

## טיפול בהצעות חוק ממשלתיות

### א. כללי

1. הנחיה זו קובעת את דרך הטיפול בהכנת הצעות חוק ממשלתיות בהיבטים המשפטיים. ההנחיה תשמש את היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה. ההנחיה אינה חלה על הטיפול בהצעות חוק של חברי הכנסת או של ועדות הכנסת.

2. הכנת הצעת חוק ממשלתית היא פעולה מנהלית. לכן הליך ההכנה של הצעת חוק ממשלתית צריך להיעשות בהתאם לכללי המשפט המנהלי. במסגרת ההליך יש לפעול לאיסוף נתונים ולגיבוש תשתית עובדתית ביחס להצעה ולהשלכותיה. זאת, באמצעות עבודת מטה והפצת תזכיר לכל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ולציבור ושקילת הערותיהם בלב פתוח ונפש חפצה. הליך מנהלי זה מאפשר בחינה כוללת ושלמה של מלוא ההיבטים הנוגעים לנושא החקיקה ומבטיח הליך קבלת החלטה מושכל (ראו בג"צ 1658/10 אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 12.3.2010) וכן בג"ץ 6133/14, גורביץ טניה ואחרים נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 26.3.15)).

3. הליך ההכנה של הצעת חוק ממשלתית מחייב התייחסות לכללי המשפט החוקתי. הממשלה, ככל רשות שלטונית, מחויבת לפעול בהתאם לחוקי היסוד ולעקרונות המשפט החוקתי. כך ככלל וכך גם בפעולה של גיבוש הצעת חוק מטעמה. לכן, בעת הכנת הצעת חוק ממשלתית יש להתייחס למסגרת החוקתית. יש חשיבות רבה לכך שכבר בשלב המוקדם של גיבוש עקרונות ההצעה, יבחן המשרד היוזם את הפגיעות האפשריות בזכויות אדם מוגנות שינבעו מהחקיקה החדשה, ישקול דרכי פעולה חלופיות ויאמוד את פגיעתן היחסית באלה.

4. שלבי הטיפול בהצעת חוק ממשלתית הם:

- 1) החלטה על הכנת הצעת חוק במשרד ממשלתי, ועבודת מטה לגיבוש ההצעה.
- 2) הכנת תזכיר חוק והפצתו לעיון הציבור.
- 3) קבלת הערות ממשרדי הממשלה ומגורמים אחרים, ליבון ההערות וגיבוש טיוטת החוק.
- 4) אישור משנה ליועץ המשפטי לממשלה כי אין מניעה משפטית להגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה.
- 5) הכנת נוסח טיוטת החוק ביחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים.

- 6) הגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה.
- 7) דיון בוועדת השרים, ובמקרה הצורך, גם בממשלה.
- 8) פרסום ההצעה ברשומות בחוברת הצעות החוק של הממשלה והנחתה על שולחן הכנסת.
- 9) קריאה ראשונה במליאת הכנסת והעברת הצעת החוק לוועדה מוועדות הכנסת.
- 10) דיון בוועדה בכנסת לשם הכנת ההצעה לקריאה השנייה והשלישית.
- 11) קריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת.
- 12) פרסום החוק ברשומות.

## **ב. החלטה על הכנת הצעה ועבודת מטה לגיבוש ההצעה**

5. בהתאם לתקנון לעבודת הממשלה ההחלטה ליזום הצעת חוק היא של השר הממונה על התחום. התעורר ספק מיהו השר הממונה על תחום מסוים – יכריע בדבר ראש הממשלה. במקרה של תיקון לחוק קיים ההחלטה היא של השר הממונה על ביצוע החוק.  
ביקש שר ליזום הצעת חוק בתחום טיפולו של שר אחר, יבוא בדברים עם השר הממונה על התחום, ויפעל בהתאם לאמור בתקנון לעבודת הממשלה.<sup>1</sup>
6. גיבוש הצעת חוק ממשלתית דורש עבודת מטה לצורך בניית התשתית העובדתית ולצורך עיצוב המדיניות הרצויה.
7. בעבודת המטה יש לפעול בשיתוף פעולה בין השר האחראי על המשרד היוזם והדרג המקצועי לבין היועץ המשפטי של המשרד. יש חשיבות רבה בשילוב היועץ המשפטי של המשרד כבר בשלב הראשון של גיבוש מדיניות המשרד היוזם ובחינת דרכי יישומה. בשלב זה ניתן לבצע, בדרך כלל, התאמות שיאפשרו את ביצוע המדיניות בהתאם לדרישות הדין.
8. חקיקה חדשה נבחנת בחינה חוקתית לאור ההוראות שנקבעו בחוקי היסוד. הצעת חוק אשר יש בה פגיעה בזכות מהזכויות שנקבעו בחוקי היסוד העוסקים בזכויות האדם (חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק) חייבת לעמוד באמות המידה שבפסקאות ההגבלה שבהם (אלא אם כן נקבעה בה הוראת התגברות, לפי סעיף 8 לחוק-יסוד: חופש העיסוק). עקרון זה מחייב לבחון את הצעות החקיקה, כבר בשלבי עיצובן, לאור הוראות חוקי היסוד.  
במסגרת עבודת ההכנה של תזכיר חוק שיש בו, על פי המבחנים שנקבעו בפסיקה, פגיעה בזכות-יסוד מוגנת, יש לבחון אם הפגיעה עומדת במבחני פסקת ההגבלה. בין השאר, יש לבדוק אם תכליתה של ההצעה היא תכלית ראויה ולבחון המידתיות של ההסדר המוצע, ובכלל זה לבחון אם יש חלופות אחרות להשגת תכלית החקיקה. בשלב זה אין הכרח לבצע

---

<sup>1</sup> סעיף 58 לתקנון הממשלה.

ניתוח משפטי מפורט אך יש לתת את הדעת לפגיעה בזכות היסוד ולערוך בחינה ראשונית של הפגיעה בהתאם לפסקת ההגבלה.

סעיף 11 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מחייב את המדינה לכבד את הזכויות שבחוק היסוד. על המדינה החובה לפעול באופן חיובי להגנה על זכויות האדם (ראו בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר**, פ"ד ס (3) 464, 479-478 (2005)).

### הכנת תזכיר חוק הקובע הסדרי רגולציה חדשים

9. החלטת ממשלה מס' 2118 מיום 22.10.14 בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי (להלן – החלטת הממשלה 2118) קובעת כי על כל רגולטור בבואו לקבוע רגולציה חדשה כהגדרתה באותה החלטה<sup>2</sup> לבצע הליך הערכת השפעות רגולציה (Regulatory Impact Assessment- RIA), בכפוף לחריגים המפורטים בהחלטה<sup>3</sup>.

10. החלטת הממשלה 2118 חלה גם על רגולציה הנעשית בדרך של חקיקה ראשית. בהתאם לה על משרד המבקש לקבוע בחקיקה הסדרי רגולציה חדשים לבצע הליך להערכת השפעות הרגולציה בכפוף לתנאים הקבועים באותה החלטה. הליך הערכת השפעות הרגולציה יהווה חלק מעבודת המטה הנדרשת להכנת תזכיר החוק. עבודת מטה זו תיעשה בליווי הגורמים האחראים במשרד על יישום החלטת הממשלה 2118.

### ג. הכנת תזכיר חוק והפצתו

#### **האחריות לטיפול בתזכיר החוק**

11. על בסיס עבודת המטה יכין המשרד היוזם תזכיר חוק.

12. מטרת התזכיר להעלות על הכתב את פרטי ההצעה כדי לקבל הערות מהציבור ומרשויות אחרות ולהבטיח תהליך מובנה של גיבוש ההצעה ובחינת השלכותיה בתוך המשרד היוזם.

13. היועץ המשפטי של המשרד היוזם, ובמשרד המשפטים – היועץ המשפטי של המשרד או המשנה ליועץ המשפטי לממשלה שהנושא מצוי בתחום אחריותו, ירכז את הטיפול בהכנה

<sup>2</sup> סעיף א' החלטת הממשלה 2118 קובע כי הגדרת רגולציה לעניין החלטת הממשלה היא: "חוק או תקנה בת פועל תחיקתי המהווה כלל התנהגות מחייב במסגרת פעילות כלכלית או חברתית, ושהוא בר אכיפה על ידי רשות מינהלית מוסמכת לפי דין. למען הסר ספק, חקיקה בתחום המסים והטלת אגרות או שינויים בשיעורן אינן בגדר רגולציה לעניין החלטה זו".

<sup>3</sup> על פי החלטת הממשלה האמורה על המשרד היוזם, בין השאר: להגדיר תכלית ברורה לרגולציה ולבחון את הצורך בהתערבות רגולטורית להשגת תכלית זו ולהעריך את התועלות הצפויות מהחלת הרגולציה; להפחית, במקרים המתאימים, את השימוש בחובת קבלת היתר מראש באמצעות קביעת כללים מחייבים, ברורים וודאיים הנאכפים בדיעבד; לחשב את הנטל הרגולטורי הצפוי מהרגולציה, בהתחשב במידע שבפניו; לצמצם חפיפות וסתירות של הרגולציה עם רגולציות אחרות; לצמצם את הפגיעה באינטרסים ציבוריים נוספים עקב הרגולציה; ליצור בהירות, ודאות ועקביות למפוקחים תוך הנגשת המידע האמור; לקיים שיח עם בעלי עניין ככל האפשר, זאת בנוסף על חובת השימוע הקבועה על פי דין, ככל שישנה.

המשפטית של תזכיר החוק וניסוחו. מקום שהצעת חוק היא פרי יוזמה משותפת של יותר ממשרד אחד, ירכזו היועצים המשפטיים של שני המשרדים את הטיפול בהכנת תזכיר החוק.

14. הטיפול בהצעות חוק בתחום האחריות של יחידה במשרד או תאגיד ציבורי יכול שירוכז בידיהם. הדבר ייעשה בעיקר כאשר מדובר ביחידות או בתאגידי ציבוריים אשר במסגרת תפקידיהם יש צורך לטפל במספר רב של הצעות חוק, בהצעות חוק בעלות היקף משמעותי או בהצעות הדורשות מומחיות מיוחדת שנמצאת בידי אותו גוף.

#### מבנה תזכיר החוק

15. תזכיר החוק יכלול את אלה:

- 1) שם החוק המוצע;
- 2) מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים;
- 3) השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות;
- 4) השפעת החוק המוצע על התקן המינהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות;
- 5) נוסח החוק המוצע;
- 6) דברי הסבר לחוק המוצע.

בנוסף, בהצעת חוק שעניינה רגולציה שנערך לגביה דוח להערכת השפעות הרגולציה בהתאם להחלטת הממשלה 2118, על המשרד לפרסם את הדוח להערכת השפעות הרגולציה יחד עם פרסום התזכיר לעיון הציבור.

במקרה שאחד מנושאים אלה אינו רלוונטי לתזכיר מסוים אין צורך להתייחס אליו בתזכיר.

להלן התייחסות לכל אחד ממרכיבי התזכיר:

#### שם החוק המוצע

16. שם החוק יכלול את השנה שבה מופץ התזכיר ואם הוא תיקון לחוק קיים – גם את הנושא העיקרי של התיקון המוצע אך ללא ספרור של התיקון לפי מספר סידורי. אם לא ניתן לאפיין את הנושא העיקרי של התיקון, ניתן לכנות את התזכיר "תיקונים שונים" (לדוגמה - תזכיר חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים (תיקונים שונים), התשס"ג-2003). אם מדובר בהוראת שעה, יצוין הדבר בשם החוק.

תזכיר חוק שמטרתו לתקן מספר חוקים באותו נושא, ואינו מתמקד בחוק עיקרי אחד, יכונה "תיקוני חקיקה" (לדוגמה - תזכיר חוק הכרה בארגוני צרכנים (תיקוני חקיקה), התשס"ב -

בציון שמו של חוק-יסוד אין לכלול את ציון השנה.

### מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

17. בחלק זה יש להביא בלשון ברורה ופשוטה הקדמה קצרה לתזכיר החוק, הסבר בדבר הרקע ליוזמת החקיקה, תמצית ההסדרים העיקריים שבתזכיר החוק והשפעתו על הדין הקיים. זאת במטרה להבליט ולהבהיר את מהותו של החידוש אשר בהצעה ואת התועלת שתצמח ממנו.

### השפעת החוק המוצע על קבוצות אוכלוסייה מסוימות

18. יש לתת את הדעת להשפעת תזכיר החוק על קבוצות אוכלוסייה שהמחוקק ראה לנכון לייחדן בהוראות ייצוג הולם או לתת להן הגנה מיוחדת אחרת כגון נשים, ערבים, אנשים עם מוגבלויות וקבוצות מיעוט.<sup>4</sup>

19. בהקשר לזכויות נשים יש לציין כי סעיף 2ג6 לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951 קובע כי הרשות לקידום מעמד האשה תגיש חוות דעת מגדרית לוועדה של הכנסת לגבי כל הצעת חוק שנדונה בוועדה מוועדות הכנסת ואשר יש לה השלכות על השוויון בין גברים לנשים. זאת במטרה להבטיח כי במהלך הליכי החקיקה תבחנה ההשלכות המגדריות של הצעות החקיקה. יש לייחד תשומת לב לנושא זה בעת הכנת התזכיר, ולציין ככל הניתן את ההשלכות המגדריות של החוק המוצע.

20. יש להתייחס באופן מיוחד לזכויות ילדים. החוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, התשס"ב-2002, קובע כי בדברי ההסבר לכל הצעת חוק שעל פניה נראה כי כרוכה בה, במישרין או בעקיפין, השפעה על זכויותיהם של ילדים, יש לציין פרטים בדבר הפגיעה או השיפור בזכויותיהם של ילדים. החוק האמור מחייב ציון מידע זה בדברי ההסבר להצעת החוק המוגשת לקריאה ראשונה, אך יש כמובן להידרש לדברים כבר בעת גיבוש תזכיר החוק.

### השפעת החוק המוצע על התקציב ועל התקן המינהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות אחרות

21. תזכיר החוק יכול הערכה בדבר השפעת החוק המוצע על התקציב ועל התקן המינהלי. יש להתייחס לא רק להשפעות על המשרד היוזם, אלא גם להשפעה על משרדים אחרים ועל רשויות אחרות, לרבות רשויות מקומיות ותאגידים ציבוריים. יש להביא בחשבון את העלות הישירה והמיידית וכן את העלויות העקיפות, כגון הגדלת העומס על רשויות אכיפה ובתי

<sup>4</sup> ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1503 לעניין ייצוג הולם למגזרים מסוימים.

המשפט. אם אין אפשרות לתת הערכה מפורטת בשלב הפצת התזכיר, ניתן להצביע על העלויות הצפויות בהערכה כללית ולהשלים את הערכת העלויות במועד המוקדם האפשרי, לפני הגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה.

#### נוסח החוק המוצע

22. בחלק זה יובא נוסח החוק המוצע. יש לכתוב את הנוסח בהתאם להנחיות היחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים. ההנחיות פורסמו במדריך לניסוח חקיקה שפרסמה היחידה, המופיע באתר האינטרנט של משרד המשפטים (להלן – המדריך לניסוח החקיקה).<sup>5</sup>

23. יש להשתמש, במקרים המתאימים, בתבניות חקיקה כלליות שאושרו בייעוץ וחקיקה.

24. יש לנסח את החוק המוצע באופן בהיר, מדויק ובשפה פשוטה וברורה. הקפדה על דיוק בניסוח הצעת חוק כבר בשלבים הראשוניים תאפשר תהליך מובנה של גיבוש ההצעה ובחינת השלכותיה ותמנע עיכובים מיותרים בהמשך הליך החקיקה.

#### דברי הסבר

25. בחלק זה יש לכתוב דברי ההסבר להצעה, על פי סדר סעיפים, כמקובל בהצעת חוק המתפרסמת ברשומות לאחר אישורה בוועדת השרים לענייני חקיקה. כתיבה מוקפדת של דברי ההסבר בשלב הכנת התזכיר תאפשר למשרד היוזם לוודא כי ההצעה מגובשת דיה ואף תאפשר לו לבחון את השלכותיה.

יש לנסח את דברי ההסבר בלשון פשוטה וברורה, וככל האפשר בשפה המובנת גם למי שאינו משפטן, אולם זאת תוך הקפדה על הדיוק המשפטי. בדברי ההסבר יש לכלול, בין השאר, תיאור של המצב המשפטי הקיים, פירוט של הוראות החוק המוצע והנימוקים המחייבים אותן, השינויים במצב המשפטי הקיים הנובעים מהוראות אלה והסברת תוצאותיהם. חשוב להקפיד שדברי ההסבר לא יהיו בבחינת חזרה סתמית על האמור ממילא בהוראות החוק.<sup>6</sup>

#### הפצת תזכיר החוק

26. השר הממונה יאשר להפיץ את התזכיר. לאחר מכן יפיץ היועץ המשפטי של המשרד את התזכיר לציבור לקבלת הערות. יש להפיץ את התזכיר באמצעות אתר התזכירים הממשלתי.

27. בתזכיר המופץ יצוין המועד האחרון למשלוח הערות, שיהיה, ככלל, 21 ימים לפחות לאחר יום הפצת התזכיר.

יובהר כי לא מדובר בפרק זמן קשיח. על פרק הזמן להיקבע בהתאם להיקפו, מורכבותו

<sup>5</sup> מדריך לניסוח חקיקה, אייר התשס"ח, יוני 2008, מחלקת נוסח החוק, משרד המשפטים.

<sup>6</sup> ראו הרחבה לעניין זה במדריך לניסוח החקיקה.

וחשיבותו הציבורית של התזכיר. במקרים המתאימים, למשל כשהתזכיר ארוך ומורכב, יש לקבוע פרק זמן ארוך יותר שייתן זמן תגובה סביר להערות הציבור. לעניין זה ראו בג"צ 1658/10 אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל (12.3.2010). בפרשה זו הבהיר בית המשפט העליון כי "סטייה מהותית מנוהל תקין" של העמדת התזכיר לעיון הציבור לפרק זמן הולם "היתה עשויה אף להצדיק התערבות שיפוטית לתיקון הדבר במסגרת ביקורת שיפוטית על הליך מינהלי שנועד לגבש בדרך תקינה עמדה ממשלתית בעניין יוזמת חקיקה." (שם, פסקה 13 לפסק הדין).

אפשר שאילוצי זמן ממשיים ואילוצים מסוג אחר שמקורם בצורכי מדיניות דוחקים יצדיקו את קיצור פרק הזמן האמור. קיצור מסוג זה עלול לצמצם את יכולת המשרדים והציבור להעיר לתזכיר. לכן, יש להימנע ככל האפשר מקיצור פרק הזמן למתן הערות לתזכיר. ככל שהתזכיר ארוך ומורכב יותר או שהנושא חדשני, רגיש או מעורר מחלוקת ציבורית, כך יש לשקול היטב האם נכון לקצר את התקופה העומדת לרשות הציבור כדי להעיר ליוזמה הממשלתית.

קיצור פרק הזמן למשלוח הערות לתזכיר דורש את אישור היועץ המשפטי לממשלה או המשנה ליועץ המשפטי לממשלה האחראי על התחום. הבקשה לקבלת האישור תפרט את הטעמים שבשלהם יש צורך בקיצור התקופה (למשל אם אי קבלת החוק במועד קרוב תגרום לפגיעה בציבור).

בתזכיר המופץ יש לציין את דבר קבלת האישור לקיצור פרק הזמן למשלוח הערות.

28. בנוסף להפצה באמצעות אתר התזכירים הממשלתי רצוי כי המשרד היוזם יפרסם הודעה על הפצת התזכיר גם באתר האינטרנט שלו בצירוף קישור לתזכיר באתר התזכירים.

29. בנוסף, רצוי כי המשרד היוזם יפנה באופן פרטני למשרדי ממשלה ולגורמים נוספים בעלי עניין בנושא התזכיר ויפנה את תשומת לבם להפצת התזכיר. במיוחד יש לעשות כן במקרה החריג של קיצור התקופה למשלוח הערות לתזכיר.

30. יועץ משפטי של משרד ממשלתי או של יחידה במשרד ממשלתי שקיבל תזכיר חוק, יביא אותו לידיעתם של כל הגורמים במשרד הנוגעים בדבר ויבקש את הערותיהם.

היועץ המשפטי של המשרד יודא גם שהתזכיר הובא לידיעתם של תאגידים ציבוריים שבאחריות המשרד, שנושא התזכיר נוגע אליהם.

#### הפצה חוזרת של תזכיר חוק

31. תזכיר חוק מבשיל בדרך כלל לטיוטת חוק וזו מוגשת לכנסת כהצעת חוק ממשלתית לאחר שאושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה. אולם קיימים מצבים שבהם הפצת התזכיר לא

הסתיימה בחקיקה והממשלה מבקשת לשוב ולקדם חקיקה בנושאים הכלולים בתזכיר. מצבים אלו יכולים לנבוע מכינונה של ממשלה חדשה או מעיכובים וקשיים בקידום החקיקה תחת אותה ממשלה.

32. במקרה שבו תזכיר החוק טרם אושר בוועדת השרים לענייני חקיקה, יש לבחון אם יש צורך בהפצה חוזרת של תזכיר החוק. זאת נוכח התכליות המרכזיות של הפצת תזכיר החוק – שיפור התזכיר ומתן הזדמנות נאותה לגופים ציבוריים ולציבור בכללותו להשפיע על גיבוש המדיניות הממשלתית. בעניין זה יש לשקול את משך הזמן שעבר מפרסומו הראשון של התזכיר, האם חל שינוי משמעותי בנסיבות הרלוונטיות לגיבוש המדיניות וההסדרים שבתזכיר החוק והאם קיים פער משמעותי בין ההסדרים שבתזכיר החוק כפי שהופץ לראשונה לבין המוצע בתזכיר המחודש.

במקרה שבו חלפו שלוש שנים ממועד ההפצה הראשון של התזכיר והמשרד היוזם מבקש להביא את התזכיר לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה בלי להפיצו פעם נוספת, יש לקבל אישור מאת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה האחראי על התחום, לאי הפצת תזכיר.

33. במקרה שבו טיוטת החוק שאותה מבקש המשרד לקדם אושרה בידי ועדת השרים לענייני חקיקה ואין בה שינוי מהותי, אין צורך בפרסום חוזר של התזכיר. זאת גם אם מדובר בממשלה חדשה ויש צורך להביא את טיוטת החוק לדיון חוזר בפני ועדת השרים לענייני חקיקה בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 2.3000 בנושא רציפות פעולות החקיקה עם כינון ממשלה חדשה.

#### **ד. קבלת הערות משרדי הממשלה וגורמים אחרים, ליבון ההערות וגיבוש טיוטת החוק**

##### **קבלת ההערות וליבון**

34. הערות המשרדים לתזכיר יינתנו על ידי היועץ המשפטי של המשרד המעיר או על ידי משפטן אחר במחלקה המשפטית, על דעתו של היועץ המשפטי. יש לכתוב את ההערות בדרך מפורטת ומנומקת. אין בכך כדי לגרוע מהאפשרות לקיים דיונים בין-משרדיים של אנשי המקצוע הנוגעים בדבר, בתיאום עם הלשכות המשפטיות.

את ההערות יש לשלוח ליועץ המשפטי של המשרד היוזם בתוך התקופה שנקבעה בתזכיר.

היתה בהערות המשרד המעיר הצעה העשויה להשפיע על עמדת משרד אחר לגבי התזכיר, ישלח המשרד המעיר העתק ההערות גם ליועץ המשפטי של המשרד האמור.

35. בהערות המשרד המעיר לגבי התזכיר עליו לציין אילו מהערותיו יש לראותן כהסתייגות מטעמו אם לא יתקבלו על ידי המשרד היוזם, ולהבחין בינן לבין הערות והצעות אחרות.



- המשרד המעיר רשאי לציין אילו מהערותיו הן הסתייגויות גם בשלבים מתקדמים של הדיון.
36. המשרד היוזם יבחן את הערות המשרדים והערות הציבור ויקבע אלו מן הערות יתקבלו ואלו יידחו. המשרד היוזם יודיע למשרד המעיר אילו מבין הערותיו התקבלו ואילו נדחו.
37. התקבלו הערות, או שהוספו שינויים ביוזמת המשרד היוזם, ויש בשינויים כדי להשפיע על עמדת משרד אחר, יעביר היועץ המשפטי של המשרד היוזם את הנוסח המתוקן לעיון היועץ המשפטי של המשרד האחר.
38. המשרד היוזם ירשום כהסתייגות את הערות משרדי הממשלה ורשויות המדינה האחרות שלא התקבלו על ידו אם הגוף המעיר ביקש לראותן כהסתייגויות.

#### התייחסות להיבטי המשפט הבין-לאומי

39. סוגיות המוסדרות בחקיקה עשויות להשליך גם על התחייבויות של מדינת ישראל על פי המשפט הבין-לאומי, המנהגי או ההסכמי.
40. לעתים, הצעת החקיקה באה ליישם הוראות של אמנה שהמדינה מבקשת לאשרר. במקרים אחרים, הצעת חוק עלולה להעמיד את המדינה במצב שבו היא תפר את התחייבויותיה מכוח המשפט הבין-לאומי. יתכנו גם הוראות שונות במשפט הבין-לאומי שישראל אינה מחויבת להן באופן ישיר אך הן בעלות פוטנציאל להשליך עליה במישורים משפטיים, כלכליים או מדיניים.
- בהקשר זה יש לזכור כי גם במקרה שבו חתמה המדינה על אמנה אך טרם אשררה אותה, ובשל כך הוראות האמנה עוד לא נכנסו לתוקף לגבי מדינת ישראל, מקבלת על עצמה המדינה, בחתימתה, שלא לעשות פעולות שיש בהן כדי לסכל את הוראות האמנה.
41. חקיקה הסותרת את התחייבויותיה של המדינה במשפט הבין-לאומי תקפה מבחינת המשפט הפנימי. יחד עם זאת אין הממשלה נוהגת ליזום חוקים הסותרים את התחייבויותיה של המדינה במשפט הבין-לאומי.
42. לכן, במקרה שיש בתזכיר החוק היבטים משמעותיים הנוגעים למשפט הבין-לאומי, על המשרד היוזם לבדוק על פי הידע שבידו את האמנות ואת הוראות המשפט הבין-לאומי הרלוונטיות. בנושאים משפטיים מורכבים על המשרד היוזם להיוועץ במשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) לפני הבאת הטיוטה לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה.

#### **התייחסות להיבטים תקציביים**

43. על המשרד היוזם לקבל גם את עמדת הממונה על התקציבים במשרד האוצר ביחס להיבטים

התקציביים שבתזכיר החוק. בעמדה יציין הממונה על התקציבים אם יש לו הסתייגויות תקציביות לתזכיר שאותן יבקש לציין בטיוטה המובאת לאישור וועדת השרים לענייני חקיקה.

התעכבה תשובת הממונה על התקציבים, יפנה היועץ המשפטי של המשרד היוזם ליועץ המשפטי של משרד האוצר על מנת לוודא כי לא תתעכב הכנת הטיוטה שלא לצורך.

44. על המשרד היוזם להביא בחשבון את הוראות סעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. הסעיף קובע כי הממשלה לא תגיש הצעת חוק ולא תתמוך בהצעת חוק שבביצועה כרוכה עלות תקציבית העולה על הסכום הנקוב בהגדרה "הצעת חוק תקציבית" לפי סעיף 3ג(ד) ו-ו(ה) לחוק-יסוד: משק המדינה.<sup>7</sup> זאת אם יהיה בעלות זו כדי להביא או לגרום לחריגה או להגדלה של חריגה ממגבלת הגירעון המותר באותה שנת תקציב או מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת באותה השנה. הכל אלא אם כן תינקט פעולה מאזנת כהגדרתה באותו סעיף כך שלא תיגרם חריגה או הגדלה של החריגה.

#### **הערות ייעוץ וחקיקה ואישור המשנה ליועץ המשפטי לממשלה**

45. אחד מתפקידי היועץ המשפטי לממשלה הוא ייעוץ וסיוע לממשלה בכלל ולשר המשפטים בפרט בהכנת חקיקה המוגשת על ידי הממשלה לכנסת ובחינת השתלבותה, כחוק, במשפט החל בישראל. לפיכך, לייעוץ וחקיקה תפקיד מרכזי בעיצוב החקיקה בישראל. היא נושאת, מטעם היועץ המשפטי לממשלה, באחריות המשפטית האמורה ביחס לתהליכי החקיקה המתנהלים בממשלה בכל המדרג הנורמטיבי לשם התאמתם למסגרת החוקתית והחוקית הקיימת. במסגרת זו היא נושאת באחריות לתקינותם של הליכי החקיקה וכן לבהירותם של דברי החקיקה ואיכותם. על המשרד היוזם לקיים שיח בלב פתוח ונפש חפצה עם ייעוץ וחקיקה ולתת משקל ראוי לעמדות ייעוץ וחקיקה בנושאים שבאחריותה.

46. כדי לסייע בקידום הצעת החוק הממשלתית, ימונה בייעוץ וחקיקה משפטן שיוביל את הטיפול בהצעת החוק בייעוץ וחקיקה, ירכז את הערות ייעוץ וחקיקה לתזכיר וישלח אותן למשרד היוזם. על המשפטן המוביל את הטיפול בייעוץ וחקיקה לכתוב את ההערות בדרך מפורטת ומנומקת.

47. אם הדבר רלוונטי, על המשרד היוזם לפנות אל היחידה למשפט עברי בייעוץ וחקיקה ולציין את התייחסותה של היחידה לגבי עמדת המשפט העברי ביחס לתזכיר.

48. התקבלו הערות, או שהוספו שינויים ביוזמת המשרד היוזם, יעביר המשרד את הצעתו המעודכנת למשפטן המוביל את הטיפול בייעוץ וחקיקה.

<sup>7</sup> סכום זה עומד נכון למועד פרסום ההנחיה על 6,045,592 ₪ ומתעדכן מדי שנה ב-1 בינואר, בהתאם לשינויים במדד, לפי הוראת סעיף 3ג(ה) לחוק-יסוד: משק המדינה.

49. בסיום גיבוש הטיוטה המעודכנת לאחר הטמעת ההערות שהתקבלו, יבחן המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הנוגע בדבר, אם קיימת מניעה משפטית להגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה או שאין מניעה משפטית, ואם נותרו הערות נוספות של יועץ וחקיקה שהוא מבקש לרשום כהסתייגות.

50. מניעה משפטית לעניין הצעת חוק משמעה כי לא ניתן לקדם את החקיקה במסגרת המשפטית של הדין בישראל.

51. משמעות הקביעה כי קיימת מניעה משפטית לקידום הצעת החוק היא כי אין להגישה לוועדת השרים לענייני חקיקה.

52. אם אין מניעה משפטית יודיע המשפטן המוביל את הטיפול ביועץ וחקיקה כי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מאשר כי אין מניעה משפטית להגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה. יובהר כי העדר מניעה משפטית אין משמעה שלא ייתכנו הסתייגויות לטיוטת החוק מטעם יועץ וחקיקה.

53. מכיוון שמשמעותה של קביעה כי קיימת מניעה משפטית לקידום הצעת החוק היא שאין להגישה לוועדת השרים לענייני חקיקה, על קביעה זו להתקבל על ידי היועץ המשפטי לממשלה בלבד. לכן אם סבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה בסיום הדיונים עם המשרד הממשלתי כי קיימת מניעה משפטית לקידום הצעת החוק עליו להביא את הנושא להחלטת היועץ המשפטי לממשלה. היועץ המשפטי לממשלה יקיים דיון בנושא יחד עם השר הממונה על הצעת החוק. במסגרת הדיון ייעשה מאמץ לגבש יחד פתרון שיאפשר להגשים את תכלית הצעת החוק בדרך אפשרית מבחינה משפטית.

#### **ה. הכנת נוסח טיוטת החוק ביחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים**

54. לאחר קבלת אישורו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה להגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה יערוך המשרד היוזם נוסח מעודכן של טיוטת החוק.

55. המשרד היוזם ישלח את הנוסח המעודכן לראש היחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים לשם הכנת נוסח הצעת החוק, לפני הגשתה לוועדת השרים לענייני חקיקה. היה המשרד היוזם משרד המשפטים - יפנה המשפטן שהכין את ההצעה לראש היחידה.

56. מטרתו של שלב הכנת נוסח הצעת החוק ביחידה להבניית החקיקה היא לשפר את נוסח ההצעה ובהירותה. ישיבות הנוסח מקדמות דיון מעמיק בפרטי הצעת החוק ומאפשרות לבצע שינויים מהותיים בהצעת החוק במידת הצורך, לפני העלאת ההצעה לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה.

57. לכן, ככלל, כדאי לקיים את ישיבות הנוסח ביחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים לפני העלאת טיוטת החוק לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה. אולם אין מניעה להעלות את הטיוטה לוועדת שרים עוד לפני קיום ישיבות הנוסח.<sup>8</sup> ההחלטה בדבר נתונה למשרד היוזם אך עליו ליידע על כך מראש את ראש היחידה להבניית החקיקה. יודגש כי לאחר אישור ועדת השרים לענייני חקיקה לא יהיה ניתן לבצע בשלב הניסוח שינוי מהותי של ההצעה החורג מהחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה. שינוי כזה יצריך הבאה מחדש של ההצעה לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה.

58. הכנת נוסח הצעת החוק הוא הליך מורכב הדורש זמן. על המשרד היוזם לקחת זאת בחשבון בעת גיבוש לוח הזמנים המתוכנן לקידום החקיקה. במקרים שבהם המשרד היוזם מעוניין להגיש את הצעת החוק לכנסת בדחיפות (ראו סעיף 65 להנחיה זו) יש לעדכן מראש את ראש היחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים, במקביל לגיבוש טיוטת החוק, כדי שאפשר יהיה להיערך בהתאם ולהכין את נוסח הצעת החוק במועד הנדרש.

59. בישיבות הנוסח ביחידה להבניית החקיקה ישתתפו נציג הלשכה המשפטית של המשרד היוזם והמשפטן המוביל את הטיפול בייעוץ וחקיקה ובמקרה הצורך – גם נציג לשכה משפטית של משרד אחר המעורב בהצעה וגורמי מקצוע הנוגעים בדבר.

### **1. הגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה**

60. לאחר גיבוש הנוסח ביחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים וקבלת התייחסות הממונה על התקציבים במשרד האוצר יגיש המשרד היוזם את הנוסח הסופי של טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה.

61. בטיוטה יציין המשרד את אלה:

- 1) מתן אישור מאת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לכך שאין מניעה משפטית להגשת טיוטת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה.
- 2) אם לממונה על התקציבים היו הסתייגויות לתזכיר מבחינה תקציבית, ואם כן – מה הן הסתייגויותיו.
- 3) פירוט ההסתייגויות של משרדי הממשלה ושל ייעוץ וחקיקה מההצעה, אם יש כאלה. במקרה שהדבר רלוונטי יש לכלול גם התייחסות למשפט העברי כפי שהתקבלה מהיחידה למשפט עברי בייעוץ וחקיקה. מן הראוי כי המשרד יפרט גם הערות מהותיות של גורמים אחרים והערות עקרוניות של הציבור, שלא התקבלו.
- 4) האם טיוטת החוק כרוכה בעלות תקציבית כאמור בסעיף 40 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ואם כן – האם היא עומדת בהוראות הסעיף האמור (ראו סעיף 44 להנחיה זו).

<sup>8</sup> לדוגמה כאשר קיימות מחלוקות בין-משרדיות משמעותיות המובאות להכרעת ועדת השרים או משיקולי דחיפות.

62. השר היוזם ישלח את טיוטת החוק למוזכיר הממשלה, בצירוף מכתב לוואי בחתימת השר ובו בקשה להעמיד את הטיוטה על סדר יומה של ועדת השרים לענייני חקיקה.

## **ז. הדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה**

63. ועדת השרים לענייני חקיקה תדון בטיטת החוק ותחליט אם לאשר אותה, בשינויים או בלא שינויים, או לדחותה.

64. בהתאם לתקנון עבודת הממשלה החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה תקבל תוקף של החלטת ממשלה בתום שבועיים מיום הפצת הפרוטוקול של ועדת השרים, זולת אם הוגש ערר על החלטת ועדת השרים.<sup>9</sup> הוגש ערר, תדון בו ועדת השרים לענייני חקיקה או הממשלה בהתאם לתקנון עבודת הממשלה.<sup>10</sup>

65. במקרים מיוחדים שבהם יש צורך להגיש הצעת חוק לכנסת בדחיפות, ניתן לפעול, בהתאם לתקנון עבודת הממשלה, באחת משתי דרכים אלה:<sup>11</sup>

- 1) הממשלה רשאית להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לדון ולהחליט בעניין טיוטת חוק מסוימת על דעת הממשלה. החליטה הממשלה כאמור, ועדת השרים תדון בטיטה, והחלטתה לאשר את ההצעה תקבל תוקף של החלטת ממשלה מיד עם קבלתה.<sup>12</sup>
- 2) ניתן לבקש להביא את ההחלטה לאישור טיוטת חוק לאישור הממשלה בישיבתה הקרובה, ובמקרים דחופים ביותר - במשאל, שלא בישיבת הממשלה. החליטה הממשלה לאשר את החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, ניתן להגיש את הצעת החוק מיד לכנסת.

## **ח. פרסום הצעת החוק בחוברת הצעות חוק והנחתה על שולחן הכנסת**

66. עם אישור הצעת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה ישלח היועץ המשפטי של המשרד היוזם או מי מטעמו הודעה על כך לראש היחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים ויצרף את פרוטוקול החלטה.

67. הוכנסו תיקונים לטיטת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה, יגובש נוסח סופי של הצעת החוק ביחידה להבניית החקיקה לצורך פרסומה ברשומות.

<sup>9</sup> סעיף 39 לתקנון עבודת הממשלה.

<sup>10</sup> סעיף 40 לתקנון עבודת הממשלה.

<sup>11</sup> יצוין כי בהתאם לסעיף 63 לתקנון עבודת הממשלה אם ראתה הממשלה צורך בחקיקה דחופה, היא רשאית לוותר על ההליכים של הגשת תזכיר חוק, הגשת טיוטת חוק והדיון בה וניסוח הצעת חוק, או על חלק מהליכים אלה; ויתרה הממשלה כאמור, היא תסמיך את שר המשפטים, יחד עם שר או שרים שתקבע, לאשר על דעתה נוסח הצעת חוק לשם פרסום ברשומות והגשתו לכנסת.

<sup>12</sup> סעיף 41 לתקנון עבודת הממשלה. ראו גם בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1201 לעניין דין החלטה של ועדת השרים "על דעת הממשלה" כדין החלטת ממשלה (העדר זכות ערר).

היועץ המשפטי של המשרד היוזם יכין את הנוסח הסופי של דברי ההסבר בתיאום עם המשפטן המוביל את הטיפול בתוך ייעוץ וחקיקה ומשפטן ביחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים.

על דברי ההסבר שיפורסמו ברשומות לכלול בנוסף לנדרש בשלב הכנת התזכיר גם התייחסות לאלה:

1) בהתאם לסעיף 39א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, בהצעת חוק שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, או שבביצועה כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה - דרך המימון להוצאה או להפחתה (אלא אם כן צוינה בנוסח הצעת החוק).

2) בהתאם לחוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, התשס"ב-2002, בהצעת חוק שעל פניה נראה כי כרוכה בה, במישרין או בעקיפין, השפעה על זכויותיהם של ילדים - פרטים בדבר הפגיעה או השיפור בזכויותיהם של ילדים, כמפורט בסעיף 3 לחוק.

יש לזכור כי דברי ההסבר המתפרסמים ברשומות משמשים לצורך פירוש הוראות החוק ולכן יש לדייק בהם.

68. התגלעה מחלוקת משפטית לעניין נוסח החוק המוצע או לעניין דברי ההסבר הנלווים לו, יכריע בעניין משנה ליועץ המשפטי לממשלה.

69. לאחר שההצעה תקבל תוקף של החלטת ממשלה תשלח היחידה להבניית החקיקה את הנוסח הסופי למערכת הרשומות לשם פרסומה בחוברת הצעות החוק של הממשלה והנחתה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה.

## **ט. מעקב והמשך טיפול**

70. היועץ המשפטי של המשרד היוזם או נציגו ירכז את המשך העבודה על הצעת החוק בכנסת.

71. נציגי המשרד היוזם ונציגי ייעוץ וחקיקה ילוו את הטיפול בהצעת חוק לכל אורך הליכי החקיקה. הנציגים יהיו נוכחים בדיוני ועדת הכנסת שבה נדונה הצעת חוק ויקיימו קשר רציף עם הייעוץ המשפטי של הכנסת.

72. עלתה תוך כדי דיון בוועדה של הכנסת הצעה לשינוי הנוסח שיש בה כדי להשפיע על פעולותיו של משרד שנציגו אינו נוכח בדיון, יבקש היועץ המשפטי של המשרד היוזם או נציגו לקבל את עמדתו של המשרד הנוגע בדבר. במידת הצורך, יבקש מיושב-ראש הוועדה להזמין את היועץ המשפטי של המשרד, כדי שיוכל להשמיע הערותיו.

73. ביקשה הוועדה לסטות מהצעת החוק הממשלתית בעניין מהותי או התעוררה מחלוקת בין

משרדי הממשלה בנוגע להצעת הוועדה, רשאי נציג המשרד היוזם או נציג משרד ממשלתי אחר הנוגע בדבר לפנות אל השר הממונה על המשרד בבקשה להעלות את הנושא לדיון נוסף בוועדת השרים לענייני חקיקה.

74. יש לשים לב במיוחד לשינויים בנוסח ההצעה תוך כדי הדיון בוועדה. במקרה ששינויים אלה מעוררים קושי ניסוחי, ניתן להסתייע ביחידה להבניית החקיקה במשרד המשפטים.

### **י. הנחיות נוספות של היועץ המשפטי לממשלה הרלוונטיות להליך הטיפול בהצעת חוק ממשלתית**

- 1) הנחיה 1.1000 לעניין מחויבות שרים וסגני שרים להחלטות הממשלה.
- 2) הנחיה 1.1003 לעניין השתתפות שר בדיונים בכנסת.
- 3) הנחיה 1.1005 לעניין הופעת נציגי הממשלה בפני ועדות הכנסת – חובה לייצג עמדה תואמת את עמדת הממשלה.
- 4) הנחיה 2.3000 לעניין רציפות פעולת החקיקה עם כינון ממשלה חדשה.
- 5) הנחיה 2.3200 לעניין חקיקה וייעוץ משפטי בתחום הקניין הרוחני.
- 6) הנחיה 2.3201 לעניין מדיניות חקיקה – ערכאת הביקורת השיפוטית על החלטות מנהליות.
- 7) הנחיה 2.3202 לעניין התייעצות במועצה לבתי דין מנהליים.
- 8) הנחיה 2.3203 לעניין המדיניות לגבי הקמת בתי דין מנהליים.