



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 135755-2025)
ירושלים, ח' בניסן התשפ"ה
06 באפריל 2025

לכבוד
עו"ד אסי מסינג
היועץ המשפטי למשרד האוצר

שלום רב,

הנדון: מענה למכתבך בענין סעיף 3 לחוק-יסוד: משק המדינה

סימוכין: הנחייתי בנושא הצעת חוק תקציבית והסתייגות תקציבית מיום 5/3/2025; מכתבך מיום 1/4/2025

במכתבך אליי (שנשלח עם סיום תפקידך כיועץ משפטי למשרד האוצר) אתה מבקש "להבהיר את הדין החל" בענין הצעת חוק תקציבית והסתייגות תקציבית לנוכח אירועים שאירעו במהלך חקיקתן של שתי הצעות חוק: הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 246) (פטור מדמי ביטוח בעד הכנסה שמקורה מחוץ לישראל), התשפ"ד–2024¹ של חברי הכנסת שמחה רוטמן, מירב בן ארי ואוהד טל, שאושרה בכנסת ביום 19/6/2024 בקריאה הראשונה; וחוק החיילים המשוחררים (החזרה לעבודה) (תיקון מס' 19 והוראת שעה), התשפ"ד–2024 של חברי הכנסת אופיר כץ ונאור שירי שאושר בכנסת ביום 28/5/2024 בקריאה השנייה והשלישית².

תמהתי למקרא מכתבך משלושה טעמים:

הראשון קשור במועד מכתבך, שהרי שתי הצעות החוק הללו אושרו זה לא מכבר במליאת הכנסת, לאחר שעמדת הממשלה התומכת נמסרה בה. לו סברת כי אירעה ביחס אליהן תקלה כלשהי בעבודת הממשלה, מן הראוי היה לו פנית לממשלה בזמן אמת, ולא אליי ובדיעבד.

הטעם השני הוא שמקריאת מכתבך נראה כי אתה מבקש לקבוע לעבודת הכנסת ולחקיקה הפרטית מגבלות שיצרו את צעדיה, שעה שהדבר אינו מסמכותך. כידוע לך, הנחיית חברי הכנסת והכנסת בהליכי עבודתה מוקנית, בהתאם לדין, ליועץ המשפטי של הכנסת. לאחרונה, אף הפצתי לחברי הכנסת הנחיה סדורה לעבודת הכנסת בנושא הצעת חוק או הסתייגות שבביצועה כרוכה עלות תקציבית (מצ"ב; להלן – הנחיית)³.

הטעם השלישי הוא שהבעיה שאתה מבקש לעמוד עליה קשורה בהליך הפנים ממשלתי, אך משום מה מכתבך מוען אליי ולא לגורמי הממשלה, זאת שעה שההליך הממשלתי אינו מענייני וממילא אינו מחייב גם את הכנסת ועבודתה.

אני מתכבדת להשיבך, ומבקשת לאחל לך בהזדמנות זו ברכת הצלחה בהמשך דרכך המקצועית.

¹ ולא הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון – פטור מכפל תשלום דמי ביטוח לאומי), התשפ"ג–2022 כפי שנכתב במכתבך.
² ולא הצעת חוק החיילים המשוחררים (החזרה לעבודה) (תיקון – הגנה על בן זוג של חיל מילואים), התשפ"ד–2024 כפי שנכתב במכתבך.
³ הנחיית היועצת המשפטית לכנסת בדבר "הצעת חוק או הסתייגות שבביצועה כרוכה עלות תקציבית" מיום 5/3/2025.

בהתקנים למכתבי מכותבים גם גורמי הממשלה להיכרותם את הנחייתי לחברי הכנסת ולכנסת בנושא שבנדון:

1. בהתאם לטענתך במכתבך, הסכמת הממשלה לעלות תקציבית של הצעת חוק צריכה להתקבל בוועדת השרים לענייני החקיקה או בממשלה במליאתה. אתה מסתמך לשם כך על תקנון עבודת הממשלה שנקבע מכח סעיף 31(ו) לחוק-יסוד: הממשלה. לפי טענתך, ככל שהסכמת הממשלה לא התקבלה בדרך האמורה יחולו הוראות סעיף 3 לחוק-יסוד: משק המדינה, והיא תמשיך להיחשב הצעת חוק תקציבית שיש לאשרה ברוב של 50 חברי הכנסת לפחות.

2. במכתבך אתה מזכיר את הצעת חוק אנשי צבא דרום לבנון ומשפחותיהם (תיקון), התשפ"א-2021, לתימוכין לכך שנדרשת החלטת ועדת שרים לענייני חקיקה להסכמת הממשלה להצעת חוק ולעלות התקציבית שלה. אלא שבאותו המקרה, היתה הצעת החוק - הצעה ממשלתית, ששר האוצר ביקש להכניס בה הצעה לתיקון במהלך דיוני ועדת הכספים בנושא אחר. לגבי תיקון זה, נטען שהוא גם עלול להוות נושא חדש ושהוא גם עלול להיות בעל עלות תקציבית. מכיוון שהצעת החוק היתה הצעת חוק ממשלתית (שגם היתה ביוזמת שר אחר), עמדת משרד המשפטים ומשרד האוצר שכובדה על ידי הייעוץ המשפטי לכנסת, היתה שעל הממשלה לגבש את עמדתה בהתייחס להסתייגות השר. מכל מקום, זה היה מקרה חריג שבו שר מבקש להסתייג להצעת חוק ממשלתית שהובאה על ידי שר אחר, ענין שמעורר שאלה אחרת לחלוטין ושאינו המקרה של הצעת חוק פרטית תקציבית (בשל אי תמיכה של הממשלה בהצעת החוק ובעלותה התקציבית) שאליו מתייחס מכתבך.

3. תקנון הכנסת קובע באופן ברור את הדרך שבה הממשלה מוסרת את עמדתה בכנסת. הדרך לכך נעשית באמצעות השר או נציגו בדיון בוועדה, ובשלב ההצבעה במליאה על ידי כל שר או סגן שר. באשר להצעת חוק או הסתייגויות שיש לה עלות תקציבית, סעיף 93 לתקנון הכנסת מבחין בין שלב הדיון בוועדה לבין שלב הדיון במליאה:

במהלך הדיון בוועדה בהצעת החוק: הערכת העלות התקציבית נמסרת בוועדה על ידי שר האוצר או מי שהוא הסמיך לכך, ועמדת הממשלה נמסרת בהודעה בכתב של מזכיר הממשלה.

כשהצעת החוק כבר הונחה על שולחן הכנסת: הממשלה רשאית להודיע על עמדתה או על שינוי בעמדתה לענין הצעת החוק – בהודעה במליאה שתימסר על ידי שר או סגן שר או בהודעה בכתב של מזכיר הממשלה למזכיר הכנסת.

4. לאור הוראות תקנון הכנסת, בהנחייתי עמדתי על כך שככל שהממשלה שינתה את עמדתה לאחר הנחת הצעת חוק על שולחן הכנסת, היא רשאית להודיע על שינוי עמדתה, לרבות בדבר הסכמתה לעלות התקציבית, בהודעה במליאה שתימסר על ידי שר או סגן שר או בהודעה בכתב של מזכיר הממשלה למזכיר הכנסת ומזכיר הכנסת יודיע על כך לכנסת וליושב ראש הוועדה שהכינה את הצעת החוק. אם בשל הודעת הממשלה תהפוך הצעת החוק לתקציבית, על הממשלה למסור את הודעתה לא יאוחר מהיום שלפני הדיון במליאה בהצעת החוק, ואם ההצבעה מתקיימת ביום הנחת הצעת החוק על שולחן המליאה – עד לפני תחילת הדיון בה.

5. יודגש, כי זהו מצב שכיח שחבר הכנסת המציע מוסיף לקיים דיונים עם השר שהצעת החוק הפרטית בתחומי משרדו וכן גם עם שר האוצר בהתייחס לסוגיות תקציביות שעשויות לעלות בהצעת החוק שלו, וככל שבשל השיח האמור מתגבשות הסכמות שונות שמייצרות הסכמה שנמסרת בהתאם לתקנון הכנסת במליאת הכנסת (בין לענין עמדת הממשלה בשאלת תמיכתה בהצעת החוק ובין לענין עמדתה בענין העלות

התקציבית), הרי שעמדת השר שנמסרה במליאה, היא העמדה שהכנסת תראה בה כעמדה המחייבת של הממשלה. כך למשל בשבוע שעבר עברה בקריאה הראשונה הצעת חוק איסור שהייה ושיבה בישראל שלא כדין (תיקוני חקיקה), תשפ"ה-2025 (כ/1101) שכללה סעיף שעמדת נציג משרד האוצר בוועדה היתה כי יש לו עלות תקציבית ומשכך נדרש רוב של 50 חברי הכנסת לאישור הצעת החוק בקריאה הראשונה בהתאם לחוק היסודי⁴. במהלך הדיון בקריאה הראשונה נמסר על ידי שר בממשלה כי בשל הידברות שהתקיימה עם המציע, ולנוכח התחייבותו במליאה להסיר את הסעיף שיש לגביו עלות תקציבית לפי עמדת שר האוצר, עמדת הממשלה היא לתמיכה בהצעת החוק ולהסכים לעלותה התקציבית. משנמסרה עמדה כאמור במליאה, הרי שלא מתקיימים התנאים להגדרתה של ההצעה כהצעת חוק תקציבית, ומשכך לא נדרשים לאישורה 50 חברי הכנסת.

6. אימוץ של פרשנות, יוביל לכך שככל שהממשלה תראה לנכון לשנות את עמדתה ביחס לעלות התקציבית של הצעת החוק, הליך החקיקה לכאורה ייפסק והכנסת תיאלץ להמתין או להתחקות אחר כוונות הממשלה והחלטותיה. מדובר בהוספת גדר נוספת שאינה נצרכת להליך החקיקה של הצעות חוק פרטיות באופן שגם עלול להערים קשיים משמעותיים על קידומן וממילא אינו דרוש.

7. לא זו אף זו, קבלת פרשנות לא מתיישבת גם מבחינת המועדים החלים בהתייחס לקידום הליכי החקיקה של הצעת חוק פרטית. שהרי החלטת ועדת שרים מתקבלת בשלב שלפני הדיון המוקדם ואילו שאלת העלות התקציבית מתבררת בוועדה בשלב של הכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה. עמדתך, אם כן, מוסיפה עוד שלב שבו על הצעת החוק הפרטית לשוב לדיון בשולחן הממשלה. אף אם הממשלה או הייעוץ המשפטי לממשלה סבורים שבשל דיוני הוועדה ושינויים שנקבעו בהם בהתייחס להצעת החוק, נדרש להביאה בפני ועדת שרים לענייני חקיקה, הרי שאין זה מחייב את הכנסת ואת חברי הכנסת. משכך, הליך החקיקה לא ייעצר באופן אוטומטי בשל כך. פרשנות כאמור מכל מקום תוביל לשיבוש בעבודת הכנסת ואין לה מקום.

8. ככל שמטרתו של השלב הנוסף האמור שלכאורה עולה ממכתבך היא להוסיף ולטייב את הדיונים בהצעות החוק הפרטיות (שלאחרונה נתמכות בוועדת שרים לחקיקה בהיקפים גבוהים מבעבר), הרי שהדרך היא לא באמצעות קביעת עלות תקציבית או התייחסות הממשלה לעלות התקציבית של הצעת החוק; הדרך היא בגיבוש עמדה סדורה בוועדת השרים והעברתה לכנסת קודם לדיון המוקדם – באופן שיקל על עבודת הייעוץ המשפטי לוועדה וכך גם על הוועדה. לצערי, למרות בקשותיי מהייעוץ המשפטי לממשלה ומוועדת השרים לענייני חקיקה לקבלת עמדות הייעוץ המשפטי לממשלה המובאות בפני ועדת השרים לענייני חקיקה וכן את הפרוטוקולים של דיוניה לשם הבנת העמדה הפרטנית של גורמי הממשלה – נכון לעכשיו, ישנו סירוב לכך. גם מסיבה זו אגב נראה שטענתך כאילו על הכנסת להמתין דווקא להתייחסות של ועדת השרים לעלותה התקציבית- לא מתיישבת עם ההתנהלות הקיימת בהעברת מידע מוועדת השרים והייעוץ המשפטי לממשלה, לכנסת ולייעוץ המשפטי שלה.

9. זאת ועוד. מכיוון שהפרוטוקולים של ועדת שרים ואף עמדות הייעוץ המשפטי לממשלה שניתנות במהלכו אינם גלויים ולא מועברים כאמור לכנסת, פרשנותך, כאילו על הכנסת לחקור אחר ההליך שהתקיים בממשלה ולבחון מול גורמי הממשלה או הייעוץ המשפטי את טיבו ותקינותו ואת העמדות הנמסרות בו בהתייחס לעלות התקציבית מעוררת לא מעט קשיים במישור הפרדת הרשויות ועצמאותה של כל רשות.

⁴ וכך אכן גם הייעוץ המשפטי לכנסת דרש בגלגולה הקודם של הצעת חוק זו (כ/1086) שלגביה לא נמסרה הודעת שר כאמור ועמדתנו היתה שממשלה עברה ברוב הדרוש (50 חברי הכנסת) יש לראות בה ההצעה שלא עברה בקריאה הראשונה.

ודאי מקום שבו בתקנון הכנסת קבוע מנגנון סדור למסירת עמדת הממשלה לכנסת לרבות לענין העלות התקציבית כמפורט לעיל.

10. בוועדה האחריות למסירת העמדה לענין הערכת העלות התקציבית היא של נציג משרד האוצר והוא עושה כן בשם שר האוצר. ככל שהוא מודיע על קיומה של עלות תקציבית כאמור בסעיף 33 לחוק היסוד, הממשלה רשאית להודיע כאמור בתקנון הכנסת על הסכמתה לעלות זו בדיון המתקיים במליאה לפני ההצבעה בקריאות השונות. ככל שהממשלה הודיעה בדרך הקבועה בתקנון על הסכמתה לעלות התקציבית, לא מתקיימות עוד הוראות סעיף 33 לחוק היסוד וההצעה אינה הצעה תקציבית. ברי, ככל ששר או סגן שר (או מזכיר הממשלה) מודיעים במליאה לכנסת דבר הסכמת הממשלה להצעת החוק ולעלותה התקציבית, הרי שהדברים הנאמרים הם גם על דעתו של שר האוצר לענין העלות התקציבית והדבר מקבל גם ביטוי. משכך, הכנסת לא תפסיק את הליכי החקיקה על מנת להמתין לבחינת ההליך הפנים ממשלתי שממילא אינו מעניינה.

11. לאור האמור, הכנסת תוסיף לפעול בהתאם לתקנון הכנסת ולהנחייתי בענין זה, וכשם שהליך החקיקה של שתי הצעות החוק שצינת בפתיח למכתבך היה הליך תקין והאחת אושרה בקריאה השלישית כדין תוך ששר מסר במליאה את עמדתה התומכת של הממשלה בהצעת החוק והסכמתה לעלותה התקציבית על דעת שר האוצר, וכך גם לגבי ההצעה השניה שאושרה בקריאה הראשונה כדין. הכנסת תוסיף לפעול בהתאם לעמדת הממשלה ביחס להצעת החוק ולעלותה התקציבית כפי שתימסר לה על ידי שר במליאה או ממזכיר הממשלה למזכיר הכנסת, והכל לפי תקנון הכנסת והנחייתי האמורה.

12. ככל שאתה מבקש לשנות את הדין הקיים ביחס לעבודת הממשלה, עומדים בפניך ערוצים מתאימים לכך, אך הכנסת אינה אחד מהם.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתק:

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
מר בצלאל סמוטריץ', שר האוצר
מר יריב לוין, שר המשפטים
חבר הכנסת אופיר כץ, יושב ראש הקואליציה
חברת הכנסת מרב בן ארי, יושבת ראש סיעת יש עתיד
חברי הכנסת
מר דן מרזוק, מזכיר הכנסת
מר יוסי פוקס, מזכיר הממשלה
עו"ד אייל לב ארי, היועץ המשפטי למליאת הכנסת
היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת
מר יוגב גרדוס, הממונה על התקציבים במשרד האוצר
עו"ד שרון אפק, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מנהל מערך ייעוץ וחקיקה)
עו"ד מאיר לוין, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי)
עו"ד אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי חוקתי)
עו"ד גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי מנהלי)
עו"ד דודי קופל, המשנה ליועץ המשפטי למשרד האוצר