

[דף סיכום בחינה](#)

מזהה בחינה: 001000252314 מזהה סטודנט: 179751

שם קורס: דיני חקיקה

מספר שאלה	ציון מירבי	ציון שאלה סופי
1	60.00	53.00
2	40.00	37.00
3	1.00	1.00

ציון בחינה סופי : 91.00

הבחינה הבדוקה בעמודים הבאים

שם הקורס	דיני חקיקה		
מס' הקורס	99-523-01		
שם המרצה	ד"ר איתי בר-סימן-טוב		
שנה, סמסטר, מועד	תשפ"א	סמסטר א'	מועד א'
משך הבחינה	שעתיים		
מגבלת מילים	נא לשים לב למגבלת המילים לכל שאלה. אין לחרוג ממגבלת המילים.		
חומר עזר ומותר / אסור / נספחים	המבחן בחומר פתוח. מותר להשתמש בכל חומר עזר שהודפס מראש וכן מותר להשתמש בדפי טיוטה. למען הסר ספק, אין להשתמש בחומרים שלא הוכנו והודפסו על ידך מראש.		
הנחיות נוספות	את המבחן יש לפתור לבד ובאופן עצמאי לחלוטין. אין ליצור קשר עם אחרים/ות בזמן המבחן. סריקה מותרת רק למי שקיבלו אישור מיוחד מראש ממדור תמיכה והנגשה; לשאר הסטודנטים/ות הסריקה אסורה. אנא קראו את השאלות וחשבו עליהן לפני שאתם/ן מתחילים/ות לכתוב את התשובה. הקפידו להפריד עיקר מטפל ולכתוב לעניין. נא לנמק את התשובות, תוך הסתמכות על חומרי הקריאה והטיעונים שנלמדו בשיעור.		

שאלה 1: 60% (עד 800 מילים)

הניחו שנערכו בחירות, שהוקמה ממשלה עם קואליציה של מעל 61 חברי כנסת ושיש כנסת מכהנת ומתפקדת.

עם זאת, הממשלה החדשה הגיעה למסקנה שיש אשמים ברורים בכישלון המדינה בטיפול בקורונה: הכנסת ודיני החקיקה שלה. לפיכך מעוניינת הממשלה החדשה לחוקק את החוק לתיקון הליכי החקיקה בכנסת, המורה:

1 הצעת חוק תוגש לכנסת על ידי הממשלה (להלן: הצעת חוק ממשלתית) או בידי קבוצת חברי כנסת, בהתאם למפורט בסעיף 2 (להלן הצעת חוק פרטית).

2 קבוצה של 10 חברי כנסת ומעלה רשאית להגיש הצעת חוק פרטית, ובלבד:

א שאף חבר כנסת מקבוצה זו אינו שר או סגן שר

ב שלפחות 6 מחברי קבוצה זו הם חברי כנסת מסיעות הקואליציה

3 הצעת חוק פרטית תובא לאישור נשיאות הכנסת; נשיאות הכנסת לא תאשר הצעת חוק שלדעתה שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי או שהיא גזענית במהותה, או הצעת חוק שהממשלה הודיעה כי היא מתנגדת להנחתה על שולחן הכנסת.

4 לא יתקיים דיון בהצעת חוק פרטית בדיון מוקדם (קריאה טרומית) אלא לאחר שחלפו 100 יום מיום הנחתה על שולחן הכנסת. ראש הממשלה רשאי להחליט על קיצור תקופה זו.

5 הצעת חוק פרטית שעלותה התקציבית מעל 5,000,000 ₪ תחייב רוב של 59 חברי כנסת לפחות.

6 הצעת חוק ממשלתית תאושר במליאה בשתי קריאות:

א בקריאה הראשונה יצביעו על כל סעיף בנפרד (אך לא ניתן להגיש הסתייגויות). כל חבר כנסת שיהיה מעוניין בכך יוכל להירשם לדבר בקריאה הראשונה

ב בקריאה השנייה יצביעו על החוק כולו כמקשה אחת. הקריאה השנייה תחל מיד לאחר הקריאה הראשונה ללא דיון נוסף.

7 לא יתקיים דיון בהצעת חוק ממשלתית בקריאה ראשונה אלא לאחר שחלפו 5 ימים מיום הנחתה על שולחן הכנסת. ראש הממשלה רשאי להחליט על קיצור תקופה זו.

למען הסר ספק, בדברי ההסבר הובהר שהצעת חוק ממשלתית שתתקבל בקריאה שנייה תהפוך לחוק וכי אין צורך בדיון הוועדה עבור הצעות חוק ממשלתיות. כן הובהר שכל יתר דיני החקיקה נותרים ללא שינוי.

נתחו כל אחת מההצעות הללו לאור דיני החקיקה הקיימים. נתחו כיצד ההצעות הנ"ל משנות את דיני החקיקה הקיימים וכן אלו חלקים מההצעות הללו עשויים להיות מבטלים על ידי בית המשפט לאור דיני החקיקה (הן דיני החקיקה החרותים, הן דיני חקיקה שנקבעו בפסיקה).

תשובה:

 **1. כיום לפי ס' 74(ב) לתקנון - יכולים להציע הצ"ח ח"כ, ממשלה, ובעניינים מסויימים ועדה של**

הכנסת. ההצעה החדשה: ח"כ פרטי לא יכול להגיש הצעה אלא בקבוצה, ומשאירה את האפשרות גם לממשלה אך לא מתייחסת לוועדה להגיש.

2. כיום לפי 75(א) לתקנון רק ח"כ שאינו שר או סגן שר רשאי להגיש הצ"ח פרטית. השינוי קובע שרק קבוצה של 10 ח"כ או יותר רשאית להציע הצ"ח פרטית. ס' 2.א משאיר את המצב ששולל אפשרות ששר/סגן שר יוכל להגיש הצ"ח פרטית אולם ס' 2.ב קובע שלפחות 6 ימים מהקואליציה, כאשר היום לא רק שאין מגבלה, אלא שלפי ס' 99(א) ועדת הכנסת מקצה מכסה של הצ"ח פרטיות לפי סיעות, ומקצה לסיעות האופוזיציה בכמות גדולה יותר בשיעור שיראה לה (ללא הצ"ח שהממשלה תומכת בהן)

3. גם כיום הצ"ח פרטית צריכה לעבור אישור של נשיאות הכנסת, אך לאחר בחינת הלשכה המשפטית. גם כיום לכנסת 2 סמכויות וטו שגובשו אחרי כהנא 1, השינוי: כאן נוספה עילת וטו לפיה הנשיאות לא תאשר הצ"ח פרטית שהממשלה לא תומכת בה.

4. כיום המגבלה היא של 45 יום לאחר ההנחה (ס' 76(ג) לתקנון) אולם כאן הוארכה התקופה ל-100 יום מההנחה. באשר לקיצור התקופה, אם הממשלה תומכת בהצ"ח או אם וועדת הכנסת החליטה לקצר (ס' 76(ד) לתקנון). כאן ירדה האפשרות של וועדת הכנסת לקצר אלא של רה"מ בלבד (וגם לא של הממשלה).

5. כיום מעל 6 מיליון לשנת תקציב מסוימת. אולם כאן ירד הסכום למעלה 5 מיליון. שינוי דרישת הרוב: כיום באלה צריך תמיכה של לפחות 50 ח"כ בכל הקריאות לעומת 59 ח"כ בהצעה החדשה. כיום דברים אלה אמורים גם להצ"ח של ועדה ולא רק להצ"ח פרטית. כיום תמיכת הממשלה פוטר מדרשה זו, כאן לא מופיע.

6. כיום יש צורך בשלוש קריאות ודיון בוועדה, + קריאה טורמית ודיון מקדים בוועדה להצ"ח פרטית. כאן צמצמו רק ל-2 קריאות ללא דיון בוועדה. קריאה ראשונה - כיום רק הצגה בפני המליאה עם דיון פתוח כל ח"כ. כאן נשמר הדיון לכל ח"כ יחד בתוספת קריאה סעיפים אך ללא הסתייגויות (כיום בשנייה עם הסתייגויות). קריאה שנייה - כאן ללא דיון מקדים בוועדה של כל סעיף, ביום היו"ר מציג סעיף סעיף כולל הסתייגויות, לאחר דיון מקדים בוועדה. בנוסף, היעדר קריאה שלישית (כיום לרוב צמודה לקריאה שנייה).

7. כיום המגבלה היא של יומיים (כולל יום ההנחה) (ס' 81(ב) לתקנון) כאשר וועדת הכנסת יכולה לפתור דרישה זו (ס' 81(ג) לתקנון) - כאן הוארכה התקופה ל-5 ימים, ואישור הקיצור ניתן לרה"מ ולא לוועדת הכנסת.

ביקורת בג"ץ לבג"ץ אין מקור מכוח חוק המקנה לו סמכות, אלא מהפסיקה (מיעארי: סמכות פורמלית להתערבות שיפוטית על הליך החקיקה) ונמרודי (סמכות להצהיר על בטלות חוק בשל פגם בהליך החקיקה). כן, **מגדלי העופות** קובע את רשימה לא סגורה של עקרונות החקיקה, בלעדיהם הליך החקיקה אינו דמוקרטי. המבחן יהיה האם נפל פגם בהליך החקיקה היורד לשורש ההליך, פגם שיש בו פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד:

(א) פגיעה בעקרון הכרעת הרוב (ס' 25 לחו"י: הכנסת) -

(1+2) דרישה למינימום של ח"כ מהקואליציה עלולה לפגוע בעיקרון הכרעת הרוב. כך גם העברת מרכז הכוח לממשלה (הוטו הממשלתי הפורמלי)

(ב) פגיעה בשוויון הפורמלי -

(2) דרישה של מינימום 10 ח"כ עלולה לפגוע בקול אחד לכל אחד, ואף בשוויון המהותי (ברגמן). ופוגע בשוויון של ח"כ להציע הצ"ח.

(ג) עקרון הפומביות (ס' 27 לחו"י: הכנסת) - לכאורה לאור העובדה שהפרסום והצילום נשארים זהים, אין פגיעה, אולם היעדר הדיונים בוועדה המהווים לב הדיון בהצ"ח - עלול לפגוע בעיקרון

(ד) עקרון ההשתתפות -

1 + 2: חיוב 10 ח"כ להצ"ח פרטית: פוגע מעיקרון ההשתתפות הדיונית: שלילת אפשרות לח"כ יחיד להציע הצ"ח שולל ממנו להציע הצ"ח. כוח/ זכות? ברק בכהנא 1 - כוח, שמגר בכהנא 2 - זכות תקנונית, סוזי נבות - מהערת אגב של ביניש, זכות חוקתית לח"כ שנובעת מעיקרון ההשתתפות.

3: התנגדות הממשלה - לכאורה עילות ההתנגדות צריכות להיות כתובות בתקנון (כהנא 1) ויכול לא להניח כל זמן שהתקנון מסמך אותו. לו היו"ר יפעל לפי התקנון ריסון של כיהמ"ש לכניסה לתחום הפעלת הסמכות הפנים פרלמנטרית (מבחן שריד: פגיעה יסודית במרקם החיים הפרלמנטריים ולא חריגה מסמכות (אלון ביחיד) כך שיש ריסון והסיכוי נמוך, אבל כאן לכאורה לוקחים ליו"ר את שיקול הדעת הרחב שלו ומעבירים אותו לממשלה - בכך מפקיעים ממנו את שק"ד הרחב שלו.

- העברת כל הסמכויות לממשלה - פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות ופגיעה בעצמאות הכנסת להחליט (ולקבוע את סדר עבודתה (ס' 19 לחו"י הכנסת)

4 + 7: הרחבת ימים - ל-100 יום ול-5 ימים לכאורה מאפשרת זמן לחקור ולגבש דעה, אך ההקפדה בשלב מסוים לא בהכרח מופאת אי הקפדה בשלב אחר. התקופה הארוכה שניתנה לא בהכרח מרפאת את היעדר הדיונים בוועדה.

5: שינוי הסכום ל-5 ככל הנראה לא יוסיל להתערבות משפטית מאחר שאין כאן פגם היורד לשורש ההליך.

6: היעדר קריאה שלישית ודיונים - לפי בג"ץ נמרודי דיוני הוועדה ו-3 קריאות הם מרכיב חיוני שאי קיומו הוא פגם היורד לשורש ההליך שעלול להוביל לביטול החוק. ויתור דיון בהצ"ח ממשלתית ובקריאה שלישית עלול להוביל להתערבות. פגיעה בגיבוש עמדה מושכלת

* בקוונטינסקי: סולברג: מסיף על בייניש קיום דיון: כאן נשללת ככלל האפשרות לדיון של ח"כ ולא רק ברשימה הלא סגורה שלו (משך, מורכבות וכו'). אפשרות אמיתית להשתתף ולגבש עמדה מחייבת דיון מינימלי להשתתפות מושכלת. מזוז - נשאר עם מגדלי העופות ומכניס בתוך מניעת השתתפות. גם לא יכול לבקש הערכה חלופית בדיוני הוועדה (ס' 93(א) לתקנון)

* שיתוף ציבור, מומחים: אין דרישה ולא הוכרה בפסיקה (בנמרודי נשלל גם מי שייפגע) אבל המאמר מציע להרחיב להליך החקיקה עצמו, ובכל מקרה נדחתה דוקטרינת ההליך הנאות.

השתתפות בכל שלב? בארדן לא פסלו מניעת התערבות

1- ס' 3: למעשה, מדובר במתן זכות וטו פרמלית לממשלה. כלומר, הפיכתה לשער וטו פרמלי בניגוד למצב כיום בו היא ממשלת כשער לא פרמלי באמצעות וועדת השורים לענייני חקיקה. יש כאן פגיעה בהפרדת רשויות. (1)

3- ס' 5: מדובר גם בפגיעה חוקתית - שכן כאן חוק רגיל מנסה לשנות הסדרים שנקבעו בחקיקת יסוד (חוק-יסוד: משק המדינה). יש גם פגיעה בס' 19 לחוק-יסוד: הכנסת הקובע את המדרג הנורמטיבי של הוראות לגבי סדרי עבודתה של הכנסת. (1)

1- ס' 6: מדובר בפגיעה בכלל הויהוי הקיום כיום. מנגד, אפשר לטעון שמדובר בקביעת כלל ויהוי חדש (1)

2- חסרה התייחסות להסדרים המוצעים בתוכנית חוק-יסוד: החקיקה (1)

שאלה 2: 40% (עד 750 מילים)

נתחו את ההצעות משאלה 1 לאור תכליות דיני החקיקה, לאור התיאוריות על הליך החקיקה ולאור הדיון הנורמטיבי בעד ונגד חקיקה פרטית.

-- סוף הבחינה --

תשובה:

פותרות דיני החקיקה

1. ארגון אפקטיבי של פעילות המחוקק: ההצעה מגבשת כללים בצורה מסודרת ואפקטיבית.
2. ייעול הליך החקיקה - השינויים המוצעים מגבירים את משילותו של הפרלמנט לכאורה, אך בעצם את של הממשלה ומזרז מאוד את מלאכת המחוקקים: ללא מספר דיונים, ללא קריאה שלישית, עם סמכות וטו חזקה לרה"מ, לממשלה ולקואליציה להגברת המשילות.
3. אמות מידה לזיהוי חוק תקף - הכללים מבהירים היטב למחוקק ולמושפעים מן החוקים.
4. ריסון המחוקק והגנה על המיעוט הפרלמנטרי ועל כלל אזרחים - לכאורה ריסון יתר של המחוקק על ידי הממשלה בהעברת סמכויות הוטו לרה"מ, אף בסמכות הוטו של היו"ר זה לפי הכרעת הממשלה - מוביל לעריצות הרוב ולא מונע אותה.
5. שיפור איכות החקיקה - היעדר הדיונים, הקריאה השלישית והמשוכות לא בהכרח משפר את הליך החקיקה. כאן אולם ניתן לראות כיצד הליך החקיקה משפיע על התוצאה שהממשלה רוצה.
6. הבטחת הליך דמוקרטי לגיטימי - אולם האריכו את הימים ודרשו רוב גבוה יותר ועלות תקציבית נמוכה יותר, אבל הגבלת הצ"ח פרטיות בקבוצות, היעדר דיון בוועדה, והיעדר קריאה שלישית, הוטו הנוסף של עמדת הממשלה אלה לא מבטיחים הליך דמוקרטי לגיטימי - ללא קשר לטיב התוצאות. גם אם הצ"ח תעבור ברוב של 120 ח"כ זה לא דמוקרטי ולא עומד בעקרונות היסוד של הדמוקרטיה.

התיאוריות על הליך החקיקה

1. **תיאוריה הליכית** - הליך החקיקה כמסלול מכשולים המהווים שערי וטו. כאן, ירדו שני שערי וטו מרכזיים: הדיונים בוועדה והקריאה השלישית. ההרחבה של שערי הוטו נעשתה בהסתייגויות ובדיון המורחב שבקריאה הראשונה (אף שפחת בשל היעדר מומחים, שמיעת ציבור, ופחות דיונים מעמיקים), שער וטו פורמאלי נוסף לנשיא שלא יכול להניח אם הממשלה מתנגדת, 10 ח"כ להצ"ח פרטית כשלפחות 6 מהם מהקואליציה. אלה מרחיבים את שליטת הממשלה על הליך החקיקה בתור שערי וטו פורמאליים בניגוד למציאות הנוגדת כיום לפי שער הוטו המשפיע ביחס לממשלה הוא וועדת שרים לענייני חקיקה המוזה שער וטו לא פורמאלי. לפי התפיסה הליברטיאנית הרבה חקיקה זה לא דבר טוב בכך שמסלול המכשולים מקשה על שינוי מדיניות. גם מסלול המכשולים הקיים היום יקשה על המ"ח זו. הבעיה במסלול המכשולם החדש שהוא אדיש לתוכן החוק, כך יכולה להיות חקיקה טובה שמבקש מישור מהאופוזיציה להעביר אולם ייתקל בהרבה יותר קשיים ומכשולים.

2. **תיאוריית מוסדית** - המוסדית שמה דגש על השפעת ההסדרים ההליכיים על הליך החקיקה (כמו סדר ההצבעות) אך מוסיפות נדבכים נוספים כמו רציונאליות של שחקנים. לפי התיאוריה הזו כללי המשחק הם שמשפיעים על קבלת החלטות - לכן ח"כ שירצה להעביר חקיקה יצטרך ליצור מעין ואליציה ולהיות דינאמי - לגייס שחקנים (במיוחד בקבוצה להצ"ח פרטית, 6 מהקואליציה ותמיכה של שחקנים מהממשלה) כדי להעביר את הצ"ח ויקחו בחשבון את שאר הח"כים, בג"ץ כשחקן שיכול לבטל חוק (ולנצל זאת בהמשך ע"י הגשת עתירה) גיוס שחקני מפתח (מהממשלה ומהקואליציה

בעיקר לפי הצ"ח). הצעה זו הופכת את הצ"ח מהאופוזיציה לשחקני מפתח ולא את המיעוט מהאופוזיציה.

3. תיאוריית הבחירה הציבורית - חקיקה כמאבק בין אינטרסים בה האינטרס החזק מנצח. ככל שקבוצה קטנה יותר תרצה לקדם חקיקה יהיה עליה לעשות מאמץ ממוקד מול קבוצת הצ"ח, כאן, בעיקר מהקואליציה. כאן, מאפיין בולט הוא פערי המידע בהצ"ח זו כי בהיעדר דיונים בוועדות וקריאה אחת פחות, הציבור לא יודע מה עושים הצ"ח. מי שכן עוקב אחריהם אלה יהיו קבוצות האינטרסים הקטנות. לצד הפגיעה בציבור דרך חקיקת הצ"ח מהאופוזיציה, לפי תפיסה זו עלולה להיות פגיעה נוספת באינטרס הציבורי בכך שבעלי קבוצות אינטרסים ממוקדות יקדמו חקיקה בדיוס קואליציוני עם כוח מצומצם לאופוזיציה.

בעד ונגד חקיקה פרטית

1. נגד -

המגבלות על חקיקה פרטית (מינימום 10 ולפחות 6 מקואליציה + סמכות וטו נוספת לנשיא לפי עמדת הממשלה) יפחיתו את כמות הצ"ח בפרטיות. בכך:

ירד העומס על ועדת שרים לענייני חקיקה

יפחית מהעומס על הלשכה המשפטית של הכנסת (תקטן הכמות בשל ההגבלות),

ימנע הצהרות חוק במטרה לרווח תקשורת.

המגבלות יגרמו לחברי הכנסת להשקיע בפעילות עם ערך אמיתי. (מנגד - אין וועדות כדי שיוכלו לדון בהן כמו שצריך - אבל יוכלו לכאורה לעשות זאת בקריאה הראשונה, גם ניתנו להם הרבה ימים);

ההפחתה בעקבות תמנע הצ"ח פופוליסטיות חסרות אחריות פיסקאלית וכאלה שמשרתות לובי מסוים או מוטיבציות שונות של הצ"ח.

2. בעד -

ההגבלות שבהצ"ח ימנעו דברים טובים שיש בהצ"ח פרטיות: חוקים טובים שמועברים בזכות חקיקה פרטית - לאזרח קשה לגייס 10 הצ"ח מהקואליציה ומהאופוזיציה

מתעלמות מהעובדה שיש הצ"ח לא פופוליסטים.

ההצעה מגבילה את אפשרותו של האזרח שרוצה לשנות משהו, שכן יותר קל לפנות להצ"ח וליזום חקיקה מאשר לממשלה - ההגבלות בהצעה מרחיקות את הציבור מהליך החקיקה ופוגעות בו בעקיפין

העברת כוח רב לממשלה על חשבון חקיקה פרטית מתעלמת מהעובדה שאין בחירות ישירות בישראל וכי הממשלה לא בהכרח מייצגת את כל חלקי העם - לכן הצ"ח הם אלה שמגישים הצ"ח שמייצגות את רצון הבוחרים שלהם - היעדר אפשרות זו בלי רוב של הצ"ח מהקואליציה ושליטה כמעט מלאה אם לא מלאה לגמרי של הממשלה בתוך ההליך הפורמאלי, ולא רק במסגרת ועדת שרים לענייני חקיקה פוגעת בעיקרון זה.

אף היעדר האפשרות להניח את הצעת החוק על שולחן הכנסת (אלא בתמיכת הממשלה) גם אם לא יעבור, מונעת שיח חשוב והעלאת נושאים על סדר היום.

1- יש לדון האם מקור הצעת חוק (פרטי או ממשלתי) הוא מאפיין מתאים לשינוי כלל הזיהוי, העלול להשפיע על תפיסת החוק ועל זיהוי החוק על ידי אזרחים. (2)

1- אשר לתיאוריות המוסדיות, למעשה מדובר בביטול כמעט כל שחקני המפתח מהרשות המחוקקת - ומעבר לשחקני מפתח מהרשות המבצעת (2)

יש לציין כי החקיקה בפרטית בישראל היא מהגבוהות בעולם (כלומר, עצם הרעיון להטיל מגבלות על חקיקה פרטית אינו כה מופרך)

שאלה מס' 3 (1 נק')

נספח: דפי טיוטה (מה שייכתב כאן לא ייבדק):

1
(3)

תשובה: