

יוצאת לאור – ועדת השרים לענייני חקיקה

האם ועדת השרים לענייני חקיקה היא מוסד חיוני לסינון ולריסון מבול הצעות החוק הפרטיות של חברי הכנסת, או שהיא משמשת מעין גילויטינה שמחסלת את הצעות החוק הפרטיות בעודן באיבן, ולא דווקא מטעמים ענייניים?

חן פרידברג | דנה בלאנדר

מחקר
מדיניות
169





המכון הישראלי
לדמוקרטיה

יוצאת לאור - ועדת השרים לענייני חקיקה

מחקר מדיניות 169

חן פרידברג | דנה בלאנדר

מרץ 2022

עריכת הטקסט: חמוטל לרנר
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 0-380-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2022
נדפס בישראל, תשפ"ב/2022

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במחקר מדיניות זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תודות
9	תקציר
19	מבוא
25	פרק א. רקע היסטורי, מעמד חוקי, הרכב וסמכויות
40	פרק ב. אופן הפעילות והליכי העבודה של הוועדה
66	פרק ג. הסיבות לשינוי במעמד הוועדה
72	פרק ד. סוגיות בעבודת הוועדה
93	פרק ה. מבט משווה
106	פרק ו. סיכום והמלצות
iii	Abstract

תודות

אנו מבקשות להודות למרואיינים ולקוראים שעזרו לנו למצוא את דרכנו במבוכי ועדת השרים לענייני חקיקה: ארבל אסטרון, גיל ברינגר, עדנה הרל-פישר, ציפי לבני, גיא לוריא, אבי ניסנקורן, ליאור נתן, אביטל פרידמן, נועה קברטץ-אברהם, יהודית קרב, יהושע שופמן ואסף שפירא.

הכתוב הוא על דעתנו ואחריותנו בלבד.

ת ק צ י ר

ועדת השרים לענייני חקיקה מצויה בליבת היחסים שבין הכנסת והממשלה. עם זאת, רב הנסתר על הגלוי באשר לדרכי פעולתה ולאופן קבלת ההחלטות בה. בשנים האחרונות היא נעשתה אחד המוסדות המשפיעים ביותר על יחסי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת בשל התפקיד הראשי שהיא ממלאת בכל הנוגע לחקיקה פרטית.

בראש הוועדה עומד שר המשפטים, חברים בה שרים המייצגים את סיעות הקואליציה השונות, והיא מתכנסת אחת לשבוע. תפקידה לאשר הצעות חוק ממשלתיות לפני הנחתן על שולחן הכנסת, וכן לקבוע את עמדת הממשלה לגבי הצעות חוק פרטיות – עמדה שתבוא לידי ביטוי בהצבעת חברי הכנסת החברים בקואליציה, מכוח ההסכמים הקואליציוניים.

אף שהוועדה פועלת כבר מקום המדינה, הגידול במספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת בעשורים האחרונים הוביל לכך שכיום תפקידה והתנהלותה של הוועדה הם נושא למחלוקת עמוקה בין הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, ואף מעוררים ביקורת ציבורית, משתי סיבות עיקריות: ראשית, העובדה שוועדה ממשלתית הפכה לחוצת גורלות באשר לסיכויי הקידום של הצעות חוק פרטיות של חברי הכנסת, ובכך מתערער האיזון בין הרשויות בהליך החקיקה; ושנית, היעדר השקיפות של דיוניה ושיקוליה – החלטותיה מתפרסמות, אך בלא פירוט העמדות שהביעו השרים בדיון והצבעותיהם (מי בעד ומי נגד), וללא טעמי החלטתה. גם חוות הדעת המקצועיות על הצעות החוק הפרטיות אינן גלויות לא לחברי הכנסת המציעים ולא לציבור.

מחקר זה מבקש לבחון את אופן פעולתה של הוועדה, מתוך התמקדות בממשק בין הרשות המבצעת והמחוקקת באשר להליך החקיקה, ובפרט בחקיקה הפרטית בשלב שלפני הקריאה הטרומית. המחקר מתאר את ההיסטוריה של הקמת הוועדה, העיגון החוקי לפעולתה, הרכבה וסמכויותיה, דרך פעולתה ונתונים לגבי החלטותיה, כולל לראשונה ניתוח העררים שהשרים מגישים על החלטותיה. המחקר גם בוחן בקצרה את הסיבות לשינוי שחל במעמדה של הוועדה וכן דן בדילמות מרכזיות שעבודת הוועדה מעוררת, בהן הפגיעה האפשרית של פעולתה בעקרון הפרדת הרשויות והיעדר השקיפות והדיווחיות. תרומה מיוחדת יש למחקר זה בהיבט ההשוואתי, בהצגת מוסדות מקבילים בדמוקרטיות אחרות. לבסוף, המחקר מציג שורת המלצות לשיפור עבודת הוועדה לטובת טיוב ויעול הליך החקיקה וקידום האינטרס הציבורי.

כאמור, בראש הוועדה עומד שר המשפטים, והוא קובע את סדר היום שלה ומנהל את ישיבותיה. שאר חברי הוועדה הם שרים המייצגים את סיעות הקואליציה השונות ומספרם משתנה. ישיבות הוועדה סגורות לציבור ולתקשורת. דיוני הוועדה מתקיימים בכל הרכב, ואין דרישת קוורום לקבלת החלטות. בישיבות הוועדה משתתפים גם היועץ המשפטי לממשלה או נציגו; משפטי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, המציגים את חוות הדעת המשפטיות מטעמם; וגורמי מקצוע נוספים מהמשרדים השונים הרלוונטיים לדברי החקיקה הנידונים.

בכל ישיבה של הוועדה נידונות כ־30-40 הצעות חוק, רובן הצעות חוק פרטיות ורק אחדות – ממשלתיות. הצעות החוק הממשלתיות מגיעות אל הוועדה לאחר הליך הכנה ארוך שכולל הכנת תזכיר, קבלת הערות מגורמים שונים, כולל הציבור, ועבודת הכנה מאומצת של אנשי המקצוע במשרד המשפטים ובמשרדי הממשלה האחרים. הצעות החוק הפרטיות מגיעות לדיון בוועדה בדרך כלל לפחות 45 יום לאחר שהונחו על שולחן הכנסת (אלא אם קיבלו פטור מחובת הנחה).

האפשרויות העומדות בפני הוועדה בתום הדיון בהצעת חוק פרטית הן תמיכה (או תמיכה בתנאים מסוימים), התנגדות (גם תיקו נחשב להתנגדות), דחיית הדיון למועד אחר או אי־נקיטת עמדה. לאחר הכרעת הוועדה שר יכול להגיש ערר על ההחלטה. אם הוגש ערר, עמדת הממשלה תהיה להתנגד להצעת החוק

הפרטית כל עוד לא התקבלה החלטה בערר, ושר המשפטים יעלה את הצעת החוק הפרטית לדיון מחדש בוועדת השרים, אלא אם ביקש השר העורר שהדיון בערר יתקיים במליאת הממשלה. אם לא הוגש ערר, החלטת הוועדה מקבלת מעמד של החלטת ממשלה.

התנגדות להצעת חוק פרטית בוועדה אינה שוללת את האפשרות שחבר הכנסת יעלה את הצעתו לקריאה טרומית, אך לפי תקנון הממשלה, אם הצעת חוק פרטית לא אושרה בוועדת השרים לחקיקה, ובכל זאת הועלתה לדיון מוקדם, עמדת הממשלה תהיה להתנגד לה. כלומר סיכוייה לעבור קריאה טרומית קלושים בהינתן הרוב הקואליציוני ועבותות המשמעת הקואליציונית.

בין הכנסת ה־15 לכנסת ה־20 רק כ־40% בממוצע מההצעות שהונחו על שולחן הכנסת הגיעו לדיון בוועדה, ושיעורי ההצלחה שלהן אינם גבוהים: שיעור התמיכה של ועדת השרים בהצעות חוק פרטיות שהגיעו לדיון בוועדה היה בממוצע כ־25% בין הכנסת ה־15 לכנסת ה־19, ובכנסת ה־20 עמד שיעור זה על 16% בלבד. סיכויי ההצלחה משתנים בהתאם למקור היוזמה: הצעות חוק של חברי קואליציה זוכות לשיעור התמיכה הגבוה ביותר, או לפחות לדחיית הדיון בהן (לא התנגדות), אחריהן במדרג נמצאות הצעות חוק פרטיות ביוזמה משותפת של חברי קואליציה ואופוזיציה, ולבסוף הצעות חוק פרטיות מטעם חברי אופוזיציה. כמחצית מהצעות החוק הפרטיות שאושרו בוועדה בכנסות ה־15-20 צלחו את כל שלבי החקיקה והפכו לחוקים.

הסיבה העיקרית להפיכתה של הוועדה לגורם מרכזי בתהליך החקיקה, וכן לבולטות הציבורית והתקשורתית הגוברת שלה, היא הגידול החד במספר הצעות החוק הפרטיות המועברות לדיון ומחייבות את התייחסותה. לצידה אפשר למנות סיבות נוספות, ובהן הפוליטיזציה המופרזת של הליכי החקיקה והחלשת מעמדו של השיח המקצועי בהליכים אלה; היחלשות מעמדה העצמאי של הכנסת בהליכי החקיקה והתחזקות המשמעת הקואליציונית; ביקורת פומבית וקולנית של גופי חברה אזרחית ושל חברי כנסת, בעיקר מהאופוזיציה, על התנהלותה של הוועדה במחשכים; וסיקור תקשורתי גובר של הצעות חוק פרטיות. לנוכח זאת התעוררו כמה דילמות הנוגעות לתפקוד הוועדה, בעיקר בנוגע להצעות חוק פרטיות:

פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות

הגידול במספר הצעות החוק הפרטיות ערער את שיווי המשקל בין הרשויות בכל הקשור להליך החקיקה. מרכז הכובד של פעולת הוועדה עבר לגיבוש עמדת הממשלה כלפי הצעות חוק פרטיות, ולכך נוספה הקביעה בהסכמים הקואליציוניים מהשנים האחרונות שלפיה חברי הקואליציה מחויבים להצביע בכנסת בהתאם להחלטת הוועדה; לפיכך החלטת הוועדה לגבי חקיקה פרטית חורצת את גורלה בשלב מוקדם בטרם נידונה ההצעה בכנסת. במצב זה יש ליקוי בפעילותה של כל אחת מהרשויות: מחלת ה"חקקת" (ריבוי הצעות החוק הפרטיות) שפשתה ברשות המחוקקת, והרמיסה של הממשלה את יוזמות החקיקה הפרטית בעודן באיבן, מתוך יצירת זהות כמעט מוחלטת בין החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה לבין לוח ההצבעות בכנסת, ובתוך כך ביטול מרחב השיג והשיח הפוליטי על הצעות החוק בכנסת.

לטענתנו, מוקד הפעילות של ועדת השרים השתנה מבלי שלתהליך יתלוו השינויים הנחוצים במידת האחראיות והשקיפות שהיא מגלה כלפי הכנסת וכלפי הציבור. התוצאה היא גירעון דמוקרטי, כלומר רמה לא מספקת של דמוקרטיה בהליכים ובמוסדות, שמערערת את אמון הציבור בענייניות של תהליכי קבלת החלטות ופוגעת בלגיטימציה שלהם. הגירעון הזה קשור במידה רבה בדילמה נוספת, שהיא השקיפות והדיווחיות של דיוני הוועדה.

שקיפות ודיווחיות בעבודת הוועדה

דיוני הוועדה כמעט אינם חשופים לעין הציבור, לרוב היא איננה מספקת טעמים להתנגדות להצעת החוק, ומפרסמת רק פרוטוקול מצומצם שבו מפורטות ההחלטות עצמן ללא גישה לתמלילי הדיונים. למרות מרכזיותה היא איננה מחויבת בשקיפות ובדיווחיות מלאה – עקרונות בסיסיים העומדים בלב המשטר הדמוקרטי.

טענה זו הובילה כמה גורמים (חברי כנסת, גורמים בחברה האזרחית ושרי משפטים שעמדו בראש הוועדה) לפעול למען הגברת השקיפות של דיוני הוועדה – כולל פרסום עמדות השרים, פירוט אופן ההצבעה וההנמקות להחלטות. תומכי הגברת השקיפות טוענים כי חקיקה היא ליבת ההליך הדמוקרטי ולכן ההנמקות לקבלה או לדחייה של הצעות חוק צריכות להיות גלויות לציבור ולמחוקקים, וכן כי החיסיון המוטל על הדיונים אינו מוצדק

משום שתוכנם אינו סודי. מתנגדי המהלך טוענים כי שקיפות עלולה להפוך את הדיון בוועדה ללא ענייני ונתון ללחצים, לרדד את השיח בוועדה, ולגרסם לכך שההסכמות יתקבלו מחוץ לחדר הוועדה והיא תהפוך לזירה פורמלית בלבד. כמו כן נטען כי פרסום אופן הצבעת השרים חותר תחת עקרון האחריות המשותפת של הממשלה. באופן פורמלי לא חל שינוי בהתנהלות הוועדה, למרות המאמצים לקידום שינוי חקיקה בנושא, אך בפועל מתרחש תהליך הדרגתי של הגברת השקיפות של עבודתה. לדעתנו יש להמשיך ולקדם היבט זה בעבודת הוועדה כדי לצמצם את הגירעון הדמוקרטי שנוצר בשל אופן פעולתה ומעמדה ביחס להצעות החוק הפרטיות.

עומס עבודה הפוגע בהוגנות ובאיכות של תהליך החקיקה

הזמן המוקדש בישיבות הוועדה לכל הצעת חוק קצר ואינו מאפשר דיון מעמיק ואיכותי. כל עוד כמות הצעות החוק הפרטיות העולות על שולחן הוועדה תישאר בעינה, ימשיך הטיפול בהן בידי הוועדה להיות שטחי. בה בעת, ריבוי ההצעות פירושו גם הכבדת העומס המוטל על מחלקת ייעוץ וחקיקה ועל גורמים מקצועיים בשאר משרדי הממשלה, שנדרשים להתייחס להצעות החוק בתחומי אחריותם. עלות ההשקעה בטיפול בהצעות החוק הפרטיות איננה מתורגמת לתועלת חקיקתית משום שכאמור רוב רובן של הצעות החוק הפרטיות אינו עובר את המשוכה של ועדת השרים לענייני חקיקה, ורק מיעוט מבין הצעות החוק הפרטיות מגיע לכדי השלמת הליך החקיקה – בשונה מהצעות חוק ממשלתיות, שההשקעה בהכנתן גבוהה אך שיעור ההשלמה של תהליך החקיקה שלהן גבוה הרבה יותר.

מהמחקר ההשוואתי שנערך כאן לראשונה עולה כי ועדת השרים לענייני חקיקה בישראל היא גוף ייחודי שאין לו מקבילה בעולם. אומנם בכמה מדינות יש ועדת קבינט פורמלית העוסקת בחקיקה, אך מדובר בעיקר בחקיקה ממשלתית והעיסוק בחקיקה פרטית נדיר. בישראל היקף הצעות החוק הפרטיות הוא חסר תקדים בהשוואה למדינות אחרות, וגם אם רק שיעורים ספורים מתוך אלפי הצעות החוק מבשילות לכדי חוקים, מדובר בכמעט מחצית מסך החקיקה. מציאות זו משתקפת אפוא בקיומו של מוסד ממשלתי לטיפול בהצעות חוק פרטיות שאין לו מקבילה במדינות אחרות.

המלצות

נוכח הכמות העצומה של הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת והמגיעות לשולחן ועדת השרים לענייני חקיקה איננו ממליצים בשלב זה להגביל את עיסוקה לתחום החקיקה הממשלתית בלבד. המלצותינו יוצאות מנקודת הנחה שמעורבות הוועדה בחקיקה הפרטית היא עובדה מוגמרת, ולכן יש לטייב את עבודתה ולהפוך אותה מ"אויבת" של חברי הכנסת לגוף משתף פעולה לצורך קידום תהליך חקיקה ענייני ואיכותי.

ההנחה המקדימה שלנו היא שככל שיקטן מספר הצעות החוק הפרטיות שיגיעו לשולחנה של הוועדה, כך יהיה אפשר לאמץ המלצות מהותיות יותר. להלן עיקרי ההמלצות:

תפקיד הכנסת בהליך הסינון של החקיקה הפרטית

(1) הגבלת מספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת וצמצום מכסת הצעות החוק הפרטיות העולות לקריאה טרומית.

(2) הקפדה על עמידה בדרישות הסף להגשת הצעות חוק פרטיות, דוגמת ניסוח דברי הסבר המבהירים מדוע נדרשת החקיקה ואם מדובר בחוק חדש או בתיקון לחוק קיים, פירוט הנורמות שהחוק נועד לשנות או להחיל וכן ציון עלות ראשונית מוערכת של מימוש הצעת החוק.

צעד זה יבטיח שלקריאה טרומית יעלו רק הצעות חוק פרטיות שהושקעה בהן עבודת הכנה יסודית, כזו שאף עשויה לעודד שיתוף פעולה בין חברי כנסת עוד בטרם הנחת ההצעה על שולחן הכנסת. מהלך כזה גם ייעל ויטיב את הדיון בהצעות החוק הפרטיות שמגיעות לוועדה, וכך יקטן העומס המוטל עליה.

(3) שינוי נקודת הכניסה של ועדת השרים לענייני חקיקה לתהליך: הממשלה תקבע עמדה כלפי הצעות החוק הפרטיות רק לאחר שעברו בקריאה טרומית ולפני הדיון בוועדת הכנסת הרלוונטית בהכנה לקריאה הראשונה. באופן כזה ייערך בכנסת דיון מעמיק בהצעה, אך הוא לא יגרם לעומס חריג נוסף על ועדות הכנסת, בשל צמצום כמות הצעות החוק המוגשות והנידונות. כאמור, שינוי זה גם יחייב עבודת הכנה יסודית יותר של הצעות החוק הפרטיות המיועדות לעלות לקריאה טרומית.

(4) חיזוק כלי הפיקוח העומדים לרשות חברי הכנסת (עיגון שעת שאלות לשרים ולראש הממשלה, עדכון כלי השאילתות וההצעות לסדר, שיפור עבודת הוועדות הקבועות, אימוץ מנגנון של שימועים נושאים ועוד) והעמקת העזרה המקצועית העומדת לרשותם.

ה ת נ ה ל ו ת ה ו ו ע ד ה

(5) הגברת השקיפות באופן הדרגתי:

(א) בשלב ראשון, פרסום החלטה מנומקת של ועדת השרים לענייני חקיקה באשר להצעות החוק הפרטיות בציון שמות השרים ואופן הצבעתם.
(ב) לאחר בחינת השלכות הפרסום יש לשקול פרסום של מידע נוסף, לדוגמה חוות דעת על ההצעות והתמלילים של הדיונים.

א י כ ו ת ה ד י ו נ ב ו ו ע ד ת ה ש ר י מ ל ע נ י י נ י ח ק י ק ה

(6) יש להטמיע תהליכים שיאפשרו דיון מעמיק בכל הצעת חוק כדי שדיוני הוועדה יושפעו פחות מזהות השר העומד בראשה, באמצעים אלה:
(א) קיום דיונים מהותיים שבהם יוצגו העמדות של כל המשרדים ושל כל גורמי המקצוע לגבי הצעות החוק.
(ב) בניית קריטריונים לבחינת הצעות חוק בוועדה שיאפשרו דיון איכותי יותר.

י י צ ו ג י ו ת

(7) יש לשמור על ייצוגיות בוועדה באמצעות קביעת קוורום לשיבות הוועדה, כדי למנוע ככל האפשר מצב שבו שרים המייצגים סיעה אחת חורצים את גורלן של הצעות חוק. אפשר לשקול גם צמצום של מספר השרים החברים בוועדה לצד שר המשפטים ושר האוצר.

ה ח ל ט ו ת ה ו ו ע ד ה

(8) הגבלה של דחיית הדיון בהצעת חוק – לאור השימוש הגובר באפשרות לדחות את הדיון בהצעה, שמשמעותה למעשה התנגדות זמנית באופן שעלול להביא ל"קבירת" הצעת החוק, מוצע להגביל את תקופת הדחייה. יש לקבוע תקופה מקסימלית לדחייה שלאחריה יתקיים דיון בוועדה.

(9) קביעת מגבלת זמן לדיון בערר על החלטת הוועדה – בהיעדר מגבלת זמן הופך הערר אמצעי לקבירת הצעות חוק, אף אם אושרו בוועדה. מומלץ לקבוע מגבלת זמן לדיון בערר.

ט י פ ו ל ב ה צ ע ו ת ח ו ק מ מ ש ל ת י ו ת

(10) יש לטייב את טיפול הוועדה בהצעות חוק ממשלתיות באמצעות תכנון שנתי של הצעות חוק ממשלתיות שיידונו בוועדה ותעדוף של הצעות שיונחו על שולחן הכנסת. בהתאם להמלצותיה של נועה קברטץ-אברהם במחקרה "הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020), מוצע שמחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים תביא לפני ועדת השרים לענייני חקיקה תוכנית חקיקה ממשלתית, שתיגזר מתוכניות העבודה של המשרדים השונים, והוועדה תודיע, ככל האפשר מראש, אילו הצעות חוק היא מתעתדת להניח על שולחן הכנסת.

לוועדת השרים לענייני חקיקה, בראשות שר המשפטים, יש תפקיד מרכזי בהגשת הצעות חוק ממשלתיות [...] בנוסף, הוועדה מעיינת בהצעות חוק פרטיות ומחליטה אם חברי הקואליציה יתמכו בהצעת חוק מסוימת או יתנגדו לה. בכך היא חורצת לרוב את גורלה.

(מתוך להיות אזרחים בישראל: במדינה יהודית ודמוקרטית, ספר אזרחות לתלמידים בחטיבה העליונה, משרד החינוך, תשע"ו, עמ' 352; ההדגשה של המחברות).

ועדת השרים לענייני חקיקה, כמו ועדות שרים אחרות, מוקמת מכוח סמכותה של הממשלה לפעול בעניינים מסוימים באמצעות ועדות שרים, אך החוק אינו מחייב את הקמתה.¹ בשנים האחרונות היא הפכה לאחד המוסדות המשפיעים ביותר על יחסי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת בשל התפקיד הראשי שלה בתהליך החקיקה הפרטית.² עם זאת, רב הנסתר על הגלוי באשר לדרכי פעולתה ולאופן קבלת החלטות בה.

הוועדה, בראשות שרת המשפטים, מתכנסת אחת לשבוע ודנה בהצעות חוק ממשלתיות ובהצעות חוק פרטיות.³ בדומה לשאר הוועדות שהממשלה פועלת באמצעותן, החלטת הוועדה מקבלת מעמד של החלטת ממשלה אם לא מוגש ערר עליה לממשלה בתוך שבועיים.⁴ בתהליך החקיקה של הצעות חוק ממשלתיות תפקיד הוועדה הוא לאשר את ההצעה; ללא אישור ועדת

1 לפי ס' 31(ה) לחוק-יסוד: הממשלה, "הממשלה רשאית למנות ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים; מונתה ועדה, רשאית הממשלה לפעול באמצעותה". בשונה מכך, ס' 6 לחוק הממשלה, התשס"א-2001, ס"ח 168 מחייב את הקמתה של ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (סעיף 6).

2 הנתונים לגבי הצעות החוק הפרטיות והחלטות הוועדה לגביהן במחקר זה מבוססים בעיקר על – הלשכה המשפטית של הכנסת חקיקה בכנסת העשרים בראי שבעים שנות חקיקה במדינת ישראל (2019) (להלן: חקיקה בכנסת העשרים); מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים דוח החקיקה הממשלתי 2018 (2018) (להלן: דוח החקיקה 2018).

3 לשם הדיוק נציין כי יוזמה של חוק שמקורה במשרדי הממשלה מוגשת תחילה כתזכיר חוק המופץ להערות המשרדים ולעיון הציבור. לאחר קבלת ההערות והתיקונים ולאחר שנוסחה במשרד המשפטים היא הופכת לטיוטת חוק המונחת על שולחן הוועדה (אם כי לעתים, כפי שעולה מסדר היום של הוועדה, מונחים גם תזכירים על שולחנה). רק משעה שטיוטת החוק מאושרת על ידי הוועדה, ומקבלת מעמד של החלטת ממשלה, היא הופכת להצעת חוק ממשלתית, המתפרסמת ברשומות בחוברת הצעות החוק של הממשלה, ומונחת על שולחן הכנסת. לחיזור ההליך ראו משרד המשפטים מדריך פנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה 34 (להלן: מדריך ייעוץ וחקיקה).

4 זה הנוהל לגבי ועדות שרים שאין חובה בחוק להקימן. לצד זאת, תקנון הממשלה קובע כי החלטות מסוימות של ועדת שרים יכולות להיות "על דעת הממשלה" ועליהן אי-אפשר להגיש ערר; ס' 41 לתקנון לעבודת הממשלה, הממשלה ה-34 (26.5.2015) (להלן: תקנון הממשלה ה-34).

השרים לענייני חקיקה אי־אפשר להמשיך לקדם אותה.⁵ בדרך כלל כל הצעות החוק הממשלתיות המגיעות לדיון בוועדה מאושרות, בעיקר הודות להסכמה מוקדמת בין השרים ובין גורמי המקצוע במשרדים השונים (בפרט משרדי המטה – משרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה).

בנוגע להצעות חוק פרטיות תפקידה של ועדת השרים הוא לקבוע את עמדת הממשלה לגבי הצעת החוק (תמיכה, התנגדות, הצבת תנאים מסוימים לאישור או המשך דיון, דחיית הדיון או ניטרליות – אי־נקיטת עמדה). עמדת הממשלה, המגולמת בהחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, באה לידי ביטוי גם בהצבעה של חברי הכנסת החברים בקואליציה, מכוח ההסכמים הקואליציוניים. חבר הכנסת המציע רשאי להמשיך לקדם לקריאה טרומית גם הצעה שלא זכתה לתמיכת ועדת השרים, אך סיכוייה לעבור משוכה זו זעומים.

הצורך בקביעת עמדתה של הממשלה לגבי הצעות חוק פרטיות נובע מהתפיסה שלפיה חקיקה היא אחד המכשירים העיקריים לעיצוב ולקידום מדיניות. כדי שהממשלה תוכל לקדם את מדיניותה עליה לנווט את הליכי החקיקה כך שיעלו בקנה אחד עם המדיניות שהיא מבקשת לקדם. יתרה מכך, לממשלה יש אחריות ביצועית לחקיקה שמתקבלת, ועומד לרשותה מנגנון מקצועי שחוות דעתו והידע היישומי שבידו חיוניים כדי לבחון היבטים קריטיים בהצעות החוק, כמו היבטים משפטיים, היבטים תקציביים, הצורך בשיתופי פעולה בין משרדים שונים העשויים להיות רלוונטיים לנושא הצעת החוק והשלכות אפשריות נוספות של הצעת החוק. מבחינה זו הכנסת זקוקה לרשות המבצעת כ"מבוגר האחראי" אשר בוחן לעומק ובאופן מתכלל את החקיקה ומשמעויותיה. הוועדה היא אפוא זירת המפגש בין ההיבטים המקצועיים של הצעת החוק ובין השיקולים הפוליטיים לגבי קידומה או בלימתה. לכן, מבחינה עקרונית יש הצדקה לכך שגוף ממשלתי – הממשלה עצמה או ועדת שרים שלה

5 תקנון עבודת הממשלה קובע: "טיוטט־חוק שאישרה ועדת השרים לענייני חקיקה ושקיבלה תוקף של החלטת ממשלה, תעובד ותנוסח במשרד המשפטים לכדי הצעת חוק אשר תפורסם ברשומות. הצעת חוק שנוסחה במשרד המשפטים תצורף לפרוטוקול של החלטת הממשלה ויראוה כמאושרת על־ידי הממשלה"; וכן "הצעת חוק שאושרה בממשלה או על־דעתה, תוגש על־ידי מזכיר הממשלה לכנסת" (ס' 62 ו־64 לתקנון הממשלה ה־34, לעיל ה"ש 4).

מואצלות סמכויות – יגבש עמדה בנוגע להצעות חוק פרטיות, בעיקר במציאות חריגה כמו זו הישראלית, שבה הצעות החוק הפרטיות הן נתח נכבד מהחקיקה המתקבלת. כפי שנראה בפרק השוואתי, כשהחקיקה ביזמת חברי הפרלמנט מצומצמת יחסית, אין גוף ממשלתי ייעודי לעניין זה.

ועדת השרים לענייני חקיקה פועלת בצומת של ממשקים מרובים: הממשק בין הדרג המקצועי והפוליטי בזירה הפנימית של הרשות המבצעת, הממשק שבין הממשלה והכנסת, הממשק שבין הממשלה, הקואליציה והאופוזיציה, והאחריותיות של הממשלה בפני הציבור. כל אחד מאלה ראוי לחקירה מעמיקה. עם זאת, מחקר זה מתמקד בתפקידה של הוועדה בכל הנוגע להצעות חוק פרטיות, ובפרט הוא מבקש לבחון את אופן פעולתה מההיבט של יחסי הרשות המבצעת והרשות המחוקקת ומההיבט של הפגנת אחריותיות כלפי הציבור. ככל שהדבר רלוונטי נתייחס גם לתפקידה החיוני של הוועדה בנוגע להצעות חוק ממשלתיות, אולם היות שחלק זה בעבודתה אינו שנוי במחלוקת הוא לא יעמוד במוקד מחקר זה. גם מארג היחסים המורכב בין הדרג המקצועי והדרג הפוליטי בכל הקשור לגיבוש עמדת הממשלה כלפי הצעות החוק, והשינויים שחלו ביחסי הכוחות ביניהם, ראויים לבחינה מעמיקה, אך זו חורגת מגבולות מחקר זה.

אף שהוועדה פועלת כבר מקום המדינה, לאור הגידול הניכר שחל בעשורים האחרונים במספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת, תפקודה והתנהלותה של הוועדה בכל הנוגע להצעות חוק פרטיות נמצאים כיום בלב מחלוקת עמוקה בין הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, ואף מעוררים ביקורת ציבורית. הביקורת נסובה בעיקר על שני היבטים בעבודת הוועדה: ההיבט הראשון הוא העובדה שוועדה ממשלתית חורצת את גורלן של הצעות חוק פרטיות של חברי הכנסת, ובכך מתערער האיזון בין הרשויות בתהליך החקיקה; ההיבט השני הוא שדיוניה ופעילותה סמויים מעין הציבור. החלטותיה מתפרסמות, אך שיקוליה ואופן פעולתה אינם חשופים, בין השאר משום שבפרוטוקולים של ישיבותיה לא מפורטות העמדות שהביעו השרים בדיון והצבעותיהם (מי בעד ומי נגד), ואף לא חוות הדעת המקצועיות על

הצעות החוק הפרטיות.⁶ הוועדה מרכזת בידיה עוצמה רבה מבלי שהיא מחויבת בשקיפות, ובאופן שאינו עולה בקנה אחד עם עקרונות דמוקרטיים בסיסיים של אחריותיות. עם זאת, לנוכח ריבוי הצעות החוק הפרטיות, ועדת השרים לחקיקה חיונית גם כגורם המרסן את הכנסת, שעלולה "לחוקק עצמה לדעת".

הוועדה נתפסת באופן שונה בעיני הממשלה ובעיני הכנסת: מצד הממשלה, מעבר לתפקידה הענייני של הוועדה בגיבוש העמדה המקצועית והפוליטית לגבי הצעות החוק היא הפכה בפועל, בשל "מבול" הצעות החוק הפרטיות, למנגנון הגנה תגובתי הנדרש להתמודד עם יוזמות מרובות של חברי הכנסת. מצד חברי הכנסת היא נתפסת כ"גיליוטינה" שמחסלת את הצעות החוק הפרטיות בעודן באיבן, לאו דווקא מטעמים ענייניים.

בטרם נפנה לתיאור המחקר הנוכחי חשוב להבהיר כמה הנחות יסוד ועובדות הקשורות לחקיקה פרטית בישראל, החיוניות למסגור הדיון.

יוזמה של חקיקה פרטית היא אחד הערוצים שבאמצעותם חברי הכנסת ממלאים את תפקידם כמחוקקים, לצד אישור יוזמות חקיקה של הממשלה ובקרה עליהן. חוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות הם חלק חשוב מספר החוקים בישראל.

בישראל חל גידול לא פרופורציונלי במספר הצעות החוק המונחות על שולחן הכנסת, בשל מגוון סיבות (שיפורטו בקצרה בפרק ג). אומנם רק שיעור זעום מבין הצעות החוק הללו הופכות לחוקים, אך בהשוואה למדינות אחרות, בישראל שיעור החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות גבוה. כך שיחסית למדינות אחרות חברי הכנסת בישראל, כולל חברי אופוזיציה, מצליחים לקדם חקיקה פרטית.

הגידול במספר הצעות החוק הפרטיות שינה את מוקד הפעילות של הוועדה והגדיל את השפעתה על הכנסת ועל המערכת הפוליטית, אולם הוא לא לווה

6 בשנים האחרונות פרסמו חלק מהשרים חברי הוועדה את הצבעתם באופן וולונטרי. לדוגמה, יו"ר הוועדה בממשלה ה-33, שרת המשפטים ציפי לבני, נהגה לפרסם את אופן הצבעותיה, וכך נהגה גם יו"ר הוועדה בממשלה ה-34, שרת המשפטים איילת שקד. בתקופת כהונתה של הממשלה ה-35 החליט שר המשפטים אבי ניסנקורן לפרסם את החלטות הוועדה, כולל סיבות הדחייה או ההתנגדות להצעות חוק מסוימות. חשוב לציין כי הנהוג שלא לפרסם את פרטי הדיונים בוועדת השרים לענייני חקיקה אינו חריג, וגם פרוטוקולים והצבעות של מליאת הממשלה ושל ועדות שרים אחרות אינם מתפרסמים.

באימוץ מנגנונים חיוניים לפיקוח על עבודתה, שיוודאו שהיא אינה פועלת באופן שרירותי או מטעמים לא ענייניים. התוצאה היא גירעון דמוקרטי, כלומר רמה לא מספקת של דמוקרטיה בהליכים ובמוסדות, שמערערת את אמון הציבור בתהליכי קבלת החלטות ואת הלגיטימציה שלהם. הגירעון הדמוקרטי בא לידי ביטוי בכך שהפרוצדורה של עבודת הוועדה אינה מבטיחה דיון הוגן וענייני ביחזמות חקיקה של נבחרי הציבור, שאמורות לשרת את האינטרס הציבורי ולהגן עליו; וכן בכך שההנמקות לדחיית ההצעות אינן נחשפות לעיני יוזמיהן ולעיני הציבור.

לאור זאת, מחקר זה מבקש לפזר את הערפל מעל פעילותה של הוועדה, לעמוד על דרכי פעולתה ולבחון את הדילמות העולות מדרך התנהלותה ואת דרכי ההתמודדות עימן. במבט רחב יותר המחקר מבקש לבחון אם בכל הנוגע להצעות חוק פרטיות הוועדה ממלאת את התכלית שלה נועדה מלכתחילה – גיבוש עמדת הממשלה לגבי הצעות החוק הפרטיות – או שמא הגידול שחל בכמותן הפך את הוועדה בעיקר למנגנון סינון ממשלתי של הצעות החוק הפרטיות המוגשות באלפיהן; וכן לבדוק כיצד אופן פעולתה משפיע על מאזן הכוחות בין הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, בפרט לאור מעורבותה של הוועדה בתהליך החקיקה בשלב מוקדם עוד טרם מובאת הצעת החוק לקריאה טרומית בכנסת. כמו כן, המחקר יציע דרכים לשיפור תפקודה של הוועדה בהיבטים של אחריותיות, שקיפות ודיווחיות, על בסיס התיאור של אופן פעולת הוועדה ומבט משווה על מנגנונים קיימים בדמוקרטיה אחרות. נדגיש כי המחקר כולל נתונים על עבודת הוועדה מראשית כהונתה של הכנסת ה־15 ועד סוף כהונתה של הכנסת ה־20, ויש בו התייחסות נקודתית גם לעבודת הוועדה בכנסת ה־23, ככל שהדבר רלוונטי (בכנסות ה־21 וה־22 קצרות המועד הוועדה כמעט לא הייתה פעילה;⁷ גם בכנסת ה־23 הייתה פעילות הוועדה מצומצמת).⁸

7 למעט החלטות ספורות של מתן אישור הרשות על פי חוק נכסי המדינה, החשי"א-1951, שהוא אחד מתפקידיה.

8 בס' 3 של ההסכם הקואליציוני לכינון ממשלת חירום ואחדות לאומית בין סיעת הליכוד וסיעת כחול לבן (20.4.2020) (להלן: ההסכם הקואליציוני לכינון הממשלה ה־35) נקבע שבתקופת החירום לא תקודם חקיקה למעט זו הקשורה למשבר הקורונה. כמו כן נקבע, כפי שנקבע בהסכמים קואליציוניים בעבר, כי כל חברי הקואליציה יתנגדו לכל הצעות החוק הפרטיות שלא אושרו על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה (ס' 21).

הפרק הראשון יתאר בקצרה את ההיסטוריה של הקמת הוועדה, העיגון החוקי לפעולתה, הרכבה וסמכויותיה. הפרק השני ימשיך ויתאר את דרך פעולתה של הוועדה, כולל נתונים לגבי החלטותיה. בפרק השלישי נצביע על כמה סיבות לשינוי שחל במעמדה של הוועדה בשנים האחרונות. הפרק הרביעי ידון בסוגיות מרכזיות בעבודת הוועדה, ובהן הפגיעה האפשרית של פעולתה בעקרון הפרדת הרשויות, היעדר השקיפות והדיווחיות, ועומס העבודה בוועדה בשל ריבוי הצעות החוק הפרטיות. הפרק החמישי יבחן את קיומם של מוסדות מקבילים בדמוקרטיות אחרות. לבסוף, על בסיס תיאור עבודת הוועדה, הדילמות בעבודתה והמבט ההשוואתי, יוצגו בפרק הסיכום המלצות לשיפור עבודת הוועדה לטובת טיוב ויעול הליך החקיקה וקידום האינטרס הציבורי.

רקע היסטורי, מעמד חוקי, הרכב וסמכויות

רקע היסטורי

גם אם נדמה שרק בכנסות האחרונות עלתה ועדת השרים לענייני חקיקה על סדר היום הפוליטי והציבורי, מפתיע לגלות כי הוועדה קיימת למעשה למן הכנסת הראשונה, אז היא נקראה ועדת שרים לאישור חוקים (או ועדת השרים לחוקים).⁹ בהחלטה מס' 4 של ממשלת ישראל, מיום 20.12.1949, הוחלט לבחור ועדה בת ארבעה שרים לאישור חוקים מסוימים בשם הממשלה. לחברי הוועדה מונו השרים דב יוסף, פנחס רוזן, דוד רמז ובכור-שלום שטרית – כולם בעלי השכלה משפטית. חודש וחצי לאחר מכן, ב־9.2.1950, סיכמו חברי הוועדה כי במקרה של התנגדות שר שהעניין בסמכותו מוחזרת הצעת החוק לממשלה, ואילו בכל מקרה אחר הוועדה מחליטה ברוב דעות והכרעתה סופית. בהחלטה מס' 385 של הממשלה מיום 31.5.1951 נאמר כי ועדת השרים לחוקים, יחד עם ראש הממשלה, תקבע את סדר הגשת החוקים לאישור הכנסת. עד 1953 הייתה ועדת השרים לענייני חוקים ועדה זמנית. ב־8.4.1953 החליטה הממשלה (בהחלטה מס' 309) על הקמת ארבע ועדות שרים קבועות, ובהן ועדה לחקיקה שתפקידה יהיה אישור חוקים ואישור תזכירים לחוקים. בהחלטה נקבע כי הוועדה תתכנס במועד קבוע אחת לשבוע או שבועיים, סדר יומה יוכן באותו אופן שבו נקבע סדר היום של ישיבות הממשלה, וגם הכנת החומר לוועדה תיעשה על פי אותם כללים: שלושה ימים לפני ישיבה יוגש החומר למזכיר הממשלה, ויומיים לפני הדיון הוא יישלח לחברי הוועדה. נקבע שהחלטות הוועדה תצורפנה לפרוטוקול ישיבות הממשלה וכל שר יוכל לערער עליהן בישיבת הממשלה; אם הוגש ערר, השאלה תידון מחדש בוועדה בהשתתפותו של השר העורר או בממשלה,

9 בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה בארכיון המדינה נקראת הוועדה "ועדת השרים לחוקים". בסדר היום של הוועדה ולשולחן הוועדה הובאו מסמכים שעליהם כתוב "חוקים" (לא הצעות חוק).

כפי שתחליט. עוד נקבע כי יושב ראש הוועדה יכול להזמין פקיד בכיר וכל שר אחר לשיבות הוועדה. כמה ימים לאחר מכן, ב־12.4.1953, החליטה הממשלה להגדיל את מספר השרים החברים בוועדה לשמונה. יודגש כי באותם ימים נגעה סמכותה של ועדת השרים לחקיקה ממשלתית והיא כלל לא התייחסה לחקיקה מטעם ועדות הכנסת ולחקיקה פרטית.¹⁰ חקיקה מסוג זה אף לא זכתה להתייחסות בתקנוני הממשלה עד סוף שנות ה־60.¹¹ גם בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מאותה תקופה אפשר למצוא התייחסות לדרך פעולתה של הוועדה. אחת ההתייחסויות המעניינות ויוצאות הדופן שבהן עסקה בחקיקה הפרטית, שכמעט לא הייתה קיימת אז. היועץ המשפטי לממשלה הראשון, יעקב שמשון שפירא, הציע לאפשר לאזרחים ולגורמים ציבוריים הנוגעים להצעת החוק שהכנסת מעבירה לממשלה (קרי הצעת חוק פרטית) להגיש בקשות בכתב בקשר להצעת החוק הנידונה, ובמקרים יוצאים מהכלל תוכל ועדת שרים מצומצמת לשמוע טענות בעל פה של מגיש הבקשה.¹²

הנחיות היועץ המשפטי משנת 1968 מתייחסות לדרך הטיפול הממשלתית בהצעות חוק פרטיות: "שר המשפטים מביא לגיבוש עמדת הממשלה, כפי שהיא תבוא לידי ביטוי בעת הדיון המוקדם בכנסת". בניסוח זה מובלע הדיון בוועדת

10 יש לזכור כי בכנסות הראשונות לא הייתה חקיקה מטעם ועדות הכנסת וחקיקה פרטית הייתה נדירה מאוד, ורק הצעות חוק בודדות מקורן היה ביוזמה של חברי הכנסת. לפי נתוני הלשכה המשפטית של הכנסת, בכנסת הראשונה רק הצעת חוק אחת מתוך 221 הצעות החוק שאושרו מקורה היה ביוזמה של חברי הכנסת, ובכנסת השנייה רק 6 חוקים מתוך 280 מקורם היה בהצעות חוק פרטיות. ראו חקיקה בכנסת העשרים, לעיל ה"ש 2, בעמ' 12. במקורות אחרים מופעים מספרים שונים במקצת (4 בכנסת הראשונה ו־5 בכנסת השנייה) – אך העובדה כי מדובר בהצעות חוק ספורות עומדת בעינה.

11 לדוגמה, בהליך הטיפול בהצעות חוק ממשלתיות המפורט בתקנון הממשלה משנת 1968 נקבע כי במקרה של ערעור על הצעת חוק שהוגשה לאישור הממשלה היא מועברת לדיון בוועדת שרים לענייני חקיקה (סעיף 34). כלומר ועדת השרים לענייני חקיקה משמשת כפורום לדיון וליבון של חקיקה ממשלתית שנויה במחלוקת, אך לא מוזכר נוהל לגבי חקיקה ביוזמת חברי כנסת.

12 "חוות דעת בנושא עבודת החקיקה במדינה" (חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה 14.3.1949).

השרים לענייני חקיקה בראשות שר המשפטים.¹³ עם זאת, רוב ההתייחסויות לוועדת השרים לענייני חקיקה נוגעות לאופן טיפולה של הוועדה בהצעות חוק ממשלתיות. לדוגמה, באותן הנחיות משנת 1968 מצוין כי תזכיר הצעת חוק ממשלתית צריך להיות מאושר בממשלה או בוועדת השרים, מפורטים המשתתפים בדיוני ועדת השרים, ונקבע גם כי שר המשפטים יכול לבקש שנוסח הצעת החוק הממשלתית יועבר שוב לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה (ולא רק התזכיר).¹⁴

הממשלה מצידה גיבשה תהליך לטיפול בהצעות חוק פרטיות שעוגן בתקנוני הממשלה רק בשלהי שנות ה־60. תקנון הממשלה משנת 1969 מפרט את הליך הטיפול בהצעות חוק ממשלתיות, ומאזכר את תפקידה של ועדת שרים לענייני חקיקה בו. לצד זאת, לראשונה מתייחס תקנון הממשלה לנוהל הטיפול בהצעות חוק פרטיות (סעיף 33). לפי סעיף זה, כאשר מזכירות הכנסת מעבירה למזכירות הממשלה הצעת חוק פרטית, מזכיר הממשלה מעביר אותה לראש הממשלה, לשר המשפטים ולשר הנוגע לעניין לשם קבלת הערותיהם, המועברות לשר המשפטים. עוד נקבע בתקנון כי "על־פי בקשת ראש הממשלה או שר, או אם נתגלעו חילוקי דעות בין משרדים שונים אשר ההצעה היא בתחום פעולתם – תועמד ההצעה על סדר יומה של הממשלה, או של ועדת שרים לענייני חקיקה, לקביעת עמדה מוסכמת".¹⁵ באופן דומה, סעיף 35 בתקנון הממשלה ה־17 משנת 1974 קבע כי –

העבירה מזכירות הכנסת למזכירות הממשלה הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת, יעבירנה מזכיר הממשלה לראש הממשלה, לשר המשפטים ולכל שר שנושא הצעת החוק הוא בתחום פעולתו לשם קבלת הערות; העתק ההערות יועבר לשר המשפטים. על־פי בקשת ראש הממשלה או שר או אם התגלעו חילוקי דעות בין משרדים שונים אשר ההצעה היא בתחום

13 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (קובץ ישן) 60.015 "נוהל טיפול בהצעות חוק של חברי הכנסת" (1.12.1968).

14 ש.ס.

15 עמ' 10 להקנון לעבודת הממשלה (8.6.1969).

פעולתם – תועמד ההצעה על סדר יומה של הממשלה, או של ועדת השרים הנוגעת בדבר, לקביעת עמדה מוסכמת.¹⁶

הסיבה לכך שבמשך שנים לא התייחסו כמעט תקנוני הממשלה לנושא החקיקה הפרטית היא שעד שנות ה־80 הייתה זאת תופעה זניחה שלא הצריכה התייחסות של ממש. ¹⁷ על כך יעידו גם סדרי היום של ועדת השרים לענייני חקיקה בשנות ה־60 וה־70. עיון בסדרי יום רבים מהשנים הללו מצביע על כך שהוועדה עסקה בעיקר – ואולי רק – בהצעות חוק ממשלתיות.¹⁸ משעה שהחקיקה הפרטית הפכה לתופעה רחבת היקף נדרשה הממשלה להסדיר את הסוגיה, ולכך הייתה השפעה דרמטית על אופן עבודת הוועדה, כפי שיתברר בהמשך.

לצד עיגון של הליך הטיפול בהצעות חוק פרטיות וגיבוש עמדת הממשלה לגביהן בתוככי הרשות המבצעת באמצעות תקנון הממשלה, נוצר הצורך להעביר את עמדת הממשלה לכנסת, לצורך דיונים והצבעות, באמצעות הנהלת הקואליציה.¹⁹ בתוך כך התפתח גם נוהג של סינון מוקדם של הצעות חוק פרטיות של חברי קואליציה על ידי הנהלת הקואליציה. עדות לכך אנו מוצאים בהסכם הקואליציוני שכונן את ממשלת האחדות הלאומית בשנת 1984, שהתייחס לראשונה לחקיקה פרטית. בהסכם יש הבחנה בינה ובין חקיקה ממשלתית, ונקבע כי הנהלת

16 עמ' 15 לתקנון לעבודת הממשלה (9.6.1974).

17 גיל ברינגר "הממשלה המחוקקת" השילוח 18, 91, 99 (2020).

18 פרוטוקולים של דיוני הוועדה מהשנים 1970–1982 זמינים באתר ארכיון המדינה.

19 הנהלת הקואליציה מורכבת מיושבי הראש של הסיעות השותפות לקואליציה, ובראשה עומד בדרך כלל נציג הסיעה הגדולה ביותר בקואליציה. בניגוד למדינות רבות בעולם, תפקיד יושב ראש הקואליציה מוגדר ומוסכם בעיקר בהסכמים הקואליציוניים (ראו למשל בנספח להסכם הקואליציוני לכינון הממשלה ה־35, לעיל ה"ש 8). העיגון המשפטי היחיד לתפקיד קיים בחוק שרשרת סעיפים קטנים בהחלטת שכר חברי הכנסת (הענקות וחשלומים), התשס"א–2001, ק"ת 916, שם נקבע כי ליושב ראש הקואליציה (ולמרכז סיעות האופוזיציה) יש זכאות ליועץ פרלמנטרי נוסף (ס' 40ח(א)(5)). מלבד זאת אין בחוק או בתקנון הכנסת אזכורים נוספים או תיאור של התפקיד (שהם וקסלר "הגיעה העת לעגן בחוק את תפקיד יו"ר הקואליציה" מקור ראשון 25.10.2020). בשנים האחרונות התקבע נוהג שלפיו יו"ר הקואליציה ויו"ר ועדת השרים לענייני חקיקה (שר המשפטים) מתאמים עמדות לגבי הצעות חוק פרטיות של חברי הקואליציה; ראו ברינגר "הממשלה המחוקקת", לעיל ה"ש 17.

הקואליציה תסדיר את התנהלות הקואליציה וחבריה בתחום החקיקה הפרטית ותהיה הפוסקת האחרונה באשר לגורלן של הצעות החוק הפרטיות. לפי אותו הסכם, הצעות חוק ממשלתיות יזכו לתמיכת הקואליציה באופן אוטומטי ואילו הצעות חוק פרטיות של חברי קואליציה יוגשו רק אם התקבל לכך אישורה המוקדם של הנהלת הקואליציה. כמו כן, הנהלת הקואליציה תמתין חודש לעמדת השר הרלוונטי בטרם תקבע את עמדתה לגבי הצעת חוק פרטית של חבר קואליציה: אם השר הרלוונטי תמך בהצעה או לא הגיב עליה – ההצעה תונח על שולחן הכנסת; אם התנגד – הנהלת הקואליציה תכריע אם להניח את ההצעה על שולחן הכנסת בכל זאת. יתר על כן, גם הכנסת עצמה הציבה מחסום דיוני להצעות החוק הפרטיות: היא קבעה כי בהסכמת ועדת הכנסת, שבראשה עומד חבר קואליציה, רשאי יו"ר הכנסת (שהוא חבר קואליציה) לדחות ללא כל הגבלה את מועד ההצבעה על הצעת חוק פרטית. פירושו של דבר שגם חברי אופוזיציה, שהמגבלות של הקואליציה הרחבה של ממשלת האחדות לא חלו עליהם, התקשו מאוד לקדם הצעות חוק פרטיות מטעמם.²⁰

כעשור לאחר מכן נקבע בתקנוני הממשלה שוועדת השרים לענייני חקיקה, ולא ועדות השרים הנוגעות לתחום עיסוקן של הצעות החוק, תהיה הגוף המוסמך מטעם הממשלה לגבש את עמדתה כלפי הצעות החוק הפרטיות.²¹ כמו כן, בשנת 1996 קבעה הממשלה, בשונה מהנהוג עד אז, שהצעת חוק פרטית שהממשלה לא הביעה כלפיה עמדה תיחשב להצעת חוק שהממשלה התנגדה לה. תקנון הממשלה משנת 1997 הפך את ועדת השרים לגורם אקטיבי מאחר שהסמיך אותה לדון בכל הצעת חוק פרטית הקבועה לדיון בסדר היום של מליאת הכנסת באופן יזום, ולא כתגובה לבקשתו של שר אשר ביקש באופן מיוחד לדון בהצעה מסוימת.²² פירושו של דבר שוועדת השרים לענייני חקיקה הפכה לשלב הכרחי

20 שם, בעמ' 99-100.

21 לדוגמה, בתקנון הממשלה מ-1995 נקבע כי במקרה של חילוקי דעות בנוגע להצעת חוק פרטית כל שר יכול להעלות את הצעת החוק לסדר יומה של הממשלה או של ועדת שרים לענייני חקיקה (סעיף 55(ב)). ברינגר מפנה לתקנון הממשלה מ-1994 כזה שבו נקבעה הבלעדיות של וועדת שרים לענייני חקיקה על הדיון בהצעות חוק פרטיות (ברינגר "הממשלה המחוקקת", לעיל ה"ש 17).

22 שם, בעמ' 101.

בדרכה של הצעת חוק פרטית להפוך לחוק. כפי שנראה, עם ריבוי החקיקה הפרטית עבר מרכז הכובד של פעילות הוועדה לטיפול בהצעות חוק פרטיות.

עיגון בחוק ובתקנון

מעמדה של ועדת השרים לענייני חקיקה, בדומה למעמדן של ועדות שרים אחרות, אינו מעוגן בחוק ספציפי,²³ אלא קיים מכוח סמכותה הכללית של הממשלה להקים ועדות שרים שהן זרוע של הממשלה ולפעול באמצעותן, בשעה שהסמכות השיורית והכוללת נותרת בידי הממשלה. חוק-יסוד: הממשלה קובע כי "הממשלה רשאית למנות ועדות שרים קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים; מונתה ועדה; רשאית הממשלה לפעול באמצעותה" (סעיף 31(ה)).

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מפרטות את אופן התנהלותן של ועדות שרים בכלל. במסמך זה היועמ"ש מביא כדוגמה את אופן התנהלותה של ועדת השרים לענייני חקיקה:

ועדת השרים לענייני חקיקה דנה וקובעת את עמדת הממשלה לגבי הצעות חוק פרטיות המוגשות לכנסת וכן דנה בטיטוטות חוק ממשלתיות ומאשרת את הגשתן לכנסת. הממשלה, במליאתה, אינה נדרשת לעניינים אלה, אלא אם כן מוגש ערר, או אם ראש הממשלה החליט לכלול את הנושא, באופן מיוחד, על סדר יומה של הממשלה.²⁴

23 בשונה מהקבינט המדיני-ביטחוני (ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי), שהוא ועדה סטטוטורית שהחובה להקימה קבועה בחוק הממשלה. ועדות שיש חובה להקימן לפי חוק פועלות על דעת הממשלה ומתקבלות בהן החלטות בפורומים שיש בהם ייצוג חלקי של שרי הממשלה, ואין אפשרות לערער על החלטות שהן על דעת הממשלה. לעומת זאת, במקרה של ועדות שרים אחרות, דוגמת ועדת השרים לענייני חקיקה, כל שר יכול לערער על החלטותיהן; ס' 39 ו-41 לתקנון הממשלה ה-34, לעיל ה"ש 4.

24 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1200 "ועדות שרים וסמכויותיהן" (24.6.1996). מהניסוח עולה כי הצעות חוק פרטיות נידונות ומגובשת לגביהן עמדה, ואילו לגבי טיטוטות חוק ממשלתיות - הוועדה דנה בהן ומאשרת להגישן לכנסת.

בהתאם לעיגון סמכותה של הממשלה לפעול באמצעות ועדות בחוק ייסוד: הממשלה, ובדומה לתקנוני ממשלה קודמים, תקנון הממשלה ה־34 קבע גם הוא כי הממשלה רשאית למנות ועדות שרים וכי בסמכותה לקבוע את הרכב הוועדות (סעיף 25). פרק ג של התקנון מתאר את דרך הפעולה של ועדות שרים; פרק ו של התקנון מתאר את אופן הטיפול בהצעות חוק ובתוך כך מתייחס לתפקידה של ועדת השרים לענייני החקיקה בהליך (ראו תרשים 1 להלן).²⁵

הקמת הוועדה, העומד בראשה והרכבה

הוועדה מוקמת על פי החלטת הממשלה בכל ממשלה חדשה, ובהחלטה נקבע הרכבה של הוועדה וסמכויותיה מאושרות. הרכב השרים החברים בוועדה נקבע בהסכמים הקואליציוניים. שר המשפטים עומד תמיד בראש הוועדה ושר האוצר תמיד חבר בה, ובדרך כלל יש בה ייצוג לכל סיעות הקואליציה, לאו דווקא על פי גודלן היחסי. לדוגמה, ועדת השרים לענייני חקיקה שפעלה בממשלה ה־35 הוקמה בהחלטת ממשלה מס' 37 מיום 31.5.2020, והיו חברים בה בעת הקמתה 14 שרים שייצגו את סיעות הקואליציה השונות. יחסי הכוחות בין סיעת הליכוד והמפלגות שהתקשרו איתה בהסכם קואליציוני ובין מפלגת כחול לבן והסיעות שהתקשרו איתה היו פריטטיים.

בראש הוועדה עומד כאמור שר המשפטים, והוא קובע את סדר היום של הוועדה ומנהל את ישיבותיה (תקנון הממשלה, סעיפים 27 ו־36). מעבר להגדרה הרשמית, ליושב ראש הוועדה השפעה על אופי הדיונים בוועדה ועל דרך התנהלותה. לדוגמה, בעת כהונתה של השרה איילת שקד התקבלו רוב ההסכמות לגבי הצעות החוק עוד טרם התכנסה הוועדה, והיה דמיון רב בין עמדותיה של השרה העומדת בראש הוועדה ובין החלטותיה של הוועדה בסופו

25 תקנון הממשלה המוזכר במחקר זה הוא תקנון הממשלה ה־34 (שכינה בכנסת ה־20). מספרי הסעיפים בתקנון המוזכרים לאורך המחקר הם אלה המופיעים בתקנון הממשלה ה־34, אלא אם מצוין מפורשות אחרת.

של דבר.²⁶ כמו כן נעשה שימוש נרחב באפשרות של החלטה על דחיית מועד הדיון בהצעה (ולא אישורה או התנגדות לה), שלא כפי שהיה נהוג בוועדות קודמות (ראו בפרק ב).

בוועדות שפעלו במסגרת הממשלות ה־34 וה־35 (2015-2021) מונה שר מהסיעה הגדולה בקואליציה לממלא מקום יושב ראש הוועדה, בהתאם להסכמים הקואליציוניים. תפקיד זה לא עוגן בתקנון הממשלה. המינוי נבע מכך שבאותן ממשלות שרי המשפטים לא באו משורות הסיעה הגדולה בקואליציה (הליכוד) אלא מסיעה שותפה בקואליציה (הבית היהודי במקרה של השרה איילת שקד, וכחול לבן במקרה של אבי ניסנקורן), וכדי לאזן את הרכב הוועדה מונה גם ממלא מקום מהסיעה הגדולה בקואליציה. בהסכם הקואליציוני לכינון הממשלה ה־35 נקבע שקביעת סדר היום של הוועדה וההצבעה בה ייעשו רק בהסכמה מפורשת מראש בין יושב ראש הוועדה וממלא מקומו.²⁷ בוועדת השרים לענייני חקיקה שהוקמה בממשלה ה־36 אין ממלא מקום ליושב ראש הוועדה.

מספר השרים בוועדה משתנה. לדוגמה, בממשלה ה־32 כיהנו בוועדה 20 שרים, בממשלה ה־34 כיהנו בה 13 שרים, ובממשלה ה־35 – 14 שרים.²⁸ בחלק מוועדות השרים (כגון הוועדה לענייני ביטחון לאומי,²⁹ הוועדה לענייני חברה וכלכלה) מספר השרים בדרך כלל דומה, אך בוועדות שרים אחרות (כגון הוועדה למינויים בשירות החוץ, הוועדה למתן היתרים לפרסום והוועדה לענייני הפרטה) מספר השרים נמוך בהרבה (4-6). בדרך כלל למפלגת השלטון יש רוב

26 ריאיון עם גיל ברינגר, יועץ שרת המשפטים איילת שקד לענייני הכנסת והממשלה ומרכז ועדת השרים לענייני חקיקה, 8.2.2017.

27 ס' 21 להסכם הקואליציוני לכינון הממשלה ה־35, לעיל ה"ש 8.

28 מספר השרים החברים בוועדה השתנה במהלך כהונתה בממשלה ה־35 בשל עזיבת השר יעקב ליצמן את הממשלה (15.9.2020), אך הוא מונה מחדש לוועדה מאוחר יותר (4.12.2020).

29 הוועדה לענייני ביטחון לאומי מוקמת על פי חוק הממשלה, החש"א-2001. חובה שיהיו חברים בה ראש הממשלה, ממלא מקום ראש הממשלה, שר הביטחון, שר המשפטים, שר החוץ, השר לביטחון פנים ושר האוצר, והממשלה רשאית להוסיף על פי בקשת ראש הממשלה שרים נוספים לוועדה, אך מספר חבריה לא יעלה על מחצית חברי הממשלה (סעיף 6).

בקרב חברי ועדת השרים לענייני חקיקה. עם זאת, בהסכם הקואליציוני לכינון הממשלה ה־35 נקבע שהרכב הוועדה יהיה פריטטי, כלומר שמספר השרים חברי הוועדה מכל גוש (הליכוד וכחול לבן) יהיה שווה.³⁰

סמכויות הוועדה ותפקידה בהליך החקיקה

הסמכויות הרשמיות של הוועדה הן:³¹

- טיפול בהצעות חוק מטעם הממשלה ואישורן טרם הבאתן לאישור הכנסת;
- טיפול בהצעות חוק פרטיות מטעם הכנסת וקביעת עמדת הממשלה לגביהן;
- מתן אישור הרשאות על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, על דעת הממשלה;
- החלטות הקשורות לנוהל הגנה משפטית לעובדי מדינה.

תפקיד הוועדה בנוגע להצעות חוק ממשלתיות

הוועדה דנה בכל הצעות החוק הממשלתיות, למעט הצעת חוק ההסדרים שלצרכיה מוקמת ועדת שרים ייעודית.³² טיוטת הצעת החוק הממשלתית מועברת אל ועדת השרים לענייני חקיקה מטעם המשרד הממשלתי שזם אותה.³³ ועדת השרים לענייני חקיקה היא בעלת הסמכות להחליט מטעם הממשלה אילו הצעות חוק ממשלתיות יונחו על שולחן הכנסת. במקרים רבים הצעות חוק ממשלתיות נוגעות ליותר ממשרד ממשלתי אחד והן מגובשות בדיונים בין־משרדיים בדרגים נמוכים ובדרגי ביניים, וועדת השרים לענייני

30 ט' 21 להסכם הקואליציוני לכינון הממשלה ה־35, לעיל ה"ש 8.

31 הסמכויות מעוגנות כאמור בתקנון הממשלה. הפירוט הזה הוא כללי ומופיע באחר משרד ראש הממשלה.

32 נועה קברטץ־אברהם **הממשק בין הכנסת לממשלה** בהליכי חקיקה ממשלתית 46 (מחקר מדיניות 147, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020).

33 לחיבור מפורט של גלגולה של הצעת חוק ממשלתית ראו שם, בעמ' 26–35.

חקיקה היא הפורום הממשלתי הבכיר לדיון במדיניות המוצעת בהצעות החוק הללו ובהשלכותיהן. לפי תקנון הממשלה (סעיף 60) על ועדת השרים לבחון את עיקרי הוראותיו של החוק המוצע, מטרתו, הצורך בו והשפעתו על תקציב המדינה. בתקנון הממשלה לא נקבעו כללים לעניין שיקול הדעת של הוועדה באשר לחקיקה שמקורה ביוזמה ממשלתית.³⁴ בפועל, כמעט כל הצעות החוק הממשלתיות המונחות על שולחן הוועדה מאושרות, בעיקר בשל ההליך הפנימי-ממשלתי הארוך שהצעת חוק ממשלתית עוברת בטרם היא מונחת על שולחן הוועדה.³⁵ מעבר לכך, בטרם עולה ההצעה על שולחן הוועדה נעשה מאמץ להשיג הסכמה בין השרים, וכן קיימת נורמה שלפיה שר אחד אינו מתערב בענייני משרדו של שר אחר, ולכן ועדת השרים לענייני חקיקה היא לרוב שלב פורמלי באישור הצעות חוק ממשלתיות. למרות האמור לעיל, לעיתים שרים מתנגדים להצעה בוועדת השרים לענייני חקיקה, והדיון בה נדחה, או שהמתנגד מגיש ערר על החלטת הוועדה (ראו להלן דיון בעררים). כאמור, ערר על הצעת חוק ממשלתית נדיר בשל התהליך המוקדם שההצעה עוברת עד הגיעה לשולחן הוועדה. מכל מקום, בכל האמור להצעות חוק ממשלתיות הוועדה פועלת כיום באופן תגובתי ולא מתוכנן מראש, וללא ראייה מתכללת וארוכת טווח לגבי זהות הצעות החוק הממשלתיות שיונחו על שולחן הכנסת ומועד הנחתן.

לאחר אישור טיוטת הצעת חוק ממשלתית בוועדת השרים לענייני חקיקה היא תעובד במשרד המשפטים לכדי הצעת חוק שתפורסם ברשומות, ותעובר למזכירות הממשלה לקראת הנחתה על שולחן הכנסת.³⁶ לאחר ניסוחה במשרד המשפטים יצורף להצעה פרוטוקול של החלטות הממשלה (כלומר הוועדה במקרה זה), והיא תיחשב מאושרת על ידי הממשלה. כפי שמציינת

34 שם, בעמ' 32-34.

35 רמת הבשלות של הצעת חוק ממשלתית המגיעה לוועדת השרים לענייני חקיקה שונה מאוד מזו של הצעת חוק פרטית. הצעת חוק ממשלתית מגיעה לאחר גיבוש תזכיר, עבודה בין-משרדית, קבלת הערות מהציבור, מאגף התקציבים ומגורמים שונים, הליך הערכת ההשפעות של רגולציה חדשה (Regulatory Impact Assessment, RIA) לגבי חלק גדול מההצעות, הכנת טיוטה מחוקנת וקבלת אישור היועץ המשפטי לממשלה.

36 סעיף 63 לתקנון עבודת הממשלה מגדיר גם הליך של חקיקה דחופה, שבה הצעות חוק ממשלתיות אינן עוברות את שלב התזכיר והדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, אלא הממשלה מסמיכה את שר המשפטים לאשר על דעתה הצעת חוק ולהגישה לכנסת.

נועה קברטץ-אברהם, כיום לא מתקיים תהליך שיטתי של תעדוף הצעות החוק המועברות מועדת השרים לענייני חקיקה לשם הבאתן להצבעה בכנסת.³⁷ עם העברתה של הצעת החוק לכנסת נפתח הליך החקיקה הפורמלי שלה, כלומר היא מועלית לקריאה ראשונה (ראו תרשים 1).

תפקיד הוועדה בנוגע להצעות חוק פרטיות

בטרם מונחת הצעת חוק פרטית על שולחן הכנסת היא עוברת בדיקה של הלשכה המשפטית של הכנסת, שהיא טכנית ומהותית.³⁸ לאחר מכן נשיאות הכנסת (יושב הראש וסגניו) מאשרת את הנחתה על שולחן הכנסת. הנשיאות רשאית לדחות הצעה שלדעתה שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי או שהיא גזענית במהותה (סעיף 75(ו) לתקנון הכנסת).

על הצעת חוק פרטית המונחת על שולחן הכנסת חלה חובת המתנה של 45 ימים לפני הדיון המוקדם (קריאה טרומית; סעיף 76(ג) לתקנון הכנסת). במקרים מסוימים יכול אחד מיזמי ההצעה לבקש פטור מחובת ההנחה אשר מקצר את תקופת ההמתנה. פטור כזה יכול להינתן אם הממשלה הסכימה לקיצור התקופה או אם ועדת הכנסת החליטה על כך (סעיף 76(ד) לתקנון הכנסת).³⁹ מעבר לכך, מאז הכנסת ה-18 מיושם נוהל שאינו מעוגן בחוק, שלפיו יושב ראש ועדת הכנסת מעביר מדי שבוע הצעות חוק ספורות (2-4) של חברי אופוזיציה וקואליציה ישירות לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, מבלי שתחול עליהן חובת הנחה ומבלי שייכללו במכסת הצעות החוק של הסיעות.⁴⁰

37 קברטץ-אברהם, לעיל ה"ש 32, בעמ' 35.

38 "היועץ המשפטי לכנסת ממליץ לנשיאות הכנסת על הנחת ההצעות ומחווה דעתו על הצעות שאין להניחן" (הלשכה המשפטית של הכנסת הליך החקיקה 3 (2016) (להלן: הליך החקיקה)). ההצעות שאושרו להנחה מקבלות מספר "פ" ומתפרסמות באתר הכנסת. לפירוט אופן הבדיקה על ידי הלשכה המשפטית ראו שם, בעמ' 2-3.

39 בהחלטתה על מתן פטור מהנחה או צמצום תקופת ההנחה שוקלת ועדת הכנסת שני שיקולים: חשיבות הצעת החוק ודחיפותה. כדי לאשר את הפטור נדרשת נוכחות בהצבעה של לפחות שליש מחבריה הקבועים של ועדת הכנסת. דרך נוספת לקבלת פטור מחובת ההנחה היא הצמדת ההצעה להצעת חוק דומה המונחת על שולחן הכנסת (ס' 76(ה) לתקנון הכנסת).

40 ארבל אסטרון, היועצת המשפטית של ועדת הכנסת, תקשורת אישית, 6.6.2021.

מרגע הנחת הצעת החוק הפרטית על שולחן הכנסת אמור להתחיל הטיפול הממשלתי בה. לפי תקנון עבודת הממשלה (סעיף 66), לאחר הנחת ההצעה היא מועברת ממזכירות הכנסת למזכירות הממשלה. מזכיר הממשלה צריך להעביר את הצעת החוק בסמוך לקבלתה לשר הרלוונטי, וכן להעביר עותק ממנה לשר השרים. השרים צריכים להעביר אל מזכיר הממשלה את הערותיהם על הצעת החוק הפרטית תוך 30 יום, והלה מעביר את כלל ההערות לשר המשפטים. בפועל, בשל הכמות העצומה של הצעות החוק הפרטיות, לוח הזמנים של התהליך הזה – אם הוא מתרחש – קצר הרבה יותר, ונוגע רק להצעות החוק שהסיעות החליטו שיועלו לדיון מוקדם. מרגע שנקבע מועד לדיון, ועדת השרים נכנסת לתמונה (כאמור בדרך כלל לא מוקדם מ-45 יום לאחר הנחת הצעת החוק, אלא אם ניתן פטור מהנחה).

לפי תקנון הממשלה, אם הצעת חוק פרטית מובאת לדיון במליאת הכנסת בטרם קבעה לגביה ועדת השרים עמדה, הממשלה תתנגד להצעה (סעיף 66(ה)). אם ההצעה בוועדת השרים הסתיימה בשוויון קולות בין המתנגדים להצעה לתומכיה, פירוש של דבר התנגדות הממשלה להצעת החוק הפרטית. אם הוועדה התנגדה להצעת חוק פרטית אין פירוש הדבר שנשללת ממציע ההצעה האפשרות להעלותה בכל זאת לדיון מוקדם במליאת הכנסת. ואולם, במקרה כזה סביר שההצעה תידחה במליאה ויהיה על המציע (וכן על כל חבר כנסת אחר) להמתין תקופה של 6 חודשים עד שיוכל להעלות שוב לדיון מוקדם הצעת חוק זהה או דומה לה בעיקרה (סעיף 76(ח) לתקנון הכנסת). תקנון הממשלה אינו מבחין בעניין עמדת הממשלה בין הצעות מטעם חברי קואליציה לבין הצעות שמקורן ביוזמה של חברי אופוזיציה.⁴¹ אולם כפי שנראה בפרק הבא, בפועל, שיעור הצעות החוק הפרטיות של חברי קואליציה שמאושרות בוועדה גבוה משיעור הצעות החוק הפרטיות של חברי קואליציה שמאושרות בה.

41 לפי תקנון הכנסת, ועדת הכנסת קובעת את מכסת הצעות החוק הפרטיות לדיון מוקדם בכל מושב של הכנסת ובכל שבוע, בהתאם לגודלן של הסיעות, אך עליה להקצות מכסה גדולה יותר לסיעות האופוזיציה בשיעור שהיא קובעת (סעיף 99(א)). לכן בוועדת השרים לענייני חקיקה נדונות יותר הצעות חוק פרטיות של חברי אופוזיציה מאשר של חברי קואליציה (השיוך של ההצעה לאופוזיציה/קואליציה נקבע על פי שמו של היוזם הראשון, גם כאשר מדובר ביוזמה משותפת של חברי כנסת מכאן ומכאן).

1 חרשים

הליך החקיקה ומקומה של ועדת השרים בו

הצעת חוק פרטית

חבר כנסת מניח הצעת חוק פרטית על שולחן הכנסת (הדיון בה יכול להיערך לאחר שחלפו 45 יום, אלא אם הוחלט לפטור אותה מחובת הנחה).

הסיעות בכנסת מחליטות אילו הצעות חוק פרטיות של חברי הכנסת יובאו לקריאה טרומית על פי מכסת הצעות המוקצה לכל סיעה.

מזכירות הכנסת מעבירה למזכירות הממשלה את הצעות החוק שהסיעות החליטו להעלותן לדיון מוקדם.

ועדת השרים לענייני חקיקה דנה בהצעות החוק שלגביהן נקבע מועד לדיון מוקדם במליאה וקובעת את עמדת הממשלה לגביהן (תמיכה, תמיכה בתנאים, התנגדות, דחייה למועד אחר).

הצעת חוק פרטית שהובאה לדיון מוקדם בכנסת בטרם דנה בה ועדת שרים לענייני חקיקה – עמדת הממשלה היא "נגד".

הצעת חוק ממשלתית

טיטוטת ההצעה, ביוזמת שר/משרד ממשלתי, מועברת למזכיר הממשלה לאחר שעברה את כל שלבי ההכנה, כולל הפצת תזכיר לעיון הציבור.

מזכיר הממשלה מביא את טיטוטת החוק לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה. פרט לשרים חברי הוועדה, גם שרים שהגישו הסתייגות, או נציגיהם, מוזמנים לדיון.

טיטוטת חוק שאושרה בוועדה מקבלת תוקף של החלטת ממשלה, והיא מעובדת ומנוסחת במשרד המשפטים לכדי הצעת חוק המפורסמת ברשומות.

הצעת החוק מונחת על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה.

כפי שנראה בפרק הבא, מספר הצעות החוק הממשלתיות הנידון בוועדה זעום לעומת מספר הצעות החוק הפרטיות העולות על שולחנה. בדרך כלל היחס הוא הצעת חוק ממשלתית אחת לכל עשר הצעות חוק פרטיות, ובישיבה אחת של הוועדה עולות לדיון בין 30 ל-40 הצעות חוק. חלק הארי של הצעות החוק הפרטיות אינן מקבלות את אישור הוועדה, ואילו הצעות החוק הממשלתיות רובן ככולן מאושרות על ידה – בעיקר משום שהצעות החוק הממשלתיות נועדו

לקדם מדיניות שהממשלה חפצה בה. כמו כן, הן מגיעות לדיון בוועדה כשהן בשלות יותר, ולכן גם ישימות יותר. לעומת זאת, רק לעיתים רחוקות הצעות חוק פרטיות מגיעות לוועדה אחרי עבודת הכנה ארוכה ומעמיקה, חלקן הגדול עוסק בנושאים קטנים או קטנוניים, לעיתים הן חסרות אופק יישומי ולרוב הן גם אינן עולות בקנה אחד עם המדיניות שהממשלה מבקשת לקדם.

בהקשר של סמכויות הוועדה ותפקידה בתהליך החקיקה חשוב להדגיש שתי עובדות חשובות: האחת, החלטה של הוועדה לאשר או לדחות הצעת חוק ממשלתית או פרטית, בתנאי שלא מוגש עליה ערר על ידי אחד השרים או ראש ממשלה, כמוה כהחלטת ממשלה, בדומה למעמדן של החלטות ועדות שרים אחרות. כפי שנאמר בהנחיות היועץ המשפטי בעניין ועדות שרים, בדרך כלל אין הממשלה, במליאתה, נדרשת לעניינים אלה במקביל. החלטת הוועדה מקבלת מעמד של החלטת ממשלה תוך שבועיים מיום פרסום פרוטוקול החלטות הממשלה. במקרים מיוחדים ראש הממשלה יכול להחליט לכלול דיון בהצעת חוק מסוימת בסדר יומה של הממשלה, ואז ההחלטה הרשמית לגביה מתקבלת בממשלה ולא בוועדת השרים לענייני חקיקה. העובדה השנייה היא שהתנגדות הוועדה להצעת חוק פרטית משמעותה המעשית היא כמעט תמיד "קבירה" של הצעת החוק, למעט מקרים חריגים שבהם הצעות חוק פרטיות צולחות את הדיון המוקדם בניגוד לעמדת ועדת השרים לענייני חקיקה.⁴² הדבר עשוי להתרחש במקרה שבו הקואליציה מאבדת את הרוב בהצבעה בכנסת או שהנהלת הקואליציה מחליטה באופן רשמי או לא רשמי להפוך את החלטת הוועדה לגבי הצעת חוק מסוימת.⁴³

42 דוגמה למקרה חריג שבו הצעת חוק פרטית עברה בקריאה טרומית אף שוועדת השרים לענייני חקיקה התנגדה לה היא הצעת חוק ההוצאה לפועל (תיקון - סמכות מקומית) התשע"ה-2015 (פ/674) של ח"כ קארין אלהרר, שעברה להכנה לקריאה ראשונה בוועדת חוק, חוקה ומשפט של הכנסת על חודו של קול (ד"כ 8.7.2015, 67-67).

43 גיל ברינגר, לשעבר יועץ שרת המשפטים איילת שקד לענייני הכנסת והממשלה ומרכז ועדת השרים לענייני חקיקה, תקשורת אישית, 20.12.2020.

לסיכום, ועדת השרים לענייני חקיקה הוקמה עם קום המדינה כוועדה זמנית, וב־1953 היא הפכה לוועדה קבועה. בראשית ימי המדינה הייתה זו ועדה מקצועית של שרים בעלי השכלה משפטית, אשר ביצעו מעין בקרת איכות על הצעות חוק ממשלתיות ולעיתים אף קבעו מדיניות באשר לתוכנו, ועד מחצית שנות ה־80 היא נותרה בצל. ברם, עם הפיכתה של החקיקה הפרטית לתופעה רחבת היקף, הוועדה הפכה לגוף דומיננטי בעל תהודה ציבורית הולכת וגוברת שיש לו השפעה ניכרת על חקיקה מסוג זה. מעמדה החוקי נגזר מכוח סמכותה הכללית של הממשלה להקים ועדות שרים. בראשה עומד שר המשפטים וחברים בה שר האוצר ושרים נוספים בהתאם להסכמות בין סיעות הקואליציה. הוועדה מוסמכת לאשר בדיוניה בשם הממשלה את הצעות החוק הממשלתיות ולקבוע את עמדת הממשלה לגבי הצעות חוק פרטיות המונחות על שולחן הכנסת והמגיעות לעיונה. הפרק הבא יעסוק באופן התנהלותה של הוועדה ויצג נתונים אמפיריים רלוונטיים.

אופן הפעילות והליכי העבודה של הוועדה

כאמור, ועדת השרים לענייני חקיקה מוקמת בהחלטת ממשלה בכל ממשלה מחדש. אופן הפעילות של כל ועדה שונה מזה של קודמתה – הן בשל השתנות האתגרים שעומדים בפניה (למשל הגידול החד במספר הצעות החוק הפרטיות) והן בשל התנהלות השר העומד בראשה. בראשותם של שרי משפטים מסוימים היו דיוני הוועדה עקרוניים יותר, ואילו כהונתם של שרים אחרים כיושבי ראש הוועדה התאפיינה בהשגת הסכמות פוליטיות קודם לדיון בוועדה, כך שהדיון בוועדה היה פורמלי בעיקרו. בפרק זה ננסה לעמוד על אופן הפעילות והליכי העבודה של הוועדה באופן עקרוני, אם כי חלק מהדברים אמורים בעיקר לגבי ועדת השרים לענייני חקיקה בכנסת ה־20.⁴⁴

סדר היום

ועדת השרים לענייני חקיקה מתכנסת אחת לשבוע ביום ראשון בתקופת כנסי הכנסת. סדר יומה של הוועדה, כמו זה של כל ועדות השרים, נקבע על ידי יושב ראש הוועדה ומנהל ישיבותיה (שר המשפטים) בתיאום עם ממלא מקומו, אם מונה כזה. עם זאת, במקרה של ועדת השרים לענייני חקיקה סדר היום הוא תגובתי, כמפורט בהמשך, ושר המשפטים, העומד בראש הוועדה, יכול למעשה רק לדחות את הדיון בהצעות חוק שעלו על סדר היום.

לפי תקנון הממשלה סדר היום של הוועדה והנספחים לדיון אינם מפורסמים לציבור, אך מזכיר הממשלה והשר הממונה רשאים לפרסם אותו ואת הנספחים המצורפים לו לפי שיקול דעתם (סעיף 28 לתקנון הממשלה). החל מתקופת כהונתה של השרה איילת שקד כיו"ר הוועדה (2015), סדר היום של דיוני הוועדה, הכולל פירוט של הצעות החוק שיועלו לדיון, לרבות תוכן ומסמכים נלווים,

⁴⁴ הכנסת ה־20 כיהנה ממרץ 2015 עד אפריל 2019. במועד כתיבת המחקר היא הייתה הכנסת האחרונה שבה הוועדה הייתה פעילה לאורך זמן.

מתפרסם באתר השירותים והמידע הממשלתי שלושה ימים לפני מועד ישיבת הוועדה.⁴⁵

סדר היום של ועדת השרים לענייני חקיקה הוא במידה רבה נגזרת של הכרעות של גורמים אחרים. ההחלטה אילו הצעות חוק פרטיות יובאו לדיון נגזרת מרשימת הצעות החוק שעומדות לעלות לדיון בקריאה טרומית באותו שבוע, שנקבעת על ידי מזכירות הכנסת בהתאם לרשימת הצעות החוק שמעבירות הסיעות לפי מכסתן. במילים אחרות, הצעות החוק הפרטיות הנידונות בישיבת ועדת השרים ביום ראשון הן אלו שמועמדות לעלות לקריאה טרומית ביום רביעי באותו שבוע בדיוני מליאת הכנסת.

זה המקום להדגיש כי לא כל הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת מוצאות דרכן אל שולחן ועדת השרים לענייני חקיקה, אלא רק אלה שנקבע מועד להעלאתן לדיון מוקדם. בין הכנסת ה־15 לכנסת ה־20 היה שיעור הצעות החוק הפרטיות שהגיעו לדיון בוועדה מכלל הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת כ־40%, בממוצע. לאורך השנים ניכרת תנועתיות בשיעור זה: בכנסת ה־15 היה השיעור כ־48%, ואילו בכנסת ה־20 – רק 35.3%⁴⁶. עם זאת, כפי שעולה מלוח 1, מספר הצעות החוק הפרטיות המועברות לדיון בוועדה נותר דומה למרות שינויים חדים במספר הצעות החוק המונחות על שולחן הכנסת, בשל מכסת הצעות החוק הפרטיות שיכולות לעלות בשבוע נתון לקריאה טרומית. משמעות הדבר היא שרוב הצעות החוק הפרטיות כלל לא נועדו להתקדם מעבר לשלב ההנחה, אלא רק לעורר תשומת לב ציבורית לנושא מסוים או לחבר כנסת מסוים.

45 שינוי נוסף בתקופת כהונתה של השרה איילת שקד הוא האפשרות של כל גורם להצטרף כנמען לרשימת דיוור שאליה נשלח סדר היום המתוכנן המפורט של ועדת השרים לענייני חקיקה. לפני כן רק כותרות ההצעות היו מתפרסמות באתר, ולא הייתה נגישות רבה לתוכן ההצעות; ברינגר, תקשורת אישית, לעיל ה"ש 43.

46 דוח החקיקה 2018, לעיל ה"ש 2, עמ' 24, 29.

לוח 1
מספר הצעות החוק הפרטיות שהגיעו לדיון בוועדה ושיעורן מסך
ההצעות שהונחו על שולחן הכנסת (כנסות 15-20)

שיעור הצעות החוק הפרטיות שנידונו בוועדה מסך אלה שהונחו על שולחן הכנסת	מספר הצעות החוק הפרטיות שהועברו לדיון בוועדה*	מספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת	
48%	1,924	3,978	הכנסת ה־15 (2003-1999)
37%	1,726	4,707	הכנסת ה־16 (2006-2003)
40%	1,625	4,095	הכנסת ה־17 (2009-2006)
43%	2,017	4,654	הכנסת ה־18 (2013-2009)
32%	922	2,923	הכנסת ה־19 (2015-2013)
35%	1,798	5,124 (5,997)***	הכנסת ה־20 (2015-2015)**

* מדובר בכל הצעות החוק הפרטיות שהועברו לדיון בוועדה. לא לגבי כולן נתקבלו החלטות, ולכן הנתון שונה מזה של החלטות הוועדה לגבי הצעות חוק פרטיות. ראו מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים **דוח החקיקה הממשלתי 2018** (2018), בעמ' 25 בהשוואה לעמ' 29, וכן הערה 41 בעמ' 29.

** עד סיום מושב החורף 2018. הכנסת החליטה על פיזור ב-26.12.2018, וכהונתה הסתיימה רשמית ב-30.4.2019.

*** מספר הצעות החוק שהונחו בכל תקופת כהונתה של הכנסת ה־20; ראו הלשכה המשפטית של הכנסת חקיקה בכנסת העשרים בראי שבעים שנות חקיקה במדינת ישראל 24 (2019).

מקור: **דוח החקיקה הממשלתי 2018**, בעמ' 24-25, 29. המספרים שונים מעט מאלה המופיעים בדוח של הלשכה המשפטית של הכנסת, אולם ההבדלים קטנים; ראו חקיקה בכנסת העשרים בראי שבעים שנות חקיקה במדינת ישראל.

כפי שנאמר, גם הצעות שלא אושרו בידי ועדת השרים לענייני חקיקה יכולות לעלות לדיון מוקדם, אם כי סיכוייהן לצלוח את ההצבעה בכנסת קלושים. ההחלטה להעלות הצעת חוק פרטית לסדר היום מתקבלת בישיבת נשיאות הכנסת ביום שני שלאחר יום ראשון שבו נדונה ההצעה בישיבת ועדת השרים. מי שמכריע בסופו של דבר אם להעלות את ההצעה לדיון המוקדם הוא חבר הכנסת היוזם, ושיקוליו עימו. במילים אחרות, הכרעת ועדת השרים לענייני חקיקה עשויה לרמוז על גורלה של ההצעה, אך אינה מכרעת באשר לעצם האפשרות להעלותה לדיון מוקדם בכנסת.

נוסף על הצעות החוק הפרטיות, על סדר יומה של הוועדה עולות הצעות חוק ממשלתיות המובאות בידי השר הרלוונטי לאחר שעבודת המטה עליהן הסתיימה, כלומר הן לרוב "מונחתות" משרדי הממשלה על פי לוחות הזמנים שלהם. עם זאת, שר המשפטים יכול להחליט אם הצעת חוק ממשלתית תיכלל בסדר היום של הוועדה. כמו כן עולות לסדר היום הצעות חוק פרטיות שהוועדה דחתה את הדיון בהן בהחלטה קודמת, והן חוזרות לדיון. לנוכח כל אלה, בכל ישיבה הוועדה דנה בכ־30-40 הצעות חוק.⁴⁷

אם כך, סדר היום של ועדת השרים לענייני חקיקה מוכתב למעשה ברובו על ידי הכנסת, ובאופן ספציפי יותר על ידי סיעות הכנסת, המחליטות אילו הצעות חוק פרטיות יועלו בכל שבוע לקריאה טרומית. באופן פורמלי, יכולת התמרון של יושב ראש הוועדה (וממלא מקומו אם קיים) נוגעת בעיקר להצעות החוק הממשלתיות, שהן פחות מעשירית מההצעות המועלות בכל שבוע לוועדה – אם כי בדרך כלל, מרגע שמסתיימת עבודת ההכנה עליהן הן מועלות לדיון לוועדה. מרחב התמרון לגבי סדר היום בא לידי ביטוי אפוא בעיקר באפשרות להגיע להסכמה על דחיית הדיון בהצעות חוק מסוימות, ולרוב מדובר בהצעות חוק פרטיות.

פומביות, נוכחות והשתתפות בדיונים

תקנון הממשלה קובע כי ישיבות ועדות השרים, ובכללן ועדת השרים לענייני חקיקה, סגורות לציבור ולתקשורת (סעיף 28(א)). כפי שנראה זהו אחד ההיבטים מעוררי המחלוקת בעבודת הוועדה.

דיוני הוועדה מתקיימים בכל הרכב, ואין דרישת קוורום לקבלת החלטות; בשל כך מידת הנוכחות של השרים בדיונים משתנה.⁴⁸ נוסף על השרים המשתתפים, גם היועץ המשפטי לממשלה או בא כוחו נוכחים דרך קבע בדיונים, וכן הצוותים האישיים של השרים. כל אחד מהשרים החברים בוועדה רשאי, באישור שר המשפטים ובתיאום מוקדם עם מזכיר הממשלה, להזמין לישיבת הוועדה עובד של משרדו או מומחה שיהיה נוכח בשעת הדיון בנושאים מסוימים שעל סדר היום. שר המשפטים, כיושב ראש הוועדה, אף רשאי להזמין לישיבה מוזמנים נוספים אם נוכחותם חיונית.⁴⁹ תקנון הממשלה קובע כי מוזמנים אלה ישמיעו את דבריהם אך לא יהיו נוכחים בעת הדיון הפנימי בין השרים ובעת ההצבעה (סעיף 28(ד)). בפועל, בישיבת הוועדה משתתפים אנשי הפקידות המקצועית הרלוונטיים לנושאים הנידונים ממשרד המשפטים וממשרדי הממשלה השונים,

48 סגן מזכיר הממשלה בממשלה ה-34 ציין כי נוכחות השרים מכובדת, וגם שרי משפטים לשעבר העידו על כך; ריאיון עם ליאור נתן, סגן מזכיר הממשלה ה-34 ומזכיר ועדת השרים לענייני חקיקה (23 בינואר 2017). ואולם בדיקה שערך ארגון שקוף בשנת 2018 העלתה שנוכחות השרים בדיונים בתקופת המעקב הייתה דלה (עידן בנימין "איילת שקד היא ועדת השרים לענייני חקיקה – סיקור צל ששי לאיפה שנקבעות ההחלטות" שקוף 2018.6.20). ככל הנראה גם בהיעדר דרישה לקוורום יש לשרים החברים בוועדה אינטרס לנכוח בה, ויש לשער כי הנוכחות תלויה בהצעות החוק העומדות לדיון ובזהות יוזמיהן. תקנון הממשלה מאפשר לחבר ועדת השרים הנעדר מישיבת ועדת השרים בשעת ההצבעה להצביע באמצעות מסירת הודעה בכתב מראש על הצבעתו למזכיר הוועדה, בנסיבות של היעדרות מחמת מחלה, חופשה שעליה הודיע מראש, שהייה בחו"ל, חוסר יכולת להישאר בדיון עד תומו ועוד (סעיף 37(ג) לתקנון עבודת הממשלה ה-34). לפיכך גם אם השרים נעדרים בפועל הרי שהשאר הצבעתם בכתב כמוה כנוכחות – לפחות לצורכי הצבעה.

49 קברטץ-אברהם, לעיל ה"ש 32, בעמ' 34.

והם נוכחים גם בשעת הדיון בין השרים ובעת ההצבעה.⁵⁰ התרומה של גורמי הדרג המקצועי לדיון תלויה כמובן בשאלה אם בוועדה מתנהל דיון מהותי בהצעות החוק שעל הפרק, או רק דיון פורמלי לאחר שהושגו הסכמות בין הגורמים הפוליטיים. במקרה האחרון ההצגה של עמדת הגורמים המקצועיים בדיוני הוועדה כמעט מיותרת, ולעיתים השרים אף מרחיקים לכת ומוותרים על נוכחותם.

הפרוטוקולים ותמלילי הדיונים

בישיבות ועדת השרים לענייני חקיקה נרשמים פרוטוקולים בידי מזכיר הממשלה, כבכל ועדות השרים. בפרוטוקולים מצוינים שמות הנוכחים בישיבה, שמות הנעדרים, סיכום הדיון, הנחיות ראש הממשלה או יושב ראש הוועדה, ההחלטות אם נתקבלו ומניין הקולות (סעיף 72 לתקנון הממשלה).⁵¹ אופן ההצבעה של השרים אינו מפורט בפרוטוקול, וכך גם ההנמקות. הפרוטוקול המצומצם הזה מועבר גם להנהלת הקואליציה.

סעיף 71 בתקנון הממשלה קובע כי כל תמלילי ישיבות הממשלה וועדות השרים מסווגים כסודיים ביותר לתקופה הקבועה בתקנות הארכיונים (30 שנה).⁵² בהתאם לכך, גם תמלילי הדיונים של ישיבות ועדת השרים לענייני חקיקה אינם גלויים לעין הציבור, אף שלרוב הם אינם עוסקים בנושאים "סודיים".

כאמור, בעשור האחרון פרסמו חלק מהשרים החברים בוועדה באופן וולונטרי ועצמאי את אופן הצבעתם. בהקשר זה מעניין להצביע על חידוש מרעון שהנהיג

50 ריאיון עם ליאור נתן, לעיל ה"ש 48; ברינגר, תקשורת אישית, לעיל ה"ש 43.

51 דברי ליאור נתן, סגן מזכיר הממשלה ומזכיר ועדת שרים לענייני חקיקה, פרוטוקול ישיבה 18 של הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, הכנסת ה-20, 11 (2.2.2016). בפועל, מניין הקולות אינו מפורט בפרוטוקולים של ועדת השרים לענייני חקיקה; ברינגר, תקשורת אישית, לעיל ה"ש 43.

52 ס' 4 לתוספת ראשונה לתקנות הארכיונים (עיון בחומר ארכיוני המופקד בגנזך), תש"ע-2010.

יו"ר הוועדה ושר המשפטים אבי ניסנקורן כארבעה חודשים לאחר שהחלה כהונת הממשלה ה־35 (הכנסת ה־23) – פרסום סיבות הדחייה של מועד הדיון או ההתנגדות להצעות חוק מסוימות.⁵³

עבודת ההכנה לישיבות הוועדה

כאמור, סדר היום של הוועדה מתפרסם ביום רביעי שלפני יום ראשון שבו מתכנסת הוועדה. עם הפצת סדר היום לדיוני הוועדה מופצות גם טיוטות הצעות החוק הפרטיות, אם כי נוסח הצעות החוק מועלה לפני כן לאתר הכנסת. מכל מקום, ימי עבודה בודדים (רביעי וחמישי) מפרידים בין קבלת החומר המקדים לישיבה באופן רשמי ובין הדיון בו בוועדה.

ככלל, גיבוש חוות הדעת המקצועית על הצעות החוק הפרטיות נעשה במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (ראו להלן). בפרקטיקה הנוהגת כיום, חוות הדעת לגבי רוב רובן של הצעות החוק הפרטיות מגובשות בידי משפטן מהמחלקה עם היוודע דבר הכללתן של הצעות בסדר היום של הוועדה, כלומר ביום שלישי או רביעי בשבוע שלפני ישיבת ועדת השרים (המתכנסת ביום ראשון), אם כי יכולים לחול שינויים מכנסת לכנסת.

חוות הדעת תימסרנה לשר המשפטים עד יום חמישי ב־10:00 בבוקר או לכל המאוחר 14:00 בצהריים. מכאן שבמרבית המקרים מדובר בסד זמנים דחוק למדי לגיבוש חוות הדעת על הצעת החוק הפרטית. לעיתים, אם ידוע מראש שהצעת החוק צפויה לעלות, ואם זו הצעה מורכבת, רגישה או כזו הדורשת בירור, גיבוש חוות הדעת עשוי להתחיל מוקדם יותר.⁵⁴ עם זאת, חשוב לציין כי רבות מהצעות החוק הפרטיות אינן חדשות, אלא הן זהות או דומות להצעות

53 חדשות כיפה "לראשונה: ועדת שרים לחקיקה מפרסמת - אלו הצעות חוק עברו, אלו לא ומדוע?" כיפה 5.7.2020.

54 איל זנדברג, ראש חחום משפט ציבורי במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, תקשורת אישית, 2.3.2021.

חוק שכבר הוגשו בעבר, ולפיכך לגבי חלקן כבר קיימת חוות דעת שנכתבה עת הוגשו שכמותן בעבר.

כאמור, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים היא גורם מרכזי בגיבוש חוות הדעת על הצעות החוק הפרטיות. המדריך הפנימי של מחלקת ייעוץ וחקיקה מפרט את האופן שבו יש לגבש חוות דעת לדיוני ועדת השרים. כל הצעה מלווה בידי משפטן מוביל בשלבי גיבושה, קודם עלייתה לדיון בוועדת השרים ולאחר מכן בדיונים בכנסת.⁵⁵

המשפטן המוביל אחראי להכנת חוות דעת תמציתית על הצעת החוק הפרטית (עמוד אחד עד שני עמודים) שתוגש לוועדה, ובה עיקרי ההצעה והעמדה המוצעת (לתמוך, להתנגד, אין עמדה משפטית). חשוב לציין שחוות הדעת של מחלקת ייעוץ וחקיקה אינה פומבית, וגם חבר הכנסת היוזם את ההצעה אינו נחשף אליה.

המרכיב העיקרי בחוות הדעת הוא התייחסות להיבטים המשפטיים שבהצעת החוק. כפי שמעירים במחלקת ייעוץ וחקיקה, במרבית המקרים הצעות חוק פרטיות מגיעות לדיון בוועדת השרים כשרמת הבשלות שלהן נמוכה, ולכן חוות הדעת מתמקדת בקשיים המשפטיים העיקריים ובהיבטים המרכזיים שיהיה צורך לתקן בהצעה, אם תעבור. מרכיב נוסף בחוות הדעת הוא התייחסות להיבטים מקצועיים בתחומי האחריות של שר המשפטים, והחלק השלישי הוא אופציונלי ומתייחס להיבטי המדיניות העיקריים הכלולים בהצעה בנושאים שאינם באחריות שר המשפטים, אם כי בדרך כלל עניין זה נמצא באחריות הגורמים המקצועיים במשרדים שההצעה נוגעת אליהם. המשפטן המוביל מציג את עמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה בדיון בוועדת השרים.⁵⁶ בדרך כלל הגורמים המקצועיים מטעם המשרד הרלוונטי מגבשים במקביל חוות דעת מקצועית בענייני מדיניות הנובעים מהצעת החוק הפרטית, המועברת לשר המשפטים

55 ליווי הצעות חוק ממשלתיות מתחיל מרגע פרסום תזכיר החוק ונמשך עד השלמת הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית בכנסת. הטיפול בהצעות חוק פרטיות מתחיל כאשר נקבע מועד להעלאת ההצעה לדיון בקריאה טרומית.

56 לפירוט אופן העבודה של מחלקת ייעוץ וחקיקה בנוגע להצעות חוק פרטיות ראו מדריך ייעוץ וחקיקה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 47-53.

ולשרים אחרים לפני הדיון.⁵⁷ אולם מפאת קוצר הזמן, ולעיתים מחוסר עניין, בפועל לא לכל הצעות החוק נכתבות חוות דעת מטעם המשרדים הרלוונטיים, ולעיתים השרים שהצעת החוק רלוונטית למשרדם מביעים בדיון את דעתם לאור התייעצויות מוקדמות במשרדיהם. בדרך כלל מובאת גם עמדת משרד ראש הממשלה לגבי הצעות החוק המועלות לדיון.

גורמים המעורים בעבודת הוועדה מעידים כי לרוב עמדת אנשי המקצוע המייעצים לוועדה מתקבלת. אם אנשי המקצוע מצביעים על מניעות משפטית של ההצעה – הוועדה מתנגדת לה, למעט במקרים של הצעות חוק המעוררות מחלוקות פוליטיות עזות (לדוגמה הצעת חוק ההסדרה).⁵⁸ במקרים של מניעות משפטית גורמי המקצוע מציינים את הקשיים המשפטיים העולים מההצעה ההופכים אותה ללא מקובלת או לא ראויה. לחלופין, חוות הדעת יכולה לתמוך בקידום ההצעה, לעיתים תוך הצעת תיקונים בה או הצמדתה להצעת חוק ממשלתית באותו נושא.

באופן לא רשמי, ערב כינוסה של הוועדה מתאמים עוזריהם של שר המשפטים, של יו"ר הקואליציה ולעיתים גם של שרים נוספים את אופן הצבעת השרים בוועדה על כל הצעת חוק.⁵⁹ אם כבר הושגו הסכמות מוקדמות בין חברי הוועדה והדיון בוועדה הוא פורמלי בעיקרו, כפי שהיה הנוהג בתקופת הממשלה ה-34, לא תמיד השרים רואים צורך גם בנוכחותו של המשפטן האחראי, ולעיתים מסתפקים בנוכחותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

כפי שצוין לעיל, תהליך החקיקה של הצעות חוק ממשלתיות שונה – תזכיר של הצעת החוק הממשלתית מופץ למשרדי הממשלה השונים לפני שההצעה עולה

57 שם, בעמ' 51-52.

58 החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה ושומרון, התשע"ז-2017 ("חוק ההסדרה") אושר בכנסת ה-20. הוא נועד לפתור את הבעיה של בחיס בהתנחלויות ישראליות ביהודה ושומרון שנבנו על קרקעות פרטיות פלסטיניות, באמצעות נטילה זכויות הקניין של הפלסטינים בעלי הקרקע תמורת פיצוי. החוק בוטל על ידי בג"ץ ביוני 2020.

59 יקי אדמקר, "120 שניות לכל חוק": כך פועלים השרים באחת הוועדות החשאיות ביותר" וואלה! 29.4.2018 (להלן: אדמקר, "120 שניות לכל חוק"); ריאיון עם גיל ברנגר, לעיל ה"ש 26.

לדיון בוועדה, מלווה בבקשה לקבלת הערות תוך 21 יום, ובמקביל מפורסם לידיעת הציבור. לאחר קבלת ההערות מגובשת הצעת החוק לקראת הדיון בוועדה.

גם במקרה של הצעות חוק ממשלתיות מחלקת ייעוץ וחקיקה ממלאת תפקיד חשוב. לפי המדריך הפנימי של המחלקה, המשפטן המוביל כותב לשר המשפטים חוות דעת על הצעת החוק שתכליתה לבחון בראש ובראשונה אם אין מניעה משפטית לחקיקתה. בחוות הדעת יש פירוט של עיקרי ההצעה, הקשיים המשפטיים וכן הערות מקצועיות שלא התקבלו בשלבים המוקדמים של הדיון בניסוח הצעת החוק. אפשר לכלול בחוות הדעת גם התייחסות להצעות לשיפור דבר החקיקה. חוות הדעת מתואמת עם משפטנים נוספים ממשרדי הממשלה האחרים הנוגעים להצעת החוק.⁶⁰ בשל הליך הפצת התזכיר קודם לדיון בהצעת החוק הממשלתית יש בדרך כלל הסכמה מראש בין הדרגים המקצועיים לגבי אישורה, ולכן בדרך כלל הדיון של השרים בה הוא בעיקרו פורמלי.

תוצאותיו האפשריות של הדיון בוועדה

כאמור, ועדת השרים לענייני חקיקה יכולה לקבל אחת משלוש החלטות לגבי כל הצעת חוק המובאת בפניה – תמיכה, התנגדות (גם תיקו נחשב להתנגדות) או דחיית הדיון למועד אחר, כמפורט בתרשים 2 להלן. דחיית הדיון היא למעשה התנגדות זמנית, שכן כל עוד ההצעה אינה מאושרת בוועדה עמדת הממשלה היא התנגדות להצעה. בשנים האחרונות הוועדה מחליטה לפעמים על "תמיכה בתנאים" בהצעת החוק (לדוגמה, המשך קידומה של ההצעה ייעשה רק בתיאום עם המשרד או המשרדים הרלוונטיים; הוועדה תתמוך בהצעה רק בשלב הקריאה הטורמית, ובלבד שלאחר אישורה בקריאה זו היא תוחזר לוועדה לדיון נוסף; התמיכה תינתן בתנאי שההצעה "תוצמד" להצעת חוק ממשלתית בנושא דומה; או בתנאי שיתווסף סעיף או יוסר סעיף או ישונה נוסח ההצעה). כמו כן, לאחר הכרעת הוועדה יש אפשרות ששר יגיש ערר על החלטה. ככלל, לפי

60 מדריך ייעוץ וחקיקה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 44-45.

תקנון הממשלה "כל שר רשאי לערור בכתב על החלטה של ועדת שרים בתוך שבועיים מיום שהופצה לידיעת חברי הממשלה" (סעיף 39). לגבי החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה נקבע באופן ספציפי כי על אף האמור בסעיף 39 "רשאי שר לערור על החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה, בעניין הצעת חוק פרטית, בתוך שבוע ימים בלבד מיום ההחלטה" (סעיף 66(ו1)). בפועל, ככל הנראה ניתנת לשרים שהות של שבועיים להגשת ערר.⁶¹ אם לא הוגש ערר, החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מקבלת מעמד של החלטת ממשלה.

לפי תקנון הממשלה, אם הצעת חוק פרטית לא אושרה בוועדת השרים לחקיקה, ובכל זאת הועלתה לדיון מוקדם, עמדת הממשלה תהיה התנגדות להצעה (סעיף 66(ה)). השר או סגן השר הנוגע בדבר יביא לפני הכנסת את עמדת הממשלה לגבי הצעת החוק הפרטית (סעיף 66(ז)), ועמדת הממשלה מחייבת את נציגי הממשלה בעת הדיונים בוועדות הכנסת (סעיף 66(ז)). תקנון הממשלה אינו מפרט למה הכוונה ב"נציגי הממשלה", אך סביר שהכוונה לאנשי הרשות המבצעת: השרים, סגני השרים והפקידות. לגבי ההצבעה במליאה, מקובלת ומעוגנת בהסכמים הקואליציוניים הקביעה כי על חברי הקואליציה להצביע בהתאם להחלטת ועדת שרים לענייני חקיקה (ראו תרשים 2).⁶²

עניין חשוב נוסף שיש לתת עליו את הדעת הוא שאומנם חלק הארי של עבודת הוועדה הנוגעת לחקיקה הפרטית מתנהל בטרם הקריאה הטרוםית, אך הוועדה יכולה לחזור ולדון בהצעות חוק פרטיות גם בשלבי חקיקה מאוחרים יותר. כאמור, הוועדה יכולה כבר בהחלטתה לקבוע כי הקואליציה תתמוך בהצעה בקריאה הטרוםית, אך ההצעה תוחזר אליה לדיון בטרם תועלה לקריאה ראשונה ואף לאחר מכן. כמו כן, אם הצעת החוק עוברת שינויים מהותיים במהלך ההכנה לקריאה הראשונה, נציגי הממשלה יכול להודיע בדיון בוועדת הכנסת הרלוונטית כי לאור השינויים תוחזר הצעת החוק לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה. במילים אחרות, תפקידה של הוועדה בתהליך החקיקה של הצעת חוק פרטית

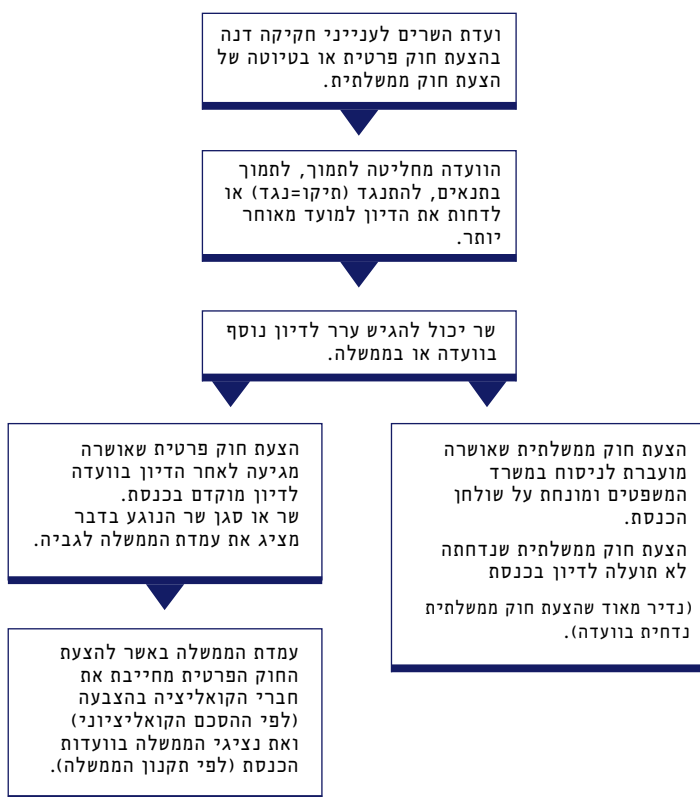
61 ברינגר, תקשורת אישית, לעיל ה"ש 43.

62 לדוגמה, בהסכם הקואליציוני לכינון הממשלה ה־35, לעיל ה"ש 8, נקבע בסעיף 7 כי "כל חברי הקואליציה יתנגדו לכל הצעת חוק פרטית שלא אושרה על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה".

אינו מסתיים טרם הקריאה הטרומית, ובמקרים מסוימים יש לה תפקיד גם בשלבי חקיקה מאוחרים יותר.

תרשים 2

תוצאות אפשריות של הדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה



שיעור הצעות החוק הפרטיות שצלחו את הוועדה

ככלל, סיכוייה של הצעת חוק פרטית לצלוח את שלב הוועדה נמוכים. עיון בלוח 2 שלהלן מצביע על כך ששיעור התמיכה של ועדת השרים בהצעות חוק פרטיות המגיעות לדיון בוועדה עמד על 25%, בממוצע, בין הכנסת ה־15 לכנסת ה־19. בכנסת ה־20 עמד שיעור זה על 16% בלבד.⁶³ ירידה זו יכולה להיות מוסברת לנוכח המדיניות של בלימת הצעות חוק פרטיות שהנהיגה שרת המשפטים בכנסת זו, בנימוק שריבוי חוקים מגדיל את נטל הרגולציה והביורוקרטיה על האזרח ועל העסקים.⁶⁴

שיעור ההתנגדות להצעות חוק פרטיות עמד על 77% (!) בכנסת ה־15 והלך ופחת עם השנים עד ל־43% בכנסת ה־19. בכנסת ה־20 היה שיעור זה נמוך מאוד ועמד על 19% בלבד. הסיבה לירידה בשיעור ההתנגדות איננה עלייה בשיעור התמיכה (שירדו גם הם, כפי שצוין לעיל) אלא דווקא ריבוי מקרים של דחיית הדיון בהצעת חוק פרטית למועד אחר. ככלל, ההחלטה לדחות את הדיון מאפשרת לחבר הכנסת לקדם את הצעתו מול השר והגורמים המקצועיים והפוליטיים הרלוונטיים, ודחייה חוזרת ונשנית מרמזת לחבר הכנסת שמוטב לו לגנוז את הצעתו, מבלי שהוועדה תתנגד להצעה באופן פורמלי. בדרך כלל הצעות החוק הפרטיות של חברי הקואליציה הן אלה שנדחות לדיון במועד אחר ואינן מוכרעות בהתנגדות, מפאת "הנימוס הקואליציוני". אפשרות הדחייה היא כלי לניהול הוועדה ומעין שסתום כנגד התעוררות מחלוקות בין חבריה, אך מידת השימוש בה משתנה מוועדה לוועדה ותלויה בעומד בראשה. בכנסת ה־15 עמד שיעור ההחלטות על דחיית הדיון למועד אחר על 3% בלבד מכלל ההחלטות, ואילו בכנסת ה־20 הייתה זו ההחלטה השכיחה ביותר של הוועדה ושיעור החלטות הדחייה טיפס ל־66%. יש לתת את הדעת על כך שדחיית הדיון

63 כאמור, רק שיעור מסוים (בכנסות 15–20 בין כשליש לכמחצית) מהצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת מגיעות אל שולחן הוועדה, וראו לעיל לוח 1.

64 איילת שקד "מסילות אל המסילות" השילוח 1, 37 (2016); צבי זרחיה "דו"ח: רק כ־3% מהצעות החוק הפרטיות שהוגשו בכנסת הנוכחית – נחקקו" כלכליסט 1.7.2018.

בהצעה משמעותה המעשית היא התנגדות כל עוד לא התקבלה החלטה אחרת, וכיוון שאין מגבלת זמן לדחייה היא יכולה לשמש את יושב ראש הוועדה וחבריה כדי "לקבור" הצעות חוק פרטיות.

לבסוף, חשוב להדגיש כי להצעות חוק פרטיות שהוועדה מתנגדת להן יש סיכוי כמעט אפסי לעבור את הקריאה הטרומית. לדוגמה, בדיקה של 815 הצעות חוק פרטיות שנידונו בוועדת השרים של הממשלה ה־33 (הכנסת ה־19) העלתה כי כל הצעות החוק שהוועדה התנגדה להן נפלו בקריאה טרומית במליאת הכנסת או הורדו מסדר היום על ידי המציעים.⁶⁵ אומנם ייתכנו מצבים שבהם הצעת חוק פרטית תשלים את כל שלבי החקיקה בכנסת ותהפוך לחוק גם כאשר ועדת השרים לענייני חקיקה החליטה להתנגד לקידומה או לא דנה בה, אולם מדובר בהצעות חוק ספורות. הרוב המכריע של הצעות החוק הפרטיות שהפכו לחוקים זכו לתמיכת הוועדה.⁶⁶

בה בעת, חשוב לציין כי אישור של ההצעה בוועדת השרים לענייני חקיקה אין פירושו שהצעת החוק תהפוך בוודאות לחוק. השיעור הממוצע של הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה מבין אלו שוועדת השרים תמכה בקידומן בכנסות ה־15–20 עמד על כ־47% (ראו לוח 2) לעומת ממוצע של כ־86% מהצעות החוק הממשלתיות שחקיקתן הושלמה באותן כנסות.⁶⁷ כלומר פחות ממחצית מהצעות החוק הפרטיות שהוועדה תמכה בהן אכן הפכו לחוקים.

כל הנתונים הללו מצביעים על כך שלתמיכתה של ועדת השרים לענייני חקיקה יש השפעה מכרעת על סיכויי ההשלמה של הליך החקיקה של הצעת חוק פרטית, ובפועל, הוועדה היא הקובעת את גורלן הסופי של כמעט כל הצעות החוק במדינת ישראל.

65 המשמר החברתי דוח סיכום הכנסת ה־19: במו עינינו 12–13 (2015).

66 דוח החקיקה 2018, לעיל ה"ש 2, בעמ' 26.

67 שם, בעמ' 19, 29.

לוח 2
החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה באשר להצעות חוק פרטיות
בכנסות 20-15

כנסת	כלל ההחלטות*	החלטות שעניינן תמיכה בהצעות חוק פרטיות**	החלטות שהעניינן לקידום הצעות חוק פרטיות	החלטות שהעניינן דחיית חוק בהצעת חוק פרטית למועד אחר***	שיעור הצעות החוק שחקיקתן הושלמה מבין אלו שהועדה תמכה בקידומן
15	2,182	445 (20%)	1,675 (77%)	62 (3%)	53%
16	1,826	448 (24%)	1,313 (72%)	65 (4%)	44%
17	1,749	475 (27%)	1,058 (61%)	216 (12%)	47%
18	2,023	476 (24%)	1,138 (56%)	409 (20%)	58%
19	933	266 (28%)	401 (43%)	266 (29%)	41%
20	2,729	444 (16%)	531 (19%)	1,754 (64%)	46%

* לעיתים מתקבלות כמה החלטות לגבי הצעת חוק אחת - למשל כאשר הדיון בהצעה נדחה ולאחר מכן הועדה מחליטה לתמוך בקידומה או להתנגד לקידומה. הנתון הנוגע לכלל ההחלטות אינו משקף כפילויות אלה.

** כולל תמיכה בתנאים ותמיכה בקריאה טרומית בלבד שלאחריה מתקיים דיון נוסף בוועדה.
*** ייתכנו כמה החלטות דחיייה הנוגעות לאותה הצעת חוק. הנתון הוא בניכוי כפילויות.

מקור: מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים דוח החקיקה הממשלתי 2018-2022, 26 (2018).

לבד מהעובדה שהוועדה מעורבת עמוקות בתהליך החקיקה, ראוי לשים לב לכך שעם השנים נעשו החלטותיה נתח נכבד מכלל החלטות הממשלה, ועובדה זו מעידה גם על מרכזיותה הרבה בעבודת הממשלה.⁶⁸ בבדיקה של המרכז להעצמת האזרח נמצא כי בממשלה ה־31 (הכנסת ה־17) היו כ־17% מכלל החלטות הממשלה החלטותיה של ועדת השרים לענייני חקיקה, ואילו

68 מתן גוטמן יחסי הגומלין בין הכנסת לממשלה והחוקה המינהלית המוסדית 145 (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת בר־אילן 2019).

בממשלות ה־31 וה־32 (כנסות 17 ו־18) עלה השיעור ל־45%. מגמה דומה נרשמה גם בממשלה ה־69.⁶⁹

כאמור, לעיתים הוועדה מחליטה לתמוך בהצעת החוק בתנאים שונים (למשל בתיאום עם המשרד או המשרדים הרלוונטיים; רק בשלב הקריאה הטרונית; או בתנאי שהיא "תוצמד" להצעת חוק ממשלתית בנושא דומה). בעבר הייתה תמיכה תוך התניה נדירה למדי, אך בשנים האחרונות אימצה הוועדה נוהג זה, ובמהלך כהונת הממשלה ה־34 הוא נעשה שכיח מאוד. מצד אחד, התמיכה על תנאי, שלא כמו התנגדות של הוועדה, אינה סותרת את הגולל על הצעת החוק הפרטית ומאפשרת לחברי הכנסת להמשיך במאמצייהם לקידומה. מצד אחר, נוהג זה עלול להחליש את חברי הכנסת בפעילותם ומחייב אותם – גם אם כבר הצליחו לזכות בתמיכת הממשלה – לפתוח במשא ומתן עם נציגי הממשלה ולקבל את עמדותיהם, אם ברצונם לקבל את תמיכת הקואליציה בהמשך הליך החקיקה. בדרך זו משרדי הממשלה הם הקובעים, למעשה, את דברי החקיקה שהכנסת תקבל.⁷⁰ למרות האמור לעיל, לא אחת מתפתח "שיח חירשים" בין חברי הכנסת לאנשי המקצוע במשרדי הממשלה, כיוון שחברי הכנסת, המגובים בהסכמות פוליטיות, מפעילים לחצים על אנשי המקצוע למצוא פתרונות שיאפשרו את העברת הצעת החוק, גם אם אנשי המקצוע סבורים שהיא בעייתית מנקודת מבט משפטית או אחרת.

עדיפות לחברי הקואליציה או הזדמנות שווה לחברי האופוזיציה?

כאמור, הצעות חוק פרטיות מתקשות לעבור את המשוכה של ועדת השרים לענייני חקיקה. אין זה מפתיע, משום שהממשלה מבקשת לקדם את מדיניותה באמצעות הצעות חוק ממשלתיות, והצעות חוק פרטיות רבות אינן עולות בקנה אחד עם מדיניות הממשלה (בעיקר בהיבטים תקציביים אך לא רק), במקרה

69 המרכז להעצמת האזרח דוח מעקב – החלטות הממשלה ה־34, סיכום השוואתי 6 (2016).

70 גוטמן, לעיל ה"ש 68, בעמ' 146.

הטוב, ובמקרה הרע מדובר בהצעות חוק קטנוניות או שאינן מתאימות להסדרה בחקיקה ראשית.

הסיכוי של הצעת חוק פרטית לקבל את תמיכת הוועדה תלוי במידה רבה בזהות יוזמיה: שיעור גבוה יותר של הצעות חוק של חברי קואליציה זוכות לתמיכה או לפחות לדחיית הדיון בהן (לא התנגדות), לאחריהן בשיעור התמיכה נמצאות הצעות חוק פרטיות ביוזמה משותפת, ולבסוף, כמצופה, הצעות חוק פרטיות מטעם חברי אופוזיציה.

ארגון המשמר החברתי בדק ומצא שבכנסת ה־19 התנגדה ועדת השרים לענייני חקיקה ל־71.4% מהצעות החוק של חברי כנסת מהאופוזיציה שהוגשו לעיונה, ודחתה את הדיון ב־10.5% מההצעות. רק כ־14% מהצעות החוק של חברי האופוזיציה זכו לתמיכה כלשהי בוועדה ונפתח להן הפתח לצלוח את שלבי החקיקה בכנסת, ואולם גם תמיכה זו הותנתה לרוב באישור משרדי הממשלה הרלוונטיים. מנגד, כ־60% מהצעות החוק של חברי הקואליציה זכו לתמיכה כלשהי בוועדה.⁷¹ לפי בדיקה נוספת שערך המשמר החברתי, המגמה המתוארת לעיל המשיכה גם בכנס הקיץ של המושב הראשון בכנסת ה־20 (2015). ועדת השרים דנה בתקופה זו ב־111 הצעות חוק פרטיות; היא התנגדה ל־47% מהצעות החוק של חברי כנסת מהאופוזיציה, דחתה 24% מהן, ותמכה ב־15% מהן ותמכה על תנאי (הצמדה להצעת חוק ממשלתית) ב־7%. לעומת זאת, היא לא התנגדה לאף הצעה של חברי כנסת מהקואליציה, דחתה את הדיון ב־36% מהן ותמכה (לרבות תמיכה על תנאי) ב־60% מההצעות.⁷² גם מעקב שערך ארגון "שקוף" במהלך שנת 2018 מלמד שהאופוזיציה מתקשה מאוד לקדם הצעות חוק בוועדה. לגבי הצעות חוק של חברי כנסת מהקואליציה נמצא שהן אומנם אינן נדחות על הסף, אך הדיון בהן נדחה שוב ושוב.⁷³

71 המשמר החברתי דוח סיכום הכנסת ה־19, לעיל ה"ש 65.

72 המשמר החברתי "מדד עצמאות הכנסת, כנס קיץ 2015, הכנסת ה־20: ועדת השרים לחקיקה של הממשלה ה־34: דחיינית וכופה את עמדתה על הכנסת" (2015).

73 עידן בנימין "ועדת השרים לחקיקה סיקור 10 – בדקנו 360 החלטות בחודשיים וחראו מה מצאנו" שקוף 22.7.2018.

נראה כי כאשר מדובר בהצעות חוק פרטיות של חברי קואליציה, חברי הוועדה, בשר מבשרה של הקואליציה, נוטים שלא להצביע נגדן, והם מחפשים מוצא אחר. אחת האפשרויות היא להצמיד את הצעת החוק הפרטית להצעת חוק ממשלתית באותו נושא, באופן שמאפשר לחבר הכנסת לשמור על הקרדיט על היוזמה. דרך אחרת היא לדחות את הדיון בהצעה במקום להתנגד לה. זו דרך לרמוז לחבר הכנסת שעדיף לו לוותר על ההצעה. רק לעיתים רחוקות יש ממש בדחייה – למשל כדי לעודד את חבר הכנסת לבוא בדברים עם המשרד הרלוונטי כדי להגיע לנוסח מקובל ולהגדיל את סיכויי הקבלה של הצעת החוק. כאמור, השימוש באפשרות זו עלה דרמטית במהלך כהונתה של הוועדה בראשות השרה איילת שקד. כפי שעולה מלוח 2 לעיל, בכנסת ה-18 החליטה הוועדה לדחות את הדיון בהצעות חוק פרטיות ב-20% מהמקרים שהובאו לפניו; בכנסת ה-19 עלה השיעור ל-29%, ואילו בכנסת ה-20 רוב ההחלטות של ועדת השרים לענייני חקיקה (66%) היו לדחות את הדיון בהצעות.

עם זאת, חשוב להדגיש שוועדת השרים לחקיקה אינה מחסום בל יעבור בפני יוזמות חקיקה של חברי כנסת בכלל ושל חברי כנסת מהאופוזיציה בפרט. היות שרוב רובן של הצעות החוק הפרטיות המאושרות בסופו של דבר בכנסת עברו את המשוכה של ועדת השרים לענייני חקיקה, הנתונים לגבי הצעות החוק שהתקבלו כחוקים עשויים לפתוח צוהר לנעשה בוועדת השרים. מבדיקה של הלשכה המשפטית של הכנסת עולה כי ב-37% מהצעות החוק הפרטיות שהתקבלו כחוקים בכנסת ה-20 השתייך היוזם הראשון לאופוזיציה, וב-63% מההצעות – לקואליציה.⁷⁴ עם זאת, רוב הצעות החוק הפרטיות המתקבלות הן תולדה של שיתוף פעולה בין אופוזיציה וקואליציה. 246 הצעות חוק פרטיות הפכו לחוקים בכנסת ה-20, ומתוכן 60% (148) היו הצעות חוק פרטיות משותפות. 31% מהן היו של חברי קואליציה בלבד, ורק 9% (22) מהן – של חברי אופוזיציה.⁷⁵

ראוי לשים לב לכך שחברי האופוזיציה אינם כפופים למשמעת הקואליציונית והם יכולים לנסות לקדם את הצעות החוק שלהם בכנסת גם אם הממשלה מתנגדת להן (הגם שסיכוייהן לעבור אפסיים), בשעה שחברי הקואליציה

74 ברינגר, תקשורת אישית, לעיל ה"ש 43.

75 חקיקה בכנסת העשרים, לעיל ה"ש 2, בעמ' 29-31.

מנועים מלקדם את הצעות החוק שלהם אם אלו לא זכו לתמיכת ועדת השרים, לפי ההסכם הקואליציוני.⁷⁶

הגשת ערר

המנבא הטוב ביותר לסיכוי של הצעת חוק פרטית לקבל את תמיכתה של ועדת השרים לענייני חקיקה הוא עמדת השר הרלוונטי לנושא, שהוא "שחקן וטו" בכל הנוגע ליוזמת החקיקה. אם השר מתנגד להצעת החוק כמעט אפסו סיכוייה לקבל את תמיכת הממשלה. בין השרים החברים בוועדה מתקיים "מאזן כבוד הדדי", שלפיו שר אינו מתערב בענייניו של שר אחר שההצעה נוגעת לתחומי אחריותו. מבחינת ההצבעה בוועדה פירושו של דבר שאם שר מתנגד להצעה מסוימת היא בדרך כלל לא תקודם על ידי השרים האחרים. עם זאת, אם השר תומך בהצעה מסוימת היא לא בהכרח תקבל את תמיכת הוועדה, אף שהנטייה הרווחת היא כאמור לא להתערב בשיקוליו של השר.

כדי לנסות להפוך את ההכרעות של ועדת השרים לענייני חקיקה, ולמעשה את ההכרעות של כל ועדות השרים, שרים יכולים להגיש ערר בתוך שבועיים מקבלת ההחלטה. הערר נידון בוועדת השרים אלא אם השר העורר מבקש לקיים את הדיון בממשלה.⁷⁷ כפי שצוין לעיל, בסעיף 66(ו) של תקנון הממשלה ה־34 נקבע כי שר ראשי לערור על החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה בעניין הצעת חוק פרטית רק בתוך שבוע ימים מיום ההחלטה (כלומר תקופת זמן קצרה יותר מהמקובל לגבי עררים על החלטות ועדות שרים אחרות).

אם הוגש ערר, עמדת הממשלה תהיה התנגדות להצעת החוק הפרטית כל עוד לא התקבלה החלטה בערר, ושר המשפטים יעלה את הצעת החוק הפרטית

76 השרים יכולים כמובן להפר את הוראות ההסכם הקואליציוני, וכן ייתכן שההסכם הקואליציוני יחריג הצבעה על חקיקה בנושאים מסוימים. כמו כן, מדובר בקביעה שהשתרשה בהסכמים הקואליציוניים מאז אמצע שנות ה־80 אולם היא אינה מחויבת המציאות, אם כי היא מובנת לאור העקרונות של שמירה על יציבות הקואליציה וקידום מדיניות הממשלה באמצעות חקיקה ממשלתית.

77 הזכות להגיש ערר נחונה לשרים בלבד. ברינגר מציין מקרה חריג שבו בהסכם הקואליציוני להקמת הממשלה ה־28 ב־1999 נקבע כי ליו"ר הקואליציה נחונה זכות ערר על החלטת ועדת השרים לחקיקה בעניין הצעות חוק פרטיות. ברינגר "הממשלה המחוקקת", לעיל ה"ש 17, בעמ' 102.

לדיון חוזר בוועדת השרים, אלא אם השר העורר ביקש שהדיון בערר יתקיים במליאת הממשלה. אם הוגש ערר על החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה בעניין הצעת חוק פרטית שביצועה כרוך בעלות תקציבית, הוא יידון בממשלה אלא אם הסכימו השר העורר, שר המשפטים ושר האוצר כי הערר יידון בוועדת השרים לענייני חקיקה (סעיף 66(ו)5) לתקנון הממשלה.⁷⁸

לוח 3 מציג מידע על העררים שהוגשו על החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה בכנסות ה־19 וה־20 (2013-2019). בכנסת ה־19 הוגשו 89 עררים (לא כולל אלו שהוסרו) על החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה באשר להצעות חוק פרטיות, כרבע מהם על ידי שר הבינוי והשיכון. שרי האוצר והבריאות הגישו כל אחד כ־10% מהעררים, והשרים להגנת הסביבה, לאזרחים ותיקים ולתקשורת הגישו כל אחד כ־7% מהעררים. יתר השרים הגישו עררים מעטים. 60% מהעררים הוגשו על החלטת ועדת השרים להתנגד להצעת חוק פרטית ו־34% מהם הוגשו על החלטת הוועדה לתמוך בהצעת חוק פרטית. בכנסת ה־20 הוגשו 47 עררים. השרים לשוויון חברתי ולהגנת הסביבה הגישו כל אחד 15% מהעררים, שר החקלאות הגיש 10% מהעררים ושרי המשפטים, העלייה והקליטה ושירותי הדת הגישו כ־8% מהעררים כל אחד. יתר השרים הגישו עררים ספורים. 55% מהעררים הוגשו על החלטת ועדת השרים להתנגד להצעת חוק פרטית ו־45% – על החלטת הוועדה לתמוך בהצעת חוק פרטית.

ראוי לשים לב לעובדה שהכנסת ה־19 כיהנה רק כשנתיים, ולמרות זאת מספר העררים שהגישו שרי הממשלה על החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה בעניין הצעות חוק פרטיות כפול ממספר העררים שהגישו שרי הממשלה בכנסת ה־20, שכינה ארבע שנים. ההסבר לכך יכול להיות טמון בעובדה שהממשלה שכינה בכנסת ה־19 לא הייתה הומוגנית והורכבה ממפלגות עם תפיסות עולם מנוגדות בתחומים רבים. כמו כן, בתקופה זו עשתה הוועדה שימוש מתון באפשרות של החלטה על דחיית מועד הדיון בהצעת החוק (רק 29% מההחלטות); ראו לוח 2 לעיל). בשל כך, שרים רבים השתמשו בכלי הערר כדי לעצור הצעות חוק פרטיות שהוועדה החליטה לתמוך בהן או כדי לנסות לקדם הצעות חוק שהוועדה החליטה

78 לפי סעיף 33ג. (ד) לחוק־יסוד: משק המדינה (תיקון מס 6), ס"ח התשס"ג, 498, "הצעת חוק תקציבית" היא הצעה שלא הוגשה על ידי הממשלה (הצעת חוק פרטית או מטעם ועדת כנסת), ושביצועה כרוכה עלות תקציבית של 6,099,757 שקלים חדשים או יותר בשנת תקציב כלשהי (הודעה על עדכון סכום לפי חוק־יסוד: משק המדינה, י"פ התשפ"א 2619), והממשלה לא נתנה את הסכמתה לעלות התקציבית.

להתנגד להן. בכנסת ה־20 הייתה הממשלה הומוגנית הרבה יותר, ויו"ר הוועדה נקטה טקטיקה של הגעה להסכמות לגבי הצעות החוק עוד טרם התכנסה הוועדה. כמו כן היה שימוש נרחב מאוד (66%) באפשרות של החלטה על דחיית מועד הדיון בהצעת החוק, ובמקרים רבים התייתר הצורך לערוך על החלטות הוועדה.

לוח 3
ערים על החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה
בכנסת ה־19 ובכנסת ה־20

מספר הערים שנידונו	החלטת הוועדה שעליה הוגש הערר			השר העורר	מספר הערים שהוגשו	כנסת
	התנגדות	תמיכה	אחר*			
13	5	30	54	22	89**	19
				בינוי ושיכון - 22		
				בריאות - 9		
				אוצר - 9		
				משפטים - 7		
				הגנת הטביבה - 7		
				אזרחים ותיקים - 7		
				תקשורת - 6		
				תעשייה ומסחר - 3		
				עלייה וקליטה - 3		
				רווחה - 2		
				תחבורה - 2		
				חקלאות - 2		
				תרבות וספורט - 2		
				חינוך - 2		
				פנים - 1		
				ראש הממשלה - 1		
				שירותי דת - 1		
				אנרגיה ומים, שת"פ		
				אזורי, פיתוח הנגב		
				והגליל - 1		
				מדע וטכנולוגיה - 1		
				תיירות - 1		

מספר העררים שנידונו	החלטת הוועדה שעליה הוגש הערר			השר העורר	מספר העררים שהוגשו	כנסת
	התנגדות	תמיכה	אחר*			
8	26	21	-	שוויון חברתי - 7 הגנת הסביבה - 7 חקלאות - 5 משפטים - 4 עלייה וקליטה - 4 שירותי דת - 4 פנים - 3 עבודה ורווחה - 3 אוצר - 2 בריאות - 2 ביטחון פנים - 2 ביטחון - 1 מורשת וירושלים - 1 תעשייה וכלכלה - 1 תרבות וספורט - 1	47	20

* לא מצוין אם הוועדה החליטה לתמוך או להתנגד, או שמצוין שיש להסכים להחיל דין רציפות, כלומר להמשיך בהליך החקיקה בכנסת העוקבת.

** לא כולל עררים שהוסרו.

מקור: רשימת עררים לכנסות ה-19 וה-20, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים.

עוד מעניין לציין שבשתי הכנסות שיעור העררים שנידונו מתוך אלו שהוגשו היה נמוך 15% ו-17%, בהתאמה – ומשמעות הדבר היא שהגשת ערר כשלעצמה מעכבת פעמים רבות את הצעת החוק ובמקרים רבים אף "קוברת" אותה, משום שכאמור, אם הוגש ערר תתנגד הממשלה להצעת החוק הפרטית כל עוד לא התקבלה החלטה בערר. בהיעדר חובה לדון בערר ובהיעדר מגבלת זמן לדיון בו, גדל התמריץ להגשת ערר מתוך מטרה לקבור הצעת חוק שאושרה.

לדוגמה, שרת הקליטה סופה לנדבר הגישה לממשלה במרץ 2018 ערר על החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה לתמוך בהצעת חוק הגיוס של חבר הכנסת

יואב בן צור מש"ס.⁷⁹ הוועדה אישרה את הצעת החוק ברוב של שני תומכים מול מתנגדת אחת, תוך הסתייגות כי החוק יעבור בקריאה טרומית ובלבד שהמשך החקיקה ייעשה בתיאום עם משרד הביטחון ועם היועץ המשפטי לממשלה. הממשלה החליטה לקבל את הערר וקבעה, בין היתר, שבתחילת הכנס הבא של הכנסת תוגש הצעת חוק ממשלתית בנושא מטעם משרד הביטחון, אשר תאוחד עם הצעת החוק האמורה ותקודם בהסכמת כל הסיעות המרכיבות את הקואליציה ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה. בסופו של דבר עברה ההצעה בקריאה טרומית והועברה לוועדת החוץ והביטחון, אך לא עלתה לקריאה ראשונה.

הערר יכול לשמש גם כ"פעולת תגמול פוליטית" – דהיינו, אם נדחית הצעת חוק של חבר סיעה מסוימת, השר המייצג את הסיעה עשוי להשתמש בערר על מנת למנוע קידום של הצעת חוק שהגישה סיעה שהתנגדה להצעת החוק שנדחתה. לדוגמה, בכנסת ה-19 הגישו שרי מפלגת הבית היהודי ערר על ארבע הצעות חוק של חברי כנסת ממפלגת יש עתיד, שאושרו בוועדת השרים לענייני חקיקה, בתגובה לערר שהגיש השר יעקב פרי ממפלגת יש עתיד על הצעת חוק מניעת שחרור מחבלים של חברת הכנסת איילת שקד ממפלגת הבית היהודי.⁸⁰ באופן כללי ניתן לומר שמחד גיסא, הסכמות פוליטיות מוקדמות מקטינות מאוד את כמות העררים, אך מאידך גיסא הן עלולות למנוע דיון אמיתי במליאת הוועדה.

החלטות סופיות של ועדת השרים לענייני חקיקה (תמיכה או התנגדות) מקבלות מעמד של החלטות ממשלה וממוספרות ככאלה בתנאי שלא הוגש בתוך שבועיים ערר עליהן. כאשר הוועדה מחליטה לדחות את הדיון בהצעה למועד מאוחר יותר לא מדובר בהחלטה סופית, ולכן ההחלטה איננה מקבלת מעמד של החלטת ממשלה. אם הוועדה או הממשלה מחליטות לדחות ערר ההחלטה היא סופית.

79 החלטה 3673 של הממשלה ה-34 "הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון) – הסדר מעמד של לומדי התורה), התשע"ח-2018 של חה"כ יואב בן צור ואחרים (פ/5190) – ערר על החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה" (13.3.2018).

80 חזקי ברוך "שרי הבית היהודי בלמו חוקים של יש עתיד" ערוץ 7 13.5.2014.

הממשק בין ועדת השרים לגורמים הרלוונטיים לעיסוקה

ועדת השרים לענייני חקיקה היא ועדת השרים היחידה שלממשלה אין שליטה בלעדית על סדר יומה, וגם הכנסת מעורבת חלקית בקביעתו. כאמור, סיעות הכנסת מחליטות אילו הצעות חוק פרטיות של חבריהן, שהגיע זמנן, יקודמו לקריאה טרומית על פי מכסתן; מזכירות הכנסת מכינה את רשימת הצעות החוק שיועלו לקריאה טרומית וזו מועברת למזכירות הממשלה, והצעות חוק אלה נכללות בסדר יומה של הוועדה מבלי שלוועדה יש שליטה על כך.

לעיתים ראש הממשלה מעורב ישירות בהצעות חוק העולות לסדר יומה של הוועדה, כאשר הוא חפץ לקדם או לעכב הצעת חוק מסוימת. למשל, בנובמבר 2016 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה פה אחד את הצעת חוק ההסדרה, המבקשת להסדיר את מעמדם של אלפי בתים בהתנחלויות הבנויים על קרקע פלסטינית פרטית. שבעה שרים תמכו בהצעה, ואף שר לא נמנע או התנגד, למרות התנגדותו הגורפת של היועץ המשפטי לממשלה, שנכנס לשיבת הוועדה באופן חריג ואמר לשרים כי החוק ייחשב כהפרה של החוק הבינלאומי, וכי זהו חוק לא חוקתי שלא יעמוד במבחן בג"ץ. במקביל לשיבת ועדת השרים שבה נערכה ההצבעה התקיימה גם ישיבה סוערת מאוד של פורום ראשי הקואליציה, שבה ניסה ראש הממשלה לשכנע את ראשי המפלגות לכבד את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ולדחות את ההצבעה, אך ללא הצלחה. במקרה זה מעורבותו של ראש הממשלה לא מנעה את קידום הצעת החוק.⁸¹ במקרה אחר, שהתרחש באוקטובר 2014, עצר ראש הממשלה את המהלך לפיצול מוקדם של ערוץ 2. ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה בסופו של אותו חודש את הצעת החוק של השר גלעד ארדן בנדון והיא הייתה אמורה להגיע לכנסת. ואולם ראש הממשלה הגיש ערר על החלטת ועדת השרים, כך שההצעה לא עלתה לדיון בכנסת במועד המתוכנן.⁸²

81 טל שלו ויקי אדמקר "אחרי דיון סוער: חוק ההסדרה אושר פה אחד בוועדת השרים לחקיקה" וואלה! 14.11.2016.

82 רוני זינגר ואופיר דור "נתניהו עוצר את פיצול ערוץ 2: הגיש ערר נגד החוק" כלכליסט 12.11.2014.

היועץ המשפטי לממשלה או נציגו הם, כאמור, מוזמנים קבועים לדיוני הוועדה. אחד מתפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה הוא מתן ייעוץ וסיוע לממשלה ולשר המשפטים בתחום החקיקה. בהקשר זה, היועץ המשפטי לממשלה אמון על ייעוץ בהכנת חקיקה שהממשלה מגישה לכנסת ובחינת השתלבותה כחוק במשפט החל בישראל. באחריותו להבטיח את התאמת החקיקה לעקרונות היסוד המשפטיים, ולוודא שאין מגבלות חוקתיות או מניעה משפטית לקידום החקיקה. מתוקף כך הוא גם מייעץ לממשלה בנוגע להצעות חוק פרטיות המוגשות מטעם חברי הכנסת, שגם לגביהן יש לבחון אם יש מניעה משפטית לקדמן, כיצד הן משתלבות בחקיקה הקיימת ומה עשויות להיות השלכותיהן החוקתיות. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ונציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה ממלאים תפקיד חשוב בדיוני הוועדה.⁸³ המשנה ליועץ המשפטי נוכח בכל הישיבות של ועדת השרים, ומרכז את ההתייחסויות המשפטיות להצעת החוק. נציגים נוספים של היועץ המשפטי לממשלה נוכחים בכל ישיבה, משמיעים את דבריהם לגבי הצעות החוק ועונים לשאלות השרים.⁸⁴

הגורמים המקצועיים במשרדי הממשלה משתתפים בדיוני הוועדה, ככל שהם רלוונטיים להצעת החוק: יועצים משפטיים של משרדי הממשלה השונים, גורמי מקצוע אחרים, דוברי המשרדים והעוזרים האישיים של השרים. רבות מהצעות החוק נוגעות למשרד האוצר, ולכן לגורמים המקצועיים במשרד האוצר יש תפקיד חשוב, בפרט בהצעות בעלות השלכות תקציביות.

לחברי הכנסת אין באופן פורמלי שום מעורבות בדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה. הם אינם יכולים להופיע בפני הוועדה כדי להגן על הצעת החוק שלהם, הם אינם מקבלים לידיהם את חוות הדעת של משרד המשפטים ושל המשרד הרלוונטי להצעת החוק שלהם, הצבעות השרים אינן נמסרות להם, אלא אם כן השרים החליטו לפרסם את הצבעתם, וכמובן – הם אינם יכולים לערער על החלטת הוועדה. ואולם טרם הדיון בוועדת השרים עשוי להתקיים דיאלוג לא

83 במדריך לעבודת מחלקת ייעוץ וחקיקה, הכפופה ליועץ המשפטי לממשלה, מתוארת מעורבות נציגי היועץ המשפטי בהליך החקיקה בכלל, ובפרט ליווי וייעוץ בנוגע להצעת חוק והצגת חוות הדעת בפני ועדת השרים לענייני חקיקה. ראו מדריך ייעוץ וחקיקה, לעיל ה"ש 3, בעמ' 44-45.

84 בריןגר, תקשורת אישית, לעיל ה"ש 43.

פורמלי בין מגיש ההצעה לחברי ועדת השרים, ובפרט השר הנוגע בדבר וצוותו, כדי לנסות לשכנעם לתמוך בהצעה.

בסיכומו של דבר, ועדת השרים לענייני חקיקה היא גוף ייחודי שכל כולו בתחומה ובשליטתה של הרשות המבצעת. עם זאת, זו ועדת השרים היחידה שלממשלה אין שליטה בלעדית על סדר יומה וגם הכנסת מעורבת בקביעתו, משום שהיא זו המעבירה לוועדה את רשימת הצעות החוק הפרטיות המיועדות לעלות לקריאה טרומית ונדרשת לגביהן קביעת עמדה של הממשלה. ניכר כי סיכוייהן של הצעות חוק פרטיות לזכות בתמיכת ועדת השרים לענייני חקיקה משתנים בהתאם להשתייכות הפוליטית של חברי הכנסת החתומים עליהן, והם גבוהים יותר כשמדובר בהצעות חוק של חברי כנסת מהקואליציה או ביזומה משותפת של הקואליציה והאופוזיציה. בשנים האחרונות חל שינוי במעמדה של הוועדה ובאופי החלטותיה: מלבד התנגדות נרחבת להצעות חוק פרטיות, בעיקר של חברי כנסת מהאופוזיציה, הוועדה אימצה נוהג חדש של תמיכה בהצעות חוק תוך התניות שונות, דבר המחייב את חברי הכנסת לנהל משא ומתן עם נציגי הממשלה ולקבל את עמדותיהם, אם ברצונם לקבל את תמיכת הקואליציה בהמשך הליך החקיקה. יש הטוענים כי זוהי דרך עקיפה של הממשלה להקשות עוד על חברי הכנסת ולכפות עליהם מה לחוקק. גם האפשרות של דחיית הדין בהצעה הפכה לשכיחה למדי, וגם היא משמשת עבור חברי הוועדה כערוץ מילוט מהתנגדות להצעות של חברי סיעות הקואליציה, כיוון שבהחלטה זו הם אינם סותמים את הגולל על הצעת החוק, אלא רק נותנים לחבר הכנסת פתח לקידומה או מעבירים לו מסר שמוטב שיגנוז את ההצעה.

הסיבות לשינוי במעמד הוועדה

כאמור, ועדת שרים זמנית לטיפול בחקיקה ממשלתית הייתה קיימת כבר בממשלה הראשונה. עם זאת, במשך שנים ארוכות, ודאי עד שנות ה־80, היא פעלה מאחורי הקלעים, ללא הד ציבורי ומבלי שעוררה מחלוקות רבות. לראיה, ספרים אשר תיארו ובחנו את המערכת הפוליטית בישראל לא הזכירו את הוועדה בפירוט, וכפי שראינו, עד שלהי שנות ה־60 תפקידה בכל הנוגע להצעות חוק פרטיות היה מובלע (למשל בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מ־1968) או שלא עוגן מפורשות בתקנוני הממשלה. אולם שינויים מרחיקי לכת שעברו על המערכת הפוליטית בעשורים האחרונים, ובפרט הגידול העצום במספר הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת, הביאו לשינוי יסודי בתפקודה של הוועדה, בייחוד באשר לחקיקה פרטית.

להלן נצביע בקצרה על כמה גורמים שניתן לשער שהובילו לשינוי במעמדה של הוועדה, ושבגינם היא הפכה למוסד בעל חשיבות רבה בממשק שבין הרשות המבצעת והרשות המחוקקת:

א. גידול חד במספר הצעות החוק הפרטיות

הגורם החשוב ביותר ששינה את ההיקף והאופי של פעילות הוועדה הוא הגידול החד במספר הצעות החוק הפרטיות, אשר חייב את הממשלה להתייחס לתחום זה ולהסדירו. עד אמצע שנות ה־80 של המאה העשרים הייתה רוב עבודת הוועדה מוקדשת לאישור הצעות חוק ממשלתיות (אם כי היא עדיין הייתה אמונה על גיבוש עמדת הממשלה בעניין הצעות חוק פרטיות), אולם עם העלייה הדרמטית במספר הצעות החוק הפרטיות, כיום רוב עבודת הוועדה מתמקדת בקביעת עמדת הממשלה כלפי הצעות החוק הפרטיות. לשם המחשה, בכנסת ה־11 הונחו 706 הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת, ואילו בכנסת ה־20 – 5,997 הצעות חוק פרטיות. לאורך השנים חל זינוק בממוצע הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת בשנה: ממוצע של כ־678 הצעות לשנה בכנסות ה־11–15 לממוצע של 1,391 הצעות לשנה בכנסות ה־16–20 – עלייה של

105%⁸⁵. בכנסת ה־23, שכיהנה כשנה (מרץ 2021 עד אפריל 2021), הונחו 2,605 הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת, ובחודשיים הראשונים לכהונת הכנסת ה־24 (אפריל-יוני 2021) כבר הונחו 1,413 הצעות חוק.

לאורך השנים חלו תנודות בשיעור הצעות החוק הפרטיות שעלו לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה מבין כלל ההצעות שהונחו על שולחן הכנסת (מ־48% בכנסת ה־15 ל־35% בכנסת ה־20; ראו לוח 1 לעיל). כאמור, הירידה הזאת נובעת מכך שמספר הצעות החוק העולות לקריאה טרומית קבוע פחות או יותר, אך שיעורן מכלל הצעות החוק הפרטיות קטן משום שמספר גדול יותר של הצעות מונחות על שולחן הכנסת. עם זאת, מספר הצעות החוק שהועברו לדיון בוועדה כדי שזו תקבע את עמדת הממשלה לגביהן עדיין גדול מאוד: 1,924 הצעות חוק בכנסת ה־15; 1,726 הצעות חוק בכנסת ה־16; 1,625 הצעות חוק בכנסת ה־17; 2,017 הצעות חוק בכנסת ה־18; 922 הצעות חוק בכנסת ה־19 (שכיהנה פחות משנתיים) ו־2,146 הצעות חוק בכנסת ה־20 (ראו לוח 1 לעיל).⁸⁶

הסיבות לעלייה במספר הצעות החוק הפרטיות הן רבות,⁸⁷ ובהן ירידת כוחן של המפלגות ועליית כוחם של חברי הכנסת הבודדים (פרסונליזציה),⁸⁸ שהובילו לאינדיווידואליזציה של עבודת חברי הכנסת, המנסים להשיג בולטות לצרכים אלקטורליים באמצעות הגשת הצעות חוק. לראיה – בממוצע רק כ־40% מהצעות החוק הפרטיות שהונחו על שולחן הכנסת בכנסות ה־15–20 הועברו לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה, כפי שעולה מלוח 1 לעיל. הצעות שכלל לא הועברו הן הצעות חוק שנויות במחלוקת, הצעות לא בשלות, קטנוניות או קנטרניות, או כאלה שהן בגדר "הצהרות חוק", כלומר נועדו להצהיר הצהרה כלשהי כדי למשוך תשומת לב ציבורית ותקשורתית ולא דווקא כדי להפוך

85 דוח החקיקה 2018, לעיל ה"ש 2, בעמ' 23.

86 שם, בעמ' 18.

87 לפירוט הסיבות לגידול במספר הצעות החוק הפרטיות ראו דנה בלאנדר וערן קליין חקיקה פרטית 48–61 (נייר עמדה 32, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2002); ענת מאור "כיצד אירעה הצמיחה הדרמטית בחקיקה הפרטית בישראל, 1992–2006?" המשפט יב 364, 363 (2007).

88 גדעון רהט ירידת הקבוצה ועליית הכוכב(ים): מפוליטיקה מפלגתית לפוליטיקה אישית 52–55, 72–75 (מחקר מדיניות 145, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2019).

לחוקים. סיבה נוספת לעלייה במספר הצעות החוק הפרטיות היא משפוט החיים הציבוריים, כלומר התחזקות הנטייה להסדיר נושאים רבים ושונים באמצעות חקיקה. לצד זאת, הגידול מבטא את חולשתם של ערוצי הפיקוח של חברי הכנסת, שבגללה פעילותם מתועלת לחקיקה, גם אם היא ברובה עקרה. זאת ועוד, חקיקה פרטית שבעבר הייתה בעיקר ערוץ ביטוי לאופוזיציה הפכה לאמצעי שכיח בשירות הקואליציה. כפי שצוין בפרק הקודם, רוב הצעות החוק הפרטיות שחקיקתן הושלמה מקורן ביוזמה של חברי קואליציה (כשני שלישים בכנסת ה־20) והאחרות ביוזמת חברי אופוזיציה (כשליש בכנסת ה־20). אולם למעשה, כאשר בוחנים את שיוך הצעת החוק לפי הרכב כלל המציעים (ולא רק לפי שיוך היוזם הראשון) מתברר שחוקים שהם פרי שיתוף פעולה בין חברי קואליציה ואופוזיציה או חוקים של חברי הקואליציה לבדם הם חלק הארי מהחקיקה (60% ו־31%, בהתאמה, בכנסת ה־20), וחקיקה שמקורה בחברי אופוזיציה נדירה יחסית (9% בכנסת ה־20).⁸⁹

לבסוף, גם השרים עצמם עושים שימוש עקיף ולא רשמי בערוץ החקיקה הפרטית, כאשר הם מעודדים את חברי סיעתם או חברי כנסת אחרים להגיש הצעות חוק במסלול הפרטי כערוץ עוקף פקידות משרדית, וכדרך להימנע מהסרבול הכרוך בהגשת הצעות חוק ממשלתית.

ב. הפוליטיזציה של הליכי החקיקה והשינוי במעמדו של השיח המקצועי בהליכי החקיקה

כאמור, ועדת השרים לענייני חקיקה היא זירת מפגש בין הדרג המקצועי והדרג הפוליטי. אל הוועדה מתנקזים הידע היישומי והמומחיות של הדרג המקצועי והתשומות הפוליטיות של השרים חברי הוועדה, המייצגים את האינטרס של הממשלה כגוף, אך גם את הקואליציה, הסיעות וחברי הכנסת. כלומר הדיון בוועדה אמור לסננת את הידע המקצועי עם השיקול הפוליטי לטובת האינטרס הציבורי. אלא שבפועל, בשנים האחרונות נפגע מעמדו של הדרג המקצועי והוא נדחק מהליכי קבלת ההחלטות, גם מפאת טיעונים שהמקצועי אינו אלא מסווה לעמדות אידיאולוגיות, וגם בשל התעצמות ההשפעה של שיקולי "קח ותן" פוליטיים. בְּליל ההסכמות הפוליטיות לגבי אילו הצעות חוק פרטיות מטעם

89 חקיקה בכנסת העשרים, לעיל ה"ש 2, בעמ' 29-30.

חברי קואליציה יועלו להצבעה בכנסת (בהנהלת הקואליציה), הסדרי "תמוך בי ואתמוך בך" בין השרים נציגי הסיעות השונות בקואליציה ושיקולי "נימוסים פוליטיים" ונאמנות סיעתית הפכו את תוכן ההצעות לעניין שולי, וכך גם את חוות הדעת המקצועיות בנוגע להצעות. חשיפת הפוליטיזציה של החלטות הוועדה עוררה תרעומת בקרב חברי הכנסת וכן ביקורת ציבורית, שכן האישור או ההתנגדות להצעה הם בעיקר תוצאה של מקח וממכר פוליטיים והתשומות המקצועיות נדחקות לקרן זווית. התחושה כי תוכן ההצעה חשוב הרבה פחות מזהות המציע או מהתמורה שיש ביכולתו לתת עבור תמיכה בהצעתו עוררה ביקורת על קבלת החלטות לא עניינית בוועדה.

ג. היחלשות מעמדה העצמאי של הכנסת בהליכי חקיקה והתחזקות המשמעת הקואליציונית

משמעת קואליציונית אינה תופעה חדשה בפוליטיקה הישראלית. עם זאת, ככל שהקואליציות הפכו רעועות יותר, וככל שהזיקה האידיאולוגית בין הסיעות המרכיבות אותן נחלשה, התגבר הצורך בניהול הקואליציה, בפרט בתהליכי החקיקה בכנסת ובהצבעות במליאה. אחד הביטויים של מצב עניינים זה הוא "המעמד העליון" של החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה. החלטות הוועדה הן בבחינת פסק דין סופי בנוגע להצבעת חברי הקואליציה בעניין הצעות החוק, ומאז אמצע שנות ה־80 הסדר זה מעוגן בהסכמים הקואליציוניים. אף שלמשמעת קואליציונית חשיבות רבה בשמירה על יציבות הממשלה, כאשר יש חפיפה כמעט מלאה בין הכרעות הוועדה והצבעות המליאה מרחב השיח הפוליטי החופשי מצטמצם, ומעמדה של ועדת השרים לענייני חקיקה מתחזק.

ד. שינוי במודעות ובביקורתיות של חברי הכנסת לגבי אופן פעולתה של הממשלה

מגמת ריבוי הצעות החוק הפרטיות יכולה להיתפס גם כערוך ביטוי ופעילות עיקרי של חברי הכנסת. כיוון שכך, חברי הכנסת חרדים לגורל הצעות החוק שהעלו ולהחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה לגביהן, שכן התנגדות הוועדה להצעה פירושה שהצעת החוק לא תקודם בשל אי־תמיכת הקואליציה בה. חברי הכנסת, המשקיעים את מרצם בהגשת הצעות חוק ובקידומן, מאוכזבים מכך שבתוך דקות ספורות במקרה הטוב ובתוך שניות ספורות במקרה הרע נחרץ גורלה של הצעת החוק שעליה עמלו, ושהצלחתה הייתה מובילה לא רק לקידום

של הנושא המדובר אלא גם להד ציבורי כלשהו, ואולי אף לתשואה אלקטורלית. זו גם אחת הסיבות שבגינן חברי הכנסת מלינים על היעדר שקיפות בדיוני הוועדה, שמנקודת מבטם חורצת את גורל הצעותיהם (בנושא זה יורחב בפרק הבא).

ה. הסיקור התקשורתי של הצעות חוק פרטיות ושל עבודת הוועדה

לצד התחזקות מעמדה של הוועדה בכל הנוגע לחקיקה הפרטית אנו עדים להתגברות העניין הציבורי בישיבות הוועדה ובהחלטותיה. כמעט בכל שבוע מסקרת התקשורת על שלל זירותיה הצעות חוק פרטיות שיועלו בישיבת הוועדה, בדרך כלל הצעות שנויות במחלוקת אידיאולוגית (חוק הלאום, חוק ההסדרה, חוק הגיוס, חוק הגיור ועוד). לא פעם, הסיקור התקשורתי אינו מבחין בין אישור הצעת החוק בוועדה ובין אישורה כחוק בכנסת.⁹⁰ היעדר הבחנה זה מלמד גם הוא על מעמדן המכריע של החלטות הוועדה.

ו. מעקב של גורמים בחברה האזרחית אחרי הנעשה בוועדה

בעבר התנהלה הוועדה הרחק מעין הציבור. בשנים האחרונות יותר ויותר גופים אזרחיים העלו לדיון ציבורי את היעדר השקיפות והאחריותיות של הוועדה החורצת גורלות בעניין החקיקה הפרטית. מעקבים אלה, וכן עתירות לבג"ץ, העמידו את הוועדה ואופן התנהלותה בעין הביקורת הציבורית.⁹¹

⁹⁰ ראו לדוגמה גולן חזני "אפשרה הצעת חוק: תווי קנייה לא יוגבלו עוד במועדי מימוש" כלכליסט 9.1.2012. לאמיתו של דבר ההצעה עברה בקריאה טרומית ובקריאה ראשונה, אולם עד היום לא נחקק התיקון.

⁹¹ ארגונים כמו המשמר החברתי, לובי 99, אתר שקוף והאגודה לאיכות השלטון, ופעילים כמו חומר אביטל, העלו לחודעה הציבורית את היעדר השקיפות בוועדה באמצעות מעקבים ועתירה לבג"ץ (בג"ץ 2555/17 אביטל נ' ממשלת ישראל (אר"ש 18.12.207) (להלן: בג"ץ אביטל).

ז. נגישות סדר היום של הוועדה

בשנתיים האחרונות, כאמור, מתפרסם סדר היום של ישיבות הוועדה באתר השירותים והמידע הממשלתי.⁹² הנגישות של סדר היום מגבירה את העניין הציבורי בדיוני הוועדה ואת הידע הציבורי עליהם.

ח. גישת השר העומד בראש הוועדה

שר המשפטים העומד בראש הוועדה קובע במידה רבה את אופן פעולתה; יש מי שמנסים ליצור באמצעות הוועדה אווירה קונצנזואלית בממשלה, ואחרים – לשקף ולאזור מתחים קואליציוניים באמצעות הדיונים בה. השר הממונה יכול לפעול ליצירת אווירה עניינית בוועדה ולקדם דיונים מהותיים, או לנקוט מדיניות של הסכמות פוליטיות מוקדמות בטרם הדיון בוועדה, כך שרוב ההחלטות מתקבלות מאחורי הקלעים והדיון הוא פורמלי בלבד. כפי שראינו, בתקופת כהונתו של שר מסוים אפילו פילוח ההחלטות של הוועדה יכול להשתנות, למשל השימוש המוגבר בהחלטה על דחיית הדיון בהצעת חוק פרטית על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה בראשות השרה איילת שקד בממשלה ה-34.

לסיכום, הסיבות לשינוי באופי עבודתה ובמעמדה של ועדת השרים לענייני חקיקה קשורות בכמה גורמים, ובראשם המספר הגדול של הצעות חוק פרטיות המועברות לדיונה ומחייבות את התייחסותה; ביקורת פומבית וקולנית על אופן התנהלותה במחשכים – הן מצד חברי כנסת, בעיקר מהאופוזיציה, והן מצד גופי החברה האזרחית; וכן סיקור תקשורתי גובר של הצעות חוק פרטיות, ומשום כך של עבודת הוועדה. שינויים אלה מעלים לדיון סוגיות מורכבות בעבודתה, שיידונו בפרק הבא.

92 קברטץ-אברהם, לעיל ה"ש 32, בעמ' 33-34.

סוגיות בעבודת הוועדה

עבודת הוועדה ועקרון הפרדת הרשויות

אחת הטענות המרכזיות המופנות נגד ועדת השרים לענייני חקיקה היא שאופן פעולתה בכל הנוגע להצעות חוק פרטיות פוגע בעקרון הפרדת הרשויות. לא זה המקום להרחיב באשר למשמעות הדוקטרינה של הפרדת הרשויות, אבל לענייננו חשובה התכלית של מניעת ריכוז כוח מוחלט בידי אחת הרשויות מבלי שקיימים מגנונים של איזונים ובלמים על הפעלת כוח זה.⁹³ במשטר פרלמנטרי, כמו זה הנהוג בישראל, גבולות האחריות של כל אחת מהרשויות אינם מובחנים באופן מוחלט, ובמידה רבה כל אחת מהן ממלאת גם תפקידים שבתחום האחריות של רשות אחרת.⁹⁴ הממשלה בשיטה הפרלמנטרית נובעת מתוך הפרלמנט ונשענת בדרך כלל על הרוב הפרלמנטרי, ומתוך כך גם מנוטת פעמים רבות את סדר היום הפרלמנטרי והחקיקתי. לכן אין מדובר בהפרדת רשויות קשיחה אלא באיזונים ובלמים בין הרשויות, שבאים לידי ביטוי במציאת המגנונים שמאפשרים לכל רשות למלא את תפקידיה על הצד הטוב ביותר. אם כך, כשאנו בוחנים את עבודת ועדת השרים לענייני חקיקה מהפריזמה הזו, יש לבדוק אם דרך פעולתה מאזנת בצורה הטובה ביותר בין פונקציות החקיקה, הייצוגיות והפיקוח של הכנסת וחבריה ובין תפקידי המשילות של הרשות המבצעת, ובהם קבלת החלטות וקידום, עיצוב ומימוש מדיניות.

93 עמיר פוקס ומרדכי קרמניצר ביזור סמכויות ולא הפרדת רשויות: על מניעת כוח מוחלט מרשויות השלטון (מחקר מדיניות 133, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2019).

94 להרחבה על תפקידו המשתנה של הפרלמנט ראו חן פרידברג הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת בישראל: פוטנציאל ותפקוד (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", האוניברסיטה העברית בירושלים 2008).

מוסכם על הכול כי תפקיד החקיקה הוא אחד התפקידים החשובים של כל פרלמנט. ואולם, ברוב המדינות החקיקה מקורה בעיקר בממשלה, שנוקת לה כדי לנהל את המדינה, לאור ריבוי תפקידיה המינהליים והרגולטוריים. לנוכח זאת השתנה גם תפקיד החקיקה של הפרלמנטים, והוא בעיקר תגובתי וטרנספורמטיבי – כלומר ממוקד בלהשפיע (לרסן, לתקן, לשנות, לפקח) על החקיקה שמקורה לרוב ביוזמות ממשלתיות.⁹⁵ באופן כזה נשמר האיזון בין הצורך של הממשלה ליזום חקיקה כדי לנהל את המדינה המורכבת של ימינו ובין תפקידו החשוב של הפרלמנט בביקוח על החקיקה ובמתן לגיטימציה לה.

עד אמצע שנות ה־80 היה זה המצב גם בישראל – חלק הארי של החקיקה נבע מהצעות חוק ממשלתיות. אולם אז החלה להסתמן מציאות חריגה: מספר החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות השתווה למספר החוקים שמקורם בהצעות חוק ממשלתיות ואף עלה עליו בחלק מהכנסות, וזאת אף שרק שיעור זעיר מהצעות החוק הפרטיות הופכות לחוקים. כך, בכנסות ה־14, ה־15 וה־16 היחס היה כמעט חצי חצי – כלומר כמחצית מהחקיקה הייתה במקורה ממשלתית וכמחציתה פרטית, ובכנסת ה־17 אף עלה מספר החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות על אלו שמקורם ממשלתי (224 לעומת 210). בכנסת ה־20 עמד היקף החקיקה הפרטית על 246 חוקים, והיקף החקיקה הממשלתית עלה ל־359 חוקים.⁹⁶ אומנם חלק גדול מהצעות החוק הפרטיות המאושרות לבסוף כחוקים למעשה מוצמדות להצעות חוק ממשלתיות, ובמקרים רבים הצעת החוק המתקבלת שונה מהצעת החוק הפרטית המקורית וכוללת רק שורה או שתיים מההצעה הפרטית, אך בכל זאת מדובר בשיעור גבוה של חקיקה פרטית מכלל החקיקה.

מגמה זו של גידול בחקיקה הפרטית ערערה את האיזון בין הרשויות. ואולם, אין להסיק מכך שהחקיקה הפרטית היא תופעה שלילית. החקיקה הפרטית היא ערוץ חשוב של עבודת חברי הכנסת, שכן באמצעותה הם יכולים לקדם נושאים בעלי חשיבות רבה, שלא תמיד מעיינייה של הממשלה נתונים אליהם או

95 להרחבה בעניין דגמים שונים של פרלמנטים ותפקידו של הפרלמנט בחקיקה ראו בלאנדר וקליין, לעיל ה"ש 87, בעמ' 11-12.

96 דוח החקיקה 2018, לעיל ה"ש 2, בעמ' 12-13.

שהממשלה נמנעת בכוונה מקידום של שיקולים פוליטיים. כמה מאבני היסוד של החקיקה בישראל מקורן בהצעות חוק פרטיות – חוקי־סוד: כבוד האדם וחירותו, חוקי־סוד: חופש העיסוק וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. עם זאת, כאמור, מספר הצעות החוק הפרטיות בישראל הוא מעל ומעבר למקובל בדמוקרטיה פרלמנטריות אחרות וממה שהיה מקובל בישראל בעבר. בניגוד לטענה כי בעקבות כך נוצר מאזן כוחות שונה בין הרשויות, נראה שמדובר בתופעה שיצאה מאיזון, שכן לנוכח שינוי זה התרחש מהלך מקביל של שינוי בעבודת הממשלה בכל הנוגע להצעות החוק הפרטיות: עיקר עבודתה של ועדת השרים לענייני חקיקה נעשה גיבוש עמדת הממשלה ביחס להצעות חוק פרטיות. לכך נוספה הקביעה שלפיה חברי הקואליציה מחויבים להצביע בכנסת בהתאם להחלטת הוועדה, כך שהחלטת הוועדה חורצת את גורלן של הצעות החוק הפרטיות, כפי שמעיד גיל ברינגר, שליווה את עבודת הוועדה במשך כמה שנים:

החקיקה הפרטית בישראל אכן עברה תהליך עמוק של ממשלתיזציה, עד כדי השתלטות של הממשלה על החקיקה הפרטית ועל הסדרתה. למעשה, עמדת הממשלה, כפי שזו נקבעת בוועדת השרים לחקיקה, חורצת במידה ניכרת את דינה של הצעת חוק מטעם הכנסת – לחיים או למיתה. הממשלה אינה עושה זאת באופן ישיר, ואין כל חוק – לא חוק יסוד ולא חוק רגיל – או אפילו החלטה שיפוטית המעניקים לממשלה את הכוח לעכב הצעת חוק או להביא לתמיכת הכנסת בה; אך בפועל, בקצה המהלך הפוליטי, **לוח ההצבעה במליאת הכנסת אכן משקף את החלטותיה של ועדת השרים לחקיקה.** מה שהתרחש בקומה הראשונה של משרד ראש הממשלה ביום ראשון, בישיבתה השבועית של הוועדה, משפיע באופן ישיר על מה שיתרחש בקומה השלישית של משכן הכנסת ביום רביעי, בעת שתתכנס בו המליאה להצבעה.⁹⁷

97 ברינגר "הממשלה המחוקקת", לעיל ה"ש 17, בעמ' 94 [ההדגשה של המחברות].

במילים אחרות, ההכרעה בוועדת השרים לגבי הצעת החוק מנבאת כמעט במאה אחוזים את ההכרעה בכנסת. בתפקידה זה מחזקת ועדת השרים את הפן של המשילות שהיא אמונה עליו, על חשבון ריסון מהודק, שלא לומר חונק, של יוזמות החקיקה של הכנסת ושל השיח הפוליטי בזירת הרשות המחוקקת. מעבר לכך, כפי שיידון להלן, מוקד פעולתה של ועדת השרים והשפעתה על הכנסת השתנו בשל הגידול במספר הצעות החוק הפרטיות, אך הוועדה לא אימצה מנגנונים של שקיפות ואחריותיות החיוניים כדי להבטיח שהיא אינה פועלת באופן שרירותי או מטעמים לא ענייניים. מובן ששרי הממשלה רשאים לשקול שיקולים פוליטיים, אך באותה מידה, זכותם של חברי הכנסת ושל הציבור לדעת מהם השיקולים העומדים ביסוד הכרעות השרים בוועדה. התוצאה של מצב זה היא גירעון דמוקרטי, כלומר רמה לא מספקת של דמוקרטיה בהליכים ובמוסדות, שמערערת את האמון של הציבור ושל חברי הכנסת בענייניות ובהוגנות של תהליכי קבלת החלטות ופוגעת בלגיטימציה שלהם. הגירעון הדמוקרטי בא לידי ביטוי בכך שיחזמות חקיקה של נבחרי הציבור שנועדו לשרת את האינטרס הציבורי (גם אם חלקן אינן עומדות ברף הזה) – עוברות פרוצדורה שאינה מבטיחה דיון הוגן וענייני בהן בוועדה, וההנמקות לדחייתן נותרות עלומות בפני יוזמיהן ובפני הציבור.

לאור התפתחויות אלה יהיה זה פשטני לומר שעבודת הוועדה כשלעצמה פוגעת בעקרון הפרדת הרשויות, אבל בהחלט אפשר לומר שמדובר במערכת של איזונים ובלמים שיצאה מאיזון. המציאות השתנתה, ובהתאם השתנה גם המוקד של עבודת הוועדה – מזירה לדיון בהצעות חוק ממשלתיות היא הפכה למסנת להצעות חוק פרטיות. השינוי הזה הפר את האיזון בין הרשויות בשני הכיוונים. ברינגר טוען כי לא מדובר בפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות, הן בראייה היסטורית והן בראייה נורמטיבית, אלא בהיווצרות של נקודת איזון חדשה בין הרשויות.⁹⁸ אולם העובדה שמדובר בפעילות חריגה משני הצדדים – הן מצד חברי הכנסת והן

98 שם, בעמ' 103. ברינגר מזהה שלוש תקופות ביחסים שבין החקיקה הפרטית והממשלה: 1984-1948: תקופה של אי-הסדרה (בעיקר משום שלא היה מה להסדיר בשל כמות זניחה של הצעות חוק פרטיות); 1984-1994: הסדרה קשיחה באמצעות מנגנון קואליציוני (הנהלת הקואליציה); 2019-1994: הסדרה רכה באמצעות מנגנון ממשלתי (חברי הכנסת יכולים להניח את הצעות החוק שלהם על שולחן הכנסת ללא אישור מהממשלה, שקובעת עמדה רק לאחר אישור ההצעה בקריאה טרומית). בעיניו הכנסת כמוסד רק התחזקה, גם לנוכח מעורבות הממשלה בחקיקה הפרטית.

מצד ועדת השרים לענייני חקיקה – אינה בהכרח הוכחה לכך שנוצר איזון חדש בין הרשויות. לדעתנו, במצב זה יש ליקוי בפעילותה של כל אחת מהרשויות: מצד אחד, מחלת ה"חקקת", כלומר ריבוי הצעות החוק הפרטיות, אינה תופעה חיובית כשלעצמה, ויש למצוא דרך שתגביר את התרומה של חברי הכנסת לחקיקה איכותית יותר ומהותית יותר, במקביל לחיזוק יכולת הפיקוח והבקרה החיונית של הכנסת על יוזמות חקיקה ממשלתיות (ראו פרק ההמלצות). מצד אחר, הרמיסה של הממשלה את יוזמות החקיקה הפרטית בעודן באיבן גם היא אינה תופעה רצויה. אין זה מתפקידה של הממשלה לדון לשבט או לחסד את הצעות החוק הפרטיות בטרם נידונו בכנסת. בהחלט יש לממשלה זכות ואף חובה להביע עמדה בנוגע להצעות, אך מכאן ועד לזהות המוחלטת בין החלטות ועדת השרים לענייני חקיקה לבין לוח ההצבעות בכנסת יש מרחק רב. זהות מוחלטת זו היא תוצאה של הקביעה בהסכמים הקואליציוניים כי על חברי הקואליציה להצביע על פי החלטת הוועדה. במילים אחרות, ההסכמים הקואליציוניים מעניקים להכרעות ועדת השרים לענייני חקיקה מעמד על, והופכים את חברי הכנסת של הקואליציה לחותמת גומי.⁹⁹ בתווך שבין עמדת הממשלה והכרעת הכנסת אמורה להתקיים הפוליטיקה במובנה הבריא, זהו מרחב השיג והשיח בין הרשויות ובקרב הציבור (בין חברי הכנסת והדרג המקצועי, בין חברי הכנסת וחברי הממשלה, בין חברי סיעות הקואליציה והאופוזיציה, בדיונים בוועדות הכנסת ובשיח הציבורי באמצעי התקשורת וברשתות החברתיות). שיח פוליטי כזה אכן מתקיים, לעיתים, ותוצאותיו הן לא פעם שיתוף פעולה של חברי כנסת מהאופוזיציה ומהקואליציה בהגשת הצעות חוק פרטיות, שכפי שראינו יש להן סיכוי טוב יותר לקבל את אישורה של ועדת השרים בהשוואה להצעות חוק פרטיות של חברי אופוזיציה בלבד.

עם זאת, ברור שהממשלה אינה יכולה להתמודד עם מבול של אלפי הצעות חוק פרטיות ללא מנגנון מסנן כלשהו, ולכן נדרש צמצום של ממש במספרן. אלא שצמצום לבדו יפגע רק בצד אחד של המשוואה – הרשות המחוקקת, ויפר עוד יותר את האיזון בין הרשויות. לפיכך הוא חייב להיות מלווה ברפורמה גם בצד השני – עבודת ועדת השרים לענייני חקיקה. הוועדה תידרש להתייחסות

99 גילה שטופלר "ביח המשפט העליון כבלם מפני השחלטות עוינת של הממשלה על סמכויות הכנסת" ICON-S-IL Blog 25.3.2018.

רצינית ומעמיקה יותר להצעות החוק הפרטיות, ושינוי זה צריך להיות מלווה גם בשינוי שלב המעורבות של הממשלה בתהליך החקיקה הפרטית (לאחר קריאה טרומית) – כפי שיפורט בהמלצותינו. מדובר אפוא במהלך משולב שיספר את האיזון בין הרשויות וישיב כל אחת מהן לגדרה.

שקיפות, דיווחיות והגנות התהליך

כאמור, תפקודה של ועדת השרים לענייני חקיקה מעורר ביקורת ציבורית ופוליטית רבה, בין השאר משום שמדובר בגוף של הממשלה (ועדת שרים) שצבר עוצמה רבה והפך לגילויטינה של הצעות החוק הפרטיות, ולמרות זאת דיוניו כמעט אינם חשופים לעין הציבור. לרוב הוועדה אינה נותנת טעמים להתנגדות להצעת החוק ובפרוטוקול הרשמי מתפרסמת רק השורה התחתונה של ההחלטות, ללא גישה לתמליל הדיון (אם כי סדר היום של הוועדה וחלק מהחומרים שמועברים אליה נגישים לציבור באמצעות אתר השירותים הממשלתי).¹⁰⁰ במילים אחרות, אף שהוועדה מרכזת בידיה עוצמה רבה ובפועל חורצת את גורלן של הצעות החוק הפרטיות לשבט או לחסד, היא איננה מחויבת בשקיפות ובדיווחיות מלאה – עקרונות בסיסיים העומדים בלב המשטר הדמוקרטי.

בשל מרכזיותה של ועדת שרים זו בתהליך החקיקה בישראל הלכו וגברו הקולות הטוענים שאין להחיל עליה את הכללים הרגילים הקשורים לעבודת הממשלה, ובמקום זאת יש להחיל עליה את הכללים החלים על תהליך החקיקה בכנסת, קרי הגברת שקיפות הדיונים ומתן אפשרות לחברי הכנסת להתדיין עם השרים על הצעותיהם ולשכנעם לתמוך בהן.

¹⁰⁰ כאמור, בכנסת ה־23 החליט יו"ר ועדת השרים לענייני חקיקה, שר המשפטים אבי ניסנקורן, לפרסם את החלטות הוועדה, כולל סיבות הדחייה או ההתנגדות להצעות חוק מסוימות. עם זאת, מדובר בנוהג טרי שהיו"ר אימץ באופן וולונטרי וכלל לא ברור אם מחליפיו בעתיד ימשיכו בכך.

מאז הכנסת ה־17 ועד היום הגישו חברי כנסת מכל הסייעות יותר מ־30 הצעות חוק פרטיות בנושא שקיפות עבודת ועדת השרים לענייני חקיקה, ורובן כללו הצעה לחייב את הוועדה בניהול פרוטוקול של דיוניה ובפרסומו. לדוגמה, בשנת 2007 הגישה קבוצת חברי כנסת, בראשות חבר הכנסת דוד רותם, הצעת חוק שביקשה לקבוע כי בדיוני הוועדה יירשם פרוטוקול אשר יועמד לעיון הציבור, לרבות שמות השרים המשתתפים ואופן הצבעתם. עוד הוצע כי חברי הוועדה ינמקו את החלטתם וכי תינתן לחבר הכנסת היוזם הזדמנות להופיע בוועדה ולהציג את הצעת החוק. הצעת חוק אחרת שזכתה לתמיכה רחבה בקרב חברי הכנסת הוגשה בכנסת ה־19.¹⁰¹ ההצעה מבקשת לתקן את חוק הממשלה ולייחד לוועדת השרים לענייני חקיקה סעיף המחייב אותה לנהל "[...] פרוטוקול של דיוניה, שיכלול את ההצעות, ו[הוועדה] תפרסמו לציבור". גם בכנסת ה־20 חתמו על הצעות חוק זהות בנוסחן 65 חברי כנסת. הממשלה התנגדה להצעות חוק אלו בנימוק שלא ראוי להסדיר את עבודת הממשלה בתיקון חקיקה אלא בתיקון תקנון הממשלה, אם כי היא לא התנגדה לעצם פרסום הפרוטוקולים.¹⁰² אף אחת מההצעות שהועלו לא התקדמה בהליך החקיקה, ובאופן פרדוקסלי, רבות מהן לא צלחו את ועדת השרים לענייני חקיקה עצמה.

דברי ההסבר להצעת החוק בנדון, שהגישה חברת הכנסת קארין אלהרר ב־2020, ושנסמכה על עשרות ההצעות החוק קודמות בנדון, מזקקים את עיקרי הבעיה:

ועדת שרים לענייני חקיקה היא הגוף הקובע מטעם הממשלה את עמדת הממשלה ובפועל גם את עמדת הקואליציה בהצבעות על הצעות חוק פרטיות. מתוקף תפקיד זה, הפכה הוועדה לגוף הקובע את גורלה של כל הצעת חוק פרטית, ובשל חשיבותה הרבה, היא נחשבת פעמים רבות למקום שבו "נקברים" חוקים בדמוקרטיה הישראלית. ואולם, הליך קבלת החלטות של הוועדה נעשה הרחק מעיני הציבור, שאין ביכולתו לדעת כיצד השרים, שבמרבית המקרים הם גם

101 הצעת חוק הממשלה (תיקון - ועדת שרים לענייני חקיקה), תשע"ג-2013, 946/19/פ.

102 ראו לדוגמה ד"כ 15.2.2017, 59.

בנחריו, הצביעו ואילו עמדות הם קיבלו. מדובר בפגיעה קשה בשקיפות ההליך הדמוקרטי, המאפשרת לשרים החברים בוועדה להתנער מאחורי הקלעים מהבטחותיהם לציבור, בלי שלאיש תהיה יכולת לדעת זאת ובאופן שיחייב את חברי הממשלה כולה.¹⁰³

לבד מהניסיונות הכושלים של חברי הכנסת לכפות בחקיקה את שינוי דרך הפעולה של ועדת השרים לענייני חקיקה, הם מרבים לבקר את חוסר השקיפות שלה בתקשורת ובכנסת. כך, למשל, חבר הכנסת יריב לוין ביקש לקדם ב־2012 הצעת חוק שתחייב את הביטוח הלאומי להודיע לחיילים משוחררים שעליהם לשלם דמי ביטוח מרגע שחרורם. כשהגיעה הצעתו של לוין לדיון בוועדה, היא נדחתה ללא נימוק. לוין לא הצליח להבין את הסיבה לכך: "אני לא צריך לפעול כמו גשש בלש כדי לדעת מה היה בוועדה. המצב הזה, שבו חברי כנסת לא יודעים איך הצביע כל אחד מהשרים בישיבה, הוא בעייתי [...] אם לא אדע למה החוק נפל ומי מתנגד לו, לא אוכל לנסות ולשכנע שהחוק מוצדק ולא אוכל להכניס בו שינויים".¹⁰⁴ גם חבר הכנסת דב חנין הלין על סדרי עבודת ועדת השרים במהלך דיון של הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור:

אני משגר הצעת חוק לוועדת שרים לענייני חקיקה, ואני באופן פורמלי אפילו לא יודע מה נאמר על הצעת החוק הזו, או אם נאמרו עליה דברים ענייניים או לא. ברמה הלא פורמלית אני יודע בערך מה נאמר. בדרך כלל לפחות לגבי הצעות החוק שלי שאני מאוד מתעניין בהן ומאוד עוקב אחריהן. הדיון נראה לי לא ראוי ולא רציני – חבל.¹⁰⁵

103 הצעת חוק הממשלה (חיקון – ועדת שרים לענייני חקיקה), התש"פ-2020, 1409/23/פ.

104 יהונתן ליס "ועדת השרים לחיסול החקיקה: שקט, כאן פוטלים חוקים" הארץ, 6.7.2012.

105 פרוטוקול ישיבה 18 של הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, הכנסת ה־20, 3 (2.2.2016).

באותו דיון הזכירה יושבת ראש ועדת השקיפות של הכנסת, חברת הכנסת סתיו שפיר, כי -

אנחנו רק חלק משורה ארוכה של הצעות של חברי הכנסת שניסו לפתוח את הוועדה ולשקף את עבודתה, אבל נפלו הפלא ופלא בוועדת שרים לחקיקה וללא כל נימוקים. ברגע שאין נימוקים אין דיון ואנחנו לא מקבלים את חוות הדעת גם מאוד קשה לנו למצוא דרך להגיע להסכמות עם הממשלה כדי לקדם הצעות כאלה בעתיד.¹⁰⁶

זאת ועוד, בסקירה של עמותת "שקוף" בנושא זה נשאלו ח"כים מה סיכויי הצעת החוק שלהם לקבל את תמיכת הוועדה. המסקנה הייתה כי רוב הח"כים אינם יודעים ופשוט מקווים לטוב. גם אם חלקם משוחחים עם חברי הוועדה, בדרך כלל אין להם מושג כיצד אלה יצביעו או הצביעו.¹⁰⁷

הניסיון להנהיג שקיפות בדיוני הוועדה אינו נחלתם של חברי כנסת בלבד. בשנת 2013 ניסתה לעשות זאת גם יושבת ראש הוועדה - שרת המשפטים דאז ציפי לבני. בפתח הישיבה הראשונה של ועדת השרים לענייני חקיקה בראשותה היא הכריזה כי "וכן להנהיג שקיפות בוועדה, לרבות אופן הצבעת השרים, ואני מתכוונת לבדוק אם ואילו מגבלות ישנן על החלטה כזו. מדובר בדיונים שלא חלה עליהם סודיות ואופן הצבעת השרים על הצעות חוק המשפיעות על חיי כולנו, אינה [כך במקור] סוד מדינה".¹⁰⁸ אלא שכל ניסיונותיה עלו בתוהו. ראש הממשלה החליט שלא לדון בממשלה בהפיכת דיוני ועדת השרים לחקיקה לשקופים ושלא לפרסם את פרוטוקול הוועדה או את האופן שבו הצביעו השרים השונים, בהסתמך על חוות דעתה של היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה אשר הבהירה כי "סוגיית פרסום אופן הצבעת השרים בוועדת השרים לענייני חקיקה נדונה מספר פעמים בפורומים שונים וההחלטה נותרה

106 שם, בעמ' 2.

107 עידן בנימין "ועדת שרים לחקיקה - כי כל השאר זו רק הצגה. סיקור צל שבוע 1" שקוף 28.5.2018.

108 תומר אביטל "לבני: לחשוף אופן ההצבעה בוועדת השרים לחקיקה" כלכליסט 21.4.2013.

כשהייתה – אופן הצבעת השרים בוועדת השרים לחקיקה לא יפורסם.¹⁰⁹ גם מזכיר הממשלה דאז, אביחי מנדלבלט, הבהיר לשרה ציפי לבני כי אי אפשר להחיל שקיפות על דיוני הוועדה באמצעות חקיקה אלא רק דרך שינוי תקנון עבודת הממשלה – מהלך הנתון בידיה של מליאת הממשלה בלבד. משנדחו כל בקשותיה של לבני להעלות את הנושא לדיון בממשלה, היא זנחה את יוזמתה.¹¹⁰ בסופו של דבר החליטה לבני לפרסם בעצמה את אופן הצבעתה על הצעות החוק העולות לדיון בוועדה, והצטרפה אליה גם חברת ועדה נוספת – השרה לימור לבנת. כאמור, בכנסת ה־20 נהגה כך יו"ר הוועדה – שרת המשפטים איילת שקד, וכן השרים גילה גמליאל ואבי גבאי, כשהיו חברים בוועדה.¹¹¹

ב־2016 הגישה חברת הכנסת סתיו שפיר הצעת חוק המבקשת לחייב את ועדת השרים לענייני חקיקה לפרסם את הפרוטוקולים של דיוניה וכן את אופן הצבעות השרים. בחוות דעת של תהילה אלטשולר־שוורץ מהמכון הישראלי לדמוקרטיה על הצעת החוק, שנכתבה לקראת ההצבעה עליה בוועדה, הודגש הצורך בהנהגת שקיפות בוועדת השרים לענייני חקיקה – צומת ההחלטות החשוב ביותר בתהליך החקיקה בישראל.¹¹² נכתב בה כי –

החשיבות של חשיפת דיוני וועדת השרים לחקיקה היא עצומה מנקודת ראות של קיום הליך דמוקרטי תקין. אין מדובר בסודות מסחריים או בהגנה על פרטיות ואף לא על ענייני ביטחון. חשיפת פרוטוקולים והצבעות בוועדה תאפשר לציבור ללמוד על האינטרסים הפוליטיים העומדים מאחורי החלטות לתמוך או שלא לתמוך בהצעת חוק; על האלטרנטיבות שעומדות על הפרק ומדוע חלקן מתקבלות ואחרות נדחות; על הטיות

109 יהונתן ליס "לשכת נתניהו: לא נחיל שקיפות על ועדת השרים לחקיקה" הארץ 24.6.2014.

110 ש.ס.

111 עקיבא נוביק "מספיק להתחמק: שרים צריכים לעמוד מאחורי ההחלטות שלהם" שקוף 3.8.2020.

112 תהילה שוורץ־אלטשולר "חוות דעת בנושא הצעת חוק הממשלה (תיקון – ועדת השרים לענייני חקיקה), התשע"ו–2016" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2017).

באיסוף מידע ובהצגה שלו בפני נבחרי הציבור [...] להבדיל מוועדות מינויים או דיונים שבהם מדובר על מדיניות שנמצאת בשלביה הראשונים, דיוני ועדת השרים לחקיקה אינם מקימים שום סיבה אמיתית לחיסיון. ההפך, הם עוסקים בליבה של העשייה הדמוקרטית (חקיקה) על ידי נבחרי ציבור (ולא רק פקידים מקצועיים) ובשלב יחסית מתקדם שבו אפשר לראות מהם סדרי העדיפויות שהם מבטאים.

לסיכום גורסת חוות הדעת כי "בשל חשיבותו העליונה של הדיון הציבורי בדיוני הוועדות, השקיפות בוועדה היא חיונית. הציבור זכאי לדעת מי מהשרים הצביע בעד או נגד, ומה היו השיקולים שעלו בישיבה". גם בנייר עמדה של התנועה לאיכות השלטון בעניין שקיפות ועדת השרים לענייני חקיקה נטען כי התנהלותה של הוועדה במחשכים, ללא פרוטוקול מפורט ומבלי שהציבור יודע מי מבין השרים תמך בהצעה זו או אחרת, פוגמת בהליך הדמוקרטי התקין ובאמון הציבור, שכן היעדר השקיפות המוחלט בעבודתה איננו מאפשר לציבור לפקח על נבחריו (לרבות לזהות שיקולים זרים שעלולים להשפיע על הצבעתם) או לבוא עימם חשבון ביום הבחור.¹¹³

במסמך בנושא קידום השקיפות השלטונית שכתבו רבקי דב"ש ואלונה וינוגרד מהמכון הישראלי לדמוקרטיה נכללת הצעה להגברת השקיפות של ועדת השרים לענייני חקיקה מתוך הכרה בהיותה של הוועדה צומת מרכזי של קבלת החלטות. הכותבות סבורות כי בשל חשיבות האמון בהליך החקיקה, וכדי להזים טענות שהחלטות הממשלה לגבי הצעות חוק מונעות משיקולים שאינם קשורים להצעות החוק עצמן, יש להחיל חובת שקיפות גם על השלבים הראשוניים של הליכי החקיקה, כולל הדיון בוועדת השרים (ראו פרק ההמלצות).¹¹⁴

ואכן, חוסר השקיפות יכול להביא עימו עסקאות פוליטיות שעלולות לפגוע באינטרס הציבורי. אחת הדוגמאות לכך היא "חוק הפריימריז". ב־2017 ביקשה

113 התנועה לאיכות השלטון "נייר עמדה מטעם התנועה למען איכות השלטון בעניין שקיפות ועדת השרים לענייני חקיקה" (2016).

114 רבקי דב"ש ואלונה וינוגרד קידום השקיפות השלטונית: תוכנית עבודה לממשלה 54-62 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2019).

מפלגת הליכוד לקדם הצעת חוק של חבר הכנסת דוד אמסלם, אשר קבעה כי מתמודד בבחירות מקדימות למפלגה שהוא חבר כנסת יקבל את המימון למסע הבחירות מהמדינה במקום לגייס תרומות.¹¹⁵ שר האוצר דאז משה כחלון התנגד במשך תקופה ארוכה להצעה בשל עלויותיה, אך הסיר את התנגדותו כשקיבל התחייבות לסעיף שמעניק מימון של 50 אלף שקלים על כל מנדט למפלגה שאין בה בחירות מקדימות (דוגמת מפלגתו שלו – כולנו). כשהעניין נחשף ועורר ביקורת ציבורית ופוליטית נסוג ממנו כחלון, והצעת החוק אושרה בקריאה שנייה ושלישית מבלי שסעיף זה נכלל בחוק.¹¹⁶ אף שספק רב אם עניין זה היה נחשף בפרוטוקולי הוועדה, עצם הידיעה כי תהליך קבלת ההחלטות בוועדה שקוף וקבלת ההחלטות צריכה להישען על נימוקים ענייניים עשוי למנוע הישנות של מקרים כאלה גם מאחורי הקלעים.

מקרים דוגמת אלה הניעו כמה גורמים אזרחיים להגיש עתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ נגד אי־פומביות דיוני ועדת השרים לענייני חקיקה בהצעות חוק פרטיות ואי־פרסום הפרוטוקולים שלה.¹¹⁷ העותרים טענו כי גורלה של הצעת חוק פרטית מוכרע למעשה בממשלה וכי נוכח חלקה של ועדת השרים בהליך החקיקה ראוי להחיל עליה את עקרון ההשתתפות ועקרון הפומביות. העותרים ביקשו מבית המשפט להורות לממשלה לפרסם את חומרי הרקע המוגשים לוועדה, לפרסם את פרוטוקולי ישיבות הוועדה באופן שיכללו את כל הפרטים הקבועים בתקנון הממשלה וכן לפרסם את אופן הצבעת השרים בוועדה.¹¹⁸ בתגובתה לעתירה השיבה הממשלה כי עקרון הפומביות, העומד במוקד העתירה, הוא עיקרון יחסי, וכי אל מול היתרונות החשובים של השקיפות, החיסיון על דיוני הממשלה ודיוני הוועדות משרת אינטרס ציבורי בעל משקל רב שכן דיון פנים־ממשלתי פתוח הוא חיוני לתפקוד הממשלה בניהול המדינה. לפיכך אי־פרסום הפרוטוקולים של הדיונים ואופן ההצבעה

115 הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 36), התשע"ח-2018, פ/3796/20.

116 יקי אדמקר "חוק הפריימריז אושר לקריאה שנייה ושלישית – ללא סעיף המחלוקת" וואלה! 24.12.2017.

117 תומר אביטל, לובי 99 והמשמר החברתי.

118 בג"ץ אביטל, לעיל ה"ש 91.

האישית של כל שר בוועדה תכליתו לאפשר דיון ענייני ומשורר מלחצים וכן התבטאות חופשית של השרים. עוד צוין בתשובת הממשלה כי הגבלת הפרסום של דיוני הממשלה ושל דיוני ועדות השרים, לרבות עמדות השרים בכתב ובעל פה ואופן הצבעתם, הולמת את עקרון האחיות המשותפת, שהוא עיקרון יסוד במשטר החוקתי של ישראל, שכן הממשלה משמיעה, ככלל, קול אחד בכנסת, ולכן העמדה הגלויה היא זו שעליה החליטה ועדת השרים, ועמדתו של שר חבר הוועדה היא עמדה פנימית בדרך לגיבוש ההחלטה. לבסוף הדגישה הממשלה בתשובתה כי המחוקק הבחין בבירור בין הכנסת לבין הממשלה לעניין פומביות הדיונים: לגבי הכנסת וועדותיה הוא קבע במפורש כי הדיונים יהיו פומביים, אך את הממשלה הוא הסמיך להטיל חיסיון על דיוניה. הממשלה אף התנגדה לניסיון לסווג את דיוני ועדת השרים לענייני חקיקה כחלק בלתי נפרד מהליך החקיקה בכנסת, במטרה להחיל עליהם את עקרון הפומביות (החל על הליך החקיקה בכנסת). בעיני הממשלה, דיוני ועדת השרים לענייני חקיקה אינם שלב באישור החקיקה אלא נועדו לקבוע את עמדת הממשלה כלפי הצעות החוק הפרטיות; זהו מנגנון עבודה פנימי של הממשלה ולכן אין מקום לחשפו.¹¹⁹

לאחר שבחנו את הסוגיה דחו שלושת שופטי בג"ץ את העתירה וקיבלו את עמדת הממשלה. השופט מלצר הזכיר את מה שהוא כינה "פרדוקס השקיפות", שלפיו עודף שקיפות דווקא פוגע ביכולת לקיים דיון פתוח ומעמיק. מלצר ציין כי הבקשה לחשוף את הדיונים בוועדת השרים לחקיקה שבראשה יושבת שרת המשפטים עלולה לחטוא למטרתה, משום שכטענת המדינה אם הפרוטוקולים ייחשפו, השרים לא יוכלו להביע דעה חופשית במהלך הדיונים. הנשיאה חיות הוסיפה ואמרה שלהבדיל מדיוני הכנסת, הממשלה היא רשות מבצעת, היא מקיימת דיונים פנימיים סגורים והיא אינה מחויבת בגילוי הפרוטוקולים. למרות זאת ציינה חיות בדיון כי היא "מוכנה להסכים שבועדת שרים לענייני חקיקה זה צריך להיות טיפה שונה (מאשר בממשלה), כי יש פה זיקה של גורם מחוקק".¹²⁰

119 תגובה מקדמית של ממשלת ישראל בבג"ץ אביטל, שם.

120 חן מענית "הממשלה וועדת השרים לחקיקה לא חייבים לחשוף את הדיונים" גלובס 18.12.2017.

על אף דחיית העתירה לבג"ץ יש עדיין מקום לתהות על קביעת הממשלה כאילו ועדת השרים לענייני חקיקה איננה חלק מתהליך החקיקה. נכון הדבר שעצם התנגדות הוועדה להצעת חוק פרטית איננה מונעת מיוזם ההצעה להמשיך בקידומה ולהביאה לקריאה טרומית בכנסת, בניגוד להצעת חוק ממשלתית, שלגביה אישורה של ועדת שרים לענייני חקיקה הוא שלב בהליך קידום החקיקה ובלעדיו אי אפשר להמשיך לקדם את ההצעה. עם זאת, קשה להתעלם מהעובדה שכאשר הוועדה איננה תומכת בהצעת חוק פרטית, המשמעות היא שאין להצעה כמעט שום סיכוי לעבור בכנסת. מבחינה זו נראה כי הוועדה בהחלט מעורבת בתהליך החקיקה בכנסת, כפי שרמזה לכך גם נשיאת בית המשפט העליון בהצביעה על הזיקה של "הגורם המחוקק" לוועדה. כאשר אחד המרכיבים בתהליך לוקה בהיעדר שקיפות ובהיעדר דיווחיות מלאה לחברי הכנסת, נפגעים בהכרח גם היבטים של הוגנות התהליך.

האם יש טיעונים נוספים שיכולים להצדיק את היעדר השקיפות של דיוני הוועדה? טיעון אחד הוא שחוסר השקיפות מאפשר לשרים להצביע נגד הצעות חוק של חבריהם בכנסת, או שלא להתייצב להצבעות כלל, מתוך רצון שלא להביע עמדה בנושאים שנויים במחלוקת. טיעון נוסף הוא שפרסום הפרוטוקולים של דיוני הוועדה יגביר את הפופוליזם בדיונים וירדד אותם, כפי שקרה לדיונים בכנסת מאז הותקנו בה מצלמות והחלו לפרסם את דיוניה בזירות השונות (מליאה, ועדות). עוד טיעון הוא שפרסום הצבעות השרים עלול לפגוע בתדמית הציבורית שלהם אם ייאלצו להצביע נגד חוקים שהם עצמם תומכים בהם, ואייהשקיפות מספקת להם הגנה מסוימת. בעניין זה התבטא אחד השרים כך: "שנאתי כל רגע שבו ישבתי בוועדה הזאת. זו שגרה שבה אתה רואה כל שבוע דברים שאתה תומך בהם והבטחת אותם לציבור ומפיל אותם. מתישהו ליבר נהיה גס בזה, ואתה עובר לטייס אוטומטי. באיזה עוד עבודה אתה מפיל ביום רגיל את קצבאות הנכים, מקלטים לנשים מוכות וחצי מהמצע שלך?".¹²¹ אולם בהקשר זה חשוב לציין שאם הצעת חוק פרטית עולה לקריאה טרומית במליאה אף שלא קיבלה את אישור ועדת השרים לענייני חקיקה, השר הרלוונטי מציג את עמדת הממשלה לגבי ההצעה בדיון במליאה, כולל חוות

דעת משפטיות.¹²² כך שבמקרים כאלה "נכפית" השקיפות על שרי הממשלה, והדבר מלמד שאין מניעה עקרונית לחשוף את חוות הדעת ואת השיקולים העומדים ביסוד הכרעות ועדת השרים.

הגם שחלק מהטיעונים הללו הם בעלי משקל, אנו סבורות כי הם ניגפים מפני עוצמת הטיעונים המצדיקים שקיפות בעבודת ועדת השרים לענייני חקיקה. מתן גוטמן טוען כי ועדת השרים לענייני חקיקה היא גורם מכריע ביותר בהליך החקיקה בישראל, שכן חקיקה היא לב העשייה הדמוקרטית וחברי הוועדה הם נבחרו ציבור המחויבים בדין וחשבון לציבור. לפיכך לא ראוי שלא להחיל על החלטותיה עקרונות של שקיפות ודיווחיות שהם מאבני היסוד של הדמוקרטיה, מה גם שרוב המקרים המגיעים לעיונה כלל אינם עוסקים בסודות מדינה או בהגנה על הפרטיות. כמו כן סבור גוטמן כי חברי הכנסת זכאים לקבל דין וחשבון מפורט יותר מהממשלה בדבר ההחלטה על גורל הצעות החוק שלהם.¹²³ גם היועץ המשפטי לכנסת לשעבר, עו"ד איל ינון, סבר שוועדת השרים לענייני חקיקה הפכה עם השנים למנגנון קריטי בתהליך החקיקה, ושתלונות חברי הכנסת על היעדר שקיפות כלפיהם וחוסר התדיינות אמיתית איתם מוצדקות. לדעתו, גם אם מאחורי הקלעים מתנהלים מגעים לא פורמליים צריך לבחון מחדש את היחסים בין ועדת השרים לענייני חקיקה לחברי הכנסת ולהוביל תהליכים אחרים.¹²⁴ מעבר ליחסים בין הוועדה וחברי הכנסת, יש להביא בחשבון גם את האינטרס הציבורי: בהיעדר שקיפות ודיווחיות של גוף כה מרכזי בתהליך החקיקה בישראל נפגעת גם זכות הציבור לדעת, אמונו במוסדות הפוליטיים ממשיך להיסדק והדמוקרטיה נשחקת.

עומס עבודה

סוגיה אחרת נוגעת לכמות הצעות החוק המובאות בפני ועדת השרים. כפי שכבר הוצג בפרק הקודם, הוועדה מוצפת במבול אדיר של הצעות חוק המגיעות

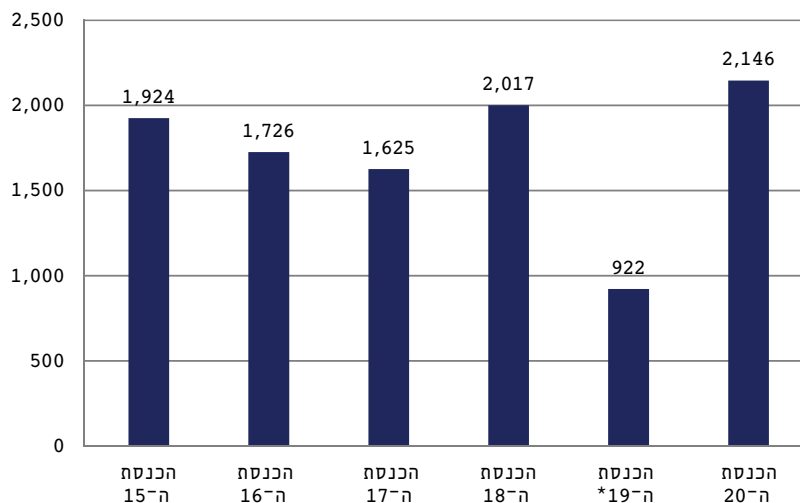
122 ראו למשל הדיון בהצעת החוק פ/17/1887; ד"כ 21.5.2008, 7071.

123 גוטמן, לעיל ה"ש 68, בעמ' 149.

124 פרוטוקול ישיבה 260 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-20, 7-9 (24.5.2017).

לשולחנה. בממוצע, היא דנה בכ־1,700 הצעות חוק בכל קדנציה בכנסות ה־15-20.

3 חרשים
מספר הצעות החוק שהגיעו לשולחנה של ועדת השרים לענייני חקיקה
בכנסות ה־15-20



* הכנסת ה־19 כיהנה פחות משנתיים.
 מקור: דוח החקיקה 2018, לעיל ה"ש 2, בעמ' 18.

כאמור, הוועדה מתכנסת אחת לשבוע למשך שעותיים, ודנה בכל ישיבה בכמה הצעות חוק ממשלתיות וב־30-40 הצעות חוק פרטיות. הצעות החוק הממשלתיות מגיעות לוועדה לאחר עבודת מטה מעמיקה ולאחר שהועברו למשרדי הממשלה הרלוונטיים, אך הצעות חוק פרטיות, שמובאות לידיעת המשרדים הרלוונטיים טרם הדיון בוועדת השרים, נידונות בוועדת השרים לענייני

חקיקה כהצעות חוק ב"תחנתן הראשונה"¹²⁵ בשל ריבוי הצעות החוק הפרטיות שעל סדר יומה של ישיבת הוועדה מוקדש זמן קצר בלבד לדיון בכל אחת מהן ובו נחרץ גורלה.¹²⁶ למעט הצעות חוק "נפיצות" אין בה דיון סוער או מעמיק, והדיון עצמו הוא לרוב הצגה פורמלית של חוות הדעת המקצועית לגבי הצעת החוק. היועץ המשפטי של המשרד הרלוונטי להצעת החוק מסביר בדרך כלל בקצרה את הצעת החוק, והשר מודיע אם הוא תומך בה או מתנגד לה. מיד לאחר מכן נערכת ההצבעה הפורמלית. למעשה, ההחלטות לגבי הצעות החוק הפרטיות מתקבלות מאחורי הקלעים, לפני הדיון בוועדה, עת השר מקבל את הצעות החוק הנוגעות לענייני משרדו, ויועציו המשפטיים מנסחים עבור כל הצעת חוק חוות דעת מקצועית. כלל חוות הדעת מועברות למשרד המשפטים. ערב כינוסה של הוועדה מתאמים עוזריהם של שר המשפטים, של יו"ר הקואליציה ולעיתים גם של שרים נוספים את אופן הצבעת השרים בוועדה על כל הצעת חוק.¹²⁷ לאור זאת נשאלת השאלה אם יש לאמץ כללים פורמליים לניהול הדיון, וכיצד היעדרם של כללים כאלה משפיע על יכולתו של שר המשפטים לנהל את הוועדה לפי ראות עיניו.

אחת הטענות להצדקת הטיפול הלא מעמיק בהצעות החוק הפרטיות היא שמספר לא מבוטל מהן פופוליסטיות או בעלות השלכות תקציביות מרחיקות לכת, ואף כאלה שהן בגדר "הצהרות חוק" או שברור שאין להן סיכוי לעבור. גם אם טענה זו נכונה לגבי חלק מההצעות, המצב שבו כל הצעת חוק פרטית איננה נידונה ביסודיות במליאת הוועדה, כאשר השרים עצמם אינם ערים לעיתים לנימוקי ההחלטה (כל שר בקיא, במקרה הטוב, בחוות הדעת המשפטית הנוגעת להצעות החוק בתחום משרדו), הוא מצב לא תקין, שתורם לזילות תהליך החקיקה ולפגיעה במעמדם של חברי הכנסת.

בהתייחסה לסוגיית העומס המוטל על הוועדה ציינה יושבת ראש הוועדה בכנסת ה-20, שרת המשפטים איילת שקד:

125 אם כי כאמור הן מונחות לפני כן במשך 45 יום על שולחן הכנסת, כך שיכול להתעורר דיון ציבורי בהן.

126 אדמקר "120 שניות לכל חוק", לעיל ה"ש 59.

127 שם; ריאיון עם גיל ברינגר, לעיל ה"ש 26.

כנסת ישראל היא שיאנית החקיקה בעולם [...] אין כנסת שמחוקקת עצמה לדעת עם כאלה כמויות של הצעות חוק. אני שומעת את התלונות שהוועדה מאשרת רק שלוש עד ארבע הצעות חוק בשבוע, וגם זה חריג. אני מנסה בכל דרך להוריד את מכסת החקיקה ויש לעשות כל שנדרש כדי לקדם את זה. עבודת הוועדה והכנסת תשתפר אם כך יקרה.¹²⁸

אם מספר הצעות החוק הפרטיות יישאר בעינו ימשיך הטיפול בהן מצד הממשלה להיות שטחי והן יזכו לתשומת לב ממשלתית מועטה בלבד. לכן יש למצוא דרכים להקטין את מספר ההצעות הנידונות ובה בעת להבטיח את יסודיות הדיון בהן.

במבט רחב יותר, העומס הזה משקף את היעדרו של סדר יום חקיקתי במדינת ישראל. תהליכי החקיקה אינם מתנהלים על פי תוכנית סדורה וסדרי עדיפויות, והדבר נכון לגבי החקיקה הממשלתית, ועל אחת כמה וכמה לגבי החקיקה הפרטית.¹²⁹ כאמור, סדר היום של הוועדה הוא תגובתי ונקבע לפי לוח הזמנים של עבודת המטה של הצעות חוק ממשלתיות: הצעות שהסתיימה עבודת המטה לגביהן מועברות לוועדה; איתן מועברות לוועדה הצעות חוק שחברי הכנסת הניחו בשבוע מסוים על שולחן הכנסת. פרט לעומס המוטל על הוועדה, כדי לבסס את עמדת הממשלה בוועדת השרים לענייני חקיקה לגבי הצעת חוק פרטית נדרשת השקעה של זמן ומשאבים רבים במחלקת הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים, וכן במשרדים אחרים, ככל שההצעה רלוונטית להם. נכון שרבות מהצעות החוק הפרטיות "ממוחזרות", כלומר כבר הוגשו זהות או דומות להן בעבר, ולכן כבר הוכנו בעבר חוות דעת באשר אליהן, אך העלאתן לדיון בוועדת השרים מחייבת תשומת לב מחודשת והשקעת משאבים. ואולם, התשומות המושקעות בתהליך אינן מייצרות תועלת רבה, שכן, כאמור, רוב הצעות החוק הפרטיות אינן הופכות לחוקים – בניגוד להצעות חוק ממשלתיות, שגם בהן מושקעים משאבים רבים, אך בדרך כלל הן מסיימות את מרוץ המשוכות של הליך החקיקה. מכאן שהליך החקיקה בישראל מתנהל

128 אדמקר, "120 שניות לכל חוק", לעיל ה"ש 59.

129 קברטץ-אברהם, לעיל ה"ש 32, בעמ' 102-111, ובפרט בעמ' 103.

במתכונת של "כיבוי שריפות" שלא לפי סדר יום מוכתב, והדבר גוזל ממשרדי הממשלה, ובפרט ממשרד המשפטים, זמן ומשאבים הדרושים לקידום מדיניות המשרדים לפי סדר קדימויות מתוכנן והגיוני.¹³⁰

ייצוגיות

סוגיה נוספת הקשורה לעבודת הוועדה היא סוגיית הייצוגיות. כאמור, ועדת השרים לענייני חקיקה היא ועדה של הממשלה והרכב חבריה נקבע לפי מפתח מפלגתי של החברות בקואליציה, שלמפלגת השלטון יש בה בדרך כלל רוב. דיוני הוועדה מתקיימים בכל הרכב, ואין זרישת קוורום לקבלת החלטות. גוטמן סבור כי דרך קבלת ההחלטות בוועדה עלולה להגדיל במידה ניכרת את הגירעון הדמוקרטי של הליך החקיקה בישראל, ובכוחה להוביל למציאות שבה נציגים של סיעה אחת כופים למעשה את עמדתם על הכנסת כולה. למשל, בממשלה ה-34 כיהנו בוועדה שישה נציגי סיעת הליכוד, שני נציגי סיעת הבית היהודי, שני נציגי סיעת כולנו, נציג סיעת ישראל ביתנו ונציג סיעת ש"ס. אם סיעת הליכוד על ששת נציגיה תומכת בהצעת חוק מסוימת, די בכך שנציג של סיעה אחרת בוועדה יצטרף לנציגי הליכוד או יימנע בהצבעה כדי שעמדת שרי הליכוד לגבי הצעת החוק תהפוך לעמדת הממשלה כולה, ובהמשך לעמדת הקואליציה שתתורגם לעמדת הכנסת. בדרך זו שישה שרים המייצגים את 30 חברי הכנסת של הליכוד מסוגלים להכריע את גורלה של הצעת חוק ולכפות את עמדתם על רוב חברי הכנסת.¹³¹ לדעתנו הגירעון הדמוקרטי שנוצר במקרה כזה אינו כה מהותי, כי אך טבעי הוא שהשותפה המרכזית בקואליציה תהא זו הנותנת את הטון בהחלטות ממשלתיות. כמו כן, לא תמיד הסיעה הגדולה בקואליציה היא בעלת הייצוג הגדול ביותר בוועדה. מעבר לכך, בממשלות האחרונות אויש תפקיד שר המשפטים על ידי חבר בסיעה שותפה לקואליציה שאינה הגדולה ביותר בה (ציפי לבני, איילת שקד, אבי ניסנקורן), והיות ששר המשפטים הוא יושב ראש הוועדה וממלא מקומו הוא בדרך כלל חבר במפלגה

130 דואר אלקטרוני מיהודית קרפ, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, 30.11.2020.

131 גוטמן, לעיל ה"ש 68, בעמ' 145.

המרכזית בקואליציה נשמר איזון פנימי בוועדה – אם כי ככלל, עמדתו של שר המשפטים לגבי הצעות החוק היא לרוב גם העמדה המתקבלת בוועדה, ודה פקטו יש בידו זכות וטו על ההחלטה. על אף כל האמור לעיל, הנוהג של מינוי ממלא מקום ליושב ראש הוועדה והקביעה כי עצם כינוס הוועדה וסדר היום שלה ייקבעו בהסכמה בין יושב הראש לממלא מקומו (שכאמור עוגן בהסכמים קואליציוניים) עלולים לחבל בעבודת הוועדה, כפי שנוכחנו לדעת בעת כהונת ועדת השרים לענייני חקיקה בממשלה ה־35 (הכנסת ה־23): הוועדה בראשות השר אבי ניסנקורן הייתה משותקת תקופה ארוכה בשל חוסר יכולת להגיע להסכמות עם השר דוד אמסלם, שכיהן כממלא מקומו.¹³²

יש הטוענים לאור זאת שוועדת השרים לענייני חקיקה חסרת השפעה של ממש, במובן זה שהדיון אינו מתנהל בוועדה, אלא העמדות לגבי הצעות החוק מגובשות על דעת שר המשפטים עוד טרם הדיון, ומכאן הזהות המוחלטת בין עמדות השר ובין ההצבעה בכנסת.¹³³ בדיקה שערך ירון דינור לגבי החלטות ועדת השרים בשנים 2015-2017 העלתה שמתוך 921 הצבעות בוועדת השרים לענייני חקיקה, רק 10 מההחלטות שהתקבלו היו שונות מההצבעה של השרה שקד, וב־12 החלטות היא לא הביעה עמדה – יותר מ־99% התאמה.¹³⁴

מעבר לסוגיות הללו יש עוד סוגיות קריטיות לתפקוד הוועדה, ובהן הדינמיקה בין הדרג המקצועי והפוליטי בדינוי הוועדה, וכן ההשלכות של השגת הסכמות פוליטיות מחוץ לכותלי הוועדה על היכולת של הדרגים המקצועיים להביא לידי

132 עטרה גרמן "בפעם העשרים: ועדת השרים לחקיקה – מושבתח" מקור ראשון 18.10.2020.

133 בנימין "ועדת השרים לחקיקה סיקור 10", לעיל ה"ש 73. עם זאת, היעדר דיון בוועדת השרים וזהות מוחלטת בין עמדת השרה והכרעות הוועדה אפיינו במיוחד את תקופת כהונתה של שרת המשפטים איילת שקד, שעמדה בראש הוועדה בכנסת ה־20. לפי עדותה של שרת המשפטים לשעבר ציפי לבני, בתקופת כהונתה כיו"ר הוועדה (בכנסת ה־19) היו הדיונים בוועדה עניינים וההחלטות לא התקבלו בהכרח על פי השיוך המפלגתי של השרים; ריאיון עם ח"כ ציפי לבני, שרת המשפטים לשעבר, 27.2.2017.

134 בנימין "איילת שקד היא ועדת השרים לענייני חקיקה", לעיל ה"ש 48.

ביטוי את הידע והעמדות שלהם – ומכאן גם על איכות החקיקה. לפי עדותם של שרי משפטים בעבר, בוועדה נערך דיון מהותי ובו נשמעות עמדותיהם של גורמי המקצוע לגבי הצעות החוק, ולעיתים העמדה המוקדמת לגבי הצעת החוק אף משתנה בעקבות הדיון.¹³⁵

אולם, כאמור, במחקר זה אנו מבקשות להתמקד בעיקר בדילמות הקשורות ישירות לממשק שבין הוועדה והכנסת – האם הוועדה פוגעת בעקרון הפרדת הרשויות? האם היא צריכה לתת פומבי לדיוניה, נימוקיה והחלטותיה? האם הכרעותיה צריכות להתקבל בהסכמה רחבה בין חבריה המייצגים סיעות שונות של הקואליציה? כיצד עומס העבודה המוטל עליה משפיע על ההוגנות של תהליך גיבוש העמדה כלפי החקיקה? כדי להרחיב את יריעת הדיון באשר ליחסים שבין הוועדה והכנסת נציג בפרק הבא סקירה השוואתית הבוחנת אם קיים בעולם הדמוקרטי מנגנון דומה לוועדת השרים לענייני חקיקה, ואם כן – כיצד הוא עובד.

135 ריאיון עם ציפי לבני, לעיל ה"ש 133; אבי ניסנקורן, שר המשפטים לשעבר, תקשורת אישית, 22.4.2021.

מבט משווה

ועדות קבינט (ועדות שרים) קיימות ברוב המדינות הדמוקרטיות, במתכונות שונות, ותכליתן לייעל את עבודת הממשלה ולהקל את העומס המוטל עליה. הוועדות הללו עוסקות בתחומים ובנושאים מוגדרים ומורכבות ממספר מצומצם של שרים וגורמים נוספים הנוגעים ישירות בדבר. בבריטניה חלקן קבועות וחלקן זמניות, ומכהנים בהן השרים שנוגעים ישירות לנושאים הנידונים; בקנדה הן נחשבות ל"זרוע הארוכה של הקבינט", יכולות להיות קבועות או זמניות, וראש הממשלה הוא שמקים אותן, בוחר את חבריהן, קובע את הליכי עבודתן ומשנה אותן על פי הצורך; באוסטרליה ראש הממשלה מקים בדרך כלל כמה ועדות קבינט קבועות וכן ועדות זמניות למטרות ספציפיות ולזמן קצוב; גם בנורווגיה ובגרמניה מתבצעת חלק מעבודת הקבינט באמצעות ועדות; ובגרמניה ניתן בהן ייצוג למפלגות השונות בקואליציה.¹³⁶ כאמור, גם בישראל הממשלה מקימה ועדות שרים ומסמיכה אותן לעסוק ולהחליט בנושאים שונים במטרה לייעל את עבודתה. כדי לבחון אם גם במדינות אחרות קיימת ועדה דוגמת ועדת השרים לענייני חקיקה, ואם כן – כיצד היא פועלת, ובהיעדר כתיבה אקדמית השוואתית או יישומית בנדון, פנינו לחוקרים שונים וכן למרכזי מחקר פרלמנטריים במדינות בעלות שיטת משטר פרלמנטרית, הנוהגת גם בישראל. להלן יובאו ממצאינו.

איטליה, איסלנד, בלגיה, גרמניה, הונגריה, ספרד ופינלנד¹³⁷

בכל המדינות הללו דווח כי אין ועדת קבינט רשמית המסננת הצעות חוק פרטיות, המקבילה לוועדת השרים לענייני חקיקה בישראל. במידע שהתקבל מבלגיה הודגש כי לדעתם ועדה כזאת פוגעת בעקרון הפרדת הרשויות. בפינלנד מוצגת לפרלמנט תוכנית חקיקה ממשלתית רב־שנתית אחרי גיבוש הממשלה כחלק מההסכם הקואליציוני, ומשרד ראש הממשלה מכין פעמיים בשנה רשימה של טיוטות הצעות חוק שיוגשו לפרלמנט בתקופה הקרובה, בעיקר לצורך תיאום בין הממשלה לבין הפרלמנט.¹³⁸ יודגש כי אף שבמדינות אלה אין ועדות קבינט פורמליות שעוסקות בחקיקה פרטית של חברי פרלמנט, ייתכן שממשלותיהן עוסקות בסוגיה זו באופן עקיף, בין היתר באמצעות הפעלת משמעת סיעתית שמחייבת את חבריהן להתנגד להצעות חוק פרטיות, או באמצעות שליטה של הממשלה בסדר היום הפרלמנטרי (כפי שיפורט בהמשך).

בריטניה¹³⁹

ממשלת בריטניה מפרסמת את תוכנית החקיקה שלה בנאום של הכתר בפתח מושב בית הנבחרים.¹⁴⁰ בממשלה פועלת ועדת קבינט לעניינים פרלמנטריים

¹³⁷ איטליה: דואר אלקטרוני ממזכירות מחלקת המידע בסנאט האיטלקי (30.4.2020); איסלנד: דואר אלקטרוני מאקסל ויאואר־אגילסון, משרד המחקר והמידע של הפרלמנט האיסלנדי (28.4.2020); בלגיה: דואר אלקטרוני ממחלקת הארכיב והמסמכים בפרלמנט הבלגי (30.4.2020); גרמניה: דואר אלקטרוני מד"ר סוון סיפקן, חוקר של הפרלמנט הגרמני מאוניברסיטת האלה, גרמניה (17.4.2020); הונגריה: דואר אלקטרוני מפרופ' צ'אבה ניקוליני, חוקר פרלמנטים מאוניברסיטת קונקורדיה, קנדה (5.4.2020); ספרד: דואר אלקטרוני ממנואל קאורו, מזכירות הסנאט הספרדי (6.5.2020); פינלנד: דואר אלקטרוני מטימו טורג'ה, מומחה מידע בכיר בפרלמנט הפיני (28.4.2020).

¹³⁸ גיא לוריא "האם רצוי לאמץ תוכנית חקיקה ממשלתית?" (מצע לדיון, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2020, לא פורסם).

¹³⁹ הכתוב מבוסס על Cabinet Office, Guide to Making Legislation (2017); וכן על דואר אלקטרוני משירות המחקר של בית הנבחרים הבריטי (15.5.2020).

¹⁴⁰ לוריא, לעיל ה"ש 138.

ולחיקה המכונה PBL (Parliamentary Business and Legislation) Committee). תפקידה העיקרי של הוועדה הוא לשמש פורום פנים-ממשלתי שבו השרים מתכננים ומקדמים הצעות חוק ממשלתיות בטרם יונחו בפרלמנט, אך היא איננה חלק מתהליך החקיקה בתוך הפרלמנט. סעיפים 46-48 במדריך לחקיקת חוקים מיולי 2017, העוסקים בהצעות חוק פרטיות, מתייחסים גם למקומן של הממשלה והוועדה בתהליך חקיקת הצעת חוק פרטית.¹⁴¹ באופן עקרוני, הממשלה נדרשת להביע את עמדתה בנוגע להצעות חוק פרטיות העולות לדיון רק לקראת הקריאה השנייה. עומדות בפניה שלוש אפשרויות: לתמוך, להתנגד או להישאר ניטרלית. לצורך גיבוש עמדתה הממשלה מסייעת בצוות המקצועי של המשרדים הממשלתיים. אם המשרד הממשלתי ממליץ לתמוך בהצעת חוק פרטית, המלצתו צריכה להישען על בחינת מדיניות הממשלה, ההשלכות החקיקתיות של הצעת החוק, כולל ההשפעה על הממשלות המקומיות (ויילס, סקוטלנד, צפון אירלנד), מידת התאימות שלה לאמנה האירופית לזכויות האדם, השפעותיה הרגולטוריות ועלויות יישומה. תמיכה בהצעת החוק בדרך כלל אינה מצדיקה הקמת צוות תמיכה בו, אך חטיבת המדיניות המובילה צריכה לספק לשרים את אותו סוג של תמיכה כמו בהצעת חוק ממשלתית. משהתקבלה המלצת המשרד לתמיכה בהצעת החוק, על השר האחראי לכתוב מכתב לוועדת ה-PBL ולוועדת המדיניות הרלוונטית ולקבל את הסכמתן. אם המשרד הממשלתי ממליץ לממשלה לנקוט עמדה ניטרלית בנוגע להצעת חוק פרטית, גם אז יהיה על השר האחראי לכתוב מכתב לוועדת ה-PBL ולוועדת המדיניות הרלוונטית ולקבל את הסכמתן. הממשלה נותרת ניטרלית רק בנסיבות חריגות מאוד, למשל אם הצעת החוק הפרטית נוגעת בסוגיית מצפון כמו הפלה או המתת חסד, או בעניינים שנכון יותר שהפרלמנט יחליט לגביהם, ולא הממשלה. לעומת זאת, אם המשרד הממשלתי ממליץ לממשלה להתנגד להצעת חוק פרטית, על השר האחראי לכתוב לוועדת ה-PBL רק "מכתב מיידע" בנדון, ואין כל דרישה שעמדה זו תקבל את הסכמת הוועדה.

141 בתחילת כל מושב של בית הנבחרים הבריטי נערכת הגרלה בין כל הצעות החוק הפרטיות המוגשות, ו-20 הצעות הראשונות שעולות בגורל מקבלות מהפרלמנט תמיכה מקצועית מלאה. בדרך כלל רק ל-2-3 הצעות החוק הראשונות יש סיכוי ריאלי להידון. עם זאת, כל הצעת חוק הרשומה בסדר היום יכולה להתקדם ללא דיון בסוף היום, בתנאי שאף אחד מחברי הבית לא יתנגד; CABINET OFFICE, לעיל ה"ש 139, בסעיף 47.

תהא העמדה המומלצת אשר תהא, השר האחראי צריך לכתוב את המכתב לפחות חודש לפני הקריאה השנייה. כמו כן, השר צריך להשתתף בדיונים על החוק בשלבים השונים, לרבות בשלב הוועדה, כדי להסביר את עמדת הממשלה כלפיו. אם הצעת חוק פרטית מתקדמת מעבר לקריאה השנייה עשויה להידרש פעולה נוספת מצד משרדי הממשלה, אפילו אם הממשלה אינה תומכת בהצעה, דוגמת שמירה על קשר עם מזכירות ה-PBL ועם גורמים שונים בפרלמנט, אשר יתריעו בפניהם על כל פעולה שיש לנקוט.

142 הולנד

גם בהולנד הממשלה מפרסמת את תוכנית החקיקה שלה בנאום של הכתר בפתח מושב בית הנבחרים.¹⁴³ באשר להצעות חוק ממשלתיות, כל הצעה חייבת להיות מאומצת בידי מועצת השרים הכללית. אם מועצת השרים אישרה את הצעת החוק הממשלתית היא תישלח למועצת המדינה (גוף חוקתי עתיק יומין שבראשו עומד מלך הולנד ומכהנים בו אישים בעלי ניסיון פוליטי, דיפלומטי, צבאי ומסחרי) לצורך ייעוץ משפטי ניטרלי מבחינה פוליטית. רק לאחר מכן תונח הצעת החוק על שולחן הפרלמנט. מנגד, הצעות חוק פרטיות אינן עוברות דרך מועצת השרים הממשלתית אך מקבלות ייעוץ משפטי ממועצת המדינה.

144 נורווגיה

בנורווגיה אין ועדת קבינט המקבילה לוועדת השרים לענייני חקיקה בישראל. הצעות חוק פרטיות הן באחריות בלעדית של הפרלמנט. אם רוב פרלמנטרי חפץ בחקיקה והממשלה מתנגדת לה או מסתייגת ממנה, הפרלמנט יכול להורות

142 דואר אלקטרוני מג'ספר וורסטרטן, הצוות המקצועי של הפרלמנט ההולנדי (29.4.2020).

143 לוריא, לעיל ה"ש 138.

144 דואר אלקטרוני מפרופ' ביוון אריק ראש, חוקר פרלמנטים מאוניברסיטת אוסלו, נורווגיה (13.7.2020).

לממשלה להכין הצעת חוק חדשה. במקרה זה, דין ההצעה כדין הצעת חוק ממשלתית והממשלה תכין אותה ותניח אותה על שולחנו.

ניו זילנד¹⁴⁵

במדינה קיימת ועדת קבינט לחקיקה ממשלתית (LEG) שסוקרת את תוכנית החקיקה של הממשלה. אין ועדת קבינט שעוסקת בהצעות חוק פרטיות, ואלה יכולות להיות מקודמות בידי חברי הפרלמנט (בתנאי שאינם שרים) אם עלו בהגרה.

קנדה¹⁴⁶

כמו בבריטניה ובהולנד, גם ממשלת קנדה מפרסמת את תוכנית החקיקה שלה בנואם של הכתר בפתח מושב בית הנבחרים.¹⁴⁷ במדינה אין ועדת קבינט המקבילה לוועדת השרים לענייני חקיקה בישראל. קיימת ועדת קבינט בנושא סדר היום, תוצאות ותקשורת (לשעבר הוועדה לסדרי עדיפויות ותכנון), שעוסקת בסדר היום הממשלתי ובכל ההיבטים של העניינים הפרלמנטריים, ובראשה עומד ראש הממשלה. עם זאת, היא איננה עוסקת בהצעות חוק פרטיות ואלה אינן נידונות בה.

מעיון בלוח 4 עולה שוועדת קבינט לענייני חקיקה, העוסקת בהצעות חוק של חברי פרלמנט וחורצת את גורלן, כפי שזו קיימת בישראל, איננה חיזיון נפוץ בעולם הפרלמנטרי. במרבית המדינות שנבדקו כלל אין ועדת קבינט העוסקת בכך, ובמקצתן קיימת ועדת קבינט שעוסקת באישור ובקידום הצעות חוק ממשלתיות.

145 דואר אלקטרוני מוונדי הארט, יועצת ליחסים בין-פרלמנטריים במזכירות הפרלמנט של ניו זילנד (30.4.2020).

146 דואר אלקטרוני מפרופ' צ'אבה ניקולייני, לעיל ה"ש 137.

147 לוריא, לעיל ה"ש 138.

לוח 4

קיומן או היעדרן של ועדות קבינט שעוסקות בחקיקה במדינות שונות

מדינות שאין בהן ועדת קבינט שעוסקת בחקיקה	מדינות שיש בהן ועדת קבינט או גוף אחר שעוסקים בחקיקה ממשלתית	מדינות שיש בהן ועדת קבינט שעוסקת בחקיקה ממשלתית
• איטליה	• הולנד	• בריטניה
• איסלנד	• ניו זילנד	• ישראל
• בלגיה	• קנדה	
• גרמניה		
• הונגריה		
• נורווגיה		
• ספרד		
• פינלנד		

כפי שניכר בלוח 4, רק בבריטניה קיימת ועדת קבינט לעניינים פרלמנטריים ולחקיקה שיש לה נגיעה ממשית לחקיקה הפרטית, מלבד בישראל. ואולם, בישראל ועדת השרים לענייני חקיקה מעורבת בתהליך כבר בשלב מוקדם מאוד, עוד בטרם עברה הצעת החוק את הקריאה הטרוםית (ובמידה רבה אף חוצת את גורל ההצעה בשלב מקדמי זה); ואילו הוועדה הבריטית צריכה לאשר את עמדת השר האחראי (המבוססת על חוות דעת מנומקת של אנשי משרדו) באשר להצעת החוק הפרטית (במקרה של תמיכה או ניטרליות) רק בשלב מאוחר יותר – לאחר שזו עברה בקריאה ראשונה ולפני שהיא נדונה בוועדת הפרלמנט הרלוונטית ועולה לקריאה שנייה. מצד אחר, ראוי לשים לב לכך שבבריטניה, התנגדות השר האחראי להצעת החוק (המבוססת אף היא על המלצת אנשי משרדו) מובילה אוטומטית להתנגדות הממשלה (הוא רק צריך ליידע את הוועדה בדבר התנגדותו), ללא כל דיון בוועדה, בשעה שבישראל בכל זאת מתקיים דיון כלשהו בוועדת השרים לענייני חקיקה. מבחינה זו, להצעות החוק הפרטיות בישראל ניתנת, לפחות תיאורטית, הזדמנות גדולה יותר מאשר בבריטניה.

הבדל נוסף בין ישראל לבריטניה הוא מידת שיתוף הפעולה בין השרים ליוזמי הצעות החוק הפרטיות. בישראל, גם אם מתקיימים מגעים בלתי פורמליים בין חברי הכנסת לחברי ועדת השרים ולאנשי משרדם, חוות הדעת המגובשת במשרד המשפטים, והממליצה לוועדת השרים אם לדחות או לקדם את הצעת החוק, איננה חשובה ליוזם הצעת החוק. בבריטניה, מדריך הכנת החקיקה של הממשלה מעודד שיתוף פעולה בין השרים לחברי הפרלמנט היוזמים הצעות חוק פרטיות. במדריך מצוין כי בהתנגדות להצעות חוק פרטיות של חברי פרלמנט השרים עלולים להחמיץ את הסיכוי לתקן חוק בצורה הגיונית. כמו כן מוסבר במדריך כי הצעות חוק פרטיות נוגעות לא פעם לנושאים שיש להם חשיבות רבה בעיני חברי פרלמנט, ושעשויים לעלות שוב ושוב במושבם הבאים. לפיכך כדאי לממשלה לשקול להתפשר בעניין. עוד מצוין במדריך כי מומלץ לחברי פרלמנט לפנות לשרים במטרה להגיע להסכמה לגבי תוכן הצעת החוק שלהם ולהשיג תמיכה ממשלתית. השר יאפשר לעיתים קרובות לפקידים במשרדו לדון בהצעת החוק עם חבר הפרלמנט או עם עוזריו. שיתוף פעולה כזה יכול להועיל לשני הצדדים ולשפר את סיכויי הצעת החוק לקבל את תמיכת השר והממשלה.¹⁴⁸

אם כן, מדוע ועדת קבינט דוגמת ועדת השרים לענייני חקיקה, המטפלת בהצעות חוק פרטיות, היא מנגנון נדיר למדי? התשובה הטריטוריאלי לכן היא הפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות שגם צוינה מפורשות על ידי נציג הפרלמנט הבלגי. אומנם בשיטת המשטר הפרלמנטרית הפרדת הרשויות היא גמישה (כל אחת מהרשויות ממלאת גם תפקידים שבתחום האחריות של רשות אחרת), אך עדיין יש צורך באיזונים ובלמים בין הרשויות גם בשיטה זו. לפיכך התערבות כה ישירה של הממשלה בהליך החקיקה הפרטית באמצעות מנגנון ייעודי, קל וחומר בקביעת תוצאותיו בשלביו הטרומיים, איננה מקובלת ונתפסת כמפירה עוד יותר את האיזון העדין בין הרשויות. ואולם, העובדה שאין ועדות קבינט רשמיות המעורבות ישירות בהליך החקיקה הפרטית בפרלמנטים השונים אין פירושה שהממשלות כלל אינן מעורבות בתחום זה – חלקן מעורבות בכך בעקיפין באמצעות שליטה על סדר היום החקיקתי של הפרלמנט. כמו כן, בפרלמנטים רבים מוטלות מגבלות על החקיקה הפרטית באופן שמצמצם מאוד את היקפה.

שליטת ממשלות על סדר היום החקיקתי בפרלמנט

מידת השליטה של ממשלות על סדר היום החקיקתי משתנה בין דמוקרטיה לדמוקרטיה, אך באופן כללי אפשר לומר כי ככל ששליטת הממשלה בסדר היום רבה יותר, כך היקף החקיקה הפרטית קטן יותר – ולהפך.¹⁴⁹ בריטניה היא דוגמה מובהקת לשליטה המוחלטת של הממשלה ברשות המחוקקת ובכלל זה בהליך החקיקה הפרטית. הממשלה שולטת כמעט בלעדית בלוח הזמנים של הפרלמנט וקובעת את תוכני הדיונים ואת משכמם. כפי שצוין בדיון על בריטניה וכפי שיפורט בהמשך, רק הצעות חוק מעטות מבין אלו שעלו בגורל בראשית המושב מגיעות לדיון, וצפיונות להן משוכות רבות אם הממשלה מתנגדת להן.¹⁵⁰ גם בצרפת כוחו של הפרלמנט מוגבל מאוד ולרשות המבצעת יש עליונות מוחלטת בתהליך החקיקה. החוקה של הרפובליקה החמישית קובעת את המועדים הקצרים של מושבי הפרלמנט, את דרכי ההתערבות של הממשלה בהליך החקיקה ואת התחומים שבהם לחברי הפרלמנט מותר ליזום חקיקה. הפרלמנט איננו אוטונומי אפילו בקביעת תקנון העבודה שלו. מאחר שהממשלה שולטת בקביעת סדר היום, רוב הצעות החוק הפרטיות כלל אינן עולות לדיון.¹⁵¹

בהולנד הפרלמנט מאשר חוקים, מפקח על הממשלה ומעלה הצעות לסדר היום. הגם שהממשלה כמעט אינה מעורבת בקביעת סדר יומו, וזה נקבע בידי יו"ר הפרלמנט ונשיאותו בלי התערבות ממשלתית, חברי הפרלמנט ההולנדי אינם מרבים להניח הצעות חוק פרטיות אלא עוסקים בעיקר בניסיון לתקן חקיקה ממשלתית ובכך להשפיע על המדיניות.¹⁵² גם בגרמניה שליטת הממשלה

PARLIAMENTS AND MAJORITY RULE IN WESTERN EUROPE 654-687 (HERBERT DOERING 149
ED., 1995)

150 בלאנדר וקליין, לעיל ה"ש 87, בעמ' 29.

151 שם, עמ' 29-31.

152 שם, עמ' 33-34.

בפרלמנט חלשה יחסית, אך היקף החקיקה הפרטית קטן בשל מגבלות המוטלות עליה (כפי שיפורט בהמשך) ומשמעת סיעתית חזקה.¹⁵³

שליטת הממשלה בישראל על סדר היום הפרלמנטרי, ככל שהדברים נגעו לתחום החקיקה, הייתה רבה בעבר. ברינגר מציין בהקשר זה כי בשנותיה הראשונות של המדינה סברה ועדת הכנסת שתחום החקיקה מצוי באחריותה הישירה של הרשות המבצעת. באותם ימים הממשלה ואף הכנסת עצמה התייחסו לרשות המבצעת כרשות המושלת במדינה, ולפיכך סברו כי שליטה בפעולת החקיקה ובסדר יומה היא כלי חשוב בשירות הממשלה וחלק דומיננטי בסמכותה.¹⁵⁴ גם ח"כ יזהר הררי, יו"ר ועדת הכנסת בכנסת הראשונה, גרס כי "הממשלה שליטה על סדר היום של הכנסת, שאם לא כן היא איננה יכולה לשלוט במדינה".¹⁵⁵ הדבר בא לידי ביטוי בכך שחברי הכנסת מיעטו ליזום חקיקה פרטית לא רק בשנות ה־50 אלא לאורך שלושת העשורים הראשונים של המדינה, וחלקה מכלל החקיקה היה קטן. החל מסוף שנות ה־80 השתנתה גישת חברי הכנסת ויזמות החקיקה שלהם הלכו והתרבו, מסיבות שפורטו בפרק ג. בהיעדר מגבלות פרלמנטריות של ממש על החקיקה הפרטית (כפי שיפורט בהמשך), גם חלקה מכלל החקיקה הלך וגדל. בהתאם, תפיסת הממשלה השתנתה אף היא, וכדי להתמודד עם העלייה בהיקף החקיקה הפרטית היא החליטה לחזק את ועדת השרים לענייני חקיקה ולהפוך אותה לגוף אשר יחזיק בסמכות הבלעדית מטעמה לגבש את עמדתה ביחס להצעות החוק הפרטיות. כך, במקום לעצור את חברי הכנסת בזירה הפרלמנטרית – דבר שנעשה קשה יותר ככל שהמערכת הפוליטית התפצלה וככל שהיא הפכה לפרסונלית יותר – בחרה הממשלה להתמודד עם תופעת החקיקה הפרטית באמצעות מנגנון פנים־ממשלתי הנתון למרותה: ועדת השרים לענייני חקיקה. כדי לגבות את החלטות הוועדה הונהגה משמעת קואליציונית בהצבעה על הצעות החוק הפרטיות, והיא אף עוגנה בהסכמים קואליציוניים.

Cristoph Hönnige & Ulrich Sieberer, *Germany: Limited Government* 153
Agenda Control and Strong Minority Rights, in THE ROLE OF GOVERNMENTS
 IN LEGISLATIVE AGENDA SETTING 21 (Bjørn Erik Rasch & George Tsebeli eds.,
 2011)

154 ברינגר "הממשלה המחוקקת", לעיל ה"ש 17.

המגבלות על הצעות חוק פרטיות

הזכות ליזום הצעות חוק פרטיות מעוגנת בהסדרים מוסדיים וחוקיים במרבית מדינות העולם הדמוקרטי, אך הליכי החקיקה הפרטית אינם זהים בפרלמנטים שונים. ככלל, ככל שמוטלות יותר מגבלות על חבר הפרלמנט בבואו ליזום הצעת חוק פרטית, כך פוחתים הסיכויים שהוא ישתמש בערוץ זה.¹⁵⁶ כפי שעולה מתרשימים 4 ו-5, במרבית המדינות הנסקרות הוגשו בשני העשורים האחרונים הצעות חוק פרטיות מעטות ולכן מספר החוקים שמקורם ביוזמות פרטיות היה קטן. הסיבה לכך היא, בין היתר, מגבלות רבות שמוטלות בפרלמנטים השונים על החקיקה הפרטית: איסור על חבר פרלמנט יחיד להגיש הצעת חוק פרטית (בלגיה וגרמניה); הקצאת זמן קצר לדיון בהצעות חוק פרטיות (בריטניה, ניו זילנד); הצבת משוכות פרוצדורליות רבות בדרכן של הצעות חוק שהממשלה מתנגדת להן (בריטניה); איסור על הגשת הצעות חוק פרטיות שעניינן גריעה או הגדלה של הוצאות המדינה או הכנסותיה (גרמניה, צרפת); הגבלת האפשרות להגיש הצעת חוק פרטית רק להצעות שעלו בהגרלה (בריטניה, ניו זילנד); וכן מניעת דיון בהצעות חוק, מתן עדיפות להצעות חוק ממשלתיות והגבלת התחומים שבהם חברי פרלמנט רשאים ליזום חקיקה (צרפת).¹⁵⁷ באיטליה ובישראל אין כמעט מגבלות על החקיקה הפרטית, ולכן כמות הצעות החוק מסוג זה גבוהה מאוד במדינות אלה. באיטליה הצעות החוק הפרטיות ("leggine") שונות מבחינה מהותית ופרוצדורלית מהצעות החוק הפרטיות במדינות אחרות בכך שהן מתייחסות לחוקים ולתיקונים בעלי טווח מצומצם.¹⁵⁸ ההצעות הללו מאושרות בדרך כלל רק בוועדות ולא במליאות בתי הפרלמנט, ולמעשה חלק מהחקיקה הפרטית באיטליה מאושרת רק באמצעות הוועדות הפרלמנטריות.¹⁵⁹ בישראל

156 בלאנדר וקליין, לעיל ה"ש 87, בעמ' 22-23.

157 חן פרידברג "טיוב תהליך החקיקה בכנסת" (נייר עבודה פנימי, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2016).

158 חוקים שמועברים לטובת אינטרס ציבורי מצומצם או כדי לטפל בבעיה ייחודית למגזר מסוים או לאזור גיאוגרפי מובחן.

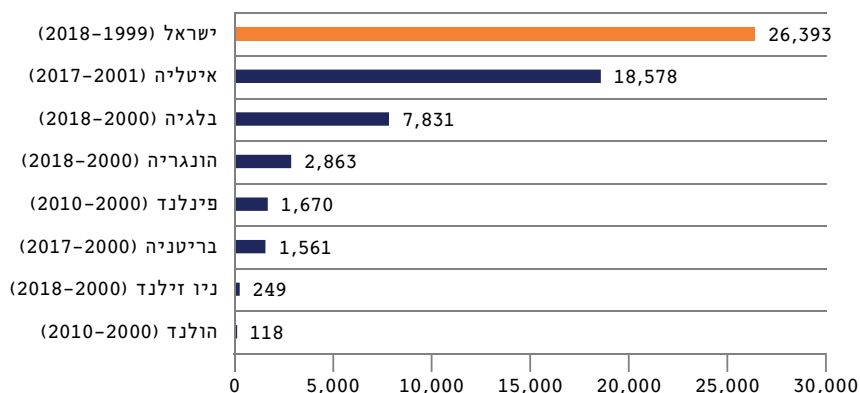
159 בלאנדר וקליין, לעיל ה"ש 87, בעמ' 35.

אומנם הוטלו במהלך השנים כמה הגבלות חוקיות ותקנוניות על הצעות חוק פרטיות בעלות השלכה תקציבית, וכמובן מוטלת מכסה סיעתית על ההצעות העולות לדיון בקריאה הטרומית, אך עיקר הבעיה נובע מהיעדר כל הגבלה על הנחת הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת, ואלה אכן מוגשות באלפיהן בכל קדנציה.

כאשר כמות הצעות החוק הפרטיות היא קטנה או זניחה, הממשלות אינן צריכות להטריד עצמן בעיסוק ישיר בהן בטרם יעלו לדיון. כאשר כמות זו עצומה, כמו במקרה של ישראל, הדבר מחייב את התייחסותה של הממשלה. גם אם רוב הצעות החוק המונחות על שולחן הכנסת כלל אינן מגיעות לדיון מוקדם בשל המכסות הסיעתיות, יש כאן היבט תודעתי שהממשלה רוצה לקבע: יותר מדי הצעות חוק מונחות כל יום על שולחן הכנסת ובלתי אפשרי להתמודד עם כולן, ולכן צריך מנגנון שיסנן אותן, כדי שלא יגרמו עומס מיותר ולא ישפיעו על מדיניות הממשלה בתחומים שונים.

תרשים 4

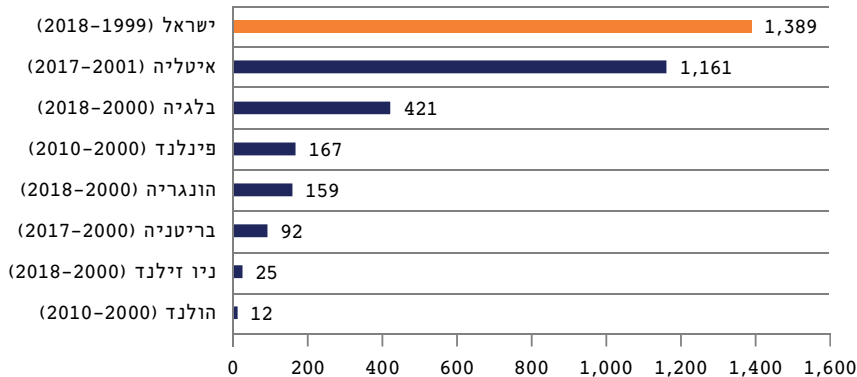
מספר הצעות החוק הפרטיות שהוגשו במצטבר בפרלמנטים בעולם



מקור: מידע שנאסף ממרכזי מידע פרלמנטרים על ידי שחף זמיר, לשעבר עוזר מחקר במוכנה לרפורמות פוליטיות במכון הישראלי לדמוקרטיה

חרשים 5

מספר החוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות בפרלמנטים בעולם



מקור: מידע שנאסף ממרכזי מידע פרלמנטרים על ידי שחף זמיר, לשעבר עוזר מחקר בתוכנית לרפורמות פוליטיות במכון הישראלי לדמוקרטיה

לסיכום, ניכר כי ועדת השרים לענייני חקיקה בישראל היא גוף ייחודי שאין לו מקבילה בעולם. גם אם בכמה מדינות מערביות יש ועדת קבינט העוסקת בחקיקה, מדובר בעיקר בחקיקה ממשלתית ולרוב לא בחקיקה פרטית, הנוולדת בתוך הפרלמנט ובתוך גבולותיו היא גם נשאר. מההשוואה הבינלאומית עולה כי עיסוק של ועדת קבינט פורמלית בחקיקה פרטית הוא נדיר, לעיתים בשל שליטת הממשלה בהליך החקיקתי בפרלמנט אך לרוב בשל מגבלות פרוצדורליות ותוכניות רבות המוטלות על חקיקה מסוג זה, ההופכות אותה לתופעה זניחה למדי. בישראל, היקף הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת הוא עצום, וגם אם רוב ההצעות אינן עוברות את שלב ההנחה, המעטות שמבשילות לכדי חוקים מהוות נפח לא מבוטל מסך החקיקה הכולל (קרוב למחציתה בכנסות האחרונות). תשובתה של הממשלה לתופעה חסרת התקדים הזאת היא ריסון הכנסת באמצעי פנים-ממשלתי - ועדת שרים ייעודית לנושא. השאלה הנוותרת פתוחה לנוכח המציאות

הישראלית היא אם מדובר במנגנון הגנה מפני עודף חקיקה פרטית או שמא במכבש ממשלתי המכניע את חברי הכנסת ומכפיף אותם לרצונותיו, תוך פגיעה קשה בעבודתם ובעקרון הפרדת הרשויות. התשובה לשאלה היא ככל הנראה בעיני המתבונן.

סיכום והמלצות

מחקר זה עסק בוועדת השרים לענייני חקיקה ובאופן טיפולה ביוזמות החקיקה הפרטית בטרם הן עולות לקריאה הטרוםית בכנסת – נושא הטומן בחובו דילמות רבות. מפעם לפעם, לפי הצורך, המחקר גם נגע לעבודתה בתחום החקיקה הממשלתית. הבחינה ההיסטורית הראתה שהוועדה החלה דרכה כוועדת שרים שנועדה לדון בהצעות חוק ממשלתיות בלבד, אלא שמספרן ההולך וגדל של הצעות החוק הפרטיות הסיט את מוקד עבודתה לדיון בהצעות חוק פרטיות ולקביעת גורלן. למעשה, ועדת השרים לענייני חקיקה היא הצומת המרכזי של תהליך החקיקה בטרם הוא מגיע לכנסת.

ועדת השרים לענייני חקיקה, בעיקר בתפקידה בכל הנוגע להצעות חוק פרטיות, היא מוסד שמצוי בליבת היחסים בין הרשות המחוקקת והרשות המבצעת. ממחקר זה עולה כי דרך הטיפול של הוועדה בהצעות חוק פרטיות אינה מיטיבה עם הרשות המחוקקת, שיוזמות החקיקה של חבריה נגדעות בטרם עת, ולא עם הרשות המבצעת, שמשקיעה משאבים רבים בהתמודדות עם ריבוי החקיקה הפרטית; ובעיקר לא עם האינטרס הציבורי של הליך חקיקה הולם שיבטיח חקיקה איכותית.

מהמחקר עולות כמה סוגיות הקשורות להתנהלות הוועדה: פגיעה במערך האיזונים בין הרשויות, היעדר שקיפות של דיוני הוועדה ושל נימוקי הכרעותיה, עומס רב של הצעות חוק פרטיות, והצורך בייצוג כלל סיעות הקואליציה בדיוני הוועדה בעת קבלת ההחלטות. כמו כן, נוצר הרושם שחלק גדול מעבודת הוועדה נעשה באופן לא פורמלי בהסכמות מאחורי הקלעים עוד טרם הדיון בוועדה, מה שמרוקן מתוכן את הדיון עצמו. הצירוף של היעדר שקיפות ואי־פרסום נימוקים עם הסכמות שמתקבלות במסדרונות מגדיל את הסיכוי שההצעות בנוגע להצעות החוק הפרטיות יהיו מונעות משיקולים קואליציוניים של "תן וקח" יותר מאשר משיקולים עניינים לגופה של הצעת החוק.

נדגיש כי לנוכח המספר העצום של הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת והמגיעות לשולחן ועדת השרים לענייני חקיקה – שעשויות להיות להן השלכות תקציביות והשפעה ממשית על מדיניות הממשלה – איננו ממליצים בשלב זה להגביל את עיסוקה של ועדת השרים לתחום החקיקה הממשלתית

בלבד, אף שמהסקירה ההשוואתית עלה כי בדמוקרטיות אחרות אין בנמצא ועדת קבינט (המשתייכת כל כולה לרשות המבצעת) אשר חורצת את גורל הצעות החוק של חברי הרשות המחוקקת עוד בטרם הן נידונו בה. המלצותינו יוצאות מנקודת הנחה שמעורבות הוועדה בחקיקה הפרטית היא עובדה מוגמרת, ולכן יש לטייב את עבודתה ולהפוך אותה מ"אויבת" של חברי הכנסת לגוף משתף פעולה לצורך קידום תהליך חקיקה ענייני ואיכותי. ההנחה המקדימה שלנו היא שככל שתקטן כמות הצעות החוק הפרטיות שיועלו לקריאה טרומית ויגיעו לשולחנה של הוועדה, כך יהיה אפשר לאמץ המלצות מהותיות יותר.

חיזוק מעמדה של הכנסת בראשית הליך החקיקה

לשם יצירת נקודת איזון חדשה בין הכנסת והממשלה בנוגע להליכי החקיקה הפרטית יש לקדם כמה שינויים מהותיים, שעיקרם חיזוק מעמדה של הכנסת בהליכי הסינון הראשוניים של הצעות החוק הפרטיות, ולצידו שינוי נקודת הכניסה של ועדת השרים לענייני חקיקה להליך החקיקה של הצעות אלה. השינויים המוצעים הם:

1. הגבלת מספר הצעות החוק המונחות על שולחן הכנסת וכן צמצום מכסת הצעות החוק הפרטיות לסיעות הכנסת

צעדים אלה נדרשים בראש ובראשונה כדי לשפר את הליך החקיקה בכנסת ולמנוע בזבוז זמן יקר על אלפי הצעות חוק שהסיכוי שלהן להפוך לחוקים כמעט אפסי. רוב רובן של הצעות החוק המונחות על שולחן הכנסת אינן מגיעות אפילו לשלב הקריאה הטרומית. צמצום מספר הצעות החוק הפרטיות יאפשר לחברי הכנסת להקדיש זמן ומאמצים רבים יותר לתפקידי הפיקוח והבקרה ולהתעמק בהצעות חוק ממשלתיות – לרסן, לתקן ולהציע שינויים במידת הצורך. בה בעת, הקטנת מכסת ההצעות העולות לקריאה טרומית תתבע מחברי הכנסת ומהסיעות תהליך סינון פנימי של הצעות חוק פרטיות שראוי להשקיע בהן ולקדמן ברצינות, ותמנע בכך תופעה של הצהרות חוק שאין להן סיכוי להפוך

לחוקים.¹⁶⁰ מטבע הדברים, צמצום מכסת ההצעות העולות לקריאה טרומית יקל את העומס המוטל על ועדת השרים לענייני חקיקה, ויאפשר להעמיק את הדיון בכל הצעת חוק.

2. טיוב הליך החקיקה בכנסת

דרך אחרת לצמצם את כמות הצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת היא באמצעות הוראות תקנוניות או חוקיות מפורשות המציבות דרישות סף להצעות חוק פרטיות – לדוגמה, חובת ניסוח דברי הסבר איכותיים המבהירים מדוע נדרשת החקיקה, האם מדובר בחוק חדש או בתיקון לחוק קיים, מהי העלות הראשונית המוערכת של מימוש הצעת החוק ואילו נורמות החוק נועד להחיל או לשנות.¹⁶¹ הוראות מסוג זה יאלצו את חברי הכנסת להתרכז בהכנה מעמיקה ומקצועית רק של הצעות החוק החשובות בעיניהם, במקום להניח על שולחן הכנסת מאות הצעות חוק, שחלקן מוגשות כלאחר יד וחלקן כוללת נושאים שלא אמורים להיות מוסדרים בחקיקה ראשית.¹⁶² המאמץ שיידרש להכנת הצעת חוק פרטית עשוי גם לעודד שיתוף פעולה בין חברי כנסת בהכנת הצעת החוק ובקידומה.

3. שינוי נקודת הכניסה של ועדת השרים לתהליך החקיקה

כיום הוועדה דנה בהצעות החוק הפרטיות שעומדות לעלות לקריאה טרומית. יש לשקול לשנות את נקודת הכניסה של הוועדה לתהליך כך שתהיה מאוחרת יותר,

160 יוזמות לצמצום מספר הצעות החוק הפרטיות ולחיזוק יכולות הפיקוח של הכנסת הועלו בעבר אך לא קודמו. לדוגמה, ב-2017 קודמה יוזמה של שרת המשפטים ויו"ר ועדת השרים לענייני חקיקה איילת שקד יחד עם סגן היו"ר יריב לוין ובשיתוף יו"ר הכנסת יולי אדלשטיין, אולם בדומה ליוזמות אחרות היא לא הגיעה לכלל מימוש. ראו מורן אזולאי "מהפכת החקיקה: פחות הצעות חוק פרטיות, שימוע בכנסת לבכירים" **כלכליסט** 2.2017; חן פרידברג "במושב הבא נשפר את עבודת הכנסת" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** 27.7.2017.

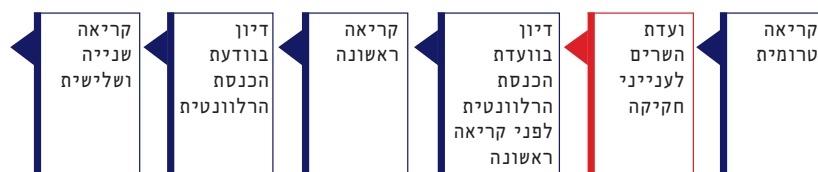
161 במסמך של הלשכה המשפטית של הכנסת העוסק בהליך החקיקה נכתב כי בעת הגשת הצעת חוק יש לציין אם מדובר בהצעה של חוק חדש או בתיקון חקיקה, וכן אם הוגשה הצעת חוק דומה בעבר; כמו כן, ההצעה צריכה לכלול דברי הסבר. אפשר להוסיף לדרישות האלה דרישה להערכה ראשונית של עלות ההצעה, וכן ציון היבטים עיקריים נוספים הכרוכים בקידום הצעת החוק. ראו **הליך החקיקה, לעיל** ה"ש 38, בעמ' 2.

162 לפירוט ראו פרידברג "טיוב תהליך החקיקה בכנסת", **לעיל** ה"ש 157.

בדומה לנהוג בבריטניה, כלומר שהממשלה תידרש לקבוע עמדה כלפי הצעות החוק הפרטיות רק לאחר שעברו בקריאה טרומית ולפני הדיון בוועדת הכנסת הרלוונטית בהכנה לקריאה הראשונה (ראו להלן בתרשים 6). לשם כך תתווסף תקופת המתנה בין אישור ההצעה בקריאה הטרומית ובין תחילת הדיון בה בוועדה, שבמהלכה תקבע ועדת השרים את עמדת הממשלה באשר להצעה.¹⁶³

חרשים 6

השינוי המוצע במעורבותה של ועדת השרים לענייני חקיקה בדיון בהצעות חוק פרטיות



משמעות הדבר היא שהמשוכה הראשונה תהיה הכנסת, ורק לאחר מכן תגבש הממשלה את עמדתה הרשמית לגבי הצעת החוק באמצעות ועדת השרים לענייני חקיקה. היתרון בשינוי זה הוא שהכנסת תהיה הזירה המרכזית לשיח סביב הצעת החוק, וכן שהעומס על ועדת השרים יקטן משום שהיא תדון רק בהצעות שיעברו את המשוכה הראשונית של הקריאה הטרומית. הקשיים העיקריים הטמונים בהצעה זו הם שהיא עלולה לעודד תופעות של עסקאות פוליטיות בין חברי הכנסת ("הצבע לי ואצביע לך"), ולהגביר מאוד את העומס על ועדות הכנסת העמוסות בלאו הכי, שיוצפו בהצעות חוק שעברו בקריאה טרומית. את הקושי הזה אפשר לפתור, כפי שכבר פורט לעיל, באמצעות הטלת מגבלות על הנחת הצעות חוק פרטיות וצמצום מכסת ההצעות העולות לדיון

163 הוועדה מוסמכת גם להציע למליאת הכנסת להסיר את ההצעה מסדר יומה (סעיף 94 להקנון הכנסת).

בקריאה זו. חשיבות ההצעה היא בכך שהכנסת תהיה הסנן הראשוני של הצעות חוק פרטיות, ולא ועדת שרים ממשלתית שאיננה פועלת בשקיפות.¹⁶⁴ לדעתנו, התועלת שתושג מכך שהשיג והשיח הפוליטי על החקיקה יתקיים בעיקר בכנסת מצדיקה מהלך כזה. שניו כזה יחייב, כאמור, עבודת הכנה מקיפה יותר של הצעות החוק הפרטיות המיועדות לעלות לקריאה טרומית. לפיכך העברת המשוכה של ועדת השרים לענייני חקיקה לשלב שאחרי הקריאה הטרומית, תתרום לאיזון מחדש של היחסים בין הרשויות בכל הקשור להליך החקיקה, שכן הדיון הראשוני בהצעות החוק הפרטיות יהיה שמור לזירה הפרלמנטרית.

4. חיזוק כלי הפיקוח והבקרה של הכנסת

אייאפשר לצמצם את מספר הצעות החוק הפרטיות מבלי לחזק במקביל את כלי הפיקוח והבקרה של הכנסת. כלומר נדרש מהלך משולב של צמצום מכסת הצעות החוק הפרטיות מצד אחד, ומצד אחר – טיוב כלי הפיקוח העומדים לרשות חברי הכנסת (עיגון שעת שאלות לשרים ולראש הממשלה, עדכון כלי השאלות וההצעות לסדר והתאמתם לעידן הנוכחי, שיפור עבודת הוועדות הקבועות וטיוב מנגנון ועדת החקירה הפרלמנטרית, אימוץ מנגנון של שימועים נושאים והצעות דומות).¹⁶⁵

הגברת השקיפות

יש להבחין בין כמה סוגים של שקיפות בכל הנוגע לדיוני הוועדה: פרסום ההחלטה והצבעותיהם של השרים; פרסום ההנמקות לתמיכה בהצעות או להתנגדות להן, או לדחיית הדיון בהן (ו/או פרסום חוות הדעת המקצועיות בנוגע להצעות החוק); ופרסום הפרוטוקולים המלאים של ישיבות הוועדה.

164 להמלצה דומה ראו בנימין "ועדת השרים לחקיקה סיקור 10", לעיל ה"ש 73.

165 לפירוט ההמלצות הרבות בנושאים הללו ראו בפרסומים אלה: חן פרידברג איר משפרים את עבודת הכנסת כגוף מחוקק ומפקח? המלצות עיקריות (מהדורה מעודכנת, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018); אביטל פרידמן וחן פרידברג שימועים נושאים בוועדות הכנסת: סקירה והמלצות (הצעה לסדר 15, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2018); דנה בלאנדר, חן פרידברג ואביטל פרידמן ועדת חקירה פרלמנטרית כמנגנון פיקוח על הרשות המבצעת (מחקר מדיניות 140, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2019).

כאמור, כל ישיבות הממשלה, לרבות אלו של ועדת השרים לענייני חקיקה, אינן גלויות לעין הציבור, בשונה מדיוני הכנסת. אנו סבורות כי ככל שהדברים נוגעים לוועדת השרים לענייני חקיקה, הטעמים בזכות הגברת השקיפות עולים על החסרונות האפשריים שלה, אך עם זאת אנו מציעות לאמץ מהלך הדרגתי ולבחון את השלכותיו בכל שלב. הצעתנו עולה בקנה אחד עם זו של דב"ש ויונוגרד להחיל בהדרגה שקיפות על הוועדה. בשלב הראשון יציע שר המשפטים תיקון לתקנון הממשלה שלפיו תפורסם החלטה **מנומקת** של ועדת השרים לענייני חקיקה (דעת הרוב), ויצוינו שמות השרים שתמכו בהחלטה או התנגדו לה. לאחר בחינת ההשלכות של פרסום כאמור תשקול הממשלה פרסום של מידע נוסף, לדוגמה תמלילי הדיונים.¹⁶⁶ כמו כן, יש מקום לשקול פרסום בדיעבד של חוות הדעת המקצועיות על הצעות החוק הפרטיות שהוגשו לחברי ועדת השרים טרם קבלת ההחלטה. פרסום חוות הדעת חיוני להבטחת הוגנות התהליך: חברי הכנסת שהצעותיהם נדחו ייחשפו לקשיים העולים מהן, ולכך עשויה להיות תרומה לשיפור עבודת חברי הכנסת בנושא החקיקה.

ההשלכות השליליות האפשריות של הגברת השקיפות הן רידוד הדיון; קבלת הכרעות מאחורי הקלעים, ללא דיון רציני בוועדה עצמה – אף יותר ממה שמתרחש כבר היום; זילות של הליך החקיקה בשל חשיפה של חוסר התייחסות רצינית ומעמיקה להצעות החוק; והצבעה של השרים מטעמים לא ענייניים (אלקטורליים, קואליציוניים, אישיים, פופוליסטיים) בידעם שאופן הצבעתם יהיה גלוי. אולם למול כל ההשפעות השליליות האלה ייתכן כי הגברת שקיפות דיוני הוועדה תוביל לטובם, להתייחסות מעמיקה ורצינית יותר להצעות החוק ולדיון ענייני ומהותי בכל הצעה. הצורך לפרסם הנמקות יחייב את הוועדה לדון בכובד ראש בכל דחייה או אישור של הצעה. כמו כן, פרסום ההנמקות עשוי להבהיר לחברי הכנסת ולציבור הרחב כי דחייה של הצעת חוק פרטית נעשית מטעמים ענייניים – למשל משום שההוצאה התקציבית עולה על התועלת שבקידום המדיניות הנדונה בהצעת החוק, או בשל ממצאים מחקרניים או

166 דב"ש ויונוגרד, לעיל ה"ש 114, בעמ' 54. אם תאומץ רפורמת שקיפות כזו יהיה צורך לאמץ מדדים להערכתה – לדוגמה מדדי תפקוד של הוועדה לפני הרפורמה ואחריה, הערכה של גורמי המקצוע בנוגע להשפעתה (למשל רידוד הדיון) וכן הערכה של חברי כנסת והציבור את השינוי והשלכותיו על תפיסת איכות הליך החקיקה והשיח הציבורי.

השוואתיים ממדינות אחרות שהופיעו בחוות הדעת המקצועית, המעידים כי מדיניות מסוג זה אינה משיגה את התוצאה שאליה מכוונת הצעת החוק. לכך יש חשיבות, שכן אחת הסיבות שבגינה השרים אינם מעוניינים לפרסם את הצבעתם היא כי לעיתים הם מתנגדים להצעות חוק שלכאורה אין כל סיבה להתנגד להן (למשל הגדלת קצבאות).¹⁶⁷

מעבר לכך תלויה ועומדת השאלה אם יש להחיל על ועדת השרים לענייני חקיקה את נוהלי השקיפות הנוהגים בוועדות הכנסת – פרסום פרוטוקול וכן צילום דיוני הוועדות ואף שידורם. ברמה התיאורטית השאלה הזו נוגעת לשורשי ההבדל בין הזירה הפתוחה של בית המחוקקים לבין המתרחש סביב שולחן הממשלה ובדיוני ועדותיה, שנוטר עלום בדרך כלל. ברי לכול כי הפרלמנט, כמי שמייצג באופן ישיר את הריבון, הלא הוא הציבור, צריך להיות שקוף לעין כול, וכל פעולה שהוא מבצע, בין במסגרת המליאה ובין באמצעות הוועדות, צריכה להיות פומבית ונתונה לבקרה שוטפת ויום-יומית (למעט מקרים חריגים). באותה מידה ברור כי אין זה סביר שהממשלה, שהיא זירת פעולה ביצועית יותר, תפעל תחת אותם כללי פומביות. החיסיון על דיוניה ועל דיוני ועדותיה נועד לאפשר, בין היתר, דיון פנים-ממשלתי פתוח, חופשי ומשוחרר מלחצים. עודף שקיפות עלול לפגוע ביכולת לקיים דיון פתוח ומעמיק, וחשיפת הפרוטוקולים עלולה למנוע מהשרים להביע דעה חופשית במהלך הדיונים. אולם היות שדיוני ועדת השרים לענייני חקיקה עוסקים בחקיקה, וכמותם מתנהלים בכנסת ובוועדותיה בשקיפות כלפי הציבור, יש לשקול להחריג את הוועדה מהכללים החלים על יתר ועדות השרים, ולהגביר את שקיפות עבודתה בהדרגה כמוצע למעלה. עם זאת, בשלב זה איננו מציעות לצעוד את כל כברת הדרך ולשדר את דיוני הוועדה, כפי שנעשה בוועדות הכנסת.¹⁶⁸

לדעתנו, על אף הסיכוי הנמוך שהממשלה תקבע בתקנונה כי יש להגביר את השקיפות של דיוני הוועדה, זהו נושא שצריך להיות מוסדר בתקנון זה ולא בחקיקה ראשית של הכנסת, משום שמדובר בעניין פנימי של התנהלות הממשלה.

167 ראו בהקשר זה ציטוט של חבר בוועדה בטקסט הנלווה לה"ש 121 לעיל.

168 היבט נוסף הקשור בעקיפין לשקיפות הוא דיווח על ניגוד עניינים של השרים החברים בוועדה או על מעורבות של לוביסטים בגיבוש עמדת השר. עניין אחר זה חרג מגבולות המחקר הנוכחי, אך ראוי לשקול החלת כללי אתיקה של ניגודי עניינים ושיתוף פעולה עם לוביסטים על חברי ועדת השרים בשל תפקידם הקריטי בקידום הצעות חוק.

זו גם הייתה בשעתו עמדת מזכיר הממשלה בנידון, וכן אחד הטעמים שהעלה בית המשפט בעת הדיון בעתירה בעניין החלת שקיפות על דינוי ועדת השרים.¹⁶⁹ שר משפטים אשר יבחר לקדם שינוי בתקנון שיבטיח את הגברת השקיפות של עבודת הוועדה יתרום לשיפור עבודתה ולשיפור יחסיה עם הכנסת.

טיוב הדיון בהצעות החוק בוועדה

אופי הדיונים בוועדה בהצעות החוק השונות תלוי כיום בחבריה השרים: אם השר רוצה שיתקיים דיון מעמיק בהצעה הנוגעת למשרד – הדיון יתקיים, ואם הוא איננו חפץ בכך יתקיים דיון שטחי בלבד משום שמושגות הסכמות מאחורי הקלעים. הזמן המוקדש לכל הצעת חוק (כשתי דקות בממוצע) מרמז על כך שבמרבית המקרים נבחרת האפשרות השנייה. לפיכך אם מספר ההצעות שנדונות בכל ישיבה של הוועדה יצטמצם באופן ניכר, יש להטמיע תהליכים שיאפשרו להעמיק בדיון בכל הצעה.

בהקשר זה אנו מאמצות את המלצתה של קברטץ-אברהם לקבוע קווים מנחים שימשו את חברי ועדת השרים לענייני חקיקה בעת ההחלטה על אישור או דחייה של הצעות חוק ממשלתית ופרטיות, כך שעומק הדיון בוועדה לא יושפע ממדיניותו של שר משפטים מסוים.¹⁷⁰ משמעות ההמלצה היא כפולה: (1) קיום דיון איכותי בוועדה בכל הצעת חוק, שבו יוצגו כל העמדות של כל המשרדים ושל כל גורמי המקצוע, במקום המצב הנוהג כיום שבו מתקבלת החלטה חפוזה לגבי הצעות החוק ולא תמיד מתנהל בהן דיון אמיתי. לכך עשויות להיות השלכות מיטיבות מבחינה דמוקרטית, כמו מילוי מיטבי של תפקיד החקיקה, עבודת מינהל תקינה יותר והגברת הביקורת הציבורית על אופן קבלת ההחלטות, אם הפרוטוקולים של הוועדה יפורסמו בעתיד; (2) בניית קריטריונים לבחינת הצעות חוק בוועדה שיאפשרו דיון איכותי יותר – למשל, בחינה אם ההצעה

169 בג"ץ אביטל, לעיל ה"ש 91. העתירה נמשכה בעקבות דיון שנערך בבית המשפט, והדברים נאמרו בעת הדיון. מעניין, לעיל ה"ש 120.

170 קברטץ-אברהם, לעיל ה"ש 32, בעמ' 11, 106.

סותרת חקיקה קיימת או מתוכננת או מה היקף ההיערכות שהיא מצריכה ממגזרים שונים במשק. זאת בדומה לפרוצדורה הקיימת בהקשר של הצעות חוק ממשלתיות: החל מ־2016 מתפרסמות חלק מהצעות החוק הממשלתיות וחקיקת המשנה בליווי דוח המעריך את השפעת הרגולציה (Regulation Impact Assessment, RIA), הכולל הגדרה ברורה של תכלית הרגולציה, הערכת חלופות והערכת התועלות והאפקטיביות של הרגולציה המוצעת.¹⁷¹

יש הסבורים כי כדאי לאפשר לחברי כנסת להופיע בפני ועדת השרים לענייני חקיקה כדי לנסות לשכנע את חבריה לתמוך בהצעות חוק שלא זכו לתמיכתה. אנו מסתייגות מאפשרות זו; לדעתנו נוכחות של חברי כנסת בוועדה אינה מומלצת הן מטעמים של הפרדת רשויות והן מטעמים של סרבול עבודת הוועדה. הופעה של חבר כנסת בוועדה פירושה העברת הדיון בהצעת החוק ממליאת הכנסת למסדרונות הממשלה. אם דיוני הוועדה יהפכו שקופים יותר הדיון בוועדה עלול להפוך לשדה קרב פוליטי, ואם הדיונים ייוותרו חסויים, דיון כזה בין נבחר ציבור וחברי הרשות המבצעת לא יהיה גלוי לעין הציבור. מעבר לכך, מבחינה טכנית, ברור שזימון חברי כנסת לוועדה יהפוך את הדיונים בה לסאגה מתמשכת. עם זאת, פרסום ההנמקות לדחיית הצעת חוק של חבר כנסת הוא בגדר ההתייחסות המינימלית ההכרחית מצד הוועדה להצעות החוק הפרטיות.

הבטחת ייצוגיות בוועדה: הרכב וקוורום

1. הרכב

כאמור, הרכב ועדת השרים לענייני חקיקה מבטא את הרכב הסיעות בקואליציה, גם אם אינו משקף במדויק את יחסי הכוחות. התוצאה היא ריבוי שרים בוועדה,

171 החלטה 2118 של הממשלה ה־33 "הפחתת הנטל הרגולטורי - דיון בהחלטת ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה מס. חכ/39 מיום 14.9.2014" (22.10.2014).

ובדרך כלל גם הטיה לטובת הסיעה הגדולה בקואליציה. מספר גדול של חברים בוועדה מקשה על דיון ענייני ועלול ליצור תופעה של "דיפוזיה של אחריות" מבחינת נוכחות, דהיינו ששרים סומכים על כך ששרים אחרים יגיעו לוועדה, ואם אין הצעת חוק שיקרה לליבם או שיש בה עניין פוליטי מיוחד הם יוותרו על נוכחות בוועדה. לכן יש לשקול לצמצם את מספר החברים בוועדה ולהסתפק בחברותם בוועדה של שרי משרדי המטה – שר המשפטים העומד בראשה ושר האוצר, ולצידם שרים המייצגים את סיעות הקואליציה, אחד עבור כל סיעה. שינוי כזה ישיג שתי מטרות: צמצום מספר השרים החברים בוועדה, ומניעה של הגירעון הדמוקרטי הנובע משליטה של הסיעה הדומיננטית בקואליציה בהחלטות הוועדה. במילים אחרות, כדי להשיג רוב בוועדה לא יהיה די בתמיכה של שרים המייצגים סיעה אחת שהיא הרוב, אלא תידרש הסכמה בין שרים מסיעות שונות בקואליציה.

2. קוורום

כיום אין קוורום לישיבות הוועדה, ולמעשה החלטותיה יכולות להתקבל בכל הרכב, כל עוד יושב ראש הוועדה או ממלא מקומו נוכחים. כאמור, הרכב הוועדה משקף את יחסי הכוחות הקואליציוניים, ולכן כדי להימנע ככל האפשר ממצב שבו סיעה אחת מכריעה את גורלן של הצעות החוק כולן, יש טעם בקביעת קוורום לדיוני הוועדה. קוורום כזה יהיה ערובה לכך שהחלטות הוועדה יהיו מקובלות על נציגים של יותר מאשר סיעה אחת.

אימוץ פרוצדורות הקשורות להחלטות הוועדה

1. הגבלת תקופת הדחייה של הדיון בהצעה

כפי שראינו, חל גידול בשימוש של הוועדה באפשרות לדחות את הדיון בהצעת חוק פרטית המגיעה לשולחנה. פירושה המעשי של דחייה הוא התנגדות זמנית של הממשלה. דחייה של הצעת חוק יכולה להיות מהותית – למשל, היא עשויה לאפשר להגיע להסכמות או לטייב את ההצעה באמצעות התייעצויות עם גורמים שונים – אך לרוב היא אמצעי לקבירת הצעות מבלי להתנגד להן. בהיעדר מגבלת זמן על דחיית הדיון גָּדַל הפיתוי של הוועדה להשתמש באמצעי

זה, בעיקר כשמדובר בהצעות חוק פרטיות של חברי קואליציה, שמטעמי "נימוס פוליטי" הסיעות מעדיפות שלא להתנגד להן. מוצע אפוא להגביל את תקופת הדחייה של הדיון בהצעת החוק ולקבוע תקופת דחייה מקסימלית. יש לזכור כי החלטה על דחיית הדיון אין מעמדה כמעמד החלטה לאשר או להתנגד, הנחשבת להחלטת ממשלה אם לא הוגש עליה ערר, ולכן בפועל הדחייה "מקפיאה" את ההצעה מבלי להכריע את גורלה; ההקפאה יוצרת איזודאות בקרב חברי הכנסת היוזמים ומחייבת החזרה של ההצעה לשולחן הוועדה לאחר תקופה מסוימת, מה שמעמיס עוד יותר על סדר יומה.

2. קביעת חובה לדון בערר תוך תקופה מסוימת

כיום אין מגבלת זמן על דיון בערר שהגיש שר על החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה. כפי שראינו מנתוני העררים, שיעור לא מבוטל מהם כלל אינו נידון, והמשמעות המעשית היא קבירת ההצעה, גם אם אושרה בוועדת השרים והוגש ערר עליה, שכן כל עוד לא התקבלה החלטה בערר עמדת הממשלה היא התנגדות. מוצע אפוא לקבוע מגבלת זמן לדיון בערר.

שיפור הטיפול בהצעות חוק ממשלתיות

אף שעיקר המחלוקת סביב עבודת ועדת השרים לענייני חקיקה נוגע להצעות חוק פרטיות, ולכן רוב המלצותינו מתייחסות לכך, יש מקום לאמץ צעדים שיביאו לטיוב הטיפול של הוועדה גם בהצעות חוק ממשלתיות.¹⁷² צעדים כאלה צריכים להיות חלק ממהלך כולל של תכנון שנתי של הצעות חוק ממשלתיות שיידונו בוועדה ותעדוף של ההצעות שיונחו על שולחן הכנסת. ללא תכנון כזה, סדר היום של הוועדה ימשיך להיות תגובתי בטווח קצר. כיום ההצעות הממשלתיות "מונחתות" משרדי הממשלה שלא לפי תוכנית חקיקה ממשלתית סדורה: כל הצעה שעבודת המטה עליה מסתיימת מועברת לוועדה, והשרים כאמור נוהגים שלא להתערב זה בענייניו של משרדו של זה, ולכן ההצעות מאושרות ומועברות להנחה על שולחן הכנסת מבלי להפעיל שיקול דעת באשר לתעדופן.

172 להרחבה בעניין זה ראו קברטץ-אברהם, לעיל ה"ש 32; לוריא, לעיל ה"ש 138.

מוצע שבמסגרת מאמץ כולל לתכלול תוכנית החקיקה הממשלתית, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד הפנים תביא לפני ועדת השרים לענייני חקיקה את תכלול החקיקה הממשלתית, כפי שהוא יעלה מתוכניות העבודה של המשרדים השונים, והוועדה תודיע, ככל האפשר מראש, אילו הצעות חוק היא מתעתדת להניח על שולחן הכנסת. באופן כזה יהיה אפשר לתכנן מראש את סדר היום של הוועדה, וכך גם תהפוך הוועדה לצומת מרכזי בתהליך התעדוף של הצעות חוק ממשלתיות.¹⁷³

המלצות אלה בנוגע להגדלת מעורבותה של הכנסת בהליך החקיקה (שתביא גם להקטנת העומס המוטל על הוועדה), הגברת השקיפות של עבודת הוועדה, העמקה בדיון בהצעות החוק הפרטיות, שמירה על ייצוגיות בתהליך קבלת ההחלטות ותעדוף של הצעות חוק ממשלתיות – כל אלה יובילו ליצירת נקודת איזון חדשה ביחסים שבין הרשות המחוקקת והרשות המבצעת בכל הקשור לתחום החקיקה.

173 קברטץ-אברהם, לעיל ה"ש 32, בעמ' 50. הצעה זו גם עשויה לצמצם את השימוש בחוק ההסדרים. כיום יש הצעות חוק ממשלתיות שהעבודה עליהן הסתיימה אך הן נכרכות יחדיו בחוק ההסדרים, ואינן מגיעות לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה.

לוח 5

סיכום ההמלצות והשינוי הנדרש ליישומן

המלצות	השינוי הנדרש
חיוזוק תפקידה של הכנסת בראשית הליך החקיקה	
א. הגבלת מספר הצעות החוק הפרטיות שאפשר להניח על שולחן הכנסת וצמצום מכסת הצעות החוק הפרטיות שהסיעות יכולות להעלות לקריאה טרומית.	החלטה של ועדת הכנסת שמוטמכת לפי התקנון לקבוע את המכסה
ב. שינוי נקודת הכניסה של ועדת השרים לענייני חקיקה לתהליך החקיקה: יש לשקול להעביר את נקודת הכניסה לשלב מאוחר יותר, כך שהממשלה תקבע עמדה לגבי הצעות חוק פרטיות רק לאחר שעברו בקריאה טרומית.	תיקון בתקנון לעבודת הממשלה
ג. חיוזוק כלי הפיקוח העומדים לרשות חברי הכנסת (עיגון שעת שאלות לשרים ולראש ממשלה, עדכון כלי השאלות וההצעות לסדר, שיפור עבודת הוועדות הקבועות וטיוב מנגנון ועדת החקירה הפרלמנטרית, אימוץ מנגנון של שימועים נושאים ועוד)	תיקונים בתקנון הכנסת
הגברת השקיפות	
יש להגביר בהדרגה את השקיפות בוועדה באמצעים אלה:	תיקון התקנון לעבודת הממשלה (ביוזמת שר המשפטים)
א. פרסום החלטה מנומקת של ועדת השרים לענייני חקיקה באשר לדחייה או אישור של הצעות חוק פרטיות, בציון שמות השרים ואופן הצבעתם.	
ב. לאחר בחינת השלכות הפרסום יש לשקול פרסום של מידע נוסף, לדוגמה פרוטוקולים של הדיונים.	
טיוב הדיון בהצעות החוק	

המלצות	השינוי הנדרש
<p>יש להטמיע תהליכים שיאפשרו העמקה בדיון בכל הצעת חוק ויצמצמו את יכולת ההשפעה של שר משפטים מסוים, באמצעים אלה:</p> <p>א. קיום דיונים איכותיים שבהם יוצגו כל העמדות של כל המשרדים ושל כל גורמי המקצוע לגבי כל הצעת חוק.</p> <p>ב. קביעת קריטריונים לבחינת הצעות חוק בוועדה.</p>	<p>שינוי סדרי עבודת הוועדה (באחריות יו"ר הוועדה) – קביעת נוהל מחייב לניהול דיוניה</p>
הבטחת ייצוגיות בוועדה	
<p>א. צמצום מספר חברי הוועדה וקביעת ייצוג שווה לכל סיעה, לצד שר המשפטים ושר האוצר שיהיו חברים קבועים בוועדה.</p> <p>ב. קביעת קוורום לישיבות הוועדה כדי למנוע ככל האפשר מצב שבו נציגי סיעה אחת מכריעים את גורלן של הצעות חוק.</p>	<p>הרכב הוועדה נקבע בהסכמים הקואליציוניים</p> <p>תיקון התקנון לעבודת הממשלה</p>
אימוץ פרוצדורות הקשורות לקבלת החלטות	
<p>א. קביעת מגבלת זמן לדחיית הדיון בהצעת חוק כדי לצמצם את האפשרות ל"קבירת" הצעת החוק.</p> <p>ב. קביעת מגבלת זמן לדיון בערר.</p>	<p>שינוי סדרי עבודת הוועדה באחריות שר המשפטים (יו"ר הוועדה)</p> <p>קביעת נוהל מחייב של הממשלה לקבלת החלטות בנושא עררים על החלטות הוועדה</p>
שיפור הטיפול בהצעות חוק ממשלתיות	
<p>תכנון שנתי של הצעות חוק ממשלתיות שיידונו בוועדה ותעדוף של הצעות שיונחו על שולחן הכנסת: מוצע שמחלקת ייעוץ וחקיקה תביא לפני ועדת השרים לענייני חקיקה את תכלול החקיקה הממשלתית, כפי שהוא יעלה מתוכניות העבודה של המשרדים השונים, והוועדה תודיע, ככל האפשר מראש, אילו הצעות חוק היא מתעתדת להניח על שולחן הכנסת.</p>	<p>החלטת ממשלה</p>



Policy Paper 169

THE MINISTERIAL COMMITTEE ON LEGISLATION

Chen Friedberg | Dana Blander

March 2022

Text Editor [Hebrew]: Hamutal Lerner
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-380-0

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2022 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

To order books:
Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-5300-800

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

Abstract

The Ministerial Committee on Legislation is at the heart of relations between the Knesset and the Government, but its working and decision-making methods are mostly unknown. In recent years it has become one of the most influential institutions in terms of relations between the executive and legislative branches due to its paramount role in private members' bills.

The committee is headed by the Justice Minister and comprises ministers representing the various factions in the coalition. It meets once a week. Its task is to approve Government bills before they are submitted to the Knesset plenum, and to determine the Government's position on private members' bills—a position that will be manifested in the vote of coalition Knesset members, by dint of coalition agreements.

Although the committee has existed since the establishment of the state, the increase in the number of private members' bills introduced in the Knesset in recent decades has triggered profound disagreement between the executive and legislative branches, and even public criticism, regarding the committee's function and conduct. There are two main reasons for this:

First, a Government committee determine the chances of advancement of private members' bills, thereby undermining the balance between the branches of government in the legislative process. Second, there is no transparency in the committee's deliberations and considerations: Its decisions are made public, but the views expressed at meetings by individual ministers are not; nor are their votes (i.e., who is for and who is against). No reasons are given for the committee's decisions. Moreover, professional opinions regarding private members' bills are not disclosed either to the Knesset members who proposed the bills or to the public.

This study examines how the committee operates, focusing on the interface between the executive and legislative branches with respect to the legislative process, and especially regarding private members' bills in the stage preceding the preliminary reading. It describes the history of the establishment of the committee, the legal basis for its activity, its composition and powers, its method of operation, and statistics regarding its decisions, including the first-ever analysis of appeals of its decisions by ministers. The study also examines in brief the reasons for the change that has taken place in the committee's status and discusses important dilemmas raised by the work of the committee, including the possible infringement of the principle of the separation of powers and the lack of transparency and accountability. This study makes a special contribution from a comparative perspective, looking at corresponding institutions in other democracies. Finally, a series of recommendations are presented for improving the committee's work so as to make the legislative process better and more efficient and to promote the public interest.

As stated, the committee is headed by the Justice Minister, who sets its agenda and presides over its meetings. The other committee members are ministers representing the various coalition factions, and their number varies. Committee meetings are closed to the public and the media. The

committee's deliberations take place no matter how many members are present; no quorum is needed to make decisions. Other participants in the meetings include the Attorney-General or a representative of the Attorney-General, legal experts from the Legal Advice and Legislation Department in the Justice Ministry (who present their legal opinions), and additional professionals from the various ministries relevant to the particular bills being discussed.

Approximately 30–40 bills are discussed at each meeting of the committee, most of them private members' bills but also a few Government bills. The Government bills come to the committee after a long preparatory process that includes drawing up a memorandum, receiving comments from the public, and concerted preparatory work by professionals in the Justice Ministry and other ministries. Private members' bills are generally brought up for discussion by the committee at least 45 days after they were first introduced in the Knesset (unless they have been exempted from the requirement to introduce them for that period of time).

The options available to the committee at the end of its discussion of a private member's bill are support (or conditional support), opposition (even a tie vote is deemed opposition), deferral of further deliberations, or no position taken. After the committee has made its decision, a minister can appeal. If the decision is appealed, the Government's position will be to oppose the private member's bill pending a decision on the appeal. The Justice Minister will then raise the private member's bill for discussion by the Ministerial Committee again, unless the minister appealing the decision has requested that the entire Government consider the appeal. If no appeal is filed, the committee's decision takes on the force of a Government decision. Our analysis of the appeals filed in the 19th and 20th Knessets shows that the number of appeals can serve as an indicator of coalition unity: the more consensus there is, the fewer appeals there will be. Moreover, an appeal can be a means of delaying passage of a bill, since as long as the appeal is pending, the Government will oppose it.

Even if the committee opposes a private member's bill, the Knesset member can still submit it to the Knesset for a preliminary reading. However, according to the Government bylaws, the Government will oppose any private member's bill that is placed on the table for a preliminary debate if it has not been approved by the Ministerial Committee on Legislation. In other words, the chances that such a bill will pass a preliminary reading are slim, given the coalition majority and coalition discipline.

Significantly, not all private members' bills submitted to the Knesset reach the committee. In fact, a quota for each faction prevents most of them from being brought up for a preliminary reading. Between the 15th Knesset and the 20th Knesset, only about 40% of bills introduced in the Knesset were discussed by the committee, and their rates of success were not high: The rate of support by the Ministerial Committee for private members' bills that it discussed averaged about 25% between the 15th Knesset and the 19th Knesset, and in the 20th Knesset it was only 16%. The chances of success vary depending on the source of the initiative: Private members' bills submitted by coalition members have the highest rate of support, or at least of deferral of the deliberations (not opposition). Next come private members' bills submitted jointly by members of the coalition and opposition, and finally private members' bills submitted by opposition members. About half of the private member's bills approved by the committee in the 15th through 20th Knessets have made it through all stages of the legislative process and have become law.

The main reason for the committee's major role in the legislative process and its public and media prominence is the sharp increase in the number of private members' bills passed on to it for consideration and requiring its attention. Additional factors include the extreme politicization of the legislative process and the deterioration of professional discourse in this regard; the loss of independence of the Knesset in the legislative process and the toughening of coalition discipline; vocal public criticism of the committee's secrecy by civil society organizations and Knesset members,

especially those in the opposition; and growing media coverage of private members' bills. Consequently, several dilemmas have arisen pertaining to the functioning of the committee, especially with respect to private members' bills.

Infringement of the principle of separation of powers

The proliferation of private members' bills has undermined the balance between the branches of government with respect to the legislative process. The committee's activity has come to focus on deciding the Government's position on private members' bills, and therefore coalition agreements in recent years have stipulated that coalition members must vote in the Knesset in accordance with the committee's decisions. Consequently, the committee's decisions on private members' bills seal their fate early on, even before the bills have been debated in the Knesset. The result is that the work of each of the branches of government is flawed: "legislitis" (a proliferation of private members' bills) has become endemic in the legislature, and the Government nips private legislative initiatives in the bud by making the decisions of the Ministerial Committee on Legislation almost identical to the votes in the Knesset, leaving no room for political debate over bills in the Knesset.

We maintain that the focus of the Ministerial Committee's activity has changed without the concomitant necessary changes in its accountability and transparency vis-à-vis the Knesset and the public. The result is a democratic deficit, i.e., an inadequate level of democracy in procedures and institutions, which undermines public trust in the pertinence of decision-making processes and delegitimizes them. This deficit is closely related to another dilemma, namely, the transparency and accountability of the committee's deliberations.

Transparency and accountability in the committee's work

The committee's deliberations are rarely made public. In most cases the committee does not give reasons for opposing a bill; it releases only brief minutes stating the decisions themselves without providing access to transcripts of its deliberations. Despite its centrality, it is not bound by transparency and full accountability—basic principles at the heart of democratic governance.

This assertion has led to pressure from several sources (Knesset members, civil society organizations, and even justice ministers who have headed the committee) for increased transparency of the committee's deliberations—including publicizing ministers' stances, specifying how each committee member voted, and explaining the reasoning behind the decisions. Supporters of increased transparency argue that legislation forms the core of the democratic process and therefore justifications for the acceptance or rejection of bills must be made available to the public and to the legislators; keeping the deliberations confidential is not justified because their content is not secret. Opponents maintain that transparency is liable to result in deliberations that do not address the pertinent points, pressure on committee members, superficial deliberations, and agreements reached outside committee meetings, thus turning the meetings into mere formalities. Furthermore, it is argued that publicizing each minister's vote undermines the principle of the Government's shared responsibility. From a formal standpoint, there has been no change in the way the committee operates despite efforts to promote legislative change in this regard; in practice, however, it has gradually increased its transparency. In our opinion, it is important to continue promoting this aspect of the committee's work in order to reduce the democratic deficit caused by its method of operation and its status in relation to private members' bills.

A workload that detracts from the fairness and quality of the legislative process

The time devoted to each bill in committee meetings is short and does not allow for in-depth, high-quality discussions. So long as the number of private members' bills discussed by the committee remains as high as it is, the committee will continue to deal with them in a superficial manner. At the same time, the proliferation of bills places a heavier burden on the Legal Advice and Legislation Department and on professionals in the other government ministries who have to address bills in their areas of responsibility. The investment in addressing private members' bills is not translated into legislative utility because, as stated, the vast majority of private members' bills do not make it over the hurdle of the Ministerial Committee on Legislation, and only a minority of them ever complete the legislative process—unlike Government bills, which entail a large investment in preparation but complete the legislative process at a much higher rate.

A comparative study conducted here for the first time indicates that the Ministerial Committee on Legislation in Israel is a unique body unparalleled anywhere in the world. Although a few countries have a formal cabinet committee that deals with legislation, this is mainly Government legislation; the committee rarely addresses private members' bills. In other words, the exceptional situation in Israel—in which private members' bills account for close to half of the total number of laws even though only a small percentage of them ever become law—is reflected in the existence of a government institution for handling private members' bills that is unparalleled elsewhere in the world. Other countries do not need such an institution because they do not have as many private members' bills.

Recommendations

Given the tremendous number of private members' bills that reach the Ministerial Committee on Legislation, for now we do not recommend limiting its purview to Government legislation only. Our recommendations assume that the committee's involvement in private members' bills is an established fact. Therefore, its work must be improved, and instead of being an "enemy" of Knesset members it must be turned into a cooperative body for promoting the creation of relevant, high-quality legislation.

Our preliminary assumption is that as fewer and fewer private member's bills reach the committee, it will be possible to adopt more substantive recommendations. The main recommendations are as follows:

The role of the Knesset in filtering private member's bills

(1) Limit the number of private members' bills introduced in the Knesset and reduce the quota of private members' bills brought up for a preliminary reading.

(2) Insist that private members' bills meet minimum requirements before they are introduced, such as explaining why the legislation is needed and whether it is intended to be a new law or an amendment of an existing law, specifying the norms that the bill is supposed to change or introduce, and estimating the initial cost of implementation. This will ensure that preliminary readings are held only on those private members' bills that have undergone thorough preparation—which may encourage cooperation between Knesset members even before the bill is introduced in the Knesset. Such a process will also streamline and improve the deliberations on private members' bills that reach the committee and will reduce its workload.

(3) Change the point where the Ministerial Committee on Legislation enters the process: The Government should determine its stance on

private members' bills only after they have passed a preliminary reading and before they are discussed by the relevant Knesset committee in preparation for a first reading. Thus, the bills will be discussed in depth, but without posing an undue burden on Knesset committees because fewer private members' bills will be introduced and discussed. As stated, this change will require thorough preparatory work on private members' bills intended for preliminary readings.

(4) Reinforce the oversight tools available to Knesset members (reserving time for questioning the Prime Minister and other ministers, updating the tools for parliamentary questions and motions for the agenda, improving the work of permanent committees, adopting a mechanism for hearings in Knesset committees, etc.), and offer them more intensive professional assistance.

Operation of the committee

(5) Gradually increase transparency:

- a. In the first stage, publicize reasoned decisions of the Ministerial Committee on Legislation regarding private members' bills, specifying the vote of each individual minister.
- b. After seeing the effect of publicizing the votes, consider releasing additional information, such as opinions on the bills and transcripts of the deliberations.

The quality of the Ministerial Committee's deliberations

(6) Introduce measures that will make possible in-depth discussion of all bills so that the committee's deliberations are influenced less by the identity of the minister who heads it:

- a. Hold substantive discussions in which all the ministries and professionals present their positions regarding bills.
- b. Design criteria for the committee's consideration of bills so as to improve the quality of the deliberations.

Representativeness

(7) Ensure that the committee is representative by requiring a quorum for committee meetings, so as to prevent a situation in which one faction decides the fate of bills. It may also be worth considering a reduction in the number of ministers serving on the committee together with the Justice Minister and Finance Minister.

Committee decisions

(8) Set limits on deferrals of deliberations on bills: In light of the growing use of the option of deferring discussion of bills, which essentially means temporary opposition that may end up burying the bill, we propose limiting the duration of the deferral. A maximum period should be set for the deferral, after which the committee will discuss the bill.

(9) Set a time limit for discussing appeals of the committee's decisions: In the absence of a time limit, appealing has become a means of burying bills, even if they were approved by the committee. It is recommended that a time limit be set for discussing appeals.

Handling of Government bills

(10) Improve the committee's handling of Government bills by means of yearly planning of Government bills to be considered by the committee and prioritizing of bills to be placed on the Knesset table. In keeping with Noa Kwartaz-Avraham's recommendations in her study "The Interface between the Government and the Knesset with Regard to Government Bills" (Israel Democracy Institute, 2020), it is proposed that the Legal Advice and Legislation Department in the Justice Ministry present to the Ministerial Committee on Legislation a Government legislative plan derived from the work plans of the various ministries. The committee should announce, as far in advance as possible, which bills it intends to place on the Knesset table.

האם ועדת השרים לענייני חקיקה היא מוסד חיוני לסינון ולריסון מבול הצעות החוק הפרטיות של חברי הכנסת, או שהיא משמשת מעין גיליוטינה שמחסלת את הצעות החוק הפרטיות בעודן באיבן, ולא דווקא מטעמים ענייניים?

בשנים האחרונות ועדת השרים לענייני חקיקה הפכה לאחד המוסדות המשפיעים ביותר על יחסי הממשלה והכנסת. עם זאת, רב הנסתר על הגלוי באשר לדרכי פעולתה ולאופן קבלת ההחלטות בה, משום שדיוניה ושיקוליה סמויים מעין המחוקקים והציבור.

הוועדה בראשות שר המשפטים מתכנסת אחת לשבוע ומגבשת את עמדת הקואליציה ביחס לכל הצעות החוק הממשלתיות והפרטיות הנידונות בה. אף שהוועדה פועלת כבר מקום המדינה, לאור הגידול הניכר שחל בעשורים האחרונים בהצעות החוק הפרטיות המונחות על שולחן הכנסת, תפקודה והתנהלותה בכל הנוגע להצעות חוק פרטיות נתונים כיום במחלוקת עמוקה בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת. הם אף מעוררים ביקורת ציבורית רבה הנוגעת לכך שוועדה ממשלתית היא זו שחורצת את גורלן של הצעות החוק הפרטיות של חברי הכנסת ולכך שהיא איננה מחויבת בשקיפות.

מחקר זה מתאר את עבודת הוועדה ואת הדילמות העולות מאופן תפקודה ובוחן אם בדמוקרטיה אחרות פועל מוסד דומה. בסופו מוצגת שורת המלצות באשר לשינויים שיש לחולל באופן פעולתה, על מנת שתשמש חלק ממערך האיזונים והבלמים החיוני לדמוקרטיה ומתוך שמירה על עקרונות כמו שקיפות, אחריותיות ודיווחיות.

ד"ר חן פרידברג היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה בכירה במחלקה למזרח התיכון ומדעי המדינה באוניברסיטת אריאל. תחומי מומחיותה הם הכנסת ותפקודה, פוליטיקה ישראלית ונשים בפוליטיקה.

ד"ר דנה בלאנדר היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ופסיכולוגית קלינית. עוסקת בפילוסופיה פוליטית ובפוליטיקה ישראלית.

