



שם הקורס	ד"ר חיקוקה		
מס' הקורס	99-523-01		
שם המרצה	ד"ר איתם בר-סימן-טוב		
מועד א'	סמסטר א'	תשפ"ב	שעותים
marshrut_bachina	נא לשים לב למוגבלת המילים. אין להחרוג מוגבלת המילים.		
mגבלת מילים	המבחן בחומר סגור. אין להשתמש בשום חומר עזר, למעט הסילבוס המצורף כנספח למבחן זה.		
חומר עזר / מותר / אסור/ נספחים	את המבחן יש לפטור בלבד ובאופן עצמאי לחלווטין. אין ליצור קשר עם אחרים/ות בזמן המבחן. סרייקה מותרת רק למי שקיבלו אישור מיוחד מראש מمدור תמייה והנגשה; לשאר הסטודנטים/ות הסרייקה אסורה.		
הנחיות נוספות	אנא קראו את השאלות וחשבו עליהם לפני שאתם/ מתחילהם/ות כתוב את התשובה. הקפידו להפריד עיקר מטפל ולכתוב לעניין. נא לנמק את התשובות, תוך הסתמכות על חומרי הקריאה והטייעונים שנלמדו בשיעור.		

שאלה 1: 100% (עד 1500 מיל"ם)

חבר הכנסת נוימן ממלגת הדוארים הגיש הצעת חוק פרטית לשיקום חברות הדואר. לפי הצעת החוק, המדינה תעניק לחברת הדואר מענק של 15 שקלים על כל מכתב שיגיע ליעדו עד לסך של 25 מיליון שקלים לשנה. לצערו הרב, הצעת חוק נפלה כבר בקריאה הטרומית. למחמת, כדי לפצות אותו על מפח הנפש, החליט ראש הממשלה למנותו לסוג שר במשרד ראש הממשלה.

כעבור שבוע, מועד ממעמדו הפוליטי המשודרג כחבר הכנסת וסגן שר (אשר זוכה לחיבתו של ראש הממשלה), החליט נוימן להגיש הצעת חוק פרטית חדשה. לפי הצעת החוק, המדינה תעניק לחברת הדואר מענק של 14.90 שקלים על כל מכתב שיגיע ליעדו עד לסך של 24 מיליון שקלים לשנה. כמו כן, הוסיף נוימן סעיף שלפיו כדי להבטיח שהחברה תהיה כשרה וטהורה, רק גברים יהודים יוכלו לעבוד בדואר. מעבר לזה, לא כתוב נוימן דבר בהצעת החוק או בדברי ההסבר. למעשה, הוא סירב לכלול כל דברי הסבר, כי טען "ההצעה החוק מדברת בעד עצמה ויש דברים שגם בדרכם ברורים ומודדים שאין טעם להסבירם". כמו כן, הציג נוימן שאינו זוקק לעזרה מאיש ומילא אין לו אמון בלשכה המשפטית מאי שגילה את הפרקטיקה הנהוגה בה להעדר שימוש באימ"ל על פני מכתב בדואר. لكن וייתר על שירותה, ניסח את הצעת החוק בעצמו והניח אותה בעצמו על שולחן הכנסת.

עודת השרים לענייני חקיקה הודיעה שהממשלה מתנגדת להצעת החוק של נוימן. אולם, למרבה הפתעה, בקריאה הטרומית חלק מחברי הכנסת מהקוاليציה החליטו להפר את המשמעת הקואליציונית וכך, בסיווע קולות מהאופוזיציה, זכתה הצעת החוק לרוב של 65 תומכים מול 30 מתנגדים. נוכח התמיימה הגורפת, חוץ המפלגות לה זכתה הצעת החוק, החליט יו"ר הכנסת להעביר את הצעת החוק לקריאה ראשונה עוד באותו רגע. ואכן, הצעת החוק צלחה גם את הקריאה הראשונה, הפעם ברוב של 64 תומכים מול 29 מתנגדים. לאחר הקריאה הראשונה, הועברת הצעת החוק לדין בוועדת הכלכלת.

במהלך הדיון בוועדה, ביקשו חלק מחברי הכנסת לקבל מידע על ההשלכות התקציביות ממשרד האוצר ועל היבטים המשפטיים מהיועצת המשפטית של הוועדה. אולם, יו"ר הוועדה, חבר הכנסת קוזמו, סירב לתת לנציגי משרד האוצר ול尤צת המשפטית לדבר. יו"ר הוועדה אמר "אנחנו נבחרו הצביעו, לא הפקידים! רק חברי הכנסת ידבו אצלי בוועדה. חז מזה, אם חרבנו הח"כ נוימן אומר שההצעה החוק מדברת בעד עצמה ויש דברים שהם כל כך ברורים ומודדים שאין טעם להסבירם, מן הראו לסמור עליו". לאחר דיון קצר, שבו ניתנה לכל חבר הכנסת שרצה בכך הזדמנות לדבר, אישרה הוועדה את הצעת החוק. כמו כן הוסיפה הוועדה להצעת החוק סעיף שלפיו רק גברים יהודים שומרין מצוות יוכלו לעבוד בכל גוף ממשלתי או חברה (ציבורית או פרטית) המעניקה שירות לכלל האוכלוסייה.

כשעה לאחר אישור הצעת החוק בוועדה הובאה הצעת החוק בפני המילאה, אשר הצבעה بعد הצעת החוק בקריאה שנייה ברוב של 49 חברי הכנסת מול 20 מתנגדים ובאותו רוב גם בקריאה שלישית.

done בכל הטיעונים (לשני הצדדים) שנitin להעלות ביחס לתקינות הליך חקיקתו של החוק לשיקום חברות הדואר. (למען הסר ספק, אין צורך בסמכות בג"ץ לבצע ביקורת שיפוטית על הליך החקיקה או בהסתברות שבג"ץ יתעורר)

1. ח"כ בזמן הוא כעת סגן שר ולא יכול לגשת הצעת חוק פרטית ועלוי היה לגשת הצעת חוק ממשלת. במידה והיה עשו זאת היו לו הרבה פחות שלבים: טויטה, חוווד של היועמש ואג"ת, ועדתשרים הנחיה על שולחן ושלוש קריאות+ דיוון בועדה. עם זאת, הגיש הצעת חוק פרטית ואבעור על תיקנות ההלר:

2. מכיוון שהגיש הצעת חוק דומה זו היה עליו **לחכות שישה חדשים** או לקבל אישור מועמדת הכנסת בנסיבות מיוחדות - במקורה זהה נימן הגיש הצעה מאוד דומה ההבדל היחיד היה הטכניים שנכתבו בהצעה וגם שם הבדלים לא היו גדולים במיוחד. בשל כך, לא נראה שיש סיבות מיוחדות ובויה שuber רק שבוע, קשה לומר שועדת הכנסת תקבל זאת כנסיבות מיוחדות. נימן ינסה לטעון שמדובר בהצעה שונה שכך הסכם שונה והוסף ס' הקובל שرك גברים יהודים יכולים להיות עובדים בדואר - אך קשה להאמין שעמדתו התקבלה לנוכח העובדה שההצעה כמעט לגמרי מלבד ס' זה.

3. לאחר הכנסת טויטת החוק נימן היה צריך לקבל **חו"ד מהלכה המשפטית של הכנסת** והוא לא עשה זאת. הוועדה אמורה לתת חוות ולבדק האם יש חוק דומה לזה כבר. במקורה זהה ככל הנראה הלשכה הייתה אמורה להגיד לח"כ שההצעה לא תעבור שכן היא כבנאיות כי היא מאפשרת רק להיהודים לעבוד בדואר. כמו כן, הוועדה עזרה בניסוח הצעת החוק. אולם, **חו"ד של הלשכה המשפטית של הכנסת אינה מחייבת משפטית**. נימן יטען שלאור העובדה שעמדתם לא מחייבת אין צורך בכלל לקבל את חוות.

4. לאחר מכן, הח"כ היה צריך לעבור אצל **ນשיונות הכנסת** והוא זו שתאשר להנחי על השולחן בכפוף להחלטה שלה לגבי האם בתוכן החוק יש גזענות או שולל את קיומה של מדינת ישראל כיהודית. בעבר סמכותה של הנשיונות מצומצמת ובימה"ש **בכהנא הראשון פסק כי אין לה סמכות להעתיר בתוכן החוק אלא רק ברמה צורנית ולא בתחום פוליטי**. אולם ס' 25 (ה) לתקנון שונה, לאחר פס' 2' כהנא הראשון וקבע שי"ר הכנסת יכול לאשר הצעת חוק שהיא גזעית או שוללת במהותה את מדינת ישראל כמדינה של העם היהודי. אז כאשר הגע מקרה דומה בכהנא השני בהמ"ש קבע שיש סמכות מפורשת וכי מה שהתקנון לננת הוא גם יכול לקחת. בעצם לח"כ אין **זכות להציג הצעת חוק אלא רק כוח מתקוף התקנון**. במקורה שלם לדעת, הנשיונות הייתה פוסلت את החוק שכן הוא גזעני באופן ברור בכך שהוא מאפשר רק להיהודים לעבוד בדואר.

5. **עמדת השרים לעניין חקיקה** - מקרה שלנו וועדת השרים התנגדה לכך כי להצלחת החוק היו קטנים שכן אמורה להיות ממשמעת קואליציונית (על אף שהופרה לבסוף). עם זאת, אולי הייתה אפשרות להגיש **ערר** (שכן נימן במשלה וראש הממשלה אהובת אותו) על החלטה ובכך להעלות את סיכויו ואולי להעביר ברוב שנדרש עקב התקציב הגבוה (דיוון לגבי התקציב המשך). במידה והיה מגיש ערר וועדת השרים הייתה דנה בזה שוב או שהוא יכולה לבקש כניסה של כל הממשלה כדי להחליט).

6. **דברי הסבר להצעת החוק** - בדברי הסבר לח"כ היה חייב לציין על פי התקנון את עלות התקציבית של הצעת החוק (24 מיליון) ואת העובדה שבמעבר הועלתה הצעת חוק **כמפורט** זהה - במקורה שלנו הוא לא עשה אף אחד מהדברים, בכך הוא את חוק יסודות התקציב ס' 39 שקובע **לצרף הערכה התקציבית** לדברי הסבר. אין זה סיבה מספקת שהכול מובן לדעת נימן הוא מחייב להוסיף דברי הסבר על **ההוצאות התקציבית והעובדת שפהו חוק**.

7. **הקריאה הטרומית** - מרגע ההנחה עד לקריאה הטרומית צרכם לעבור **45 ימים**, וועדת הכנסת או הממשלה יכולה לאשר קיצור זמן זה (לפי התקנון). בפועל לא נראה שהייתם בקשה לקיצור הזמן ולא נראה שעברו 45 ימים מה שمعد על פגם. במקורה שלם נראה שלא היו מקרים לו לkür את הזמן מכיוון שאין סיבות מיוחדות המצדיקות את הקיצור, אין דחיפות והצעה דומה הועלה לזמן).

8. **דין בוועדה לאחר הקריאה הטרומית** - לאחר הקריאה הטרומית צריך להיות דין בוועדה על מנת להזכיר את הצעת החוק לקריאה ראשונה. גם כאן ישנו פגם שכן לא היה דין בוועדה כלל בין קריאה ראשונה לשניה! יו,"ר הכנסת עבר מיד לקריאה ראשונה ואין אפשרות לוטור על דין זה גם אם היה רוב משמעותי בקריאה הטרומית (יכול להיות שחוسر דין בוועדה אפילו יוביל למסקנה שלא התקיים כלל זההו של הצעת חוק פרטית ולכן החוק יהיה בטל מעיקרו).

9. **דין בוועדת כלכלה** - עקרונית אם ישנה הסכמה אין בעיה שהדין יהיה בוועדת כלכלה. במידה והיה ווכוח ועדת הכנסת הייתה מכרעה לאיזה וועדה ראוי שיעבור החוק (כל עוד לא החל דין בוועדה) - היא יכולה לבחור וועדה, שילוב של שני ועדות או יצירת ועדת אד hoc.

10. בדינום בוועדה לקריאה ראשונה שנייה ושלישית בהצעת חוק פרטית צריך להו **נצח של משרד האוצר** שייתן הערכה התקציבית לגבי הצעת החוק. ח"כ יכול לבקש הערכה התקציבית אחר שתתקבל מהם. מ"מ כל עוד הוועדה לא החלטה אחרת (ס' 93 לתקנון) - במקורה שלם לא רק שלא היה דין בוועדה לפני קריאה ראשונה כלל וכן בדור שלא היה נציג. בוועדה לפני קריאה שנייה ושלישית לא ניתן לנציג משרד האוצר לדבר ולכן גם בדין זו לא הייתה הערכה התקציבית.

11. בישראל לא קיימת חובה לשחק בדינום אנשים מהציבור בכספי ווגם לא. באלה החוק קשור אליהם ולכן אין בעיה שלא ניתן לדיבור לאזרחים או ליעצת המשפטית. מצד שני, **אי מתן זכות דברו שעצת המשפטית או לאזרחים ולנציג שר האוצר יכול להציג שבו לא הייתה אופציה לקיום דין מינימלי תאפשר*יבוש* عمדה מושכלת** (בג"ץ קווטיננסקי) - יכול להיות בהיקש שחוסר השיתוף של אנשים בדיון ונוכחות העובدة שהדיון היה קצר על אף שמדובר בהצעת חוק עם עלות מקצת גדולה "יחסן לאו מתן אופציה לדין מינימלי וגבוש עמדה". שכן, **יבוש** עמדת הח"כים יכול להיות תלוי מאוד גם בנסיבותם של היועצים המשפטיים ושל הערות התקציבית שידרש החוק - ללא חוות דין חסר. ביחס לנוכח העובدة שה'כ'ים ביקשו לשימוש על ההשלכות ותקציביות והיבטים המשפטיים וסובבו על ידי יו,"ר הוועדה.

מנגד, ניתן לומר שמדובר בהצעת חוק לא אווכה שמתעסקת בנושא אחד, היקף השלכותיה לא גדול במיוחד וכן התקנים דין בוועדה. והם יודיעים על מה הצעתה החוק מדברת.

12. **הוספת ס' חדש** - שקובע שرك גברים יהודים יכול לעבודה בגוף ממשלתי או חברה המעניקה שירותים לכלל האוכלוסייה - נראה שס' זה יוצא מגדריו של הנושא בו עוסקת הצעת החוק שהוא שיקום חברת הדואר. במקורה כזה ועדת הכנסת תctrar

להכריע האם אכן מדובר בנושא חדש. במידה וזה נושא חדש הוא לא יכול להכנס הצעת החוק ובמידה ולא הוא יכול. במקרה שלנו מדובר גם בס' גזענין שככל הנראה היה נפסל בנסיבות הכנסת.

13. **קריאה שנייה** - במקרה שלנו שעה לאחר הדיון בועדה הייתה קריאה שנייה, דבר הסותר את התקנון אשר קובע שرك **למחות ההנחה של הוועדה את הנסיבות וההצעה על שולחן הכנסת ניתן להצביע בקריאה שנייה.**

14. במקרה שלנו, יכולה להעלות הטענה שעה זו אינו זמן מפסיק לעבור על הצעת החוק ולהחליט האם הוא מתאים. יכול להיות שלא הייתה אפשרות להבין על מה החוק בכלל מדובר (מגדלי העופות, קווטינסקי) אולם, קשה לומר שהמצב שכן מדובר בהצעת חוק יחסית קטנה אשר ההצעה גם שבוע לפני כן ולא עברה בטרומית لكن כקריאה ח"כם מכירים אותה.

15. בקריאה שנייה צריך **לעבור סעיף סעיף** ועל כל הנסיבות לא ברור עם אכן זה קרה. במידה וזה לא קרה מועד על פגם. עם זאת, עם אין הנסיבות ישנה אפשרות לחבר בין הסעיפים שאנו עליהם הנסיבות להקריאאותם יחד.

16. ח"י הכנסת קובע שחוק יכול לעبور בכל למספר משתתפים אלא אם כן צוין בחוק אחת (כלומר, ברירת המחדל היא שאין דרישת קורום). במקרה שלנו החוק עבר בקריאה שנייה ושלישית ברוב של 49 ח"כ - אולם, החוק יסוד משק המדינה נקבע כי הצעת חוק **פרטית שעולתה היא מעל 6 מיליון ש"ח צריכה לעבור ברוב של 50 ח"כ**, אלא אם כן הממשלה אישרה את ההצעה. במקרה שלנו הממשלה מתנגדת להצעה ולכן לא מקיים החrieg. ההצעה הייתה בעלות תקציבית של 24 מיליון ש"ח והחוק לא עבר ברוב של 50 בקריאה השנייה והשלישית. לכן, החוק לא עבר ברוב החדש ולא יכול להחשב חוק.

17. כל מפלגה מקבלת מכסה של הצעת חוק אותן יכולה להעלות לקריאת הטרומית, במכסה יספרו רק הצעות חוק שאלהם התנגדה הממשלה. בשל כך, עליה גם השאלה האם למפלגה של נימן היו **מכסות מסוימות כדי להעלות את ההצעה החוק לדין בטرومיה**. משום שהממשלה התנגדה להצעת החוק, ההצעה צריכה להיכל במנין המכסות של המפלגה. נימן יכול להגיש את ההצעה רק עם עומד בכמות המכסות המתאימה.

לדעתי לאור העובה ישנים פגמים רבים בהליך החקירה, הן סתרה של התקנון, הן סתרה של חוקי יסוד, הן סתרה של חוקים רגילים ואף אולי סתרה של עקרון יסוד של דיני החקירה - השתתפות על פי סולברג. החוק אינו תקין ולא צריך להתקבל כחוק.

3. **לפי ב"ז כהנא הראשון, בבדיקה נשיאות הכנסת יש לעשות בדיקה צורנית להצעת החוק ובקרה שלנו - אסרים בהצעת החוק דבריו הטעני.**

(1)

-2

יש לנו בunderline עוז"ד איל ינון **בשיחתו לפיה מניעת שמיעת הייעוץ הכספי מלהוות פגם בהליך**, על אף שהוות דעתו אינה מחייבת.

(1)

נספח: סילבוס ממוקד לבחינה:הlixir החקיקה בכנסת

"שלבי החקיקה", אתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/laws/heb/Explanation.asp?1=t>

אמנון רובינשטיין וברק מדינה, **המשפט החקיקתי של מדינת ישראל** (מהדורה ששית, כרך ב, תשס"ה), ע' 733, 731, 604-593 (תשס"ג) 738 (ס' 10.33) 744 (ס' 10.47)

תיאוריות על הליך החקיקה והתנהגות מחוקקיםתיאוריות הלייציות

William N. Eskridge et al., *Legislation and Statutory Interpretation* 68-69, 72-73, 77-81 (2000)

איתו בר-סימן-טוב "דיני החקיקה" **עינוי משפט** ל' 645 (2016), פרק ג(3), זמין ב-
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2409765

תיאוריות מוסדיות - Positive Political Theory

Eskridge et al. 97-100, 102-104

תיאוריות הבחירה הציבורית

עמיחי כהן, הבחירה הציבורית ופרשנות תכליתית, **משפט וממשל** 11(1) 317-323 (2007)

אייל בנבנשתי, ביקורת שיפוטית וכשי הדמוקרטיה: על פערו המידע והדרכים השיפוטיות לצמצום, **עינוי משפט** לב 277, 282-285 (2010)

שדლות (לוביזם)

חוק הכנסת, תשנ"ד-1994, ס' 65-71

מרדי קרמנצ'ר, אסף שפירא וחנן סידור, הצעה לסדר 1: הסדרת השדלות בכנסת, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2013)

הדים המצדירים את הליך החקיקה: הדין המוצעהכללים הפורמליים

חוון-יסוד: הכנסת, סעיפים 1, 19, 24, 25, 27, 28

תקנון הכנסת, חלק ז' (סעיפים 74-99)

עקרונות היסוד של הליך החקיקה

בג"ץ 03/4885 ארגון מגדי העופות בישראל נ' ממשלה ישראל, פ"ד נת(2) 43-50 (פס' 18-24)

דיני הליך החקיקה: היבטים נורמטיביים ותיאורתייםתכליות דיני החקיקה

איתו בר-סימן-טוב "דיני החקיקה" **עינוי משפט** ל' 645 (2016), פרק ג, זמין ב-
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2409765

מהתפיסה של המשפט הכל-יכול לתפיסה של שלטון החוק במשפט

Ittai Bar-Siman-Tov, *Legislative Supremacy in the United States?: Rethinking the Enrolled Bill Doctrine*, 97 GEO. L. J. 323, 364-72 (2009)

סוזי נבות, עשרים שנה למבחן 'שריד': עיון מחודש בפיקוח השיפוטי על הליכים פרלמנטריים, מחקרי משפט יט (תשס"ב-תשס"ג) 721, 746-747, 750-751, 754-757, 768-775 (לקראת רק החלקים הקשורים לדין הישראלי ולהתעלם מהחלוקת שעוסקים בספרד בעמודים אלו)

ביקורת שיפוטית על הליך החקיקהביקורת שיפוטית לאחר סיום הליך החקיקה

בג"ץ 03/4885 ארגון מגדי העופות בישראל נ' ממשלה ישראל, פ"ד נת(2) 39-57 (פס' 15-31)

בג"ץ 16/10042 קוונטינסקי נ' הכנסת ישראל (6.8.17) (סולברג – פסקאות 34-60, 69, 79-81)

איתו בר-סימן-טוב, "בג"ץ קוונטינסקי נ' הכנסת בעניין מס דירה שלישית: החלטה מתבקשת או 'סיטה רבתיה' בLATI מוצדקת מההלהכה הפסוקה?" עתיד להתפרנס במחקרים משפטיים לב-3, זמין ב-
<https://ssrn.com/abstract=3050539>

רשות:

בג"ץ 975/89 נמרודי נ' י"ר הכנסת, פ"ד מ"ד מה(3) 154

תפקידם של שופטים בהליך החקיקההלשכה המשפטית בכנסת

חוק הכנסת, התשנ"ד-1994, ס' 17

קרן הורוביץ ואיתו בר-סימן-טוב, הייעוץ המשפטי לכנסת ומקומו בהפרדת הרשותות בהליך החקיקה, **עינוי משפט** מד 267 (2021)

חוק ההסדרים

בג"ץ 03/4885 ארגון מגדי העופות בישראל נ' ממשלה ישראל, פ"ד נת(2) 32-37, 50-55, 54-56, 56-57 (פס' 6-12, 25-29, 31)

בג"ץ 16/10042 קוונטינסקי נ' הכנסת ישראל (6.8.17) (סולברג – פסקאות 82-85; מוזז – פסקה 49)

חקיקה פרטית והזכות להצעת חוקהיקף החקיקה הפרטית – תיאור והערכת נורמטיבית

חן פרידברג, טיב תהליכי החקיקה בכנסת, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ע' 1-2, 4-8, 12-13,

http://www.idi.org.il/events1/government_forum/Documents/tyuv%20hakika.pdf

ענת מאור, כיצד אירעה הzmינחה הדרמטית בחקיקה הפרטית בישראל, 1992-2006??, המשפט יב 363, 374-375 (2007) 391-393.

 הזכות להצעת חוק והמגבילות עליה

תקנון הכנסת, ס' 74-77, 93, 96

חוק יסוד: משק המדינה, ס' 3ג.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ס' 39א.

בג"ץ 742/84 כהנא נ' י"ר הכנסת, פ"ד לט(4) 85

בג"ץ 85/669 כהנא נ' י"ר הכנסת, פ"ד מ(4) 400-397, 393

רשות:

רובינשטיין ומדינה, 731-738

סוזי נבות, הצעת החוקה: שלוש הערות על פרק הכנסת, משפט וממשל י' (תשס"ג) 593, 604-613

שאלה מס' 3 (נק')

נספח: דפי טויטה (מה שייכתב כאן לא יבדק):

