



הכנסת

ח"כ בצלאל סמוטריץ'

כ"ה תמוז תשע"ו

31 ביולי 2016

לכבוד

היועץ המשפטי לממשלה

עו"ד אביחי מנדנבליט

מכובדי,

הנדון: התעלמות מדבר המחוקק 2 - חוות דעתה של המשנה, עו"ד דינה זילבר, בעניינם של הגרעינים המשימתיים

אני פונה לכבי בדחיפות בקשר לחוות הדעת שפרסמה היועמ"ש (יעוץ) עו"ד דינה זילבר, על דעתו, ביום ח' בתמוז התשע"ו (14.7.2016) – "מניעת כפל תמיכה בגרעינים משימתיים".

כזכור, זו הפעם השניה בתוך שבועיים שאני נאלץ לפנות לכבי בשל התעלמות מדבר חקיקה ראשית.

לצער, עיון בחוות הדעת מעורר תחושות קשות ביחס לשמירה על שלטון החוק וכללי מנהל תקין מצידה של המשנה ליועמ"ש. כפי שיפורט במכתבי, אני סבור שהניתוח המשפטי של הגבי זילבר הוא שגוי ואינו עולה בקנה אחד עם לשון החוק וכוונת המחוקק. זאת ועוד: ההתמקדות התמוהה בפעילותם של הגרעינים התורניים מעלה חשש ליעוץ משפטי בררני שאינו נוהג בתום לב ובשוויון הנדרש. ואולם, זהו לא הקושי העיקרי אותו אני מוצא בחוות הדעת.

דומה כי המשנה ליועמ"ש חצתה את הקו העדין שבין חוות דעת משפטית לבין התערבות מהותית בהחלטות מנהליות שהתקבלו כדין ע"י הגורמים המוסמכים. ברי כי לא כל פעולה מנהלית אשר מעוררת שאלות משפטיות מאפשרת ליעוץ המשפטי להיכנס לנעלי הרשויות המוסמכות לפי חוק ולקבל במקומן החלטות שבמדיניות. לטעמי מדובר בהתערבות מסוכנת אשר

הכנסת ירושלים 91950. טל' 02-6408024, פקס: 02-6408375

אוריה אילו- 0523803902, איתן פולד- 05524438018

uriyahi@knesset.gov.il, bezalels@knesset.gov.il



הכנסת

ח"כ בצלאל סמוטריץ'

הנפגע העיקרי ממנה הוא שלטון החוק. על מערך הייעוץ המשפטי לשמור על תפקידו ומעמדו המשפטי ולהישמר מלהיכנס בנעליה של הרשות המוסמכת.

הואיל ובחנות הדעת נכתב כי העמדה המפורטת בה היא "על דעתו של היועץ המשפטי לממשלה", אבקש לקבל את התייחסותך לטענות המפורטות במכתבי.

בשורות הבאות אעמוד בקצרה על עיקרי הדברים.

כפל תמיכות

חוות הדעת עוסקת בסוגיית "כפל תמיכות". בתמצית, כפל תמיכות הוא מצב בו פעילות של גופים פרטיים ("מוסדות ציבורי") נתמכת ע"י מספר גופים ממשלתיים במקביל, בהתאם למבחני תמיכה שונים אותם קובעים הגופים הממשלתיים התומכים. לנוחות הדיון, נניח לצורך הדוגמה את קיומו של תיאטרון קשישים הפועל בפריפריה. במצב של כפל תמיכות הוא יכול לקבל תמיכה ממשרד התרבות בגין פעילותו האומנותית כתיאטרון, מהמשרד לאזרחים ותיקים בגין אפשרויות התעסוקה והתרבות שהוא מספק לקשישים ומהמשרד לפיתוח הנגב והגליל בגין תרומתו לפיתוח התרבות בפריפריה.

בית המשפט העליון נדרש לסוגיית כפל התמיכות. פסק הדין העיקרי בהקשר זה הוא **הסתדרות הצופים העבריים בישראל נ' שר החינוך, התרבות והספורט** שניתן בחודש מאי 1998. במסגרת פסק הדין, קבע בית המשפט כי כאשר משרד ממשלתי מפרסם מבחן תמיכה בסוג פעילות מסוים וגוף פרטי מגיש בקשה לקבלת תמיכה בגין אותה פעילות, לא ניתן להתעלם מתמיכה שקיבל אותו גוף ממשרד אחר בגין אותה פעילות בדיוק. בית המשפט קבע כי יש להתחשב באותה תמיכה "כפולה" בעת מתן התמיכות הנוספות, ולוודא שאותו גוף לא יתקצב פעמיים בגין אותה פעילות.

בעקבות פסק הדין, פרסם היועץ המשפטי לממשלה דאז בחודש נובמבר 1998 את הנחיית היועץ בנושא (כיום הדברים מוסדרים בהנחית היועץ מס' 1.2005 שיצאה בשנת 2002. דומה שבעת עדכון ההנחיה נשמט מעיני היועץ תיקון החקיקה שנציג מיד). במסגרת ההנחיה נקבע בהסתמך על פסיקת בג"ץ שלעיל שהצעת חוק התקציב השנתי לא תכלול יותר מתקנה תקציבית אחת לנושא תמיכה אחד. במילים אחרות: לא יהיו בחוק התקציב שני סעיפים של תמיכה באותו סוג של פעילות. לפיכך, ככל ששני משרדים מעוניינים לתמוך באותו סוג של פעילות, עליהם לתאם ביניהם

הכנסת ירושלים 91950. טל' 02-6408024, פקס: 02-6408375

אוריה אילו- 0523803902, איתן פולד- 05524438018

uriyahi@knesset.gov.il, bezalels@knesset.gov.il



הכנסת

ח"כ בצלאל סמוטריץ'

את מתן התמיכה, ולהעביר את כספי התמיכה באמצעות משרד אחד בלבד שיהיה אחראי על מתן התמיכה בתיאום עם המשרד השני.

בתגובה להנחיית היועץ ולפסק הדין אשר הטילו לכאורה מגבלות על מתן כפל תמיכות תיקון המחוקק בפברואר 1999 את סעיף 3א וקבע כדלקמן:

(1)(1) לא יקבל מוסד ציבור תמיכה מיותר ממשרד ממשלתי אחד, אלא אם כן נתקיימו לגביו שני אלה:

(א) סך כל סכום התמיכה לא יעלה על 90% מעלות הפעולות שבעבורן מבקש מוסד הציבור את התמיכה;

.....

(2) שר האוצר יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ובאישור הוועדה, הוראות לביצוע סעיף קטן זה.

משמעות הדברים היא שהמחוקק החליט לשנות את קביעת בג"ץ ואת הנחיית היועץ וקבע שאין מניעה לכך שגוף פרטי ייתמך ע"י יותר ממשרד ממשלתי אחד, ובלבד שסך התמיכה לא יעלה על 90% מעלות הפעילות הנתמכת. אם נחזור לדוגמת התיאטרון בפריפריה אותה הזכרנו קודם, הרי שכל עוד סך שלוש התמיכות אינו עולה על 90% מעלות הפעלת התיאטרון, אין בעיה עם כך שהתיאטרון נתמך ע"י שלושת משרדי הממשלה. מטרת ההגבלה שאותה קבע המחוקק היא אך ורק למנוע מצב שגוף מסוים יתוקצב ביתר ויקבל לידיו כספים שאינם נדרשים על מנת לקיים את הפעילות הציבורית הנתמכת.

עיון קצר ב'דברי הכנסת' מהשיבות שבהם נחקק התיקון לסעיף 3א מוכיח כי המחוקק היה מודע לפסק הדין ולעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, וכי מטרת התיקון היתה ברורה - לאפשר את המשך 'כפל התמיכות':

"ביוזמתו של היועץ המשפטי לממשלה ישבו מנכ"לים של כמה משרדים רלוונטיים לעניין, ולא הצליחו בעת הזאת להגיע להסכמה. ולכן, כדי למנוע התמוטטות של מוסדות חינוך, של ארגונים וולונטריים שעושים פעולות עבור החברה, אמרתי שיש לדחות את ההוראה של מניעת כפל תשלומים. ולכן הצעתי - וזה התקבל ברוב קולות בוועדה - שהתיקון הזה יוכנס, ואכן התיקון הוכנס."
(ח"כ אברהם רביץ)



הכנסת

ח"כ בצלאל סמוטריץ'

"הוויכוח הוא עם היועץ המשפטי לממשלה, שהגיש הצעה מסוימת, שאתם באמצעות החוק הזה, שמביאים אותו היום, רוצים לעקוף אותה, וזה הכול." (ח"כ חיים אורון)

למרות כוונתו הברורה של המחוקק לאפשר קבלת תמיכות ממספר מקורות במקביל, לא תוקנה הנחיית היועץ בנושא ועל פניו נראה שהיא אינה עולה בקנה אחד עם לשון החוק ועם כוונתו הברורה של המחוקק שבסעיף 3א(ח1) לחוק יסודות התקציב.

סעיף 7 לנוהל התמיכות של שר האוצר (2013) מאמץ למעשה את האמור בהנחיית היועץ, וקובע אף הוא איסור על מתן כפל תמיכות. זה בהחלט לא מפתיע שכן הנוהל פורסם "בהתייעצות" עם היועץ המשפטי לממשלה ונראה שהנוהל מיישם את לשון הנחיית היועץ במקום להיצמד ללשון החוק. הלכה למעשה, בכל הקשור לכפל התמיכות הוראת הנוהל מאיינת את הסעיף המסמיך והופכת אותו לאות מתה. לא ניתן לפרש את המונח "הוראות לביצוע" כ"הוראות לאיסור ביצוע". משאלו הם פני הדברים נראה שבמסגרת החוקית הקיימת אין לשר האוצר כל מניעה משפטית לשנות את הוראות נוהל התמיכות ולאפשר את מתן כפל התמיכות עד לגובה 90% מעלות הפעילות הנתמכת בהתאם להוראות סעיף 3א.

חוות הדעת של הגב' דינה זילבר

חוות הדעת עוסקת כאמור בסוגיית 'כפל התמיכות' לפי סעיף 3א, אולם חוות הדעת מוגבלת באופן בלתי שוויוני אך ורק לתמיכות משרדי הממשלה בתחום הגרעינים המשימתיים. כבר כעת אציין כי כלל לא מוזכר בחוות הדעת האם נבדקה האפשרות שישנם תחומי תמיכה אחרים כגון חינוך, סביבה, תרבות וספורט המתקצבים גם הם ביכפל תמיכות. זאת, חרף העובדה שהגרעינים המשימתיים נתמכים בסה"כ בכ-80 מיליון ש"ח מתוך 2 מיליארד ש"ח כספי התמיכות (4% מכלל כספי התמיכות).

חוות הדעת סוקרת את מקורות התקצוב של הגרעינים המשימתיים למיניהם - החלטות הממשלה הספציפיות המקצות תקציבים לגרעינים המשימתיים וכן מדיניות תמיכה משרדית כללית. כן עוסקת חוות הדעת במנגנונים שדרכם מועברים הכספים לגופים הנתמכים (סעיף 3א, 'קול קורא', רכישת שירותים וכיו"ב). בהקשר זה נטען בחוות הדעת כי בשל אופי התמיכה בגרעינים המשימתיים, על כלל התמיכות הממשלתיות לעבור למסלול של תמיכה לפי סעיף 3א - לרבות



הכנסת

ח"כ בצלאל סמוטריץ'

תקציבים שהוקצו לפי החלטות ממשלה ספציפיות שלפי חוק אין צורך להעביר אותם במנגנון של א3.

כמתואר בחוות הדעת, הגרעינים המשימתיים נתמכים ע"י מספר גופים ממשלתיים במקביל אשר מנסחים את תבחיני התמיכה בנפרד. משכך, נטען בחוות הדעת כי גם כאשר מבחני התמיכה השונים הם בעלי אמות מידה ותנאי סף מדידים ואובייקטיביים, עצם העובדה שקיימים מספר מבחנים שונים המיועדים לאותה תכלית גורמת לפער ניכר בתמיכה המגיעה בסופו של יום לגרעינים וכך נוצרת פגיעה בשוויון: "מובן איפה, שהדבר מוביל לחוסר שוויון. כך, גרעינים בעלי נתונים זהים, יקבלו תמיכה בהיקף שונה בכל משרד. גרעינים מסוימים יקבלו תמיכה ממספר משרדים, ואחרים לא. למרות שאופי פעולתם דומה או אף זהה" (עמ' 13 לחוות הדעת).

באופן קונקרטי, המשנה ליועמ"ש טוענת כי ההתייחסות אל הגרעינים תורניים בנפרד מגרעינים משימתיים אחרים אינה מוצדקת מבחינת סוג הפעילות שהם מקיימים. לדידה, מדובר בדיוק באותו סוג של פעילות. לשיטתה של המשנה ליועמ"ש "משיכת אנשי תורה ממרכז הארץ לעיירות הפיתוח ולשכונות מצוקה" אשר משרד החינוך רואה בה ערך רלוונטי המצדיק תקצוב בנפרד אינה שונה מפעילותו של גרעין משימתי שלא עונה על התבחין התורני הנ"ל, ואין לראות זאת כפעילות שונה אלא הכל "פעילות חינוכית שתכליתה חברתית". לטענתה, במרכז הגרעינים התורניים עמד בעבר 'כולל' אשר הצדיק התייחסות 'תורנית' נפרדת בהיבט התמיכה, אולם כיום רבו הגרעינים התורניים שאין בהם 'כולל' ולכן אין מקום להתייחס אליהם כשונים מהגרעינים החברתיים האחרים. בשורה התחתונה קובעת המשנה ליועמ"ש כי "אין לערוך אבחנות דקות בפעולות הגרעינים השונים".

מסקנות חוות הדעת

חוות הדעת גורסת כי על מנת למנוע מצב של 'כפל תמיכות' בתחום הגרעינים המשימתיים יש לפעול לכך שרק משרד אחד יהיה אחראי לתקצובם, ואילו שאר המשרדים יעבירו את הכספים המיועדים לתמיכה בגרעינים דרכו. אותו משרד, 'מנהלת' או יחידת סמך שירכז את הנושא יפרסם מבחני תמיכה אחידים (בהתאם לסעיף 3א), ויחלק את כספי התמיכה תוך שמירה על חלוקה שוויונית ואחידה.

בשל חריפות המסקנות שבחוות הדעת והחומרה בה אני רואה אותן, אביא את הדברים בלשונה של המשנה ליועמ"ש: "החל מראשית שנת 2017, לא תינתן תמיכה לגרעינים משימתיים אלא



הכנסת

ח"כ בצלאל סמוטריץ'

לפי מבחנים אחידים ובאמצעות משרד אחד, כמפורט לעיל. עד למועד זה, יותקנו מבחני תמיכה מתאימים, שיכללו הוראות מעבר לפי הצורך, ויבוצעו הפעולות המנהליות הנדרשות להאחדת מנגנוני התקצוב והתמיכה באותו משרד. "ממשיכה המשנה ליועמ"ש וקובעת לוח זמנים ליישום הוראותיה: "לפיכך, על המשרדים הנוגעים בדבר לבוא בדברים זה עם זה, על מנת לקבוע את זהות המשרד שיהיה אחראי על התמיכה כאמור. זאת עד לתאריך י"א באב תשע"ו, 15 באוגוסט 2016. ככל שלא יוסכם הדבר עד אז, יובא העניין לפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה, על מנת שיכריע בדבר עד לתאריך י"ב באלול תשע"ו, 15 בספטמבר 2016. ... על היועצים המשפטיים של המשרדים לסייע ככל הניתן במאמץ גיבוש מבחני התמיכה כנזכר, על מנת להבטיח עמידה ביעד של הסדרת התמיכה בגרעינים המשימתיים כדן כפי שפורט בחוות דעת זו. זאת, בין היתר, על מנת להמנע ממצב בו, בהעדר הסדרה כאמור, ולמרות רצונם של המשרדים בכך, לא תתאפשר תמיכה בגרעינים באופן שעלול להביא לפגיעה בהם."

הקשיים העולים מחוות הדעת

כפי שכתבתי בפתיחת דבריי, חוות הדעת והמסקנות שבסופה מעלים חשש אמיתי לפגיעה בשלטון החוק, בכללי המינהל התקין ובמעמדו של הייעוץ המשפטי מצידה של המשנה ליועמ"ש, והכל כפי שאפרט כעת.

1. פגיעה בשוויון בהתמקדות בגרעינים המשימתיים.

ראשית, לא ברור על מה ולמה בחרה המשנה ליועמ"ש להתמקד בסוגיית כפל התמיכה בגרעינים המשימתיים. אין לכך כל הסבר המניח את הדעת. המשנה ליועמ"ש כלל אינה דנה באפשרות הסבירה שישנם תחומים אחרים של פעילות חברתית נתמכת שגם בהם קיים 'כפל תמיכה' כפול ומכופל. ולראיה, פסק הדין אשר עסק בנושא כפל התמיכות ניתן שנים רבות לפני התרחבות התופעה של הגרעינים המשימתיים, כך שאין חולק שהגרעינים המשימתיים אינם המקור לתופעת 'כפל התמיכות'. לטעמי, עובדה זו לבדה מעלה חשש ממשי לשרירותיות והתייחסות בררנית. לא ברור לי כיצד ניתן באותה נשימה גם לעצור בפועל תקצוב בתחום תמיכה מסוים וגם כלל לא לבחון אם אותה בעיה קיימת במקומות אחרים. אם הזכות לשוויון עומדת ביסוד חוות הדעת, כיצד חוות הדעת בעצמה פוגעת בשוויון בתחולתה?



הכנסת

ח"כ בצלאל סמוטריץ'

2. טעות בנייתוח הפגיעה בשוויון.

על פניו, נראה שחוות הדעת אינה מדייקת בכל הקשור לשימוש במונח השוויון. על מנת לטעון שיש פגיעה בשוויון על הטוען לפגיעה מוטל להגדיר את 'קבוצת השוויון' ולהוכיח שיש הפליה בין מספר גורמים שבתוך אותה קבוצת שוויון ושהבחנה הננקטת ביניהם אינה רלוונטית לתוכן העניין. הפלייה אפוא היא מתן יחס שונה לאנשים שמאפייניהם שווים.

המשנה ליועמ"ש בחרה להגדיר את קבוצת השוויון של הגרעינים המשימתיים שלא בהתאם לעמדתם העקרונית של הגורמים המקצועיים במשרדי הממשלה, ומבלי לעמוד על מאפייניהם הייחודיים ותרומתם השונה לחברה הישראלית. בשל השינוי בהגדרת 'קבוצת השוויון' נוצרת לכאורה ההפליה הנטענת בין חברי הקבוצה. אלא שכאמור מדובר בטיעון מעגלי, שכן לדידו של משרד החינוך, למשל, כלל לא מדובר באותו סוג של גרעינים משימתיים ולכן לא ניתן להתייחס אליהם באמצעות מבחן תמיכה אחיד. משרד החינוך היטיב לבטא זאת בהתייחסו לחוות הדעת – *"ההשוואות המצביעות על אי השוויון, לכאורה, המוצגות בחוות הדעת מניחות, למעשה, את המבוקש, בכך שמשוות בין היקפי פעילות ומספרי חברים. אולם, נוכח האופי השוני של הגרעינים ותכליותיהם השונות, אין מקום להשוואה"*.

ניכר כי חוות הדעת מסרבת במיוחד להכיר באופי השונה של גרעין משימתי כללי וגרעין משימתי 'תורני'. מבחינתה של המשנה ליועמ"ש, לא ניתן לאפיין אחרת כל אחד מסוגי הפעילויות השונים, ולכן ממילא לא ניתן לקבל מצב בו הם מתוקצבים לפי מבחני תמיכה שונים וע"י משרדי ממשלה שונים. לצערי, יש לבחון האם מתחת לטענת הפגיעה בשוויון מסתתרת תפיסה שלא רואה ערך בפעילות תורנית כערך לגיטימי הראוי לתמיכה. **זאת יש לומר - הדרישה לשוויון אינה יכולה להיות תחליף להעדפה ערכית שבסמכותה של הממשלה לקיים בהתאם לעקרונותיה ובכפוף לעמידה בכללי הדין.**

3. חוות הדעת סותרת את לשון החוק וכוונת המחוקק.

ההתפתחות הכרונולוגית של הדין מוכיחה כי חוות הדעת אינה עולה בקנה אחד עם לשון החוק ועם כוונת המחוקק. כאמור לעיל, לאחר מתן פסק הדין של בית המשפט העליון המחוקק הביע את עמדתו במפורש וקבע בתיקון החוק שגוף פרטי **יכול** להיתמך ע"י מספר משרדי ממשלה בגין אותה פעילות כל עוד סך המימון אינו עולה על 90% מעלות הפעילות.



הכנסת

ח"כ בצלאל סמוטריץ'

אודה ולא אבוש. למקרא חוות הדעת ובטרם למדתי את העניין לעומק, סברתי שכפי שהיה בעניינה של החטיבה להתיישבות יהא עלי לתקן כעת את החוק בכדי לרפא את הפגמים עליהם הצביעה חוות הדעת ולאפשר את המשך פעילותם של הגרעינים. אלא, שמשישבתי על המדוכה ועמדתי על הכרונולוגיה המשפטית הנ"ל התחוור לי כי המחוקק כבר קדמני בשנת 1999 וביצע את התיקון הנדרש. למרבה התמיהה והכשל הדמוקרטי היורד לשורשה של השיטה - החוק נותר אות מתה והגב' זילבר פשוט מתעלמת ממנו לחלוטין, ולכך לא ניתן להסכים.

4. ההבדל בין ייעוץ משפטי לקבלת החלטות מנהליות.

על מנת שהיועץ המשפטי לממשלה יפסול פעולה של הרשות המבצעת עליו להצביע על אי-חוקיות חמורה הנובעת מהפעולה (או במילותיו של אדוני מהעת האחרונה: "מניעה משפטית"). ברוח זו אף התבטא כבי' לאחרונה במסגרת הופעתו בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת ביום 19.7.2017. אבקש אפוא לבחון האם הפגם שאליו מתייחסת חוות הדעת הוא כה חמור עד כדי כך שהוא מצדיק את הפסקת המימון לאלתר.

כך מתארת עו"ד זילבר את הקושי המשפטי:

"מציאות זו יוצרת קושי לא מבוטל, הן מבחינת פוטנציאל הפגיעה במנהל התקין והן מבחינת הפגיעה בשוויון הנוצרת ממציאות זו" (עמ' 2 לחוות הדעת).

גם אם נסבור שישנם קשיים משפטיים במצב הנוכחי (ועל כך אני חולק כאמור), נראה שמוסכם כי קושי חוקי חמור ומהותי בוודאי ובוודאי שאין כאן, גם לא לשיטתה של המשנה ליועמ"ש. **משאלו הם פני הדברים, לא ברור כיצד "קושי משפטי פוטנציאלי" מצדיק התערבות בפעילות הרשות המבצעת עד כדי שלילת תקצוב של כמעט 200 גופים התנדבותיים!.**

וזאת צריך לומר: התמיכות הכספיות הניתנות לגרעינים המשימתיים ניתנו לפי חוק ולפי כל דין. **לא ברור אפוא באיזו סמכות אוסרת המשנה ליועמ"ש על משרדי הממשלה להפעיל את סמכותם לפי חוק בשל קושי משפטי פוטנציאלי שהיא מוצאת.**

המשנה ליועמ"ש קבעה בחוות דעתה שהתמיכות לשנת 2016 ימשיכו להינתן כסדרן, ואילו החל משנת 2017 כל עוד לא יפורסמו מבחני תמיכה חדשים ואחידים בהתאם להוראותיה יחדלו משרדי הממשלה מלתת תמיכות כספיות לגרעינים משימתיים. וכעת נשאל, ממה נפשך: אם התמיכות אינן חוקיות בעליל, הרי שעליהן להיעצר לאלתר. מאידך, ככל שהן חוקיות אך מעלות



הכנסת

ח"כ בצלאל סמוטריץ'

קשיים משפטיים בלבד, מדוע נקבע שבעוד חצי שנה יופסקו התמיכות? מדוע לא להמשיך עם מתן התמיכות עד אשר יוסדר המצב המשפטי? אולי יש צורך בשנה וחצי על מנת להסדיר את הנושא? ואולי השינוי הנדרש יתקל בקושי פוליטי שכפייתו בלוח זמנים צר תביא לבחירות? האם עד לשם כיוונה המשנה בהנחייתך?! שאלות פרקטיות של הוראות מעבר בוודאי מסורות להחלטת הרשות המינהלית כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת.

במאמר מוסגר נעיר שהמשנה ליועמ"ש מכירה ויודעת כי המשא-ומתן בין משרדי הממשלה לבין משרד המשפטים בעניין ניסוח תבחיני תמיכות אורך חודשים רבים, ולא תמיד בגלל התנהלות המשרדים. לפיכך, מי ערב למשרדי הממשלה שמחלקתה של המשנה ליועמ"ש תפעל במהירות הנדרשת על מנת לפרסם את התבחינים החדשים בזמן? האם לא עלול להיווצר מצב שבעקבות עומס עבודה במחלקתה של המשנה ליועמ"ש ו/או מחלוקות שיתגלעו בין הדרג המדיני ליועצים המשפטיים ו/או בין היועצים המשפטיים של המשרדים לבין עו"ד זילבר - לא יפורסמו מבחני התמיכה בזמן שבו נקבה המשנה ליועמ"ש בחוות דעתה וכתוצאה מכך תיעצר התמיכה בגרעינים המשימתיים? ואם כך יקרה, מי יישא באחריות כלפי הגופים הנתמכים – משרדי הממשלה או המשנה ליועמ"ש?

כאמור, קריאת מסקנות חוות הדעת מעלה את התחושה שלא מדובר בחוות-דעת משפטית אלא בהחלטת ממשלה. המשנה ליועמ"ש קובעת כי "יש להביא למצב בו כלל הגורמים התומכים ירכזו את פעילותם תחת קורת גג אחת. אותו גוף יכול להיות מנהלת נפרדת, יחידת סמך ממשלתית או כל גוף ממשלתי אחר אשר יוכל לתכלל את פעילות הגרעינים המשימתיים על גוניהם השונים". ברור שהחלטה כזו המטילה על גוף ממשלתי תפקיד רחב ואחריות מיניסטריאלית רבה דורשת הקצאת משאבים מתאימה. האם המשנה ליועמ"ש קובעת כיצד יתוקצב אותו "גוף ייעודי"? האם היא קובעת על חשבון מה הוא יתוקצב? הרי ברור שמדובר בהחלטה מובהקת של מדיניות כלכלית ממשלתית, ולא ברור מה לייעוץ משפטי ולה. לא זו אף זו: המשנה ליועמ"ש קובעת לוח זמנים צפוף אשר כל עוד משרדי הממשלה לא יעמדו בו, יאסר עליהם להמשיך ולתת תמיכות בהתאם למבחנים שפורסמו ואושרו לפי חוק. יגעתי ולא מצאתי בסיס משפטי בתורת המשפט המנהלי שמאפשר ליועץ משפטי להגדיר לממשלה לוח זמנים צפוף ומסוים ליישום חוות דעת משפטית אשר אי עמידה בו תביא להפסקת היישום של החלטות ממשלה אשר התקבלו לפי כל דין. אין ספק שחוות הדעת שבפנינו מותחת לקצה את הקו העדין שבין חוות דעת משפטית לבין החלטה מינהלית אופרטיבית.



הכנסת

ח"כ בצלאל סמוטריץ'

5. הכפפת ההעברות התקציביות שלפי החלטות הממשלה לסעיף 3א.

מן המפורסמות היא שקבלת תמיכה לפי סעיף 3א כרוכה כיום בהליך בירוקרטי ומשפטי ארוך ומסורבל, עובדה המביאה לכך שסך סכומי התמיכה המועברים בערוץ זה נמוך מאוד באופן יחסי לשאר ערוצי התמיכה הממשלתית. לא בכדי מחפשים ומוצאים משרדי הממשלה ערוצים נוספים להעברת תמיכה בהתאם למדיניות הממשלה והחלטותיה. לפיכך, הוראתה של המשנה ליועמ"ש שלפיה יש להעביר את כלל כספי התמיכה בגרעינים המשימתיים לערוץ התמיכה לפי סעיף 3א לא רק שאינה מתבססת על חובה הקבועה בדין, אלא שהיא עלולה להביא בסופו של יום לקיצוץ דרמטי בסך כספי התמיכה שיגיעו בסופו של יום אל כלל הגרעינים המשימתיים.

על יסוד כל האמור, אבקשך לבטל את חוות הדעת האמורה. למצער, אבקשך להכריז כי חוות דעת זו לא מטילה "מניעה משפטית" על הממשלה אשר בסמכותה לבחור להמשיך ולפעול במתכונת הקיימת.

בכבוד רב,

 ח"כ עו"ד בצלאל סמוטריץ'

העתקים:

- שר החקלאות ופיתוח הכפר, ח"כ אורי אריאל
- שר החינוך, ח"כ נפתלי בנט
- שר השיכון, ח"כ יואב גלנט
- השר לפיתוח הנגב והגליל, ח"כ אריה דרעי
- שרת המשפטים, ח"כ אילת שקד
- יו"ר הכנסת, ח"כ יואל (יולי) אדלשטיין



הכנסת

ח"כ בצלאל סמוטריץ'

יועמ"ש הכנסת, עו"ד איל ינון
היועצת המשפטית למשרד רה"מ, עו"ד שלומית ברנע-פרגו
היועצת המשפטית למשרד החקלאות, עו"ד אפרת אביאני
היועצת המשפטית למשרד החינוך, עו"ד דורית מורג
היועץ המשפטי למשרד השיכון, עו"ד אלעזר במברגר
היועץ המשפטי למשרד הפריפריה, הנגב והגליל, עו"ד מרון כליפה
היועצת המשפטית לאגף מוסדות תורניים במשרד החינוך, עו"ד מרים גרזי
החשבת הכללית במשרד האוצר, הגב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו
הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר אמיר לוי
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), עו"ד דינה זילבר
עו"ד חנן ארליך, מח' ייעוץ וחקיקה

הכנסת ירושלים 91950. טל' 02-6408024, פקס : 02-6408375

אוריה אילו- 0523803902, איתן פולד- 05524438018

uriyahi@knesset.gov.il , bezalels@knesset.gov.il