מספר פנימי: 2081300

הכנסת העשרים ושתיים

**יוזמת:**  **חברת הכנסת** **קארין אלהרר**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

 פ/1383/22

הצעת חוק-יסוד: החקיקה

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | פרק א': חוקי-יסוד |
| חוקי יסוד | 1. | חוקי היסוד נחקקים על ידי הכנסת; בחוקי יסוד ייקבעו, בין היתר, הוראות בדבר זכויות האדם, ערכי היסוד של המדינה, מוסדות המדינה, וסדרי המשטר. |
| הצעת חוק-יסוד | 2. | (א) הצעת חוק-יסוד תוגש לכנסת על ידי הממשלה או על ידי ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת או על ידי 30 חברי הכנסת לפחות, תפורסם ברשומות ותונח על שולחן הכנסת. |
|  |  | (ב) הצעת חוק-יסוד שהוגשה לכנסת תידון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. |
| הליכי החקיקה | 3. | (א) חוק-יסוד יתקבל בשלוש קריאות במליאת הכנסת.  |
|  |  | (ב) חוק-יסוד יתקבל בקריאה הראשונה, השנייה ובקריאה השלישית במליאת הכנסת ברוב של שמונים חברי הכנסת לפחות. |
| ביטול חוק-יסוד ושינויו | 4. | חוק-יסוד לא יבוטל ולא ישונה אלא בחוק יסוד.  |
| יציבות חוקי יסוד | 5.  | אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות חוק יסוד, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים. |
|  |  |  פרק ב': חוקים  |
| חוקים  | 6.  | חוקים נחקקים על ידי הכנסת. |
| הצעת חוק  | 7.  | (א) הצעת חוק תוגש לכנסת על ידי הממשלה או על ידי חבר הכנסת.  |
|  |  | (ב) הצעת חוק שעניינה הכנסת, חברי הכנסת או מבקר המדינה, יכול שתוגש לכנסת על ידי ועדה של הכנסת שהוסמכה לכך בתקנון הכנסת.  |
|  |  | (ג) הצעת החוק של הממשלה ושל ועדה של הכנסת תפורסם ברשומות ותונח על שולחן הכנסת. |
| שלבי חקיקה | 8. | (א) חוק יתקבל בשלוש קריאות במליאת הכנסת. |
|  |  | (ב) הצעת חוק של חבר הכנסת תובא לדיון מוקדם במליאת הכנסת; החליטה הכנסת לאשר את ההצעה, היא תועבר לוועדה של הכנסת; אישרה הוועדה את ההצעה, תפורסם ההצעה ברשומות בנוסח שתקבע הוועדה ותונח על שולחן הכנסת. |
|  |  | (ג) חוק יתקבל במליאת הכנסת ברוב קולות של חברי הכנסת שהצביעו, והנמנעים לא יבואו במניין. |
| עדיפות חוק-יסוד | 9.  | חוק לא יבטל, לא יסתור ולא ישנה חוק-יסוד. |
| תוקפו של חוק סותר | 10. | (א) קבע בית המשפט העליון, בהתאם לסעיף 15א לחוק יסוד: השפיטה[[1]](#footnote-2) כי חוק אינו תקף משום שהוא סותר הוראה של חוק- יסוד (להלן - חוק סותר), יעמוד החוק הסותר בתוקפו חרף הסתירה, אם קבעה הכנסת במפורש, בחוק שהתקבל ברוב של שמונים חברי הכנסת בקריאה השלישית, כאשר במניין הקולות יכללו עשרה חברי אופוזיציה לפחות; זאת לאחר שהונח בפניה פסק דינו של בית המשפט העליון, כי החוק האמור יהיה תקף על אף האמור בחוק-היסוד (להלן – הוראת התגברות).  |
|  |  | (ב) תוקפה של הוראת ההתגברות יהיה לחמש שנים, זולת אם נקבעה בה תקופה קצרה יותר, ואין לשוב ולחוקקה. |
|  |  | (ג) בתום תקופת תוקפה של הוראת ההתגברות לא יהיה תוקף לחוק הסותר, כפי שקבע בית המשפט. |
|  |  | (ד) בסעיף זה, "חוק"– לרבות הוראה שבחוק. |
|  |  | (ה) תוקפו של סעיף זה עשר שנים מיום תחילתו של חוק-יסוד זה; ואולם אין בפקיעת תוקפו של סעיף זה כדי לפגוע בתוקפה של הוראת התגברות שנחקקה לפני מועד הפקיעה. |
| נוסח חדש ונוסח משולב  | 11. | העקרונות לקביעת נוסח חדש בעברית של דברי חקיקה תקפים שהיו קיימים ערב הקמת המדינה, ולקביעת נוסח משולב של חוקים והדרכים לעריכתם, ייקבעו בחוק. |
|  |  | פרק ג': תקנות |
| תקנות  | 12. | תקנות הן הוראות הניתנות מכוח חוק, והן בנות פועל תחיקתי.  |
| התקנת תקנות | 13. | (א) חוק יכול שיסמיך את הממשלה, ראש הממשלה, או שר משריה להתקין תקנות לביצוע החוק או לעניין אחר שנקבע בהסמכה. |
|  |  | (ב) חוק יכול שיסמיך גם רשות או גוף שהוקמו בחוק, או נושא משרה או ממלא תפקיד בהם, להתקין תקנות לביצוע החוק או לעניין אחר שנקבע בהסמכה. |
|  |  | (ג) השר הממונה על ביצוע חוק, או אדם אחר שהוסמך להתקין תקנות לביצועו, יאשר את התקנות או יביא לאישור ועדת הכנסת הרלוונטית נוסח תקנות לביצוע, וזאת בתוך חצי שנה מיום שפורסם החוק ברשומות.  |
|  |  | (ד) מי שהתקין תקנות מוסמך לתקנן, לשנותן, להתלותן, או לבטלן בדרך שהתקינן. |
|  |  | (ה) מי שהוסמך להתקין תקנות רשאי לקבוע בהן, כי דינו של המפר הוראה מהוראותיהן – קנס שלא יעלה על הסכום שנקבע לכך בחוק, ורשאי הוא, אם הוסמך לכך במפורש בחוק, לקבוע בהן עונש מאסר שלא יעלה על שישה חודשים. |
|  |  | (ו) עונש מאסר שנקבע בחוק, בשל הפרת הוראה שבתקנה, לא יעלה על שישה חודשים. |
| עדיפות חוק | 14. | תקנה לא תבטל, לא תשנה, ולא תסתור הוראה של חוק או חוק-יסוד. |
| פיקוח הכנסת על התקנת תקנות  | 15. | הכנסת תפקח על התקנת תקנות, באמצעות ועדות הכנסת. |
|  |  | פרק ד: סדרי דיון , פרסום ותחילה |
| סדרי הגשה ודיון | 16.  | הוראות בדבר סדרי הגשת הצעות חוק-יסוד והצעות חוק, וסדרי הדיון בהן, ככל שלא נקבעו בחוק-יסוד זה, ייקבעו בחוק או לפי החוק. |
| פרסום | 17.  | (א) חוק-יסוד, חוקים ותקנות יפורסמו ברשומות. |
|  |  | (ב) נוסחם של חוקי-יסוד, חוקים ותקנות, כפי שפורסם ברשומות הוא הנוסח המחייב. |
|  |  | (ג) הוראות בדבר סדרי הפרסום ותיקוני טעויות ייקבעו בחוק.  |
| תחילה | 18.  | תחילתם של חוק-יסוד, חוק ותקנות ביום פרסומם ברשומות, זולת אם נקבעה בהם הוראה אחרת. |
|  |  | פרק ה: הוראות מעבר, תיקונים עקיפים והוראות שונות  |
| שמירת דינים  | 19.  | (א) אין בחוק-יסוד זה כדי לפגוע בתוקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו. |
|   |  | (ב) חוק יסוד שהיה בתוקף ערב תחילתו של חוק יסוד זה, יראו אותו כאילו נתקבל לפי הוראות חוק יסוד זה.  |
|  |  | (ג) אין בחוק-יסוד זה כדי לפגוע בתקנות שהותקנו לפי דבר המלך במועצתו כפי תוקפן ערב תחילתו של חוק-יסוד זה. |
|  |  | (ד) תקנות שהותקנו לפני תחילתו של חוק-יסוד זה ושנקבע לגבי הפרה של הוראותיהן עונש מאסר העולה על שישה חודשים, תוקפן לא ייפגע עד תום שנתיים מיום תחילתו של חוק-יסוד זה, אם לא שונו או בוטלו לפני כן; לא שונו התקנות בתקופה האמורה יראו אותן כאילו נקבע בהן עונש מאסר של שישה חודשים. |
| תיקון חוק-יסוד: השפיטה | 20. | בחוק-יסוד: השפיטה –  |
|  |  | (1) אחרי סעיף 15 יבוא: |
|  |  | "ביקורת שיפוטית על תוקפם של חוקים | 15א. | (א) בית המשפט העליון, בהרכב של תשעה שופטים לפחות, רשאי לקבוע כי חוק אינו תקף. לא תקבע רשות שיפוטית כי חוק אינו תקף, זולת בית המשפט העליון בהרכב האמור. |
|  |  |  |  |  |  | (ב) התעורר בפני רשות שיפוטית ספק של ממש בדבר תוקפו של חוק, ומצאה הרשות השיפוטית כי לא ניתן להכריע בעניין שבפניה בלי להכריע בשאלת התוקף כאמור, ואין בידיה להסיר את הספק ולקיים את תוקפו של החוק, תביא את השאלה בפני בית המשפט העליון. |
|  |  |  |  |  |  | (ג) שאלה שהופנתה לפי סעיף קטן (ב) תובא בפני בית המשפט העליון בהרכב של שלושה שופטים; קבע בית המשפט העליון, כי יש ספק של ממש בדבר תוקפו של החוק וכי הכרעה בשאלה הכרחית לשם פסיקת העניין שבפני הרשות המפנה, תובא השאלה בפני הרכב של תשעה שופטים או יותר; קבע בית המשפט העליון שאין מקום לדון בשאלה שהופנתה על ידי הרשות השיפוטית, תמשיך הרשות השיפוטית לדון בעניין שבפניה בהתאם להחלטת בית המשפט. |
|  |  |  |  |  |  | (ד) התעורר הספק כאמור בסעיף קטן (ב) בפני בית המשפט העליון בהרכב של שלושה שופטים או יותר יחליט בית המשפט אם להביא את השאלה בפני הרכב של תשעה שופטים לפי האמור בסעיף קטן (ג). |
|  |  |  |  |  |  | (ה) קבע בית המשפט העליון כי חוק אינו תקף, רשאי הוא לתת כל הוראה או סעד הנראים לו דרושים בנסיבות העניין, לרבות קביעה בדבר מועד התחילה של הוראת הבטלות. |
|  |  |  |  |  |  | (ו) לעניין זה, "חוק שאינו תקף" – חוק או חוק-יסוד שלא התקבל בכנסת ברוב או בדרך שנקבעו בחוק-יסוד או שלא עומד בתנאים מהותיים מפורשים שנקבעו בחוק-יסוד." |
|  |  | (2) סעיף 22 – בטל. |
| תיקון חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו | 21. | בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו[[2]](#footnote-3), בסעיף 12, במקום הרישה עד המילים "התש"ח–1948" יבוא "על אף הוראות סעיף 5 לחוק-יסוד: החקיקה, בשעה שקיים במדינה מצב של חירום בתוקף הכרזה לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה", ובמקום "מכוח הסעיף האמור" יבוא "מכוח סעיף 39 לחוק היסוד האמור".  |
| תיקון חוק-יסוד: הכנסת | 22. | בחוק-יסוד: הכנסת[[3]](#footnote-4) – |
|  |  | (1) בסעיף 4, הסיפה החל במילים "אין לשנות" – תימחק; |
|  |  | (2) בסעיף 9א – |
|  |  |  | (א) בסעיף קטן (א) אחרי "שמונים חברי הכנסת" יבוא "בקריאה הראשונה, בקריאה השניה ובקריאה השלישית"; |
|  |  |  | (ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא: |
|  |  |  |  | "(א1) אין לשנות או לבטל את סעיף-קטן (א) וסעיף-קטן זה, אלא בחוק יסוד שנתקבל בשלוש קריאות ברוב של שמונים חברי הכנסת." |
| תיקון חוק-יסוד: הממשלה | 23. | בחוק-יסוד: הממשלה[[4]](#footnote-5), סעיפים 37(ב), 41 ו-44 – בטלים. |
| תיקון חוק-יסוד: נשיא המדינה | 24.  | בחוק-יסוד: נשיא המדינה[[5]](#footnote-6), סעיף 25 – בטל. |
| תיקון חוק-יסוד: משק המדינה | 25. | בחוק-יסוד: משק המדינה[[6]](#footnote-7), בסעיף 3ב, סעיף קטן (ג) – בטל. |
| תיקון חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל | 26.  | בחוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל[[7]](#footnote-8), סעיף 7 – בטל.  |
| תיקון חוק-יסוד: משאל עם | 27. | בחוק-יסוד: משאל עם[[8]](#footnote-9), סעיפים 4 ו-5 בטלים. |
| תיקון חוק-יסוד: חופש העיסוק | 28. | בחוק-יסוד: חופש העיסוק – |
|  |  | (1) במקום סעיף 6 יבוא:  |
|  |  | "יציבות  | 6. | על אף הוראות סעיף 5 לחוק-יסוד: החקיקה, בשעה שקיים במדינה מצב של חירום בתוקף הכרזה לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה, מותר להתקין תקנות שעת חירום מכוח סעיף 39 לחוק היסוד האמור שיהא בהן כדי לשלול או להגביל את חופש העיסוק, ובלבד שהשלילה או ההגבלה יהיו לתכלית ראויה ולתקופה ובמידה שלא יעלו על הנדרש."; |
|  |  | (2) סעיף 7 ­– בטל. |

דברי הסבר

הצעת החוק המובאת לעיל מבקשת להסדיר, לראשונה, את תחום החקיקה בישראל. חוק-יסוד: הכנסת, משנת 1958 אמנם דן בכנסת מבחינה ארגונית, אולם תפקיד החקיקה של הכנסת לא נדון בו. החוק המוצע קובע תפקיד זה, ונוסף להיות הכנסת הרשות המחוקקת קובע את היותה בעלת הסמכויות של האסיפה המכוננת.

במסגרת זו, מבקשת הצעת החוק לעגן את מעמדם של חוקי היסוד, החוקים והתקנות באופן מפורש בחוק יסוד ולהגדיר את המדרג הנורמטיבי שלהם בחקיקה, בהתאם ל"החלטת הררי" שקיבלה הכנסת ביום כ"ח בסיוון התש"י (13 ביוני 1950). הצעת החוק מתחלקת לשלושה פרקים עיקריים: חוקי-יסוד (פרק א'), חוקים (פרק ב') ותקנות (פרק ג'). פרק ד' עוסק בסדרי דיון, פרסום ותחילה, ופרק ה' עוסק בהוראות מעבר, תיקונים עקיפים והוראות שונות.

על פי ההצעה, חוקי היסוד יהיו בעלי עדיפות על חקיקה רגילה ויכילו הוראות בעלות ערך עקרוני חוקתי. מן הראוי שהוראות בעלות ערך חוקתי תהיינה מבוססות על הסכמה פרלמנטרית רחבה ולפיכך קובעת ההצעה שלצורך קבלת חוק-יסוד יהא דרוש רוב של שמונים מחברי הכנסת בקריאה הראשונה, השנייה והשלישית (סעיף 3 להצעה). עוד נקבע בהצעה עיקרון יסודי בדבר מעמדם העדיף של חוקי היסוד שלפיו ניתן יהיה לשנות חוק-יסוד רק על ידי חוק-יסוד (סעיף 4 להצעה) ושחוק לא יוכל לסתור חוק-יסוד (סעיף 9 להצעה).

נוסף על האמור, נכלל בהצעה סעיף המבקש לחזק את יציבות חוקי היסוד, כך שלא יהיה בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות חוק יסוד, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים (סעיף 5 להצעה), וזאת למעט במקרים חריגים מאד ותוך פגיעה מידתית בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק יסוד: חופש העיסוק , בשעת חירום בלבד ועל פי התכלית הנדרשת לפי חוק יסוד: הממשלה (סעיפים 21 ו-28 להצעה).

 המסגרת ליישומם של העקרונות החוקתיים תתאפשר בחוק רגיל, ששינויו לפי הצרכים המשתנים יהיה לפי הכללים הרגילים, ושבו גם יקובצו ההוראות והסמכות לחקיקת משנה. ההצעה מבקשת לחזק את מעמדה של הכנסת גם כרשות מפקחת על עבודת הממשלה ולפיכך קובעת ששר יהיה מחויב בהתקנת תקנות הרלוונטיות למשרדו בתוך חצי שנה מיום פרסום החוק ברשומות, כמו גם שהכנסת תהא מחויבת לפקח על התקנת התקנות באמצעות הועדה הרלוונטית בכנסת (סעיפים 13(ג) ו-15 להצעה).

נדבך מהותי נוסף בהצעה זו הוא עיגון סמכותו הבלעדית של בית המשפט העליון, בשבתו כבית דין גבוה לצדק, לדון בתקפותם של חוקי יסוד וחוקים רגילים בהרכב של תשעה שופטים לפחות. זאת למען חיזוק הפרדת הרשויות הנאותה וכתיקון למצב הנוכחי בו הסמכות לדון בתקפותם של חוקים נתונה לכלל ערכאות השיפוט. על פי ההצעה, תקפותו של החוק תיבחן על ידי בית המשפט העליון ככל שהחוק לא התקבל בכנסת ברוב או בדרך שנקבעו בחוק-יסוד וככל שלא עמד בתנאים מהותיים מפורשים שנקבעו בחוק-יסוד (סעיף 22 להצעה).

לצד הסדרת מעמדה של הביקורת השיפוטית על החקיקה, ועל מנת להגביר ולחזק את האיזון שבין הרשות השופטת למחוקקת, הצעת חוק זו מבקשת להתיר לכנסת להתגבר על פסיקת בית המשפט העליון בפסילת חוק ('הוראת התגברות'). על פי ההצעה, משקבע בית המשפט העליון שחוק אינו תקף משום שפגע בזכות יסוד שלא לפי התנאים המותרים לכך, תוכל הכנסת לקבוע, בהליך חקיקה מחודש, כי החוק יהיה תקף על אף פסיקת בית המשפט. על פי המוצע הרוב שיספיק לחקיקת חוק ההתגברות יהיה רוב של שמונים חברי הכנסת, כאשר במניין הקולות יכללו עשרה חברי אופוזיציה לפחות. חוק התגברות יעמוד בתוקפו לכל היותר חמש שנים, ולא יהיה ניתן לשוב ולחוקקו. בתום תקופת תוקפה של הוראת ההתגברות לא יהיה תוקף לחוק הסותר, כפי שקבע בית המשפט.

---------------------------------

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים

והונחה על שולחן הכנסת ביום

י"א בכסלו התש"ף – 9.12.19

1. ס"ח התשמ"ד, עמ' 78. [↑](#footnote-ref-2)
2. ס"ח התשנ"ב, עמ' 150. [↑](#footnote-ref-3)
3. ס"ח התשי"ח, עמ' 69. [↑](#footnote-ref-4)
4. ס"ח התשס"א, עמ' 158. [↑](#footnote-ref-5)
5. ס"ח התשכ"ד, עמ' 118. [↑](#footnote-ref-6)
6. ס"ח התשל"ה, עמ' 206. [↑](#footnote-ref-7)
7. ס"ח התש"ם, עמ' 186. [↑](#footnote-ref-8)
8. ס"ח התשע"ד, עמ' 400. [↑](#footnote-ref-9)