

**בבית המשפט העליון**  
**בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

**בג"ץ 5239/11**  
**בג"ץ 5392/11**  
**בג"ץ 5549/11**  
**בג"ץ 2072/12**

1. אורי אבנרי

2. גוש שלום

ע"י ב"כ עו"ד גבי לסקי ו/או אח'  
רח' בן אביגדור 18, תל אביב 61570  
טל': 03-6243215 ; פקס: 03-6244387

**העותרים בבג"ץ 5239/11**

עדי ברקאי ואח'

ע"י ב"כ עוה"ד עדי ברקאי  
רח' בצלאל 7, תל אביב, 64683  
טל': 03-5279733 ; פקס: 03-5291779

**העותרים בבג"ץ 5392/11**

1. התנועה הערבית להתחדשות – תע"ל

2. ח"כ ד"ר אחמד טיבי

ע"י ב"כ עו"ד אוסאמה סעדי ו/או אח'  
רח' צלאח א-דין 19, ירושלים  
טל': 02-6277711 ; פקס: 02-6272196

**העותרים בבג"ץ 5549/11**

**העותרים בבג"ץ 2072/12**

קואליציית נשים לשלום ואח'

על ידי ב"כ עוה"ד חסן ג'בארין ו/או אח'  
מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל  
רחוב יפו 94, ת"ד 8921, חיפה 31090  
טלפון: 04-9501610 ; פקס: 04-9503140

וכן ע"י ב"כ עוה"ד דן יקיר ו/או אח'

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

נ ג ד

1. הכנסת

2. יושב ראש הכנסת

שניהם על ידי היועץ המשפטי של הכנסת  
קרית בן גוריון ירושלים  
טל': 02-6408636 ; פקס: 02-6753495

3. שר האוצר

4. היועץ המשפטי לממשלה

5. שר המשפטים

על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים ירושלים

טל': 02-6466701; פקס: 02-6467011

6. פורום משפטי למען ארץ ישראל

ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר ארנון ו/או אח'

ת.ד. 45151 ירושלים

טל': 02-5713552; פקס: 02-5605881

### תשובה לצו על תנאי מטעם המדינה

משיבי המדינה ("המשיבים") מתכבדים להגיש תשובה לצו על תנאי כדלקמן.

3	א. סקירת החוק
4	א(1) המסלול האזרחי
4	א(2) המסלול המינהלי
6	ב. סקירת הליכי החקיקה
7	ג. עמדת המדינה לעתירות
8	ד. דין העתירות להידחות על הסף
12	ד(1) דחייה על הסף - המסלול האזרחי
13	ד(2) דחייה על הסף - המסלול המנהלי
15	ד(3) סיכום ביניים
16	ה. לגוף הדברים
16	ו. חזקת החוקתיות
18	ז. גדרי המחלוקת בעתירות
19	ח. מודל הבחינה החוקתי
22	ט. הפגיעה בזכויות חוקתיות
23	י. פגיעה על פי חוק
23	יא. חוק ההולם את ערכי המדינה ושנועד לתכלית ראויה
26	יב. בחינת המסלול האזרחי
26	יב(1) סקירת המסלול האזרחי
28	יב(2) האם המסלול האזרחי פוגע בזכויות חוקתיות
29	יב(3) עמידת המסלול האזרחי שבחוק במבחני המידתיות
30	יג. בחינת המסלול המינהלי
30	יג(1) סקירת המסלול המינהלי
32	יג(2) האם המסלול המינהלי פוגע בזכויות חוקתיות
36	יג(3) עמידת המסלול המינהלי שבחוק במבחני המידתיות
37	יד. לטענה לפגיעה בשוויון ולטענות נוספות
39	טו. סיכום

1. עניינן של העתירות בטענת העותרים כי יש להורות על ביטולו של החוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011 (להלן "החוק"). שלוש מן העתירות מבקשות את ביטול החוק כולו, ואחת (בג"צ 5392/11) את ביטול סעיפים 2 – 3 לחוק.

העתק הפרסום ברשומות של החוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011 מצורף ומסומן נספח מש/1.

2. ביום 17.5.12 הוגשה תגובה מקדמית מטעם המשיבים. ביום 5.12.12 התקיים דיון בעתירות. ביום 9.12.12 ניתן צו על תנאי בנוסח שלהלן:

"על יסוד עתירה זו שהובאה לפני בית משפט זה, מצווה בית המשפט כי ייצא מלפניו צו על-תנאי המכוון אל המשיבים והמורה להם להתייצב וליתן טעם מדוע לא יבוטל החוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011, או סעיפים 2-3 שבו".

3. כמוסבר בתשובה זו, עמדת המשיבים הינה כי דין העתירות להידחות – על הסף ולגופן.

4. דין העתירות להידחות על הסף, שכן המדובר בעתירות לבחינה חוקתית של דבר חקיקה ראשי אשר יוצר הסדרי מסגרת שיישומם יבוא לידי ביטוי בדרך של הליכים אזרחיים או הליכים מינהליים. בעת הנוכחית, טרם נבחנו דרכי יישומו של החוק ופרשנות רכיביו השונים ומשכך טרם נוצרה הפגיעה הנדרשת, המקימה עילה לפסילת חוק. לאור זאת, בעת הנוכחית, טרם בשלה העת לבחינת חוקתית של החוק, שכן תקיפת החוק בעת הזו, הינה, במידה רבה, חסרת קונקרטיות ומשכך אף כללית וכוללנית. בנסיבות אלה, ובהתאם לאמות המידה שהותוו בפסיקת בית המשפט, דין העתירות לדחייה על הסף.

5. לגופם של דברים, ובתמצית, עמדת המדינה הינה כי החוק, על אף הקשיים שהוא מעורר, אינו מקים עילה לפסילה חוקתית.

## א. סקירת החוק

6. נבקש לעמוד, בתמצית, על הוראות החוק.

7. ראשית, מגדיר החוק את המונח "חרם על מדינת ישראל" כך:

"1. בחוק זה, 'חרם על מדינת ישראל' – הימנעות במתכוון מקשר כלכלי, תרבותי או אקדמי עם אדם או עם גורם אחר, רק מחמת זיקתו למדינת ישראל, מוסד ממוסדותיה או אזור הנמצא בשליטתה, שיש בה כדי לפגוע בו פגיעה כלכלית, תרבותית או אקדמית".

8. מכאן, ממשיך החוק קובע שני מסלולים נפרדים אותם נכנה "המסלול האזרחי" ו"המסלול המינהלי".

### א(1) המסלול האזרחי

9. המסלול האזרחי קבוע בסעיף 2 לחוק.
10. סעיף 2(א) לחוק קובע עוולה אזרחית של פרסום ביודעין של קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל, כך (להלן: "עוולת החרם"):

"(א) המפרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל, ועל פי תוכנה של הקריאה והנסיבות שבהן פורסמה יש אפשרות סבירה שהקריאה תביא להטלת החרם, והמפרסם מודע לאפשרות כאמור, עושה עולה אזרחית והוראות פקודת הנזיקין [נוסח חדש] יחולו עליו".

11. סעיף 2(ב) לחוק קובע הוראה לעניין היחס בין עוולת החרם לבין הוראת סעיף 62(א) לפקודת הנזיקין:

"(ב) לעניין סעיף 62(א) לפקודת הנזיקין [נוסח חדש] לא יראו מי שגרם להפרת חוזה מחייב כדין על ידי קריאה להטלת חרם על מדינת ישראל כמי שפעל מתוך צידוק מספיק".

12. סעיף 2(ג) לחוק קובע את סמכות בתי המשפט לפסוק פיצויים לדוגמה בעוולה לפי החוק, מקום בו העוולה נעשתה בזדון:

"(ג) מצא בית המשפט כי נעשתה עוולה לפי חוק זה בזדון, רשאי הוא לחייב את עושה העוולה בתשלום פיצויים שאינם תלויים בנזק (בסעיף זה – פיצויים לדוגמה); בבואו לקבוע את גובה הפיצויים לדוגמה, יתחשב בית המשפט, בין השאר, בנסיבות ביצוע העוולה, חומרתה והיקפה".

### א(2) המסלול המינהלי

13. המסלול המינהלי קבוע בסעיפים 3 – 4 לחוק.
14. סעיף 3 לחוק קובע כי שר האוצר, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט, רשאי לקבוע הוראות בעניין הגבלת השתתפות במכרז של מי שפרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם או מי שהתחייב להשתתף בחרם כאמור:

3". שר האוצר, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות לעניין הגבלת השתתפותו במכרז של מי שפרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל או של מי שהתחייב להשתתף בחרם כאמור, לרבות התחייבות שלא לרכוש מוצרים או שירותים המיוצרים או מסופקים במדינת ישראל, במוסד ממוסדותיה או באזור הנמצא בשליטתה; בסעיף זה, 'מכרז' – מכרז שיש לערוך לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992".

15. סעיף 4(א) לחוק קובע כי שר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים, מוסמך למנוע הטבות שונות מגורם המפרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם או מגורם המתחייב להשתתף בחרם:

"שר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים, רשאי להחליט לגבי מי שפרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל או לגבי מי שהתחייב להשתתף בחרם כאמור כי –

(1) לא יראו בו מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה;

(2) הוא לא יהיה זכאי לקבל כספים מהמועצה להסדר ההימורים בספורט לפי סעיף 9 לחוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967; הפעלת הסמכות לפי פסקה זו טעונה את הסכמת שר התרבות והספורט;

(3) הוא לא ייחשב כמוסד ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לעניין קבלת תמיכה לפי סעיף תקציב; הפעלת הסמכות לפי פסקה זו טעונה את הסכמת השר שקבעה הממשלה כממונה על אותו סעיף תקציב, כאמור בפסקה (2) להגדרה "ממונה על סעיף תקציב" שבחוק האמור;

(4) הוא לא יהיה זכאי לערבות לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958;

(5) הוא לא יהיה זכאי להטבות לפי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, או לפי חוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984; הפעלת הסמכות לפי פסקה זו טעונה את הסכמת שר התעשייה המסחר והתעסוקה".

16. סעיף 4(ב) לחוק קובע כי שר האוצר יפעיל סמכותו לפי סעיף 4(א) לחוק לפי תקנות שיותקנו, אך אלה אינן תנאי להפעלת הסמכות:

(ב) בהפעלת סמכותו לפי סעיף קטן (א), יפעל שר האוצר בהתאם לתקנות שיתקין לעניין זה בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת; ואולם לא הותקנו תקנות כאמור, אין בכך כדי לפגוע בסמכות לפי סעיף קטן (א).

נעיר כי תקנות מכוח סעיף זה טרם הותקנו. עוד נוסיף כי תחילתו של סעיף 4 היתה 90 ימים מיום פרסום החוק.

## ב. סקירת הליכי החקיקה

17. נבקש לעמוד בתמצית על עיקר הליכי החקיקה של החוק. בהקשר זה נבקש לעמוד על הבדלי הניסוח של החוק בשלבי החקיקה השונים.
18. ביום 5.7.10 הונחה על שולחן הכנסת הצ"ח פ/18/2505 הצעת חוק איסור הטלת חרם, התש"ע-2010.
- העתק הצעת החוק מצורף ומסומן מש/2.
19. מטרת החוק הוגדרה בדברי ההסבר להצעת החוק, כך:
- "חוק זה מטרתו להגן על מדינת ישראל בכלל ועל אזרחיה בפרט מפני חרמות אקדמיים, כלכליים ואחרים, המוטלים על המדינה, אזרחיה ותאגידים בה מחמת הקשר שלהם למדינת ישראל".
20. הצעת החוק קבעה הוראה לפיה "אין ליזום חרם על מדינת ישראל, לעודד השתתפות בו או לספק סיוע או מידע במטרה לקדם אותו" (סעיף 2 להצעת החוק). המונח "חרם על מדינת ישראל" הוגדר בהצעת החוק כ"חרם המוטל על אדם מחמת קשריו עם מדינת ישראל או עם אזור הנמצא בשליטת מדינת ישראל". בהצעת החוק נקבע כי פעולה בניגוד לסעיף 2 לחוק היא עוולה אזרחית, המאפשרת הענקת פיצוי ללא הוכחת נזק בשיעור של עד 30 אלף ₪ (סעיף 3 להצעת החוק). נוסף על כך, נקבעה **סנקציה פלילית** בשיעור כפל הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין התש"ז-1977 (סעיף 4 להצ"ח) על מי שפועל בניגוד להוראת סעיף 2 לחוק.
21. עוד נכללה בהצעת החוק הוראה המתייחסת למי שאינו אזרח או תושב ישראל ואשר פעל בניגוד לסעיף 2 לחוק. נקבע כי שר הפנים רשאי לפעול לשלילת זכות הכניסה לישראל של אותו אדם וזאת באמצעות פניה לבית המשפט המחוזי (סעיף 5(א) להצעת החוק) וכי מקום בו נשללה זכות הכניסה כאמור, יוטלו מגבלות שונות על פעילותו הכלכלית בישראל של אותו אדם (סעיף 5(ב) להצעת החוק). עוד נקבעה בהצעת החוק הוראה העוסקת, בפירוט, בהתמודדות עם ישות מדינית זרה המטילה חרם על מדינת ישראל, וזאת באמצעות הטלת מגבלות כלכליות שונות (סעיף 6 להצעת החוק).
22. בסעיף 8 להצעת החוק נקבע כי תחולת החוק תהא מיום פרסומו. בצד זה, נקבעה מעין הוראת תחולה רטרואקטיבית הקובעת כי "מי שיזם חרם או עודד השתתפות בחרם לפי סעיף 2 בשנה שלפני פרסום החוק, חזקה ניתנת לסתירה שהוא עדיין יוזם חרם או קורא לחרם גם לאחר מועד פרסום החוק".

23. ביום 11.7.10 החליטה ועדת השרים לחקיקה לתמוך בהצעה, בכפוף להשמטת סעיפים 5, 6 ו-8 להצעת החוק, וכן בכפוף להתחייבות המציעים לתאם את הצעת החוק עם משרד ראש הממשלה, משרד המשפטים ומשרד החוץ.
- העתק החלטת ועדת השרים מצורף ומסומן מש/3.
24. ביום 15.2.11 דנה ועדת חוקה, חוק ומשפט בהצעת החוק בהכנה לקריאה ראשונה. בתוך הדיון אושרה הצעת החוק לקריאה ראשונה, בהשמטת הסעיפים שלעיל. לאחר דיון זה הוגשה בקשה לדיון מחדש. ביום 28.2.11 קיימה ועדת החוקה, חוק ומשפט דיון מחדש, בו אושר נוסח הצעת החוק כפי שפורסמה ברשומות.
25. ביום 2.3.11 פורסמה ברשומות הצעת החוק (ה"ח הכנסת 373, בעמ' 112). הצעת החוק, כפי שפורסמה, כללה שינויים שונים לעומת הצעת החוק המקורית. כך, בין השאר, שונתה הגדרת "חרם על מדינת ישראל", צומצמה הוראת העוולה האזרחית כך שהורחב משמעותית מרחב שיקול הדעת המצוי בידי בית המשפט, והושמטו ההוראה העונשית (הגם שבדברי ההסבר נקבע כי בעת הכנת הצעת החוק לקריאה שניה ושלישית תיבחן האפשרות לקבוע עבירה פלילית); ההוראה העוסקת בדין מי שאינו אזרח או תושב ישראל וכן ההוראה העוסקת בחרם שהוטל על ידי ישות מדינית זרה. כן נכללה הוראה המאפשרת להגביל השתתפות במכרז בשל התחייבות להשתתף בחרם.
- העתק הצעת החוק כפי שפורסמה ברשומות מצורף ומסומן מש/4.
- נוסיף כי עיון בהצעת החוק כפי שפורסמה ברשומות מעלה כי היא זהה בעיקרה לנוסח החוק כפי שאושר לבסוף, למעט התוספת של סעיף 4 לחוק שלא נכלל בהצעת החוק.
26. ביום 7.3.11 הצביעה מליאת הכנסת על הצעת החוק בקריאה ראשונה.
27. ביום 27.6.11 דנה ועדת חוקה, חוק ומשפט בהצעת החוק בהכנה לקריאה שניה ושלישית ואישרה אותו לקריאה שניה ושלישית.
28. ביום 11.7.11 אושר החוק במליאת הכנסת. החוק פורסם בספר החוקים ביום 13.7.11 (ס"ח 2304 – מש/1).

## ג. עמדת המדינה לעתירות

29. להלן תוצג עמדת המדינה לעתירות. לעמדתנו, ראשית לכול, דין העתירות להידחות על הסף. לגוף הדברים, וכפי שיפורט, עמדת המדינה הינה כי החוק, על אף קשיים חוקתיים משמעותיים שקיימים בו, הינו חוקתי.

## ד. דין העתירות להידחות על הסף

30. בטרם נתייחס לדברים לגופם נציין כי לעמדתנו, דין העתירות להידחות על הסף בשלב הנוכחי, שכן שני המסלולים אותם מתווה החוק הינם מסלולים "פתוחים", הממתינים, במסלול האזרחי, לפרשנות ויישום על ידי בית המשפט, ובמסלול המינהלי, ליישום על ידי שר האוצר (אשר החלטתו נתונה כמובן לביקורת שיפוטית. ונזכיר גם כי לשם יישום סמכותו נדרש שר האוצר להתייעצות עם גורמים נוספים או לקבלת אישורם). משכך, לא קיים בשלב זה צורך בהכרעה בשאלה בעלת אופי חוקתי, ובפסילת חוק – בשלב בו טרם יושם.
31. הלכה פסוקה היא מימים ימימה כי בית המשפט הנכבד אינו דן בעתירות בעלות אופי חוקתי אלא במידה וקם צורך הכרחי לבירור הסוגיה.
32. כבר בפסק הדין החוקתי הראשון שניתן בע"א 6821/93 **בנק המזרחי נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221, עמד כב' הנשיא שמגר על הקווים המנחים להפעלת בקרה שיפוטית על חוקתיותו של חוק. וכך נאמר (עמ' 372-373, הדגשה נוספה):

"הארכנו בדברינו. הטעם לכך, בעיקרו, בצורך לנסות ולהתוות קווים אשר ישמשו אותנו בעתיד בעת בדיקת חוקתיותם של חוקים לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

בהקשר זה מן הנכון לשוב ולהזכיר כי בארצות בעלות מסורת חוקתית ארוכה משלנו, מקובל ונהוג כי הטענה בדבר אי-חוקתיות נבחנת בזהירות ותוך ריסון. עוצבו כללים ייחודיים המשמשים את בית המשפט המתבקש להחליט על בטלותה של חקיקה, מטעמים חוקתיים. השופט ברנדייס נפנה לסוגייה זו בהרחבה בפסק דינו בפרשת *AUTHORITY ASHWANDER V. TENNESSEE* ... S.C.T. 466 (1936); 297 U.S. 288 56. VALLEY

א) בית המשפט לא יביע דעתו על חוקתיותה של חקיקה בהליכים בלתי-אדברסריים, כי הכרעה בנושא כאמור היא חוקתית רק כחלופה אחרונה וכאשר יש הכרח להכריע במחלוקת אמיתית, רצינית וחיונית (*REAL, EARNEST AND VITAL*) בין בעלי הדין. בין היתר הזכיר, כי מי שנחל כשלון בהצבעה בעת הדיון במוסד המחוקק, אינו יכול לאחר מכן להעביר לבית המשפט את הדיון בשאלת החוקתיות של אקט חקיקתי.

ב) בית המשפט אינו נוהג לדון בשאלות בעלות אופי חוקתי אלא אם כן הדבר דרוש באופן החלטי (*ABSOLUTELY NECESSARY*) לצורך הכרעה בעניין".



בגדרי בג"צ 7190/05 לובל נ' ממשלת ישראל (מיום 18.1.06) עמדה כב' השופטת נאור על "דוקטרינת הבעיה הבלתי בשלה" במשפט החוקתי, לפיה, הכרעה שיפוטית בסוגיה חוקתית תעשה מקום בו הונחה תשתית עובדתית "קונקרטיית, ברורה ושלמה". וכך נאמר (הדגשה נוספה):

"לדעתי קיים טעם נוסף לדחיית העתירה על הסף, והוא כי העתירה אף אינה בשלה להכרעה בבית משפט זה, עקב היעדרה של מערכת עובדות קונקרטיית, ברורה ושלמה, החיונית לצורך מתן הכרעה שיפוטית עקרונית. מקובלת עלי עמדת המדינה, לפיה אין מקום בשלב זה לעריכת בירור עקרוני במסגרת תקיפה חוקתית ישירה בבית המשפט הגבוה לצדק. בעיני, העתירה שבפנינו לא היתה בשלה עת שהוגשה, ערב ביצוע תכנית ההתנתקות, ואף היום היא אינה בשלה לדיון, וגם מטעם זה דינה להידחות.

4. בית משפט זה פיתח, במסגרת שיקול הדעת בהפעלת סמכותו, כלים לוויסות זרם הפניות והעניינים המוגשים לפניו. כלים אלה הם יצירה שיפוטית ומקורם אינו סטטוטורי ...

5. אכן, בין כלים מוסתים אלה ניתן למנות גם את דוקטרינת הבעיה הבלתי בשלה (להלן: דוקטרינת הבשלות). דוקטרינה זו, המוכרת בשם The Ripeness Doctrine, מקורה במשפט הקונסטיטוציוני האמריקאי, כנגזרת מדרישת העניינים והסכסוכים (The Case-or-Controversy Requirement), הנטועה בחוקה האמריקאית ואשר תוחמת את גדרי הפעלת סמכותו של בית המשפט.

6. כאמור, על הכרעה שיפוטית מושכלת להיות קשורה בטבורה לעובדות קונקרטיות העולות מהמקרה, וזאת אף אם המקרה מעורר שאלה חוקתיות. בהתאם, דוקטרינת הבשלות נועדה לאפשר לבית המשפט להימנע מלהכריע במחלוקות מופשטות. הרי, אירוע מאוחר עשוי לחדד את המחלוקת בין הצדדים או לייתר את הצורך בהכרעה בהיבטים מסויימים של המחלוקת, אף אם היא מעוררת שאלה חוקתיות. לפיכך, גם בהקשר החוקתי, דוקטרינת הבשלות מאפשרת לבית המשפט להחליט שההכרעה בשאלה החוקתית המונחת לפניו תתקבל בשלב מאוחר יותר, אם בכלל.

.....

7. ודוק. החלטה לדחות את ההכרעה במקרה שהובא לפני בית המשפט, על יסוד דוקטרינת הבשלות, עשויה לעכב את ההכרעה אך לא בהכרח למנוע אותה. על כן, דוקטרינת הבשלות היא כלי שיפוטי עצמאי וגמיש הנתון לשיקול דעתו של בית המשפט, בהתאם לנסיבות העניין, ובהתאם לבשלות העולה מן התשתית העובדתית המונחת לפניו. נסיבות המקרה שלפנינו הולמות לדעתי את "הפעלתה" של דוקטרינת הבשלות על העתירה הנוכחית.

34. כן נפנה לפסק הדין בבג"צ 3429/11 בוגרי התיכון הערבי האורתודוקסי בחיפה ואח' נ' שר האוצר ואח' (פורסם ביום 5.1.12). עניינה של העתירה היה בטענות נגד חוקתיות חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 40), התשע"א – 2011 (להלן: "תיקון 40"). תיקון זה מסמך

את שר האוצר להפחית מתקציבם של גופים מתוקצבים או נתמכים, לאחר קבלת חוות דעת, בכפוף לשימוע ובהסמכת השר הממונה, במקום בו נמצא, בין היתר, כי הגוף הוציא הוצאה שהיא במהותה: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית או ציון יום העצמאות או יום הקמת המדינה כיום אבל. העתירה נדחתה, תוך ציון מורכבות הנושא והסוגייה העולה ממנה, בשל היות ההכרעה בשאלה החוקתית בלתי בשלה, תוך שנקבע, בין היתר, כך:

24. עמדתי היא כי בשלב זה, דין העתירה להידחות בלא הכרעה בשאלות החוקתיות שהוצבו לפתחנו, וכך אציע לחברי לקבוע. לא אכחד, העתירה שלפנינו מעלה שאלות וסוגיות חשובות ועקרוניות. ואולם, על אף חשיבותן ומורכבותן של הסוגיות אין לעת הזו מקום להידרש להן לגופן. אבאר:

25. כידוע, הסמכות הנתונה לבית המשפט הגבוה לצדק לפי סעיף 15(ג) ו-1(ד) לחוק יסוד: השפיטה הינה סמכות המקפלת בתוכה שיקול דעת (ראו: בג"ץ 731/86 מיקרו דף נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פ"ד מא(2) 456, 449 (1987); בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 243, 229 (1993); בג"ץ 991/91 דוד פסטרנק בע"מ נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מה(5) 50, 59-58 (1991); בג"ץ 2009/07 קליין נ' אגודת ידידי הצופים בארה"ב, בפסקה 11 (לא פורסם, 7.5.2007)). לשיקול דעת זה נקבעו עם השנים כללים, שאינם בגדר רשימה סגורה, אשר ניתנים לשינוי ולמילוי תוכן חדש לפי צורכי הזמן והמקום (ראו: בג"ץ 453/84 איתורית שירותי תקשורת בע"מ נ' שר התקשורת, פ"ד לח(4) 617, 620 (1985)). בין הכללים הללו ניתן למנות את: קיומו של סעד חלופי, עתירה מוקדמת או מאוחרת ותיאורטית, שיהוי, העדר ניקיון כפיים, עתירה כללית, אי מיצוי הליכים, ועוד. המדובר, כאמור ברשימה שאינה סגורה. לכללים אלה, אשר הינם בגדר "יצירות שיפוטיות" התייחס השופט [כתוארו אז] א' ברק ב-בג"ץ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד(4) 440, 429 (1980) (להלן: עניין סגל) בצינו, כי הם נועדו לווסת את זרם הפניות לבית המשפט.

26. כללים אלה אינם כאמור, בגדר רשימה סגורה.

...

28. סבורני, כי נסיבות המקרה שלפנינו מצדיקות שימוש בדוקטרינת הבעיה הבלתי בשלה. עניינה של העתירה, בשלב זה, אינו בשל להכרעה שיפוטית עקב העדרה של מערכת עובדות קונקרטית ברורה ושלמה החיונית לצורך הכרעה שיפוטית עקרונית. על החשיבות בגיבוש המחלוקת, לצורך הכרעה גם בשאלה חוקתית, עמד חברי, המשנה לנשיאה א' ריבלין בחוות דעתו ב-בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים, בפסקה 6 (לא פורסם, 14.5.2006): 'הדין אינו בשל כשהוא מתקיים קודם זמנו כשהמחלוקת אינה ידועה, או מקום בו היא איננה מגובשת'.

35. בהמשך לאמור, לאחר אבחון העתירה ככזו שאינה בשלה להכרעה שיפוטית בהעדר תשתית עובדתית קונקרטית, ממשך פסק הדין וסוקר את ההצדקונו לכך, תוך שהוא

מציין כי סעיפי החוק האמורים טרם הופעלו וכי על הבחינה החוקתית להיערך, ככל שיהיה בכך צורך, לאחר הפעלתם, כך:

"סעיפי החוק שאת ביטולם מבקשים העותרים טרם הופעלו על ידי שר האוצר ואין לדעת אם, מתי ובאילו נסיבות יעשה השר שימוש בסמכות שהוענקה לו בחוק. מן המנגנון הקבוע בחוק, נלמד כי עובר לקבלת החלטה אשר תטיל את הסנקציה הכספית, ייבחן העניין במספר שלבים, והחלטת השר לא תצא לפועל אלא בתיאום ולאחר קבלת עמדת הגורמים השונים.

...  
29. הנה כי כן, דרך ארוכה יש לעבור על פי המנגנון שקובע החוק בטרם תיכנס לתוקפה הסנקציה הקבועה בו. איני מביעה כל עמדה בשלב זה לגבי המנגנון שנקבע בחוק, או לגבי חוקתיות החוק. אולם, בשלב זה בו טרם הופעל החוק וטרם הופעל המנגנון הקבוע בו אין לדעתי לעסוק בהשערות וספקולציות לגבי אופן יישומו של החוק. כפי שציינתי בעניין לובל על הכרעה שיפוטית מושכלת להיות קשורה בטבורה לעובדות קונקרטיות העולות מהמקרה שלפני בית המשפט, זאת גם במקום בו מתעוררת שאלה חוקתית (ראו: עניין לובל, לעיל, בפסקה 6; כן ראו: בג"ץ 3248/09 סרי נ' שר המשפטים, בפסקה 3 (לא פורסם, 17.4.2009); בג"ץ 6972/07 לקסר נ' שר האוצר, בפסקה 26 (לא פורסם, 22.3.2009) (להלן: עניין לקסר)). בענייננו, לא היו עדיין מקרים בהם התעוררה שאלת תחולתו של החוק, פרשנותו והשלכותיו אינה ידועה בשלב זה.

....  
36. סוף דבר: העתירה שלפנינו מקפלת בתוכה שאלות מורכבות בעלות חשיבות ציבורית, ואולם בשלב זה, אין מקום להכרעה שיפוטית בטענות. העתירה אינה בשלה בשל העדר תשתית עובדתית קונקרטית החיונית בנסיבות העניין לצורך הכרעה בסוגיות השונות שמעלים העותרים. בנוסף, ככל שייפגעו העותרים או מי מהם או אחרים מהפעלת החוק, קיים להם סעד חלופי בבית המשפט לעניינים מינהליים, שם יוכלו להגיש גם בקשה לצו ביניים המונע את הפעלת החוק לגביהם."

ונדגיש, כי יש קווי דמיון בין הוראותיו של תיקון 40 שנדון בבג"צ 3429/11 הנ"ל, לבין הוראותיו של המסלול המינהלי בחוק הנדון.

36. כן נבקש להפנות לפסיקת בית המשפט הנכבד בבג"צ 3803/11 **איגוד הנאמנים בשוק ההון בישראל נ' מדינת ישראל** (מיום 5.2.12). פסק הדין דן בעתירות שכוונו נגד הוראת סעיף 56 לחוק ניירות ערך, כפי שתוקן בחוק ייעול הליכי האכיפה ברשות ניירות ערך (תיקוני חקיקה), התשע"א – 2011, האוסרת על שיפוי וביטוח של עיצומים כספיים שיכולה להטיל ועדה שהוקמה. בפסק דינו, קבע בית המשפט הנכבד כי "אין לבטל את נימוקי העותרים במחי יד" (פסקה 10). בצד זה נקבע כי "דין העתירה להידחות בשל שלא בשלה להכרעה" וכך נומק הדבר:

11. חוק האכיפה המנהלית נועד ליצור מנגנון אכיפה משלים – ובמובנים רבים גם מנגנון של תחליף – לאכיפה הפלילית. ההליך המנהלי מתייחס למערכת של הפרות מינהליות בגינן ניתן להטיל סנקציה כספית, שלא על-ידי בית-המשפט. ההפרות הנמנות בחוק היו ברובן אסורות גם בעבר ובחלקן היו עבירות פליליות או אחרות. עם זאת, המכנה המשותף להפרות המנהליות הוא היעדרו של רכיב המחשבה הפלילית בהפרה.

12. טרם הוחל ביישום המלא של ההסדרים הקבועים בחוק. ממילא אין להניח, כבר היום, כסברת העותרים, כי ההליכים שינקטו בעתיד יהיו פוגעניים במיוחד. אין בסיס, לעת הזו, להנחה כי שיקול הדעת אשר יופעל על-ידי גופי האכיפה – יהא שיקול דעת בלתי סביר. ממילא מוקדם להניח כי בעקבות הפעלה חמורה, אם בכלל, של הסנקציות, יפגע השוויון בין אלה העשויים להיפגע מהן לבין אחרים, ותפגענה זכויות חוקתיות אחרות של השחקנים השונים בשוק ניירות הערך. במובן זה, העתירה היא עתירה בלתי בשלה שאינה נסמכת על מקרים שהתרחשו ואשר היה בהם כדי להמחיש את הנטען בה. כלל הוא שאין בית משפט זה דן בעתירות חוקתיות כוללניות ובלתי בשלות לדיון והכרעה. זהו אחד מכללי השפיטות.

21. במקרה שלפנינו טרם הוחל ביישום הסדרי חוק האכיפה המנהלית וממילא כל פגיעה בזכויותיהם של העותרים היא רחוקה ותיאורטית. כפי שפירטתי בפסקה 12 לעיל, מוקדם להניח כי שיקול דעתם של גופי האכיפה יופעל באופן שיגרום לפגיעה בפועל בזכויות חוקתיות. משכך, העתירות נדחות על הסף.

37. הדברים האמורים יפים, במידה רבה, אף לחוק נשוא עתירה זו, ועל כן וכפי שיוסבר כעת, על רקע אמות מידה אלה, דין העתירות להידחות על הסף – הן בהתייחס למסלול האזרחי, והן בהתייחס למסלול המינהלי.

### ד(1) דחייה על הסף - המסלול האזרחי

38. במסלול האזרחי קובע החוק עוולה בנזיקין, אשר מיצוי הזכויות מכוחה מחייב לקיים הליך של בירור שיפוטי בדרך של תובענה אזרחית. החוק מותיר בידי בתי המשפט שיקול דעת רחב – הן בפרשנות יסודותיה של העוולה והתנאים בהם קמה מכוחה אחריות, והן בפרשנות התנאים השונים לפסיקת פיצויים, או פיצויים לדוגמה. משכך, יציקת תוכן קונקרטי לעוולה מחייבת הכרעות פרשניות שונות. בין היתר, יידרשו בתי המשפט להכריע מהן הנסיבות בהן קריאת פומבית להטלת חרם הינה בבחינה עוולה, מה תוכנה של דרישת המודעות שבסעיף 2(א) לחוק ועוד. כן יידרשו בתי המשפט להכריע, בכל הנוגע לסעיף הפיצויים לדוגמה, מהן הנסיבות בהן נעשית עוולה "בזדון". בעת הנוכחית, אין לדעת כיצד יבחרו בתי המשפט לעצב את המסגרת הפרשנית, ומהו התוכן אותו יבקשו לצקת להוראות החוק השונות. כל אלה, יכול וישליכו על בחינת השאלות החוקתיות

המוצגות בעתירות. נוכח כל אלה, סבורים אנו כי בעת הנוכחית העתירות אינן בשלות לדיון או להכרעה, ודין להידחות על הסף.

39. ודוק: אין בדברינו אלה משום עמדה כי החוק אינו מעורר שאלות חוקתיות. אלא, שטענתנו הינה כי **לעת הנוכחית**, אין הכרח – בהתאם לאמות המידה שהותוו בפסיקה שצוטטה לעיל – בליבון מחלוקות אלה, והדבר יוכל לעשות בבוא העת, ככל שיתנהל הליך קונקרטי מכוח החוק.

40. בהקשר זה נזכיר כי לבתי המשפט ישנה סמכות לדון בהיבטים החוקתיים של חוק הנתקף אגב תביעה קונקרטית, באמצעות "תקיפה עקיפה". כפי שנפסק, במקרים המתאימים אף ישנה עדיפות לתקיפה חוקתית עקיפה. כך למשל בגדרי בש"פ 8823/07 **פלוני נ' מדינת ישראל** (פורסם ביום 11/02/10), ציין כב' השופט ריבלין כך (הדגשה נוספה):

9. ... נכון יהיה לדון בשאלה העקרונית-החוקתית המועלית באופן עקיף בתיק פרטני גם אם הפכה לא אקטואלית ביחס לעורר הספציפי. אמנם, אילו הייתה השאלה החוקתית מאבדת מן הרלבנטיות שלה לגבי העורר כבר בהליכים הקודמים, יתכן שבתי המשפט דלמטה לא היו נדרשים לה והדרך המתאימה עבור העורר – אילו ביקש להציג שאלה עקרונית לגבי חוקתיות החוק – הייתה לפנות בעתירה לבית משפט זה. אציין בהקשר זה כי במובנים מסוימים דווקא דרך התקיפה העקיפה היא הדרך הראויה להעמיד הוראת חוק למבחן חוקתי, ועור מהסוג הנדון – אפילו אם בינתיים הפך תיאורטי – הוא דרך הולמת להצגת שאלה חוקתית לבית המשפט העליון."

41. סיכום המקובץ הוא, כי בכל הנוגע למסלול האזרחי, אין הכרח בהכרעה חוקתית בעת הנוכחית, ומשכך דין העתירות לדחייה על הסף.

## ד(2) דחייה על הסף – המסלול המנהלי

42. המסלול המינהלי, כמפורט לעיל, מעניק סמכות להגביל השתתפות במכרזים ולמנוע או לשלול הטבות מנהליות שונות. הפעלת הסמכות מסורה ל**שיקול דעת** שר האוצר, בתנאים שונים (ובכלל זה – התייעצות עם גורמים נוספים או קבלת אישורם). מצב דברים זה מותיר מרחב רחב להפעלת שיקול הדעת. בדומה לאמור לעיל לגבי המסלול האזרחי, הרי שאף כאן נראה כי **עניין לנו בהסדר בחוק שטרם נקבעה לו מסגרת הפעלה, גדריו אינם ברורים ואף טרם ידוע האם ובאילו מקרים יחליט השר להפעיל הסמכות המסורה לו על פי חוק.**

43. בענייננו, כאשר טרם הובא בפני שר האוצר ולו מקרה פרטני אחד בו נדרש לבחון הפעלת סמכותו על פי החוק, וכאשר כפועל יוצא הרשות המנהלית טרם יצקה תוכן פרטני קונקרטי להוראות החוק הנדונות, מדובר בעתירה **גורפת, מופשטת ובלתי בשלה**

**להכרעה.** במילים אחרות – המדינה סבורה כי הדרך המתאימה לדון בחוקתיותו של מסלול זה של החוק הינה אגב מקרה קונקרטי ולא בשלב מקדמי זה בו טרם התקבלה כל החלטה היוצקת תוכן מעשי קונקרטי להוראות החוק.

עוד יש לציין, כי למיטב העיון בעתירות עולה כי אין בהן טענה קונקרטית של עותר כזה או אחר כי הוא עלול להיפגע משום הטלת סנקציה מינהלית על פי החוק.

44. לאלה נוסף, כי בכל הנוגע להפעלת סמכויותיו מכוח סעיף 4 לחוק, בנוגע לגורם קונקרטי, לא יפעיל שר האוצר סמכויותיו **בטרם ייערך שימוע** לאותו גורם (וזאת כמובן לצד ההתייעצות הנדרשת עם שר המשפטים על פי סעיף 4 לחוק, או קבלת אישורם של שרים שונים). בכל הנוגע להפעלת הסמכויות לפי סעיף 3 לחוק, הרי כעולה מהוראת הסעיף, קביעת הוראות מכוח הסעיף מחייבת אישורה של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, אשר יש להניח כי תערוך דיון ותשמע גורמים שונים טרם קבלת החלטה.

45. משכך, נראה כי עניין לנו בתקיפתה של "בעיה בלתי בשלה", שטוב לה כי תמתין ליצירת המתווה וההקשר הכלליים והספציפיים בהם יבחר השר בהפעלת הסמכות. ברי, כי דלתות בתי המשפט (המוסמכים) לעולם פתוחות לעותר, בכל הנוגע למקרה עתידי קונקרטי. לעמדת המדינה, זוהי הדרך המתאימה לבחינה חוקתית בנסיבות חוק זה. לפיכך, גם בהיבט זה, דין העתירות להידחות על הסף.

46. לעניין זה נשוב ונפנה לפסק הדין בבג"צ 3429/11 הנ"ל.

47. לעניין זה עוד נפנה, בשינויים המחוייבים, לפסיקת בית המשפט לפיה תידחה על הסף עתירה המופנית כלפי נוהל חדש שטרם יושם, וזאת מחמת היותה עתירה מוקדמת. ראו בג"ץ 6433/01 **פילורה נ' שר הבריאות**, תק-על 2001(3) 2234, שם נקבע כדלקמן:

"...אשר לבחינה כללית של טיב ההגבלות וסבירותן, אנו מוצאים כי עת זו מוקדמת מדי לעריכת בחינה כאמור, משהצו נכנס לתוקפו רק בימים אלה וטרם נצברו נתונים ונסיון כלשהו בהפעלת תנאיו הלכה למעשה. נוכח שיקולים אלה החלטנו, כאמור, לדחות את העתירה, מבלי לעשות צו להוצאות."

כן ראו בג"ץ 4957/07 **אחיעזר נ' משרד התעשייה**, המסחר והתעסוקה (מיום 27.1.08, פסקה 10):

"המבחן האמיתי של הנוהל יהא עם יישומו ומימושו. רק משיופעל ההסדר החדש ניתן יהיה לבוחנו הלכה למעשה. השלב בו אנו נמצאים הינו מוקדם מכדי שבית המשפט יאמר כי ההסדר החדש פסול הוא"

עמדת המדינה הינה כי הדברים האמורים יפים גם לענייננו מכוח קל וחומר משעסקינן בחקיקה ראשית של הכנסת ולא בהחלטה מינהלית.

### ד (3) סיכום ביניים

48. מן המקובץ עולה אפוא, כי עוסקים אנו בחוק חדש אשר בא לעולם זה מקרוב. החוק, כפי שהוסבר לעיל, יוצר הסדרי מסגרת שטרם יושמו. נכון לעת הזו – וככל הידוע – טרם הוגשו תביעות אזרחיות על פי החוק, וטרם הופעלה סמכותו של שר האוצר בגדרי המסלול המינהלי. בנסיבות אלה, לעמדתנו, בעת הנוכחית העתירות טרם בשלו להכרעה, ויש להמתין עם בירורן למקרה קונקרטי. יש להניח כי עם הצטברות המקרים, ככל שיהיו כאלה, יעלו שאלות פרשניות שונות לגבי הוראותיו של החוק. ניתן להעריך, כי הכרעות בדבר פרשנותו ויישומו של החוק יכול וישליכו גם על בחינת חוקתיותו.
49. בדיון שנערך נטען על ידי העותרים השונים, במענה לטענה הנדונה, כי החוק יוצר "אפקט מצנן" ומשכך, יש להידרש לעתירה גופה ולהכריע בה.
- בהתייחס לטענה זו נעיר, כי גם במקרים אחרים בהם התייחסנו, דובר בחוקים אשר ניתן היה להטיל סנקציות משמעותיות מכוחן:
- בבג"צ 7190/05 בעניין **לובל**, כוונה העתירה נגד שתי הוראות בחוק יישום תכנית ההתנתקות, התשס"ה-2005: האחת, שבסעיף 27(ב)(1) לחוק, הקובעת עבירה פלילית של שהייה בשטח המפונה לאחר מועד הפינוי; השנייה, הוראת סעיף 44(א)(2) לחוק לפיה מותנה חלק מן הפיצוי בפינוי הבית והסתלקות מן השטח המפונה תוך 48 שעות מיום הפינוי (ראו פסקה 4 לפסק הדין. נעיר כי כאמור בפסק הדין, הוחלט לנקוט מדיניות מקלה לגבי הגשת כתבי אישום בעבירה האמורה, וכן החליט הדרג המדיני להסדיר את האפשרות לתשלום של מענקים, למעט מענק הובלה, אף למתיישבים שלא התפנו (במועד).
- בבג"צ 3429/11 בעניין **בוגרי התיכון האורתודוקסי הני"ל**, כוונה העתירה נגד תיקון 40, המסמיך את שר האוצר להפחית מתקציבים של גופים מתוקצבים או נתמכים, לאחר קבלת חוות דעת, בכפוף לשימוע ובהסמכת השר הממונה, במקום בו נמצא, בין היתר, כי הגוף הוציא הוצאה שהיא במהותה: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית או ציון יום העצמאות או יום הקמת המדינה כיום אבל (ראו הפתיח לפסק הדין). כפי שצינו לעיל, יש קרבה בין ההסדר שנתקף באותו הליך לבין המסלול המינהלי בחוק הנדון.
- בבג"צ 3803/11 בעניין **איגוד הנאמנים הני"ל**, דן בית המשפט הנכבד בעתירות שכוונו נגד הוראת סעיף 56 לחוק ניירות ערך, כפי שתוקן בחוק ייעול הליכי האכיפה ברשות ניירות ערך (תיקוני חקיקה), התשע"א – 2011, האוסרת על שיפוי וביטוח של עיצומים כספיים שיכולה להטיל ועדה שהוקמה. כאמור בפסק הדין, מכוח החוק יכולה הוועדה להטיל עיצומים כספיים עד לסכום מירבי של חמישה מליון ש"ח.

יוצא אפוא כי במקרים האמורים לעיל, חשופים היו העותרים לסנקציות משמעותיות – בין אם מדובר בסנקציה פלילית, סנקציה של שלילת תקציב, או הטלת עיצומים כספיים. משמעות פסיקת בית המשפט הנכבד הינה, כי ניתן יהיה לתקוף את חוקתיות ההוראות המאפשרות להטיל אותן סנקציות רק בדיעבד, בגדרי תקיפה עקיפה.

עוד נעיר, כי בדיון הועלתה הטענה כי בבג"צ 3429/11 מדובר היה בצעדים שמחייבים הפעלת סמכות על ידי הרשות השלטונית, ואילו בעניין החוק הנדון, הפעלת הסמכות (במסלול האזרחי) הינה על ידי הפרט, אשר רשאי להגיש תביעה. בהקשר זה נעיר, כי אמנם הפרט הוא שרשאי להגיש תובענה לפי המסלול האזרחי, אם הוא סבור כי קמה לו עילה. אולם יש לזכור, כי פסיקת הפיצויים נעשית על ידי בתי המשפט ובמובן זה, כדי להטיל פיצויים מכוח המסלול האזרחי נדרשת הכרעה שיפוטית (הכפופה כמובן לביקורת ערכאת הערעור).

על רקע זה, אנו שבים על עמדתנו כי גם במקרה הנוכחי יש מקום לדחות העתירות על הסף. הדברים מתחדדים על רקע התנאים השונים שנקבעו להפעלת הסמכויות או להטלת הסנקציות, עליהם נעמוד בהמשך.

50. לסיכום האמור בפרק זה תטען אפוא המדינה, כי בשים לב לאמות מידה אלה שנקבעו בהלכה הפסוקה, דין העתירות להידחות על הסף.

## ה. לגוף הדברים

51. לגופם של דברים, וכפי שנסביר, אנו סבורים כי החוק, על אף הקשיים החוקתיים שהוא מעורר, אינו מקים עילה לפסילה חוקתית.

### 1. חזקת החוקתיות

52. בפתח הניתוח החוקתי יש לציין כי החוק, ככל חקיקה ראשית, חוסה תחת חזקת החוקתיות. עמדה על כך כב' הנשיאה ד' ביניש בפסק דינה בבג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים (ע"ר), חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, תק-על 2009(4), 2405, 2416 (2009) (להלן: "עניין המרכז האקדמי"); הדגשות בפרק זה נוספו):

נקודת המוצא לבחינת חוקתיותו של תיקון 28 היא כי מדובר בחוק של הכנסת המבטא את רצון נבחרי העם, וכזוה בית המשפט נדרש לכבדו; על כן לא בנקל יקבע בית המשפט שחוק מסוים אינו חוקתי (ראו: בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נ(3), 57, 67 (1996) (להלן: פרשת הופנונג); בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר



התחבורה, פ"ד נז(1) 235, 263-264 (2002) (להלן: פרשת מנחם)). זאת ועוד, יש לזכור שחוק שנחקק על ידי הכנסת נהנה מחזקת חוקתיות שמטילה על הטוען לאי-חוקתיות את הנטל להראות, לפחות לכאורה, שהחוק אינו חוקתי, בטרם יעבור הנטל למדינה ולכנסת להצדיק את חוקתיותו. חזקת החוקתיות אף מחייבת את בית המשפט לצאת מנקודת הנחה שהחוק לא נועד לפגוע בעקרונות חוקתיים (ראו: פרשת הופנונג, בעמ' 68; בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נג(5) 241, 267-269 (1999) (להלן: פרשת צמח)).

ראו גם דברי כב' השופט לוי (בדעת מיעוט) בעניין **המרכז האקדמי הנ"ל**:

"עד שבית המשפט פוסל חוק' – כתב השופט זמיר- הוא חייב לשבת שבעה נקיים: לבדוק היטב את לשון החוק ואת תכלית החוק ולהקפיד מאוד עם עצמו, עד שיהיה משוכנע לחלוטין כי תקלה היא שאין לה תקנה" (בג"ץ 3434/96 הופנונג הנ"ל, בעמ' 67). לא שוכנעתי, לעת הזו, כי תחת ידו של המחוקק יצאה תקלה שאין לה תקנה. דומני כי זהו המקרה שבו מוטב היה להעדיף תחילה ריסון שיפוטי ולאפשר לכנסת, לדיון הציבורי, ולנסיון החיים המצטבר – לומר את דברם".

53. ביסוד הלכה זו עומד **עקרון הכיבוד ההדדי בין הרשויות והריסון העצמי שנוקט בית המשפט הנכבד במאטריה זו של ביטול חקיקת הכנסת**. לעניין זה ראו דברי כב' המשנה לנשיאה, השופט א' ריבלין, בבש"פ 8823/07 פלוני נ' **מדינת ישראל**, תק-על 2010(1), 6850, 6867 (2010), בו אמנם ביטל בית המשפט הנכבד סעיף בחוק, אך דבריו משקפים את הרציונאל הכללי של הריסון השיפוטי העקרוני השורר בתחום זה:

"בית המשפט העליון עמד לא פעם על הצורך לנהוג איפוק וריסון מרבי בהפעלת הסמכות להכריז על בטלותם של חוקים בשל היותם נוגדים את הוראות חוקי היסוד בדבר זכויות האדם. "הכרזה על בטלותו של חוק או חלק ממנו היא עניין רציני. לא על נקלה יעשה כן השופט... בבטלו חקיקה ראשית, השופט מסכל את רצון המחוקק. הצידוק לכך הוא בכפיפותו של המחוקק להוראות חוקתיות-על-חוקיות, שהוא עצמו קבען... עם זאת, נדרשת לכך זהירות שיפוטית רבה" (בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, פס' 19 לפסק-הדין של הנשיא ברק (1997))

כן ראו דבריה של כב' השופטת מ' נאור ב**פרשת פלוני האמורה**, כדלקמן:

"ביטול חוק הינו מוצא אחרון. השאיפה החוקתית היא לאיזון בין הערכים המתנגשים ולא להכרעה ביניהם."

54. על רקע דברים אלה, נמשיך ונתייחס לעתירות.

## ז. גדרי המחלוקת בעתירות

55. כפי שהוסבר לעיל, העותרים בשתיים מן העתירות מבקשים את ביטולו של החוק, ובאחת העתירות מבקשים את ביטולם של סעיפים 2 – 3 לחוק. זוהי **לכאורה** מסגרת הדיון בעתירות.

56. אולם, בחינת הטיעונים בעתירות מלמדת כי אלה מתמקדים **אך ורק בטענות כי החוק מגביל את חופש הביטוי הפוליטי בכל הנוגע למדיניות ממשלת ישראל ביחס לשטחי יהודה ושומרון**, ובכך שהחוק מונע אפשרות לקרוא להטלת חרם משום זיקתו של אדם או גורם לשטחי האזור. לשון אחר – העתירות תוקפות למעשה מרכיב בודד בחוק והוא התיבה "אזור הנמצא בשליטתה" אשר בהגדרת "חרם על מדינת ישראל".

ראו לענין זה, למשל:

בעתירה בבג"צ 5392/11 (ברקאי) – פסקה 8: "רק מחמת זיקתו, בין היתר, לאזור המצוי בשליטת המדינה בכלל זה להתנחלויות בשטחי הרשות..."; פסקה 12: "אזרחים רבים, בתוכם נמנים העותרים, סבורים שמדיניות ההתנחלויות מהווה סיכון .. והם מבקשים להוביל ו/או להשתתף במחאה ציבורית לא אלימה נגד מדיניות זו"; פסקה 15.

בעתירה בבג"צ 5239/11 (אבנר) – פסקה 7: "חוק החרם ... להשתיק כל ביקורת כנגד מדיניות הממשלה בכלל ומדיניות הממשלה בשטחים הכבושים בפרט..."; פסקה 8: "מטרתו העיקרית הינה למנוע מאזרחים ישראלים לפעול על פי צו מצפונם תוך הטלת סנקציות כלכליות חמורות על מי שבחר שלא לרכוש מוצרים ושרותים שמקורם בהתנחלויות ו/או קורא לאחרים לעשות כמותו"; פסקה 39: "רק למי שמתנגד להמשך הכיבוש הישראלי בשטחי הגדה המערבית אסורה ההחרמה..."; פסקה 63: "...אסור לה [לכנסת] למנוע מן הציבור המתנגד להן [להתנחלויות] את זכותו הדמוקרטית, להתחייב שלא לקנות מתוצרתן".

בעתירה בבג"צ 5549/11 (התנועה הערבית להתחדשות – תע"ל) – פסקה 10: "החוק מפקיע הלכה למעשה את זכותו של חלק מסוים מהחברה הישראלית לומר את דברו כנד חוקיות, שמא אי חוקיות, הפעולות הננקטות ... בשטחים שנכבשו ע"י מדינת ישראל בשנת 1967..."; פסקה 12: "החל מהיום, ולאור הוראותיו של חוק החרם, ידע כל אדם וגוף כי זכותו לקרוא להפסקת הפעולות הבלתי חוקיות בעליל שמבצעת מדינת ישראל בשטחים הכבושים על ידה, אינה מובנת מאליה...".

בעתירה בבג"צ 2072/12 (קואליציית נשים לשלום) – פסקה 2: "הלכה למעשה, חוק החרם מאפשר להטיל סנקציות על מי שקורא להימנע מרכישת מוצרים מההתנחלויות או להימנע מלהגיע לאירועים המתקיימים שם"; פסקה 39: "אין ספק, כי חוק החרם מכוון

בראש ובראשונה נגד קבוצת הפעילים, שהינה קבוצת מיעוט במדינה, המבקשת לקרוא תיגר בפומבי על מדיניות הממשלה בעיקר בסוגיית הכיבוש ומפעל ההתנחלויות"; פסקה 83: "כך למשל, לא ניתן להצביע בוודאות על קשר סיבתי ישיר בין קריאתו של אדם ספציפי הקורא להחרמת פעילויות בהתנחלויות לבין הנזק הכלכלי שייגרם עקב כך".

אמנם, בעתירה אחרונה זו (בג"צ 2072/12) נאמר כי "תכליתו [של החוק] היא לפגוע ביוזמות לחרם פוליטי, תרבותי ואקדמי ככלי למאבק בלתי אלים במדיניות הכיבוש ו/או במדיניות ההפליה כלפי המיעוט הערבי בישראל". אולם, למיטב העיון, מלבד אמירה כללית זו והתייחסות אגבית נוספת בנוגע לעותר מס' 2 (פסקה 73) אין כל תשתית בעתירה שיש בה להרחיב את חזית המחלוקת מעבר לתיבה "אזור הנמצא בשליטתה".

57. לעמדתנו אפוא, עיון בעתירות מלמד כי הסעד המבוקש למעשה בעתירה אינו ביטולו של החוק או ביטול סעיפים שלמים בו, וממילא **לא הונחה כל תשתית למתן סעדים שכאלה**. כל שיש בעתירה הוא טענות לכך שיש – לכל היותר – לבטל את התיבה "אזור הנמצא בשליטתה" שבהגדרת "חרם על מדינת ישראל".

58. יוצא אפוא, כי בשים לב לחזית המחלוקת **האמיתית** כפי שהוצבה בעתירות, וגם אם בית המשפט יראה לקבלן במלואו, הרי שאין לדעת המשיבים עילה למתן הסעד של ביטול החוק או של ביטול סעיפים 2 – 3 לחוק, אלא לכל היותר, של מחיקת המילים "אזור הנמצא שבשליטתה" מהגדרת "חרם על מדינת ישראל".

59. על רקע דברים אלה נציג את עמדתנו בהתייחס לחוק, ונתייחס לטענות שבעתירות.

## ח. מודל הבחינה החוקתי

60. בגדרי הבחינה החוקתית, והדברים הם בבחינת מושכלות יסוד, בוחן בית המשפט את חוקתיותו של החוק, ואינו נדרש לשאלת תבונתו. וכך הוצגו הדברים בבג"ץ 1715/97 **לשכת מנהלי ההשקעות נ' שר האוצר פ"ד נא(4) 367**:

"נקודת המוצא העקרונית היא כי תפקיד החקיקה הוטל על המחוקק. הוא נציגו הנאמן של הריבון – העם. האחריות הלאומית לחקיקת חוקים אשר יגשימו תכלית ראויה באמצעים מידתיים מוטלת, על פי עקרון הפרדת הרשויות, על המחוקק. בידיו הכלים לאיתור התכלית הראויה ולבחירת האמצעי המידתי. בית המשפט לא בא להחליף את שיקוליו של המחוקק בשיקוליו שלו. בית המשפט אינו נכנס לנעליו של המחוקק. הוא אינו שואל את עצמו מהם האמצעים שהוא היה בוחר אילו היה חבר בגוף המחוקק. בית המשפט מפעיל ביקורת שיפוטית. הוא בוחן את חוקתיות החוק, לא את תבונתו. השאלה אינה אם החוק טוב, יעיל, מוצדק. השאלה הינה אם הוא חוקתי".

61. כידוע, הבחינה החוקתית נעשית בשלושה שלבים. השלב הראשון של הבחינה החוקתית בוחן האם החוק פוגע בזכות אדם המעוגנת בחוק יסוד ומוגנת בו. אם התשובה שלילית, מסתיימת הבחינה החוקתית. אם התשובה חיובית, יש לעבור לשלב השני. השלב השני בוחן האם הפגיעה בזכות החוקתית היא כדין. בשלב זה יש לבחון האם החוק מקיים את דרישותיה של פסקת ההגבלה. אם התשובה חיובית מסתיימת הבחינה החוקתית. לעומת זאת, אם התשובה שלילית יש לעבור לשלב השלישי הבוחן את תוצאות אי החוקיות: ראו בעניין זה: בג"ץ 10203/03 "המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, תק-על 2008(3), 3172, 3185 (2008) (להלן: "עניין המפקד הלאומי") וכן בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 544-549 (2005).
62. כאמור, בגדרי שלב הבחינה השני, נערכת הבחינה בהתאם לנוסחת האיזון שבפסקת ההגבלה שבחוקי היסוד. לעניין זה קובע סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו כי "אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו". הוראה זוהי קבועה בסעיף 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק.
63. בגדרי בחינה זו, נדרש כי הפגיעה תהא "במידה שאינה עולה על הנדרש". תנאי זה מורכב משלושה מבחני משנה: מבחן הקשר הרציונלי, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, ומבחן המידתיות "במובן הצר".
64. מבחן המשנה הראשון - מבחן הקשר הרציונלי: בשלב זה נבחן אם "האמצעי שנבחר צריך להוביל באופן רציונלי להגשמתה של המטרה" (עניין המפקד הלאומי, פסקה 50 לפסק דינה של השופטת נאור).
65. מבחן המשנה השני - מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה: כפי שנפסק, "מבחן המשנה השני למידתיות הוא מבחן האמצעי שפגיעתו בזכות האדם היא הפחותה. לא נדרש שהאמצעי שנבחר יהיה באופן מוחלט הפוגעני פחות, אלא שיהיה בגדרו של מבחן המידתיות: 'החובה לבחור באמצעי שפגיעתו פחותה, אינה שקולה כנגד החובה לבחור באמצעי שבאופן מוחלט הוא הפוגעני פחות... יש להשוות, איפוא בין האפשרויות הרציונאליות, תוך בחירה של אותה אפשרות, אשר בנסיבות הקונקרטיות יש בכוחה להשיג את התכליות הראויות תוך פגיעה פחותה בזכויות האדם." (סעיף 51 לפסק דינה של כב' השופטת נאור בעניין המפקד הלאומי, הדגשות בפרק זה נוספו).
66. מבחן המשנה השלישי - מבחן המידתיות במובן הצר: כאן יש לבחון אם הגשמת התכלית הראויה שקולה כנגד הפגיעה בזכויות האדם. מדובר במבחן ערכי המאזן בין ערכים ואינטרסים מתנגשים על פי משקלם ונותן ביטוי לשאלת הסבירות – ראו בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים (מיום 14.5.2006, בפסקות 74-75 לפסק דינו של הנשיא ברק). במסגרת זו, נדרש איזון ערכי של יחס סביר בין

הפגיעה בזכות לבין היתרון החברתי הנובע מן הפגיעה (סעיף 55 לפסק דינה של כבוד השופטת נאור בעניין **המפקד הלאומי וההפניות שס**).

67. וכך סוכם הדברים מפי כבי הנשיאה בעניין **המרכז האקדמי תוך שבית המשפט עומד על** קיומו של מרחב תמרון חקיקתי המכונה "מתחם המידתיות":

"46. ... בפסיקת בית משפט זה הוכרו שלושה מבחני משנה שבאמצעותם נבחנת מידתיות הפגיעה של דבר חקיקה מסוים בזכות חוקתית מוגנת. מבחן המשנה הראשון הוא מבחן הקשר הרציונלי, שבו נבחנת ההתאמה בין דבר החקיקה הפוגע בזכות החוקתית לבין התכלית אותה הוא נועד להגשים. מבחן המשנה השני הוא מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה. לצורך מבחן עלינו לבדוק האם מבין האמצעים האפשריים להגשמת תכלית החוק הפוגע נבחר האמצעי שעוצמת פגיעתו בזכות החוקתית המוגנת היא הקטנה ביותר האפשרית. מבחן המשנה השלישי הוא מבחן המידתיות במובן הצר. מבחן זה מחייב את קיומו של יחס סביר בין הזכות החוקתית המוגנת לבין היתרון החברתי הצומח מן הפגיעה (ראו: פרשת מנחם בעמ' 280-279; פרשת התנועה לאיכות השלטון, פסקאות 61-57 לפסק דינו של הנשיא ברק).

שלושת מבחני המשנה המתוארים אינם מחייבים תמיד בחירה באפשרות אחת בלבד לשם הגשמת תכלית החקיקה. במקרים רבים עשויות לעמוד בפני המחוקק מספר אפשרויות הנבדלות ביניהן בעוצמת הפגיעה בזכות החוקתית שעל הפרק ובמידת ההגשמה של תכליות החקיקה הרלוונטיות. כאשר ישנן אפשרויות שונות שעשויות לעמוד בדרישת המידתיות נתון למחוקק מרחב תמרון חקיקתי, המכונה על ידינו "מתחם המידתיות", שבתוכו יכול המחוקק לבחור את האפשרות הנראית לו. גבולותיו של מתחם התמרון הנתון למחוקק במקרה קונקרטי נקבעים על ידי בית המשפט בהתאם למהות האינטרסים והזכויות העומדים על הפרק. בית המשפט יתערב בהכרעת המחוקק רק כאשר האמצעי שנבחר על ידו חורג באופן משמעותי מגדריו של מתחם התמרון החקיקתי הנתון לו והוא בלתי-מידתי באופן ברור (ראו: פרשת מנחם, בעמ' 280; עע"מ 4436/02 תשעים הכדורים - מסעדה, מועדון חברים נ' עיריית חיפה, פ"ד נח(3) 782, 813-812 (2004); פרשת המועצה האזורית חוף עזה, בעמ' 550-552).

68. בהקשר זה נפנה גם לדברים הבאים שנאמרו בעניין **המפקד הלאומי** (פסקה 19 לפסק דינה של כבי הנשיאה ד' ביניש):

"בדרך כלל, שאלת המידתיות היא מסוג השאלות שאין עליהן תשובה מדויקת ואחידה, שכן היא דורשת מלאכת שקלול והערכה. בהתחשב בכך, הכיר בית משפט זה ב"מרחב תמרון חוקתי", המכונה גם "מתחם המידתיות". גבולותיו של מרחב התמרון החוקתי נקבעים בכל מקרה לגופו על פי נסיבותיו, בהתחשב במהותם של הזכות הנפגעת ועוצמת הפגיעה בה, אל מול טיבם ומהותם של הזכויות או האינטרסים המתחרים."

69. בשים לב לתשתית משפטית זו, נבחן את חוקתיותו של החוק.

## ט. הפגיעה בזכויות חוקתיות

70. כמבואר לעיל, בשלב הראשון של הבחינה החוקתית נבדק – כתנאי בלעדיו אין – האם החוק פוגע בזכויות חוקתיות מוגנות. בעניין זה ניצבות שתי שאלות משנה. האחת – האם קיימת פגיעה בזכות; השניה – האם הפגיעה בזכות מהווה פגיעה חוקתית (ראו **עניין המפקד הלאומי**, פסקה 16 לפסק דינה של כבי השופטת נאור).
71. את שאלת הפגיעה הנטענת בזכויות חוקתיות נבקש לבחון בהתייחס לכל אחד מן המסלולים בנפרד: המסלול המינהלי והמסלול האזרחי, וזאת נוכח הבדלים בניתוח בין מסלולים אלה. לפיכך, נבקש להמשיך ולבחון את עמידת החוק בתנאי פסקת ההגבלה, ונשוב לשאלת עצם הפגיעה בזכויות החוקתיות בעת שנדון בכל אחד מן המסלולים.
72. בצד זה, ובטרם נעמוד על מודל הבחינה החוקתית, נקדים ונציג בתמצית את עיקר ההיבטים המצמצמים השונים המופיעים בחוק, שכן יש באלה כדי להשליך על היקף הפגיעה הנטענת מן החוק. לדברים חשיבות, שכן דומה שהעותרים **לא נתנו דעתם** להיבטים מצמצמים אלה.
73. **ראשית**, החוק אינו מונע התבטאות פוליטית ישירה בסוגיות שבמחלוקת (כולל, כמובן, ביטוי פוליטי המתנגד למדיניות הממשלה) אלא עניינו אך ורק בקריאה להטלת חרם (ובהיבטים מסוימים – בהשתתפות בחרם).
74. **שנית**, בהיבט הנדון, הקריאה לחרם אליה מתייחס החוק הינה כזו המתייחסת, **כל כולה**, לזיקה למדינת ישראל ולאזור שבשליטתה. החוק אינו מתייחס לקריאה לחרם מהיבטים אחרים, גם אם הם קשורים לאלה.
75. **שלישית**, הקריאה לחרם צריכה להיות קריאה **פומבית ומודעת**, ולא קריאה אגבית.
76. **רביעית**, במישור האזרחי, חלים העקרונות הכללים של דיני הנזיקין, ובכלל זה סייגים של זוטי דברים, דרישה להוכחת נזק ולקשר סיבתי בין העוולה לבין הנזק.
77. **חמישית**, במישור האזרחי, הטלת פיצוי לדוגמה, מותנית **בזדון** ותעשה לעמדתנו רק במקרים חריגים.
- נשוב ונתייחס להיבטים מצמצמים אלה בעת שנדון בכל אחד מן המסלולים.

## י. פגיעה על פי חוק

78. התנאי הראשון הקבוע בפסקת ההגבלה הינו כי הפגיעה היא בחוק או לפי חוק. בענייננו המדובר בדבר חקיקה ראשית שיצא מאת המחוקק. ברי, כי התנאי הראשון מתקיים.

## יא. חוק ההולם את ערכי המדינה ושנועד לתכלית ראויה

79. פסקת ההגבלה קובעת כי פגיעה בזכות חוקתית מוגנת מחייבת חקיקה ההולמת את ערכי המדינה ושנועדה לתכלית ראויה. נעמוד להלן על היבט זה.

80. החוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם נועד, בתמצית, להגן על אזרחי ישראל (או מוסדות ישראליים), **כולם**, מפני הטלת חרם שעלול לפגוע בהם, **אך בשל זיקתם למדינה למוסד ממוסדותיה או לאזור הנמצא בשליטתה**.

81. וכך הוצגה תכלית זו בדברי ההסבר להצעת החוק:

"חוק זה מטרתו למנוע נזקים הנגרמים בשל תופעת החרמות המוטלים על גורמים שונים מחמת זיקתם למדינת ישראל. החרמות עלולים לפגוע בפעילות העסקית, התרבותית או האקדמית של מושא החרם, ולגרום לו נזקים כבדים, הן כלכליים והן למוניטין ולשמו הטוב".

82. דומה כי לא יכולה להיות מחלוקת כי תכלית זו הינה תכלית ראויה ההולמת את ערכי המדינה. תכלית זו מבטאת את חובתה של המדינה להגן על הפרטים והמוסדות הקשורים אליה, פן ייפגעו רק משום זיקה זו.

83. דוגמא נוספת בחקיקה הכוללת רציונל דומה הינה הוראת סעיף 13 לחוק העונשין, התשל"ז – 1977. הוראה זו קובעת את המקרים בהם חל חוק העונשין הישראלי על עבירות חוץ, כדלקמן:

(ב) דיני העונשין של ישראל יחולו גם על עבירות-חוץ נגד –  
(1) חיי אזרח ישראלי, תושב ישראל או עובד הציבור, גופו, בריאותו, חירותו או רכושו, באשר הוא כזה;  
(2) חיי יהודי, גופו, בריאותו, חירותו או רכושו, באשר הוא יהודי, או רכוש מוסד יהודי, באשר הוא כזה".

84. בעניינו של סעיף 13, כותב השופט י' קדמי, בספרו **על הדין בפלילים, חוק העונשין (חלק ראשון, עמ' 29)**, כך:

"סעיף 13 לחוק מבטא את זיקת התחולה 'הפרוטקטיבית', אשר בבסיסה עומדת חובת ההגנה שחבה המדינה לקורבנות העבירות, ונראה, כי יש לפרש את הוראותיו של סעיף 13 ולקבוע את תחומן, בהתחשב באופיה של החובה האמורה."

85. על הזיקה הפרוטקטיבית עמד בית המשפט בפסק הדין בע"פ 8831/08 **מדינת ישראל נ' אלשחרה** (מיום 30.6.10, פסקה 14) וכך ציין:

"זיקה פרוטקטיבית (המכונה גם הזיקה ההגנתית או המגוננת) - עניינה בעבירות שבוצעו מחוץ לשטח המדינה אך פגעו או נועדו לפגוע באינטרסים לאומיים חיוניים של המדינה ... או ביסודות פוליטיים וכלכליים של המדינה המעמידים בסכנה את ריבונות המדינה, שלמותה הטריטוריאלית, בטחונה, כושר הלחימה וההגנה שלה, כלכלתה, יוקרתה וכיוצא בזה ... לאור מצבם המיוחד של העם היהודי ושל מדינת ישראל בעולם, המחוקק בישראל הרחיב את תחולת ההגנה על עבירות-חוץ שנועדו לפגוע באזרחי ישראל באשר הם אזרחי ישראל וביהודים באשר הם יהודים ...".

86. הוראת סעיף 13 מבקשת להביא אפוא למצב בו כאשר מבוצעת עבירה נגד אזרח ישראלי או תושב ישראל, **באשר הוא כזה**, תחול עליו "מטריית ההגנה" שבחוק העונשין הישראלי. יש אפוא דמיון בין הוראה זו (שדומה שלא יהא חולק שהיא נועדה לתכלית ראויה והולמת את ערכי המדינה) לבין תכלית החוק הנדון – המבקש למנוע פגיעה שיסודה אך ורק בזיקה למדינת ישראל, מוסד ממוסדותיה או אזור הנמצא בשליטתה.

87. ואכן, דומה כי באופן כללי, וכך גם עולה מן העתירות, אין מחלוקת כי התכלית שבבסיס החוק הינה תכלית ראויה, העולה בקנה אחד עם ערכי מדינת ישראל.

88. לתמיכה במסקנה זו, נציג הסדר הקרוב להסדר שבחוק זה, המופיע בסעיף 161 לחוק העונשין. סעיף זה קובע עבירה פלילית שיסודה, בין היתר, בהטלת חרם או באיום בחרם, כדלקמן:

"161. העושה אחד המעשים להלן תוך פגיעה בגופו או בנכסיו של חברו או איום או הפחדה או בכוח חרם או איום בחרם עליו או על נכסיו וללא כל סיבה או הצדק סבירים לחרם, דינו - מאסר שלוש שנים; ואלה המעשים:

- (1) מפריע לקיום שירות ציבורי או מחבל בו;
- (2) מכריח או מפתה עובד ציבורי או עובד בעבודה הנוגעת לשירות ציבורי להתפטר או לנטוש עבודתו, או מונע אדם מלהציע או לקבל עבודה כאמור;



(3) מחבל או מפריע הובלת משא או הסעת נוסעים דרך עסק או מסחר בישראל או בינה לבין מדינת חוץ;  
(4) מכריח או מפתה עובד בהובלה או בהסעה כאמור בפסקה (3) או בעבודה הנוגעת להן להתפטר או לנטוש עבודתו, או מונע אדם מלהציע או לקבל עבודה כאמור.

89. תכליתו של סעיף זה, כך נראה, דומה לתכלית שבבסיס החוק הנדון. הסעיף קובע כי השימוש בכלי החרם (או איום בחרם) אסורים במקרים שונים, בהם הדבר עלול להביא לפגיעה בשירות ציבורי, בפגיעה בעובד הציבור, באינטרס מדיני אחר ועוד.

90. ואכן, כפי שהובהר לעיל, העותרים אינם חולקים על כך שתכליתו של החוק, ככלל, הינה ראויה. כפי שהסברנו, טענות העותרים (הן באופן כללי, והן בנוגע לתכלית החוק) מתייחסות לעובדה שהגדרת "חרם על מדינת ישראל" שבחוק משתרעת גם על חרם על אדם או גורם אחר משום זיקתם ל"אזור הנמצא בשליטתה" של מדינת ישראל, ובהקשר הנדון – שטחי יהודה והשומרון. אנו סבורים כי אין בנתון זה כדי לפגוע בתכלית הראויה של החוק.

91. שאלת שליטתה של מדינת ישראל בשטחי יהודה ושומרון מצויה במחלוקת ציבורית. שיח זה הינו מבורך, ומצוי בליבת השיח הדמוקרטי והפוליטי. אולם, בנתון זה אין כדי לפגוע בתכלית הראויה של החוק. ההנחה העומדת בבסיס החוק הינה, כי מי שנמצאים או פועלים באזור, ועושים כן לפי דיני האזור, אין זה נכון שיהיו חשופים לקריאות לחרם רק משום זיקתם זו. בהיבט זה אפוא אין העתירה מגלה עילה.

92. בשולי פרק זה, נתייחס לטענה המופיעה בחלק מן העתירות, לפיה אין תכלית ראויה לחקיקה שכן על האינטרסים המוגנים בחוק הנדון, ניתן להגן גם באמצעות חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה – 1965. בהקשר זה נעיר, כי יכול ותישמע הטענה כי ניתן להסתפק בחוק איסור לשון הרע, על האיזונים שבו, ולא היה הכרח לחוקק את החוק הנדון. על פני הדברים, ספק אם יש בהוראות חוק איסור לשון הרע לכלול את כלל או מרבית המקרים הנכללים בגדרי החוק הנדון (ודומה שבעניין זה לא הונחה תשתית מספקת בעתירות). אולם, גם אם יימצא כי ישנה חפיפה כזו או אחרת בין שני דברי החקיקה, לא ברור מדוע בנתון זה כשלעצמו יש כדי להקים עילה לפסילה חוקתית (לעניין חפיפה בין עוולות בנזיקין, ראו למשל: ע"א 243/83 עיריית ירושלים נ' גורדון, פ"ד (לט) (1) 113).

93. עמדתנו אפוא, כי החוק נועד לתכלית ראויה והולם את ערכי המדינה. נמשיך ונעמוד אפוא על עמידת החוק במבחני המידתיות. נעשה זאת תוך הבחנה בין המסלול המינהלי לבין המסלול האזרחי. נשוב ונזכיר, כי נבחן ראשית האם כל אחד מן המסלולים כלל פוגע בזכות חוקתית.

## יב. בחינת המסלול האזרחי

### יב(1) סקירת המסלול האזרחי

94. לשם הנוחות נביא בשנית את הוראת סעיף 2 לחוק:

"המפרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל, ועל פי תוכנה של הקריאה והנסיבות שבהן פורסמה יש אפשרות סבירה שהקריאה תביא להטלת החרם, והמפרסם מודע לאפשרות כאמור, עושה עולה אזרחית והוראות פקודת הנזיקין [נוסח חדש] יחולו עליו. (ב) לעניין סעיף 62(א) לפקודת הנזיקין [נוסח חדש] לא יראו מי שגרם להפרת חוזה מחייב כדין על ידי קריאה להטלת חרם על מדינת ישראל כמי שפעל מתוך צידוק מספיק.

(ג) מצא בית המשפט כי נעשתה עוולה לפי חוק זה בזדון, רשאי הוא לחייב את עושה העוולה בתשלום פיצויים שאינם תלויים בנזק (בסעיף זה – פיצויים לדוגמה); בבואו לקבוע את גובה הפיצויים לדוגמה, יתחשב בית המשפט, בין השאר, בנסיבות ביצוע העולה, חומרתה והיקפה."

95. סעיף 2(א) לחוק קובע כי מי שמפרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל, עושה עוולה אזרחית. הוראה זו קובעת מספר סייגים מהותיים שיש לצינם.

**ראשית**, סעיף 2(א) קובע כי הקריאה הפומבית לחרם צריך שתהא "ביודעין". יוצא אפוא, כי על פני הדברים, החוק מבקש לחול רק על קריאה מודעת לחרם, ולא בדרך של שיחה אגב וכיוב'.

**שנית**, סעיף 2(א) לחוק קובע כי עוולת החרם תקום רק מקום בו ישנה היתכנות כי הקריאה לחרם תביא להטלת חרם, וכי המפרסם מודע לכך. יוצא, כי לא כל קריאה לחרם הינה בבחינת עוולה, אלא רק כאשר נסיבות הקריאה, באופן אובייקטיבי, מלמדות על אפשרות סבירה כי היא תביא להטלת חרם וכן כי קיימת מודעות של המפרסם לכך. בכך מצמצם סעיף זה את מספר המקרים שבהם יימצא כי התקיימו יסודות העוולה ובהם תוטל על הקורא לחרם אחריות בנזיקין.

בפרט נדגיש, כי מן האמור לעיל עולה, כי עוולת החרם כוללת למעשה דרישת מודעות כפולה: הן לכך שהקריאה לחרם תהיה ביודעין, והן לכך שהמפרסם יהיו מודע לאפשרות הסבירה שהקריאה תביא להטלת חרם.

**שלישית**, סעיף 2(א) לחוק קובע כי הוראות פקודת הנזיקין יחולו על עוולת חרם. מכאן יוצא כי ההסדרים הכלליים שבפקודת הנזיקין חלים גם כאן – ובכלל זה הכללים לקביעת שיעורו של פיצוי. משמעות הדברים המעשית הינה כי תובע אשר יבקש לקבל פיצויים על הנזק שנגרם לו עקב הקריאה לחרם, יהא חייב להוכיח את קרות נזק ואת שיעורו וכן את

קיומו של קשר סיבתי בין הקריאה לחרם לבין הנזק. בנוסף, יחול הסייג המונע הגשת תביעה בגין מעשה של מה בכך (סעיף 4 לפקודת הנזיקין).

96. סעיף 2(ב) לחוק קובע כי לעניין סעיף 62(א) לפקודת הנזיקין, לא יראו במי שגרם להפרת חוזה על ידי קריאה להטלת חרם, כמי שפעל מתוך צידוק מספיק. מטרת הסעיף הינה יצירת חזקה מן הדין המונעת העלאת טענת צידוק בעניין.

97. סעיף 2(ג) לחוק קובע סמכות לבתי המשפט לפסוק פיצויים שאינם תלויים בנזק (פיצויים לדוגמה). הסמכות לפסוק פיצויים לדוגמה מותנית בכך שהעוולה בוצעה "בזדון".

דרישת הזדון הינה לעמדתנו תנאי יסודי והכרחי לפסיקת פיצויים עונשיים. כך, דרישה זו מופיעה בסעיף 461 להצעת חוק דיני ממונות, התשע"א-2011 בה נקבע כי "בית המשפט רשאי לפסוק לנפגע פיצויים שאינם תלויים בנזק, אם מצא שההפרה נעשתה בזדון". בדברי ההסבר להוראה זו נאמר כך (ה"ח תשע"א מיום 15.6.11 בעמ' 892):

"ההוראה החדשה המוצעת מקנה לבית המשפט סמכות לפסיקת פיצויים לדוגמה המוכרים גם בשם 'פיצויים עונשיים', אשר אינם תלויים בנזק כדי לקבל פיצויים אלה אין צורך בהוכחת נזק, ואולם הם ייפסקו רק במקרים חמורים במיוחד, שבהם הוכח שהמפר נהג בזדון בין השיקולים שבית המשפט. יכול להביא בחשבון בבואו לפסוק פיצויים לדוגמה ואת גובהם; היקף ההפרה וחומרתה, מידת ניצול חולשתו של הנפגע, הרווח שצמח למפר בשל ההפרה, טיבו וחשיבותו של האינטרס המוגן וכדומה".

על רקע דברים אלה, אנו סבורים כי פסיקת פיצויים לדוגמה תתאפשר רק במקרים חריגים ביותר, וכפי שהוסבר מטעם נציגת משרד המשפטים בדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט, מדובר בפיצויים שנועדו להביע סלידה מהתנהגותו של האדם הפוגע (ראו נספח מע' 5 לתגובת הכנסת, בעמ' 70 – 71). זאת להבדיל ממקרה בו ההיבט הדומיננטי בפעולה הינו היבט פוליטי-כללי, כאשר הפעולה הינה חלק ממאבק פוליטי לגיטימי בעל חשיבות ציבורית (והשוו לעניין זה מהעת האחרונה, פסק הדין המחוזי בע"א (י-ס) 35178-09-12 מורגנשטרן נ' תאגיד איסוף מיכלי משקה, מיום 11.2.13, בפסקה 28), או כאשר הקריאה לחרם הינה כללית באופייה. פרשנות זו עולה בקנה אחד עם גישת בית המשפט הנכבד לפיה "החלטה על פיצויים עונשיים בתיק אזרחי היא עניין חריג, במקרים מקוממים ומסלידים במיוחד, ובפרט כאלה שיש עמם מעין כוונה" (ע"א 9656/03 עזבון המנוחה ברטה מרציאנו ז"ל נ' ד"ר זינגר יהורם, מיום 11.4.05, בפסקה לד(2)).

בהקשר זה התעוררה בדיון בבית המשפט (שהתקיים ביום 5.12.12) השאלה מה מייחד את דרישת הזדון שבסעיף 2(ג) לחוק, לעומת דרישת המודעות ("המפרסם ביודעין") שבין יסודות העוולה. בעניין זה נעיר, בהמשך לדברים לעיל, כי אנו סבורים כי דרישת הזדון באה להוסיף על דרישת המודעות שבין יסודות העוולה, וברי כי המחוקק ביקש להבחין

בין השניים ולהציב מגבלות נוקשות יותר כדי להוכיח את קיומו של מרכיב הזדון. כך למשל, בהקשר הנדון, יכול ויהיה מקום לפסוק פיצויים מסוג זה במקרים בהם הקריאה לחרם הינה במטרה מוצהרת לפגוע בתובע כישראלי או באופן אישי וכאשר הקריאה מכוונת כלפי נפגע ספציפי ואינה על רקע פוליטי תם לב. מכל מקום, יש להניח כי ככל שהדבר יידרש, בתי המשפט האזרחיים יידרשו לפרשנות המונח "זדון" בהקשר הנדון (וזאת כמובן על רקע פסיקת בית המשפט הנכבד למונח זה), ואין זאת אלא, כי הדבר רק מחדד את טענתנו כי העתירה אינה בשלה להכרעה.

## **יב(2) האם המסלול האזרחי פוגע בזכויות חוקתיות**

98. על רקע דברים אלה, נמשיך ונבחן האם המסלול האזרחי פוגע בזכויות חוקתיות, ואם כן – האם המסלול האזרחי שבחוק עומד במבחני המידתיות.
99. עיקר טענת העותרים הינה כי המסלול האזרחי שבחוק פוגע בחופש הביטוי, שהינו, כנטען, זכות חוקתית המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. העותרים טוענים כי החוק פוגע בחופש הביטוי שלהם, ובכלל זה בחופש הביטוי הפוליטי, האמנותי והאקדמי.
100. לעמדת המדינה, אכן בחוק טמונה פגיעה בחופש הביטוי. אולם, לעמדתנו, כפי שתפורט בהמשך, פגיעה זו הינה פגיעה חוקתית. זאת, בין היתר, על רקע היקפה של הפגיעה, לה נידרש כעת.
101. היקפו של חופש הביטוי משתרע על כל דרכי הביטוי, על כל צורות הביטוי ועל כל תכני הביטוי (בג"צ 2194/06 **מפלגת שינוי-מפלגת המרכז נ' יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית**, תק-על 2006(2), 4500, 4504 (2006); וראו גם כב' השופט נאור בעניין **המפקד הלאומי**, בפסקה 17 לפסק דינה).
102. המסלול האזרחי שבחוק יוצר מגבלה מסוימת על חופש הביטוי, שכן הוא קובע עוולה ומאפשר הטלת סנקציות בגין ביטוי שהוא בבחינת "קריאה פומבית להטלת חרם". אולם, אנו סבורים כי מידת הפגיעה בחופש הביטוי הינה מצומצמת באופן יחסי.
103. העותרים טוענים כי החוק פוגע בשיח הפוליטי, ובעיקר, כך טענתם, בעניין מדיניות ממשלת ישראל באזור יהודה ושומרון. אין ספק כי מדובר בנושא "פוליטי" השנוי במחלוקת בציבור הרחב. אולם, החוק מתייחס לשיח פוליטי זה במידה מצומצמת למדי, שכן השלכתו הינה בכך שהוא קובע כי קריאה להטלת חרם **הינה בבחינת עוולה** (וכאשר לעוולה זו עלולות להיות תוצאות במסלול האזרחי או במסלול המינהלי). החוק אינו משליך בכל דרך שהיא על חופש הביטוי בכל נגזרת אחרת בסוגייה זו ובידי אלה המבקשים להביע עמדתם בסוגיה זו עומדות דרכי ביטוי רבות ומגוונות. כך למשל, בהקשר הנטען, אין כל מניעה לפרסם קריאה פומבית הקוראת לממשלה לנהוג בדרך כזו או אחרת בעניין מדיניותה באזור יהודה ושומרון לרבות קריאות המתנגדות למדיניות

הממשלה בעניינים אלה. בעניין זה אין לחוק כל נגיעה ואין החוק אוסר ביטויים מסוגים רבים ומגוונים בהקשר הפוליטי דנן.

104. זאת ועוד. יכול ותישמע הטענה, כי דווקא השימוש בכלי החרם או הקריאה לחרם, היא הפוגעת בקיומו של שוק דעות חופשי שכן הוא מכניס שיקולים ואילוצים כלכליים לתוך אותו "שוק דעות".

105. יוצא אפוא, כי מידת הפגיעה בחופש הביטוי מוגבלת למדי, ומבלי לבטל זאת, היא משתרעת על היקף מצומצם למדי של השיח הפוליטי. לעמדתנו, כפי שתפורט להלן, מדובר בנתון בעל משקל של ממש, בעת בחינת חוקתיותו של המסלול האזרחי שבחוק.

106. העותרים עוד טוענים כי המסלול האזרחי שבחוק פוגע בזכות לקניין. טענה זו נטענת במקצת העתירות באופן כללי, ואנו סבורים שלא ניתן לקבלה. ככל שיש בחוק פגיעה בקניין, הרי זוהי פגיעה נגררת לפגיעה בחופש הביטוי. לשון אחר – ככל שיימצא שפגיעת המסלול האזרחי שבחוק בחופש הביטוי הינה חוקתית, הרי ממילא גם הפגיעה בקניין (כפועל יוצא מקיומה של עוולה המאפשרת השתתפות פיצויים) הינה חוקתית. יוצא כי טענה זו, ובכל הכבוד, אינה עומדת לכשעצמה ואין לקבלה (והשוו: בג"צ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פ"ד סא(1) 619, בפסקה 25 לפסק דינו של הנשיא א' ברק).

107. נמשיך ונבחן את עמידת המסלול האזרחי שבחוק במבחני המידתיות.

### **יב(3) עמידת המסלול האזרחי שבחוק במבחני המידתיות**

108. לעמדתנו, החוק עומד במבחן המידתיות הראשון שכן יש קשר רציונלי בין האמצעי לבין המטרה. מטרת החוק, כפי שבואר לעיל, לאפשר הגנה לאנשים או גורמים אשר חשופים לחרם, רק משום זיקתם למדינת ישראל, מוסד ממוסדותיה או אזור בשליטתה. קיומה של עוולה נזיקית, המאפשרת להיפרע בגין נזק שייגרם מקריאה פומבית להטלת חרם כאמור, בתנאים ובסייגים הקבועים בחוק, משרתת מטרה זו, ועומדת בגדרי מבחן המידתיות הראשון.

לעמדתנו, היבט זה של החוק גם עומד במבחן המידתיות השני. הטעם לכך, שחוק החרם – מתוך הפנייתו להוראות פקודת הנזיקין – אינו מאפשר לאדם להיפרע יותר מאשר הנזק שנגרם לו (וזהו הרי עיקרון יסודי בדיני הנזיקין). לפיכך, פגיעת החוק הינה פגיעה מינימלית, שכן הוא משיב את המצב לקדמותו – ולא מעבר לכך.

לעמדתנו, המסלול האזרחי עומד גם במבחן המידתיות השלישי. אכן, החוק יוצר הגבלה מסויימת על אפשרויות הביטוי. אולם, מגבלה זו מתייחסת לסוג מסוים של ביטוי,

שעניינו אך ורק בקריאה פומבית להטלת חרם. זאת ועוד. החוק גם אינו מונע קריאה להטלת חרם, אלא מצפה כי מי שקורא לחרם כאמור, יישא בתוצאות האזרחיות של מעשיו, באופן של שיפוי הגורם הנפגע על הנזקים שנגרמו לו כתוצאה מן הקריאה. בנסיבות אלה, אנו סבורים כי ניתן להשקיף על החוק ככזה העומד במבחן המידתיות השלישי.

109. דברינו לעיל התעלמו עד כה מן האפשרות שקובע סעיף 2(ג) לחוק לפסוק פיצויים לדוגמה. דומה שמסלול זה, בהקשר הנדון, מעורר קשיים חוקתיים משמעותיים יותר, ולכן נבקש להוסיף לגביו מספר מילים.

לעמדתנו, מסלול הפיצויים לדוגמה עומד במבחן המידתיות הראשון, וזאת מן הטעמים שהוצגו לעיל. בכל הנוגע למבחני המידתיות השני והשלישי, אנו סבורים כי נוכח המגבלות המוטלות על פסיקת פיצויים לדוגמה, עליהן עמדנו לעיל, ובכלל זה: הדרישה כי הקריאה תהא בזדון, הנחתנו כי הדבר ייעשה אך במקרים חריגים ומיוחדים ובמגבלות שפורטו, וכאשר הקריאה כוונה נגד נתבע ספציפי, ניתן לראות בהוראת הפיצויים לדוגמה כעומדת במבחני המידתיות השני והשלישי. למצער, עמדתנו הינה כי שאלת עמידת מסלול הפיצויים לדוגמה במבחני המידתיות השני והשלישי צריכה להתברר אגב מקרים קונקרטיים שיבואו לפני בתי המשפט.

## יג. בחינת המסלול המינהלי

### יג(1) סקירת המסלול המינהלי

110. המסלול המינהלי שבחוק כולל שתי הוראות חוק, שנביאן שוב למען הנוחות:

3. שר האוצר, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות לעניין הגבלת השתתפותו במכרז של מי שפרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל או של מי שהתחייב להשתתף בחרם כאמור, לרבות התחייבות שלא לרכוש מוצרים או שירותים המיוצרים או מסופקים במדינת ישראל, במוסד ממוסדותיה או באזור הנמצא בשליטתה; בסעיף זה, "מכרז" – מכרז שיש לערוך לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

4. (א) שר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים, רשאי להחליט לגבי מי שפרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל או לגבי מי שהתחייב להשתתף בחרם כאמור כי –  
(1) לא יראו בו מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה;  
(2) הוא לא יהיה זכאי לקבל כספים מהמועצה להסדר ההימורים בספורט לפי סעיף 9 לחוק להסדר ההימורים

בספורט, התשכ"ז-1967; הפעלת הסמכות לפי פסקה זו טעונה את הסכמת שר התרבות והספורט;  
 (3) הוא לא ייחשב כמוסד ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, לעניין קבלת תמיכה לפי סעיף תקציב; הפעלת הסמכות לפי פסקה זו טעונה את הסכמת השר שקבעה הממשלה כממונה על אותו סעיף תקציב, כאמור בפסקה (2) להגדרה "ממונה על סעיף תקציב" שבחוק האמור;  
 (4) הוא לא יהיה זכאי לערבות לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958;  
 (5) הוא לא יהיה זכאי להטבות לפי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, או לפי חוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984; הפעלת הסמכות לפי פסקה זו טעונה את הסכמת שר התעשייה המסחר והתעסוקה.  
 (ב) בהפעלת סמכותו לפי סעיף קטן (א), יפעל שר האוצר בהתאם לתקנות שיתקין לעניין זה בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת; ואולם לא הותקנו תקנות כאמור, אין בכך כדי לפגוע בסמכות לפי סעיף קטן (א)."

111. סעיף 3 לחוק קובע אפוא כי שר האוצר רשאי לקבוע הוראות לעניין הגבלת השתתפותו במכרז של מי "שפרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל או של מי שהתחייב להשתתף בחרם כאמור".

112. סעיף 4 לחוק קובע כי שר האוצר רשאי, בתנאים שונים, לקבוע כי יימנעו הטבות שונות מ"מי שפרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל או לגבי מי שהתחייב להשתתף בחרם כאמור". ההטבות הנדונות הינן אלה:

א. אי הכרה במוסד ציבורי לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה;

סעיף זה מאפשר לקבל, בתנאים שונים, הטבת מס בגין תרומה לקרן לאומית או מוסד ציבורי כמשמעותו בסעיף 9(2) לפקודה. משמעות ההוראה הינה כי שר האוצר רשאי לקבוע כי מי שפרסם קריאה לחרם או התחייב להשתתף בחרם לא יוכר כמוסד ציבורי כאמור. יוצא, כי הוראה זו רלוונטית רק לגופים שהינם "מוסד ציבורי" כמשמעות המונח בסעיף 9(2) לפקודה, ופגיעה באלה יכול ותיגרם רק מקום בו תקציבם כולל תרומות שניתנו על ידי מי שזכאים לקבל הטבת מס לפי סעיף 46 לפקודה.

ב. מניעת זכאות לקבלת כספים מהמועצה להסדר ההימורים בספורט לפי סעיף 9 לחוק להסדר ההימורים בספורט;

סעיף זה קובע הוראות לגבי חלוקת הסכומים שייוותרו בידי המועצה להסדר ההימורים בספורט, לאחר ניכוי התשלומים לזוכים והוצאות המועצה. ככלל, נקבע כי סכומים אלה ישמשו לקידום ולפיתוחם של תרבות הגוף, החינוך הגופני והספורט בישראל וכן קבועים כללים נוספים לגבי חלוקת הסכומים בסעיף 9(ב) לחוק. יוצא כי הוראה זו יכולה להשפיע רק על גופים שעוסקים בתחומים אלה ואשר יכול ויהיו זכאים לקבלת סכומים לפי סעיף 9(ב) לחוק.

ג. אי הכרה כמוסד ציבור לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב;

סעיף זה קובע את הכללים להסדרת תמיכת המדינה במוסדות ציבור. יוצא כי הוראה זו יכולה לפגוע רק בגופים שהינם "מוסד ציבור" כהגדרתו בסעיף ואשר נהנים מתמיכות מתקציב המדינה.

ד. מניעת זכאות לערבות לפי חוק ערבויות מטעם המדינה;

חוק זה קובע כי שר האוצר מורשה לערוב בשם מדינת ישראל למלווה, לערבות למלווה, לעסק יצוא או להתחייבות כספית אחרת, אם לדעת שר האוצר יש בערבות זו לסייע לפיתוחו אי לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית או לסייע לכל תכלית אחרת שיש בה ענין לכלל. יוצא כי הוראה זו יכולה לפגוע רק במי שעוסק בתחומים אלה ואשר נזקק לערבות לפי חוק זה.

ה. מניעת הטבות לפי חוק לעידוד השקעות הון או לפי חוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה.

חוק לעידוד השקעות הון מקנה הטבות שונות למפעלים המבצעים תכניות השקעה לשם הקמה של פעילות חדשה או הרחבה של פעילות קיימת. במסגרת החוק ישנם מסלולים שונים כגון מסלול מענקים, מס מופחת וכדומה. חוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה מסדיר הענקת מענקי מחקר ופיתוח על ידי מדינת ישראל וקובע תנאים למתן מענקים, הלוואות, פטורים והקלות שיינתנו לתוכניות מאושרות לשם הגשמת יצירת מקומות עבודה, פיתוח תעשייה עתירת ידע, שיפור מאזן התשלומים של המדינה על ידי ייצור וייצוא מוצרים עתירי מדע ויצירת תשואה עודפת למשק.

## **יג(2) האם המסלול המינהלי פוגע בזכויות חוקתיות**

113. העותרים טוענים כי המסלול המינהלי שבחוק מקים פגיעה בחופש הביטוי, בחופש העיסוק, בזכות הקניין ובחופש ההתאגדות.



114. לעמדתנו, כפי שנסביר כעת, ספק רב אם בהוראות המסלול המינהלי יש משום פגיעה בזכות חוקתית.
115. ראשית, נשוב ונציין, כי למיטב העיון בעתירות, אין בהן טענה קונקרטית כי עותר כזה או אחר עלול להיפגע כתוצאה מהטלת סנקציה לפי ההליך המינהלי. למעשה, העתירות אינן כוללות תשתית ברורה בעניין זה ולמעט אמירות כלליות, גם אינן מפרטות מהו היקף הפגיעה שעלול להיגרם אם תוטל סנקציה לפי המסלול המינהלי – הן באופן כללי, והן בהתייחס למי מן העותרים.
116. לגוף הדברים, כידוע, אין לאזרח או גוף כלשהוא זכות קנויה ליהנות מהטבות שונות אותן מעניקה המדינה. לפיכך, אנו סבורים כי הסמכויות המוקנות בסעיף 4 לחוק – הנוגעות למניעת הטבות שונות – ספק אם מביאות לפגיעה בזכויות החוקתיות הנטענות וודאי שאינן מביאות לפגיעה בגרעין. בפרט נוסף, כי כפי שפורט לעיל, עוסקים אנו בסמכויות הנוגעות לסוגים מסוימים של גופים, בהקשרים שונים הנוגעים לחוקים השונים המנויים בפסקה 4, וכאשר יכול בהחלט כי לגופים וגורמים רבים אין נפקות אופרטיבית לסנקציות אלה.
117. זוהי, לעמדתנו, גם תמונת הדברים בנוגע לסמכות להגביל השתתפות במכרזים. אכן, מדובר בסמכות שיש בה כדי לפגוע בעיקרון ההשתתפות השווה במכרז, שהינה ערך מוסד בדיני המכרזים (ראו סעיף 2 לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב – 1992). אולם, הזכות להשתתף במכרז שעורכת המדינה (או רשות ציבורית אחרת הכפופה להוראות חוק חובת המכרזים) יסודה בחובה להבטיח שוויון ב"עוגת" תקציבי המדינה השונים המיועדים לרכש שירותים ומוצרים. יוצא אפוא, כי יש להשקיף על מגבלה זו באופן דומה למגבלות המנויות בסעיף 4 לחוק, שעניינן במניעת הטבות שונות.
118. יוצא אפוא, כי ספק רב אם הוראות אלו פוגעות בזכות חוקתית כלשהי. ראשית, ספק אם ניתן לראות בקבלת הטבות כאלה ואחרות משום חלק מזכות הקניין החוקתית, או כחלק מהזכות החוקתית לחופש העיסוק.
119. בנוסף, ספק אם מסלול זה בחוק מקים פגיעה בחופש הביטוי של מאן דהוא. החוק אינו אוסר על ציבור שלם להתבטא, כפי שמנסים לטעון העותרים. לגוף המבקש לקבל את הזכות – אם זו תמיכה או תקצוב או הטבת מס, או אם זו הזכות להשתתף במכרז – ישנה החירות לבחור לבצע את הפעולה העומדת בסתירה לעילות הקבועות בחוק. ואולם, החוק מאפשר לשר האוצר, כאשר ענין לנו בגוף המבקש מתן הטבות או המבקש לגשת למכרז, להחליט כי המדינה לא תממן פעילות של גוף בנסיבות האמורות.
120. לשון אחר: המסלול המנהלי הקבוע בחוק, אינו שולל את חירותו של הגוף הנתמך או המתקצב מלהתבטא בדרך מסויימת במסגרת פעילותו או לעסוק בעיסוק כלשהו. בחירתה של המדינה שלא להקצות משאבים לגורם פלוני אינה מובילה בהכרח לפגיעה

**בחופש הביטוי או בחופש העיסוק שלו, שכן נשמרת לו החירות לפעול בדרך בה בחר אף ללא מימון המדינה.**

כך למשל, במקרה שבו מוסד, אדם או גורם כלשהוא, שהינו נתמך או מתוקצב מבקש לקרוא או להשתתף בחרם – באותו מקרה נתונה לאותו גוף החירות לבצע קריאה זו, אלא שהדבר ישליך על היקף התמיכה ומרחב האפשרויות שלו אל מול גורמי המדינה.

121. עקרון בסיסי העומד ביסוד המסלול המינהלי הינו הפררוגטיבה שניתנה למדינת ישראל להחליט כיצד יוקצו משאביה וכיצד יחולקו ההטבות שבידה. בית משפט נכבד זה קבע, בהקשרים שונים, כי אחת הסמכויות הבסיסיות והיסודיות של הממשלה והכנסת הינה קביעת מדיניותה הכלכלית וסדרי העדיפויות בגדרה. משכך הוא, ברי שהמדינה רשאית להחליט שאין היא מתקצבת גופים אשר נמצא כי נקטו בפעולות העומדות במהותן בניגוד למדיניותה הנוהגת ובניגוד לאינטרסים שלה ושל אזרחיה.

122. באופן ספציפי, ועל מנת להדגים עניין זה, נבקש להפנות לפסיקה הנוגעת לסמכות שלא להכיר בגוף כמוסד ציבורי לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, היא אחת מן הסמכויות שבחוק. בעניין זה נפסק כי אין למוסדות ציבור זכות קנויה לקבלת תמיכה, ושיקול הדעת של המדינה בסוגיה זו הינו רחב. המדינה רשאית להעניק או שלא להעניק תמיכה לפעולות מסויימות, לרבות קביעת מבחני התמיכה ושיעורי התמיכה, ואף לשנותם במהלך אותה שנת תקציב עצמה, כל עוד שיקול הדעת ייעשה בהגינות ובסבירות ויקיים את נורמות המשפט המינהלי. לעניין זה ראו את הדברים שנאמרו בבג"ץ 5264/05 **ישיבת שבי שומרון נ' שרת החינוך התרבות הספורט** תק-על 2005(4) 2078, 2079 :

"הלכה היא כי למוסדות ציבור אין זכות קנויה לקבלת תמיכה, וכי שיקול דעתה של המדינה בסוגיה זו הינו רחב. כדברי המשנה לנשיא חשין: 'המדינה רשאית להעניק או שלא להעניק מענקי תמיכה. המדינה מוסמכת לזכות, או שלא לזכות, פעילויות אלה ואחרות במענקי תמיכה, ובזכותה פעילות פלונית במענק תמיכה, באילו סכומי כסף תזכה' (בג"ץ 1438/98 התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות פ"ד נו(5) 337, 385).  
במסגרת שיקול דעתה רשאית המדינה, בין היתר, לקבוע את מבחני התמיכה ואת שיעורי התמיכה, והיא אף רשאית לשנותם במהלך אותה שנה תקציבית עצמה (ר' בג"ץ 8418/05 טרם פורסם).  
כמובן על המדינה להפעיל שיקול דעתה בתחום התמיכות, כמו בכל תחום אחר, בהגינות ובסבירות ולקיים את נורמות המשפט המינהלי."

123. וכן ראו הדברים הבאים בבג"ץ 59/88 ח"כ יאיר צבן נ' שר האוצר ואח', פ"ד מב(4) 705, 706, בו נקבע כך :

"כספי התקציב הם כספי מדינה. רשויות השלטון המוסמכות לפעול בהם אינן רשאיות לעשות בהן כטוב בעיניהם. רשויות השלטון הם נאמני הציבור, והוצאתם של כספים אלה וחלוקתם צריכות להיעשות בדרך העולה בקנה אחד עם נאמנות זו. מבחינת המהות, מחייבת דרך זו שכנוע כי המטרה לשמה נועדו הכספים היא מטרה שיש למדינה ענין לתמוך בה".

124. נוסף על האמור, בית משפט נכבד זה התייחס באופן מפורש למצבים שבהם כספי מדינה מנוצלים על ידי גוף מתוקצב כדי לפעול נגד מדיניות הממשלה. במסגרת בג"ץ 10104/04 **שלום עכשיו - שעל מפעלים חינוכיים נ' רות יוסף, הממונה על היישובים היהודיים ביהודה ושומרון**, תק-על 2006(2), 1925, 1963 (2006) השתמשה הרשות המקומית בכספים שניתנו לה על ידי המדינה בכדי לפעול נגד מדיניות הממשלה. בגדרי פסק הדין נקבע כי אין זה ראוי שכספים שהוענקו על ידי המדינה ישמשו למימון מאבקה של רשות מקומית בהחלטות המדינה. בית המשפט הוסיף וקבע כי מעשה זה אינו עולה בקנה אחד עם עקרון ההגינות ועם כללי מינהל תקין, כך (הדגשות נוספו):

"כאמור, העניקה המדינה לרשות המקומית מענקי-תמיכה לייעוד מסויים, והנה באה הרשות, הופכת את פניה, ולוחמת היא במדינה בעזרת אותה תמיכה שהמדינה העניקה לה. אלא שלא נקבל כי הרשות המקומית תעשה שימוש בכספי תמיכה שהעניקה לה המדינה כדי ללחום בתוכנית שיזמה המדינה. לא יותר לו לאדם להכות את היד שהושיטה לו עזרה. אני מסכים לדעת השופטת דורנר ולדעת חברי השופט רובינשטיין, כי אין זה ראוי - ולא נקבל - כי כספים שהמדינה העניקה לרשות מקומית כתמיכה בפעילותה המוניציפאלית היומיומית, ישמשו למימון מאבקה של הרשות בהחלטתה של המדינה. רשות מקומית הנאבקת בתוכנית מדינה והממנת מאבק זה בכספי תמיכה שהעניקה לה המדינה לצרכים אחרים, עושה מעשה אשר לא-ייעשה. מעשה זה של הרשות אינו עולה בקנה אחד לא עם עקרון ההגינות אף לא עם כללי מינהל תקין. הלכה זו נלמדת מעצמה ודומה כי אין צורך להאריך בה".

125. לעמדתנו, הדברים רלוונטים גם במקרה זה, מקום בו מבקשת המדינה למונע מצב שבו כספים מתקציב המדינה עלולים להיות מנוצלים לצורך פעולת התנגדות למדיניות הממשלה, תוך פגיעה (או פוטנציאל לפגיעה) בפרטים וגורמים, **רק משום זיקתם למדינה, למוסד ממוסדותיה או אזור בשליטתה**, וזאת באמצעות תקציבי המדינה.

126. בשולי הדברים נתייחס לטענת העותרים בבג"צ 5549/11 לפיה החוק פוגע בזכות להתאגדות, שכן התאגדויות משפטיות שונות, ובעיקר עמותות, תלויות באישורים המוענקים להם על ידי רשויות השלטון, ש"הינם בבחינת אוויר לנשימה". באופן דומה, מוסיפים העותרים בבג"צ 2072/12 כי הפגיעה בחופש ההתאגדות הינה בכך כי הפעלת

הסנקציות מכוח החוק יביאו לשיתוק פעילות התאגידים. לעמדתנו, טענות אלה אינן יכולות להתקבל, ולו משום שהן נטענות באופן כולל ושאינו מבוסס. מכל מקום, וכפי שעולה מן המתואר, ההטבות הנדונות בפסקה 4 לחוק הנדון אינן נוגעות **לעצם** הזכות להתאגדות, כך שגם לגופה, אין לקבל הטענה.

127. נוכח האמור, אנו סבורים אפוא כי ספק רב אם במסלול המינהלי יש משום פגיעה בזכות חוקתית. בצד זה, אנו סבורים, כי גם אם ימצא כי קיימת פגיעה כאמור, הרי המסלול המינהלי שבחוק עומד במבחני המידתיות שנקבעו בפסיקה. לכך נתייחס כעת.

### **יג(3) עמידת המסלול המינהלי שבחוק במבחני המידתיות**

128. בכל הנוגע למבחן המידתיות הראשון, הרי ישנו קשר רציונלי בין האמצעי שנבחר עליו עמדנו, לבין המטרה – מניעת קריאה לחרם או השתתפות בחרם, בשים לב לתכליות החוק עליהן עמדנו.

129. בכל הנוגע למבחן המידתיות השני, הרי הפגיעה הינה במינימום הנדרש לצורך השגת התכלית, שכן מדובר בעיקרו אך על שלילת הטבות, וגורם המבקש לפעול ללא הטבות אלה יכול להמשיך ולעשות כן ללא קושי.

130. אנו סבורים כי במכלול הנסיבות, היבט זה של החוק גם עומד במבחן המידתיות השלישי, וזאת ממכלול הטעמים עליהם עמדנו.

131. על האינטרסים שעליהם מבקשת החקיקה להגן וחשיבותם כבר עמדנו לעיל, וכן על הפררוגטיבה של המדינה בחלוקת משאביה, כבר עמדנו לעיל. **המשיב יטען כי אף בהנחה ובית המשפט הנכבד יקבע כי קיימת בענייננו פגיעה בזכות חוקתית, הרי שעוצמת הפגיעה אינה עוצמה חמורה.** כאמור לעיל, החירות לביצוע הפעולה אינה נשללת מאותו גוף המבקש לבצעה, אלא שהמדינה אינה מוכנה לקחת חלק במימונה, או להתקשר עימו בקשר כלכלי. בנוסף, לפרטים הנמנים על אותו גוף, ישנן **חלופות** רבות לביטוי עמדותיהם והשקפותיהם – שכן הם יכולים לבצע את אותה פעולה ממש שלא בכסותו של אותו "גוף" מתוקצב או נתמך, או שלא באמצעות כלי החרם דווקא. מכאן שאין לפגיעה בזכות החוקתית משקל כבד. זאת ועוד, **חזקה על הרשות המבצעת כי תפעיל את הסעיף באופן סביר, שקול וראוי** על כל הגופים הרלוונטיים ובהתאם לכללי המשפט המינהלי החלים. גם בנתון זה יש כדי להשליך על מידתיות ההוראות הנדונות. על כן, עצמת הפגיעה בזכות אינה חמורה, והאיזון המתקיים בין התועלת שההוראות הנדונות מביאות לבין הנזק שנגרם בעטיין הינו סביר (והשוו: סעיף 56 לפסק דינה של כב' השופטת נאור בעניין **המפקד הלאומי**, וההפניות שם).

132. המסקנה העולה מכך היא כי המסלול המינהלי עומד אף במבחן המשנה השלישי, כיוון שהוא מגלם איזון ראוי וסביר בין הפרוגטיבה של המדינה בהקצאת משאביה ובהתחשב בהיעדרה של זכות קנויה של מאן דהוא להתקשר עימה לבין חופש הביטוי הפוליטי של גופים מתוקצבים ונתמכים.
133. לכך נוסיף, כי החוק מקים מעין **מנגנון איזון ובקרה פנימי מטעם הכנסת וכן מטעם הממשלה**, עובר להחלטת שר האוצר להפעיל את הסמכויות המוקנות לו בחוק. כך, לצורך הפעלת הסמכויות שבסעיף 3, נדרש שר האוצר להסכמת שר המשפטים ולאישור ועדת החוקה חוק ומשפט. לצורך הפעלת הסמכות שבסעיף 4 לחוק, נדרש שר האוצר להתייעץ עם שר המשפטים, ובחלק מן המקרים נדרש הוא להסכמת שר נוסף (לפי העניין). בנוסף, קובע סעיף 4(ב) כי השר יפעל בהתאם לתקנות שיתקין בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט (הגם כי אלה אינן תנאי להפעלת הסמכות). עוד נדגיש, כי כפי שצוין לעיל, קודם להפעלת הסמכות לפי סעיף 4 ייערך שימוע.
134. לסיום עניין זה נבקש להוסיף על האמור, כי נדמה שאמצעי רגולטורי זה, הינו מתבקש. שהרי אך מוזר הוא, כי הקורא להטלת חרם על מדינת ישראל או על גורמים המזוהים עם אינטרסים מרכזיים במדיניותה, תוך שהוא פועל בצורה מפורשת כנגד אלו, יבקש להפיק הנאה מהטבות או ממתן שירותים שונים מאת הגוף המוחרם אשר את מדיניותו הוא מבקש לשנות.
135. המשיב סבור אפוא כי בענייננו מתקיים גם מבחן המשנה השלישי, בהתקיים איזון סביר בין הפגיעה ב"גוף" לבין האינטרס שבגינו מתקיימת לכאורה פגיעה בזכות.

## **ד. לטענה לפגיעה בשוויון ולטענות נוספות**

136. בשולי הדברים נתייחס לטענת העותרים לפיה החוק פוגע בשוויון, שכן הוא אוסר על השימוש בכלי החרם רק כלפי סוג ספציפי של חרמות. באופן דומה, טוענים העותרים בבג"צ 2072/12 כי ההבחנה בין מקבלי תמיכות והטבות על רקע השקפה חברתית או פוליטית יוצרת פגיעה בשוויון.
137. בית המשפט הנכבד עמד על גדרי הזכות החוקתית לשוויון בפסק דינו בבג"צ 6427/02 הנ"ל (ראו פסקות 38, 40 לפסק דינו של הנשיא א' ברק). נפסק כי **כבוד האדם כולל רק את אותן זכויות אשר קשורות לכבוד האדם (אם בגרעיניו ואם בשוליו) קשר ענייני הדוק**.

"מודל הביניים אינו מצמצם את כבוד האדם אך להשפלה וביזוי, אך הוא גם אינו מרחיבו לכלל זכויות האדם. על

פיו נכללים בגדר כבוד האדם אותם היבטים של כבוד האדם אשר מוצאים בחוקות שונות ביטוי בזכויות אדם מיוחדים, אך מתאפיינים בכך שהם קשורים על פי תפיסתנו, בקשר ענייני הדוק לכבוד האדם (אם בגרעיניו ואם בשוליו)... אני סבור כי המודל הראוי להבניית היחסים בין כבוד האדם כזכות חוקתית לבין השוויון הוא מודל הביניים ... התפיסה הראויה לכבוד האדם – מעמידה במרכז את האוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש הבחירה, השלמות הפיזית והרוחנית של האדם ומכלול אנושיותו – המצדיקה לכלול בגדרו של כבוד האדם אותם היבטים של שוויון אשר מבטיחים את התפיסה הראויה של כבוד האדם”

138. על רקע דברים אלה, אין בטענת העותרים לפיה החוק מתייחס רק לסוג מסויים של חרם, כדי להביא לפגיעה חוקתית בשוויון. העותרים לא הניחו כל תשתית שתסביר כיצד יוצר החוק פגיעה ב"אוטונומיה של הרצון הפרטי, חופש הבחירה, השלמות הפיזית והרוחנית של האדם ומכלול אנושיותו" באופן שיעלה לכדי פגיעה בזכות החוקתית לשוויון. דין הטענה אפוא להידחות.

לשון אחר: העובדה כי המחוקק בחר להסדיר סוגיה מסוימת בחקיקה, נוכח סברתו כי הדבר מצריך מענה חקיקתי, אך לא ראה לעת הזו להסדיר סוגיות אחרות (קרי – לקבוע הוראות המונעות קריאה לחרם בהקשרים אחרים) אינה מקימה עילה לפגיעה בשוויון החוקתי, בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד שצוטטה לעיל. בפרט נציין, כי אם סבורים העותרים כי יש מקום להסדיר בחקיקה הוראות המתייחסות לקריאה להטלת חרם בהקשרים אחרים, בידם לפעול באמצעות חברי כנסת לניסוח הצעת חוק כאמור.

139. לטעמנו, על רקע הדברים האמורים, גם הטענה בדבר פגיעה בשוויון הנטענת בגדרי בג"צ 2072/12 אינה יכולה להתקבל. ממילא נוסף, כי בנסיבות מקרה זה, דומה כי טענה זו הינה נגזרת, לטענות בדבר פגיעה בחופש הביטוי ובחופש העיסוק, ולכן אין לקבלה (וראו ההפנייה לעיל לבג"צ 6427/02).

עוד נוסף, כי מקצת מן ההטבות הנדונות במסלול המינהלי רלוונטיות רק לאישיות משפטית שהינה תאגיד.

כך למשל, ההטבה לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה מתייחסת ל"מוסד ציבורי" כהגדרתו בסעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה, שהינו חבר בני אדם או הקדש. גם ההטבה לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב מתייחסת ל"מוסד ציבורי" כהגדרתו בסעיף, שהינו "גוף" (ולא אדם). נוסף לאלה, כפי שנמסר ממשרד הכלכלה, וכעולה ממנו, עיקר ההטבות בחוק לעידוד השקעות הון ניתנות רק לתאגידים – ראו ההטבות שבסעיפים 22, 23 ו-40 לחוק. ובאופן דומה, הטבות מכוח חוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה אינן ניתנות ליחיד. בנוסף, כפי שנמסר ממשרד התרבות והספורט, גם ההטבות לפי חוק להסדר הימורים בספורט ניתנות לגופים מאוגדים הפועלים בתחום הספורט או מקימים מתקני ספורט

(כדוגמת איגודי ספורט, התאחדויות ספורט, ארגוני ספורט ורשויות מקומיות) ולא ליחידים.

בהקשר זה עולה השאלה, האם הזכות החוקתית לשוויון כלל חלה על אישיות משפטית שאינה בשר ודם (ראו הדיון בפסק הדין בבג"צ 6971/11 איתנית מוצרי בניה בע"מ נ' מדינת ישראל (פסקה 17 לפסק הדין מיום 2.4.13).

140. במקצת העתירות מעלים העותרים טענה לפיה החוק קובע כי הקריאה לחרם בנסיבות הקבועות בחוק הינה בבחינת עוולה, בעוד שמעשה החרם עצמו אינו בבחינת עוולה. על כך נשיב כדלקמן. ראשית, טענה זו נכונה בעיקר למסלול האזרחי, שכן המסלול המינהלי רלוונטי גם למי שמתחייב להשתתף בחרם. שנית, ואולי בזה העיקר, לא ברור מהו הפגם החוקתי שמציגה טענה זו.

## טו. סיכום

141. עמדת המדינה הינה, כי למרות קשיים חוקתיים משמעותיים שמעורר החוק, לא קמה עילה לפסילה חוקתית שלו. בנסיבות אלה, דין העתירות להידחות.

142. נוכח כלל האמור, מתבקשת אפוא דחיית העתירות וביטול הצווים על תנאי שהוצאו, תוך חיוב העותרים בשכ"ט והוצאות כחוק.

תשובה זו נתמכת בתצהירו של עו"ד יואל בריס, היועץ המשפטי למשרד האוצר.

היום, כ"א סיון תשע"ג

30 מאי 2013



אורי קטר

סגן בכיר לפרקליט המדינה



יוכי גנסין

מנהלת תחום עניינים מינהליים

בפרקליטות המדינה

**תוכן עניינים נספחים**

עמוד ראשון	שם הנספח	נספח
עמוד 1	העתק הפרסום ברשומות של החוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011	מש/1
עמוד 4	העתק הצעת החוק	מש/2
עמוד 7	העתק החלטת ועדת השרים	מש/3
עמוד 8	העתק הצעת החוק כפי שפורסמה ברשומות	מש/4



## מש"1

העתק הפרסום ברשומות של  
החוק למניעת פגיעה במדינת  
ישראל באמצעות חרס,  
התשע"א-2011

עמוד 1



רשומות

# ספר החוקים

15 ביולי 2011

2304

י"א בתמוז התשע"א

עמוד

972 ..... חוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011

973 ..... חוק פיקוח אלקטרוני על משוחררים בערובה ומשוחררים על-הנאי ממאסר (הוראת שעה) (תיקון), התשע"א-2011

תיקון טעויות דפוס

**חוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011\***

- 1 הגדרה  
 בחוק זה, "חרם על מדינת ישראל" – הימנעות במתכוון מקשר כלכלי, תרבותי או אקדמי עם אדם או עם גורם אחר, רק מחמת זיקתו למדינת ישראל, מוסד ממוסדותיה או אזור הנמצא בשליטתה, שיש בה כדי לפגוע בו פגיעה כלכלית, תרבותית או אקדמית.
- 2 חרם – עוולה אזרחית  
 (א) המפרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל, ועל פי תוכנה של הקריאה והנסיבות שבהן פורטמה יש אפשרות סבירה שהקריאה תביא להטלת החרם, והמפרסם מודע לאפשרות כאמור, עושה עוולה אזרחית והוראות פקודת הנויקין [נוסח חדש] יחולו עליו.  
 (ב) לעניין סעיף 62(א) לפקודת הנויקין [נוסח חדש] לא יראו מי שגרם להפרת חוזה מחייב כדיון על ידי קריאה להטלת חרם על מדינת ישראל כמי שפעל מתוך צידוק מספיק.  
 (ג) מצא בית המשפט כי נעשתה עוולה לפי חוק זה בודוק, רשאי הוא לחייב את עושה העוולה בתשלום פיצויים שאינם תלויים בנוק (בסעיף זה – פיצויים לדוגמה); בבואו לקבוע את גובה הפיצויים לדוגמה, יתחשב בית המשפט, בין השאר, בנסיבות ביצוע העוולה, חומרתה והיקפה.
- 3 הוראות בדבר הגבלת השתתפות במכרז  
 שר האוצר, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות לעניין הגבלת השתתפותו במכרז של מי שפרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל או של מי שהתחייב להשתתף בחרם כאמור לרבות התחייבות שלא לרכוש מוצרים או שירותים המיוצרים או מסופקים במדינת ישראל, במוסד ממוסדותיה או באזור הנמצא בשליטתה; בסעיף זה, "מכרז" – מכרז שיש לערוך לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.<sup>1</sup>
- 4 הוראות בדבר מניעת הטבות  
 (א) שר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים, רשאי להחליט לגבי מי שפרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל או לגבי מי שהתחייב להשתתף בחרם כאמור כי –  
 (1) לא יראו בו מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה;<sup>2</sup>  
 (2) הוא לא יהיה זכאי לקבל כספים מהמועצה להסדר ההימורים בספורט לפי סעיף 9 לחוק להסדר ההימורים בספורט, התשכ"ז-1967;<sup>3</sup> הפעלת הסמכות לפי פסקה זו טעונה את הסכמת שר התרבות והספורט;  
 (3) הוא לא ייחשב כמוסד ציבורי לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985,<sup>4</sup> לעניין קבלת תמיכה לפי סעיף תקציב; הפעלת הסמכות לפי פסקה זו טעונה את הסכמת השר שקבעה הממשלה כממונה על אותו סעיף תקציב, כאמור בפסקה (2) להגדרה "ממונה על סעיף תקציב" שבחוק האמור;  
 (4) הוא לא יהיה זכאי לערבות לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958;<sup>5</sup>

\* התקבל בכנסת ביום ט' בתמוז התשע"א (11 ביולי 2011); הצעת החוק ודבריו הסבר פורטמו בהצעות חוק הכנסת – 373, מיום כ"ז באדר א' התשע"א (2 במרס 2011), עמ' 112.  
 1 דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 10, עמ' 266.  
 2 ס"ח התשנ"ב, עמ' 114.  
 3 דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120.  
 4 ס"ח התשכ"ז, עמ' 142.  
 5 ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.  
 6 ס"ח התשי"ח, עמ' 139.

(5) הוא לא יהיה זכאי להטבות לפי חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959,<sup>7</sup> או לפי חוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד-1984;<sup>8</sup> הפעלת הסמכות לפי פסקה זו טעונה את הסכמת שר התעשייה המסחר והתעסוקה.

(ב) בהפעלת סמכותו לפי סעיף קטן (א), יפעל שר האוצר בהתאם לתקנות שיתקין לעניין זה בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת; ואולם לא הותקנו תקנות כאמור, אין בכך כדי לפגוע בסמכות לפי סעיף קטן (א).

ביצוע  
תחילה

5. שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה.
6. תחילתו של סעיף 4 תשעים ימים מיום פרסומו של חוק זה.

יעקב נאמן  
שר המשפטים

בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

ראובן ריבלין  
יושב ראש הכנסת

שמעון פרס  
נשיא המדינה

<sup>7</sup> ס"ח התשי"ט, עמ' 234.

<sup>8</sup> ס"ח התשמ"ד, עמ' 100.

**חוק פיקוח אלקטרוני על משוחררים בערובה ומשוחררים על-תנאי ממאסר**  
**(הוראת שעה) (תיקון), התשע"א-2011\***

1. בחוק פיקוח אלקטרוני על משוחררים בערובה ומשוחררים על-תנאי ממאסר (הוראת שעה), התשס"ט-2009, בסעיף 3, במקום הסיפה החל במילים "תום 18 חודשים מיום תחילתו" יבוא "יום כ"ה בתמוז התשע"ב (15 ביולי 2012)".

יצחק אהרונוביץ  
השר לביטחון הפנים

בנימין נתניהו  
ראש הממשלה

ראובן ריבלין  
יושב ראש הכנסת

שמעון פרס  
נשיא המדינה

התקבל בכנסת ביום י' בתמוז התשע"א (12 ביולי 2011); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הממשלה - 600, מיום כ"ה בסיוון התשע"א (27 ביוני 2011), עמ' 1276.

<sup>1</sup> ס"ח התשס"ט, עמ' 154.

מש/2

העתק הצעת החוק

עמוד 4

## הכנסת השמונה-עשרה

הצעת חוק של חברי הכנסת

זאב אלקין  
דליה איציק  
אריה אלדד  
אופיר אקוניס  
צחי הנגבי  
משה גפני  
דוד רותם  
דוד אזולאי  
זבולון אורלב  
ידיב לוין  
חיים כץ  
יואל חסון  
ציפי חוטובלי  
ליה שמטוב  
רוברט אילטוב  
אברהם מיכאלי  
מנחם אליעזר מוזס  
יעקב כץ  
רוחמה אברהם-בלילא  
מגלי זהבה  
כרמל שאמה  
דני דנון  
אלכס מילר  
יצחק וקנין  
אורי מקלב

2505/18/פ

הצעת חוק איסור הטלת חרם, התש"ע-2010

בחוק זה - 1.

הגדרה

"אזור הנמצא בשליטת מדינת ישראל" - לרבות שטחי יהודה ושומרון;  
"חרם על מדינת ישראל" - חרם המוטל על אדם מחמת קשריו עם מדינת  
ישראל או עם אזור הנמצא בשליטת מדינת ישראל;

"ישות מדינית זרה" – כהגדרתה בסעיף 36א(א) לחוק העמותות, התש"ס-1980.<sup>1</sup>

2. איסור הטלת חרם על מדינת ישראל מידע במטרה לקדם אותו.

3. עוולה אזרחית (א) מעשה של אזרח או תושב ישראל בניגוד לסעיף 2 הוא עוולה אזרחית, והוראות פקודת הנויקין [נוסח חדש]<sup>2</sup> יחולו עליו, בכפוף להוראות חוק זה.

(ב) בית משפט רשאי לפסוק בשל עוולה לפי חוק זה פיצויים בסכום של יעלה על 30,000 שקלים חדשים ללא הוכחת נזק; סכום זה יעודכן ב-16 בכל חודש בהתאם לשיעור שינוי המדד החדש לעומת המדד הבסיסי; לעניין סעיף קטן זה –

"מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; "המדד החדש" – מדד החודש שקדם לחודש העדכון; "המדד הבסיסי" – מדד חודש יוני 2010.

(ג) מצא בית המשפט כי בשל עוולה לפי חוק זה נגרם נזק בשיעור העולה על הסכום כאמור בסעיף קטן (א), רשאי בית המשפט לפסוק פיצוי בשיעור הנזק שנגרם כפי שהוכח בפניו.

4. עונשין אזרח או תושב ישראל הפועל בניגוד להוראות סעיף 2 דינו – כפל הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.<sup>3</sup>

5. דין מי שאינו אזרח או תושב ישראל (א) ראה שר הפנים כי אדם שאינו אזרח או תושב ישראל פועל בניגוד לסעיף 2 או קבעה הממשלה ברוב חבריה כי אדם כאמור מטיל חרם על מדינת ישראל, רשאי שר הפנים לפנות לבית המשפט המחוזי בבקשה לשלול לאותו אדם את זכות הכניסה לישראל לתקופה של עשר שנים לפחות, אולם בית המשפט יהיה רשאי לקבוע תקופה קצרה מכך מטעמים מיוחדים שיירשמו;

(ב) שלל בית המשפט המחוזי את זכות הכניסה לישראל של אדם כאמור בסעיף קטן (א), יאסור עליו או על מי מטעמו לבצע כל פעולה בחשבונות בנק ישראלים, במניות הנסחרות בישראל, בקרקע, או בכל נכס אחר הדורש רישום לצורך העברתו עד תום תקופת השלילה כאמור.

6. חרם שהוטל על ידי ישות מדינית זרה חוקקה ישות מדינית זרה חוק המטיל חרם על מדינת ישראל וכל עוד לא ביטלה אותו, או קבעה הממשלה ברוב חבריה כי ישות מדינית זרה עוברת על הוראות סעיף 2, וכל עוד לא התקבלה בממשלה החלטה אחרת:

<sup>1</sup> ס"ח התש"ס, עמ' 210.  
<sup>2</sup> דיני מדינת ישראל 10, עמ' 266.  
<sup>3</sup> ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

(1) ייאסר על הישות המדינית הזרה או על מי מטעמה לבצע כל פעולה בחשבונות בנק ישראליים, במניות הנסחרות בישראל, בקרקע, או בכל נכס אחר הדורש רישום לצורך העברתו;

(2) לא יועבר לישות המדינית הזרה או למי מטעמה מאורגן של מדינת ישראל שום סכום כסף או נכס שהוא לפי כל דין, הסכם, או החלטת ממשלה שהתקבלה טרם הקביעה לפי סעיף 7 או חקיקת החוק הזר;

(3) אזרח ישראלי או אוצר המדינה, שנפגעו מחרם של ישות מדינית זרה, יוכלו לתבוע פיצוי מתוך הסכום שנצבר בהתאם לאמור בסעיף 3(ב) ובשינויים המחייבים.

7. שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו לרבות תקנות לעניין הדיון בבית המשפט המחוזי ולעניין הערעור על החלטת בית המשפט המחוזי לפי חוק זה; התקנת תקנות לעניין יישום הוראות סעיף 6 תיעשה על ידי שר המשפטים, בהתייעצות עם שר הפנים.

8. (א) תחולתו של חוק זה מיום פרסומו.  
(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), מי שיזם חרם או עודד השתתפות בחרם לפי סעיף 2 בשנה שלפני פרסום החוק, חזקה ניתנת לסתירה שהוא עדיין יוזם חרם או קורא לחרם גם לאחר מועד פרסום החוק.

תקנות

תחולה

#### דברי הסבר

חוק זה מטרתו להגן על מדינת ישראל בכלל ועל אזרחיה בפרט מפני חרמות אקדמיים, כלכליים ואחרים, המוטלים על המדינה, אזרחיה ותאגידים בה מחמת הקשר שלהם למדינת ישראל. בארה"ב קיים חוק דומה המגן על ידידותיה מפני חרם של צד שלישי, כאשר הנחת היסוד היא שאזרח או תושב המדינה לא יקרא להטלת חרם על ארצו שלו או על בעלות בריתה. הנחה זו הופרכה ככל שהדברים אמורים באזרחי ותושבי ישראל. אם ארה"ב מגינה בחוק על ידידותיה, קל וחומר של ישראל קיימת החובה והזכות להגן בחוק עליה ועל אזרחיה.

הצעת החוק מבדילה בין שלושה סוגים שונים של חרם: חרם שהוטל על ידי תושב או אזרח ישראל, חרם שהוטל על ידי תושב או אזרח זר, וחרם שהוטל על ידי ישות מדינית זרה באמצעות חוק שחוקקה הישות המדינית הזרה או על פי קביעה של ממשלת ישראל. האיזון בין טובת הציבור והמדינה לבין חירויות הפרט בא לידי ביטוי בהגבלת תחולת החוק על יזמי חרמות או מקמי חרמות, תוך הימנעות מהגדרת שיקולי הפרט בבואו לבחור לרכוש מוצר או שירות כחרם על פי חוק זה.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
כ"ג בתמוז התשי"ע - 5.7.10



מש/3

העתק החלטת ועדת השרים

עמוד 7

11/7/10  
2505/18/a

הצעת חוק איסור הטלת חרם, התש"ע-2010 של ה"כ זאב  
אלקין ואחרים (פ/2505)

חק/1182.

יושב ראש ועדת השרים פותח.

בדיון משתתפים: השרים יעקב נאמן, דן מרידור, לימור לבנת, גלעד ארדן, גדעון סער, יולי אדלשטיין, דניאל הרשקוביץ ויצחק הרצוג.

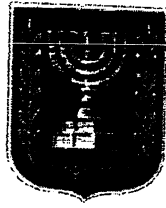
מ ח ל י ס י מ (11 קולות בעד; 3 נגד), לתמוך בהצעת חוק איסור הטלת חרם, התש"ע-2010 של ה"כ זאב אלקין ואחרים (פ/2505), בכפוף להשמטת סעיפים 8,6,5 בהצעה וכן להתחייבות ה"כ המציעים לתאם את הצעת החוק עם משרד ראש הממשלה, משרד המשפטים ומשרד החוץ.

7

מש/4

העתק הצעת החוק כפי  
שפורסמה ברשומות

עמוד 8



רשומות

# הצעות חוק

הכנסת

2 במרס 2011

373

כ"ז באדר א' התשע"א

עמוד

112 ..... הצעת חוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011

מתפרסמת בזה הצעת חוק של חברי הכנסת מטעם ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת:

## הצעת חוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011

- |    |                                 |   |
|----|---------------------------------|---|
| 1. | הגדרה                           | בחוק זה, "חרם על מדינת ישראל" - הימנעות במתכוון מקשר כלכלי, תרבותי או אקדמי עם אדם או עם גורם אחר, רק מחמת זיקתו למדינת ישראל, מוסד ממוסדותיה או אזור הנמצא בשליטתה, שיש בה כדי לפגוע בו פגיעה כלכלית, תרבותית או אקדמית.   |
| 2. | חרם - עוולה אורחית              | (א) המפרסם ביוזעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל, ועל פי תוכנה של הקריאה והנסיבות שבהן פורסמה יש אפשרות סבירה שהקריאה תביא להטלת חרם כאמור, והמפרסם מודע לאפשרות כאמור. עושה עוולה אורחית והוראות פקודת הנוזיקין [נוסח חדש] יחולו עליו.<br>(ב) לענין סעיף 62(א) לפקודת הנוזיקין [נוסח חדש] לא יראו מי שגרם להפרת חוזה מחייב כדין על ידי קריאה להטלת חרם על מדינת ישראל כמי שפעל מתוך צידוק מספיק.   |
| 3. | הוראות בדבר הגבלת השתתפות במכרז | (א) מצא בית המשפט כי נעשתה עוולה לפי חוק זה, רשאי הוא לחייב את עושה העוולה בתשלום פיצויים שאינם תלויים בנזק (בסעיף זה - פיצויים לדוגמה); בבואו לקבוע את גובה הפיצויים לדוגמה, יתחשב בית המשפט, בין השאר, בנסיבות ביצוע העוולה. חומרתה והיקפה.<br>שר האוצר רשאי באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, לקבוע הוראות לענין הגבלת השתתפות במכרז שיש לערוך לפי חוק זה, בשל התחייבות של מציע להשתתף בחרם על מדינת ישראל, לרבות התחייבות שלא לרכוש מוצרים או שירותים המיוצרים או מסופקים במדינת ישראל, במוסד ממוסדותיה או באזור הנמצא בשליטתה. |
| 4. | ביצוע                           | שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה.   |

### דברי הסבר

בדומה לעולות נזיקות אחרות, ניתן יהיה לתבוע פיצויים בשל נזק שנגרם בפתע למושא החרם. בצד ההוראות הכלליות של פקודת הנוזיקין [נוסח חדש] לענין אומדן הנזק, מוצע לאפשר לבית המשפט לפסוק פיצויים לדוגמה, כשנסיבות המקרה יצדיקו זאת.

כמו כן מוצע להסמיך את שר האוצר לקבוע הוראות בענין הגבלת השתתפות של גופים שהתחייבו להשתתף בחרם על מדינת ישראל במכרזים שנערכים לפי חוק זה. הצעת החוק אינה נוגעת לשיקוליו של הפרט אם וממי לרכוש מוצרים ושירותים, אלא עוסקת בהתארגנות להימנעות במתכוון מקשר עם אדם או עם גורם אחר, אך ורק בשל זיקתו למדינת ישראל.

בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תרון ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת בהיבטים נוספים של תופעת החרמות ותבחן את האפשרות לקבוע עבירה פלילית (ראו והשוו לחוק הפדרלי בארצות הברית Export Administration Act, 50 U.S.C. (1979), שקובע איסורים בשל הגבלות סחר או בשל חרמות המוטלים או הנתמכים על ידי מדינות נגד מדינות ידידותיות לארצות הברית או נגד אזרחי ארצות הברית).

חברי הכנסת: זאב אלקין, דליה איציק, אריה אלרד, אופיר אקוניס, משה גפני, דוד רותם, דוד אזולאי, זבולון אורלב, יריב לוין, חיים כץ, ציפי חטובלי, ליה שמטוב, רוברט אילטוב, אברהם מיכאלי, יעקב כץ, רחמה אברהם-כליליא, כרמל שאמה, דני דנון, אלכס מילר, יצחק קוקין, אורי מקלב

חוק זה מטרתו למנוע נזקים הנגרמים בשל תופעת החרמות המוטלים על גורמים שונים מחמת זיקתם למדינת ישראל. החרמות עלולים לפגוע בפעילות העסקית, התרבותית או האקדמית של מושא החרם, ולגרום לו נזקים כבדים. הן כלכליים והן למוניטין ולשמו הטוב.

כדי למנוע נזקים כאמור, מוצע לקבוע כי פרסום ביוזעין של קריאה פומבית להטלת חרם על גורם כלשהו בשל זיקתו למדינת ישראל ייחשב עוולה נזיקית שהוראות פקודת הנוזיקין [נוסח חדש] חלות עליה. כלומר ניתן יהיה לקבל פיצוי עקב הנזק שגרמה העוולה. כבר היום רשאי אדם שניזוק כתוצאה מחרם כאמור לתבוע בנוזיקין, בנסיבות המתאימות, בעוולה של גרם הפרת חוזה או בעוולת הרשלנות. הצעת החוק נועדה לקבוע עוולה נזיקית חדשה, שתחול גם במקרים שאינם באים בגדר העולות האמורות ותאפשר לאדם או לגורם אחר שניזוק כתוצאה מחרם שהוטל עליו מחמת זיקתו למדינה לתבוע את נזקו.

עילה לתביעה לפי העוולה החדשה תהא קריאה פומבית להטלת חרם, בנסיבות שבהן קיימת אפשרות סבירה שהקריאה אכן תוביל להטלתו. כמו כן המעוול יידרש להיות מודע להתנהגותו ולאפשרות שהקריאה אמנם תוביל להטלת חרם.

הצעת חוק מס' 2505-18, הועברה לוועדה ביום ג' באב התשע"א (14 ביולי 2010).  
דיני מדינת ישראל, נוסח חדש, 10, עמ' 266.

הצעות חוק הכנסת - 373, כ"ז באדר א' התשע"א, 2011

סדר בכנסת והודפס במדפיס המ

ISSN 0334-3030

112

המחיר 0.81 שקלים חדשים