



חברה

חינוך

כלכלה

מדע
וטכנולוגיה

סביבה
ואנרגיה

תכנון
ארוך טווח

תעשייה
וחדשנות

תשתיות
פיזיות

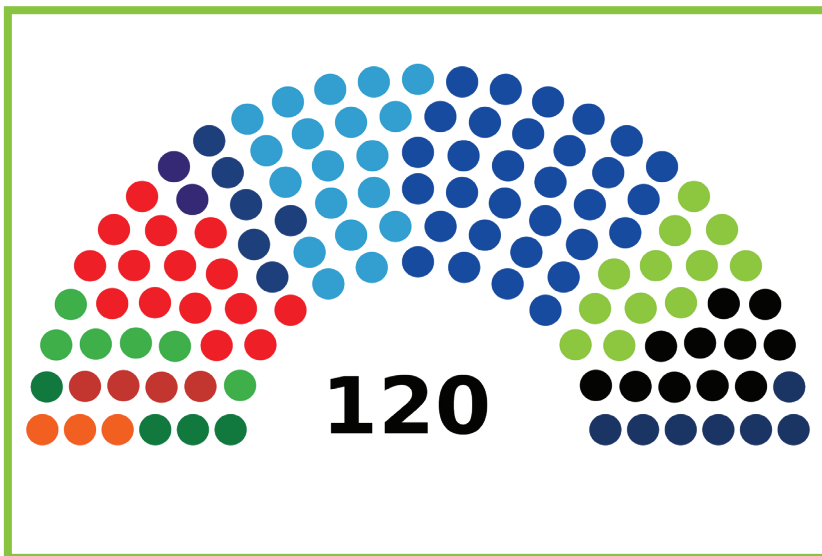
בריאות

הון
אנושי

השכלה
גבוהה

להחזיר עטרה ליושנה רפורמה מקיפה בכללי המשחק של הכנסת

פרופ' מנואל טרכטנברג
בשיתוף עם איתמר פופליקר





להחזיר עטרה ליושנה רפורמה מקיפה בכללי המשחק של הכנסת

פרופ' מנואל טרכטנברג
אוניברסיטת תל אביב ומוסד שמואל נאמן בטכניון

בשיתוף עם איתמר פופליקר

ינואר, 2020

עבודה זו נעשתה במסגרת מוסד שמואל נאמן בטכניון, מרכז צבי גריליכס למחקר נתונים, כחלק מ-"פרויקט 100 הימים – גיבוש אג'נדה כלכלית-חברתית לממשלה הבאה". אנו מודים למוסד נאמן על התמיכה והעידוד.

אין לשכפל כל חלק מפרסום זה ללא רשות מראש ובכתב ממוסד שמואל נאמן מלבד לצורך ציטוט של קטעים קצרים במאמרי סקירה ופרסומים דומים תוך ציון מפורש של המקור.

הדעות והמסקנות המובאות בפרסום זה הן על דעת המחבר/ים ואינן משקפות בהכרח את דעת

מוסד שמואל נאמן.

תוכן עניינים

3	רשימת איורים.....
3	רשימת טבלאות
4	תקציר מנהלים.....
5	1. מבוא
9	2. כשלי הכנסת
9	2.1 היעדר דיון אמיתי.....
10	2.2 חתירה להסכמה רחבה או לרוב מינימלי?.....
11	2.3 ריבוי הצעות חוק פרטיות.....
14	3. כללי המשחק העומדים מאחורי כשלי הכנסת.....
14	3.1 הליך החקיקה: "מידה אחת" לכל חוק וחוק?.....
15	3.2 הצל הארוך של ועדת השרים לענייני חקיקה ושל המשמעת הקואליציונית.....
16	3.3 מעט חברי כנסת, ריבוי משימות
18	4. שינוי כללי המשחק: מדד "עוצמת החוק".....
18	4.1 קביעת "עוצמת החוק"
19	4.2 עוצמת החוק הדרושה לאור חשיבותו טרם החקיקה
21	4.3 תנאי סף לשינוי או ביטול חוק לאור מדד העוצמה שלו.....
21	4.4 אימוץ מדד עוצמת החוק כחלק אינטגרלי של תהליך החקיקה.....
23	4.5 עוצמת החוק כחלק ממערכת התמריצים של חברי הכנסת
24	5. שינוי כללי משחק נוספים
24	5.1 קביעת מניין חוקי (קוורום) לדיונים.....
25	5.2 הגבלת מספר הצעות חוק פרטיות.....
26	5.3 הגבלת סמכותה של ועדת השרים לענייני חקיקה והיקפה של המשמעת הקואליציונית
27	6. הערות לסיכום.....
29	ביבליוגרפיה.....
30	נספח 1: רשימת חוקי-היסוד שחוקקו עד כה

רשימת איורים

- איור 1: מידת האמון כלפי מוסדות ציבור (2018) 6
- איור 2: מידת האמון בכנסת (באחוזים) 6
- איור 3: מספר מושבים בפרלמנט לעומת גודל האוכלוסייה 17
- איור 4: חשיבות החוק והעוצמה הדרושה לחקיקתו 20
- איור 5: שלבי הליך החקיקה 22

רשימת טבלאות

- טבלה 1 מספר הצעות חוק פרטיות לפי כנסות 12
- טבלה 2: מספר הצעות חוק במבט משווה 12
- טבלה 3: מספר חברי פרלמנט בוועדות קבועות 17
- טבלה 4: הדגמה של חישוב עוצמת חוק 21

מטרתו של מסמך זה להציע רפורמה מקיפה בכללי המשחק של הכנסת, החותרת לצמצם את התופעות השליליות שאנו עדים להן כיום בהתנהלותם של חברי הכנסת, וכתוצאה מכך לנסות ולהגדיל את מידת אמון הציבור במוסד הכנסת, שנמצא בשפל מזה שנים רבות. כל זאת תוך קידום נורמות של דיון אמיתי וחתירה להסכמה רחבה בין חברי הכנסת, כמו גם תיקון חלק מהליקויים המאפיינים את הליך החקיקה הנוכחי.

אנו מתמקדים בשלושה כשלים בולטים המתגלים בהתנהלות הכנסת – היעדר דיון אמיתי, הסתפקות ברוב מינימלי, וריבוי הצעות חוק פרטיות – ומראים כיצד אלו נגזרים במידה רבה ממערכת התמריצים שהתגבשה בה ומכללי המשחק המעצבים אותה. בפרט, אנו מצביעים על כללי משחק אלה: ראשית, הליך החקיקה הקובע "מידה אחת" לכל חוק, ובכך אינו משקף את השונות הגדולה הקיימת בטיבם ובמידת חשיבותם של הצעות חוק שונות. הליך זה מוביל את חברי הכנסת להסתפק ברוב מינימלי, וכך גם להימנע מקיום דיון אמיתי ומחתירה להסכמות רחבות. שנית, הדומיננטיות של ועדת השרים לחקיקה והשימוש הגורף במשמעת קואליציונית, אשר מפקיעים הלכה למעשה מהכנסת את התפקיד המרכזי שלה, החקיקה, ובכך לא רק פוגעים בעיקרון הפרדת הרשויות, אלא אף מסכלים במקרים רבים את האפשרות לדיון אמיתי בין חברי הכנסת. שלישית, המספר הקטן מדי של חברי כנסת אל מול נטל המשימות המוטל עליהם, אשר מביא לעומס לא מידתי ומגביל את היכולת שלהם לבצע את עבודתם נאמנה.

ההצעה המרכזית המובאת כאן היא יצירת מדד חדש של "עוצמת החוק" ככלי בהליך החקיקה, הנגזר ממידת התמיכה בחוק בעת אישורו. מדד זה יקבע הן את תנאי הסף הדרושים לשם קבלת החוק בהתאם למידת חשיבותו, והן את תנאי הסף לשינוי או ביטול החוק בעתיד. מדד העוצמה של כל חוק שהכנסת תחוקק ישמש גם לחישוב "ציון" תקופתי לכל חבר כנסת, כסכום של מדדי העוצמה של כל אחד מהחוקים שהוא יזם והצליח להעביר. פרסום מדד העוצמה בכל תקופה ישמש כחלון ראווה של הפעילות החקיקתית של כל חבר כנסת אל מול הציבור הרחב.

להטמעת מדד זה כחלק מהליך החקיקה יש שתי מטרות מרכזיות. ראשית, הוא מספק מענה הולם לשונות הטבועה בסוגים שונים של חוקים. שנית, השימוש במדד לצורך הענקת ציון לחברי הכנסת, מיועד לייצר תמריץ משמעותי שיניע את חברי הכנסת להתגבר על הכשלים שצוינו. על מנת להצליח להעביר חוקים בעלי עוצמה גבוהה יותר ועל כן לזכות בציון גבוה יותר לעצמו, יהיה על חבר הכנסת לגבש מלכתחילה הצעות חוק יותר משמעותיות, ולדאוג להשיג רוב גדול יותר ופחות מתנגדים. לצורך זה יהיה עליו לקיים דיון רציני על מנת לנסות ולשכנע, ואף להתפשר למען השגת תמיכה רחבה. כלומר, הצבת מדד עוצמה גבוהה כיעד עבור חברי הכנסת אמורה לקדם זיהוי אינטרסים בינם לבין הכנסת עצמה: החתירה של חבר כנסת לבסס את מעמדו אל מול ציבור בוחריו על ידי העברת חוקים משמעותיים יותר הזוכים לתמיכה רחבה, תחפוץ את שאיפתה של הכנסת לעסוק בסוגיות חשובות יותר, ולעשות כן תוך קיום דיון ענייני וחתירה לקונצנזוס רחב.

יודגש כי הצלחתו של מדד "עוצמת החוק" מותנית במידה רבה ביישום של שלושה צעדים משלימים: קביעת קוורום לדיונים במליאה, הגבלת מספר הצעות החוק הפרטיות, והגבלת סמכותה של ועדת השרים לענייני חקיקה והיקפה של המשמעת הקואליציונית. ללא יישום כולל של הצעדים כמקשה אחת ספק אם ניתן יהיה להביא לשינוי משמעותי במערכת התמריצים של חברי הכנסת ובהתנהגותם בפועל.

המערכת הפוליטית בישראל סובלת זה מכבר בכשלים רבים המעיבים על תפקודה, הן בפעילותן של הרשויות השונות והן בכל הנוגע למערכת היחסים המורכבת ביניהן. לאחרונה אנו עדים לכך ביתר שאת, לאור העובדה שבמשך שנה תמימה המערכת לא הצליחה להביא להכרעה ולכונן ממשלה, והיד עוד נטויה. מעבר למשבר הנוכחי בולטים במיוחד שורה של כשלים חמורים בתפקודה של הכנסת, אשר מכרסמים באמון הציבור בה ועל כן מאיימים על איתנותה של הדמוקרטיה בישראל.

במסמך זה אנו מבקשים לבחון כשלים אלה, לאפיין את הגורמים שמזינים אותם, ולהציע דרכים להתמודדות איתם. גילוי נאות: איננו מומחים למדעי המדינה על מכלול התחומים הרלוונטיים לסוגיות הנדונות כאן, ועל כן בבואנו לעסוק בהן אנו נסתמך בעיקר על שלושה מקורות: ראשית, אנו נעזרים בעבודות שנעשו במכון הישראלי לדמוקרטיה, אשר מקדיש לאורך שנים מאמצים גדולים לניתוח וקידום הדמוקרטיה בישראל, ובסקירות של מרכז המחקר והמידע של כנסת, שעוסק רבות בנושאים אלה מתוקף תפקידו. שנית, טרכטנברג כיהן כחבר כנסת בכנסת ה-20 (מכינונה בבחירות של 2015 ועד פרישתו באוקטובר 2017), ועל כן הייתה לו ההזדמנות לבחון מקרוב את התנהלותה, להכיר ממקור ראשון את הכללים על פיהם הכנסת פועלת, ולהתוודע למערכת התמריצים הגלויה והסמויה המשפיעים על התנהגותם של חברי הכנסת. שלישית, אנו סבורים שכלי ניתוח משמשים את החשיבה הכלכלית באקדמיה רלוונטיים גם לעולמות הפוליטיים, בפרט בכל מה שנוגע להבנת התנאים המוסדיים המעצבים את התמריצים על פיהם מתנהלים השחקנים השונים במוסדות השלטון. אכן, בעשור האחרון תפשה תאוצה גישה מחקרית בממשק בין כלכלה למדעי המדינה ולהיסטוריה, המתמקדת בהשפעה ארוכת הטווח של עיצוב מוסדות מרכזיים על ביצועי המדינות בהווה.¹

סממן בולט לכשלים שקיימים במערכת הפוליטית הוא חוסר האמון של האזרחים בכנסת ישראל: לפי סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה לשנת 2018, הבוחן את מידה האמון שהציבור מביע כלפי מוסדות מרכזיים, האמון בכנסת ניצב קרוב לתחתית הסולם, ועומד רק על 30% בקרב הציבור היהודי ו-16% בקרב הציבור הערבי (איור 1). נתון זה הוא חלק ממגמה של ירידה במידת האמון בכנסת בשנים האחרונות, כאשר בשלוש השנים האחרונות האמון נמצא בנקודת שפל כמעט חסרת תקדים.^{2,3} (איור 2). חוסר האמון בכנסת הוא תמרור אזהרה עבור מדינת ישראל כולה, שכן הוא משקף סכנה לחוסנה של הדמוקרטיה הישראלית. חוסר אמון עלול להוביל בית היתר למיאוס של הציבור מנבחריה ולתחושה של אדישות וניכור, המביאות את האזרח שלא להשתתף או להיות מעורב בתהליך הדמוקרטי, ובמקרים חמורים יותר – אף לאי-צייות ועזיבה.

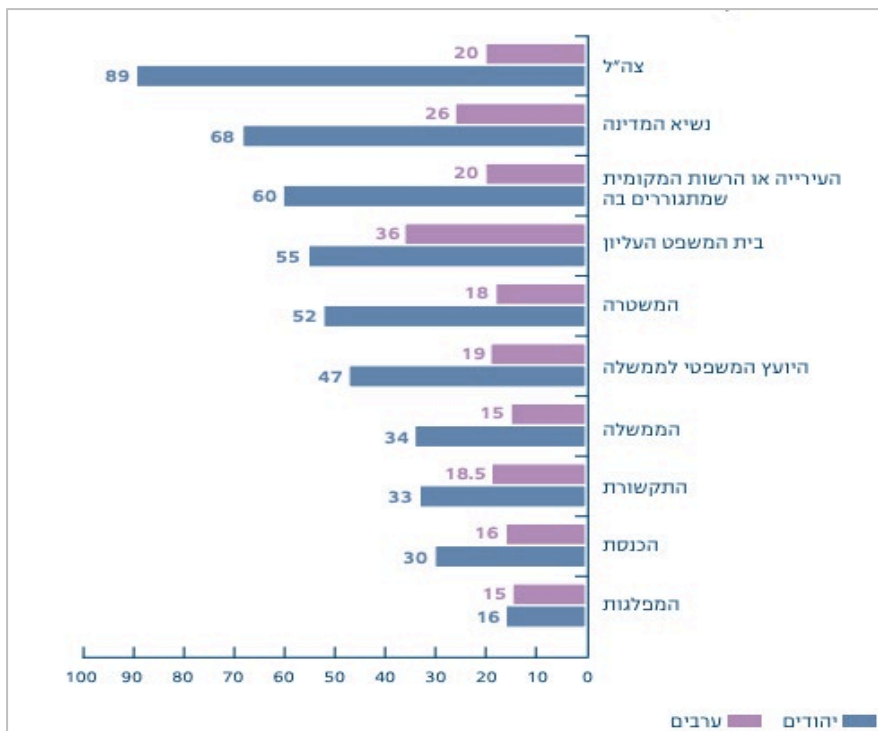
¹ מחקרים פורצי דרך בהקשר זה מוצגים בספר (Acemoglu & Robinson (2012).

² אמון הציבור בשנת 2005 היה הנמוך ביותר, ככל הנראה בשל תכנית ההתנתקות שהתבצעה באותה שנה.

³ לשם השוואה, במדינות האיחוד האירופי חלה דווקא עלייה במידת האמון בפרלמנט בחמש השנים האחרונות, בהתבסס על נתוני Eurobarometer:

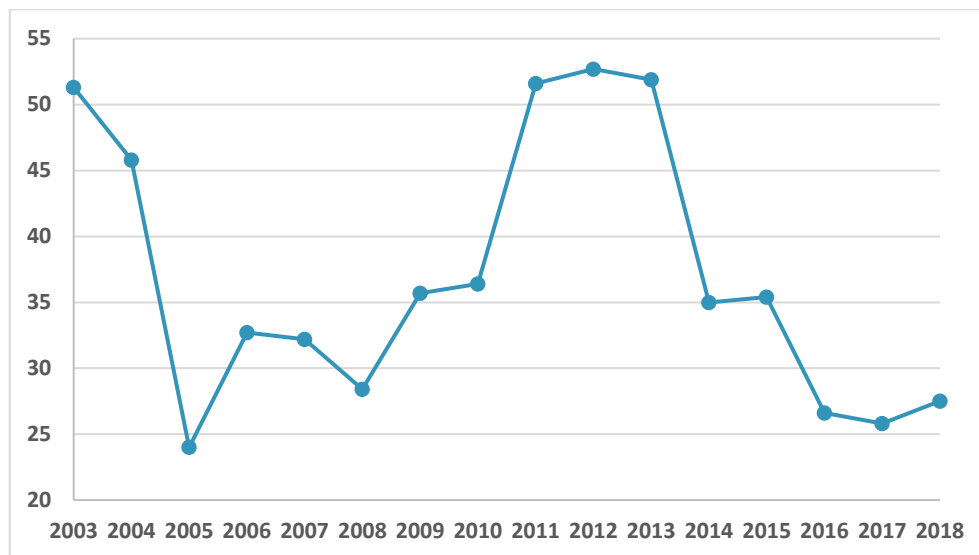
<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart/themeKy/18/groupKy/89/savFile/201>

איור 1: מידת האמון כלפי מוסדות ציבור (2018)⁴



מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה

איור 2: מידת האמון בכנסת (באחוזים)



מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה

⁴ הנתונים מתייחסים ל-"אמון רב" או "די רב" במוסדות.

ישנם גורמים רבים המשפיעים על מידת האמון של הציבור בנבחרי: רמת השחיתות במדינה, הגינות שיטת הבחירות, אופי הסיקור התקשורתי, סוג המשטר שקדם לדמוקרטיה במדינה, וכן גורמים הנוגעים למאפייני המשיבים כגון השכלה, מצב סוציו-אקונומי, וכדומה.⁵

בהקשר הישראלי, קשה לזהות מהם הגורמים המרכזיים שהובילו לירידה התלולה של אמון הציבור בכנסת בשנים האחרונות. אולם, יש להניח כי האופן שבו חברי הכנסת מתנהגים בעת מילוי תפקידם, וההשתקפות של התנהגות זאת החוצה אל מול ציבור האזרחים, משפיעים רבות על מידת ההערכה של האזרח כלפיהם, ובהתאם, גם על מידת האמון בכנסת בכללותה. השפעה זאת נוגעת לא רק למקרים בעלי ממד לא חוקי לרבות שחיתות שלטונית גרידא, אלא הרבה מעבר לכך: גם כאשר מדובר בהתנהגות שאינה ראויה, אינה מכבדת את המעמד של חבר כנסת, ואינה אתית (גם אם בתוך גבולות החוק), קרוב לוודאי שהדבר משליך על מידת האמון שהציבור רוחש למוסד בכללותו.

ואכן, הציבור בישראל נחשף לעתים קרובות למחזות שלא מכבדים את כנסת ישראל: התבטאויות קשות של חברי כנסת במהלך הדיונים במליאה, עימותים בוטים וקולניים שמושכים תשומת לב תקשורתית רבה, ומציירים תמונה עגומה של בית המחוקקים; העלאה תדירה של הצעות חוק מוקצנות ושנויות במחלוקת, אשר חלקן הגדול מורדות בסופו של דבר מסדר היום אך משאירות מאחוריהן שובל של רגשות קשים וציבורים פגועים; נאומים חוצבי להבות אל מול מליאה ריקה, כמו גם "דיונים לתוך הלילה" שבמקרים רבים מטרתם היחידה הינה לייצר הד תקשורתי. התנהגויות אלו משליכות גם על התפקוד השוטף של הכנסת, ולו רק כיוון שאנרגיות המופנות לרדיפת כותרות באות על חשבון עיסוק ענייני בסוגיות החשובות. הדבר עלול להשתקף בסופו של יום באיכות החקיקה עצמה, וביכולת של חברי הכנסת להתמודד בהצלחה עם הבעיות הלאומיות שעל הפרק.

יתר על כן, מכיוון שהכנסת מהווה גם חלון ראווה לפוליטיקאים, תדמיתה השלילית מושלכת עליהם באופן כללי: אם אדם בוחר לעסוק בפוליטיקה, כי אז הוא משויך אוטומטית לקטגוריה שמצטיירת בצבעים לא מחמיאים. הדבר גורם בין היתר לרתיעה מהמגרש הפוליטי, ולו רק בשל הנזק התדמיתי למי שבוחר בזה. העיסוק הפוליטי מעמיד רבים בפני דילמות לא פשוטות: האם לשחק לפי כללי המשחק העכורים רק כדי להיחשף תקשורתית, לבלוט, להשיג כותרת, או לדבוק בענייניות אך להישאר בצללים? לא מן הנמנע שהרתיעה מחד, והמשיכה לפוליטיקה של אלה שמלכתחילה נוטים למחזות המפוקפקים האלה, גורמים לתהליך של ברירה טבעית וסלקציה שלילית, ועל כן לפיחות בהתנהגות של חברי הכנסת ובמידת האמון של הציבור בכנסת.

מה אם כן ניתן לעשות על מנת לשפר את המציאות הזאת? ראשית, יש לנסות ולזהות את שורשי הכשלים: דעה רווחת בציבור היא שההתנהגויות הלא ראויות של חברי כנסת הנן פועל יוצא של טיבם של חברי כנסת מסוימים, "עשבים שוטים", כך שאם רק אחרים יבואו במקומם אפשר יהיה להחזיר עטרה ליושנה בכנסת ישראל. אלא שזו ראייה חלקית ומעוותת של הסוגיה, המתעלמת מהגורמים העמוקים יותר המשפיעים הן על ההרכב של חברי כנסת והן על התנהגותם בבית המחוקקים, ובראש וראשונה מתעלמת מכללי המשחק שהשתרשו בכנסת לאורך זמן.

⁵ להרחבה, ראו המסמך של המ.מ.מ: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/517aa3fc-9732-e811-80de-00155d0a0235/2_517aa3fc-9732-e811-80de-00155d0a0235_11_7863.pdf

בכל מסגרת ארגונית מתקיימים כללי משחק מסוימים – המדדים להצלחה, הגדרת התפקידים, המגבלות, התגמולים, ומערכת התמריצים אשר מעצבים במידה מכרעת את התנהגות השחקנים בה. כמובן, מוסד ציבורי אינו מרחב פעולה שבו הפרט חופשי לתת ביטוי בלתי מרוסן לנטיותיו, לסגנונו או לתפיסתו הנורמטיבית, שכן המסגרת קובעת מגבלות פורמליים התוחמים את המותר ואת האסור בה. אבל חשוב לא פחות, המסגרת המוסדית מציבה בפני חבריה כללי משחק גלויים וסמויים, המשפיעים עמוקות על התנהגותם, לעתים בצורה לא מודעת. לאור זאת, קשה להניח שהישועה למסגרת מוסדית מרכזית כמו הכנסת תבוא משינוי נקודתי בזהות שחקניה, שכן הדעת נותנת שבמוקדם או במאוחר השחקנים החדשים יאמצו את אותם דפוסי ההתנהגות המשקפים את התמריצים השוררים במקום.⁶ מכאן החשיבות של בדיקת כללי המשחק השוררים במסגרת, הבנת הקשר ביניהם לבין התמריצים הגלויים והסמויים, ואם יש צורך – עיצוב מחדש של כללים כך שישירותו דפוסי התנהגות ראויים יותר, הן מהפן הנורמטיבי והן מהפן של הנראות.

במסמך זה אנו נתמקד בכשלים בולטים שמתגלים בהתנהלות של הכנסת, אשר מקורם בעיקר במערכת התמריצים שהתגבשה בה, ובכללי המשחק שמאחוריהם. תקוותנו היא שבאמצעות שינוי באותם כללי משחק אפשר יהיה להשפיע על אופייה של מערכת התמריצים, וכתוצאה מכך גם לשנות לטובה את התנהגותם של חברי הכנסת במשכן.

מבנה המסמך בנוי כדלקמן: בפרק 2 אנו מפרטים שלושה כשלים מרכזיים המאפיינים את פעילותה של הכנסת: היעדר דיון אמיתי, היעדר חתירה להסכמה רחבה, וריבוי הצעות חוק פרטיות. בפרק 3 אנו עומדים על כללי המשחק אשר מזינים כשלים אלה: הליך החקיקה המתעלם מהשונות הגדולה בין הצעות חוק, הדומיננטיות של ועדת השרים לחקיקה והשימוש הגורף במשמעת קואליציונית, והמספר הקטן מדי של חברי כנסת אל מול נטל המשימות המוטל עליהם. פרק 4 מהווה את לב המסמך, ופורס הצעה מרחיקת לכת לשינוי בהליך החקיקה, ע"י שימוש במדד חדש המכונה כאן "עוצמת החוק". מדד זה אמור לשקף את מידת התמיכה בחוק בעת אישורו, ויקבע הן את תנאי הסף הדרושים לשם שינוי או ביטול של החוק בעתיד, והן את תנאי הסף לשם קבלת החוק, בהתאם למידת חשיבותו. פרק 5 מפרט צעדים נוספים אשר הועלו כבר בעבר: החלת קוורום בדיונים, הגבלת המשמעת הקואליציונית, והגבלת הצעות החוק הפרטיות. פרק 6 מסכם, תוך הדגשת החשיבות של יישום כלל השינויים המוצעים כמקשה אחת.

⁶ זה לא סותר את העובדה שמעת לעת נבחרים חברי כנסת שמגלים התנהגויות שליליות במיוחד, ולהיפך, אבל לאורך זמן השפעתם של אלה או אלה מוגבלת, ומה שיקבע הם כללי המשחק והנורמות שיתקבעו כפועל יוצא מהם.

כפי שצוין דלעיל, הכנסת נמצאת בתחתית מוסדות השלטון על פי מידת אמון הציבור בהם, והדבר מהווה סכנה ממשית לאיתנותה של הדמוקרטיה ושל המערכת הפוליטית כולה. אפשר למנות מגוון רחב של כשלים מהם הכנסת סובלת, אך כמה מהם חמורים במיוחד ובו בזמן זוכים לחשיפה רבה, כך שיש להניח כי הם משפיעים משמעותית על מידת האמון של הציבור כלפי כנסת ישראל. בחרנו להתמקד כאן בשלושה מהם, השלובים זה בזה והמזינים האחד את השני: היעדר דיון אמיתי וענייני במליאת הכנסת, הסתפקות ברוב מינימלי תוך ויתור על השגת הסכמות רחבות, וריבוי הצעות חוק פרטיות.

2.1 היעדר דיון אמיתי

למונחים שאנו משתמשים בהם בשפה היומיומית יש חשיבות גדולה לא רק לשם תיאור של חפץ, מצב טבע או מושג מופשט, אלא גם כביטוי של כוונה, של שאיפה, של יעד. מקורה של המילה "Parliament" בצרפתית הוא בשם הפועל "parler", שפירושו לדבר, לשוחח, ומכאן שדיון ציבורי, פתוח ותוסס, הנו מהיסודות המרכזיים של הפרלמנט כמוסד שלטוני. "כנסת", לעומת זאת, נגזרת מהשורש "כנס", קרי, לבוא ביחד, להתקהל, שהנו יסוד נוסף חשוב של פורום נבחר העם. אולם, למושג "להתכנס" יש משמעות נוספת וחשובה לא פחות: כמו שבמתטיקה "התכנסות" (convergence) פירושה הגעה או שאיפה לערך מסוים, כך גם הכנסת כמוסד אמור לחתור למציאת מכנה משותף, שישקף את רצונו של רוב רובו של העם. וזאת איך? על ידי "parler" – שיח, דיון אמיתי.

אנו בוחרים את נציגנו בכנסת, כל אחד על פי תפיסתו, כדי שאלה יקיימו ביניהם דיון עמוק, נרחב, ואף נוקב, אשר בסופו יגיעו לעמק השווה, להכרעה שתשקף את הרוב הרחב ביותר שניתן להשיג. מכאן ששני מרכיבים עיקריים צריכים לאפיין את פעילותה של הכנסת: קיומו של דיון אמיתי, ושאיפה להסכמה רחבה. למרבה הצער, שניהם מצויים בחסר בכנסת ישראל: אין בה בדרך כלל לא "parler" ולא "התכנסות", אלא רטוריקה שמונעת דיון, והתבדרות של דעות והתבטאויות תוך הסתמכות על רוב צר בלבד. ברור כי שני המרכיבים שלובים זה בזה: החתירה להתכנסות כרוכה בקיום דיון אמיתי, והתכלית של דיון כזה צריכה להיות השגת הסכמה רחבה. מכאן גם שהיעדרו של האחד מסכל את השני. לקות בסיסית זאת הנה מקור מרכזי לרבים מהתחלואים מהם סובלת הכנסת, ובפרט מחסיר מהאמון שהציבור רוכש כלפיה.

ב-"דיון אמיתי" הכוונה היא לשיח שבו קיים סיכוי ממשי לשכנע ולהשתכנע, במסגרת פורום בו הצדדים נפגשים על מנת להקשיב האחד לשני, מתוך נכונות עקרונית לשנות את דעתם לאור הטענות והעובדות שיציג הצד השני. אנו עדים להיעדר דיון אמיתי במליאת הכנסת, אשר מלבד הפן הטקסי והפן הפורמלי של קיום הצבעות לצורך אישור חוקים, הפכה למעין פלטפורמה תקשורתית, בה חברי הכנסת פונים לא אחד אל השני אלא אל הציבור הרחב דרך המצלמות, ציבור הצופה בהם כאילו היו חלק מהצגה בידורית. כמעט ולא קורה שהדברים המושמעים במליאה אכן משפיעים על מי מחברי הכנסת, בטח לא בנוגע לאופן הצבעתם. אין "דיבייט" גם במובן של חילופי דברים באופן מובנה בין שני דוברים, כך שאפשר יהיה לזקק טענות ואולי אף להוכיח את צדקתו של טיעון. חילופי דברים מובנים מתרחשים רק בשעת שאילתות לשרים (ללא ספק הליך מבורך), או כאשר ניתנת לשר או לראש האופוזיציה זכות

תשובה;^{7, 8} חילופי דברים שכיחים הרבה יותר לובשים צורה של הרמת קול מהספסלים, אבל אין בין אלה לבין דיון אמיתי לא כלום.

כתוצאה מכך, הזוכים לחשיפה תקשורתית הם לעתים קרובות לאו דווקא אותם חברי כנסת ששוקדים על עבודה פרלמנטרית רצינית, אלא אלה שיודעים לנצל את המליאה כפלטפורמה להתבלטות בתקשורת, כאשר התלהמות, פרובוקציות, ושיסוע משמשים כאמצעים אפקטיביים לשם כך. לא פלא שמתרחש תהליך של הקצנה בהתנהגויות פסולות של חברי כנסת, שכן אלו זכות להד תקשורת מוגבר, בתקווה שהדבר יביא לחיזוק מעמדם בקרב ציבור בוחריהם.

בוועדות הכנסת מתקיימים דיונים יותר ענייניים, לרבות בהשתתפות משפטנים ומומחים בתחומים הרלוונטיים לפעילות הוועדות, כמו גם נציגים של ציבורים ומגזרים שונים. דיונים אלה אכן מאפשרים להשפיע על נוסח הצעות החוק, ועל קידום מהלכים משמעותיים אחרים כגון פיקוח על משרדי הממשלה. אולם, גם הדיונים בוועדות הופכים לעתים קרובות לזירת התגוששות לא עניינית, בחלקו כהשלכה של דפוסי ההתנהגות הבעייתיים שבמליאה. הדבר קשור גם לריבוי של וועדות אל מול מספר מצומצם יחסית של חברי כנסת, מה שמגביל את יכולת ההתמחות שלהם בנושאים המקצועיים הנדונים בוועדות, ועל כן דוחף אותם לפשטנות צעקנית.⁹

ההשתקפות בתקשורת של המתרחש בכנסת היא חלון הראווה של המערכת הפוליטית, על פיו לומד הציבור בישראל על נבחריו, על אופן פעולתם, ועל טיבה של המערכת כולה. למרבה הצער כללי המשחק הקיימים בכנסת, והתמריצים שאלה מציבים בפני חברי הכנסת, מעודדים אותם לנקוט בהתנהגויות לא רצויות אשר מהדהדות ביתר שאת בתקשורת. יש לכך השלכות קשות, לא רק בשל הפגיעה בפעילות המהותית של הכנסת, אלא גם כיוון שהדבר מכרסם באמון הציבור בנבחריו, ועל כן פוגע בחוסנה של הדמוקרטיה.

2.2 חתירה להסכמה רחבה או לרוב מינימלי?

הדמוקרטיה כהשקפה פוליטית מכוננת ניזונה מרעיון "האמנה החברתית", לפיו השררה של הישות המדינתית ניתנת לה מתוך הסכמתם של כלל הפרטים להתאגד לכדי מדינה, ולקבל על עצמם את מרותה ואת חוקיה, ולו בתנאי שהם יהיו אלה המחוקקים אותם, ישירות או באמצעות נציגיהם. אותו עקרון של הסכמה עליו נשענת הדמוקרטיה הוא זה שמאפשר לה להתמודד עם המתח הקיים בין סמכות לחירות: כיוון שאנחנו מחוקקים את חוקינו, הסמכות שאנו כפופים לה אינה סותרת את החירות הטבעה בנו – להיפך, היא מימושה של חירות זו.

אולם, האמנה החברתית הנשענת על הסכמה של כל אחד מהנכנסים מרצונם תחת חופתה של המדינה, איננה אלא מבנה לוגי מופשט העוזר להצדיק משטר דמוקרטי, אבל לא מנגנון מעשי: לעולם יהיו חילוקי דעות בין חבריו או נציגיו של כל קבוצה אנושית, ועל כן דרוש מנגנון קבלת החלטות מקובל ובר-קיימא, שלא מצריך הסכמה גורפת. אבות הליברליזם הבינו זאת היטב, ועל כן אימצו את הכרעת הרוב כהליך

⁷ כעקרון קיימת זכות תגובה גם כאשר השם של ח"כ מוזכר באופן מפורש על ידי אחד הדוברים.

⁸ גורם נוסף הפוגע באפשרות לדיון אמיתי הנו קביעת סדר הדוברים מראש, מה שמסכל החלפת דברים קוהרנטית בין דוברים עוקבים.

⁹ להרחבה בעניין זה ראו פרק 3.3.

הכרחי במשטר דמוקרטי, גם אם רק כפשרה, כ-"רע במיעוטו", ולא כאידיאל לשאוף אליו.¹⁰ הכרעת הרוב פירושה שבמרבית המקרים חלקנו נאלץ לקבל ולציית לחוקים ולכללים שלא הסכמנו עליהם, מתוך הכרה שכל אלטרנטיבה הנה גרועה יותר. זאת בתנאי שהמסכימים והלא מסכימים לא יהיו תמיד אותם אזרחים, ושכל מקרה הכרעת הרוב לא תהפוך לעריצות הרוב. מכאן החשיבות הגדולה של קביעת זכויות יסוד שלא ניתן להפר, מתן הגנה על קבוצות מיעוט, וחילופי שלטון מעת לעת.

אך קבלת הכרעת הרוב כפשרה בלתי נמנעת, אין פירושה וויתור על השאיפה להסכמה רחבה – האידיאל (כל אידיאל) אינו בטל ברגע שהמציאות מערימה קשיים בהשגתו, אלא נותר ככוכב צפון אליו ראוי לחתור. מכאן שהשאיפה להסכמה רחבה צריכה להיות עיקרון מנחה של המערכת הפוליטית כולה, שכן בכך ניתן ביטוי מעשי לרעיון המכונן של האמנה החברתית: ככל שנבחרו הציבור יחתרו לקדם הסכמות רחבות יותר, כך הם ישקפו באופן נאמן יותר את רצונם של אזרחי המדינה.

יתרה מכך, החתירה להסכמה רחבה בחקיקה ובקידום מדיניות חשובה גם ברמת הנראות, שכן היא מעידה על נכונותם של נבחרו הציבור לגשר על הפערים בין קבוצות ומגזרים שונים באוכלוסייה, ובכך מסייעת במניעת קיטוב ובחיזוק המכנה המשותף, אשר הולך ומתכווץ בחברה משוסעת כשלנו. לעומת זאת, היאחזות בחילוקי הדעות והישענות על הכרעת הרוב המינימלי הדרוש עומדות בסתירה למחותה של הדמוקרטיה, ומסכנות את איתנותה והישרדותה. כאמור, הכלים בהם ניתן לחתור להסכמה רחבה טבועים בצירוף המונחים "פרלמנט/כנסת": דיון אמיתי ומכבד מחד, ושאיפה להתכנסות של דעות ועמדות מאידך. אלא שלרוב זה לא מה שמתרחש בכנסת, ובפרט לא במליאה.

היעדר דיון אמיתי, הוויתור על השאיפה להסכמות רחבות, וכן ההקצנה בהתנהגות חברי הכנסת, אינם גזירה משמיים, וגם לא פועל יוצא בלתי נמנע של הפוליטיקה: הם בראש וראשונה תולדה של כללי משחק לקויים על פיהם מתנהלת הכנסת, כללים שניתנים לשינוי. ישנן כמובן מחלוקות עמוקות שקשה לגשר על פניהן, גם אם היו מתקיימים דיונים אמיתיים. אבל המשקל שמייחסים להן הנו עניין של החלטה – אפשר להעצים ולהבליט את הפערים הרעיוניים-אידיאולוגיים, או לחילופין אפשר לפעול לצמצומם. כמו כן, יש להניח שאם תרבות הדיון בכנסת תשתפר לגבי הנושאים הפחות רגישים, הדבר ישפיע לחיוב גם על אופי השיח בנושאים השנויים ביותר במחלוקת.

2.3 ריבוי הצעות חוק פרטיות

כשל נוסף בפעילות הכנסת הוא המספר העצום של הצעות חוק פרטיות המועלות על ידי חברי הכנסת, שרק הולך וגדל מכנסת לכנסת, כפי שניתן לראות בטבלה 1. במהלך הכנסת ה-20 אשר כיהנה בשנים 2015-19 הועלו בסה"כ 4,163 הצעות חוק פרטיות,¹¹ קרי כ-1,000 לשנה, לעומת ממוצע של 129 לשנה במהלך העשור 1977-88.¹² בהשוואה בינלאומית, טבלה 2 מראה כי הממוצע השנתי של הצעות החוק הפרטיות בישראל הנו גבוה מאוד ושני רק לאיטליה (1,255) בישראל לעומת ממוצע של 295 ליתר

¹⁰ ראו למשל Locke 1689, 331-332.

¹¹ כמו כן, הוגשו במהלך הכנסת ה-20 234 הצעות חוק ממשלתיות, מהן חוקו 189 חוקים (קרי, 81%), ו-21 הצעות חוק מועדות הכנסת, מהן חוקו 16 חוקים (76%) – הפערים אל מול הצעות החוק הפרטיות הם עצומים.

¹² בספרות מציינים מספר גורמים לעליית הצעות החוק החל משנות ה-90: הבחירה הישירה לראשות הממשלה והפיצול הפרלמנטרי, קיום פריימריז במפלגות, התחזקות כוחן של קבוצות אינטרס באמצעות שדלנים, התגברות השפעתה של התקשורת, ירידה ביכולת החיכים להשפיע דרך ועדות הכנסת, וכדומה. להרחבה ראה למשל: בלאנדר, נחמיאס וקליין (2002), (Rahat and Hazan 2001), (Rahat and Sheaffer 2007).

המדינות); יתרה מזאת, ממוצע מספר הצעות החוק לחבר כנסת לשנה בישראל הנו הגבוה ביותר, במרחק עצום מכל היתר: 10.5 לעומת פחות מ-1 בכל יתר המדינות, קרי יותר מפי 10!

טבלה 1 מספר הצעות חוק פרטיות לפי כנסות

הצעות חוק פרטיות (ממוצע שנתי)	שנים	כנסות
129	1977-1988	9-11
709	1988-1999	12-14
1,220	1999-2019	15-20

מקור: כנסות 9-17 מהמכון הישראלי לדמוקרטיה, כנסות 18-20 ממרכז המחקר והמידע של הכנסת

טבלה 2: מספר הצעות חוק במבט משווה¹³

ממוצע שנתי לחבר פרלמנט	ממוצע שנתי	תקופת נתונים	מדינה
10.5	1,255	2009-2015	ישראל (כנסות 18-19)
3.1	466	2010-2014	בלגיה
2.1	1,336	2013-2015	איטליה
1.2	267	2012-2016	פורטוגל
1.1	225	2010-2014	הונגריה
0.9	183	2007-2010	פינלנד
0.7	383	2007-2012	צרפת
0.4	79	2008-2013	אוסטריה
0.4	71	2010-2013	צ'כיה
0.2	60	2008-2011	ספרד
0.2	103	2005-2010	בריטניה
0.1	69	2009-2013	גרמניה
0.95	295		ממוצע ללא ישראל

מקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת

ריבוי הצעות החוק הנו תופעה בעייתית ביותר הפוגעת ביכולתם של חברי הכנסת לבצע את עבודתם כראוי: בהינתן הזמן והמשאבים המוגבלים העומדים לרשות חבר הכנסת, אין לו אפשרות לעקוב אחר כמות כה גדולה של הצעות חוק, לבחון אותן לעומק, ולקבוע על פי זה את עמדתו לגביהן. שיטפון הצעות החוק פוגע ביכולתם של חברי הכנסת לקיים דיון אמיתי בהן גם אם היו יכולים להתכונן היטב לכך, ועל כן הנו אחד הגורמים לזילות הדיון במליאת הכנסת.

¹³ לא כללנו את שוודיה, שכן היו ברשותנו נתונים רק לשנים 2010-2014, ואלה חריגים מאוד בהשוואה לחקיקה בשוודיה באופן כללי. במדינות בעלות שני בתי פרלמנט מספר הצעות החוק לחבר פרלמנט חושבו לפי מספר חברי הפרלמנט בבית התחתון בלבד.

ריבוי הצעות החוק הפרטיות גורר ירידה באיכותן: חלקן הגדול נוגעות לסוגיות בעלות חשיבות פחותה, ולעתים הן בגדר הצהרה או התרסה ולא ממש הצעות ראויות או בשלות לחקיקה. לא מפתיע שבכנסת ה-20 אושרו רק 2.6% מתוך 4,163 ההצעות שהוגשו, נתון שזועק בחומרתו, ומשקף היטב את הפיחות בערכן של ההצעות. יתרה מזאת, אין אפשרות מעשית לחוקק מאות חוקים חדשים שנה אחר שנה,¹⁴ וקרוב לוודאי שהמדינה ואזרחיה לא יכולים לעכל, להתמודד ולאכופ זרם כה גדול של חוקים.

התופעה הנ"ל מזכירה את "Gresham's Law" בהקשר הכלכלי, הקובע שכסף "רע" דוחק כסף "טוב": כאשר נכנסים למחזור מטבעות ממתכת ירודה אך בעלי ערך נקוב זהה למטבעות הקיימים ממתכת "אצילה", אזי המטבעות הטובים יעלמו בהדרגה מהשוק, והמטבעות ממתכת זולה ישתלטו עליו. כך גם בכנסת: הצעות חוק איכותיות, הנוגעות לסוגיות חשובות והמועלות בעקבות עבודה מקיפה ומעמיקה, נאלצות להתחרות מול עשרות ומאות הצעות אחרות אשר המטרה של חלקן הגדול היא להשיג בולטות תקשורתית בלבד. הדבר מדרבן כמות על פני איכות, ועל כן כמו עם המטבעות, לעתים קרובות ההצעות האיכותיות נדחקות אל מחוץ ל"מחזור" על ידי שיטפון של הצעות פחותות ערך. זה מהווה מערכת תמריצים מעוותת: חברי הכנסת מבינים מחד שהסיכוי שהצעות החוק שלהם יצלחו את מסלול החקיקה הוא נמוך ביותר ואינו תלוי במידת ההשקעה ואיכותה של הצעתם, ומאידך שלא איכות הצעת החוק אלא מידת המשיכה התקשורתית שלה היא זו שתעלה (אולי) את קרנם בעיני הציבור.

לאור זאת, אין פלא שאנו עדים לריבוי בכמות וירידה באיכות של הצעות החוק המונחות על שולחן הכנסת. התופעה הזו מהווה מעין מעגל קסמים: ככל שחברי הכנסת נוכחים לדעת שסיכויי החקיקה זעומים (כאמור, רק 2.6% סיכויי הצלחה בכנסת האחרונה!), כך הם נוטים יותר להעלות הצעות חוק "רעשניות" אך חסרות סיכוי ממשי לאישורן, וריבוי של אלו מפחיתות עוד יותר את התמריץ להפנות את פעילותם לאפיקים ראויים יותר, ובכלל זה קידום הצעות חוק מעטות אך רציניות. נדרש אם כן שינוי בכללי המשחק, אשר יבטיח שהחקיקה בכנסת תהיה תוצאה של עבודה יסודית ומעמיקה בהכנת הצעות החוק הפרטיות, ושל דיון ענייני עליהן במליאה.

¹⁴ לשם המחשה, אם היו עוברים רבע מכלל הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בכנסת ה-20 (כלומר כ-1,000 חוקים, פי 10 ממספר ההצעות שאושרו הפועל), כי אז היה מדובר על כ-250 חוקים חדשים מדי שנה (לעומת כ-25 כיום), בנוסף לכ-50 חוקים לשנה פרי יוזמה של הממשלה ושל ועדות הכנסת. כלומר, סך של 300 חוקים חדשים לשנה, כמות בלתי סבירה בעליל.

3. כללי המשחק העומדים מאחורי כשלי הכנסת

הכשלים שפורטו אינם ממצים את אשר דורש שיפור ותיקון בהתנהלות הכנסת, אך הם מיטיבים לשמש כסימפטומים לבעיות עמוקות יותר, קרי, לכללי משחק מסוימים הנהוגים בכנסת אשר ללא משיגים מזינים ומעצימים את הכשלים הללו. קשה לקבוע בפסקנות כי כללי המשחק בהם נתמקד אכן גורמים לכשלים שפורטו בקשר סיבתי מובהק – זה דורש מחקר מעמיק הרבה יותר. אולם, יש ערך לעצם החשיפה של הבעייתיות הטמונה בכללי משחק אלה ולניסיון לשפרם, גם אם אין ערובה שהדבר יביא לשינויים משמעותיים בהתנהגות חברי הכנסת.

3.1 הליך החקיקה: "מידה אחת" לכל חוק וחוק?

הגורם הראשון שעומד מאחורי חלק מהכשלים בהתנהלותם של חברי כנסת נוגע להליך החקיקה עצמו, אשר לא משקף את השונות הגדולה הקיימת בטיבם ובמידת חשיבותם של הצעות חוק שונות: הליך החקיקה הקיים זהה כמעט לכל חוק, ללא תלות בסוגיות שבהן הוא עוסק, בהיקף ההשפעה של החוק ובהשלכותיו על החברה.¹⁵ במשטרים דמוקרטיים רבים בעולם קיימת איזושהי הבחנה בתהליך החקיקה בין "חוקים רגילים" לבין חוקים אשר מהווים את חוקת המדינה. בישראל לא רק שאין עדיין חוקה, אלא שאף לא נקבעה פרוצדורה נפרדת ברורה ואחידה לחקיקה ראשונית של "חוקי-יסוד" (להבדיל משינויים בהם בהמשך) אשר עשויים להבשיל במעלה הדרך לכדי חוקה שלמה. הדבר תמוה, שכן תפקידם של חוקי היסוד לעגן לדורות את העקרונות המכוננים של המדינה, ועל כן הדעת נותנת שנדרשת הסכמה רחבה מאוד בקרב נציגי הציבור כדי לחוקקם, הרבה מעבר לדרוש בחקיקה רגילה.¹⁶

מעמדם של "החוקים הרגילים" פחות כמובן ממעמדם של חוקי-היסוד, שכן הם כפופים לעקרונות המעוגנים בחוקה: אם חוק רגיל לא מתיישב עם חוקי-היסוד, לרשות השופטת יש את הסמכות להפעיל עליהם ביקורת שיפוטית, ואף לבטלם.¹⁷ אלא שכפיפות זאת הייתה צריכה לבוא לידי ביטוי גם באופן חקיקתם – לא יתכן שהרוב הנדרש כדי לחוקק חוק רגיל יהיה זהה לרוב הדרוש כדי לחוקק חוק-יסוד. כאמור, לא כך הדבר בישראל, שכן הליך החקיקה הראשונית זהה לגבי שני סוגי החוקים.

כך לדוגמה, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו נחקק ברוב של 32 תומכים לעומת 21 מתנגדים, וחוק-יסוד: חופש העיסוק אושר בתמיכה של 23 חברי כנסת, ללא מתנגדים. כלומר, חוקי-יסוד אלה אושרו בתמיכה זעומה של 20-25% מחברי הכנסת, והראשון בפער של 11 חברי כנסת בלבד בין התומכים למתנגדים. הרוב הדחוק בחקיקת שני חוקי-יסוד אלה לא מתיישב עם העובדה שמדובר על עיגון של זכויות יסוד אשר משליך באופן דרמטי על אופייה של החברה הישראלית. חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי שחוקק ב-2018 התקבל אמנם בתמיכת רוב אבסולוטי של 62 חברי כנסת, אבל בפער של 7 חברי כנסת בלבד אל מול 55 המתנגדים. במקרה זה מדובר בחוק-יסוד אשר יתכן כי השפעתו המעשית מוגבלת, אבל אין ספק שיש לו חשיבות סמלית והצהרתית רבה (בפרט מול המיעוטים במדינת ישראל), ועל כן שוב קשה שלא לתמוה על העובדה שהתקבל בפער כה קטן.

¹⁵ קיימים מספר חריגים לעניין זה. כך, על מנת לחוקק חוק-יסוד אמנם לא נדרש רוב מיוחד, אך המחוקק יכול לכלול בו סעיף שריון המחייב רוב מיוחד על מנת לשנותו בהמשך. דוגמה נוספת היא העברת חוק לפיזור הכנסת הדורש רוב של 61 ח"כים לפחות.

¹⁶ במדינות שונות ישנם הליכים שדורשים רוב מיוחד אף בנושאים שאינם חוקתיים גרידא, כמו למשל הרוב המיוחד הדרוש בסנאט של ארה"ב כדי להדיח נשיא מכהן (להבדיל מהרוב הפשוט בבית הנבחרים).

¹⁷ יש מחלוקת על היקף הסמכות השיפוטית, כפי שבאה לידי ביטוי בניסיונות לחוקק "חוק התגברות".

האמור מתייחס לחקיקה הראשונית של חוקי-יסוד, אבל במסגרתם ניתן לכלול סעיף שריון, הקובע כי יידרש רוב מיוחד על מנת לשנותו או לבטלו.¹⁸ אולם, אף לגבי השריון של חוק-יסוד (או כל חוק אחר¹⁹) אין הליך מוגדר וקבוע המשקף את היקף או חשיבות החוק, אלא שהדבר תלוי ברצונו של המחוקק בכל מקרה ומקרה. כך למשל, נקבע כי דרוש רוב של 61 חברי כנסת כדי לשנות או לבטל את חוק-יסוד: חופש העיסוק ואת חוק הלאום, אך לא נקבע סעיף שריון לגבי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר לכל הדעות חשיבותו לא פחותה משני אלה.

ברור, אם כן, שאין הלימה כיום בין הליך החקיקה לבין טיבם של החוקים הנחקקים, אף לא באשר לדיכטומיה הבסיסית שבין חוקים רגילים לבין חוקי יסוד. יתר על כן, הדעת נותנת שלא כל הצעות החוק "הרגילות" הן בעלות אותה מידה של חשיבות, ושהליך החקיקה היה צריך לשקף גם שונות זאת. מעבר לכך, אנו נטען בהמשך כי ליצירת הלימה בין חשיבות החוק להליך החקיקה עשויה להיות השפעה משמעותית על התנהלותם של חברי הכנסת, ובפרט על אופי הדיונים ועל החתירה להסכמה רחבה.

3.2 הצל הארוך של ועדת השרים לענייני חקיקה ושל המשמעת הקואליציונית

כל הצעת חוק, בין אם מקורה בקואליציה ובין אם באופוזיציה, נידונה תחילה בוועדת השרים לענייני חקיקה, ושם למעשה מוכרע גורלה לשבט או לחסד: אם הוועדה מחליטה לא לתמוך, ההצעה תיפול בוודאות, לרוב עוד בקריאה הטרוםית, ואם הוועדה לא מתנגדת, יש סיכוי שהצעת החוק תצלח את הקריאות השונות והדיונים בוועדות. עוצמתה של הוועדה נובע מההסתמכות הגורפת על משמעת קואליציונית נוקשה כמעט בכל דבר ועניין, הרבה מעבר לנושאים שעוגנו בהסכם הקואליציוני המקורי, לרבות בנושאים שלא דווקא נוגעים לפערים האידיאולוגיים בין קואליציה לאופוזיציה. על כן, ועדת השרים הופכת למעין "מחוקק-על", ומטילה צל כבד על עקרון הפרדה בין הרשות המחוקקת למבצעת, שכן במצב זה הכנסת כפופה לממשלה כמעט בכל דבר חקיקה שהוא. יתרה מזאת,²⁰

"ועדת השרים לחקיקה פועלת בחוסר שקיפות מוחלט. על פרוטוקוליה מוטל חיסיון, משרדי הממשלה ששותפים לדיונים לא מפרסמים את הבסיס לעמדתם ביחס להצעות החוק ועמדות השרים בעד או נגד הצעות החוק נותרות עלומות. חוסר השקיפות של ועדת השרים הוא חריג ביחס להליך החקיקה, ששניים מהעקרונות העומדים בבסיסם הם עקרון ההשתתפות, שמאפשר לכל הגורמים הנוגעים בדבר הזדמנות להשפיע על מהלך חקיקה, ועקרון הפומביות, המאפשר לכל הגורמים לקבל מידע ביחס להצעת חוק מסוימת או להליכים בעניינה."²¹

¹⁸ כך לדוגמא, סעיף 11 בחוק הלאום ("נוקשות") קובע ש-"אין לשנות חוק-יסוד זה אלא בחוק-יסוד שהתקבל ברוב של חברי הכנסת", כלומר שדרוש רוב של 61 חברי כנסת.

¹⁹ ישנם גם חוקים הכוללים הוראות שריון המחייבות רוב של למעלה מ-61 חברי כנסת. למשל, סעיף 9 לחוק יסוד: הכנסת קובע כי לצורך הארכת כהונתה של הכנסת נדרש להעביר חוק ברוב של 80 חברי כנסת.

²⁰ ראו "תמיד אזרחות", מט"ח, <https://citizenship.cet.ac.il/ShowItem.aspx?ItemID=8ae590bb-71f3-4204-8dd0-7a12d440c899&lang=HEB>

²¹ ובהמשך נאמר: "ועדת השרים לחקיקה מתכנסת בכל יום ראשון לדון במספר רב של הצעות חוק פרטיות. לעיתים, עומס העבודה מונע דיון מעמיק בהצעות החוק, וכך ועדת השרים שופטת את הצעות החוק לפי זהות חבר הכנסת שהגיש את ההצעה. הצעות רבות של חברי האופוזיציה נפסלות, ואילו הצעות של חברי כנסת מהקואליציה זוכות לאישור ועדת השרים לחקיקה ביתר קלות ונפסלות באופן נדיר. ארגון "המשמר החברתי" עוקב אחר עבודת ועדת השרים לחקיקה, ומהנתונים עולה כי פעם אחר פעם מעדיפים השרים הצעות חוק של חבריהם מהקואליציה אל פני אלו של יריביהם מהאופוזיציה."

בכך המשחק הפרלמנטרי בישראל רוקן מתוכן: הממשלה למעשה הפקיעה מהכנסת את התפקיד המרכזי שלה, החקיקה, וזאת מבלי שהציבור בישראל מודע לכך, שכן גם משחק מכור הוא משחק, בפרט בפן החזותי-תקשורתי. למען הסר ספק: ברי כי יש צורך במשמעת קואליציונית, מאחר שאם כל חבר כנסת בקואליציה יעשה ככל העולה על רוחו לא תהיה כלל משילות; כמו כן, יש צורך בוועדת שרים לענייני חקיקה שתטפל בעיקר בהצעות חוק ממשלתיות, ובאותם מקרים בהם הצעות חוק פרטיות נוגעות ישירות ובאופן משמעותי לפעולתן של משרדי הממשלה. אבל אל מול צרכים אלה עומד העיקרון המרכזי של הפרדת רשויות (בהקשר זה בין הרשות המבצעת למחוקקת), כמו גם הצורך לאפשר לכל חבר כנסת מידה סבירה של עצמאות, על מנת שיוכל להישאר נאמן לתפיסתו האידיאולוגית והערכית, שעל בסיסן ביקש את אמון הבוחר.²²

חמור לא פחות, הפקדת ההכרעה על החקיקה בידי וועדת השרים לענייני חקיקה, והפעלת משמעת קואליציונית גורפת, פוגעות קשות בתמריצים של חברי הכנסת להשקיע בלימוד הנושאים הנידונים, בהכנת טיעונים ובהצגתם בצורה המיטבית. זאת מכיוון שככל שמרחב השכנוע העומד בפני המתדיין פתוח ורחב יותר, כך התמריץ להשקיע בהיבטים הענייניים של הדיון חזק יותר. אולם, אם גורלו של הדיון נחרץ מראש, למה שחבר כנסת יתאמץ לשכנע בהתבסס על ידע מעמיק, על נתונים, על הקבלות היסטוריות, על הצבעה על סיכונים לעומת הזדמנויות? הרי אין תכלית לדיון אם התוצאה ידועה מראש, בהיותה נקבעת מבעוד מועד על ידי ועדת השרים לחקיקה ונאכפת על ידי המשמעת הקואליציונית.

מה נותר אם כך? במצב זה חבר כנסת יכול לחתור רק למשיכת תשומת לב תקשורתית והתבלטות תדמיתית אם הוא נואם במליאה בעת דיון על הצעת חוק. זאת משיגים לא על ידי אמצעי שכנוע ענייניים, אלא על ידי הרמת קול, פרובוקציות, גימיקים, וכיצא בזה. יתרה מכך, מכיוון שהתנהגות כזו לרוב מביאה לתגובה של הצד השני המחזיר באותו מטבע, הדבר יכול להביא בקלות להסלמה שיוצאת מכלל שליטה, המשרתת נאמנה את התכלית של משיכת תשומת לב. הנה כי כן, אחד מהכשלים הבולטים בפעילותה של הכנסת נובע במידה בחלקו מכללי משחק לקויים שלפיהם הכנסת מתפקדת: שליטתה של ועדת השרים על עמדת הקואליציה לגבי כל הצעת חוק, והפעלת משמעת קואליציונית גורפת המעקרת כל סיכוי לדיון אמיתי.

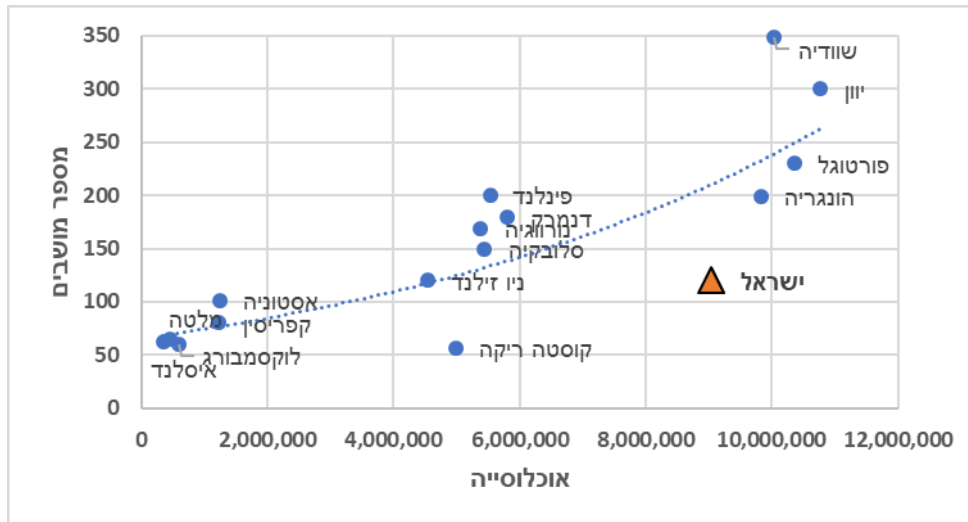
3.3 מעט חברי כנסת, ריבוי משימות

גורם משמעותי נוסף המגביל את יכולתם של חברי הכנסת לבצע את עבודתם נאמנה הוא המספר הקטן של חברי הכנסת, אבסולוטית וביחס לגודל האוכלוסייה, המטיל עליהם עומס לא מידתי. על כך נוספת העובדה שרוב חברי הממשלה מכהנים גם כחברי כנסת ולכן המספר האפקטיבי של חברי הכנסת – אלה שבפועל עסוקים בעבודת החקיקה והוועדות – נמוך מ-120 ועומד לערך על 80 (כתלות בגודל הממשלה ובהפעלת "החוק הנורווגי"²³). מבט משווה מאשש כי מספר חברי הכנסת ביחס לאוכלוסייה נמוך בהשוואה לדמוקרטיה נבחרות (איור 3).

²² ראו בהקשר זה את המקרה של חברת הכנסת שרן השכל אשר החליטה לא לתמוך ב"חוק המרכולים": <https://www.idi.org.il/articles/20543>

²³ הממשלה ה-34 (שכינה בין השנים 2015-2019) מנתה 39 בעלי תפקידים (ראש ממשלה, שרים וסגני שרים).

איור 3: מספר מושבים בפרלמנט לעומת גודל האוכלוסייה²⁴



מקור: אתר ה-CIA (מיוני 2019). הנתון על האוכלוסייה בישראל נכון ליולי 2019 ולקוח מהלמ"ס.

ביטוי מובהק של העומס המוטל על חברי הכנסת בשל מספרם המצומצם הוא בפעולת הוועדות. ישראל חריגה מבחינת מספר הוועדות שבו משתתף כל חבר כנסת: בעוד שבדמוקרטיה נבחרות חבר פרלמנט לא משתתף ביותר מוועדה אחת או שניים, בישראל חברי הכנסת משתתפים בשלוש ועדות במוצע (טבלה 3). עובדה זו משפיעה לרעה על היכולת של חברי הכנסת לתרום לדיון ענייני ויסודי בוועדות השונות, מונעת התמקצעות בתחומי הדעת והעיסוק של כל ועדה, ועל כן פוגעת בתפקוד של חברי הכנסת ומעודדת, כמו במליאה, התנהגויות לא רצויות.

טבלה 3: מספר חברי פרלמנט בוועדות קבועות

מדינה	ממוצע מספר ועדות קבועות בהן משתתף חבר פרלמנט	הערות
ישראל	3	חברי קואליציה מכהנים גם ב-5-7 ועדות
אוסטריה	4	
איטליה	1	
בריטניה	1	
גרמניה	1	לעתים רחוקות חבר פרלמנט מכהן ב-2 ועדות
דנמרק	1-2	חברי מפלגות קטנות מכהנים במספר רב יותר של ועדות
נורבגיה	1	
פינלנד	2	
שוודיה	1	לעתים רחוקות בלבד מכהן חבר פרלמנט ביותר מוועדה אחת
שוויץ	1-2	

מקור: תיקון שיטת הממשל בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה

²⁴ ההשוואה היא ל-15 מדינות בהן יש בפרלמנט רק "בית" אחד כמו בישראל ("אוניקמרליות") מתוך 35 מדינות דמוקרטיות המהוות את מדינות ההשוואה במסמך "תיקון שיטת הממשל בישראל", המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אנו נציע להלן שורה של שינויים שלדעתנו יש לבצע בכללי המשחק הנ"ל, אשר יש בכוחם כדי להפחית במידה ניכרת את הכשלים שמנינו, ועל ידי כך לשפר את ההתנהלות של חברי הכנסת, ואולי גם לחזק את אמון הציבור בנבחרינו ובמערכת הפוליטית בכללותה. ההצעה המרכזית והחדשנית ביותר הנה יצירת מדד של "עצמת החוק" ככלי בתהליך החקיקה, אשר עשוי לתת מענה הולם לשונות הטבועה בסוגים שונים של חוקים, ובו בזמן עשוי לשנות את התמריצים של חברי הכנסת הן באשר למספר הצעות החוק הפרטיות המוגשות, והן באשר לקיום דיון ענייני בהן. לאחר מכן נמנה הצעות נוספות לשינוי בכללי המשחק, כאשר כל אלה כרוכות זו בזו, ואין סיכוי ממשי לשיפור אם רק חלקן יאומצו.

4. שינוי כללי המשחק: מדד "עוצמת החוק"

נקודת המוצא הנה שההתמודדות עם שני הכשלים הראשונים שפורטו בפרק 2, קרי, היעדר דיון אמיתי וחוסר ההלימה בין טיבם של חוקים לבין הליך החקיקה, כרוכה בשינוי הליך החקיקה עצמו, כאשר עיקר השינוי המוצע הנו אימוץ מדד "עוצמת החוק". כאמור, קיימת שונות גדולה מאוד בחשיבותן ובאופיין של הצעות החוק המוגשות לכנסת ועל כן גם בחוקים הנחקקים בפועל. שונות זו באה לידי ביטוי בשני ממדים עיקריים, הראשון נוגע להצעת החוק בטרם חקיקה ("ex ante"), והשני לחוק מיד לאחר אישורו ("ex post"):

- הממד הראשון ("ex ante") הנו **חשיבותה של הצעת חוק** המשתמעת מתוכנה ומהשלכותיה הצפויות: ככל שחוק מתייחס לסוגיות היסוד של החברה, ככל שמידת השפעתו הצפויה על האזרח גדולה יותר, וככל שהוא נוגע למספר רב יותר של אזרחים, כך ברור כי חשיבותו גדולה יותר. כך לדוגמא, חוק המסדיר את תנאי הפנסיה של כל אזרח חשוב הרבה יותר מחוק המסדיר את הטיפול בחופי הכינרת, ולו רק בשל מספר האזרחים עליו הוא משפיע.
- הממד השני ("ex post") הנו **מידת ההסכמה על החוק** בעת חקיקתו: ככל שחוק עובר ברוב גדול יותר בכנסת ועל כן נשען על הסכמה רחבה יותר, כך סביר כי הוא מייצג טוב יותר את רצון הציבור בכללותו, ולפיכך מעמדו העתידי צריך לשקף זאת. יש לחזור ולהזכיר כי מה שמצדיק את נכונות האזרחים לקבל על עצמם חוקים מטעם הריבון היא העובדה שבמשטר דמוקרטי האזרחים עצמם, באמצעות נציגיהם בפרלמנט, הם אלה שקובעים אותם. הדעת נותנת שמעמדו של חוק שהתקבל ברוב מקרי זעום, לא יכול להיות שקול לחוק שזכה בתמיכה רחבה מאוד של חברי כנסת עם מיעוט מתנגדים.

ישנן דרכים שונות לבטא בתהליך החקיקה את שני הממדים האלה – מידת החשיבות של הצעת חוק ומידת ההסכמה בעת חקיקתו. אנו נתמקד כאן בתנאי הסף לחקיקה ובתנאי הסף לשינוי או ביטול של חוק. הרעיון הוא לקבוע את תנאי הסף כך שיעמדו בהלימה עם טיבו של החוק: ככל שחשיבותו של חוק גדולה יותר כך תנאי הסף לחקיקתו יהיו גבוהים יותר, וככל שיש עליו הסכמה רחבה יותר, כך האפשרות לשנותו או לבטלו בהמשך תהיה כפופה לתנאים מחמירים יותר. המפתח לשניהם הנו, כאמור, מדד "עוצמת החוק".

4.1 קביעת "עוצמת החוק"

בהליך החקיקה הנוכחי לא קיימת הבחנה בין חוקים שמתקבלים בהסכמה רחבה, דהיינו עם מספר יחסית גדול של תומכים ומיעוט מתנגדים, לבין חוקים שעברו בהסכמה צרה. הצעתנו היא ש-"עוצמתו"

של החוק ייגזר ממידת ההסכמה עליו, במובן של מספר התומכים לעומת מספר המתנגדים בעת אישורו. מדד זה יבוא לידי ביטוי הן בתנאי הסף הנדרשים לאישורו של החוק בהינתן החשיבות המיוחדת לו, והן בתנאי הסף לשינויו או ביטולו בעתיד. הנוסחה לקביעת עוצמת החוק הנה כדלקמן:

עוצמת החוק: [מס' תומכים + (מס' תומכים – מס' מתנגדים)] / 2

כאשר ב-"תומכים" הכוונה למספר המצביעים בעד החוק, וב-"מתנגדים" מספר המצביעים נגד.²⁵ כלומר, העוצמה מחושבת כממוצע פשוט בין מספר התומכים בחוק, לבין ההפרש בין מספר התומכים למתנגדים. כלומר, ככל שמספר רב יותר של חברי כנסת יצביעו בעד חוק, וככל שהפער בינם לבין המתנגדים גדול יותר, כך החוק יהיה בעל עוצמה גדולה יותר. שני המרכיבים חשובים, שכן הכוונה היא לשקף את מידת ההסכמה שהחוק זוכה לה, ולא רק את מספר התומכים. דרך אחרת להציג את החישוב היא:

עוצמת החוק: מס' תומכים – ½ מס' מתנגדים

כלומר, הנוסחה מעניקה משקל כפול לתומכים לעומת המתנגדים – אילולא זאת, חוק שעבר לדוגמה ברוב של 61 – 59 היה שקול לחוק שעבר ברוב של 11 – 10, וזה כמובן לא סביר בעליל.

4.2 עוצמת החוק הדרושה לאור חשיבותו טרם החקיקה

מדד העוצמה של חוק ישמש לקביעת תנאי הסף לחקיקתו של חוק חדש: ככל שחוק יוגדר כ-"חשוב" יותר על פי תכניו והשלכותיו הצפויות, כך תידרש הסכמה רחבה יותר לצורך חקיקתו, כפי שבאה לידי ביטוי במדד עוצמה גבוה יותר. לצורך קביעת "החשיבות" של הצעת חוק נרצה להסתמך על הקריטריונים הבאים:

- המידה בה החוק נוגע לעקרונות היסוד של החברה
- מגוון תחומי החיים עליהם החוק צפוי להשפיע, ומידת השפעתו על כל אחד מהם
- מספר האזרחים העשויים להיות מושפעים מהחוק
- אורך הזמן אשר במהלכו החוק צפוי להיות רלוונטי²⁶

כל הצעת חוק (כולל הצעות חוק ממשלתיות) תשוּיך לאחת משלוש הקטגוריות הבאות על פי מידת חשיבותה, אשר תיקבע על בסיס בחינת הקריטריונים הנ"ל:

- הקטגוריה העליונה: חוקי-היסוד
- הקטגוריה האמצעית: "חוקים מרכזיים"
- הקטגוריה התחתונה: "חוקים רגילים".

ברירת המחדל תהיה לשייך כל הצעת חוק לקטגוריה השלישית של "חוקים רגילים", אלא אם כן חבר הכנסת המעלה אותה יבקש אחרת. במקרה זה בקשתו תידון בוועדת חוקה, חוק ומשפט, כאשר תהיה

²⁵ נשאלת השאלה באיזו הצבעה נספור את מספר התומכים והמתנגדים לצורך חישוב עוצמת החוק – הדעת נותנת שבקריאה השלישית, שכן היא זו שקובעת סופית אם החוק יאושר או לא.

²⁶ כעיקרון כל חוק תקף ללא הגבלת זמן אלא אם כן נקבע אחרת. אולם, יש חוקים אשר מטבעם עשויים להפוך ללא רלוונטיים לאורך זמן, כמו למשל אלה שמותנים בטכנולוגיה אשר משתנה בקצב מהיר.

חובה לחבר הכנסת לספק חומר תומך המעיד על הקריטריונים הנ"ל. כך לדוגמא, יהיה עליו להביא סימוכין לטענה על מספר האזרחים שעשויים להיות מושפעים מהחוק, או על מידת השפעתו עליהם. כמו כן, חבר כנסת המגיש בקשה לשייך את הצעת החוק שלו לקטגוריה של "חוקים מרכזיים" יצטרך לגייס תמיכה בהצעתו של לפחות 20 חברי כנסת אחרים, ומי שמביא הצעה לחוק-יסוד יצטרך לגייס 40 חתימות. תרשים 4 מציג את תנאי הסף לחקיקתו של חוק במונחי מדד העוצמה שעליו להשיג, על פי שיוכו לאחת משלוש הקטגוריות של חשיבות:

איור 4: חשיבות החוק והעוצמה הדרושה לחקיקתו



כאמור, אם חבר הכנסת המעלה הצעת חוק לא מבקש אחרת, זו תשוּיך כברירת מחדל לקטגוריה של "חוקים רגילים", אך גם במקרה זה אנו מציעים שינוי משמעותי אל מול המצב הקיים, שכן עד כה לא נקבע רוב מינימלי כלשהו לאישור חוק (כיום ניתן לאשר חוק גם ברוב של 2 מול 1!): לאישורו של חוק רגיל תידרש עוצמה של לפחות 10 (למשל, 10 תומכים ללא מתנגדים, או 15 תומכים מול 10 מתנגדים). אנו סבורים שלא סביר ואף לא תקין מבחינת מהותה של הדמוקרטיה, במובן של ייצוג ושיקוף רצון העם, שחוק כלשהו ייחקק ללא תמיכה של לפחות 10 חברי כנסת, שהם אף פחות מ-10% מכלל חברי הכנסת.

סבר חבר הכנסת כי הצעת החוק מצדיקה שיוך גבוה יותר, הדבר יובא בפני ועדת החוקה, חוק ומשפט אשר תחליט בעניין. היה והצעת החוק תשוּיך לקטגוריה של "חוקים מרכזיים", יהיה על מציע החוק להשיג רוב כזה שעוצמת החוק הנגזרת ממנו תהיה לפחות 31²⁷ עוצמה זו מבטיחה כי במידה ומציע החוק השיג תמיכה של 61 חברי כנסת, החוק יאושר ללא תלות במספר המתנגדים.²⁸ אך כמובן שככל שמספר המתנגדים נמוך יותר, כך הוא יזדקק לפחות תומכים. כמו כן, חקיקת חוק-יסוד תצריך רוב מוצק אל מול מעט מתנגדים, כך שעוצמת החוק תהיה לפחות 61²⁹ משמעות עוצמה זו היא שגם במקרה זה, כל עוד מציע החוק השיג תמיכה של מעל 2/3 מחברי הכנסת, החוק יאושר ללא תלות במספר המתנגדים.³⁰

בהינתן שבכנסת מכהנים 120 חברים, עוצמת החוק תנוע בין 10 ל-120: עוצמת חוק העובר בתמיכה של 10 חברי כנסת בלבד ללא מתנגדים תהיה 10, ומהעבר השני חוק שזוכה לתמיכתם של כל חברי הכנסת (מן הסתם ללא מתנגדים) יזכה לציון של 120.

²⁷ למשל, במצב של 50 תומכים לעומת 10 מתנגדים, העוצמה הנה 45: $45 = [50 + (50 - 10)] / 2$.

²⁸ גם במצב שבו היחס בין מספר התומכים למתנגדים הוא 61-59, עוצמת החוק תהיה מעל 31: $31.5 = [61 + (61 - 59)] / 2$.

²⁹ לדוגמא, 70 תומכים לעומת 10 מתנגדים: $65 = [70 + (70 - 10)] / 2$.

³⁰ גם במצב שבו היחס בין מספר התומכים למתנגדים הוא 81-39, עוצמת החוק תהיה מעל 61: $61.5 = [81 + (81 - 39)] / 2$.

4.3 תנאי סף לשינוי או ביטול חוק לאור מדד העוצמה שלו

העיקרון המנחה הנו שהצעת חוק לשינוי או לביטול חוק קיים בעל עוצמה X, תצטרך לזכות בתמיכה שתעניק לה עוצמה לא פחותה מ-X: עוצמת החוק אמורה לשקף הן את חשיבותו על פי הקריטריונים שפורטו מעלה, והן את מידת ההסכמה לה זכה החוק בעת קבלתו. על כן, ככל שחוק זוכה לעוצמה גבוהה יותר, תנאי הסף לשנותו צריכים להיות גבוהים יותר. אולם, השיוך ההתחלתי של חוק לאחת משלוש הקטגוריות (חוקים רגילים, חוקים מרכזיים, וחוקי יסוד) אמור להשתקף לא רק בעוצמה המינימלית הדרושה כדי לחוקק אותו, אלא גם בתנאי הסף הדרושים לשינוי או ביטולו בעתיד: חוק שתויג כ-"חוק רגיל" לא יקבל עוצמה של יותר מ-30 גם אם הרוב שזכה בו בעת ההצבעה מניב מדד עוצמה גבוה יותר, וכך גם העוצמה של חוק מרכזי תוגבל ל-60. באופן כללי:

- העוצמה שתוענק לחוק "רגיל" תחושב על פי הנוסחה, אך לא תהיה גבוהה מ-30.
- העוצמה שתוענק לחוק "מרכזי" תחושב על פי הנוסחה, אך לא תהיה גבוהה מ-60.
- העוצמה שתוענק לחוק "יסוד" תחושב על פי הנוסחה.

הסיבה למגבלה זאת היא שלא נכון להעניק לחוק רגיל, אשר תוכנו לא מצדיק את שיוכו לקטגוריה גבוהה יותר, עוצמה בטווח של חוקים מרכזיים, מה שיקשה מאוד לשנותו או לבטלו בעתיד. כמו כן, גם אם חוק שהוגדר כחוק מרכזי זוכה לתמיכה רחבה מאוד בעת אישורו כך שהעוצמה המחושבת שלו היא מעל ל-60, הוא לא יוכל להיחשב כחוק-יסוד, ועל כן העוצמה שלו בפועל תהיה 60 בלבד. טבלה 4 מציגה מספר מקרים היפותטיים הממחישים את החישוב של עוצמת חוק, הן על פי השיוך ההתחלתי והן על פי ההצבעה בעת קבלתו.

טבלה 4: הדגמה של חישוב עוצמת חוק

מקרה	שיוך החוק	מספר תומכים	מספר מתנגדים	עוצמה מחושבת	עוצמה בפועל
1	רגיל	20	10	15	15
2	רגיל	60	20	50	30
3	מרכזי	61	59	31	31
4	מרכזי	90	30	75	60
5	יסוד	100	20	90	90

4.4 אימוץ מדד עוצמת החוק כחלק אינטגרלי של תהליך החקיקה

אנו מציעים אם כן לכלול בהליך החקיקה את השלבים הבאים (ראו תרשים 5):

1. **שיוך הצעת חוק** לאחת משלוש הקטגוריות: חוקים רגילים, חוקים מרכזיים וחוקי יסוד, כאשר ברירת המחדל (שלא מצריכה בדיקה) הנה תיוג של הצעת החוק כ-"חוק רגיל". ההחלטה על שיוך גבוה יותר תהיה בידה של וועדת החוקה, חוק ומשפט לאחר בחינת ההצעה על פי הקריטריונים שפורטו דלעיל, לבקשתו של מציע החוק, ובלבד שהשיג תמיכה מינימלית להצעת החוק כמפורט דלעיל.
2. **אישור החוק** ידרוש השגת עוצמה גדולה או שווה לרף התחתון של הקטגוריה אליה החוק משויך. היה והחוק לא משיג את העוצמה המינימלית הזאת, הוא יידון מחדש כחוק המשויך לקטגוריה נמוכה יותר, זאת באם מציע החוק מעוניין בכך, אם לאו החוק יורד מסדר היום.

3. **העוצמה שתוענקה לחוק** תקבע לפי הנוסחה, אך לא יותר מהרף העליון של הקטגוריה אליה החוק שויך.
4. **לצורך שינוי או ביטול חוק קיים** יהיה צורך להשיג עוצמה לא פחותה מזו שהוענקה לחוק בעת אישורו.

איור 5: שלבי הליך החקיקה



הטמעת שלבים אלו כחלק אינטגרלי מהליך החקיקה תשרת מספר מטרות חשובות: ראשית, ייווצר מעצמו מדרג של חוקים, אשר ישקף את חשיבותם האינהרנטית ואת מידת ההסכמה עליהם; שנית, מדרג זה יבוא לידי ביטוי אופרטיבי בקביעת תנאי הסף לשינוי או ביטול של חוקים; בנוסף, וכפי שיוסבר בהמשך, הדבר אמור לדרבן את חברי הכנסת לשפר את התנהלותם, ובפרט יעודד קיום דיונים רציניים יותר, חתירה להסכמות רחבות, והתמקדות בסוגיות משמעותיות יותר.

יצירתו של מדרג חוקים כפועל יוצא של הליך החקיקה חשוב במיוחד לאור העובדה שאין בישראל חוקה, ועד כה לא הוגדר תהליך מובנה שעשוי להוביל לגיבושה של חוקה. אמנם חוקקו עד כה 13 חוקי יסוד (ראה נספח), אבל המעמד שלהם לא אחיד, לפחות לא במונחי שריון. יתרה מזאת וחמור יותר, לא נקבעו תנאי סף מיוחדים לקבלת חוק כחוק-יסוד, אלא נדרש רוב רגיל כמו לכל חוק אחר, מה שסותר בעליל את המושג של חוק-יסוד כמרכיב של חוקה. השלבים המוצעים דלעיל, אשר במרכזם עומד המדד של עוצמת החוק, יוצרים תהליך מסודר אשר מאפשר לגבש לאורך זמן מבנה חקיקתי בעל הגיון פנימי מוצק, חלוקה לשלוש קטגוריות ולא רק לחוקי יסוד מול חוקים רגילים, וגם מדרג רציף בתוך כל קטגוריה. ברור כי החוקים הנחקקים שונים מאוד זה מזה (גם אם את כולם יש לכבד ולקיים באותה מידה): חלקם משפיעים על מעט אזרחים וחלקם על רבים, חלקם רלוונטיים רק לאורך תקופה מוגבלת וחלקם בעלי אופק בלתי מוגבל, חלקם זוכים לתמיכה רחבה וחלקם עוברים ברוב זעום. חשוב ואף חיוני שתהליך החקיקה יכיר בשונות זאת, הן בעת החקיקה והן בעת שבאים לשנות או לבטל חוק קיים.

4.5 עוצמת החוק כחלק ממערכת התמריצים של חברי הכנסת

מדד העוצמה של כל חוק שהכנסת תחוקק ישמש גם לחישוב "ציון" תקופתי לכל חבר כנסת, כסכום של מדדי העוצמה של כל אחד מהחוקים שהוא יזם והצליח להעביר במהלך התקופה (מושב או שנה). עד היום נהוג לציין מעת לעת את מספר החוקים שחברי כנסת מעבירים, אבל כמובן שכמות לא מעידה על איכות, ואפילו ציון המספר לא נעשה בצורה שיטתית. אנו מציעים שחישוב ופרסום של מדד העוצמה של כל חבר כנסת בכל שנה יעשה כחלק משגרת עבודת הכנסת, וישמש כחלון ראווה של הפעילות החקיקתית של חברי הכנסת אל מול הציבור הרחב.³¹

הכוונה בהענקת ציון כזה הנה לייצר תמריץ משמעותי שיניע את חברי הכנסת להתגבר על הכשלים שפורטו, קרי, העדר דיון אמיתי, אי-חתימה להסכמות רחבות, וריבוי הצעות חוק. על מנת להצליח להעביר חוקים בעלי עוצמה גבוהה יותר ועל כן לזכות בציון גבוה יותר לעצמו, יהיה על חבר הכנסת לגבש מלכתחילה הצעות חוק יותר משמעותיות, ולדאוג להשיג רוב גדול יותר ופחות מתנגדים. לצורך זה יהיה עליו לקיים דיון רציני על מנת לנסות ולשכנע, ואף להתפשר למען השגת תמיכה רחבה, שכן אם לאו החוק שיעביר עשוי להתבטל באותה קלות שחוקק, ועל כן כל השקעתו עלולה לרדת לטמיון. מהעבר שני, אם חבר הכנסת יפעל לגיבוש רוב גדול ככל שניתן על ידי קיום דיון, שכנוע והתפשרות היכן שמתגלות מחלוקות, וכתוצאה מכך יצליח להעביר את החוק ברוב גדול, אזי הוא ייתפש בציבור כמי שחולל שינוי משמעותי שלא בקלות ניתן יהיה להפכו בהמשך.

כל אלה מתמריצים התנהגויות ראויות ההולמות את מעמדה של הכנסת כמשכנה של הדמוקרטיה, והעומדות בניגוד לרדיפת כותרות, פרובוקציות והטחת עלבונות שאנו עדים להן בכנסת כיום. נכון שהתנהגויות פופוליסטיות עלולות עדיין להעניק לחברי הכנסת חשיפה תקשורתית גדולה יותר, אבל לעומתן יעמוד ציון העוצמה שיתפרסם על כל חבר כנסת, אשר יספק סיבה טובה לריסון עצמי ולהתנהגות רצויה יותר. הצבת מדד עוצמה גבוה כיעד עבור חברי הכנסת אמורה לקדם זיהוי אינטרסים בינם לבין הכנסת עצמה: החתימה של חבר כנסת לבסס את מעמדו אל מול ציבור בוחריו על ידי העברת חוקים משמעותיים יותר הזוכים לתמיכה רחבה, תחפוץ את שאיפתה של הכנסת לעסוק בסוגיות חשובות יותר, ולעשות כן תוך קיום דיון ענייני וחתימה לקונצנזוס רחב.

מחקרים רבים מראים שאופן ההבניה של המערכת הפוליטית משפיע במידה ניכרת על התמריצים של השחקנים בה, כפי שבא לידי ביטוי למשל בהתנהגותם של חברי הפרלמנט,³² ובכך מחזקים את ההשערה שכך יהיה גם לגבי השינויים באנו מציעים כאן. אולם, בשלב זה אין לדעת באיזו מידה התמריץ הגלום במדד "עוצמת החוק" יצליח לעשות את שלו בכנסת, אך חשוב לציין כי סיכויי ההצלחה של מהלך זה תלויים במידה רבה ביישום צעדים משלימים, אשר עליהם אנו מרחיבים מטה. כך או כך, ליישום מדד העוצמה יש תפקיד כשלעצמו, במובן של יצירת מבנה חקיקתי מסודר, מגוון והגיוי, כך שתהיה אשר

³¹ כבר כיום חברי הכנסת נמדדים במדדים שונים, כמו למשל המדד החברתי של "המשמר החברתי" או מדד השאילות של "שקוף". דוגמא נוספת היא מדד העבודה הפרלמנטרית של המפלגות בישראל של המכון הישראלי לדמוקרטיה (ראו: <https://www.idi.org.il/articles/24263>). באופן דומה, הוספת מדד "עוצמת החוק", הבוחן את עוצמת החוקים שהעבירו חברי כנסת, יספק לציבור כלי חשוב על מנת להתרשם מאיכות פעילותם של נציגיו.

³² כך למשל, Shomer (2015) בוחנת את כנסת ישראל ומראה כי לאופייה של מערכת הבחירות (ובפרט, קיומם של פריימריז במפלגות) יש השפעה רבה על מערך התמריצים של חברי הכנסת באופן שמעודד התנהגות אינדיבידואליסטית מחד, והטלת מגבלות שימנעו התנהגות זו מאידך. באופן דומה, Taylor (2006) מראה כי לא רק העדפות המדיניות של חברי הפרלמנט, אלא גם מאפיינים מוסדיים של המערכת הפוליטית (כגון מספר חברי הפרלמנט) משפיעים על אופיים של הליכי החקיקה.

תהיה ההשפעה בפועל על ההתנהגות של חברי הכנסת, יש טעם ותועלת באימוץ הליך החקיקה שמוצע דלעיל.

5. שינוי כללי משחק נוספים

מלבד אימוץ מדד עוצמת החוק כצעד מרכזי להתמודדות עם הכשלים שפורטו, אנו מביאים להלן שלושה שינויים נוספים בכללי המשחק של הכנסת: קביעת קוורום (quorum), הגבלת מספר הצעות החוק הפרטיות, והגבלת סמכותה של ועדת השרים לענייני חקיקה והיקפה של המשמעת הקואליציונית. ארבעתם מהווים מקשה אחת, ויש להתייחס אליהם בהתאם – ניסיון העבר מוכיח שהסיכוי לחולל שינוי רק באחד מהם קלוש, ויתרה מזאת, רק מהלך מערכתי עשוי להניב תוצאות משמעותיות. שלושת השינויים המוצעים להלן כבר הוצעו בעבר הן על ידי חברי כנסת והן על ידי מומחים לתחום, אולם כאמור ללא הצלחה. אנו מסתמכים כאן במידה רבה על עבודות שנעשו במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה, אשר הנו נושא הדגל בקידום מהלכים לשיפור המשטר הדמוקרטי בישראל, לרבות בכל מה שנוגע לתפקוד הכנסת.

בנוסף לשינויים המוצעים מטה, קיים קונצנזוס רחב (לפחות מחוץ לכנסת) בצורך להגדיל את מספר המושבים בכנסת, שכן כאמור ישראל חריגה במיעוט המושבים, והדבר מקשה מאוד על תפקודם של חברי הכנסת. לאור העובדה שקיימים על כך חומרים רבים וטובים, אנחנו לא נרחיב על כך כאן,³³ ונזכיר רק את הממצאים של Taagerpera and Shugart (1989) בהקשר זה: הם מצאו כי ברוב המדינות הדמוקרטיות מספר המושבים בפרלמנט קרוב לשורש השלישי של גודל האוכלוסייה במדינה. אם היינו מיישמים כלל זה על המצב בישראל כיום, מספר המושבים הרצוי לכנסת היה עומד על 208. הצעות שונות שהועלו בארץ מציינות את הצורך להגדיל את הכנסת למספר קרוב לזה, כ-180 מושבים, כאשר חברי הכנסת הנוספים ייבחרו בבחירות אזוריות. אנו תומכים ומייחסים חשיבות רבה לשינוי כזה, אך אין טעם להרחיב כאן מעבר לכך.

5.1 קביעת מניין חוקי (קוורום) לדיונים

כיום לא קיים רף מינימלי למספר חברי הכנסת שחייבים להיות נוכחים כדי לקיים דיונים, לא במליאה ולא בוועדות. כעיקרון, יו"ר הכנסת יכול לקיים דיון בנוכחות של חבר כנסת יחיד (אפילו רק של היו"ר עצמו בוועדות), וכך גם ניתן לקבל החלטות ובכלל זה להעביר חוקים. כשחבר כנסת נואם במליאת הכנסת, מנופף ידיים ופונה הנה והנה בפאתוס אל מול מליאה ריקה, הדבר מהווה מחזה מביש שכל כולו הצגה למצלמות וזילות הכנסת כפורום לדיון אמיתי בין נבחרים הציבור. כמעט בכל ארגון מסודר, בכל עמותה, בכל תאגיד, מונהגים כללי קוורום לדיון ולקבלת החלטות; אם בדירקטוריון של חברה מסחרית צריך מינימום של משתתפים כדי לדון ולאשר תקציב, היעלה על הדעת שבכנסת ישראל, בה מתקבלות החלטות שנוגעות לכולנו, חלקן גורליות, לא יהיו כללים כאלה?³⁴ על פי סקירה של המכון הישראלי

³³ ראו שוב המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013. תיקון שיטת הממשל בישראל, הוצאת עם עובד.

³⁴ המסמך הקנוני בהקשר הזה הנו ספרו של Roberts (2011), ובו גם תמצית ההיגיון של כללי קוורום:

"requirement for a quorum is protection against totally unrepresentative action in the name of the body by an the unduly small number of persons."

לדמוקרטיה, מבין הדמוקרטיה הפרלמנטריות במערב רק בפינלנד, שוודיה וישראל אין כללים למניין חוקי לצורך דיון או הצבעה על חוקים.³⁵

כללי החקיקה שהוצעו דלעיל, המבוססים על מדד "עוצמת החוק", מספקים מעצמם כללי קוורום לאישור חוקים, אך לא כך לגבי הדיונים עצמם בקריאות השונות. על כן, יש להוסיף תנאי סף לקיום דיון במליאה על הצעת חוק בכל אחת מהקריאות:

לא יתקיים דיון אלא אם כן נוכחים במליאה לפחות 10% מחברי הכנסת של כל סיעה, ולפחות חבר כנסת אחד מכל סיעה קטנה.³⁶ האחריות לכך תוטל על הסיעה עצמה, ועל כן אם סיעה לא עומדת בקוורום יוטלו עליה סנקציות, כמו למשל צמצום מספר הנאומים בני דקה או השאלתות לשרים שנבחרו הסיעה רשאים להגיש.³⁷ בדומה לכך יש לקבוע כללי קוורום לוועדות השונות של הכנסת.

5.2 הגבלת מספר הצעות חוק פרטיות

כפי שצינו בפרק 2, במהלך הכנסת ה-20 הונחו על שולחן הכנסת מספר שיא של 4,163 הצעות חוק פרטיות, מהן חוקקו בסופו של יום רק 109 חוקים, קרי, 2.6% מההצעות. לא רק שהדבר חריג באופן קיצוני בהשוואה בינלאומית (בין פי 3 לפי 10 יותר הצעות לחבר כנסת לעומת כל הדמוקרטיה הפרלמנטריות האחרות), אלא שברור לחלוטין שאין כל אפשרות להתייחסות רצינית למספר כה גדול של הצעות חוק ואף לא לחלקן, ובוודאי שאין אפשרות לגורמים האמונים על יישום ואכיפת החוקים לעכל כמות כזאת. כמו כן, המספר העצום של הצעות גורם לפיחות ערכם של הצעות החוק בכללותם, ותורמת לתדמית הירודה של הכנסת בעיני הציבור.

חשוב לציין שישראל חריגה מבחינת היעדר כל מגבלה על האפשרות להגיש הצעות חוק פרטיות.³⁸ במדינות רבות קיימת מגבלה כלשהי, למשל על ידי איסור על חבר פרלמנט להגיש הצעת חוק פרטית ללא תמיכה של מספר מסוים של חברי פרלמנט נוספים (באוסטריה, גרמניה ובלגיה), מתן הזכות להגיש הצעות חוק פרטיות למספר מוגבל של חברי פרלמנט באמצעות הגרלה (בבריטניה וניו-זילנד), הגבלת הזמנים בהם ניתן להעלות הצעות פרטיות, מתן זכות ליו"ר הפרלמנט לפסול הצעות, וכדומה.³⁹

היעדר מגבלה על מספר ההצעות שחברי הכנסת רשאים להגיש תורמת למעגל הקסמים שמזין ומחבר בין הכשלים שתוארו בפעולתה של הכנסת: היעדר דיון אמיתי בפורומים השונים בכנסת וחוסר התוחלת בשכנוע ובהשגת הסכמות רחבות, מובילים להתמקדות בהגשת הצעות חוק רבות ככל האפשר, המחריפה בתורה את היעדר היכולת לקיים דיון, וחוזר חלילה. לאור זאת, אנו רואים בקביעת מגבלה

³⁵ ראו דרישות קוורום (מניין) במליאה ובוועדות פרלמנטריות, פרלמנט גיליון 35, 2002, המכון הישראלי לדמוקרטיה. להרחבה בנושא זה ראו גם המסמך של המ.מ.מ בכתובת: H15-11-2005_8-18-<http://knesset.gov.il/committees/heb/material/data/>22_quorum.doc

³⁶ המידע על מי נוכח במליאה ישנו, וכיום הוא מוצג על מסך בטרקלין שמאחורי המליאה.

³⁷ יתכנו סנקציות גם על חברי הכנסת עצמם במקרה של נוכחות נמוכה לאורך זמן בדיוני המליאה.

³⁸ חלה מגבלה רק על היכולת להעלות את ההצעות להצבעה במליאה בצורת מכסות לסיעה הנקבעות על ידי ועדת הכנסת. בנוסף, ישנה דרישה לפרט את עלות הצעת החוק ודרכי מימונה במקרה של הצעת חוק תקציבית (שעלות ביצועה עולה על 5 מיליון ש"ח).

³⁹ להרחבה ראו "תיקון שיטת הממשל בישראל", עמוד 570-573.

על הגשת הצעות חוק פרטיות צעד הכרחי לשיפור פעילות הכנסת וצעד משלים לשינויים האחרים שהוצעו.

יש לצפות שיישום שלבי החקיקה שהוצעו בהקשר של מדד "עוצמת חוק" יביא להפחתה במספר הצעות החוק הפרטיות, אבל כיוון שאין לדעת באיזו מידה זה יקרה, יש להטיל גם מגבלה קשיחה על הזכות להגיש הצעות. אנו מציעים שכל חבר כנסת יהיה רשאי להגיש הצעת חוק אחת במהלך כל מושב (בימים כתיקונם מתקיימים שני מושבים כל שנה, מושב סתיו ומושב חורף). פירושה של מגבלה זו היא הגבלת המספר השנתי של הצעות החוק ל-240, כרבע מהמספר הנוכחי. נזכיר שבכנסת ה-20 אושרו ב-4 שנות כהונתה רק 109 חוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות, כלומר 27 במוצע לשנה. אם נניח שאותו מספר אבסולוטי יאושר גם תחת המגבלה שאנו מציעים, המשמעות היא גידול פי 4 של ההסתברות לאישור הצעת חוק פרטית, מ-2.6% לכ-10%.

הגבלת כמות הצעות החוק הפרטיות תשפיע לטובה על פעילותם של חברי הכנסת, בכך שהיא תסיט את הדגש מכמות לאיכות: הגבלה כזו תאפשר להם להשקיע יותר בכל הצעת חוק, תתמרץ אותם לחתור להסכמות עם יתר חברי הכנסת, ותיתן אפשרות לכול הנוגעים בדבר להתייחס באופן רציני ומעמיק יותר להצעות השונות.

5.3 הגבלת סמכותה של ועדת השרים לענייני חקיקה והיקפה של המשמעת הקואליציונית

על מנת שממשלה תוכל למשול במסגרת משטר קואליציוני, נדרשת ללא ספק מידה סבירה של משמעת קואליציונית, לפחות מהבחינה שהחלטות ממשלה חשובות שנידונות בכנסת, ובפרט הצעות חוק ממשלתיות, יזכו לתמיכת חברי הקואליציה. בלעדי זאת הממשלה תמצא את עצמה באי-וודאות תמידית, וחולשתה תקרין על כל תחום פעילות ותהיה לרועץ על המדינה כולה.

אולם, במערכת השלטונית בישראל התפתח לאורך זמן נוהג בעייתי מאוד, הכרוך בהשלטת משמעת קואליציונית גורפת על כל הצבעה בכנסת, בד בבד עם הפקדת ההחלטה על תמיכה או התנגדות של הקואליציה לכל הצעת חוק בידה של ועדת השרים לענייני חקיקה. כלומר, קומץ שרים (המייצגים את המפלגות החברות בקואליציה) נטלו לעצמם את הסמכות הבלעדית לאישור חוקים, שהרי אם הוועדה מתנגדת לאיזושהי הצעת חוק זו לא תעבור, לאור הפעלת משמעת קואליציונית ליישום החלטות אלו. יתרה מזאת, אין כמעט דיון ממשי בכל אחת מהצעות החוק המועלות לוועדת השרים מדי יום ראשון. אין לא זמן ולא עניין לקיים דיון אמיתי עליהן, מאחר שברירת המחדל היא שהוועדה מתנגדת להצעות שמקורן באופוזיציה, ותומכת באלו שמקורן בקואליציה, אלא אם כן לאחד או יותר מהשרים יש עמדה נחרצת אחרת.

הפעלת משמעת קואליציונית אוטומטית וגורפת על פי החלטות שקיבלה ועדת השרים לענייני חקיקה מהווה פגיעה מהותית ביכולתה של הכנסת למלא את תפקידה בפן החקיקתי, ובאפשרות לקיים דיונים אמיתיים והשגת הסכמות רחבות. לנוכח חזות של משחק פרלמנטרי הוגן אבל מהות של "משחק מכור", לא נותר לחברי הכנסת אלא להפנות את מרצם לאפיקים אחרים, אשר ככלל אינם עולים בקנה אחד עם שליחותם הציבורית החשובה.

אף כי אין בידינו נתונים מוצקים שיכולים לתקף זאת, הטענה הנשמעת מפיהם של חברי כנסת ותיקים ושל מומחים ופרשנים היא שחלה הקצנה בהקשר זה, הן בהסתמכות על החלטותיה של ועדת השרים לענייני חקיקה, והן על היקף ההפעלה של משמעת קואליציונית.⁴⁰ פעולתו התקינה של כל משטר דמוקרטי דורשת שמירה על בלמים ואיזונים, הימנעות מפתרונות קצה, ופשרות בין עקרונות נוגדים. הצורך במציאת נקודת האיזון בין משילות לבין הפרדת רשויות הנה דוגמא מובהקת לכך, אלא שכאמור בישראל אנחנו רחוקים מאיזון שכזה. בהיעדר איפוק (restraint) מצידה של הממשלה, אנו מציעים להטיל מגבלות שיחזירו מידה של איזון:

- ראשית, ועדת השרים לענייני חקיקה לא תקבע עמדה ביחס להצעות חוק פרטיות אלא אם אלו נוגעות ישירות לפעולתם של משרדי הממשלה, או לנושא מהותי שמוזכר בהסכמים הקואליציוניים. בכל מקרה, הפרוטוקולים של הדיון בוועדה יתפרסמו ברבים, בפרט הנימוקים המפורטים להתנגדות הוועדה להצעת חוק.
- שנית, המשמעת הקואליציונית תופעל רק על הצעות חוק ממשלתיות, ועל הצעות הנוגעות לנושאים שעמדת הקואליציה לגביהם נקבעה מפורשות בהסכמים הקואליציוניים.

6. הערות לסיכום

שום גוף שלטוני חפץ בהגבלת כוחו, ובדרך כלל יעשה כל מה שביכולתו כדי למנוע את הצרת סמכויותיו. כך גם בכנסת: חברי הכנסת דוחים פעם אחר פעם כל יוזמה לקבוע כללים שיגבילו את מרחב הפעולה שלהם, גם אם התוצאה היא גרועה לכולם. זה מקרה קלאסי של "דילמת האסיר" – כל שחקן נוהג בצורה רציונלית בהינתן צפיותיו על האסטרטגיה של השחקנים האחרים, והתוצאה היא פתרון ("שיווי משקל") רע לכולם. במקרה של הכנסת יש פן פרדוקסלי למצב בעייתי זה: חברי הכנסת עוסקים כל העת בהטלת מגבלות על אזרחי ישראל, שכן כל חוק, בהיותו קובע מה מותר ומה אסור, מהווה במהותו הצרת חופש הפעולה של הפרט. גם חוקים שאינם לכאורה כאלה, כמו חוק התקציב, נשענים על אותו עיקרון: הקצאת תקציב המדינה למטרה מסוימת פירושה שלילתו למטרה אחרת. כיצד יתכן שמי שעיסוקו המרכזי הנו הטלת מגבלות על האחר, יסרב בו בזמן לקבל על עצמו מגבלות כלשהן, מגבלות שהוא עצמו אמור להחליט עליהם ולא גורם חיצוני שכופה את עצמו עליו?

הטענה הנדושה היא שכדי שחברי הכנסת יוכלו לעשות את מלאכתם נאמנה, אין להגבילם בשום צורה שהיא – לא על ידי הגבלת מספר הצעות החוק שהם רשאים להגיש ("מה אם אני מעלה בחכתי מספר רב של רעיונות מקוריים לחוקים שיכולים להיטיב עם אזרחי ישראל, ואילו מגבלה מלאכותית מונעת את כל הטוב הזה?"), לא על ידי קוורום ("למה שאאלץ להיות נוכח בדיונים חסרי טעם, כאשר יכולתי לנצל את זמני טוב יותר לטובת האזרחים שאני אמור לשרת?"), וכך הלאה. יש דברים בגו, אלא שכפי שקורה בהרבה הקשרים, צדקתו של הפרט ב"מיקרו" לא בהכרח מיתרגמת ל"מאקרו". כך לדוגמא, כמעט בכל מקרה ספציפי חבר הכנסת הבודד יוכל לנצל את זמנו טוב יותר בעבודה בלשכתו מאשר בנוכחות בדיון עקר במליאה, אלא שהדיונים עקרים בין היתר בדיוק בגלל זה! כללים המסדירים את פעולתו של כל ארגון נחוצים כדי לאזן בין חופש הפעולה של הפרט בתוכו, לבין הצורך להבטיח תוצאה טובה יותר

⁴⁰ ראו לדוגמא את מאמר הדעה של הנשיא ראובן (רובי) ריבלין, שכתב בעת שכהן כיו"ר הכנסת: <https://www.idi.org.il/articles/8103>

לארגון כולו. הכנסת לא שונה במאומה מבחינה זאת, והמציאות הנוכחית מוכיחה כי בהיעדר כללים בתחומים שנידונו כאן התוצאה היא בעייתית מאוד, ושחקת את אמון הציבור בה ובנבחרי.

אנו סבורים שאחת הסיבות לכישלון המתמשך בקביעת כללי משחק טובים יותר היא העובדה שעד כה נעשה כל פעם ניסיון לשינוי נקודתי, ולא מהלך מערכתי. כדי לחולל שינוי יש צורך בתמונת מצב כוללת על הכשלים, בהבנת הסיבות שמביאות לכשלים אלה, ובמכלול הצעות לשינוי שמהווים מקשה אחת. קל להתנגד לצעד יחיד, קשה יותר לשלול מכלול שלם. לצערנו התרחקנו מאוד מהאתוס של פרלמנטרים דגולים כמו מנחם בגין ז"ל או דב חנין יבדל"א, והתקרבונו מדי לדפוס התנהגות בזויים, המטילים דופי בכנסת כולה כהיכל הדמוקרטיה הישראלית. זו העת לשינוי.

Locke, John, 1689. *Two Treatises of Government*, P. Laslett (ed.), Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan, 2001. "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework", *Party Politics* 7(3): 297-322.

Rahat, Gideon, and Tamir Sheafer, 2007. "The personalization(s) of Politics: Israel 1947-2003", *Political Communications* 24(1): 65-80.

Robert, Henry M.; et al, 2011. *Robert's Rules of Order Newly Revised* (11th ed.). Philadelphia, PA: Da Capo Press.

Robinson, James A., and Daron Acemoglu, 2012. *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business, New York (2012).

Shomer, Yael, 2015. "Electoral Incentives and Individual Parliament Members' Rights", *West European Politics*, 38:5, 1106-1127

Taagepera, Rein, and Matthew S. Shugart, 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinations of Electoral Systems*, New Haven: Yale University Press.

Taylor, Andrew, 2006. "Size, Power and Electoral Systems: Exogenous Determinants of Legislative Procedural Choice", *Legislative Studies Quarterly*, 31:3, 323-45

בלאנדר, דנה, דוד נחמיאס, וערן קליין, 2002. חקיקה פרטית: מבט משווה והמלצות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013. תיקון שיטת הממשל בישראל, הוצאת עם עובד.

המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018. מדד הדמוקרטיה הישראלית, מרכז גוטמן לחקר דעת קהל ומדיניות.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2017. מספר הצעות חוק שהוגשו בכנסת ה-20 בהתפלגות לפי ח"כ יוזם ראשון.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2016. נתונים סטטיסטיים אודות הצעות חוק וחקיקה במדינות שונות.

נספח 1: רשימת חוקי-היסוד שחוקקו עד כה

1. חוק-יסוד: הכנסת

הוא חוק-היסוד הראשון שחוקקה הכנסת. החוק אושר ב-12 בפברואר 1958, בכנסת השלישית. החוק קובע שהכנסת היא בית הנבחרים של מדינת ישראל, שמקום מושבה בירושלים ושהיבחרה תמנה 120 חברים. החוק עוסק בשיטת הבחירות, בזכות לבחור ולהיבחר, בתקופת כהונת הכנסת, בעקרונות לעניין הבחירות לכנסת, בכהונת חברי הכנסת, בחסינותם ובחסינות בנייני הכנסת, בעבודת הכנסת וועדותיה ועוד. החוק אינו מגדיר את סמכויות הכנסת. את הסעיף בחוק הקובע כי הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, אפשר לשנות רק ברוב של 61 חברי הכנסת; את הסעיף בחוק, שמטרתו להבטיח שהחוק לא ישונה באמצעות תקנות לשעת חירום, אפשר לשנות רק ברוב של 80 חברי הכנסת; כמו כן החוק קובע כי הכנסת אינה רשאית להאריך את כהונתה אלא ברוב של 80 חברי הכנסת, ושוריינו בו הסעיף הקובע את מועד הבחירות.

[חוק-יסוד: הכנסת](#)

1. חוק-יסוד: מקרקעי ישראל

אושר ב-25 ביולי 1960, בכנסת הרביעית, כחוק-יסוד: מקרקעי העם. החוק אוסר להעביר את הבעלות על קרקעות המדינה, קרקעות רשות הפיתוח או קרקעות הקרן הקיימת לישראל, אם במכר ואם בדרך אחרת, למעט סוגי מקרקעין או עסקאות שנקבעו לעניין זה בחוק. אין בחוק סעיפים משוריינים.

[חוק-יסוד: מקרקעי ישראל](#)

2. חוק-יסוד: נשיא המדינה

אושר ב-16 ביוני 1964, בכנסת החמישית. בחוק מקובצות הוראות שעד אז היו פזורות בחוקים אחרים. הוא קובע שבראש המדינה עומד נשיא ומקום מושבו בירושלים, וכן שהנשיא ייבחר על-ידי הכנסת לתקופת כהונה אחת של שבע שנים. החוק גם מסדיר בפירוט את בחירתו, תפקידי, סמכויותיו ונוהלי עבודתו של נשיא המדינה. אין בחוק סעיפים משוריינים.

[חוק-יסוד: נשיא המדינה](#)

3. חוק-יסוד: הממשלה

אושר לראשונה ב-13 באוגוסט 1968, בכנסת השישית. ב-18 במרס 1992 החליפה הכנסת ה-12 חוק-יסוד זה לצורך שינוי שיטת הבחירה של ראש הממשלה לשיטת בחירה ישירה מהכנסת ה-14 ואילך. החוק בגרסתו המתוקנת אושר ב-7 במרס 2001, בכנסת ה-15, נכנס לתוקפו ביום הבחירות לכנסת ה-16, וביטל את שיטת הבחירה הישירה של ראש הממשלה. טרם אישורו, הוצאו מחוק זה הוראות שונות, ואלו הועברו לחוק רגיל חדש בשם חוק הממשלה התשס"א-2001, שהתקבל עם חוק-היסוד. חוק-היסוד הממשלה בגרסתו הנוכחית קובע כי מקום מושבה של הממשלה הוא בירושלים וכי היא מכהנת מכוח אמון הכנסת ואחראית בפניה אחריות משותפת. כמו כן החוק מגדיר את אופן הרכבת הממשלה, תפקידיה וסמכויותיה. את החוק אפשר לשנות רק בהצבעת רוב חברי הכנסת.

[חוק-יסוד: הממשלה](#)

4. חוק-יסוד: משק המדינה

אושר ב-21 ביולי 1975, בכנסת השמינית. החוק קובע כללים בנושא הטלת מיסים ואגרות, כללים לביצוע עסקאות בנכסי המדינה, כללים לקביעת חוק תקציב המדינה וחקיקה תקציבית נוספת, וכן כללים להדפסת שטרי כסף וטביעת מטבעות. אין בחוק סעיפים משוריינים.

[חוק-יסוד: משק המדינה](#)

5. חוק-יסוד: הצבא

אושר ב-31 במרס 1976, בכנסת השמינית. הבסיס החוקי של צה"ל היה, עד לקבלת חוק-היסוד, בפקודת צבא-ההגנה-לישראל, התש"ח-1948. חוק-היסוד מושתת על הפקודה הזאת, ונקבע בו שצה"ל הוא צבא המדינה וכי אין להקים כוח מזוין אחר במדינה. החוק דן בחובת השירות והגיוס וכן בהוראות הצבא ופקודותיו. הוא מוסיף הוראות בעניין כפיפות הצבא לממשלה וקובע כי שר הביטחון הוא השר הממונה על הצבא מטעם הממשלה. החוק מגדיר את נוהל מינויו של הרמטכ"ל – ראש המטה הכללי, ומוסיף הוראות אשר ועדת אגרנט, שחקרה את נסיבות פריצת מלחמת יום-הכיפורים, התריעה על היעדרן. אין בחוק סעיפים משוריינים.

[חוק-יסוד: הצבא](#)

6. חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל

אושר ב-30 ביולי 1980, בכנסת התשיעית. החוק מעגן את מעמדה של ירושלים כבירת ישראל, מבטיח את שלמותה ואת אחדותה ומרכז את ההוראות, שעד אז היו מפוזרות בחוקים שונים, בדבר מקום מושבם של הנשיא, הכנסת, הממשלה ובית-המשפט העליון. החוק עוסק במעמדם של המקומות הקדושים, מבטיח את זכויות בני כל הדתות ומצהיר על מדיניות של מתן קדימות מיוחדת לפיתוחה של ירושלים.

[חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל](#)

7. חוק-יסוד: השפיטה

אושר ב-28 בפברואר 1984, בכנסת ה-10. החוק מגדיר את סמכויות בתי-המשפט בערכאותיהם השונות וקובע עקרונות משפטיים, ובהם פומביות המשפט ואי-תלות הרשות השופטת. כמו כן, הוא קובע את הנהלים לבחירת שופטים. בחוק כלולה הוראה בדבר יציבותו ועל-פיה הוא מוגן מפני שינויים באמצעות תקנות לשעת חירום.

[חוק-יסוד: השפיטה](#)

8. חוק-יסוד: מבקר המדינה

אושר ב-15 בפברואר 1988, בכנסת ה-11. בחוק מקובצות הוראות שעד אז היו פזורות בחוקים אחרים. מוגדרים בו תפקידים, סמכויות וחובות של מבקר המדינה, המשמש גם נציב תלונות הציבור, וכן נוהלי בחירתו ואחריותו כלפי הכנסת.

[חוק-יסוד: מבקר המדינה](#)

9. חוק-יסוד: חופש העיסוק

אושר בגרסתו הראשונה ב-3 במרס 1992, בכנסת ה-12, ובגרסתו השנייה – ב-9 במרס 1994, בכנסת ה-13. החוק קובע את זכותו של כל אזרח או תושב במדינה לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד. יש בחוק פסקת הגבלה, הקובעת כי "אין פוגעים בחופש העיסוק אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו". בחוק יש הוראה שעל-פיה הוא מוגן מפני שינויים מכוח תקנות לשעת חירום, והוראה בדבר יציבותו, הקובעת כי אין לשנותו אלא בהצבעה של רוב של 61 חברי הכנסת לפחות. ואולם, יש בחוק גם פסקת התגברות, המאפשרת לכנסת לחוקק חוק רגיל הפוגע בזכות לחופש העיסוק, ברוב של 61 חברי הכנסת, "אם נאמר בו במפורש שהוא תקף על אף האמור בחוק-יסוד זה". תקופה של חוק כזה יפקע בתום ארבע שנים מיום תחילתו, אלא אם כן נקבע לכך מועד מוקדם יותר.

[חוק-יסוד: חופש העיסוק](#)

10. חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו

אושר ב-17 במרס 1992, בכנסת ה-12. החוק קובע כי זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין. מטרתו של החוק "להגן על כבוד האדם וחירותו, כדי לעגן בחוק-יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית". הוא מגן על חיי האדם, על גופו, על קניינו, על חירותו האישית, על זכותו של האדם בישראל לצאת את הארץ ולהיכנס אליה, על פרטיותו ועל צנעת הפרט. יש בחוק זה פסקת הגבלה, הקובעת כי "אין פוגעים בזכויות שלפי חוק זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו". בחוק כלולה הוראה שעל-פיה הוא מוגן מפני שינויים מכוח תקנות לשעת חירום – לבד ממקרים חריגים, בתנאים מגבילים.

[חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו](#)

11. חוק-יסוד: משאל עם

אושר ב-12 במרס 2014, בכנסת ה-19. חוק-היסוד מעגן את החובה, הקבועה בחוק רגיל, לערוך משאל עם על הסכם שלפיו המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל לא יחולו עוד על שטח ריבוני, רק לאחר שההסכם זכה לאישור של הכנסת ברוב חבריה. במקרה שבו יזכה ההסכם ברוב של 80 חברי הכנסת לפחות, לא יידרש משאל עם. חוק-היסוד משוררין ושינויו מחייב רוב של חברי הכנסת.

[חוק-יסוד: משאל עם](#)

12. חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי

אושר ב-18 ביולי 2018, בכנסת ה-20. החוק קובע כי ישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי וכן את שמה, סמלה והמנונה של המדינה. לפי החוק, ירושלים השלמה והמאוחדת היא בירת ישראל ועברית היא שפת המדינה; ישראל פתוחה לעלייה יהודית ולקיבוץ גלויות ונשמרת בה הזיקה לבני העם היהודי כולו; המדינה אחראית להבטחת שלומם של בני העם היהודי ושל אזרחיה הנתונים בצרה ובשביה בשל יהדותם או אזרחותם. החוק קובע כי ההתיישבות היהודית היא ערך לאומי, לוח השנה העברי הוא הלוח הרשמי של המדינה, לצד לוח השנה הלועזי, יום העצמאות הוא יום החג הלאומי ויום הזיכרון לחללי מערכות ישראל ויום הזיכרון לשואה ולגבורה הם ימי זיכרון רשמיים של המדינה. שבתות ומועדי ישראל הם ימי המנוחה הקבועים במדינה. למי שאינם יהודים זכות לקיים את ימי המנוחה בשבתם ובחגיהם. החוק אינו ניתן לשינוי אלא בחוק-יסוד שנתקבל ברוב של חברי הכנסת.

להלן חוק שמסווג כ"חוק-יסוד", אבל אינו כזה מבחינה מהותית, אלא מהווה שינוי ארעי של חוק יסוד לצורכי השעה (המחשה לשימוש לרעה של מושג "חוק-יסוד"):



חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018 (הוראות מיוחדות)

חברה



מוסד שמואל נאמן
למחקר מדיניות לאומית

טל. 04-8292329 | פקס. 04-8231889
קרית הטכניון, חיפה 3200003
www.neaman.org.il