

הממשלה המחוקקת

ועדת השרים לענייני חקיקה שולטת בהצעות החוק הפרטיות, אך אין בכך פגיעה בכנסת. עיון בעקרון הפרדת הרשויות מלמד כי המודל הפרלמנטרי מורכב יותר מכפי שלמדנו בשיעור אזרחות. סקירה היסטורית ורעיונית

באחד מלילותיו של פברואר 2017 הסתיימה בטריקת טלפון שיחת תיאום העמדות השבועית ביני לבין חבר הכנסת דוד ביטן. לאקורד הסיום הצורם הזה קדם ויכוח פוליטי ארוך וקשה שבמהלכו התווכחנו לכאורה על תמיכה אפשרית של הממשלה בהצעת חוק מטעמו של חבר הכנסת אראל מרגלית: ביטן, יו"ר הקואליציה באותה עת, דרש לתמוך בהצעה; ואני, ששימשתי מרכז ועדת השרים לחקיקה מטעמה של שרת המשפטים, סירבתי לכך בתוקף. לכל אחד היו טעמיו, אלא שהטונים הגבוהים של אותו ויכוח – ושל כל מה שהגיע מיד אחריהם – העידו כי לא הצעת חוק מסוימת היא שעמדה במוקד הוויכוח.

משהו עמוק-בהרבה התפרץ באותו לילה. אני וביטן התווכחנו על עצם מנגנון ההכרעה, על העובדה שתמיכת הממשלה גוזרת את גורלן של הצעות חוק מטעם הכנסת – לשבט או לחסד. תוכן השיחה, ובעיקר אופן סיומה, גלשו עד מהרה למהדורות החדשות ובאותה עת נדמה היה כי יחסי הכנסת והממשלה הגיעו (שוב) לנקודת רתיחה.

בעקבות המתח החריף שנוצר בתוך הקואליציה, ובשל התעקשות הליכוד לבטל את ישיבות ועדת השרים לחקיקה עד לסיום המשבר, לא התקיימו קריאות טרומיות במליאה במשך שבועיים. בהתאם להסכם הקואליציוני, חברי הקואליציה לא העזו להביא הצעות חוק להצבעה מבלי שהללו זכו לתמיכת הוועדה המושבתת; חברי האופוזיציה חששו מהצבעת-נגד אוטומטית של הקואליציה והסירו – מיוזמתם – את הצעותיהם מסדר היום; ביטן עמד על כך שוועדת השרים לא תחדש את דיוניה

עו"ד גיל ברינגר שימש יועצה של שרת המשפטים לשעבר איילת שקד וכמרכז ועדת השרים לחקיקה, בין השנים 2015–2019. הוא תלמיד לתואר שלישי בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית.

עד לפיטוריי; ואני הילכתי במסדרונות הכנסת כשתג מחיר מעל ראשי וצלב על גבי. הגורם היחיד שהיה מרוצה מההסדר החדש היה סדרני המליאה שהתפנו במהלך אותם שבועות ושבו לביתם בשעה מוקדמת.

קווי העלילה של סיפור המעשה מזכירים לא מעט הומורסקה קישונית, אלא שיותר מכך הם מעידים על מה שנראה לכאורה כתלות מוחלטת של הכנסת בממשלה, עד שאי-כינוסה של השנייה גורם בפועל לפיזור של הראשונה, וזאת לאחר מה שנראה כהתפרקות הפרלמנט מכל שיקול דעת עצמאי בתחום הליבה שעליו הוא מופקד כביית מחוקקים.

ואכן, רבים טוענים כי בשנים האחרונות השתלטה הממשלה על הליך החקיקה – באמצעות ועדת השרים לחקיקה – באופן שאין לו אה ורע בכל דמוקרטיה אחרת בעולם, וכי החקיקה בכנסת מעולם לא הייתה נתונה תחת מגבלות ומעצורים כה רבים. מבקריה של ועדת השרים לחקיקה מאמינים כי מידת השליטה של הממשלה בהליך החקיקה מצויה במגמת עלייה, וממילא שכוחם של חברי הכנסת נתון במגמת ירידה. להבנתם, מגמה זו חותרת תחת עקרון הפרדת הרשויות ומעוררת קשיים של ממש במבנה הדמוקרטי.

מאורעות פברואר 2017 מוכיחים לכאורה טענות אלו, אולם לטעמי הם אינם מוכיחים דבר וחצי דבר. אדרבה, כשחוקרים לעומק את יחסי הכוחות האמיתיים – ההיסטוריים והעקרוניים – בין הממשלה לבין הכנסת, מגלים כי כוחה של הכנסת לא נפגע כהוא-זה מעליית כוחה של ועדת השרים לענייני חקיקה. יתרה מזאת: העובדות הברורות מורות כי בכל הנוגע להעברת הצעות חוק פרטיות, כוחם של חברי הכנסת מעולם לא היה גדול יותר.

במאמר זה אבקש אפוא להפריך, אחת לאחת, את הטענות הנשמעות כיום כנגד ועדת השרים לענייני חקיקה. במובן זה משמש המאמר כתב הגנה היסטורי, פוליטי ותיאורטי לפעולתה של ועדת השרים לחקיקה שאותה ריכזתי בארבע השנים האחרונות.¹

ממשלה חזקה, כנסת חזקה

בטענה עובדתית אחת צודקים מבקריה של השיטה הקיימת: החקיקה הפרטית בישראל אכן עברה תהליך עמוק של **ממשלתיזציה**, עד כדי השתלטות של הממשלה על החקיקה הפרטית ועל הסדרתה. למעשה, עמדת הממשלה, כפי שזו נקבעת בוועדת השרים לחקיקה, חורצת במידה ניכרת את דינה של הצעת חוק מטעם הכנסת – לחיים או למיתה. הממשלה אינה עושה זאת באופן ישיר, ואין כל חוק – לא חוק יסוד ולא חוק רגיל – או אפילו החלטה שיפוטית המעניקים לממשלה את הכוח לעכב הצעת חוק או להביא לתמיכת הכנסת בה; אך בפועל, בקצה המהלך הפוליטי,



ואו אמרתי לו בכריחות הרעה, אם כך, מדוע שלא כל חבר כנסת יציע חוק משלו

לוח ההצבעה במליאת הכנסת אכן משקף את החלטותיה של ועדת השרים לחקיקה. מה שהתרחש בקומה הראשונה של משרד ראש הממשלה ביום ראשון, בישיבתה השבועית של הוועדה, משפיע באופן ישיר על מה שיתרחש בקומה השלישית של משכן הכנסת ביום רביעי, בעת שתתכנס בו המליאה להצבעה. זהו אינו אפקט פרפר. זוהי תוצאה ישירה הנגזרת משילובם של שני מסמכים: תקנון הממשלה (והחלטות הממשלה הנלוות אליו) וההסכם הקואליציוני.

תקנון הממשלה מורה כי ועדת השרים לחקיקה קובעת מראש את עמדת הממשלה ביחס לכל הצעת חוק פרטית העולה להצבעה בכנסת.² הוועדה מתכנסת בכל יום ראשון וכל הצעת חוק פרטית שבחרה סיעה פלונית להעלות לסדר היום של מליאת הכנסת ביום רביעי (יום המוקדש לקריאות טרומיות) נכנסת באופן אוטומטי לסדר יומה של הוועדה. נוסף על כך, שר המבקש לגבש תמיכה של הממשלה בהצעתו (הממשלתית), לקראת הצבעה עליה במליאת הכנסת בקריאה ראשונה, יבקש אף הוא להעלות את הצעתו לסדר יומה של ועדת השרים.³

הסטטיסטיקה של הקדנציה האחרונה מלמדת שבכל אחת מישיבותיה השבועיות דנה הוועדה בארבעים הצעות חוק (בממוצע), וכי תשעים אחוז מהצעות אלו הן פרטיות והשאר ממשלתיות. כאן המקום להבהיר כי אין הצעה, פרטית כממשלתית, החומקת מהשלב המקדים של גיבוש עמדת הממשלה ביחס אליה, וכי הסנקציה על תרגיל התחמקות מדיון בוועדת השרים – באמצעות הוספת ההצעה לסדר היום בשלב מאוחר יותר ממועד כינוס הוועדה – היא משמעותית מאוד. תקנון הממשלה קובע כי עמדתה של ועדת השרים היא עמדת הממשלה, כי היעדר החלטה פוזיטיבית לתמוך בהצעה נחשב כהתנגדות לה,⁴ וכי חובה על כלל חברי הממשלה (שרים החברים בוועדת השרים, ושרים וסגני שרים שאינם חברים בוועדה) להתנגד להצעת החוק שהממשלה מתנגדת לה – בהגיעה להצבעה במליאת הכנסת.⁵

אלא שזהו רק צידו האחד של הסיפור – הצד הממשלתי המוסדר בתקנון הממשלה – ואילו צידו השני הוא יחסה של הכנסת להחלטות ועדת השרים. למעשה אין מדובר ביחסה של הכנסת, כרשות שלטונית, להחלטותיה של ועדת השרים, אלא ליחסה של הנהלת הקואליציה בלבד – גוף שהחברים בו הם ראשי סיעות הכנסת המרכיבות את הקואליציה. המסמך המסדיר את פעילותו של גוף זה הוא חוזה פוליטי הנחתם בתחילת כל קדנציה ונושא את הכותרת "הסכם קואליציוני". ראשי סיעות הקואליציה רואים עצמם, כפי שקל להיווכח מקריאה פשוטה של הסכמים קואליציוניים שונים, כראש הגשר הפרלמנטרי של הממשלה במשכן הכנסת. בעניין זה יוצרים כלל ההסכמים הקואליציוניים שנחתמו במהלך השנים האחרונות הסדר החוזר על עצמו (וזאת על אף השונות הרבה ביניהם) ודומה מאוד לזה אשר עוגן בהסכם הקואליציוני האחרון שנחתם בשנת 2015 בין סיעות הקואליציה בכנסת ה-20:

הקואליציה תצביע בעד עמדת הממשלה בכל ההצבעות בכנסת... תצביע... בעד הצעות חוק שיוגשו מטעם הממשלה או זכו לתמיכתה; הקואליציה תצביע נגד, כפי עמדת הממשלה, בכל הנושאים האמורים בסעיף זה, כנגד הצעות העומדות בניגוד לעמדת הממשלה.⁶

לחברי הכנסת בקואליציה אין אפוא שיקול דעת עצמאי: הם פועלים על פי מנגנון המשמעת הקואליציונית האוכף את עמדת הממשלה. מדוע הם פועלים כך? בשל ההסכם שאותו כורתות סיעות הקואליציה זו עם זו פעם אחר פעם, קדנציה אחר קדנציה.

נקודה זו ראויה להדגשה בבואנו לדון בטענתם של חברי הכנסת נגד עמדת ועדת השרים לחקיקה הקובעת בפועל את גורל הצעות החוק מטעם הכנסת: דבר אין במבנה השיטה הישראלית המעניק לממשלה את הכוח לחרוץ את גורל הצעות החוק מטעם הכנסת.⁷ רק הסכמת הסיעות המתחדשת מקדנציה לקדנציה ורצונן המובע-מחדש פעם אחר פעם – באופן פוזיטיבי – הם היוצרים את האפקטיביות החזקה של עמדת הממשלה ואת שליטתה בתחום החקיקה הפרטית. לא עוד אלא שבכל עת יכולים חברי הכנסת להחליט כי ההסדר בינם לבין הממשלה בטל ומבוטל. נתייחס לנקודה זו בהמשך, מתוך מבט השוואתי ביחס לפרלמנטים אחרים בעולם, לאחר שנבחן את השאלה שהתנהלות זו מעוררת מצד עקרון הפרדת הרשויות.

בכל שאר טענותיהם, מבקריה של ועדת השרים לחקיקה שוגים לחלוטין.

מבקריה של ועדת השרים לחקיקה מבקשים להשוות את הכללים הנוהגים בה כיום (ביחס לקידומן של הצעות חוק פרטיות) לכללים שמעולם לא נהגו בה. לשון אחרת: לא תקופה אחרת בתולדות מדינת ישראל משמשת אותם כקבוצת ביקורת, ותחת זאת הם משווים את ישראל דהיום לארץ מעולם-לא עד שאינם מבינים מדוע בחרה ישראל לסטות מדגם שמעולם שלא התקיים בה. למקרא תיאוריהם הפסאודו-היסטוריים⁸ ניתן כמעט להשתכנע כי התקיימה בישראל תקופה שבה הצעות חוק מטעם הכנסת קודמו באין מפריע וכי ניתנה יד חופשית להצביע עליהן – מבלי שגורם מרכזי מכוון אותן על פי מערכת כללים נוקשה. למעשה, מצופה מאיתנו להאמין כי בעבר התנהלה החקיקה בהיקפים נרחבים מחד-גיסא, ובוואקום מאסדר מושלם מאידך-גיסא, עד שלאחרונה החליטה הממשלה למלא את החלל בכללים נוקשים וחדשים המסדירים את פעולת החקיקה. כאמור אין זו אלא בדיה היסטורית: בפועל, מעולם לא הוצעו והתקבלו בכנסת יותר הצעות חוק פרטיות מכפי שהן מוצעות ומתקבלות כיום.⁹ לא זו אף זו, כפי שנוכיח להלן, בכל הנוגע לתפקידם כמחוקקים, חירותם של חברי הכנסת מעולם לא הייתה גדולה יותר.

אפשר שהמבקרים ישתכנעו בכל הנוגע לזווית ההיסטורית אך יטענו כי אל לנו ללמוד מן ההיסטוריה הקלוקלת; אפשר שיטענו כי העובדה שמעולם לא התקיימה בישראל הפרדת רשויות ראויה לשמה אינה פוטרת אותנו מן הצורך לחתור אליה במלוא הכוח,

שהלוא הסכנות שבמצב הקיים עודן מרחפות מעל ראשינו. על כך נענה – בכל הכבוד הראוי – כי הנחת היסוד של טיעון זה שגויה לחלוטין אף היא.

לא רק שמודל הפרדת הרשויות הטהור – זה שבשמו באים הטוענים לעצמאותה הנדרשת של הכנסת כלפי ועדת השרים – לא התקיים בעולם הדמוקרטי במחציתה השנייה של המאה העשרים ואף לא בשנותיה הראשונות של מדינת ישראל, אלא שגם בימינו מודל כזה אינו מקובל בעולם המערבי – ובצדק. הנורמה בדמוקרטיה היא שהרשות המבצעת שותפה בתהליך החקיקה ומשפיעה עליו עמוקות והיא המובילה אותו הלכה למעשה. בכל הנוגע להליך החקיקה, יחסי הכנסת והממשלה בישראל נבחנים אפוא כיום לאור מודל הפרדת רשויות מיושן ומדומיין בחלקו, החסר כל יסוד להשוואה.

הממשלה כיוזמת חקיקה

לא תמיד פעלה ועדת השרים לחקיקה בדרך שבה היא פועלת כיום; למעשה, לא תמיד היא פעלה. תקנון הממשלה הראשונה קבע כי "הגשת הצעות חוקים לכנסת טעונה החלטת ממשלה. חוקים מוגשים ליו"ר הכנסת על ידי מזכיר הממשלה"¹⁰. באותה תקופה, הממשלה לא פעלה עדיין באמצעות ועדות שרים ייעודיות וכל החלטה שביקשה להעביר התקבלה במליאת הממשלה הרחבה. תחום החקיקה הממשלתית לא יצא מכלל זה וגם הוא נהל באופן ישיר על ידי הממשלה. תקופה זו נמשכה ארבע שנים עד שבשנת 1953 החליטה הממשלה כי מעתה תחל לפעול (גם) באמצעות ועדות שרים.

כיום פועלות עשרות ועדות שרים, אך באותה תקופה נוסדו ארבע ועדות קבועות בלבד. אחת מהן נקראה "ועדת חקיקה" וסמכותה הייתה "אישור חוקים; אישור תזכירים לחוקים על דעתה"¹¹. זהו הרגע המדויק שבו נולדה ועדת השרים לחקיקה. כפי שניזכר בהמשך, סמכויותיה של הוועדה הלכו והשתנו עם השנים, אך כבר כעת נבהיר כי סמכותה של ועדת השרים לחקיקה נגעה בשלב זה בחקיקה הממשלתית (חקיקה המקודמת מטעם השרים וביוזמתם) בלבד, וכלל לא התייחסה לחקיקה הפרטית (חקיקה המקודמת מטעם חברי הכנסת וביוזמתם).

כיום, עצם שמה של ועדת השרים לחקיקה נתפס בעיני רבים כאוקסימורון, עירוב תמוה ומוזר של פורום שרים יחד עם אחריות על תחום החקיקה שעליו מופקדת לכאורה רשות אחרת; אלא שהגישה השלטת בראשית ימיה של המדינה ראתה את תפקידן של הרשות המחוקקת והרשות המבצעת באופן אחר. אשר צידון, סגן מזכיר הכנסת בשנותיה הראשונות של הכנסת, הצליח ללכוד בספרו "הכנסת" את רוח התקופה ושימר אותה בין דפיו. ספרו, שראה אור בראשית שנות החמישים, משמש כעדות היסטורית מוצלחת לאופן שבו נתפס תחום החקיקה בישראל באותן שנים:

יזמת החקיקה נתונה למעשה בידי הממשלה. כל החוקים שנתקבלו עד כה, הן במועצת המדינה הזמנית והן בכנסת, הוגשו על ידי הממשלה. הדגשנו שיזמת החקיקה היא למעשה בידי הממשלה – למעשה, אבל לא להלכה, כי לפי התקנון זכות הגשת הצעות נתונה: א. לממשלה. ב. לוועדה. ג. לכל חבר כנסת. לפי זה יכול חבר כנסת להגיש הצעת חוק. אך למעשה עוד לא השתמשו בזכות הזאת חברי מועצת המדינה הזמנית וגם מחברי הכנסת רק מעטים.¹²

הנתונים הסטטיסטיים מאותה תקופה מאשרים את עדותו של צידון הרואה בהצעות חוק פרטיות, הצעות שמקורן בחברי הכנסת, עניין נדיר ביותר: רק שני אחוזים מכלל החוקים שאישרו הכנסות הראשונות החלו את דרכם כהצעות חוק פרטיות;¹³ ואילו יותר מתשעים אחוזים מכלל החוקים שהתקבלו באותן כנסות החלו את דרכם ביוזמת הממשלה; אחוזים בודדים נוספים היו יוזמה של אחת מוועדות הכנסת.

נתון סטטיסטי זה הוא עדות ראשונה לכך שבשנותיה הראשונות של המדינה, חברי הרשות המחוקקת כלל לא נתפסו כמי שאמורים ליזום חוקים. הם ראו עצמם – ורישומי פעילותם הפרלמנטרית מעידים על כך – כחברים במוסד שבכוחו לאשר את הצעות החוק שיוזמת הממשלה או לדחותן.

עבודת החקיקה של חברי הכנסת בשנותיה הראשונות של המדינה התרכזה באפיון מוצלח ומדויק יותר של יוזמות הממשלה. היא כללה: הכנסת תוספות ראויות לחקיקה שהוצעה על ידי הממשלה; השמטות נדרשות; בלימת הצעות לא-ראויות לדעת חברי הכנסת, ועניינים נוספים מסוג זה. אלה היו התפקידים העיקריים שנטל לעצמו בית המחוקקים הישראלי בראשית ימיו. בפעילותם, ביטאו חברי הכנסת את קו החלוקה המדויק שבין הרשות המבצעת למחוקקת: הראשונה מציעה חוקים; והשנייה דנה בהם, מאשרת אותם או דוחה אותם. בשוליים, כפי שביטא זאת צידון, התקיימה גם חקיקה פרי יוזמתה של הכנסת; אלא שהשול נותר שול ולא ביקש להפוך לעיקר – לפחות באותן שנים.

התודעה שמכוחה פעלו חברי הכנסת בתקופה המדוברת התבטאה באופן ברור בדברי מי שביקש לערער עליה. "מדוע שוללים מחבר כנסת את האפשרות להביא הצעת חוק לקריאה ראשונה לסדר היום?"¹⁴ שאל חבר הכנסת משה בן-עמי, בניסיונו לייצר מעקף תקנוני לסדר היום שתואם עם הממשלה.

באותה מידה שהממשלה יכולה להיות יזמת לחוקים, יכול חבר הכנסת, או כל קבוצה של אנשים להביא הצעת חוק לסדר היום... אני רוצה שתהיינה אותן הזכויות שיש להצעת הממשלה גם להצעת חבר הכנסת.¹⁵

יו"ר ועדת הכנסת, חבר הכנסת יזהר הררי, דחה דברים אלה מכול וכול והבהיר לבן-עמי כי הדבר לא יעלה על הדעת. בבטאו את רוח התקופה, וכמי שהיה אחראי במידה ניכרת לעיצובם של סדרי המליאה באותן שנים מכוונות, הסביר הררי לבן-עמי את

טעותו: אומנם בכל הקשור לנאומים והצעות-לסדר, הכנסת רשאית לנהל את סדר יומה באופן עצמאי, אך בכל הנוגע לחקיקה – הממשלה היא הקובעת את סדר היום. דיבורים לחוד וחקיקה לחוד. כלשונו:

הממשלה שליטה על סדר היום של הכנסת, שאם לא כן היא אינה יכולה לשלוט במדינה...
אומנם כל חבר כנסת יכול להציע כל מה שעולה על רוחו, והכנסת תחליט אם להכניס את הדבר לסדר היום של הכנסת. [אבל] כל מי שמציע הצעת חוק לסדר היום בזה הוא משתלט על הכנסת.¹⁶

נשים לב להיפוך שהתרחש כאן. הטענה המרכזית כיום נגד הממשלה היא שוועדת השרים לחקיקה הפכה – שלא בצדק – לגורם מאשר של הצעות החוק שאמורות היו להתנהל כפרי יוזמתה החופשית של הכנסת. אלא שבשנותיה הראשונות של מדינת ישראל, הממשלה הייתה מקור היוזמה הדומיננטי של הצעות החוק, ואילו הכנסת – בוועדותיה המקצועיות ובמליאתה – אישרה את יוזמת הממשלה או דחתה אותה. נוהג זה נתפס כראוי וצודק על ידי חברי שתי הרשויות. התנהלות אחרת הייתה אפשרית על פי התקנון אך נתפסה כמעשה חריג.

לא רק תפיסת תפקיד הכנסת השתנתה מאז אותם ימים; גם תפיסתם של תפקידי הממשלה השתנתה במידה ניכרת. הרשות המבצעת החזיקה באותן שנים לא רק בסמכויות הביצוע אלא גם – ואולי בעיקר – במפתחות החקיקה. ועדת הכנסת של אותם ימים סברה כי תחום החקיקה – וממילא גם קביעת סדר יומה של הכנסת בכל הקשור לתחום זה – מצוי באחריותה הישירה של הרשות המבצעת;¹⁷ כפי שניווכח מיד, תפיסה זו התבטאה בהחלטותיה של ועדת הכנסת ובדרך שבה עיצבה את תקנון הכנסת. הממשלה באותן שנים, ולא פחות מכך הכנסת עצמה, התייחסו לרשות המבצעת כרשות המושלת במדינה ולפיכך סברו כי שליטה בפעולת החקיקה ובסדר יומה היא כלי חשוב בשירות הממשלה וחלק דומיננטי מסמכותה.

מיעוט פעילותם של חברי הכנסת בכובעם כיוזמי חקיקה אינו מאפיין של הכנסות בשנות החמישים בלבד. בשלושת העשורים הראשונים של המדינה הייתה החקיקה הפרטית חלק קטן מאוד מסך החוקים שהתקבלו בכנסת; למעשה, ברוב הכנסות הסתכם שיעורה באחוזים בודדים בלבד. בשיא תנופתה של החקיקה הפרטית, שחל במהלך שנות השבעים, גדל שיעורה לרמה של 21% ממכלול החקיקה, אך בתחילת שנות השמונים הוא צנח שוב לרמה של 13%.¹⁸

כפי שציינו, ועדת השרים לחקיקה של אותם ימים כלל לא הייתה מוסמכת לדון בהצעות חוק פרטיות והוסמכה לדון אך ורק בחקיקה הממשלתית. ביחס לחקיקה הפרטית, שלא זכתה לכל התייחסות בתקנוני הממשלה בשנים הראשונות, התפתח בהמשך מנגנון חדש אלא שגם הלה היה מנגנון רזה ותגובתי-בלבד. באותן שנים, הממשלה טרם פיתחה שיטה מתוחכמת לטיפול שיטתי וסדור ביוזמות החקיקה

מטעם הכנסת וכל שר עשוי היה להשפיע על מהלכי החקיקה בתחומים שעליהם חלש משרדו.¹⁹ אומנם שר המשפטים קיבל עדיפות מסוימת בכל הנוגע לטיפול בהצעות חוק פרטיות בשם הממשלה, אך סמכותו ועדיפותו היו רחוקות מלהיות מוחלטות.²⁰

התקופה הארוכה שבה שתק תקנון הממשלה ביחס לתופעת החקיקה הפרטית היא אותה תקופה שבה הייתה זו תופעה שולית לחלוטין. לשון אחרת: לא הייתה הסדרה של התחום משום שלא היה ממש תחום שדרש הסדרה – בוודאי לא בהיקפים המשמעותיים המוכרים לנו כיום. הוא התקיים כחריג מבחינת חלקו בחקיקה, כיוצא דופן בתודעת חברי הכנסת והממשלה, וכתחום הקיים במספרים מוחלטים קטנים ביותר.

שליטה בחקיקה הפרטית

ואכן, הפיכתה של החקיקה הפרטית לתופעה אדירת ממדים שאין דומה לה בשום מדינה מערבית אחרת, למן אמצע שנות השמונים, נתנה את האות להסדרתה. בתחילה, הייתה זו הנהלת הקואליציה ששימשה כגורם המסדיר את תחום החקיקה הפרטית. ההסכם הקואליציוני, ששתק בעניין זה מאז קום המדינה, קבע עם כינונה של ממשלת האחדות בשנת 1984 דרך הפעלה חדשה-לחלוטין ביחס להצעות החוק; לראשונה נוצרה בו הבחנה ברורה בין הצעות חוק פרטיות המוגשות מטעם הכנסת לבין הצעות חוק ממשלתיות המוגשות מטעם הממשלה.

בהסכם החדש נקבעו העקרונות הבאים:

1. הצעות חוק ממשלתיות יזכו לתמיכת הקואליציה באופן אוטומטי.
2. הצעות חוק פרטיות כלל לא יוגשו מבלי שהתקבל לכך אישורה המוקדם של הנהלת הקואליציה.
3. הנהלת הקואליציה תמתין חודש לעמדת השר הרלבנטי להצעת החוק בטרם תקבע את עמדתה. אם השר הרלבנטי הביע תמיכה בהצעה או שתק – הרי שזו תוגש. אם התנגד – הנהלת הקואליציה תכריע בדבר.

ניכר כי הנהלת הקואליציה לא ראתה עצמה, על פי הסכם זה, כגורם האמור להכריע בנסיבות כלשהן בשאלה אם לחוקק הצעת חוק ממשלתית; היא לא ראתה עצמה ככזו בעבר והיא המשיכה בקו זה גם כאשר בחרה להסדיר את תחום החקיקה הפרטית. אלא שהאפתיות המוחלטת של הקואליציה ביחס לחקיקה הממשלתית התחלפה באותה תקופה בדעתנות ואגרסיביות עצומות ביחס להצעות הפרטיות: יכולתו של חבר כנסת להניח הצעת חוק פרטית על שולחן הכנסת – יכולת הנתפסת בעינינו כיום כזכות הבסיסית ביותר של חבר כנסת – נלקחה באותה תקופה מחברי הכנסת של הקואליציה.

וכאן חייבים להדגיש: אין מדובר באי-תמיכה בהצעה לקראת הבאתה להצבעה בקריאה טרומית במליאת הכנסת. על פי הנורמה החדשה שנקבעה ב-1984, הצעה פרטית כלל לא תונח על שולחן הכנסת כל זמן שהנהלת הקואליציה לא אישרה הנחה זו. אומנם, על פי ההסדר החדש הנהלת הקואליציה לא תקבל את החלטתה בדבר אישורה (או אי-אישורה) של הצעת חוק אלא לאחר ששמעה את עמדת הממשלה ודנה בה; אלא שגם על פי הסדר זה אין הנהלת הקואליציה חייבת לקבל את עמדת הממשלה. ובכן, על פי ההסכם הקואליציוני משנת 1984, הנהלת הקואליציה הייתה הפוסק האחרון בדבר גורלן של הצעות החוק הפרטיות.

נורמה זו חייבה באופן ישיר אך ורק את חברי הכנסת מטעם הקואליציה, הפועלים על פי הוראות ההסכם הקואליציוני וצפויים לעונש מטעם הנהלת הקואליציה על הפרתן, אך אין פירוש הדבר שחבר האופוזיציה באותה תקופה יכול היה לקדם בקלות הצעת חוק פרטית מטעמו. האפשרות להעלות הצעת חוק להצבעה במליאה בקריאה טרומית נתפסת כיום כזכות קנויה העומדת לכל חבר כנסת (באמצעות המנגנון הסייעתי ובתנאי שחלפו לפחות 45 ימים מיום שהניח את הצעתו),²¹ אך בתקופה האמורה הכנסת עצמה בחרה שלא להכיר בזכות זו – לא של חבר הכנסת ואפילו לא של סיעתו – וקבעה כי בהסכמת ועדת הכנסת רשאי יו"ר הכנסת לדחות שוב ושוב (ולמעשה ללא כל הגבלה) את מועד ההצבעה על הצעת חוק פרטית.

מחסומים דיוניים מסוג זה אינם עניין של מה בכך. הללו נעלו לחלוטין את שערי החקיקה בפני כל חבר כנסת שביקש לקדם הצעה שהנהלת הקואליציה, יו"ר הכנסת או ועדת הכנסת לא חפצו ביקרה. אמת נכון הדבר: חסימת החקיקה נעשתה כאן בין כותלי הכנסת ולא בידי רשות חיצונית כמו הממשלה, אלא שקשה לראות חסימה כפעולה שהתבצעה בידי גופים המייצגים את ריבונות הכנסת, וזאת בשל כמה סיבות. ראשית, הנהלת הקואליציה מיישרת קו בדרך כלל עם הרשות המבצעת, ומשמשת לא-פעם כסוכנת הפרלמנטרית של הממשלה; היא ודאי אינה מייצגת את האינטרסים הרחבים של חברי הכנסת, וכל שכן שהיא אינה מייצגת את האינטרסים של חברי האופוזיציה שנציגיהם כלל אינם חלק מגוף זה. שנית, גם ההחלטות המתקבלות בין אורגנים הפועלים אך ורק מתוך הכנסת, ללא כל קשר לממשלה, אינן משקפות בהכרח את טובת הכנסת. החלטות ועדת הכנסת משקפות יותר את יחסי הכוחות שבין חברי ועדת הכנסת, ומשקפות גם את האינטרסים הפרטיים והפוליטיים של יו"ר הוועדה הקובע בה את סדר היום; והוא הדין בוודאי לגבי יו"ר הכנסת שלו אינטרסים פוליטיים משל עצמו. בין שאר מאפייניה, הכנסת היא גם מקום עבודה פוליטי ותחרותי, ולפיכך החלטות של חברי כנסת אחדים ביחס לחברי כנסת אחרים אינן רצויות ואינן משקפות בהכרח את טובת המוסד. אדרבה, ברבות מהפעמים הן משקפות את טובתם האישית של חברים מסוימים בה ודבר אין להן עם רעיון ריבונות הכנסת.

נציגיה המובהקים של ריבונות הכנסת הם – ראשית כול ואחרית כול – חברי הכנסת

עצמם. 120 חברי הכנסת מכלל סיעות הבית הם המרכיבים את הרשות המחוקקת וממילא הם נציגיה המובהקים והבלעדיים. הם מייצגים את הכנסת היטב, ללא צורך במתווכים הגוזרים עמלה פוליטית על שירותי התיווך שאיש לא ביקש מהם. זכותם של חברי הכנסת לקדם הצעות חוק מטעמם נרמסה אפוא בשנות השמונים ברגל גסה, והייתה זו פגיעה כה חמורה בריבונותה של הכנסת עד שקשה להעלות על הדעת פגיעה חמורה ממנה. אלא שתקופה זו, על מאפייניה הדורסניים, לא החזיקה מעמד למשך שנים ארוכות והתחלפה גם היא – במשטר שלישי שבו עוצבו הסדרי החקיקה בדרך שלא הייתה מוכרת עד אותה עת. בעידן זה, לכנסת, לממשלה ולהנהלת הקואליציה חולקו קלפים חדשים שבהם הן משחקות עד היום.

עליית כוחה של ועדת השרים

לקראת סוף השמונים המשיכה תופעת החקיקה הפרטית לתפוח, ובמקביל המשיכו חברי הכנסת לאבד אחיזה בהליך החקיקה ולאבד מעצמאותם. בימים אלה החלה להתפתח תפיסה חדשה, ומאז מתאפיין היחס לחקיקה הפרטית בעניין הרב שהממשלה מוצאת בו. זוהי התקופה שבה חצתה החקיקה הפרטית את רף ארבעים האחוזים מכלל החקיקה הישראלית, וזוהי גם התקופה שבה החליטה הממשלה לשנות אסטרטגיה; הפעם – באופן יסודי.

בשנת 1994 נפל דבר בישראל. תקנון הממשלה החדש ייחד לראשונה את ועדת השרים לחקיקה כגוף אשר יחזיק מעתה בסמכות הבלעדית מטעם הממשלה לגבש את עמדתה ביחס להצעות החוק הפרטיות. בניגוד למצב הקודם, שבו ועדות שרים המופקדות על תחומים שונים הוסמכו לדון בהצעות חוק פרטיות הנוגעות לתחום עיסוקן ואילו ועדת השרים לחקיקה עסקה אך ורק בהצעות חוק ממשלתיות, הרי שמעתה לוועדת השרים לחקיקה שמורה סמכות רחבה וייחודית: כלל הצעות החוק, פרטיות כממשלתיות, עומדות תחת סמכותה הבלעדית.

הממשלה, שהחלה להתמקצע בתחום החקיקה הפרטית, לא שקטה על שמריה והוסיפה כמה כלים חשובים נוספים לעבודתה בתחום זה. בשנת 1996 יצרה הממשלה ברירת מחדל הפוכה לזו שנקבעה בתקנונה שש שנים בלבד קודם לכן, והכריזה כי מעתה הצעת חוק שלא זכתה להתייחסות הממשלה תיחשב להצעת חוק שהממשלה מתנגדת לה. תקנון הממשלה של שנת 1997 צעד כבדת דרך נוספת וקבע כי ועדת השרים תדון בכל הצעה פרטית הקבועה לדיון בסדר היום של מליאת הכנסת; מעתה הממשלה תדון בכל הצעות החוק, הפרטיות והממשלתיות, ותעשה זאת באופן יזום ולא בתגובה לבקשתו של שר אשר ביקש באופן מיוחד לדון בהצעה מסוימת. במקביל לצעדים אלה, המשיכה תופעת החקיקה הפרטית לצמוח והגיעה לראשונה לרף חמישים האחוזים מכלל החוקים שהתקבלו במליאת הכנסת.

נטילת מושכות החקיקה הפרטית בידי הממשלה השתקפה באותה עת גם בהסכמים הקואליציוניים. ההסכם של שנת 1996 קבע כי חבר כנסת רשאי להגיש הצעת חוק פרטית, אולם ככל שהממשלה תתנגד לה הנהלת הקואליציה תודיע לחבר הכנסת על כך והלה יימנע מלקדם את ההצעה. בשנת 1999 קבע ההסכם הקואליציוני כי ליו"ר הקואליציה קיימת זכות ערר על החלטת ועדת השרים לחקיקה.²² לכאורה ניתן לראות בכך עלייה במעמדו של יו"ר הקואליציה אלא שההקשר ההיסטורי הוא החשוב כאן: מגורם הקובע את גורל הצעות החוק הפרטיות לשבט או לחסד, תוך שקלול עמדת הממשלה, הפך יו"ר הקואליציה למי שזכאי להגשת ערר על החלטה שמתקבלת במקום אחר – בוועדת השרים לחקיקה. לא זו אף זו: בהסכם זה מוגדר לראשונה יו"ר הקואליציה כמי שאוכף את החלטות ועדת השרים, כלומר מי שבעבר היה השופט העליון של תחום החקיקה הפרטית חתום בהסכם זה על שנימוכו הדרמטי לכדי פקיד הוצאה-לפועל מטעם הממשלה. עוד נקבע בהסכם זה כי הקואליציה תתנגד לכל הצעת חוק שיש לה משמעות תקציבית והממשלה לא תמכה בה.

בשנת 2006 רוכך מעט נוסח ההסכם וקבע כי הנהלת הקואליציה תקבע את עמדתה בהתאמה עם עמדת הממשלה. בשנת 2013 קבע ההסכם כי הנהלת הקואליציה תודיע לחבר הכנסת וסיעתו על התנגדות הממשלה להצעת החוק ואלה יפסיקו לקדמה. בכך הסתיים התהליך שהחל בסוף שנות השמונים, ועיצובה של ועדת השרים לחקיקה כגוף המרכזי המסדיר את פעולת החקיקה הפרטית הושלם.

נתוני ארבע השנים האחרונות משלימים את התמונה. כ-300 הצעות חוק ממשלתיות עלו להצבעה בישיבותיה השבועיות של ועדת השרים לחקיקה במהלך הקדנציה האחרונה; ולמעט בודדות, שלכל אחת מהן סיפור מיוחד, כולן אושרו בוועדה. לעומתן, אלפי הצעות חוק פרטיות באו לפני ועדת השרים לחקיקה ו-84% מהן נתקלו בהתנגדות מצד הממשלה או נדחו, ובכך באו אל קיצן המוקדם.²³ נתון פשוט זה מבהיר עד כמה שונה כיום תפקידה של ועדת השרים לחקיקה מהדרך שבה הוגדר בראשית הדרך: מוועדה שנוצרה בשנות החמישים על ידי הממשלה כדי לשלוט בתוצרי החקיקה הממשלתיים, הפכה הוועדה לגוף ממשלתי שעיקר עיסוקו בהסדרת (וכמעט אפשר לומר: בלימת) תוצרי החקיקה הפרטית מטעם הפרלמנט.

דווקא ביחס לתפקידה ההיסטורי – אישור הצעות חוק ממשלתיות – הסטיסטיקה מלמדת כי הוועדה הפכה למנגנון לא-יעיל. למעשה היא משמשת כחותמת גומי, שכן כמעט כל ההצעות הממשלתיות המתגלגלות לפתחה מאושרות. ניתוח זה אמור לכאורה לזעזע את אמות הסיפים.

ועדת השרים לחקיקה: סיכום היסטורי

הניתוח שערכנו משרטט את דמותה של ועדת השרים לחקיקה בדרך שטרם תוארה בכתביה המקצועית: הוא סוקר את פעולתה של הוועדה מאז שנות החמישים ועד ימינו, והוא אכן מאשש את הטענה שלפיה אחיזתה של הממשלה בתחום החקיקה הפרטית הלכה והתחזקה בשנים האחרונות. השינוי שנוצר בפעילות הוועדה דרמטי, אלא שבעניין זה כשלעצמו אין כדי לטעון נגד פעולת הוועדה; גם לא בשם פגיעתה לכאורה במעמד הכנסת, שכן העלייה בכוחה של הממשלה אינה גוזרת בהכרח את ירידת כוחה של הכנסת. זו, כפי שאטען מיד, אינה באה בשום אופן על חשבונה של זו.

הסקירה מלמדת אותנו כי הסדרת החקיקה הפרטית בישראל מתחלקת לשלוש תקופות מרכזיות: תקופה ראשונה הנפרשת על פני שלושת העשורים הראשונים של פעילות הוועדה; תקופה שנייה הנפתחת באמצע שנות השמונים ומסתיימת באמצע שנות התשעים; ותקופה שלישית הנפתחת באמצע שנות התשעים ומתקיימת עד ימינו. התקופה הראשונה מתאפיינת באי-הסדרה של תופעת החקיקה הפרטית, אלא שזו התקיימה כעניין שולי ביותר במסגרת החקיקה הכללית. התקופה השנייה מתאפיינת בהסדרת ענייני החקיקה מטעמם של חברי הכנסת באמצעות מנגנון הקואליציוני הנהנה משליטה עמוקה מאוד בפרוצדורה. דווקא במהלך התקופה השלישית זכו חברי הכנסת באפשרות להניח הצעות חוק על שולחן הכנסת ללא אישור של גורם כלשהו; הם גם זכו לראשונה בזכות, הנחשבת כיום מובנת מאליה, להביא את הצעותיהם להצבעה במליאה ללא אישור גורם חיצוני החורג מהסכמת סיעתם. סיכום שלוש התקופות ואפיוניהן מופיע בטבלה הבאה.

תקופה	רמת ההסדרה
1984–1948	אי-הסדרה
1994–1984	הסדרה קשיחה באמצעות מנגנון קואליציוני
2019–1994	הסדרה רכה באמצעות מנגנון ממשלתי

הטענה שלפיה הממשלה השתלטה על נושא החקיקה נכונה אפוא אלא שאין היא אומרת שחברי הכנסת, מייצגיה הבולטים של הכנסת, נפגעו מכך. הכנסת כרשות כלל לא נפגעה מעליית כוחה של הממשלה. מי שנפגעה מכך בעיקר היא הנהלת הקואליציה שהפסידה את כוחה הרב – שבאמצעותו שעפדה את חברי הכנסת והכריחה אותם לסור למרותה. כפי שהראיתי, ובניגוד גמור לנטען על ידי מבקריה של ועדת השרים, שליטתה של הקואליציה בהליך החקיקה נחלשה באופן דרמטי בשנים האחרונות – וכל שכן שלא התחזקה – ביחס לתקופה שבה שלטה הקואליציה בתחום החקיקה הפרטית ללא מצרים.

לצד הקלות פרוצדורליות ותקנוניות משמעותיות שחוו חברי הכנסת בתקופה השלישית, נתונים שונים (אשר נאספו ופורסמו בשנים האחרונות על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת)²⁴ מעידים כי בכל היבט שנבחר מתאפיינת התקופה האחרונה, תקופת שליטתה של הממשלה בהליך החקיקה הפרטית, בליברליזציה רבה ובשחרור הרסן ביחס להצעות החוק הפרטיות. בעידן זה, שהחל כאמור באמצע שנות התשעים, הונח מספר הצעות החוק הפרטיות הרב ביותר; מספר הצעות החוק הפרטיות שהפכו לחוק גם הוא הרב ביותר בהשוואה לתקופות אחרות; והיחס שבין החקיקה הפרטית לרעותה הממשלתית הוא המיטיב ביותר עם החקיקה הפרטית ועומד על 50% חקיקה פרטית ו-50% חקיקה ממשלתית. מעולם לא היה בישראל יחס טוב יותר לחקיקה הפרטית.

מתנגדיה של ועדת השרים לחקיקה גורסים כי "היה פה שמח לפני שנולדתי", אולם אליבא דאמת זמננו הוא תור הזהב של החקיקה הפרטית. במובן זה, הכנסת – כמוסד יוזם חקיקה – נמצאת כיום בשיא עוצמתה, ויחד עימה כמוסד, נהנים גם חברי הכנסת מתקופה של פריחה בכל הנוגע לקידום הצעות החוק הפרטיות מטעמם. מעולם לא קודמו הצעות חוק פרטיות כה רבות.

דומה כי בדברים אלה יש כדי לסתור כליל את טענותיהם של מבקרי ועדת השרים באשר לכוחה המופרז וחסר המעצורים כיום – הפוגע לכאורה ביכולתם של חברי הכנסת לקדם את הצעותיהם (ביחס למה שהיה נהוג בעבר).

עקרון הפרדת הרשויות: על יריבות ממתנת

אלא שטיעוננו טרם הושלם, משום שייתכן כי מהלך ההשתלטות של הממשלה אכן מיטיב עם כוחם החקיקתי של חברי הכנסת, ועדיין עשויה להישאל שאלה בדבר הלגיטימיות המשטרית של מהלך זה: האם לא חרגה הממשלה מהדגם המוכר בעולם של הפרדת הרשויות? מנקודת מבטו של חבר הכנסת המבקש ליזום הצעות חוק פרטיות – האם תוצאתו החיובית של מהלך הממשלתית מרפאת את הקשיים המשטריים שעליהם מצביעים מתנגדי המהלך? לשאלות אלו נקדיש את העמודים הבאים.

עקרון הפרדת הרשויות נתון בישראל למניפולציות מרובות שכן לרוב הוא נתפס באופן שגוי מן היסוד; למעשה, קשה מאוד להבהיר עד כמה נפרדות הרשויות בישראל בעוד עצם הגדרתה של הפרדה זו נשענת על תפיסה מוטעית המבוססת על שלוש טעויות-משנה: (א) טעות ביחס לכוונתו המקורית של עקרון הפרדת הרשויות; (ב) טעות ביחס ליישומי המקובלים של עיקרון זה במדינות שונות בעולם; (ג) טעות ביחס להבנתו המסורתית של עיקרון זה בישראל.

היה זה ג'יימס מדיסון שכבר לפני מאתיים שנה עמד על סילופו של עקרון הפרדת

הרשויות המיוחס למונטסקייה. אל מול דאגתם של אנשי ניו-יורק שחששו כי החוקה המוצעת לשלוש-עשרה המושבות האמריקניות "מפרה כביכול את הכלל המדיני הדורש ששלוש המחלקות – המחוקקת, המבצעת והשופטת – חייבות להיות נפרדות ונבדלות", מחמת "הסגות גבול" מסוימות בין הרשויות, ביקשו מדיסון והמילטון הפדרליסטים להבהיר את משמעותו המדויקת של העיקרון המפורסם. בעיני מונטסקייה, הסביר מדיסון, הייתה החוקה הבריטית מה שהיה הומרוס בעיני הסופרים:

כשם שהללו ראו ביצירתו של המשורר בן-האלמוות את הדגם המושלם שממנו יש לגזור את עקרונותיה של האמנות האפית ואת כלליה, ואשר לאורו יש לדון את כל היצירות הדומות, כך ראה, כמדומה, המבקר המדיני הגדול הזה בחוקה של אנגליה את אמת המידה – או, אם נביא דברים כלשונו, את האספקלריה – של החירות המדינית...

אם נעיף מבט קל ביותר על החוקה הבריטית, ודאי ניווכח כי שלוש המחלקות – המחוקקת, המבצעת והשופטת – בשום פנים אינן נפרדות ונבדלות כליל זו מזו.

ראש הרשות המבצעת הוא חלק בלתי נפרד מן הרשות המחוקקת. רק לו לבדו הזכות לעשות אמנות עם ריבונים זרים, שלאחר שנעשו, יש להן, בסייגים ידועים, תוקף של מעשי חקיקה. הוא הממנה את אנשי המחלקה השופטת, והוא רשאי לסלקם על פי פנייתם של שני בתי הפרלמנט...

ענף אחד של המחלקה המחוקקת משמש גם הוא כמועצה חוקתית עליונה לראש הרשות המבצעת, כשם שמצד שני הוא היחיד המגלם את הסמכות השופטת במקרים של משפט הידחה...

ושוב: השופטים קשורים במחלקה המחוקקת עד כדי כך שלעתים קרובות נוכחים ומשתתפים בדיוניה²⁵...

אם זהו המבנה המשטרי שעמד לנגד עיניו של מונטסקייה בשעה שטבע את עקרון שלוש הרשויות, וסוג זה של הפרדה – שבפירוש אין לתארה כסטריילית – הוא שהיה בעיניו הדגם המושלם, הרי שמסקנתו של מדיסון ביחס לדברי מונטסקייה ברורה מאליה:

כאשר אמר "לא תיתכן חירות במקום שהסמכויות לחקיקה ולביצוע מאוחדות באותו אדם עצמו או באותו חבר שליטים עצמו", או "אם אין הפרדה בין הסמכות לשפוט ובין סמכויות החקיקה והביצוע", הוא לא התכוון לומר בכך כי אסור שתהיה למחלקות האלה כל שותפות חלקית זו במעשי זו, וכל שליטה זו על מעשיה של זו... אין הוא יכול להתכוון אלא לכך שבכל מקום שכל הסמכות של מחלקה אחת מופעלת על ידי אותן ידיים אשר מחזיקות בכל הסמכות של מחלקה אחרת, מתערערים עקרונות היסוד של חוקה חופשית.²⁶

אליבא דמדיסון, עקרון הפרדת הרשויות שולל דגם קיצוני של השתלטות מוחלטת מצד רשות אחת על מלוא סמכותה של רשות אחרת ועל כן אינו רלוונטי לענייננו. השימוש בעיקרון זה לשם שלילת הלגיטימיות שבמעורבות הממשלה בפעולת החקיקה אינו מוצלח ואינו משכנע, שכן הממשלה אינה מחזיקה בידיה את סמכויות החקיקה של הכנסת.

השפעתה של הממשלה על עיצוב ספר החוקים היא אכן דרמטית אך היא אינה עושה זאת מכוח סמכות חקיקה שאותה נוטלת היא מן הפרלמנט. השפעתה הדרמטית של הממשלה נובעת, כפי שניתחנו זאת לעיל, מהסכמה פוליטית בתוך הפרלמנט-עצמו אשר נולדת מהמבנה הקואליציוני של הממשלה – המונח ביסוד המשטר הפרלמנטרי שלנו. אותה הסכמה פרלמנטרית מביאה את סיעות הקואליציה לקבוע בראשית כל קדנציה כי אישורן העקרוני של הצעות החוק ייעשה באמצעות נציגיהן החברים בוועדת השרים (ולא באמצעות נציגיהן החברים בהנהלת הקואליציה). למותר לציין כי עניין זה מסמן רק את תחילת מסלולה של הצעת החוק, ומכאן והלאה היא תחוקק על פי ההסדרים המדויקים שייקבעו בוועדות הכנסת עם השפעה הולכת-ופוחתת של הממשלה ביחס לאלה. ובכן, כל קשר בין המתרחש בישראל לבין מה שמונטסקייה ביקש להזהיר מפניו הרי הוא מקרי בהחלט.

אכן, אין בכך כדי לומר שעקרון הפרדת הרשויות אינו רלבנטי לדיוננו. אדרבה – הוא רלבנטי בהחלט אלא שהוא משמש לטעמי כטענה משמעותית שבה מחזיק דווקא הצד המצדיק את מעורבותה של הממשלה בפעולת החקיקה של הכנסת. מעורבות זו נובעת ישירות מעקרון הפרדת הרשויות ומגשימה אותו באופן מוצלח – וכדלהלן.

ארצות הברית הייתה לדמוקרטיה החוקתית הראשונה שהגשימה את עקרון הפרדת הרשויות המודרני, ולשם הבנתו נתבונן מעט בדרכים שבהן התפרש על ידי האבות המייסדים. אכן, המשטר האמריקני הוא משטר נשיאותי ולא פרלמנטרי, ומוכן שאינני מבקש לזהות בין ישראל לבין ארצות הברית, ובכל זאת סבורני כי ניתן ללמוד משיטת הממשל האמריקנית דבר-מה יסודי ברעיון הפרדת הרשויות: עקרון התלות. האבות המייסדים האמריקנים השכילו להבין כי "אין די בתיחום הגבולות של כל אחת (מהרשויות) על גבי הנייר בלבד", וכי "יש לספק לכל אחת מהן נשק חוקתי להגן על עצמה"²⁷; הם השכילו להבין כי דווקא תלות הדדית בין הרשויות היא הערובה לכך שלרשות אחת לא יהיה כוח בלתי-מוגבל כלפי חברותיה. לאבות המייסדים גם הייתה "חשודה מיידית" להסיג את גבולן של השתיים האחרות – הרשות המחוקקת; והיה להם גם כלי נשק יעיל נגדה – זכות הוטו.

המילטון חבר למדיסון והיה למי שניסח את עקרון הפרדת הרשויות המהותי:

מה שעולה מן העקרונות הברורים והמוחלטים האלה הוא שאומנם יש להעניק לראש הממשל זכות וטו, בין מוחלטת ובין מוגבלת, על מעשי ענפיה של הרשות המחוקקת. בלא

זו או זו לא יוכל הראשון בשום פנים להתגונן מפני מעשי הביזה של זו האחרונה... אפשר להגיע במהרה למצב שבו תמוזגנה זכויות החקיקה והביצוע באותן הידיים עצמן. אפילו לא נתגלתה מעולם ברשות המחוקקת כל נטייה לפלוש לתחום זכויותיה של הרשות המבצעת, ממילא למדונו כללי החשיבה הנכונה וההגינות העיונית שאסור להפקיד את האחת לחסדה של זולתה, אלא מן הדין הוא להקנות לה יכולת חוקתית וממשית של הגנה עצמית.²⁸

דווקא יכולתה של הרשות המבצעת לבלום את פעולת החקיקה של הפרלמנט היא המשמרת את עקרון הפרדת הרשויות ומבצרת אותו, שכן מבלעדי סמכות הוטו עתיד הפרלמנט לנהל את ענייני המדינה באופן המרוקן-מתוכן את פעולת הרשות המבצעת, ולחדור באמצעות חקיקה לתחומים ביצועיים מרכזיים שעליהם מופקדת הממשלה.

לא רק ביצור גבול סמכותה של הממשלה עמד לנגד עיניו של המילטון; הוא האמין כי סמכות הממשלה לבלום את חקיקת הפרלמנט תטיב את החקיקה, וזאת לא מפני שלרשות המבצעת "יתרון חוכמה או מידות תרומיות", אלא מכוח ההנחה "שהרשות המחוקקת לא תהיה חסינה מפני שגגה; שלפעמים עלולה רוח של פלגנות להשחית את דיוניה; שלפעמים עלולים רשמים חולפים להניעה לנקוט צעדים בהולים, שלאחר שתימלך בדעתה עתידה היא עצמה לגנותם".²⁹ לדבריו, דגם של הפרדת רשויות המייצר גופים מגוונים הנדרשים לאשר את קבלת החוק

מגדיל את סיכוייה של המדינה למנוע את קבלתם של חוקים רעים מזמת בהילות, שלגנות או כוונה רעה. ככל שירבו לבחון צעד כלשהו, וככל שידגל השוני במעמדויהם של אלה האמורים לבחון אותו, כך ממילא תפחת הסכנה של אותן שגיאות הנובעות מהעדר שיקול דעת נאות... הסיכוי שהשקפות פסולות מכל סוג שהוא תשפענה בבת אחת לרעה על כל הגופים השלטוניים, וביחס לאותו נושא עצמו, קטן בהרבה מהסיכוי שהן תשפענה על כל אחד מהם, ותולכנה אותם שולל לסירוגין.³⁰

לשיטתו של המילטון, חשיבותו של דגם הפרדת רשויות זה, המעודד את התערבות הרשות המבצעת בתוצריה של הרשות המחוקקת, טמונה קודם כול בהגנתו על ספר החוקים מפני כניסתם של חוקים "רעים". יתרונו היחסי החשוב של דגם זה (השונה מדגם הביקורת השיפוטית המאפשר אף הוא התערבות בתוצרים "רעים" מצד הפרלמנט) בכך שהוא עושה זאת מתוך טיפוח מאבק חשוב ולגיטימי בין שתי רשויות שהן דמוקרטיות ביסודן – הפרלמנט והממשלה.

עמדה אלטרנטיבית

קולם של הפדרליסטים לא היה הקול היחיד שנשמע בשנים המעצבות של הקמת ארצות הברית. מתנגדיהם, האנטי-פדרליסטים בהנהגת פטריק הנרי, התגבשו סביב ההתנגדות לממשל פדרלי חזק. אומנם החוקה האמריקנית אושרה במתכונתה

המוכרת לנו חרף התנגדותה של תנועה זו, אך מאבקה תרם להתגבשות מגילת הזכויות. האנטי-פדרליסטים החזיקו במסורת שונה לחלוטין של העיקרון שטבע מונטסקייה, כפי שביטא זאת ויליאם פן (ההדגשה במקור):

מאז ומעולם דגלו נסיכים בדרך של הפרד-ומשול. כעת הגיעה שעתו של העם עצמו לדגול באותה דרך ולחלק את הכוח בין שליטיו כדי למנוע מהם לנצלו לרעה. דרך היישום של אמת פוליטית עמוקה זו נעלמה מעיני העולם למשך זמן רב, אך היא מושתתת על עיקרון טבעי ופשוט ביותר. אם אדם פלוני – קובע מונטסקייה – או חבר אנשים, מחזיקים בידיהם את סמכות החקיקה ואת סמכות הביצוע גם יחד, לא תהיה חירות, שכן יש לחשוש שאותו מלך או מועצה יכריזו על חוקים עריצים, במטרה לבצע בעזרתם מדיניות עריצה. זהו דבר שאין מתבקש ממנו; וסביר שאלו אכן תהיינה התוצאות, בהינתן הנטייה הטבעית של בני אדם לכוח.³¹

את חירות האזרחים שביקשו ליצור מדיסון והמליטון הפדרליסטים באמצעות מאבק בין שתי הרשויות (המפחית את הסיכוי לחקיקה לא מוצלחת לאזרח או חקיקה הפוגעת בעקרון הפרדת הרשויות עצמו), החליפו האנטי-פדרליסטים בחירות המחוקק. תפיסה זו רואה בכל חפיפה בין תחומי פעולתן של הרשויות הפרה גסה של עקרון הפרדת הרשויות:

החלוקה הראשונית והטבעית ביותר של כוח הממשל היא בין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת. אסור שאף אחת משתי הרשויות הללו תסבול מהנגיסה הקלה ביותר של חברתה בסמכויותיה או מהתערבות כלשהי מצידה. שכן מי מהן שתחלוק את כוחה עם האחרת, תהפוך בהכרח לכפופה לה; ואם לכל אחת מהן יהיה חלק בסמכויות חברתה, הן תהפוכנה בפועל לגוף אחד. האינטרס שלהן והכוח שלהן יהיו זהים, ויחדיו הן יפעלו נגד העם. תהא זו אפוא טעות פוליטית עצומה להעניק לרשות המבצעת את הסמכות לשלול חקיקה – או להתערב בדרך כלשהי בתהליך החקיקה.³²

אין לזלזל במחלוקת עמוקה זו. היא מחלוקת בדבר הגדרתה של החירות והדרך הטובה ביותר לביצורה: אלה אומרים כי ביצורה יושג באמצעות חפיפה חלקית בתחומי הרשויות ומאבק תמידי ביניהן באזורי הספר; ואלה אומרים כי ביצורה יושג באמצעות הפרדה מוחלטת והרמטית בין הרשויות ומאבק על עצם ההפרדה הזו. הללו ספקנים ביחס ליכולתו של הפרלמנט להישמר מפגיעה בחברה באמצעות חקיקה מופרות ורעה; והללו שמים מבטחם בפרלמנט חזק וכול-יכול המגן על האזרחים מפני הרשות המבצעת.

אלא שמחלוקת עמוקה זו התגלעה לפני למעלה ממאתיים שנה, ומאז התרחשו מאורעות רבים בעולמנו.

שנה לאחר ניסוחה של מחלוקת זו הכריעו אזרחי ארצות הברית – עם אישורה של החוקה הפדרלית – כי התזה של מדיסון והמילטון היא המקובלת עליהם, כי לא חירות

הפרלמנט היא העיקר אלא חירותם של האזרחים, וכי דווקא ההתגוששות בין שתי רשויות נבחרות היא המשרתת חירות זו.³³ זכות הווטו על חוקי הקונגרס, השמורה לנשיא, עוגנה בחוקה שאושרה בשנת 1789, ובכך קבעה את מעורבותה העמוקה של הרשות המבצעת בקבלת החוקים בפרלמנט. שנים לא-רבות חלפו ומדינותיה של ארצות הברית עיגנו בחוקותיהן יחסים דומים בין בית המחוקקים המקומי לבין מושל המדינה, ובכך פירשו שוב ושוב את עקרון הפרדת הרשויות באופן שבו מדיסון והמילטון הבינו אותו.³⁴

השנים שעברו, והתפיסה המשתנה ביחס למקומה של הרשות המבצעת בתחום החקיקה במדינה המודרנית,³⁵ הביאו לכך שגם מחוץ לארצות הברית, וגם במשטרים פרלמנטריים מובהקים, הלכה והתפשטה תופעת זכות וטו על החקיקה.³⁶ במחקר השוואתי אשר נערך בשנות השישים על ידי האיגוד הבין-פרלמנטרי, והשווה את יחסי הפרלמנט והממשלה בין עשרות מדינות שונות, נקבע כי "העיקרון שלפיו הפרלמנט הוא שמפעיל את סמכות החקיקה באופן בלעדי אינו מתקשר עוד עם המציאות ברוב מדינות העולם".³⁷

למעשה, לא רק שעקרון הפרדת הרשויות אינו תומך באיסור התערבות הרשות המבצעת בפעולת החקיקה, אלא שהוא מוביל להפך הגמור. התערבות הרשות המבצעת בפעולת החקיקה, כפי שזו מקובלת במדינות רבות, היא המגשימה את עקרון הפרדת הרשויות. הטוענים אחרת, מימין ומשמאל, מסתבכים בסתירות פנימיות. כאשר הם טוענים בשם עקרון הפרדת הרשויות, הם נשענים על מערכת תיאורטית שאינה מתכתבת עם מציאות החיים המודרנית.

נורמה עולמית

ציינו לעיל כי בשנותיה הראשונות של המדינה, חברי הכנסת כלל לא תפסו עצמם כמי שאמורים ליזום חוקים, אלא כמי שחברים במוסד שבכוחו לאשר את הצעות החוק שיוזמת הממשלה או לדחותן, והכנסת נתפסה כבית המחוקקים אך לא כבית יוזמי החקיקה. תופעה זו לא נחשבה חריגה כלל ביחס לשאר מדינות העולם באותה עת, וגם בהן עבודת החקיקה של הפרלמנט נגעה בעיקרה לאפיון מוצלח ומדויק יותר של יוזמות הממשלה, לצד בלימת יוזמות ממשלתיות שלא היו ראויות בעיני חברי הפרלמנט. קו הגבול שהלך ונתקבע במחצית המאה העשרים קבע את הממשלה כרשות המרכזית בכל הקשור ליוזמות החקיקה. הממשלה מציעה, והפרלמנט דן, מאשר או דוחה.

הנורמה העולמית הייתה כה ברורה במהלך שנות החמישים והשישים, עד שמחקר השוואתי שנעשה באותן שנים קבע – במסקנת פרק העוסק בירידה במעמד הפרלמנט בכל הנוגע לחקיקה – כי

הממשלה בשום אופן אינה רק הסוכן המיישם את החוקים שנחקקו על ידי הפרלמנט. זוהי הרשות הדומיננטית בשלב יצירת החוק. הפרלמנט שומר על כוחו רק במובן זה שהוא עדיין הגוף שנושא-ונותן ולו לבדו נתונה המילה האחרונה.³⁸

השנים שחלפו לא שינו דבר במגמה הכללית ביחס למדינות העולם. בשנים אלו החקיקה הפכה מורכבת יותר – כזו הדורשת הרבה מעבר למקוריות מחשבה, ונשענת על ידע מקצועי וכלכלי עצום, כפי שמעולם לא היה לפני כן – ובמדינה המנהלית המודרנית היא דורשת תיאום סבוך בין גופי שלטון רבים. לכן הפכה החקיקה לממשלתית בעיקרה. ישראל של שנות השישים והשבעים המשיכה גם היא קו זה, והיוזמת הדומיננטית של הצעות החוק באותן שנים הייתה הממשלה ולא הכנסת. הדומיננטיות הזו, בכל הקשור ליוזמת החקיקה, אינה מקרית: היא מאפיינת רשות המחזיקה בגופי הידע הנדרשים כאמור בעידן החקיקה המודרנית. במקביל, תפקידו המרכזי של הפרלמנט נותר כשהיה: הוא דן בהצעות הממשלתיות, מטייב אותן ומכריע בדילמות המתעוררות ביחס אליהן. זהו קו הפרדת הרשויות האמיתי ששורטט במדינות רבות למן מחצית המאה הקודמת.

ישראל של השנים האחרונות היא המקרה החריג בניסוי העולמי. בשנות השמונים נרשמה עלייה חדה בשיעור החקיקה הפרטית בישראל, ושנות התשעים החריפו מגמת עלייה זו – עד לתקופתנו אנו. בשעה שמדינות העולם דיווחו על מעורבות עמוקה יותר ויותר של הממשלה בחקיקה,³⁹ בישראל תפסה הכנסת מקום משמעותי יותר ויותר בשדה יוזמות החקיקה – וזאת באמצעות הכלי של הצעות החוק הפרטיות.

במהלך שנות האלפיים יצרה עלייה זו את האשליה כאילו התערבותה של הממשלה בפעולת החקיקה חריגה ביחס למקובל; אלא שמעורבות זו נבעה אך ורק מגידול בהיקף החקיקה הפרטית, ולא מתפיסה חדשה באשר למקומה של הממשלה בתחום החקיקה. הכלים הממשלתיים החדשים משרתים את התפיסה המסורתית שאפיינה את ישראל בעשוריה הראשונים; הם משתלבים היטב עם התפיסה המקובלת בעולם ביחס למעורבות הממשלה בתחום החקיקה; והם מגשימים בצורה מקובלת וטובה את עקרון הפרדת הרשויות.

זהו תור הזהב של הצעות החוק הפרטיות. זהו תור הזהב של הכנסת כמוסד יוזם חקיקה. מגבלותיה של הכנסת מעולם לא היו מועטות כל כך, ובניגוד לטענות מצד מבקרי פעולתה של ועדת השרים לחקיקה – רמת שליטתה של הממשלה בהליך החקיקה מצויה אומנם במגמת עלייה, אך תופעה זו לא הביאה לירידה בכוחם של חברי הכנסת.

מעורבות הממשלה בפעולת החקיקה היא עניין לגיטימי, והיא נעשית בישראל בדרך רכה הרבה יותר מהמקובל במדינות רבות. לא רק שמעורבות הממשלה בפעולת

החקיקה אינה פוגעת בעקרונות הפרדת הרשויות אלא שהיא מבצרת אותן. היא מחזירה את ישראל לתפיסה שאפיינה אותה בעשוריה הראשונים ומקובלת עד היום במרבית מדינות העולם.

11. החלטה מספר 309 של הממשלה מיום 8.4.1953.
12. אשר צידון, **הכנסת**, תל-אביב: אמיר, תש"י, עמ' 119.
13. ענת מאור, **הח"כ כמחוקק: החקיקה הפרטית בכנסת – צמיחתה ותרומתה**, בני-ברק: הקיבוץ המאוחד, תשס"ט, עמ' 21.
14. פרוטוקול ועדת הכנסת, 8.1.1951, עמ' 3.
15. שם.
16. שם.
17. להרחבה בעניין זה ראו נעה קברטין-אברהם, "סיפורו ההיסטורי של תקנון הכנסת: גורמים מעצבים והשלכות משטריות", **חוקים**, יב (2018), עמ' 23–30.
18. מאור, **הח"כ כמחוקק**, עמ' 21.
19. לעניין זה ראו **תקנון הממשלה ה-17**, סעיף 49: (א) העבירה מזכירות הכנסת למוזכירות הממשלה הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת יעבירנה מזכיר הממשלה לראש הממשלה, לשר המשפטים ולכל שר שנושא הצעת החוק הוא בתחום פעולתו לשם קבלת הערות; העתק ההערות יועבר לשר המשפטים. (ב) על פי בקשת ראש הממשלה או שר או אם התגלעו חילוקי דעות בין משרדים שונים אשר ההצעה היא בתחום פעולתם – תועמד ההצעה על סדר יומה של הממשלה, או של ועדת השרים הנוגעת בדבר, לקביעת עמדה מוסכמת. (ג) ביקשו ראש הממשלה, שר המשפטים או שר שהנושא הוא בתחום פעולתו, לדחות את הדיון בכנסת עד שיסתיים הדיון לפי סעיף (ב), יפנה מזכיר הממשלה לכנסת ויבקש דחיית הדיון בכנסת לפי תקנון הממשלה".
20. סעיף 2(ב)(3) להנחיית היועץ 60.015 מיום 1.12.1968 קבע כי "שר המשפטים מביא לגיבוש עמדת הממשלה לגבי הצעת החוק, כפי שהיא תבוא לידי ביטוי בעת הדיון המוקדם בכנסת".
21. **תקנון הכנסת**, חלק ז: הליך החקיקה, סעיף 76.
22. אף שזכות זו עוגנה במסגרת ההסכם, היא מעולם לא כובדה כלשונה, בשל התנגדות קשה של היועצ"ש אשר סירב להעניק וזות זו למי שאינו חבר ממשלה.
23. דו"ח חקיקה 2017, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, מאי 2018, עמ' 25. זמין במרשתת.
24. חקיקה בכנסת ה-20: **בראי** שבעים שנות חקיקה במדינת ישראל – נתונים ומגמות, הלשכה המשפטית של הכנסת, ניסן תשע"ט.
1. אני מודה לסגן מזכיר הממשלה, מר ליאור נתן, על השעות שהקדיש לטובת מחקר זה ועל פתיחת חומרים ארכיוניים המצויים ברשותו בכל הנוגע לתקנוני הממשלה. תודתי שלוחה גם לגברת אתי בן-יוסף, מי שניהלה במשך שלוש שנה (עד לאחרונה) את ועדת הכנסת, אשר המציאה לידי חומרים ארכיוניים חשובים המצויים ברשות הוועדה. תודה אחרונה וחביבה שלוחה לידי אוראל אסולין ששימש לי חברותא לנושא זה. ניסוחם של לא מעט רעיונות במאמר נובע מהשאלות הקשות שהציף בפניי בנושא סמכויות ועדת השרים לחקיקה והוא פריו של ויכוח ארוך ומוצלח שהתקיים בינינו.
2. **תקנון הממשלה**, סעיף 66 (ד).
3. שם, סעיף 60 (א).
4. שם, סעיף 66 (ה).
5. שם, סעיף 87 (א).
6. סעיף 2 לנספח ב של ההסכם הקואליציוני. ניתן לעיין בו באתר הכנסת בכתובת <https://main.knesset.gov.il/mk/government/documents/kaveiyesod2015.pdf>.
7. זאת בשונה ממדינות שבהן לעמדת ראש הרשות המבצעת, הבולמת חקיקה מצד הפרלמנט, קיים תוקף חוקתי.
8. ראו לדוגמה: תומר אביטל, "משמעת באגרוף ברזל: למה בעצם הח"כים לא מצביעים לפי צו מצפונם?", בלוג באתר **הארץ**, 10.12.2018; מתן גוטמן, "שליטתה של הממשלה על הכנסת והסכם קואליציוני כשריון חוקתי", *CON-S'IL*, 30.4.2019; אריה ריבקינד, "לבולם את ההשתלטות הדורסנית: האופוזיציה תקים ועדה לחקיקה", **חרידים**, 10, 24.6.2018.
9. על הדרכים השונות שמשלמת החברה על חירות זו של חברי הכנסת, ועל הנוק המתמשך שחירות פרלמנטרית זו מסבה לחירות האזרחית, עמדה שרת המשפטים לשעבר איילת שקד במאמרה "מסילות אל המשילות", **השילוח**, 1 (תשע"ז), עמ' 37–55. דעתי כדעתה בעניין זה, ואין כוונתי לטעון שתורו ההוב של הצעות החוק הפרטיות טוב למשק ולכלכלה או לחירותם האישית של אזרחי ישראל. הוא מויק ורע; אך ככל שמצער הדבר, זוהי המציאות: ישראל של שנת 2019 היא גן עדן להצעות חוק פרטיות.
10. אושר בישיבת הממשלה מיום 14.3.1949.

25. אלכסנדר המילטון ואחרים, **הפדרליסט**, מאנגלית: אהרן אמיר, ירושלים: שלם, תשס"ב, מס' 47, עמ' 244-245.
26. שם, עמ' 245.
27. שם, מס' 73, עמ' 367.
28. שם, עמ' 367-368.
29. שם, עמ' 368.
30. שם.
31. Herbert J. Storing (ed.), *The Complete Anti-Federalist, 3: Pennsylvania*, Chicago and London: University of Chicago Press, 2008, p. 172. הקטעים תורגמו מאנגלית בעבור מאמר זה.
32. *Ibid*, pp. 172-173.
33. השוו לנאומו של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, בטקס השבעה של נשיאת בית המשפט העליון, השופטת אסתר חיות, מיום 26.10.2017: "בכל הדמוקרטיה ניטש יוכוח מתמיד, לפעמים אפילו סוער, בדבר סימון קו הגבול בין הרשויות, זו לא פגיעה בדמוקרטיה. זו מהות הדמוקרטיה... זה לא שמונטסקייה תחם את חלוקת הסמכויות בין הרשויות ויצק את זה בסלע... ההפך הגמור, התייחום משתנה כל הזמן".
34. כמה מנשיאי ארצות הברית לא היססו להשתמש בזכות הוטו והפעילו אותה ללא הגבלה: טרומן עשה בה שימוש 250 פעמים; קליבלנד ניצל זכות זו יותר מ-400 פעמים; ואילו רוזולט בלם יותר מ-600 חוקים שהקונגרס אישר. ראו נתונים באתר הסנאט: <https://www.senate.gov/reference/resources/pdf/presveto.pdf>
35. להסברים שונים לתופעה זו ראו, Michel Ameller, *Parliaments: A comparative Study on Structure and Function of Representative Institutions in Fifty-Five Countries*, London: Inter-Parliamentary Union, 1966, p. 150.
36. אומנם תופעה זו של וטו מצד הרשות המבצעת מאפיינת בעיקרה דווקא משטרים נשיאותיים, שבהם נבחר הנשיא ישירות על ידי העם, אלא שרוב הטעמים העומדים בבסיס שיטתם של מדיסון והמילטון מתאימים גם למקרה הישראלי, ובוודאי שמצדדיקים הם את מנגנוני ההתערבות הרכים שבהם משתמשת הממשלה בישראל. לדוגמה, בשונה מהנוהג בארצות הברית, בישראל התערבות הרשות המבצעת נעשית באמצעות קבוצת חברי ממשלה ולא בידי גורם יחיד, לכתחילה ולא בדיעבד, תוך שהיא נשענת על הסכמת הקואליציה המבקשת להישמע לה וללא כל תוקף חוקתי המחייב את הציות לה.
37. ראו 219 p. Ameller, *Parliaments*.
38. *Ibid*, p. 151.
39. ראו חן פרידברג, "טיוב תהליך החקיקה בכנסת", נייר עבודה פנימי של המכון הישראלי לדמוקרטיה. זמין במרשתת.