

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט חוקתי הרשות המחוקקת - חקיקה
תאריך: י"ט אלול התשמ"ד (16.9.84) עדכון: יוני 1996 מרץ 2001 מרץ 2003 מרץ 2013 מספר הנחיה: 2.3000 [1.1401 (21.475)]	רציפות פעולות החקיקה עם כינון ממשלה חדשה

רציפות פעולות החקיקה עם כינון ממשלה חדשה

הליכי החקיקה עד לשלב הקריאה הראשונה בכנסת מוסדרים בתקנון הממשלה ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. עם כינונה של ממשלה חדשה מקובל להתאים הליכים אלו לצרכיה המיוחדים של הממשלה החדשה. התאמות אלו משקפות, מחד גיסא, את עקרון ההמשכיות והרציפות, ומאידך גיסא את הצורך לאפשר לממשלה החדשה ולשריה לתת דעתם להצעות שהכינה הממשלה הקודמת ולקבוע את השינויים המתחייבים מחילופי האישים בממשלה.

להלן דרכי הפעולה שיש לנהוג בהן בנושא זה בעת כינונה של ממשלה חדשה. לשם כך מן הדין להבחין בין שלבי החקיקה הבאים:

1. תזכירי חוק;
2. טיוטות חוק;
3. טיוטות חוק שאושרו בוועדת השרים לענייני חקיקה או בממשלה, אך טרם הוגשו לכנסת;
4. הצעות חוק שפורסמו ברשומות והונחו על שולחן הכנסת, אך טרם נתקיימה לגביהן קריאה ראשונה;
5. הצעות חוק שעברו קריאה ראשונה בכנסת היוצאת והיו בטיפול של ועדה מועדות הכנסת, אך טרם נתקיימה לגביהן קריאה שלישית;
6. הצעות חוק שעברו קריאה ראשונה בכנסת שקדמה לכנסת היוצאת, והיו בטיפול של ועדה מועדות הכנסת היוצאת על-פי דין רציפות, וטרם נתקיימה לגביהן קריאה שלישית.

1. תזכירי חוק

- א. תזכיר חוק משקף את מדיניותו של השר היוצא, ועל-כן יש לאפשר לשר החדש ולחברי הממשלה החדשים, לעיין מחדש בתזכיר שהופץ.
- ב. עם כניסתו של השר החדש לתפקידו, על היועץ המשפטי של המשרד להביא בפניו את כל תזכירי החוק שבתחום משרדו ולבקש הנחיותיו.
- ג. החליט השר על ביטול תזכיר חוק או על שינוי בו, יודיע על כך היועץ המשפטי של המשרד לתפוצה של תזכירי החוק.
- ד. לא הודיע היועץ המשפטי של המשרד על ביטול או שינוי כאמור, ימשיך תזכיר החוק לעמוד בתקפו.

2. טיוטות חוק שטרם אושרו על-ידי ועדת השרים או הממשלה

- א. טיוטת חוק משקפת את מדיניותו של השר היוצא, ואת ההערות וההסתייגויות של שרי הממשלה היוצאת. יש לאפשר לשר החדש ולחברי הממשלה החדשים לעיין מחדש בטיטות החוק ולנקוט עמדה לגביה, לפני הדיון בה בועדת השרים לענייני חקיקה, או בממשלה.
- ב. עם כניסתו של השר החדש לתפקידו, על היועץ המשפטי של המשרד להביא בפניו את כל טיוטות החוק שבתחום משרדו אשר טרם אושרו בידי הממשלה או ועדת השרים ולבקש הנחיותיו.
- ג. השר ראוי להחליט על המשך הליכי החקיקה של טיוטת החוק, על ביטולה או על שינויה של טיוטת החוק.
- ד. על החלטה לפי סעיף-קטן (ג) יודיע היועץ המשפטי של המשרד ולמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה). על החלטה להמשיך בהליכי החקיקה של טיוטת החוק או על שינויה, יודיע היועץ המשפטי של המשרד גם למזכיר הממשלה, וזה יעמיד את טיוטת החוק על סדר יומה של ועדת השרים לחקיקה.

3. טיוטות חוק שאושרו על-ידי ועדת השרים או הממשלה אך טרם הוגשו לכנסת

- א. טיוטות חוק אלה משקפות, כאמור, את מדיניותה של הממשלה היוצאת. על-כן, יש לאפשר לשר החדש וליתר חברי הממשלה ליתן דעתם לטיטות חוק, אפילו אושרו בידי ועדת השרים או בידי הממשלה היוצאת.
- ב. בטיטות חוק שאושרו על-ידי ועדת השרים או הממשלה אך טרם הוגשו לכנסת יש לנהוג על-פי הנוהל הקבוע לעיל לעניין טיוטות חוק שטרם אושרו בידי ועדת השרים או הממשלה.

4. הצעות חוק שפורסמו ברשומות והונחו על שולחן הכנסת היוצאת אך טרם נתקיימה לגביהן

קריאה ראשונה

- א. הרציפות בין פעולות הממשלה היוצאת לבין פעולות הממשלה החדשה, אין בה כדי ליצור רציפות בין הכנסת היוצאת והצעות החוק שהוגשו בפניה לבין הכנסת הנכנסת וההצעות האמורות. כדי שהכנסת הנכנסת תדון בהצעות האמורות, על הממשלה לקבל החלטה, לפיה היא מגישה הצעות חוק שהונחו על שולחן הכנסת היוצאת לקריאה ראשונה בכנסת הנכנסת.
- ב. עם כניסתו של השר החדש לתפקידו, על היועץ המשפטי של המשרד להביא בפניו את כל הצעות החוק שבתחום משרדו, שפורסמו ברשומות והונחו על שולחן הכנסת היוצאת אך טרם נתקיימה לגביהן קריאה ראשונה.
- ג. החליט השר החדש, כי הוא מבקש שהצעת חוק כאמור תוגש לכנסת הנכנסת, יביא הצעת החלטה לעניין זה בפני ועדת השרים לענייני חקיקה.
- ד. התחלפה ממשלה בלי שנבחרה כנסת חדשה, הצעות החוק שהוגשו על-ידי הממשלה הקודמת ממשיכות להיות מונחות על שולחן הכנסת, ואין צורך בבקשה להחלת דין רציפות. לכן, במקרה זה, יובאו הצעות החוק בפני השר החדש, כאמור בסעיף-קטן (ב) לעיל. החליט השר החדש להמשיך בהליכי החקיקה, יציג את הצעת החוק בכנסת ויבקש את אישורה בקריאה

ראשונה. החליט השר החדש, כי אין הוא מעוניין שהצעת החוק תובא בפני הכנסת לקריאה ראשונה, יודיע על כך היועץ המשפטי של המשרד למזכיר הממשלה.

5. הצעות חוק שעברו קריאה ראשונה בכנסת היוצאת והועברו לטיפול של ועדה מועדות הכנסת

אך טרם נתקיימה לגביהן קריאה שלישית

- א. על הצעות חוק אלה חל חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג - 1993, הקובע בסעיף 1:
- "הצעת חוק שכנסת יוצאת העבירה לאחר קריאה ראשונה לאחת מועדותיה, רשאית ממשלה שנתכוונה בכנסת הנכנסת להודיע במליאת הכנסת על רצונה שיחול עליה דין רציפות כאמור בסעיף 6".**
- ב. עם כניסתו של השר החדש לתפקידו, על היועץ המשפטי של המשרד להביא בפניו את כל הצעות החוק שבתחום משרדו שעברו קריאה ראשונה בכנסת היוצאת.
- ג. החליט השר החדש כי הוא מבקש להחיל דין רציפות על הצעת חוק כאמור, יביא הצעת החלטה לעניין זה בפני ועדת השרים לענייני חקיקה.
- ד. החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה לבקש להחיל דין רציפות על הצעת חוק כאמור, יודיע על כך מזכיר הממשלה לכנסת.
- ה. החליט השר החדש כי אין הוא מעוניין להחיל דין רציפות על הצעת חוק כאמור, יודיע על כך היועץ המשפטי של המשרד למזכיר הממשלה, ומזכיר הממשלה יעביר את ההודעה לכל חברי הממשלה ולמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה).
- ו. התחלפה ממשלה בלי שנבחרה כנסת חדשה, הצעות החוק שהוגשו על-ידי הממשלה הקודמת ושעברו בקריאה ראשונה משיכות לעמוד על סדר יומן של הועדות של הכנסת המכילות אותן לקריאה שניה ושלישית, ואין צורך בבקשה להחלת דין רציפות. לכן, במקרה זה, יובאו הצעות החוק בפני השר החדש, כאמור בסעיף-קטן (ב). החליט השר החדש להמשיך בהליכי החקיקה, יימשך הדיון בועדה של הכנסת, והצעת החוק תטופל על-ידי נציגי המשרד כמקובל. החליט השר כי אין הוא מעוניין בהמשך הליכי החקיקה, יודיע על כך היועץ המשפטי של המשרד למזכיר הממשלה, על מנת שועדת השרים לענייני חקיקה תדון בהצעה כי הממשלה תחזור בה מהצעת החוק, לפי סעיף 95 לתקנון הכנסת.

6. הצעות חוק שעברו קריאה ראשונה בכנסת שקדמה לכנסת היוצאת, והיו בטיפול של ועדה

מועדות הכנסת היוצאת על-פי דין הרציפות, אך טרם נתקיימה לגביהן קריאה שלישית

חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג - 1993, איננו מאפשר החלת הרציפות אלא על הצעות חוק שהוגשו לכנסת היוצאת, הועברו לוועדה והדיון בהן טרם נסתיים. לכן יש להחיל על הצעות חוק שהוגשו לכנסת שקדמה לכנסת היוצאת אותו דין החל על טיטוט חוק שטרם אושרה בידי הממשלה.