



## מדינת ישראל

### רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון

---

ה' בטבת התש"פ

2 בינואר 2020

לכבוד

מנהלי הגופים המפוקחים

#### הנדון: הבהרה לגבי הארכת תוקפם של חיקוקים בגין פיזור הכנסת ה-22

עם התפזרותה של הכנסת ה-22 ביום 12.12.2019 התקבלו ברשות שוק ההון, ביטוח וחסכון פניות בנוגע להארכת תוקפן של תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (הוצאות ישירות בשל ביצוע עסקאות) (תיקון והוראת שעה), התשע"ח-2018 ותקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (פטור מחובת רישוי) (הוראת שעה), התשע"ט-2018. נבקש להבהיר כי בהתאם להוראות סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, יעמדו התקנות הנזכרות בתוקפן עד תום שלושה חודשים מיום התכנסות הכנסת ה-23. מצורפים נימוקי ההבהרה.

בברכה,

עו"ד ברוך לוברט

היועץ המשפטי

העתק:

ד"ר משה ברקת - הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון  
רו"ח בארי כספי - סגן בכיר לממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון  
מר אלי אלפסי - מנהל מחלקת שירותים פיננסיים, רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון  
רו"ח יניב בר צבי - מנהל מחלקת אשראי ופינטק, רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון  
עו"ד אילת שמעון - הלשכה המשפטית, רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון



## מדינת ישראל

### רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

#### נספח: נימוקי ההבהרה

1. הכנסת ה-22 התפזרה ביום 12.12.2019 והבחירות לכנסת ה-23 נקבעו ליום 2.3.2020. בתקופה שבין התפזרותה של הכנסת לבין התכנסותה מחדש (להלן: **תקופת המעבר**), פעילותה של הכנסת מוגבלת וככלל לא מקודמים הליכי חקיקה.
2. כדי לא ליצור חלל משפטי בתקופה בה יש קושי לקדם הליכי חקיקה, חוקק סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת. בהתאם לסעיף זה: **"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 האמורים"**.
3. לשלמות התמונה יצוין כי חוק הפרשנות התשמ"א-1982, קובע כי חיקוק הוא חוק או תקנה.
4. מטרת סעיף 38 היא לתת פתרון למצב בו, בתוך תקופת המעבר פג תוקפו של חיקוק, אך בעקבות ההגבלות הקיימות בתקופת המעבר לא ניתן לקדם הליכי חקיקה בכנסת. הפסיקה התייחסה לתכלית שבבסיס הוראת סעיף 38. בע"א (פ"ת) 508/03 **צרפתי ליהוא נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה בפתח תקוה** [פורסם בנבו] (13.08.2003), התייחס בית המשפט למטרת הסעיף –

**"מטרת סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת, הינה להקפיא את המצב הקיים בעת פיזור הכנסת היוצאת ובחודשים הראשונים של כהונת הכנסת הנכנסת, כדי למנוע מצב של אנדרלמוסיה בשל העדר חקיקה בנושאים שונים שבהם עומדים לפקוע דברי חקיקה באותו מועד. מבחינת תכליתו, מתייחס סעיף 38 הנ"ל לכל הוראת חוק אשר אמורה לפקוע במועד המצויין בו, ומאריך את תוקפה כאמור בו" (ההדגשות אינן במקור).**

5. גם בת"צ 15-01-54977 **פומרנץ נ' מדינת ישראל-רשות המיסים** [פורסם בנבו] (14.04.2017) התייחס בית המשפט למטרת סעיף 38 –

**"סעיף 38 נועד לתת מענה לתקופה מוגדרת ותחומה בזמן, במסגרתה קיים קושי לקדם הליכי חקיקה בסמוך למועד הבחירות לכנסת. המדובר בפרק הזמן שבין ארבעה חודשים לאחר שהחלט על פיזור הכנסת היוצאת, לבין שלושת החדשים הראשונים לתקופת כהונתה של הכנסת הנכנסת. וכך, על מנת שלקראת מועד פיזור הכנסת וסמוך לאחר הבחירות, לא יוצר "ריק חקיקתי" עקב פקיעתם של חוקים מסוימים ואי חקיקתם של חוקים אחרים תחתיהם - מאפשר ההסדר הקבוע בסעיף 38 להאריך את מועד פקיעתם של חוקים שנועדו לפקוע בסמוך לבחירות וזאת עד לתום שלושה חודשים ממועד הבחירות" (ההדגשות אינן במקור).**



## מדינת ישראל

### רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

6. סעיף 38 מתייחס ל-2 תאריכים, סיום כהונתה של הכנסת היוצאת ותחילת כהונתה של הכנסת הנכנסת. כאמור, הכנסת ה-22 התפזרה ביום 12.12.2019, על כן, כל חיקוק שפג תוקפו משני החדשים האחרונים לתקופת כהונתה של הכנסת ה-22 ועד לתום שלושת החדשים הראשונים לתקופת כהונתה של הכנסת ה-23, נכנס, מבחינת מסגרת הזמנים, לתחולת סעיף 38.
7. את תקופת כהונתה של הכנסת הנכנסת יש למנות מיום התכנסותה של הכנסת ה-23, ולא מיום קיום הבחירות (ראו פסק דינה של השופטת חיות בבג"צ 7052/03 **עדאלה נ' שר הפנים** [פורסם בנבו] (2006)).
8. בענייננו קיימות שתי הוראות חיקוק, אשר תוקפן פג ביום 31.12.2019, תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל)(הוצאות ישירות בשל ביצוע עסקאות)(תיקון והוראת שעה), התשע"ח-2018 (להלן: **תקנות הוצאות ישירות**) ותקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים)(פטור מחובת רישוי)(הוראת שעה), התשע"ט-2018 (להלן: **תקנות פטור מחובת רישוי**).
9. לאור האמור לעיל, מועד פקיעת תוקפן של הוראות החיקוק כאמור נכנס, מבחינת מסגרת הזמנים, לתחולת סעיף 38. בנוסף, מלשון התקנות ניתן לקבוע כי מדובר בחיקוקים שתוקפם פוקע, בהתאם להוראות הסעיף. בתקנות הוצאות ישירות נקבע בסעיף 2 כי לעניין הוראות סעיף 3א "**בתקופה שעד יום ג' בטבת התש"ף (31 בדצמבר 2019) יראו כאילו –**" כלומר, התקנות חלות עד 31.12.2019 ולאחר מכן פוקע תוקפן. בדומה בתקנות פטור מחובת רישוי נקבע בסעיף 5 כי "**תוקפן של תקנות אלה עד יום ג' בטבת התש"ף (31 בדצמבר 2019)**".
10. הארכת תוקפן של התקנות כאמור תואם גם את הרציונליים אשר הוצגו בפסיקות בתי המשפט. התקנות מסדירות הוראות חשובות ומשמעותיות ופקיעתן, ללא יכולת להאריך את תוקפן, עלולה ליצור כאוס בשווקים המוסדרים. בנוסף, בכוונת הממונה להציע לשר האוצר להאריך את תוקפם של החיקוקים כאמור, לאחר התכנסות הכנסת ה-23. במצב זה, אי הארכת החיקוקים ייצור ריק חקיקתי בתקופת המעבר.
11. בהתאם, סעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת חל על תקנות הוצאות ישירות ועל תקנות פטור מחובת רישוי ועל כן, הן יעמדו בתוקפן עד תום שלושה חודשים מיום התכנסות הכנסת ה-23.

<sup>1</sup> דהיינו, עד ליום 16.6.2020 (לפי מכתבו של עו"ד אייל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי במחלקה למשפט ציבורי-חוקתי במשרד המשפטים, ליועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, מיום 30.12.2019).