

# ברשות הפקידים

בבית הספר למדנו, בטעות, שמקור החוקים הוא הכנסת. בחדשות נראה שמקורם בממשלה. אך האמת היא שכיום מנסחי החוקים שלנו הם בעיקר פקידים ומשפטנים

יותר מ-300 הצעות חוק ממשלתיות עלו להצבעה במהלך הכנסת העשרים (2015–2019) בישיבותיה השבועיות של ועדת השרים לחקיקה. בקדנציה זו כיהנתי כיועצה של שרת המשפטים דאז, איילת שקד, וריכזתי בעבורה את עבודת הוועדה, כך שהייתי מעורה היטב בהכנות המקדימות ובתוצאות של אותן הצבעות. למעט בודדות, אשר סיפור מיוחד נקשר בכל אחת מהן, ההצעות הממשלתיות אושרו כולן, בזו אחר זו. לעומת הצלחה מסחררת זו של הצעות החוק הממשלתיות, אלפי הצעות חוק פרטיות, כלומר הצעות מטעם חברי כנסת,<sup>1</sup> אשר באו לפני ועדת השרים לחקיקה,<sup>2</sup> זכו לגורל שונה לחלוטין. יותר מ-80 אחוז מהן לא זכו מעולם לאישור הממשלה,<sup>3</sup> ובכך באו אל קיצן המוקדם.

הנתון הזה בדבר הפער הדרמטי שבין הצעות חוק ממשלתיות להצעות חוק פרטיות, מוביל לשתי מסקנות. הראשונה: שהוועדה, שנוצרה בשנות החמישים על ידי הממשלה כדי לשלוט בתוצרי החקיקה הממשלתיים,<sup>4</sup> נהפכה לוועדה ממשלתית שעיקר עיסוקה בהסדרת תוצרי החקיקה הפרטית מטעם הפרלמנט.<sup>5</sup> השנייה: שביחס לתפקידה ההיסטורי, להיות מנגנון סינון ובקרה להצעות חוק ממשלתיות, הפכה הוועדה למנגנון לא יעיל במיוחד, ולמעשה היא משמשת חותמת גומי. כמעט כל ההצעות הממשלתיות המתגלגלות לפתחה מאושרות, וכמי שהיה שם אני מעיד כי ברוב רובן של ההצעות האישור הזה ניתן ללא כל שינוי בנוסח המקורי. גם לא קל שבקלים.

אלא שהדיון הציבורי הער המתקיים בשנים האחרונות סביב ועדת השרים לחקיקה<sup>6</sup> מתאפיין בעיסוק מוגבר במסקנה הראשונה ובהתעלמות בוטה מן המסקנה השנייה. שוב ושוב עוסקים המבקרים בהשתלטות הממשלה על החקיקה הפרטית מטעמה של הכנסת ובלימתה, ושוב ושוב צף ועולה הספק ביחס למידת הלגיטימיות שיש בפעולה

---

עו"ד גיל ברינגר שימש יועצה של שרת המשפטים לשעבר איילת שקד ומרכז ועדת השרים לחקיקה. הוא תלמיד לתואר שלישי בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, מנהל את תחום החקיקה במרכז הקליני בקריית אונו ובעל טור שבועי בנושאי משפט בעיתון גלובס.

זו. אך כמעט אין איש מדבר על המסקנה השנייה. על העובדה שבכל הנוגע להצעות החוק הממשלתיות חברי ועדת השרים לחקיקה התפרקו מתפקידם ההיסטורי והם מאשרים באופן אוטומטי את כולן. לא הכשל המובהק שבהליך האישור המזור הזה, ולא תהליכי העומק שהובילו אליו, משמשים נושא לדיון ציבורי.

במאמרי "הממשלה המחוקקת" טענתי כי "בית המחוקקים" ככינוי לכנסת הוא כינוי שגלומה בו אשליה מסוימת; בוודאי אם אנחנו מייחסים לבית הזה את יוזמת החקיקה. מדובר באשליה הן מן הבחינה הסטטיסטית, שכן מרבית החקיקה הישראלית מקורה בממשלה, הן מן הבחינה ההיסטורית, שכן בניגוד לטענות בנושא זה יוזמת החקיקה העיקרית מעולם לא הייתה בידי הכנסת. והאמת היא שמדובר באשליה גם מן הבחינה ההשוואתית, שכן במרבית הדמוקרטיה הפרלמנטריות מקור החקיקה העיקרי הוא הממשלה, בעוד הפרלמנט משמש בעיקרו כמנגנון שנועד לדון בחוקים שהממשלה מציעה, לדחות אותם, לטייב אותם ולהעניק להם תוקף, אך לאו דווקא ליזום את החקיקה;<sup>8</sup> ודאי שלא להחזיק בלעדית במפתחותיה.

אלא שתפיסת הכנסת כבית מחוקקים אשר אמור גם ליזום את החקיקה וגם לנהלה באופן בלעדי, וזאת ללא כל התערבות מצד הרשות המבצעת, קנתה לה שביתה. היא מתדלקת בשנים האחרונות את המאבק שבין הכנסת והממשלה על מידת מעורבותה הרצויה של הרשות המבצעת בתחום החקיקה; תחום הממשיך להיתפס בעיני רבים ככזה שהממשלה כלל אינה אמורה להיות צד לו.

במאמר הנוכחי ברצוני להוסיף ולטעון כי לא רק שהמאבק בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת, בענייני החקיקה הפרטית, הוא מאבק נטול עוקץ המבוסס על הנחות בעייתיות, אלא שדיון ציבורי זה אף מסיט את המוקד מן הבעיה האמיתית והחמורה יותר. מן העובדה שהחקיקה הממשלתית, שהיא עיקר החקיקה בישראל, כפי שהיא במרבית הדמוקרטיה הפרלמנטריות, משקפת בשנים האחרונות פחות ופחות את המדיניות ושיקול הדעת של נציגי הציבור – יהיו אלה חברי הכנסת או השרים – ויותר ויותר את בחירתו הסמויה מן העין של דרג לא נבחר: הפקידות המקצועית שבמשרדי הממשלה ושבמוסד היועץ המשפטי לממשלה. האחרונים מעצבים בפועל את הצעות החוק הממשלתיות, והם עושים זאת תחת בקרה מינימלית מצד הממשלה כפורום שרים.

עליית כוחם של הפקידים, ביחס לחקיקה הממשלתית, אינה מתרחשת ברעש גדול. זהו תהליך איטי ושקט שבמסגרתו הרכיב הפוליטי בעיצובו של ספר החוקים הולך ונמוג, ומידת מעורבותם של נציגי העם בחקיקת החוקים הולכת ופוחתת. התהליך הזה נעשה הרחק מעיני הציבור, ומתבסס על סדרה של החלטות והנחיות שהתקבלו, בעיקרן, בשנים האחרונות וזכו לביקורת תקשורתית, אקדמית ופוליטית מועטה ביותר. הפקידות אינה אשמה בלעדית במצב זה. לולא הפקירו השרים את שדה



"הם לא פותחים, אמרו שבאנו בלב פוחח אבל לא בנפש חפצה"

החקיקה, המוטיבציה הפקידותית (שלא פעם נובעת ממניעים טובים) הייתה נבלמת. אלא שהשרים מתפרקים מתפקידם כמנווטי החקיקה הממשלתית, והפקידות שמחה מאוד למלא את החלל שנפער, כתוצאה מכך, בפעולת הממשלה.

המובהקות הסטטיסטית של אישור הצעות חוק בוועדת השרים לחקיקה היא דוגמה אחת מני רבות להפקרתו הפוליטית של הליך החקיקה הממשלתית והותרתו פרוץ כמעט לכל יוזמה שנוסחה בידי הפקידות המקצועית, ובמרבית המקרים אף נהגתה על ידה. היא מקרה פרטי אחד לכשל המובנה הקיים כיום בתחום החקיקה הממשלתית, שהיא רוב מניינו ובניינו של ספר החוקים הישראלי. אלא שהתופעה הזאת, של חקיקה המתאפיינת במעורבות גדלה והולכת מצד הדרג המקצועי, ומעורבות קטנה והולכת מצד הדרג הפוליטי, רחבה בהרבה. הפרקים הבאים יוקדשו לבחינה שיטתית שלה.

## תבנית חקיקה

אפתח את הדיון בתופעה הרחבה הזאת באמצעות חוויה פרטית שעברתי במהלך עבודתי כמרכז ועדת השרים לענייני חקיקה. חוויה, שאני מודה כי בזמן אמת לא הבנתי את משמעותה הרבה.

מבחינתי הייתה זו עוד ישיבת עבודה רגילה באחד מחדרי מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים. רבות כמותה השתתפתי. היינו שישה אנשים שישבו בחדר. דיברנו, התווכחנו, התפשרנו, הקול עלה, הקול ירד. בסוף סיכמנו. מייל שנשלח לאחר הישיבה העלה על הכתב את ההסכמה שבעל פה ובכך לכאורה הסתיים העניין.

ימים אחדים לפני הישיבה המדוברת אושר בכנסת חוק הקולנוע.<sup>9</sup> התנגדותה של שרת המשפטים, איילת שקד, לאחד מהסעיפים, אשר הוחדר לחוק באמצעות הפקידות לאחר אישורו בנוסח אחר בוועדת השרים לחקיקה – הביאה להסרתו של הסעיף מהנוסח הסופי. שקד סברה שנוסח הסעיף החדש, אשר ביקש ליצור דגם פשטני של איסור ניגוד העניינים, מרושל. ואכן, הוא לקה ברמתו המקצועית, והגדרותיו הרחבות מדי לא הלמו את המציאות המורכבת.

כתוצאה מכך הוזמנתי, לאחר השלמת החקיקה, להשתתף באותה ישיבה בת שעה, יחד עם מספר מצומצם של פקידים ואנשי מקצוע האחראים על תחום זה. מטרת הישיבה הייתה לגבש "תבנית חקיקה" לתחום ניגוד העניינים. מדובר בפרקטיקה חדשה של משרד המשפטים, המבקשת לאחרונה לתבנת גם את החקיקה הראשית לפי דגמים מוכרים, רוחביים ואחידים. במקום "להתווכח בכנסת" על עיצוב האיסור בדבר ניגוד העניינים בכל חוק עתידי, הוסבר לי שנכון ויעיל יותר ללבן את המחלוקת כעת. עדיף להציע לחברי הכנסת תבנית חקיקה, שהיא למעשה נוסח "פיקס" המתאים לכל החוקים שבהם יש רלוונטיות לנושא "ניגוד עניינים". ירצו – יקבלו, לא ירצו – לא יקבלו.<sup>10</sup>

אלא שכאן מגיעה ההפתעה. השלכתו של הנוסח שעליו הסכימו ששת האנשים שהתכנסו אותו יום בקומת מחלקת ייעוץ וחקיקה, אנשים שאף לא אחד מהם נבחר על ידי הציבור ואף לא אחד מהם מייצג אותו – דרמטית. אולי שעת רצון מיוחדת הייתה השעה שבה התקיימה ישיבתנו הקצרה; אולי השמיים נפתחו מעלינו באותן שישים דקות וראינו מראות אלוהים. את העובדה שלקחתי חלק באירוע מכונן הבנתי רק כשצללתי לסעיפי המדריך הפנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה<sup>11</sup> שיצא חודשים מספר קודם לכן. תוך כדי קריאת ההנחיה הבנתי שבמו ידי, ומבלי שאני מבין זאת, תרמתי להצרת שיקול הדעת של שרי הממשלה בקידום חקיקה מטעמם – שלא לומר: לשלילת שיקול דעת זה. אותו מדריך פנימי קובע כי איש משרי הממשלה אינו רשאי עוד לקדם חקיקה שיש בה נגיעה לתחום ניגוד העניינים ואשר סוטה מ"תבנית חקיקה של ייעוץ וחקיקה", דהיינו אותה תבנית שעתיד הייתי לגבש עם חמשת עמיתי – וזאת עד לקיומו של דיון בנושא בקרב היועצים המשפטיים. ההנחיה אינה מסתפקת בקביעת איסור על החלטה המנוגדת לתבנית: היא קובעת שהממשלה אינה רשאית אפילו לדון במסגרת ישיבת ועדת השרים לחקיקה בנוסח זה. "הקושי המשפטי" שבסטייה מתבנית החקיקה יבורר עם היועצים המשפטיים ורק לאחר מכן תהא רשאית הממשלה לדון בנושא. הנה כך נכתב במדריך:

קושי משפטי אינו מונע את קידום הצעת החוק, אך הייעוץ המשפטי של המשרד יזום ההליך אינו רשאי להתעלם מהערות ייעוץ וחקיקה. ... הערה כזו אינה מעכבת את קידומו של החוק והמשרד היוזם רשאי להעלות את הצעת החוק לוועדת שרים.

לכלל זה שני חריגים: ... החריג השני הוא במקרה בו ... הצעת החוק עומדת בסתירה ל ... תבנית חקיקה של ייעוץ וחקיקה. במקרים אלה, על המשפטן המוביל, בתיאום עם ראש האשכול, להודיע ללשכה המשפטית של המשרד היוזם כי לא יינתן אישור להעלות את ההצעה לוועדת שרים ללא דיון אצל משנה ליועץ המשפטי לממשלה.

אם מבקש המשרד היוזם לקדם בכל זאת את ההצעה כפי שהיא עליו לבקש לקיים דיון אצל משנה ליועץ המשפטי לממשלה. לקראת הדיון על היועץ המשפטי של המשרד היוזם להעביר עמדה כתובה ומנומקת המסבירה את הנימוקים והטעמים שבגינם הוא מבקש לקדם את ההצעה על אף הקושי המשפטי שהיא מעוררת. את הדיון אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה יש לקיים בתוך 21 יום.<sup>12</sup>

ואם נדמה היה לרגע שמניעת הדיון בהצעה מוגבלת לעשרים ואחד יום, הרי שהמצב אינו כזה. למעשה ניתן לעכב את השרים עוד ועוד, שכן:

במקרים המתאימים רשאי כל אחד מהמשנים ליועץ המשפטי לממשלה להביא את הנושא לדיון אצל היועץ המשפטי לממשלה לפני העלאת ההצעה לוועדת השרים לענייני חקיקה. לאחר שקוים השיח כנדרש, ניתן להעלות את ההצעה לוועדת שרים אף אם המשרד היוזם לא קיבל את ההערה.<sup>13</sup>

על פי ההנחיה, הפקידות המשפטית של המשרד היוזם מנהלת את הדיון עם אנשי היועץ המשפטי לממשלה. עצם סטייתה של הראשונה מתבנית החקיקה נחשבת ל"קושי משפטי". ההגדרה הזו כמובן שרירותית לחלוטין, שכן אין בין סטייה מתבנית לקושי משפטי ולא כלום. הממשלה התנהלה במשך שנים רבות ללא תבניות חקיקה, וגם כיום רבים מדברי החקיקה החדשים אינם נעזרים בתבניות חקיקה. האם בכל אלה קיימים, מסיבה זו לבדה, קשיים משפטיים? ודאי שלא. אלא שלמרות שרירותה של ההגדרה היא מצליחה, כמובן, להעניק כוח עצום לאנשי היועץ המשפטי לממשלה. משעה שהגדרנו את הסטייה מהתבנית שנקבעה במחלקת ייעוץ וחקיקה כ"קושי משפטי" – בסמכות היועצים המשפטיים למנוע את הבאתה של הצעת החוק לדיון בוועדת השרים, וזאת במשך שבועות ארוכים.

כפי שנראה מיד, דחייה זו רחוקה מלהיות המכשול האחרון שהפקידות עשויה לשים בפני הדרג הנבחר. אך כבר עתה נעיר כי בעולם הפוליטי המוכר לנו דחייה ארוכה כזאת עשויה, גם כשהיא לעצמה, לגזור את מותה של ההצעה. מעבר לדרמה של חסימת הממשלה מלקדם הצעת חוק, וזאת באמצעות הפקידות ובשל עניין טכני וזניח לחלוטין, יש נקודה נוספת שכדאי להתעכב עליה: זהות השחקנים המופיעים בהנחיה. יש מי שמתוארים כאן כשחקנים הראשיים, ויש מי שלא זכו להתמודד כאן אפילו על תפקידי המשנה. נשאל את עצמנו כיצד קרה שבהתרחשות הדרמטית המתוארת פה במילים משפטיות יבשות, גורמים די משמעותיים נעלמו לחלוטין מהנוף.

השר, העומד בראש המשרד, ומי שלכאורה היינו מצפים שיתואר כמי שעומד מאחורי ההצעה, כלל אינו מוזכר בהנחיה. הפקידות היא שפונה, היא שנחסמת והיא שמבקשת לשכנע. והיא עושה זאת בשם "המשרד"; ודאי לא בשם "השר".

את מי מבקשת הפקידות של "המשרד היוזם" לשכנע? לא חלילה את חברי הממשלה. היא מבקשת לשכנע את מי שבאמת מקבל את ההחלטה: אנשי היועץ המשפטי לממשלה. ככה עובדת היום החקיקה הממשלתית. הפקידות מכבסת וגם תולה. היא היוזמת והיא החוסמת. והשר? הוא כלל אינו רשאי להביא בפני חבריו את ההצעה אשר ביקש לקדם.

גם בעוד שנים תעמוד כנגדו, כנגד מחליפו, ואולי גם כנגד מחליף מחליפו, העובדה שבחודש אוקטובר של שנת 2018, בשעת בין ערביים כלשהי, כשחמה עמדה בראשי האילנות וכרוז המואזין קרא בקול, שישה אלמונים ישבו בחדר אחד בקומה 2 של הבניין ברחוב צלאח א-דין 29 וסיכמו ביניהם סיכום. הסיכום הזה, שמתקרא כעת "תבנית חקיקה", הוא סיבה מספקת, מבחינת היועץ המשפטי לממשלה, לכך שהשרים לא יוכלו להביא לוועדת השרים הצעות חוק עם מנגנון או נוסח אחרים. הזמן שיעבור מאז יצירת התבנית, ועקשנותה של המציאות שלא להתיישר על פי תבניות קשיחות, אינם רלוונטיים.

ההמשך ברור ממילא. מנגנון המשמעת הקואליציונית יודא שהכנסת אינה סוטה מהתבנית העקרונית שניסחה הפקידות, שכן זוהי ההחלטה שקיבלה ועדת השרים. המשמעת הקואליציונית לא משרתת כאן את הממשלה כקבינט שרים: היא משרתת את שכבת הפקידות הממשלתית. משעה שהבנו את משמעות ההנחיה, הבנו כי "תבנית חקיקה" איננה באמת "הצעה" בעבור הכנסת כדי להימנע מ"ויכוח מיותר". נכון יותר לראותה כפי שהיא: תכתיב של היועץ המשפטי לממשלה בנושאים שעשויים להתגלות כאקוטיים ושהיה נכון לאפשר לשרים ולחברי הכנסת לדון בהם לעומק.

ההמצאה הזו היא פטנט ישראלי מקורי. תקדים עולמי ביחס לבליומת כוחה הדמוקרטי של הממשלה לקדם חקיקה, וזאת בשל זוטי דברים. היועץ המשפטי מכתוב לממשלה דפוס פעולה קשה, והוא עושה זאת מבלי שהסמכות שעל פיה הוא מנחה את אנשיו לבלום את שרי הממשלה מעוגנת במקום כלשהו. לא רק שהוא נמנע לעיתים מלייצג את הממשלה בבוא העת במסגרת עתירה נגד החוק, עניין חמור כשלעצמו; הוא אפילו אינו מאפשר את עצם הדיון הראשוני בו שאולי יבשיל לחקיקה ואולי לא, אולי בנוסח הקשה ואולי בנוסח קל יותר ומרוכך.

## המנהליזציה של החקיקה

קביעת המדריך בעניין תבניות חקיקה היא קצה אחד של תופעה רחבה בהרבה, שבה אבקש להתמקד כעת: המנהליזציה של החקיקה הממשלתית.<sup>14</sup> לתופעה זו דוגמאות רבות, אך הצד השווה שבכולן הוא שהממשלה, ובאופן ספציפי ועדת השרים לחקיקה, מפסיקה להיות הכוח הדומיננטי המנתב את החקיקה הממשלתית – ואת מקומה תופסת שכבה לא נבחרת.

זהו התהליך שבמסגרתו גורמי המנהל, בפקידות המקצועית וביועץ המשפטי, מספחים לעצמם שטחים נוספים מתוך מה שהיה בעבר השדה הפוליטי, ובמקרה שלנו שדה החקיקה. ההתנהלות הפוליטית שאפיינה את תחום החקיקה עוברת משפוט קשיח, וכללים חדשים וקיצוניים מן המשפט המנהלי מוחלים עליה. סופו של תהליך המנהליזציה ביצירת דגם חדש של ועדת השרים לחקיקה: ועדה מוחלשת ומרוקנת סמכויות. תוצרי החקיקה בעידן המנהליזציה משקפים פחות ופחות את בחירת הריבון באמצעות נציגיו; וספר החוקים משקף יותר ויותר אני-מאמין פקידותי. אישור תזכירי החוק הוא דוגמה נוספת ומוצלחת לתהליך המנהליזציה שעוברת החקיקה הממשלתית.

סמכות ועדת השרים עם הקמתה בשנת 1953 כללה, בין השאר, את אישור הצעות החוק בשלב התזכיר.<sup>15</sup> התזכיר הוא הנוסח הראשוני של הצעת החוק הממשלתית. למעשה זהו השלב החשוב ביותר בגיבושה של ההצעה הממשלתית. כאן נקבעים לראשונה המנגנונים המשפטיים של החוק המיועד, כאן צפות השאלות המרכזיות,

כאן שדה ההכרעה. מאוחר יותר, עם קבלת ההערות לתזכיר, ייכנסו בו שינויים לקראת הנוסח שיעלה לוועדת השרים לחקיקה ויובא לאחר מכן להצבעה בכנסת.

כדי להבין את צמצום סמכות ועדת השרים בעניין אישור התזכירים נערוך השוואה קצרה בין שני טקסטים המסדירים את דרך אישור התזכירים ואופן ניסוחם. הטקסט הראשון הוא הנחיית היועץ 60.010 מחודש אוקטובר 1968, שהייתה בתוקף במשך שנים רבות עד לביטולה בימיו של היועץ המשפטי אליקים רובינשטיין.<sup>16</sup> הנחיה זו מעידה על הדרך שבה נוסחו תזכירים בעבר בטרם אושרו. הטקסט השני הוא הנחיית היועץ 2.3005 מחודש מארס 2018 המבהירה כיצד יש לנסח תזכירים, בתקופתנו אנו, בטרם יאושרו.<sup>17</sup>

ההנחיה המוקדמת קובעת כך:

יש לנקוט בלשון ברורה, פשוטה ובלתי מקצועית ככל האפשר, אולם זאת תוך הקפדה על הדיוק המשפטי. לשם הסרת ספק, יודגש כי אין לנסח את ההצעה בשלב זה בדרך בה מנסחים חוק.<sup>18</sup>

לעומתה ההנחיה המאוחרת קובעת כך:

במסגרת עבודת ההכנה של תזכיר חוק שיש בו, על פי המבחנים שנקבעו בפסיקה, פגיעה בזכות יסוד מוגנת, יש לבחון אם הפגיעה עומדת במבחני פסקת ההגבלה. בין השאר, יש לבדוק אם תכליתה של ההצעה היא תכלית ראויה ולבחון את המידתיות של ההסדר המוצע, ובכלל זה לבחון אם יש חלופות אחרות להשגת תכלית החקיקה. בשלב זה אין הכרח לבצע ניתוח משפטי מפורט אך יש לתת את הדעת לפגיעה בזכות היסוד ולערך בחינה ראשונית של הפגיעה בהתאם לפסקת ההגבלה.<sup>19</sup>

בהנחיה הראשונה מבקש היועץ המשפטי להקפיד על יצירת תזכיר המנוסח בשפת בני אדם. התזכיר חייב להיות כזה שכל אדם משכיל יוכל להבינו בנקל. העיקרון הזה כה חשוב, עד שהיועץ מדגיש כי אין להידרדר לשימוש ב"שפה מקצועית" של משפטנים. בהנחיה המאוחרת מבקש היועץ המשפטי להתייחס במסגרת נוסח התזכיר למבחנים שנקבעו בפסיקה, להיות התכלית ראויה, לבחינת המידתיות, לעמידה בתנאי פסקת ההגבלה<sup>20</sup> ועוד. כאן ההקפדה על שימוש בשפת בני אדם מוחלפת בהקפדה על שימוש בשפת המשפטנים. גם אדם משכיל, אם אינו משפטן, יתקשה בהבנת האמור בתזכיר שהוא תוצר ההנחיה השנייה. בוודאי יקשה עליו להתמודד עם השאלות הצפות במהלך עיצוב התזכיר, וממילא יקשה עליו גם להעניק להן תשובות טובות מטעמו.

הפעור בין ההנחיות אומנם עצום, אבל מובן לגמרי, שכן הפורום המאשר את תזכירי החוק השתנה לחלוטין במהלך השנים שעברו בין שתי ההנחיות.

ועדת השרים לחקיקה החזיקה, עם הקמתה בשנת 1953, בכוח פוליטי אדיר. השרים החברים בה היו אחראים על החקיקה הממשלתית על כל שלביה: מניסוחו הראשוני



של התזכיר עד לאישורה של ההצעה לקריאה ראשונה במליאת הכנסת. בכך עיצבו הלכה למעשה את הסדרי החקיקה המשמעותיים ביותר בישראל. הם לא היו חותמת גומי להצעות חוק ממשלתיות. הדיון המהותי התקיים בחדר ועדת השרים. לא בחדרי מחלקת ייעוץ וחקיקה. השרים עיצבו את החוק.

אלא שבמהלך השנים הפרוצדורה השתנתה. ואיתה גם המהות. ועדת השרים לחקיקה איבדה את סמכותה המקורית לאשר תזכירים,<sup>21</sup> ואלה נהפכו לנושא שאינו מעניין את הוועדה כוועדה.<sup>22</sup> כל שר רשאי כיום להפיץ תזכיר חוק ממשלתי מבלי שחברי ועדת השרים יאשרו זאת. ממילא הדינמיקה שנוצרה היא שהדיון המהותי בהצעה אינו פוליטי עוד. הוא מקצועי. השר מנחה לקדם תזכיר ומרגע זה פקידות משרדו עומלת על הכנת התזכיר מול גורמי מקצוע מקבילים במשרדים אחרים ובמשרד היעוץ המשפטי לממשלה.

הצורך באישור של גורם חיצוני שאינו השר כמובן לא נעלם במשטר החדש, אלא שהגורם המאשר התחלף. מעתה מי שמאשר לשר היוזם את הפיכת התזכיר שנוצר במשרדו לטיטת חוק ממשלתי המובאת לדיון בוועדת השרים הוא המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.<sup>23</sup> זה שינוי דרמטי המנתק את הפורום הפוליטי משלב העיצוב המרכזי של הצעת החוק. ממילא ההקפדה על השפה הלא משפטית, שאפיינה את השלב שבו ההחלטות התקבלו בקרב השרים שברובם אינם משפטנים, התחלפה בהקפדה על שפה מקצועית. גם בגרעינה הרזה מתאפיינת השפה המקצועית ברמה משפטית גבוהה המתאימה לפקידות משפטית ולחלוטין לא לגורם פוליטי.

במובן זה, השפה החדשה של התזכירים היא תוצר של הפרוצדורה השונה וזהות הגורם החדש שמאשרם. אלא שלשפה יש כאן תפקיד נוסף. היא משמשת גורם המרחיק את השרים מהתערבות משמעותית בעיצובו של החוק בשלב הקריטי. הם אינם מסוגלים להתמודד באופן שלם ואמיתי עם תזכיר שמנוסח באופן משפטי מובהק. ודאי כשהם פוגשים בו לראשונה ימים ספורים לפני הדיון בוועדת השרים לחקיקה.

התהליך הזה מסביר היטב את התמונה הבאה, שבה נתקלתי שוב ושוב, כמעט מדי שבוע בארבע השנים שבהן ריכזתי את הוועדה:

צוהרי יום ראשון במבואת הממשלה. שר א' אשר ביקש לקדם הצעת חוק מטעם משרדו מגלה בבוקר הדיון של ועדת השרים לחקיקה כי הצעתו צפויה לספוג התנגדות מצידו של שר ב' ואולי לא תעבור. שר א' שולח חיש מהר את אנשיו לפתור את המצוקה שנקלע אליה, והללו פונים לאנשי שר ב' המתנגד. יועצי שר א' כלל אינם עסוקים בשכנועם של יועצי שר ב' לגופו של עניין, שכן ברור לשני הצדדים שלא השר עצמו (שבדרך כלל שמע על הצעת החוק רק בסוף השבוע) הוא המתנגד, אלא פקידי המשרד שלו. הם מבקשים להבין, בכעס ובתסכול רב, דבר אחד ויחיד: כיצד לפתע, לאחר שהפקידות המקצועית ממשרד א' עומדת כבר שנים בקשר מקצועי עם

הפקידות ממשרד ב', ה"שר" החליט להתנגד להצעה? ובמילים אחרות – כיצד ברגע האחרון חזרה בה הפקידות של משרד ב' מכל הסיכומים?

השחקנים כולם הפנימו את יחסי הכוחות השוררים בין הדרג הנבחר החלש לדרג המקצועי החזק, עד שלא פעם יקשה עליהם לזהות את תיאטרון האבסורד שתואר בפסקה הקודמת ושאליו לוחקו כבעלי תפקידים. פורום השרים החברים בוועדת שרים לחקיקה כבר אינו נתפס כזירה שבה אמורות להתברר שאלות מהותיות ביחס להצעות החוק הממשלתיות. הם לא היו שם בזמן עיצוב התזכיר, והם בוודאי לא ייזכרו כעת להשמיע את הערותיהם. החקיקה הממשלתית נתפסת כ"חקיקה מקצועית", ולא "פוליטית". איזה מקום יש לשרים במסגרת הזאת?

זו בדיוק הסיבה לכך שהוועדה הפכה, כפי שציינו, לחותמת גומי להצעות החוק הממשלתיות הבאות בשעריה. הסיבה לכך שכולן זוכות לאישורה היא שאף לא אחת מהן באמת המתינה לאישור זה. הפקידות מתאמת בינה לבין עצמה את נוסח החוק כבר בשלב הראשון, והצעה ממשלתית שהפקידות אישרה את תזכירה במערכה ראשונה תעבור את ועדת השרים עד סוף המערכה השלישית. אם במקרה לא תעבור בדיון הראשון, תעבור בשני. ומה שלא קרה במאי יקרה בעזרת ה' ודאי ביוני-יולי.

בעולם המנהלי הזה אין הרבה מקום לחברי ועדת השרים לחקיקה. הטקס כמובן יימשך. החברים בוועדת השרים יקיימו הצבעה. אלא שהתוצאה כאן ידועה מראש. הם הולכים לתמוך בהצעה. קל להאשים את שרי העבר שאפשרו למבנה כזה להיווצר, אבל קל גם להבין את ההיגיון הפוליטי שמנחה את שרי ההווה. הרעיון המסדר פשוט מאוד: "הפקידות עבדה על זה, זה כנראה בסדר". מה להם להיכנס לעניין בשלב מאוחר כל כך אחרי אינסוף תיאומים מקצועיים מוקדמים. אם הנושא אינו בנפשם, החקיקה תעבור בדיוק בנוסח שהפקידות הציעה.<sup>24</sup> השאלה היא רק איזו קבוצת פקידים תגבר. זו ממשרד א' או זו ממשרד ב'. אם הפקידות תיכנס לחדר ועדת השרים ותבשר כי הגיעה להסכמות בינה לבין עצמה – השרים לא ממש יתעניינו בשאלה מהן אותן הסכמות. לציבור נדמה שהממשלה הצביעה והיא שכיוונה את מהלך החקיקה. בפועל, ועל דרך הכלל, מעבר ליוזמות חקיקה של כל שר במשרדו שלו, הדומיננטיות של השרים בכל הנוגע למשרדים האחרים כמעט שאינה מורגשת.

## כוחו של רפרנט

בתארו את כוחו העצום של העם האמריקני לעצב את חייו, שם אלכסיס דה-טוקוויל דגש רב באפשרות העומדת לאזרחים לבטא את עצמם באמצעות חקיקת החוקים, וזאת בדרך של בחירת נציגיהם בבית המחוקקים וברשות המבצעת.

בארצות אחרות הכוח השליט מפוצל. קצתו בתוך החברה וקצתו מחוצה לה. אך בארצות הברית לא ייראה כדבר הזה; שם החברה מושלת בעצמה למען עצמה. הכוח כולו מרוכז

בתוכה, וכמעט לא נפגוש אדם שיעזו להעלות בדעתו – לא כל שכן לבטא במילים – את המחשבה לחפשו במקום אחר. העם משתתף בחקיקת החוקים בכך שהוא בוחר את מחוקקיו, ומשתתף ביישומם בבחרו את שלוחי הרשות המבצעת; אפשר לומר שהוא המושל עצמו – עד כדי כך חלוש ומצומצם החלק הנותר לממשל, עד כדי כך גזרות הרשויות שלא לשכוח כי מן העם מוצאן, והן מצייתות לכוח שהוליד אותן. בני העם שולטים בעולם הפוליטי האמריקני כמו שאלוהים שולט ביקום. הם העילה והמטרה לכל הדברים; מהם נובע הכול ובהם נבלע הכול.<sup>25</sup>

מעניין לחשוב כיצד היה טוקוויל, שכתב את הדברים לפני כמאתיים שנים, מגדיר את שליטת אזרחי ישראל בספר החוקים הישראלי. האם הם "העילה והמטרה לכל הדברים"? האם "מהם נובע הכול"?

ההגדרה הרחבה ל"קושי משפטי", יחד עם השינוי בהליך אישור התזכירים, מגבירים את שליטתם של גורמי המנהל בוועדת השרים לחקיקה. לאורך זמן הם גורמים לספר החוקים הישראלי לשקף פחות ופחות את רצונו של הריבון: של העם. אלא שבזה לא מתמצה כוחה של הפקידות. במסגרת הנחיית היועץ החדשה השיגה הפקידות שורה חדשה של עילות המאפשרות לחסום את החקיקה הממשלתית. כמו במקרים אחרים גם כאן – עצם קיומה של סמכות דרקונית מייתר את הצורך בהפעלה תדירה שלה. השחקנים הוותיקים מפנימים את המסר: עדיף להתיישר מראש.

כזאת היא למשל האפשרות לקבוע כי בהצעת החוק קיימת "מניעה משפטית".<sup>26</sup> התוצאה של קביעה זו היא כי "אין להגישה לוועדת השרים לענייני חקיקה".<sup>27</sup> מהי אותה "מניעה משפטית"? בהגדרה הצרה, המופיעה בחלק מסוים של המדריך לחקיקה, נכתב כי "מניעה משפטית לעניין הצעת חוק משמעה כי לא ניתן לקדם את החקיקה במסגרת המשפטית של הדין בישראל";<sup>28</sup> אך במקום אחר קובע המדריך הגדרה רחבה בהרבה למושג המניעה:

מניעה משפטית – משמעה כי לא ניתן לבצע את הפעולה או לקבל את ההחלטה המבוקשת. כאשר מדובר בהערה בדבר מניעה משפטית בקידום חקיקה ראשית, משמעות הדברים היא כי לא ניתן לקדם את החקיקה במסגרת החוקתית הקיימת בישראל או על בסיס עקרונות היסוד של שיטת המשפט בישראל. סוג נוסף של מניעה משפטית לגבי קידום חקיקה ראשית הוא כאשר נפל פגם חמור בהליך המנהלי של גיבוש החקיקה המונע לאשר את ההצעה בוועדת שרים.<sup>29</sup>

כמו בסוגיית תבניות החקיקה, גם כאן לא ברור מקור הסמכות שעליו מסתמך היועץ המשפטי לממשלה בקביעתו כי חל על הממשלה איסור מוחלט לקדם חקיקה הנוגדת את "עקרונות היסוד של שיטת המשפט בישראל". הנחיית היועץ הזו לא רק מעכבת את הדיון עיכוב טקטי, דבר חמור כשלעצמו, אלא אף מונעת כל אפשרות לקדם את החקיקה. וזאת, כך עולה מניסוח ההנחיה, גם כאשר זו חקיקה המצויה בבירור בתוך

המסגרת החוקתית הקיימת בישראל: ההצעה חוקתית, אלא שלדעת היועץ המשפטי לממשלה (או הכפופים לו) הצעה חוקתית זו אינה הולמת את "עקרונות היסוד".

חמור מכך, משמעות קביעה זו היא שהיועץ המשפטי מוסמך למעשה לשלול מהממשלה לא רק את קידומם של החוקים הרגילים. הוא עשוי לאסור על הממשלה גם את קידומם של חוקי יסוד, שכן הפסילה לא נעשית מטעמים חוקתיים, אלא בשל סתירה עם "עקרונות היסוד". הסתירה הזו יכולה להיווצר כמובן גם בין חוקי יסוד, שלהם מקובל לייחס משמעות חוקתית, לבין אותם "עקרונות היסוד". במובן זה, היועץ המשפטי לממשלה משים עצמו עליון אפילו על האספה המכוננת. היועץ הסמיך עצמו לבלום את הממשלה מלהוסיף פרק חוקתי לחוקת המדינה, וזאת אך ורק משם שלטעמו פרק זה עומד בסתירה ל"עקרונות היסוד". מובן שגם לסמכות זו אין אח ורע בשום מדינה בעולם.

החומרה היתרה שיש בפסילת דברי חקיקה כתוצאה מסתירה בינם לבין "עקרונות היסוד" אינה עניין המתגלה כאן לראשונה. סכנותיה של פסילה מסוג זה מוכרות ומדוברות זה שנים. כך לדוגמה, במסגרת יוזמת חקיקה מן העבר, אשר ביקשה לקבוע בחוק סמכות לבית המשפט לעשות שימוש ב"עקרונות היסוד" לשם פסילת חוקים (ולא צלחה), כתב פרופ' יצחק זמיר את הדברים החדים הבאים:

עקרונות היסוד של מדינת ישראל הוא ביטוי עמום מאד, יותר מביטויים עמומים אחרים המופיעים כרגיל בחוקות, כגון, שוויון או חופש הביטוי. עקרונות אלה ... אין להם דמות וגבול.

ולא נחה דעתו של זמיר עד שהכריז כי –

התוצאה של קידוש עקרונות היסוד של המדינה מוגזמת עד כדי אבסורד. ראשית, אין זה מקובל להעניק לערך כלשהו שריון מוחלט, המונע כל אפשרות של סטייה או שינוי ... אין זה מקובל להקנות הגנה לעקרונות שאינם ידועים ... האם, למשל, שלמות הארץ היא עיקרון כזה? או, אולי, נישואין כדת משה וישראל? ברור שאין הסכמה כללית בשאלה מה הם עקרונות היסוד של המדינה.<sup>30</sup>

האי-בהירות ביחס לזהותם של "עקרונות היסוד", ושאר הבעיות שזמיר מונה, מתקיימות כמובן גם ביחס להנחיית היועץ. למעשה הנחיית היועץ יוצרת מצב חדש ובעייתי בהרבה מזה שזמיר ביקר, שכן ההנחיה מחריפה מאוד כל אחד מהאלמנטים הבעייתיים שהוא הצביע עליהם. הפעם, המניעה מהממשלה לקדם חוקים נעשית על ידי יועץ משפטי ולא על ידי בית המשפט, וזאת כבר בשלב המקדמי ובלי לאפשר לממשלה ולכנסת להכניס איזונים שונים בהסדר בהמשך הדרך. סמכותו זו של היועץ המשפטי חלה אפילו על חקיקתם של חוקי יסוד. על הרבה פחות מכך יצא זמיר בשצף קצף. העדר דיון ציבורי לפני הנחתתה של הנחיה דרמטית כל כך, והעמימות באשר

למוטיבציה העומדת מאחוריה, הופכים אותה לתמוהה ממש. נאמנים לניתוחו של זמיר, נראה שאת עצם הנורמה החדשה שנוצרה כאן עלינו לכנות "אבסורדית".

\*\*

עד כדי כך עמוק תהליך המנהליזציה, המפקיע מידי הממשלה את סמכויות החקיקה, שלעיתים יהיה כוחו של רפרנט זוטר ממחלקת ייעוץ וחקיקה גדול מזה של שר המבקש לקדם חוק ממשלתי. במקרים האלה, כוחו הרב של הרפרנט אינו נובע בהכרח מכך שהוא שלוח מערכת המשפט המייצג את הדין אל מול גחמתו הפוליטית של השר המבקש לקדם חוק שאינו חוקתי. הוא עשוי לנבוע מדבר אחר, רחוק מכך. אפילו רחוק מאוד.

ציינו כי על פי מדריך החקיקה "קושי משפטי אינו מונע את קידום הצעת החוק אך הייעוץ המשפטי של המשרד יוזם ההליך אינו רשאי להתעלם מהערות ייעוץ וחקיקה", ואולם לכלל זה חריגים אחדים. חריג אחד עסק בתבניות החקיקה. חריג נוסף הוא במקרה שבו מודיע הרפרנט האחראי על הטיפול בהצעת החוק הממשלתית מטעם משרד המשפטים כי "(מחלקת) ייעוץ וחקיקה לא הצליחה לקיים שיח עם המשרד בלב פתוח ונפש חפצה".<sup>31</sup>

כדי להבין כמה חמורה הנחיית היועץ הזאת, עלינו להבהיר את המקרה שהיא עוסקת בו. לפנינו מקרה שבו הצעת החוק שהשר מבקש לקדם היא חוקתית, ואף אינה עומדת בסתירה ל"עקרונות היסוד" לטעמו של מי ממחלקת ייעוץ וחקיקה. היא סובלת מקושי משפטי שבאופן עקרוני אינו יוצר מניעה מלקדמה. מדוע אם כן לא תקודם ההצעה מטעם השר? קשה להאמין, אך הסיבה היחידה לבלימת ההצעה היא שבמסגרת המשא ומתן שנוהל בין הפקידות המשפטית של המשרד היוזם לבין הפקידות המשפטית במחלקת ייעוץ וחקיקה סבר נציג מחלקת ייעוץ וחקיקה כי השיחות (או ההתכתבויות) איתן אינן מתנהלות בלב פתוח ונפש חפצה. אולי היה הצד השני עקשן מדי. אולי מחוצף. אולי גרר רגליים. ואולי לא היו הדברים מעולם. אולי היו אלה רק תחושותיו של נציג מחלקת ייעוץ וחקיקה שחש זלזול מבלי שיהיה לכך בהכרח עוגן במציאות. התחושה הזו היא הסיבה לכך ששר לא יהיה רשאי להעלות את הצעת החוק שלו לדיון בממשלה. נדגיש: הממשלה אינה רשאית אפילו לדון בעצם ההצעה עד אשר יתרצה הרפרנט ויחוש שההתדיינות איתו חזרה להתנהל בצורה נעימה, בלב פתוח ונפש חפצה. כל זאת, כאמור, ביחס לקשיים משפטיים שגם אם לא ישורשו מתוך ההצעה אין בהם מניעה או כל בעיה חוקתית.

זו כבר לא רק מנהליזציה. זו כניסה לנבכי נפשם של השרים ופקידיהם. זו הפסיכולוגיזציה של המנהליזציה. זו הסמכה של הרפרנט ממחלקת ייעוץ וחקיקה לבחון כליות ולב ולהעניק לאבחנתו זו משמעות פוליטית דרמטית. מקובלנו מימי שמואל הנביא "כִּי הָאָדָם יִרְאֶה לְעֵינָיִם וְהוֹ יִרְאֶה לְלֵבָב". אלא שעל פי הנחיית היועץ

מסתבר שלא רק ריבונו של עולם כשיר לבחון את לב האדם ולזהות את כמוסות נפשו. גם הרפרנט במחלקת ייעוץ וחקיקה כשיר לעשות זאת.

ההמשך ידוע. ההצעה תתעכב במשך שבועות עד לדיון אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ואולי הרבה יותר מכך, עד לקבלת אישור מהיועץ המשפטי לממשלה עצמו.<sup>32</sup> הכוח הזה בידי פקיד זוטרו הוא כוח מוגזם. הוא אינו סביר בשום צורה שהיא. עצם קיומו של כוח זה משדר לשרים המבקשים לקדם חקיקה כי לא כדאי ללחוץ יותר מדי על משפטני מחלקת ייעוץ וחקיקה. התעקשות רבה מדי עשויה לעלות כדי לב שאינו פתוח או נפש שאינה חפצה.

גם במקרה זה, כמו ביחס להנחיות הנוספות שבחנו, מקור סמכותו של היועץ המשפטי לקבוע הסדר שכזה במסגרת קובץ הנחיותיו כלל אינו ברור. ודאי שהסדר הטוב של הדברים מורה על יתרונו של ניהול דיון בלב פתוח ונפש חפצה על כל קושי המתגלה בהצעה. אלא שמכאן ועד הסמכת פקיד ברמה הנמוכה ביותר למנוע את עצם הדיון בה, וזאת רק בשל תחושה שלפיה ליבו של הצד השני לא היה פתוח דיו ונפשו לא חפצה, המרחק רב. רב מכדי שניתן יהיה לקבל הנחיה כזאת, ההופכת את השרים לכלי משחק במריבות, שלא פעם מידרדרות לאזור הקטנוני והילדותי, בין רפרנט אחד לחברו. הנחיות היועץ אמורות – לכל היותר – לשקף את הדין. ודאי שאין תפקידן לספק הגנה משפטית לפקידות החשה לעיתים תסכול מדרך ניהול המשא ומתן עמה. חיזוקה הבלתי-מוצדק של הפקידות ממשיך ומכרסם בסמכויות הממשלה לקדם חקיקה מטעמה.

## נערי האוצר

תהליך המנהליזציה אינו מצטמצם לתחום המשפטי. הוא חולש גם על התחום התקציבי. הממשלה מוגבלת כיום בקידום חקיקה, וזאת בשונה מבעבר, גם בשל מכשולים מתחום התקציבי. חוק יסודות התקציב תוקן בשנת 2015 כך שהממשלה אינה רשאית עוד לתמוך במסגרת הצבעה בכנסת בהצעת חוק שעלותה גבוהה מ-6,000,000 שקלים אם לא תצביע על מקור תקציבי לכך.<sup>33</sup> הגבלה זו בעלת השפעה חיובית בעיקרה, שכן היא מחייבת את הממשלה לאחריות תקציבית ומונעת חקיקה פופוליסטית ובזבזנית המחייבת קיצוץ עתידי. במקום לאשר את החוק ואז לריב היכן לקצץ, חוק יסודות התקציב החדש קובע כי יש להסדיר את סוגיית התקצוב מראש בטרם יאושר החוק במליאת הכנסת.

אלא שגם כאן הפקידות אינה מסתפקת במסגרת החוק ומבקשת להגביל את הממשלה באופנים נוספים. החוק מאפשר לממשלה לגבש את ההצעה באופן שלם בכל שלביה הראשוניים. הוא גם מאפשר לדון בה במסגרת ועדת השרים לחקיקה ולאשרה, ורק אחרי שנוצרה הסכמה פוליטית על המתווה העקרוני – לדון בשאלת התקציב. כל מה ששולל החוק מהממשלה (כל עוד לא מצאה מקור תקציבי לחוק)

הוא את השלבים המתקדמים, המתקיימים בכנסת: הגשת ההצעה לכנסת והתמיכה בה במסגרת הקריאה הראשונה, השנייה והשלישית. החוק אינו נוגע כלל וכלל לשלב המתקיים בממשלה, לשאלה אם זו תתמוך בה אם לאו.

איזון זה שקבע המחוקק הוא מוצלח, שכן הוא מאפשר להימנע מדיון תקציבי מתיש ופוליטי בטרם יובהר ההסדר המשפטי המוצע. ייתכן מאוד שדיון בין השרים יביא לשינויו של החוק המוצע ולהזלת המנגנון שנוסחו הראשון ביקש לקבוע, ובדרך הזו תיסלל הדרך להסכמה גם בסוגיה התקציבית. אלא שאגף תקציבים, ולעיתים בשיתוף פעולה מצד הייעוץ המשפטי לממשלה, מבקש לקבוע פרקטיקה שונה.

בשונה מלשון החוק הברורה מאוד, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה קובעת כי כבר בשלב הכנת טיוטת החוק "על המשרד היוזם לקבל גם את עמדת הממונה על התקציבים במשרד האוצר ביחס להיבטים התקציביים שבתזכיר החוק".<sup>34</sup> לכאורה דבר טוב ויפה. מדובר במהלך צופה פני עתיד, שכן בהמשך תידרש הממשלה לאישורו של אגף התקציבים כדי לוודא שבהצבעתה במליאה היא אינה מפירה את הוראות חוק יסודות התקציב. אלא שהנחיית היועץ, בשפה אומנם מנומסת אך ברורה לחלוטין, מבחירה כי מעורבותו של אגף התקציבים בשלב הכנת התזכיר היא מעורבותו של שחקן וטו. לא של יועץ טוב, אלא של מי שעשוי לבלום את יוזמת הממשלה:

התעכבה תשובת הממונה על התקציבים, יפנה היועץ המשפטי של המשרד היוזם ליועץ המשפטי של משרד האוצר על מנת לוודא כי לא תתעכב הכנת הטיוטה שלא לצורך...<sup>35</sup>

בצורה רמוזה, ומבלי לומר את המילים המפורשות באופן פוזיטיבי, מבהיר מדרך החקיקה כי ללא הסכמת אגף תקציבים לא ניתן יהיה להתקדם בהליך אישור הטיוטה וזו תתעכב. ממילא לא ניתן יהיה להביאה לאישורם של השרים בשלב הבא. מה שמנוסח בשפה של דאגה כנה לגורלה של ההצעה (כדי ש"לא תתעכב הכנת הטיוטה שלא לצורך") הוא למעשה מתן המפתחות לאגף תקציבים, וזאת כבר בשלב מוקדם מאוד שבו ביקש המחוקק להותיר גמישות רבה יותר בעבור הממשלה.

האם אכן מתקיים שיתוף פעולה כזה בין מערך הייעוץ המשפטי לממשלה לבין אנשי האוצר במטרה לבלום את הדרג הפוליטי ולמסור את מפתחות החקיקה לידי הדרג המקצועי? התשובה חיובית, וידגים זאת המקרה הבא.

בדצמבר 2018 ביקשה הממשלה לקדם הצעת חוק המאפשרת הגנה על נשים מוכות. אחרי שנים רבות של ויכוחים פנימיים בתוך הממשלה בנושא זה ובדרך הנכונה לטיפול בו, נדמה היה כי גל המחאות ברחבי הארץ, שפרץ בעקבות רצח של אישה נוספת בידי בעלה המכה,<sup>36</sup> סולל את הדרך להסכמה שברירת נדירה בתוך הממשלה. לרגע אחד התכנסו כל המשרדים סביב מתווה חקיקה המאפשר שימוש באיזוק אלקטרוני במקרים של גברים אלימים המאיימים על נשותיהם.

שעתיים לפני ההצבעה בוועדת השרים קיבלתי שיחת טלפון מהלשכה המשפטית במשרד האוצר. בצד השני הייתה קבוצת משפטנים שביקשה להסביר לי כי לא ניתן להביא את הצעת החוק להצבעה בוועדת השרים, שכן יש לה עלות תקציבית של יותר מ-6,000,000 שקלים. הסברתי ללשכה המשפטית שטעות בידה, וכי אף שהעלות התקציבית עולה על הרף הנזכר, ניתן בהחלט לקיים הצבעה על הצעת החוק בוועדת השרים ולמצוא לה מקור תקציבי בשלב מאוחר יותר.

"אבל חוק יסודות התקציב אוסר על תמיכת הממשלה במצב כזה!", טענו בפניי אנשי האוצר.

עמדתי על כך כי אין כל מגיעה להצביע בוועדת השרים על החוק כפי שהוא, ובהמשך לדאוג לתקצובו בטרם יבא להצבעה במליאת הכנסת. "כך אומר החוק", הבהרתי.

בשלב זה שלפה הלשכה המשפטית במשרד האוצר קלף מנצח. "אומנם החוק אומר משהו ברוח הדברים שלך, אבל יש נוהל שנקבע ולפיו לממשלה אסור אפילו לדון בזה כבר בשלב המוקדם של ועדת השרים לחקיקה", הסבירו לי שליחי אגף תקציבים.

ביקשתי לראות את הנוהל ואת מקור הסמכות שעליו הוא נשען. "מדובר בטיוטת נוהל", השיבו לי. "מי היו הצדדים שסיכמו ביניהם את טיוטת הנוהל?", שאלתי. "אנחנו והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה", השיבו לי מן האוצר. "שלחו אליי בבקשה את טיוטת הנוהל ונמשיך בשיחה אחרי שאלמד אותה", התעקשתי.

זו הייתה נקודת השבירה מבחינתם. "חשוב לנו לחדד שמדובר בטיוטת נוהל שסוכמה בעל-פה, ואין לנו משהו כתוב בנושא", היו מילותיהם האחרונות בוויכוח.

נוהל. טיוטה. סיכום בעל פה. ניסיון לייצר עובדות חדשות בשטח. פעולה בחוסר סמכות. טענה בדבר פרקטיקה שאינה מאפשרת. טענה בדבר פרקטיקה שאינה קיימת. הרי לנו כל חומרי הגלם הרגילים שמהם מורכבת המנהליזציה. הודעתי לאנשי הלשכה המשפטית באוצר שעמדתם לא התקבלה והצעת החוק מתקדמת לפי התכנון המקורי.

וכך היה. הרגע העצוב שבו נרצחה אישה נוספת בידי בעלה סלל את ההסכמה הרחבה בממשלה. לא היה לי ספק שההסכמה הזאת הייתה שבה ונפרמת לו היינו ממתינים, כפי שדרשו באוצר, עוד כמה שבועות עד להשגת הסכמה בעניין התקציבי. והנה הפלא ופלא – ההצעה תוקצבה שבועיים לאחר ההצבעה בממשלה, ועלתה להצבעה במליאת הכנסת בדיוק באותו אופן שהמחוקק ראה לנגד עיניו. התהליך ארך זמן מה, וההצעה ההתקבלה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת.

הייתי שמח לבשר על סוף טוב, אך לצערי איני יכול לעשות זאת. הקריאה הראשונה של הצעת החוק הייתה גם האחרונה, שכן מיד אחריה צפו אינסוף קשיים "מקצועיים"



בקיודם ההצעה. עד ליום זה, ולמרות שחלפו יותר משנתיים, ההצעה טרם הפכה לחוק. במבחן המשילות הצר ההוא, רגע לפני כינוסה של ועדת השרים לחקיקה, הממשלה עמדה – אך במבחן התוצאה הסופית היא שבה ונכשלה. ההצעה שהפקידות לא רצתה בה אז, עדיין לא נכנסה לספר החוקים. הכישלון הזה הוא סוג של גלעד. עדות ברורה באשר לשאלה מי קובע אצלנו איך ייראה ספר החוקים.

חודשים מספר לאחר האירוע הזה אכן נקבע באופן רשמי, בידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה למשפט כלכלי, אותו 'נוהל' שבימיי בוועדה עדיין היה טיוטה בעל פה בלבד.<sup>37</sup> לא למותר לציין כי ההוראה הזו, המגבילה את ועדת השרים לתמוך בהצעת חוק ממשלתית ולתקצבה בהמשך בטרם תבוא לקריאה ראשונה בכנסת, מצויה במתח קשה עם נוסחו המפורש של חוק יסודות התקציב.

## ריבונות העם

יכולתו של העם, באמצעות נציגיו, לעצב את ספר החוקים המסדיר את חייו היא תמצית עקרון ריבונות העם בדמוקרטיה. טול עיקרון זה מהשיטה הדמוקרטית ולא הותרת ממנה דבר. רמת שליטתם של נציגי העם בעיצוב ספר החוקים היא נייר הלקמוס לשאלה אם העם מושל בעצמו או נשלט בידי אחרים. רק ספר חוקים הזוכר כי מן העם מוצאו, כלשונו של טוקוויל, וממשיך לפיכך להיות נאמן לכוח שהוליד אותו, יכול לבטא את היות העם ריבון. מאמרנו מצביע על כך שבישראל עיקרון זה נמצא בנסיגה חמורה. בישראל, העם, באמצעות נציגיו, אינו נהנה עוד משליטה בספר החוקים כפי שאמורים הדברים להתנהל בדמוקרטיה המבוססת על עקרון ריבונות העם. בתחום החקיקה הפרטית סובלת הכנסת מהתערבות רבה, ולטעמי מוצדקת בחלקה הרב,<sup>38</sup> מצד הממשלה; אלא שבתחום החקיקה הממשלתית נמסרו מפתחות החקיקה, ללא כל הצדקה, לידי הפקידות.

זו בעיה דמוקרטית קשה. היקפיה הגדלים של החקיקה הממשלתית מחריפים יותר ויותר את הבעיה הקשה הזאת והופכים אותה לעניין שנבחרי הציבור אינם יכולים עוד להתעלם ממנו. החקיקה הממשלתית מהווה כיום את רובו המוחלט של ספר החוקים, ונפחה ממשיך לגדול משנה לשנה. השוואה בין נתוני הכנסות ה-14-17 לאלו של הכנסות ה-18-20 מלמדת על גידול של 40% במספר הצעות החוק הממשלתיות המונחות על שולחן הכנסת.<sup>39</sup> בדיקת אורכן של הצעות החוק הממשלתיות מלמדת אף היא על גידול עצום. בין שנת 2000 לשנת 2009 עמד המספר הממוצע של עמודי הצעות החוק הממשלתיות על 805 עמודים לשנה. לעומת זאת בין שנת 2010 לשנת 2017 עמד מספר זה על 1,417 עמודים לשנה, גידול של 76% אחוז באורך ההצעות מהעשור הראשון למאה לעשור השני. אם נשלב את הנתונים נגלה כי הגידול בנפח החקיקה הממשלתית אינו עומד על 40% כי אם על 146%, וזאת בעשר שנים בלבד.<sup>40</sup>

החקיקה הזו מעוצבת, כפי שהבהרנו, ברובה המוחלט על ידי הפקידות ולא על ידי נציגי העם. בשעה שההסדר המוצע על ידי הממשלה מגיע סוף סוף לשלב החקיקה בכנסת, מרווח שיקול הדעת של נציגי העם שנבחרו על ידו באופן ישיר הופך אפסי.<sup>41</sup> הפקידות משתמשת בוועדת השרים כדי לכפות את הצעותיה על הכנסת. וכך יוצא שלא רק ועדת השרים הפכה חותמת גומי. כעת – גם הכנסת נהפכה כזו.

כוחו של הריבון לעצב את חייו באמצעות הסדרים המשקפים את רצונותיו ואמונותיו הולך ונשחק. השחיקה הזאת מתקיימת לא בפינה נידחת כזאת או אחרת של תחום החקיקה. היא שחיקה בעצם מנגנון ההפעלה. המום הזה הדרוש תיקון נמצא כרגע בלב ליבו של ספר החוקים: הריבון אינו מצליח לבטא את עצמו באמצעות חקיקה הנובעת ממנו.

המציאות העגומה הזו לא נוצרה יש מאין. היא נולדה במקום שבו הימנעותם המכוונת של השרים מצלילה לפרטי הפרטים ומכניסה לקרביה של החקיקה פגשה את מוטיבציית היתר של הפקידות המשפטית להסדיר בעצמה את תחום החקיקה. גם אם הדרג הפוליטי המכהן כיום הוא הראשון לסבול מתוצאותיו של תהליך ארוך זה, הנה במובנים רבים הוא האחראי, במחדליו החמורים, להתפתחותו. וזאת צריך להדגיש: הדרג הפוליטי הוא אולי הראשון להיפגע, אך אין הוא הנפגע המרכזי. עקרון ריבונות העם הוא הגורם המרכזי שנפגע כאן.

אלא שבמקום המאבק הנכון שעשויה הייתה הכנסת לנהל עם מערך היועץ המשפטי לממשלה, וזאת לאחר שהממשלה התגלתה בחולשתה הגדולה כלפי מערך זה, בוחרת הכנסת, במשך שנים, לכלות את זמנה על המאבק הלא נכון, השולי והלא מוצדק. היא נלחמת בממשלה ביחס לחקיקה הפרטית, ובוחרת במאבק שולי יחסית שאינו תורם דבר לבעיה המרכזית הקיימת כיום בתחום החקיקה. בזמן שחלק הארי של הוויכוח סביב פעולת ועדת השרים לחקיקה מוקדש לריב סמכויות לגיטימי בין שתי קבוצות של נציגי ציבור ביחס להצעות החוק הפרטיות, הזנחת תחום החקיקה הממשלתית בידי נבחרי הציבור מאפשרת לתהליך מסוכן בהרבה להתרחש. תחום זה, שמשקלו עצום, משקף יותר ויותר דווקא את בחירתו הסמויה מן העין של דרג לא נבחר. שרי הממשלה החברים בוועדת השרים לחקיקה ממשיכים להשתתף בטקס המוכר, אך אינם מבטאים עוד בהצבעתם את עקרון ריבונות העם.

הפתרון לבעיה הדמוקרטית הקשה הזאת לא יוכל לבוא מצד הממשלה. היא לכודה בתוך סבך מנהלי שנוצר על ידי מוסד היועץ המשפטי לממשלה, בין השאר הודות למחדליה שלה עצמה. חלק מהתהליך שתיארתי התרחש במשך שנים ארוכות, אך חלקו הלא קטן התרחש כמעט מתחת לאפנו בשלוש השנים האחרונות במסגרת פרסומם של הנחיית יועמ"ש חדשה ומדריך החקיקה. הכנסת כרשות נפרדת שאינה מחויבת בשום צורה שהיא להוראותיו של היועץ המשפטי לממשלה היא שצריכה להתייצב באופן עצמאי ולהסדיר מחדש את תחום החקיקה. והפעם להתמקד בעיקר: הגדרתן בחוק של

סמכויות היועץ המשפטי לממשלה כלפי נציגי הציבור (חברי כנסת וחברי ממשלה). זו יכולה להיות שעתה היפה של הכנסת. אם תבחר הפעם במאבק הנכון.

מתבניות אלה היא קושי משפטי חריג עד כדי כך שניתן בשלו לעכב את העלאתן לדיון של הצעת חוק העושות שימוש במנגנון משפטי שאינו מתובנת בדרך המדויקת שנקבעה לו בייעוץ המשפטי. נוסף על כך, קביעה כזאת מתמרצת באופן שילי את השרים להעניק את הסכמתם לתבניות שכאלה בידועם שהסכמתם כעת תצא את מרחב שיקול דעתם העתידי.

11. "מדריך פנימי לעבודת הייעוץ והחקיקה", **משרד המשפטים**, זמין במרשתת. המדריך הוא נוהל פנימי של מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים אשר פורסם בשנת 2017, ומסדיר את פעילות המחלקה. על פי ההקדמה למדריך, שחיבר אבי ליכט אשר שימש אז משנה ליועץ המשפטי לממשלה ואף ריכז את העבודה על המדריך, המדריך כולל "התייחסות לסוגיות יסוד – הייעוד והערכים של יעוץ וחקיקה, תחומי אחריותה, תפקידיה, כפיפותה וגבולות הגזרה שלה". לביקורת ציבורית על מדריך זה ראו: יהודה יפרת, "בלשכת היועמ"ש שכחו מה זה להיות פרקליטים", **אתר מקור ראשון**, 25.12.2017; וכן ארוז תדמור, "היועצים המשפטיים – שומרי הסף או מחוקקים?", **ישראל היום**, 29.11.2017. להגנה עליו ראו דיון וידיאו מהמכון הישראלי לדמוקרטיה שבו מציג ליכט את המדריך, "עו"ל אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה | המדריך הפנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה", <https://www.youtube.com/watch?v=UPnYHYQvCQ>
12. "מדריך פנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה", סעיפים 59-60.
13. שם, סעיפים 60-61.
14. תהליך המנהליזציה של הצעות החוק הממשלתיות עומד כנגד תהליך הממשלתיוציה של הצעות החוק הפרטיות אשר נסקר במאמרי, "הממשלה המחוקקת", החל מעמ' 92.
15. סעיף 22 להחלטה מס' 309 של הממשלה מיום 8.4.1953 ("ועדה לחקיקה. אישור חוקים; אישור תזכירים על דעתה").
16. הנחיית היועץ מס' 60.010 – "נוהל טיפול בהצעות חוק", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ט' תשרי תשכ"ט (1.10.1968).
17. הנחיית היועץ מס' 2.3005 – "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, י"ח אדר תשע"ח (5.3.2018).
18. הנחיית היועץ מס' 60.010, סעיף 5(א).

1. הצעת חוק פרטית היא הצעת חוק בכל נושא ועניין שיוזמה הוא חבר כנסת, ולעיתים – קבוצה של חברי כנסת (סעיפים 74-75 לתקנון הכנסת), וזאת בניגוד להצעת חוק ממשלתית שיוזמה הוא לעולם שר משרי הממשלה, ובתחום שעליו הוא מופקד (סעיף 58 לתקנון הממשלה).
2. **דוח החקיקה הממשלתי 2018**, משרד המשפטים, 2019, עמ' 18 (זמין במרשתת); מתוך 5,997 הצעות חוק פרטיות שהונחו על שולחן הכנסת, 2,146 הועברו לדיון בוועדת השרים לחקיקה.
3. **דוח החקיקה הממשלתי 2018**, עמ' 20; הוועדה דחתה דיון ב-66% מהצעות החוק שבאו לפניה, הצביעה נגד 18% מההצעות, ורק ב-16% החליטה לתמוך.
4. גיל ברינגר, "הממשלה המחוקקת", **השילוח** 18 (שבט תש"ף), עמ' 96.
5. שם, עמ' 102.
6. לכתיבה פובליציסטית (בעיקרה) בנושא זה ראו בין השאר: תומר אביטל, "מי בעד חיסול הטרור? כך הפכה הממשלה את בית המחוקקים לבית הבובות", **הארץ**, 27.8.2015; תומר נאור, "התנועה לאיכות השלטון: הממשלה דורסת ורומסת את הכנסת", **מעריב**, 28.12.2017; רבקה ווייל, "הממשלה לא קמה על יוצרה: הכנסת זקוקה לאמונו של בית המשפט", **גלובס**, 4.2.2021; נחמן שי, "הייתי עשור בכנסת ואני יודע: צריך להציל אותה", **Ynet**, 26.1.2021; תומר אביטל, "משמעת באגרוף ברזל: למה בעצם הח"כים לא מצביעים לפי צו מצפונם?", **הארץ**, 10.12.2018; מתן גוטמן, "שליטתה של הממשלה על הכנסת והסכם קואליציוני כשריון חוקתי", **ICON-S-IL**, 20.4.2019; אריה ריבקין, "לבלום את ההשתלטות הדורסנית: האופוזיציה תקים ועדה לחקיקה", **חדדים**, 24.6.2018.
7. ברינגר, "הממשלה המחוקקת".
8. שם, עמ' 109-110.
9. תיקון מס' 5 לחוק הקולנוע, התשע"ט-2018. זמין במרשתת.
10. אדגיש של גם לאחר מעשה, אני מכיר בחשיבותה של האפשרות העקרונית לקבוע תבניות חקיקה. תבניות אלו מייעלות את המערכת, חוסכות זמן והופכות את החקיקה למקצועית יותר. הביקורת שלי, שתפורט מיד, אינה על עצם השימוש בתבניות אלו; היא מתרכזת בקביעת הייעוץ המשפטי לממשלה כי סטייה

19. הנחיית היועץ מס' 2,3005, סעיף 8.
20. הכוונה כאן היא למבחנים שנקבעו בפסיקת בית המשפט ביחס לרדישותיהם של סעיף 8 ב"חוק יסוד כבוד האדם וחירותו" וסעיף 4 ב"חוק יסוד חופש העיסוק" הקובעים כי אין לפגוע בזכויות המוקנות בחוקים אלה "אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו".
21. הסמכות לאשר תזכירי חוק ניטלה מוועדת השרים לחקיקה בשנת 1977, בעקבות המלצתו של אהרן ברק, אשר שימש באותה עת יועץ משפטי לממשלה והתבקש על ידה להמליץ על תיקונים נדרשים בתקנון הממשלה.
22. כך למשל קובעת החלטה מס' 37 של הממשלה ה-35 (תאריך פרסום 31.5.2020) כי סמכויות ועדת השרים לענייני חקיקה הן "קביעת סדר היום של ועדת השרים תיעשה בהסכמה מראש בין יושב ראש ועדת השרים לממלא מקומו. טיפול ואישור של הצעות חוק מטעם הממשלה טרם הבאתן לאישור הכנסת. טיפול וקביעת עמדת הממשלה ביחס להצעות חוק פרטיות מטעם הכנסת. מתן אישור הראשות על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, על דעת הממשלה. ענייני נוהל הגנה משפטית", אך לא אישור תזכירי חוק ממשלתיים.
23. הנחיית היועץ מס' 2,3005, סעיפים 49-54.
24. יש לציין שרבים מהשרים הפנימו את מאפייניו הצרים של תפקידם החדש בתחום החקיקה ועל כן אין הם טורחים להחזיק בצוותם יועץ המתמחה בתחום החקיקה שיש לו יחסי אמון איתם. עניין זה בתורו כמונח מוספי ומשפיע באופן שלילי על מעורבותם של השרים בתחום החקיקה. מועתה, גם לו ירצו להיכנס לעומקם של דברים, בדרך כלל לא תהיה להם כתובת בקרב אנשי צוותם לפנות אליה.
25. אלכסיס דה-טוקוויל, הדמוקרטיה באמריקה, מאנגלית: אהרן אמיר, ירושלים: שלם, 2008, עמ' 60.
26. לביקורת על מושג המניעה המשפטית ראו: אהרן גרבר, "המניעה המשפטית" של היועץ המשפטי לממשלה - ביקורת והערכה", הפורום הישראלי למשפט וחירות, 7.2.2021; גיל ברינגר, "דעה: כשמנדלבלט אומר 'מניעה משפטית', למה הוא מתכוון?", גלובס, 6.2.2020.
27. "מדריך פנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה", סעיף 51.
28. "מדריך פנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה", סעיף 50.
29. "מדריך פנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה", סעיף 30א.
30. יצחק זמיר, "הביקורת השיפוטית על חוקיות חוקים", משפט ומנהל, א (1993), 2, עמ' 405-406.
31. "מדריך פנימי לעבודת ייעוץ וחקיקה", סעיפים 55-56.
32. סעיף 57 למודריך החקיקה קובע כי במקרה זה "על המשפטן המוביל, בתיאום עם ראש האשכול, להודיע ללשכה המשפטית של המשרד היום כי לא ייתן אישור להעלות את ההצעה לוועדת שרים ללא דיון אצל משנה ליועץ המשפטי לממשלה".
33. חוק יסודות התקציב, התשמ"ו-1985, סעיף 40א (1).
34. הנחיית היועץ מס' 2,3005, סעיף 43.
35. לעיל.
36. לכתבה המסקרת את אישור ההצעה: דנה ירצקי, "מעקב צמוד: השרים אישרו הצמדת צמיד אלקטרוני לגברים מכים", וואלה, 9.12.2018. כתבה המסקרת את גל המחאות שקדם לאישור ההצעה בוועדה: אמיר אלון, "יוזמות מחאת הנשים על הבטחות נתניהו: לא מספיק, נמשיך במאבק", Ynet, 5.12.2018.
37. מדובר במכתב המיועד לכלל היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שכותרתו "ישום" סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ו-1985, והופץ ב-15 באוגוסט 2019 בידי מאיר לוין.
38. ברינגר, "הממשלה המחוקקת", החל מעמוד 104. להצדקת התערבותה של הממשלה בחקיקה הפרטית אשר הביעה בעבר שרת המשפטים לשעבר, איילת שקד, וזאת מזווית שונה, ראו איילת שקד, "מסילות אל המשילות", השילוח 1 (2016), עמ' 38-44.
39. דוח חקיקה 2017, משרד המשפטים - ייעוץ וחקיקה (2018), עמ' 15.
40. דוח חקיקה 2017, עמ' 16.
41. לעניין זה ראו גם "הממשלה המחוקקת", עמ' 92, 94: "החקיקה הפרטית בישראל אכן עברה תהליך עמוק של ממשלתיות, 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, לוח ההצבעה במליאת הכנסת אכן משקף את החלטותיה של ועדת השרים לחקיקה. מה שהתרחש בקומה הראשונה של משרד ראש הממשלה ביום ראשון, בישיבת השבועית של הוועדה, משפיע באופן ישיר על מה שיתרחש בקומה השלישית של משכן הכנסת ביום רביעי, בעת שתכנס בו המליאה להצבעה. זהו אינו אפקט פרפר. זוהי תוצאה ישירה הנגזרת משילובם של שני מסמכים: תקנון הממשלה (והחלטות הממשלה הנלוות אליו) וההסכם הקואליציוני".