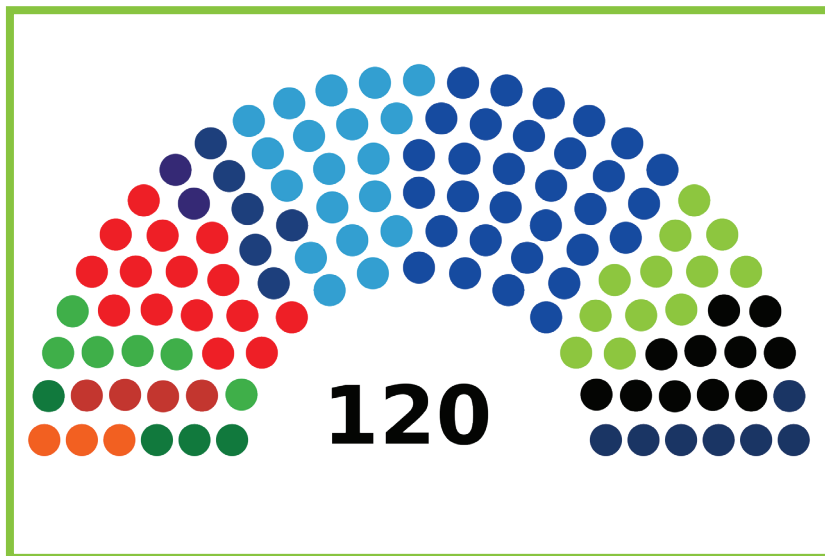




חברה

רפורמה בהליך החקיקה בכנסת: בית הקלפים או בית המחוקקים?

פרופ' מנואל טרכטנברג
אוניברסיטת תל-אביב ומוסד שמואל נאמן
ואיתמר פופליקר
חבר צוות "פרויקט 100 הימים" במוסד שמואל נאמן



חינוך

כלכלה

מדע
וטכנולוגיה

סביבה
ואנרגיה

תכנון
ארוך טווח

תעשייה
וחדשנות

תשתיות
פיזיות

בריאות

הון
אנושי

השכלה
גבוהה



רפורמה בהליך החקיקה בכנסת: בית הקלפים או בית המחוקקים?

פרופ' מנואל טרכטנברג

אוניברסיטת תל אביב ומוסד שמואל נאמן בטכניון

ואיתמר פופליקר

חבר צוות "פרויקט 100 הימים" במוסד שמואל נאמן

אוגוסט 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 המתמשכת. מסמך זה הנו ורסיה מתוקנת ומעודכנת של נייר העבודה "להחזיר עטרה ליושנה – רפורמה מקיפה בכללי המשחק של הכנסת" אשר פורסם ע"י מוסד נאמן בינואר 2020.

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.....
11.....	2.2 חתירה להסכמה רחבה או לרוב מינימלי?.....
12.....	2.3 ריבוי הצעות חוק פרטיות.....
15.....	3. כללי המשחק העומדים מאחורי כשלי הכנסת.....
15.....	3.1 הליך החקיקה: "מידה אחת" לכל חוק וחוק?.....
16.....	3.2 הצל הארוך של ועדת השרים לענייני חקיקה ושל המשמעת הקואליציונית.....
18.....	3.3 מעט חברי כנסת, ריבוי משימות.....
20.....	4. שינוי כללי המשחק: מדד "עוצמת החוק".....
20.....	4.1 קביעת "עוצמת החוק".....
21.....	4.2 עוצמת החוק הדרושה לאור חשיבותו טרם החקיקה.....
23.....	4.3 תנאי סף לשינוי או ביטול חוק לאור מדד העוצמה שלו.....
24.....	4.4 אימוץ מדד עוצמת החוק כחלק אינטגרלי של תהליך החקיקה.....
26.....	4.5 עוצמת החוק כחלק ממערכת התמריצים של חברי הכנסת.....
27.....	5. שינוי כללי משחק נוספים.....
28.....	5.1 קביעת מניין חוקי (קוורום) לדיונים.....
28.....	5.2 הגבלת מספר הצעות חוק פרטיות.....
	5.3 הגבלת סמכותה של ועדת השרים לענייני חקיקה והיקפה של המשמעת הקואליציונית.....
30.....	6. הערות לסיכום.....
33.....	ביבליוגרפיה.....
35.....	נספח 1: רשימת חוקי-היסוד שחוקקו עד כה.....

רשימת איורים

- איור 1: מידת האמון כלפי מוסדות ציבור (2019)..... 6
- איור 2: מידת האמון בכנסת לאורך זמן (באחוזים)..... 7
- איור 3: מספר מושבים בפרלמנט לעומת גודל האוכלוסייה..... 18
- איור 4: חשיבות החוק והעוצמה הדרושה לחקיקתו..... 22
- איור 5: שלבי הליך החקיקה..... 25

רשימת טבלאות

- טבלה 1: מספר הצעות חוק פרטיות לפי כנסות..... 13
- טבלה 2: מספר הצעות חוק במבט משווה..... 13
- טבלה 3: מספר חברי פרלמנט בוועדות קבועות..... 19
- טבלה 4: הדגמה של חישוב עוצמת חוק..... 24

מטרתו של נייר עבודה זה הנה להציע רפורמה בכללי המשחק של הכנסת, המכוונת לשפר את הליכי החקיקה ואת התנהלותם של חברי הכנסת בהקשר זה, וע"י כך גם להגדיל את אופן הציבור במוסד הכנסת, הנמצא כיום בשפל. כל זאת תוך קידום נורמות של דיון אמיתי וחתירה להסכמה רחבה בין חברי הכנסת, לעומת ההקצנה והשיסוע שאנו עדים להם לעתים קרובות.

אנו מתמקדים בשלושה כשלים בולטים המתגלים בהתנהלות הכנסת – היעדר דיון אמיתי, הסתפקות ברוב מינימלי בחקיקה, 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, במובן של הרוב הנדרש לאישור, ובכך מתעלם מהשונות הגדולה בטיבן ובמידת חשיבותן של הצעות חוק שונות, ומעוות את התמריצים המשפיעים על התנהלותם של חברי הכנסת. שנית, הדומיננטיות של ועדת השרים לחקיקה והשימוש הגורף במשמעת קואליציונית, אשר מפקיעים הלכה למעשה את שיקול הדעת של חברי הכנסת, ובכך לא רק שפוגעים בעיקרון הפרדת הרשויות, אלא אף מאיינים את האפשרות לקיום דיון ענייני על הצעות החוק. 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" כמרכיב בהליך החקיקה, הנגזר ממידת התמיכה בחוק בעת אישורו. מדד זה יקבע הן את תנאי הסף הדרושים לשם אישור 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,¹ 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 עבורם. לצורך זה יהיה עליו לקיים דיון רציני על מנת לנסות ולשכנע, ואף להתפשר למען השגת תמיכה רחבה. כלומר, הצבת מדד עוצמה גבוה כיעד עבור חברי הכנסת אמורה לקדם זיהוי אינטרסים בינם לבין תפקוד נאות של 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

¹ אנו נשתמש בלשון זכר אך הכוונה היא כמובן לחברות ולחברי כנסת במידה שווה.

של צעדים אלה כמקשה אחת, ספק אם ניתן יהיה להביא לשינוי משמעותי במערכת התמריצים של חברי הכנסת ובהתנהגותם בפועל.

1. מבוא²

המערכת הפוליטית בישראל סובלת זה מכבר מכשלים רבים המעיבים על תפקודה, הן בפעילותן של הרשויות השונות והן בכל הנוגע למערכת היחסים המורכבת ביניהן. קיומן של שלוש מערכות בחירות רצופות במהלך 2019-2020, והקושי העצום להקים ממשלה בעקבותיהן הן עדות חותכת לכך. אולם, מעבר לכך ניכרים גם שורה של כשלים 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: אין אנו מומחים לא למדעי המדינה ולא למשפטים על מכלול התחומים הרלוונטיים לסוגיות הנדונות כאן, ועל כן בבואנו לעסוק בהן אנו מסתמכים בעיקר על חומרים קיימים,³ על כלי ניתוח מעולם הכלכלה, וכמו כן על הניסיון האישי של אחד מאתנו כחבר כנסת.

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. באשר לכלי ניתוח, אנו סבורים שהחשיבה הכלכלית באקדמיה רלוונטית גם לעולמות הפוליטיים, בפרט בכל מה שנוגע לעיצוב 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.⁴

סממן בולט לכשלים שקיימים במערכת הפוליטית הוא חוסר האמון של האזרחים בכנסת ישראל: לפי סקר המכון הישראלי לדמוקרטיה לשנת 2019, הבוחן את מידה האמון שהציבור מביע כלפי מוסדות מרכזיים, האמון בכנסת ניצב קרוב לתחתית הסולם, ועומד רק על 30% בקרב הציבור היהודי ו-24% בקרב הציבור הערבי (איור 1). נתון זה הוא חלק ממגמה של ירידה במידת האמון בכנסת במהלך העשור האחרון, כאשר בארבע השנים האחרונות האמון

² אנו מודים לד"ר שירלי אברמי, מנהלת יחידת כת"ף לפיקוח פרלמנטרי, שכינהה כראש המרכז למחקר ומידע של הכנסת בשנים 2006-2017, ולעו"ד איל ינון, שניהן כיועץ המשפטי של הכנסת בשנים 2010-2020, על הערות מצוינות שתרמו לגיבוש מסמך זה. ברצוננו להודות גם לד"ר איתי בר-סימן טוב על הערות והפניות מועילות, בפרט לפסיקה הרלוונטית לענייננו, וכן להפניות רבות נוספות שבמסגרת הנוכחית לא יכולנו לתת להן ביטוי.

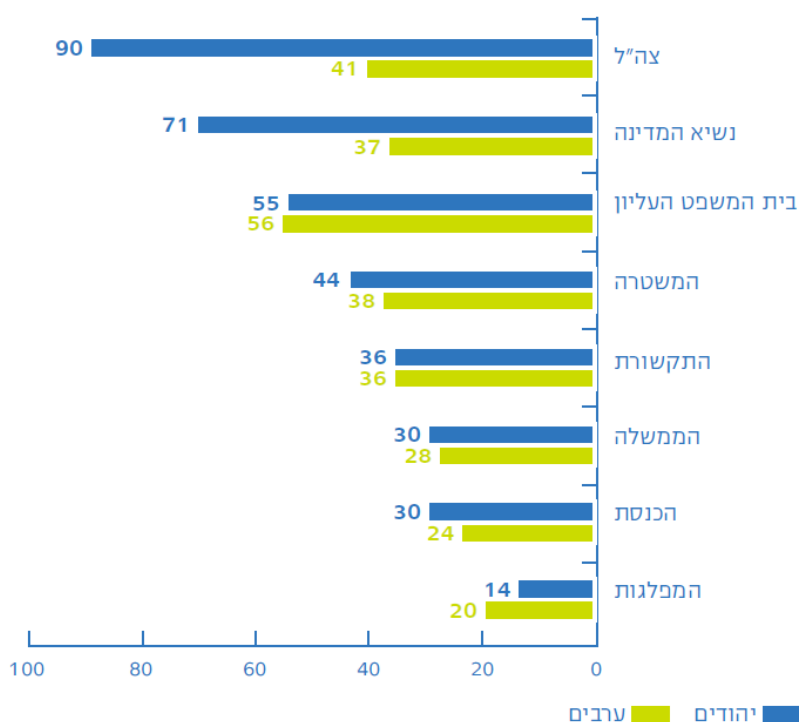
³ בפרט של המכון הישראלי לדמוקרטיה – זו הזדמנות להביע את הערכתנו למחברי חומרים אלה ולפעילות הענפה של המכון בהקשר זה.

⁴ למחקרים פורצי דרך בהקשר זה ראו למשל (Acemoglu & Robinson (2012).

נמצא בשפל: רק כ-26%-29% של הציבור נותן "אמון רב או די רב" בכנסת (איור 2).^{5,6} נתון זה הנו תמרוך אזהרה עבור מדינת ישראל כולה, שכן הוא משקף סכנה לחוסנה של הדמוקרטיה הישראלית. על כך יש להוסיף את ההתפתחויות בעת האחרונה בהקשר לטיפול במשבר הקורונה, שיש להניח כי גם הן משפיעות על מידת האמון, אם כי עדיין לא ידוע באיזו מידה. חוסר אמון עלול להוביל בין היתר למיאוס של הציבור מנבחריה ולתחושה של אדישות וניכור, המביאות את האזרח שלא להיות מעורב בתהליך הדמוקרטי, ובמקרים חמורים יותר – אף לאי-ציות ועזיבה. ראוי לציין בהקשר זה דו"ח עדכני של "Centre for the Future of Democracy" באוניברסיטת קיימברידג', המראה כי שיעור היעדר שביעות הרצון מהמוסדות הדמוקרטיים בישראל הוא קרוב ל-50%.⁷

איור 1: מידת האמון כלפי מוסדות ציבור (2019)

תרשים 2.6 / נותנים אמון רב או די רב במוסדות ובממלאי תפקידים (% יהודים וערבים)



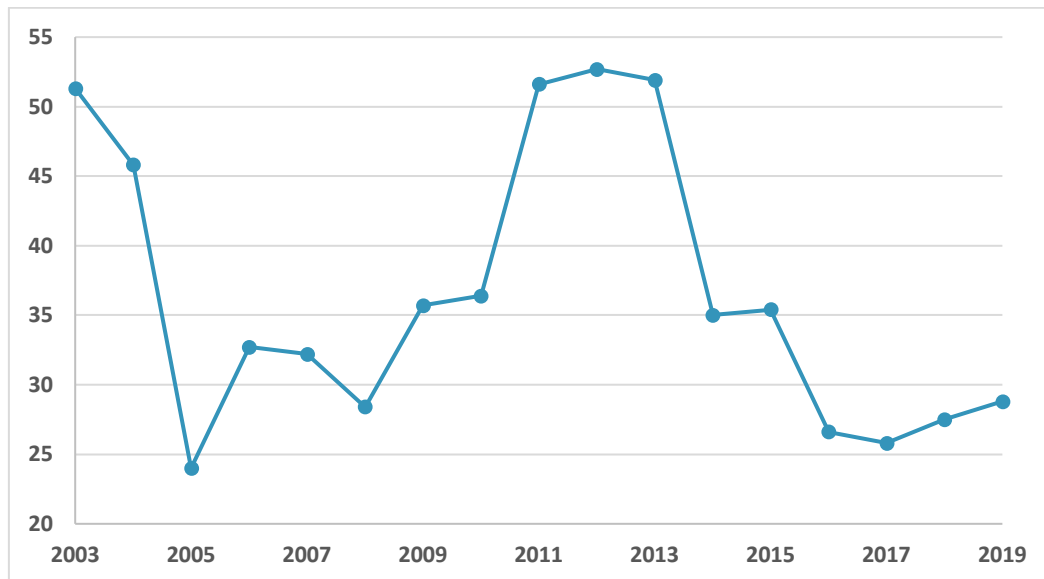
מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה (2019)

⁵ אמון הציבור בשנת 2005 היה הנמוך ביותר, ככל הנראה בשל תכנית ההתנתקות שהתבצעה באותה שנה.

⁶ 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>

⁷ ראו: <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/DemocracyReport2020.pdf>

איור 2: מידת האמון בכנסת לאורך זמן (באחוזים)



מקור: המכון הישראלי לדמוקרטיה (2019)

ישנם גורמים רבים המשפיעים על מידת האמון של הציבור בבחירתו: הרקע וההתנהלות של חברי הכנסת עצמם, רמת השחיתות במוסדות השלטון, הגינות שיטת הבחירות, אופי הסיקור התקשורתי, וכן גורמים הנוגעים למאפייני המשיבים כגון השכלה, מצב סוציו-אקונומי, וכדומה.⁸

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 בעיני הציבור, משפיעים רבות על מידת ההערכה של האזרח כלפיהם, ובהתאם, גם על מידת האמון בכנסת בכללותה.⁹ 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

⁸ להרחבה, ראו המסמך של המרכז למחקר ומידע של הכנסת: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/517aa3fc-9732-e811-80de-00155d0a0235/2_517aa3fc-9732-e811-80de-00155d0a0235_11_7863.pdf

⁹ אחת הסוגיות שעולות בהקשר זה היא אופיו של הסיקור התקשורתי של הנעשה בכנסת, ומידת השפעתו על אמון הציבור – האם התקשורת נוטה, יותר מאשר בעבר, להחציין ולהבליט בעיקר תופעות שליליות? האם ובאיזה אופן נבדל הסיקור של הכנסת מהסיקור של מוסדות ציבוריים אחרים? אין ביכולתנו להשיב על שאלות אלו, אך גם אם הסיקור התקשורתי מקצין את השלילי ובכך תורם להפחית את האמון בכנסת, אין ספק כי יש חשיבות מכרעת להתנהגותם של חברי הכנסת עצמם באשר למידת האמון שהציבור רוכש כלפיהם וכלפי הכנסת כולה, והדבר דורש התייחסות ותיקון.

הצעות חוק מוקצנות ושנויות במחלוקת, אשר חלקן הגדול מורד בסופו של דבר מסדר היום אך משאיר 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 תקשורתית. 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 ראוה 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 שבחר בזה. העיסוק הפוליטי מעמיד רבים בפני דילמות לא פשוטות: האם לשחק לפי כללי המשחק העכורים רק כדי להיחשף תקשורתית, או לדבוק בענייניות אך להישאר בצללים? לא מן הנמנע שהרתיעה מחד, והמשיכה לפוליטיקה של אלה שמלכתחילה נוטים למחוזות מפוקפקים אלה, 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 זאת? ראשית, יש לנסות ולזהות את שורשי הכשלים: דעה רווחת בציבור היא שההתנהגויות הלא ראויות של חברי כנסת הן 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.

בכל מסגרת ארגונית מתקיימים כללי משחק מסוימים – המדדים להצלחה, הגדרת התפקידים, המגבלות, התגמולים, ומערכת התמריצים אשר מעצבים את התנהגות השחקנים בה. כך גם לגבי מוסדות השלטון, הקובעים מחד מגבלות פורמליים התוחמים את המותר ואת האסור בהם, ומאידך מציבים כללי משחק גלויים וסמויים, המשפיעים עמוקות על התנהגות השחקנים בהם, לעתים בצורה לא מודעת. לאור זאת, קשה להניח שהישועה למסגרת מוסדית מרכזית כמו הכנסת תבוא משינוי נקודתי בזהות חבריה, שכן הדעת נותנת שבמוקדם או במאוחר השחקנים החדשים יאמצו את אותם דפוסי ההתנהגות המשקפים את התמריצים השוררים במקום.¹⁰ מכאן החשיבות של בדיקת כללי המשחק השוררים במסגרת, הבנת הקשר בינם לבין התמריצים הגלויים והסמויים, ואם יש צורך – עיצוב מחדש של כללים כך שישרתו 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.

¹⁰ 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 השוררים בה.

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 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 הצעות נוספות לשינוי בכללי המשחק אשר הועלו כבר בעבר, וחוזרות ומועלות מעת לעת: החלת קוורום בדיונים, הגבלת המשמעת הקואליציונית, והגבלת הצעות החוק הפרטיות. פרק 6 מסכם, תוך הדגשת החשיבות של יישום כלל השינויים המוצעים כמקשה אחת.

2. כשלי הכנסת

כפי שצוין דלעיל, הכנסת נמצאת בתחתית מוסדות השלטון על פי מידת אמון הציבור בהם (מעל למפלגות, אך אלו הינן כמובן מרכיב מרכזי בכנסת), 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 למטרות תיאוריות 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.¹¹ "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 שבמתמטיקה "התכנסות"

¹¹ טענה דומה ניתן למצוא הן בספרות המחקרית והן בפסיקה. ראו למשל עמ' 675 בבר-סימן טוב (2016) שטוען כי יש לעצב את דיני החקיקה לפי עקרון ההתדיינות, וכן את בג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (פורסם באר"ש, 6.8.2017) על חשיבותו של הדיון הפרלמנטרי. בהקשר זה ראוי גם לציין את דבריו של השופט חשין בבג"ץ 03/4885 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004): "העם בחר בנבחריו כדי שידונו לעומקן בהצעות חוק המונחות לפניהם, כדי שיהררו בתוכנן, כדי שישוחחו ביניהם, כדי שיחליפו דעות, כדי שיתווכחו, ועל דרך זו יפקחו כראוי על התנהלותה של הממשלה. אשר על כן קרוי בית הנבחרים פרלמנט, והוא מלשון PARLER, לדבר." [אנו מודים לד"ר איתי בר סימן טוב על הפניות אלו, כמו גם על נוספות שנציין בהמשך].

(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 לרבות מהתחלואות מהן סובלת הכנסת, ובפרט גורע 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 הטיעונים והעובדות שיציג הצד השני. אנו עדים להיעדר דיון אמיתי במיוחד 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 טיעונים ואולי אף להוכיח את צדקתו של טיעון. חילופי דברים מובנים מתרחשים רק בשעת שאלות לשרים (ללא ספק הליך מבורך¹²), או כאשר ניתנת לשר או לראש האופוזיציה זכות תשובה;^{13, 14} 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 זוכות להד תקשורת מוגבר, בתקווה שהדבר יביא לחיזוק מעמדם בקרב ציבור בוחריהם.

אין ספק כי אופיו של הפורום שבו מתכנסים חברי הכנסת משליך גם הוא על היכולת לקיים דיון אמיתי:¹⁵ קשה יותר לקיים דיון ענייני במליאת הכנסת מאשר בוועדות הכנסת, הן בשל צורתה

¹² שעת השאלות לשרים אושרה כהוראת שעה בכנסת ה-20, ויש מקום לעגן אותה באופן קבוע. כמו כן, באופן דומה יש מקום לעגן שעת שאלות לשרים גם בוועדות הכנסת.

¹³ כעקרון קיימת זכות תגובה גם כאשר השם של ח"כ מוזכר באופן מפורש על ידי אחד הדוברים.

¹⁴ גורם נוסף הפוגע באפשרות לדיון אמיתי הנו קביעת סדר הדוברים מראש, מה שמסכל החלפת דברים קוהרנטית בין דוברים עוקבים.

¹⁵ יש לציין כי בעקבות מגפת הקורונה, מרבית דיוני הוועדות מתקיימים באופן מקוון, ודיוני המליאה מחולקים בין אולם המליאה לבין היציעים – כל אלו משפיעים על אופי הדיון באופנים שטרם נבדקו.

וגודלה הפיזי, והן בשל העובדה שהיא חשופה הרבה יותר לציבור הרחב (לרבות המבקרים הצופים בה מהגלריה בזמן אמת). ועדות הכנסת, לעומת זאת, מאפשרות דיונים יותר עניינים, הן בשל העובדה שהאולמות קטנים יותר ויושבים בהם מסביב לשולחן אחד, והן כיוון שמשותפים בדיונים מומחים בתחומים הרלוונטיים, משפטנים, ונציגים 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 ועדות יחסית למספר מועט של חברי כנסת,¹⁶ מה שמגביל את יכולת ההתמחות שלהם בנושאים המקצועיים הנדונים בוועדות, ועל כן דוחף אותם לפשטנות צעקנית.¹⁷ אחת המטרות המרכזיות של הרפורמה המוצעת כאן הנה לעודד דיון ענייני בפורומים השונים בכנסת, ובכך להפחית ממידת החומרה של הכשלים בהקשר זה.

2.2 חתירה להסכמה רחבה או לרוב מינימלי?

הדמוקרטיה כהשקפה פוליטית מכוונת 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 הטבועה 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 חברי או נציגי 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 הכרחי במשטר דמוקרטי, גם אם רק כפשרה, כ-"רע במיעוט", ולא כאידיאל לשאוף אליו.¹⁸ הכרעת הרוב פירושה שחלק מהציבור נאלץ בחלק מהזמן לקבל ולציית לחוקים ולכללים שלא הסכים להם, מתוך הכרה שבמקרים אחרים המצב יתהפך, ושכלל מקרה אין בנמצא אלטרנטיבה טובה יותר. זאת בתנאי שהמסכימים והלא מסכימים לא יהיו תמיד אותם אזרחים, ושהכרעת הרוב לא תהפוך לעריצות הרוב. מכאן החשיבות הגדולה של חילופי שלטון מעת לעת, ושל הגנה על זכויות יסוד הן של פרטים והן של קבוצות.

אך קבלת הכרעת הרוב כפשרה בלתי נמנעת, אין פירושה ויתור 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

¹⁶ הרבה פחות מ-120, שכן בפועל רק ח"כים שלא נושאים בתפקידים ממשלתיים (שרים וסגני שרים) חברים בוועדות.

¹⁷ להרחבה בעניין זה ראו פרק 3.3.

¹⁸ ראו למשל 331-332, Locke (1689).

שנבחרו הציבור יחתרו לקדם הסכמות רחבות יותר, כך הם ישקפו באופן נאמן יותר את רצונם של כלל 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 הרוב המינימלי הדרוש עומדות בסתירה למהותה 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 ענייניים. בהצבת החתירה להסכמה רחבה כעיקרון מנחה אין כוונתנו לטשטש את הפערים האידיאולוגיים, או לחתור למציאות פוליטית נטולת אופוזיציה, אלא שאיפתנו היא לאזן את הקיטוב וההקצנה שנפוצים כיום. שכן המשקל שמייחסים לאותם פערים אידיאולוגיים הנו במידה רבה עניין של החלטה – אפשר להעצים ולהבליט אותם, 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, כפי שניתן לראות בטבלה 1¹⁹ כך, במהלך הכנסת ה-20 אשר כיהנה בשנים 2015-19 הועלה מספר שיא של 5,997 הצעות חוק פרטיות,²⁰ הרבה יותר מאשר בכנסות קודמות, כאשר רק 4.1% מהם אושרו בסופו של דבר. בהשוואה בינלאומית, טבלה 2 מראה כי הממוצע השנתי של הצעות החוק הפרטיות בישראל גבוה מאוד ושני רק לאיטליה (1,255 בישראל לעומת ממוצע של 295 ביתר המדינות); יתרה מזאת, ממוצע מספר הצעות החוק לחבר כנסת לשנה בישראל הוא הגבוה ביותר, במרחק עצום מכל היתר: 10.5 לעומת פחות מ-1 בכל יתר המדינות, קרי יותר מפי 10!

¹⁹ בספרות מציינים מספר גורמים לגידול מספרן של 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 הח"כים להשפיע דרך ועדות הכנסת, וכדומה. להרחבה ראו למשל: בלאנדר, נחמיאס וקליין (2002), (Rahat and Sheaffer (2007), Rahat and Hazan (2001).

²⁰ בנוסף הוגשו 393 הצעות חוק ממשלתיות במהלך הכנסת ה-20, מהן חוקקו 359 חוקים. להרחבה באשר למגמות החקיקה בכנסת ישראל ראו: הלשכה המשפטית של הכנסת (2019).

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
1,299	1999-2019	15-20
מקור: כנסות 9-16 – המכון הישראלי לדמוקרטיה (2013); כנסות 17-20 – הלשכה המשפטית של הכנסת (2019).		

טבלה 2: מספר הצעות חוק במבט משווה ²¹			
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 (2016)			

מתוך סך הצעות החוק המוגשות רק חלקן מגיעות למליאה לדיון ראשוני ולהצבעה טרומית, שכן ועדת הכנסת קובעת מכסה של כמה הצעות כל סיעה יכולה להעלות. כך, בכנסת ה-20 רק כ-23% מתוך קרוב ל-6,000 הצעות חוק פרטיות שהוגשו הגיעו בסופו של יום לדיון

²¹ 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.

ולהצבעה טרומית במליאת הכנסת, קרי כ-1,300 הצעות. מתוך אלה, רק 246 חוקים בסופו של דבר אושרו.²² אולם, ברור כי גם 1,300 הצעות חוק הנו מספר עצום, אשר פוגע ביכולתם של חברי הכנסת לבצע את עבודתם כראוי: בהינתן הזמן והמשאבים המוגבלים העומדים לרשותם, אין להם אפשרות לעקוב אחר כמות כה גדולה של הצעות, לבחון אותן לעומק, ועל פי זה לקבוע את עמדתם ולקיים דיון ענייני עליהן. יתרה מזאת, הכמות הגולמית של הצעות חוק (אותן 6,000), בין אם יועלו לקריאה טרומית ובין אם לאו, יוצרת לחץ מערכתית על הכנסת כולה, הן מצד חברי הכנסת שעמלים על הכנתן, והן על נשיאות הכנסת והמחלקה המשפטית הנדרשים לבחון אותן בחינה ראשונית.

ריבוי הצעות החוק הפרטיות גורר בהכרח ירידה באיכותן: חלקן הגדול נוגעות לסוגיות בעלות חשיבות פחותה, ולעתים הן בגדר "הצהרת חוק" או התרסה ולא ממש הצעות ראיות או בשלות לחקיקה. לא מפתיע שבכנסת ה-20 אושרו כאמור רק 4.1% מתוך ההצעות שהוגשו, נתון שמשקף היטב את הפיחות בערכן של ההצעות. יתרה מזאת, אין אפשרות מעשית לחוקק מאות חוקים חדשים שנה אחר שנה,²³ וקרוב לוודאי שהמדינה ואזרחיה לא יכולים לעכל, להתמודד ולאכוף זרם כה גדול של חוקים.

התופעה הנ"ל מזכירה את "Gresham's Law" בהקשר הכלכלי, הקובע שכסף "רע" דוחק כסף "טוב": בעבר, כאשר היו נכנסים למחזור מטבעות ממתכת ירודה אך בעלי ערך נקוב זהה למטבעות הקיימים ממתכת "אצילה", אזי המטבעות הטובים היו נעלמים בהדרגה מהשוק, והמטבעות ממתכת זולה היו משתלטים 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. זו מערכת תמריצים מעוותת: חברי הכנסת מבינים מחד שהסיכוי שהצעות החוק שלהם יצלחו את מסלול החקיקה הוא נמוך ביותר ואינו תלוי בהכרח 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, 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.

²² ראו: הלשכה המשפטית של הכנסת (2019).

²³ לשם המחשה, אם היו עוברים רבע מכלל הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בכנסת ה-20 (כלומר כ-1,500 חוקים), כי אז היה מדובר על כ-375 חוקים חדשים מדי שנה (לעומת כ-40 כיום), בנוסף לכ-90 חוקים לשנה פרי יוזמה של הממשלה ושל ועדות הכנסת. כלומר, יותר מ-400 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 משים 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 בהתנהלות 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.²⁴ במשטרים דמוקרטיים רבים בעולם קיימת איזושהי הבחנה בהליך 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 הוא 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.^{25,26}

מעמדם של "החוקים הרגילים" נמוך כמובן ממעמדם של חוקי-היסוד, שכן הם כפופים לעקרונות חוקתיים: אם חוק רגיל לא מתיישב עם חוקי-היסוד, לרשות השופטת יש את הסמכות להפעיל עליהם ביקורת שיפוטית, ואף לבטלם.²⁷ אלא שכפופות זאת הייתה צריכה לבוא לידי ביטוי גם באופן חקיקתם – לא סביר שהרוב הנדרש כדי לחוקק חוק רגיל יהיה זהה לרוב הדרוש כדי לחוקק חוקי-יסוד. כאמור, לא כך הדבר בישראל, שכן הליך החקיקה הראשונית זהה לגבי שני סוגי החוקים.

כך לדוגמה, חוקי-יסוד: כבוד האדם וחירותו נחקק ברוב של 32 תומכים לעומת 21 מתנגדים, וחוקי-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

²⁴ קיימים מספר חריגים לעניין זה. כך, על מנת לחוקק חוקי-יסוד אמנם לא נדרש רוב מיוחד, אך המחוקק יכול לכלול בו סעיף שריון המחייב רוב מיוחד על מנת לשנותו בהמשך. דוגמא נוספת היא העברת חוק לפיזור הכנסת הדרוש רוב של 61 ח"כים לפחות.

²⁵ 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).

²⁶ על השימוש לרעה שנעשה בכותרת "חוקי-יסוד", ראו: בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (פורסם באר"ש, 6.9.2017)

²⁷ יש מחלוקת על היקף הסמכות השיפוטית, כפי שבאה לידי ביטוי בניסיונות לחוקק "חוק התגברות".

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 קשה שלא לתמוה על העובדה שהתקבל בפער כה קטן.

האמור מתייחס לחקיקה הראשונית של חוקי-יסוד, אבל במסגרתם ניתן לכלול סעיף שריון, הקובע כי יידרש רוב מיוחד על מנת לשנות או לבטלו.²⁸ אולם, אף לגבי השריון של חוק-יסוד (או דרישה לרוב מיוחד באשר לחוקים רגילים) 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.²⁹

ברור, אם כן, שאין הלימה כיום בין הליך החקיקה לבין טיבם של החוקים הנחקקים, אף לא באשר לדיכוטומיה הבסיסית שבין חוקים רגילים לבין חוקי יסוד.³⁰ 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 הטרומית, ואם הוועדה לא מתנגדת, יש סיכוי שהצעת החוק תצלח את הקריאות השונות והדיונים בוועדות. עוצמתה של הוועדה נובעת 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,³¹

²⁸ 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.

²⁹ דוגמא נוספת: סעיף 9 לחוק יסוד: הכנסת קובע כי לצורך הארכת כהונתה של הכנסת נדרש להעביר חוק ברוב של 80 חברי כנסת.

³⁰ היעדר ההלימה בא לידי ביטוי לא רק ברוב הנדרש אלא גם במיעוט של דרישות הליכיות הנוגעות לקצב הליך החקיקה. כיום, ניתן לנקוט הליכי חקיקה מזורזים כמעט ללא הגבלה, אפילו אם מדובר בשינוי חקיקת יסוד. להרחבה ראו בר-סימן טוב (2016), עמ' 695-696.

³¹ ראו "תמיד אזרחות", מט"ח, <https://citizenship.cet.ac.il/ShowItem.aspx?ItemID=8ae590bb-71f3-4204-8dd0-7a12d440c899&lang=HEB>

"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 בבסיסו 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."³²

בכך המשחק הפרלמנטרי בישראל מתרוקן מתוכן: הממשלה מפקיעה מהכנסת במידה רבה 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 לפעולתם 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 בסיסו ביקש את אמון הבוחר.³³

עיון בהיסטוריה של הצעות החוק הפרטיות מגלה כי, באופן פרדוקסלי, כוחה של ועדת השרים לחקיקה התחזק בעקבות שינוי בתקנון הממשלה ב-1994, אשר הביא דווקא לשיפור ביכולתם של חברי הכנסת לקדם יוזמות חקיקה. בעוד שבעשור שקדם לשינוי זה לא היה ניתן אפילו להגיש הצעות חוק ללא אישור של הנהלת הקואליציה, החל מ-1994 חברי הכנסת יכולים להגיש הצעות ללא צורך באישור מגורם כלשהו. אלא שמאז כל הצעות החוק, פרטיות וממשלתיות כאחד, מגיעות לדיון בוועדת השרים, וכמו כן מאותו שלב כוחה של הוועדה הלך והתחזק כתוצאה משורה של צעדים שנועדו לבצר את שליטתה. כך למשל, בשנת 2013 נקבע בהסכמים הקואליציוניים כי הנהלת הקואליציה תודיע לחבר הכנסת ולסיעתו במידה שהממשלה מתנגדת להצעת החוק, ואלו ימנעו מלקדם אותה. לפיכך, יחד עם חיזוק יכולתם של חברי כנסת ליזום חקיקה, התעצמה מאוד כוחה של הממשלה להכריע בגורלן של יוזמות אלו.³⁴

חמור לא פחות, הפקדת ההכרעה על החקיקה בידי ועדת השרים לענייני חקיקה, והפעלת משמעת קואליציונית גורפת, פוגעות בתמריצים של חברי הכנסת להשקיע בדיון ענייני על הצעות החוק, קרי, בלימוד הנושאים הנידונים, בהכנת טיעונים ובהצגתם בצורה המיטבית.

³² 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 פניו אלו של יריביהם מהאופוזיציה." כלומר, השייך המפלגתי של חבר הכנסת, ולא דווקא תוכן ההצעה עצמה, הוא מה שמכריע את גורלן של הצעות החוק.

³³ ראו בהקשר זה את המקרה של חברת הכנסת שרן השכל אשר החליטה לא לתמוך ב"חוק המרכולים": <https://www.idi.org.il/articles/20543>

³⁴ להרחבה על ההיסטוריה של ועדת השרים לחקיקה ראו: ברינגר (2020).

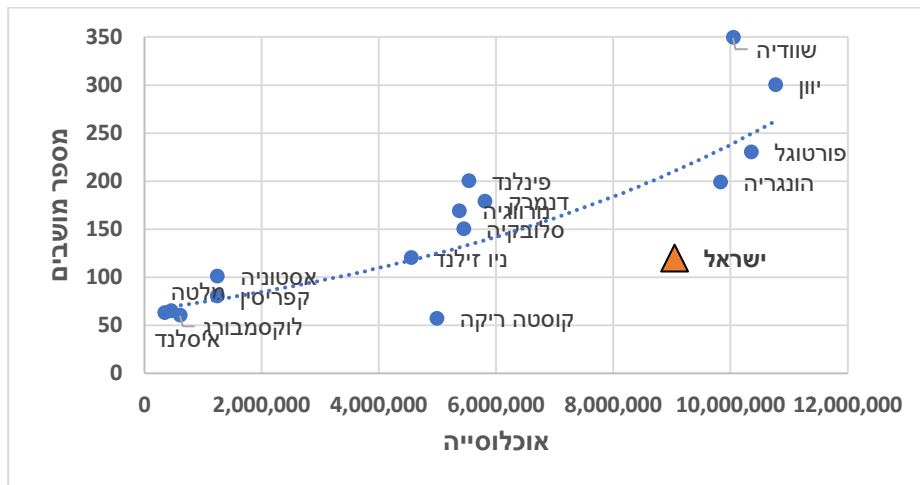
זאת מכיוון שככל שמרחב השכנוע העומד בפני המתדיין פתוח ורחב יותר, כך התמריץ להשקיע בהיבטים הענייניים של הדיון חזק יותר. אולם, אם גורלו של הדיון נחרץ מראש, למה שחבר כנסת יתאמץ לשכנע בהתבסס על ידע מעמיק, נתונים, הקבלות היסטוריות, וכדומה? הרי אין תכלית לדיון אם התוצאה ידועה מראש, בהיותה נקבעת מבעוד מועד על 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, גימיקים, פרובוקציות, וכיוצא 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 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 עוסקים בעבודת החקיקה והוועדות) נמוך משמעותית מ-120, ועלול להיות אף נמוך מ-80³⁵ מבט משווה מאשש כי מספר חברי הכנסת ביחס לאוכלוסייה נמוך בישראל בהשוואה לדמוקרטיה נבחרות (איור 3).

איור 3: מספר מושבים בפרלמנט לעומת גודל האוכלוסייה³⁶



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

³⁵ כתלות בגודל הממשלה ובהפעלת "החוק הנורווגי" – כך לדוגמה הממשלה ה-34 (שכינה בין השנים 2019-2015) מנתה 39 בעלי תפקידים (ראש ממשלה, שרים וסגני שרים); הממשלה ה-35 מונה מספר שיא של שרים, אשר חלקם יוחלפו ע"פ חוק נורווגי חדש.

³⁶ 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 (2013).

ביטוי מובהק לעומס המוטל על חברי הכנסת בשל מספרם המצומצם הוא בעבודת 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 בממוצע (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: המכון הישראלי לדמוקרטיה (2013)		

הפחתת העומס המוטל על חברי הכנסת בהקשר להשתתפות בוועדות עשויה גם להניב תועלות נוספות: דיוני הוועדות, ובפרט בכל מה שנוגע להצעות חוק ממשלתיות, דורשים מחברי הכנסת השקעה רבה בלמידה והכנה לקראת הדיונים, ולאחר מכן גם בהשתתפות, לעתים גם לאורך שעות ארוכות, בדיונים עצמם. עם זאת, כיום חבר כנסת לא מקבל מספיק קרדיט ציבורי או אלקטורלי על העבודה החשובה, לעתים הסיזיפית, שנדרשת ממנו בפעילות הוועדות, והדבר משליך על הנכונות להשקיע את הזמן והמאמץ הכרוכים בכך. צמצום מספר הוועדות שבהן משתתפים חברי הכנסת יאפשר תהליך התמקצעות של חבר כנסת בנושא מסוים, ועל ידי כך הוא יוכל לשמש כאוטוריטה הן ביחס לסיעה שהוא חבר בה, והן מבחינה תקשורתית, מה שיאפשר לו חשיפה מוגברת לציבור. כלומר, לחבר הכנסת יתאפשר להתמקצע ויהיה לו את התמריץ לעשות כן, מאחר שלכך יהיו השלכות חיוביות מבחינת מעמדו הציבורי.

אנו נציע להלן שורה של שינויים בכללי המשחק ה"ל", אשר עשויים להפחית במידה ניכרת את הכשלים שמנינו, ועל ידי כך לשפר את ההתנהלות של חברי הכנסת, ואולי גם לחזק את אמון הציבור בנבחריו 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 והיעדר חתירה להסכמה רחבה, 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 החוק**, המשתמעת מתוכנה ומהשלכותיה הצפויות: ככל שחוק מתייחס לסוגיות היסוד של המדינה והחברה, ככל שמידת השפעתו הצפויה על האזרח גדולה יותר, וככל שהוא נוגע למספר רב יותר של אזרחים, כך ברור כי חשיבותו גדולה יותר. כך לדוגמא, הדעת נותנת כי חוק המסדיר את תנאי הפנסיה של כל אזרח חשוב הרבה יותר מ-"חוק הפקסים", הפוטר אותנו מהצורך המיושן להתקשר באמצעות פקס עם מוסדות ממשלתיים.
- 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 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. כלומר, כיום מה שקובע הוא שמספר התומכים יהיה גדול ממספר המתנגדים, ללא תלות במספר התומכים או בפער ביניהם למתנגדים. אולם, יש בכך התעלמות מנתון חשוב נוסף, קרי, מידת ההסכמה על החוק כפי שבאה לידי ביטוי בנתוני ההצבעה, אשר אמורה לשקף את התפלגות הדעות על החוק בקרב חברי הכנסת כולם, ועל כן גם בקרב הציבור הרחב. על כן, הצעתנו היא

ש-"עוצמתו" של החוק תיגזר ממספר התומכים לעומת מספר המתנגדים בעת אישורו, ושמדד זה יבוא לידי ביטוי הן בתנאי הסף הנדרשים לאישורו של החוק בהינתן החשיבות המיוחסת לו, והן בתנאי הסף לשינויו או ביטולו בעתיד:

עוצמת החוק: [מס' תומכים + (מס' תומכים – מס' מתנגדים)] / ³⁷2

כאשר "תומכים": מספר המצביעים בעד החוק בעת אישורו, "מתנגדים": מספר המצביעים נגד.³⁸ כלומר, העוצמה מחושבת כממוצע פשוט בין מספר התומכים בחוק, לבין ההפרש בין מספר התומכים למתנגדים. 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 אותו חישוב היא כדלקמן:

עוצמת החוק: מס' תומכים – ½ מס' מתנגדים

כלומר, הנוסחה מעניקה משקל כפול לתומכים לעומת המתנגדים. אם לעומת זאת היה ניתן משקל זהה לשניהם, כי אז חוק שעבר לדוגמה ברוב של 61 – 59 היה שקול לחוק שעבר ברוב של 12 – 10, ועל כן המדד לא היה משקף את רוחב ההסכמה עליו.

4.2 עוצמת החוק הדרושה לאור חשיבותו טרם החקיקה

מושג 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.³⁹ לצורך קביעת "החשיבות" של הצעת חוק נרצה להסתמך על הקריטריונים הבאים:^{40,41}

³⁷ ניתן לנסח וריאציות שונות לנוסחה זו על ידי מתן משקל שונה לכל אחד מהגורמים בנוסחה (מספר התומכים ומידת ההסכמה), על מנת להתמודד באופן המיטבי עם אי-ודאות באשר לשינויים אקסוגניים בדפוס ההצבעה. להרחבה בעניין זה ראו: <https://info-gap.technion.ac.il>. הבחירה שלנו להימנע ממתן משקולות שונות נבעה מהצורך בנוסחה פשוטה ככל הניתן, על אף שהדבר עלול להוביל לתוצאה שהיא לא הרובסטית ביותר האפשרית.

³⁸ 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.

³⁹ לרעיון על פיו השלכותיו הצפויות של חוק קובעות את מידת ההסכמה הנדרשת לצורך חקיקתו יש תקדים מסוים: חוק יסוד: משק המדינה, ס' 3ג, קובע כי הצעת חוק פרטית או מטעם ועדה, שבביצועה כרוכה עלות תקציבית של כ-6 מיליון שקלים או יותר בשנת תקציב כלשהי, לא תתקבל בכנסת אלא בקולותיהם של 50 חברי הכנסת לפחות. מכאן שבקריטריונים להלן אנו לא כוללים את העלות התקציבית הצפויה של החוק, שכן קריטריון זה כבר מעוגן בחוק יסוד: משק המדינה.

⁴⁰ קריטריונים דומים נידונים בפסיקה בכל הנוגע להבחנה בין הסדרים ראשוניים הנקבעים על ידי הכנסת לבין הסדרים משניים הנקבעים על ידי הממשלה. ראו למשל את דבריו של השופט חשין בעמוד 68 בבג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 27.2.2006): "התשובה לשאלה אם פעילות פלונית של הממשלה מהווה הסדר ראשוני, אם לא, תימצא לנו – אפוא – בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה, בשים לב לטיבו ולמהותו של העניין, ותוך שניעזר, כמובן, בשכל הישר והטוב ובהיגיון. כך, בין השאר, נבחן את מידת השפעתו של ההסדר על הציבור בישראל, וברי כי אין דין פעולה שנועדה לתכלית מצומצמת ונקודתית – וקרובה היא על פי טיבה לסמכויות ביצוע – כדן פעולה שיש בה כדי להשפיע על מיגזר שלם – אפשר על החברה כולה – ומקרבת היא עצמה כך להסדר ראשוני על-פי הגדרתו".

⁴¹ בהקבלה לעולם הסטטיסטיקה, Kenett, Coleman & Stewardson (2003) מציעים כלי סטטיסטי להערכת "אימפקט" מבוסס קריטריונים החופפים במידה מסוימת את אלה המוצגים כאן. כך למשל, הם מציינים קריטריון לקביעת הערך של פתרון בעיה מסוימת (value of the problem to be solved), אשר ניתן לחשוב עליו כשקלול של מידת והיקף ההשפעה של חוק על תחומי חיים שונים, וכן של מספר האזרחים שיושפעו ממנו. קריטריון נוסף שהם מציינים נוגע לפרק הזמן שבו הפתרון

- המידה בה החוק נוגע לעקרונות היסוד של המדינה או 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 רלוונטי⁴²

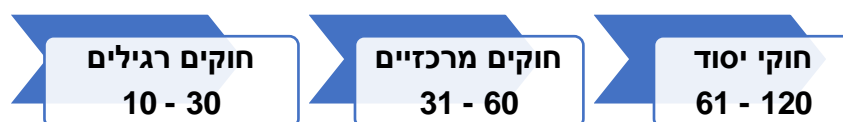
כל הצעת חוק (כולל הצעות חוק ממשלתיות) תשוּיך לאחת משלוש הקטגוריות הבאות על פי מידת חשיבותה, אשר תיקבע על בסיס בחינת הקריטריונים הנ"ל:

- הקטגוריה העליונה: חוקי-יסוד
- 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 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.

אנו מודעים היטב לכך כי הקריטריונים הנ"ל אינם חדים או מדויקים דיים, ועל כן אינם יכולים לספק תשובות חד משמעיות. הכוונה היא שקריטריונים אלו יהוו אמות מידה כלליות שיסייעו לחברי הוועדה להפעיל שיקול דעת על הצעות החוק שיגיעו לוועדה, ויעשו זאת באופן ענייני, כפי שמצופה מהם מכוח תפקידם.⁴³ 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. איור 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

⁴² מיושם בהצלחה (time the solution stays implemented), שחופף במידת מה את הקריטריון שאנו מציעים באשר לאורך הזמן אשר במהלכו החוק צפוי להיות רלוונטי.

⁴³ 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 שמונתים בטכנולוגיה אשר משתנה בקצב מהיר.

⁴³ יש להניח כי השיוך לקטגוריות אלו לא יהיה חף משיקולים פוליטיים, שכן הוא טומן בחובו גם היבטים נורמטיביים. אולם, נראה כי זהו הרע במיעוטו אל מול כל אלטרנטיבה אחרת (לרבות הפקדת ההחלטה בידי גוף מקצועי גרידא).

של 2 מול 1): לאישורו של חוק רגיל תידרש עוצמה של לפחות 10⁴⁴ או 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 שלו מצדיקה שיוך גבוה יותר מאשר "חוק רגיל", 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 31⁴⁵ עוצמה זו מבטיחה כי במידה ומציע החוק השיג תמיכה של 61 חברי כנסת, החוק יאושר ללא תלות במספר המתנגדים.⁴⁶ 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 61⁴⁷ 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.⁴⁸

בהינתן שבכנסת מכהנים 120 חברים, עוצמת החוק תנוע בין 10 ל-120: עוצמת חוק העובר בתמיכה מינימלית 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.

4.3 תנאי סף לשינוי או ביטול חוק לאור מדד העוצמה שלו

העיקרון המנחה הנו שהצעת חוק לשינוי או לביטול חוק קיים בעל עוצמה כלשהי ברמה של 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

⁴⁴ למשל, 10 תומכים ללא מתנגדים, או 15 תומכים מול 10 מתנגדים.

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

⁴⁶ גם במצב שבו היחס בין מספר התומכים למתנגדים הוא 61-59, עוצמת החוק תהיה מעל 31: $31.5 = [61 + (61 - 59)] / 2$.

⁴⁷ לדוגמא, 70 תומכים לעומת 10 מתנגדים: $65 = [70 + (70 - 10)] / 2$.

⁴⁸ גם במצב שבו היחס בין מספר התומכים למתנגדים הוא 81-39, עוצמת החוק תהיה מעל 61: $61.5 = [81 + (81 - 39)] / 2$.

שהעוצמה המחושבת שלו היא מעל ל-60, הוא לא יוכל להיחשב כחוק-יסוד, ועל כן העוצמה שלו בפועל תהיה 60 בלבד. אנו מציעים מגבלה זו לאור הצורך לייצר איזון בין התכלית שבקידום הסכמות רחבות מבוססות דיון אמתי, לבין הצורך להימנע מהטיה חזקה מדי לטובת הסטטוס קוו.

כאמור, כיום הליך החקיקה אינו מצריך רוב מיוחד במרבית המקרים, והדבר פוגם בתמריץ לקיים דיון ולקדם הסכמות רחבות לטובת היכולת לשנות ביתר קלות חקיקה קיימת. החשש מקיבעון יתר אינו בעלמא: הטיה חזקה מדי לסטטוס קוו פוגמת ביכולתם של חברי הכנסת לעדכן חקיקה לאור המציאות המשתנה, ואף עלולה לגרום להיקבעות של ערכים שכבר לא תואמים את המציאות הנוכחית.⁴⁹ על כן, מטרתה של מגבלה זו היא שלצד קידום הסכמה רחבה, נמנע מהאפשרות של קיבעון מסוכן. מעבר לכך, על מנת להתמודד עם ההטיה לסטטוס קוו, ניתן לשקול הגבלה של חלות עוצמת החוק עד לתום תקופת כהונתה של הכנסת הבאה,⁵⁰ או לחילופין לפרק זמן של 4-5 שנים. טבלה 4 מציגה מספר מקרים היפותטיים הממחישים את החישוב של עוצמת חוק, הן על פי השייך ההתחלתי והן על פי ההצבעה בעת קבלתו.

טבלה 4: הדגמה של חישוב עוצמת חוק					
מקרה	שייך 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 איור 5):

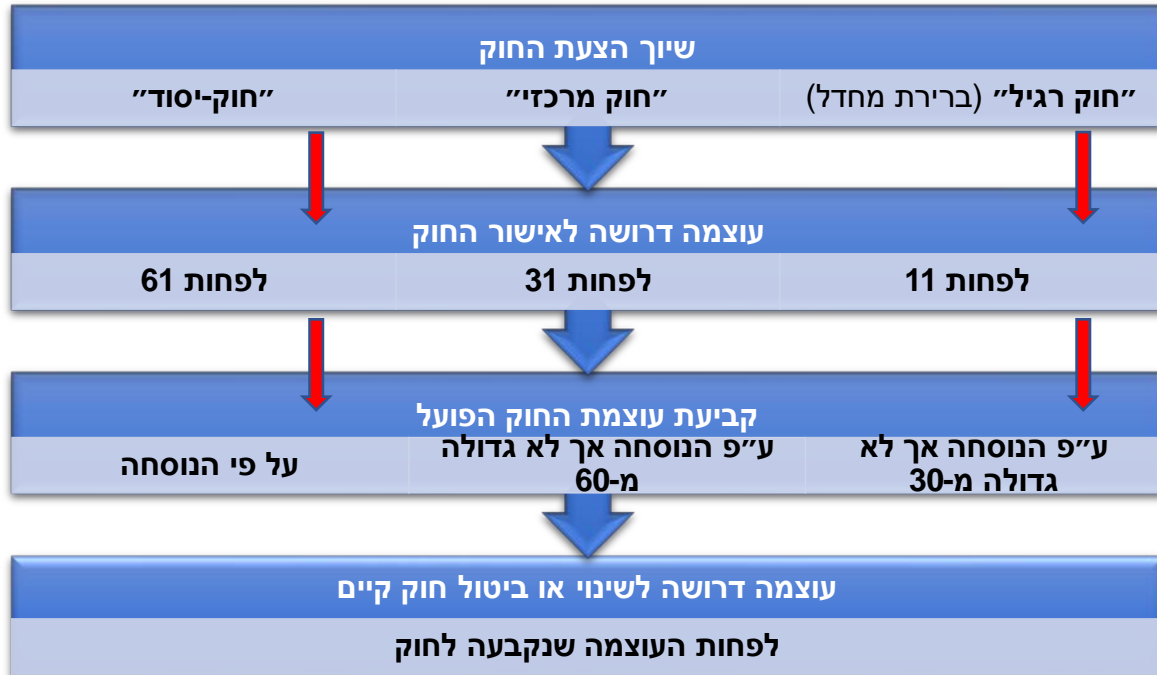
- שייך הצעת חוק** לאחת משלוש הקטגוריות: חוקים רגילים, חוקים מרכזיים וחוקי יסוד, כאשר ברירת המחדל (שלא מצריכה בדיקה) הנה תיוג של הצעת החוק כ-"חוק רגיל". ההחלטה על שייך גבוה יותר תהיה בידה של ועדת החוקה, חוק ומשפט לאחר בחינת ההצעה על פי הקריטריונים שפורטו דלעיל, לבקשתו של מציע החוק, ובלבד שהשיג תמיכה מינימלית להצעת החוק כמפורט דלעיל.
- 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 ירד מסדר היום.

⁴⁹ הדוגמא הבולטת לכך היא הקושי הגדול בשינוי החוקה האמריקאית. בשל ההסכמה הרחבה שנדרשת על מנת לשנותו, גם אם רוב הציבור מאמין שיש לשנות חוקים מסוימים שאינם עולים בקנה אחד עם הערכים של תקופתנו, ישנו יתרון מובנה למיעוט ביכולת לבלום את השינוי הרצוי.

⁵⁰ למשל, עוצמת חוק שחוקק בכנסת ה-23 תהיה תקפה עד לתחילת כהונתה של הכנסת ה-25.

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 (ראו 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.

בהקשר הזה חשוב לשים לב לפרדוקס שמתקיים בכנסת: לעתים קרובות, כאשר יש הסכמה רחבה משתתפים בהצבעה מעט חברי כנסת, מכיוון שאין צורך בגיוס חברי כנסת נוספים להצבעה. כך למשל, חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו התקבל ברוב קטן, שכן בעת חקיקתו הוא לא היה שנוי במחלוקת משמעותית בין הסיעות הגדולות בכנסת. לעומת זאת, דווקא כאשר

מדובר בחוק שנוי במחלוקת, כמו למשל חוק-יסוד: הלאום, הוא מתקבל ברוב גדול אך בפער קטן מאוד בין תומכים למתנגדים, שכן הסיעות מגייסות את כל חבריהן להצבעה. הטמעת מדד עוצמת החוק תאפשר למנוע פרדוקס זה, מכיוון שייוצר תמריץ להעביר הצעות חוק חשובות ברוב גדול, מה שלא קיים כיום באשר להצעות הזכות לתמיכה רחבה.

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.

הכוונה בהענקת ציון כזה הנה לייצר תמריץ משמעותי שיניע את חברי הכנסת להתגבר על הכשלים שפורטו, קרי, היעדר 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 כך יהיה עליו לקיים דיון רציני על מנת לנסות ולשכנע, ואף להתפשר למען השגת תמיכה רחבה, שכן אם לאו החוק שיעביר יזכה אותו בציון נמוך, ועשוי להתבטל באותה קלות שחוקק. מהעבר שני, אם חבר הכנסת יפעל לגיבוש רוב גדול ככל שניתן על ידי קיום דיון ענייני, 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. כלומר, מדד העוצמה מאפשר לחברי הכנסת להציע הצעות חוק חשובות יותר שחקיקתן מותנית בקיום תנאים נוקשים יותר, ומתמרץ אותם לעשות כן באמצעות התמורה שהם יקבלו מכך מבחינת מעמדם הציבורי.

חישוב הציון באמצעות מדד העוצמה ופרסומו מיועד אם כן לתמרץ 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. יש להניח שיהיו חברי כנסת לא מעטים שיעדיפו עדיין להגיש הצעות חוק רגילות שקל יותר להעבירן בחקיקה, אך באותה מידה יש לשער שאחרים יתומצו להשיג מדד עוצמה גבוה, ועל כן יגישו הצעות חוק בעלות חשיבות גבוהה יותר. חשוב מאוד שאכן ייווצר מגוון כזה, הן של רצונות והן של הצעות חוק, לעומת המצב כיום בו אין תמריץ לחתור לחוקק חוקים בעלי עוצמה גבוהה.

כבר כיום חברי הכנסת נמדדים במדדים שונים, כמו למשל המדד של "המשמר החברתי" (<http://hamishmar.org.il/>) או מדד השאילתות של "שקוף" (<https://shakuf.press/join/>). בהקשר זה חשוב גם לציין את מדד העבודה הפרלמנטרית של המפלגות בישראל, המתפרסם על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה.⁵¹ ברוח זאת, פרסום ציון לכל חבר כנסת המשקף את עוצמת החוקים שכל אחד העביר, יספק לציבור כלי חשוב על מנת להתרשם מאיכות פעילותם של נציגיו. יחד עם זאת, קיים הבדל משמעותי בין המדדים הקיימים לבין המדד המוצע כאן, שכן בניגוד למדדים המפורסמים על ידי גופים חוץ-פרלמנטריים, מדד העוצמה מיועד לשמש כציון רשמי המפורסם על ידי הכנסת עצמה. בשל כך, יש להניח כי השפעתו תהיה גדולה יותר על מערכת התמריצים של חברי הכנסת.

מחקרים אחדים מראים שאופן ההבניה של המערכת הפוליטית משפיע במידה ניכרת על התמריצים של השחקנים בה, כפי שבא לידי ביטוי למשל בהתנהגותם של חברי הפרלמנט,⁵² ובכך מחזקים את ההשערה שכך יהיה גם לגבי השינויים המוצעים כאן. בשלב זה אין לדעת כמובן באיזו מידה התמריץ הגלום במדד "עוצמת החוק" יצליח לעשות את שלו בכנסת, ולו רק מכיוון שסיכויי ההצלחה של מהלך זה תלויים במידה רבה ביישום צעדים משלימים, המוצגים מטה. אולם, ליישום מדד העוצמה יש תפקיד כשלעצמו, במובן של יצירת מבנה חקיקתי מסודר, מגוון והגייוני, כך שבכל מקרה יש טעם ותועלת באימוצו.

5. שינוי כללי משחק נוספים

מלבד אימוץ מדד עוצמת החוק כצעד מרכזי להתמודדות עם הכשלים שפורטו, אנו מציעים שלושה שינויים נוספים בכללי המשחק של הכנסת:⁵³ קביעת קוורום (quorum), הגבלת מספר הצעות החוק הפרטיות, והגבלת סמכותה של ועדת השרים לענייני חקיקה והיקפה של המשמעת הקואליציונית. כל אלה מהווים מקשה אחת, ויש להתייחס אליהם בהתאם, שכן רק מהלך מערכתי עשוי להניב תוצאות משמעותיות. השינויים המוצעים הוצעו כבר בעבר הן על ידי חברי כנסת והן על ידי מומחים לתחום, אולם עד כה ללא הצלחה, בין היתר כי לא הוצגו כחלק ממהלך קוהרנטי כולל. יתרה מכך, העובדה שהצעתנו כוללת הן הגבלות על פעילות הכנסת (הגבלה על הצעות חוק פרטיות) והן הגבלות על הממשלה (הגבלת סמכות ועדת השרים) עשויה לסייע בקידום הרפורמה כחלק מיחסי התן וקח בין הרשויות.

⁵¹ ראו למשל <https://www.idi.org.il/articles/24263>

⁵² 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.

⁵³ אנו מסתמכים כאן במידה רבה על עבודות שנעשו במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה, אשר הנו כאמור אחד מנושאי הדגל החשובים בקידום מהלכים לשיפור המשטר הדמוקרטי בישראל, לרבות בכל מה שנוגע לתפקוד הכנסת.

5.1 קביעת מניין חוקי (קוורום) לדיונים

כיום לא קיים רף מינימלי למספר חברי הכנסת שחייבים להיות נוכחים כדי לקיים דיונים או הצבעות, 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 לא מכובד שכל כולו הצגה למצלמות וזילות הכנסת כפורום לדין רציני בין נבחר הציבור. כמעט בכל ארגון מסודר, בכל תאגיד, בכל עמותה, מונהגים כללי קוורום לדין ולקבלת החלטות; כך למשל, סעיף 28 לחוק החברות הממשלתיות קובע כי המניין החוקי לקיום ישיבה הוא רוב חברי הדירקטוריון.⁵⁴ אם בדירקטוריון של חברה מסחרית או ממשלתית נדרש מינימום של משתתפים כדי לדון ולאשר תקציב, היעלה על הדעת שבכנסת ישראל, בה מתקבלות החלטות שנוגעות לכולנו, חלקן גורליות, לא יהיו כללים כאלה?⁵⁵ על פי סקירה של המכון הישראלי לדמוקרטיה, מבין הדמוקרטיה הפרלמנטריות במערב רק בפינלנד, שוודיה וישראל אין כללים למניין חוקי לצורך דיון או הצבעה על חוקים.⁵⁶

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

לא יתקיים דיון אלא אם כן נוכחים במליאה לפחות 10% מחברי הכנסת.⁵⁷ כמו כן, כל חודש תיאסף סטטיסטיקה על נוכחות חברי הכנסת, כאשר אם הנוכחות הממוצעת של חברי סיעה באותה תקופה תהיה נמוכה מ-10%, יוטלו סנקציות על הסיעה, כמו למשל צמצום מספר הנאומים בני דקה או השאילתות לשרים שנבחרו הסיעה רשאים להגיש.^{58,59} 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 5,997 הצעות חוק פרטיות, מהן חוקקו בסופו של יום רק 246 חוקים, קרי, 4.1% 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

⁵⁴ ראו חוק החברות הממשלתיות: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/139_032.htm#Seif30

⁵⁵ המסמך הקנוני בהקשר הזה הנו ספרו של Roberts (2011), ובו גם תמצית ההיגיון של כללי קוורום:

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

⁵⁶ ראו דרישות קוורום (מניין) במליאה ובוועדות פרלמנטריות, פרלמנט גיליון 35, 2002, המכון הישראלי לדמוקרטיה. להרחבה בנושא זה ראו גם המסמך של המ.מ.מ: http://knesset.gov.il/committees/heb/material/data/H15-11-2005_8-18-22_quorum.doc

⁵⁷ המידע על מי נוכח במליאה ישנו, ובין היתר הוא מוצג לראווה על מסך בטרקלין שמאחורי המליאה.

⁵⁸ יתכנו סנקציות גם על חברי הכנסת עצמם במקרה של נוכחות נמוכה לאורך זמן בדיוני המליאה.

⁵⁹ הסיבה שאיננו מציבים דרישה לנוכחות של חברי הסיעה כתנאי לפתיחת כל דיון, אלא רק קובעים סנקציות בדיעבד, היא שאנו מעוניינים למנוע מחברי הכנסת את האפשרות לנצל את דרישת הקוורום על מנת למנוע את קיום הדיון.

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 ההצעות גורם לפיחות ערכם של הצעות החוק בכללותם, ובכך תורם לתדמית הירודה של הכנסת בעיני הציבור.⁶⁰

חשוב לציין שישראל חריגה מבחינת היעדר כל מגבלה על האפשרות להגיש הצעות חוק פרטיות.⁶¹ במדינות רבות קיימות מגבלות בהקשר זה, למשל על ידי איסור על חבר פרלמנט להגיש הצעת חוק פרטית ללא תמיכה של מספר מינימום 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.⁶²

היעדר מגבלה על מספר ההצעות שחברי הכנסת רשאים להגיש תורמת למעגל הקסמים שמזין ומחבר בין הכשלים שתוארו בפעולתה של הכנסת: היעדר דיון רציני 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 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 כנס (בימים כתיקונם מתקיימים שני כנסים כל שנה, כנס סתיו וכנס חורף).⁶³ פירושה של מגבלה זו היא הגבלת המספר השנתי של הצעות החוק ל-240, כשישית מהמספר הנוכחי. נזכיר שבכנסת ה-20 אושרו ב-4 שנות כהונתה רק 246 חוקים שמקורם בהצעות חוק פרטיות, כלומר 61 בממוצע לשנה. לשם המחשה, בהנחה שאותו מספר אבסולוטי יאושר גם תחת המגבלה שאנו מציעים, המשמעות היא גידול פי 6 בהסתברות לאישור הצעת חוק פרטית, מ-4.1% לכ-25%.

יש להניח כי הגבלת כמות הצעות החוק הפרטיות תשפיע לטובה על פעילותם של חברי הכנסת, בכך שהיא תסיט את הדגש מכמות לאיכות: הגבלה כזו תחייב אותם להחליט על סדרי עדיפויות בין ההצעות שיבחרו להגיש, תאפשר להם להשקיע יותר בכל הצעת חוק, תתמרץ אותם לחתור להסכמות עם יתר חברי הכנסת, ותיתן אפשרות לכול הנוגעים בדבר להתייחס

⁶⁰ יפה לעניין זה האמירה המיוחסת לאיינשטיין: "Not everything that counts can be counted, and not everything that can be counted counts". בהשאלה לענייננו, לא מספר הצעות החוק הוא מה שחשוב, אלא התוכן שלהן – האיכות, לא הכמות.

⁶¹ כאמור, 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).

⁶² להרחבה ראו המכון הישראלי לדמוקרטיה (2013), עמ' 573-570.

⁶³ בסעיף 99 לתקנון הכנסת נאמר כי "ועדת הכנסת תקבע את מכסת הצעות החוק הפרטיות לדיון מוקדם וההצעות לסדר היום...שכל סיעה רשאית להציע בכל מושב של הכנסת ובכל שבוע, בהתאם לגודלן של הסיעות, ואולם הוועדה תקצה מכסה גדולה יותר לסיעות האופוזיציה...". עקרון זה חייב להישמר גם בהקשר הנוכחי.

באופן רציני ומעמיק יותר להצעות השונות. יתרה מכך, מגבלה זו גם תאפשר להפנות חלק מהמשאבים של חברי הכנסת מעבודת חקיקה לפיקוח פרלמנטרי.

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 מסוימת 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-ודאות 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 כמעט 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 המחל 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 ענייניים לצורך השגת הסכמות רחבות. לנוכח זאת המשחק הפרלמנטרי הופך ל-"משחק מכור", ועל כן לא נותר לחברי הכנסת אלא להפנות את מרצם לאפיקים אחרים, אשר ככלל אינם עולים בקנה אחד עם שליחותם הציבורית החשובה.

כאמור, אין ספק שנדרשת מידה של משמעת קואליציונית ושל קביעת עמדה ע"י הממשלה (באמצעות ועדת השרים לחקיקה) באשר להצעות חוק מסוימות המועלות בכנסת, אך נראה כי בישראל הדבר הקצין עד כדי פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות. אכן, הטענה הנשמעת מפיהם של חברי כנסת ותיקים ושל מומחים ופרשנים היא שחלה החמרה בהקשר זה, הן בהסתמכות על החלטותיה של ועדת השרים לענייני חקיקה,⁶⁴ והן על היקף ההפעלה של משמעת קואליציונית.⁶⁵ 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 דוגמה מובהקת לכך, אלא שכאמור בישראל אנחנו רחוקים מאיזון שכזה. בהיעדר איפוק (restraint) מצידה של הממשלה, אנו מציעים להטיל מגבלות שיחזירו מידה של איזון:

⁶⁴ ראו ברינגר (2020) באשר להתחזקות ועדת השרים לענייני חקיקה בשנים האחרונות.

⁶⁵ ראו לדוגמה את מאמר הדעה של הנשיא ראובן (רובי) ריבלין, שכתב בעת שכהן כיו"ר הכנסת: <https://www.idi.org.il/articles/8103>

- ראשית, ועדת השרים לענייני חקיקה לא תקבע עמדה ביחס להצעות חוק פרטיות אלא אם אלו נוגעות 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.

מעבר לשינויים האלה, מתרחבת ההכרה בצורך להגדיל את מספר המושבים בכנסת, שכן כאמור ישראל חריגה במיעוט המושבים, והדבר מקשה מאוד על תפקודם של חברי הכנסת. קיימים חומרים רבים התומכים במהלך כזה, ועל כן לא נרחיב על כך כאן,⁶⁶ אלא נזכיר 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 מצינות את הצורך להגדיל את הכנסת למספר קרוב לזה, כ-180 מושבים, כאשר חברי הכנסת הנוספים ייבחרו בבחירות אזוריות.⁶⁷

6. הערות לסיכום

שום גוף שלטוני אינו 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 נוסף 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 חיכוני 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

⁶⁶ ראו שוב המכון הישראלי לדמוקרטיה (2013).

⁶⁷ אחד החששות שבהגדלת מספר חברי הכנסת הוא שהדבר יביא לירידה ברמת חברי הכנסת, וכך יפגע עוד יותר בתפקודה ובמעמדה של הכנסת. בהנחה שחברי הכנסת בתחתית הרשימה של המפלגות נוטים להיות פחות מתאימים לתפקיד, וכן נוטים להיפלט מהכנסת לאחר קדנציה אחת בלבד, הגדלת מספר חברי הכנסת עלולה להביא לכניסתם של מועמדים ראויים פחות וחסרי ניסיון. אולם, הדבר לא מחויב המציאות, בפרט אם כמוצע חברי הכנסת הנוספים ייבחרו בבחירות אזוריות, אשר יפתחו ערוץ רחב ומגוון יותר לכניסה למגרש הפוליטי.

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 בגלל זה! כללים המסדירים את פעולתו של כל ארגון נחוצים כדי לאזן בין חופש הפעולה של הפרט בתוכו, לבין הצורך להבטיח תוצאה טובה יותר לארגון כולו. הכנסת לא שונה במאומה מבחינה זאת, והמציאות הנוכחית מוכיחה כי בהיעדר כללים בתחומים שנידונו כאן התוצאה היא בעייתית מאוד, ושוחקת את אמון הציבור בה ובנבחריה.

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 ממשי יש צורך בתמונת מצב כוללת על הכשלים, בהבנת הסיבות שמביאות לכשלים אלה, ובמכלול הצעות שמהוות מקשה אחת. לצערנו התרחקנו מאוד מהאתוס של פרלמנטרים דגולים כמו מנחם בגין ז"ל או דב חנין יבדל"א, והתקרבו מדי לדפוס התנהגות לא מכובדים, המטילים דופי בכנסת כולה כהיכל הדמוקרטיה הישראלית. זו העת לשינוי.

Kenett, Ron S., Shirley Coleman, and Dave Stewardson, 2003. "Statistical efficiency: the practical perspective." *Quality and reliability engineering international* 19.4: 265-272.

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

בר-סימן-טוב, איתי, 2016. "דיני החקיקה", עיוני משפט לז 645-712.

בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 27.2.2006)

בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (פורסם באר"ש, 6.9.2017).

בג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (פורסם באר"ש, 6.8.2017).

בג"ץ 03/4885 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004).

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

ברינגר, גיל, 2020. "הממשלה המחוקקת", השילוח, 18, 91-112.

הלשכה המשפטית של הכנסת, 2019. חקיקה בכנסת העשרים.

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

המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019. מדד הדמוקרטיה הישראלית, מרכז גוטמן לחקר דעת קהל ומדיניות.

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 ושבהיבחרה 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, ושורין בו הסעיף הקובע את מועד הבחירות.

[חוק-יסוד: הכנסת](#)

2. 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](#)

3. 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, תפקידיו, סמכויותיו ונוהלי עבודתו של נשיא המדינה. אין בחוק סעיפים משוריינים.

[חוק-יסוד: נשיא המדינה](#)

4. 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-יסוד 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](#)

5. 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](#)

6. 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](#)

7. 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](#)

8. 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 יציבות ועל-פיה הוא מוגן מפני שינויים באמצעות תקנות לשעת חירום.

[חוק-יסוד: השפיטה](#)

9. 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](#)

10. 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 לשנות

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". תוקפו של חוק כזה יפקע בתום ארבע שנים מיום תחילתו, אלא אם כן נקבע לכך מועד מוקדם יותר.

[חוק-יסוד: חופש העיסוק](#)

11. 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](#)

12. 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 משורין ושינויו מחייב רוב של חברי הכנסת.

[חוק-יסוד: משאל עם](#)

13. 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.

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