

## תזכיר חוק-יסוד

### א. שם חוק היסוד המוצע

חוק-יסוד: החקיקה

### ב. עיקרי חוק היסוד המוצע והצורך בו

הצעת חוק היסוד מיועדת להסדיר את תחום החקיקה בישראל, להגדיר את רבדיה השונים של החקיקה ולקבוע את המדרג הנורמטיבי ביניהם. על אף מרכזיותה של פעולת החקיקה בחיי המדינה נושא זה טרם הוסדר בחוק יסוד ועיקר ההוראות הנוגעות להליך החקיקה מעוגנות בתקנון הכנסת בלבד. הוראות חוק היסוד המוצעות מתאימות להיכלל בחוקה העתידית של מדינת ישראל, אשר חוק-יסוד: החקיקה נועד להיות פרק מפרקיה, בהתאם להחלטת הכנסת משנת 1950, הידועה כ"החלטת הררי", בענין דרך הכנת החוקה - פרקים פרקים שיאוגדו לחוקה אחת.

ההצעה מבוססת, ביסוד הדברים, על המלצותיה של הוועדה הציבורית בראשות פרופ' יעקב נאמן, אשר הוקמה על-ידי הממשלה לשם הצעת נוסח של חוקי יסוד שישלימו חקיקת חוקה למדינה מתוך הסכמה ציבורית רחבה<sup>1</sup>. הוועדה המליצה, בראשית שנת 2004, לחוקק את חוק-יסוד: החקיקה. בעבר כבר פורסמו הצעות אחדות של חוק-יסוד: החקיקה מטעם הממשלה ואף מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת<sup>2</sup>. ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ה-16 דנה ארוכות בהכנתה של חוקה שלמה למדינת ישראל, ופרק החקיקה בתוך הצעת החוק שהכינה מסתמך אף הוא על המלצותיה של ועדת נאמן, אם כי בשינויים ותוך הצגת גרסאות שונות בנושאים מרכזיים אחדים. הנוסח המובא בתזכיר חוק היסוד שונה אף הוא מהצעת נאמן בכמה עניינים ובהם מאפייני הסדר ההתגברות והרוב הדרוש לקבלת חוק יסוד.

### **חוקי יסוד**

הצעת חוק היסוד מעניקה לכנסת את סמכויות האסיפה המכוננת ומעגנת את סמכותה לכוון חוקה. הצעת חוק היסוד מסדירה באופן ברור את המדרג הנורמטיבי, שבראשו חוקי היסוד. לפי מדרג זה נקבעת במפורש עליונות הוראותיהם של כל חוקי היסוד על פני הוראותיהם של חוקים רגילים, ועליונות החוקים על פני חקיקת המשנה. משמעות המדרג הנורמטיבי החוקתי הוא בין היתר כי הוראה בחוק יסוד לא תבוטל ולא תשונה אלא בחוק יסוד. לענין זה גם שינוי "במשתמע" של חוק יסוד הוא שינוי ויעשה אף הוא בחוק יסוד בלבד. בהתאם, חוק רגיל, שמחוקקת הכנסת בכוחה כרשות המחוקקת, אינו יכול לשנות חוק יסוד ולסתור את האמור בו ואף אינו יכול "לפגוע" בהסדר הקבוע בו, אלא אם חוק היסוד התיר זאת במפורש. בשני מקרים ידועים התיר

<sup>1</sup> החלטת ממשלה מס' 2174 מיום 7.7.02.

<sup>2</sup> הצ"ח התשל"ז, עמ' 133; הצ"ח התשל"ח, עמ' 326; הצ"ח התשנ"ב, עמ' 149; הצ"ח התשנ"ג, עמ' 89; הצ"ח התשס"א, עמ' 556.

חוק היסוד לחוק רגיל לפגוע בזכות יסוד המעוגנת בו לפי תנאים המפורטים ב"פסקת הגבלה" - סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וסעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק. עוד קובעת ההצעה בהקשר זה כי תקנות שעת חירום, אין בכוחן לשנות חוק יסוד, לבטלו, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים.

יצויין כי בעקבות השינוי המוצע והמתחייב בסעיפים 4 ו-46 לחוק-יסוד: הכנסת, תדרש השלמה של ההסדר, שאינה כלולה כעת בתזכיר זה. זאת, בין היתר, כדי לאפשר לחוק רגיל לקבוע, במסגרת שתקבע בחוק היסוד עצמו, הסדרים שיש בהם משום גריעה מסוימת בשוויון הסיכויים לבחור ולהבחר (שהוא נגזרת של הזכות לבחור ולהבחר המעוגנות בסעיפים 5 ו-6 לחוק-יסוד: הכנסת), מבלי להזדקק לפסקת הגבלה שיפוטית. השינוי אף ישליך על הפרשנות של סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת ויחייב למשל הסדרה מפורשת בחוק היסוד של ההיתר לקבוע את אחוז החסימה בחוק רגיל מבלי שהדבר יחשב לפגיעה מיוחדת באופיין היחסי של הבחירות בישראל.

הצעת חוק היסוד קובעת הליכים נבדלים לחקיקתו של חוק יסוד. הצעת חוק יסוד תוגש רק בידי הממשלה, ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת או עשרים חברי הכנסת; על חוק היסוד לעבור הליך חקיקה של שלוש קריאות, כאשר הקריאה השלישית תהיה בישיבת כנסת שנועדה לעניין זה בלבד; בכל שלוש הקריאות, כמו גם בדיון המוקדם במקרה המתאים, יידרש רוב של חברי הכנסת כדי לקבל את חוק היסוד.

ההסדר החדש יוצר אחידות ועקביות בהליכי החקיקה והתיקון של חוקי היסוד, אשר חסרה עד עתה. עם זאת, עדין קיימות הוראות בחוקי היסוד המחייבות רוב שונה מהאמור בחוק-יסוד: החקיקה, כגון רוב של שמונים חברי הכנסת לשינוי סעיף 9א לחוק-יסוד: הכנסת, אשר קובע את האפשרות להאריך את תקופת כהונתה של הכנסת בנסיבות חריגות. הוראה זו והוראות דומות שתקבענה אולי בעתיד בחוקי היסוד, יעמדו בתוקפן בהיותן דין ספציפי.

### **חוקים רגילים**

הצעת חוק היסוד קובעת כי הכנסת היא הרשות המחוקקת ומכוח סמכותה זו היא מחוקקת חוקים. קביעה זו טרם עוגנה בחוק יסוד ומופיעה כיום במפורש רק בחוק המעבר, תש"ט-1949. חוק היסוד המוצע קובע מי רשאי להגיש הצעת חוק ומהם הליכי החקיקה, נושא המוסדר כיום בתקנון הכנסת. מוצע לקבוע כי חוק יתקבל בכנסת בשלוש קריאות, ובנוסף שהצעת חוק שיוזם חבר הכנסת תובא לדיון מוקדם במליאת הכנסת ותוכן בידי ועדה מוועדותיה לקריאה הראשונה. הרוב הדרוש לקבלתו של חוק במליאת הכנסת הוא רוב קולות של חברי הכנסת שהצביעו, והנמנעים לא יבואו במניין. כאמור, הצעת חוק היסוד אף מבהירה כי חוק לא יסתור הוראה בחוק יסוד ולא ישנה אותו ובכך היא משקפת את מדרג הנורמות בישראל.

חוק היסוד המוצע וחוקי יסוד נוספים קובעים הסדרים מיוחדים שבהם נדרש רוב מיוחד לקבלת חוקים של הכנסת. למשל חוק תקציבי כמשמעותו בסעיף 3ג לחוק-יסוד: משק המדינה. הסדרים אלה הנקבעים בחוקי יסוד יעמדו בתוקפם על אף האמור בחוק-יסוד: החקיקה.

### ביקורת שיפוטית על חוקתיותם של חוקים

הצעת החוק מעגנת בצורה מפורשת את סמכות בית המשפט העליון לבקר את חקיקת הכנסת ולפסול חוקים במקרים המתאימים. המדרג הנורמטיבי החוקתי הברור יוצר אמת מידה לביקורת שיפוטית גם על הכנסת. בהצעת חוק היסוד מוצע לקבוע, בדרך של תיקון עקיף לחוק-יסוד: השפיטה, כי רק בית המשפט העליון, בשבתו בהרכב של תשעה שופטים לפחות, יהיה מוסמך לקבוע כי חוק אינו תקף. החלטה כזאת תנתן רק אם תמכו בה לפחות שני שלישים מהשופטים היושבים במושב. בכך מציע התיקון לאמץ מודל ריכוזי של ביקורת שיפוטית שעד כה טרם היה נהוג במשפטנו. לי ההסדר המוצע, כל רשות שיפוטית שיתעורר בפניה ספק של ממש בדבר תוקפו של חוק, והיא תמצא כי לא ניתן להכריע בענין שבפניה בלי להכריע בשאלת תוקפו של החוק, תפנה את השאלה ישירות לבית המשפט העליון. בית המשפט ישב תחילה בהרכב של שלושה שופטים, על מנת לקבוע אם אמנם קיים ספק של ממש בדבר תוקפו של החוק ואם ההכרעה בכך הכרחית לשם פסיקה בעניין שבפני הרשות השיפוטית המפנה את השאלה. רק אם קבע כך, תובא השאלה בפני הרכב של תשעה שופטים או יותר. אם קבע ההרכב המורחב כי החוק אינו תקף, רשאי הוא לתת כל סעד, לרבות קביעה בדבר תחילה נדחית של בטלות החוק.

סמכות הביקורת השיפוטית תוגבל, לפי המוצע, בכל הנוגע לחוקי היסוד. אלה יהיו נתונים לביקורת רק במקרה שנפל פגם הנוגע להליך חקיקתם במובן זה שההליך סטה מהוראה הקבועה בחוקי היסוד, ובראשם חוק-יסוד: החקיקה. כגון שלא נתקבלו ברוב הדרוש.

באופן דומה, לפי המוצע אף סמכות הביקורת השיפוטית על הליכי החקיקה של חוקים רגילים תוגבל רק למצבים שבהם הליך החקיקה סטה מהוראה הקבועה בחוקי היסוד, ובראשם חוק-יסוד: החקיקה. כגון שלא נתקבלו ברוב הדרוש או שלא נתקיימו הקריאות הדרושות במליאת הכנסת. מהותם ותכנם של חוקים רגילים יהיו נתונים לביקורת שיפוטית מלאה בכל מקרה של סתירה לחוקי היסוד.

### הוראת התגברות

על אף ההצעה לאמץ סמכות של ביקורת שיפוטית חוקתית, וההצעה לעגן במפורש את המעמד העליון של חוקי היסוד המגבילים את כוחה של הרשות המחוקקת, הצעת החוק מעגנת מודל נוסף אשר מתיר לכנסת לחרוג מגדרי חוק היסוד ולהתגבר על פסיקת בית המשפט העליון הפוסלת חוק. לפי המוצע, 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 שיסיק לחקיקת חוק ההתגברות יהיה רוב של ששים ואחד חברי הכנסת. חוק התגברות יעמוד בתוקפו לכל היותר חמש שנים, אך ניתן לשוב ולחוקקו לתקופות דומות<sup>3</sup>. משיחק חוק התגברות לא יהיה עוד תוקף לפסיקת בית המשפט והחוק הסותר את החוקה יעמוד בעינו.

<sup>3</sup> בענין זה הצעתה של ועדת נאמן היתה כי תוקפה של הוראת התגברות תוגבל לתקופה אחת של חמש שנים, כי החוק המתגבר יתקבל ברוב של שבעים חברי הכנסת בקריאה השלישית וכי הסדר זה בכללותו יקבע כהוראת שעה לעשר שנים מיום קבלת חוק-יסוד: החקיקה.

## תקנות

הצעת חוק היסוד מסדירה גם את חקיקת המשנה הנעשית מכוח חוק. בין היתר מוסדרים הליכי הפיקוח של הכנסת על התקנת התקנות והסמכות, המוגבלת, לקבוע עבירות ועונשים בתקנות. כביטוי נוסף למדרג הנורמטיבי שבין רבדי החקיקה השונים, נקבע כי תקנה לא תסתור הוראה בחוק יסוד או בחוק.

## הוראות נוספות

הצעת חוק היסוד קובעת מספר הוראות משותפות לכל רבדי החקיקה המשקפות את הנהוג כיום, כגון חובת הפרסום ברשומות (שמותרת פתח להתפתחות טכנולוגית באשר לצורת פרסום הרשומות), תוקפו המחייב של הנוסח שפורסם ברשומות ומועד התחילה, אשר ככלל יחול ביום הפרסום.

הצעת חוק היסוד קובעת הוראת מעבר לפיה חוק יסוד שהיה בתוקף ערב תחילתו של חוק יסוד זה, יראו אותו כאילו נתקבל בהתאם לחוק יסוד זה. עוד קובעת הצעת חוק היסוד הוראה של שמירת דינים, לפיה אין בחוק יסוד זה כדי לפגוע בתוקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו. כיוון שלפי המוצע יחול הסדר חדש המעניק עליונות נורמטיבית לכל חוקי היסוד, מובהר כי סתירה בין חוק לבין חוק יסוד שעמדו בתוקף ערב תחילתו של חוק-יסוד: החקיקה לא תפגום בתוקפו של החוק כשלעצמה, אלא אם כן מדובר בחוק יסוד שבו נקבעה במפורש הוראה באשר לאפשרות הסתירה או השינוי שלו (או של פגיעה בזכויות המוגנות בו) והחוק הסותר אינו עומד בתנאים אלה. חריג נוסף לשמירת הדינים הוא המקרה שבו קבע חוק יסוד תנאים לחקיקתו של חוק רגיל, כדוגמת הדרישה לרוב של 50 חברי הכנסת לקבלת הצעת חוק תקציבית, והתנאים לא קוימו.

נוכח הקביעה האחידה באשר לרוב הדרוש לקבלת חוקי יסוד מובהר כי חוק להארכת כהונת הכנסת כאמור בסעיף 9א לחוק-יסוד: הכנסת, יחייב רוב של שמונים חברי הכנסת, למרות האמור בחוק-יסוד: החקיקה, וזאת בשלוש הקריאות. בהקשר אחר מוצע לקבוע באופן דומה כי הרוב המיוחד, שנדרש לצורך קבלת חוק לפי סעיף 34 לחוק-יסוד: הכנסת, יידרש בשלוש הקריאות.

עוד מוצע להתאים את הוראת היציבות בחוק-יסוד: חופש העיסוק להוראה המקבילה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, לפיה בשעה שניתנה הכרזה על מצב חירום, מותר להתקין תקנות שעת חירום השוללות או מגבילות את הזכות לפי חוק היסוד, ובלבד שהשלילה או ההגבלה יהיו לתכלית ראויה ולתקופה ובמידה שלא יעלו על הנדרש.

## סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת

סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת קובע הסדר חריג ומיוחד שבו תקופת תוקפה של חקיקה מוארכת, ללא החלטה פרטנית של הכנסת, רק בשל כך שהתקופה הסתיימה בסמוך לבחירות לכנסת. ביסוד ההסדר נצבת ההנחה כי בתקופה הסמוכה לבחירות לכנסת מתקשה המערכת הפוליטית, בממשלה ובכנסת, לקיים הליכי חקיקה סדורים. על כן, כדי שהוראת שעה שעתידה לפוג דווקא

בתקופה רגישה זו לא תתפוגג ותגרם, לכאורה, תקלה ציבורית, מוארכת הוראת השעה עד תום שלושה חודשים לכהונת הכנסת החדשה. הגם שהוראה זו הגיונה בצדה, אין היא כוללת את הגמישות הנדרשת למניעת תוצאות לא רצויות. שהרי לעתים הארכת הוראה השעה דווקא אינה מובילה לתוצאה המיטבית מבחינה ציבורית ואף אינה התוצאה המקווה מצד הכנסת (בין זו שחוקקה את הוראת השעה ובין זו המכהנת בעת ההארכה). סעיף 38 לפי נוסחו הנוכחי אינו מתיר שיקול דעת לכנסת להחליט אם בהקשר מסוים רצויה הארכת הוראת השעה לעת בחירות או דווקא אי הארכתה. בהתאם, הנוסח המוצע לתיקון סעיף 38 מעדן את ההסדר ומסמיך את הכנסת להחליט מראש, בעודה יושבת על המדוכה, באשר לאפשרות הארכתה של הוראת השעה במקרה שתום תוקפה יחול במקרה במהלך תקופת הבחירות, כהגדרתה בסעיף.

#### **ג. השפעת חוק היסוד המוצע על החוק הקיים**

יחוקק חוק-יסוד : החקיקה.

יתוקנו : חוק-יסוד : הכנסת, חוק-יסוד : השפיטה, חוק-יסוד : הממשלה, חוק-יסוד : כבוד האדם וחירותו, חוק-יסוד : חופש העיסוק, חוק-יסוד : נשיא המדינה, חוק-יסוד : משק המדינה, חוק-יסוד : משאל עם וחוק-יסוד : ירושלים בירת ישראל.

#### **ד. השפעת חוק היסוד המוצע על תקציב המדינה**

לא צפויה השפעה.

**ה. נוסח חוק היסוד המוצע****חוק-יסוד: החקיקה****פרק א': הרשות המחוקקת**

- |    |  |  |
|----|--|--|
| 1. | הרשות המחוקקת היא הכנסת, ולה נתונות סמכויותיה של האסיפה המכוננת. | <b>הרשות<br/>המחוקקת<br/>והסמכות<br/>המכוננת</b> |
|----|--|--|

**פרק ב': חוקי-יסוד**

- |    |   |   |
|----|---|---|
| 2. | חוקי-היסוד נחקקים בידי הכנסת מכוח סמכותה לכונן חוקה שתכלול הוראות בדבר סדרי המשטר, מוסדות המדינה, עקרונות-היסוד של המדינה וזכויות האדם.   | <b>חוקי-יסוד</b>                            |
| 3. | (א) הצעת חוק יסוד תוגש לכנסת בידי הממשלה, בידי ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת או בידי עשרים חברי הכנסת.<br>(ב) הצעת חוק יסוד שהגישה הממשלה או ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת תפורסם ברשומות ותונח על שולחן הכנסת.<br>(ג) הצעת חוק יסוד שהגישו עשרים חברי הכנסת, תובא לדיון מוקדם במליאת הכנסת; החליטה הכנסת לאשר את ההצעה, תועבר ההצעה לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת; אישרה הוועדה את ההצעה, תפורסם ההצעה ברשומות בנוסח שקבעה הוועדה ותונח על שולחן הכנסת.<br>(ד) אישור הכנסת בדיון המוקדם בהצעת חוק יסוד יהיה ברוב של חברי הכנסת שהצביעו, ולענין זה לא יובאו הנמנעים במניין המשתתפים בהצבעה. | <b>הגשה ופרסום<br/>של הצעת חוק<br/>יסוד</b> |
| 4. | (א) חוק יסוד יתקבל במליאת הכנסת בשלוש קריאות, ברוב של חברי הכנסת בכל אחת מהקריאות.<br>(ב) הקריאה השלישית תהיה בישיבת הכנסת שנועדה לשם כך בלבד.  | <b>שלבי החקיקה</b>                          |
| 5. | חוק יסוד לא ישונה ולא יבוטל אלא בחוק יסוד.  | <b>שינוי חוק יסוד<br/>וביטולו</b>           |

6. **יציבות חוקי-יסוד** אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות חוק יסוד, לבטלו, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים; אין לשנות סעיף זה אלא בחוק יסוד שהתקבל ברוב חברי הכנסת בקריאה הראשונה ובקריאה השניה וברוב של שמונים חברי הכנסת בקריאה השלישית.

### פרק ג': חוקים

7. **חוקים** חוקים נחקקים בידי הכנסת מכוח סמכותה כרשות המחוקקת.
8. **הגשה ופרסום של הצעת חוק**
- (א) הצעת חוק תוגש לכנסת בידי הממשלה או בידי חבר הכנסת.  
 (ב) הצעת חוק שענינה הכנסת, בחירות לכנסת, חברי הכנסת או מבקר המדינה יכול שתוגש לכנסת בידי ועדה של הכנסת שהוסמכה לכך בתקנון הכנסת.  
 (ג) בחוק או בתקנון הכנסת ניתן לקבוע הגבלות על הגשה של הצעות חוק זולת הצעת חוק להתפזרות הכנסת לפי סעיף 34 לחוק-יסוד: הכנסת.  
 (ד) הצעת חוק של הממשלה או של ועדה של הכנסת תפורסם ברשומות ותונח על שולחן הכנסת.  
 (ה) הצעת חוק של חבר הכנסת תובא לדיון מוקדם במליאת הכנסת; החליטה הכנסת לאשר את ההצעה, תועבר ההצעה לוועדה של הכנסת; אישרה הוועדה את ההצעה, תפורסם ההצעה ברשומות בנוסח שקבעה הוועדה ותונח על שולחן הכנסת.  
 (ו) אישור הכנסת בדיון המוקדם בהצעת חוק יהיה ברוב של חברי הכנסת שהצביעו, ולענין זה לא יובאו הנמנעים במניין המשתתפים בהצבעה.
9. **שלבי החקיקה** (א) חוק יתקבל בשלוש קריאות במליאת הכנסת ברוב של חברי הכנסת שהצביעו בכל אחת מהקריאות, ולענין זה לא יובאו הנמנעים במניין המשתתפים בהצבעה.
10. **עליונות חוקי היסוד** חוק לא יסתור הוראה בחוק יסוד.
11. **תוקפו של חוק סותר** (א) קבע בית המשפט העליון, לפי סעיף 15א לחוק-יסוד: השפיטה, כי חוק אינו תקף משום שהוא פוגע בזכות אדם שלא בתנאים המותרים לכך בחוק יסוד, יעמוד החוק הסותר בתוקפו חרף הסתירה, אם קבעה הכנסת במפורש, בחוק שהתקבל בשלוש הקריאות ברוב של חברי הכנסת לאחר שהונח בפניה פסק דינו של בית המשפט העליון, כי החוק הסותר יהיה תקף על אף האמור בחוק-היסוד (בסעיף זה – חוק התגברות).

- (ב) תוקפו של חוק התגברות יהיה לחמש שנים, זולת אם בוטל קודם לכן או שנקבעה בו תקופה קצרה יותר או אם בוטל החוק הסותר, ורשאית הכנסת לשוב ולחוקקו טרם פקיעתו לתקופות נוספות שלא יעלו כל אחת על חמש שנים.
- (ג) בתום תקופת תוקפו של חוק ההתגברות לא יהיה תוקף לחוק הסותר, כפי שקבע בית המשפט.
- (ד) בסעיף זה, "חוק" – לרבות הוראה בחוק.

נוסח משולב 12. העקרונות לקביעת נוסח משולב של חוקים, והדרכים לעריכתו, ייקבעו בחוק.

### פרק ד': תקנות

- תקנות הן הוראות הניתנות מכוח חוק, שהן בנות פועל תחיקתי. 13. תקנות
14. (א) חוק יכול שיסמך את הממשלה או שר, וכן רשות מרשויות השלטון, רשות מקומית, גוף שהוקם בחוק או נושא משרה או ממלא תפקיד בהם, להתקין תקנות לביצוע החוק או להתקין תקנות לענין אחר שנקבע בהסמכה.
- (ב) הממשלה או שר, וכן מי שהוסמך להתקין תקנות כאמור בסעיף קטן (א) אם הוסמך לכך במפורש, רשאי לקבוע בהן עבירות על הוראותיהן, וכן רשאי הוא לקבוע עונשים בשל עבירות כאמור, שלא יחרגו מאלה:
- (1) קנס שלא יעלה על הסכום שנקבע לכך בחוק;
- (2) אם הוסמך לכך במפורש – עונש מאסר שלא יעלה על ששה חודשים.
15. תקנה לא תסתור הוראה בחוק יסוד או בחוק. עדיפות חוק יסוד וחוק
16. (א) הכנסת תפקח על התקנת תקנות, כפי שייקבע בחוק.
- (ב) תקנות הקובעות עבירות או עונשים ותקנות שהעונש בגינן קבוע בחוק יכנסו לתוקף רק אם אושרו לפני פרסומן בידי ועדה של הכנסת, ואולם ניתן לקבוע בחוק כי תקנות כאמור אינן טעונות אישור או כי אם לא החליטה הוועדה בדבר אישור התקנות או דחייתן בתוך התקופה שנקבעה בחוק, יראו את התקנות כאילו אושרו.

### פרק ה': הוראות משותפות



17. הוראות בדבר סדרי ההגשה של הצעות חוק יסוד והצעות חוק, וסדרי הדיון בהן, ככל שלא נקבעו בחוק יסוד זה, ייקבעו בחוק או לפי חוק.
18. (א) חוקי יסוד, חוקים ותקנות יפורסמו ברשומות.  
(ב) נוסחם של חוקי יסוד, חוקים ותקנות כפי שפורסם ברשומות הוא הנוסח המחייב.  
(ג) הוראות בדבר סדרי הפרסום של חוקי יסוד, חוקים ותקנות ושל הצעות חוקי-יסוד, הצעות חוק והצעות לתקנות ותיקוני טעויות שנפלו בהם ייקבעו בחוק או לפי חוק.
19. (א) תחילתם של חוק יסוד, חוק ותקנות הוא ביום פרסומם ברשומות, זולת אם נקבעה לגביהם הוראה אחרת בחוק יסוד, בחוק או בתקנות, לפי הענין.  
(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), חוק יסוד, חוק או תקנות היוצרים עבירה או הקובעים לעבירה עונש חמור מזה שהיה קבוע לה ערב חקיקתם, לא יחולו על מעשה שנעשה לפני יום פרסומם או יום תחילתם, לפי המאוחר.

#### **פרק ו': הוראות מעבר, תיקונים עקיפים והוראות שונות**

20. חוק יסוד שהיה בתוקף ערב תחילתו של חוק יסוד זה, יראו אותו כאילו נתקבל לפי הוראות חוק יסוד זה.
21. (א) אין בחוק יסוד זה כדי לפגוע בתוקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו, לרבות תקנות שהותקנו לפי דבר המלך במועצתו כפי תוקפן ערב תחילתו של חוק יסוד זה.  
(ב) חוק שהיה קיים ערב תחילתו של חוק יסוד זה, יעמוד בתוקפו אף אם הוא סותר חוק יסוד שהיה קיים ערב תחילתו של חוק יסוד זה, אלא אם כן נקבע בחוק-היסוד האמור, כי שינויו או פגיעה בזכויות לפיו יהיו רק בתנאים שנקבעו בו, או כי חקיקתו של החוק תעשה בתנאים מסוימים, והחוק הסותר אינו עומד בתנאים אלה.
22. בחוק-יסוד: הכנסת<sup>4</sup> -  
(1) בסעיף 4 - הסיפה החל במילים "אין לשנות" - תימחק;<sup>5</sup>  
(2) בסעיף 9א -

<sup>4</sup> ס"ח התשי"ח, עמ' 69.

<sup>5</sup> בהמשך ההליכים יהיה מקום לבחינה משלימה של השינויים הנדרשים, בעקבות חוק-יסוד: החקיקה, בהתייחס לסעיפים 4 עד 6 לחוק-יסוד: הכנסת.

- (א) בסעיף קטן (א) אחרי "שמונים חברי הכנסת" יבוא "בקריאה הראשונה, בקריאה השניה ובקריאה השלישית";
- (ב) אחרי סעיף-קטן (א) יבוא:
- "(1א) אין לשנות או לבטל את סעיף-קטן (א) וסעיף-קטן זה, אלא בחוק יסוד שנתקבל בשלוש קריאות ברוב של שמונים חברי הכנסת."
- (3) בסעיף 34, במקום "לענין זה, ברוב חברי הכנסת" יבוא "לענין זה שיתקבל בקריאה הראשונה, בקריאה השניה, ובקריאה השלישית ברוב של חברי הכנסת";
- (4) בסעיף 38, במקום האמור בו יבוא:
- "(א) הכנסת רשאית לקבוע בחוק, שבו נקבעה הוראה לתקופה מסוימת (בסעיף זה - הוראת שעה), שאם הוראת השעה תסתיים בתקופת בחירות או בתקופת כינון ממשלה, יחולו עליה הוראת סעיף קטן (ב), וכן ניתן לקבוע כאמור בחקיקת משנה אשר התקנתה מחייבת אישורה של ועדה של הכנסת; לענין זה "תקופת בחירות או תקופת כינון הממשלה", כל אחד מאלה -
- (1) תקופה שתחילתה ביום ה-60 שלפני יום הבחירות, ואם התקבל חוק להתפזרות הכנסת, שתחילתה ביום שבו התקבל, והמסתיימת 60 יום לאחר כינון הממשלה שלאחר אותן בחירות; (2) תקופה המתחילה ביום שבו כוננה ממשלה לפי סעיף 28(ב) לחוק-יסוד: הממשלה, והמסתיימת 60 יום לאחר כינונה; (3) תקופה המתחילה ביום שבו פורסם צו לפיזור הכנסת כאמור בסעיף 29(א) לחוק-יסוד: הממשלה והמסתיימת 60 יום לאחר כינון הממשלה כאמור באותו סעיף.
- (ב) חוק או חקיקת משנה שנקבע לגביהם כאמור בסעיף קטן (א) תוארך תקופת תוקפה של הוראת השעה עד לתום תקופת הבחירות או עד לתום תקופת כינון הממשלה, לפי הענין."
- (6) סעיפים 44 עד 46 - בטלים.

23. תיקון חוק-יסוד: משאל עם<sup>6</sup>, בחוק-יסוד: משאל עם, סעיפים 4 ו-5 בטלים.
24. תיקון חוק-יסוד: השפיטה<sup>7</sup>, בחוק-יסוד: השפיטה -
- (1) אחרי סעיף 15 יבוא:

<sup>6</sup> ס"ח התשע"ד, עמ' 400.

<sup>7</sup> ס"ח התשמ"ד, עמ' 78.

15. א. (א) רשות שיפוטית לא תקבע כי חוק אינו תקף, זולת בית המשפט העליון בהרכב של תשעה שופטים לפחות ועל דעת שני שלישים או יותר מהשופטים היושבים במושב.
- תוקפם של חוקים
- (ב) התעורר בפני רשות שיפוטית ספק של ממש בדבר תוקפו של חוק ומצאה הרשות השיפוטית כי לא ניתן להכריע בענין שבפניה בלי להכריע בשאלת התוקף כאמור, ואין בידיה להסיר את הספק ולקיים את תוקפו של החוק, תפנה את שאלת תוקפו של החוק לבית המשפט העליון.
- (ג) שאלה שהופנתה לבית המשפט העליון לפי סעיף-קטן (ב) תובא בפניו בהרכב של שלושה שופטים; קבע בית המשפט העליון, כי יש ספק של ממש בדבר תוקפו של החוק וכי הכרעה בשאלת תוקפו הכרחית לשם הכרעה בענין שנדון בפני הרשות השיפוטית המפנה ואין בידיה להסיר את הספק ולקיים את תוקפו של החוק, תובא השאלה בפני הרכב של תשעה שופטים או יותר כפי שיקבע; קבע בית המשפט העליון כי אין מקום לדון בשאלה שהופנתה על ידי הרשות השיפוטית, תמשיך הרשות השיפוטית לדון בענין שבפניה בהתאם להחלטת בית המשפט העליון.
- (ד) התעורר הספק כאמור בסעיף-קטן (ב) בפני בית המשפט העליון בהרכב של שלושה עד שבעה שופטים, יחליט בית המשפט אם להביא את שאלת תוקפו של החוק בפני הרכב של תשעה שופטים או יותר לפי הוראות סעיף-קטן (ג); התעורר הספק כאמור בסעיף-קטן (ב) בפני בית המשפט העליון בהרכב של תשעה שופטים או יותר, ומצא בית המשפט כי הכרעה בשאלת תוקפו של החוק הכרחית לשם הכרעה בענין שנדון בפניו, יכריע בשאלה האמורה.
- (ה) קבע בית המשפט העליון כי חוק אינו תקף רשאי הוא לתת כל הוראה או סעד הנראים לו דרושים בנסיבות הענין, לרבות קביעה בדבר מועד התחילה של הוראת הבטלות.

(ו) בסעיף זה ובסעיף 15ב-

"חוק-יסוד" ו-"חוק" - לרבות הוראה בחוק-יסוד או בחוק."

אי 15ב (א) על אף הוראות סעיף 15א לא יקבע בית המשפט שפיטות העליון:

(1) כי חוק אינו תקף מטעמים של פגם בהליך

החקיקה זולת אם ההליך סטה מההוראות

הקבועות בחוק יסוד;

(2) כי חוק יסוד אינו תקף זולת אם הליך

חקיקתו סטה מההוראות הקבועות בחוק

יסוד.

(2) סעיף 22 - בטל.

25. בחוק-יסוד: הממשלה<sup>8</sup>, סעיפים 37(ב), 41 ו-44 – בטלים.

תיקון חוק-יסוד:  
הממשלה

26. בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו<sup>9</sup>, בסעיף 12, במקום הרישה עד המילים

תיקון חוק-יסוד:  
כבוד האדם  
וחירותו

"התש"ח - 1948" יבוא "על אף הוראות סעיף 6 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".

27. בחוק-יסוד: חופש העיסוק<sup>10</sup> -

תיקון חוק-יסוד:  
חופש העיסוק

(1) במקום סעיף 6 יבוא:

"יציבות 6. על אף הוראות סעיף 6 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.

28. בחוק-יסוד: נשיא המדינה<sup>11</sup>, סעיף 25 - בטל.

תיקון חוק-יסוד:  
נשיא המדינה

<sup>8</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 158.

<sup>9</sup> ס"ח התשנ"ב, עמ' 150.

<sup>10</sup> ס"ח התשנ"ד, עמ' 90.

<sup>11</sup> ס"ח התשכ"ד, עמ' 118.

29. בחוק-יסוד: משק המדינה<sup>12</sup>, בסעיף 3ב, סעיף-קטן (ג) – בטל. תיקון חוק-יסוד: משק המדינה
30. בחוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל<sup>13</sup>, סעיף 7 – בטל.. תיקון חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל
- \*\*\*

---

<sup>12</sup> ס"ח התשל"ה, עמ' 206.

<sup>13</sup> ס"ח התש"ם, עמ' 186.