

# מדינת ישראל<sup>1</sup>

## משרד המשפטים

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה  
(משפט ציבורי-חוקתי)  
ירושלים: כ' אב תשפ"ב  
17 אוגוסט 2022  
תיקנו: 803-98-2022-000055  
סימוכין: 803-99-2022-059054

אל: היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ויחידות הסמך

שלום רב,

### הנדון: סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת

1. כידוע, ביום 30.6.2022 החליטה הכנסת ה-24 על התפזרותה לפני תום תקופת כהונתה. לפי האמור בחוק התפזרות הכנסת תערכנה הבחירות לכנסת העשרים וחמש ביום ז' בחשון התשפ"ג (1.11.2022).

בהקשר זה, נבקש להפנות את תשומת לבכם להוראת סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת, שזו לשונו:

"כל חיקוק שתקפו היה פוקע תוך שני החדשים האחרונים לתקופת כהונתה של הכנסת היוצאת, או תוך ארבעה חדשים לאחר שהכנסת החליטה להתפזר, או תוך שלושת החדשים הראשונים לתקופת כהונתה של הכנסת הנכנסת - יעמוד בתקפו עד תום שלושת החדשים האחרונים".

אם כן, בנסיבות הקיימות, תוקפם של חיקוקים אשר, על פי לשונם, אמורים לפקוע מיום 30.6.2022 ועד למועד האמור, מוארך עד ליום 1.15.2.2023<sup>1</sup>.

2. יודגש, כי הארכת החיקוק היא תוצאה משפטית ישירה של התקיימות הנסיבות הנקובות בסעיף 38 באותו חיקוק, קרי פקיעת תוקפו בתוך התקופה, ולא נדרשת פעולה משפטית נוספת. כמו כן, יישום הסעיף אינו כרוך בבחינת הצורך הענייני המסוים או ההצדקה בהארכתו של כל חיקוק וחיקוק הנתפס בגדרי סעיף 38.

עם זאת, הסעיף אינו מונע את ביטולו או תיקונו של חיקוק תוך כדי תקופת ההארכה, בדרך שבה חוקק. כך למשל, אם הותקנו תקנות, אשר תוקפן אמור לפקוע בחודשים הקרובים, ואין כוונה להאריך, ניתן יהיה להביא לידי סיום במועד המקורי, בדרך שבה הותקנו. כמו כן, אין מניעה לפעול להארכת תוקפם של החיקוקים בדרך הרגילה, ככל שהדבר אפשרי.

3. אמנם יש בהוראת סעיף 38 כדי להקל על עבודת רשויות המדינה בתקופה שלפני הבחירות ולאחריהן ולספק פתרון למצבים בעייתיים ולקושי לחוקק בתקופת ממשלת מעבר, אך הוא עלול גם להביא לידי תקלה. לפיכך, יש מקום לבדוק את כלל החקיקה - חקיקה ראשית וחקיקת

<sup>1</sup> לפי סעיפים 11 ו-12 לחוק-יסוד: הכנסת וסעיף 1 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 יפורסמו תוצאות הבחירות תוך שמונה ימים מיום הבחירות, ושיבתה הראשונה של הכנסת תיערך ביום הארבעה עשר שלאחר יום הבחירות. כיוון שהבחירות לכנסת ה-25 תערכנה ביום 1.11.2022, ישיבתה הראשונה של הכנסת הנכנסת צפויה להתקיים ביום 15.11.2022, והוא מועד תחילת כהונת כנסת זו.

משנה - שבתחום אחריות משרדכם ושתוקפה יפקע בתקופה הרלבנטית, על מנת לוודא שלא תיווצרנה תקלות.

4. לאור ניסיון העבר נבקש להצביע על דוגמאות אחדות שיכולות לסייע ביישום סעיף 38. אין מדובר ברשימה ממצה, ואתם מוזמנים לפנות אלינו ולהיוועץ במקרים שאינם מובהקים או שמעוררים בעיניכם ספק, ונשמח לסייע.

הכנסת ומחוקקי המשנה עשויים לנקוט בנוסחים מגוונים שישקפו את זמניותו של חיקוק שתוקפו פוקע בחלוף פרק זמן נקוב, בהתאם לאופיו ולמטרתו. פעמים רבות יזכה חיקוק כזה לכותרת "הוראת שעה". נבחר כי לענין זה המושג "חיקוק" מתייחס גם להוראה בחיקוק, כגון סעיף או פרק, ולא בהכרח לדבר החקיקה כולו.

5. הנוסחים המובהקים והשכיחים ביותר הם: "הוראות סעיפים \_\_\_\_ יעמדו בתוקפם עד יום Y"; "בתקופה שמיום X ועד יום Y יקראו את הוראות סעיף \_\_\_\_ כאילו נאמר בהן במקום ...". ברם, תתכנה נוסחאות לשוניות נוספות שמשמעותן היא שהוראת החיקוק היא קצובה בזמן ופוקעת במועד מוגדר. הטכניקה החקיקתית אינה משנה לעניין זה, אלא זמניות החיקוק.

6. מקרה אחד הראוי להתייחסות בהקשר זה הוא חיקוק הכולל הסדר מדורג. כאשר המחוקק קובע הסדר שלם המורכב משלבים אחדים החלים באופן הדרגתי ורציף בתקופות זמן עוקבות, אין רואים בכל שלב ביניים כ"חיקוק" בפני עצמו לעניין סעיף 38. ההסדר כולו, אף אם נכתב בסעיפים או בסעיפי משנה נפרדים, ייחשב כחיקוק אחד.

בהתאם לכך, לעניין סעיף 38 יש לבחון רק את תוקפו של השלב האחרון בהסדר – אם תוקפו קצוב בזמן (לפי הדרך הרגילה שמיישמים את סעיף 38) הרי שהחיקוק ייפול בגדרי סעיף 38. לעומת זאת, אם השלב האחרון הוא הוראת קבע שחלה מכאן ואילך (בשונה משלבי הביניים שכל אחד תחום מעצם טבעו בזמן), הרי שההסדר המדורג כולו לא נופל בגדרי סעיף 38. ראו למשל דוגמא זו:

#### "סעיף 9:

- (1) בשנת המס 2010 יהיה שיעור המס 10%;
- (2) בשנת המס 2011 יהיה שיעור המס 11%;
- (3) משנת המס 2012 ואילך יהיה שיעור המס 12%."

הוראות פסקאות (1) ו-(2) אינן בגדר חיקוק לצורך סעיף 38, שכן הן מבטאות שלבים ברורים עוקבים ורציפים בתוך הסדר שלם. פסקה (3) היא שמכריעה את גורל סעיף 9 כולו. כיוון שבמקרה זה מדובר בהוראה קבועה שלא הוגבלה בזמן, סעיף 9 שבדוגמא זו, לא היה נתפס בגדרי סעיף 38 לחוק היסוד.

7. עוד נזכיר כי הוראת **תחילה** של חיקוק אינה נופלת בגדרי סעיף 38. אמנם החיקוק החדש שנכנס לתוקף במועד נקוב, משנה את הדין שקדם לו ואולי אף מביא לכך שחיקוק מסוים קודם יפסיק

לחול, אך אין הוא משנה את אופיו של החיקוק הקודם שנחקק כהוראת קבע, לכדי הוראת שעה ועל כן סעיף 38 לא חל לגביו.

8. לבסוף אציין, כי אנו עומדים לרשותכם בכל שאלה הנוגעת לפרשנותו של סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת וליישומו, וניתן לפנות בעניין זה לאיל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי.

בברכה,



אביטל סומפולינסקי  
המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)

#### העתיקים:

היועצת המשפטית לממשלה  
מזכיר הממשלה  
לשכת פרקליט המדינה  
המשנים ליועצת המשפטית לממשלה  
ראש תחום משפט ציבורי  
ראש תחום הבניית החקיקה  
הממונה על חקיקת המשנה  
מחלקת ייעוץ וחקיקה