

מ ב ו א

המשפט הישראלי מורכב ממקורות דין שונים שבראשם הדין החקוק: חוקי הכנסת ולצידם חוקים ששרדו מהתקופה שלפני הקמת המדינה; תקנות, צווים, חוקי עזר וסוגים אחרים של חקיקת משנה; תקנות-שעת-חירום לפי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט. תש"ח-1948. החוק המוצע בא להציב את היסוד החוקתי והמסגרת המשפטית למתן דין חקוק, לנדבכיו. עם זאת אין המוצע גורע מווקפם או ממעמדם המשפטי של דברי חקיקה שנחקקו לפני תחילתו.

במרכז המערכת החקיקתית עומדת הכנסת. היא יוצקת את הנורמות המשפטיות הבסיסיות. כל סמכות לחקיקת משנה — של שרים ושל גופים סטטוטוריים, כגון רשויות מקומיות — צריך שתהא מעוגנת בחוק מחוקי הכנסת.

חוק-יסוד: הכנסת משנת תשי"ח-1958 דן במוסד זה מבחינה ארגונית בלבד. תפקיד החקיקה של הכנסת לא נדון בו. החוק המוצע בא מבחינת זו כהשלמה לחוק-יסוד: הכנסת.

החוק המוצע מקיים בעיקרו את המצב המשפטי ההווה. החידוש החשוב שבו נוגע לחוקי היסוד. היום אין הבדל בין חוק-יסוד לבין חוק אחר של הכנסת מבחינת מעמדם במערכת הדינים החקוקים והדרך לשינויים. החריגים מעקרון זה מעטים, מהם בעיקר סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת בדבר שיטת הבחירות לכנסת הדורש לשינויו "רוב של חברי הכנסת"; ואמנם במקרה אחד פסל בית המשפט העליון חוק שנמצאה בו סתירה לשיטה המשוריינת משום שאותו חוק לא נתקבל ברוב הדרוש (חוק מימון המפלגות; בג"ץ 98/69, ברגמן נ. שר האוצר, פד"י כ"ז (1) 693). החוק המוצע עושה חריג זה להלכה כללית ומעניק לכל חוק-יסוד עדיפות על חקיקה שוטפת, הוא מתנה כתנאים מכבידים קבלת חוק המתקן או הסותר חוק-יסוד, הן באשר לרוב הדרוש והן באשר לצורה (סעיף 5 להצעה), ומסמך את בית המשפט העליון כבית משפט לחוקה לפסול חוק כאמור אם תנאים אלה לא נתקיימו בו (סעיף 12 להצעה). מעמד מיוחד זה ניתן לכל חוקי היסוד, גם לאלה שהכנסת קיבלה לפני החוק המוצע.

החוק החדש מביא, איפוא, שינוי יסודי במדרג הנורמות החקוקות. לעליונותה של חקיקה ראשית (חוקי הכנסת) על חקיקת המשנה (תקנות השרים, חוקי עזר וכדומה) המקובלת עלינו מקדמת דנא (ראה סעיף 15 להצעה) הוא מוסיף עליונות של חוקי יסוד על חוקים אחרים, "רגילים", של הכנסת, בסיגים המפורטים בסעיף 12 להצעה.

לפי החוק המוצע יהיו ארבעה סוגי חקיקים: חוק-יסוד, חוקים, תקנות ותקנות-שעת-חירום. ההצעה כורכת חוקי יסוד וחוקים "רגילים" בפרק אחד — הפרק הראשון — לאחר שרוב ההוראות של פרק זה חלות על שני הסוגים כאחד. לפיכך מתחלק החוק לשלושה פרקים עיקריים: חוקים (פרק א'), תקנות (פרק ב'), תקנות-שעת-חירום (פרק ג'). שלושת הפרקים האלה מקבילים, במידת מה, זה לזה. הסוגיות שהם דנים בהן: סמכות החקיקה, חתימת החקיקה, פרסומה ותחילתו, זיהוי הגוסס המחייב, ושאלת תקפו של החקיקה. פרק רביעי מוסיף הוראות בענין הגדרת המונח "תקנות", חסינות החוק בפני שינויים על ידי תקנות-שעת-חירום, שמירת דברי חקיקה קודמים ותחילת חוק-היסוד המוצע.

חוק-יסוד זה אינו מסדיר את פרטי הענינים שהוא דן בהם, אלא מסתפק בקביעת עיקרי הדברים ומשאיר את הפרטים המשניים לחקיקה "רגילה" או לתקנון הכנסת (ראה, למשל, סעיפים 4 ו-11 (ב) להצעה). ההבחנה בין עיקרי הדברים לבין פרטים משניים אינה דבר פשוט וחד-משמעי. אך אין ספק שבחוק-יסוד יש לקבוע רק דברים שהגוקשות של חוק-יסוד ועדיפותו על חקיקה שוטפת יפות להם, ואילו לגבי פרטים טכניים ופחות יסודיים יש לשמור על הגמישות ועל האפשרות להתאמה אל הצרכים המשתנים ואל הנסיון המעשי המאפיינות חקיקה רגילה וחקיקת משנה כגון תקנון הכנסת.

חוק-יסוד: החקיקה

פרק א': חוקים

1. הרשות המחוקקת היא הכנסת; דבר חקיקה של הכנסת הוא "חוק" או "חוק יסוד".
הרשות המחוקקת
2. (א) הרשות להגיש הצעת חוק נתונה לממשלה ולכל חבר הכנסת.
יזמת החקיקה
(ב) חוק-יסוד וחוק שעניינו הכנסת, חברי הכנסת או מבקר המדינה יכול שיוצע גם מטעם ועדה של הכנסת שהוסמכה לכך בתקנון הכנסת.
3. (א) הצעת חוק של הממשלה, עם דברי הסבר, תוגש לכנסת, תונח על שולחנה ותפורסם ברשומות.
הגשה ופרסום של הצעת חוק
(ב) הצעת חוק של חבר הכנסת או של ועדה מועדונית – תוגש ותפורסם כפי שנקבע בתקנון הכנסת.

דברי הסבר

להם מכוח חוק היסוד עצמו, ללא צורך בהסמכה נוספת וללא סייג של סוגים או של נושאים (השווה משפט ברגמן הנ"ל, בעמ' 696-7).

יזמת החקיקה של ועדות הכנסת היא מוגבלת, הן בסוג החוקים והנושאים שהן רשאיות להציע והן מפני הצורך בהסמכה מיוחדת בתקנון הכנסת. מבחר הנושאים המפורטים בהוראה זו היא לפי הנוהג שהתפתח בענין זה ללא מסגרת חוקית. יזמת ועדות הכנסת לפי סעיף קטן (ב) אינה גורעת מיזמת החקיקה של הממשלה או של חברי הכנסת לפי סעיף קטן (א).

גם בענינים הנדונים בסעיף זה מעטות היום ההוראות, כגון סעיף 87 לתקנון הכנסת בנוגע להגשת הצעות חוק מטעם הממשלה והנחתן על שולחן הכנסת, וסעיף 108 (ב) לתקנון בנוגע להצעות חוק מטעם חברי הכנסת. בפרסום של הצעות חוק מטעם חבר הכנסת דן סעיף 120 לתקנון הכנסת. בענין הפרסום של הצעות חוק מטעם הממשלה אין כל הוראות, והוא הדין בענין דברי ההסבר להצעות חוק. הנוהג הוא שהצעות חוק מטעם הממשלה מוגשות לכנסת ומתפרסמות ברשומות כשהן מלוות בדברי הסבר לחוק כולו ולסעיפיו השונים. החוק המוצע רואה בכל אלה ענינים בעלי חשיבות ציבורית הראויים לבוא בהוראת חוק היסוד. הוא מחמיר עם הצעות חוק מטעם הממשלה ומקל עם הצעות חוק מטעם חברי הכנסת או מטעם ועדה מועדונית.

הצעות חוק של הממשלה חייבות הגשה לכנסת והנחה על שולחנה כדי להביא לידיעת חברי הכנסת והן חייבות פרסום ברשומות כדי להביא לידיעת הציבור. הצעת

סעיף 1 ההכרזה הפותחת חוזרת על הוראת סעיף 7 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, לאמור: "מועצת המדינה הזמנית היא הרשות המחוקקת". הוראה זו מתבטל מכוח סעיף 2 (1) לחוק החקיקה (הוראות מעבר), תשל"ו-1975 (להלן – חוק הוראות מעבר), הנספח להצעת חוק היסוד. בכך מתואר הפן השני של הכנסת, מקור החקיקה, לאחר שהפן האחד ניתן בסעיף 1 לחוק-יסוד: הכנסת, שבו מתוארת הכנסת כ"בית הנבחרים של המדינה". הכינוי "חוק" לדבר החקיקה של הכנסת נקבע בסעיף 2 (א) לחוק המעבר, תש"ט-1949, שאף הוא מתבטל עכשיו. בינתיים ניתן לכמה חוקים הכינוי "חוק-יסוד" וחובה להבדיל ביניהם. ההבדלים הם מהותיים, כפי שהוסבר במבוא ובהערות לסעיפים 2, 5 ו-12, אך על אף ההבדלים – אלה ואלה חוקים הם ואם אין הוראות מיוחדות אחרות יחולו על חוק-יסוד כל הוראות החלות על חוקים.

סעיף 2 בחוק הקיים אין הוראות בדבר יזמת החקיקה, פרט לסעיף 108 (א) לתקנון הכנסת הקובע כי "כל חבר הכנסת רשאי להציע הצעת חוק". מוצע להסדיר סוגיה זו בחוק-היסוד, לאחר שיש לראות בה ענין חוקתי בעל חשיבות.

לגופו של ענין אין בסעיף המוצע חידוש; גם היום מוגשות הצעות חוק רובן בידי הממשלה ומיעוטן בידי חברי הכנסת או בידי ועדה של הכנסת, אם כי לגבי הצעות מטעם ועדה אין, לפי שעה, בתקנון הכנסת הוראות נוהל.

יזמת החקיקה הבסיסית תהיה בידי הממשלה ובידי כל אחד מחברי הכנסת. הרשות להציע חוקים נתונה

4. סדרי הדיון במליאת הכנסת ובעדותיה בהצעות חוק לסוגיהם – ככל שלא נקבעו בחוק יהיו כפי שנקבעו בתקנון הכנסת.

5. (א) חוק מתקבל במליאת הכנסת ברוב קולות של חברי הכנסת שהצביעו והנמנעים אינם באים במנין המצביעים.

(ב) חוק המתקן חוק-יסוד או סותרו מתקבל בקולות רוב חברי הכנסת, זולת אם נקבע בחוק-היסוד רוב אחר לענין זה, ורוב זה דרוש להחלטות מליאת הכנסת בכל שלבי חקיקתו.

(ג) בחוק הסותר חוק-יסוד יפורש שתקפו הוא על אף האמור בחוק-היסוד.

דברי הסבר

במליאת הכנסת בקריאה הסופית של הצעת החוק, אלא עד עכשיו אפשר היה לקבל ברוב רגיל זה גם חוק שיש בו תיקון או סתירה של כל חוק קודם, לרבות חוק-יסוד קודם, ואילו מעתה יהא חוק המתקן או סותר חוק-יסוד טעון רוב מיוחד, וחוק הסותר חוק צריך גם שיצוין בו בפירוש שכוחו יפה על אף האמור בחוק-היסוד.

הוראת סעיף קטן (א) חופפת את האמור ברישה לסעיף 25 לחוק-יסוד: הכנסת, לאמור: "הכנסת תחליט ברוב דעות של המשתתפים בהצבעה כשהנמנעים אינם באים במנין המשתתפים בהצבעה". על קבלת חוקים שלא נדרש להם רוב מיוחד יוסיף לחול גם סעיף 24 לחוק-יסוד: הכנסת, לאמור: "הכנסת תדון ותחליט בכל מספר חברי".

בסעיף קטן (ב) נדרש "רוב חברי הכנסת", זאת אומרת 61 קולות. בין האמצעים השונים לחיזוק חוק-יסוד בוחרת ההצעה את האמצעי שנתקבל בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת (ראה מבוא). מוצע אמנם להקנות לחוק-היסוד מעמד עדיף, אך אין בכך כדי לחייב נוקשות יתרה שבחזרה הכנסת בשעתה לשריון שיטת הבחירות. במידה שחוק-יסוד דורש רוב אחר לשינוי, כגון סעיף 45 לחוק-יסוד: הכנסת הדורש "רוב של שמונים חברי כנסת", תקויים הוראה מיוחדת זאת.

סופו של סעיף קטן זה חוזר, תוך פישוט מסויים, על האמור בסעיף 46 לחוק-יסוד: הכנסת, האומר: "הרוב הדרוש לפי חוק זה לשינוי הסעיפים 4, 44 או 45 יהיה דרוש להחלטות מליאת הכנסת בכל שלב משלבי החקיקה, למעט הדיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת. לענין סעיף זה "שינוי" – בין מפורש ובין משתמע". המלים "למעט הדיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת" נשמטו בהצעה שלפנינו, ויש משום תוספת שריון לחוקי היסוד.

דרישת סעיף קטן (ג) באה להבטיח שהכנסת, בקבלת חוק הסותר חוק-יסוד, תעשה זאת ביודעין שיש בו סתירה כזאת. בחוק המתקן חוק-יסוד קיימת מודעות זו בלאו

החוק – הן בהגשתה והן בפרסומה ברשומות – חייבת לכלול דברי הסבר כדי להקל על הבנת ההצעה ועל תגובות מצד חברי הכנסת והציבור.

גם הצעות חוק של חברי הכנסת ושל ועדות טעונות גם הן הגשה ופרסום, אך צורת הפרסום – בין חברי הכנסת ובציבור – ודברי ההסבר הם ענין להסדר בתקנון הכנסת. לפי זה עומד בעינו סעיף 108 סעיף (ב) לתקנון הכנסת המחייב להניח על שולחן הכנסת הצעה מטעם חברי הכנסת רק "אחרי שיושב ראש הכנסת והסגן יום אישרו את ההצעה", מה שאין כן להצעות מטעם הממשלה.

סעיף 4 סדרי הדיון בהצעות חוק הם מעיקרם נושא להסדר בתקנון הכנסת, הן לפי הדין הקיים והן לפי החוק המוצע. כל ענין הדיון בשלוש קריאות (ראה סעיף 88 לתקנון הכנסת) על פרטיהן הטכניים נקבע היום בתקנון הכנסת ויחיה כן גם להבא. הענין היחיד שנקבע בחוק-היסוד עצמו – ולכן איננו נושא לתקנון – הוא ענין קבלת החוק, ראה סעיף 5 להלן.

לענין סדרי הדיון בהצעות חוק, שהוא חלק מסדרי עבודתה של הכנסת, אומר סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת: "הכנסת תקבע סדרי עבודתה; במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק תקבעם הכנסת בתקנון; כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנהג והנהגל המקובלים בה". ההוראה בסעיף 4 חופפת את חלקי הראשון של סעיף 19, אך אין בה הפניה מפורשת לנהג ולנהגל כהסדר ביניים עד לקביעת הדברים בתקנון.

סעיף 5 סעיף זה מביא אחד החידושים החשובים לעומת החוק הקיים, בהבחינו בין חוק-יסוד לבין חוקים אחרים, והוא יהיה היסוד לביקורת בית המשפט על חוקיותם של חוקים, לפי סעיף 12 להלן. כל חוק, לרבות חוק-יסוד, יתקבל גם להבא – כמו עד עתה – ברוב קולות של חברי הכנסת המצביעים

6. (א) עותק של חוק שנתקבל בכנסת ייחתם בידי יושב ראש הכנסת, יהיה לעותק רשמי עותק רשמי ויישמר כפי שנקבע בתקנון הכנסת.

(ב) חתימת יושב ראש הכנסת על העותק הרשמי תהא ראייה חלוטה שלפני קבלת החוק נתקיימו סדרי ההגשה, הפרסום והדיון הקבועים לסוגו; נרשם מספר הקולות שבו נתקבל החוק על גבי העותק, יהיה הרישום ראייה חלוטה לכך.

7. נתקבל חוק בכנסת, יחתמו עליו נשיא המדינה בהתאם לחוק-יסוד: נשיא המדינה¹, חתימה ראש הממשלה והשר שנקבע בחוק כממונה על ביצועו.

8. כל חוק יפורסם ברשומות תוך עשרה ימים מיום קבלתו, והוא, אם לא נקבע בחוק פרסום מועד אחר לפרסומו.

דבר הסבר

המבצעת – הממשלה. הכנסת מקבלת את החוק, והממשלה, באמצעות השרים, חייבת לבצעו. זה הכלל, אך יש גם חריגים. בחוק-יסוד ובחוקים שאין בהם אלא הוראות מהותיות בלבד, כגון חוק המכר או חוק הערבות, ואינם מצריכים ביצוע, אין, ממילא, ענין בקביעת שר שיהיה ממונה על כך. לפיכך אין בהוראה שלפנינו דרישה שכל חוק יקבע את השר הממונה על ביצועו, אלא שאם נקבע בו שר כזה, עליו לחתום. החוק החדש הולך בזה אחרי הנוהג הקיים.

אין צורך לומר שאפשר לקבוע שני שרים או יותר שיהיו ממונים על ביצוע של חוק ויהיו חייבים לחתום עליו, כפי שקרה לפעמים בעבר.

מסעיף 30 לחוק-יסוד: הממשלה נובע, שאם נקבע שר פלוגי כממונה על הביצוע, רשאית הממשלה להביא במקומו, באישור הכנסת, שר אחר. אך חובת החתימה לפי הסעיף שלפנינו חלה רק על השר שנקבע מלכתחילה.

8 סעיף הוראה זו באה במקום סעיף 2 (ד) לחוק המעבר, תש"ט-1949, האומר: "כל חוק יפורסם ברשומות תוך עשרה ימים מיום קבלתו בכנסת". הנוסח המוצע שומר על האפשרות לקבוע בחוק מועד אחר לפרסומו, דבר שנהוג מומן לזמן בחוקי התקציב ובחוקים אחרים בעלי הקף גדול במיוחד. עד כה לא היה צורך בהסמכה מפורשת לכך, העלאת ההוראה לרמת חוק-יסוד מחייבת לפרש זאת.

הסעיף המוצע, בדומה לסעיף הקודם, מדגיש רק את חובת הפרסום; אך שלא כמו בחתימות לפי סעיף 7, הפרסום הוא תנאי לתחילת תקפו של החוק כאמור בסעיף 9.

הכי; לכן מוגבלת הדרישה לחוק סותר. הדרישה שבסעיף קטן זה עשויה להכביד על קבלתם של חוקים "סותרים" ולפעול בכך לחיזוק חוקי היסוד.

6 סעיף בענין שסעיף זה דן בו אין היום הוראות, לא בחוק ואף לא בתקנון הכנסת. עכשיו מוצעת הוראה המאפשרת לודא מהו נוסח החוק שעליו הצביעה הכנסת בקריאה סופית, וליישב ספקות העלולים להתעורר בעקבות השינויים הרבים העשויים לחול במהלך הדיונים בהצעת החוק.

מוצע שעותק רשמי ייחתם בידי יושב ראש הכנסת, אף אם לא יושב בראש הישיבה שבה נתקבל החוק. בעקבות הוראה זו יהיה צורך לקבוע בתקנון הכנסת הוראות בדבר שמירת העותק הרשמי.

עותק רשמי של חוק חתום ושומר ישמש ראייה חלוטה שנתקיימו בו כל סדרי הנוהג הקבועים להגשתו, לפרסומו ולדיון בו.

7 סעיף בחוק המעבר, תש"ט-1949, סעיף 2 (ב) נאמר: "כל חוק ייחתם על ידי ראש הממשלה ועל ידי השר או השרים הממונים על ביצוע החוק", ובחוק-יסוד: נשיא המדינה, סעיף 11 (א), נאמר: "נשיא המדינה יחתום על כל חוק חוץ מחוקים הנוגעים לסמכויותיו". הסעיף המוצע בא במקום ההוראה הראשונה ומסנה אל ההוראה השניה (שתוסיף לעמוד בעינה). הביטוי "יחתום" בא במקום "ייחתם" שבחוק המעבר, תש"ט-1949, כדי להבהיר שחתימת החוק היא חובה על ראש הממשלה ועל השר הממונה על ביצוע החוק, אך איננה תנאי לתקפו של החוק או לפרסומו. הביטוי "יחתום" כבר בא בחוק-יסוד: נשיא המדינה.

חתימת השר "הממונה על הביצוע" היא החוליה המקשרת בין הרשות המחוקקת – הכנסת – לבין הרשות

¹ ס"ח חשב"ד, עמ' 118.

9. תחילתו של חוק תהא ביום פרסומו ברשומות, וזולת אם יש בו הוראה אחרת לענין זה; הוראת עונשין לא תחול על מעשה שנעשה לפני פרסומה.

נוסח מחייב

10. (א) נוסח חוק כפי שפורסם ברשומות הוא המחייב.

(ב) טעות שנפלה בנוסח של חוק, כפי שנתקבל בכנסת או כפי שפורסם ברשומות, ניתנת לתיקון בדרך שנקבעה בחוק.

נוסח חדש
ונוסח משולב

11. (א) על פי הצעת שר המשפטים רשאית ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת לקבוע –

(1) נוסח חדש של דבר חקיקה שהיה קיים בארץ ישראל ערב הקמת המדינה ועודנו בר חוקף במדינה;

(2) נוסח משולב של חוקים שנתקבלו במדינה, לרבות של נוסח חדש לפי סעיף זה.

(ב) העקרונות והדרכים לעריכת נוסח חדש ונוסח משולב ולתיקון טעות שנפלה בהם ייקבעו בחוק.

דברי הסבר

סום החוק ברשומות, יפורסם התיקון ברשומות בחתימת יושב ראש הכנסת ושר המשפטים, ותחילתו של התיקון תהא מיום פרסומו, וזולת אם נקבע בהחלטה שתחילתו תהא מיום תחילת החוק.

10ב. נפלה טעות דפוס בנוסח של חוק כפי שפורסם ברשומות לעומת הנוסח שנתקבל בכנסת או חוקן לפי סעיף 10א, יורה שר המשפטים על תיקונה ברשומות. סעיפים אלה יוסיפו לעמוד בתקפם.

סעיף 11 סעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט מאפשר לפרסם דברי חקיקה שמלפני קום המדינה בנוסח חדש מחייב ולפרסם חוקים של הכנסת ושל נוסח חדש – בנוסח משולב מחייב. החוק המוצע מקיים אפשרות זו של "נוסח חדש" ושל "נוסח משולב", שכבר השתמשו בה לחוקים רבים וחשובים. ואלה הור"א ותיו:

16. (א) שר המשפטים רשאי לפרסם ברשומות הצעת נוסח חדש של כל חוק – או חלק של חוק – לרבות דבר המלך במועצה שהיה קיים בארץ ישראל ערב הקמת המדינה ואשר עודנו בר חוקף במדינה; נוסח חדש יכיל את כל השינויים הנובעים מהקמת המדינה ורשויותיה וכל השינויים שחלו באותו חוק מכוח חקיקה לאחר הקמת המדינה.

(ב) הצעת נוסח חדש תבוא לפני ועדה מייעצת שתוקם על ידי שר המשפטים; הועדה תהיה של חמישה, והם שופט שהמליץ עליו נשיא בית המשפט העליון, והוא יהיה יושב ראש, היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו, חבר לשכת עורכי הדין שהמליצה עליו הלשכה, משפטן

סעיף 9 סעיף זה בא במקום סעיף 10 (א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, אך נוסף בו הסייג בדבר הוראת עונשין, שאין להקנות לה תחולה למפרע על מעשים שנעשו לפני פרסום החוק. סייג כזה הוצע גם לגבי תקנות (להלן, סעיף 17 (א)) ותקנות-שעת-חירום (להלן, סעיף 21).

סעיף 10 העותק הרשמי של חוק שדובר בו בסעיף 6 מזהה את החוק כפי שהוא נתקבל בכנסת, אך כוח מחייב נודע רק לחוק שפורסם ברשומות. נמצא שנפלה טעות באחד הנוסחים יש לתקן את הנוסח שפורסם.

דרכי התיקון לסוגי הטעויות השונות נקבעו בסעיפים 10א ו-10ב של פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, וזו לשונם:

"תיקון טעות בנוסח שנתקבל

10א. (א) לענין סעיף זה, "הועדה" – הועדה מועדות הכנסת שחוק היה בטיפול, ואם אינה קיימת עוד – הועדה שהחוק נמצא בתחום ענינה, ובאין ועדה כזאת – הועדה שקבעה לכך ועדת הכנסת.

(ב) נפלה טעות בנוסח של חוק כפי שנתקבל בכנסת וקבעה הועדה, לפי הצעת שר המשפטים, כי הטעות היא לשונית-טכנית, פליטת קולמוס, השמטה מקרית, טעות הדפסה, שיבוש של העתקה וכיוצא באלה, רשאית הכנסת, בהחלטה, לתקן את הטעות.

(ג) נתקבלה ההחלטה לתיקון הטעות לפני פרסום החוק ברשומות, יפורסם החוק כמתוקן.

(ד) נתקבלה ההחלטה לתיקון הטעות אחרי פר-

(ג) מיום שנותרסם ברשומות נוסח חדש או נוסח משולב, או מן היום שנקבע בו, יהיה הוא המחייב ולא תישמע טענה שהוא משנה מתכנו של דבר החקיקה המקורי.

12. (א) אין עוררין על תקפו של חוק אלא בערר לפי סעיף זה; ואין לערור אלא בטענה שהוא מתקן חוק-יסוד או סותרו ושלא נתקבל ברוב הדרוש לקבלתו, או חוק הסותר חוק-יסוד – שלא פורש בו שתקפו הוא על אף האמור בחוק-היסוד.

בקורת תקפם
של חוקים

דבריו הסבר

או שתוקן בועדה, יורה שר המשפטים על תיקונה ברשומות.

הוראת סעיף קטן (א) חוזרת על עיקרי סעיף 16 האמור.

הוראת סעיף קטן (ב) מאפשרת להמשיך בהפעלת סעיף 16 על הוראותיו השונות.

הוראת סעיף קטן (ג) חוזרת על סעיף קטן (ז) לסעיף 16 הנ"ל.

סעיף 12 עד עתה סירבו בתי המשפט להרהר אחרי תקפו של חוק שקיבלה הכנסת – מלבד המקרה היחיד של משפט ברנמן כנוכר במבוא – ולא שעו לכל טענה שהיתה מכוננת נגד תקפו של חוק. עקרון זה מקוים גם בסעיף שלפניו, ברישה לסעיף קטן (א), אך את הפתח הצר, שנפתח בשעתו בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, מוצע עתה להרחיב ולהכליל. לפי הסעיף המוצע אפשר מעתה לערור, בעילות ובסייגים המפורטים בו, על כל חוק של הכנסת, בין חוק "רגיל" ובין "חוק-יסוד", אם יש בו תיקון או סתירה לחוק-יסוד ולא נתקבל לפי הדרישות המפורטות בסעיף 5 (ב) ו-(ג).

במשפט ברנמן השאיר בית המשפט העליון בצריך עיון את שאלת "שפיטותה" של חוקתיות החוקים. הסעיף שלפנינו עונה על שאלה זו תשובה חיובית חד-משמעית.

סעיף קטן (א) פותח בשלילת הערר על תקפו של חוק; כלומר – זה הכלל, ולפי זה יש לפרש את האמור אחרי הפתיחה השוללת – סירוש מצמצם. המלים "אלא בערר לפי סעיף זה" קובעות שדרך הערר הזה היא הדרך היחידה לתקוף את כוחו המחייב של חוק. מכאן אתה שומע, שכל עוד לא הוגש ערר ולא נתקבל בהתאם לסעיף זה, עומד החוק בתקפו המלא לכל ענין. להלן הוא מפרש את הטענות היחידות שניתן להעלות בערר והעשויות להביא לפסילה של חוק. כנגד חוק המתקן חוק-יסוד אפשרית טענה אחת בלבד: שהתיקון לא התקבל ברוב הדרוש לפי סעיף 5 (ב). כנגד חוק הסותר חוק-יסוד אפשרית טענה זו ולחלופין, או יחד עמה, הטענה שהחוק אינו מפרש את הסתירה כדרישת סעיף 5 (ג).

שהמליצה עליו הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים או באוניברסיטה אחרת שבישראל, ואדם שהמליץ עליו השר הממונה על ביצוע החוק הנדון.

(ג) הועדה המייעצת תבדוק את הנוסח המוצע אם הוא נאמן בתכנו לחוק המקורי ומכיל את השינויים האמורים בסעיף קטן (א), תתקן בו את התיקונים הנראים לה מבחינה זו וחביא את הצעתה לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.

(ד) שר המשפטים רשאי להציע לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת נוסח משולב של כל חוק שניתן במדינה, לרבות של נוסח חדש לפי סעיף זה; נוסח משולב יכיל את כל השינויים שחלו באותו חוק מכוח חקיקה.

(ה) בכל נוסח לפי סעיף זה מותר לחלק את הוראות החוק כל חלוקה אחרת, למזון, להכתירן בכותרות ולשנות מקומן, לאחד בחוק אחד הוראות של חוקים נפרדים – לרבות נוסח חדש לפי חוק זה – הדנות בנושא אחד ולחלק לחוקים נפרדים הוראות חוק אחד הדנות בנושאים אחדים, לשנות שמו של חוק ושל חטיבה שבו, להאחד יבבים, לתקן תחביר ולהביא כל שיפור שבצורה בלבד – כל עוד אין בכל אלה שינוי תוכן – ולתקן טעויות סופר.

(ו) ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת תדון בהצעות שהובאו לפניה לפי סעיף זה, תקבע כל נוסח חדש וכל נוסח משולב, והם יפורסמו ברשומות בחתימת שר המשפטים תוך המועד שקבעה הועדה; הועדה רשאית למזג בחוק אחד הצעות של נוסח חדש ושל נוסח משולב שהובאו לפניה בנושא אחד.

(ז) משנתפרסם נוסח כאמור בסעיף קטן (ו) יהיה הוא, מיום הפרסום ואילך או מיום שקבעה הועדה, החוק המחייב, ולא יהיה עוד תוקף לכל נוסח אחר של אותו חוק, ולא תישמע טענה שהנוסח משנה מתכנו של החוק המקורי.

(ח) טעות שנפלה בנוסח חדש או בנוסח משולב כפי שנקבע בועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רש-אית הועדה, לפי הצעת שר המשפטים, להחליט על תיקונה, ואם כבר נתפרסם הנוסח, יפורסם התיקון ברשומות בחתימת שר המשפטים ויושב ראש הועדה; טעות דפוס שנפלה בנוסח שנותרסם ברשומות לעומת הנוסח שנקבע

(ב) לא יעורר על תקפו של חוק אלא מי שנפגע ממנו.

(ג) בערר על תקפו של חוק לא יכריע אלא בית המשפט העליון כבית משפט לחוקה, בהרכב של שבעה שופטים או בהרכב לא זוגי גדול יותר, כפי שורה נשיא בית המשפט העליון.

(ד) בית המשפט לחוקה לא ידון בערר אלא לאחר שבית המשפט העליון, בהרכב של שלושה שופטים, קבע שהערר ראוי לדיון.

(ה) התעוררה בהליך משפטי שאלה בדבר תקפו של חוק ובעל דין כאותו הליך הגיש ערר לפי סעיף זה, אין בכך עילה לעיכוב ההליכים, אולם בית המשפט העליון, בהרכב שלושה שופטים, רשאי לצוות על עיכובו, כולו או מקצתו, לזמן קצוב או עד להכרעה בערר.

פרק ב': תקנות

13. (א) חוק יכול שיסמך שר להתקין תקנות לכיצד החוק ולענין אחר שנקבע בהסמכה. חקיקת משנה

דברי הסבר

כדי למנוע הטרדה יתרה נראה לנכון שלא להעסיק מיד שבעה שופטים או יותר לדיון בכל ערר לפי סעיף זה. לכן מוצע בסעיף קטן (ד) להקדים דיון בפני שלושה שופטים, בדומה להליך בצו על תנאי הקודם לדיון המכריע בבית המשפט הגבוה לצדק. המבחנים בדיון מקדמי זה יהיו, מן הסתם, דומים למבחנים המדריכים את בית המשפט העליון במתן צו על תנאי.

ערר על חוקיותו של חוק יכול שיוגש בין שהשאלה עדיין לא עלתה בהליך משפטי ובין כשעלתה תוך כדי הליך משפטי. ההוראה בסעיף קטן (ה) דנה בחלופה השניה. כאמור אין בית המשפט או בית הדין שלפניו התעוררה השאלה מוסמך להכריע בה, אולם הצד הטוען לפסלות החוק רשאי לפנות לבית המשפט לחוקה. מוצע, שפניה זו לא תעכב את המשך הליכי המשפט, אלא בצו של שלושה שופטים של בית המשפט העליון, דהיינו ההרשאה כב הדן בדיון המקדמי לפי סעיף קטן (ד).

היומה להגיש את הערר שמורה גם כאן לצד שנפגע מן החוק הנדון, כלשון סעיף קטן (ב): יומה מצד הרשות השיפוטית שבפניה מתנהל ההליך המשפטי נראית לא נחוצה ולא רצויה.

הוראת חוק שבית המשפט לחוקה מצא פסולה לפי סעיף זה – מתבטלת. החוק המוצע אינו קובע אם בטלות זו תחול למפרע מתחילת החוק שנמצא פגום, או רק מתאריך פסק הדין ואילך. הוא גם אינו קובע מה יהיו התוצאות של ביטול ההוראה מסוימת על יתר ההוראות של חוק.

סעיף 13 ענינו בסמכות להתקין תקנות. הרעיון הבסיסי סי הוא שאין סמכות כזאת אלא במידה שהענקתה במשרין בחוק-יסוד זה או בחוק "רגיל" מכוח ההוראה שלפנינו.

בנוגע לטענה הראשונה (הערר הרוב המיוחד) ויכול העורר – החייב להוכיח טענתו – להיעזר באמור בסעיף 6 (ב) לחוק המוצע; בנוגע לטענה השניה (הערר הדגשת הסתירה) יוכיח עצם נוסחו של החוק הנדון. כמובן, אם הערר מתבסס על "סתירה" (להבדיל מ"תיקון"), תנאי קודם לכל טענה הוא שבית המשפט לחוקה אמנם שוכנע שיש סתירה לחוק-יסוד, שאם לא כן שוב אין ענין ברוב שבו נתקבל החוק או בנוסחו.

לפי סעיף קטן (ב) – לא כל אחד רשאי לעורר על חוק, אלא רק "מי שנפגע ממנו". זוהי שאלת "זכות העמית-דה" לפני בית המשפט, שהתעוררה ונדונה רבות בענין פניות לבית המשפט הגבוה לצדק, ויתכן שבית המשפט לחוקה ייעזר בנקודה זו בהלכות שקבע בה בית המשפט הגבוה לצדק.

לפי סעיף קטן (ג) בית המשפט לחוקה, והוא בלבד, מוסמך להכריע בערר על תקפו של החוק. בכך מוקנית לבית המשפט לחוקה סמכות השיפוט היחודית, המונעת רשות שיפוטית אחרת להכריע בדבר אף בדרך סמכות ומפני העימות שהם יוצרים בין הרשות המחוקקת לבין הרשות השופטת, מוצע להוסיף לבית המשפט כינוי מיוחד ("בית משפט לחוקה") ולחייבו, בשבתו כבית משפט לחוקה, לדון במותב של שבעה שופטים לפחות. בית המשפט לחוקה יישב – כבית המשפט הגבוה לצדק – בחזקתה של ערכאה ראשונה ואחרונה.

כדי לשמור על האחידות של מערכת השיפוט אין מציעים להקים לענין זה בית משפט מיוחד ונפרד – כפי שנעשה במקצת ארצות של יבשת אירופה – אלא להסמך לכך – כפי שנעשה, למשל, בארצות הברית – את בית המשפט העליון. אך מפני חשיבותם של עדרים אלה ומפני העימות שהם יוצרים בין הרשות המחוקקת לבין הרשות השופטת, מוצע להוסיף לבית המשפט כינוי מיוחד ("בית משפט לחוקה") ולחייבו, בשבתו כבית משפט לחוקה, לדון במותב של שבעה שופטים לפחות. בית המשפט לחוקה יישב – כבית המשפט הגבוה לצדק – בחזקתה של ערכאה ראשונה ואחרונה.

(ב) לא הסמיך החוק שר להתקין תקנות ביצוע, מוסמך להתקין השר הממונה על ביצוע החוק.

(ג) חוק יכול שיסמיך להתקין תקנות גם רשות שהוקמה בחוק.

14. (א) מי שמוסמך להתקין תקנות רשאי לקבוע בשל עבירה עליהן מאסר לתקופה שלא תעלה על ששה חודשים וקנס בסכום שלא יעלה על הקבוע לכך בחוק.
- (ב) מי שמוסמך להתקין תקנות רשאי לתקן, לשנות או לבטל בדרך שהתקין.

דברי הסבר

הגנים הלאומיים ושל רשות שמורות הטבע לפי חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, תשכ"ג-1963.

אין בהוראה זו משום הסמכה במישרין של רשויות כאלה, אלא רק הסמכת הכנסת להעניק בחוקיה סמכות כזאת.

בתקופת המנדט היה נהוג להעניק סמכות להתקנות לתקנות לעובדי ציבור שונים. לדוגמה: סמכויות לפי פקודת בריאות העם, 1940, שהוענקו למנהל הכללי של משרד הבריאות. הכנסת לא המשיכה במנהג זה; היא אף קיבלה חוק כדי להעביר סמכויותיו של המנהל הכללי של הדואר לפי פקודת בתי הדואר לידי שר הדואר. בהתאם למגמה זו אין בחוק המוצע הוראה המאפשרת להסמיך עובדי ציבור להתקין תקנות. כל חקיקת משנה תהיה אך ורק של שרים או של גופים חקוקים.

סעיף 14 קביעתן של הוראות עונשין היא דבר חמור, גם כשהמדובר הוא בענשים בשל עבירות על תקנות. לכן מוצע, שהסמכות לקביעת ענשים כאלה לא תהיה כלולה ממילא בסמכות להתקין תקנות (לרבות תקנות שעת חירום) אלא תתבסס על הוראות מיוחדות שבחוק היסוד, והן סעיף 14 (א) וסעיף 19 (1).

סעיף 14 (א) מסמיך לקבוע ענשים בשל עבירות על תקנה – בין תקנת ביצוע ובין תקנה אחרת. ענשים אלה לא יעלו על הקבוע בסעיף קטן זה. התקרה לעונש מאסר קבועה בחוק היסוד עצמו – ששה חודשים – ושינויה מותרת בתנאים שבסעיף 5 (ב) ו- (ג). התקרה לקנס תיקבע בחוק "רגיל" וניתן לשנותה בתיקון "רגיל" של אותו חוק. ההבדל נובע מחומרתו המיוחדת של עונש המאסר ומטבעו של עונש הקנס, שהוא ניתן לשינויים על פי תנאים משתנים במציאות.

קביעת תחום הקנס – 1500 לירות – מוצעת בסעיף 1 לחוק הוראות המעבר.

ההוראה הנדרגת תבוא במקום סעיף 16 (2) לפקודת הפרשנות וזו לשונה:

"(2) מותר לקבוע בתקנות, כי כל העובר על הוראה מהוראותיהן יהא צפוי לקנס שנקבע בתקנות או לתקופת מאסר שנקבעה בהן או לשני הענשים כאחד, ובלבד שה-

המונח "תקנות" בחוק יסוד זה ובחוק הוראות המעבר משמעותו תקנות בנות פעל תחיקתי, ראה להלן סעיף 25. בפקודת הפרשנות מוגדר המונח "תקנה" הגדרה רחבה יותר שאינה מתאימה לענין שלפנינו. המושג "תקנה" בת פעל תחיקתי הוא מושג מקובל במשפט הישראלי; הוא נמצא בין השאר בסעיף 17 לפקודת הפרשנות ובסעיף 31 לחוק יסוד: הממשלה, והוא פורש בפסיקה של בית המשפט העליון (ע"פ 213/55, היועץ המשפטי נ. אלכסנדרוביץ, פד"י י"א 695; בג"ץ 212/60, דנון נ. שר המשפטים, פד"י י"ד 2258).

החוק המוצע מבחין בין תקנות ביצוע לבין תקנות אחרות. הראשונות באות כדי לאפשר ולליעל את ביצועו של החוק שאליהן הן מתייחסות. האחרונות אינן דרושות לביצועו של חוק, אלא דנות בענינים שהכנסת החליטה לא להסדירם בחוק עצמו אלא להעבירם להסדר על ידי חקיקת משנה.

לסעיף קטן (א): הסמכות להתקין תקנות ביצוע יכול שתינתן בחוק המהותי הדין בנושא, ואם לא ניתנה באותו חוק היא נובעת במישרין מחוק היסוד (סעיף קטן (ב) לסעיף זה). הסמכות להתקין תקנות שאינן תקנות ביצוע צריך שתניתן ותפורש בחוק המסמיך (סיפה לסעיף קטן (ז)). הוראות אלה מקיימות את הדין וההוגה המקובלים בחקיקת הכנסת מאז ומתמיד: חוקים רבים מסמיכים את השר הממונה על ביצועו של חוק להתקין תקנות, "בכל הנוגע לביצועו"; מקום שרוצים להסמיך להתקנות תקנות בענינים שאינם עניני ביצוע, או שיש ספק אם כל-לם הם במושג של "ביצוע", מפרט החוק ענינים אלה.

סעיף קטן (ב) מקנה סמכות להתקין תקנות ביצוע לחוקים שלא פירשו סמכות זו; היא משלימה את האמור ברישה לסעיף קטן (א). בזאת יש הרחבה לעומת סעיף 8 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, שלפיו "כל שר רשאי להתקין תקנות לביצוע הפקודות אשר בתחום סמכותו, עד כמה שפקודות אלה מעניקות סמכות להתקין תקנות".

סעיף קטן (ג) הוא היסוד החוקתי לחקיקת משנה של רשויות מקומיות ושל רשויות חקוקות אחרות, כגון חוקי עזר של עיריות, כללים של לשכת עורכי הדין לפי חוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א-1961, או חוקי עזר של רשות

15. תקנה הסותרת הוראה של חוק בטלה, זולת אם הותרה הסתירה בחוק.

16. (א) תקנות ייחתמו בידי מי שהתקין ויפורסמו ברשומות, זולת אם יש בחוק הוראה אחרת לענין דרכי הפרסום.

(ב) הפרסום ברשומות יהיה חלוטה שהתקנות הותקנו ונחתמו בידי מי שנקוב בפרסום ובנוסח שפורסם.

17. (א) תחילתן של תקנות תהא ביום פרסומן, אם לא נקבע בהן מועד אחר לענין זה. תחילה

(ב) לא תהיה תחילתה של תקנה לפני פרסומה אלא אם הסמין החוק להתקנה כך.

(ג) הוראת עונשין שבתקנה לא תחול על מעשה שנעשה לפני פרסומה.

(ד) אפשר להתקין תקנות מכוחו של חוק עוד לפני תחילתו אם הדבר דרוש להפעלתו.

דברי הסבר

מטרת החקיקה, אפשר להשתמש באותה סמכות – אם אין כוונה אחרת משתמעת – בכל שעה לאחר נתינתו של החקיקה, במידה שהדבר נראה דרוש או ראוי כדי להפיל על את החקיקה ביום תחילת תקפו; ואולם כל תקנה וכל מינוי וכל דבר שנעשו בכוח אותה סמכות לא יהיה להם תוקף עד יום תחילת תקפו של החקיקה, אלא אם היתה כוונה אחרת משתמעת מתוך החקיקה, או אם היו התקנה, המינוי או הדבר דרושים להפעלת החקיקה.

פרק ג' תקנות-שעת-חירום הן מעין כללים של חקיקה ראשית וחקיקת משנה. הן חקיקת משנה משום שהתקנתן היא בידי שרים על פי ההסמכה שבסעיף 18 (א) ומשום שהמשך תקפן מעל לשלושה חדשים מותנה בחוק הארכה של הכנסת בהתאם לסעיף 23 (א); גם ההוראות בדבר חתימה, פרסום ותחילה (סעיפים 20 ו-21) דומות להוראות החלות בענינים אלה על תקנות רגילות. ואילו מבחינת כוחן הנורמטיבי שוות תקנות-שעת-חירום לחוקים המתקבלים בידי הכנסת (סעיפים 19 ו-22) ועם הארכתן על ידי הכנסת בהתאם לסעיף 23 (א) ניתן להן לכל ענין מעמד של חוק, כפי שנפסק בבג"ץ 243/52, ביאלר נ. שר האוצר, פד"י ז' 424.

תקנות-שעת-חירום יכולות "לשנות כל חוק", לרבות חוק-יסוד. מבחינה זו עדיף כוחן אפילו מכוחו של חוק. רק הוראה מפורשת בחוק יסוד עשויה "לחסן" אותו בפני כוח התיקון של תקנות-שעת-חירום (סעיף 22 (א) סיפה). הוראות כאלה נמצאות בחוק-יסוד: הכנסת (סעיף 44), בחוק-יסוד: נשיא המדינה (סעיף 25), ובחוק-יסוד: הממשלה (סעיף 42). היא מוצעת גם בחוק שלפנינו (סעיף 25). היא לא נכללה בחוק-יסוד: משק המדינה. החוק המוצע ממשיך בנוהג שלפיו כל חוק-יסוד שרוצים להקנות לו "יציבות" זו (כפי שנקרא הדבר בהערות השור) ליים לסעיפים הנזכרים) צריך לקבוע זאת בפירושו.

קנס לא יעלה על חמש מאות לירות ותקופת המאסר לא תעלה על ששה חדשים; והוא כשאינ באותו חוק הוראה אחרת.

סעיף קטן (ב) חוזר על סעיף 16 (1) לפקודת הפרשנות האומר: "הרשות שהתקינה את התקנה רשאית לתקנה, לשנותה, להפסיקה לשעה או לבטלה באותה דרך שהתקינה אותה".

סעיף 15 סעיף זה מכריז על כפיפותה של חקיקת משנה לחקיקה ראשית; ראה במבוא בדבר המדרג של חוק-יסוד, חוקים ותקנות. ההוראה המוצעת חוזרת על סעיף 16 (4) לפקודת הפרשנות האומר: "לא תהא תקנה סותרת הוראותיו של כל חוק". במקום האיסור לסחור מוצע לפרש את תוצאות הסתירה.

סעיף 16 סעיף קטן (א) מקביל לסעיפים 7 ו-8, ראה דברי הסבר שם. יש להדגיש שהחוק המסמך אינו יכול לשחרר מחובת הפרסום; הוא יכול רק להורות על פרסום שלא דרך רשומות.

סעיף קטן (ב) מקביל לסעיפים 6 (ב) ו-10 (א). אין בפרק זה הוראות בנוגע לתיקון טעויות שנפלו בתקנות ולא בנוגע לנוסח חדש או נוסח משולב של תקנות. דברים אלה יבואו על סידורם מכוח הסמכות הרחבה שבסעיף 14 (ב).

סעיף 17 סעיפים קטנים (א) ו-(ג) של סעיף זה מקבילים לסעיף 9. סעיף קטן (ב) מוסיף סייג מיוחד לענין הרטרואקטיביות של תקנות. סעיף קטן (ד) חוזר על האמור בסעיף 19 לפקודת הפרשנות. וזו לשונו:

"19. חקיקה שאין תחילת תקפו עם נתינתו, והוא מעניק סמכות להתקין תקנות או לעשות מינוי או כל דבר למען

פרק ג': תקנות לשעת-חירום

18. (א) ראתה הכנסת שקיים במדינה מצב של חירום, רשאית היא להכריז על כך, ומשנתפרסמה ההכרזה ברשומות, רשאית הממשלה להסמיך שר להתקין תקנות-שעת-חירום ככל שייראה לו להגנת המדינה, לבטחון הציבור או לקיום האספקה והשירותים החיוניים.
- (ב) ראתה הכנסת שחדל מצב החירום להתקיים, תכריז על כך, ומשנתפרסמה ההכרזה ברשומות, תפקע סמכותה של הממשלה וסמכותם של שרים לפי סעיף זה.

סמכויות לוואי

19. שר שהתקין תקנות-שעת-חירום רשאי –

- (1) לקבוע ענשים בשל עבירה עליהן;
- (2) לתקן, לשנות או לבטלן בדרך שהתקין.

חתימה ופרסום

20. תקנות-שעת-חירום יחתמו בידי השר שהתקין ויפורסמו ברשומות וזולת אם יש בהן הוראה אחרת לענין דרכי הפרסום; הפרסום ברשומות יהיה ראיה חלוטה שהתקנות הותקנו ונחתמו בידי השר הנקוב בפרסום ובנוסף שפורסם.

דברי הסבר

לכאורה היה סעיף 9 הוראה בלתי סדירה למצבי חירום חולפים. אך התנאים הפוליטיים והבטחוניים הקיימים במדינה מאז הקמתה מצדיקים לכלול הוראות בנדון זה בחוק-יסוד, שהוא חוק סדיר בעל קיום מתמיד. על ההוראות שנלקחו מסעיף 9 נוספו כאן הוראות החוזרות, בשינויים המחוייבים, על הוראות שבפרק "תקנות". נוספה גם הוראה המתחייבת מקבלת חוק-יסוד: משק המדינה. השלמות אלה מוצעות כדי לרכז בפרק אחד את כל ההוראות הנוגעות לענין תקנות-שעת-חירום. להלן הערות אחדות לסעיפי הפרק.

סעיף 18 סעיף קטן (א) מקביל לסעיף קטן (א) של סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט. אין הצעת שינוי, לא בסדרי ההסמכה להתקנתן של תקנות-שעת-חירום ולא בהגדרת המטרות שלהן.

סעיף קטן (ב) מקביל לרישע של סעיף קטן (ד) לסעיף 9, אלא שמדובר כאן רק על פקיעת סמכות ההתקנה, ואילו פקיעתן של התקנות נדונה בסעיף 23 (ב).

סעיף 19 פסקה (1) מבחירה שתקנות-שעת-חירום יכולות לקבוע לעבירות עליהן ענשים לפי שיקולו ודעתו של השר המתקין ולא בסייגים שנקבעו בסעיף 14 (א) בשל עבירות על תקנות רגילות.

בפסקה (2) חוזרת על האמור לגבי תקנות רגילות בסעיף 14 (ב). הסמכות לפי פסקה זו קיימת מכוח חוק-היסוד כל עוד לא האריכה הכנסת את תקפן של התקנות לפי סעיף 23 (א); משווארך תקפן בחוק הכנסת, שוב אין סמכות כזאת לשר המתקין, אלא אם החוק להארכת התוקף העיקר לו אותה.

סעיף 20 סעיף זה קובע לתקנות-שעת-חירום אותן הוראות שבסעיף 16 לגבי תקנות רגילות.

ואז לא יוכלו תקנות-שעת-חירום לעשות בו כבחוקי הכנסת הרגילים.

יצוין, שלפי סעיף 22 (א) יכול רק חוק-יסוד להתקנות לעצמו יציבות בסני תקנות-שעת-חירום. חוק רגיל לא יוכל לעשות כן. הוראה של "יציבות החוק", כמו סעיף 149 לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט-1969 אין לה מקום בחוק רגיל שיתקבל אחרי חוק-יסוד: החקיקה.

הוראות הפרק על תקנות-שעת-חירום חוזרות, כמעט ללא שינוי, על סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, שהוא כיום היסוד לחקיקת חירום, וזו לשונו:

"9. (א) אם ייראה הדבר למועצת המדינה הזמנית, רשאית היא להכריז כי קיים במדינה מצב של חירום, ומשנתפרסמה ההכרזה ברשומות רשאית הממשלה למלא את ידי ראש הממשלה או כל שר אחר להתקין תקנות לשעת חירום ככל אשר ייראה לו לטובת הגנת המדינה, בטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים.

(ב) תקנה-לשעת-חירום, כוחה יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים.

(ג) תקנה-לשעת-חירום, תקפה יפקע כעבור שלושה חדשים מיום התקנתה, בלתי אם הוארך תקפה או נתבטלה התקנה קודם לכן על ידי פקודה של מועצת המדינה הזמנית, או נתבטלה על ידי הרשות המתקנה.

(ד) כאשר תמצא מועצת המדינה הזמנית את הדבר לגכון, היא תכריז כי חדל מצב החירום להתקיים, ומש-נתפרסמה ההכרזה ברשומות יפקע תקפן של התקנות-לשעת-חירום בתאריך או בתאריכים שייקבעו בהכרזה."

21. תחילתן של תקנות-שעת-חירום תהא ביום פרסומן אם לא נקבע בהן מועד אחר לענין זה; הוראת עונשין שבהן לא תחול על מעשה שנעשה לפני פרסומן. תחילה

22. (א) תקנות-שעת-חירום כוחן יפה בתקופת תקפן לשנות כל חוק, להתלותו או לקבוע בו תנאים, והכל אם אין בחוק-יסוד הוראה אחרת לענין זה. כוחן של תקנות-שעת-חירום

(ב) תקנות-שעת-חירום כוחן יפה להטיל מסים, תשלומי חובה אחרים ואגרות ולשנות שיעוריהם וסעיף 1 (ב) לחוק יסוד: משק המדינה² לא יחול.

23. (א) תקפן של תקנות-שעת-חירום יפקע כעבור שלושה חדשים מיום תחילתן, וזולת אם קודם לכן הוארך תקפן בחוק; הזמן שבין כנסי הכנסת לא יבוא במנין שלושת החדשים. פקיעה

(ב) תקפן של תקנות-שעת-חירום, גם אם הוארך, יפקע משנתפרסמה ברשומות הכרזה שמצב החירום חדל להתקיים, וזולת אם נקבע בהכרזה מועד אחר לענין זה.

פרק ד': הוראות שונות

24. בחוק זה, "תקנה" – חקיקת משנה בת פעל תחיקתי. הגדרה

25. אין בכוחן של תקנות-שעת-חירום לשנות חוק זה, להתלותו או לקבוע בו תנאים. יציבות החוק

26. הוראות חוק זה אין בהן כדי לגרוע מתקפו של דבר חקיקה שנחקק לפני תחילתו, ואין לערור על דבר חקיקה כזה לפי סעיף 12. שמירת דינים

27. חוק זה תחילתו ביום תחילה

דברי הסבר

סעיף 24 ראה הערות לסעיף 13.

סעיף 25 ראה דברי ההסבר לפרק ג'.

סעיף 26 החוק המוצע, פניו לעתיד ולא לעבר. דברי חקיקה, לרבות חוק-יסוד, שנחקקו לפני חוק זה, יעמדו בתקפם גם אם לא נתקבלו בהתאם להוראות חוק זה, ואפילו יש בהם תיקון או סתירה לחוק-יסוד, בין קודם ובין מאוחר. העובדה שחוקים כאלה נתקבלו שלא לפי הדרישות שבסעיף 5 של החוק החדש אין בה כדי לאפשר ערר על תקפם לפי סעיף 12.

עם זאת יש לחזור כאן על מה שנאמר במבוא, והוא שעל חוק שיתקבל אחרי חוק-יסוד זה יינתן לערור לפי סעיף 12 בין שהתיקון או הסתירה שבו נוגעים לחוק-יסוד שיתקבל בעתיד ובין שהם נוגעים לחוק-יסוד שנתקבל לפי חוק זה.

סעיף 21 סעיף זה מקביל לסעיף 17, אולם הסייג בסעיף 17 (ב) לא הוצע כאן, וההוראה שב-סעיף 17 (ד) אינה דרושה.

סעיף 22 סעיף זה על שתי הוראותיו מוסבר לעיל, בהערות לפרק ג'.

סעיף 23 בסעיף קטן (א), הפסוק הראשון חוזר על האמור בסעיף 9 (ג) לפקודת סדרי השלטון והמשפט. הפסוק השני בא להשלים סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת, האומר:

"38. 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."

סעיף קטן (ב) חוזר על האמור בסעיף 9 (ד) לפקודה במידה שהדבר לא נכלל בסעיף 18 (ב).

² ס"ח תשל"ה, עמ' 206.