

עריכת-דין חקיקתית ככלי לשינוי חברתי

דבי גילד-חיו וסיגל שהב

המאמר מבקש להציג היבטים שונים של עריכת-דין חקיקתית ואת תרומתו הייחודית של כלי זה לשינוי חברתי. לאחר דיון מושגי מקדים, המאמר מציג את הדילמות והקשיים השונים הכרוכים בשימוש בו, הנובעים מכך שפעילות זו מתרחש בזירה הפוליטית. קשיים אלה כוללים התמודדות עם יחסי כוחות לא שוויוניים, מאבקי אינטרסים, קשיים בקידום של נושאים ייחודיים, השפעת התקשורת, ההשלכות של היות הזירה "גברית" וכוחנית. המאמר ממפה שורה של דילמות הניצבות בפני עורך-הדין החקיקתי - דילמות אתיות, ערכיות וטקטיות שונות. בהמשך, המאמר מצביע על שורה ארוכה של יתרונות בעריכת-דין חקיקתית, בראש ובראשונה השגת שינוי מהותי ורוחבי בחקיקה תוך כדי התגבשותה, אך גם השתתפות וייצוג של אוכלוסיות מוחלשות או מודרות, השפעה על השיח החברתי, הטמעה של שיח הזכויות, עיצוב סדר היום הציבורי ועוד. יתרונות אלו מודגמים באמצעות שלוש דוגמאות מתוך ניסיונה של האגודה לזכויות האזרח: חוק נתוני תקשורת, חוק העסקת שוטרים בשכר וחובת הייצוג בהליך פלילי. עריכת-הדין החקיקתית הינה אפוא מכשיר יעיל מאוד, חיוני וחסר-תחליף לקידום שינוי חברתי. הקשיים והדילמות האמורים אינם פוגעים ביתרונות השימוש בכלי זה; לכל היותר הם מחייבים היכרות והתאמה של דרכי הפעולה.

מבוא

במאמר זה אנו מבקשות להציג לציבור עורכי-הדין החברתיים היבטים שונים של עריכת-הדין החקיקתית ואת תרומתה הייחודית להשגת שינוי חברתי.

על אף שארגונים חברתיים שונים משתמשים בעריכת-הדין החקיקתית כאסטרטגיה להשגת שינויים משמעותיים,¹ ועל אף שעורכי-דין חברתיים קידמו חלק נכבד מהחוקים וההלכות המשפטיות בתחומי זכויות אדם תוך שימוש בכלי זה,² אנו נטען במסגרת מאמר זה, כי יש עוד מקום רב להרחבת הפעילות במסגרת אסטרטגיה זו. ניסיון של שנים הוביל אותנו להכרה בחשיבות העצומה של דרך פעולה זו, על גווניה וקשייה, כאסטרטגיה להנעת שינוי חברתי. זאת, בייחוד בהשוואה לשינויים - הנקודתיים, בדרך כלל - המושגים באמצעות פנייה לבתי המשפט. למרבה הצער, אופיו הפוליטי והכוחני של השדה החקיקתי מרתיע עורכי-דין חברתיים רבים מפנייה אליו. אלא, שמאבק הכוחות בין זרועות הממשל ושכיחות עקיפתן של החלטות שיפוטיות באמצעות חקיקה מחייבים לבחון מחדש את מעורבותם של ארגונים לשינוי חברתי בתהליכים של קביעת מדיניות ושל יצירת חקיקה.

לאחר דיון מושגי מקדים נציג מאפיינים שונים של עריכת-הדין החקיקתית וכן דילמות שונות שהיא מעוררת. לאורך המאמר נשלב דוגמאות שונות הלקוחות מתוך ניסיונה המגוון של האגודה לזכויות האזרח (להלן: "האגודה") בשדה החקיקה – מקרים שבהם קירמה האגודה מאבקי חקיקה ולובי, בין בניסיון לבלום חקיקה הפוגעת בזכויות אדם ובין בניסיון לקדם פעילות חקיקתית המחזקת את מעמדן.

א. מהי עריכת-דין חקיקתית?

עריכת-הדין החקיקתית (legislative cause lawyering) היא אחד הכלים שבהם מחזיקים ארגונים לשינוי חברתי כדי לקדם זכויות אדם וצדק חברתי. אסטרטגיית פעולה זו מוגדרת כפעילות משפטית לשינוי חקיקה ומדיניות, שבמסגרתה פועלים עורכי-הדין של הארגונים לשינוי חברתי בזירה הפוליטית – בקידום חקיקה חדשה או בבלימת יוזמות ושינויי חקיקה פוגעניים.³ שיטת פעולה זו, היוצרת שינוי "מלמעלה", הולכת ותופסת מקום חשוב לצד העיסוק בהתדיינות וכאלטרנטיבה לו בקרב עורכי-דין חברתיים-ציבוריים.⁴ פעילות זו, הכרוכה במעורבות ניכרת בהליכים פוליטיים, נשלטת על ידי שיח של אינטרסים יותר מאשר על ידי שיח משפטי של זכויות,⁵ ובולטים בה יחסים כוחניים, פוליטיקה מקרית, בריתות פוליטיות חד-פעמיות והמקום המרכזי של שיקולי הקצאת משאבים.⁶ ליבת הפעילות היא בתהליך שבו האינטרסים מעוצבים לפני שינויי החקיקה, במהלכם ולאחריהם, תוך אינטראקציה בין השחקנים השונים הנוטלים בו חלק. במובן זה מדובר בתהליך רפלקסיבי, המשפיע ומושפע מתוך הדיאלוג שבין הצדדים.

גם השאלה "מיהו עורך-דין חקיקתי" נדונה בספרות. לפי פלדבלום, מדובר בעורך-דין הפועל אל מול הרשות המחוקקת והרשות המבצעת בהקשר פוליטי ייצוגי.⁷ לעורכי-דין בתחום זה יש תפקיד חיוני בקידום חקיקה ובבלימת שינויי חקיקה פוגעניים, אך גם בשינוי מדיניות ממשלתית ובהשפעה על סדר היום הציבורי ועל סדרי העדיפויות, כל זאת במטרה לקדם זכויות אדם ושינוי חברתי.

זיו תיארה את עורכי-הדין החקיקתיים כ"כלבי השמירה" של הדמוקרטיה, המפעילים את משפט זכויות האדם ואת עקרונות שלטון החוק אל מול מערכי כוח פוליטיים ובראשם המדינה. עצמאותם ואי-תלותם במדינה מאפשרת לעורכי-הדין החקיקתיים לבקר את ה"כוח" ולהתעמת עמו בנושאים שבמחלוקת, תוך שימוש בהגנה שמעניקה הפרופסיה לייצוג ביקורתי כזה.⁸ אף שלא תמיד היא נתפסת ככזו,⁹ עריכת-דין חקיקתית היא עבודה משפטית לכל דבר ועניין, בעלת אפיונים מיוחדים. פעילות לקידום חקיקה או לשינוי מדיניות משמעה מעורבות בכל שלבי החקיקה וגיבוש המדיניות החל בשלב התזכיר, המשך בדיון בו בממשלה ובכנסת וכלה בהשלמת החקיקה. מעורבות זו מתרחשת בכל הזירות העוסקות במלאכה זו ובכל השלבים השונים של קידום. היא כוללת, בין השאר, זיהוי של המטרות והמדיניות שבבסיס ההצעה; איתור הפגיעות בזכויות אדם ובאינטרסים של קבוצות מוחלשות; הכנת הערות לדבר חקיקה או למדיניות מוצעת; ייזום וניסוח של הצעות חוק; בירור ודיאלוג עם כלל הגורמים המעורבים בקידום דבר החקיקה או המדיניות; גיבוש אסטרטגיה; מיפוי של הגורמים הפוליטיים ושל שאר בעלי האינטרסים המעורבים; השתתפות בדיונים על הצעת חוק או על המדיניות; פעילות שכנוע והסברה בקרב קובעי מדיניות וחברי כנסת ועוד.

עורך-הדין החקיקתי מתייחד בכך שלצד השימוש בכלים המשפטיים הקונבנציונליים (ניסוח הצעות חוק, הכנת ניירות עמדה משפטיים, השתתפות בדיונים משפטיים וכיוצא באלה¹⁰), עליו

לנקוט גם דרכי פעולה נוספות ולהשתמש בכישורים ייחודיים לפעילות בזירה הפוליטית (היכרות עם הליכי החקיקה ועם אופן הניסוח של דברי חקיקה; הכרת הזירה הפוליטית ודרכי פעילותה; הכרת הגורמים הפועלים בזירה הפוליטית והאינטרסים שלהם; יכולת לקיים דיאלוג עם מגוון גורמים הפועלים בזירה הפוליטית וליצור עמם קשרים ועוד¹¹). היצע הכלים הציבוריים לקידום חקיקה או לשינוי מדיניות הוא מגוון ביותר וכולל שתדלנות, עריכת כנסים וימי עיון, קמפיילים פרסומיים, שימוש נרחב בכלי התקשורת ועוד. שימוש נכון בכלים אלו יכול להשפיע על דעת הקהל וליצור לחץ ציבורי על קובעי המדיניות והחקיקה.¹² בהקשר של עריכת-דין חקיקתית, כלים אלו – שהם בעצם מגוון אסטרטגיות פעולה לשינוי חברתי העומדות לעתים כל אחת בפני עצמה – הם חלק מארגז הכלים של עורך-הדין החקיקתי.

ב. שינוי חברתי באמצעות עריכת-דין חקיקתית

להלן נציג שלושה מאבקי לובי שהובילה האגודה לזכויות האזרח בשנים האחרונות, ובאמצעותם נדגים את עריכת-הדין החקיקתית ואת יתרונותיה.

1. חוק נתוני תקשורת

הדוגמה הראשונה עוסקת בפעילות האגודה ביחס לחוק נתוני תקשורת,¹³ שהביאה לצמצום ניכר של הפגיעה בזכות לפרטיות. חוק זה מאפשר למשטרה לקבל לידיה נתונים על תקשורת שניהל אדם.¹⁴ למקרא הצעת החוק¹⁵ ניכר היה כי הפגיעה בזכות לפרטיות במסגרתה היא רחבה וחמורה באופן כללי – ובאופן מיוחד בשל ההצעה להקים מאגר נתוני תקשורת שיהיה בידי המשטרה ויאפשר לה פיקוח רחב-היקף.¹⁶ ההחלטה שניצבה בפני האגודה – אם לפעול וכיצד – לא הייתה קלה: מדובר בתחום חדשני, הדורש השקעה עצומה בהבנת מערכות מידע ובגיבוש של עמדת האגודה ביחס אליו. נציגי האגודה התייעצו עם מומחים בתחום, ובעזרתם סומנו הפגיעות והקשיים המהותיים שבהצעה. זיהוי הקשיים הללו הוביל להחלטה לפעול בדחיפות בדרך של עריכת-דין חקיקתית. האפשרות האחרת – להמתין לחקיקתו של החוק ללא התערבות בתהליך החקיקה, ולאחר מכן לשקול את תקיפתו באפיק הדיוני – נדחתה. עריכת-הדין החקיקתית שביצעה האגודה, בשיתוף הסנגוריה הציבורית, המועצה להגנת הפרטיות ולשכת עורכי-הדין, כללה ניסוח של נייר עמדה והפצתו בין חברי ועדת החוקה; שיחות עם חברי כנסת בקריאה להתנגד להצעת החוק וגיוסם להצבעות; שיתופי פעולה עם המשתתפים בדיונים בוועדת החוקה; השתתפות בדיונים והצגה של עמדת האגודה; גיוס מומחים וחשיפה תקשורתית של הצעת החוק.

מהלכים אלו הצליחו לעורר שיח ציבורי פוליטי בנושא ולהביא לשינויים משמעותיים, עקרוניים ורוחביים בהצעה. אלה צמצמו במידה רבה את היקף הפגיעה בזכות לפרטיות. כך, בין היתר, התקבלו הערות האגודה לעניין שם החוק ומיקומו;¹⁷ לעניין ההגדרה של "נתוני תקשורת";¹⁸ ולעניין ההגבלה של מאגר הנתונים שתקים המשטרה למכשירי טלפון בלבד ולהוצאת נתונים על מחשבים מתוכו.¹⁹ בסופו של דבר, על אף התיקונים שהושגו, סברה האגודה כי חלקים מהחוק שהתקבל בכנסת פוגעים בזכויות אדם באופן שאינו מידתי, ולפיכך עתרה לבג"ץ כנגד חוקתיותם של כמה מסעיפי החוק.²⁰ ברור כי נקודת המוצא של החוק טובה במידה רבה מכפי שהייתה עלולה להיות אלמלא פעלה האגודה בשדה החקיקה. האפיק החקיקתי התגלה כחיוני, קריטי ובעל השפעה רבה.

2. חוק העסקת שוטרים בשכר

הצעת החוק בנושא העסקת שוטרים בשכר²¹ נועדה להסדיר בחוק את הקריטריונים המרכזיים שנקבעו בנושא זה בהתאם לניסיון המצטבר ולפסיקה.²² האגודה סברה כי הדרישה ממבקשי אישור לאירועים לשלם עבור שירותי שיטור משמעה, למעשה, הפרטה של שירותי השיטור, הפוגעת באופן חמור בעקרון השוויון, בחופש הביטוי ובזכות להפגין ולהתקהל שלא לצורך – שכן מי שידם אינה משגת לא יוכלו לממן שירותי שיטור ולקיים אירועים. כמו כן פגעה ההצעה בתפקודם של משרדי הממשלה הזקוקים לשירותי שיטור לביצוע משימותיהם.²³ לפיכך החליטה האגודה להקדים ולנהל מאבק בנושא כבר בשלב החקיקה. ההתנגדות הנחרצת של האגודה להצעת החוק,²⁴ נוסף על פעילות הלוכבי שלה, הובילו את ועדת הפנים של הכנסת להרים את המסך מעל לאופייה הטכני לכאורה של הצעת החוק ולהמשיגה במונחים של הפרטת שירותי השיטור. הוועדה אימצה חלק מהשינויים הקונקרטיים שהציעה האגודה, לרבות הוספתם לחוק של שני קריטריונים שנקבעו בפסיקה²⁵ ולא קיבלו ביטוי בהצעה – הקריטריון הציבורי (האם מדובר באירוע פרטי או ציבורי) וקריטריון הרווחיות (האם האירוע נעשה למטרת רווח).²⁶ גם כאן אפוא אפשרה עריכת-הדין החקיקתית לבצע תוך כדי תהליך החקיקה שינוי חשוב בעל אופי כללי, הצופה פני עתיד.

3. חובת הייצוג בהליך פלילי

במקרה זה פעלה האגודה בשתי דרכים: תחילה, הגישה האגודה עתירה לבג"ץ, ובשלבם מאוחרים של ההתדיינות ובמקביל לה, פעלה באמצעות עריכת-הדין החקיקתית לשינוי החקיקה בכנסת, דבר המאפשר לנו להשוות בין שני אפיקי הפעולה. בשנת 1999 עתרה האגודה לבג"ץ בדרישה להרחיב את חובת הייצוג של נאשמים על ידי הסנגוריה הציבורית לכל הנאשמים מחוסרי האמצעים, בלא קשר לחומרת העבירה המיוחסת להם. במשך השנים התקיימו דיונים בעתירה, ובהם עדכנה המדינה את בית המשפט בפעולות השונות שהיא נוקטת להרחבת חובת הייצוג, הן מבחינה גאוגרפית והן מבחינת מעגלי הזכאות. כמו כן, תחילה נקבע בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ולאחר מכן בתקנות, כי במקרים שבהם התובע מתכוון לבקש כי יוטל עונש מאסר בפועל, והוא סבור כי הנאשם מחוסר אמצעים – יודיע על כך לבית המשפט בשלב ההקראה של כתב האישום כדי שבית המשפט ישקול למנות סנגור לנאשם. נוסח התקנה לא סיפק את האגודה, ובהמשך הדיון גם לא את בית המשפט, שפסק כי ראוי שהתקנה תנוסח כך שכאשר יודיע תובע על כוונתו לבקש עונש מאסר יצטרך בית המשפט לברר אם הנאשם מחוסר אמצעים ואם התקיימו בעניינו התנאים למינוי סנגור מטעם הסנגוריה הציבורית.²⁷

במקרה זה, השימוש בעריכת-הדין החקיקתית נתמך הן בהמלצות של בית המשפט והן בקיומם של תנאים הולמים לחקיקה, כלומר: מגמת תמיכה כללית בזכויות נאשמים בקרב חברי הכנסת, שרבים מהם תמכו גם בהצעת החוק הספציפית; פרק זמן ארוך עד לסיום כהונת הכנסת, המאפשר את הזמן הדרוש להעברת החוק ועוד. כך, במקביל לאפיק הליטיגציה, וביזמת הסנגוריה הציבורית והאגודה, הונחה במרץ 2005 על שולחן הכנסת הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון) – איסור הטלת עונש מאסר על נאשם בלתי מיוצג, התשס"ה-2005.²⁸ ההצעה נועדה לתקן את המצב הלא ראוי שבו נשלחים למאסר מאות נאשמים חסרי ייצוג. בית המשפט עקב אחר התפתחות זו, ובהסכמת המדינה הותיר את העתירה תלויה ועומדת עד למועד כניסתו לתוקף של התיקון לחוק סדר הדין הפלילי. על פי התיקון, שפורסם באמצע שנת 2006,²⁹ אם התובע סבור שיש אפשרות שיבקש להטיל על נאשם עונש מאסר בפועל אם יורשע, עליו להודיע על כך לבית המשפט, ואם אין הוא מיוצג – ימונה לו סנגור. עוד נקבע בתיקון כי בית המשפט לא יטיל עונש מאסר בפועל על נאשם שאינו מיוצג.³⁰

במקרה זה התקיימו יחסי גומלין בין האפיק הדיוני בבית המשפט לבין האפיק החקיקתי בכנסת. שני האפיקים אפשרו זה את זה: הפנייה להליך המשפטי הצליחה להשיג שינוי חברתי ניכר שהביא לכיסוס הזכות לייצוג – החל בהרחבה הגאוגרפית של אזורי הפעילות של הסנגוריה הציבורית, המשך בהנחיה שהוציא היועץ המשפטי לממשלה וכלה בתיקון התקנה האמורה. אולם, יש לזכור כי העתירה התנהלה במשך שנים ארוכות, הצריכה השקעה רבה של הצוות המשפטי של האגודה והצליחה להחדיר את השינוי רק עד לרמה של חקיקת-משנה. בקידום הזכות לייצוג בהליך הפלילי לא ניתן היה אפוא להסתפק רק באפיק הדיוני. ההישג המשמעותי, ברמת החקיקה הראשית, הושג לבסוף באמצעות עריכת-הדין החקיקתית. ההליך החקיקתי היה מהיר יחסית (כשנה) והצליח להוביל לשינוי משמעותי ומקיף יותר ולחקיקת כלל פשוט ובהיר, המגן על זכות הייצוג ועל חירותו של אדם בעת ובעונה אחת.

ג. מאפייני הזירה החקיקתית

ברור כי כל פעילות לשינוי חברתי, מעצם טיבה, כרוכה ומושפעת מעמדות, מערכים ומסדרי-יום פוליטיים במובנם הרחב, גם אם לעתים היא מוצגת או מתימרת להיות ניטרלית. השקפת עולם חברתית-כלכלית או פוליטית ודאי משפיעה על סדר היום של הארגונים החברתיים, כמו גם על הצלחותיהם וכישלונותיהם בבית המשפט, בקרב הציבור, בבית הנבחרים או בפני מקבלי החלטות. עם זאת, עריכת-הדין החקיקתית מתמודדת בנוסף גם עם הפן של פוליטיקה במובנה הצר – זו של מאבקי כוחות ושל אינטרסים שונים, מפלגתיים, סיעתיים וקואליציוניים. לפעילות בזירה זו יש מאפיינים מיוחדים המשליכים על אופי הפעילות של הארגונים בזירה זו. להלן נעמוד על מאפיינים אלה.

1. יחסי כוחות בלתי-שוויוניים

בין השחקנים השונים בזירה הפוליטית שוררים יחסי כוחות לא שוויוניים. השחקנים הנוטלים בה חלק הם רבים ומגוונים: חלקם – כדוגמת הארגונים לשינוי חברתי – בעלי כוח מועט באופן יחסי; אחרים הם בעלי עצמה רבה מבחינה פוליטית, חברתית או כלכלית.

השחקנים הפוליטיים-החברתיים המרכזיים פועלים בזירה הפוליטית-מפלגתית, ובראשם – הממשלה והקואליציה. עצמתן של אלה טמונה במבנה המשטר המאפשר להן למשול, לקבוע את סדר היום הציבורי ולקדמו. לצדן אנו מוצאים את משרדי הממשלה השונים, הפועלים לקידום המדיניות שקבעה הממשלה ומחזיקים בידיהם כוח ובעיקר מידע רב. שחקנים נוספים בזירה זו הם חברי הכנסת, שעצמתם נובעת לעתים ממיקומם הפוליטי (היותם חלק מהקואליציה או מסיעה חזקה) ולעתים מכישוריהם וקשריהם. על פי רוב, כל השחקנים האמורים הם משתתפים מנוסים בזירה הפוליטית, ולפיכך מכירים ומשתמשים בכל הכלים העומדים לרשותם – ולעתים אף נוקטים דרכי פעולה וכללי משחק שאינם מוכרים בקרב העוסקים בשינוי חברתי, היינו: "דילים" פוליטיים, השמצות אישיות וכיוצא באלה.

שחקנים מרכזיים נוספים בזירה הם השחקנים הכלכליים הגדולים – הבנקים, תאגידי התקשורת וכדומה – שעל פי רוב מקדמים אינטרסים צרים בלי להביא בחשבון את הפגיעה בקבוצות מוחלשות או בזכויות אדם. הכוח הכלכלי מאפשר לגורמים אלו לקדם את ענייניהם באופן יעיל ודרוסני, בין השאר באמצעות שימוש תדיר בקשריהם הענפים בקרב מקבלי ההחלטות בכל הדרגים, בתקשורת, בשירותי פרסום ויחסי ציבור ובשירותי לובי מסחרי מקצועי.³¹ מציאות זו משקפת את הפער העצום בין התפיסה הליברלית הקלסית, שלפיה לכל קבוצת אינטרס יש סיכוי

פחות או יותר שווה בזירה הפוליטית, לבין המצב בפועל שבו גופים כלכליים חזקים נהנים בדרך כלל מכוח מבני (structural power) בזירה הפוליטית; כוח זה נובע, בין השאר, מהשפעתם על כלכלת המדינה ומיכולתם לסייע במימון פוליטיקאים.³² ראוי לציין כי לעתים עשויים האינטרסים של גופים אלו לעלות בקנה אחד עם האינטרסים של העוסקים בשינוי חברתי, ואז תיתכן פעולה משותפת (או נפרדת אך מקבילה) להשגת מטרה משותפת. במצב דברים זה, מתאפשר מאבק מוגבר ומועצם המאפשר לגיטימציה רחבה יותר. כדוגמה ניתן לציין את החקיקה של הצעת חוק נתוני תקשורת. במסגרת זו חברו כמתנגדים לחלקים נרחבים בחוק גופים שונים: האגודה לזכויות האזרח, (מן הטעם של פגיעה קשה ולא מידתית בפרטיות), חברות תקשורת (שהתנגדו לפגיעה הכלכלית בהן ולפגיעה בפרטיות לקוחותיהם), לשכת עורכי-הדין ואחרים. ההתנגדות המשותפת, שהתבטאה בקמפיין אינטנסיבי (נפרד אך מקביל של כל הגורמים) נגד החוק בדרך של לובי, תקשורת, הגשת ניירות עמדה והשתתפות בדיוני הוועדה הביאה לתוצאות מרשימות – הכנסת שינויים רבים בכל חלקיה של הצעת חוק.

2. מאבקי אינטרסים

הזירה הפוליטית היא זירה רווית אינטרסים מגוונים ולעתים מנוגדים, לעתים לגיטימיים ולעתים אישיים, המניעים את הגורמים השונים הפועלים בה ואף משפיעים על אופן התנהלותם. הממשלה מונעת משילוב של רצונה לקדם יוזמות, רפורמות וסדר יום שקבעה לעצמה מצד אחד, ושל שאיפתה המרכזית לשמור על יציבותה ועל יציבות הקואליציה שלה, מהצד השני. תוצר מובהק של אינטרס זה הוא המשמעת הקואליציונית, המחייבת כל חבר קואליציה להצביע על פי עמדת הממשלה לגבי הצעות חוק העולות לדיון בוועדות הכנסת ובמליאה, ללא התחשבות בעמדתו האישית. לצד קידום היוזמות, הרפורמות וסדר היום שקבעה לעצמה הממשלה, המשמעת הקואליציונית מאפשרת לה לשמור על ההובלה והיוזמה ואף להטביע את חותמה בקידום חקיקה באותם תחומים, בביצוע שינויים חברתיים ובהובלת רפורמות. מבחינת העוסקים בעריכת-דין חקיקתית, התנהלות זו של הממשלה והקואליציה מהווה לעתים קרובות מכשול לקידום יוזמות בדרך של חקיקה, ולחלופין – מכשול לחסימת יוזמות ממשלתיות המגלמות פגיעה בזכויות אדם או באינטרסים של קבוצות מוחלשות. כך, לדוגמה, בהצבעה בוועדת החוקה בהכנה לקריאה שנייה ושלישית בהצעת חוק נתוני תקשורת, הוטלה משמעת קואליציונית שהביאה לאישור החוק על אף הביקורת הגלויה שמתחו על הצעת החוק גורמים רבים.³³ נוכחותם של נציגי הקואליציה בחדרי הוועדות המאשרות חוקים לקריאה שנייה ושלישית, במטרה להבטיח משמעת קואליציונית, אינה מחזה נדיר והיא מובילה לא אחת להכשלתם של מהלכים שנועדו לקדם הגנה על זכויות אדם.³⁴ המשמעת הקואליציונית מובילה לא אחת לדיונים לא ענייניים ולהצבעות המנוגדות לעמדתם האישית של חברי הכנסת. גיוס חברי הכנסת להצבעה בלבד, בסופו של דיון בוועדה או במליאה, הוא עניין שגרתי ורגיל בכנסת.

עם זאת, במקרה האידאלי שבו עורכי-הדין החקיקתיים מצליחים להביא לאימוץ של הצעת חוק על ידי הממשלה, ולחלופין כשפעילותם מצליחה לעורר חקיקה ממשלתית מקבילה – הכלי רב-העצמה של המשמעת הקואליציונית דווקא יכול לשרת אותם. כך, למשל, במשך שנים ניסתה האגודה לקדם, במסגרת פורום של ארגונים להגנה על זכויות עובדים,³⁵ הצעת חוק שעניינה הטלת אחריות על המעסיק בפועל של עובדי קבלן. הממשלות השונות הכשילו את המהלך שוב ושוב. בשנת 2008 חל שינוי שיש לזקוף לזכות הפעילות האינטנסיבית של הארגונים בתחום זה בבתי המשפט, בקידום החקיקה, בלובי ובתקשורת. נראה כי חל שינוי בתפיסה של הגורמים הרלוונטיים

לעניין, החל במשרדי הממשלה, לרבות משרד האוצר, וכלה במעסיקים ובהסתדרות. נוסף על כך נוצר רצף של הזדמנויות פוליטיות שאפשר להעביר את הצעת החוק הפרטית האמורה בקריאה ראשונה. צירוף זה הוביל להגשה של הצעת חוק ממשלתית להגברת אכיפה,³⁶ הכוללת את הרעיון שקידמו הארגונים, וכן מנגנון להטלת אחריות על המעסיק בפועל של עובדי קבלן לכיבודן של זכויות עובדים אלה.

גם השחקנים האחרים בזירה הפוליטית מונעים מאינטרסים שונים המשפיעים על עמדותיהם בקשר להליכי החקיקה בכנסת. הסיעות השונות וחברי הכנסת מונעים על ידי מגוון רחב של אינטרסים, ביניהם שרידות פוליטית וציבורית, דימוי ציבורי ותועלת פוליטית. חברי כנסת, למשל, מביאים לעתים קרובות בחשבון את האטרקטיביות התקשורתית של החקיקה המוצעת, ועד כמה יש בה כדי להועיל או להזיק להם מבחינה פוליטית. לעתים קרובות מצב דברים זה מוביל להתפשרות על עמדות עקרוניות, קובע את סדרי העדיפויות, מאפשר "דילים" פוליטיים ומייצר או מונע שיתופי פעולה עם גורמים אחרים, פרלמנטריים או חוץ-פרלמנטריים.

בהליכי החקיקה של כל שלוש הצעות החוק שצוינו לעיל נטלו חלק גורמים בעלי עצמה פוליטית, חברתית או כלכלית. בהצעת חוק נתוני תקשורת פעלו נגד ההצעה חברות הסלולר והתקשורת בשל החשש שייפגעו ממנה כלכלית, ומצד שני פעלו לקידום ההצעה גורמי אכיפת החוק במטרה להרחיב את כלי האכיפה הנתונים בידיהם. בדיון על הצעת חוק העסקת שוטרים בשכר השתתפו משרדי ממשלה שונים הנאלצים לשלם תמורת שירותי שיטור כדי לבצע חלק ממטלות משרדיהם, וכן המשטרה שכן על הפרק עמדו תנאי השכר של השוטרים ותקציבי המשטרה. בחקיקה בנושא חובת ייצוג בהליך הפלילי השתתפו גורמי אכיפת החוק, ובפרט התביעה המשטרית, שחששו מההשלכות של החקיקה על תפקודם ועל תקציבם; מנגד השתתפו בתהליך הסנגוריה הציבורית ולשכת עורכי-הדין, המייצגים נאשמים בהליכים פליליים.

3. נושאים ייחודיים

חלק מהנושאים החברתיים והפוליטיים בישראל מקבלים יחס ייחודי. ראש וראשון להם הוא נושא הסטטוס-קוו בענייני דת ומדינה והמעמד אישי. המחסום הקואליציוני ביחס לכל מה שמאיים לערער על הסטטוס-קוו מוביל לקיפאון וחוסם כמעט כל ניסיון לשינוי. כך אירע, למשל, לניסיונות שהאגודה הייתה שותפה להם בשנים האחרונות לקדם הצעות חוק להסדרת נישואין וגירושין אזרחיים ולהעלאת גיל הנישואין. המאמץ המוגבר נתקל בחומת התנגדות של חברי הקואליציה הדתיים, שטענו כי יש בכך שינוי של הסטטוס-קוו – טענה שגררה התנגדות קואליציונית מלאה.

גם החקיקה הביטחונית מציבה אתגר משמעותי לעוסקים בעריכת-דין חקיקתית. התפיסה הביטחונית המסורתית, המושרשת בקרב רבים מהאנשים ומהגופים הפועלים בזירה הפוליטית, מקשה על קידומו של שינוי בתחום זה. כדוגמה לקושי זה ניתן לציין את הליכי החקיקה של הצעת החוק הממשלתית העוסקת בהעמדה לדיון של חשודים בעבירות ביטחון.³⁷ חברי הכנסת אימצו אל לבם את הנרטיב הביטחוני של השב"כ, שיזם את החוק, והסכימו להתפשר על זכויות אדם בסיסיות כגון זכותו של החשוד להיות נוכח בדיונים על הארכת מעצרו או זכותו לקבל הודעות על החלטות המתקבלות בעניינו ועוד.³⁸ יצוין, כי בשל אי-חוקתיותו הלכאורית של החוק הגישה האגודה – ביחד עם ארגון "עדאלה" ועם הוועד נגד עינויים – עתירה לפסילת החוק שעדיין תלויה ועומדת.³⁹

חקיקה הכרוכה בעלויות משמעותיות ובשינויים תקציביים אף היא אתגר לעוסקים בשינוי חברתי. על פי רוב הקואליציה מכפיפה עצמה למסגרת תקציבית מסוימת ולסדרי עדיפויות כלכליים שלא בקלות תסטה מהם, בין אם מפאת השקפת עולם כלכלית-חברתית נאו-ליברלית ובין אם משיקולים של יציבות ותועלת פוליטיים. מחסום זה קשה מאוד לפריצה, בין השאר אל נוכח הדומיננטיות הרבה של משרד האוצר בקביעת מדיניות וסדרי עדיפויות.⁴⁰ נוסף על כך, גם כשהממשלה מסכימה לפרוץ את מסגרת התקציב, לרוב היא תעדיף לעשות זאת כשמדובר ביוזמה שלה – שעליה תקבל אשראי ציבורי, או לשם פשרות וויתורים עם חברי הקואליציה שלה ועם גורמים אחרים שכדאי לה להתחשב בהם או לקדם את ענייניהם. דוגמה להתנהלות בהקשר התקציבי הוא חוק חובת ייצוג (הקובע שאין להטיל מאסר על נאשם שאינו מיוצג), שכניסתו לתוקף נדחתה בשנה בשל הקושי של התביעה המשטרית להגדיל את תקציביה לצורך מימוש החוק. דוגמה נוספת, כללית ומוכרת יותר, היא ביצוע של רפורמות נרחבות באמצעות חוק ההסדרים. מצב דברים זה מקשה מאוד על הגשמת זכויות אדם, ובייחוד על הגשמתן של זכויות חברתיות שהן לרוב תלויות תקציב.

הצעת החוק שצוינה לעיל בנושא העסקת שוטרים בשכר מדגימה את המורכבות של השיקולים התקציביים, שכן הקצאת כוחות שיטור בתשלום מאפשרת למשטרה להגדיל את תקציביה המדולדלים. המשמעות העקיפה של המאבק שניהלה האגודה נגד הפרטתם של שירותי השיטור הייתה פגיעה בתקציב הכללי של המשטרה. שיקולי התקציב של המשטרה היו מכשול ליצירת שינוי גדול יותר מזה שהושג במסגרת מאבקה של האגודה בהצעת החוק.⁴¹

4. אי-הוודאות של תוצאות הליך החקיקה

תוצר לוואי של אופייה של הזירה החקיקתית הוא חוסר-ודאות ניכר בכל הנוגע לתוצאותיו של הליך החקיקה שבמסגרתו פועל עורך-הדין להשגת שינוי חברתי. בין אם מדובר בהצעת חוק פרי יוזמת הארגון העוסק בשינוי חברתי, ובין אם מדובר בפעילות לסיכול או שינוי ומיתון של הצעות חוק פוגעניות של גורמים אחרים, קשה לעורכי-הדין החקיקתיים לחזות את תוצאת ההליך; הזירה הפוליטית, יותר מכל זירה אחרת, רוויה במנגנונים מאזנים, "עסקאות חבילה", הסכמים קואליציוניים, הסכמים בין סיעתיים, הסכמי הצבעות, אינטרסים שונים זרים לעניין ועוד. לעיתים עשוי הדבר להביא למצבים אבסורדיים: כך, למשל, מעורבותם של גורמי ביטחון, ולובי חזק של מכוני הפוליגרף, הפכו את הצעת החוק שנועדה לאסור על ביצוע בדיקת פוליגרף לעובדים במסגרת עבודתם לרשימה של חריגים שבהם מותר לבצע בדיקות פוליגרף, עד שמניחת ההצעה, ח"כ זהבה גלאון, נאלצה למשוך אותה.⁴²

5. האופי התקשורתי של הזירה הפוליטית

כידוע, לאמצעי התקשורת יש השפעה חזקה על הזירה הפוליטית ובעיקר על הזירה הפרלמנטרית. לעובדה זו יש משמעות רבה מבחינת הניסיונות לקדם יוזמות לשינוי חברתי על ידי עורכי-דין חקיקתיים, שכן האטרקטיביות התקשורתית של הנושא יכולה להכתיב את מידת העניין שיגלו בו חברי הכנסת. כך, למשל, כשפעלה האגודה לסיכול או לשינוי חלקים מהצעת חוק נתוני תקשורת, השימוש הנרחב בתקשורת וחשיפת הנושא סייעו לה לקדם את סדר היום שלה בוועדה ולהשפיע על נוסח הצעת החוק.

6. זירה "גברית" וכוחנית

לבסוף, הזירה הפוליטית היא זירה "גברית" וכוחנית מאוד. המשחק הפוליטי הוא קשוח ובלתי-מתפשר. כל גורם בזירה זו פועל בכל נקודת זמן באופן משתנה וכוחני על פי המצב הפוליטי הנקודתי ועל פי האינטרסים האישיים, הסיעתיים או הקואליציוניים החשובים באותה נקודת זמן. בין היתר, משמעות הדבר היא שבן-ברית של היום אינו בהכרח בן-ברית של מחר, ושעמדות נחרצות יכולות להשתנות במהירות. בהקשר זה חשוב לציין כי ייתכן שלעורכי-הדין החקיקתיים יש דווקא כוח ועצמה מיוחדים בזירה זו, שכן הם עצמם נתפסים כבעלי קו ערכי, אידאולוגי ובלתי-מתפשר, ולכן לא נהוג לערער על עמדותיהם ועל עצם פעילותם.

ד. הדילמות הניצבות בפני עורכי-הדין החקיקתיים

נוסף על המאפיינים המיוחדים של הזירה הפוליטית, עריכת-הדין החקיקתית מעוררת כמה דילמות ייחודיות.

1. דילמות אתיות

עורכי-דין חקיקתיים נתקלים בעבודתם בדילמות אתיות שונות. הראשונה בהן היא ההגדרה של זהות הלקוח וחובת הנאמנות כלפיו. המבנה והפרוצדורה של הליך החקיקה, וכל שכן בהליכים לקביעת מדיניות, אינם מחייבים לברוק מי הצדדים הרלוונטיים לדיון ואם כל האינטרסים מיוצגים ומובאים בחשבון. באופן כללי, כאשר בוחרים לקדם אינטרס מסוים, הדבר אינו משקף בהכרח באופן מלא את האינטרס של הקבוצה שאותה מתיימרים לייצג.⁴³ הדילמה האתית השנייה נוגעת למתח האפשרי בין הזהות הארגונית של עורך-הדין החקיקתי והאינטרסים הארגוניים שעליו לייצג, לבין זהותו האישית-מקצועית. הדילמה האתית השלישית נובעת מהעובדה שעריכת-הדין החקיקתית, הפועלת בסביבה רווית אינטרסים, עשויה לחדד את המתח שבין הזהות המקצועית של עורך-הדין לבין זהותו הפוליטית (היינו, עורך-הדין החקיקתי עשוי להידרש מהבחינה המקצועית לעבוד עם גורמים או להגן על זכויות אדם של קבוצות, שהוא אינו בהכרח מזדהה עימם פוליטית). עם זאת יש מקום לציין כי דילמות אתיות כאלה אופייניות לכל פעילות לשינוי חברתי כאשר היא ולא דווקא לשימוש באסטרטגיה חקיקתית. הדילמה הרביעית נובעת מהמגע המתמיד עם מגוון רב של גורמים (עורכי-דין, פוליטיקאים, פקידים ממשל, לוביסטים, אנשי תקשורת ועוד) הפועלים בזירה שכללי המשחק והאתיקה שלה הם עמומים. עמימותה של זירה זו מקשה על התנהלותם של עורכי-הדין החקיקתיים, הכפופים בעצמם לכללי אתיקה בשל היותם עורכי-דין ונציגים של ארגונים לשינוי חברתי.

2. דילמות ערכיות

סוג חשוב נוסף של דילמות הנובעות מפעילות חקיקתית לשינוי חברתי הוא דילמות אידאולוגיות וערכיות. הבולטת בהן היא החשש המתמיד המקנן בלבו של עורך-הדין החקיקתי כי הוא וארגונו משמשים "עלה התאנה" של הממסד. שיתופם בהליך – בלי לקבל את עמדתם, בשלמותה או בחלקה – יכול לאפשר למחוקק להציג את דבר החקיקה כבעל מידתיות ראויה, שכן כביכול נשקלו במהלך חקיקתו כל האספקטים הכרוכים בו, לרבות השפעתו על זכויות אדם, השלכותיו החברתיות, הכלכליות ועוד.⁴⁴

דילמה אידאולוגית נוספת עניינה התווית הפוליטית המיוחסת לארגון. אף על פי שארגונים חברתיים המקדמים סדר יום של זכויות משתדלים להיות נטולי זהות מפלגתית, בפועל הם מזוהים

לעתים כמשתייכים למחנה פוליטי מסוים והדבר עשוי להקשות על מקבלי ההחלטות – כמו גם על הציבור בכלל – להיות קשובים לעמדתם ולהזדהות עם שיח הזכויות שלהם. על פי רוב, ארגונים לשינוי חברתי מטילים על עצמם סייגים שונים בכל הנוגע לאופי המסרים, לבעלי הברית ולדרכי הפעולה. המטרה אינה מצדיקה את כל האמצעים. נוסף על השיקולים הערכיים, המוסריים והאידיאולוגיים מובאים בחשבון גם שיקולים כמו שמירה על פעילות מקצועית, שימוש בשיח "נקי" ולא בעל אופי אישי, דיון עקרוני שבבסיסו קידום זכויות אדם וצדק חברתי ועוד. כמו כן יש משקל לעובדה שבדרך כלל הארגונים הם "שחקנים חוזרים" בזירה, דבר המחייב שמירה על מעמד וקשרים תוך הקפדה על אחריות ודבקות בעמדות העקרוניות והאידיאולוגיות של הארגון.

3. דילמות טקטיות

סוג הדילמות האחרון שעמו עורכי-הדין החקיקתיים נדרשים להתמודד הוא דילמות טקטיות. כך, למשל, חלק מהעבודה הנדרשת בפעילות החקיקתית עוסק בהתנגדות או במיתון של חקיקה פרטית או ממשלתית. פעילות זו מחייבת בחירה בין התנגדות גורפת לדבר החקיקה לבין התנגדות חלקית, הכוללת פעילות לשינוי או מיתון דבר החקיקה הפוגעני. ההכרעה בסוגיה זו היא כמוכן ערכית ותלויה במידה של אי-החוקתיות או בהיקף הפגיעה בזכויות אדם הגלומה בהצעת החוק. כאשר דבר החקיקה הוא פוגעני ובלתי-חוקתי באופן בולט, הארגונים עשויים להעדיף את האפיק השיפוטי. מכאן, שכל מעורבות של הארגונים למיתון דבר החקיקה (להבדיל מביטולו) עשויה לכאורה ליתן לו לגיטימציה. כך, למשל, כאשר להצעת חוק חשודים בעבירת בטחון – שמידת אי-החוקתיות שלה הייתה בוטה – הוחלט להתנגד בכנסת באופן גורף להצעה כולה, ובתום החקיקה הוגשה עתירה לבג"ץ לביטול החוק שהתקבל בעקבותיה.⁴⁵

הפעילות בזירה הפוליטית מחייבת את עורך-הדין החקיקתי להכריע בכל מקרה ומקרה לגבי דרך הפעולה הטקטית שבה יבחר. כך, למשל, הכרעה בסיסית וחשובה לעניין זה מונחת בהבדל המשמעותי שבין קידום חקיקה פרטית לקידום חקיקה ממשלתית, הן מבחינת משך ההליך והן מבחינת התמיכה בו. הליך של חקיקה ממשלתית הוא קצר יותר וקל יותר לקידום בשל תמיכת הקואליציה, והוא מהווה אפוא את הדרך המועדפת לקידום חקיקה. לפיכך, הפיכה של הצעת חוק להצעה ממשלתית היא טקטיקה יעילה ביותר לקידומו של חוק, שמתממשת ביתר קלות ככל שמדובר בנושא שהקונצנזוס לגביו גדול יותר או באמצעות יצירת לחץ ציבורי ההופך את אימוץ החקיקה על ידי הממשלה למשתלמת מבחינה פוליטית וציבורית. דרך פעולה זו אינה אפשרית תמיד, ועל כן במקרים רבים לא ניתן לחמוק ממסלול החקיקה הפרטית.

עורך-הדין החקיקתי נדרש תדיר לבחור בין דרכי פעולה שונות: עבודה שקטה מאחורי הקלעים או עבודה גלויה תוך גיוס דעת הקהל ויצירת לחץ ציבורי; עבודה עם המתנגדים לדבר החקיקה או המדיניות או עבודה עם התומכים בהם; עבודה עם גורמים פוליטיים (חברי כנסת ועוזריהם, יושבי-ראש סיעות, שרים ועוזריהם וכיוצא באלה) או עבודה עם הגורמים המקצועיים (היועץ המשפטי, ועדות הכנסת, היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה, משרד המשפטים, הפקידים הממשלתיים הרלוונטיים וכיוצא באלה); עבודה בשיתוף פעולה עם גורמים בעלי אינטרסים שונים אך מקבילים – בגלוי או מאחורי הקלעים; עבודה בקואליציות של ארגונים או בקואליציות של בעלי עניין מרקע שונה ועוד כהנה וכהנה. לשם כך נדרש עורך-הדין החקיקתי להיכרות עמוקה של ההליך החקיקתי ושלביו; לניתוח מדויק של המצב הפוליטי העומד על הפרק; להכרת עמדות כל הצדדים הרלוונטיים ולהיכרות אישית עמם; למיפוי כל הגורמים המעורבים והאינטרסים

שלהם; לניסיון בעבודת השתדלנות וכיוצא באלה. ברור, כמובן, כי אופייה הדינמי והמשתנה של הזירה הפוליטית אינו מאפשר להגדיר מראש מתי כדאי להשתמש בטקטיקות מסוימות או בדרכי פעולה כאלה ואחרות.

זרותה של הזירה הפוליטית לעורך-הדין מן השורה היא קושי נוסף שיש להתמודד עמו כשעוסקים בעריכת-דין חקיקתית. ברגיל, עורך-הדין נושא עמו ארגו של כלים משפטיים, ובכללם שפת חוק וזכויות,⁴⁶ אשר בהם עושה הוא שימוש בהיכנסו לדיונים בוועדות הכנסת ובשיחות ההסבר והשכנוע מול חברי הכנסת. אלא שבזירה הפוליטית לא די בטיעון משפטי מנצח; עורך-הדין החקיקתי נדרש גם ל"ריאל-פוליטיק", כלומר, להבנת המערכת הפוליטית והתנהלותה, ההזדמנויות הפוליטיות שהיא מאפשרת ועוד.

דילמה טקטית נוספת המלווה את עורכי-הדין לשינוי חברתי נוגעת לדרך הנכונה והיעילה לקדם שינוי – תוך שיתוף פעולה עם המערכת או מחוצה לה. מחד גיסא, עבודה מתוך מערכות הממשל מחייבת לעתים לנקוט עמדות מתפשרות, לקדם אג'נדה שנויה במחלוקת ברמה האישית וכיוצא באלה; מאידך גיסא היא מאפשרת להשפיע על סדר היום, לקדם יוזמות ולהשפיע על דברי חקיקה – ואלה אינם מתאפשרים כשעובדים מחוץ למערכת. כדרך ביניים יכולים עורכי-דין לשינוי חברתי לאתר "בעלי ברית" העובדים בתוך המערכת, ולסייע ולהסתייע בהם כדי לקדם השינוי.

לעתים עורכי-דין חקיקתיים בוחרים לקדם עניין מסוים גם אם אין לו סיכויים ממשיים, וזאת כדי להשאירו על סדר היום הציבורי, לעורר הזדהות או להביא לשינוי עמדות בטווח הרחוק. דוגמה בולטת לכך היא הצעות החוק בנושאים הנוגעים לדת ומדינה.

ה. יעילותה של עריכת-הדין החקיקתית בהשגת שינוי חברתי

עריכת-הדין החקיקתית מתקיימת בזירה הציבורית, שבה פועלים הכוחות החזקים והמשפיעים ביותר בממשל בישראל. בזירה זו נקבעת מדיניות הממשלה ומשרדיה, מקודמים כל הצעות החוק ושינויי החקיקה, מובאים לדיון ולטיפול נושאים שעל סדר היום בכל תחומי החיים – והכול בהשתתפותם של בעלי העניין והגורמים הרלוונטיים, בעלי ההשפעה המרבית. הפעילות בתחום עריכת-הדין החקיקתית היא שמאפשרת לארגונים למען זכויות אדם ושינוי חברתי לקחת חלק ישיר ופעיל בזירה זו, ולמקם את הקבוצות המוחלשות, שאת האינטרסים שלהן הם מייצגים, כשחקנים בשדה הפוליטי. ויתור על השימוש בכלי של עריכת-דין חקיקתית גורם לארגונים רבים לאבד חלק חשוב מיכולת ההשפעה שלהם, שכן בכך הם מפקירים את הזירה הציבורית להשפעתם הבלבדית של הכוחות הכלכליים והפוליטיים האינטרסנטיים, בבחינת "אם אתה לא שם – אתה לא קיים".

עריכת-הדין החקיקתית משפיעה על החקיקה המתקבלת בסופו של דבר, ובכך טמון כוחה המשמעותי והחשוב ביותר. כל הרוגמאות שהובאו לעיל הצביעו על יתרון בולט ומרכזי של עריכת-דין חקיקתית – השגת שינוי בנוסח של הצעת החוק, בלימה של הצעות חוק ולחלופין ייזום של הצעות חוק על ידי הארגון. הסעיפים או החוקים שבהם מתמקדת עריכת-הדין החקיקתית יהיו באופן מובהק אלו המעגנים את זכויות האדם או מגנים עליהן. כך נרתמת פעילות זאת להשגת שינויים עמוקים, מהותיים ומשמעותיים להגנה על זכויות אדם ועל אינטרסים של קבוצות מוחלשות.

יתרון נוסף געוץ בכך שהשינוי אינו מושג בדיעבד, לאחר שהחוק הושלם וקיים, אלא בזמן התהוותו של החוק, במסגרת תהליך החקיקה. הדבר מאפשר לקיים דיאלוג עם כל הגורמים הקשורים בחקיקה – החל בחברי הכנסת המציעים כשמדובר בהצעת חוק פרטית, המשך בנציגים של משרדי הממשלה הרלוונטיים ומשרד המשפטים, וכלה בכל גורם אחר המעורב בחקיקה או בעל אינטרס כלשהו בחוק.

עריכת-הדין החקיקתית מאפשרת לקדם שיח ורעיונות של שינוי חברתי ולהשפיע על התפיסות והעמדות הערכיות של מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות ביחס לסוגיה העולה. לשם כך יש בידי הארגונים כלי עבודה מגוונים המאפשרים להציג את עמדתם וליצור את ההשפעה והשינוי שהם מבקשים לקדם – פגישות ושיחות עם מקבלי החלטות שונים, ניסוח ניירות עמדה, השתתפות בדיונים בוועדות הכנסת או בכל פורום שדן בסוגיה, והכול תוך התייחסות הן לעובדות הקיימות בשטח והן למצב המשפטי הנוהג.

זירת הפעילות של עריכת-הדין החקיקתית – בבית הנבחרים ובקרב קובעי מדיניות – היא פלטפורמה מרכזית לדיון הציבורי בישראל. לפיכך יש בפעילות בזירה זו כדי להביא לעיצוב של מודעות חברתית, באשר על פי רוב השיח בפעילות החקיקתית הוא בעל אופי ציבורי-ערכי ולא רק משפטי. הטמעה של שיח זכויות האדם בקרב מקבלי החלטות, נבחרי הציבור והציבור בכלל היא בעלת אופי חינוכי והשפעותיה ארוכות-טווח. הטמעת השיח ועיצובו יכולים להשפיע באופן עמוק על קביעת סדר היום הציבורי, ובטווח הארוך ליצור מחויבות גבוהה יותר להגנה על זכויות אדם. בניגוד לאמונה הקלסית, הרואה בבית הנבחרים תמונת ראי של החברה, בפועל קבוצות רבות – ובעיקר קבוצות מוחלשות ומיעוטים – אינן זוכות לייצוג נאות בכנסת. עריכת-הדין החקיקתית יכולה אפוא לקדם את ייצוגן של קבוצות אלו במסגרת השיח הציבורי, כפי שאירע, למשל, ביחס לקבוצת החשודים והנאשמים בפלילים בנושא חובת ייצוג על ידי הסנגוריה הציבורית. ודוק: עריכת-הדין החקיקתית אינה פועלת רק מלמעלה. לעתים היא מאפשרת גם פעילות המקדמת יוזמות חקיקה הצומחות מהשטח, בליווי פעילים חברתיים, וכן שיתוף פעולה עם האוכלוסייה שלטובתה נעשה השינוי החברתי והעצמתה. הדוגמה הבולטת בהקשר זה היא הפעולה למען חקיקתו של חוק הדיור הציבורי.⁴⁷

פעולה באמצעות חקיקה מאפשרת שינוי חברתי רחב, כוללני ומקיף, הנוגע לכלל האנשים בחברה או בקבוצה שאליה מתייחס דבר החקיקה. יתרונות אלו של עריכת-הדין החקיקתית בולטים אל מול הפעילות בזירת בתי המשפט בדרך של הגשת עתירות וליטיגציה, בהם מתייחסים בדרך כלל לאינדיבידואל או למצב דברים ספציפיים. כמו כן, בית המשפט אינו נתפס – ובדרך כלל גם אינו תופס את עצמו – כזירה המתאימה או מוסמכת לדון בבעיות פוליטיות וערכיות טעונות להבדיל, כמובן, מהליך החקיקה. לבסוף, במקרים מסוימים ההחלטות של בית המשפט מניעות יוזמות חקיקה שמטרתן להפוך החלטות אלו (backlash). הביטוי הקיצוני ביותר לתופעה זו הוא קידום של הצעות "עוקפות בג"ץ" שמטרתן לחוקק חוקים שבג"ץ קבע כי אינם חוקתיים בשל פגיעתם בזכויות אדם.⁴⁸

קביעת מדיניות וחקיקה – אלו הם תהליכים הכרוכים בדיאלוג ובמשא ומתן עם גורמים רלוונטיים, והם מושפעים מהלכי הרוח בציבור. לכן, בהיותם מעורבים בהליכים אלו – יש בכוחם של הארגונים להשפיע עליהם. ככל שמעורבותם של הגופים עולה, כך הם נהפכים משמעותיים יותר. כך, ארגונים לשינוי חברתי מוזמנים באופן קבוע לוועדות הכנסת לדיונים בנושאים מגוונים שיש בהם אלמנטים של פגיעה בזכויות אדם. ההיכרות עם הארגונים מאפשרת להם ליזום

התדייניות ביתר קלות, להיות נגישים לחברי כנסת ולשרים רלוונטיים, לקיים דיונים במשרדי ממשלה וכיוצא בזה – ובכך להשפיע על קביעת המדיניות, על החקיקה שיש לקדם ועל סדר היום.

ו. סיכום ומסקנות

מאמר זה מהווה הצצה ראשונית בלבד לעולם עריכת-הדין החקיקתית ככלי לשינוי חברתי. ביקשנו להצביע על היתרונות והחשיבות שבשימוש בכלי זה, כמו גם על הצורך להכיר היטב את מאפייני הזירה ואת הדילמות והקשיים, כדי שהשימוש האמור יהיה יעיל ואפקטיבי. כפי שראינו, מדובר במכשיר יעיל מאוד, חיוני וקריטי ליצירת שינוי חברתי; כמעט ואין תחליף להישגים שניתן להשיג באמצעות עריכת-דין חקיקתית. הקשיים והדילמות הנובעים מעצם הפעילות בזירה רווית אינטרסים אינם פוגעים, לדעתנו, ביתרונות אלו, אף כי הם בוודאי מחייבים היכרות עם הזירה הפוליטית והתאמה של דרכי הפעולה.

על אף שלא ניתן, לדעתנו, לאפיין מראש את המקרים שבהם ראוי לפנות לעריכת-דין חקיקתית, ניתן להצביע על השיקולים שיש לבחון לגבי כל מקרה כשבאים להחליט אם לפנות לאפיק פעולה זה. שיקולים אלה נגזרים ממצב הדברים הפוליטי בכל נקודת זמן – מי הם הגורמים הרלוונטיים; מהן עמדותיהם; מי האישים העוסקים בעניין ומה עמדותיהם; האם יש שותפים לפעולה; האם יש אינטרסים שעולים בקנה אחד עם האינטרסים של הארגונים; האם יש הזדמנות פוליטית מיוחדת; האם מדובר בנושא שנוי במחלוקת במיוחד או לא וכיוצא באלה. מכל מקום, מבחינה אסטרטגית עדיף ככל האפשר לפעול במשולב ולשלב את עריכת-הדין החקיקתית עם כלים אחרים כמו ליטיגציה, חינוך, בניית מודעות ציבורית ועוד, אשר מצויים בידי הארגונים לשינוי חברתי. חשוב במיוחד לעשות שימוש נרחב בכלים ציבוריים, דוגמת קמפיילים מתוזמנים וניירות עמדה, כדי להשפיע על דעת הקהל ועל קובעי מדיניות בעת הליכי החקיקה. נוסף על כך יש להכיר את המערכת הפוליטית לפני ולפנים ולדעת כיצד לנצל הזדמנויות פוליטיות כדוגמת חולשת קואליציה לפני בחירות או שימוש ב"דילים" פוליטיים.

אנו סבורות כי הכרת הקשיים וההתמודדות עמם מאפשרת לפעול בהצלחה יתרה בזירה הפוליטית, ואף לנצלה כמשאב נוסף לטובת העניין שאותו מנסים לקדם. אף שמדובר באפיק פעולה רווי אינטרסים וכוחניות, זהו מכשיר יעיל מאוד ליצירת שינוי חברתי וראוי כי הארגונים הפועלים בתחום יעשו בו שימוש נרחב יותר.

הערות

תודה למערכת "מעשי משפט" ובמיוחד לעו"ד הדר יוהס-פלד על ההערות והסיוע הרב שבלעדיהם המאמר לא היה רואה אור. כן תודה לעו"ד דן יקר, לעו"ד תמר פלדמן, לעו"ד מיטל שרון ולעו"ד מיטל מנספייזר על הערותיהם המועילות.

1 בין הארגונים המשתמשים תדיר בכלי זה ניתן למנות את ארגון "בזכות" ואת המועצה לשלום הילד, שהביאו באמצעותו לשינויים משמעותיים לקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ולקידום זכויות של ילדים, בהתאמה. דוגמה נוספת לשימוש מוצלח בכלי זה נעשה על ידי "פורום הדיור הציבורי" ואחרים, שהביא לחקיקת חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה), התשנ"ט-1998, ס"ח 1689, 2 (להלן: חוק הדיור הציבורי).

2 נטע זיו "עריכת-דין לשינוי חברתי בישראל: מבט לעתיד לאחר שני עשורי פעילות" מעשי משפט א 19, 26 (2008).

- 3 ראו שם, בעמ' 24; Chai Rachel Feldblum, *The Art of Legislative Lawyering and the Six Circles*; Theory of Advocacy, 34 McGEORGE L. REV. 785 (2003); Neta Ziv, *Cause Lawyers, Clients, and the State: Congress as a Forum for Cause Lawyering During the Enactment of the American With Disabilities Act*, in CAUSE LAWYERING AND THE STATE IN THE GLOBAL ERA 211 (Austin Sarat and Stuart A. Scheingold eds., 2001).
- 4 זיו מתייחסת אל עריכת-הדין החקיקתית כאחת הפעולות לשינוי נורמות כלליות, ומציינת כי עורכי-דין ציבוריים-חברתיים בישראל קידמו באמצעותו חלק נכבד מהחוקים בנושאים של זכויות אדם, איכות השלטון והגינות הרשות, זכויות אדם מוחלשות והגנה על הסביבה – לעיל ה"ש 2, בעמ' 26.
- 5 שם, בעמ' 24.
- 6 Feldblum, לעיל ה"ש 3; Ziv, לעיל ה"ש 3.
- 7 Feldblum, שם, בעמ' 786.
- 8 זיו, לעיל ה"ש 2, בעמ' 26; פלדבלום במאמרה (לעיל ה"ש 3) מגדירה מיהו עורך-דין חקיקתי טוב: זהו עורך-דין המבין דינמיקה פוליטית ומסוגל לבצע אנליזה ולהגמיש סקסטים משפטיים, רוכש את אמוןם ואת כבודם של השחקנים המשפטיים והפוליטיים ומשמש מתווך טוב בין העולם המשפטי, העולם המדיני והעולם הפוליטי. במאמרה הציגה פלדבלום את תאוריית ששת המעגלים של עריכת-דין אפקטיבית, העוסקת בששת הכישורים של עורך-דין חקיקתי: אסטרטג, מעביר מידע, מומחה בחקיקה ובתוכן משפטי, חוקר מדיניות, מתאם ומתקשר.
- 9 שם, בעמ' 786; לדעת זיו, עריכת-דין חקיקתית איננה מצייתת גם לפרדיגמה הקונבנציונלית שאליה מתייחסת עריכת-דין לשינוי חברתי בדרך כלל. כמו כן, לדעתה עריכת-דין חקיקתית לטובת קבוצה מוחלשת איננה דבקה במודל הקונבנציונלי של עו"ד-לקוח-מדינה; לכך נתייחס בהמשך המאמר. ראו Ziv, לעיל ה"ש 3, בעמ' 211.
- 10 אלו עושים את פעילותו ל"עריכת-דין", עם היתרון והבקיאות במשפט ובחוק. יתרון זה בא לידי ביטוי במצבים כגון תיקוני חקיקה בעקבות פסיקה והתייחסות בחקיקה לסוגיות משפטיות סבוכות הדורשות ידע משפטי מעמיק. לדוגמה, חוק המשטרה (דין משמעת, ביורד קבילות שוטרים והוראות שונות) (תיקון מס' 2), התשס"ח-2008, ס"ח 130 (להלן: חוק העסקת שוטרים בשכר) – שאליו נתייחס בהמשך המאמר – תוקן בעקבות פסק הדין בבג"ץ 5009/97 חברת מולטימדיה בע"מ נ' משטרת ישראל, פ"ד נב(3) 679 (1998) (להלן: בג"ץ מולטימדיה) והתייחסותו של בית המשפט בו לסוגיה של הפרטה.
- 11 Feldblum, לעיל ה"ש 3; Ziv, לעיל ה"ש 3, בעמ' 213.
- 12 דוגמה למאבק שבו נעשה שימוש קלסי במנגנונים לעיצוב ושינוי מודעות ציבורית הוא המאבק בנושא חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007 (להלן: חוק נתוני תקשורת), שבמסגרתו דאגה האגודה לכיסוי תקשורתי נרחב. כיסוי זה עורר דיון ציבורי סביב החוק והביא להפעלת לחץ על חברי הכנסת מקבלי ההחלטות ולקיומו של השיח לא רק בחדר הוועדה אלא גם ובעיקר מחוצה לה – מעל דפי העיתון והאינטרנט ובתכניות רדיו וטלוויזיה. התערבותם של כלי התקשורת וחיוכם של חברי הכנסת, התומכים בהצעת החוק, להסביר את עמדתם אל מול המצלמות זכורה לנציגי האגודה כתפנית שהשפיעה על ההתנהלות והעמדות בדיונים בוועדה. ראו לדוגמה שחר אילן "המשטרה רוצה עוד פרטים. הממשלה שמחה לעזור" הארץ Online – חרשות 2007.6.8; מיכאל בירנהק "חוק נתוני תקשורת: מוכרים זכויות אדם בשקל תשעים" ynet – טכנולוגיה 2007.10.28; דן חי "לא עניינכם איפה היית" ynet – דעות 2007.11.12.
- 13 במהלך הדיונים על הצעת החוק בעניין זה בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ובישיח הציבורי שהתפתח בנושא, זכה החוק לכינוי "חוק האח הגדול".
- 14 המטרות המוגדרות בסעיף 3 לחוק נתוני תקשורת מאפשרות קבלת נתוני תקשורת הן נרחבות: לצורך הצלת חיים או הגנה עליהם; לצורך גילוי עבירות, חקירתן או מניעתן; לצורך גילוי עבריינים והעמדתם לדין; ולצורך חילוט רכוש על פי כל דין.

- 15 ראו הצעת חוק לתיקון פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) (מס' 13) (קבלת נתוני תקשורת וקובצי נתונים ממאגר מידע של בעל רישיון בזק), התשס"ו-2006, ה"ח הממשלה 253, 550 (להלן: הצעת חוק לתיקון פסד"פ).
- 16 המאגר האדיר בהיקפו, שאין לו אח ורע בעולם, חל על כל בני האדם בישראל – גם אלו שאינם חשודים בדבר. כמו כן, יש נטייה לניצול לרעה ולזליגת מידע ממאגרים, ואלה מעצימים את הפגיעה הקשה בזכות הפרטיות. בעידן הטכנולוגי הנוכחי קשה ההפרדה שאליה כיוונה הצעת החוק בין נתוני התקשורת – המתייחסים לפרטי השיחה כגון זהות המשווחים, שעת ביצועה, משך הזמן שלה, המיקום ממנו בוצעה ועוד – לבין תוכן המסר המועבר באותה תקשורת; ראו מיכאל בירנהק "שליטה והסכמה: הבסיס העיוני של הזכות לפרטיות" משפט וממשל יא 9, 34-36 (2008).
- 17 האגודה טענה כי שמו, מיקומו, והקשרו החקיקתי של חוק קובעים את המסגרת הפרוצדורלית של יישומו, משייכים אותו אל עקרונות היסוד הבולטים באותו התחום, ומסמנים את זכויות היסוד החוקתיות שבבסיסו. האגודה העירה כי ניתן ללמוד מנתוני התקשורת רבות על תוכן המסר, על הרגליו של אדם ועל עולמו, ובכך יש כדי לפגוע בפרטיותו ובחופש הביטוי שלו. לכן סברה האגודה כי יש להוציא את הצעת החוק מתוך דיני החיפוש והחפצים ולהעמידו כחוק נפרד, ובאופן זה לצמצם את הפגיעה בזכות לפרטיות תוך שמירה על עקרונות בסיסיים מדיני החיפוש. הערה זו התקבלה והחוק שעבר הוא חלק מחקיקת סדר הדין הפלילי כחוק עצמאי ולא כתיקון לחוק החיפוש. כך, הערת האגודה לעניין שיוכו ושימו של חוק זה הציבה את הזכות לפרטיות עם זכויות יסוד בהליך הפלילי וקירבה את נתוני התקשורת לאופיים התוכני על פני אפיונם בהצעת החוק הראשונה כחפץ או כ"מעטפת מכתב" בלבד. לעמדת האגודה בנושא ראו מכתב מעו"ד סיגל שהב מהאגודה לזכויות האזרח בישראל לח"כ מנחם בן ששון, יושב ראש ועדת חוקה, חוק ומשפט (2.7.2007), לקראת הדיון בהכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית (להלן: מכתב האגודה (2.7.2007)). האגודה חזרה על עמדתה זו גם בדיון בוועדת החוקה. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 244 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17 (3.7.2007).
- 18 בעניין זה טענה האגודה כי ההגדרה של המונח "נתוני תקשורת" בסעיף ההגדרות שבהצעת החוק המקורית היא לקונית ואינה בהירה דיה, ומאפשרת לרשויות החקירה ליצוק תוכן רחב מאוד להגדרה זו – ובאופן זה מתאפשרת פגיעה שאינה מידתית בזכות לפרטיות. נוסף על כך, על פי הצעת החוק, גם בתי המשפט בהחלטותיהם יתייחסו למונח "נתוני התקשורת" כביטוי כוללני שלא מאפשר להם להתייחס לסוגי הנתונים השונים הנכללים בו ולפרט את תתי-הסוגים שהם מאשרים להעביר לרשות החוקרת כדי לצמצם את היקף הפגיעה ככל הניתן. לכן הציעה האגודה לשנות את ההגדרה כך שתפרט רשימה סגורה של הנתונים אליהם מתייחסת ההצעה. ראו מכתב האגודה (2.7.2007), לעיל ה"ש 17. בעקבות המכתב דנה הוועדה ארוכות בהגדרה של נתוני תקשורת, ובחוק שהתקבל לבסוף יש הגדרה מפורטת לתתי-סוגים עיקריים של נתוני תקשורת: נתוני מיקום, נתוני מנוי ונתוני תעבורה. ראו סעיף 1 לחוק נתוני תקשורת; כן ראו סעיף 3 לחוק נתוני תקשורת, ובעיקר סעיפים (ד)5 ו-3(ה)2, המחייבים את מבקש הצו ואת השופט לפרט מהם סוגי הנתונים התקשורת המבוקשים והמאושרים.
- 19 החוק מאפשר למשטרה לאגור נתונים שיתקבלו כקובץ מידע ללא ביקורת שיפוטית מראש (לאור אופיו של ההליך – במעמד צד אחד ולרוב חסוי – סביר כי לא תהיה גם ביקורת שיפוטית בדיעבד). הנתונים בקובץ כוללים נתוני זיהוי של מנוי (144 ו-441), מספר מזהה של מכשירי הטלפון או רכיב מרכיביהם ("מספרי ברזל" ומספרי SIM) ומידע בדבר מיפוי אנטנות. הסעיף בהצעת החוק המקורית התייחס לנתוני זיהוי של כלל מתקני בזק ומספרים מזהים של רכיב מרכיביהם, קרי: נתוני קצה הכוללים גם נתוני תקשורת מחשבים – נתוני קצה של אתרים, כתובות דואר אלקטרוני ועוד. בעקבות הערת האגודה, החוק שהתקבל אינו כולל במאגר זה נתוני תקשורת של מחשבים אלא רק נתונים של מכשירי טלפון. להערות האגודה בעניין זה ראו מכתב האגודה (2.7.2007), לעיל ה"ש 17, וכן מכתב מעו"ד סיגל שהב מהאגודה לזכויות האזרח בישראל, לח"כ מנחם בן ששון, יושב ראש ועדת חוקה, חוק ומשפט (6.8.2007) (להלן: מכתב האגודה (6.8.2007)), ופרוטוקול ישיבה מס' 275 של ועדת החוקה, חוק

- ומשפט, הכנסת ה-17 (7.8.2007). ברי כי מדובר בצמצום משמעותי של המאגר, שעצם הקמתו פוגעת כאמור פגיעה קשה בזכות לפרטיות ובכבוד האדם. על הצעת החוק נתקבלו הערות נוספות שבעקבותיהן הוכנסו תיקונים נוספים, כגון הערה של האגודה לעניין חובת הפירוט בבקשה לצו נתוני תקשורת, וכן נדונו הערותיהם של מומחים בתחום ושל נציגי חברות התקשורת שהשתתפו בדיונים.
- 20 בג"ץ 3809/08 האגודה לזכויות האזרח נ' משטרת ישראל (העתירה עדיין נדונה, טרם ניתן פסק דין).
- 21 הצעת חוק המשטרה (דין משמעתי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות) (תיקון מס' 22) (העסקת שוטרים בשכר), התשס"ז-2007, ה"ח הממשלה 303, 638 (להלן: ה"ח המשטרה).
- 22 ראו דברי ההסבר לה"ח המשטרה, לעיל ה"ש 21.
- 23 הדוגמה שעלתה בדיוני הוועדה היא שלצורך ביצוע מבצע בדיקת זיהום אוויר של כלי רכב על ידי המשרד לאיכות הסביבה, נזקק המשרד לסיוע של שוטרי תנועה. ראו פרוטוקול ישיבה מס' 179 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-17 (26.6.2007) (להלן: פרוטוקול ישיבה מס' 179).
- 24 האגודה טענה כי יש חשיבות לאיתור האינטרס הציבורי בהפרטה מסוג כזה, בנפרד משיקולים של יעילות ורווח למשטרה כארגון, וכי במסגרת הצעת החוק לא ניתן מקום ראוי לשיקולים אלו. ראו מכתב האגודה לזכויות האזרח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (25.6.2007) (להלן: מכתב מהאגודה (25.6.2007)) (מצוי ברשות המחברות). גם עמדת הייעוץ המשפטי של הכנסת הייתה כי מדובר בהפרטה לא ראויה; ראו פרוטוקול ישיבה מס' 179, לעיל ה"ש 23.
- 25 ראו בג"ץ מולטימדיה, לעיל ה"ש 10.
- 26 הקריטריון הראשון עוסק בציבוריותו של האירוע, להבדיל מהיותו אירוע פרטי: ככל שמדובר באירוע פרטי יותר יש הצדקה רבה יותר להקצאת שוטרים בשכר. הקריטריון השני עניינו רווחיותו של האירוע והאם נערך במסגרת עסקית לשם הפקת רווחים: ככל שהאירוע רווחי יותר יש הצדקה רבה יותר לגבות תשלום עבור שירותי השיטור. להערות נוספות שהועלו על ידי האגודה בפני ועדת הפנים ראו לדוגמה פרוטוקול ישיבה מס' 272 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-17 (18.12.2007); וכן פרוטוקול ישיבה מס' 249 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-17 (13.11.2007). כן ראו מכתב מהאגודה (6.8.2007), לעיל ה"ש 19; ומכתב מהאגודה (25.6.2007), לעיל ה"ש 24.
- 27 בג"ץ 3823/99 האגודה לזכויות האזרח נ' שר המשפטים נבו עליון (2005). ראו גם תגובת האגודה להודעת המדינה (מיום 30.1.2005) — www.acri.org.il/story.aspx?id=1052.
- 28 ראו הצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 46) (איסור הטלת עונש מאסר בפועל על נאשם שאינו מיוצג), התשס"ו-2005, ה"ח הכנסת 98, 10. הצעה זו הונחה ב-28.3.2005 על ידי חברי הכנסת יצחק לוי, אתי ליבני ומיכאל איתן.
- 29 חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 49), התשס"ו-2006, ס"ח 2063, 391 (תיקון עקיף לחוק הסנגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995) (להלן: חוק חובת ייצוג).
- 30 ביום 9.7.2007 ניתן פסק דין המוחק את העתירה, ולפיו "העתירה היתה תלויה ועומדת זמן ניכר כדי לאפשר מעקב אחר הטיפול בצו הסניגוריה הציבורית באופן שיבטיח מתן ייצוג לנאשמים הצפויים לעונש מאסר. נוכח ההתפתחות החקיקתית וההנחיות לתובעים הושגה מטרת העתירה והיא מוצתה". ראו ההחלטה בבג"ץ 3823/99 האגודה לזכויות האזרח נ' שר המשפטים (לא פורסם).
- 31 ניסיון לצמצם את הכוח הזה נעשה באמצעות חקיקת חוק השדלנים, שמטרתו לוודא כי פעילות הלובי המסחרי בכנסת תהיה בעלת שקיפות מרבית; ראו הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 27) (הסדרת פעולתם של שדלנים), התשס"ח-2008, ה"ח הכנסת 207, 191.
- 32 CHARLES E. LINDBLOM, POLITICS AND MARKETS: THE WORLD'S POLITICAL-ECONOMIC SYSTEMS (1977).
- 33 לעניין זה ראו פרוטוקול ישיבה מס' 337 של ועדת החוקה חוק ומשפט, הכנסת ה-17 (12.11.2007). בדיון זה נכח השר במשך כל הדיון וכן נעשתה עבודה של נציגי הקואליציה כדי להבטיח רוב בהצבעה

- על ידי משמעת קואליציונית. כמו כן ראו דן חי "3 חכי"ם, 2 דקות, חוק אחד חשוב" ynet – דעות 28.11.2007; כן ראו ניב ליליאן "ועדת חוקה אישרה את חוק נתוני תקשורת" ynet – אינטרנט 12.11.2007. בכתבה ציטטו חברי הכנסת המתנגדים לחוק כשהם מתארים את ההתרחשות בוועדה מאותו היום כמחטף. כן ראו פרוטוקול הדיון בו אושרה הרביזיה; פרוטוקול ישיבה מס' 356 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17 (26.11.2007).
- 34 ראו לדוגמה את הדיון בהצעת החוק בנושא היוועדות חזותית: הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (היוועדות חזותית – הוראת שעה), התשס"ה-2005, ה"ח הממשלה 194, 1088 (להלן: ה"ח היוועדות חזותית), כפי שעולה מפרוטוקול ישיבה מס' 103 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17 (1.1.2007).
- 35 שמות הארגונים החברים בפורום זכויות עובדים נכון לנובמבר 2008: האגודה לזכויות האזרח בישראל, "אגודה", "איתך معك" – משפטניות למען צדק חברתי", "קו לעובד", שדולת הנשים בישראל, התכנית הקלינית למשפט ורווחה – אוניברסיטת תל-אביב.
- 36 הצעת חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשס"ח-2008, ה"ח הממשלה 363, 376.
- 37 הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (עצור שאינו תושב, החשוד בעבירת ביטחון – הוראת שעה), התשס"ו-2005, ה"ח הממשלה 206 (להלן: ה"ח חשודים בעבירות ביטחון).
- 38 יתר על כן, בבחינת בקרה פרלמנטרית על השימוש בחוק הדרקוני נאותה הכנסת להסתפק בטבלה לא מפורטת, בת עמוד אחד, שהגיש השב"כ ובה פירט את מספר השימושים שעשה בסעיפי החוק – ראו פרוטוקול ישיבה מס' 366 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-17 (3.12.2007).
- 39 בג"ץ 2028/08 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נגד שר המשפטים.
- 40 אבי בן בסט ומומי דהן מאזן הכוחות בתהליך התקצוב (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006).
- 41 לעניין הקצאת המשאבים כשיקול מרכזי בקידום הצעת החוק על ידי המשטרה, ולהיותו של השיקול התקציבי קריטי הן בתקציב הכללי של המשטרה והן במשכורתו של שוטר, ראו פרוטוקול ישיבה מס' 179, לעיל ה"ש 23. כמו כן יש לציין כי גם הצעות חוק סביבתיות של ארגונים סביבתיים זוכות להתנגדות מצד המשרד להגנת הסביבה בשל חוסר בתקציב; ראו, למשל, רינת צפריר "למה המשרד להגנת הסביבה נגד הסביבה?" הארץ Online – חדשות 10.11.2008.
- 42 הצעת חוק איסור כפיית פוליגרף במסגרת יחסי עבודה, התשס"ה-2004, ה"ח הכנסת 57. לפרוטוקול הדיון ראו פרוטוקול ישיבה מס' 239 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת ה-17 (20.6.2007). בדיון אמרה יומת החוק, ח"כ זהבה גלאון: "אני מציעה לשקול את זה. אני אומרת את זה שוב. אם אני אראה שיש כאן ניסיון לעקר את החוק מתוכן ולשרת אינטרסים של אנשים שיושבים כאן סביב השולחן, אולי הם אינטרסים לגיטימיים, אני אמשוך את החוק אבל זה לא יגמר בזה... אדוני, אני מבקשת למשוך את החוק ברגע זה". שם, בעמ' 20.
- 43 דן יקיר ויונתן ברמן "נישואין בין בני אותו המין: האומנם הכרחי? האומנם רצוי?" מעשי משפט א 169 (2008). מאמר זה מציג מאבק שהוא דוגמה לקידום אינטרס מסוים שלא תמיד מייצג את האינטרס של הקבוצה כולה.
- 44 חשש נוסף הוא שההשתתפות בהליך החקיקה עלולה להקשות לכאורה על עורכי-הדין החקיקתיים לתקוף את חוקתיותו של החוק בבית המשפט.
- 45 ה"ח חשודים בעבירות ביטחון, לעיל ה"ש 37. הטקטיקה של התנגדות גורפת להצעת חוק יושמה על ידי האגודה לזכויות האזרח ביחד עם לשכת עורכי-הדין גם במאבק בה"ח היוועדות חזותית. בעניין זה הוגשה עתירה על ידי לשכת עורכי הדין לאחר השלמת החקיקה. לעתירה ראו בג"ץ 1548/07 לשכת עורכי-הדין בישראל נ' השר לביטחון פנים נבו עליון (2008).
- 46 זיי, לעיל ה"ש 2, בעמ' 24.
- 47 רן כהן המלחמה על הבית: מהלכיו של חוק הדיור הציבורי (2008).

48 למשל, תיקון לחוק אחריות המדינה בנוזיקין, המכונה "חוק פיצויי אינתיפאדה", נפסל פה אחד (בהרכב של תשעה שופטים) כבלתי-חוקתי – בג"ץ 8276/05 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הביטחון נבו עליון (2006). כעת הוגשה הצעת חוק ממשלתית חדשה באמצעות שר המשפטים, דומה במהותה. ראו הצעת חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) (תיקון מס' 8), התשס"ח-2008, ה"ח הממשלה 387, 598. ראו גם הצעות החוק שהוגשו בעניין רישום נישואים של זוגות חד מיניים – הצעת חוק מרשם האוכלוסין (תיקון – רישום נישואין), התשס"ז-2006; והצעות חוק שהוגשו בנושא מצעד הגאווה – הצעת חוק-יסוד: ירושלים בירת ישראל (תיקון – איסור מצעדים ותהלוכות) (פ/17/1714). כן ראו בעניין תכנית הליבה של החינוך החרדי – הצעת חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008, ה"ח הכנסת 239, 350 והחוק שעבר בעקבותיה – חוק מוסדות חינוך תרבותיים ייחודיים, התשס"ח-2008, ס"ח 2173, 742.