

כיצד אירעה הצמיחה הדרמטית בחקיקה הפרטית בישראל, 1992–2006 ?

ענת מאור *

א. יוזמות החקיקה – של הפרלמנט או של הממשלה;
ב. בחינה השוואתית של החקיקה הפרטית; 1. מבוא; 2. יוזמות של חקיקה פרטית; 3. סיכום הבחינה ההשוואתית של החקיקה;
ג. מקור היוזמות לחוקים של הכנסת – המצב המשפטי ונתונים אמפיריים; 1. הכנסת כרשות המחוקקת בישראל; 2. נגיסה בסמכותה של הכנסת כרשות מחוקקת; ד. ההסברים לצמיחה הדרמטית בחקיקה הפרטית בישראל בשנים 1992–2006; 1. כללי;
2. שינויים מקרו פוליטיים שהעצימו את החקיקה הפרטית;
3. איזונים חדשים בין רשויות השלטון בישראל; ה. סיכום

א. יוזמות החקיקה – של הפרלמנט או של הממשלה?

בדמוקרטיה המודרנית, יש למעשה יצירת החוקים ערך מרכזי ביותר, שכן החוק הוא לבנת היסוד. מערכת החוקים, שהיא תוצר ציבורי, פרי של מאבקים דמוקרטיים ופשרות פוליטיות, היא ביטוי להסכמה חברתית והבסיס למערכת המשפט ואכיפת החוק. על פי עקרון הפרדת הרשויות¹, בית הנבחרים הינו הרשות המחוקקת, האחראי ליצירת החוקים ולאישורם. הרשות המבצעת מופקדת על יישום החוקים, והרשות השופטת מופקדת על הכרעות בדבר חריגות מהחוק. על פי עיקרון זה, בדמוקרטיה נתונה הסמכות הראשית לחקיקה בידי הפרלמנט, מתוקף הגדרתו (הרשות המחוקקת) ומתוקף סמכותו הבלעדית (בית המחוקקים). הבחירות לפרלמנט נערכות בהתבסס על העמדות האידיאולוגיות של המפלגות השונות, וכך מבטא הפרלמנט את הפלורליזם של ריבונות האזרחים.

במהלך המאות ה-18 וה-19 מילאו הפרלמנטים במרבית המדינות תפקיד מרכזי

* חברת כנסת לשעבר, דוקטור למדיניות ציבורית ומרצה במדעי החברה
1. שרל דה סקונדה מונטסקיה על רוח החוקים ספר א, ס' 1 (1998).

בחקיקה; חברי הפרלמנט, ולא הממשלות, הם שהיו היזמים העיקריים של הצעות החוק². אולם, במחצית השנייה של המאה ה-20 חלה ירידה בכוחו של הפרלמנט, ובתוך כך ביוזמות החקיקה.

חוקרים³ מצביעים על ירידה בכוח הפרלמנט, לטובת גופי שלטון אחרים, ובעיקר על התהליך הכולט של התחזקות הרשות המבצעת. הצורך לעצב מדיניות בזמנים של מהפכה טכנולוגית, המתח הבינגושי ובעקבותיו – שינויים עולמיים דרמטיים; התיעוש המוגבר; השינויים המהירים המלווים, פעמים רבות, במתחים חברתיים ובתנאי חוסר ודאות, כל אלה הביאו לצורך לקבל החלטות באופן מהיר יותר וריכוזי יותר, וכך להעברת הכוח לרשות המבצעת. הסכר נוסף לירידה בכוחם של הפרלמנטים נעוץ במבנה המשטר הפרלמנטרי ובעוצמתן של המפלגות. במשטר פרלמנטרי, הפרלמנט בוחר את הממשלה מתוכו, ומאחר שראש הממשלה וחברי הרשות המבצעת הם גם, בדרך כלל, ראשי המפלגות, ומאחר שהמפלגות מרכוזת בידיהן כוח פוליטי רב, מתרכזת בידי הרשות המבצעת עוצמה רבה ביותר.

העברת מרכז הכוח לרשות המבצעת גרמה לכך שהיוצרות התהפכו, בפועל, גם בנושא יזמות החקיקה. הרשות המבצעת ריכזה בידיה סמכות רבה גם בנושא החקיקה. ריכוז סמכות החקיקה בידי הממשלה נעשה על ידי שימוש בשני אמצעים: האחד – היוזמה להכנת הצעות חוק וריכוז בעיקר בידי הממשלה. אמנם, היוזמות המהותית לחקיקה מתחלקת בין המחוקקים לבין הרשות המבצעת, אך בפועל החוקים שחוקקו, בסופו של דבר, הם בעיקר חוקים ביזמות ממשלתית. נוסף לכך, יש מדינות שמעמידות חסמים גבוהים בפני הצעת חוק פרטית של חברי הפרלמנט. כך הפך הפרלמנט למאשר חוקים, בעיקר, ולא למחוקק מוביל. האמצעי השני הוא הענקת סמכות לממשלה לעסוק בחקיקת משנה. ברוב המדינות, היקף חקיקת המשנה גבוה מהחקיקה הראשית. יתירה מכך, כאשר חקיקת המשנה מובאת לאישור הפרלמנט, זו מקבלת את אישורו בשל כוחה הקואליציוני של הממשלה. התוצאה היא, שהרשות המבצעת ריכזה בידיה, בפועל, סמכות רבה גם בנושא החקיקה. נבחן עתה את ההתפלגות בין חקיקה פרטית לבין חקיקה ממשלתית בכמה פרלמנטים.

2 על המהות וההסדרים של החקיקה במדינות הדמוקרטיות ראו אצל: Herbert Doring, *Is government Control of the Agenda Likely to Keep 'Legislative Inflation' at Bay, in PARLIAMENTS AND MAJORITY RULE IN WESTERN EUROPE*, 654–687 (1995); Ingvar Mattson, *Private Member's Initiatives and Amendments, in PARLIAMENTS AND MAJORITY RULE IN WESTERN EUROPE*, 448–487 (1995).

3 ראו דברי החוקרים, שם, וכן Rudy B. Andeweg, *Role Specialization or Role Switching? Dutch MPs Between Electorate and Executive, in MEMBERS OF PARLIAMENT IN WESTERN EUROPE: ROLES AND BEHAVIOR* 110–127 (Muller, W.C. & Saalfeld, T. eds., 1997); Gerhard Loewenberg & S.C. Patterson, *COMPARING LEGISLATURES* (1979); David M. Olson, *DEMOCRATIC LEGISLATIVE INSTITUTION* 132–144 (1994).

ב. בחינה השוואתית של החקיקה הפרטית

1. מבוא

בחינה השוואתית⁴ של אפיקי היזמות לחקיקה העלתה, שבמרבית המשטרים הפרלמנטריים קיימים לפחות שני אפיקי יזמות: יזמות הממשלה ו"יזמות פרטית" של חברי הפרלמנט. בחלק מן המדינות קיים אפיק נוסף, עליו נעמוד בהמשך. להלן נתונים השוואתיים⁵ של החקיקה הפרטית במספר משטרים פרלמנטריים באירופה:

טבלה 1: ההצלחה בחקיקה שיוזמתה "פרטית", ממשלתית או אחרת – שנת 2003/2

שם המדינה	חוקים ביוזמה פרטית – שהתקבלו	חוקים ביוזמה ממשלתית – שהתקבלו	חוקים ביוזמה אחרת – שהתקבלו	סך הכול
ישראל	51%	43%	6% (יזמת ועדות)	100%
איטליה	35%	64%	1% (יזמת הציבור)	100%
אנגליה	29%	71%	–	100%
גרמניה	26%	69%	5% (יזמת מפלגות)	100%
צרפת	12%	88%	–	100%

הנתונים מורים שבפרלמנטים הגדולים באירופה, אפיק היזמות העיקרי של החקיקה היא יזמת הממשלה. עם זאת, החקיקה שהתקבלה בשנת 2003, שמקורה ביוזמת

4 ההשוואה כוללת מדינות עם משטרים פרלמנטריים, כמו בישראל (צרפת הוכנסה אף היא להשוואה, היות שהמשטר הנשיאותי בה משולב עם דפוס של ראש ממשלה ופרלמנטר חזק). מפאת קוצר היריעה, ההשוואה מתמקדת בעיקר בנתונים, וההבחנות על התרבות הפוליטית, שיטת הבחירות וכדומה, לא הוכנסו.

5 ההיבט ההשוואתי מתייחס לאחוזי ההצלחה של הצעות חוק שעלו ביוזמת חברי הפרלמנטים, בהשוואה להצעות החוק שעברו ביוזמה ממשלתית או ביוזמה אחרת, ולא בהשוואה שבין אחוז הנחת החוקים לבין מספר החוקים שעברו. דהיינו, המאמר מניח שאין חשיבות רבה לעיסוק במספר הצעות החוק הפרטיות שהונחו, ולניתוח נתון זה, ובהמשך לכך מן הראוי להתמקד באלה שצלחו את כל הדרך, המשפיעות על המדיניות ואורחות החיים במדינות השונות.

6 המקור לנתונים: ישראל – השנתון הסטטיסטי של הכנסת וארכיון הכנסת: <http://www.kne> ; אנגליה: www.parliament.uk/ ; sset.gov.il/main/heb/home.asp (last visited on 24.4.2007) ; גרמניה: www.parliament.uk.documents/upload/lo4.pdf (last visited on 8.5.2007) ; איטליה: www.bundestag.de/htdocs_e/parliament/index.html (last visited on 1.5.2007) ; צרפת: camera.it/docesta/9383/9387/9393/documentotesto.asp (last visited on 1.5.2007) ; Vincent Wright, THE GOVERNMENT AND POLITICS OF FRANCE (5th ed., 2006).

חברי הפרלמנט, מהווה חלק נכבד מהחקיקה: באיטליה, מעל לשליש מהחקיקה מקורה ביזמות של חברי הפרלמנט (35%); בבריטניה ובגרמניה היא מהווה מעט יותר מרבע מהחקיקה (29% בבריטניה; 26% בגרמניה); בצרפת האחוז נמוך יותר, אך גם הוא מגיע לכדי 12%.

בחינת המגמה של הגידול או הירידה באחוז החקיקה הפרטית במהלך השנים מלמדת שבאיטליה, בקדנציות של השנים 1987–1992, ו-1992–1994, היוותה החקיקה הפרטית מעל ל-55% מכלל החקיקה; ובעשור האחרון ירד שיעורה בהדרגה, אך גם עתה היא מהווה מעל לשליש מכלל החוקים (35%).

באנגליה, ישנן תנודות לאורך עשורים, כאשר החקיקה הפרטית בכל שנה נעה, בדרך כלל, בין 15% ל-30% מתוך סך החקיקה. לא נמצא קשר בין מספר החוקים הפרטיים שעברו בשנה כלשהי לבין המפלגה המרכיבה את הממשלה. באותה שנה בגרמניה הייתה עלייה מתונה בעשורים האחרונים: מ-17% בשנים 1972–1976, ל-26% בשנת 2003. בצרפת, היו תנודות ביזמות החקיקה הפרטית בין תקופות הנשיאות השונות: מ-16% בימי פומפידו (בשנות ה-70); ל-9% בתקופת מיטראן (בשנות ה-80); בתקופת שיראק הייתה בהתחלה עלייה: בשנת 2000 ו-2001 כ-20%; ובשנת 2003 ירד שוב ל-12%. בישראל, כאמור, החקיקה הפרטית עלתה בהדרגה מפחות מ-2% בשנות ה-50, לכ-50% בשנת 1992.

2. יוזמות של חקיקה פרטית⁷:

איטליה: באיטליה, קיימים שלושה אפיקים ליזום הצעות חוק: הצעות חוק פרטיות, הצעות חוק ממשלתיות והצעות חוק של הציבור. בחקיקה הפרטית קיים מסלול חקיקה, המכונה "Leggine". חקיקה זו מתייחסת לחוקים קצרים ולתיקונים בעלי טווח מצומצם, העונים, בדרך כלל, על אינטרסים גיאוגרפיים מקומיים, על סוגיה סקטוריאלית, או על האינטרס של קבוצה מסוימת. הצעות אלה מאושרות, בדרך כלל, בוועדות, ולא בכתי הפרלמנט. בפועל, בשנים 1948–1992 רוב החקיקה הפרטית אושרה בוועדות פרלמנטריות (86% ממנה), ואילו בשנים 1992–1996 שיעור החקיקה הפרטית שאושר בוועדות ירד ל-52%. בשל מעמדה החלש של הממשלה בחקיקה בעבר, עשתה הממשלה שימוש ניכר במכניזם של חקיקת חירום (Decree Laws) (29 חוקים בשנות ה-50; 124 בשנות ה-70; ו-538 בשנות ה-90). בעשור האחרון חזרה הממשלה להיות הגורם המוביל ביזמות החקיקה. האפיק השלישי, שבאמצעותו ניתן ליזום חקיקה ייחודית לאיטליה, הוא חוקים ביוזמת הציבור: 50,000 בוחרים רשאים ליזום הצעת חוק ולהגישה לפרלמנט (סעיף 71

7 מקורות על דגמי הפרלמנט והליכי החקיקה הפרטית במדינות השונות ראו: Olson, לעיל ה"ש 3; Lynn M. Maurer, *Parliamentary Influence in a New Democracy: The Spanish* (1999) 24–45 *THE JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES* 5(2); *Congress*, כמו כן, נעזרו בפרק בדבר היבט ההשוואתי במחקרם של דנה בלאנדר וערן קליין חקיקה פרטית – דנה בלאנדר וערן קליין בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס נייר עמדה 32 (2002).

לחוקה האיטלקית). עם זאת, אחוז החוקים שעברו בדרך זו אינו עולה על אחוזים בודדים.

בריטניה: בבריטניה, קיימים ארבעה ערוצים שונים להגשת הצעות חוק פרטיות בפרלמנט האנגלי⁸

- **The Allot) Standing Order No. 14** – "ההגרלה" – בתחילת כל מושב נערכת הגרלה בין חברי הפרלמנט שמעוניינים להגיש הצעת חוק (כ-400 חברי פרלמנט ניגשים להגרלה). רק 20 חברי פרלמנט, שזכו בהגרלה, רשאים להגיש את הצעתם. הזוכים בלבד מתחילים בהליך של קידום הצעת החוק שלהם, במסגרת תקציבית מוגדרת. בפועל, זה המסלול העיקרי שמניב הצעות חוק פרטיות.
- **Ordinary Presentation) Standing Order No. 57** – "הצגה רגילה" – חבר פרלמנט רשאי להעלות הצעות חוק בערוץ זה, לאחר שהצעות חוק פרטיות של חברי פרלמנט, שעלו בהגרלה, הגיעו לקריאה שנייה. מאחר שהזמן המוקדש לדיון בהצעות חוק אלה הוא קצר ביותר, עיקר השימוש בערוץ זה נעשה להעברת הצעות חוק שאינן מעוררות מחלוקת.
- **The Ten Minutes Rules) Standing Order No. 23** – כלל 10 הדקות): במסגרת זו, מתאפשר דיון של עשר דקות בעד ונגד הצעת חוק פרטית. בפועל, מסלול זה כמעט שאינו מניב חקיקה, שכן, הצעות חוק פרטיות עולות לדיון רק אם נשאר זמן לכך. בהתאמה לכך, מספר הצעות החוק שעברו במסלול זה, נמוך.
- **Peers (המכונה גם Lords)** – במסלול זה מעלים הצעות חוק שעברו את כל שלבי החקיקה בבית הלורדים, לפרלמנט. הצעות אלה נחשבות להצעות חוק פרטיות לכל דבר.

טבלה 2: החקיקה הפרטית באנגליה – אחוז ההצלחה מתוך המסלולים השונים
1983–2004⁹

המסלול/ההצלחה	"ההגרלה"	"ההצגה"	10" הדקות"	בית הלורדים	סך הכול
סך החוקים	171	39	12	52	274
באחוזים	62%	14%	5%	19%	100%

8 מתוך אתר האינטרנט של הפרלמנט הבריטי, לעיל ה"ש 6.

9 מתוך אתר האינטרנט של הפרלמנט הבריטי, שם.

גרמניה: כבונדסטאג קיימים שלושה אפיקים להגשת הצעות חוק: הממשלה, חברי הפרלמנט והמפלגות¹⁰. הצעת החוק של חברי הפרלמנט חייבת לקבל תמיכה של 5% מחברי הבונדסטאג (כ-30 חברי פרלמנט).

הגבלה נוספת היא תקציבית; לכל הצעת חוק יש לצרף מסמך המפרט את ההשלכות התקציביות של החוק. הממשלה וועדת התקציב הן המחליטות אם והיכן ניתן למצוא מקורות פיננסיים להעברת החוק.

צרפת: בפרלמנט הצרפתי קיימים שני אפיקים ליזום הצעות חוק: הממשלה וחברי הפרלמנט. סעיף 34 לחוקה קובע את התחומים בהם רשאים חברי הפרלמנט ליזום הצעות חוק: נושאים הנוגעים בחירויות הפרט; חוקי בחירות; מיסוי; עקרונות כלליים בתחומי החינוך; שלטון מקומי; חקיקה סוציאלית; חוקי עבודה. חברי הפרלמנט אינם רשאים ליזום חקיקה שעניינה הפחתה בהוצאות הממשלה או הגדלת הכנסות. כמו כן, החוקה מעניקה לממשלה סמכויות רבות בהליך הדיון בחוקים. מחד גיסא, יש לממשלה אמצעים למנוע דיון בהצעות חוק פרטיות (הליך המכונה "גליוטינה"), מאידך גיסא, הממשלה יכולה להכריז על הצעת חוק שלה כהצבעת אמון בממשלה. במקרה כזה, אין מתקיים דיון בהצעה, והיא מתקבלת אוטומטית, אלא אם כן, מוגשת הצעה בפרלמנט להפיל את הממשלה ולקיים בחירות חדשות (motion of censure). הצעות החוק הפרטיות שמתקבלות הן בעיקר הצעות שזכו להסכמת הממשלה ושיוזמיהן שייכים לקואליציה.

3. סיכום הבחינה ההשוואתית של החקיקה

ראשית, בפרלמנטים המרכזיים באירופה קיימת חקיקה ביזמות ממשלתית וביזמות של חברי הפרלמנט כאחד. נראה שזה מרכיב בסיסי בדמוקרטיה המודרנית. שנית, נמצא כי במדינות הדמוקרטיות הגדולות והמסורתיות באירופה, אחוז החוקים שעוברים – שמקורם בחקיקה פרטית – אינו שולי או זניח. באיטליה אפיק זה היווה במשך קרוב ל-20 שנים, אפיק ראשי לחקיקה, ובעשור האחרון מהווה אפיק זה למעלה משליש מהחקיקה. באנגליה ובגרמניה, מהווה אפיק זה מקור ללמעלה מרבע מהחקיקה בשנת 2003. שלישית, המגמה של עליונות לחקיקה הממשלתית (למעט באיטליה במשך כ-20 שנים), תוך מתן משקל נכבד לחקיקה הפרטית, קיימת במדינות אירופה במשך עשורים רבים¹¹. רביעית, ישראל יוצאת דופן במגמת התנודה שחלה בה. בעשורים הראשונים היה אחוז החקיקה הפרטית בישראל זניח, אך בהמשך, חל מפנה: שיעור החקיקה הפרטית בישראל בשנים 1992–2006 עלה למעל ל-50%.

קעת נבחן לעומק את הנתונים ואפיקי יזמות החקיקה בישראל.

10 מתוך אתר האינטרנט של הבונדסטאג, לעיל ה"ש 6.

11 היבט השוואתי אחר נוגע למכניזם של דרכי הדיון בהצעות החוק הפרטיות בפרלמנטים השונים ובסדרי ההגבלה על הנחת הצעות חוק של חברי הפרלמנט חורג מגדר הדיון במאמר זה ומצריך דיון נפרד.

ג. מקור היזמות לחוקים של הכנסת – המצב המשפטי ונתונים אמפיריים

1. הכנסת כרשות המחוקקת בישראל

סמכות החקיקה של הכנסת מעוגנת בסעיף 7 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, הקובע כי "מועצת המדינה הזמנית היא הרשות המחוקקת", ומכוח סעיף 1 לחוק המעבר, התש"ט-1949, הקובע כי "לביית המחוקקים במדינת ישראל ייקרא 'הכנסת'". אולם, בשל היעדר חוקה בישראל, והיעדר חוק-יסוד: החקיקה, מערכת החקיקה והליכי החקיקה בישראל אינם מעוגנים עד היום בחוק. הניסיונות להסדיר את הליכי החקיקה בחוק-יסוד: החקיקה, החלו בכנסת השמינית והתשיעית¹² ונמשכו עד היום, אך טרם צלחו. לפיכך, הליכי החקיקה מוסדרים בתקנון הכנסת, בהחלטות ועדת הכנסת, וכן בנוהל ובנוהל המקובלים בה, מכוח הוראות סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת, הקובע כי הכנסת תקבע את סדרי עבודתה; במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק, תקבעם הכנסת בתקנון, וכל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנוהל והנוהל המקובלים בה. הסדרת הליכי החקיקה בדרך זו, קיבלה את אישורו של בית המשפט העליון¹³.

תפקידיה ועבודתה של הכנסת מוסדרים בחוק-יסוד: הכנסת, וכן בחוקים אחרים¹⁴. על פי סעיף 1 לחוק-יסוד: הכנסת, "הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה" וכרשות מחוקקת תפקידה העיקרי הינו חקיקה.

בכנסת יש שלושה אפיקים לייזום חקיקה¹⁵: הצעות חוק ביוזמת חברי הכנסת, המכונות חקיקה פרטית; הצעות חוק ביוזמת הממשלה, המכונות חקיקה ממשלתית, והצעות חוק ביוזמת ועדות הכנסת. במאמר זה נתמקד באפיק החקיקה הפרטית. הצעת חוק של חבר כנסת יחיד היא זכות השמורה לחברי הכנסת, מראשית הקמת הכנסת. כאמור, נוהל זה קיים במרבית הפרלמנטים בעולם, שכן, הפרלמנט נקבע כגוף של מחוקקים, ולא רק כגוף המאשר את החוקים. חבר הכנסת כיחיד אחראי אישית על הגשת הצעת החוק, אך הוא רשאי להיעזר בכל גורם מקצועי או משפטי שהוא בוחר. חברי הכנסת רשאים להגיש הצעת חוק גם באופן משותף, החל משני חברי כנסת ועד לעשרות. על מנת להבטיח הליך חקיקה נאות להצעות החוק הפרטיות, יש שני הליכים מוקדמים המיוחדים להצעות חוק פרטיות, להבדיל מהצעות חוק ממשלתיות או מהצעות חוק של ועדה מועדות הכנסת; הראשון הוא הצורך באישור בדבר הנחת החוק על ידי יו"ר הכנסת וסגניו¹⁶. באשר למרבית

12 ההצעה הראשונה שהונחה הייתה הצעת חוק-יסוד: החקיקה, ה"ח התשל"ו-1975, 135.

13 צבי ענבר "הליכי החקיקה בכנסת" המשפט א 91-109 (1993).

14 לדיון נרחב על מהות הכנסת ותפקידיה בישראל ראו אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל כרך ב, פרק 10 (מהדורה שישית, 2005); כן ראו בנימין גויברגר ממשל ופוליטיקה, יחידות 4-5 כנסת מול ממשלה (1998).

15 רובינשטיין ומדינה, שם, בסעיף ד בפרק 10.

16 ס' 134(ב) לתקנון הכנסת.

החוקים, זהו שלב פרוצדורלי בלבד, שכן אין מוטלת שום צנזורה על תוכן החוקים, למעט הוראה בתקנון, שלפיה "יושב ראש הכנסת והסגנים לא יאשרו הצעת חוק שהיא, לדעתם, גזענית במהותה, או שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי"¹⁷.

ההליך השני המיוחד להצעות חוק פרטיות הוא קיומו של שלב מוקדם הנקרא "דיון טרומי" (מקדמי). מטרת שלב מקדמי זה היא לבחון אם ההצעה זוכה לרוב, מכוחו תזכה ל"כרטיס כניסה" למערך דיוני החקיקה בכנסת. השלב המקביל בהצעות חוק ממשלתיות לשלב זה הוא הדיון המתקיים בוועדת שרים לענייני חקיקה, בה מאושרות הצעות החוק הממשלתיות לקראת קריאה ראשונה. כאשר החוק עובר את הקריאה הטרומית, הוא מועבר לוועדה מועדדת הכנסת הנוגעת בדבר, להכנה לקריאה ראשונה. עם הדיון במליאת הכנסת על החוק בקריאה ראשונה, הוא מקבל מעמד מקביל להצעת חוק ממשלתית או להצעת חוק של ועדה מועדדת הכנסת. עם זאת, הדיון המוקדם הוא שלב משלבי החקיקה¹⁸. מספר הצעות החוק שניתן להעלות להצבעה בקריאה טרומית מוגבל כמותית על ידי מכסה סיעתית (אלא אם כן זכתה הצעת החוק הפרטית לאישור הקואליציה). המכסה הממוצעת לח"כ היא בין 6–8 חוקים לשנה (מושב בכנסת). חלוקת המכסה בתוך הסיעה נעשית באופן אוטונומי על ידי הסיעה. בדרך כלל, הסיעות נוקטות חלוקה שווה של המכסה בין חברי הכנסת שיוזמים חקיקה. כמובן, הסיעה שומרת לעצמה את הזכות לתת עדיפות לחוקים בעלי משמעות לכלל הסיעה/מפלגה, כמו הקדמת בחירות. היבט אחר שעניינו הלגיטימיות והמכניזם של החקיקה הפרטית הוא ההיבט התקציבי. הטיעון המהותי של התומכים ביזמות אקטיבית של חברי הכנסת לחוקק, הוא שנבחרו הציבור אחראים דיים כדי להביא בחשבון את התרומה החברתית-שלטונית של החקיקה אל מול עלותה, וכי כל טיעון נגד זכות מהותית זו הוא פגיעה מהותית בדמוקרטיה ובעקרון הפרדת הרשויות. כמו כן, על-מנת שהחקיקה הפרטית לא תפגום ביכולת ההתנהלות התקציבית של המדינה, הוחלט על סייגים בהעברת הצעת חוק פרטית, שלפיה על מגיש הצעת החוק להצביע על עלות החוק, על המקורות למימונו, וגם לאחר שמילא חבר הכנסת תנאים אלה, כניסת החוק לחוקף מוגבלת לשנת התקציב הבאה¹⁹.

17 ס' 134(ג) לתקנון הכנסת; עד היום פסלה נשיאות הכנסת הצעות חוק ספורות בלבד, אשר במתכוון או בטעות היו גזעניות במהותן או שללו את קיומה של מדינת ישראל.

18 בג"ץ 142/89 תנועת לאו"ר — לב אחד ורזה חדשה נ' יושב ראש הכנסת, פ"ד מד(3) 529 (1990).

19 ס' 138(א)–138(ג) לתקנון הכנסת.

2. נגיסה בסמכותה של הכנסת כרשות מחוקקת

(א) חקיקת משנה²⁰

הכנסת מוסמכת להסמיך גופים אחרים לעסוק בחקיקת משנה. סמכות זו הואצלה לרשות המבצעת ולשלטון המקומי. הכנסת האצילה, הלכה למעשה, סמכויות חקיקה נרחבות לרשות המבצעת. האצלה זו קבועה בסעיף 37 לחוק-יסוד: הממשלה, שלפיו:

“(א) שר הממונה על ביצועו של חוק מוסמך להתקין תקנות לביצועו.
(ב) חוק יכול להסמיך את ראש הממשלה או שר להתקין תקנות בעניין שנקבע בהסכמה.”

אצילת סמכויות החקיקה נעשתה מאחר שלכנסת, שהיא המחוקק הראשי, אין די זמן ומומחיות לעסוק בכל החקיקה כולה. כמו כן, עיגון כללים בחקיקת משנה מעניק להם מידה רבה יותר של גמישות, המאפשרת שינוי ביתר קלות, בהתאם להתפתחות הצרכים. עם זאת, יש בכך פגיעה בכוח החקיקה של הכנסת²¹. פרופ' אהרן ברק, ביטא זאת כך:

“בשל עמדת הבכורה של הרשות המחוקקת הנגי משקיף בדאגה על הנטייה לאצול מסמכות החקיקה של הרשות המחוקקת לרשות המבצעת. מודע אני לצרכים המעשיים המונחים ביסוד נטייה זו, עם זאת נראה לי כי יש לשמור מכל משמר את מעמדה של הרשות המחוקקת. לשם כך יש להבטיח כי ההסדרים הראשוניים ייקבעו בחוק, ולמחוקק המשנה תואצל רק הסמכות לקבוע הסדרים משניים. [...] זהו הכלל הבסיסי שעליו יש לשמור [...] חשיבות השמירה על כלל זה נובעת הן בגלל עקרון הפרדת הרשויות; הן בגלל שלטון החוק, והן מהטעם של תפיסת הדמוקרטיה עצמה. בנוסף יש להבטיח כי חקיקת המשנה תקבל את אישורה של הכנסת או ועדה מוועדותיה; אין לאפשר לרשות המבצעת לתת תוקף לחקיקת משנה, בלא שהכנסת תיתן דעתה על תוכנה”²².

(ב) יוזמות חקיקה פרי הממשלה

אמנם בישראל, הסמכות ליוזם חקיקה הוענקה, מקום המדינה, הן לחברי הכנסת

20 חקיקה ראשית הינה החוקים המתקבלים בכנסת, וחקיקת משנה הינה תקנות, צווים וחוקי עזר המשמשים כהסדרים משניים המאפשרים יישום וביצוע ההסדרים הראשוניים, קרי – חקיקה ראשית; חוקים רבים מחייבים את הממשלה להביא את התקנות לאישור ועדה מוועדות הכנסת, אך רוב התקנות והצווים מאושר על ידי משרדי הממשלה עצמם. חקיקת משנה נוספת הינה חוקי עזר מקומיים.

21 ראו אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית (2004); שמעון שטרית על השפיטה: מערכת הצדק במשפט (2004); וכן רובינשטיין ומדינה, לעיל ה"ש 14.

22 ברק, שם, בעמ' 318–319.

והן לממשלה, אולם בחינת נתוני החקיקה בישראל מלמדת, שכרוב הכנסות מרבית החקיקה הייתה בעיקרה ממשלתית. רק משנת 1992 ואילך נטלו חברי הכנסת יוזמת חקיקה משמעותית.

על ההסברים לריכוז הכוח בידי הרשות המבצעת עמדנו לעיל, כההליך כלל עולמי. במדינת ישראל התהליך היה חריף במיוחד, שכן מפלגת השלטון, מפא"י/מפלגת העבודה, הייתה דומיננטית מאוד עד לשנת 1977.²³ נוסף לכך, טען השופט גולדברג²⁴ שדוד בן-גוריון, ראש הממשלה הראשון והדומיננטי לאורך שנים רבות, פעל למזער את משקל הכנסת.

(ג) חוק ההסדרים במשק המדינה

חוק ההסדרים, שהונהג בישראל בשנת 1985, פוגע בתפקידי הכנסת כגוף מחוקק, בבטלו או בדחתו את כניסתם לתוקף של חוקים שעברו את כל הליך החקיקה כדת וכדין. נעמוד על כך ביתר הרחבה בהמשך המאמר.

הנתונים בטבלה שלהלן מראים שכרוב הכנסות עיקר החקיקה הייתה ממשלתית. במהלך הכנסת הראשונה והכנסת השנייה (בשנים 1940–1955) החקיקה הפרטית היוותה 2% בלבד מהחוקים שהתקבלו; מהכנסת השלישית ועד הכנסת השביעית (1955–1974) — בין 7% ל-12%; מהכנסת השמינית עד הכנסת ה-12 (בשנים 1974–1988) — בין 15% ל-24%. רק בכנסת ה-12 (1988–1992) חל מפנה, וחוקים, פרי חקיקה פרטית, היוו כ-40% מהחוקים שהתקבלו; מהכנסת ה-13 ועד הכנסת ה-16 (בשנים 1992–2006) נטלו חברי הכנסת את יוזמת החקיקה לידיהם, והחוקים שהתקבלו במסלול החקיקה הפרטית היוו נתח גדול יותר מהצעות החוק הממשלתיות. עולה מכאן מסקנה חשובה: ההגמוניה של החקיקה הקולקטיביסטית של הממשלה נשברה. כיצד חל שינוי דרמטי זה? בכך נדון להלן.

23 למעמדן האיתן של המפלגות בישראל בתקופת היישוב ועד שנות ה-90, ראו: דני קורן "דעיכת המפלגות ותפקוד הכנסת" קץ המפלגות-הדמוקרטיה הישראלית במצוקה 251 (דני קורן עורך, 1998); יונתן שפירא אחדות העבודה ההיסטורית: עוצמתו של ארגון פוליטי (1975).

24 Giora Goldberg, Ben-Gurion Against the Knesset (2003) 24.

כיצד אירעה הצמיחה הדרמטית בחקיקה הפרטית בישראל, 1992–2006?

טבלה 3: התפלגות מקורות החקיקה בישראל (הצעות חוק שהליך חקיקתן הושלם) מהכנסת הראשונה עד הכנסת השש עשרה²⁵

הכנסת	תחילת כהונה	סיום כהונה	משך הכהונה	סה"כ חוקים	חוקים ביוזמת ח"כים		חוקים ביוזמת ועדות		חוקים ביוזמת ממשלה	
					מס'	%	מס'	%	מס'	%
1	14/2/1949	20/8/1951	שנתיים ו־6 חודשים	218	4	2%	14	6%	200	92%
2	20/8/1951	15/8/1955	4 שנים	280	5	2%	1	0%	274	98%
3	15/8/1955	30/11/1959	4 שנים ו־3 חודשים	288	22	8%	2	1%	264	92%
4	30/11/1959	4/9/1961	שנה ו־9 חודשים	123	12	10%		0%	111	90%
5	4/9/1961	22/11/1965	4 שנים ו־3 חודשים	281	34	12%	3	1%	244	87%
6	22/11/1965	17/11/1969	4 שנים	260	25	10%	1	0%	234	90%
7	17/11/1969	21/1/1974	4 שנים ו־2 חודשים	322	40	12%	3	1%	279	87%
8	21/1/1974	13/6/1977	3 שנים ו־5 חודשים	360	72	20%	0	0%	288	80%
9	13/6/1977	20/7/1981	4 שנים וחודש	387	81	21%	2	1%	304	79%
10	20/7/1981	13/8/1984	3 שנים וחודש	200	30	15%	14	7%	156	78%
11	13/8/1984	21/11/1988	4 שנים ו־3 חודשים	292	71	24%	2	1%	219	75%
12	21/11/1988	13/7/1992	3 שנים ו־8 חודשים	351	143	41%		0%	208	59%
13	13/7/1992	17/6/1996	4 שנים	486	250	51%	18	4%	218	45%
14	17/6/1996	7/6/1999	3 שנים	290	138	48%	19	7%	133	46%
15	7/6/1999	17/3/2003	3 שנים ו־9 חודשים	463	235	51%	38	8%	190	41%
16	17/3/2003	17/4/2006	3 שנים וחודש	425	199	47%	17	4%	209	49%
סה"כ				5026	1361	27%	134	4%	3531	69%

25 הדיון בחקיקה בישראל מתמקד אף הוא רק בחוקים פרטיים, שעברו את כל שלבי החקיקה ונכנסו לספר החוקים. המקור: ארכיון הכנסת. מהשנים 1949–2006.

ד. ההסברים לצמיחה הדרמטית בחקיקה הפרטית בישראל בשנים 1992–2006

1. כללי

לנוכח הגידול הניכר בחקיקה פרטית, בין השנים 1992 ל-2006 עולה השאלה: מהם הגורמים אשר באמצעותם ניתן להסביר תופעה זו?²⁶ בין הגורמים שבאמצעותם ניתן להסביר את הגידול הניכר בחקיקה הפרטית בשנים 1992–2006, ניתן למנות את הגורמים הבאים:

- (א) הסברים הנובעים משינויים מקרו פוליטיים שהעצימו את החקיקה הפרטית
- שינוי מקרו-פוליטי שביטוי בהשתתפות רבה יותר של יתר חברי הפרלמנטים בעיצוב המדיניות, והיותם יזמים פוליטיים. הליך זה התרחש עם הירידה בדומיננטיות של המפלגות, והיחלשות הפרלמנט.
- שינויים ערכיים חברתיים מקרו-פוליטיים בישראל בשנות ה-90: המעבר ל"חברה פתוחה" והתחזקות האינדיווידואליזם לא פסחו גם על המישור הפוליטי ועיצבו את תפישת חבר הכנסת כיותר אינדיווידואליסט.
- איזון חדש שנוצר בין רשויות השלטון. התחזקות הרשות המבצעת (באמצעות העצמת חוק ההסדרים) והתחזקות הרשות השיפוטית (עם התרחבות האקטיביזם השיפוטי), האיצו בחברי הכנסת ליזום פעילות חקיקה עניפה יותר.

- (ב) הסברים לצמיחה בחקיקה הפרטית, שנבעו תוך כדי ובעקבות הצמיחה עצמה
- פריצת הדרך, הן הכמותית והן האיכותית, החלה בכנסת ה-12, בשנים 1988–1992. ההצלחה היוותה מודל חיקוי (Role model) לחברי הכנסת בכנסות הבאות.
- חשיבות היזמות הערכית של חברי הכנסת: חקיקה פרטית נתנה מענה ערכי-ציבורי לנושאים חשובים, לקבוצות רבות באוכלוסייה. משעה שהמענה הממשלתי היה חלקי, שם הציבור יהבו על החקיקה הפרטית.
- התרומה והגידול בהשפעה של החוקים הפרטיים שהתקבלו על עיצוב המדיניות החברתית והשלטונית של ישראל, והתשואה שהחוקים הביאו לקידום האזרחים בישראל, העצימו את חשיבותה של החקיקה הפרטית ואת צמיחתה.

- (ג) ההתמקצעות בחקיקה הפרטית: ניהול החקיקה באסטרטגיות ובטקטיקות של משא ומתן פוליטי
- התמקצעות חברי הכנסת במשא ומתן הפוליטי, רכישה ופיתוח מיומנויות

26 בבחינת התהליכים הסוציולוגיים-תרבותיים והפוליטיים נמצא, כי הגורמים המסבירים הם רבים ומגוונים. הבדיקה נעשתה על ידי מחקר איכותי שכלל בחינה של ספרות המחקר, ניתוח תוכן של מקורות מהכנסת (חוקים, פרוטוקולים ומסמכים שונים) וריאיונות עם חברי כנסת.

באסטרטגיות ובטקטיקות של ניהול משא ומתן של חקיקה, העצימו באופן ניכר את היקפיה של החקיקה הפרטית.

- חבריהם של חברי כנסת לקואליציות של קבוצות אינטרס, וסיוע של קבוצות חוץ-פרלמנטריות, הביאו לקידום ניכר של החקיקה הפרטית.
- הממשלה התאימה עצמה לכללי המשחק החדשים של חברי הכנסת, והשתמשה ביזמות החקיקה הפרטית לקידום האינטרסים שלה (יצירת לוויות ויציבות), כל עוד הדבר לא ערער על יעדיה.

ההשערה, שלפיה השינוי שחל בשיטת הבחירות המקדימות במפלגות הגדולות עם המעבר לשיטת הפריימריס בשנת 1992, הוא שהעצים את הצלחת החקיקה הפרטית כאמצעי להגשמת יעד ההיבחרות מחדש של חבר הכנסת, לא אוששה. לא נמצא מתאם בין הישגי החקיקה לבין ההיבחרות מחדש לכנסת. נעמוד בפירוט על כל אחד מההסברים השונים.²⁷

2. שינויים מקרו פוליטיים שהעצימו את החקיקה הפרטית

(א) ההתפתחויות בתפקידי הפרלמנט והמעבר להפישת חבר הפרלמנט כיום פוליטי גם בשיטת הממשל הדמוקרטית, דפוסי השלטון והכוח שונים בין מדינה למדינה. Mezey²⁸ חילק את הפרלמנטים לפי שלוש קטגוריות: פרלמנט אקטיבי-יזום, פרלמנט רה-אקטיבי-תגובתי ופרלמנט מינימליסטי. פרלמנט אקטיבי הוא פרלמנט בעל יוזמות רבות, שמפעיל בקרה ופיקוח יעילים על הממשלה ועל יישום המדיניות שלה. פרלמנט רה-אקטיבי הוא פרלמנט אשר מגיב בעיקר על יוזמות הממשלה וממעט להעלות יוזמות ורעיונות משלו. בפרלמנט מסוג זה, מצליחה הממשלה, בדרך כלל, לקדם בכוחה את יוזמת החקיקה. בפרלמנט המינימליסטי לא רק שאין יוזמות, אלא שנוסף לכך הבקרה על פעולות הממשלה היא מינימלית. מבחינת אב טיפוס לקטגוריות השונות, מציין Mezey את הסנט ואת בית הנבחרים של ארה"ב כמודל הטיפוס היזום; את רוב הפרלמנטים באירופה המערבית כפרלמנטים תגובתיים, ואת הפרלמנטים במזרח אירופה כפרלמנטים מינימליסטיים.²⁹ בשנות ה-90 חל שינוי במעמד הפרלמנט במרבית העולם, אשר התרחש עקב שינויים עולמיים. החוקרים מצביעים על כך שבעקבות התמוטטות הגוש הקומוניסטי, הפשרת המלחמה הקרה, האצת תהליך הגלובליזציה והגידול בעוצמה ובנגישות של התקשורת הבינלאומית והפנים-מדינית, חלו שינויים במערכי הכוחות הפנים-מדיניים. כוחן של המפלגות

27 בשל קוצר היריעה נפרט במאמר זה חמישה הסברים בלבד מתוך מכלול ההסברים הנוספים.

28 MICHAEL L. MEZEY, COMPARATIVE LEGISLATURES (1979).

29 Philip Norton, *Roles and Behaviour of British MPs*, in MEMBERS OF PARLIAMENT IN WESTERN EUROPE: ROLES AND BEHAVIOR 17–31 (1998), נורטון עורך חלוקת משנה של הפרלמנטים התגובתיים בתוך הקבוצה השנייה, וטוען, שבחלק מהמדינות כוחו של הפרלמנט חזק יותר (שבדיה); בחלק מהמדינות, מעמדו בינוני (גרמניה, לדוגמה) ובחלק מהמדינות מעמדו חלש יותר (כמו בצרפת ובאירלנד).

נחלש³⁰ והממשלות עמדו בפני התמודדות עם קשיים שלטוניים וכלכליים. מצבים אלה הובילו לכך שלפרלמנט בתקופה המודרנית, נוסף לתפקידי חקיקה, פיקוח, בקרה ותפקידים חוץ-פרלמנטריים – נוספו שני תפקידים חשובים מרכזיים: עיצוב דעת הקהל ועיצוב המדיניות.³¹

לפרלמנט, כגוף נבחר, תפקיד חשוב בעיצוב דעת הקהל בסוגיות שונות ובקביעת סדר היום הציבורי. כגוף נבחר, אין הפרלמנט מהווה רק כתובת מחוקקת ליוזמות הציבור או רק גוף שמייצג את הציבור, אלא גם גוף אוטונומי, שסדר יומו נועד לעצב את דעת הקהל – תפקיד שקיבל משנה חשיבות עם סיקורם של הדיונים בפרלמנט בתקשורת.

באשר לעיצוב מדיניות, הרי למרות שבאופן פורמלי תפקיד זה שייך לרשות המבצעת, שותפים לו גופים אחרים. אחד התפקידים החדשים של הפרלמנט הוא שותפות בעיצוב המדיניות³². לדעת אולסון³³ ו-Trocsanyi³⁴ תפקיד נוסף זה הינו משמעותי ביותר: הוא מבטא מעבר מתפישה ייצוגית של הפרלמנט לתפישה יוזמת ומעצבת של גוף זה. בשל השינוי בתפקידי הפרלמנט, נוטה ספרות מחקר תיאורטית לראות את חברי הפרלמנט "כשחקנים קבוצתיים". נוסף לכך, יש המציעים פרספקטיבה חדשה, שלפיה חברי הפרלמנט הם שחקנים פוליטיים עצמאיים, שמהווים יזמים פוליטיים³⁵. דורון וסנד³⁶ הגדירו יזמים פוליטיים כיחידים או כקבוצות המנסים לשנות את המצב הפוליטי, בין על ידי שינוי מדיניות ובין על ידי שינוי כללי המשחק הפוליטי. לדעתם, קיימים צורות ודגמים שונים של יזמים פוליטיים, שתפקידם לשמש, בעיקר, כגופים מתווכים (Middlemen) במשא ומתן פוליטי בין הממשל לבין האזרחים. תפקידם הוא להתערב כאשר הממשלות

RUTH K. SCOTT & RONALD HREBENAR, PARTIES IN CRISIS: PARTY POLITICS IN AMERICA, 30 (1979); DONALD D. STEARING, WESTMINSTER'S WORLD UNDERSTANDING POLITICAL ROLES (1994).

31 ראו Norton, לעיל ה"ש 29; Andeweg, לעיל ה"ש 3; Olson, לעיל ה"ש 3.

32 על חברי הפרלמנט כמקדמי מדיניות, ראו Fiona Barker & Stephen Levine, *The Individual Parliamentary Member and International Change: The Changing Role of New Zealand Members of Parliament*, 5(3) JOURNAL OF LEGISLATIVE STUDIES 105–130 (1999) וכן Maurer, לעיל ה"ש 7.

33 Olson, לעיל ה"ש 3 בעמ' 132–144.

34 Laszlo Trocsanyi, *The Right of the Legislative Initiative Seminar on the Democratic Functioning of Parliaments*, in COUNCIL OF EUROPE 73–84 (1996).

35 מושג היזמות (Enterprise) והיום (Entrepreneur) הופיע כבר בראשית המאה ה-20 במאמרו של הסוציולוג הנודע מקס ובר. הליבה של רעיון היום היא התכנון, הפיתוח הכלכלי-עסקי, ההשקעה וכושר הביצוע כדי ליצור תשואה נוספת. וזאת, להבדיל מתרבות המותרות, הזכוכים והכיבודים. האתוס הזה יצר את היוזמות, שהביאה לשגשוג ולצמיחה. מקס ובר האתיקה הפרוטסטנטית ורוח הקאפיטליזם (1904); בהמשך, במהלך המאה ה-20, עסקה ספרות המחקר בעיקר ביזמים כלכליים ובתכונות היום.

36 Gideon Doron & Itai Sened, *POLITICAL BARGAINING: THEORY, PRACTICE AND PROCESS*, 36 (2001).

מציעות חוקים שתורמתם שלילית בגלל פגיעתם בזכויות של חלק מהאזרחים, או כאשר הממשלות כושלות והחוקים או התקנות מסייעים לממשל עצמו, ולא לאזרחים.

ספרות המחקר מצביעה על אפיונים ותכונות מגוונות של היזם הפוליטי: הצבת חזון, שאיפה להישגיות, עצמאות ואוטונומיה, נכונות לקחת סיכונים, יכולת לתפקד במצבים של חוסר ודאות, כריזמה אישית, יכולת התאמה לסביבת הפעולה. ליזמות משקל מכריע בעיצוב המדיניות הציבורית. קינגטון³⁷ עמד על הקשר המשמעותי והחינוכי בין היזמות בקביעת סדר היום הפוליטי לבין עיצוב המדיניות. מי שמזהה ראשון בעיה חברתית הוא זה שמעצב את המושגים הראשונים של ההבניה החברתית של הנושא ואופן הטיפול בו. בעולם הגלובליזציה, אחת הדרכים החשובות להתחדשות ולריענון סדר היום הציבורי היא נדידת רעיונות³⁸, היוצרת אינטראקציה בין רעיונות, מבנים פוליטיים והשיטה הבינלאומית. הרעיונות החדשים נוצרים על ידי יזמי מדיניות ועל ידי "הנשאים של הרעיונות החדשים" הניידים בין המדינות, בתוך המדינות ובין החברות השונות. הרעיונות החדשים נקלטים כאשר נוצרות הזדמנויות בסביבה הבינלאומית ובמדינה עצמה. סיכוייהם של הרעיונות החדשים להיקלט גבוהים יותר בתנאים של חוסר יציבות ומשברים ביחסים הבינלאומיים. במצבים אלה, גדל הסיכוי שמעצבי המדיניות יחפשו רעיונות חדשים לשם הגדרה מחודשת של מדיניות הפנים והחוץ במשולב.

לסיכום: התפישות של יזמות, בכלל, ושל יזמות פוליטית, בפרט, השפיעו על היזמות הפרלמנטרית של כלל חברי הפרלמנט בעולם, כמו גם על חברי הכנסת בישראל. בישראל, עובדה זו התעצמה עם המעבר לפריימריס במפלגות הגדולות בישראל (החל משנת 1992). אלה גרמו לירידה רבה במעמד המפלגות, לגידול באוטונומיה ובעוצמה הפוליטית של חברי הכנסת והפיתחם ליזמים פוליטיים בכלל, ובתוך כך – ליזמים של הצעות חוק, המהוות סוג של מוצרים ציבוריים והמשפיעות על סדר היום הציבורי ועל קביעת סדרי העדיפויות.

37 JOHN W. KINGDON, AGENDAS, ALTERNATIVES AND PUBLIC POLICIES (2nd ed., 1997)

38 לעניין הדיונים בתאוריות נידת הרעיונות ראו: JEFFREY T. CHECKEL, IDEAS AND INTERNATIONAL POLITICAL CHANGE, SOVIET/RUSSIAN BEHAVIOR AND THE END OF THE COLD WAR (1997); Randall Hansen & Desmond S. King, *Eugenic Ideas, Political Interests, and Policy Variance: Immigration and Sterilization Policy in Britain and the U.S.*, 53(2) WORLD POLITICS 237–262 (2001); Claudio M. Radaelli, *The Role of Knowledge in the Policy Process*, JOURNAL OF EUROPEAN PUBLIC POLICY 159–183 (1995); Yves Surel, *The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy Making*, 7:4 JOURNAL OF EUROPEAN PUBLIC POLICY 495–512 (2000); James I. Walsh, *When do Ideas Matter? Explaining the Successes and Failures of Thatcherite Ideas (in the UK)*, 33(4) COMPARATIVE POLITICAL STUDIES 483–516 (2000).

(ב) שינויים ערכיים וחברתיים בישראל בשנות ה-90: המעבר ל"חברה הפתוחה" מדינת ישראל עברה שינויים מפליגים במהלך שנות ה-90 של סוף המאה ה-20. דורון ולבל³⁹ מציינים שהשינויים הם בכיוון "החברה הפתוחה", והעמדת היחיד במרכז. לטענתם, גם אם אין מסגרת תיאורטית אחידה שבעזרתה ניתן להסביר את השינויים החברתיים, ולמרות שקשה לזהות את הקשר הסיבתי בין הגורמים לשינויים אלה לבין תוצאותיהם, הרי ששימוש בחלקי תיאוריות וכידע המבוסס על תצפיות יוצרים תמונה של שינוי חברתי מקיף.

(ג) החוקרים מונים מספר שינויים עמוקים שעברו על החברה הישראלית: (1) שינויים נורמטיביים — השינוי הנורמטיבי הבולט ביותר שהתחולל בישראל, לתפישתם, מתבטא במעבר הדרגתי מקולקטיביזם, כאתוס מארגן, לתפישת עולם ליברלית שבמוקדה עומד הפרט. כיישות ריבונית בעלת זכויות וחובות. הקולקטיביזם, שלפיו האדם ממלא את ייעודו רק כאשר הוא משרת את החברה, היה רעיון אידיאולוגי מרכזי בתקופת היישוב, ולפיו הסדר החברתי, הכלכלי והפוליטי העדיף תמיד את האינטרס הלאומי הקולקטיבי על פני האישי והפרטיקולרי.

(2) שינויים חברתיים — השינוי החברתי העיקרי הוא צמיחתה המואצת של "החברה האזרחית". מושג זה מתייחס לכלל הפעילויות החברתיות הנעשות שלא בכפוף למבנה המוסדי של המדינה, ומחוץ למסגרות המשפחתיות המסורתיות. אפיון נוסף של החברה האזרחית הוא הפרדת הקשר ההדוק בין הזירות השונות: חברתית, תרבותית, תקשורתית, כלכלית — ובמידה מסוימת, אף האקדמית — ופיתוח תחרות ביניהן. קימרלינג⁴⁰ גורס שהחברה האזרחית בישראל החלה להתפתח באופן מואץ בשנות ה-80 של המאה הקודמת. אפיונה היה הקמת תנועות חוץ-פרלמנטריות רבות מעבר לתחום הפוליטי. בתקופה זו צמחו תנועות מפוארות כמו "שלוש עכשיו" ו"גוש אמונים", וצמיחתם של "שחקנים חדשים" שניסו לשנות את הסדר החברתי ולהשפיע עליו, ולא הסתפקו בחיזוקים ובתמיכה בסדר הקיים.

(3) שינויים תרבותיים — השינוי התרבותי המובהק ביותר הוא אימוץ התפישה הרב-תרבותית. מעבר ממדינה אשר הדגישה את תפישת כור ההיתוך, למדינה אשר אימצה את התפישה הקנדית והצרפתית השמה דגש על רב תרבותיות, והמעצימה את הביטוי הייחודי של קבוצות שונות על בסיס אתני, לאומי או מיני.

(4) שינויים כלכליים — המשק הישראלי עבר ממשק ממלכתי-ריכוזי למשק פחות ריכוזי ויותר תחרותי⁴¹. התעשייה עברה מתעשיות עתירות עבודה לתעשיות

39 גדעון דורון ואודי לכל פוליטיקה של שכול (מהדורה שנייה, 2005).

40 ברוך קימרלינג בין מדינה לחברה: סוציולוגיה של הפוליטיקה (1995).

41 אברהם בן בטס ממעורבות ממשלתית לכלכלת שוק המשק הישראלי 1985–1998 (2001).

עתירות ידע, השמות דגש על פיתוח טכנולוגי ויצירתיות. בד בבד התרחש מעבר מיזומות ציבוריות ליזומות פרטיות ולתהליכי הפרטה. מעבר זה השפיע גם על תפישת הצריכה שבאה לידי ביטוי בהגדלת תשומת הלב לטיב השירות, והגברת מודעות הצרכן. הייתה לכך השפעה על הרצון ועל הנכונות מצד האזרחים לתבוע שירות ושקופות גם בתחומים שנחשבו עד אז למקודשים, כמו מוסדות רפואיים וצבא.

(5) שינויים תקשורתיים — הזירה התקשורתית עברה שינויים רבים, כלכליים-מבניים, פוליטיים, טכנולוגיים, ובעיקר ערכיים. התקשורת עברה מהפך עם המעבר מרשות שידור ממלכתית-ממשלתית של ערוץ אחד ברדיו ובטלוויזיה, לריבוי ערוצים כבלים ובלוויין. לכך התווסף גידול דרמטי במחשוב ובאינטרנט. המגוון והתחרות הובילו גם לשינוי ערכי והתנהגותי של אמצעי התקשורת, ולשימת דגש רב יותר על תחרותיות ושקופות.

(6) שינויים במערכת המשפטית — התפישה הליברלית התחזקה מאוד במערכת המשפטית מאז שנות ה-90 של המאה ה-20. מספר התביעות הייצוגיות בסוגיות פוליטיות ושלטוניות המוגשות לבית המשפט העליון עלה מאוד. קמו עמותות רבות שחרתו על דגלן את המחויבות לקדם ערכים אזרחיים מובהקים: האגודה לזכויות האזרח, שדולת הנשים, התנועה לאיכות השלטון ואחרות, שראו בעתירה לבג"ץ כלי אחד מבין הכלים החשובים להשגת מטרותיהן. נוסף לכך, חקיקת שני חוקי היסוד, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וחוק-יסוד: חופש העיסוק — שעמדו ביסוד "המהפכה החוקתית" — ולבסוף, אימוץ גישות המעמידות את זכויות האזרח במוקד על ידי המערכת המשפטית. בצד כל אלה נהנה בית המשפט בשנות ה-90 מאמון רב של הציבור.⁴²

(7) שינויים פוליטיים — השינויים בזירה הפוליטית אף הם היו מפליגים: המעבר לבחירה ישירה לראשות הממשלה ואימוץ שיטת בחירות פנימיות של "בחירות מקדימות" (פריימריס). כאמור, הדבר תרם לירידת מעמדן של המפלגות,⁴³ להיחלשות האידיאולוגיה ולעליית יזמים שונים שהעלו סוגיות ונושאים חדשים.

42 על מעמדו החזק של בית המשפט העליון בעיני הציבור, ראו גד כרזלי, אפרים יער-טויכמן, זאב מגל בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית (אורי דרומי עורך, 2004); אשר אריאן, דוד נחמיאס, דורון נבות ודניאל שני הדמוקרטיה בישראל: דו"ח מעקב 2003 — פרויקט "מדד הדמוקרטיה" (2003).

43 על הירידה בכוחן של המפלגות והיחלשות האידיאולוגיה, ראו קורן, לעיל ה"ש 23; גיורא גולדברג המפלגות בישראל — ממפלגות המון למפלגות אלקטוראליות (1992); אברהם דיסקין בחירות ובוחרים בישראל (1988); עמי פדהצור ודפנה קנטי "מצעי בחירות כראי לתמורות בהיקף תפקודה של המפלגה הישראלית: הליכוד והעבודה בין מדינה לחברה" פוליטיקה 7, 15–31 (2001).

בצד שינויים אלה, הופכים הפרטים במדינה לאקטיביים יותר ככל שהדבר נוגע לדרישותיהם ולמחאותיהם, ובקשר הדוק לכך חייבות הממשלות במענה לנושאים חדשים אלה.

אם כן, ראינו שהשינויים המקרו פוליטיים-תרבותיים בישראל בשנות ה-90 היו רב תחומיים וגדולים. הם הקרינו על פתיחות, פלורליזם, ויתר שוויוניות בשדרות רבות מהחברה. טענת המחקר היא, שתופעות חברתיות תרבותיות מעמיקות אלה, השפיעו גם על תפישת תפקידו של חבר הכנסת.

התהליכים שהוצגו לעיל השפיעו גם על יצירת זירה פוליטית שונה, בה יחסי הכוח והגומלין בין המפלגה לבין חבר הכנסת היחיד, השתנו. מדינת ישראל עברה ממשטר בו הייתה למפלגות עוצמה פוליטית רבה ובו הן היו ריכוזיות מאוד, ליחסי גומלין בהם מעמדו האינדיווידואלי של חבר הכנסת היחיד התחזק מאוד. לשינוי זה הייתה השפעה דרמטית על תפקדי חבר הכנסת בכלל, ועל תפקידו כמחוקק בפרט. כשחבר הכנסת היחיד, ולא המפלגה והמנגנון, עומד במרכז, יש לו אתגר ומחויבות לחפש סעדים גם בנושאים עקרוניים אידיאולוגיים, ולעסוק במתן הסדרים לשדרות האוכלוסייה המגוונות, דבר אשר יצר את חבר הכנסת כיום פוליטי וכיום של חקיקה פרטית.

3. איזונים חדשים בין רשויות השלטון בישראל⁴⁴

במאמר זה נעמוד על שני שינויים שחלו ביחסי הגומלין בין רשויות השלטון בישראל, בסוף שנות ה-80 של המאה ה-20 ובשנות ה-90: הראשון, חקיקת חוק ההסדרים במשק המדינה ועקב כך – התעצמות כוחה של הרשות המבצעת. השני, התעצמות כוחה של הרשות השופטת. אף ששינויים אלו התפתחו באופן הדרגתי, הרי שמשעה שהרשות המבצעת עשתה שימוש גורף בחוק ההסדרים והרשות השופטת התעצמה, חתרו חברי הכנסת להגדיל את פעילותם כיזמים מחוקקים. לפיכך, נעמוד על שני תהליכים אלה בהרחבה.

(א) הבעייתיות הדמוקרטית של חוק ההסדרים במשק המדינה והשלכות השימוש הגורף בחוק

חוק ההסדרים במשק המדינה הונהג במדינת ישראל בשנת 1985⁴⁵. החוק נועד

44 חל שינוי מבני משמעותי בשיטת הבחירה בראש הממשלה: בבחירות בשנת 1996; בשנת 1999; ובבחירות המיוחדות לראשות הממשלה בשנת 2001, במקביל לבחירות לרשות המחוקקת. בבחירות שהתקיימו בשנת 2003 שבה מדינת ישראל לשיטה הקודמת של בחירות יחסיות מפלגתיות. שינוי זה לווה במחלוקות רבות, תוך כדי תהליך קבלת ההחלטות לשינוי השיטה, אשר לא פסקו ואף התעצמו תוך כדי יישום השינוי, עד כי הביקורת גברה על שביעות הרצון, והשינוי כאמור בוטל. יש סבירו שהבחירה הישירה החלישה את הכנסת, ויש שגרסו הפוך, שהיא החלישה דווקא את הרשות המבצעת. מכל מקום, סוגיה זו נחקרה רק במעט והיא ראויה למחקר נפרד.

45 חוק הסדרים לשנת חירום במשק המדינה, התשמ"ו-1985, ס"ח 15 (להלן: חוק ההסדרים).

במקורו לייצב את משק המדינה, שכן באותה תקופה סבל המשק מאינפלציה שעלתה על 400%. במצב זה, אישר היועץ המשפטי לממשלה, יצחק זמיר, נקיטת צעדי חירום חקיקתיים, זמניים, שלפיהם רשאית הממשלה לחוקק חוקים הנוגעים למדיניות כלכלית המתחייבת מהתקציב, באופן מזויר, בצמוד לחוק התקציב. אלא שמאז לא רק שחוק ההסדרים לא בוטל אלא שהשימוש בו התרחב וגדל, הן ככל שהדבר נוגע להיקף החוקים הנחקקים באמצעותו, והן ככל שהדבר נוגע למידת חריגתם של חוקים הנחקקים מחוק התקציב. מצב דברים זה מעורר קושי בשל הפגיעה הטמונה בחוק זה בדמוקרטיה. חוק ההסדרים נחשב לחוק שפוגע ברוח ובמכניזם של הדמוקרטיה מכמה סיבות⁴⁶:

- (1) במסגרת חוק ההסדרים עושה הממשלה שימוש בטכניקה של ביטול או דחייה של כניסתם לתוקף של חוקים רבים שעלות הפעלתם כרוכה בתקציב ניכר. דהיינו, הטכניקה שהממשלה נוקטת, בדרך כלל, אינה ביטול ישיר של חוקים, אלא דחיית מועד כניסתם לתוקף.
- (2) חוק ההסדרים מאפשר לממשלה להעביר חקיקה באופן חפז. חוק ההסדרים מתנהל על פי לוח הזמנים של חוק התקציב, דהיינו, במהלך חודשיים בלבד (נובמבר-דצמבר של כל שנה). בעוד שהליך חקיקה של חודשיים בלבד הולם את חוק התקציב, הרי שחקיקה מזוהזת נרחבת פוגעת במהות החקיקה, שכן הדבר אינו מאפשר מקצועיות, שיקול דעת ושקיפות ציבורית. מהיבט זה החוק הוא "חוק רומס חקיקה".
- (3) ריכוזיות כל הדיונים בחוק ההסדרים בוועדת הכספים בלבד. חוק ההסדרים

46 ראו בפרוטוקולים של הדיונים בוועדת הכנסת ואצל יו"ר הכנסת על חוק ההסדרים: פרוטוקול ישיבה מס' 209, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-13 (3.10.94); פרוטוקול ישיבה מס' 142, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-14 (24.2.98); פרוטוקול ישיבה מס' 180, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-14 (20.7.98); פרוטוקול ישיבה מס' 209 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-14 (30.12.98); פרוטוקול ישיבה מס' 24, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (1.11.99); פרוטוקול ישיבה מס' 26, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (8.11.99); פרוטוקול ישיבה מס' 28, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (10.11.99); פרוטוקול ישיבה מס' 29, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (15.11.99); פרוטוקול ישיבה מס' 31, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (17.11.99); פרוטוקול ישיבה מס' 33, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (22.11.99); פרוטוקול ישיבה מס' 42, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (14.12.99); פרוטוקול ישיבה מס' 43, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (15.12.99); פרוטוקול ישיבה מס' 244, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (19.11.01); פרוטוקול ישיבה מס' 247, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (26.11.01); פרוטוקול ישיבה מס' 253, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (5.12.01); פרוטוקול ישיבה מס' 271, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (22.1.02); פרוטוקול ישיבה מס' 273, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (28.1.02); פרוטוקול ישיבה מס' 352, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (3.11.02); פרוטוקול ישיבה מס' 353, 354, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (4.11.02); פרוטוקול ישיבה מס' 356, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-15 (5.11.02); פרוטוקול ישיבה מס' 18, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-16 (26.5.03); פרוטוקול ישיבה מס' 64, של ועדת הכנסת, הכנסת ה-16 (12.11.03) (מתוך <http://www.knesset.gov.il>). כן ראו ענת מאור "חוק בלתי דמוקרטי בעליל (על חוק ההסדרים)" הארץ מדור דעות (28.12.03).

אינו נדון בוועדות המקצועיות של הכנסת, הדנות בכל חוק לפי תחומו, אלא בוועדת הכספים בלבד. ריכוזיות של כל, או של מרבית, הדיונים בוועדת הכספים, ולא בוועדות המופקדות על התחומים, פוגעת באופן מהותי בעבודת הכנסת ובוועדותיה, וכך מחלישה את כוחה של הרשות המחוקקת.⁴⁷ מהיבט זה, חוק ההסדרים הוא "חוק עוקף ועדות הכנסת".

(4) כריכת ההצבעה על חוק ההסדרים להצבעה על תקציב המדינה, מציבה אותו ברמה של הצבעת אומון לממשלה, וזאת בניגוד להצבעה על חקיקה רגילה. מצב דברים זה יוצר ניגוד עניינים בין שיקול דעתו של חבר הכנסת היחיד כמחוקק לבין חובתו כחבר בקואליציה או באופוזיציה לאמת מידה פוליטית כחבר כנסת. בהיבט זה חוק ההסדרים הינו "חוק הפוגע בריבונות חבר הכנסת כמחוקק".

הרציונל של חוק ההסדרים היה, כאמור, שינויי החקיקה הנדרשים לשם הגשמת יעדי התקציב, בעת המשבר הכלכלי, בשנת 1985. אולם, בדיקת היקף החקיקה ותכניה לאורך השנים מעידה על שתי מגמות בולטות: ראשית, חוק ההסדרים במשק המדינה הלך ותפח בהיקפו באופן משמעותי. שנית, תוכנם של החוקים הנחקקים אינו קשור רק לתיקונים נדרשים או הכרחיים ליעדי התקציב של שנה מסוימת,⁴⁸ והחוק משמש מכשיר בידי הממשלה לכיטול חוקים שאינם רצויים בעיניה.⁴⁹

השימוש הגורף ביותר בחוק ההסדרים היה לקראת שנת 2003, בה שימש חוק ההסדרים אמצעי לשינויי מדיניות. הממשלה עשתה מהפך כלכלי-חברתי שביטוי בפגיעה של ממש בעקרונותיה של מדינת הרווחה על ידי קיצוץ עמוק בהבטחת ההכנסה, וזאת, בלי לקיים על כך דיון ציבורי ומקצועי, ללא שמיעת חוות דעת, וללא שיקול דעת והקדשת זמן ללימוד נפקויות הקיצוץ ובחינת המחלוקות שהתעוררו. בחוקי ההסדרים של השנים 2004 ו-2005 חזרה מדיניות ממשלתית דומה של שינויי מדיניות מפליגים באמצעות חוק ההסדרים. דוגמאות בולטות לכך הן: העלאת נושאים הנוגעים ליחסי עובדים-מעסיקים, נושאים של הפרטה ומדיניות של

47 ראו חוות דעתו של היועץ המשפטי לכנסת, עו"ד צבי ענבר, מיום 30.12.98 (עותק שמור במערכת), וחוות דעתה של היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד אנה שניידר, מיום 30.1.2001 (עותק שמור במערכת).

48 בתחילת שנות ה-90 התרחב חוק ההסדרים. כך, למשל, בתקופת כהונתו של יצחק רבין ז"ל כראש ממשלה, השתרע חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, ס"ח 10, על כ-12 עמודים; בעת כהונתו של בנימין נתניהו כראש ממשלה, חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז-1996, ס"ח 16, השתרע על כ-29 עמודים; ובשנת 2003, בתקופת כהונתו של אריאל שרון כראש ממשלה, הוכפל חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005, ס"ח 346, והשתרע על כ-70 עמודים.

49 דוד נחמיאס וערן קליין חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה נייר עמדה 17 (1999); וחוקי ההסדרים במשק המדינה בין השנים 1996-2003.

תשלומי קצבאות, שינוי מדיניות השיווק של תוצרת חקלאית ונושאים נוספים, בהם היווה ההיבט התקציבי רק חלק מדיון על מדיניות כלכלית מקיף יותר. המאבק נגד חוק ההסדרים היה כפול: בתוך הכנסת עצמה, ובמישור המשפטי. בכנסת, נאבקו בחוק בכמה מישורים: ביטול חוק ההסדרים כולו וצמצום החלת החוק: הן בתוכנו, תוך דרישה להוצאת סעיפים שאינם נוגעים ישירות לתקציב, והן על צמצום היקפו הכמותי, על פיצול הדיון לוועדות הכנסת השונות. כמו כן, התקיים מאבק נקודתי לדחייתם של חוקים, הצעות לרפורמות, וכדומה. עתה, החלה הכנסת לקדם הצעת חוק שהגבילה את חוק ההסדרים על ידי מתן אפשרות לממשלה להגיש הצעות חוק שונות שיידונו עם התקציב, ובלבד שהנושא המוסדר בהצעת החוק אינו נועד לקדם רפורמות מבניות או תיקונים המשנים עקרונות יסוד בחקיקה⁵⁰.

באשר למישור המשפטי, משנות ה-90 הוגשו 31 עתירות משפטיות, כשבחלקן נטען לביטול גורף של פרקים מסוימים בחוק, עקב פגמים מהותיים בחקיקה בכל המכניזם של חוק ההסדרים במשק המדינה. כך, למשל, נטען לפגם בסיסי ומהותי שנפל בחקיקה, שביטוייו בכך שחוק אחד כולל עשרות רבות של הוראות בנושאים שונים, אשר אין כל קשר ביניהם⁵¹.

עתירות עקרוניות נוספות נגד חוק ההסדרים של שנת 2003 הוגשו בטענה שיש לפסול את פרק החקלאות בחוק התוכנית הכלכלית, שכן הוא משנה את כל סדרי הניהול והשיווק של ענפי החקלאות בישראל, בלי סדרי חקיקה הולמים ובלי דיון ציבורי⁵². בשנת 2004 הוגשה עתירה נוספת לפסילה מהותית של חוק ההסדרים, אולם היא נדחתה⁵³.

50 הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון – רפורמות מבניות), שהגישה חברת הכנסת אורית נוקד בכנסת ה-17 שמספרה 500/17/5.

51 בג"ץ 1030/99 אורון נ' יו"ר הכנסת, פ"ד נו(3) 640 (1999); העתירות לבג"ץ היו נגד הקיצוץ הדרסטי בהבטחת ההכנסה, ונגד ההליך בו נעשו קיצוצים אלה, במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה: בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, תק"על 2005 (4) 2605 (2005); בג"ץ 888/03 האגודה לזכויות האזרח בישראל והתנועה למלחמה בעוני נ' שר האוצר, תק"על 2005 (4) 2605 (2005).

52 עתירה נוספת שהוגשה נגד חוקותיו של חוק ההסדרים הינה בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה שיתופית בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004).

53 בג"ץ 3106/04 האגודה לזכויות האזרח נ' הכנסת, פ"ד נט(5) 567 (2005). באותו עניין הוגשה עתירה לבג"ץ בבקשה לפסילה מוחלטת של כל חוק ההסדרים. טענת העותרים תקפה את תקינות החקיקה "החפזה" של חוק המדיניות הכלכלית. העתירה נדחתה. השופטים קבעו, שהפגמים שנפלו בהליך החקיקה אינם מן הסוג או מן העוצמה המעוררים את בית המשפט לביקורת שיפוטית על תוקפו של החוק, אך ציינו שלא נותר אלא לקוות, שהמשיבים יעמדו בדבריהם ויפעלו לצמצום השימוש ב"חוקי הסדרים", מן הסוג שעמד לבחינה בפרשה זו.

אם כן, השימוש הגורף בחוק ההסדרים, המערער על אושיות הדמוקרטיה ועל מעמדה של הכנסת, בעיצוב המדיניות ובפיקוח הפרלמנטרי על הממשלה, נוסף להיחלשות כוחה של הכנסת כרשות מפקחת גם בתחומים אחרים, עודד את חברי הכנסת לאתר נישא של כוח והשפעה. אל מול פני התעצמותה של הרשות המבצעת נאבקים חברי הכנסת להרחיב את הזירה הפוליטית של כוחם, וזה עודד את הליך היזמות של החקיקה הפרטית. לחוק ההסדרים במשק המדינה הייתה תרומה ניכרת לתהליך זה, שכן חברי הכנסת מצאו עצמם יותר ויותר במצב בו נשמת מהם כוחם הפוליטי בעיצוב סדרי העדיפויות הפוליטיים ובפיקוח על הממשלה. מתוך מצב זה של "עמדת התגוננות", נטלו חברי הכנסת יותר ויותר את שרכיט היזמות באמצעות הכלי החשוב ביותר בקבלת ההחלטות ברמה הלאומית – החקיקה. ממאשרי חוקים הפכו חברי הכנסת ליוזמי החוקים עצמם. עתה, נבחן את התעצמותה של הרשות השופטת ואת השפעתו העקיפה לגידול ביזמות החקיקה הפרטית.

(ב) התעצמות כוחה של הרשות השופטת בעשור האחרון של המאה ה-20 בספרות המחקר ובסקרי דעת הקהל יש הסכמה רחבה באשר למעמדה החזק של מערכת המשפט בישראל⁵⁴. ההשפעות הרחבות והעמוקות של בית המשפט העליון בעשור האחרון של המאה הקודמת ובראשית האלף השלישי בולטות בתחומים רבים: בתחום הפוליטי, הדתי והמדיני; שמירה על זכויות אדם, אפילו תוך כדי עימות עם המצב הביטחוני; קידום נשים; הגנה על זכויות הומוסקסואלים ולסביות; הגנה על זכויות המיעוט הערבי בישראל, ועוד⁵⁵.

חוקרים רבים מאפיינים את הגישה, השלטת כיום בבית המשפט העליון, כאקטיביזם שיפוטי⁵⁶. בראשית הדרך, קיבל הפורמליזם השיפוטי ביטוי נכבד במערכת המשפט הישראלית⁵⁷, אולם בהמשך, השופטים שביטאו את הקו האקטיביסטי (משה זמורה ושמעון אגרנט – עם הקמת המדינה; ובעשורים האחרונים – מאיר שמגר ואהרן ברק), עיצבו קו זה באופן בולט⁵⁸. העמדה הרווחת בקרב חוקרים רבים תומכת בגישה זו, אולם קיימות גישות המתנגדות לאקטיביזם השיפוטי בקהילת המחקר⁵⁹. בצד כל אלה קיים מאבק גם בתוך הרשות

54 ברזילי, יעריטויכמן וסגל, לעיל ה"ש 42; אריאן, נחמיאס, נבות ושני, לעיל ה"ש 42; משה נגבי "על ספרם של גד ברזילי, אפרים יער יוכטמן, זאב סגל, בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית" משפט וממשל ג 355, 358 (1995).

55 על התרומות הנרחבות של בג"ץ בעשור האחרון, ראו שטרית, לעיל ה"ש 21.

56 על גישת האקטיביזם השיפוטי: רות גביון, מרדכי קרמניצר ויואב דותן אקטיביזם שיפוטי: בעד ונגד – מקומו של בג"ץ בחברה הישראלית (2000); מנחם מאוטנר ירידת הפורמליזם ועליית הערכים במשפט הישראלי (1993); זאב סגל "בית המשפט כמעצב חברתי" חברה במראה 297–358 (תנהגו עורכת, 2000); שטרית, שם.

57 פנינה להב "גוני הגישות לביקורת שיפוטית בארצות הברית" עיוני משפט י (2) 491 (1984).

58 בג"ץ 73/53 קול העם חברה בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז 871 (1953).

59 גביון, קרמניצר ודוהן, לעיל ה"ש 56. כך, למשל, גישתה של פרופ' גביון.

השופטת עצמה, בין ריסון שיפוטי לבין אקטיביזם שיפוטי⁶⁰. גם מיעוט מחברי הכנסת, ובהם נציגי המפלגות הדתיות והימין בפרט, חלקו על הגישה האקטיביסטית. נושא אחר, שמהווה מקור למחלוקת בעשור האחרון, הוא הביקורת השיפוטית על חוקתיותם של חוקים, שעלה לסדר היום עם חקיקת שני חוקי היסוד בשנת 1992: חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, וחוק-יסוד: חופש העיסוק. העיקרון של ביקורת שיפוטית על חוקתיותם של חוקים הוא עיקרון דמוקרטי מן המעלה הראשונה. גישה זו אומצה על ידי בית המשפט העליון ועל ידי רוב חברי הקהילה הפוליטית והאקדמית בישראל⁶¹. המתנגדים לביקורת השיפוטית גורסים, כי היא פוגעת בדמוקרטיה ובעקרון הפרדת הרשויות: מצב שבו שופט, שאינו עומד לבחירות העם ושאינו מציג בפני העם בטרם מינויו מצע חברתי ופוליטי, יוסמך לבטל חוק שנציגי העם חוקקו, הוא מצב הסותר את עקרונות הדמוקרטיה. לדידם, רק הגוף המחוקק ראוי שיוכל לבטל את החוק, שאם לא כן יפגע הדבר בעיקרון הדמוקרטי של הרוב ובעקרון הייצוגיות של בית הנבחרים.

ההישגים המשמעותיים של בג"ץ מחד גיסא, והמחלוקות והביקורות מאידך גיסא, הולידו לחצים להקים בית משפט לחוקה, נפרד מבית המשפט העליון. אלה הגיעו עד לכלל ניסיונות חקיקה במהלך הכנסת ה-15. החבירה בין עמדות המפלגות הדתיות והחרדיות לבין אנשי הימין בכנסת, להחלשת מעמדו ויוקרתו של בית המשפט העליון, הובילה לאישור שתי הצעות חוק פרטיות בנדון בשלב של הקריאה הטרוםית, ב-22.11.00.⁶²

ההתנגדות הנחרצת להצעות החוק והביקורת עליהן — הובילו ליוזמה נגדית של ועדת החוקה להסיר את ההצעות מסדר היום. ואכן, כך הוכרע; לאחר מאבק צמוד למדי, הסירה ועדת חוקה, חוק ומשפט את הצעות החוק הפרטיות מסדר

60 דוגמה למחלוקת באשר לאקטיביזם השיפוטי ניתן למצוא בעמדתה הפורמליסטית של השופטת מרים בן-פורת למול עמדתם האקטיביסטית של השופטים ברק ושמגר בע"ב 2/84 ניימן נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-11, פ"ד (2) 389 (1985); וכן ראו את פסק דינו של הנשיא אגרנט בעניין קול העם, לעיל ה"ש 58.

61 ברק, לעיל ה"ש 21, בעמ' 324–326. פרופ' ברק מציין שלושה צידוקים לביקורת השיפוטית, הטבועים בדמוקרטיה עצמה: ראשית, הביקורת השיפוטית שואבת את כוחה דווקא מהאופי הדמוקרטי של החוקה; משמעותה של הביקורת השיפוטית הינה כי ה"סנקציה" על חקיקת חוק שאינו חוקתי אינה רק פוליטית, אלא גם משפטית. לחוקה ולחוקי היסוד צומחות "שיניים". שנית, הביקורת השיפוטית, כשלעצמה, מבטאת פן דמוקרטי של הפרדת הרשויות, בהיותה פונקציה של בקרה על המחוקק והדמוקרטיה, במסגרת עקרון הריסון והאיזון, וללא התערבות יתר. ושלישית, הביקורת השיפוטית מאפשרת למחוקק לתקן את החוק על ידי ביטול הסתירה שבינו לבין החוקה/חוק-יסוד; לדעה שונה ניתן לראות את גישתו של פרופ' שמעון שטרית, אשר רואה חשיבות בשמירה על המכניזם של התזזות החוק לכנסת לצורך תיקונו, ולא רק בהכרזה על ביטולו על ידי בית המשפט; שטרית, לעיל ה"ש 21.

62 הצעות חוק-יסוד: בית משפט לחוקה, שהניח חבר הכנסת אליעזר (צ"טה) כהן על שולחן הכנסת ה-15 שמשפחה פ/1875, והצעת חוק-יסוד: בית משפט לחוקה, שהניח חבר הכנסת יגאל ביבי על שולחן הכנסת ה-15 שמשפחה פ/2186.

היום, עוד לפני הקריאה הראשונה, ונכשלו הניסיונות לקעקע את מעמדו של בית המשפט העליון. אם כן, הערכתי היא, שהאקטיביזם השיפוטי של בית המשפט העליון, והסמכות שזה נטל לעצמו לבטל חוקים, עודדו את חברי הכנסת לאתר נישא של כוח והשפעה, דבר שחזק את החקיקה הפרטית.

(ג) פריצת הדרך בחקיקה הפרטית בין השנים 1988–1992 נקודת המפנה בצמיחתה של יזמות החקיקה הפרטית בישראל חלה בכנסת ה-12 (1988–1992). התפנית התבטאה לא רק מבחינה מספרית (גידול של 40% בחקיקה הפרטית), אלא גם בהצלחתם של חברי כנסת יזמים, בשלהי הכנסת ה-12, בשנת 1992, להעביר שלושה חוקי יסוד חשובים ביותר: חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו; חוק-יסוד: חופש העיסוק; וחוק-יסוד: הממשלה, שהחליף את שיטת הממשל בישראל ממשטר פרלמנטרי לשיטה מעורבת המבוססת על בחירה ישירה לראשות הממשלה.

פריצת הדרך בנושא החקיקה של חוקי היסוד הנוגעים לזכויות אדם, הינה פרי יזמות של חקיקה פרטית, על ידי חבר הכנסת לשעבר, אמנון רובינשטיין. מאז קום המדינה ועד היום (1949–2007) חוקקה הכנסת 11 חוקי-יסוד, אך רובם עסקו בסדרי ממשל. בנושא זכויות האדם נעשו ניסיונות, שמקורם בחקיקה פרטית, לקדם את מגילת זכויות האדם. חבר הכנסת, יצחק הנס קלינגהופר הניח בשנת 1963 על שולחן הכנסת את הצעת חוק-יסוד: מגילת זכויות היסוד של האדם⁶³, אך הצעתו לא אושרה בקריאה טרומית במליאת הכנסת. גם ניסיונות נוספים שנעשו בהמשך לא צלחו⁶⁴. כאמור, פריצת הדרך התרחשה בשנת 1992.

בוועדת השרים לענייני חקיקה הוחלט להתנגד להצעה, וכך גם בממשלה, ולכן הצעת חוק-יסוד לא הונחה על שולחן הכנסת. לאור זאת, החליט חבר הכנסת אמנון רובינשטיין להגיש את הצעת חוק היסוד הממשלתית כהצעת חוק-יסוד פרטית, תוך פיצולה לארבע הצעות חוק-יסוד שונות בנוגע לחופש העיסוק, לכבוד האדם וחירותו, לחופש ההתאגדות ולחופש הביטוי⁶⁵. כל ההצעות עברו בקריאה טרומית ללא מתנגדים, ושתיים מתוכן הגיעו בשנת 1992 לכלל חקיקה: חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק. היה זה מפנה חוקתי ופרלמנטרי דרמטי ביותר. ואכן, נשיא בית המשפט העליון דאז, אהרן ברק, הגדיר את מעשה חקיקתם של חוקי יסוד אלה כ"מהפכה חוקתית"⁶⁶. מעבר לתוכנם המהפכני של חוקי יסוד אלה, התרחשה פריצת דרך בנהלי החקיקה, שכן העובדה, שחוקי היסוד התקבלו בעקבות יוזמת חקיקה פרטית, היא ללא תקדים במשטרים פרלמנטריים.

63 הצעת חוק-יסוד: מגילת זכויות האדם, ה"ח התשכ"ד–1964, 784.

64 ראו, לדוגמה, הצעת חוק-יסוד: מגילת זכויות היסוד של האדם, ה"ח התשמ"ג–1983, 111, שהגיש חבר הכנסת אמנון רובינשטיין.

65 ה"ח התשנ"ב–1992, 60.

66 אהרן ברק פרשנות במשפט כרך א — פרשנות החקיקה (1992).

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, יהודית קרפ⁶⁷, בנתחה את האסטרטגיות והטקטיקות שאותן נקטו חברי הכנסת, ובעומדה על מאבקי הכוח סביב חקיקת חוקי יסוד אלה, גורסת שסוד ההצלחה טמון במגעים של יוזם החקיקה, חבר הכנסת אמנון רובינשטיין, של יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט דאז, אוריאל לין, ושל שר המשפטים דאז דן מרידור. להערכתה, יוזמי החקיקה השכילו ליצור מוקדי כוח, שהצליחו לפזר התנגדויות היסטוריות רבות-שנים של המפלגות הדתיות. הסבר אחר להצלחה טמון בדינמיקה של בריתות שהשכילו ליצור יוזמי החקיקה עם המפלגות השונות בכנסת. אסטרטגיה נוספת שתרמה להצלחה הייתה הנכונות להתפשר ולקדם רק שני חוקים, במקום הארבעה שהונחו, במגמה להעבירם כמקשה אחת. יוזם החוק ומובילו, השר לשעבר רובינשטיין, מנה בריאיון עמי⁶⁸ את הסיבות הבאות להצלחת החקיקה:

"אני הצלחתי בחקיקה הפרטית בגלל מספר דברים מצטברים; ראשית, תמיד שיתפתי אחרים, ביזמה או לפחות בניסוח. שנית, הבאתי זאת להכרעות ערב בחירות, בסוף הקדנציה, אז כידוע מתפוררת הקואליציה. ראש הממשלה, יצחק שמיר, ראה שהוא הולך להפסיד, אז בסוף הוא ויתר, ודרש רק שזה לא יהיה משוריין, ובזה הוא הצליח. כמו כן, המשמעת הקואליציונית בתקופה זו חלשה יותר. חלק מחברי הליכוד הלך עם אוריאל לין ואיתי. ח"כ אוריאל לין (שהיה יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט), האמין שהמהלך חיוני למדינה. בלעדיו זה לא היה עובר. הוא יכול היה לקחת יותר סיכונים, כי ידע שהוא לא ממשיך בכנסת הבאה. שלישי, משא ומתן ארוך עם שותפים קואליציוניים. למשל, בחוק כבוד האדם וחירותו, גייסתי את דוד ליבאי ואוריאל לין בשיחות ארוכות. אוריאל לין היה ראש הוועדה מטעם הליכוד, והליכוד התנגד, ודוד ליבאי היה צריך לשכנע חברי כנסת גם בתוך מפלגת העבודה, וגם להרגיע את שולמית אלוני, שחשבה שאני לא הולך מספיק רחוק, וגם לגייס את הדתיים. אלה עשרות שעות של שיחות. מי שאין לו סבלנות והפתיל שלו קצר, לא יכול להעביר דברים כאלה. רביעית, הצורך בפשרות. בחוק כבוד האדם וחירותו הייתה פשרה מרחיקת לכת שזה לא פוגע בחקיקה הקיימת (דהינו, חוקים קיימים בענייני דת, נשים וזכויות אדם, לא מתבטלים בגין חוק יסוד כבוד האדם וחירותו). על זה שולח [שולמית אלוני] כעסה מאוד. אך בסוף היא הצביעה בעד, ולא יצאה פומבית נגד. ח"כ מחד"ש, אמר שיש פתגם ערבי; 'לאדם רעב גם חצי פרוסת לחם היא דבר חיובי'."

67 יהודית קרפ "חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו – ביוגרפיה של מאבקי כח" משפט וממשל א(2) 323 (1993).

68 את הריאיון עם פרופ' אמנון רובינשטיין ערכתי בלשכתו במרכז הבינתחומי בהרצליה, בספטמבר 2005 (עותק של הריאיון שמור במערכת).

ד"ר אסף מידני⁶⁹ בדק את היוזמים הפוליטיים של חוקי היסוד האמורים: חבר הכנסת אמנון רובינשטיין ופרופ' אוריאל רייכמן, שהחלו במהלך, וחברי הכנסת דוד ליבאי, אוריאל לין ויואש צידון, על פי חמישה פרמטרים: אידיאולוגיה פוליטית, מוטיבציות של מיקסום עצמה ויוקרה אישית, השתייכות לפרופסיה מקצועית ופוליטית, ניסיון עבר של היזם, זיהוי מצבי משבר וניצולם, ושינוי אמונות והעדפות בקרב הציבור. בהמשך לכך הצביע ד"ר מידני על תרומת כל פרמטר להצלחת החקיקה. אסטרטגיה נוספת שאפשרה את ההישג הייתה שיתוף פעולה הדוק בין פוליטיקאים לבין התמיכה הציבורית. הדבר נעשה באמצעות עמותה חוץ פרלמנטרית חזקה, שניהלה קמפיין מסיבי בציבור, בעזרת משאבים תקציביים גדולים שאותם גייסה. הופעל כוח אסטרטגי כלפי מקבלי ההחלטות עצמם, הפוליטיקאים; הופעל לובי על חברי הכנסת, תוך כדי התמקדות במוסדות המרכזיים (ראשי הסיעות, מוסדות המפלגה ויו"ר ועדת החוקה); וניתן דגש לפרמטרים המשפיעים על פוליטיקאים: מיקסום סיכויי היבחרותם, האידיאולוגיה, הפרופסיה, הניסיון והערכתם את הסיכוי שהחוק יעבור.

אם כן, שנת 1992 סמנה צומת דרכים חשוב ביותר ביחסי הגומלין שבין החקיקה הפרטית לממשלתית. השפעתה הייתה מכרעת, הן בשל הצלחת היוזמים הפרטיים להביא לחקיקתם של חוקי יסוד וחוקים בתחומים מהותיים, והן בשל האסטרטגיות והטקטיקות שננקטו על ידי יזמים אלה. פריצת דרך זו היוותה "מודל לחיקוי" לחברי כנסת בקדנציות הבאות, הן במוטיבציה לחקיקה פרטית והן באימוץ ובפיתוח של אסטרטגיות לקידום החקיקה הפרטית.

(ד) חשיבות היוזמות הערכית של חברי הכנסת, שנתנה מענה ערכי-ציבורי לקבוצות רבות באוכלוסייה

השלב הראשון בתהליך החקיקה הוא השלב של יזמות נושאי החקיקה. זהו שלב מרכזי ביותר, שכן הוא משפיע על המימד הערכי של מערך החוקים והנורמות במדינה, על עיצוב המדיניות ועל קביעת סדר היום הציבורי. השלב והתהליך של קביעת סדר היום הציבורי הם בעלי חשיבות רבה ביותר בעיצוב המדיניות הציבורית, שכן בשלב זה מוכרע איזה נושא עולה על סדר היום, איזה נושא נדחק החוצה ואיזה מועבר לשוליים.⁷⁰

Putman⁷¹ שהשווה במחקרו בין השקפות ועמדות של חברי הפרלמנט באנגליה לאלה של חברי הפרלמנט באיטליה, הגיע למסקנה, שלפיה הערכים והנורמות הפוליטיות של הפוליטיקאים משפיעים על עיצוב המדיניות באופן מכריע.

69 שלמה מזרחי ואסף מידני מדיניות ציבורית בין חברה למשפט (2006).

70 על קביעת המדיניות וסדר היום הציבורי ראו KINGDON, לעיל ה"ש 37; Harper Collins &

Deborah A. Stone, *Causal Stories and the Formation of Policy Agendas*, 104(2) POLITICAL

SCIENCE QUARTERLY 281–301 (1989); דרור יחזקאל אסטרטגיה רבתי לישראל (1989).

71 ROBERT D. PUTNAM, *THE BELIEFS OF POLITICIANS* (1973)

הוא מצא שתשתית התרבות הפוליטית של מקבלי ההחלטות מורכבת משלושה רבדים: ההשקפות הבסיסיות המהוות את תפישות העולם הרחבות ביותר; הערכים האופרטיביים האיריאליים המהווים את העמדות הנורמטיביות; האמונות הפוליטיות המתייחסות לנורמות של הצעדים הננקטים. הממצאים שלו מאששים, לדעתו, את ההשערה שחלק גדול מההבדלים בין התנהלות הפרלמנט באנגליה לבין התנהלות הפרלמנט באיטליה, מוסבר באמצעות ההבדלים בתפישות של הפוליטיקאים בנושאי דמוקרטיה, שוויון פוליטי וליברליזם.

ניתוח החקיקה הפרטית בישראל מצביע על מימד ערכי עשיר, ביזמות של מרבית החוקים. נביא שתי דוגמאות של יוזמות חקיקה של חברי כנסת, המבטאות את השקפת עולמם של המחוקקים היזמים.

(1) התשתית הערכית לחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח–1998⁷² התפישת הערכית העמוקה של החוק למניעת הטרדה מינית נפרשת בסעיף הראשון שלו, המגדיר את מטרת החוק, באופן רחב ומקיף:

"חוק זה מטרתו לאסור הטרדה מינית כדי להגן על כבודו של אדם, על חירותו ועל פרטיותו, וכדי לקדם שוויון בין המינים".

מטרת החוק, כפי שהוצגה בדברי ההסבר לחוק, שנוסחו על ידי יוזמות החוק, חברות הכנסת – ובראשן חברת הכנסת יעל דיין, היא להגן על עקרון כבוד האדם ולמנוע פגיעה בו. הרעיון של מניעת הטרדה מינית מופיע כתפישת עולם מלאה וכוללת על מעמד האישה. תפישת זו עולה באופן מפורש מדברי ההסבר לחוק⁷³:

"הטרדה מינית היא פגיעה בכבוד האדם, בחירותו, בפרטיותו ובזכותו לשוויון. היא פוגעת בכבודו העצמי ובכבודו החברתי של המוטרד. היא משפילה ומבזה את אנושיותו, בין השאר על ידי התייחסות אל האדם כאל אובייקט מיני, לשימוש של המטריד... הטרדה מינית כלפי נשים, גורמת להשפלתן ביחס למינן או למיניותן ומקשה עליהן להשתלב בחברות שוות בעולם העבודה וביתר תחומי החיים, ובכך היא פוגעת בשוויון. התייחסות אליהן רק כאובייקט מיני, היא פגיעה במעמדן החברתי והאינטלקטואלי"⁷⁴.

החוק למניעת הטרדה מינית היה חשוב במיוחד על רקע העובדה שבישראל, כמו

72 חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח–1998.

73 הצעת חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ז–1997, ה"ח 484.

74 המונח "הטרדה מינית" הוא תרגום עברי של המונח Sexual Harassment, כפי שהתפתח בשנות ה-70 של המאה ה-20 בארה"ב, בעיקר על ידי פרופ' קתרין מקינן. ההגדרה של הטרדה מינית כפוגעת בשוויון וככבוד העצמי, כחותרת תחת בטחונה העצמי של האישה, וכסוגיה משפטית של פגיעה בנשים – הייתה הישג גדול לתפישת של השוויון בין המינים. לראשונה, נקבעה קטגוריה משפטית שנוצרה על ידי נשים, כדי להגן על זכויותיהן. זהו שינוי תרבותי, חברתי ומשפטי, מן המעלה הראשונה.

במדינות רבות, הטרדה מינית הייתה תופעה חברתית נפוצה. ראו בה, לכל היותר, הטרדה "קטנה", "טריוויאלית" ו"בלתי מזיקה", ולעתים רבות התייחסו לתופעה אף כאל דבר חיובי, גברי וחברמני⁷⁵. אם כן, נמצא, שלחוק למניעת הטרדה מינית יש תשתית ערכית-תרבותית מוצקה. יתירה מכך: ראוי להדגיש את העובדה שקידום תשתית ערכית זו הביא לקידום הרעיון שאין לפגוע בשלמות גופן ובכבודן של נשים ללא הסכמתן. וחברות הכנסת, הנשים, הן אלו שיזמו את הצעת החוק.

(2) התפישה הערכית של חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994⁷⁶

חבר הכנסת רענן כהן הציג את חוק קליטת החיילים המשוחררים כחלק מהתפישה הציונית והחברתית, האחראית לכך שמדינת ישראל, הבית הלאומי, תיתן מענה לצעירים שלה, ובראשם לחיילים המשוחררים. עיקרי ההנמקות שלו בנאומיו בכנסת היו שחייבים לשים דגש על קליטה ודאגה לדור הצעיר וכי החיילים המשוחררים הם חלק מאתנו, עתידה של המדינה. חבר הכנסת כהן ציין בנאומיו את הנימוק הפטרייטי של הציונות. לדידו, חוק קליטת חיילים משוחררים נותן מענה ומיקוד בשלושה יעדים חיוניים ומוסכמים בחשיבותם בקליטת החיילים המשוחררים: השכלה, תעסוקה ודיוור, ובכך מהווה מענה לחובת המדינה כלפי החיילים⁷⁷.

אם כן, במימד הערכי-אידיאולוגי, חוק קליטת חיילים משוחררים היווה חוק חברתי-לאומי-ציוני, ולא חוק רווחה גרידא. זו גם הסיבה שבגינה התנגד היוזם שהטיפול בנושא יהיה במשרד העבודה והרווחה, ועמד על כך שהנושא כולו, כנושא ממלכתי-ציבורי, יטופל במסגרת משרד ראש הממשלה⁷⁸. הצלחה גדולה זו הניעה ארגונים, גופים ויחידים להפעיל לחץ על חברי הכנסת ליוזם חקיקה פרטית בנושאים חברתיים-כלכליים מהותיים. עם זאת, חשוב להדגיש שהחקיקה הפרטית

75 ביטוי לכך נתנו ח"כ יעל דיין, ח"כ בני אילון, וחברים נוספים, בדיון בכנסת מיום 10.3.1998; כן ראו אורית קמיר פמיניזם, זכויות ומשפט פרק יב כבוד האדם: הטרדה מינית 189-205 (2002).

76 חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994.

77 בעמותה לחיילים משוחררים הייתה מועצה ציבורית בת 31 איש, ובראשה עמד האלוף במילואים, משה נתיב, שהיה ראש אגף כוח אדם. רבים מחבריה היו אישים עם רקע ציבורי ופוליטי. בריאיון עם משה נתיב הוא אמר כך: "ניסיתי להביא את רעיון 'סל הקליטה' מגיסיוני בתפקידי דאז כמנכ"ל הסוכנות היהודית. 'סל הקליטה' היה דבר חדש, שפותח בשנות התשעים עם העלייה הרוסית; גילמו את תקציב הקליטה ונתנו לעולים החדשים אופציה לבחור במסלול של קליטה ישירה. ידעתי באילו משאבים גדולים דובר. מאחר והחייל המשתחרר עומד בפני תחילת חייו, כמו עולה חדש, הצעתי ש'נצייד' גם אותו. ברגע שדיברנו על 'סל קליטה', שהוא מקביל לעלייה, זו הייתה הקבלה משכנעת. כך זה נתפס טוב יותר מבחינה חברתית; זה לא עורר התנגדות כאילו מדובר בהטבות או טובות, אלא בתשתית לקליטה טובה יותר של הצעירים בתחילת דרכם בארץ".

78 בחוק קליטת חיילים משוחררים (תיקון), התשנ"ד-1994, ס"ח 272, נקבע שהשר המופקד על יישום החוק הוא שר הביטחון.

אינה מהווה "תחליף" לחקיקה הממשלתית. לחקיקה הממשלתית יתרונות חשובים ביותר: מחויבות הממשלה לעצב מדיניות, היכולת להשיג רוב לאישור החוקים, הראייה הבינתחומית בין משרדי הממשלה והכלים המקצועיים העומדים לרשותה. להבדיל, חשיבותה של חקיקה פרטית הינה בהעלאת נושאים חדשים, שאינם על סדר יומה של הממשלה, או בהיותה זרז לממשלה, להצטרף ליוזמות חקיקה של חברי הכנסת.

ה. סיכום

המאמר מפנה את תשומת הלב לתופעה דרמטית וחדשה שהתרחשה בישראל ב־20 השנים האחרונות (1986–2006), בעולם הפוליטיקה, בה חלה עלייה דרמטית ביזמות החקיקה של חברי הכנסת (החקיקה הפרטית). לתופעה זו השפעות רבות על החברה האזרחית ועל היבטים שונים מענפי מדעי המדינה והמשפט. המאמר עוסק באיתור הסברים לצמיחה הדרמטית שחלה בחקיקה הפרטית בישראל אל מול חקיקה ממשלתית⁷⁹. עם זאת, לא ניתן להתעלם מכך שלמרות התרומה הגדולה שבחקיקה הפרטית לעיצוב המדיניות החברתית-כלכלית של ישראל, חקיקה פרטית מערערת את סמכות הממשלה ואת יכולתה לנהל את תקציב המדינה. כפועל יוצא, פעלה הממשלה להגבלת החקיקה הפרטית, בחוק־סוד: משק המדינה, שעבר בשנת 2002⁸⁰. כמו־כן מתנגדי החקיקה הפרטית טענו שחברי הכנסת עושים בה שימוש בעיקר לצורך קידום האישי והישרדותם הפוליטית. מנגד טענו חברי הכנסת, שהטלת מגבלות על חקיקה פרטית פוגעת במהות הזכות ובחובה המוטלת על חברי הכנסת לעצב את המדיניות החברתית-כלכלית במדינה⁸¹. חברי כנסת אלה הוסיפו וטענו, כי הממשלה עושה שימוש לרעה בחוק ההסדרים, ובמסווה של עדכון חקיקה תקציבית — משנה את פניה של מדיניות כלכלית-חברתית בישראל, מבלי שמתקיים על כך דיון ציבורי ראוי.

79 במאמר זה עמדנו על התרומה של חמישה הסברים: הרחבת זירת התפקיד של חבר הפרלמנט גם ליזמות פוליטית, המעבר לחברה פתוחה בישראל, התחזקות זרועותיהן של הרשות המבצעת ושל הרשות השופטת — הובילו ליזמות מקבילה של חברי הכנסת, פריצות דרך בחקיקה הפרטית, שהיוו מודל לחיקוי, ותרומת החקיקה הפרטית לצרכיהן של שדרות רחבות בציבור. כמו כן, נמצא שההתמקצעות במשא ומתן הפוליטי ורכישת מיומנויות המשא ומתן, תרמו אף הן רבות לגידול החקיקה הפרטית ולהישגיה, ועל כך נדון במאמר נפרד.

80 חוק־סוד: משק המדינה (הצעות חוק והסתייגויות שבביצוען כרוכה עלות תקציבית) (הוראת שעה), התשס"ב–2002, ס"ח 478. ההגבלה העיקרית היא הצורך ברוב של 50 חברי כנסת כדי להעביר הצעת חוק שעלותה התקציבית עולה על 5 מיליון ש"ח.

81 הנושא של טיב הקשר בין ההיבחרות מחדש לבין הישגי החקיקה נבחן במחקר, אך לא אושז: ההנחה הייתה, על פי ספרות המחקר והניסיון מפרלמנטים אחרים, שהנהגת בחירות מקדימות פתוחות (פריימריס), שהחלו בשנת 1992 והן קיימות במפלגות הגדולות, תתרום להעצמת החקיקה הפרטית. מנקודת הראות של האינטרס הפוליטי של חבר הכנסת בנוגע ל"צורך להיבחר מחדש". המחקר לא מצא מתאם בין ההצלחה בחקיקה הפרטית לבין ההיבחרות המחודשת לכנסת. לממצאים ולדיון זה נידרש במאמר נפרד.

נראה, אם כן, שהדיון על חשיבותה ומעמדה של החקיקה הפרטית בישראל מחויב המציאות. לטעמי, הגבלת חקיקה פרטית באופן דרקוני⁸², כפי שנעשתה בחוק בשנת 2002, היוותה פגיעה קשה בסמכות הכנסת, בעקרון הפרדת הרשויות וביכולתה של הכנסת לתרום להעלאת נושאים חברתיים וכלכליים על סדר היום הציבורי, כפי שנעשה בשני העשורים האחרונים. ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, ביטא עמדה מובהקת בעד הגבלת החקיקה הפרטית, שהכשירה את הקרקע לחקיקה זו:

“אני רוצה לומר משהו, לגבי דבר שאולי הוא נראה טכני, אבל אני חושב שהוא הכרחי: [...] עלינו למנוע חקיקה פרטית סקטוריאלית ולא אחראית [...] אנחנו נמצאים עכשיו במאבק על הקפאה למשך שנה אחת של אפשרות חקיקת חוקים כאלו ואנחנו סופרים כל יום את הקולות שישנם שם. על מנת שנשיג שליטה על הוצאות הממשלה, חשוב שכל הטיפול בהשלכות התקציביות של חקיקה פרטית יהיה במסגרת הדיון התקציבי בממשלה. רק כך נוכל לוודא שהחקיקה הפרטית משתלבת עם סדר העדיפויות הלאומי של הממשלה. הכל יהיה על שולחן הממשלה שתחליט על כסף לביטחון ולחינוך או לחוק פרטי זה או אחר. יביאו את הדברים אל השולחן ואז כל אחד שיושב שם ויש לו איזו קבוצה שיושבת מאחוריו, ברגע שהוא ידע שתקציבו עלול להפגע יועיל בבקשה לשכנע את האנשים בלהוריד את ההצעות שלהם.”⁸³

אני חולקת נחרצות על עמדתו זו של ראש הממשלה לשעבר, שלצערי, הצליח לשכנע את הכנסת, בסיוע ראשי ועדת חוקה, חוק ומשפט, והיא גזרה על הממשלה הגבלה קשה בתפקידה כיוזמת חקיקה, ולא רק כמאשרת חקיקה. ראשית ועיקר, ראש הממשלה מתעלם, במתכוון, מתפקידה העיקרי של הכנסת בעיצוב האידאולוגי והערכי של המדיניות החברתית-כלכלית. הכנסת, כנבחרת הציבור, אחראית לייצג את עמדותיו הכלכליות-חברתיות של הציבור באמצעות חקיקה ובקרה על הממשלה. מה שראש הממשלה ביקש, ולצערנו בדיעבד השיג, הוא זכות של הממשלה להנהיג מדיניות כלכלית ריכוזית, שהובילה למדיניות אנטי-חברתית, דרוויניסטית, שדרדרה מאות אלפים של אזרחים וילדים אל מתחת לקו העוני, והעשירה את בעלי ההון. וכל זאת, בניגוד להבטחות לעם, ערב הבחירות. שנית, “בנאום קיסריה” (ומדוע לא ככנסת?) ראש הממשלה מגמד גם את קומתה של

82 הצעות חלופיות, שעלו בדיון, למיתון ההגבלות היו: להעלות את הסכום שממנו תחול ההגבלה ל-30–50 מיליון ש”ח (במקום 5 מיליון ש”ח) או להוריד את הרוב הנדרש לאישורה של הצעת חוק פרטית בעלות תקציבית ל-30 חברי כנסת (במקום 50).

83 נאום ראש הממשלה בכנס קיסריה, 7.7.2002, נלקח מאתר משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Speeches/2002/07/Speeches6957.htm> (last visited on 30/4/07).

הכנסת ; במקום להתייחס להצבעות על החקיקה כאל לחם חוק בחיים הפרלמנטריים של מדינה, ושל מחויבות הממשלה לחוקי משחק אלה, "מתלונן" ראש הממשלה על ההכבדה שמכביד הצורך לגייס רוב פרלמנטרי, רחמנא ליצלן ("ואנחנו סופרים כל יום את הקולות"), ומכנה את בית המחוקקים של ישראל, בציניות "שם". זה מאפיין את הזילות כלפי הכנסת, וכלפי המשטר הדמוקרטי בכלל. תפקידה של הממשלה למשול, ואם היא מתנגדת לחוק מסוים, והדבר לגיטימי בהחלט, תתכבד ותגייס את הרוב הנדרש שלא להעבירו. שלישית, ראש הממשלה מטעה באומרו שהממשלה אינה מסוגלת לשלוט בסדרי העדיפויות של תקציבה, כאשר יש חקיקה פרטית עניפה. החקיקה הפרטית, שברובה הגדול היתה והינה לא רק אחראית אלא תרמה באופן ניכר ביותר לקידום החברתי-כלכלי של המדינה, גזרה על עצמה מידתיות וגם החלה בפועל רק בתקציב של שנה הבאה. לכן, עלות החוקים אינה "מונחת" על תקציב המדינה ועל הממשלה באמצע שנת תקציב, אלא מובאת בחשבון מראש, בתכנון התקציב של השנה הבאה לאחריה. יתירה מכך, ראוי לציין שחלק גדול מצמיחתה של החקיקה הפרטית נבע גם בגלל שהממשלות בישראל בשני העשורים האחרונים (1986–2006) — המעיטו ביוזמות חקיקה ממשלתית. הנתונים מורים (ראו טבלת התפלגות מקורות החקיקה) שהממשלות "נרדמו בשמירה" של עיצוב המדיניות החברתית-כלכלית, והחקיקה הפרטית באה להשלים חסך דמוקרטי זה.

אם כן, לדעתי, כחוקרת שהינה חברה כנסת לשעבר, אחת המסקנות המתבקשות ממחקר זה היא הצורך לבטל את ההגבלה החמורה על החקיקה הפרטית בכנסת. צמיחתה הדרמטית של החקיקה הפרטית בישראל בשנים 1986–2006, והתרומה החברתית-כלכלית שלה — מצדיקות את המשך קיומה למען מתן מענה לצרכים החיוניים של אזרחי המדינה, ובמיוחד של האוכלוסיות המוחלשות. במחקר המשך, ראוי יהא לבחון את טיב הקשר בין בלימת החקיקה שביוזמת חברי הכנסת, לבין השינויים שחלו במדיניות החברתית-כלכלית של ישראל משנת 2002. ובמקביל, יש לבטל, או למזער את השפעתו השלילית והאנטי-דמוקרטית של חוק ההסדרים במשק המדינה, הפוגם אף הוא ביכולתן של האוכלוסיות המוחלשות להתקדם ופוגע בצמצום הפערים בישראל.