



## היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 04797816  
ירושלים, י"ח בכסלו תשע"ז  
18 בדצמבר 2016

לכבוד  
חבר הכנסת משה גפני  
יושב ראש ועדת הכספים

שלום רב,

### הנדון: פרק מס ריבוי דירות בהצעת חוק ההסדרים לשנים 2017-2018 - הליך החקיקה

בתוקף סמכותי לפי סעיף 17(ב)(2) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, הקובע כי היועץ המשפטי לכנסת יפעל להבטחת תקינותם של הליכי החקיקה, אתכבד לפנות אליך כדלקמן:

1. ביום שישי האחרון, 16.12, בסביבות השעה 07:00 בבוקר, לאחר יום ולילה רצופים של דיונים והצבעות על נושאים שונים מתוך הצעת חוק ההסדרים, אישרה ועדת הכספים את הפרק העוסק במס ריבוי דירות. **עמדתנו היא כי הליך חקיקתו של פרק זה בוועדת הכספים עולה כדי אי-תקינות חמורה של הליך החקיקה היורדת לשורשו של ההליך, הכול כפי שיפורט להלן. אדגיש כי עמדה זו אינה נוגעת לתוכן ההסדר אלא להליך שקדם לאישורו בלבד.**
2. כידוע, הפרק האמור, הכולל עשרות סעיפים, הוצג על ידי משרד האוצר כנושא בעל חשיבות מיוחדת במסגרת המדיניות הכלכלית לשנים הקרובות. לאור זאת, קיימה ועדת הכספים לפני כחודש דיון ראשוני וכללי אודות ההסדר המוצע, במהלכו הביעו חברי כנסת רבים ביקורת על ההסדר. לאחר הדיון ביקש משרד האוצר שלא להעלות לפי שעה נושא זה לדיון, זאת על אף פניות מרובות מצד יו"ר הוועדה והייעוץ המשפטי של הוועדה, שסברו כי אין להותיר נושא מורכב שכזה לרגע האחרון.
3. גם בשבוע האחרון, כשהחלה ועדת הכספים להתכנס לקראת סיום הטיפול בהצעת חוק ההסדרים וקיום ההצבעות, המשיך משרד האוצר לעמוד בסרובו להביא בפני הוועדה נוסח מעודכן של הפרק האמור. ביום רביעי, 14.12, משהתקרב המועד האחרון לסיום ההצבעות ופרק זה נותר היחיד שטרם נדון לגופו, קבע יו"ר הוועדה את הפרק על סדר יומה של הוועדה, אך בסופו של דבר הפרק לא הובא לדיון, שכן משרד האוצר לא העביר לוועדה את הנוסח הרלבנטי.

4. **יצוין כי היועצת המשפטית של הוועדה חזרה והדגישה בפני אנשי האוצר כי גם לאחר העברת הנוסח יש לכל הפחות לאפשר לחברי הכנסת מספר שעות לשם עיון בו והכנת הסתייגויות.**
5. לאחר שהדיונים ביום רביעי הסתיימו בשעה 03:30 לפנות בוקר, גם יום חמישי, 15.12, הוקדש כולו לדיונים והצבעות בוועדה החל משעות הבוקר. לאור בקשותיה החוזרות ונשנות של היועצת המשפטית לוועדה לקבל את הנוסח המעודכן, הועבר אליה בשעות הצהריים נוסח חלקי בלבד, הכולל רק הוראות שעניינן קופת גמל להשקעה, האמורות להתווסף לפרק האמור, ולא נכללו בנוסח הצעת החוק כפי שאושרה בקריאה הראשונה. מכיוון שהנוסח החלקי הועבר לאחר שהחלו כבר הדיונים בוועדה, לא היה סיפק בידי היועצת המשפטית ללמוד אותו.
6. רק בשעות הערב של יום חמישי העביר משרד האוצר נוסח מעודכן של הפרק כולו ליועצת המשפטית של הוועדה ולחברי הוועדה. **יודגש כי מדובר בהסדר מיסוי ארוך ומורכב, הכולל גם סנקציות פליליות, וכי בעת שהועבר נוסח זה הן חברי הוועדה והן היועצת המשפטית היו בדיונים אינטנסיביים והצבעות בוועדה, ולכן מטבע הדברים לא יכלו להתפנות לקריאה ולימוד של ההסדר החדש.**
7. כשעתיים לאחר שהנוסח נשלח לחברי הכנסת, החלה ועדת הכספים, בסביבות השעה 23:00, לדון בפרק האמור, בהתאם לנוסח המעודכן. חברי כנסת רבים, קואליציה ואופוזיציה כאחד, התרעמו על כך כי הם נדרשים להצביע על עניין מורכב ושנוי במחלוקת מבלי שניתנה להם הזדמנות ללמוד אותו.
8. בפתח הדיון ביקשו חברי הוועדה את התייחסותה של היועצת המשפטית של הוועדה לבעייתיות בהליך כפי שפורטה עד כה. בתשובה סקרה היועצת המשפטית לוועדה בתמצית את ההתפתחויות בכל הנוגע להליכי החקיקה של חוק ההסדרים לאורך השנים, **וציינה כי אפילו במושגים של חוק ההסדרים, קורותיו של פרק זה חורגים באופן קיצוני מהליכי חקיקה תקינים. עוד הוסיפה היועצת המשפטית כי גם היא עצמה לא הספיקה ללמוד את הנוסח המעודכן של הפרק האמור, ותתקשה לתת ייעוץ משפטי הולם.** בנוסף לכך ציינה היועצת המשפטית כי גורמים רלבנטיים, המשתתפים לרוב בדיונים מסוג זה, ואף הביעו עניין בסוגיה, וביניהם לשכת רואי החשבון ולשכת עורכי הדין, אינם נוכחים בדיון בשל העובדה שהוא מתרחש באמצע הלילה, וכלל לא קיבלו את הנוסח המעודכן, כמקובל.
9. לאחר דברים אלה נטשו חברי האופוזיציה את חדר הוועדה, והישיבה נמשכה לאורך הלילה בהשתתפות חברי הקואליציה בלבד וללא דיון ממשי בפרטי ההצעה, עד לאישורה.
10. עד כאן תיאור תמציתי של השתלשלות הדברים, ומכאן למסקנות העולות מכך: כידוע, חוק אינו נבחן רק על פי ההסדר המהותי שבו או בכך שאושר ברוב קולות, אלא גם על יסוד תקינות ההליך שהביא לאישורו. בית המשפט קבע לא אחת כי פגם חמור בהליך החקיקה היורד לשורשו של ההליך יכול שיביא לפסילתו של חוק (ר' למשל בג"ץ 4885/03 פרשת ארגון

מגדלי העופות; בג"ץ 7557/13 לשכת רואי החשבון, שעסקו שניהם בחוקי הסדרים). אכן, גם אם בסופו של יום חברי הכנסת מצביעים לא אחת על פי משמעת סיעתית, יש להבטיח כי לא ייפגע "עקרון ההשתתפות" של חברי הכנסת בהליך החקיקה, שנקבע בפסיקה כעקרון יסודי שמשמעותו כי "תינתן לחברי הכנסת אפשרות מעשית לגבש את עמדתם בקשר להצעת החוק".

11. אנו סבורים כי **הצטברות הנסיבות** כפי שפורטו לעיל, ובהן: העברת הנוסח ברגע האחרון ובעת שהוועדה דנה בעניינים אחרים כך שלא התאפשר לחברי הכנסת וליועץ המשפטי של הוועדה ללמוד את הנוסח המעודכן; מורכבותו ואורכו של הפרק שכלל לצד סעיפי מיסוי רבים גם הוראות עונשיות וכן הוראות שזכרן לא בא בנוסח הצעת החוק בקריאה הראשונה; אי מתן הזדמנות לגורמי חוץ להשמיע את עמדתם באשר לנוסח המעודכן, כמקובל; עמדתה המפורשת של היועצת המשפטית של הוועדה, בזמן הדיון ולפניו, כי ההתנהלות אינה תקינה; והכול כאשר מדובר בדיון שהתקיים כולו לאורך הלילה לאחר יום דיונים ארוך כאשר היום הקודם הסתיים אף הוא באמצע הלילה; **כל אלה מובילים למסקנה כי ההתנהלות במקרה שבפנינו לא איפשרה עמידה בדרישות "עקרון ההשתתפות", שהוא כאמור עקרון יסודי בחקיקה.**

12. **לאור כל האמור לעיל, אין לי אלא לקבוע כי בהליך החקיקה של פרק מס ריבוי זירות בהצעת חוק ההסדרים נפל פגם היורד לשורש ההליך.**

בברכה,  
איל ינון

העתק:  
חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין, יושב ראש הכנסת  
חה"כ דוד ביטן, יושב ראש הקואליציה  
חברי ועדת הכספים  
ד"ר אביחי מנדלבלוט, היועץ המשפטי לממשלה  
עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר (בפועל)  
עו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לוועדת הכספים  
מר טמיר כהן, מנהל ועדת הכספים