



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 055226-2023)
ירושלים, י"ג באייר תשפ"ג
04 במאי 2023

לכבוד
יושבי ראש ועדות הכנסת

נכבדיי שלום רב,

הנדון: הכללת נושאים חדשים בהכנת הצעות חוק על ידי הוועדה לקריאה שניה ושלישית

אבקש להביא לתשומת לבכם את הזהירות הנדרשת על מנת למנוע פגמים היורדים לשורשו של הליך החקיקה בעת הכנת הצעות חוק ההסדרים¹ הנדונות בימים אלה :

1. בישראל לא קיים כלל שעניינו "נושא אחד לחוק אחד" (Single-Subject Rule), ומכאן שלכאורה אין מגבלה על מספרם וגיוונם של הנושאים שיכולים להיכלל בהצעת חוק אחת.² בכך, מוקנית לכנסת גמישות רבה בהחלטותיה, המתבטאת בין היתר בהליך חקיקה יעיל וזריז.³

2. דוגמה בולטת להעדרו של כלל זה היא הצעת חוק ההסדרים המוגשת יחד עם הצעת חוק התקציב וכוללת מגוון רחב של הסדרים ונושאים המתקבלים כמקשה אחת ובמסגרת חוק אחד. כידוע, על פרקטיקת השימוש בחוק ההסדרים נמתחה ביקורת ציבורית ושיפוטית לא מעטה לאורך השנים, בהיותו מעין "אמצעי סלי" לחקיקה בתחומים שונים, אשר חלקם אינם בעלי זיקה להוראות התקציב של אותה שנה. כן נמתחה ביקורת על הליך החקיקה של הצעת חוק ההסדרים שמתקיים במסגרת זמנים קצרה (הצמודה ללוחות הזמנים של חוק התקציב), באופן שעלול להקשות על חברי הכנסת בקבלת החלטות במגוון הנושאים הכלולים בהצעת החוק, כמו גם על יכולת הפיקוח של הכנסת עצמה.⁴

3. למרות שאין כל מגבלה משפטית פורמלית על מספר הנושאים שיכולים להיכלל בהצעת חוק אחת, סעיף 85 לתקנון הכנסת קובע שתיקונים להצעת החוק לא יחרגו מגדר הנושא של הצעת החוק. זאת, בין אם מדובר בתיקונים המוצעים תוך כדי דיוני הוועדה ובין אם במסגרת הסתייגויות. בסעיף זה נקבע כי אם הוצע בוועדה תיקון שנטען לגביו – על ידי חבר כנסת, שר או סגן שר בענייני המשרד בו מכהן – כי הוא חורג מגדר הנושא של הצעת החוק ("נושא חדש"), על יושב ראש הוועדה להביא את העניין להכרעת ועדת הכנסת, שתדון בטענה זו באחת משלוש ישיבותיה הקרובות; הוועדה תסיים את הדיון בתיקון המוצע רק לאחר החלטת ועדת הכנסת בטענת נושא חדש, ואם החליטה ועדת הכנסת כי התיקון המוצע הוא בגדר נושא חדש, לא ייכלל התיקון בהצעת החוק ולא יוגש כהסתייגות.

¹ תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2023 ו-2024, התשפ"ג-2023; והצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023.

² איתי בר-סימן-טוב "דיני החקיקה" עיוני משפט 707,645 (תשע"ו).

³ שם, בעמ' 694.

⁴ בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, 35 (2004).

4. בהנחייתי בעניין הסתייגויות⁵ פירטתי, בין היתר, גם את המגבלות המוטלות על העלאת טענת "נושא חדש" בהסתייגויות, וזאת על מנת למנוע ככל הניתן שימוש לרעה בטענת "נושא חדש".
5. בנוסף, הדגשתי כי גם אם הוסכם בין חברי הכנסת על הוספת נושא חדש להצעת החוק בדרך של הסתייגות, כך שהטענה בדבר "נושא חדש" כלל אינה נטענת, על יושב ראש הוועדה לקיים דיון מעמיק בתוכן הנושא ולא ניתן להימנע מבירור הסוגיה לגופה אך בשל הסכמה כאמור.
6. על פי הוראות סעיף 85 לתקנון, הייעוץ המשפטי לוועדה אינו מוסמך לטעון טענת "נושא חדש". עם זאת, במסגרת תפקידו לייעץ בכל עניין הנוגע להליכי החקיקה ולפעול להבטחת תקינותם⁶ ועל פי הפרקטיקה הנהוגת, הייעוץ המשפטי מתריע בפני הוועדה כשהוא סבור כי הצעה מסוימת חורגת מגדר הנושא של הצעת החוק. כמו כן, רשאי הייעוץ המשפטי לציין בפני הוועדה את עמדתו המשפטית בשאלה אם מדובר ב"נושא חדש" (אף שוועדת הכנסת רשאית כמובן לקבל החלטה אחרת משיקולים שונים); וכן רשאי הוא לציין כי התיקון נגדו נטענה טענת "נושא חדש" כלל אינו עוסק בתוכן הצעת החוק אלא בהיבטיה ה"טכניים", דוגמת שינויי נוסח או פיסוק בלשון הצעת החוק.
7. מלבד העלאת טענת "נושא חדש", יש לשים לב כי הכללה של תיקון אשר חורג בבירור ובאופן מובהק מגדר הנושא של הצעת החוק עלולה לעלות, במקרי קיצון, לכדי פגם היורד לשורשו של הליך החקיקה.
8. בית המשפט עמד על חשיבותה של טענת "נושא חדש" ככלי שמטרתו "למנוע 'הגנבה' של הוראות והסדרים, אשר לא נכללו בהצעת החוק ולא נתקבלו בקריאה ראשונה בכנסת".⁷ החשש הוא מפני הכנסת שינוי משמעותי להצעת החוק בדמות הסדר או הוראה בלא שנערך בעניינם דיון ציבורי מספק ותוך דילוג על ההוראות הפרוצדורליות הבסיסיות הקבועות בהליך החקיקה בעניינה של הצעת חוק, דוגמת הנחת תזכיר חוק במקרה של הצעת חוק ממשלתית; פרסום הצעת החוק להערות הציבור; המתנה של 45 ימי הנחה טרם הצבעה על הצעת חוק פרטית בקריאה טרומית; ובפרט – דיון במליאה והצבעה על הצעת החוק בקריאה ראשונה.
9. בפסק הדין בעניין **אותות צד"ל**,⁸ שניתן בפברואר 2022, אישרה ועדת הכספים הסתייגות של שר האוצר ששינתה הסדרים בעניין מענקי קורונה והכלילה אותה במסגרת חוק שעניינו חלוקת אותות מערכה לאנשי צבא דרום לבנון. ההסתייגות נידונה בוועדה ואושרה בלא שעלתה טענת "נושא חדש" על ידי חברי הכנסת, אף שהובהר על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה כי מדובר ב"נושא חדש" מבחינה עניינית. בית המשפט, אמנם, לא התערב במקרה נשוא העתירה בשל הנסיבות הייחודיות שהובילו להליך חקיקה זה, ובפרט משום שמענקי הסיוע כבר חולקו. לצד עמידתו של בית המשפט על שיקול הדעת הרחב המסור לוועדה המכינה את הצעת החוק ולוועדת הכנסת לגבי הגדרת נושא הצעת החוק, וממילא לגבי ההכרעה בטענת "נושא חדש", הוא כינה התנהלות זו "מעשה חקיקה שלא יעשה", והעיר כי הוראה או תיקון לחוק שיתקבלו באופן דומה בעתיד עלולים שלא לעמוד במבחן לזיהוי של חוק תקף, בייחוד בשל אי-קבלתם בשלוש קריאות מאחר שלא עברו בקריאה ראשונה, כאמור.⁹

⁵ הנחיית היועצת המשפטית לכנסת "דיון והצבעה על הסתייגויות בהכנת הצעת חוק לקריאה השנייה והשלישית" (1.8.2021).

⁶ ס' 17(ב)(2) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994.

⁷ בג"ץ 8238/96 אבו עראר נ' שר הפנים, פ"ד (4) 26, 37 (1998).

⁸ בג"ץ 2337/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועמ"ש (22.2.2022).

⁹ שם, בעמ' 15.

10. נוכח פסיקה זו, ובהמשך לעמדה שהונהגה על ידי הייעוץ המשפטי לכנסת לאחריה וכן גם בדיונים שהתקיימו בחוקי ההסדרים, יש להיזהר ממצבי קצה בהם תיקון להצעת החוק שלא עבר בקריאה ראשונה ושהוא "נושא חדש" מובהק עלול לעלות לכדי פגם היורד לשורשו של הליך החקיקה. זהירות זו נדרשת אף יותר בעת הדיונים בפרקי הצעות חוקי ההסדרים, שממילא כוללות מספר רב וגיוון נרחב של נושאים וכן בשל סד הזמנים הדוחק המסור לדיון והצבעה בעניין לצד הצעת חוק התקציב, כפי שפורט לעיל.

11. יתרה, מזאת, הצעות חוקי ההסדרים הן, כידוע, הצעות חוק ממשלתיות ואין מקום שמשרדי הממשלה או גורמים אחרים הפועלים במסגרתה יבקשו תוך כדי דיוני הוועדה או בדרך של הסתייגויות הוספה של נושאים חדשים – בין אם לשם "שיפור" ההסדר שהונח על שולחן הכנסת מלכתחילה, ובין אם כניסיון לנצל "שעת כושר" לקידום תיקונים ללא הליך סדור. עמדתי על כך גם במכתבי לייעוץ המשפטי לממשלה שעסק בהפקת לקחים מהליך חקיקת חוק ההסדרים הקודם¹⁰ וצינתי כי מדובר בפרקטיקה המעלה קשיים לא מבוטלים שאינה מתיישבת עם החובה לקיים הליך חקיקה סדור, זאת במיוחד משום שלעיתים מדובר בתיקוני חקיקה משמעותיים או בעלי היקף תקציבי ניכר. עוד ציינתי כי ישנו טעם לפגם בכך שדווקא נציגי הממשלה הם אלה שמפצירים ביושבי ראש הוועדות ובחבריהן להכניס תיקונים נוספים לאחר הקריאה הראשונה להצעת חוק ממשלתית אשר ממילא כוללת נושאים רבים מאוד, וודאי בלוחות זמנים צפופים וכשהחשש מפני התפזרות הכנסת תלוי ועומד.

12. נוכח כל האמור, ובייחוד לנוכח השלב בהליך החקיקה בו מצויות בימים אלו הצעות חוק התקציב והצעות החוק הנלוות להן, אבקשכם לערוך היועצות מוקדמת עם היועצים המשפטיים לוועדותיכם טרם קיום דיון או מתן התייחסות לתיקונים בהצעות החוק שעלולים לחצות את הרף הראוי כאמור ושלא ניתן לקיים בעניינם הליך חקיקה סדור ודיון ציבורי מספק. מובן כי בכל עת יהיה ניתן לקדם את ההסדרים המוצעים בתיקונים אלו בהליך חקיקה סדור, בין במסגרת הצעות חוק פרטיות, בין בהצעות חוק ממשלתיות.

13. למען הסר ספק ובכל מקרה יצויין שוב כי בכל תיקון שהוועדה מבקשת לשלב נדרש לקיים דיון מעמיק לשם לימוד וחקר הנושא באופן מספק, תוך הזמנתם מבעוד מועד של כלל הגורמים הרלוונטיים לאותו נושא ושמיעתם בוועדה.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתק :
היועצים המשפטיים לוועדות

¹⁰ מכתב מעו"ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לכנסת, לד"ר אביחי מנדלבליט, היועץ המשפטי לממשלה, בעניין הפקת לקחים מתהליך חקיקת התקציב וחוקי ההסדרים לשנים 2021-2022 (3.1.2022); טרם חקיקת ההסדרים הנוכחית מכתבי הועבר גם אל היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה, וכן לעו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי למשרד האוצר.