

1. התאחדות יצרני החלב בישראל בע"מ
  2. אلعד מעלמי
  3. דרור קורלנדר
- באמצעות ב"כ שמרית כרמי נעמת ואח'  
רח' ויצמן 2, תל אביב 6473602  
טלפון: 03-6070600; פקס: 03-6070666; מייל: [shimrit@lipa.co.il](mailto:shimrit@lipa.co.il)

העותרים

- נגד -

1. הכנסת
  2. יו"ר הכנסת
  3. יו"ר ועדת הכנסת
  4. יו"ר ועדת הכלכלה
  5. יו"ר הוועדה למיזמים מיוחדים
  6. היועצת המשפטית לכנסת
- באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת  
משכן הכנסת, קריית בן גוריון ירושלים, 9195016  
טלפון: 02-6408650; פקס: 02-6496801; מייל: [arkaot@knesset.gov.il](mailto:arkaot@knesset.gov.il)

7. שר האוצר
- באמצעות פרקליטות המדינה  
רח' שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה, ירושלים  
טל: 073-3925511; פקס: 02-6467001; מייל: [HcJ-dep@justice.gov.il](mailto:HcJ-dep@justice.gov.il)

המשיבים

### תגובה מטעם המשיבים 1-6 (הכנסת) לבקשה לצו ביניים ולבקשה לקביעת מועד דיון דחוף

1. עניינה של העתירה, בהחלטת ועדת הכנסת מיום 3.2.26 להעביר את פרק י"ז להצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026), התשפ"ו-2026 (להלן: **הצעת חוק התכנית הכלכלית**, או: **הצעת חוק ההסדרים**; פרק י"ז), העוסק ברפורמה מוצעת בענף החלב, לטיפול של הוועדה למיזמים ציבוריים לצורך הכנת פרק זה לקריאות השנייה והשלישית.
2. לצד העתירה התבקש בעתירה צו ביניים וצו ארעי האוסר על דיון בפרק י"ז בוועדה למיזמים ציבוריים.
3. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, מוגשת בזה תגובה ממוקדת לבקשה לצו ביניים ולקביעת מועד דיון דחוף.

## א. עיקרי העובדות הרלוונטיות

### 1.א. נוהל העבודה על הצעות חוק ההסדרים

4. ביום 19.1.26 הונחה הצעת חוק התכנית הכלכלית, לצד הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2026), התשפ"ו-2026 (להלן: **הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית**), כהצעות חוק ממשלתיות על שולחן הכנסת. להלן נכנה את שתיהן: **הצעות חוקי ההסדרים**. ביום 28.1.26 אושרו הצעות החוק בקריאה הראשונה במליאת הכנסת.

5. הטיפול בהצעות חוק ההסדרים בכנסת נעשה בהתאם לנוהל עבודה שגובש בשנת 2007 בגיבוי יו"ר הכנסת, יו"ר ועדת הכנסת, יו"ר ועדת הכספים, היועצת המשפטית לכנסת והיועצת המשפטית לוועדת הכספים, ועבר שינויים מסוימים מאז. כיום, נוהל העבודה מעוגן בהנחיית היועצת המשפטית לכנסת בעניין פיצול נושאים מהצעת חוק ההסדרים (להלן: **נוהל הטיפול בהצעת חוק ההסדרים**).

הנחיית היועצת המשפטית לכנסת בעניין פיצול נושאים מהצעת חוק ההסדרים מצורפת ומסומנת מש/1.

6. בהתאם לנוהל הטיפול בהצעת חוק ההסדרים, הטיפול בהצעות חוק ההסדרים נעשה בדרך כלל בשלבים הבאים:

א. **שלב ההידברות המוקדם**: לאחר אישורה של התכנית הכלכלית בממשלה, ועוד בטרם פרסום תזכיר הצעת חוק ההסדרים והנחת הצעת חוק ההסדרים על שולחן הכנסת לקריאה הראשונה, נהוג כי יו"ר הכנסת מקיים הידברות מקדימה עם שר האוצר או עם נציגי משרד האוצר, בשיתוף הייעוץ המשפטי לכנסת ולוועדת הכספים. מטרת ההידברות היא להביא בפני נציגי משרד האוצר את עמדת הכנסת והייעוץ המשפטי לכנסת בעניין היקף הצעות החוק והנושאים שאינם מתאימים להיכלל בהן בשל השיקולים שיפורטו בהמשך. בהידברות זו, שהשתכללה לאורך השנים, מוסכם על פיצול חוקים מסוימים או פרקים מסוימים מהצעת חוק ההסדרים עוד בטרם הנחתה על שולחן הכנסת. הצעות החוק הללו מובאות בהליך חקיקה נפרד אף אם הן נכללות לעיתים באותה חוברת של הצעת החוק. נציין כבר כעת כי השנה לא התקבלה הסכמה על פיצול כאמור בשלב זה.

ב. **העברת הצעת חוק ההסדרים לוועדת הכנסת לאחר הקריאה הראשונה**: לאחר אישור הצעת חוק ההסדרים במליאת הכנסת בקריאה הראשונה, הצעות החוק מועברות לוועדת הכנסת, במקום לוועדת הכספים. ועדת הכנסת מקיימת דיון בכל אחד מהנושאים הכלולים בהצעת חוק ההסדרים לשם פיצולם באופן מהותי ודיוני (ראו

להלן). לשם כך, הייעוץ המשפטי לכנסת מניח על שולחן הוועדה מסמך מפורט המתייחס לכל אחד מסעיפי הצעת חוק ההסדרים, וכולל פירוט תמציתי של הנושא הנכלל באותו סעיף, ציון הוועדה המתאימה לדון בו, ועמדת הייעוץ המשפטי לכנסת באשר להצדקה להכללתו בחוק ההסדרים בהתאם לשיקולים שיפורטו להלן. הליך זה הוא הליך ייחודי, שאינו מתקיים ככלל ביחס להצעות חוק שאינן הצעות חוק הסדרים, ומטרתו לאפשר לכנסת ככל הניתן דיון מקצועי בפרקי הצעות החוק בנפרד לנוכח היקפיהן הגבוהים. הדיון בוועדת הכנסת מתקיים בהשתתפות נציגי משרד האוצר.

ג. **פיצול מהותי בוועדת הכנסת:** סעיף 84(ב) לתקנון הכנסת קובע כדלהלן:

“ועדה רשאית, באישור הכנסת, לפצל הצעת חוק שהועברה אליה אחרי הקריאה הראשונה לשתי הצעות חוק או יותר, כך שיובאו כהצעות חוק נפרדות לקריאה השנייה ולקריאה השלישית; הצעת הפיצול תונח על שולחן הכנסת עם דברי הסבר, ויפורטו בהם החלקים מנוסח הצעת החוק שאושר בקריאה הראשונה שייכללו בכל אחת מהצעות החוק הנפרדות, לפי סעיפים, נושאים או תקופות.”

מכוח סמכות זו, ועדת הכנסת בוחנת ביחס לכל פרק ולכל נושא שבהצעת חוק ההסדרים, האם נכון לפצלו מהצעת החוק כך שהמשך קידומו ייעשה בהליך חקיקה רגיל. פיצול זה מכונה 'פיצול מהותי', ובהתאם לסעיף 84(ב) לתקנון הכנסת, הוא דורש את אישור מליאת הכנסת. סעיפים שפוצלו מהצעת חוק ההסדרים – אינם מהווים עוד חלק מהצעת חוק ההסדרים, וקידום חקיקתם אינו כפוף ללוחות הזמנים של אישור חוק התקציב השנתי.

בסעיף 23 לנוהל הטיפול בהצעת חוק ההסדרים מנויים השיקולים הרלוונטיים לפיצול מהותי של נושאים מהצעות חוקי ההסדרים, ובכללם השפעת ההסדר המוצע על תקציב המדינה לאותה שנה, מורכבות ההסדר, בשלותו, דחיפותו, רגישותו המשפטית, היותו מצוי במחלוקת ציבורית, וכן השאלה האם ההסדר נכלל בהצעות חוקי הסדרים בעבר והאם מטרתו היא לעקוף חקיקה פרטית או הליך המתנהל בערכאות.

ראוי להדגיש ששלב ההידברות המקדימה, שנערך על ידי יו"ר הכנסת בהידברות עם נציגי הממשלה, אינו מייתר את הליך הפיצול המהותי שמתקיים בוועדת הכנסת לאחר הקריאה הראשונה. ההידברות המקדימה נערכת על בסיס החלטות הממשלה, עוד בטרם פרסום תזכיר הצעת חוק ההסדרים, ופעמים רבות הצעת חוק ההסדרים המונחת על שולחן הכנסת כוללת מורכבויות שלא ניתן היה לעמוד עליהן בשלב המקדמי. לפיכך, הליך הפיצול המהותי שמתקיים בוועדת הכנסת הוא הליך משמעותי וחשוב מאוד, המטייב את הליך החקיקה ומשפר את יכולתה של הכנסת ושל ועדותיה למלא את תפקידיהן כראוי.

ד. **פיצול הדיוני בוועדת הכנסת:** בעבר, לאחר אישור הצעות חוק ההסדרים בקריאה הראשונה, היה נהוג להעבירן לוועדת הכספים לצורך הכנתן לקריאה השנייה והשלישית. זאת, בדומה לכל הצעת חוק פרטית או ממשלתית, המועברת לוועדה אחת המתאימה ביותר לדון בנושא המרכזי שלה, ומתוך הנחה שוועדת הכספים היא הוועדה המתאימה ביותר לדון בנושאים הכרוכים בחקיקת התקציב. מכיוון שהצעות חוק ההסדרים כוללות נושאים רבים שאין ביניהם קשר מהותי (למעט זיקתן לתקציב המדינה לאותה שנה), נוצר מצב שבו הועמסו על ועדת הכספים נושאי חקיקה רבים, שחלקם לא היה בתחומי מומחיותה. לפיכך, בהתאם לנוהל הטיפול בהצעת חוק ההסדרים, הצעות חוקי ההסדרים מועברות כיום לוועדת הכנסת, המעבירה את הדיון בכל אחד מפרקיהן לוועדה המתאימה לאותו נושא. פיצול זה, המכונה 'פיצול דיוני', אינו נהוג באף הצעת חוק אחרת, והוא נועד לאפשר דיון מקצועי בוועדה המוסמכת, המתאימה והמומחית לאותו נושא.

במאמר מוסגר יוער שהפיצול הדיוני נועד במקור לסייע לעבודת הכנסת, אך לאורך השנים נוצר מצב שבו באופן פרדוקסלי, הוא מאפשר את הגדלת היקף הצעות חוקי ההסדרים והרחבת הנושאים הכלולים בהם. היועצת המשפטית לכנסת סבורה שיייתכן שמצב זה מחייב חשיבה מחודשת בעניין זה.

ה. **פיצול מהותי בוועדות השונות של הכנסת:** בנוסף לפיצול המהותי הנערך בוועדת הכנסת לאחר הקריאה הראשונה, כל אחת מהוועדות שדנות בפרקי הצעת חוק ההסדרים רשאית גם היא להחליט על פיצול מהותי של נושאים מתוך ההצעה שהועברה לה לדיון, לפי סעיף 84(ב) לתקנון הכנסת, באישור מליאת הכנסת. כמו בפיצול המהותי שנערך בוועדת הכנסת, גם במקרה זה – נושאים שפוצלו מהצעת חוק ההסדרים נותרים על שולחן הוועדה להמשך חקיקה בהליך רגיל.

ו. **איחוד מחודש של פרקי הצעת חוק ההסדרים:** בתום דיוני הוועדות בחלקים השונים של הצעת חוק ההסדרים, נערך איחוד מחודש של כל פרקי הצעת החוק בלשכה המשפטית של הכנסת, והצעת חוק ההסדרים מובאת לדיון במליאת הכנסת בקריאות השנייה והשלישית כהצעה אחת.

## **2.א. מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת**

7. בימים 2.26-4-3 דנה ועדת הכנסת בהצעת חוק ההסדרים, לצורך קבלת החלטה ביחס לפיצול מהותי ודיוני של כל אחד מהנושאים הכלולים בה. לקראת דיון זה, שלחה היועצת המשפטית לכנסת ביום 2.26 מכתב לחברי הכנסת ובו עמדתה בנושא, לצד הנחיות ודגשים בעניין פיצול הנושאים מהצעת חוק ההסדרים.

מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מיום 2.26 מצורף ומסומן מש/2.

8. במכתבה האמור, עמדה היועצת המשפטית לכנסת על המורכבות שבהליכי החקיקה של הצעת חוק ההסדרים. מורכבות זו נובעת מכך שהצעת חוק ההסדרים כוללת תיקוני חקיקה בתחומים רבים ושונים שאין ביניהם קשר טבעי בנושא אחיד; היא מקודמת על ידי משרד האוצר, ולא על ידי המשרדים הממשלתיים האמונים על הטיפול בנושאים הכלולים בה; באופן טיפוסי חלק מההסדרים הכלולים בה אינם בשלים לדיון, בין היתר בשל לוחות זמנים מזורזים להכנתם גם בממשלה; וסד הזמנים לאישורה – הנגזר מסד הזמנים לאישור תקציב המדינה הקבוע בסעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת – הוא קשיח וקצר במיוחד. במכתב זה צוין כי בית המשפט הנכבד מתח לאורך השנים ביקורת על השימוש המופרז בחוק ההסדרים (ראו: בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004) [להלן: עניין מגדלי העופות]; בג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל, 6.8.17 [להלן: עניין קוונטינסקי]; בג"ץ 4394/23 שחר נ' כנסת ישראל, 17.3.24 [להלן: עניין שחר]; בג"ץ 3964/23 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת, 31.7.25 [להלן: עניין קרן הארנונה]). היועצת המשפטית לכנסת הבהירה את נוהל הטיפול בהצעת חוק ההסדרים, ועמדה על האופן שבו נוהל זה מטייב את הטיפול בהצעת חוק זו.

9. היועצת המשפטית לכנסת ציינה כי קיים שוני מסוים בין הצעות חוקי ההסדרים השנה לבין הצעות חוקי הסדרים שהוגשו בשנים קודמות:

א. הצעת חוק התקציב לשנת 2026, התשפ"ו-2026, הונחה על שולחן הכנסת באיחור משמעותי של למעלה מחודשיים וחצי מהמועד הקבוע בחוק-יסוד: משק המדינה. בהתאם לכך, סד הזמנים לאישור הצעת חוק ההסדרים הוא לחוץ וקצר במיוחד.

ב. הצעות חוקי ההסדרים כוללות כ-420 עמודים, והן מוגשות לאחר שנתיים שבהן העבירה הכנסת שבעה חוקי תקציב, שלצד כל אחד מהם נכללה גם חקיקה תקציבית שהתבקשה בלוחות זמנים מזורזים.

ג. "רוב כמעט מוחלט של ההסדרים בהצעות החוק נעדר זיקה ישירה לתקציב המדינה", בהיקף שהוא גבוה משנים קודמות.

ד. הצעות חוקי ההסדרים כוללות נושאים "ממוחזרים" שכבר נכללו בעבר בהצעות חוקי הסדרים, ושהכנסת החליטה לפצלם או לא לקדםם.

ה. לא נערך פיצול בשלב המקדים בטרם הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת.

ו. הצעות חוקי ההסדרים כוללות מספר רב של רפורמות מבניות מקיפות, ארוכות ומורכבות במיוחד, שחלק לא מבוטל מהן אף מעוררות מחלוקת ציבורית משמעותית. לגבי חלק מהרפורמות הללו לא ברור טיב והיקף עבודת המטה הממשלתית, וחלקן גם

הוגשו בהתנגדות המשרד הממשלתי האמון על תחום הרפורמה והאמור בסופו של יום ליישמה.

10. נוכח כל האמור, הדגישה היועצת המשפטית לכנסת כי יש משמעות עצומה להחלטות ועדת הכנסת בנושא פיצולים מהותיים ודיוניים של הצעות חוקי ההסדרים, וזאת בשני היבטים: פיצול מהותי של חלק משמעותי מהצעות החוק להצעות חוק נפרדות שיקודמו בהליך חקיקה רגיל; והעברת כל נושא לוועדה המוסמכת ביותר, שרכשה מומחיות באותו נושא לאורך הכנסת הנוכחית:

**18. כתוצאה מכל אלה, הדיון וההחלטות של ועדת הכנסת לפיצולים מהותיים ודיוניים לגבי הצעות חוק ההסדרים לשנה הזו בעלות משמעות עצומה לעבודת הכנסת, להליך החקיקה ולעומסים שיוטלו על הוועדות בתקופה קצרה, בשני מובנים:**

הראשון – לנוכח מורכבות הנושאים, והיקפיהם, על מנת שהכנסת תוכל להקפיד על עבודה תקינה בהליכיה, נדרש כי היקף ההסדרים שיפוצלו להליך חקיקה רגיל יהיה משמעותי במיוחד, ודאי שאינו פוחת מהפיצולים המהותיים שנעשו בשנים האחרונות בכנסת זו (ונעו בין 1/3 ל- 2/3 נושאים שפוצלו להליך חקיקה רגיל וזה אחרי פיצול מקדים שנעשה בלשכת יושב ראש הכנסת, שלא התקיים השנה); השני – לנוכח קבועי הזמן הקצרים במיוחד השנה (שיוסיפו להתקצר ככל שלא יתקיים פיצול מהותי בהיקף ניכר) והצורך בקידום הליך חקיקה איכותי על ידי הוועדה המתאימה שרכשה מומחיות בנושא לאורך הכנסת הנוכחית, יש להקפיד הקפדה יתרה כי הנושאים השונים יועברו לדיון בוועדה המוסמכת ביותר להכנתם. הסיבה לכך היא שכבר בשלב זה מוטל צל על מימוש עקרון ההשתתפות של חברי הכנסת והיכולת של הוועדה, וכתוצאה מכך גם של הכנסת, להוציא תחת ידה דבר חקיקה מיטבי, שלם ומקיף. בפרט הדברים אמורים ביחס לרפורמות מורכבות ומשמעותיות.

11. בהמשך, התייחסה היועצת המשפטית לכנסת לקשיים שעלולים להיווצר אם ועדת הכנסת תחליט על העברת נושא לטיפול של ועדה שאינה הוועדה המוסמכת ביותר להכנתו, וזאת בפרט אם הדבר נובע מכך שעמדת יושב ראש הוועדה האמורה אינה עולה בקנה אחד עם עמדת השר האחראי, ובמיוחד אם יושב ראש הוועדה שאליו הועבר הנושא הוא חבר בסיעתו של השר האמון על אותו נושא:

**19. זאת ועוד. בנסיבות החקיקה שבפניכם כמפורט לעיל, ככל שוועדת הכנסת תחליט על העברה לוועדה קבועה שאינה הוועדה המוסמכת, עלולים להתקיים בהחלטתה ובהליך החקיקה חלק מהקשיים עליהם עמדתי במכתבי מיום 30.11.25 ובהנחייתי לענין "ועדה לעניין מסוים שאינה עוסקת בתחום ובנושאים מוגדרים בבירור". בפרט, בכל הנוגע לאי העברת נושא לוועדה המוסמכת אליו משום שעמדת יושב ראש הוועדה אינה עולה בקנה אחד עם עמדת השר האחראי ובכלל זאת גם עם רצונו להעביר רפורמות כהווייתן. אף שהאמור בהנחייתי ובמכתבי מתייחס להקמת ועדה לענין מסוים, הדברים נכונים גם בנסיבות של חקיקת ההסדרים, שבין היתר כוללות כפייה של לוחות זמנים מקוצרים לחקיקה בהיקפים חריגים. כמו כן, וכאמור בהנחייתי לעיל, כאשר מועברת הצעת חוק לוועדה,**

ובענייננו נושא או פרק, בתחום שאינו מתחומי ענינה (ושיש ועדה אחרת שהדיון נמצא בתחום ענינה במובהק), ויושב ראש הוועדה אליו ההצעה הועברה הוא חבר בסיעתו של השר האמון עליה, מתגבר החשש מפני זירוז מוגבר של ההליך בנושא שהשר מבקש לקדם ומפני הגברת מעורבותו והשפעת היתר שלו על עבודת הוועדה והליך החקיקה.”

12. למכתבה של היועצת המשפטית לכנסת צורפה טבלה הכוללת התייחסות תמציתית לכל אחד מהנושאים הכלולים בהצעות חוקי ההסדרים. ביחס לפרק י”ז נכתב בטבלה זו כי יש לפצלו מהצעת חוק ההסדרים:

”**יש לפצל.** מדובר ברפורמה מקיפה המשנה סדרי עולם במשק החלב, המתנהל כמשק מתוכנן מאז קום המדינה. בדברי ההסבר לא מוזכרת עבודה כלכלית או עבודת מטה שנערכה כבסיס לרפורמה וגם לא עבודה של צוות בין-משרדי או ועדה ציבורית שמבססים הצדקות לשינוי כה מהותי בענף החלב. לא ברור גם האם המשרד הרלוונטי לנושא (משרד החקלאות) היה שותף לעבודת המטה בהליך הממשלתי. משכך, דיונים בהצעת החוק מחייבים הכנה יסודית והבנה מעמיקה של פרטי ההסדר.

ההסדר המוצע מעלה קשיים משפטיים מהותיים, בעיקר בשל פגיעה קשה בזכויות הקניין של יצרני החלב (כך למשל מחיר המטרה מופחת ב-15%, דבר שמעלה חשש כי חלק מהרפתות יהפכו להפסדיות; ביטול משטר התכנון מתייחס רק לענף הבקר ולא לענף הצאן); הפחתת מחיר המטרה, וכניסת החוק לתוקף בלוחות זמנים קצרים צפוי להשפיע על בעלי הרפתות הקטנות שיתקשו לעמוד בכך. לא ברורה מידת גיבושו של ובשלותו של ההסדר שעה שלפי המוצע, ביטול משטר התכנון הקיים אמור להיכנס לתוקף באופן מיידי. בנוסף, יצוין כי חוק תכנון משק החלב נחקק בוועדת הכלכלה בשנת 2011 לאחר דיונים ממושכים על בסיס הצעת חוק ממשלתית שקדמה לה עבודת מטה משמעותית בממשלה שארכה כמה שנים. בשל כל הטעמים שלעיל, לעמדתנו, לא ראוי ולא נכון לקדם רפורמה כזו בלוחות זמנים קצרים ובהליך חקיקה של חוק ההסדרים.”

הטבלה שצורפה למכתבה של היועצת המשפטית לכנסת מצורפת ומסומנת **מש/3**.

### 3.א. הדיון בוועדת הכנסת

13. כאמור, בימים 2.26-4.3 דנה ועדת הכנסת בהצעת חוק ההסדרים, לצורך קבלת החלטה ביחס לפיצול מהותי ודיוני של כל אחד מהנושאים הכלולים בה. בפתח הדיון הציגה היועצת המשפטית לכנסת את עמדתה באשר לחשיבות הפיצול המהותי של מספר רב של נושאים

מהצעות חוקי ההסדרים, ובאשר לחשיבות העברת כל נושא לוועדה המקצועית ביותר והמוסמכת ביותר לדון בו:<sup>1</sup>

"מכיוון שהכנסת קיבלה על עצמה נוהל עבודה... אני חושבת שכשאתם מעבירים היום את הפרקים, ובהמשך גם להתנהלות של ועדת הכנסת בשלוש השנים האחרונות, שיש לשבח גם אותה, שנהגה להעביר לוועדה המוסמכת והוועדה המתאימה, ודאי שהדבר חשוב כשאנחנו מדברים על חוק הסדרים שיש לו חולאים רבים שציינתי, שזה יעבור הוועדה המוסמכת ביותר. למה - כי הוועדה המוסמכת היא ועדה שיש לה מקצועיות בנושא, היא ועדה שיכולה גם לפקח. היא לא ועדה שרק נועדה עכשיו להעביר את החוק ותו לא, אלא היא ועדה שמכירה את המטריה. היא ועדה שיש לה יכולות פיקוח על השר הרלוונטי. היא תדון גם בחקיקת משנה. ולכן ההעברה לוועדה לא מוסמכת בעיניי, היא העברה מאוד מאוד בעייתית במספר מישורים.

לא רק שיש לנו פה חוק הסדרים שהמטרה היא להעביר אותו בהליך מואץ, אך ברור שכשמעבירים לוועדה לא מוסמכת מסיבות לא מקצועיות, הליך החקיקה עלול יהיה להפוך למואץ אף יותר, כשהמטרה שלו היא להעביר את הרפורמות כהווייתן. זה דבר שהוא מאוד בעייתי לכנסת."

14. כאשר הוועדה דנה בפרק י"ז, אמר מר עשהאל צור, נציג משרד האוצר: "אנחנו סוברים שזאת רפורמה שקשורה באופן חזק מאוד לחוק ההסדרים. מדובר ברפורמת יוקר מחיה. בנוסף, כדי ליישם את הרפורמה אנחנו כמובן חייבים לחבר אותה לתקציב". מר אורן לביא, מנכ"ל משרד החקלאות, הציג את עמדתם המקצועית של גורמי המקצוע במשרד החקלאות, שלפיה "הרפורמה הזו היא לא טובה, היא רפורמה שמחסלת את ענף החלב בישראל". מר לביא הוסיף שהרפורמה – שלדבריו גובשה במשרד האוצר ללא התייעצות עם גורמי המקצוע במשרד החקלאות – תפגע בחקלאים בפריפריה בכלל ובעוטף עזה בפרט, ותפגע גם בביטחון המזון וביכולת לספק מזון לאזרחי המדינה.

15. חה"כ דוד ביטן, יו"ר ועדת הכלכלה, טען ש"הרפורמה הזאת תגרום לקריסה של ענף הרפתנות בישראל, ובסופו של דבר היא תגרום לזה שאנשים בלי עבודה יעזבו את הצפון ואת הדרום ויעברו למקום אחר". הוא טען שקידום הרפורמה על ידי שר האוצר נעשה משיקולים פוליטיים, הוסיף ש"קודם כול היה צריך להוציא את החוק הזה מחוץ לחוק ההסדרים", ואמר שפרק י"ז צריך לעבור לטיפול של ועדת הכלכלה בלבד. לדבריו, אם פרק י"ז יעבור לוועדה למיזמים ציבוריים, שיושב הראש שלה הוא חה"כ אוהד טל מסיעת הציונות הדתית – סיעתו של שר האוצר, אזי "הוא יעשה בדיוק מה ששר האוצר רוצה ופקידות האוצר רוצה".

16. היועצת המשפטית לכנסת, שנכחה לאורך כל דיוני ועדת הכנסת על פיצול הנושאים מהצעות חוק ההסדרים, פירטה את אמות המידה המנחות את הייעוץ המשפטי לכנסת בגיבוש הטבלה

<sup>1</sup> הציטוטים להלן הם מטיוטת פרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת. הפרוטוקול טרם פורסם, אך הקלטת הדיון זמינה בדף חוק ההסדרים באתר מאגר החקיקה הלאומי, בכתובת המקוצרת: <https://did.li/bgz-30733-02-26>. פרוטוקול הדיון – לכשיפורסם – יופיע אף הוא באותו דף. ככל שבית המשפט הנכבד יורה על כך, נכונה הכנסת להמציא את פרוטוקול הדיון מייד לאחר השלמת הכנתו.

שהוזכרה לעיל ובהמלצתו על פיצול נושאים מחוקי ההסדרים. במסגרת אמות מידה אלו, נבחנות בין השאר השפעת ההסדר המוצע על שנת התקציב, מידת מורכבותו והיקפו ביחס לסד הזמנים של חקיקת התקציב, עיסוקו בנושאים עקרוניים ומהותיים, בשלות ההסדר ויכולת יישומו פועל, רגישות הנושא מבחינה משפטית והיותו מצוי במחלוקת ציבורית רחבה.

17. בהקשר של פרק י"ז ציינה היועצת המשפטית לכנסת כי מדובר ברפורמה מורכבת, המעוררת מחלוקת ציבורית רחבה ומשתרעת על פני 30 עמודים. היועצת המשפטית לכנסת הוסיפה כי הרפורמה מעלה שאלות משפטיות ומסקיות מורכבות בנושאים עקרוניים ומהותיים, וכך למשל מתבקש לערוך – בהליך חקיקה שיאריך עד שישים ימים בלבד – שינויים מקיפים בעקרונות חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011, שנדון בכנסת כשנחקק במשך שנה שלמה. עוד ציינה היועצת המשפטית לכנסת כי לעמדתה מדובר בהסדר שאינו בשל, שמצריך דיון משמעותי וליבון סוגיות רבות כדי שניתן יהיה ליישמו, והצביעה על כך שבדברי ההסבר שצורפו להצעת החוק לא מצוינת עבודת המטה שעל בסיסה גובשה הרפורמה או הנתונים הכלכליים העומדים ביסודה. לעניין יכולת היישום של הרפורמה, ציינה היועצת המשפטית לכנסת כי היא מוטלת בספק נוכח ההתנגדות המשמעותית של שר החקלאות וגורמי המקצוע במשרד החקלאות, שהם גם הגורמים שאמורים ליישם אותה.

18. לאחר מכן התייחסה היועצת המשפטית לכנסת גם לזהות הוועדה שפרק י"ז יועבר אליה. היועצת המשפטית לכנסת אמרה ש"הוועדה שדנה לאורך כל השנים בנושא החקלאות ופיתחה את המומחיות בנושא החלב היא ועדת הכלכלה". בהתאם לסעיף 100(3) לתקנון הכנסת, ועדה זו אמונה על תחומי עניין הקשורים לרפורמה המוצעת, כדוגמת מסחר ותעשייה, צרכנות, אספקה וקיצוב, חקלאות ודיג, תכנון ותיאום כלכלי, ועוד. על כן, לדבריה, העברת פרק י"ז לוועדה אחרת תהיה "תחילתו של פגם בהליך החקיקה".

19. היועצת המשפטית לכנסת התייחסה גם להצעה להעביר את פרק י"ז לוועדה למיזמים ציבוריים. בהתאם לסעיף 100(15) לתקנון הכנסת, ועדה זו אמונה על תחום עניין אחד בלבד: עבודות ציבוריות; וכפי שציינה היועצת המשפטית לכנסת, "עבודות ציבוריות, בעיניי, זו לא סמכות שנותנת מענה כלשהו למשק החלב, לרפורמה בחלב. אני חושבת שעבודות ציבוריות אולי עוסקות בתשתיות, תשתיות לאומיות, אבל רפורמת החלב ודאי לא נכנסת לשם שעה נמצאת, בהתאם לתקנון הכנסת, באופן ברור ומובהק בוועדת הכלכלה". בנוסף, היועצת המשפטית לכנסת ציינה שהוועדה למיזמים ציבוריים כמעט שלא עסקה בחקיקה בשלוש השנים האחרונות, והדבר מעצים את הקושי שבהעברת פרק י"ז לטיפול. עוד ציינה היועצת המשפטית לכנסת, כי "כשהבקשה להעביר לוועדה אחרת היא כדי לעקוף את הוועדה המוסמכת או את יושב-הראש שלה, משום שהוא הביע עמדה ביחס לאותו עניין, זה מעורר חשש וצל ביחס להליך החקיקה. ודאי אם הכוונה היא לעשות את זה כדי להעביר את הרפורמה כהווייתה". לכך מצטרף קושי נוסף: העובדה שיו"ר הוועדה למיזמים ציבוריים הוא מסיעתו של שר האוצר מעוררת חשש מפני מעורבות יתר והשפעת יתר של השר, בפרט משום שהוא גם השר העומד בראש המשרד המקדם את חקיקת התקציב וההסדרים. ככלות הכול, אמרה היועצת המשפטית לכנסת שהעברת פרק י"ז לטיפול של

הוועדה למיזמים ציבוריים תהווה כאמור תחילתו של פגם בהליך ותטיל על ועדה זו נטל מאוד כבד בהליך החקיקה – ואולם, הדבר אכן מצוי בסמכות ועדת הכנסת בהתאם לתקנון.

20. לבסוף, היועצת המשפטית לכנסת התייחסה לסעיפים 86 ו-88 להצעת חוק ההסדרים, המציעים תיקונים בחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988, והעוסקים בהחרגת ענף החלב מהפטור מהסדר כובל. סעיפים אלו כלולים בפרק י"ז, אך תחילתם ביום 30.6.28, ועל כן ודאי שאין להם השפעה על תקציב המדינה לשנת 2026. היועצת המשפטית לכנסת טענה שמסיבה זו יש לפצלם מהצעת חוק ההסדרים ולדון בהם בהליך חקיקה רגיל.

21. היועץ המשפטי למשרד האוצר הגיב לדברי היועצת המשפטית לכנסת, ואמר שלפרק י"ז המוצע יש משמעות גם מבחינה תקציבית וגם מבחינת ההשפעה על יוקר המחיה, ולכן לשיטתו "מדובר בחוק שמתאים והולם את חוק ההסדרים". היועץ המשפטי למשרד האוצר אמר שהפרק מבוסס על עבודת מטה רצינית שנערכה במשרד האוצר, וגם אם משרד החקלאות מתנגד לרפורמה ויש בה נקודות מסוימות שצריך לדון בהן – אין פירוש הדבר שהפרק אינו בשל. היועץ המשפטי למשרד האוצר, וכן דוברים נוספים אחריו, לא התייחסו לשאלת זהות הוועדה שהצעת החוק תועבר לטיפול.

22. בתום הדיון התקיימו הצבעות. ועדת הכנסת החליטה ברוב קולות להותיר את פרק י"ז בחוק ההסדרים ולהעבירו לטיפול של הוועדה למיזמים ציבוריים. יצוין כי ועדת הכנסת החליטה להעביר לטיפול של הוועדה למיזמים ציבוריים רפורמה מורכבת נוספת – פרק ט' להצעת חוק ההסדרים (להלן: **פרק ט'**), העוסקת בקידום התחרות בשוק הבנקאות, שאף אותה המליצה היועצת המשפטית לכנסת לפצל מחוק ההסדרים ולהעבירה לטיפול של ועדת הכלכלה. ראוי לציין כי בשאר הנושאים הכלולים בהצעות חוקי ההסדרים החליטה ועדת הכנסת לאמץ את המלצות היועצת המשפטית לכנסת.

החלטת ועדת הכנסת מימים 4.2.26-3 מצורפת ומסומנת **מש/4**.

23. בהתאם לסעיף 83(ב)(2) לתקנון הכנסת, יו"ר ועדת הכנסת הודיע לכנסת ביום 9.2.26 על החלטה זו.

#### **4.א. סיכום ביניים**

24. כאמור, עמדת היועצת המשפטית לכנסת היא כי כפי שפסק בית המשפט הנכבד בעבר, אין מקום לכלול בהצעת חוק ההסדרים נושאים שאינם מתאימים לכך. בנוסף, ככלל, הדיון בהצעות חוק בוועדה שאיננה הוועדה המוסמכת ביותר לדון בנושא שבו הן עוסקות עשוי לפגוע באיכות החקיקה ולפגום בהליך החקיקה. כך בכלל, וכך בפרט בהליכי חקיקת הצעות חוקי ההסדרים. הסיבה לכך היא כי לאורך כהונת הכנסת, ועדות הכנסת צוברות ידע מקצועי

ומומחיות בנושאים מסוימים, ואלו נדרשים לקיומו של דיון ענייני ומועיל בהצעת החוק, בייחוד כאשר מדובר בהסדרים מורכבים וכאשר סד הזמנים לדיון בהם קצר במיוחד.

25. בנוסף, בחקיקת הסדרים קיים חשש מוגבר להשפעת-יתר של שר האוצר על הליך החקיקה, או של השר האמון על נושא מסוים הכלול בהצעת חוק ההסדרים, וזאת בשל המשמעת הקואליציונית המוגברת הקשורה גם בסעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת, בלוחות הזמנים המקוצרים של חקיקת חוקי ההסדרים, ועוד. חשש זה מתעצם כאשר יושב ראש הוועדה המטפלת בנושא מסוים משתייך לסיעתו של שר האוצר או של השר האחראי על אותו נושא. לחששות אלה מצטרף השיקול שצוין לעיל, בדבר הידע המקצועי, המומחיות ויכולת הפיקוח על הממשלה של כל ועדה לגבי הנושאים שהיא אמונה עליהם.

26. מסיבות אלה, עמדת היועצת המשפטית לכנסת היא כי ככלל יש להקפיד לנתב כל הצעת חוק לוועדה המוסמכות ביותר לדון בה. להקפדה זו יש חשיבות יתירה ביחס לפרקי הצעת חוק ההסדרים (מעבר לחשיבות הקיימת בפיצול מהותי של נושאים שאינם ראויים להיכלל בהצעת חוק ההסדרים), בשל לוחות הזמנים הדחוקים לאישורם ובשל הקשיים הנוספים הקיימים ממילא בהליך חקיקתה. בפרט, יש להימנע מניתוב נושאים לוועדות מוסמכות-פחות שיושב הראש שלהן חבר בסיעתו של השר האמון על הנושא שבהצעה (ובהצעת חוק ההסדרים – גם לוועדות שיושב הראש שלהן חבר בסיעתו של שר האוצר), וודאי שיש קושי במצב שבו קיים חשש שהניתוב נועד "לעקוף" ועדה קבועה של הכנסת מטעמים שונים.

27. בענייננו, כאמור, ועדת הכנסת החליטה להעביר את הדיון בפרק י"ז לוועדה למיזמים ציבוריים, למרות שהוועדה המוסמכת-ביותר לדון בה – בהתאם לתקדימים ולתקנון הכנסת – היא ועדת הכלכלה; וחרף הבעייתיות שהיועצת המשפטית לכנסת הצביעה עליה בכך שבראש הוועדה עומד חבר כנסת החבר בסיעתו של שר האוצר. כמו כן, נוסף על פרק י"ז, ועדת הכנסת החליטה להעביר לוועדה למיזמים ציבוריים גם את פרק ט', שעניינו כאמור בקידום התחרות בשוק הבנקאות. גם זאת, חרף עמדת היועצת המשפטית לכנסת כי הוועדה המוסמכת-ביותר בעניין זה היא ועדת הכלכלה. מדובר בשתי רפורמות רחבות היקף, משמעותיות ומורכבות, המעוררות מחלוקת ציבורית, שיש להן השלכות רוחביות וארוכות טווח על המשק הישראלי, ושניתן לשער שהליך חקיקתן ידרוש דיונים רבים.

28. מנגד, יש לציין כי הוועדה למיזמים ציבוריים היא ועדה קבועה שהוקמה בתחילת הכנסת ה-25 ויושב הראש שלה והרכבה נקבעו בהתאם לתקנון הכנסת בתחילת הכנסת (בהוראת שעה לאותה כנסת). לכן, אין מדובר בוועדה שהוקמה הד-הוק לצורך הטיפול בחקיקה מסוימת. אמנם הוועדה למיזמים ציבוריים דנה בהצעות חוק ספורות לאורך כהונת הכנסת, אך הליכי החקיקה בהן היו הליכי חקיקה נאותים.

29. כאמור, לעמדת היועצת המשפטית לכנסת, יש בהכללת פרק י"ז בהצעת חוק ההסדרים ובהעברתו לוועדה למיזמים ציבוריים משום פגם בהליך החקיקה. פגם זה מטיל על הוועדה

למיזמים ציבוריים נטל כבד בהכנת הצעת החוק וחובות מוגברות לקיום הליך חקיקה ללא רבב, הכולל לוחות זמנים וסדר יום שיאפשרו את מימוש עקרון ההשתתפות של חברי הכנסת, שמיעת נציגי ציבור ונציגי ממשלה וליבון כלל הסוגיות הנוגעות להצעת החוק. כל זאת, כאמור, תוך שמירה על עצמאות חברי הכנסת, הימנעות מהשפעה מוגברת של השר על הליכי עבודתה והחלטותיה, ושמירה על זהות חברי הוועדה ועל היחס הקיים בה בין חברי סיעות הקואליציה לבין חברי סיעות האופוזיציה. לעניין זה נציין כי הייעוץ המשפטי לכנסת ילווה את הדיונים ויפעל לשמירה על הליך החקיקה, כמפורט.

## **ב. תגובה לבקשה לצו ביניים**

30. בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד, שני מבחנים משמשים לצורך ההחלטה בבקשה לצו ביניים: מאזן הנוחות מזה, וסיכויי העתירה מזה, כאשר השיקול המרכזי הוא מאזן הנוחות (ראו למשל: בג"ץ 16579-03-25 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת, החלטה מיום 7.5.25).

31. **באשר לסיכויי העתירה** – נראה כי במקרה דנן הם אינם גבוהים, וזאת משלוש סיבות:

ראשית - בהתאם להלכה הפסוקה, זמנה של הביקורת השיפוטית על הליך חקיקה מגיע רק לאחר השלמתו. כפי שנקבע בעבר, "על פי מושכלות יסוד בשיטתנו, ככלל בית משפט זה אינו נוהג להתערב בהליכי חקיקה בעודם בעיצומם" (בג"ץ 1210/23 ארד נ' שר המשפטים, 14.2.23). בית המשפט הנכבד מנה שלושה טעמים העומדים בבסיס הלכה זו: הראשון – הכיבוד ההדדי בין הרשויות; השני – ההלכה שלפיה הליך חקיקה תקין עשוי לרפא פגם שנפל בשלבים הפנימי-ממשלתיים של הכנת הצעת החוק וכן בשלבי החקיקה הראשוניים; והשלישי – האפשרות שדחיית הביקורת השיפוטית תייתר את הצורך בהכרעה שיפוטית אם הצעת החוק לא תבשיל לבסוף לכדי חוק (ראו: בג"ץ 4769/24 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' ועדת השרים לענייני חקיקה, 26.6.25). שלושת הטעמים הללו רלוונטיים במלוא עוצמתם לענייננו; אין עילה כלשהי לקיים ביקורת שיפוטית על הליך החקיקה של פרק י"ז בטרם סיומו; ומשום כך סיכויי העתירה אינם גבוהים.

שנית – עד כה קיימה הוועדה למיזמים ציבוריים שני דיונים בלבד בפרק י"ז. ממילא, מוקדם לנבא האם יהיה בהליך החקיקה שתקיים כדי לתקן את הפגם שנפל בהכללת פרק זה בהצעת חוק ההסדרים ובהעברתו לטיפול. בכוונת הייעוץ המשפטי לכנסת להקפיד כי המשך הליך החקיקה יהיה נאות, וכי יישמר עקרון ההשתתפות של חברי הכנסת ויכולת הוועדה להכין הסדר חקיקתי באופן עצמאי ומקצועי; במובן זה העתירה היא אפוא מוקדמת, ואף מסיבה זו סיכויי קבלתה נמוכים.

ושלישית – בית המשפט הנכבד קבע פעמים רבות כי מתחם ההתערבות השיפוטית בהחלטות הנוגעות לענייניה הפנימיים של הכנסת, כדוגמת העברת הצעת חוק לוועדה מסוימת, הוא

מצומצם מאוד (ראו למשל: בג"ץ 3234/15 מפלגת יש עתיד נ' יו"ר הכנסת, 9.7.15; בג"ץ 8612/15 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת, 17.8.16; בג"ץ 5258/21 חה"כ ביטן נ' כנסת ישראל, 25.10.21). החלטת ועדת הכנסת – שהתקבלה לאחר דיון שנשמעו בו עמדות חברי הכנסת, היועצת המשפטית לכנסת, משרד האוצר, משרד החקלאות וגורמי ציבור – היא החלטה פנים-פרלמנטרית מובהקת, שהליך קבלתה היה תקין, ועל כן מתחם ההתערבות השיפוטית בה מצומצם ביותר.

32. **באשר למאזן הנוחות** – אף הוא נוטה בנסיבות העניין לדחיית הבקשה לצו ביניים. העותרים טוענים ש"המשך קידום החקיקה בוועדה למיזמים ציבוריים... ייצור נזקים כבדים ובלתי הפיכים להליך החקיקה עצמו", אך אינם מסבירים מדוע לא ניתן לבחון את טיב הליך החקיקה בדיעבד, כמקובל, במסגרת ביקורת שיפוטית על חקיקה ראשית. העותרים גם אינם מסבירים מה הנזק שייגרם אם הליך החקיקה יימשך, והדיון בעתירתם יימשך במקביל. צו ביניים המורה על עצירת הליכי חקיקה הוא צו ביניים חריג ביותר, חסר תקדים, הפוגע בהפרדת הרשויות ושאינו מתיישב עם הכבוד ההדדי הנדרש בין הרשות השופטת והרשות המחוקקת. מסיבה זו, מאזן הנוחות נוטה אף הוא לדחיית הבקשה לצו ביניים.

33. שני המבחנים הרלוונטיים – מבחן סיכויי העתירה מזה ומבחן מאזן הנוחות מזה – נוטים לדחיית הבקשה לצו ביניים. בנוסף, לנוכח ההלכות שקבע בית המשפט הנכבד בעניין בחינת טיב הליך החקיקה בדיעבד, ועל מנת שיתאפשר לכנסת לנקוט בהליך חקיקה נאות שישמור על עצמאות חברי הכנסת ועל מימוש עקרון ההשתתפות שלהם בהליך החקיקה, שיקפיד על שמיעת נציגי ציבור ונציגי ממשלה, שיימנע מהשפעה מוגברת של השר על הליכי עבודתה והחלטותיה, שילבן את כלל הסוגיות הנוגעות להצעת החוק, ושישמר את זהות חברי הוועדה ואת היחס הקיים בה בין חברי סיעות הקואליציה לבין חברי סיעות האופוזיציה, תוך מתן מענה בכך גם לפגם שהיועצת המשפטית לכנסת עומדת עליו, אין מקום למתן צו ביניים בשלב זה.

34. באשר לבקשה לקביעת דיון דחוף – הכנסת מותירה בקשה זו לשיקול דעתו של בית המשפט הנכבד.

יצחק ברט, עו"ד

מייצג הכנסת בערכאות

היום, יום ראשון כ"ח שבט תשפ"ו (15/02/26)