



הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין: 100150-2025)
ירושלים, י"ז באדר התשפ"ה
17 במרץ 2025

לכבוד
יושבי ראש ועדות הכנסת

שלום רב,

הנדון: הנחיה בדבר חובת התייעצות בוועדות לעניין חקיקת משנה

אני מתכבדת להביא בפניכם הנחיה בנושא שבנדון.

ההנחיה עוסקת בחובת התייעצות עם ועדה של הכנסת לעניין חקיקת משנה, באופן שיש לבצעה ובכללים השונים החלים עליה.

אני מקווה שהנחיה זו תהיה לכם לעזר.

בכבוד רב,

שגית אפיק

העתק:

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
חברי הכנסת
מר דן מרזוק, מזכיר הכנסת
היועצים המשפטיים לוועדות
מנהלי הוועדות



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

הנחיה בדבר חובת התייעצות בוועדות לעניין חקיקת משנה

א. מעורבות הכנסת בחקיקת משנה

1. הסדרים ראשיים וראשוניים הקובעים את אורח החיים, ובפרט כאלה הפוגעים בזכויות הפרט, נקבעים על פי רוב בחקיקה ראשית על ידי הכנסת, שהיא הרשות המחוקקת.
2. עם זאת, מקובל בכל העולם, וגם בישראל, שהרשות המבצעת מוסמכת על ידי הרשות המחוקקת לחוקק חקיקת משנה, והדבר הכרחי מסיבות שונות¹. חקיקת משנה היא חקיקה בדרגה נורמטיבית נמוכה יותר מחקיקה ראשית, ותכליתה לאפשר את היישום הפרטני של הוראות החוק באמצעות קביעת הפרטים ואופן הביצוע של ההסדרים שנקבעו בהן. מטבע הדברים, היקפה של חקיקת המשנה רחב מהיקפה של חקיקה ראשית.
3. הליך חקיקה של חקיקת המשנה מחייב על פי רוב התייעצות עם גורמים שונים הנוגעים בדבר, דוגמת משרדי ממשלה רלוונטיים, כחלק מקיום הליך מינהלי תקין. מבלי לגרוע מחובת ההתייעצות האמורה, במקרים רבים המחוקק קובע במפורש בחוק שהליך התקנת התקנות מחייב גם מעורבות של הכנסת – על פי רוב בדרך של אישור התקנות על ידי ועדה של הכנסת² שהנושא מצוי בתחום ענייניה, ולעיתים בדרך של התייעצות עם הוועדה או הבאה של חקיקת המשנה לידיעת הוועדה.
4. מעורבות הכנסת בהליכי חקיקת המשנה מבטאת את השותפות ואת האחריות של הרשות המחוקקת גם לחקיקת המשנה, שיש לה השפעה רבה על חיי האזרחים והתושבים במדינה, והיא אף מאפשרת דו שיח בין הרשויות³. במעורבותה בהליך מיישמת הכנסת את חובת הפיקוח של הרשות המחוקקת על הממשלה ומגבירה את השקיפות ואת שיתוף הציבור בהליכי חקיקת המשנה. לפיקוח פרלמנטרי מסוג זה השפעה גם על היקף הביקורת השיפוטית כלפי חקיקת המשנה, אם תידון בפני בית המשפט⁴.
5. מטרת הנחיה זו היא לחדד ולהבהיר את הכללים החלים בדבר חובת ההתייעצות עם ועדה ולהנחות בדבר ההליך הנדרש לקיומה באופן נאות.

¹ ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 2.3100 בנושא חקיקת משנה.
² לעיתים גם המליאה מאשרת חקיקת משנה. לעיתים נדרש אישור ועדה של הכנסת גם על פי הוראת חוק כללית, כגון במקרה של קביעת עבירה פלילית בחקיקת משנה (סעיף 2 לחוק העונשין, התשל"ז-1977); במקרה של קביעת סמכות למסירת מידע מהמרשם הפלילי (סעיף 12(ח) לחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019); או במקרה של הטלת אגרות (סעיף 1(ב) לחוק-יסוד: משק המדינה).
³ "הדיון בוועדה הוא מעין דו שיח בין הרשויות – המבצעת והמחוקקת. הנכונות של הרשות המבצעת להטות אוזן קשבת להערות הוועדה היא מנפשו ומלבו של הפיקוח הפרלמנטרי, בכלל, ושל תהליך אישור הצו בוועדה, בפרט. זוהי החלפת דעות שנועדה להיות פורייה – תוך הנמקה של טעמיו ותכליתו של הצו, מחד גיסא, והשמעת ביקורת, השגות והצעות, מאידך גיסא" (בג"ץ 1827/92 התאחדות התעשיינים בישראל נ' שר האוצר (נבו), 2.8.1992).
⁴ בג"ץ 6406/00 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שר התקשורת, פ"ד נח(1) 433; בג"ץ 491/86 עיריית תל-אביב-יפו נ' שר הפנים, מא(1) 757; בג"ץ 28-94 בצלאל צרפתי נ' שר הבריאות, מט(3) 804.

מועד ואופן הגשת הבקשה על ידי השר⁵ להתייעצות עם ועדה

6. כדי לפתוח בהליך ההתייעצות עם הוועדה על השר לשלוח אליה מכתב בחתימתו ובו בקשה להתייעץ עם הוועדה. למכתב יצורפו טיוטת חקיקת המשנה שלגביה מתבקשת ההתייעצות ומסמך הערת השפעות רגולציה, כנדרש בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב–2021. הייתה ההתייעצות חלק מתהליך סטטוטורי מורכב יותר הדורש הליכים נוספים, כגון הסכמה של שר נוסף או התייעצות עם גורמים אחרים שאינם ועדה של הכנסת, על השר לקיים הליכים אלו קודם לפנייתו לוועדה ולצרף את האסמכתאות לקיום ההליך כאמור.
7. על פניית השר לוועדה להישלח זמן סביר מראש, כך שלחברי הוועדה תהיה האפשרות ללמוד את הנושא לקראת הדיון ואפשר יהיה לקיים את הדיון במסגרת לוח הזמנים שקובע החוק, וכן תוך התחשבות בלוח הזמנים של הוועדה.
8. אחד מהכללים הבסיסיים ביותר בקיומה של חובת ההתייעצות כראוי הוא שיש לקיים את ההתייעצות **קודם לקבלת ההחלטה**⁶ נשוא ההתייעצות על ידי השר. כלומר, התייעצות מתקיימת במועד המאפשר למייעץ להשפיע על החלטתו של המתייעץ. התייעצות שמתקיימת לאחר קבלת ההחלטה על ידי הגורם המוסמך היא התייעצות למראית עין בלבד, ואין לראות בה קיום של חובת ההתייעצות כחוק.
9. לאחר פנייתו של השר לוועדה כאמור, על הוועדה כמובן לקבוע את מועד הדיון להתייעצות עימה באופן שיתחשב גם בלוחות הזמנים שבהם על הגורם המתייעץ לקבל את החלטתו, כדי שההתייעצות תהיה מועילה. אם יש צורך אובייקטיבי דחוף באישור התקנות יש להפנות את תשומת ליבה של הוועדה לכך כבר במכתב הפנייה של השר. בעת קביעת מועד הדיון על הוועדה להבהיר כי מטרת הדיון היא קיום ההתייעצות עימה⁷.

מהלך הדיון בוועדה בעת ההתייעצות עימה

10. העיקרון הבסיסי הקבוע בפסיקה למילוי חובת ההתייעצות הוא שעל השר להגיע לדיון בוועדה **בלב פתוח ובנפש חפצה** לשמוע את עמדת הוועדה המייעצת⁸ ולשקול אותה במסגרת גיבוש הנוסח הסופי של חקיקת המשנה. קיום עיקרון זה הוא הכרחי לביצוע התייעצות אמיתית, שעשויה להשפיע על עמדתה או על פעולתה של הרשות המבצעת. אין חובה שהשר עצמו ישתתף בדיון, אך הוועדה יכולה לבקש ממנו לעשות זאת אם ראתה חשיבות מיוחדת בכך⁹.
11. חובת הוועדה היא לקיים דיון רציני ומעמיק תוך שמיעת העמדות השונות ומתן זכות השתתפות לכל חברי הכנסת טרם תקבל את החלטתה בסוגיה שבה מתקיימת ההתייעצות. חובה זו כוללת בין היתר זימון של כלל המוזמנים הרלוונטיים לנושא, ובהם נציגי ציבור; מתן זכות הדיבור לגורם המתייעץ וכן לכלל בעלי העניין ולנציגי הציבור הנוכחים בדיון; וידוא שהנושא מוצג על

⁵ לשם הנוחות, ההתייחסות מעתה והלאה תהיה רק לשר, אך במצבים מסוימים לא השר הוא המחויב בהתייעצות אלא גורם ממשלתי אחר שבסמכותו להתקין לתקנות, למשל הביטוח הלאומי, וגם אותם גורמים כפופים לכל הכללים המפורטים בהנחיה.

⁶ בג"ץ 1765/22 משרד תומר ורשה עורכי דין נ' שרת הפנים (03.07.2022).

⁷ שם, ה"ש 6.

⁸ בג"ץ 2910/04 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' משרד החינוך, נט(3) 625 (2004).

⁹ סעיף 123(ד) לתקנון הכנסת.

ידי בעלי המקצוע הרלוונטיים במשרדי הממשלה בפירוט הנדרש, באופן שמוצגים בפני חברי הכנסת כלל הנתונים הרלוונטיים וניתן מענה על כל שאלותיהם במהלך הדיון.

12. בסיום הדיון תקיים הוועדה הצבעה על המסקנות לשם מסירתן לשר. מסקנות הוועדה אינן מוגבלות להמלצה בדבר אישור או דחייה של חקיקת המשנה, והוועדה רשאית לכלול בהן גם המלצות לשינויים בהסדר על מנת לטייב אותו כפי שחברי הכנסת רואים לנכון¹⁰.

13. אם עולות בדיון הוועדה כמה עמדות שונות והוועדה נחלקת בדעותיה לעניין המלצתה לשר, הוועדה רשאית – ואף רצוי שכך תפעל – להחליט להביא בפניו את העמדות השונות שעלו במהלך הדיון בוועדה, לצד עמדתה הרשמית שהתקבלה ברוב קולות חבריה.

14. קיום ההתייעצות בוועדה אינו מוגבל לדיון אחד בלבד, ובנסיבות מסוימות יידרשו כמה דיונים כדי לקיימה כראוי. במקרים מסוג זה יו"ר הוועדה יבהיר בסיום הדיון כי הוועדה מתעתדת להוסיף לדון בנושא וכי היא אינה רואה בדיון או בדיונים שהתקיימו עד עתה מילוי של חובת ההתייעצות עימה. אם הוועדה מצאה לנכון לקיים כמה דיונים, ההצבעה על מסקנותיה תתקיים רק בדיון האחרון שתקיים, לשם מסירת עמדתה הסופית והמלאה לשר. בדיון זה יוצגו ויוקראו מסקנות הוועדה בעניין ההתייעצות עימה.

15. אף שהשר אינו מחויב לאמץ את עצותיה של הוועדה, על פי הפסיקה, אם חובת התייעצות נקבעה בחוק, העמדה של הגוף המייעץ היא שיקול ענייני שעל הרשות המינהלית להביא בחשבון ואין היא רשאית להתעלם ממנה. והדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בהתייעצות עם ועדה מוועדות הכנסת. לפיכך על השר להביא בחשבון את עמדת הוועדה בעת קבלת ההחלטה ולתת לה את המשקל הראוי לפי הנסיבות¹¹.

ג. אי-קיום חובת התייעצות

16. אם השר אינו נוהג לפי אמות המידה בדבר חובת ההתייעצות – למשל, מקבל החלטה טרם הדיון בוועדה, לא מאפשר קיום הליך התייעצות רשמי, לא מגיע (הוא או נציגו) לדיון בלב פתוח ובנפש חפצה, לא מביא בחשבון את עצתה של הוועדה טרם ההחלטה או מונע בדרך אחרת קיומו של דיון רציני ומעמיק – על הייעוץ המשפטי לוועדה להתרות בפני חברי הוועדה על אי-קיום חובת ההתייעצות כראוי¹². התראה כאמור תינתן בעת שנודע לייעוץ המשפטי לוועדה על הפגם, אם לאחר שהתקיים הדיון בעניין הדורש חובת התייעצות ואם קודם לכן.

17. ככל שהוועדה תמצא כי דיון מסוים אינו עונה על כל אמות המידה הדרושות לקיום של חובת ההתייעצות עימה, המשמעות היא שבהליך התקנת התקנות נפל פגם, שעלול במקרים מסוימים אף להביא לבטלות¹³.

¹⁰ בג"ץ (ירושלים) 1827/92 התאחדות התעשיינים בישראל נ' שר האוצר, (מו) 368 (4) (1992).

¹¹ בג"ץ 2910/04 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' משרד החינוך, נט) 625 (3) (2004).

¹² כך למשל בעניין בג"ץ 752/24 בוכבזה נ' שר החינוך ואח', שבו נדונה עתירה לביטולו של צו לימוד חובה (שיעור ההשתתפות של המדינה ושל רשויות החינוך המקומיות בקיום מוסדות חינוך רשמיים לשנת הלימודים התשפ"ד), התשפ"ד–2023. התקנת הצו לפי חוק דורשת התייעצות עם ועדת החינוך של הכנסת, אך הצו הובא בפני הוועדה לאחר תחילת שנת הלימודים ולאחר שכבר חולק התקציב שבו הוא עוסק. מסיבה זו היועצת המשפטית לוועדה, בתיאום עימי, כתבה לחברי הוועדה כי במועד זה לא ניתן לקיים הליך התייעצות כנדרש בחוק. עמדה זו של הכנסת הוצגה גם בדיון בעתירה, ובית המשפט דחה אומנם את העתירה מטעמים שונים, אך קיבל את עמדת הכנסת שלפיה לא בוצעה התייעצות כדיון.

¹³ "החובה המוטלת על-ידי המחוקק על רשות מינהלת להתייעץ עם גוף מסויים לפני הפעלת סמכותה מהווה סייג חשוב לסמכותה החוקית. ובית-המשפט אף יבטל תחיקת-משנה משום חריגה מסמכות, אם מחוקק-המשנה לא קיים את חובת ההתייעצות הקודמת המוטלת עליו על-פי חוק חרות" (בג"ץ 384/66 יוסף פוקסמן נ' המפקח על התעבורה, כא(2) 221 (1967)).