



רשומות

# הצעות חוק

הכנסת

5 במרס 2023

949

ר"ב באדר התשפ"ג

עמוד

הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 4) (ביקורת שיפוטית בעניין תוקפו של חוק).....42

מתפרסמת בזה הצעת חוק מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת:

## הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 4) (ביקורת שיפוטית בעניין תוקפו של חוק)\*

הוספת סעיפים  
15 א ו-ב

1. בחוק-יסוד: השפיטה<sup>1</sup>, אחרי סעיף 15 יבוא:

(א) לבית המשפט העליון תהיה סמכות ייחודית לתת פסק דין או החלטה אחרת המבטלים חוק, מגבילים את תקופת תוקפו או משהים אותו זמנית (בחוק יסוד זה – החלטה בעניין תוקפו של חוק).

(ב) בית המשפט העליון רשאי לתת החלטה בעניין תוקפו של חוק רק בהתקיים התנאים האלה:

(1) ההרכב הוא של כל שופטי בית המשפט, למעט שופט שנמנע ממנו לשבת במותב; תנאים לעניין זה ייקבעו בחוק;

(2) ההחלטה התקבלה על דעת ארבע חמישיות משופטי ההרכב, בחישוב לפי המספר השלם הקרוב;

(3) בית המשפט קבע כי התקיים אחד מאלה:

(א) החוק סותר בבירור הוראה בחוק יסוד שהרוב הנדרש לשינויה או התנאים לפגיעה בה קבועים בחוק יסוד;

(ב) החוק לא התקבל בכנסת ברוב או במספר הקריאות הדרושים לקבלתו על פי חוק יסוד, חוק או תקנון הכנסת.

### ד ב ר י ה ס ב ר

נמנע משופט מלשבת במותב, יחושב הרוב האמור כך שמספר השופטים הנדרש יעוגל למספר השלם הקרוב.

שלישית, המקרים שבהם בית המשפט העליון יהיה מוסמך לקבל החלטה בעניין תוקפו של חוק הם כל אחד מאלה:

1. החוק סותר בבירור הוראה בחוק יסוד שחוק יסוד קובע מהו הרוב הנדרש לשם שינויה, למשל, חוק שסותר בבירור את ההוראה שבסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת לעניין שיטת הבחירות לכנסת, הקובע כי לשם שינויו נדרש רוב חברי הכנסת;

2. החוק סותר בבירור הוראה בחוק יסוד שחוק יסוד קובע את התנאים לפגיעה בה, למשל, חוק שסותר בבירור את ההוראה שבסעיף 2 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו לעניין שמירה על החיים, הגוף והכבוד ש"פסקת ההגבלה", המעוגנת בסעיף 8 לאותו חוק יסוד, קובעת את התנאים לפגיעה בה;

בהצעת חוק יסוד זו מוצע לעגן את הסמכות להפעיל ביקורת שיפוטית על חקיקת הכנסת ולקבוע את גדריה.

מוצע לקבוע כי הסמכות לבטל חוק, להגביל את תקופת תוקפו או להשהותו זמנית תהיה סמכות ייחודית של בית המשפט העליון (להלן – החלטה בעניין תוקפו של חוק). והוא יהיה מוסמך להפעילה רק בהתקיים התנאים המפורטים להלן:

ראשית, בית המשפט העליון נדרש לשבת בהרכב שכל שופטיו יושבים בו. מוצע כי בחוק ייקבעו תנאים לעניין מקרים שבהם בית המשפט יוכל להפעיל ביקורת שיפוטית גם בהרכב שאינו מלא, אם יש שופטים שנמנע מהם מלשבת במותב, למשל בשל מחלה, מניעות. שבתן או מסיבה אחרת.

שנית, החלטה בעניין תוקפו של חוק צריכה להתקבל על דעת ארבע חמישיות משופטי ההרכב. במקרה הרגיל יהיה מדובר ברוב של 12 מתוך 15 שופטים. במקרים שבהם

\* מספר פנימי: 2201660.

<sup>1</sup> ס"ח התשמ"ד, עמ' 78; התשס"ב, עמ' 598.

(ג) (1) מי שבידו סמכות שפיטה על פי דין שנטענה בפניו טענה בעניין תוקפו של חוק - רשאי לדחותה.

(2) התעורר בפני מי שבידו סמכות שפיטה על פי דין ספק של ממש בעניין תוקפו של חוק ומצא כי לא ניתן להכריע בעניין שבפניו בלי להכריע בשאלת התוקף כאמור, ואין בידי להסיר את הספק ולקיים את תוקפו של החוק, יפנה את השאלה לבית המשפט העליון ויפרט את הטעמים להפניה כאמור.

(3) שאלה שהופנתה לבית המשפט העליון לפי פסקה (2) תובא בפניו בהרכב של שלושה שופטים; קבע בית המשפט העליון כי יש ספק של ממש בעניין תוקפו של החוק וכי הכרעה בשאלת תוקפו הכרחית לשם הכרעה בעניין שנדון בפני הערכאה המפנה, ואין בידי להסיר את הספק ולקיים את תוקפו של החוק, תובא השאלה בפני הרכב כאמור בסעיף קטן (ב)(1).

(4) התעורר ספק כאמור בפסקה (2) בפני בית המשפט העליון בהרכב שלא כל שופטיו יושבים בו כאמור בסעיף קטן (ב)(1), יחליט בית המשפט אם להביא את השאלה בעניין תוקפו של החוק בפני הרכב כאמור באותו סעיף קטן.

תוקפו של חוק  
סותר  
15.ב. (א) בית המשפט העליון לא יוכל לתת החלטה בעניין תוקפו של חוק בהתקיים כל אלה:

(1) נכתב בחוק במפורש שהוא תקף על אף האמור בחוקי היסוד (בסעיף זה - הוראת התגברות);

## ד ב ר י ה ס ב ר

ספק של ממש בדבר תוקפו של החוק וכי הכרעה בשאלת התוקף הכרחית לשם הכרעה בעניין הנדון, הם יעבירו את השאלה להכרעת הרכב מלא של בית המשפט העליון. הפניה להרכב מלא של בית המשפט העליון תידרש גם במקרים שבהם הספק בדבר תוקפו של החוק התעורר בפני בית המשפט העליון בהרכב שלא כל שופטיו יושבים בו.

מובהר כי כל אחת מהערכאות השיפוטיות שמתעוררת בפניה שאלת תוקפו של חוק ותסבור כי יש בידה להסיר את הספק ולדחות את הטענות בדבר תוקפו של החוק - תהיה מוסמכת לעשות כן ולא תידרש להעביר את הדיון לבית המשפט העליון בהרכב מלא לשם כך (סעיף 15א(ג) המוצע).

3. החוק לא התקבל בכנסת ברוב או במספר הקריאות הדרושים לשם קבלתו לפי חוק יסוד, חוק או תקנון הכנסת, למשל, הצעת חוק תקציבית שלא התקבלה ברוב הדרוש לפי סעיף 33 לחוק-יסוד: משק המדינה (לסעיפים 15א(א) ו-15(ב) המוצעים).

עיגון הסמכות לקבל החלטה בעניין תוקפו של חוק כסמכות ייחודית לבית המשפט העליון יוצר מודל ריכוזי לביקורת שיפוטית. לפי המודל המוצע, אם מתעורר בפני גורם שבידו סמכות שפיטה על פי דין ספק של ממש בדבר תוקפו של חוק, והוא מוצא כי לא ניתן להכריע בעניין שבפניו בלי להכריע בשאלת התוקף, יהיה עליו להפנות את השאלה לבית המשפט העליון. השאלה תידון תחילה בפני הרכב של שלושה שופטים, ואם אלה סברו כי אכן יש

(2) החוק הכולל את הוראת ההתגברות התקבל ברוב חברי הכנסת בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית;

(3) טרם חלפה שנה מסיום תקופת כהונתה של הכנסת שחוקקה את החוק, ואם חלפה שנה - הכנסת החדשה אישרה, בהחלטה ברוב חבריה, את החוק הכולל את הוראת ההתגברות.

(ב) הוראות סעיף קטן (א) לא יחולו על הוראות חוק הסותרות את סעיפים 9א(א), 44, 45 ו-45א לחוק-יסוד: הכנסת.

## ד ב ר י ה ס ב ר

כמו כן מוצע לקבוע כי ההסדר בעניין ההתגברות לא יחול על הוראות חוק-יסוד: הכנסת הקובעות כי הכנסת לא תאריך את תקופת כהונתה אלא בחוק שנתקבל ברוב של 80 חברי הכנסת (סעיף 9א(א)). כי אין בכוחן של תקנות שעות חירום להפקיע זמנית את תוקפו של חוק היסוד או לקבוע בו תנאים (סעיף 44), והוראות הנוקשות לגבי שינוי סעיפים אלו (סעיפים 45 ו-45א) (סעיף 15ב(ב) המוצע).

יצוין כי כיום מעוגן בסעיף 8 לחוק-יסוד: חופש העיסוק הסדר התגברות המאפשר לכנסת לחוקק חוק הפוגע בחופש העיסוק, שלא בהתאם לתנאים הקבועים בפסקת ההגבלה שבאותו חוק יסוד.

בעת הכנת הצעת חוק היסוד לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תשקול ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת אם לדון באפשרות להסדיר את סמכותו של בית המשפט להכריז על אי-התאמה בין חוק לחוק יסוד, ואת המשמעויות של הכרזה זו.

עוד מוצע לקבוע כי גם אם התקיימו התנאים שכלל מאפשרים ביקורת שיפוטית, לבית המשפט העליון לא תהיה סמכות לקבל החלטה בעניין תוקפו של חוק אם הכנסת ציינה בו במפורש כי הוא תקף על אף האמור בחוקי היסוד והחוק התקבל ברוב של 61 חברי הכנסת בשלוש הקריאות. חקיקת חוק עם הוראת התגברות כאמור תתאפשר, לפי המוצע, הן לגבי חוק שבית המשפט ביטל כאמור בהצעת חוק יסוד זו והכנסת מחוקקת אותו מחדש והן לגבי חוק שנחקק לראשונה והכנסת מבקשת למנוע מראש ביקורת שיפוטית בעניינו.

מניעת הביקורת השיפוטית לגבי חוק כאמור תהיה עד תום שנה לכהונת הכנסת שלאחר הכנסת שחוקקה אותו, ואם הכנסת החדשה החליטה להאריך, מניעת הביקורת השיפוטית לגביו תהיה לצמיתות (סעיף 15ב(א) המוצע).