



הכנסת
היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 023018-2024)
ירושלים, כ"ט באייר התשפ"ד
06 ביוני 2024

לכבוד
חברות וחברי הכנסת

שלום רב,

הנדון: דין רציפות

בהצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ב-2022

לנוכח הודעת הממשלה על רצונה שיחול דין רציפות על הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ב-2022 (להלן: "הצעת חוק שירות ביטחון", או: "הצעת החוק"), ועל הצעת חוק שירות לאומי-אזרחי (תיקון מס' 4), התשפ"ב-2021 (להלן: "הצעת חוק שירות לאומי-אזרחי"), אבקש להביא בפניכם סקירה תמציתית בסוגיות הבאות: דין הרציפות; ההליך בממשלה בעניין רצונה להחיל דין רציפות על הצעת חוק שירות ביטחון ומשמעותו; ההליך הצפוי בכנסת בהצעה להחיל דין רציפות על הצעת חוק שירות ביטחון; והתייחסות עקרונית ביחס להמשך הליך החקיקה בכנסת, ככל שהכנסת תחליט להחיל דין רציפות על הצעת חוק שירות ביטחון.

א. דין רציפות - כללי

חוק רציפות דיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993 וסעיף 97 לתקנון הכנסת

1. חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשנ"ג-1993¹ (להלן: "חוק הרציפות", או: "החוק") החליף את חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ה-1964². חוק זה מאפשר לכנסת לדון בהצעת חוק שהוגשה בכנסת שקדמה לה (להלן: "הכנסת היוצאת"), ולנהוג בדיונים שקיימה הכנסת היוצאת בהצעת החוק כאילו היו אלה דיוניה שלה.

2. היתרון של דין הרציפות הוא **ביעול הליכי החקיקה**, בכך שהוא חוסך לממשלה, לוועדות הכנסת ולחברי הכנסת הנכנסת את הצורך להגיש מחדש הצעות חוק שעברו בקריאה הראשונה, ולחזור על שלבי הדיון שכבר התקיימו בכנסת היוצאת³. דין הרציפות אף תורם **לחיזוק מעמדה של הכנסת בשלהי כהונתה**, שכן הוא מאפשר לה להתרכז בסיום הליך החקיקה בעניינים דחופים במיוחד, ביודעה כי ניתן יהיה להמשיך לקדם הצעות חוק שהיא החלה לדון בהן גם בכנסת הבאה⁴.

¹ ס"ח התשנ"ג, עמ' 60.

² ס"ח התשכ"ה, עמ' 2.

³ דברי ההסבר להצעת חוק רציפות הדיון בהצעות חוק, התשכ"ד-1964.

⁴ ראו דברי: ח"כ יזהר הררי, דברי הכנסת 39, 1609 (התשכ"ד); ח"כ יצחק קלינגהופר שם, עמ' 1615.

3. כנגד דין הרציפות הובעה גם **ביקורת**. יש הסבורים שעיקרון הייצוגיות של הכנסת, לפיו הכנסת הנכנסת מייצגת את רצון הבוחר, מחייב את חברי הכנסת הנכנסת לשקול מחדש את עמדתם לגבי כל הצעת חוק, ולא להמשיך במעשי החקיקה של הכנסת היוצאת "מכוח האינרציה"⁵.
4. **מבחינה סטטיסטית**, בכנסת ה-25 הוחל דין הרציפות על 28 הצעות חוק; בכנסת ה-24 על 7 הצעות חוק; בכנסת ה-20 על 45 הצעות חוק; בכנסת ה-19 על 57 הצעות חוק; בכנסת ה-18 על 50 הצעות חוק; ובכנסת ה-17 על 49 הצעות חוק. מאז הכנסת ה-17 ועד הכנסת ה-25 נדחתה פעם אחת בלבד הצעה להחיל דין רציפות⁶.
5. בהתאם ללשון החוק, **ניתן להחיל דין רציפות רק על הצעת חוק שעברה בקריאה הראשונה בכנסת היוצאת**. כלומר: אין להחיל דין רציפות על הצעת חוק שרק הונחה על שולחנה של הכנסת היוצאת או שעברה בקריאה הטרומית בלבד, ואין להחיל דין רציפות על הצעת חוק שאושרה בקריאה הראשונה בכנסת שקדמה לכנסת היוצאת. בהתאם לנהוג בכנסת לאורך השנים ולעמדת הייעוץ המשפטי לכנסת, החלת דין רציפות מוגבלת לשתי כנסות עוקבות – דהיינו, אם הכנסת החילה דין רציפות על הצעת חוק והליך חקיקתה לא הסתיים, לא ניתן להחיל על ההצעה פעם נוספת דין רציפות בכנסת שלאחריה⁷.
6. בחוק הרציפות ובתקנון הכנסת **לא נקבעו מגבלות לגבי משך הזמן שחלף בין המועד שבו הוגשה הצעת החוק לבין המועד שבו מוחל דין הרציפות**, ולאורך השנים אישרה הכנסת רציפות בכל מועד בחיי הכנסת הנכנסת. עם זאת, על מצב זה נמתחה בספרות ביקורת, ונטען כי הוא אינו רצוי משום שבאופן תיאורטי יכול לעבור פרק זמן של מספר שנים בין אישור הצעת החוק בקריאה הראשונה בראשית ימיה של הכנסת היוצאת ועד להחלת דין הרציפות עליה לקראת סוף חייה של הכנסת הנכנסת⁸.
7. כמו כן, בחוק הרציפות **לא נקבעו הבחנות בעניין מהות החקיקה שניתן להציע להחיל עליה דין רציפות**. במאמרה, המותח ביקורת על דין הרציפות, מציינת פרופ' רבקה ווייל כי בדיוני החקיקה על חוק הרציפות משנת 1964 ציינו תומכי הצעת החוק, כי ייעשה שימוש בדין הרציפות רק לגבי חקיקה הנמצאת בקונצנוס. עם זאת בפועל היא מציינת כי השימוש שנעשה בדין הרציפות אינו תואם את ההתחייבות האמורה, ולאורך השנים נעשה בו שימוש גם לגבי דברי חקיקה שהיו שנויים במחלוקת עזה. לעמדתה, ניתן להתגבר על קושי זה באמצעות ניסוח מחדש של דין הרציפות, כך שהחלתו תותנה בהסכמת רוב מיוחד של 61 חברי כנסת⁹.

⁵ ראו דברי: ח"כ שלום כהן (העולם הזה-כח חדש), דברי הכנסת 57, 1972 (התש"ל); ח"כ יוחנן בדר (חירות), דברי הכנסת 39, 1604 (התשכ"ד); ח"כ יעקב ריפתי (מפ"ס) שם, עמ' 1611; ח"כ משה סנה (מק"י) דברי הכנסת 32, 117 (התשכ"ב) ודברי הכנסת 39, 1613.

⁶ זאת בכנסת ה-23, ביחס להצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים) (שטח מחיה במתקני שירות הביטחון הכללי) (הוראת שעה), התשפ"א-2021 (מ-1393).

⁷ נורית אלשטיין "רציפות פעולות החקיקה של הכנסת", הנחיות היועצת המשפטית לכנסת (עדכון מרס 2009) (להלן: "הנחיות היועצת המשפטית").

⁸ רבקה ווייל "רציפות בחקיקה במבחן הביקורת", **עיוני משפט** לז', 564, 619 (להלן: "ווייל"); בדיוני החקיקה בהצעת חוק הרציפות הראשון בשנת 1964 שר המשפטים דאז, דב יוסף, הציע להגביל את יכולתה של הממשלה להחיל דין רציפות לשנה או לשישה חודשים מתחילת כהונתה. בפועל הוחלט שלא לכלול מגבלה כלשהי על המועד שבו יכולה הממשלה לבקש להחיל דין רציפות, לא בחוק מ-1964 ולא בחוק מ-1993, והפרקטיקה הנוהגת היא שהממשלות לאורך השנים מבקשות להחיל דין רציפות לאורך כל חייה של הכנסת הנכנסת.

⁹ ווייל, בעמ' 623-624.

ב. ההליך בכנסת להחלת דין רציפות:

8. **הצעת דין רציפות: הממשלה** רשאית להודיע במליאת הכנסת על רצונה להחיל דין רציפות על כל הצעת חוק, ממשלתית, פרטית או מטעם ועדה¹⁰. **ועדה של הכנסת** רשאית להודיע במליאה על רצונה להחיל דין רציפות על הצעת חוק פרטית או על הצעת חוק מטעמה (או מטעם ועדה שהייתה מוסמכת לאותו עניין בכנסת היוצאת), לאחר שהודיעה לממשלה מראש על הדיון בוועדה¹¹. **להחלת דין רציפות על הצעת חוק פרטית** – נדרשת הסכמתו של לפחות אחד מחברי הכנסת שהציעו את ההצעה, ובלבד שהוא מכהן בכנסת הנכנסת¹².
9. **התנגדות להצעת הרציפות:** מעת שהודיעה הממשלה או הוועדה על רצונה שיחול דין רציפות על הצעת חוק, כל **סיעה** רשאית להציע **בתוך שבועיים** שדין הרציפות לא יחול על הצעת החוק (להלן: "התנגדות"). לגבי הודעה של ועדה – גם **הממשלה** רשאית להתנגד להחלת דין הרציפות על הצעת החוק¹³.
10. **הצבעה על רציפות: אם מוגשת התנגדות** – חבר כנסת אחד מכל סיעה שהגישה התנגדות מנמק אותה במליאה במשך חמש דקות; לאחר מכן, שר, סגן שר בענייני המשרד שבו הוא מכהן או סגן שר המקשר בין הממשלה לבין הכנסת, או יושב ראש הוועדה, לפי העניין, וכן אחד מחברי הכנסת שהציעו את הצעת החוק, משיבים להתנגדויות במשך חמש דקות. בתום הדיון, הכנסת מחליטה בהצבעה אחת אם להחיל דין רציפות על הצעת החוק או לדחות את ההצעה להחלת דין הרציפות¹⁴. **אם לא מוגשת התנגדות** – יושב ראש הכנסת מודיע על כך בכנסת, והכנסת מצביעה, ללא דיון, אם להחיל דין רציפות¹⁵.
11. מכיוון שהצבעת הכנסת על הצעה להחיל דין רציפות אינה נחשבת כהצבעה בקריאה הראשונה על הצעת החוק, **לא חלות על ההצבעה הוראות הדין החלות על הצבעה על הצעת חוק בקריאה הראשונה**, כגון: הוראות בחוקי היסוד הדורשות רוב מיוחד או הוראות בתקנון הכנסת בעניין סדרי הדיון וההצבעה בקריאה הראשונה¹⁶.
12. **אם הכנסת מחליטה להחיל דין רציפות:** הכנסת ממשיכה לדון בהצעת החוק והיא **רשאית** לנהוג בדיונים שהתקיימו בכנסת היוצאת כאילו היו אלה דיוניה שלה¹⁷.
13. **הדיון בהצעת חוק שהועברה לוועדה בכנסת היוצאת, והוחל עליה דין רציפות בכנסת הנכנסת, יימשך באותה ועדה**¹⁸. לא הועברה הצעת חוק לאחר הקריאה הראשונה לדיון בוועדה מסוימת בכנסת היוצאת, או שהוועדה שהועברה אליה אינה קיימת או שאינה מוסמכת עוד לאותו עניין, תקבע ועדת הכנסת את הוועדה שהצעת החוק היא בתחום ענייניה, ותודיע על כך לכנסת¹⁹.

¹⁰ סעיף 1 לחוק הרציפות.

¹¹ סעיפים 2 ו-4 לחוק הרציפות; על הוועדה להודיע לממשלה על הדיון בוועדה לפחות 21 ימים לפני המועד שנקבע לו; הממשלה רשאית לבקש ארכה של 21 ימים נוספים, וכן רשאית היא להסכים כי הדיון בוועדה יתקיים לפני עבור 21 הימים הראשונים או הנוספים.

¹² סעיף 3 לחוק הרציפות.

¹³ סעיף 5 לחוק הרציפות.

¹⁴ סעיף 5 לחוק הרציפות וסעיף 97(ה) ו-ו) לתקנון הכנסת.

¹⁵ סעיף 6(א) לחוק הרציפות.

¹⁶ הנחיית היועצת המשפטית, עמ' 5.

¹⁷ סעיף 6(ב) לחוק הרציפות וסעיף 97(ח) לתקנון הכנסת.

¹⁸ סעיף 97(ב)(2) לתקנון הכנסת.

¹⁹ סעיף 97(ב)(3) לתקנון הכנסת.

14. **העברת הדין בהצעה לוועדה אחרת לאחר שהוחל דין רציפות:** ועדת הכנסת רשאית להציע לכנסת להעביר את הצעת החוק מהוועדה שאליה הועברה לדין לוועדה אחרת, וזאת לבקשת: יוזם הצעת החוק, יושב ראש הוועדה שנקבעה לדין, יושב ראש ועדה שסבור שהנושא מצוי בתחום סמכויותיה של הוועדה שבראשותו, ולגבי הצעת חוק ממשלתית – גם הממשלה; אם נמסרה לוועדת הכנסת בקשה להעברת הדין כאמור – הוועדה שנקבעה לא תדון בהצעת החוק; ועדת הכנסת תדון ותחליט בבקשה באחת משתי ישיבותיה הקרובות (ובתקופת הפגרה – בתוך שבועיים), אלא אם כן יושב ראש הוועדה שנקבעה הסכים כי מועד הדין בוועדת הכנסת ידחה²⁰.
15. **אם הכנסת מחליטה שלא להחיל דין רציפות:** לא ניתן למסור הודעה נוספת על רצון להחיל דין רציפות על אותה הצעת חוק²¹, אולם אין בכך למנוע הנחת הצעת חוק חדשה בעניין, שיתחילו לגביה הליכי החקיקה מראשיתם.
16. מסקירת ההליכים להחלת דין רציפות בכנסת עולה כי הצעות להחלת דין הרציפות הובאו לאורך השנים בפני הכנסת ונדונו בה בהליך טכני יחסית שעניינו קיום התנאים הפורמליים הקבועים בחוק הרציפות ובתקנון הכנסת.

ג. ההליך הממשלתי בהצעה להחיל דין רציפות על הצעת חוק שירות ביטחון

17. הצעת חוק שירות ביטחון הוגשה על ידי הממשלה ה-36 והונחה על שולחן הכנסת ה-24 לקריאה הראשונה ביום 19.1.2022; הצעת חוק שירות לאומי-אזרחי (תיקון מס' 4), התשפ"ב-2021 הונחה על שולחן הכנסת ה-24 לקריאה הראשונה ביום 29.12.2021. הכנסת אישרה את שתי הצעות החוק בקריאה הראשונה ביום 31.1.2022; ועדת החוץ והביטחון קיימה 6 דיונים בהצעות החוק בין החודשים פברואר למאי 2022 אך לא השלימה את הכנתן לקריאה השנייה והשלישית²².
18. ביום 16.5.2024 דנה ועדת השרים לענייני חקיקה בהצעת ראש הממשלה להחיל דין רציפות על הצעות החוק. לקראת הדין העביר המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון, לשר המשפטים מכתב בעניין ההצעה להחיל רציפות על הצעת חוק שירות ביטחון.
19. במכתב פורטו מספר קשיים בהצעה להחיל דין רציפות על הצעת החוק, ובסיכומו נכתב כך: "בהצטרף כל הקשיים המהותיים המתוארים, עמדנו כאמור היא כי ההצעה לאישור החלת דין הרציפות הינה פגומה ביותר, נעדרת תשתית עובדתית מקצועית עדכנית המתחייבת לשם עמידה באמות מידה חוקתיות. **על כן לעמדת היועצת המשפטית לממשלה קיימת מניעה משפטית באישור ההצעה ויש להתנגד לה**" (ההדגשה במקור).
20. שני נימוקים מרכזיים הוצגו במכתב: הראשון, כי ההצעה להחיל רציפות אינה מבוססת על תשתית עובדתית עדכנית, ואינה מגלמת את הצרכים של צה"ל במציאות של מלחמה ממושכת רב-זירתית; והשני, שההצעה מובאת לאישור ועדת השרים ללא עמדתו של שר הביטחון, שהוא השר האחראי מכוח חוק-יסוד: הצבא על בניין הכוח של הצבא, וכן ללא עמדת מערכת הביטחון,

²⁰ סעיף 97(ב) (4) וסעיף 83(ג) (1) ו- (3) לתקנון הכנסת.

²¹ סעיף 97(ז) לתקנון הכנסת.

²² הדיונים התקיימו בימים 8.2.2022, 22.2.2022, 27.2.2022, 4.4.2022, 17.5.2022 ו-31.5.2022; לעיון בהצעות החוק ובהליך החקיקה במליאה ובוועדה, ראו את דף הצעות החוק במאגר החקיקה הלאומי בכתובת: https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawi_temid=2168881; https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawi_temid=2167379

אשר לחוות דעתה יש משנה תוקף בזמן מלחמה. בנוסף, צוין במכתב כי קיים חשש שהחלטה להביא את ההצעה בדחיפות רבה בפני ועדת השרים נבעה מצורכי הממשלה במסגרת ניהולו של ההליך המשפטי הנוגע לגיוסם של תלמידי הישיבות.

21. בתגובה למכתב האמור השיב מזכיר הממשלה, עו"ד יוסי פוקס, על דעתו של שר המשפטים, במכתב שמסקנתו כי: "לא נפל בהחלטה להציע החלת דין רציפות על הצעת החוק כל פגם, ודאי שלא פגם שיש בו כדי לפגוע בתקינותה של החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה".

22. בסיום הדיון, החליטה ועדת השרים לאשר פה אחד את ההחלטה להציע לכנסת להחיל דין רציפות על הצעת חוק שירות ביטחון.

23. על החלטת ועדת השרים בעניין הצעת חוק שירות ביטחון הוגשו שני עררים: של השר מיקי זוהר ושל השר חילי טרופר. בישיבת הממשלה ביום 27.5.2024 משך השר זוהר את הערר שהגיש והערר שהגיש השר טרופר נדחה.

24. כיועצת משפטית לכנסת תפקידי הוא ליעץ לכנסת ולוועדותיה בכל עניין הנוגע להליכי החקיקה ולפעול להבטחת תקינותם²³. הייעוץ המשפטי להליכים המתקיימים בממשלה ניתן על ידי היועצת המשפטית לממשלה. לפיכך, אין בידי נתונים או מידע ביחס לאופן שבו התנהל, בעבר ובמקרה דנן, ההליך שבו הממשלה מחליטה להציע לכנסת להחיל דין רציפות על הצעות חוק, וממילא עניין זה אינו מונח לפתחי.

25. עם זאת, משהודעת הממשלה ניתנה בכנסת אבקש להתייחס לשאלת השפעתו של פגם אפשרי בהליך הפנים-ממשלתי על החלטת הכנסת ועל המשך הליכי החקיקה.

26. בהתאם לפסיקה, על שלבי הכנתה וגיבושה של הצעת חוק ממשלתית חלים כללי המשפט המינהלי²⁴ (זאת בשונה מהליכי החקיקה של הכנסת). הפסיקה הכירה בכך שפגם מהותי בהליך הגיבוש של הצעת חוק ממשלתית עשוי להצדיק התערבות שיפוטית²⁵. עם זאת, מטעמים של הפרדת רשויות וכיבוד הדדי בין הרשויות, כמו גם מטעמים מוסדיים, בית המשפט נקט גישה מצמצמת ביחס להתערבות זו²⁶. לפגם בהחלטה מנהלית עשויות להיות, בהתאם לדוקטרינת הבטלות היחסית, תוצאות משפטיות מגוונות – מביטול ההחלטה, דרך ביטולה החלקי ועד לאי-מתן סעד אופרטיבי – הכול בהתאם לחומרת הפגם ולנסיבותיו. בפסיקה צוין גם, כי ייתכנו מצבים שבהם הליך חקיקה תקין שהושלם ירפא פגם שנפל בהליך המינהלי המוקדם של גיבוש הצעת החוק הממשלתית²⁷.

²³ סעיף 17(ב) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994.

²⁴ ראו למשל: בג"ץ 2337/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועמ"ש, פסקה 10 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה (כתוארו אז) הנדל (22.2.2022) (להלן: "בג"ץ התנועה למען איכות השלטון").

²⁵ בג"ץ 1658/10 אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל, פסקה 13 לפסק דינה של כב' השופט פרוקצ'יה (12.3.2010) (להלן: "בג"ץ אדם טבע ודין"). באותו עניין נטען כי פרק זמן בן 21 ימים, שהוקצב על ידי הממשלה למתן הערות גורמי ציבור להצעת חוק שנועדה לשנות סדרי בראשית בדיני התכנון והבניה - אינו סביר. בית המשפט לא מצא לנכון להתערב באותו עניין, מסיבות שונות, אך ציין כאמור למעלה כי סטייה מהותית מסדרי מינהל תקינים בהליך גיבושה של הצעת חוק ממשלתית עשוי להצדיק התערבות שיפוטית לתיקון הדבר.

²⁶ בג"ץ התנועה למען איכות השלטון, בפס' 11.

²⁷ בג"ץ התנועה למען איכות השלטון בפס' 13; ראו לעניין זה גם בג"ץ 3234/15 מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' יו"ר הכנסת (9.7.2015).

27. פסיקות אלה נקבעו כאמור ביחס להתערבות שיפוטית בשלב הפנים-ממשלתי של גיבוש הצעת חוק ממשלתית, ולא ביחס לשלב הפנים-ממשלתי של הצעה להחיל דין רציפות. עם זאת, ייתכן שניתן ללמוד ולהקיש מהן גם לענייננו.

28. בהיעדר הכרעה שיפוטית מוסמכת בשאלת הפגם בהליך הפנים ממשלתי ומשמעויותיו, אתייחס להשפעת עמדת היועצת המשפטית לממשלה בדבר מניעה משפטית להחלטת ועדת השרים על הליך החקיקה של הכנסת; כמו כן, אעמוד על החובות שיחולו על הכנסת בהצבעתה על הרציפות ובהמשך הליך החקיקה, ככל שהצעת הרציפות תתקבל.

ד. ההליך בכנסת בהצעה להחיל דין רציפות על הצעת חוק שירות ביטחון

29. ביום 27.5.2024, בהתאם לסמכות הממשלה הקבועה בסעיף 1 לחוק הרציפות, הודיע שר המשפטים בשם הממשלה במליאת הכנסת על רצונה שיחול דין רציפות על הצעות החוק²⁸, על פי החלטת הממשלה שהתקבלה למרות עמדת היועצת המשפטית לממשלה כאמור. בהודעה לא הוצגו הרקע להחלטתה והנימוקים שהניעו את הממשלה להציע להחיל דין רציפות על הצעת החוק (וזאת בדומה להודעות הממשלה לכנסת על רצונה להחיל רציפות לאורך השנים), ובפרט על פני חלופות אחרות שעמדו בפניה בנסיבות העניין.

30. בהתאם לחוק הרציפות, עד תום יום 10.6.2024, רשאויות הסיעות להגיש התנגדות להחלת דין רציפות על הצעות החוק²⁹. כאמור לעיל, ככל שתוגשנה התנגדויות – ינמק אותן אחד מחברי הסיעה, ונציג הממשלה ישיב להן³⁰.

31. לעניין השלכותיה של עמדת היועצת המשפטית לממשלה על הליך החקיקה בכנסת – השאלה האם באמור במכתבו של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, יש כדי למנוע מהכנסת לדון ולהחליט בהצעת הממשלה לא נבחנה בעבר משום שזוהי הפעם הראשונה בה לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה ישנה מניעה משפטית מאישור הצעת רציפות בהליך הפנים-ממשלתי.

32. מחד, הצעת החוק עונה על התנאים הפורמליים הקבועים בחוק הרציפות: היא הועברה על ידי כנסת יוצאת לאחר קריאה ראשונה לאחת מוועדותיה, כפי שנדרש לאורך השנים להחלת רציפות.

33. מאידך, הצעת הרציפות שמונחת בפני הכנסת מדגימה חלק מהקשיים עליהם עמדו מבקרי הרציפות בהליכי החקיקה, כמפורט בסקירתי לעיל: ההצעה עוסקת בנושא המצוי במחלוקת ציבורית; ואף שהיא מובאת בכנסת הנכנסת, כדרישת חוק הרציפות, שינוי הנסיבות המשמעויות שחל מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל³¹ מעורר שאלה בדבר ראויות החלת דין רציפות על פני החלופה של קידום הליך ממשלתי להכנת הצעת חוק לקריאה הראשונה (שככל הנראה היה מאפשר גם קיום הליך פנים-ממשלתי סדור). לאחר שנים בהן נעשו ניסיונות להסדיר סוגיה זו בחקיקה, נראה כי הבחירה בחלופה זו של הצעת רציפות אפשרה לממשלה לפעול בלוחות הזמנים הקצרים שהיא ביקשה להתחייב להם בהליך המשפטי בקשר לגיוס תלמידי הישיבות.

34. כמפורט בסקירתי לעיל, אמנם השימוש בדין הרציפות נפוץ לאורך השנים. עם זאת, הוא מאפשר למעשה לכנסת "לדלג" על שלב הקריאה הראשונה ועל חובת ההנחה על שולחן הכנסת ולהמשיך

²⁸ פרוטוקול ישיבת הכנסת מיום י"ט באייר התשפ"ד, 27 במאי 2024.

²⁹ סעיף 5 לחוק הרציפות.

³⁰ סעיף 5 לחוק הרציפות וסעיף 97(ה) לתקנון הכנסת.

³¹ הנלמד גם מהצעות החוק שהניחה הממשלה על שולחן הכנסת מאז מלחמת חרבות ברזל.

בדיונים מהשלב אליו הם הגיעו בכנסת היוצאת. כשדין הרציפות מוחל על הצעת חוק שההצדקות, הצרכים והתכליות שלה נותרו כשהיו בכנסת היוצאת – לא רק שהוא מתאפשר על פי חוק הרציפות, שהיעילות היא תכליתו, אלא שהוא גם לא נושא בחובו חשש לפגיעה כלשהי בהליך החקיקה. יחד עם זאת, לא בכדי החלת דין רציפות אפשרית רק ביחס להצעת חוק שאושרה בקריאה הראשונה בכנסת היוצאת, ולא בכנסות קודמות לה. המחוקק הכיר בכך שחלוף הזמן בין מספר כנסות, עשוי להקהות ולשנות את ההצדקות לקידומה של הצעת חוק מסוימת, באופן שמחייב קריאה ראשונה חדשה ואינו מאפשר החלת דין רציפות.

35. במצבים בהם הצעת הממשלה אינה עונה על התנאים הדרושים לשיבוצה בסדר היום, יושב ראש הכנסת יהיה מנוע מלשבצה. אך בהיעדר הכרעה שיפוטית בעניין הטענה לפגם בהליך הפנים-ממשלתי ומשמעויותיו קשה עד מאוד לקבל את הטענה כי הכנסת מנועה מלהצביע על ההצעה. ריבונותה של הכנסת ומעמדה כרשות המחוקקת, מקנה לחברי הכנסת, כנבחר הציבור, את האחריות ושיקול הדעת לקבל החלטה בהצעה של הממשלה שהובאה בפניה, אף אם לעמדת היועצת המשפטית לממשלה הייתה מניעה מלאשרה בהליך הפנים ממשלתי.

36. לצד זאת, בהצבעתכם, בנוסף על שקילתכם את ההצדקות לדין הרציפות, על חברי הכנסת להיות מודעים לכך שככל שנפל פגם בהליך הפנים-ממשלתי, הוא עלול להשפיע גם על ההליכים בכנסת (החלטת הכנסת להחיל רציפות והמשך הליך החקיקה, אם הרציפות תתקבל), ומשכך עליכם לתת את דעתכם לכך ולהתחשב בעניין זה בקבלת החלטתכם בדבר הרציפות.

37. כמו כן, מכיוון שמשמעותה של החלת רציפות היא למעשה "דילוג" על הקריאה הראשונה כאמור, ובשים לב להנמקות בדבר היעדר תשתית מקצועית ועובדתית עדכנית והיעדרן של עמדות שר הביטחון ומערכת הביטחון, ולשינוי הנסיבות המשמעותי עקב מלחמת חרבות ברזל, אני סבורה שיש בצירוף של אלה כדי לעורר קושי בהחלת דין רציפות על הצעת חוק שירות ביטחון.

38. בהצבעה על הרציפות, על חברי הכנסת להיות מודעים לכך שהקושי שב"דילוג" על הקריאה הראשונה נוכח הנסיבות המפורטות לעיל, בשילוב עם עמדת היועצת המשפטית לממשלה לפיה הייתה מניעה משפטית מלאשר את ההצעה בהליך הפנים-ממשלתי – עלולים, ככל שהצעת הרציפות תתקבל, להוביל בהמשך למסקנה שבהליך חקיקת הצעת החוק נפל פגם היורד לשורשו של הליך החקיקה; וזאת, אף שהכנסת אינה מנועה מלהצביע על הרציפות.

39. במלים אחרות: על חברי הכנסת להיות מודעים לא רק לטענה בדבר הפגמים עליהם עמדה היועצת המשפטית לממשלה בהליך הפנים-ממשלתי ומסקנתה בדבר מניעה משפטית כאמור, אלא גם לכך שיתכן שהתקיימותם של אלה, לצד שינוי הנסיבות המשמעותי, ומלחמת חרבות ברזל, שומטים את ההצדקה להמשיך את הדיון בהצעת החוק מהשלב שאליה הגיעה בכנסת היוצאת. כמו כן, על חברי הכנסת להיות מודעים לכך שלעמדת קשיים אלה יוסיפו וישפיעו על הליכי החקיקה בכנסת, ככל שהצעת הרציפות תתקבל. ככל שלא יינתן לקשיים האמורים מענה מלא ומקיף בהמשך הליכי החקיקה בכנסת, עמדתי היא כי הדבר עלול לפגום בתקינות הליכי החקיקה ולהוות פגם היורד לשורשו של הליך החקיקה.

40. הדיון על דין הרציפות בכנסת, בהתאם לסדרי הדיון הקבועים בחוק ובתקנון, נעשה במסגרת זמן קצובה (ואינו דיון אישי או סיעתי), הוא לא נועד לבחון וללבן את הסוגיות המהותיות שבהצעת החוק, וכן גם לא את קיומה או העדרה של תשתית עובדתית עדכנית ושינוי הנסיבות הנוגעות

להצעת החוק. לפיכך, הנטל לליבון סוגיות אלה ולמתן מענה לקושי האמור יעבור לוועדה שתדון בהצעת החוק, ככל שהצעת הרציפות תתקבל.

41. כבר עתה אקדים ואומר, כי לעמדתי, ככל שהצעת הרציפות תתקבל, על המשך הליך החקיקה לעמוד בסטנדרט גבוה של הליך חקיקה נאות, והכל בהתאם לצרכי הוועדה כפי שיתבררו במהלך הליך החקיקה; ובכל מקרה, על הליך החקיקה לעמוד במספר תנאים בסיסיים, כפי שאפרט להלן.

ה. המשך הליכי החקיקה בהצעת החוק ככל שיוחל דין רציפות

42. ככל שהכנסת תחליט להחיל דין רציפות על הצעות החוק, הדיון בהן ימשיך בוועדת החוץ והביטחון, שדנה בהן בכנסת היוצאת³².

לזהותה של הוועדה הדנה בהצעת החוק השפעה רבה על עיצוב תכנון של החוק. לפיכך, אף שהתקנון מאפשר בתנאים מסוימים להעביר הצעת חוק שהוחל עליה דין רציפות מהוועדה שדנה בה בכנסת היוצאת לוועדה אחרת, לנוכח הצורך בהליך חקיקה נאות, בהעדר הצדקה אובייקטיבית משמעותית (ונכון לעכשיו, איני מכירה כזו) – אין להעביר את הצעת חוק שירות ביטחון לוועדה שאינה ועדת החוץ והביטחון. זאת, לאור מומחיותה של ועדת החוץ והביטחון בנושאי הצעת החוק והסדרי גיוס לאורך השנים³³, ולאור הדיונים שהוועדה קיימה בהצעת החוק בכנסת היוצאת.

43. בהתאם לחוק הרציפות, לאחר החלת דין רציפות, הכנסת **רשאית** לנהוג בדיונים שנתקיימו בכנסת היוצאת כאילו היו אלה דיונים שלה³⁴ (הוראה זו שונה מההוראה שהייתה בחוק הרציפות משנת 1964, שבה לא ניתן שיקול דעת לכנסת בעניין זה, אלא נקבע כי היא "תנהג בדיונים שנתקיימו בכנסת היוצאת כאילו היו אלה דיוניה שלה").

לאורך השנים הנוהג בכנסת ועמדת הייעוץ המשפטי לכנסת היו שיש לנהוג בהצעה כאילו אושרה בקריאה הראשונה³⁵, וכי לוועדה יש שיקול דעת האם ובאיזו מידה להביא בחשבון את הדיונים שהתקיימו ביחס להצעת החוק בכנסת היוצאת.

בעניין הצעת חוק שירות הביטחון, נוכח חלוף הזמן ושינוי הנסיבות המשמעותי הוועדה לא תוכל לאמץ את כל הדיונים הקודמים ולהמשיך מהם, אלא אם תמצא הצדקות משכנעות לאימוץ דיון רלוונטי.

³² סעיף 97(ב)(2) לתקנון הכנסת.

³³ אף שהנושא נדון גם בוועדות אחרות בעבר אך חלק הארי של הדיונים בנושא זה היה בשנים האחרונות בוועדת החוץ והביטחון.

³⁴ סעיף 6(ב) לחוק הרציפות.

³⁵ ראו: עמ' 5 להנחיית היועצת המשפטית, שם נקבע כי "בפועל יש לנהוג בהצעת חוק שהוחל עליה דין רציפות כהצעת חוק שאושרה בקריאה הראשונה בכנסת הנכנסת, אף אם ההצעה עברה שלבי חקיקה נוספים בכנסת היוצאת... אמנם לכאורה לשון החוק מאפשרת לכנסת לנהוג גם בדיונים אחרים שהתנהלו בכנסת היוצאת ובהחלטות האחרות שהתקבלו בה כאילו התנהלו והתקבלו בכנסת הנכנסת. ואולם, נראה כי הן לאור הנוהג המקובל בכנסת והן לאור האיזון הראוי בין יעילות עבודת החקיקה, מחד גיסא, לבין הצורך לשמור על זכויות חברי הכנסת ולאפשר להם להביא את עמדתם בדבר הצעת החוק. מאידך גיסא, יש לראות את הצעת החוק כהצעת חוק שאושרה בקריאה הראשונה ותו לא. לו היתה מוחלטת רציפות מלאה על הצעת חוק שהדיון בהכנתה לקריאה השנייה הסתיים וכבר היתה מונחת על שולחן הכנסת ובכנסת היוצאת היתה יכולתם של חברי הכנסת להשפיע על עיצוב ההסדר שבהצעת החוק נפגעת פגיעה קשה. חברי הכנסת לא היו יכולים להגיש הסתייגויות להצעת החוק, ולצד זאת היו נדרשים להצביע על ההסתייגויות שהוגשו בכנסת היוצאת. כמו כן, במצב זה לא יתאפשר לממשלה או לכנסת לעדכן את הערכת העלות התקציבית של הצעת החוק ואף שייתכן שהדבר יידרש נוכח חלוף הזמן ושינוי אפשרי בנסיבות מן המועד שבו אושרה הצעת החוק בקריאה הראשונה בכנסת היוצאת עד המועד שבו היא מובאת בפני הכנסת הנכנסת. החלת רציפות מלאה על הצעת חוק שאושרה בקריאה השנייה וטרם אושרה בקריאה השלישית היתה אף מונעת מחברי הכנסת את האפשרות להצביע על כל סעיף בנפרד ומחייבת אותם להצביע על הצעת החוק כיחידה אחת".

44. כמו כן, על הוועדה יהיה לבחון ולשקול האם לדון בהצעת חוק שירות ביטחון במשותף עם הצעת חוק שירות לאומי-אזרחי או לדון בכל אחת מההצעות בנפרד.

45. בנוסף, ולאור כל האמור לעיל, ככל שהתנאים המהותיים לדיוני הוועדה שלהלן לא יתמלאו במלואם בהליך החקיקה בהכנתה של הצעת החוק על ידי ועדת החוץ והביטחון לקריאה השנייה והשלישית, עמדתי היא כי הליך החקיקה לא יעמוד בתנאים הבסיסיים לתקינות ההליך:

(א) על הוועדה לקבל את עמדתו המלאה של שר הביטחון, כמי שאחראי על הצבא בהתאם לחוק יסוד: הצבא, ולקבל ליווי מלא של נציגיו בדיוני הוועדה. בכל הצעת חוק ממשלתית, נדרש כי השר והמשרד הממשלתי שיופיעו בדיוני ועדות הכנסת יהיו אלה המחזיקים במידע המקצועי המלא בנושא ההצעה. בענייננו, הדבר נדרש אף ביתר שאת, לנוכח היעדר עמדתו של שר הביטחון בהליך הפנים-ממשלתי שקדם להצעה להחיל רציפות על הצעת החוק. בדומה לכך, הכרחית גם **קבלת עמדתה העדכנית של מערכת הביטחון**, שכן הצעת החוק עוסקת בנושאים שמשרד הביטחון וצה"ל אמונים עליהם, והם גם יהיו אמונים על יישומה.

כשם שלאורך השנים, בהליכי החקיקה של הצעות חוק הסדרים, אני עומדת על כך שתברי הכנסת יקבלו את עמדתו המלאה של המשרד הממשלתי הרלוונטי לנושא ההצעה וכן את המידע שבידו, ולא רק את עמדת משרד האוצר, אף שהוא המשרד שמוביל את הצעת החוק, כך אעמוד על דרישה זו גם כאן;

(ב) על הוועדה לקבל מהממשלה את כלל הנתונים והמידע בסוגיה זו וזאת בהתאם לחובתה של הממשלה על פי דין. לנוכח חלוף הזמן ושינוי הנסיבות המשמעותי, בפרט בהתחשב במלחמת חרבות ברזל, על הוועדה לקבל את התשתית העובדתית המעודכנת ממערכת הביטחון ומצה"ל ובכלל זה את צרכי כוח האדם העדכניים שלו וכן כל נתון ומידע נוסף שיידרש בשאלת גיוס האוכלוסייה החרדית והשתלבותה בשוק העבודה מכלל משרדי הממשלה.

(ג) על הוועדה לשקול את השפעתה של מלחמת חרבות ברזל על הצעת החוק והאם יש בה כדי לשנות את תפיסות היסוד שבבסיסה;

(ד) הוועדה נדרשת לשמוע נציגים מהציבור וגורמים מקצועיים, מתוך הבנה שעמדותיהם יוכלו לתרום תרומה משמעותית לגיבוש הסדר חקיקתי מיטבי ההולם את השאלות הערכיות שבסוגיה וזאת בפרט בשים לב לכך שעניינה של הצעת החוק בסוגיה שנויה במחלוקת ציבורית ארוכת שנים, ובהיעדר הליך פנים ממשלתי של תזכיר וקבלת הערות מהציבור.

(ה) כמו כן, על הוועדה לתת את דעתה לעקרונות שהותוו על ידי המשפט העליון בפסיקותיו ביחס להסדרי גיוס תלמידי ישיבות לאורך השנים³⁶.

46. בנוסף לאמור לעיל, נדרשת גם, כמובן, **הקפדה על קיום זכות ההשתתפות של חברי הכנסת באופן שיאפשר להם לגבש את עמדתם ביחס להצעת החוק ולדון במכלול הסוגיות המורכבות הכרוכות בה בצורה מעמיקה ומקצועית, הן במבט עכשווי והן במבט צופה עתיד.**

³⁶ ראו לעניין זה: בג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון, מב(2) 441 (1988); בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון (1997) (להלן: עניין רובינשטיין); בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת (2006); בג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל, סה(3) 1 (2012); בג"ץ 1877/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (12.9.2017).

47. לבסוף, יובהר כי הכנסת אינה מחויבת להתחייבויות הממשלה ללוחות זמנים לחקיקת החוק. לפיכך, קצב הליכי החקיקה ומועדי דיוני הוועדה להכנתה של הצעת החוק לקריאה השנייה והשלישית ולגיבוש הסדרה, לא ייגזרו מצרכי הממשלה בהליכים המשפטיים ובכלל, אלא ייקבעו באופן עצמאי על ידי הוועדה בהתאם לחובתה לקיים הליך חקיקה נאות ותקין ובהלימה עם מורכבות הסוגיות, ההכרעות הערכיות הנדרשות והצורך בגיבוש הסדר המותאם לעת הזו.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתקים :
חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
חבר הכנסת יולי יואל אדלשטיין, יושב ראש ועדת החוץ והביטחון
עו"ד מירי פרנקל שור, המשנה ליועצת המשפטית לכנסת והיועצת המשפטית לוועדת החוץ
והביטחון