

כנסת.IL

הצעה למנגנון שיתוף ציבור בחקיקה

ד"ר בל יוסף



© כל הזכויות שמורות לתכלית - המכון למדיניות ישראלית (ע"ר) תשפ"ד-2024

רחוב אחד העם 35, תל-אביב 6578403

טל. 03-6587445 | דוא"ל. info@tachlith.org.il

אתר אינטרנט: tachlith.org.il

נדפס בישראל בשבט תשפ"ד, ינואר 2024

עריכה לשונית: עודד רענן

עיצוב ועריכה גרפית: רויטל ג'בקה קלאוס

ד"ר בל יוסף היא חוקרת בכירה בתכלית ומרצה בתחומי המשפט הציבורי באוניברסיטת תל-אביב ובמוסדות אקדמיים נוספים.

אני מבקשת להודות למספר אנשים אשר סייעו למחקר הזה לצאת לפועל ותרמו רבות לטיוב הדיונים וההצעות המופיעים בו: לראש המחקר בתכלית, ד"ר אלעד גיל, ראש תכנית "כללי המשחק הדמוקרטי", ד"ר גלעד וינר, וראש תכנית המחקר "האמנה החברתית בעידן הדיגיטלי", ד"ר טל מימרן, על הערות ותובנות שערכן לא יסולא בפז; לנועה קברטץ-אברהם על דיוני מיקרו בנושא הסדרי חקיקה ופרוצדורה חקיקתית; להדר שפיבק על ירידה לקוצו של יו"ד באשר להסדרים הטכנולוגיים הנדרשים; לעו"ד גלי בן-אור, ראשת מחלקת מאגר החקיקה של הכנסת, על שניאותה לשוחח איתי ולחלוק מניסיונה הרב, וכן למומחים נוספים אשר תרמו מזמנם וממרחם למחקר בשיחות והערות לאורכו. תודה גדולה ומיוחדת לעוזרי המחקר המצוינים גיא אלזם, יעל סירקיס ומתן ליבנט על תרומתם הניכרת למחקר זה. תודתי שלוחה גם למי שתרום לעיטוף, דיוק והצגת המחקר: עו"ד אריאל ענבי, רויטל קלאוס ועודד רענן. ותודה מיוחדת לראש מכון תכלית, עו"ד יניב כהן, על האמון, שאפשר למחקר זה לראות אור.

תכלית
המכון
למדיניות
ישראלית

תכלית - המכון למדיניות ישראלית (ע"ר) הוא מכון מחקר מוכון מדיניות המבקש להביא לשינוי המציאות בישראל באמצעות מחקר יישומי, הכוונה וסיוע למערכי קבלת ההחלטות הפוליטיים והבירוקרטיים לשם יישום מדיניות מושכלת ואפקטיבית, המחזקת את מהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ברוח מגילת העצמאות.

לצורך מימוש יעדיו, מפעיל המכון מארג של שלושה כלים, אשר שילובם מקנה ערך מוסף ייחודי בתחום המדיניות בישראל. מחקר עומק מוכון מדיניות, המתקיים בשיתוף פעולה עם אקדמאים מובילים ואנשי פרקטיקה מובילים מהארץ ומהעולם; פעילות תשתיתית שתכליתה תרגום והנגשה של המדיניות המופקת בידי המכון ישירות למקבלי ההחלטות הרלוונטיים ליישומה, וכן הטמעת מערך תמיכה היקפי המבקש לייצר שותפות שיח, על בסיס התוכן, עם מגזרים נוספים בישראל, כגון ארגוני חברה אזרחית, התקשורת, המגזר הפרטי והציבור הכללי הרחב.

שנת 2023 הייתה שנה סוערת במיוחד עבור מדינת ישראל – בראש ובראשונה בגלל מלחמת 7 באוקטובר, אשר גרמה לאבידות נוראיות לצד אזרחים ואזרחיות שעודם מוחזקים בידי חמאס. השבר הגדול הוביל בין היתר גם לחשיבה מחודשת על החוזה החברתי שבין הפרט למדינה. אך עוד טרם פרצה, במשך תשעה חודשים סערה המדינה באופן חסר תקדים. זאת, לאחר שבינואר אשתקד הניחה הממשלה על השולחן רפורמה רחבת-היקף, המבקשת לשנות באופן יסודי את ההסדרים הקיימים בכל הנוגע למערכת המשפט וליחסים בין רשויות השלטון במדינה. רפורמה זו עוררה מחלוקת ציבורית עמוקה, ואף שהיא קודמה במסדרונות הכנסת, במרכז השיח סביבה היו שני שחקנים אחרים: הממשלה ובית המשפט.

אמון הציבור הישראלי במערכות השלטון כולן מצוי בשפל של כל הזמנים. נכון לשנת 2023, הממשלה זוכה ל-23% אמון בקרב הציבור הכללי; הכנסת ל-15%; והמפלגות ל-9%. אנו מצויים בתקופה בה הגירעון הדמוקרטי ומשבר הייצוג מורגשים ביתר שאת והעם מטיל ספק ביכולות של נציגיו ומפקפק בכוונותיהם. בכנסת, כך מספרים אנשי ממשל, אבדה השכינה. במות ההשפעה שנותרו לאזרחים הן רק הרחוב והרשתות החברתיות. האחרונות מהוות, במקרים רבים, שחקן מסוכן שמקדם הקצנה של דעות, הסתה וקיטוב.

מתוך מציאות זו, ובמטרה להעניק חיים וחיוניות מחודשת לכנסת ולחבר את הציבור לעשייה החקיקתית, נייר זה מציע לרתום טכנולוגיות מבוססות וחדשניות כדי להגביר השתתפות של אזרחים ואזרחיות בהליך החקיקה, לחזק את הקשר שלהם עם הכנסת והמחוקקים – ובכך להחזיר למשכן את מעמדו כבית העם.

ההצעה מתבססת על הקמת פורטל חדש שיגביר השתתפות אזרחית בחקיקה, וכך להצטרף למגמה הולכת ומתגברת בעולם המערבי. פורטל כזה יאפשר לחברי וחברות הכנסת וצוותי הוועדות לקבל מהציבור מידע רלוונטי לעבודת החקיקה. הציבור יוכל להאיר את עיני המחוקקים ואנשי המקצוע שמלווים אותם בחקיקה לגבי סוגיות שיתכן כי לא הכירו או הבחינו בהן. הציבור יוכל להצביע על השלכות פוטנציאליות של ההסדרים המוצעים ולהמחיש לחברי הכנסת את המשמעויות של הבחירות שהם עושים. סמכות החקיקה תיוותר, עם זאת, בידי חברי הכנסת ובידיהם בלבד.

מיסוד של מנגנון מקוון לשיתוף ציבור בהליך החקיקה הוא בעל מספר יתרונות מובהקים: הוא יוכל לתרום לדמוקרטיה במובנה המהותי ביותר, בכך שיהפוך את האזרחים למשתתפים בתהליך קביעת המדיניות; הוא יבטיח כי החקיקה חושלה דרך יותר מעגלים ומסננים ציבוריים, דבר שצפוי להפוך אותה לטובה יותר; הוא ירתום את הטכנולוגיה, במקום לפגור אחריה, וימקם את הכנסת בלב זירת השיח הציבורי; הוא יעלה את אמון הציבור בכנסת וישיא לגיטימיות רבה יותר להליך החקיקה ולחוקים שהם תוצריו; הוא יתרום לשיכון משבר הייצוג אותו חווים אזרחים רבים בעצימות רבה. הוא יהווה שלב בהשבת הכנסת למקומה הטבעי: כמגדלור העם.

לבחירה בפלטפורמה דיגיטלית יש יתרונות משל עצמה: הטכנולוגיה תאפשר ביתר קלות להזרים לבית המחוקקים את אותו מידע חשוב שיטיב את החקיקה; בנוסף, הטכנולוגיה מסייעת לפשט תהליכים ולהוזיל עלויות ומשאבים, ובכך למנוע מראש השתת עלויות, עומס וסרבול של תהליך החקיקה; השתתפות ציבורית באמצעים טכנולוגיים גם הופכת את ההשתתפות לנגישה יותר, המאפשרת לכל פרט להשתתף בהליך עיצוב המדיניות מהמחשב שבביתו או מהמכשיר הנייד שבכיסו.

הנייר מציע הסדרה – בתחילה בצורה ניסיונית (פיילוט) ובהמשך בצורה קבועה – של מנגנון שיתוף ציבור בחקיקה והפיכתו כחלק מהליך החקיקה באמצעות הפלטפורמה של אתר הכנסת. באמצעות רתימה של כלים טכנולוגיים שונים, ועל יסוד

רעיוני של תפיסות השתתפותיות של דמוקרטיה המאפיינת את הכתיבה המחקרית העכשווית, מוצע לאפשר לציבור להעיר על הצעות חוק שנדונות בכנסת. המנגנון המוצע יהיה וולונטרי משני צידי: הן באשר לרצון הציבור להשתתף, והן באשר לאופן שבו חברי וחברות הכנסת יבחרו ליישם את הערות הציבור. מנגנונים מבוססי בינה מלאכותית יוכלו לתרום לתהליך, לסנן את המידע, להדגיש נקודות חשובות בו, לרכז אותו, ולהנגיש אותו לחברי הכנסת.

הנייר נפתח במבוא, אשר פורש את התשתית להצעה זו – אמון ציבורי נמוך בכנסת ומשבר ייצוג. מתוך הבעיה תוגדר מטרת המנגנון: **רתימת הטכנולוגיה לטובת הממשל ולטובת הציבור על-מנת לעודד השתתפות אזרחית, להגביר אמון ציבורי ולחזק את הייצוגיות של הכנסת, מבלי להוביל לעומס-יתר או סרבול-יתר של הליך החקיקה או לפגוע בשיטות העבודה הקיימות.**

עיקרי ההצעה ומדדי ההצלחה שלה מפורטים להלן במבוא. לאחר מכן יתואר המצב הקיים כיום בכנסת, עם התפתחות מאגרי המידע הפרלמנטריים הנרחבים והחשובים בעשור האחרון, המאפשרים מידה רבה מאוד של שקיפות כלפי הציבור בנוגע להליכי החקיקה. עם זאת, היכולת של הכנסת לספוג מידע כלפי פנים עדיין חסרה מאוד, וההצעה המונחת כאן מבקשת להמשיך את המהלך החשוב שהחל. לאחר מכן, יוצג פרק עיוני על השתתפות אזרחית, ההצדקות לה והביקורות נגדה. ביקורות אלה משמשות בהמשך על-מנת לדייק את ההסדרים המוצעים במנגנון שיתוף הציבור. הדיון העוקב עוסק בחשיבות של תגובתיות טכנולוגית: בשנים האחרונות החל מהלך שבו פרלמנטים ברחבי העולם רתמו טכנולוגיה לצרכי קידום מדיניות ציבורית נכונה, וחלק זה מסביר כיצד מהלכים אלה סייעו למימוש המטרה בדרכים שונות. לאחר מכן תמוקד העדשה במנגנוני שיתוף ציבור, תוך מבט על פרקטיקות מקבילות בעולם ומה ניתן ללמוד מהן עת מעצבים הסדר ישראלי לשיתוף ציבור בחקיקה. נכון לעת הזו, ב-59 מדינות בעולם קיימת אפשרות להגיב על חקיקה באתר הפרלמנט. המחקר מתמקד במספר מודלים שונים המקיימים זאת בדרכים שונות ומחלץ מהם תובנות רלוונטיות לאופן היישום המודל בישראל.

על-בסיס כל אלה, מוצעות המלצות מפורטות כיצד יש לעצב את מנגנון שיתוף הציבור בחקיקה. פורטל שיתוף הציבור יהווה ממשק (או בשפה המקצועית, "ישות") בתוך אתר הכנסת, ובפרט בתוך פורטל הוועדות שבאתר הכנסת. הוא יאפשר לאזרחים ואזרחיות להעיר על כל הצעת חוק שעתידיה להיות נדונה באחת מוועדות הכנסת בהכנה לקריאה שנייה.

ההצעה מתמקדת בעיצוב משוכלל של פורטל הוועדה, הכולל את אופן הפנייה, צמצום ניכר של חסמים דיגיטליים (דרישת הזדהות מינימלית; אי-שמירת הנתונים בצמידות לפרטי המגישים), תיחום מועד הפנייה, אופן הפרסום של הפנייה, הצעת שאלות לדיון ועוד. עיצוב זה נועד להפוך את הפורטל לכלי איכותי להגברת השתתפות אזרחית בחקיקה, ולסייע לכנסת לחזור להיות זירה מרכזית, המייצגת את קולות האזרחים המעוניינים ואשר מאפשרת להם להשמיע את קולם, תוך שהיא קשובה להם. עיצוב זה נשען על הרצון להאדיר השתתפות אזרחית, בשל התרומה הדמוקרטית האדירה שלה, אך בד בבד לרכך ולצמצם ככל הניתן את החסרונות הנובעים מהשתתפות אזרחית בגיבוש מדיניות. התהליך מוצע תוך הגנה על פרטיות האזרחים וביטחון המידע העובר בפורטל. בממשק יעשה שימוש במנגנוני בינה מלאכותית במטרה לסנן את הפניות השונות, להדגיש ולרכז אותן.

עיקרי ההמלצות:

- « ראשית, יוקם ממשק טכנולוגי חדש באתר הכנסת אשר יאפשר להגיש פניות מטעם הציבור בנוגע להליכי חקיקה. ממשק זה, יש להדגיש, לא יחליף את מקומם וסמכותם של חברי הכנסת בהליך החקיקה, ויותר וולונטרי בלבד.
- « כל הצעת חוק המצויה לאחר קריאה ראשונה ועד הדיון הראשון בקריאה השנייה תהיה פתוחה להערות הציבור. הפניות תגענה לוועדות, שם הן יעברו סינון כפול – סינון אנושי על-ידי בעל מקצוע וסינון מובנה בינה מלאכותית. מערכת הסינון הטכנולוגית לא רק תסנן פניות לא ראויות או מידע כפול, אלא תאפשר להדגיש מידע בעל חשיבות מיוחדת, לרכז את הפניות ולהנגיש אותן לחברי הכנסת.
- « ניהול הפניות יתבסס על טופס דיגיטלי מקוצר ולצדו אפשרות לצרף מסמך. הוא יאפשר הגשת פנייה אחת בלבד, על-מנת למנוע עומס והצפת מידע. במקרים שבהם יהיה ערך ניכר בפנייה, ניתן יהיה ליצור קשר עם הפונה ולהזמין אותו להרחיב על דבריו, או אף להגיע לדיוני הוועדה.
- « לצד הפנייה העניינית בנוגע להצעת החוק, הציבור יוכל להעלות שאלות בנוגע להן. חברי הכנסת יוכלו להציג את השאלות במהלך הדיונים בוועדה או במליאה.
- « המערכת תעוצב באופן שמגן על פרטיות הפונים, ומונע פרסום של מידע פרטי או חסוי.
- « את המנגנון מומלץ לעגן בתקנון הכנסת וללוותו בקמפיין ציבורי והסברתי מתאים.

7 מבוא

1. ראשית דבר: דמוקרטיה, אמון הציבור ופוליטיקה יומיומית 8
2. השתתפות אזרחית 11
3. מטרת ההצעה 13
4. יעדים 14
5. מבנה המחקר 15

17 א - אתר הכנסת: הזרמת מידע החוצה ופנימה

1. שני מישורי הזרמת מידע 18
2. הזרמת מידע כלפי חוץ 18
3. הזרמת מידע כלפי פנים 20

21 ב - השתתפות אזרחית: הצדקות וביקורות

1. הצדקות עקרוניות להשתתפות אזרחית בהליך החקיקה 22
 - 1.1. הצדקות דמוקרטיות 23
 - 1.2. חקיקה טובה יותר 24
 - 1.3. לגיטימיות, תמיכה ציבורית ואמון הציבור 25
 - 1.4. חשיבות ייחודית ביחס לקבוצות מוחלשות 26
2. ביקורות בנוגע להשתתפות אזרחית בהליך החקיקה 27
 - 2.1. ההליך הדמוקרטי נועד להשתתפות של אליטות 27
 - 2.2. סרבול הליך החקיקה: עומס והצפת מידע 29
 - 2.3. כפילות הליכי ממשל 31
 - 2.4. הצדקות מול ביקורות: סיכום ביניים 31

33 ג. חשיבותה של תגובתיות טכנולוגית

1. ממשל וטכנולוגיה 34
2. אג'ילות ורתימת הטכנולוגיה 36
3. לקחים מההתמודדות העולמית עם משבר הקורונה 38
 - 3.1. שימור יכולת הפעולה הפוליטית למול שימור המצב הקיים 39
4. חוסן דמוקרטי ותגובתיות טכנולוגית 40

40	CrowdLaw: משפט ההמונים
42	ד - פרקטיקות בעולם
47	ה - דיון והמלצות
48	1. פורטל שיתוף ציבור: קווים מנחים לפעולה
48	1.1. עקרון הוולונטריות
48	1.2. הפניית ההצעות לוועדות
49	1.3. הטמעת מודל בריטי מורחב
49	1.4. היקף ההצעות שתועברנה לוועדה
49	1.5. תחימה והגדרה של השאלות בטופס הדיגיטלי
50	1.6. הצעת שאלות לדיון
50	1.7. אופן הטיפול בפנייה ומערכת הסינון
51	1.8. דרישת הזדהות
52	1.9. הגשה יחידה
52	1.10. פרטיות הפונים למול פומביות הפנייה
52	1.11. פרטי הפונים
52	1.12. מועד הפנייה
53	1.13. תחימת הפורטל להליכי חקיקה בלבד
54	1.14. עיגון בדיון של ההצעה
54	1.15. הקצאת משאבים
56	סיכום
59	ריכוז עיקרי ההמלצות

מבוא

"על-מנת להקדים את האתגרים בני ימינו, אשר נעים במהירות, תהליכי החקיקה וגיבוש מדיניות חייבים להפוך להיות יותר גמישים, ולגלות יכולת להתפתח ולהשתנות בזריזות".¹

1. ראשית דבר: דמוקרטיה, אמון הציבור ופוליטיקה יומיומית

תפיסה יסודית של מושג הדמוקרטיה מגדירה אותה כיכולת הפרט להכווין את השאלה כיצד ייראו חייו ולהשפיע עליה. בעבר הרחוק, באידאל שכה מזוהה עם אתונה, ניתן היה לראות אזרחים היוצאים לכיכר העיר, שומעים את דבריהם של המנהיגים, ומקבלים באופן ישיר החלטות על חייהם. האידאל האתונאי נותר באתונה, ובדמוקרטיה מודרנית יש קושי לממש באופן קבוע דמוקרטיה שבה ההשתתפות של הפרטים בחברה היא ישירה.² לכן, לאורך שנים רבות, מידת ההשתתפות ירדה והפרט זכה בעיקר בזכות לחירות, המגנה עליו מפני התערבות השלטון. זו אפשרה לו לכלכל את חייו כפי שירצה, ומדי מספר שנים להטיל פתק בקלפי שבאמצעותו הוא מביע את רצונו הפוליטי. עם זאת, כיום ברור שאין בכך די; הפרט אינו מסתפק עוד בהבעת עמדה כללית ורוחבית בעת הבחירות, ומבקש להשפיע יותר על הליכי קבלת ההחלטות ולהיות בעל משקל בהכוננת ההסדרים אשר יחולו עליו כאזרח וכפרט בחברה.

דברים אלה מקבלים ביטוי מוחשי יותר בישראל לאור המשבר הפוליטי של השנים האחרונות בו נבחרו העם – יהיו אשר יהיו – התקשו מאוד להקים ממשלה (מצב הידוע כ"פרלמנט תלוי"),³ ואם הוקמה – לשמור על יציבותה. אזרחי המדינה הולכים ומאבדים אמון בשלטון, אשר מתקשה להנהיג ולמשול. פרטים רבים בחברה חשים כי אין להם כל השפעה על הכיוון שאליו המדינה הולכת.

כך, בהתאם למדד הדמוקרטיה העדכני שפורסם בינואר 2023, מידת האמון הציבורי בכל מוסדות הציבור שנבחנו מצויה בירידה, אף במוסדות ששומרים על מידה גבוהה וקבועה של אמון ציבורי כדוגמת צה"ל ומוסד הנשיאות. מידת האמון הציבורי בבית המשפט העליון עומדת על 41%, במשטרה 36%, בתקשורת 23.5%, בממשלה 23%, בכנסת 15% ובמפלגות 9% בלבד.

גם במבט אל מגמה ארוכת-טווח ניתן לראות את הירידה האדירה בעשרים השנים האחרונות. למעט צה"ל, אמון הציבור בכל מוסדות השלטון צנח בעשרים השנים האחרונות במידה שמשתנה בין 12% ל-36%.⁴ מגמה זו, יש לציין, מתרחשת ברחבי העולם כולו.⁵ ניתן להציע לכך הסברים שונים: משבר הייצוג; עלייה במידת המעורבות של

1 Beth Simone Noveck, *Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking*, 40 ANALYSE & KRITIK 359, 359 (2018).

2 שאול שארף דמוקרטיה ישירה – המחלוקת הנורמטיבית והביקורת השיפוטית 25–26 (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן, 2018).

3 Susanna Kalitowski, *Hung-up over Nothing? The Impact of a Hung Parliament on British Politics*, 61 PARLIAMENTARY AFFAIRS 396 (2008).

4 תמר הרמן, אור ענבי, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2022 70 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023).

5 שם, בעמ' 68.

המדינה בחיי האזרח;⁶ עליית הרשתות החברתיות; ועלייה במידת הספקנות של הפרטים כלפי הממשל, אך גם חידוד ההבנה כי השלטון נדרש לשרת את הפרט. כך או כך, אנו מצויים כיום בנקודה של משבר אמון מתמשך.⁷



אלו נתונים עקרוניים, ולצדם מצויה המחלוקת העמוקה שישראל הייתה שרויה בה בשנת 2023, אשר נסובה סביב הרפורמה במערכת המשפט אשר מקודמת נכון לכתיבת שורות אלה. מחלוקת זו, אשר מדגישה את כוחה של הממשלה מחד גיסא, ואת כוחו של בית המשפט העליון מאידך גיסא, אינה עוסקת כמעט בכנסת, בית הנבחרים של העם.

נייר מדיניות זה מתמקד בשיפור ההשתתפות האזרחית בהליך החקיקה.⁸ ביסודו ההבנה כי השתתפות אזרחית בחקיקה יכולה לסייע בפתרון תחושת הפרט כי "הפוליטיקה רחוקה ממנו" וכי יש פער אדיר בין מה שהצביע לו בקלפי לבין מה שמתרחש בפועל במסדרונות הכנסת.⁹ **השתתפות אזרחית בחקיקה יכולה לסייע בתהליך של השבת אמון הציבור בכנסת כמוסד, בנבחריה ובמידת מקצועיותם ומחויבותם לחברה הישראלית. גם מבחינה מקצועית, היא יכולה לטייב את הליך החקיקה ולאפשר פרספקטיבות נוספות על תוכן הצעת החוק אשר ייתכן כי לא נצפו מראש על-ידי הפוליטיקאים והצוותים המלווים אותם.**

מטרת ההצעה היא להשפיע על "הפוליטיקה היומיומית" – הליכי החקיקה וקביעת המדיניות הציבורית במשרדי הממשלה. בשונה מבחירות או אירועי שיא פוליטיים, פוליטיקה יומיומית אינה מלווה בשלטי חוצות וקמפיינים פוליטיים. ובנקודה זו, קידום של מנגנוני שיתוף ציבור בחקיקה יכול לבסס דמוקרטיה המבוססת על שיח שניזון גם מהציבור עצמו, כזו שבה לפרט יש שותפות גורל עם המדינה ורצון לטייב את פעילותה, ולשם כך הוא מעוניין

6 תופעה שכונתה בביקורתיות Deep state. להרחבה על אודות התופעה ועל משמעותה מבחינת אחריותות כלפי הציבור ראו Heidi Kitrosser, *Accountability in the Deep State*, 65 UCLA L. Rev. 1532 (2018).

7 להרחבה ולפרספקטיבות שונות אודות משבר האמון ראו יובל קרניאל ועמית לביא-דינור **משבר אמון: השתתפות בתקשורת ובפוליטיקה** (2022).

8 בעבר הוצעו מודלים שונים לשם כך, גם בישראל. לדוגמה בולטת ראו שאול שארף "דמוקרטיה היברידית: טכנולוגיה אינטרנטית בשירות הדמוקרטיה" **מעשי משפט** יב 307 (2021).

9 בעיה המכונה היום במקרים רבים "משבר הייצוג". ראו: Simon Tormey, *The Contemporary Crisis of Representative Democracy*, 1 DEMOCRATIC THEORY 104 (2014).

בהשפעה על הדין שיסדיר ויארגן את חייו כפרט בחברה.

בעולם כולו יש עיסוק הולך וגובר בהשתתפות אזרחית בעיצוב מדיניות, תוך שימוש בפלטפורמות דיגיטליות שונות. אלו מקנות להשתתפות האזרחית היתכנות, תוך שהן הופכות אותה לזולה יותר ויעילה יותר. עיסוק זה אינו נותר ברמה התיאורטית, המדגישה את חשיבות ההשתתפות האזרחית, אלא גם מיתרגם לכלים שמופעלים הלכה למעשה בשגרת הממשל, המאפשרת לאזרחים לקחת חלק פעיל בעיצוב המדיניות שמשפיעה על חייהם.¹⁰

ברוח זו, השאלה המרכזית שנייר המדיניות יבחן היא: כיצד ניתן לרתום את הטכנולוגיה המתפתחת תדיר כדי להגביר ולשפר את ההשתתפות הציבורית בהליכי החקיקה בכנסת?

בשנים האחרונות מידת הנכונות של הממשל הישראלי להשתמש באמצעים טכנולוגיים זינקה פלאים. הכנסת עברה תהליך ניכר וחיובי בהטמעה של תפיסות של חדשניות ורתימת הטכנולוגיה לטובת שיפור הממשל והשירות והאזרח. אתר הכנסת, שהיה אינפורמטיבי אך צנוע בהיקפו, התפתח והתרחב. כיום הוא מכיל מידע רב על אודות הליכי חקיקה ותוכנה של חקיקה,¹¹ ומאפשר למידה מהעבר, בהווה ולעתיד. בהקשר זה, גם נגזף הקורונה הייתה תרומה, כיוון שהוא אילץ את השימוש באמצעים טכנולוגיים שונים כתחליף למפגשים הפיזיים בזירת הכנסת. חלקם נשמרו גם כשעיקר הסכנה מהנגיף חלפה.

הכנסת עברה דרך ארוכה: החל בימים שבהם דיוני ועדות הכנסת היו חסויים וכל הדיונים נערכו בדלתיים סגורות אף בהיעדר הקשר ביטחוני, דרך פתיחת הדלתות ולאחר מכן חשיפת הפרוטוקולים והנגשתם, עובר בשידורים בזמן אמת של דיוני הוועדה וכלה במהלך המכוון להרחבת מאגרי המידע השונים. הפורטל המוצע כאן, אשר נועד לאפשר השתתפות ציבורית בחקיקה, הוא שלב נוסף בתהליך והמשך של מגמה המבורכת. לצד זאת, תמורה משמעותית מהשנה האחרונה היא התפתחות ניכרת של טכנולוגיות מבוססות בינה מלאכותית, אשר תוכלנה לסייע במלאכה.

המודל המוצע כאן – מנגנון להשתתפות ציבור בחקיקה – הוא וולונטרי. הממשק הטכנולוגי שיוקם יהיה קבוע, אך מידת השימוש תהיה תלויה ברצון ובנכונות הן של הציבור והן של חברי הכנסת. אף פרט לא יחויב להביע עמדה אם אין ברצונו לעשות כן, ואף חבר כנסת לא יהיה כפוי להתייחס לפנייה ציבורית זו או אחרת. פורטל שיתוף הציבור יוקם עבור אזרחים ואזרחיות המעוניינים להשפיע על תהליך גיבוש וקביעת מדיניות, ועבור חברי וחברות כנסת המבקשים לשמוע מהציבור את עמדתו. יוטמעו כלי בינה מלאכותית שיקלו על חברי הכנסת וצוותיהם להליך החקיקה למיין, לסנן ולהבין את המידע שיועבר על ידי האזרחים. יסוד הוולונטריות עומד בלב היוזמה כולה. לצד זאת, כפי שנפרט בהמשך, מוצע ללוות את היוזמה בקמפיין תקשורת-חינוכי מתאים, אשר יתווך את המהלך, את תכליותיו ואת חשיבותו לציבור ולקובעי המדיניות גם יחד.

10 להרחבה ראו: ENGAGING CITIZENS IN POLICY MAKING : E-PARTICIPATION PRACTICES IN EUROPE (Tiina Randma-Liiv and Veiko Lember Eds., 2022).

11 במושג "תוכן החקיקה" כוונתנו היא לתוכן הצעת החוק, ולא לפרשנות או להסבר שלה.

2. השתתפות אזרחית

יש המאמינים כי בחירות הן שעתה היפה ביותר של הדמוקרטיה, תקופה בה מתאפשר לאזרחים ולאזרחיות לבטא את זכותם להשתתפות פוליטית ולממש את השאיפות הפוליטיות שלהם. בתקופה זו גם ניתן תוקף למחויבות הדמוקרטית של כל הגורמים הפוליטיים לכבד את התוצאות ולאפשר החלפת שלטון בדרכי שלום. למולם יש המאמינים כי בחירות הן שעתה המכוערת ביותר של הדמוקרטיה, תקופה בה מפוזרות לאוויר הבטחות ריקות מתוכן, הפרסונליזציה חוגגת והמיקוד עובר מעשייה וממדיניות לפוליטיקה אופורטוניסטית.

אך אין כל צורך להתמקם בקצוות – ניתן להציע גישה אשר משלבת בין שני אלה, שגם לה יש תומכים רבים. בגישה זו, הבחירות אכן מהוות מאורע חשוב בדמוקרטיה, אך ההשתתפות הציבורית בדמוקרטיה אינה מוגבלת ליום הבחירות. עליה להתקיים לכל אורך תקופת הכהונה של בית המחוקקים. **ההשתתפות האזרחית הרציפה בדמוקרטיה מעניקה לאזרחים קול חשוב ואפשרות אמיתית לממש את עקרונות הדמוקרטיה ואת יכולת הפרט להשתתפות פוליטית ולהכוונת את דרכי השלטון.**

השתתפות אזרחית יכולה לבוא לידי ביטוי באמצעים רבים. הבולטים שבהם הם באמצעות מחאה אזרחית, באמצעות ארגוני החברה האזרחית ובאמצעות השתתפות בהליך גיבוש המדיניות. יתרונה של ההשתתפות בגיבוש הליך החקיקה כדרך לבטא את מעורבות הפרט בהכוונת הממשל נעוץ בכך שהיא יכולה להתרחש באופן תדיר, ולא רק במקרי קצה (כפי שקורה לרוב כאשר פורצת מחאה), וכי היא אינה מחייבת את אותה מידה של מקצועיות ומסירות כפי שדורשת לקיחת חלק בארגוני החברה האזרחית. היכולת של הפרט להשתתף באמצעות מחשב או מכשיר נייד, מביתו או מכל מקום שירצה, הופכת את ההשתתפות לנגישה יותר. היא דורשת רצון למעורבות ושלפרט תהיה פרספקטיבה מסוימת, שאותה חשוב לו לשקף לשלטון.

יתרה מכך, במצב כיום, לרוב המכריע של הציבור אין גישה דה פקטו להליך החקיקה ולוועדות הכנסת. למעט המקרים של שחקנים חוזרים המופיעים תדיר בפני ועדות הכנסת (ארגוני חברה אזרחית, קבוצות אינטרסים נוספות, נציגי האקדמיה, תאגידים בולטים וכיו"ב), כיום היכולת של הציבור להציג את עמדתו ביחס לחקיקה בכנסת מוגבלת וכרוכה בעלויות לא מבוטלות. כדי לעשות זאת, על האזרח לאתר באופן יזום את הצעת החוק ואת מועד הדיון בה, לפנות אל הוועדה, לבקש להצטרף באופן אקטיבי לדיון בוועדה, וככל שהבקשה תתקבל (ובמקרים רבים היא נדחית, מטעמי היעדר מקצועיות או מוניטין), הפרט הפונה יוכל במשך פרק זמן קצר להציג את עמדתו בוועדה. דרך זו דורשת מידה רבה של נחישות והשקעת משאבים רבים. התוצאה היא שאת הביקוש שקיים להשתתפות פוליטית והבעת עמדה ממלאים הרחוב ובעיקר הרשתות החברתיות. האחרונות יוצרות זירה מסוכנת למדי, אשר נוטה לקדם הקצנה של דעות, הסתה וקטוב.

אך אין בכך הכרח. כיום, היקף היכולות הטכנולוגיות, ולא פחות חשוב מכך – מידת הפתיחות הטכנולוגית של גורמי הממשל – זינקה פלאים. הרצון של הפרט להשפיע על ההסדרים שיעצבו את חייו עודנו קיים, ואמצעים טכנולוגיים יכולים לאפשר זאת ביתר קלות. בנקודה זו משתלבת הצעת המדיניות הנוכחית: שימוש בכלים טכנולוגיים על-מנת להגביר השתתפות אזרחית בהליך גיבוש המדיניות.

בלב הדיון שייערך בפרקים הבאים, ולאור תעוצבנה המלצות ישימות, מצויות מספר סוגיות יסודיות. הראשונה היא חשיבות ההשתתפות האזרחית, כאשר בקרב הציבור יש עניין ורצון להשתתף בתהליך הדמוקרטי. השתתפות זו, כפי שנסביר, מאפשרת אזרחות פעילה והיא בעלת ערך רב – הן לתחושה של הפרט, הן לממשל אשר זוכה בפרספקטיבות שונות בהליך גיבוש המדיניות והן לקשר בין הפרט לממשל. מטעם זה, במספר מדינות בעולם עקרון ההשתתפות האזרחית אף עוגן כנורמה חוקתית. בדרום-אפריקה, למשל, חובה זו מעוגנת בחוקה,¹² ואף ניתנים על-ידי בית המשפט החוקתי סעדים בגין הפרתה.¹³

הסוגיה השנייה היא ההבנה כי יכולת הממשל לתגובתיות דיגיטלית מבטאת חוסן דמוקרטי ויכולה לקדם דמוקרטיה, להגביר את אמון הציבור ולטייב את הליך החקיקה. לקחי משבר הקורונה הם משמעותיים בהקשר זה: כפי שנפרט, פרלמנטים שנצמדו לשיטות המסורתיות של קבלת החלטות נסגרו, הצטמצמו משמעותית או איבדו פונקציות חשובות בפעילותם באותה תקופה; לעומתם, פרלמנטים אשר השכילו לרתום את האמצעים הדיגיטליים לטובת קיום המשימות הפרלמנטריות המרכזיות – אפשרו לשמור על ממשל מתפקד ואפקטיבי גם בעת המשבר.

לצד אלה, יש להימנע מצעדים מרחיקי לכת. השתתפות אזרחית היא בעלת ערך רב, וכך גם יכולת הממשל לרתום טכנולוגיה לצרכים דמוקרטיים. עם זאת, יש להיזהר ממצב בו מבקשים להפוך את הדמוקרטיה כולה לדיגיטלית תוך איבוד מרכיבים חיוניים שלה, או חשיפתה לאיומים טכנולוגיים שונים. יש להיזהר גם מהוספת עומס רב על הפעילות הפרלמנטרית, לצד סרבול של ההליכים המתנהלים בכנסת. הליך החקיקה הוא מסורבל ומורכב ממילא, ויש להציע פתרונות אשר יאפשרו קיום תקין ושוטף של הליך החקיקה.



12 אין מדובר רק בעקרונות של שקיפות ופומביות אלא גם דרישה לפיה: The National Assembly must facilitate public involvement in the legislative and other processes of the Assembly and its committees. Constitution of the Republic of South Africa, 1996, art. 51.

13 S. Afr. Iron & Steel Inst. v. Speaker of the Nat'l Assembly [2023] ZACC 18.

3. מטרת ההצעה

המטרה המרכזית של ההצעה היא הרצון להגביר השתתפות אזרחית של הציבור בגיבוש מדיניות, על היתרונות הרבים שעולים ממנו – חיזוק היכולת להשתתפות פוליטית של פרטים בחברה, הפיכת החקיקה לטובה ומדויקת יותר, שיפור אמון הציבור במערכת הממשל והעמקת הקשר הדמוקרטי שבין האזרח לנציגיו. לצד זאת, יש להכיר במורכבויות של המהלך, ובפוטנציאל לסרב ולחקשות על הליך החקיקה, באופן שלבסוף יוביל לתוצאה ההפוכה ויפגע בתוצר החקיקתי.

ההבנה כי קיים צורך בשיתוף הציבור אינה יכולה לעמוד בפני עצמה, ויש לחדד ולדייק את (1) הרציונלים השונים שעומדים ביסוד צורך זה; (2) האופנים השונים שבהם ניתן לממש את ההצעה; ו-(3) העלויות של הצעה זו והשלכות הפוטנציאליות השונות שלה. לאור זאת, יש ערך בזיהוי המטרה אשר נועדה להכווין את נייר המדיניות, אשר תכיל איזון אפריורי בין התועלות לעלויות. על-כן, אנו מזהים את מטרת המחקר באופן הבא:

רתימת הטכנולוגיה לטובת הממשל ולטובת הציבור על-מנת לעודד השתתפות אזרחית, להגביר את האמון הציבורי ולחזק את הייצוגיות של הכנסת, מבלי להוביל לעומס-יתר או סרבול-יתר של הליך החקיקה או לפגוע בשיטות העבודה הקיימות.

את הבעיות המרכזיות אשר תוארו לעיל – בראש ובראשונה בעיית הייצוג הנובעת מהנתק בין האזרח למקבל ההחלטות, ולצידה היעדר האמון הציבורי בכנסת – יש דרכים רבות לפתור. הצעות שעלו בעבר נעות בין יצירת שוויון הזדמנויות לקבוצות המוחלשות בחברה, הסדרת מערך היחסים בין רשויות השלטון, מעבר לתכנון שלטוני ארוך טווח, יצירת מנגנוני בקרה נוספים על גורמי השלטון, הטמעת מודל של משאלי עם, ודרכים אחרות רבות.

הדרך המוצעת כאן אינה כרוכה בשידוד מערכות – היא ממוקדת בכנסת ואינה כרוכה בשינוי דרסטי של נהלי העבודה המסדירים את פעולתה; היא אינה מעניקה את סמכות החקיקה לעם באופן ישיר; והיא נעזרת בכלים טכנולוגיים קיימים כדי לקדם אמצעי יעיל וזול יותר להשיג מטרות אלה.

בהתאם, הדרך המוצעת היא הקמת **פורטל שיתוף ציבור בתוך אתר הכנסת**. במסגרת פורטל הוועדות הקיים כיום, מוצע להכניס ממשק טכנולוגי אשר יאפשר לא רק להעשיר את הציבור במידע, אלא גם לספוג ממנו מידע. הפורטל יאפשר לכל אזרח ואזרחית להביע עמדה תמציתית על הצעת חוק שעתידיה להיות נדונה בפני אחת מוועדות הכנסת. המידע אשר יציפו האזרחים יועבר למינהל הוועדה ולחברות וחברי הוועדה, ויוכל לסייע להם לגבש את עמדתם ביחס להצעת החוק, לשאול שאלות רלוונטיות נוספות, לאתר השלכות פוטנציאליות שטרם עלו בהליך החקיקה וכדומה.

4. יעדים

הפורטל המוצע הוא שינוי אשר, לאחר הטמעתו, צפוי להיות עמיד בפני רוחות השעה, שכן ביסודו תכליות אשר אינן משויכות לעמדה פוליטית זו או אחרת, והוא מיועד להיטיב עם הכנסת על כל יושביה. יתרה מכך, המהלך המוצע מאפשר לנו לזהות סדרה של יעדים, אשר ברובם המכריע הם ברורים ומדידים. את הצלחת תהליך הייזום וההטמעה של הפורטל ניתן יהיה לאמוד כך:



- « **עלייה באמון הציבור:** היבט זה יימדד באמצעות אמפיריים (סקרים) לאחר תקופת פעילות ממושכת. ישנם סקרי עבר רבים שניתן יהיה להשוות אליהם את התוצאות החדשות.
- « **השפעה חיובית על ההליך החקיקה:** היבט זה יוערך על-ידי שחקנים מקצועיים קיימים בהליך החקיקה, אשר להם הכלים המקצועיים להעריך את ההשפעה על ההליך.
- « **קיומה של השתתפות:** רכיב זה ניתן יהיה למדוד בקלות באמצעות בחינת מספר הפניות הציבוריות בפורטל לאחר שיוקם. לאחר הקמתו הציפיה להשתתפות תעלה, עד שבנקודת זמן נתקבע.
- « **זיהוי השפעה על ההליך:** ניתן יהיה לבחון באמצעות כלים אמפיריים¹⁴ אם פניות מטעם הציבור או שאלות לדיון

14 מדובר בניתוח תוכן של הפרוטוקולים הרלוונטיים באמצעות שימוש במספר הצעות חוק כמקרי מבחן.

שהוצעו מטעמו מצאו דרכן באופן ישיר לדיון בוועדה. יודגש בהקשר זה כי תשובה שלילית אין משמעה היעדר השפעה, משום שניתן להניח קיומה של השפעה עקיפה על חברי הוועדה גם מבלי שתוצף ותמוסגר בדיון כנובעת באופן ישיר מההשתתפות הציבורית.

« **שיתוף פעולה מצד חברי הכנסת:** רכיב זה בנוי על אומדן סובייקטיבי הבוחן שאלות כמו: האם חברי הכנסת מתייחסים במלוא הרצינות להשתתפות הציבורית? האם הם תופסים אותה כדרך אפקטיבית להעברת מסרים מהציבור? האם הם מציפים באופן גלוי פניות ושאלות מהציבור במהלך הדיונים?

« **שימור הפעילות השוטפת של הליך החקיקה:** רכיב זה מדיד באמצעות בחינת קצובי-הזמן של ההליך. על-בסיס בחינה של כלל החקיקה בתקופת זמן לפני הפורטל ובתקופת זמן אחריה, האם ההשתתפות הציבורית הובילה להתארכות של הליכי החקיקה והתמשכותם?¹⁵

« **הטמעת הליך שיתוף הציבור בהליך החקיקה:** האם בתקופת זמן סבירה לאחר הליך החקיקה, ניתן לחזות בהליך החקיקה ולהיווכח כי הליך שיתוף הציבור נטמע בהליך החקיקה והפך לחלק אינהרנטי ממנו?

« **עלות:** ניתן יהיה לבחון העלות הכספית הכוללת של הטמעת הפורטל ולבחנה לעומת העלות הכוללת

5. מבנה המחקר

פרק א יציג את המצב כיום בכנסת בכל הנוגע לשיתוף הציבור. נראה ונדגים כיצד הכנסת היא מומחית של ממש בהזרמת מידע חשוב החוצה, באופן נגיש, בהיר ומקיף, ואת ההתפתחות הטכנולוגית המשמעותית שהיא עברה בתחום זה. בהמשך לכך, בשלה העת להתקדם צעד נוסף קדימה ולספק לחברי הכנסת פלטפורמה שתסייע להם להבין את עמדת הציבור ביחס להליכי החקיקה - או במילים אחרות, להזרים מידע איכותי פנימה, לתוך הליכי החקיקה.

פרק ב ידון בהצדקות לשיתוף הציבור בחקיקה מנקודת מבט דמוקרטית. הדיון יעסוק בתיאוריות דמוקרטיות שונות המתמקדות בהליך ובחשיבותו, בטיוב החקיקה, בהשאת לגיטימיות ואמון ציבורי להליך החקיקה ובחיזוק תפיסות ייצוג. לאחר מכן, תתוארנה הביקורות המרכזיות, המגלמות לעיתים את העלויות הטמונות בהליך מסוג זה ואת האתגרים שיש לקחת בחשבון. בהקשר זה יוצג דיון בתפיסות לפיהן גיבוש מדיניות הוא מלאכה השמורה לאליטות, לצד חשש מפני סרבול הליך החקיקה וכן קיומה של כפילות בפעילות הממשל. בסופו של הפרק יודגש מדוע וכיצד עיצוב מדויק של הפורטל יכול לתת לביקורות אלה מענה.

פרק ג יעסוק בחשיבות של תגובתיות טכנולוגית וברתימת הטכנולוגיה על-מנת לשרת את הממשל ולהיטיב עם הפרט. בעשרים השנים האחרונות ניתן לראות עלייה בשימוש בכלים שונים הרוותמים טכנולוגיה לצורכי הממשל ולצורכי חקיקה בפרט. בהקשר זה תינתן התייחסות גם לפרויקט Modernizing Congress, אשר הציע מהלך להטמעת טכנולוגיות בקונגרס האמריקני, ובלקחים מההתמודדות העולמית עם משבר הקורונה, שהפכה מחוקקים - בעל כורחם - לפתוחים יותר לטכנולוגיה, ואף הדגישה את הקשר בין תגובתיות טכנולוגית לבין חוסן דמוקרטי.

15 בחינה אמפירית זו נדרשת להיות רגישה לשינויים נוספים בין התקופות המקבילות, תוך היועצות עם גורמים מתאימים.

פרק ד יפתח פניו להסדרים שונים הנוהגים בעולם בהקשר דומה. תוצגה מספר מגמות רחבות, ולאחר מכן הוא יתמקד במודלים שונים לשיתוף הציבור בהליך החקיקה שיושמו בצרפת, בברזיל, בטייוואן, בבריטניה ובסלובקיה. דיון במודלים יראה כי אף אחד מהם אינו מצליח למקסם את היתרונות ולמזער את החסרונות שנייר זה מעמיד במרכזו.

פרק ה יעסוק בהמלצות עצמן. בליבו – אפיון מפורט של פורטל שיתוף הציבור המוצע בנייר מדיניות זה. עיצוב ההסדר נועד למקסם את היתרונות השונים שמצדיקים את הקמת הפורטל ולמזער את החסרונות הפוטנציאליים שלו. על-בסיס הדיון יוצע לבסס בישראל – ולו כפיילוט – פורטל שיתוף ציבור המאפשר לכל אזרח ואזרחית להגיש מידע רלוונטי לוועדה שעומדת לדון בהצעת חוק.



א. אתר הכנסת: הזרמת מידע החוצה ופנימה

1. שני מישורי הזרמת מידע

הקשר בין הציבור לכנסת מתנהל בשני מישורים: הזרמת מידע מהכנסת כלפי חוץ (לפוליטיקאים, לאנשי מקצוע ולציבור) והזרמת מידע חיצוני (המצוי בקרב הציבור) לתוך הכנסת.

המישור הראשון, הזרמת מידע מהכנסת לציבור, עוסק ביכולת של בית המחוקקים לתווך לציבור בצורה פשוטה ושקופה מה קורה בכנסת ומהי המדיניות עליה עמלים חברי הכנסת בוועדות ובמליאה. לדוגמה, שידור ישיר של דיון בוועדת החינוך של הכנסת על תוכנית חדשה של משרד החינוך מסייע לצופים להבין את התוכנית המוצעת, לשמוע את טיעוני התומכים והמתנגדים, ולדעת מיהם הגורמים אשר פועלים בעד או נגד היוזמה.

המישור השני, הזרמת מידע מהציבור לכנסת, בוחן את היכולת של הכנסת לקבל מהציבור הרחב (הכולל גם מומחים וקבוצות אינטרס) מידע אשר יציף בעיות ויציע נתונים ופתרונות לשם שיפור תוצרי החקיקה והפיקוח של הכנסת. לדוגמה, דיון בוועדת הפנים של הכנסת העוסק במצב הביטחון האישי בדרום, יוכל לצאת נשכר אם מידע חיוני המצוי בידי תושבי הדרום, או בידי חוקרות העוסקות בנושא מזה שנים, יגיע אל שולחן הוועדה.

אתר הכנסת וערוץ הכנסת הם כיום האמצעים העיקריים להעביר מידע מהכנסת לציבור ללא תיווך של גורם שלישי (תקשורת, הפוליטיקאים עצמם, בתי משפט). במישור הזרמת המידע מהכנסת אל הציבור, הערוצים הללו עושים עבודה מצוינת. אמנם זמני התגובה ואפשרויות החיפוש באתר הכנסת טעוני שיפור ניכר, אך מלבד זאת, התכנים והיקף המידע אשר מוצעים לציבור – הכולל הן אנשים פרטיים והן גורמים מקצועיים שונים אשר אינם חלק מרשויות המדינה – הם מקיפים, בהירים ומפורטים. לעומת זאת, במישור הזרמת המידע כלפי פנים, יש להשלים את התהליך הניכר שנעשה עד עכשיו שיתואר להלן, ולחזק את יכולת הכנסת להזרים מידע כלפי פנים.

2. הזרמת מידע כלפי חוץ

אתר הכנסת בנוי באופן נוח, ברור וקל להתמצאות. התיאורים בשפה העברית בהירים וגמישים ואינם מצריכים ידע מקדים על-מנת להבינם. באתר מצוי מידע רב המתאר את הליך העבודה בכנסת בפירוט. כמידע כללי עבור מי שאינו מתמצא בעבודת הכנסת, יש לאתר ערך רב.

כיוון שהשתתפות אזרחית בנויה בראש ובראשונה על כך שלפרט יש את היכולת לעקוב אחר המתרחש בכנסת, למשל על-מנת לדעת מתי מתקיים דיון בנושא מסוים ובאיזו ועדה הוא עתיד להתקיים, או יכולת לעקוב אחרי התקדמות הצעת חוק שיש לו עניין בה, **חשוב להצביע על ההתקדמות המטאורית שהכנסת ביצעה בתחום הנגשת מידע לציבור בעשור האחרון, במהלכו התגבשה ההבנה כי אתר הכנסת הוא כלי רב עוצמה בתיווך מידע הקשור לעבודת הכנסת**. כך, ניתן לציין למשל את אתר "כנסת לילדים"¹⁶, המרכז מידע בצורת משחקים ופעילויות שונות ומבטא פונקציה חינוכית ופדגוגית, או את קיומו של שידור ישיר ממליאת הכנסת בכל שעות פעולתה. אך חשוב מכך, בתקופה זו נעשה מהלך מקיף של הוספת מאגרי מידע רבים על אודות הכנסת ועבודתה – במידה רבה הודות למאמציה של עו"ד גלי בן-אור, המנהלת את מאגר החקיקה של הכנסת.

16 אתר הכנסת | [כנסת לילדים](#) (כל האתרים המופיעים בהערות השוליים נבדקו בתאריך 18.1.2024).

מאגר החקיקה של הכנסת – מאגר החקיקה הלאומי – הוא המרכזי ביותר.¹⁷ זהו מאגר מקיף, מעודכן עשרות שנים אחורה ולמיטב ידיעתנו ממשיך להתעדכן רטרואקטיבית. המאגר מכיל מידע מלא על כל חוק והצעת חוק. עת מדובר בחוק ניתן למצוא מי יזם אותו, מה היו שלביו, מתי הוא נדון, הצעות החוק על גרסאותיהן, תאריכי הדיונים וההצבעות, וכן פרוטוקולים כתובים מאותם דיונים, הן במליאה והן בוועדות. עת מדובר בהצעת חוק ניתן לעקוב אחר התקדמותה באמצעות מידע על שלבי ההצעה, הסטטוס הנוכחי שלה ותאריך הדיון האחרון, לצד נוסחי הצעת החוק, יוזמיה ופרוטוקולים של הדיונים השונים בה.

בשנת 2023 החלה לפעול באתר פיילוט של פורטל הצבעות בכנסת,¹⁸ המרכז ומנגיש מידע על הצבעות במליאה ביחס לכל הצבעה. הפורטל מאפשר חיפוש מהיר לפי טווח רחב של מאפיינים (בין היתר תאריך, נושא ההצבעה, חברי הכנסת המציעים וסוג ההצבעה). הפלט שניתן במאגר קיים הן ביחס להצבעה של כל חבר וחברת כנסת והן ביחס למאפיינים הכלליים של ההצבעה (מהן התוצאות, מתי התקיימה, סוג ההצבעה וכדומה). במאגר תוצאות של קרוב לשלושים אלף הצבעות.

פורטל הוועדות גם הוא מהווה מאגר מידע משמעותי למעקב אחר עבודת הכנסת,¹⁹ מהוותיקים שקיימים באתר. הפורטל מציע מידע על כל ועדה: סדר יום צפוי, הכולל במקרים רבים שידורים ישירים מהדיונים (היבט שהושפע במידת רבה מתהליך הדיגיטציה המואץ בעקבות תקופת הקורונה), רשימת חברי הוועדה, וכן מידע על פעילות קודמת של הוועדה, הכולל את הדיונים שהתקיימו, פרוטוקולים שלהם, שידורי וידאו או אודיו ומסמכים פומביים שהוגשו לוועדה.

באתר קיים גם מאגר שאילתות רגילות ודחופות, המעודכן מתחילת הכנסת ה-19 (שהחלה את כהונתה בשנת 2013) ועד היום. לצדו קיים מאגר הצעות לסדר היום המעודכן מהכנסת ה-12 (שהחלה את כהונתה בשנת 1988) ועד היום. המאגרים מקיפים, אך למרבה הצער מיועדים רק לחיפושים מדויקים למדי, שכן הם אינם מאפשרים חיפוש חופשי לפי תוכן השאילתה או ההצעה לסדר היום. גם ביחס ל"דברי הכנסת" – תיעוד הדיונים שהתקיימו במליאה – יש מאגר נפרד ומקיף במיוחד.

בשנה האחרונה הוקם מאגר נוסף שעניינו דיווחים ופעולות על-פי חוק, הכולל בעיקר דיווחים ממשלתיים שהוגשו לכנסת, שמטרתו להגביר את השקיפות בעבודת הפיקוח של הכנסת על הממשלה. הוא מצוי כעת בשלבי הרצה מוקדמת ויש בו מיפוי חלקי של נתונים (מאות דיווחים בלבד), הגם שביחס לכנסת ה-24 וה-25 הנתונים מלאים, והוא צפוי להתעדכן באופן תדיר בעתיד.

מאגרי המידע השונים מתעדכנים כמעט על בסיס יומיומי ביחס לכנסת הפועלת, ויש מהלך נמשך להרחיב את תכולתם והיקפם גם למסמכי חקיקה ישנים יותר. ניכר שהנגשת המידע והפיכתו לפומבי, זמין וברור באמצעות אתר הכנסת הפכו למשימה מרכזית של הכנסת, והם משקפים את מחויבותה למהלך זה. משימה זו התבצעה גם בפרספקטיבה רחבה, הכוללת למשל הנגשה של האומנות והתרבות בכנסת,²⁰ או מאגר מורשת הכולל נאומים שנשא במליאה מנהיגות ומנהיגים מחו"ל.²¹

17 אתר הכנסת | מאגר החקיקה הלאומי.

18 אתר הכנסת | הצבעות במליאה.

19 אתר הכנסת | ועדות הכנסת.

20 אתר הכנסת | אומנות וארכיאולוגיה בכנסת.

21 אתר הכנסת | ראשי מדינות וארגונים שנאמו במליאה.

אם כן, מישור זרימת המידע מהכנסת החוצה הוא מרשים – הוא ממלא את השיח במידע נגיש, עדכני ומדויק בהיקף אדיר. יש לו תרומה לפוליטיקה, לתקשורת, לאקדמיה, למגזר הפרטי והעסקי ולציבור.

3. הזרמת מידע כלפי פנים

לעומת התהליך האדיר שעברה הכנסת בעשור האחרון במישור הזרמת מידע כלפי חוץ, ניכר שיש עוד מקום רב לשיפור במישור קליטת המידע כלפי פנים. אפשרות אחת שקיימת כיום להעביר מידע לכנסת היא תיבת "צור קשר" ביחס לכל מחלקה. אפשרות זו אינה מזמינה, אינה מעודדת העברת מידע ולא ברור אם היא בכלל פועלת. כך, למשל, פניות שנעשו על-ידי הח"מ לחלק מוועדות הכנסת באמצעות פרטי ההתקשרות המופיעים באתר כלל לא זכו למענה. אפשרות שנייה היא פנייה אישית לחברי הכנסת, כאשר בעמוד של כל חבר וחברת כנסת מופיעה כתובת דואר אלקטרוני וקיימת אפשרות ישירה לשלוח הודעת דואר אלקטרוני. זוהי חלופה שנדמית כמשמעותית, אך אינה אפקטיבית ברוב המקרים. משיחות עם גורמים בכנסת עולה כי חברי הכנסת מקבלים מאות פניות בשבוע, ולעיתים יותר מכך. האמצעים שעומדים לרשותם כלל אינם מאפשרים להם לבחון את כלל הפניות על-מנת להתמקד ברלוונטיות או במרכזיות ביותר.

אפשרות שלישית היא טפסים אלקטרוניים, אך אלו מוגבלים להודעת שדלן בדבר נוכחות בישיבת ועדה של הכנסת, טופס בקשת היתר כניסה לכנסת לאנשי תקשורת (שני אלו מיועדים להקל פרוצדורלית על ניהול הכנסת) וכן טופס פנייה מקוון ליחידה לפניות הציבור. לא נמצאה באתר הכנסת כל דרך נוספת להעביר מידע לכנסת, ובפרט לחוות דעה כלשהי על הליך חקיקה.

גם ברמה הפורמלית אין ערוצי תקשורת נגישים ומזמינים של הציבור עם נבחרי, על-אף החשיבות הן ביחס להשתתפות אזרחית בגיבוש מדיניות וחקיקה והן בחשיבותה של תגובתיות דיגיטלית. בתקנון הכנסת קבועה ההוראה כי "יושב ראש ועדה רשאי להזמין לישיבה כל מי שיש לו ידע או עניין בנושא שהוועדה דנה בו, לשמוע את דעתו ולבקש ממנו מידע"²², אך מדובר בסעיף רחב, הכולל נוכחות בפני הוועדה בלבד. הלכה למעשה, ברוב המקרים סעיף זה מופנה כלפי "השחקנים החוזרים" המשתתפים בהליך החקיקה. זה אינו ערוץ מזמין, ובהחלט לא כזה המותאם לעידן הדיגיטלי.

22 סעיף 125 לתקנון הכנסת.

ב. השתתפות אזרחית: הצדקות וביקורות

ראינו אפוא כי הכנסת בעלת יכולות, רצון ומוטיבציה להגשים מידע רב גם לציבור, על רבדיו השונים. זהו השלב הראשון והחיוני להגברת המעורבות האזרחית בתהליך החקיקה, שכן השתתפות יעילה ומועילה דורשת מידע מקדים נגיש.²³ אך על-מנת שהציבור יוכל להשתתף אין די במידע, ויש לקדם מנגנונים המאפשרים השתתפות אזרחית – כזו שאינה פתוחה רק בפני בעלי עניין מיוחדים אשר מגיעים לטעון בפני הוועדות,²⁴ אלא מאפשרת לציבור הרחב להעביר לנבחרי הציבור ולצוותים המקצועיים מידע יקר ערך שיכול להשפיע על גיבוש החקיקה והמדיניות, מתוך ידיעה שהוא יגיע ליעדו.

לפני שנבחן כיצד ניתן להגביר את ההשתתפות האזרחית בהליכי קבלת ההחלטות, יש לשאול – מדוע הדבר נחוץ? מדוע לאפשר לאזרחים ולאזרחיות להשתתף בעבודת הכנסת? קוראות וקוראים אשר כבר משוכנעים בחשיבותה של השתתפות אזרחית מוזמנים לדלג לפרק הבא, אשר יעסוק בתגובתיות טכנולוגית של פרלמנטים וברתימת הטכנולוגיה על-מנת לשרת את הממשל.

1. הצדקות עקרוניות להשתתפות אזרחית בהליך החקיקה

ניתן להצביע על מספר הצדקות מרכזיות לשיתוף אזרחים בתהליכי חקיקה: האחת כרוכה בהליך הדמוקרטי עצמו; השנייה כרוכה בטיוב הליך החקיקה; השלישית כרוכה בהענקת לגיטימיות ציבורית לחקיקה ושימור אמון הציבור; הרביעית עוסקת בחשיבות ההשתתפות האזרחית עבור קבוצות מוחלשות.



²³ להרחבה ודיון על מרכזיות המידע לצרכי קבלת החלטות ראו Cass R. Sustein, Infotopia (2006). אך לאחרונה בפסק הדין בעניין חשיפת פרוטוקולים של דיוני הממשלה בנושא התמודדות עם נגיף הקורונה נאמר כך: "נגישות מידע לציבור בנוגע לשלטון נדרשת על מנת שהפרט יוכל לקבל החלטות בנוגע לשלטון, על מנת להבטיח ביקורת ציבורית ועל מנת לאפשר לציבור להשתתף בפעילות השלטון." ע"מ 452/21 התנועה לחופש המידע נ' משרד ראש הממשלה, פס' 43 לפסק דינו של השופט עמית (נבו 7.9.2022).

²⁴ ההתמקדות בוועדות בהקשר זה נעוצה בכך שבמליאת הכנסת לא רק שאין לציבור זכות עמידה, אלא אף לא יכולת להופיע בפניה.

1.1. הצדקות דמוקרטיות

ההצדקה המרכזית היא הצדקה דמוקרטית,²⁵ העומדת ביסוד עיצוב החקיקה ודיני החקיקה.²⁶ דמוקרטיה, חשוב לזכור, אינה רק צמד המילים "דמוס" (עם) ו"קרטוס" (שלטון), אלא משקפת ממד עמוק יותר של הבנה על אודות זכותו של הפרט להיות שותף, גם אם עקיף, בקביעת מהלכים אשר בהתאם להם יכלכל את עתידו כאזרח.²⁷ ואכן, גוונים תיאורטיים מרכזיים התומכים בכך הם בראש ובראשונה דמוקרטיה השתתפותית, ולצד זאת דמוקרטיה דליברטיבית (התדיינותית). גישות אלה כונו "תיאוריות דמוקרטיות הליכיות עבות".²⁸ מהצד האחד, הן אינן עוסקות בתוכן החקיקה או המדיניות, אלא בהליך שבו היא מתגבשת ומוכרעת; מהצד האחר, הן מבקשות להעניק להליך עצמו משמעות מהותית.²⁹

דמוקרטיה השתתפותית בנויה על כשלי הייצוג הקיימים בדמוקרטיה המודרנית. בתפיסה זו, הפרט אינו מממש את יכולתו להשתתפות פוליטית ואת הגשמתו העצמית רק במועד הבחירות, אלא גם בהשפעה ובשיח על המדיניות שמתקבלת בממשל.³⁰ דמוקרטיה דליברטיבית מבינה את התהליך הדמוקרטי כתהליך של חתירה משותפת לטוב משותף, המבוסס על התדיינות בין המשתתפים על-מנת להגיע לתוצר מקובל. קבלת ההחלטה מתקיימת בהליך פתוח ושוויוני, אשר בנוי על הסכמה רחבה חלף שימוש בכוח הכופה של הרוב.³¹

בפועל, תפיסות דמוקרטיות עדכניות בנות-ימינו מאמצות לרוב גישה השתתפותית, וניתן לראות במרחב הציבורי התגברות של התפיסה המקנה חשיבות להליכי השתתפות אזרחית. גם בישראל ניתן לזהות הטמעה של תפיסה זו בקרב הממשל, בין אם המרכזי,³² ובין אם המקומי.³³

25 למיפיו רחב היקף של ההצדקות השונות ראו נטע דגן **שיתוף הציבור בהליכי חקיקה: הליך חקיקתי של חוק אומנה לילדים, התשע"ו-2016 כמקרה מבחן** (חיבור לקבלת התואר מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב, 2017).

26 איתי בר-סימן-טוב "דיני החקיקה" **עיוני משפט** 671, 645 (2016).

27 במחקר התאורטי זכות זו מכונה "הזכות לממשל עצמי". FRANK I. MICHELMAN, BRENNAN AND DEMOCRACY 5 (1999).

28 איתי בר-סימן-טוב "ביקורת שיפוטית תוכנית וביקורת שיפוטית הליכית: הילכו שניים יחדיו? לקראת מודל סמי-פרוצדורלי בישראל" **ספר דורית ביניש** 299, 334 (קרן אזולאי, איתי בר-סימן-טוב, אהרן ברק ושחר ליפשיץ עורכים, 2018).

29 למולן יש גוונים של תפיסות דמוקרטיות שאינם מקנים משקל רב להשתתפות או אף שוללים אותה. ראו למשל תפיסות של דמוקרטיה אליטרית, המבקשת להותיר את קבלת ההכרעות הפוליטית בידי קבוצה מצומצמת (CAROLE PATEMAN, PARTICIPATION AND DEMOCRATIC THEORY (1970) או תאוריות פוסט-דמוקרטיות, התופסות את ההליך הדמוקרטי כריק מתוכן (COLIN CROUCH, POST DEMOCRACY (2004)). להרחבה ראו דגן, לעיל ה"ש 25, בפרק א.

30 במישור התאורטי, תפיסה של דמוקרטיה השתתפותית מקדמת את ערכי הליבה העמוקים ביותר שעומדים ביסוד התפיסה הדמוקרטית: לאפשר לפרט לקבל החלטות על עצמו ובכך להגשים ולהגדיר את עצמו. להרחבה על הערכים הדמוקרטיים של השתתפות אזרחית ראו: Jeremy Waldron, *A Right Based Critique of Constitutional Rights*, 13 OXFORD J. LEGAL STUD. 18 (1993). ראו גם בהליך המנהלי: אייל בנבנישתי וגיא שגיא "שיתוף הציבור בהליך המינהלי" **ספר יצחק זמיר** 119, 124 (יצחק זמיר, אריאל בנדור ויואב דותן עורכים, 2005).

31 Joshua Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in DEBATES IN CONTEMPORARY POLITICAL PHILOSOPHY 342 (Der-ek Matravers & Jon Pike ed., 2003).

32 ראו למשל **באתר החקיקה הממשלתי**.

33 להרחבה ראו מורן נגיד "שיתוף הציבור בשלטון המקומי: הניסיון המעשי ולקחיו" מחקר מדיניות 110 **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (2015).

יתרה מכך: תאוריית הבחירה הציבורית גורסת כי אחת מבעיות היסוד של הדמוקרטיה המודרנית היא עוצמתן האדירה של קבוצות אינטרסים, אשר משפיעות בצורה לא פרופורציונליות על סדר היום ולעיתים אף קובעות מהו.³⁴ השתתפות ציבורית בחקיקה יוצרת כוח מאזן למול השפעה זו, ושיתוף הציבור בחקיקה מאפשר לתת מענה לחלק מביקורות אלה.

1.2. חקיקה טובה יותר

הצדקה נוספת מצויה בטיוב ההליך והתוצר. חוקרי חקיקה מצביעים על כך שתהליך החקיקה, אשר באופיו הוא רובני ופוליטי, נתון פעמים רבות לחסמים משמעותיים, אשר נובעים הן מנקודות עיוורון (blind spots) שונות והן מעקרון ההתמדה (burdens of inertia), המשקף, כפי שידוע מחוקי הפיזיקה, מצב בו ברירת המחדל של גוף היא להישאר במצב בו הוא נמצא, וחל גם בתהליך החקיקה וביישום שלה.

נקודות עיוורון בחקיקה יכולות להתרחש כתוצאה מכך שהמחוקק לא צפה דרכי יישום מסוימות של החקיקה – ייתכן שבשל לחץ זמן בתהליך החקיקה או בשל קוצר ראייתם של מחוקקים; כתוצאה מכך שהמחוקק לא צפה השלכות מסוימות של החקיקה, הנובע לרוב מכך שמחוקקים אינם נוטים להעריך עמדות המבוססות על השקפת עולם השונה משלהם; או כיוון שהמחוקק לא זיהה דרכים טובות יותר להגשים את אותה מטרה חקיקתית, כיוון שהוא התמקד במטרה (או "בשורה התחתונה") של החקיקה במקום להתמקד בדרכים להגשים את אותה מטרה או כתוצאה מניסיון חקיקתי מועט.

ההליך החקיקתי יכול להיות נתון גם להשפעות מכוח עקרון ההתמדה, לפיו מחוקק עלול שלא לזהות בעיות מסוימות בהליך החקיקה משום שישנם דברים חשובים יותר בסדר העדיפות שלו מבחינה אלקטורלית (הידוע כ-priority-driven burdens of inertia). לחלופין, יכול שיהיה מדובר בנושא שמוביל לפיצול בתוך המפלגה שלו, במצב שבו חקיקה אחראית ושקולה יותר נדחית משום חשש מפני המחיר שהיא עלולה לגבות משלמות המפלגה (מצב הקרוי coalition-driven inertia). לעיתים גם נדרשות בחקיקה צורות מורכבות של פעולה מנהלית, ובמצב זה שיהיו והיצמדות לקיים (המבטא את עקרון ההתמדה) בתהליך הפיקוח על-ידי המחוקק עלול להשתלב עם היצמדות לקיים בקרב הרשות המבצעת, ובאמצעות כך יצירת סוגים משולבים של עקרון ההתמדה בהליך החקיקה.³⁵

הוזהר אומר, הליך החקיקה, ופעילותם של מחוקקים פרלמנטריים במסגרתו, נתונים לכשלים אינהרנטיים רבים, אשר מונעים ממחוקקים לזהות היטב ומראש מה תהיה קשת המצבים שעליהם יחול החוק וכיצד הוא ישפיע עליהם. הציבור הוא זה שחווה את תחולת החקיקה, ועל כן הוא יכול להעשיר את נקודת המבט ולהוסיף להליך פרספקטיבות נוספות, שעד כה לא נשקלו בידי מעצבי המדיניות, ובכך לטייב את התוצר הסופי – החקיקה.³⁶

בעבר היו שהסתמכו על מעורבותן של קבוצות אינטרס בתהליך החקיקה, אשר נועדו להאיר את אותן נקודות עיוורון. הכתיבה על השפעתן של קבוצות אינטרס היא רחבה ומגוונת, אך ניתן לזהות מתוכה הסכמה לגבי שלוש דרכים מרכזיות שבהן קבוצות

34 עמיחי כהן "הבחירה הציבורית ופרשנות תכליתית" משפט וממשל 313 (2018).

35 Rosalind Dixon, *Creating Dialogue about Socioeconomic Rights: Strong-Form versus Weak-Form Judicial Review Revisited*, 5 INT'L J. CONST. L. 391, 402–403 (2007)

36 Victor Goldfeld, *Legislative Due Process and Simple Interest Group Politics: Ensuring Minimal Deliberation through Judicial Review of Congressional Process*, 79 N.Y.U. L. REV. 367, 373 (2004)

מאורגנות מעבירות מידע למחוקקים: באמצעים של פוליטיקה (קבוצות מאותתות לפוליטיקאים מהן ההשלכות של ההחלטות שלהם על סיכויי ההיבחרות העתידיים שלהם), מדיניות (התמקדות בתוצר והארת ההשלכות הכלכליות או החברתיות של החלטת ממשל מסוימת) ומשפט (קבוצות האינטרס מספקות למחוקקים הערכה של ההשלכות החוקתיות או החוקיות של ההחלטה שלהם).³⁷

עם זאת – ותובנה מרכזית זו משפיעה על ההכרה בחשיבות ההשתתפות הציבורית – קבוצות האינטרס לא רק משפיעות על עיצוב סדר היום, אלא גם מושפעות ממנו בעצמן. אם אין "דרישה למידע" מצד גורמים רלוונטיים, קבוצות האינטרס יימנעו מהשקעת זמן ומשאבים כדי למלא אותה.³⁸ בשל כך, כיום לא ניתן להיבנות על הסתמכות בלעדית על קבוצות האינטרס על-מנת שימלאו את החלל שנוצר וישלימו את המידע והפרספקטיבות הנדרשים כל כך בהליך החקיקה.

גם מנקודת מבט העוסקת בתוכן המידע שנאסף, התובנה לפיה להישענות על הציבור כמקור מידע יש ערך רב עומדת בעינה. כיום יש קונצנזוס שתהליך של איתור עובדות רלוונטיות מוביל לטיוב הליך החקיקה.³⁹ הוא מייעל משמעותית את הליך החקיקה, אשר הופך להיות מיועד יותר ומדויק יותר.⁴⁰

בהינתן נקודות העיוורון האינהרנטיות של המחוקקים והמגבלות האינהרנטיות של קבוצות אינטרס, מיהו זה אשר טוב יותר להאיר את עיניהם של מחוקקים? הדהוד של הבנה זו בא לידי ביטוי גם בפרויקט CrowdLaw, "משפט ההמונים", פרויקט רחב-היקף וחוצה גבולות של גיבוש מדיניות בהסתמך על איסוף מידע מהציבור.⁴¹ התפיסה ביסוד הפרויקט נשענת על ההבנה כי הגדלת ההשתתפות האזרחית בהליך החקיקה והעשרתה יכולות לטייב את תוכן ההליך.⁴²

1.3. לגיטימיות, תמיכה ציבורית ואמון הציבור

הצדקה שלישית להשתתפות אזרחית בחקיקה מצויה בכך שהליך השתתפותי יותר, שבו נשמעים קולות רבים יותר, ייצר לגיטימיות רבה יותר. כך באשר להשתתפות אזרחית באופן כללי,⁴³ וכך באשר להשתתפות דיגיטלית באמצעים טכנולוגיים בפרט.⁴⁴ מחקרים אמפיריים כבר הוכיחו שוב ושוב את הקשר בין הליך שנתפס ונחזה כחיובי וראוי לבין הענקת לגיטימיות רבה יותר להליך עצמו, אך גם לתוצר שלו,⁴⁵ ולענייננו – החוק. התפיסה היסודית היא שגם אם הפרט אינו מסכים

Kevin R. den Dulk & J. Mitchell Pickerill, *Organized Interests, Issue Definition, and Constitutional Deliberation in Congress* 4 (Annual Meeting for the American Political Science Association, August 2003).

שם, בעמ' 5.

Barbara Sinclair, *Can Congress be Trusted with the Constitution? The Effect of Incentives and Procedures*, in CONGRESS AND THE CONSTITUTION 293, 297 (Neal Devins and Keith E. Whittington Eds., 2005).

Veiko Lember, Tiina Randma-Liiv and Kadi Maria Vooglaid, *Engaging Citizens in Policy Making: The Potential and Challenges of e-participation*, in ENGAGING CITIZENS IN POLICY MAKING : E-PARTICIPATION PRACTICES IN EUROPE 1, 1 (Tiina Randma-Liiv and Veiko Lember Eds., 2022).

ראו להרחבה בפרק ג' במסמך זה.

ראו כאן.

André Bächtiger, *Debate and Deliberation in Legislatures*, in THE OXFORD HANDBOOK OF LEGISLATIVE STUDIES 145, 149 (Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm ed., 2014).

M. Kornberger, R. E. Meyer, C. Brandtner and M. A. Höllerer, *When Bureaucracy Meets the Crowd: Studying 'Open Government' in the Vienna City Administration* 38 ORGANIZATION STUDIES 179 (2017).

TOM R. TYLER, WHY PEOPLE OBEY THE LAW (1990); Tom R. Tyler, *Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law*, 30 CRIME & JUST. 283 (2003).

בהכרח עם מדיניות, הרי שככל שהיא גובשה בדרך שקולה, רצינונית והוגנת – היא תיתפס בעיניו כלגיטימית.⁴⁶ במובן זה, ההשתתפות מגבירה את תפיסת ההוגנות והשוויוניות של ההליך ותורמת לאותו הליך של רכישת לגיטימיות לחקיקה.⁴⁷

בהגברת לגיטימיות להליך ולתוצר יש גם כדי להעלות את התמיכה הציבורית במוסד ובתוצריו,⁴⁸ ואת אמון הציבור, אשר – כפי שהראינו כבר במבוא – מצוי בעשרים השנים האחרונות בירידה שיטתית ביחס לכלל גורמי הממשל.⁴⁹ גורמים פוליטיים זוכים לאמון נמוך אף יותר. כך, בהתאם למדד הדמוקרטיה האחרון, שלושת הגופים שזוכים לאמון הנמוך ביותר בקרב כלל האזרחים הם הממשלה (23%), הכנסת (15%) והמפלגות (9%).⁵⁰

לצד אמון הציבור הנמוך, יש לציין את ההערכה המקצועית הנמוכה שלה זוכה הכנסת. במדד הדמוקרטיה לשנת 2021 נשאלו הנסקרים על אודות מידת ההערכה המקצועית שלהם למוסדות השלטון. רק 23% מהנשאלים השיבו כי הם סוברים שהכנסת מתפקדת בעניינים ומקצועיות. בשאלה זו הכנסת מצויה בתחתית הרשימה, כשלפניה, לעיתים בפערים של עשרות רבות של אחוזים, נמצאים צה"ל, הרשות המקומית, בית המשפט העליון, המשטרה, התקשורת והממשלה.⁵¹

נתונים אלה מעידים עד כמה חיוני התוצר של העלאת אמון הציבור בכנסת – השבתו, אפילו ניתן לומר – והפיכתו למוסד אשר זוכה הן לתמיכה והן להערכה ציבורית. שיתוף ציבור בהליך החקיקה, ומתן פתח להשמעת קולות, תוך הטמעת מנגנונים המאפשרים עיבוד של התוכן המתקבל מהציבור, יכולים להוות צעד משמעותי בכיוון החשוב הזה.

1.4 חשיבות ייחודית ביחס לקבוצות מוחלשות

להשתתפות אזרחית יש חשיבות מיוחדת עת מדובר בקבוצות אשר ככלל אינן מיוצגות על-ידי הממשלה והכנסת. כך, למשל, מחקר אמפירי שנערך בישראל בנושא זה בשנת 2017 מצא כי כאשר מדובר בקבוצות נעדרות ייצוג פוליטי, וקבוצות מוחלשות בפרט, הציבור אינו מודע על קיומו של הדיון בכנסת ולכן אינו משמיע את קולו. במקרים רבים תופעה זו גרמה לכך שנעדרו מהדיונים החקיקתיים קולות משמעותיים וחשובים, אשר היו יכולים לבטא ולהאיר כבר בשלבי החקיקה השלכות עתידיות של הבחירות החקיקתיות השונות שנעשו. מחקר זה מדגיש עד כמה הפגיעה ביכולת להשתתף היא רחבה: הן ברמה המוסדית, כאשר הכנסת מגבשת לבסוף תוצר פחות טוב ממה שיכול היה להתקבל; הן ברמת הפרט, אשר תופס את הליך גיבוש המדיניות

⁴⁶ Jeremy Waldron, *The Core of the Case Against Judicial Review*, 115 YALE L.J. 1346, 1387 (2006).

⁴⁷ כך, למשל, במישור ההשוואתי, נטען כי הציבור האמריקני כיום מעריך מעט מאוד את החקיקה ונותן אמון מועט מאוד בממשל האמריקני. (להרחבה ומקורות ראו Stacy G. Ulbig, *Policies, Procedures, and People: Sources of Support for Government?* 83 Soc. Sci. QUAT. 789, 789 (2002)). היה נהוג לתת לכך הסברים שקשורים בתוצר, כלומר במדיניות עצמה, אך כיום יש יותר ויותר הסברים שמוצאים את הטעם לחוסר שביעות הרצון הציבורית בהליך החקיקה עצמו. יש אף שטוענים כי אנשים רבים מייחסים יותר חשיבות לתהליך מאשר לתוצאות עצמן. Amy Gangl, *Procedural Justice Theory and Evaluating of the Lawmaking Process*, 25 POL. BEHAV. 119, 119–120 (2003) ואכן, בניסוי שנערך באותו מחקר מרכזי, ניכר שאנשים ייחסו חשיבות הרבה יותר גדולה לתהליך החקיקה כשהוא היה מאוזן והכיל דעות רבות, אך ייחסו משקל נמוך הרבה יותר כאשר ההליך הצטייר כסגור ומוטה. אלו שהעריכו את התהליך כמאוזן ומכיל גם העריכו את הלגיטימיות שלו במידה רבה יותר וכך גם סברו שדעותיהם היו מיוצגות, שההליך היה נייטרלי ושכוונות מעצבי המדיניות היו טובות. תוצאות אלו הסתברו כנכונות אף במנותק ממהות הסוגייה שנדונה. שם, בעמ' 128.

⁴⁸ ואכן, הלגיטימיות שמיוחסת למוסדות השלטון מכונה "לגיטימיות סוציולוגית". היא נמדדת בהתאם לאופן שבו הציבור הרלוונטי מוצא את המשטר, מדיניות, החוק, החלטה וכדומה כמוצדק או ראוי לתמיכה והצדקה, שלא מתוך חשש לסנקציה או ציפייה להטבה אישית. Richard H. Fallon, Jr., *Legitimacy and the Constitution*, 118 HARV. L. REV. 1787, 1795 (2005).

⁴⁹ ראו את הדיון לעיל במבוא, ובפרט את הטקסט הסמוך לה"ש 4.

⁵⁰ שם.

⁵¹ תמר הרמן, אור ענבי, ירון קפלן ואינה אורלי ספוז'ניקוב **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2021** 78 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022).

כמתסכל ואף מניפולטיבי; והן ברמה החברתית, אשר נמנעת מחיזוק החברה האזרחית.⁵²

דוגמה טובה מצויה בחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, שם הייתה קבועה בעבר הוראה לפיה שימוש קבוע ברכב שולל זכאות לקצבת הבטחת הכנסה. עם השנים, התגלה כי הזכאות לקצבה נשללה ממשפחות רבות שהיו זכאיות לה, באופן שהורידה אותן אל מתחת לקו העוני, בשל שימוש קבוע ברכב שאינו שלהם גם עבור צרכים רפואיים. כך, למשל, נשללה זכאות לקצבת הכנסה מאם שהסיעה את בתה לטיפולים רפואיים קבועים, תוך שימוש ברכב של אחיה. זו לא הייתה המטרה של ההוראה בחוק. לאחר שנים נפסלה ההוראה בפסק דינו של בית המשפט העליון,⁵³ והמחוקק תיקן את ההוראה כך שלא תחול על מצבים מעין אלה.⁵⁴ לו כבר בעת הליך החקיקה היו נפגעים פוטנציאליים מאירים את עיניהם של חברי הכנסת למצבים מסוג זה, הפגיעה בזכויותיהם – שלא הייתה מכוונת מלכתחילה – הייתה נמנעת, וכמוה גם ההתערבות השיפוטית.

2. ביקורות בנוגע להשתתפות אזרחית בהליך החקיקה

למול ההצדקות להשתתפות אזרחית בחקיקה עומדות מטבע הדברים גם ביקורות, המתחלקות לכמה תמות מרכזיות.⁵⁵ למולן גם קיימות דרכים לשכך כל ביקורת ולהפחית מעוצמתה, באופן שאינו מונע את התועלת שבהקמת פורטל ההשתתפות האזרחית בחקיקה.

2.1 ההליך הדמוקרטי נועד להשתתפות של אליטות

ביקורת עקרונית המוצגת ברוח הדמוקרטיה האליטרית היא שמעטים בלבד מעוניינים להשתתף בהליך הפוליטי ולהביע עמדה, ואך למעטים יש המשאבים הדרושים (זמן, מומחיות וכסף) על-מנת לגבש עמדה מקיפה ומנומקת בסוגיות אלה.⁵⁶ אין בביקורת זו טעם להימנע משיתוף הציבור, אף אם היקפו יהיה מצומצם. הביקורת האליטרית מצמצמת את הדמוקרטיה, הופכת אותה ליעד של מתי-מעט, ומפחיתה את השפעתם של האזרחים-המשתתפים. דווקא תפיסות של דמוקרטיה השתתפותית ושל דמוקרטיה דליברטיבית נותנות את אותותיהן באופן הרבה יותר בולט בעולם הממשל, ומגמות שונות לשיתוף הציבור המתקיימות כיום⁵⁷ דוחות את הנחות היסוד של הדמוקרטיה האליטרית.

במובן זה, מבט אל פרקטיקות שיתוף ציבור המתרחשות ברמה המקומית מדגיש זאת. במקומות בהם הפרט חש כי לעמדתו

52 דגן, לעיל ה"ש 25.

53 בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פ"ד סה(1) 782 (2012).

54 ראו בהקשר זה גם את דברי ההסבר שהתייחסו לכך ישירות: הצעת חוק הבטחת הכנסה (תיקון מס' 40), התשע"ב-2012, ה"ח הממשלה 1224.

55 ראו גם את הביקורות השונות העולות אצל שארף "דמוקרטיה היברידית", לעיל ה"ש 8, אשר בוחן מודל של דמוקרטיה היברידית, מבוססת טכנולוגיה.

56 מטעם זה יש הסוברים כי שחקנים חוזרים הם הגורמים המרכזיים המשפיעים על הליך החקיקה, שכן משאבים כידע, הבנה ומיומנות אינם מחולקים באופן שוויוני. בשל כך נוצרים פערי כוח היוצרים פערים ניכרים במידת ההשפעה של פרטים לעומת שחקנים חוזרים. להרחבה ראו את מחקרה של גרבר: ELIZABETH R. GERBER, THE POPULIST PARADOX: INTEREST GROUPS AND THE PROMISE OF DIRECT LEGISLATION (1999).

57 אלה כוללות הן את הרמה הלאומית והן את הרמה המקומית. הן משתנות בהיקפן ומתחילות בידוע, ממשיכות בקבלת מידע מהציבור, מתקדמות להיוועצות, ויכולות להסתיים אף בשותפות ושיתוף פעולה בקבלת ההחלטות. להרחבה על אודות המודלים ולאופן ההטמעה בישראל של המודלים השונים ראו אהוד בקר "שיתוף ציבור במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות" הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2019).

יכולה להיות השפעה של ממש על עיצוב מדיניות, מידת הערנות הציבורית והמוטיבציה להשתתפות ציבורית היא גבוהה מאוד. כך, למשל, במדריד שבספרד נוסדה בשנת 2015 יוזמת "Decide Madrid",⁵⁸ המאפשרת לתושבי ולתושבות העיר לקחת חלק פעיל בניהול העיר באמצעות פלטפורמה דיגיטלית, כולל השפעה על התקציב העירוני. יותר מ-400,000 תושבי מדריד כבר לקחו חלק ביוזמה והשפיעו על חיי העיר.⁵⁹

באופן דומה, בווינה שבאוסטריה, כחלק ממודל Digital Agenda Vienna, מונהג סדר יום שקוף של ניהול העירייה, שבו האזרחים מעלים באופן תדיר בעיות והצעות, ובאמצעות תהליך שקוף ושיתופי, רואים כיצד אלו מקבלות מענה על-ידי הנהגת העיר.⁶⁰

בשבדיה, הידועה בהשתתפות אזרחית ציבורית רחבה, בעיקר באמצעות פלטפורמות דיגיטליות, בולט במיוחד המודל שבעיר גוטנברג, הקרוי "The Gothenburg Proposal". מודל זה מאפשר לתושבים הן להעיר על כל עניין הקשור בניהול העיר והן להציע מיוזמתם יוזמות חדשות. הפלטפורמה בנויה באופן שמאפשר לתושבים להגיב להצעות האחרות ולפוליטיקאים לבחון הן את ההצעות וההערות והן את השיח הפנימי שמתקיים סביבן. במטרה להעמיד את התושב במרכז ההשתתפות האזרחית, הפלטפורמה פתוחה לפרטים בלבד ואינה מאפשרת הצעת הצעות או הערות מטעם ארגונים או תאגידים. היא אף פתוחה לכל גיל, באופן המאפשר מעורבות של ילדים ונוער. בשלוש השנים הראשונות של הפעלת המודל נרשמו כ-6% מתושבי העיר (כ-37,000 אנשים) כמשתמשים פעילים בפלטפורמה.⁶¹

דוגמאות אלה, לצד רבות אחרות המתקיימות ברחבי העולם, מראות כי העניין האזרחי הרב שיש לציבור אינו מתרכז רק בנקודות קצה; כאשר היכולת לקחת חלק פעיל בקביעת המדיניות הופכת לנגישה ומשמעותית, נדמה כי רבים מקרב הציבור מעוניינים להשתתף בה. יחד עם זאת, אין להתעלם מכך שמבחינה פרקטית, שאלת המשאבים עודנה רלוונטית. דווקא במובן זה, שיתוף ציבור דיגיטלי, המבוסס על הנגשה דיגיטלית קלה ונוחה של המידע הראשוני לצורך ההשתתפות האזרחית, הוא שמקל על בעיית המשאבים. כך עשו העיריות השונות בדוגמאות המוצגות לעיל, וכך נעשה גם ברמה הלאומית במדינות רבות בעולם, כפי שנתאר בהמשך.

כיום, אזרחית הצופה בחדשות על הליך חקיקה מסוים אשר מעורר בה עניין, יכולה בקלות רבה – וללא כל תשלום או רישום מוקדם – לאתר את הצעת החוק במאגר החקיקה הלאומי. היא יכולה, באמצעות קישורים מתוך המאגר עצמו, ללמוד אותה בקלות רבה: היא יכולה לקרוא את דברי ההסבר שמצורפים להצעת החוק, את הפרוטוקולים של הדיונים בה עד כה (בין אם במליאה ובין אם בוועדה), את המסמכים שפורסמו על-ידי הוועדה בנושא (למשל סקירה של מרכז המחקר והמידע שהתבקשה בנושא החקיקה או את המסמכים שהוגשו לוועדה ופורסמו על-ידה).

⁵⁸ לאתר היוזמה ראו [באן](#).

⁵⁹ Vicente Pina, Lourdes Torres, Sonia Royo and Jaime Garcia-Rayado, *Decide Madrid: A Spanish best practice on e-participation*, in ENGAGING CITIZENS IN POLICY MAKING: E-PARTICIPATION PRACTICES IN EUROPE 152 (Tiina Randma-Liiv and Veiko Lember Eds., 2022).

⁶⁰ Noella Edelmann and Bettina Höchtel, *e-Participation in Austria: Digital Agenda Vienna*, in ENGAGING CITIZENS IN POLICY MAKING: E-PARTICIPATION PRACTICES IN EUROPE 225 (Tiina Randma-Liiv and Veiko Lember Eds., 2022).

⁶¹ Alina Ostling, *The Pursuit of Legitimacy as a Learning Process: A Case of Local e-participation in Sweden*, in ENGAGING CITIZENS IN POLICY MAKING: E-PARTICIPATION PRACTICES IN EUROPE 166 (Tiina Randma-Liiv and Veiko Lember Eds., 2022).

בנקודה זו היא מגבשת עמדה. ייתכן שיש לה תובנה חשובה שעד כה לא הוזכרה בשלבים הראשונים של הליך החקיקה ושאותה היא מעוניינת להביא לידיעת נבחרי הציבור. כיום, החלופה היא לפנות אל הוועדה בטלפון או באמצעות דואר אלקטרוני ולבקש להגיע פיזית למשכן. חלופה זו לא תמיד נענית בחיוב (אם היא נענית בכלל) ודורשת הגעה לכנסת, תיאום והתעסקות פרוצדורלית נוספת. ייתכן כי אותה אזרחית גם תחשוש, באופן טבעי, להופיע בפני הוועדה.

פורטל שיתוף הציבור יהיה דיגיטלי ויסיר רבים מאותם קשיים. האזרחית שגיבשה עמדה תוכל להגיש אותה באופן כתוב לוועדה. הקול שלה יישמע. העמדה שהיא פרסמה תוצג באתר הכנסת. התובנה שהיא הציעה תועבר לידיעת הגורמים הרלוונטיים ועשויה להשפיע על התוצר החקיקתי. מכל מקום בו תהיה, כשכל שנדרש הוא מכשיר נייד, האזרחית יכולה להשמיע קול. ובהשתתפות הזו, **לפונקציות החינוכיות, הדמוקרטיות ומעלות הלגיטימיות יש ערך סגולי משל עצמן.**

ביקורת נוספת ברוח התפיסה האליטרית היא שחשיפה מוגברת של הליך החקיקה באמצעות שימוש במודל השתתפותי לא תוביל לתחושת השתתפות וערך של הפרט, אלא ההפך. ראשית, לפי תפיסה זו, אזרח שמשקיע מאמצים ומשאבים בגיבוש וניסוח עמדה במקרים רבים יראה כי עמדתו כלל אינה מוזכרת, ויחוש כי על-אף השקעתו, קולו כלל לא נשמע – מה שייצור אצלו תסכול. שנית, ההשתתפות אף עשויה להוביל לפגיעה נוספת באמון הציבור. בהקשר זה נטען כי הריחוק של הפרט מהליך קבלת ההחלטות יוצר ארשת של מקצועיות אשר מגנה על האמון הציבורי. כניסתו של הפרט לתוך הליך קביעת המדיניות מפרקת את הארשת המקצועית והריחוק, ובכך מסכנת את הכבוד והאמון שרוחשים לו.

זוהי ביקורת חשובה ויש לחשוב על עיצוב מתאים של ההצעה לאורה. הדרך הטובה ביותר להתמודד עם חששות אלה היא ליווי המהלך בקמפיין ציבורי אשר מסביר את ההשפעה, ומתוך כך מבאר לאזרחים כי ההשפעה יכולה להיות גם עקיפה, ולעיתים סמויה. כך למשל ניתן לחשוב על תרחיש בו עמדה שהגיש אזרח בפורטל נקראה על-ידי יועצת פרלמנטרית, שסברה שהיא חשובה והביאה אותה לידיעת חברת הכנסת עמה היא עובדת, וכך עמדה זו סייעה לעצב את עמדת חברת הכנסת. במצב זה, העמדה הובילה להשפעה – גם אם עקיפה ואפילו סמויה; זה המסר המרכזי שיש לתווך לציבור.

דרך נוספת למנוע את התסכול ואת הפגיעה באמון הציבור מהיעדר השפעה ישירה היא באמצעות פרסום העמדות המוגשות על-ידי הציבור בפורטל באופן פומבי. לעצם העובדה שהפרט ניסח עמדה, בין אם קצרה ותכליתית ובין אם כמסמך מגובש, והיא פרושה לעיני כל באתר הכנסת – היא הרשות המחוקקת של המדינה – יש בפני עצמו כדי להשיא את תחושת הערך הפוליטי וההשתתפות של הפרט.

2.2. סרבול הליך החקיקה: עומס והצפת מידע

חשש בולט נוסף הוא סרבול נוסף של הליך החקיקה. סרבול זה ניתן לפרוט לשניים: האחד הוא חשש להגברה ניכרת של עומס העבודה של הוועדות והשני הוא חשש מהצפת מידע. את שניהם ניתן לפתור באמצעות סינון מתוחכם של הפניות.

ראשית, ניתן לשלב בהליך עזרי חקיקה נתמכי בינה מלאכותית המתבססים על למידת מכונה. במספר מדינות, כדומת הולנד ואיטליה, כבר נעשה שימוש במנגנונים מעין אלה.⁶² אלגוריתמים מבוססי בינה מלאכותית יוכלו לא רק לסנן את המידע,

62 ראו בהמשך ה"ש 71–73 והטקסט הנלווה להן.

ובאמצעות למידת מכונה להדגיש את הפניות האיכותיות ביותר, אלא גם לרכז את המידע ולהנגיש אותו לחברי הכנסת וצוותיהם.

לצד קיומו של הליך הסינון, ההבלטה וההנגשה, ניתן מלכתחילה לעצב את אופן הפנייה כך שיכלול טופס פנייה ובו הפונים יצטרכו לתאר את עיקרי הפנייה באופן מקוצר וענייני, לצד שאלות ברורות המיועדות לסנן מלכתחילה את סוגי הפניות. באופן הזה, ניתן יהיה לכסות כמות מידע גדולה בזמן קצר יחסית ומתוכה לאתר את הפניות אשר מושכות את עניינם ותשומת לבם של חברי הכנסת. מוצע גם להוסיף תקנים מתאימים לצורך מעקב אחר התוכן בפורטל שיתוף הציבור ומיונו, על-מנת למנוע מיצירת עומס עבודה נוסף על הצוות הקיים.

הליך החקיקה מסורבל בהגדרתו; הוא מיועד להציב בלמים, התנגדויות ונקודות רבות של חשיבה מחודשת על כל הסדר המוצע בחקיקה. סרבול זה הכרחי על-מנת לאפשר למחוקקים ליצור את התוצר הטוב ביותר האפשרי, המתיישב עם עקרונות הדמוקרטיה והכרעת הרוב. הסרבול, יש לזכור, גם הופך את החקיקה לטובה יותר, שקופה יותר ומדויקת יותר ובמובן זה שכרו בעמלו.

אי לכך, אף שהטעונונים בדבר הכבדה וסרבול נוסף של הליך החקיקה הם טעונונים שיש לשקול, נדמה כי במקרה הנוכחי תוספת העומס אינה רבה וניתן לבנות מנגנונים מתאימים ולהוסיף תקנים על-מנת להתמודד עמה. התרומה של שיתוף הציבור בתהליך, מנגד, עשויה להיות עצומה. זוהי אזרחות במלוא מובן המילה ומימוש זכותו הדמוקרטית של הפרט להשתתפות פוליטית. ההשתתפות תעשיר את הפרספקטיבות שלאורן נבחנת החקיקה ותטיב אותה. היא תסייע להשיב את האמון הציבורי בקבלת ההחלטות בממשל ובכנסת בפרט. יתרונותיה עולים פי כמה וכמה על חסרונותיה במישור זה. נזכיר גם שלעיתים הצפת כלל המידע הרלוונטי בפני הוועדה בהליך החקיקה תמנע – אפריורית – תיקוני חקיקה נדרשים בעתיד, ובכך תחסוך את העלויות שלהם.

יש לתת את הדעת גם לכך ששחקנים חוזרים, ובפרט ארגוני החברה האזרחית והאקדמיה, זוכים במקרים רבים לנגישות לוועדה. הם מיוזעים מראש על הצעות חוק וזוכים לאוזן קשבת ונפש חפצה כשמבקשים מהם להגיע לטעון בפני הוועדה; פעמים רבות הוועדה הרלוונטית היא זו שפונה אליהם באופן אקטיבי. אך לא כך באשר לציבור.

יתרה מכך, לא כל בעל עמדה מעוניין להביע אותה בוועדה, בהינתן המשאבים הרבים שמהלך מעין זה עשוי לדרוש. ההצעה לפורטל לשיתוף הציבור מאפשרת השתתפות גם באופן צנוע יותר, ובמקרים רבים זוהי החלופה המועדפת עבור הפרט. במובן זה, יצירת צינור דיגיטלי להשתתפות מקלה על העומס וההכבדה הפוטנציאליים שבנושא. ואכן, ישנם מחקרים אשר מהם עולה כי דווקא אמצעים דיגיטליים שונים מאפשרים לאזן טוב יותר בין השתתפות אזרחית לבין שימור היעילות של ההליך.⁶³

Wim Voermans, Hans-Martien ten Napel & Reijer Passchier, *Combining Efficiency and Transparency in Legislative Processes*, 3 THE THEORY AND PRACTICE OF LEGISLATION 279, 283 (2015) 63

2.3. כפילות הליכי ממשל

ביקורת נוספת עניינה בכפילות למול ההליך המקביל ברשות המבצעת. כיום מרבית הליכי שיתוף הציבור נעשים ברשות המבצעת, וקיימת נכונות גוברת להרחבה של ההשתתפות האזרחית לצד הכרה בתרומתה לגיבוש מדיניות טובה יותר.⁶⁴ עולה השאלה החשובה אם ומדוע יש צורך בכפילות זו של מערכת לשיתוף הציבור גם בכנסת?

לגישתנו בהחלט יש מקום לכפילות, והטעם לכך מצוי בהבדל היסודי בין הליכי החקיקה שבכנסת לבין הליכי החקיקה שבממשלה. אופי הליך החקיקה בממשלה הוא סמוי מן העין, לעומת הליך החקיקה בכנסת אשר מתאפיין בפומביות ובשקיפות.⁶⁵ הפרט יכול להביע עמדה, באתר תזכירים למשל,⁶⁶ אך השאלה אם, כיצד ועד כמה ניתן לעמדתו משקל במהלך הדיון נותרת עלומה.

בהשתתפות דרך פורטל לשיתוף הציבור עקרון השקיפות עתיד להישמר. המסמכים הרלוונטיים עוברים לחברות וחברי הוועדה, שבה ניתן לצפות בעת התכנסותה או אחריה, להאזין לה או לקרוא את פרוטוקול הדיון בסיומו. הפרט יכול להבחין במו עיניו ואזניו אם התייחסו לעמדתו וכיצד.

הבדל נוסף מצוי בנקודה שבה נמצא ההליך: הצעת חוק ממשלתית מתגבשת ומתעצבת בממשלה, אך מרגע שהונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה, ההליך הופך להיות פרלמנטרי.⁶⁷ למעשה, ההבדל המרכזי אינו מצוי בשאלה מי הרשות שיוזמת את החקיקה,⁶⁸ אלא באופיו של ההליך. הליך החקיקה הפרטית שקוף וגלוי משלביו המוקדמים, הכוללים דיון מוקדם ("קריאה טרומית") במליאה, לעומת חקיקה ממשלתית שנחשפת לראשונה רק באתר תזכירים או כשמגיעה להליך בכנסת. כמובן שיש לציין לצד זאת את התמיכה לה זוכות יוזמות חקיקה ממשלתיות והעובדה שהן מגיעות לשולחן הכנסת בשלב מתקדם יותר. זאת, לעומת יוזמות חקיקה פרטית, שבהן נדמה כי האפשרות של הפרט להשפיע אף גדולה יותר.

2.4. הצדקות מול ביקורות: סיכום ביניים

הביקורות המוצגות כאן אינן כאלה שניתן לבטל בהינף יד. ואכן, איננו מציעים להתעלם מהן. עיצוב הפורטל המוצע מיועד לתת פתרון לרבות מביקורות אלה או לרבים מסוימים שלהן. לשיטתנו, אפיון הפורטל המוצע בפרק המסקנות מצליח לעשות זאת במידה רבה. מכל מקום, החשיבות עליה הצבענו – ובפרט ההצדקות הדמוקרטיות, טיוב הליך החקיקה והשאת מידת הלגיטימיות והאמון הציבורי בכנסת – מצדיקה לכל הפחות ביצוע מהלך ניסיוני ("פיילוט") של שיתוף הציבור. בהינתן היכולות הטכנולוגיות והדיגיטליות שקיימות כיום בכנסת, ובפרט במחלקת מאגר החקיקה הלאומי, מדובר במשימה ישימה.

⁶⁴ דוגמה בולטת היא "בדלתיים פתוחות", אירוע נרחב לשיתוף הציבור שקיים משרד המשפטים ביוני 2022, שבו נדונו עשרות נושאים המצויים על שולחן המשרד. האירוע זכה לפרסום ציבורי נרחב, כולל ברשתות חברתיות, אשר הזמין כל מי שיש לו עניין בנושא להציע את השתתפותו. אך לאחרונה פורסמו תוצרי הוועידה, עם עיקר הסוגיות שעלו בכל מושב. ראו [באתר הוועידה](#).

⁶⁵ סעיף 27 לחוק-יסוד: הכנסת.

⁶⁶ ראו [באתר תזכירים](#).

⁶⁷ אם כי ההשפעה הממשלתית נשמרת כמובן. להרחבה ראו נועה קברטץ-אברהם "הממשק בין הכנסת לממשלה בתהליכי חקיקה ממשלתית" מחקר מדיניות 147 **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (2021).

⁶⁸ הבדל אשר ממילא הופך להיות פחות יסודי בהינתן שליטת ועדת השרים לענייני חקיקה גם בתהליך החקיקה הפרלמנטרי. ראו חן פרידברג ודנה בלאנדר "יוצאת לאור: ועדת השרים לענייני חקיקה" מחקר מדיניות 169 **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (2022).

ואכן, מחקר אשר הציע בחינה מעמיקה של דמוקרטיה דיגיטלית (הגם ששם ההתמקדות הייתה בהקשרי בחירות), תמך במסקנה לפיה מודל משטרי אשר כורך בתוכו מעורבות אזרחית בפעילות פרלמנטרית באמצעות שיטות ומנגנונים טכנולוגיים שונים, אשר כונה "דמוקרטיה היברידית", הוא "חלק אינטגרלי של המשטר הפרלמנטרי ולא סרח עודף".⁶⁹

69 שארף "דמוקרטיה היברידית", לעיל ה"ש 8, בעמ' 309.

ג. חשיבותה של תגובתיות טכנולוגית

בעוד שהגברת ההשתתפות האזרחית בחקיקה היא המטרה של נייר מדיניות זה, חדשנות דיגיטלית היא האמצעי לבצע זאת. נתחיל במבט כללי על ממשל וטכנולוגיה ועל היכולת העקרונית לרתום כלים טכנולוגיים ודיגיטליים לשירות הממשל; נתקדם לעיסוק בלקחי משבר הקורונה ובאופן שבו הם השפיעו על יכולתם של פרלמנטים לגלות חדשנות טכנולוגית; ונסיים בדיון במגמת ה-CrowdLaw, אשר עיקרה איסוף מידע מהציבור לטובת תהליכי קבלת ההחלטות.

1. ממשל וטכנולוגיה

במקרים רבים, היחס בין ממשל לטכנולוגיה נערך מתוך דיון ביקורתי. תהליכים ואמצעים טכנולוגיים שונים מאפשרים לממשל לפגוע בפרטיות ובחירות בקלות רבה. ניתן לחשוב, למשל, על תהליכי הביומטריה של תעודות הזהות והדרכונים שישארל עוברת; על איכוני השב"כ שנוצלו לטובת איתור מגעים בין חולי קורונה לאזרחים אחרים, באופן ששלח רבים לתקופות בידוד משמעותיות ללא שניתן היה באופן פרקטי להשיג על כך; על פרשות רוגלה והאזנות המתגלות מפעם לפעם, ואך בשנת 2021 פרשת NSO.

כל אלו מובילים למידה רבה של ביקורתיות כלפי הממשל, המשתמש באמצעים טכנולוגיים לצורך אינטרסים ציבוריים שונים, אשר על-אף חשיבותם, סופם לפגיעה באזרח (מעקב טכנולוגי לצרכי ביטחון, כדוגמה בולטת). ניתן לסובב משוואה זו ולרתום את הטכנולוגיה למען אינטרס ציבורי, כאשר האזרח הוא המוטב מכך. במילים אחרות, זו ההזדמנות להפוך את הטכנולוגיה לכלי לקידום הדמוקרטיה במקום לפגיעה בה.

ואכן, **בשני העשורים האחרונים ניתן לזהות גוף הולך וגדל של מחקר, בין אם מחקר אקדמי ובין אם מחקר מדיניות, אשר מצביע על דרכים שונות שבהן ניתן להשתמש בטכנולוגיות שונות ובאמצעי דיגיטציה כדי לשפר את עבודת הפרלמנט.**⁷⁰ בהקשר זה מונים את האפשרות להפוך את הפרלמנט לחופשי מנייר, להגדיל שקיפות ופומביות של התהליכים המתרחשים בפרלמנט ואף את נגישות תוכן החקיקה.⁷¹ במסגרת הזו גם מוצעים אמצעים כדוגמת תוכנות לאינטגרציה של תוכן המיועדות להקל על הליך החקיקה עצמו, מאגרי מידע פומביים המאחסנים מידע על חקיקה שהסתיימה, יומני חקיקה ומעקבי חקיקה המראים את השלב שבו מצויה החקיקה או את הדיונים העתידיים להתקיים באשר להצעת חוק מסוימת, ועוד. יש שכוללים באמצעים אלה אף חקיקה המסתמכת על מידע מבוסס בינה מלאכותית.⁷² בהולנד, למשל, החל מהלך להטמעה של מערכות IT, כולל מערכת המתבססת על בינה מלאכותית, במסגרת ניסוח החקיקה הפרלמנט.⁷³

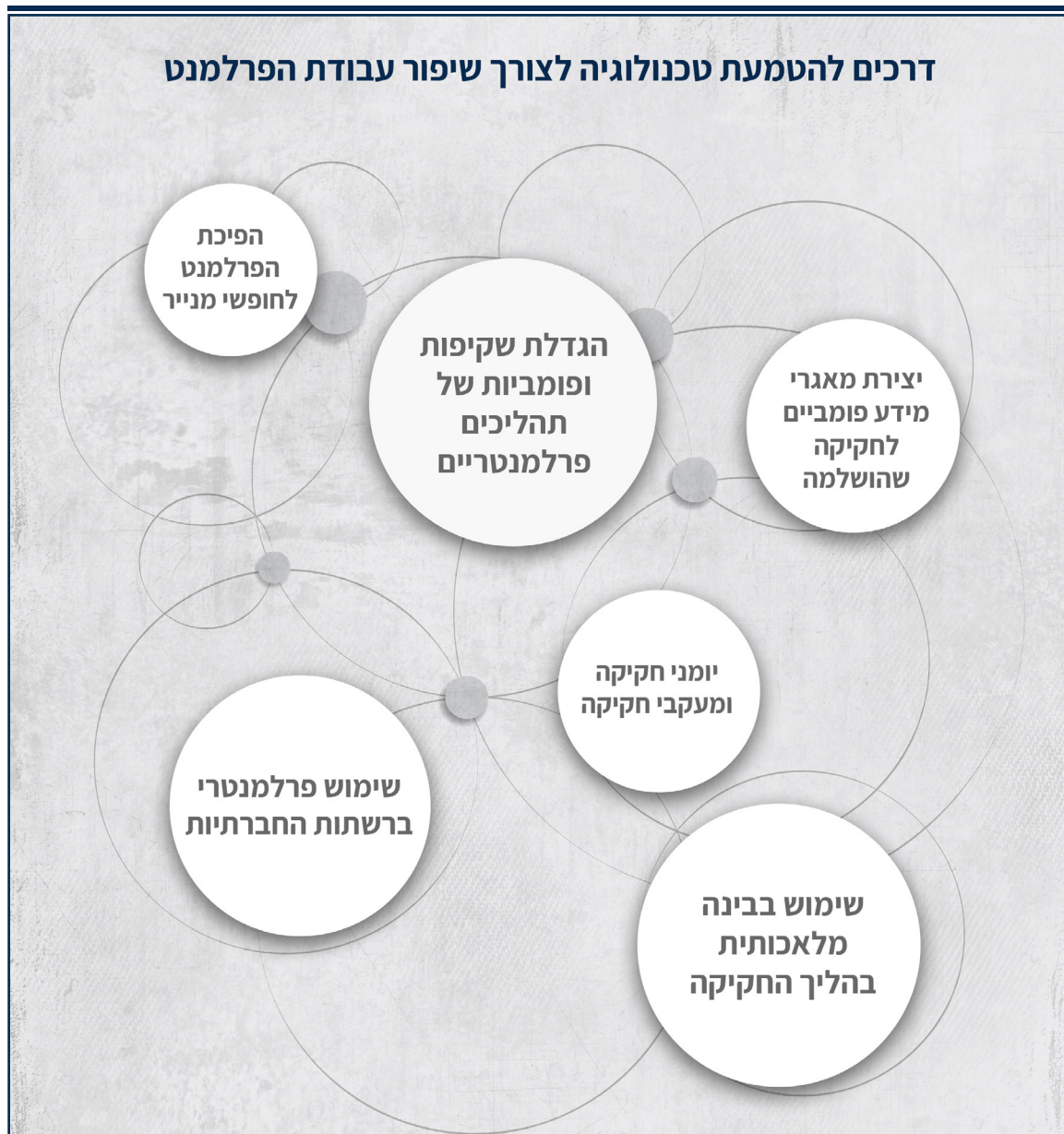
70 לדוגמאות בולטות ראו: Office for Promotion of Parliamentary Democracy, Information and Communication: *Technologies in Parliament: Tools for Democracy* (European Parliament, 2010); United Nations Development Program, *Empowering Parliaments Through the use of ICTs* (UNDP, 2006); ParlAmericas, *Maximizing the Use of Technology to Improve Communication with Constituents* (2016); United Nations, Inter-Parliamentary Union and GlobalCentre, *World e-Parliament Report 2008* (UN 2008).

71 ראו למשל: Wim J.M. Voermans, Welmoed Fokkema and Remco Van Wijk, *Free the Legislative Process of its Paper*; *Chains: IT-inspired Redesign of The Legislative Procedure Cycle*, THE LOOPHOLE 52 (January 2012).

72 שם.

73 Wim Voermans, *Computer-assisted Legislative Drafting in the Netherlands: The LEDA System*; Enrico Francesconi, Pierluigi Spinosa and Daniela Tiscornia, *A Linguistic-ontological Support for Multilingual Legislative Drafting: The DALOS Project* (2022).

גם לרשתות החברתיות יש משקל בתגובתיות זו. כך, למשל, האיגוד הבין-פרלמנטרי, איגוד בינלאומי פעיל ומבוסס שפועל כמאה ושלושים שנה, הכין בדצמבר 2021 מסמך הדרכה מפורט לפרלמנטים כיצד להכין קטעי וידאו קצרים לציבור.⁷⁴ ואכן, ברוח התרומה של השתתפות אזרחית המעניקה לגיטימיות לתהליך החקיקה ולתוצריו, נטען כבר בשנת 2004 כי גם שימוש פרלמנטרי מחושב ומתוכנן באמצעים טכנולוגיים הוא בעל פוטנציאל ניכר להגביר את הלגיטימיות של הפרלמנט.⁷⁵



⁷⁴ Quick Guide: How to Make a Short Video (Inter-Parliamentary Union, December 2021).

⁷⁵ Laura Cruz-Castro and Luis Sanz-Menéndez, *Shaping the impact: the Institutional Context of Parliamentary Technology Assessment*, UNIDAD DE POLÍTICAS COMPARADAS (CSIC) Working Paper 03-10 (2004). ראו גם במחקר של הפרלמנט הבין-אמריקני, שמצביע על כך ששימוש בטכנולוגיה על-ידי פרלמנטים הוא חשוב על-מנת להתמודד עם האמון הציבורי אשר הולך ופוחת. Maximizing the Use of Technology, לעיל ה"ש 70, בעמ' 8.

במידה רבה, התפתחות טכנולוגיות המידע השונות "החייתה" את הדיון על השתתפות אזרחית אשר ביסודו החל כבר לפני חמישה עשרים.⁷⁶ התפתחות האינטרנט והפיכתו לנפוץ ושגור בחיי האזרחים, קשרו בין היכולות הדיגיטליות החדשות לבין שיתוף הציבור בקביעת מדיניות. טכנולוגיות מידע ותקשורת תרמו לפיתוח תאוריות השתתפותיות, וחשוב מכך, לקידום השתתפות אזרחית דה-פקטו באמצעות פלטפורמות שונות.⁷⁷

2. אג'יליות ורתימת הטכנולוגיה

בחלק מבתי המחוקקים בעולם תובנות מחקריות אלה אומצו, ונעשים מהלכים על-מנת להטמיע אותם בעבודתם השוטפת. התגובה בקרב פרלמנטים הבנה כי "אג'יליות" - היכולת להסתגל במהירות ואף לרתום את הטכנולוגיה לצרכי הארגון - היא תכונה רלוונטית לא רק בעולם העסקים והמסחר אלא גם בעולמות הממשל.

פרויקט בולט בהקשר זה הוא "הקונגרס המודרני" בארצות-הברית, ובשמו המלא: Select Committee on the Modernization of Congress. מדובר בוועדה שניהלה במהלך הקונגרס ה-116 והקונגרס ה-117, בשנים 2019-2022. ועדה זו, שהוקמה שלא על-בסיס מפלגתי ונעדרה סמכויות חקיקה, נועדה להפוך את הקונגרס ליותר אפקטיבי, יעיל ושקוף.⁷⁸ במסגרת מהלך זה ניתן משקל רב לשימוש מתוחכם ויעיל בטכנולוגיה, חלק רחיקה ממנה.

נקודת המוצא עליה נשענה הוועדה היא "בעיית הקצב" (Pacing problem): הקושי של מחוקקים להתאים את עצמם לטכנולוגיה, הן אל מול שינויי מדיניות נדרשים (הממד החיצוני), הן אל מול מוסדות ממשל אחרים (הממד הבין-מוסדי) והן למול דפוסי הפעולה הפנימיים של המוסד (הממד הפנימי).⁷⁹

דוגמה ישראלית בולטת לקשיים מסוג זה היא הקושי של דיני הבחירות, המסדירים את פעילות המפלגות והמתמודדים, להתמודד עם הרשתות החברתיות שהפכו לזירה פרוצה. על אף שהרשתות החברתיות הפכו למרכזיות לפני כ-15 שנה, טרם בוצעה הסדרה מקיפה או אחידה של הנושא. זוהי דוגמה אשר קיימת ברחבי העולם כולו. בשל כך, ועדת הקונגרס המודרני אימצה גישה פרו-אקטיבית כלפי טכנולוגיה, המכירה בחשיבותה, במרכזיותה ובצורך למנף יכולות טכנולוגיות לטובת שיפור הארגון.⁸⁰

76 ראו CAROLE PATEMAN, PARTICIPATION AND DEMOCRATIC THEORY (1976).

77 Lember, Randma-Liiv and Vooglaid, לעיל ה"ש 40, בעמ' 1.

78 מנדט הוועדה כלל את תחומי העיסוק הבאים: (1) rules to promote a more modern and efficient Congress; (2) procedures including the schedule and calendar; (3) policies to develop the next generation of leaders; (4) staff recruitment, diversity, retention, and compensation and benefits; (5) administrative efficiencies; (6) technology and innovation; and (7) the Franking Commission. הוועדה הוקמה כחלק מהחלטה רוחבית שהתקבלה ברוב גורף בתחילת כהונתו של הקונגרס ה-116 במטרה לשפר ולייעל את עבודת הקונגרס. ראו H.Res.6 116th Congress, Title II.

79 Congressional Reform Task Force 31 (American Political Science Association, October 2019).

80 בדו"ח המסכם של הוועדה נכתב כך: "[T]echnology plays an undeniably important role. And while Congress continues to make great strides in becoming a more technologically savvy institution, there is still much room for improvement. Continuing work it began in the 116th Congress, the Committee explored approaches to ensuring that Congress is fully able to take advantage of the latest developments in technology, to anticipate the impact of future technologies, and to consider how Congress can more proactively develop technology policy." הדו"ח המסכם זמין כאן.

הוועדה ערכה שבעים פגישות לאורך כהונתה ופרסמה כעשרים מסמכי המלצות ודו"חות מסכמים.⁸¹ עיון בדיוני הוועדה מעיד כי בהתאם למנדט שלה, טווח הפעילות של הוועדה היה רחב מאוד וכלל סוגיות רבות, בהן ייצוג בקונגרס, נגישות לחברי הקונגרס עצמם ולציבור, יעילות עבודת הצוותים התומכים, התפתחות מקצועית של צוותי הקונגרס, הטמעת שיטות של יישוב סכסוכים, הטמעת פרקטיקות רצויות של מנהיגות, הגברת מעורבות הבוחרים, פרוצדורה בקונגרס, התמחויות בקונגרס, שיפור הליך החקיקה, שיפור היעילות בעבודת הוועדות, תהליכי בניית קונצנזוס ועוד. לצד אלה, נערכו דיונים רבים ממוקדי טכנולוגיה, בהם הפיכת הקונגרס לידידותי למשתמש,⁸² גישות חדשניות לשיפור הקונגרס,⁸³ אופן השימוש בנתונים בהליך החקיקה,⁸⁴ שימוש בטכנולוגיות שונות בפעילות הקונגרס,⁸⁵ ולמידה מהמדינות על שימוש בטכנולוגיות מידע בחקיקה.⁸⁶ גם דיונים שלא היו ממוקדים בטכנולוגיה הובילו לבסוף להמלצות כלליות לרתימת טכנולוגיה לשיפור עבודת הקונגרס.⁸⁷

ואכן, הוועדה הובילה לתוצרים מהותיים: ראשית, הקמת משרד פנימי בתוך הקונגרס לשירותי דיגיטל (House Digital Ser-vice – HDS), אשר ירכז את כל נושא הטכנולוגיה והחדשנות, ויהווה שחקן מפתח בכל הנוגע להמלצות מבוססות-טכנולוגיה.⁸⁸

שנית, שינוי בהיקף התקציבים. בעוד שבשנת התקציב 2022 הוקצו שני מיליון דולר לצורך הטמעת טכנולוגיות חדשות בקונגרס, בשנת הכספים 2023, במידה רבה בעקבות עבודתה הנרחבת של הוועדה, יועד לשם כך תקציב של 10 מיליון דולר. הסכום הוגדר עבור יישום של המלצות מבוססות-טכנולוגיה לטיוב ושיפור עבודת הקונגרס.⁸⁹

שלישית, בהינתן ההבנה היסודית לפיה הישענות על טכנולוגיה מיושנת מונעת מהקונגרס מלהתקדם,⁹⁰ הוועדה סיימה את תפקידה עם סדרת המלצות ממוקדת להטמעת טכנולוגיות בפעילות בית המחוקקים. התפיסה היסודית שהנחתה את עבודתה היא כי "פרויקט המודרניזציה של הקונגרס כרוך לא רק בשדרוג הטכנולוגיה. הוא כולל את האופן היסודי שבו אנו מבינים את הנכסים היסודיים ביותר שלנו."⁹¹

81 אתר הוועדה זמין ונגיש גם לאחר סיום עבודתה כאן.

82 ראו את הדיונים כאן וכאן.

83 ראו את הדיונים כאן וכאן.

84 ראו את הדיונים כאן וכאן.

85 ראו את הדיונים כאן וכאן.

86 ראו את הדיון כאן.

87 לאורך הדו"ח המסכם של הוועדה, לעיל ה"ש 80, שזורה התייחסות לשימוש בטכנולוגיות שונות על-מנת להשיג יעדים אחרים. כך למשל המלצה 126 לפיה: The House should offer technology tools to facilitate member collaboration on legislation and issues of mutual interest (שם, בעמ' 126–127); המלצה 146 לפיה: The CAO should develop or provide optional in-house technology solutions to district offices to improve casework and other services (שם, בעמ' 142); המלצה 169 לפיה: Automate the process of obtaining cosponsors: The House should develop a technology solution to allow greater automation of the process for collecting and registering cosponsors (שם, בעמ' 144); ועוד.

88 ראו את ההכרזה על הקמתו בשנת 2022: Making Congress work better for the American people: A recommendation status report: Hearing before the Select Committee on the Modernization of Congress, 117th Cong. (2022) (testimony of Catherine L. Szpindor).

89 ראו בדו"ח המסכם של הוועדה, לעיל ה"ש 80, בעמ' 60.

90 שם, בעמ' 126.

91 דבריו של חבר הקונגרס סטני הוייר (Steny Hoyer) במסגרת השימועים בוועדה. ראו Member Day: Hearing before the Select Committee on the Modernization of Congress, 117th Cong. (March 12, 2021).

המלצות אלה כוללות פיתוח מנגנונים מתאימים להטמעת טכנולוגיות; קידום פעילות בקונגרס לחשיפה לחדשנות ולטכנולוגיות; בחינה מחודשת של הנהלים הקיימים תוך בחינת התאמתם לטכנולוגיות חדשות; גיבוש קבוצות עבודה קבועות שייבחנו אם וכיצד ניתן להטמיע טכנולוגיות בפעילות הקונגרס; הקמת ועד מייעץ לקונגרס בשאלות של הטמעת טכנולוגיות; עבודה מנהלתית למול הוועדות כדי לבחון כיצד ניתן לשפר את עבודתן באמצעים טכנולוגיים ודיגיטליים; ועוד.⁹² בין ההמלצות השונות עלתה בפרט גם המלצה עקרונית לפיתוח פלטפורמות אינטראקטיביות שבהן הבוחרים יכולים להביע עמדה לגבי הצעות חוק.⁹³

רביעית, ולא פחות חשוב מהתוצרים הקודמים, **עבודת הוועדה לקונגרס מודרני הובילה לשינוי תפיסתי ומושגי על אודות החשיבות שביצירת אקו-סיסטם של חדשנות וטכנולוגיה בתוך הקונגרס.**⁹⁴ מדובר בשינוי עמוק – המתכתב היטב עם השינוי שהכנסת עברה ועודנה עוברת – אשר עניינו לא רק בהטמעת טכנולוגיה זו או אחרת, אלא בעצם תפיסת העומק של אגיליות וחשיבותה למערכות ממשל.

3. לקחים מההתמודדות העולמית עם משבר הקורונה

בתי מחוקקים באשר הם, בשל אופיים והיותם מוסדות רבי-משתתפים, מאופיינים בחשש משינויים ובנטייה לשימור הקיים.⁹⁵ לרוב, שינויים פנים-פרלמנטריים מתרחשים לאט, אם בכלל. ביחס לכל שינוי העוסק בשאלה כיצד יעבוד הפרלמנט יש התנגדויות רבות, בין פוליטיות, קואליציוניות, ענייניות, סוציולוגיות ועוד.

נגיף הקורונה (COVID-19) שהתפרץ בתחילת שנת 2020 יצר מקרה מבחן חשוב ליכולת של פרלמנטים לנפץ – גם אם בלית ברירה – את חומות השמרנות. אחד מהמחקרים הבולטים שבחן מקרה מבחן זה ברמה השוואתית הגיע למסקנה כי **היכולת של פרלמנטים לתפקד במצב חירום כמו שאירע בעקבות נגיף הקורונה תלויה, בין היתר, במידת החוסן הדמוקרטי של המדינה, בחוזק של הפרלמנט לעומת שאר מוסדות הממשל וביכולת של הפרלמנט לערוך את ההתאמות הנדרשות (בין אם מבחינת חומרה ותוכנה ובין אם קונספטואליות בדרכי החשיבה) על-מנת להשתמש באמצעים טכנולוגיים.**⁹⁶

יכולת זו, יש להדגיש, אינה פשוטה ואינה מובנת מאליה. מלבד הנטייה להעדפת הקיים המאפיינת באופן כללי פרלמנטים, מוסדות מחוקקים הם מוסדות המורכבים מחברים רבים שנדרשים להגיע להסכמה, ויש להם כללי הכרעה ברורים שיש לפעול בהתאם להם. יש המדגישים את הכלים הפרלמנטריים הייחודיים ואת עיגון אופני העבודה במישור נורמטיבי מחייב כלשהו, כמי שיוצרים קושי מיוחד. כך, למשל, כיצד שומרים על מוסדות פרלמנטריים מוכרים כגון שאילתות, הצעות לסדר היום, הסתייגויות וכדומה במסגרת היוועדות חזותית?⁹⁷ יתרה מכך, מופעל על מחוקקים לחץ ממשלתי ניכר ובמקרים רבים גם לחץ ציבורי. כל אלה יוצרים מורכבות ייחודית ביחס לפרלמנטים. על-אף מורכבות זו, בהינתן שהתפקיד המרכזי של מחוקקים

92 הדו"ח המסכם של הוועדה, לעיל ה"ש 80, בעמ' 163–170.

93 המלצה מס' 174. שם, בעמ' 164.

94 ראו בדו"ח המסכם של הוועדה, לעיל ה"ש 80, בעמ' 158–161.

95 ראו את הדיון בעקרון ההתמדה, לעיל בטקסט הסמוך לה"ש 35.

96 Israel Waismel-Manor, Ittai Bar-Siman-Tov, Olivier Rozenberg, Asaf Levanon, Cyril Benoît and Gal Ifergane, *Should I Stay (Open) or Should I Close? World Legislatures during the First Wave of Covid-19*, Pol. Stud. 1 (2022).

97 Jonathan Murphy, *Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations*, ch. 7 (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2020).

בשעת חירום, הוא לפקח על הרשות המבצעת, היכולת שלהם לשמר פעילות היא חיונית ומרכזית.

3.1. שימור יכולת הפעולה הפוליטית למול שימור המצב הקיים

משבר הקורונה הוביל למקרים שבהם החשיבות של שימור היכולת הפוליטית של הפרלמנט לפעול גברה על החשש המובנה משינויים. ברזיל, למשל, הייתה אחת המדינות הראשונות ליזום תגובה טכנולוגית לפערים הדמוקרטיים והפרלמנטריים שיצרה המגפה. שני בתי המחוקקים תיקנו את כללי ההליך הפרלמנטרי כך שניתן יהיה לערוך את ישיבות המליאה במתכונת וירטואלית בכפוף למצב הבריאותי. הסנאט הברזילאי אף אפשר עריכת דיונים במתכונת זו בוועדות הפרלמנטריות.

בתאריך 20.3.2020 ערך הסנאט הברזילאי את ישיבת המליאה הווירטואלית הראשונה בעולם, אשר שודרה באתר You-Tube באופן שאיפשר גם תגובות של הציבור. ארבעה ימים לאחר מכן נערכה ישיבה שנייה. אפליקציה ייעודית פותחה עבור חברי הסנאט הברזילאי כדי לאפשר להם להתחבר ולהשתתף בדיון.⁹⁸ גם ברומניה הייתה תגובתיות טכנולוגית גבוהה, אשר אפשרה אף לשמור על כללי המשחק הפרלמנטרי, כדוגמת קריאות ביניים (שנעשו באמצעות תגובות טקסט) בניהול יושב-ראש הפרלמנט ואפליקציה ייעודית להצבעות.⁹⁹

ניתן היה גם לראות שינויים במידת הגמישות של הפרלמנטים. כך, למשל, בקרב אלה שאפשרו הצבעה מרחוק, חלקם שמרו על דיונים, מתוך הבנה שקיום הדיונים הוא חיוני, גם אם במתכונת של שיחת וידאו (כדוגמת הוועדות הפרלמנטריות בנורבגיה); חלקם צמצמו את הדיונים באופן חלקי או גורף ואפשרו בעיקר הצבעות (כדוגמת הסנאט בספרד); וחלק עשו מאמצים פוליטיים – שכללו פשרות פוליטיות שונות – על-מנת להימנע מדיונים והצבעות (כדוגמת אנגליה), או התבססו על ייפויי כוח כדי לצמצם את הנוכחות במליאה (כגון בצרפת).¹⁰⁰ בקרב אלה שהמשיכו לקיים דיון, חלק דרשו נוכחות מינימלית (דנמרק כדוגמה) או רחבה (כפי שהיה במליאה בנורבגיה) בבניין הפרלמנט.¹⁰¹

גם הנכונות להתגבר על מכשולים פורמליים השתנתה ממדינה למדינה. בעוד שבארצות-הברית הקונגרס התקשה למשך תקופה ממושכת לערוך שינויים, בשל ההוראה התקנונית הדורשת קוורום פיזי,¹⁰² באסטוניה נקבע כבר בשלב מאוד מוקדם על-ידי ועדת התקנון של הפרלמנט כי ככל שהחקיקה והתקנון מאפשרים לעשות כן, יש לפרש את ההוראות הקיימות בהן כמאפשרות היוועדות, התדיינות והצבעה מרחוק.¹⁰³ כך גם בליטא, בה כבר עם התפרצות הנגיף התקבל תיקון חקיקה אשר הסמיך את הוועדות לנהל דיונים מרחוק באמצעות כלים טכנולוגיים שונים.¹⁰⁴ מבט משווה זה מאפשר להבחין כי המכשולים הפורמליים תלויים במידה רבה בנכונות הפוליטית להתגבר עליהם, לא פחות מהתשתית החוקית לבצע התאמות אלה.

98 שם.

99 שם.

100 אורלי אלמגור לוטן ודינה צדוק "פעילות פרלמנטרית בעת התפרצות נגיף קורונה – עדכון מספר 1" **מרכז המחקר והמידע** (הכנסת, 22.3.2020).

101 שם.

102 שם.

103 אורלי אלמגור לוטן ודינה צדוק "פעילות פרלמנטרית בעת התפרצות נגיף קורונה – מידע ראשוני" **מרכז המחקר והמידע** (הכנסת, 18.3.2020).

104 שם.

4. חוסן דמוקרטי ותגובתיות טכנולוגית

בבחינה אמפירית הכוללת הסתכלות רחבה על מדינות רבות, נמצא קשר בין רמת הדמוקרטיה של מדינה לבין הנכונות להשתמש באמצעים טכנולוגיים שונים כדי לאפשר פעילות רחבה ככל הניתן של הפרלמנט.¹⁰⁵ בהשוואה בין מדינות חופשיות,¹⁰⁶ חופשיות למחצה ושאינן חופשיות, נמצא כי הן במישור של פעילות הפרלמנט והן במישור של תגובתיות לחדשנות, מדינות אשר מוגדרות כדמוקרטיות זכו לדירוג משמעותית גבוה יותר לעומת מדינות חופשיות-למחצה ומדינות שאינן חופשיות.¹⁰⁷ גם כשהחוקרים הסתמכו על גישה מחקרית שונה כדי למדוד את "מידת הדמוקרטיה" של המדינות השונות,¹⁰⁸ התוצאות עדיין הראו קשר חזק בין מידת הדמוקרטיה של המדינה לבין מידת פעילות הפרלמנט ולבין מידת החדשנות הטכנולוגית שאותו בית מחוקקים הפגין בתקופת הקורונה.¹⁰⁹ הממצאים אכן מראים ששימוש באמצעים טכנולוגיים לצורך קיום פעילות פרלמנטרית מעידים על חוסן דמוקרטי רב.

מדוע נתונים אלה מאפשרים ללמוד לקח חשוב עבור תגובתיות טכנולוגית? ראשית, כי מקרי חירום עשויים להתרחש באופן תכוף, והכלים להתמודד איתם יכולים ללמד אותנו הרבה על אופיו של פרלמנט והחוסן שלו. שנית, כיוון שדובר באירוע מאוד רחב, הוא איפשר להסיק מסקנות חוצות מדינות ואוקיאנוסים באשר לאופי המוסדי של פרלמנטים באשר הם, ומתוך כך ללמוד על דרכי התנהגותם. בשל כך, למסקנות אלה יש משקל ניכר בהבנה כי **תגובתיות טכנולוגית היא כיום מפתח להתמודדות עם מצבי חירום ומצביעה על חוסן דמוקרטי של הפרלמנט של המדינה בכללותה**. שלישית, חוקרים וחוקרות מצביעים על כך שבשלב מסוים, בין אם בשלב מוקדם של המגפה ובין אם בשלב מתקדם יותר, פרלמנטים הסתגלו לעבודה הטכנולוגית.¹¹⁰ במובן זה, הרתיעה מהכנסת טכנולוגיה לפרלמנט והסתמכות עליה, פחתה במידה רבה. תובנה סוציולוגית זו יכולה להוות בסיס לקידום טכנולוגיות נוספות ולהטמעתן על-מנת לטייב את עבודת הכנסת. בהתאם, חוקרות חקיקה המליצו להתחזק מתוך משבר הקורונה ולשמר את השימוש הדיגיטלי בכלים פרלמנטריים שונים.¹¹¹

5. CrowdLaw: משפט ההמונים

תפיסת הממשל הפתוח הולכת ומתפשטת בעולם ברבדים רבים. בפרק העוקב יוצגו מספר מקרים ממוקדים, אך קודם לכן יש להציג מגמה רחבה שהולכת ותופסת תאוצה בשנים האחרונות, אשר בליבתה זרימת מידע מהציבור אל הפרלמנט. מגמת ה-CrowdLaw, אותה ניתן לתרגם ל"משפט ההמונים", עוסקת באיסוף תובנות מהציבור, על גווניו, והטמעתן לתוך המשפט והחקיקה בפרט.¹¹² הרציונל היסודי הוא שבציבור הרחב קיים מידע רב וניסיון רב, אשר יכולים להעשיר את הליך החקיקה ולטייבו.¹¹³

105 Manor et al., לעיל ה"ש 96.

106 המינוח נלקח מאתר הדירוג הדמוקרטי הבולט [FreedomHouse](https://freedomhouse.org/).

107 Manor et al., לעיל ה"ש 96, בעמ' 10-11 (טבלה 1).

108 דובר במדד V-DEM (ראו כאן) המוכר כמדד נוסף הזוכה לבולטות מחקרית.

109 Manor et al., לעיל ה"ש 96, בעמ' 16.

110 איתי בר-סימן טוב, איתי כהן, תאיר סמימי גולן וחני קוט "פעילות הפרלמנט ופיקוח פרלמנטרי בעת מגפת הקורונה" **ICON-S-IL Blog** (7.4.2020).

111 ראו למשל בהקשרי פיקוח: Elena Griglio, *Parliamentary oversight under the Covid-19 emergency: striving against executive dominance*, 8 THEORY AND PRACTICE OF LEGIS. 49, 69 (2020).

112 להרחבה ראו כאן.

113 שם.

מגמה זו מתוארת כ"מנגנון חקיקה השתתפותי מבוסס-טכנולוגיה"¹¹⁴, אך הלכה למעשה מדובר במנגנון רחב מכך: התהליך היסודי של CrowdLaw עוסק ביידוע הציבור, ומנגד איסוף מידע רלוונטי מהציבור, קיום תהליך של התייעצות, שיתוף פעולה עם הציבור בגיבוש המדיניות, ובמסגרתו גם העצמה של הציבור כחלק מתהליך גיבוש המדיניות. בשיאו, התהליך בא לידי ביטוי ביצירת מדיניות ברמת השלטון המקומי, המאפשר זירות השתתפותיות באופן טוב יותר. תהליך איסוף המידע והעיבוד שלו לתוך המדיניות נוצר באמצעים טכנולוגיים.¹¹⁵

חוקרים מצביעים על כך שעיצוב נכון של CrowdLaw יכול להוביל להשאה של מספר יתרונות דמוקרטיים בולטים: להוסיף להליך החקיקה מגוון דעות ונקודות מבט; לזהות תובנות שהליך החקיקה לא זיהה; להוות כלי תקשורת בין האזרחים לנציגיהם ברשות המחוקקת; ליצור פורום אזרחי רחב של השתתפות; ולטפח אזרחות טובה בקרב הלוקחים חלק בתהליך.¹¹⁶



ואכן, המחקר בתחום ה-CrowdLaw שנמצא בצמיחה בשנים האחרונות, מצביע על יתרונות בולטים, המתיישבים היטב עם היתרונות היסודיים בגישות דמוקרטיות השתתפותיות: לא רק לגיטימיות רבה יותר להליך, ויצירת זירה אזרחית פעילה ומעורבת יותר, אלא מדיניות חכמה יותר. לניסיון ולידע של האזרחים שהוזכר לעיל מתווסף גם רוחב היריעה. המחקר בתחום מדגיש זאת בעיקר בהקשר של סוגיות חדשניות: במקרים אלה, מגבשות ומגבשי המדיניות לרוב אינם מצליחים לזהות מראש את שלל ההשלכות הפוטנציאליות (כלכליות, טכנולוגיות, חברתיות, פוליטיות וכדומה) של מדיניות חדשה. מסיבה זו, בנקודות של גיבוש מדיניות חדשנית, היכולת לאסוף תובנות רבות מציבור עם ניסיון חיים מגוון המחזיק בפרספקטיבות שונות, תורמת רבות לתוכן המדיניות שנוצרת לבסוף.¹¹⁷

¹¹⁴ Mukelani Dimba, *CrowdLaw as a tool for open governance*, OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP BLOG (March 28, 2018) שם.

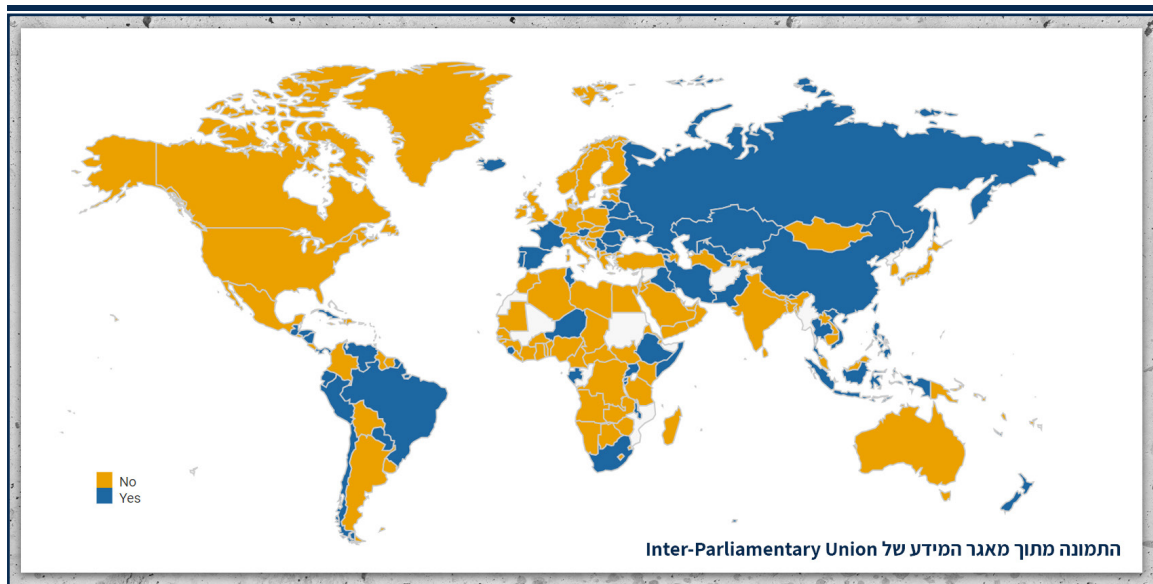
¹¹⁵ M. Feddersen and L.E. Santana, *Unpacking the democratic affordances of CrowdLaw concept and practice: 'It feels like being part of the game'*, 42 POLITICS 340 (2022).

¹¹⁷ Beth Simone Noveck, *Forging Smarter Cities through CrowdLaw*, 6 MEDIA AND COMMUNICATION 123 (2018).

ד. פרקטיקות בעולם

כפי שהוצג בפרקים הקודמים, מדינות רבות בעולם מתאפיינות בתגובתיות טכנולוגית גבוהה. המחקרים והפרקטיקות השונים אותם הצגנו מתארים למשל תהליכים בהולנד, ביוון ובאוסטריה, שעניינם הטמעת מערכות ממוחשבות לצורכי ניסוח חקיקה. בקרואטיה ובליטא הממשל ייסד תהליך של היוועצות בציבור באמצעות פלטפורמות דיגיטליות.¹¹⁸ פרלמנטים רבים בעולם עברו להשתמש בטכנולוגיות היוועדות חזותית, לצד מנגנונים טכנולוגיים שונים המאפשרים הצבעה מרחוק. קיימת מגמה לעודד פרלמנטים להשתמש ברשתות חברתיות במטרה להגביר את תפוצת המידע ולחזק את האמון הציבורי. במדינות מסוימות מתקיים תהליך של CrowdLaw, המאגד את חוכמת ההמונים ומבקש להשפיע בעזרתה על עיצוב מדיניות. החלק שלהלן יתמקד בפרקטיקות הממוקדות בשיתוף הציבור בפרלמנטים ברחבי העולם באמצעים דיגיטליים.¹¹⁹

למעשה על-פי נתוני האיגוד הבין-פרלמנטרי הבינלאומי, 59 מדינות מאפשרות כיום לציבור להגיב לחקיקה באתר הפרלמנט.¹²⁰



בטרם כניסה לעומק הדוגמאות השונות, חשוב להדגיש בהקשר זה שהיוזמות אשר נועדו לאפשר את שיתוף הציבור בהליכי חקיקה וגיבוש מדיניות יכולות לנבוע משני מוקדים עיקריים, ויש להבחין בין יוזמות המגיעות מהציבור (Bottom-up)¹²¹ בין יוזמות המגיעות מהממשל (Top-Down). נייר מדיניות זה עוסק בסוג האחרון: יוזמות מטעם הממשל. עם זאת, אין בכך כדי למנוע שילוב כוחות עם הציבור (ועם החברה האזרחית בפרט) על-מנת לפעול בצוותא לקידום השתתפות אזרחית בחקיקה.

אפיון רלוונטי נוסף הוא בין סוגי היוזמות המשלבות את הציבור בתהליך קבלת ההחלטות. קולמן מציע בהקשר זה שלושה סוגי

118 Randma-Liiv and Lember, לעיל ה"ש 10, בפרקים 7 ו-10.

119 הסקירה שלהלן נשענת על מחקרו של איתי פידלמן "שיתוף הציבור בעבודת פרלמנטים" **מרכז המחקר והמידע** (הכנסת, 2020).

120 הנתונים לקוחים ממאגר המידע של ה-IPU לפי הקריטריון: Citizens can submit comments on draft legislation on the parliamentary website. כלל הנתונים זמינים כאן.

121 כך למשל מהסקירה של פידלמן, לעיל ה"ש 119, עולה כי באיחוד האירופי, ובמדינות בולטות כפינלנד, אסטוניה, איטליה, מקסיקו ושווייץ (ובסך הכל כבעשרים מדינות בעולם) ישנה אפשרות של אזרחים ליזום חקיקה, והן אינן היחידות (שם, בעמ' 6-10). יש לשים לב כי מהסקירה עולה כי בקרב המדינות שנסקרו לעומק, על-אף שהיו יוזמות רבות כאלה, רק יוזמות ספורות הבשילו לכדי חקיקה.

השתתפות מובנית-טכנולוגיה. הראשון הוא השתתפות אזרחית המבוססת על תקשורת דו-כיוונית עניינית וממוקדת. בהקשר זה, קבלת שירותים דיגיטליים מהרשות המבצעת, באופן הדורש מעורבות הן של הרשות והן של האזרח, היא דוגמה טובה לכך. הסוג השני נבנה על מעורבות בקבלת ההחלטות עצמה, אך היקף המעורבות הוא סמלי יותר ובנוי על תפיסה בינארית יותר, שבה המעורבות האזרחית באה לידי ביטוי בלחיצת כפתור, כדוגמת משאלי עם דיגיטליים. הסוג השלישי נשען על אמצעים דיגיטליים כדי ליצור השתתפות פעילה ורחבה, אשר יכולה לכלול אף התאגדות אזרחית ובאמצעותה השתתפות בהליך קבלת ההחלטות.¹²² המנגנון המוצע כאן קרוב יותר לסוג השלישי, אשר מתאפיין במידה רבה של השתתפות, שכן הוא דורש אקטיביות שאינה מתמצה בלחיצת כפתור, אלא גיבוש עמדה והבעתה. מנגנונים שונים בעולם נעים בין הסוג השני לשלישי.

בצרפת קיים מנגנון מעניין במיוחד הקרוי "פרלמנט ואזרחים", אשר אינו מתנהל דרך הפרלמנט, אלא דרך עמותת ציבורית. היוזמה נועדה לחבר בין חברי פרלמנט מהסנאט ומבית הנבחרים לבין הציבור. היוזמה כוללת עצמות, המאפיינות פעילות bottom-up וכוללת גם, ולעיקר לענייננו, מנגנוני היועצות: חבר פרלמנט מציג נושא, מתקיים דיון עם האזרחים הפעילים ובסופו מופק סיכום. נערכו עשרות התייעצויות מסוג זה, וחלקן השפיעו על הליכי חקיקה.¹²³

בברזיל אזרחים ואזרחיות יכולים להצביע על סוגיות מרכזיות אשר מצויות על סדר היום הציבורי. הצעת החוק מוצגת לציבור בליווי הסבר על תוכנה ומהותה, והציבור יכול לתמוך או להתנגד להצעה ולהצביע במודל זה "בעד" או "נגד". הצבעתו אינה מחייבת את חברי וחברות הפרלמנט, אך היא מאפשרת להם לחוש את הלך הרוח הציבורי. בפרלמנט הברזילאי השתמשו במנגנון זה כ-12 פעמים, ובפועל אין זה ברור עד כמה הייתה לכך השפעה.

אפשרות נוספת הקיימת בפרלמנט הברזילאי היא להציג שאלות לחברות וחברי ועדות הפרלמנט במהלך הדיונים. הציבור מצביע על השאלות השונות שמועלות, ואלו שמושכות את העניין הרב ביותר נשאלות וחברי הפרלמנט משיבים להם. זהו הליך מקובל שהתרחש במאות דיוני פרלמנט.

כלי השתתפותי שלישי הוא אתר ויקילגיס (Wikilegis) אשר מאפשר לציבור להשתתף בניסוח של החקיקה בתחומים מגוונים, אף אם מוגדרים מראש. ניתן לצפות בהצעות החוק, להעיר על אודותיהן ואף להגיב להערות של מגיבים אחרים להצעה. במסגרת הזו ניתן פרק זמן משמעותי בן 45 ימים, והתהליך נעשה בשיתוף עם חברי וחברות הפרלמנט שניסחו את הצעת החוק.¹²⁴

בטייוואן נעשה שימוש במנגנון השתתפותי בנוגע להצעת חוק מורכבת שהסדירה מכירה דיגיטלית של אלכוהול. לאחר שניסיונות ליצור מדיניות מדויקת כשלו, הוחלט לעשות שימוש ב-Crowdsourcing, חכמת ההמונים, תוך הישענות על פלטפורמות פרטיות. בהקשר זה נשענו בין היתר על פלטפורמת Polis, אחת הפלטפורמות הבולטות בעולם לאיסוף מידע וליצירת דיון סביב המידע.¹²⁵ ממשלת טייוואן הציגה את הנושא בפלטפורמה הדיגיטלית והתפתחו סביבו דיונים והצעות מקרב הציבור, באופן שאפשר לטייב ולדייק את המדיניות הרצויה.¹²⁶

Stephen Coleman, *Making the E-Citizen: A Sociotechnical Approach to Democracy*, in CONNECTING DEMOCRACY: ON-
LINE CONSULTATION AND THE FLOW OF POLITICAL COMMUNICATION 380 (Stephen Coleman & Peter. M. Shane eds., 2012).

123 פידלמן, לעיל ה"ש 119, בעמ' 11.

124 שם, בעמ' 12-13.

125 ראו כאן.

Chris Horton, *The Simple but Ingenious System Taiwan Uses to Crowdsourc its Laws*, MIT TECHNOLOGY REVIEW 126
(Aug 2018).

בבריטניה ועדות הפרלמנט העמלות על הכנת הצעות חוק¹²⁷ מאפשרות לאזרחים ואזרחיות בעלי עניין לשלוח להן חומרי רקע רלוונטיים לדיון (זאת נוסף לאפשרות להגיע פיזית לדיון בוועדה). לשם כך הוקם באתר האינטרנט של הפרלמנט הבריטי פורטל ועדות (בדומה לקיים בישראל) המכיל מידע רלוונטי על הצעת החוק, הכולל את ההצעה ודברי ההסבר לה העומדים על תכליתה, ותאריך הדיון, כולל תחילת מועד שעד אליו ניתן להגיש חומרים לוועדה.¹²⁸ עם זאת, חשוב להדגיש כי רק ועדות נבחרות פונות לציבור וביוזמתן, ומנגנון זה אינו מאפשר הגשה חופשית של חומר לוועדות.¹²⁹

בסלובקיה נכנסה לשימוש בשנת 2016 מערכת Slov-lex בעלת שני הפנים: יידוע והשתתפות. חלק אחד של המערכת מכיל מידע מלא, נגיש וחינמי על הליכי חקיקה ויצירת מדיניות בהתהוות (e-collection), וחלק שני עוסק באפשרות להביע עמדה על הליכי יצירת המדיניות (e-legislation). איסוף המידע מתבצע על-ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים (ולא על-ידי הפרלמנט) ומשפיע על הליכי הביקורת והעיצוב הראשוניים של החקיקה, ללא מעורבות בשלבים המתקדמים של החקיקה. המערכת מאפשרת למשתמשים רשומים להעיר באופן פומבי על חקיקה, להצטרף להערות שכבר הועלו על-ידי משתמשים אחרים בפלטפורמה ואף להגיב עליהן תוך יצירת דיון.¹³⁰

את ההבדלים המרכזיים ניתן לראות בטבלה 1.

טבלה 1: הבדלים בין המודלים השונים				
מדינת יוזם הפעילות	מנגנון היועצות	מידת ההשפעה של	תקשורת בין הפרלמנט	
צרפת	עמותה	עצמות, לאחר מכן דיון אזרחי פעיל	במסגרת דיון וסיכום עם אזרחים פעילים	
ברזיל	הפרלמנט	א. בעד/נגד ב. הצגת שאלות ג. השתתפות בניסוח הצעות	מענה על שאלות, הערות אזרחיות	
טייוואן	ממשלת טייואן	הצעות, לצד דיון מתמשך בהצעות ובתגובות שלהם	התקשורת אינה ישירה, מתווכת דרך פלטפורמה פרטית	
בריטניה	הפרלמנט הבריטי	הגשת חומרים רלוונטיים לדיון	מכיוון האזרח, אך בהחלטת ועדות הפרלמנט	
סלובקיה	משרד המשפטים הסלובקי	הערות להליכי יצירת מדיניות וחקיקה, תוך דיון פנימי בין ההערות	התקשורת מתווכת דרך משרד המשפטים ועוברת דרך משרדי הממשלה הרלוונטיים	

¹²⁷ יש להדגיש כי במבנה הפרלמנט הבריטי אין ועדות חקיקה קבועות, והפרלמנט מתאפיין בקיומן של ועדות פיקוח. ועדות החקיקה, הן בבית הנבחרים והן בבית הלורדים, מוקמות אד-הוק לכל הצעת החוק. MEG RUSSELL AND DANIEL GOVER, LEGISLATION AT WESTMINSTER (OUP, 2019).

¹²⁸ פידלמן, לעיל ה"ש 119, בעמ' 13.

¹²⁹ יש לציין כי במודל החקיקה הבריטי, לא יכולה להיות אפשרות למודל השתתפותי מלא וקבוע, שכן הוועדות מוקמות לצורך אד-הוקי בכל הליך חקיקה של הצעת חוק. ראו לעיל ה"ש 127.

¹³⁰ Matúš Sloboda, Katarina Staroňová and Alexandra Poláková Suchalová, *Enhancing Law-making Efficiency, Public Value or Both: Case Study of e-participation Platform in Slovakia*, in ENGAGING CITIZENS IN POLICY MAKING: E-PARTICIPATION PRACTICES IN EUROPE 71 (Tiina Randma-Liiv and Veiko Lember Eds., 2022).

חשוב בנקודה זו להאיר מספר היבטים על אודות המודלים השונים, אשר יהפכו למרכזיים בפרק העוקב שעניינו דיון והמלצות. המודל הצרפתי נדמה כשיתופי ביותר באופיו, אך חסרונו הגדול הוא בכך שהוא אינו ביוזמת הפרלמנט ותלוי בשיתוף פעולה וולונטרי של כל הצדדים בכל נקודת זמן נתונה. בדומה לכך, גם המודל הסלובקי עובר תיווך של משרדי הממשלה. הוא גם מאפשר השפעה רק בשלבים מקדמיים ביותר של עיצוב החקיקה.

המודל הברזילאי מורכב יותר: חלקו הראשון הוא מודל של צבירת העדפות ולא מודל התדיינותי, ובכך נפגעת מהות ההשתתפות; חלקו השני עשוי לתרום להשתתפות, אך תרומתו חלקית בלבד; חלקו השלישי מעמיק והשתתפותי מאוד, אך במחשבה צופה פני יישום, הוא דורש שיתוף פעולה ניכר של חברי הפרלמנט, שספק אם אפשר לייצר או לכפות. המודל הטייוואני הוא אד-הוקי ובנוי סביב אקטיביות ממשלתית ביחס לכל יוזמה, מבוסס על פלטפורמות פרטיות החוצצות בין האזרח לפרלמנט, וכן דורש מעורבות מתמשכת גם בדיון סביב ההצעות השונות. למודל הבריטי יש חיסרון גם כן, בכך שהוא נבנה על פנייה אקטיבית של הוועדות בנושאים מסוימים.

ה. דיון והמלצות

תיאור התפתחות מאגרי המידע השונים באתר הכנסת, שהובא בפרקים הקודמים, שיקף במידה רבה לא רק את הנעשה בפועל, אלא גם את שינוי הלך הרוח בכנסת. **כיום, ניכר כי העברת מידע רחבה, מגוונת ומלאה ככל האפשר כלפי הציבור, כולל כל השחקנים הרלוונטיים, נתפסת על-ידי הכנסת כיעד חשוב וכחלק מפעילותה.** אתר הכנסת הוא אתר מצוין, מלא במידע מקצועי רלוונטי על אודות פעילותה. יש גם מספר יוזמות חדשות ותהליך של התחדשות וחדשנות במישור זה. מן הראוי להמשיך במגמה זו של קידום הממשקים הטכנולוגיים של אתר הכנסת ולהעמיק את התהליך הקיים של הרחבת היקף המידע הקיים במאגרים, תוך הקפדה על שמירה על עדכניותו.

ההמלצה המרכזית בנייר מדיניות זה, אשר נשענת על המחקר שפורט עד כה, היא **יצירת פורטל לשיתוף הציבור בחקיקה.** על-כן, כעת ישורטטו קווים מנחים לשאלה כיצד לעצב את הפורטל. כפי שניתן יהיה להבחין, ההמלצות מתחילות בקווים כלליים ומתקדמות לרמת הפשטה גבוהה יותר.

1. פורטל שיתוף ציבור: קווים מנחים לפעולה

1.1. עקרון הוולונטריות

בשונה מיוזמות אחרות, סמכות החקיקה נותרת באופן בלעדי בידי הכנסת ושיתוף הציבור יהיה וולונטרי – הן באשר לציבור והן באשר לחברות וחברי הכנסת. במילים אחרות, הציבור יוכל לבחור, מרצונו החופשי ומתוך מידת העניין שיש לו בכך, להגיש עמדה, וחברי הוועדה הם שיחליטו אם וכמה משקל יש להעניק לתוכן שהובא בפניהם על-ידי הציבור. במובן זה, ניתן מענה לביקורות השונות על שיתוף הציבור בכך שמדובר בציבור שאינו מיודע, אינו מקצועי ועלול לקבל החלטות הנובעות מאינטרסים צרים ללא ראייה לטווח הארוך.¹³¹ הפורטל, לעומת זאת, יופעל באופן קבוע ויאפשר את העברת המידע, ככל שהציבור ירצה להעביר את המידע וחברי הכנסת ירצו לקבלו.

1.2. הפניית ההצעות לוועדות

כיוון שלחברי וחברות הכנסת אין את המשאבים המתאימים לקבל ולטפל במלוא הפניות המגיעות אליהם, המקום המתאים ביותר בעינינו להסיט אליו את זרימת המידע הוא כאמור ועדות הכנסת. גישה זו מתיישבת גם עם הפרקטיקות המקובלות בעולם. בהקשר זה, הכוונה היא לכלל ועדות הכנסת השונות: הקבועות והזמניות, המרכזיות וועדות המשנה. לכל ועדה יש צוות ניהולי, ייעוץ משפטי, יושב או יושבת-ראש שעומדים בראשה, כך שנוצר שילוב כוחות פוליטי, משפטי ומנהלי, אשר מאפשר לתכלל את האירוע באופן הטוב ביותר. לאחר סינון ראשוני, שינפה פניות הכתובות בלשון בוטה ומשתלחת או שאין בהן כל רלוונטיות להצעת החוק הנדונה, הפניות יפורסמו על-ידי הוועדה בפורטל הוועדות באתר הכנסת. ייעשה שימוש גם במנגנוני בינה מלאכותית כדי להדגיש פניות ולרכז את המידע עבור חברי הכנסת והצוותים המקצועיים שמלווים אותם.

131 JOHN GASTIL, BY POPULAR DEMAND – REVITALIZING REPRESENTATIVE DEMOCRACY THROUGH DELIBERATIVE ELECTIONS (2000).

1.3. הטמעת מודל בריטי מורחב

לאחר בחינת הפרקטיקות הקיימות בעולם, מוצע להטמיע מודל בריטי מורחב: הכנסת תיצור פורטל לשיתוף הציבור בתוך אתר הכנסת, הנבנה על התכנים הרבים הקיימים כיום בפורטל הוועדות. לצד הקיים תתווסף אפשרות לשלוח עמדות וחומרי רקע רלוונטיים לדיון, וזאת מבלי לפגוע באפשרות להגיע פיזית לשיבות הוועדה. בשונה מהמודל הבריטי הקיים, אפשרות זו תהיה פתוחה ביחס לכל הצעת חוק שממתינה לדיון בוועדה, ולא תידרש הזמנה אקטיבית של הוועדה בנושא מסוים.

1.4. היקף ההצעות שתועברנה לוועדה

במישור העקרוני, ניתן להציע את האפשרות להעלות לפורטל מסמכים שלמים, בהיקפים משתנים, המשקפים את העמדה של מגיש העמדה, כפי שקיים כיום ביחס לתזכירים באתר החקיקה הממשלתי. אלו יכולים להיות חוות דעת מנומקת של ארגון חברה אזרחית או סיפור אישי של הפרט המסביר כיצד הצעת החוק עשויה להשפיע על חייו ומהם הדגשים שצריך לשקול ביחס לחוק.

עם זאת, מטעמי עומס ולאור היקף החקיקה (הן הממשלתית והן הפרטית) העוברת תחת ידי הכנסת,¹³² מוצע להעדיף תחילה טופס דיגיטלי מובנה, אשר יהיה תחום למספר תווים סביר, ויגביל באופן ניכר את היקף הפנייה. הפונים יוכלו לצרף קובץ בודד בלבד (על-מנת למנוע הצפה של מסמכים), אך במסגרת הפנייה יובהר להם כי תשומת הלב המרכזית תינתן לטקסט המקוצר שמילאו בטופס. העדפה זו תבטא איזון בין ההצדקות השונות התומכות בעידוד השתתפות אזרחית, לבין ההבנה הפרקטית כי כל הרחבה של יכולת ההשתתפות תומנת בחובה עלות ניכרת בדמות המשאבים שיש להשקיע בטיפול בפניות והחשש מפני הצפת מידע (בעיקר כזה שאינו רלוונטי).

בשלבים מתקדמים של הפעלת הפורטל, אם חברות וחברי הכנסת והצוות הניהולי של הוועדות ייווכחו כי לעמדות המפורטות יש ערך רב, ניתן יהיה לשקול שינוי של העדפה זו. כך או כך, מוצע לשמר את היכולת להגיש עמדה תמציתית וקצרה בטופס דיגיטלי, לטובת הציבור הרחב שאינו נוהג לכתוב ניירות עמדה מפורטים.

1.5. תחימה והגדרה של השאלות בטופס הדיגיטלי

מלבד ההבחנה בין הטופס והקובץ המצורף, תוך הבעת העדפה לטופס, יש לעצבו בהתאם. מוצע לתחום ולהגדיר מלכתחילה את טופס הפנייה ולהבנות אותו. הטופס ירכז מספר מצומצם של שאלות אשר יעזרו לסייע לשקיפות בפני רכז פניות הציבור. הפונה יידרש לפנות בנוגע להצעת חוק ספציפית, להגדיר באופן ממוקד את נושא הפנייה, וכן לכתוב באופן תחום (עד 1,000 תווים, כ-200 מילים) את תוכן הפנייה. הצעה זו מהווה איזון בין הרציונלים של דמוקרטיה והשתתפות, אשר מאפשרים לרכז את עיקר הדברים, לבין הכבדה על עבודת הוועדות. בפניות שמעלות סוגיות בעלות חשיבות, אשר על פניהן עולה כי יש בהן לסייע להליך החקיקה ולתוצר החקיקתי, הוועדה תוכל לפנות באופן אקטיבי לפונים.

132 מדובר בהיקפים אדירים – כנסת ישראל נחשבת שיאנית העולם בהיקפי החקיקה הפרטית. חן פרידברג "חברי הכנסת הישראלים הם שיאני החקיקה הפרטית" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (25.5.2020). בכנסת ה-20, שהייתה הכנסת האחרונה שמיצתה את ימיה, הוגשו כ-6,000 הצעות חוק.

כן, למשל, ייראה הטופס הדיגיטלי:

פורטל שיתוף ציבור – טופס פנייה לוועדה

תיבה לבחירה אוטומטית מקרב הצעות החוק הרלוונטיות ▼ תיבה לבחירה: אישיו/מקצועי/מסחרי/משפטי/כלכלי/מוסדי/אקדמי/מחקרי ▼ ☐ לא ☐ כן ☐ לא ☐ כן	הצעת החוק הרלוונטית מהות העניין בהצעת החוק האם פנית בעבר לוועדה בנושא דומה? אם תזמן/ני, האם ברצונך להגיע לוועדה להרחיב בפניה את נושא הפנייה?
יש להקליד כאן את נושא הפנייה. עד 100 תווים בלבד	נושא הפנייה תוכן הפנייה

יש להקליד כאן את תוכן הפנייה. עד 1,000 תווים בלבד.
 יש למלא את תוכן הפנייה באופן מוקפד ומדויק.

הפנייה תפורסם באתר אך פרטי ההזדהות אינם מפורסמים. ביכולתך להסתיר את הפנייה כך שתגיע לרכז פניות הציבור של הוועדה בלבד.

אם תחליט/י שלא לפרסם את הפנייה, לא ניתן להבטיח כי חברות/י הוועדה יראו את פנייתך.

☐ לא ☐ כן האם להסתיר את הפנייה?

1.6. הצעת שאלות לדיון

לצד העברת פניות, מוצע כי הציבור יוכל להעלות שאלות לדיון. מדובר למעשה בשימוש בחוכמת ההמונים (בדומה למגמת CrowdLaw) על-מנת להפוך את הדיון לעשיר ומועיל יותר, ובמקרים מסוימים אף להציע פרספקטיבות חדשות לדיון שטרם נלקחו בחשבון. מנגנון זה קיים כיום בברזיל, לדוגמה, ובמסגרתו הציבור יכול להציג לחברי הפרלמנט שאלות במהלך הדיונים. חברי הפרלמנט הם אשר בוחרים אם לענות לשאלות, והם עושים זאת על-בסיס מידת העניין שהשאלה מעוררת.¹³³

לעיתים לחברי הכנסת אין התמחות מיוחדת בסוגיה נשוא הדיון, ואימוץ שאלות שהוצגו בפניות הציבור יכול הן לחדד עבורם את הדיון ולהפוך אותו למועיל וממוקד יותר, והן לאפשר לפרט אשר העלה שאלה וצופה בדיון (או קורא את הפרוטוקול) להשתתף בהליך באופן עקיף. גם מנגנון זה שומר על הקווים הוולונטריים: שאלות לדיון יהיו בהגדרה גלויות (לא ניתן יהיה להציע שאלה לדיון מבלי לפרסם אותה בפורטל), וכל מי שמצטרף אליו (חברי כנסת, שרים, אנשי ממשל, ארגוני חברה אזרחית וכיו"ב) יכול להיבנות על השאלות שהוצגו ולפתח על-בסיסן דיון.

1.7. אופן הטיפול בפנייה ומערכת הסינון

בשל החשש להצפת המערכת במידע שאינו רלוונטי, יש הכרח במערכת סינון. מוצע להתבסס על מערכת סינון מבוססת בינה מלאכותית אשר תפעל בשלוש רמות. הרמה הראשונה היא סינון פניות הכתובות בלשון בוטה או משתלחת באמצעות אלגוריתם מבוסס בינה מלאכותית. מדובר באלגוריתם פשוט בעל יכולת סינון גבוהה. כדי למנוע סינון יתר בשלב הראשון,

133 לעיל ה"ש 124. להרחבה ראו לעיל בפרק ד.

מומלץ להקים חסמים נמוכים באופן יחסי, ולאחר בחינת ביצועי האלגוריתם לאורך זמן להקים חסמים גבוהים יותר, עד לקבלתה של מידת הסיכון הראשוני הרצויה.

הרמה השנייה עוסקת בסיכון של רלוונטיות. כאן מדובר במודל בינה מלאכותית המבוסס על למידת מכונה (Machine learn-ing). כאן יהיה צורך באיש או אשת מקצוע הבקיאם בחקיקה, שיוכלו לאמן את המודל לאתר מהו מידע רלוונטי ומועיל ואף למיין פניות בהתאם למידת הרלוונטיות שלהם. תהליך האימון של המודל יתבצע באמצעות הצגת סוגים שונים ורבים של פניות והגדרה של מידת הרלוונטיות שלהם לצורך תהליך הלמידה של המודל. איש או אשת המקצוע גם יפקחו, לפחות בשלבים הראשונים, על התוצרים של המודל ויוודאו כי סיכון הרלוונטיות מתבצע היטב. ביצוע הסיכון הראשוני של הרלוונטיות על-ידי מודל גם נועד להפחית חשש לסובייקטיביות-יתר של הליך הסיכון.

ברמה השלישית, אלגוריתם מבוסס בינה מלאכותית (אשר אינו דורש הליך אימון או למידת מכונה) ירכז את המידע עבור חברי הכנסת והצוותים המקצועיים, באופן שיוסרת כפילות ומידע רב, ויקל על הליך ההנגשה של המידע.

יודגש כי רמות הסיכון השונות נועדו לצרכים שונים. כל פנייה שתעבור את הרמה הראשונה תפורסם בפורטל (כפי שמפורט ומנומק בהמשך). פניות שיימצאו רלוונטיות במיוחד גם יועברו באופן אקטיבי לצוות הניהולי של הוועדה, ואם ימצאו לנכון, גם לחברי הוועדה. הרמה השנייה לא תפגע ביכולתם של חברי הוועדה הרלוונטית וכן של הציבור להתרשם באופן בלתי-אמצעי מכלל הפניות. הסיכון השלישי יועברו לוועדות ולחברי הכנסת באופן ישיר, באופן שמנתק את הפניות מהפונים.

באשר לפניות שמידת הרלוונטיות שלהן תסווג כגבוהה, יש להותיר לשיקול דעת הצוות המקצועי של הוועדה ויו"ר הוועדה את ההחלטה אם הפנייה היא בעלת ערך באופן שמצדיק יצירת קשר יזום עם הפונה בבקשה להרחיב את היקף הפרספקטיבה המוצעת בפני הוועדה. בשונה מזימון נציגי ממשלה, אשר חלה עליהם חובה להופיע בפני הוועדה,¹³⁴ הפרט הפונה לא יחויב להגיע ולהופיע בפניה.

במסגרת הקמת הממשק הטכנולוגי יש לתת את הדעת גם לאיומי סייבר שונים, אשר – בין אם באמצעות גורמים אנושיים ובין אם באופן עקיף, באמצעות בוטים – יבקשו לפגוע בהליך בדרכים שונות, ולפעול לאבטחת המודל גם במישור זה.

1.8. דרישת הזדהות

מוצע להציב דרישת הזדהות אישית למערכת על-מנת להגיש עמדה או חומר רלוונטי באמצעות פורטל שיתוף הציבור. כפי שתואר, תיאוריות דמוקרטיות רבות בוחנות בעין ביקורתית את ההליך הדמוקרטי משום המקום הניכר שיש לקבוצות אינטרס ומשום השפעתן הרבה על הליך גיבוש המדיניות.¹³⁵ באופן טבעי קם החשש כי קבוצות אינטרס יבקשו להעביר מידע ולהציף בעיות תחת מעטה של פרטים. אין להתעלם גם מהחשש שתואר להצפת המערכת.

מסיבות אלה, דרישת הזדהות אישית היא חיונית, אך יש לעצב אותה באופן הצר ביותר שניתן (תעודת זהות/ח.פ.מ/מספר עמותה, שם, טלפון נייד ופרט מאמת כלשהו) – הן על-מנת להימנע מאגירה מיותרת של פרטים אישיים והן כדי להקל על הליך

134 סעיף 123 לתקנון הכנסת.

135 Aaron Dusso, *Legislation, political context, and interest group behavior*, 63 POLIT. RES. QUAR. 55 (2010).

ההזדהות. עיצוב דרישת ההזדהות באופן זה מהווה איזון עדין בין דרישה להוגנות ולמניעת השפעה סמויה על הליך החקיקה לבין הרצון למנוע חסמים דיגיטליים המקשים על נגישות ההשתתפות ויוצרים אפקט מצנן על ההשתתפות האזרחית.

1.9. הגשה יחידה

כל אזרח, חברה או עמותה יוכלו להגיש פנייה פעם אחת בלבד ביחס לכל הצעת חוק, במטרה למנוע הצפת מידע.

1.10. פרטיות הפונים למול פומביות הפנייה

על-מנת לשמר את עקרון הפומביות והשקיפות, תוכנן של פניות שיעברו סינון ראשוני יפורסם באופן פומבי באתר שיתוף הציבור, אך ללא הפרטים המזהים של מגיש הפנייה. נזכור כי עבור הפרט, העלאת המידע שהוגש על-ידו לאתר הכנסת שקולה כבר בנקודת זמן זו להשפעה – ולו מסוימת – על הליך החקיקה. ברירת המחדל תהיה פומביות של הפנייה, אך ניתן יהיה לשנות אותה (opt-out) מטעמי צנעת הפרט ופרטיות או ביטחון וסיווג מידע ככל שיש בפנייה תוכן שאינו מיועד לעיני הציבור.¹³⁶ במצב זה, המידע העולה מהפנייה לא יפורסם, וככל שהוא עבר סינון ראשוני מבוסס בינה מלאכותית, הוא יועבר לרכז פניות הציבור אשר יעבירו לחברי וחברות הוועדה הרלוונטית.

הפונה יידע על בחירה זו כבר במועד הגשת הפנייה. בכך יהיה לו ברור שהבחירה שלא לפרסם את פרטיו עלולה להקטין את החשיפה ואת ההשפעה של הפנייה, בהיעדר יסוד הפומביות. בחירה שלא לפרסם את המידע האישי תוביל לכך שהוא לא יהיה שקוף גם לחברות וחברי הוועדה, אלא אם רכז וצוות הוועדה ימצאו אותו כחשוב במיוחד ויעבירו אותו לחברות וחברי הוועדה באופן אקטיבי.

פרסום הפנייה גם מוביל לכך שהפרט לוקח חלק ויכול להשפיע על השיח הציבורי. הפיכת פורטל הוועדות לזירה לשיח ציבורי, שאינה מאפשרת תגובות אלא עמדות נפרדות, מנומקות, שעברו כאמור סינון מקצועי, הופכת את פורטל העמדות לזירת שיח ציבורי. עם הזמן וככל שהפורטל יהפוך לבמה משמעותית, בכך עשוי להינתן מענה לקיטוב ולרידוד שנוצר ברשתות החברתיות, אשר במקרים רבים פוגע קשות ביכולת לנהל שיח ענייני, שקול ומנומק.

1.11. פרטי הפונים

יש להפוך את המנגנון לנגיש דיגיטלית ככל שניתן ולהימנע ככל הניתן מליצור חסמים שייצרו אפקט מצנן על ההשתתפות. על-כן מוצע כי מעבר לאפשרות ההגנה על הפרטיות המצויה בידי הפונים, באופן קבוע פרטי הפונים יועברו למינהל הוועדה בלבד. כן מוצע כי לאחר סיום הדיונים בוועדה ייווצר באופן אוטומטי ניתוק בין פרטי הפנייה, שאותם ניתן יהיה לשמור, לבין פרטי הפונה, אשר יימחקו מהמערכת. במצב זה, פרטי הפונה לא יישמרו בצמידות לפנייה עם סיום הדיון בוועדה.

1.12. מועד הפנייה

יש לקבוע טווח זמן קצוב ומוגדר עבור פניות לוועדה, שיאזן בין מימוש היכולת להשתתף בהליך החקיקה לבין הימנעות

¹³⁶ באתר החקיקה הממשלתי כיום ניתן שלא לפרסם את התגובה לתזכירים בפומבי ולהגיש אותה לעיני מקבלי ומקבלות ההחלטות בלבד.

מהכבדה על הליך החקיקה וסרבולו יתר-על-המידה. עם זאת, יש להדגיש כי הבחירה בפרק הזמן הרלוונטי אינה ברורה מאליה. המועד שבו מתרחשת מרבית עבודת הוועדות – לאחר הקריאה הראשונה במליאת הכנסת, בעת ההכנה לקריאה השנייה¹³⁷ – הוא פרק הזמן המיטבי לאפשר הגשת פניות ציבוריות, כיוון שבנקודת זמן זו של הליך החקיקה מתרחש הדיון הליבתי, המקצועי והמשמעותי ביותר.

מנגד, ניתן לטעון כי החיסרון המרכזי בשלב ההכנה לקריאה השנייה והשלישית הוא שמדובר בנקודה שבה הצעת החוק בשלב מתקדם למדי, לאחר גיבוש ההבנות העקרוניות. מומחים בתחומים החקיקה גם מעידים כי הבנות רבות מתגבשות "מאחורי הקלעים" בשלב זה כפשרות פוליטיות, כך שלא כל הסוגיות נפתחות מחדש בשלב ההכנה לקריאה השנייה והשלישית.

עם זאת, ועל-אף חיסרון זה, ההכנה לקריאה השנייה עודנה המועד המיטבי משלושה טעמים מרכזיים: ראשית, השאלה העקרונית על אודות הצעת החוק והתמיכה בה אינה נתונה לדעת הקהל אלא להכרעה פוליטית. ככלל, התרומה של ההשתתפות הציבורית באמצעות הפורטל המוצע היא בטיוב פרטי ההסדר, ולא ברמה העקרונית של קידומו. שנית, המתנה לשלב ההכנה בוועדה לקריאה השנייה והשלישית מאפשרת לזהות בבהירות רבה יותר מהו פרטי ההסדר החקיקתי המוצע, ומתוך כך להגיב עליו. שלישית, הצפת הערות פרטניות כשההצעה עודנה בדיון עקרוני עשויה להוביל לחוסר התאמה בין שלבי הדיון, ובסופו של יום הפרטים הרבים המוצעים להסדר החקיקתי "יבלעו" מתחת לדיון העקרוני ולא ישובו ויוצפו בפרק הזמן המתאים של הליך החקיקה.

על-כן מוצע כי מרגע שההצעה עברה קריאה ראשונה במליאה והועברה לוועדה להכנה לקריאה שנייה, ייפתח חלון זמן – עד שבוע לפני מועד הדיון הראשון הצפוי – שבו ניתן יהיה לפנות לוועדה. משמעות הדברים היא כי משך הזמן שבו ניתן יהיה לפנות לא יהיה קבוע, אלא ייקבע בהתאם למועד שבו ההצעה הועברה לוועדה. ניתן יהיה לקבוע רשימה, מתחלפת ועדכנית, של הצעות החוק שהועברו לוועדה. יש יתרון גם לתחימת היכולת להגיש הערות מהציבור עד לדיון הראשון בוועדה בלבד, שכן ההשתתפות הציבורית לא נועדה לאפשר לאזרחים זכות תגובה לחברות וחברי הכנסת במהלך הדיונים ולא נועדה לאפשר התכתשות פוליטית.

1.13. תחימת הפורטל להליכי חקיקה בלבד

פורטל ההשתתפות האזרחית יהיה מוגבל לזירה החקיקתית בלבד. ההצדקות השונות להשתתפות אזרחית אינן חלות באותה מידה כאשר מדובר על פיקוח הכנסת על הממשלה, על החלטות ועדת הכנסת בנוגע לניהול הליך החקיקה וענייניה הפנימיים, על אופן פעולתה של ועדת האתיקה של הכנסת וכדומה. ברי כי גם בזירות חשובות ומרכזיות אלה יש לאזרחים ולאזרחיות עמדה, אך זו תבוא לידי ביטוי בהכרעתם בקלפיות, מדי פעם בפעם.

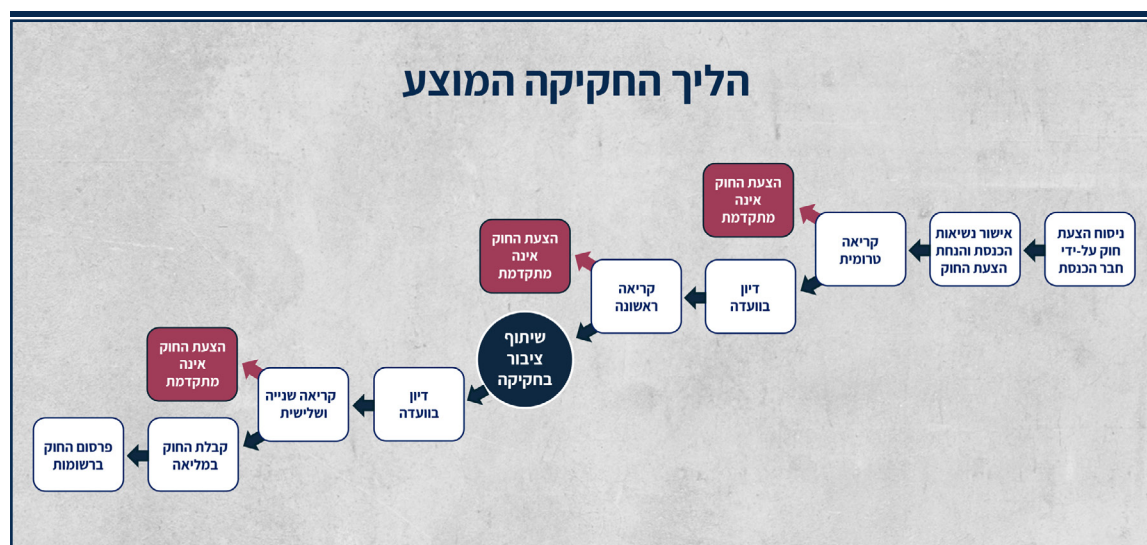
יתרה מכך, הזירה המקבילה של פיקוח הכנסת על הממשלה היא מוגבלת יותר בהיקפה בהקשר הנוכחי, וזאת משני טעמים. ראשית, בשונה ממלאכת הפיקוח הפרלמנטרית, השיח בתחום של שיתוף הציבור בחקיקה בשל הרבה יותר והצטבר בו די מידע וניסיון השוואתי על-מנת לעצב מנגנון חכם – כזה אשר לומד מהפרקטיקות הקיימות ומצליח להביא לידי ביטוי את

¹³⁷ בל יוסף ונועה קברטץ-אברהם "פרשנות תכליתית החותרת תחת התכלית: על מעמדם של דברי ההסבר בחוק ובפסיקה" עיוני משפט 48, 5 (2022).

ההצדקות לקיומו, לצד צמצום החסרונות הפוטנציאליים של המנגנון. לעומת זאת, היקף המידע הקיים על שיתוף הציבור בהליכי פיקוח צר הרבה יותר.

שנית, על-אף קיומן של ביקורות שונות על הליך החקיקה, ההליך בישראל פועל במרבית הזמן באופן תקין, המאפשר להכניס לתוכו רכיבים חדשים שטרם הוטמעו. לשיטתנו, אין כך הדבר באשר לפיקוח, אשר סובל מכשלים יסודיים רבים, עד כי לא ניתן לומר כי פונקציית הפיקוח הפרלמנטרי מתנהלת באופן תקין ומשיגה את מטרותיה.¹³⁸

תיאור הליך החקיקה יראה כך:



1.14. עיגון בדין של ההצעה

ההצעה אינה דורשת תיקון פורמלי בחקיקה על-מנת לאפשר הסדר זה. בהינתן המשקל הניתן לפרקטיקות בעבודת הכנסת,¹³⁹ ניתן אף להניח כי שינוי מעין זה אף אינו מחייב שינוי תקנון. עם זאת, קיים ערך הצהרתי בשינוי של התקנון (הדורש אישור של ועדת הכנסת ולאחר מכן אישור של מליאת הכנסת),¹⁴⁰ אשר יעיד על מחויבות של חברות וחברי הכנסת למהלך זה, על חשיבותו ויתרונותיו.

1.15. הקצאת משאבים

הקמת הפורטל והפעלתו השוטפת יצריכו הקצאת משאבים מתאימה. ראשית, מבחינה טכנולוגית, בניית המערך ותחזוקה שוטפת שלו.

¹³⁸ ראו בהרחבה בל יוסף "כנסת תכליתית: חיזוק יכולות הפיקוח של הכנסת על הממשלה" תכלית נייר מדיניות 3.2024 (צפוי להתפרסם, 2024).

¹³⁹ השואב כוחו מסעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת.

¹⁴⁰ סעיפים 144 ו-145 לתקנון הכנסת.

שנית, יש להוסיף מספר תקנים למשרת רכז/ת שיתוף הציבור, אשר ינהלו זאת עבור הוועדות ובתיאום עם צוותי הוועדות. אין להתעלם מהעומס הרב אשר קיים כבר כיום על ועדות הכנסת, באופן המחייב הקצאה מתאימה של תקנים חדשים על-מנת למנוע מצב בו כל הנטל המוטל מכוחו של המנגנון המוצע ייפול על כתפיהם של צוותי הוועדות הקיימים. נראה כי בשלב הראשון ניתן להתחיל עם מספר מצומצם של משרות, ובהתאם להיקף ההשתתפות הציבורית להוסיף בהמשך מספר מתאים של משרות של רכזות ורכזי שיתוף הציבור אשר יוצמדו באופן קבוע לוועדות השונות, במטרה ליצור עם הזמן התמקצעות בתחומים השונים.

שלישית, יידרש קמפיין חינוכי ושיווקי אשר ינגיש את התוספת החדשה והחשובה לפעילות הכנסת לידיעת הציבור הרחב. זהו רכיב ליבתי, שכן בהיעדרו, אתר הכנסת עשוי להיוותר אתר ליוזעי ח"ן, והזירה החקיקתית תישאר זירה של מומחים ושחקנים חוזרים בלבד.

בסופו של יום, העלויות המדויקות תחושבנה בהתאם לפרמטרים הכוללים את עלות הקמת הפורטל, התחזוקה הטכנית והתפעול השוטף, מספר התקנים שיוקצו לאנשים שיפעילו אותו, והקמפיין הציבורי שילווה את השקתו. ניכר כי מדובר בעלויות סבירות ביחס לתקציב הכנסת הכללי. יש לשוב ולהדגיש כי ככל שהמנגנון יאפשר לצפות מראש נקודות עיוורון בתהליך החקיקה, וימנע את הצורך להשקיע משאבים עתידיים בחקיקה מתקנת, היקף המשאבים גם יתקזז לעומת החיסכון בהוצאה העתידית.

סיכום

בהינתן החשיבות הדמוקרטית של השתתפות אזרחית, הרצון לטייב את עבודת הכנסת ואף להשיב את האמון הציבורי במוסד בהינתן החשיבות הדמוקרטית של השתתפות אזרחית, הרצון לטייב את עבודת הכנסת ואף להשיב את האמון הציבורי במוסד חשוב זה, עוצבה במסמך מדיניות זה מטרה אשר מבקשת להגשים יתרונות אלה, אך גם ערה לחששות מפני הכבדה על עבודת הכנסת וסרבול עבודתה. לאורה של מטרה זו עוצבו המלצות המדיניות שפורטו בפרק הקודם:

רתימת הטכנולוגיה לטובת הממשל ולטובת הציבור על-מנת לעודד השתתפות אזרחית, להגביר את אמון הציבור ולחזק את הייצוגיות של הכנסת, מבלי להוביל לעומס-יתר או לסרבול-יתר של הליך החקיקה או לפגוע בשיטות העבודה הקיימות.

כבר כיום, הכנסת מקנה משקל רב לרתימת הטכנולוגיה לצורך שיפור השקיפות של מלאכת הכנסת וההליכים המתבצעים בה. ההצעה מבקשת לקחת גישה זו צעד נוסף קדימה.

ההצעות השונות המונחות בפני הגורמים הרלוונטיים, אשר פורטו בפרק המדיניות, הן תולדה של שיקולים רבים. בחלקם של המקרים פורטו ההתלבטויות ופורטה התכלית שכל הסדר נועד להשיג. ייתכן כי במרוצת הזמן, יתברר כי חלקן של ההצעות דורשות שינוי מסוים על מנת להגשים טוב יותר את מטרת ההצעה שביסוד נייר זה ואת התכלית של כל הסדר והסדר. שינויים אלה אפשריים ואף מבורכים, והם יעידו כי התהליך המשמעותי שהחל בכנסת, ופסע בצעדי ענק בעשור האחרון, עודנו ממשיך.

להטמעת מודל השתתפות אזרחית בחקיקה, כפי שמוצע בנייר מדיניות זה, יש תועלות רבות: העלאת ההשתתפות הדמוקרטית, שיכון משבר הייצוג, הגברת האמון הציבורי בכנסת ובחבריה וכן טיוב החקיקה. על-כן, **על הגורמים המתאימים בכנסת, ובפרט יושב-ראש הכנסת ומזכיר הכנסת, להניע את המהלך ולהתקדם לשלב הבא, הדורש מחויבות מצד השחקנים הרלוונטיים – הפוליטיים והמקצועיים גם יחד.**

ניכר כי יתרונותיה של ההצעה המובאת כאן הם רבים ומשמעותיים, וכי היא בעלת יכולת ממשית להגשים את המטרה שביסוד ההסדר. ההצעה מאוזנת ותחומה, ומשום כך מאפשרת למקסם את היתרונות הגלומים בה ולמזער את החסרונות הפוטנציאליים.

למנגנון המוצע כאן, המאפשר לחזק את הכנסת ואת מעמדה בקרב הציבור, יש חשיבות רבה בכל עת. אך במיוחד בעת הנוכחית, בה הרוחות סוערות ומערכת החוק והמשפט והיחסים בין הרשויות מצויים כולם בלב מחלוקת ציבורית, יש למנגנון זה משנה חשיבות. **בדיון הנוכחי על אודות מערכת המשפט ויחסי הרשויות, דווקא יוצרת החוק – הכנסת – נשכחה. הטמעת מנגנון שיתוף הציבור בחקיקה, מהלך אשר יוסיף ויחזק את מעמדה הציבורי של הכנסת ואת היותה המוסד האוטנטי ביותר של ייצוג העם, ישיב את הכנסת ללב השיח.**

מהלך זה יכול להיתקל בהמשך דרכו בשאלות נוספות שידרשו פתרון. מעצבי המנגנון יידרשו לתת מענה, למשל, להבדלי שפה, ולעשות מאמץ להנגשות דיגיטליות שונות לאוכלוסיות המתקשות בכך.¹⁴¹ דוגמה בולטת היא הנגשת חומרים על-ידי

141 להרחבה על אודות קשיים מעין אלה ראו, למשל, C. B. Williams, G. J. J. Gulati and D. J. Yates, *Predictors of On-line Services and e-participation: A Cross-national Comparison*, in PROCEEDINGS OF THE 14TH ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH 190–197 (2013); A. J. A. M. van Deursen E. J. Helsper, *The Third-level Digital Divide: Who*

הוועדות: ועדות הכנסת הקבועות משתנות, כתלות בניהולן הפוליטי והמקצועי גם יחד, בטיב והיקף החומרים שהן מעבירות לחברי הוועדה ומפרסמות באתר הוועדה. על-בסיס שיחות עם גורמים בכנסת, לא בכל הוועדות כל החומרים שמוגשים לדיון בוועדה עוברים לידיעתם ועיונם של חברי הוועדה.

במצב זה, כאשר הערות הציבור יהיו חשופות, עשויים להיות הבדלים בין הוועדות השונות, כאשר פניות הציבור יהיו גלויות ויפורסמו לציבור, ואילו עמדות של גורמים מרכזיים בשיח החקיקה לא בהכרח יעלו לאתר הוועדה. זוהי דוגמה טובה לסוגיה מסדר שני אותה יש לפתור באמצעות נהלים אחידים. ואכן, ייתכן כי ההליך לא יהיה זהה בכל הוועדות, אך בהקשרים אלה ניתן יהיה לייצר סטנדרטיזציה.

עם זאת, זוהי כאמור סוגיה מסדר שני, שעוסקת בשאלה "איך" ולא בשאלה "אם". השאלה כיצד ליישם את המנגנון בהקשרים ממוקדים ופרטניים תידרש להתברר בדיאלוג בין הגורמים המקצועיים בכנסת לבין הגורמים הפוליטיים ובינם לבין עצמם.

ריכוז עיקרי ההמלצות

אופי המנגנון:

- « יוקם ממשק טכנולוגי חדש בתוך אתר הכנסת, ובפרט בתוך פורטל הוועדות, אשר יאפשר להגיש פניות מטעם הציבור.
- « המנגנון יהיה בעל אופי וולונטרי: הציבור יבחר אם להגיש פניות, וחברי הכנסת יבחרו אם, כמה ואיך להסתמך על המידע שהועבר להם באמצעות המנגנון.
- « סמכות החקיקה תיוותר באופן בלעדי בידי חברי הכנסת.

שילוב המנגנון בעבודת הכנסת:

- « הפניות תועברנה לוועדות עצמן ולא לחברי הכנסת.
- « מדובר במנגנון שלא יחליף את הגשת חומרי הרקע או את הנוכחות בוועדה מטעם גופים מקצועיים רלוונטיים.
- « האפשרות להגיש פנייה בנוגע להצעות חוק תהיה פתוחה לציבור הרחב בנוגע לכל הצעת חוק, ולא תידרש פנייה יזומה של הוועדה לשם כך.
- « ניתן יהיה להגיש פנייה מטעם הציבור על אודות הצעת חוק ממעבר הצעת החוק בקריאה ראשונה ועד הדיון הראשון בוועדה בהכנה לקריאה שנייה.
- « פניות ציבוריות תוגשנה בנוגע להצעות חוק בלבד.

ניהול מנגנון הפניות:

- « כל פנייה תתבסס על טופס דיגיטלי מובנה שיכלול את מהות הפנייה ויגביל את היקפה לעמדה תמציתית וקצרה.
- « לצד הפנייה בטופס הדיגיטלי ניתן יהיה לצרף מסמך אחד מפורט.
- « ניתן יהיה להגיש – בין אם מטעם פרט, גוף אזרחי או מסחרי – פנייה אחת בלבד.
- « צוות הוועדה הרלוונטית יוכל לפנות באופן אקטיבי לפונים רלוונטיים מהציבור ולהציע להם להגיע לוועדה ולהציג את עמדתם. הפונים לא יחויבו להגיע לוועדה.
- « הציבור יוכל להעלות שאלות לדיון הנוגעות להצעת החוק. ההתייחסות לשאלות מצד חברי הכנסת תהיה בעלת אופי וולונטרי.
- « תוקם מערכת סינון תלת-שלבית מבוססת בינה מלאכותית, אשר תנפה פניות שכתובות בלשון בוטה ומשתלחת, תבליט פניות רלוונטיות ותרכז את כלל הפניות באותו נושא.

פרסום ופרטיות:

- « מערכת ההגשה של הפניות תהיה מבוססת על דרישת הזדהות מינימלית.
- « פניות שיעברו סינון ראשוני למניעת לשון בוטה ומשתלחת יפורסמו באתר הוועדה. ניתן יהיה לבחור שלא לפרסם פנייה מטעמי צנעת הפרט ופרטיות או ביטחון וסיווג מידע.
- « הפניות יפורסמו ללא פרטי הפונה.
- « לאחר סיום הטיפול בפנייה, פרטי הפונה ינותקו מפרטי הפנייה, ופרטי הפונים לא יישמרו בכל מאגר מידע ולא יועברו לאף גוף.

הסדרה וקידום המנגנון:

- « מומלץ לעגן את המנגנון בתקנון הכנסת.
- « יש ללוות את המנגנון בקמפיין הסברה ציבורי מתאים.
- « על-מנת להטמיע את המנגנון תידרש הקצאת משאבים מתאימה, הכוללת גם תקנים מתאימים.

