת ה-25, תהיה עקיפה בוטה של סמכות הוועדה הציבורית ופגיעה בתכליות חוק מימון מפלגות.
2. ביום 4.7.2022 פנינו אלייך שוב לאחר שנחקקה הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022 (להלן "**התיקון לחוק**") תוך כיממה בלבד. אז הגדילו חברי הכנסת את יחידות המימון – **תוך עקיפה בוטה וחריגה של החלטות הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות** – וקבעו בתיקון לחוק, כי במקום שחבר הכנסת יקבל סכום "השווה ליחידת מימון אחת, יקראו השווה ל 1.4 יחידות מימון". כלומר, חברי הכנסת עקפו את המנגנון של הוועדה הציבורית, והגידלו לעצמם את יחידות המימון מבלי אישור הוועדה הציבורית ולמרות שזו החליטה על הגדלת הערך הכספי של יחידת המימון.
3. ביום 21.7.2022 פנינו במכתב תזכורת למכתבים אלה ובקשה להגיב גם על המענה שהתקבל בנושא מטעם יושבת ראש הוועדה הציבורית, השופטת בדימ. אילה פרוקצ יה וצורף כנספח למכתב.
4. עקב שגגה שנפלה בתנועה – לא התקבל אצל הח"מ המענה מטעם היועצת המשפטית לכנסת שנשלח אלינו ביום 13.7.2022, ובעקבות שיחה שהתקיימה בין הח"מ עם הלשכה המשפטית בכנסת ביום 1.8.2022, התגלה לח"מ השגגה והעובדה שהתקבל בתנועה מענה ביחס לטענות התנועה.
5. יחד עם זאת, פנינו עוד ביום 1.8.2022 בדואר אלקטרוני בבקשה לקבל את התייחסות הייעוץ המשפטי לטענות המהותיות והפרוצדוראליות שהתגלעו במענה המפורט מיושבת ראש הוועדה הציבורית שהתקבל בתנועה ביום 12.7.2022, אשר התייחסה לטענות בדבר עקיפת המנגנון של הוועדה בראשותה, וגם לזווית הנוהל על פי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.

- **מצ"ב כנספח למכתב זה, מענה התשובה מטעם יו"ר הוועדה הציבורית השופטת בדימ. פרוקצ'יה מיום 12.7.2022, ומסומן כנספח א'.**

6. במענה המפורט מטעמה, השיבה לנו יו"ר הוועדה הציבורית, השופטת בדימ. פרוקצ יה, כי:

רח יפו 208, ירושלים 94383 מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 91043 טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: •02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

"הוספתי ואמרתי באותו ענין כי, חקיקה ראשית של הכנסת, המתערבת בגובה יחידת המימון בלא קביעה של הוועדה הציבורית, עוקפת לא רק את הוועדה, אלא בעיקר את חקיקת הכנסת עצמה, ואת המדיניות הראויה שהכנסת עצמה ביקשה לקדם. מעבר לכך טענתי, כי חקיקה בענייני יחידת המימון וההלוואות ללא בחינה מושכלת של נתונים וצרכים אמיתיים של המפלגות, וללא התייחסות מעמיקה למצב הכללי במשק, איננה תקינה; הוספתי, כי לא ברור לי אם החקיקה המוצעת תועמד למבחן שיפוטי, אבל היא לבטח תועמד למבחן ציבורי, ולדעתי, לא תצלח אותו. הצעתי לגנוז את הצעת החוק ולאפשר לוועדה הציבורית להתכנס בדחיפות כדי לבחון את בקשות הסיעות להגדלת יחידת המימון, ולקבל נתונים מוסמכים וניתוח כלכלי רלבנטיים מחשב הכנסת וממחלקת המחקר של הכנסת; לטענת חברי כנסת שונים כי קיימת מצוקת זמן שכן צריך למצות את נושא מימון המפלגות לפני פיזור הכנסת, השבתי כי, לדעתי, אין מניעה לקיים את דיוני הוועדה הציבורית ולקבל את החלטתה בהליך תקין גם לאחר פיזור הכנסת, שכן כל הגורמים הרלבנטיים לצורך כך נותרים בתפקידיהם, והחלטת הוועדה הציבורית אינה טעונה חקיקה, כאמור."

7. אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל, אנו סבורים כי במענה המפורט מטעם יושבת ראש הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות עלו טענות חדשות, שלא קיבלו התייחסות במענה מטעם הייעוץ המשפטי מיום 13.7.2022, ומכאן שנדרש התייחסות נוספת מטעם הייעוץ המשפטי לכנסת – רק למענה שצורף מיושבת ראש הוועדה הציבורית.

8. אשר על כן, אנו פונים כעת בבקשה לקבל את תגובתך ביחס למענה מטעם יו"ר הוועדה הציבורית, השופטת בדימ. פרוק ציה שציינה מספר פגמים מהותיים ופרוצדוראליים שהתקיימו בהליך החקיקה של התיקון לחוק.

9. לנוכח חשיבותו הציבורית הרבה של העניין, נודה לקבלת התייחסותך בהקדם, על מנת שנוכל לבחון את המשך נקיטת צעדינו בקשר עם הנושא שבנדון, ולרבות המשפטיים.

בכבוד רב,

תומר נאור, עו"ד
ראש האגף המשפטי

הידי נגב, עו"ד
מנהל מחלקת מדיניות וחקיקה

רח יפו 208, ירושלים 94383 מען למכתבים: ת.ד. 36054, ירושלים 91043 טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص. ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: •02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

הוועדה הציבורית לענין מימון מפלגות

12.7.22

לכבוד

התנועה למען איכות השלטון בישראל

לידי עורכי הדין תומר נאור והידי נגב

ירושלים

שלום רב,

הנדון: מימון הבחירות לכנסת ה-25

סימוכין: פנייתכם מיום 4.7.22

1. הריני לאשר בתודה קבלת פנייתכם אשר בסמך.

2. ראשית, יש לברך על היוזמה של **התנועה למען איכות השלטון** להעמיד למבחן ציבורי את נושא גובה מימון המפלגות לבחירות לכנסת ה-25, הן מבחינת נוהלי החקיקה ותהליכי קבלת ההחלטות, והן לעניין תוכן ההחלטות שהתקבלו והחקיקה שאושרה בנדון.

3. אבקש להתייחס לנושא בשתי זוויות: זווית **הנוהל** וזווית **המהות** בנושא מימון המפלגות.

א. נוהל קבלת ההחלטות בענייני מימון מפלגות

(1) הנוהל על פי החוק

חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973 (להלן – "**החוק**") קובע הסדר כולל בעניין מימון מפלגות אשר ניתן לחלקו באופן גורף לשני סוגי עניינים עיקריים: (1) קביעת גובה המימון הציבורי שיינתן לסיעות הכנסת, המורכב מהוצאות בחירות, מימון שוטף, ותשלום לצוות הפרלמנטרי (כאשר התשלום לצוות הפרלמנטרי זכה להסדר חקיקתי מיוחד); (2) עניינים שונים הנילווים למימון הציבורי הנוגעים, בין היתר, לדרך החישוב, דרך התשלום של המימון הציבורי ומנגנון חלוקת המימון בין הסיעות, תקרת ההוצאות המותרת, מתן הלוואות לסיעות, הגבלות על קבלת תרומות, הסדר בענין תשלום מקדמות על חשבון מימון המפלגות, ועוד.

אשר לעניין הראשון, החוק הקים ועדה ציבורית בת שלושה חברים, המורכבת מגורמים חיצוניים לכנסת (סעיף 1א לחוק). התפקיד העיקרי שהוטל על הוועדה הציבורית הוא לקבוע

את **שיעור יחידת המימון**, שממנה נגזר החישוב הכולל של מימון המפלגות הן לעניין הוצאות הבחירות והן לעניין המימון השוטף, על פי חלוקה לסיעות ולפי מפתח שהוסדר בחוק (**סעיפים 1ב. ו-3 לחוק**). החוק קבע באופן קטיגורי כי "**הועדה הציבורית תקבע את שיעור יחידת המימון כאמור בסעיף 3**". בכך, קבעה הכנסת עצמה כי המפתח לחישוב הסכום הכולל של מימון המפלגות מצוי בידי ועדה ציבורית חיצונית, והיא, ולא הכנסת, תקבע אותו. הוועדה הציבורית קבעה בשעתו את גובה "יחידת המימון", המתעדכנת על פי מדד יוקר המחיה מדי 1 בינואר בכל שנה (**סעיף 1ג.(ב) לחוק**). הוועדה הציבורית מוסמכת מעת לעת להעלות או להוריד את גובה יחידת המימון בהתאם לנסיבות. קביעת גובה יחידת המימון בידי הוועדה הציבורית אינה מצריכה מעשה חקיקה של הכנסת.

אשר לנושאים מהסוג השני שהחוק עוסק בהם, בעניינם לא הוקנתה לוועדה הציבורית סמכות הכרעה ישירה, אולם ברי, כי ככל שהם נוגעים או משפיעים, בין במישרין ובין בעקיפין, על מימון המפלגות והיקפו, מתבקשת מעורבותה של הוועדה בהליכי חקיקה והחלטות הכנסת הנוגעים להם. חיזוק למסקנה זו ניתן למצוא בלשון **סעיף 1א לחוק** הקובע כי "**לצורך חוק זה תוקם ועדה ציבורית...**" ללמדנו כי לקיום הוועדה ישנה משמעות לצורך החוק כולו ולא רק לענין קביעת גובה יחידת המימון (ראו לענין זה בג"צ 429/20 **ישראל שדה נ. הכנסת** מיום 4.2.20), אשר בעקבותיו הוצאה הנחייה מטעם יו"ר הכנסת מיום 23.8.20, המחייבת את יושבי ראש ועדות הכנסת לזמן את הוועדה הציבורית לדיוני חקיקה הנוגעים באופן כללי למימון מפלגות. יצויין בהקשר זה, כי חקיקת הכנסת לקראת הבחירות לכנסת ה-23 העלתה את יחידת המימון ב-30% בלא ידיעתה ומעורבותה של הוועדה הציבורית.

(מצורפת בזה חוות דעתי בנושא אחר מיום 20.6.22 הנוגעת, בין היתר, למעמד הוועדה הציבורית מכח החוק (מסומנת נספח "א").

למעמד הוועדה הציבורית מכח החוק יש, אפוא, שני פנים: **הפן האחד** – סמכות ישירה לקבוע את יחידת המימון, ממנה נגזר החישוב הכולל של מימון המפלגות; **והפן האחר** – מעורבות בהליכי חקיקה וקבלת החלטות בידי הכנסת בכל עניין אחר העשוי להשפיע, בין במישרין ובין בעקיפין, על גובה יחידת המימון, כאמור.

(2) **<u>הנוהל שיושם בפועל לעניין מימון הוצאות הבחירות לכנסת ה-25</u>**

ביום 28.6.22 הונחה על שולחן ועדת הכנסת "**הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התשפ"ב-2022**" – הכנה לקריאה ראשונה, מטעם חה"כ יואב קיש. הצעה זו כללה "הוראת שעה" לעניין מימון מפלגות לצורך הבחירות הקרובות לכנסת ה-25. הנושאים שנדונו בהצעה התייחסו לנושאים הבאים: הגדלת "יחידת המימון" לצורך הוצאות הבחירות לכנסת ה-25 על פי סעיף 2(א)(1) לחוק מיחידת מימון אחת ל-1.18 יחידות מימון (הגדלה ב-18 אחוז); כמו כן, הגדלה של **התוספת** הניתנת על פי סעיף 3 לחוק לכל מפלגה, מיחידת מימון אחת ל-1.4 יחידות מימון; כן דנה הצעת החוק בפריסת הלוואות של הסיעות שטרם נפרעו במלואן עד לפיזור הכנסת לתקופה ארוכה יותר, וכן בהוראה בדבר מניעת ניכוי יתרת ההלוואות שטרם נפרעו כאמור מהמקדמות המגיעות לסיעות על חשבון מימון הוצאות הבחירות הקרבות; עוד הוצע, לאפשר לסיעה שלא מיצתה את זכותה לקבל את מלוא ההלוואה שהיתה זכאית לה במהלך קיומה של הכנסת ה-24 לקבל אותה בתנאים מסוימים גם עובר לפיזורה של הכנסת, וזאת ללא צורך באישור יו"ר הכנסת והמלצת הוועדה הציבורית, כפי שמחייב סעיף 7ג(ב) (3) לחוק. (**הצעת החוק מצורפת בזה כנספח ב'**).

בבוקר הנחת ההצעה על שולחן ועדת הכנסת, נקבע דיון בה בוועדת הכנסת לפני הצהריים. זימון הוועדה הציבורית לישיבה נעשה באותו בוקר.

יצויין, כי יום קודם, ב-27.6.22, קרוב לחצות הלילה, שלח **חה"כ ביטן** פנייה אלי במייל, אליה צירף את הצעת החוק הנדונה. את הפנייה הזו ראיתי רק למחרת היום, כשעה לפני מועד כינוסה של ועדת הכנסת לפני הצהריים. מטבע הדברים, לא היה סיפק בידי ללמוד את ההצעה ולהתייחס אל תוכנה, ולא היה גם סיפק להעבירה לעיונם של שאר חברי הוועדה הציבורית.

בדיון בהצעת החוק בוועדת הכנסת ביום 28.6.22 לפני הצהריים, נכחנו חה"כ (לשעבר) רו"ח אהוד רצאבי (בזום) ואנוכי, ואילו פרופ' מידני נעדר בשל עיתוייה המאוחר של ההזמנה. במהלך ישיבת ועדת הכנסת, ולאחר שהודעתי כי הצעת החוק הועברה אלי רק זמן קצר קודם לכן, נקטתי את העמדה הבאה:

לאורך שנים, נקטה הכנסת במדיניות ראויה כאשר שיתפה בעיקביות גורם ציבורי חיצוני בכל מהלכי החקיקה וההחלטות הנוגעים להזרמת כספי ציבור לגורמי הכנסת; כך הוא בענין שכר ותשלומים אחרים לחברי כנסת, בעניינם פועלת ועדה ציבורית מכח **חוק הכנסת**, תשנ"ד-1994; כך הוא בענין תשלום הוצאות משפטיות לחברי כנסת, במסגרתו פועלת ועדה ציבורית מכח **חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם**, התשי"א-1951; וכך הוא לענין הוועדה הציבורית בענייננו, הפועלת מכח **חוק מימון מפלגות**. הדגשתי, כי בענין מימון

מפלגות, מעמד הוועדה הציבורית הוא של גוף **המכריע** בעניין גובה יחידת המימון ולא רק גורם ממליץ לכנסת. הרציונל במדיניות ראויה זו של הכנסת הוא למנוע מצב, ולו למראית עין, של שימוש לרעה בסמכות החקיקה וההחלטה של הכנסת כאשר מדובר בהקצאת כספי ציבור לגורמי הכנסת עצמם.

הוספתי ואמרתי באותו ענין כי, חקיקה ראשית של הכנסת, המתערבת בגובה יחידת המימון בלא קביעה של הוועדה הציבורית, עוקפת לא רק את הוועדה, אלא בעיקר את חקיקת הכנסת עצמה, ואת המדיניות הראויה שהכנסת עצמה ביקשה לקדם. מעבר לכך טענתי, כי חקיקה בענייני יחידת המימון וההלוואות ללא בחינה מושכלת של נתונים וצרכים אמיתיים של המפלגות, וללא התייחסות מעמיקה למצב הכללי במשק, איננה תקינה; הוספתי, כי לא ברור לי אם החקיקה המוצעת תועמד למבחן שיפוטי, אבל היא לבטח תועמד למבחן ציבורי, ולדעתי, לא תצלח אותו. הצעתי לגנוז את הצעת החוק ולאפשר לוועדה הציבורית להתכנס בדחיפות כדי לבחון את בקשות הסיעות להגדלת יחידת המימון, ולקבל נתונים מוסמכים וניתוח כלכלי רלבנטיים מחשב הכנסת וממחלקת המחקר של הכנסת; לטענת חברי כנסת שונים כי קיימת מצוקת זמן שכן צריך למצות את נושא מימון המפלגות לפני פיזור הכנסת, השבתי כי, לדעתי, אין מניעה לקיים את דיוני הוועדה הציבורית ולקבל את החלטתה בהליך תקין גם לאחר פיזור הכנסת, שכן כל הגורמים הרלבנטיים לצורך כך נותרים בתפקידיהם, והחלטת הוועדה הציבורית אינה טעונה חקיקה, כאמור.

בדיוני ועדת הכנסת הושמעו עמדות שונות מפי חברי כנסת, עליהן ניתן ללמוד מפרוטוקול הדיון. חלק מהדוברים הציעו כי כדי לגשר על טענות הוועדה הציבורית, ובשל הצורך למצות את עניין מימון המפלגות טרם פיזורה של הכנסת, שתוכנן ליום המחרת, תשמע הוועדה הציבורית עוד באותו יום את נציגי הסיעות ובקשותיהם, ותיתן את החלטתה על אתר. להצעה זו סירבתי בנימוק כי תהליך מזורז כזה אינו מאפשר דיון ממשי ובדיקת נתונים בידי הוועדה הציבורית, כפי שמתבקש במינהל תקין. בסיום הישיבה, יצאו **יו"ר ועדת הכנסת ניר אורבך**, **חה"כ דוד ביטן** ואחרים להתייעצות ביניהם. לאחר זמן, נקראתי להצטרף להתייעצות. נשאלתי אם אפשרי שהוועדה הציבורית תיתן את החלטתה עד למחרת היום בשעות הצהריים נוכח המהלכים לפיזור הכנסת. הודעתי כי לא תהיה נכונות מצידי לכנס את הוועדה הציבורית כל עוד לא תינתן התחייבות בוועדת הכנסת לאמץ את החלטת הוועדה הציבורית בענין גובה יחידת המימון תהא אשר תהא, שתינתן על פי סמכותה ושיקול דעתה של הוועדה מכח החוק. כן הודעתי כי, בכפוף להתחייבות האמורה, הוועדה הציבורית תהיה מוכנה מצידה להתחשב בלוח הזמנים הדחוק עקב פיזור הכנסת הצפוי, וליתן את החלטתה בעניין גובה יחידת המימון

עד למחרת היום בשעות הצהריים המאוחרות. לאחר התייעצות נוספת, הודיעו יו"ר ועדת הכנסת וחברי כנסת אחרים על הסכמתם למיתווה זה.

על רקע המיתווה האמור, נערכה הוועדה הציבורית לדיונים מרתוניים. בשל דוחק הזמן שלא איפשר התייחסות נרחבת, החליטה הוועדה הציבורית להתמקד בסוגיית שיעור יחידת המימון בלבד, אשר לגביה נתונה לה סמכות ישירה בחוק, ולא לעסוק בשאר הנושאים שהועלו בהצעת החוק אף שיש להם נגיעה ישירה או עקיפה להיקף המימון. לפיכך, היא לא דנה ולא החליטה בנושאים הנילווים ובהם – שינוי התוספת לכל מפלגה מיחידת מימון אחת ל-1.4 יחידות מימון, ובנושאי ההלוואות והמקדמות.

הוועדה הציבורית התכנסה לדיון פנימי מיד עם תום ישיבת ועדת הכנסת ביום 28.6.22 ועד שעות הערב, במסגרתו קבלה נתונים מחשב הכנסת וממר עמי צדיק, ראש מחלקת המחקר של הכנסת. למחרת היום, ב-29.6.22 בשעות הבוקר המוקדמות, היא התכנסה שנית לשמיעת נציגי הסיעות. הופיעו נציגים מטעם מפלגות הליכוד, ש"ס, תקווה חדשה, דגל התורה, מרצ וימינה, ופרשו את עמדותיהם השונות.

בשעת צהריים, ולאחר החלפת דעות בין חבריה, נתנה הוועדה הציבורית את החלטתה בענין גובה יחידת המימון. בהחלטה נקבע כי יש להעלות את שיעור יחידת המימון לצורך הוצאות הבחירות לכנסת ה-25 בלבד מהשיעור הקיים היום, העומד על 1,400,000 ₪, לשיעור של 1,600,000 ₪ (תוספת של כ-12.5%). (**נוסח החלטת הוועדה הציבורית מצורף ומסומן "נספח ג"**).

בשעה 14:00 התכנסה ועדת הכנסת לדיון פעם נוספת, והחלטת הוועדה הציבורית הוצגה בפניה. הושמעו טענות שונות לכאן ולכאן מפי חברי כנסת, אולם היתה אחדות דעים כי יש לכבד את ההתחייבות ועדת הכנסת לאמץ את החלטת הוועדה הציבורית בענין גובה יחידת המימון.

אף שלא היה צורך בחקיקה כדי לאמץ את החלטת הוועדה הציבורית, בסופו של יום החלטתה בענין שיעור יחידת המימון אומצה **בחוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות**, התשפ"ב-2022 (ס"ח 2981, תשפ"ב-2022). עמדת הוועדה הציבורית היתה והינה כי החלטתה בענין גובה יחידת המימון, הניתנת על פי סמכותה מכח החוק, אינה טעונה חקיקה ראשית; משכך, חקיקה המאמצת את החלטתה מיותרת ואף אינה תורמת לכיבוד מעמדה העצמאי של הוועדה הציבורית הן בהווה והן בראייה לטווח ארוך.

ב. <u>טעמיה של החלטת הוועדה הציבורית בענין שיעור יחידת המימון</u>

בהחלטתה מיום 29.6.22 קבעה הוועדה הציבורית מכח סמכותה על פי סעיף 1ב לחוק כי יחידת המימון תועלה בשיעור הנזכר לעיל. עוד הובהר בהחלטה כי ההגדלה האמורה מוגבלת להוצאות הבחירות בלבד, להבדיל מהמימון השוטף כמשמעו על פי סעיף 2(א)(2) לחוק, הנשאר בעינו. כמו כן הובהר כי ההגדלה חלה על הבחירות לכנסת ה-25 בלבד, בגידרה של "הוראת – שעה".

אשר לטעמי ההחלטה, הובהר כי שולבו בה טעמים עקרוניים ופרטניים כאחד.

אשר לטעמים העקרוניים – הוועדה הציבורית התחשבה, כנקודת מוצא, בצרכי הסיעות בניהול מערכת בחירות שתאפשר פעילות ראויה, הממשת חופש ביטוי פוליטי במשטר דמוקרטי. בצד ערך יסוד זה, התחשבה הוועדה במגמה הנדרשת לקיים שיטת ניהול תקציבית של מפלגות המונחית על פי קווים של חיסכון וצניעות בניהול מערכת בחירות המתבססת על כספי ציבור.

בצד השיקולים העקרוניים, התחשבה הוועדה הציבורית בשיקולים הפרטניים הבאים:

(א) קיום התייקרויות משמעותיות בתקופה האחרונה במרכיבים שונים הכלולים בהוצאות בחירות כגון דלק, חשמל, הוצאות פרסום, ושכר עבודה ושירותים. הוראת החוק הקובעת הצמדת יחידת המימון למדד יוקר המחייה רק פעם אחת בשנה ב-1 בינואר אינה משקפת את מלוא ההתייקרויות הללו.

(ב) קיום מעמסת-יתר כספית על המפלגות עקב קיומן של בחירות תכופות המגיעות כדי 5 מערכות בחירות כלליות בתוך תקופה של פחות מ-4 שנים. בפועל, ידוע כי המפלגות, רובן ככולן, אינן פועלות במסגרת התקציבית המוכתבת להן על ידי כספי מימון הוצאות הבחירות המוקצים להן; אחד הגורמים לכך קשור בעובדה שתכנון תקציב מערכת הבחירות של המפלגות נעשה לקראת הבחירות, בעוד החישוב הסופי של המימון המגיע נעשה על בסיס תוצאות הבחירות. משמעות הדבר היא, כי תכנון ההוצאות של המפלגות מתבסס על הערכות ותחזיות שלעיתים קרובות אינן מתממשות במציאות כאשר מפלגה זוכה בפועל בפחות מנדטים מכפי שהעריכה מראש. גורמים אחרים קשורים בהעדר תודעה עמוקה של צורך בחסכון וצניעות בניהול מערכת הבחירות. פועל יוצא מכך הוא, כי המפלגות חורגות על פי רוב ממסגרת מימון הוצאות הבחירות הניתן להן בפועל. הן מכסות את החלק החסר באמצעות המימון השוטף הניתן להן. הדבר מתבצע באמצעות הלוואות שהן לוקחות מהכנסת, כאשר פרעונן העיתי של ההלוואות נעשה מכספי המימון השוטף המוזרמים

אליהן. הסדרי הפרעון של ההלוואות מתבססים בדרך כלל על תחשיב הלוקח בחשבון כהונה של כנסת במשך מספר שנים; כאשר נערכות בחירות תכופות מדי תקופה קצרה מזו, נותרים חובות למפלגות שטרם נפרעו עם פיזור הכנסת, ונוצרים גרעונות מצטברים היוצרים מעמסה כספית כבדה על המפלגות. נוסיף, כי תקרת ההוצאות המותרת על פי **סעיף 7 לחוק** עולה בדרך כלל באופן ניכר על היקף מימון הבחירות שהסיעות מקבלות, והדבר יוצר תמריץ שלילי לפיתוח תודעה ראויה ואחראית של חיסכון ומחליש את מחוייבות המפלגות להיצמד בתכנון פעילותן להיקף המימון הניתן להן בפועל. קיימת גם בעיית ה"חובות האבודים" של מפלגות שיוצגו בכנסת היוצאת, קיבלו הלוואות מהכנסת ולא פרעו אותן במלואן עד לפיזור הכנסת, ולכנסת הבאה לא נבחרו. בנסיבות כאלה, לעיתים לא נותר ממי לגבות את יתרת ההלוואה והחוב הופך אבוד. העדר דרישת בטחונות מכח החוק להלוואות כאלה מחמיר את תופעת ה"חובות האבודים".

הוועדה הציבורית ערה לליקויים מבניים בסיסיים שונים בשיטה הקיימת, המאפשרת קיום מצב שבו מפלגות חורגות בהוצאות הבחירות שלהן הרבה מעבר להיקף המימון הממלכתי הניתן להן בפועל, ונכנסות עקב כך למצב גרעוני, לעיתים חמור, עקב חובות מצטברים שאינם נפרעים במועדם.

בעקבות הניסיון המצטבר מהליכי בחירות חוזרים בשנים האחרונות, מתכוונת הוועדה הציבורית ליזום בשיתוף עם נציגי הסיעות, מהלך של בדיקה עקרונית מעמיקה של שיטת המימון הממלכתי הקיימת, במבט לעבר אפשרות של עריכת רפורמה מהותית בשיטת מימון המפלגות. העקרונות המכוונים בכל רפורמה כזו אמורים להיות, מצד אחד – לאפשר מתן מימון ממלכתי למפלגות על בסיס שוויוני לצורך פעילות פוליטית חיונית המתאפיינת בחופש ביטוי פוליטי, ומן הצד האחר – להעצים את תודעת החיסכון והצניעות הנדרשים בפעילות זו, ולחזק את המגבלות האוסרות על חריגה ממסגרת תקציבית נתונה הנשענת על כספי ציבור.

בברכה,

אילה פרוקצ'יה

יו"ר הוועדה הציבורית לענין מימון מפלגות

הועדה הציבורית לענין מימון מפלגות

20 יוני, 2022

לכבוד
עו"ד ארבל אסטרחן
היועצת המשפטית לועדת הכנסת

שלום רב,

הנדון: **מעמד הועדה הציבורית לענין מימון מפלגות בנושא**
העלאת שכר הצוות הפרלמנטרי בכנסת
סימוכין: מייל שלך מיום 13.6.22

1. נשאלנו על ידכם מהי עמדת **הועדה הציבורית לענין מימון מפלגות** (להלן – "**הועדה הציבורית**") בשאלת מעמדה המשפטי בנושא חקיקה צפויה הקשורה בהעלאת שכר הצוות הפרלמנטרי בכנסת.

2. זו עמדת הועדה הציבורית בשאלה הנדונה:

א. **ראשית**, יש לברך על פניית הייעוץ המשפטי לכנסת אל הועדה הציבורית בשאלה הנדונה במסגרת המגמה הראויה להבטיח כי מהלכי חקיקה ראשית או מישנית הקשורים בנושאי **חוק מימון מפלגות**, תשל"ג-1973 (להלן – "**חוק מימון מפלגות**") **ייעשו תמיד** תוך התייחסות לעמדתה. פנייה זו תואמת גם את הנחיית כב' **יו"ר הכנסת, חה"כ יריב לוין**, ליושבי ראש הועדות בכנסת מיום 23.8.20).

ב. **שנית**, לגופה של השאלה, זו עמדת הועדה הציבורית:

(1) **מעמד הועדה הציבורית מכח חוק מימון מפלגות**

למעמד הועדה הציבורית מכח חוק מימון מפלגות שתי פנים:
הפן האחד – עוסק בסמכותה הישירה של הועדה לקבוע את שיעור יחידת המימון כמשמעותה בסעיף 3 לחוק, אשר ממנה נגזר חישוב מימון המפלגות המשולם לסיעות הכנסת;

הפן האחר – מעורבות הועדה הציבורית בדיוני ועדות הכנסת בכל נושא הקשור במישרין או בעקיפין למימון המפלגות וזאת גם אם אינו עוסק במישרין בשיעורה של יחידת המימון. על פן זה של מעמד הועדה ניתן ללמוד מלשון סעיף 1א לחוק מימון מפלגות, הקובע כי "**לצורך חוק זה, תוקם ועדה ציבורית...**" ללמדנו, כי קיום הועדה לא צומצם רק לענין קביעת יחידת המימון, אלא הוא בעל משמעות לצורך החוק כולו; יתר על כן, גם בלא ההוראה האמורה סביר להניח כי עניינים שונים הנוגעים למימון מפלגות עשויים להשפיע, בין במישרין ובין בעקיפין, על גובה יחידת המימון המצוי בסמכותה הישירה של הועדה הציבורית. נובע מכך כי ראוי שהועדה הציבורית תהיה מעורבת בהליכי חקיקה הנוגעים להם, גם אם לא ניתנה לה סמכות הכרעה ישירה בעניינם. ואכן, בשנת 2020, ובמסגרת תשובת הכנסת לבג"צ 429/20 **ישראל שדה נ. הכנסת**, עוגן בכנסת נוהל המחייב דרך כלל את הזמנתה של הועדה הציבורית לדיוני ועדות הכנסת בנושאי חקיקה הנוגעים למימון המפלגות (ראו בענין זה **הנחיית יו"ר הכנסת, חה"כ יריב לוין, ליושבי ראש ועדות הכנסת** שהוזכרה לעיל).

(2) מעמד התשלומים לצוות הפרלמנטרי – האם חלק ממימון המפלגות?

עולה השאלה – האם התשלומים לצוות הפרלמנטרי בכנסת הם חלק ממימון המפלגות כמשמעותם בחוק מימון מפלגות, שאז יש לועדה הציבורית מעמד בהליכי החקיקה לגביהם, או שמא מדובר בתשלומים שאינם בגדר מימון מפלגות, שאז החקיקה בעניינם הינה מחוץ לתחומי תפקידה של הועדה.

תשובתנו לשאלה זו היא כדלקמן:

עד לתיקון מס' 26 לחוק מימון המפלגות בשנת 2004, היו סיעות הכנסת מקבלות מימון חודשי מתקציב הכנסת לצורך פעילותן ותשלום משכורות עובדיהן בכנסת. המקור התקציבי הזה כונה "**תקציב השירותים הטכניים**" והתבסס על החלטת ועדת הכנסת משנת 1966. הוא מעולם לא עוגן בחקיקה. לימים, התברר כי מתכונת זו של תשלומים איפשרה לסיעות להשתמש בכספים ממקור זה למטרות שונות באופן שלעיתים שכר עובדי הסיעות לא שולם במועד. נדרש, אפוא, הסדר אשר יבטיח את תשלומי השכר לעובדים במועד, ובלא תלות באילוצים כספיים של הסיעות (ראו **הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 25) (מימון לפעילות הסיעות בכנסת)** התשס"ג-2003 (**הצעת חוק-הכנסת** 25, התשס"ג-2003, עמ' 98); **דיון במליאת הכנסת ביום 21.7.2003** (קריאה ראשונה); **פרוטוקול מס' 161 מישיבת ועדת הכספים** מיום 16.6.2004; **קריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת** מיום 21.6.2004). כמו כן התגבשה דעה כי מקור תקציב זה שהתקיים מחוץ לחוק מימון מפלגות ראוי לעיגון

חקיקתי כדי להבטיח את חוקיותו. לאור זאת, חוקק בשנת 2004 **חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 26)**, התשס"ד-2004, אשר כלל שלושה תיקוני חקיקה לחוק:

(א) הוספת הגדרה למשמעות המושג "צוות פרלמנטרי";

(ב) לסעיף 2(א) לחוק, המפרט את מרכיבי מימון המפלגות, הוסף מרכיב "**תשלומים לצוות הפרלמנטרי**". בעקבות התיקון האמור, מרכיבי מימון המפלגות על פי אותה הוראה כוללים כיום מימון הוצאות בחירות של הסיעות, מימון הוצאות שוטפות שלהן, ומימון תשלומים לצוות הפרלמנטרי;

(ג) הוספת סעיף 3א לחוק, הקובע את הסדר התשלומים לצוות הפרלמנטרי. סעיף זה קובע בעיקרו את שלושה אלה:

(1) התשלומים לצוות הפרלמנטרי ישולמו מתקציב הכנסת;

(2) הוגדר בחוק סכום שנתי מקסימלי שניתן לשלם לסיעות לצורך תשלומים אלה;

(3) יו"ר הכנסת הוסמך לקבוע כללים לחלוקת הסכום השנתי בין הסיעות, בין היתר, בהתחשב בגודלן.

תיקון 26 לחוק, על רקע כלל הוראותיו, מוליך למסקנה הבאה:

ראשית, בתיקון 26 הבהיר המחוקק את עמדתו לפיה תשלומים לצוות הפרלמנטרי הינם חלק מכספי מימון המפלגות, לצד כספי מימון הבחירות וההוצאות השוטפות של הסיעות, כעולה מסעיף 2(א) לחוק המתוקן.

שנית, בצד היותם כספי מימון מפלגות על פי מהותם, ביקש המחוקק להבטיח כי שכרם של עובדי הצוות הפרלמנטרי לא יהיה תלוי בהנהלה הכספית של הסיעה, וזאת כדי שהוא ישולם ללא דחיות ועיכובים כפי שארע בעבר. למטרה זו, בנה המחוקק מבנה טכני אשר בודד את תשלומי הצוות הפרלמנטרי משאר כספי המימון, במובנים הבאים: הוא המשיך ברצף בקו שקדם לתיקון החוק לפיו תשלומי הצוות אינם חלק אינטגרלי מיחידת המימון; הוא קבע בחקיקה ראשית את גובה הסכום המקסימלי השנתי שיוקצה לתשלומים לצוות; כן הורה כי כספי השכר ישולמו **ישירות** לעובדים מתקציב הכנסת ולא באמצעות הסיעות. בכך ביקש המחוקק להגן על זכויות העובדים, שלא יהיו תלויים עוד בסיעות לתשלום שכרם.

אילו הסדר התשלומים לצוות הפרלמנטרי היה מעוגן מחוץ לחוק מימון המפלגות ניתן היה לחשוב שהוא מוציא לחלוטין תשלומים אלה מתחום מימון המפלגות. אולם העובדה

שהמחוקק דאג לעגן את ההסדר האמור דווקא בחקיקה הנוגעת למימון מפלגות, ואף הצהיר מפורשות בסעיף 2(א)(3) לחוק כי תשלומי הצוות הפרלמנטרי הם בבחינת כספי מימון מפלגות, לא מותירים ספק כי **מעמדם של כספים אלה נקשר ישירות במימון המפלגות.** ואמנם, "צביעת" תשלומי הצוות הפרלמנטרי ב"צבע" של מימון מפלגות מתיישב לא רק עם נוסח החוק, אלא גם עם הרציונל הענייני הטמון בו: תשלומי השכר לצוות הפרלמנטרי הם במהותם חלק ממימון המפלגות המוזרם לצורך פעילות הסיעות, בדומה להוצאות הבחירות וההוצאות השוטפות שלהן. אלא שהצורך להגן על זכויות העובדים בדרך של תשלום ישיר של שכרם מתקציב הכנסת וללא תלות בניהול הכספי של הסיעות, הביא ליצירת **מנגנון טכני** מיוחד שנועד להשיג מטרה זו. מנגנון זה אינו מטשטש את צבעם של הכספים הללו ככספי מימון מפלגות.

(3) **<u>מסקנות</u>:**

הניתוח שהובא לעיל מוביל למסקנות הבאות:

(א) מימון התשלומים לצוות הפרלמנטרי הוא חלק ממימון המפלגות, לצד מימון הוצאות הבחירות ומימון ההוצאות השוטפות של הסיעות.

(ב) ההסדר המיוחד למימון תשלומי הצוות הפרלמנטרי הינו במישור הטכני בלבד, ואינו משנה את מהותם של תשלומים אלה ככספי מימון מפלגות;

(ג) לשינוי הסכום השנתי המקסימלי למימון תשלומי הצוות הפרלמנטרי על פי סעיף 3א לחוק ישנה נגיעה ישירה ועקיפה לשיעור הכולל של כספי מימון המפלגות ולגובהה של יחידת המימון.

(ד) לאור האמור, לועדה הציבורית יש מעמד בהליכי החקיקה הנוגעים לשיעור הסכום השנתי הכולל המיועד לתשלומי הצוות הפרלמנטרי.

(4) ראוי להעיר בהקשר זה כי תפיסת המדיניות של הכנסת עצמה, המערבת גוף ציבורי חיצוני בהליכי חקיקה הקשורים לתשלומים שונים למפלגות ולחברי כנסת, הינה עיקבית וראויה. זאת, כדי למנוע – ולו למראית עין – טענות בדבר שימוש לרעה בסמכות החקיקה של הכנסת כשמדובר בהקצאת כספי ציבור לגורמי הכנסת עצמם. כך למשל, פועלת ועדה ציבורית במסגרת **חוק הכנסת**, התשנ"ד-1994 בענין תנאים כספיים של חברי כנסת ויועצים פרלמנטריים; ועדה ציבורית פועלת גם בתחום השתתפות בהוצאות משפטיות של חברי כנסת מכח סעיף 10א **לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם**, התשי"א-1951; הוא הדין בועדה הציבורית הפועלת מכח **חוק מימון המפלגות**. פרשנות הסדרי החוק בנושא הנדון, כאמור במזכר זה, מתיישבת עם קו המדיניות הכללית הנקוט בתחום זה.

(5) לצורך נקיטת עמדה לגופה של החקיקה המוצעת בענין העלאת שכרם של עובדי הצוות הפרלמנטרי, יידרש, אפוא, פסק זמן כלשהו שיאפשר לועדה הציבורית על פי חוק מימון מפלגות לבחון את הנושא ולגבש עמדה לגביו.

אכיר לך תודה אם תואילי להעביר את עמדת הועדה הציבורית, כפי שהיא מוצגת במסמך זה, לידיעת יושב ראש ועדת הכנסת וחבריה.

בברכה,

אילה פרוקצ'יה
יו"ר הועדה לענין מימון מפלגות

העתק:
חברי הועדה הציבורית –
רו"ח אהוד רצאבי
פרופ' אסף מידני

נספח ד

נוסח לוועדת הכנסת 28/8/2022 – הכנה לקריאה ראשונה עם הצעת חוק התפזרותה הכנסת ה-24

הוראת שעה – מימון מפלגות

1. לעניין הבחירות לכנסת העשרים וחמש, יקראו את חוק מימון מפלגות, התשל"ג–1973[1] (להלן – חוק המימון), כך:

[מפלגה שלא זכתה במנדטים אך קיבלה 1%]

(1) בסעיף 2(א1), במקום "יחידת מימון אחת" יבוא "1.18 יחידות מימון";

(2) בסעיף 3, במקום סעיפים קטנים (א) עד (ב1) יבוא:

[הגדלת מימון הבחירות הסופי של סיעה חדשה]

"(א) (1) המימון של הוצאות הבחירות של סיעה חדשה יהיה לפי 1.18 יחידות מימון לכל מנדט שבו זכתה בבחירות לכנסת, בתוספת סכום השווה ל-1.4 יחידות מימון.

[בהתאם - הגדלת מימון הבחירות הסופי של סיעה שקמה עקב התפלגות בכנסת היוצאת]

(2) המימון של הוצאות הבחירות של סיעה שנוצרה בכנסת היוצאת עקב החלטה של ועדת הכנסת על שינוי בהרכב הסיעתי של הכנסת ולא עקב בחירתה לכנסת היוצאת של המפלגה שאותה סיעה מייצגת, יהיה 1.18 יחידות מימון לכל מנדט שבו זכתה הסיעה בבחירות לכנסת הנכנסת, בתוספת סכום השווה ל-1.4 יחידות מימון.

[בהתאם - הגדלת מימון הבחירות הסופי של סיעה שהיתה מיוצגת בכנסת היוצאת והנכנסת]

(ב) המימון של הוצאות הבחירות של סיעה יהיה לפי מספר יחידות מימון שנתקבל ממספר המנדטים שבהם זכתה הסיעה בכנסת היוצאת בתוספת מספר המנדטים שבהם זכתה הסיעה בכנסת הנכנסת מחולק בשתיים, כשהוא מוכפל ב-1.18, בתוספת סכום השווה ל-1.4 יחידות מימון.

[בהתאם - הגדלת תוספת יחידת המימון לרשימת מועמדים שהוגשה על ידי כמה מפלגות]

(ב1) המימון של הוצאות הבחירות של מפלגות שהגישו רשימת מועמדים משותפת יחושב לכל מפלגה בנפרד על פי הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(ב) בין שחשבון הבחירות מנוהל בנפרד ובין במשותף, לפי הוראות סעיף 13ב(א) או (ב); ואולם תוספת הסכום השווה ל-1.4 יחידות מימון כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) תשולם פעם אחת לכל המפלגות כאמור, והיא תחולק ביניהן לפי שיעור חלקן בפועל בסך הכולל של מימון הוצאות הבחירות הניתן להן לפי סעיפים קטנים (א), (ב) או (ב2).";

---

[1] ס"ח התשל"ג, עמ' 52; התשע"ט, עמ' 334.

(3) בסעיף 4 –

[הגדלת הבסיס לחישוב מקדמות מימון הבחירות]

(א) בסעיף קטן (א)(1), במקום "70% מיחידת מימון אחת" יבוא "70% מ-1.18 יחידות מימון";

[הגדלת הבסיס לחישוב המקדמה לסיעה המונה פחות מעשה ח"כים]

(ב) בסעיף קטן (א1), במקום "מעשר יחידות מימון" יבוא "מ-11.8 יחידות מימון";

[הגדלת הבסיס לחישוב המקדמה לרשימה – פעמיים, רק כנגד ערבות, צמצום הפגיעה בסיעות חדשות]

(ג) בסעיף קטן (א2), במקום "70% מעשר יחידות מימון" יבוא "100% מ-11.8 יחידות מימון";

הוראת שעה – הלוואות לסיעות

2. (א) על אף האמור בסעיף 11(א) לחוק הבחירות לכנסת העשרים וארבע (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"א–2020[2] –

(1) ביקשה סיעה לקבל הלוואה לפי סעיף 7ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג–1973[3] (להלן – חוק המימון) לאחר כינונה של הכנסת העשרים וחמש, יובאו בחשבון לעניין סכום ההלוואה שהיא זכאית לו לפי סעיף קטן (ב)(1) לסעיף האמור גם הלוואות שניתנו לאותה סיעה בתקופות כהונתן של הכנסת העשרים ואחת, הכנסת העשרים ושתיים, הכנסת העשרים ושלוש והכנסת העשרים וארבע;

(2) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים ואחת, הכנסת העשרים ושתיים, הכנסת העשרים ושלוש והכנסת העשרים וארבע יקראו את סעיף 7ג לחוק המימון כך, לפי העניין:

(א) בסעיף קטן (ב) –

(1) בפסקה (1) –

[זוהה להסדר שנחקק לכנסת ה-24, אין התייחסות לכנסת 21 כי בה לא תוקן היקף הסכום]

(א) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים ושתיים, במקום "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום ארבע שנים וחצי";

---

[2] ס"ח התשפ"א, עמ' 194.
[3] ס"ח התשל"ג, עמ' 52.

[זהה להסדר שנחקק לכנסת ה-24]

(ב) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים ושלוש והכנסת העשרים וארבע, במקום "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום ארבע שנים וארבעה חודשים";

[הסדר אחיד לכל הכנסות 21, 22, 23, 24, כפי שכבר חוקק]

(2) בפסקה (2), במקום "מהחודש שלאחר קבלת ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "מהחודש שלאחר כינונה של הכנסת העשרים וחמש ועד תום ארבע שנים וארבעה חודשים";

[מפלגה שלא מגישה רשימת מועמדים – תנוכה ההלוואה מהמימון השוטף]

(ב) סעיף קטן (ג) לא יחול, ויחולו הוראות אלה: הסתיימה כהונתה של הכנסת העשרים וארבע לפני פירעון הלוואה כאמור בסעיף קטן (ב), לא תנוכה יתרת ההלוואה מהמקדמה שהיא זכאית לה לפי סעיף 4 לקראת הבחירות לכנסת העשרים וחמש; לא הגישה סיעה רשימת מועמדים לכנסת העשרים וחמש, תנוכה יתרת ההלוואה ממימון ההוצאות השוטפות שהסיעה מקבלת בחודש, ולא יחולו עליה הוראות סעיף קטן (ב)(2) כנוסחו בפסקת משנה (א);

[חדש – לעניין הלוואות בכנסת 25]

(3) לעניין הלוואות שניתנו לסיעות בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים וחמש יקראו את סעיף 7ג(ב) לחוק המימון כך:

הערה: הכלל בחוק הוא קביעת היקף ההלוואה לפי תקופה של שלוש שנים, על מנת להבטיח החזר. הגדלת היקף ההלוואה, שמביא גם להארכת תקופת ההחזר, מגדילה את הסיכון לאובדן כספי ציבור ומגדילה את היתרון של המפלגות המיוצגות לעומת אלה שאינן מיוצגות

(א) בפסקה (1), במקום "לכל חודש מיום מתן ההלוואה ועד תום שלוש שנים" יבוא "לכל חודש שמיום מתן ההלוואה ועד תום _____";

מקובל שנקבעת כאן אותה תקופה כמו ב-(א), וניתן לקבוע קצרה יותר

(ב) בפסקה (2), במקום "שלוש שנים" יבוא "_____".

(ב) על אף האמור בסעיף 7ג(ב)(3) לחוק המימון, לעניין קבלת הלוואה בתקופת כהונתה של הכנסת העשרים וארבע, סיעה שעד יום תחילתו של חוק זה לא קיבלה הלוואה לפי סעיף 7ג(ב)(1) לחוק המימון או שקיבלה חלק מסכום ההלוואה שהיא רשאית לקבל כאמור, תהיה זכאית לקבל הלוואה אף ללא אישורו של יושב ראש הכנסת והמלצת הוועדה הציבורית, בתנאים האלה:

(1) ההלוואה תהיה בשיעור שלא יעלה על 80% מסכום ההלוואה שהסיעה הייתה זכאית לקבל לפי סעיף 7ג(ב)(1) לחוק המימון נכון ליום תחילתו של חוק זה;

(2) הסיעה ביקשה את ההלוואה בתוך עשרה ימים מיום תחילתו של חוק זה.

דחיית מועד הגשת דוחות למבקר – תיקון קבע:

תיקון סעיף 10 1. בסעיף 10(א) לחוק המימון, במקום "בתוך 16 שבועות" יבוא "בתוך 24 שבועות".

נספח ב

הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות

ל' סיון תשפ"ב
29 יוני 2022

החלטה

1. **הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות**, תשל"ג – 1973 (להלן – "**הוועדה הציבורית**") דנה בבקשת סיעות בכנסת לעשות שימוש בסמכותה מכח סעיף 21ב לחוק להעלות את שיעור יחידת המימון לצורך מימון הוצאות הבחירות לכנסת העשרים וחמש.

2. הוועדה הציבורית שמעה את נציגי הסיעות, הן אלה שביקשו העלאה והן אלה שהתנגדו לה, קבלה נתונים מחשב הכנסת וכן הערכות כלכליות ממחלקת המחקר של הכנסת. בשיקוליה, לקחה הוועדה בחשבון את הגורמים העקרוניים הבאים: צרכי הסיעות בניהול מערכת בחירות שתאפשר פעילות ראויה כנדרש לצורך מימוש חופש ביטוי פוליטי במשטר דמוקרטי; כמו כן, את הצורך המקביל בשיטת ניהול תקציבית של מפלגות המתחשבת בדרישות החסכון והצניעות בניהול מערכת בחירות המתבססת על כספי ציבור.
בצד השיקולים העקרוניים, התחשבה הוועדה הציבורית בשיקולים פרטניים הנוגעים לבקשה הנדונה לפניה והם: קיום התייקרויות בתקופה האחרונה במימון הוצאות בחירות הנוגעות לפעילויות הרלבנטיות לעניין, בצד מעמסת-יתר כספית המוטלת על המפלגות עקב קיומן של בחירות תכופות המגיעות כדי 5 מערכות בחירות בתוך קרוב ל – 4 שנים.

3. בנסיבות האמורות לאור מכלול השיקולים העקרוניים והפרטניים, ובהתבסס על הנתונים המספריים וההערכות הכלכליות שעמדו בפנינו, מחליטה הוועדה הציבורית על העלאת סכום יחידת המימון **ל - 1,600,000 ₪ (כ – 12.5% תוספת) לצורך הוצאות הבחירות לכנסת ה – 25.**
מובהר בזאת, כי החלטה זו מצומצמת להוצאות הבחירות בלבד ואינה מתפרשת על הוצאות המימון השוטף לפי סעיף 2 (א) (2) לחוק שהחישוב הקיים לגביהן נשאר בעינו; כמו כן החלטה זו חלה על הבחירות לכנסת ה – 25 בלבד.

4. במהלך הדיונים בפני הוועדה הציבורית עלו טענות שונות במישור העקרוני המצדיקות בחינה מעמיקה לצורך עריכת רפורמה מהותית בשיטת מימון המפלגות. נודה לנציגי המפלגות על פנייה משותפת לוועדה עם הצעות לשינויים לצורך דיון משותף על מנת להביא שיפור בשיטה הקיימת.

ובאנו על החתום

השופטת בדימוס אילה פרוקצ'יה **יו"ר הוועדה הציבורית**	**רו"ח אהרן רצאבי** **חבר**	**פרופ' אסף מידני** **חבר**

נספח 22

העתק חוות דעתו של היועץ המשפטי לכנסת בעניין "מס ריבוי דירות" מיום 20.11.2016

עמ' 192

היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 04310616
ירושלים, י״ט בחשון תשע״ז
20 בנובמבר 2016

לכבוד
חברי הכנסת

שלום רב,

הנדון: השתתפות חברי הכנסת בדיון ובהצבעה על ״מס ריבוי דירות״ בהצעת חוק ההסדרים

בעקבות פניות שונות בעניין שבנדון, ובעקבות החלטת ועדת האתיקה כי אבחן את השאלה האם חלות מגבלות כלשהן על חברי כנסת שמס ריבוי דירות אמור לחול עליהם לעניין השתתפותם בדיון ובהצבעה בנושא זה, להלן חוות דעתי:

1. שרטוט קווי המיתאר בסוגיית ניגוד העניינים של חברי הכנסת אינו פשוט כלל ועיקר שהרי במידה רבה ניגוד העניינים מובנה בתפקידם כמי שמכריעים בכל הנושאים המשפיעים על אזרחי מדינת ישראל, והם בתוכם.

זאת ועוד, לכנסת ולחברי הכנסת, להבדיל מנושאי תפקידים ברשויות אחרות, מאפיינים ייחודיים שיש בהם כדי ״להקל״ על סוגיית ניגוד העניינים, וביניהם - העובדה שמדובר בגוף ש״ידו בכל״ ושמחויב לקבל החלטות בקשת רחבה מאד של נושאים שלא ניתן להעבירן לגורם אחר; ההכרעות בכנסת הן תוצר של הצבעה קולקטיבית ולא החלטה של אדם יחיד; הדיונים וההצבעות מתאפיינים ברמת שקיפות גבוהה בהרבה מזו המקובלת ברשויות אחרות; והצבעות רבות מוכרעות לפי משמעת סיעתית ולא לפי עמדה אישית של חבר הכנסת.

2. לפיכך, ברור שלא ניתן להחיל על חברי הכנסת את כללי ניגוד העניינים המקובלים ביחס לשרים ולעובדי ציבור, וביחס להתנהלותם של גופים מנהליים ושלטוניים אחרים.

3. על אף האמור, כללי האתיקה לחברי הכנסת אינם מתעלמים מסוגיית ניגוד העניינים של חברי הכנסת וקובעים כי כאשר לחבר הכנסת **״עניין אישי״** בנושא שעל סדר היום, עליו לדווח על כך ובמקרים מסוימים יחולו עליו מגבלות הנוגעות להשתתפות בדיון ובהצבעה, הן בוועדה והן במליאה (ואולם הכללים אינם מונעים בשום מקרה הצבעה במליאה שכן בה לא ניתן להחליף את חבר הכנסת).

4. לאור המאפיינים הייחודיים עליהם עמדנו לעיל, המבחן המרכזי שפותח במהלך השנים, הן על ידי ועדת האתיקה והן על ידי הייעוץ המשפטי לכנסת, לבחינת השאלה מהו ״עניין אישי״, הוא עד כמה גדולה הקבוצה שחבר הכנסת או מקורבו נמנים עליה, ואשר תהנה מיוזמתו או מהצבעתו של חבר הכנסת. נקבע כי ככל שמדובר בקבוצה גדולה יותר, לא יראו את חבר הכנסת כמצוי בניגוד עניינים, וככל שהיא קטנה יותר כך הנטייה תהיה לקבוע כי מדובר בניגוד עניינים אסור.

התפיסה העומדת בבסיסו של מבחן זה היא שרק במקרי קצה של ניגוד עניינים מובהק ופרטיקולרי יש מקום להטיל מגבלות על חברי הכנסת, שכן כאמור, בתפקידו של חבר הכנסת קיים ניגוד עניינים מובנה בהיותו מכריע בשלל עניינים שאף הוא, כיתר אזרחי המדינה, מושפע מהם.

5. **מן הכלל אל הפרט** - ממשרד האוצר נמסר לנו כי על פי הנתונים שבידם, הצעת החוק בעניין "מס ריבוי דירות" יש בה כדי להשפיע על קבוצה המונה כ-54,000 משקי בית. מדובר איפוא בקבוצה גדולה יחסית, שעל פי המבחנים המקובלים כאמור, ההשתייכות אליה אינה עונה על ההגדרה של "עניין אישי" המעמיד את חברי הכנסת בניגוד עניינים אסור או כזה המטיל עליהם מגבלות, לרבות חובת דיווח.

6. נוכח העניין הציבורי-תקשורתי בסוגיה זו, נשאלת השאלה האם יש מקום במקרה ספציפי זה לחרוג מהכלל הרגיל ולהחיל לכל הפחות חובת דיווח וגילוי נאות על חברי הכנסת המבקשים להשתתף בדיון ובהצבעה?

לאחר שקילת הדברים אני סבור כי אין מקום להחריג מקרה זה מהמבחנים הרגילים ולהטיל חובת דיווח משפטית-אתית על חברי הכנסת. בסופו של יום, לא ניתן לאבחן מקרה זה ממקרים רבים אחרים הנדונים בכנסת (גם אם הם זוכים לפחות תשומת לב תקשורתית), והחלטה שכזאת עלולה "לצבוע" את חברי הכנסת כבעלי "עניין אישי" וכנגועים בניגוד עניינים במגוון גדול מאוד של נושאים שבהם הם מכריעים דרך שגרה.

יפים לעניין זה דבריו של השופט מישאל חשין באחת הפרשות שעסקה בשאלת ניגוד עניינים של חברי הכנסת:

> *"לא נתקשה להבחין כי מצבו של חבר-הכנסת מצב מובְנֶה הוא של ניגוד עניינים. כך, למשל, חוק המטיל מס; חוק זה אמור לחול על חברי הכנסת אף-הם. הוא הדין בחוקים המיטיבים, למשל, עם הנגב, וחבר-הכנסת הוא איש הנגב. אלא שעם ניגודי עניינים אלה למדנו להשלים. מובְנִים הם בתפקידיו של חבר-הכנסת"* (בג"ץ *971/99* התנועה למען איכות השלטון נ' ועדת הכנסת ואח', פסקה 48 לפסק הדין).

7. יובהר כי האמור לעיל נכון למישור המשפטי והאתי. ככל שחבר כנסת סבור כי במישור הנראות הציבורית ראוי כי ידווח על השפעת הצעת החוק עליו, או כי יימנע מהשתתפות בדיון או בהצבעה, הוא רשאי כמובן לעשות כן.

בברכה,

איל ינון

העתק:
חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין, יושב ראש הכנסת
חה"כ יצחק וקנין, יושב ראש ועדת האתיקה
חה"כ משה גפני, יושב ראש ועדת הכספים
גב' ירדנה מלר הורוביץ, מזכירת הכנסת
עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לוועדת הכספים
מר טמיר כהן, מנהל ועדת הכספים