

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: י"ט באדר, התשע"ז 17.3.2017

סומן: כ-14-13958

לכבוד	לכבוד	לכבוד
עו"ד ארבל אסטרון	עו"ד אייל ינון	יו"ר וחברי ועדת הכנסת
היועץ המשפטי לוועדת הכנסת	היועץ המשפטי	<u>הכנסת</u>
<u>הכנסת</u>	<u>הכנסת</u>	

נכבדיי שלום רב,

הנדון: קריאה להכרה בהסדרים החדשים בהצעת תיקון חוק הגליל

כ"נושא חדש"

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות אליך כדלקמן:
לקראת הדיון ביום שני הקרוב ה-20.3.17 בהצעת חוק הגליל, התנועה קוראת לוועדת הכנסת לקבוע כי סעיפי החוק שהתווספו להצעת תיקון חוק הגליל לאחר העברתו בקריאה ראשונה, ובכלל זאת הכללתו של הסדר "חלף פטם" תחת הוראות החוק, עולות לכדי "נושא חדש" בהתאם לסעיף 85 בתקנון הכנסת, ועל כן יש להוציאן לאתר מהצעת החוק. זאת, עקב היעדר זיקה באופן מוחלט בין חוק הגליל לבין ההסדר, כך שהכללתו של "חלף פטם" תחת הצעת החוק תהווה מחטף חקיקתי של ממש, ו"הגנבה" של הסדר מפוקפק שמעולם לא עוגן בחקיקה כלשהי, לא כל שכן בחוק הגליל, ובעל תכלית נפרדת והפוכה לחלוטין מזו של החוק עצמו.

רקע עובדתי

1. חוק הגליל, התשמ"ח-1988 (להלן: "חוק הגליל"), קובע הסדר לפיו מועברים תשלומי סובסידיה לחקלאים בענף הלול, מגדלי פטמים וביצי מאכל, המתגוררים ביישובי הגליל שנבחרו ומנויים בתוספת לחוק זה. החוק נחקק בשנת 1988 לתקופה מוגבלת של שנה, והוארך מאז מספר פעמים, כך שמועד סיומו האחרון נקבע לשנת 2017.
2. ב-26.12.16 הונחה לראשונה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית להארכת תוקף החוק פעם נוספת (להלן: "הצעת החוק המקורית"). הצעת החוק כללה שורה אחת בלבד, לפיה בסעיף 2(ד1), תוחלף שנת סיום ההטבה מ-2017 ל-2027.
3. הצעת החוק המקורית שילבה שתי הצעות חוק פרטיות זהות בנושא, ביוזמת חברי הכנסת יצחק וקנין (ש"ס) ויפעת שאשא ביטון (כולנו), עברה ביום 4.1.17 בקריאה טרומית במליאת הכנסת, ונדונה בוועדת הכספים להכנתה לקריאה ראשונה ביום 17.1.17.

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

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



4. עם סיום הדיונים, ביום 30.1.17 עברה ההצעה בקריאה ראשונה במליאה, והועברה בשנית לוועדת הכספים לצורך הכנתה לקריאה שנייה ושלישית. הדיונים בוועדת הכספים להכנת הצעת החוק לקריאות השנייה והשלישית החלו ב-8.3.2017, ודיון שני נערך ביום 14.3.2017.
5. טרם הדיון השני והאחרון, ולאור העובדה שהצעת החוק המקורית, כפי שעברה במליאה, כללה הארכה של תוקף החוק בלבד, **נדהמנו לגלות בחומרי הרקע לדיון, שפורסמו כשעתיים בלבד לפני מועד תחילתו**, כי הצעת החוק הנדונה שונה בתכלית מזו שעברה בקריאה הראשונה, וכללה תיקון, החלפה, והוספה של שישה סעיפים, ועיגון של הסדר מועד לפורענות, **נפרד וחיצוני לחוק**, המכונה **"מסלול חלף פטם"** (להלן: **"הצעת החוק החדשה"**).
6. בדיון שהתקיים בוועדת הכספים ביום 14.3.17, נדונה הצעת החוק החדשה, ובכלל זאת העיגון החקיקתי של מסלול "חלף פטם". במהלך הדיון, טען חבר הכנסת יהודה גליק שעיגון המסלול תחת הצעת החוק המקורית **חורג מגדר נושא הצעת החוק**, ועל כן מדובר ב"**נושא חדש**" לפי הוראות סעיף 85 לתקנון הכנסת (להלן: **"התקנון"**).
7. בהתאם, ולפי הוראות התקנון, אנו מבינים כי הנושא הועבר לדיון בוועדת הכנסת אשר מועדו ביום שני הקרוב, ה-20.3.17, שתדון בשאלה האם השינויים בין הצעת החוק המקורית להצעת החוק החדשה, ובכלל זאת הכללתו של "חלף פטם" תחת הצעת החוק החדשה, מהוות "נושא חדש", ויש להוציאם מהצעת החוק בטרם הבאתה לקריאה שנייה ושלישית.
8. באשר למסלול "חלף פטם", שהוכנס להצעת החוק החדשה, יצוין כי מדובר בהסדר חיצוני **וחסר כל קשר לחוק**, שקובע כי מגדלי פטם אשר נכללו כמקבלי סובסידיות לפי המכסה שנקבעה להם בשנת 1996, ימשיכו לקבל סובסידיות מהמדינה, **אף אם הפסיקו להגשים את מטרת החוק וחדלו מלגדל פטם**.
9. **יודגש, כי מסלול זה לא שייך ולא היה שייך מעולם להסדרים שנוצרו מכוח חוק הגליל, וכי מדובר בהסדר נפרד לחלוטין**, אשר אף נעדר בסיס חוקי כלשהו, כך שהכללתו בהצעת החוק מהווה ניסיון לעיגונו בחקיקה לראשונה.
10. התנועה עוסקת מזה זמן רב בניסיונות להביא לביטולו של המסלול, אשר מעניק "מתנות" לציבור מצומצם, ללא כל תכלית ברורה, ועל פי קריטריונים שנקבעים במחשכים. עמדתנו זו מגובה בעמדתם של גורמים רגולטוריים שונים, שתהו גם הם על פשר ההסדר. כך קובע למשל, דו"ח של יחידת הביקורת במשרד האוצר מחודש יולי 2014:

"לא הומצאה לביקורת אסמכתא, בדבר ההחלטה [...] ליצור את מסלול ה"חלף פטם" ולא ניתן היה לאתר את פרוטוקול ההחלטה. לא ברור לצוות הביקורת, מי הגורם המאשר ומאיזה תוקף ומה ההחלטה כוללת..."

כתוצאה מכך, אין הגדרות ונהלים ברורים, וביצוע המסלול נתון לשיקול דעת הגורמים הרלוונטיים במשרד החקלאות..."

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

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



יש מקום לבחון צידוק קיומו של מסלול ה"חלף פטם".¹

11. עוד מצא דו"ח הביקורת כי הסובסידיות המועברות לחקלאים תחת הסדר זה ניתנות ל"הקפאה" במידה שהזכאי עוזב את היישוב המזכה, ו"משתחררות" עם חזרתו, וכן כי הן ניתנות להעברה למגדלים חדשים באמצעות רכישת ביתם או נחלתם של הקודמים ביישובי הגליל, גם-כן ללא דרישה לגידול פטם בפועל.

12. על רקע ממצאים אלו, אף הצהיר משרד החקלאות, בתגובה לדוח מבקר המדינה שנערך בעניין, כי בכוונתו לבטל תשלומים אלו עד לסוף שנת 2015, אך לא עשה כן.² בהמשך לכך, ציין בפנינו משרד החשבתי הכללי במשרד האוצר, במכתב מיום 21.11.16, שהתבצעה פנייה בבקשת הבהרות למשרד החקלאות וכי ביקורת נוספת של האגף בנושא תבוצע במהלך 2017, לצורך אכיפת ביטולו. על הקשיים במסלול "חלף פטם" במלואם עמדנו בנייר עמדה שיצא לאור פרסום הצעת החוק החדשה לחברי ועדת הכספים, ומצורף למכתב זה כנספח א'.

13. לאור האמור לעיל, עמדת התנועה היא שהכנסתו של מסלול "חלף פטם" לחוק הגליל, אשר זכרו לא בא לא בהצעת החוק ולא בדברי ההסבר, וכל תוחלתו היא עיגון של מסלול בלתי חוקי לתוך הצעת חוק קיימת בניסיון "לתפוס טרמפ" ולנסות "להכשיר את השרץ" עולה בצורה מובהקת לכדי "נושא חדש" לפי הוראות התקנון.

14. חלף הפטם מהווה הסדרה של נושא שונה בתכלית וחיצוני לחוק הגליל, אשר לו אף לא קשר רופף להצעת החוק המקורית, כפי שעברה בקריאה הראשונה. הואיל וכך, ובהתאם לפירוט שיובא בהמשך מכתב זה, אנו קוראים לוועדת הכנסת להחליט כי אכן מדובר ב"נושא חדש" על כל השלכות המשפטיות הנובעות מכך.

המסגרת הנורמטיבית והטעמים לפיהם הצעת החוק החדשה עולה לכדי "נושא חדש"

15. סעיף 85(א) לתקנון הכנסת קובע, כי בדיונים לקראת העלאת הצעת חוק להצבעה שנייה ושלישית במליאה, רשאית הוועדה הרלבנטית לתקנה, ובלבד שהתיקונים לא יחרגו מגדר הנושא של הצעת החוק. על התכלית של הוראה זו (בנוסחה הקודם, כסעיף 119), עמד השופט אור בעניין אבו עראר:

"...התכלית העיקרית של הוראת סעיף 119 לתקנון הכנסת היא לצייד את ועדת הכנסת, השוקדת על הצעת חוק שאושרה על-ידי מליאת הכנסת בקריאה ראשונה, בסמכויות הנדרשות כדי לגבש את הצעת החוק לכלל חקיקה סופית. הוראת סעיף 119 לתקנון הכנסת מאפשרת לוועדה לתקן את הצעת החוק. היא מאפשרת לה לברא את הצעת החוק מפגמים אשר דבקו בה. היא מאפשרת לה ללטש את הסדריה, להשלים את החסר, להסיר את המיותר או המזיק, על-מנת שבפני הכנסת תונח הצעת

¹ יחידת הביקורת, משרד האוצר אגף החשב הכללי "דוח ביקורת החשבונות משרד החקלאות" (8.7.2014).
² משרד מבקר המדינה דוח שנתי 1008 x65 (2015).

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



חוק טובה ויעילה ככל האפשר להשגת התכלית שלה נועדה. הוראה זו מייעלת את הליכי החקיקה. היא מונעת סרבול מיותר, אשר היה עלול להתרחש אם כל תיקון בהצעת החוק היה מחייב פתיחתם מחדש של כל הליכי החקיקה, החל משלב הקריאה הראשונה...³

16. כלומר, תכלית החקיקה היא לטייב את הצעת החוק הקיימת, "ללטש" ו"להשלים" פרטים, בכדי לייצר חקיקה איכותית ויעילה. עם זאת, מדגיש השופט אור כי אין לנצל את האפשרות לבצע תיקונים לרעה, בכדי "להגניב" הוראות והסדרים נוספים, אשר לא נכללים בהצעה המקורית:

"...סמכות זו של הוועדה אינה בלתי מוגבלת. נקבע לה סייג, המונע מן הוועדה לחרוג מן הנושא של הצעת החוק. תכליתו של סייג זה למנוע "הגנבה" של הוראות והסדרים, אשר לא נכללו בהצעת החוק ולא נתקבלו בקריאה ראשונה בכנסת, ובשל כך לא נתקיים לגביהם דיון ציבורי פתוח, בכנסת כמו גם מחוץ לה..."⁴

17. נדמה שהמילה "הגנבה", בה משתמש השופט אור, יפה לענייננו, ומתארת את החריגה מתכלית הוראות התקנון בצורה המדויקת ביותר, כך שהכללת מסלול "חלף פטם" מהווה מחטף חקיקתי, אשר נועד להכניס בדלת האחורית את הסובסידיות למי שכלל אינם מגדלים ואשר חוק הגליל כלל לא בא לתמוך בהם.

18. באשר לתוכנו המסוים של המונח "נושא חדש", זה הוגדר על ידי השופט אור לאור התכלית המצוינת לעיל, ובצירוף שיקולים הנוגעים לנסיבות העניין המסוים וטיב הסוגיה שבה מדובר. באשר ל"נסיבות העניין", מציינן השופט אור כי בהחלטתה של ועדת הכנסת, עליה לבחון קיומה של זיקה עניינית בין התיקון שאותו מבקשת הוועדה לעשות, לבין הצעת החוק המסוימת העומדת על הפרק, בהתאם לסוג ונוסח הצעת החוק שהוצעה. לעניין זה מציינן השופט:

"לא הרי הצעת חוק, אשר מובא בה חוק שלם, אשר חובק הסדרים וסוגיות לרוב, כהרי הצעת חוק, אשר מוצע בה לתקן הוראה אחת העוסקת בנושא נקודתי. ברור, כי היקפו של ה"נושא" במקרה הראשון יהיה רחב בהרבה מן ה"נושא" במקרה השני."⁵

משמע, כאשר הצעת חוק מתייחסת לנושא נקודתי, היקף ה"נושא" אליו נדרשת זיקה יהיה צר יותר מאשר הצעת חוק שלמה על סעיפיה.

19. נראה כי אין דוגמא מובהקת יותר ל"נושא" מקורי אשר היקפו מצומצם מאשר בענייננו, שהרי הצעת החוק המקורית הכילה שורה אחת בלבד, כמעט "טכנית", בדבר הארכת תוקף

³ בג"ץ 8238/96 עליאן אבו עראר נ' שר הפנים אליהו סוויסה נב(4) (1998)

⁴ שם, בפסי' 12.

⁵ שם, בפסי' 13.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



החוק, שקיים כבר כעשרים שנה. בהתאם לכך, התיחום של הנושא צריך לכלול רק הסדרים הנוגעים להארכת התוקף עצמה, למועד שנקבע ולפרוצדורות מכוחו. על כל פנים, הכללה של הסדר חיצוני לחלוטין לחוק שמעולם לא עוגן בחקיקה (לא בחוק הגליל ולא באחרת), חורג באופן מובהק מהזיקה הנדרשת בעניין זה, לאור היקפו המצומצם של הנושא המקורי.

20. באשר ל"טיב הסוגיה", יש לבחון האם באופן מהותי יש זיקה נושאת בין נושא הצעת החוק המקורית לבין התיקון המוצע. גם כאן, בענייננו, מדובר בהסדרים שונים בתכלית, אשר אחד מהם מיועד להעניק סובסידיות למגדלי פטם, ואילו השני מעניק כספים מסיבות עלומות וללא עיגון חוקי לאנשים ללא כל דרישה להחזקת משק חקלאי פעיל, וללא קשר לתחום עיסוקם.

21. ההסדרים כוללים קריטריונים שונים, משרתים תכליות שונות והתקיימו במקביל לאורך שנים, כהסדרים אלטרנטיביים. בעוד מסלול הסובסידיות למגדלי פטם הוא תולדה ישירה של חוק הגליל, הסדר "חלף פטם" הוא תולדה של החלטות תמוהות חסרות ביסוס חוקי של משרד החקלאות, ואין לו ולו זיקה קלושה להסדרים מכוח החוק. ככל שהיה רואה המחוקק בשני ההסדרים נושאים מקבילים או בעלי זיקה כלשהי אחד לשני, יכול היה לעגן את "חלף פטם" תחת חקיקה זו זה מכבר.

22. לסיכום, הכללתו של מסלול "חלף פטם" תחת חוק הגליל עולה לכדי "נושא חדש" באופן מובהק, לאור נפרדות ההסדרים והיעדר הזיקה העניינית והנושאת ביניהם. יודגש, כי לא מדובר בעניין פוליטי או בנושא מדיניות, אלא עניין משפטי גרידא. בהתאם, ולאור הניתוח שהוצג לעיל, אנו קוראים לוועדת הכנסת לקבוע שמדובר ב"נושא חדש", ולהוציא את הסעיפים שהתווספו מהצעת החוק.

בכבוד רב,


דניאל דושניצקי, עו"ד
מנהל המחלקה לחקיקה ומדיניות

דניאל דושניצקי
ב/נילי אבן-חן, עו"ד
מחלקת כלכלה ומחקר

העתקים:

יו"ר וחברי ועדת הכספים, הכנסת

עו"ד שגית אפק, היועצת המשפטית לוועדת הכספים, הכנסת