



## שר המשפטים

י ר ו ש ל י ם

ב' בטבת תשפ"א  
17 דצמבר 2020

מס' מכתב: 2020-3992  
פנימי: ח.מ.

לכבוד  
חבר הכנסת ישראל כ"ץ, שר האוצר

שלום רב,

### הנדון: טיוטת תקנות למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשפ"א-2020

סמך: מכתבך מיום 10 באוגוסט 2020

הריני לאשר הסכמתי לפי סעיפים 3 ו-4(ב) לחוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011 לטיוטת התקנות למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשפ"א-2020, בנוסחן המצורף למכתבי זה ובכפוף לתיקונים המופיעים בו.

במרכה,

אבי ניסנקורן



## טיוטת תקנות למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התש"פ"א-2020

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 3 ו-4 לחוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011 (להלן – החוק), בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, אני מתקין תקנות אלה:

### 1. הגדרות בתקנות אלה -

"הטבה" – אחת מההטבות המנויות בסעיף 4(א)(1) עד (5) לחוק;

"הוועדה" או "הוועדה המייעצת" – הוועדה המייעצת שמונתה לפי תקנה 2;

"מכרז" – כהגדרתו בסעיף 3 לחוק;

"השר" – שר האוצר.

### 2. ועדה מייעצת (א) תוקם ועדה מייעצת לעניין תקנות אלה ואלה חבריה:

(1) עובד בדרגת סגן בכיר לראש אגף ומעלה במשרד האוצר שימנה שר האוצר, והוא יהיה היושב ראש;

(2) משפטן שהוא עובד המדינה שימנה היועץ המשפטי לממשלה;

(3) עובד משרד החוץ שימנה שר החוץ;

(4) עובד המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה שימנה השר לנושאים אסטרטגיים והסברה.

(ב) המניין החוקי לשיבות הוועדה הוא שלושה חברים, ובלבד שנוכחים בישיבה יושב ראש הוועדה וחבר הוועדה כאמור בתקנת משנה (א)(2).

(ג) החלטות הוועדה יתקבלו ברוב דעות של חברי הוועדה המצביעים הנוכחים באותה ישיבה, ובמקרה של קולות שקולים יהיה ליושב ראש הוועדה קול נוסף.

(ד) שר האוצר יפרסם ברשומות הודעה בדבר הרכב הוועדה המייעצת.



3. בירור קריאה  
לחרם בידי הוועדה  
המייעצת

(א) נודע לשר כי קיים חשש ממשי שאדם או תאגיד פרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל או שהתחייב להשתתף בחרם כאמור (להלן יחד – הקורא לחרם), רשאי הוא לבקש כי הוועדה המייעצת תבחן אם יש מקום להגביל את השתתפותו במכרז של הקורא לחרם או למנוע ממנו אחת או יותר מן ההטבות (להלן בהתאמה – הגבלת השתתפות ומניעת הטבות); לעניין זה, קריאה שפורסמה על ידי נושא משרה בתאגיד במסגרת תפקידו, יראו אותה כקריאה של התאגיד.

(ב) היה לוועדה יסוד סביר להניח כי בכוונתה להמליץ לשר על הגבלת השתתפות או מניעת הטבות, תמסור הוועדה לקורא לחרם הודעה על כוונה להמליץ על הגבלת השתתפות או מניעת הטבות (להלן – הודעה על כוונה להמליץ).

(ג) קורא לחרם שנמסרה לו הודעה על כוונה להמליץ, רשאי לטעון את טענותיו לפני הוועדה, בכתב או בעל-פה, כפי שתורה הוועדה, לעניין הכוונה להגביל את השתתפותו במכרז או למנוע ממנו אחת או יותר מן ההטבות ולעניין מידת המניעה ומשכה, בתוך חודש מהמועד שפנתה אליו הוועדה בכתב; הוועדה המייעצת רשאית, לבקשת הקורא לחרם, להאריך את התקופה האמורה בתקופה שלא תעלה על חודשיים.

(ד) הוועדה תעביר לשר את המלצתה המנומקת, בצירוף המידע ששימש כבסיס להמלצתה, לרבות הטענות שעלו על ידי הקורא לחרם בהתאם לתקנת משנה (ג), לא יאוחר מתום 45 ימים מתום התקופות האמורות בתקנת משנה (ג), לפי העניין, ואולם רשאית היא להאריך את התקופה האמורה, מנימוקים שיירשמו, אם הדבר דרוש לה לשם גיבוש המלצתה.

(ה) המלצה כאמור בתקנת משנה (א) לעניין הגבלת השתתפות או מניעת הטבות מקורא לחרם, תכלול, בין השאר, את הפרטים הבאים:

(1) האם יש להגביל את השתתפותו של הקורא לחרם במכרז;

(2) האם יש למנוע מקורא לחרם הטבה או הטבות;

(3) משך זמן הגבלת השתתפותו במכרז או משך זמן מניעת ההטבות.

(ו) בגיבוש המלצתה לעניין הגבלת השתתפות או מניעת הטבות, תשקול הוועדה המייעצת, בין היתר, את השיקולים המנויים בתקנה 7.



הודעה על כוונת 4. (א) העבירה הוועדה המייעצת לשר את המלצתה כאמור בתקנה 3(ד), והחליט השר כי בכוונתו להגביל השתתפות או למנוע הטבות מהקורא לחרם, ימסור לו השר הודעה על כוונתו (להלן – הודעה על כוונת מניעה).

(ב) בהודעה על כוונת מניעה יציין השר, בין השאר, את אלה:

(1) פירוט התשתית העובדתית המבססת לכאורה את הקריאה לחרם או את ההתחייבות להשתתפות בחרם שבשלה בכוונת השר להגביל את ההשתתפות או למנוע את ההטבות מהקורא לחרם;

(2) אם בכוונת השר להגביל את השתתפותו של הקורא לחרם במכרז; האם בכוונת השר למנוע מהקורא לחרם הטבה ואיזו הטבה בכוונתו למנוע ממנו וכן משך הזמן שבכוונת השר להגביל את הקורא לחרם מהשתתפות במכרז או למנוע ממנו הטבה;

(3) השיקולים שהנחו אותו בקביעת האמור בפסקה (2);

(4) זכותו של הקורא לחרם לטעון את טענותיו בכתב בפניו, בהתאם להוראות תקנה 5.

זכות טיעון בכתב 5. (א) מבלי לגרוע מהאמור בתקנה 3(ג) קורא לחרם שנמסרה לו הודעה על כוונת מניעה לפי הוראות תקנה 4, רשאי לטעון בכתב את טענותיו בפני השר, לעניין הכוונה להגביל את השתתפותו או למנוע ממנו הטבה ולעניין מידת המניעה ומשכה, בתוך חודש ממועד מסירת ההודעה.

(ב) השר רשאי, לבקשת הקורא לחרם, להאריך את התקופה האמורה בתקנת משנה (א) בתקופה שלא תעלה על חודשיים.

החלטת השר לעניין 6. (א) השר יחליט, לאחר שבחן את המלצת הוועדה המייעצת ולאחר ששקל את הטענות שנטענו לפי תקנה 5 - הגבלת השתתפות או מניעת הטבות

(1) אם להגביל את השתתפותו של הקורא לחרם במכרז;

(2) אם למנוע מהקורא לחרם הטבה ואיזו הטבה למנוע ממנו;

(3) לגבי משך הזמן שבו יוגבל הקורא לחרם מהשתתפות במכרז או יימנעו ממנו הטבות.

(ב) מבלי לגרוע מהוראות תקנת משנה (א), לעניין מניעת ההטבות -



(1) לפי סעיף 4(א)(1) עד (5) לחוק – יחליט השר גם לאחר התייעצות עם שר המשפטים ;

(2) לפי סעיף 4(א)(2) לחוק – יחליט השר גם לאחר שקיבל את הסכמת שר התרבות והספורט ;

(3) לפי סעיף 4(א)(3) לחוק – יחליט השר גם לאחר שקיבל את הסכמת השר שקבעה הממשלה כממונה על אותו סעיף תקציב שלפיו ניתנת התמיכה, כאמור בפסקה (2) להגדרה "ממונה על סעיף תקציב" שבחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985<sup>1</sup> ;

(4) לפי סעיף 4(א)(5) לחוק – יחליט השר גם לאחר שקיבל את הסכמת שר התעשייה המסחר והתעסוקה.

(ג) החליט השר לפי תקנת משנה (א) למנוע זכאות מהקורא לחרם או שלא למנוע ממנו זכאות, יודיע על כך, בכתב, לקורא לחרם ויפרט את נימוקי החלטתו, ובכלל כך, אם החליט באופן שונה מהמלצת הוועדה המייעצת, נימוקים מיוחדים בדבר החלטתו שלא לאמץ את המלצת הוועדה המייעצת לעניין זה.

7. אמות מידה  
להגבלת השתתפות  
ומניעת הטבות

בהחלטתו לפי תקנות 4 ו-6, ישקול השר, בין השאר, את השיקולים הבאים :

(1) מידת הפומביות של הקריאה לחרם ;

(2) עוצמת הקריאה לחרם ;

(3) נסיבות פרסום הקריאה לחרם ;

(4) משך הזמן שבו פורסמה הקריאה לחרם וכן מידת ההישנות של הקריאה לחרם ;

<sup>1</sup>ס"ח התמ"ה, עמ' 60 ; התשע"ז, עמ' 32.



- (5) הסרת הקריאה לחרם או חזרה מהקריאה, בידי הקורא לחרם ;
- (6) משך הזמן שחלף מאז שפורסמה הקריאה לחרם ;
- (7) האם נגרם נזק או קיים חשש ממשי לנזק מהקריאה לחרם למי שכנגדו הופנתה הקריאה ;
- (8) הפגיעה שתיגרם לקורא לחרם כתוצאה מהגבלת השתתפותו במכרז או ממניעת ההטבה ;
- (9) אם עלולה להיגרם פגיעה באינטרס הציבורי כתוצאה מהגבלת השתתפותו במכרז או ממניעת הטבה של הקורא לחרם.
- פרסום באתר אינטרנט
8. החליט השר על מניעת זכאות כאמור בתקנה 6, תפורסם החלטת השר באתר האינטרנט של משרד האוצר, יחד עם המלצת הוועדה בעניין זה.
- תחילה
9. תחילתן של תקנות אלה ביום שבו פורסם לראשונה ברשומות מינויים של כל חברי הוועדה המייעצת.



## דברי הסבר

### מבוא

תקנות אלו מותקנות מכוח סמכותו של שר האוצר (להלן – השר), לפי סעיפים 3 ו-4 לחוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, תשע"א-2011 (להלן – החוק), ומטרתן להסדיר ולפרט הליך של הגבלת השתתפות במכרז או מניעה של אחת או יותר מן ההטבות המנויות בסעיף 4(א) לחוק (להלן בהתאמה – הגבלת השתתפות ומניעות הטבות), ממי שנמצא כי פרסם ביודעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל, או מי שהתחייב להשתתף בחרם כאמור. מטרת התקנות להסדיר הליך מינהלי סדור הכולל בחינה מקיפה, יידוע מנומק ומתן זכות טיעון לגורם המחרים כאמור לכאורה (להלן – הקורא לחרם), וכן מתן מסגרת מוצעת להבניית שיקול הדעת בבוא הגורמים המנהליים לבחון קריאה מסוימת, או התחייבות להשתתפות פומבית בחרם ומניעת זכאות בשלו.

### תקנה 2

מוצע כי תוקם ועדה מייעצת לשר (להלן – הוועדה המייעצת או הוועדה) שתפקידה לייעץ לשר אם פרסום או השתתפות פומבית מסוימים עולים כדי קריאה או השתתפות בקריאה לחרם, כמובנם בחוק, וכן לייעץ ביחס לצעדים שיינקטו בהמשך לקריאה או השתתפות כאמור. על פי המוצע הוועדה תמנה ארבעה חברים שהם: משפטן שהוא עובד המדינה, שימונה באישור היועץ המשפטי לממשלה, עובד משרד החוץ, עובד המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה ועובד משרד האוצר שיהיה יושב ראש הוועדה המייעצת. קביעת חברי הוועדה נועדה להבטיח כי היא תורכב מגורמים מתאימים בעלי רקע מגוון, אשר יוכלו לבחון יחד באופן מיטבי את ההיבטים השונים הנוגעים להליך מניעת הזכאות.

### לתקנות 3 עד 7

### כללי

בתקנות אלה מוצעות הוראות מפורטות המסדירות את ההליך המינהלי שבמסגרתו מתקבלת ההחלטה להגבלת השתתפות ומניעות הטבות מגורם שנמצא כי פרסם קריאה פומבית לחרם או שהתחייב להשתתף בחרם כאמור. זאת, לצורך הבטחת קיומו של הליך תקין שבמסגרתו נבחנות הטענות של אלו שלגביהם נערך הליך הבירור. במסגרת זו מוצע להעניק לוועדה המייעצת סמכות לשמוע את טענותיו של קורא לחרם שנמסרה לו הודעה על כוונה להגבלת השתתפות או מניעת הטבות, ולהגיש המלצותיה לשר לעניין זה.



עוד יצוין שהוועדה רשאית להמליץ על מניעת זכאות חלקית או מוגבלת, וכי לשר שמורה הסמכות לאמץ המלצתה במלואה או לסטות ממנה, וזאת בכפוף למתן זכות טיעון בכתב בפני השר. מוצע כי בבואם לעשות כן, יתחשבו השר והוועדה המייעצת, בין השאר, בשיקולים המנויים בתקנה 7 לעניין אמות המידה למניעת הזכאות.

### לתקנה 3

מוצע לקבוע כי אם היה לשר חשש ממשי שאדם או תאגיד קראו לחרם, רשאי השר לבקש שהוועדה המייעצת תבחן אם יש מקום להגביל השתתפות או למנוע הטבות מהקורא לחרם. לעניין זה מוצע לקבוע כי קריאה שפורסמה על ידי נושא משרה בתאגיד במסגרת תפקידו, יראו אותה כקריאה של התאגיד.

מוצע לקבוע כי אם היה לוועדה המייעצת יסוד סביר להניח כי בכוונתה להמליץ לשר על הגבלת השתתפות או מניעת הטבות, תמסור על כך הודעה לקורא לחרם (להלן – הודעה על כוונה להמליץ). מוצע לחייב את הוועדה המייעצת לאפשר לקורא לחרם, שהוועדה בוחנת אם להמליץ לגביו על מניעת זכאות, להשמיע את טענותיו, בכתב או בעל פה, לפי שיקול דעתה, בפני הוועדה המייעצת אשר עסקה בבירור הפרטים אודותיו. כן מוצע לקבוע כי קבלת תגובת הקורא לחרם לא תארך יותר מחודש אלא אם ראתה הוועדה המייעצת צורך בהארכת מועד זה, לבקשת הקורא לחרם. בהתאם למוצע, על הוועדה יהיה להעביר לשר את המלצתה המנומקת, לא יאוחר מתום 45 ימים מתום המועד האחרון להגשת עמדת הקורא לחרם לוועדה, ואולם הוועדה תהא רשאית להאריך את התקופה האמורה, מנימוקים שיירשמו, אם הדבר דרוש לה לשם גיבוש המלצתה.

במסגרת הליך הבירור מצופה מהוועדה המייעצת לבחון מחדש את המלצתה, בין היתר נוכח עמדת הקורא לחרם אם זה יבחר להציגה בפניה, בין אם נתגלו לה פרטים חדשים ובין אם לאו, וזאת לצורך גיבוש המלצה לשר בנושא.

### לתקנה 4

מוצע לקבוע כי אם החליט השר כי בכוונתו להגביל השתתפות או למנוע הטבות מהקורא לחרם, ימסור לו לאחר שקיבל את המלצת הוועדה המייעצת, ימסור השר לקורא לחרם הודעה מפורטת על כוונתו (להלן – הודעה על כוונת מניעה). ההודעה תכלול תשתית עובדתית המבססת את הקריאה לחרם או את ההתחייבות להשתתפות בחרם; פירוט הגבלת ההשתתפות או מניעת ההטבות שבכוונתו לקבוע לעניין הקורא לחרם והשיקולים לכך וזכותו לטעון את טענותיו בכתב בפניו, בהתאם להוראות תקנה 5.

### לתקנה 5



מוצע לחייב את השר לאפשר לקורא לחרם, שנמסרה לו הודעה על כוונת מניעה, להשמיע את טענותיו, בכתב. כן מוצע לקבוע כי קבלת תגובת הקורא לחרם לא תארך יותר מחודש אלא אם ראה השר צורך להאריך מועד זה לתקופה שלא תעלה על חודשיים, לבקשת הקורא לחרם.

## **לתקנה 6**

לפי הוראות החוק, לשר האוצר סמכות מנהלית להגביל השתתפות או למנוע הטבות ממי שפרסם קריאה לחרם על מדינת ישראל או התחייב להשתתף בחרם כאמור. החלטה זו תתקבל לאחר שמיעת עמדת הוועדה המייעצת ולאחר ששקל את טענות הקורא לחרם כמוצע בתקנה 5. עבור מניעת הטבות, על השר להתייעץ עם שר המשפטים, ולעניין מניעת הטבות מסוימות, לאחר שקיבל גם את הסכמת השר האמון על אותה הטבה מסוימת. בהחלטתו הסופית יפרט השר באיזה סוג מניעת הטבות בחר (אחד או יותר), ומשך הזמן שבו יוגבל הקורא לחרם מהשתתפות במכרז, אם החליט השר להגביל את השתתפות הקורא לחרם במכרז, או יימנעו ממנו הטבות (אחת או יותר).

## **לתקנה 7**

מתוך מטרה להבנות את שיקול הדעת המינהלי שיופעל בעת בחינת מופעים של קריאה או השתתפות בחרם, מוצע לקבוע את רשימת אמות המידה המופיעה בתקנה 8 כרשימה פתוחה שיש להתחשב ברכיביה בהליך, ככל שניתן לבחון אמת מידה מסוימת במקרה רלוונטי, הן בשלב ההחלטה על הגבלת ההשתתפות או מניעת ההטבות, אם בכלל, טיבה של המניעה וגדריה. מוצע שרשימת אמות המידה תעמוד בבסיס המלצות הוועדה המייעצת ובבסיס החלטות השר בבואו להחליט בעניין מניעת הגבלת השתתפות או מניעת הטבות.

## **לתקנה 8**

תקנה זו קובעת הוראות לעניין פרסום לציבור של החלטת השר למניעת זכאות. בהתאם למוצע, החלטת השר למניעת זכאות תתפרסם באתר האינטרנט של משרד האוצר, יחד עם המלצת הוועדה בעניין זה.