

## רציפות בחקיקה במבחן הביקורת

מאת

רבקה ווייל\*

### תקציר

בישראל מוחל כדבר שבשגרה דין רציפות הדיון בהצעות חוק, שלפיו הכנסת הנכנסת ממשיכה בדיוני הכנסת היוצאת כאילו היו דיוניה שלה. לפיכך חוק יכול שיחוקק לאחר שהתקבל בקריאה ראשונה בכנסת אחת ובקריאות שנייה ושלישית בכנסת מאוחרת יותר. דין הרציפות נחקק כדי לאפשר יעילות בעבודת הכנסת ומתוך תפיסה של ראיית הכנסת כ"גוף ממשיך", למרות השינויים שחלים בהרכב חבריה.

מאמר זה מציע כי דין הרציפות מעצב את דמותה של הדמוקרטיה הייצוגית הישראלית באופן שיש לדחותו. הוא מעורר בעיות דמוקרטיות קשות של פגיעה במשמעותן של בחירות, כבילת כנסת אחת על ידי כנסת אחרת ותהיות באשר לאחריותות ביחס לחקיקה המתקבלת. דין הרציפות אף מעצב את הדיון בכנסת באופן הפוגע בזכותם של כלל חברי הכנסת להשתתף בהליך חקיקה נאות. פגיעה זו בזכות הדיון חמורה יותר ביחס לחברי כנסת חדשים, אשר לא נכחו בקריאה הראשונה בכנסת הקודמת, שכן הם מופלים בכך לרעה מבחינת יכולתם להשפיע על תוכנה של החקיקה המתקבלת. דין הרציפות מבסס דמוקרטיה פורמלית רובנית במקום דמוקרטיה מהותית הנשענת על זכויות מיעוט. הוא מבסס דמוקרטיה הנשענת על הכרעה במקום התדיינות. נוסף על כך, דין הרציפות חיזק את מעמדה של הממשלה בכנסת והחליש את כוחם של חברי כנסת יחידים, של סיעות ואפילו של ועדות הכנסת. הוא מקנה בידי הממשלה כלים להשגת רוב בדרכים מניפולטיביות ובאופן מלאכותי. ככזה ראוי לבטל את חוק הרציפות, כך שכל כנסת חדשה תחל דף חדש מבחינת הליך החקיקה. דין הרציפות ראוי שלא יחוקק – לא כחוק רגיל ולא כחוק יסוד. בנוסחו כחוק רגיל הוא בוודאי אינו עומד במבחן חוקתי, ודינו בטלות. ככל שהכנסת תבחר לחוקקו מחדש, עליה לעשות זאת כחוק יסוד, ומן הראוי שהיא תתנה את החלתו של דין הרציפות בקבלת הסכמה רחבה של חברי הכנסת.

\* מרצה בכירה (עם בכירות), בית ספר רדזינר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה. תודה למשתתפי הכנס של עיוני משפט על משפט הפרלמנט, שנערך ב-8 בנובמבר 2013, על הערותיהם. אני מודה לאורי אהרונסון, לאיתי ברסימן טוב, לאהרון ברק, לאביחי דורפמן, לאלון הראל, לעידו פורת, לאמנון רובינשטיין ולירם שחר על הערותיהם החשובות לטייטה מוקדמת של מאמר זה. תודה מיוחדת ליועצת המשפטית של ועדת הכנסת, עו"ד ארבל אסטרך, וכן למשנה ליועץ המשפטי לכנסת והיועצת המשפטית לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, עו"ד סיגל קוגוט, על שיחתן הטלפונית עימי ועל הערותיהן. תודה לג'ואי לייסטון על עזרתו המסורה במחקר.

מבוא

- א. ההיסטוריה החקיקתית של חוק רציפות הדיון בהצעות חוק
1. ניצניו של רעיון הרציפות: יוזמותיו של חבר-הכנסת ניר-רפאלקס והצעות נגדיות
  2. חקיקתו של חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ה-1964
  3. החוק הנוכחי: חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993
- ב. נימוקים התומכים באימוצו של דין הרציפות
- 1 יעילות
  2. חוסר יציבות של ממשלות וכנסות
  3. הצורך בחידוש המשפט ובקודיפיקציה שלו
  4. הצורך בחקיקת חוקה
  5. תפיסתה העצמית של הכנסת כגוף ממשיך ותורת האורגניזם
  6. הרכב הכנסת נשאר דומה
  7. תימוכין מהניסיון ההשוואתי
    - (א) מציאת דוגמות התומכות בדין הרציפות
    - (ב) התמודדות עם הדוגמה הנגדית של בריטניה
- ג. שיקולים נגד אימוצו של דין הרציפות: פגיעה בזכויות ובערכים חוקתיים
1. פגיעה במשמעותו של בחירות ובמשמעותו של עקרון הייצוג
  2. פגיעה בדיון בכנסת
    - (א) בהעדר התנגדות, הצבעה ללא דיון
    - (ב) הגבלת אופן הדיון ומשכו גם אם קיימת התנגדות
    - (ג) תוכן הדיון בהחלת הרציפות אינו מהווה תחליף לקריאה ראשונה
      - (1) הדיון בהחלת הרציפות אינו דיון על תוכן של הצעות החוק
      - (2) מה הנזק של אי-קיום קריאה ראשונה מחדש?
    - (ד) כריכה של נושאים שונים יחד (bundling)
      - (1) דיון מעורבב בשאלת הרציפות ובשאלת תוכן של הצעות החוק
      - (2) דיון בחבילה (omnibus) במקום דיון בכל הצעת חוק באופן פרטני
  - (ה) הדיון בוועדות
    - (1) נושא חדש
    - (2) אופי הדיון בוועדות
    - (3) זהות הוועדה שדנה ברציפות
- (ו) האם הפגיעה בדיון בכנסת היא אינהרנטית לדין הרציפות?

3. פגיעה בשוויון זכויות בין חברי־כנסת: הפליה לרעה של חברי־כנסת חדשים
4. פגיעה בזכויות המיעוט
5. כבילת שיקול־דעתה של הכנסת
6. חיזוק הממשלה והחלשת הכנסת
  - (א) סטנדרט כפול ביחסי ממשלה־כנסת
  - (ב) היוזמה להחלת דין הרציפות: הממשלה מול מוסדות הכנסת וחבריה
    - (1) זהות הגוף היוזם
    - (2) מעמדן של הצעות חוק פרטיות שעברו בקריאה טרומית
    - (ג) מעמדה של הממשלה בהתנגדות להחלת דין הרציפות
    - (ד) האם חיזוק מעמדה של הממשלה בכנסת הוא אינהרנטי לדין הרציפות?
  7. סיכום־ביניים
- ד. שיקולים נגד אימוצו של דין הרציפות: מענה לתומכי החוק
  1. חוסר יעילות
  2. ניצול דין הרציפות באופן אסטרטגי להשגת רוב
    - (א) הגשת הצעות חוק לקריאה ראשונה בסוף חייה של כנסת יוצאת
      - (1) הפגמים בהגשת הצעות חוק בשלהי כהונתה של כנסת
      - (2) שכיחות התופעה
    - (ב) החייאת הצעות חוק "ישנות" ושאלת קיומו של רוב
    - (ג) מועדי החלתו של דין הרציפות ותכיפות החלתו
    - (ד) התנאות החלתו של דין הרציפות בציות לדרישות הממשלה
    - (ה) חקיקה על־דרך ההפניה
    - (ו) השימוש הסלקטיבי בדין הרציפות
    - (ז) האם הניצול האסטרטגי הוא אינהרנטי לדין הרציפות?
  3. החלת הרציפות על חוקים שנויים במחלוקת
  4. החלת הרציפות על חוקי־יסוד
  5. תפיסתה העצמית של הכנסת כגוף ממשיך במבחן הביקורת
  6. הרכב הכנסת משתנה
  7. הניסיון ההשוואתי
    - (א) הדין ההשוואתי כפי שהוא משתקף מהמקורות שעמדו לרשות משרד המשפטים בשנות השישים
    - (ב) הניסיון ההשוואתי הידוע לנו כיום
      - (1) אי־הרלוונטיות של הדין ההולנדי לישראל
      - (2) שכיחותו של עקרון אי־הרציפות ומשמעותו
      - (3) השינוי בדין הבריטי שנתפס כסמל אי־הרציפות
      - (4) נטרולו של עקרון אי־הרציפות או התגברות עליו

8. סיכום-ביניים

- ה. דין הרציפות היה צריך להיות מוסדר כחלק מהחוקה הישראלית
1. היה צריך להסדיר את דין הרציפות בחוק-יסוד, ולא בחוק רגיל
  2. היה צריך לחוקק את דין הרציפות בהסכמה רחבה, ולא במחטף
  3. תוכנו הראוי של חוק-יסוד: הרציפות
- מסקנה

**מבוא**

עקרון אי-רציפות הדיון בהצעות חוק שכיח בפרלמנטים ברחבי העולם. פירושו שכל פרלמנט מתחיל מחדש במלאכת החקיקה. הוא אינו נחשב יורש של קודמו מבחינת יוזמות החקיקה שלו, והוא חופשי לבחור את סדר-היום שברצונו לקדם. מדוע אומץ עיקרון זה? מה הוא מבטא? מה השלכותיו? אין כמעט כתיבה בעולם בסוגיית עקרון אי-הרציפות של דיוני הפרלמנט בהצעות חוק, לרבות בשאלת ההשלכות של עיקרון זה והשיקולים בעדו ונגדו.<sup>1</sup> בארץ פורסם בנושא רק מאמר אחד, לקוני, שנכתב בשנות השישים, סמוך לחקיקתו של חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ה-1964.<sup>2</sup> כאורה, מהעדר המחקר ומחוסר ההתעניינות בעולם בנושא אפשר להסיק כי אין השלכות משמעותיות לסוגיית אי-רציפותם של דיוני הפרלמנט.<sup>3</sup> אך טענת מאמר זה היא כי תהא זו טעות גדולה להניח שעקרון אי-הרציפות הוא חסר משמעות ושולי. מאחורי החזות התמימה, הכמעט-טכנית, של העיקרון מסתתר עולם הכרעות עשיר ומורכב שיש בו כדי לעצב את פניה של חברה. מאמר זה מתרכז בניתוחו של חוק רציפות הדיון בהצעות חוק שאומץ בארץ. בחוק הרציפות הישראלי נעשה שימוש כדבר שבשגרה על-מנת ליצור רציפות בדיוני הכנסת. רציפות זו משמעה שאם הצעת חוק עברה בקריאה ראשונה בכנסת יוצאת, אזי

1 כך, למשל, כותב החוקר ההולנדי ון-סכחן: "We have found that very little research is done in this field. Many constitutional textbooks completely ignore the existence of the principle. If it is mentioned, the effect on the legislative process is hardly ever considered" ואר: Jan Van Schagen, *The Principle of Discontinuity and the Efficiency of the Legislative Process*, 3(4) J. LEGIS. STUD. 115, 117, 123 (1997).

2 Ora Schmalz, *On the Law of Continuity of Debate on Draft Laws, 1964*, 2 ISR. L. REV. 566 (1967). המאמר משתרע על כעשרה עמודים, ועמדת מחברתו הייתה כי יש לרכך את חוק הרציפות כך שוועדות הכנסת יוכלו להחליט מאיזה שלב בדיון להמשיך במלאכת החקיקה, והחוק לא יוחל מקום שהצעת חוק טרם נידונה בוועדות הכנסת כלל.

3 כך, למשל, מסיק ון-סכחן: "The conclusion seems therefore justified that on the one hand the principle [of discontinuity] is not thought of as having much effect on the legislative process and on the other hand it is not causing many problems either", Schagen, *ראו* לעיל ה"ש 1, בעמ' 123-124. ון-סכחן מעריך כי עקרון אי-הרציפות אינו יוצר קשיים רבים בעולם מכיוון שבמדינות שבהן הוא חל יש לממשלות, באופן כללי, השפעה על סדר-היום של הפרלמנט ועל קביעת לוחות-הזמנים שלו. לכן הממשלות יכולות להעביר חקיקה על-אף עקרון אי-הרציפות.

הכנסת הנכנסת רשאית להחליט כי היא ממשיכה בדיונים בהצעה בוועדותיה מן המקום שבו הם פסקו בכנסת הקודמת. בפועל הממשלה או ועדות הכנסת יוזמות את החלת דין הרציפות על הצעות חוק ספציפיות באופן סלקטיבי. הן מחילות את דין הרציפות לאורך תקופת כהונתה של הכנסת פעמים רבות. לטענתי, לממשלה מוענקת עדיפות הן ביוזמה להחלת דין הרציפות והן באמצעים להתנגד להחלתו. נוסף על כך, דין הרציפות מסיר או מחליש מחסומים של וטו (vetogates) והשהיה (delay) העומדים לרשות המיעוט בכנסת. כתוצאה מחוק הרציפות התחזק כוחה של הממשלה לחוקק חוקים בכנסת במקביל להחלטות מעמדם של חברי-כנסת יחידים, של סיעות ואפילו של ועדות הכנסת.<sup>4</sup>

יתר על כן, מאמר זה מפרט את הטכניקות השונות העומדות לרשות הממשלה על-מנת לייצר רוב מלאכותי לחקיקת חוקים תוך שימוש בדין הרציפות. אלה כוללות חקיקת חוקים בחבילות ועל-דרך ההפניה, ומניפולציות לגבי מועד הגשתן של הצעות חוק לקריאה ראשונה ולגבי מועד החלתו של דין הרציפות. לעיתים הממשלה אפילו מתנה את החלת דין הרציפות בהכתבת תוכן החוק, אשר משמעה הנורמטיבי הוא העדר רציפות. כל אלה נעשים מאחורי הקלעים, מבלי שהממשלה נותנת דין-וחשבון באופן מלא על מעשיה במליאה, ומבלי שכלל חברי-הכנסת או הציבור יהיו מודעים באופן מלא למעשים אלה.<sup>5</sup> לטענתי, עם אימוצו של חוק הרציפות נזרעו במידה רבה זרעיו של חוק ההסדרים. חוליייו של חוק ההסדרים באו לידי ביטוי מוקדם יותר בחוק הרציפות. אך בעוד כולנו כבר מודעים לבעייתיותו של חוק ההסדרים וצועקים חמס, אין דיון ציבורי כלל או אפילו מודעות לחוליייו של חוק הרציפות.<sup>6</sup> כיום אנו כבר מורגלים בתופעת רציפות הדיון בכנסת. אך חלק מהאבות המייסדים בשנות השישים הכירו בחשיבותו של עקרון אי-הרציפות, ונלחמו נואשות להגן עליו. הדיונים בכנסת בשנים מעצבות אלה בנושא הרציפות הם מהדיונים המרתקים ביותר שידעה הכנסת מעודה בנושאים חוקתיים. הדיונים חושפים שתי תפיסות-עולם מנוגדות בדבר מהותה של הדמוקרטיה הייצוגית הישראלית. התומכים בדין הרציפות ראו בכנסת "גוף ממשך", וייחסו משקל פחות למשמעותו של בחירות כמנגנון שמאתחל (resets) את המערכת החקיקתית. הם אף ראו בכנסת גוף המבוסס על תפיסה רובנית של דמוקרטיה, שלפיה ממילא הרוב קובע. על-כן, אם עמדת הרוב ברורה, אין טעם לקיים דיוני-סרק. הכנסת נתפסה על-ידיהם כגוף מכריע יותר מאשר כגוף דליברטיבי המתדיין על סוגיות מרכזיות שעל סדר-יומה של האומה, ואת הממשלה הם ראו כמי שעיקר תפקידה הוא לקדם חקיקה בכנסת. חקיקה נתפסה כאמצעי לקידום מכוונות ביצועית ויעילות. לעומת זאת, המתנגדים לדין הרציפות ראו בבחירות מנגנון שבאמצעותו העם מממש את זכויותיו הפוליטיות ומבטא את דעתו בסוגיות החברתיות המרכזיות. מכאן שמשמעותו של עקרון הייצוגיות היא חובתם של חברי-הכנסת ושרי הממשלה לשקול מחדש את עמדתם ביחס לחקיקה לאור מערכת הבחירות. הכנסת נתפסה כגוף שחייב לקיים דיון ולשמוע את עמדות אופוזיציה גם מקום שברור כי יש רוב לחקיקה. מאמר זה משתדל להביא את ה"אוירה" של דיונים אלה ולחשוף את הדינמיקה

4 ראו דיון להלן בתפרק 6.

5 ראו דיון להלן בתפרק 2.

6 ראו, למשל, טל גולן "הגירעון הדמוקרטי של חוק ההסדרים ושחיקתה של מדינת-הרווחה

הישראלית" משפט וממשל יא 247 (2008).

שמאחורי הקלעים, כפי שהיא עולה מהתיקים בארכיון המדינה, כדי להאיר את אחת האבנים המרכזיות שמפעל החקיקה הישראלי נשען עליהן – אבן הרציפות. המאמר מראה כיצד מה שיגורו המתנגדים לחוק הרציפות אכן בא עליהם, ולמעשה על כולנו, לאורך השנים. עיקרו של המאמר בבחינת הטיעונים בעד החוק ונגדו. עיקר הטיעונים בכנסת בעד החוק התרכזו בתרומתו ליעילותה של עבודת הכנסת ובצורך בו לנוכח תנאיה הייחודיים של ישראל.<sup>7</sup> מן העבר האחר מאמר זה דן בשני סוגים של טיעונים נגד החוק. קו טיעון אחד הוא חוקתי, ועניינו שהחוק פוגע בזכויות ובערכים חוקתיים מבלי לקיים את דרישות החוקה באשר לשינוים או לפגיעה בהם. לפיכך חוק הרציפות אינו עומד במבחן חוקתי, ויש לבטלו.<sup>8</sup> במסגרת זו המאמר מנתח כיצד חוק הרציפות ממעט בערכן של בחירות, שכן מעשהו של הבוחר אין בו כדי להשפיע על חקיקת חוקים בכנסת באופן ראוי. זאת ועוד, החוק פוגע ביכולתם של חברי הכנסת לדון בהצעות חוק בכנסת, עד כדי שלילת זכותם של חברי הכנסת לקיים הליך חקיקה נאות, וזאת בין שהם תומכים בהצעת החוק הספציפית שדין הרציפות מוחל עליה ובין שהם מתנגדים לה.<sup>9</sup> הפגיעה בזכות הדיון של חברי הכנסת גדולה יותר מקום שמדובר בחברי כנסת חדשים או במיעוט המתנגד לחוקים שהרציפות מוחלת עליהם. בכך החוק פוגע בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, המבטיח שוויון בזכות לבחור ולהיבחר, וזאת מבלי שחוק הרציפות נחקק ברוב של 61 חברי כנסת ומבלי שהוא עומד בדרישותיה של פסקת הגבלה שיפוטית. החוק גם מביא לידי כבילת הכנסת להחלטות קודמתה בתחום החקיקה, העולה כדי העברה אסורה של סמכות החקיקה. החוק גם מחזק את מעמדה של הממשלה בתחום החקיקה ומחליש את מעמדה של חברי כנסת יחידים, של סיעות ושל ועדות, באופן העולה כדי פגיעה במעמדה של הכנסת ככית הנבחרים של המדינה, כמובטח בסעיף 1 לחוק יסוד: הכנסת.

קו הטיעון האחר הוא נורמטיבי, ועיקרו שדווקא נימוקיהם של התומכים בדיון הרציפות אמורים לשמש נימוקים נגד החוק. במילים אחרות, טעו תומכיו כאשר סברו כי חוק הרציפות יקדם את היעילות. הם טעו כאשר סברו כי הרכב הכנסת אינו משתנה באופן משמעותי מבחירות לבחירות, והם הטעו את מתנגדי החוק כאשר טענו כי לא ייעשה שימוש ברציפות לגבי הצעות חוק שנויות במחלוקת. הם אף טעו כאשר סברו כי דיון הרציפות הוא אמצעי ראוי לחוקק חוקי יסוד או כלי ראוי להתמודד עם בעיית ריכוזן של ממשלות מעבר בישראל. המאמר אף מראה כיצד חוק הרציפות פגע ביצירת זיקה בין מחזורי החקיקה (legislation cycles) בכנסת למחזורי הבחירות (elections cycles).<sup>10</sup> בסיכומו של דבר, הדיון במאמר מראה כי תועלתו של חוק הרציפות מועטה מנזקו.

7 ראו דיון להלן בפרק ב.

8 ראו דיון להלן בפרק ג.

9 ראו בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14, 54-55 (2004) (להלן: בג"ץ ארגון מגדלי העופות), שלפיו בית המשפט יגן על זכותם של חברי הכנסת להשתתף בהליך החקיקה, אך לא יטיל עליהם חובה לקיים הליך חקיקה נאות.

10 ראו דיון להלן בפרק ד.

שני קווי הטיעון של המאמר – החוקתי והנורמטיבי – משלימים זה את זה: הטיעון החוקתי מחזק את הטיעון הנורמטיבי ולהפך. הטיעון החוקתי מחזק את הטיעון הנורמטיבי כי הוא מצביע על הפגיעות הרבות של החוק בזכויות ובערכים חוקתיים. אם עניינו של הטיעון הנורמטיבי בשיקולי עלות-תועלת, הטיעון החוקתי מחזק את הטיעון שעלויות החוק רבות מתועלותיו. כאמור, אף ההפך נכון: הטיעון הנורמטיבי מחזק את הטיעון החוקתי. עניינו של המבחן השלישי של המידתיות הוא שיקולי איזונים,<sup>11</sup> והטיעון הנורמטיבי יש בו כדי לתמוך בטיעון שתוספת התועלת מהחוק לאינטרסים חברתיים פחותה מתוספת הנזק שהחוק גורם לזכויות ולערכים חוקתיים. ככזה, החוק אינו עומד במבחן השלישי של המידתיות. שני קווי הטיעון משלימים אם כן זה את זה. אולם הטיעון הנורמטיבי עומד גם בפני עצמו. גם אילו חוקקנו את חוק הרציפות כחוק-יסוד, ובכך התגברנו על חלק ממכשולי החוקתיות, לא היה ראוי לעשות כן בשל הנימוק הנורמטיבי, אשר עיקרו שחסינות החוק עולים על יתרונותיו. לטענתי, עמדתו של המשפט הישראלי היא גם יוצאת-דופן בנוף ההשוואתי. במשפט ההשוואתי, החריגים לעקרון אי-הרציפות מבטאים צורך להתמודד עם הקושי לחוקק חוק במהלך חייו של פרלמנט אחד המורכב משני בתים עקב הצורך באי-שוויון על-ידי שני בתי-מחוקקים (bicameralism). הכנסת, לעומת זאת, יצרה חריג לעקרון אי-הרציפות אף-על-פי שהיא מורכבת מבית-מחוקקים אחד.<sup>12</sup>

**בפרק א** המאמר מתחקה אחר ההיסטוריה החקיקתית של חוק הרציפות. בפרק ב המאמר מתרכז בנייתוח השיקולים בעד חקיקתו של דין הרציפות, כפי שהועלו על-ידי תומכי החוק. **בפרק ג** המאמר מנתח כיצד חוק הרציפות פוגע בזכויות ובערכים חוקתיים. כלומר, גם בהנחה שכל התועלות המרובות המובאות בפרק ב הן נכונות, טענתו של פרק ג היא שספק אם חוק הרציפות עומד במבחן חוקתי. **פרק ד** מביא קו טיעון נוסף נגד חקיקתו של חוק הרציפות, הנשען על נימוקים נורמטיביים שאינם חוקתיים. הוא מציע כי גם אם נתעלם מהשיקולים החוקתיים המנויים בפרק ג, ונבחן את טיעוניהם של תומכי החוק כשלעצמם, נמצא כי החוק אינו עומד במבחן הביקורת. **פרק ה** מציע כי ככל שהכנסת חפצה בהמשך קיומו של דין הרציפות, עליה לחוקקו כחוק-יסוד, ולא כחוק רגיל, בשל אי-עמידתו במבחן חוקתי. כמו-כן, מן הראוי לחוקקו בהסכמה רחבה של חברי-הכנסת – דבר שלא נעשה. נוסף על כך, הפרק מציע כי ככל שהכנסת תבחר לחוקק את חוק-יסוד: הרציפות, מן הראוי להגביל את השימוש ברציפות כך שהיא תחול רק על חוקים שאינם שנויים במחלוקת, כפי שיועד לה במקור.

המאמר מסיים בהציעו כי חוק הרציפות יבוטל, כחוק שאינו עומד במבחני החוקה הישראלית ואשר נזקו מרובה מתועלתו. תקוותי כי המאמר יעורר דיון מחודש בנושא הרציפות, יראה כיצד נושאים פרוצדורליים-טכניים מהווים כלי לעיצוב החברה, ויאיר פן נוסף ביחסי הכוחות בין הממשלה לכנסת בתחום של חקיקת חוקים.

11 אהרן ברק מידתיות במשפט: הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה 419-455 (2010) (להלן:

ברק מידתיות במשפט).

12 ראו דיון להלן בתת-פרק 7ד.

## א. ההיסטוריה החקיקתית של חוק רציפות הדיון בהצעות חוק

ניתן לזהות שני שלבים עיקריים בהתפתחות הרעיון של רציפות הדיונים בכנסת. בשלב הראשון (1948-1964) דחתה הכנסת במודע רעיון זה, ואימצה את עקרון אי-הרציפות באופן מלא. בשלב השני (1964 ואילך) אפשרה הכנסת החלת רציפות על דיוניה, אך הותירה כבררת-מחדל את עקרון אי-הרציפות. בתחילה (1964-1979) רק הממשלה יכלה ליזום החלה של הרציפות. לאחר-מכן (1979 ואילך) הוענקה הסמכות ליזום זאת גם לוועדות הכנסת, אך רק ביחס להצעות שאינן ממשלתיות.

### 1. ניצנו של רעיון הרציפות: יוזמותיו של חבר-הכנסת ניר-רפאלקס והצעות נגדיות

כבר בכנסת הראשונה העלה חבר-הכנסת נחום ניר-רפאלקס מ"אחדות העבודה – פועלי ציון", בוועדת החוקה, חוק ומשפט, את הצורך באימוץ הדין של רציפות הדיון בהצעות חוק בכנסת, אך הצעתו נדחתה.<sup>13</sup> חבר-הכנסת ניר-רפאלקס לא אמר נואש, אלא הרים את דין הרציפות כדגל. בכנסת השלישית הוא חבר לחבר-הכנסת הררי, ושניהם יחדיו הציעו לתקן את חוק-יסוד: הכנסת כדי לכלול בו את דין הרציפות. הם הגישו את הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון), התשי"ט-1959, אשר נוסחה כדלקמן: "כל הצעת חוק שהוגשה לכנסת היוצאת ולאחר דיון כללי בה הועברה לאחת מוועדותיה, תדון בה ועדה מתאימה של הכנסת הנכנסת כאילו הוגשה ההצעה לה והועברה לוועדה על ידיה, והוא אם לא החליטה הכנסת הנכנסת שלא להזיק לאותה הצעה אלא אם תוגש מחדש."<sup>14</sup> הרעיון היה להחיל אוטומטית ובכחינת בררת-מחדל את דין רציפות הדיון בוועדות לגבי כלל הצעות החוק שעברו בקריאה ראשונה ונידונו בוועדות בכנסת היוצאת, אלא אם כן הכנסת הנכנסת החליטה אחרת.<sup>15</sup> הצעה זו נידונה בכנסת, עוררה מחלוקת עקרונית, והוסרה מסדר-היום ברוב של 26 נגד 21 חברי-כנסת.<sup>16</sup> בכנסת הרביעית הניח חבר-הכנסת ניר-רפאלקס מחדש אותו נוסח תחת הכותרת "הצעת לחוק יסוד: הכנסת (תיקון), תשכ"א-1961."<sup>17</sup> אך ההצעה לא נידונה משום שחיי הכנסת קוצרו בשנתיים וחצי.<sup>18</sup> בכנסת החמישית הניח חבר-הכנסת ניר-רפאלקס בשלישית את הצעת החוק שלו.<sup>19</sup> הפעם, להבדיל מן הפעמיים הקודמות, אימצה גם הממשלה את רעיון הרציפות, והגישה הצעת חוק מטעמה לחוקק את חוק הרציפות של דיוני הכנסת, התשכ"ב-1961. נוסחה של הצעת החוק הממשלתית היה כדלקמן: "הצעת חוק שהוגשה מטעם הממשלה לכנסת היוצאת והיא התחילה לדון בה, רשאית הכנסת הנכנסת, לפי הצעת הממשלה,

13 ד"כ 32, 116 (התשכ"ב) (ח"כ נחום ניר-רפאלקס מ"אחדות העבודה – פועלי ציון").

14 הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון), התשי"ט-1959; ד"כ 25, 1013 (התשי"ט).

15 חברי ההסבר להצעת החוק, שם.

16 ד"כ 25, 999 (התשי"ט).

17 ד"כ 31, 1929 (התשכ"א).

18 ראו ד"כ 32, 109 (התשכ"ב) (ח"כ בבה אידלסון ממפא"י).

19 ד"כ 32, 43 (התשכ"ב).



להמשיך בדיון בה מן השלב אליו הגיע הדיון בכנסת היוצאת או משלב מוקדם יותר, הכל לפי החלטת הכנסת הנכנסת.<sup>20</sup>

בין ההצעה הממשלתית מ-1961 להצעתו הפרטית של חבר-הכנסת ניר-רפאלקס ניכרו כמה הבדלים חשובים. ראשית, לפי הצעתו של ניר-רפאלקס, בררת-המחדל היא רציפות, והחריג הוא אם יש התנגדות להחלת הרציפות והתקבלה החלטה אחרת בכנסת לגבי הצעת חוק מסוימת. לעומת זאת, לפי ההצעה הממשלתית, בררת-המחדל היא העדר רציפות, והחריג הוא אם הממשלה הציעה אחרת והכנסת קיבלה את הצעתה. שנית, ההצעה הממשלתית הפקידה את היוזמה להחיל את דין הרציפות בידי הממשלה. לעומת זאת, לפי הצעתו של ניר-רפאלקס, הממשלה יכולה להתנגד לרציפות ככל חבר-כנסת אחר, אך בהעדר התנגדות החלת הרציפות היא אוטומטית. שלישית, הצעתו של ניר-רפאלקס אפשרה להחיל רציפות גם על הצעות חוק פרטיות, ואילו הצעת הממשלה אפשרה את רציפות הדיון רק לגבי הצעות חוק ממשלתיות. ניתן לסכם כי בראש מעייניה של ההצעה הממשלתית היה חיזוק כוחה של הממשלה בכנסת, בשעה שהצעתו של ניר-רפאלקס ביקשה את טובת הכנסת בכללותה. בכנסת החמישית התקיים דיון עקרוני וממושך בהצעתו של חבר-הכנסת ניר-רפאלקס, והיא נדחתה בהצבעה בשל התנגדות נחרצת של חברי-כנסת רבים מסיעות שונות להחיל את דין הרציפות.<sup>21</sup> מכיוון ששר המשפטים פנחס רוזן כרך את הצלחת ההצעה הממשלתית בהצלחת ההצעה הפרטית של חבר-הכנסת ניר-רפאלקס, משראה כי הצעתו של האחרון נדחתה, הוא משך בחזרה גם את הצעת החוק הממשלתית בנושא.<sup>22</sup>

מעניין ששר המשפטים רוזן הודה בכנסת כי הצעת חוק הרציפות מ-1961, שהוא הגיש והגן עליה בכנסת בשם הממשלה, היא למעשה הצעה המנוגדת לדעתו. הוא הציע בממשלה ניסוח אחר לדין הרציפות כדלקמן: "הכנסת החמישית תמשיך לטפל בחוקים הבאים מן השלב אליו הגיעה הכנסת הרביעית, ואלה שמות החוקים ומקום פרסום הצעותיהם". וכאן באה רשימת החוקים.<sup>23</sup> הצעת חוק הרציפות לכנסת החמישית, התשכ"ב-1961, של שר המשפטים רוזן, מנתה שמות של עשרה חוקים ספציפיים שנטען כי ראוי שהכנסת החמישית תמשיך את הטיפול בהם.<sup>24</sup> הצעת שר המשפטים רוזן עוררה ויכוח בין שרי הממשלה, בין היתר בשאלה על אילו חוקים ספציפיים ראוי להחיל את דין הרציפות ועל אילו לא.<sup>25</sup> הממשלה דחתה את הצעתו זו של שר המשפטים רוזן ובמקומה אימצה את הנוסח החלופי, שאותו הביא שר המשפטים רוזן לכנסת ב-1961.<sup>26</sup> כלומר, שר המשפטים רוזן רצה לנקוט זהירות ולהחיל את דין הרציפות רק על חוקים ספציפיים ורק לגבי הכנסת החמישית ביחסה לכנסת הרביעית. לעומת זאת, הממשלה ביקשה לאמץ דין רציפות כללי.

20 הצעת חוק הרציפות של דיוני הכנסת, התשכ"ב-1961, ה"ח 8; ד"כ 32, 106 (התשכ"ב).

21 ד"כ 32, 147 (התשכ"ב).

22 שם. ראו גם מכתב מד"ר אורי ידין, מנהל מחלקת החקיקה במשרד המשפטים, לדב יוסף, שר המשפטים (19.5.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

23 ד"כ 32, 107 (התשכ"ב) (שר המשפטים פנחס רוזן).

24 הצעת חוק הרציפות של דיוני הכנסת, התשכ"ב-1961, ה"ח 8, ארכיון המדינה, גל-21275/12.

25 ארכיון המדינה, גל-21275/12.

26 ד"כ 32, 107 (התשכ"ב) (שר המשפטים פנחס רוזן).

2. חקיקתו של חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ה-1964

באותה כנסת, החמישית, הצליחה בכל־זאת הממשלה לזיז ולחוקק את חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ה-1964, שנוסחו כדלקמן:

- 1" הצעת חוק שכנסת יוצאת העבירה לאחר קריאה ראשונה לאחת מועדותיה, רשאית הממשלה שנתכוננה בכנסת הנכנסת להודיע במליאת הכנסת על רצונה שיחול עליה דין רציפות כאמור בסעיף 3.
2. הודיעה הממשלה כאמור בסעיף 1, רשאית כל סיעה להציע תוך שבועיים שדין הרציפות לא יחול על הצעת החוק; הוגשה הצעה כזאת, ינמקה אחד מחברי הסיעה, הממשלה תשיב והכנסת תצביע על ההצעה.
3. לא הוצעה הצעה כאמור בסעיף 2 או שהוצעה ונדחתה על ידי הכנסת, תמשיך הכנסת הנכנסת, בוועדה שהצעת החוק היא בתחום עניינה ובמליאה, לדון בהצעת החוק מן השלב שאליו הגיעה הכנסת היוצאת ותנהג בדיונים שנתקיימו בכנסת היוצאת כאילו היו אלה דיונים שלה.<sup>27</sup>

חוק זה משקף את העיקרים הבאים: האחד, רק הממשלה שכווננה לאחר הבחירות מוסמכת לזיזם החלה של דין הרציפות, ולא חברי־כנסת יחידים או ועדה מועדות הכנסת. השני, הממשלה יכולה לזיזם החלה של דין הרציפות על כל סוג של הצעות חוק, ממשלתיות כפרטיות. בכך חוק זה שונה מההצעה המקורית של הממשלה מ־1961, אשר הגבילה את החלת הרציפות להצעות חוק ממשלתיות. השלישי, בהעדר התנגדות, יחול דין הרציפות ללא דיון או הצבעה. הרביעי, אם יש התנגדות, הדיון בהתנגדות יוגבל לנציג אחד של כל עמדה, ולאחר־מכן תיערך הצבעה על ההתנגדות.

בחוק זה נערכו שני תיקונים. התיקון הראשון, שנעשה ביוזמת הממשלה ב־1974, נועד להבהיר כי כל ממשלה נכנסת, ולא דווקא הממשלה הנכנסת הראשונה, זכאית לזיזם החלה של דין הרציפות. לכן שונה נוסחו של סעיף 1 לחוק כך ש"ממשלה" – ולא "הממשלה" – תהיה רשאית לזיזם דין רציפות. התיקון נועד להתמודד עם מצב שבו כמה ממשלות מכהנות באותה כנסת, ולשמר לכל אחת ממשלות אלה את הסמכות לזיזם החלת רציפות.<sup>28</sup> תיקון זה בא אפוא להתמודד עם בעיית חוסר יציבות ממשלות ישראל.

התיקון השני – אשר נזם ב־1979 על־ידי חברי־כנסת יחידים, לרבות שולמית אלוני, דוד גלס, גדעון האוזנר, מרדכי וירשובסקי ומשה שחל – נועד להרחיב את הזכות לזיזם החלה של דין הרציפות. לפי הצעת התיקון, הן ועדות הכנסת והן חברי־כנסת יחידים שהציעו חוקים יוכלו לזיזם החלה של דין הרציפות. האחרונים יהיו רשאים לעשות כן רק בהסכמתה של ועדת הכנסת שההצעה היא בתחום ענייניה.<sup>29</sup> בפועל נחקק התיקון כך שהצעת חוק שהציעה ועדה של הכנסת או שהציע חבר הכנסת, ושכנסת יוצאת העבירה לאחר קריאה

27 חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ה-1964, ס"ח 2. ראו גם הצעת חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ד-1964, ה"ח 88.

28 ראו חוק רציפות הדיון בהצעות חוק (תיקון), התשל"ד-1974, ס"ח 96. ראו גם הצעת חוק רציפות הדיון בהצעות חוק (תיקון), התשל"ד-1974, ה"ח 186.

29 ראו הצעת חוק רציפות הדיון בהצעות חוק (תיקון מס' 2), התשל"ט-1979, ה"ח 124.

ראשונה לאחת מועדותיה, רשאית הועדה שהצעת החוק היא בתחום עניינה להודיע במליאת הכנסת הנכנסת על רצונה שיחול עליה דין רציפות...<sup>30</sup> כלומר, הורחבה הסמכות ליזום החלה של דין הרציפות גם לוועדות הכנסת, אך רק ביחס להצעות חוק שאינן ממשלתיות. לחברי־כנסת יחידים לא ניתנה כל סמכות ליזום באופן עצמאי החלה של דין הרציפות. ב־1990 ביקשה הממשלה ליזום תיקון שלישי לחוק, שנועד לערוך שני שינויים במטרה להתמודד עם שתי בעיות. השינוי האחד שהוצע היה ליתן לממשלה הודעה מוקדמת של 45 יום על כוונת הוועדה להציע דין רציפות על הצעות חוק,<sup>31</sup> כדי שהממשלה תוכל לגבש את עמדתה בנוגע להצעה. הממשלה סברה כי הודעה מוקדמת זו דרושה במיוחד לממשלות־מעבר. השינוי האחר שהוצע היה לאפשר לממשלה להתנגד להצעת הוועדה להחיל את דין הרציפות, שכן הנוסח הקיים של החוק אפשר רק לסייע להתנגד להצעות להחיל את דין הרציפות.<sup>32</sup> הצעת חוק זו לא בשלה לכלל חוק,<sup>33</sup> ודומה כי במקום זאת הוחלף חוק הרציפות מ־1964 בחוק חדש מ־1993.

### 3. החוק הנוכחי: חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993

ב־1993 נחקק חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ביוזמת חבר־הכנסת חגי מירום, שהיה יושב־ראש ועדת הכנסת וחבר־כנסת מטעם המערך.<sup>34</sup> עיקריו של החוק כדלקמן:

- 1" הצעת חוק שכנסת יוצאת העבירה לאחר קריאה ראשונה לאחת מועדותיה, רשאית ממשלה שנתכוננה בכנסת הנכנסת, להודיע במליאת הכנסת על רצונה שיחול עליה דין רציפות כאמור בסעיף 6.
2. הצעת חוק שהציעה ועדה של הכנסת או שהציע חבר הכנסת, ושכנסת יוצאת העבירה לאחר קריאה ראשונה לאחת מועדותיה, רשאית אותה ועדה, ואם אין ועדה כזו או שאין היא מוסמכת עוד לאותו ענין – הועדה שהצעת החוק היא בתחום ענייניה (להלן – הועדה), להודיע במליאת הכנסת הנכנסת על רצונה שיחול עליה דין רציפות כאמור בסעיף 6.
3. (א) הודעה כאמור בסעיף 1 או 2 לגבי הצעת חוק שהציע חבר הכנסת היוצאת, לא תימסר אלא אם כן אותו חבר הכנסת מכהן בכנסת הנכנסת ונתן את הסכמתו לכך.
- (ב) הצעת חוק שהגישו בכנסת היוצאת כמה חברי הכנסת, די בכך שנתקיימו לגבי אחד מהם התנאים האמורים בסעיף קטן (א).

- 
- 30 ראו חוק רציפות הדיון בהצעות חוק (תיקון מס' 2), התשל"ט-1979, ס"ח 116.
  - 31 45 יום הוא פרק־הזמן העומד לרשות הממשלה, לפי התקנון, לצורך גיבוש עמדה לגבי הצעת חוק פרטית לפני הדיון המוקדם. ראו ס' 76 לתקנון הכנסת.
  - 32 ראו הצעת חוק רציפות הדיון בהצעות חוק (תיקון מס' 3), התש"ן-1990, ה"ח 128.
  - 33 הצעה זו נידונה בקריאה ראשונה ב־19.3.1990, אך נדחתה ברוב של 9 נגד 4. ראו ארכיון המדינה, ג-10599/22.
  - 34 חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ס"ח 60; הצעת חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ה"ח 49.

4. הודעת הוועדה לפי סעיף 2 תימסר לאחר שניתנה לממשלה הודעה על הדיון בוועדה, לפחות 12 ימים לפני המועד שנקבע לו; הממשלה רשאית לבקש ארכה של 12 ימים נוספים, וכן רשאית היא להסכים כי הדיון בוועדה יתקיים לפני עבור 12 הימים הראשונים או הנוספים.
5. הודיעה הממשלה, כאמור בסעיף 1, או הוועדה כאמור בסעיף 2, רשאית סיעה להציע, תוך שבועיים, שדין הרציפות לא יחול על הצעת החוק, וכן רשאית הממשלה להציע כאמור, לגבי הודעה של ועדה; הוגשה הצעה כזאת, ינמקה אחד מחברי הסיעה או הממשלה, לפי הענין; הממשלה או הוועדה, לפי הענין, ישיבו, והכנסת תצביע על ההצעה.
6. (א) לא הוצעה הצעה כאמור בסעיף 5, יודיע יושב ראש הכנסת על כך בכנסת, והכנסת תצביע ללא דיון, אם להחיל רציפות.
- (ב) החליטה הכנסת להחיל רציפות כאמור בסעיף קטן (א), או שהוצעה הצעה כאמור בסעיף 5, ונדרחה על ידי הכנסת, תמשיך הכנסת הנכנסת, לדון בהצעת החוק ורשאית היא לנהוג בדיונים שנתקיימו בכנסת היוצאת כאילו היו אלה דיונים שלה.<sup>35</sup>

החוק נועד לחדש כמה חידושים בהשוואה לדין הקודם: ראשית, אי-אפשר להחיל רציפות על הצעת חוק פרטית אלא בהסכמתו של מציע ההצעה. לשם כך, לפחות אחד מהמציעים של הצעת החוק הפרטית הנידונה חייב להיות חבר בכנסת שבה מתכוונים להחיל עליה את דין הרציפות, והוא צריך ליתן את הסכמתו להחלת הרציפות על ההצעה. שנית, החוק מחייב הצבעה על החלת הרציפות אף אם לא הוגשה התנגדות להחלת הרציפות. שלישית, חזק מעמד הממשלה ביחס להחלת הרציפות על-פי יוזמה של ועדות הכנסת. החוק החדש מחייב להודיע מראש לממשלה על רצון הוועדה, ולאפשר לה להגיב לפני הדיון בוועדה, והוא אף מעניק לממשלה זכות להתנגד להחלת הרציפות במליאת הכנסת.<sup>36</sup> חידוש נוסף בחוק החדש, אשר לא הודגש על-ידי מציע החוק או על-ידי חברי-כנסת במהלך הדיונים בהצעת החוק בכנסת, הוא שרוכך הנוסח באשר למשמעות החלתו של דין הרציפות. אם בנוסח מ-1964 דומה שהכנסת הנכנסת מצווה להמשיך מהמקום שבו נפסק הדיון בכנסת הקודמת, בנוסח מ-1993 נאמר כי הכנסת "רשאית" לנהוג בדיונים הקודמים כאילו היו דיוניה. עם זאת, ספק אם להבדל זה יש משמעות רבה, כפי שיידון להלן.<sup>37</sup>

לסיכום, רעיון רציפות הדיונים בהצעות חוק הועלה מראשית ימיה של המדינה. לאורך שבע-עשרה השנים הראשונות לקיום המדינה (1948-1964) הוא נדחה מטעמים עקרוניים. גם כאשר התקבל החוק המאפשר רציפות של דיוני הכנסת, הוא שימר את בררת-המחדל של העדר רציפות.

35 חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ס"ח 60.

36 ראו הצעת חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ה"ח 49.

37 ראו דיון להלן בחלק 2(ה).

## ב. נימוקים התומכים באימוצו של דין הרציפות

ויכוח עקרוני ונוקב התקיים בשנות השישים ככנסת לגבי עקרון אי-הרציפות. בפרק זה אביא טיעונים נורמטיביים שהועלו אז בתמיכה בדין הרציפות. מטיעונים אלה עולה תפיסה של דמוקרטיה ייצוגית ישראלית המבוססת על אדני שלטון הרוב, ואשר הערכים החשובים בה הם יעילות ומכוונות ביצועית.

### 1. יעילות

כבר בכנסת השלישית, כאשר דנו ב-1959 בהצעתם של חברי הכנסת ניר-רפאלקס והררי להחיל את דין רציפות הדיון, הסבירו מחברי ההצעה כי הרעיון הוא לחסוך לכנסת זמן ועבודה.<sup>38</sup> באופן דומה, כאשר יזמה הממשלה ב-1964 את חקיקתו של חוק רציפות הדיון, היא נימקה זאת בשיקולי יעילות. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר: "הנסיון מראה, שעם סיום כהונתה של כנסת יוצאת נשארות הצעות חוק מטעם הממשלה שהדיון בהן התחיל אך לא הסתיים. בכנסת החדשה יש צורך להגיש הצעות אלה מחדש ולחזור על שלבי הדיון שכבר נתקיימו בכנסת היוצאת. במקרים רבים יש בכך משום חזרה מיותרת."<sup>39</sup> התומכים בחוק סברו כי דין הרציפות דרוש במיוחד כדי לשמר את עבודתן של הוועדות.<sup>40</sup> נטען כי החוק מוצדק בעיקר בשל "ביטול זמנה של הכנסת, ואי מתן אפשרות לקבוצת חברים לעשות סבוטז'ה בוועדות ולמשוך חוקים בלי סוף".<sup>41</sup>

כתימוכין לדברים הציג שר המשפטים דב יוסף בכנסת, בדיון בקריאה הראשונה של חוק הרציפות, את הנזקים הנובעים מהעדר דין הרציפות. הוא מנה 76 הצעות חוק אשר "מתו" מאז קמה המדינה בשל המעבר מכנסת לכנסת.<sup>42</sup> תומכי החוק אף הסבירו כי הוא יאפשר לכנסת למלא ביתר רצינות גם תפקידים אחרים – דוגמת פיקוח על הממשלה ועל התקציב – אשר בהעדר דין רציפות הכנסת ממלאת אותם רק כבדרך אגב ודנה בסוגיית שהם מעוררים בחיפזון.<sup>43</sup>

38 ד"כ 25, 997 (התשי"ט).

39 דברי ההסבר להצעת חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ד-1964, ה"ח 88. דברים דומים אמר שר המשפטים דב יוסף בדיון בכנסת בקריאה הראשונה: "מתבזבזים מאמצים רבים, מרץ וזמן ללא הצדקה, ומונעים מהציבור חקיקת חוקים הדרושים לטובתו." ד"כ 39, 1602 (התשכ"ד).

40 ד"כ 39, 1609 (התשכ"ד) ("כ"כ ברוך אזניה ממפא"); שם, בעמ' 1616 ("כ"כ יצחק קלינגהופר מהמפלגה הליברלית).

41 ד"כ 32, 116 (התשכ"ב) ("כ"כ נחום ניר-רפאלקס מ"אחדות העבודה – פועלי ציון").

42 בכנסת הראשונה – 19 חוקים; בשנייה – 26 חוקים; בשלישית – 17 חוקים; וברביעית – 14 חוקים. ד"כ 39, 1603 (התשכ"ד) (שר המשפטים דב יוסף). ראו גם ד"כ 39, 1665 (התשכ"ד) ("כ"כ בבה אידלסון ממפא").

43 ד"כ 39, 1615 (התשכ"ד) ("כ"כ יצחק קלינגהופר מהמפלגה הליברלית).

## 2. חוסר יציבות של ממשלות וכנסות

ההיסטוריה החקיקתית של חוק רציפות הדיון קשורה בקשר הדוק לתחושתן של ממשלות ישראל כי שלטונן אינו יציב. נטען כי הצורך ברציפות מתחזק מקום שהכנסת מתפזרת לפני תום תקופת כהונתה, שכן במצבים אלה אין ביכולתה לתכנן את זמנה מראש כך שתסיים את הטיפול בחוקים התלויים ועומדים לפניה.<sup>44</sup>

למעשה, העיתוי שבו הוצע דין הרציפות הושפע מחוסר יציבותן של ממשלות וכנסות. כאשר הציע חברי הכנסת ניר-רפאלקס בכנסת החמישית את הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון), התשכ"ב-1961, הוא נימק זאת בכך ש"אחרי שהכנסת הרביעית פוזרה לפני תום תקופת כהונתה, הרי יש בתיקון זה חשיבות נוספת".<sup>45</sup> במקביל להצעתו של חברי הכנסת ניר-רפאלקס לאמץ את דין הרציפות, נידונה בכנסת החמישית לראשונה הצעה ממשלתית להחלת דין רציפות. הצעה ממשלתית זו הוצעה על-ידי ממשלת-מעבר, ונידונה חודשים מספר לאחר בחירות (שהתקיימו ב-15.6.1961), בשעה שהתקיים עדיין משא-ומתן קואליציוני על הרכבת הממשלה. למעשה, "תשעה ירחי לידה" נמשך המשבר הממשלתי – מ-31.1.1961, שאז התפטרה הממשלה, ועד 2.11.1961, המועד שבו נכנסה ממשלה חדשה לתפקידה. האופוזיציה ראתה זאת כמשבר שנובע משלטונו של בן-גוריון וממדיניותו.<sup>46</sup> חברי-כנסת שהתנגדו להצעת הרציפות של הממשלה אף האשימו את הממשלה בניסיון להרחיב את סמכויותיה על-חשבון הכנסת ובניסיון לערוך שינויים חוקתיים בהעדר מנדט לכך.<sup>47</sup> יתר על כן, ב-23 באוקטובר 1961 – קרי, ביום שבו נדחתה הצעתו של חברי-כנסת ניר-רפאלקס ונמשכה בחזרה ההצעה הממשלתית לאמץ דין רציפות – נידון בכנסת תיקון לחוק המעבר. עיקרו של התיקון לחוק המעבר נועד להגביל את משך הזמן העומד לרשות מועמד לראשות ממשלה להרכיב ממשלה. התיקון גם נועד לחייב את נשיא המדינה לפנות ליותר ממועמד אחד לשם הרכבת ממשלה מקום שהמועמד הראשון כשל בהרכבת הממשלה, וזאת כדי למנוע בחירות, אם אפשר.<sup>48</sup> ההצעה לתיקון חוק המעבר נוזמה, בין היתר, על-ידי חברי-כנסת ניר-רפאלקס, יצחק קלינגהופר ומשה אונא, אשר אף היו הדמויות המרכזיות בכנסת שתמכו באימוצו של דין הרציפות.<sup>49</sup> כלומר, במרכז דאגתם של חברי-כנסת אלה באותו זמן היו שתי סוגיות – ממשלת-מעבר ודין רציפות הדיונים בכנסת. שתי הסוגיות השפיעו זו על זו, והסדרתן נועדה להשלים זו את זו.

44 ד"כ 39, 1603 (התשכ"ד) (שר המשפטים דב יוסף). אציין כי תימוכין לעמדה זו ניתן למצוא בדיון השוודי, שלפיו הצעות חוק מתות רק אם הפרלמנט סיים את חייו באופן טבעי בחלוף ארבע שנים. ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ' 118.

45 טיוטת הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון), התשכ"ב-1961, כפי שהיא מופיעה בארכיון המדינה, גל-21275/12.

46 ד"כ 32, 150 (התשכ"ב) (ח"כ משה סנה ממק"י). הסיעה הקומוניסטית לא רצתה שייוצר מצג כאילו המשבר הממשלתי לידתו בתחיקה חוקתית בשעה שלדעתה הגורם למשבר היה בן-גוריון. שם.

47 ד"כ 32, 118 (התשכ"ב) (ח"כ משה סנה ממק"י).

48 ד"כ 32, 147-150 (התשכ"ב).

49 נוסף עליהם יזמו את תיקון חוק המעבר גם חברי-כנסת גרוס, ריפתיץ ושופמן. שם.

חוק הרציפות מ-1964, שהתקבל בכנסת החמישית, היה ביוזמת הממשלה האחת-עשרה של ישראל. הייתה זו הממשלה השנייה שכינה בכנסת החמישית, לאחר שקודמתה התפטרה. אחת היוזמות הראשונות של ממשלה זו הייתה לקדם את חוק הרציפות. שר הדתות זרח ורהפטיג, שהתנגד נחרצות לחוק הרציפות, כך בין היוזמה לחוק לבין תחושת חוסר היציבות של הממשלה. במכתב מ-16 ביולי 1963 למזכירת הממשלה, אשר השתמר בארכיון המדינה, הוא כתב: "סבורני כי העיתוי הנוכחי של העמדת העניין מבחינה ציבורית אינו מתאים, הואיל ומהדיון בהצעה זו, בדרך דחופה, שבועיים לאחר כינון הממשלה החדשה, יוכל להתקבל הרושם בציבור כאילו הממשלה החדשה אינה בטוחה ביציבותה, וכי היא מכינה את הרקע לבחירות חדשות."<sup>50</sup> ביטוי לאותו "לחץ" של הממשלה ראה ורהפטיג בכך שהיא ניסתה להעביר את הצעת החוק תוך דילוג על השלבים הרגילים שתזכיר הצעת חוק עובר בדרך-כלל.<sup>51</sup> מידה של צדק הייתה בביקורת זו של ורהפטיג, שכן אחד הדברים האחרונים שהצליחה הממשלה האחת-עשרה לעשות הוא אכן להעביר את חוק הרציפות.<sup>52</sup> החוק התקבל בכנסת אשר כיהנה אומנם ארבע שנים מלאות אך התאפיינה באי-יציבות ממשלתית. שלוש ממשלות כיהנו במהלכה של הכנסת החמישית.<sup>53</sup> אין ספק שהממשלה האחת-עשרה יזמה וקידמה את חוק הרציפות בתחושת חוסר יציבות של שלטונה ובמירוץ נגד הזמן. יוזמי חוק הרציפות רצו למצוא מזור לא רק לאי-יציבות של ממשלות וכנסות, אלא גם למעמדה של הכנסת בשנה האחרונה לכהונתה. נטען כי לא ייתכן שהכנסת לא תוכל להציע הצעות חוק חדשות בשנה האחרונה לכהונתה.<sup>54</sup> עד לחוק הרציפות נמנעה הכנסת לעיתים מלהגיש הצעות חוק לקראת סוף תקופת כהונתה, מקום שהיה לה ברור כי הן לא יעברו את כל שלבי החקיקה וכי עמלה יהא לפיכך לשווא.<sup>55</sup>

### 3. הצורך בחידוש המשפט ובקודיפיקציה שלו

כאשר הציעו חברי הכנסת ניר-רפאלקס וררי – ומאוחר יותר שר המשפטים פנחס רוזן – את דין הרציפות, בשנים 1959–1961, הם הצדיקו אותו בעיקר "לגבי חוקים טכניים",<sup>56</sup> שהינם חוקים מרובי עבודה בוועדות.<sup>57</sup> הם חשבו על חוקים "שאינם נתונים למחלוקת סיעתית בכנסת".<sup>58</sup> דובר בהחלת הרציפות בעיקר על חוקים שהועברו לוועדה ללא התנגדות.<sup>59</sup>

50 ראו מכתב מזרח ורהפטיג, שר הדתות, למזכירת הממשלה (16.7.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

51 ראו שם. לדיון בתזכירי הצעות חוק ראו להלן ה"ש 165.

52 החוק עבר ב-10.11.1964 (ד"כ 41, 312 (התשכ"ה)), והממשלה סיימה את כהונתה ב-22.12.1964. ראו ממשלות ישראל באתר הכנסת – [www.knesset.gov.il/govt/heb/memshalot.asp](http://www.knesset.gov.il/govt/heb/memshalot.asp).

53 ראו באתר הכנסת, שם.

54 ד"כ 39, 1609 (התשכ"ד) (ח"כ יזהר הררי מהמפלגה הליברלית).

55 ד"כ 39, 1615 (התשכ"ד) (ח"כ יצחק קלינגהופר מהמפלגה הליברלית).

56 ד"כ 25, 997 (התשי"ט) (ח"כ יזהר הררי מהמפלגה הליברלית).

57 ד"כ 32, 110 (התשכ"ב) (ח"כ יזהר הררי מהמפלגה הליברלית).

58 שם.

59 ד"כ 25, 998 (התשי"ט) (שר המשפטים פנחס רוזן). כך, למשל, כאשר הצעת חוק הרציפות נידונה בשנות השישים, הגן עליה שר המשפטים בהניחו כי אם הצעת חוק יצאה מהוועדה עם

באופן דומה, בדיון שנערך בכנסת ב־1964 בקריאה הראשונה של חוק הרציפות הצדיק שר המשפטים דב יוסף את החוק בכך שיש צורך בקודקסים רבים של ענפי משפט שיחדשו חוקים ישנים מהתקופות המנדטורית והעות'מאנית. לדבריו, קשה עד בלתי־אפשרי להעביר חוקים אלה ללא הרציפות. הוא הביא כדוגמה שלושה קודקסים תלויים ועומדים לפני הכנסת החמישית, אשר לא היה לו ברור אם הטיפול בהם יסתיים בכנסת זו, ואלה הם: חוק התכנון והבניה, חוק סדר הדין הפלילי וחוק הירושה.<sup>60</sup> חברי־הכנסת הררי שב והדגיש בדיון ב־1964 כי אין להחיל את דין הרציפות על חוקים שנויים במחלוקת המהווים נושא לבחירות.<sup>61</sup> התומכים בדין הרציפות תמכו בחוק מתוך אמונה שהממשלה לא תנצל לרעה את כוחה להחיל את דין הרציפות.<sup>62</sup> לפיכך נוסחו של החוק עצמו לא כלל כל הגבלה מפורשת באשר לסוג החוקים שהממשלה רשאית להחיל עליהם את דין הרציפות.

#### 4. הצורך בחקיקת חוקה

חברי־הכנסת יזהר הררי, שהיה כאמור אחד ההוגים של רעיון הרציפות, הסביר ב־1959 כי דין הרציפות דרוש גם כדי לאמץ חוקה בארץ. בלשונו: "אחת הסיבות שלא התקדמנו די הצורך בחוקי היסוד, שצריכים להוות את חוקת המדינה, הייתה בכך שבכל פעם שאנחנו מתקדמים ומגיעים עד שלב מסוים, נבחרת כנסת חדשה, וכל מה שנעשה נמחק, ויש צורך להתחיל הכול מהקריאה הראשונה."<sup>63</sup> אכן, בהמשך הדרך נעשה שימוש בחוק רציפות הדין לצורך חקיקתם של חוקי־יסוד. כך, למשל, הוחלה רציפות ביחס לחוקי־יסוד: משק המדינה,<sup>64</sup> ביחס לחוקי־יסוד: השפיטה,<sup>65</sup> ביחס לחוקי־יסוד: הממשלה הנוכחי משנת 2001 וביחס לתיקונים בחוקי־יסוד: נשיא המדינה.<sup>66</sup>

---

הסתייגויות רבות, אזי הכנסת לא תאפשר לממשלה להחיל רציפות, ואף סביר שהממשלה לא תבקש להחיל רציפות. טיוטת תגובה של שר המשפטים דב יוסף על הצעותיהם של ניר־רפאלקס והממשלה בתחילת שנות השישים, ארכיון המדינה, גל-21275/12 (להלן: טיוטת תגובה של שר המשפטים דב יוסף על הצעותיהם של ניר־רפאלקס והממשלה).

60 ד"כ 39, 1603 (התשכ"ד) (שר המשפטים דב יוסף).

61 ד"כ 39, 1608 (התשכ"ד) (ח"כ יזהר הררי מהמפלגה הליברלית). באופן דומה, חברי־הכנסת יצחק קלינגהופר מהמפלגה הליברלית תמך בחוק הרציפות, אך דרש כי ייעשה בו שימוש תוך "התאפקות יתירה" ורק "במקרים מיוחדים" שבהם בלעדי חוק הרציפות יהיה קשה, עד בלתי־אפשרי, להעביר את החוק בשל מורכבותו, כגון קודקסים של תחומים משפטיים. ד"כ 39, 1615-1616 (התשכ"ד).

62 ראו גם דיון להלן בתת־פרק ד.3.

63 ד"כ 25, 998 (התשי"ט) (ח"כ יזהר הררי).

64 הקריאה הראשונה של חוקי־יסוד: משק המדינה התקיימה בכנסת השביעית (ד"כ 66, 2176 (התשל"ג)), ואילו הקריאות השנייה והשלישית התקיימו בכנסת השמינית (ד"כ 74, 3732 (התשל"ה)).

65 ד"כ 99, 1734 (התשמ"ד).

66 הקריאה הראשונה של חוקי־יסוד: הממשלה התקיימה בכנסת הארבע־עשרה (ד"כ 179, 1135 (התשנ"ט)), ואילו הקריאות השנייה והשלישית התקיימו בכנסת החמש־עשרה (ד"כ 173, 2066 (התשס"א)). תיקונים מס' 6 ו־7 לחוקי־יסוד: נשיא המדינה, ס"ח התשע"ג 524 (במקור הצעת



האם חבר־הכנסת הררי סתר את עצמו? מחד גיסא, הוא טען כי יש להשתמש בדין הרציפות רק לחוקים שאינם שנויים במחלוקת; מאידך גיסא, הוא תמך בהחלת דין הרציפות על חוקי־סוד. דומה שניתן ליישב שתי עמדות אלה אם נפרש את דבריו כמורים כי יש מקום להחיל את דין הרציפות רק על חוקי־סוד שאינם שנויים במחלוקת.<sup>67</sup> גישה צינית יותר תסבור כי חבר־הכנסת הררי ידע היטב עד כמה חקיקת החוקה שנויה במחלוקת, שהרי על שמו קרוי הרעיון לחוקקה פרקים־פרקים, כדי להתמודד עם הקושי להגיע להסכמות לגביה.<sup>68</sup> על־פי גישה זו, לפחות חלק מהתומכים בדין הרציפות מעולם לא התכוונו להגביל את השימוש ברציפות לחוקים קונסנזואליים.

## 5. תפיסתה העצמית של הכנסת כגוף ממשיך ותורת האורגנים

התומכים בדין הרציפות הסבירו כי הוא מתיישב עם תפיסתה העצמית של הכנסת כגוף ממשיך. לטענתם, דין הרציפות בא לידי ביטוי כבר בחקיקה הקיימת. כך, למשל, חוקי־סוד: הכנסת קובע מפורשות כי "הכנסת היוצאת תוסיף לכהן עד לכינוסה של הכנסת הנכנסת".<sup>69</sup> שר המשפטים דב יוסף פירש הוראה זו כמאמצת את תורת האורגנים. לדבריו: "מי שחוקק את חוק יסוד: הכנסת, ראה, אם כן, שלא הרכב הכנסת עיקר, אלא המוסד הפרלמנטרי עיקר, יהיו מי שיהיו חבריו בפועל. הפרלמנט קיים ועומד, וממשיך לפעול – המשתתפים בפעולה מתחלפים."<sup>70</sup> חבר־הכנסת פרופ' יצחק קלינגהופר הסביר כי סעיף זה פירושו שכנסת יוצאת מוסמכת לחוקק עד שהכנסת החדשה נכנסת לתפקידה.<sup>71</sup> באופן דומה נטען כי חוק המעבר לכנסת השנייה, התשי"א-1951 (להלן: חוק המעבר לכנסת השנייה), קובע לכאורה אף הוא את דין הרציפות מכנסת לכנסת.<sup>72</sup> חבר־הכנסת קלינגהופר אף הרחיק לכת וטען כי למן

חוקי־סוד: נשיא המדינה (תיקון מס' 7), ה"ח התשס"ב 662, והצעת חוקי־סוד: נשיא המדינה (תיקון מס' 8), ה"ח התשס"ב 949, בהתאמה), עברו בקריאה הראשונה בכנסת החמש־עשרה ונחקקו בכנסת השש־עשרה. ראו ארכיון המדינה, ג-10/15640.

67 בפועל דומה שלא שררה מחלוקת רבה ביחס לחקיקתם של חוקי־סוד: משק המדינה וחוקי־סוד: השפיטה. בדבריי הכנסת מצוין כי הם נחקקו מבלי לציין מה היה הרוב שתמך בהם. לעומת זאת, חוקי־סוד: הממשלה עבר בקריאה האחרונה ברוב של 55 נגד 32. לגביו בוודאי אי־אפשר לטעון כי לא התקיימה מחלוקת. ראו: Rivka Weill, *Reconciling Parliamentary Sovereignty and Judicial Review: On the Theoretical and Historical Origins of the Legislative Override Power*, 39 HASTINGS CONST. L.Q. 457, 469 n. 53, 475 n. 86 (2012) (להלן: Weill, *Legislative Override Power*).

68 ד"כ 5, 1743 (התש"י).

69 ס' 37 לחוקי־סוד: הכנסת.

70 דברי שר המשפטים דב יוסף בקריאה הראשונה בכנסת: ד"כ 39, 1603 (התשכ"ד).

71 ד"כ 39, 1616 (התשכ"ד) ("ח"כ יצחק קלינגהופר מהמפלגה הליברלית).

72 ס' 5 לחוק המעבר לכנסת השנייה, התשי"א-1951, ס"ח 104, קובע כי "לכנסת השנייה ולחבריה יהיו כל הסמכויות, הזכויות והחובות שהיו לכנסת הראשונה ולחבריה". ס' 10 לאותו חוק קובע כי "חוק זה יחול, בשינויים המחוייבים לפי הענין, גם על המעבר לכנסת השלישית ולכל כנסת שלאחריה, כל עוד לא קיבלה הכנסת חוק אחר בדברים הנידונים בחוק זה". ראו גם את הפרשנות של חוק זה בע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד

קום המדינה השתרש אומנם נוהג לרדן בהצעות חוק מחדש עם בחירתה של כנסת חדשה, אך אין מניעה לשנות מנוהג זה גם ללא תיקון בחוק או בתקנון.<sup>73</sup> התומכים בדין הרציפות אף הביאו דוגמות שונות לכך שהכנסת רואה את עצמה כגוף ממשיך. שר המשפטים רוזן הסביר כי כשם שהכנסת רואה את עצמה מחויבת להחלטה שהתקבלה בכנסת הראשונה לחוקק חוקי־יסוד, הלא היא החלטת הררי, כך היא מחויבת גם להחלטות אחרות שהתקבלו בכנסות קודמות, לרבות החלטות להעביר חוקים לאחר קריאה ראשונה לוועדות הכנסת.<sup>74</sup> באותו היגיון הסביר שר המשפטים דב יוסף כי כשם שהחלטות בתחום המדיני שהתקבלו בכנסת מחייבות, כך גם החלטותיה להעביר חוקים לוועדות. "מבחינה עקרונית העובדה שהחלטה האחת היא ענין גמור וההחלטה האחרת היא בעניין שהוא אחד משורת החלטות נוספות אינה משנה ולא כלום."<sup>75</sup> חברי־הכנסת הררי וקלינגהופר ושר המשפטים יוסף אף הקישו מדיני חוקים: כשם שחוקים תקפים מכנסת לכנסת, דין דומה צריך לחול גם על הצעות חוק.<sup>76</sup> באופן דומה נטען כי גם צווים פסקליים שאושרו בכנסות קודמות תקפים, ואין צורך לאשרם מחדש.<sup>77</sup> אציין כי דוגמה נוספת שיכלה לסייע לתומכי החוק, אם כי היא לא הובאה על־ידיהם, היא העובדה שתקנון הכנסת חל אוטומטית מכנסת לכנסת, אלא אם כן הוחלט לשנותו.<sup>78</sup>

#### 6. הרכב הכנסת נשאר דומה<sup>79</sup>

כדי להצדיק את דין הרציפות, גימדו תומכי החוק את ההבדל בין כנסת לכנסת, בטענה כי ממילא הרכב הכנסת אינו משתנה במידה משמעותית מבחירות לבחירות. בדיון שהתקיים בצמרת משרד המשפטים בשנות השישים הסביר שר המשפטים יוסף כי אומנם חברי־כנסת חדשים נפגעים מדין הרציפות, כי אין להם רשות לנאום בקריאה הראשונה נגד העברת

מט(4) 221 (1995) (להלן: פרשת בנק המזרחי). בשעה שהנשיא ברק ראה חוק זה כמבטא את הרעיון שכל הסמכויות, לרבות הסמכות המכוננת, עוברות מכנסת לכנסת, פירשו השופט חשיך כמבטא את הרעיון שלכל כנסת יש סמכות חקיקה בלבד. 73 ד"כ 39, 1615 (התשכ"ד).

74 ד"כ 32, 146 (התשכ"ב) (שר המשפטים פנחס רוזן).

75 טיוטת דברי הפתיחה של דב יוסף, שר המשפטים, לצורך דיון בקריאה הראשונה, ארכיון המדינה, גל-21275/12 (להלן: טיוטת דברי הפתיחה של שר המשפטים דב יוסף בדיון בקריאה הראשונה).

76 ד"כ 39, 1608 (התשכ"ד) (ח"כ יזהר הררי מהמפלגה הליברלית); שם, בעמ' 1616 (ח"כ יצחק קלינגהופר מהמפלגה הליברלית); שם, בעמ' 1683 (שר המשפטים דב יוסף).

77 ד"כ 39, 1616 (התשכ"ד) (ח"כ יצחק קלינגהופר מהמפלגה הליברלית).

78 לתקנון הכנסת התייחסו דווקא מתנגדי החוק. ראו ד"כ 32, 107-108 (התשכ"ב) (ח"כ יוחנן בדר מתנועת החרות). ראו גם "רציפות פעולות החקיקה של הכנסת" הנחיות היועצת המשפטית של הכנסת (התשס"ז) (עודכן בהתשס"ט) (עותק מצוי בידי המחברת). בהנחה זו נאמר כי "על התקנון ועל תיקוני התקנון שהליך חקיקתם הושלם חלה רציפות, כפי שהיא חלה על פעולות חקיקה ראשית שהושלמו". שם, בעמ' 8. ראו גם את הדיון להלן בתת־פרק 5.79 טענה זו של תומכי החוק אינה נכונה עובדתית בראייה היסטורית, כמוסבר להלן בתת־פרק 6ד.

החוק, אבל הדבר מוצדק, "ביחוד שמספר החברים החדשים בכנסת הוא בערך 20 אחוזים מהכנסת הקודמת. כלומר, לשמונים אחוז מחברי הכנסת היתה הזדמנות לנאום, לדון וכו'".<sup>80</sup> כלומר, שר המשפטים סבר כי ממילא "הרוב המכריע של כנסת חדשה היו חברים בכנסת קודמת".<sup>81</sup> יש לזכור כי חוק הרציפות נחקק בכנסת החמישית, כלומר, בעידן שבו עדיין "נשארו רוב חברי הכנסת הראשונה כחברים בכנסת החמישית".<sup>82</sup>

## 7. תימוכין מהניסיון ההשוואתי

### (א) מציאת דוגמות התומכות בדיון הרציפות

מזיעי דין הרציפות הכירו בכך שהדין ההשוואתי, ברובו המכריע, אינו תומך בהצעתם, אולם עמדתם הייתה שאין הם ממציאים את הגלגל, שכן בחלק מהמדינות הדמוקרטיות אימצו בכל־זאת את דין הרציפות. בבואם להיעזר בדיון ההשוואתי, לא ערכו התומכים בדיון הרציפות השוואה בין המדינות על בסיס נקודות הדמיון והשוני במצב החוקי ובמבנה המשטר, אלא רק השוו את הפן הפוזיטיבי של דין הרציפות. כך, למשל, בדיון שנערך בכנסת ב־23 באוקטובר 1961 הצדיק שר המשפטים פנחס רוזן את הצעתו הפרטית של חבר־הכנסת ניר־רפאלקס ואת ההצעה הממשלתית באומרו: "אמנם אין תקדימים רבים, ונכון הוא כי הנוהג הפרלמנטרי המקובל ברוב המדינות אינו זהה עם ההצעות שאנו מתווכחים עליהן. בכל זאת מצויים תקדימים, ומאחר שוויכוח זה כולו נהפך למעין סימפוזיון קונסטיטוציוני, כדאי לעמוד כאן על התקדימים."<sup>83</sup> השר הביא את הניסיון ההולנדי, הצרפתי, הבלגי וההודי בתמיכה בעמדתו בעד הרציפות.<sup>84</sup> באופן דומה, בדיון שנערך בכנסת ב־27 באפריל 1964 הביא שר המשפטים דב יוסף את הניסיון של הולנד וצרפת בתמיכה בדרך המוצעת של החלת רציפות.<sup>85</sup>

הולנד שימשה את שרי המשפטים בשנות השישים כדוגמה המובהקת ביותר בעד דין הרציפות. הם תיארו את הדין ההולנדי כדלקמן: עד 1917 שרר בהולנד העיקרון של אי־רציפות בין פרלמנט לפרלמנט, לפי תקנות הנוהג של הפרלמנט. לאחר־מכן ביקש הבית התחתון להחיל דין רציפות, אולם הבית העליון התנגד. לאחר שבע־עשרה שנים הוכרע לבסוף הוויכוח לטובת דין הרציפות. מאחורי העיקרון החדש עמדה התפיסה שרק הרכב החברים משתנה אך הפרלמנט נשאר קבוע. בלשונו של שר המשפטים רוזן: "ובכן, אנו רואים שההלכה ההולאנדית אינה גורסת שעם פיזור הפרלמנט מתחילות הצעות החוקים שהיו לפני הפרלמנט היוצא, ואיש לא יטען שהולאנד איננה ארץ דמוקרטית. לא רק הצעות

80 פרוטוקול דיון בצמרת משרד החקיקה (4.4) (השנה אינה מצוינת, אך הכוונה כנראה ל־1963), ארכיון המדינה, גל־21275/12.

81 מכתב מדב יוסף, שר המשפטים, לזרח ורהפטיג, שר הדתות (24.12.1963), ארכיון המדינה, גל־21275/12.

82 ד"כ 32, 107 (התשכ"ב) (ח"כ יוחנן בדר מתנועת החרות).

83 ד"כ 32, 145 (התשכ"ב) (שר המשפטים פנחס רוזן).

84 ד"כ 32, 145-146 (התשכ"ב) (שר המשפטים פנחס רוזן).

85 ד"כ 39, 1603 (התשכ"ד) (שר המשפטים דב יוסף).

אלה, גם הדיונים אינם מתחטלים, אותם הדיונים שכבר נתקיימו בסקציות ובוועדות.<sup>86</sup> נראה לי שעל תקדים הולנדי זה כתב ד"ר אורי ידין, מנהלה הראשון של מחלקת החקיקה במשרד המשפטים, כי "הדבר שוב מוכיח שיש תקדימים לכל דבר, ולעולם אין זה נכון להגיד ש'בשום מקום אחר אינו קיים דבר כזה'".<sup>87</sup>

(ב) התמודדות עם הדוגמה הנגדית של בריטניה

בשעה שהולנד שימשה דוגמה התומכת בדין הרציפות, נאלצו שרי המשפטים רוזן ויוסף להתמודד בשנות השישים עם הדוגמה הקיצונית ההפוכה של בריטניה, שהיוותה סמל של התנגדות להחלת דין הרציפות. המתנגדים לדין הרציפות הביאו את הדין האנגלי כדוגמה לכך שאין רציפות אפילו בין מושב למשנהו: דבר שלא הסתיים במושב פלוני הוא בטל, ומתחילים את הדיון מחדש במושב הבא.<sup>88</sup> נגד מפא"י, אשר שלטה בממשלות ישראל באופן רצוף כמעט מ-1948 עד 1977, נטען כי ראש הממשלה מטעמה "רוצה שיהיה אצלנו כמו באנגליה, אלא שהוא רוצה לבחור: מה שנח לו – יהיה גם אצלנו; מה שלא נח לו – לא יהיה".<sup>89</sup>

מפא"י התמודדה עם הדוגמה הבריטית בכמה מישורים. ראשית, נטען כי הממשלה הבריטית, להבדיל מהממשלה בארץ, אינה נזקקת לדין הרציפות.<sup>90</sup> מפא"י טענה כי אין ללמוד מאנגליה משום ששם הממשלה שולטת ברוב בפרלמנט אף ללא צורך בקואליציה.<sup>91</sup> הממשלה הבריטית, להבדיל מזו הישראלית, שולטת גם בזמן של הפרלמנט, הן מבחינת סדרי הדיון ומשך הדיון במליאה והן מבחינת המתרחש בוועדות. לכן יש לממשלה הבריטית די זמן להעברת החוקים שהיא חפצה בהם.<sup>92</sup> נטען גם כי הפרלמנט הבריטי יושב מדי יום באופן רצוף – חמישה ימים בשבוע ולפעמים אף שישה.<sup>93</sup> נוסף על כך, לרשות הממשלה

86 ד"כ 32, 145 (התשכ"ב) (שר המשפטים פנחס רוזן). השר רוזן נשען בדבריו אלה על: ERNST  
 VAN RAALTE, THE PARLIAMENT OF THE KINGDOM OF THE NETHERLANDS 55-56 (1959). ראו  
 גם טיוטת תגובה של שר המשפטים דב יוסף על הצעותיהם של ניר-רפאלקס והממשלה, לעיל  
 ה"ש 59.  
 87 כתב-ידו של אורי ידין, מנהלה הראשון של מחלקת החקיקה במשרד המשפטים, ארכיון המדינה,  
 גל-21275/12.  
 88 ד"כ 39, 1604 (התשכ"ד) (ח"כ יוחנן בדר מתנועת החרות). אציין כי פרקטיקה זו נקראת לעיתים  
 בכריטניה sessional cut-off. ראו: THE HANSARD SOCIETY COMMISSION, MAKING THE LAW: A REPORT ON THE LEGISLATIVE PROCESS 330 (1993) (להלן: MAKING THE LAW).  
 89 ד"כ 32, 107 (התשכ"ב) (ח"כ יוחנן בדר מתנועת החרות).  
 90 ראו גם מכתב מד"ר א' לבנה, משפטן במחלקת החקיקה במשרד המשפטים, לדב יוסף, שר  
 המשפטים (24.4.1964), ארכיון המדינה, גל-21275/12.  
 91 ד"כ 39, 1610 (התשכ"ד) (ח"כ ברוך אזניה ממפא"י).  
 92 ד"כ 32, 146 (התשכ"ב) (שר המשפטים פנחס רוזן); ד"כ 39, 1684 (התשכ"ד) (שר המשפטים  
 דב יוסף).  
 93 ד"כ 32, 146 (התשכ"ב) (שר המשפטים פנחס רוזן).

הבריטית עומדים כלים דוגמת ה־closure<sup>94</sup>, ה־kangaroo<sup>95</sup> וה־guillotine<sup>96</sup> אשר מאפשרים לסיים דיונים בפרלמנט ולגשת להצבעה. שר המשפטים יוסף אף טען כי הוא מוכן לוותר על דין הרציפות אם יחוקקו אמצעים אלה בארץ.<sup>97</sup>

שנית, יוזמי דין הרציפות טענו כי הדין האנגלי אינו משקף כלל את הרעיון הדמוקרטי שבעקבות בחירות ראוי לא להחיל את דין הרציפות, שכן הצעות חוק בריטיות "מתות" עם סיומו של מושב אף שבין מושב למושב לא נערכות בחירות.<sup>98</sup> חבר הכנסת קלינגהופר הסביר כי הדין האנגלי משקף את הפרוגטיבה של המלך לשלוט בפרלמנט באמצעות סיום חיי המושב (prorogation) והפסקת החקיקה שלו. לעומת זאת, אם הפרלמנט עצמו – ולא המלך – עורך הפסקה בדיונים (adjournment), אזי יש המשכיות בדיונים. בארץ אין מלוכה, ועל־כן אין מקום לשמר הפרוגטיבה של המלך באמצעות הפסקת דיוני הפרלמנט.<sup>99</sup>

שלישית, הוסבר כי באנגליה אין חוק מפורש הקובע מעבר סמכויות בירושה מפרלמנט לפרלמנט, דוגמת חוק המעבר לכנסת השנייה הקיים בארץ.<sup>100</sup> הכנסת הישראלית רואה את עצמה כגוף ממשיך, ואילו תפיסתו העצמית של הפרלמנט הבריטי שונה.

לכסוף, התומכים בדין הרציפות טענו כי אין זה תיאור מדויק של הדין האנגלי, שכן גם באנגליה קיימת אפשרות לסטות מהעיקרון של אי־רציפות במקרים חריגים.<sup>101</sup> שר המשפטים יוסף סיכם את הדיון בדוגמה הבריטית באומרו כי בכל מקרה הניסיון האנגלי אינו מוצלח ואין ללמוד ממנו.<sup>102</sup> כלומר, שרי המשפטים לא הוטרדו יתר על המידה מהדין הבריטי הקיצוני של העדר רציפות ממושך למושב, כי הם ראו אותו כנטוע בתנאים הבריטיים המיוחדים, שאינם רלוונטיים לישראל.

## 8. סיכום־ביניים: קיימת תועלת באימוצו של דין הרציפות

בסיכומי של דבר, התומכים בחוק הרציפות ראו את היתרונות הגדולים הטמונים בו מבחינת היעילות, במיוחד בהתחשב בתנאיה המיוחדים של הארץ. הם סברו כי אף אם הדין ההשוואתי אינו תומך ברובו בדין הרציפות, אין הדבר מהווה מכשלה לאימוץ הדין, לנוכח טענתם כי הכנסת רואה את עצמה כגוף ממשיך וכי הרכבה נותר דומה גם לאחר בחירות. הם

- 
- 94 שבאמצעותו מציעים להחליט שהדיון בפרלמנט או בוועדה ייפסק ותתקיים הצבעה ללא דיון נוסף. ראו: Sir Ivor Jennings, Parliament 127–128, 235–246 (2nd ed. 1957).
- 95 המאפשר לדלג בפרלמנט או בוועדה על דיון בתיקון של סעיפים מסוימים בהצעות החוקים. ראו שם, בעמ' 240–242.
- 96 שבאמצעותו תוחמים את זמן הדיון מראש, כך שהדיון נפסק כאשר הזמן תם, גם אם הדיון טרם מוצה. ראו שם, בעמ' 243–246.
- 97 ד"כ 39, 1684 (התשכ"ד).
- 98 טיוטת דברי הפתיחה של שר המשפטים דב יוסף בדיון בקריאה הראשונה, לעיל ה"ש 75.
- 99 ד"כ 39, 1615 (התשכ"ד) ("ח"כ יצחק קלינגהופר מהמפלגה הליברלית).
- 100 שם.
- 101 ד"כ 39, 1683 (התשכ"ד) (שר המשפטים דב יוסף).
- 102 שם (שר המשפטים דב יוסף). כך, למשל, בארצות־הברית חל בתחילה העיקרון של אי־רציפות בין מושב למושב, כמו בבריטניה, ואילו כיום קיימת אי־רציפות רק בין קונגרס לקונגרס. טיוטת דברי הפתיחה של שר המשפטים דב יוסף בדיון בקריאה הראשונה, לעיל ה"ש 75.

ראו את הדמוקרטיה הייצוגית הישראלית כמבוססת על תפיסת המשכיות, שלפיה הבחירות משפיעות על בית־הנבחרים רק בשוליים, אם בכלל. עיקרה של הדמוקרטיה הוא לקדם את רצון הרוב ולהביא לידי יעילות ומכוונות ביצועית באמצעות חקיקה מהירה. שרי המשפטים אף הדגישו כי ממילא הכנסת "רשאית להמשיך בדיון, ולא חייבת לעשות זאת",<sup>103</sup> כלומר, הכנסת יכולה לדחות את הצעתה של הממשלה להחיל את דין הרציפות. הכנסת החדשה גם אינה כבולה לדיוניה של הכנסת הישנה, כי ביכולתה לדחות את הצעת החוק בקריאות השנייה והשלישית.<sup>104</sup> נוסף על כך נטען כי החוק דווקא מביא כבוד לכנסת, בהבטיחו כי עבודתה אינה יורדת לטמיון.<sup>105</sup> לפיכך מסקנתם הייתה כי התועלת בחוק מצדיקה את אימוצו.<sup>106</sup>

### ג. שיקולים נגד אימוצו של דין הרציפות: פגיעה בזכויות ובערכים חוקתיים

כנגד שיקולי היעילות התומכים לכאורה בחוק הרציפות, כפי שפורטו בפרק הקודם, שיקולים חוקתיים כבדי־משקל מהווים משקל נורמטיבי נגד אימוצו. לטענתי, חוק הרציפות מעצב את דמותה של הדמוקרטיה הייצוגית הישראלית באופן שיש לדחותו, והדבר היה נכון גם אילו נחקק חוק הרציפות כחוק־יסוד. במתכונתו הנוכחית, כחוק רגיל, טענתי היא כי ספק אם הוא עובר מבחן חוקתי. לצורך ביסוס טענותיי איעזר גם כאן בדיוני הכנסת מקום שיש בהם כדי לזרות אור נוסף על הסוגיות הנידונות.

#### 1. פגיעה במשמעותן של בחירות ובמשמעותן של עקרון הייצוג

הנימוק המרכזי ביותר של המתנגדים לדין הרציפות היה הנימוק הדמוקרטי, ובצדק. טענתם הייתה כי עם הבחירות תם המנדט של הכנסת הקודמת, והחלת רציפות מרוקנת את מעשה הבחירות מתוכן. לעיתים חבר־כנסת נבחר מטעם מפלגה פלוגית בכנסת אחת ומטעם מפלגה אלמונית בכנסת אחרת; מפלגות משנות את דעתן מכנסת לכנסת, והדבר בא לידי ביטוי במערכת הבחירות ובמצע שלהן; וגם לגבי חבר־הכנסת היחיד אין להניח כי דעתו נשארה כהכרח זהה לאחר הבחירות. "גם אם נבחר חבר כנסת מחדש, אין הוא אותו חבר כנסת, באשר אין זו בכלל אותה כנסת. הוא נבחר מכוחו של אקט אחר לגמרי. בלעדי עקרון זה, אין כל משמעות לבחירות."<sup>107</sup> סיעות חדשות נוצרות מכנסת לכנסת. בלשונו של חבר־הכנסת יוחנן בדר מתנועת החרות: "כך מחנכים את העם לדמוקרטיה,

103 ד"כ 32, 107 (התשכ"ב) (שר המשפטים פנחס רוזן).

104 ד"כ 39, 1603 (התשכ"ד) (שר המשפטים דב יוסף). כאן המקום להעיר כי מקובל להשתמש בביטוי "קריאה שנייה ושלישית", אך לדעתי, מכיוון שמדובר בשתי קריאות נפרדות, נכון יותר להשתמש בלשון רבים.

105 ראו כתבי־יד (מיוחס לחבר־הכנסת מרידור), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

106 ד"כ 39, 1604 (התשכ"ד) (שר המשפטים דב יוסף).

107 ד"כ 57, 1972 (התש"ל) (ח"כ שלום כהן מ"העולם הזה – כוח חדש").

לאמון בבחירות?<sup>108</sup> בהחלת הרציפות יש משום פגיעה בזכות הבוחר להשפיע על הדיונים בכנסת.<sup>109</sup> גלום בה זלוול בבחירות, מעין הנחה "ששום דבר לא ישתנה עקב בחירות חדשות; כך היה, כך הווה, כך יהיה".<sup>110</sup> חברי הכנסת משה סנה ממק"י התרעם: "הוא (החוק) נוגד את יסודות הדמוקרטיה ואת הטעם של הבחירות. הבחירות נערכות כדי שתהיה אפשרות לחרוג מן הרציפות."<sup>111</sup> גם בדיון שנערך בצמרת משרד המשפטים בהצעת החוק, ב-1963, אמר היועץ המשפטי ברורות כי יש בהצעת החוק משום "ויתור לעקרון שכנסת יכולה להשתנות בהרכב שלה ובמגמה שלה".<sup>112</sup>

לטענתי, המשמעות הדמוקרטית של בחירות אכן אמורה להיות אתחול (resetting) של עבודת הכנסת. בחירות אינן דומות למאורע משמעותי חיצוני שמתרחש לאורך חי הכנסת, כגון מלחמה או משבר כלכלי, ואשר עשוי להניע את חברי הכנסת לשקול מחדש את עמדתם לגבי הצעת חוק פלונית. בחירות הן המנגנון החוקי היחיד – למעט משאל-עם, אשר טרם נערך בארץ<sup>113</sup> – שבאמצעותו העם נותן משוב לנציגים לגבי עמדותיו בסוגיות שעל סדר-היום הפוליטי של המדינה. זו אפוא חובתם של חברי הכנסת לשקול מחדש את עמדתם לגבי הצעות חוק לאור הבחירות. זה משמעותו של עקרון הייצוג (representation). בלשונה של חנה פיטקין:

"A representative government must not merely be in control, not merely promote the public interest, but must also be responsive to the people... Representative government is not defined by particular actions at a particular moment, but by long-term systematic arrangements – by institutions and the way in which they function... Our concern with elections and electoral machinery, and particularly with whether elections are free and genuine, results from our conviction that such machinery is necessary to ensure systematic responsiveness."<sup>114</sup>

פיטקין טוענת כי כדי שדמוקרטיה תיחשב ייצוגית, צריך שיתקיימו בחירות אמיתיות, ושלבחירות תהיה השפעה אמיתית על פעולתם של הגופים הייצוגיים.<sup>115</sup> החשש כי דין הרציפות יפגע במשמעותן של הבחירות התממש בפועל. כך, למשל, כבר בכנסת החמישית – שבה עבר חוק הרציפות – התגלע ויכוח קשה על חוק המקרקעין, בטענה כי סעיפים מסוימים בו מביאים לידי נישול האוכלוסייה הערבית מקרקעות שבשליטתה. אך

108 ד"כ 39, 1604 (התשכ"ד).

109 ד"כ 39, 1611 (התשכ"ד) (ח"כ יעקב ריפתין ממפ"ם).

110 ד"כ 39, 1613 (התשכ"ד) (ח"כ משה סנה). ראו גם ד"כ 58, 2179 (התש"ל) (ח"כ אורי אבנרי מ"העולם הזה – כוח חדש").

111 ד"כ 32, 117 (התשכ"ב) (ח"כ משה סנה ממק"י).

112 סיכום דיון בצמרת משרד המשפטים, מחלקת חקיקה, 4.4.1963, ארכיון המדינה, גל-21275/12.

113 ראו חוקי-יסוד: משאל עם, ס"ח התשע"ד 2443, המסדיר עריכת משאל-עם במקרים של מסירת שטחים שהריבונות הישראלית חלה עליהם. ראו גם חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמנהל), התשנ"ט-1999, ס"ח 1703.

114 HANNA F. PITKIN, THE CONCEPT OF REPRESENTATION 232–234 (1967)

115 שם.

בכנסת השישית הוחל על חוק המקרקעין דין הרציפות, למרות היותו שנוי במחלוקת ואף שהרכביהן של הממשלה והכנסת השתנו לאחר הבחירות, באופן שלדעת חלק מחברי הבית חייב דיון מחודש על החוק. חברי־כנסת טענו נגד החלת דין הרציפות על חוק המקרקעין כי:

”אומרים לנו כי הממשלה החדשה, בלי סיעת רפ”י, היא ממשלה אחרת. היה סגן שר לשעבר, שכתב בזמנו, כי בעלות ערבית על אדמת ישראל מנוגדת לביטחון המדינה. כעת איננו חבר בממשלה. בממשלה החדשה משתתפת סיעת מפ”ם, שחבריה נאבקו נגד הפקעת קרקעות מהפלחים הערביים, והייתה להם עמדה שונה מעמדת הממשלה הקודמת לגבי הבעלות של הוואקף המוסלמי. מדוע מנסה הממשלה החדשה לעקוף, באמצעות הרציפות הזאת, כל אפשרות של פעילות כוחות חדשים בתוך הממשלה ובתוך הכנסת? אין גם רציפות בסיעות ובמפלגות. ישנו המערך, אשר לא הופיע בכנסת הקודמת. וישנה מפא”י בלי סיעתו של חבר הכנסת בן־גוריון.”<sup>116</sup>

יתר על כן, נגד חוק הרציפות נטען בכנסת כי אין מוציאים מגדרו אפילו חוקים שהיו נושא למאבק בחירות.<sup>117</sup> למעשה, לטענתי, ביטוי לפגיעתו הקשה של דין הרציפות במשמעותן של בחירות הוא העובדה שבארץ נפגע הקשר בין מחזורי חקיקה (legislation cycles) למחזורי בחירות (election cycles), כפי שיפורט להלן.<sup>118</sup>

נוסף על כך, המתנגדים לדין הרציפות בכנסת טענו כי דין זה הופך את הפרלמנט “לגוף רצוף, ממושך, בדומה למשרד ממשלתי, בו יצאו כמה אנשים לפנסיה, ואחרים מקבלים מינוי.”<sup>119</sup> החוק תורם להפיכת דמוקרטיה לביורוקרטיה, שבמסגרתה לפקיד ממשל יהיה כוח לקבוע את גורלם של חוקים יותר – או למצער לא פחות – מאשר לחברי־הכנסת הנבחרים.<sup>120</sup> לדעתי, טענות אלה של מתנגדי הרציפות אכן מבטאות את האופן שבו דין הרציפות מיושם. החלת הרציפות תלויה בעבודתם של היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה השונים, אשר יבחנו על אילו חוקים הם ממליצים להחיל דין רציפות ועל אילו לא, אם כי ההחלטה הסופית מסורה לשרים.<sup>121</sup> כלומר, היוזמה לחקיקה מרוכזת בידים ביורוקרטיות בצורה משמעותית יותר מאשר ללא דין הרציפות. קשה עד בלתי־אפשרי לעצב את דין הרציפות באופן המתחמק משילוב הביורוקרטיה באופן משמעותי בבחירה על אילו חוקים יש להחיל את הרציפות, תוך פגיעה קשה ביכולתם של הגופים הייצוגיים לבחור מיזמתם ועל־פי סדר העדיפויות שלהם נושאים שיש לקדם בחקיקה. יתר על כן, הליך

116 ד”כ 44, 633 (התשכ”ו) (ח”כ אמיל חביבי מהרשימה הקומוניסטית החדשה).

117 “נניח שמלחמת בחירות מתנהלת על תכנו של חוק מסוים, שסביבו התנהל מאבק בכנסת היוצאת. לפי ההצעה שלפנינו תוכל הכנסת החדשה, אחרי מלחמת הבחירות – להמשיך בדיונים על אותו חוק במקום שבו הפסיקה הכנסת הקודמת, מבלי לקיים דיון עניני ורק אחרי החלטה פורמלית.” ד”כ 32, 115 (התשכ”ב) (ח”כ חנן רובין ממפ”ם).

118 ראו להלן חלק ד2(א).

119 ד”כ 32, 107 (התשכ”ב) (ח”כ יוחנן בדר מתנועת החרות).

120 ד”כ 32, 109 (התשכ”ב) (ח”כ יוחנן בדר מתנועת החרות).

121 ראו “רציפות פעולות החקיקה עם כינון ממשלה חדשה” הנחיות היועץ המשפטי לממשלה index.justice.gov.il/Units/YoezMespati/HanchayotNew/ (התשמ”ד) [(21.475) 1.1401] 2.3000 Seven/2.3000.pdf (להלן: הנחיית היועמ”ש 2.3000).



חקיקה זה מלמד כי חוק הרציפות גורם לכך שבמקום שהכנסת תקבל החלטה ראשונית בנושאי חקיקה, בפועל היא שוקלת אם לשנות מעמדת הכנסת הקודמת בנושאים תלויים ועומדים.<sup>122</sup> זאת, בניגוד לחובתם של חברי הכנסת לשקול את עמדתם לגבי חקיקה באופן עצמאי לאור תוצאות הבחירות.

בעייתיות זו של דין הרציפות באה לידי ביטוי גם בפרלמנט האירופי. אחת הסיבות לגירעון הדמוקרטי של הפרלמנט האירופי בחקיקה היא העובדה שבפועל מוחלת רציפות על הצעות חוק תלויות ועומדות בפרלמנט, ואין לבחירות השלכות של ממש על עבודת הפרלמנט.<sup>123</sup> קנצלרית גרמניה אנגלה מרקל, בנאומה הראשון לפרלמנט האירופי כנשיאת המועצה האירופית, בינואר 2007, העלתה את הבקשה כי יאומץ עקרון אי-הרציפות ביחס לעבודת הפרלמנט בשל חשיבותו הדמוקרטית. בלשונה: "I am sure that such a democratic cut-off point would lend the elections to the European Parliament even greater importance"<sup>124</sup>.

לסיכום, המתנגדים לדין הרציפות בכנסת טענו כי קיום בחירות אינו דבר יעיל, אך הוא הכרחי אם רוצים להיות דמוקרטיים. הוא הדין ברציפות: גם אם אין זה יעיל לשמר את עקרון אי-רציפות הדיונים (טענה שהמתנגדים לדין הרציפות לא הכירו בנכונותה), העיקרון מתחייב מערכים דמוקרטיים.<sup>125</sup> המאבק בין התומכים בדין הרציפות למתנגדיו היה על משמעותן של בחירות כמעשה פורמלי או מהותי בחיי האומה. לטענתי, מתן תוכן של ממש לזכויות הבחור והתייחסות לעקרון הייצוג כעיקרון מהותי תומכים בעמדתם של מתנגדי החוק. דין הרציפות פוגע אפוא במשמעותן של בחירות כמנגנון המאפשר לעם לתת משוב לנציגיו הפוליטיים לגבי עמדותיו.

122 המשפט המנהלי מבחין בין החלטה ראשונית בנושא לבין החלטה אם לשנות מהחלטה מקורית. ראו דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 511-515 (2010) (הדנה בהבחנה שבין מתן זכות טיעון לפרט עובר לקבלת ההחלטה בעניינו לבין שמיעה מאוחרת של הפרט בדיעבד). אין מאמר זה טוען כי כלל זה חל גם על הרשות המחוקקת; ההפניה למשפט המנהלי נעשית לצורך המחשת הטיעון והיקש בלבד.

123 ראו: Laszlo Kovats, Is Discontinuity to Blame? A Quantitative Assessment of Duration and Timing of European Legislation (paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Rennes, 11-16 Apr. 2008), <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/c85364ed-Laszlo Kovats, Do Elections Set the Pace?.0c31-4062-b69e-af6e1f37c9c4.pdf>, 16 J. EUR. PUB. (2009) Pol'y 239, 244 (ולאה: (Kovats, Do Elections Set the Pace? Thomas König, *Discontinuity: Another Source for the EU's Democratic Deficit?* (unpublished), available at <http://aei.pitt.edu/7941/>). חשוב לציין כי הפרלמנט האירופי הוא רק אחד משני בתי-המחוקקים האירופיים, ולא תמיד הסכמתו נדרשת לחקיקה. ראו את מאמרה של איריס קנאור בחוברת זו – "משפט הפרלמנט" בשיטת המשפט של האיחוד האירופי."

124 Angela Merkel, Chancellor of the Federal Republic of Germany, Speech to the European Parliament in Strasbourg (Jan. 17, 2007), [http://www.eu2007.de/en/News/Speeches\\_Interviews/January/Rede\\_Bundeskanzlerin2.html](http://www.eu2007.de/en/News/Speeches_Interviews/January/Rede_Bundeskanzlerin2.html).

125 ד"כ 32, 118 (התשכ"ב) (ח"כ שלמה לורנץ מאגודת ישראל).

## 2. פגיעה בדיון בכנסת

נוסף על הפגיעה במשמעותן של בחירות, זכותם של חברי-כנסת לקיים דיון נאות בהצעות חוק נפגעת בעטיו של חוק הרציפות. חשוב להדגיש כי הפגיעה היא בזכות הדיון של כלל חברי-הכנסת שהיו רוצים לדון בהצעת החוק אך אינם יכולים לעשות כן בשל דין הרציפות, ובכלל זה גם של חברי-כנסת אשר תומכים בהצעת החוק לגופה. "זו זכות גדולה, זו הזכות היחידה לחברי הכנסת להשתתף בדיון הכללי, להשפיע על חברי הכנסת, להשפיע על דעת הציבור, להשתתף בוועדות."<sup>126</sup>

מהי זכות הדיון של חברי-הכנסת ומניין היא נובעת? המושג "פרלמנט" לקוח מהמילה הצרפתית *parlement*, שפירושה "לדבר".<sup>127</sup> המוסד פרלמנט, כפי ששמו מעיד עליו, נועד להיות מוסד דליברטיבי.<sup>128</sup> במשטרים דמוקרטיים זכות הדיון של חברי הפרלמנט משרתת ערכים דמוקרטיים בסיסיים, כגון קיום שוק של רעיונות ודעות; קידום חקר האמת באמצעות הזכות לשמוע ולהשמיע; ונכונות לקיים משטר המבוסס על שכנוע במקום כוח, על פשרה המושגת במשא-ומתן בין נציגים,<sup>129</sup> ועל חובת השלטון להצדיק את פעולתו באמצעות הנמקה (*culture of justification*).<sup>130</sup> מתן משמעות לעקרון הייצוג של הפרלמנט משמעו שהנבחרים חייבים לתת דין-וחשבון על מעשיהם בפרלמנט. דין-וחשבון זה מושג באמצעות זכויות הדיון של חברי הפרלמנט. זכויות אלה מאפשרות שקיפות (*transparency*) ואחריותיות (*accountability*) למעשי הנציגים. הלגיטימציה של משטר דמוקרטי נשענת במידה רבה על זכויות הדיון של הנציגים בפרלמנט.

זכויות הדיון של חברי-הכנסת הן זכויות חוקתיות, והן נובעות במישרין מאופייה הדמוקרטי של המדינה, הקבוע בחוקתה.<sup>131</sup> הן נובעות ממשמעותן של הזכויות לבחור ולהיבחר, המוגנות באמצעות חוקי-סוד: הכנסת.<sup>132</sup> הן מתחייבות מקביעתו של חוקי-סוד: הכנסת כי הכנסת היא בית-הנבחרים של המדינה, כי ישיבותיה הן פומביות וכי היא מכריעה בדרך של רוב.<sup>133</sup> הן מקבלות ביטוי קונקרטי בתקנון הכנסת, המפרט את זכויות הדיון של חברי-הכנסת.<sup>134</sup> זכויות הדיון של חברי-הכנסת מוכרות גם בפסיקה הישראלית: בית-המשפט לא יחייב את

126 ד"כ 32, 119 (התשכ"ב) (ח"כ שלמה לורנץ מאגודת ישראל).

127 ראו: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/parliament>, *Parliament*, OXFORDDICTIONARIES.COM.

128 ראו גם: John Bates, *Parliaments*, in *The New Oxford Companion to Law* 870 (Peter Cane & Joanne Conaghan eds., 2008).

129 ראו: ADRIAN VERMEULE, *LAW AND THE LIMITS OF REASON* (2009). המחבר טוען כי אופיו של הפרלמנט כגוף מתדיין, ייצוגי, רב-חברי ומגוון בהרכבו הופך אותו למתאים יותר מבתי-המשפט לפעול לחקר האמת בסוגיות ציבוריות.

130 על תרבות הצידוק ראו: Etienne Mureinik, *A Bridge to Where? Introducing the Interim Bill of Rights*, 10 S. AFR. J. HUM. RTS. 31, 32 (1994).

131 ראו ס' 1 לחוקי-סוד: כבוד האדם וחירותו; ס' 2 לחוקי-סוד: חופש העיסוק.

132 ראו ס' 4-6 לחוקי-סוד: הכנסת.

133 ראו ס' 1, 25, 27 לחוקי-סוד: הכנסת.

134 ראו, למשל, ס' 13, 22, 27-28, 74-92, 113, 115 לתקנון הכנסת.

חברי-הכנסת לקיים דיון נאות בהצעות חוק, אולם הוא יגן על זכותם להשתתף ולקיים דיון נאות אם הם מבקשים לעשות כן.<sup>135</sup>

כיצד חוק הרציפות פוגע בזכויות הדיון של חברי-הכנסת? חוק הרציפות מ-1964 נוסח כך שיושג "חסכון מכסימלי בזמן".<sup>136</sup> הוא לא חייב לדון כלל בהצעת החוק או בשאלת תחולתה של הרציפות על הצעת החוק, או אפילו סתם לקיים הצבעה על תחולת הרציפות, אם לא התעוררה כל התנגדות להחלטה. אף שחברי-הכנסת מנחם בגין דרש כי בכל מקרה יתקיים דיון, הסתייגותו נדחתה על-ידי הוועדה בנימוק כי "אילו נתקבלה ההסתייגות, היה תמיד צורך בדיון, גם במקרה שאיש לא דרש זאת. זוהי הכבדה מיותרת וחסרת הצדקה".<sup>137</sup> בהשתיקו כל סוג של דיון, החמיר החוק מ-1964 גם בהשוואה להצעות החוק שהוגשו לפניו אך לא התקבלו.<sup>138</sup> תחת החוק מ-1964, משהוגשה הצעה להחיל את דין הרציפות, אם לא היו מתנגדים, תוך שבועיים דינה של ההצעה היה כאילו התקבלה.<sup>139</sup> דין הרציפות היה יכול להיות מוחל "בהיסח הדעת",<sup>140</sup> שכן החוק יצר בפועל בררת-מחדל של רציפות בהעדר פעולה אקטיבית מצד חברי-כנסת מתנגדים.<sup>141</sup> אם דעתם של חברי-הכנסת הייתה נתונה לעניינים אחרים, או אם הם סתם התעצלו ולא התעניינו, די היה בכך להביא לידי החלתו של דין הרציפות. הדיון מ-1964 יצר מצב שבו כוח ההתמד (inertia) – כוח ההתנגדות לשינוי והרצון לשמר את המצב הקיים – פעל לטובת הרציפות.<sup>142</sup>

אומנם, החוק מ-1993 משפר את רמת הדיון בכנסת בשאלת תחולתו של דין הרציפות בהשוואה לקודמו מ-1964, שכן הוא מחייב בכל מקרה קיום הצבעה על החלטת הרציפות, אף אם לא הועלתה התנגדות.<sup>143</sup> עם זאת, גם תחת החוק מ-1993 יש פגיעה קשה מאוד ביכולת לקיים דיון על הצעות חוק. להלן נמנה פגיעות אלה וניתן בהן סימנים.

#### (א) בהעדר התנגדות, הצבעה ללא דיון

לפי חוק הרציפות, יוזם הבקשה לרציפות מודיע על רצונו כי תחול רציפות.<sup>144</sup> אף שהחוק מ-1993 מחייב לערוך הצבעה על החלטת הרציפות, בהעדר התנגדות תיערך הצבעה אך לא

135 בג"ץ ארגון מגדלי העופות, לעיל ה"ש 9, בעמ' 54-55.

136 ד"כ 39, 1604 (התשכ"ד) (שר המשפטים דב יוסף).

137 ראו "הסתייגויות לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ה-1964", ארכיון המדינה, גל-21275/12.

138 ראו לעיל פרק א.

139 ס' 1-2 לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ה-1964, ס"ח 2.

140 דברי ההסבר להצעת חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ה"ח 49.

141 קיימים מחקרים רבים המראים כי לכללי בררת-מחדל של הדין יש השלכות של ממש על התנהגותם של אנשים. ראו, למשל: Cass R. Sunstein & Richard H. Thaler, *Libertarian Paternalism is Not an Oxymoron*, 70 U. CHI. L. REV. 1159, 1161, 1192 (2003).

142 על השפעתו של כוח ההתמד על חקיקה ראו: GUIDO CALABRESI, *A COMMON LAW FOR THE AGE OF STATUTES* (1985).

143 ס' 6 לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ס"ח 60.

144 לפי הנחיות הייעוץ המשפטי של הכנסת, נציג מטעמן של הממשלה או הוועדה אמור "לנמק" את הבקשה לרציפות. ראו "רציפות פעולות החקיקה של הכנסת", לעיל ה"ש 78, בעמ' 7.

יתקיים דיון. בלשונו המפורשת של החוק: "לא הוצעה הצעה כאמור בסעיף 5 [דהיינו, לא הועלתה התנגדות], וידוע יושב ראש הכנסת על כך בכנסת, והכנסת תצביע ללא דיון, אם להחיל רציפות."<sup>145</sup> בכך חוק הרציפות מאפשר הכרעה ללא אפשרות להשמיע ולשכנע.<sup>146</sup> לעומת זאת, הצעת חוק רגילה נידונה בכנסת גם בהעדר התנגדות, ויוזם ההצעה זכאי להציגה במשך עשר דקות.<sup>147</sup> הממשלה רשאית להגיב, אם לא היא יזמה את ההצעה.<sup>148</sup> כמו־כן, כל חבר־כנסת רשאי ככלל לקבל שלוש דקות לדיון, אם ביקש זאת.<sup>149</sup>

### (ב) הגבלת אופן הדיון ומשכו גם אם קיימת התנגדות

גם אם הממשלה או סיעה מתנגדים להחלת דין הרציפות, הם זכאים לנציג אחד בלבד שישטח את עמדתם.<sup>150</sup> לכל סיעה מתנגדת מוקצבות חמש דקות בלבד, שבהן נציגה רשאי להציג את עמדתה.<sup>151</sup> מדובר בדיון מוגבל, הן בזמן והן במשתתפים, בהשוואה לדיון הרגיל בהצעות חוק בקריאה ראשונה.

לאחר הדיון המוגבל על ההתנגדות, מתקיימת הצבעה. בעבר, ההצבעה אם לקבל או לדחות את ההתנגדות קבעה אם דין הרציפות יחול. כלומר, נדרש רוב כדי שהרציפות לא תחול, ולא להפך. מבחינה זו מצבה של סיעה מתנגדת היה קשה יותר מאשר אילו נערכה הצבעה ללא דיון, שכן במצב האחרון היה נדרש רוב כדי שדין הרציפות יחול.<sup>152</sup> בעקבות שינוי התקנון של הכנסת ב־2012, הפרקטיקה בכנסת כיום היא לקיים הצבעה על הרציפות (ולא על ההתנגדות).<sup>153</sup>

### (ג) תוכן הדיון בהחלת הרציפות אינו מהווה תחליף לקריאה ראשונה

(1) הדיון בהחלת הרציפות אינו דיון על תוכן של הצעות החוק  
לא רק שאופן הדיון ומשך הדיון בשאלת החלתו של דין הרציפות סוטים מן הנהוג בקריאה ראשונה על הצעות חוק, גם תוכן הדיון בשאלה אם להחיל רציפות שונה מתוכן הדיון בקריאה ראשונה. ההצבעה אם להחיל את הרציפות הייתה אמורה לכאורה להוות

---

בפועל לא נהוג לנמקה, ופרקטיקה זו של הכנסת אכן תואמת את כוונתם של יוזמי חוק הרציפות לקדם את היעילות.

145 ס' 6(א) לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ס"ח 60. בלשונו של חבר־הכנסת חגי מירום, שיזם את החוק: "לא דיון, אבל לפחות הצבעה". ד"כ 128, 2989 (התשנ"ג). ראו גם ד"כ 128, 3055 (התשנ"ג).

146 ד"כ 39, 1605 (התשכ"ד) (ח"כ יוחנן בדר מתנועת החרות).

147 ס' 82 לתקנון הכנסת.

148 שם.

149 ס' 28(ב) לתקנון הכנסת.

150 ס' 5 לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ס"ח 60.

151 ס' 97(ה) לתקנון הכנסת.

152 ס' 6 לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ס"ח 60. ראו, למשל, ד"כ התש"ס 8563 (דיון בהודעתה של ועדת החינוך והתרבות על רצונה להחיל דין רציפות על הצעת חוק).

153 ראו גם ס' 97(ו) לתקנון הכנסת.

מעין "תחליף" להצבעה על הצעת החוק בקריאה ראשונה בכנסת,<sup>154</sup> ולא היא. לאורך השנים הבהירו שרי המשפטים של ישראל כי אין הם נכונים להתדיין על תוכנם של הצעות החוק שמוצע להחיל עליהן רציפות, וכי הם מוכנים לדון רק בשאלה אם ראוי להחיל עליהן את דין הרציפות. כך, למשל, התבטא שר המשפטים שפירא בנאומו בכנסת השישית:

"לפי החוק [חוק הרציפות] ישנה זכות לחברי הכנסת או לסיעות להודיע על התנגדותם. מה האופי של ההתנגדות? האם ההתנגדות צריכה להיות לעצם החוק שעליו מטילים את הרציפות. כלומר נאום הרומה לנאום בקריאה הראשונה של אותו חוק, או נאום שמסביר מדוע דווקא במקרה הזה יש להטיל או אין להטיל את דין הרציפות, ולנמק זאת. נאומו של חבר הכנסת שופמן היה לפי האסכולה, שלדעתי היא אסכולה נכונה. הוא התווכח על עצם ההחלטה להטיל את דין הרציפות.

אני חושב שלעמדתו של חבר הכנסת אבנרי יכול היה לשמש נאומו כנאום בדיון בקריאה ראשונה, אילו היה החוק הזה מובא לבית לשם קריאה ראשונה. דווקא הטלת דין הרציפות מוציא מכלל אפשרות נאומים מסוג נאומו של חבר הכנסת אבנרי בשלב זה. הוא לא היה חבר כנסת בכנסת החמישית, לכן לא השתתף אז בדיון, ועל זה יש עכשיו דין הרציפות. ברשות היושב ראש, אצמצם את דבריי, אם כן, לוויכוח, או לתשובה לדברי חבר הכנסת שופמן. אין לי כמוכן, כל אפשרות לשמוע מחדש – גם בלי דין רציפות – את חברי הכנסת הנכבדים של הכנסת אשר לא נבחרו לכנסת הזאת, ממש כמו שלא היה אפשרי לשמוע בכנסת החמישית את חבר הכנסת אבנרי.<sup>155</sup>"

חברי הכנסת קלטו היטב את המסר שאין הדיון על החלת הרציפות יכול לשמש לדיון ענייני בהצעות החוק העומדות על הפרק, עד כדי כך שהאופוזיציה החלה להשתמש כדבר שבשגרה באותם דיונים על התנגדויות החלת הרציפות כדי לעורר סוגיות עקרוניות אחרות, בלתי יקשורות.<sup>156</sup> עד כדי כך השתרש נוהג זה, שחבר הכנסת ריבלין העיר בציניות כי כאשר מישוהו כבר רוצה לדבר לעניין, הוא חושש שמא "יש בכך חידוש מרחיק לכת, ואולי תקדים מסוכן, שחבר כנסת ידבר לעניין כאשר מדברים על החלת רציפות".<sup>157</sup> כך נוצר מצב שבו אף-על-פי שחברי הכנסת יודעים שבועיים מראש על ההצבעה על החלת הרציפות, ויכולים לכאורה להתכונן אליה,<sup>158</sup> אין דיון בתוכנם של הצעות החוק שמבקשים להחיל עליהן רציפות.

154 הצעת חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ה"ח 49. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר: "ראוי שרצון הכנסת להחיל רציפות – שהוא תחליף לקריאה ראשונה, ייעשה בדרך של הצבעה."

155 ד"כ 47, 215 (התשכ"ז) (שר המשפטים שפירא).

156 ראו ד"כ 188, 1610 (התש"ס) (ח"כ ראובן ריבלין מהליכוד). ראו גם ד"כ 191, 4593 (התש"ס) (ח"כ ראובן ריבלין מהליכוד). כך היה גם בדיונים המתועדים בד"כ 261, 2518 (התשס"ו), בד"כ 265, 3978 (התשס"ז), ובד"כ 266, 4676 (התשס"ז), שבהם נוצלה הזדמנות זו לדיון בנושאים אשר לחלוטין לא היו קשורים לרציפות, דוגמת המלחמה בצפון ומכירת דלק לפלסטינים.

157 ד"כ 191, 4593 (התש"ס) (ח"כ ראובן ריבלין מהליכוד).

158 תקופת השבועיים הוענקה לחברי הכנסת מכוח ס' 5 לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ס"ח 60. מבחינה זו יצר דין הרציפות מצב עדיף לכאורה על קריאה ראשונה

(2) מה הנזק של אי-קיום קריאה ראשונה מחדש?

מדוע צריכים קריאה ראשונה? מה חשיבותה? כפי שאמר השר זרח ורהפטיג ב-1959, בהתנגדו להצעתם של חברי-הכנסת ניר-רפאלקס והררי: "לפי התקנון הקיים אצלנו, אפשר בדרך כלל לעורר בעיות עקרוניות רק בקריאה הראשונה. הקריאה השנייה היא ענין להסתגיוניות לסעיפים מיוחדים... בגלל חסכון של כמה שעות אתה רוצה לשלול מן הכנסת החדשה את הזכות האלמנטארית לעורר בעיות עקרוניות?"<sup>159</sup> יתר על כן, "הקריאה הראשונה... מהווה דיון מוקדם, המבהיר בעיות ולפעמים משנה עמדות של סיעה זו או אחרת ושל חבר כנסת זה או אחר".<sup>160</sup> לכן ראה שר הדתות ורהפטיג בהצעה לאפשר רציפות משום הצעה ש"אינה צודקת".<sup>161</sup>

יתר על כן, לא רק הדיון בפרלמנט נפגע, אלא גם הדיון הציבורי. בלשונו של חבר-הכנסת ישראל שלמה בן-מאיר מהמפלגה הדתית-לאומית: "אם היו נימוקים נכבדים בכנסת היוצאת, שמנעו הבאת חוק זה להצבעה, אזי נביא אותו להצבעה בכנסת החדשה, בלי דיון, בינתיים נשכח כל הענין, נשכחה דעת המומחים שדיברו על כך, נשכחה דעת הקהל שהיתה בענין. יש דעת קהל, שגם היא משפיעה, הן על הכנסת והן על הממשלה. וכשהחוק הוא 'טרי', זה לגמרי דבר אחר."<sup>162</sup> באופן דומה התבטא חבר-הכנסת אמיל חביבי מהרשימה הקומוניסטית החדשה: "קריאה ראשונה של הצעת חוק מעוררת לפעמים התעניינות רחבה בקרב הציבור. מתחילות פעולות מחאה לגיטימיות. דבר זה מביא סיעות שלמות לשינוי עמדותיהן. וקורה שהממשלה נאלצת לקחת בחזרה חוק שהגישה לכנסת."<sup>163</sup> למעשה, אפילו חבר-הכנסת ניר-רפאלקס, שהגה את רעיון הרציפות, הכיר בכך שהדיון הכללי בקריאה הראשונה "משפיע על הרחוב".<sup>164</sup> חוק הרציפות שולל את הדיון הכללי הזה.<sup>165</sup>

גיליה, שכן קריאה ראשונה על הצעת חוק ממשלתית או על הצעת חוק מטעם ועדה ניתן לקיים כבר לאחר יומיים מיום שהונחה על שולחן הכנסת, וועדת הכנסת רשאית אף לקצר תקופה זו. ראו ס' 81 לתקנון הכנסת. אך עדיפות זו היא לכאורית בלבד, שכן הצעות חוק ממשלתיות נדרשות לתהליך הארוך של תזכיר, כמפורט בה"ש 165 להלן, ואילו הצעות חוק מטעם ועדה מוגבלות מאוד בנושאייהן, כמוסדר בס' 80 לתקנון הכנסת.

159 ד"כ 25, 998 (התשי"ט) (שר הדתות זרח ורהפטיג).

160 ד"כ 44, 632 (התשכ"ו) ("ח"כ אמיל חביבי מהרשימה הקומוניסטית החדשה).

161 ד"כ 25, 998 (התשי"ט) (שר הדתות זרח ורהפטיג).

162 ד"כ 32, 112 (התשכ"ב) ("ח"כ ישראל שלמה בן-מאיר מהמפלגה הדתית-לאומית).

163 ד"כ 44, 632 (התשכ"ו) ("ח"כ אמיל חביבי מהרשימה הקומוניסטית החדשה).

164 ד"כ 32, 119 (התשכ"ב) ("ח"כ נחום ניר-רפאלקס מ"אחדות העבודה – פועלי ציון").

165 אחת הסיבות לשימוש בדיון הרציפות היא הרצון להימנע מן הצורך בהגשת תזכירי הצעות חוק מחדש במקרה של הצעות חוק ממשלתיות. החלת הרציפות חוסכת מן הממשלה את הצורך להכין ולהפיץ מחדש תזכיר הצעת חוק, באמצעות השר שיוזם את החוק, לחכות שבועות מספר להערות ולהסתגיוניות, ולאחר-מכן להעלות את התזכיר לדיון בממשלה או בוועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק. זהו שלב מקדמי הכרחי לפני שמכניס הצעת חוק ממשלתית. ראו ס' 59 לתקנון לעבודת הממשלה ה-33 (אושר בהחלטת ממשלה מס' 13 מיום 7.4.2013) [www.pmo.gov.il/Secretary/Documents/takanon33.pdf](http://www.pmo.gov.il/Secretary/Documents/takanon33.pdf). סעיף זה בתקנון נסמך על "נוהל טיפול בהצעות חוק" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה (קובץ ישן) 60.010 (התשכ"ט). לכאורה

יתר על כן, בעת החלת הרציפות, מכיוון שאין מדובר בניהול קריאה ראשונה מחדש, הכנסת אינה מקיימת את הדרישות השונות לרוב מיוחד החלות על חקיקת חוקים המשנים סעיפים משוריינים בחקיקה קיימת. בלשון הייעוץ המשפטי של הכנסת:

"החלטה של הכנסת להחיל דין רציפות לא נחשבת להחלטה הכנסת בקריאה הראשונה של הצעת החוק, ולא צריכות לחול עליה הוראות דין החלות על ההצבעה בקריאה הראשונה, כגון הוראות בחוקי-יסוד הדורשות רוב מיוחד בשל פגיעה בזכויות יסוד או בשל היות ההצעה תקציבית כהגדרתה בסעיף 3ג לחוקי-יסוד: משק המדינה, או הוראות בתקנון הכנסת בעניין סדרי הדיון וההצבעה בקריאה הראשונה."<sup>166</sup>

אך דרישות אלה לרוב מיוחד בקריאה הראשונה נועדו בדיוק לעורר את מודעות הציבור להשלכותיה של ההצעה על זכויות חוקתיות או על התקציב.

#### (ד) כריכה של נושאים שונים יחד (bundling)

הדיון בכנסת בשאלת החלטה של הרציפות פגום לא רק מבחינת אופן הדיון, משכו ותוכנו, אלא גם מבחינת היקפו. הוא מתאפיין בכריכה של נושאים שונים יחדיו באופן שאינו מאפשר להפריד בין עמדה ביחס להצעת חוק פלונית לבין עמדה לגבי עצם החלטה הרציפות או אפילו לגבי מעמדן של הצעות חוק אחרות שמבקשים להחיל עליהן רציפות.

#### (1) דיון מעורבב בשאלת הרציפות ובשאלת תוכנו של הצעות החוק

דין הרציפות מכריח את הכנסת לקיים דיון מעורבב הן לגופן של הצעות חוק והן לגופה של סוגיית הרציפות. היטיב להביע זאת חברי הכנסת אורי אבנרי מ"העולם הזה – כוח חדש" בכנסת השביעית: "אנחנו נמצאים בסוגיה זו בסתירה פנימית, מכיוון שאנחנו בעד החוק לבחירה אישית של ראשי ערים, ואנחנו נגד חוק הרציפות."<sup>167</sup>

סוג אחר של כריכת נושאים הוא שאם חברי הכנסת מסוים מתנגד לרציפות מטעמים אחרים מאלה שהוצגו בדיון בכנסת בנושא ההתנגדות, עליו להצטרף להתנגדות ולתמוך בה, כי ההצבעה על ההתנגדות דינה כהצבעה על השאלה אם להחיל את הרציפות. אין שתי הצבעות נפרדות – האחת אם לקבל את ההתנגדות והאחרת אם להחיל את הרציפות.<sup>168</sup> בכך מחייבים את חברי הכנסת לכרוך בין נקיטת עמדה לגבי תוכן ההתנגדות הספציפית לבין נקיטת עמדה לגבי דין הרציפות לגופו. עם זאת, בעוד כריכת נושאים מהסוג הראשון שצוין לעיל ייחודית לדין הרציפות, כריכת הנושאים מהסוג האחרון קיימת בכל הצבעה

---

וזהי פגיעה נוספת בדיון הציבורי בהצעות חוק. עם זאת, ראוי לשים לב שאם התחלפה ממשלה מבלי שנבחרה כנסת חדשה, אזי גם אם דין הרציפות אינו מוחל, תזכירי הצעות חוק נותרים תקפים מהממשלה הקודמת אם הם טרם עברו בקריאה הראשונה בכנסת. ראו הנחית היועמ"ש 2.3000, לעיל ה"ש 121. כלומר, דין הרציפות אינו נדרש כדי לשמר את תוקפם של תזכירי הצעות חוק שטרם עברו בקריאה הראשונה.

166 "רציפות פעולות החקיקה של הכנסת", לעיל ה"ש 78, בעמ' 5-6.

167 ד"כ 58, 2179 (התש"ל) (ח"כ אורי אבנרי מ"העולם הזה – כוח חדש").

168 ראו ס' 6 (ב) לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ס"ח 60.

בקריאה ראשונה. בכל קריאה ראשונה רגילה חברי־כנסת יכולים להתנגד להצעה מסיבות שונות, אך יש הצבעה אחת בלבד בעד ההצעה או נגדה.

(2) דיון בחבילה (omnibus) במקום דיון בכל הצעת חוק באופן פרטני ערכוב נוסף של נושאים קיים בשל העובדה שנוהגה של הכנסת הוא לקיים דיון מרוכז בהחלת הרציפות לגבי הצעות חוק רבות. כבר כאשר נידון חוק הרציפות בתחילת שנות השישים, עמדו חברי־הכנסת על כך שאם הרציפות תידון על כמה חוקים במקביל, יהיה הדיון בגדר "בוזיון".<sup>169</sup> הם דרשו כי הדיון בשאלת החלת הרציפות יתקיים על כל "חוק וחוק בנפרד".<sup>170</sup> היו אף שסברו כי "זהו דבר חלמאי".<sup>171</sup> אם לא יתקיים דיון בכל חוק בנפרד, תיפגע זכותם של חברי־הכנסת והציבור לדיון; לעומת זאת, אם יתקיים דיון בכל חוק בנפרד, אזי מדוע ללכת בדרך עקיפה ולא לקיים מחדש קריאה ראשונה במליאה? בפועל, בקשתם של חברי־הכנסת לקיים דיון לגבי כל הצעת חוק בנפרד לא התקבלה. נוהגן של הממשלה והכנסת הוא הפוך. הממשלה נוהגת לבקש את החלת הרציפות על מספר רב של חוקים, ללא כל קשר נושאי ביניהם, כך שחברי־הכנסת נאלצים להתייחס למגוון רחב של נושאים עקרוניים בזמן קצר מאוד. למן חקיקתו של חוק הרציפות, ולכל אורך שנותיה של הכנסת, שבו חברי־כנסת רבים ממפלגות שונות והביעו את חוסר יכולתם לקיים דיון בשאלת הרציפות בזמן קצר כלי־כך ובמספר רב של הצעות חוק ברי־זמנית. כך, למשל, חברי־הכנסת אורי אבנרי מ"העולם הזה – כוח חדש" התלונן בכנסת השישית כי "ועדת הכנסת, ברוב נדיבותה, הקציבה לי 10 דקות לדיון ב־14 חוקים – 45 שניות לכל חוק, הקובע גורלות של אדם וממון, ושנתקבל בכנסת שאליה לא היינו שייכים".<sup>172</sup> בכנסת האחת־עשרה ביקש חברי־הכנסת יאיר צבן ממפ"ם זכות להסתייג בנפרד מכל אחד משלושת החוקים שביקשו להחיל עליהם רציפות, אך סגן יושב־ראש הכנסת אהרן נחמיאס דרש ממנו לשטוח את הסתייגויותיו "ברציפות".<sup>173</sup> באופן דומה, ב־2006 ביקש חברי־הכנסת דב חנין מחדש לדון בנפרד בכל אחד מהחוקים שביקשו להחיל עליהם רציפות, אך בקשתו נדחתה. הוא טען כי נוהג זה לכרוך את הדיון יחדיו "איננו תואם את המחויבות שלנו ככנסת לקיים דיון ענייני בכל אחד ואחד מהחוקים בנפרד. אשר על כן, לא אתייחס לאף אחד מ־12 החוקים שאליהם אני צריך להתייחס בשלוש הדקות וחצי שנותרו לי".<sup>174</sup> באופן דומה, ב־4 בנובמבר 2013, תחת התקנון החדש של הכנסת, קיימה הכנסת "דיון משולב" בבקשת הממשלה להחיל דין רציפות על ארבע הצעות חוק. חברי־הכנסת אורי מקלב מיהדות התורה לא הבין זאת, ואיבד את זכותו להתנגד לאחת מהצעות החוק. חברי־הכנסת דב חנין מחדש יצא "לשתי דקות החוצה", ואף הוא איבד את זכות הדיבור בהתנגדות להצעת חוק אחרת.<sup>175</sup> הדיון המעורב

169 ד"כ 32, 108 (התשכ"ב) (ח"כ יוחנן בדר מתנועת החרות).

170 ד"כ 39, 1608 (התשכ"ד).

171 ד"כ 39, 1613 (התשכ"ד).

172 ד"כ 44, 633 (התשכ"ו) (ח"כ אורי אבנרי מ"העולם הזה – כוח חדש").

173 ד"כ 100, 588 (התשמ"ה).

174 ד"כ 260, 1774 (התשס"ו) (ח"כ דב חנין מחדש"ש).

175 פרוטוקול ישיבה מס' 72 של הכנסת ה־19, 147 (4.11.2013) www.knesset.gov.il/plenum/

.data/19\_ptm\_260748.doc



בשאלת תחולתה של הרציפות על הצעות חוק רבות בו־זמנית אכן אינו מאפשר לכנסת לקיים דיון ענייני בהצעות החוק. כמובן, ההצבעה על הרציפות (להבדיל מהדיון בה) היא על כל הצעת חוק לחוד.

### (ה) הדיון בוועדות

חוק הרציפות לא רק שולל ניהול קריאה ראשונה מחדש בהצעות חוק, אלא גם פוגע בדיון המתקיים בוועדות הכנסת. זאת, בניגוד למחשבתם של יוצרי החוק בשנות השישים כי חברי־הכנסת החדשים יקבלו את יומם בוועדות ובדרך זו ישפיעו על תוכנה של הצעת החוק.

#### (1) נושא חדש

ועדה מוועדות הכנסת שהצעת החוק הועברה אליה לאחר החלת רציפות אינה רשאית לשנות את ההצעה מיסודה.<sup>176</sup> אם תעשה כן, יהיו חברי־הכנסת רשאים לערער לוועדת הכנסת ולטעון כי מדובר ב"נושא חדש".<sup>177</sup> הסיבה לשלילת זכותה של הוועדה לכלול נושא חדש היא שנושא זה לא נכלל בטקסט של הצעת החוק שהובא לקריאה הראשונה, ולכן לא התקיים דיון ציבורי על־אודותיו.<sup>178</sup> יוצא אפוא שהכנסת החדשה אינה זוכה בקריאה ראשונה על הצעת חוק שהוחל עליה רציפות, ואף מוגבלת מלשנות אותה באופן יסודי בוועדות. הכנסת החדשה יוצאת אם כן קירחת מכאן ומכאן מבחינת יכולתה להשפיע על תוכנה של הצעת חוק שהוחל עליה דין הרציפות. בעיה זו רלוונטית להצעות חוק פרטיות, אשר אלמלא דין הרציפות היו עוברות תחילה בוועדות, ולא להצעות חוק ממשלתיות, אשר ממילא מגיעות לקריאה הראשונה ללא יכולת השפעה של הוועדות על הטקסט שלהן.

#### (2) אופי הדיון בוועדות

בנוסח החוק הנוכחי נאמר כי הכנסת "רשאית" לנהוג בדיוני הכנסת הקודמת כאילו היו דיוניה.<sup>179</sup> לעומת זאת, בחוק הישן משנת 1964 נאמר כי הכנסת החדשה "תנהג בדיונים שנתקיימו בכנסת היוצאת כאילו היו אלה דיונים שלה".<sup>180</sup> ההבדל בין הנוסחים מדגיש לכאורה כי נכון להיום הכנסת אינה חייבת לנהוג בדיוניה של הכנסת הקודמת כאילו היו דיוניה.<sup>181</sup> יתר על כן, דומה כי הוועדה חייבת להפעיל שיקול־דעת עצמאי בכל מקרה.<sup>182</sup>

176 ד"כ 32, 114 (התשכ"ב) (ח"כ חנן רובין ממפ"ם).

177 ראו ס' 85 לתקנון הכנסת.

178 ראו בג"ץ 8238/96 אבו עראר נ' שר הפנים, פד נב(4) 26, 36 (1998).

179 ס' 6 (ב) לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ס"ח 60.

180 ס' 3 לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ה-1964, ס"ח 2.

181 ראו דיון בסוגיה מה קורה בוועדות להלן בחלק 1ד.

182 אף אם ועדות הכנסת ברונן בהצעות חוק אינן גוף מנהלי, יש להקיש מהמשפט המנהלי בדבר חובתו של בעל הסמכות להפעיל שיקול־דעת עצמאי. ראו, למשל, בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז' (3) 29, 34-35, 45-48 (1983); בג"ץ 909/08 A.I.M.D. Ltd. נ' המפקח על היהלומים, פס' 28-33 לפסק־דינה של השופטת ארבל (פורסם בנוב 29.12.2009). ראו גם ברק-ארז, לעיל ה"ש 122, בעמ' 201-258.

פרשנות זו אכן אומצה על-ידי הייעוץ המשפטי של הכנסת, המורה לוועדות הכנסת לנהוג בהצעה כאילו אושרה "בקריאה ראשונה ותו לא"<sup>183</sup>. הנחיה זו נועדה לאפשר לחברים בכנסת הנכנסת להגיש הסתייגויות לגבי הצעת החוק, ולא להידרש להצביע על הסתייגויות שהוגשו בכנסת הקודמת. בד בבד היא נועדה לאפשר לממשלה לעדכן את הערכותיה לגבי המשמעויות התקציביות של הצעת החוק. עם זאת, ההנחיה מבהירה כי "אין באמור לעיל כדי למנוע מהוועדה בכנסת הנכנסת המכינה את הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית להביא בחשבון, ככל שתמצא לנכון, את הדיונים והבדיקות שהתנהלו בוועדה בכנסת היוצאת"<sup>184</sup>.

כיצד יש להבין הנחיה זו? היעזרות גרידא בעבודה שעשו ועדות של כנסות קודמות הייתה יכולה לקרות ממילא אף ללא החלת רציפות. הנהוג של היועצים המשפטיים ומנהלי הוועדות, שמעמדם הוא כשל עובדי מדינה ואשר אינם מושפעים מבחירות, הוא לשמר את הזיכרון המוסדי ולהציג את המידע מן העבר לפני חברי הוועדה הנוכחית, אף מקום שלא הוחלה בו רציפות. דומה שאחת ממטרותיו של חוק הרציפות היא לחסוך בזמן של הוועדות, כפי שטענו מציעי החוק.<sup>185</sup> לפיכך חוק הרציפות תומך לכאורה בפרקטיקה של עידוד חברי הוועדה לקבל על עצמם הסכמות שהוגשו בכנסת הקודמת לגבי סעיפי חוק. דומה שמציאות זו עלולה להתקיים בעיקר מקום שהדיון בהצעת החוק נשלם כמעט בכנסת הקודמת אך זו לא הספיקה להעביר את ההצעה במליאה בקריאות השנייה והשלישית.<sup>186</sup> קושי נוסף הוא שאם הרציפות אינה מייעלת את הדיון, כי הוועדה פותחת את כל הנושאים מחדש, אזי החשש הוא שחברי הוועדה יהיו עסוקים יתר על המידה בהתמודדות עם פועלה של הוועדה הקודמת בשל הרציפות. הם יהיו עסוקים בגיבוש דעתם על עמדותיה של הוועדה הקודמת במקום לגשת להצעת החוק כלוח חלק (tabula rasa), לפי סדר העדיפויות וסדר-היום החקיקתי שלהם.

### (3) זהות הוועדה שדנה ברציפות

הכנסת היוצאת היא הקובעת על-פירוב את זהות הוועדה של הכנסת הנכנסת שתדון בשאלת החלתה של הרציפות על הצעות חוק. לפי הנחיות הייעוץ המשפטי של הכנסת:

"לקראת תום תקופת כהונתה של הכנסת ראוי כי ועדת הכנסת תיתן ככל האפשר קדימות לדיון בהצעות חוק אשר אושרו בקריאה ראשונה ולא נקבעו איזו ועדה תכין אותן לקריאה השנייה, או הועברו אליה כדי שתחליט איזו ועדה מועדות

183 "רציפות פעולות החקיקה של הכנסת", לעיל ה"ש 78, בעמ' 5.

184 שם.

185 ראו פרק ב לעיל.

186 כך, למשל, הצעת חוק מאבק בארגוני פשיעה, התשס"ב-2002, ח"כ 762, הייתה מוכנה לקריאות השנייה והשלישית, אך לא הספיקה לעבור בקריאות אלה מאחר שהבחירות הוקדמו במפתיע. ראו ד"כ התשס"ב 8235 (דיון בקריאה ראשונה ב' 16.7.2002). לאחר הבחירות עמד בראש ועדת החוקה, חוק ומשפט אותו יושב-ראש, מיכאל איתן, וחלק מחברי הוועדה היו זהים לאלה שהיו בכנסת הקודמת. היושב-ראש נתן לחברי הוועדה את הזכות המלאה לפתוח את הדיון מחדש, אך הם בחרו לאמץ את עבודתה של הוועדה הקודמת. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 29 של הכנסת ה-16 (9.6.2003) <http://82.166.33.81/TqI/mark01/h0024916.html#TQL>

הכנסת תהיה אחראית להכנתן כאמור. זאת, בין היתר, כדי שעם כינונה של כנסת חדשה יהיה ברור איזו ועדה מוסמכת לבקש החלת דין רציפות על אותן הצעות חוק.<sup>187</sup>

רק לממשלה או לוועדה שנקבעה כאמור יש סמכות ליזום את החלתו של דין הרציפות. נוסף על כך, ברור כי לזהותה של הוועדה הדנה בהצעת החוק יש השפעה רבה על עיצוב תוכנו של החוק. גם במוכנים אלה נפגעת יכולת ההשפעה של הכנסת החדשה על תוכנו של הצעות החוק התלויות ועומדות לפניה.

### (1) האם הפגיעה בדיון בכנסת היא אינהרנטית לדין הרציפות?

מניתי פגיעות רבות בזכויות הדיון של חברי הכנסת שמקורן בחוק הרציפות. שאלה מרכזית היא אם פגיעות אלה הן אינהרנטיות לדין הרציפות. האם היה אפשר לרדות את דבש היעילות מבלי להיחשף לעוקצן של פגיעות אלה? לדעתי, היה אפשר לנסח את חוק הרציפות מחדש באופן שהיה מונע חלק מהפגיעות בזכויות הדיון של חברי הכנסת, אך את לב הפגיעה בזכויות הדיון לא היה אפשר למנוע. היה אפשר לקיים דיון בכל מקרה שבו מוחלת רציפות, אף אם לא הועלתה התנגדות; והיה אפשר לקיים דיון נפרד בכל הצעת חוק שמבקשים להחיל עליה רציפות, כפי שנוהגים באנגליה.<sup>188</sup> אך רק קיום קריאה ראשונה מחדש באופן מלא היה מאפשר לכנסת החדשה לדרון באופן אמיתי בהצעת החוק, לעצב מחדש את החוק ולהעלות "נושאים חדשים" בוועדות. אלה כבר לא היו נחשבים נושאים חדשים, כי הכנסת החדשה הייתה יכולה לעצב את הצעת החוק מחדש לקריאה הראשונה. אך במצב זה דין הרציפות היה מאבד ממשמעותו, והיינו חוזרים למעשה לכללי הדיון הרגילים של הכנסת.

### 3. פגיעה בשוויון זכויות בין חברי כנסת: הפליה לרעה של חברי כנסת חדשים

אם בתת־פרק הקודם ראינו כי חוק הרציפות פוגע בזכות הדיון של כלל חברי הכנסת, כעת נראה כי הוא פוגע פגיעה יתרה בזכות הדיון של חברי הכנסת החדשים. חוק הרציפות יוצר למעשה שני מעמדות של חברי כנסת: אלה שנכחו בכנסת הקודמת והיו רשאים להשתתף בדיון בקריאה הראשונה; ומולם חברי הכנסת החדשים, אשר אין להם, ולא הייתה להם, זכות זו.<sup>189</sup> חברי הכנסת שלמה לורנץ מאגורת ישראל התבטא בחריפות באומרו: "משל למה הדבר דומה? כאילו היו באים ומציעים, שחברי הכנסת החדשים לא יוכלו להיכנס בשערי בנין הכנסת ולהשתתף בדיונים כאשר מדובר על נושאים מסוימים."<sup>190</sup> לעומתו, חברי הכנסת

187 "רציפות פעולות החקיקה של הכנסת", לעיל ה"ש 78, בעמ' 6. באופן עקרוני, הצעות חוק משויכות לוועדות לפי תחומי העניין שלהן, אולם בפועל לוועדת הכנסת היוצאת יש שיקול־דעת רב בשיוך הצעות לוועדות ספציפיות.

188 ראו דיון להלן בתת־פרק 7.

189 ד"כ 39, 1605 (התשכ"ד) (ח"כ יוחנן בדר מתנועת החרות). לתלונה דומה ראו גם ד"כ 57, 1972 (התש"ל) (ח"כ שלום כהן מ"העולם הזה – כוח חדש").

190 ד"כ 32, 118 (התשכ"ב) (ח"כ שלמה לורנץ מאגורת ישראל).

ניר־רפאלקס, מיוזמי רעיון הרציפות, הכיר בפגיעה בזכותם של חברי־הכנסת החדשים, אך טען כי ההשתתפות בדיון הכללי "זו זכות לא כל כך גדולה".<sup>191</sup>

הפגיעה בזכויותיהם של חברי־הכנסת החדשים הייתה אחת מאבני־הנגף המרכזיות בדרך לקבלת חוק הרציפות, עד כדי כך שהנוסח המקורי של הצעת חוק הרציפות הממשלתית מ־1964 ניסה להקנות מעמד מיוחד לחברי־הכנסת החדשים בעת הדיון בוועדות. וכה נאמר בהקשר זה באותה הצעת חוק: "בהמשך הדיון בהצעת חוק לפי סעיף 1 תתן הוועדה לכל חבר הכנסת הנכנסת, שלא היה חבר הכנסת היוצאת, הזדמנות להשמיע לפניו את דעתו על הצעת החוק, אם יבקש זאת."<sup>192</sup> הממשלה הציעה נוסח זה כדי להשביע את רצון המתנגדים. עם זאת, כבר בשלבי חקיקת החוק הביע שר המשפטים את דעתו כי הוא "מוכן לוותר [על סעיף זה] אם תהיה התנגדות של ממש לגביו בוועדה".<sup>193</sup>

בדיון בקריאה הראשונה על חוק הרציפות ב־1964 התמודד שר המשפטים דב יוסף עם הטענה כי חברי־כנסת חדשים מופלים לרעה, ודחה אותה מכמה טעמים: ראשית, לטענתו, אין שינוי גדול בהרכב הכנסת מבחירות לבחירות. "הנסיון שלנו מוכיח כי למעשה כשמונים וחמישה אחוזים בערך מחברי כנסת חדשה הם חברים אשר היו בכנסת הקודמת."<sup>194</sup> שנית, בהצעת החוק הוענקה לחברי־הכנסת החדשים הזכות להביע את דעתם לפני הוועדה המטפלת בחוק, אם יבקשו זאת.<sup>195</sup> שלישית, גם חברי הכנסת היוצאת לא קיבלו בהכרח הזדמנות להביע את דעתם, שכן הכנסת מגבילה את הדיון בהצעות חוק ונותנת זמן סיעתי.<sup>196</sup> רביעית, בדרך־כלל סיעתם של חברי־הכנסת החדשים קיבלה הזדמנות בכנסת הקודמת להביע את דעתה על הצעת החוק, כלומר, דעתם של חברי־הכנסת החדשים הובעה באמצעות סיעתם, מה־גם שהציבור אינו בוחר חברי־כנסת יחידים, אלא סיעות.<sup>197</sup>

באשר לסעיף המעניק לחברי־הכנסת החדשים את הזכות להביע את דעתם לפני הוועדה המטפלת בחוק, בפועל עברה הצעת החוק ב־1964 לאחר שסעיף זה נשמט, כך שבסופו של דבר לא הוענקו זכויות התנגדות מיוחדות לחברי־כנסת חדשים.<sup>198</sup> ההתנגדות לסעיף נבעה מאי־רצון ליצור חוסר שוויון מסוג חדש בין חברי־כנסת ותיקים לחדשים. אלה כאלה עשויים לחפוץ להשתתף בדיון בכנסת החדשה על הצעת החוק, ואין להקנות לחדשים זכות־יתר על הקודמים. זאת, משום שלעיתים, אף שמדובר בחברי־כנסת ותיקים, הם חברי סיעות חדשות

191 ד"כ 32, 115 (התשכ"ב) ("ח"כ נחום ניר־רפאלקס מ"אחדות העבודה – פועלי ציון").

192 ס' 2 להצעת חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ד-1964, ה"ח 88.

193 מכתב מדב יוסף, שר המשפטים, לח"כ משה אונא, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט (19.5.1964), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

194 ד"כ 39, 1603 (התשכ"ד).

195 ש.ם.

196 ד"כ 39, 1685 (התשכ"ד) (שר המשפטים דב יוסף). בטיטת דבריו הוא אף כתב: "כתוצאה מהגבלות אלו, איברו רוב חברי הכנסת לגבי רוב הדיונים בכנסת את הזכות להביע דעה בדיון על הצעות החוק." טיטת דברי הפתיחה של שר המשפטים דב יוסף בדיון בקריאה הראשונה, לעיל ה"ש 75.

197 טיטת דברי הפתיחה של שר המשפטים דב יוסף בדיון בקריאה הראשונה, לעיל ה"ש 75.

198 ראו חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ה-1964, ס"ח 2.

בכנסת, ולעיתים חבר-כנסת שינה את מעמדו מקואליציה לאופוזיציה, ומשואו אינו כבול עוד למשמעת קואליציונית, הוא מעוניין לבטא את דעתו בחופשיות.<sup>199</sup>

גם הנימוקים האחרים של שר המשפטים יוסף אינם עומדים במבחן הזמן. ראשית, פעמים רבות הרכב הכנסת משתנה בצורה דרמטית מבחירות לבחירות.<sup>200</sup> שנית, הדיון כיום בקריאה הראשונה של הצעות חוק הוא אישי, ולא סיעתי.<sup>201</sup> כל חבר-כנסת רשאי להודיע למזכיר הכנסת על רצונו להשתתף בדיון בקריאה הראשונה, ויוקצבו לו בדרך-כלל שלוש דקות.<sup>202</sup> גם בוועדות, כל עוד לא השלימה הוועדה את הכנת החוק לקריאות השנייה והשלישית, כל חבר-כנסת רשאי באופן רגיל להופיע לדיון ולבקש להסתייג מסעיפים בהצעת החוק. דין זה רצוי, אך יש לשים לב שאין מעמד מיוחד לחברי-כנסת חדשים בשלב זה.<sup>203</sup>

אם כן, חוק הרציפות גורם לפגיעה חמורה בזכותם של חברי-כנסת חדשים להשתתף בדיון על הצעות חוק. הוא מתנה את זכותם של חברי-כנסת החדשים להשתתף בדיון בקריאה הראשונה בהחלטת רוב בכנסת לא להחיל רציפות.<sup>204</sup> נשאלת השאלה: האם קיים שוני רלוונטי בין חברי-כנסת חדשים לוותיקים, כך שאין כאן כלל פגיעה בזכות לשוויון או לחלופין קיימת פגיעה כזו אך היא מוצדקת ומידתית?<sup>205</sup> טענה בדבר קיומו של שוני רלוונטי תישא את האופי הבא: חברי-כנסת חדשים לא השתייכו לכנסת הקודמת, וממילא לא היו צריכים ליטול חלק בקריאה הראשונה, שנערכה בכנסת הקודמת. הכנסת הקודמת נושאת באחריות לקריאה הראשונה, ואילו הכנסת הנוכחית נושאת באחריות לקריאות השנייה והשלישית. תשובתי היא כי הכנסת הנוכחית אחראית לכל שלוש הקריאות, ואי-אפשר לפצל האחריות בין שתי כנסות. לכנסת הקודמת לא הייתה גמירות-דעת לגבי החוק, ועל-כן אין היא נושאת באחריות למוצר המוגמר. האחריות היחידה רובצת לפתחה של הכנסת שגמרה בדעתה לאמץ את החוק. אלא שבכנסת זו לחלק מחבריה ניתנה הזדמנות לעצב את תוכן החוק כולו, ואילו מחלק אחר נשללה הזדמנות זו. חברי-כנסת החדשים נושאים באחריות שווה לאימוץ החוק כמו חברי-כנסת הוותיקים, אך הם לא קיבלו הזדמנות שווה לזו של חברי-כנסת הוותיקים בעיצוב תוכן החוק.

טענתי היא כי פגיעה זו בזכויותיהם של חברי-כנסת החדשים היא פגיעה בזכויות חוקתיות. היא פוגעת בסעיף 25 לחוק-יסוד: הכנסת, הקובע כי הכנסת תחליט ברוב דעות של המשתתפים בהצבעה, כשההנחה מאחורי הסעיף היא שלכל חבר-כנסת יש זכות שווה להשתתף בהצבעה. היא גם נוגדת את סעיפים 4 ו-6 לחוק-יסוד: הכנסת, המחייבים שוויון

199 ד"כ 39, 1614 (התשכ"ד) (ח"כ משה סנה ממק"י); שם, בעמ' 1616 (ח"כ יצחק קלינגהופר מהמפלגה הליברלית); שם, בעמ' 1664 (ח"כ יעקב כץ ממפלגת פועלי אגודת ישראל).

200 ראו להלן תת-פרק ד' 6.

201 ס' 82(א) לתקנון הכנסת. דומה שזה היה הדין גם ב-1961. ראו ד"כ 32, 108 (התשכ"ב) (ח"כ יוחנן בדר מתנועת החרות).

202 ס' 28(ב) לתקנון הכנסת.

203 ס' 86 לתקנון הכנסת.

204 ראו גם ד"כ 32, 108 (התשכ"ב) (ח"כ יוחנן בדר מתנועת החרות).

205 יש שופטים הסבורים כי אם יש שוני רלוונטי אין כלל פגיעה בשוויון. אחרים סבורים כי גם אם יש שוני רלוונטי ההתחשבות בו חייבת להיות מידתית. ראו, למשל, בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94 (1995).

בבחירות בין חברי-כנסת חדשים לישנים, שכן היא גורעת מזכותם של חברי-כנסת חדשים להשתמש בזכותם להיבחר כדי להשפיע על החקיקה בכנסת.<sup>206</sup> בה-במידה היא פוגעת בזכותם של אלה הבוחרים חברי-כנסת חדשים לבחור חברי-כנסת שיש להם זכות השפעה על החקיקה בכנסת. במקרים רבים ניסתה הכנסת לפגוע בשוויון הסיכויים של חברי-כנסת חדשים להיבחר לכנסת, וזאת מתוך רצון של חברי-כנסת קיימים לשמר את מעמדם ולצמצם את התחרות נגדם. לעומת פגיעות אחרות, אשר הועמדו למבחן חוקתי ופעמים רבות לא צלחו אותו,<sup>207</sup> חוק הרציפות טרם הועמד למבחן חוקתי.<sup>208</sup>

#### 4. פגיעה בזכויות המיעוט

הפגיעה בזכות הדיון של חברי-כנסת פוגעת במיוחד בזכויות המיעוט בכנסת המבקש להתנגד להצעת חוק ספציפית. כאשר ביקש שר המשפטים דב יוסף להתגונן כנגד הטענה שחוק הרציפות פוגע בערכים דמוקרטיים, הוא טען כי "אין בכך שום פגיעה לא בדמוקרטיה ולא בכנסת, אשר בלאו הכי פועלת לא לפי רצון כל חברי הכנסת אלא לפי רצון רוב חברי הכנסת".<sup>209</sup> הוא טען כי כאשר הממשלה החדשה יוזמת החלה של דין הרציפות, עומדים מאחוריה רוב חברי הכנסת החדשה.<sup>210</sup>

אך גישתו זו של שר המשפטים יוסף מבטאת תפיסה רובנית של הדמוקרטיה. דין הרציפות "מתנקש" למעשה בזכויות המיעוט בכנסת.<sup>211</sup> הוא פוגע בזכויות המיעוט להגן על דעותיו ולנסות לשכנע את הרוב עם נימוקים חדשים. "אם אין אופוזיציה – אין כנסת, אפילו אם יש רוב."<sup>212</sup> כל הרעיון מאחורי קיומה של אופוזיציה הוא שיש לה זכות להציע תיקונים

206 ס' 4 לחוק-יסוד: הכנסת קובע: "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת." ראוי לציין כי בבג"ץ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485 (1996), נחלקו השופטים בשאלה אם ס' 4 לחוק-יסוד: הכנסת מבטיח שוויון בבחירות בין רשימות מתמודדות או גם בין מועמדים. ראו שם, פס' 12 לפסק-דינו של השופט גולדברג, פס' 4 לפסק-דינו של השופט זמיר ופס' 12 לפסק-דינו של השופט חשין. אך גם אם נסבור כי ס' 4 לחוק-יסוד: הכנסת אינו מגן על מועמדים, אין ספק שס' 6 לחוק-יסוד: הכנסת מבטיח שוויון בין מועמדים בזכות להיבחר. ראו גם ע"ב 92/03 מופז נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(3) 793 (2003).

207 ראו, למשל, בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר ומבקר המדינה, פ"ד כג(1) 693 (1969). ראו גם בג"ץ 246/81 אגודת דרך ארץ נ' רשות השידור, פ"ד לה(4) 1 (1981); בג"ץ 141/82 רובינשטיין נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לז(3) 141 (1983); בג"ץ 142/89 תנועת לאור – לב אחד ורוח חדשה נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד מד(3) 529 (1990). פסק-דין אלה עסקו בפגיעה בשוויון בבחירות בין רשימות מועמדים. ראו גם Weill, *Legislative Override Power*, לעיל ה"ש 67.

208 ראו גם דיון להלן בפרק ה.

209 טיוטת דברי הפתיחה של שר המשפטים דב יוסף בדיון בקריאה הראשונה, לעיל ה"ש 75.

210 ד"כ 39, 1603 (התשכ"ד) (שר המשפטים דב יוסף).

211 זו לשונו של חברי-הכנסת משה סנה ממק"י, ראו ד"כ 32, 117 (התשכ"ב).

212 ד"כ 39, 1663 (התשכ"ד) (ח"כ משה אונא מהמפלגה הדתית-לאומית).

ומקשיבים לה בנפש קולטת ופתוחה, כלומר, מתחשבים בדעת המיעוט. "דמוקרטיה מכריעה ברוב... אבל חייבת לשמוע את דעת המיעוט." <sup>213</sup> כך, למשל, הכלל "אחרי רבים להטות" במשפט העברי מתפרש כמורה כי "הולכים אחר הרוב רק כשכל חברי הגוף המחליט היו נוכחים, הביעו או יכולים היו להביע את דעתם." <sup>214</sup> האופן שבו הוגבל הדיון בדין הרציפות בארץ אינו מתיישב עם הגנה על זכויות המיעוט.

עלינו להבין כי זכויות המיעוט בכנסת אינן עניין של רטוריקה גרידא, אלא הן חלק בלתי-נפרד מכל המבנה של חלוקת הכוח בכנסת. חלק ממבנה זה בא לידי ביטוי בחוק-יסוד: הכנסת ובחוק-יסוד: הממשלה, בשאלות כגון סמכותה של האופוזיציה להפיל ממשלה בשל אי-מעבר חוק תקציב או אי-אמון בה. <sup>215</sup> אי-אמון יכול שייסב על סוגיות-יסוד בתחום החקיקה. כך, למשל, אם ממשלה כשלה בהעברת פריט חקיקה מרכזי, נחשב הדבר באופן מסורתי כהבעת אי-אמון בה. <sup>216</sup> כיום אנו דורשים מעשה מפורש יותר של הבעת אי-אמון. גם הסדרי העבודה הפנימיים של הכנסת – שחלקם מוסדרים בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, וחלקם בתקנון – מבוססים על איזון עדין בין זכויות הרוב והמיעוט בכנסת. זכויות המיעוט מעצבות שאלות-יסוד כגון חלוקת זמן הדיון בכנסת, המבנה של ועדות הכנסת, זהותם של יושבי-ראש של ועדות, סמכות ליזום חקיקה ומעמדו של ראש האופוזיציה. לטענתי, חוק הרציפות פוגע במרקם עדין זה של חלוקת הכוח בין רוב למיעוט בכנסת.

## 5. כבילת שיקול-דעתה של הכנסת <sup>217</sup>

מתנגדי הרציפות ראו בה גם כבילה של כנסת חדשה על-ידי כנסת קודמת. שר הדתות זרח ורהפטיג ראה בכך התפשרות על "עקרון חשוב כעצמאותה המוחלטת של כל כנסת נבחרת ואי תלותה בחברתה היוצאת." <sup>218</sup> באחד ממכתביו לשר המשפטים הוא כתב:

"עפ"י התיאוריות הראשוניות של ריבונות העם מחד, ושלטון רפרזנטטיבי של נציגים נבחרים, מאידך, אין הכנסת הנבחרת צריכה לחוש בשום זיק של רציפות לכנסת היוצאת, ועליה להרגיש עצמה חופשית מכל יוזמה חקיקתית שהחלה בה הכנסת הקודמת. התחייבותם של הכנסת כגוף, ואף של חברי הכנסת כבודדים, הינה אך ורק כלפי קהל הבוחרים שבחר את הכנסת החדשה, ושבשליחותו

213 ד"כ 32, 121 (התשכ"ב) (ח"כ דוד בר-רב-האי ממפא"י).

214 ד"כ 32, 122 (התשכ"ב) (שר הדתות זרח ורהפטיג).

215 ראו ס' 36 לחוק-יסוד: הכנסת וס' 28 לחוק-יסוד: הממשלה.

216 ראו, למשל: ANDREW HEARD, CANADIAN CONSTITUTIONAL CONVENTIONS: THE MARRIAGE OF

LAW AND POLITICS 68-75 (1991) (לדעת הָרֵד, ייתכן שאם הממשלה נכשלת בהעברת פריט

מדיניות מרכזי בפרלמנט, אפילו מוטל עליה לבחון מפורשות אם אמון הפרלמנט נתון לה עדיין).

217 מקובל לדבר על הכנסת כריבונית, אך ספק אם היא אכן ריבונית לנוכח קיומה של חוקה. ריבונות

במובן הדייסיאני מחייבת שאין גוף, כגון בית-משפט, שיכול לקבוע כי מעשה החקיקה אינו

חוק. A.V. DICEY, INTRODUCTION TO THE STUDY OF THE LAW OF THE CONSTITUTION 39 (8th ed. 1915).

גם אם אנו סבורים כי הכנסת אינה ריבונית, חל איסור על כבילת שיקול-דעתה.

218 מכתב משר הדתות לשר המשפטים (15.1.1964), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

פועלים חברי הכנסת החדשה, ובשום פנים ואופן לא לחברי הכנסת הקודמים שהמנדט שלהם מן העם תם עם פיזור הכנסת היוצאת.<sup>219</sup>

גם בכנסת השביעית נשמעה הטענה כי "מדוע, אם כן, לא יקויים דיון מחודש במליאה... שאם לא כן, הרי תפגע החלת הרציפות בתהליך הדמוקרטיה, הקובע שאין כנסת חדשה צריכה להיות כבולה על-ידי כנסת קודמת".<sup>220</sup>

לכאורה היה אפשר לטעון כי מדובר פה בהטלת מגבלות על הכנסת מסוג של "אופן וצורה" (manner and form), כלומר, הכנסת קובעת לעצמה כללים בדבר אופן הניהול של דיוניה-היא. ככאלה, אין מדובר כאן בכבילה של ממש, אלא בארגון פעילותה של הכנסת: הכנסת קובעת לעצמה אילו הליכים דרושים כדי שמעשה החקיקה ייחשב "חוק".<sup>221</sup> אולם טענתי היא כי עיון קרוב יותר בסוג הכבילה מלמד כי אין כאן כבילה להליך חקיקתי הכפוף להחלטת רוב, אלא יש כאן כבילה לתוצאות של אותו הליך חקיקתי. למעשה, החלת הרציפות מחייבת את הכנסת לקבל את תוצאות הקריאה הראשונה, אף שזו לא נעשתה על-ידיה. נוסף על כך, החלת הרציפות פוגעת בהיקף שיקול-דעתן של הוועדות בכנסת הנכנסת, כפי שנידון לעיל.<sup>222</sup>

יתר על כן, בהחלת הרציפות יש משום העברה אסורה של סמכות החקיקה מהכנסת הנבחרת והכפפה של הכנסת לתוצאותיו של הליך שנעשה על-ידי גוף אחר. מעשה זה נוגד את הרציונל העומד מאחורי כלל ההסדרים הראשוניים, שלפיו "ההכרעות העקרוניות והמהותיות לחיי האזרחים צריכות להתקבל על-ידי הגוף שנבחר על-ידי העם לקבל הכרעות אלה. המדיניות של החברה צריכה להתגבש בגוף המחוקק".<sup>223</sup> כלל ההסדרים הראשוניים מוחל בדרך-כלל ביחסים שבין הכנסת לבין הרשות המבצעת, ואוסר על הכנסת להתפרק מאחריות באמצעות העברה, או אפילו האצלה, של סמכויות מהכנסת לרשות המבצעת בנושאים עקרוניים. מאמר זה מציע כי יש להחיל אותו עיקרון על היחסים שבין כנסת לכנסת קודמת, כך שייאסר על הכנסת להעביר את סמכותה בעניינים עקרוניים לכנסת קודמת.

יקשה השואל: האם אי-אפשר לטעון כי הכנסת רק נועצת בכנסת הקודמת בהחילה את דין הרציפות ומאמצת את מסקנותיה של כנסת קודמת כאילו היו שלה? לכאורה, אין כאן העברת סמכות חקיקה אסורה, אלא "התייעצות מותרת", בשפת המשפט המנהלי.<sup>224</sup> ההחלטה

219 מכתב מזרח ורהפטיג, שר הדתות, לדב יוסף, שר המשפטים (10.7.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12. באופן דומה, ש' רוזנטל, משפטן במחלקת החקיקה במשרד המשפטים, התנגד להצעת חוק הרציפות לכנסת החמישית, התשכ"א-1961, מטעמים חוקתיים של כבילת כנסת חדשה על-ידי קודמתה. הערות ש' רוזנטל לתזכיר הצעת חוק הרציפות לכנסת החמישית, התשכ"א-1961 (13.9.1961), ארכיון המדינה, גל-21275/12 (להלן: הערות רוזנטל לתזכיר הצעת חוק הרציפות לכנסת החמישית).

220 ד"כ 57, 1972 (התש"ל) (ח"כ שלום כהן מ"העולם הזה – כוח חדש").

221 פרשת בנק המזרחי, לעיל ה"ש 72, בעמ' 530-564 (השופט חשין, הדין ב"התארגנות' הכנסת לפעילות").

222 ראו לעיל חלק ג2(ה).

223 בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד (נב) 481, 508 (1998).

224 השוו בג"ץ 816/98 אמינוף נ' אלטלף, פ"ד (נב) 769, 806-810 (1998) (הדין באיסור כבילת שיקול-הדעת במשפט המנהלי).



הסופית היא לכאורה בידי הכנסת הנוכחית בשני מובנים: ראשית, אין הכנסת הנוכחית חייבת להחיל את דין הרציפות מלכתחילה, שהרי הדבר תלוי בהחלטה פוזיטיבית שלה; ושנית, הכנסת רשאית להחליט לדחות את הצעת החוק בקריאות השנייה והשלישית.<sup>225</sup> תשובתי היא כי אף שלכאורה נשמר לכנסת הכוח לקבל או לדחות את הצעת החוק שעוצבה על-ידי הכנסת הקודמת, לא נותר לה הכוח המלא לעצב הצעת חוק זו כרצונה. האופן שבו הכנסת הקודמת עיצבה את הצעת החוק מכתוב במידה רבה את הלבוש שילבש החוק הסופי, אלא אם כן לא יוחל דין הרציפות. כלומר, הכנסת הנוכחית ככולה להחלטות של הכנסת הקודמת במובן של קביעת סדר-היום (agenda setting) ועיצוב תוכן החוק. כל הרעיון של רציפות הוא שאין פותחים מחדש את הדיון בנושאים שכבר הוחלט עליהם, וזאת כדי לייעל את הליך החקיקה. אופי הדיון שהכנסת מקיימת בפועל בשאלת החלתה של הרציפות אכן מלמד כי אין הכנסת מקיימת דיון מחדש בתוכן החוק הנדון ואין היא מפעילה שיקול-דעת עצמאי. לכן אין לראות בפעולתה פעולה של התייעצות גרידא, אלא כבילת שיקול-דעתה. לטענתי, אופיו של דיון זה הוא אינהרנטי למשמעותו של דין הרציפות, כפי שנידון לעיל. ניתן עדיין להקשות ולומר כי גם חוק שנחקק על-ידי כנסת קודמת כובל את הכנסת הנוכחית, ואף הרבה יותר מדין הרציפות. למעשה, התומכים בדין הרציפות בשנות השישים טענו כי כשם שחוק מחייב כנסת נוכחית, מן הראוי שגם הליכי חקיקה שכבר הוחל בהם יחייבו אותה להמשיך להתייחס אליהם, כלומר, צריכה לחול רציפות על הצעות חוק.<sup>226</sup> תשובתי היא כי הצעות חוק שונות מחקיקה סופית בשני מובנים רלוונטיים לדיוננו. שוני רלוונטי אחד הוא שבעוד דין הרציפות מחייב את הכנסת להקצות זמן להתמודדות עם הצעות חוק שלא היא עיצבה, עם חוקים גמורים אין הכנסת חייבת להתעסק. הללו יוצאים מפתחה של הרשות המחוקקת ועוברים לאחריותה של הרשות המבצעת. חוקים גמורים אינם משפיעים על סדר-היום החקיקתי של הכנסת, אלא אם כן היא מבקשת מיוזמתה לשנות חוקים אלה, ואז היא הקובעת כיצד ייראה שינוי זה. לעומת זאת, הצעות חוק פתוחות שמוחל עליהן דין רציפות מגבילות את סדרי העדיפויות וסדר-היום החקיקתי של הכנסת, באשר החלת הרציפות משמעה שהדיון יימשך במידה רבה מן המקום שבו הוא נפסק על-ידי כנסת קודמת. השוני הרלוונטי האחר הוא שלגבי חוק שנחקק התקיימה גמירות-דעת של כנסת קודמת. היא האחראית לו. לעומת זאת, לגבי הצעת חוק שלא הושלם הליך חקיקתה לא התקיימה גמירות-דעת בכנסת הקודמת. מי שאחראית להצעת החוק היא הכנסת המסיימת את הליך החקיקה ומקיימת גמירות-דעת לגבי ההצעה. אך כנסת זו אחראית לתוצאה מבלי שהיא יכולה לעצב את התוצאה באופן מלא בשל דין הרציפות. זהו מצב שקשה להשלים עימו. יש כאן נשיאה באחריות של כנסת נוכחית בלי יכולת מלאה להשפיע. זו כבילה לא-ראויה.

## 6. חיזוק הממשלה והחלשת הכנסת

שר המשפטים דב יוסף, שהיה הכוח המניע מאחורי חקיקתו של חוק הרציפות ב-1964, הביע את דעתו מפורשות כי מי ש"אחראי" לחקיקת חוקים הוא הממשלה, ולא חברי-הכנסת

225 למעשה, טענות אלה הועלו בכנסת על-ידי התומכים בדין הרציפות. ראו לעיל תת-פרק 8.

226 ראו לעיל תת-פרק 5.

כיחידים, הסיעות או ועדות הכנסת.<sup>227</sup> למעשה, חוקי הרציפות הן מ-1964 והן מ-1993 מבטאים, לטענתי, סדר-יום ברור של חיזוק הממשלה והחלשת הכנסת בחקיקת חוקים. הממשלה לא הייתה זקוקה לחיזוק זה, כי בלאו הכי תקנון הכנסת מקנה לה עדיפות משמעותית בחקיקת חוקים על חברי-כנסת יחידים או ועדות הכנסת. מתנגדי החוק אכן התריעו כי הוא מהווה פגיעה בכנסת ובסמכותה.<sup>228</sup> בשינוי יחסי הכוחות בין הממשלה למוסדות הכנסת יש לטענתי משום פגיעה בעיקרון החוקתי שהכנסת היא בית-הנבחרים של המדינה, כעולה מסעיף 1 לחוק-יסוד: הכנסת.

#### (א) סטנדרט כפול ביחסי ממשלה-כנסת

לדעת שר המשפטים דב יוסף, ממשלה נכנסת אינה צריכה להיות כפופה לתכתיביה של ממשלה קודמת, אלא יש לאפשר לה לבחור על מה להחיל רציפות. לכן הוא אף דחה את הדין של רציפות אוטומטית, שהוצע על-ידי חברי-הכנסת ניר-רפאלקס. אך הכנסת, לשיטתו של השר יוסף, אינה צריכה ליהנות מסמכות בחירה דומה. לא הפריע לשר יוסף להחיל סטנדרט שונה על הכנסת מזה ועל הממשלה מזה, והוא אף הודה בכך בגלוי. בלשונו:

ואין להכריח ממשלה חדשה לאמץ הצעת חוק שאינה נראית לה. ממשלות משתנות וממשלה חדשה אינה חייבת ללכת בעקבות הממשלה הקודמת. אשר למקרה ההפוך כאשר באים לטעון כי צריך לתת לכנסת הנכנסת הרשות להחליט שאין לקיים רציפות בחוק מסויים, ז.א. יש לדון בחוק מחדש, הרי אם זכות זו תישלל ממנה זה לא יהיה על ידי הממשלה, אלא על יסוד החוק שאנו מציעים כעת, אשר הכנסת תחוקק אותו, והכנסת רשאית לחוקק חוק כזה... ואין בזה שום פגיעה בדמוקרטיה.<sup>229</sup>

שר הדרתות זרח ורהפטיג אף הלין לפני שר המשפטים על הסטנדרט הכפול: "ממשלה חדשה איננה תלויה בממשלה הקודמת, בו בזמן שהכנסת החדשה תלויה תלות כפולה, גם בכנסת הקודמת וגם ברצונה המוחלט של הממשלה החדשה."<sup>230</sup> לטענתי, סטנדרט כפול זה מתבטא הן בסמכות ליזום את החלת דין הרציפות והן בסמכות להתנגד להחלת הרציפות. אפילו תחת חוק הרציפות מ-1993 יש עדיפות גדולה לממשלה על מוסדות הכנסת בכל הקשור לשימוש בדין הרציפות, כפי שיובהר להלן.

227 טיוטת דברי הפתיחה של שר המשפטים דב יוסף בדיון בקריאה הראשונה, לעיל ה"ש 75. ראו גם ד"כ 39, 1686 (התשכ"ד).

228 ד"כ 39, 1613 (התשכ"ד) (ח"כ משה סנה ממק"י).

229 טיוטת דברי הפתיחה של שר המשפטים דב יוסף בדיון בקריאה הראשונה, לעיל ה"ש 75.

230 מכתב מזרח ורהפטיג, שר הדרתות, לדב יוסף, שר המשפטים (15.1.1964), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

## (ב) היוזמה להחלת דין הרציפות: הממשלה מול מוסדות הכנסת וחבריה

## (1) זהות הגוף היוזם

לפי החוק המקורי מ-1964, רק הממשלה הייתה מוסמכת ליזום החלה של דין הרציפות.<sup>231</sup> כמה נימוקים ניתנו לכך: ראשית, עמדת הממשלה הייתה שממילא, גם אם הכנסת תרצה להחיל רציפות, אם הדבר לא ייראה לממשלה, היא תוכל למשוך את הצעת החוק בחזרה. לכן אין טעם לתת לחברי-כנסת יחיד ליזום החלה של דין הרציפות.<sup>232</sup> שנית, נטען כי אין לסייעות או לוועדות הכנסת זכות ליזום הצעות חוק, ועל-כן אין להעניק להן זכות ליזום החלה של דין הרציפות.<sup>233</sup>

גם דרישתם של חברי-הכנסת פרופ' יצחק קלינגהופר וד"ר אורי ידין כי תינתן זכות לוועדות הכנסת ליזום החלה של דין הרציפות לא הועילה.<sup>234</sup> למעשה, בתחילה ביקש שר המשפטים דב יוסף לא רק שהממשלה בלבד תוכל ליזום החלה של דין הרציפות, אלא גם שיהיה אפשר להחיל את דין הרציפות רק על הצעות חוק ממשלתיות.<sup>235</sup> אולם בסופו של דבר הסמיך חוק הרציפות מ-1964 את הממשלה ליזום החלה של דין הרציפות גם על הצעות חוק פרטיות, והיא אכן עשתה זאת פעמים רבות.

רק בסוף שנות השבעים תוקן חוק הרציפות באופן שאפשר גם לוועדות הכנסת ליזום החלה של דין הרציפות.<sup>236</sup> כיום, לפי החוק מ-1993, גם הממשלה וגם הוועדה שהצעת החוק היא בתחום אחריותה יכולות לבקש להחיל את דין הרציפות.<sup>237</sup> עם זאת, גם כיום רק הממשלה – ולא ועדה מוועדות הכנסת – יכולה לבקש להחיל את דין הרציפות על הצעות חוק ממשלתיות. לעומת זאת, הן הממשלה והן ועדות הכנסת רשאיות ליזום החלה של דין הרציפות על הצעות חוק שאינן ממשלתיות.

231 ס' 1 לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ה-1964, ס"ח 2.

232 כתב-יד, ארכיון המדינה, גל-21275/12.

233 מעניין שחברי-הכנסת הררי, שהיה מיוזמי הצעת החוק בכנסת השלישית, התנגד להצעת הממשלה ב-1961 משום שהיא לא אפשרה לכנסת ליזום החלה של דין הרציפות. ד"כ 32, 111 (התשכ"ב).

234 כאשר חברי-הכנסת קלינגהופר הסתייג והציע כי כל חברי-כנסת או לפחות הוועדה שהחוק מצוי בתחום סמכותה יוכלו ליזום החלה של דין הרציפות, נדחתה ההסתייגות בנימוק כי "לוועדות מועדות הכנסת אין בשיטה שלנו יזמת חקיקה... [ועל-כן] אין כל הצדקה שבענין דיון תנתן להן יוזמה כזאת". ראו "הסתייגויות לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ה-1964", לעיל ה"ש 137. ד"ר אורי ידין ביקש לאפשר לכל ועדה של הכנסת להחליט לגבי הצעת חוק שנידונה במסגרתה אם היא רוצה להחיל עליה רציפות אם לאו. מכתב מד"ר אורי ידין, מנהל מחלקת החקיקה במשרד המשפטים, לדב יוסף, שר המשפטים (19.5.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12. בקשתו נדחתה. מכתב מדב יוסף, שר המשפטים, לד"ר אורי ידין, מנהל מחלקת החקיקה במשרד המשפטים (21.5.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

235 מכתב מדב יוסף, שר המשפטים, לד"ר אורי ידין, מנהל מחלקת החקיקה במשרד המשפטים (21.5.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

236 ראו לעיל תת-פרק א.

237 ס' 2-1 לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ס"ח 60.

הדין בשאלת הסמכות ליזום את החלת הרציפות מחליש את מעמדם של חברי הכנסת כיחידים כמו גם את מעמדן של הסיעות. אלה כאלה אינם יכולים ליזום החלה של דין הרציפות. אפילו חברי כנסת שיזם הצעת חוק אינו יכול ליזום על דעת עצמו החלה של דין הרציפות על הצעתו. הוא יכול רק לשמש כוח וטו נגד המשך הטיפול בהצעת החוק. כך, למשל, חברי הכנסת אמיל חביבי מהרשימה הקומוניסטית החדשה התנגד לדין הרציפות "הואיל ורק לממשלה יש הזכות להציע רציפות של חוקים. זכות זו לא ניתנה לחברי הכנסת, אפילו לגבי חוקים אשר הם הגישו לבית. אנו רואים בזה צמצום סמכויותיה של הכנסת."<sup>238</sup>

(2) מעמדן של הצעות חוק פרטיות שעברו בקריאה טרומית אפילו הממשלה עצמה אינה יכולה ליזום החלה של דין הרציפות על הצעות חוק פרטיות שעברו רק בקריאה טרומית, ולא בקריאה ראשונה. אך דווקא הצעות חוק אלה זקוקות לדין הרציפות. בלשונו של חברי הכנסת שלום כהן מ"העולם הזה – כוח חדש":

"אם למען יעילות העבודה מחליטים על רציפות, מדוע לא תונהג רציפות זו גם לגבי הצעות חוק פרטיות שהועברו לוועדה לשם הכנתן לקריאה ראשונה? כאן הרציפות ממש חיונית, מכיוון שמדובר בהצעות חוק שטרם עברו אפילו את שלב הקריאה הראשונה. הוועדות נוהגות קודם כל לדון בהצעות חוק מטעם הממשלה, ולהשאיר את יזמת חברי הכנסת בשולי עבודתן. בדרך זו נקברות מרבית הצעות החוק הפרטיות. אם אין הבדל בין כנסת לכנסת – כגרת הממשלה – כי אז יש לנהוג באותה שיטה גם לגבי חברי הכנסת. ואם מדובר ברציפות, מדוע לא יותר לחברי הכנסת לבקש מן הכנסת להחיל את הרציפות על הצעות חוק שלהם?"<sup>239</sup>

אציין כי נתון מובהק אחד מהניסיון ההשוואתי הוא שרוב הצעות החוק הממשלתיות נחקקות, ורק מיעוטן פג בשל עקרון אי-הרציפות. המצב הפוך ביחס להצעות החוק הפרטיות.<sup>240</sup> כך, למשל, בבריטניה, בין 1987 ל-1992, נחקקו 95% מהצעות החוק הממשלתיות, לעומת 11% בלבד מהצעות החוק הפרטיות.<sup>241</sup> כלומר, המחקר ההשוואתי מלמד כי אם יש להחריג הצעות חוק מסוימות מעקרון אי-הרציפות, אזי הראויות להחרגה הן דווקא הצעות החוק הפרטיות. כך אכן נוהג המשפט ההשוואתי.<sup>242</sup>

בארץ הדין הפוך: הצעות חוק פרטיות שהספיקו לעבור רק בקריאה טרומית אינן נהנות מדין הרציפות, בעוד הצעות חוק ממשלתיות נהנות מדין זה. האם נתונה של ישראל שונים באופן המצדיק את השוני בדין? במחקרם של דנה בלאנדר וערוץ קליין על חקיקה פרטית נמצאו מגמות מעניינות בחקיקה הישראלית. מחד גיסא, מהכנסת הראשונה ועד הכנסת החמש-עשרה עלה אחוז החקיקה הפרטית מכלל החקיקה מ-1.96% ל-45.05%. מאידך

238 ד"כ 44, 632 (התשכ"ו) ("כ"כ אמיל חביבי מהרשימה הקומוניסטית החדשה).

239 ד"כ 57, 1972 (התש"ל) ("כ"כ שלום כהן מ"העולם הזה – כוח חדש").

240 ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ' 121-122.

241 ראו שם.

242 כך, למשל, באיטליה, בספרד ובפורטוגל, הצעות חוק שהוצעו על-ידי אזרחים (initiative) אינן מתות, מכיוון שהתנאים להגשתן נוקשים, והחלת אי-רציפות לגביהן תביא לירי כך שלא יהיה כדאי לאזרחים ליזום הצעות חוק. ראו שם, בעמ' 119.

גיסא, שיעור הצעות החוק הפרטיות שהצליחו ליהפך לחוק ירד באותן שנים מ-80% ל-1.96%. בממוצע שיעור הצעות החוק הפרטיות שהצליחו ליהפך לחוק הוא 26.71%, לעומת 85.62% מהצעות החוק הממשלתיות.<sup>243</sup> נתון זה יש בו כדי ללמד כי גם בארץ יכלו הצעות החוק הפרטיות ליהנות מדין הרציפות. ודוק: אין טענתי כי יש לפטור הצעות חוק פרטיות שעברו בקריאה טרומית מההכנה לקריאה הראשונה או מהקריאה הראשונה עצמה באמצעות החלת דין הרציפות. הטענה היא כי ככל שראוי להכיר בדין הרציפות בארץ, יש להחילו גם על הצעות חוק פרטיות שהספיקו לעבור רק בקריאה טרומית, כך שלא יצטרכו לעבור בקריאה טרומית מחדש.

כמובן, מי שמתנגד לחקיקה פרטית יסבור כי די שהחקיקה הפרטית מהווה אחוז נכבד מכלל החקיקה הישראלית, ואין לחזק את הצלחתה באמצעות דין הרציפות. אך כדאי לשים לב שהעובדה שהצעות החוק הפרטיות נוטלות חלק נכבד יותר בחקיקה הישראלית אינה נובעת מחוסר יכולתה של הממשלה להעביר חוקים רבים יותר בכנסת אילו חפצה בכך,<sup>244</sup> שכן שיעור הצלחתה של הממשלה בהעברת חוקים בכנסת, מקום שהיא בוחרת ליזום חקיקה, עולה לאין שיעור על שיעור הצלחתם של חברי הכנסת כיחידים.

נוסף על כך אציין כי עקרון אי-הרציפות נחשב במשפט ההשוואתי דרך אלגנטית להיפטר מהצעות חוק ממשלתיות מבלי להצביע נגדן.<sup>245</sup> מדוע עדיף להיפטר מהצעות חוק ממשלתיות בדרך זו? נראה לי שההסבר נעוץ בכך שבשיטות פרלמנטריות היה מקובל בעבר שאם הממשלה מפסידה בדיון על הצעת חוק, בוודאי אם מדובר בהצעת חוק מרכזית שלה, הדבר עלול להיחשב הצבעת אי-אמון בממשלה ולהוביל לבחירות מוקדמות.<sup>246</sup> עקרון אי-הרציפות מונע צורך להצביע על הצעות חוק ממשלתיות שאין תמיכה בהן, והן מתות מבלי להביא לידי כך שהדבר יחייב את פיטורי הממשלה. כלומר, שוב אנו רואים כי ההיגיון של אי-רציפות אמור לחול דווקא על הצעות חוק ממשלתיות, ולא פרטיות.<sup>247</sup>

243 ראו דנה בלאנדר וערן קליין חקיקה פרטית 42-44 (מחקר מדיניות מס' 32, הוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002). ראו גם ענת מאור "כיצד אירעה הצמיחה הדרמטית בחקיקה הפרטית בישראל, 1992-2006?" המשפט יב 363 (2007) (מאור מציינת כי החל בכנסת השתיים-עשרה חלה עלייה דרמטית באחוז החקיקה הפרטית מכלל החקיקה המתקבלת בישראל, אך היא אינה מביאה נתונים ברבר שיעורן של הצעות החוק הפרטיות המצליחות ליהפך לחוק). יש לזכור כי אין דין רציפות אוטומטי בארץ, כך שגם אילו היה אפשר להחיל רציפות ביוזמת חברי כנסת יחידים, הדבר לא היה מוביל להחייאתן של כל יוזמות החקיקה הפרטיות.

244 ראו גם דיון להלן בתת-פרק 2.

245 ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ' 123. בפינלנד זו הסיבה העיקרית שבגינה הצעות חוק מתות. שם.

246 ראו, למשל, Heard, לעיל ה"ש 216, בעמ' 68-75.

247 גם בארץ דחתה הממשלה את הצעתו של חבר הכנסת ניר-רפאלק שבדרת-המחדל תהיה רציפות, בנימוק שאם תהיה רציפות אוטומטית, "הממשלה תיקח בחזרה חוקים שלא רוצים וזאת דרך פחות אסתטית". כתבי-יד (מיוחס לחבר הכנסת קושניר), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

**(ג) מעמדה של הממשלה בהתנגדות להחלת דין הרציפות**

לטענתי, לממשלה יש כוח עצום לא רק בהחלטה אם להחיל את דין הרציפות, אלא גם בדרכים להתנגד להחלת הרציפות. על ועדה המבקשת להחיל רציפות להודיע לממשלה על כוונתה לעשות כן, ולאפשר לנציגי הממשלה להופיע לפני ולנסות להניא מכך.<sup>248</sup> כדי להקנות לממשלה את זכות ההתנגדות הזו, אף הוחלף החוק מ-1964 בחוק מ-1993.<sup>249</sup> כאשר ועדה של הכנסת מבקשת להחיל רציפות, הממשלה מגבשת עמדה לגבי בקשתה. בכך מתחזקת המשמעת הקואליציונית בהשוואה למצב שבו יכלו הוועדות לבקש את החלת דין הרציפות ישירות בכנסת, ללא פרוצדורה מובנית המחייבת את הממשלה לגבש עמדה לגבי הבקשה, שכן משגיבשה הממשלה את עמדתה, חלה משמעת קואליציונית על חברי הממשלה: לפי חוק המעבר, התש"ט-1949, הם אינם יכולים להצביע נגד הצעת הממשלה או להימנע מלתמוך בה ללא הסכמתה המוקדמת של הממשלה.<sup>250</sup> יתר על כן, לטענתי, הממשלה מנסה להשתמש בכוחה לאשר את החלת דין הרציפות או להתנגד לה כאמצעי לשליטה בעבודת הוועדות. פעמים רבות הממשלה מתנה את הסכמתה להחלת דין הרציפות בהשאת נוסח מסוים של טיוטה כפי שהוא, ללא שינוי בוועדה, כפי שיידון להלן.<sup>251</sup>

**(ד) האם חיזוק מעמדה של הממשלה בכנסת הוא אינהרנטי לדין הרציפות?**

מצאנו כי דין הרציפות חזק את שליטתה של הממשלה בעבודת הכנסת על-חשבון סיעות וחברי-כנסת יחידים. חיזוק זה בא לידי ביטוי הן בסמכות ליזום את הרציפות והן בסמכות להתנגד לה. חלק מחיזוק כוחה של הממשלה בכנסת על-חשבון מוסדות הכנסת וחברי-כנסת יחידים היה אפשר למנוע באמצעות עיצוב מחדש של דין הרציפות. כך, למשל, היה אפשר להקנות גם לסיעות ולחברי-כנסת יחידים את הכוח ליזום החלה של דין הרציפות, אולי גם על הצעות חוק ממשלתיות; היה אפשר להתיר החלה של דין הרציפות גם על הצעות חוק פרטיות שעברו בקריאה טרומית; ובמקרה של רציפות ביוזמת ועדה, היה אפשר לחייב את הממשלה להביע את עמדתה ביחס להחלת הרציפות במליאה במקום בוועדה. אך גם עיצוב מחדש של דין הרציפות לא היה בו כדי למנוע את הקושי האינהרנטי הנובע מכך שדין הרציפות – אשר מוחל בקלות על-ידי הממשלה בשל שליטתה ברוב בכנסת – מסיר או לפחות מחליש מחסומים של וטו (vetogates) והשהיה (delay) שעמדו לרשותם של חברי-הכנסת במליאה ובוועדות. מחסומים אלה – בדמות חלוקת זמן, קביעת סדר-יום, סמכותם של יושבי-ראש של ועדות, מועדי ישיבות וכיוצא בהם – יכלו לשמש

248 ס' 4-5 לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ס"ח 60.

249 ראו לעיל פרק א.

250 ראו ס' 11(ז) לחוק המעבר, התש"ט-1949, שהוסף בחוק המעבר (תיקון מס' 6), התשכ"ב-1962,

ס"ח 86. ראו גם אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך ב (מהדורה שישית, 2005), 857-863.

251 ראו להלן תת-פרק ד2.

את חברי-הכנסת כדי להגיע לפשרה עם הממשלה על תוכנן של הצעות החוק.<sup>252</sup> לא רק שמחסומים אלה מוסרים או מוחלשים בשל העדר קריאה ראשונה מחדש של החוק, אלא שהממשלה מנסה לעיתים למנף את דין הרציפות כדי לשלוט ביתר שאת בעבודתן של ועדות הכנסת, כפי שנראה להלן.<sup>253</sup>

## 7. סיכום-ביניים

הדיון בפרק זה העלה כי דין הרציפות אינו עניין טכני של מה-בכך. מאחורי החזות הסתמית מסתתר דין שיש בו כדי לעצב סדרי עולם בעבודת הכנסת, ביחסי הממשלה עם מוסדות הכנסת וחבריה, במהותן של זכויות הדיון בכנסת ובמשמעותם של ערכים דמוקרטיים בסיסיים. חוק הרציפות פוגע במשמעותה של הדמוקרטיה הייצוגית הישראלית. במקום דמוקרטיה מתדיינת, המתחשבת הן בשלטון הרוב והן בזכויות המיעוט, החוק מקדם דמוקרטיה פורמלית-רובנית; במקום העמדת הכנסת כמקום המרכזי לליבוך סוגיות השנויות במחלוקת, מרכז-הכובד עובר לשלטון ביצועי (executive); במקום התייחסות לבחירות כאל כלי מרכזי שבאמצעותו הבוחר קובע את סדר-היום הפוליטי, הכנסת נתפסת כגוף ממשיך-נצחי שבחירות רק חובטות בו קלות אך אין בהן כדי להשפיע באופן מהותי על מעשיו. גם אם הכנסת הייתה מתקנת את חוק הרציפות, לא היה אפשר למנוע את לב הפגיעה בזכויות ובערכים חוקתיים. רק קריאה ראשונה מחדש של הצעות החוק, על כל המשתמע ממנה בדבר זכויותיהם של חברי-הכנסת לעצב את הצעת החוק מחדש ולהעלות נושאים חדשים לדיון, הייתה מונעת פגיעה זו. אך קיום קריאה ראשונה מחדש כמוה כריקון דין הרציפות מתוכן.

## ד. שיקולים נגד אימוצו של דין הרציפות: מענה לתומכי החוק

בפרק הקודם טענתי כי גם אם נקבל את טענותיהם של התומכים בחוק הרציפות בדבר התועלות הרבות הקיימות בחוק, ספק אם החוק עומד במבחן הביקורת. הוא פוגע בזכויות ובערכים חוקתיים מרכזיים באופן המטיל ספק הן בתקפותו של החוק והן בהיותו דין רצוי. בפרק זה אבקש להראות כי חוק הרציפות אינו עומד במבחן הביקורת גם כאשר בוחנים את שיקוליהם של התומכים בו. מקום שיכולתי להיעזר בטענותיהם של המתנגדים לדיון הרציפות בכנסת – עשיתי זאת.

### 1. חוסר יעילות

מכיוון שנימוק היעילות היה הנימוק כבד-המשקל ביותר בעד דין הרציפות, תקפוהו המתנגדים לדיון הרציפות בכנסת מכיוונים שונים. לטיעונים אלה אני שותפה.

252 ראו, למשל: Gary W. Cox, *The Organization of Democratic Legislatures*, in THE OXFORD HANDBOOK OF POLITICAL ECONOMY 141 (Barry R. Weingast & Donald A. Wittman eds., 2008). ראו גם: Rolf Becker & Thomas Saalfeld, *The Life and Times of Bills*, in PATTERNS OF PARLIAMENTARY BEHAVIOR: PASSAGE OF LEGISLATION ACROSS WESTERN EUROPE 57–61 (George Tsebelis, Veto Players: השוו: (Herbert Döring & Mark Hallerberg eds., 2004). How Political Institutions Work 103–104 (2002).

253 ראו להלן תת-פרק 2.

ראשית, נטען בכנסת כי יש דרכים אחרות להשיג את מטרת היעילות מבלי לפגוע בערכים דמוקרטיים. כך, למשל, נטען כי אם הממשלה תגיש חוקים במועד, ולא ברגע האחרון, לא יהיה צורך בחוק הרציפות.<sup>254</sup> נוסף על כך נטען כי אם הממשלה הנכנסת לאחר בחירות רוצה לקדם את יעילות הדיון, היא יכולה לדאוג שנציגיה ידונו בהצעת חוק ישנה בקיצור בעת הקריאה הראשונה ויזרו את הדיון בוועדות גם ללא חוק רציפות.<sup>255</sup> מטעם זה סבר שר הדתות זרח ורהפטיג כי ההצעה "אינה נחוצה".<sup>256</sup> לגישתי, סוג כזה של ייעול אינו אידיאלי, אך פגיעתו פחותה מזו של דין הרציפות. עיקר פגיעתו היא בחברי הקואליציה, ולא בזכויותיהם של חברי־כנסת חדשים או בזכויות האופוזיציה. יתר על כן, מעצם היותו אדי-הוקי הוא יהיה נתון למשא־ומתן בין חברי הקואליציה. כתוצאה מכך הוא ייפך לחריג, להבדיל מדין הרציפות, המשמש כיום דרך־המלך לחקיקת חוקים.

שנית, נטען בכנסת כי חוק הרציפות הוא שיגרום לחוסר יעילות, מכיוון שהוא יקל על הכנסת לא לגמור את עבודתה מתוך ידיעה שניתן להמשיך בדיון בכנסת הבאה.<sup>257</sup> האם טיעון זה משכנע? מחד גיסא, חברי־הכנסת היוצאת אינם יודעים מראש מה יהיה הרכב הכוחות בכנסת הבאה. לכאורה, אפוא, לחברי־הכנסת התומכים בחקיקה מסוימת יש אינטרס להעבירה בכנסת היוצאת, ולא להשאירה לכנסת הבאה. מאידך גיסא, חברי־הכנסת עשויים לסבור כי בכנסת הבאה יהא להם כוח רב יותר להשפיע על תוכן החקיקה. במקרה כזה יהיה להם תמריץ לדחות את החקיקה לכנסת הבאה. אולם ניתוח זה אינו מביא בחשבון את דין הרציפות. כאשר אנו עורכים השוואה בין תמריצי הכנסת היוצאת בהתקיים דין הרציפות לבין תמריציה בהעדר דין הרציפות, ברור שבין שני מצבי עולם אלה קל יותר לכנסת היוצאת לדחות חקיקה אם יש סיכוי שזו תחוקק בכל־זאת בכנסת הבאה. בעולם של משאבי זמן מוגבלים (time budget) יש משמעות רבה לקיומו של מועד (deadline) שלאחריו אי־אפשר עוד לבצע פעולה. בהחילנו את דין הרציפות אנו מסירים את השפעתה של גיליוטינה זו על החקיקה.

אציין כי במשפט ההשוואתי יש תימוכין לטענה זו נגד דין הרציפות. במשפט ההשוואתי עקרון אי־הרציפות נתפס כחיובי כי הוא מנקה את שולחן המחוקק מזמן לזמן ובכך תורם ליעילות עבודתו.<sup>258</sup> יתר על כן, בהולנד, שבה שורר דין הרציפות כעיקרון מנחה, נערך בסוף שנות התשעים מחקר מקיף שבדק את השאלה אם הדבר מוביל לחוסר יעילות בעבודת הפרלמנט עקב התארכות הליך החקיקה וקבלת חוקים באיכות לא־טובה.<sup>259</sup> כלומר, השאלה שעמדה על הפרק בהולנד הייתה הפוכה מזו שנידונה בארץ. בשעה שבארץ סברו התומכים

254 ד"כ 39, 1605-1606 (התשכ"ד) (ח"כ יוחנן בדר מתנועת החרות).

255 ד"כ 39, 1664 (התשכ"ד) (ח"כ יעקב כץ ממפלגת פועלי אגודת ישראל).

256 ד"כ 25, 998 (התשי"ט) (שר הדתות זרח ורהפטיג).

257 ד"כ 39, 1605-1606 (התשכ"ד) (ח"כ יוחנן בדר מתנועת החרות).

258 ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ' 123. ראו גם: MAKING THE LAW, לעיל ה"ש 88, בעמ'

J.E. Grey, *Procedure for Passing*; 82, בעמ' 252, Becker & Saalfeld, לעיל ה"ש 252, בעמ' 82

*Legislation*, 131 CONSTITUTIONAL & PARLIAMENTARY INFORMATION 79, 92 (1982); Peverill

Squire, *Membership Turnover and the Efficient Processing of Legislation*, 23 LEGIS.

STUD. Q. 23, 23 (1998)

259 ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ' 115.



בדין הרציפות כי דין זה ישיג יעילות, החשש בהולנד היה שדין הרציפות מוביל דווקא לחוסר יעילות.<sup>260</sup>

האם עקרון אי-הרציפות מזרז את הליך החקיקה? החוקר ון-סכחן, שעליו הוטלה המשימה לבדוק זאת בעבור הפרלמנט ההולנדי, הגיע למסקנה כי אין לו תימוכין לטענה כי עקרון אי-הרציפות מוביל לזירוז הליכי חקיקה. כתוצאה ממסקנות המחקר של ון-סכחן, החליטו הממשלה והפרלמנט ההולנדיים ב-1997 לא לבטל את דין הרציפות, ולהביא לידי זירוז הליכי חקיקה בפרלמנט ההולנדי בדרכים אחרות.<sup>261</sup> ניתן לסכם אפוא שבמחקר ההולנדי לא נמצאו תימוכין לטענה כי אי-רציפות תורמת ליעילות הדיון, אולם הוא מעלה ספק אם ניתן לקבוע כי דין של רציפות תורם ליעילות הדיון.

שלישית, נטען בכנסת כי אין צורך בדין הרציפות, וכי הוא אף יפגע בניצול זמנה של הכנסת הנכנסת. ש' רוזנטל, משפטן במחלקת החקיקה במשרד המשפטים, שהתנגד לדין הרציפות ב-1961, כתב כי "כרגיל אנחנו עומדים בפני הבעיה של המצאת חומר לקריאות ראשונות לכנסת כדי למלא את סדר יומה. על ידי הורדת הצעות החוק האמורות מסדר היום של המליאה אנחנו יוצרים מקום ריק שיהיה מן הצורך למלא אותו בתוכן אחר".<sup>262</sup> יתר על כן, חברי הכנסת פרופ' יצחק קלינגהופר, שתמך בחוק הרציפות ב-1964, בזמן כהונתה של הכנסת החמישית, התלונן על נזקיו כבר בכנסת השישית. הוא הסביר כי מכיוון שתהליך הרכבתה של ממשלה חדשה אורך זמן רב, היה אפשר לנצל את תקופת המעבר הזו כדי להגיש מחדש הצעות חוק ישנות לכנסת, להעביר בקריאה ראשונה ולהתחיל את הטיפול בהן בוועדות. אך הממשלה רצתה להחיל דין רציפות, ואת זאת רק ממשלה חדשה יכולה לעשות, ולא ממשלת-מעבר. כתוצאה מכך "הייתה הכנסת הזאת מועסקת אך מעט

260 יש כמה סיבות למשך הזמן הארוך של תהליך החקיקה ההולנדי. ראשית, רוב החוקים שאינם שנויים במחלוקת נחקקים תוך שישה חודשים מן המועד שבו הם מוצגים בבית התחתון. לעומת זאת, פחות ממחצית החוקים השנויים במחלוקת מוגנים בבית העליון על-ידי הממשלה שהגישה אותם. משך הזמן הארוך נכון אפוא רק ביחס לחוקים שנויים במחלוקת. כמובן, חוקים פיסקליים מאושרים במהירות על-ידי שני הבתים. שנית, שני הבתים הם אוטונומיים לחלוטין בקביעת סדר-היום שלהם, והוא הדין לגבי הוועדות. מכיוון ששרים אינם יכולים להיות חברי פרלמנט בהולנד, אין לממשל דרך רשמית להשפיע על לוח-הזמנים של הבתים. שלישית, התרבות הפוליטית היא כזו שמפלגות הממשלה אינן כופות חוקים ללא עיון ראוי, ומפלגות האופוזיציה אינן מנסות למשוך הליכים לא לצורך. שם, בעמ' 117.

261 החוקר ון-סכחן מצא כי רק בבריטניה עקרון אי-הרציפות מוצג כאמצעי לזירוז חקיקה, ורק שם גם נשמעת הטענה כי החקיקה היא באיכות גרועה בשל עקרון אי-הרציפות. בהולנד, למשל, נטען בדיון הגדול שנערך שם בתחילת המאה העשרים כי לא-הרציפות יהיו השפעות סותרות: מצד אחד היא תזרז חקיקה, כדי שהצעות חוק לא יאבדו בשל סיום חיי הפרלמנט; ומאידך גיסא היא תאט חקיקה, כי לא יועלו הצעות חוק לקראת סיום חיי הפרלמנט. ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ' 124-125.

262 הערות רוזנטל לתזכיר הצעת חוק הרציפות לכנסת החמישית, לעיל ה"ש 219. דברים דומים אמר חברי-הכנסת ישראל ישיהו-שרעבי ממפא"י בד"כ 32, 116 (התשכ"ב) ("למליאת הכנסת, ביחוד בתחילת כהונתה, אין עומס של תעסוקה").

בחודשים הראשונים. הפסדנו אז, רבותי חברי הכנסת, זמן רב שקשה להדביקו".<sup>263</sup> לדעתי, מוצדק לשלול מממשלת-מעבר את האפשרות להחיל את דין הרציפות, כי זו סובלת הן מגירעון דמוקרטי והן מבעיית נציג.<sup>264</sup> הפתרון אינו מתן סמכות לממשלת-מעבר להחיל את דין הרציפות, אלא חיזוק מעמדה של הכנסת מול הממשלה באמצעות ביטול דין הרציפות. רביעית, המתנגדים לדין הרציפות טענו גם כי ספק אם החוק משיג את היעד של קיצור עבודתן של ועדות הכנסת. רוזנטל העיר כי בפועל, אם הרכב הוועדות בשתי הכנסות זהה, ממילא יזכרו החברים דיונים קודמים, ולא יהיה צורך לחזור עליהם. לעומת זאת, אם ההרכב שונה, לא יהיה מנוס, גם תחת ההצעה החדשה, מלחזור על הדיון.<sup>265</sup> כלומר, בהתאם לנסיבות, החוק אינו נחוץ לקיצור עבודתן של הוועדות או לחלופין אינו מוצדק.<sup>266</sup> למעשה, מטעמים אלה סבר שר הדתות ורהפטיג, עוד ב־1959, כי ההצעה להחיל רציפות היא "בלתי מעשית".<sup>267</sup>

יתר על כן, ספק אם ההיגיון שהכתיב את נוסח החוק היה חיסכון בעבודתן של ועדות הכנסת; דומה שהרצון העיקרי היה לחסוך את זמן הקריאה הראשונה. שר המשפטים ביקש מהיועץ המשפטי לממשלה, במכתב מ־27 באפריל 1964, לתקן את נוסח החוק כך שיהיה אפשר להחיל את דין הרציפות על כל הצעת חוק "שהועברה אחרי קריאה ראשונה לועדה מועדות הכנסת היוצאת". נימוקו היה כי "איין... הגיון בכך שאם הועדה דנה בהצעת החוק חמישה רגעים יחול החוק ואם היא לא דנה בכלל לא יחול החוק".<sup>268</sup> דהיינו, החוק נוסח כך שיהיה אפשר להחיל דין רציפות אפילו על הצעות חוק שוועדות הכנסת טרם החלו לדון בהן.<sup>269</sup> זו אכן הפרשנות שניתנה לחוק על-ידי הייעוץ המשפטי של הכנסת.<sup>270</sup>

263 ד"כ 45, 1664 (התשכ"ו) (ח"כ יצחק קלינגהופר מגח"ל).

264 ראו רבקה ווייל "תקופת בין השמשות: על סמכויותיה של ממשלת-מעבר" משפט וממשל יג 167, 173-181 (2010) (להלן: ווייל "תקופת בין השמשות").

265 הערות רוזנטל לתזכיר הצעת חוק הרציפות לכנסת החמישית, לעיל ה"ש 219.

266 למעשה, לפי הטייטה שבארכיון המדינה, שר המשפטים עצמו הודה במציאות זו: "חבר הכנסת רפתין העיר כי קורה ובוועדה מועדות הכנסת הדנה בהצעת חוק, שאחרי שהצביעו על סעיף מסויים, בכל זאת מסכימה הועדה לחזור ולברוק את הסעיף מחדש, או להצביע עליו מחדש. אינני סבור כי הצעת החוק שלנו תמנע זאת. כי אמרנו שהדיון יימשך ברציפות מהשלב שאליו הגיעו, אבל יש להניח שהדיון יימשך באותו אופן שהיה מתקיים בוועדה לולא התפורה הכנסת לפני סיום הדיון בה, ובמידה שיש נוהג כזה, כפי שציין חה"כ רפתין, אינני סבור שתהיה מניעה גם לאחר קבלת הצעת החוק להמשיך ולפעול בהתאם לנוהג." טיוטת דברי הפתיחה של שר המשפטים דב יוסף בדיון בקריאה הראשונה, לעיל ה"ש 75.

267 ד"כ 25, 998 (התשי"ט) (שר הדתות זרח ורהפטיג).

268 מכתב מדב יוסף, שר המשפטים, למשה בן-זאב, היועץ המשפטי לממשלה (27.4.1964), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

269 למעשה, חברי-הכנסת משה אונא טען "שאוילי 50% ממספר החוקים שצויין [76 הצעות חוק שמתו בארבע הכנסות הראשונות בשל סיום חיי הפרלמנט] לא הגיעו בכלל לדיון בוועדות". ד"כ 39, 1662 (התשכ"ד).

270 ראו "רציפות פעולות החקיקה של הכנסת", לעיל ה"ש 78, בעמ' 3.

אכן, בפועל, כבר בכנסת השישית, הוחל דין הרציפות באופן שאינו חוסך בזמן ועדות. כך העיד חבר-הכנסת אליהו מרידור מגח"ל: "בין 14 החוקים הללו [שהתבקשו להחיל עליהם רציפות] ישנו רק חוק אחד, כמיטב ידיעתי, בו התחילה לדון וועדה מוועדות הכנסת. כל יתר החוקים לא הגיעו כלל לתחילת דיון בוועדה."<sup>271</sup> נוסף על כך, הרכב הוועדה השתנה לעיתים מכנסת לכנסת, באופן שהפך את דין הרציפות לבלתי-אפשרי. כך, למשל, יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, חבר-הכנסת משה אונא, העיד בכנסת בהקשר של חוק המקרקעין כי לא רק שחוק הרציפות לא חסך זמן בעבודת הוועדה, אלא להפך, כי הוא חייב את הוועדה לדון גם בהסתייגויותיהם של חברים מן הכנסת הקודמת שלא היו עוד חברים בכנסת שדנה בחוק.<sup>272</sup> מצב דומה התרחש בכנסות מאוחרות יותר.<sup>273</sup>

יוצא מכאן, לטענתי, שדין הרציפות משיג יעילות בשני מובנים, אך שניהם בעייתיים: האחד, הוא חוסך את זמן הקריאה הראשונה, אך חיסכון זה אינו מוצדק לנוכח חשיבותה של הקריאה הראשונה, שנידונה לעיל; האחר, הוא חוסך לעיתים זמן ועדות – אם בכנסת הקודמת הוועדה כמעט סיימה את עבודתה על הצעת החוק אך הכנסת הקודמת לא הספיקה להעביר את ההצעה בקריאות השנייה והשלישית – אולם דבר זה תלוי בהחלטתם של חברי הוועדה הנכנסת, ובכל מקרה כרוך בפגיעה ביכולת ההשפעה של הכנסת הנוכחית על עיצוב החוק. בכל מצביי-הביניים האחרים הדין אינו מקדם יעילות בעבודתן של הוועדות אם מאפשרים לחברים לפתוח נושאים שנידונו בעבר. לעומת זאת, אילו אפשרו להם לפתוח סעיפים שנידונו בעבר, הייתה התוצאה קשה, כי הם היו אחראים להצעה ללא יכולת לעצבה. חמישית, המתנגדים לדין הרציפות טענו כי לא רק שאין לזרוז חקיקה באמצעות רציפות הדיון, אלא מה שנחוץ לכנסת הוא ליצור בלמים בהליך החקיקה, שימנעו חקיקה פזיזה. כך התבטא שר הדתות ורהפטיג:

"לי נדמה כי קצב החקיקה מהיר מדי, ולפעמים אפילו יותר מדי מהיר, עד כדי פזיזות. עובדה היא כי מתקבלים בכנסת חוקים, לפי הסטטיסטיקה, בערך אחד כל ארבעה ימים. אם נעיין ניווכח שהרכב חוקים מכניסים תיקונים לחוקים שנחקקו מאז קום המדינה דווקא. ריבוי התיקונים המוצעים הוא סימן לפזיזות מסוימת בקבלת חוקים אצלנו, בלי מחקר מעמיק ויסודי."<sup>274</sup>

והרפטיג סבר כי לנוכח העובדה שאין לישראל שני בתי-מחוקקים ואין לנשיא זכות וטו על החקיקה, מדינת-ישראל אינה צריכה לזרוז עוד יותר את הליך החקיקה שלה, אלא

271 ד"כ 44, 627 (התשכ"ו) (ח"כ אליהו מרידור מגח"ל).

272 ד"כ 55, 3756 (התשכ"ט).

273 כך, למשל, הכנסת העשירית החילה את דין הרציפות על חוק ביטוח בריאות ממלכתי ברוב של 43 נגד 41. ראו ד"כ 92, 355 (התשמ"ב). אך מכיוון שבכנסת הקודמת הייתה ועדה מיוחדת שדנה בחוק, וזו חדלה להתקיים, הועבר החוק לוועדת הכנסת על-מנת שתחליט לאיזו ועדה יש להעביר את החוק להמשך טיפול. ראו ד"כ 92, 356 (התשמ"ב).

274 מכתב מזרח ורהפטיג, שר הדתות, לדב יוסף, שר המשפטים (15.1.1964), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

להפך.<sup>275</sup> הוא סבר כי הכנסת מזלזלת בהליך החקיקה שלה כבר במצב הקיים, וכי הדבר מוביל גם לזלזול של הציבור ולחוסר התעניינות שלו בהליכי החקיקה.<sup>276</sup>

לכסוף, נטען בכנסת כי לא מוצדק לאמץ את דין הרציפות כי כאשר הצעת חוק אינה עוברת, על-פירוב הדבר נובע לא מהעדר זמן, אלא מאי-רצונה של הכנסת לחוקק את החוק המוצע.<sup>277</sup> חברי-הכנסת משה אונא, יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, הודה "שהיו רק מקרים בודדים בין כל אותם החוקים שהועברו מכנסת אחת לשנייה שאפשר לומר בבירור עליהם, כי הסיבה לכך שלא נסתיימו הייתה אך ורק חוסר זמן ואילו הצורך לחדש את הדיון מתחילתו הביא לידי בזבוז זמן".<sup>278</sup>

במילים אחרות, העובדה שהצעת חוק לא נחקקה בכנסת יוצאת מלמדת כי היא שנויה במחלוקת ובעייתית, ולכן יכולה ליהנות מעיון מחודש בה. ההפך אף הוא נכון במידה מסוימת: מקום שהכנסת חפצה להעביר חוק, היא בדרך-כלל מספיקה לעשות זאת בכנסת אחת. כך, למשל, אציין כי כל שלושת הקודקסים שהזכיר שר המשפטים דב יוסף כעילה לחקיקתו של חוק הרציפות<sup>279</sup> לא נזקקו בסופו של דבר להחלת דין הרציפות, שכן הדיון בהם הסתיים בכנסת החמישית.<sup>280</sup> אם כן, אין לכנסת בעיה של העדר יעילות שיש להתגבר עליה באמצעות דין הרציפות. אי-השלמה של הליך חקיקה בכנסת אחת מלמדת כי אין הסכמה לאותה חקיקה, ועל העדר הסכמה אין להתגבר באמצעות קיצורי-דרך, דוגמת זה שדין הרציפות מבקש להציע.

אבקש להדגיש כי כאשר הצעת חוק עוברת בקריאה הראשונה בכנסת אחת ובקריאות האחרונות בכנסת אחרת, אין הדבר דומה למקרה שבו חוק נחקק באופן מלא, בשלוש קריאות, פעמיים בשתי כנסות. חקיקה מהסוג האחרון אופיינית למהלכים חוקתיים, ויש בה כדי ללמד על רוב יציב ועקבי לאורך זמן לשינוי חוקתי.<sup>281</sup> לעומת זאת, חקיקה מהסוג הראשון אופיינית למצב שבו אין רוב עקבי לאורך זמן אפילו בכנסת אחת – קל וחומר בשתיים – שיש בו כדי ללמד על תמיכה בחקיקת חוק רגיל.<sup>282</sup>

275 ד"כ 32, 122 (התשכ"ב) (שר הרותות זרח ורהפטיג).

276 שם.

277 ד"כ 39, 1611 (התשכ"ד) (ח"כ יעקב ריפתין ממפ"ם); שם, בעמ' 1614 (ח"כ משה סנה ממק"י). ראו גם ד"כ 32, 116 (התשכ"ב) (ח"כ ישראל ישעיהו-שרעבי ממפא"י) ("שחצעות חוק שנשארו על שולחן הוועדות – לא במקרה נשארו ולא במקרה התעכב והשתהה הדיון בהן. אם הצעת חוק פלונית נתקלת בהתנגדות – ההתנגדות גורמת להקפאתה ולא חוסר זמן של הכנסת או של ועדותיה").

278 ד"כ 41, 303 (התשכ"ד) (דברים שאמר בקריאה השלישית).

279 ראו לעיל ליד ה"ש 60.

280 חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ס"ח 307 (נחקק ב-12.8.1965); חוק סדר הדין הפלילי, התשכ"ה-1965, ס"ח 161 (נחקק ב-15.7.1965); חוק הירושה, התשכ"ה-1965, ס"ח 63 (נחקק ב-10.2.1965).

281 רבקה ווייל "הנשאל את פי העם? על הקשר בין הליכי אימוצה של חוקה לבין הליכי תיקונה" משפט וממשל י 449 (2007) (להלן: "הנשאל את פי העם?").

282 לדיון בהשגת רוב באופן מלאכותי ראו להלן תת-פרק 2.

שתי תפיסות־עולם שונות עולות מדיון זה לגבי זהותה של הכנסת. בשעה שהתומכים בדין הרציפות ראו בה גוף שעיקר תפקידו להוציא מתחת ידו חקיקה רבה ומהר, מתנגדי הרציפות ראו בכנסת גוף שעיקר תפקידו לשקול בכובד־ראש את מלאכת החקיקה. מתנגדי הרציפות לא התרשמו אפוא מטיעון היעילות, אלא להפך. הם טענו כי חוק הרציפות אינו דרוש ואינו מוצדק, וכי נזקו עולה על תועלתו. לדעתם, אם כבר מתערכים בהליך החקיקה, ההתערבות צריכה להיות בכיוון של האטת הליך החקיקה, ולא זירוזו, על־מנת לאפשר חקיקה שקולה ואחראית. לעיל השתדלתי לחזק את טענותיהם של המתנגדים לדין הרציפות בכנסת, שאני שותפה להן.

## 2. ניצול דין הרציפות באופן אסטרטגי להשגת רוב

תומכי הרציפות טענו כי היא מוצדקת כדרך לצמצם את נזקיה של תופעת חוסר היציבות של ממשלות וכנסות בישראל. אומנם הרציפות לא תמנע חוסר יציבות של ממשלות וכנסות, אך לפחות היא תיצור רציפות בפעולתם של גופים אלה למרות חילופי הכוח. לטענתי, דווקא בשל ריבוי ממשלות־המעבר בישראל יש להימנע מדין הרציפות, כי הוא מעצים את הקשיים האינהרנטיים לממשלות־מעבר, הלא הם בעיית הנציג והגירעון הדמוקרטי.<sup>283</sup> ממשלות־מעבר אינן יכולות אומנם להחיל רציפות על חקיקה, אך הן יכולות להגיש הצעות חוק לקריאה ראשונה בסוף חייה של כנסת יוצאת, כפי שיפורט להלן. נוסף על כך, חוסר יציבות של ממשלות וכנסות מעורר חששות כבדים שייעשה שימוש בדין הרציפות כדי להשיג רוב באופן מלאכותי לחקיקת חוקים.

אחת הבעיות הקשות בדין הרציפות היא שהוא נותן בידי הממשלה כלים רבים ומגוונים להשגת רוב מזדמן להעברת חוקים אשר ייתכן שלא היה אפשר להעבירם אלמלא חוק הרציפות. הדבר הופך את דין הרציפות מכלי שנועד לייעל את עבודת הכנסת לכלי שמאפשר חקיקת חוקים באופן מניפולטיבי, מבלי שיש כתובת ברורה לאחראיות (accountability) ומבלי שכלל חברי־הכנסת או הציבור יהיו אפילו מודעים באופן מלא לטכניקות שבאמצעותן הושג רוב לחוק. ספק אם חלק מהטכניקות המשמשות להחלת רציפות הן לגיטימיות ככלי לחקיקת חוקים. על הטכניקה של כריכת נושאים רבים יחדיו לדיון משותף כבר עמדתי לעיל.<sup>284</sup> בפרק זה אפרט טכניקות נוספות.

### (א) הגשת הצעות חוק לקריאה ראשונה בסוף חייה של כנסת יוצאת

(1) הפגמים בהגשת הצעות חוק בשלהי כהונתה של כנסת לעיתים הממשלה מנצלת את השבועות האחרונים לחייה של כנסת יוצאת כדי להגיש הצעות חוק רבות.<sup>285</sup> כך, למשל, ב־16 באוקטובר 2012 חוקקה הכנסת את חוק התפוזות הכנסת השמונה־עשרה, התשע"ג-2012. חוק זה מקורו בהצעת חוק ממשלתית שמוגה עם הצעות חוק פרטיות. החוק עבר לאחר ארבע שנות כהונה של הממשלה השלושים ושתיים, והקדים את מועד הבחירות בתשעה חודשים. עובדה זו לא מנעה את הממשלה מלפרסם, יום

283 ווייל "תקופת בין השמשות", לעיל ה"ש 264, בעמ' 173-181.

284 ראו לעיל חלק ג(ד).

285 ד"כ 39, 1662 (התשכ"ד) (ח"כ משה אונא מהמפלגה הדתית־לאומית).

לפני פיזור הכנסת, 13 הצעות חוק חדשות (כולל ההצעה לפיזור הכנסת). אף לאחר פיזור הכנסת, ולפני קיום הבחירות, פרסמה הממשלה 9 הצעות חוק נוספות.<sup>286</sup> רבות מהצעות חוק אלה מוגשות כאשר ברור כי הן לא יעברו אלא בקריאה ראשונה בכנסת היוצאת, בין משום שאין רוב שיתמוך בהן בקריאות השנייה והשלישית ובין משום שאין די זמן להכין אותן לקריאות אלה. הממשלה מגישה הצעות חוק אלה מתוך תקווה להחיל עליהן את דין הרציפות בכנסת הבאה.

התנהלות זו פגומה, שכן חברי-כנסת מניחים שהצעות חוק אלה לא יעברו אלא בקריאה הראשונה בכנסת היוצאת, בשל מועד הבחירות הקרב. בהיבט זה עסוקים בקיום מסעות בחירות. כתוצאה משילוב עובדות אלה, חברי-כנסת רבים נעדרים מהדיון בקריאה הראשונה בכנסת היוצאת.<sup>287</sup> בשל דין הרציפות נשללת מהצעות חוק אלה קריאה ראשונה בכנסת הנכנסת, וכך יוצא שהצעות חוק אלה אינן זוכות כלל בקריאה ראשונה משמעותית. הגשת הצעות חוק באופן זה מלמדת על רצון "לגנוב" את הקריאה הראשונה ולחכות לרוב אקראי בכנסת הבאה.

בעיה נוספת היא שבמצב זה הכנסת היא כבר כנסת יוצאת. היא איבדה את הלגיטימציה הציבורית. שיקוליה של כנסת יוצאת עלולים להיות שיקולי בחירות.<sup>288</sup> כך, למשל, חברת-הכנסת בבה אידלסון ממפא"י התריעה: "לפעמים חישובים פוליטיים מביאים לידי זה שלפני הבחירות מביאים חוק זה או אחר לקריאה ראשונה, הכנסת מתפזרת ויוצאת לבחירות, והחוק נשאר תלוי ועומד."<sup>289</sup> יתר על כן, גם אילו עברו הצעות חוק אלה את כל שלבי החקיקה בכנסת היוצאת, ספק אם זו הדרך הראויה לחוקק חוקים. מעניין בהקשר זה שהיעוץ המשפטי של הכנסת מחיל על עבודתן של ועדות הכנסת בתקופת בחירות דין דומה לזה החל על ממשלת-מעבר. בלשונה של היועצת המשפטית נורית אלשטיין:

286 את רשימת הצעות החוק הממשלתיות האמורות ראו באתר משרד המשפטים – [www.justice.gov.il/MOJHeb/Reshumot/Hok/2013](http://www.justice.gov.il/MOJHeb/Reshumot/Hok/2013).

287 האם אי-אפשר להניח שחברי-הכנסת מכירים את דין הרציפות ומתחשבים בו כאשר הם נעדרים מהדיון בקריאה הראשונה בכנסת היוצאת? תשובתי היא כי בעולם של משאבים מוגבלים חברי-הכנסת מעדיפים את שיקולי הטווח הקצר על אלה של הטווח הארוך. מבחינתם העניין הבעור הוא מסע הבחירות, והצעת החוק נתפסת בזמן זה כעניין שסובל דיחוי. גורלה של הצעת חוק זו ממילא תלוי במשתנים בלתי-ידועים רבים, כהרכביהן של הממשלה והכנסת לאחר הבחירות, ואולי בכלל היא הוגשה רק כדרך להביע עמדה וליצור פרסום ערב בחירות, ואין כוונה להמשיך בחקיקתה לאחר הבחירות. הבעיה היא שדין הרציפות מקשה מאוד על חברי-הכנסת להתמודד עם הצעת החוק בשלב מאוחר יותר.

288 על מעמדו המיוחד של בית-מחוקקים יוצא ראו: Rivka Weill, *Constitutional Transitions: The Role of Lameducks and Caretakers*, 2011 UTAH L. REV. 1087; BRUCE ACKERMAN, *THE FAILURE OF THE FOUNDING FATHERS: JEFFERSON, MARSHALL, AND THE RISE OF PRESIDENTIAL DEMOCRACY* (2005); BRUCE ACKERMAN, *THE CASE AGAINST LAME-DUCK IMPEACHMENT* Edward J. Larson, *The Constitutionality of Lame-Duck Lawmaking: The Text, History, Intent, and Original Meaning of the Twentieth Amendment*, 2012 UTAH L. REV. 707.

289 ד"כ 39, 1666 (התשכ"ד) (ח"כ בבה אידלסון ממפא"י).

"העיקרון המחייב הגבלת מרחב פעולותיה וסמכויותיה של הכנסת במעבר והפעלת אמות מידה של סבירות ומידתיות על המשך פעולותיה בתקופה זו, דומה לעיקרון עליו עמד בית המשפט העליון ביחס לפסלות הממשלה המכהנת כממשלת מעבר. אופיו המיוחד של שלטון בתקופת מעבר מחייב איפוק וריסון בהפעלת סמכויות בעניינים שאינם בעלי כורה ודחיפות מיוחדת."<sup>290</sup>

עם זאת, דומה כי דין זה מוחל על ועדות הכנסת, ולא על המליאה. נוסף על כך, דין זה מוחל בעיקר בהקשר של תפקוד ועדות הכנסת בתחומים של התקנת תקנות ופיקוח על הרשות המבצעת.

הגשת הצעות חוק בסיטונות בשלהי כהונתה של כנסת יוצאת היא ביטוי לכך שדין הרציפות פגע במשמעותן של בחירות במדינת-ישראל. במדינות דמוקרטיות מקובל לראות מחזור חקיקתי (legislation cycle), שבמסגרתו ממשלה מגישה הצעות חוק רבות בתחילת תקופת כהונתה והצעות מעטות בסופה. ממשלות בעולם הדמוקרטי אינן נוהגות להגיש הצעות חוק רבות בסוף תקופת כהונתן, כי הן "ייקנסו" על כך בבחירות. אלה הצעות חוק שאין להן סיכוי רב להשלים את הליך החקיקה לפני הבחירות, ובהעדר דין רציפות הן מתות בסיום חיי הפרלמנט. הגשתן פוגעת אפוא כמוניטין של הממשלה בעיני הציבור הבוחר.<sup>291</sup> אך בארץ דין הרציפות יצר מצב שבו הממשלה אינה חוששת להגיש הצעות חוק רבות בסיום תקופת כהונתה, תוך התעלמות מהעובדה שהבחירות בפתח ושההצעות לא יעברו על-כן בכנסת הנוכחית. הקשר בין מחזור הבחירות למחזור החקיקה בארץ נפגע בשל דין הרציפות.

## (2) שכיחות התופעה

ניצול לרעה של דין הרציפות באמצעות הגשת הצעות חוק רבות בסיום חיי הכנסת התממש פעם אחר פעם לאורך השנים. למעשה, שלילת הקריאה הראשונה בדרך זו החלה מייד אחרי חקיקתו של חוק הרציפות. יושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, חבר-הכנסת משה אונא, התלונן לפני שר המשפטים דב יוסף, ב-13 ביולי 1965, על הדרך שבה הממשלה מביאה חוקים לקריאה הראשונה:

"ברצוני להביע את ספקותיי אם הדרך בה מובאים עתה כל החוקים לקריאה ראשונה לכנסת היא הנכונה. למעשה אין מקיימים עתה את חובת הדיון בקריאה הראשונה בחוקים חשובים ביותר, כי אין מי שישתתף בוויכוח, ויוצא שלמעשה – אם כי לא להלכה – מתבטל שלב זה בחקיקה. גם אינני סבור שכוונת חוק הרציפות הייתה להביא לידי מצב שבו יפסחו על הקריאה הראשונה."<sup>292</sup>

290 מכתב מנורית אלשטיין, היועצת המשפטית של הכנסת, למירב ישראלי, היועצת המשפטית לוועדת החינוך (26.3.2006) (עותק מצוי בידי המחברת). המכתב נכתב בהקשר של כינוס הוועדה לשם התקנת תקנות.

291 ראו Kovats, *Do Elections Set the Pace?*, לעיל ה"ש 123, בעמ' 239–241 (המחבר מפנה לספרות רבה התומכת בקיומם של מעגלי חקיקה בעולם הדמוקרטי התואמים מעגלי בחירות).

292 מכתב ממשה אונא, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, לדב יוסף, שר המשפטים (13.7.1965), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

על כך ענה השר יוסף: "אם חברי הכנסת אינם מקיימים חובת הדיון טוב תעשה אם תפנה חברתך אליהם ולא אלי."<sup>293</sup>

כשבועיים לאחר כינונה של הממשלה השלוש-עשרה, ב-25 בנואר 1966, השתמשה הממשלה בפעם הראשונה בחוק הרציפות, וביקשה להחיל את דין הרציפות על 14 הצעות חוק.<sup>294</sup> מחצית מהצעות החוק שעליהן הוחל דין הרציפות הוצעו במחצית השנה האחרונה לכהונתה של הכנסת החמישית, אשר כיהנה במשך ארבע שנים מלאות.<sup>295</sup> כלומר, אנו רואים שנעשה שימוש בדין הרציפות בעיקר כדי "להחיות" חוקים שהוצעו בשלהי כהונתה של כנסת יוצאת.

ככנסת השישית התעוררה תרעומת על מצב זה, וחברי-כנסת רבים טענו כי הממשלה אשמה במחטף. חברי-כנסת הלינו על המספר הרב של הצעות חוק שהוגשו בסמיכות לסיום חייה של הכנסת החמישית. לדוגמה, חברי-כנסת שניאור זלמן אברמוב טען:

"אם תעיין בפרוטוקול של דיוני הכנסת החמישית, תגלה, שמיד לאחר שנתקבל חוק הרציפות, ניתך על הכנסת החמישית, בשבועות האחרונים, מבול של חוקים, ביניהם חוקים בסיסיים, שאם אינני טועה, מספרם עולה על מספר החוקים... שהוגשו לכנסת החמישית במשך ארבע שנות כהונתה, והחוקים האלו הוגשו בעקבות חוק הרציפות. ימים מספר לפני פיזור הכנסת, הוגש, מטעם סיעת העבודה, חוק 'קטן', חוק האגודות השיתופיות, שהכיל קרוב ל-400 סעיפים, ולא היה סיפק בידי חברי הכנסת אפילו לקרוא אותם."<sup>296</sup>

נוסף על כך הדגישו חברי-כנסת את העדר הדיון בהצעות חוק אלה. "החוק [חוק הדיינים] הובא לדיון שבוע לפני סיום הכנסת החמישית. בדיון בסוגיה נכבדה זו השתתף בסך הכול חבר כנסת אחד, ולא הייתה שום אפשרות לדון בו... מותר לחשוד... שבכוונה הובא החוק לדיון בשבוע האחרון של הכנסת..."<sup>297</sup> "עכשיו אני ניגש לחוק דיני החוזים שהדיון עליו התקיים ב-8 ביולי 1965. לאחר הרצאת שר המשפטים, השתתפו בדיון רק שני חברי כנסת... לך, גברתי היושבת ראש, אי-אפשר לקרוא קריאה ראשונה."<sup>298</sup> טענות דומות של "קנוניה" לגבי מועד הגשתן של הצעות חוק נשמעו גם בכנסות מאוחרות יותר.<sup>299</sup> דומה כי במהלך השנים התרגלו חברי-כנסת למצב חקיקתי זה, שנוצר בעידודו של חוק הרציפות. חברי-כנסת יחידים מנסים אף הם את כוחם בתקופת הבחירות לחוקק חוקים או לפחות להעבירם בקריאה הראשונה, מתוך מחשבה שהמשמעת הקואליציונית התרופפה.<sup>300</sup>

293 מכתב מדב יוסף, שר המשפטים, למשה אונא, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט (15.7.1965), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

294 ראו ד"כ 44, 474 (התשכ"ו).

295 ראו מועדי הגשת הצעות החוק על-פי הנתונים בארכיון המדינה, גל-21275/12.

296 ד"כ 44, 626 (התשכ"ו) ("ח"כ שניאור זלמן אברמוב מגח"ל).

297 ד"כ 44, 629 (התשכ"ו) ("ח"כ צבי צימרמן מגח"ל).

298 ד"כ 44, 629 (התשכ"ו) ("ח"כ שניאור זלמן אברמוב מגח"ל).

299 ראו, למשל, ד"כ 58, 2176 (התש"ל) ("ח"כ אמיל חביבי מהרשימה הקומוניסטית החדשה).

300 כך, ב-15 באוקטובר 2012, יום פיזור הכנסת השמונה-עשרה, הגישו חברי-כנסת רבים הצעות חוק פרטיות, במקביל להצעות חוק שהוגשו מטעם הממשלה. כך, על שולחן הכנסת הונחו



אם כן, הן הממשלה והן האופוזיציה מנצלות את דין הרציפות באופן הפוגע במשמעותן של בחירות. למעשה, בשנות התשעים ביקשה הממשלה לתקן את חוק הרציפות כדי לחזק את זכותה להתנגד ליוזמות של ועדות הכנסת להחיל רציפות. נימוקה היה: "כי לפני בחירות לכנסת מרבים חברי הכנסת להגיש לכנסת הצעות חוק, ובמקרים רבים אין לממשלה שהות מספקת לבדקן באורח יסודי."<sup>301</sup>

### (ב) החייאת הצעות חוק "ישנות" ושאלת קיומו של רוב

גם תמונת-הראי של החלת הרציפות על הצעות חוק ישנות מאוד היא בעייתית. מלשון החוק עולה לכאורה כי ניתן להחיל רציפות רק על הצעות חוק שעברו בקריאה הראשונה ב"כנסת יוצאת", דהיינו, בכנסת האחרונה.<sup>302</sup> זו אכן עמדתם של היועץ המשפטי לממשלה ושל היועץ המשפטי של הכנסת בפרשנותם לחוק.<sup>303</sup> עם זאת, אין הגבלה לגבי משך הזמן שחלף מהמועד שבו הוגשה הצעת החוק במקור למועד שבו מוחל דין הרציפות. ניתן להחיל את דין הרציפות גם לאורך כל חיי הכנסת הנכנסת, ואין דרישה שהרציפות תוחל תוך פרק-זמן מוגבל מכניסתה של ממשלה חדשה לתפקידה. לכן באופן תיאורטי יכול לעבור פרק-זמן של כשמונה שנים בין המועד שבו עברה הצעת החוק בקריאה הראשונה למועד שבו מוחל עליה דין הרציפות. מצב זה יתרחש אם הצעת החוק עברה בקריאה הראשונה בתחילתה של הכנסת היוצאת ואילו דין הרציפות הוחל עליה לקראת סוף חייה של הכנסת הנכנסת. מצב זה אינו רצוי.

לכאורה, עצם מעבר הזמן ללא חקיקת החוק מלמד כי אולי לא הייתה תמיכה מספקת של חברי-כנסת בחוק, בין שהייתה התנגדות של ממש ובין שהייתה פשוט אדישות לחוק. חקיקת החוק באמצעות דין הרציפות יוצרת מצב שבו אין הסכמה מצרפית בו-זמנית (concurrent consent) לחוק.<sup>304</sup> דהיינו, ספק אם ניתן לצרף את הרוב של הקריאה הראשונה אל הרוב בקריאות השנייה והשלישית, ולטעון כי לאורך זמן החוק נהנה מתמיכה עקבית ורצופה של חברי-כנסת. מעבר הזמן עלול ללמד כי ההפך הוא הנכון.

באותו יום לדין מוקדם 20 הצעות חוק פרטיות, החל בהצעת חוק פ/4594/18 וכלה בהצעת חוק פ/4614/18. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 381 של הכנסת ה-18 (15.10.2012). ראו פרוטוקולים מדיוני הכנסת לפי תאריך באתר הכנסת – [www.knesset.gov.il/plenum/heb/plenum\\_search.aspx](http://www.knesset.gov.il/plenum/heb/plenum_search.aspx)

301 ראו טיוטת חוק רציפות הדיון בהצעות חוק (תיקון), התש"ן-1989, ארכיון המדינה, ג-9055/16.

302 1' לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ס"ח 60.

303 ראו הנחיית היוע"מ ש"2.3000, לעיל ה"ש 121; "רציפות פעולות החקיקה של הכנסת", לעיל ה"ש 78, בעמ' 3.

304 בארצות-הברית, למשל, התעוררה השאלה אם אכן יש רוב נוכחי לתיקון העשרים ושבעה לחוקה האמריקנית, משום שחלק מהמדינות אישרו את התיקון במרחק של כמאה שנה זו מזו, באופן שקשה לצרף את הסכמת המדינות השונות ולטעון כי הסכמתן עולה כדי הרוב הנדרש לתיקון החוקה. ראו: Sanford Levinson, *Authorizing Constitutional Text: On the Purported Twenty-Seventh Amendment*, 11 CONST. COMM. 101 (1994-1995)

(ג) מועדי החלתו של דין הרציפות ותכיפות החלתו

חוק הרציפות אינו מגביל את מספר הפעמים שהממשלה רשאית לעשות שימוש בדין הרציפות במהלך תקופת כהונה אחת. בפועל ממשלות ישראל מחילות את דין הרציפות פעמים רבות לאורך חייה של הכנסת הנכנסת. מייד לאחר חקיקתו פירשה הממשלה את חוק הרציפות כמאפשר פרקטיקה זו, ונהגה בהתאם.<sup>305</sup> יתר על כן, הממשלה יכולה להיזכר ולבקש להחיל רציפות גם זמן רב לאחר כינונה. נושא זה לא נעלם מעיניהם של חברי הכנסת בזמן הדיונים על החוק. חברי הכנסת יוחנן בדר התריע כי "נותנים סמכות לממשלה בלי לכבול אותה בזמן".<sup>306</sup> בתגובה הציע שר המשפטים דב יוסף להגביל את יכולתה של הממשלה להחיל רציפות לשנה או לשישה חודשים מתחילת כהונתה.<sup>307</sup> אולם בפועל לא נכללה בחוק יוזמה מעין זו, ואין נוהגים לפיה.

הגמישות הרבה שניתנה לממשלה באשר לתכיפות השימוש ולאופן השימוש ברציפות מאפשרת לה לתזמן את השימוש ברציפות באופן שימקסם את שליטתה בכנסת. הממשלה אינה חייבת לגלות בתוך תקופה מוגבלת ממועד כינונה את מלוא סדר-היום החקיקתי שלה, באמצעות החלה מרוכזת יחידה של דין הרציפות, אלא היא יכולה לנקוט את "שיטת הסלמי". האפשרות שיש לה להחיל רציפות במועדים שונים, ללא מגבלת זמן, על חוק יחיד, על קבוצה קטנה של חוקים או על קבוצה גדולה מעניקה לה כוח עצום בכל הנוגע במסגור הסוגיות שעל הפרק (framing power).

(ד) התנאת החלתו של דין הרציפות בציות לדרישות הממשלה

על-פי חוק הרציפות מ-1993, ועדות הכנסת חייבות ליתן לממשלה הודעה מוקדמת 21 יום לפחות לפני שהן דנות בכוונתן לבקש החלה של דין הרציפות. הממשלה מנצלת זמן זה כדי להשפיע על תוכן החוק שעליו מתכוונים להחיל את דין הרציפות. לעיתים הממשלה מתנה את הסכמתה לרציפות בשינוי נוסחו של החוק המוצע.<sup>308</sup> דבר זה תמוה, שכן אם תוכנו של החוק המוצע משתנה, הכיצד ניתן לומר שיש כאן החלת רציפות? מה העבר האחר, לעיתים הממשלה מתנה את הסכמתה בכך שלא יחול כל שינוי בנוסח הצעת

305 ראו, למשל, את הודעות הממשלה כבר בכנסת השישית על החלת דין הרציפות על הצעות חוק בתאריכים שונים: ד"כ 44, 474 (התשכ"ו), ד"כ 44, 553 (התשכ"ו), ד"כ 44, 737 (התשכ"ו).

306 ד"כ 39, 1606 (התשכ"ד) (ח"כ יוחנן בדר מתנועת החרות). ראו גם שם, בעמ' 1612 (ח"כ נחום ניר-רפאלקס מ"אחדות העבודה – פועלי ציון").

307 ד"כ 39, 1687 (התשכ"ד).

308 כך, למשל, הממשלה היוצאת תמכה בהצעת חוק של חברי הכנסת פורזו להרחיב את מעגל עקרונות הבית הזכאיות לקצבת זקנה. מדובר בהצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 7) (תיקון), התשס"ב-2002, ח"כ 267. החלטת חק/175 של ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק "הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 7) (תיקון – תחולה), התש"ס-1999, של ח"כ א' פורז (פ/1076)" (11.6.2001). ההצעה עברה בקריאה הראשונה בכנסת היוצאת. בכנסת הנכנסת הותנתה ההסכמה לרציפות בשינוי נוסח החוק באופן שימצאם את משמעויותיו התקציביות. ראו ארכיון המדינה, ג-11/15640. החוק לא נחקק בסופו של דבר. חוק אחר נחקק רק ב-2012. ראו חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 138), התשע"ב-2012, ס"ח 282.

החוק לפני הבאתה לקריאות השנייה והשלישית.<sup>309</sup> במקרה כזה לא רק שחוק הרציפות שולל קריאה ראשונה מחדש על הצעת חוק שהוחל עליה דין הרציפות, אלא שהממשלה מתנה את הסכמתה לדין הרציפות בשלילת כל דיון על ההצעה בוועדה ובקריאות השנייה והשלישית. לעיתים הממשלה מתנה את הסכמתה לרציפות בכך שלמעשה לא ההצעה שלגביה ניתנה ההסכמה תקודם בכנסת, אלא הצעה מתחרה של הממשלה שנוסחה באותו נושא.<sup>310</sup> לעיתים הממשלה מתנה את הסכמתה לרציפות בעיכוב הדיון בוועדה למשך זמן רב, באופן שיאפשר לממשלה לגבש מהלכים חדשים בנושא, כגון הקמת ועדה ציבורית שתבחן את הנושא.<sup>311</sup> לחלופין, הממשלה עשויה לבקש מהוועדה שהדיון יעוכב על-ימנת לא לאלצה להתנגד להצעת החוק.<sup>312</sup>

309 כך, למשל, על-פי החלטה חק/380 של ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק "הצעת חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי) (תיקון מס. 3), התשנ"ו-1996 – החלת דין הרציפות" (7.10.1996), הממשלה הסכימה להחיל את דין הרציפות על הצעת חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי) (תיקון מס' 3), התשנ"ו-1996, ה"ח 223, אלא ש"תמיכת הממשלה כאמור ניתנת מתוך הבנה כי נוסח הצעת החוק שהוגש על ידי משרד המשפטים ונדון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה – הוא הנוסח שיגיע לקריאה שניה ולקריאה שלישית בכנסת". שם. מדובר בתנאים חדשים שלא הועלו בכנסת הקודמת. עמדת הממשלה בכנסת הקודמת הייתה לא להתנגד להצעת החוק. החלטה חק/3341 של ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק "הצעת חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשנ"ה-1995, של ח"כ י. מצא (מס' ב'תתקז) – ערר" (3.7.1995), ארכיון המדינה, ג-13098/2. תנאים דומים הציבה הממשלה להסכמתה לדין הרציפות ביחס לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי) (תיקון מס' 2), התשנ"ה-1995. ראו החלטה חק/380 של ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק "הצעת חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי) (תיקון מס. 2), התשנ"ה-1995 – החלת דין הרציפות" (29.3.1995), ארכיון המדינה, ג-13098/2.

310 כך, למשל, בהחלטה חק/373 של ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק "הצעת חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז-1996 – החלת דין רציפות" (7.10.1996) תמכה הממשלה בדין הרציפות לגבי הצעת חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז-1996, ה"ח 789: "ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק מציינת כי תמיכתה של הממשלה כאמור נובעת מההכרה כי נוסח הצעת החוק שיקודם בדיוניה של ועדת פנים ואיכות הסביבה של הכנסת היא זו שהוצעה על ידי הממשלה בהצעת החוק שהוגשה מטעמה לכנסת". ארכיון המדינה, ג-13098/1. זאת, אף שההצעה הספציפית שנידונה בהחלטה הייתה למעשה הצעת חוק פרטית שהוגשה על-ידי חבר-הכנסת דדי צוקר.

311 כך, למשל, בהחלטה חק/369 של ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק "הצעת-חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996 – החלת דין רציפות" (7.10.1996) התנגדה הממשלה לדין הרציפות לגבי הצעת חוק חופש המידע, התשנ"ו-1996, ה"ח 608, אלא אם כן יעוכב הדיון בהצעה עד שתוגש הצעת חוק מטעם הממשלה בנושא ושתייהן תידונה יחד בוועדת החוקה, חוק ומשפט. ארכיון המדינה, ג-13098/1. טקטיקה דומה ננקטה לגבי הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 57) (ענישה בעבירות מין), התשנ"ו-1996, ה"ח 584, בהחלטה חק/370 של ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק "הצעת-חוק העונשין (תיקון מס' 57) (ענישה בעבירות מין), התשנ"ו-1996 – החלת דין הרציפות", ארכיון המדינה, ג-13098/1.

312 כך, למשל, ביקשה הממשלה מוועדת החינוך והתרבות של הכנסת לעכב את הדיון בהחלת

כל הפעולות האלה נעשות מאחורי הקלעים, מבלי שכלל חברי הכנסת יהיו אפילו מודעים להן באופן מלא.<sup>313</sup> הממשלה לא יכלה לנהוג בדרך זו אילו הובאה הצעת החוק מחדש לקריאה ראשונה והממשלה הייתה נאלצת להציג את עמדתה בכירור לפני כלל חברי הכנסת והציבור. יתר על כן, לא רק הממשלה מנצלת את "אחורי הקלעים" כדי להשפיע על החקיקה מבלי לתת דין-וחשבון ציבורי על כך. גם גורמים אינטרסנטיים פועלים מאחורי הקלעים כדי לסכל או לקדם החלת רציפות, מבלי שפעולותיהם ייוודעו ברבים והיו חשופות לביקורת ציבורית.<sup>314</sup>

ניתן לטעון כי טקטיקות אלה של הממשלה אינן ייחודיות לדין הרציפות, וכי הממשלה יכולה לנהוג כך באשר לכל הצעות החוק הפרטיות הנאלצות לעבור בקריאה טרומית. הצעות אלה מופנות לוועדה בכנסת כדי להכניס לקריאה הראשונה, והממשלה רשאית להתנות את הסכמתה להצעות אלה בתנאים מתנאים שונים. הקושי בהשוואה זו הוא שבהחלת הרציפות אנו מניחים כי יש המשכיות, וכי לא חל כל שינוי נורמטיבי במעמדה של הצעת החוק. אך התנאת המשכיות בקבלת תנאי הממשלה החדשה משמעה העדר רציפות. לכל הפחות על הכנסת להיות מודעת לתנאים אלה על-ידי חשיפתם במליאה, אך דבר זה אינו נעשה כחלק מהחלת הרציפות.

#### (ה) חקיקה על-דרך ההפניה

בעיה נוספת בהחלת דין הרציפות היא הבעיה של חקיקה על-דרך ההפניה.<sup>315</sup> כאשר הממשלה או הוועדה מודיעות על רצונן להחיל את דין הרציפות, הן נותנות רשימה שמית של הצעות חוק שיש להחיל עליהן רציפות. המבקש בכנסת לדעת את תוכן של הצעות החוק או לעיין בדיונים שהתקיימו לגביהן בכנסת הקודמת, נאלץ לאתר את המקורות בעצמו. גם במוכן זה נפגע הדיון בכנסת ונוצרת בעיה קשה של שקיפות ואפילו אחריותיות ביחס להצעות חוק אלה. חברי-כנסת נדרשים לאשר רציפות כשהדיון הוא על תוכן ההצעות עצמן, אלא על שאלת הרציפות.

הרציפות על הצעת חוק זכויות תלמידים עם לקויות למידה בחינוך הרגיל, התשס"ג-2002, בטענה שלא נמצא עדיין תקצוב לחוק. החלטה 417 של הממשלה ה-30 "הצעת-חוק זכויות תלמידים עם לקויות למידה בחינוך הרגיל, התשס"ג-2002 – ערר על החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה" (22.6.2003). ראו ארכיון המדינה, ג-15640/10.

313 ההחלטות מתקבלות בדרך-כלל בוועדת השרים לענייני חקיקה, שמקימת דיונים סגורים ואשר הפרוטוקולים המלאים שלה אינם מתפרסמים.

314 כך, למשל, לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים שלחה מכתב ב-13 באוקטובר 1996 כדי להתנגד להחלת דין הרציפות על הצעת חוק שכר מינימום (תיקון מס' 2), התשנ"ה-1995, ה"ח 583, והממשלה אכן התנגדה להחלת דין הרציפות על הצעת חוק זו. ראו החלטה 708 (חק/395) של ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק "הצעת חוק שכר מינימום (תיקון מס' 2), התשנ"ה-1995: דיון חוזר בהחלת דין הרציפות" (6.11.1996), ארכיון המדינה, ג-13098/1.

315 על הבעיה הקשה של חקיקה על-דרך ההפניה ראו גם Weill, *Legislative Override Power*, לעיל ה"ש 67.

### (1) השימוש הסלקטיבי בדין הרציפות

דין הרציפות אינו מוחל על כל הצעות החוק הפתוחות, אלא באופן סלקטיבי. יתר על כן, לעיתים הוא מוחל על חלקי חוק,<sup>316</sup> ולעיתים הממשלה יוזמת את החלת הרציפות תוך שהיא מודיעה מראש כי בכיוונה לשנות את החוק בוועדה.<sup>317</sup> בשני המקרים האחרונים אין זה ראוי שיחול דין הרציפות, כי מדובר למעשה בנוסח חוק שונה, והשינוי פירושו העדר רציפות. יתר על כן, דין הרציפות חל רק על הצעות חוק שעברו בקריאה הראשונה בכנסת הקודמת, ולא על הצעות חוק שנדחו. במילים אחרות, הוא יוצר רציפות בכיוון אחד בלבד. אי-אפשר להחיל רציפות על החלטת דחייה של הצעות חוק במובן של סגירת הדיון בהן לתקופה מסוימת. השימוש הסלקטיבי בדין הרציפות מאפשר גם הוא לממשלה למקסם את שליטתה בכנסת.

### (2) האם הניצול האסטרטגי הוא אינהרנטי לדין הרציפות?

מצאתי כי הממשלה ממנפת את דין הרציפות כדי להשיג רוב מלאכותי לחוקים. האם היה אפשר לנסח את חוק הרציפות מחדש באופן המונע את ניצולו לרעה על-ידי הממשלה? היה אפשר לאסור החלה של דין הרציפות על הצעות חוק שהוגשו לקריאה ראשונה לאחר שהכנסת נהפכה ליוצאת; היה אפשר להגביל את השימוש בדין הרציפות לפרק-זמן מסוים לאחר כניסתה של הממשלה החדשה לתפקידה; היה אפשר לאסור על הממשלה למנף את הסכמתה לדין הרציפות כדי להשתיק דיון בתוכן החוק; היה אפשר לחייב שבכל מקרה של החלת רציפות יוצג מלוא החומר לחברי-הכנסת לפני הדיון ברציפות. כל השינויים האלה היו תורמים תרומה של ממש לחיזוק מעמדה של הכנסת. עם זאת, לא היה בהם כדי למנוע את חיזוק מעמדה של הממשלה הנובע מהסרתם או מהחלשתם של מחסומי הווטו וההשהיה – הסרה או החלשה שהינם אינהרנטיים לדין הרציפות ואשר נידונו לעיל.<sup>318</sup>

### 3. החלת הרציפות על חוקים שנויים במחלוקת

התומכים בדין הרציפות בשנות השישים הכירו בכך שאין זה ראוי להחיל רציפות על חוקים שנויים במחלוקת. בהתאם לכך הם אף התחייבו מעל דוכן הכנסת כי בחוק הרציפות ייעשה שימוש רק לגבי חקיקה קונסנזואלית. יתר על כן, הם הצדיקו את דין הרציפות בצורך

316 "שר המשפטים אומר שהוא מביא עכשיו את הסעיפים 19, 20, ו-21, אבל החוק (מרשם אוכלוסין) כבר נתקבל בכנסת החמישית, ובו סעיפים אחרים לגמרי ואינם דנים באותן בעיות ששר המשפטים רוצה עכשיו להכניסן. זאת שאלה מסובכת מאוד, ואני חושב שיש לשקול היטב את העניין – החוק התקבל בכנסת הקודמת בלי מספר סעיפים – האם על הסעיפים שהוצאו בכלל חל חוק הרציפות? כי לא יהיה זה חוק מרשם האוכלוסין, אלא תיקון לחוק מרשם האוכלוסין. זה לא יהיה אותו הרבר. ואם אין זה אידנטי לגמרי, כיצד אפשר להרחיב את דין הרציפות על חוק יוצא דופן כזה?" ד"כ 47, 214 (התשכ"ז) ("ח"כ יוסף שופמן מגח"ל).

317 שר המשפטים שפירא ציין כי יש חוק שתוחל עליו רציפות אך הממשלה תציע בו שלושה שינויים בוועדה. ד"כ 47, 214 (התשכ"ז) ("יוסף שופמן מגח"ל). אליהו מרידור מגח"ל טען כנגדו כי במקרה כזה אין להחיל רציפות, אך שר המשפטים דחה את ביקורתו.

318 ראו לעיל חלק 6ג(ד).

לאמץ קודקסים משפטיים.<sup>319</sup> אעיר כי גם במשפט ההשוואתי מקובל שאין מצמצמים את השלכותיו של עקרון אי-הרציפות אלא ביחס לחוקים שאינם שנויים במחלוקת.<sup>320</sup> אולם בפועל השימוש שנעשה בארץ בדין הרציפות אינו תואם את ההתחייבות המקורית של תומכיו. שתי דוגמות בולטות מהשנים הסמוכות לאימוצו של חוק הרציפות הן חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, וסעיפים בחוק מרשם האוכלוסין. שני דברי החקיקה הללו היו שנויים במחלוקת עזה ואף-על-פי-כן נחקקו תוך שימוש ברציפות. על חוק המקרקעין כבר דנו לעיל.<sup>321</sup> באשר לחוק מרשם האוכלוסין נטען בכנסת השישית כי -

"אילו היה מרצה באוניברסיטה מדבר על חוק הרציפות, היה מביא החלטה זו של הממשלה ביחס לחוק מרשם האוכלוסין כדוגמא קלאסית מתי אין להשתמש בחוק הרציפות... כאשר הובא חוק מרשם האוכלוסין אשר מנה 51 סעיפים הייתה התנגדות כמעט כללית בכנסת לשלושה סעיפים... ההתנגדות הייתה חמורה כל-כך עד שוועדת החוקה, חוק, ומשפט לא יכלה להגיע לידי הסכמה ביחס לשלושת הסעיפים הללו, וביקשה שהכנסת תרשה לוועדת חוקה, חוק, ומשפט להגיש את חוק מרשם האוכלוסין בלי שלושת הסעיפים הקונטרברסאליים הללו... עכשיו באה הממשלה ומבקשת שאנו נסכים כי תהיה רציפות ביחס לשלושת הסעיפים האלה."<sup>322</sup>

דוגמה מהתקופה האחרונה היא חקיקתו של חוק המאגר הביומטרי תוך שימוש ברציפות אף שהחוק שנוי במחלוקת ציבורית קשה ביותר.<sup>323</sup> הקושי בשימוש בדין הרציפות ביחס לחוקים שנויים במחלוקת הוא שהדבר יוצר תחושה של מחטף בקרב חברי הכנסת המתנגדים לחוק. חוקים שנויים במחלוקת מחייבים מידה רבה יותר של ליבון ודיון, על-מנת לתת אפשרות לחברי הכנסת לשכנע ולהשתכנע, ולא קביעת עובדות בשטח, כפי שנעשה באמצעות דין הרציפות. החלת רציפות על חוקים שנויים במחלוקת לא רק נוגדת את כוונתם של התומכים בחוק הרציפות, אלא אף מממשת את חששותיהם של מתנגדי החוק.<sup>324</sup> עילה מרכזית למחלוקת

319 ראו לעיל תת-פרק ב.3.

320 לתיאור הדין באיטליה ראו להלן תת-פרק ד.7.

321 ראו לעיל תת-פרק ג.1.

322 ד"כ 47, 213-214 (התשכ"ז) (ח"כ יוסף שופמן מגח"ל). לדיוני הקריאה השלישית ראו ד"כ 49, 2967-2960 (התשכ"ז).

323 חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009, ס"ח 418, אשר עבר בקריאה הראשונה ב-29.10.2008 והוחל עליו דין הרציפות ב-6.5.2009. ראו ועדת המדע והטכנולוגיה, הכנסת ה-18 סיכום פעילות הוועדה - חלק א' (2011) [www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/mada\\_18.pdf](http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/mada_18.pdf). ראו גם ניצן ליבוביץ ואבנר פינצ'וק "מדינת ישראל והחוק הביומטרי, או: כוח המרכז והפוסט-דמוקרטיה" המכון הישראלי לדמוקרטיה (15.11.2009) [www.idi.org.il/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/the\\_israeli\\_state\\_and\\_the\\_biometric\\_law](http://www.idi.org.il/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/the_israeli_state_and_the_biometric_law)

324 כך, למשל, תיאר את הדברים חברי הכנסת יוסף שופמן מגח"ל בכנסת השישית: "כשהוגש חוק הרציפות... התנגדה לכך סיעתנו. אמרנו שהיינו מבינים לו היה הדבר נוגע לקודיפיקציות

בין תומכי הרציפות למתנגדיה הייתה החשש – שהתממש – כי ייעשה שימוש ברציפות אף מקום שמדובר בנושא שהדעות חלוקות לגביו באופן עקרוני. לא היו מתנגדים לרציפות, או לפחות היו פחות מתנגדים לה, אילו הוגבל השימוש ברציפות לחוקים טכניים כקודקסים משפטיים. ביחס לחוקים מעין אלה היה מובן יותר הצורך ברציפות, ולא הייתה תחושה בקרב חברי-כנסת כי השימוש ברציפות נעשה כדי להשתיק דיון עקרוני.<sup>325</sup>

על קושי זה היה אפשר להתגבר באמצעות ניסוח מחדש של דין הרציפות כך שהחלת הרציפות תותנה בהסכמת רוב מיוחד של חברי-כנסת. כך, למשל, היה אפשר לדרוש רוב מיוחד של יותר מ-61 חברי-כנסת כתנאי להחלת הרציפות. הדבר היה מבטיח כי מדובר בחוקים שיש קונסנזוס רחב לגביהם.<sup>326</sup>

#### 4. החלת הרציפות על חוקי-יסוד

חברי-הכנסת הררי צידד בדין הרציפות כדי להקל חקיקת חוקה. בפועל אכן נעשה שימוש בדין הרציפות כדי לחוקק חלק מחוקי-היסוד החשובים ביותר, כפי שתואר לעיל.<sup>327</sup> עם זאת, דומה שכיום ברור לכולנו כי חקיקת חוקה ראוי שתיעשה בהסכמה רחבה, ברוב עם ובהדרת מלך.<sup>328</sup> מבחינה זו, העובדה שדין הרציפות מאפשר חקיקה על-ידי השגת רוב בדרך מלאכותית, במחטפים, תוך שלילת קריאה ראשונה ודיון משמעותי בנושא, יש בה כדי ללמד שדין הרציפות אינו ראוי להוות אמצעי לחקיקתם של חוקי-היסוד הישראליים. העובדה שחלק מחוקי-היסוד נחקקו באמצעות החלת דין הרציפות מעידה על פגם באופן חקיקתם. היה ראוי לשלול כליל שימוש בדין הרציפות ביחס לחקיקתם של חוקי-יסוד.

---

גדולות, כמו לדוגמה חוק ההוצאה לפועל או חוק הירושה, שבאמת קשה היה לגמור את הדיון עליהם בכנסת אחת, ועל כן מובן היה אילו העבירו אותם לכנסת הבאה... אז חששנו שמה תרצה הממשלה להשתמש בחוק הרציפות כדי לחסל אפשרות של דיון דווקא על חוקים לא כל-כך ארוכים וחוקים קונטרברסאליים... לצערי הרב, התאמתו חששותינו. ד"כ 47, 213 (התשכ"ז) ("ח"כ יוסף שופמן מגח"ל).

325 אציין כי בגרמניה, למשל, מתמודדים עם עקרון אי-הרציפות באמצעות פרוק חקיקה מורכבת למספר הצעות חוק נפרדות, כך שיהיה אפשר להציג בנפרד על פני מספר פרלמנטים עוקבים. ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ' 122. בגרמניה, עקרון אי-הרציפות היה שנוי במחלוקת בשנות השבעים המוקדמות. הדיון החל לאחר שפג תוקפן של הצעות חוק בנושא התקציב ב-1972 בשל פיזור מוקדם של הבית התחתון. נטען כי יש לבטל עקרון אי-הרציפות בשל הגידול במספר הצעות החוק המוצגות לדיון בפרלמנט. בפועל, העיקרון לא שונה וכיום גם אין דיון עליו. שם, בעמ' 123.

326 ראוי לציין כי כאשר חוק או חוקי-יסוד דורשים רוב מיוחד כתנאי לקבלת החלטה בכנסת, אין הדבר דומה לשריון, שכן במקום קבלת ההחלטה ברוב המיוחד, הכנסת יכולה לפנות למסלול של שינוי החוק (הכולל דרישה זו) ברוב רגיל, אם כי היא "תשלם" על כך מחיר פוליטי. ראו בג"ץ 1169/07 רבס נ' כנסת ישראל (פורסם בתקדין, 11.3.2007).

327 ראו לעיל תת-פרק ב4.

328 ראו: Rivka Weill, *Hybrid Constitutionalism: The Israeli Case for Judicial Review and Why We Should Care*, 30 BERKELEY J. INT'L L. 349 (2012) (להלן: Weill, *The Israeli Case for Judicial Review*).

## 5. תפיסתה העצמית של הכנסת כגוף ממשיך במבחן הביקורת

בשעה שתומכי הרציפות טענו כי הכנסת רואה את עצמה כגוף ממשיך, החזיקו המתנגדים בעמדה כי כל פרלמנט נולד מחדש. "הכנסת הנבחרת החדשה איננה בשום פנים ואופן המשכה של הכנסת היוצאת."<sup>329</sup> ביטוי לכך שהכנסת אינה רואה את עצמה כגוף ממשיך ראו מתנגדי החוק בכך שאין לחבריי הכנסת קביעות וזכויות ותק.<sup>330</sup> נוסף על כך, אין רציפות על הצעות לסדר-היום, על שאילתות, על סיכומי ועדות ועל פעולות של ועדת הכספים בקשר לדיון בהצעות ובהמלצות הקשורות לדוח מבקר המדינה.<sup>331</sup> נטען כי תקנון הכנסת אומנם חל באופן אוטומטי, אלא אם כן הוחלט לשנותו, אך "התקנון אינו מטיל חובות על האזרחים."<sup>332</sup> למעשה, הוויכוח בין תומכי הרציפות למתנגדיה היה על מהותה של הכנסת. תומכי הרציפות ביקשו לשוות לכנסת נצחיות והמשכיות בדומה לגוף מלאכותי, כגון חברה. לפי גישה זו, השוני בהרכב החברים בעקבות בחירות אין בו כדי להשפיע השפעה של ממש על מלאכת החקיקה. בטענות אלה הם נשענו מבלי משים על מסורת פילוסופית דתית ופוליטית ארוכת-ימים שביקשה לשוות למלך, כגוף הריבוני בממלכה, שני גופים – גוף טבעי מתכלה וגוף מלאכותי נצחי. במות הגוף הטבעי, הריבונות עוברת לשכון כגוף טבעי חדש של יורש, אך ההמשכיות נשמרת כי הגוף המלאכותי אינו מתכלה. תפיסות אלה יושמו לאחר-מכן גם על הפרלמנט כמקום משכנה החדש של הריבונות. על-פי גישה זו, גם כאשר הרכב החברים משתנה, המשכיות הפרלמנט נשמרת. לכן לבחירות לא צריכה להיות השפעה על מלאכת החקיקה.<sup>333</sup>

התפיסה הנגדית היא שכל מהותה של דמוקרטיה, להבדיל ממלוכנות או מתיאוקרטיה, היא שהריבונות מצויה בידי הבוחרים, ולא בידי הפרלמנט. ההמשכיות של הריבונות ביטויה בעם, ולא בפרלמנט. בפוליטיקה של היומיום – להבדיל מרגעים חוקתיים (constitutional moments) המגדירים את מהותה של השיטה באופן יסודי מחדש – ריבונות העם מתבטאת בכך שלבוחרים יש כוח של ממש לצקת תוכן לחוקים באמצעות שבירת הרצף החקיקתי ובחירת נציגים חדשים.

לדעתי, לא רק שראיית הכנסת כגוף ממשיך נוגדת את העיקרון הדמוקרטי ואת מהותן של בחירות, שעליהם עמדנו לעיל, אלא גם הכנסת עצמה לא ראתה ואינה רואה את עצמה כגוף ממשיך. לתפיסתה העצמית של הכנסת יש השפעה של ממש על כלל ההכרה של השיטה.<sup>334</sup> עד לחוק הרציפות נהגה הכנסת לפי העיקרון של העדר רציפות בדיונים מפרלמנט

329 מכתב מזרח ורהפטיג, שר הדתות, לדב יוסף, שר המשפטים (10.7.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

330 ד"כ 39, 1604 (התשכ"ד) (ח"כ יוחנן בדר מתנועת החרות).

331 ד"כ 39, 1611 (התשכ"ד) (ח"כ יעקב ריפתין ממפ"ם); שם, בעמ' 1667 (ח"כ יוסף קושניר ממפ"ם).

332 ד"כ 32, 108 (התשכ"ב) (ח"כ יוחנן בדר מתנועת החרות).

333 ראו, למשל: ERNST H. KANTOROWICZ, THE KING'S TWO BODIES: A STUDY IN MEDIEVAL .POLITICAL THEOLOGY (1957)

334 H.L.A. HART, THE CONCEPT OF LAW 100–123 (2nd ed. 1994). זו הסיבה שבהלכת בנק המזרחי (לעיל ה"ש 72) השופטים מנסים לשכנע אותנו לאורך עמודים רבים כיצד הכנסת



לפרלמנט. נוהגה זה של הכנסת העיד כי היא אינה רואה את עצמה כגוף ממשיך. נדרש חוק כדי לשנות נוהג זה. אף לאחר חקיקת החוק, בררת-המחדל של הכנסת היא שאין רציפות אלא אם כן החליטה הכנסת להחיל רציפות.

יתר על כן, כאשר חברי-הכנסת ניר-רפאלקס והררי הציעו את הצעת הרציפות, הרעיון היה שהרציפות תחול על כל עבודת הכנסת – הן על הצעות חוק והן על החלטות.<sup>335</sup> בפועל, הצעת חוק הרציפות שהתקבלה החילה את הרציפות באופן סלקטיבי.<sup>336</sup> כך, למשל, הוועדה שדנה בחוק דחתה את הרעיון להחיל את הרציפות על הצעות חוק פרטיות שנידונו בדיון טרומי. נימוקה היה ש"הצעה כזאת אינה עוברת מכנסת לכנסת ממש כמו שהצעות אחרות לסדר היום אינן עוברות".<sup>337</sup> באופן דומה, שר המשפטים דב יוסף סבר כי אין להחיל את דין הרציפות על הצעות לסדר-היום, משום שאלה אינן אורכות זמן רב, ועיקר מטרתן להישמע במליאה.<sup>338</sup>

גם העובדה שחוק הרציפות מ-1993 אוסר החלה של דין הרציפות על הצעות חוק פרטיות, אם יוזם ההצעה אינו חבר בכנסת הנוכחית או לא הסכים להחלת דין הרציפות, מלמדת שהכנסת אינה רואה את עצמה כגוף ממשיך.<sup>339</sup> עובדה זו מעידה כי הכנסת רואה את עצמה כגוף המושפע מהרכב חבריו, כך ששינוי ההרכב פוגע במרחב הפעולה של הכנסת. זוהי תפיסה פרסונלית של סמכות, להבדיל מתפיסה אורגנית שלה. מציעי החוק הציעו את הטעמים הבאים לעמדה זו: (1) כדי למנוע את "תופעת הטרמפיסטיות" – מצב שבו

תפסה את תפקידה בחקיקת חוקי-יסוד. ראו גם Weill, *The Israeli Case for Judicial Review*, לעיל ה"ש 329.

335 ד"כ 39, 1612 (התשכ"ד) (ח"כ נחום ניר-רפאלקס מ"אחדות העבודה – פועלי ציון").  
 336 מעניין שהפסיקה דנה בשאלת רציפות הכנסת בשני הקשרים הנוגעים בהחלטות של הכנסת שאינן חקיקה. ראשית, שאלת הרציפות התעוררה בהקשר של החלטה להסיר את החסינות הדיונית של חברי-כנסת. במקרה של חברי-הכנסת אהרן אבו-חצירא, לאחר שכנסת אחת הסירה את חסינותו, הוא נבחר לכנסת עוקבת, והתעוררה השאלה אם על הכנסת החדשה להסיר את חסינותו מחדש כתנאי להמשכת ההליכים הפליליים נגדו. דעת הרוב של בית-המשפט קבעה כי אין צורך בהסרת החסינות מחדש, וזאת בהתבסס על פרשנותו של חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951. ראו בג"ץ 507/81 אבו חצירא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד לה" (4) 561 (1981). במקרה של חברי-הכנסת פנחסי החליטה כנסת אחת לא ליטול את חסינותו, והתעוררה השאלה אם כנסת עוקבת מוסמכת ליטול את חסינותו בגין אותם מעשים. בית-המשפט הכריע כי הכנסת העוקבת רשאית לעיין מחדש בהחלטה. בית-המשפט הדגיש כי הכרעה אינה נסמכת על הכרעה בשאלת רציפות מעמדה של הכנסת. ראו בג"ץ 5368/96 פנחסי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(4) 379, 364 (1996). שנית, חברי-הכנסת טיבי הלין על החלטתה של נשיאות הכנסת השמונה-עשרה לא לאשר הנחת הצעת חוק שלו. תוך כדי ההליך המשפטי נערכו בחירות לכנסת התשע-עשרה, ונפסק כי "מאחר שדין רציפות אינו חל ואינו יכול לחול לגבי החלטה של נשיאות הכנסת בכל הנוגע להצעה להניח הצעת חוק, ומאחר שמדובר כיום בכנסת חדשה, כולל נשיאות חדשה, ברי כי אין תכלית לעתירה דנא". בג"ץ 5478/11 טיבי נ' יו"ר הכנסת (פורסם בנבו, 3.2.2013).

337 דיוני הוועדה, ארכיון המדינה, גל-21275/12.

338 טיוטת דברי הפתיחה של שר המשפטים דב יוסף בדיון בקריאה הראשונה, לעיל ה"ש 75.

339 ס' 3 לחוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ס"ח 60.

מישהו שיזום את ההצעה כבר אינו תומך בה, אך אחרים מנצלים את העובדה שהיא הוגשה כדי לקדמה;<sup>340</sup> (2) אם חבר-הכנסת שיזום את ההצעה הוא כיום חבר ממשלה, הרבר מפר את עקרון האחריות המשותפת אם הצעת החוק שלו מקודמת לא על דעת הממשלה;<sup>341</sup> (3) לעיתים אדם הגיש הצעת חוק מתוך "פוזיציה" – הוא הגיש אותה כאשר היה חבר ממשלה ועתה הוא באופוזיציה או להפך, בבחינת "דברים שרואים מפה לא רואים משם".<sup>342</sup> החוק הנוכחי אוהו בחבל משני קצותיו: מחד גיסא, הוא מאפשר לכנסת לקבל החלטה להחיל את דין הרציפות על חוק אף שחברי-כנסת שנכחו בדיון בקריאה הראשונה שלו ובוועדות הכנסת שדנו בו כבר אינם חברים בכנסת הנוכחית; מאידך גיסא, הוא מתנה את תחולת הרציפות בעמדתו של חבר-כנסת יחיד שיזום את החוק. לפי גישה אחרונה זו, אין לראות בכנסת גוף ממשיך, אלא הכנסת תלויה בהרכב הספציפי של חבריה, וכל כנסת שונה מקודמתה. תהייה זו מתחזקת משום שהקשיים שהובילו לעמדה שלא ראוי להחיל המשכיות על חוק אם חבר-הכנסת שיזום אותו אינו מסכים לכך אינם קשיים של ממש. לכאורה היה אפשר להחזיק בעמדה כי משעברה ההצעה בקריאה הראשונה, היא יצאה משליטתו של אותו חבר-כנסת שיזום אותה. למעשה, זו הייתה עמדתו של חוק הרציפות מ-1964:<sup>343</sup> אף שרק הממשלה הייתה רשאית לפיו ליזום החלה של דין הרציפות, היא יכלה לבקש להחיל רציפות גם על הצעות חוק פרטיות, ללא תלות בעמדתו של מציע החוק. ההסבר שניתן לעמדת החוק מ-1964 היה שאחרי הקריאה הראשונה "ההצעה היא כבר לא של הפרט אלא של הכנסת".<sup>344</sup> גם הקושי שחבר-הכנסת יזום החוק עשוי להיות כעת חבר ממשלה ועל-כן יפר לכאורה את עקרון האחריות המשותפת אינו קושי של ממש, שהרי לא הוא יזום את החלת דין הרציפות, אלא הממשלה או הוועדה. האחריות למהלך רובצת לפיכך על יוזמי המהלך להחלת דין הרציפות, ולא עליו. ניתן כמובן לשנות את חוק הרציפות באופן המסיר את התלות בעמדתו של חבר-הכנסת שיזום החוק. אך העובדה שזה הדין הקיים מלמדת כי הכנסת אינה תופסת את עצמה כגוף ממשיך.

אציין כי הסנט האמריקני נחשב גוף ממשיך, במובן שהתקנון שלו ממשיך לחול אלא אם כן שונה ברוב מיוחד (supermajority), על-פי הכללים הקבועים בו. אך הסיבה לכך שהסנט נחשב גוף ממשיך היא שרק מיעוט (שליש) מקרב חבריו עומד לבחירה כל שנתיים, והיתר ממשיכים לכהן.<sup>345</sup> בארץ, בכל בחירות, כל חברי-הכנסת עומדים לבחירה, כך שאין

340 ד"כ 128, 2989 (התשנ"ג). בלשונו של חבר-הכנסת חגי מירום, יזום החוק: "אחרת יש פה ממש טרמפיסטיות משונה, שיש אתה גם מצב מאוד לא רצוי, אם המציע חוזר בו מכוונתו; ממשיכים את המירוץ שלו, כמו מירוץ הלפיד, שמישהו לקח אותו ולא קיבל אותו מידי המציע."

341 דברי ההסבר להצעת חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, ה"ח 49.

342 ד"כ 128, 2989 (התשנ"ג) (ח"כ חגי מירום מהמערך).

343 ראו פרק א לעיל.

344 כתב-יד, ארכיון המדינה, גל-21275/12.

345 על הוויכוח הקשה בנושא המשכיותו של הסנט האמריקני ראו, למשל: Aaron-Andrew P. Bruhl, *Burying the "Continuing Body" Theory of the Senate*, 95 IOWA L. REV. 1401 (2009-2010). הקושי הגדול בחובת הסנט לציית לכללים הנוגעים בשינוי התקנון שלו הוא סוגיית הפיליבסטר (filibuster), המקנה למיעוט כוח לשלוט בעבודת הרוב, ואי-אפשר להתגבר על הפיליבסטר אלא ברוב מיוחד הדרוש לשינוי התקנון.

מקום לדבר על המשכיות במובן של הסנט האמריקני.<sup>346</sup> יתר על כן, אפילו בסנט האמריקני, הנחשב כאמור גוף ממשיך, חל עקרון אי-הרציפות בהליך החקיקה, במובן שהצעות חוק שלא נהפכו לחוק תוך שנתיים מתות.<sup>347</sup>

## 6. הרכב הכנסת משתנה

שרי המשפטים רוזן ויוסף הצדיקו את דין הרציפות, בין היתר, בכך שהרכב הכנסת ממילא אינו משתנה כמעט מבחירות לבחירות. אך הנחת רציפות זו לא הייתה נכונה אפילו לכנסת הראשונה שלאחר חוק הרציפות. כדבריו של חבר-הכנסת שמואל מיקוניס ממק"י: "חוק רציפות הדיון בהצעות חוק כופה למעשה על כנסת חדשה – שהרכבה נשתנה, ולפחות רבע מחברי הכנסת הם חדשים בכנסת השישית – ירושה, אשר לא תמיד יכולה היא לשרת את החקיקה הנוכחית לטובת העניין."<sup>348</sup>

יתר על כן, ההנחה שהרכב הכנסת אינו משתנה בוודאי אינה נכונה במבחן הזמן. למעשה, רק בכנסת החמישית, שבה עבר חוק הרציפות, נרשם שינוי קטן בלבד בהרכב הפרלמנט: 9 חברי-כנסת חדשים. המכון הישראלי לדמוקרטיה מצא כי בין השנים 1951 ל-1996 (להוציא את הכנסת החמישית, כאמור) נע מספרם של חברי-הכנסת החדשים בין 31 ל-50.<sup>349</sup> כלומר, לפחות רבע מחברי הבית השתנה מבחירות לבחירות באותן שנים. המספר הממוצע של חברי-הכנסת החדשים באותה תקופה עמד על 40 (אם אין מביאים בחשבון את הכנסת החמישית החריגה), כלומר, שלישי מחברי הבית.

על רקע נתונים אלה ניתן לתהות אם התומכים בדין הרציפות לא היו מודעים לייחודה של הכנסת החמישית, ולכן קיבעו את דין הרציפות בתקופה שבה תחלופת חברי-הכנסת הייתה קטנה. חשש זה מתחזק לנוכח העובדה שהתומכים בדין הרציפות בוודאי היו מודעים לחוסר יציבותן של הממשלות והכנסות. דומה שהם ניצלו חלון-הזדמנויות להעברת דין הרציפות בטרם יהיה בלתי-אפשרי לעשות כן.

למעלה מהנדרש אעיר כי הצדקת הרציפות בטענה שהרכב הכנסת אינו משתנה כמעט הייתה בעייתית אף אלמלא העובדה שבפועל ישראל מתאפיינת בתחלופה גבוהה של חברי-כנסת, שכן גם שינוי קטן בהרכב הכנסת יכול לשנות את האיזון הפוליטי.<sup>350</sup> לכן הטענה כי תחלופה קטנה של חברי-הכנסת מצדיקה דין רציפות אינה עומדת במבחן הביקורת. יתר על כן, גם אילו הרכב הכנסת לא היה משתנה כלל מבחירות לבחירות, עצם קיומן של בחירות

346 גם התקנון של הכנסת, אשר ממשיך לחול באופן אוטומטי מכנסת לכנסת, אינו מצביע על דמיון לסנט בהיבט של ההמשכיות, שכן הוא ניתן לשינוי ברוב רגיל. בהקשר זה מעניין שאין הוראה בתקנון הכנסת הקובעת את המשכיות קיומו, אלא זו הפרשנות של הייעוץ המשפטי של הכנסת. ראו לעיל ה"ש 78.

347 Bruhl, לעיל ה"ש 346, בעמ' 1445, 1447-1448.

348 ד"כ 44, 627 (התשכ"ו) ("כ"ש שמואל מיקוניס ממק"י). ראו גם ד"כ 44, 626 (התשכ"ו) ("ח"כ צבי צימרמן מגח"ל).

349 לתיאור גרפי של תחלופת חברי הפרלמנט במחצית השנייה של המאה העשרים בישראל ובארצות-הברית ראו [www.idi.org.il/media/767479/parliament\\_12\\_1996.pdf](http://www.idi.org.il/media/767479/parliament_12_1996.pdf).

350 ד"כ 32, 123 (התשכ"ב) (שר הדתות זרח ורהפטיג).

מחייב את חברי הכנסת לשקול מחדש את עמדתם לגבי הצעות חוק, כפי שדנו לעיל. חובה זו אינה מתיישבת עם דין הרציפות.

## 7. הניסיון ההשוואתי

(א) הדין ההשוואתי כפי שהוא משתקף מהמקורות שעמדו לרשות משרד המשפטים בשנות השישים

המתנגדים לדין הרציפות טענו כי העיקרון מנוגד לניסיון של כל הפרלמנטים הוותיקים בעולם.<sup>351</sup> יתר על כן, בתכתובות פנימיות התריעו יועצי שרי המשפטים כי הדין ההשוואתי אכן אינו תומך בהצעת הרציפות. כך, למשל, במכתב מתאריך 17.10.1961 כתב ד"ר לבנה לשר המשפטים פנחס רוזן כי "לא מצאתי [בדין ההשוואתי] דוגמה להמשך טיפול בחוקים לאחר בחירות חדשות".<sup>352</sup> כשנתיים וחצי אחר כך הכין ד"ר לבנה סקירה בדבר הדין ההשוואתי בהקשר של רציפות בעבור שר המשפטים דב יוסף, וכתב לו במפורש, ב־26.4.1964, כי "חלק ניכר של החומר אינו לטובת ההצעה".<sup>353</sup>

אך שרי המשפטים רוזן ויוסף סמכו את הצעתם על הדין ההולנדי, על הדין הצרפתי בתקופת הרפובליקה הרביעית, על הדין הבלגי ועל הדין ההודי.<sup>354</sup> האם מקורותיהם אכן תמכו בדין הרציפות הישראלי? שרי המשפטים לא בחנו כלל אם מדינות אלה רלוונטיות כבסיס להשוואה לדין הישראלי מבחינת מבנה משטרן ומערכת המשפט שלהן. גם אם מתבוננים על המשפט ההשוואתי מבעד לעיניהם של שרי המשפטים, הדין ההולנדי סיפק למעשה את התמיכה היחידה כמעט בעמדתם.<sup>355</sup>

כאשר מעיינים בחומר ההשוואתי המחקרי שהשתמר בארכיון המדינה, ואשר על בסיסו סמכו בשנות השישים שרי המשפטים רוזן ויוסף את תמיכתם בדין הרציפות, עולה כי אפילו בצרפת, בתקופת הרפובליקה הרביעית, לא שלטה הממשלה בהחלת הרציפות. היוזמה להחיל את דין הרציפות הופקדה בידי הוועדה הפרלמנטרית או עשרים וחמישה חברי האספה הלאומית: אם הוועדה יזמה, הרציפות חלה על־פי דין; אם חברי הפרלמנט יזמו, הדבר היה תלוי בהצבעת האספה, ללא דיון. נוסף על כך, גם כאשר הוחל דין הרציפות, הוועדה הייתה מוסמכת להחליט אילו חלקים מרוח הוועדה של הפרלמנט הקודם היא מקבלת ואילו היא דוחה.<sup>356</sup> לפיכך הניסיון הצרפתי היה בו משום תמיכה מוגבלת ביותר בהצעת דין הרציפות

351 ד"כ 32, 112 (התשכ"ב) (ה"כ ישראל שלמה בן־מאיר מהמפלגה הדתית־לאומית).

352 מכתב מד"ר א' לבנה, משפטן במחלקת החקיקה במשרד המשפטים, לפנחס רוזן, שר המשפטים (17.10.1961), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

353 מכתב מד"ר א' לבנה, משפטן במחלקת החקיקה במשרד המשפטים, לדב יוסף, שר המשפטים (26.4.1964), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

354 ראו ד"כ 32, 145-146 (התשכ"ב) (שר המשפטים פנחס רוזן).

355 ראו לעיל תת־פרק 7.

356 ראו ד"כ 32, 145 (התשכ"ב) (שר המשפטים פנחס רוזן, המביא את ס' 33 לתקנון האספה הלאומית מ־1949 בזמן הרפובליקה הרביעית). בחומר ההשוואתי שעמד לרשות שר המשפטים תואר הדין בצרפת בתקופת הרפובליקה הרביעית כדלקמן: "A committee has also the right, in the first year of a new legislature, to have a report of a Committee in the preceding legislature

הישראלית. היה אפשר אומנם להחיל רציפות בצרפת, אך דין הרציפות הצרפתי לא חיזק את מעמדה של הממשלה בפרלמנט על-חשבון שאר חברי הפרלמנט, ולא החליש את האוטונומיה של הוועדות הפרלמנטריות, להבדיל מהדין הישראלי.

הדין הבלגי, אפילו בלשונו של שר המשפטים רוזן, היה "תקדים קצת יותר חלש"<sup>357</sup> כמקור לתמיכה בדין הרציפות הישראלי. על-פי החומר ההשוואתי שהיה מצוי בידי השר רוזן, בכלגיה ראו הצעות חוק שהונחו לפני בית-המחוקקים לפני התפזרותו ולא אושרו על-ידיו כאילו לא היו. רק הצעות חוק שאושרו בבית אחד ועברו לבית האחר המשיכו.<sup>358</sup> נראה לי שההיגיון של הדין הבלגי הוא שבשל מורכבותו של הליך החקיקה בשני בתים, כאשר הצעת חוק עוברת מבית אחד לאחר, רואים את מעשה החקיקה כאילו הוא נשלם בבית הראשון. הבית השני מתייחס להצעות חוק שעברו בית אחד לפני התפזרותו כאל הצעות חוק המונחות לפניו. רציונל זה אינו רלוונטי למדינה שקיים בה בית-מחוקקים אחד.

באשר לדין ההודי, מהתיק הארכיוני עולה התיאור הבא: אם הצעת חוק עברה בבית התחתון והוא פוזר, ההצעה "מתה". החריג היחיד הוא במצב שבו ההצעה עברה בבית התחתון והנשיא קבע כי ההצעה צריכה להידון במושב משותף של הבית התחתון והבית העליון, שאז ניתן לדון בהצעה למרות פיזורו של הבית התחתון.<sup>359</sup> ההיגיון הוא כנראה שבשל המשכיותו של הבית העליון, המושב המשותף נחשב גוף ממשך, למרות פיזורו של הבית התחתון. גם היגיון זה אינו רלוונטי למצב הישראלי, שבו כאשר כנסת מתפזרת, אין בית שממשיך להתקיים כמו בהודו.

---

referred to it, and to present it afresh to the Assembly, with or without amendment.

Other Deputies can also have such a report referred to a committee, subject to the vote of the Assembly" of the Assembly. הרברים לקוחים מ-D.W.S. LIDDERDALE, THE PARLIAMENT OF FRANCE

(1951). המקור מצוי גם בארכיון המדינה, גל-21275/12.

357 ד"כ 32, 145 (התשכ"ב) (שר המשפטים פנחס רוזן).

358 תיאור זה נשען על תרגום של חוק בלגי משנת 1893: "חוק דברר השפעת פיזורם של בתי

המחוקקים על הצעות חוק שהונחו לפני כן" – ד"כ 32, 145 (התשכ"ב) (שר המשפטים פנחס רוזן). המקור מצוי גם בארכיון המדינה, גל-21275/12. בכלגיה הצעות אינן מתות אם אושרו על-ידי אחד הבתים, ובלבד שלא חלפו יותר משמונה שנים ממועד האישור ועד לתחילת חיי המושב שבו מבקשים לאמץ את ההצעה לחוק. ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ' 118.

359 AJITA R. MUKHERJEA, PARLIAMENTARY PROCEDURE IN INDIA 45 (Oxford: תיאור זה נשען על: University Press, 1958); CONSTITUTION OF INDIA 1949 arts. 107, 108, 196 המקורות מצויים

גם בארכיון המדינה, גל-21275/12.

לפני שרי המשפטים הובאו גם העמדות של המשפט האמריקני,<sup>360</sup> המשפט השוודי,<sup>361</sup> המשפט הגרמני,<sup>362</sup> המשפט הדרום-אפריקני<sup>363</sup> והמשפט האוסטרלי.<sup>364</sup> עמדותיהן של כל שיטות המשפט האלה, כפי שעולה מהחומר הארכיוני המאוזכר בהערות השוליים הסמוכות, לא היה בהן כדי לתמוך בדין הרציפות, אלא להפך. לסיכום, אף ששרי המשפטים של ישראל ניסו להישען על המשפט ההשוואתי כתמיכה לדין הרציפות, אין דין זה מספק תמיכה לעמדתם.

(ב) הניסיון ההשוואתי הידוע לנו כיום

כיום אין כמעט חומר מחקרי על דין הרציפות או על העדרו בפרלמנטים ברחבי העולם. המחקר היחיד כמעט בנושא נערך בהולנד, שהיא חריגה בנוף ההשוואתי בכל הקשור לדין הרציפות.

360 על-פי המשפט האמריקני, כאשר קונגרס חדש מתכנס, הצעות החוק הקודמות "מתות". קביעה זו נשענת על: Rules of the House of Representatives (Rule XXVI – Unfinished Business of the Session). המקור מצוי גם בארכיון המדינה, גל-21275/12. לדיון עכשווי בשאלה אם הצעות חוק מתות בסיום חייו של קונגרס ראו Bruhl, לעיל ה"ש 346, בעמ' 1445-1448 (המתאר כי חוקים מתים כל שנתיים אם הם לא עברו בשני הבתים בשל התקיימותן של בחירות); Seth Barrett Tillman, *Noncontemporaneous Lawmaking: Can the 110th Senate Enact a Bill Passed by the 109th House?*, 16 CORNELL J. L. & PUB. POL'Y 331 (2006-2007) (המחבר מכיר בכך שהנהוג הוא שהצעות חוק מתות בתום שנתיים אם לא עברו בשני הבתים, אך טוען כי ניתן לשנות מנהוג זה בהחלטה ברוב רגיל של כל אחד מהבתים); Aaron-Andrew P. Bruhl, *Against Mix-and-Match Lawmaking*, 16 CORNELL J. L. & PUB. POL'Y 349 (2006-2007) (המחבר גורס כי הצעתו של טילמן קיצונית, ומציע שגם אם בעתיד יהיה אפשר להגמיש את הכלל הנוקשה שהצעות חוק צריכות לעבור בשני הבתים תוך שנתיים, יש לאפשר לכל בית לחזור בו מהסכמתו לחקיקה אחרי בחירות – שם, בעמ' 357-358). ראו גם: Seth Barrett Tillman, *Defending the (Not So) Indefensible*, 16 CORNELL J. L. & PUB. POL'Y 363 (2007).

361 על-פי המשפט השוודי, אחרי הבחירות לבית התחתון, חייבים להגיש מחדש לפרלמנט כל הצעה או החלטה שמבקשים לחדש את הדיון בה. קביעה זו נשענת על: E. HASTAD, THE PARLIAMENT OF SWEDEN (1957). ראו ארכיון המדינה, גל-21275/12.

362 על-פי המשפט הגרמני, לאחר פיזור הבית התחתון או עם סיום כהונתו, רואים את כל ההצעות, הבקשות והשאלות, פרט לפטיציות, כאילו הטיפול בהן הסתיים. קביעה זו נשענת על תרגום של תקנון הבית התחתון משנת 1952 (Ger.) (GASCHAFTSORDNUNG art. 126 (1952)), המצוי בארכיון המדינה, גל-21275/12. בגרמניה עקרון אי-הרציפות חל רק על הצעות התלויות לפני הבית התחתון. ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ' 118.

363 על-פי המשפט הדרום-אפריקני, במקרה של בחירות לבית התחתון או לבית העליון, כל הצעת חוק תלויה ועומדת "מתה". קביעה זו נשענת על: RALPH P. KILPIN, PARLIAMENTARY PROCEDURE IN SOUTH AFRICA 13 n. 60 (3rd ed. 1955). המקור מצוי גם בארכיון המדינה, גל-21275/12.

364 על-פי המשפט האוסטרלי, ניתן להמשיך בהצעות חוק ממושב למושב, אך לא לאחר בחירות. קביעה זו נשענת על: STANDING ORDERS OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES, ADOPTED BY THE HOUSE 21ST MARCH, 1950 art. 262 (Aus.). המקור מצוי גם בארכיון המדינה, גל-21275/12.

## (1) אי-הרלוונטיות של הדין ההולנדי לישראל

ההליך החקיקתי בהולנד דורש הסכמה של שני בתי הפרלמנט, אך אין מגבלת זמן על הליך החקיקה וחל עיקרון של רציפות. הצעת חוק יכולה להישאר תלויה ועומדת ללא מגבלת זמן.<sup>365</sup> עקרון אי-הרציפות אכן בוטל בהולנד ב-1917,<sup>366</sup> כפי שטענו שרי המשפטים של ישראל בכואם להציע את דין הרציפות בשנות השישים. עם זאת, ואף שוין-סכחן לא ציין זאת, חשוב בעיניי להדגיש כי עקרון הרציפות ההולנדי מלווה חולשה גדולה של הממשלה ההולנדית וחוסר השפעה שלה על הנעשה בבית התחתון ההולנדי. הבית התחתון ההולנדי שולט בסדר-היום של עצמו, והממשלה אינה יכולה להכתיב את לוחות-הזמנים וסדרי העדיפויות של הבית.<sup>367</sup> מצב זה שונה לחלוטין ממצבה של ישראל, שבה לממשלה הייתה מלכתחילה שליטה גדולה בכנסת, וחוק הרציפות רק העצים שליטה זו עוד יותר.

## (2) שכחותו של עקרון אי-הרציפות ומשמעותו

המחקר ההולנדי נעשה בדרך של פנייה לפרלמנטים של 15 המדינות שהיו חברות באיחוד האירופי נכון ל-1997, כדי לקבל מהם מידע על הקורה בהם בהקשר של עקרון אי-הרציפות. המחקר מצא כי נכון ל-1997 התקיים עקרון אי-הרציפות ב-13 מתוך 15 המדינות שהיו חברות באיחוד האירופי. החריגות היחידות היו הולנד ולוקסמבורג.<sup>368</sup> מחקר אחר, שנערך בקרב 18 מדינות מערב-אירופיות, חקר את הנושא של שליטת ממשלות בסדר-היום של הפרלמנט. במחקר זה נמצא כי גם בשוודיה ובשווייץ הצעות חוק שורדות לאחר בחירות אלא אם כן דחו אותן.<sup>369</sup> מחקר נוסף, בריטי, שבדק את הפרוצדורות לחקיקת חוקים ב-34 מדינות, מצא כי גם בקפריסין הצעות חוק ממשיכות להיות לנצח כל עוד לא דחו אותן.<sup>370</sup> משלושת המחקרים הללו עולה כי עקרון אי-הרציפות הוא השולט בכיפה בפרלמנטים הדמוקרטיים ברחבי העולם, וכי החריג הוא דין הרציפות.

מה מסמל עקרון אי-הרציפות בדמוקרטיה המערבית ברחבי העולם? המחקרים מלמדים כי ברוב המדינות הצעות חוק מתות עם סיום חייו של הפרלמנט.<sup>371</sup> עובדה זו מלמדת כי עקרון אי-הרציפות מבטא את הרעיון הדמוקרטי שבחירות קוטעות את הרצף הפרלמנטרי.

## (3) השינוי בדין הבריטי שנתפס כסמל אי-הרציפות

המחקר ההולנדי מצא כי בבריטניה התקיימו ההשלכות הדרסטיות ביותר של עקרון אי-הרציפות בקרב הנוף ההשוואתי, שכן הצעות חוק לא שרדו אז ממושב למושב באותו

365 ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ' 117.

366 ראו שם, בעמ' 118.

367 ראו: Herbert Döring, *Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda*, in *PARLIAMENTS AND MAJORITY RULE IN WESTERN EUROPE* 223 (Herbert Döring ed., 1995).

368 ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ' 118.

369 Döring, לעיל ה"ש 368, בעמ' 242.

370 Grey, לעיל ה"ש 258, בעמ' 92.

371 ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ' 118; Grey, לעיל ה"ש 258, בעמ' 92.

פרלמנט.<sup>372</sup> בעיניי בריטניה מעניינת מבחינה השוואתית, כי היא נתפסת כמקרה הקיצון של עקרון אי-הרציפות.

הדין בבריטניה שונה מאז הסתיים מחקרו של ון-סכחן. כדי לאפשר חקיקה איכותית יותר וביקורת רבה יותר על תוכנו של הצעות חוק, הֶחֱל ב־2002 ניסיון לאפשר להעביר הצעות חוק ממשלתיות בבית התחתון ממושב למושב, ובלבד שלא חלפה שנה מן המועד שבו עברה ההצעה בקריאה הראשונה. ניסיון זה נעשה כחלק מהמלצותיה של הוועדה למודרניזציה של הפרלמנט הבריטי.<sup>373</sup> בעקבות הצלחתו של ניסיון זה, אימץ הבית התחתון ב־2004 כלל קבוע (permanent Standing Order) שלפיו הבית התחתון רשאי להעביר הצעת חוק ממשלתית ממושב למושב, ובלבד שההצעה לא תועבר יותר מפעם אחת ממושב למושב ושלא עברו יותר משנים עשר חודשים מאז עברה ההצעה בקריאה הראשונה (אם כי ניתן להתגבר על מגבלת השנה באמצעות החלטה). הדין הבריטי מכתוב אפוא מגבלת זמן לגבי מועד השימוש בדין הרציפות, להבדיל מהדין הישראלי. המושב היוצא מחליט אם להעביר את הצעת החוק למושב הבא, אך חייב להתקיים דיון נפרד של 90 דקות על כל הצעה והצעה שמבקשים להעבירה ממושב למושב. כלומר, הדין הבריטי מחייב דיון נפרד משמעותי בכל הצעת חוק שמוחלת עליה רציפות, ואינו מאפשר חקיקה בחבילה ובחיפזון, כפי שמתרחש בארץ. נוסף על כך, וגם זאת להבדיל מהדין בארץ, אי-אפשר לערוך שינויים בהצעת החוק כחלק מהמהלך של החלת הרציפות, ובכך מצטמצמת יכולתה של הממשלה למנף את דין הרציפות כדי להכתיב תוכן החוק. גם הבית העליון, בהחלטה אד-הוקית, יכול להחיל רציפות ממושב למושב על הצעות חוק שהוא החל לדון בהן. מוסכם כי בסמכות להעביר הצעות חוק ממושב למושב יש להשתמש בעיקר כאשר מדובר בחוקים מסוככים שאינם שנויים במחלוקת. בשלב זה לא מוחל עדיין דין הרציפות ממושב למושב מקום שהצעה יצאה מבית אחד ועברה לבית האחר.<sup>374</sup>

חשוב להדגיש כי ההגמשה בעקרון אי-הרציפות בבריטניה אינה מבטאת כל התפשרות על העיקרון שאי-אפשר להעביר הצעות חוק מפרלמנט לפרלמנט. גם כיום הבחירות קוטעות לחלוטין את הרצף הפרלמנטרי בבריטניה בשל העיקרון של ריבונות הפרלמנט, אשר אוסר על פרלמנט לכבול את יורשיו. לפיכך, למרות הגמישות שחלה בדין הבריטי, אין בו כדי לתמוך בדין הרציפות הישראלי.

(4) נטרולו של עקרון אי-הרציפות או התגברות עליו גם בארץ עקרון אי-הרציפות מתקיים, אלא שהשפעותיו ניתנות לנטרול על-ידי החלטה של הכנסת להחיל רציפות על חוקים מסוימים. מה הניסיון ההשוואתי בהקשר זה?

372 ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ' 120.

373 ראו: Richard Kelly, *Carry-over of Public Bills*, SN/PC/03236, <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN03236.pdf>

374 ראו: OFFICE OF THE PARLIAMENTARY COUNSEL, *CARRYING OVER BILLS* (2013), available at [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/271757/carry\\_over\\_pamphlet\\_221013.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271757/carry_over_pamphlet_221013.pdf)

התרחשה גם בדין הקנדי. ראו: Gary Levy, *The Theory and Practice of Prorogation*, 4 J. P. P. L. 239 (2010).



רוב המדינות שנבדקו במחקר ההולנדי אין דרך – או קיימת דרך מוגבלת ביותר – לנטרל השלכות של עקרון אי-הרציפות.<sup>375</sup> ב-8 מבין 13 חברות האיחוד האירופי (נכון ל-1997) שהחילו את עקרון אי-הרציפות לא הייתה כל דרך לנטרלו.<sup>376</sup> רק מדינה אחת מבין אותן 13 מדינות – שוודיה – מאפשרת לפרלמנט היוצא להעביר חוק למושב הבא בהחלטה ספציפית.<sup>377</sup> זו פרוצדורה חריגה בנוף ההשוואתי, כי היא מפקידה את כוח הרציפות בידי גוף שהמנדט שלו בא אל קיצו. שלוש מדינות נוספות – בלגיה, צרפת ואירלנד – מאפשרות לפרלמנט הנכנס להחיל רציפות בנסיבות מוגדרות וביחס להצעות חוק ספציפיות.<sup>378</sup> ב-4 מבין 5 המדינות שמאפשרות לנטרל את עקרון אי-הרציפות (בריטניה, בלגיה, צרפת ואירלנד) קיימים שני בתי-מחוקקים. יוצאת-הדופן היא שוודיה. גם איטליה וגרמניה, שקיימות בהן פרוצדורות מיוחדות לטיפול בחקיקה מפרלמנטים קודמים על-אף עקרון אי-הרציפות, הן מדינות שיש בהן שני בתי-מחוקקים.<sup>379</sup> כאלה הן גם אוסטריה וספרד, למשל, שבהן נותנים לבית העליון זמן חקיקה נוסף, מוגבל, כדי שעקרון אי-הרציפות לא יוביל לתוצאות בלתי-אפשריות מבחינת מעבר חוקים.<sup>380</sup> לדעתי, דין השוואתי זה מלמד כי מדינות סברו שיש צורך לצמצם את נזקיו של עקרון אי-הרציפות דווקא כאשר הליכי החקיקה מחייבים אישור של שני בתי-מחוקקים, כי אז הליכי החקיקה מסורבלים יותר, ולעיתים קשה יותר להשלים בתקופת כהונתו של פרלמנט אחד. מכאן שבדין ההשוואתי, היוצר חריגים לעקרון

375 ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ' 121.

376 שם, בעמ' 119.

377 בבריטניה מדובר בהתגברות על עקרון אי-הרציפות ממושב למושב, ולא מפרלמנט לפרלמנט.

דומה שבשוודיה ניתן להתגבר על עקרון אי-הרציפות מפרלמנט לפרלמנט.

378 בבלגיה עקרון אי-הרציפות קבוע בחוק. עם זאת, בתחילת פרלמנט חדש נהוג שהממשלה

מעבירה חוק מיוחד המונה רשימה של חוקים שלגביהם לא יחול עקרון אי-הרציפות. חוק

זה הוא מאוחר וספציפי ביחס לחוק המוקדם הקובע את עקרון אי-הרציפות, ולכן הוא גובר.

אולם חוק זה אין משמעו שההליכים בפרלמנט אינם מתחילים מחדש, אלא רק שבית-המשפט

האדמיניסטרטיבי העליון בבלגיה (ה-Council of State) אינו דן מחדש בהצעות חוקים אלה,

ואינו מייעץ לממשלה ולפרלמנט מחדש לגבי חוקיותן. ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ'

120. ההערכה היא כי כ-90% מהצעות החוק שפג תוקפן בשל סיום חיי הפרלמנט זוכות

ב"תחייה" באמצעות החקיקה המיוחדת. ראו שם, בעמ' 122. בצרפת, אם הצעת החוק כבר

עברה בקריאה הראשונה בשני הבתים, ממשיכים מן השלב שבו הופסק הדיון. רק מציע החוק

רשאי להציעו מחדש. ראו שם, בעמ' 120. באירלנד החלטה של הבית התחתון די בה להמשיך

את הליך החקיקה מן המקום שבו הוא נפסק. ראו שם.

379 באיטליה יש פרוצדורה מקוצרת מיוחדת להגשה מחדש של הצעות חוק שנידונו בפרלמנט

קודם, הקרויה Repêchage. הפרוצדורה מקוצרת בכך שהגבלות הזמן החלות בדיון חמורות

מן המקובל ביחס לחוקים אחרים. דרושה החלטה מיוחדת של הבית או הוועדה לשם כך.

הפרוצדורה מיושמת רק ביחס לחוקים שאינם שנויים במחלוקת ואשר ממילא לא היו גוזלים

זמן רב בפרלמנט. בבלגיה ובגרמניה, גם כאשר אין מתגברים על עקרון אי-הרציפות, ניתן

להפנות לדוחות של ועדות קודמות של הפרלמנט וכך לחסוך בזמן. ראו Schagen, לעיל ה"ש

1, בעמ' 120-121.

380 ראו שם, בעמ' 124.

איהרציפות בשל קיומם של שני בתי-מחוקקים, אין כדי לתמוך ביצירת חריגים לעקרונות איהרציפות בישראל, שבה קיים בית-מחוקקים אחד.

## 8. סיכום-ביניים

אם בפרק הקודם העליתי טענות נגד חוק הרציפות שמקורן בשיקולים חוקתיים, בפרק זה ביקשתי להראות כי גם השיקולים שהניעו את תומכי החוק לתמוך בו אינם עומדים במבחן הביקורת. למעשה, הנימוקים שהעלו תומכיו כדי לחוקקו היו אמורים לשמש אותם כדי לדחות את החוק. כך, מצאתי כי שיקולי יעילות עשויים לתמוך דווקא בביטול דין הרציפות. נוסף על כך, דווקא ריבוי ממשלות-המעבר בישראל מעורר חשש לניצול לרעה של דין הרציפות. כמו-כן, ממשלות ישראל משתמשות בדין זה כדי להשיג רוב מלאכותי לחוקים באופן הפוגע במעמדה ובתפקודה של הכנסת. יתר על כן, בפועל הוחל דין הרציפות גם על הצעות חוק שהיו שנויות במחלוקת קשה, בניגוד למה שהובטח בזמנו על-ידי התומכים בדין זה. זאת ועוד, הרכב הכנסת משתנה באופן משמעותי מבחירות לבחירות, באופן המחזק את הצורך לאתחל את עבודת הפרלמנט לאחר בחירות. לבסוף, ספק אם הכנסת רואה את עצמה כגוף ממשיך, ומכל מקום הדבר סותר את משמעותן של בחירות. מצאתי כי לא הניסיון ההשוואתי ולא הצורך בחוקה מצדיקים את דין הרציפות הישראלי.

## ה. דין הרציפות היה צריך להיות מוסדר כחלק מהחוקה הישראלית

לנוכח הפגיעות הדרמטיות של דין הרציפות בזכויות ובערכים חוקתיים, לנוכח השפעתו מרחיקת-הלכת בכיוון של החלשת הכנסת וחזוקה של הממשלה, ולנוכח פגיעתו במהותה של הדמוקרטיה הישראלית, לטענתי מן הראוי לבטלו. יתר על כן, בנוסחו הקיים הוא אינו עומד לטענתי במבחן חוקתי.<sup>381</sup> פגיעותיו של חוק הרציפות במשמעותן של בחירות, בזכויות הדיון של חברי-הכנסת, בשוויון הזכויות של חברי-הכנסת ובזכויות המיעוט בכנסת, בצירוף החלשת הכנסת וכבילת שיקול-דעתה, עולות כדי פגיעה בזכויות לבחור ולהיבחר, המוגנות באמצעות סעיפים 4-6 לחוק-יסוד: הכנסת.<sup>382</sup> חוק הרציפות פוגע פגיעה קשה בזכותם ואפילו בחובתם של חברי-הכנסת להשתמש בזכותם להיבחר כדי להשפיע על החקיקה בכנסת. בה-במידה החוק פוגע פגיעה קשה בזכותם של בוחרים בחברי-הכנסת לבחור חברי-כנסת שיש להם זכות השפעה על החקיקה בכנסת. פגיעה כזו מחייבת חקיקה ברוב של 61 חברי-כנסת או עמידה בתנאיה של פסקת הגבלה שיפוטית או שניהם. מהפסיקה העכשווית בנושא לא

381 חוק הרציפות אינו נהנה מפסקת שמירת הדינים, הקבועה רק לגבי פגיעה בזכויות הקבועות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. יתר על כן, נוסחו הנוכחי התקבל ב-1993, כלומר, לאחר חקיקתו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. השוו בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נג(5) 241, פס' 14 לפסק-דינו של השופט זמיר (1999).

382 המהפכה החוקתית חלה גם על חוק-יסוד שקדמו להלכת בנק המזרחי (לעיל ה"ש 72). ראו, למשל, בג"ץ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(1) 750 (2003).

ברור איזו מבין שלוש האפשרויות צריכה להתקיים.<sup>383</sup> מכל מקום, ספק אם חוק הרציפות עומד במבחנים אלה. הוא לא נחקק ברוב של 61 חברי-כנסת, והוא אף אינו עומד בדרישת המידתיות. נזקו מרובה מתועלתו, כפי שעולה מפרקים ג ו-ד, וככזה החוק אינו עומד במבחנה השלישי של המידתיות, שעניינו מבחן של איזונים בין עלות החוק לתועלת ממנו. למעלה מן הצורך אציין כי לשיטתי, גם פגיעתו של חוק הרציפות באופייה של המדינה כמדינה דמוקרטית, המובטח בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, מחייב עמידה בתנאיה של פסקת הגבלה שיפוטית.<sup>384</sup> הוא הדין בפגיעותיו של חוק הרציפות בסעיפים המשטריים של חוק-היסוד, הקובעים עקרונות כלליים – למשל, שהכנסת היא בית-הנבחרים של המדינה. אך דיון בכך חורג מהיקפו של מאמר זה.<sup>385</sup>

היה אם תבחר הכנסת לשמר את דין הרציפות, ראוי לעצבו מחדש באופן שישמר את תועלתו ויצמצם את פגיעותיו. דבר זה אפשרי אם השימוש בו יוגבל רק לחוקים מורכבים ומקצועיים – קודקסים משפטיים – שאינם שנויים במחלוקת.<sup>386</sup> לפיכך ראוי שהחלת דין הרציפות תותנה בהסכמת 61 חברי-כנסת לפחות. הסדרת חוק רציפות כזה מן הראוי שתיעשה

383 ראו עניין מופז, לעיל ה"ש 206. ראו גם רבקה ווייל "האם המחוקק ירה בתותח כדי לפגוע בזכויות? על מידתיות במשפט" משפט ועסקים טו 337 (2012) (להלן: ווייל "על מידתיות במשפט").

384 רק במקרים של פגיעה בזכויות יש לעמוד בתנאיה של פסקת הגבלה המפורשת שבחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. ראו ס' 8 לחוק-היסוד. לשיטתי, פגיעה בערכים הקבועים בחוק-היסוד מחייבת עמידה בתנאיה של פסקת הגבלה משתמעת (שיפוטית).

385 לתימוכין בעמדה זו ראו, למשל, בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ועסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545, 731 (השופט לוי) ("מוכן הייתי להניח כי פסקת הגבלה, כדמותה השגורה במשפטנו החוקתי, כוחה יהא יפה בהתווית גבולותיה של ההגנה על כל אותם ערכים חוקתיים, לאמור – גם על ערכים חוקתיים המבטאים אינטרס ציבורי חשוב שאין עניינו בזכויות"); בג"ץ 1435/03 פלוגית נ' בית הדין למשמעת של עובדי המדינה בחיפה, פד נח(1) 529, 539-540 (שבו קבע הנשיא ברק כי פגיעה בעקרון פומביות הדיון, הקבוע בס' 3 לחוק-יסוד: השיפוט, מחייבת עמידה בתנאיה של פסקת הגבלה שיפוטית, "זולת אם נקבע אחרת בחוק"). ראו גם ווייל "על מידתיות במשפט", לעיל ה"ש 384, בעמ' 411-412. בספרות הביע ברק עמדה לא-עקבית בסוגיה זו. ראו אהרן ברק שופט בחברה דמוקרטית 353 (2004) ("כאשר ההסדר החוקתי אינו נוגע לזכויות אדם אין להניח מראש קיומה של פסקת הגבלה שיפוטית ויש לבחון כל מקרה לגופו"), והשוו ברק מידתיות במשפט, לעיל ה"ש 11, בעמ' 192 ("פסקת הגבלה החוקתית אינה חלה בכל המצבים שבהם נורמות משפטיות מתנגשות. היא חלה רק כשהנורמה הנפגעת מעגנת בתוכה זכות אדם").

386 כך, למשל, חוק החברות, התשנ"ט-1999, ס"ח 24, עבר בקריאה ראשונה בכנסת השלוש-עשרה ונחקק בסוף חיי הכנסת הארבע-עשרה והיה חשש גדול כי אם לא יספיקו להעבירו כל העמל יהא לשווא. אם יש מקום לדין הרציפות, הרי שחוק החברות הוא מועמד ראוי להחלת דין זה. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 390 של הכנסת ה-13 (28.11.1995) <http://82.166.33.81/TqI/> (28.11.1995) <http://82.166.33.81/TqI/mark01/h0024915.html#TQL> (שדנה בקריאה הראשונה של החוק); פרוטוקול ישיבה מס' 287 של הכנסת ה-14 (19.4.1999) <http://82.166.33.81/TqI/mark01/h0024914.html#TQL> (19.4.1999) (שדנה בקריאות השנייה והשלישית של החוק).

באמצעות חוק־יסוד, ולא בחקיקה רגילה. היה אף ראוי לקבל החלטה בסוגיה זו תוך הסכמה רחבה ומודעת, ולא בדרך של מחטף, כפי שנעשה בחקיקתו של חוק הרציפות הקיים.

## 1. היה צריך להסדיר את דין הרציפות בחוק־יסוד, ולא בחוק רגיל

כאשר הציע חבר־הכנסת ניר־רפאלקס להחיל רציפות, הוא ניסח זאת כתיקון לסעיף 38 לחוק־יסוד: הכנסת.<sup>387</sup> כלומר, הוא סבר שדין הרציפות מהווה שינוי של חוק־יסוד: הכנסת. חוק הרציפות אכן עוסק בנושאים המוסדרים בחוק־יסוד: הכנסת. סעיף 37 לחוק־יסוד: הכנסת קובע כי "הכנסת היוצאת תוסיף לכהן עד לכינוסה של הכנסת הנכנסת", וסעיף 38 מסדיר את הארכת תוקפם של חיקוקים שעמדו לפקוע בסמיכות לסיום חיי הכנסת.<sup>388</sup> חבר־הכנסת ניר־רפאלקס ביקש להסדיר הארכת תוקף של הצעות חוק נוסף על הארכת תוקפם של חיקוקים.

יתר על כן, בכנסת התקיים דיון מפורש בשאלה אם יש להסדיר את דין הרציפות כחלק מחוק־היסוד. חברי־הכנסת משה אונא ומיכאל חזני מהמפלגה הדתית־לאומית טענו בכנסת כי החוק, לפי תוכנו, שייך לחוק־היסוד.<sup>389</sup> שר המשפטים דב יוסף בוודאי הכיר בחשיבותו החוקתית של החוק. כך, למשל, כאשר ניסה לשכנע את חבר־הכנסת משה אונא, יושב־ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, כי יש לזרז את הטיפול בחוק, הוא כתב: "נראה לי כי מאחר וחוק זה יוכל להשפיע על גורלם של חוקים רבים אחרים, הוא עדיף בסדר הדיון על כל חוק אחר."<sup>390</sup> השר יוסף גם דחה את הרעיון של ד"ר אורי ידן, מנהלה הראשון של מחלקת החקיקה במשרד המשפטים, לאמץ את דין הרציפות בתקנון, ולא בחוק.<sup>391</sup> הוא הסביר: "אינני סבור כי יש להכניס שנוי כה חשוב בהליכים קונסטיטוציוניים של הכנסת על ידי תיקון תקנון הכנסת, אלא דווקא על ידי חוק."<sup>392</sup> באופן דומה הסביר קודמו, שר המשפטים פנחס רוזן, כי יש לחוקק את העיקרון כחוק משום שלעניין "יש חשיבות קונסטיטוציונית גדולה."<sup>393</sup> כלומר, יש כאן הכרה של שני שרי משפטים של ישראל כי דין הרציפות עולה כדי שינוי חוקתי.

387 ראו לעיל פרק א.

388 חיקוק פירושו חוק או תקנה. ס' 1 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש], דמ"י 1.

389 ד"כ 39, 1662 (התשכ"ד); שם, בעמ' 1668 (ח"כ מיכאל חזני מהמפלגה הדתית־לאומית). ראו גם ד"כ 32, 112 (התשכ"ב) (ח"כ ישראל שלמה בן־מאיר מהמפלגה הדתית־לאומית, האומר "כי חוק זה הוא בלי ספק חוק קונסטיטוציוני").

390 ראו מכתב מדב יוסף, שר המשפטים, לח"כ משה אונא, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט (19.5.1964), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

391 דין הציע זאת מטעמים טקטיים. הוא סבר כי בדרך זו יהיה קל יותר לאמץ את דין הרציפות, שכן יהיה אפשר להגיע להבנה עם יושב־ראש ועדת הכנסת על תיקון התקנון. מכתב מד"ר אורי ידן, מנהל מחלקת החקיקה במשרד המשפטים, לדב יוסף, שר המשפטים (19.5.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

392 מכתב מדב יוסף, שר המשפטים, לד"ר אורי ידן, מנהל מחלקת החקיקה במשרד המשפטים (21.5.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

393 ד"כ 32, 146 (התשכ"ב) (שר המשפטים פנחס רוזן). ב־1959 הייתה עמדתו של שר המשפטים רוזן שונה. בהתייחסו לרעיון הרציפות שהעלו אז חברי־הכנסת ניר־רפאלקס והררי הוא ציין

מדוע אם כן נחקק חוק הרציפות כחוק רגיל, ולא כחוק-יסוד?<sup>394</sup> התשובה הגלויה של שר המשפטים יוסף הייתה שאכן היה אולי עדיף לחוקק זאת כחוק-יסוד, אך ניתן לדרות זאת למועד שבו עניינים שונים מוסדרים בתקנון יוסדרו כחוק-יסוד.<sup>395</sup> כלומר, היה עדיף אולי לחוקק את חוק הרציפות כחוק-יסוד, אך אין הכרח לעשות כן.

נראה לי שהתשובה הסמויה, האמיתית, הייתה קשורה לוויכוח הגדול בתוך הממשלה עצמה לגבי דין הרציפות. כאשר שר הדתות זרח ורהפטיג התנגד לחוק הרציפות, הוא התנגד גם להחלת משמעת קואליציונית לגביו. הוא כתב: "ברור שהסכם [הקואליציוני] יוצא מתוך ההנחה שצורת הממשל תישאר כפי שהיא חוץ מאי אילו שינויים שעליהם באה הסכמה מפורשת. הוא הדין, לדעתי, בהצעה הנדונה. אני רואה בה המעטת דמות הכנסת ושינוי עקרוני במהותה, ועל כגון דא, לא חל ההסכם הקואליציוני."<sup>396</sup> שר המשפטים סבר כמובן כי חלה על הצעת חוק זו משמעת קואליציונית.<sup>397</sup> ברור כי אילו נחקק חוק הרציפות כחוק-יסוד, ולא כחוק רגיל, הייתה טענתו של שר הדתות כי אין להחיל עליו משמעת קואליציונית מקבלת משנה חיזוק, והדבר היה עלול לחרוץ את דין הרציפות לשלילה.<sup>398</sup> אכן, הנוהג בממשלות ישראל זה שנים רבות הוא שאין מחילים משמעת קואליציונית בתיקונים לחוק-יסוד.<sup>399</sup>

מה ההשלכות של חקיקת חוק הרציפות כחוק רגיל, ולא כחוק-יסוד? לגישתי, פגיעותיו הקשות של חוק הרציפות בזכויות ובערכים חוקתיים אינן עומדות במבחן חוקתי. יתר על כן, חלק מפגיעותיו עולות כדי שינוי חוק-יסוד: הכנסת, ומחייבות לפיכך שינוי של חוק-היסוד עצמו.<sup>400</sup> לפי גישה זו, חוק הרציפות אינו יכול לעבור מבחן חוקתי. העובדה שהליכי החקיקה מוסדרים כיום בעיקרם בתקנון הכנסת, ולא בחוק-היסוד, אין בה כדי להועיל לחוק הרציפות. ככל שהליכי חקיקה אלה אינם סותרים זכויות וערכים חוקתיים, הם אינם מעוררים את הקושי החוקתי שחוק הרציפות יוצר.

- 
- כי לא צריך חוק בשביל השגת הרציפות. אי-הרציפות מושתתת על נוהג, כך טען אז, ולכן ניתן לשנותה אפילו בתקנון. ד"כ 25, 998 (התשי"ט) (שר המשפטים פנחס רוזן).
- 394 לדיון על היתרונות שבקודיפיקציה של הליכי חקיקה בנורמות בעלות מעמד מדרגי שונה ראו את מאמרו של איתי בר-סימן טוב בחוברת זו – "דיני החקיקה".
- 395 ד"כ 39, 1687 (התשכ"ד).
- 396 מכתב מזרח ורהפטיג, שר הדתות, לדב יוסף, שר המשפטים (15.1.1964), ארכיון המדינה, גל-21275/12. ראו גם מכתב מזרח ורהפטיג, שר הדתות, לדב יוסף, שר המשפטים (10.7.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12.
- 397 מכתב מרב יוסף, שר המשפטים, לזרח ורהפטיג, שר הדתות (24.12.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12.
- 398 מעניין שברין ההשוואתי עקרון אי-הרציפות מוסדר לעיתים בחוקה, לעיתים בנוהג, לעיתים בתקנון הפנימי של הפרלמנט ולעיתים רחוקות יותר בחוק. ראו Schagen, לעיל ה"ש 1, בעמ' 119.
- 399 ראו ווייל "הנשאל את פי העם?", לעיל ה"ש 281.
- 400 הלכת בנק המזרחי, לעיל ה"ש 72. ראו, למשל, שם, בעמ' 324.

2. היה צריך לחוקק את דין הרציפות בהסכמה רחבה, ולא במחטף

לא רק שהיה צריך לחוקק את דין הרציפות כחלק מחוקי-היסוד, אלא היה צריך לחוקקו בהסכמה רחבה – דבר שלא קרה. הכנסת דנה בנושא הרציפות למן הכנסת הראשונה, והועלו הצעות חוק שונות בנושא החל בכנסת השלישית. בשלוש הזדמנויות שונות הוחלט לדחות את הצעות חוק הרציפות – שתיים מהן בכנסת החמישית עצמה, שבה עבר בסופו של דבר חוק הרציפות.<sup>401</sup> חברי-הכנסת ניר-רפאלקס הכיר בכך שבמאמציו הוא "שוחה נגד הזרם".<sup>402</sup> יתר על כן, במעמד הבאתה של הצעת החוק לכנסת ב-1961 אמר שר המשפטים רוזן כי "אולי בא הדבר כהפתעה לחברי הכנסת... מפני שבשנים שעברו, בכנסת השלישית... התנגדתי להצעה דומה של חברי-הכנסת ניר".<sup>403</sup> נוסף על כך, הצעת הממשלה ב-1961, שהוצגה על-ידי שר המשפטים רוזן, הייתה בניגוד לעמדתו של רוזן עצמו, אשר תמך בנוסח אחר של דין הרציפות.<sup>404</sup> על כך אף העיר חברי-הכנסת משה סנה ממק"י: "אם המציע אינו מסכים להצעת החוק, מדוע אנו צריכים להסכים?"<sup>405</sup> הכנסת הייתה מפולגת מאוד בנושא זה. אפילו במפא"י עצמה היו שהתנגדו לדין הרציפות.<sup>406</sup>

בישיבת הממשלה שאישרה את הצעת חוק הרציפות, התשכ"ד-1963, אשר שימשה בסיס לחוק, הסתייג שר הדתות מהצעת החוק.<sup>407</sup> השר ורהפטיג טען כי הצעת הרציפות הועלתה בעבר כהצעת חוק פרטית, "ודווקא בקולות ממפלגות הקואליציה והאידיאנא בעיקרן נדחו הצעות חוק אלו".<sup>408</sup> אין נתונים מספריים כמה חברי-כנסת תמכו בהצעת חוק הרציפות בקריאות השונות ב-1964. כל שנכתב בתיעוד הוא שיש רוב שתומך בהצעה.<sup>409</sup> עם זאת, שר המשפטים יוסף טען כי רוב הסיעות והחברים תומכים בדין הרציפות, וכי ההסכמה כוללת

401 ראו לעיל פרק א.

402 ד"כ 32, 146 (התשכ"ב) ("ח"כ אליהו מרידור מתנועת החרות).

403 ד"כ 32, 106 (התשכ"ב).

404 ראו דיון לעיל בפרק א.

405 ד"כ 32, 117 (התשכ"ב) ("ח"כ משה סנה ממק"י).

406 ראו, למשל, את דבריו של חברי-הכנסת ישראל ישעיהו-שרעבי ממפא"י בד"כ 32, 116 (התשכ"ב).

407 החלטה חק/31 של ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק "הצעת חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, תשכ"ד-1963" (15.7.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12. לעומת זאת, סגן ראש הממשלה אבא אבן, שר העבודה יגאל אלרון, שר המשטרה בכור-שלום שטרית ושר התחבורה ישראל ברי-הודה כתבו לשר המשפטים מכתבי תמיכה בהצעת החוק. מכתב מח"כ אבא אבן, סגן ראש הממשלה, לדב יוסף, שר המשפטים (14.7.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12; מכתב מיגאל אלרון, שר העבודה, לדב יוסף, שר המשפטים (7.7.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12; מכתב מבכור-שלום שטרית, שר המשטרה, לדב יוסף, שר המשפטים (2.7.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12; מכתב מישראל ברי-הודה, שר התחבורה, לדב יוסף, שר המשפטים (2.6.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12. שר העבודה אפילו ביקש להרחיב את העיקרון כך שיחול גם על הצעות חוק פרטיות שעברו בקריאה טרומית. ראו מכתב מיגאל אלרון, שר העבודה, לדב יוסף, שר המשפטים (7.7.1963), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

408 מכתב מזרח ורהפטיג, שר הדתות, לדב יוסף, שר המשפטים (15.1.1964), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

409 ד"כ 39, 1687 (התשכ"ד) (קריאה ראשונה); שם, בעמ' 312 (קריאות שנייה ושלישית).

אף סיעות מרוחקות זו מזו, דוגמת הסיעה הליברלית ומפ"ם.<sup>410</sup> גם במכתבו ליושב-ראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, שבו ביקש ממנו לזרז את חקיקת החוק, כתב יוסף: "הרי הכנסת כמעט פה-אחד הביעה דעתה בעד הרציפות."<sup>411</sup> דברים אלה אינם מתיישבים עם הדיונים הסוערים שנערכו בכנסת בשנים 1961 ו-1964 בנושא הרציפות, כפי שתואר במאמר זה. יתר על כן, החוק הועבר על-ידי הממשלה בתקופה של חוסר יציבות שלטונית, תוך שתומכי החוק מודים למעשה כי הם מקבלים את החוק כדי להתמודד עם בעיה זו. מתנגדי החוק האשימו את הממשלה על כך שהיא מעבירה חוק כזה ללא מנדט.<sup>412</sup> בכנסת השלוש-עשרה הוחלף חוק הרציפות מ-1964 בחוק חדש. חברי-הכנסת חגי מירום הגיש את הצעת חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993, כחבר-כנסת יחיד.<sup>413</sup> המעניין הוא שאף-על-פי שהשלטון היה אז בידי המערך, בראשות יצחק רבין, יוזם ההצעה היה בכל-זאת חבר-כנסת יחיד מהמערך, ולא הייתה זו יוזמה ממשלתית. הטעם לדבר הוא ככל הנראה כפול: ראשית, ממשלת רבין הייתה עסוקה בתקופה זו בהסכמי אוסלו; שנית, ב-1992 גילתה הממשלה את כוחה של החקיקה הפרטית, שדרכה נחקקו גם חוקי-היסוד של 1992, והחלה לנצל את החקיקה הפרטית להעברת יוזמות שלה.<sup>414</sup> הדיון בקריאה הראשונה נערך ב-1 בפברואר 1993, ותמכו בהצעה כל 5 חברי-הכנסת שנכחו באולם.<sup>415</sup> ההצעה עברה באותו נוסח בדיוק, ללא כל שינוי מהצעת החוק המקורית, בקריאות השנייה והשלישית, יומיים לאחר הקריאה הראשונה, ותמכו בה כל 17 חברי-הכנסת שנכחו באולם.<sup>416</sup> זהו הליך חפוז, בתמיכת חברי-כנסת ספורים בכנסת. אחד מחברי-הכנסת, דוד מגן מהליכוד, אפילו התלונן שאלמלא ההליך החפוז הוא היה שמח להחיל את דין הרציפות גם על הצעות חוק שעברו בקריאה טרומית בלבד.<sup>417</sup> ספק אם היסטוריה חקיקתית זו מלמדת על הסכמה רחבה ויציבה לשינוי חוקתי, כנדרש מחוק העולה כדי שינוי יסודות החוקה הישראליים.<sup>418</sup>

### 3. תוכנו הראוי של חוק-יסוד: הרציפות

היה אם תבחר הכנסת לחוקק את דין הרציפות כחוק-יסוד, ראוי לעצב את תוכנו של דין הרציפות מחדש באופן שיצמצם את נזקיו. ראשית, ראוי להתנות את החלת דין הרציפות בהסכמה רחבה של חברי-הכנסת. הסכמה זו תבטיח שהוא יוחל רק על חוקים טכניים, מקצועיים, שאינם שנויים במחלוקת משמעותית. נוסף על כך ראוי לחייב דיון בכל מקרה

410 ד"כ 39, 1683 (התשכ"ד).

411 מכתב מדב יוסף, שר המשפטים, לח"כ משה אונא, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט (19.5.1964), ארכיון המדינה, גל-21275/12.

412 ראו לעיל תת-פרק ב.

413 ד"כ 128, 2989 (התשנ"ג).

414 ראו מאור, לעיל ה"ש 243, בעמ' 375.

415 ד"כ 128, 2989 (התשנ"ג).

416 ד"כ 128, 3055 (התשנ"ג).

417 שם.

418 על הצורך בהסכמה רחבה ויציבה לשינוי חוקתי ראו ווייל "הנשאל את פי העם?", לעיל ה"ש 281. ראו גם Weill, *The Israeli Case for Judicial Review*, לעיל ה"ש 329.

שבו מוחלת רציפות, אף אם לא הועלתה התנגדות. כמו־כן ראוי לחייב קיום דיון נפרד בכל הצעת חוק שמבקשים להחיל עליה רציפות. יש מקום לחזק את מעמדם של סיעות וחבריי־כנסת יחידים בשאלת היוזמה להחלת דין הרציפות, על־מנת לאזן את כוחה של הממשלה בכנסת. במקביל יש לחייב את הממשלה להגיב על יוזמות להחלת רציפות במליאה, ולא בוועדות הכנסת.

ראוי לאסור החלה של דין הרציפות על הצעות חוק שהוגשו לקריאה ראשונה לאחר שהכנסת נהפכה ליוצאת. כמו־כן יש להגביל את השימוש בדין הרציפות לפרק־זמן מסוים לאחר כניסתה של הממשלה החדשה לתפקידה. ראוי לאסור על הממשלה למנף את הסכמתה לדין הרציפות כדי להשתיק דיון בתוכן החוק. יש לחייב שבכל מקרה של החלת רציפות יוצג מלוא החומר לחברי־הכנסת לפני הדיון ברציפות. ראוי שוועדת הכנסת הנכנסת תחליט אילו ועדות מוסמכות ליוזם החלה של דין הרציפות. כל אלה אמורים להגביל את השימוש בדין הרציפות כך שהוא ייהפך לחריג, ולא לדרך־המלך בחקיקת חוקים.

## מסקנה

המחקר בנושא הרציפות של הליכי חקיקה הוזנח מאוד בארץ ובעולם. הוא נתפס כנראה כשולי, כטכני, כחסר השפעה, ובעיקר כלא־מעניין. אך מאחורי החזות התמימה של דין פרוצדורלי, טכני, מסתתר עולם שלם שההכרעה בו מעצבת פני חברה. מאמר זה התרכז בחוק הרציפות הישראלי, שהינו חריג בנוף ההשוואתי. הוא חשף את דיוני הכנסת בנושא בשנות השישים, שהיו מהדיונים המרתקים ביותר שערכה הכנסת מעודה בנושאים חוקתיים. החוליים שהמתנגדים לדין הרציפות התריעו מפניהם התממשו. לא זו בלבד, אלא שדין הרציפות זרע את הזרעים למהלכה של הממשלה בחוק ההסדרים. בשני המקרים מדובר בשימוש בטכניקות חקיקה המחזקות את כוחה של הממשלה בכנסת בד בבד עם החלשת כוחם של חבריי־כנסת יחידים וסיעות בכנסת.

במאמר זה טענתי כי חוק הרציפות אינו עומד במבחן הביקורת וכי דינו להתבטל. הוא פוגע בערכים דמוקרטיים מרכזיים, בצמצמו את השפעתן של הבחירות על החקיקה בכנסת ובכובל כנסת אחת להחלטות קודמתה בתחום החקיקה. הוא מבטא תפיסה רובנית של הדמוקרטיה, אשר פוגעת בזכויות המיעוט להישמע בדיון בכנסת כי ממילא הרוב קובע. הוא מקנה זכויות עדיפות לחברי־כנסת ותיקים לעומת חדשים מבחינת כוחם להשפיע על ניסוח חוקים. כל אלה פוגעים באופייה של מדינת־ישראל כמדינה דמוקרטית, כמוסדר בחוקי־היסוד בדבר זכויות האדם; הם נוגדים את מעמדה של הכנסת כבית־המחוקקים של המדינה, המוסדר בסעיף 1 לחוק־יסוד: הכנסת; והם פוגעים בזכויות לבחור ולהיבחר, המוגנות בסעיפים 4 עד 6 לחוק־יסוד: הכנסת.

כנגד פגיעות מרכזיות אלה מצאתי כי טיעוניהם של תומכי החוק אינם עומדים במבחן הביקורת. להפך, טיעוניהם מצביעים על נימוקים נוספים מדוע היה ראוי לדחות את חוק הרציפות. לפיכך מסקנתי היא כי במבחני עלות-תועלת נזקו של חוק הרציפות עולה על תועלתו. אילו הועמד למבחנו של בג"ץ, היה דינו צריך להיות בטלות. בטלות זו מתחייבת בין משום שהחוק עולה כדי שינוי של חוק־יסוד: הכנסת, המחייב חקיקה בדרך של חוק־יסוד או שינוי של חוק־יסוד; בין משום שהוא לא נחקק ברוב הנדרש לפי סעיף 4 לחוק־יסוד:



הכנסת, הדורש רוב של 61 לשינויו או לפגיעה בו; ובין משום שהחוק אינו עומד במבחן השלישי של המידתיות, כנדרש תחת פסקת הגבלה שיפוטית. אם תבחר הכנסת לחוקקו מחדש בדרך של חוק-יסוד, מן הראוי שהיא תגביל את השימוש בדין הרציפות לחוקים הנהנים מהסכמה רחבה של חברי-כנסת. בדרך זו יצומצמו הפגיעות הקשות של דין הרציפות בזכויות ובערכים חוקתיים.

