

שימוש חריג בהליכי חקיקה פרטית בכנסת ה-25

דו"ח מחקר

Brandeis Institute Working Paper 2024

מחברים:

ד"ר עידו באום, ליאור א. גולדמך שמילוביץ



office@brandeis.org.il



<https://brandeis.org.il>



<https://twitter.com/BrandeisIL>



Brandeis Institute

The Louis Brandeis Institute for Society, Economy & Democracy

ד"ר ח מחקר :

שימוש חריג בהליכי חקיקה פרטית בכנסת ה-25

ד"ר עידו באום, ליאור א. גולדמַרשמילוביץ *

תקציר

מחקר זה בוחן באופן אמפירי את דפוסי החקיקה בארבעת החודשים הראשונים של כהונת הכנסת הנוכחית, הכנסת ה-25, בהשוואה לכנסות קודמות, החל מהכנסת התשיעית. בכנסת הנוכחית נרשם שיא במספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת. אמנם רוב הצעות החוק הפרטיות הונחו על ידי האופוזיציה אבל להצעות אלה לא היתה תוחלת. לעומת זאת, הכנסת הנוכחית התאפיינה בקידום מהיר ובהיקף חריג של הצעות חוק פרטיות מטעם הקואליציה. ניתן להצביע על שתי מגמות מדאיגות: האחת, הממשלה והקואליציה קידמו מספר חסר תקדים של הצעות חוק פרטיות בנושאים קרדינליים, בהליכים מזורזים. שנית, נרשמה ירידה משמעותית בשיתופי פעולה בין קואליציה לאופוזיציה בהצעות חוק פרטיות בהשוואה לעבר. ניתוח תוכן הצעות החוק הפרטיות שקודמו באופן מואץ מגלה כי הן עוסקות בשינויים מבניים במערכת השלטון, ביחסי הכוחות בין הרשויות ובזכויות יסוד. השימוש בהצעות חוק פרטיות, המתאפיינות בהיעדר שקיפות בשלבי הניסוח ובפיקוח מקצועי מוגבל במהלך שלבי החקיקה, מעורר לכל הפחות חשש מפני עקיפה של מנגנוני הבקרה המשפטיים והמקצועיים המקובלים על הליכי חקיקה, באופן שיש בו פגיעה חמורה באינטרס הציבור. לנוכח ממצאי המחקר, יש מקום לבחון הפעלת ביקורת שיפוטית מוגברת על חוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות, במיוחד כאשר אלו עוסקות בסוגיות יסוד משטריות או בזכויות אדם, ובפרט כשהן מקודמות בהליכים מזורזים כגון בדרך של פטור מ"חובת הנחה" או בקצב מואץ.

מבוא

בתהליכי נסיגה דמוקרטית מתמקדת דעת הקהל בפגיעה במעמדו של בית המשפט ובהחלשתו במערכת יחסי הכוחות בין הרשויות. בפועל, זה אינו המהלך היחיד המאפיין משטרים פופוליסטיים המקדמים תהליכי פגיעה באיזון בין הרשויות. למעשה, החלשת מערכת המשפט נועדה לאפשר לרשות המבצעת להפעיל כוח שלטוני בלתי מבוקר, לבצר את השלטון לאורך זמן ולהיטיב עם קבוצות שונות באוכלוסייה שהשלטון רוצה ביקרן ואשר מסייעות לשימור וביצור כוחו של השלטון. קידום מהלכים אלה מחייב מהלכי חקיקה שיש בהם תיעול של סמכויות, משאבים ומינויים לידי הרשות המבצעת ומי שהיא מעוניינת לקדמו.

* ד"ר עידו באום הוא מרצה בכיר בפקולטה למשפטים ע"ש חיים שטריקס במסלול האקדמי-מכללה למנהל ומנהל אקדמי של מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה במכללה. גבי ליאור א. גולדמַרשמילוביץ היא עמיתת מחקר במכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, תלמידת מחקר לתואר שני בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב.

דמוקרטיה ליברלית מבוססת על הגנה חזקה על זכויות אדם.¹ במדינות המתאפיינות בנסיגה דמוקרטית (המכונות לעתים, בעיני עצמן, "דמוקרטיות א-ליברליות") קיים כרסום בזכויות אדם בסיסיות, וכן פגיעה בקבוצות מיעוט ובקבוצות חלשות.²

אחד המאפיינים של ניסיונות לשינוי משטרי הוא קידום חקיקה בהיקף נרחב ובעצימות גבוהה בהשוואה להיקף החקיקה הממוצע בפרלמנט. כך למשל נמצא כי בשנת 2015, עת עלייתה של מפלגת "חוק וצדק" השמרנית לשלטון בפולין, קידמה המפלגה גל של שינויים באמצעות כמות חקיקה חריגה תוך שהזמן הממוצע שהוקדש לדיון בכל חוק ירד בצורה משמעותית מהממוצע.³

מתחילת כהונתה של הכנסת ה-25, וביתר שאת עם הקמת הממשלה בראשות בנימין נתניהו, קידמה הקואליציה שורה של הצעות חוק הנתפסות כשינוי משטרי עמוק שיכונה להלן "הפיכה משטרית". השינויים המרכזיים כוללים יוזמה לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים באופן שיעצים את ההשפעה הפוליטית על בחירת השופטים בכל הערכאות; הגבלת הביקורת השיפוטית על חוקי יסוד ועל חקיקה רגילה של הכנסת; מתן אפשרות לכנסת להתגבר על פסילה של חקיקה על ידי בג"ץ גם כאשר הפסילה נובעת מפגיעה בזכויות יסוד חוקתיות; ביטול מעמדם של היועצים המשפטיים כשומרי סף עצמאיים שחוות הדעת המשפטית שלהם מחייבת את הרשות המבצעת; ביטול האפשרות לתקוף את מעשי השלטון בעילה של חוסר סבירות, ועוד.⁴

מחקר זה מצביע על כי הקואליציה השתמשה באופן חריג בפרוצדורות של חקיקה כדי לקדם את ההפיכה המשטרית, וכי בצד ההתמקדות הציבורית בהליכי החקיקה המרכזיים שהציג שר המשפטים יש לתת את תשומת הלב גם לתהליכי החקיקה, שלא נמצא להם תקדים בחמישים השנים האחרונות (התקופה שנבדקה על ידינו), וכנראה גם לא קודם לכן.

המחקר שלהלן בוחן את ארבעת החודשים הראשונים של הכנסת ה-25, בהשוואה לתקופה המקבילה בכנסות קודמות מאז שנות השבעים, במטרה לבחון כיצד פועלת הכנסת בחודשים הראשונים לכהונתה.

תמונת המצב ביחס לכנסת ה-25 מצביעה על שימוש חריג ונרחב בחקיקה פרטית ובהליכי חקיקה לא שגרתיים אחרים כאמצעי לקידום היבטים מהותיים של ההפיכה המשטרית, ולהסתת כוח ומשאבים לקבוצות אינטרס שהקואליציה רוצה ביקרון, וכל זאת תוך חשש למעקף של הגורמים המקצועיים בשירות המדינה ולפגיעה בדיון פרלמנטרי הולם ומבלי שתינתן לציבור שהות ואפשרות ראויה להגיב לשינויים הסטטוטוריים המוצעים.

¹ להרחבה אודות השימוש בחקיקה חוקתית לפגיעה בדמוקרטיה, ראו: Kim Lane Scheppele, *Autocratic Legalism*, U. Nadiv Mordechai & Yaniv Roznai, *A Jewish and (Declining) Democratic*; (CHI. L. REV. 85 545, 548–549 (2018) David Landau, *Abusive*; *State? Constitutional Retrogression in Israel*, 77 MD. L. REV. 244 (2017) (2013) 189, 190–193 U. C. DAVIS L. REV. 189, 190–193; *Constitutionalism*, 47 U. C. DAVIS L. REV. 189, 190–193 (2013) "הלאיכותב" **תיאוריה וביקורת** 52, 21–22 (2020); מנחם מאוטנר **אוטונומיה ושגשוג** (2021). מנחם מאוטנר "הכל מתחיל בכיתה א": מחשבות על שורשי הפופוליזם" **עיוני משפט** מד 213 (2021).

² Tom Ginsburg et al., *The Coming Demise of Liberal Constitutionalism*, 85 U. CHI. L. REV. 239, 240–245 (2018) ראו נתונים שהוצגו על ידי פרופ' אנג'יי יונצה מ-Wasraw School of Economics במסגרת קבוצת מחקר משווה ישראל-פולין והונגריה: "Session III: Democracy, Autocracy, Economy" (הרצאה בכנס ההשקה של מכון לואיס ברנדייס לחברה לכלכלה ולדמוקרטיה, הפקולטה למשפטים – המסלול האקדמי המכללה למינהל, 1.6.2023). https://www.youtube.com/watch?v=xPXOe_ke9HI

⁴ התוכנית הוצגה לראשונה במסיבת עיתונאים על ידי שר המשפטים הנכנס, יריב לוין, ביום 4 בינואר 2023 ולכן זכתה לכינוי "רפורמת לוין" או רפורמת המשילות של לוין". לנאומו המלא של שר המשפטים ראו: ערוץ הכנסת, "נאטמו של יריב לוין", <https://www.youtube.com/watch?v=RzLEgHeAwPU>. להרחבה על אודות עיקרי תכנית ההפיכה המשטרית, ראו: "תמצית עמדת הפרורום בנושא המהפכה המשטרית המתוכננת על ידי ממשלת ישראל ה-37" **פורום המרצות והמרצים למשפטים למען דמוקרטיה** <https://www.lawprofsforum.org/post/pp5>

נעיר, כי מומחי מדע המדינה כבר הצביעו על כך שבקואליציה הנוכחית הונח מקבץ חריג של יוזמות חקיקה המשנות את המבנה המשטרי של המדינה ופוגעות בזכויות אדם.⁵

אין מדובר רק ב"מבול" של אינספור הצעות חוק אנטי־דמוקרטיות. הצעות החוק הפרטיות אינן מוסללות בתהליך החקיקה המקובל, הן מקודמות במהירות רבה, ובמקרים רבים מואצות במסלולי חקיקה מזורזים באופן שיוצר חשש מובהק למעקף של גורמי מקצוע שאמורים להעיר על החקיקה.

השימוש שמצאנו בהצעות חוק פרטיות או במסלולי חקיקה לא שגרתיים אחרים הוא חריג בהיקפו. על כך יש להוסיף את השימוש החריג שנעשה בהאצת הליכי החקיקה החריגים ללא הצדקה נראית לעין ובוודאי בהתחשב ברוב המוצק שהקואליציה נהנית ממנו, בהעברת חלק מהחקיקה לוועדות כנסת ייעודיות או כאלה שאינן הוועדות ה"טבעיות" לדיון בהצעות החוק.

1. הליכי החקיקה

כנסת ישראל יכולה לחוקק חוק באחד משלושה אפיקים: הצעת חוק ממשלתית, הצעת חוק פרטית של חבר כנסת או של כמה חברי כנסת, והצעת חוק של ועדה מוועדות הכנסת.

הדרך הנפוצה ביותר לחקיקתו של חוק בישראל היא הצעת חוק ממשלתית. רוב החוקים שנכנסו לספר החוקים התקבלו בדרך זו.⁶ למרות הסיכוי הקלוש למדי לחוקק חוק בדרך של הצעת חוק פרטית, קיימת לאורך השנים עלייה מתמדת במספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת.

הליך החקיקה של הצעת חוק ממשלתית הוא תהליך סדור ומורכב הכולל עבודת ליבון פנימית במשרדי הממשלה הרלבנטיים בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא,⁷ הכנת תזכיר חוק המופץ לציבור לצורך קבלת תגובות של בעלי עניין, ניסוח הצעת החוק ואישורה בוועדת השרים לחקיקה, הבאת הצעת החוק לקריאה ראשונה, העברת הצעת החוק לאחר אישורה בקריאה ראשונה לדיון בוועדת הכנסת הרלבנטית, אישור הצעת החוק בוועדה הרלבנטית של הכנסת והנחתה לקריאה שניה ושלישית.⁸ הצעת חוק ממשלתית מחייבת גם בדיקה של ההשלכות התקציביות של החוק כבר בשלבים המקדמיים של העבודה על תזכיר החוק בתוך הממשלה.

מסלול החקיקה של הצעת חוק פרטית מרגע הנחתה על שולחן הכנסת שונה מזה של הצעת חוק ממשלתית. הצעת חוק פרטית מוגשת על ידי חברי כנסת שאינם מכהנים כשרים או כסגני שרים. גיבוש ההצעה נעשה ככלל ללא מעורבות הממשלה. עם זאת, לא מן הנמנע כי חבר ממשלה יבקש לעקוף את הליכי החקיקה במשרד הממשלתי הרלבנטי על ידי כך שיבטיח באופן סמוי כי הצעת חוק שהוא מעוניין בה תונח על שולחן הכנסת על ידי חבר כנסת שאינו מכהן בממשלה.

⁵ מיכאל האוזר טוב "מחקר: ישראל לא תוגדר עוד דמוקרטיה ליברלית אם יעברו חוקי ההפיכה המשטרית" הארץ (24.4.2023) <https://www.haaretz.co.il/news/politics/2023-04-24/ty-article/.premium/00000187-ae51-d803-ad8f-fe511c300000>

ראו, למשל, את מעקב החקיקה המתעדכן של פורום מדעני המדינה: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1e6iRsPhCgzFVFoYRU-7Svz2WqolZuJH1rwwKsaMp7U/edit#gid=0>

⁶ הלשכה המשפטית בכנסת, ישראל **שבעים וחמש שנות חקיקה בכנסת – נתונים ומגמות**, 19–22 (2024).

⁷ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות" (5.3.2018). חשוב לציין כי במסגרת הטיפול בהצעת חוק ממשלתית נבדקים גם היבטים תקציביים של יישום החוק.

⁸ להרחבה, ראו: נדיב מרדכי, מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס **מדריך למחוקק** 189 (2015).

קיימים אפוא לפחות שני מאפיינים קריטיים שבהם שונה הצעת חוק פרטית מהצעת חוק ממשלתית. האחד, העדר שקיפות ביחס לזהות האמיתית ולמוטיבציה של מנסחי ומציעי ההצעה. השני, פרק זמן קצר מאוד העומד לרשות גורמי המקצוע בממשלה להתייחס להשלכות של הצעת החוק הפרטית.

אכן, הצעת חוק פרטית כפופה ל"חובת הנחה". דהיינו, תקנון הכנסת קובע כי יש להניח את הצעת החוק הפרטית על שולחן הכנסת 45 יום לפני העלאתה לדיון במליאה שבסופומ הצבעה בקריאה טרומית. זהו תנאי להעלאתה של הצעת החוק הפרטית לדיון.⁹

חובת ההנחה נועדה לאפשר לגורמים המקצועיים במשרדי הממשלה וכן לבעלי העניין מהציבור לעיין בהצעת החוק הפרטית, להעיר עליה הערות ולהתכונן לקראת הדיון בה. ככלל, יש לראות בפרק הזמן הקצוב במסגרת חובת ההנחה תחליף לדיון המקצועי המקדים המתקיים ביחס להצעת חוק ממשלתית בתוך משרדי הממשלה בשלב גיבושו של תזכיר חוק.¹⁰

קריאה טרומית, דהיינו הצבעה מקדמית בעקבות דיון בכנסת בהצעת החוק הפרטית, מתקיימת רק לגבי הצעות חוק פרטיות שעברו לדיון בוועדת השרים לחקיקה. הצעות חוק פרטיות אלו מגיעות לוועדת השרים לחקיקה ממזכירות הכנסת. תפקידה של הוועדה הוא לקבוע את עמדת הממשלה ביחס להצעות החוק הפרטיות, בטרם הבאתן לקריאה טרומית. בכוחה של ועדת השרים לחקיקה לקצר את תקופת חובת ההנחה של הצעת חוק פרטית ולקדמה במהירות רבה, ככל שהממשלה חפצה בכך.¹¹

דוח החקיקה הממשלתי משנת 2022 מלמד על קיומו של פער משמעותי בין כמות הצעות החוק הפרטיות שמונחות על שולחן הכנסת, לבין הכמות שנדונה בפועל על ידי ועדת השרים לחקיקה.¹² בחינת כמות הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה ביחס לסך כל הצעות החוק הפרטיות שהונחו, מציינת פער בולט אף יותר.¹³

בצד היכולת לבלום הצעות חוק פרטיות לא רצויות, לוועדת השרים לחקיקה וכן לוועדת הכנסת יש את הסמכות להאיץ את הדיון בהצעות החוק הפרטיות ולפטור אותן מחובת ההנחה. לקואליציה יש אפוא את היכולת לקדם הצעת חוק פרטית במהירות רבה ובאופן שעלול להוביל להעדרו של דיון מהותי ומקצועי בהצעת החוק. כאשר הקואליציה שולטת גם בדיוני ועדות הכנסת בשלבים הבאים של הליכי החקיקה, יש לכל הפחות חשש כי הצעות חוק יקודמו ללא בקרה מקצועית, ללא דיון פרלמנטרי מהותי ומבלי שתינתן כל שהות לביקורת ציבורית.

2. מאגר הנתונים

מחקר זה מתמקד בהליכי החקיקה בארבעת חודשי הכהונה הראשונים של כל כנסת, החל מהכנסת התשיעית. המחקר מבקש לבחון כיצד פועלת הכנסת בחודשים הראשונים לכהונתה.

⁹ ס' 76 לתקנון הכנסת. ס' 76(ד) קובע שניתן לקבל פטור מתקופת ההנחה המלאה מכמה טעמים: ראשית, ככל שהממשלה הודיעה למזכיר הכנסת שהיא תומכת, אינה נוקטת בעמדה או מסכימה לדיון מוקדם יותר ביחס להצעה. שנית, אם שוכנעה ועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה, כיוון שהצעה חשיבות ייחודית ובתנאי שבעת ההצבעה נכחו בוועדת הכנסת לכל הפחות שליש מחבריה הקבועים. שלישית, הדיון המוקדם הוצמד להצעת חוק אחרת, כמפורט בתקנון.

¹⁰ תקופת ה"צינון" של חובת ההנחה עשויה להסביר את הנהירה של חברי כנסת להגיש הצעות חוק פרטיות בקצב מהיר כבר בחודשים הראשונים לכהונתה של הכנסת.

¹¹ ס' 76 לתקנון הכנסת.

¹² דוח החקיקה הממשלתי, לעיל ה"ש 6, בעמ' 12.

¹³ שם, בעמ' 13.

מסד הנתונים התבסס על מאגר החקיקה הלאומי וכלל את כל הנתונים המצויים במאגר ביחס לכל הליכי החקיקה החל מהכנסת התשיעית ועד הכנסת הנוכחית, הכנסת ה-25. כהונת הכנסת התשיעית החלה ב־13 ביוני 1977 ובה התרחש "המהפך" שבו עלתה לשלטון לראשונה מאז קום המדינה קואליציית מפלגות מגוש הימין בראשות מפלגת הליכוד, במקום קואליציית מפלגות מגוש השמאל.

במחקר נכללו כל הצעות החוק שהונחו החל מהכנסת התשיעית ועד לסופו של חודש אפריל 2023. מסד הנתונים הגולמי התקבל ממאגר החקיקה הלאומי ביום 29 באפריל 2023. במסד נכללו נתונים על הליכי החקיקה עד ליום 19 באפריל 2023. במסד הנתונים שגיבשנו על סמך הנתונים הגולמיים ביקשנו לכלול את כל הצעות החוק שהונחו בארבעה החודשים הראשונים של כל כנסת החל מהכנסת ה-9 ועד הכנסת ה-25.

בשלב טיוב הנתונים הושמטו הצעות חוק שהוחל עליהן דין רציפות, כדי להתמקד ביוזמות חקיקה חדשות שהועלו בכנסת החדשה. בנוסף, הושמטו הצעות חוק בודדות שלא נכללו לגביהן נתון בדבר מועד ההנחה בכנסת (Blank).

כדי לבדוק את הליכי החקיקה בארבעת החודשים הראשונים של כל כנסת, נדלה תאריך ההנחה של כל הצעת חוק מהמאגר ובדיקה ונבחן אם הוא נכלל בארבעת החודשים הראשונים של כהונת אותה כנסת.

במסגרת גיבוש מסד הנתונים בוצעה הבחנה בין הצעות חוק פרטיות, הצעות חוק ממשלתיות, והצעות חוק שהונחו ביוזמת ועדה של הכנסת. כמו כן נעשתה הבחנה בין הצעות חוק לתיקון חקיקת יסוד והצעות שעניינן חקיקה רגילה.

לגבי כל הצעת חוק נאספו נתונים ביחס למועד ההנחה לקריאה טרומית (בהצעות חוק פרטיות) או לקריאה ראשונה (בהצעות חוק ממשלתיות), וכן נאספו המועדים המדויקים של כל שלב משלבי החקיקה שהתקיימו ביחס לאותה הצעה. לגבי כל הצעת חוק פרטית נאספו נתונים ביחס לשם מציע ההצעה ולחברי הכנסת הנוספים שחתמו עליה, ככל שהיו כאלה.

לאחר גיבוש מסד הנתונים, בדקנו כמה מתוך הצעות החוק הפרטיות הוגשו מטעם חברי כנסת מהקואליציה, כמה מהן הוגשו על ידי חברי כנסת מטעם האופוזיציה וכמה מהצעות החוק הפרטיות מבטאות שיתוף פעולה בין חברי כנסת מהקואליציה והאופוזיציה. לצורך כך, נבנה קוד (script) בשפת התכנות פייתון (python) הפועל באופן הבא: הקוד בוחן באופן אוטומטי כל הצעת חוק וקובע האם חבר הכנסת שהגיש אותה שייך לקואליציה או לאופוזיציה. לאחר מכן, הקוד בוחן את כלל חברי הכנסת החתומים על ההצעה וקובע האם הם שייכים "כולם לאופוזיציה", "כולם לקואליציה", או שמתקיים שילוב של שני הסוגים, המבטא שיתוף פעולה חוצה מחנות פרלמנטריים.

לצורך הבדיקה הוזנה באופן ידני רשימת חברי הכנסת השייכים לקואליציה ולאופוזיציה בכל כנסת וכנסת, בהתבסס על המידע המצוי באתר הכנסת. התייחסנו לחברי הכנסת שהיו שייכים לקואליציה ולאופוזיציה עד לתום ארבעת החודשים הראשונים של כל ממשלה – תקופת הניתוח המוגדרת במחקר זה – כך ששינויים נוספים שנעשו בהמשך אותה כנסת (כגון פיצול סיעות, פרישה עקב "חוק נורווגי" ושינויים אחרים) לא בהכרח נכללו בניתוח, אלא אם כן נמצא שהם רלבנטיים לו. כך גם במקרה שבו כיהנו כמה ממשלות באותה כנסת – הממשלה שנותחה היא זו שכיהנה בארבעת החודשים הראשונים (למשל, במקרה של הכנסת ה-11).

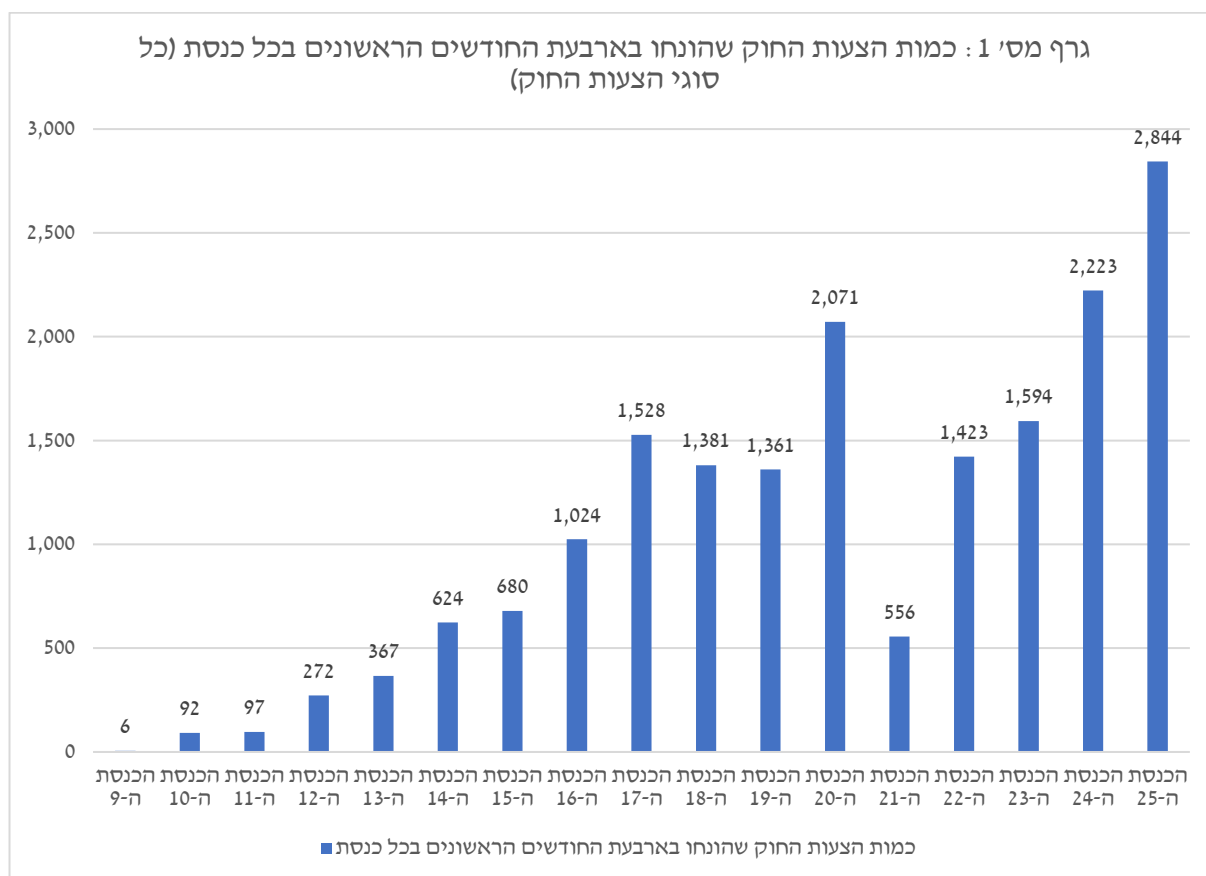
מניתוח הנתונים הושמטו הכנסת ה-21 והכנסת ה-22, אשר הממשלה שכיהנה בהן הייתה ממשלת מעבר. זאת, כיוון שלנוכח המשבר הפרלמנטרי שהתחולל בעת זו לא ניתן לקבוע באופן קונקלוסיבי אם חבר כנסת שייך לקואליציה או לאופוזיציה; גם אם נסתמך על מסד נתוני הכנסת ה-20, הרי שלא ניתן לקבוע מה דינם

של חברי כנסת חדשים, כל שכן מפלגות חדשות, או מפלגות שלא התמודדו בכנסות אלו, אך לקחו חלק בממשלת המעבר (כמו מפלגת "כולנו"). כמו כן, הושמטו הצעות חוק פרטיות בהן לא נמצא במאגר המידע אודות היוזמים. במקרה זה מדובר בהשמטות ספורות שנבדקו מדגמית גם באופן ידני כדי לוודא שלא מדובר בבעיית תוכנה.

סקרנו את כל הצעות החוק הפרטיות שהונחו בארבעה החודשים הראשונים של הכנסת האחרונה וקודמו באופן מואץ משלב ההנחה לקריאה טרומית לשלב הקריאה הראשונה. לגבי הצעות חוק אלה נאסף מידע ביחס לאופן התקדמותן לאחר חלוף פרק הזמן של ארבעה החודשים הראשונים של כהונת הכנסת.

3. ממצאים

לאורך השנים ניכרת מגמה של עלייה בכמות הצעות החוק המונחות על שולחנה של הכנסת בארבעה החודשים הראשונים לכהונתה. גרף מס' 1 מציג את כמות הצעות החוק שהונחו בארבעת החודשים הראשונים של כל כנסת, והוא כולל את הצעות החוק מכל הסוגים.



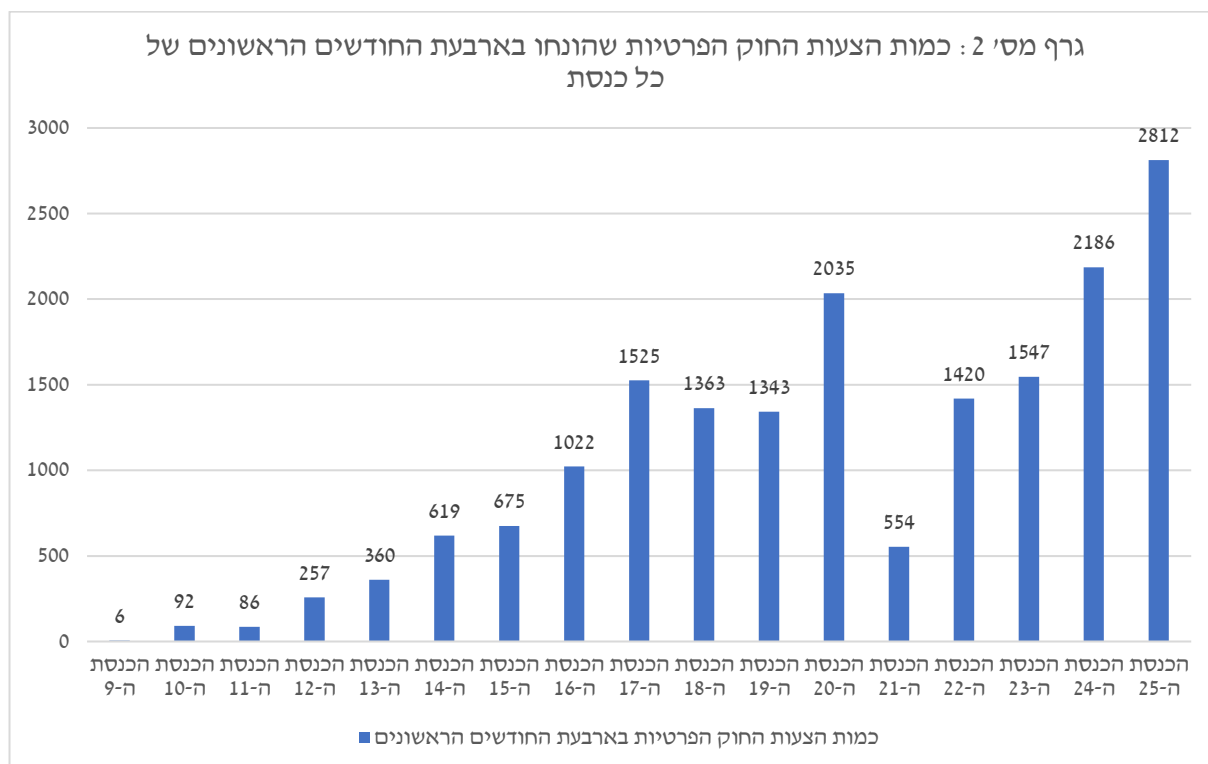
מגרף מס' 1 עולה בבירור כי הכנסת ה-25 היא שיאנית הנחת הצעות החוק, מאז הכנסת ה-9 וכנראה מאז קום המדינה. ניכרת מגמת עלייה מתמדת בהנחת הצעות חוק מכנסת לכנסת. המגמה נקטעת לאחר הכנסת ה-20. בתקופה זו התחולל משבר פרלמנטרי וממשלתי במקביל למגפת הקורונה. מדינת ישראל נקלעה לשני סבבי בחירות אשר תוצאותיהם לא הובילו לגיבוש קואליציה ולכן לא הוקמה בהן ממשלה שזכתה לאמון הכנסת. בסבב הבחירות השלישי הוקמה ממשלה פריטטית לנוכח הצורך להתמודד עם מגפת הקורונה.

בממשלה זו גיבשו המפלגות שהיו חברות בה הסכמה לכך שתקודם רק חקיקה חיונית להתמודדות עם מגפת הקורונה ועם המשבר שהתחולל בעקבותיה.¹⁴

המגמה של עלייה בקצב החקיקה בארבעת החדשים הראשונים של כל כנסת נובעת כולה מעליה בכמות הצעות החוק הפרטיות לאורך השנים. ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם מחקרים אמפיריים קודמים אודות החקיקה הישראלית.¹⁵

נעיר, כי קצב יוזמות חקיקה גבוה בתחילת כהונתה של כנסת יכול לנבוע מאילוצים קואליציוניים. כך למשל, הרכבת ממשלת אחדות יכולה לחייב שינויים מהירים של חוקים וחוקייסוד כדי לתת מענה מיידי לתנאי סף של מפלגות שותפות לקואליציה, או כדי לכוון הסדרים מיוחדים, כדוגמת הסדר הממשלה הפריטטית שבו נדרשו תיקונים לחוקי-יסוד כדי לכוון את המעמד של "ראש ממשלה חליפי". בהקשר הזה ניתן להצביע על הכנסת ה-24 (שזכתה לכינוי "ממשלת השינוי") שבה נדרשה שורה נרחבת של תיקוני חקיקה ובפרט חקיקת-יסוד לצורך הקמת הממשלה שכללה בין היתר: הסדרי רוטציה, ראש ממשלה חליפי, ועוד.¹⁶

הכנסת הנוכחית היא שיאנית הגשת הצעות החוק הפרטיות בארבעת החדשים הראשונים שלה בהשוואה לכנסות קודמות שנבדקו.



¹⁴ להרחבה, ראו: לקסיקון הכנסת "ממשלת חילופים" אתר הכנסת <https://main.knesset.gov.il/about/lexicon/pages/exchange.gov.aspx>

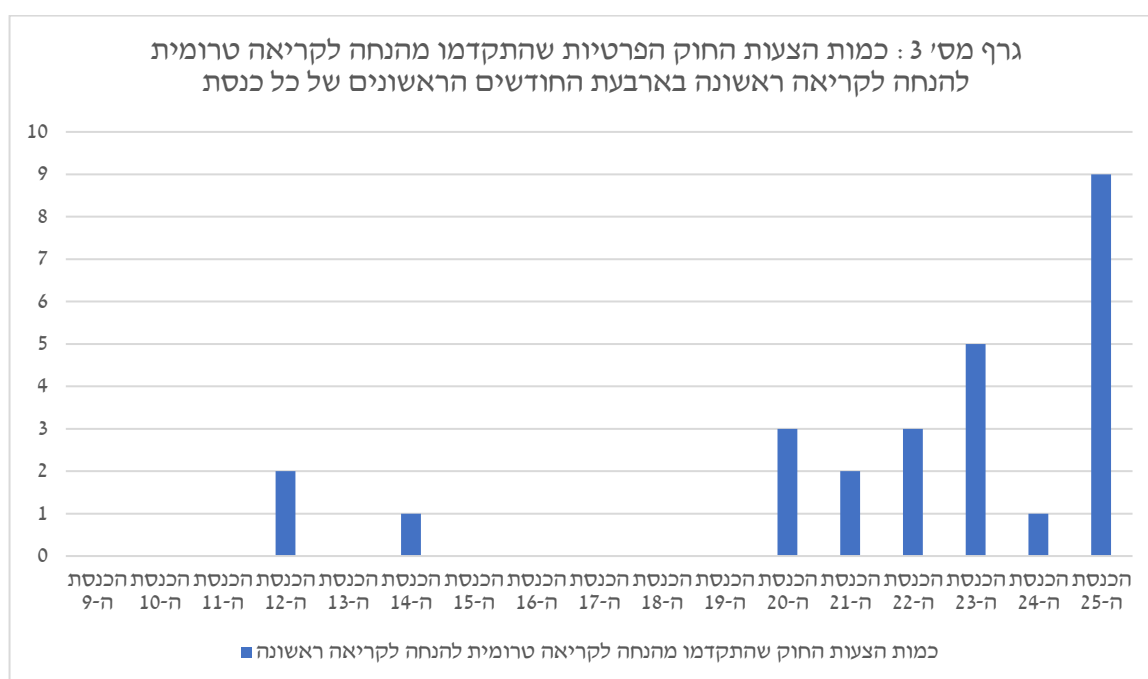
¹⁵ משרד המשפטים-ייעוץ וחקיקה **דוח החקיקה הממשלתי - העשייה הממשלתית בתחום החקיקה בכנסות ה-21-24-9-11** (2022) (להלן: **דוח החקיקה הממשלתי**). הסברים אפשריים לגידול כוללים שימוש אסטרטגי בהצעות החוק מתוך מטרה להשפיע על עמדת בית-המשפט, וכן הדיאלוג החוקתי בין הכנסת לבית-המשפט שלפיה בית המשפט נותן מעמד ליוזמות החקיקה, במנותק מהשאלה האם יהפכו לחוק בפועל. ראו: שירלי נוה "הצעות חוק ככלי אסטרטגי בשיח על עצמאותה של הרשות השופטת" **עיוני משפט** לג 631, 644 (2011). להרחבה אודות הדיאלוג החוקתי, ראו: בל יוסף "גבולות הדיאלוג החוקתי" **משפט וממשל** כא 189 (תש"ף). ביחס להצעות חוק פרטיות, מציינת יוסף כי הדיון המשפטי עשוי להוות חסרון, כיוון שאין לדעת האם תבשיל לידי חקיקה. על כן, עשוי להיווצר מצב בו ההצעה לא תתקדם, אך עצם הדיון המשפטי מעניק מעמד להצעה לא ראוייה. ראו: בל יוסף "אליה וקוץ בה: המעמד הנורמטיבי של יוזמות חקיקה" **עיוני משפט** מ 253, 308 (2017).

¹⁶ הכנסת ה-24 היא סגנית שיאנית החקיקה בארבעת החדשים הראשונים. מעניין לציין שהכנסת ה-24 היא שיאנית הצעות החוק הממשלתיות שמבקשות להציע תיקון בחקיקת-יסוד (שלוש במספר). סגניותיה הן הכנסת ה-23, 21 וה-19.

גרף 2 מציג את כמות הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת לאורך ארבעת החודשים הראשונים של כל כנסת.

חשוב להבחין בין כמות הצעות החוק לבין מהירות הקידום של הצעות החוק. שיא הצעות החוק בכנסת הנוכחית מושפע במיוחד מגידול במספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על ידי חברי הכנסת של האופוזיציה. עם זאת, אף לא אחת מהצעות החוק של חברי הכנסת מהאופוזיציה לא קודמה במסלול מואץ ואף אחת מהן לא השלימה את מסלול החקיקה ונכנסה לספר החוקים בפרק הזמן של ארבעה החודשים הראשונים לפעילות הכנסת.

כפי שניתן לראות בגרף 3 להלן, הכנסת הנוכחית היא גם שיאנית במספר הצעות החוק הפרטיות שהתקדמו מהנחה לקריאה טרומית להנחה לקריאה ראשונה, בארבעת החודשים הראשונים של כהונת כל כנסת. כל הצעות החוק החלו (למעט אחת) הן הצעות חוק של חברי כנסת מטעם הקואליציה.



לנוכח הכמות העצומה של הצעות חוק פרטיות המונחות על שולחנה של הכנסת לקריאה טרומית, הסיכוי כי הצעת חוק פרטית תתקדם בפרק זמן כה קצר לשלב של קריאה ראשונה הוא קטן ביותר. ברוב הכנסות עמד מספר הצעות החוק הפרטיות שצלחו את המשוכה הראשונה והונחו לקריאה ראשונה על אפס. מאז הכנסת ה-20 ניכרת מגמת עלייה בנתון זה, אך הנתון בכנסת הנוכחית משקף זינוק חריג במגמה.

ניתן להסביר את הפער העצום בין מספר הצעות החוק הפרטיות המונחות לקריאה טרומית לבין מספר ההצעות שמתקדמות לקריאה ראשונה בפרקטיקה הנוהגת בכנסת ובמגבלות מסוימות בתקנון הכנסת.¹⁷ ראשית, חבר כנסת אינו רשאי לקדם הצעת חוק פרטית שהסיעה מתנגדת לה. שנית, קידומן של הצעות החוק הפרטיות מוגבל במכסה סיעתית ואישית. כך, למעשה, בעוד חבר כנסת שבוחר להניח הצעת חוק פרטית אינו מוגבל בעצם ההנחה, והצעת החוק כשלעצמה עשויה לשמש מנוף לפרסום אישי או לקידום עמדותיו,¹⁸ הרי

¹⁷ ס' 76 ו-99 לתקנון הכנסת.
¹⁸ נוה, לעיל ה"ש 15.

שקידום הצעת החוק הפרטית משלב ההנחה לקריאה טרומית לשלבים הבאים של הליך החקיקה תלוי בחסמים רבים: מכסה, הסכמה סיעתית והסכמת ועדת השרים לענייני חקיקה.

החלטת ועדת השרים לחקיקה היא מחייבת; אם לא ניתנה הסכמתה, הרי שהמכסה המוגבלת ממילא של חבר הכנסת לקדם הצעות חוק פרטיות "בוזבזה". לא זו אף זו, חבר כנסת לא יוכל לקדם את אותה הצעת חוק במשך חצי שנה.

הכנסת ה־25 היא חריגה אפוא בנוף קידום הצעות החוק הפרטיות במונחי כמות וזמן גם יחד.

טבלה מס' 1				
מס' הכנסת	כמה הצעות חוק פרטיות התקדמו בארבעת החודשים?	האם ניתן פטור?	לכמה הצעות ניתן פטור?	
הכנסת ה־12	2	לא	0	
הכנסת ה־14	1	לא	0	
הכנסת ה־20	3	לא	0	
הכנסת ה־21	2	כן	2	
הכנסת ה־22	3	כן	3	
הכנסת ה־23	5	כן	4	
הכנסת ה־24	1	לא	0	
הכנסת ה־25	9	כן	4	

האם הצעות החוק הפרטיות קודמו במהירות הודות לפטור מחובת הנחה? טבלה 1 מתייחסת לכל הכנסות בהן קודמו הצעות חוק פרטיות בארבעת החודשים הראשונים משלב ההנחה לקריאה טרומית לשלב הקריאה הראשונה. הטבלה מלמדת כי מתן פטור או קיצור של חובת ההנחה אינו פרקטיקה אוטומטית. שימוש בפטור נצפה בשני מקרים אופייניים: הצעת חוק לפיזור הכנסת בכנסות המעבר והצעות חוק שנועדו לעיגון ההסכמים הקואליציוניים. בכנסת ה־21 וה־22 ניתן הפטור לחקיקה בדבר פיזור הכנסת והקדמת הבחירות.¹⁹ בכנסת ה־23 קודמה חקיקה כחלק מההסכמים הקואליציוניים שתפקידה להבטיח את עקרון הפריטטיות בין ראש הממשלה דאז בנימין נתניהו וראש הממשלה החליפי ושר הבטחון, בני גנץ.²⁰

בכנסת ה־25 ניתן פטור מחובת הנחה לחוק שנועד לעגן הרחבת סמכויות של השר לביטחון לאומי, איתמר בן גביר, כחלק מתנאיו לכניסה לקואליציה טרם הוקמה הממשלה, וכן לחקיקת פיצוי מפוני תכנית ההתנתקות.²¹

¹⁹ חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט–2019; חוק הבחירות לכנסת העשרים ושתיים והקדמת הבחירות, התש"ף–2019; חוק הבחירות לכנסת העשרים ושלוש (הוראת מיוחדת), התש"ף–2019. בנוסף, התקדם גם חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 52 – הוראת שעה), התש"ף–2019, שעוסק במעבר עודפי התקציב בין שנה לשנה. התיקון מתייחס לנסיבות הייחודיות של כנסות המעבר ומועד העברת הכספים במצב זה.

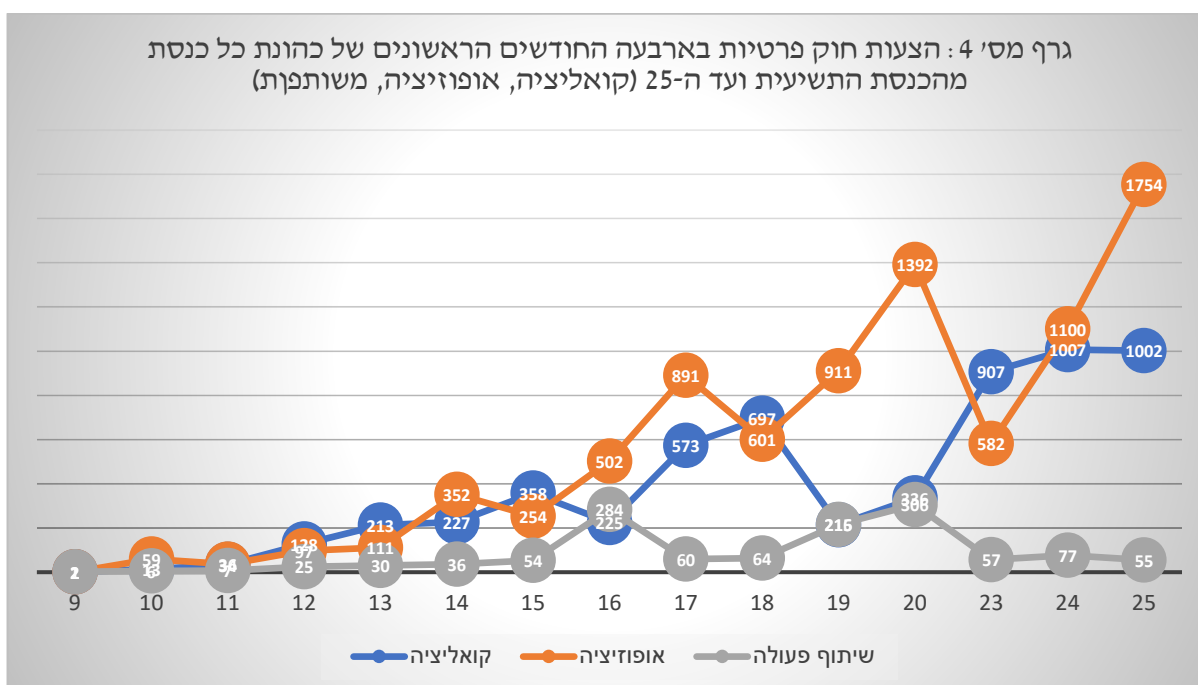
²⁰ ראו למשל לעניין ממשלת החילופים: חוק ממשלת חילופים (תיקון חקיקה והוראת שעה), התש"ף–2020; חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8 והוראת שעה). וכן את "החוק הנורווגי": חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 49) – תיקון זה מאפשר לחבר כנסת המכהן כשר או כסגן שר להתפטר כדי להכניס את המועמד הבא ברשימתו לכנסת.

²¹ חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג–2022; חוק יישום תוכנית ההתנתקות (תיקון מס' 7), התשפ"ג–2023.

טבלה מס' 2				
מס' הכנסת	כמה הצעות חוק פרטיות התקדמו בארבעת החודשים?	קואליציה	אופוזיציה	שיתוף פעולה
הכנסת ה־12	2	2	0	0
הכנסת ה־14	1	1	0	0
הכנסת ה־20	3	0	1	2
הכנסת ה־21	2	0	0	2
הכנסת ה־22	3	0	0	3
הכנסת ה־23	5	5	0	0
הכנסת ה־24	1	1	0	0
הכנסת ה־25	9	8	0	1

טבלה 2 מלמדת כי רק הצעות חוק פרטיות אשר הונחו על ידי הקואליציה בארבעת החודשים הראשונים של כל כנסת זכו להתקדם מהשלב הטרומי לשלב הקריאה הראשונה.²²

ככלל, מספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות על ידי חברי הכנסת עולה בהתמדה מכנסת אחת לזו שבאה אחריה.



²² נציין בהערות אגב כי בכנסת ה־20 היו שיתופי פעולה בנושאים חברתיים בין הקואליציה לאופוזיציה, שלא ניכרו בכנסות אחרות למשל: חוק חובת המכרזים (תיקון מס' 24 – הוראת שעה), התשע"ה–2015; חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 46), התשע"ו–2016.

גרף מס' 4 לעיל מלמד כי חברי הכנסת מהאופוזיציה נוטים לרוב (אם כי לא תמיד) להציע מספר רב יותר של הצעות חוק פרטיות בהשוואה לחברי הכנסת מהקואליציה בארבעה החודשים הראשונים לכהונתה של כל כנסת. עוד עולה מהגרף כי בכנסת ה-25 נרשם מספר שיא של הצעות חוק פרטיות בארבעת החודשים הראשונים לכהונתה של הכנסת, בהשוואה לארבעת החודשים הראשונים בכל הכנסות האחרות שנבדקו.

הקו התחתון בגרף, המתאר את מספרן של הצעות החוק שהוצעו במשותף על ידי חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה שומר על מגמה קבועה ביחס למגמת העלייה בהצעות החוק משני צדי המתרחס הפוליטי. במלים אחרות, שיעורן של הצעות החוק הפרטיות המשקפות הסכמה או שיתוף פעולה בין המחנות הפוליטיים, מכלל הצעות החוק הפרטיות, יורד בהתמדה.

עיון בנתוני הצעות החוק הפרטיות המשותפות מלמד כי חלה ירידה נומינלית במספר הצעות החוק המשותפות בכנסת הנוכחית בהשוואה לכנסות קודמות. לאורך השנים התקיימה מגמה מינורית אך מובהקת של עלייה במספרן של הצעות החוק הפרטיות המוגשות בשיתוף פעולה בין חברי כנסת משני המחנות הפוליטיים. עם זאת, בכנסת ה-25 חל שינוי במגמה זו ולראשונה מסתמנת ירידה במספרן של הצעות החוק המשותפות. מדובר אמנם בירידה קטנה למדי, אבל בהתחשב בכך שמספרן של הצעות החוק הפרטיות בכלל הגיע לשיא, מדובר בירידה דרמטית בשיעור הצעות החוק המשותפות מכלל הצעות..

ביחס להצעות חוק של ועדה, בכנסת ה-25 ניכר שימוש חריג בהנחת הצעות חוק באמצעות ועדה של הכנסת. ממוצע השימוש בכלי זה בארבעת החודשים הראשונים של כל הכנסות עד הכנסת ה-25, עומד על 0.4 הצעות חוק מטעם ועדות הכנסת. בכנסת ה-25 הונחו ארבע הצעות חוק שונות בתקופה הנבדקת – פי עשר מהממוצע.²³

4. עיון בתוכן הצעות החוק הפרטיות

הממצאים הכמותניים מלמדים אפוא כי הכנסת הנוכחית מתאפיינת במספר שיא של הצעות חוק פרטיות, ובמסגרתה זו ניתן להצביע על קידום מואץ, תוך שימוש ניכר בהליכים מזורזים, של הצעות חוק פרטיות מטעם הקואליציה משלב ההנחה לקריאה טרומית לשלב הקריאה הראשונה.

תשע הצעות החוק הפרטיות שזכו לתמיכת הקואליציה בארבעה החודשים הראשונים של הכנסת הנוכחית הן:

1. חוק יישום תוכנית ההתנתקות (תיקון מס' 7), התשפ"ג–2023. תיקון זה שהתקבל כחוק בסופו של דבר, מבטל את איסור הכניסה והשהייה באזור צפון השומרון ונועד לאפשר את שיבת המתנחלים ליישוב חומש. הצעת החוק זכתה לתמיכה רחבה בקרב חברי הקואליציה.²⁴
2. חוק המקרקעין (תיקון מס' 36), התשפ"ג–2023. תיקון זה קובע שבעל דירה יכול להתקין על חשבונו מנגנון המאפשר הפעלה סדורה של משאבת מים שלא מחללת שבת ללא צורך בהסכמת יתר בעלי

²³ למשל: חוקי־סוד: הכנסת (תיקון מס' 52) – הרחבת תחולתו של התיקון הנורווגי כך שיחול על יותר חברי כנסת. תיקון זה התקבל בקריאה שלישית.

²⁴ חוק יישום תוכנית ההתנתקות (תיקון מס' 7), התשפ"ג–2023. להרחבה, ראו: חוקי ברוך "אלוף הפיקוד חתם: ישראלים רשאים לשהות בחומש" ערוץ 7 (20.5.2023) <https://www.inn.co.il/news/602120>; יערה שפירא וכרמל דנגור "הכנסת אישרה: ישראלים יוכלו לשהות בשטח המפונה בצפון השומרון" כאן (21.3.2023) <https://old.kan.org.il/item/?itemId=148295>.

הדירות. הצעת חוק זו הבשילה לידי חקיקה לאחר תקופת המדגם והוגשה על ידי חברי הכנסת יעקב אשר ומשה גפני.²⁵

3. חוק זכויות החולה (תיקון מס' 13), התשפ"ג–2023. הצעת חוק זו, המוכרת יותר בשם "חוק החמץ", נותנת היתר לחיפוש של חמץ בתיקי המבקרים בבית החולים בתקופת חג הפסח. חקיקה זו מעגנת בחוק נוהל שנוי במחלוקת של הרבנות הראשית שהסדיר את הנושא בעבר. בג"ץ ביטל נוהל זה בפסיקתו, ועל כן ביקשה הקואליציה לעגן סוגיה זו בחקיקה.²⁶ הצעת חוק זו הבשילה והתקבלה כחוק בסמוך לתום תקופת ארבעת החודשים שנבדקו במחקר.

4. חוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ג–2023. הצעת חוק זו חריגה בהשוואה ליתר הצעות החוק הנסקרות ברשימה זו לנוכח התמיכה בה גם מצד חברי כנסת שלא שייכים לקואליציה (למשל, ח"כ שרן השכל). מטרתה של הצעת החוק היא לבטל את אזרחותו של מי שהורשע בעבירת טרור ומקבל תשלום מהרשות הפלסטינית.²⁷ גם הצעת חוק זו הבשילה והתקבלה כחוק זמן לא רב לאחר תקופת ארבעת החודשים שנכללו במחקר.

5. חוק הכנסת (תיקון מס' 51), התשפ"ג–2022. הצעת חוק זו אושרה והתקבלה כחוק תוך שבעה ימים בלבד במהלך ראשית כהונתה של הכנסת ה-25. החוק מבטל את האפשרות של קבוצה של ארבעה חברי כנסת להתפצל מסיעתם. זאת, לאחר שבתקופת הכנסת ה-24 תוקן חוק הכנסת בתיקון מס' 49 כך שקבוצה של ארבעה חברי כנסת תוכל להתפלג מסיעתה, גם אם חברי הכנסת של הקבוצה אינם מהווים שליש מן הסיעה. התיקון החדש מחזיר לקדמותו את המצב המחייב כי קבוצה של חברי הכנסת המתפצלת מסיעה של הכנסת כדי להקים סיעה חדשה תהווה לפחות שליש מהסיעה שממנה היא מתפצלת. תיקון זה זכה לביקורת בגלל שהוא יצר מצב לפיו פיצול מסיעה אפשרי גם כאשר הקבוצה המתפצלת מונה שני חברי כנסת בלבד כל עוד השניים הם שליש מהסיעה שממנה הם מתפצלים. לעומת זאת, גם ארבעה חברי כנסת לא יוכלו להתפצל מסיעה אם מספרם אינו מהווה שליש מהסיעה שממנה הם מבקשים לפרוש. התיקון שאושר בכנסת ה-25 מקשיח אפוא את תנאי הפיצול במפלגות הגדולות, ובהן מפלגת השלטון המחזיקה בדרך כלל במספר מנדטים דו ספרתי.²⁸

6. חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 11). מטרתו של חוק יסוד זה היא לאפשר מינוי שרים נוספים במשרד ממשלתי אחד.²⁹ תיקון זה נועד לאפשר את מימושו של תביעות שנכללו בהסכמים הקואליציוניים של הממשלה שזכתה לאמון הכנסת ה-25. הצעת החוק הבשילה לכדי חקיקה מחייבת כבר בתחילתה של התקופה שנבדקה במחקר.³⁰

7. חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג–2023. הצעת חוק זו הוגשה מטעמו של ח"כ איתמר בן גביר (עוצמה יהודית) בטרם גובשה הקואליציה והוקמה הממשלה שבה מונה לכהן בתפקיד השר לבטחון לאומי. הצעת החוק הוגשה במטרה להרחיב את סמכויות השר לבטחון לאומי. החוק אושר בקריאה שלישית בראשיתה של התקופה שנבדקה במחקר. החוק מעניק לשר סמכויות נרחבות, ובכלל זה סמכויות המאפשרות לשר להשפיע על מדיניות בתחום החקירות.³¹ כנגד החוק הוגשו

²⁵ חוק המקרקעין (תיקון מס' 36), התשפ"ג–2023.
²⁶ חוק זכויות החולה (תיקון מס' 13), התשפ"ג–2023; בג"ץ 1550/18 עמותת הפורום החילוני נ' שר הבריאות (2020).
²⁷ חוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ג–2023.
²⁸ חוק הכנסת (תיקון מס' 51), התשפ"ג–2022; להשוואה, ראו: חוק הכנסת (תיקון מס' 49), התשפ"א–2021.
²⁹ ראו למשל מינוי בצלאל סמוטריץ' לשר במשרד הביטחון או מינוי דוד אמסלם לשר במשרד המשפטים; חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 11).
³⁰ חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 11).
³¹ חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג–2023.

עתירות לבג"ץ התוקפות אותו ומבקשות את ביטולו. היועצת המשפטית לממשלה הצטרפה לעמדת העותרים והעניקה לקואליציה את הזכות לקבל ייצוג נפרד בעתירות אלה. בג"ץ הוציא בעתירות אלה צו על תנאי.³²

8. חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 13).³³ הצעת חוק זו הונחה על ידי קבוצה גדולה של חברי כנסת מהקואליציה. הצעה זו מבקשת לבטל את הביקורת השיפוטית הקיימת כיום על מינויים של שרים וסגני שרים. ההצעה היא משתלבת עם מגמת החקיקה שהוצגה בתכנית "הרפורמה המשפטית" של שר המשפטים יריב לוין. חקיקה זו קודמה על רקע פסיקת בג"ץ שפסלה את מינויו לשר של ח"כ אריה דרעי, יו"ר מפלגת ש"ס החברה בקואליציה. הצעת החוק אושרה בקריאה ראשונה. הקואליציה התכוונה לקדם את הצעת החוק במטרה להשלים את החקיקה.³⁴ למרות זאת, בסופו של דבר, הוקפאה הצעת החוק בשלב ביניים ולא קודמה לקריאה שנייה ושלישית.³⁵

9. חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 12). הצעת חוק זו הונחה גם היא על ידי קבוצה גדולה של חברי כנסת מהקואליציה. התיקון המוצע במקרה זה לחוק-יסוד: הממשלה משתלב במגמת חוקי "הרפורמה המשפטית" שעליה הכריז שר המשפטים יריב לוין זמן קצר לאחר הקמת הממשלה. הצעת החוק נוגעת בסוגיית הסמכות להכרזה על נבצרות של ראש ממשלה. תיקון זה אושר בכנסת בקריאה שלישית בסמוך לסיום התקופה שנבדקה במחקרנו. התיקון מצמצם את האפשרות להכריז על נבצרות של ראש ממשלה, וקובע כי הכרזה כזו תהא רק בשל אי-מסוגלות פיזית או נפשית. לפי התיקון, נבצרות אפשרית כאשר ראש הממשלה עצמו מודיע עליה בהודעה ליו"ר הכנסת ובאישור של שני שלישים מחברי ועדת הכנסת. עם זאת, לפי התיקון, בכוחם של שלושה רבעים מחברי הממשלה להחליט על דיון בנבצרות של ראש הממשלה מטעמי אי-מסוגלות, בהתאם להליך המפורט בתיקון לחוק-היסוד.³⁶ בעקבות עתירות שהוגשו לבית המשפט העליון נגד תיקון זה, קבע בג"ץ כי התיקון הוא "פרסונלי" ונתפר למידותיו של ראש הממשלה בנימין נתניהו. לפיכך קבע בג"ץ בפסק דינו כי התיקון לחוק-היסוד ייכנס לתוקפו רק לאחר הבחירות לכנסת ה-26.

לסיכום, שמונה מתוך תשע הצעות החוק פרטיות, על אף שחלק מהן מחוללות שינויים מבניים ותשתיתיים בסדרי השלטון והממשל במדינת ישראל, הואצו בדרכים שונות ובחלקן התקבלו כחוק חודשים ספורים לאחר הבחירות. שלוש מתוך הצעות החוק אושרו כבר במהלך ארבעת החודשים הראשונים של כהונת הכנסת, אחת מהן – תוך 7 ימים בלבד. רק תיקון מס' 13 לחוק יסוד: הממשלה, שעניינו ביטול הביקורת השיפוטית על מינויים נותר כהצעת חוק.

³² נעיר, כי במהלך כהונתה של הכנסת ה-25 נרשם מספר שיא של מקרים שבהם ניתנה לממשלה האפשרות לייצוג נפרד בבג"ץ, ובכלל זה בעתירות שעניין חקיקה שקידמה הממשלה. בשנים 2016-2022 היו 2 מקרים בלבד שבהם ניתן אישור לייצוג פרטי לממשלה. לעומת זאת, מאז חודש נובמבר 2022 ועד חודש אוקטובר 2024 ניתנו לכל הפחות 11 אישורים כאלה. הסמכות לייצוג הממשלה מסורה ככלל ליועץ המשפטי לממשלה. ס' 4 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), תשי"ח-1958. בנוסף, מסורה ליועץ המשפטי לממשלה גם הסמכות ליתן היתר לייצוג פרטי נפרד במקרים חריגים ויוצאי דופן. בבג"ץ 6198/23 קבע ממלא מקום הנשיא פוגלמן כי היועצת המשפטית לממשלה היא שתייצג את הממשלה בפני בית המשפט. ייתכנו מקרים חריגים בהם היועצת המשפטית לממשלה תחליט כי תובא לפני בית המשפט עמדה אחרת, וכי אין חולק כי החלטה לייצוג נפרד נתונה לשיקול דעת היועצת המשפטית לממשלה והיא הגורם שיקבע אם להיעתר לבקשה כאמור, כמו גם על האופן בו תוצג העמדה האחרת. בבג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון, פסי' 84-87 לפסק דינו של מ"מ הנשיא פוגלמן (25.6.2024).

³³ הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 13).
³⁴ ניצן שפיר "ועדת החוקה תתחיל לקדם את צמצום עילת הסבירות ביום ראשון" גלובס-משפט (21.6.2023) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001450079>

³⁵ שורה של הצעות חוק שנועדו לקדם את עיקריה של רפורמת השר לוין לא קודמו בסופו של דבר בגלל המחלוקת הציבורית סביב תוכניתו של השר והתחייבותו של ראש הממשלה בנימין נתניהו לאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" להימנע מקידום החקיקה בנושאים אלה.

³⁶ חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 12). שם גם מפורטת ההרחבה אודות הליך הנבצרות.

5. דיון ומסקנות

הממצאים במחקר מצביעים על שתי תופעות מעוררות דאגה בהליכי החקיקה בכנסת ה-25 בהשוואה לכנסות שקדמו לה.

ממצאי המחקר מלמדים כי למרות שהאופוזיציה משקיעה מאמצים ניכרים בהגשת הצעות חוק פרטיות, ניכר כי חברי הכנסת של הקואליציה הם אלה שמצליחים לקדם יוזמות חקיקה פרטיות, במהירות העולה על זו של הצעות חוק ממשלתיות. בדיקה של הצעות החוק מלמדת על שימוש חריג בכוחה של הקואליציה להאיץ את שלבי החקיקה, ובפרט את תהליכי החקיקה של הצעות החוק הפרטיות.

השימוש החריג של הקואליציה במסלולי חקיקה המאופיינים מלכתחילה בחוסר שקיפות באשר למקור הצעת החוק והמוטיבציה להגשתה, וכן השימוש בכוחה של הקואליציה להאיץ את הליכי החקיקה, מעוררים חשש בדבר נסיון מכוון לעקוף את מערכות הבקרה על חקיקה, כגון גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה וגורמי המקצוע במשרדי הממשלה.

האצת הדיונים בחקיקה פרטית גם מערימה קשיים על גורמי הייעוץ והמשפטי וגורמי המקצוע בגלל חוסר היכולת של גורמים אלה לדעת מראש מה הם החוקים שיקודמו, לאלו מהם יש לתת עדיפות בכתובת חוות דעת, ומהו לוח הזמנים לקידומה של כל הצעה. כלומר, אף אם לא מדובר בנסיון מובהק לעקוף את גורמי המקצוע, השימוש התכוף בהצעות חוק פרטיות בנושאים משמעותיים מעמיד את מערך הייעוץ המשפטי ואת גורמי המקצוע בממשלה במצב של עומס אשר עלול לפגוע ביכולתו להתייחס באופן מקצועי ומלא לכל המורכבויות של הצעות החוק שהממשלה מקדמת באופן מואץ.

תופעה דומה של "בליץ חקיקה" תועדה במהלך הנסיון של מפלגת "חוק וסדר" להביא לשינוי במערך יחסי הכוחות המשטריים בפולין כחלק מכוונתה לכוון במדינה משטר לא ליברלי ולהחליש את מעמדה של הרשות השופטת שם.³⁷

השימוש המואץ בחקיקה פרטית מעורר דאגה וקושי מיוחדים ככל שהצעות החוק הללו מחוללות שינויים משטריים, תשתיתיים או פוגעות בזכויות אדם.

ככלל, הצעות חוק פרטיות משותפות לחברי כנסת משני צידי המתרס הפוליטי יכולות ללמד על רצון משותף לקדם נושא שיש בו אינטרס ציבורי רחב, חוצה מחנות. הנתונים מלמדים כי בכנסת ה-25 הסתמנה ירידה במגמה של הצעות חוק חוצות-מחנות. מגמה זו קיצונית במיוחד אם מתחשבים בגידול במספר הצעות החוק הפרטיות מטעם הקואליציה.

קיימים שני הסברים אפשריים לתופעה הזו. הסבר אפשרי אחד הוא לראות במגמה זו ביטוי לכך שחברי הכנסת מטעם קואליציה המחזיקה ברוב מוצק לא מעוניינים לטרוח לגייס את חברי הכנסת מהאופוזיציה ליוזמות החקיקה שלהם.

מנגד, הניתוח המהותי של הצעות חוק פרטיות שהוגשו בתחילת דרכה של הקואליציה מעורר יותר מחשש כי הסיבה לירידה בשיתוף הפעולה הוא הרצון השיטמוש בחקיקה פרטית כדי לבצר את השלטון בכלים של חקיקה, דבר שלא יזכה לתמיכה מצד חברי הכנסת מהאופוזיציה.

³⁷ ראו לעיל, ה"ש 3.

אנו סבורים כי נכון לקרוא את הממצאים האמפיריים בקונטקסט של הרפורמות עליהן הכריז שר המשפטים יריב לוי, שעיקרן שינוי יחסי הכוחות בין השלטון, המחזיק במקרה זה גם בהשפעה על הליכי החקיקה, לבין הרשות השופטת. נדגיש, כי לטעמנו שינוי יחסי הכוחות הללו אינו מטרה בפני עצמה, אלא הוא אמצעי שנועד לאפשר לשלטון לשמר את מעמדו באמצעות שליטה על מינויים בשירות הציבורי, על תקציבים ציבוריים, ועל משאבים ציבוריים אחרים, במטרה להעצים את כוחו ולבצרו לאורך זמן.

השימוש בחקיקה הפרטית בהיקף חסר תקדים, במסלול מואץ או בקצב מואץ, מעלה חשש מפני נסיון מכון של הקואליציה – אשר בכנסת הנוכחית נהנית משליטה מוחלטת על החקיקה – לקדם הסדרים סטטוטוריים המעניקים לממשלה כוח עודף ללא מתן משקל הולם לערכי יסוד ולזכויות אדם באופן שיש בו פגיעה באינטרס הציבורי הרחב.

הדבר חמור במיוחד כאשר מדובר בחקיקת-יסוד המבוססת על הצעות חוק פרטיות. בכנסת הנוכחית קיים שימוש חריג ומטריד במיוחד בהיקפו בהצעות חוק פרטיות לצורך תיקונים חוקתיים.³⁸

ככלל, חקיקה של הכנסת הפוגעת בזכויות חוקתיות כפופה לביקורת שיפוטית של בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ,³⁹ אולם ביקורת זו מוגבלת ביותר ובמקרה הנוכחי כמעט בלתי אפקטיבית. ראשית כל, בג"ץ ממעט לפסול חקיקה של הכנסת ומגלה ריסון שיפוטי.⁴⁰ שנית, הקואליציה הנוכחית מבקשת להגביל את כוחו של בג"ץ להפעיל ביקורת שיפוטית על חקיקה של הכנסת, ואף אם חקיקה זו לא תקודם יש בעצם העלאתה כדי לצנן את הפעלת הביקורת השיפוטית. שלישית, יש חשש כי ריבוי החקיקה החריג יעמיד את בג"ץ במצב בו פסילה של כל החוקים שאינם ראויים לאישור לא תהיה אפשרית לאור טענה מסוג "אי אפשר לפסול הכל".⁴¹

המסקנה העולה מממצאי המחקר היא כי, לכל הפחות, בבואו של בג"ץ להעביר את מעשה החקיקה של הכנסת תחת משקפי הביקורת השיפוטית, על בית המשפט לעיין באופן מחמיר וקפדני יותר בחקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות. בנוסף לכך, במקום בו הצעת החוק הפרטית קודמה בהליכים מואצים או בקצב מואץ, נדרשת ביקורת שיפוטית ברמה מחמירה עוד יותר. יתר על כן, ככל שחוק שמקורו ביוזמה פרטית עוסק באסדרה של סוגיות יסודיות, תשתיות, במארג יחסי הכוחות בין רשויות השלטון, באסדרת סוגיות של אכיפת חוק, בענייני חלוקת משאבי ציבור, או במינויים משמעותיים – כך ראוי שהביקורת השיפוטית על תוכנו של החוק תהיה קפדנית יותר, וכי ידו של בג"ץ בכל הקשור להתערבות בתוכנו של החוק תהיה פחות קפוצה.

³⁸ הכנסת הנוכחית, ה'25, מחזיקה במקום השני מבחינת שיא הנחת הצעות החוק המבקשות לתקן חקיקת יסוד בארבעת החודשים הראשונים (118 הצעות) דרך המסלול של הצעות פרטיות. המקום הראשון שייך לכנסת שקדמה לה, הכנסת ה'24, שבה זכתה לאמון הכנסת הממשלה שכונתה "ממשלת השינוי", ובמהלך ארבעה החודשים הראשונים לכהונת הכנסת הזו הונחו 129 הצעות הנוגעות לחקיקת יסוד. מבלי לנתח באופן מהותי את ההצעות, לא ניתן לשייך כמות זו למהלך של רפורמה או לתגובת נגד אליה. עם זאת, כאשר בוחנים את קצב קידום הצעות החוק בארבעת החודשים הראשונים, הרי שהכנסת ה'24 לא קידמה הצעות אלו כלל, ואילו בכנסת ה'25 קודמו שלושה תיקונים חוקתיים כאלו. לא זו אף זו, הכנסת ה'25 כלל לא ניסתה לתקן חקיקת יסוד דרך הצעות חוק ממשלתיות בתקופת הניתוח, לעומת הכנסת ה'24 שקידמה שלושה תיקונים בדרך שך חקיקה ממשלתית. גם מספר הצעות החוק הממשלתיות שהונח בכנסת ה'24 באופן כללי בתקופת הניתוח, גבוה יותר ממקבילתה הכנסת ה'25 (37 לעומת 27 בהתאמה).

³⁹ סמכותו של בג"ץ לביקורת שיפוטית שעניינה פגיעה בזכויות אדם מעוגנת בס' 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וכן ס' 4 לחוק יסוד: חופש העיסוק. לדיון בשאלת הביקורת השיפוטית במקרה של פגיעה בזכויות יסוד, ראו למשל רע"א 1908/94 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221 (1995). ביקורת זו הורחבה בהמשך גם לזכויות הנגזרות מכבוד האדם, כמו הזכות לחופש הביטוי: בג"ץ 10203/03 **"המפקד הלאומי" נ' היועץ המשפטי לממשלה** (נבו 20.8.2008) או שויון: בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (נבו 2005).

⁴⁰ גיא לוריא ויובל שני "תדירות פסילת הוראות חוק על ידי בית המשפט העליון" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (8.11.2022) <https://www.idi.org.il/articles/29514>.

⁴¹ עמדה זו מתכתבת עם נטיית בג"ץ להעדיף להימנע ככל האפשר מפסילת חוקים בשלמותם ולבחון ככלל את האפשרות לפסול סעיפי חקיקה קונקרטיים בלבד.

ועוד, על בית המשפט לתת את הדעת בבואו להעביר ביקורת שיפוטית על חוק אחד, גם על תמונה רחבה יותר של שימוש חריג בהליכי חקיקה פרטית ככל שיש חשש מפני שימוש לריעה בעומס של חקיקה כדי לגרוע מתקינותו של הדיון המקצועי והמהותי בהליכי גיבושו של החוק.

סיכום

מחקר זה בחן באופן אמפירי את דפוסי החקיקה בארבעת החודשים הראשונים של כהונת הכנסת הנוכחית, הכנסת ה-25, בהשוואה לכנסות קודמות, החל מהכנסת ה-9.

בכנסת הנוכחית נרשם אמנם מספר שיא של הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת, במיוחד על ידי חברי כנסת מטעם האופוזיציה, אבל בארבעה החודשים הראשונים לכהונת הכנסת לא היתה תוחלת להצעות אלה.

לעומת זאת, בכנסת הנוכחית נרשמו שתי מגמות מעוררות דאגה. האחת, מספר חסר תקדים של הצעות חוק פרטיות מטעם חברי כנסת של הקואליציה קודם בהליכים מזורזים או בקצב מזורז. שנית, נרשמה ירידה משמעותית בשיתופי פעולה בין קואליציה לאופוזיציה בהצעות חוק פרטיות.

תוכן הצעות החוק הפרטיות שקודמו באופן מואץ מגלה כי הן עוסקות בשינויים מבניים במערכת השלטון, ביחסי הכוחות בין הרשויות ובזכויות יסוד. השימוש בהצעות חוק פרטיות, המתאפיינות בהיעדר שקיפות בשלבי הניסוח ובפיקוח מקצועי מוגבל במהלך שלבי החקיקה, מעורר חשש מפני עקיפה מכוונת של מנגנוני הבקרה המשפטיים והמקצועיים המקובלים על הליכי חקיקה, באופן שיש בו פגיעה חמורה באינטרס הציבור.

מהמחקר עולה חשש כי דפוסי החקיקה החריגים בכנסת ה-25 נועדו משקפים ניסיון לעקוף מנגנוני בקרה מקובלים בתהליך החקיקה כדי להחליש מערכות איזונים ובלמים דמוקרטיים באמצעות שימוש חריג בפרוצדורות חקיקה מסוימות. לנוכח תובנה זו, המחקר ממליץ על הפעלת ביקורת שיפוטית מוגברת על חוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות, במיוחד כאשר אלו עוסקות בסוגיות יסוד משטריות או בזכויות אדם, ובפרט כשהן מקודמות בהליכים מזורזים או בלוח זמנים מזורז.