



פורום המרצות והמרצים למשפטים
منتدى محاضرات المحاضري القانون
لمعן הדמוקרטיה من أجل الديمقراطية
The Israeli Law Professors' Forum
for Democracy

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

נייר עמדה מס' 40: הפורום מסביר: איך עוצרים חקיקה

הופץ ביום 29.3.2023*

תקציר

פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה - קבוצה בלתי מאוגדת ובלתי תלויה בגוף פוליטי של מומחים ומומחיות למשפט הישראלי ולמשפט הציבורי בפרט הפועלת בהתנדבות - רואה בדאגה רבה את הכוונה המסתמנת לפעול לביטול עצמאותה של הרשות השופטת, להכפפתה לממשלה ולשיקוליה הפוליטיים מפלגתיים של הרשות המבצעת, לפגיעה במעמד העצמאי של היועצים המשפטיים לממשלה ולמשרדי הממשלה ובזכויות אדם. בנייר עמדה זה אנו מתייחסים לשאלה מהן הדרכים המשפטיות לעצירת חקיקה, כלומר איך מעגנים משפטית "השהיה" בחקיקת ההפיכה המשטרית.

אנו מראים כי:

- להצהרת ראש הממשלה על שהיית הקריאה השניה והשלישית של החקיקה בנושא שינוי הוועדה לבחירת שופטים אין משמעות משפטית, בלי קשר לניגוד העניינים בו ראש הממשלה מצוי.
- ללא עיגון משפטי של ההצהרה על שהיית החקיקה, ההידברות נעשית תחת איום קבוע של קידום מיידי של החקיקה לכלל השלמה בקולותיהן של סיעות הקואליציה.
- נדרש אפוא לעגן באופן משפטי את ההחלטה על שהיית החקיקה, כך שלא ניתן יהיה לסגת ממנה באופן חד צדדי ופתאומי. עיגון משפטי כאמור יוכל להגשים מספר מטרות חשובות: למנוע ניהול משא ומתן להשגת הסכמות תחת איום, למנוע מחטפים, להראות רצון טוב ומחויבות אמיתית להידברות,

* אנחנו, חברות וחברים בפורום מרצות ומרצים למען הדמוקרטיה, בעלי עמדות אקדמיות שונות לגבי פרטי הרפורמות השונות שהציעה הממשלה ה-37 לשינוי שיטת המשטר בישראל. לפיכך, ניירות העמדה או חומרים מקצועיים אחרים המופקים על ידינו משקפים את העמדה הרווחת בקרב החברים, גם אם אינם על דעת כולם. עם זאת, אנו מאוחדים בדעה כי יש במכלול ההצעות של הממשלה – שעניינן מתקפה חסרת תקדים בחומרתה על עצמאות השפיטה, היעוץ המשפטי, המשטרה, הצבא, והשידור הציבורי – כדי לפגוע באופן חמור בשלטון החוק ובאופייה הדמוקרטי של ישראל. לפיכך, חברנו לפורום זה כדי להעמיד לרשות הציבור את חוות דעתנו המקצועית בשעה הרת גורל זו. רשימת חברות וחברי הפורום מתפרסמת באתר הפורום, שם גם מופיעים כל ניירות העמדה מטעמנו: <https://lawprofsforum.org>. עקבו אחרינו בטוויטר <https://twitter.com/lawprofsforum>. ליצירת קשר lawprofessorsforum@gmail.com.

להגדיל את האמון בין הצדדים, להעניק להידברות סיכוי של ממש, ולהגדיל את הסיכוי להגיע לפשרה בהסכמה רחבה.

- השהיית החקיקה באמצעות הפעלת שיקול דעת של יו"ר הכנסת או יו"ר ועדת חוקה מותירה איום מתמיד על חידוש החקיקה בכל עת, ופוגעת באפשרות לקיים הידברות.
- אפשרויות נוספות למתן תוקף להשהיית החקיקה הן בהחלטת מליאת הכנסת על הקפאת החקיקה המשטרית (עדכון "החלטת הררי") או בהחלטתה על תיקון תקנון הכנסת להגבלת כוחה לחוקק בתקופת ההידברות, שהינם הליכים הניתנים לשינוי בהחלטה מאוחרת של הכנסת, ברוב רגיל.
- האמצעים הנוקשים ביותר – ולכן הרצויים – להבטחת עצירת החקיקה הם חקיקת חוק הקפאה – מורטוריום על חקיקה משטרית לתקופת ההידברות, או חוק שריון של חוקי היסוד הקיימים.
- נייר העמדה מפרט את מכלול האמצעים, משקלם המשפטי, הדרך לבצעם, ומגבלותיהם, ומזהיר כי הידברות שאינה מבוססת על הגבלה עצמית מחייבת של הקואליציה נעשית תחת איום מתמיד שמונע הגעה להסכמות חופשיות ורחבות כפי שראוי להסדרים חוקתיים.

נימוקי נייר העמדה:

רקע

בבוקרו של יום ב', ה-27.3.2023, אישרה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן – ועדת החוקה) לקריאה שניה ושלישית את הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) ואת הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 101), התשפ"ג-2023 (להלן – הצעות החקיקה), והניחה אותן על שולחן הכנסת. ההצעות כוללות רפורמה מקיפה בהליך הבחירה של שופטים לכל הערכאות בישראל, ובראשה הקניית הכוח לנציגי הקואליציה בוועדה לבחירת שופטים למנות בעצמם לפחות שני שופטים של בית המשפט העליון ואת נשיא בית המשפט העליון.¹

בערבו של אותו יום, הודיע ראש הממשלה שהוא לוקח "פסק זמן להידברות" בנושאי ההפיכה המשטרית שמובילה הקואליציה. כדי לאפשר את ההידברות, אמר ראש הממשלה שהחליט "להשהות – להשהות ב-ה"א – את הקריאה השנייה והשלישית של החוק במושב הזה של הכנסת, כדי לתת זמן לנסות להגיע לאותה הסכמה רחבה לקראת החקיקה במהלך הכנסת הבאה [כך במקור]."² ראש הממשלה לא ציין באופן מדויק לאיזה חוק הוא מתייחס, כך שניתן להבין בדרכים שונות את היקף התחולה של מהלך ההשהיה עליו החליט – על החקיקה בנושא בחירת שופטים בלבד, על חוקי הפיכה משטרית נוספים שעברו כבר בקריאה ראשונה אך טרם הושלמה חקיקתם (למשל בנושא ביקורת שיפוטית), על חוקים משטריים נוספים שמתוכננים (למשל בנושא הייעוץ המשפטי לממשלה), ואולי גם על חוקים רבים שהציעו חברי כנסת מן הקואליציה בשבועות האחרונים ומעוררים קשיים רבים ומגוונים מנקודת מבט דמוקרטית.

¹ לפירוט ראו פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 32: תגובת הפורום לתוכנית בעניין מינוי שופטים על-ידי הקואליציה שפורסמה ביום 20.3.2023" (הופץ ביום 20.3.2023).

² לדיווח על דברי ראש הממשלה ראו למשל https://www.calcalist.co.il/local_news/article/h1jzbwtr1b3 בדברי ראש הממשלה נותרה אפוא עמימות אם התכוון להשלמת החקיקה במהלך הכנס הבא של הכנסת – כנס הקיץ שייפתח ב-30.4.2023 ויסתיים ב-30.7.2023 (כפי שהובנו הדברים ברוב הדיווחים התקשורתיים) – או במושב הבא של הכנסת, שייפתח ב-15.10.2023 (ראו <https://main.knesset.gov.il/About/KnessetWork/pages/workandrecessdates.aspx>). מילולית, דבריו סובלים גם את האפשרות שהשלמת החקיקה תבוצע רק בכנסת ה-26, הצפויה להיבחר עוד מספר שנים.

ראש הממשלה עצמו כמובן אינו מוסמך להחליט על סדר היום של החקיקה בכנסת, אך ניתן להניח שהצהרתו היתה מתואמת עם יו"ר הכנסת, ואמנם נכון לשעה זו הצעות החקיקה שאושרו בוועדת החוקה לא הוספו לסדר היום השבועי של המליאה לקראת הצבעה בקריאה שניה ושלישית.³

יחד עם זאת, הצהרתו של ראש הממשלה נותרה בגדר הצהרה בלבד. אין בה כשלעצמה כדי להטיל מגבלה משפטית על כוחו של יו"ר הכנסת להעמיד את הצעות החקיקה על סדר יומה של הכנסת לקראת הצבעה. משמעות הדבר שההידברות מתבצעת תחת איום קבוע של קידום מידי של החקיקה לכלל השלמה בקולותיהן של סיעות הקואליציה – תנאים שצפויים להקשות עד מאוד על ניהול ההידברות בתום לב וממילא על סיכויי ההצלחה שלה.

נדרש אפוא לעגן באופן משפטי את ההחלטה על השהיית החקיקה, כך שלא ניתן יהיה לסגת ממנה באופן חד צדדי ופתאומי. זאת, משום שבהיעדר עיגון כאמור, ביכולתה של הקואליציה להשלים את המהלך החקיקתי המשנה סדרי שלטון ומשטר בימים בודדים, בהסתמך על הרוב הצר שיש לקואליציה. מטרת העיגון הן למנוע ניהול משא ומתן להשגת הסכמות תחת איום, למנוע מחטפים, להוכיח רצון טוב ומחויבות אמיתית להידברות ולהגדיל את האמון בין הצדדים, ולהגדיל את הסיכוי להגיע לפשרה בהסכמה רחבה. היענות לקריאה לעיגון ההשהיה משמעה שלהידברות יינתן סיכוי של ממש.

מטרת המסמך הנוכחי היא לבחון את הדרכים השונות בהן ניתן לבצע עיגון משפטי כזה, את סיכוייהן ואת הסיכונים הכרוכים בהן.

הדרכים המשפטיות להשהיית הליכי החקיקה של חוקי המהפכה המשטרית

1) גניזה מוחלטת של החקיקה – אינה אפשרית באופן מעשי

הגוף היחיד המוסמך "לגנוז" – כלומר להסיר **לצמיתות** מסדר יומה של הכנסת – הצעת חוק מטעם ועדה שעברה בקריאה ראשונה הוא מליאת הכנסת.⁴ אם הוועדה עצמה מבקשת להסיר את הצעת החוק מסדר היום, המליאה יכולה להסיר את הצעת החוק מסדר היום בהצבעת רוב רגילה.⁵ אולם, אם הוועדה אישרה את הצעת החוק והעבירה אותה למליאה לקראת קריאה שנייה ושלישית (כפי שקרה במקרה של הצעות החקיקה בעניין הוועדה למינוי שופטים), ההצעה כבר יצאה משליטת הוועדה לשליטת הכנסת, ונכנסה למסלול החקיקה הרגיל, שהצעד הבא שלו הינו קריאה שניה ושלישית. לפיכך, לשם הסרתה מסדר היום נדרש מעשית להביא את החקיקה לקריאה שניה ושלישית במליאה, מתוך ציפייה שיושג רוב להסרתה.⁶

זהו כמובן מסלול מסוכן שאסור לנקוט בו, ולו מן החשש שהחקיקה תשיג בטעות רוב ותאושר.

³ ראו מכתבה של היועצת המשפטית לכנסת לח"כ אופיר כץ מיום 28.3.2023 בנושא "אופן הנחת הצעות חוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית על שולחן הכנסת".

⁴ הכוונה ב"הסרה לצמיתות" היא סיום הליך החקיקה של ההצעות שהביאה הוועדה. יובהר שגם אחרי החלטה כזו יכולה הוועדה להתניע מחדש את הליך החקיקה, אך אז יהיה עליה להגיש הצעת חוק חדשה ולעבור שוב את מסלול החקיקה המלא, הכולל הכנה בוועדה לקריאה ראשונה, הצבעה בקריאה ראשונה במליאה, הכנה בוועדה לקריאה שנייה ושלישית, וכן הלאה (וזאת בניגוד להצעת חוק פרטית, שאחרי הסרתה מסדר היום של הכנסת יש להמתין שישה חודשים טרם העלאתה מחדש על סדר היום; ראו ס' 76(ח) לתקנון הכנסת).

⁵ ראו ס' 84(א), 94 לתקנון הכנסת.

⁶ לגבי הצעת חוק פרטית והצעת חוק ממשלתית קיימת גם האפשרות של חזרה מהצעת החוק בתנאים מסוימים. אולם פרק 7, סימן ג' לתקנון הכנסת עוסק רק בהצעות חוק ממשלתית ופרטית ואינו מזכיר אפשרות דומה לגבי הצעת חוק מטעם ועדה. ראו ס' 95-96 לתקנון הכנסת.

2 הימנעות יו"ר הכנסת מקידום החקיקה

ליו"ר הכנסת הסמכות להעמיד את הצעת החקיקה על סדר יומה של הכנסת ולהביאה להצבעה. בכוחו אפוא גם לעכב פעולה זו, ובדרך זו לדחות את אישור החקיקה בכנסת. זהו בפועל המסלול שנקט לפי שעה – כל עוד יו"ר הכנסת אינו מעלה את ההצעות שאושרו לסדר יומה של הכנסת, לא ניתן להצביע עליהן בקריאה שניה ושלישית. **חסרונו של מסלול זה מובן – הוא תלוי ברצונו הטוב של יו"ר הכנסת, שהוא חבר הסיעה הגדולה בקואליציה ופועל ככל הנראה בתיאום עם ראש הממשלה.**

כדי לחזק את מחויבותו של יו"ר הכנסת להשתייט החקיקה, ניתן לצפות ממנו לכל הפחות להצהיר באופן פומבי שאין בכוונתו להעלות את הצעות החקיקה על סדר יומה של הכנסת במהלך כל כנס הקיץ של הכנסת, או לפחות עד קרוב לסיומו. הצהרה כזו לא תהיה התחייבות משפטית (או הבטחה מנהלית) אכיפה, אך יהיה בה כדי לייצר מחויבות ציבורית מפורשת של הגורם המוסמך להשתייט החקיקה. עיגון אף חזק יותר להחלטה של יו"ר הכנסת לא להעלות את הצעות החקיקה לקריאה שניה ושלישית בטווח הזמן הקרוב יכול להיעשות על ידי החלטה פוזיטיבית שלו, כבר כעת, לקבוע את מועד הדיון וההצבעות על הצעות החקיקה לתאריך מאוחר בחודש יולי 2023 (לקראת סוף כנס הקיץ). אמנם, גם החלטה כזו יכול יו"ר הכנסת לבטל ואז להקדים את הדיון למועד קרוב יותר. ועדיין מדובר יהיה בהחלטה משפטית פורמלית, אשר מחייבת את הכנסת כל עוד לא שונתה. יתרון המסלול הזה בכך שהוא דוחה במפורש את מועד ההצבעות לזמן מאוחר יותר, ובתוך כך מייצר גם קו סיום למהלך ההידברות, שעשוי לתמרץ את הנושאים והנותנים לפעול בתכליתיות. חסרונו, כמובן, בכך שהוא מספק לקואליציה איום יציב במורד הדרך להעברת החקיקה, ובמובן זה משמר לה יתרון מוחשי במשא ומתן שיקשה על ניהולו בתום לב.

3 החזרת החקיקה לוועדה

דרך נגישה לעצירת מהלך החקיקה הנוכחי היא באמצעות חידוש הדיון בהצעות החקיקה בנושא בחירת שופטים בוועדת החוקה, טרם ההצבעה עליהן בקריאה שניה במליאת הכנסת. סעיף 89(א) לתקנון הכנסת מתיר לוועדה, שהניחה על שולחן הכנסת הצעה לקריאה שניה ושלישית, להחליט על חידוש הדיון בהצעה, כל עוד לא החלה המליאה להצביע עליה. במקרה כזה ההצעה חוזרת אוטומטית לדיון בוועדה, ובמהלכו ניתן להכין מחדש את ההצעה לקריאה השנייה והשלישית, ואף להחליט להציע לכנסת להסיר את ההצעה מסדר היום.⁷

חידוש הדיון בהצעה בוועדת החוקה יאפשר ליו"ר הוועדה לקבוע מחדש את לוח הזמנים לדיון בהצעה, ובמסגרת זו ניתן יהיה גם לעכב את הדיון בהצעה ככל שידרש כדי לאפשר את המשך ההידברות ללא איום בחקיקת-מחטף במליאה. החזרת הדיון לוועדה משמעה שתידרש גם הצבעה חוזרת בוועדה על הצעות החקיקה – ועל הסתייגויות חדשות שיוגשו להן – טרם הנחתן מחדש על שולחן הכנסת, וגם בכך יש עיכוב נוסף שיקשה על ביצוע מחטף. הצעת חוק שאושרה על ידי ועדה לקריאה שניה ושלישית ניתן להעלות להצבעה במליאה רק בחלוף יום לכל הפחות.⁸

חסרונו של מסלול זה טמון כמובן בכך שהוא תלוי ברצונו הטוב של יו"ר ועדת החוקה, ושהוא כפוף לנכונותו של הרוב הקבוע שיש לקואליציה בוועדה להמשיך ולעכב את החקיקה ולא לאשרה מחדש כדי

⁷ ראו גם ס' 84(א) לתקנון הכנסת. אחרי שהחלה הצבעה בקריאה שניה, רשאים הממשלה או יו"ר הוועדה שהכינה את ההצעה לבקש מהכנסת לעצור את ההצבעה ולהחזיר את ההצעה להמשך הכנה בוועדה (ס' 91(א) לתקנון הכנסת).

⁸ ס' 88(ב) לתקנון הכנסת. ועדת הכנסת מוסמכת לקצר פרק זמן זה (ס' 98 לתקנון הכנסת).

להעבירה להצבעה במליאה – מה שיכול להתבצע בהליך מהיר, כפי שראינו. לכן, אנו סבורים כי מסלול זה אינו מספק מנגנון חזק להבטיח עצירה של החקיקה, אלא מהווה יותר מנגנון עיכוב.

4 החלטת הכנסת על הקפאת החקיקה

הכנסת יכולה להחליט, בהצבעת רוב, שלא יקודמו במהלך פרק זמן כלשהו – כנס הקיץ הקרוב, המושב הבא, תקופת הכהונה של הכנסת, וכדומה – חוקי ההפיכה המשטרית או חלקם. להחלטה כזו של הכנסת אין תוקף משפטי מחייב, והיא תהיה רשאית לסטות ממנה ולקיים את הליך החקיקה הרגיל. יחד עם זאת מדובר, שוב, ביצירת מחויבות ציבורית פומבית של הכנסת כמוסד – פעולה שעשויה להיות בעלת משקל פוליטי, בפרט אם תתקבל ברוב גדול וחוצה מחנות מפלגתיים. יתרה מכך, לעתים החלטות הכנסת מקבלות מעמד שנתפס כמנחה או אף מחייב כתוצאה מתפיסתן ככאלה על ידי חברי הכנסת, גם בהעדר תוקף משפטי פורמלי. הדוגמה המובהקת ביותר לכך היא "החלטת הררי" מ-1950, שמבחינה מעשית קבעה רכיבים מרכזיים במשפט החוקתי הישראלי מאז ועד ימינו אנו. החלטת הכנסת להימנע מחקיקה חוקתית נוספת תהווה עדכון ל"החלטת הררי".⁹ היא תבטא נאמנה את השחיקה ביחסה של הכנסת אל חוקי היסוד בשנים האחרונות.¹⁰

5 חקיקת מורטוריום על קידום חוקי ההפיכה המשטרית

בהעדר הסדרה חוקתית לסתור, הכנסת מוסמכת לחוקק בעצמה את דיני החקיקה שלה.¹¹ במסגרת זו, בכוחה לחוקק, בנורמה מחייבת מסדר כזה או אחר, הוראת שעה שתקבע הקפאה זמנית (ניתנת להארכה) של המצב המשפטי (מורטוריום) בנושאים משטריים בכלל או בעניינים משטריים ספציפיים. זהו כלי משפטי מוכר מתורת החקיקה, שמאפשר לקחת "פסק זמן", למנוע עריכת שינויים משפטיים למשך תקופה קצובה, על-מנת לאפשר לחברה ולמחוקק לגבש פתרון מוסכם ומושכל למחלוקת החוקתית, שיוכל להתקבל בהסכמה רחבה.¹² ניתן לקבוע איסור כזה בדרכים שונות:

א. **תיקון תקנון הכנסת.** תקנון הכנסת קובע את הליכי החקיקה בכנסת, הן של חוקים והן של חוקי יסוד. יש לו לכן מעמד נורמטיבי מיוחד: אף שהליך החקיקה שלו פשוט יחסית – הכנה בוועדת הכנסת ואישור במליאת הכנסת בהצבעה אחת וברוב רגיל¹³ – הוא קובע את תנאי התוקף (לכל הפחות הפרוצדורליים) של יתר דברי החקיקה וחקיקת-היסוד שהכנסת מוסמכת לחוקק.¹⁴ הכנסת יכולה אפוא לתקן את התקנון כך שתקבע בו הוראת שעה לפרק זמן מוגדר, אשר אוסרת על חקיקה ועל חקיקת יסוד בנושאים משטריים בכלל או בסוגיות נקודתיות שההפיכה המשטרית נוגעת להן (כמו בחירת שופטים). כמו במקרים הקודמים, גם כאן רוב רגיל בכנסת יכול לשנות את התיקון ולהתיר מחדש את החקיקה, אך הדבר ידרוש הליך של תיקון התקנון ולכן יעכב סטייה מן המורטוריום.

⁹ זוהי הצעתה של ד"ר רונית לוי-שנור מיום 27.3.2023, ראו [כאן](#).

¹⁰ ראו אורי אהרונוסון "המהפכה החוקתית: הדור הבא" **מחקרי משפט** לד (עתיד להתפרסם).

¹¹ ס' 19 לחוק יסוד: הכנסת; איתי בר-סימן-טוב "דיני החקיקה" **עיוני משפט** לו 645 (2016).

¹² ראו איתי בר-סימן-טוב וגאיה הררי-הייט "שעתן היפה של הוראות השעה? עלייתה של החקיקה הזמנית בישראל ועקרונות לטיובה" **עיוני משפט** מא 539, 559 (2019).

¹³ ס' 144-146 לתקנון הכנסת.

¹⁴ ראו בג"ץ 89/975 **נמרוזי נ' יו"ר הכנסת**, פ"ד מ"ד מה(3) 154; אריאל בנדור "המעמד החוקתי של תקנון הכנסת" **משפטים** כב 571 (1994).

ב. **חקיקת חוק או חוק יסוד**. מסלול תקיף יותר לעיגון המורטוריום יהיה לחוקק אותו בחוק או בחוק יסוד של הכנסת, שיעבור את מסלול החקיקה המלא. כדי שתחול על כל סוגי החקיקה, רצוי שהוראת השעה תעוגן בחוק יסוד (קיים או חדש) ותשריין ברוב של מספר גדול של ח"כים (למשל 80), כך שיקשה לשנותה. **מנגנון כזה יספק ודאות גבוהה מאוד למשתתפים במהלך ההידברות, שאין חשש לחקיקת-מחטף חוקתית כל עוד המורטוריום בתוקף. אופטימלית, יש להעביר גם את הוראת השעה עצמה באותו רוב הדרוש לשנותה – מה שייתן לה תוקף משפטי וציבורי מרבי.**

דוגמה לשימוש מסוג זה בחקיקה זמנית ניתן למצוא בחוק איסור התערבות גנטית (שיבוט אדם ושינוי גנטי בתאי רבייה), תשנ"ט-1999. החוק קבע מורטוריום של חמש שנים על-מנת לגבש עמדה בסוגיה החדשה והמורכבת של שיבוט בני-אדם. כך, בסעיף 1 לחוק (בנוסחו המקורי) נקבע במפורש כי מטרתו "לקבוע תקופה קצובה של חמש שנים, שבה לא יתבצעו סוגים של התערבות גנטית בבני אדם, לשם בחינת ההיבטים המוסריים, המשפטיים, החברתיים והמדעיים של סוגי התערבות אלה והשלכותיהם על כבוד האדם". בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר, בין היתר, שלנושא השיבוט "השלכות אתיות, מוסריות, חברתיות, משפטיות ורפואיות מגוונות, אשר לבחינתן נדרש פרק זמן שבו תוכל החברה לגבש את עמדתה באופן מעמיק... לאור העובדה שהדיון הציבורי נמצא עדיין בראשיתו, וטרם גובשה עמדה אחידה בקרב המתדיינים, מוצע... לקבוע פסק זמן של 5 שנים, שבמהלכו ימוצה הדיון הציבורי ויתבררו המשמעויות של ההתפתחויות הרפואיות, והשלכותיהן האתיות, המוסריות, המשפטיות והחברתיות. בתקופת זמן זו, ייאסר ביצועה של כל התערבות גנטית שמטרתה שכפול, שיבוט או יצירה של אדם הזהה מבחינה גנטית כרומוזומלית לאחר, אדם או עובר, חי או מת".¹⁵

מקור השראה נוסף ומעט שונה לרעיון המורטוריום מופיע ב"מתווה העם" שפרסם נשיא המדינה, יצחק הרצוג, ב-15.3.2023.¹⁶ בעמוד 5 למתווה נקבעה הוראת מעבר ותוקף שהוצע שתיכלל בחוק-יסוד: החקיקה, ולפיה "לא ייקבעו הסדרים נוספים בתקופת כהונתה של הכנסת ה-25 העוסקים במערכת היחסים שבין הרשויות, בשינוי מעמד הרשות השופטת או כללי פעולתה, או ביעוץ המשפטי לממשלה וזרועותיה". תכליתה של הוראת שעה זו הייתה הקפאת מצב לאחר קבלת מתווה הנשיא, והיא חלה לכן על כל הנושאים שבהם עסק המתווה, ועליהם בלבד. לעומת זאת, תכליתה של הוראת השעה המוצעת כאן היא לאפשר פסק זמן על מנת לתת הזדמנות אמיתית להידברות ולקידומו של הליך משמעותי של קבלת פשרה או כינון חוקה. ניתן אפוא לנסח באופנים שונים כך שתחול על משרע רחב, או צר, יותר של סוגיות.

חקיקת המורטוריום (כמו גם החלטת הכנסת על עדכון "החלטת הררי") יכולה להיות שלב בדרך לקבלת פתרון חוקתי מוסכם, בהסכמה רחבה, למשבר החוקתי הנוכחי. בשלב ראשון, יחוקק המורטוריום, כמנגנון ל"פסק הזמן" שייתן שהות והזדמנות אמיתית להידברות ולהגעה להסכמות. בשלב שני, ניתן להסכים על פרוצדורות ההליך החוקתי שבו יקדמו את הליך קבלת ההסדר החוקתי ויחוקקו אותו. בשלב השלישי, יחוקק ההסדר החוקתי עצמו.

¹⁵ הצעת חוק איסור התערבות גנטית (שיבוט אדם ושינוי גנטי בתאי רבייה), התשנ"ח-1998, ה"ח 482, 483-482. הדוגמא מובאת מתוך בר-סימן-טוב והררי-הייט, לעיל ה"ש 12, בעמ' 559.

¹⁶ <https://www.mitve-haam.org>

6 שריון (זמני) של חוקי היסוד

דרך אחרונה לעצור את הליכי החקיקה – לפחות אלו הדורשים תיקונים לחוק יסוד – היא חקיקת חוק יסוד שיקבע שאין לקבל חוקי יסוד חדשים או לתקן את חוקי היסוד הקיימים אלא ברוב של 80 חברי כנסת בשלוש קריאות. ניתן לקבוע להוראה זו מגבלת זמן, וכך להגשים בצורה אחרת "הקפאת מצב" זמנית על מנת למנוע מחטפים תוך כדי תהליך ההידברות. אופטימלית, יש להעביר גם את ההוראה הזו באותו רוב הדרוש לשנותה – מה שייתן לה תוקף משפטי וציבורי מרבי.

בדומה לאפשרות המורטוריום, חקיקת שריון זו יכולה להיות שלב ראשון בדרך לקבלת פתרון חוקתי בהסכמה רחבה. לשם כך, ניתן לקבוע בה, נוסף להימנעות מתיקונים חוקתיים בתקופת ההידברות, גם את ההליך בו יהיה צורך לאשר בכנסת את ההסדר החוקתי שיתקבל כתוצאה מהידברות זו. כך ניתן יהיה להשתמש באמצעי זה הן כדי להבטיח שלא ייעשו מחטפים תוך כדי תהליך ההידברות, וגם כדי להבטיח שההסדר החוקתי הסופי ייחנה מהסכמה רחבה ומלגיטימציה רבה.

יצוין כי עקרונית ניתן להשיג תוצאה דומה גם באמצעות תיקון תקנון הכנסת, באמצעות הוספת דרישות פרוצדורליות, אשר יהוו סוג של שריון, לשם חקיקת חוקי יסוד או תיקונם. כך למשל, בנוסף לדרישות רוב מסוים בהצבעות, ניתן לקבוע שחקיקת חוקי יסוד או שינויים תעשה רק בהסכמת שני שלישים מראשי סיעות הבית, או בהסכמת ועדה מסוימת שתוקם לצורך כך והיא תהיה פריטטית (חצי קואליציה וחצי אופוזיציה), וכן הלאה. גם את ההסדר הזה ניתן לקבוע כהוראה זמנית רק לתקופת ההידברות. בדומה, ניתן להשתמש בה כבסיס להליך הראוי לחקיקת ההסדר החוקתי עצמו בעקבות ההידברות, בשינויים המחויבים.

7 ביקורת שיפוטית על הליך החקיקה

קשה לראות דרך לאכיפה שיפוטית ישירה של החלטת ראש הממשלה להשהות את החקיקה. ראשית, כזכור, ראש הממשלה כלל אינו הגורם המוסמך להחליט בנושאי קידום חקיקה – וזאת אף מבלי להתייחס לשאלה אם עצם מעורבותו בנושא מעמידה אותו בניגוד עניינים נוכח המשפט הפלילי המתנהל נגדו.¹⁷ שנית, וחשוב מכך, בית המשפט העליון אינו נוהג להתערב בעצם תקינותם של הליכי חקיקה כל עוד הם מתקיימים. לכן ספק אם בכוחו של בית המשפט לתת סעד שימנע את קידום החקיקה בניגוד להצהרתו של ראש הממשלה.

עדיין, בית המשפט עשוי להתערב בדיעבד ולבחון את תוקפם של דברי החקיקה שיעברו, אם ישתכנע שההצבעות לקריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת נעשו במחטף מהיר עד כדי כך שלא ניתנה לחברי הכנסת השהות הראויה לבחון את החקיקה, לגבש דעה ביחס אליה, ולהיערך להצבעות עליה.¹⁸ חזקה עם זאת על הייעוץ המשפטי לכנסת שינחה את נשיאות הכנסת¹⁹ בדרכים לקידום החקיקה באופן שעמוד בדרישות הדין – ויש לקוות שהנשיאות תפעל בהתאם להנחיות אלה.

¹⁷ ראו מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה מיום 24.3.2023 בנושא "הפרת הסדר ניגוד עניינים".

¹⁸ ראו בג"ץ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (6.8.2017).

¹⁹ נשיאות הכנסת מורכבת מיו"ר הכנסת וסגניו (ס' 10 לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994), ולה מגוון סמכויות בניהול עבודת הכנסת. לפי ס' 25(ב) לתקנון הכנסת, סדר היום של הכנסת, שנקבע על ידי היו"ר, יפורסם רק אחרי שיוצג בישיבתה השבועית של הנשיאות.

סיכום

הטבלה הבאה מסכמת את הדרכים האפשריות לעצירת החקיקה מבחינה משפטית, אופן הביצוע שלהן, ומגבלותיהן. אנו מזהירים כי היזברות שאינה מבוססת על הגבלה עצמית מחייבת של הקואליציה נעשית תחת איום מתמיד שמונע הגעה להסכמות חופשיות ורחבות כפי שראוי להסדרים חוקתיים.

סיכונים	תוקף משפטי	מי מוסמך	אמצעי
איום קבוע לחידוש מייד של הליכי החקיקה	אין	ראש הממשלה	הצהרת ראש הממשלה על שהיה
העלאת החקיקה להצבעה יכולה להסתיים בהצבעה בעד ולא נגד	מחייב – הליך החקיקה מסתיים בדחיית ההצעה	הכנסת במליאתה, ברוב רגיל	הצבעה במליאת הכנסת על הסרת הצעות החקיקה מסדר
מהלך טכני של עיכוב שמשאיר את השליטה בידי יו"ר הכנסת ולכן לא מספק ערובה	אין	יו"ר הכנסת	עיכוב העמדה לסדר היום של הכנסת
מהלך טכני של עיכוב שמשאיר את השליטה בידי יו"ר הכנסת ולכן לא מספק ערובה	מעביר את השליטה מיו"ר הכנסת	ועדת החוקה	חידוש הדיון בוועדת החוקה
ניתן להפרה על ידי הכנסת ללא עיכוב	לא מחייב פורמלית אך יכול ליצור מחויבות מכוח מוסכמה	הכנסת במליאתה, ברוב רגיל	החלטת הכנסת על הקפאת החקיקה
ניתן לשינוי בהחלטה נוספת של הכנסת לאחר הכנה בוועדת הכנסת, ולכן מייצר עיכוב	מחייב כל עוד לא נקבע אחרת	ועדת הכנסת ואישור מליאת הכנסת, ברוב רגיל	תיקון תקנון הכנסת לשם קביעת מורטוריום על חוקי ההפיכה המשטרית
ניתן לשינוי בהחלטה נוספת של הכנסת לאחר הכנה בוועדת הכנסת, ולכן מייצר עיכוב	מחייב כל עוד לא נקבע אחרת	ועדת הכנסת ואישור מליאת הכנסת, ברוב רגיל	תיקון תקנון הכנסת לשם קביעת שריון של חוקי יסוד קיימים, אפשרי כהוראת שעה
אם יידרש רוב גדול לביטול המורטוריום, אין סיכון מעשי	מחייב כל עוד לא נקבע אחרת	הליכי חקיקה רגילים – ומוצע אף לדרוש ברוב גדול (80 ח"כים)	חקיקת מורטוריום בחוק רגיל או בחוק יסוד להקפאת המשך החקיקה של חוקי ההפיכה
אם יידרש רוב גדול לשינוי חוקי יסוד, אין סיכון מעשי	מחייב כל עוד לא נקבע אחרת	הליכי חקיקה רגילים – ומוצע אף לדרוש ברוב גדול (80 ח"כים)	חקיקת חוק יסוד לשם קביעת שריון של חוקי היסוד הקיימים, אפשרי כהוראת שעה

מתוך נייר עמדה מס' 40 של פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

נייר עמדה זה נכתב על ידי:

ד"ר אורי אהרונוסון, אוניברסיטת בר-אילן

פרופ' איתי בר-סימן-טוב, אוניברסיטת בר-אילן

ד"ר רונית לוין-שנור, אוניברסיטת רייכמן