



## הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

יום ראשון כ"ג אב תשפ"א  
1 באוגוסט 2021

לכבוד  
חברי הכנסת

נכבדי שלום רב,

### הנדון: דיון והצבעה על הסתייגויות בהכנת הצעת חוק לקריאה השניה והשלישית

בהנחיה המצורפת להלן אבקש לסקור בפניכם את ההליך הראוי בדיון ובהצבעה על הסתייגויות בהכנת הצעות חוק לקריאה השניה והשלישית. אני מוצאת לנכון להביא את הדברים בפניכם לקראת הקמתן של הוועדות בכנסת ה-24 וזאת על מנת שההנחיות בנושא זה תהיינה בהירות ואחידות.

1. הצעה לתיקון הצעת חוק (הסתייגות) ייעודה העיקרי הוא תיקון וטיוב הצעת החוק על ידי חברי הכנסת במסגרת הליך החקיקה. עם זאת, ההסתייגויות מהוות גם כלי פרלמנטרי לקבלת זמן דיבור בעיקר עבור האופוזיציה ("פיליבסטר"). על מנת להבטיח הליך חקיקה תקין, יש להימנע משימוש מופרז או משימוש לרעה בכלי זה, הן על ידי חברי הכנסת והן על ידי יושבי ראש הוועדות.

2. לאורך השנים התפתחו פרקטיקות שונות בוועדות בעניין הצבעה על הסתייגויות. בשנים האחרונות הדבר יצר חוסר אחידות בהתנהלות הוועדות והיועצים המשפטיים לוועדות. מטרתה עיקרית של ההנחיה היא לגבש נוהל עבודה אחיד בכלל ועדות הכנסת.

3. זו הפעם הראשונה שנקבעת בכנסת הנחיה מקיפה בנושא הסתייגויות, אך הצורך בה התעורר בשנים האחרונות ופעלנו לגיבושה בלשכה המשפטית בתיאום ובשיתוף עם כל היועצים המשפטיים של ועדות הכנסת השונות. בתחילה, אף אנו התקשינו בגיבוש פרקטיקה אחידה שתיתן מענה מאוזן לכלל הצרכים והמטרות של ההסתייגויות ותוך שמירה על כללי משחק הוגנים. לנוכח חשיבות הדברים, אנו נקפיד על יישומה באופן אחיד, בתיאום עם יושבי ראש הוועדות.

4. בהנחיה נקבעו גם כללי ניסוח אחידים להסתייגויות וכן מה לא ייחשב כהסתייגות. לנוכח חוסר האחידות ששררה עד כה, ייתכן שחלק מהכללים ייראו לחלק מחברי הכנסת כשונים ממה שנהג עד כה בחלק מהוועדות. עם זאת, ואף אם ישנו שוני מסוים ביחס להתנהלות קודמת, ההנחיה לא נועדה לפגוע בכלי הפרלמנטרי של הסתייגויות לצורך תיקון הצעת החוק וכן לצורכי פיליבסטר. ואולם, יש להבחין בין שימוש מופרז וקיצוני בהסתייגויות חסרות כל תוכן מהותי לבין הסתייגויות ענייניות (גם אם הן נועדו לצרכי פיליבסטר). לא אחת ניתן להגשים את אותה תוצאה של קבלת זמן דיון בוועדות ובמליאת הכנסת גם עם מספר מצומצם (באופן יחסי להצעת החוק) של הסתייגויות.

5. ההנחיה נקבעה מתוך הכרה בכך שישנו הבדל בין דיוני הוועדות לדיוני המליאה. הוועדות, כזרועה הארוכה של הכנסת, מקיימות את הדיון המהותי והמשמעותי בסעיפי הצעת החוק ובנושאה. לפיכך, השיח והדיון בנושאי ההסתייגויות מתקיים בוועדות.

הנמקת ההסתייגויות וההצבעה עליהן במליאה מאפשרות לחברי הכנסת להביא את הצעותיהם לתיקון גם

בפני המליאה קודם להצבעה על סעיפי הצעת החוק.

6. לפיכך, מחד, על יושבי ראש הוועדות לשאוף להגיע להסכמות ולמצוא פתרונות בנושאי ההצעות לתיקון שהציעו חברי הכנסת, מקום שהדבר אפשרי; מאידך, על חברי הכנסת מגישי ההסתייגויות לשים לב לכך ששימוש מופרז בהסתייגויות מרובות וחסרות תוכן ביחס למשל להצעות חוק קצרות שאין בהן מורכבות או שאינן שנויות במחלוקת, יכול להצדיק שימוש בסמכות יושב ראש הוועדה לשם קביעת סדרי דיון שיאפשרו ניהול תקין של הליך החקיקה (כגון קציבת זמן הדיבור או הצבעה במקבצים של הסתייגויות).

7. ההנחיה מבחינה בין כלל לחריג בהנמקת הסתייגויות והצבעה עליהן בוועדות.

**הכלל** הוא הנמקת כל אחת מההסתייגויות בנפרד, ומיד לאחר מכן הצבעה על ההסתייגות שנומקה. כיוון שמטרת ההנמקה היא שכנוע חברי הוועדה בצדקת ההסתייגות, הרי שככל שההסתייגות חסרת משמעות, הצורך בהנמקתה פוחת עד לא קיים.

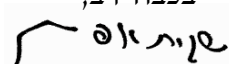
**החריג** מיועד למקרים יוצאים מהכלל בהם מספר ההסתייגויות עולה לאין שיעור על מספר הנושאים או הסעיפים בהצעת החוק, וההסתייגויות, רובן ככולן, אינן מהותיות, וביחוד כשמתקיימות גם נסיבות חריגות כגון דחיפות זמנים ממשית לסיים את הדיונים בהצעת החוק. במקרים יוצאים מהכלל מעין אלה ניתן להפריד בין הנמקת ההסתייגויות וההצבעה עליהן.

8. ההבדל הוא שבדיון בהתאם לכלל, נוכחים כל חברי הוועדה המבקשים לקחת חלק בהצבעות, שכן ההצבעה מתקיימת מיד לאחר ההנמקה. דיון בנוכחות חברי הוועדה בדרך כלל מסייע לקיים דיון מהותי ולהגיע להסכמות, ולעניות דעתי, הוא מגשים בצורה טובה יותר את עקרון ההשתתפות של חברי הכנסת ואת השאיפה להליך חקיקה מיטבי.

9. אסיים מכתב זה בנימה אישית. כמי שליוותה, בעיקר בוועדת הכספים של הכנסת, במשך שני עשורים, הליכי חקיקה של חוקים ארוכים ומורכבים שהוגשו להם הסתייגויות מרובות עד מאוד, דיונים והצבעה על הסתייגויות הם ענין המוכר לי היטב. לא אחת ראיתי כיצד עצם הנמקתן של ההסתייגויות לצד הצבעה עליהן מביאות להסדר חקיקתי שלם יותר ולפתרונות יצירתיים "של הרגע האחרון" שיושב ראש הוועדה מוביל או שמוסכמים על כל חברי הוועדה, אופוזיציה וקואליציה גם יחד.

יושבי ראש ועדת הכספים בתקופה זו, ובעצה עמי, מעולם לא פעלו בהתאם לנוהל חריג להצבעות, אף לא בהצעות חוק בנות מאות סעיפים ואלפי הסתייגויות. זאת, מתוך הכרה בכך שראוי שחברי הכנסת המסתייגים ינמקו את הסתייגויותיהם בחדר ועדה שנוכחים בו גם חברי הכנסת מהקואליציה, וכן מתוך הבנת חשיבות עקרון ההסכמה בכנסת, שניתן לממשו בשיח שראוי ונכון שיתקיים בוועדה לצד ההצבעה על סעיפי הצעת החוק. עם זאת, מקום בו ההסתייגויות היו מרובות וחסרות תוכן מהותי, הדיון וההצבעה התקיימו בהתאם למקבצים כמפורט בהנחיה, ובכך מתאפשר לעניות דעתי האיזון הראוי בין האפשרות לפיליבסטר לבין הליך חקיקה נאות.

10. מצורפת בזה ההנחיה. אני מקווה שהיא תסייע בקידומן של הסכמות בוועדות גם בהליכי חקיקה מורכבים ותהיה לעזר הן ליושבי ראש הוועדות והן לחברי הכנסת.

בכבוד רב,  
  
שגית אפיק

העתקים :

חבר הכנסת מיקי לוי, יושב ראש הכנסת

יושבי ראש הוועדות בכנסת

גב' ירדנה מלר, מזכירת הכנסת

היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת

מנהלי הוועדות



**הכנסת**

**היועצת המשפטית לכנסת**

**הנחיית יועצת משפטית**

**הסתייגויות (סעיף 86 לתקנון הכנסת)**

**א. הגדרת הסתייגות ותכליתה**

1. בהתאם להוראות סעיף 86 לתקנון הכנסת, רשאים חבר הכנסת, שר, או סגן שר בענייני המשרד שבו הוא מכהן, להציע תיקונים להצעת חוק שהוועדה דנה בה בעת ההכנה לקריאה השניה ולקריאה השלישית. להצעה לתיקון צריכה להיות משמעות וקשר קוהרנטי או ענייני להצעת החוק. אם החליטה הוועדה לדחות את ההצעה לתיקון, רשאי המציע לבקש שהצעתו תצורף כהסתייגות לנוסח הצעת החוק שיונח על שולחן הכנסת.
2. בהליך החקיקה ישנה חשיבות רבה להסתייגויות. הן מאפשרות לחברי הוועדה להציע תיקונים להצעת החוק ולקיים דיון מעמיק בנושאים ובסוגיות העולים מסעיפי ההצעה. הסתייגות אשר מתקבלת בוועדה, משולבת בנוסח הצעת החוק טרם הנחתה במליאה, כך שלהצבעה במליאה מובאת הצעת חוק המבטאת את עמדת רוב חברי הוועדה.
3. ככלל, תכליתן של הסתייגויות היא להביא להכרעת המליאה הצעות לתיקון החוק שהובאו בפני הוועדה ונדחו. מציע ההצעה או חבר כנסת אחר בשמו, רשאי להציג את הצעתו בוועדה, וכן לנמק את הסתייגותו במליאת הכנסת במסגרת זמן שלא תעלה על חמש דקות לכל הסתייגות בטרם תתקיים ההצבעה עליה (סעיף 90 לתקנון הכנסת). זאת, כדי לאפשר למציע להסביר את הצעתו ולאפשר לחברי הכנסת לגבש את עמדתם.
4. השימוש בכלי פרלמנטרי זה למטרת "פיליבסטר" הוא לגיטימי, אך שימוש מופרז החותר תחת ייעודו העיקרי ומשבש את הליך החקיקה, עלול להיחשב כשימוש לרעה. לפיכך, גם הגשת הסתייגויות למטרות פיליבסטר צריכה להיעשות בהתאם לכללים ולהגבלות אשר חלים על הצעות תיקון מהותיות.

**ריבוי הסתייגויות להצעת חוק - רקע**

5. שימוש בהסתייגויות נעדרות תוכן ממשי באופן מכני שאין בו מהות או זיקה לתכלית המקורית של ההסתייגויות ראוי שייעשה באופן מידתי תוך הימנעות ממצבים העלולים להגיע לכדי שימוש לרעה בכלי הפרלמנטרי. בכל מקרה, במקרים שבהם נעשה שימוש כאמור בהסתייגויות מתחייבת לעתים התנהלות אחרת בדיון ובהצבעה על ההסתייגויות.
6. לאורך השנים, על מנת להתמודד עם השימוש בכלי זה לצורכי פיליבסטר פותחו שיטות שונות שנועדו לאפשר שימוש ענייני בהסתייגויות תוך צמצום השימוש לרעה בהן, אך מתוך הכרה בצורך של חברי הכנסת ובמיוחד של האופוזיציה לעשות שימוש בכלים פרלמנטריים שונים במסגרת התהליך הפוליטי.
7. ראשית, על רקע שימוש הולך ונרחב שנעשה בהסתייגויות לשם קבלת זמן דיבור בלבד (שאף כונו "הסתייגויות לדיבור") תוקן התקנון ונוספה בו אפשרות לבקש רשות דיבור במליאת הכנסת בעת הקריאה השנייה

בהצעת החוק (סעיף 86(ו) לתקנון). רשות דיבור אינה דורשת הצבעה בעת קיום הדיון בוועדה ואינה מבוססת על הצעה לתיקון הצעת החוק, אך בדומה להסתייגות, גם היא מאפשרת לחבר הכנסת רשות דיבור במסגרת זמן שלא תעלה על חמש דקות (סעיף 90(ג) לתקנון). בהתאם להוראות התקנון, לא ניתן להגיש גם בקשת רשות דיבור וגם הסתייגות (סעיף 86(ו) לתקנון). השימוש בכלי של בקשות רשות דיבור הוא מועט ואינו מפחית באופן משמעותי את השימוש בכלי של הסתייגויות, במיוחד כשמדובר בהצעות חוק המעוררות התנגדות של ממש מטעם חברי הכנסת. זאת, בין היתר, משום שחבר כנסת יכול לבקש רשות דיבור אחת בלבד.

8. שנית, לאורך השנים, ובמיוחד על מנת להתמודד עם מצבים של ריבוי הסתייגויות, התגבשו נהלים בוועדות הכנסת השונות ביחס לאופן ההנמקה וההצבעה על ההסתייגויות (בהתאם לסמכות המוקנית ליושב ראש הוועדה לפי סעיף 113 לתקנון). כך נוצר מצב שבו לא אחת קיימות בוועדות פרקטיקות מעט שונות להצבעות על הסתייגויות.

9. שלישית, נעשה שימוש תכוף מהרגיל ואף במקרים שכבר אינם "יוצאים מהכלל" בסעיף 98 לתקנון, המאפשר לקבוע סדרי דיון מיוחדים במליאת הכנסת (נושא זה לא יידון בהנחיה זו).

## **ב. מועד הגשת ההסתייגויות**

10. הסתייגויות יכולות להיות מוגשות רק כל עוד לא הסתיים הדיון שבו אושרה הצעת החוק לקריאה השנייה והשלשית בוועדה. יושב ראש הוועדה רשאי להודיע מראש על מועד מוקדם יותר להגשת ההסתייגויות - לאחר סיום הדיון ולפני שהחלה ההצבעה בוועדה (סעיף 86(א) לתקנון).

11. הודיע יושב ראש הוועדה על המועד להגשת הסתייגויות, יאפשר זמן סביר להגשתן ולקביעת הדיון וההצבעה בוועדה. הודעה לענין המועד האחרון להגשת הסתייגויות יכולה להימסר על ידי מנהל הוועדה או היועץ המשפטי לוועדה מראש באמצעות דוא"ל או במהלך הדיון בוועדה.

12. קביעת הזמן הסביר להגשת הסתייגויות נגזרת מנושא הצעת החוק, אורך ההצעה, מורכבותה, דחיפותה, שעת ההודעה, וכן קשור גם בנוכחותם של חברי הכנסת בכנסת בעת מסירת ההודעה על המועד להצבעה. על יושב ראש הוועדה לנהוג בענין זה באופן הוגן וסביר שיאפשר לחברי הכנסת להיערך עם כתיבת ההסתייגויות לקראת הדיון.

13. עד למועד שנקבע על ידי יושב ראש הוועדה כאמור יוגשו ההסתייגויות בכתב ליועץ המשפטי לוועדה ולמזכירות הוועדה. הסתייגויות שיימסרו לאחר המועד שנקבע כאמור, לא יתקיים בהן דיון ולא יועמדו להצבעה.

14. לא הודע על מועד כאמור, ניתן להגיש הסתייגויות גם במהלך ההצבעה על סעיפי הצעת החוק.

15. ההסתייגויות שהוגשו יופצו לחברי הוועדה באמצעות הטאבלטים.

## **ג. ניסוח הסתייגויות**

16. הסתייגות תנוסח כתיקון להצעת החוק (סעיף 86(ג) לתקנון הכנסת (להלן – התקנון)) ויחולו עליה כללי הניסוח של הצעות חוק. בהתאם לכך, אין לכלול בהסתייגויות מלל חופשי או העתקה של טקסט שאינו תיקון של הצעת חוק, כגון נאום, החלטת ממשלה, שיר וכיו"ב. לכללי הניסוח של הצעות חוק ר' [החברת הסגולה](#).

17. כיוון שהסתייגות היא הצעה לתיקון הצעת החוק, לא יאושרו הסתייגויות שיצורות משפטים לא קוהרנטיים או לא תקינים בעברית, בין שההסתייגויות הופקו באופן ממוחשב ובין אם לאו.
18. אין להגיש הסתייגויות לשינוי מספרי סעיפים, הפניות ותצורה של חוקים (למשל, ביטול כותרות שוליים של סעיפים). אם תתקבל הסתייגות המצריכה זאת, ימוספרו יתר הוראות החוק ויתוקנו ההפניות אליהן בהתאם.
19. אין להגיש הסתייגות השוללת את עצם הצעת החוק (סעיף 86(ד)(1) לתקנון). כך, למשל, אם ההצעה כוללת רק סעיף אחד, לא ניתן להגיש הסתייגות שקובעת שהסעיף יימחק.
20. אין להגיש הסתייגות השוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי או הסתייגות גזענית במהותה (סעיף 86(ד)(2)).
21. אין להגיש הסתייגויות הכוללות כינוי או ביטוי פוגע או גזעני, או פגיעה בכבוד הכנסת (סעיף 86(ד)(2) לתקנון). למשל, אזכור שמות אנשים (להבדיל מתוארי תפקידיהם) בהקשר שלילי ייחשב הסתייגות כאמור.
22. אם הצעת החוק היא תיקון לחוק קיים – אין להגיש הסתייגות לשם החוק (סעיף 86(ד)(3) לתקנון).
23. אין להגיש הסתייגויות שהן תיקון לחוק-יסוד במסגרת הצעת חוק שאינה חוק-יסוד או תיקון לחוק-יסוד, וכן אין להגיש הסתייגויות שהן תיקון לחוק "רגיל" במסגרת הצעת חוק-יסוד או תיקון לחוק-יסוד.
24. אין להגיש הצעה לתיקון שאינה קשורה כלל להצעת החוק הנדונה ולא התקיים עליה דיון כלשהו בוועדה – כגון הצעה לתקן חוק אחר בתיקון עקיף כאשר התיקון העקיף אינו קשור כלל ועיקר להצעת החוק הנדונה בוועדה. הצעת תיקון כאמור מדלגת על שלבים מהותיים בהליך החקיקה ועלולה לגרום לפגם היורד לשורש הליך החקיקה באותו עניין, אם ההסתייגות תתקבל בסופו של דבר ותיכלל בנוסח החוק<sup>1</sup>.
25. "הצעות תיקון" שאין להגישן כאמור לעיל בפרק זה לא יידונו בוועדה, לא תתקיים לגביהן הצבעה ולא ייכללו ברשימת ההסתייגויות.

#### **ד. הנמקה והצבעה על הסתייגויות – הנחיות כלליות**

26. **ההנחיה ליושבי ראש הוועדות היא כי דרך המלך היא הנמקה והצבעה ביחס לכל הסתייגות בנפרד.** חבר הכנסת המציע או חבר כנסת אחר בשמו יסביר את הצעתו לתיקון הצעת החוק ולאחר מכן הוועדה תצביע על ההצעה. ככלל, יש לנהוג בדרך זו, למעט במקרים חריגים בהם הוגשו הסתייגויות בכמות חריגה במיוחד ביחס להיקפה של הצעת החוק ונושאה, למספר הוראות הצעת החוק או שהזיקה שלהן לנושאי הצעת החוק קלושה מאד או לא קיימת, כפי שיפורט בסעיף ו להלן.
27. **ההנחיה לחבר הכנסת היא כי דרך המלך היא שתהיה להסתייגויות משמעות וזיקה להוראות הצעת החוק.** זו המשמעות של הצעה לתיקון הצעת חוק. מטרת ההנמקה וההצבעה על ההסתייגות בוועדה היא לאפשר לחבר הכנסת המסתייג לשכנע את חברי הוועדה להכניס תיקון בהצעה, ומנגד לאפשר לוועדה לדון בהצעה ולדחות אותה אם לא שוכנעה מנימוקיו של המציע. ככל שההסתייגות חסרת תוכן מהותי, נראה כי

<sup>1</sup> ככל שישנה הסכמה רחבה בין חברי הוועדה במהלך דיון לקבל הסתייגות שהיא הצעת תיקון שאינה נוגעת לנושא ולא הובאה בחוברת הכחולה, ובשל ההסכמה האמורה, בין היתר, גם לא נטענת טענת נושא חדש, על יושב ראש הוועדה להקדים דיון ביחס לנושא ההסתייגות ולשמוע גם עמדות של נציגי הממשלה ונציגי הציבור.

אין צורך בהנמקתה בוועדה, שכן אף חבר הכנסת המסתייג אינו מייחס לתוכנה חשיבות, הוא אינו מנסה להביא לקבלת הסתייגותו בוועדה ומציג אותה לצרכי קבלת זמן דיבור והצבעה בוועדה ובמליאה בלבד.

28. בפתח ההצבעה בוועדה על סעיפי הצעת החוק וההסתייגויות יעמוד היועץ המשפטי לוועדה על כללי ההצבעה ויזכיר אותם לחברי הוועדה.

29. ניתן לקבוע סדרי דיון והצבעה אחרים בהצבעה מסוימת או ביחס להסתייגויות מסוימות אם הסכימו לכך כל חברי הכנסת המשתתפים במועד ההצבעה וכן כל חברי הכנסת שהגישו את ההסתייגויות.

30. ניתן לצרף נוסח של הסתייגות לנוסח הצעת החוק המונח על שולחן הכנסת להצבעה במליאה רק אם התקיימה עליה הצבעה בוועדה. כלומר: חבר הכנסת המבקש לוותר על הנמקה והצבעה על כל ההסתייגויות שהגיש, משמעות בקשתו היא החלפתן בבקשות לרשות דיבור.

#### ה. הנמקה והצבעה על הסתייגויות או ריבוי הסתייגויות - הכלל

31. **הצגת ההסתייגויות בוועדה** (סעיף 86(ב)(1) עד (3) לתקנון): הכלל הוא שמציע ההצעה לתיקון יציג בדיון את הצעתו; חבר הכנסת המציע יכול לבקש מחבר כנסת אחר להציג בשמו את הצעתו לתיקון, אך יהיה עליו להעביר את ההסתייגות לוועדה בחתימתו המקורית לפני הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת. יושב ראש הוועדה בהתייעצות עם היועץ המשפטי לוועדה רשאי להודיע על מועד סביר לאחר תום הדיון וההצבעה למסירת ההסתייגות החתומה כאמור. באישור יושב ראש הוועדה ניתן לדון ולהצביע על הצעה לתיקון שהוגשה לוועדה בכתב לפני הדיון עם בקשה לדון בה ללא נוכחות המציע.

32. **הסתייגות שמגישים שרים (וסגני שרים בענייני משרדם)** יכול שתוצג בוועדה על ידי נציג הממשלה, ובלבד שעד הנחת הצעת החוק או עד מועד מוקדם יותר שקבע יושב ראש הוועדה – תועבר ההסתייגות בכתב בחתימת השר או סגן השר (סעיף 86(א) ו-(ב)(2) לתקנון) ויש להצביע עליה בוועדה.

33. חבר הכנסת המסתייג, חבר כנסת מטעמו או היועץ המשפטי לוועדה יקריאו את ההסתייגות שהוגשה מראש ובכתב או שתיעשה הפניה לקובץ ההסתייגויות שמונח בפני חברי הוועדה או בטאבלט או שתתקיים הנמקה קצרה על ידי חבר הכנסת. ככלל, צריכה להתקיים זיקה בין ההנמקה לבין ההסתייגות שכן מטרת ההנמקה לאפשר לחברי הוועדה לשקול האם לקבל או לדחות את ההסתייגות. ככל שההסתייגות חסרת תוכן מהותי, רשאי יושב ראש הוועדה לקצר את זמן הנמקתה ואף להסתפק בהקראתה בלבד.

34. במקרה של **ריבוי הסתייגויות**, יושב ראש הוועדה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לוועדה, רשאי מכח סמכותו לפי סעיף 113 לתקנון לקבוע **מקבצים של הסתייגויות** שעל כל אחד מהם תתקיים הצבעה אחת. בקביעת המקבצים יש לשקול את אלה: סדרת הסתייגויות חלופיות או מספר הסתייגויות דומות באותו נושא (למשל הסתייגויות המציעות מטרות שונות להצעת החוק), כמות ההסתייגויות "חסרות התוכן המהותי" לעומת אורך ההצעה, מורכבות ההצעה והאם נושאה שנויים במחלוקת. כך למשל, ביחס להצעת חוק בעלת מספר סעיפים קטן, ניתן לקבוע מקבצים רחבים יחסים ביחס להסתייגויות שאין בהן תוכן של ממש; לעומת זאת, אם הצעת החוק מורכבת, כוללת סוגיות רבות וסעיפים רבים, המקבצים שייקבעו לגביה עשויים להיות מצומצמים יותר.

35. **הנמקת ההסתייגויות או המקבצים**: יושב ראש הוועדה יודיע מראש מהו זמן ההנמקה שניתן לכל הסתייגות או לכל מקבץ. ככל שההסתייגויות או מקבץ ההסתייגויות חסרי תוכן מהותי, הרי שגם זמן

ההנמקה יכול שיהיה קצר וניתן להסתפק בהקראה בלבד, ובהסתייגויות של סדרות ברורות ניתן גם להקריא כמקבץ רק חלק מההסתייגויות בסדר שנקבע והודע עליו (למשל בסדרות של מספרים או מועדים ניתן להקריא את ההסתייגות הראשונה והאחרונה).

36. **הצבעה על מקבץ הסתייגויות:** מיד לאחר ההנמקה (שבמקבץ כאמור קצרה מהרגיל) יושב ראש הוועדה יעמיד את המקבץ להצבעה אחת. הצביעה הוועדה בעד מקבץ ההסתייגויות, תתקיים הצבעה נפרדת ביחס לכל אחת מההסתייגויות שבמקבץ. הצביעה הוועדה נגד מקבץ ההסתייגויות, לא תתקיים הצבעה נפרדת ביחס לכל אחת מההסתייגויות ויראו את כל ההסתייגויות הנכללות בו כאילו נדחו על ידי הוועדה. יושב ראש הוועדה או היועץ המשפטי לוועדה רשאים לסכם עם חברי הכנסת המסתייגים שתתקיים הצבעה רק ביחס למספר בודד של הסתייגויות במקבץ לאחר הנמקת המקבץ והן יהיו אלה שיצורפו לנוסח שיונח על שולחן המליאה (יש בכך כדי להקל על ניסוח ההסתייגויות בהמשך על ידי היועץ המשפטי וגם לנרמל במעט את מספר ההסתייגויות העולות למליאה, שלא אחת ממילא מוסרות על ידי חברי הכנסת).

37. אם נקבע כי ההצבעה תתקיים ביחס למקבץ וחבר הכנסת המציע מבקש להצביע בנפרד על הסתייגות מסוימת שהיא מהותית או בעלת חשיבות מיוחדת, בין אם בשל כך שיש לגביה תמיכה רחבה או מסיבה אחרת, יתיר יושב ראש הוועדה לקיים עליה הנמקה והצבעה בנפרד מהמקבץ.

#### **1. הנמקה והצבעה על הסתייגויות- החרג**

38. במקרים יוצאים מהכלל בהם הוגשה כמות חריגה במיוחד של הסתייגויות ביחס למספר סעיפי הצעת החוק, וההסתייגויות רובן ככולן אינן בעלות תוכן מהותי, רשאי יושב ראש הוועדה בהתייעצות עם היועץ המשפטי לוועדה, להודיע לחברי הוועדה מראש, שההצבעה על ההסתייגויות תתקיים בהליך חריג, כפי שיפורט להלן.

39. יושבי הראש מתבקשים לעשות **שימוש מועט מאוד בהליך החרג**, ולייחד אותו **למקרים חריגים במיוחד, שמתקיימות בהם נסיבות יוצאות מהכלל** כמו: לחץ זמנים ממשי ואובייקטיבי ביחס לדיון בהצעת החוק, פער עצום בין אורך ההצעה לבין מספר ההסתייגויות שהוגשו וכיוצ"ב. שימוש מופרז בהצבעה בהתאם לחריג עלול להיחשב כשימוש לרעה בסמכותו של יושב הראש.

40. החליט יושב ראש הוועדה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לוועדה, על הצבעה בהליך החרג כאמור, יודיע על כך מבעוד מועד לחברי הוועדה לאחר סיום הדיון בהצעת החוק ולפני ההצבעה. יושב ראש הוועדה יסכם עם חברי הוועדה את הזמן להנמקת ההסתייגויות כמפורט להלן.

41. בהליך החרג חברי הכנסת המסתייגים **ינמקו את ההסתייגויות שהגישו במרוכז**. יושב ראש הוועדה יודיע על מסגרת הזמן שתוקדש להנמקת ההסתייגויות וכן יודיע על המועד להצבעה. זמן ההנמקה ייקבע תוך התחשבות במורכבות ההצעה, היקף המחלוקות לגביה, אורך ההצעה ומספר ההסתייגויות שהוגשו, וככל הניתן תוך התחשבות בעמדת חברי הכנסת המסתייגים.

42. ככלל, ההצבעה על ההסתייגויות בהתאם לחריג תיעשה על כל הסתייגות בנפרד, אלא אם כן שוכנע יושב ראש הוועדה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי, שראוי וניתן לאפשר הצבעה בהתאם לסדרת הסתייגויות של רצפים ברורים.

43. המקרים שבהם נעשה שימוש בהליך החרג יתועדו על ידי מנהל הוועדה. בתום כל מושב, יודיע יושב ראש

הוועדה, באמצעות מנהל הוועדה והיועץ המשפטי לוועדה, ליושב ראש הכנסת וליועצת המשפטית לכנסת - אודות מספר הפעמים בהם התקיימה הצבעה בהתאם לחריג האמור באותו מושב ומה היו הנסיבות שהצדיקו זאת.

## **ז. נושא חדש המתייחס להסתייגויות**

44. נטענה טענת נושא חדש (בהתאם לסעיף 85 לתקנון) ביחס להסתייגות שהוגשה, לא תתקיים הצבעה על ההסתייגות וגם לא על הסעיף לגבי הוגשה, אלא לאחר החלטת ועדת הכנסת בטענת נושא חדש. יחד עם זאת, ניתן להמשיך לקיים את ההצבעה על הסתייגויות אחרות.

45. חבר הכנסת שהגיש את ההסתייגות לא יוכל לטעון לגביה טענת נושא חדש.

46. לא תתקבל טענת נושא חדש הנטענת באופן גורף ביחס לכלל ההסתייגויות להצעת החוק או למספר רב של הסתייגויות. יש לזכור כי ההכרעה בנושא חדש נתונה לוועדת הכנסת, אשר ככלל מקבלת את ההחלטה לפי הרוב הקואליציוני ולא מנימוקים משפטיים. לפיכך, העברת הדיון על כל ההסתייגויות או מרביתן לוועדת הכנסת עלולה לשלול מחברי האופוזיציה את השימוש בכלי פרלמנטרי חשוב ולגיטימי ולפיכך אינה ראויה ואף עלולה להיחשב שימוש לרעה בטענת נושא חדש. כמו כן, טענות מרובות של נושא חדש ביחס להסתייגויות חסרות תוכן מהותי שמטרתן היא משיכת זמן בלבד, אף היא מהווה שימוש לרעה בטענת נושא חדש.

47. גם ההצבעה בוועדת הכנסת בענין טענת נושא חדש תיעשה בהתאם להצבעה על מקבץ הסתייגויות כפי שנעשתה בוועדה.

48. אין באמור כדי לגרוע מהאפשרות לטעון טענת נושא חדש על הסתייגויות נפרדות ובודדאי על הסתייגות שהיא הצעה לתיקון מהותי.

## **ח. התייעצות סיעתית לפני הצבעה על הסתייגות**

49. הוגשה בקשה להתייעצות סיעתית (בהתאם לסעיף 114 לתקנון) לפני הצבעה על מקבץ הסתייגויות או לפני הצבעה על הסתייגות, ניתן לקבוע כי ההתייעצות תיעשה ביחס למקבץ הסתייגויות או ביחס למספר הסתייגויות המתייחסות לנושא מסוים או ביחס להסתייגויות המתקנות סעיף מסוים בהצעת החוק, בהתאם לשיקול הדעת של היועץ המשפטי לוועדה. בהפעלת שיקול דעתו יבחן היועץ המשפטי את מספר סעיפי הצעת החוק לעומת מספר ההסתייגויות או המקבצים, את מספר הנושאים בהצעת החוק ובהסתייגויות.

50. לא תתאפשר הגשת בקשה להתייעצות סיעתית על רביזיה (בקשה לדיון מחדש, בהתאם לסעיף 115 לתקנון) המוגשת על הסתייגות לא מהותית במצב של ריבוי הסתייגויות. אך בכל מקרה תינתן התייעצות סיעתית ביחס להצעה על סעיף הצעת החוק.

## **ט. דיון מחדש על הסתייגויות**

51. בקשה לדיון מחדש (סעיף 115 לתקנון) (המכונה גם רביזיה) יכולה להיות מוגשת ביחס לכל הסתייגות.

52. הוגשה רביזיה על החלטת הוועדה ביחס למקבץ הסתייגויות, תקיים הוועדה הצבעה על הבקשה לדיון מחדש ביחס להצבעה על המקבץ כולו, ולא על כל הסתייגות בנפרד. הצבעה בבקשה לדיון מחדש תתקיים פעם אחת בלבד. יחד עם זאת, אם הוועדה החליטה לקבל בקשה לדיון מחדש, ובמהלך הדיון מחדש כאמור התקבל תיקון, ניתן יהיה להגיש בקשה לדיון מחדש פעם נוספת ביחס לתיקון כאמור.

53. עם תום ההצבעה על ההסתייגויות ועל הרביזיות ניתן לקיים הצבעה על סעיפי הצעת החוק.

54. עם תום ההצבעה על סעיפי הצעת החוק ככל שנטענה טענת דיון מחדש ביחס לכל אחד מסעיפי הצעת החוק והיא נדחתה בהצבעה, לא ניתן לטעון טענת דיון מחדש נוספת על כל הצעת החוק.

## **י. הסתייגויות "מיוחדות"**

55. **הסתייגויות תקציביות:** לפי חוק-יסוד: משק המדינה, הסתייגות שהממשלה מתנגדת לה ועלותה התקציבית היא מעל 6,099,757 ₪ בשנה (הסכום אחרי הצמדה נכון לשנת 2021), טעונה רוב של 50 ח"כים. אם הסתייגות תקציבית מתקבלת במליאה, על הצעת החוק כולה להתקבל בקריאה השלישית גם ברוב של 50 ח"כים. הקביעה האם הסתייגות היא תקציבית היא בידי הוועדה, לרוב על פי חו"ד מטעם משרד האוצר או מרכז מחקר ומידע של הכנסת.

56. **הסתייגויות בחוק שקבלתו טעונה רוב מיוחד** (בסעיפים מסוימים בחוקי היסוד): גם אם הסעיף או החוק שאותו מבקשים לתקן טעון רוב מיוחד, הרוב המיוחד אינו נדרש בהצבעה על ההסתייגות עצמה, אלא רק בקריאה השלישית, וכן בקריאה השנייה – אם הדבר נקבע במפורש בחוק. למשל: סעיף 46 לחוק-יסוד: הכנסת – "הרוב הדרוש לפי חוק זה לשינוי סעיפים 4, 9א, 34, 44 או 45 יהא דרוש להחלטות מליאת הכנסת בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית..." לעומת סעיף 33(ג) לחוק-יסוד: משק המדינה – "אין לשנות סעיף זה אלא ברוב חברי הכנסת.", וסעיף 7 לחוק-יסוד: חופש העיסוק – "אין לשנות חוק יסוד זה אלא בחוק-יסוד שנתקבל ברוב של חברי הכנסת".

57. **הסתייגויות חלופיות:** הסתייגויות של אותו חבר הכנסת (או אותה קבוצת חברי הכנסת) לאותו סעיף שאינן מתיישבות זו עם זו. ניתן להגישן, אך הן אינן מקנות זמן דיבור נוסף במליאה (סעיף 90(ב)(3) לתקנון). היועצת המשפטית לוועדה תבחן האם מנוסח ההסתייגויות עולה כי הן חלופיות או נפרדות, ותסווג אותן בהתאם בשלב הניסוח.

58. **הסתייגויות לנושא:** הסתייגויות יכולה להיות לסעיף מסוים בהצעת החוק, אך יכולה להתייחס גם לנושא מסוים שנזכר בסעיפים שונים בהצעת החוק, ואז יצוינו הסעיפים הנוספים שתיקונם מתחייב מתיקון הסעיף הראשון. על הסתייגות לנושא מתקיימת הצבעה אחת בלבד, אך היא מקנה זמן דיבור במליאה כמספר הסעיפים שאותם יש לתקן (סעיפים 86(ג) ו-90(ב)(3)).

59. **בקשת רשות דיבור:** חבר כנסת שלא הגיש אף הסתייגות רשאי לבקש בקשת רשות דיבור אחת המקנה לו זמן דיבור של 5 דקות במליאה (סעיפים 86(ו) ו-90(ג) לתקנון).

## **יא. הנחיות טכניות**

60. לשם שמירה על אחידות, בדומה לכללי הכתיבה של הצעות חוק בתבנית חקיקה אחידה:

(א) הסתייגויות שיוגשו בכתב יועברו בקובץ word (ולא ב-PDF) לוועדה וליועץ המשפטית לוועדה

בטופס ההסתייגויות המצ"ב.

(ב) סגנון - פונט דיוויד, גודל 13, רווח בודד, מרווח 0 לפני ואחרי השורות, טקסט מיושר לשני הצדדים.  
(ג) מספור אוטומטי רץ לכל אורך ההסתייגויות (גם אם הן מוגשות לסעיפים שונים); הסתייגויות חלופיות מרובות – ימוספרו במספור אוטומטי באותיות א"ב.

למשל, אם רוצים להחליף מילים מסוימות, יש לכתוב:  
במקום "...." יבוא "...." [ולא: במקום המילים "...." יבואו המילים "...."].  
אין פסיקים לפני המילה "יבוא".  
בסוף כל הסתייגות תבוא נקודה.

61. דוגמאות:

א. הוספת סעיף שלם חדש להצעת החוק (למשל, אם הצעת החוק מתחילה בתיקון סעיף 4 לחוק, ורוצים להוסיף לפני סעיף 4 לחוק סעיף חדש):

לפני/אחרי סעיף 1

חבר/ת/י הכנסת / קבוצת מציע/ה/ים:

1. לפני/אחרי הסעיף יבוא:

לפני סעיף 4 לחוק העיקרי יבוא:  
"סמכויות שיפוט 3א. הסמכות הנתונה לבית משפט השלום לעניין זה, תהיה נתונה לבית משפט השלום שבו יושב נשיא בית משפט השלום."

ב. תיקון סעיף שמופיע בהצעת החוק:

בסעיף 1

חבר/ת/י הכנסת / קבוצת מציע/ה/ים:

2. במקום "אינו זכאי" יבוא "למעט אם הוא זכאי".

ג. תיקון סעיף חדש המוצע בהצעת החוק:

בסעיף 1

חבר/ת/י הכנסת / קבוצת מציע/ה/ים:

3. בסעיף 177א המוצע, במקום "אינו זכאי" יבוא "למעט אם הוא זכאי".

\*\*\*\*\*

## טופס הסתייגויות ובקשות רשות דיבור

## להצעת חוק

## מטעם חברי הכנסת / קבוצת

## לפני סעיף 1

**קבוצת \_\_\_\_\_ מציעה:**

## 1. לפני הסעיף יבוא:

"כותרת שוליים 1. תוכן הסעיף תוכן הסעיף תוכן הסעיף תוכן הסעיף תוכן הסעיף תוכן הסעיף  
תוכן הסעיף תוכן הסעיף תוכן הסעיף תוכן הסעיף תוכן הסעיף."

## לסעיף 1

**חבר הכנסת \_\_\_\_\_ מציע:**

## 2. במקום "... " יבוא "... ".

## לאחרי סעיף 1

**קבוצת \_\_\_\_\_ מציעה:**

### 3. אחרי הסעיף יבוא:

"הוספת סעיף 3א. 1א. אחרי סעיף 3 לחוק העיקרי יבוא:  
"כותרת שוליים 3א. תוכן הסעיף תוכן הסעיף תוכן הסעיף. ""

## לסעיף 2

**קבוצת \_\_\_\_\_ מציעה:**

4. בסעיף XXX המוצע, במקום "... " יבוא "...".

### לסעיף 3

**קבוצת \_\_\_\_\_ מציעה:**

5. הסעיף – יימחק.

## לחלופין:

א. בסעיף קטן (א), הסיפה החל במילים "... – תימחק.

ב. בסעיף קטן (ב), פסקה (3) – תימחק.

ג. בסעיף קטן (ג), אחרי "הממשלה רשאית" יבוא "באישור ועדה מועדות הכנסת".

## לסעיף 4

**קבוצת \_\_\_\_\_ מציעה:**

6. סעיף קטן (א) – יימחק.

\*\*\*\*\*