**דיני חקיקה - מחברת זהב - יוני כהן**

1. **תיאוריות על הליך החקיקה והתנהגות מחוקקים**
2. **תיאוריות הליכיות**

הדבר המרכזי בתיאוריה הוא שצריך להבין את הליך החקיקה כמסלול מכשולים ("שערי וטו"= VETOGATES). הוא בנוי מהרבה שערים שהחוק צריך לעבור ועל כל שער כזה שולט האחראי (מטיל הוטו).

*שער וטו פורמלי-* גורם שיש לו סמכות להפעיל את הוטו. *שער וטו לא פורמלי-* גורם שאין לו סמכות להפיל את החוק, אך יש בידו היכולת להשפיע על סדר יומו ועל שינויים.

נדגים את התיאוריה של בדיקת המכשולים ושערי הוטו על **הצ"ח פרטית**-

1. יוזמה וגיבוש הצ"ח ע"י ח"כ.
2. בדיקת הלשכה המשפטית של הכנסת- שער וטו לא פורמלי. יש בידם השפעה מפאת הניסיון והמקצועיות.
3. אישור להנחה על שולחן הכנסת ע"י נשיאות הכנסת- שער וטו פורמלי. הנשיאות יכולה להפיל את ההצעה על טענת גזענות, שלילת קיומה של מ"י ועוד. **בג"ץ כהנא 1**- יו"ר הכנסת לא יכול להטיל וטו לאור גזענות כי זה לא בתקנון. תיקנו את המצב לאחר מכן, **ובבג"ץ כהנא 2**- יו"ר הכנסת אכן פסל את ההצעה. תיאורטית ניתן להכניס גם את בג"ץ כשער וטו פורמלי, אבל זה נדיר יחסית, וגם זה בדיעבד.
4. קביעת עמדת הממשלה כלפי הצעת החוק בוועדת השרים לענייני חקיקה- שער וטו לא פורמלי. זה לא חלק פורמלי מהליך החקיקה של הכנסת ולא נמצא אותו רשום איפשהו, אבל זה שלב מאוד קריטי וכאן ניתן להגיד שזה השער וטו הכי גדול וחשוב. כאן הקואליציה מגבשת את עמדתה. אם וועדת שרים לענייני חקיקה אומרים שהם מתנגדים ומטילים משמעת קואליציונית הסיכויים של החוק לעבור קטנים משמעותית.
5. קריאה טרומית במליאה- שער וטו פורמלי. הח"כ שיזם את ה"ח מציג את החוק לממשלה, והיא נותנת את עמדתה. אם ישנה משמעת קואליציונית נגד ההצעה, היא תיפול.
6. דיון בוועדה והכנה לקריאה ראשונה- שער וטו לא פורמלי. אין להם סמכות פורמלית להפיל את ה"ח, אבל הם יכולים להמליץ למליאה להסיר מסדר היום או למסמס, להכניס שינויים עד כדי ריקון מתוכן וכו'.
7. קריאה ראשונה- כמו קריאה טרומית.
8. דיון בוועדה.
9. קריאה שנייה.
10. חתימות ופרסום ברשומות- לא שער וטו, למרות שמבחינה פורמלית הכניסה לרשומות זה תנאי לתוקף החוק.

בישראל יחסית קל לעבור את המשוכות. בארה"ב ישנם עוד שערים של בני בתי נבחרים ושל ראש הרשות המבצעת. בישראל אין דרישת קוורום ולכן רף המשוכות נמוך.

דוגמאות מישראל-

1. יו"ר ועדת השרים לענייני חקיקה- : ועדה הפועלת במחשכים, אין פרוטוקולים, לא יודעים מי הצביע איך, לא יודעים מה היו הנימוקים. התוצר הסופי מנוסח רק כ"בעד/נגד", ובאילו תנאים. יו"ר הועדה הוא תמיד שר/ת המשפטים. רוב הסיכויים שהם יתמכו בהצ"ח של ח"כ מהקואליציה ויתנגדו לה"ח של ח"כ מהאופוזיציה. מדוע? שלל סיבות כגון: קרבה אידיאולוגית, מוטיבציה אישית וסיעתית.
2. כתבה בעיתון- "שקט כאן פוסלים חוקים". כתבה שיכולה לעודד ולהשפיע על הוועדות השונות.

**ההשלכות הפרקטיות של תפיסת הליך החקיקה כמסלול מכשולים:**

1. יותר קל לבלום מאשר להעביר- מספיק שער וטו אחד בשביל לבלום. מי שרוצה לטרפד, צריך ללחוץ על האנשים הנכונים במקומות הנכונים וזה אכן עלול לעבוד. מי שרוצה לקדם חוק, יהיה לו הרבה יותר קשה.
2. ההשלכות הפרקטיות של הבנת ה- Vetogates- מי שרוצה להעביר חוק, צריך ללכת לשחקן דומיננטי בקואליציה, ומי שרוצה לבלום, שיתמקד בשער וטו אחד. התהליכים גורמים ל:
   1. *הטיה חזקה לסטטוס קוו-* יציבות: פחות יכולת לשנות ולחדש, אבל ברגע שחוק עבר הוא יציב וקשה יהיה לבטל אותו.
   2. *חקיקה מתונה ומלאת פשרות-* על מנת לעבור בכל שערי הוטו, צריך לרצות כמה שיותר גורמים.

**התיאוריות הנורמטיביות שבבסיס תפיסת מסלול המכשולים-** הליך החקיקה בנוי בכוונה בכדי שיהיה מסובך וקשה, על מנת לשמור על הסטטוס קוו. מה עדיף לנו, הליך חקיקה מסורבל או יעיל?

1. כשהתהליך איטי ומוסרבל נוצרים חוקים טובים ואיכותיים יותר- יכול להבטיח הליך יותר שקול עם יותר דיון, שיביא לתוצאה טובה יותר. ביקורת- המכשולים (3 הקריאות למשל) לא בהכרח מבטיחים שיתקיים דיון.
2. תפיסת ריבוי המכשולים מייצגת תפיסת עולם נורמטיבית ושמרנית- יש עדיפות לסטטוס קוו, עדיף שינויים קטנים. ביקורת- לא כולם מסכימים שיציבות זה דבר טוב.
3. הליך החקיקה יותר מדי מסורבל שאין הבדלה בין טוב לרע- נבלמת הרבה חקיקה, ובתוכה גם חוקים טובים. קב' האינטרסים טובים בבלימת חקיקה וזה יכול לפגוע בציבור. **המילטון** אמר שהוא מעדיף מצב כזה, שלפעמים נבלמים חוקים טובים על מנת שהחוקים הרעים גם יבלמו.
4. כ"כ קשה לשנות חקיקה, המחיר של שיני חקיקה שגויה- אם בדיעבד חוק שעבר התברר כטעות, יהיה קשה מאוד לשנות/לבטל אותו. אולי צריך לחוקק יותר **חקיקה זמנית**, זה יאפשר למזער נזקים במידת הצורך.

ביקורת- חוק אמור להכווין התנהגות, אם החוקים ישתנו לעיתים תכופות, אנשים לא יוכלו להסתמך עליהם.

1. מכשול מסלולים מייצר וודאות- עד שהחוק מתקבל יש זמן להיערך לשינוי ולשנות את ההתנהגות בהתאם. אחרי שהוא כבר נחקק, הוא יציב, והסיכוי שהוא ישתנה קטן.

**ד"ר איתי בר-סימן-טוב, דיני החקיקה-**

דיני החקיקה משרתים גם את מערכת המשפט ולא רק את המחוקק עצמו. במשפט צריך להיות מפורט מי יכול לחוקק, וכיצד עליו לפעול. כללים אלו מאפשרים לנמעני החוק (ביהמ"ש וכלל מערכת המשפט) לזהות מתי חוק תקף. ברשות המחוקקת בעידן המודרני מתקבלות החלטות רבות, מועלות שפע של הצעות חוק, ודיני החקיקה מאפשרים לנמנעי החוק כאמצעי אבחנה, מה מכל הבלאגן שקורה אצל הרשות המחוקקת נחשב ל"חוק" תקף.

לא כל הדינים בהליך החקיקה משמשים כאמצעי אבחנה, אך בכל מערכת משפט תהיה שאלה של פרשנות, איזה הליך בדיני החקיקה מסמן כי התקבל חוק תקף. בישראל, בעייני המרצה, ההליך שמשמש אמצעי אבחנה הוא הכלל שלפיו חוק מתקבל ב-3 קריאות (ובהצ"ח פרטית נדרשת גם קריאה טרומית, סה"כ 4). המרצה מצטט את **חשין** **בפס"ד בנק המזרחי** שמציין גם הוא את חשיבות הליך ה-3 קריאות בכדי שחוק יקבל מעמד תקף, ובנוסף חשין מציין גם את ההליכים הבאים: 1) דרישה לדיון של הוועדה בהצעת החוק. 2)דרישה לתמיכה של רוב ח"כ הנוכחים בכל אחת מהקריאות (ובחו"י דרישה של רוב מוחלט). 3) פרסום החוק ברשומות. חשין מצטט בעצמו גם את דברי **ברק** **בפס"ד נמרודי** התומכים בדעותיו. אם כן לדעת המרצה, אחת התכליות החשובות של דיני החקיקה היא לספק למערכת המשפט אמות- מידה לזיהויו של חוק תקף. בנוסף המרצה מציין עוד תכלית- עיצוב דיני החקיקה, תכלית זו מראה אילו מבין דיני החקיקה ראויים להסדרה חוקתית.

לדעת המרצה, הדינים הללו (אשר קובעים את התנאים ההכרחיים לקבלתו של חוק תקף) צריכים להיות מעוגנים בחוקה. דבר זה יעזור למערכת המשפט לסמן אילו כללים מכריעים לשם זיהויו של חוק תקף. בארה"ב, למרות שקיימות דעות שונות לגבי הגדרתו של כלל ההכרה של מערכת המשפט, נראה שיש הסכמה רחבה שלפחות הכללים החוקתיים אשר מסדירים את הליך החקיקה מהווים חלק מכלל ההכרה של מה חוק ומה לא חוק.

1. **תיאוריית הבחירה הציבורית**

**רקע: תיאוריות פלורליסטיות של קב' אינטרסים-** קב' אינטרסים זוהי קבוצה שיכולה להתארגן ולנסות להשפיע. הליך החקיקה הוא כמו שוק חופשי. ישנן הרבה קב' אינטרסים שונות, והמחוקק מחוקק את העמדה לפי העדפותיהן, או איפה שיש יותר מוטביציה או כח של קב מסויימת. הליך החקיקה משקף את מאבקי הכוחות ואת עוצמת העדפות בחברה.

**ביקורת:**

1. חשש מפגיעה במיעוטים, בקבוצות החלשות שלא יכולות לקדם את האינטרסים שלהם. חשש מעריצות הרוב.
2. זה שקבוצה חזקה, זה לא אומר בהכרח שהיא הרוב. כאן מגיעה תיאוריית הבחירה הציבורית כקונטרה לתיאוריה הפלורלסיטית. לפעמים דווקא הקבומות הקטנות מנצחות בהליך החקיקה.

הגדרת תיאוריית הבחירה הציבורית- לקיחת כלים מתחום הכלכה ויישומם על הפוליטקה ובפרט על הליך החקיקה. מניחים שהליך החקיקה פועל כמו השוק, ומיישמים בו הנחות, תובנות וכלים מעולם הכלכלה.

הנחות תיאוריית הבחירה הציבורית- המחוקקים מוכרים חקיקה, והאנשים רוכשים חקיקה. לפוליטקאים אינטרס אחד בלבד, לשמור על תפקדים גם בבחירות הבאות, ולשם כך עם ימכרו את החקיקה לכל המרבה במחיר. ההנחה היא שהאנשים רציונאלים (פועלים לקידום האינטרסים שלהם) ואוגאיסטים (אינטרס אישי ופרטי).

תיאוריית קבוצות האינטרס-

1. **אולסון -** יתרונן של קבוצות קטנות- דווקא הקבוצות הקטנות שלא מייצגות את האינטרס הציבורי הרחב, אלא את האינטרס הצר והממוקד, הם אלו שיצליחו להשתלט על הליך החקיקה. למה? כמה סיבות: *קשיי התארגנות-* היכולת של הציבור הרחב ושל קבוצות האינטרסים הגדולות להתאגד, היא נמוכה. דווקא הקבוצות קטנות וממוקדות עם אינטרס כלכלי, יפעלו בצורה מאורגנת, כמו להושיב לוביסט בוועדות הרלוונטיות ולדאוג להצבעות הח"כים. מי שלא יעזור להם, לא יקבל את ההטבות שהם ישיגו (כמו בנק לאומי). בסופו של דבר, גם אם לכל הציבור יש אינטרס משותף, הסיכוי שהוא יתאגד הוא נורא קטן. *בעיית הנוסע החופשי-* הטרמפיסט, שמצד אחד רוצה להנות מהפירות של המאבק הפוליטי, אך הוא אינו מוכן לקחת חלק בתהליך, כי הוא יהנה בכל מקרה בסופו של דבר אם קבוצתו, הרוב, ינצחו במאבקם. דווקא בקבוצות קטנות יש פחות אפשרות להתחמק ו"לתפוס טרמפ" על הגב של האחרים, כי גם ככה הם במיעוט.
2. בעיית פערי המידע- האדם הפשוט לא מכלה את זמנו בצפייה בערוץ הכנסת, לא משתלם לו להשקיע זמן וכסף על כך בכדי לעקוב אחר האינטרסים שלו, בנוסף ליכולת ההשפעה הקטנה מאוד שיש לו. נוצר מצב שהציבור אינו יודע על התהליכים שקורים בכנסת ונוצרים פערי מידע בין מה שעושים נבחרי הציבור לבין מה שאנחנו יודעים שהם עושים. פער שכזה משרת את הח"כים ואת האינטרסים של הקבוצות הגדולות, כי כך הם יותר חופשיים לסגור ביניהם "דילים" ללא ידיעת הציבור. לעומתן, קב' האינטרסים הקטנות צריכות לעקוב אחרי הכנסת רק בנושא הרלוונטי אליהן, מה שמקטין להן את העלויות ומחדד את יכולת ההשפעה שלהן. בנוסף, לעיתים הח"כים מקבלים את המידע ישירות מן קב' האינטרסים בעצמן, כמו הבנקים שמעבירים לח"כים מידע על מה שקורה בבנקים באמצעות לובסיטים, מה שמעלה חשד של הטיה ומידע חלקי.
3. כשל הגנת הרוב- נבחרי ציבור יפעלו לטובת האינטרס של קב' מצומצמות אך **חזקות**.

אם כך, שילוב של פערי מידע, קשיי התארגנות והנוסע החופשי יוצרים יתרון לקב' האינטרסים הקטנות. בניגוד לתיאוריה הדמוקרטית שמניחה שהמחוקקים שרוצים להיבחר מחדש יפעלו למען הרוב שבחר בהם ויפגעו במיעוט, בתיאוריה החדשה הנחות אלו לא נכנות, יש כשל הגנת הרוב, המחוקקים יפעלו לטובת קב' המיעוט.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **תועלת\ עלויות** | **מרוכזות** | **מפוזרות** |
| **מרוכזות** | חוק שפוגע בקב' אינטרס אחת ומטיב עם אחרת- פעילות רבה של קבוצות אינטרס בעד ונגד, מעט חקיקה מסוג זה- כי יותר קל לחסום מאשר להעביר, ולכן אחת תשים רגל לשנייה. | הדג' הקלאסית- הטבה לטייקון ועלות על כל הציבור-הטבות מס לקבוצות ספציפיות ע"י העלאת מס כללית או הגדלת הגרעון. פעילות רבה של קב' אינטרס בעד החוק (ירצו לרכוש חקיקה מסוג זה, ויפזרו עלויות על רוב הציבור שלפי הביקורת לא מתנגד), חקיקה רבה מסוג זה |
| **מפוזרות** | להטיב עם כלל הציבור אבל המחיר ייפול על קב' אינטרסים- פעילות רבה של קב' אינטרס נגד החוק, מעט חקיקה מסוג זה. | מעט פעילות קב' אינטרס, מעט חקיקה מסוג זה |

הדגמת התיאוריה-

1. שלי יחימוביץ'- בוועדות שדנות באינטרס ציבורי הדיון מנומנם ואילו בוועדות של קב' אינטרס יש רעש ובלאגן.
2. האופנוענים הצליחו לגרום להוזלה בביטוח שלהם, מה שעלה לנהגי המכוניות בעליה בדמי הביטוח.

**ביקורת על התיאוריה - למה המצב לא עד כדי כך גרוע:**

1. תקשורת ורשתות חברתיות- פערי המידע לא עד כדי כך דרמטיים, יש גורמים שיכולים לצמצם. אם תהיה שקיפו אמיתית, המצב לא יהיה כזה. היום יותר זול ופשוט להשתתף במחאות (פייסבוק) ולעקוב אחר המחוקק. ביקורת- הבורות הרציונלית נותרת גם אם מורידים עלויות של לעקוב אחר המחוקק.
2. אמפירית- לפעמים עוברים חוקים לטובת הציבור כשהעלויות מרוכזות והתועלות מפוזרת, כמו רפורמת הסלולר. ביקורת- זהו חריג שלא מעיד על הכלל, רק במקרה חריג יש רעש ציבורי, וגם במקרים כאלו ח"כים יגזרו רווח פוליטי, אך ברגע האמת החוקים שעוברים שונים ממה שהם מוצגים לציבור.
3. סתירת הנחת המוצא של התיאוריה- הנחת המוצא שכולנו רציונליים ואגואיסטים, אך יש מחקרי שמראים שחברי קונגרס מונעים מאידיאולוגיה ועשיית טוב למען המדינה. העמדה המקובלת במדעי המדינה שהפוליטיקאים מונעים משילוב של אינטרסים אלטרואיסטים ואגואיסטים, שרוצים להיבחר מחדש, ובנוסף הם מונעים מהרצון לכוח, השפעה ומוניטין. הציבור מצביע בהמוניו על מנת לקבל תחושת השפעה וסיפוק. ביקורת- המחקרים הם על ארה"ב, שם התופעה מבוססת, אבל בישראל זה כנראה אחרת. בנוסף גם אנשי ציבור טוענים שם בריש גלי על טיפשותם של ציבור הבוחרים.
4. הגדלת העוגה- לפעמים לתת הטבות מס לטבע כן ישרת את האינטרס הרחב של הכלכלה- היבטים חלוקתיים יעילים כי הם מגדילים את העוגה וכולם יקבלו במידה מסוימת יותר. ביקורת- זה מביא להחלטות שהן לא יעילות כלכלית- לא מגדיל את העוגה, מונע תחרויות וכדו'.
5. הפן הנורמטיבי- התיאוריה מקדמת את קב' האינטרסים כי היא מעודדת את הפחתת הרגולציה, הפחתת החקיקה, כי הדמוקרטיה הרי גם ככה לא קיימת באמת.
6. **תיאוריות מוסדיות ו-** **Positive Political Theory**

התיאוריות המוסדיות מנסות להסביר את הליך החקיקה ומה שמשפיע על התנהגות המחוקקים.

טוענות שמה שמשפיע על התנהגות המחוקקים בהליך החקיקה זה הקונסטלציה המוסדית שבה הם פועלים ומנגנוני קבלת ההחלטות. התיאוריות המוסדיות משלימות את התיאוריות ההליכיות.

**PPT = Positive Political Theory**

תיאוריה פוליטית פוזיטיבית. תיאוריה המתבססת על הנחות מתורת המשחקים. אין הנחות על מוטיבצית השחקנים, אלא ההנחה שהם רציונאלים ופועלים בהליך מוסדי מסויים. ההנחה שהשחקנים הם תכליתיים (פועלים בצורה רציונאלית בכדי לקדם את מטרותיהם) ואסטרטגיים (הח"כים חושבים קדימה בהתאם לצעדים שהם רוצים לקחת ובהתאם לצעדים שהח"כים האחרים יעשו).

**מרכיבים מרכזיים בתיאוריית ה- PPT:**

1. השפעת המסגרית המוסדית ומנגנון קבלת ההחלטות (בדומה לשאר התיאוריות המוסדיות).
2. הנחה שההתנהגות רציונאלית ואסטרטגית.
3. השפעות הדדיות בין השחקנים בהליך החקיקה (שחקן אסטרטגי משנה את צעדיו עקב צעדי היריב בעתיד).

**הסדרים מוסדיים ומנגנוני קבלת החלטות- השפעת סדר הצבעות:**

סדר ההצבעות, לכאורה דבר טכני ונייטרלי, משפיע על התוצאות. יו"ר הועדה יכול לפעול בצורה אסטרטגית ולהשפיע על תוצאות ההצבעות בגלל סדרן. המרכיבים המרכזיים בתיאוריה זו:

* בניית קואליציה (פשרות)- כל פעם שמשנים את נוסח החוק, העדפות השחקנים משתנות בהתאם.
* דינמיות- הקואליציות עצמן משתנות בהתאם לשינויים בהצעה.
* PIVOTS- שחקני מפתח, שתמיכתם לאורך הליך החקיקה תביא לאישורו בסופו של דבר.

**סיכום התיאורית-**

1. תיאורית הליכיות (המוסדית)- מוסיפה עם נדבכים של השפעה על הליך החקיקה.
2. התיאוריה הציבורית- מיהם השחקנים ומה המטוביציה, ולאור זאת השוק יתנהג (קב' אינטרסים).
3. התיאוריה המוסדית, PPT- הסדרים מוסדיים ומנגנוני קבלת החלטות, תורת המשחקים.
4. **הדינים המסדירים את הליך החקיקה: הדין המצוי**
5. **הכללים הפורמליים**
6. **חוק-יסוד: הכנסת-** החוק המרכזי והחושב מבחינת המעמד הנורמטיבי. בחוק ישנם הסדרים הקשורים להליך החקיקה, כללים של אופי הכנסת.

* ס' **24**: "הכנסת תדון ותחליט בכל מספר חברים..." אין דרישת קוורום. בישראל יוצאים דופן בכך (קוורום- דרישה שלפחות חצי מהנציגים הנבחרים נמצאים בדיונים ובהצבעות). לדעת **המרצה** צריך למצוא איזון במדינה, גם דרישת קוורום של שליש בכנסת יכולה להספיק.
* ס' **25**: "הכנסת תחליט ברוב דעות של המשתתפים בהצבעה, כשהנמנעים אינם באים במנין המשתתפים בהצבעה..." הכרעת הרוב. הכלל הבסיסי בדמקורטיה.
* ס' **27**: "הכנסת תשב בפומבי" פומביות.
* ס' **28**: "ההליכים בישיבת הכנסת והדברים שנאמרו בה – פרסומם אינו מוגבל..." הפרסום לא מוגבל.
* ס' **19**: "הכנסת תקבע סדרי עבודתה; במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק תקבעם הכנסת בתקנון; כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנוהג והנוהל המקובלים בה."
  + *הכנסת עצמה קובעת את סדרי עבודתה-* חלק מעצמאותה.
  + *מהן הנורמות שמסדירות את פעולת הכנסת-* יכול להיות בחוק, בתקנון או לפי נוהג או נוהל מקובל.
  + *מדרג נורמטיבי-* הנוהג והנוהל כפופים לתקנון, התקנון כפוף לחוק, והחוק כפוף לחו"י.

1. **תקנון הכנסת, חלק ז'** – רוב התהליך מוסדר בתקנון. השלבים שהצ"ח צריכה לעבור וכו'.

* ס' **74**: הליך החקיקה- "(א)הצעת חוק תידון בכנסת בשלוש קריאות, והצעת חוק פרטית – גם בדיון המוקדם; חוק יתקבל בקריאה השלישית... (ב) הצעת חוק תוגש לכנסת בידי חבר הכנסת או על ידי הממשלה... (ג) ועדות הכנסת יכינו את הצעות החוק בהתאם להוראות חלק זה...."
* ס' **75-99**: פירוט שלבי הליך החקיקה; סדרי הדיון בשלבים השונים והמועדים בכל שלב; והוראות ספציפיות שונות. **מגבלות על קצב הליך החקיקה:**
  + ס' **76(ג)**: הדיון המוקדם [בהצעת חוק פרטית] לא יתקיים לפני שעברו 45 ימים מיום שהונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת.
  + ס' **76(ד)**: הממשלה או ועדת הכנסת רשאיות לוותר על דרישה זו.
  + ס' **81(ב)**: הקריאה הראשונה של הצעת חוק מטעם ועדה או של הצעת חוק ממשלתית לא תתקיים אלא לאחר שחלפו יומיים מיום שהונחה; במניין התקופה האמורה יובא בחשבון יום הנחתה של הצעת החוק על שולחן הכנסת.
  + ס' **81(ג)**: ועדת הכנסת רשאית לתת פטור מדרישה זו.
  + ס' **88(ב)**: הקריאה השנייה [על כל סוגי הצעות החוק] תחל לכל המוקדם למחרת ההנחה על שולחן הכנסת, אלא אם כן החליטה ועדת הכנסת על קיצור תקופת ההנחה כאמור.
* נוהג פרלמנטרי- ס' בחו"י שמאפשר לפעול ע"פ הנוהג המקובל כשאין הסדר סותר.
* עקרונות שנקבעו בפסיקת בג"ץ (בעיקר **בג"ץ ארגון מגדלי העופות**).
* מקורות נוספים הקובעים הסדרים ספציפים: חו"י משק המדינה ס' 3ג', חוק יסודות התקציב וכו'.

**חסרים מרכזיים בדין הקיים:**

המקור הנורמטיבי בהם מוסדרים הליכי החקיקה- בעולם בד"כ ההסדרים הללו מוסדרים בחקיקה, אך אצלנו:

* + אין כרגע חו"י: חקיקה.
  + אין חוק רגיל שמסדיר את הליך החקיקה.
  + כמעט כל הליך החקיקה מוסדר בתקנון הכנסת (חלק ז', מפורט למעלה).

**מה זה משנה?**

* אם זה היה בחוקה היה קשה לקנות, כרגע שזה בתקנון, קל לשנות באופן יחסי.
* אם זה היה מעוגן בחוקה, לא היו סטיות בנושא זה.
* ביקורת שיפוטית- המעמד החוקתי של תקנון הכנסת- איך ניתן לבטל חקיקה שהתקבלה בסתירה לתקנון שנמצא במעמד נורמטיבי נמוך יותר
* אנומליה- ביהמ"ש אוכף גם הסדרים נמוכים.
* בעיה בתפיסה החוקתית, תיאוריית **קלזן**-הנורמה הגבוהה מסדירה מי יכול לחוקק נורמה נמוכה יותר. בישראל אין חו"י חקיקה, והסמכות הפורמלית של הכנסת לחוקק מוסדרת רק בחקיקה ראשית.

**תוכן ההסדרים:**

* אין דרישות קוורום- יוצא דופן לעומת שאר העולם, בפועל מתקבלים חוקים ברוז זעום.
* מגבלות מעטות- על הליך החקיקה, וגם מהן אפשר לסטות.
* אין שני בתים-כמו בארה"ב, ולכן לא צריך לעבור את כל המשוכות פעמיים.
* אין ווטו לנשיא/ ראש הרשות המבצעת- אבל בפועל במשטר קואליציוני וועדת השרים לענייני חקיקה יכולה לבלום את החוק בעצמה.
* אין מגבלות על הנושאים של הצעות החוק הפרטיות- (למעוט החריג הצר של יו"ר הכנסת לדחות הצעות חוק שהן גזעניות. אך גם זה מדבר רק על הצעות חוק פרטיות, ולא ממשלתיות).
* אין מגבלה על מגוון ומספר הנושאים שיכולים להיכלל בהצעת חוק אחת- אין SINGLE SUBJECT RULE. , למשל בארה"ב כל חוק מדבר רק על נושא אחד. בארץ יש את חוק ההסדרים שמדבר על המון נושאים, במספר, ובתוכן.

1. תזכיר חוק יסוד: החקיקה (2012)

ישראל יוצאת דופן בכך שאין לה הסדרה חוקתית על החקיקה. אפילו סמכות של הכנסת לחוקק אינה מעוגנת. ההסדרים הבסיסים, כפי שדיברנו, מוסדרים ע"י התקנון בלבד. תזכיר הנ"ל היה אמור להסדיר את החסר, לקבוע מי יכול לחוקק ואיך חוק נהיה תקף במדינה. התזכיר הנ"ל הופץ ע"י משרד המשפטים אך לא נחל הצלחה כמו קודמיו. חו"י: החקיקה, אמור להמשיך את המהפכה החוקתית **שפס"ד בנק מזרחי** החל, ולכן הוא נתקל בקשיים רבים. מה שתופס את תשומת הלב בתזכיר הנ"ל הוא הניסיון לעגן את סמכות חוקי היסוד, ושריונם.

* הסדרת סמכות הכנסת לחוקק חוקים.
* מי יכול ליזום חקיקה? מי רשאי להגיש הצעות חוק?
* דרישת הפרסום של החקיקה.
* שלבי החקיקה- 3 קריאות ועיקרון הכרעת הרוב.
* חקיקת חוקי יסוד- 4 קריאות, הצ"ח תובא רק ע"י הממשלה או וועדת החוקה, רוב מיוחד וכו'.

**הרציונאל-** ישנם חוקים שאמורים לעבור במהרה, וישנם חוקים (כמו חוקי יסוד) שבכוונה מאיטים את התהליך על מנת לשקול את הצ"ח לעומק, לבחון מכל הזוויות האפשרויות וכו'. ביקורת על הליך חקיקת חוקי היסוד- שינוי זה יערים קשיים על השלמת חקיקת חוקי היסוד ויישמר את הסטטוס קוו, שלא בהכרח חיובי.

**לסיכום,** חוק יסוד החקיקה מעגן במפורש את הסמכות של הכנסת לחוקק ואת ההסדרים החשובים בדיני החקיקה אותם הוא מעגן בחוקי יסוד. כל זה רק תזכיר חוק ולא הצעת חוק.

1. **עקרונות היסוד של הליך החקיקה**

**בג"ץ ארגון מגדלי העופות-** העובדות: חוק ההסדרים- הפך לנוהג מקובל המובא לאישור הכנסת בצמוד לחוק אישור התקציב. החוקים המובאים בו מאופיינים בהליכי חקיקה מהירה- דיון במכלול אחד. העותרים טוענים כי החוקים לא נקבעו בהליך הרצוי כאשר מדובר בשינויים מרחיקי לכת. טענת העותרים: החוק המועבר בהצבעות במהלך 24 שעות **מטיל פגם בעקרון ההשתתפות**- אינו מאפשר הזדמנות נאותה והוגנת להשתתף בהצבעה. פס"ד: **בייניש**: התנאי להתערבות שיפוטית בהליך החקיקה הינו פגיעה קשה וניכרת בעקרון יסוד של הליך החקיקה, פגם היורד לשורש ההליך. בייניש לא ביטלה את החוק, אבל ציינה שראוי היה לחוקק אותו בנפרד. מהן העקרונות שנקבעו בפס"ד זה? **עקרונות היסוד של הליך החקיקה:** 1. עיקרון הכרעת הרוב- החוקים מתקבלים בהכרעת הרוב, זה מעוגן כבר בחו"י: הכנסת. 2. עיקרון השוויון הפורמלי- לא כתוב ברמת חו"י אך הוא בקונצנזוס, כל ח"כ, קולו נשמע פעם אחת. 3. עיקרון הפומביות- מעוגן במפורש בחו"י: הכנסת ולכן זה לא חדשני. 4. עיקרון *ההשתתפות*- לא היה קיים לפני הפס"ד. במינימום, הליך החקיקה יאפשר לח"כ בצורה מינימלית לדעת על מה הם מצביעים במקרים שנין לומר שלח"כ לא הייתה אפשרות מעשית להבין את החוק. **דוקטרינת הליך החקיקה הנאות-** הליך החקיקה הוא כבר לא הליך מנהלי, ביהמ"ש אומר שתפקידו לאפשר לח"כ להשתתף. 5. עיקרון שיתוף הציבור- בצד המנהלי יותר. קיים במס' מדינות, והפסיקה אצלנו מכניסה את לאט לאט.

מה חסר בעקרונות הללו? 1. *עיקרון ההשתתפות-* יהיה גם **חובה** של ח"כ לא רק זכות. 2. עיקרון התדיינות- הליך החקיקה אמור לאפשר הזדמנות לדיון, ולדרוש פסילה אם לא יהיה מספיק דיון. 3. דרישת קוורום- קשור גם לעיקרון ההשתתפות. עוד דרך לתת משמעות לעיקרון הרוב. 4. אחריות- מעבר לפומביות ופרסום, חשוב לאפשר לציבור לדעת מה כל ח"כ הצביע כדי שיוכל לקחת אחריות.

**לסיכום,** חוק יסוד החקיקה מעגן במפורש את הסמכות של הכנסת לחוקק ואת ההסדרים החשובים בדיני החקיקה אותם הוא מעגן בחוקי יסוד. כל זה רק תזכיר חוק ולא הצעת חוק.

1. **דיני הליך החקיקה: היבטים נורמטיביים ותיאורטיים**
2. **תכליות דיני החקיקה** (לפי התפיסה המודרנית)
3. להבטיח שההכרעה שתתקבל ע"י הכנסת תייצג את מה שרוב חברי הבית רצו- שהעמדה האמיתית של חברי הפרלמנט תבוא לידי ביטוי, ורצון הרוב בפרלמנט ישתקף ע"י החקיקה.
4. הבטחת דיון והליך קבלת החלטות ראוי- שחוק יתקבל לאחר שיקול ודיון, שיתקבלו החלטות רציונליות.
5. הבטחת איכות החקיקה- שהתוצר הטוב ביותר יתקבל לבסוף ויחוקק, לאחר תהליך איכותי ומעמיק.
6. יעילות- הרבה איזונים ובלמים יקשו על החיקוק. לעיתים צריך חקיקה דחופה.
7. קביעת קריטריונים לזיהויו של חוק תקף- לתת למערכת המשפט כלים לזהות מתי יש לפניהם חוק תקף. דיני החקיקה נדרשים למערכת המשפט.
8. ריסון המחוקק והגנה על המיעוט הפרלמנטרי ועל האזרחים- על האזרחים מפני חקיקה פוגענית, ועל המיעוט הפרלמנטרי מפני מימוש האג'נדה של הרוב הפרלמנטרי.
9. ארגון אפקטיבי של פעילות המחוקק- גוף כמו מגוון כמו פרלמנט צריך שיגדירו לו את חוקי המשחק (החקיקה) בכדי לעבוד בצורה מסודרת ואפקטיבית.
10. הבטחת הליך דמוקרטי לגיטימי- ההליך חשוב בפני עצמו ללא קשר לתוצרים. ההתדיינות בפני עצמה תוביל לתוצאות איכותיות יותר, ועיקרון הכרעת הרוב חשוב כשלעצמו, בלי שום קשר לתוצאה שלו.

האתגר הוא לאמץ גישה כוללנית של התכליות הללו אך לשמור על האיזון ביניהן. למשל, שיפור איכות החקיקה אל מול הבטחת הליך דמוקרטי לגיטימי. ארגון אפקטיבי של פעילות המחוקק עומד בסתירה מול ריסון המחוקק.

אז איך כן עושים את האיזון?

* *מנגנוני איזון אופקי-* כמה ניתן לקדם תכליות מבלי לפגוע באחרות. תפיסת עולם אופטימלית ולא מקסימלית.
* *עיצוב כמה דיני חקיקה*- יתכן וצריך דיני חקיקה שונים לסוגי חקיקה שונים ולסיטואציות שונות*.*

**היבטים תיאורטיים ונורמטיביים-**

המחוקק מקבל חוקים שיגבילו אותו. חלה התפתחות בשלבים דומים ובכיוון דומה מעליונות המחוקק אל דיני החקיקה.

התפתחות התורה המשפטית (מעליונות המחוקק לשלטון החוק במחוקק)-

* **אוסטין & הובס -** לא ייתכנו הגבלות על המחוקק. המחוקק הוא מקור החוק ולכן לא ניתן להגביל אותו.
* **הארט-** ביקורת על אוסטין. לדעתו הליך החקיקה הוא הליך המוסדר ע"י כללים משפטיים. אם המחוקק לא עמד בדיני החקיקה, החוק לא תקף. לדעת הארט קיימו נורמות משני סדרים: 1) נורמות מסדר ראשון, הקובעות את הכללי לאזרחים (כמו חוק הענושין). 2) נורמות מסדר שני, הקובעות את כללי הפעולה הבסיסיים במערכת המשפט ע"י: א) כלל הזיהוי- איך מזהים מהי נורמה משפטית תקפה במערכת המשפט. ב) כלל השינוי- מי מוסמך לקבל נורמות תקפות במערכת המשפט ולחוקק אותן. ג) כללי השפיטה- מי מוסמך ליישב סכסוכים ולהכריע, וליישם את הנורמות שהתקבלו ע"י המחוקק. חייבים שדיני החקיקה יעשו סדר בחקיקה, ויגידו מתי הצ"ח תקפה ומתי לא.
* **וולדרון-** הליך החקיקה נשלט הן ע"י כללים והן ע"י עקרונות. מסכים הארט רק לגבי ההליך שנשלט ע"י כללים.

**התפתחות בתפיסת ריבונות הפרלמנט**

* הגישה הבריטית המסורתית בדבר ריבונות הפרלמנט- כולם כפופים לו והוא אינו כפוף לאף אחד. הוא יכול לחוקק מה שהוא רוצה, לא יכולות להיות מגבלות על כוחו. דומה לתפיסתם של **אוסטין והובס**.
* ההתפתחות מעליונות הפרלמנט לעליונות החוקה בדמוקרטיות חוקתיות- לא עוד ריבונות הפרלמנט, אלא המסך שיצר העם (החוקה) הוא העליון, וגם הפרלמנט כפוף אליו בכל פעילויותיו, ובטח בהליך החקיקה. חוק שסותר את החוקה- יתבטל.
* "התפיסה החדשה" של ריבונות הפרלמנט- ביהמ"ש צריכים לציית לכל חוק שנחקק ע"י הפרלמנט, אבל צריך קודם לוודא שהפרלמנט קיבל חוק דרך דיני החקיקה.

סיכום מעליונות המחוקק לשלטון החוק במחוקק:

•אוסטין והובס -> הארט -> וולדרון.

•הגישה הבריטית המסורתית בדבר ריבונות הפרלמנט -> עליונות החוקה.

• הגישה הבריטית המסורתית בדבר ריבונות הפרלמנט -> "התפיסה החדשה" של ריבונות הפרלמנט.

1. **מהתפיסה של המחוקק הכל-יכול לתפיסה של שלטון החוק במחוקק**

**ההתפתחות בישראל-**

ההתפתחות חופפת להתפתחות בפילוסופיה המשפטית.

* עד שנות ה-80 קיים המודל הבריטי הקלאסי- הכנסת היא הריבונות ואין עליה ביקורת שיפוטית. דוג': **בצול נ' שר הפנים**- "אין ביהמ"ש יכולים להרהר אחרי מידותיו של המחוקק הריבוני". מאמר של **ש' צמח**- "סדרי עבודת הכנסת הם עניינים שמינהל הפנימי של הכנסת, ביהמ"ש הוציאם מחות לתחום ביקורתם". **חריג צר- ברגמן נ' שר האוצר**- אכיפת הדרישה לרוב מיוחד בסעיף המשוריין בחוק יסודלכאורה מתיישב עם גישת ריבונות הפרלמנט. זהו פס"ד חריג שיצר בלבול.
* תחילת שנות ה-80, בקיעים בגישה המסורתית- ביקורת מעין שיפוטית על הליכים פרלמנטריין, שאינם חקיקה. **פס"ד פלאטו שרון**- תחילת הבקיעים בגישה המסורתית. **פס"ד שריד נ' הכנסת**- ביקורת שיפוטתית גם על החלטות מנהליות של יו"ר הכנסת: א) הוראות התקנון באשר לסדרי עבודתה של הכנסת מהוות דין מחייב ואכיף. ב) המחוקק לא בלתי מוגבל, גם הוא נשלט ע"י החוק. הליך החקיקה עדיין נתפס כהליך מיוחד.
* הליך החקיקה כפוף לחוק ולביקורת שיפוטית- **מיעארי נ' יו"ר הכנסת (1989)**- הליך החקיקה כפוף לחוק ולביקורת שיפוטית ככל הליך שלטוני אחר.
* דיני הליך החקיקה בתקנון מחייבים וניתנים לביקורת שיפוטית- **נמרודי נ' יו"ר הכנסת**- דיני הליך החקיקה בתקנון מחייבים וניתנים לאכיפה ע"י ביהמ"ש.
* קבלת "התפיסה החדשה" של עליונות הפרלמנט- **חשין בבנק המזרחי** בדעת מיעוט, לא מקבל את המהפכה החוקתית, אך מקבל את "התפיסה החדשה" של עליונות הפרלמנט.
* הליך החקיקה נשלט גם ע"י עקרונות היסוד- **בג"ץ ארגון מגדלי העופות**- ביהמ"ש מוסמך לבטל חוק בשל פגם בהליך החקיקה, אפילו שההליך התבצע בהתאם לתקנון, באם ההליך מפר את עקרונות היסוד בחקיקה.

**לסיכום**, מתפיסה של מחוק כל יכול, לתפיסה שיש חריג מצומצם של חו"י משוריין (ברגמן). משם להרחבה שהליכים פרלמנטרים שהם לא חקיקה יהיו שפיטים, ואח"כ הכפפת הליך החקיקה עצמו לביקורת שיפוטית. יש דיני חקיקה וגם הם אכיפים ושפיטים, וגם כללי התקנון מחייב ואכיף והוא חלק מדיני החקיקה (נמרוד), ולבסוף, מעבר לדיני החקיקה הכתובים לרבות התקנון, יש עקרונות יסוד שגם מחייבים ואכיפים (מגדלי העופות).

1. **ביקורת שיפוטית על הליך החקיקה**

הסמכות לביקורת שיפוטית- תלויה במידה רבה בשינוי ביחס לדיני החקיקה. השינוי הוא תנאי הכרחי ולא מספיק. ביקורת שיפוטית לא בוחנת את תוכן החוק, אלא את ההליך בלבד (למשל תוכל לפסול חוק אם הוא עבר רק 2 קריאות). ביקורת שיפוטית תוכני, כן בודקת את תוכן החוק ובוחנת האם הוא פוגע בזכויות מהותיות שמוגנות בזכויות יסוד.

ביהמ"ש קובע את עצם סמכותו לביקורת שיפוטית על הליך החקיקה:

* **בג"ץ מיעארי-** קובע שוהא מוסמך לבטל חוק תוך כדי הליך החקיקה. הפסיקה הישראלית מתערבת פחות תוך כדי התהליך, עדיף להתערב בסופו, וגם אז לא תמיד. הכרה בעיקרון אבל לא הפעילו את הסמכות.
* **בג"ץ נמרודי-** ביהמ"ש קובע שהוא מוסמך לבטל חוק בשל פגמים שנפלו בהליכי החקיקה, גם בדיעבד. גם פה הכירו בעיקרון, אבל לא הפעילו את הסמכות וביטלו את החוק.

מבחן הביקורת השיפוטי- איזה סוגי פגמים בהליך החקיקה יביאו את ביהמ"ש לפסול:

* **בג"ץ נמרודי-** אם לא התקיימו אחת הקריאות או דיון בוועדה, או שבאחד השלבים פגם היורד לשורש העניין.
* **פס"ד ארגון מגדלי העופות-** ביהמ"ש קובע במפורש שהביקורת השיפוטית על הליך החקיקה לא מוגבלת לפגמים מסוג חריגה מסמכות או מפגמים פורמליים בלבד, אלא הדגש אם בהליך החקיקה יש פגם היורד להליך החקיקה. למה הכוונה? לפגם שיש בו פגיעה קשה וניכרת בעקרונות היסוד של הליך החקיקה במשטרנו הפרלמנטרי והחוקתי: השוויון הפורמלי, הכרעת הרוב, הפומביות וההשתתפות. הליך כזה מזורז נוגד את עקרון ההשתתפות, הח"כים לא ידעו על מה הם מצביעים.

**נמרודי השאיר שאלות פתוחות ובמגדלי העופות ביהמ"ש הגדיר במפורש.**

* **בג"ץ מיעארי-** יש לבג"ץ סמכות, אך צריך ריסון. במיוחד על הכנסת ועוד יותר במיוחד על הליכי החקיקה.

לדעת **המרצה**, ישנו פער אדיר בין התיאוריה רחבה, לבין היישום המצומצם בפועל, והנה הראיות לכך:

* **אבו עראר נ' שר הפנים-** אמנם הכרנו בסמכות, אך אין תקדים, לא עשו בה שימוש, כי צריך ריסון.
* **פס"ד ארגון מגדלי העופות-** אשררו חזק את גישת הריסון השיפוטי ולא פסלו את החוק. כיבדו את המחוקק. אז למה ביהמ"ש לקח סמכות ולא השתמש בה? הרתעה לכנסת, כמו כרטיס צהוב. שמר לעצמו את הזכות.
* לפי **בנק המזרחי** בוטלו 9 חוקים, ולפי **מגדלי העופות** לא בוטל אפילו **אחד**.
* **ליצמן נ' יו"ר הכנסת**- עניין ההצבעה הכפולה. ביהמ"ש מכוון למבחן תוצאתי, האם הפגם השפיע על החוק, ולא ערכים החשובים בפני עצמם ללא קשר לתוצאה.

ביקורת שיפוטית על הליך החקיקה- סמכות ביהמ"ש לבטל חוקים

המבחן בארגון מגדלי העופות הוא מאוד רחב, הרחבת הסמכות אך צמצום הפעלתה. ביהמ"ש לעולם לא ביטל חוק בגלל פגם היורד לשורש היסוד בהליך. בניגוד לבנק המזרחי, שם ביטלו חוקים על סמך ביקורת תוכן החוק. **בג"ץ ארדן-** יו"ר הוועדה שינה את סדר ההצבעה כך שחלק מן הח"כים לא נכחו בהצבעה. השופט **ברק** קבע כי אין פגיעה קשה העולה בכדי פגיעה בערכים המהותיים של המשטר החוקתי.

**לסיכום:**

* ביהמ"ש נטל לעמו סמכות רחבה מאוד לרבות אכיפת סעיפי תקנון ועקרונות בלתי כתובים.
* לביהמ"ש שק"ד רחב מאוד בקביעה מתי נדרשת ביקורת שיפוטית (מבחן התערבות מעומעם).
* מעולם לא בוטל חוק בשל פגם בהליך החקיקה (שהפר הוראת חוק, תקנון או עקרונות יסוד).
* רק 4 פעמים בוטל חוק שהפר חו"י משוריין.

1. **חקיקה פרטית והזכות להציע הצעות חוק**
2. **הזכות להציע הצעות חוק והמגבלות עליה**

מקור החקיקה הפרטית בהצ"ח של חברי כנסת להבדיל מחקיקה ביוזמת וועדות/ממשלה. משנת 78' חלה עלייה בחקיקה הפרטית ומאז בישראל התופעה רווחת ויוצאת דופן משאר העולם, והיא מתבטאת במישורים הבאים:

1. כמותית- מס' החוקים הפרטיים שנחקקו בכנסת גדול יותר משמעותית משאר הפרלמנטים בעולם. בארץ חוקקו בעשור האחרון **מעל 800** חוקים, כשבמקום השני בעולם, מדינה עם **125** חוקים פרטיים.
2. יחס לחוקים ממשלתיים- מתוך סך החוקים, בין 40%-45% מהחוקים- פרטיים.
3. מס' הצ"ח המוגשות- בישראל מגישים בשנה כמות הצ"ח פרטיות, שבמדינות אחרות מגישים בעשור.

תופעת החקיקה הפרטית שנויה במחלוקת. מבחינת **ההיבט המשפטי**, אלו המגבלות להגשת הצ"ח פרטית:

* כוח- יכולת לעשות משהו שהוא לא אינטרס משפט מוגן.
* זכות- יש אינטרס משפטי מוגן כאשר הוא נפגע, יש לו הגנה וכן יש חובות שעומדות מנגד.
* ס' **74(ב)**: "הצעת חוק תוגש לכנסת בידי חבר כנסת.. או על ידי הממשלה.. ובעניינים [מסוימים המפורטים]- גם על ידי ועדה של הכנסת..".
* ס' **75(א)**: "חבר הכנסת ***שאינו*** שר או סגן שר ***רשאי*** להגיש הצעת חוק פרטית...". יעני, שרים וסגנים לא.

מבחינת **התקנון**, אלו המגבלות להגשות הצ"ח פרטית:

* ס' **75(ה) רישא**: "הצעת חוק פרטית תובא לאישור נשיאות הכנסת..". האם יש סמכות ליו"ר הכנסת לא להניח הצעה? ובכן, עניין זה נידון **בפס"ד כהנא 1**- ביהמ"ש פסק כי סמכות היו"ר צרה, עליו לבדוק שהחוק אכן נראה כמו חוק, ושאין בו קללות ודברים הזויים. אין ליו"ר סמכות לפסול חוק בגלל תוכן חברתי/פוליטי.
* ס' **75(ה) סיפא**: "נשיאות הכנסת לא תאשר ה"ח שלדעת שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי או שהיא גזענית במהותה". התקנון תוקן, והפעם **בפס"ד כהנא 2**- ביהמ"ש קובע שיש לו את הסמכות וגם את הנסיבות בהן הוא יפסול הוראה שבתקנון הכנסת, אך במקרה דנן אין הפגיעה קשה דיה. כלומר **שמגר** אישר את הסעיף ודחו את העתירה של כהנא.
* מגבלה על דיון בקריאה טרומית-
  + ס' **99:** מגבלה סיעתית - אין הגבלה על ההנחה אך יש על מה שיגיע לדיון.
  + ס' **76(ח)**: כלל ששת החודשים – בהצ"ח פרטיות, אם המליאה החליטה להפיל אותן, אסור להגיש שוב את ההצעה למשך 6 חודשים, או הצעה דומה לכך.
* קריאה טרומית שלעצמה היא עוד מחסום- הנדרש רק בהצ"ח פרטית ולא ממשלית (סה"כ 4 קריאות).
* הקריאה הטרומית תתקיים רק אחרי 45 יום מהגשת הצ"ח על שולחן הכנסת. יש לכך סייגים.
* ח"כ רשאי לחזור בו מהצ"ח פרטית עד שלב הדיון (לפני הקריאה השנייה).
* הגבלה על הצ"ח פרטית שכרוכות בעלויות גבוהות.
* הצ"ח עם משמעות כספית- צריך לציין מה המקור שממנו התקציב יילקח.

1. **היקף החקיקה הפרטית – תיאור והערכה נורמטיבית**

**הערכה נורמטיבית לחקיקה פרטית- האם המצב היום הוא טוב או רע?**

בעד המצב הקיים:

* עומס- וועדת השרים מחויבת לגבש את עמדת הממשלה על כל הצ"ח פרטית, דבר שלוקח זמן ויוצר עומס.
* משילות הממשלה- אם יגיעו הרבה הצ"ח פרטיות זה יסיט את הממשלה מדרכה, לשם כך היא נבחרה.
* יציבות המשפט- ריבוי חקיקה פרטית עלול להיות בעייתי מבחינת יציבותו של המשפט.

נגד המצב הקיים:

* ייצוג רצון העם- הכנסת נבחרה ע"י הציבור, וכל ח"כ בודד יכול לייצג את רצון העם (ח"כ שלא בממשלה).
* הפרדת רשויות- צריך לחזק את כוחה של הכנסת ולא של הממשלה. מי שאמור לחוקק זה כל הכנסת, ולא רק הממשלה. אם הכנסת לא תייצר חקיקה, זה יפגע בהפרדת הרשויות.
* יוצא דופן ביחס לעולם- היקף החקיקה הפרטית אצלנו גדול, בשאר העולם קיימות הרבה יותר מגבלות, לרעה.
* לממשלה קל יותר להעביר לחוקים- יש לה עוד כלים "לברוח" מהחקיקה: חקיקת משנה.

1. **חוק ההסדרים**

נגד הגבלת החקיקה הפרטית:

לממשלה כח עצום, ובחוק ההסדרים היא יכולה להעביר שם מה שהיא רוצה, ולכן נדרש כוח מאזן לכנסת, בדמות החקיקה הפרטי שיכול להוות קונטרה.

בעד הגבלת החקיקה הפרטית:

עקב ריבוי החקיקה הפרטית, הממשלה "נאלצת" להשתמש בחוק ההסדרים, זה כל מה שנשאר לה.

חוק ההסדרים עובר תמיד בסמוך לחוק התקציב, בכדי להשלים את המדיניות הכלכלית שממשלה רוצה. מצד אחד, זהו חוק סל, שמעבירים בו נושאים שונים, מה שהופך אותו לארוך עם היקף נושאים גדול דוחפים שם לפעמים דברים שלא היו מסוגלים להעביר בהליך נפרד. מצד שני, משתמשים בחוק בו ככלי לבטל או לתקן חוקים של חקיקה קיימת, במיוחד פרטית, שלא צלחה או לא הגשימה את מטרתה.

**מאפיינים עיקריים והבדלים מחקיקה רגילה:**

1. **משמעת קואליציונית חזקה- אי הסכמה זה כמו אי אמון בממשלה:** בגלל קרבתו לחוק התקציב, אם נופלים סעיפים זה שווה ערך לאי אמון. זהו כלי חזק שמחזק את המשמעת הקואליציונית.
2. **הליכי חקיקה מהירים-** כשמדובר בחקיקה תקציבית, תקנון הכנסת מאפשר קיצורי דרך בוועדת הכנסת.
3. **משרד האוצר כותב ויוזם-** מי שכותב ויוזם את הצ"ח זה משרד האוצר.
4. **באופן מסורתי הדיונים רק בוועדת הכספים-** במקום בוועדה הרלוונטית לפי הנושא, זה נידון רק בוועדת הכספים.

**ביקורת-**

* אין זמן לדיון מעמיק בסעיפי החוק ובהשלכותיו.
* הח"כים לא יודעים על מה בדיוק הם מצביעים (כמו **בפס"ד ארגון מגדלי העופות**).
* הצ"ח עוברת דרך וועדת הכספים, שאין לה מומחיות בנושאים שונים (כמו חינוך, ביטחון).

יש לציין שבשנים האחרונות חלה מגמת שיפור, ומעניקים לח"כים יותר זמן מראש לדון ולהבין את החוק. בנוסף מועלות טענות לפעמים על נושאים מסויימים בחוק שיש להוציא אותם מן חוק ההסדרים ולחוקק אותם בנפרד.

**מבחינה פורמלית**, אין מגבלה בתקנון הכנסת מה ניתן ומה לא ניתן להכניס לחוק ההסדרים. בגדול, הנוהל הוא שמה שלא דחוף, ומה שלא קשור לתקציב, לא ייכנס לחוק ההסדרים.

**היסטוריה ומגמות:**

* **שנות ה-80, משבר כלכלי גדול:**

הציגו תכנית כלכלית לייצוב המשק, דבר שתפס בשעתו לשעת החירום שבמשק ולכן אמרו שצריך חקיקת חירום, יעני חוק ההסדרים. היועמ"ש (זמיר) אישר את הסטייה מהליך החקיקה הרגיל בגלל שעת החירום ושזה חד פעמי. תומכים- זה לא אידיאלי אבל הכרחי ויעיל. מתנגדים- זה פוגע בדמוקרטיה, מה שבלי תמיכה אמיתית שלא יעבור.

* **החריג הפך לקבוע:**

משנת 2000 היתה מגמה עליה מאוד משמעותית במספר הסעיפים שבחוק ההסדרים , והחל מ 2005 היתה ירידה משמעותית במספר הסעיפים בחוק ההסדרים. **הביקורת השיפוטית-** **בג"צ ארגון מגדלי העופות** דן בחוקיות של ההליך הזה. ביהמ"ש אמר שאין פסול בהליך החקיקה עצמו. זה לא פגם שיורד לשורש ההליך למרות העובדה שמדובר בהליך חקיקה זריז. ביהמ"ש הסכים שיש פה פגיעה, אך היא לא קשה די בכדי להתערב, והחזיר את הכדור לידי המחוקק, כי תפקיד המחוקק הוא לבלום חוקים שכאלו.