

הליכי החקיקה בכנסת

צבי ענבר*

מבוא

רשימה זו באה לתאר את הליכי החקיקה בכנסת, כפי שהם מתקיימים כיום. אין בכוונתה לעסוק בהיבטים החוקתיים העקרוניים, כגון: ריבונות הכנסת, האבחנה בין סמכותה כרשות מכוונת לסמכותה כרשות מחוקקת וכיו"ב, אלא ככל שהדבר דרוש להסברת הליכי החקיקה, וכל המתעניין בהיבטים אלה יוכל לפנות לספרות העוסקת בהם¹. כמו כן אין הרשימה עוסקת בהליכים של חקיקת משנה ע"י הכנסת, בין כמחוקק משנה בלעדי (כגון: התקנת תקנות לביצוע חוק משכן הכנסת ורחבתו, התשכ"ח — 1968) ובין כגוף המאשר² חקיקת משנה שהותקנה ע"י שרים או ע"י גופים אחרים שהוסמכו לכך בחוק (כגון: המועצה לייצור ולשיווק צמחי נוי).

הבסיס החוקי

חוק יסוד: הכנסת² אינו אומר דבר על סמכות החקיקה של הכנסת. סעיף 1 לחוק, שעניינו — "המהות", אומר כי "הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה", זאת ותו לא. הביטויים "רשות מחוקקת" ו"בית מחוקקים" מובאים בדברי חקיקה אחרים. הראשון בהם, סעיף 7 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח — 1948³, קובע כי "מועצת המדינה הזמנית היא הרשות המחוקקת", ואילו השני, סעיף 1 לחוק המעבר, תש"ט — 1949⁴, קובע כי "לבית המחוקקים במדינת ישראל ייקרא "הכנסת". אף לא אחד מהם עוסק בהליך החקיקה.

ניסיון להסדיר את הליכי החקיקה בחוק, נעשה בהצעות חוק-יסוד: החקיקה⁵, אך

- * יועץ משפטי בכנסת, בין היתר — של ועדת הכנסת וועדת הפירושים.
- 1 בעיקר אני מפנה אל ספרו של א' רובינשטיין המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה רביעית תשנ"א) ואזכורי הספרות המשפטית והפסיקה הכלולים בו.
 - א1 בין במליאה ובין באחת הוועדות.
 - 2 ס"ח תשי"ח 69.
 - 3 ע"ר תוס' א' 1.
 - 4 ס"ח תש"ט 1.
 - 5 ה"ח תשל"ו 135; ה"ח תשל"ח 326.

הדיון בהצעות אלה, בכנסת השמינית ובכנסת התשיעית, נפסק במהלך הקריאה הראשונה ולא חודש⁶. לאחרונה, פורסמה ההצעה מחדש⁷, אך הדיון בה טרם החל⁸. הליכי החקיקה מוסדרים בתקנון הכנסת, בהחלטות ועדת הכנסת וכן בנוהג ובנוהל המקובלים בה, וזאת מכוח הוראות סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת⁹ וסעיף 147 לתקנון הכנסת¹⁰. הסדרת הליכי החקיקה בדרך זו, קיבלה את גושפנקת בית המשפט העליון, במספר פסקי דין שיובאו בהמשך.

היוזמה לחקיקה

הממשלה — רוב הצעות החוק הן ביזמת הממשלה¹¹. הצעה מתפרסמת ב"חוכרת כחולה"¹² בלורייית דברי הסבר, מועברת ליושב ראש הכנסת ומונחת על שולחן הכנסת¹³. ועדה של הכנסת — כבר ב-13.6.50 הטילה הכנסת על ועדת החוקה, חוק ומשפט "להכין הצעת חוקה למדינה. החוקה תהיה בנויה פרקים פרקים באופן שכל אחד מהם יהווה חוק יסודי בפני עצמו. הפרקים יובאו בפני הכנסת..."¹⁴. מכח החלטה זו הביאה ועדת החוקה, חוק ומשפט בפני הכנסת הצעות בודדות בלבד¹⁵. על אף העדרה של הסכמה בעניין זה, יזמו גם ועדות אחרות של הכנסת חקיקה בנושאים שונים¹⁶, אך רק ב-24.11.80 קיבלה ועדת הכנסת החלטה המסדירה את העניין,

- 6 את הצעת החוק משנת התשל"ו הציג בכנסת השמינית שר המשפטים ח' צדוק ביום 17.2.76 והדיון בה התקיים גם בימים 25.10.76 ו-4.1.77. בתום הדיון הכריז יושב-ראש הישיבה כי "סיכום הדיון ותשובת שר המשפטים יינתנו באחת הישיבות הבאות אך הדבר לא נעשה. את ההצעה משנת התשל"ח הציג בכנסת התשיעית שר המשפטים ש' תמיר, ביום 2.8.88, ויושב-ראש הישיבה הודיע כי הדיון בה יתקיים לאחר הפגרה. גם דיון זה לא התקיים.
- 7 ה"ח תשנ"ב 147 (חוכרת 2100 מיום 19.1.92).
- 8 נכון לסוף כהונתה של הכנסת השתים עשרה.
- 9 "הכנסת תקבע סדרי עבודתה; במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק, תקבע הכנסת בתקנון; כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנהג ונהוג המקובלים בה".
- 10 "שאלה הנוגעת לדיוני הכנסת שאין לה הוראה בתקנון, תחליט בה ועדת הכנסת, והחלטתה תהיה תקדים מחייב כל עוד לא נתקבל על ידי הכנסת תיקון בתקנון לעניין זה".
- 11 תחומי האחריות של משרדי הממשלה להכנת מפורטים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 10.010, ונהוג הטיפול בהצעות חוק מטעם משרד המשפטים מפורט בהנחיה 60.010.
- 12 צורת עריכתה של החוכרת הכחולה מוסדרת בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 60.014.
- 13 מזכיר הכנסת מודיע על כך במליאת הכנסת והדבר נרשם בפרוטוקול. למועד הנחתה של הצעה על שולחן הכנסת יש משמעות בכל הקשור למועד הדיון בה.
- 14 "החלטת הררי", ע"ש יוזמה, ח"כ י' הררי; ד"כ 5 (תש"י) 1743.
- 15 בעיקר — חוק יסוד: הכנסת ותיקונים לו. הצעות אחרות, כגון הצעת חוק-יסוד: מבקר המדינה, לא הפכו לחוקים (חוק-יסוד: מבקר המדינה הוא פרי הצעת הממשלה, המאוחרת יותר).
- 16 (א) סעיף 1 (ב) לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, תשכ"ה — 1964, יצא מהנחה כי סמכות כזו קיימת, ואיפשר החלת רציפות על "הצעת חוק שהציעה ועדה של הכנסת".
(ב) בסעיף 2 (ב) להצעת חוק-יסוד: החקיקה משנת תשמ"ח נאמר: "חוק-יסוד חוק שעינינו הכנסת, חברי הכנסת או מבקר המדינה יכול שיוצע גם מטעם ועדה של הכנסת שהוסמכה לכך בתקנון הכנסת", ובדברי ההסבר נאמר: "מבחר הנושאים המפורטים בהוראה זו הוא לפי הנהג שהתפתח בעניין זה ללא מסגרת חוקית".

בנוסח הבא: "ועדה מוועדות הכנסת¹⁷ רשאית לזיום חוקים בנושאים הבאים: חוקי יסוד וחוקים שעניינם הכנסת, בחירות לכנסת, חברי הכנסת או מבקר המדינה; חוקים כאמור יוגשו לכנסת לקריאה ראשונה"¹⁸.

לאחרונה¹⁹, נטען בפני בית המשפט העליון כי חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 11), נתקבל שלא כדין, משום שהונח ע"י ועדת החוקה, חוק ומשפט, ישירות לקריאה ראשונה. בית המשפט העליון דחה את הטענה בקבעו כי ועדת הכנסת, אשר החליטה כי חוקים שיוזמה ועדה יובאו ישירות לקריאה ראשונה, פעלה במסגרת סמכותה, והחלטתה מהווה "תקדים מחייב", לפי סעיף 147 לתקנון הכנסת.

חבר הכנסת — הצעת חוק של חבר הכנסת קרויה גם "הצעת חוק פרטית" וחל לגביה הליך חקיקה שונה. בשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר וחשיבות הצעות החוק הפרטיות שהפכו להיות חוקים²⁰.

הצעת חוק פרטית

מספר — לכאורה, מוגבל מספרן של הצעות החוק הפרטיות שחבר הכנסת רשאי להגיש²¹. בפועל, מונים רק את מספר ההצעות שחבר הכנסת מעלה לדיון ממש²², ואף כאן — לא את כולן²³.

הצעה פרטית והצעת ממשלה — בשעת הדיון בקריאה הראשונה על הצעת חוק מטעם הממשלה, אין חבר הכנסת יכול להגיש הצעת חוק משלו, במקום הצעת החוק שהגישה הממשלה^{23א}.

- 17 מובן שכל ועדה מוסמכת לזיום חקיקה כאמור רק אם היא בתחום ענייניה, כמוגדר בסעיף 13(א) לתקנון הכנסת.
- 18 ובכך דומה מעמדם למעמדה של הצעת חוק מטעם הממשלה.
- 19 בג"ץ 410/91 עורכתידין ליסה בלום ואח' נ' יושב-ראש הכנסת ואח', פ"ד מו(2) 201.
- 20 ראה א' רובינשטיין המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה רביעית תשנ"א) 466.
- 21 בשנת תשנ"ב הגענו לשיא: 58 חוקים של חברי הכנסת לעומת 45 חוקים של הממשלה.
- 21 על פי סעיף 81 לתקנון, ועדת הכנסת קובעת את מספר ההצעות לסדר היום והצעות החוק הפרטיות שכל סיעה רשאית להגיש.
- 22 כשליש בלבד מההצעות שהוגשו והונחו על שולחן הכנסת. כל היתר הן, כמאמרו של יושב ראש הכנסת השלוש עשרה, ח"כ שבח וייס, "הצהרות חוק". מצב זה מביא לידי כך שהרכבה זמן, מאמץ ואמצעים מוקדשים, בכנסת וכממשלה, לטיפול בהצעות חוק שלעולם לא תגענה לדיון.
- 23 כאשר הממשלה מודיעה על הסכמתה להעברת הצעת חוק לוועדה, והמציע מנמק את הצעתו ממקומו, במשך לא יותר מדקה, אין כוללים את ההצעה במסגרת המכסה — החלטת ועדת הכנסת מיום 25.6.79.
- 23א סעי' 145 לתקנון, זוהי הוראה ארכאית שבפועל אין נזקקים לה. ראיתי מקום להכחירה, משום שיש המנסים להרחיב את משמעותה. הולדתה בעניין שהגיע לדיון בוועדת הכנסת ביום 9.1.51. הממשלה הניחה את הצעת חוק האשראי האמריקאי, תשי"א — 1951, וח"כ ציולינג הגיש לאחר מכן הצעת חוק מטעם מפ"ם באותו נושא. מפ"ם הציעה להחזיר את הצעת החוק של הממשלה — לממשלה, ולדון בכנסת בהצעת החוק של ציולינג. ועדת הכנסת קיבלה החלטה כמובא לעיל, שהפכה, בשינוי נוסח קלים, לסעיף 145 הנוכחי לתקנון.

שרים וסגני שרים — לעניין זה אין בתקנון הכנסת התייחסות כלשהי, והוא מוסדר בעיקר ע"י כללים המחייבים שרים כחברי הממשלה, וסגניהם.

שרים מביאים לידי ביטוי את יזמת החקיקה שלהם, באמצעות הממשלה²⁴. הצעות חוק שהגישו כחברי הכנסת, בטרם היותם לשרים — מוקפאות.

סגני שרים חייבים אף הם להימנע מהגשתן של הצעות חוק פרטיות, ועליהם לחזור בהם מהצעות שהגישו בטרם היותם לסגני שרים. עם זאת, הם רשאים לבקש מהממשלה הסכמה להמשך הדיון בהצעות חוק כאלה²⁵.

אישור — הצעת חוק של חבר הכנסת טעונה אישור של יושב ראש הכנסת והסגנים²⁶. מהו היקף סמכותם שלא לאשר הצעה כזו? השאלה עלתה לראשונה בכנסת האחת עשרה, משלא אישרו היושב-ראש והסגנים שתי הצעות חוק של חבר הכנסת מ. כהנא "מאחר וכוללים בהם דברי גזענות שיש בהם עלבון, אשר מקומם לא יכירם בחוק, ומאחר שהם פוגעים בערכים שעליהם מושחתת מדינת ישראל ואופיה הדמוקרטי ובכבוד הכנסת". חבר הכנסת כהנא פנה לבית המשפט העליון²⁷, אשר קבע כי מטרת הבחינה ע"י יושב ראש הכנסת והסגנים היא להיות מנגנון של בקרה וסינון, אשר יעביר להנחה על שולחן הכנסת את אותן הצעות של חברי הכנסת, אשר מסגרת של חוק תואמת אותן.

בחינה זו משתרעת בראש וראשונה על עניינים שבצורה. האם הצעת החוק בנויה סעיפים סעיפים ואם ניסוחיה תואמים מסגרת של חוק. היושב-ראש והסגנים מוסמכים גם לבחון את תכנה של הצעת החוק. עליהם לבדוק, אם יש בה קביעת נורמה, להכדיל מקביעת עובדה. כן רשאים הם לבחון את סגנונה של ההצעה, שתואמת היא דברי חקיקה, ושאינו בה דברי גידופין, בלע ועלבון. אין הסמכות כוללת בחובה את הכוח שלא לאשר הצעת חוק בשל הסתייגות, ולו העזה ביותר, מתכנה²⁸.

בעקבות פסק דין זה תיקנה הכנסת את תקנונה, והוסיפה בו את ההוראה הבאה: "יושב ראש הכנסת והסגנים לא יאשרו הצעת חוק שהיא, לדעתם, גזענית במהותה, או שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי"²⁹. בהסתמך על תיקון זה פסלו יושב ראש הכנסת והסגנים חמש הצעות חוק של חברי הכנסת כהנא. שוב פנה חברי הכנסת כהנא לבית המשפט העליון³⁰, אשר פסק כי התקנון בלבד הוא שיצר את

24 אך יש מקרים בהם משרד ממשלתי או שר מעדיפים להעביר הצעת חוק שיזמו אל אחד מחברי הכנסת, אפילו מהאופוזיציה, על מנת שיגיש אותה כהצעת חוק פרטית, וזו תהפוך לחוק, בסיועם.

25 הנושא מוסדר בהרחבה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 21.473.

26 סעיף 134 (ב) לתקנון הכנסת.

27 בג"ץ 742/48 כהנא נ' יושב-ראש הכנסת ואח', פ"ד לט (4) 85.

28 אך ראה גם עמדתו של השופט ד' לוי, על פיה היתה ליושב-ראש הכנסת ולסגנים סמכות טבועה לנמנע הנחתה של הצעת חוק בווייה על שולחן הכנסת ולא לאפשר פתיחתו של הליך חקיקתי רגיל וסדיר בנושא גזעני (בג"ץ 669/85, 24/86, 131/86 כהנא נ' יושב-ראש הכנסת ואח', פ"ד מ (4) 393).

29 סעיף 134 (ג) לתקנון.

30 בג"ץ 131/86, 24/86, 669/85, 131/86 כהנא נ' יושב-ראש הכנסת ואח', פ"ד מ (4) 393.

זכותו של חבר הכנסת להיות יחם של הצעת חוק. אין מדובר על זכות שניתן להגדירה, לפי טיבה, כזכות יסוד. התקנון הוא שיוצר את הזכות והוא שקובע את תחומיה.

הדיון המוקדם — הצעת חוק פרטית עוברת שלב מוקדם הקרוי "דיון מוקדם" או "דיון טרומי"³¹. זהו שלב הדומה במהותו לדיון בהצעה לסדר היום של חבר הכנסת, דהיינו — האם ההצעה ראויה בכלל לדיון ולטיפול.

מועד הדיון המוקדם — המועד לדיון מוקדם בהצעת חוק פרטית, נקבע ע"י יושב ראש הכנסת והסגנים, תוך תיאום הזמן עם הממשלה, לא לפני עבור יומיים מהנחת ההצעה על שולחן הכנסת ולא יאוחר מ-45 ימים מהגשתה ליו"ר הכנסת, אלא אם ועדת הכנסת החליטה להקדים את הדיון או אם הסכימה להאריך את התקופה האמורה³². תקופה זו נועדה לאפשר בדיקת ההצעה ע"י משרדי הממשלה, וגביש עמדת הממשלה, אך גם כאן רשאית ועדת הכנסת לקבוע מועד מוקדם יותר³³. בתום 45 ימים, רשאי חבר הכנסת, במסגרת מכסת סיעתו, להעלות את הצעתו בכל עת שיחפוץ^{34,35}. נכללה הצעה בסדר היום, והמציע ביקש לדחות את הדיון בה³⁶, רשאי יושב ראש הכנסת לדחות את הדיון ל-60 יום, אלא אם ראה שיש הצדקה לבקשת הדחייה^{36א}.

הנוהל בדיון המוקדם — חבר הכנסת המציע מנמק את הצעתו במשך 10 דקות³⁷. התנגדה הממשלה להצעה, רשאי חבר הכנסת המציע להשיב במסגרת של 5 דקות, ומתקיימת הצבעה. תמכה הממשלה בהצעה או לא נקטה עמדה, רשאי אחד מחברי הכנסת להציע, במסגרת של 10 דקות, הסרת ההצעה מסדר היום³⁸.

העברה לוועדה — החליטה הכנסת להעביר את הצעת החוק לוועדה, תהיה קביעת

- 31 בעבר היתה מחלוקת בשאלה אם הדיון המוקדם הוא "שלב משלבי החקיקה" כאמור בסעיף 46 לחוק-יסוד: הכנסת, לפני שתוקן על-ידי חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 11), דהיינו — האם יש צורך ברוב של חברי הכנסת כבר בשלב זה, כדי לשנות הוראת חוק שמוותר לשנותה רק ברוב מיוחס. השאלה נדונה בבג"צים 142/89, 172/89 תנועת לאו"ר — לב אחד ורוח חדשה ואח' נ' יושב-ראש הכנסת ואח', פ"ד מד (3) 529, ובית המשפט העליון פסק כי הדיון המוקדם הוא שלב משלבי החקיקה. בעקבות כך תוקן סעיף 46, למפרע, מיום חקיקתו, ונקבע כי הרוב הדרוש לפי סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת יהא דרוש בקריאה הראשונה, השנייה והשלישית. כמו כן ניתן תשריר לכל החקיקה הטעונה רוב מיוחס, שעברה בדיון המוקדם ברוב רגיל בלבד.
- 32 סעיף 135 (א) לתקנון.
- 33 סעיף 135 (ב) לתקנון אשר נוסף ב-1987 קובע כי אם לא נקבע מועד לדיון כאמור בסעיף קטן (א), רשאית ועדת הכנסת, לבקשת חבר הכנסת המציע, ולאחר ששמעה את יושב-ראש הכנסת או את אחד מסגניו ואת נציג הממשלה, להחליט כי הדיון יתקיים תוך 14 ימים מההחלטה.
- 34 החלטת ועדת הכנסת מיום 18.2.85.
- 35 ואז עלולה להתעורר השאלה מה דינה של הצעה כזו, כאשר הצעת חוק דומה הוסרה מסדר היום, ראה בהמשך.
- 36 בדרך כלל נעשה הדבר כאשר המציע נוכח לדעת כי צפוי במליאת הכנסת רוב להסרת הצעתו מסדר היום.
- 36א החלטת ועדת הכנסת מיום 13.1.86.
- 37 או, במשך דקה אחת בלבד, ממקומו, כאשר הממשלה מסכימה להעברתה של הצעת החוק לוועדה, ואז הצעתו אינה מובאת בחשבון מכסת סיעתו.
- 38 סעיף 137 לתקנון.

הוועדה בהתאם לכללים החלים על העברתה של הצעת חוק ממשלתית לוועדה³⁹. הכנה לקריאה ראשונה — הוועדה מכינה את הצעת החוק לקריאה ראשונה, אך היא רשאית גם להגיע למסקנה כי ההצעה אינה ראויה להפוך לחוק, ולהציע לכנסת להסירה מסדר היום^{40, 41}. דחתה הכנסת הצעה זו, תובא הצעת החוק לקריאה ראשונה בנוסח שהביא המציע⁴².

הועברו לוועדה כמה הצעות חוק על נושא אחד, יכולה הוועדה להכין לקריאה ראשונה כל אחת מהן בנפרד, אך בדרך כלל נהוג להכין הצעת חוק אחת, אותה רואים כהצעה של כל מגישי הצעות החוק שהועברו לוועדה, ושמותיהם יופיעו על גבי ההצעה לפי סדר האלף-בית⁴³.

ההצעה מועברת לרשומות, ומתפרסמת בחוברת כחולה כהצעת חוק מטעם הוועדה שהכינה אותה.

חקיקה הצריכה תקציב — סעיף 39 לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה — 1985⁴⁴ קובע כי "הצעת חוק המוגשת לכנסת שבביצועה כרוכה הוצאה או התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, או שבביצועה כרוכה הפחתה של הכנסות המדינה, תצוין, בנוסח החוק המוצע או בדברי ההסבר לו, דרך המימון להוצאה או להפחתה". הוראה זו לא קוימה למעשה, לפחות בכל הנוגע להצעות חוק של חברי הכנסת⁴⁵. ניסיון למנוע השלמת חקיקתו של חוק⁴⁶ בשל כך, לא עלה יפה. בית המשפט העליון, לא התייחס כלל לטענתם של העותרים כי הליך החקיקה פגום, משום שהצעת החוק אינה מציינת את מקורות מימונה, בקבעו: "איננו רואים להתערב בהליכי החקיקה"⁴⁷.

רק בשלהי הכנסת השתים עשרה נוספו לתקנון, על פי הצעתם של חברי הכנסת שרה דורון ואברהם פורז, הוראות המטילות על ועדה המכינה הצעת חוק לקריאה ראשונה, להזמין לדייונייה את שר האוצר, כדי לברר אם חלות לגבי הצעת החוק הוראות סעיף 39 לחוק יסודות התקציב, ואם כן — לפעול כאמור באותו סעיף. כמו כן על הוועדה לפרט בדברי ההסבר להצעת החוק את הערכת המציע בדבר עלותו של החוק, את הערכת האוצר ואת הערכתם של גופים אחרים, כפי שהובאו בפניה⁴⁸.

- 39 סעיף 138 (א) לתקנון, המפנה לסעיף 117.
- 40 סעיף 138 (ב) לתקנון.
- 41 היו בוועדה דעות שקולות אם להכין את ההצעה לקריאה ראשונה או להציע לכנסת להסירה מסדר היום, תביא הוועדה את הצעת החוק לקריאה ראשונה בכנסת, בנוסח שהוגש על-ידי חבר הכנסת המציע — החלטת ועדת הכנסת מיום 19.2.80.
- 42 סעיף 139 (ב) לתקנון.
- 43 סעיף 140 לתקנון.
- 44 סעיף זה הוסף לחוק בשנת 1988 — ראה חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 4), תשמ"ח — 1988, ס"ח 58. ראה גם — ההגדרות המתייחסות לסעיף, בסעיף 32 לחוק.
- 45 על פי הוראתו של יושב-ראש הכנסת האחת עשרה, שלמה הלל.
- 46 חוק הסדרים במגזר החקלאי המשפחתי, התשנ"ב — 1992 (חוק גל), ס"ח 118.
- 47 בג"ץ 984/92 בנק לאומי לישראל ואח' נ' יושב-ראש הכנסת ואח'. פסק-הדין ניתן ביום 25.2.92. טרם פורסם.
- 48 סעיפים 138 א עד 138 ג לתקנון; י"פ תשנ"ב 2916.

קריאה ראשונה — הצעת חוק של חבר הכנסת שהונחה על שולחן הכנסת כדין, 48 שעות לפני הדיון המוקדם, אינה טעונה הנחה מחדש 48 שעות לפני הדיון בקריאה הראשונה.⁴⁹

את הדיון פותח ומסכם חבר הכנסת המציע, או חבר-כנסת אחר, אם ביקש זאת המציע.⁵⁰ אחרי הקריאה הראשונה חוזר החוק לוועדה שהכינה אותו, ואין למליאת הכנסת או לוועדת הכנסת סמכות להעבירו לוועדה אחרת, אך רשאי חבר הכנסת לפנות לוועדת הכנסת ולבקש כי תציע לכנסת להעביר את הצעת החוק לוועדה אחרת.⁵¹

קריאה שנייה ושלישית — המשך הדיון בהצעת החוק של חבר הכנסת, הוא כמו בהצעת חוק ממשלתית, בשינויים המחויבים.⁵²

זכותו של חבר הכנסת לחזור בו — עד גמר הדיון בוועדה לאחר הקריאה הראשונה, רשאי חבר הכנסת לחזור בו מהצעתו.⁵³

עיכוב הדיון בוועדה — יושב ראש ועדה הוא שקובע, בדרך כלל, את סדר יומה. לא אחת נוכח חבר הכנסת לדעת כי הצעתו תקועה בוועדה, ולא היה בידו להושיע.⁵⁴ ניסיון לערב בעניין את בית המשפט העליון, לא עלה יפה, אולי משום שלא הובא בפניו מקרה ראוי.⁵⁵

תקנון הכנסת אינו קוצב זמן לטיפול בהצעת חוק, אם כי הוא קובע כי "זכות קדימה תינתן לדיון בהצעות חוקים הכלולות בסדר היום"⁵⁶. עם זאת, מטיל התקנון על יושב ראש ועדה חובת דיווח ליושב ראש הכנסת, אם עברו ששה חודשים מיום שהצעת החוק הועברה לוועדה והוועדה לא החזירה את הצעת החוק לכנסת, וכן יעשה מדי פעם, אם עברו ששה חודשים נוספים.⁵⁷ יושב ראש הכנסת יעביר העתק מההודעה ליריעת ועדת הכנסת.⁵⁸ הוראה זו היא בבחינת הלכה ואין מורין כן. לפיכך, תוקן התקנון, על פי הצעתו של חבר-הכנסת א' רובינשטיין, ונוספה הוראה הקובעת כי אם הוועדה לא פעלה כאמור, רשאי חבר הכנסת לפנות אל ועדת הכנסת, ולבקש התערבותה. ועדת הכנסת רשאית לקצוב זמן נוסף לאותה ועדה על מנת שזו תביא את דיוניה לידי סיום והצבעה, ורשאית היא להעביר את הצעת החוק לוועדה אחרת, תוך קציבת זמן כאמור.⁵⁹

49 החלטת יושב-ראש הכנסת והסגנים מיום 12.1.60.

50 סעיף 139 (א) לתקנון.

51 סעיף 141 (ב) לתקנון.

52 סעיף 141 (א) לתקנון.

53 סעיף 142 (א) לתקנון. והשווה עם זכות הממשלה לחזור בה מהצעת חוק, כל עוד לא נתקבל החוק בקריאה השלישית.

54 תקנון הכנסת מאפשר אמנם הוספת הצעות לסדר היום בוועדה — סעיף 103 (א), ואפילו כינוסה של ישיבה דחופה — סעיף 98, אך בפועל יש קושי ביישומם של סעיפים אלה.

55 בג"ץ 161/89 ח"כ פורז ו"שינוי" נ' יושב-ראש ועדת הפנים. כמהלך הדיון בעתירה, ביום 21.2.89, חזר בו העותר מעתירתו ואף חויב בהוצאות.

56 סעיף 103 (ב) לתקנון.

57 סעיף 112 (א) לתקנון.

58 ועדת הכנסת היא המופקדת על תקנון הכנסת ועניינים הנובעים ממנו.

59 סעיף 112 (ג) ר' (ד) לתקנון.

הצעת חוק שהוסרה מסדר היום — אם החליטה הכנסת להסיר את הצעת החוק מסדר היום, או שחבר הכנסת עצמו חזר בו מהצעתו, לא תונח על שולחן הכנסת, באותו כנס של הכנסת⁶⁰, הצעת חוק שיושב ראש הכנסת קבע כי היא זהה או דומה לה בעיקרה, אלא אם ראה שחל בינתיים שינוי של ממש בנסיבות. קבע יושב ראש הכנסת כאמור, רשאי חבר הכנסת לערער תוך שבועיים בפני ועדת הכנסת. החליטה ועדת הכנסת שהצעת החוק אינה זהה או דומה בעיקרה להצעה הקודמת⁶¹, תונח ההצעה על שולחן הכנסת. נקבע שהצעת החוק היא זהה או דומה בעיקרה, לא רק שאין להניחה על שולחן הכנסת באותו כנס, אלא שגם משתונה, בכנס הבא, לא יתקיים הדיון המוקדם בה לפני עבור תקופה של ששה חודשים מהיום שההצעה הקודמת הוסרה מסדר היום, וימי הפגרה לא יבואו במניין התקופה האמורה⁶².

ניסוחו של הסעיף מעורר קשייה קשה — מה דינה של הצעת חוק שכבר הונחה על שולחן הכנסת, עוד לפני שהצעת החוק האחרת הוסרה מסדר היום. לשונו של הסעיף ברורה — הוא אוסר הנחתה של הצעה חדשה ואין הוא אוסר דיון בהצעה שכבר הונחה כדין על שולחן הכנסת קודם לכן. המחלוקת שהתעוררה בעניין זה עד היום נפתרה בדרך פרקטית, מבלי שתינתן בשאלה זו⁶³ החלטה ע"י ועדת הכנסת או ע"י בית-המשפט⁶⁴.

60 הכנסת מקיימת שני כנסים בשנה — ראה סעיף 31 לחוק-יסוד: הכנסת.

61 לפי לשונו של הסעיף, מוגבלת סמכותה של ועדת הכנסת לשאלה אם הצעת החוק זהה או דומה בעיקרה להצעה הקודמת, ואין לה סמכות לדון בשאלה אם "חל בינתיים שינוי של ממש בנסיבות"; ספק אם לכך היתה הכוונה. מכל מקום, טענה כזו לא הועלתה עדיין.

62 סעיף 143 לתקנון.

63 הבעיה נוצרה כתוצאה מהפער בין הוראות התקנון לבין הנהגה והנהל. על פי התקנון, יושב-ראש הכנסת הוא הקובע מתי תעלה לדיון הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת. כאשר נהגים כך, יש בסמכותו של יושב-ראש הכנסת לקבוע יום אחר לדיון בכל הצעות החוק הזהות או הדומות בעיקרן, כפי שנהג לעשות יושב-ראש הכנסת ישראל ישעיהו, ואז לא יכול להיווצר מצב שבו, אחרי שהצעה הוסרה מסדר היום, תימצא הצעה זהה שכבר הונחה וטרם נדונה. בפועל, על-פי החלטתה של ועדת הכנסת, יש לכל חבר הכנסת זכות, אחרי 45 ימים, לקבוע מתי תעלה הצעתו לדיון. כתוצאה מכך נוצר מצב שהתקנון אינו מתייחס אליו בכלל.

64 ביום 11.11.92 העלה ח"כ צחי הנגבי לדיון מוקדם הצעת חוק לתיקון פקי מניעת טרור, בנוסח הזהה להצעת חוק אחרת שהוגשה באותו יום ע"י חברי הכנסת דראושה ואלסאנע, ומתוך כוונה למנוע מהם את האפשרות להעלות את הצעתם שלהם לדיון. וכך אמר ח"כ הנגבי: "הגשתי הצעת חוק במטרה לפעול על פי תקנון הכנסת ולהרוג בעודו באיכו את הניסיון... לכפות על הבית הזה ועל ממשלת ישראל... רבותי חברי הכנסת, הצבעה לא תהיה כאן היום... מכיוון שאני אחזור בי קרוב לוודאי מהצעת... הקואליציה לא היתה מודעת למארכ שהיום יפיל אותה בפח... תקנון הכנסת קובע שאם הוסרה הצעה, או חזר בו המצביע מהצעתו, במשך חצי שנה מנועה הכנסת מלדון בהצעת חוק זהה או דומה בעיקרה".

אחר הדברים האלה, ביקשו חברי הכנסת דראושה ואלסאנע להעלות את הצעתם שלהם לדיון מוקדם, ויור הכנסת ביקש את חוות דעתו של המחבר. ואלה עיקרי חוות הדעת שנתתי:

1. סעי' 143(א) לתקנון הכנסת דן במקרה בו חבר הכנסת חזר בו מהצעתו בשלב שאחרי העברתה של הצעת החוק שלו לוועדה. אם הוא חזר בו מהצעתו לפני כן, אין בכך כדי למנוע מח"כ אחר להעלות לדיון את הצעתו שלו.

2. הצעת החוק של שני הח"כים האחרים כבר הונחה על שולחן הכנסת, ועל כן אין בסעיף 143 כדי למנוע מהם להביא את הצעתם לדיון מוקדם.

3. בין כך ובין כך, יכול יור הכנסת לקבוע כי "חל בינתיים שינוי של ממש בנסיבות". ח"כ

הקריאה הראשונה

הנחה על שולחן הכנסת — הצעת חוק מטעם הממשלה נמסרת ליושב ראש הכנסת והוא מניחה על שולחן הכנסת. הדין בהצעה לא ייערך אלא לאחר שההצעה היתה מונחת על שולחן הכנסת לפחות יומיים, אלא אם החליטה ועדת הכנסת, לבקשת הממשלה, להקדים את הדין⁶⁴ ("שחרור מחובת הנחה")⁶⁵.

מתי על הממשלה לפנות אל ועדת הכנסת? יש הגורסים כי אין היא יכולה לעשות כן, אלא לאחר שההצעה כבר הונחה על שולחן הכנסת⁶⁶. הדעה המקובלת היא כי הממשלה יכולה לפנות לוועדה כאשר יכולה היא להניח בפניה את נוסח החוק בו מבקשים להקדים את הדין⁶⁷.

דינה של הצעת חוק המוגשת מטעם ועדה — דומה⁶⁸.

אשר להצעת חוק פרטית — זו אינה טעונה הנחה של 48 שעות, אם הונחה כדין 48 שעות לפני הדין המוקדם בה⁶⁹.

הדין במליאה — השר או סגן השר מציג את החוק, ומתקיים ויכוח כללי במליאה על הצורך בחוק המוצע ועל עיקריו. הדין הוא בדרך כלל אישי⁷⁰. בסימום רשאי השר

הנגבי הגיש את הצעתו במכוון על מנת שחיפול ותפיל עמה הצעות חוק אחרות, ואילו חברי הכנסת דראושה ואלסאנע הגישו את הצעתם על מנת שתמומש ותעבור כחוק. יו"ר הכנסת קיבל את האמור בתוות דעתי והודיע לחברי הכנסת דראושה ואלסאנע כי הם רשאים להעלות את הצעתם לדין במועד הרצוי להם.

64 סעיף 113 לתקנון.

זהו המונח המקובל, והוא מטעה. אין שחרור מחובת הנחה. השחרור הוא מחובת המתנה. (א) ועדת הכנסת קיימה ביום 12.1.60 דין בשאלה זו ובסופו החליטה לא להיענות לבקשת הממשלה, ולהתכנס שנית לאחר שהחוק יונח על שולחן הכנסת, "מבלי לקבוע מסמרות או תקדים שאפשר לשחרר חוקים רק אחרי הנחתם על השולחן".

(ב) ביום 30.1.80 החליטה ועדת הכנסת לשחרר מחובת הנחה הצעת חוק שטרם הונחה על שולחן הכנסת. משהגיעה ההצעה לדין במליאה, טען ח"כ ת' טובי, כי "לוועדת הכנסת לא היתה רשות לדין בבקשת הממשלה לפני שהצעת החוק הונחה". היושב-ראש, ש' ארבלי אלמזלינו, קיבלה טענה זו והחליטה, על אף טיעוניהם הנוגדים של השר מ' נסים ו-ח"כ ח' קורפו, שלא לקיים דין בהצעת החוק (ד"כ 88 (תש"מ) 1668). על החלטה זו לא הוגש ערעור לוועדת הפירושים.

(ג) על פי הצעת המחבר, הועלה הנושא לדין עקרוני בוועדת הכנסת ביום 23.6.80. דין זה לא סוכם.

67 בדרך כלל מבקשת הוועדה כי תהיה בפניה חוברת כחולה, אך לעתים היא מסתפקת בנוסח שמציגה הממשלה ובצהרה כי זהו הנוסח שיונח בפועל.

68 בתקנון הכנסת אין הוראה כלשהי בקשר להצעת חוק מטעם ועדה. בית המשפט העליון לא ראה מניעה לכך שוועדת הכנסת תחליט להקדים את הדין בהצעת חוק מטעם ועדה, על פי בקשתה של הוועדה — בג"ץ 410/91 עורכת-דין ליסה בלום ואח' נ' יושב-ראש הכנסת ואח', פ"ד מו (2) 201.

69 החלטת יושב-ראש הכנסת והסגנים מיום 12.1.60.

70 בדין אישי רשאי כל ח"כ להשתתף ויושב-ראש הישיבה קובע את הזמן המוקצב לכל נואם. היפוכו — דין סיעתי, בו קובעת ועדת הכנסת את מכסת הזמן לכל סיעה, וזו מחלקת את המכסה בין חבריה.

להשיב או לבקש דחיית תשובתו (וכמובן – דחיית ההצבעה). הקריאה הראשונה מסתיימת בהצבעה בעד ההעברה של הצעת החוק לוועדה מועדות הכנסת או נגד ההעברה.⁷¹

הצעות חוק מקבילות – כאשר הצעת החוק שהגישה הממשלה, מקבילה להצעת חוק של חבר הכנסת, שוועדה העבירה לקריאה ראשונה, ייפתח הדיון בקריאה הראשונה ע"י שני המציעים, לפי סדר שייקבע ביניהם, ובאין הסכם – ע"י היו"ר.⁷² קביעת הוועדה – סעיף 13 לתקנון הכנסת קובע את תחומי סמכויותיהן של הוועדות. בדרך כלל מעבירה המליאה את הצעת החוק לוועדה שהנושא הוא בתחום סמכותה. אך קיימים מקרים בהם הדבר אינו ברור או שיש עניין להעביר הצעת חוק לוועדה מסוימת דווקא. לכן, אם הועלו במליאה הצעות שונות או שלא הוצעה ועדה מסוימת, מועברת ההצעה לוועדת הכנסת, וזו קובעת את הוועדה שתדון בהצעת החוק.⁷³ הוראה זו אינה חלה על הצעת חוק של חבר הכנסת, אותה יש להעביר לוועדה שהכינה אותה לקריאה ראשונה.⁷⁴

הועברה הצעה לוועדה, והגיעה הוועדה למסקנה כי מן הראוי שהטיפול בהצעה יועבר לוועדה אחרת, יביא יושב ראש הוועדה את הדבר לפני ועדת הכנסת, ואם זו ראתה שיש מקום להעביר את ההצעה לוועדה אחרת, עליה להביא את הצעתה לאישור הכנסת.⁷⁴

בשנים האחרונות נוהגת הממשלה להגיש מדי שנה הצעת חוק הסדרים במשק המדינה, הכוללת תיקונים לחוקים השייכים לוועדות שונות.⁷⁵ והצעות חוק אלה מועברות לוועדת הכספים. חברי כנסת רבים, ובעיקר יושבי ראש הוועדות שהחוקים בהם מדובר הם בתחום סמכותם, הביעו תרעומת על כך ואף דרשו כי הצעת החוק תפוצל בין הוועדות השונות. ואולם, מבחינת תקנון הכנסת, אפשרות כזו אינה קיימת. הצעת תיקון לתקנון שהגישה בענין זה ח"כ אורה נמיר, יו"ר ועדת העבודה והרווחה בכנסת השתיים-עשרה, לא אומצה ע"י ועדת הכנסת.

71 סעיף 115 לתקנון.

72 סעיף 144 לתקנון.

73 סעיף 117 לתקנון.

74 רזאת בהתאם להוראות סעיף 141 (ב) לתקנון – החלטת ועדת הפירושים מיום 28.10.91.

75 סעיף 118 (ג) לתקנון.

76 כך, למשל, הצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יערי התקציב), התשנ"ג – 1992 (הצ"ח התשנ"ג, עמ' 20) שהועברה לוועדת הכספים, כוללת תיקונים ל-20 חוקים שהם בתחום סמכותן של חמש ועדות שונות. בעקבות פניה של יו"ר ועדת הפנים, הוצעה ועדת הכנסת, כי ועדת הכספים תעביר את אחד החוקים לדיון בוועדת הפנים וזו תעביר את הנוסח שגיבשה אל ועדת הכספים להמשך הליך החקיקה הפורמלי, וכך נעשה.

הכנת החוק לקריאה שנייה ושלישית

הדיון בוועדה מתחיל לאחר שהצעת החוק מועברת אליה על ידי הכנסת⁷⁵. ואולם, בדיונים על חוק התקציב, קובעת ועדת הכנסת סדרי דיון מיוחדים⁷⁶ ומסמיכה את ועדת הכספים לפתוח בדיוניה להכנת חוק התקציב לקריאה שנייה ושלישית, כבר עם גמר נאומו של שר האוצר, במקביל להמשך הדיון בקריאה הראשונה במליאה.

הוועדה דנה בהצעת החוק בהשתתפות נציגי המשרדים הממשלתיים והרשויות הממלכתיות הנוגעים בדבר, יוציאהם המשפטיים, ונציגי היועץ המשפטי לממשלה⁷⁷. הוועדה רשאית להזמין לדיוניה⁷⁸ מומחה לשאלה שבה היא דנה וכן כל אדם או בא כוח של גוף או חוג מסוים, שיש לו עניין בשאלה שהוועדה דנה בה, ולשמוע את דעתו⁷⁹. רצוי שהוועדה תשמע את הנוגעים בדבר העלולים להיפגע מהחקיקה, אך אין מדובר בחובה שאי קיומה פוגע במהלך החקיקה⁸⁰.

תיקוני ההצעה — הוועדה רשאית להכניס תיקונים להצעת החוק ככל שייראה לה, ובלבד שתיקונים אלה לא יחרגו מגדר הנושא של הצעת החוק. כשהצעת החוק היא תיקון לחוק קיים, יכולה הוועדה לתקן באותו חוק גם סעיפים שאינם נזכרים בהצעת החוק⁸¹. כן יכולה הוועדה לתקן חוקים אחרים שלא נזכרו כלל בהצעת החוק.

חריגה מגדר הנושא — חבר הוועדה או נציג הממשלה יכול לטעון שתיקון אשר הוצע בוועדה, חורג מגדר הנושא של הצעת החוק ("נושא חדש")⁸². טענה זו יכולה

75 סעיף 118 (א) לתקנון.

76 בתוקף סמכותה על פי סעיף 131 לתקנון.

77 סעיף 118 (ב) לתקנון: "היועץ המשפטי לממשלה, סגניו ועוזריו, והיועצים המשפטיים למשרדי הממשלה יעמדו לרשות הוועדה ולרשות כל אחד מחבריה לכל עזרה שתידרש מהם בניסוח החוק, ההצעות וההסתייגויות". כיום יש לכל אחת מהוועדות יועץ משפטי משלה (הגם שהוא משותף לכמה ועדות), עובדה שאינה באה לידי ביטוי בתקנון, וחלק, אם לא עיקר, מפעולות העזרה הנ"ל, מוטל עליו.

78 בדרך כלל, ולא רק כשמדובר בחקיקה.

79 סעיף 106 לתקנון.

80 השאלה נדונה בבג"ץ Nimrodi Land Development Ltd. 275/89 נ' יושבראש הכנסת ואח', פ"ד מה (3) 154. מדובר בהצעת חוק ניירות ערך (הוראת שעה), התש"ן — 1989 שנדונה בוועדת הכספים, וזו הכניסה בה, בין היתר, הוראה בדבר תחולה למפרע שמטרתה, לדעת העותרות, למנוע מהן הנפקה שניתן עליה אישור הרשויות. טענתן היא כי לא ניתנה להן הזדמנות להופיע ולטעון בפני הוועדה, ולהשיב על טענות נציגי הכנסת שהופיעו וטענו בפני הוועדה. בבג"ץ פסק כי אין מוטלת על הכנסת חובת שמיעה אינדיבידואלית של גורמים המעוניינים בתהליך החקיקה. הטלת חובת שמיעה כזו היתה משבשת את הליך החקיקה. הכנסת שומעת גורמים מעוניינים, אך זאת לא בדרך של שמיעה "אינדיבידואלית", אלא בדרך של שמיעה "מוסדית", הנובעת מעצם המבנה של הכנסת, המורכבת מחברי כנסת המייצגים קשת של השקפות ודעות. בחקיקתו של כל חוק באים לידי ביטוי השקפות אלה, ובכך ניתן ביטוי — ולו כללי — לעקרונות השמיעה. סעיף 106 לתקנון מעניק סמכות לוועדה לעשות שימוש בשיקול דעתה, ויפה תעשה הוועדה אם במקרים מתאימים תשמע את הנוגעים הנפגעים מהחקיקה, אך מכאן ועד להטלת חובה שאי קיומה פוגע במהלך החקיקה — הדרך רחוקה.

81 סעיף 119 לתקנון.

82 סעיף 120 לתקנון.

להיטען כל עוד הצעת החוק נדונה בוועדה, והטוען אותה אינו מוגבל רק לשלב הדיון באותה הצעת תיקון⁸³. יושב ראש הוועדה יביא טענה זו בפני ועדת הכנסת, אשר חייבת לדון בה כסעיף ראשון בישיבתה הראשונה. אם ועדת הכנסת מחליטה שזו חריגה מגדר הנושא, לא רק שאי אפשר לכלול אותה בהצעת החוק, אלא גם אי אפשר להביא אותה למליאת הכנסת בתור הסתייגות⁸⁴.

חלוקה ומיזוג של הצעות חוק — ניתן לחלק הצעת חוק, למזג הצעות חוק, או להביא רק חלק מהצעת חוק לקריאה שנייה ושלישית, הכול על פי כללים הקבועים בתקנון⁸⁵. גרסאות שונות והסתייגויות — היו הקולות בוועדה שקולים לכל אחת משתי גרסאות לסעיף מסוים, תביא הוועדה שתי גרסאות להצבעה בקריאה שנייה⁸⁶.

מצייע⁸⁷ שהצעתו לא זכתה לרוב בוועדה, רשאי להגיש הסתייגות. ההסתייגות אינה יכולה לשלול את עצם החוק⁸⁸. יש המאפשרים הגשת הסתייגויות גם אם לא הועלו ולא נדונו בוועדה. אין לעניין זה הוראה חד משמעית בתקנון או בהחלטה של ועדת הכנסת, אך המחבר בדעה שהדבר אינו מותר⁸⁹. לעומת זאת, קיימת הוראה ברורה, שאין להרשות הוספת הסתייגות לאחר שהחוק וההסתייגויות כבר הונחו על שולחן הכנסת⁹⁰. חובת ההחזרה לקריאה שנייה — אין לוועדה סמכות להחליט שלא להעביר הצעת חוק למליאת הכנסת לקריאה שנייה ולקריאה שלישית⁹¹.

83 החלטת ועדת הכנסת מיום 23.2.82.

84 מעשה שאירע ב-1991 בהצעת חוק לתיקון סעיף 71 בפקודת התעבורה, שבאה להקנות לשר התחבורה סמכות לאסור הפעלת אוטובוס ציבורי בימי מנוחה. ח"כ ח' אורון ואח' הוסיפו הסתייגויות, על פיהן יישלל משרים, ראשי ערים וכו', רכב השרד שלהם, אם ישתמשו בו בימי מנוחה. איש בוועדה לא טען לחריגה מגדר הנושא, וההסתייגויות הובאו לקריאה שנייה במליאת הכנסת והתקבלו. משרתה הממשלה כן, חזרה בה מהצעת החוק, לפני הקריאה השלישית. לאחר מכן הוגשה הצעת החוק מחדש ומשנדונה שנית בוועדה, טען הפעם יושב-ראש הוועדה כי ההצעות הן חריגה מגדר הנושא, וועדת הכנסת פסקה כי, אכן, כך הוא, וההסתייגויות לא צורפו להצעת החוק.

85 סעיפים 121 ו-122 לתקנון.

86 סעיף 123 (ב) לתקנון.

87 חבר הוועדה; חבר הכנסת שאינו חבר הוועדה — אם הוועדה אישרה זאת; נציג הממשלה.

88 סעיף 123 (ג) לתקנון.

89 ואלה נימוקיו:

א. סעיף 104 לתקנון קובע כי חבר הכנסת שאיננו חבר הוועדה, שהציע הצעה בעניין בו דנה הוועדה, רשאי להסתייג, באישור הוועדה, "במקרה שהצעתו לא נתקבלה בוועדה". דין דומה ("במקרה שהצעתו לא נתקבלה בוועדה") צריך לחול גם על הסתייגויות חברי הוועדה ונציגי הממשלה;

ב. מן הראוי כי הצעה תובא לדיון של ממש בוועדה כדי לשכנע או להשתכנע או להגיע להצעת פשרה. צירוף הסתייגות שלא נדונה, אינו מאפשר זאת;

ג. צירוף הסתייגות שלא היתה לנגד עיניהם של חברי הוועדה, בעת הדיון בוועדה, אינו מאפשר להם לטעון כי ההסתייגות חורגת מגדר הנושא של הצעת החוק או שהיא שוללת את עצם החוק.

90 החלטת ועדת הכנסת מיום 17.8.54.

91 החלטת ועדת הכנסת מיום 15.1.79, המסתמכת על הוראת סעיף 123 (א) לתקנון אשר קובעת: "סיימה הוועדה את דיוניה בהצעת החוק, תחזירה לכנסת לקריאה שנייה בנוסח שאישרה לכך".

חידוש הדיון בוועדה — הוועדה רשאית לחדש את דיוניה בהצעת החוק גם לאחר שהונחה על שולחן הכנסת, וכל עוד לא החלה הקריאה השנייה^{92,93}.

הקריאה השנייה

תנאי להנחה — לאחרונה הציעה הממשלה^{93א} כי הצעת חוק הכוללת הוראה שביצועה כרוך בהוצאה מתקציב המדינה בסכום העולה על 100 אלף ש"ח, לא תונח על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית, אלא אם כן התקיימו תנאים מסוימים (ההוצאה תוקצבה במלואה וכיו"ב)^{93ב}. הצעת החוק הכוללת הוראה זו, עברה קריאה ראשונה, אך הסעיף לא אושר בוועדה ולא נכלל בחוק שהתקבל^{93ג}.

הנחה לקריאה שנייה ושלישית — הקריאה השנייה תיערך למחרת ההנחה על שולחן הכנסת או באחת הישיבות לאחר מכן, אלא אם החליטה ועדת הכנסת להתיר את הקריאה ביום ההנחה⁹⁴. מה פירוש "באחת הישיבות לאחר מכן"? שאלה זו הועלתה בפני בית המשפט העליון⁹⁵, אך לא הוכרעה, מכיוון שהעותרים ויושב-ראש הכנסת הגיעו לכלל הסכמה בדבר המועד בו תובא הצעת החוק לדיון ולהצבעה בקריאה השנייה והשלישית⁹⁶.

92 סעיף 124 לתקנון.

93 מעשה בהצעת חוק ייסוד: משק המדינה (תיקון מס' 4), שהוכנה לקריאה שנייה, הונחה על שולחן הכנסת, אך לא הוכללה בסדר היום. יוזמי ההצעה, חברי הכנסת א' פורז ו-ש' וייס, עתרו לבית המשפט העליון (בג"ץ 5711/91) נגד יושב-ראש הכנסת ונגד יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט. לבית המשפט הוגשה הודעה ובקשה למתן פסק דין בהסכמה, לפיה תובא הצעת החוק לדיון ולהצבעה בקריאה שנייה ושלישית במועד שהוסכם עליו. יום לפני המועד שנקבע לדיון במליאה, כינס יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט את הוועדה, וזו החליטה, על פי הצעתו, לחדש את דיוניה בהצעת החוק. יושב-ראש הוועדה הודיע על כך ליושב-ראש הכנסת וסגן היושב-ראש הודיע על כך במליאה, ולא קיים את הדיון. שוב עתרו חברי הכנסת וייס ופורז לבית המשפט העליון. יושב-ראש ועדת החוקה, ח"כ אוריאל לין, טען כי ההודעה לבג"ץ ניתנה שלא על דעתו, ובג"ץ אינו יכול למנוע מוועדה של הכנסת לפעול על פי סמכויותיה. בג"ץ קבע כי יושב-ראש ועדת החוקה היה צד להליכים והוא היה מודע לפסק הדיון ולתוכנו. פסק הדיון חייב אותו כמו את יושב-ראש הכנסת, והוא לא יכול היה לנקוט פעולה שתמנע את העלאת ההצעה לדיון במליאה.

94 סעיף 2 בהצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג — 1992, הצ"ח התשנ"ב, עמ' 2.

95 ר' "חקיקה הצריכה תקציב", הקטע הכולל את ההערות (44)–(48).

96 ס"ח התשנ"ג, עמ' 10.

94 סעיף 125 לתקנון.

95 בג"ץ 5711/91 חה"כ פורז ו-ש' וייס נ' יושב-ראש הכנסת ויושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, פ"ד מו(1) 299. מדובר בהצעת חוק ייסוד: משק המדינה (תיקון מס' 4), שהונחה על שולחן הכנסת ביום 15.7.91, ולא הועלתה לדיון עד ליום הגשתה של העתירה — 28.10.91.

96 ביום 12.12.91, הוגשה לבית המשפט הודעה ובקשה למתן פסק-דין בהסכמה, לפיו יביא יושב-ראש הכנסת את הצעת החוק לדיון ולהצבעה ביום 18.12.91. יושב-ראש הכנסת אכן כלל את הנושא בסדר היום של אותו יום, אך יושב-ראש ועדת החוקה פעל למניעת העלתה של ההצעה לדיון באותו יום — ראה הערה (93).

הדיון מתחיל בהרצאה מטעם הוועדה, בה מסביר יושב-ראש הוועדה⁹⁷ את עיקרי החוק המובא לכנסת והשינויים שהוכנסו בהצעת החוק המקורית. נערכת הצבעה על סעיפי החוק, אחד אחד^{97א}. על סעיפים רצופים שלא נרשמה להם הסתייגות, אפשר גם להצביע במרוכז, אם לא היתה דרישה אחרת של חבר-הכנסת. נרשמה הסתייגות לסעיף מסוים, יקבל המסתייג חמש דקות להנמקת הסתייגותו⁹⁸. יושב-ראש הישיבה רשאי, בהסכמת המסתייג ובהסכמת יושב-ראש הוועדה, לרכז את הנמקת ההסתייגות ולקיים את ההצבעות בסוף הדיון. יושב-ראש הוועדה רשאי להשיב למסתייגים. הממשלה רשאית ליטול את רשות הדיבור בכל שלב של הדיון⁹⁹. תחילה מצביעים על הצעת המסתייג¹⁰⁰, ואם היא מתקבלת, מצביעים על הסעיף בנוסח ההסתייגות. אם אינה מתקבלת, מצביעים על הסעיף בנוסח הוועדה¹⁰¹.

בכל שלב של הדיון בקריאה השנייה, רשאית הכנסת, לפי הצעת הממשלה או יושב-ראש הוועדה, להטיל על הוועדה לחזור ולדון בהצעת החוק כולה או בשאלה שהכנסת תפרש בהחלטתה¹⁰². הוחזר לוועדה סעיף מסוים בלבד, אין להביא הסתייגות שאינה נובעת מסעיף זה¹⁰³.

הקריאה השלישית

בתום ההצבעה בכל סעיפי החוק, תתקיים מיד הקריאה השלישית, בה תצביע הכנסת, ללא דיון נוסף, על הנוסח הסופי של החוק כולו¹⁰⁴. אם התקבלה הסתייגות בקריאה השנייה, או שהוצבע בה על גרסאות שונות לסעיף אחד, הכלל הוא שיש לדחות את ההצבעה בשבוע אחד, והחוק חוזר לוועדה על מנת שתכניס בו את שינויי הנוסח המחויבים בעקבות ההסתייגות או הגרסה שנתקבלה¹⁰⁵. היוצא מן הכלל, על פי התקנון, הוא שהממשלה, או יושב-ראש הוועדה בשם הוועדה¹⁰⁶, רשאים לבקש במקרים

97 או חבר הוועדה שנתמנה לכך על ידיו, או, בהעדר יושב-ראש הוועדה — חבר הוועדה שנתמנה לכך על ידיו.

97א בדרך זו ניתן להפיל סעיף גם אם לא נרשמה לגביו הסתייגות, כפי שאירע בהצבעה שנערכה ביום 18.1.93 לסעיף 3 בהצעת חוק הסדרים במשק המדינה (היטלים וארנונה) (תיקון מס' 3), התשנ"ג — 1993.

98 ואם היו לו כמה הסתייגויות לסעיף אחד, יקבל 5 דקות להנמקת כל אחת מהן, כפי שנובע מהחלטת ועדת הפירושים, ראה הערה (100).

99 סעיף 126 לתקנון.

100 ואם קיימות הסתייגויות שונות לסעיף אחד, מתקיימת הצבעה נפרדת על כל הסתייגות — החלטת ועדת הפירושים מיום 15.1.90.

101 סעיף 128 לתקנון.

102 סעיף 127(א) לתקנון.

103 החלטת ועדת הכנסת מיום 28.7.53.

104 סעיף 129 לתקנון.

105 סעיף 130(א) לתקנון.

106 (א) שאלה היא אם יושב-ראש הוועדה אכן פונה בשם הוועדה, מבלי שזו קיבלה החלטה מפורשת על כך. לדעת המחבר, מן הראוי, במקרים בהם הבאה מיידית של חוק לקריאה

מיוחדים שההצבעה בקריאה השלישית תתקיים מיד¹⁰⁷. בפועל, זה מה שקורה בדרך כלל.

חזרה מהצעת חוק

זכותו של חבר הכנסת לחזור בו — עד גמר הדיון בוועדה לאחר הקריאה הראשונה, רשאי חבר הכנסת המציע לחזור בו מהצעתו¹⁰⁸.
זכותה של הממשלה לחזור בה — כל עוד לא נתקבל החוק בקריאה השלישית, רשאית הממשלה לחזור בה מהצעת החוק¹⁰⁹. עשתה כן — אין היא רשאית להביא באותו מושב של הכנסת הצעת חוק אחרת באותו נושא, אלא באישור ועדת הכנסת. ואולם רשאית היא לחזור בה מהחזרת החוק¹¹⁰.

רציפות הדיון בין כנסת לכנסת

ככלל, אין רציפות בין כנסת לכנסת, והיה צורך בחקיקת חוק מיוחד שיאפשר לכנסת נכנסת להמשיך בהליך חקיקה בו החלה כנסת יוצאת. חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, תשכ"ה — 1964¹¹¹, הוחלף ע"י חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, תשנ"ג — 1993¹¹¹, אשר קובע בעניין זה כדלקמן:

א. הצעת חוק שכנסת יוצאת העבירה לאחר קריאה ראשונה לאחת מוועדותיה, רשאית ממשלה שנתכוננה בכנסת הנכנסת¹¹² להודיע במליאת הכנסת על רצונה שיחול עליה דין רציפות.

ב. הצעת חוק שהציעה ועדה של הכנסת או שהציע חבר הכנסת, ושכנסת יוצאת העבירה לאחר קריאה ראשונה לאחת מוועדותיה, רשאית אותה ועדה, ואם אין ועדה כזו

שלישית עלולה לגרום לקבלת נוסח משובש, כי הוועדה תחליט מראש מהן ההסתייגויות או הגרסאות שקבלתן אינה מחייבת החזרת החוק לוועדה, ותסמיך את יושב־ראש הוועדה בהתאם.

(ב) מה הדין כאשר יושב־ראש הוועדה מבקש הצבעה מיידית, ואילו נציג הממשלה (שר או סגן שר) מבקש החזרת החוק לוועדה (או להיפך)? ביום 16.7.91 פסק יושב־ראש הישיבה ח"כ מ' וירשובסקי כי יש להיענות לבקשת הממשלה, על סמך הטענה כי יושב־ראש הוועדה יכול לבקש הצבעה מיידית רק בשמה של הממשלה, ודחה את הקריאה השלישית (ד"כ 122 (תשנ"א) 5077). על החלטתו זו לא הוגש ערעור לוועדת הפירושים.

107 סעיף 130 (ב) לתקנון. כך גם רשאים הממשלה או יושב־ראש הוועדה לבקש שהקריאה השלישית תידחה לשבוע נוסף.

108 סעיף 142 לתקנון.

109 התחילה הקריאה השנייה, לא תימסר הודעה על החזרה, אלא לאחר שתופסק הקריאה לפי דרישת הממשלה — סעיף 132 לתקנון.

110 סעיף 133 לתקנון.

111 ס"ח תשכ"ה 2.

111א ס"ח תשנ"ג 60.

112 ודוק, לא נאמר "הממשלה". רק הממשלה החדשה מוסמכת לעשות כן.

או שאין היא מוסמכת עוד לאותו עניין, הוועדה שהצעת החוק היא בתחום ענייניה, להודיע במליאת הכנסת הנכנסת על רצונה שיחול עליה דין רציפות. הודעת הוועדה תימסר לאחר שניתנה לממשלה הודעה על הדיון בוועדה, לפחות 21 ימים לפני מועד הדיון; הממשלה רשאית לבקש ארכה נוספת וכן רשאית היא להסכים לקיצור התקופה. ג. הודעה כאמור לגבי הצעת חוק שהציע חבר הכנסת היוצאת, לא תימסר אלא אם כן אותו חבר כנסת מכהן בכנסת הנכנסת ונתן את הסכמתו לכך.

ד. הודיעו הממשלה או ועדה של הכנסת כאמור, רשאית כל סיעה להציע תוך שבועיים שדין הרציפות לא יחול על הצעת החוק, וכן רשאית הממשלה להציע כאמור, לגבי הודעה של ועדה. הוגשה הצעה כזאת, ימקה אחד מחברי הסיעה או הממשלה, לפי העניין. הממשלה או הוועדה, לפי העניין, ישיבו והכנסת תצביע על ההצעה. ה. לא הוצעה הצעה כאמור, יודיע יושב ראש הכנסת על כך בכנסת, והכנסת תצביע, ללא דיון, אם להחיל רציפות.

ו. החליטה הכנסת להחיל רציפות, תמשיך הכנסת הנכנסת לדון בהצעת החוק מן השלב שאליה הגיעה הכנסת היוצאת ותנהג בדיונים שנתקיימו בכנסת היוצאת כאילו היו אלה דיונים שלה.

תיקון טעות

נפלה טעות בנוסח של חוק כפי שנתקבל בכנסת, וקבעה הוועדה שהחוק היה בטיפולה¹¹³, לפי הצעת שר המשפטים, וכי הטעות היא לשונית-טכנית, פליטת קולמוס, השמטה מקרית, טעות הדפסה, שיבוש של העתקה וכיוצא באלה, תביא הוועדה הצעת תיקון בפני מליאת הכנסת והמליאה רשאית, בהחלטה, לתקן את הטעות¹¹⁴. אם הטעות שנפלה היא בנוסח של חוק תקציבי, יש צורך בהצעה של שר המשפטים רק אם נפלה כבר בהצעת החוק. בכל מקרה אחר, רשאית ועדת הכספים להביא בפני מליאת הכנסת הצעת תיקון ביומתה היא¹¹⁵.

הרוב הנדרש

סעיף 25 לחוק יסוד: הכנסת קובע כי "הכנסת תחליט ברוב דעות של המשתתפים בהצבעה, כשהנמנעים אינם באים במניין..." זה אמור הן לגבי המליאה והן לגבי הוועדות.

ואולם, קיימים כמה חוקים בהם מצויה הוראה הדרושת רוב מיוחס, והידועה בהן היא הוראת סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת שעניינו "שיטת הבחירות". הסעיף קובע כי אין

113 ואם ועדה זו אינה קיימת עוד — הוועדה שהחוק נמצא בתחום עניינה, ובאין ועדה כזאת — הוועדה שקבעה ועדת הכנסת.

114 סעיף 10א לחוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט (מס' 12), תשכ"ט — 1969, ס"ח 42.

115 סעיף 49א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה — 1985. ח"ת תשנ"א 7.

לשנותו אלא ברוב של חברי הכנסת. השנוי לא חייב להיות מפורש, ודי בכך שהוא משתמע. הרוב המיוחס נדרש בכל אחת משלוש הקריאות¹¹⁶, ואין הוא נדרש בדיון המוקדם¹¹⁷.

במספר פסקי דין, שהראשון בהם הוא בג"ץ ברגמן¹¹⁸, נפסלו הוראות חוק שיש בהן הפרה של עקרון השוויון, ואשר נחקקו ברוב רגיל ולא ברוב מיוחס. עתירות נוספות בהן הועלו טענות אחרות כנגד חוקים שפגעו בעקרון השוויון — נדחו¹¹⁹. בפסק-דין ברגמן השאיר בית המשפט העליון בצריך עיון את השאלה אם כשירותו המשפטית של דבר חוק היא עניין שפיט, וזאת מכיוון שהיועץ המשפטי לממשלה הודיע כי אינו נוקט עמדה בשאלה זו. בינתיים התקיימו משפטים כה רבים בסוגיה זו, עד שנראה כי שאלת השפיטות אינה נתונה כיום במחלוקת כלשהי¹²⁰.

רואים אננו, אפוא, כי יש חשיבות לספירת הקולות בכל אחת מההצעות, וכבר אירע שחוק אשר נתקבל בקריאה הראשונה, מבלי שנספרו הקולות, הוחזר פעם נוספת להצבעה¹²¹.

התערבות בג"ץ בהליכי החקיקה

לבית המשפט העליון הוגשו עתירות מספר, בהן נתבקש להתערב בהליך החקיקה של הכנסת. היו פניות בהן נטען כי יש בהליך החקיקה משום התערבות בהליך שיפוטי תלוי

116 סעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת.

117 ראה הערה (31).

118 בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר ומבקר המדינה, פ"ד כג (1) 693; בג"ץ 246/81, 260/81 אגודת דרך ארץ נ' רשות השידור, פ"ד לה (4) 1; בג"ץ 141/82 ח"כ רובינשטיין נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לו (3) 141; בג"ץ 142/89, 172/89 תנועת לאו"ר, צומת ואח' נ' יושב-ראש הכנסת ואח', פ"ד מד (3) 529.

119 כך, למשל, נדחתה הטענה כי שינוי של סעיף 4, חייב להיעשות בדרך של חקיקת חוק-יסוד דווקא — בג"ץ 148/73 קניאל נ' שר המשפטים, פ"ד כז (1) 794; בג"ץ 60/77 רסלר נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד לא (2) 556. כן נדחתה הטענה כי יש לפסול חקיקה הפוגעת בעקרון השוויון, אף אם נחקקה ברוב מיוחס, כנדרש, משום שהיא עומדת בסתירה לעקרונות היסוד של השיטה — בג"ץ 142/89, 172/89 תנועת לאו"ר, צומת ואח' נ' יושב-ראש הכנסת ואח', פ"ד מד (3) 529; בג"ץ 410/91 עורכת-דין ליסה בלום ואח' נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מו(2) 201.

120 וראה דברי השופט ש' לין, בבג"ץ רובינשטיין, לעיל הערה 18, כע' 148: "... ככל שהולך ורב מספר המקרים, שבהם דן בית משפט זה בעתירות בעלות משמעות קונסטיטוציונית מהסוג האמור לגופו, כן פוחת והולך הפיכוי, שבית משפט זה ימשוך את ידו מהדין בהן, גם כשהיועץ המשפטי לממשלה יראה בעתיד לעורר "שאלות כאלה ושאלות דומות להן..."

121 המדובר בחוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 10). בפני בית המשפט העליון נטען כי לא הוכח שהחוק נתקבל בקריאה הראשונה ברוב של חברי הכנסת, והבאת ההחלטה להצבעה חוזרת, אינה מרפאת פגם זה. בית המשפט פסק כי הצעה שקיבלה רוב מבלי שנספרו הקולות, ובשל כך לא נתבחר מהו שיעורו של הרוב, נתונה ליושב-ראש הסמכות (הטבעית) להורות על ספירה חוזרת, במהלך הישיבה או כסמוך מייד לאחר מכן — בג"ץ 410/91 עורכת-דין ליסה בלום ואח' נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מו(2) 201.

ועומד¹²², והיו כאלה בהן הועלו נימוקים חוקתיים שהצדיקו, לדעת העותרים, מניעת השלמתו של הליך החקיקה¹²³. הצד השווה שבכולן הוא שהן נידחו על-ידי בית המשפט העליון, תוך קביעה ברורה כי לא יתערב בהליך החקיקה¹²⁴.

הליכי החקיקה מתחילים, לדעת בית המשפט העליון, כבר בעצם הגשתה של הצעת חוק ממשלתית לכנסת¹²⁴. בבג"ץ ישיבת תומכי תמימים קבע בית המשפט העליון כי הוא לא יצווה על הממשלה שלא להגיש הצעת חוק מסוימת, גם אם היא נראית בעיני בית המשפט בלתי צודקת או בלתי סבירה וגם אם היא באה לייתר הליך משפטי, משום שפעולה זו היא חלק מהפעלת מנגנון החקיקה, ומניעת הגשתה של ההצעה כמוה כהתערבות בעבודת החקיקה של הכנסת עצמה.

גם כאשר נתבקש בית המשפט¹²⁵ להתערב בהליך חקיקה בטענה כי חוק הפוגע בעקרון השוויון עבר לוועדה שלא כרוב מיוחס, סירב בית המשפט להתערב וקבע כי יעשה כן רק לאחר סיום הליכי החקיקה, כאשר יתעורר סכסוך אשר במסגרתו יהא צורך להכריע בדבר תקפו של החוק.

הצעת חוק-יסוד : החקיקה

הצעת חוק-יסוד : החקיקה¹²⁶ באה להשלים את חוק-יסוד : הכנסת, ולהסדיר את דרך קבלתם של חוקים, תוך אבחנה בין אופן חקיקתם של חוקי-יסוד וחוקים רגילים, ומתן

122 המ' 783/75 ארגון סוחרי ירושלים ואח' נ' שר האוצר, סבירי 95; בג"ץ 504/79 סלימאן אבו גרן נ' ממשלת ישראל ואח' (לא פורסם); ב"ש 166/84 (בג"ץ 780/83) ישיבת תומכי תמימים מרכזית ואח' נ' מ"י, פ"ד לח (2) 273.

123 עתירה של ברגמן מ-1970, בעניין חקיקה שבאה לתת הגדרה הלכתית למונח "יהודי". העותר חזר בו מעתירתו לאחר שהשופטים הביעו דעתם כי בית המשפט אינו מוסמך להתערב, משום שהצעת התיקון לחוק היתה כבר על שולחן הכנסת — ראה א' רובינשטיין המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה רביעית תשנ"א) 462 (הערה 51). בג"ץ 242/70 לביב נ' שר האוצר ואח', פ"ד כד (2) 313 — בקשה להתערבות במדיניות הפיסקלית;

בג"ץ 345/88 עורך-דין ויניצקי נ' יושב-ראש הכנסת ואח' (לא פורסם) — טענה כי הצעת חוק לדחיית מועד הבחירות לרשויות המקומיות, מהווה פגיעה קיצונית בדמוקרטיה; בג"ץ 984/92 בנק לאומי לישראל ואח' נ' יושב-ראש הכנסת ואח' (לא פורסם) — טענה כי הצעת חוק ההסדרים במגזר החקלאי המשפחתי (חוק גל) פוגע באושיית שיטת המשפט הישראלי.

124 בהמ' ארגון סוחרי ירושלים הנוכרת בהערה 122, אמר בית המשפט כי אף אם קבלת החוק תעמיד את בית-המשפט בפני עובדה מוגמרת, אין כל אפשרות שבג"ץ יתערב בהליך החקיקה של הכנסת.

במהלך הדיון בבג"ץ אבו גרן, לעיל הערה 122, העידו השופטים כי על פי המבנה החוקתי שלנו לא ניתן למנוע מהכנסת למלא חובתה כגוף ריבוני ולחוקק כל חוק בכל תחום הנראה לה. העותר ביטל את עתירתו.

124 א אך לא בשלב המקרמי של בדיקת נתונים לקראת גיבושה של הצעת חוק — בג"ץ 3424/91 הארגון הארצי להגנת הדייר נ' שר הבינוי והשיכון ואח', פ"ד מה(5) 342.

125 בג"ץ 761/86 ח"כ מינארי ואח' נ' יושב-ראש הכנסת ואח', פ"ד מב (4) 868.

126 הי"ח תשנ"ב 147; השלישית במספר שהכין משרד המשפטים.

מעמד על לחוקי היסוד¹²⁷. ביתר העניינים מקיים החוק המוצע, בעיקרו, את המצב המשפטי הקיים בכל הנוגע להליכי החקיקה, מבלי שהוא נכנס לפרטים, ותוך שהוא משאיר את קביעתם לחקיקה רגילה או לתקנון הכנסת. יש לקוות שזו הפעם, בכנסת השלוש עשרה, תושלם מלאכת החקיקה, ותונח התשתית המשפטית הראויה להליכי החקיקה.

127 כך, למשל, מוצע בסעיף 5 (ד), כי חוק לא יסתור חוק-יסוד, זולת אם התקבל במליאת הכנסת ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת ונאמר בו במפורש שתוקפו הוא על אף האמור בחוק היסוד.