הליכי חקיקה בכנסת – בין שתי יועצות

מאת

קרן הורוביץ*

מאמר זה עוסק בליווי המשפטי של דיוני ועדות הכנסת השונות במסגרת הליכי החקיקה. הליווי המשפטי של הצעות החוק בדיוני הוועדות בכנסת מוטל על שני גופים: הראשון, היועצים המשפטיים של הוועדות השונות אשר כפופים ליועצת המשפטית לכנסת; השני, אנשי מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים אשר כפופים ליועצת המשפטית לממשלה. המודל שבו שני גופי ייעוץ משפטי שאינם ביחסי כפיפות מלווים את הליך החקיקה הוא מודל חדש יחסית בפרלמנט הישראלי, שנוצר עם עיגון מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי לכנסת בשנת 2000. המאמר בוחן את יחסי הגומלין בין הליווי של הייעוץ המשפטי לכנסת לליווי של הייעוץ המשפטי לממשלה ומנסה לענות על השאלה האם מדובר בשני סוגי ליווי משפטי המשלימים זה את זה או בכאלו השונים זה מזה מעיקרם. עוד מבקש המאמר לזהות ולאפיין את ההשפעות על הליך החקיקה שיוצר הליווי שהתווסף עם עיגון מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי לכנסת. המאמר מציג מחקר אמפירי ייחודי שכולל מחקר כמותני המבוסס על שימוש חדשני בכלים מתחום מדעי הנתונים לניתוח פרוטוקולים של דיוני הוועדות. מלבד מתן מענה לשאלות אשר במוקד המאמר מציגים ממצאי המחקר לראשונה את תפיסת התפקיד של היועצים המשפטיים לכנסת, כפי שהם עצמם תופסים אותו. תפיסה זו נבחנת למול הממצאים שעולים בבחינה איכותנית וכמותנית של מספר הליכי חקיקה.

מבוא; א. הליך החקיקה בכנסת וחלקם של היועצים השונים בהליך. ב. שאלות המחקר, השערותיו והמתודות לביצועו; 1. שאלות המחקר; 2. השערות המחקר; 3. מתודות המחקר; (א) ראיונות; (ב) חקר מקרי חקיקה (case studies);

---

* עד לאחרונה מנכ"לית מרכז רקמן באוניברסיטת בר־אילן ודוקטורנטית בפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר־אילן. מחקר זה נערך במסגרת עבודת דוקטורט בהנחייתו של פרופ' איתי בר־סימן־טוב. אני מודה לפרופ' איתי בר־סימן־טוב, לפרופ' אורי אהרנסון, לעו"ד שי זילברברג, לחברי מערכת "דין ודברים" ולשיפוט החיצוני למערכת על הערותיהם המועילות. כמו כן אני מבקשת להודות לעו"ד איל ינון, היועץ המשפטי לכנסת לשעבר, וליועצים וליועצות המשפטיים מהלשכה המשפטית של הכנסת שהקדישו לי מזמנם. תודה נוספת לאורי הוך על עיבוד הפרוטוקולים.

(ג) ניתוח תוכן כמותני אוטומטי. **ג. ממצאים אמפיריים – ראיונות וניתוח הליכי החקיקה**; 1. ראיונות עם יועצי ויועצות ועדות הכנסת; (א) תכלית הליווי של הייעוץ המשפטי לכנסת ואופן ביצועו; (ב) דגשים על אופן הליווי; (ג) הבדלים באופי הליווי בין גופי הייעוץ השונים; (ד) השפעת הליווי של הייעוץ המשפטי לכנסת; 2. ניתוח כמותני ואיכותני של הליכי החקיקה; (א) חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים – הצעת חוק פרטית, הכנסת ה־17; (ב) חוק ״ועדות הקבלה״ – הצעת חוק פרטית, הכנסת ה־18; (ג) חוק למניעת הסתננות (תיקון 3), הצעת חוק ממשלתית, הכנסת ה־18; (ד) החוק להסדרי התדיינויות בסכסוכי משפחה – הצעת חוק ממשלתית שמוזגו עמה הצעות חוק פרטיות, הכנסת ה־19; (ה) חוק ״הרשות לחדשנות״ – הצעת חוק ממשלתית, הכנסת ה־20; (ו) חוק חובת גילוי (תיקון 1) – הצעת חוק ממשלתית שמוזגו עמה הצעות חוק פרטיות, הכנסת ה־20; **ד. ניתוח ממצאים**; 1. יחסי הגומלין בין הליווי של הייעוץ המשפטי לכנסת לליווי של הייעוץ המשפטי לממשלה; (א) ליווי בהצעות החוק הפרטיות; (ב) ליווי בהצעות החוק הממשלתיות; (ג) ליווי בהצעות חוק ממשלתיות שממוזגות עמן הצעות חוק פרטיות; (ד) סיכום ביניים; 2. השפעת הליווי המשפטי של הייעוץ המשפטי לכנסת על הליכי החקיקה; (א) השפעה על השיח; (ב) השפעה על המדיניות שהצעת החוק מבקשת להגשים; (ג) השפעה על אופן יישום המדיניות בפועל, פרטי החוק; (ד) השפעה בשמירה על זכויות חוקתיות; (ה) השפעה על חיזוק האינטרס המוסדי של הכנסת; **ה. סיכום ומסקנות.**

מבוא

השלב הפרלמנטרי של החקיקה והשיח שמתרחש במהלכו זכו לתשומת לב מחקרית מועטה יחסית על אף חשיבותם הרבה. על חשיבותו של שלב זה בחקיקה מעידים דבריה של כבוד הנשיאה (בדימוס) השופטת אסתר חיות: ״ועדות הכנסת השונות שהקמתן ופעילותן מעוגנות בסעיף 21 לחוק יסוד: הכנסת, ממלאות תפקיד מרכזי וחשוב בהליך החקיקה ומהוות כלי פיקוח מרכזי של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת... במסגרת ועדות אלה ניתנת לחבריהן ובכלל זה לחברי האופוזיציה האפשרות לדרוש, לחקור ולקבל הבהרות מן הגורמים הרלוונטיים בממשלה לגבי דבר החקיקה העומד על הפרק ולא אחת יש לאותם דיונים השפעה ממשית על גורל הצעות החוק ועל תוכנן״.[1] במאמר זה אבקש לשפוך אור על שלב זה של הליך החקיקה תוך כדי התמקדות בליווי המשפטי של דיוני ועדות הכנסת השונות במסגרת הליכי החקיקה.

---

1 בג״ץ 8612/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ׳ הכנסת**, פסקה 13 לפסק דינה של הנשיאה חיות (פורסם בנבו, 2016).

בישראל הליך החקיקה אינו מוסדר בחוק, ורוב הסדרי העבודה של הכנסת מסתמכים על המסורת שהתגבשה בכנסת.[2] בר־סימן־טוב מצביע על החשיבות הרבה שבחשיפת ההסדרים הקיימים הקשורים לחקיקה ״ולו לשם הערכה נורמטיבית מושכלת של הדינים הקיימים״, מאחר שהעמדה הנורמטיבית הטמונה בהסדרים משפיעה על תוכן החקיקה.[3] כמו כן בר־סימן־טוב מציע לבחון את ההסדרים לאור תכליות דיני החקיקה השונות.[4]

אחד מאותם הסדרי חקיקה שכמעט לא זכו לחשיפה עד כה הוא הליווי המשפטי של הכנת הצעות החקיקה לקריאות השונות בוועדות הכנסת. חשיפת אופי הליווי ותרומתו לגיבוש הנוסח הסופי של החוק מתחברות ישירות לתכליות השונות של דיני החקיקה כמו ייעול הליך החקיקה, ריסון המחוקק והגנה על מיעוט פרלמנטרי, שיפור איכות החקיקה והבטחת הליך דמוקרטי.[5] כך למשל לליווי המשפטי בהליך החקיקה במשטר דמוקרטי עשויות להיות השלכות ניכרות על מערכת האיזונים והבלמים של הרשויות. מצד אחד הליווי יכול ליצור ריסון בחקיקה, שלעיתים משמעותו ריסון של הרשות המבצעת, ומצד אחר, הוא עשוי להיות כלי מעצים, לספק לגיטימציה למדיניות ולחקיקה בשל החשיבות שניתנת בחברות דמוקרטיות לפעולה לפי מגבלות החוק.[6] הוויכוח רב העוצמה שמתנהל בישראל כבר מספר שנים על מעמדם של היועצים המשפטים במשרדי הממשלה השונים ממחיש חשיבות זו.[7]

הליווי המשפטי של הצעות החוק בדיוני הוועדות בכנסת מוטל על שני גופים: הראשון, היועצים המשפטיים של הוועדות השונות אשר כפופים ליועצת המשפטית של הכנסת; השני, אנשי מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים אשר כפופים ליועצת המשפטית לממשלה.[8] המודל שבו שני גופים של ייעוץ משפטי שאינם ביחסי כפיפות מלווים את הליך החקיקה הוא חדש יחסית בפרלמנט הישראלי. רק לפני כעשרים שנה הפך הייעוץ המשפטי בוועדות הכנסת לייעוץ משפטי עצמאי הכפוף ליועץ המשפטי

---

2 איתי בר־סימן־טוב, ״דיני החקיקה״, **עיוני משפט** לז (תשע״ו) 645, בעמ׳ 649.

3 שם, בעמ׳ 653.

4 שם, בעמ׳ 655.

5 שם, שם.

6 Conor Casey and David Kenny, “The Gatekeepers: Executive Lawyers and the Executive Power in Comparative Constitutional Law”, 20(2) *Int. J. Const. Law* (2022) 664, p. 679.

7 בתמצית, המחלוקת היא בין מגמה ארוכת שנים החותרת לביסוס מעמד עצמאי ליועץ המשפטי לממשלה כשומר סף של שלטון החוק לבין מגמה להכפפת היועץ המשפטי לממשלה לדרג הפוליטי. להרחבה על המגמות השונות ראו: קרן הורוביץ ואיתי בר־סימן־טוב, ״היועץ המשפטי לכנסת ומקומו בהפרדת הרשויות בהליכי החקיקה״, **עיוני משפט** מד (תשפ״א) 267, בעמ׳ 273–274 (להלן: הורוביץ ובר-סימן-טוב).

8 כתיבת מאמר זה הסתיימה בעת שבראש שני גופי הייעוץ עמדו לראשונה בהיסטוריית המדינה שתי נשים. אף שהליכי החקיקה הנבחנים במאמר זה התרחשו בתקופה שעמדו בראש גופי הייעוץ יועצים משפטיים, בחרתי להנכיח רגע בעל חשיבות זה בכותרת המאמר.

לכנסת,[9] מהלך שהגיע כחלק מרצונם של המחוקקים לחזק את הכנסת, את עצמאותה ואת יכולתה לפקח על הממשלה.[10]

על רקע זה מתעוררות שתי שאלות: הראשונה, מהם יחסי הגומלין בין הליווי של הייעוץ המשפטי לכנסת לליווי של הייעוץ המשפטי לממשלה בשלב הפרלמנטרי של החקיקה;[11] השנייה, אילו השפעות יוצר הליווי המשפטי העצמאי, שאינו כפוף לאינטרסים של הממשלה, שהתווסף עם עיגון מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי לכנסת.

מאמר זה מבקש לענות על שאלות אלו באמצעות מחקר אמפירי ייחודי. נוסף על זה, ממצאי המחקר מציגים לראשונה את תפיסת התפקיד של היועצים המשפטיים לכנסת כפי שהם עצמם תופסים אותו. המאמר מוסיף ומחדש בכך שהוא בוחן את התפיסה העצמית של היועצים המשפטיים לכנסת למול הממצאים שעולים בבחינה איכותנית וכמותנית של מספר הליכי חקיקה.

מאמר זה ממשיך למעשה את הדיון הנורמטיבי שהחל במאמר ״היועץ המשפטי לכנסת ומקומו בהפרדת הרשויות בהליכי חקיקה״ שבו נטען כי קיימות הצדקות לקיומו של התפקיד – יועץ משפטי עצמאי לכנסת –כחלק ממערך האיזונים והבלמים הנדרש במודל הפרדת הרשויות בישראל וסביב הצורך לחזק את הכנסת כרשות מחוקקת.[12] מאמר זה מוסיף לדיון נדבך פוזיטיבי.

בחלק הראשון של המאמר אציג את האופן שבו מתנהלים הליכי החקיקה בכנסת ואת תפקידם של היועצים המשפטיים השונים כפי שעולה מהחוק, מתקנון הכנסת ומנהלים שונים, וכיצד אלו מובילים לשאלות המחקר שהוזכרו לעיל. **בחלק השני** של המאמר אפרוס את שאלות המחקר, את השערותיו ואת שיטת המחקר שאשתמש בה כדי לענות על שאלות המחקר. אסביר מדוע שיטת המחקר שנבחרה היא שיטה משולבת הכוללת ניתוח כמותני ואיכותני. אתאר את שיטת המחקר הכמותנית הייחודית של המחקר, הכוללת שימוש חדשני בכלים מתחום מדעי הנתונים לניתוח פרוטוקולים של דיוני הוועדות. שיטה זו מאפשרת הבנה של מידת הדומיננטיות של היועצים המשפטיים השונים בדיון לעומת שחקנים אחרים המשתתפים בדיון. אציג כיצד שיטת מחקר זו מצטרפת במאמר לשיטות מחקר איכותני מסורתיות יותר של ניתוח מספר הליכי חקיקה לפי פרמטרים מוגדרים וכן ראיונות חצי־מובנים. **בחלק השלישי** אפרוס את הממצאים האמפיריים של המחקר. חלק זה יורכב מסיכום התמות העיקריות שעלו בראיונות עם

---

9 חוק הכנסת (תיקון מס׳ 10) (היועץ המשפטי לכנסת), התשס״א–2000, ס״ח 1763. עד לתיקון זה היו היועצים המשפטיים של הוועדות כפופים ליועץ המשפטי לממשלה.

10 להרחבה על כינון מוסד היועץ המשפטי לכנסת ראו: הורוביץ ובר־סימן־טוב (לעיל, הערה 7) בעמ׳ 271.

11 שני גופי הייעוץ פועלים זה לצד זה בהיבטים נוספים של עבודת הכנסת וחברי הכנסת, אולם במאמר זה בחרתי להתרכז בהליכי חקיקה בלבד.

12 הורוביץ ובר־סימן־טוב (לעיל, הערה 7).

אנשי ונשות הייעוץ המשפטי לכנסת, ולאחריו יוצג ניתוח כמותני ואיכותני של שישה הליכי חקיקה מסוגים שונים בוועדות שונות, ובכללם חקיקה פרטית וחקיקה ממשלתית. **בחלק הרביעי** אנתח את הנתונים האמפיריים שנפרסו בחלק השלישי בנוגע לשאלות המחקר. אטען כי יחסי הגומלין בין שני גופי הייעוץ יוצרים ליווי משפטי בו גופי הייעוץ משלימים זה את זה לעיתים, ולעיתים נבדלים עד כדי הצגת עמדות משפטיות מנוגדות, כאשר לסוג הליך החקיקה יש השפעה על דינמיקה זו, בתלות בשאלה אם מדובר בחקיקה פרטית או ממשלתית. אשר להערכת השפעת הייעוץ המשפטי לכנסת על הליכי חקיקה אטען כי אומנם התשובה מורכבת, אך ניתן לזהות מספר אופני השפעה שבהם יש לייעוץ המשפטי לכנסת השפעה רבה, ואופני השפעה אחרים, שבהם ההשפעה היא מוגבלת. **בחלק החמישי** והאחרון אציג סיכום ומסקנות מהדיון שנערך במאמר.[13]

פרופ׳ גד ברזילי ז״ל, שמאמר זה מבקש להיכלל בגיליון לזכרו, עסק רבות בשאלת פיצולו של מוסד היועץ המשפטי לממשלה. כתיבתו המחקרית תמכה בפיצול מוסדי בין הייעוץ המשפטי לממשלה לבין התביעה הכללית.[14] מאמר זה דן בהיבט אחר של פיצול תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה, שהתרחש עם עיגון מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי לכנסת וניתוק כפיפותו ליועץ המשפטי לממשלה. ברזילי התמקד בכתיבתו במספר נימוקים בעד הפיצול המוסדי בין הייעוץ המשפטי לממשלה לבין התביעה הכללית. בין היתר, הוא הדגיש את ניגוד העניינים המובנה שנוצר מאיחוד סמכויות התובע הכללי עם אלה של היועץ המשפטי לממשלה: מצד אחד שותף סוד של השלטון ומצד אחר תובע שנגדו.[15] כמו כן עמד ברזילי על הצורך בניתוק מוסדי ממוקדי העוצמה הממשלתית והפוליטית, ובייחוד מהשיח הבין־מפלגתי וזאת במטרה להבטיח את עצמאותה של התביעה הכללית מהממסד הפוליטי.[16] נימוקים דומים קיימים בבסיס הטיעון הנורמטיבי בדבר הצורך בכינון ייעוץ משפטי עצמאי לכנסת שאינו כפוף לייעוץ המשפטי לממשלה. כך למשל ניגוד האינטרסים המובנה בין הצורך של הייעוץ המשפטי

---

13 כתיבת מאמר זה הסתיימה בעיצומו של מהלך לשינוי חוקתי-משטרי אשר קודם על ידי הממשלה ה־37, הליך שנעצר עם פרוץ מלחמת ״חרבות ברזל״ באוקטובר 2023 וחודש בשנת 2025. ככל שהמהלך החקיקתי יקודם עד לקבלת הצעות החוק השונות המרכיבות אותו, יוביל הדבר לשינוי ניכר ביחסי הכוחות בין הרשויות בישראל וכן במעמדו של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה. מכאן אפשר שהדבר יוביל לשינוי גם באופי הליווי המשפטי של הליכי החקיקה אשר מאמר זה עוסק בהם. ממצאי מחקר זה שופכים אור על אופי הליווי המשפטי של הליכי חקיקה בכנסת כפי שהתרחשו בתקופות של ממשלות קודמות, ובכך יש בהם לסייע בהבנת השלכות השינוי שהממשלה ה־37 חותרת אליו.

14 גד ברזילי, **היועץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית – פיצול מוסדי?** (מחקר מדיניות 84 – המכון הישראלי לדמוקרטיה, תש״ע) (להלן: ברזילי, ״היועץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית״); גד ברזילי ודוד נחמיאס, **היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות** (נייר עמדה 6 – המכון הישראלי לדמוקרטיה, תשנ״ז).

15 ברזילי, ״היועץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית״ (לעיל, הערה 14) בעמ׳ 44.

16 שם, בעמ׳ 61–62.

לממשלה לסייע לממשלה להגשים את המדיניות שבה היא חפצה לעומת הצורך של הייעוץ המשפטי לכנסת לסייע לכנסת כרשות מחוקקת לפקח על פעולת הממשלה ולבקרה. כך גם הצורך בניתוק מוסדי בין הייעוץ המשפטי של הרשות המבצעת לייעוץ משפטי לרשות המחוקקת נדרש במודל הפרדת הרשויות כדי לחזק את הרשות המחוקקת.[17] מנגד, גם החשש מפיצול התפקידים בשני המקרים הוא אותו חשש: היחלשות מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה.[18]

מאמר זה בודק את תוצאות הפיצול המוסדי שהתרחש לפני יותר מעשרים שנה, בין תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה לתפקיד היועץ המשפטי לכנסת במישור של הליכי חקיקה: האם הפיצול הניב תוצאות רצויות? האם הליווי העצמאי יצר ערך מוסף מבחינתה של הכנסת בהליכי חקיקה? בשל הקרבה בין שני המקרים בטיעונים הנורמטיביים בעד הפיצול המוסדי, חלק מהממצאים בנוגע לאופני ההשפעה של ייעוץ משפטי עצמאי לכנסת על הליכי החקיקה עשויים להיות רלוונטיים לרצון להקים רשות תביעה פלילית נפרדת ועצמאית, ובייחוד לשאלה אם העצמאות תאפשר תביעה כללית חזקה ללא פגיעה ניכרת בייעוץ המשפטי לממשלה. בחינת הדינמיקה המתרחשת בפועל בין גופי הייעוץ שמלווים את החקיקה בכובעים מוסדיים שונים עשויה אף היא לתרום תרומה רבה לדיון על פיצול התביעה ממוסד הייעוץ המשפטי לממשלה במישור היחסים שיכולים להיווצר בין הגופים אם יפוצלו ויעילות הפיצול.

א. הליך החקיקה בכנסת וחלקם של היועצים השונים בהליך

נהוג לחלק את שלבי החקיקה לשלב הטרום־פרלמנטרי ולשלב הפרלמנטרי. השלב הטרום פרלמנטרי הוא השלב שבו הצעת החוק מתגבשת. הצעת חוק ממשלתית מתגבשת על פי רוב במשרד הממשלתי הרלוונטי או בוועדת מומחים שמִמנה הממשלה או בידי השר הרלוונטי. הצעת חוק פרטית מתגבשת בידי חבר כנסת בעצמו, לעיתים בשיתוף גורם חיצוני כמו קבוצת אינטרסים או ארגון מגזר שלישי או בשימוש בחקיקה שנכתבה בידי אחרים אך לא קודמה. ההליך שעוברת הצעת חוק ממשלתית בשלב הטרום־פרלמנטרי ארוך מזה של הצעת חוק פרטית ומחייב בין היתר הכנת תזכיר חוק והפצתו להערות הציבור, קבלת הערות ממשרדי ממשלה ומגורמים נוספים, אישור המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, אישור ועדת השרים לענייני חקיקה ופרסום ברשומות.[19] לעומת זאת הצעת חוק פרטית נדרשת לעבור בדיקה של הלשכה המשפטית

---

17 הורוביץ וברּסימן־טוב (לעיל, הערה 7) בעמ׳ 280.

18 ברזילי, ״היועץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית״ (לעיל, הערה 14) בעמ׳ 60; הורוביץ וברּסימן־טוב (לעיל, הערה 7) בעמ׳ 299.

19 לשלבי הטיפול בהצעה ממשלתית ראו: ״טיפול בהצעות חוק ממשלתיות״, **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה,** 2.3005 (תשע״ח).

של הכנסת בלבד.[20] בשלב הפרלמנטרי הצעת החוק מונחת על שולחן הכנסת, עוברת שלוש קריאות במליאה (בהצעות חוק פרטיות קריאה טרומית מקדימה את שלוש הקריאות) ודיונים בוועדות הכנסת השונות המכינות את נוסח ההצעה להצבעות במליאת הכנסת.[21]

שלב הדיונים בוועדות הוא השלב בהליך החקיקה שבו נערך הדיון המהותי והמקצועי ביותר בכנסת.[22] זהו דיון פתוח לציבור אשר מוזמנים אליו גורמי המקצוע אשר גיבשו את החקיקה, ממלאי תפקידים במדינה, משפטנים, אקדמאים ומומחים, נציגי ציבור ושתדלנים.[23] הוועדה שבה מתנהל הדיון עוברת על כל סעיפי החוק, ובדיונה היא מוסמכת להציע תיקונים לנוסח הצעת החוק.[24] הוועדה שולטת בקצב התקדמות הליך החקיקה. ביכולתה להאיץ את ההליך או לעכבו עד כדי הקפאתו, ובסמכותה אף לבקש להסיר את ההצעה מסדר היום.[25] עולה אפוא שלכנסת יש בשלב זה פוטנציאל להשפיע השפעה מהותית על עיצובו הסופי של החוק, לרבות בנוגע להצעות חוק ממשלתיות.[26]

---

20 לשלבי הטיפול בהצעת חוק פרטית ראו: הלשכה המשפטית לכנסת, **הליך החקיקה** (2016) [https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Documents/Explanation2.pdf] (**נצפה לאחרונה במאי 2025**).

21 טרם הקריאה הטרומית הצעת החוק הפרטית מובאת לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה לצורך גיבוש עמדת הממשלה בנוגע להצעה (ראו: סעיף 66 לתקנון עבודת הממשלה ה־36). אם ההצעה אינה זוכה לתמיכת ועדת השרים, סיכוייה לזכות בתמיכת מליאת הכנסת נמוכים בגלל שליטתה של הממשלה ברוב הפרלמנטרי. במקרה של הצעת חוק ממשלתית תמיכת ועדת השרים מובטחת בדרך כלל. ראו: נעה קברטץ־אברהם, **הממשק בין הכנסת לממשלה בהליכי חקיקה ממשלתית** (תש״ף) בעמ׳ 50 (להלן: קברטץ-אברהם, ״הממשק בין הכנסת לממשלה״) בעמ׳ 27. לפירוט נוסף על הליכי החקיקה בשלב הפרלמנטרי ראו: זאב סגל, **דמוקרטיה ישראלית, עיקרים חוקתיים במשטר מדינת ישראל** (תשנ״א) בעמ׳ 89.

22 הדיונים הנערכים במליאת הכנסת לפני ההצבעה בקריאות השונות נושאים אופי אחר, פוליטי יותר. אין בהם מעבר על כל סעיפי החוק, משתתפים בהם חברי כנסת וחברי ממשלה בלבד. לעניין השוואת דיוני הוועדות לדיוני המליאה ראו: קברטץ־אברהם, ״הממשק בין הכנסת לממשלה״ (לעיל, הערה 21) בעמ׳ 24.

23 לפי סעיף 123 לתקנון הכנסת, תשפ״ד, יושב ראש ועדה רשאי להזמין נושאי משרה במדינה לישיבות הוועדה, ולפי סעיף 125 לתקנון, יושב ראש ועדה רשאי להזמין ״כל מי שיש לו ידע או עניין בנושא שהוועדה דנה בו, לשמוע את דעתו ולבקש ממנו מידע״.

24 הורוביץ וברּ־סימן־טוב (לעיל, הערה 7) בעמ׳ 272; סעיף 85 לתקנון הכנסת.

25 Csaba Nikolenyi and Chen Friedberg, “Vehicles of Opposition Influence or Agents of the Governing Majority? Legislative Committees and Private Members’ Bills in the Hungarian Országgyűlés and the Israeli Knesset”, 25 *J. Legis. Stud.* (2019) 358, p. 368.

26 באותה נשימה ראוי להזכיר כי הממשלה שולטת ברוב הפרלמנטרי, ולמעשה זוכה, כמעט אוטומטית, בתמיכת הרוב בכנסת לפעולותיה. לכן פוטנציאל ההשפעה על שינויים בנוסח החוק ובכלל לעיתים נחסם בלחץ הממשלה או השר אשר להצעת החוק חשיבות עבורו. ראו: יגאל מרזל, ״חובת האמון של הממשלה כלפי הכנסת״, **חובות אמון בדין הישראלי** (רות פלאטו־שנער ויהושע שגב – עורכים, תשע״ו) 185, בעמ׳ 197.

הליך הגיבוש של הצעת חוק ועיצובה, המתחיל כאמור לרוב מחוץ לכנסת, מושפע מקבוצות בעלות אינטרסים שונים ומשתתפים בו שחקנים שונים: הממשלה, קבוצות מהמגזר העסקי, גופים רגולטוריים של המדינה, משרדי ממשלה, מומחים מהאקדמיה וארגוני מגזר שלישי. למעשה עיקרי החקיקה ומבנה החקיקה נקבעים ברובם לפני הגעתם לכנסת.[27] ההליך המתרחש בכנסת, שבו מתמקד מחקר זה, הוא לעיתים שלב אחרון של בקרה פרלמנטרית ושל משא ומתן על החקיקה בין נציגי הקבוצות השונות. בעלי תפקיד חשוב בשלב הזה הם המשפטנים שמלווים את ההליך.

שני גופים משפטיים מלווים את הליך החקיקה בכנסת: הראשון והוותיק יותר הוא היועץ המשפטי לממשלה, אשר תחתיו נמצאים מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים והיועצים המשפטיים במשרדי הממשלה השונים.[28] היועץ המשפטי לממשלה הוא שמלווה את ההליך מטעם הרשות המבצעת. תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה בליווי הליך החקיקה לא עוגן מעולם בחקיקה. ועדת שמגר, שבחנה את תפקידי היועץ המשפטי לממשלה, התייחסה לתפקידיו בהקשר של חקיקה כחלק מתחום הייעוץ. הוועדה ראתה במקור הסמכות לתפקיד זה תחום אשר ״נובע כל כולו ממהות התפקיד, ממה שמתבקש ממנו לפי תיאור המשרה כפשוטו״.[29] בהמשך פירטה הוועדה את התפקידים הקשורים לחקיקה: ניסוח הצעות חוק ועריכתן ביוזמת הממשלה, ליווי ההצעות בוועדת השרים לענייני חקיקה ובוועדות הכנסת השונות, ייזום חקיקה ממלכתית הנוגעת לחקיקה משפטית בסיסית, ובחקיקה פרטית תפקידו לתת חוות דעת כדי שהממשלה תוכל לגבש את עמדתה.[30][31] התייחסות עדכנית לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה בשלב הפרלמנטרי של החקיקה ניתן למצוא בהנחיות הפנימיות של מחלקת ייעוץ וחקיקה: ״עבודתו של המשפטן המוביל בכנסת תתמקד בנושאים בהם הייתה מעורבת מחלקת ייעוץ וחקיקה בתהליך החקיקה ובשינויים שמבקשת הכנסת לבצע בהצעת החוק הממשלתית. על המשפטן המוביל לסייע לתקינותם של הליכי החקיקה,

---

27 Knox-Hayes Janelle, "Negotiating climate legislation: Policy path dependence and coalition stabilization", 6 *Regulation & Governance* (2012) 545, p. 549.

28 להרחבה על תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה בהליך החקיקה ראו: דניאל שטאובר, ״מעורבותו של הייעוץ המשפטי לממשלה בהליך חקיקתו של חוק יסוד הלאום והשלכותיה״, **מחקרי משפט** לד (טרם פורסם) בעמ׳ 9 (להלן: שטאובר).

29 הוועדה הציבורית לבחינת דרכי המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, **דין וחשבון** (1998) בעמ׳ 19 (להלן: ״דוח ועדת שמגר״).

30 שם, בעמ׳ 20–21.

31 עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בנוגע להצעות חוק מתחלקת לשלוש קטגוריות: מניעה משפטית, קושי משפטי והערות בנושאי מדיניות הכוללות הערות מקצועיות בתחומי האחריות של שר המשפטים והצעות לשיפור, מודל המכונה ״מודל רמזור״. להרחבה ראו: משרד המשפטים, **מדריך פנימי לעבודת הייעוץ והחקיקה** (2017) [https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/legislation_guide/he/guide.pdf] (נצפה לאחרונה במאי 2025).

לבהירותם של דברי החקיקה ולאיכותם. יש לבצע זאת, במידת האפשר, יחד עם הייעוץ המשפטי לכנסת״.[32] משעה שעמדת הממשלה גובשה בעניין הצעת חוק, כל נציגי הממשלה, ובכללם אנשי ייעוץ וחקיקה והיועצים המשפטיים במשרדי הממשלה השונים, מחויבים לייצג את עמדת הממשלה.[33] עם זאת כאשר עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה היא כי קיימת מניעה משפטית לקידום חקיקה, והממשלה איננה פועלת לפי עמדה זו, נציגי ייעוץ וחקיקה יביעו עמדה שונה מזו של הממשלה בדיוני הוועדות.[34] הגם שעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה נתפסת כמחייבת את הרשות המבצעת,[35] עמדתו בהליכי חקיקה נתפסת כלא מחייבת את הכנסת וועדותיה, קרי את הרשות המחוקקת.[36]

הגוף השני המלווה את החקיקה הוא היועץ המשפטי לכנסת, מטעם הרשות המחוקקת. מוסד היועץ המשפטי לכנסת כגוף עצמאי שאינו כפוף ליועץ המשפטי לממשלה כונן בחקיקה רק בשנת 2000.[37] הוא כולל את הלשכה המשפטית לכנסת שבמסגרתה פועלים היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת השונות.[38] עד לעיגון המוסד כמוסד עצמאי היו כפופים יועצי הוועדות השונות ליועץ המשפטי לממשלה.[39] תפקידי היועץ המשפטי לכנסת הנוגעים לחקיקה הוגדרו בסעיף 17(ב)(2) לחוק הכנסת והם לייעץ לכנסת ולוועדותיה בכל עניין הנוגע לחקיקה וכן לפעול לתקינות הליך החקיקה.

---

32 שם, סעיף 76.

33 ״הופעת נציגי הממשלה בפני ועדות הכנסת – חובה לייצג עמדה התואמת את עמדת הממשלה״, **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה**, 1.1005 (תשמ״ד).

34 ראו למשל: דבריה של עו״ד תהילה רוט־שטרן מייעוץ וחקיקה בישיבת הוועדה המשותפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת החוץ והביטחון בהצעת חוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון, התשע״ז–2016 מיום 6.12.2016. עו״ד רוט־שטרן מציגה את המניעה המשפטית לקידום הצעת החוק אף שוועדת השרים לענייני חקיקה בראשות שרת המשפטים תמכה בהצעת החוק.

35 ראו למשל: בג״ץ 4267/93 **אמיתי – אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ׳ ראש הממשלה**, פ״ד מז(5) 441, 473 (1993); בג״ץ 320/96 **גרמן נ׳ מועצת עירית הרצליה**, פ״ד נב(2) 222, 240 (1998); בג״ץ 4247/97 **סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ׳ השר לענייני דתות**, פ״ד נב(5) 241, בפסקה 39 לפסק דינו של השופט חשין ופסק דינה של השופטת דורנר (1998); בג״ץ 4646/08 **לביא נ׳ ראש הממשלה**, בפסקאות 32–34 (פורסם בנבו, 2008); בג״ץ 5699/07 **פלונית נ׳ היועץ המשפטי לממשלה**, בפסקאות 18–30 לפסק דינה של השופטת פרוקצ׳יה (פורסם בנבו, 2008).

36 להרחבה על מעמדו של היועץ המשפטי לממשלה בהליך החקיקה ראו: שטאובר (לעיל, הערה 28) בעמ׳ 11–12.

37 כבר בשנת 1980 החל עו״ד צבי ענבר לכהן בפועל כיועץ משפטי בכנסת, ותחתיו פעל מספר קטן של יועצים משפטיים שייעצו לוועדות הכנסת השונות, אך כאמור עד שנת 2000 היה הייעוץ המשפטי בכנסת כפוף ליועץ המשפטי לממשלה. ראו: צבי ענבר, ״הליכי החקיקה בכנסת״, **המשפט** א (תשנ״ג) 91.

38 להרחבה על מוסד היועץ המשפטי לכנסת ראו: הורוביץ וברּ־סימן־טוב (לעיל, הערה 7) בעמ׳ 271.

39 אמנון רובינשטיין וברק מדינה, **המשפט החוקתי של מדינת ישראל** (כרך ב, תשס״ה) בעמ׳ 724.

חקיקה זו נפרטה בנהלים הפנימים של הלשכה המשפטית כך: ״היועץ המשפטי לוועדה מלווה את דיוני החקיקה בוועדה הן מבחינת תקינות הליך החקיקה והן כדי להסביר את ההיבטים המשפטיים והחוקתיים הנוגעים להצעת החוק. בסיום הדיון, היועץ המשפטי מנסח את הצעת החוק על פי החלטות הוועדה, בתיאום עם הממונה על נוסח החוק בלשכה המשפטית״.[40] עמדתו של הייעוץ המשפטי לכנסת אינה נתפסת כעמדה המחייבת את הכנסת בשאלות של מהות, אך בשאלות הנוגעות לפרוצדורה העמדה המקובלת היא שמדובר בעמדה מחייבת.[41]

חשוב להדגיש כי הייעוץ המשפטי לכנסת נחשף לחקיקה ממשלתית בשלב מאוחר בהרבה מזה שנחשף לה הייעוץ המשפטי לממשלה, שלו חלק בגיבוש החקיקה עם הדרגים המקצועיים בעבודת המטה המתבצעת בממשלה בטרם הבאת הצעת החוק לכנסת.[42]

יש לשים לב כי שני הגופים המשפטיים הם חלק ממארג רחב יותר של יועצים משפטיים בשירות הציבורי החולקים אתוס משותף של הגנה על שלטון החוק.[43] Flavelle הכליל את המבט על האתוס המשותף לכלל עורכי דין העוסקים בחקיקה וטען כי קיימת חובת נאמנות של עורכי דין העוסקים בחקיקה, ללא קשר לשיוך המוסדי שלהם או הסקטוריאלי, לספר החוקים, בדומה לחובת הנאמנות של עורך דין לבית המשפט.[44] חובה זו כוללת, לשיטתו, חובה לנסח חקיקה קוהרנטית, בהירה ככל שניתן, שאינה משתמעת לשתי פנים; חובה שלא לקדם חקיקה הנוגדת ערכים חוקתיים מוגנים או את ערכי השיטה המשפטית הבסיסיים כמו שוויון, הגינות ושלטון החוק. הגם שתפיסה כזאת איננה מוצאת ביטוי בכללי האתיקה של עורכי הדין בישראל, היא נוכחת בהנחיות הפנימיות של שני גופי הייעוץ שהובאו לעיל.

לצד האתוס המשותף, לכל אחד משני גופי הייעוץ השונים יש אינטרס מוסדי נפרד, לפי המוסד שאליו הוא משתייך: הכנסת או הממשלה. במסגרת האינטרס המוסדי של הייעוץ המשפטי לכנסת ניתן לזהות, בין היתר, את ההגנה על זכויות חברי כנסת להשתתף בהליך החקיקה; את הצורך לפקח על הרשות המבצעת, לרבות בדיקת חוקיותה של הצעת חוק באופן עצמאי ושקוף לציבור; צמצום הליכי חקיקה שאינם מאפשרים

---

40 הלשכה המשפטית לכנסת (לעיל, הערה 20) בעמ׳ 5.

41 בג״ץ 10042/16 **קוונטינסקי נ׳ כנסת ישראל**, בפסקה 4 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) חיות (פורסם בנבו, 2017) (להלן: עניין **קוונטינסקי**). פסק הדין עסק בביקורת שיפוטית על הליך חקיקת חוק ההסדרים. פסק הדין פסל את פרק י״ב לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו־2018), התשע״ז–2016, שנודע בכינויו חוק ״מס דירה שלישית״ בגלל פגם בהליך החקיקה.

42 קברטץ־אברהם, ״הממשק בין בכנסת לממשלה״ (לעיל, הערה 21) בעמ׳ 39.

43 להרחבה ראו: הורוביץ ובר־סימן־טוב (לעיל, הערה 7) בעמ׳ 273, 298.

44 Andrew Flavelle, “The Duty of Legislative Counsel as Guardians of the Statute Book: ‘Sui Generis’ or a Professional Duty of Lawyers?”, 44(3) *Manitoba law journal* (2021) 116, p. 121.

ביקורת פרלמנטרית מקיפה על החקיקה כדוגמת חוק ההסדרים; תמיכה מקצועית בהליכי חקיקה שיוזמים חברי כנסת.[45] בהקשר זה יש לציין כי לאינטרס המוסדי הייחודי יש פוטנציאל ליצור זהות ארגונית ייחודית לנמנים על הייעוץ המשפטי לכנסת שמשמשת מצפן להתנהלות.[46] האינטרס המוסדי של הייעוץ המשפטי לממשלה בהקשרי חקיקה הוא כמובן קידום מדיניות הממשלה לצידם של אינטרסים נוספים, ובראשם שמירה על שלטון החוק.[47]

השוואת ההנחיות הפנימיות של שני גופי הייעוץ המשפטי לעובדיהם מגלה כי קיימת חפיפה במידה מסוימת של התפקידים, בייחוד בנושא אחריות על תקינות החקיקה.[48] השוואת ההגדרות מוליכה לשאלות המחקר כפי שיתוארו להלן.

ב. שאלות המחקר, השערותיו והמתודות לביצועו

1. שאלות המחקר

שאלת המחקר הראשונה היא מהם יחסי הגומלין בין הליווי של הייעוץ המשפטי לכנסת לליווי של הייעוץ המשפטי לממשלה בשלב הפרלמנטרי של החקיקה? האם מגוון ההערות המשפטיות והתובנות שמגיעות בדיונים מצד היועצים השונים הוא בסופו של דבר רק ריבוי דעות והערות בנוגע לנוסח הצעת החוק, שנובעים מריבוי משתתפים בדיון? או שמא השיוך המוסדי השונה ואולי גם הזהות הארגונית השונה יוצרים סוגי ליווי משפטי שהם שונים זה מזה במהותם ומובילים לחוות דעת משפטיות מנוגדות בגלל האינטרסים המוסדיים השונים? טיב הליווי מוביל לשאלה השנייה: אילו השפעות יש לליווי שהתווסף פורמלית לפני כעשרים שנה עם עיגון מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי לכנסת? ובמילים אחרות, מהן ההשפעות שיש ליכולת להשמיע קול מקצועי נוסף, עצמאי מזה של הייעוץ המשפטי לממשלה?

---

45 הורוביץ ובר־סימן־טוב (לעיל, הערה 10).

46 הספרות מגדירה זהות ארגונית כמערכת של הצהרות שחברי הארגון תופסים כמרכזיות, ייחודיות ומתמשכות לארגון שלהם. ראו למשל: Stuart Albert and David Whetten, "Organizational Identity", 7 *Research in organizational behavior* (1985) 263, pp. 265–267.

47 להרחבה על תפיסת תפקידו של הייעוץ המשפטי לממשלה בהליכי חקיקה ראו: שטאובר (לעיל, הערה 28) בעמ׳ 5–9. שאלת האינטרס שצריך להוביל את פעולתו של היועץ המשפטי לממשלה נתונה לוויכוח ציבורי בשנים האחרונות. ראו: חן מענית, ׳מנדלבליט: ״ייצוג האינטרס הציבורי – הדבר הכי חשוב בעבודת היועמ״ש״ **גלובס** (26.2.2019) [https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001275809] (נצפה לאחרונה במאי 2025).

48 יש לשים לב שההנחיות אינן משקפות בהכרח את המצב בפועל, מבחינת התפקידים שהגופים השונים מקבלים עליהם בפועל.

2. השערות המחקר

השערת המחקר בנוגע לשאלת המחקר הראשונה בדבר טיב יחסי הגומלין היא שהתשובה אינה אחידה לכל הליכי החקיקה. הסבירות ששני גופים משפטיים שאמונים כל אחד על אינטרסים מוסדיים שונים, שהם בעלי זהות ארגונית שונה, יספקו ככלל אותו ליווי משפטי במהותו – היא נמוכה בזירת החקיקה, הרוויה באינטרסים פוליטיים מנוגדים.[49] אומנם גופי הייעוץ המשפטי הם גופי מקצוע ואינם שחקנים מובהקים במגרש הפוליטי, אך שייכותם לרשויות שלטוניות שונות – הרשות המחוקקת והרשות המבצעת – עלולה להוביל אותם לניגוד אינטרסים המתבטא בחוות דעת משפטיות מנוגדות אשר יועצם ויהודהד בידי השחקנים הפוליטיים בעלי האינטרסים השונים.[50] מנגד, קיימת סבירות נמוכה גם לכך ששני גופי ייעוץ משפטי ציבוריים, המחויבים בראש ובראשונה לאינטרס הציבורי, יציגו ליווי משפטי השונה זה מזה באופן מהותי ועקבי. לכן השערת המחקר היא שבתוך שני הקצוות שסורטטו, בפועל הליווי הוא לעיתים משלים, כלומר מביא לדיון עוד קולות שנקודת המוצא שלהם דומה, ולעיתים שונה עד כדי חוות דעת משפטיות מנוגדות, והמיקום על הציר שביניהם תלוי בנסיבות החקיקה. לפיכך אנסה לבדוק אם ניתן להגדיר סוגי חקיקה אשר מתאפיינים באופן ליווי מסוים של גופי הייעוץ המשפטי השונים. חלוקה כזו לדוגמה מתבקשת בין הצעות חוק פרטיות להצעות חוק ממשלתיות. הסיבות לכך רבות: הצעות החוק הממשלתיות מנוסחות לרוב במחלקה המשפטית במשרד האחראי על החקיקה ועוברות אישור של מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, אחרי עבודה ארוכה וירידה לפרטים, ועל פי רוב לממשלה יש אינטרס ברור להעביר אותן ללא שינויים רבים. לעומת זאת הצעות חוק פרטיות אינן מנוסחות בהכרח על ידי גורמי מקצוע, ולכן עלולות להיות בהן בעיות רבות, וכן לא תמיד עמדת הממשלה כלפיהן ברורה.

בדומה לזה, גם לעניין השאלה השנייה, על ההשפעות של ייעוץ משפטי עצמאי לכנסת על ההליך, אצפה לראות שונות בין הצעה להצעה. אם הנושא הוא בלב מחלוקת פוליטית ציבורית, אשער שההשפעה בשלב הפרלמנטרי תתמקד בשוליים של השיח ושל ההצעה, היות שהשיח הפוליטי יאפיל על טיעונים משפטיים. לעומת זאת בהצעה

---

49 על ריבוי קבוצות האינטרסים בהליך החקיקה ראו: לעיל, הערה 27.

50 ראו: בג״ץ 10017/09 **קרן דולב לצדק רפואי נ׳ ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 2010). מקרה זה ממחיש את הדהוד העמדות המנוגדות של גופי הייעוץ המשפטי בזירה הבג״צית. באותו מקרה אינטרס מוסדי שונה הוביל לפרשנות מנוגדת של סעיף חקיקה על ידי גופי הייעוץ השונים. הייעוץ המשפטי לכנסת, אשר הובל מהאינטרס לחיזוק מעמדה של הכנסת, טען כי החלטת הממשלה בדבר הכנסת טיפולי שיניים משמרים לילדים לסל הבריאות דרשה תיקון חקיקה או אישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, ואילו הייעוץ המשפטי לממשלה סבר שהממשלה אינה נדרשת לאישור הרשות המחוקקת לצורך ביצוע מדיניות ממשלתית זו.

שקשורה לנושאים ״מקצועיים״, היכולת לטייב ולשפר הן את השיח והן את מהות ההצעה באמצעות הייעוץ המשפטי לכנסת בשלב הפרלמנטרי תגבר.

3. מתודות המחקר

כדי לענות על שאלות המחקר שהצבתי אשתמש במחקר משולב: ראיונות חצי־מובנים עם אנשי ונשות הייעוץ המשפטי לכנסת, ניתוח איכותני של מספר הליכי חקיקה (case studies) וניתוח כמותני-אוטומטי של הפרוטוקולים של דיוני הוועדות בהליכי חקיקה נבחרים (automated content analysis methods). מחקר משולב מאפשר מספר נקודת מבט על אותה תופעה חברתית ומוביל להבנה רחבה ועשירה יותר של התופעה.[51] היות שדינמיקה של הליכי חקיקה היא תופעה מורכבת, הבחירה במחקר משולב תאפשר בחינה של משתתפים ושל תוצרים שונים של הליך החקיקה מנקודות מבט שונות ומהיבטים שונים ותסייע להבנה עמוקה יותר של ההליך.

(א) ראיונות

ראיונות הם כלי לאיסוף נתונים במחקר איכותני לצורך הבנת החוויה של אנשים אחרים והמשמעות שהם מייחסים לחוויה זו.[52] הראיונות מאפשרים חשיפה של ממד בהליך החקיקה שאינו מצוי בחומר המתועד מהליך החקיקה. הבחירה לראיין את היועצות ואת היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת מתבססת הן על היותם שחקן חדש יחסית, שטרם זכה בתשומת לב מחקרית רבה, לעומת אנשי הייעוץ המשפטי לממשלה, והן על היותם מובילי ההיבטים המשפטיים של הכנת הצעות חוק בשלב הפרלמנטרי. הראיונות יבקשו ללמוד על עבודת היועצים מנקודת מבטם, לחשוף ישירות כיצד נתפסים בעיניהם אופי הליווי המשפטי שהם מעניקים ומהי השפעתם על ההליך.

הראיונות נערכו בשיטה של ראיונות עומק מובנים למחצה, ראיונות אשר בנויים ממספר שאלות פתוחות שנקבעו מראש כבסיס לשיחה ומשאלות שעולות תוך כדי שיחה עם המרואיינים.[53] חלק מהשאלות התייחסו לדברים שעלו מקריאת הפרוטוקולים של מקרי החקיקה שמחקר זה עוסק בהם כדי להבין את נקודת מבטם להתרחשות בדיונים,

---

51 על הערך של שילוב מתודות במחקר ראו: Hesse-Biber and Sharlene Nagy, "Introduction: Navigating a Turbulent Research Landscape: Working the Boundaries, Tensions, Diversity, and Contradictions of Multimethod and Mixed Methods Inquiry", *The Oxford Handbook of Multimethod and Mixed Methods Research Inquiry* (Sharlene Nagy Hesse-Biber and R. Burke Johnson – eds., 2015) 3; Nielsen and Laura Beth "The need for multi-method approaches in empirical legal research", *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research* (Peter Cane and Herbert M. Kritzer – eds., 2010) 951.

52 אשר שקדי, **מלים המנסות לגעת: מחקר איכותני – תיאוריה ויישום** (תשס״ג) בעמ׳ 69.

53 שם, שם.

אם השתתפו בהם, או את פרשנותם למצבים דומים, בדומה לשיטת הריאיון המאזכר.[54] חלק אחר מהשאלות התייחס לעבודת היועצים ככלל כפי שהיא נתפסת בעיניהם.

המחקר כלל ראיונות עם עו״ד איל ינון, ששימש היועץ המשפטי לכנסת בין השנים 2010 ו־2020, ושבעה יועצים ויועצות משפטיים של ועדות כנסת שונות.[55] כל שבעת המרואיינים משמשים בתפקידם מספר שנים לא מבוטל, וניסיונם כולל עבודה במספר כנסות.

(ב) חקר מקרי חקיקה (case studies)

חקר מקרה הוא שיטת מחקר שבה החוקרת מתעמקת בהתרחשות בזמן מסוים, במקום מסוים, מתוך הנחה שהעיסוק במקרה מסוים מלמד על ההתנהגות האנושית – אישית או ארגונית.[56] הגם שחקר המקרה מייצג סט התרחשויות ייחודיות, יש הסכמה בשדה המחקרי כי אפשר לנסות לגזור ממנו הכללות רחבות יותר, מתוך ההבנה כי להכללות המבוססת על מקרה אחד או אף על מקרים אחדים יש מגבלות.[57] מענה על שאלות המחקר, יחסי הגומלין בין הליווי המשפטי של גופי הייעוץ השונים והשפעות הליווי של הייעוץ המשפטי לכנסת במספר מקרי חקיקה מוגדרים, יאפשרו להגיע להכללות בנוגע להליכי חקיקה באופן כללי.

המחקר כולל ניתוח של שישה מקרים של הליכי חקיקה המבוסס על המסמכים הנוצרים במהלך החקיקה.[58] כל אחד מהליכים אלו ייבחן לאור השאלות הבאות:

- אילו הערות או ביקורות נשמעו מקרב חברי צוות הייעוץ המשפטי לוועדה?
- אילו הערות או ביקורות נשמעו מקרב אנשי ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים והייעוץ של משרד הממשלה שהחקיקה בתחום אחריותו?

---

54 שם, בעמ׳ 85.

55 הראיונות ארכו בין שעה לשעה וחצי. אחד ממפגשי הראיונות כלל ריאיון משותף עם שלושה חברי צוות בייעוץ המשפטי של הוועדה. הראיונות עם היועצים המכהנים בתפקידם התקיימו באוגוסט וספטמבר 2022. ליועצים המשפטיים שהתראיינו הובטחה אנונימיות מלאה. הריאיון עם עו״ד איל ינון התקיים באוגוסט 2021, והדברים בו נאמרו לציטוט.

56 מרגלית יוסיפון, ״חקר מקרה״, **מסורות וזרמים במחקר האיכותני: תפיסות, אסטרטגיות וכלים מתקדמים** (נעמה צבר־בן יהושע – עורכת, תשע״ו) בעמ׳ 179; Robert Stake., "Case studies", *Handbook of qualitative research* (Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln – eds.,1994) 236.

57 יוסיפון (לעיל, הערה 56) בעמ׳ 187.

58 חומרי הגלם לניתוח האיכותני יתבססו על פרוטוקולים של דיוני ועדות הכנסת; על חוות דעת משפטיות וניירות עמדה שהוגשו לקראת הדיונים; על כתבי בית דין (ככל שההליך הגיע לביקורת שיפוטית); וכן על הצעות החוק, טיוטות ביניים של נוסחי חוקים ועל החוקים עצמם. על השימוש במסמכים מסוג זה לחקר מקרה (Case Study) ראו: יוסיפון (לעיל, הערה 56) בעמ׳ 183.

- מה הדומה ומה השונה בין הערות היועצים השונים?
- מהי התגובה שהערות היועצים השונים זכו לה מחברי הכנסת?
- האם בהערות הייעוץ המשפטי לכנסת עלו אינטרסים שונים מאלה של הרשות המבצעת או מנוגדים להם? האם הייתה התייחסות לאינטרס מוסדי של הכנסת?
- האם השתקפו הערות הייעוץ המשפטי לכנסת בנוסח הסופי של החוק? אם כן, כיצד?
- אם החוק נתקף בבג״ץ, האם היה שוני בין עמדותיהם של גופי הייעוץ השונים מול בית המשפט?

השימוש במסמכים הנוצרים בהליך החקיקה ובפרט בפרוטוקולים כדי ללמוד על הליך החקיקה מקובל במחקרים על חקיקה.[59] עם זאת לשימוש זה יש מספר מגבלות והיבטים שיש להביאם בחשבון במסקנות הניתוח. הפרוטוקולים וחוות הדעת מטבעם אינם מכילים תיעוד מלא של כל מה שהתרחש בעת הדיון.[60] מידת הדיוק של פרוטוקולים היא מוגבלת, בייחוד כאשר יש מספר דוברים המדברים בו־זמנית בלהט השיח. הפרוטוקולים מתעדים אך ורק את הדיונים הפומביים בהליכי החקיקה ואינם מתעדים דיונים פנימיים בין הגורמים השונים המעורבים בהליך החקיקה, ובכללם היועצים המשפטיים. מגבלות אילו יוצרות קושי בהוכחת סיבתיות בין הנאמר בדיונים לשינויים בנוסח החקיקה. להסתמכות על תיעוד של שיח פומבי משמעות נוספת. שיח פומבי הפתוח לאמצעי התקשורת מכיל לעיתים אמירות אסטרטגיות מצד הדוברים למטרות פוליטיות ואינו משקף בהכרח את עמדת הדוברים בדיונים הפנימיים שמטרתם להגיע להסכמות על נוסח החקיקה.[61] גם היבט זה מקשה הוכחת סיבתיות בין מה שנאמר בדיון לתוצאות כפי שהן מתבטאות בנוסח החקיקה הסופי.

בחירת ששה מקרים של הליכי החקיקה למחקר (case studies) הייתה מאתגרת. הספרות המתודולוגית מתארת מספר אסטרטגיות לבחירת מקרים: בחירה של מקרים קיצוניים יוצאי דופן; בחירה מגוונת של שלושה – ארבעה מקרים כאשר כל מקרה שונה מאוד מהאחרים בממד כלשהו; בחירת מקרים מכריעים (critical cases); מקרים שאם לגביהם לא מתקיימת השערת מחקר כלשהי, יש סיכוי גבוה שאף ביתר המקרים לא

---

59 Jonathan B. Slapin and Sven-Oliver Proksch, "Words as Data: Content Analysis in Legislative Studies", *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (Shane.Martin, Thomas Saalfeld and Kaare W. Strøm – eds., 2014) 126.

60 על מגבלות השימוש במסמכים ובפרוטוקולים בחקר מקרה ראו: Robert Yin, *Case Study Research* (2003) p. 87.

61 חשוב להעיר כי יש מי שטוענים שאין חשיבות למוטיבציה של הטוען, כנה או אסטרטגית, בדיון הדמוקרטי, כל עוד הטיעון רלוונטי לדיון. ראו: Dennis F. Thompson, "Deliberative democratic theory and empirical political science",11 *Annu. Rev. Political Sci.* (2008) 497, p.504.

תתקיים השערת המחקר; או מקרה טיפוסי (paradigmatic case), כאשר על פי רוב ניתן לקבוע זאת רק לאחר המחקר.[62]

היות ששאלות המחקר הן שאלות רחבות ביחס להליכי חקיקה, קשה לאתר הליכי חקיקה טיפוסיים או מאפיינים בכנסת, ולפיכך האסטרטגיה שנבחרה היא מקרים של הליכי חקיקה מגוונים. הגיוון התבטא בתחום החקיקה; בסוג החקיקה – פרטית לעומת ממשלתית; תיקון חוק לעומת חוק חדש; הוועדה האחראית לחקיקה; הכנסת שבה נחקק החוק (משפיע על זהות יושב ראש הוועדה); חוקים שיש בהם מחלוקת הקשורה לזכויות אדם ולמחלוקות קשות בחברה הישראלית, כלומר חוקים בפרופיל גבוה לעומת חוקים בפרופיל נמוך יותר; חוקים שהדיון בהם בוועדות היה ארוך לעומת חוקים שהדיון בהם היה קצר יותר. ועדת החוקה, חוק ומשפט (להלן: ״ועדת חוקה״) זכתה להיות מיוצגת יותר מוועדות אחרות היות שהיא מרכזת אליה נתח נכבד מאוד מדיוני החקיקה בכנסת.[63]

(ג) ניתוח תוכן כמותני אוטומטי

לכל ניתוח איכותני של כל הליך חקיקה יתלווה ניתוח תוכן אוטומטי סטטיסטי של השיח בפרוטוקולי הוועדות בנוגע לאותו הליך חקיקה.[64] מטרת ניתוח התוכן הסטטיסטי של הפרוטוקולים במחקר זה היא להוסיף לניתוח האיכותני עוד נדבך, אובייקטיבי ככל האפשר, של המציאות המתרחשת בדיונים של הליכי החקיקה שנבחרו.[65] ניתוח התוכן הסטטיסטי יבדוק את הדומיננטיות בשיח של היועצים המשפטיים השונים בהיבטים כמותניים זה לעומת זה ובהשוואה למשתתפים אחרים בדיון. אטען כי דומיננטיות

---

62 Bent Flyvbjerg, "Case Study", *The Sage Handbook of Qualitative Research* (Norman K. Denzin and Yvonna S. Lincoln – eds., 2011) p. 301.

63 לפי קברטץ־אברהם, ״הממשק בין הכנסת לממשלה״ (לעיל, הערה 21) בעמ׳ 67, 54% מכלל החקיקה בכנסת מטופלת בוועדות חוקה וכספים.

64 ניתוח תוכן סטטיסטי של טקסט הוא שיטת מחקר רווחת במדעי החברה ובמדעי המדינה אשר התפתחה דרמטית כאשר התווסף אליה הניתוח האוטומטי שנעשה באמצעות מחשב. ניתוח התוכן במחקר זה יתבסס על פיתוח על גבי הקוד של כנסת פתוחה, מיזם של הסדנא לידע ציבורי. לניתוח האוטומטי יתווסף תהליך של אימות (validation) הנתונים. ניתוח הטקסט האוטומטי במחקר זה יתמקד רק בחלוקה לדוברים ובהבנה מי הם הדוברים השונים (יועץ משפטי, ח״כ וכד׳). יתרת הניתוח תעסוק במנייה של מילים לפי התבחינים המפורטים בהמשך. בעתיד, עם הופעת כלים נוחים בעברית לניתוח משמעות ורגש בטקסט, יתאפשר להרחיב את הניתוח האוטומטי לניתוח משמעות של הטקסט שאמרו הדוברים (טקסט תומך, מתנגד, מבקר, מעורר תגובות עזות אצל יתר הדוברים וכד׳). להרחבה על ניתוח טקסט אוטומטי ככלי מחקר ראו: Klaus Krippendorff, *Content analysis: an introduction to its methodology* (2018) Slapin & Proksch; (לעיל, הערה 59).

65 על הממד האובייקטיבי שניתוח תוכן מוסיף למחקר המשפטי ראו: Mark A. Hall and Ronald F. Wright, "Systematic Content Analysis of Judicial Opinions", 96 *Cal. L. Rev.* (2008) 63, p. 78.

כמותית בדיון אינה עומדת בפני עצמה כמדד להשפעה על הליך החקיקה, אך כשהיא מתווספת למדדים אחרים, היא יכולה לחזק את הטענה בדבר השפעה של שחקן מסוים על ההליך.[66] ניתוח התוכן האוטומטי יתבסס על קידוד הטקסט לפי שיוך דוברים לקטגוריות ומדידת מספר תבחינים בעניינם.[67] עבור כל קטגורית דוברים יפורט (באחוזים) שיעור השיח של אותה קטגוריה מהשיח הכללי;[68] כמות הפעמים שקיבלו דוברים המשויכים לקטגוריה את רשות הדיבור; אורך הטקסט המרבי שאמרו ללא הפרעה.[69] כל פרוטוקול דיון יקודד בנפרד, ויבוצע מיצוע בנוגע לכל תבחין בין הדיונים השונים שנערכו בוועדה בעניין הליך החקיקה הנחקר כדי לקבל מדד סינגולרי של התבחין בנוגע לאותו הליך חקיקה.[70] קטגוריות הדוברים הדומיננטיים שאיתרתי בדגימה אקראית של פרוטוקולי דיונים הם אלה: יושב ראש הוועדה; חברי כנסת; ייעוץ משפטי לוועדה; אנשי משרד המשפטים; אנשי משרדי ממשלה אחרים, ובכללם יועצים משפטיים של המשרדים; עורכי דין אחרים שאינם שייכים למשרד ממשלתי. רשימת קטיגוריות זו אינה ממצה את כלל הדוברים בדיוני חקיקה, אך כפי שיעיד גם הניתוח, רוב הטקסט בדיונים נשמע מפיהם, והם מייצגים הכללות של שחקנים חוזרים עיקריים בדינמיקת ועדות הכנסת.

---

66 ניתוח התוכן האוטומטי מאפשר מעבר על כמות טקסט גדולה מאוד ומציאת מאפיינים של הטקסט שקשה מאוד לאתר בקריאה. עם זאת על פי רוב הוא אינו עומד בפני עצמו אלא מצטרף למסקנות שעולות מהניתוח שנעשה באמצעות הקריאה ומחזק אותן. Grimmer J, Stewart BM. "Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts", 21(3) *Political Analysis.* (2013) 267, p. 268.

67 לשימוש במדדים כמותניים לצורך ניתוח שיח המתרחש בפרלמנט ראו: Marco Steenbergen, André Bächtiger, Markus Spörndli, and Jürg Steiner, "Measuring Political Deliberation: A Discourse Quality Index", 1 *Comp Eur Polit.* (2003) 21.

68 יש לשים לב שמדד זה מושפע במקרה של יועצים משפטיים מהכנסת ומהממשלה גם מהקראה של סעיפי החקיקה שבדרך כלל נעשית בידי אחד מהיועצים המשפטיים.

69 אורך טקסט מרבי הוא מדד שניתן לפרש במספר דרכים. מצד אחד יכול להעיד על הכבוד שהמשתתפים רחשו לדובר, ובפרט כבוד מצד יושב ראש הוועדה אשר מעניק את רשות הדיבור, ומצד אחר לעיתים דווקא דוברים אשר מקבלים אך רשות דיבור אחת במהלך כל הדיון, ודבריהם רלוונטיים פחות להליך החקיקה זוכים לשיח ללא הפרעה בגלל חוסר עניין בדבריהם. לכן אין לבחון תבחין זה במנותק משאר התבחינים הנוגעים לדומיננטיות של הדובר.

70 הבחנה נוספת שניתן לעשות בעתיד בכלים לניתוח משמעות היא קידוד בנפרד של דיונים העוסקים בהצהרות כלליות בנוגע להצעת חוק מצד חברי הכנסת והגורמים המקצועיים, בדרך כלל הדיונים הראשונים בוועדה שעוסקים בהצעה, לבין הדיונים שצוללים להערות על סעיפי החוק השונים. סוגי הדיונים השונים יכולים ליצור דינמיקת שיח, בייחוד של היועצים המשפטיים, שונה.

ג. ממצאים אמפיריים – ראיונות וניתוח הליכי החקיקה

הצגת הנתונים האמפיריים שנאספו במחקר תיעשה כך: תחילה אציג את התמות שעלו בראיונות עם היועצים והיועצות המשפטיים לוועדות השונות, ולאחר מכן אציג את הניתוח הכמותני והאיכותני של הליכי החקיקה שנבחרו. הצגה זו תאפשר השוואה בין תפיסת היועצים המשפטיים לוועדות את תפקידם לבין ביצוע התפקיד בפועל.

1. ראיונות עם יועצי ויועצות ועדות הכנסת

בחלק זה אסכם את התמות העיקריות שעלו בראיונות שקיימתי עם אנשי הייעוץ המשפטי לכנסת. כמתואר לעיל, מטרת הראיונות עם היועצים והיועצות המשפטיים של ועדות הכנסת הייתה ללמוד על עבודתם מנקודת מבטם, להבין מפיהם כיצד הם תופסים את אופי הליווי המשפטי אשר הם מעניקים ומהי להערכתם מידת השפעתו של הליווי על הליך החקיקה.

(א) תכלית הליווי של הייעוץ המשפטי לכנסת ואופן ביצועו

בראש ובראשונה עלה מכל המרואיינים והמרואיינות כי אנשי הייעוץ המשפטי לכנסת רואים את מהות תפקידם בסיוע לחברי הכנסת במילוי תפקידם כמחוקקים: ״בגדול התפקיד שלנו לעזור לחברי הכנסת להגשים את התכליות שהם מבקשים, בהינתן עקרונות יסוד של השיטה וגם של התחום שאותו אנחנו באים להסדיר בו את החוק״; ״אנחנו צריכים לייצר לחברי הכנסת את הכלים שיאפשרו להם להעביר את החקיקה באופן הטוב ביותר״; ״קודם כול שחברי הכנסת יבינו על מה הם מצביעים. את הקשיים שיש במצב הקיים, איך הצעת החוק משנה, מה היא משנה. שיקבלו החלטה מושכלת. חשוב שזה יבוא מגורם ניטרלי. לא הממשלה שיש לה כבר עמדה בנושא. שיבינו אילו אלטרנטיבות יש. אולי יש עוד דרכים שפחות מעוררות קשיים״; ״המטרה שלנו שיהיה דיון רציני ככל הניתן, מתוך רצון שחברי הכנסת יקבלו החלטה מדעת״; ״התפקיד של הכנסת הוא לבדוק את הממשלה ולאזן. התפקיד שלנו לאפשר את האיזונים״.[71]

במסגרת הסיוע למחוקקים כללו המרואיינים תכליות משנה לתפקידם שניתן לסווגן לשלוש תכליות משנה עיקריות: הנגשת מידע בהליך החקיקה, טיוב החקיקה ומציאת פתרונות פשרה חקיקתיים.

מן התכליות שהוזכרו לעיל, הנגשת מידע לחברי הכנסת כדי שיבינו את מושא ההצבעה חזרה אצל כל המרואיינים בצורות שונות. המרואיינים והמרואיינות כללו מגוון רחב של תהליכי עבודה במסגרת זו: עליהם לחשוף לפני חברי הכנסת מה הצעת החוק מנסה לפתור, מהם הקשיים שמנסחי הצעת החוק התמודדו איתם כדי להגשים את

71 מתוך תמלולי הראיונות. התמלולים המלאים של הראיונות מצויים בידי המחברת.

תכליתה, ומהם האיזונים שננקטו בפתרון המוצע בהצעת החוק. עליהם להרחיב את נקודת המבט שהציגו מנסחי החוק בנוגע להשלכות החוק,[72] להציג לפני חברי הכנסת חלופות אחרות, כשהן קיימות, להשגת תכלית החקיקה אגב שימת לב לחלופות שמקיימות איזונים אחרים אשר מעלים פחות קשיים או קשיים מסוג אחר. המרואיינים ציינו כי הבאת התמונה המלאה נועדה לאפשר לחברי הכנסת, אם ימצאו לנכון, להוביל שינוי, לבקשו או לתקנו בחקיקה הנדונה, מתוך הנחה כי ״מחוללי השינוי״ הם חברי הכנסת ולא הייעוץ המשפטי.

תכלית טיוב החקיקה כללה אף היא אצל המרואיינים מספר תהליכי עבודה: זיהוי היבטים לא פתורים והסדרים חסרים בהצעת החוק; בדיקה כי החקיקה משיגה את תכליתה; בדיקה כי החקיקה אינה פוגעת בהרמוניה החקיקתית בישראל; בדיקת יישומה במציאות ובדיקת קיום מנגנוני פיקוח על יישום החקיקה במידת הצורך.

לבסוף צוינו תפקידיהם כמתווכים במציאת נוסח מוסכם על השחקנים הרלוונטיים בוועדה וכמוודאים כי הנוסח הסופי הוא זה שהוסכם עליו בדיוני הוועדה.[73]

המרואיינים והמרואיינות ציינו מטרות שנמצאות ברקע תפקידם לסייע למחוקקים בהליכי החקיקה: שמירה על הליך חקיקה תקין, דאגה לאינטרס הציבורי בכללותו ודאגה לאינטרס המוסדי של הכנסת. השמירה על תקינות ההליך עלתה בעיקר במקרים של חקיקה הנעשית בלחץ הממשלה לסיים את ההליך בלוחות זמנים קצרים.[74] המרואיינים תיארו את הדאגה לאינטרס הציבורי כל אחד בדרכו שלו. היו מי שהבליטו את הצורך לדאוג שהחקיקה תשמור על עקרונות בסיסיים אלה: שוויון, הגנה על הסתמכות הציבור על מצב משפטי מסוים, מבט צופה פני עתיד, מידתיות, הרמוניה חקיקתית והגנה על זכויות חוקתיות. והיו מי שהבליטו את השמירה על האינטרס הציבורי ללא הצורך להתחשב בשיקולי הרשות המבצעת.[75] אשר לדאגה לאינטרס המוסדי של הכנסת נטען כי

---

72 הרחבת נקודת המבט כללה הבאה לדיון מי שהחוק עומד להשפיע עליו: ״כשחשוב לי ואני רוצה להדגיש עמדה מסוימת אנסה לדאוג שיהיו הגורמים שיציפו את הקשיים שאני רואה ופחות להגיש אותם בעצמי״; ״חשוב שחברי הכנסת ישמיעו ישירות את כל הנוגעים בדבר״ (מתוך תמלולי הראיונות).

73 ״לפעמים חשוב שחוק יעבור וצריך למצוא את הדרך שכולם יחיו איתה בשלום, זה משהו שאנחנו מצליחם לעשות כשיש אמון והערכה״; ״אומנות הניסוח ולאו דווקא המהות״; ״אחריות לנסח סופית את ההצעה. לוודא שזה בדיוק משקף את מה שהוועדה החליטה עליו״ (מתוך תמלולי הראיונות).

74 דוגמאות שעלו בראיונות לשמירה על תקינות ההליך כללו: דאגה כי הנוסח שעליו מצביעים יפורסם ויחולק, דחיית דיונים כדי לתת שהות לשחקנים השונים ללמוד את הצעת החוק, הימנעות מקיום דיונים באמצע הלילה שאינם מאפשרים השתתפות של חברה אזרחית.

75 יש כל מיני אינטרסים שמעצבים את הראייה של האינטרס הציבורי במשרדים. לנו יש את היכולת להציג את נקודת המבט שלנו, שהיא יותר עצמאית. נטו אינטרס הציבורי״; ״למשרדים יש קושי להביע עמדה שהיא שונה מהאינטרס של השר. לנו יותר קל בהקשר״; ״יש עקרונות בסיסיים שמערכת משפטית צריכה לכבד: שוויון, הסתמכות, מבט צופה פני העתיד ולא רטרואקטיביות, לעשות דיונים בצורה הדרגתית. דברים שמאחורי מסך בערות

הממשלה מנסה לעיתים להדיר את הכנסת מתהליכים.[76] לפיכך מוטל עליהם לוודא שחברי הכנסת דואגים שהכנסת תהיה מעודכנת באמצעות הכנסת סעיפי אישור של הוועדה הרלוונטית על תקנות, על החלטות וכן בהכנסת סעיפי דיווח העוסקים באופן יישום החוק. נוסף על זה נאמר כי כחלק מהרצון לסייע לכנסת בתפקידיה, היועצים מובילים לעיתים, באמצעות דיונים בתיקוני חקיקה, לבדיקה מה התרחש מאז החיקוק, ובכך מסייעים למימוש תפקיד הכנסת כמפקחת על הרשות המבצעת.[77]

(ב) דגשים על אופן הליווי

המרואיינים והמרואיינות הדגישו את ההבדלים באופן מילוי התפקיד בהצעות חוק פרטיות לעומת הצעות חוק ממשלתיות. צוין כי נקודת מבטם בהצעות ממשלתיות היא לרוב תגובתית וביקורתית יותר בנוגע להסדר שהממשלה מציעה, ואילו בהצעות פרטיות, נקודת המוצא היא סיוע לחבר הכנסת בקידום ההצעה, בהפיכתה לבשלה יותר לחקיקה ובהשלמת ההסדרים החסרים.

עוד הבדל באופן מילוי התפקיד שעלה היה בדבר ליווי חקיקה ראשית לעומת ליווי חקיקת משנה. כאשר מדובר בחקיקת משנה, הכנסת משמשת גורם שבעיקרו מפקח על עבודת הרשות המבצעת, והדבר משפיע על אופי הליווי של היועצים המשפטיים לכנסת. במקרים אלו של חקיקת משנה הליווי המשפטי לרוב לא יאתגר את התפיסה שבבסיס חקיקת המשנה.[78]

נושא הדיונים ״מאחורי הקלעים״ הודגש גם הוא בראיונות. הדיונים ״מאחורי הקלעים״ הם דיונים שהייעוץ המשפטי לכנסת מקיים לפני ההליך החקיקתי שמתקיים בכנסת או במהלכו עם שחקנים נוספים המשתתפים בדיוני הוועדה: היועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים, נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, נציגי ארגונים, יושב ראש הוועדה, חברי כנסת ועוד. את הדיונים ש״מאחורי הקלעים״ ציינו כל המרואיינים. ההתייחסות אליהם הייתה כחלק חשוב בעבודתם. היתרונות שמנו המרואיינים התמקדו בדיונים עם נציגי הממשלה. הדיונים האלו מאפשרים להם להבין טוב יותר את עמדת הממשלה. משרדי הממשלה יכולים להביע בהם עמדה פחות

כל חבר כנסת יסכים אליהם. אלו עקרונות שאנחנו צריכים לקדם אותם״; ״לציבור אין לוביסט. אנחנו פעלנו כדי שהדיון ייפתח כדי שיגיעו ארגוני חברה אזרחית״ (מתוך תמלולי הראיונות).

76 הדוגמה שניתנה בהקשר זה היא הצעת חוק שכללה הארכה בצו של שר הוראת שעה שחוקקה בכנסת ללא אישור הכנסת.

77 ״ברמה המהותית יש לנו אינטרס מוסדי שאם תקנות חשובות הן יהיו באישור הוועדה, להוסיף חובות דיווח, אנחנו בדרך כלל אלו שמוסיפים את זה״; ״כאן נכנסות הערות שלנו מהמקום המוסדי. באילו נקודות הכנסת צריכה להשתלב בתוך התהליך״ (מתוך תמלולי הראיונות).

78 הבחנה זו לא עלתה בראיונות אלא כהערה מהייעוץ המשפטי לכנסת לאחר קריאת המאמר.

פורמלית ופחות אחידה מהעמדה הפומבית שמובאת בדיונים הפומביים של הוועדה. כמו כן הדיונים הללו מאפשרים זמן תגובה לגורמי הממשלה על הצעות שעולות מצד הייעוץ המשפטי לכנסת. עלה בראיונות כי הגעה להסכמות בדיונים אלו מקדמת את הליך החקיקה לסיומו, וכי הפגיעה בשקיפות ההליך היא מידתית, לשיטת המרואיינים, היות שהשיקולים שנשקלים בדיונים הפנימיים מוצגים בדיונים הפומביים, ועל ההסכמות להיות מאושרות בדיונים הפומביים.[79]

(ג) הבדלים באופי הליווי בין גופי הייעוץ השונים

הראיונות העלו שלוש נקודות שונות בדבר השוני באופי הליווי בין גופי הייעוץ השונים. הנקודה הראשונה היא מידת הפתיחות לקבלת הערות. אנשי ונשות הייעוץ המשפטי לכנסת הביעו בראיונות דעתם שלפיה מידת הפתיחות שלהם להערות אשר קבלתן גוררת שינוי בהצעת חוק היא רבה מזו של אנשי הייעוץ המשפטי לממשלה. כלומר, קיימים מקרים שבהם הייעוץ המשפטי לממשלה אינו קשוב להצעות לשינויים בהצעות חוק ממשלתיות המגיעות ממשתתפי הדיון.[80] בהסברים שהועלו נאמר שהערות לעיתים מחייבות חזרה לבסיס התפיסות שהובילו לפתרון כזה או אחר ולבדיקה מחודשת של ההחלטות שהתקבלו במהלך התוויית המדיניות וניסוח החקיקה, דבר שיכול לגרום לעיכוב ניכר בהליך החקיקה. כך גם טבעי שמידת הפתיחות של מי שעשו במלאכה לתקן את התוצר של מלאכתם – היא מצומצמת, והכול בשילוב האינטרס של אנשי הממשלה להשלים את הליך החקיקה הארוך. אחת המרואיינות ניסחה זאת כך: ״אני חושבת שיש מידה מסוימת של התאהבות בתוצרים ויש מידה של כעס שאנחנו באים והופכים את הסדר״.

הנקודה השנייה היא ההגנה על האינטרס הציבורי. המרואיינים טענו כי לייעוץ המשפטי לממשלה יש קושי להביע עמדה השונה מעמדת השר האחראי, קושי שאינו קיים אצל אנשי הייעוץ המשפטי לכנסת. ״הם [אנשי ייעוץ וחקיקה ק״ה] ניגפים במאבקים פנימיים שאנחנו יכולים לנסות לפתוח מחדש ולהביא לאיזונים טובים יותר״.[81] לשיטתם, נקודת המבט על האינטרס הציבורי של הייעוץ המשפטי לכנסת היא רחבה יותר, ולכן הערותיהם נושאות אופי מורכב יותר ביחס לאינטרס הציבורי. יצוין כי ההתייחסות בראיונות הייתה למקרה השכיח שבו הייעוץ המשפטי לממשלה לא סבר

---

79 ״אני חושב שהדיונים מאחורי הקלעים מאוד משמעותיים בשביל לסגור״; ״אין כאן עניין של שקיפות כי השיקולים השונים בעד ונגד החלופות השונות מוצגים לוועדה. דברים נחתכים טנטטיבית. אבל זה מוצג לוועדה. בכל רגע נתון מישהו יכול למנוע״; ״נעדיף להגיע עם הסכמות לוועדה״ (מתוך תמלולי הראיונות).

80 בהצעות חוק פרטיות הייעוץ המשפטי לממשלה איננו מעורב על פי רוב בניסוח, ולכן האמירה רלוונטית רק להצעות חוק ממשלתיות. בהצעות חוק פרטיות שבהן לייעוץ המשפטי לכנסת מעורבות רבה יותר לשיטתם, הם פתוחים להערות הגוררות שינוי היות שעל פי רוב המעורבות שלהם בניסוח בשלב המוקדם של החקיקה היא מוגבלת מאוד ומתמקדת בניסיון לאפשר לחבר הכנסת המציע להגשים את התכלית שאליה מכוון.

81 ריאיון עם עו״ד איל ינון, היועץ המשפטי לכנסת, בשנים 2010–2020.

שיש מניעה משפטית לקידום החוק.[82] מצב הדברים משתנה כאשר החוק נתקף בבג״ץ. שם העמדה שעלתה הייתה כי מרגע שחוק מחוקק הייעוץ המשפטי לכנסת רואה עצמו מחויב להגן על תוקפו של החוק.[83] מנגד הייעוץ המשפטי לממשלה, אם טען למניעה משפטית לקידום החוק, מחזיק בעמדה כי יש באפשרותו לטעון נגד החוק וכפעול יוצא נגד עמדת הממשלה שתמכה בחוק.[84]

הנקודה השלישית שעלתה היא נקודת המבט היישומית. הייעוץ המשפטי לוועדות נמצא בקשר ישיר עם הסקטור הפרטי ועם גופי מגזר שלישי. מצד אחד טענו המרואיינים שקשר זה מאפשר להם להעיר הערות שיהפכו את החקיקה ישימה ומציאותית יותר מזו שיוצאת ממשרדי הממשלה ולעיתים נושאת אופי תאורטי, ומצד אחר נטען גם כי בשל הקשר עם הסקטור הפרטי אנשי הייעוץ המשפטי לכנסת חשופים יותר מאנשי הייעוץ המשפטי לממשלה לגופים חיצוניים המקדמים אינטרס צר ומוטה.

(ד) השפעת הליווי של הייעוץ המשפטי לכנסת

המרואיינים והמרואיינות נשאלו ישירות על אופייה ועל מידתה של השפעת הייעוץ המשפטי לכנסת על החקיקה, לשיטתם. בתשובותיהם קודם לכול הדגישו כל המרואיינים שההשפעה משתנה מהליך חקיקה אחד למשנהו. צוין כי יש מקרים, לא כל כך שכיחים, שבהם יכולת ההשפעה על החקיקה מצומצמת מאוד, היות שפוליטית הוחלט להעביר את

---

82 כאשר חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה היא שיש מניעה משפטית לקדם את הצעת החוק, אופן ההתבטאות של נציגיו בעניין האינטרס הציבורי שונה מיתר המקרים שבהם העמדה היא כי ניתן לקדם את הצעת החוק. שטאובר (לעיל, הערה 28) בעמ׳ 39 מתאר שלוש דרכי התמודדות בדיונים של אנשי הייעוץ המשפטי לממשלה כאשר מתעורר קושי בעניין החקיקה העולה לכדי מניעה חוקתית: הבעת עמדה חד־משמעית באשר למהו הנוסח הראוי, הצפת שיקולים ערכיים, חברתיים ובין־לאומיים, ולבסוף טרמינולוגיה מחייבת המבהירה לחברי הכנסת מהו הנוסח שנדרש לקבל. עולה מכך שבמקרים של מניעה משפטית בקידום הצעת חוק שנתפסת כפוגעת באינטרס הציבורי גם בעיני הייעוץ המשפטי לכנסת, עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת יכולה להיתפס כפחות חד־משמעית מזו של הייעוץ המשפטי לממשלה בגלל האופן הזהיר שבו מתנסחים היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת בדיונים כחלק מתפיסת תפקידם, כמסייעים ולא כמחוללי שינוי. ראו: שטאובר (לעיל, הערה 28) בעמ׳ 30.

83 ״לפי התפישה שלי אנחנו לא חופשים לבוא ולא להגן על חקיקה שהתקבלה בכנסת. במהלך הליכי חקיקה אנחנו חופשים לומר את עמדתנו המקצועית אך ברגע שהתקבל חוק צריך להכפיף את עצמנו למה שהתקבל [...] כל הדיונים פומביים וגם אין טעם ורצון להסתיר את ההסתייגויות שלנו אך בשורה התחתונה ברגע שחוק התקבל מחויבים לטעון לתוקפו של החוק״ ריאיון עם עו״ד איל ינון, היועץ המשפטי לכנסת, בשנים 2010–2020.

84 ראו למשל: בג״ץ 1308/17 **עיריית סלואד נ׳ הכנסת** (פורסם בנבו, 2020), שפסל את החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון, התשע״ז–2017, ס״ח 2604 (להלן: ״חוק ההסדרה״), שם דובר בהצעת חוק פרטית שקודמה בתמיכת הממשלה למרות חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה כי קיימת מניעה משפטית לקידום החוק. היועץ המשפטי לממשלה ייצג עמדה שלפיה יש לקבל את העתירה ולפסול את החוק, והיועץ המשפטי לכנסת ייצג עמדה שיש לדחות את העתירה.

הנוסח המוצע בלי שינויים. ברוב המקרים מידת ההשפעה שציינו המרואיינים הייתה שונה. בקצה אחד נשמעו ביטויים כמו ״השפעה עצומה״ ובקצה השני נשמעו ביטויים כמו ״משפיעים בדברים פחות דרמטיים״ ו״השפעה רכה״. היו מי שחילקו את ההשפעה בין פרוצדורה למהות, כאשר בחלק הפרוצדורלי זיהו השפעה ניכרת בשמירה על כללי המשחק הדיוניים, השפעה על הליך חקיקה ״ראוי יותר ומעמיק יותר״ שיוצר בסופו של דבר השפעה גם על מהות שקשה למדוד.[85] באשר להשפעה ישירה על מהות החקיקה עלו ביטויים כמו ״השפעה בלתי מבוטלת״, השפעה על עשייתה של החקיקה הממשלתית ״מידתית יותר״, ״טיוב החקיקה״. עוד צוין כי רק לעיתים רחוקות הייעוץ המשפטי לוועדה מצליח לשנות דרמטית את התפיסה הממשלתית על אופן ההסדרה הראוי.[86]

2. ניתוח כמותני ואיכותני של הליכי החקיקה

בחלק זה אנתח באופן איכותני וכמותני שישה מקרי חקיקה כדי לענות על שאלות המחקר. הניתוח הכמותני ינסה לבדוק דומיננטיות בשיח של היועצים המשפטיים השונים למול שחקנים אחרים בדיון. הניתוח האיכותני יתבצע לפי מספר פרמטרים שהוגדרו לעיל: אבדוק מהן ההערות שהגיעו מכל גוף ייעוץ, אשווה ביניהן, אבדוק את התייחסות חברי הכנסת להערות, אם ההערות התייחסו לאינטרס מוסדי, אם הן השתקפו בנוסח הסופי של החוק וכן אבדוק את עמדת גופי הייעוץ במקרה של תקיפה בבג״ץ. ההליכים יוצגו בסדר כרונולוגי, ובנוגע לכל הצעת חוק יצוין אם מדובר בהצעה פרטית, ממשלתית או ממשלתית שמוזגה עם הצעות חוק פרטיות.[87]

כדי לקבל תמונה ראשונית על דומיננטיות השחקנים השונים בדיוני הוועדות אציג תחילה, בתרשים 1, את סיכום התוצאות של בדיקת השיח הממוצע של שחקנים חוזרים עיקריים בוועדות הכנסת בששת הליכי החקיקה:[88]

---

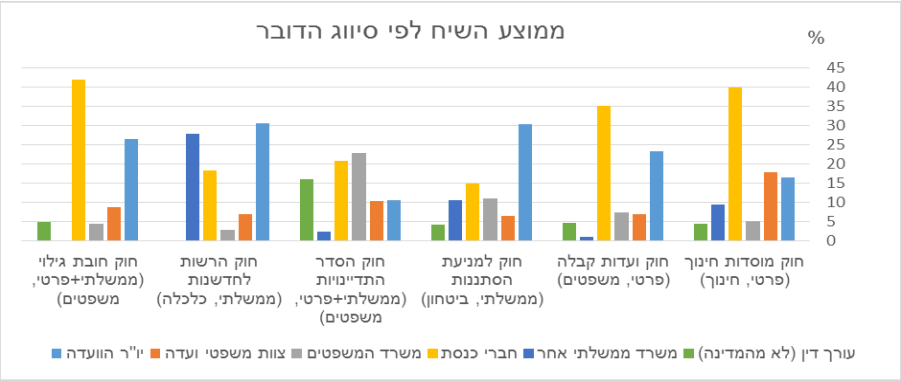
85 צוין למשל בהקשר זה שחתירתם של היועצים לוועדות לכך שיישמעו מגוון קולות בדיון בכנסת תוך כדי הזמנת קולות מסוימים לציין ישירות קשיים בחקיקה, מובילה לעיתים גם להשפעה על מהות החקיקה.

86 דוגמה למקרה כזה, שעלתה בראיונות, הייתה הצעת חוק ממשלתית שביקשה לערוך שינויים בתחום הבוררות. בשל העלאת הייעוץ המשפטי לוועדה בעייתיות חוקתית ניכרת בהצעה ובשל התנגדות נשיא בית המשפט העליון דאז, אנשי אקדמיה וגופי חברה אזרחית, לא קודמה ההצעה.

87 סעיף 84(ד) לתקנון הכנסת מאפשר לוועדה, באישור ועדת הכנסת, למזג הצעות חוק פרטיות שעברו קריאה טרומית עם הצעת חוק ממשלתית שעברה קריאה ראשונה, באותו נושא, ולדון בהן בוועדה על בסיס הנוסח שאושר לקריאה ראשונה. ראו: תקנון הכנסת מעודכן ליום 16.10.2023.

88 בכל דיון חושב (באחוזים) שיעור השיח של לפי שיוך הדובר לקטגוריה, כלומר היחס בין סך המילים שנאמרו על ידי כלל הדוברים תחת אותו סיווג ,לבין סך המילים שנאמרו בדיון כולו. אחר כך חושב הממוצע בין שיעורי השיח בכל הדיונים של אותה הצעת חוק בוועדה. ששת הליכי החקיקה שנבחנו במאמר הם חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס״ח–2008, ס״ח 2173 (להלן: חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים); חוק לתיקון

תרשים 1. ממוצע השיח



מן התרשים ניכר כי השחקנים הדומיננטיים ביותר בדיונים של כל הליכי החקיקה הם חברי הכנסת, ובראשם יושב ראש הוועדה. בולטות חברי הכנסת ניכרת במיוחד בחוקים שיש בהם מחלוקת ציבורית או פוליטית: תקצוב מוסדות החינוך החרדיים, מנגנון ועדות הקבלה ביישובים קהילתיים וחובת גילוי של ארגוני המגזר השלישי הנתמכים על ידי ישות מדינית זרה. מעניין לראות כי דווקא בחוק ההסתננות, שהוא החוק היחיד שנפסל בבג״ץ ממקרי החקיקה שנבחנו, לא נראתה דומיננטיות מיוחדת של חברי הכנסת, וחלק ניכר מהדוברים לא סווגו כלל.[89] ליועצים המשפטיים הן מהממשלה והן מהכנסת יש נוכחות רבה בכל הליכי החקיקה. כאשר מדובר בהצעות חוק ממשלתיות החוסות במשרד ממשלתי שאינו משרד המשפטים, ניכרת דומיננטיות של הייעוץ המשפטי של אותו משרד בדיונים. הייעוץ המשפטי לוועדה בולט יותר במקרים שבהם מדובר בחקיקה פרטית. הניתוח האיכותני של הליכי החקיקה בהמשך יאפשר הבנה רחבה יותר של הממצאים הסטטיסטיים.

פקודת האגודות השיתופיות (מס׳ 8), התשע״א–2011, ס״ח 2286 (להלן: חוק ועדות הקבלה); חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס׳ 3 והוראת שעה), התשע״ב–2012, ס״ח 2332 (להלן: תיקון 3 או חוק הסתננות); החוק להסדרי התדיינויות בסכסוכי משפחה, התשע״ד–2014, ס״ח 2485 (להלן: חוק הסדרי התדיינות בסכסוכי משפחה או חוק הסדרי התדיינויות); חוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה (תיקון מס׳ 7), התשע״ה–2015, ס״ח 2501 (להלן: חוק הרשות לחדשנות); חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה (תיקון) (הגברת השקיפות לגבי נתמכים שעיקר מימונם מתרומות של ישויות מדיניות זרות), התשע״ו–2016, ס״ח 2563 (להלן: חוק חובת גילוי).

89 הסבר אפשרי הוא שבסופו של דבר החוק פגע באוכלוסייה חלשה מאוד שאין לה זכות הצבעה וייצוג בכנסת, דבר שגרר מעורבות מעטה של חברי כנסת. מי שייצג את קולם ואת האינטרסים של מי שנפגעו בחוק בדיונים היו ככל הנראה ארגונים, היות שחלק ניכר מהדוברים בדיון לא סווגו.

(א) חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים – הצעת חוק פרטית, הכנסת ה-17

מטרתו של חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים היא הסדרת התקצוב ארוך השנים של החינוך העל־יסודי לבנים במגזר החרדי. זהו חינוך שכל זמן הלימוד מוקדש בו ללימודי קודש, ללא לימודי ליבה. לפי חוק חינוך ממלכתי, התשי״ג–1953, נדרשים מוסדות הלימוד להנהיג ״תוכנית יסוד״ בבתי ספר שאינם רשומים כדי לקבל תקצוב של משרד החינוך. בפועל, בחינוך העל־יסודי לבנים במגזר החרדי, המכונה ״ישיבות קטנות״, לא נאכפה חובת לימודי ליבה, ולכן תקצובם נעשה ללא סמכות בדין. בעקבות עתירה של ארגון המורים העל־יסודיים נגד שרת החינוך[90] קבע בג״ץ כי משרד החינוך צריך ליישם תוכנית לימודי יסוד בכל מוסדות החינוך העל־יסודיים בתוך שלוש שנים ולהפסיק את תקצוב המוסדות שאינם עומדים בתנאים הנדרשים בחוק חינוך ממלכתי בתום התקופה. פסק הדין לא קוים, ובחלוף המועד הוגשו שתי עתירות אשר דרשו את הפסקת המימון למוסדות שאינם עומדים בתנאי החוק.[91]

חברי הכנסת החרדים הגישו שתי הצעות חוק זהות שנועדו ליצור מקור חוקי לתקצוב ״הישיבות הקטנות״.[92] הצעות החוק כללו בעיקרן מנגנון להכרה במוסדות כמוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים וקביעת מנגנון לתקצובם. הממשלה, באמצעות שרת החינוך יולי תמיר, התנגדה להצעות החוק בקריאה הטרומית בטענה כי הנוסח שעלה אינו תואם את ההסכמות שהגיעו אליהן בדיונים פנימיים.[93] בהמשך, עלה בדיוני הוועדה כי עמדת השרה הייתה שיש להכיר במוסדות החינוך העל־יסודי החרדי ״כמוסדות פטור״, להמשיך בהידברות לקראת אימוץ לימודי ליבה, ולא לקבע בחקיקה כי הם אינם נדרשים ללמד לימודי ליבה.[94] למרות התנגדות הממשלה עברה ההצעה קריאה טרומית ביולי 2007.

חקיקת החוק והעבודה עליו הסתיימו ימים ספורים בטרם ניתן פסק הדין בעתירות שהוגשו בנושא בהתנגדות של חלק מחברי הקואליציה ובתמיכת חברי אופוזיציה. פסק הדין קבע כי לפי המצב החקיקתי ערב קבלת חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים יש להפסיק את מימון מוסדות החינוך שאינם עומדים בקריטריונים הקבועים בחוק חינוך ממלכתי ללימוד תוכנית יסוד. אך משעה שהחוק עבר במועד פרסום פסק הדין, לא ניתנו סעדים אופרטיביים בפסק הדין.

---

90 בג״ץ 10296/02 **ארגון המורים העל יסודיים נ׳ שרת החינוך** (פורסם בנבו, 2004).

91 בג״ץ 4805/07 **המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה לייהדות מתקדמת בישראל נ׳ משרד החינוך** (פורסם בנבו, 2008).

92 את הצעת החוק הראשונה פ/2714/17 הגישו חבר הכנסת יעקב ליצמן מסיעת יהדות התורה (אופוזיציה) ואחרים, ואת הצעת החוק השנייה פ/2733/17 – חבר הכנסת יעקב מרגי מסיעת ש״ס (קואליציה) ואחרים.

93 פרוטוקול ישיבה מס׳ 138 של הכנסת השבע־עשרה (4.7.2007) בעמ׳ 110.

94 סעיף 5(א) לחוק לימוד חובה, התש״ט–1949, ס״ח 26.

בהצעה התקיימו שישה דיונים שהשתתפו בהם בעיקר חברי הכנסת החרדים בהובלת חבר הכנסת הרב מיכאל מלכיאור, מסיעת עבודה־מימד (קואליציה), יושב ראש הוועדה.[95] היועצים המשפטיים שהיה להם חלק נכבד בדיון הם עו״ד מירב ישראלי, היועצת המשפטית לוועדה; עו״ד דורית מורג, היועצת המשפטית למשרד החינוך; עו״ד אבישי פדהצור, ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. היועצת המשפטית לוועדה היא שהובילה את הדיון בסעיפים השונים. מצב שבו מתנהלים דיונים של הכנת חקיקה פרטית לקריאות השונות כאשר הממשלה מתנגדת, אינו שכיח בכנסת. רוב החקיקה שמקודמת היא חקיקה ממשלתית וחקיקה פרטית שזוכה לתמיכת הממשלה.[96] חוסר תמיכת שרת החינוך, לפחות עד לשלבים מאוחרים של החקיקה, השפיע על עבודת היועצים המשפטיים מצד הממשלה על הצעת החוק.[97] לאורך הדיונים הראשונים בהצעת החוק שיקפה היועצת המשפטית למשרד החינוך בעיקר את העמדה המתנגדת של השרה לחוק בכללותו. כך גם נציג מחלקת ייעוץ וחקיקה הביע את התנגדות הממשלה להצעת החוק, לנוכח מחויבותו לפעול לפי החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה.

בהערותיה הכלליות על הצעת החוק עמדה היועצת המשפטית לוועדה על כך שהצעת החוק דרשה הכרעה בשאלות של מדיניות שהן מעבר למקרה הקונקרטי, החינוך העל־יסודי בחברה החרדית, שמציעי החוק ביקשו לפתור.[98] השאלות שהעלתה היועצת נגעו לאופן אפיון קבוצה תרבותית ייחודית שרוצה להיכנס בגדרי החוק ולקבל תקצוב לחינוך ייחודי, לצד שאלת המפתח המשלימה: כיצד ניתן להימנע ממצב של פרגמנטציה חברתית. סוגיות נוספות שהעלתה נגעו למידת העצמאות שהמדינה צריכה להעניק לאותה קבוצה תרבותית; לקיומן של דרישות סף מינימליות שעל המדינה לקבוע; וליחס בין רמת התקצוב לייחודיות בית הספר. כמו כן, נשאלה השאלה האם החוק צריך להתייחס אחרת לגילים שונים באשר לדרישות המינימום שהמדינה תקבע. לבסוף עמדה היועצת על הצורך להסדיר את הממשק שבין החוק המוצע לבין חוק פיקוח על בתי ספר, חוק לימוד חובה וחוק החינוך המיוחד. היועצת המשפטית לוועדה מנמקת את הצורך במענה על שאלות המדיניות כאינטרס מוסדי. לשיטתה, ההכרעה בשאלות כאלה אמורה להיות של המחוקק

---

95 פרוטוקול ישיבה מס׳ 322 של ועדת החינוך, התרבות והספורט, הכנסת השבע־עשרה (17.12.2007); פרוטוקול ישיבה מס׳ 412 של ועדת החינוך התרבות והספורט, הכנסת השבע־עשרה (16.4.2008); פרוטוקול ישיבה מס׳ 433 של ועדת החינוך התרבות והספורט, הכנסת השבע־עשרה (4.6.2008); פרוטוקול ישיבה מס׳ 442 של ועדת החינוך התרבות והספורט, הכנסת השבע־עשרה (12.6.2008); פרוטוקול ישיבה מס׳ 472 של ועדת החינוך התרבות והספורט, הכנסת השבע־עשרה (9.7.2008); פרוטוקול ישיבה מס׳ 479 של ועדת החינוך התרבות והספורט, הכנסת השבע־עשרה (16.7.2008).

96 חן פרידברג ודנה בלאנדר, **יוצאות לאור – ועדת שרים לענייני חקיקה** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022) בעמ׳ 38.

97 שרי הממשלה ממפלגת ש״ס תמכו בהצעת החוק.

98 פרוטוקול ישיבה מס׳ 433 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 5.

ולא של הרשות המבצעת.[99] כמו כן היועצת התייחסה לצורך לייצר חקיקה קוהרנטית עם דברי חקיקה אחרים,[100] וכן כי על החקיקה להיות כללית וצופה פני העתיד.[101]

במהלך הדיונים ניכר כי הנוסח שהובא לוועדה בקריאות השונות נתפס בקרב היועצים המשפטיים כנוסח שלא היה שלם, אשר לא התמודד עם כל הסוגיות שהיו כרוכות בהסדרת הנושא ודרש שינויים רבים והכרעות.[102] במהלך הדיונים על נוסח הסעיפים הצביעה היועצת המשפטית שוב ושוב על נקודות בניסוח שחברי הוועדה צריכים להכריע בעניינן והדגישה כי עליהם לבחור כיצד תעוצב החקיקה, ולחלופין על משרד החינוך האחראי לחוק להציג את דרישתו בנוגע לניסוח.[103]

היועצת המשפטית למשרד החינוך, המשרד שלתחומו רלוונטית הצעת החוק, מיעטה להעיר על נוסח הצעת החוק. מלבד הבעת ההתנגדות הכללית של המשרד לחוק עד שלבים מאוחרים מאוד של החקיקה. עיקר הערותיה היו בתגובה לשאלות שנשאלה[104] ובנוגע לצורך לבדוק כי מתקיים מינימום כלשהו במוסדות הלימוד שזכו לתקציב בהצעת החוק כמו לימוד שיטתי,[105] יצירת מנגנון לתקצוב ילדי החינוך המיוחד[106] והוראת המעבר של חוק.[107]

---

99 פרוטוקול ישיבה מס׳ 433 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 12, מירב ישראלי: ״זה נושא שהוא אחד הנושאים הכי מרכזיים בדיון של הוועדה וזה מה זה קבוצה תרבותית ייחודית שאנחנו נותנים לה אוטונומיה חינוכית. כי אם אנחנו לא כותבים כלום, אז לכאורה כל שר יכול להחליט שכל קבוצה תרבותית, וזה לדעתי הכרעה שצריכה להיות ברמת המדיניות של המחוקק. אם אנחנו נותנים אוטונומיה חינוכית לקבוצה, אז המחוקק צריך לתת את דעתו על איזה שהם קריטריונים למה זה קבוצה תרבותית ולא להעביר את כל הסמכות לשר״.

100 פרוטוקול ישיבה מס׳ 442 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 3–4, מירב ישראלי: ״אני מזכירה שיש כאן סוגיות ציבוריות עקרונית שצריך הכריע בהן [...] יש לנו עדיין לדון ביחס בין החוק הזה לחוק על פיקוח על בתי הספר כי יש פה דברים שסותרים עדיין בין החוק הזה לבין החוק על פיקוח על בתי ספר״.

101 פרוטוקול ישיבה מס׳ 472 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 20, מרב ישראלי: ״אנחנו מדברים על חוק לדורות, אז יכול להיות שגם בעוד 10–20 שנה יהיה משהו״.

102 פרוטוקול ישיבה מס׳ 433 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 44, מרב ישראלי: ״לי נראה שחסרים פה דברים מהותיים שאין סיבה שהם יהיו חסרים, ואני גם לא חושבת שהמציעים התכוונו שהם יהיו חסרים״.

103 פרוטוקול ישיבה 479 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 13, מרב ישראלי: ״צריך לקבוע מי בודק את זה. שמנו את הנושא בצד״. בעמ׳ 55 ״תגידו לי מה אתם מציעים״. בעמ׳ 60 ״אני שואלת אם יש משהו מעבר לזה״.

104 לדוגמה פרוטוקול ישיבה מס׳ 442 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 8, דיון לעניין ועדות הערר בחוק: ״נראה לי שצריכה להיות ועדה, זה מאוד בעייתי אחר כך להתאים את ועדת הערר לכל קבוצה ייחודית תרבותית, האם לא צריך איזה בעל תפקיד כללי שיושב בוועדות הערר האלה?״.

105 פרוטוקול ישיבה מס׳ 442 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 11, ״סליחה, עוד תוספת, השרה חשבה על איזה אורך לימודים מינימאלי [...] צריך להיות איזה לימוד שיטתי״.

106 פרוטוקול ישיבה מס׳ 442 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 12.

107 פרוטוקול ישיבה מס׳ 479 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 25.

רוב הערותיהם של אנשי ייעוץ וחקיקה ממשרד המשפטים עסקו בשאלות בנוגע לחוקיות הצעת החוק.[108] הייעוץ המשפטי נתפס כגורם מקצועי מסייע בסוגיות של ניסוח משפטי,[109] וכמי שאמור לסנכרן בין גורמי חקיקה שונים לעניין היבטים מנהליים של הצעת החוק.[110] הערות מהותיות מצד הייעוץ התייחסו לרצון המציעים של החוק להחריג כמה שניתן תחולה של חוקים אחרים,[111] לאינטרס של הרשות המבצעת, כמו השארת שיקול דעת בידי השר הממונה, ולאישור המורים על ידי מנכ״ל המשרד.[112]

במהלך הדיונים לא התגלו מחלוקות קשות בין היועצים המשפטים, וניכר כי השיח ביניהם היה שיח משלים. כל יועץ או יועצת מנקודת מבטם המקצועית והיכרותם עם הנושא וכן מיקומם המוסדי – רשות מחוקקת או מבצעת.

---

108 ראו: דברי אבישי פדהצור בפרוטוקול ישיבה מס׳ 433 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 13: ״מצד אחד, החינוך החרדי, מבלי שהחוק יגדיר אותו, הוא זוכה לסטטוס מכח החוק. מצד שני יש את המוסד התרבותי האחר שהוא לשם הכרה טעון הפעלת שיקול דעת של השר. יכולה לעלות הטענה שההבחנה הזו היא אפליה״; בעמ׳ 23: ״מדובר פה למעשה על יצירת משטר רישוי. בשביל להצדיק הבחנות בין משטרי רישוי שחלים על מוסדות דומים, צריך טעמים מיוחדים. אנחנו מדברים פה למעשה על מנגנון רישוי של מוסד עם פעילות מסוימת. בשביל להצדיק את ההבחנה במנגנוני הרישוי של מוסדות דומים, צריכים הצדקה״; פרוטוקול ישיבה מס׳ 442 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 30: ״אני מנסה לעזור פה כדי להפוך את החוק ליותר שוויוני ופחות תקיף או פחות לא לגיטימי ציבורית, עכשיו ברגע שאתה יוצר לקבוצה מסוימת שהיא לא בהכרח מוגדרת, אנחנו יודעים שאנשים רבים, פנים רבים, שמות רבים, זה יוצר להם מעמד חוקי מסוים, ואילו לקבוצות אחרות שלמעשה יש להם את אותם מאפיינים ייחודיים, אתה יוצר מעמד משפטי אחר כמו למשל, מתנה את ההכרה בהם באישור השר ובאישור השר, יכולה לעלות טענה שיש כאן הפליה״.

109 פרוטוקול ישיבה מס׳ 433 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 18, מיכאל מלכיאור: ״אחרי ההתדיינות הזאת, רבותיי, מר אבישי פדהצור בבקשה. תציע פתרון יצירתי״; פרוטוקול ישיבה מס׳ 442 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 29 מרב ישראל: ״לגבי (א), מה הצעת אבישי פדהצור?״

110 פרוטוקול ישיבה מס׳ 433 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 33: ״אבישי פדהצור, אתה יכול לבדוק לי במקביל לעניין של פניה למועצה אם צריך לתקן את חוק בתי מנהליים כי אנחנו יוצרים פה חוק, אם תגידו אנחנו נתקן את זה״; פרוטוקול ישיבה מס׳ 472 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 34: ״אני מזכירה שאבישי התבקש להתייעץ במשרד בנושא של בתי דין מנהליים״.

111 פרוטוקול ישיבה מס׳ 479 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 5, אבישי פדהצור: ״צוות ההוראה בו או סגל ההוראה בו, יש למצוא איזשהו נוסח שיהלום באמת מצד אחד את החרות התוכנית, ומצד שני כן יקבע איזשהן אמות מידה״; בעמ׳ 19: ״ברשותך אדוני, כעניין של שיטה חקיקתית אני לא פוטר מתחולה של חוקים באופן גורף, בוודאי שלא לפי נושא, כי אני אף פעם לא יודע מה התוצאות של זה. כמו שאדוני אמר בצדק, אני נותן פטור מחוקים בנושאי חינוך, זה יכול להיות הפטור מהעסקת עבריינים במוסדות, זה יכול להיות פטור מכל מיני חקיקות״.

112 פרוטוקול ישיבה מס׳ 479 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 44, אבישי פדהצור: ״העמדה שלנו הייתה שנכון יותר מבחינה משפטית לכתוב רשאי ולא להכיר כדי לא לכבול את שיקול הדעת של השר. בסופו של יום שיקול הדעת שלו מובנה, זאת אומרת יש אמות מידה שבהן הוא צריך להכיר״; בעמ׳ 9: ״זה סעיף כללי שלא מאפשר למנהל הכללי על בסיס גחמה, על בסיס אורך הזקן או צבע השפם של האדם לפסול אותו. כל הסעיפים האלה הם סעיפים מאוד ממוקדים, מאוד נתונים לביקורת מצד אחד, לא מכתיבים ולא מאפשרים שיקול דעת רחב״.

לאורך הדיונים התייחסו חברי הכנסת לגבולות התפקיד של היועצים המשפטיים כמי שאמונים על הצד המכונה בפיהם הצד ה״טכני״ של החקיקה, אבל אינם מי שקובעים את המדיניות. כל הערה של היועצים המשפטים בנוגע לנושאים בהצעת החוק שקשורים לליבת החוק, קרי התערבות ישירה או עקיפה בתוכני הלימוד של מוסדות תרבותיים ייחודיים או היבטים הקשורים בניהול המוסדות, העלתה התנגדות מצד חברי הכנסת לדברי היועצים המשפטיים. היועצים המשפטיים נתפסו בהקשר זה כבעלי אותה זהות – כ״משפטנים״, ללא קשר לשיוך המוסדי שלהם ולאינטרסים השונים שהם ייצגו.[113]

השוואה בין הנוסח שהונח לקריאה טרומית לבין הנוסח שהתקבל מגלה כי החוק שעבר היה ארוך במידה ניכרת מהצעת החוק. החוק שעבר הכיל 42 סעיפים במקום 11 סעיפים בהצעת החוק המקורית. חלק גדול מהשינויים ניתן לייחס להערות הייעוץ המשפטי לוועדה: הפיכתו של החוק לכזה המיועד ליישום בכל קבוצת אוכלוסייה אחרת שהשר יקבע בתקנות נוסף על האוכלוסייה החרדית; הפרדה בין תהליך ההכרה על ידי השר במוסדות תרבות ייחודיים לתהליך הענקת רישיון למוסד מאת המנהל הכללי; לתהליך ההכרה על ידי השר נקבעו קריטריונים; סעיפים מחוק הפיקוח על בתי ספר הוכנסו לחוק; סעיפים מחוק חינוך מיוחד הוכללו בחוק בהתאמות הנדרשות. שינויים נוספים שהוכנסו כללו בין היתר הכנסת דרישה לאישור הכנסת על תקנות מכוח החוק, מנגנון ערר על החלטות השר להכיר או שלא להכיר בקבוצה ייחודית ותקצוב של 60% מהתקצוב הרגיל לתלמיד במקום 55%. מקריאת פרוטוקולי הדיון קשה לשייך כל שינוי ושינוי בנוסח לשחקן ספציפי בהליך החקיקה. כאמור לעיל, חלק מההסכמות נעשו בדיונים שמאחורי הקלעים לפני דיוני הוועדה הפומביים ורק הוצגו לוועדה לאישור.[114] אך גם כשמדובר בחלקים שהועלו לדיון פומבי מעקב אחרי הפרוטוקול אינו מאפשר לעיתים להבין מי יזם את השינוי, אם מדובר בשינוי שמקורו בהצעה של חבר כנסת, או שחבר הכנסת מהדהד ביקורת המגיעה משחקן אחר אך בשל מעמדו זכה לבמה נרחבת יותר בדיון.

הניתוח הסטטיסטי של השיח בששת הדיונים שהתקיימו בוועדת חוקה מגלה את התמונה הבאה:[115]

---

113 פרוטוקול ישיבה מס׳ 479 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 19, משה גפני: ״כבוד היושב ראש [...] אני מבקש להביא את הנושא להכרעה בוועדה. שמענו את דעת המשפטנים, היה סיכום מפורש עם השרה, אנחנו לא נסכים לחוק״; פרוטוקול ישיבה מס׳ 433 (לעיל, הערה 95) בעמ׳ 36, משה גפני: ״אני לא הולך לפתור את הבעיה הזאת בכלל. גב׳ ישראלי, אני מציע לא להתנתק מהליבה של החוק. כל הדברים שהעליתם, משרד החינוך העלה ואת העלית, לגבי חוק הפיקוח, בדברים הטכניים קיבלנו. כל מה שקשור לנושא של הבדיקה של תכנית הלימודים, אנחנו לא מסכימים. זאת ליבת החוק״.

114 כך למשל הופיע בנוסח לקריאה טרומית של הצעת החוק סעיף שאפשר תקצוב נוסף בגין תוכני לימוד שאינם לימודי ליבה, מלבד תקצוב המוסדות באמצעות יחידות מימון בליבת החוק. הסעיף נעלם בקריאה הראשונה, ולא ברור מהפרוטוקולים מתי הוחלט על הסרתו.

115 סטיית התקן מופיעה בסוגריים אחרי כל ממוצע.

טבלה 1. ניתוח כמותני של חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים

שיוך הדוברים	יו״ר הוועדה	חברי הכנסת	היועצת המשפטית לוועדה	נציגי ייעוץ וחקיקה ממשרד המשפטים	היועצת המשפטית למשרד החינוך ונציגי משרדי ממשלה נוספים	משפטנים שאינם מהמדינה
שיעור השיח של הדוברים מהשיח הכללי	**16.5% (7.2)**	**39.8% (14.6)**	**17.9%(11.5)**	**5.14% (2.5)**	**9.3% (2.9)**	**4.9% (4)**
מספר הפעמים שבהן קיבלו את רשות הדיבור	**532 פעמים**	**908 פעמים**	**422 פעמים**	**85 פעמים**	**318 פעמים**	**88 פעמים**
אורך הטקסט המרבי שנאמר ללא הפרעה (במילים)	**438 מילים**	**494 מילים**	**498 מילים**	**180 מילים**	**122 מילים**	**430 מילים**

במקרה זה ניתן לראות שהיועצת המשפטית לוועדה תפסה את מרב השיח המשפטי בכל הפרמטרים שנבדקו, וכלל היה לה תפקיד דומיננטי בדומה לזה של היושב ראש.

(ב) חוק ״ועדות הקבלה״ – הצעת חוק פרטית, הכנסת ה-18

מאז פרשת **קעדאן**[116] הוגשו מספר עתירות שעסקו במי שנדחו על ידי ועדות קבלה ליישובים קהילתיים או קבלו על עצם ההכרח לעבור ועדת קבלה. הרקע להצעת חוק ועדות הקבלה[117] היה רצונם של היישובים הקהילתיים והכפריים להרחיב את יכולתם לערוך הליכי סינון בקבלה ליישוב או לשכונות ההרחבה, למול החשש מפסיקת בג״ץ בנושא בעתירות שהיו תלויות ועומדות באותה עת.

הצעת החוק התחילה את דרכה כשתי הצעות חוק פרטיות: אחת של חבר הכנסת דוד רותם ממפלגת ישראל ביתנו (קואליציה), מי שהיה באותה עת יושב ראש ועדת חוקה, והשנייה של חבר הכנסת ישראל חסון ממפלגת קדימה (אופוזיציה).[118] הצעות החוק לדיון מוקדם הסדירו גוף שנקרא ״ועדת קבלה״ אשר הרכבו נקבע על ידי היישוב ושבסמכותו לדחות מועמדים מקבלה ליישוב על בסיס חוסר התאמה לאורח החיים ביישוב, למרקם החברתי שבו ולהשקפת היסוד שלו כפי שהוגדרה בתקנון היישוב.

הממשלה תמכה בהצעות החוק. עמדת הממשלה כפי שהשתקפה בדיון בקריאה טרומית והובאה על ידי עו״ד יעקב נאמן, שר המשפטים באותה עת, הייתה כי בהקצאת הקרקע ביישובים קהילתיים קטנים יש להתחשב בקריטריונים, כגון שמירה על קיומו של אורח חיים קהילתי-כפרי המבוסס על לכידות חברתית ותרבותית, וכי הצעת החוק מקיימת איזונים ראויים.[119] הליך החקיקה ארך יותר משנה כאשר בהצעה התקיימו שישה דיונים בוועדת חוקה להכנת החוק לקריאה ראשונה, שנייה ושלישית.[120] ודיון

---

116 בג״ץ 6698/95 **קעדאן נ׳ מינהל מקרקעי ישראל**, פ״ד נד(1) 258 (2000). בפרשת קעדאן קבע בית המשפט כי החלטת המדינה להקצות קרקע ציבורית רק לרשות יהודים היא לא חוקית בשל אפליה פסולה של הציבור הערבי, ולכן על מינהל מקרקעי ישראל לשקול את בקשת העותרים לרכוש קרקע ביישוב קציר. משפחת קעדאן שזכתה בעתירה פנתה לוועדת היישוב קציר אך נדחתה על ידי ועדת הקבלה. המשפחה הגישה עתירה נוספת – בג״ץ 8060/03 **קעדאן נ׳ מינהל מקרקעי ישראל** (פורסם בנבו, 2006) –שבעקבותיה בחלוף יותר מחמש שנים וחצי ממתן פסק הדין בעתירה המקורית, נחתם חוזה חכירה עם העותרים והעתירה נמחקה.

117 הצעת חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (ועדות קבלה ביישובים קהילתיים בגליל ובנגב), ה״ח כנסת תש״ע 341 (להלן: הצעת חוק ועדות הקבלה).

118 הצעת חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (ועדות קבלה ביישובים קהילתיים בגליל ובנגב), התש״ע–2009, פ/1748/18; הצעת חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס׳ 8), התשע״א–2011, פ/1740/18.

119 פרוטוקול ישיבה מס׳ 83 של הכנסת השמונה־עשרה (9.12.2009) בעמ׳ 79.

120 פרוטוקול ישיבה מס׳ 125 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת השמונה־עשרה (22.12.2009); פרוטוקול ישיבה מס׳ 160 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת השמונה־עשרה (10.2.2010); פרוטוקול ישיבה מס׳ 207 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת השמונה־עשרה (8.6.2010); פרוטוקול ישיבה מס׳ 213 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת השמונה־עשרה (16.6.2010); פרוטוקול ישיבה מס׳ 226 של ועדת החוקה,

נוסף נערך ברוויזיה,[121] לבקשת יושב ראש הכנסת דאז חבר הכנסת ראובן ריבלין, שביקש לצמצם את מספר היישובים שהחוק יחול עליהם בעקבות ביקורת ציבורית.[122] ללא הצמצום סירב יושב ראש הכנסת להעלות את ההצעה על סדר יום המליאה להצבעה.[123] החוק עבר במליאה לאחר דיון סוער שבו נטען כי מדובר בהצעת חוק גזענית שנועדה להפלות ערבים.[124]

מטעם הייעוץ המשפטי של הוועדה השתתפה בדיונים עו״ד סיגל קוגוט, המשנה ליועץ המשפטי לכנסת והיועצת המשפטית לוועדת חוקה. כבר לקראת הדיונים בוועדה לקריאה ראשונה הציג הייעוץ המשפטי לוועדת חוקה נוסח מתוקן מטעמו.[125] בפתיחת הדיון, שהחל את המעבר על סעיפי החוק, הדגישה היועצת המשפטית לוועדה כי הרקע ליצירת נוסח מטעם הייעוץ המשפטי הוא החשש מיישומים קשים של החוק שמאפשר הנוסח המקורי של ההצעה.[126]

הביקורת של הייעוץ המשפטי לוועדה על נוסח הצעת החוק ועל ההצעות לשינוי הנוסח בעקבותיה, התרכזה במספר נקודות: הנקודה הראשונה הייתה התמקדות של הצעת החוק ביישובים בגליל ובנגב. הייעוץ המשפטי סבר כי הקריטריון צריך להיות אפיונו של היישוב ולא מיקומו; הנקודה השנייה הייתה הרכב ועדות הקבלה. הייעוץ המשפטי סבר שאין להשאיר את שיקול הדעת על אופי ההרכב להחלטת היישוב

חוק ומשפט, הכנסת השמונה־עשרה (7.7.2010); פרוטוקול ישיבה מס׳ 256 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת השמונה־עשרה (27.10.2010).

121 פרוטוקול ישיבה מס׳ 332 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת השמונה־עשרה (2.2.2011).

122 יושב ראש הכנסת ביקש כי החוק יוגבל ליישובי פריפריה בלבד בנגב ובגליל וליישובים שיש בהם עד 400 משפחות. רונן מדיזני, ״מצמצמים חרויות: חוק ועדות הקבלה בדרך לאישור״, **ynet** (2.2.2011) [https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4022662,00.html] (נצפה לאחרונה במאי 2025).

123 יונתן ליס, ״פשרה: חוק ועדות הקבלה יחול רק על יישובי פריפריה״, **הארץ** (21.12.2010) [https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1236159] (נצפה לאחרונה במאי 2025).

124 פרוטוקול ישיבה מס׳ 230 של הכנסת השמונה־עשרה (22.3.2011): דברי חבר הכנסת טלב אלסאנע בעמ׳ 318, דברי חבר הכנסת חנא סוייד בעמ׳ 324, דברי חבר הכנסת דב חנין בעמ׳ 333.

125 הייעוץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט, ״נוסח סופי לצורך הגשת הצעות לתיקונים (הסתייגויות) על ידי חברי הכנסת״, **אתר הכנסת – ועדת החוקה, חוק ומשפט** (22.6.2016) [20_cs_bg_343791.docx].

126 פרוטוקול ישיבה מס׳ 207 (לעיל, הערה 120) בעמ׳ 16, עו״ד סיגל קוגוט: ״רציתי להגיד מה הנחה אותנו כשישבנו עם משרד המשפטים ועם חברי הכנסת למצוא נוסח בסיס לתחילת העבודה. הלכנו לפי הגישה שיוצגה בוועדה על־ידי פרופסור גביזון לגבי שאלת החוקתיות וזכותו של הרוב לקהילתיות. אנחנו לא מתחמקים מהבעיה. אנחנו יודעים שההצעה הזאת הולכת בין טיפות, שההצעה הזאת יכולה להביא גם לשימושים קשים, שגם המציעים רוצים למנוע אותם. יחד עם זאת, ניסינו למצוא קווים שמבוססים על טיעונים״.

הקהילתי, אלא צריך לקבוע בחוק הרכב שישקף שיקולים ציבוריים רחבים בשל השלכות החוק על זכויות במקרקעין; הנקודה השלישית הייתה הצורך להכריע בהיקף התחולה הראוי של ההסדר שהוצע בהצעת החוק ועל אילו סוגי העברות מקרקעין יחול מנגנון ועדת הקבלה; הנקודה הרביעית הייתה רשימת השיקולים שבגינם ניתן לדחות מועמד. הייעוץ המשפטי לוועדה סבר שצריכה להיות רשימה סגורה, וכי דחייה מנימוק של חוסר התאמה צריכה להיעשות רק על בסיס חוות דעת פסיכולוגית. הוצע לאפשר לוועדת הקבלה לשקול את מידת ההתאמה של המועמד למרקם החברתי-תרבותי של היישוב, וכן לשקול אם מדובר בחוסר התאמה קיצוני שיש בו כדי לפגוע פגיעה של ממש במרקם של אותו יישוב. עוד הוצע לאפשר לוועדת הקבלה לשקול את המאפיינים הייחודיים שיש ליישוב בבואה לקבל החלטה על מועמד; הנקודה החמישית הייתה הרכב ועדת הערער. הייעוץ המשפטי סבר שההרכב צריך להיות ללא נציגי היישוב או מי שמייצגים את האינטרס של היישוב, וכי ההרכב צריך לכלול גורמים ציבוריים שחלים עליהם כללי המשפט הציבורי.

מטעם משרד המשפטים ליווה את הליך החקיקה עו״ד ארז קמיניץ, ראש תחום ייעוץ וחקיקה באותה עת, ועו״ד אריאל צבי. במהלך הדיונים בוועדה העלו אנשי משרד המשפטים מספר סוגיות. לשיטת משרד המשפטים, היות שהפועל היוצא של ועדות הקבלה הוא מנגנון הקצאת קרקעות ביישובים קהילתיים, תיקון החוק היה צריך להיות בחוק מינהל מקרקעי ישראל ולא בפקודת האגודות השיתופיות. יושב ראש הוועדה דחה ביקורת זו בראשית הדיונים, והדיון בה לא נמשך.[127] כמו הייעוץ המשפטי לוועדה, גם במשרד המשפטים סברו שצריך להגדיר את תחולת החוק לסוגי העברות המקרקעין שאליהן הוא מתייחס ואם יהיה רלוונטי גם לשכירות. התייחסות אחרת בעלת חשיבות הייתה לעניין הרכב ועדות הקבלה. היות שמדובר בקרקעות מדינה, סברו במשרד המשפטים, בניגוד לנוסח בהצעת החוק, שוועדת הקבלה צריכה לכלול גם נציגים מחוץ ליישוב כדי להוסיף פרספקטיבה אובייקטיבית לוועדה.[128] אשר לקריטריונים שעל פיהם צריכה ועדת הקבלה לקבל החלטה, סברו במשרד המשפטים, בהמשך לעמדת המדינה בבג״צים שהוגשו סביב נושא ועדות הקבלה, כי יישוב קטן המונה עד 120 משפחות או שהוא בראשית דרכו רשאי שלא לקבל אדם בשל חוסר התאמה. לעומת זאת ביישוב גדול יותר ווותיק יותר יש פחות מקום לשימוש בעילת חוסר התאמה בדחיית מועמדים.[129] בדיון שהתקיים לקראת הקריאה השנייה והשלישית היו עיקר הערות משרד המשפטים הערות לנוסח שנשאו אופי טכני והעלו שתי נקודות עקרוניות: האחת בדבר הצורך בחוות דעת מקצועית כדי לדחות מועמד על סמך חוסר התאמה;[130] השנייה הייתה

127 פרוטוקול ישיבה מס׳ 207 (לעיל, הערה 120) בעמ׳ 18.
128 פרוטוקול ישיבה מס׳ 213 (לעיל, הערה 120) בעמ׳ 26.
129 פרוטוקול ישיבה מס׳ 226 (לעיל, הערה 120) בעמ׳ 24.
130 פרוטוקול ישיבה מס׳ 256 (לעיל, הערה 120) בעמ׳ 36.

התנגדות משרד המשפטים להתייחסות לתנאי קבלה בתקנון היישוב אשר אושרו בידי רשם העמותות כסיבה לסירוב קבלת מועמד. משרד המשפטים סבר שיש כאן פתח בעייתי היות שלתנאי הקבלה אין בהכרח קשר למאפיינים הייחודיים של היישוב, שהם הבסיס הרעיוני בהצעת החוק לאפשרות לדחות מועמדים.[131] ביקורת זו לא נתקבלה.

מהשוואת עיקרי ההערות של הייעוץ המשפטי לוועדה לאלה של נציגי משרד המשפטים ניתן לראות שיש ביניהן קווי דמיון ברורים. שני גופי הייעוץ סברו שיש לשאוף להרכב רחב של ועדות קבלה שיכלול אנשים נוספים על אנשי היישוב, מתוך תפיסה שמדובר בהקצאת משאבים ציבוריים, ושיש לקבוע קריטריונים ברורים אובייקטיביים, ככל שניתן, לצמצום האפשרות להפלות קבוצות מוגדרות.

השוואת הצעות החוק לנוסח החוק שהתקבל בסופו של דבר מראה כי החוק שהתקבל עבר שינויים ניכרים מהצעות החוק המקוריות, ולמעשה היה קרוב יותר לנוסח שהציע הייעוץ המשפטי לוועדה בתחילת הדיונים. כך, ההרכב של ועדות הקבלה נקבע בחוק והכיל אנשים מחוץ ליישוב. נקבע שדחייה בשל חוסר התאמה יכולה להיעשות רק על בסיס חוות דעת מקצועית, ולחוק התווסף סעיף האוסר אפליה במפורש לפי מספר מאפיינים.

לקראת הקריאה הראשונה הוכנסו תיקונים מהותיים שהוגדרו במסמך של הייעוץ המשפטי לוועדה כהצעת יושב ראש הוועדה. אפשר לשער שמדובר בפשרות שהוסכמו בדיונים שמאחורי הקלעים בנוגע לבעיות שהציף הייעוץ המשפטי לפני יושב ראש הוועדה, שהיה גם אחד ממציעי הצעת החוק המקורית. לקראת הקריאה השנייה והשלישית, בשל לחץ מכיוונו של יושב ראש הכנסת, חבר הכנסת ראובן ריבלין, נעשו שינויים נוספים על דעת מציעי הצעת החוק ובסיוע הייעוץ המשפטי לוועדה.[132] השינויים צמצמו את כמות היישובים שנכנסים בגדר החוק באמצעות חזרה להגבלת תחולת החוק ליישובי הגליל והנגב כאזורי משימה לאומית והורדת רף בתי האב מ־500 ל־400, וכן התווסף סעיף שאסר אפליה מפורשת, ממספר טעמים כגון גזע, דת, לאום וכדומה. יושב ראש הכנסת הדגיש בדבריו בדיון בוועדת חוקה את האינטרס המוסדי של הכנסת שלא לחוקק את החוק בהיעדר השינויים כדי שלא ייכנס לספר החוקים חוק שמשתמעת ממנו אפליה לא דמוקרטית.[133]

---

131 שם, בעמ׳ 38.

132 פרוטוקול ישיבה מס׳ 332 (לעיל, הערה 121) בעמ׳ 21–23. כמו כן על תפקידו של היועץ המשפטי לכנסת במציאת נוסח שיהיה מקובל על הצדדים ראו: יונתן ליס, ״כך הפך היועץ המשפטי לכנסת, עו״ד איל ינון, לדמות מפתח בעיצוב הדמוקרטיה בישראל״, **הארץ** (21.5.2011)[
https://www.haaretz.co.il/misc/2011-05-21/ty-article/0000017f-dbc5-d3a5-af7f-fbef0bef0000] (נצפה לאחרונה במאי 2025).

133 שם: ״אני מציע פשוט להקהות מעט כי החוק הזה יבוא לקריאה שנייה ושלישית. יש אפשרות החוק, החוק כפי שהיה, נצביע ואנחנו יכולים למצוא עצמנו במצב שלאחר ההצבעה נימצא עם חוק כזה בספרי חוקי מדינת ישראל [...] אני אומר ששני התיקונים

מעניין בהקשר זה להשוות את היחס של יושב ראש הכנסת למשפטנים המלווים את הליך החקיקה בכנסת לזה של יושב ראש הוועדה. יושב ראש הכנסת ציין את היועצים המשפטיים כמי שסייעו להגיע לנוסח הפשרה.[134] יושב ראש הוועדה התייחס אף הוא מפורשות מספר פעמים לתפקיד המשפטנים לאורך הדיונים השונים בהדגישו חזור והדגש את היותם מייעצים ולא מכריעים. כך לדוגמה: ״כפי שאתה יודע, אצלי הכלל הוא שיועצים משפטיים הם רק יועצים, הם לא מחייבים אף אחד. זה לא ממשלה פה. בממשלה היועץ המשפטי מחייב, פה הם רק יועצים״;[135] ״בוועדה הזאת יש כלל והוא שהיועצים המשפטיים מציעים כל מיני הצעות נוסח וחברי הכנסת, רובם כאן הם משפטנים, והם לא תמיד מקבלים את ההמלצות של היועצים המשפטיים״.[136]

לאחר חקיקת החוק הוגשו שתי עתירות לבג״ץ על ידי יחידים וארגונים, שעיקר טענתן הייתה כי החוק מכיל קריטריונים עמומים אשר ישמשו כסות לאפליה הלכה למעשה. עוד נטען כי החוק פוגע בכמה וכמה זכויות אדם חוקתיות: הזכות לכבוד, לשוויון, לחירות בחירת מקום מגורים, לקניין ולפרטיות.[137] דעת הרוב דחתה את העתירות בנימוק העיקרי כי העתירות אינן בשלות להכרעה בהכירה בכך שמרבית הטענות התייחסו לתוצאות אפשריות של החוק אך לא נתמכו בעובדות.[138] דעת המיעוט סברה כי יש לקבל את העתירה כשהנימוק העיקרי היה כי שיקול הדעת המופרז שניתן לוועדות הקבלה בחוק, לצד פרקטיקה רווית ניסיון שנצטברה בנושא, העידו שהחוק עיגן מציאות מפלה.[139]

הכנסת והממשלה השיבו לעתירות כל אחת לחוד. עמדת הכנסת הייתה כי יש לדחות את העתירה בגלל ״דוקטרינת הבעיה הבלתי בשלה״, היות שטרם התברר כיצד החקיקה תיושם. נוסף על זה, החוק הכיל סעיף האוסר אפליה במפורש, והבקשה לביטול החקיקה מסתמכת על כך שהסעיף לא יכובד ללא ראיות בפועל. לעמדת הכנסת, החוק אינו פוגע בזכות לשוויון כי הוא מתייחס לשוני רלוונטי, וגם אם קיימת פגיעה כלשהי, היא עומדת בתנאי פסקת ההגבלה. עמדת הכנסת הבליטה את הליך החקיקה הארוך ואת הדיונים הרבים שכלל, אשר הובילו לשינויים רבים מהנוסח המקורי של הצעת החוק. שינויים אלו

האלה הם תיקונים מינימאליים שאנחנו חייבים כדי באמת לשוות לפניה של מדינת ישראל את מגמתנו האמיתית והעיקרית״.

134 פרוטוקול ישיבה מס׳ 332 (לעיל, הערה 121) בעמ׳ 23.

135 פרוטוקול ישיבה מס׳ 207 (לעיל, הערה 120) בעמ׳ 18.

136 פרוטוקול ישיבה מס׳ 213 (לעיל, הערה 120) בעמ׳ 24.

137 בג״ץ 2311/11 **סבח נ׳ הכנסת** (פורסם בנבו, 2014); בג״ץ 2504/11 **עדאלה נ׳ הכנסת** (פורסם בנבו, 2014) (להלן: בג״ץ ועדות הקבלה).

138 עת הרוב כללה את הנשיא גרוניס, את המשנֶה לנשיא נאור ואת השופטים רובינשטיין, חיות ומלצר. לנימוק הדחייה העיקרי ראו שם, בפסקה 24 לפסק דינו של הנשיא גרוניס.

139 דעת המיעוט כללה את השופטת ארבל ואת השופטים ג׳ובראן, דנציגר והנדל. לנימוק העיקרי ראו שם, בפסקה 83 לפסק דינו של השופט ג׳ובראן.

נועדו בעיקרם להגביל את תחולת החוק, לתחום את שיקול הדעת של ועדות הקבלה ולהגביר את הפיקוח ואת הביקורת על החלטותיה.[140]

עמדת הממשלה הייתה כי מדובר בעתירה תאורטית היות שטרם נבחנו מקרים קונקרטיים. הממשלה טענה כי החוק מבטא איזון נכון, ראוי ומידתי בין צורכי ההתפתחות והקיום של יישובים קטנים המצויים בפריפריה הגאוגרפית לקליטת מתיישבים חדשים אשר יתאימו לחיי הקהילה הקיימת והנבנית ויתרמו ללכידות החברתית במקום, לבין החובה להבטיח כי הקצאת מקרקעין ציבוריים תיעשה באופן סביר ולא מפלה. כמו עמדת הכנסת, גם עמדת הממשלה סברה שהחוק אינו פוגע בזכויות חוקתיות, וגם אם יש פגיעה כלשהי, היא עומדת בתנאי פסקת ההגבלה. עמדת הממשלה הדגישה את חשיבות הקהילה ביישובים קטנים ואת האינטרס הממשלתי בפיתוח הפריפריה באמצעות אותם יישובים.

למרות הקרבה בין העמדות שהוגשו לבית המשפט אין מדובר בעמדות חופפות. נקודת המוצא של עמדת הממשלה התרכזה באינטרס של הרשות המבצעת לְגַבּוֹת מדיניות של פיתוח יישובים קהילתיים. לעומת זאת נקודת המוצא של עמדת הכנסת התרכזה בקיום הליך חקיקתי שהוביל בסופו של דבר לחוק אשר גם אם בראשיתו אפשר אפליה, נכנסו אליו בנוסח הסופי איזונים למניעת הכשרת אפליה, ולכן אין בסיס חוקתי לפסילתו. כמו כן עמדת הכנסת הדגישה את חשיבות אי־ההתערבות של הרשות השופטת בפעילותה של הרשות המחוקקת שמאזנת בעצמה יוזמות חקיקה המעלות חשש לפגיעה בזכויות.

הניתוח הסטטיסטי של השיח בשבעת הדיונים שהתקיימו בוועדת חוקה מגלה את התמונה הבאה:

---

140 תגובת הכנסת לבג״ץ ועדות הקבלה (פורסם בנבו, 2011).

טבלה 2. ניתוח כמותני של חוק ״ועדות הקבלה״

שיוך הדוברים	יו״ר הוועדה	חברי הכנסת	צוות הייעוץ המשפטי לוועדה	נציגי ייעוץ וחקיקה ממשרד המשפטים	נציגי משרדי ממשלה	משפטנים שאינם מהמדינה
שיעור השיח של הדוברים מהשיח הכללי	23.2% (7.9)	35% (22.6)	6.8% (4.9)	7.4% (7.5)		4.6% (5.5)
מספר הפעמים שבהן קיבלו את רשות הדיבור	1020 פעמים	872 פעמים	212 פעמים	183 פעמים		87 פעמים
אורך הטקסט המרבי שנאמר ללא הפרעה (במילים)	632 מילים	581 מילים	299 מילים	309 מילים		298 מילים

ברמת היקף השיח, מעורבותם של היועצים המשפטיים השונים דומה, ועולה בבירור שהם תפסו ברמת השיח מקום משני לזה של הפוליטיקאים, הן בכמות הפעמים שהם מדברים והן באורך רשות הדיבור שניתנת להם ללא הפרעה.

(ג) חוק למניעת הסתננות (תיקון 3), הצעת חוק ממשלתית, הכנסת ה-18

מקרה חקיקה זה כבר נותח בהקשר דומה במאמר קודם.[141] ההצגה במאמר זה היא לפי הפרמטרים שהוגדרו לכל הליכי החקיקה וכדי להשלים את מארג מקרי החקיקה שמובאים במאמר זה כדוגמה להצעת חוק ממשלתית. כמו כן מתווסף כאן ניתוח סטטיסטי של הדיונים שלא היה קיים בניתוח הקודם.

141 הורוביץ ובר־סימן־טוב (לעיל, הערה 7) בעמ׳ 287.

הצעת החוק הייתה יוזמה ממשלתית שנועדה להתמודד עם תופעת ההסתננות לישראל דרך גבול מצרים.[142] הצעת החוק נדונה בוועדת הפנים והגנת הסביבה בהובלתו של חבר הכנסת אמנון כהן ממפלגת ש״ס (קואליציה), יושב ראש הוועדה. הוועדה קיימה חמישה דיונים בהצעת החוק להכנתה לקריאה שנייה ושלישית.[143] מצד הממשלה הובילו את הדיונים בהצעת החוק עו״ד אחז בן־ארי, היועץ המשפטי למשרד הביטחון, ואנשי ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים. מצד הייעוץ המשפטי לוועדה השתתפו בדיונים עו״ד מירי פרנקל־שור, היועצת המשפטית לוועדת הפנים והגנת הסביבה, ועו״ד תומר רוזנר. את הדיון הובילו נציגי הממשלה שהציגו את החוק וקראו את סעיפיו השונים. בשני הדיונים הראשונים שבהם הוצגה הצעת החוק התמקד הייעוץ המשפטי לוועדה בקשיים שעלו בהצעה מבחירת הפתרון המסוים להתמודדות עם הבעיה וממיקומו במארג החוקים הישראלי.[144] הצעת החוק עוררה ביקורת נוקבת אצל ארגוני חברה אזרחית אשר השתמשו בבעיות שהייעוץ המשפטי לוועדה הצביע עליהן כדי לחזק את הביקורת שלהם.[145]

הבעיות החוקתיות שהייעוץ המשפטי לוועדה זיהה בהצעת החוק הובילו את הצוות לכתוב בזמן פגרת הכנסת הצעת חוק חלופית לזו של הממשלה. צוות הייעוץ המשפטי לוועדה קיבל מיושב ראש הוועדה גיבוי מלא וחיזוק על העבודה רחבת ההיקף בכתיבת ההצעה החלופית.[146] אך מהמעט שמופיע בפרוטוקול הוועדה ניתן להבין שההצעה לא זכתה לתמיכת הממשלה, היושב ראש חזר לדון בנוסח המקורי שהציעה הממשלה מבלי

142 הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס׳ 3 והוראת שעה), התשע״א–2011, ה״ח 577. בדברי ההסבר של הצעת החוק נכתב: ״הציפייה היא, כי משך ההחזקה במשמורת יביא לבלימת תופעת ההסתננות, או למצער יצמצם את ממדיה״. לפירוט נסיבות חקיקת החוק בהרחבה ראו שם.

143 הורוביץ ובר־סימן־טוב (לעיל, הערה 7) בעמ׳ 289; ישיבה מס׳ 419 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת השמונה־עשרה (25.7.2011), ישיבה מס׳ 436 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת השמונה־עשרה (10.8.2011), ישיבה מס׳ 448 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת השמונה־עשרה (14.11.2011), ישיבה מס׳ 465 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת השמונה־עשרה (13.12.2011), ישיבה מס׳ 467 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת השמונה־עשרה (19.12.2011).

144 ראו: הורוביץ ובר־סימן־טוב (לעיל, הערה 7) בעמ׳ 287.

145 פרוטוקול ישיבה מס׳ 436 (לעיל, הערה 143) בעמ׳ 9, יונתן ברמן: ״אני חושב שיש חשיבות לעבור סעיף סעיף בחוק הקיים כיוון שהמשמעות של שינוי ההגדרה ׳מסתנן׳ היא תחולה הרבה יותר רחבה של כל הסעיפים הקיימים. הוועדה והממשלה מתעלמים מזה. הייעוץ המשפטי של הוועדה עמד על זה״.

146 פרוטוקול ישיבה מס׳ 448 (לעיל, הערה 143) בעמ׳ 2, אמנון כהן: ״אני רוצה להדגיש ולציין שהמחלקה המשפטית של הוועדה עשתה עבודה מעמיקה ויסודית ונגעה גם בדברים שהממשלה לא הספיקה לגעת בהם, כנראה, או עשו את זה מהר או אולי חשבה שלא כדאי כרגע לגעת בהיבטים נוספים. אני משבח את עבודתו של צוות הייעוץ המשפטי של הוועדה – מירי, תומר וכל הצוות הנפלא. כשאני מסתכל ההבדלים הם מהותיים בין ההצעות. חשבתי שאולי תהיה תוספת של סעיף כאן או של סעיף שם ונגיע להבנות, אבל אני רואה כמעט חוק אחר״.

לנהל דיון בוועדה על הגישות השונות לפתרון שמופיעות בשתי הצעות החוק והניסיון של הייעוץ המשפטי לוועדה לייצר חלופה למימוש תכלית החקיקה לא צלח.[147]

הביקורת על הצעת החוק הממשלתית של הייעוץ המשפטי לכנסת בדיוני ההמשך התמקדה בשלושה היבטים והוצגה באופן חריג על ידי היועץ המשפטי לכנסת עצמו, עו״ד איל ינון. הראשון, הצעת החוק אפשרה למדינה להחזיק מסתנן לתקופה ארוכה שאינה קצובה במפורש בחוק מבלי שהורשע ומבלי שנגזר עליו גזר דין;[148] ההיבט השני היה הסעיפים הפליליים-עונשיים בחוק למניעת הסתננות, שהטילו עונשים כבדים על מסתננים, החורגים מסטנדרט הענישה המקובל, והיפוך נטל ההוכחה על המסייעים למסתננים כי לא ידעו שמקבל הסיוע או המחסה הוא מסתנן; ההיבט השלישי היה היעדרה של הוראה בדבר אופי המשמורת שבה יוחזקו אותם מסתננים מהצעת החוק.[149]

דבריו של עו״ד ינון בוועדה זכו להדהוד על ידי חברי הכנסת המתנגדים לחוק.[150] חיצי הביקורת של המתנגדים כוונו לאנשי הייעוץ המשפטי לממשלה, כנציגי הממשלה בדיונים, אשר ספגו ביקורת רבה מאוד בעקבות ההערות של היועץ המשפטי לכנסת.[151]

לאורך הדיונים היה יחסו של יושב ראש הוועדה לצוותים המשפטיים השונים מכבד מאוד. מבחינתו, צוות הייעוץ המשפטי לוועדה היה שותף מלא לעבודתו.[152] הוא אף הציג את עמדת הייעוץ המשפטי לוועדה כעמדת הוועדה ודרש תשובות גם כשהיא הייתה מנוגדת לעמדת הממשלה, למרות השתייכותו לקואליציה.[153] בנקודה מסוימת ביקר היושב ראש את התנהלות אנשי הייעוץ המשפטי לממשלה על השינויים שהם עצמם הציעו בחקיקה במהלך הדיונים מבלי להעביר את הנוסח לפני הדיון לחברי הכנסת

---

147 ישיבה מס׳ 465 (לעיל, הערה 143) בעמ׳ 3, אמנון כהן: ״יש מספר דרכים לתקוף את הנושא הזה. אני משבח את עבודתכם. אני דווקא התחברתי להצעת החוק שלכם, ורציתי לשכנע את הממשלה שצריך ללכת למתווה הזה. אבל כרגע על שולחן הוועדה נמצא החוק של הממשלה וגם עירבנו בשלב מסוים את היועץ המשפטי של הכנסת״.

148 הורוביץ וברׄ־סימן־טוב (לעיל, הערה 7) בעמ׳ 288; הצוות המשפטי של הוועדה סבר כי יש לקבוע מגבלת זמן על המשמורת לפי פסיקת בית המשפט העליון שלפיה ניתן להצדיק מעצר רק אם אין תחליף מידתי יותר ורק לפרק זמן שאינו נמדד בשנים או בחודשים ארוכים. ראו: בג״ץ 4702/94 **אל טאיי נ׳ שר הפנים**, פ״ד מט(3) 843, בעמ׳ 851 (1995).

149 הורוביץ וברׄ־סימן־טוב (לעיל, הערה 7) בעמ׳ 289; פרוטוקול ישיבה מס׳ 465 (לעיל, הערה 143) בעמ׳ 4–6.

150 ישיבה מס׳ 465 (לעיל, הערה 143) בעמ׳ 9, דב חנין: ״אני מצטרף להערות של היועץ המשפטי של הכנסת, אבל אני סבור שהיועץ המשפטי של הכנסת לא הלך עד המקום שצריך ללכת אליו בסוגיה הזאת. לפי הבנתי, שיקול דעתי והערכתי, החוק הזה הוא בלתי חוקתי בעליל״.

151 ישיבה מס׳ 465 (לעיל, הערה 143) בעמ׳ 14, דב חנין: ״נציגי הממשלה, אתם הגעתם למצב מיוחד בכנסת שאתם נמצאים ימינה לחבר הכנסת מיכאל בן ארי״.

152 ישיבה מס׳ 467 (לעיל, הערה 143) בעמ׳ 3, אמנון כהן: ״משבח את עבודתכם, עבודת כל הצוותים, בעיקר הצוות שלנו שעשה עבודה מצוינת״.

153 שם, בעמ׳ 21, אמנון כהן: ״עזבי את הממשלה, אני כרגע לא בממשלה. אני לא חייב לקבל כל מה שכתוב פה, אני יכול לשנות את כל המלים״.

כדי שיוכלו ללמוד את השינויים.[154] ביקורת זאת הביעה אינטרס מוסדי מובהק בנוגע לתפקידה של הכנסת כמחוקקת.

אחד הנושאים שהיו שנויים במחלוקת בין היועצים היה מתן סמכות לשר הביטחון להכריז על מקום משמורת. הייעוץ המשפטי לוועדה סבר שהכרזה על מקום משמורת דומה להכרזה על בית כלא, ולכן הסמכות אמורה להיות נתונה לשר לביטחון פנים. לעומת זאת הייעוץ המשפטי לממשלה טען שזו החלטה פנימית של הממשלה למי נתונה הסמכות. בסופו של דבר, בעקבות הביקורת של הייעוץ המשפטי לוועדה הצעת החוק שונתה בחלקה תוך כדי אמירה מפורשת שהביקורת הביאה לשינוי.[155] כך, נקבע שהשחרור לאחר שלוש שנים לא יחול רק במקרים חריגים, כמו בנוסח המקורי, אולם עדיין יהיה נתון לשיקול דעת הממונה, כלומר יש קבלה חלקית של עמדת היועץ המשפטי לכנסת בהקשר זה.[156] כמו כן להצעת החוק התווסף סעיף שקבע כי אופי תנאי המשמורת ייקבע בידי שר הביטחון, בהסכמת שר הפנים ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה.[157] הוועדה, בניגוד לעמדת נציגי הממשלה, קיבלה את הצעת הצוות המשפטי לוועדה להגביל את ההוראות הפליליות העונשיות שבחוק כדי שיחולו רק על מסתנן מזוין או על מי שהסתנן כדי לבצע עבירה.[158] ברם היו קשיים נוספים שהעלה הצוות המשפטי לוועדה ושלא התקבלו: הוספת הצהרה לחוק כי לא יגורש מסתנן למקום שבו יעמדו חייו או חירותו בסכנה;[159] צמצום פרק הזמן להבאה לפני ממונה ביקורת הגבולות;[160] צמצום תחולת הסעיף בנוגע לאי־שחרור מסתנן המגיע ממדינה שמתבצעת

---

154 ישיבה מס׳ 465 (לעיל, הערה 143) בעמ׳ 45, אמנון כהן: ״תעשו שיעורי בית. אני רוצה לקבל את כל החומר לפני כן, לא לבוא לדיון ולהגיד, אני משנה פה או משנה שם. לא יהיו שום שינויים תוך כדי ועדה, למעט חברי כנסת שנקבל בהסכמה ובהבנה. כל ממשלה שבאה עם החלטה ורוצה לשנות סעיפים נוספים ולהעביר נקודות – הכול להעביר אלינו לפני כן. לא לבוא אליי ברגע האחרון ולהגיד שעכשיו יש שינוי. אין דבר כזה יותר״.

155 שם, בעמ׳ 32, אחז בן ארי: ״תנאי החזקה במשמורת. אנחנו מציעים לתקן את הסעיף הזה בעקבות ההערות של הייעוץ המשפטי״; בעמ׳ 34, אביטל שטרנברג: ״אנחנו עשינו כמה תיקונים בעקבות ההערות של איל ינון, חלקם ב־30א, חלקם ב־30ב״.

156 סעיף 30א(ב) להצעת החוק מניעת הסתננות נוסח לקריאה שנייה ושלישית, פורסם במאגר החקיקה (להלן: ״נוסח לקריאה שניה ושלישית״) [fs.knesset.gov.il/18/law/18_ls2_184746.pdf] (נצפה לאחרונה במאי 2025).

157 שם, בסעיף 30ב(ו).

158 שם, בסעיף 9א. כמו כן ראו: דברי יושב ראש ועדת הפנים על השינויים שהכניסה הוועדה במהלך דיוניה בהצעת החוק הממשלתית בעת הצגתו של החוק במליאה לקריאה שנייה ושלישית. פרוטוקול ישיבה מס׳ 306 של הכנסת השמונה־עשרה (9.1.2012) בעמ׳ 180.

159 נוסח לקריאה שנייה ושלישית (לעיל, הערה 156) בסעיף 30(א1). ראו לעניין עמדת הייעוץ המשפטי לוועדה: דיון ישיבה מס׳ 467 (לעיל, הערה 143) בעמ׳ 19. התוספת שהציע הייעוץ המשפטי לא התקבלה אך התווסף סייג שמאפשר שיקול דעת לממונה לשחרר אם שוכנע כי בשל גילו של המסתנן או בשל מצבו הבריאותי החזקתו במשמורת תסכן את בריאותו; נוסח לקריאה שנייה ושלישית (לעיל, הערה 156) בסעיף 30א(ד).

160 שם, בסעיף 30א(א). ראו לעניין זה: עמדת משרד הפנים בדיון ישיבה מס׳ 467 (לעיל, הערה 143) בעמ׳ 25.

בה פעילות עוינת כלפי ישראל, שיאפשר שחרורו של המסתנן אם שוכנע ממונה ביקורת הגבולות כי שחרור המסתנן אינו מהווה סכנה לביטחון המדינה או שלום אזרחיה.[161]

על החוק הוגשה עתירה על ידי מספר אזרחים אריתראים שהוחזקו במעצר מכוח החוק למניעת הסתננות ומספר ארגוני זכויות אדם. הכנסת והממשלה השיבו לעתירות כל אחת לחוד.[162] התגובה המקדמית של הממשלה התבססה על הטענה שההשלכות הקשות של תופעת ההסתננות הצריכו נקיטת אמצעים חמורים. נימוקי הממשלה שהובאו בידי היועץ המשפטי לממשלה כללו את הטענות האלה: בתי המשפט המינהליים טרם יצקו תוכן פרשני קונקרטי לחקיקה; ראוי כי ביקורת שיפוטית על הסדרים שנקבעו בהוראת שעה תתאפיין בריסון; ולבסוף, תיקון 3 עמד בתנאי פסקת ההגבלה. האמצעי שנבחר לפתרון אינו בהכרח האמצעי בעל הפגיעה הפחותה ביותר בזכויות המסתננים אך הוא האפקטיבי ביותר. נוסף על זה נטען כי האיזונים שהוכנסו בחקיקה עומדים ביחס ראוי לפגיעה שנגרמה למסתננים, פגיעה שנתונה לפיקוח שיפוטי.[163] בתגובתה המלאה של הממשלה התווספה התייחסות למשפט הבין־לאומי, ולפיה הנסיבות הייחודיות, ובפרט הגאופוליטיות של מדינת ישראל, ורוחב תופעת ההסתננות הצריכו את צמצום תחולת המשפט הבין־לאומי. כמו כן התווספו תשובות רחבות היקף בנוגע לאיזון בין זכויות המסתננים לבין הצורך בפתרון אפקטיבי להסתננות רחבת ההיקף.[164]

התגובה המקדמית שהגיש היועץ המשפטי לכנסת בעתירה טענה שדין העתירה להידחות בשל התיקונים שהוכנסו לחוק במהלך הליך החקיקה שנועדו להפוך את ההסדר הקבוע בו למידתי יותר.[165] בכתב התשובה המלא הצטרפה הכנסת לטיעוני הממשלה לסיבות שבגינן יש לדחות את העתירה וטענה עוד כי אין לקבל את טענת העותרים כי יש להחיל את חזקת ההתאמה למשפט הבין־לאומי על חוקי היסוד. לטענת הכנסת, עמדה זו חותרת תחת ריבונותה של הכנסת כרשות מחוקקת, וקבלתה תעניק למשפט הבין־לאומי מעמד על־חוקי במשפט הישראלי. טיעון זה מבטא אינטרס מוסדי מובהק לחיזוק מעמד הכנסת.[166]

על דעת כל תשעת שופטי ההרכב המורחב נקבע שתקופת משמורת של שלוש שנים, כאמור בתיקון 3, אינה חוקתית מפני שהיא סותרת את חוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו.[167] נקבע שהתיקון לא צלח את מבחן המידתיות.[168] עוד נקבע כי קיימת הסתברות סבירה שלפיה אפשר היה להשיג את התכליות באמצעים אחרים הפוגעים

---

161 נוסח לקריאה שנייה ושלישית (לעיל, הערה 156) סעיף30א(ד)(3). ראו לעניין עמדת הייעוץ המשפטי של הוועדה: דיון ישיבה מס׳ 467 (לעיל, הערה 143) בעמ׳ 35–36.

162 בג״ץ 7146/12 **אדם נ׳ הכנסת** (פורסם בנבו, 2013) (להלן: עניין **אדם**).

163 תגובה מקדמית מטעם המדינה בעניין **אדם** מיום 25.12.12.

164 כתב תשובה מטעם המדינה בעניין **אדם** מיום 13.5.13.

165 תגובה מקדמית מטעם הכנסת בעניין **אדם** מיום 13.12.12.

166 כתב תשובה מטעם הכנסת בפרשת **אדם** מיום 13.4.13.

167 עניין **אדם** (לעיל, הערה 162) בפסקה 80 לפסק דינה של השופטת ארבל.

168 עניין **אדם** (לעיל, הערה 162) בפסקה 110 לפסק דינה של השופטת ארבל.

פחות בזכות החוקתית.[169] הצעת החוק שנוסחה על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה והובאה כחלופה להצעה הממשלתית, הייתה דוגמה לכך שאפשר היה לגבש מגוון אמצעים חלופיים שישיגו את התכלית המתבקשת של החוק באופן פוגעני פחות.[170]

הניתוח הסטטיסטי של השיח בחמשת הדיונים שהתקיימו בוועדת הפנים מגלה את התמונה הבאה:

טבלה 3. ניתוח כמותני של החוק למניעת הסתננות (תיקון 3)

שיוך הדוברים	יו״ר הוועדה	חברי הכנסת	צוות הייעוץ המשפטי לוועדה	נציגי ייעוץ וחקיקה ממשרד המשפטים	היועץ המשפט למשרד הביטחון	משפטנים שאינם מהמדינה
שיעור השיח של הדוברים מהשיח הכללי	30.2% (22.4)	14.8% (12.15)	6.5% (4.3)	10.9% (8.6)	10.6% (5.5)	4.2% (4.2)
מספר הפעמים שבהן קיבלו את רשות הדיבור	583 פעמים	332 פעמים	122 פעמים	191 פעמים	200 פעמים	102 פעמים
אורך הטקסט המרבי שנאמר ללא הפרעה (במילים)	586 מילים	922 מילים	801 מילים	528 מילים	525 מילים	167 מילים

מניתוח זה עולה כי הגורם המשפטי הדומיננטי לאורך הדיונים בהצעת חוק זו היה הייעוץ המשפטי לממשלה, שכלל את היועץ המשפטי למשרד הביטחון ואת אנשי ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים. גם ליועץ המשפטי לכנסת היה מקום דומיננטי מאוד. רשות הדיבור הארוכה ביותר ניתנה לעו״ד איל ינון בהופעתו באחד הדיונים. עוד עולה

169 שם, בפסקה 103 לפסק דינה של השופטת ארבל.
170 שם, בפסקה 104 לפסק דינה של השופטת ארבל.

מהניתוח כי חברי הכנסת, למעט היושב ראש, תפסו תפקיד דומיננטי פחות מזה שמילאו בחוקים אחרים. נתון זה בולט במיוחד לאור העובדה שהחוק נפסל בבג״ץ.[171]

(ד) החוק להסדרי התדיינויות בסכסוכי משפחה – הצעת חוק ממשלתית שמוזגו עמה הצעות חוק פרטיות, הכנסת ה-19

החוק להסדרי התדיינויות בסכסוכי משפחה התחיל את דרכו כתזכיר חוק, פרי עבודתו של צוות היגוי לעניין הגישור בבתי המשפט למשפחה ובבתי הדין הדתיים בראשותו של השופט יצחק שנהב, אשר פורסם בשנת 2006. מטרת הצעת החוק הייתה להוביל את הצדדים ליישב את הסכסוך המשפחתי ביניהם בהסכמה מבלי להגיע להתדיינות משפטית, ולהעמיד לרשותם כלים שיסייעו להם בהשגת ההסכמות בשלב מוקדם לפני הגשתם של כתבי בית דין.

ההצעה הטילה חובה על הצדדים לסכסוך משפטי לפתוח תובענה בסכסוך משפטי בדרך הגשה של בקשה ליישוב סכסוך ולא בהגשת כתב תביעה מפורט. לאחר הגשת הבקשה יוזמנו הצדדים לפגישה ביחידות הסיוע לצד בתי המשפט ובתי הדין למידע, להיכרות ולתיאום (פגישות מהו״ת), שבה יוצגו להם דרכים חלופיות לפתרון הסכסוך. התזכיר לא קודם, ובשנת 2014 הוגשו שלוש הצעות חוק פרטיות שונות שביקשו לקדם את הנושא בידי חברות הכנסת: אחת בידי עליזה לביא (קואליציה), אחת בידי שולי מועלם (קואליציה) ואחת בידי מרב מיכאלי (אופוזיציה) בשיתוף חבר הכנסת יריב לוין (קואליציה). בד בבד עם הגשת הצעות החוק הפרטיות או בעקבות הגשתן פורסם שוב תזכיר חוק ממשלתי בנושא במאי 2014. בתזכיר, המפורט יותר מקודמו ב־2006, נוספה מטרה של ביטול ״מרוץ הסמכויות״ הקיים בין בתי הדין הרבניים והשרעיים לבין בתי המשפט לענייני משפחה.[172] בשל אי־ההסכמה בקואליציה בנוגע לביטול מרוץ הסמכויות, הנוסח שעבר קריאה ראשונה מטעם שרת המשפטים, ציפי ליבני, כלל רק את המטרה המקורית שהייתה בתזכיר משנת 2006. מחיקת החלק שנגע לביטול ״מרוץ הסמכויות״ עוררה התנגדות ציבורית אצל חלק מהעוסקים בתחום לנוסח הצעת החוק הממשלתית.[173]

---

171 להסבר משוער לכך ראו לעיל, הערה 89.

172 סמכות השיפוט המקבילה בין בתי המשפט למשפחה ובתי הדין הדתיים בענייני משפחה יוצרת מצב הנקרא ״מרוץ הסמכויות״, מצב שבו בן הזוג המקדים להגיש תובענה בענייני סכסוך משפחתי לערכאה השיפוטית הנראית לו מקנה לאותה ערכאה את סמכות השיפוט וחוסם את בן זוגו מלהגיש תובענה באותו עניין לערכאה השיפוטית המקבילה.

173 ראו למשל: דבריו של עו״ד דב פרימר פרוטוקול ישיבה מס׳ 273 של ועדת החוקה, חוק ומשפט הכנסת התשע־עשרה (7.12.2014) בעמ׳ 24 ״מה שמשפיע על כל הדיון הזה היא שאלת מרוץ הסמכויות ואנחנו מנסים לדחות את זה, לטאטא את זה מתחת לשטיח, ועד שנהיה מוכנים להתמודד עם השאלה הזאת בצורה פרונטלית אי אפשר באמת לדון בכל

במהלך הדיונים על הצעת החוק פוטרה שרת המשפטים כחלק ממהלך להקדמת הבחירות, והשלמת חקיקת החוק התרחשה אחרי החלטה על פיזור הכנסת. ההתפתחויות הפוליטיות מוצאות ביטוי במהלך הדיונים בהכרעות שהביאו נציגי משרד המשפטים לפתחה של הוועדה במקום לפתחה של השרה שלא הייתה בנמצא, וכן במהלך חקיקה מואץ.[174] הדיונים בוועדת חוקה נערכו במסגרת זמנים של שלושה שבועות.

בהצעת החוק התקיימו שלושה דיונים בוועדת חוקה לקריאה שנייה ושלישית.[175] את הדיונים הובילו לחלופין חבר הכנסת דוד רותם (קואליציה), יושב ראש הוועדה וחברת הכנסת שולי מועלם (קואליציה). מטעם הממשלה הובילו את הדיון עורכי הדין ד״ר פרץ סגל ומוריה בקשי־כהן, נציגי ייעוץ וחקיקה, והשתתפו בו גם הייעוץ המשפטי למשרד הרווחה וגורמי המקצוע של המשרד. מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה הובילה את הדיון עו״ד נועה ברודסקי־לוי. הייעוץ המשפטי לוועדה הכין מסמך רקע לדיון שבעיקרו כלל השוואה בין נוסח הצעת החוק הממשלתית לנוסחים של הצעות החוק הפרטיות והמנגנונים המוצעים בהן. המסמך הדגיש את הצורך להכריע במספר שאלות מהותיות שעלו בהשוואה: כיצד יתנהל הליך המהו״ת, אם תהיה בו נוכחות ייעוץ משפטי, איך וכיצד יוגדר משך הקפאת ההליכים המשפטיים כדי לאזן בינו לבין זכות הגישה לערכאות, למי תהה הסמכות לדון בסעד זמני, וכיצד יוחל ההליך על בתי הדין הדתיים.[176]

הדיונים התנהלו באופן הבא: היועצת המשפטית לוועדה הקריאה את הסעיפים והצביעה על נקודות לדיון. לאחר מכן הסבירו אנשי משרד המשפטים באופן מפורט את המנגנון החדש שהוצע בהצעת החוק והשיבו בהרחבה לשאלות ולהערות שעלו בעיקר מצד חברות הכנסת שהציעו את הצעות החוק הפרטיות בנושא. בדיון השני הצביעה

השאלות האלו. מוריה עשתה עבודה נפלאה ללכת בין הטיפות, אבל אי אפשר, צריכים פשוט להתמודד עם השאלה העיקרית ואז אנחנו יכולים ללכת בדרך המלך לגבי החוק הזה״.

174 פרוטוקול ישיבה מס׳ 273 של ועדת החוקה חוק ומשפט הכנסת התשע־עשרה (7.12.2014) בעמ׳ 44, מוריה בקשי כהן: ״עלתה פה הצעה ליצור מצב של הוראת שעה כדי לבחון את הסוגייה: אם זה ייצור הטיה לטובת בתי־הדין. למרות שיש סיבות להגיד שלא, יש היגיון גם בהצעה הזו. אנחנו נמצאים במצב שאנחנו בלי שרה היום, ולכן זו שאלה להכרעת הוועדה. אנחנו לא נביע עמדה בשאלה הזאת. ואותו דבר לגבי התיקון של ה־15 ימים של הצינון – זה לא היה בהצעה הממשלתית, זו הצעה שעלתה מצד חברות הכנסת; ככל שהוועדה תחליט שזה נחוץ, נכניס את זה. חשבנו שיש בזה היגיון אבל זו החלטה של הוועדה בשאלה הזאת״.

175 פרוטוקול ישיבה מס׳ 259 של ועדת החוקה חוק ומשפט הכנסת התשע־עשרה (18.11.2014); פרוטוקול ישיבה מס׳ 268 של ועדת החוקה חוק ומשפט הכנסת התשע־עשרה (1.12.2014); פרוטוקול ישיבה מס׳ 273 של ועדת החוקה חוק ומשפט הכנסת התשע־עשרה (7.12.2014).

176 הייעוץ המשפטי לוועדה, מסמך הכנה לקראת דיון הוועדה ביום 18.11.14 מיום 27.10.2014 (פורסם באתר הוועדה).

ועדת חוקה על מיזוג כל ההצעות הפרטיות להצעה הממשלתית. לאורך כל הדיונים, טרם המיזוג ולאחריו, העלתה היועצת המשפטית לוועדה לדיון את החלופות לסעיפים מסוימים שקיימות בהצעות החוק הפרטיות ודאגה להנכיח אותן בדיון.[177] כמו כן היא הצביעה לאורך הדיונים על סוגיות ממסמך הרקע ועל הצורך להחריג קבוצות אוכלוסייה מסוימות מחובת יישוב הסכסוך בהליכים חלופיים, כדוגמת נשים במקלטים לנשים מוכות.[178] גישת אנשי משרד המשפטים למרב ההערות והסוגיות שעלו בדיון הייתה כי יש להשאיר ככל האפשר פרטים לתקנות ולשיקול דעתו של שר המשפטים.[179] כמו כן ברוב המקומות שבהם היו הבדלים ניכרים בין ההצעה הממשלתית להצעות הפרטיות אנשי משרד המשפטים העדיפו להיצמד להצעה הממשלתית בטענה שכל מה שלא נשקל בזמן הכנת ההצעה הממשלתית ידרוש דיון ארוך.[180] עם זאת במהלך הדיון אפשר היה לראות הסכמה ושיח משלים בין היועצים לעיקרי החוק. דוגמה לכך היא ההסכמה בין היועצים על תקופה משמעותית של הקפאת היכולת להגיש תובענות.[181] עוד חשוב לציין

---

177 פרוטוקול ישיבה מס׳ 268, (לעיל, הערה 175) בעמ׳ 8, נועה ברודסקי־לוי: ״יש פה בהצעות החוק הפרטיות הרבה נקודות נוספות שעלו. קודם כל, גם לעניין קביעת לוח זמנים ולעניין מספר הפגישות שיתקיימו״. בעמ׳ 25: ״כנקודה משלימה לנושא של נוכחות של עורכי הדין, או חוץ מזה – זה לא חייב לעמוד אחד מול השני – יש בהצעת החוק של חברת הכנסת מיכאלי הצעה שיהיה יועץ משפטי שיישב ביחידת הסיוע ויהיה שייך ליחידות הסיוע וילווה את ההליך שיתנהל ביחידת הסיוע״.

178 פרוטוקול ישיבה מס׳ 268 (לעיל, הערה 175) בעמ׳ 27, נועה ברודסקי־לוי: ״...לא קיבלנו התייחסות של משרדי הרווחה והמשפטים לעניין נשים מוכות, האם כן יש מקום לכתוב בחוק שבמקרים של נשים שכבר נמצאות במקלטים של נשים מוכות זה לא יחול בכלל, וגם יש שיקול דעת ליחידת הסיוע במקרים שהם מתרשמים״.

179 פרוטוקול ישיבה מס׳ 268 (לעיל, הערה 175) בעמ׳ 10, פרץ סגל: ״כמובן, אפשר לכתוב את זה בחוק. יש שני יתרונות לעובדה שזה בתקנות: זה משאיר לנו גמישות, לאור הניסיון, בלי צורך לבוא לחקיקה ראשית, שזה דבר ארוך ומסורבל. שנית, בדרך כלל הנוהג הוא שעניינים כמו זימון נעשים בדרך פרוצדורלית, שהשר הממונה עושה את הדבר הזה. כך זה נעשה בבתי משפט לכל המועדים. מעט מאוד מועדים כתובים בחוק עצמו. אפילו זכות הערעור, שיש אומרים שהיא זכות חוקתית, המועד לזכות הערעור נשאר לשר המשפטים בתקנות, כמה זמן הוא מקצה מסוף הדיון וכדומה. אני לא רואה סיבה מיוחדת שלגבי החוק הזה אנחנו צריכים לעמוד על כך, שאם אנחנו קובעים את המסגרת, תוך כמה זמן יישלח הזימון״; בעמ׳ 21 ״אני אומר שכל הפרטים הללו צריכים להתברר בתקנות, ולא להיכנס לחוק״.

180 פרוטוקול ישיבה מס׳ 273 (לעיל, הערה 175) בעמ׳ 50, פרץ סגל: ״הנושא הוא נושא רציני מאוד, הוא לא נמצא בהצעת החוק, הוא מחייב דיון ארוך. אני חושב שלהיכנס לזה בשלב הזה, זה לעצור את החוק. יש לנו את תקנות סדר הדין האזרחי, הן לא מונעות משר המשפטים לתת את הכלים כמו בסעדים זמניים שהוא בנה את האיזונים. אני לא חושב שהנושא הזה צריך להיכנס לתוך החוק, כי יש את הסמכות ממילא לעשות את זה״.

181 פרוטוקול ישיבה מס׳ 273 (לעיל, הערה 175) בעמ׳ 12–13, נועה ברודסקי־לוי: ״רצינו לראות כמה זמן צריך כדי לעשות הליך אמיתי של ישוב סכסוך, או התחלה לפחות לקראת ישוב סכסוך בהסכמה, והייתה פה הסכמה שכן יהיו עד ארבע פגישות מהו״ת. ולכן בחישוב שניסינו לעשות אם אפשר בפחות מ־60 ימים, לא ראינו שזה אפשרי. ובנוסף לזה רצינו את ה־10 ימם שבהם הם יוכלו לקבל החלטה [...]״. פרץ סגל: ״כרגע החוק קובע

כי מהאמירות לפרוטוקול עלה כי חלק ניכר מהנוסחים של סעיפי החוק לאחר הערות שעלו בוועדה נקבעו בדיונים שמאחורי הקלעים ולא במהלך דיוני הוועדה החשופים לציבור, ככל הנראה בגלל לוחות הזמנים המואצים של החקיקה.[182]

אנשי משרד המשפטים נתפסו בדיון כסמכות המקצועית באשר להצעה,[183] אך לצד הדגשה שזכות ההחלטה שמורה לחברי הכנסת.[184]

השוואת הנוסח שעלה לקריאה ראשונה לנוסח החוק הסופי מגלה מספר שינויים גדול. בין היתר התווסף ייעוץ משפטי להליך פגישות המהו״ת ביחידות הסיוע; ההליך התארך לעד ארבע פגישות ואיתו התארכה התקופה שבה לא ניתן להגיש תביעות; הוגדר מנגנון לסעדים דחופים; הורחבו הנושאים שהשר צריך לקבוע בתקנות; לסעיף המטרה של החוק התווסף הצורך לשמור על טובתם של הילדים. רוב השינויים היו למעשה תוצאה של מיזוג סעיפים או רעיונות מהצעות החוק הפרטיות, וקשה לייחס אותם להערות של הייעוץ המשפטי. ייתכן שהחתירה של הייעוץ המשפטי לוועדה להשגת נוסחים שיוסכמו גם על חברות הכנסת שהובילו את ההצעות הפרטיות והצגת החלופות של הצעות החוק הפרטיות הובילו להכנסת חלק מהסעיפים. נראה שהפיכת הצעת החוק להוראת שעה היא בעצת הייעוץ המשפטי לוועדה,[185] כתגובה לביקורת שעלתה בדיוני הוועדה מכיוונים שונים על חוסר הוודאות בנוגע להשפעת המנגנון החדש על סכסוכי משפחה ולחשש מפגיעה שתיגרם לציבור.[186]

חודשים ארוכים לאחר חקיקת החוק ומעט לפני כניסתו לתוקף הוגשה עתירה לביטול החוק בידי 61 עורכי דין. טענתם העיקרית של העותרים הייתה פגיעה בזכות הגישה

שמרוץ הסמכויות מוקפא. הצעת החוק קבעה 45 יום. לאחר הדיון שהיה לנו עם חברות הכנסת שהציעו העלינו את זה ל־60 יום כדי לאפשר ארבע פגישות, כי בתוך 45 יום ספק אם די בכך. ולכן נראה שתקופה של 60 יום היא תקופה סבירה כדי לתת למהלך איזשהו ניסיון אמיתי לראות אם אפשר להגיע להסכמות״.

182 לדוגמה פרוטוקול ישיבה מס׳ 268 (לעיל, הערה 175) בעמ׳ 21, נועה ברודסקי־לוי: ״אני מציעה שננסה לקראת הדיון הבא לשבת עם הגורמים השונים, נציגי הממשלה, ולבוא עם הסכמות לפעם הבאה״.

183 פרוטוקול ישיבה מס׳ 273 (לעיל, הערה 175) בעמ׳ 34, שולי מועלם: ״נשמע את ההצעה של עורכת־הדין, ואז משרד המשפטים יתייחס לשני הדברים״; בעמ׳ 36, דוד רותם: ״אני רוצה לשמוע את עמדת משרד המשפטים בעניין הזה״.

184 פרוטוקול ישיבה מס׳ 273 (לעיל, הערה 175) בעמ׳ 51, דוד רותם: ״זה בניגוד למה שמוריה אמרה. אני לא עובד אצל מוריה״.

185 שם, בעמ׳ 26, עליזה לביא: ״...ואם כן נלך למהלך הזה, אז אני מבקשת שנעשה את זה כפיילוט. בואו ננסה, נראה, נבדוק ונלמד״. היו״ר שולי מועלם־רפאלי: ״תודה רבה. אנחנו לא נעשה את זה כפיילוט. לפי מה שהציע הייעוץ המשפטי, זה יהיה בהוראת שעה לארבע שנים. אני חשבתי שיהיה לשלוש שנים. אנחנו ממשיכים״.

186 להרחבה בנוגע לתכליות שהוראת השעה באה לשרת ראו: איתי בר־סימן־טוב וגאיה הררי־הייט, ״שעתן היפה של הוראות השעה? עלייתה של החקיקה הזמנית בישראל ועקרונות לטיובה״, **עיוני משפט** מא(2) (תש״ף) 539, בעמ׳ 582–583.

לערכאות. עמדת הממשלה הייתה כי העותרים לקו בשיהוי ניכר, ואשר לגופה של העתירה, עמדת הממשלה הייתה כי אין מדובר בפגיעה בזכות הגישה לערכאות כי אם בהסדרה של הזכות. כמו כן הממשלה טענה כי אין מדובר בזכות חוקתית אשר מצדיקה את התערבותו של בג״ץ, וגם אם קיימת פגיעה כלשהי, היא נעשית לתכלית ראויה. עמדת הכנסת התמקדה בהליכי החקיקה של החוק שהיו ממצים לטענתה ובכך שאין מדובר בפגיעה בזכות הגישה לערכאות אלא פסק זמן בלבד.[187] העתירה נמחקה בהסכמת העותרים תוך כדי התייחסות להליך שאמור להתקיים בדבר בחינת אופן יישום החוק כהוראת שעה.

הניתוח הסטטיסטי של השיח בשלושת הדיונים שהתקיימו בוועדת חוקה מגלה את התמונה הבאה:

טבלה 4. ניתוח כמותני של החוק להסדרי התדיינויות בסכסוכי משפחה

שיוך הדוברים	יו״ר הוועדה	חברי הכנסת	צוות הייעוץ המשפטי לוועדה	נציגי ייעוץ וחקיקה ממשרד המשפטים	היועץ המשפטי למשרד הרווחה	משפטנים שאינם מהמדינה
שיעור השיח של הדוברים מהשיח הכללי	10.6% (3.8)	20.8% (7.7)	10.3% ((2.5)	22.9% (6)	2.4% (0.9)	15.9% (5.7)
מספר הפעמים שבהן קיבלו את רשות הדיבור	327 פעמים	275 פעמים	147 פעמים	214 פעמים	43 פעמים	191 פעמים
אורך הטקסט המרבי שנאמר ללא הפרעה (במילים)	211 מילים	440 מילים	251 מילים	496 מילים	109 מילים	198 מילים

187 בג״ץ 4649/16 **גפן ואח׳ נ כנסת ישראל** (פורסם בנבו, 2017).

מניתוח זה עולה כי הגורם הדומיננטי משפטית ובכלל בהצעת החוק הזו היו אנשי משרד המשפטים, תוצאה שאינה מפתיעה בהתחשב בהיותה הצעת חוק ממשלתית, פרי עבודה של ועדה מקצועית.

(ה) חוק ״הרשות לחדשנות״ – הצעת חוק ממשלתית, הכנסת ה-20

הצעת החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה (תיקון מס׳ 7) (הקמת הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית), התשע״ה–2015 (להלן ״**תיקון 7**״) הייתה הצעת חוק ממשלתית של משרד הכלכלה. ניתן לסווג הצעה זו כהצעה ״מקצועית״ שלא עוררה מחלוקת ציבורית. הצעת החוק פורסמה לראשונה כפרק ד׳ בהצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2015), התשע״ה–2014[188] בכנסת ה־19 וקודמה שוב בתחילת הכנסת ה־20. החוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה נחקק בשנת 1984 ונועד לעודד מחקר ופיתוח על ידי הממשלה לתעשיות עתירות מדע.[189] לפי דברי ההסבר של תיקון 7, התיקון, שהגיע שלושים שנה אחרי חקיקת החוק, נועד להתמודד עם חסמים ואתגרים שהתחדדו מאז חקיקת החוק, העומדים בפני התעשייה, ובפרט התעשייה עתירת הידע, ולהתאים את הפעילות הממשלתית לצורך עידודם. כמו כן צוין כי מלבד עידוד ופיתוח נדרשה הממשלה, בעת כתיבת התיקון, לסייע לתעשיות עתירות הידע בשמירה על התחרותיות וכן לחבר חלקים רחבים יותר של המשק לְמָנוֹעַ הצמיחה של תעשיות אלו. התיקון כלל הצעה להקמת רשות לאומית לחדשנות טכנולוגית שתחזיק ב״ארגז כלים״ משופר. הוצע שהרשות החדשה תתבסס על לשכת המדען הראשי במשרד הכלכלה ועל מרכז התעשייה הישראלית למחקר ופיתוח, הזרוע הביצועית של המדען הראשי באותה עת. הוצע שהרשות תפעל באמצעות שתי זרועות: האחת, מועצת הרשות אשר תורכב מנציגי ממשלה ומנציגי ציבור שיתרגמו מדיניות ממשלתית לתוכניות פעולה; השנייה, ועדות מחקר שיבצעו את תוכניות הפעולה.[190]

תיקון 7 היה תיקון רחב שכלל 58 סעיפים עיקריים שהיו מורכבים מתתי־סעיפים רבים. לקראת הקריאה השנייה והשלישית התקיימו שישה דיונים בוועדה, רובם היו ארוכים וכללו מעבר על כל סעיפי החוק.[191] את הדיון הוביל חבר הכנסת משה גפני

---

188 הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2015), התשע״ה–2014, ה״ח 899.

189 חוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ״ד–1984, ס״ח 1114.

190 הצעת חוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה (תיקון מס׳ 7) (הקמת הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית), התשע״ה–2015, ה״ח 926.

191 פרוטוקול ישיבה מס׳ 44 של ועדת הכספים, הכנסת העשרים (20.7.2015); פרוטוקול ישיבה מס׳ 45 של ועדת הכספים, הכנסת העשרים (21.7.2015); פרוטוקול ישיבה מס׳ 46 של ועדת הכספים, הכנסת העשרים (22.7.2015); פרוטוקול ישיבה מס׳ 47 של ועדת הכספים, הכנסת העשרים (27.7.2015); פרוטוקול ישיבה מס׳ 50 של ועדת הכספים,

מסיעת יהדות התורה (קואליציה), יושב ראש ועדת הכספים. את הממשלה ייצגו בדיונים נציגי משרד הכלכלה, הדומיננטי שבהם היה עו״ד צפריר נוימן, וכן המדען הראשי, נציגי משרד האוצר ועו״ד עדנה הראל־פישר, נציגת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים. עו״ד שגית אפיק, היועצת המשפטית לוועדה באותה עת, בלטה לאורך כל הדיונים. מרבית הדיונים התנהלו במבנה קבוע: נציג הלשכה המשפטית של משרד הכלכלה הקריא סעיף חוק או מקבץ של סעיפים בנושא מסוים והסבירם; בעקבות זאת יועצת הוועדה העלתה שאלות, חברי הכנסת הפנו שאלות משלהם ואנשי משרד הכלכלה הגיבו. לעיתים מי שנתנה את המענה הייתה נציגת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים, שנתפסה כבעלת הסמכות המשפטית הבכירה וזווית הראייה הרחבה ביותר מטעם הממשלה.[192]

ההתנגדויות הבולטות של הייעוץ המשפטי לוועדה בעניין הצעת החוק התייחסו ליכולת הרשות החדשה לקבל תרומות וליכולתה לגייס הון באופן עצמאי.[193] הייעוץ המשפטי לוועדה סבר שקבלת תרומות היא בעייתית לגוף ציבורי שמחלק כסף לאחרים, בניגוד לגוף כמו ״יד ושם״ שמשתמש בתרומות. ובהתחשב בכך שכבר קיים גוף ממשלתי שאחראי לגיוס הון, הוא החשב הכללי, אין מקום ליצור גוף ממשלתי נוסף שיגייס הון רק בשביל עצמו. הממשלה, באמצעות נציגי היועץ המשפטי לממשלה, גיבתה את עניין קבלת התרומות, אך הדיון חשף את המתח הפנימי בתוך עמדת הממשלה שהתבטא במתח בין אנשי המקצוע הכלכליים לייעוץ המשפטי לממשלה. אנשי המקצוע הכלכליים רצו לאפשר לרשות לקבל תרומות כמקור הכנסה נוסף, והייעוץ המשפטי לממשלה, כמי שאמור לייצג את האינטרסים שלהם, ״נכנע״ לדרישתם וניסה להצדיק את עמדתם למול הייעוץ המשפטי לוועדה באמצעות קביעת נוהל שימנע ניגוד עניינים בקבלת התרומות.[194]

הכנסת העשרים (28.7.2015); פרוטוקול ישיבה מס׳ 57 של ועדת הכספים, הכנסת העשרים (29.7.2015).

192 ראו את הדוגמאות הבאות: פרוטוקול ישיבה מס׳ 44 (לעיל, הערה 191) בעמ׳ 12, יושב ראש הוועדה פונה אל עו״ד עדנה הראל־פישר לבקש את התייחסותה לאחר שניתנה התייחסות נציג הלשכה המשפטית של משרד הכלכלה. בהמשך בעמ׳ 60 מפנה אליה היועצת המשפטית של הוועדה שאלה: ״את חושבת שהפיקוח על התקציב המנהלי הוא מספק כמו שקבעתם אותו?״; דוגמה נוספת בעמ׳ 15: משה גפני: ״מה זאת אומרת בהסכמת הממונה על התקציבים? אז שימנה הוא את המנכ״ל, שזה יהיה אגף באגף התקציבים. עדנה, הסכמת לזה? זה סידור עבודה״; פרוטוקול ישיבה מס׳ 47 (לעיל, הערה 191) בעמ׳ 65, משה גפני: ״עדנה, למה יש מניעה לומר שיירשמו פרוטוקולים ויפורסמו רק הנושאים הכלליים העקרוניים?״

193 פרוטוקול ישיבה מס׳ 45 (לעיל, הערה 191) בעמ׳ 134.

194 פרוטוקול ישיבה מס׳ 45 (לעיל, הערה 191) בעמ׳ 115, שגית אפיק: ״אז למה אישרתם את זה שאפשר יהיה בכלל לתת תרומות?״ עדנה הראל: ״למה אישרנו, אני מבקשת שתשמעו את האנשים שקובעים את המדיניות למה הם חושבים שזה חשוב. [...] אבל הסכמנו שזה אפשרי, ובלבד שיהיה נוהל שייבחן בצורה מדוקדקת בדיוק בהקשרים...״ שגית אפיק:

נוסף על ההתנגדויות הבולטות שהוזכרו לעיל, הקפיד הייעוץ המשפטי לוועדה לאורך כל הדיונים שדברי הביקורת של חברי הכנסת יקבלו מענה, ושהשינויים שחברי הכנסת ביקשו לעשות בנוסח יבוצעו ויקבלו ביטוי בנוסח הסופי.[195]

האינטרס המוסדי של הכנסת כמפקחת על הרשות המבצעת עלה מספר פעמים במהלך הדיונים בהצעת החוק במספר הקשרים, לעיתים בידי הייעוץ המשפטי לוועדה[196] ולעיתים בידי חברי הכנסת.[197] הנוסח של הצעת החוק ביקש לצמצם את

״אין לכם היום נוהל כזה״. עדנה הראל: ״יש. יש לרשות הלאומית לבטיחות בדרכים. יש הנחיות של הייעוץ המשפטי לממשלה לגבי תרומות של משרדי ממשלה. יש. אנחנו עוסקים בעניין הזה בהקשרים שונים שבהם הדבר אפשרי היום״.

195 לדוגמה פרוטוקול ישיבה מס׳ 45 (לעיל, הערה 191) בעמ׳ 13, שגית אפיק: ״... הדבר השני שהוועדה מבקשת זה שהנושא הזה של העברת ידע – אגב, לגבי העברת ייצור אין לכם בכלל העדפה. עוד לא הגענו אבל גם לגבי זה מבקשת הוועדה הבהרה – יהיה רק במקרים מיוחדים. זאת אומרת, אתם צרכים להפוך את הסדר כי היום החוק קובע הסדרים מאוד מאוד פרטניים, מאוד מאוד ברורים. אתם רוצים לשנות אותם, זה בסדר, אבל הוועדה אומרת לכם אל תלכו עשרה צעדים אלא רק חמישה צעדים״. דוגמה נוספת בפרוטוקול ישיבה מס׳ 50 (לעיל, הערה 191) בעמ׳ 24, שגית אפיק: ״סעיף 8ג(ג) אומר ששר האוצר יקבע כללים ותנאים שלפיהם תשלם הרשות גמול או החזר הוצאות לחבר המועצה לפי סעיף זה, ואת שיעוריהם. הוועדה ביקשה שזה יהיה באישור ועדת הכספים. הוגשה על זה רביזיה״.

196 דוגמאות: פרוטוקול ישיבה מס׳ 45 (לעיל, הערה 191) בעמ׳ 143, שגית אפיק: ״היום נושא של מכירת נכסים של המדינה, יש פיקוח פרלמנטרי מסוים של ועדת הכספים. מה יקרה במקרה הזה?״; פרוטוקול ישיבה 46 (לעיל, הערה 191) בעמ׳ 38, שגית אפיק: ״זאת אומרת שאותנו זרקתם. אני אחדד את זה עוד פעם. אני אגיד לך, יש פה שני דברים שהם בעייתיים בעיני. אחד, ירדנו מבחינה נורמטיבית מהסדרים שהיו קבועים פעם בחוק ובתקנות לנהלים. והדבר השני, שלא יהיה פיקוח פרלמנטרי ככל שכן תצטרכו לעשות דברים. הכול יהיה בנהלים. אני לא בטוחה [...]״.

197 דוגמאות: פרוטוקול ישיבה מס׳ 46 (לעיל, הערה 191) בעמ׳ 43, משה גפני: ״אין דבר כזה, רק שתדעו. אין דבר כזה. אתם לא יכולים ליצור פה נורמה חדשה, עם כל הכבוד לחוק החשוב הזה. לא יהיה דבר כזה. אני לא יוצר נורמה. הבא אחרי שייצור נורמות. תקנות יהיו באישור ועדת הכספים. ריבונו של עולם, אתם לא יכולים לזרוק אותנו החוצה מכל דבר. טוב, הלאה. תיכף, בסיכום נדבר על זה [...] עם כל הכבוד, אני מתפלא על המשפטנים שביניכם. יש תהליך, יש רשויות שלטוניות, עם כל הכבוד. מישהו צריך לפקח על העבודה. את הכול צריך לתת לשרים, ואת הכול צריך לתת למדען הראשי, ואת הכול צריך לתת לעובדי הרשות. יש מישהו שצריך לפקח עליכם. אנחנו לא נמצאים בקוריאה הצפונית. אני לא מבין את המשפטנים, אני במקום משרד המשפטים הייתי סוגר את הרשות עכשיו. לא, לא יהיה. תקנות, אגרות וכל מה שדיברנו קודם יהיו באישור ועדת הכספים. אתם תצטרכו לבוא לקבל אישור, אתם תצטרכו לבוא לדווח. כל המשטר שלנו בנוי על זה״. פרוטוקול ישיבה מס׳ 47 (לעיל, הערה 191) בעמ׳ 71, משה גפני: ״אני אגיד לך באופן הכי בוטה. אני פוחד שאתם תתנו שכר מאוד גבוה לדירקטורים שם ואני רוצה שזה יהיה כאן בוועדה. מה דעתך? אני לא שואל לדעתך אלא אני הולך להצביע. עמדת הממשלה נגד ואני הולך להצביע בעד. אני רוצה שזה יהיה בוועדה. אתם יכולים להגיש הסתייגות למליאה״.

פיקוח הכנסת ולאפשר עצמאות רחבה ככל האפשר לרשות לחדשנות. הייעוץ המשפטי לממשלה ניסה להגן על עמדה זו, ואילו מנגד הייעוץ המשפטי לוועדה וחברי הוועדה דרשו להשאיר סוגיות עקרוניות בפיקוח של ועדת הכספים של הכנסת. בסופו של דבר, בשל הביקורת, בנוסח לקריאה שנייה ושלישית היה הפיקוח של הכנסת מהודק יותר והתפרס על היבטים רבים יותר של פעילות הרשות החדשה.[198]

השוואת נוסח החוק שהתקבל לנוסח הצעת החוק שפורסמה ברשומות מגלה שינויים רבים. בין היתר ניתן למנות את אלה: הוספת עידוד הצמיחה בנגב ובגליל לסעיף המטרה של החוק; קביעת מקום מושבה של הרשות בירושלים; שינוי בהרכב ועדת האיתור של מועצת הרשות; תדירות כינוסה של מועצת הרשות; הורדת האפשרות של הרשות לקבל תרומות; הכנסת אישור של ועדת הכספים על החזר הוצאות לחברי המועצה ועל גיוס הון; הוספת דיווח שנתי לוועדת כספים; הגברת שקיפות פעולת הרשות; מעורבות רבה יותר של נציגי ציבור בפעולת הרשות שקשורות להעברת ידע ושותפויות; הוצאת הממונה על התקציבים מקביעת אמות המידה למועמדים לתפקיד ראש הרשות; הגבלה תקציבית על מסלול ההטבות שבמסגרתו הרשות הופכת לשותף מוגבל; הסדרים עם העובדים של הגופים הקודמים שעל בסיסם הוקמה הרשות.

יש שינויים שאפשר לייחס ישירות לייעוץ המשפטי לוועדה,[199] יש שינויים שמקורם בדרישה של חברי הכנסת, ויש שינויים שקשה לדעת מי ביקשם. מי שעמדה על המשמר שכל השינויים שחברי הכנסת ביקשו ייכנסו להצעת חוק הממשלתית, כפי שהוזכר לעיל, הייתה היועצת המשפטית לוועדה.

הניתוח הסטטיסטי של השיח בשבעת הדיונים שהתקיימו בוועדת כספים מגלה את התמונה הבאה:

198 בנוסח הצעת החוק לקריאה ראשונה נקבע פיקוח של ועדת כספים בסעיף 15לו(ג) בנוגע לקביעת אזורי עדיפות לאומית, ובסעיף 52 – בנוגע לקביעת אגרות הרשות. בנוסח לקריאה שנייה ושלישית מתווסף גם פיקוח של הכנסת בסעיף 18ג(ג) בנוגע לגמול והחזר הוצאות לחברי המועצה, בסעיף 15לא(ב) בנוגע לגיוס הון לרשות, וכן בסעיף 56א(ב) בנוגע לדוח השנתי של הרשות.

199 שינויים בחוק שאפשר לשייך להערות שהגיעו מצד הייעוץ המשפטי לוועדה כוללים את הורדת האפשרות לקבל תרומות והגברת הפיקוח הפרלמנטרי על פעילות הרשות. הביקורת על גיוס הון לא הובילה לביטול האפשרות בחוק, אך הכניסה צורך באישור של ועדת הכספים לגיוס ההון.

טבלה 5. חוק ״הרשות לחדשנות״

שיוך הדוברים	יו״ר הוועדה	חברי הכנסת	צוות הייעוץ המשפטי לוועדה	נציגי ייעוץ וחקיקה ממשרד המשפטים	ייעוץ משפטי משרד הכלכלה ומשרדים נוספים	משפטנים שאינם מהמדינה
שיעור השיח של הדוברים מהשיח הכללי	30.4% (5.1)	18.1% (8.3)	6.9% (5.3)	2.7% (3.1)	27.84% (7.4)	
מספר הפעמים שבהן קיבלו את רשות הדיבור	1708 פעמים	1094 פעמים	599 פעמים	240 פעמים	1277 פעמים	
אורך הטקסט המרבי שנאמר ללא הפרעה (במילים)	449 מילים	240 מילים	192 מילים	245 מילים	522 מילים	

במקרה זה ניתן לראות שברמת היקף השיח אנשי המקצוע שמאחורי החוק תפסו מקום מרכזי בשיח על הצעת החוק, והייעוץ המשפטי למשרד הכלכלה היה הגורם הדומיננטי מבחינת השיח המשפטי הן במספר הפעמים שזכות הדיבור ניתנה להם והן באורך הטקסט המרבי.

(ו) חוק חובת גילוי (תיקון 1) – הצעת חוק ממשלתית שמוזגו עמה הצעות חוק פרטיות, הכנסת ה-20

תיקון מס׳ 1 של חוק חובת גילוי בנוגע למי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה התחיל את דרכו כהצעות חוק פרטיות של חבר הכנסת בצלאל סמוטריץ׳ (קואליציה) ואחרים וכהצעת חוק של חבר הכנסת רוברט אילטוב (קואליציה), שהונחו על שולחן הכנסת ביולי 2015.[200, 201]

בנובמבר 2015 פורסם תזכיר חוק ממשלתי בנושא מטעם משרד המשפטים.[202] התזכיר הוצג בתקשורת כיוזמה של שרת המשפטים דאז איילת שקד.[203] בתזכיר החוק נכתב כי תכלית החקיקה היא הגברת השקיפות בפעילותן של עמותות וחברות לתועלת הציבור שעיקר מימונן מתרומות של ישויות מדיניות זרות. התזכיר הציע כי חובת השקיפות המוגברת תחול על פרסומים ועל דוחות שהנתמכים מעמידים לעיון הציבור ובממשקים מסוימים עם נבחרי ציבור ועובדי ציבור. עוד הוצע שמי שעיקר מימונו מגיע מישויות מדיניות זרות יחויב לציין זאת בכל אחת מפניותיו לנבחר ציבור או לעובד ציבור. כך גם על נציגו של הנתמך לציין זאת בדיונים שנרשם בהם פרוטוקול המתקיימים במקום עבודתו של נבחר הציבור או של עובד הציבור ובדוחות שהוא עורך ומפיץ. כן הוצע כי נציג הנתמך יענוד תג זיהוי שבו יפורטו שמו ושם הנתמך שהוא נציגו. הצעות החוק עוררו מחלוקת ציבורית רבה ונתפסו בקרב חלק מהציבור כפגיעה בדמוקרטיה וכרדיפה של ארגוני זכויות אדם.[204]

בדצמבר 2015 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה לתמוך בהצעות החוק הפרטיות, בכפוף למיזוג הליכי החקיקה עם הצעת חוק ממשלתית.[205] בנוסח שפרסמה הממשלה

---

200 הצעת חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה (תיקון – כללי שקיפות), התשע״ה–2015 פ/1761/20.

201 הצעת חוק סוכני חוץ, התשע״ה–2015 פ/1730/20.

202 תזכיר חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה (תיקון) (הגברת השקיפות לגבי נתמך שעיקר מימונו מתרומות של ישויות מדיניות זרות), התשע״ו–2015.

203 אתר חדשות ערוץ 2, ״איילת שקד: לסמן בתג מיוחד מי שמייצג עמותה עם מימון זר״, **גלובס** (1.11.2015) [https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001077674] (נצפה לאחרונה במאי 2025); יונתן ליס, ״שקד הפיצה חוק ממשלתי שיחייב נציגי עמותות שמאל לענוד תג מיוחד בדיונים בכנסת״, **הארץ** (1.11.2015) [https://www.haaretz.co.il/news/politi/2015-11-01/ty-article/.premium/0000017f-f08d-da6f-a77f-f88fb3fb0000] (נצפה לאחרונה במאי 2025).

204 יונתן ליס, ״השרים הצביעו בעד החוק המגביל עמותות שעיקר מימונן ממדינות זרות״, **הארץ** (27.12.2015) [https://www.haaretz.co.il/news/politi/2015-12-27/ty-article/0000017f-dc2b-df9c-a17f-fe3beac20000] (נצפה לאחרונה במאי 2025).

205 החלטות מספר חק/592 ו־חק/593 של ועדת השרים לענייני חקיקה הממשלה ה־34 (27.12.2015) אשר קיבלו תוקף של החלטת ממשלה שמספרן הוא 983 ו־984 (14.01.2016).

בינואר 2016 לא הופיעה הדרישה כי נציגי עמותה יענדו תג זיהוי בכנסת.[206] אולם בוועדת השרים לענייני חקיקה הוחלט שלהצעה הממשלתית יתווסף תנאי מהצעת החוק של חבר הכנסת סמוטריץ׳ שעניינו ענידת תג זיהוי בכנסת.[207]

בהצעת החוק התקיימו שישה דיונים, כאשר הדיון האחרון עסק בהסתייגויות להצעת החוק.[208] את הדיונים הוביל חבר הכנסת ניסן סלומינסקי מסיעת הבית היהודי (קואליציה), יושב ראש ועדת חוקה. הצעת החוק זכתה להתנגדות חריפה בקרב חלק מחברי הכנסת, בעיקר מהאופוזיציה,[209] אבל גם בקואליציה היו שסברו שהייתה בה בעייתיות.[210] הממשלה יוצגה בדיונים על ידי עו״ד לילך וגנר, עו״ד שרית פלבר ועו״ד גאל אזריאל, ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. את עמדת הייעוץ המשפטי לוועדת חוקה הציגה בדיון עו״ד סיגל קוגוט, המשנה ליועץ המשפטי לכנסת והיועצת המשפטית לוועדת חוקה.

מסמך הרקע הראשון שהכין הייעוץ המשפטי לוועדה ריכז את התייחסותו להצעת החוק ולנושאים המצריכים דיון.[211] מסמך הרקע התייחס לכך שיש פער בין תכלית החקיקה המוצהרת של השגת שקיפות לבין האמצעים המוצעים להשגתה. כמו כן המסמך התייחס לחשש ליצירת חוסר שוויון בין הארגונים בשל החובות שהצעת החוק מטילה על הארגונים המקבלים תמיכה מישות מדינית זרה, אף שגם לארגונים הנתמכים

---

206 הצעת חוק חובת גילוי באשר למי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה (תיקון) (הגברת השקיפות לגבי נתמכים שעיקר מימונם מתרומות של ישויות מדיניות זרות), התשע״ו–2016, ה״ח 1005.

207 הייעוץ המשפטי לוועדה, מסמך רקע לדיון ראשון בוועדת חוקה מיום 24.5.2016 (פורסם באתר הוועדה).

208 פרוטוקול ישיבה מס׳ 190 של ועדת החוקה חוק ומשפט הכנסת העשרים (25.5.2016), פרוטוקול ישיבה מס׳ 196 של ועדת החוקה חוק ומשפט הכנסת העשרים (1.6.2016), פרוטוקול ישיבה מס׳ 201 של ועדת החוקה חוק ומשפט הכנסת העשרים (7.6.2016), פרוטוקול ישיבה מס׳ 208 של ועדת החוקה חוק ומשפט הכנסת העשרים (15.6.2016), פרוטוקול ישיבה מס׳ 211 של ועדת החוקה חוק ומשפט הכנסת העשרים (20.6.2016), פרוטוקול ישיבה מס׳ 217 של ועדת החוקה חוק ומשפט הכנסת העשרים (27.6.2016).

209 דוגמאות: פרוטוקול ישיבה מס׳ 190 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 33, אוסמה סעדי: ״חקיקה שסותרת ופוגעת בזכויות יסוד חוקתיות ממדרגה ראשונה, ושום מילה אם אני קורא את הצעת החוק וקורא את ההסברים, זה חוזר על עצמו מילה במילה. אין שום הסבר״; בעמ׳ 38, מיקי רוזנטל: ״אם אתם רוצים שקיפות, אני בעד שקיפות. אם רוצים יותר שקיפות, צריך לשקול כי הרי בסוף זה עניין של משקל ומידה מתי זה מתחיל להיות שקיפות וזה מתחיל להיות ביזוי״; בעמ׳ 46, רויטל סוויד: ״ומה שאנחנו עושים פה היום, ולצערי הרב לא רק היום, אנחנו באיזה שהוא תהליך מאד מאד קלוקל, ועכשיו זה חלק ממנו, זה לעשות חקיקה סלקטיבית. וחקיקה סלקטיבית היא חקיקה מסוכנת״.

210 פרוטוקול ישיבה מס׳ 190 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 27, בנימין בגין: ״מסקנתי היא, במקרה הזה שנוגע לנושאים שהם נוגדים בדרך כלל את מדיניות הממשלה הנוכחית, שההבדל הזה, ככל שהוא עמוק, איננו עמוק מספיק כדי להביא להבדלה בחקיקה הזאת בין המדינות לבין עמותות ואנשים פרטיים, ואם אז לכולם. אני חושב שכדאי להבדיל בין הבדל לבין הבדלה״.

211 ראו: לעיל, הערה 207.

על ידי גורמים פרטיים זרים יש יכולת השפעה על סדר היום. המסמך התייחס לאפשרות של פגיעה בחופש הביטוי בשל החובה לציין לפרוטוקול את דבר היותו של ארגון נתמך על ידי ישות מדינתית זרה. לשיטת הייעוץ המשפטי לוועדה, בחובה זו היה ממד של תיוג הדובר ודבריו כלא לגיטימיים היות שיש להזהיר מפניהם מראש. כך גם הסימון בתג זיהוי בכנסת, נכתב, עלול לסמן את הנתמך כמי שהשפעתו איננה הולמת וליצור נחיתות אפריורית מול ארגונים אחרים. נוסף על זה, המסמך התייחס לקשיים טכניים בחוק.[212]

לפי מסמך הרקע שפורסם ניתן לראות שהביקורת של הייעוץ המשפטי לוועדה על הצעת החוק הייתה רחבת היקף. הנקודות שצוינו במסמך כנושאים לדיון הן שאלות בנוגע למידת הפגיעה של הצעת החוק בזכויות חוקתיות מוגנות או כאלה שנחשבות כחלק מערכי השיטה בישראל.[213]

במהלך הדיון המשיכה עו״ד קוגוט את הקו שהוצג במסמך הרקע וביקרה את נוסח משרד המשפטים בצורה ברורה וחדה: ״לא הייתי מכנה את הדבר הזה שקיפות. הדבר הזה, יש בו השפלה״; ״אבל אדוני רצה לקרוא להם ׳סוכני חוץ׳. במדינת ישראל הביטוי ׳סוכן׳, יש לו צבע מאד מסוים״; ״חיוב של אדם להזדהות בתגים ובאמירה כל אימת שהוא מגיע לדיון. זה משהו שמרתיע אותו מלהיות חלק מהדיון הציבורי ולכן, אני חושבת שזה משהו שהוא הרבה מעבר לשקיפות״; ״לגבי עיקרון השוויון... והנימוק שמדינה זרה אמורה לפעול בדרכים דיפלומטיות לא יכול להיות נימוק לכל דבר לכל אורך הדרך. באיזה שהוא מקום אתה מאזן אותו עם זכויות אחרות״.[214]

בשל הביקורת הנחרצת על הנוסח המוצע של החוק עלתה נגד עו״ד קוגוט טענה כי מדובר בעמדה פוליטית אישית ולא משפטית.[215] כך גם במהלך הדיונים אפשר היה לראות ויכוחים ישירים בינה לבין חברי הכנסת שהציעו את הצעות החוק הפרטיות.[216]

---

212 קשיים בהגדרת הנציג של הנתמך. כיצד יוגדר במקרה של שיתוף פעולה בין מספר עמותות שחלקן נתמכות וחלקן אינן נתמכות על ידי ישות מדינית זרה, וכן קשיים טכניים הקשורים לתקופה שבה עמותות נדרשות לדווח על עצמן כנתמכות.

213 בג״ץ 14/86 **לאור נ׳ המועצה לביקורת סרטים ומחזות**, פ״ד מא(1) 421, בעמ׳ 432 (1987).

214 פרוטוקול ישיבה מס׳ 190 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 19–20.

215 פרוטוקול ישיבה מס׳ 190 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 20, רוברט אליטוב: ״מה זה חשוב לחוות דעת משפטית אני לא מבין. זו חוות דעת פוליטית״; פרוטוקול ישיבה מס׳ 201 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 20, בצלאל סמוטריץ׳: ״את יועצת משפטית של ועדה. את אומרת לפרוטוקול כאילו זה דבר מובן מאליו. תגידי שזה מהתקשורת. כמי שהגיש את החוק הזה, וכמי שבעקבותיו באה ההצעה הממשלתית, אני מוחה בכל תוקף. הוא לא נועד להכווין התנהגות. זה קמפיין דה־לגיטימציה. הוא חוק שנועד לקדם שקיפות ומודעות לתופעה. זו לא תכלית החוק״.

216 לדוגמה פרוטוקול ישיבה מס׳ 201 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 20, סיגל קוגוט: ״השאלה השנייה היא ממתי החוק הזה יחול. יש שאלה מאוד קשה על תחולת הנורמה בזמן במשפט, מה זה רטרואקטיבי ומה זה לא. בקליפת אגוז אני יכולה להגיד שזה תלוי בתכלית של החוק. אם התכלית היא שקיפות, זה דבר אחד, ואם התכלית היא הכוונת התנהגות, זה דבר אחר. בכל מקרה, בלי להתפלפל יותר מידי, זה רצוי, במיוחד בגלל שהחוק הזה נועד לעודד אנשים לכלכל את צעדיהם באופן שהם לא ייתמכו הרבה על ידי ישויות מדיניות זרות״;

לקראת הדיון השני פרסם הייעוץ המשפטי לוועדה נוסח של הצעת החוק עם הצעות לשינויים.[217] ההצעות לשינויים כללו: הוספת חובת דיווח שנתית גם למי שעיקר מימונו הוא מגורמים פרטיים זרים; התייחסות רק לשנת הכספים האחרונה בחובת הדיווח; קביעת הגדרה מדויקת ופרטנית בנוגע לאמצעי התקשורת שחובת הציון של מימון מגורם זר מתייחסת אליהם; חובת מענה לנציג ציבור לשאלה על מקורות המימון של ארגון במקום ציון אקטיבי לפרוטוקול; הטלת סנקצייה על מפֵּירים של קנס ולא אחריות פלילית כפי שמופיע בהצעה הממשלתית.

לקראת הדיון הרביעי בהצעת החוק פרסם הייעוץ המשפטי לוועדה נוסח נוסף. הנוסח סיכם את השינויים שהוסכם עליהם עם משרד המשפטים עד אותה עת, והוסיף עליהם הצעות לשינויים אשר לעמדת הייעוץ המשפטי לוועדה נדרשים לצורך היצמדות לתכלית החקיקה של הגברת השקיפות באופן מידתי.[218] השינויים הנדרשים כללו: הורדת הדרישה לציון הישות התורמת בדוחות של הגוף הנתמך היות שהמידע יהיה זמין באינטרנט; קיצור משך הזמן שחובת הדיווח מתייחסת אליו; הסרת החובה של אמירה יזומה לפרוטוקול בעת דיוני הכנסת. אשר לשינוי זה העלה הייעוץ המשפטי לוועדה נימוק שהתבסס על אינטרס מוסדי שהוזכר אף בוועדת שרים לענייני חקיקה בעת אישור הצעת החוק ועניינו בצמצום מעורבות הממשלה בקביעת הסדרים פנימיים של הכנסת. נייר נוסף שיש בו פערים בין עמדות גופי הייעוץ השונים פורסם גם לקראת הדיון החמישי.

המסמכים שפרסם הייעוץ המשפטי לוועדה לקראת כל דיון בהצעת החוק בוועדת חוקה הציגו בשיטתיות את הפערים בין העמדות המקצועיות של הייעוץ המשפטי לוועדה לבין העמדות של משרד המשפטים במפורש ובבירור, עמדה מול עמדה. לעיתים, גם בדיונים השתקפו הפערים בין העמדות של היועצים השונים בשיח ישיר שלהם זה עם זה.[219] אולם במהלך הדיונים ציין הייעוץ המשפטי לממשלה מפורשות שחלק מהביקורת של הייעוץ המשפטי לוועדה התקבל אצלו.[220]

מעבר על החוק שהתקבל מראה שחלק נכבד מהצעות הייעוץ המשפטי לוועדה התקבלו על ידי הוועדה. כך למשל החקיקה שהתקבלה התייחסה רק לשנת הכספים

בצלאל סמוטריץ׳: ״...אני מוחה בכל תוקף. הוא לא נועד להכווין התנהגות. זה קמפיין דה־לגיטימציה. הוא חוק שנועד לקדם שקיפות ומודעות לתופעה. זו לא תכלית החוק״.

217 הייעוץ המשפטי לוועדה, נוסח משולב והערות לדיון שני בוועדת החוקה ביום 1.6.16 מיום 31.5.2016 (פורסם באתר הוועדה).

218 הייעוץ המשפטי לוועדה, נוסח והערות לדיון בוועדת החוקה ביום 15.6.2016 מיום 14.6.2016 (פורסם באתר הוועדה).

219 פרוטוקול ישיבה מס׳ 190 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 53, שרית פלבר: ״אנחנו עומדים על ההצעה שלנו״. סיגל קוגט: ״והם עומדים, ויהיו הצבעות״.

220 פרוטוקול ישיבה מס׳ 201 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 25, לילך וגנר: ״דיברנו על עבירות פליליות והגענו לסיכומים מסוימים ששונים מעט מהצעת החוק הממשלתית, בין היתר בעקבות ההערות של הייעוץ המשפטי של הוועדה״.

האחרונה, בדיונים בוועדות הכנסת הנתמך נדרש ליידע את יושב ראש הוועדה לפני הדיון או לענות על שאלה במהלך הדיון במקום הדרישה לציין לפרוטוקול במהלך הדיון, ועניין ענידת התג לא נכנס לחוק. כמו כן החוק כולו הוחרג מגדר הסנקצייה הפלילית של עבירת המרמה בחוק העמותות. תחולת החוק נקבעה לפי הצעת הייעוץ המשפטי לוועדה, כך שפרוספקטיביות מלאה חלה רק על תרומות שיתקבלו ממועד התחילה ואילך. עם זאת, ביקורת מהותית של הייעוץ המשפטי לוועדה שלא התקבלה עסקה באי־תחולת החוק על תרומות מגורמים פרטיים זרים.

לאורך הדיונים בהצעת החוק אפשר היה להבחין כי חברי הכנסת שהתנגדו להצעת החוק פנו שוב ושוב לאנשי ייעוץ וחקיקה בשאלה כיצד הם נותנים יד לחקיקה ממשלתית שפוגעת בזכויות דמוקרטיות. כלומר, ניכר שחברי הכנסת ציפו כי אנשי ייעוץ וחקיקה ישמשו שומרי סף נגד חקיקה שכונתה בפיהם אנטי־דמוקרטית.[221] עוד יש לציין כי חברי הכנסת שהתנגדו לחקיקה חיזקו את עמדתם בהסתמכם על עמדת הייעוץ המשפטי לוועדה.[222]

ניכר שיושב ראש הוועדה שיחק תפקיד נכבד מאוד בדיונים. חברי הכנסת פנו אליו באופן אישי כמי שאחראי למתן את לשון החוק.[223] בסוף הדיונים הציג הייעוץ המשפטי לוועדה את יושב ראש הוועדה כמי שהכריע במחלוקת בין העמדות של היועצים השונים

---

221 פרוטוקול ישיבה מס׳ 190 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 33, עוסמה סאדי: ״משרד המשפטים, ציון נכשל חבל על הזמן. זה בושה וחרפה שאתם מגישים הצעת חוק כזאת לחקיקה שנויה במחלוקת... אם אתם חושבים שזה חוק רע, תהיו אמיצים, ולפעמים צריך להיות אמיץ כמו סיגל, שזה הייעוץ המשפטי ואני לא שורף חס וחלילה פה את הייעוץ המשפטי אבל לפחות תגידו את הקושיות שבהצעת חוק כזאת, שהיא פוגעת בזכויות בסיסיות, זכויות חוקתיות״. פרוטוקול ישיבה מס׳ 208 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 46, יוסף ג׳בארין: ״מאוד מוזר שמשרד המשפטים מציע הצעה כזאת. עם כל הכבוד. לא מתאים לכם״; פרוטוקול ישיבה מס׳ 217 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 10, יעל גרמן: ״אני לא יכולה להבין, ניסן, איך אתה נותן לזה יד. יותר מזה אני לא יכולה להבין, איך היועצים המשפטיים במשרד המשפטים נותנים לזה יד. אני לא מנקה אתכם. ישבתם פה ודיברתם על שקיפות כשאין לחוק הזה שום דבר עם שקיפות. אתם הייתם צריכים, אתם שומרי הסף שלנו. אתם הייתם צריכים לבוא ולומר לא לחוק הזה״.

222 פרוטוקול ישיבה מס׳ 195 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 41, רויטל סוייד: ״גם הייעוץ המשפטי של הוועדה כתב את זה בנייר שהוגש אתמול בערב״; בעמ׳ 42: ״התפיסה שלנו היא שאפשר להוסיף כמה חובות שקיפות. אנחנו מסכימים עם הייעוץ המשפטי של הוועדה שיש תמיד שאלה של איזונים ושל מידה״; פרוטוקול ישיבה מס׳ 208 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 57, בינימין בגין: ״אני מציע כך להשאיר, לפי הצעת הייעוץ המשפטי. כל דבר אחר – יש בו הפרזה, שאני מתקשה מאוד לקבל אותה. תודה״.

223 פרוטוקול ישיבה מס׳ 211 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 32, רויטל סוויד: ״אז אני מבקשת ממך, ניסן [...] המינימום, המינימום שתעשה זה תקבל את התיקונים, בבקשה, שהייעוץ המשפטי של הוועדה ממליץ לך.״; פרוטוקול ישיבה מס׳ 217 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 8, אלעזר שטרן: ״הרי ניסן, אני מכיר אותך, אתה מתבייש בחוק הזה. אתה יודע שהוא מיותר״; שם, בעמ׳ 10, יעל גרמן: ״אני לא יכולה להבין, ניסן, איך אתה נותן לזה יד״.

בדבר הנוסח שעלה להצבעה.[224] לא ניתן להבין מהפרוטוקולים אם היו דיונים נוספים מאחורי הקלעים ואם היו הסכמות כלשהן. יושב ראש הוועדה הקפיד מצידו במהלך הדיונים להבחין בין עמדתו לבין עמדת הייעוץ המשפטי לוועדה והדגיש שאין זהות ביניהן.[225]

הניתוח הסטטיסטי של השיח בששת הדיונים שהתקיימו בוועדת חוקה מגלה את התמונה הבאה:

טבלה 6. ניתוח כמותני של חוק חובת גילוי (תיקון 1)

שיוך הדוברים	יו״ר הוועדה	חברי הכנסת	צוות הייעוץ המשפטי לוועדה	נציגי ייעוץ וחקיקה ממשרד המשפטים	ייעוץ משפטי משרד ממשלה נוספים	משפטנים שאינם מהמדינה
שיעור השיח של הדוברים מהשיח הכללי	26.4% (12.7)	41.8% (19.1)	8.7% (6.7)	4.3% (4.6)		4.9% (8.7)
מספר הפעמים שבהן קיבלו את רשות הדיבור	1195 פעמים	1318 פעמים	316 פעמים	67 פעמים		75 פעמים
אורך הטקסט המרבי שנאמר ללא הפרעה (במילים)	211 מילים	573 מילים	449 מילים	116 מילים		571 מילים

224 הייעוץ המשפטי לוועדה, נוסח סופי לצורך הגשת הצעות לתיקונים (הסתייגויות) בידי חברי הכנסת מיום 22.6.2016 (פורסם באתר הוועדה).

225 פרוטוקול ישיבה מס׳ 211 (לעיל, הערה 208) בעמ׳ 5, ניסן סלוימנסקי: ״אנחנו חושבים – הכוונה זה הייעוץ המשפטי זה לא הכוונה של יושב־ראש הוועדה או של הצעת החוק [...]״.

ניכר שהיועצים המשפטיים השונים תופסים ברמת השיח מקום משני לזה של הפוליטיקאים, אך באופן אולי מפתיע, בשל העובדה שהצעת החוק היא הצעה ממשלתית, ניכר שמעורבותו של הייעוץ המשפטי לוועדה גדולה מזו של מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים הן במספר הפעמים שהיועצת דיברה והן באורך הטקסט המרבי ללא הפרעה.

טבלה 7. סיכום הממצאים האיכותניים והכמותניים

שם החוק	היקף השיח הממוצע –ייעוץ משפטי לכנסת	היקף השיח הממוצע – ייעוץ משפטי לממשלה	מידת השונות בין עמדות גופי הייעוץ	היקף השינויים שניתן לזהות עם הערות הייעוץ המשפטי לכנסת	היקף השינויים שניתן לזהות עם הערות הייעוץ המשפטי לממשלה
חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס״ח–2008 (הצ״ח פרטית)	17.9%	14.4% (5.14% ייעוץ וחקיקה, 9.3% יועמ״ש משרד החינוך)	משלים	רחב	מועט
חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (תיקון 8), התשע״א–2011 (הצ״ח פרטית)	6.8%	7.4%	משלים	בינוני	בינוני
חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס׳ 3 והוראת שעה), התשע״ב–2012 (הצ״ח ממשלתית)	6.5%	21.5% (10.9% ייעוץ וחקיקה, 10.6% יועמ״ש משרד הביטחון)	שונה, עמדות מנוגדות	מועט	לא רלוונטי (הצעה ממשלתית)
חוק להסדרי התדיינויות	10.3%	25.3% (22.9%	שונה	בינוני	לא רלוונטי (הצעה

שם החוק	היקף השיח הממוצע –ייעוץ משפטי לכנסת	היקף השיח הממוצע – ייעוץ משפטי לממשלה	מידת השונות בין עמדות גופי הייעוץ	היקף השינויים שניתן לזהות עם הערות הייעוץ המשפטי לכנסת	היקף השינויים שניתן לזהות עם הערות הייעוץ המשפטי לממשלה
בסכסוכי משפחה, התשע״ד–2014 (הצ״ח ממשלתית+פרטית)		ייעוץ וחקיקה, 2.4% יועמ״ש משרד הרווחה)			ממשלתית)
חוק לעידוד מחקר ופיתוח בתעשייה (תיקון מס׳ 7) (הקמת הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית), התשע״ה–2015 (הצ״ח ממשלתית)	6.9%	30.5% (27.8% יועמ״ש משרד הכלכלה, 2.7% ייעוץ וחקיקה)	שונה	בינוני–מועט	לא רלוונטי (הצעה ממשלתית)
חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה (תיקון) (הגברת השקיפות לגבי נתמכים שעיקר מימונם מתרומות של ישויות מדיניות זרות), התשע״ו–2016 (הצ״ח ממשלתית +פרטית)	8.7%	4.3%	שונה, עמדות מנוגדות	בינוני	לא רלוונטי (הצעה ממשלתית)

ד. ניתוח ממצאים

בפרק זה אנתח את הממצאים העולים מהליכי החקיקה ומהראיונות בנוגע לשאלות המחקר שהצבתי. תחילה אנתח את הממצאים לאור השאלה הראשונה, הנוגעת ליחסי הגומלין בין הליווי של הייעוץ המשפטי לכנסת לליווי של הייעוץ המשפטי לממשלה את הליך החקיקה. לאחר מכן אבחן את ההשפעות שיוצר הליווי המשפטי העצמאי, שאינו כפוף לאינטרסים של הממשלה, שהתווסף עם עיגון מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי לכנסת. לסדר ניתוח השאלות חשיבות משום שהתשובה לשאלה הראשונה מתווה כיוון לתשובה לשאלה השנייה.

1. יחסי הגומלין בין הליווי של הייעוץ המשפטי לכנסת לליווי של הייעוץ המשפטי לממשלה

אזכיר כי השערת המחקר בשאלה הראשונה הייתה כי הליווי הוא לעיתים משלים ולעיתים שונה ותלוי בנסיבות החקיקה. ההשערה גם צפתה שינוי באופי הליווי בין הצעות חוק פרטיות לממשלתיות. לבדיקת השערות אלו נבחרו מקרי חקיקה מגוונים מאוד, כאשר כל מקרה שונה בממד אחד או יותר מיתר המקרים.

בחינת מקרי החקיקה הובילה למסקנה כי אכן קיים שוני באופי הליווי בהצעות חוק פרטיות לעומת ממשלתיות. בתוך קבוצת ההצעות הממשלתיות, ניתן להבחין בין אלו העומדות בפני עצמן לבין הצעות שמוזגו עמן הצעות חוק פרטיות, אשר הן שהובילו בפועל לקידום החקיקה ממשלתית. במקרה שבו לצד ההצעה הממשלתית היו קיימות הצעות חוק פרטיות המציבות חלופה ליישום המדיניות, עולה מהממצאים כי לעיתים נוצרה דינמיקה חקיקתית שונה במקצת ממקרה שבו הייתה הצעה ממשלתית שלא מוזגו עמה הצעות פרטיות. במקרה הראשון אפשר היה לראות מעורבות רבה של חברי הכנסת המציעים אשר השפיעה על הדיונים ועל אופי הליווי המשפטי.[226]

ניתוח הראיונות של צוות הייעוץ המשפטי לכנסת מחזק את המסקנה בדבר האופי השונה של הליווי. הניתוח מעלה כי ניתן לזהות אצל היועצים והיועצות זהות ארגונית ברורה.[227] על השאלה ״מי אנחנו ומה תפקידנו״ כל המרואיינים השיבו אותה תשובה. המרואיינים רואים עצמם כמי שמטרתם לסייע למחוקקים במנותק מהאינטרס הממשלתי. המחקר בתחום ההתנהגות הארגונית מראה שזהות ארגונית ברורה יוצרת מצפן לקבלת

---

226 יש לציין שכדי לבסס טוב יותר הכללות אלו יש לבחון כמות גדולה יותר של מקרי חקיקה במחקר עתידי.

227 להגדרת המושג זהות ארגונית ראו: לעיל, הערה 46.

החלטות, עדשה משותפת של חברי הארגון לפרשנות של המציאות המקצועית ולנקיטת עמדה.[228]

לפי החלוקה שתוארה לעיל אבקש לאפיין את דפוסי הליווי המשפטי שעלו מתוך הליכי החקיקה שנבדקו.

(א) ליווי בהצעות החוק הפרטיות

הליכי החקיקה שנבחנו כללו שתי הצעות חוק פרטיות: חוק ועדות הקבלה וחוק מוסדות חינוך. תחילה חשוב להזכיר שהצעות חוק פרטיות נכתבות לעיתים בידי גורמים שאינם מצויים בכתיבת חקיקה לעומק, והן אינן עוברות תהליך של בחינת עומק בדומה להצעות חוק ממשלתיות.

בשתי ההצעות ניכר כי היועצים המשפטיים לוועדה הובילו את השיח המשפטי בוועדה. השיח הצביע על בעיות רבות בניסוח הצעות החוק, והוביל בסופו של דבר לשינויים נרחבים בהצעות. התנהלותו של הייעוץ המשפטי לממשלה הייתה שונה מאוד בין שתי הצעות החוק. בהצעת חוק מוסדות חינוך, בשל התנגדות שרת החינוך להצעת החוק לאורך מרבית הליך החקיקה, קולו של הייעוץ המשפטי לממשלה נשמע מעט יחסית. לעומת זאת בחוק ועדות הקבלה, אשר זכה לתמיכת הממשלה, אך הייתה ביקורת ציבורית רבה כלפיו, נוכחות אנשי הייעוץ המשפטי לממשלה הייתה דומיננטית לאין ערוך מזו שבחוק מוסדות החינוך, הן בעוצמת השיח והן בדרג שנכח בדיונים מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

אשר לחוק ועדות הקבלה, ניכר כי לאורך הדיונים שני גופי הייעוץ המשפטי הסכימו ביניהם בנוגע לחלק מהותי מהנושאים הבעייתיים בחקיקה שדרשו שינוי רב. עם זאת לכל אחד משני גופי הייעוץ היו גם הערות משלו. הדברים מובילים למסקנה שבחוק ועדות הקבלה הליווי היה משלים, אף שההובלה נעשתה על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה. האופי המשלים של הליווי התחדד בתשובות השונות שהוגשו בעתירה לבג״ץ על החוק והדגישו את האינטרס המוסדי של כל אחד מהגופים. האינטרס של הכנסת היה להראות שהתקיים הליך חקיקה שהוביל לחקיקה מידתית בעלת איזונים לעומת האינטרס של היועץ המשפטי לממשלה לגבות מדיניות מידתית של הממשלה.

אשר לחוק מוסדות חינוך, התנגדות ועדת השרים לחקיקה להעברת החוק הגבילה מאוד את השיח בדיונים הראשונים של אנשי הייעוץ המשפטי לממשלה ושל משרד החינוך. עם זאת ניכר שהשיח בין היועצות מהגופים השונים, כאשר התרחש, היה שיח משלים שהיו בו עמדות מקצועיות דומות בנוגע לשינויים הנדרשים בהצעת החוק שהייתה לא בשלה בעליל כשהגיעה אל שולחן הוועדה. אך כל אחת מהיועצות הגיעה

228 Jane E. Dutton and Janet M. Dukerich, "Keeping an Eye on the Mirror: Image and Identity in Organizational Adaptation", 34(3) *Acad. Manag. J.* (1991) 517, pp. 549–551.

עם נקודת מבט מקצועית שונה במקצת משל האחרת בשל אופי היכרותה עם הנושא ובשל מיקומה המוסדי – רשות מחוקקת או מבצעת.

הגם שהניתוח הסטטיסטי אינו מאפשר הכרעה בנוגע לסוג הליווי, הוא תומך בממצאים שעולים מההתרשמות של קריאת הפרוטוקולים לעניין מי מהיועצים הוביל את הדיון בכל אחד מהמקרים (ראו תרשים 1).

(ב) ליווי בהצעות החוק הממשלתיות

הליכי החקיקה שנבחנו כללו שתי הצעות חוק ממשלתיות: חוק החדשנות והחוק למניעת הסתננות. הראשונה, הצעת חוק החדשנות, הייתה הצעת חוק ״מקצועית״ רחבת היקף. הליווי המשפטי של ההצעה הובל בדיוני הוועדה על ידי הייעוץ המשפטי למשרד הכלכלה, המשרד היוזם של ההצעה. הייעוץ המשפטי לוועדה סייע לחברי הכנסת להבין את החוק לעומקו באמצעות שאלות ממוקדות על סעיפי הצעת החוק השונים, לעמוד על הכנסת שינויים מבוקשים על ידי חברי הכנסת ולחזק את מעמדה של הכנסת כמפקחת על אורגן חדש שהוקם ברשות המבצעת. הליווי של שני גופי הייעוץ היה שונה במהותו בשל נקודות המבט השונות ששיקפו אינטרסים שונים, ולעיתים אף מנוגדים, שעלו בדיונים, בפרט בעניין עצמאות הרשות לחדשנות לעומת רצון הכנסת לפקח עליה.

ההצעה השנייה שנבחנה הייתה הצעת החוק למניעת הסתננות. מתחילת הליך החקיקה ניכר שגופי הייעוץ המשפטי השונים החזיקו כל אחד בעמדה שונה מאוד מזה של האחר בדבר האופן שבו ניתן להשיג את תכלית החקיקה ובדבר חוקיות ההצעה הממשלתית. השוני בעמדות הוביל את אנשי הייעוץ המשפטי לוועדה להציע הצעת חוק שונה לחלוטין, כלומר להציע מדיניות שונה שאינה מגיעה לאי־חוקתיות כמו ההצעה הממשלתית לשיטתם, להשגת תכלית זהה. משלא זכתה הצעתם לתמיכת הממשלה, הציעו אנשי הייעוץ המשפטי לוועדה מספר שינויים מהותיים להצעה הממשלתית שהיו הכרחיים לדידם כדי להתגבר על בעיות החוקתיות בהצעה הממשלתית. זהו מקרה מובהק של ליווי שונה במהותו עד כדי מנוגד. ליווי היועץ המשפטי לממשלה, שהיה ממוקד באינטרס הממשלתי ליישם את הפתרון שנבחר לצורך הגשמת מדיניות הממשלה, לעומת ליווי הייעוץ המשפטי לכנסת, שהסתכל על תמונה רחבה יותר של אינטרסים ציבוריים חוקתיים והביע ביקורת נוקבת על החקיקה ועל מידת החוקיות שלה.

מקרה זה מעלה שאלה בנוגע לגבולות התפקיד של הייעוץ המשפטי של הכנסת. האם מלבד לבקר הצעה רשאי הייעוץ המשפטי לוועדה להביא הצעה מפורטת (בשונה רק מרעיון או מתפיסה שונים) המיישמת מדיניות שונה מזו המופיעה בהצעה הממשלתית בעלת תכלית זהה? הטענה בדבר הבעייתיות של מהלך כזה עלתה בריאיון עם עו״ד איל ינון, שהצביע על הקושי בנתיב זה היות שלייעוץ המשפטי לכנסת אין יכולת דומה לזו של היועץ המשפטי במשרד ממשלתי להתייעץ עם דרג מקצועי מומחה בתחום שהוא תחום מובהק של הרשות המבצעת והיכולת לקבל עליו אחריות על הצעה כזו היא

מוגבלת. יש לציין שבראיונות עם צוותי הייעוץ המשפטי לוועדות השונות הציגו חלק מהם עמדה שונה. לפי עמדה זו יש לצוות הייעוץ המשפטי של הוועדה יכולת לעשות עבודה דומה לעבודת המטה של הממשלה מבחינת רכישת ידע רלוונטי לתחום החקיקה, ידע שמאפשר הצגת תפיסה אחרת של מימוש תכלית החקיקה, ומי שצריך להכריע בין התפיסות הם חברי הכנסת, ולכן הייעוץ המשפטי לכנסת אינו צריך להגביל את עצמו בהקשר זה.[229]

הניתוח הסטטיסטי בהליכי החקיקה של ההצעות הממשלתיות (ראו תרשים 1) מראה דומיננטיות מובהקת של הייעוץ המשפטי לממשלה (ייעוץ משפטי של המשרד שבתחומו החוק).

(ג) ליווי בהצעות חוק ממשלתיות שממוזגות עמן הצעות חוק פרטיות

הליכי החקיקה שנבחנו כללו שתי הצעות חוק: הצעת החוק לחובת גילוי והצעת החוק להסדרי התדיינויות. ייחודן של הצעות החוק מקבוצה זו הוא הדומיננטיות הניכרת שלהן שהעלה הניתוח ביחס לחברי הכנסת שהציעו את ההצעות הפרטיות שמוזגו עם ההצעה הממשלתית בדיונים. נוכחות זו בלטה על רקע הנוכחות המועטה של חברי כנסת בדיוני ועדות הכנסת, תופעה שתוארה במחקרי עבר.[230] ניתן להניח כי בהצעות חוק ממשלתיות שממוזגות עמן הצעות חוק של חברי כנסת, יש לחברי הכנסת המופיעים בראש רשימת המציעים אינטרס ברור להיות מזוהים, עם קידום הצעת החוק, כמי שהביאו את הנושא לפתחה של הממשלה. אינטרס זה מהווה תמריץ ברור לנוכחות עקבית בדיונים. עם זאת אציין כי בראיונות עם היועצים המשפטיים עלה כי יש מקרים שבהם הדומיננטיות של חברי הכנסת המציעים פוחתת ברגע שההצעה נכנסת לסדר היום הממשלתי.

במקרה של הצעת חוק חובת גילוי ראה הייעוץ המשפטי לוועדה בעייתיות קשה בחוקתיותה של הצעת החוק, והציג שוב ושוב את הפערים בין עמדתו לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה שבפועל הייתה גם עמדת חברי הכנסת המציעים. פעמים רבות חבר הכנסת המציע, בצלאל סמוטריץ׳, הוא שהשיב על הבעיות שהעלה הייעוץ המשפטי

---

229 דוגמה לשינוי תפיסה ממשלתית בעקבות לחץ שהגיע מהוועדה, משפטי ופוליטי, היא הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (תיקון) (שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית), התשע״ז–2016, הידועה בכינוי ״חוק הגמ״חים״.

230 ראו: אהרון הינמן, **כיצד משפיעה החברות במספר וועדות מרובה, על החלטת חברי הכנסת לדיוני איזו וועדה להגיע** (עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים, תשע״ב). ממצאי המחקר מראים כי נוכחותו של חבר כנסת מתועדת בפרוטוקול הדיון כמשתתף בדיון גם אם לא נכח במהלך הדיון והגיע רק לדקות ספורות או לצורך הצבעה. ראו גם: Reuven Y. Hazan, *Reforming Parliamentary Committees: Israel in Comparative Perspective* (2001) p. 69; כמו כן גם במחקר זה תיארו אנשי הייעוץ המשפטי לכנסת בראיונות כי חברי הכנסת אינם נוכחים בדיונים בעקביות ומרבים לצאת ולהיכנס במהלך הדיונים.

לוועדה ולא אנשי הייעוץ המשפטי לממשלה.[231] הפערים בין העמדות ממחישים כי במקרה זה היה מדובר בליווי משפטי שונה במהותו מגוף אחד למשנהו שהביא דעות מנוגדות. לעיתים אף נדמה היה כי הביקורת של הייעוץ המשפטי לוועדה הייתה לכל הצעת החוק ולמשתמע ממנה,[232] אבל כאן ניכרו המגבלות של הייעוץ המשפטי לכנסת. בסופו של דבר לא הייעוץ המשפטי הוא הגורם שמחליט אם להסיר הצעה מסדר היום אלא חברי הכנסת בעלי הכוח הפוליטי. גם כאן ניתן לייחס את השוני בליווי לאינטרסים השונים שהיועצים מייצגים. היועץ המשפטי לממשלה אמון על האינטרס הפרטיקולרי של הממשלה, ואילו ייעוץ המשפטי לכנסת מביא תמונה מורכבת יותר שנציגי הממשלה מנסים להמעיט בערכה,[233] ומייצג בבירור את האינטרס המוסדי של הכנסת לאפשר בתוכה חופש ביטוי.

תמונה שונה הצטיירה בנוגע לחוק הסדרי התדיינויות. אנשי ייעוץ וחקיקה היו מאוד מושקעים בהצעת החוק שנתפסה כרפורמה משמעותית בשדה דיני המשפחה,[234] בדומה להם, גם חברות הכנסת שיזמו את ההצעות הפרטיות ראו במהלך צעד חיוני לשינוי פני הזירה.[235] בתוך כך בלטו האינטרסים השונים של גופי הייעוץ. בעוד שאנשי ייעוץ וחקיקה חתרו להעביר את הרפורמה הממשלתית בנוסחה המקורי, חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לוועדה הציבה את הצעת החוק הממשלתית אל מול החלופות שעלו בהצעות הפרטיות. בכך, ביקש הייעוץ המשפטי לוועדה להדגיש את הצורך בהכרעה בין הנתיב הממשלתי לבין האופציות שהציעו חברות הכנסת. ניתן לקבוע, אפוא, כי מדובר בליווי משפטי שונה במהותו, המונחה על ידי אינטרס מוסדי של הנכחת מגוון קולות וחלופות למימוש תכלית החקיקה, תוך בחינה רחבה של האינטרסים של מושאי החוק.

---

231 ראו: לעיל, הערה 216.

232 בנייר הרקע הראשון שפרסם הייעוץ המשפטי לוועדה לקראת הדיונים בוועדה על הצעת החוק (לעיל, הערה 207) היה סעיף שכותרתו ״הצורך בתיקון המוצע ביחס לתכליתו המוצהרת שהיא שקיפות״, שדן בשאלת נחיצות התיקון לחוק.

233 במקרה של חוק חובת הגילוי התעלמה הצעת החוק הממשלתית מהשפעתם של תורמים זרים שאינם ישות מדינית ובחרה להתמקד בתמונה פשטנית של המציאות ששירתה אינטרס פוליטי של הצד הימני של המפה הפוליטית בישראל שהרכיב באותה עת את הממשלה.

234 פרוטוקול ישיבה מס׳ 259 (לעיל, הערה 175) בעמ׳ 5, מוריה כהן בקשי: ״אנחנו שמחים שהגענו לשולחן הזה עם הצעת החוק. אני אישית ישבתי ב־2005 בוועדה בראשות השופט שנהב שישבו בה עורכי דין, מגשרים, נציגי בתי הדין השונים, ויחד ניסינו לבנות מודל שבו אנחנו מנסים עד מספר שאפשר להביא את הצדדים להגיע ליישוב סכסוך בעניינים משפחתיים בהסכמה מתוך תפיסה והבנה שהסכסוך המשפטי בנושאים האלה הוא לא מנותק מהסכסוך המשפחתי״.

235 שם, בעמ׳ 3, מרב מיכאלי: ״בשבילי אישית זה רגע מאוד משמעותי. החוק הזה חשוב מאוד בעיניי. כל זירת הגירושין במדינת ישראל הפכה להיות מרחץ דמים; זירה של אלימות נוראה ואיומה. אני הגשתי את החוק הזה בדיוק מתוך מטרה לנסות להתמודד עם הבעיה הזאת, ולנסות להוריד את הלהבות, ולנסות להביא גברים ונשים לדבר ביניהם״.

השוואת הניתוח הסטטיסטי ממחישה את הדומיננטיות של חברי הכנסת בהצעות החוק הממשלתיות שמוזגו עמן הצעות פרטיות.

(ד) סיכום ביניים

ניתן לראות כי הליכי החקיקה שנבחרו הדגימו את השערת המחקר כי הליווי של שני גופי הייעוץ הוא לעיתים משלים ולעיתים שונה ותלוי בנסיבות החקיקה, כאשר זוהו שלוש קבוצות בעלות מאפיינים דומים.

בהליכי החקיקה הפרטית שנבחנו נמצא כי הליווי היה משלים. שני גופי הייעוץ המשפטי התרכזו בניסיון לטייב את החקיקה הפרטית, ובייחוד בהצעות החוק שהנוסח שלהן היה לא בשל והכיל בעיות רבות, הן הקשורות להשגת תכלית החקיקה והן להלימה עם חוקים אחרים. להכללה זו יש כמובן יוצאים מהכלל. קיימים מקרים, שהם היוצאים מהכלל בתקופה שבה נערך המחקר (עד סוף הכנסת ה־20), שבהם קודמו הצעות חוק פרטיות בתמיכת הממשלה בשעה שחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה הייתה כי קיימת מניעה משפטית לקידום החקיקה. קיים קושי לתאר במקרים כגון אלה את הליווי של שני גופי הייעוץ כמשלים. דוגמה לכך הוא חוק ההסדרה. אף ששני גופי החקיקה הצביעו על קשיים בהצעת החוק, נקודות המוצא היו שונות. עמדת היועץ המשפטי לממשלה התנגדה להמשך החקיקה, ואילו עמדת היועץ המשפטי לכנסת הייתה שיש לחתור להכנסת שינויים שיאפשרו את קידום החקיקה.[236] נוסף על זה יש לשים לב כי במקרים חריגים אלו יכול להיווצר היפוך תפקידים, ואף יותר מזה, בין הייעוץ המשפטי לכנסת לייעוץ המשפטי לממשלה בהיקף הביקורת המובעת על הצעת החוק. כאשר הייעוץ המשפטי לממשלה אינו מחויב לעמדת הממשלה ולאינטרס הממשלה, החופש להתבטא באופן חד־משמעי הוא רב לאין שיעור מהייעוץ המשפטי לכנסת, שמחויב לאינטרס מוסדי, ולכן הביקורת של הייעוץ המשפטי לממשלה יכולה להישמע נוקבת ורחבה יותר.[237]

---

236 ראו למשל: דבריו של עו״ד איל ינון, היועץ המשפטי לכנסת, ואת דברי עו״ד ענת אסיף, נציגת היועץ המשפטי לממשלה, בדיון הפתיחה על חוק ההסדרה בפרוטוקול מס׳ 1 מישיבת הוועדה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט ולוועדת החוץ והביטחון הכנסת העשרים (22.11.2016) בעמ׳ 6 ובעמ׳ 19 בהתאמה.

237 ראו: לעיל, הערה 82. כמו כן ראוי בהקשר זה להשוות למאמרו של שטאובר (לעיל, הערה 28). שטאובר מנתח במאמרו את ההליך של חקיקת חוק־יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי במתודות דומות לאלו של מאמר זה, חקר מקרה איכותני של דינמיקת החקיקה וניתוח תוכן סטטיסטי של השיח. במקרה המנותח במאמרו של שטאובר לא נמצאו לשיטתו בדיוני הוועדה עדויות רבות לתפיסה ציבורית של הייעוץ המשפטי לכנסת, כאשר התפיסה הציבורית מוגדרת כמחויבות לשלטון החוק. בשני מקרי חקיקה שנבחנו כאן – החוק למניעת הסתננות וחוק חובת גילוי – ממצאי המאמר מצביעים על מה שמכונה בפי שטאובר ״תפיסה ציבורית״. ניתן להסביר את השוני בממצאים בייחודיות של נסיבות חקיקתו של חוק הלאום, שגרמה להיפוך התפקידים ושחררה את הייעוץ המשפטי

בהשוואה לחקיקה פרטית, הליווי המשפטי של שני גופי הייעוץ בהליכי החקיקה הממשלתית – ובכללם אלו שכללו מיזוג של הצעות פרטיות – היה שונה במהותו; עם זאת, ניתן להצביע על הבדלים מסוימים במאפייני הליווי בין שתי תתי־הקבוצות הללו. בשתי תתי־הקבוצות בלטו האינטרסים השונים של שני גופי הייעוץ: הייעוץ המשפטי לממשלה חתר להשלמת החקיקה בנוסח שהממשלה הציעה, ואילו הייעוץ המשפטי לכנסת חתר להצגת אופציות נוספות לפני חברי הכנסת להגשמת תכלית החקיקה באיזונים שונים מאלה שהממשלה הציעה, תוך כדי שמירה על האינטרס המוסדי של הכנסת כגוף המפקח על הרשות המבצעת. ההבדל העיקרי בין תתי־הקבוצות נעוץ בנוכחותם של חברי כנסת דומיננטיים ובקיאים בדיוני הצעות החוק הממוזגות. מעורבותם של שחקנים אלו משנה במידת מה את הדינמיקה בין שני גופי הייעוץ בעלי האינטרסים המנוגדים: במקרה האחד, ניצבו חבר הכנסת המציע והייעוץ המשפטי לממשלה באותו צד של המתרס אל מול סוגיות של חוקיות ההצעה; במקרה השני, נמצאו חברות הכנסת המציעות והייעוץ המשפטי לכנסת בחזית אחת, מתוך שאיפה לבחון חלופות נוספות להגשמת תכלית החקיקה. שונות זו בולטת במיוחד על רקע דפוסי החקיקה הפרטית, שבהם שני גופי הייעוץ מוצאים עצמם לעיתים קרובות תמימי דעים זה עם זה, אך ניצבים אל מול עמדתם של חברי הכנסת המציעים. גם כאשר הליווי המשפטי משלים, וגם כאשר העמדות המשפטיות מנוגדות, ניכר כי גופי הייעוץ המשפטי קיימו יחסי עבודה טובים, והדיון בוועדה הוא המשך של שיח מקצועי שהתחיל בדיונים מוקדמים מאחורי הקלעים.

2. השפעת הליווי המשפטי של הייעוץ המשפטי לכנסת על הליכי החקיקה

השאלה השנייה והקשה יותר למענה היא מהן ההשפעות שיוצר הליווי המשפטי העצמאי שהתווסף עם עיגון מעמדו העצמאי של היועץ המשפטי לכנסת על הליכי חקיקה בשלב הפרלמנטרי בוועדות הכנסת.

ניתן לבחון את שאלת ההשפעה של ייעוץ משפטי על הליכי החקיקה בכנסת כחלק משאלה רחבה יותר של השפעת פרלמנטים על חקיקה. שאלה זו זכתה לעיסוק מחקרי רב כחלק מהמחקר בדבר חוזקם או חולשתם של פרלמנטים בהשפעה על מדיניות ועל חקיקה לעומת הרשות המבצעת.[238] Mezey הגדיר מדרג (סקלה) של שלוש קטגוריות שבאמצעותן דירג את מידת חוזקם של פרלמנטים: מחוקקים בעלי כוח השפעה רב שיכולים למנוע חקיקה או לשנותה במידה ניכרת, מחוקקים בעלי כוח השפעה צנוע

ממשלה מהמחויבות המוסדית שלו והשאירה את המחויבות לשלטון החוק כשיקול ראשון. שם דובר על הצעת חוק פרטית בתמיכת הממשלה אך בניגוד לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, שלפיה יש מניעה חוקתית לקידום החוק.

238 Michael L. Mezey, *Comparative legislatures* (1979) p. 21.

שאינם יכולים למנוע חקיקה אך יכולים לשנותה, וכאלה ללא כוח של ממש שאינם יכולים למנוע ואינם יכולים לשנות את החקיקה של הרשות המבצעת.[239] Mezey התייחס לקושי להעריך את יכולת ההשפעה של המחוקקים, כאשר אחד מהקשיים המהותיים נובעים משינויים שמתרחשים בהצעה עוד בטרם מתחיל ההליך הפרלמנטרי בעקבות דיונים מקדימים בין הממשלה למחוקקים.

מחקרים שבדקו את השפעת הפרלמנט על החקיקה השתמשו בעיקר במדדים כמותניים על חוקים: כמות חקיקה פרטית שמתקבלת לעומת חקיקה ממשלתית,[240] וכמות החקיקה הממשלתית שעוברת שינויים בפרלמנט.[241] הבעייתיות במדדים אלה היא שהם אינם מביאים בחשבון את היקף השינוי שעוברים החוקים ואת מהות השינוי.[242] מדדים אלה, הבודקים השפעה במובן צר מאוד, הובילו למשל בעבר למסקנה כי השפעת הפרלמנט הבריטי על חקיקה היא מצומצמת.[243] מחקרים אחרים ניסו למצוא את היקף השינוי בין החוקים שהונחו על שולחן הפרלמנט לתוצר הסופי שאושר. היו מחקרים שניסו לבדוק מהו מספרם של תיקוני החקיקה (amendments) שהתקבלו.[244] מחקרים מאוחרים יותר ניסו לבדוק מהו מספר הסעיפים (articles) ששונו,[245] וברזולוציה מדויקת יותר – מהו מספר הקטעים או רצף המילים ששונו, וכן מהי מידת הדמיון בין טקסט החקיקה הסופי לטקסט החקיקה שהונח על שולחן הפרלמנט.[246]

---

239 שם, בעמ׳ 26.

240 ראו למשל: Erik Damgaard and Henrik Jensen, "Assessing strength and weakness in legislatures: The case of Denmark", (2006)(12) *The Journal of Legislative Studies* 426.

241 ראו למשל: Stanley Bach, "Senate amendments and Legislative Outcomes in Australia, 1996–2007", 43 *Aust. J. Political Sci.* (2008) 395.

242 Roy Gava, Julien M. Jaquet and Pascal Sciarini, "Legislating or rubber-stamping? assessing Parliament's influence on Law-making with text reuse", 60 *Eur. J. Political Res.* (2020) 175, pp. 181–182.

243 Meg Russell and Daniel Gover, *Legislation at Westminster: Parliamentary Actors and Influence in the Making of British* (2019) pp. 4–5.

244 אין מקבילה מדויקת בהליך החקיקה הישראלי, תיקונים בנוסח החקיקה מוכנסים במהלך הדיון בוועדה על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה או בסוף הדיון באמצעות הסתייגויות שמגישים חברי הכנסת. Amie Kreppel, "What affects the European Parliament's legislative influence? an analysis of the success of EP amendments", 37 *JCMS: Journal of Common Market Studies* (1999) 521.

245 Lanny W. Martin and Georg Vanberg, "Parties and policymaking in multiparty governments: The Legislative Median, ministerial autonomy, and the coalition compromise", 58 *Am J Polit Sci* (2014) 979; Lanny W. Martin and Georg Vanberg, "Coalition policymaking and Legislative Review", 99 *American Political Science Review* (2005) 93.

246 Roy Gava (לעיל, הערה 242) בעמ׳ 183.

גישה נוספת למדידת היקף ההשפעה היא הגישה האיכותנית. בגישה זו בוחנים את הליך החקיקה לעומקו ומנתחים את השינויים שעבר נוסח החוק במהלך החקיקה. ניתוח מסוג זה הוא תובעני מבחינת משאבים ומצריך הבנה מהותית בחוק המנותח. מחקר איכותני על שנים עשר הליכי חקיקה הוביל את Russell & Gover למסקנה כי השפעתו של הפרלמנט הבריטי על החקיקה היא גדולה בהרבה ממה שסברו חוקרים בעבר.[247]

Russell & Gover מצאו שש זירות כוח של הפרלמנט בהקשרי חקיקה שמְתַרגמות להשפעה על החקיקה: הזירה הראשונה והברורה מכולן היא היכולת להביא לשינויים בהצעות החוק; הזירה השנייה עניינה השפעה על החקיקה באמצעות יצירת חשש מהתנגדות צפויה של הפרלמנט; הזירה השלישית היא השפעה מודעת פחות, חקיקה שמפנימה מראש את רצון חברי הפרלמנט; הזירה הרביעית היא השפעת הפרלמנט על האג׳נדה שבה תעסוק החקיקה; הזירה החמישית היא השפעה הנובעת מהידיעה כי הממשלה תידרש לתת תשובות לפרלמנט במסגרת הליך החקיקה; והזירה השישית היא כוח חיובי של תמיכה ביוזמות ממשלתיות. בהמשך אראה כיצד זירות אלה רלוונטיות גם לניתוח השפעתו של הייעוץ המשפטי לכנסת על החקיקה.

מלבד הניסיון לבדוק את היקף השפעתם של הפרלמנט ושל המחוקקים ניסו המחקרים להבין גורמים המשפיעים על רצון המחוקקים ועל יכולתם להשפיע על החקיקה מתוך נקודת מוצא שלחברי הפרלמנט משאבים מוגבלים. המחקר הראה שחברי פרלמנט משנים יותר חוקים שעוסקים בדברים חוקתיים וחוקים שנמצאים על סדר היום הציבורי תקשורתי.[248] Mezey רואה בזמינות של צוות מקצועי גורם המאפשר למחוקקים להשפיע על התנהלות הוועדות.[249]

כפי שעולה מהאמור, עיקר העיסוק המחקרי בהקשר זה מתמקד במידת השפעתם של המחוקקים, חברי הפרלמנט, על החקיקה ופחות בהשפעת שחקנים אחרים שנמצאים בזירה הפרלמנטרית.

שאלת מידת ההשפעה או אופי ההשפעה של שחקן מסוים בזירה, ובענייננו – הייעוץ המשפטי למחוקקים, על תוצאה סופית שמעורבים בה גורמים רבים, היא שאלה קשה למענֶה. התשובה לכך היא בדרך כלל מורכבת ולעיתים בלתי אפשרית, היות שלא ניתן לבודד השפעה של גורם יחיד. השאלה אף קשה יותר בנסיבות שבהן חלק מפעילות הגורמים השונים מתבצעת מאחורי הקלעים ואינה מתועדת.

השדה המחקרי מיעט להתמקד בהשפעת הייעוץ המשפטי, שנתפס ככזה שאמור לשרת את המחוקקים ולא בהכרח כשחקן העומד בפני עצמו בזירת החקיקה. Page, שהתמקד במחקרו Office of the Parliamentary Counsel (OPC) – המשרד המופקד על

---

247 eg Russell (לעיל, הערה 243) שם.

248 Roy Gava (לעיל, הערה 242) בעמ׳ 193–194.

249 David M. Olson and Michael L. Mezey, *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy* (1991) p. 7.

ניסוח החקיקה הממשלתית בבריטניה, הכפוף לרשות המבצעת – טוען כי נקודת המוצא המחקרית היא שלמנסחי החוק השפעה מכרעת על עיצובו: "Those who develop detail determine the final shape of legislation."[250] Page מדגיש כי חרף השפעה זו אין לראות ביועצים המשפטיים שחקנים ״פוליטיים״ במובן הקלאסי (כלומר, מי שמקדמים אינטרסים חיצוניים), וזאת על אף הטענה הרווחת שכל התערבות בחקיקה נושאת אופי פוליטי.[251] Page מזהה שלושה אופני השפעה של היועצים המשפטיים:[252] האופן הראשון נוגע לעיצוב המדיניות עצמה, זירה שבה השפעתם פחותה ביחס לזו של שחקנים האחרים; האופן השני מתבטא בעיצוב פרטי המדיניות המחוקקת; כאן השפעת הייעוץ המשפטי ניכרת יותר אך אין לייעוץ המשפטי בשלב הפרלמנטרי מונופול על עיצוב פרטי המדיניות שכן למנסחי הצעת החוק המקורית נשמרת ההשפעה הרבה ביותר עליהם; האופן השלישי בא לידי ביטוי בניתוח יישום החוק במציאות החיים והצעת שינויים פרקטיים לקשיים העולים מהניתוח. לשיטתו של Page, בזירה זו ההשפעה של הייעוץ המשפטי בשלב הפרלמנטרי היא הרבה ביותר.

הגם שהגדרות התפקיד של ה־OPC ושל הייעוץ המשפטי לכנסת אינן זהות זו לזו, כמו גם הכפיפות השונה לרשויות השונות, החתירה לזיהוי אופני השפעה על החקיקה כפי שנעשתה אצל Page וגם אצל Russell & Gover מאפשרת להעמיק את ההבנה בדבר מידת השפעתו של שחקן מסוים. בדומה לניתוחים אלו אציג להלן חמישה אופני השפעה של הייעוץ המשפטי לכנסת העולים מתוך בחינת הליכי החקיקה, כאשר נקודת המוצא של הניתוח היא שהשפעה יכולה לקבל ביטוי בזירות שונות.

(א) השפעה על השיח

באופן השפעה זה אכלול את ההשפעה על אופי השיח במהלך דיוני הוועדה. השפעה זו אינה מתמקדת בהשפעה על התוצר הסופי ישירות, החוק, אלא בתהליך שהוביל לקבלתו. כדברי השופט סולברג בבג״ץ קוונטינסקי: ״גם כאשר אין בדיון כדי לתרום לשינוי או לשיפור החוק, הרי שטמון בו ערך דמוקרטי אינהרנטי״.[253]

אחד הביטויים שעלו שוב ושוב בראיונות עם אנשי הייעוץ המשפטי לכנסת הוא ״הרחבת נקודת המבט של המחוקקים״. אנשי הייעוץ המשפטי לכנסת תופסים חלק מהגדרת תפקידם כחובה ליצור שיח רחב סביב הצעת החוק – שיח רחב שמביא קולות מגוונים, מלבד קולם של מציעי החקיקה, שהם על פי רוב הממשלה, שיח שחותר לחקור את צומתי ההחלטות שהתקבלו במהלך עיצוב החוק. המרואיינים והמרואיינות ציינו כי

---

250 Edward Page, "Their Word is Law: Parliamentary Counsel and Creative Policy Analysis", *Public Law* (2009) 790, p. 808.

251 שם, שם.

252 שם.

253 עניין **קוונטינסקי** (לעיל, הערה 41) בפסקה 66 לפסק דינו של השופט סולברג.

הם עושים זאת באמצעות למידה רחבה של הנושא שבו עוסקת החקיקה, בין היתר בשמיעת קבוצות אינטרסים הקשורות לחקיקה, בקבלת חומרים המגיעים אליהם מהציבור כניירות עמדה או בכך שהם מוזמנים לדיוני הוועדה ארגוני מגזר פרטי ומגזר שלישי הרלוונטיים להצעת החוק.

ניתן לראות שלאנשי הייעוץ המשפטי לכנסת יש משקל רב בהרחבת השיח בדיוני הוועדות. יש דוגמאות לכך בכל הליכי החקיקה שבחנתי, ללא קשר לעוצמת המחלוקת הציבורית שליוותה את החקיקה. בהצעת חוק הרשות לחדשנות, חוק כלכלי מקצועי, עצרה היועצת המשפטית לוועדה את הדיון כמעט בכל סעיף וסעיף ושאלה שאלות הבהרה על הסיבות להחלטות השונות. בהצעת חוק מוסדות חינוך ביקשה היועצת המשפטית לוועדה מחברי הוועדה ליצור הכללות בחוק מעבר למקרה הפרטי של האוכלוסייה החרדית שהחוק נכתב עבורה. בהצעת חוק חובת גילוי הוביל הייעוץ המשפטי לוועדה קו ברור של הצורך לאזן בין הזכות לחופש הביטוי לבין שאיפת הממשלה ליצור מה שהיא מכנה שקיפות רבה יותר בנוגע למקורות המימון אצל מי שמנסים להשפיע על מדיניות ועל חקיקה. גם בחוק למניעת הסתננות הוביל הייעוץ המשפטי שיח של איזון בין זכויות הנוגדות זו את זו בנוגע לפתרון שהציעה הממשלה. בחוק הסדרי התדיינויות הוביל הייעוץ המשפטי לוועדה שיח לבחינת חלופות שונות לסעיפי החוק השונים, ובחוק ועדות הקבלה הוביל הייעוץ המשפטי לוועדה שיח על הצורך לוודא כי המנגנון הנבחר ליישום רעיון ועדות הקבלה לא ידיר קבוצות מסוימות מכניסה ליישובים.

חיזוק לאופן השפעה זה ניתן למצוא במשקל שהעניק בג״ץ להתרעת אנשי הייעוץ המשפטי לכנסת שלא התקיים שיח משמעותי ורחב בהליך חקיקה בהכרעתו על פסילתו של חוק.[254]

(ב) השפעה על המדיניות שהצעת החוק מבקשת להגשים

באופן השפעה זה אכלול את ההשפעה על עיצוב המדיניות באופן שונה מהאופן שבו הרשות המבצעת מכוונת אליו. מתוך ששת הליכי החקיקה שנבחנו עולה כי בשניים מהם הייתה ביקורת חריפה של הייעוץ המשפטי לכנסת על המדיניות המוצעת של הממשלה: החוק למניעת הסתננות וחוק לחובת גילוי.

במקרה של החוק למניעת הסתננות הייעוץ המשפטי לוועדה התריע על בעיית חוקתיות בהצעת הממשלה והציע דרך חלופית למימוש תכלית החקיקה מתוך ראייה שמדובר בתופעה של הגירה כלכלית ולא בבעיה ביטחונית. אך בסופו של דבר ההצעה לשינוי תפיסתי במדיניות לא התקבלה, ונעשו רק שינויים מסוימים בהצעה הממשלתית

254 שם, בפסקה 95 לפסק דינו של השופט סולברג.

בנוגע לחוקיות ההצעה. בדיעבד, עמדת הייעוץ המשפטי של הוועדה סייעה לפסילת החוק בבג״ץ.

במקרה של חוק חובת גילוי הצליח הייעוץ המשפטי לוועדה לצמצם חלקים בהצעה הממשלתית שפגעו, לשיטתו, בזכות לחופש ביטוי, אך לא את כולם. כך למשל לא התקבלה עמדת הייעוץ המשפטי לבטל את ההבחנה העקרונית שהצעת החוק עשתה בין ארגונים שנתמכים על ידי ישות זרה לכאלה שנתמכים על ידי תורמים פרטיים זרים.

שני מקרים אלו ממחישים, לשיטתי, את ההשפעה הקיימת אך המוגבלת של הייעוץ המשפטי לכנסת על עיצוב מדיניות ברמת המקרו. כמו כן הכיסוי התקשורתי הרב ששני מקרים אלו קיבלו בתקשורת הישראלית תומך בהשערת המחקר בדבר יכולת ההשפעה המוגבלת בנושאים המצויים במחלוקת ציבורית עזה שבה הוויכוח הפך לפוליטי וללעומתי.[255]

(ג) השפעה על אופן יישום המדיניות בפועל, פרטי החוק

באופן השפעה זה אכלול השפעה על פרטי מימוש המדיניות שהחוק בא להגשים. בצורה סכמתית ניתן לומר שחלק נכבד מהדיון המתרחש בוועדות בשלב הפרלמנטרי עוסק בפרטי החוק, שניתן לראות בהם כ״מכניקה של החוק״. על פי רוב, כשהחוק מגיע לכנסת, המדיניות כבר הותוותה והעקרונות המובילים של החקיקה נבחרו. אם אין מחלוקת ציבורית גדולה על עקרונות אלו, הדיון מתמקד בפרטי המימוש של המדיניות. גם בראיונות עלתה האמירה, בגרסאות שונות: ״אנחנו מסייעים להפוך את החקיקה ממשהו תאורטי למשהו ישים״. בראיונות צוין כי פומביות הדיון יוצרת יתרון לייעוץ המשפטי לוועדות של קבלת מידע ישירות מקבוצות אינטרס המושפעות מהחוק ומכירות לעיתים היטב את מציאות החיים הקשורה בחוק.

הייעוץ המשפטי לוועדה מקיים לקראת הדיונים בחוק למידה מקדימה והכנה, ובניגוד לחברי הכנסת, שלרוב אינם נוכחים בכל הדיונים על הצעה מסוימת ברציפות,

---

255 כתבות על חוק חובת גילוי: טובה צימוקי, ״אור ירוק לחוק נגד עמותות השמאל: ׳ימנע התערבות זרה׳״, **Ynet** (1.11.2015) [https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4719097,00.html] (נצפה לאחרונה במאי 2025); מאמר מערכת, ״חוק הטלאי״, **הארץ** (27.12.2015) [https://www.haaretz.co.il/opinions/editorial-articles/2015-12-27/ty-article-opinion/0000017f-dc17-df9c-a17f-fe1f151a0000] (נצפה לאחרונה במאי 2025); כתבות על חוק מניעת הסתננות: ברנובסקי, י׳ ״חזון הפליטים הקודר של רה״מ: מה עם המציאות?״, **Ynet** (22.1.2010) [https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3837949,00.html] (נצפה לאחרונה במאי 2025); יואב זיתון, ״עצומת הרבנים: לא לתת דירות למסתננים״, **Ynet** (7.8.2010) [http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3916918,00.html] (נצפה לאחרונה במאי 2025); יעקב כ״ץ, ״איום דמוגרפי זוחל מגבול מצרים״, **Ynet** (13.6.2020) [http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3904206,00.html] (נצפה לאחרונה במאי 2025).

הייעוץ המשפטי נוכח לאורך כל הדיונים בחוק.[256] כל אלו מאפשרים לייעוץ המשפטי לוועדה להציע לחברי הכנסת שינויים והתאמות בנוסח ההצעה לצורך טיובה ואף לשכנע את הממשלה בנחיצות השינויים. כמבואר לעיל, ככל שאופי פרטי החוק הוא פחות פוליטי, ככל שהמחלוקת הציבורית סביבם קטנה יותר, כן גדל הקשב של חברי הכנסת להערותיו של הייעוץ המשפטי לוועדה. המקרה של חוק מוסדות חינוך מדגים זאת בצורה טובה מאוד. הצעת החוק הורחבה במידה ניכרת מן ההצעה המקורית בהובלת הייעוץ המשפטי לוועדה כדי לכלול בתוכה הסדרים חסרים. כשהערות הייעוץ המשפטי, במקרה זה של שני גופי הייעוץ, לא נגעו במישרין או בעקיפין בתוכני הלימוד של מוסדות תרבותיים ייחודיים, שהיו עיקר החוק מבחינה פוליטית, הערות גופי הייעוץ המשפטי זכו לקשב רב ולהסכמה והובילו לשינוי שניכר בהיקפו של החוק הסופי לעומת הצעת החוק שהונחה.

(ד) השפעה בשמירה על זכויות חוקתיות

באופן השפעה זה אכלול השפעה על הפחתת פגיעה בזכויות חוקתיות מוגנות. במחקר שנערך על השפעת דיני זכויות האדם המעוגנים במשפט הבין־לאומי על תהליכי חקיקה נמצא כי אנשי הייעוץ המשפטי לכנסת מביאים בפני חברי הכנסת את עמדתם בנוגע להצעות החוק לפי המשפט הבין־לאומי ולפי המשפט החוקתי.[257] כך היה גם בהליכי החקיקה שבחנתי. ניכר שהשאלה בדבר חוקתיותן של הצעות החוק הובאה על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה לדיון, ואף הוצעו על ידי הייעוץ המשפטי לוועדות פתרונות וניסוחים למיתון פגיעה בזכויות חוקתיות או למניעתה, פתרונות שבחלק מהמקרים סייעו לחקיקה לעמוד במבחן בג״ץ.

בחוק ועדות הקבלה הזכות לשוויון עמדה במרכז הערות הייעוץ המשפטי לוועדה. כדי לצמצם אפשרות לאפליית קבוצות מסוימות הציע הייעוץ המשפטי לוועדה הַכְנָסַת קריטריונים ברורים ואובייקטיביים, ככל שניתן, לדחיית מועמד וכן הוספת מנגנון השגות על החלטות הוועדה המורכב מנציגי ציבור שאינם נוגעים ליישוב עצמו. ההצעות התקבלו;[258] בחוק חובת גילוי עמדה במרכז הזכות לחופש הביטוי. הוצע והתקבל ביטול הצורך של נציגי ארגונים הנתמכים בכספי ישויות זרות לציין בפתח דבריהם בכנסת את היותם נתמכים ולענוד תג מזהה. בחוק למניעת הסתננות עמדה במרכז הזכות

---

256 ראו: לעיל, הערה 230.

257 עמיחי כהן, טל פילברג ויובל שני, ״השפעת דיני זכויות האדם על הליכי החקיקה בישראל״, **חוקים** י (תשע״ח) 69, בעמ׳ 115; יניב רוזנאי, ״חוקי־היסוד בדבר זכויות האדם וההליך החקיקה בכנסת – נאה דורש ונאה מקיים?״, **משפט ועסקים** יד (תשע״ב) 199.

258 בבג״ץ ועדות הקבלה (לעיל, הערה 137) בפסקה 5 לפסק דינה של המשנה לנשיא נאור, השופטת מתייחסת לכך שמנגנון ההשגות הקיים בחוק, שהוצע על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה, לשמש כאמצעי פיקוח על החלטות ועדות הקבלה, הוא אחד מהשיקולים לדחיית העתירה, היות שלא הוכח כי מנגנון זה אינו מנגנון מספק למניעת אפליה.

לחופש התנועה. הוצעה הוספת הוראה שהממונה יהיה רשאי לשחרר ממשמורת בחלוף שלוש שנים. אומנם במקרה זה החלופה שהתקבלה הייתה מידתית מזו שהוצעה בנוסח הממשלתי שהונח על שולחן הכנסת, אך עדיין היא הייתה בעייתית מאוד, ונפסלה בבג״ץ. בג״ץ נתן משקל בפסק הדין לעמדת הייעוץ המשפטי לכנסת, כי ניתן למצוא פתרון מידתי יותר לבעיית ההסתננות, וההשפעה אפוא הייתה במקרה זה בעיקרה בדיעבד. בכל המקרים האלו ניכר כי אנשי הייעוץ המשפטי לוועדות הציעו חלופות מידתיות יותר לחקיקה, שפוגעות במידה פחותה בזכות החוקתית הנידונה, אך החוק למניעת הסתננות מדגים את ההשפעה המוגבלת בהפחתת הפגיעה בזכויות חוקתיות מוגנות. הצגת הבעייתיות החוקתית אינה ערובה לאימוץ חלופה מידתית דיה בידי חברי הכנסת.

(ה) השפעה על חיזוק האינטרס המוסדי של הכנסת

באופן השפעה זה אכלול השפעה על חיזוק מעמדה של הכנסת כרשות מחוקקת. ״אם לא יהיה יועץ משפטי שיעמוד על האינטרס של הכנסת, לא יהיה מי שיעשה את זה״.[259] אף שאמירה זו של עו״ד איל ינון, אשר כיהן כיועץ המשפטי לכנסת, יכולה להיתפס כקיצונית במקצת, היא משקפת במידה רבה את יחסי הכוחות בכנסת. יושב ראש ועדה בכנסת, הדמות הדומיננטית ביותר בשיח של הליך החקיקה לפי הניתוח הסטטיסטי המובא כאן, הוא בסופו של דבר דמות פוליטית. כאשר היושב ראש הוא חלק מהקואליציה, יש לו מחויבות לעמדת הממשלה, ונקיטת עמדה שונה יכולה לעיתים להיות מנוגדת לאינטרס הפוליטי שלו. כאשר עמדת הממשלה חותרת לצמצם את מעורבות הכנסת בהליך החקיקה ולהשתמש בה כבמעין ״חותמת גומי״, קיומו של ייעוץ משפטי עצמאי הוא קריטי לחיזוק האינטרס המוסדי של הכנסת.

חוק חובת גילוי ממחיש את הדינמיקה המתוארת כאן באופן ברור. בהצעת החוק הממשלתית הייתה התערבות ניכרת בסדרי העבודה של הכנסת. הייעוץ המשפטי לוועדה הפגין עמדה נחרצת, בשעה שקולו של יושב ראש הוועדה, כאיש קואליציה, לא נשמע בדיונים בבירור.

עם זאת הליכי החקיקה הדגימו שגם חברי הכנסת לעיתים עומדים על האינטרס המוסדי של הכנסת, ללא קשר לשיוכם הפוליטי. כפי שראינו, בחוק החדשנות, יושב ראש הוועדה, שהשתייך לקואליציה, דרש שוב ושוב מהדרג המקצועי־הממשלתי לשמור על מקומה של הכנסת כגוף מפקח על הרשות המוקמת. כך גם בחוק למניעת הסתננות דרש יושב ראש הוועדה מהדרג המקצועי הממשלתי להעביר נוסח לפני הדיון לחברי הכנסת

---

259 מתוך תמלול ריאיון עם עו״ד איל ינון, היועץ המשפטי לכנסת בשנים 2010–2020 (לעיל ה״ש 55). אמירתו על עו״ד ינון בריאיון התייחסה לאינטרס המוסדי של הכנסת במישור הרחב יותר של תפקיד היועץ המשפטי של הכנסת מעבר לליווי הליכי חקיקה, כלומר גם בהיבטים פרוצדורליים של אופן פעולתה של הכנסת שאינם בתחום עיסוקו של מאמר זה.

כדי שיוכלו ללמוד את השינויים, ושהשינויים לא יוצעו תוך כדי הדיונים. ביקורת זו הביעה אינטרס מוסדי מובהק בנוגע לתפקידה של הכנסת כמחוקקת.

לסיכום פרק זה, חמשת אופני ההשפעה שזיהיתי הם: השפעה על השיח, על עיצוב מדיניות, על אופן יישום המדיניות בפועל, על שמירה על זכויות חוקתיות ועל חיזוק האינטרס המוסדי של הכנסת. אופני השפעה אלה שופכים אור על מהות ההשפעה של הייעוץ המשפטי לכנסת בשלב הפרלמנטרי על הליכי החקיקה. בחלק מאופני ההשפעה הראיתי שמדובר בהשפעה רבה, ובאחרים – בהשפעה מוגבלת, כאשר יכולת ההשפעה פוחתת ככל שהחקיקה שנויה במחלוקת ציבורית ופוליטית גדולה יותר. סך כל הדברים מובילים למסקנה כי הייעוץ המשפטי לכנסת משפיע על הליכי החקיקה בוועדות הכנסת הן במישור הפרוצדורלי של התנהלות הליך החקיקה והן במישור התוצאתי, קרי השפעה על מהות החוק שמתקבל. עם זאת ניכר שההשפעה הראשונה היא בעוצמה חזקה יותר.

ה. סיכום ומסקנות

במאמר זה ביקשתי לשפוך אור על השלב הפרלמנטרי בהליך החקיקה תוך כדי התמקדות בגופי הייעוץ המשפטי המשתתפים בהליך, ובפרט בייעוץ המשפטי לכנסת.

לשם כך בחנתי באופן אמפירי את יחסי הגומלין ואת הדינמיקה שנוצרים בשיח המשפטי שמלווה את הליך החקיקה נוכח קיומם של שני גופי ליווי משפטי בשלב הפרלמנטרי; כמו כן נבחנה השפעת קיומו של גוף ייעוץ משפטי עצמאי נוסף על הליך החקיקה ועל תוצריו. במאמר קודם הוצגו הצדקות נורמטיביות לקיומו של ייעוץ משפטי עצמאי לכנסת לצד הייעוץ המשפטי לממשלה. אך טרם נבחן אם הליווי הכפול מספק ערך מוסף משמעותי או שמא הוא מסתכם אך ורק בריבוי דעות והערות שנובע מריבוי משתתפים. תוצאות הבחינה המוצגות במאמר זה מראות בבירור את הערך המשמעותי שמייצר הליווי הכפול, את השוני בליווי המשפטי של שני הגופים, שלעיתים מגיע עד כדי חוות דעת מנוגדות, ואת השפעת היועצים המשפטיים לוועדות על הליך החקיקה ועל תוצריו. המאמר זיהה מספר אופני ההשפעה: על השיח, על עיצוב המדיניות, על אופן יישום המדיניות בפועל, על שמירה על זכויות חוקתיות ועל חיזוק האינטרס המוסדי של הכנסת. בחלק מאופני ההשפעה נראה שמדובר בהשפעה ניכרת ובחלק בהשפעה מוגבלת כאשר יכולת ההשפעה תלויה במידת המחלוקת הציבורית והפוליטית סביב החקיקה. כמו כן המאמר הביא לראשונה את התפיסה העצמית של תפקיד הייעוץ המשפטי לוועדות על ידי מי שממלאים אותו. נקודת מבט זו אפשרה להבין לעומק את השוני בין סוגי הליווי השונים.

עוד אוסיף כי כדי להשלים את הבנת השלב הפרלמנטרי בחקיקה ראוי לשים במרכז במחקרים עתידיים שחקן נוסף בעל חשיבות שמאמר זה לא התמקד בעבודתו בהקשר זה – יושב ראש ועדה. הניתוח הסטטיסטי שנערך במאמר הראה שיושב ראש ועדה הוא

השחקן האקטיבי ביותר בדיוני הוועדה. הניתוח האיכותני של הליכי החקיקה הראה שהיושבי ראש הם שמנווטים את הדיון בוועדה, ושהשפעתם על בחירת הנוסח שיעלה להצבעה, הגם שהיא מושפעת כמובן מהיכולת להשיג רוב לנוסח, בסופו של דבר היא השפעה אקוטית על העיצוב הסופי של החוק. עוד אציין כי מאמר זה לא הביא את נקודת המבט העצמית של אנשי ונשות ייעוץ וחקיקה, שלוחיה של היועצת המשפטי לממשלה, על השלב הפרלמנטרי, שאף היא חשובה להבנה מלאה של השלב הפרלמנטרי בחקיקה.

לסיום, ראוי לחזור לציטוט שפתח את המאמר ולהדגיש את חשיבותו של השיח שמתקיים בדיוני ועדות הכנסת. ההשוואה המפורטת שהמאמר הציג בין נוסח הצעת החוק בתחילת הדיון בוועדה לעומת נוסח החוק שהתקבל לאחר השינויים שהוכנסו בו כפרי עבודת הוועדה גילתה שהנוסח שהתקבל היה מדויק יותר, שלם יותר ובעל איזונים טובים יותר בין זכויות מתנגשות לעומת הנוסח המקורי שהונח לדיון, בכל אחד מהמקרים שנבחנו. המסקנה העולה מכך היא שלשיח בוועדות הכנסת, מלבד חשיבותו להליך הדמוקרטי, יש חשיבות רבה לדיוקה ולכיוונונה של החקיקה שמובילים בסופו של דבר לחקיקה טובה יותר. ברמה האופרטיבית משמעות הדברים מבחינתם של מי ששואפים ליצור חקיקה טובה יותר היא שיש להימנע ככל האפשר מחקיקות בזק שמקצרות את שלב הדיונים בוועדות הכנסת לפרק הזמן המינימלי הנדרש בתקנון.[260] פרקי זמן קצרים מדי לדיון בהצעות חוק מונעים קיומו של דיון מעמיק בהצעה, ובכלל זה את יכולת גופי הייעוץ המשפטי לטייב את החקיקה כמתואר במאמר זה. ראוי להבטיח בנהלים מפורשים את אופן עבודת הוועדות ואת השיח המתקיים בהן כחלק מהסדרת הליך החקיקה בישראל.

260 להרחבה על משך הליך החקיקה ראו: גונן אילן, ״עניין של זמן? ניתוח משך הליך החקיקה של הצעות חוק פרטיות בישראל – ממצאים ראשוניים״, **ICON-S-IL Blog** (תשפ״ג). אילן מצא כי ביותר מ־50% מהצעות החוק הפרטיות, משך הזמן של דיוני הוועדות הוא **יום אחד** בכל אחד משלבי החקיקה (הנחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם עד להצבעה במליאה, דיון ראשון בוועדה עד להצבעה במליאה לקריאה ראשונה, הדיון הראשון בוועדה לקריאה שנייה ושלישית עד הצבעה במליאה). הגם שלא נבדק הקשר בין זמן החקיקה לסיבוכיות החקיקה, ממצא זה מעלה חשש אמיתי כי גם חוקים בעלי סיבוכיות נידונים רק יום אחד בהכנה לקריאה.