

העותרת: **האגודה לזכויות האזרח בישראל**

ע"י ב"כ עוה"ד שרון אברהם-ויס ו/או דנה פריבך-חפץ
ו/או דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר ו/או הדס תגרי ו/או
אבנר פינצ'וק ו/או מיכל פינצ'וק ו/או עאוני בנא ו/או
פאטמה אלעג'ו ו/או לילה מרגלית ו/או באנה שגרי-
בדארנה ו/או נעה שטיין ו/או סוניה בולוס ו/או עודד פלר

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75, ת"א 65154
טל': 5608185-03 פקס: 5608165-03

- נ ג ד -

המשיבות:

1. הכנסת

רח' קפלן, הקריה, ירושלים

2. הממשלה

רח' קפלן, הקריה, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי המופנה למשיבים והמורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא ייקבע, כי חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004 (להלן: "חוק ההסדרים 2004") בטל, או מדוע לא יבוטל.

תוכן עניינים:

3..... התיאור העובדתי

3..... (א) מבוא: היסטוריה חקיקתית

7..... (ב) הביקורת שנמתחה על חוקי ההסדרים

7..... 1. כללי

13..... 2. ביקורת בכנסת על הליכי חקיקת חוקי ההסדרים

15..... (ג) הליך חקיקת חוק ההסדרים 2004

15..... 1. מבוא

17..... 2. הליך העברת הצעת החוק בממשלה

18..... 3. פיצול הדיון בהצעת החוק לוועדות הכנסת

21..... 4. הדיונים בוועדת הכספים ובמליאה

26..... 5. פניית העותרת

27..... הטיעון המשפטי

27..... (א) חוק ההסדרים 2004 - בטל מעיקרו

27..... 1. העדר הליך חקיקה מהותי - אי ידיעת המחוקק את תוכנו של החוק

29..... 2. האצלת סמכות החקיקה דה פקטו לרשות המבצעת

(ב) הליך החקיקה לוקה בפגמים היורדים לשורשו של ההליך הדמוקרטי ולכן יש

31..... לבטלו

31..... 1. פגיעה בעקרון נאותות הליך החקיקה

33..... 2. החוק נעדר תשתית עובדתית

34..... (ג) סיכום

ואלה נימוקי העתירה:

התיאור העובדתי

(א) מבוא: היסטוריה חקיקתית

1. חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004 (להלן: "חוק ההסדרים 2004") הינו חלק מפרקטיקה של "חוקי הסדרים", הנלווים באופן קבוע לחוק התקציב. חוקי הסדרים בכלל, ובפרט אלה שנחקקו בשנים האחרונות, כורכים יחדיו עשרות תיקוני חוק בנושאים מגוונים - החל ברפורמה בשיטת הארנונה, המשך בתיקונים במיסוי קופות הגמל וכלה בשינוי פעולתן של ועדות תכנון ובניה. לידתם של חוקי ההסדרים הינה במשרד האוצר, הם מובאים כהצעת חוק ממשלתית נלווית לתקציב, ומרבית הסעיפים, הנכללים בהצעת החוק, עוברים לדיון מזורז בועדת הכספים של הכנסת.

2. "חוק ההסדרים" נחקק לראשונה בשנת 1985, כתכנית חירום כלכלית לייצוב המשק. החוק נחקק בניגוד לעמדת שר המשפטים דאז, משה ניסים ובניגוד לעמדת היועץ המשפטי דאז, פרופ' יצחק זמיר. מאז הפך חוק ההסדרים לכלי, המאפשר לממשלה להעביר חוקים - שלרבים מהם השפעות החורגות מהשגת יעדי התקציב - ללא ביקורת אמיתית של הכנסת.

3. בדיקה אמפירית שערכה עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי מלמדת, כי במהלך השנים הפכה שיטת חוק ההסדרים ל"מפלצת חקיקתית" ממש. להמחשה: החוק הראשון מתשמ"ו השתרע על 15 עמודים, והכיל 103 סעיפים וסעיפי משנה; בתשנ"ז חוקי ההסדרים תפסו 30 עמודים והכילו 386 סעיפים וסעיפי משנה; בתשס"ג החוק השתרע על 70 עמודים וכלל 576 סעיפים וסעיפי משנה. העותרת בדקה ומצאה כי חוק ההסדרים נשוא עתירה זו משתרע על 82 עמודים וכולל 1,037 סעיפים וסעיפי משנה!!!

אוסף הנתונים הסטטיסטיים של עמותת "מחויבות לשלום ולצדק חברתי" מצ"ב ומסומן נספח ע/1

4. חוקי ההסדרים הפכו במהלך השנים לדרך ליצירת רפורמות בחוקים השונים, וזאת ללא קיום דיונים משמעותיים בוועדות הכנסת המתמחות בנושאים הכלולים בחוקי ההסדרים. למעשה, במרוצת השנים הפך חוק ההסדרים למנגנון החקיקתי הראשון במעלה לעריכת שינויים מרחיקי - לכת במבנה מדינת הרווחה וביחסי העבודה במשק, ובתוך כך להפרת זכויות אדם חברתיות וכלכליות בישראל. וזאת, תוך שהליך החקיקה של חוק ההסדרים מעניק לרשות המבצעת כח לבצע שינויים רדיקליים אלה ללא בקרה, ללא פיקוח פרלמנטרי ראוי, בחופזה וללא

דיון יסודי. להלן יובאו דוגמאות ספורות מהשנים האחרונות, בהן שימש חוק ההסדרים כפלטפורמה לעיגון תכניות ממשלתיות מרחיקות לכת בחוק, וזאת ללא הליך ראוי או דיון ממצה. כמו כן יובאו דוגמאות ספורות בהן הביא חוק ההסדרים לביטול או לשינוי בהינף יד של דברי חקיקה חשובים, אשר לא אחת קדמו לחקיקתם עמל רב והליך מתמשך.

חוק ההסדרים 2004:

- תיקון חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן: "חוק הביטוח הלאומי") בכל הנוגע לקצבאות ילדים, דמי מזונות וזכויות בפנסיה.
- הקפאת חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998.
- תיקון חוק עסקאות גופים ציבוריים (אכיפת ניהול חשבונות, תשלום חובות מס, ושכר מינימום והעסקת עובדים זרים כדון), התשל"ו-1976 בכל הנוגע להתקשרות במכרזים עם חברות שהורשעו בהפרת חוק שכר מינימום.
- תחת הכותרת "שילוב מקבלי גמלאות בעבודה (הוראת שעה)" עוגנה "תכנית ויסקונסין", המבשרת תמורות מרחיקות לכת בהסדרת שוק העבודה ורשת הבטחון הסוציאלי, לרבות סוגיות מורכבות הנוגעות לשירות התעסוקה, חוק הבטחת הכנסה, התקשרות במכרזים עם תאגידים פרטיים וסוגיות מיסוי.
- תיקון פקודת העיריות, בכל הנוגע לרפורמה ברשויות המקומיות, המעניקה בידי הממשלה מנגנון עתיר סמכויות להתערב בפעולותיהן של רשויות בגירעונות תקציביים ולפקח עליהן.
- תיקון חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986, בכל הנוגע לרפורמה בענף הדואר, המשנה את מבנה רשות הדואר ומאפשרת הלכה למעשה הפרטה של התחום.
- תיקון חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 2001) (תיקון, ביטול והתלייה של חקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות), התשס"א-2001, המקפא ל-3 שנים את חוק הלוואות בדיור, התשנ"ב-1992, בכל הנוגע למענקים לרכישת דירות בירושלים.

חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה והשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 2003), התשס"ג-2002 (להלן: "חוק ההסדרים 2003"):

- תיקון חוק הביטוח הלאומי בכל הנוגע לקורסי הכשרה מקצועית, זכאות לדמי אבטלה, שלילת גמלאות ממהגרי עבודה בלתי-מתועדים, מעמדו העצמאי של המוסד לביטוח לאומי והגדרת תושב.

- תיקון חוק עובדים זרים (איסור העסקה שלא כדין והבטחת תנאים הוגנים), התשנ"א-1991 וחוק שירות התעסוקה, התשי"ט-1959 בכל הנוגע לתנאים לרישוי והעסקת מהגרי עבודה.
- תיקון חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כח אדם, התשנ"ו-1996 בכל הנוגע לקליטת המועסקים כעובדים מן המניין.
- תיקון חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 (להלן: "חוק הבטחת הכנסה") – כפי שיפורט להלן.

חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002 (להלן: "חוק ההסדרים 2002"):

- תיקון חוק הביטוח הלאומי בכל הנוגע להקפאת קצבאות ילדים, קצבאות זקנה וזכאות לדמי אבטלה.
- תיקון חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, בנוגע להקמת ועדה לתשתיות לאומיות, העוקפת למעשה את ועדות התכנון הקיימות בחוק, ובנוגע למועדים הקבועים להתנגדות הציבור לתכניות ולמעמדן של הועדות לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.
- תיקון חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 בכל הנוגע למעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת בשירות המדינה.
- תיקון חוק הבטחת הכנסה בכל הנוגע להקפאת הקצבאות, זכאות בגין החזקת רכב וניכויים וסנקציות במסגרת הזכאות.

5. זאת ועוד, פעמים רבות קובעים חוקי ההסדרים תיקוני חוקים, החורגים ממסגרת השגת יעדי התקציב לשנה, אליה מתייחס חוק ההסדרים הרלבנטי, וממשיכים לחול גם לאחר מכן. חמור הדבר שבעתיים במקרים, בהם מדובר במהפך חקיקתי, בעל השלכה מכרעת על אזרחים רבים, כתחומי העבודה והרווחה. ראו, למשל, את הרפורמה בחוק הבטחת הכנסה, שנקבעה בחוק ההסדרים 2003, שעתירות נגדו תלויות ועומדות בפני בית המשפט הנכבד (בג"צ 366/03; בג"צ 888/03). כדי לסבר את האוזן, הדיון בתיקון בחוק הבטחת הכנסה, במסגרת חוק ההסדרים 2003 המכיל למעלה ממאה סעיפי משנה, ארך 3 ישיבות (בימים: 14.11.02, 17.11.02, 18.11.02), קרי: **שעות ספורות בלבד**; במהלכן, כפי שעולה מהפרוטוקולים של הישיבות, נדונו גם סעיפים נוספים בחוק ההסדרים וגם סעיפי חוק אחרים.

ר' פרוטוקולים של הדיון בחוק ההסדרים 2003:

<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2002-11-14.html>
<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2002-11-17.html>
<http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/ksafim/2002-11-18-01.html>

לשם השוואה, לצורך הרפורמה במיסוי על רווחי הון היה צורך בשש ועדות, אשר התכנסו לדון בחוק לתיקון פקודת מס הכנסה (תיקון מס' 132) בעקבות המלצות ועדת רבינוביץ'.

6. בשנים האחרונות ניכר כי הכנסת "הגדילה לעשות", כאשר אימצה את הליך החקיקה הבלתי ראוי נשוא עתירה זו. בדברי חקיקה נוספים הנוגעים למדיניות כלכלית-חברתית. קרי, המנגנון הגלום בחוק ההסדרים הצליח "לחלחל" לאופייה של החקיקה, ולהיטמע למרבה הצער בחוקים נוספים. כך, למשל, במרוצת שלוש השנים האחרונות חוקקה הכנסת מספר "תכניות חירום כלכליות" בהליך דמוי חוק ההסדרים. להלן יובאו שינויי חקיקה שבוצעו בשתי "תכניות חירום" שכאלה:

חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003:

- קיצוצים מרחיקי לכת ברשת הבטחון הסוציאלי לפי חוקי הביטוח הלאומי והבטחת הכנסה.
- הפחתת משכורתם של העובדים ונושאים המשרה בשירות הציבורי (הוראת שעה).
- תיקונים משמעותיים בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 ובחוק החברות הממשלתיות, התש"ל-1975).

חוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002:

- תיקונים לחוק הביטוח הלאומי בכל הנוגע לדמי אבטלה, קצבאות זקנה, קצבאות נכות, ודרישת שירות בצה"ל כתנאי לקבלת קצבת ילדים.
- פרק בדבר "עידוד המגזר העסקי" המעניק סובסידיות למעסיקים.
- קיצוצים בזכאות לפי חוק הבטחת הכנסה.
- הקפאת תגמולים מכח חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959, חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"י-1950 וחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957.

- קיצוצים בזכאות למשכנתא ובסיוע בשכר דירה לפי חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992.

אין בכוונת העותרת לעסוק בפירוט בחוקים אלה, החורגים כאמור ממסגרת העתירה, אלא אך להצביע על המגמה הבעייתית של הפיכת חוק ההסדרים לנורמה חקיקתית מקובלת, המשפיעה הן על הממשלה בבואה לקדם את מדיניותה הכלכלית-חברתית בבית המחוקקים, והן על הכנסת, המקבלת חוקים רבי-משמעות וחשיבות, הכרוכים לא אחת בפגיעה בזכויות אדם, בהליכים חפוזים, ללא ליבון יסודי וללא דיון פרלמנטרי מספק.

דו"ח מרכז אדוה, שנים שחורות, המפרט את שינויי החקיקה במסגרת חוקי ההסדרים בשנים האחרונות, כפי שפורט לעיל, מצ"ב ומסומן נספח ע/2

7. כאמור, הדיונים בתיקוני החוק השונים באמצעות חוקי ההסדרים נערכים רובם בועדת הכספים של הכנסת, וזאת לעיתים בניגוד לחוות הדעת המקצועית של היועצת המשפטית של הכנסת, עו"ד אנה שניידר, (כפי שיפורט להלן בענין החוק נשוא עתירה זו), לפיה על כל תיקון לחוק להידון בנפרד בועדת הכנסת המקצועית הרלבנטית.

8. הדיון בחוקי ההסדרים, הן בועדת הכספים והן במליאת הכנסת, נעשה בחטף ותחת חרב האיום להפלת הממשלה אם לא יועברו חוקי ההסדרים - בצוותא חדא עם חוקי התקציב, אליהם הם מוצמדים - במועד. לכך יש להוסיף את העובדה, כי חברי הכנסת מקבלים, כדבר שבשגרה, את חוקי ההסדרים לעיונם בסמוך מאד למועד הצבעה עליהם.

9. כך מתקבל מצב שבו מחד גיסא לפנינו חוקים עבי כרס, המכילים מאות סעיפים, ומאידך גיסא חוקים אלו עוברים תהליך חקיקה מזורז במיוחד. משמעות הדבר היא, כי חוקי ההסדרים נחקקים בהליך ייחודי, שבו, בין היתר, חברי הכנסת אינם יודעים ואינם יכולים לדעת, עם כל רצונם הטוב, את תוכן החוק, עליו הם מצביעים. הדבר חמור במיוחד לאור ההשלכות וההשפעות מרחיקות הלכת של חוקי ההסדרים על החברה הישראלית.

(ב) הביקורת שנמתחה על חוקי ההסדרים

1. כללי

10. על הפרקטיקה של חוק ההסדרים נמתחה ביקורת קשה. לדעת רבים החוק מבטא סטייה מנורמות שלטון דמוקרטיה בסיסיות כגון דיווחיות (accountability), שקיפות (transparency) ומערכת אפקטיבית של בלמים ואיזונים בתהליך עיצוב המדיניות הציבורית בכלל והחקיקה בפרט.

11. בין היתר, הציג המכון הישראלי לדמוקרטיה נייר עמדה, התוקף באופן חריף את השימוש בחוק ההסדרים. הכותבים המלומדים מפרטים, החל בעמוד 19, את עיקרי הביקורת על החוק, פגמיו ומגרעותיו, ומגיעים למסקנה, כי חסרונות חוק ההסדרים עולים על יתרונותיו. **מסקנתם היא, כי יש לבטל את חוק ההסדרים, ולעצב במקומו מנגנוני חקיקה ראויים.**

ר' דוד נחמיאס וערן קליין "חוק ההסדרים-בין כלכלה ופוליטיקה", המכון הישראלי לדמוקרטיה, נייר עמדה 17, נובמבר 1999.

12. עיקרי ביקורתם על חוקי ההסדרים הם כדלקמן:

12.1. **הליכי חקיקה "מזוזים"** – חוקי ההסדרים מונחים על שולחן הכנסת זמן קצר מאוד לפני המועד המיועד לאישורם. פרק הזמן קצר ביותר בהשוואה להליכי חקיקה לאישור חוקים אחרים. פרק זמן קצר זה אינו מאפשר קיום דיון מעמיק ושיטתי בסוגיות העומדות על הפרק.

12.2. **הפקעת סמכויות הוועדות הפרלמנטריות הנושאות לטובת ועדת הכספים:** על פי הנוהג, רובם המכריע של סעיפי חוק ההסדרים נדון בוועדת הכספים של הכנסת. דא עקא, שמרבית סעיפי חוקי ההסדרים (למשל: סעיף העוסק במעבר לפנסיה צוברת) אינם נוגעים לוועדת הכספים, אשר חבריה אינם בקיאים בתחום, אלא לוועדות המקצועיות הרלבנטיות. תופעה זו, בה נמנע מוועדת הכנסת הייעודית לדון בהצעת חוק הנוגעת לענייניה, פוגעת בסדרי העבודה התקינים של הכנסת, ביכולת הבקרה הפרלמנטרית ובאיכות החקיקה. כתוצאה מכך נעשה דיון בלתי ממצה ובלתי מקצועי בהצעת החוק. למעשה, מבחינה מהותית, כלל לא נעשה דיון בסעיפי החוק.

12.3. **אילוצים פוליטיים-קואליציוניים:** הצגת חוקי ההסדרים נעשית בצמוד לחוקי התקציב, במטרה שלא לאפשר דיון שיטתי בהצעות החוק ובמטרה ליצור תלות בין התקציב לבין חוקי ההסדרים. כך, נציגי הקואליציה בכנסת נאלצים להתייצב לימין חוקי ההסדרים במטרה להבטיח את המשך שלטונה של הממשלה, בה הם חברים.

12.4. **עידוד "מחטפים":** הממשלה נוהגת לנצל את לוח הזמנים הדחוק ואת אופיים ה"קיבוצי" של חוקי ההסדרים בכדי להביא לאישור המהיר של חוקים, שאין היא מצליחה להעביר בדרך הרגילה.

12.5. **חוקים שההיבט התקציבי שלהם אינו לשנת הכספים הבאה:** לא אחת קובעים חוקי ההסדרים תיקוני חוק, שאינם משרתים את יעדי התקציב של השנה הרלבנטית. כך, למשל, קביעת חוק ההסדרים 2002 בדבר מעבר עובדי מדינה לפנסיה צוברת, אשר ההסדרים שקבע היו רלבנטיים רק לשנים שלאחר מכן.

12.6. חוסר שקיפות כלפי השרים, חברי הכנסת והציבור הרחב: במתכונת הדיונים הנוכחית, נוכח לוח הזמנים הצפוף וריבוי הפרטים, המופיעים בחוקי ההסדרים, נפגמת יכולתם של השרים בממשלה, של חברי הכנסת ושל הציבור, לעמוד על משמעות החוק. מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם נורמות בסיסיות של משטר דמוקרטי כגון שקיפות ודיווחיות.

העמודים הרלבנטים מתוך נייר העמדה מצ"ב ומסומנים נספח ע/3

- 13. חוק ההסדרים אינו מאפשר קיומו של מנגנון השמירה על זכויות אדם** - תכליתם העיקרית של חוקי היסוד הנה להנחות את רשויות השלטון, וביניהם את המחוקק, להגן על זכויות אדם בעת החקיקה ו/או בפעולה על פיה. כך, הן בתקנון הכנסת והן בפרקטיקה קיימים מנגנונים שנועדו לשמור ולהגן על זכויות האדם. אחד ממנגנונים אלה, בכל הנוגע להצעות חוק ממשלתיות, הנו הוצאת תזכיר לפני גיבוש הצעת החוק שתועלה לקריאה ראשונה. תזכיר זה מופץ, בין השאר, להערתיהם של ארגוני זכויות אדם, אנשי אקדמיה וכד'. הליך החקיקה של חוק ההסדרים נעדר מנגנונים אלה. הצעת החוק, מגובשת לרוב במסדרונות משרד האוצר ואגף התקציבים, ללא שקיפות וללא מודעות ציבורית.
- 14. כפי שצוין, אף כאשר הצעת חוק ההסדרים עוברת לדיון בועדה, הרי שהועדה העוסקת בה הנה ועדת הכספים ולא ועדה שמומחיותה הנה בתחום הרלוונטי. מעבר לכך, רבים מארגוני זכויות האדם אינם מוזמנים לדיוני הועדה, כך שהועדה אינה נחשפת לפגיעות בזכויות האדם שעלולות להיגרם על ידי סעיפי החוק השונים.**
- 15. גם חברי כנסת ממגוון סיעות הבית מחו לא אחת כנגד חוקי ההסדרים. כך, למשל, במסגרת הדיון בכנסת בחוק ההסדרים 2002 התריע ח"כ אורלב בפני חברי המליאה בעניין חוסר ההתאמה של השימוש בחוק ההסדרים לנושא הסדרי הפנסיה במערכת החינוך ועל הסכנה הציבורית הטמונה בשימוש בכלי זה, באומרו:**

"אני שואל אם נושא כל כך רציני ראוי להיכנס למסגרת חוק ההסדרים. זה עומד לשנות סדרי בראשית. האם אתם מבינים מה שאתם עומדים לעשות."

ר': אתר הכנסת - <http://www.knesset.gov.il>, הישיבה המאתיים-ושמונים ואחת של הכנסת החמש-עשרה, יום שני, כ"ב בשבט התשס"ב (4 בפברואר 2002), ירושלים, הכנסת, שעה 16:02, נושא: יח. הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002 (קריאה שנייה וקריאה שלישית)

16. את הפרוצדורה של חוק ההסדרים ביקר אף מבקר המדינה, אליעזר גולדברג, בדוח שנתי 53 ב', בצטטו את היועץ המשפטי לממשלה (1999):

"אישור הממשלה ניתן במסגרת דיוני התקציב בשעה שעשרות רבות של הצעות החלטה מובאות בפני שרי הממשלה בעת ובעונה אחת. הצעות החלטה מופצות לשרים ימים ספורים בלבד לפני ישיבת הממשלה ככל הנראה לא רק מתוך אילוץ: אלא כתוצאה ממדיניות לפיה אין זה רצוי שהצעות החלטה יגיעו לשרים וליועציהם יותר מימים אחדים לפני הדיון".

ובהמשך (עמ' 43 לדו"ח):

"שיקול הדעת הבלעדי של האגף (אגף התקציבים במשרד האוצר, שי א') בבחירת תיקוני חקיקה, סד הזמן העומד בפני משרדי הממשלה, הממשלה והכנסת, והידיעה כי רוחב ריעת החקיקה אינו מוגבל, מקלים על האגף להרחיב את קיבולתה של הצעת חוק ההסדרים, לכלול בה מגוון של רפורמות ושינויים מבניים שאין לכולם זיקה ישירה ומיידית לחוק התקציב ושאינו זה מן ההכרח כי הליך חקיקה זה הוא האכסניה המתאימה לה".

העמודים הרלבנטים מתוך דו"ח מבקר המדינה 53, לשנת 2002 מצ"ב ומסומנים נספח 4/ע

17. בהמשך לביקורת זו הוציא היועץ המשפטי לממשלה, ביום 14.12.2003, מכתב (מספר 35707-2003) שכותרתו "החלטות הממשלה במסגרת דיוני התקציב ודיונים בתכניות כלכליות" (להלן: "מכתב היועם"ש"). במסמך זה מבהיר היועץ, חד משמעית, בין היתר כדלקמן:

1.1" במסגרת דיוני התקציב, וכן במסגרת הדיונים בתכניות הכלכליות המובאות בפניה, נוהגת הממשלה לחרוג מסדרי הדיון המקובלים ולקיים דיונים והצבעות על סדרה ארוכה של החלטות במגוון רחב של נושאים.

1.2 דרך דיון זו מקשה על יכולתם של שרי הממשלה לקבל את כל המידע הדרוש להם לצורך גיבוש עמדה בדבר הנושאים המובאים בפניהם. הדבר מקשה גם על יכולתה של הממשלה לשקול כל נושא לפרטיו ולקבל החלטה אשר תביא בחשבון את כל השיקולים הרלוונטיים. התוצאה... היא החלטות שיש בהן בעייתיות, בתוכן וביישומן.

1.3 הנחייה זו מבוססת על הניסיון שהצטבר בשנים האחרונות, על העקרונות הבאים לידי ביטוי בתקנון לעבודת הממשלה, ועל כללים רלבנטיים ביישומם כלפי הממשלה...

2.2 מוטלת... על הממשלה חובה משפטית לקבל החלטות על בסיס איסוף נתונים, שמיעת עמדות שונות ושקילתן, ולאחר מכן – דיון והכרעה.... חובה להביא בפני כל חברי הממשלה ... את עיקרי העובדות והעמדות, לרבות הנימוקים מכל הצדדים ככל הניתן (לרבות אלה השוללים את הצעת ההחלטה), ולאפשר קיומו של דיון בהצעות השונות.

2.3 ...כאשר מדובר בהצעות לחקיקה ראשית, פרק ו' לתקנון [לעבודת הממשלה] קובע הוראות המבטיחות תיאום בינמשרדי, בחינה משפטית ושקיפות.

2.4 אין מקום שהצעות הבאות במסגרת תכנית כלכלית יידונו בדרך הנוגדת את העקרונות האמורים. ככל שהשלכותיה של הצעת החלטה גדולות יותר, כך גובר הצורך בקבלת החלטות ביישוב הדעת, תוך קבלת מלוא המידע הדרוש והערכת השיקולים לכאן ולכאן...

2.6 על מנת לעמוד בעקרונות האמורים, יש חשיבות רבה בכך שהדיונים לקראת הגשת הצעת התקציב והתכנית הכלכלית יתקיימו במועד מוקדם מספיק... כדי לאפשר קיום ההליכים הדרושים...

3.2 **ייתכנו מקרים בהם טעמים ענייניים, כגון טעמי דחיפות מיוחדים, מחייבים קיצור ההליכים... ואולם אסור שהיוצא-מן-הכלל יהפוך לכלל.** רק כאשר מדובר בחקיקה שבאה על רקע צרכים דחופים שאין לצפותם מראש, וכאשר קיים צורך ממשי להגיש את ההצעה לכנסת ללא דיחוי, יש הצדקה לקצר את ההליכים הדרושים. ואולם גם אז, יש לתאם את ההצעה מראש, לפני הבאתה בפני הממשלה, עם כל המשרדים הנוגעים בדבר ולבחון את ההצעה מבחינה משפטית.

3.3 גם לגבי הצעת חקיקה אשר קשורה קשר ישיר עם הצעת התקציב לשנה הקרובה, יש להתחיל את הליכי החקיקה מבעוד מועד, ככל שהדבר ניתן... הוא הדין, כמובן, לגבי הצעות חקיקה בעלות משמעות כלכלית שאינן קשורות קשר ישיר לתקציב השנה הקרובה...

5.2 ...בשנת 1997, החליטה הממשלה כי הצעות ההחלטה המוגשות לממשלה במסגרת דיוני התקציב יועברו לשרים לא יאוחר משבעה ימים לפני הישיבה... פרק זמן זה יכול שיהיה סביר, אם יובא בפני הממשלה מספר מצומצם יחסית של הצעות החלטה, או שמרבית ההצעות שיובאו הן בנושאים אשר כבר נדונו בפורומים הממשלתיים המתאימים... ואולם, פרק זמן של שבוע אינו יכול להיות סביר כאשר מדובר... בעשרות רבות של החלטות בנושאים שאינם קשורים זה לזה, ושרבות מהן בעלות השלכות רחבות, ושלא היה כל סיכוי שהשרים יידרשו אליהן כראוי וילמדון.

5.3 **דיוני התקציב והדיונים בתכניות כלכליות אינם יכולים להוות תחליף לדיון מסודר בנושאים כלכליים, משקיים וחברתיים בכל ימות השנה, בהתאם לכללי הדיון המקובלים...** אין מקום לרכז נושאים רבים, אשר אין מניעה לדון בהם בדרך הרגילה, לתוך ישיבת ממשלה אחת, שבה אין אפשרות מעשית לקיים דיון מפורט בכל הצעה והצעה. הדבר אמור במיוחד לגבי דיוני התקציב... בהם... [יש] לדון בהצעת התקציב עצמה, ואין אפשרות לקיים דיון ענייני גם בשינויים המבניים במשק, בשינויים משמעותיים בחקיקת הביטחון

הסוציאלי וכיו"ב. לכן, יש להימנע מלהצמיד לדיוני התקציב הצעות שאינן חלק אינטגרלי. כמו כן, שינויי מדיניות משמעותיים, ובמיוחד מדיניות המעוגנת בחקיקה, צריכים להידון בנושאים העומדים בפני עצמם...

7.2... **קיום הצבעה אחת על נושאים שאינם קשורים זה לזה עלול לפגום בחוקיות ההחלטה.** כאשר נערכת הצבעה אחת על מספר נושאים שונים, ההחלטה בסוגיה פלונית אינה מתקבלת לאחר שקילת השיקולים הנוגעים לאותה סוגייה בלבד, אלא שהיא עלולה להיות מוכתבת על ידי שיקולים המתייחסים לסוגייה אחרת, שאינה נוגעת לעניין...

7.4... **מובן שאין אפשרות ששרי הממשלה יקבלו הכרעות לגבי הצעות שכלל לא ראו אותן עובר להצבעה.** אם מדובר בשינויים בודדים, ניתן להציג ולהסביר אותם לפני ההצבעה. אך אם מדובר בשינויים משמעותיים במספר רב של החלטות... אין מקום לקיים את ההצבעות עד אשר תינתן הזדמנות נאותה לחברי הממשלה לעיין בהצעות המתוקנות ולעמוד על משמעותן]..."

ובמפורש, לגבי חוק ההסדרים:

8.3... **הכללת תיקונים רבים של חוקים שונים בנושאים שונים בהצעת חוק אחת אינה עולה בקנה אחד – כפי שכבר נכתב על ידנו בעבר – עם מדיניות משפטית ראויה.** יכול שיהיה מקום להגיש לכנסת תיקוני חקיקה נלווים לחוק התקציב, שיידונו כמקשה אחת בקריאה ראשונה, כאשר קיימת זיקה ישירה והכרחית בין סעיף תקציבי פלוני לבין תיקון החקיקה המוצע. אך **תיקונים שהשפעתם התקציבית היא ארוכת טווח, או המשנים עקרונות יסוד בחקיקה, צריכים להידון בדרכי החקיקה המקובלות (אשר יכולות להיות גם מהירות בעת הצורך).**"

וההנחיה נחתמת במילים:

"אין סתירה בין הרצון לגבש ולהציג תכנית כלכלית לבין הקפדה על הליכי חקיקה תקינים ומקובלים" [הדגשות באות נטויה הינן במקור].

אין צריך לומר, כי הדברים יפים (בשינויים המחויבים) הן לדיוני הממשלה והן לדיוני הכנסת בתקציב ובתכניות כלכליות, וכי חוק ההסדרים 2004 התקבל תוך התעלמות מהאמור במכתב היועמ"ש ובניגוד להנחיות הכלולות בו.

עותק מכתב היועמ"ש מיום 14.12.03, מצ"ב ומסומן נספח 5/ע

18. זאת ועוד. היועץ המשפטי לממשלה ושופט בית המשפט העליון לשעבר, הפרופ' יצחק זמיר, אמר ערב חקיקת החוק, בראיון שהעניק למשה גורלי, בעיתון "הארץ" (מיום 25.12.2003), כי אף שעם לידת חוק ההסדרים בשנת 1985 ראה את "הצורך וההצדקה לחוק אחד שכולל הסדרים

בתחומים שונים... כדבר חד פעמי שנועד לאותו חוק, לאותו משבר, לאותה שנה", הרי כיום "זה הפך למכשיר לשיבוש, סירוס ועיוות ההליך הדמוקרטי". והדברים מדברים בעד עצמם.

עותק הראיון מעיתון "הארץ" מיום 25.12.2003 מצ"ב ומסומן נספח 6/ע

19. לביקורת הציבורית החרیפה כנגד חוק ההסדרים הצטרפו שופטת בית המשפט העליון בדימוס, דליה דורנר, והיועצת המשפטית של הכנסת, עו"ד אנה שניידר. בכנס שנערך בנושא חוק ההסדרים במכללה האקדמית למשפטים ברמת-גן, ביום 23.12.2003, התבטאה השופטת דורנר:

"סדר העדיפויות הלאומי נקבע למעשה על ידי חוק ההסדרים... היחס הראוי בין רשויות השלטון נפגע... אין ביקורת פרלמנטרית ראויה על חוק ההסדרים, מאחר שהוא מאושר במהירות כה רבה. השאלה אם אני כבית המשפט יכולה לומר לכנסת שהיא קיבלה את חוק ההסדרים בדיון טכני ולא מהותי שנעשה בחופזה ובאופן לא רציני ולא ראוי בועדת הכספים, ולכן החוק הזה אינו חוקתי – זו שאלה כבדה ורצינית, ואין לי תשובה עליה... זה איננו הליך חקיקתי ראוי. יכולות להיות תקלות ענייניות חמורות כתוצאה ממנו, ואני חושבת שצריך לבצע בדיקה מחודשת על ידי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת ולהסדיר בחוק מה מותר ומה אסור לחוקק באמצעות חוק הסדרים שכזה".

עו"ד שניידר התבטאה באותו מעמד כי:

"קשה לי מאד לשמור על תקינות הליכי החקיקה... החוקים הללו כוללים אלפי נושאים, הם תפחו עם השנים מאחר שהוסיפו להם דברים שלענייני דעתי אין בינם לבין התקציב כל קשר".

כתבתו של יובל יועז, אודות הכנס והדברים שנאמרו במהלכו, פורסמה בעיתון הארץ ביום 24.12.03, מצ"ב ומסומן נספח 7/ע

2. ביקורת בכנסת על הליכי חקיקת חוקי ההסדרים

20. בישיבת הכנסת מיום 13.1.2004, שנערכה לאחר דיון של בית המשפט הנכבד בעתירות נגד התיקון לחוק הבטחת הכנסה, שנחקק במסגרת חוק ההסדרים 2003, חברי הכנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה השמיעו ביקורת נוקבת ביותר נגד חוקי ההסדרים והליכי חקיקתם. כך, למשל:

• ח"כ אורית נוקד (העבודה-מימד):

אנחנו חייבים להבין, שלא ייתכן שתתקבל החלטה כה משמעותית לחייהם של רבבות ללא נתונים שיפרטו כיצד הדבר ישפיע עליהם. זה גבול שהמדינה לא יכולה לחצות... הקיצוץ

הקשה בקצבאות הבטחת הכנסה הוא בעל משמעות רחבה מאוד ומעלה דילמות מינהליות, אתיות וערכיות לגבי אופן קבלת ההחלטות של האוצר, הממשלה וחברי הכנסת. ... אדוני היושב-ראש, שלחתי אליך מכתב ובו ביקשתי שתקים ועדה שתבחן את הליך העברת התקציב בכנסת, לרבות שילוב חוק ההסדרים, שעות הדיונים, אופי הדיונים בוועדות ובמליאה. שכן עלינו, חברי הכנסת, מוטלת החובה לעשות עבודתנו נאמנה תוך שקילת כל העובדות, הנתונים וההשלכות. אני מקווה שבמקום לצאת בהתקפות נגד בית-המשפט העליון, נבוא בתלונה כלפי עצמנו, המחוקקים, על שלא השכלנו לבנות תשתית עובדתית שתעמוד נגד המכרסמים בזכויות האדם...

• ח"כ שאול יהלום (מפד"ל):

... הרי על מה הבג"ץ דיבר בעיקר? לא על המהות, אלא על הדרך, שהפכה למהות. הרי אנחנו באים וטוענים שנה אחרי שנה: חוק ההסדרים הורס את הדרך הדמוקרטית. מדוע הוא הורס את הדרך הדמוקרטית? משום שחוקים שהתקבלו אחרי דיונים, במקצועיות, אחרי הרבה שעות, בדיונים רציניים – בא חוק ההסדרים ובלילה אחד מבטל אותם. אדוני יודע שהיועצת המשפטית של הכנסת יושבת ואומרת: לא, במקרה הכי גרוע צריך לדון בחוק ההסדרים כאן וכאן וכאן; והכנסת, במגף דורסני, אומרת: לא, במכבש האוצר - במקום אחד.

מי מגן על כבודה של הדמוקרטיה? אדוני יודע שלא הגנו, ולא משנה מי, אדוני היושב-ראש או יושב-ראש ועדת הכנסת או מישהו אחר - הקואליציה. לא הגנו על כבודה. אנחנו כמו אותו אדם שרוצח את הוריו ובוכה "יתום אני". הרי זה בדיוק מה שהבג"ץ אומר. על מה האגודה לזכויות האזרח הגישה בג"ץ? קודם כול על כך שהדברים נבדקים בצורה חטופה, בצורה חובבנית, בצורה לא מקצועית. הרי כשבא נציג הפרקליטות לא היה ויכוח שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו צריך לשמור על זכות קיום, אלא השאלה היתה אם הכנסת עשתה את הקיצוצים בצורה סבירה. אנחנו איננו מגינים על הכנסת שלנו, אנחנו מוכנים שעמל רב ועשרות ומאות אלפי שעות, שמשקיעים בוועדת החינוך, בוועדת העבודה והרווחה, בוועדת הכלכלה, בוועדת המקצועיות, יבוטלו בלילה או בשני לילות בוועדה, משום שזה רצון האוצר. מילא אם היינו דנים בזה לעומק; אבל אנחנו לא דנים לעומק. בסוף, כשבג"ץ מעיר לנו הערה על כך, אנחנו אלה שנבוא ונבקר אותו? ... כאשר אני רואה דבר כזה, שהכנסת הורסת את עצמה, מביאה את עצמה לידי זילות על-ידי חוק ההסדרים, מה, לא לצעוק געוואלד, געוואלד... אנחנו שברנו את הכלים בחוק השילוב ובחוק ההסדרים ובזלזול שלנו בחוקים שאנחנו קיבלנו...

• ח"כ מלי פולישוק-בלוך (שינוי):

...בג"ץ אומר לנו, ובצדק, כי ההתנהלות שלנו בקביעת התקציב וחוק ההסדרים בצמוד לו היא לקויה. בעניין הזה אני בהחלט מסכימה. אני רוצה להצטרף לביקורת ולומר לכם, חברי

חברי הכנסת, בואו נבדוק את מעשינו תחילה, איך אנחנו מקבלים החלטות בבית הזה... בשנים האחרונות, ב-15 השנים האחרונות, נוצר פה מנהג שמחוקקים את חוק ההסדרים בצמוד לחוק התקציב. זה חוסר מינהל תקין בעליל, ואנחנו חייבים לבטל את הנוהל הזה. זה בידינו, חברי הכנסת, להפריד את חוק ההסדרים מהתקציב, להפריד בחוק. **המנהג שלפיו מכריחים אותנו, חברי הכנסת, לחוקק חוקים תחת לחץ, ובצדק, שמא תיפול הממשלה - התוצאה שנוצרת היא חוק הפנסיה שראינו בשבוע שעבר, שאמרו לנו ר, קיבלנו ש. גם אופי הכנת התקציב והליך ההצבעה עליו, הן בממשלה והן בכנסת, לקוי מיסודו.** לשרים אין עצמאות לקבוע מדיניות, אין קביעת צרכים שלפיהם קובעים את סדרי העדיפויות וחלוקת המשאבים. אין תוכנית עבודה. ושוב, זאת התוצאה. התוצאה היא שזה המצב, בג"ץ מתערב, הוא נכנס לעשות את העבודה שאנחנו כשלנו בה, שהממשלה הייתה צריכה לעשות.."

ר': אתר הכנסת - <http://www.knesset.gov.il>, הישיבה התשעים-ושלוש של הכנסת השש-עשרה, יום שלישי, י"ט בטבת התשס"ד (13 בינואר 2004), שעה 16:02, נושא: ד. פסיקותיו האחרונות של בג"ץ בעניין תקציב המדינה

21. יובהר, כי כל האמור הוא רק אפס קצהו של התבטאויות ח"כים ברוח זו, במהלך חקיקת חוק ההסדרים ובסמוך לה.

ג) הליך חקיקת חוק ההסדרים 2004

1. מבוא

22. על רקע זה, ובהתעלם מכל ההנחיות והביקורות האמורות, חוקקה הכנסת ביום 4.1.2004 את חוק ההסדרים 2004, על סמך הצעת חוק המשתרעת על פני 149 עמודים. זאת, בדיון מרתוני חפוז, בצוותא חדא עם חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004. (להלן: "חוק גיל פרישה"). חוק ההסדרים נשוא עתירה זו כולל כאמור, 1,037 סעיפים וסעיפי משנה.

23. כקודמיו, לקה חוק ההסדרים 2004 בפגמים המהותיים הנזכרים לעיל, על כל המשתמע מכך. זאת, למרות שערב חקיקת החוק התריע היועץ המשפטי לממשלה, כי העובדה שמביאים תוכנית כה עבת כרס להצבעה אינה סבירה מבחינה חוקית, וכי לא יוכל להגן עליה בבג"צ; ולמרות ששר המשפטים לפיד, שגילה את דברי רובינשטיין לתקשורת, הודיע כי "אני מסכים עם רובינשטיין".

עותק הכתבה מעיתון "גלובס", מיום 10.9.2003, מצ"ב ומסומן נספח ע/8

24. יצויין, כי גם נציב הדורות הבאים לכנסת, השופט (בדימוס) שלמה שוהם, פנה, ביום 9.11.2003, לשרים ולחברי הכנסת בהמלצה להקפיד על הליכי חקיקה נאותים לגבי חוק ההסדרים 2004. במכתבו עמד, בין היתר, על כך ש:

"... (ד) כריכת חוק ההסדרים בחוק התקציב מאפשרת אחת לשנה לכפות על הכנסת את רצון הממשלה בהליך מזורז ומהיר אשר איננו מכבד את הכנסת, איננו מאפשר דיון ענייני ולמעשה עושה פלסטר הוראות בסיסיות בתקנון הכנסת..."

(ו) ...בהצעת החוק הנדונה מבקשת הממשלה היום להעביר במסגרת חוק ההסדרים שינויים מבניים משמעותיים ביותר, הצעות חוק בנושאים שונים שהן נעדרות לחלוטין משמעות תקציבית..."

(ז) ...הצעות החוק הממשלתיות המשמעותיות עוברות הליך חקיקה חפוז, נדונות בלחץ זמנים בלתי אפשרי ועלולות להביא לתוצאות קשות הן לכנסת והן למדינת ישראל..."

(ט) הכנסת הולכת ומאבדת לא רק את כוחה ועצמאותה כרשות מחוקקת אלא גם את יכולתה כרשות מפקחת על פעולות הממשלה. אלו הם תפקידיה – זו חובתה.

(י) כך מופר גם האיזון העדין שבין הרשויות כולן..."

(יב) חקיקה חפוזא אשר הכנסת אינה יכולה לתת את דעתה עליה באופן ראוי, במסגרת הועדות המקצועיות ותוך שיקול דעת מתון ומאוזן – עלול נזקה להיות גדול מתועלתה אף אם הכוונה הבסיסית הייתה נכונה....

(טו) בנוסף, הפרת האיזון הדמוקרטי עלול להיות תחילתה של התדרדרות שנוקה העתידי למדינת ישראל בדורות ההווה ובדורות הבאים – בל ישוער.

(טז) ראוי להדגיש כי בשל דרך חקיקתית זו מצומצם עד למינימום הדיון הציבורי בהצעות חוק המשמעותיות ביותר לציבור ולרווחתו – ומוסרה חיונית על כוחו של הריבון הולכת ונעלמת.

(יז) נמצא כי לא אחת משרתי הציבור – הם הקובעים את סדר העדיפויות הלאומי ולא חברי הכנסת שהציבור בחר אותם לשם כך".

25. ועל כך השיבה, ביום 11.1.2003, היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד שניידר, שנתבקשה להגיב על כך בין היתר כהאי לישנא:

"הביקורת הציבורית על הצעות חוקי ההסדרים, על כינוייהן השונים, איננה חדשה, והיא, ברובה הגדול, מוצדקת".

עותק מכתב נציב הדורות הבאים ותגובת עו"ד שניידר מצ"ב ומסומנים נספחים ע/9 ו ע/10
בהתאמה.

2. הליך העברת הצעת החוק בממשלה

26. אלא שכבר הליך העברת הצעת החוק בממשלה תואר ע"י חלק ממשנתפיו במילים בוטות כ"שערוריה". מאיר (או שמא מחשיך) עינים בהקשר זה תיאורו של שר הרווחה זבולון אורלב, בראיון טלפוני לשלי יחימוביץ', בתכנית "מה בוער", בגלי צה"ל מיום 16.9.2003, על האופן בו עברה הצעת חוק ההסדרים 2004 בשלב הדיון בממשלה:

"...צריך להבין שעד השעה עשרה לשלוש לאחר שעות רבות שהממשלה דנה מתשע בבוקר עד שלוש לפנות בוקר, הצלחנו להפחית בחמישים אחוז את הקיצוץ בתקציבי הרווחה ... ועל ההצעה הזו הצבעתי בעד, כיוון שהצלחנו להגיע להישג חשוב מאוד שאין קיצוצים ברווחה.

בשעה עשרה לשלוש [לפנות בוקר], שר האוצר הפתיע את הממשלה, ואמר שהואיל ויש חור בתקציב של מיליארד ומאה מיליון שקלים בגלל שראש הממשלה לא נתן לקצץ יותר בבטחון יש שתי אופציות, אופציה אחת זה לקצץ בגמלאות ... והאופציה השניה זה קיצוץ עמוק עוד יותר בבריאות, בחינוך, בהעלאת דמי הנסיעה בתחבורה ציבורית.

ש: כלומר ... אתה מתאר סיטואציה שבה עד השעה שלוש לפנות בוקר חשבת שהצלחת.

ת: לא חשבתי הייתי משוכנע, כמעט חגגתי וראיתי בזה הישג גדול מאוד... ואז בא שר האוצר שאגב, הבטיח לי לאורך כל הדרך שהאוצר לא יציע קיצוץ בגמלאות הביטוח הלאומי ולכן גם הצבעתי בעד תקציב המדינה.

ש: רגע, אתה רוצה להגיד לי ששר האוצר פשוט הונה אותך? ...

ת: לא, לצערי אני אומר את זה בצער עמוק, לצערי כנראה הפקידות באגף התקציבים במשרד האוצר יש לה כוח ועוצמה... ההחלטה הזאת לדעתי נגועה באי חוקיות, אני חושב שזו החלטה שערורייתית היא החלטה אומללה, אני אגב מקווה שהכנסת יותר רגישה שלא תעביר את החלטה האטומה הזאת. אני לא מאמין שזה יעבור את הכנסת.

ש: אבל זבולון אורלב, בסופו של יום אתה הצבעת בעד התקציב הזה.

ת: לא לא לא, ... את צריכה להבין, סדר ההצבעות היה שאנחנו הצבענו על התקציב לא ידענו שעומדת לבוא הצעה נוספת לקיצוץ נוסף... ולכן כבר כמעט הרמתי כוס לחיים, לצערי זה הפתיע אותנו ורק אז הניחו את הניירות ואמרו רגע, אני ביקשתי לדחות את הדיון כיוון שכל שרי הממשלה לא יודעים על מה הם הצביעו, אין להם מושג על מה הם הצביעו

באיזה קיצוץ מדובר... איש לא יודע בכמה כסף מדובר, באיזה אוכלוסיה. אני חושב שהדבר האלמנטרי

ש: ואז מה היה? אמרת רגע רגע יש לנו פה איזה תרגיל.

ת: רוב השרים התקוממו לא לקיים את ההצבעה, ראש הממשלה עמד לקיים את ההצבעה...אני הודעתי אני במשחק הזה לא משתתף... רוב השרים בממשלה החליטו לא להשתתף בהצבעה הזאת ורק מיעוטם רק שמונה שרים, יש עשרים ושלושה שרים בממשלה שמונה שרים השתתפו בהצבעה הזאת..

ש: זה ממש מגוחך אתה יודע? זו סיטואציה שהיא מגוחכת.

ת: אני חושב שמגוחך את עושה הנחה גדולה מאוד לממשלה. זאת שערוריה, זאת החלטה אומללה שאני מתבייש בה שאני חבר בממשלה שכך מתקבלות החלטות אם הציבור ידע איך קובעים את גורלו וזה מדהים אותי, כי היה דיון ממצה כל כך הרבה שעות שמונה עשרה שעות יושבים ודנים בסוגיות ובסוף כל זה כאין וכאפס, בבת אחת כל הקערה מתהפכת על פיה.

...מי שקובע את גורלה של החברה הישראלית לצערי בגלל חולשת השלטון, זה חבורה של אנשים שודאי הם אנשים טובים באגף התקציבים ששולפים תוך שעה, שולפים תוך שעה חוקים שאני ממונה עליהם לא מדברים איתי, לא שואלים אותי לא מצלצלים לביטוח לאומי לא מבררים באיזה אוכלוסיות מדובר...

יש לי טענה קשה מאוד לראש הממשלה, על כך שהוא החליט לקיים את ההצבעה... זאת החלטה שערורייתית היא לא תעמוד במבחן בג"צ... חבל שהתקבלה, יכול להיות שבשלוש בלילה...העצבים קצת יותר רפויים, החושים כבר פחות חדים ורוצים לגמור מהר מהר. זה לדעתי חלק מהתפקיד של... אותם אנשים טובים שנמצאים באגף התקציבים שרואים את הכסף".

תמליל הראיון הטלפוני עם השר אורלב מצ"ב ומסומן נספח ע/11.

3. פיצול הדיון בהצעת החוק לועדות הכנסת

27. גם סוגיית פיצול הדיון בהצעת החוק לועדות הכנסת הייתה לקויה בפגמים המהותיים הנוכחים – הן באופן בו התנהל הדיון על הפיצול עצמו, בועדת הכנסת, והן בכך שתוצאתו היתה מנוגדת להמלצת היועצת המשפטית לכנסת, שהמליצה להעביר חלק מהסעיפים לדיון בועדות הרלבנטיות. כעולה בבירור מפרוטוקול הדיון בועדת הכנסת, ביום 12.11.2003:

"היו"ר רוני בר-און: ... לא יהיה לנו הרבה זמן לדיון, אני מתנצל על זה, אני מתנצל על זה מראש, אם יהיה דיון הוא יהיה מאד קצר - - -

דוד טל: אתה לא חושב שראוי שיהיה דיון ארוך ומעמיק בנושא?

היו"ר: אני חושב שזה מאד ראוי שיהיה דיון.

דוד טל: בחצי שעה אתה רוצה להעביר את כל הדבר הזה? זו זילות של הכנסת...

מאיר פרוש: זו פגיעה בכבודם של חברי הכנסת... אתה מוכיח שאתה דורס אותם מתחת לשטיח אם אין לנו שום זכות הבעה, ואנחנו לא יודעים מה קרה פה.

...

היו"ר: ... ככלל, כל מה שמופיע בהצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004, תיקוני חקיקה התשס"ד-2003, עובר לוועדת הכספים למעט הדברים שאני קורא כעת...

שאול יהלום: הסיכום, שלבושתי היה סיכום קואליציוני, ואני מתפלא כמובן על האופוזיציה שנתנה יד לגישה אנטי חברתית של דברים שקשורים לחוק הבריאות ממש, כמו כל פרק הבריאות. דברים שקשורים לחוקי נכים, לחוק הביטוח הלאומי, ולכל הדברים האלה שהיו צריכים להסתכל ולהידון מתוך גישה חברתית, מתוך זה ש... עוברים כאן בצורה דורסנית לוועדת הכספים. אני חושב שזו החלטה שמביישת את הכנסת, מביישת את הקואליציה, מביישת את ועדת הכספים וחבל שהיא נמצאת...

אבשלום וילן: בהמשך לחבר הכנסת יהלום וחבר הכנסת שטרן, אני חושב שיש גבול עד כמה אפשר לדרוס את הכנסת. ...האבסורד הגדול ביותר פה, שחוק הבריאות, וכל הנושאים הסוציאליים שאנחנו ממשיכים לתבוע, במקום שיידונו בוועדה הרלוונטית, הולכים למכבש של ועדת כספים וראינו את ההצגה הזו בשש בבוקר בפעם הקודמת, כולם ישנים, והאוצר, מול שלושה חברים מהאופוזיציה מעביר את מה שהוא רוצה. ... הפגיעה הזו חייבת להידון רק בוועדת העבודה והרווחה ולפי איך שהוועדה תתעכב על זה...

מאיר פרוש: קשה מאד בדקה וחצי להתייחס להרבה סעיפים שרציתי להתייחס להם ולומר את מה שאני חושב שצריך להיות, ומה שרוב החברים חושבים שבאמת צריך להיות. אבל אני רוצה להתייחס לנוסח הדורסני שלך, היו"ר. אתה מבקש להכתוב לנו מבלי שיש לנו זכות הבעה לומר מה אני חושב בסעיף כזה או אחר, לזה אתה נותן לי דקה וחצי. ...

דני יתום: אני מבקש להצטרף לאלה שמוחים על סדר הדיון הזה. זה בלתי מתקבל על הדעת שנשב כאן לאחר שעשינו את מה שעשינו, מי מאתנו שהתכוון יותר ומי פחות ובסופו של דבר אנחנו מתבקשים לומר אמן על דבר ... בלתי מתקבל על הדעת שלא תהיה לנו אפשרות להביע את דעתנו בזמן הקצר הזה... אף אחד מאתנו לא חותמת גומי. זה בלתי

מתקבל על הדעת שנהפוך להיות חותמות גומי. לכן הדין הזה הוא לקלס וללעג ובוודאי לא צריך לשמש דוגמא לא לשיבת ועדת כנסת ולא לשיבת מליאת הכנסת...

מאיר פרוש: צריכים לגמור דיון של שלוש שעות ב- 20 דקות, זו בושה וחרפה.

אחמד טיבי: לפי קו המחשבה הזה אני מבין שהדיון בכנסת בנושא חוק ההסדרים יהיה שעה לכל היותר אם פה זה ב- 20 דקות...

אנה שניידר: סעיף 117 לתקנון מקנה את הסמכות לוועדת הכנסת לקבוע את הוועדות השונות שבהם תידון הצעת חוק, ובכלל זה גם הצעת החוק הזו. את עמדתי המקצועית הבעתי בטבלא וכפי שהמלצתי גם במכתב הלוואי, **המלצתי לא לסטות מהוראות התקנון אבל הסמכות היא שלכם**...

אחמד טיבי: אני מבקש התייעצות סיעתית לעשר דקות.

היו"ר: **התייעצות סיעתית חצי דקה**... יש עוד מישהו שמבקש התייעצות סיעתית?

דוד טל: אם אדוני ייתן לנו 20 דקות לפחות.

היו"ר: אני לא אתן גם לפחות חמש דקות, אני נותן עכשיו דקה נוספת להתייעצות סיעתית לכל הסיעות... **אנחנו עוברים להצבעה כי אני לא יכול לעכב את זה יותר**.

דליה איציק: אבל למה אתה לא יכול? אז זה לא יהיה היום, מה יקרה?

היו"ר: **עברנו להצבעה ומי שיפריע עכשיו יאבד את זכותו להצביע כי אני אוציא אותו**...

דליה איציק: אם אתה רוצה שאני אצביע אני חייבת להגיד משהו לפני. אני רוצה להגיד שאין צל של ספק ש... זה לא בסדר שלא מאפשרים לחברי הכנסת לדבר. אין בכלל שאלה על זה. מביאים פה הצעה וזה... לא יכול להיות שלהצעה כזו חברי כנסת לא יוכלו להתבטא. אם זה טוב או רע ואם יש רוב בסוף או לא, צריך לאפשר לדבר, והליך ההדברות הזו לא התקיים....

היו"ר:...תודה רבה חברים הישיבה הזו נעולה. אני מבקש להתנצל שוב שבלוחות הזמנים לא היה לנו מקום לקיים את הדיון כפי שהייתי רוצה לקיים אותו".

לפרוטוקול ר': <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/knesset/2003-11-12.html>

העתק חו"ד של עו"ד שניידר בעניין פיצול הדיון בחוק מצ"ב ומסומן נספח ע/12

4. הדיונים בוועדת הכספים ובמליאה

28. בהמשך ישיר ובלתי מפתיע לכך, גם יתר הליכי חקיקת החוק בכנסת לקו בשלל ליקויים, היורדים לשורש החוק. על כך העידו במפורש, במהלך הדיונים בוועדה ובמליאה, חברי כנסת רבים ממגוון סיעות הבית.

29. למשל, על העיוות שבריכוז הדיון בקריאה הראשונה בחוק בוועדת הכספים של הכנסת שב ועמד ח"כ עמיר פרץ בישיבת ועדת הכנסת מיום 2.12.03, שעסקה בסדרי הדיון במליאה בהסתייגויות:

"... מכיוון שהממשלה באה ונתפסת בשאלת חוק ההסדרים ומביאה לכך שבעצם רוב ועדות הכנסת מייתרות את עצמן ואת עצם קיומן מנושאים מהותיים והופכות למין מגרש שמטיל בספק את עצם הצורך בקיומו. אז כשיש חוק ההסדרים, יש טענה שקשה מאד להתמודד אתה. כי מותר להפוך את ועדת הכספים למכבסה אחת גדולה, שמכבסים בה את כל מה שהאוצר מתכנן במשך שנים...ועדת הכספים גם אם תרצה... אנחנו יודעים מה מוטל על ועדת הכספים היום. אנחנו יודעים באיזה לחץ עצום היא נמצאת על מנת למצוא דקות ספורות לכל נושא ונושא בספר עב הכרס שהוגש לחוק ההסדרים. גם אם הם לא בני אדם, גם אם הם מלאכים בשמיים .. [הרי] הדרישה הנדרשת בפני חברי ועדת הכספים היא דרישה בלתי אפשרית.

לכן, אני חושב שאל"ף, ניתנה לנו הזדמנות לתת הזדמנות לוועדה שיכולה לעסוק בזה בצורה המקצועית ביותר, למצוא את הזמן הראוי לנושא הזה - זה נושא מורכב, מסובך, עם השלכות על פניה של החברה הישראלית. בי"ת, אני חושב שגם ניתנה הזדמנות להוכיח שוועדת הכנסת לא מעבירה באופן אוטומטי נושאים שבמשך כל השנים היו מהותיים ומחוברים כל אחד לוועדתו. הטיעון... שמדובר בנושא תקציבי ובנושא שקשור בחוק ההסדרים, לא יכול לעמוד ... בשום פנים ואופן ואני מציע ... להעביר את הנושא לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות."

ר': <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/html/knesset/2003-12-02.html>

30. על העדר היכולת להבין את החוק העיד, למשל, חבר הקואליציה חה"כ אהוד רצאבי, מסיעת שינוי, כשאמר:

"...כחבר כנסת חדש אני די נדהם מהמצב שזו פעם שנייה בתקופה כה קצרה שספרים עבי כרס מונחים על שולחננו, והבקיאות, עם כל זה שאני בא מהרקע הכלכלי, היא לא תמיד מספקת כדי לטפל בכל.... היה צריך לעבור, כמו כל חוק אחר שהוא חוק כלכלי – מזכרים

ועיונים דרך לשכת רואי-חשבון, לשכת עורכי הדין, גופים כלכליים. 'מזכר חוק' זה נקרא. הדבר הזה לא הגיע לידי אף אחד מאותם גורמים".

ר': אתר הכנסת, <http://www.knesset.gov.il>, הישיבה התשעים-ואחת של הכנסת השש-עשרה, יום ראשון, י' בטבת התשס"ד (4 בינואר 2004), שעה 13:37, נושא: ז. הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004 (קריאה שנייה וקריאה שלישית).

31. **על נוהל הדיונים ה"מקוצר" במליאה**, שהביא להעדר הצגה מספקת – או בכלל – של סעיפי חוק ההסדרים בפני חברי הבית, ניתן ללמוד גם מדברי חה"כ שלום שמחון:

"מדובר בתיקונים מהותיים ומקיפים... אין ספק ששינויים רבים וכה מהותיים, כפי שכלולים בפרק זה, מצדיקים נאום ארוך יחסית, כדי לאפשר סקירה של השינויים העיקריים. ואולם, בשל העובדה שמדובר בפרק אחד מפרקי הצעת חוק המדיניות הכלכלית, או בשמו המקובל, חוק ההסדרים, וכיוון שזמן הדיבור הכללי מוגבל, אציג חלק קטן בלבד מההסדרים החדשים."

ר': אתר הכנסת, <http://www.knesset.gov.il>, הישיבה התשעים-ואחת של הכנסת השש-עשרה, יום ראשון, י' בטבת התשס"ד (4 בינואר 2004), שעה 13:37, נושא: מד. הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2003 (קריאה שנייה וקריאה שלישית)

וכן, דברי ח"כ וילנאי ודורון:

"מתן וילנאי (העבודה-מימד): אדוני היושב-ראש, כנסת ריקה, (כך במקור, שי' א') **צריך לבחון פעם אחת ברצינות - אני רק פעם רביעית בריטואל הזה - מה ערכו של כל העניין, שאנחנו עומדים כאן ומדברים אל כיסאות ריקים... האם זה תורם באמת לדיון על נושא התקציב...**

חמי דורון (שינוי): ... אנחנו אמורים לדון בחוק התקציב וגם בחוק ההסדרים. חוק ההסדרים שמובא היום... לאישורה של הכנסת הוא חוק שמראה לנו שכנראה משרד האוצר החליט שהוא זה שמנהל את מדינת ישראל. **אין ממשלה, אין שרים, אין רשויות מקומיות. את הכול מנהלים פקידי האוצר...** חוק ההסדרים במקור היה בסך הכול חוק שאמור לשנות את אותם דברים שקשורים לתקציב המדינה, לשנות חוקים כדי ליצור מצב שבו יוכלו להעביר או להפעיל את חוק התקציב בצורה יעילה יותר. **מדובר על חוברת בת קרוב ל-150 עמודים, שיוצרים שינויי חקיקה בעשרות חוקים. מדובר על הליך חקיקה מזוה, שלא בטוח שהוא נכון ולא בטוח שהוא ראוי. גם בהליך זה אומנם יש שלוש קריאות, כפי שמקובל בכנסת, אדוני היושב-ראש. אלא מה, ההליך הזה צריך להתבצע בתוך ימים מספר או שבועות מספר מהנחתו על שולחן הכנסת, בלי שתינתן לכנסת, או לוועדות הכנסת, שום אפשרות לדון בצורה יסודית וברורה בכל אותם**

תיקוני חקיקה שמנסים להעביר. ...רובם הגדול של החוקים, של השינויים בחוק, אינם קשורים כלל לתקציב, אין בהם שום נגיעה למערכת התקציבית, אין בהם שום נגיעה לדברים ממוניים. נוצר הרושם כאילו האוצר מתערב בצורה גסה למדי בכל משרדי הממשלה, תוך ניסיון לשנות חוקים, וזאת בדרך שאיננה הולמת את ההליך הדמוקרטי והחקיקתי כפי שצריך להיות. אם האוצר חושב שצריך לשנות את כל החוקים האלה, היה צריך להתכבד ולהביא אותם בדרך הרגילה, הראויה, להניח אותם על שולחן הכנסת, להפעיל את ועדות הכנסת בצורה מסודרת כדי שנוכל לבדוק, לבחון, להכין את החומר ואת החוקים בצורה טובה ויסודית. אבל לא כך הדבר... לא ייתכן שחוק כזה, המורכב מעשרות חוקים, יעבור כמעט כולו דרך ועדת הכספים בלבד, כאשר יש חוקים שנוגעים לכל המשרדים או יש חוקים שנוגעים לכלל ועדות הבית הזה והן אינן יכולות לבדוק אותם, לבחון אותם ולנסות לשנות על-פי המידע או על-פי הדברים שאמורים להיות באותן ועדות. אני לא מבין את הפחד הזה, אדוני היושב-ראש, במשך כל השנים, שהחוק עובר אך ורק בוועדת הכספים. כמעט שום דבר מתוך החוק הזה לא עובר בוועדות האחרות של הכנסת. אני לא מבין מדוע, למשל, פרק של רשויות מקומיות צריך להידון בוועדת הכספים, לא ברור לי...

אין דיון אמיתי בבעיות העולות מן החוק, אין דיון אמיתי בבעיות הנובעות מהתיקונים, כי אין זמן, כי הדברים צריכים לרוץ מהר מהר וצריך בתוך שבעה עד עשרה ימים להניח הכול על שולחן הכנסת, עד 31 בדצמבר - כבר עברנו קצת את התאריך - והעיקר שהחוק הזה יעבור. לא משנה אם יש לזה שייכות לתקציב או אין לזה שייכות לתקציב. האוצר רוצה והאוצר מקבל... החוק הזה הפך להיות חוק סל, הכול נכנס בפנים, כל מה שצריך ובוודאי ובוודאי כל מה שלא צריך. האוצר מנסה במסגרת החוק הזה להעביר את כל התוכניות מקדמת דנא שהוא רק יכול להעלות על הדעת, כל מה שיש במגירות, את כל הזבל שמצטבר במגירות במשך השנים כל שנה מנסים להכניס באמצעות חוק ההסדרים. הדבר הזה... פשוט הופך גם אותנו, את חברי הבית הזה, קצת לחוכא ואטלולא..אני מקווה שבג"ץ יחלץ אותנו מהבוץ שהכנסנו אליו את עצמנו... [החוק] שולל במידה רבה מהכנסת את המהות שלה כמוסד מחוקק. "

ר': אתר הכנסת, <http://www.knesset.gov.il>, הישיבה התשעים-ואחת של הכנסת השש-עשרה יום ראשון, י' בטבת התשס"ד (4 בינואר 2004), שעה 13:37, נושא: יא. הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004; הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2004, התשס"ד-2004 (קריאה שנייה וקריאה שלישית)

אף חה"כ יורי שטרן עמד בקצרה על פגמים רבים בהליך חקיקת חוק ההסדרים 2004 :

"הפגם הראשון הוא עצם השיטה הזאת שבה אנחנו דנים בתקציב... החוקים הנלווים, חלק גדול מהחוקים האלה, אומנם יש להם היבט תקציבי כזה או אחר, אבל הקשר בינם לבין תקציב המדינה, לפעמים הוא מקרי, לפעמים הוא מאוד לא אורגני. החוקים האלה הם חוקים מסובכים שנוגעים למערכות שלמות, אם מערכת הפנסיה, מערכת הקצבאות,

מערכת יחסי העבודה. **אי-אפשר, תוך כדי דיון התקציב, לאשר או לתקן חקיקה כזאת מסובכת**, ועוד בוועדה אחת שאחראית על הכול, ועדת הכספים. כל המהלכים האלה, אנחנו בכנסת יודעים כמה הם פגומים, זה לא מביא לשום תיקון ואנחנו חייבים לתקן את זה... החקיקה המקיפה הזאת לא יכולה להיות חקיקת בזק, חקיקה חפוזה, תוך כדי הדיון התקציבי ובמסגרת של חודש אחד שכולם נקרעים לגזרים וצריכים לטפל באלף ואחד דברים, ללא דיון מקצועי באותן ועדות, שבמשך השנה הן אלה שדנות בכל חוק וחוק בתחומים הרלוונטיים להם. ... **יש לבטל את השיטה הזאת של חוק ההסדרים**, לפצל את החוקים בין הוועדות, להפסיק את הקומדיה הזאת של ישיבות הלילה... חברי הכנסת בדרך כלל מתייחסים ברצינות רבה לעבודתם - אך מכניסים אותם למסגרת שהיא מסגרת גרוטסקית. מה זה הדיון בלילה, **כשאנחנו כבר מאבדים את הצפון, ולא יודעים על מה הם צריכים להצביע. חברי הכנסת נרדמים...**"

ר': אתר הכנסת, <http://www.knesset.gov.il>, הישיבה התשעים-ואחת של הכנסת השש-עשרה יום ראשון, י' בטבת התשס"ד (4 בינואר 2004), שעה 13:37, נושא: לא. הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004; הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 2004, התשס"ד-2004; הצעת חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004 (קריאה שנייה וקריאה שלישית)

ביקורת חריפה על חוק ההסדרים מתח גם יו"ר הכנסת באומרו:

"... היה צריך לבוא ולומר: עד כאן, אין לנו חלק ונחלה בחוק מעין זה [חוק ההסדרים]. לצערי הרב, הממשלות לדורותיהן... כולן פשוט חטאו בחוק זה... "אין צורך בחוק אנטי חוק ההסדרים... צריך פשוט להוציא את זה מהמסורת של הכנסת" [ההדגשות אינן במקור]

ר': אתר הכנסת, <http://www.knesset.gov.il>, הישיבה התשעים-ואחת של הכנסת השש-עשרה יום ראשון, י' בטבת התשס"ד (4 בינואר 2004), שעה 13:37, נושא: ז. הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004 (קריאה שנייה וקריאה שלישית).

32. ואכן, לא ייפלא כי לאחר חקיקת החוק התברר, כי **חברי כנסת "השתוממו" לגלות, כי תוכן חוק גיל הפרישה, אותו אישרו (בצוותא חדא עם חוק ההסדרים כאמור), שונה ממה שסברו**. ואם כך הדבר לגבי חוק גיל הפרישה – שהוא קצר ופשוט לאין ערוך מחוק ההסדרים – יפים הדברים שבעתיים לחוק נשוא עתירה זו:

"רק שלשום, לאחר שהחוק להעלאת גיל הפרישה התקבל בקריאה שנייה ושלישית בכנסת, גילו חמישה בין עשרת חברי הכנסת של הקואליציה בוועדת הכספים: איוב קרא, דניאל בנלולו, חיים כץ (ליכוד), אהוד רצאבי (שינוי) ומיכאל נודלמן (האיחוד הלאומי) כי הנוסח שהתקבל בסופו של דבר אינו תואם במלואו את עמדותיהם לגבי מהות החוק. יש לציין כי ועדת הכספים הכינה את

החוק בחופזה והדיון עליו נמשך יותר מ 19 שעות- הוא החל בשעות הבוקר וההצבעות בענין התקיימו סמוך שעה חמש לפנות בוקר למחרת".... גם יו"ר הכנסת ח"כ ראובן ריבלין (ליכוד), שניהל את הדיונים במליאה בעת ההצבעה על החוק להעלאת גיל הפרישה (שנחקק אף הוא באותה מתכונת של חוק ההסדרים, ש' א' ו') התפלא לגלות את הטבלה ולפיה גיל הפרישה לנשים יועלה בהדרגה באופן אוטומטי ל-64, ... "מי שקיבל את הניירות מוועדת הכספים חשב שמדובר בהעלאת גיל הפרישה לנשים ל 62 בלבד. אני הצבעתי בעד החוק כי חשבתי שבכך מדובר".

עותק כתבתו של צבי זרחיה, בעיתון הארץ מיום 9.1.04 מצ"ב ומסומן נספח ע/13

כמו כן לא ייפלא, כי בעקבות הליך חקיקת חוק ההסדרים פנה ח"כ קרא ליו"ר ועדת הכנסת בדרישה להגביל את דיוניהן של ועדות הכנסת בכלל, וועדת הכספים בפרט, לשמונה שעות ביממה ברציפות. "קרא נהג כך בעקבות העובדה שועדת הכספים קיימה בסוף השבוע דיון של 22 שעות וחצי. בשעות הלילה המאוחרות ובשעות שלפנות בוקר חלק מהח"כים נמנמו על כסאותיהם. אחרים לא הבינו על מה הם מצביעים".

עותק הכתבה מעיתון "הארץ" מיום 5.1.04 מצ"ב ומסומן נספח ע/14

33. אחד עשר חברי כנסת מאחת עשרה סיעות שונות, חברי הקואליציה והאופוזיציה, חברי ועדות שונות, תומכים עתירה זו בתצהיריהם. ח"כ מרינה סולודקין, מסיעת הליכוד, ח"כ יולי תמיר, מסיעת העבודה, ח"כ מלי פולישוק בלוד, מסיעת שינוי, ח"כ יאיר פרץ, מטעם סיעת ש"ס, ח"כ יורי שטרן, מסיעת האיחוד הלאומי, ח"כ אבשלום וילן, מסיעת מרצ, ח"כ הרב אברהם רביץ, מסיעת יהדות התורה, ח"כ מחמד ברכה, מסיעת חד"ש-תע"ל ח"כ וואסל טאהא, מסיעת הברית הלאומית הדמוקרטית (בל"ד), ח"כ דוד טל, חבר כנסת מסיעת עם-אחד, ח"כ טאלב אלסאנע, מסיעת הרשימה הערבית המאוחדת (רע"מ). חברי הכנסת מתארים בתצהיריהם את הליך החקיקה המזורז של החוק נשוא עתירה זו, במהלכו הם נדרשו לגבש עמדה ולהצביע בדבר הצעת חוק בהיקף עצום תוך זמן קצר ביותר. בתצהירים מצוין כי הצעת החוק היוותה "רשימת מכולת" של חיקוקים מחיקוקים שונים, שהועלו כמקשה אחת וללא זיקה כלשהי זה לזה. חברי הכנסת מפרטים כי נוסח הצעת חוק ההסדרים הונחה על שולחנם לראשונה ימים ספורים בלבד לפני ההצבעה בקריאה הראשונה, פרק זמן שהיה חסר כל פרופורציה לעומת היקף החומר בו מדובר. חברי הכנסת מתארים כי במהלך אותם ימים נדרשו אף להצעת חוק התקציב לשנת 2004, דבר שהחמיר עוד יותר את מצוקת הזמן שעמד לרשותם.

תצהיריהם של חברי הכנסת המנויים לעיל, מצורפים ומסומנים נספחים ע/15 א'-יא' בהתאמה.

5. פניית העותרת

34. ערב חקיקת החוק פנתה הח"מ, עו"ד אברהם-ויס, ליו"ר הכנסת (ביום 14.12.2003), ליו"ר ועדת הכנסת וליו"ר ועדת הכספים (ביום 1.1.2004) בקריאה לכנסת לצמצם ככל האפשר את השימוש בהצעת חוק ההסדרים בכלל, ולהימנע מחקיקת ההצעה הנוכחית בפרט. זאת, לאור הכרסום החמור בזכויות אדם הגלום בהצעת החוק, אשר הליך חקיקתה נעשה בדיון מהיר בוועדת הכספים, ללא יעוץ מקצועי וללא דיון מעמיק, כאשר חברי הכנסת אינם יודעים ואינם יכולים לדעת את תוכן החוק עליו הם מצביעים. מעבר לכך, החוק הנו בלתי דמוקרטי, באפשרו ביטול חקיקה, שהתקבלה בהליך דמוקרטי ממושך בידי הרשות המחוקקת - ללא דיון וללא יכולת תגובה ושימוע ראוי לנוגעים בדבר. על כן, התבקשה הכנסת, לכל הפחות, לצמצם מאוד את מספר סעיפי החוק, ולשנות מהותית את מתכונת הדיון בהם.

מכתבי העותרת מצ"ב ומסומנים נספחים ע/16 וע/17 בהתאמה

למותר לציין, שקריאה זו לא נפלה על אוזניים קשובות, לפחות בכל הנוגע למכתב השני - שכלל לא נענה.

עם זאת, המכתב הראשון נענה בתגובת יו"ר הכנסת (מיום 16.12.2003), כי טיפולו בסוגייה הסתיים. אך בהמשך לכך, ביום 14.1.2004, התקבלה גם תגובת ראש לשכת יו"ר הכנסת, עו"ד דן לנדאו, האומר בין היתר כי:

"הערוטיך לנושא חוק ההסדרים במקומן, ככלל. היו"ר רואה בחוק ההסדרים, בממדיו, גולם שקם על יוצרו, ולכן הוא פעל ויפעל לצמצומו".

תגובות יו"ר הכנסת וראש לשכתו, מצ"ב ומסומנים נספחים ע/18 וע/19 בהתאמה.

35. הטיעון המשפטי להלן אינו מכוון נגד מהות ההסדרים, הכלולים בחוק נשוא העתירה, אלא נגד הליך חקיקת החוק, הכולל את ההסדרים הללו.

הטיעון המשפטי

(א) חוק ההסדרים 2004 - בטל מעיקרו

1. העדר הליך חקיקה מהותי - אי ידיעת המחוקק את תוכנו של החוק

36. נקודת המוצא לטענת בטלות חוק הסדרים 2004 היא, בראש ובראשונה, מצב דברים ייחודי וקיצוני - מחד גיסא אוסף עצום וקיצוני בגודלו של נושאים וסעיפים, הנדונים בצוותא חדא, ומאידך גיסא לוח זמנים קצר באופן קיצוני, המוקדש להליכי חקיקתו – **עולה כי המחוקק אינו יודע ואינו יכול לדעת ולהבין את תוכן החוק אותו אישר**. ואכן, חברי כנסת לא מעטים התבטאו מפורשות על מצב אנומלי זה, כמפורט לעיל. ויובהר: ברי שלא ניתן וגם אין צורך לוודא, בכל פעם שהכנסת מחוקקת חוק מסויים, שכל חברי הכנסת הבינו את כל סעיפי החוק עליו הצביעו. אך לפנינו מקרה ייחודי והפוך, לגביו ברי, שגם אם חלק מחברי הכנסת עשויים לדעת ולהבין חלק מסעיפי החוק, הרי ככלל חברי הכנסת אינם יודעים ואינם יכולים לדעת ולהבין את מרביתם המכרעת של סעיפי חוק ההסדרים. המשמעות המשפטית של עובדה זו היא, **שחוק ההסדרים 2004 בטל מעיקרו משום שלא התקיים לגביו הליך חקיקה מהותי, אלא פורמלי גרידא**.
37. מהי משמעותו של חוק? זוהי שאלה קונסטיטוציונית ממדרגה ראשונה, שוודאי לא תגיע כאן למיצויה. אך ברי, כי חקיקת חוק דורשת לפחות מודעות והבנה לתוכן החוק (אם כי לאו דווקא בקיאות בנושא וכיו"ב – אף שהעדר בקיאות שכזו הוא טעם לפגם בהליכי חקיקה).
38. לא בכדי לא מצינו בחקיקה ובספרות המשפטית התייחסות לכך – זהו עיקרון כה אלמנטרי, שכלל אינו נזקק להוכחה או לביסוס. למשל, כל המפעל הפרשני של אומד דעת כוונת המחוקק מניח, שישנה כוונה למחוקק מאחורי החוק. כוונה לא תיתכן בהעדר ידיעה!
39. עקרונות יסוד פרשניים נוסח "ההנחה היא כי המחוקק אינו משחית מילותיו לריק ואינו מחוקק דבר חקיקה - ובמיוחד חוק יסוד - בגדר ברכה לבטלה" (בע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 270 (להלן: "בנק המזרחי"), מניחים מניה וביה את ידיעת המחוקק אודות משמעות החוק בעת הליכי החקיקה.
40. כך, דברי הפרופ' ברק אודות עקרון היסוד, לפיו "המחוקק בחקיקתו צריך להיות מודע לאופן שבו יפורש החוק על ידי הציבור, ועליו לחוקק את החוק כך, שעם פרשנותו ייעבר המסר שאותו הוא מבקש להעביר". [ההדגשות אינן במקור].
- אהרן ברק פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה (1993) (להלן: "פרשנות במשפט") (45).

ובהמשך כותב הפרופ' ברק:

"אי אפשר לנתק בין המחוקק לבין החוק, בין כוונת המחוקק לבין פירוש החוק. הטעם לכך הוא פילוסופי וחוקתי גם יחד... כוונתו של המחוקק.. משפיעה על פרשנות החוק. התעלמות מהשפעה זו כמוה כהתעלמות מהחקיקה עצמה" [ההדגשות אינן במקור] (שם, עמ' 243-244). ואידך זיל גמור.

41. ובהשאלה על דברי בית המשפט הנכבד, כי: **"הציבור ובתי המשפט חייבים נאמנות ליכוונת המחוקק, כמו שהועלתה על ספר החוקים, וכוונה שאין אתה מוצאה מובעת בחיקוק גופו אינו חוק"** (בג"צ 131/65 סביצקי ואח' נ' שר האוצר, פ"ד יט(2) 369, 378) ניתן לומר גם את ההפך: **חיקוק, שאין בו כוונה (משום שאין בו ידיעה), אינו בגדר חוק.**

42. כאן נשמע הלאו מכלל ההן בדברי הנשיא שמגר לעניין פסילת חוק יסוד מחמת פגמים פרוצדורליים שנפלו, כנטען, בחקיקתו:

"... אני יוצא מתוך ההנחה כי חברי הכנסת עמדו על מלוא משמעותם של דברי ההסבר ושל חוק היסוד עצמו... מקצתם של חברי הכנסת ביקשו להעניק לחוק היסוד מעמד חוקתי פורמלי ... מקצתם יתכן ולא עמדו - באותה עת - על מלוא ההשלכות המשפטיות של חוק היסוד, העולות מניה וביה מן האמור בו. לעולם לא ניתן לקבוע מקבץ רצונותיהם האינדיבידואלים של חברי הכנסת כדי לעצב מהם את הרצון הקולקטיבי של המחוקק; בפועל יש בדמוקרטיה תמיד מגוון של רצונות סובייקטיביים. רבות מחשבות בלב איש. תכלית סובייקטיבית כלשהי אינה מבטלת את המסקנה בדבר התכלית החקיקתית האובייקטיבית העולה מחוק היסוד, מתוכו ובו." [ההדגשות אינן במקור]

עניין בנק המזרחי, עמ' 333-334.

43. שמע מניה: גם אם **"יתכן"** ש"חלק" מחברי הכנסת לא עמדו **"באותה עת"** על **"מלוא ההשלכות המשפטיות"** של חוק, או שיש מגוון של כוונות, רצונות ואינטרסים בין חברי הבית במהלך הליכי החקיקה, אין בכך רלבנטיות לגבי תקפות החוק עצמו ופרשנות משמעותו. הנחה זו תהא נכונה, רק לאור החזקה ש"חברי הכנסת עמדו על מלוא משמעותם של דברי ההסבר ושל החוק עצמו". בענין נשוא עתירה זו לא רק שחזקה זו נסתרה, אלא למדים אנו היפוכו של דבר - מבחינה אובייקטיבית וללא קשר לרצונם לתמוך בחוק או לדחותו, הרי שבלוח הזמנים הנקוב, לחברי הכנסת לא היה מושג לגבי תוכנו של החוק - לפיכך יש להכריז על בטלות החוק.

בענין זה כותב פרופ' אריאל בנדור:

"... מובן, כי אין לתת נפקות של חוק לכל טקסט, אשר הודפס בספר החוקים תחת הכותרת חוק. נפקות כזאת יש לתת רק להחלטה, העומדת בשני תנאים מצטברים:

ראשית, ההחלטה התקבלה על ידי הכנסת. על כן החלטה שהתקבלה על ידי קבוצה של חברי הכנסת, מבלי שלכל חברי הכנסת ניתנה הזדמנות נאותה והוגנת להשתתף בהצבעה, אינה חוק...

שנית, הכנסת התכוונה לקבל חוק....".

אריאל בנדור, "המעמד החוקתי של תקנון הכנסת" משפטים כב (תשנ"ד) 571, 583.

44. כאמור, בענין נשוא עתירה זו, לא מתקיים רכיב הכוונה, שכן אף אם פורמלית היו מודעים חברי הכנסת לעובדה, כי הם מצביעים על חוק, הרי שלמעשה לא ידעו מעבר לכך, ולא היתה להם מודעות לתוכנו של החוק. במקרה זה נעדר רכיב הכוונה מהצבעתם. למעשה ויתרה הכנסת כליל על שיקול דעתה. לענין זה קבע השופט ברק (כתארו אז):

"יש לאפשר למחוקק... 'מרחב של שיקול דעת'... יש להכיר בקיומו של מרחב תמרון המאפשר למחוקק להפעיל את שיקול דעתו בבחירה בין תכלית (ראויה) לבין אמצעים (הפוגעים במידה שאינה עולה על הנדרש). לכל מחוקק יש מרחב סביר של תמרון".

בעניין בנק המזרחי, עמ' 461-462.

לאמור: אם נדרשת בחירה סבירה של המחוקק (גם אם לא אידיאלית), הרי שנדרשת כאן בחירה הכרוכה בהפעלת שיקול דעת – וזו לא תיתכן כלל ועיקר במקום בו אין המחוקק יודע את תוכן החוק. בניסוח אחר: ללא הפעלת שיקול הדעת של המחוקק לגבי תוכן החוק הקונקרטי אין תהליך חקיקה זה פקטו, קרי: למעשה אין חוק.

2. האצלת סמכות החקיקה זה פקטו לרשות המבצעת

45. אמנם, מותר לכנסת לבחור לכבול את שיקול דעתה; הדבר נקבע לפני שנות דור בבג"צ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 693. יחד עם זאת, אין היא רשאית לוותר על שיקול דעתה, כפי שעשתה למעשה לגבי חוק ההסדרים. מזווית אחרת משמעותו של הויתור על שיקול הדעת של המחוקק היא האצלה זה פקטו של שיקול הדעת לרשות המבצעת, קרי: לממשלה שהגישה את הצעת החוק ולמשרד האוצר שניסח אותה. גם מטעם זה חוק ההסדרים 2004 בטל מעיקרו.

46. עקרון הפרדת הרשויות הוא מאבני היסוד של משטר דמוקרטי נאור, כפי שנקבע בבג"צ 73/85 סיעת "כך" נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לט (3) 141, 158. מובנו המודרני של עקרון זה הינו כינון משטר של יחסי גומלין ופיקוח בין הרשויות, של בלמים ואיזונים ושל חלוקת הסמכויות ביניהן. תפקידה

המרכזי של הרשות המחוקקת - קרי, הכנסת - הינו ליצור נורמות משפטיות כלליות בדמות חוקים; תפקידה המרכזי של הרשות המבצעת - קרי, הממשלה - הינו ליישם את החוקים וההלכות השיפוטיות. התכליות העומדות בבסיס עקרון זה הן הבטחת החירות ומניעת שלטון יחיד.

ר' אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה 5, תשנ"ז) ב, 331.

47. עקרון הפרדת הרשויות מעוגן בשיטת המשפט הישראלית בחוקי היסוד. סעיף 1 לחוק יסוד: הכנסת קובע את סמכות הכנסת לחוקק, וסעיף 1 לחוק יסוד: הממשלה מעגן את סמכות הממשלה ליישם את החקיקה. מכאן, שעקרון הפרדת הרשויות זכה למעמד חוקתי, לא כל שכן לאחר חקיקת חוקי היסוד החדשים ופסיקת בית המשפט העליון בעניין בנק המזרחי. פרופ' בנדור עמד על מעמדו החוקתי של עקרון הפרדת הרשויות, בהתייחסו לשני הסעיפים לעיל:

"...סעיפים אלה נתפסו כהצהרות פורמליות בלבד, שאינן נושאות מסר נורמטיבי קונקרטי. אך למעשה, עם ההפנמה של מעמדם החוקתי של חוקי-היסוד שבהם הן כלולות, אצור בהוראות אלה יסוד לתורה חוקתית מחייבת של הפרדת רשויות בנוסח הדוקטרינה האמריקאית בדבר איסור אצילה (nondelegation)".

אריאל בנדור "חוקי היסוד כבסיס לחוקה – הצעה לחוקת ישראל" משפט וממשל ה (תש"ס) 15, 17. ראו גם: אריאל בנדור "שריון וחוקה - פסק דין ברגמן והשיח החוקתי בישראל", משפטים ל"א (תשס"א) 821, 830.

48. כה מושרש הוא עקרון הפרדת הרשויות בחייה של הדמוקרטיה עד כי נוטים כיום לראות בו משום אחת האקסיומות החוקתיות, הברורות מאליהן כמעט. עם זאת הפסיקה נדרשה אליו ואל חשיבותו ומעמדו שוב ושוב. כך, למשל, דברי הנשיא ברק בעניין בנק מזרחי כי:

"הכרה זו במרחב של שיקול דעת שלטוני מבוסס על יתרונה המוסדי של הרשות השלטונית בבחינת החלופות האפשריות, ובאחריות הלאומית - אחריות המוטלת עליה במסגרת עקרון הפרדת הרשויות - לביצוע התכלית הראויה (בג"צ 3477/95)... דברים אלה תופסים ביתר שאת, כאשר הרשות השלטונית היא המחוקק. אכן, קביעת המדיניות החברתית - בין בסוגיות כלכליות ובין בסוגיות אחרות - נתונה למחוקק, ויש להעניק לו מרחב של תמרון חקיקתי. בית-המשפט אינו קובע את המדיניות החברתית. עניין זה הוא למחוקק. אך אם המדיניות אינה חוקתית, זהו עניין לשופט. " (עמ' 462-463)

49. מעקרון הפרדת הרשויות נובעת חלוקת הסמכויות הברורה בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, ובמסגרת זו מתקיימת חזקה, לפיה נעדרת האחרונה סמכויות חקיקה - אלא כפי שהוענקו לה בידי המחוקק עצמו (למשל, חקיקת משנה, הדורשת הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית). מכאן גם למדים על תפקיד נוסף של הכנסת, והוא הפיקוח על פעולות הממשלה.

ר' אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה 5) א, 359, 360, 362.

בכל הנוגע לשימוש בכלי החקיקתי הראוי כמגלם תפיסות של הפרדת רשויות, שלטון החוק ודמוקרטיה השוו בג"ץ 3267/97, 715/98 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481, 502.

50. הנה כי כן, מעקרון הפרדת הרשויות עולה כי כן החוק בטל מעיקרו. החוק אינו מהווה חוק במובנו המהותי והוא **תוצר של האצלת סמכות לרשות המבצעת** וזאת בניגוד לחוק יסוד: הממשלה ולחוק יסוד: הכנסת. למחוקק אין מידע על אלפי הסעיפים ותת הסעיפים הכלולים בו, ובהליך החקיקה הוא מוותר למעשה על שיקול דעתו. בכך מופר האיזון של יחסי גומלין ופיקוח בין הרשויות ושל חלוקת הסמכויות ביניהן. שכן, בפועל, הממשלה שהיא הגוף האמור ליישם את החוקים, הפכה למחוקק ומשרד האוצר הוא זה היוצר את הנורמות המשפטיות. כאמור, במסגרת הזמן הנתונה, למחוקק עצמו, אין אפשרות אמיתית להבין את משמעויותיו מרחיקות הלכת של החוק, אין אפשרות לבחון האת השלכותיו של החוק או את החלופות הראויות לו.

(ב) הליך החקיקה לוקה בפגמים היורדים לשורשו של ההליך

הדמוקרטי ולכן יש לבטלו

51. **חוק ההסדרים 2004 לוקה בפגמים שונים שבגינם יש לבטלו**. זאת, מהטעם שהליך קבלת החוק היה שלא כדין, והפגמים שנפלו בהליך החקיקה יורדים לשורש ההליך הדמוקרטי.

1. פגיעה בעקרון נאותות הליך החקיקה

52. הליך החקיקה אינו מקיים את עקרונות נאותות הליך החקיקה (Due Process). דבר חקיקה של הכנסת - לא כל שכן דבר חקיקה, שיש לו השלכות מרחיקות לכת על בריאותם, רווחתם, זכויותיהם הסוציאליות ולעיתים אף על הקיום האנושי של פרטים במדינה - הוא עניין רציני וחשוב. הוא מחייב נאותות של הליך החקיקה כדי להבטיח, כי אכן יערך דיון רציני ומעמיק, שכל הדעות והעמדות יושמעו, שתיבחנה ההשלכות של דבר החקיקה העתידי. שכן להליך יש גם השפעה על המהות - בבחינת חכמה הדרך מההולכים בה.

53. יתר על כן, הליך החקיקה נועד לשמור על אמון הציבור בהליך החקיקה. לחקיקה עוצמה רבה. היא נמצאת בליבה של המהות הדמוקרטית. הציבור מפקיד כוח זה בידי חברי הכנסת כנאמני הציבור, וסומך עליהם, כי ישתמשו בכוחם באופן הוגן ושקוף. הליך חקיקה לא נאות, ובמיוחד הליך שאינו נאות באופן קיצוני ובולט, מביא לאובדן אמון הציבור בחקיקה בפרט ובמבנה הדמוקרטי בכלל. על הצדק לא רק להיעשות, אלא גם להיראות. מהתיאור לעיל ניכר על פניו, כי חוק ההסדרים נחקק בהליך בלתי נאות בעליל.

לעניין זה ר' גם: בג"צ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל ואח', פ"ד מח(4) 492.

54. בהיות הכנסת בית הנבחרים והרשות המחוקקת הרי שאף היא כפופה לחוקי היסוד ולעקרונות היסוד של מדינה דמוקרטית. בכלל זה על המחוקק לשמור על כללי צדק טבעי בחוקקו חוקים, העוסקים במתחם הציבורי של חיי המדינה והנוגעים בדרך זו או אחרת בזכויות אדם. לענין זה כבר קבע בית משפט נכבד זה:

אמת הדבר, כפוף לחוקי היסוד, הכנסת היא הקובעת את "כללי המשחק". עם זאת, "מי שקובע את כללי המשחק צריך אף הוא לשחק על פיהם, כל עוד לא שונו כדן על ידיו. מי שמחוקק את החוק צריך לקיימו"

בג"צ 620/85 מיעארי נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד מא (4), 169, 267.

55. על הדרישה למינימום של הליך הוגן בעבודת הכנסת, בעיקר כאשר מדובר בחשש לפגיעה בזכויות ניתן להסיק מדברי בית המשפט בפרשת פנחסי, שעסקה בהסרת חסינות עת ישבה הכנסת בתפקידה כגוף מעין שיפוטי:

"לאור אופיה המיוחד של הכנסת, אין לקיים לגביה את מלוא הדרישות (המהותיות והדיוניות) החלות על גוף כעין שיפוטי רגיל. עם זאת, יש לקיים לגביה את המינימום ההכרחי של דיון הוגן, שאין בו עיוות דין. כך, למשל, יש לשמור על הכלל "ישמע גם הצד האחר" (בג"צ 3/58 ברמן נ. שר הפנים, פ"ד יב 1503, 1493); יש לשמוע הטענות בלב פתוח; יש להחליט על בסיס החומר הראייתי המוגש כדן; יש לשקול שיקולים ענייניים בלבד (ראה בג"צ 507/81 הנ"ל, בעמ' 568); יש לשקול מתוך עצמאות מחשבתית ולא מתוך הוראות של גוף חיצוני. ביסודן של כל הדרישות הללו עומד העקרון של הגינות הדיון ומניעת עיוות דין. דרישות מינימום אלו מכבידות על עבודתה של הכנסת. עם זאת, הן

מתחייבות בגדרי הסף המינימלי של פעולתה הכעין שיפוטית של הכנסת. הן חיוניות כדי לשמור על הגינותו האלמנטרית של הליך, שסופו עשוי להיות פגיעה בזכותו של חבר כנסת".

בג"צ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל ואח', פ"ד מט(1), 661, 697, 698.

56. הנה כי כן, המחוקק קיבל את חוק ההסדרים 2004 מבלי לדעת ולהבין את תוכנו ובהליך פגום. אם חברי הכנסת אינם יכולים, ככלל, לדעת מה תוכן החוק, וודאי שאין הם מאשרים אותו מהטעם שהם סבורים, כי החוק עצמו הוא טוב (תהא תפיסתם אודות הטוב אשר תהא). מכאן, שעל פניו החוק התקבל משיקול אחד ויחיד - שמירה על הקואליציה, ללא שקילת שיקולים לגופו של עניין, וגם מטעם זה יש לבטלו.

2. החוק נעדר תשתית עובדתית

57. הצורך בקיומה של תשתית עובדתית בבסיס קבלת החלטות הוא יסוד בשיטתנו המשפטית.

בג"צ 297/82 ברגר ואח' נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 49.

דברים אלה נכונים ביתר שאת כאשר מדובר בהחלטות, שלהן השלכות מרחיקות לכת בכלל ומשמעויות חוקתיות בפרט.

58. כפי שתואר בהרחבה בפרק העובדתי, החוק נעדר תשתית עובדתית. יפים לעניינו דברי בית המשפט בפרשת אגודת דרך ארץ שם נפסל פה אחד ע"י חמשת שופטי ההרכב חוק (חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 6), התשמ"א-1981), ולמעשה הוחזר לכנסת לחקיקה מהטעם ש:

"לשם קבלתו היה דרוש רוב של חברי הכנסת, כאמור בסעיף 4, סיפא, לחוק יסוד: הכנסת ומשום כך אין לפעול על פיו אלא אם הוראותיו תתקבלנה ברוב הדרוש".

בהקשרנו, מאלפים דברי השופט לנדוי (שאליו הצטרפה בעניין זה השופטת בן - פורת):

"מוכן הייתי להרחיק לכת בקבלת הכרעתה של הכנסת, שמצאה את ביטוייה בחוק התיקון מס' 6, באין לפנינו נתונים בדוקים, אם עשר דקות (לפי החוק המקורי) הן זמן מספיק וסביר לשם תעמולתה של רשימה חדשה בטלוויזיה ואילו שמונה דקות הן מתחת לגבול המספיק והסביר... במה דברים אמורים: כאשר יש לנו סימן כלשהו, שהכנסת אכן נתנה את דעתה על זכויותיהן של רשימות חדשות. לזה לא מצאתי סימן כלשהו ב'היסטוריה החקיקתית' הקצרה של חוק התיקון מס' 6... הרשימות החדשות, ש... דווקא הן הנפגעות

העיקריות מן ההסדר החדש... ממעמדן של אלה מתעלמים דברי ההסבר כליל, בין שהדבר נעשה במודע ובין שנעשה בהיסח הדעת." [הדגשות אינן במקור]

בג"צ 246/81 אגודת דרך ארץ ואח' נ' רשות השידור, פ"ד לה (4) 1, 7.

59. במקרה דשם, נפסל החוק, למרות שהטענה בדבר פגיעה בשוויון הועלתה שלוש פעמים, בכל הקריאות (ע"י ח"כ שולמית אלוני), משום ש"דבריה נפלו על אוזניים אטומות, בלי שמציעי ההצעה עשו ניסיון כלשהו להתווכח עמה על כך." (שם, עמ' 9) – כלומר, **נדרש דיון ממשי ומהותי במשמעויות החוק.**

60. הדברים יפים בבחינת קל וחומר גם לעניננו. חוק ההסדרים עב הכרס על עשרות סעיפיו ומאות תת סעיפיו, על מגוון הנושאים העצום שהוא בא להסדיר (רובם ככולם: על דרך הפנייה לחוקים אחרים לצורך שינויים, התלייתם או ביטולם), הוא ההפך הגמור מחוק "ברור במשמעותו וקל להבנה". חמור מכך: נראה כי לא בכדי הוא מוגש כך, כי אם **עמימותו, סרבולו והליך חקיקתו נועדו במכוון כדי לאפשר "מחטפים", שלא היו עוברים לו היו חברי הכנסת מודעים למשמעותם.** חוקי ההסדרים פוגעים בזכויות יסוד של אוכלוסיות רבות. בעת פגיעה בזכויות חובה על הכנסת לשקול שיקולים לגופו של ענין על בסיס התשתית העובדתית, בפרק העובדתי לעיל, הודגם והוכח כי בפני הכנסת לא היתה כל תשתית עובדתית בענין ההשפעות של חוק ההסדרים, השלכותיו על הציבור והפגיעות הגלומות בו. חברי הכנסת אכן מתלוננים על היותם חותמת גומי. משמע, מדובר בהליך פגום לחלוטין, ורק משום כך יש לבטל את החוק.

(ג) סיכום

61. הנה כי כן, החוק חוטא לעקרונות יסוד של דמוקרטיה. זכויות האדם הינן חלק מתפישה רחבה יותר של דמוקרטיה, ומשום כך נהוג לאפשר ביקורת שיפוטית כאשר ישנה פגיעה בזכויות אדם. כפי שהודגם לעיל, ביקורת זו אך מממשת את הדמוקרטיה ולא פוגעת בה. החוק נשוא עתירה זו נגוע בפגם מהותי היורד לשורשה של הדמוקרטיה המהותית, שכן הוא מאפשר קיום פרוצדורה דמוקרטית למראית עין בלבד ומשום כך לא נותר אלא להעבירו דרך שבט הביקורת השיפוטית. ויודגש לא כל פגם פורמלי בפרוצדורה יביא לבטלותו של חוק, אולם יש מקרים, בהם הפגם הוא כה חמור עד כי אין מוצא אלא לבטל את החוק- כזה הוא החוק נשוא עתירה זו.

62. במקרה נשוא עתירה זו, המעלה פגמים מהותיים ושורשיים בהליך חקיקת חוק ההסדרים, ההכרזה על בטלותו של החוק על ידי בית המשפט, אך תגשים את מהות שלטון החוק

והדמוקרטיה ולא תפגע בהם. על מהות תפקידה של הביקורת השיפוטית, כמקיימת את עקרון הפרדת הרשויות נכתב:

תפקידה של הביקורת השיפוטית לקיים הלכה למעשה את שלטון החוק בשלטון. אופיו המיוחד של הגוף השלטוני עשוי להתבטא באופיה המיוחד של המסגרת הנורמטיבית החלה עליו. ככלל, משנקבעה מסגרת זו, נתון כל גוף שלטוני לביקורת שיפוטית ככל שאר גופי השלטון במדינה. בכך מוגשם עקרון השיוויון. הכל כפופים לחוק, והכל כפופים לביקורת שיפוטית שנועדה להבטיח כיבוד החוק. בכך בא לידי ביטוי עקרון הפרדת הרשויות. הרשויות הן נפרדות. לכל אחת מהן מתחם של שיקול דעת, אשר הפעלתו נתונה לאחריותה. עם זאת, בין הרשויות קיימים יחסי "איזון ובלימה" (CHECKS AND BALANCES), דבר "המאפשר אי-תלות תוך פיקוח הדדי מוגדר" (הנשיא שמגר בבג"צ 306/81 הנ"ל, בעמ' 141). מטרתו של "פיקוח הדדי מוגדר" זה אינה בהגברת היעילות. מטרתו היא הבטחת החירות (ראה MYERS V. UNITED STATES, 272 U.S. 52, 293 (1926)).

בג"צ 1843/93, פנחסי נ' כנסת ישראל ואח'. פ"ד מט(1), 661, 698.

63. כפי שהודגם לעיל, חברי הכנסת מעלו בתפקידם כמחוקקים עת השאירו את סמכות החקיקה לזרוע המבצעת בעוד הכנסת הפכה לחותמת גומי להצעה, אשר נוצקה במשרד האוצר, וזאת מבלי לברר לעומק את תוכנו של החוק נשוא עתירה זו. גם בעבר נטענו טענות בבג"צ נגד ההליך של חוק ההסדרים, שלא נתקבלו. אולם יש לאבחן את העתירה דנן, לפחות בכמה היבטים:

ראשית, בניגוד לעתירות שונות, שהוגשו נגד סעיפים ספציפיים בחוק ההסדרים, הרי שחזית טיעוני העתירה איננה מתייחסת לתוכנו של חוק ההסדרים 2004, אלא אך ורק להליך חקיקתו – על הסיטואציה הייחודית, בה חברי הכנסת אינם מודעים לתוכן החוק, על כל המשתמע מכך.

שנית, ובהמשך לכך, בית המשפט אינו מתבקש במקרה זה לשים את שיקול דעתו במקום זה של המחוקק, אלא להיפך: להחזיר את החוק לידי המחוקק בכדי שהמחוקק עצמו יפעיל את שיקול דעתו בסוגיות, הנדונות במסגרת חוק ההסדרים 2004. בכך – ובניגוד לעתירות שונות נגד חוקי ההסדרים שנדחו בעבר, הרי שהמקרה נשוא עתירה זו אינו מעורר את הדילמה של התערבות בית המשפט בתוכן החוק ויצירת הסדר חקיקתי ראוי.

שלישית, בחלוף הזמן וגם לאחר ביקורת ציבורית קשה ביותר שהושמעה על הליך זה, ברור כי משרד האוצר והממשלה אינם מרסנים את עצמם בשימוש בכלי זה. נהפוך הוא, כפי שמראה הבדיקה האמפירית, השימוש בכלי זה רק הולך ומתגבר - חוקי ההסדרים נעשים תכופים יותר, הם כוללים סעיפים רבים יותר, והנושאים, שבהם הם עוסקים, הם מהותיים ומרחיקי לכת

יותר. במצב זה, של לית דין ולית דיין, הגיעה העת שבית משפט נכבד זה יאמר את דברו לגבי השימוש בכלי פסול זה.

אשר על כן מתבקש בית המשפט הנכבד להוציא צו על תנאי כמבוקש בראשית עתירה זו, ולאחר קבלת תשובת המשיבים להפכו למוחלט.

היום, 29 במרץ 2004.

שרון אברהם-ויס, עו"ד

דנה פריבך-חפץ, עו"ד

ב"כ העותרת