

# דפי נייר הופכים לדפים דיגיטליים – הקמת מאגר החקיקה הלאומי – תשתית החקיקה של מערכת המשפט בישראל

גלי בן-אור\*

- א. מבוא
- ב. על פרסום חקיקה ועל הנגשתה
- ג. מבט היסטורי על פרסום החקיקה בישראל
  1. פרסום החקיקה לפני קום המדינה
    - 1.1 האימפריה העות'מאנית
    - 1.2 השלטון הבריטי
  2. פרסום החקיקה לאחר קום המדינה
  3. קומפליקציות של נוסחי החוקים
  4. פרסום מפתח הפקודות והחוקים
  5. פרסום דיגיטלי של החוקים
  6. הביקורת על היעדר מאגר חקיקה בישראל
- ד. הקמת מאגר החקיקה הלאומי על ידי הכנסת
  1. רקע ומצב קיים טרם הקמת מאגר החקיקה הלאומי
  2. איסוף הנתונים הראשוני
  3. בניית מסד הנתונים
  4. בחינת מאגרי חקיקה בעולם
- ה. הצגת חוקי המדינה במאגר החקיקה הלאומי של ישראל
  1. אפיון המערכת
  2. השלב הראשון – הצגת חוקי המדינה ותיקונייהם

---

\* עו"ד גלי בן-אור, מנהלת מאגר החקיקה הלאומי בכנסת מאז שנת 2013. עבדה במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים משנת 1995 ועד 2013. עבדה בתפקיד עוזרת משפטית לצד מני מזוז בעת שכהן בתפקיד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ), ובכלל זה עסקה יחד עם מזוז בקידום שני פרויקטים חשובים של חקיקה: חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו-1996 וחוק בתי המשפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000. התמחתה במחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה בהנחייתו של מני מזוז. תודה מקרב לב לאילת וולברג, לדפנה ברנאי, ליהושע שופמן, למירב ישראלי, לגיא לוי, לשיר שפר, לשגית אפיק, לטליה וייס עמר, לאורה קולר ולגיוורא קולר על הערותיהם הטובות.

3. תיג חוקי המדינה לפי תוקפם, הנושאים המוסדרים והשרים הממונים
4. הצגת הליך החקיקה והמעטפת הפרלמנטרית של כל חוק
5. הניהול השוטף
6. חיבורים זה כל הקסם
7. הצגת הצעות החוק בהליך החקיקה
8. אופן הצגה ויזואלי של הליך החקיקה
9. הרחבת המידע על הצעות החוק בהליך חקיקה
10. מאגר חדש המציג את נוסחי הצעות החוק והחוקים
1. מידע פתוח על חקיקה
2. ייחודיות מאגר החקיקה הלאומי
- ח. פעולות שנקבע בחוק שיש לבצען – מיפוי, מעקב ובקרת הכנסת על הרשות המבצעת
- ט. הרחבת המידע במאגר החקיקה הלאומי
1. הקמת מאגרי חקיקת משנה, דיווחים ופעולות על פי חוק
2. הצגת הזכויות לפי החוק – כל זכות
3. השלמת המידע והנתונים על תקופת השלטון הבריטי והשלטון העות'מאני
4. איתור החוקים בערבית ובאנגלית
- י. תובנות באשר לניסוח חקיקה
- יא. ההערכות להכנת הנוסח המלא של חוקי מדינת ישראל
- יב. סיכום

## א. מבוא

בחינה אנליטית ולוגית בהירה וסדורה היא אחד המאפיינים הבולטים של חוות הדעת המשפטיות של מני מזוז. במהלך שנות כהונתו בפרקליטות המדינה, במחלקת ייעוץ וחקיקה וכיועץ המשפטי לממשלה, יצר מורשת מפוארת של חוות דעת רבות שהתמודדו עם שאלות משפטיות מגוונות ויישבו מחלוקות משפטיות בנושאים רבים.

קטלוג וסידור התשתית הנדרשת לכתיבת חוות דעת משפטית אפיינה את מני מזוז מראשית עבודתו בשירות הציבור. כאשר שירת כפרקליט במחלקת הבג"צים, יצא שמען של כרטיסיות סיכומי הפסיקה שערך ברחבי הפרקליטות. מדי יום היו פרקליטים נכנסים לחדרו כדי לאתר בכרטיסיות אזכור של תקדימים ופסקי דין בנושאים שבהם היו אמורים להגיש כתבי בידין. היו אלה הימים טרם הקמתם של המאגרים המשפטיים, וכלי העבודה שבהם נעזרו המשפטנים היו

מפתחות פסיקה שפורסמו אחת לתקופה. באותן שנים מפתח הפסיקה שערך מזוז והקפיד לעדכן בהוספת אזכורים לכל פסק דין שפורסם, הפך לכלי עבודה רב עזר לפרקליטים ולמשפטים רבים במשרד המשפטים.

גם בשנים שלאחר מכן, עת היה משנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני ייעוץ, הקלסר הכחול בחדרו שבו תויקו צילומי כרטיסיות מפתח הפסיקה המשיך להיות שימושי ביותר. אליו הצטרפו קלסרים כחולים עבי כרס שהכילו חוות דעת שכתב בעצמו ובסיועם של עוזריו לאורך שנותיו כמשנה ליועץ. בתקופת כהונתו כיועץ המשפטי לממשלה המשיך במלאכה ופרסם באופן סדיר חוות דעת רבות שקבעו את הפרשנות המשפטית ועמדת היועץ המשפטי לממשלה בשאלות רבות שהובאו לפתחו. בכך, המשיך מזוז את מורשתם המפוארת של היועצים לממשלה שקדמו לו – מאיר שמגר, אהרן ברק ויצחק זמיר.

כמתמחה של מני מזוז במחלקת הבג"צים ולאחר מכן משפטנית צעירה במחלקת ייעוץ וחקיקה, למדתי מדרך החשיבה הבהירה והאנליטית שלו ומשאיפתו להבניית סדר ובהירות במערכת המשפטית.

הופתעתי לגלות שלא בכל המקומות היה אכן סדר כנדרש. הנוסחים המעודכנים של החוקים וסעיפי החוק שעליהם התבססו בהכנת חוות הדעת, הוכנו ופורסמו על ידי חברות מסחריות. כך רק המנויים לשירותי החברות המסחריות קיבלו גישה חופשית ומלאה לנוסחי החוק העדכניים, ותהיתי כיצד אף גורם ממלכתי לא הופקד על ביצוע המשימה החשובה של פרסום החוקים בנוסחם המלא לציבור הרחב.

קושי נוסף נגע לגיבוש הצעות חוק, ליווי חקיקה והכנת חוות דעת בשל המורכבות באיתור המסמכים הרלוונטיים לביצוע משימות אלה. הצעות החוק, החוקים ופרוטוקולי הדיונים בוועדות הכנסת ובמליאה היו זמינים בחלקם אך ורק בכרכי נייר, שעם השנים נותרו מעטים מהם בספריות השונות או שהיו זמינים רק בארכיון הכנסת.

מצב זה חייב אותנו להשקיע זמן רב באיתור חומרים רלוונטיים לצורך הכנת חוות הדעת או גיבוש הצעות חוק. גם כאשר החלו להציג את נוסחי הצעות החוק ופרוטוקולי הדיונים באתר הכנסת, כל סוג הוצג בנפרד ללא קשר בין נוסחי הצעת החוק בשלבי החקיקה השונים ועדיין נדרשה התחקות ארוכה כדי לאתר את כל החומרים הרלוונטיים לחוק או להצעת חוק שנדרשו לנו.

תקופה ארוכה עבדתי במחלקת ייעוץ וחקיקה, ועסקתי בליווי הליכי חקיקה וכתובת חוות דעת משפטיות. בד בבד הייתי מעורבת גם באפיון ומחשוב מערכות משפטיות שונות. בהמשך נקרתה בפניי הזדמנות לעבור ללשכה המשפטית של הכנסת, שבה התאפשר קידום פתרון לשני נושאים אלה. מאגר החקיקה הלאומי שהוקם בכנסת הופקד על ריכוז מלוא המידע על החקיקה במדינת ישראל ועל הכנת הנוסח המלא והעדכני של חוקי מדינת ישראל. כמו כן

מוצג במאגר הליך החקיקה של הצעות החוק באופן שמאגד, לנוחות המשתמש, את כל המסמכים הרלוונטיים לכל אחת מהצעות החוק. בימים אלה, לאחר שסיימנו את שלב איסוף אבני הבניין – כל נוסחי החוקים שנחקקו ופיתוח מערכת מחשב ייעודית – אנו מתחילים להכין את הנוסחים המלאים והעדכניים של חוקי מדינת ישראל. מדובר באתגר לא פשוט במטרה להתחיל להציגם באופן הדרגתי במאגר החקיקה הלאומי.

במאמר זה אציג את התפתחות פרסום החקיקה בישראל, החל מהפרסום בתקופת השלטון העות'מאני, דרך פרסום החקיקה בתקופת השלטון הבריטי בארץ-ישראל ועם קום המדינה ועד פרסום ב"רשומות". אסקור את הקמת מאגר החקיקה הלאומי, הייחודיות שבו, את השיקולים שהנחו אותנו בבניית מסד הנתונים והצגת המידע וכן את הקשיים והאתגרים שעיימם התמודדנו בהקמתו, וכן מידע נוסף שמוצג בעקבות הקמת המאגר ותובנות שאנו אוספים באשר לניסוח חקיקה. לסיום אסקור את התוכניות שאנחנו שואפים לממש בהמשך.

## ב. על פרסום חקיקה ועל הנגשתה

החקיקה היא הכלי הבסיסי למתן זכויות, להטלת חובות ולהסדרת היחסים בחברה שבין האזרח לשלטון ובין הפרטים לבין עצמם. בחקיקה נקבעות הנורמות המשפיעות באופן מהותי על החברה ועל כל החיים בה. אל מול זכות הפרטים בחברה למידע נגיש על החוקים, ניצבת חובתם של מוסדות המדינה לספק נגישות זו. זהו מאפיין מרכזי של שלטון החוק.<sup>1</sup> הספרות המחקרית דנה בהקמתה של תנועה חדשה שמבקשת לקדם את יכולתו של הציבור לגשת לחקיקה ולמידע חקיקתי כשדה מובחן בתחום הגישה למשפט. כמו כן, גוברת ההכרה בחשיבות הנגישות של החקיקה לציבור הרחב.<sup>2</sup>

פרסום החקיקה יכול לבוא לידי ביטוי בשני אופנים: הפרסום הרשמי של דבר החקיקה בנוסח שבו התקבל או פרסום נוסח עדכני של החוק הכולל את כלל התיקונים שתיקנו אותו. פרסום דבר חקיקה בנוסח שבו התקבל בעיתון רשמי הוא ראייה לכך שנעשה כדין. זהו הנוסח המחייב של החוק. לעומת זאת, פרסום נוסח עדכני הכולל תיקונים יהיה נוסח רשמי של החוק, רק אם יתפרסם על ידי גורם רשמי במדינה וייקבע בחוק כי לנוסח זה גושפנקה רשמית.

עם התפתחות הטכנולוגיה והמעבר לעידן הדיגיטלי, חל שינוי משמעותי גם באופני הפרסום של החקיקה ובנגישותה לציבור. בהקשר זה, מעניין לבחון את התפתחות הפרסום הדיגיטלי של החקיקה ואת שורשיו. היוזמות הראשונות

1 ניב רוזנאי ונדיב מרדכי "על נגישותה של החקיקה" משפט וממשל יט 430 (2018).

2 שם, בעמ' 484.

בעולם להקמתם של מאגרי מידע לפרסום ולהצגה של חקיקה בנוסח עדכני באינטרנט היו של ארגונים לא-ממשלתיים, אוניברסיטאות או אנשים פרטיים ולא על ידי גורמים ממלכתיים. במאמרם המקיף רוזנאי ומרדכי,<sup>3</sup> מסבירים כי פרסום מקוון של חקיקה, באופן סדור וחופשי, החל בשנת 1992 כיוזמה אקדמית בבית הספר למשפטים של אוניברסיטת קורנל, שהחלה את תנועת הגישה החופשית למידע משפטי. לאחר מכן החלו אוניברסיטאות נוספות וארגונים לגישה חופשית למשפט לאמץ את הרעיון של מאגר מידע משפטי מקוון שהוא גם חופשי ונגיש. רק בסוף שנות התשעים של המאה הקודמת החלו ממשלות לקחת על עצמן את האחריות לפרסום מאגרי מידע אלה וכיום מדינות דמוקרטיות רבות משקיעות משאבים רבים בדיגיטציה של החקיקה לשם הצגתה באופן פומבי ופתוח לציבור. קודם לכן, הנגשת החוק לציבור התבצעה בפרסום החקיקה והפסיקה לציבור הרחב בכרכי נייר רשמיים. לעומת זאת, בעידן הדיגיטלי, הפרסום הדיגיטלי מחליף את הנייר ומקל משמעותית את הנגשת המידע לציבור בהשוואה לשיטת הפרסום המסורתי שקדמה לו.<sup>4</sup>

בעוד מרבית המדינות המפותחות השלימו את המעבר לדיגיטציה מלאה של החקיקה כבר בשנות התשעים המוקדמות, הרי שבאופן מפתיע, מדינת ישראל נותרה מאחור. באתר הכנסת החלו להציג באופן דיגיטלי את נוסחי החוקים שהתפרסמו ברשומות, רק משנת 2001 לערך, ובערך באותו מועד החלו להציג בו גם את קובצי הצעות החוק לקריאה הראשונה. נוסחים אלה הועברו ממושרד המשפטים בדיסקט והועלו ידנית לאתר הכנסת. אתר "רשומות" של משרד המשפטים עלה לאוויר בשנת 2005 (התשס"ה) והחל פרסום דיגיטלי של חוברות החוקים שקודם לכן פורסמו בנייר בלבד.<sup>5</sup> אתר ממשלתי ייעודי להפצת נוסחי תזכירי חוק הוקם רק בסוף שנת 2010.<sup>6</sup> אך לא הוקם אתר ממלכתי להצגת הנוסח המלא והמעודכן של חוקי המדינה.

3 שם, בעמ' 442–443.

4 רוזנאי ומרדכי טוענים כי גידול משמעותי זה של הציבור הנחשף או שעשוי להיחשף למידע המתפרסם, תורם לתיקופה ולהצדקתה של החזקה המשפטית שלפיה חזקה על האדם שהוא יודע את החוק. שם, בעמ' 440.

5 מחלקת נוסח החוק "מדריך לניסוח חקיקה" משרד המשפטים (2008) <https://bit.ly/41PQzrM>.

6 "אתר החקיקה הממשלתי" משרד המשפטים <http://tazkirim.gov.il>.

## ג. מבט היסטורי על פרסום החקיקה בישראל

### 1. פרסום החקיקה לפני קום המדינה

לשלטון העות'מאני ולשלטון הבריטי שהחליף אותו הייתה תרומה מכרעת ביצירת מערכת משפט מודרנית ובהטמעת עקרונות של לגליזם ושל שלטון החוק בארץ-ישראל. על רעיונות אלה מתבססת עד היום מערכת החוק והמשפט במדינת ישראל.<sup>7</sup>

#### 1.1 האימפריה העות'מאנית

האימפריה העות'מאנית שלטה בארץ-ישראל כארבע מאות שנים (1517 – 1917). באותה תקופה, שטח מדינת ישראל של ימינו לא הוגדר כיחידה גיאוגרפית-מדינית ואזור זה היה רק חלק זעיר מהאימפריה העות'מאנית ששלטה בשיאה על שטח עצום, מבגדד במזרח ועד אלג'יר במערב, מסופיה בצפון ועד תימן שבדרום.

החוק המוסלמי-דתי הוא שהסדיר את ענייני המעמד האישי, והעניינים האזרחיים והפלייליים הוסדרו בחקיקה העות'מאנית.<sup>8</sup> החוקים נחקקו בקושטא על ידי השלטון המרכזי והוחלו ברחבי האימפריה, בלי להתחשב בתנאים המיוחדים של כל אזור מאזורי האימפריה.<sup>9</sup> בין שנת 1839 לשנת 1879, תקופת הרפורמות הידועה כתקופת הטנזימאט (Tanzimat – כלומר ארגון מחדש), נחקקו חוקים רבים בהשפעה של החקיקה בצרפת, וחוקים שלמים הועתקו כמו שהם למערכת המשפט העות'מאנית ותורגמו מצרפתית לתורכית ללא שינוי ממשי.

בשנת 1856 פרסם הסולטן עבד אל-מג'יד את ה"חאטי הומאיון", מנשר שעסק בזכויות של העדות הנוצריות והלא-מוסלמיות ברחבי האימפריה העות'מאנית ובו הבטיח לשנות את סדרי המשפט של הארץ. מלחי מכנה מנשר זה צ'ארטר הזכויות.<sup>10</sup> הזכויות הספציפיות לעדות הלא-מוסלמיות ברחבי

7 ניר קידר "המשפט ומקומו המרכזי בהיסטוריה הישראלית: על ההיסטוריוגרפיה של המשפט הישראלי ותרומתה לחקר ישראל" קתדרה 150, 155 (2013).

8 נתן ברון שופטים ומשפטנים בארץ ישראל בין קושטא לירושלים, 1900–1930 (2008).

9 ברון, שם.

10 אליעזר מלחי תולדות המשפט בארץ ישראל 32–33 (מהדורה שנייה 1953). מלחי היה שופט בבית המשפט המחוזי בתל-אביב ומרצה בבית המשפט הגבוה למשפט וכלכלה בתל-אביב. את ספרו המקיף לראשונה פרסם בשנת 1950 והוא יועד רק לתלמידי בית הספר. בדברי ההקדמה לספר הוא מפרט כי: "קובץ זה משמש מבוא היסטורי של המשפט הקיים במדינת ישראל בשנות החמש לחידוש עצמאותה". מלחי מסביר שההוצאה השנייה פורסמה בעקבות דרישה רבה מצד עורכי הדין והוא ערך אותו והרחיב אותו כדי שיהיה

האימפריה העות'מאנית ניתנו במשך השנים בכתבי זכויות שנקראו פירמאן, אשר כללו זכויות שונות בהתאם לכוח העדה ולמידת השפעתה באימפריה העות'מאנית ומחוצה לה.

מלחי מסביר כי האופי המוסלמי של החקיקה העות'מאנית נשמר במג'לה, אוסף דיני המשפט – "מג'לת אל-אחכאם אל עדליה". אוסף זה פורסם על ידי הסולטן בין השנים 1867 ו-1877. מלחי מציין שהמג'לה הייתה קומפילציה (אוסף) של החוקים הנהוגים ולא קודקס, שכן לא הייתה מיועדת לבטל ולהחליף את החוקים שקדמו לה. אולם, השלטון הבריטי שכבש את הארץ התייחס אל המג'לה בתור הקודקס האזרחי העות'מאני. היא הכילה 1851 סעיפים שפורסמו ב-16 ספרים שעסקו כל אחד בנושא אחר. עריכת המג'לה הושפעה מהאופן שבו נערך קובץ החוקים האזרחי הצרפתי.<sup>11</sup>

מלחי מציין כי החוקים העות'מאניים שנחקקו משנת 1867 ואילך הוגדרו כחוקים זמניים, שהותנו בקבלת אישור לתקפותם של הפרלמנט העות'מאני, וכי בסוף כל חוק היה סעיף שבו נקבעה הוראה שלפיה "אני מצווה כי נוסח זה יובא לתוקף באופן זמני, ויוסף לחוקי המדינה, והפרלמנט יתבקש, בהיפתחו, לאשר אותו".

אולם, עד שנת 1908 לא התאסף הפרלמנט העות'מאני, ומשנה זו ועד פרוץ מלחמת העולם הראשונה, כינוסו התבצע רק לעיתים נדירות והוא לא עסק באישור החוקים. לפי מלחי הכתרת החוקים בתואר "זמניים" הייתה בבחינת "שקר מוסכם". שאלת תוקפם של חוקים אלה עלתה בדיונים בבתי המשפט בתקופת השלטון הבריטי, ובית המשפט העליון המנדטורי הכריז שאין הם תקפים. אולם מלחי חולק על קביעה זו ומסביר כי הבוחן לקיומו של חוק עות'מאני הוא אם בתי הדין העות'מאניים ראו בו חוק תקף, והסביר שכך אכן ראו אותם.<sup>12</sup>

מלחי מפרט כי עד שנת 1871 נהגה הממשלה לפרסם את החוקים שנחקקו במגוון דרכים: הכרזה פומבית, פרסום מיוחד, שליחת הנוסח לקונסוליות. חוקים חשובים פחות נשלחו בחוזרים פנימיים. הוא מוסיף כי השלטון העות'מאני לא ראה חשיבות בפרסום החוקים לציבור. בשנת 1866 הוקמה ועדה ללימוד בעיית פרסום החוקים שבהמלצתה נוסד העיתון הרשמי בקושטא ופרסום עיתונים רשמיים במחוזות. בשנת 1872 נחקק חוק הפרומולגציה של החוקים ובו נקבע כי יש לפרסם את החוקים בעיתונות. שמו של העיתון הרשמי היה "הדסתור" ובין

כלי עזר בעבודתם. ראו גם רון חריס, אסף לחובסקי ואלכסנדר קידר "בין משפט להיסטוריה: על ההיסטוריוגרפיה של המשפט הישראלי" עיוני משפט כו 351 (2002).

11 מלחי, שם, בעמ' 27.

12 שם, בעמ' 47-48.

השנים 1866 עד 1914 פורסמו שמונה כרכים והוא כלל רק את החוקים שפורסמו משנה זו ואילך. בהמשך פורסמו ספרים תורכיים נוספים שבהם נכללו חוקים שפורסמו קודם לכן אולם הם נערכו ללא שיטה ולא כללו אינדקסים. בשנת 1904 נחקק חוק בעניין פרסום חוקים שבו נקבע כי חוק ייכנס לתוקף עם פרסומו בעיתון הרשמי.

בשל בעיות אלה בפרסום הרשמי, מלחי מציין כי "הדסתור" לא שלם וכמו כן כמעט שאי אפשר להשיגו. הוא מציין כמקור את קובץ החוקים של יאנג, ששימש מזכיר שני בשגרירות הבריטית בקושטא אשר פרסם באוקספורד בשנת 1905 קובץ חוקים עות'מאני בתשעה כרכים. הקובץ כלל חוקים בתרגום לצרפתית, שהייתה השפה הזרה המקובלת ביותר באימפריה העות'מאנית. חלק מהחוקים היו בתרגום הרשמי שנשלח לקונסוליות ואחדים מהם בתרגום בלתי רשמי. מלחי מצטט את יאנג שציין בהקדמה לקובץ כי קיבץ בו חוקים רבים אשר לא ראו אור ולא התפרסמו אף פעם בפומבי.<sup>13</sup>

נכון למועד כתיבת מאמר זה, החקיקה מהתקופה העות'מאנית עדיין לא מוצגת במאגר החקיקה הלאומי (פרט לזו שאוזכרה בחקיקה מאוחרת שביטלה אותה). בכוונתנו להעמיק ולחקור את החקיקה בתקופה זו כדי לאתר את דברי החקיקה ולהציגם במאגר.

## 1.2 השלטון הבריטי

בשנת 1917, כבש צבא בריטניה את החלק הדרומי של ארץ-ישראל, ממצרים ועד ירושלים. ב-24 באוקטובר 1917 התפרסם המנשר הראשון של הגנרל אלנבי על יחסי תושבי הארץ עם שלטונות הכיבוש.<sup>14</sup> ב-9 בדצמבר 1917 נכבשה ירושלים והגנרל אלנבי פרסם בשבע שפות – עברית, ערבית, רוסית, יוונית, אנגלית, צרפתית ואיטלקית, הכרזה בדבר מצב מלחמה בירושלים.<sup>15</sup> כיבוש החלק הצפוני של ארץ-ישראל הושלם רק בשנת 1918.<sup>16</sup>

13 שם, בעמ' 70.

14 כותרת המנשר הייתה "MILITARY PROCLAMATIONS", והיא נחתמה, כאמור, ביום 24.10.1917 על ידי הגנרל אלנבי. המנשר פורסם בקובץ החקיקה משנת 1919, בעמ' 35.

15 ארכיון המדינה <https://bit.ly/4kbCg8X> (כניסה אחרונה ביום 14.4.2025).

16 Gali Ben-Or, Daphna Barnai & Ayelet Volberg, *From Paper to Webpage: Legislation during the British Regime in Palestine in the Israeli National Legislation Database, Statute Law Review*, Volume 43, Issue 2, June 2022, Pages 227–242, (https://bit.ly/4jkm588). המאמר סוקר מחקר שערכנו כדי ללמוד על הליכי החקיקה בתקופת השלטון הבריטי וכדי לגבש דרך להציגם באופן מיטבי במאגר החקיקה הלאומי.

הבריטים, בראייתם את החוקיות ובעיקר את שלטון החוק כערכי יסוד, כוננו בארץ מערכת בתי משפט על בסיס המערכת העות'מאנית שקדמה להם.<sup>17</sup> בראשית התקופה, שלט בארץ צבא המשלוח (הבריטי) ממצרים (O.E.T.A – Occupied Enemy Territory Administration) ומי שטיפל בעניינים האזרחיים של הארץ היה האדמיניסטרטור הראשי של העניינים האזרחיים. כפי שאפשר להתרשם ממכתבו של קולונל אורם ביגלנד קלארק לרעייתו, נראה שאף הבריטים עצמם התקשו לקבל תמונת מצב על החקיקה העות'מאנית שקדמה להם. קלארק שהיה היועץ המשפטי (Judicial Adviser) של ה-O.E.T.A והיה מופקד על הקמת מערכת השיפוט בארץ-ישראל, כתב לאשתו כך:<sup>18</sup>

"החוק [התורכי – המחברת] הוא בהחלט לא מוכר, וחלק גדול ממנו נמצא בעיתונים הרשמיים התורכיים, אבל אין לי סדרה מלאה ואני כל הזמן מתקשה, כי אינני יודע אם חוק מסוים בוטל או שונה".<sup>19</sup>

במכתב נוסף מיולי 1918 כתב כך: "אחד המאפיינים הבולטים הוא שהמשפט העות'מאני מרוכז בכרכים ענקיים של חוקים סודיים וכדומה, ושום דבר לא תורגם מהמקור התורכי. לכן אין יודעים בוודאות מהו בדיוק החוק". ברון חלק על טענותיו אלה של קלארק:<sup>20</sup>

"הערות אלה של קלארק אינן מבוססות, ונראה שמצוקתו המקצועית גרמה לכך שהעצים והגדיל את בעיותיו באוזני אשתו והעניק להם נופך דרמטי מוגזם למדי. ידוע כי מאמצע המאה התשע עשרה פורסמו החוקים העות'מאניים באופן מסודר בכרכים של 'הדוסטור' (Dustur). נוסף על כך, היו אז תרגום לצרפתית של החוקים העות'מאניים שפורסמו, בין השאר, על-ידי אריסטצ'י (ב-1874) ויאנג (ב-1905). ייתכן שההסבר לדאגותיו של קלארק נובע מכך שספרי החוקים המקוריים [...] נעלמו מן המשרדים

17 ברון, לעיל ה"ש 8, בעמ' 1.

18 להרחבה על קלארק ראו Ben-Or, Barnai & Volberg, לעיל ה"ש 16.

19 מכתב מיום 19.6.1918 מקלארק לרעייתו אלפרידה לבית רוזוולט, תורגם על ידי ברון ומאוחר בספרו. ראו ברון, לעיל ה"ש 8, בעמ' 168.

20 ד"ר נתן ברון ערך מחקר היסטורי מעמיק על ההיסטוריה של מערכת השיפוט בארץ-ישראל. המחקר החל בעבודת הדוקטור שלו על שלושים השנים הראשונות של המאה העשרים והתרחב למחקרים נוספים. קודם לכן עסק בעיתונות ובתקשורת שנים רבות. במאמר זה נעזרתי רבות בספרו המוזכר לעיל בה"ש 8.

הממשלתיים בירושלים, שכן ידוע כי כל הפקידות התורכית ברחה צפונה ולקחה איתה את כל הניירת והספרים של בתי המשפט".<sup>21</sup>

בשנים הראשונות של השלטון הבריטי על ארץ-ישראל, החקיקה עדיין לא הייתה מגובשת באופן אחיד ועקבי, מבחינת הכינויים שניתנו לבריטי החקיקה או אופן הפרסום שלה לציבור, כפי שמיטיב לתאר זאת מלחי:

"[...] מלכתחילה, כשכוח החקיקה נשען על שלטון החרב של הכובש הבריטי, היתה מלאכת החקיקה נעשית כלאחר יד: החוקים פורסמו על-ידי מודעות בציבור, בעתונות המקומית המוגבלת בתפוצתה, וע"י חוזרים פנימיים במחלקת האדמיניסטרציה האזרחית בצבא. הנומנקלטורה לא היתה ברורה, והמונחים "הודעה לציבור", "צו", "פקודה" ו"תקנה" שמשו בערבוביה; יש וגם פורסמו הודעות ללא כותרת פורמאלית הקובעת את מהותן. מאחר שכולן נבעו מאתו מקור, לא היה הפרש בדבר".<sup>22</sup>

מלחי מתאר את הוצאת קובץ החקיקה המאוגד הראשון של השלטון הבריטי בארץ, שנקרא: O.E.T.A. "Proclamations Ordinances and Notices issued by O.E.T.A. (SOUTH) to August 1919" כך:

"צעד ראשון להכנסת סדר בטכניקליות של החקיקה הננו רואים בפרסום קובץ מנשרים, פקודות, והודעות ע"י האדמיניסטרציה האזרחית של הצבא בארץ, באוגוסט 1919. הקובץ המודפס הזה מכיל את ההוראות התחיקתיות שהיו קיימות אז, כלשונן, הוא מסודר לפי תוכן הענינים, ומפתח ענינים מצורף לו. לא כל ההודעות התחיקתיות שהיו קיימות אז נכללו באותו קובץ, וכמו כן לא נכללו בו הוראות שבוטלו עד לעריכתו".<sup>23</sup>

הגיליון הראשון של העיתון הרשמי (Official Gazette) של ה-O.E.T.A. פורסם ב-15 ביולי 1919. האדמיניסטרציה הצבאית הבריטית הוחלפה באדמיניסטרציה האזרחית באמצע שנת 1920.

החל מ-25 ביולי 1920 החל להתפרסם העיתון הרשמי של הממשלה. עד סוף שנת 1920 הוא הודפס על ידי המנזר הפרנציסקני, והחל מ-1 בינואר 1921 –

21 ברון, לעיל ה"ש 8, בעמ' 180.

22 מלחי, לעיל ה"ש 10, בעמ' 88.

23 שם.

ההדפסה נעשתה על ידי המנזר היווני ודפוס עזריאל. מ-15 ביולי 1922, החל העיתון הרשמי להתפרסם בקביעות, אחת לשבועיים, והוא כלל פקודות, תקנות, צווים, הודעות ציבוריות והודעות רשמיות, רישומים מסחריים ועוד. לעיתים פורסמו גיליונות מיוחדים שלא נשאו מספר חוברת, ולכן בעבודת המיפוי שערכנו, התעורר קושי לאתרם ואת דבר קיומם של חלקם גילינו רק באזכורים שלהם בחקיקה מאוחרת.

לאחר כשנה פורסם קובץ חקיקה נוסף: "Ordinances and Public Notices Prior to January 1921". הקובץ סודר לפי נושאים וכלל חקיקה שהייתה בתוקף באותה תקופה בלבד. לפי ההקדמה לקובץ החקיקה, מקורות הקובץ היו העיתון הרשמי, קובץ החקיקה של O.E.T.A שיצא לאור בפרסום חסוי באוקטובר 1918, וקובץ החקיקה המאוגד הראשון משנת 1919. כאשר פקודה או הודעה לציבור שונו או הוחלפו על ידי חקיקה מאוחרת, צורפה על כך הערה.

ב-10 באוגוסט 1922, פורסם דבר המלך במועצה על פלשתינה (א"י), 1922 (להלן – דבר המלך במועצה משנת 1922). דבר המלך משנת 1922 היה למעשה מעין חוקה שעליה התבסס הממשל הבריטי בארץ-ישראל. דבר חקיקה זה תוקן מפעם לפעם בהתאם לצרכים שהתעוררו.<sup>24</sup> בעיתון "דואר היום" פורסם נוסח דבר המלך תחת הכותרת "החוקה החדשה לארץ-ישראל".<sup>25</sup> הסמכות למתן דבר המלך הייתה בהתאם להוראות חוק השיפוט בארצות נכר, 1890.<sup>26</sup> ברישא לסימן 46 לדבר המלך נקבע כך:

"בתי המשפט האזרחיים ישפטו בהתאם לחוק העותומני שהיה נוהג בפלשתינה (א"י) ביום 1 בנובמבר, 1914, ובהתאם לאותם החוקים העותומנים המאוחרים יותר שהוכרו עליהם או שיוכרו עליהם במודעה רשמית כעל חוקים בני תקף, ובהתאם לאותם דברי מלך במועצה ולפקודות ולתקנות הנוהגים בפלשתינה (א"י) בתאריך דבר מלך זה או אשר ינהגו או יוחקו בעתיד; ובהתחשב עם החוקים, דברי המלך, הפקודות והתקנות האלה ובמקרים שאלה לא יהיו נוהגים לגבם, ישפטו בתי המשפט האזרחיים בהתאם ליסודות החוק המקובל ולעיקרי הצדק הנוהגים באנגליה, ובהתאם לסמכויות הנתונות לבתי משפט שלום ולשופטי שלום

<sup>24</sup> יעקב ראובני ממשל המנדט בא"י 1920-1948 ניתוח היסטורי-מדיני 22 (1993).

<sup>25</sup> "עיתון דאר היום, 5 ספטמבר 1922" הספרייה הלאומית של ישראל <https://bit.ly/4i9XiUD>

<sup>26</sup> "חוק השיפוט בארצות הנכר, 1890" הכנסת <https://bit.ly/4dDW9TF>

באנגליה ובהתאם לפרוצידורה ולמנהגים המקובלים אצל בתי משפט שלום ושופטי שלום כאלה לפי גבולות השיפוט והסמכויות שלהם באותו תאריך, ובמדה שאותם הסמכויות, הפרוצידורה והמנהגים שונו או תוקנו או הוחלפו בכל הוראות אחרות לפני תאריך דבר מלך זה, או לאחריו: בתנאי שהחוק המקובל ועיקרי הצדק המוזכרים לעיל יהיו תמיד נוהגים בפלשתינה (א"י) רק במדה שתנאי פלשתינה (א"י) ותנאי תושביה וגבולות שיפוטו של הוד מלכותו ירשו זאת ובהתחשב עם אותן ההגבלות שתנאי המקום יחייבו אותן".<sup>27</sup>

כך באמצעות סימן 46 לדבר המלך במועצה משנת 1922, הכיר המחוקק הבריטי בחוק העות'מאני, שנהג בארץ קודם לשלטון הבריטי, כחלק ממערכת המשפט בארץ-ישראל.

מסוף שנת 1923 כלל העיתון הרשמי גם הצעות פקודה בהתאם לנוסח של סימן 17 לדבר המלך במועצה משנת 1922. נוסחו של סימן 17 הוחלף בתיקון לדבר המלך שפורסם בשנת 1923,<sup>28</sup> ובנוסח זה נקבע בסימן 17(1)(ד) כי:

"לא יותן תוקף לשום פקודה אלא אם כן פרסמו תחילה ברבים את הצעתי הפקודה לפחות חדש אחד לפני הנתן לה תוקף, חוץ אם סבור הנציב העליון כי טובת הציבור מחייבת את פרסומה התכופ כפקודה בעלת תוקף חוקי".

בשנת 1926 החלו לפרסם אינדקס לעיתון הרשמי. לצד קביעת הליך פורמלי לחקיקה, דבר המלך במועצה משנת 1922 התיר לפרסם פקודות ולקבוע מיד עם הפרסום צו למתן תוקף הפקודה. אפשרות זו נוצלה לעיתים קרובות.

בשנת 1926 פורסם "קובץ בנטוויץ".<sup>29</sup> נורמן בנטוויץ' היה המשפטן היהודי הראשון שעבד בשלטון הבריטי בארץ-ישראל. הוא החל את עבודתו כעוזרו של קלרק ולאחר מכן מונה לראש התביעה הכללית. בשנים הבאות תארי התפקידים שמילא השתנו בהתאם לשינויים שהונהגו במינהל הארץ-ישראלי והוא כיהן בתפקידי יועץ שיפוטני בכיר, מזכיר משפטי ויועץ משפטי (Attorney

27 סי' 46 לדבר המלך במועצה על ארץ-ישראל, 1922–1947.

28 דבר המלך במועצה על פלשתינה (א"י) (תיקון), 1923, <https://bit.ly/43B1YwL>.

29 Norman Bentwich, ed., *Legislation of Palestine 1918-1925* (Alexandria: Whitehead Morris Limited, 1926).

(General).<sup>30</sup> הקובץ שערך הודפס באלכסנדריה וכלל שני כרכים: בראשון, דברי המלך במועצתו ופקודות; ובשני, חקיקת משנה והסכמים בין-לאומיים. בהקדמה לקובץ החקיקה שבעריכתו, ציין בנטוויץ' כי מטרת הקובץ היא לאסוף את כל החקיקה מאז דצמבר 1917 שהייתה בתוקף בעת עריכתו. בהמשך, תיאר בנטוויץ' כיצד סווגה החקיקה מאז הקמתה של האדמיניסטרציה האזרחית ועד תקופתו. בין היתר, ציין כי כאשר הוקמה האדמיניסטרציה האזרחית ביולי 1920, נעשה ניסיון לסווג את דברי החקיקה כך שדבר חקיקה שהוגש למועצה המייעצת, והיו בו שינויים מהותיים של הדין העות'מאני הקיים, או שקבע רגולציה או עונשין בנושא שלא הוסדר בחוק העות'מאני, סווג כפקודה (Ordinance). חקיקה שעניינה היה יישום חוק עות'מאני או שעסקה בענייני האדמיניסטרציה כונתה בדרך כלל מודעה לציבור (Public Notice) וחקיקה שהחילה בפירוט פקודה של האדמיניסטרציה הבריטית או חוק עות'מאני כונתה תקנות (Regulations).

בנטוויץ' ציין כי בתחילת 1922 הנוהג היה לְמַסְפֵּר בצורה עוקבת את הפקודות של כל שנה ולתת לכל פקודה שם קצר (a short title). אם החקיקה החליפה חקיקה קודמת של האדמיניסטרציה הבריטית או חוק עות'מאני, היה מקובל להוסיף סעיף ביטול, אך זה לא נעשה באופן קבוע.<sup>31</sup>

בשנת 1932 שונה שמו של העיתון הרשמי מ-"Official Gazette" ל-"Palestine Gazette",<sup>32</sup> ומשנת 1933 ואילך החלו לפרסם את הצעות הפקודה (Bills) על נייר כחול. בתוכן העניינים של העיתון הרשמי נוספה כותרת "Bill published for information" ובעיתון עצמו נוסח ההצעה פורסם תחת הכותרת "Notice" שבה צוין כי "draft ordinance" מתפרסמת לציבור לפני חקיקתה בהתאם להוראות סימן 17(1)(ד) לדבר המלך במועצה משנת 1922. מעל נוסח הפקודה המוצע הוצגה כותרת "draft" ולאחר הנוסח הוצגו "התכליות והנימוקים" – "Objects and Reasons", שתארו בתמצית את ההסדר המוצע בפקודה.<sup>33</sup> מתכונת זו של פרסום הצעת חוק על גבי נייר כחול בצירוף דברי הסבר להצעה נשמרת בישראל עד היום.

עו"ד משה דוכן, מי שהיה סגן מנהל מחלקת המקרקעין בממשלת המנדט, פרסם בשנת 1933 שני אוספי חוקים מעודכנים של חוקי פלשתינה – דברי

30 להרחבה על בנטוויץ' ראו Ben-Or, Barnai & Volberg, לעיל ה"ש 16.

31 Bentwich, לעיל ה"ש 29.

32 מהלך זה נעשה כשינוי שם של הסדרה שהמשיכה להתפרסם באופן רציף מבחינת סדר החוברות.

33 ראו למשל את נוסח Succession (Amendment) Bill, 1934.

המלך, הפקודות, הצווים, התקנות, סדרי הדין בבתי המשפט והודעות רשמיות.<sup>34</sup> הסדרה הראשונה הייתה אוסף של דברי החקיקה שנחקקו בין 1926 ל-1932 ובה חמישה כרכים. לסדרה השנייה שפורסמה בעקבותיה היו שני כרכים, ובהם החקיקה שפורסמה בין 1918 ל-1925 שהייתה בתוקף בשנת 1933, שנת הפרסום. בהקדמה לסדרה זו כתב דוכן:

"חמשת כרכים של חוקי פלשתינה (1926–1932) שפורסמו לאחרונה ענו על הצרכים המגוונים של אנשי המשפט והציבור בכללותו [...] הייתה תחושה שהערך של הפרסום יהיה רב יותר אם יפורסם קובץ שלם של נוסחי החקיקה שהתקבלו על-ידי ממשלת פלשתינה מאז שנת 1918. אני מאמין שפרסום קובץ חקיקה זה המכסה את השנים 1918–1925 עונה על צורך אמיתי זה. [...] כך מוצגים בפני הקורא שני אוספים המציגים נוסח עדכני של חוקי פלשתינה ומכסים תקופת חקיקה של 15 שנים (1918–1932) מסודרים בסדר כרונולוגי ולפי האלף-בית".<sup>35</sup>

מלחי מסכם כי ב-15 השנים הראשונות לשלטון הבריטי בארץ-ישראל גובשה "הטכניקליות של התחיקה" אשר הובאה "בצורה וסדר קבועים" וכי "דרכי פרסום החוקים בצורה קבועה ושוטפת נקבעו והובהרו, והקומפילציות (אוספים) אשר הופיעו בפרק זמן זה באו אף המה לעזרתו של איש המעשה אשר חיפש דרכים יעילות ומהירות למציאת החוק והשימוש בו. התקדמות זו באה לביטוי האחרון בפרסום 'קובץ דרייטון'". עוד הוא מציין כי:

"התפתחו כללי פרומולגציה – דרכי הבאת החוק לידיעת הציבור. מעניין לציין כי רעיון הפרומולגציה איננו נובע מן המשפט המקובל. פסק דין אנגלי משנת 1366 קבע כדלקמן: 'הפרומולגציה מיותרת, מאחר שברגע שמושב הפרלמנט נסתיים מניח המשפט כי חקיקתו של מושב ידוע לציבור כולו, באשר חברי הפרלמנט מיצגים את הציבור במדינה'. [...] אולם ניסיון החיים במושבות אנגליות מלא את החסר במטרופולין וקבע כללי פרומולגציה נוקשים".<sup>36</sup>

34. MOSES DOUKHAN, LAWS OF PALESTINE, 1918–1925 (1933).

35. שם.

36. מלחי, לעיל ה"ש 10, בעמ' 90.

בהוראת מלכות שפורסמה בשנת 1932, שנחתמה על ידי המלך ג'ורג' החמישי ב-1 בינואר 1932,<sup>37</sup> נקבעו כללים בעניין חקיקת חוקים שהחליפו את ההוראות שנקבעו בדבר המלך במועצה משנת 1922:

טז. — בחקיקת חוקים חייב הנציב העליון לשמור, ככל האפשר, על הכללים כללים שעל פיהם יש לחוק חוקים

הבאים: —

כנוי הפקודות

(1) כל החוקים יכוננו בשם פקודות.

(2) כל הפקודות תצויינה בשמות ותחולקנה לסעיפים או לפסקאות. סדר הפקודות

מסומנים במספרים בזה אחר זה. ולכל סעיף יצורף בשוליו סיכום קצר מתכנו. הפקודות של כל שנה תסומנה במספרים סדוריים בזה אחר זה. החל בכל שנה ושנה ממספר אחד.

עוד נקבע לעניין תוכנו של הפקודות כי:

(3) כל ענין מיוחד קובעין לו הוראות בפקודה המיוחדת לאותו ענין ואין לערבב בפקודה אחת דברים שאין כל יחס הולם ביניהם לבין עצמם; ואין להכניס או לצרף לפקודה שום סעיף הזר לתכן השם של הפקודה; ואין להכניס כל סעיף של קיימא בפקודה עראית.

אין לערבב ענינים שונים בפקודה אחת אין להכניס בפקודה שום סעיף הזר לתוכן השם של הפקודה פקודות עראיות

במכתב מאת היועץ המשפטי לממשלת המנדט למזכיר הראשי של הממשלה מיום 25 בפברואר 1932,<sup>38</sup> הוא מציין כי "הוא רואה חשיבות עליונה בכך שהחקיקה הקיימת תפורסם בנוסח מתוקן". הוא כותב כי הוא יפעל לקידום הוצאת הנוסח המתוקן בארץ-ישראל, אך לפני שלקח על עצמו את המשימה ביקש לוודא אם הממשלה תיקח על עצמה את עלויות ההדפסה ותפעל לתרגום החוקים לעברית ולערבית. לעניין זה נאמר במכתב "אני חושש שזה יהיה הכרחי שזה יתורגם. ראו סעיף 82 לדבר המלך במועצה על פלשתינה, 1922".<sup>39</sup> כמו כן,

<sup>37</sup> הוראת מלכות-הוראות אל הנציב העליון והמפקד הראשי של פלשתינה (א") מיום 25 בפברואר 1932, <https://bit.ly/4i9i2fc> 1.1.1932.

<sup>38</sup> שם התפקיד באנגלית היה Attorney General, בהתאם לתואר התפקיד במקביל בבריטניה וממלא התפקיד, נוסף על תפקידו כיועץ לממשלה, היה אחראי גם על התביעה הכללית. המונח תורגם לעברית כ"יועץ המשפטי לממשלה".

<sup>39</sup> תיק ארכיון המדינה - Revision of Palestine Legislation, (Vol. 1) ISA-Mandatory Organizations-SecretaryJudicial-000mpm9 בעמ' 61-62, מכתב של היועץ המשפטי לממשלת המנדט למזכיר הראשי של הממשלה מיום 25 בפברואר 1932

הוא מציין שאפשר יהיה להגביל את ההוצאה המתוקנת לפקודות ולדברי המלך ואז ההיקף יהיה שני כרכים, אולם רצוי מאוד שההוצאה תכלול את חקיקת העזר וחקיקת המשנה ואז ההיקף יהיה שלושה עד ארבעה כרכים. על משימת האיחוד והניסוח מחדש של החקיקה בארץ-ישראל הופקד רוברט הארי דרייטון, שהגיע לארץ-ישראל כבר בשנת 1920, שימש עוזרו של בנטוויץ' ומונה לתפקיד נסח החוקים של ממשלת המנדט.<sup>40</sup> העבודה להכנת ההוצאה המתוקנת של החוקים החלה באפריל 1932, ודרייטון פנה למזכיר הראשי בכמה מכתבים וביקש שוב ושוב לקבל את העתקי הפרסומים בעיתון הרשמי שעזרם היה אמור לעבוד. כלומר, כבר אז לא היה פשוט להשיג את חומרי הגלם ליצירת הנוסחים המעודכנים של החקיקה.<sup>41</sup>

במכתב מיום 5 בנובמבר 1932, עדכן היועץ המשפטי לממשלת המנדט את המזכיר הראשי בהתקדמות משימת הכנת הנוסח המתוקן על ידי נסח החוקים. כן ביקש כי עבודת החקיקה (הרבה) תושלם עד סוף דצמבר 1932, כדי שנסח החוקים יוכל לכלול בקובץ שהוא מכין גם את החקיקה החדשה המתוכננת. במכתב זה הוא ציין כי עבודת התרגום לעברית ולערבית תצריך משאבים רבים שאם לא יושקעו הדבר יגרום לכך שהנוסחים בעברית ובערבית יהיו מוכנים חודשים, אם לא שנים, לאחר הנוסח באנגלית.<sup>42</sup>

מעניין לראות בתכתובות דיונים בעניין מידת החופש שהמתרגמים לעברית ולערבית יכולים לקבל.<sup>43</sup> נראה שדרייטון ביקש להגבילם בעניין זה. לעומת זאת המזכיר הראשי ביקש לתת להם יותר חופש. בתשובה לכך כתב דרייטון:

"כלל הזהב הוא שיעשה תמיד שימוש באותה מילה או ביטוי כדי לבטא את אותו רעיון וכל שינוי מכלל זה צריך להיות מוצדק. אולי כדאי שהמתרגמים יעדכנו אותי בדבר השינויים שהם מעוניינים לבצע כדי שנוכל לשקול האם צריך לקבוע הוראה בחוק לעניין זה".<sup>44</sup>

במענה לכך הבהיר המזכיר הראשי כי מטרת המתרגמים היא לוודא שהתרגום בהיר ומובן ותואם את המקור האנגלי.<sup>45</sup>

<https://search.archives.gov.il/search/0b07170680b50809>

40 ברון, לעיל ה"ש 8, בעמ' 228.

41 לעיל ה"ש 39, בעמ' 65.

42 על המכתב מופיעים ראשי התיבות HHT ומדובר בהארי הרבט טרסטד. תיק ארכיון המדינה, ראה לעיל ה"ש 39, בעמ' 82.

43 מכתבו של מר דרייטון למזכיר הראשי מיום 20.1.1933 שם, בעמ' 99.

44 שם. מכתב מה-22.2.1933.

45 שם, בעמ' 123.

העבודה להכנת קובץ החקיקה ארכה כשנתיים ובסופן, בראשית שנת 1934, פורסם הנוסח האנגלי של קובץ חוקי ארץ-ישראל (להלן – קובץ דרייטון). פרסום זה נעשה מכוח הסמכות שהוקנתה בפקודת ההוצאה המתוקנת של חוקים לשנת 1934, אשר הסמיכה את סר רוברט הארי דרייטון שמונה לתפקיד נסח החוקים (Legal Draftsman) להכין נוסח אנגלי של הוצאה חדשה ומתוקנת של פקודות פלשתינה (א"י), שהיו בתוקף ב-31 בדצמבר 1933. העבודה על הכנת נוסח הפקודות החלה עוד קודם לפרסום פקודת ההוצאה המתוקנת, ובהצעת הפקודה שהתפרסמה בעיתון הרשמי ב-12 ביולי 1934, נאמר בדברי ההסבר כי "[ה]הוצאה המתוקנת [...] היא ההוצאה שעורך החוקים הולך ומכין אותה" והיא כללה תוספות שפירוטו אילו חוקים יש להשמיט, לתקן או לבטל.<sup>46</sup> בדברי ההסבר הקצרים שפורסמו נאמר כך:

### התכנית והנימוקים.

תכניתה של פקודה זו היא לקבוע תוראות ולייחן הרשאה להוצאה מתוקנת של הפקודות שהוחקו בארץ הזאת לפני השלישים ואחד בדצמבר 1933. היא תהיה שערך החוקים הולך ומכין אותה.

ה. ח. טרסטד  
חיועץ המשפטי.

6 באפריל, 1934

התאריך הקובע לעניין תוקף החוקים הכלולים בקובץ דרייטון נקבע ל-31 בדצמבר 1933, אולם כניסתו לתוקף התעכבה זמן רב. בסעיף 7 לפקודת ההוצאה המתוקנת, 1934, הוסמך הנציב העליון לאשר במנושר את ההוצאה המתוקנת "ביום אשר ייטב בעיניו". עוד נקבע בסעיף האמור כי התנאי לכך הוא ש"אותו תאריך ייקבע באופן שתהא אפשרות לפרסם את הנוסח הערבי והנוסח העברי של ההוצאה המתוקנת בעת ובעונה אחת עם הנוסח האנגלי". הכנת התרגום לעברית ולערבית ארכה זמן רב ובהקדמה לקובץ המתורגם לעברית, חתם יצחק עבאדי, המתרגם של קובץ דרייטון לעברית: "בית המזכירות, משרדי הממשלה ירושלים, בחודש יולי 1936" (ההדגשה הוספה – המחברת).<sup>47</sup>

יצוין כי לעומת זאת, בגרסה הערבית תרגום ההקדמה זהה להקדמה באנגלית, כולל התאריך. לאחר עיון בתיקי החקיקה של השלטון הבריטי בארץ-ישראל שבאתר ארכיון המדינה, מצאנו כי הן התרגום לעברית והן התרגום לערבית

<sup>46</sup> Palestine Gazette, Jul. 12, 1934, 633.

<sup>47</sup> אברהם יצחק עבאדי חוקי פלשתינה (א"י), הקדמה להוצאה העברית בעמ' 9 (1934) (להלן "קובץ דרייטון").

התעכבו אותו פרק זמן.<sup>48</sup> ממכתב ממזכיר ממשלת פלשתינה לתת-מזכיר המדינה לענייני הקולוניות מיום 20 ביולי 1935, עולה כי שלטון המנדט התחבט בסוגיית הכניסה לתוקף של המהדורה המתוקנת והועלתה האפשרות כי בשל העיכוב בתרגום לעברית ולערבית, לקבוע שרק הנוסח האנגלי ייכנס לתוקף.<sup>49</sup> אפשרות אחרת שנשקלה הייתה להורות על כניסה לתוקף רק של החלק הראשון שתרגומו היה מוכן. לבסוף הוחלט שלא לתקן את הוראת הפקודה בעניין מועד הכניסה לתוקף ולהותיר את ההסדר שנקבע ולחכות עד להשלמת התרגום. במברק מיום 11 באוגוסט 1936 נשלחה הודעה המעדכנת על עיכוב נוסף בשל הזמן שנדרש לכריכת הספרים המתורגמים לערבית ולעברית.<sup>50</sup>

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |          |                        |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|------------------------|--|
| Code, Cipher or Clear? Code.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |          | C.S.O. 41-             |  |
| <b>TELEGRAM</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |          |                        |  |
| From                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |          | To Secretary of State. |  |
| HIGH COMMISSIONER FOR PALESTINE, TRANS-JORDAN.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |          |                        |  |
| Despatched                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 11.8.35. | G.P.T. 107-400-11.0.00 |  |
| <p>No. 606.</p> <p>Following for Williams from Hall. Begins.</p> <p>Your telegram No. 597.</p> <p>Statute Revision will not be ready for issue in three languages for two months due to need for binding the Arabic and Hebrew editions which are otherwise complete.</p> <p>I see no objection to copies of the English edition of which a stock is held for the Crown Agents by Messrs Waterlow being furnished for use by Royal Commission for purpose of reference although it has not yet statutory effect. ends.</p> |          |                        |  |

ב-19 בינואר 1937 פורסם מנשר שבו ציווה הנציב העליון כי קובץ דרייטון, ייכנס לתוקף ב-22 בינואר 1937.<sup>51</sup>

48 תיק ארכיון המדינה, לעיל ה"ש 39, בעמ' 50-52.

49 שם, בעמ' 300.

50 שם בעמ' 306.

51 ע"ר רשמי מס' 660, מיום 22.1.1937, תוספת 2, עמ' 19.

## פקודת ההוצאה המתוקנת של החוקים, 1934.

מנשר, מס' 1 לש' 1937, מאת הנציב העליון, עפ"י סעיף 7.

הואיל ועל פי סעיף 7 מפקודת ההוצאה המתוקנת של החוקים, 1934, יכול הנציב העליון לאשר בכנושר את ההוצאה המתוקנת של חוקי פלשתינה (א"י), שהוכנה ברשות הפקודה האמורה ולצוות כי אותה הוצאה מתוקנת תקבל תוקף ביום אשר ימצאנו לנכון.

לפיכך, אני, גנרל סיר ארתור גרנפל ווקאפ, נציב עליון לפלשתינה (א"י), בתוקף הסמכויות המסורות לי כאמור לעיל, מכריז בזה כי אישרתי את ההוצאה המתוקנת הזאת והנני מצוה בזה כי תקבל תוקף ביום 22 בינואר, 1937.

ניתן בחתימת ידי, היום חשעה עשר בינואר, 1937.

א. ג. ווקאפ  
נציב עליון.

במועד כניסתה לתוקף של ההוצאה המתוקנת פורסמה גם פקודת ההוצאה המתוקנת של החוקים (תיקונים), 1937, שנועדה לעדכן את קובץ דרייטון. זאת מכיוון שעברו, כאמור, כשלוש שנים מיום פרסומו ועד כניסתו לתוקף. כך נכתב בהקדמה לפקודה:

"[...] והואיל וציווה הנציב העליון כי ההוצאה המתוקנת תקבל תוקף ביום 22 בינואר, לשנת 1937, והואיל ומאז יום שלושם ואחד בדצמבר, 1933, חלו תיקונים בפקודות הכלולות עתה באותה הוצאה, לפיכך מחוקק בזה הנציב העליון [...] לאמור [...]"<sup>52</sup>.

בשל עיכוב כניסת ההוצאה לתוקף כאמור, המשיכו המחוקקים לתקן את הפקודות באופן ישיר במקום את קובץ דרייטון. לכן, עם פרסום קובץ דרייטון, שילבה הפקודה משנת 1937 את התיקונים שנעשו לפני כניסתו לתוקף של קובץ דרייטון. מלחי כותב כי:

"הקובץ החשוב ביותר שהתפרסם באותה תקופה היה הלקט הרשמי של התחיקה הארצישראלית (פקודות, תחיקת משנה, חוקים אנגליים ודברי המלך הנוגעים לארץ) כפי שהייתה בתוקף

Supplement n.1 to the Palestine Gazette Extraordinary no. 660, 22.1.1937 52

בסוף 1933. הקובץ נערך על-ידי מר דרייטון, שמונה במיוחד לשם כך ושעבד על הקובץ כשנתיים וחצי, הוא נקרא בציבור בשם 'קובץ דרייטון'. מטרת עריכת הקובץ הייתה למנוע בעד הצורך מחפש את החוק בעיתונים רשמיים של שנים רבות. קובץ דרייטון כולל את הרוב הגדול של החוקים שחוקקו, אבל לא את כולם, הושמטו ממנו חוקים הנוגעים למספר קטן של אנשים או לאדמות מסוימות בלבד. כפי שנראה להלן אין הניסוח של דרייטון סופי ומפעם לפעם יש לעיין בחוקים המקוריים שהועתקו על ידו בכדי לפרש בדרך הנכונה את אוסף החוקים שלו. ביישוב העברי רב הזעם על העובדה כי המנדט לא הוכנס לתוך קובץ דרייטון על אף שהוא מהווה חלק בלתי נפרד מהמשפט הארצישראלי, במידה שדבר המלך מסתמך עליו".<sup>53</sup>

קובץ דרייטון היה האוסף הרשמי האחרון שפורסם של דברי החקיקה בארץ-ישראל בנוסח עדכני ומלא.

בשנת 1939 נקבעה צורתו הסופית של העיתון הרשמי ואופן פרסומו. העיתון פורסם כל יום חמישי, ונוסף על כך מדי פעם פורסמו פרסומים מיוחדים (Gazettes Extraordinary); הצעות הפקודה פורסמו בתוך העיתון עצמו על גבי דפים כחולים, בתוספת א' פורסמו הפקודות ובתוספת ב' פורסמה חקיקת המשנה.<sup>54</sup> החל מחודש יולי 1936, ההודעות על סימני מסחר, פטנטים ועיצובים פורסמו בתוספת ג' לעיתון הרשמי. קודם לכן הן פורסמו בעיתון הרשמי.

מלחי מציין כי צורה זו נשמרה עד סוף המנדט והתיקון היחיד שהוכנס היה פרסום הצעות הפקודה בשנים 1947–1948 בתוספת מיוחדת, תוספת ג' בנייר כחול.<sup>55</sup> עם זאת יצוין כי בבדיקה שערכנו של כרכי העיתון הרשמי ראינו כי כבר באמצע שנת 1946 החלו להתפרסם הצעות הפקודות בתוספת ג' לעיתון הרשמי בדפים כחולים.

בשנת 1944 התפרסמה סדרת ספרים באנגלית ששמה "Annotated Laws of Palestine". הסדרה נערכה בידי א.מ. אפלבום,<sup>56</sup> שבמבוא לספר כתב כך:

"החוק העותמאני [...] זמין בחלקו רק בשפה טורקית האורגינלית או בתרגום לצרפתית, למרות שבמקרה של החוקים הנפוצים יותר יש כמה תרגומים לאנגלית שנמצאים בשימוש. אולם, למרות זאת

53 מלחי, לעיל ה"ש 10, בעמ' 122.

54 שם, בעמ' 89–90.

55 שם, בעמ' 90.

56 A. M. Apelbom. הסדרה התפרסמה בהוצאת בורסי, הוצאה לאור של ספרי חוק.

תרגומים אלה, אינם מוסמכים, ובתי המשפט, ביותר מהזדמנות אחת שאלו על הדיוק שלהם. המהדורה המתוקנת של החוקים הציגה רשימה של חוקים עותמאניים שבוטלו או הושפעו מחקיקה מאוחרת, אבל לא הוצגה רשימה של חוקים עותמאניים שעדיין קיימים".

אפלבום ציין במבוא כי פקודות שנחקקו בין שנת 1933 לשנת 1936 לא נכללו במהדורה המתוקנת של דרייטון ומי שנדרש לנוסחן נזקק לחפש את התיקונים בעיתון הרשמי.

את ההקדמה לסדרה של אפלבום חיבר סיר ויליאם ג'יימס פיצג'ראלד, זקן השופטים בפלשתינה, ובה כתב:

"מערכת המשפט והעוסקים במשפט בפלשתינה הם בעלי חוב למר אפלבום על פרסומה של עבודה זו [...] במדינה מתקדמת כמו פלשתינה, זה ברור שספר החוקים יגדל הן בהיקף והן במורכבות, וכל המשפטנים מצפים לספר הפירושים של מי שהוא מתאים ביותר לחבר אותם".

העיתון הרשמי המשיך להתפרסם כסדרו עד ה-28 באפריל 1948 (הגיליונות האחרונים סומנו בכותרת Gazette Extraordinary). לאחר מועד זה הפסיקו לפרסם את העיתון הרשמי, שכן התנאים בארץ לא אפשרו זאת. משרד המושבות הבריטי הוציא לאור, בלונדון, חוברת מיוחדת בשפה האנגלית שכללה את החקיקה שנחקקה אך לא פורסמה בעיתון הרשמי מ-29 באפריל 1948 ועד 14 במאי 1948.<sup>57</sup> בהקדמה לאותה חוברת ציין גיבסון, היועץ המשפטי לממשלת ארץ-ישראל, כי פרסומי העיתון הרשמי פסקו לאחר שהופיע עיתון מס' 1666 ב-24 באפריל 1948, וכי בשל פיגוי הארץ לא הייתה אפשרות מעשית לפרסם את העיתון הרשמי לאחר מועד זה.

ב-29 באפריל 1948, חוקק הפרלמנט הבריטי את ה-"Palestine Act, 1948". חוק זה קבע כי ב-15 במאי 1948 תפקע סמכות השלטון של ממשלת בריטניה על ארץ-ישראל והסמך לקבוע הוראות בדבר המלך במועצתו באשר לסיום המנדט.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Legislation enacted and notices issued which have not been gazzetted

<sup>58</sup> Palestine Act, 1948, 12 Geo. 6, c. 27

## CHAPTER 27.

An Act to make provision with respect to the termination of His Majesty's jurisdiction in Palestine, and for purposes connected therewith. [29th April 1948.]

## 2. פרסום החקיקה עם הקמת המדינה

עוד קודם לפינוי הארץ על-ידי השלטונות הבריטיים, גופים מטעם היישוב היהודי והתנועה הציונית החלו להיערך ליום שאחרי עזיבתם. דוד בן-גוריון מונה ליו"ר מועצת העם והוא שפתח את ישיבתה הראשונה שהתקיימה ב-4 במאי 1948 בדברים אלה:

"אני מקדם בברכה את חברי מועצת-העם, אשר היישוב והתנועה הציונית הטילו עליה לטכס עצה [...] וכיצד לארגן ולעצב את עצמאותנו הלאומית במולדת, את הקמת מדינת-ישראל".<sup>59</sup>

בהמשך הישיבה הסביר בן-גוריון כי:

"מועצת-העם ומנהלת-העם – זה לא פארלאמנט וזאת לא ממשלה. [...] זוהי מפקדה לשעת-חירום, לעמוד בשער ולמנוע את התהווה-ובוהו, שממשלת המאנדאט הטילה בזדון על הארץ, בניגוד להכרזת האומות המאוחדות.

וכמפקדה של שעת-חירום, לא נוכל, אולי, לקיים את כל מצוות הדימוקראטיה [...] כי הפעם אנחנו מצווים, קודם כל, על מצווה אחת עליונה – מלחמה על קיומנו ועל חירותנו הלאומית. [...] ברגע שהמנהלה תצליח לסיים את הקונפליקט הזה – תקום דימוקראטיה חופשית, מלאה ונאמנה במדינת-ישראל החופשית".

החל מיום 4.5.1948 התכנסה מועצת העם לארבע ישיבות שהתקיימו עוד קודם לעזיבת הבריטים את ארץ-ישראל. בישיבה השלישית שהתקיימה ביום 14.5.1948 והחלה בשעה 13:50 דנה מועצת העם בניסוח הכרזתה על הקמת מדינת ישראל.

<sup>59</sup> מועצת העם כרך א', ישיבה א, עמ' 4 (4.5.1948).

בישיבה זו התקיים גם דיון בנוסח המנשר, אשר דוד בן-גוריון הגדיר אותו "[ה]דוקומנט הקונסטיטוציוני". פנחס רוזנבלט [לימים פנחס רוזן, שר המשפטים – המחברת] הקריא את נוסח המנשר, והסביר: "מנשר זה בא למלא חלל ריק בעיקר בשטח המשפט. סבורני שהמנשר מובן מאליו ואין צורך בהסברה רחבה: אפשר להסתפק בקריאה".<sup>60</sup>

לישיבה הרביעית, שהתקיימה באותו יום, והחלה בשעה 16:30 התכנסו "חברי מועצת העם, נציגי הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית, הוועד הלאומי ליהודי ארץ-ישראל, קרן היסוד, נציגי הספרות, האמנות והעתונות, ראשי המפלגות, הרבנים הראשיים, חברי מועצת עיריית תל-אביב, ראש המטה הכללי של ההגנה וחבריו, ראשוני הישוב ונציגי הגופים הכלכליים בישוב". דוד בן-גוריון הקריא את נוסחה של מגילת-היסוד של מדינת ישראל<sup>61</sup> אשר אושרה בקריאה ראשונה על ידי מועצת-העם, ובה נקבע כי –

"אנו קובעים שהחל מרגע סיום המנדט, הלילה, אור ליום שבת ו' אייר תש"ח, 15 במאי 1948, ועד להקמת השלטונות הנבחרים והסדירים של המדינה בהתאם לחוקה שתקבע ל-ידי האספה המכוננת הנבחרת לא יאוחר מ-1 באוקטובר 1948 – תפעל מועצת העם כמועצת מדינה זמנית, ומוסד הביצוע שלה, מנהלת-העם, יהווה את הממשלה הזמנית של המדינה היהודית, אשר תיקרא בשם ישראל".<sup>62</sup>

בהמשכו של אותו יום, מתוקף הכרזת העצמאות, פרסמה מועצת המדינה הזמנית את המנשר וזאת שעות מספר לאחר שהנציב העליון הבריטי האחרון סר אלן גורדון קנינגהם, עזב את הארץ. במנשר הוכרז כי:

"מועצת-המדינה הזמנית היא הרשות המחוקקת. מועצת המדינה הזמנית זכאית להעניק סמכות זו לממשלה הזמנית לשם חקיקה דחופה".

<sup>60</sup> מועצת העם, כךך א', ישיבה ג', בעמ' 21 (14.5.1948) <https://bit.ly/4mAKZTQ>.  
<sup>61</sup> הידועה כהכרזת העצמאות. לדיון מקיף ומעמיק על ניסוח הכרזת העצמאות ראו יורם שחר כבוד, חירות ועמל ישרים: סיפור חיבורה של הכרזת העצמאות (הוצאת המכון למשפט והיסטוריה ע"ש קרן דיוד ברג ומכון בן-גוריון לחקר ישראל והציונות 2021).

<sup>62</sup> מועצת העם, כךך א', ישיבה ד', בעמ' 12–26 <https://bit.ly/3Z6O8k9>.

עוד הוכרזה במנשר בטלותן של הוראות חוק מתקופת המנדט שפורטו בו. מעבר לכך נקבע כי "יעמוד בתוקפו במדינת ישראל המשפט שהיה קיים בארץ-ישראל ביום ה' באייר תש"ח (14 במאי 1948) עד כמה שהדבר עולה עם החוקים העתידיים ועם השינויים הנובעים מהקמת המדינה ורשויותיה"<sup>63</sup>. הפקודה הראשונה במדינת ישראל, נדונה ביום 16 במאי 1948 במועצת המדינה הזמנית, שהחליפה את מועצת העם. ראש הממשלה דוד בן-גוריון הסביר:

"לפנינו עכשיו עניין דחוף, אשר בלעדיו אין בסיס חוקי לפעולת המוסדות ובלעדיו נעמיד במבוכה גדולה את בית-המשפט. מוטל עלינו לגשת מיד לדיון ולהחלטה על הפקודה המוצעת היום ע"י הממשלה הזמנית ונקראת 'פקודת סדרי השלטון'. עדיין אין זו חוקה של המדינה. בזמן הקרוב, אם הדברים יתפתחו כפי שאנחנו רוצים, נצטרך להכין הצעה של קונסטיטוציה, שתוגש לאסיפה המכוננת [...] מה שאנחנו מקבלים היום – זו פקודה לצרכים ההכרחיים והדחופים ביותר. זה גם לא דבר ממצה – כמה פרקים היינו מוכרחים להשהות – ועוד יהיו פקודות נוספות"<sup>64</sup>.

בדיון על הצעת הפקודה הסביר שר המשפטים פנחס רוזנבליט כך:

"רצוני להקדים להצעה מילים אחדות על עבודת ההכנה שנעשתה בחודשים האחרונים [...] בסוף דצמבר בשנה שעברה מינו הסוכנות היהודית והוועד הלאומי מועצה משפטית שהייתה מורכבת מטובי עורכי-הדין בארץ. נבחרו ע"י המועצה המשפטית שני יושבי-ראש, ד"ר ברנארד ג'וזף וד"ר עליאש".

שר המשפטים הקריא ממכתבו של ד"ר ג'וזף [לימים דב יוסף שהיה שר בממשלה – המחברת] שפירט את עבודת ההכנה שנעשתה, והמשיך להסביר:

"[...] עבודת ההכנה לא סוכמה. למעשה הוכנו כמה הצעות חוקים [...] אבל כל העבודה הזאת עדיין לא הושלמה, וברוב הדברים עמדנו בפני הבעיה שאני מקווה כי נמצא לה פתרון מתאים בהצעה שאני מביא עכשיו לפניכם, שיש בה תמצית הדברים בחוק כולל

63 מועצת המדינה הזמנית "מנשר" ע"ר 1, 3 14.5.1948.

64 מועצת המדינה הזמנית כרך א', ישיבה א, עמ' 4 (16.5.1948). בטיטות מוקדמות נקראה "פקודת ייסוד המדינה" ו"פקודת ייסוד השלטון".

אחד, חוק לתקופת-מעבר, שכפי שהסביר כאן ראש הממשלה הזמנית – אין הוא בבחינת חוקה, אלא חוק לשעת-חירום, חוק-מעבר המכיל באמת רק את המינימום שבמינימום הנחוץ ברגע זה, כדי להקים ולבסס את כל מערכת עבודתנו המדינתית על בסיס חוקי.

דבר אחד מצא ביטוי במנשר שכבר נתפרסם (המנשר נתפרסם בעיתונים בקצת שיבושים, לא באשמת העיתונים; בינתיים כבר קיבלתם את העיתון הרשמי שלנו ושם תמצאו את המנשר בנוסח שנתקבל כאן). במנשר מצא ביטוי רעיון יסודי אחד, שיש להמשיך לעת-עתה את קיום החוק הקיים, חוץ משינויים הכרחיים. על המסקנה הזאת סמכו ידיהם טובי יודעי-החוק בארץ. אחרי שכל ועדות המשנה עבדו וחקרו את החוק – מצאו כולם שאי-אפשר לשנות על רגל אחת את החוקה באופן יסודי, ומה שיש לעשות ברגע זה, בתקופת-מעבר, הרי זה למעשה עבודת התאמה, תיקונים הכרחיים, במספר מצומצם<sup>65</sup>.

לעניין המונחים שבהם השתמשו הוסיף שר המשפטים את ההערה הבאה:

"ועוד הערה טכנית לסעיף 7, האומר בין השאר: 'החוקים ייקראו בשם 'פקודות'. אנו רוצים לשמור את המונח 'חוק' בשביל חוקים שעתיד לחוקק הפארלאמנט. בזה אנו רוצים להגיד שאין אלה חוקים שניתנו ע"י רשות נבחרת דמוקראטית"<sup>66</sup>.

כך הוחלט על מונחים ברורים שייחדו את דברי החקיקה של מועצת המדינה מאלה של הגוף המחוקק שעתיד להחליף אותה. המשך הדיון על הפקודה התקיים בישיבה השנייה של מועצת המדינה הזמנית, שבה הוצגה ההצעה הסופית של הממשלה הזמנית. בדיון זה העיר ראש הממשלה כך:

"הערה א' לעניין הדמוקראטיה: שני המוסדות – מועצת-המדינה ומנהלת-המדינה – אינם בדיעבד מוסדות דמוקראטיים, שנבחרו ע"י בחירות כלליות, אלא מוסדות שהוקמו בעקבות מהפיכה לאומית-מדינית; ושני המוסדות האלה אינם תלויים זה בזה.

65 שם, בעמ' 7-8.

66 שם, בעמ' 9.

שניהם כאחד קיבלו סמכותם ממוסדות אחרים. אמנם אחד מהם – מועצת-המדינה – הוא מוסד מחוקק והשני – הממשלה – מוסד מבצע, אבל המצב הוא שהממשלה לא נבחרה על-ידי מועצת-המדינה ואינה תלויה בה. אלא שניהם הוקמו יחד בכוח החלטת הוועד הלאומי והסוכנות היהודית ובאישורו של הוועד הפועל הציוני את סמכותם הם שואבים מהחלטה זו.

הערה ב': אנחנו חיים בשעת-חירום, לא רק בשערי תל-אביב יש מלחמה – אלא בארץ כולה, וכל מאמצינו, סדרינו, והליכותינו כפופים לשני צרכים מרכזיים, חיוניים, הקובעים הכל: א. בטחון ב. הקמת שלטון עצמי במקום התוהו-ובוהו שהורישה לנו ממשלת המאנדאט. שני דברים אלה אינם נעשים בתנאים תקינים, והם מחייבים פעולות מהירות. אסור לנו עכשיו לדקדק במצוות החשובות ביותר, אם הן משום מה עומדות בניגוד לשתי המצוות העיקריות: בטחון ועצמאות. אין דבר שיעמוד בפני חובת הפעולה המהירה, היעילה, המידית, לפעמים כהרף עין. הפעולה למען בטחון ועצמאות קודמת לכל דבר אחר, ולפעמים גם לצורך של בירורים מוקדמים, פומביים. רוצים להחריב אותנו ועלינו לפעול.

החוקה המובאת לפניכם מעניקה מסגרת חוקית לשני מוסדות השלטון שלנו, שמפני ריבולוציוניותם אינם דמוקראטיים במאה אחוזים, והיא גם מקימה משטר שבו אפשר לפעול מיד בלי דיווחים יתירים להגנת המדינה ולסידור השירותים ההכרחיים בתוכה [...] לא נעלם ממחברי הפקודה, שאין זו חוקה לזמנים רגילים. זאת היא חוקה לשעת-חירום".<sup>67</sup>

פרסום העיתון הרשמי על ידי מועצת המדינה הזמנית התקבל בהתרגשות ובעיתון הערב "ידיעות מעריב" שהתפרסם ביום 16.5.1948 הופיעה כותרת גדולה "העיתון הרשמי הראשון של מדינת ישראל", ובכתבה נכתב:

"הגליון הראשון של העתון הרשמי הראשון של מדינת ישראל הופיע. הוא מכיל רק ארבעה עמודים ואת שתי הפקודות הידועות כבר – את ההכרזה על המדינה ואת המנשר בדבר ביטול חוקי הספר הלבן והמשך כל שאר החוקים שהיו קיימים בארץ – למען לא ייווצר חלל ריק משפטי. אך בזה רק התחילה עבודת התחיקה

<sup>67</sup> מועצת המדינה הזמנית, כרך א', ישיבה ב, בעמ' 5 (19.5.1948).

של מדינתנו. כל עיקרה – עוד לפנינו. ועוד לא הוקדשה לה תשומת הלב הדרוש [...] בירושלים נעשתה עבודת הכנה עוד מזמן. פרופיסורים ומומחי משפט, עורכי דין ונציגי הועד הלאומי הרכיבו כמה וועדות שעיבדו יסודות לקונסטיטוציה ולמשפט העברי. [...]

בחפזון הוקם למיניסטר המשפטים, ד"ר פליקס רוזנבליט, משרד קטן וגויסו כוחות מתנדבים מבין עורכי הדין הבקאים במשפט ישראל. ובמשך ימים ספורים בלבד הכינו את חוקי היסוד המאפשרים להפעיל את המנגנון המשפטי מיד עם הקמת המדינה. רוב החוקים האלה כלולים בגליון השני של העתון הרשמי, העומד להופיע בקרוב, לאחר שיאשר הפרלמנט (מועצת-המדינה) את הפקודות הללו. הן טכניות ברובן וקובעות את הפרוצדורה של החקיקה ואת סמכויות המיניסטריים.<sup>68</sup>

פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948 (להלן: "פקודת סדרי השלטון והמשפט") פורסמה בעיתון הרשמי ביום 21 במאי 1948 ובסעיף 10 שבה נקבע:<sup>69</sup>

#### "רשומות

10. (א) כל פקודה תקבל תוקף ביום פרסומה ברשומות, בלתי אם נקבע בה כי תקבל תוקף בתאריך מוקדם או מאוחר מיום הפרסום.
- (ב) פרסומה של פקודה ברשומות ישמש ראיה כי אותה פקודה נתנה ונחתמה כדין [...]."

השימוש במונחים ששימשו את שלטון המנדט עורר ביקורת. בשנת 1948, התפרסם בכתב העת "הפרקליט" מאמר תחת הכותרת "החוקים יקראו פקודות (הערות לשוניות)".<sup>70</sup> בין היתר, נכתב שם:

"יצירת המדינה הצריכה יצירת כלים לשוניים שימושיים לשימושה. יש לציין לשבח ובקורת רוח מיוחדת את השם המוצלח

<sup>68</sup> ידיעות מעריב ג 16.5.1948. <https://bit.ly/3OGBZM5>.

<sup>69</sup> עיתון רשמי מס' 2, מיום 21.5.1948, תוס' א', עמ' 1. לדיון מעמיק על מהלכי עיצוב הפקודה ראו את מאמרו של עמיחי רדזינר "יסודותיה הנשכחים של 'פקודת סדרי השלטון והמשפט' והמאבק הסמוי על הסדרי דת ומדינה" קתדרה 136, 121, 121 (2010).

<sup>70</sup> חתום על המאמר פ' ד', כנראה מדובר בפליטאל דייקן (דיקשטיין), שערך את כתב העת. ראו פ' ד' "החוקים יקראו פקודות" הפרקליט ה 123 (1948).

שניתן למדינה – 'מדינת ישראל' [...] אבל אין אנו פטורים מבקורות ומציון המונחים שיש בהם טעם לפגם [...] נראה שאלו היינו רוצים להיות נאמנים לפירוש המלולי של האורדיננס האנגלי, היינו צריכים ליצור מלה חדשה מ-פקודה, למשל תפקודת או משהו דומה לזה, אבל לתרגם אורדר ואורדיננס במלה אחת בכל אופן לא יתכן. ידוע שאת המונח פקודה הציעו לתרגם פקודת-חוק, חוקה, חוק, אבל היה אי רצון רב מהתרגום הקלוקל פקודה. אין צורך להיות בעל חוש לשוני דק, כדי להרגיש שהמילה פקודה נותנת גוון מה של מקריות, של ארעיות, של שרירות לב, של קול נגיד ומצווה, בה בשעה שהמילים חוק או חוקה קובעים יציבות, תוקף, אי תלות ברצון ובשיקול דעת, עוז ועצמה, דבר-מה שלא ניתן לפקפוק, להסוס, לשינויים. ומה הוא הדבר שהכריח אותנו לזנוח את המילה העתיקה המלאה הוד – חוק ולנוע אל מונחים חדשים. נראה, שהיה רצון להיות נאמן למסורת של 30 שנות מנדט, שבה חיינו על פי אורדיננסים, פקודות מגבוה, שנעשו עלינו חובה כביכול כמו חוקים.

אבל יש כאן דבר חשוב יותר, גם המלה אורדיננס כשהיא לעצמה איננה במקומה בעבודה המחוקקת של מדינת ישראל. ואלו היה לה אפילו תרגום טוב ומדויק, היה עלינו להזניחה, כי עם קום המדינה העצמאית – עלינו לשים קץ לא רק לפקודות, כי אם גם לאורדיננסים [...] יתכן שנסכים שבתקופה של הממשלה הזמנית נשאיר את הפקודות במקומן, זכר לימי שעבודנו המנדטורי, אבל משיבחר בית נבחרים קבוע, הוא יחוקק חוקים או חוקות ובשום אופן לא יתעסק בפקודות.

אגב נבחין בין חוקה לחוק – המלה חוק היא מופשטת וכללית יותר מדי, וכשהמחוקק קובע מספר הלכות מסוימות המתרכזות בענין אחד, הרי שיש ליחידה תחיקתית לתת את השם חוקה (כמו שנאמר חוקת הפסח וכדומה בתורה), כשמספר ההלכות המתרכזות ביחידה רב, אנו יכולים לקרוא ליחידה זו, בשם ספר-חוקים (קודכס) [...]."

לעניין שפת הפרסום של הפקודות, בישיבה שהתקיימה במועצת המדינה הזמנית ענה שר המשפטים רוזנבלט על שאלה ששאל חבר מועצת המדינה ניר-רפאלקס בדבר הוצאת העיתון הרשמי בערבית. רוזנבלט ציין כי "אנו עושים את כל

ההכנות לכך".<sup>71</sup> נוסף על כך בישיבה זו אושר תקנון הישיבות של מועצת המדינה הזמנית שבו נקבע בסעיף 10 כי הזכות להצגת הצעות (לרבות לעניין חקיקה) תהיה נתונה לממשלה, לוועדה קבועה או לוועדה שנבחרה לדיון בעניין מסוים וכן לכל חבר מועצת המדינה.<sup>72</sup>

בידיעה שהופיעה בעיתון דווח שהממשלה קיימה דיון והחליטה כי לעת עתה העיתון הרשמי לא יופיע "בלועזית". נאמר כי עד כה הופיעו מספר אקסמפלרים של העיתון בערבית והוחלט בממשלה כי חוקים שיהיה צורך לפרסמם בשפה לועזית, יפורסמו באנגלית.<sup>73</sup>

קביעת המונחים החדשים לדברי החקיקה ולאופן פרסומם הוסדרה בחוק המעבר, התש"ט-1949 (להלן – חוק המעבר), שנחקק על ידי האסיפה המכוננת ב-16 בפברואר 1949.<sup>74</sup> בדיון על נוסח הצעת חוק, הציע ציר האסיפה המכוננת ישראל בריהודה (אידלסון), יו"ר ועדת החוקה דאז, כי במקום המונח "עיתון רשמי" ייעשה שימוש במונח "מגילות-המדינה".<sup>75</sup>

להצעה זו התנגד דוד צבי פנקס מהחזית הדתית המאוחדת,<sup>76</sup> שטען כי "השם המוצע נראה לי פרטנציוזי ביותר. הוא גם מזכיר את חמש המגילות שבתנ"ך ואינו מתאים לעיתון שתופענה בו הודעות על פשיטות רגל וכדומה". בעקבות חילוקי הדעות במליאה, הציע יושב ראש האסיפה המכוננת יוסף שפרינצק כי: "מכיון שנתעוררו ספקות בנידון זה – ההצעה היא שהשם ייקבע באחת הישיבות הקרובות [...] [נ] לפי שעה נשאר השם 'עיתון רשמי'". שר המשפטים רוזנבלט עמד על כך שיש דחיפות להחליט בנושא באותו יום ושאינו לדחות את ההחלטה, שכן אם יתחילו לפרסם תחת השם "עיתון רשמי" יאלצו לעשות זאת כל השנה. ציר האסיפה אידוב כהן מהמפלגה הפרוגרסיבית הציע שם עברי אחר "רשומות המדינה". בכור שיטריי, שר המשטרה דאז, הציע חלופה משלו לשם "מגילות":

71 מועצת המדינה הזמנית, כרך א', ישיבה ד', 17.6.1948, בעמ' 34.

72 נוסח הצעת תקנון הישיבות של מועצת המדינה הזמנית שצורף לפרוטוקול הישיבה מיום 17.6.1948.

73 "העתון הרשמי לא יפורסם לע"ע בלועזית" **הצפה** (1948) <https://bit.ly/3OGgTNI>.

74 ס' 2 לחוק המעבר, התש"ט-1949.

75 חוק המעבר, התש"ט-1949, ד"כ י"ז שבט תש"ט (16.2.1949), עמ' 47 לדף החוק במאגר החקיקה הלאומי על תיקוניו במהלך השנים <https://bit.ly/43MPenL>.

76 שם, בעמ' 46.

**שר-המשטרה ב. שיטריט:**  
 אחת מתוך חמש המגילות נקראת "פתשגן הכתב".  
 אני מציע לקרוא את העתון בשם הזה. (צחוק  
 באולם).

בסופו של דבר הוחלט לדחות את קביעת השם החדש לעיתון הרשמי בשבוע ימים, והצביעו על חוק המעבר ללא שקבעו לעיתון שם. למוחרת, מעט לפני השבעתו של נשיא המדינה הראשון, הודיע יושב ראש הכנסת כי חברי הכנסת הסכימו על השם "רשומות".<sup>77</sup>

כך עיגנה האסיפה המכוננת את הוראות חוק המעבר באשר לפרסום חקיקה. בחוק הוגדרו המונחים החדשים, מובדלים מאלה ששימשו את השלטון הבריטי. בסעיף 2(א) לחוק המעבר נקבע כי "לדבר חקיקה של הכנסת ייקרא 'חוק';" ובסעיף 2(ד) נקבע כי "כל חוק יפורסם ברשומות תוך עשרה ימים מיום קבלתו בכנסת". "רשומות" כללה כמה סדרות פרסום, ובסדרת "ספר החוקים", שחוק המעבר היה החוק הראשון שהתפרסם בה, מתפרסמים עד היום החוקים המתקבלים בכנסת.

בתיקון שהתקבל ביום 24 באוגוסט 1949,<sup>78</sup> נוסף לפקודת סדרי השלטון והמשפט סעיף 11א ובו נקבע כי לחוקים שנחקקו על ידי השלטון הבריטי בין 29 בדצמבר 1947 ל-15 במאי 1948 ושלא פורסמו בעיתון הרשמי (חוקים נסתרים), לא היה ולא יהיה כל תוקף.<sup>79</sup>

לעניין תוקף הפרסום בעיתון הרשמי, נקבע בסעיף 9 לפקודת הפירושים הבריטית כי:

"כשמראים העתקה של העיתון הרשמי המכיל כל תקנה, צו, מנשר או מודעה רשמית או ממשלתית, או כל העתקה של תקנה, צו, מנשר או מודעה רשמית או ממשלתית שנראה מגופה כי נדפסה ברשות ממשלת פלשתינה (א"י), תשמש הראיה זו בכל בתי המשפט ולכל דבר הוכחה לכאורה [...] על הוצאתם או התקנתם

<sup>77</sup> ד"כ 17.2.1949, 50.

<sup>78</sup> חוק לתיקון פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ט-1949, ס"ח 20.

<sup>79</sup> אחת ההתלבטויות שלנו היא כיצד להציג דברי חקיקה אלה במאגר החקיקה הלאומי. יש חשיבות רבה בהצגתם, ואנו נעשה זאת באופן שיציג את הקשר בין הפקודות שנחזו להיחקק על ידי השלטון הבריטי לבין הפקודה שנחקקה על ידי מועצת המדינה הזמנית וקבעה את בטלותן.

הנכונה [...] ועל כל האמור בה".<sup>80</sup>

פקודה זו בוטלה על ידי פקודת הפירושים, 1945 שבה נקבעה ההגדרה "מדפיס ממשלתי" כך:

"מדפיס ממשלתי" – פירושו המדפיס הממשלתי של פלשתינה (א"י), וכן ביחס לכל חיקוק או תעודה של הממשלה – כל מדפיס אחר, שלו הרשאה כללית או מיוחדת להדפיס את החיקוק או התעודה ההם; ואם נאמר על כל חיקוק כזה או כל תעודה כזאת, שנדפסו בידי המדפיס הממשלתי או בידי כל מדפיס אחר שהורשה כנ"ל, יהיו רואים אותם כאילו נדפסו כך".

ובסעיף 35 לפקודה נקבע כי "כל חוק יתקבל כעובדה שאינה צריכה ראייה, אלא-אם קבע החוק במפורש את היפוכו של דבר".<sup>81</sup> בפקודת הפרשנות, שפורסמה בשנת 1954 בנוסח חדש נכללו ההוראות הבאות שהחליפו את ההוראות המנדטוריות:<sup>82</sup> בסעיף 33 לפקודה החדשה נקבע כי "כל דין הוא במפורסמות שאינן צריכות ראייה, אם אין הוראה אחרת מפורשת בשום דין". ובסעיף 34 נקבע כי: "טופס של רשומות שיש בו הודעה על מינוי, או שיש בו מנשר, אכרזה או מודעה לרבים, ישמש, בכל בית משפט ולכל ענין, ראייה לכאורה על תכנם, ועל המינוי – שנעשה כראוי, ועל המנשר או האכרזה או המודעה לרבים – שניתנו כראוי, והוא הדין בטופס של מנשר או אכרזה או מודעה לרבים שנדפס על ידי המדפיס הממשלתי; אין הוראת סעיף זה גורעת מהוראות סעיף 33".

בשנת 1981, אגב חקיקת חוק הפרשנות, התשמ"א-1981, שולבו הוראות אלה בפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, שבה נקבע בסעיף 34 כי "דבר שפורסם ב'רשומות' חזקה שנעשה כראוי והוא הדין בכל דבר שפורסם המדפיס הממשלתי אף שלא ברשומות", ובסעיף 35 נקבע כי "כל דין הוא מן המפורסמות שאינן צריכות ראייה, אם אין הוראה אחרת משתמעת".<sup>83</sup>

<sup>80</sup> ראו נוסח הפקודה המקורי <https://bit.ly/4kyUYqN>.

<sup>81</sup> ראו נוסח הפקודה המקורי.

<sup>82</sup> פקודת הפרשנות [נוסח חדש], נ"ח התשי"ד 2.

<sup>83</sup> פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, כפי שתוקנה בחוק הפרשנות, התשמ"א-1981. הוראות דומות נקבעו קודם לכן בפקודת הפרשנות, ומכיוון שנקבע שמקומן בפקודת הראיות הן הועברו אליה בתיקון זה בשינויים קלים (ראו בדברי ההסבר להצעת החוק, הצעת חוק הפירושים, התש"ם-1980, ד"כ 239, 26.5.1980).

אשר לפרסום הצעות הפקודות שנחקקו על ידי מועצת המדינה הזמנית, חיפוש אחר פרסום רשמי של ההצעות בעיתון רשמי העלה חרס. מצאנו שנוסח הצעות הפקודות צורף ב"נספחות" לפרוטוקולים של דיוני מועצת המדינה הזמנית שפורסמו על ידי המדפיס הממשלתי, אך איננו יודעים אם התפרסמו גם באופן נפרד בעיתון הרשמי. בכרכים של העיתון הרשמי המצויים בידינו מהשנים 1948–1949 ישנן שתי תוספות, בראשונה פורסמו הפקודות ובשנייה פורסמו דברי חקיקת המשנה, ולא איתרנו תוספת נוספת.

החל מהכנסת הראשונה (שנקראה תחילה "האסיפה המכוננת" והתכנסה לראשונה בט"ו בשבט התש"ט, 14 בפברואר 1949), נעשה הפרסום הרשמי של הצעות החוק שוב על דפים כחולים, כפי שהיה נהוג בתקופת השלטון הבריטי. ב-11 במארס 1949 החלה להתפרסם ברשומות סדרת "הצעות החוק" ובה התפרסמו הצעות החוק שהונחו על שולחן הכנסת, הן הצעות חוק ביוזמת הממשלה והן הצעות חוק ביוזמת חברי הכנסת או ועדות הכנסת. הצעת החוק הראשונה שהתפרסמה בסדרה זו הייתה "הצעת חוק האשראי האמריקאי, התש"ט-1949".<sup>84</sup>

סדרת "הצעות החוק" פורסמה עד סוף שנת התשס"ב. החל משנת התשס"ג פוצל הפרסום של הצעות החוק לשתי סדרות נפרדות, האחת "הצעות חוק – הכנסת", ובה מתפרסמות הצעות חוק של חברי כנסת והצעות חוק מטעם ועדות הכנסת, והשנייה "הצעות חוק – הממשלה". לפיכך החל מספור מחדש של החוברות בכל סדרה.

### 3. אוספי חוקים מעודכנים

במשך השנים תהיתי כיצד ייתכן שבמדינת ישראל מעולם לא הופקד גורם רשמי על הכנת הנוסח העדכני של חוקי המדינה זאת לאחר שבתקופת ממשלת המנדט מונה פקיד ממשלתי לתפקיד Legal Draftsman.

בסעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט נקבעה הוראה שהסמיכה את שר המשפטים "להוציא נוסח חדש של כל חוק שהיה קיים בארץ-ישראל ביום ה' באייר תש"ח (14.5.1948) ואשר עודנו בר תוקף במדינה". אולם לא נקבעה הוראה בעניין הכנת נוסחים מלאים של החוקים הכוללים את כל תיקונייהם. מכיוון שכך, החלטתי לחפש רמזים לפתרון התעלומה בספרי החוקים הישנים שבספריית הכנסת, ספרים שבהם נעזרו משפטנים מאז קום המדינה.<sup>85</sup> בתקופה

<sup>84</sup> הצעת חוק האשראי האמריקאי, התש"ט-1949, ד"כ 11.3.1949, 1. לדרך החוק במאגר החקיקה הלאומי, ולנוסח הצעת החוק <https://bit.ly/4dF4KWg>.

<sup>85</sup> תודה מקרב לב לאירנה ויאזמסקי ספרנית הכנסת על סיועה הרב באיתור ספרי החקיקה

זו פורסמו סדרות ספרי חוקים שהוכנו על ידי גורמים מקצועיים באופן פרטי ונמכרו תמורת תשלום. בשנות עבודתי הראשונות כמשפטנית איתרתי בכרכים עבי כרס אלה את החוק שנדרש לי לצורך כתיבת חוות דעת. לצורך בחינת התעלומה, שיניתי ממנהגי וקראתי את העמודים הראשונים ואת דברי המבוא והברכה שבכל אחת מהסדרות. למיטב ידיעתי, בשנת 1953 פורסמה לראשונה סדרת ספרים שכותרתם "חוקי מדינת ישראל" שבה לוקטו ונערכו החוקים על ידי ד"ר רוברט גדעון. בספר הראשון בסדרה פורסם מבוא בחתימתו של שר המשפטים פנחס רוזן, ובו כתב כך:

"ברצון אני סומך ידי על יזמה פרטית זו של כינוס חוקי הארץ [...] בפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, זו אבן היסוד של תחיקת ישראל, ניתן ביטוי לצורך לכנס את תחיקת השלטון המנדטורי שהיא בת-תוקף בישראל, לנסחה מחדש ולשחררה מסד הלעזיות שהמתרגמים הרשמיים בשעתו היו על כרחם נתונים בו, על אף מאמציהם החלוציים הראויים להוקרה. המשימה הוטלה על משרד המשפטים שכבר החל במלאכה זו. כרם המפעל גדול ורב ומצריך עמל שנים, ובינתיים המבוכ של חוקי הארץ מתרחב והולך והעיון בהם כרוך ביגיעה הולכת ומוסיפה.

מחשבה טובה הגה איפוא מר ר. גדעון בהגישו לציבור המשפטאים את תחיקת הארץ מרוכזת כפי תקפה עד כאן. ועל כך יישר כוחו".<sup>86</sup>

בהקדמה לספר פירט ד"ר גדעון, היוזם והעורך, כך:

"בשנת 1933 הוציאה ממשלת המנדט לאור הוצאה מתוקנת ושלמה של חוקי ארץ-ישראל אשר נערכה בידי מנסח החוקים מר ה.ר. דרייטון. הוצאה זו, אשר תרמה תרומה חשובה ומועילה לאנשי המשפט בארץ, אזלה זה מכבר. כיום, עשרים שנה מיום צאתה לאור, אין בהוצאה זו הרבה מן המועיל. תקונים על גבי תקונים נעשו בחוקים שרוכזו בה, פקודות רבות, חוקים ותקנות חדשים נחקקו מאז, ובעיקר מעת הקמת המדינה זכינו לחקיקה

הישנים במדפי הספרים שבספריית הכנסת.

רוברט גדעון חוקי מדינת ישראל: קובץ הכולל את כל החוקים שיש להם תוקף בארץ, הן חוקי המנדט והן חוקי המדינה, על כל תיקונייהם ועל השינויים הנובעים מהקמת המדינה ורשויותיה, מלוקטים וערוכים לפי סדר האלף בית העברי. (התשי"ג).

עניפה בכל השטחים. העיתונים הרשמיים מתקופת המנדט אזלו מזמן. מספר ניכר של פרסומי ממשלת ישראל בשטח החוק אזל אף הוא".<sup>87</sup>

ד"ר גדעון המשיך ותאר:<sup>88</sup>

"בשנת 1944 התחיל עורך הדין מר אפלבוים בהוצאתם לאור של חוקי ארץ ישראל, בלשון האנגלית, בצרוף הערות ופירושים, אך עם הקמת המדינה הופסקה עבודה זו. כתוצאה ממצב זה, הלכה וגדלה הדרישה לספרי משפט יסודיים בארץ. לאלפי משפטאים שעלו ארצה מאז הקמת המדינה לא הייתה האפשרות לרכוש את מהדורות נוסח החוק השונות – מחמת שאזלו מן השוק. אף ספרי החוק שבידי המשפטאים הוותיקים יצאו לרוב מכלל שימוש מאחר שלא תוקנו במשך השנים.

בשנת 1940 התחלתי בפרסום שנתי קבוע של מפתח עניינים כולל לחוקי הארץ, אשר הראה את מקום פרסומם של כל חוקי הארץ על כל התיקונים שנעשו בהם. הוצאה זו, הידועה בשם 'חוקי מדינת ישראל בטבלאות' ואשר פורסמה מדי שנה בשנה עד כה, אמנם מלאה תפקיד חשוב ורב-ערך לכל העוסקים במקצוע המשפט, אך לא היה בה כדי למלא את החלל שהתהווה בתחום הספרות התחיקתית בארץ.

מטרתה של ההוצאה הנוכחית היא לרכז את כל החוק, כפי שהנו בתקפו כיום, ללא פירושים. הוצאה זו תביא את כל החוקים, הפקודות, התקנות והצווים, על כל תיקונייהם, כפי שיהיו בתוקף בתאריך מסוים לפני הופעת החוברת בה יודפסו [...] תוספות אשר תצאנה מזמן לזמן, במידת הצורך [...] תאפשרנה למחזיקי החוברות לעדכן את החוקים".

ד"ר גדעון הוסיף הסבר על מתכונת הפרסום ושההוצאה זו לא יכללו החוקים המפורטים להלן:

"א. חוקים שטבעם אינו מטריאלי כי אם פורמלי (תקציבי ממשלה, חוקים המעניקים לממשלה זכות לתת הלוואות [...]), ב.

87 שם, בעמ' 5.

88 שם.

חוקים המתייחסים לפעולות חד-פעמיות או שמחמת עבור הזמן או מטעמים אחרים אין להם עוד יותר אקטואליות או שימוש מעשי (רוב הוראות השעה), ג. חוקים שמטרתם היתה – מתן תוקף חוקי לאמנות מסוימות או לזכויות אשר הממשלה העניקה לחברות מסוימות (במקרים אלה ייזכר שם החוק ומקום פרסומו). ד. חוקי עזר של הרשויות המקומיות [...] ה. תעריפים של מסילות ברזל, דרכי תחבורה אחרים, דאר, טלגרף, טלפון [...] מובן מאליהן שההוצאה הנוכחית תשמיט ותתקן כל חוק או סעיף אשר יש להשמיטם או לתקנם לפי הוראותיו של סעיף 11 מפקודת סדרי השלטון והמשפט תש"ח-1948. רימוזים על דבר השמטות ותיקונים אלו יצוינו במקומות המתאימים.<sup>89</sup>

בשנת 1953 פורסם קובץ חקיקה בשם "חוקי ישראל" בעריכתו של עו"ד ד"ר יוסף רבינר, בהשתתפות ועדה מייעצת שבה היו: ד"ר גינוסר, פרופסור באוניברסיטה העברית; פ' דיקן, דקן הפקולטה למשפטים בבית הספר הגבוה למשפט וכלכלה בתל אביב; ד"ר י' זוסמן, שופט בית המשפט המחוזי בתל אביב; מ' לנדוי, שופט בית המשפט המחוזי בחיפה; ו' צלטנר, נשיא תורן בבית המשפט המחוזי בתל אביב. את ההקדמה לכרך הראשון כתב חיים כהן, שבאותה עת היה היועץ המשפטי לממשלה ושר המשפטים:

"בבואי לתת ברכתי למפעל גדול זה ולמבצעיו, הריני רואה חובה נעימה לעצמי להעמיד על הברכה את האנשים אשר מפי תרגומם העברי של החוקים המנדטוריים אנו חיים עד עצם היום הזה, הלא הם י.ב. עבאדי, וד"ר ש. ייבין וחבר עוזריהם. מי שלא ניסה מזלו בהלבשת חוק אנגלי בלבוש עברי, לא ידע קריעת ים-סוף מהי. [...] עבודתם של חלוצים אלה ביצירת שפה עברית משפטית חדשה, היתה נקודת המוצא לאנשי משרד המשפטים לאחר הקמת המדינה, לחיפוש דרכים חדשות: ועד אשר יופיעו החוקים בנוסח החדש במובן סעיף 16 לפקודת הסדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, וישלימו גם מבחינת נוסחם את מערכת החוקים ידי הכנסת, יוכלו עורכי הוצאה זו ומציאה לאור להתגאות במה שידיהם הזריזות העלו משכחת כל אותם הכרכים הרבים של העיתון הרשמי בתרגומו העברי".<sup>90</sup>

89 שם, בעמ' 6.

90 חוקי-ישראל, קובץ של חוקים העומדים בתקפם כיום; החוקים העותומניים, חוקי המנדט

ד"ר רבינר כתב במבוא:

"הצורך להוציא קובץ שיטתי של כל חוקי ישראל הנמצאים בתוקף עד היום, דהיינו: החוקים העותומניים, החוקים המנדטוריים והחוקים הישראליים מיום הקמת המדינה, הוא הכרח חיוני. במדינתנו הכל מאורגן ומסודר: ברם, מה שמצוי בכל מדינה מודרנית, והוא קובץ שיטתי של החוקים אשר בתוקף חסר אצלנו".<sup>91</sup>

את הכרך הרביעי, שבו אוגדו חוקים פיסקאליים, ערך עו"ד יעקב גרסטנפלד, ואת דברי הפתיחה לכרך כתב לוי אשכול, שר האוצר, ובהם נאמר כי:

"תחיקה פיסקלית תורה היא ולמוד היא צריכה.

חוקים פיסקליים, הנוצרים מפקידה לפקידה, מטבע הדברים שיהיו מפוזרים בספר החוקים והעיון בהם יהיה קשה ומסובך אף ליודעי דין ומשפט.

מאידך, חשוב ששבילי החוקים, הקובעים את חובותיו וזכויותיו של האזרח, יהיו נהירים לכל אחד.

מן הראוי, איפוא, לכנס פזורי החוקים למסכת אחת, ולהקל על שומריהם.

יעמדו על הברכה האחראים להוצאת ספר זה, הבא ללקט ולרכז בהם את כל החוקים הפיסקליים לטובת המעיינים, אשר ירוצו ויתמצאו בהם על נקלה".<sup>92</sup>

באוקטובר 1966 פורסמה גם המהדורה הראשונה של קובץ דינים בעריכתו של ד"ר אליהו וינוגרד. קובץ זה הופיע באוגדנים ירוקים. בדברי הפתיחה נאמר:

וחוקיה של מדינת ישראל כרך א, עמ' VII (יוסף רבינר עורך התשי"ג).

שם, בעמ' IX.

91 חוקי ישראל (יעקב גרסטנפלד עורך התשט"ז). משנת 1953 ועד לשנת 1958 פורסמו שלושה קובצי חוקים בעריכתם של משה הוכמן וישראל סובל בשם "אוסף חוקי ישראל". בכרך אחד פורסמו החוקים מתחילת המנדט ועד לאותו מועד, בכרך השני פורסמו התקנות ובכרך השלישי חיקוקי מדינת ישראל.

"הצורך בהוצאה חדשה ומעודכנת של דיני-ישראל מורגש זה מכבר. ניגשתי למלאכה זו במגמה להגיש לציבור את החוקים, התקנות והצווים בצורה מדויקת, נאה ונוחה לשימוש".<sup>93</sup>

ואכן, סקירה זו ודבריו של שר המשפטים רוזן בהקדמה לספרו של ד"ר גדעון מספקים תשובה לתעלומה שהעסיקה אותי במשך שנים. מתברר כי שר המשפטים הסתפק בתפקיד שהוטל על משרד המשפטים בהכנת נוסח חדש לפקודות מתקופת השלטון הבריטי בלבד. הן שר המשפטים והן שר האוצר בירכו בחום על יוזמות פרטיות להכנת נוסח עדכני ומלא של חוקי המדינה, אך ככל הנראה לא מצאו לנכון להטיל תפקיד חיוני זה על גורם רשמי במדינה. תופעה זו אינה ייחודית לישראל. נמצא כי גם במקומות נוספים בעולם מלאכת איסוף החקיקה בוצעה תחילה על ידי גורמים פרטיים, ורק בשלב מאוחר יותר נטלו הממשלות על עצמן תפקיד זה. עם זאת, ראוי לציין כי בעידן הדיגיטלי הנוכחי, הגישה למידע משפטי מעודכן נתפסת יותר ויותר כזכות יסוד של הציבור ואין זה ראוי שיהא עליו לשלם עבורה לגורם מסחרי. המהדורות הפרטיות של קבצי החקיקה, כמו אלו של ד"ר גדעון, ד"ר רבינר וד"ר וינוגרד, מילאו תפקיד חיוני בהנגשת החוק לציבור המשפטנים ולאזרחים. הן היו חוליה מקשרת חשובה בהתפתחות השיטה המשפטית הישראלית, ויש לראות בהן תרומה משמעותית להתפתחות המשפט בישראל, בתקופה שבה המדינה עצמה טרם לקחה על עצמה אחריות מלאה בתחום זה.

#### 4. פרסום מפתח הפקודות והחוקים

כאמור, מאז הקמת המדינה, מלאכת שילוב הוראות החוקים שנחקקו כדי להציג נוסח חוק עדכני הכולל את כל תיקוניו בוצעה על ידי גורמים מסחריים בלבד, ועיון בחוקים התאפשר תמורת תשלום דמי מנוי. במהלך השנים, במסגרת ציון תקופות משמעותיות לקום המדינה, משרד המשפטים פרסם כרכים ובהם מפתחות החקיקה. כרכים אלה ריכזו בתוכם מידע על החקיקה הראשית שנחקקה. החוקים סודרו לפי האלף-בית, ולגבי כל אחד מהם צוינה השנה העברית שבה פורסם לראשונה והעמוד, וכל תיקון נוסף שנחקק לאחר מכן. החוברת הראשונה שפורסמה ברשומות נקראה התחיקה בעשור למדינת ישראל,

<sup>93</sup> אליהו וינוגרד "קובץ החקיקה הישראלי" דינים 1, 1 (1996). בעמוד השער של המהדורה המודפסת צוין כי המהדורה הממוחשבת של דינים החלה להתפרסם במארס 1993.

תש"ח-תשי"ח. מפתח הפקודות והחוקים.<sup>94</sup> קובץ זה כלל שלושה חלקים – החוקים לפי סדר אלף-בית של שמותיהם, החוקים לפי ענייניהם וחוקים שהוצעו בתוך העשור ולא נדונו.

בשנת 1964 פורסם ברשומות מפתח התקנות התחיקה בט"ו למדינת ישראל, תש"ח-תשכ"ג.<sup>95</sup> גם גורמים פרטיים פרסמו מפתחות חקיקה, ובשנת 1977, פורסם מפתח החקיקה של ישראל בעריכת צבי פרייזלר וצבי הרלוף כהן לשנים 1977–1980.<sup>96</sup>

בשנת 1989 פורסם ברשומות מפתח הפקודות והחוקים, התחיקה במ' למדינת ישראל, התש"ח-התשמ"ח.<sup>97</sup> הפעם, צוין שמו של העורך – אפריים פורמבה מנהל המחלקה לתיעוד משפטי במשרד המשפטים. המפתח כלל רשימה של החוקים שבתוקף, החוקים שנוסחו בנוסח משולב, והחוקים בנוסח חדש וכן רשימה של החוקים שבוטלו – חקיקה ישראלית, בריטית ועות'מאנית. בשנת 1998 פורסם המפתח האחרון בסדרת המפתחות, התחיקה של מדינת ישראל בחמישים שנות קיומה, מפתח א"ב, התש"ח – התשנ"ז.<sup>98</sup> במבוא למהדורה כתבה גילי ארד, המנהלת הכללית של משרד המשפטים:

"משרד המשפטים מתכבד להגיש בזה לציבור את המפתח של החקיקה הראשית של בית המחוקקים הישראלי במשך 50 שנות קיומה של המדינה.

מפתח זה הוא השישי שפרסם משרד המשפטים לחוקי המדינה: הראשון התייחס לתחיקה בט"ו למדינת ישראל (התש"ח-התשכ"ג); אחריו פורסמו המפתחות לעשרים למדינה (התש"ח-התשכ"ח); לכ"ה למדינה (התש"ח-התשל"ג); למ' למדינת ישראל (התש"ח-התשמ"ח); ולאחרונה המפתח לשנים התש"ח-התשנ"ה.

מפתח החוקים מהווה מכשיר יעיל, שבעזרתו ניתן לעמוד על תולדות החוקים ותיקונייהם, בין שהם בתוקף ובין שבטל תוקפם [...] יש בו במפתח כדי לשרת את החוקר של תולדות המשפט בישראל, כמו גם את המשפטן המעשי, המבקש לעמוד על שינויים שחלו בסעיף פלוני במשך השנים והעשויים לסייע

94 רשומות, התשי"ט–1959.

95 רשומות, התשכ"ד–1964.

96 הוצאת כתובים, רחוב ישעיהו 2 ירושלים.

97 רשומות, התשמ"ט–1989.

98 משרד המשפטים, התשנ"ח–1998.

לפרשנותו של הסעיף. בדיקת התפתחותה של הוראה חקוקה בחוקים אחרים, עשויה אף היא להבהיר את כוונת המחוקק".

פרסום מפתחות החקיקה הופסק לאחר פרסום מפתח התחיקה לשנת החמישים למדינת ישראל.

## 5. פרסום דיגיטלי של החוקים

עד תחילת שנות התשעים של המאה הקודמת היו שתי סדרות עיקריות של חקיקה, שנרכשו על ידי משרדי הממשלה עבור עובדיהם ועל ידי עורכי הדין בשוק הפרטי – קובץ דינים בעריכת השופט וינוגרד וקובץ של הוצאת גדעון. בתחילה פורסמו החוקים העדכניים בספרים. הקובץ של "גדעון" נכרך בכריכה אדומה ואילו "דינים" בכריכה ירוקה. בשלב מאוחר יותר החלו הוצאות הספרים למכור אוגדנים ובכל רבעון היו נשלחים דפי החלפה לחקיקה שתוקנה.<sup>99</sup> בתחילת שנות התשעים החל מעבר מנייר לפרסום דיגיטלי של חוקים. הפרסום הדיגיטלי החל בהפקה של תקליטורי CD-ROM עליהם נצרב המידע ואשר נשלחו למנויים אחת לרבעון.

בשנת 1991, לשכת עורכי הדין הייתה הראשונה שהפיקה את תקליטורי פדאו"ר.<sup>100</sup> אחריה, בשנת 1992, חברת CDI, שהחלה כמפעל הראשון בארץ שייצר תקליטורים, הבינה שהטכנולוגיה הזו שימושית לא רק למוסיקה אלא גם להפצה של מידע והיא זו שהקימה את תקדין. במאגר תקדין פותח מנוע אחזור מידע וכך החל, לראשונה, השימוש ביכולות אחזור מידע במאגרי המידע של פסיקה. לאחר כשנה הוסיפו תקדין למאגר המידע את הסריקה של כל ספרי החוקים ולתקליטורים של תקדין נוספו החוקים בפורמט שבו נחקקו. בשנת 1995 הצטרפה הוצאת דינים למהלך של הטרנספורמציה הדיגיטלית של החוקים. בשנת 1996 החלה לפעול חברה חדשה, חברת נבו הוצאה לאור, שבמקום הפצה של תקליטורים, החלה להציג את המידע בפורמט אינטרנטי פתוח למנויים בלבד.<sup>101</sup> לאחר מכן הצטרפו גם יתר החברות לפורמט האינטרנטי, מהלך שהביא לכך שהמידע במאגרים מעודכן באופן שוטף ולא רק מדי רבעון.<sup>102</sup>

99 כמתמחה במחלקת הבג"צים ביצעתי מלאכה זו.

100 היה זה הניצן הראשון להקמתם של מנועי החיפוש המסחריים.

101 מבוסס על שיחת טלפון מיום 6.4.2022, עם יורם הכהן, מנכ"ל איגוד האינטרנט הישראלי שעבד בחברת תקדין CDI.

102 דינים ממשיכה להפיץ את דפי ההחלפה למנויים שמעוניינים להחזיק מהדורה מודפסת של החוקים.

המעבר לעידן הדיגיטלי שינה באופן מהותי את נגישות החקיקה והפך את המידע לזמין ומעודכן יותר, אך יצר גם אתגרים חדשים. כך, בעיקר באופן דיגיטלי, החברות המסחריות הן אלה שממשיכות ומפרסמות לציבור הרחב את החוקים שנחקקים. הן מספקות את הנוסחים העדכניים של חוקי מדינת ישראל כשהן מעדכנות את הוראות החוקים שנחקקו ושתיקנו אותם. מאגרים מסחריים אלה פתוחים לציבור תמורת תשלום דמי מנוי, וחלקם מאפשרים עיון מוגבל בלבד בדברי החקיקה.

העובדה שעדכון הנוסח של חוקי מדינת ישראל בוצע על ידי כמה חברות מסחריות, הביאה לכך שלעיתים עלול להיות שוני בין נוסחי החוק העדכניים שמכינה כל אחת מהחברות. כך, למשל, קרה באחד מהדיונים בעתירות שנדונו בבית המשפט העליון, שבו התברר שכל אחד מהצדדים מחזיק נוסח אחר של החוק שנדון באותה עתירה. כתוצאה מכך נקבע, בהחלטה יוצאת דופן של ההרכב, כי הפרקליט אשר ייצג את הכנסת בעתירה "יגיש [...] נוסח משולב של החוק מטעם הכנסת".<sup>103</sup>

## 6. הביקורת על היעדר מאגר חקיקה בישראל

רק בשלב מאוחר יחסית התעוררה ביקורת מצד חוקרי אקדמיה על כך שהמדינה לא פועלת לפרסום פומבי וחינמי של נוסח החוק העדכני והמלא לציבור. באחד המאמרים המקיפים בנושא, כתב רוזנאי:

"אם פלוני רוצה את נוסח החוק המעודכן, נוסח הכולל את כל התיקונים שהתקבלו בכנסת [...] עליו לפנות לאחד מהאתרים המשפטיים הפרטיים המספקים שירות זה, בתשלום. לא קיים עדיין מאגר פתוח וחופשי לציבור הכולל את נוסחם המלא, המעודכן והמשולב של חוקי מדינת ישראל. אפילו הכנסת ומשרדי הממשלה תלויים באתרים משפטיים פרטיים במהלך עבודתם".<sup>104</sup>

ובמאמר נוסף רוזנאי ומרדכי ציינו כי:

<sup>103</sup> בג"ץ 1877/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (נבו 12.9.2017); וראו גם החלטה מיום 17.4.2016. <https://bit.ly/43vftxO>.

בהתאם להחלטה זו הוגש על-ידי הפרקליט שייצג את הכנסת בהליך נוסח שבו שולבו התיקונים שנעשו בפרק ג' 1 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986.

<sup>104</sup> יניב רוזנאי "חוק רוצה להיות חופשי": פרסם חקיקה בעידן האינטרנט" הפרקליט נב(1) 235, 237 (2013).

"ישראל, בניגוד למגמה העולמית, נותרה מאחור. פרסום החקיקה ב'רשומות' לא היה נגיש לציבור הרחב, וגם פרסום החקיקה ותזכירי החוק באתרי המרשתת של הכנסת, משרד המשפטים ומשרדי הממשלה השונים לא סיפק גישה של ממש לחקיקה, שכן אלה לא כללו את הנוסח המלא, המשולב, המעודכן והמהימן של חוקי המדינה".<sup>105</sup>

במאמרים אלה פורט כי בניגוד לישראל, הרי במדינות רבות בעולם המדינה אחראית לפרסום דברי החקיקה בנוסח עדכני ומלא וכי לאחר המעבר לעידן האינטרנט הקימו מדינות רבות מאגרים דיגיטליים שבהם פורסמה החקיקה לציבור הרחב באופן פומבי וחינמי. עוד צוין כי בחלק מהמדינות פרסומים אלה הם גם הנוסח הרשמי והמחייב של חוקי המדינה.<sup>106</sup> בשנת 2017 אף הוגשה עתירה שבה התבקש בית המשפט העליון להורות לכנסת:

"לחוקק חוק המחייב הקמת מאגר אלקטרוני של חוקים ופסקי דין – שיהיה פתוח לעיון הציבור ללא תשלום, וירכו את ההלכה המשפטית הנוהגת בכל תחומי המשפט (ובכלל זאת חקיקה ראשית, חקיקת משנה ופסקי דין תקדימיים)".

העתירה נדחתה על הסף מהטעמים ש"אין בידי בית המשפט להורות למחוקק לחוקק חוק" וכן משום ש"העותר מעוניין למעשה בכלי ממוחשב שיסייע לו בייצוג ובטיפול בענייניו המשפטיים, בלא ליטול שירותיו של עורך דין; ברי כי זאת לא ניתן לביצוע, וגם בשל כך דינה של העתירה להידחות על הסף" עם זאת, למרות הדחיה, בשולי הדברים בחרו השופטים להתייחס לנושא העקרוני וצינו כי:

"בדצמבר 2014 הוקם על-ידי הכנסת 'מאגר החקיקה הלאומי' – שמטרתו לאפשר גישה לכל חוקיה של מדינת ישראל, החל מתקופת המנדט. במאגר זה ניתן אף למצוא מידע על אודות היסטוריית החקיקה של כל חוק, חקיקה, פרוטוקולי דיונים במליאה ובוועדות הכנסת, ונוסחי הצעות החוק בגלגולי ההליך השונים. [...] אכן, מלאכת הנגשת הדין טרם הושלמה. [...] עולה

<sup>105</sup> רוזנאי ומרדכי, לעיל ה"ש 1.

<sup>106</sup> ראו לעניין זה בהרחבה במאמר של רוזנאי, לעיל ה"ש 104, בעמ' 284–291; וכן רוזנאי ומרדכי, שם, בעמ' 15–18. וראו להלן סקירה קצרה בסעיף 4.

כי על הפרק עומדת עתה הרחבתו של 'מאגר החקיקה הלאומי' באופן שיכלול אף נוסח משולב ומלא של דברי החקיקה הראשית, לאחר שהוטמעו בו תיקוני חקיקה וכן פרסום מקיף של חקיקת משנה. מן הראוי להמשיך ולשקוד גם בעתיד על מלאכת פרסום הדין לציבור (הן דברי חקיקה והן פסקי דין), תוך עשיית שימוש במגוון האפשרויות שמעמידה הטכנולוגיה – וזאת לנוכח החשיבות הגלומה בפומביותו של מידע מסוג זה, כפי שעמדנו עליה לעיל".<sup>107</sup>

## ד. הקמת מאגר החקיקה הלאומי על ידי הכנסת

### 1. רקע ומצב קיים טרם הקמת מאגר החקיקה הלאומי

החל משנת 1950 לערך החלו לנהל בכנסת אינדקס של הצעות החוק והחוקים שנחקקו. עד שנת 1980, האינדקס נהל בכרטיסיות באופן ידני. בין השנים 1980 ל-1999 פעל ארכיון הכנסת, בניהולה של ד"ר רבקה מרקוס, למחשוב המידע שהיה שמור עד אז בכרטיסיות.<sup>108</sup> החל מתקופה זו החלו לנהל בכנסת את המידע על הליך החקיקה ועל ישיבות המליאה והוועדות במערכת מחשב VAX. בשנת 1999, ביוזמתו של חבר הכנסת מיכאל איתן הוקם אתר האינטרנט של הכנסת שבו הוצג המידע על ישיבות המליאה וישיבות הוועדות.<sup>109</sup> בשנת 2002 לקראת תחילת הכנסת ה-16, הוקמה מערכת "סנהדרין", מערכת תפעולית לניהול הליכים פרלמנטריים בכנסת, ובראש ובראשונה – הליך החקיקה. בשנת 2003 הוקם בכנסת בסיס נתונים חדש אשר אליו הוסבו גם נתוני האינדקס הידני שנוהל עד שנת 1980.<sup>110</sup>

אולם לאחר כעשור, הפכה מערכת סנהדרין למיושנת והטכנולוגיות שבה לא התאימו לצורכי הזמן ולצורכי המשתמשים הפנימיים, ולגורמים מחוץ לכנסת כלל לא הייתה גישה אליה. בשנת 2013 לערך, הוחלט בכנסת להקים מערכת חדשה לניהול ההליכים הפרלמנטריים. מערכת זו עלתה לאוויר עם תחילת כהונתה של הכנסת ה-20, וב-31 במארס 2015, נכנס לשימוש הדור השני של מערכת סנהדרין – "סנהדרין החדשה".

<sup>107</sup> בג"ץ 856/17 פוסטרלו ב' הכנסת (נבו 2018.2.13).

<sup>108</sup> ד"ר רבקה מרקוס נפטרה בשנת 2018. פועלה רב השנים לאיסוף מידע ונתונים פרלמנטריים סייע רבות להקמתו של מאגר החקיקה הלאומי.

<sup>109</sup> <https://bit.ly/3SnCKN2>.

<sup>110</sup> מבוסס על פוסטר שהכניח ד"ר רבקה מרקוס, שהוצג בכנס של מכון מינרופה בשנת 2011.

מערכת זו הכילה את הנתונים לגבי הצעות חוק שטופלו בכנסת, ואף לגביהן – לא היו נתונים מלאים. באתר הכנסת הוצגו רק נוסחי החוקים שפורסמו משנת 1999 ואילך. רק החל משנת 2001, נוסחי הצעות החוק בגלגוליהן בקריאות השונות הוצגו באתר הכנסת בדפים נפרדים כאשר לכל נוסח לקריאה מסוימת היה דף משלו – לדיון המוקדם, לקריאה הראשונה ודף נפרד לחוקים שהתקבלו. רק בשנת 2015 נוסף דף שבו הוצגו נוסחי הצעות החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית. מכל מקום, הנוסחים הוצגו בנפרד וללא קשר בין נוסחים שונים של אותה הצעת חוק.

כמו במדינות אחרות בעולם גם בישראל יוזמות שהגיעו מגורמי חברה אזרחית הקדימו את פעולת המדינה בפרסום דברי החקיקה. פרויקט ספר החוקים הפתוח שיוזם צבי דביר, החל לפעול בשנת 2004 ומטרתו הייתה שהחוקים יופיעו במאגר חנימי בנוסח מעודכן ומלא, בצורה קלה לקריאה וקלה לניווט.<sup>111</sup>

בשנת 2009, ביוזמה פרטית של קבוצת מתנדבים, עלה לאוויר אתר בשם "כנסת פתוחה" שבו הוצגו הצעות החוק בהליך החקיקה, ומטרתו הייתה "לחשוף את פעילות הכנסת לציבור" ולהציג מידע ומסמכים "גורדו" (scraping) מאתר הכנסת.<sup>112</sup> בשנת 2011 הוקמה הסדנא לידע ציבורי אשר נתנה מעטפת לפעילות זו וכן לפעילויות נוספות שמטרתן הבאת מידע ממשלתי לידיעת הציבור.<sup>113</sup>

בשנת 2011 גם החלו משרד המשפטים והכנסת לפעול במשותף כדי לקדם דיגיטציה של החקיקה, אולם מהלכים אלה לא הבשילו.<sup>114</sup> השלמת המהלך של הקמת מערכת סנהדרין החדשה שיפירה את יכולות המחשוב של הכנסת ואפשרה לה לקדם פיתוחים ולהביא לשינוי מהותי במצב דברים זה. מכיוון שכך, הוחלט בכנסת לקדם מהלך להקמת מאגר החוקים. כותבת המאמר עברה ממשרד המשפטים לתפקיד מנהלת פרויקט מאגר החקיקה הלאומי, וכך בשיתוף פעולה בין-מחלקתי בכנסת, בשילוב הממונה על נוסח החוק בלשכה המשפטית, אגף בכיר מידע, ארכיון הכנסת, אגף בכיר טכנולוגיה

111 על אודות ספר החוקים הפתוח ראו <https://bit.ly/4i84zUZ>. בשלב מאוחר נוצר שיתוף פעולה בין פרויקט זה לבין מאגר החקיקה הלאומי.

112 **הכנסת הפתוחה** <https://okneset.org/index.html>. מכיוון שהמסמכים והנתונים הורדו מאתר הכנסת ללא מאפיינים ובלי שהיה להם מספר מזהה חד-ערכי, שמקשר בין הנוסחים והנתונים, הקישור בין המסמכים והנתונים לא היה תמיד מדויק ומלא. יצוין כי האתר לא פעיל כעת. פעילותו התייתרה נוכח העובדה שהכנסת החלה לפרסם את המידע על הליך החקיקה של הצעות חוק. על כך יפורט בהמשך.

113 **הסדנא לידע ציבורי** <https://www.hasadna.org.il/about-us/>.

114 חדשות הכנסת "בשורה לדמוקרטיה: שקיפות מלאה של הליך החקיקה בישראל" **הכנסת** [https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/PR\\_509.aspx](https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/PR_509.aspx) (17.5.2011).

ומחשוב וצוות אתר האינטרנט של הכנסת, יצא לדרך המהלך להקמת מאגר החקיקה הלאומי.<sup>115</sup>

## 2. איסוף הנתונים הראשוני

כפי שפורט לעיל, החקיקה במדינת ישראל כוללת חוקים שחלקם מהתקופה העות'מאנית, חלקם מתקופת השלטון הבריטי והיתר נחקקו מאז הקמת המדינה ועד היום. עובדה מפתיעה היא שעד הקמת מאגר החקיקה הלאומי לא הייתה בידי אף גורם רשמי במדינה רשימה עדכנית וסדורה של כל החוקים שנחקקו, לא של החוקים הקובעים הסדרי חקיקה חדשים ולא של החוקים המתקנים חוקים קיימים.<sup>116</sup> כך גם לא היו בידי אף גורם רשמי כל מסמכי החוקים שהתקבלו בפורמט דיגיטלי. לשם ביצוע משימת הכנת הנוסח המלא של חוקי המדינה שנטלנו על עצמנו, היה עלינו לייצר שני כלים חשובים, האחד – רשימת חוקי המדינה שלהם יש להכין נוסח מלא; והשני – רשימה של כל החוקים שתיקנו את חוקי המדינה, ושהם אבני הבניין להכנת הנוסח המלא. כמו כן, נדרשנו כמובן לאתר את מסמכי החוקים כפי שנחקקו כדי שאפשר יהיה להשתמש בהם כאבני בניין להכנת הנוסחים העדכניים של החוקים.

בשל מורכבות המשימה והיקפה חסר התקדים, פיתחנו מתודולוגיה שיטתית לאיסוף ולארגון המידע, תוך התקדמות הדרגתית מהתקופה העכשווית אל עבר העבר הרחוק יותר. בדומה לחפירה ארכיאולוגית שבה חופרים בכל פעם שכבה של תקופת זמן מסוימת ורק לאחר שאוספים את כל המידע ממשיכים לחפור לתקופה שקדמה לה, כך התחלנו ביולי 2013 לאסוף את המידע לגבי החקיקה במדינת ישראל. תחילה, אספנו את המידע לגבי הצעות החוק שנחקקו מהכנסת ה-19 ואחורה עד הכנסת הראשונה. לאחר מכן, העמקנו לתקופת מועצת המדינה הזמנית ואספנו את החומרים שנחקקו בתקופה זו. סרקנו את הפרוטוקולים של דיוני מועצת המדינה הזמנית וקישרנו אותם לפקודות שנחקקו. לאחר מכן המשכנו לתקופת השלטון הבריטי, וסרקנו את הפקודות שפורסמו בעיתונים הרשמיים משנת 1934 עד שנת 1948, וכן את קובץ חוקי ארץ-ישראל בעריכתו של סר רוברט הארי דרייטון. סרקנו גם את דברי החקיקה, משנת 1917 שבה נכבשה ארץ-ישראל על ידי הבריטים עד שנת 1933, והם יוצגו במאגר החקיקה הלאומי לאחר שנשלים את עבודת ההכנה הדרושה לכך.

<sup>115</sup> איוש התפקיד החל באמצע יולי 2013. ראו "יו"ר הכנסת אדלשטיין מתניע מחדש את הקמת מאגר החקיקה הלאומי בכנסת" **הכנסת: חדשות הכנסת** (28.5.2013).

<https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press28513.aspx>

<sup>116</sup> כפי שצוין קודם לכן מפתחות החקיקה שהכילו את רשימות כל החוקים שנחקקו, אם כי לא באופן ממוספר, הפסיקו להתפרסם בשנת 1998.

בבניית מסד הנתונים של הצעות החוק שנחקקו בכנסת הסתייעו בקבצים שהפיק עבורנו ארכיון הכנסת. קבצים אלה כללו את המידע על הצעות החוק שטופלו בכנסת. כדי לוודא שהרשימה שלמה, עברנו ידנית על ספר החוקים ווידאנו שכל החוקים שפורסמו בו מופיעים ברשימה. רשימת החוקים שהתקבלו בכנסת כללה אך ורק את התיקונים הישירים שנחקקו, ולכן בעת המעבר על ספר החוקים הוספנו לרשימה את כל התיקונים העקיפים שנחקקו לחוקים, ואשר המידע עליהם מופיע בכותרת השוליים של סעיפים בחוק ולא בשם החוק המתפרסם. כמו כן, הוספנו לרשימה את החוקים שפורסמו על ידי שר המשפטים ברשומות בסדרת הפרסום "דיני מדינת ישראל", שהכילה את הפקודות בנוסחים חדשים ופורסמה בין השנים 1954 ועד שנת 1985. פרסום זה נעשה בהתאם לסמכות שניתנה לשר המשפטים בסעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, שקבע הליך מיוחד לפרסום נוסח חדש לחוק שהיה קיים "בארץ-ישראל ערב הקמת המדינה ואשר עודנו בר-תוקף במדינה".<sup>117</sup> זו המשימה שאליה התייחס שר המשפטים פנחס רוזן בדברי הברכה שכתב בפתח המהדורה החדשה של "חוקי מדינת ישראל" בעריכתו של ד"ר רוברט גדעון.<sup>118</sup> מכיוון שהליך אישורם של נוסחים חדשים לפקודות שונה מהליך החקיקה הרגיל הן לא נכללו ברשימות שהיו בארכיון הכנסת של הצעות חוק שעברו הליך חקיקה "רגיל". לאחר מכן, המשכנו והוספנו לרשימה את הפקודות שנחקקו על ידי מועצת המדינה הזמנית ופורסמו בעיתון הרשמי של הממשלה הזמנית בין מאי 1948 לפברואר 1949. הנתונים שהיו בכנסת היו תוצר של רשימות ידניות שהועברו למערכות מחשב בכמה מהלכים. כתוצאה מכך היו טעויות בשמות החוקים, ולעיתים גם בנתוני המטה-דאטה, ולכן היה עלינו לזהות את הטעויות ולתקן.<sup>119</sup>

מהלך זה הביא לכך שלראשונה הייתה בידינו רשימה סדורה ומובנית של כל החוקים שנחקקו במדינת ישראל, מתקופת מועצת המדינה הזמנית ועד לכנסת ה-19.<sup>120</sup> כך השלמנו את הצעד הראשון והמתחייב של בניית התשתית להכנת הנוסח המלא והעדכני של חוקי המדינה. בשלב זה כללה הרשימה כ-11,000 שורות ובהן מידע על כל החוקים שנחקקו, מתוכן הוגדרו 1,420 שורות של חוקים שנחקקו ושקבעו הסדר חקיקה מקורי והיתר חוקים שתיקנו חוקים אחרים. מתוך רשימת החוקים שקבעו הסדרי חקיקה מקוריים, זיהינו בשלב זה 530 מתוכם שכבר אינם בתוקף.

117 ס' 16 (א) לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948.

118 ראו לעיל בסעיף 3.ג. למאמר זה.

119 נתוני מטה-דאטה של החוקים הם המאפיינים של הצעת החוק המתועדים בבסיס הנתונים. כאלה הם, למשל, סוג הצעת החוק – אם הוצעה על ידי הממשלה, על ידי חבר כנסת (פרטית) או מטעם ועדה, שם יוזם הצעת החוק, תאריכים ועוד.

120 הכנסת התשע-עשרה היא הכנסת שבה הוקם מאגר החקיקה הלאומי.

### 3. בניית מסד הנתונים

רשימת החוקים שיצרנו הייתה בסיס המידע הראשוני לעבודת ההכנה, שבה בנינו את הקשרים בין החוקים שנחקקו לבין התיקונים שנחקקו להם לאורך השנים. משמעות המונח "חוק" ברורה לכל משפטן, אבל לענייננו למונח זה משמעות כפולה – רחבה וצרה. במשמעות הרחבה, "חוק" הוא דבר חקיקה שמסדיר נושא מסוים, החל בחוק המקורי שנחקק וכולל את כלל התיקונים שנחקקו מאותו מועד ואילך. במשמעות הצרה, כל אחד מאלה – החוק המקורי וכן התיקונים שנחקקו לו מכונים, אף הם "חוק". לכן החלטנו לקבוע מונח חדש, "חוק מדינת ישראל" שבו השתמשנו להגדרה הרחבה של החוק שנוצר עת נחקק הסדר חקיקה מקורי.<sup>121</sup> לכל אחד מחוקי מדינת ישראל יצרנו את היסטוריית החקיקה שלו שהיא רשימה המתחילה בחוק המקורי שנחקק ועד לתיקון האחרון, ובה כל תיקוני החקיקה שנחקקו ושתיקנו אותו, הן בתיקונים ישירים והן בתיקונים עקיפים.<sup>122</sup>

בהתאם להגדרות אלו הגדרנו ברשימה שתי רמות של חוקים: הרמה הראשונה – חוקי מדינת ישראל; והרמה השנייה – כל תיקוני החקיקה שקושרו לחוק מדינת ישראל אחד או יותר, בהתאם להוראות שנקבעו בהם. אם חוק שנחקק תיקן כמה חוקים, הוא קושר להיסטוריית החקיקה של כל אחד מהחוקים אותם תיקן כדי ליצור לכל אחד מהם רשימה מלאה של היסטוריית החקיקה שלו.

### 4. בחינת מאגרי חקיקה בעולם

כחלק מהכנת האפיון והדרישות שגיבשנו להקמת מאגר החקיקה הלאומי, בחנו מאגרי חקיקה דיגיטליים ברחבי העולם. במדינות רבות הוקמו מאגרי חקיקה דיגיטליים כבר לפני שנים רבות. בדרך כלל במאגרים אלה מוצגים חוקי המדינה (Acts) והחוקים כפי שנחקקו (Acts as enacted), ובדרך כלל הם מנוהלים על ידי משרדי משפטים או על ידי גורם אחר ברשות המבצעת המופקד על משימה זו. בפרלמנטים יש מאגרים נפרדים המציגים את הליך החקיקה של הצעות החוק (Bills in legislation).

<sup>121</sup> מונח זה מתבסס על הכותרת של סדרת הספרים שפורסמה על ידי ד"ר רוברט גדעון ונקראה "חוקי מדינת ישראל", ראו לעיל ה"ש 86.

<sup>122</sup> יש להדגיש שלגבי חוקים מסוימים רשימת התיקונים עדיין לא מוצגת במלואה, שכן יש חקיקה ראשית המתוקנת באמצעות חקיקת משנה. הדבר נעשה לרוב בצווים שנקבעים על ידי שרים, מכוח הסמכה בחוק, לעדכון סכומים או פרטים בתוספות לחוקים. כחלק מהשלמת המידע על חקיקת משנה, אנו פועלים להשלמת המידע על תיקוני החקיקה של החוקים שנעשו באמצעות חקיקת משנה ולהצגתו במאגר החקיקה הלאומי.

בעת בחינת המאגרים הללו, בדקנו את תכולתם, את אופן הצגת הנתונים והנוסחים מההיבט הוויזואלי וכן את אופן פעולת הכלים הקיימים בהם. במסמך הדרישות שגיבשנו פירטנו את הרעיונות הטובים ביותר שמצאנו במאגרים שסקרנו, והוספנו עליהם רעיונות ודרישות שגיבשנו בעצמנו. התוצאה הסופית היא מאגר שאינו דומה לאף מאגר קיים אחר והמציג הן את חוקי המדינה והן את הליך החקיקה של הצעות החוק ומנוהל כולו בפרלמנט. להלן סקירה של מאגרי החקיקה המובילים שבחנו, תוך התמקדות במאפיינים הייחודיים של כל אחד מהם:

**בריטניה** – מטבע הדברים, מאגר החקיקה הבריטי,<sup>123</sup> היה אחד המקורות העיקריים שחקרנו ובדקנו. ספר החוקים בבריטניה הועלה בפורמט דיגיטלי ופתוח לציבור בדצמבר 2006. במאגר החקיקה הבריטי, שעלה לאוויר ביולי 2010, מוצגים נוסחים עדכניים של החוקים הכוללים את התיקונים שנחקקו לחוק המקורי וכן את נוסחי החוקים כפי שנחקקו.<sup>124</sup> ציר זמן המוצג לצד החוק מאפשר לראות את התיקונים שנעשו מיום 1 בפברואר 1991 ומאפשר לבחור את הנוסח של החוק בנקודת זמן מסוימת (point in time legislation). עריכת נוסחי החוק ושילוב התיקונים מתבצעים על ידי צוות עריכת החקיקה שבארכיון הלאומי הבריטי, שהוא גוף ממשלתי. כמו כן בחנו את המאגר המציג את הצעות החוק בפרלמנט הבריטי.<sup>125</sup> במאגר זה בחנו את האופן שבו מוצגת ויזואלית התקדמות הצעת החוק בשני בתי הפרלמנט, בהתאם למבנה המשטר בבריטניה.

**קנדה** – מאגר חוקי המדינה מנוהל על ידי משרד המשפטים הקנדי.<sup>126</sup> נוסח החוק המוצג במאגר הוא נוסח רשמי מאז 1 ביוני 2009. יש פער של שבועיים עד שלושה שבועות בין חקיקת החוקים לבין הצגת הנוסח העדכני של החוק המתוקן במאגר. כמו כן מוצגים במאגר נוסחים של החוק נכון לנקודת זמן מסוימת (point-in-time legislation), לגבי חוקים שנחקקו מאז 1 בינואר 2003, ולגבי חקיקת משנה שהותקנה מאז 22 במארס 2006.<sup>127</sup> החוקים כפי שנחקקו לפני שנת 2001 לא מוצגים במאגר זה, וחוקים שנחקקו לפני שנת 1998 זמינים רק בנייר. בחנו גם את האופן שבו מוצגות הצעות חוק בהליך חקיקה בפרלמנט

<sup>123</sup> **מאגר החקיקה הבריטי** <https://www.legislation.gov.uk>.

<sup>124</sup> THE NATIONAL ARCHIVES, GUIDE TO REVISED LEGISLATION ON [LEGISLATION.GOV.UK](https://www.legislation.gov.uk) (2013).

<sup>125</sup> *Bills and Legislation*, UK Parliament (last visited Nov. 24, 2024), <https://bills.parliament.uk/>.

<sup>126</sup> *Consolidated Acts and Regulations*, Government of Canada, <https://laws.justice.gc.ca/eng/>.

<sup>127</sup> *Frequently Asked Questions (FAQ)*, Government of Canada, <https://laws.justice.gc.ca/eng/FAQ/> (last visited Nov. 24, 2024).

הקנדי.<sup>128</sup> מעניין לציין כי דרך הצגת הליך החקיקה בפרלמנט עברה שינויים משמעותיים בשנים האחרונות, וכי בבריטניה ובקנדה באופן ההצגה הושם דגש על הוספת אינפוגרפיקה להמחשת התהליך.

**סינגפור** – מאגר החקיקה של סינגפור מציג את הנוסח העדכני של החקיקה, גרסאות היסטוריות של החוקים, הצעות חוק וחקיקת משנה וחקיקה שכבר אינה בתוקף. חקיקה והצעות חוק מלפני שנת 1998 לא זמינות במלואן במאגר הדיגיטלי וכך גם גרסאות החוק מלפני מועד זה.<sup>129</sup> המאגר עלה לראשונה בנובמבר 2001, במהלך משותף ליועץ המשפטי לממשלה, משרד המשפטים ומשרד האוצר, ואפשר גישה חופשית לחוקי הפרלמנט. בשנים 2014–2015 ניתנה גישה לגרסאות היסטוריות של החוק ולנוסחי הצעות החוק המונחות על שולחן הפרלמנט. נוסח החוקים המוצג באתר אינו הנוסח הרשמי. המאגר כולל חקיקה ראשית וחקיקת משנה ומציג ציר זמן המאפשר לבחור את נקודת הזמן שבה מבוקש להציג את נוסח החוק. במאגר גם קיימת יכולת להשוות נוסח של כמה סעיפים בחוק ולהציגם זה לצד זה.

**אוסטרליה** – מאגר החקיקה הפדרלי של אוסטרליה מנוהל במשרד היועץ הפרלמנטרי לממשלה הפדרלית. המאגר מציג את נוסחי החוקים כפי שנחקקו מאז שנת 1901, נוסחים עדכניים של החוקים שנחקקו מאז שנת 1973 ונוסחים עדכניים של חקיקת משנה שנחקקה מאז שנת 1974. כמו כן, המאגר מציג את נוסחי הצעות חוק ודברי הסבר מאז שנת 2005. במאגר הפדרלי האוסטרלי מוצגת גם רשימה של דברי חקיקה שתוקפם עומד לפוג בקרוב.<sup>130</sup>

**אסטוניה** – המדינה הצעירה מבין המדינות שבחנו, שהפכה למדינה עצמאית רק בשנת 1991. אסטוניה נחשבת למדינה מובילה בהתקדמות הדיגיטלית שלה, ואף על פי שאנגלית אינה שפה רשמית בה, למאגר החקיקה קיים אתר מקביל באנגלית שבו מוצגים החוקים מתורגמים לאנגלית.<sup>131</sup> מאגר זה עלה לאוויר ב־31 באוקטובר 2013. במאגר יכולות מפותחות להשוואת גרסאות של נוסחי החוק זו לזו בנקודות זמן שונות.

בסקירת מאגרי החקיקה השונים בעולם עולה כי במאגרים רבים, לצד החקיקה בנוסח משולב ועדכני, מוצגות גם גרסאות קודמות של נוסחי החוקים

LEGISinfo: Bills Before Parliament, Parliament of Canada, <https://www.parl.ca/legisinfo/en/bills> (last visited Nov. 24, 2024).

About Us, Attorney-General's Chambers Singapore, <https://sso.agc.gov.sg/About-Us> (last visited Nov. 24, 2024).

Australian Government, Federal Register of Legislation <https://www.legislation.gov.au> (last visited March. 16, 2025).

Riigi Teataja (State Gazette), Republic of Estonia, <https://www.riigiteataja.ee/en/> (last visited Nov. 24, 2024).

נכון לכל נקודת זמן רלוונטית בציר הזמן של התפתחות החוק, מהיום שבו נחקק לראשונה ולאחר כל תיקון חקיקה שהתקבל. בין יתר הדברים שאנו שואפים ליישם במאגר החקיקה הלאומי נמנית גם אפשרות משמעותית זו.

## ה. הצגת חוקי המדינה במאגר החקיקה הלאומי של ישראל

### 1. אפיון המערכת

למן שלבי הפיתוח הראשונים ועד היום, הנהלת הכנסת ראתה וממשיכה לראות חשיבות רבה בקידומו ובפיתוחו של מאגר החקיקה הלאומי.<sup>132</sup> אפיון המאגר והמערכת שפותחה לניהול המידע נעשו בשיתוף פעולה הדוק ומיטבי. בתהליך זה השתתפו הגורמים הבאים: המשפטנים המופקדים על גיבוש הרעיונות והדרישות ועל הצד המקצועי-משפטי; צוות הפיתוח באגף בכיר טכנולוגיה ומחשוב של הכנסת, המפתח את המערכת הפנימית והאתר החיצוני; אגף בכיר מידע המלווה את ההליך וארכיון הכנסת המעדכן את הנתונים והמסמכים; צוות אתר הכנסת המופקד על תכנון מאגר החקיקה הלאומי, על אופן פעולתו ועל הצגת המידע באתר באופן ויזואלי.

במהלך גיבוש הדרישות והכנת מסמכי האפיון גיבשנו את החזון להקמת המאגר כמפורט בעקרונות הבאים:

(א) הליכי החקיקה המתנהלים בכנסת והמידע על החקיקה יוצגו בשקיפות ובזמן אמת באתר הכנסת;

(ב) המידע על כל הצעת חוק שטופלה וכל חוק שהתקבל יוצג במלואו;

(ג) אם חסר מידע וחסרים מסמכים נשלים אותם, אך הדבר לא ימנע את הצגת הנתונים שכבר קיימים במערכת הפנימית;

(ד) לכל חוק מדינת ישראל שנחקק תוצג היסטוריית החקיקה במלואה, מהחוקים החדשים שנחקקו ועד לישנים ביותר;

(ה) לחוקים הנחקקים במדינה נערכים תיקונים במידה שונה של תכיפות, בהתאם לנושא המוסדר בחוק ולצרכים המשתנים של החברה ושל המדיניות באותו נושא ונוסח החוק העדכני משתנה מפעם לפעם. מכיוון שכך יש חשיבות רבה לפיתוח יכולת להצגת הנוסח העדכני של החוק נכון לנקודת הזמן שלאחר כל תיקון.<sup>133</sup> אפשרות זו היא בעלת חשיבות במיוחד בחוקים שיש

<sup>132</sup> כתיבת מאמר זה היא הזדמנות מצוינת להודות ליושב ראש הכנסת הנוכחי וליושבי הראש שקדמו לו, למנכ"ל הכנסת הנוכחי ולמנכ"לים שקדמו לו, ליועצת המשפטית לכנסת וליועץ המשפטי שקדם לה, למנהל אגף בכיר מידע ולמנהל אגף בכיר טכנולוגיה ומחשוב בכנסת על התמיכה הרבה, האמונה בחשיבות הפרויקט והקצאת המשאבים הנדרשים לקידומו.

<sup>133</sup> Point-in-time legislation.

בהם הוראות הקובעות עבירות, הוראות מיסוי או שניתנות על פיהם זכויות סוציאליות, שכן יש חשיבות מרבית לנוסח החוק נכון לנקודת הזמן הרלוונטית לביצוע העבירה, לביצוע העסקה החייבת במס או לזכאות לזכויות;

(ו) החלטנו לגבש תצוגה ויזואלית נוחה וברורה של המידע שתאפשר לכל משתמש להשתמש במאגר;

(ז) המאגר מיועד לשימוש של הקהל הרחב וגם ציבור המשפטנים ולכן צריך להיות נוח וזמין לכל סוגי המשתמשים;

(ח) המאגר נוצר להצגת מידע למשתמשים החיצוניים ועבורם ולכן הקשר עימם והבנת צרכיהם הוגדר כבעל חשיבות עליונה.

שאיפתנו המרכזית הייתה להקים מאגר שבו תוצג התמונה המלאה על החקיקה במדינת ישראל וכל המסמכים והנוסחים הרלוונטיים לכל חוק. לעניין זה יפים דבריו של מלחי:

"המשפט הארצישראלי איננו יחידה הומוגנית. הוא נוצר בתקופות ובמסבות שונות על-ידי אנשים ולאומים שונים, לשם מציאת פתרון לבעיות שונות זו מזו וקביעת נתיבות חיים בזמנים אשר השקפות החיים בהם היו שונים אלה מאלה.

המשפט הארצישראלי נובע ממקורות רבים, וכדרך כל משפט, הוא דן בנושאים מרובים. כל הגורמים הללו ביחד רקמו יריעה אחת, את הסך-הכל של החוקים אשר הננו קוראים להם היום בשם הכולל: המשפט הארצישראלי".<sup>134</sup>

גם בחלוף עשרות שנים מהיום שבו כתב מלחי את דבריו, חקיקת מדינת ישראל מורכבת עדיין מחוקים שנוצרו בתקופות שונות ונכתבו על ידי אנשים שונים, אך עתה החוקים מאוגדים ומסודרים במאגר רשמי והמידע שנאסף ורוכז על כל אחד מהם מוצג באופן ברור וזמין במאגר החקיקה הלאומי.

## 2. השלב הראשון – הצגת חוקי המדינה ותיקונייהם

במעבר על רשימת החוקים, הבנו כי יצרנו מאגר נתונים שימושי ומעניין לציבור הרחב באמצעות הקישור שערכנו בין החוקים המקוריים לבין החוקים שתיקנו אותם. מאגר זה כולל את כל היסטוריית החקיקה של כל אחד מחוקי המדינה

<sup>134</sup> מתוך המבוא לרשימותיו אשר כתב לצורך לימוד המקצוע – "המבוא למשפט בארץ ישראל" – במסגרת לימודי התואר במשפטים. מקצוע זה זכה להכרה של הוועדה האקדמית בבית-הספר הגבוה למשפט וכלכלה בשנת 1947. מלחי, לעיל ה"ש 10, בעמ' 4.

שלא הייתה זמינה לציבור בצורה זו עד לאותו מועד – לא בפורמט נייר נוח לשימוש (מפתח הפסיקה האחרון היה מעודכן לשנת 1998 ואופן השימוש בו היה מסורבל ולא נוח) ובוודאי לא בפורמט דיגיטלי נוח וזמין לשימוש.

החל מהכנסת ה-17 לערך, הכנסת ניהלה בסיס נתונים שכלל מידע על הליך החקיקה של כל אחד מהחוקים שנחקקו בכנסת. בסיס נתונים זה פורטו ישיבות המליאה וישיבות הוועדות שדנו בחוק, וקושרו אליהם מסמכי נוסחי הצעות החוק והחוקים שהתקבלו. אולם בסיס נתונים זה לא הציג את הקשר בין החוקים המתקנים לבין החוקים שתוקנו וחשוב מזה, הוא לא הוצג לציבור הרחב.

כאשר השלמנו את קישור החוקים המתקנים לחוקים שהם תיקנו, נוצרה הזדמנות להקים אתר חדש שיציג מידע משולב וכולל. באתר זה הצגנו לראשונה לכל אחד מחוקי המדינה את רשימת החוקים שתיקנו כל אחד מהם (היסטוריית החקיקה של כל חוק). עבור כל חוק הצגנו את הליך החקיקה במלואו. בעקבות זאת החלטנו לקדם תחילה את השלב הראשון של מאגר החקיקה הלאומי – הצגת חוקי המדינה והיסטוריית החקיקה המלאה של כל אחד מהם.

### 3. תיוג חוקי המדינה לפי תוקפם, הנושאים המוסדרים והשרים הממונים

כאשר בחנו את רשימת החוקים, שכללה באותו מועד (2014) כ-1,200 חוקי מדינה, החלטנו לתייגם בנתונים נוספים שסברנו שהם נחוצים ושימושיים. מטרתנו הייתה ליצור מדף ספרים וירטואלי שעליו יוצגו חוקי המדינה. ככלל, חוק שנחקק עומד בתוקפו לעולם ועד. אולם יש מקרים שבהם חוקים מבוטלים על ידי חקיקה מאוחרת או שנקבע בהם מועד תום תוקף (חוקים אלה מכונים "הוראות שעה")<sup>135</sup>. במעבר על רשימת חוקי המדינה, מצאנו חוקים רבים שכבר אינם בתוקף. לפיכך, החלטנו לסווג את החוקים ברשימה לפי תוקפם ולהציג בנפרד את החוקים התקפים ואת החוקים שאינם תקפים. לאחר מכן בחנו את רשימת חוקי מדינת ישראל התקפים, אלו שלא בוטלו ולא פקעו, ומצאנו בהם חוקים שסברנו שכבר אינם רלוונטיים ולכן יצרנו קטגוריה נוספת של חוקים ש"נושנו". כללנו במסגרת זו, למשל, חוקי מלוות משנות החמישים והשישים של המאה הקודמת וכן את חוקי התפזרות הכנסת שנחקקו לאורך השנים ואשר לאחר יישומם החד-פעמי אין בהם עוד שימוש. לעומת זאת, הותרנו ברשימת החוקים התקפים חוקים שסברנו שיש להם משמעות היסטורית, ציבורית ואזרחית אף

<sup>135</sup> איתי בריסמן-טוב וגאיה הררי-הייט "שעתן היפה של הוראות-השעה? עלייתה של החקיקה הזמנית בישראל ועקרונות לטיובה" עיוני משפט מא 539 (2019).

שאינן בהם שימוש יום-יומי. כך, לדוגמה, חוק העלאת עצמותיו של הרצל, התש"ט-1949<sup>136</sup> נותר ברשימת החוקים התקפים. עדכנו לגבי כל חוק מחוקי מדינת ישראל את השרים הממונים על ביצועו. העברנו ליועצים המשפטיים של משרדי הממשלה את רשימות החוקים שבתחום האחריות של כל אחד ממשרדי הממשלה, כדי לוודא איתם את דיוק השיוך לשר הממונה.

כדי לאפשר איתור חוקים במאגר על פי הנושאים המוסדרים בהם, הגדרנו רשימה של כ-45 נושאים עיקריים, וסיווגנו את החוקים לפי הנושאים שבהם הם עוסקים – רשימת נושאים זו מתעדכנת במידת הצורך. כך, למשל, הנושא האחרון שנוסף לרשימה הוא "טכנולוגיה וסייבר"<sup>137</sup>. רוב הנושאים ברשימה הם נושאים משפטיים מהותיים, אך כללנו גם את הנושא "חוקי הסדרים", במטרה להקל על המשתמשים לאתר חוקים אלה אשר במרוצת השנים ניתנו להם שמות שונים, כגון, חוק התכנית ליישוב המשק, התשמ"ה-1985; חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2011; חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016; חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003<sup>138</sup>.

לכל אחד מחוקי המדינה ("חוק" במשמעותו הרחבה) הוקם דף משלו, המציג את הנתונים הרלוונטיים לגביו: מתי פורסם לראשונה ומתי תוקן לאחרונה (תאריך התיקון האחרון על ידי "חוק" אחר, במשמעותו הצרה), ומי השר האחראי על ביצועו. לכל אחד מחוקי מדינת ישראל מפורטת היסטוריית החקיקה הכוללת את רשימת החוקים שתיקנו את החוק מיום חקיקתו לראשונה ועד לתיקון האחרון.

#### 4. הצגת הליך החקיקה והמעטפת הפרלמנטרית של כל חוק

פעמים רבות, אין די במילות החוק כדי לרדת לעומקו של ההסדר שנקבע בו. כדי להבין את הסיבה לחקיקת החוק, את מטרתו ואת כוונת המחוקק וכדי לפרשו, יש לחזור למסמכים שליוו את מעשה החקיקה – נוסחי הצעות החוק ודברי ההסבר המפורטים בהן. מקור משמעותי נוסף הוא דברי הכנסת והפרוטוקולים של ועדות

<sup>136</sup> חוק העלאת עצמותיו של הרצל, התש"ט-1949.

<sup>137</sup> ראו החוקים שתויגו במאגר החקיקה כעוסקים בנושא "טכנולוגיה וסייבר" ב"מאגר החקיקה הלאומי" **הכנסת** <https://bit.ly/428uQwz>.

<sup>138</sup> ראו רשימת החוקים שתויגו במאגר כחוקי הסדרים ב"מאגר החקיקה הלאומי" **הכנסת** <https://bit.ly/4hACpke>.

הכנסת שדנו בהצעת החוק. כל אלה יוצרים את המעטפת הפרלמנטרית המקיפה את החוק. מעטפת זו היא כלי עזר חשוב כדי להבין את אופן גיבושו.

עד הקמת המאגר, החוקים והצעות החוק שפורסמו לפני שנת 1999 לא היו זמינים בפורמט דיגיטלי באתר רשמי. מכיוון שכך, מי שביקש לאתר מידע על מקורותיו של החוק נדרש לאתר את המסמכים בכרכי נייר בספריות משפטיות ופעמים רבות נזקק לסיוע מארכיון הכנסת ומספריית הכנסת כדי לקבל גישה לתיקים המקוריים. כפי שתואר לעיל, גם לאחר הקמת אתר הכנסת הוצגו נוסחי הצעות החוק והחוקים בנפרד, וללא קישור בין נוסחי הצעות החוק בשלבי החקיקה השונים לבין החוק שהתקבל. פרוטוקולי הדיונים בוועדות לא הוצגו בפורמט דיגיטלי ואף הם לא קושרו לדברי החקיקה שנדונו בהם.

לאחר השלמת עבודת הכנה מקיפה ומעמיקה, ב-9 בדצמבר 2014 עלה לראשונה מאגר החקיקה הלאומי. המאגר הורכב משני חלקים: האחד ובו כל החוקים כפי שנחקקו, החל מהפקודות שנחקקו בתקופת מועצת המדינה הזמנית ועד לחוקים שנחקקו בכנסת ה-19; והשני שהציג, לראשונה, את רשימת חוקי מדינת ישראל. לכל אחד מהחוקים כפי שנחקקו הוקם דף במאגר אשר הציג את הליך חקיקתו בדיונים בכנסת החל בהנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת, דרך הדיונים במליאה ובוועדות, ועד לקבלתה במליאת הכנסת. בדף הצעת החוק הוצגו מסמכי נוסחי הצעת החוק בקריאות השונות והחוק בנוסחו הסופי והרשמי. הקשרים שבין החוק שנחקק לחוקי המדינה, אשר תועדו ועודכנו על ידי מערכת מאגר החקיקה, פורטו בדף של החוק שנחקק. לכל אחד מחוקי המדינה הוקם דף שבו רשימת התיקונים שנחקקו לחוק, והוצגו בו המאפיינים שתועדו במערכת המאגר – השר האחראי, הנושאים שבהם עוסק החוק ותוקפו.<sup>139</sup>

כך אפשר היה, לראשונה, להשיב לשאלה כמה חוקים יש במדינת ישראל. שאלה שאפשר היה לענות עליה בשתי תשובות: נכון לדצמבר 2014 מנתה רשימת חוקי מדינת ישראל התקפים 898 חוקי מדינת ישראל (חוקים במובן הרחב), וכ-6,000 חוקים כפי שנחקקו (חוקים במובן הצר).<sup>140</sup> נתונים אלה ממשיכים להשתנות, הן בשל חקיקה חדשה המתעדכנת באופן שוטף והן בשל עבודתנו לאיתור נתונים על חקיקה שנחקקה לפני הקמת המדינה. כבר בתצורה ראשונית זו הציג המאגר מידע בעל ערך רב לעוסקים בחקיקה ולמתחמים אחר הליך החקיקה והתקבל בברכה על ידי המשתמשים.

<sup>139</sup> "הכנסת השיקה את 'מאגר החקיקה הלאומי' הכנסת: חדשות הכנסת (9.12.2014).

<sup>140</sup> עידו באום "מי המציא את יום העצמאות וכמה חוקים יש בישראל? מהיום תוכלו לדעת בקלות" TheMarker (9.12.2014) <http://www.themarker.com/law/1.2507178>

## 5. הניהול השוטף

מאז הקמת מאגר החקיקה הלאומי, צוות מאגר החקיקה הלאומי ממשיך ומעדכן באופן שוטף את הנתונים על כל חוק שמתקבל בכנסת בקריאה השלישית. כל חוק שמתקבל נבחן ונבדקת השפעתו על מערך החקיקה במדינת ישראל. אם חוק שנחקק מתקן חוק אחר מחוקי מדינת ישראל, צוות מאגר החקיקה הלאומי מוסיף אותו לרשימת התיקונים של אותו חוק. אם נחקק הסדר חקיקה חדש ומקיף, צוות המאגר מעדכן אותו כחוק מדינת ישראל חדש והוא מתווסף לרשימת חוקי מדינת ישראל. כך, קיים גורם רשמי אחד המנהל את כלל חוקי המדינה הנחקקים ומציג אותם בצורה ברורה ונוחה לציבור הרחב. נכון לעכשיו, שלב זה מבוצע ידנית לאחר קבלת החוק. משרד המשפטים פועל בשיתוף פעולה עם הכנסת ועם מערך הדיגיטל הלאומי לקידום הדיגיטציה של החקיקה במדינת ישראל. במסגרת זו, התכנון הוא לעדכן את נתוני הקישור של הצעות החוק למערך החוקים הקיים בעת הנחתן לקריאה הראשונה. לאחר מכן, עם קבלת החוק בקריאה שלישית, צוות מאגר החקיקה הלאומי יתקף ויעדכן אותם.

## 6. חיבורים זה כל הקסם

לאחר הצגת חוקי המדינה במאגר, המשכנו להרחיב את המידע והתחלנו לעדכן נתונים נוספים. כך, למשל, אספנו את כל המידע על שינויי שמות החוקים כך שלכל חוק מדינת ישראל ששמו שונה לאורך השנים מוצגים השינויים. לדוגמה, שמו של חוק מס שבח מקרקעין, התשכ"ג-1963, השתנה כמה פעמים: תחילה שונה לחוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה), התשכ"ג-1963; ולאחר מכן לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963. יש דוגמאות ששם החוק השתנה כליל, למשל, שמו של חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 שונה לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988. ניהול המידע על השמות הקודמים מאפשר לאתר את החוק במאגר החקיקה הלאומי לפי שמו העדכני או לפי השם הקודם וכך אפשר לאתר גם לפי אזכורים בפסיקה שבה מציינים את שם החוק לפני שתוקן.

חיבור משמעותי נוסף שנעשה במאגר הוא בין הסדרי חקיקה שהחליפו זה את זה. המאגר מציג רצף היסטורי של החקיקה, תוך שהוא מתעד את יחסי הגומלין בין חוקים שהוחלפו לאורך השנים. כך, אם חוק שנחקק ביטל הסדרי חקיקה שקדמו לו והחליף אותם, בדפי החוקים במאגר מוצגים הנתונים על הקשרים שבין החוקים, הן בחוק המחליף והן בחוק המוחלף. בדרך זו כל משתמש במאגר החקיקה הלאומי יכול להתוודע בקלות להיסטוריית החקיקה של חוק מסוים, כפי

שיודגם בדוגמאות הבאות: למשל, חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995<sup>141</sup> שהחליף את החוק שקדם לו – חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968<sup>142</sup> שגם הוא החליף חוק קודם – חוק הביטוח הלאומי, התשי"ד-1953<sup>143</sup>. דוגמה נוספת היא חוק העונשין, התשל"ז-1977<sup>144</sup>, שהוא חוק בנוסח משולב וגם חוק בנוסח חדש אשר ביטל והחליף סדרה שלמה של חוקים ופקודות שקדמו לו, ובין היתר ביטל גם את פקודת החוק הפלילי, 1936 (שסעיף אחד בה עדיין נותר בתוקף).<sup>145</sup>

## 7. הצגת הצעות החוק בהליך חקיקה

ההוראות בעניין ניהול ההליכים הפרלמנטריים קבועות בתקנון הכנסת והן מגדירות באופן מדויק את השלבים שהצעת חוק אמורה לעבור, מהשלב שבו היא מונחת לראשונה על שולחן הכנסת ועד לשלב שבו היא מתקבלת והופכת לחוק. תפקידה של מערכת המחשב שפותחה בכנסת הוא להתוות שלבים אלה באופן מובנה למשתמשי המערכת – צוות מזכירות הכנסת, צוותי ועדות הכנסת וצוותי הלשכה המשפטית. לכל אחד מהם מוגדרות הרשאות ותפקידים במערכת כדי לקדם את הצעת החוק בהליך החקיקה.

לאחר השלמת השלב הראשון של מאגר החקיקה הלאומי, בו הוצגו החוקים שהתקבלו וחוקי מדינת ישראל, השלימה הכנסת בדצמבר 2016 שלב נוסף ומשמעותי בפיתוח מאגר החקיקה הלאומי, אשר החל להציג את הליך החקיקה של הצעות החוק בזמן אמת. מהלך זה התאפשר לאחר עבודה של אפיון ופיתוח לשם הצגת המידע והנתונים הרבים הנאספים ומתועדים במהלך ניהול החקיקה במערכת הפנימית.

קדם לכך מהלך ארוך של תרגום ועיבוד הנתונים שנוהלו במערכת הפנימית – "סנהדרין החדשה", כדי להציגם באתר. הכנסת קיבלה החלטה חשובה להציג את הנתונים שהיו בבסיס הנתונים בידיעה שעשויים להיות נתונים חסרים ולעיתים

<sup>141</sup> "מאגר החקיקה הלאומי" הכנסת חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 <https://bit.ly/4dDXs51>.

<sup>142</sup> "מאגר החקיקה הלאומי" הכנסת חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968 <https://bit.ly/3SUZp3v>.

<sup>143</sup> "מאגר החקיקה הלאומי" הכנסת חוק הביטוח הלאומי, התשי"ד-1953 <https://bit.ly/45qXuer>.

<sup>144</sup> "מאגר החקיקה הלאומי" הכנסת חוק העונשין, התשל"ז-1977 <https://bit.ly/4kx6zqs>.

<sup>145</sup> גלי בן-אור "בצווארו עד יציאת נשמתו" – על תחייתה של פקודת החוק הפלילי, 1936 במאגר החקיקה הלאומי ועל גלגוליו של סעיף 38 לפ"פ" ICON-S-IL Blog (2.4.2019).

אף שגויים, בשל העובדה שמאגרי הנתונים הצטברו לאורך השנים בגלגולים ובפיתוחים של מערכות המחשוב השונות שבכנסת, ועוד קודם לכן בנייר. כך, למשל, באותו מועד, רק להצעות החוק שטופלו בכנסת ה-17 ואילך הוצגו פרוטוקולי הדיונים בוועדות. הצגת פרוטוקולי הדיונים של יתר הצעות החוק שנדונו בכנסות מוקדמות יותר, הצריכה עבודת הכנה, סריקה וקישור ידני של עשרות אלפי פרוטוקולים לאלפי הצעות החוק שנדונו בהם, עבודה שעדיין מתבצעת על ידי ארכיון הכנסת בשיתוף אגף בכיר טכנולוגיה ומחשוב.

בוצע מהלך של תיקון שמות הצעות החוק אשר נפלו בהם טעויות, אך עדיין יש תיקונים וטעויות שיש לתקן. בחלקן קיים קושי טכנולוגי לתקן, והכנסת פועלת כדי לדייק את בסיס הנתונים. כמות הנתונים היא עצומה והדבר מציב אתגר לא פשוט. העובדה שהמאגר פתוח לציבור מאפשרת לו לסייע במלאכת הטיוב והבקרה, וכך המאגר משתפר ומתעדכן לטובת ציבור המשתמשים ההולך ומתרחב.

כיום מוצגות במאגר כל הצעות החוק שטופלו בכנסת לאורך השנים, ובכללן הצעות חוק שהליך חקיקתן לא הסתיים ושלא הגיעו לכלל חקיקה, הן הצעות שהליך חקיקתן הסתיים והפכו לחוק, והן הצעות חוק בכנסת הנוכחית שהליך חקיקתן מוצג בזמן אמת.

ארכיון הכנסת ממשיך לגלות מדי פעם הצעות חוק מהכנסות הראשונות שלא תועדו עד היום במערכת המחשב והמידע מעודכן ונוסף למאגר.

## 8. אופן הצגה ויזואלי של הליך החקיקה

אחד האתגרים שעיימם התמודדנו היה אופן ההצגה של מידע על החוקים ועל הצעות החוק. במסכי מערכת הניהול הפנימית בכנסת שדות רבים, ולשוניות רבות, בכל אחת מהן שדות נוספים שבהם נתונים, תאריכים, שמות וסטטוסים ומסמכים רבים. זו מערכת הפעלה פנימית שבה המשתמשים הפנימיים, שכמותם מוגדרת ומצומצמת, מקדמים ומתעדים את הטיפול בהצעות החוק ובהליך החקיקה בהתאם לשלבים שנקבעו בה. היה ברור לנו שמערכת המיועדת לציבור הרחב אמורה להיות בהירה, ברורה ופשוטה לשימוש. איתור המידע והצגתו אמורים להיות זמינים ללא הדרכה או הסבר.<sup>146</sup>

<sup>146</sup> “To envision information – and what bright and splendid vision can result – is to work at the intersection of image, word, number, art. The instruments are those of writing and typography, of managing large data sets [...] of line and layout and color”. EDWARD R. TUFTE, ENVISIONING INFORMATION (Graphics Press, Cheshire .Connecticut 1990)

בתכנון אופן הצגת הליך החקיקה של הצעת חוק, החלטנו להסתייע בסרגלי צבעים שיבהירו למשתמש באופן ויזואלי במה מדובר. מכיוון שהצעת חוק אמורה לעבור כמה שלבים מוגדרים עד השלמת הליך החקיקה, החלטנו לסמן שלבים אלה בצבע ירוק. השלב הראשון סומן בצבע ירוק בהיר כצבעו של עשב צעיר ורענן וככל שההליך מתקדם הצבע הירוק של השלב הבא יהיה כהה יותר, כצבעו של עץ בוגר. בהצעת חוק שנמצאת בהליכי חקיקה, השלב הנוכחי שבו נמצאת הצעת החוק מסומן בצבע צהוב. הצבע האדום, כמו רמזור המסמן עצירה, שימש אותנו לסימון הצעות חוק שהליך חקיקתן נעצר מטעמים שונים. למשל אי-קבלת הרוב הדרוש, או הליכים פרלמנטריים אחרים שהביאו את הליך החקיקה לסיומו, כגון חזרת חבר כנסת מהצעתו או הסרת הצעת חוק מסדר יומה של הכנסת בשל מינוי חבר כנסת שהוא יוזם יחיד של הצעת חוק לשר או לסגן שר וכמובן גם הצעות חוק מכנסות קודמות שהליך חקיקתן לא הושלם ונעצר בשל התפזרות הכנסת או השלמת תקופת כהונתה.

במהלך שנת 2025 אמור מאגר החקיקה הלאומי להיות מוצג באופן חדש ועדכני יותר. במהלך זה אנו מתכננים לשנות את האופן שבו מוצגים חוקי המדינה. בחוקי המדינה הקובעים את ההסדרים הראשוניים שהם מסגרת כללית לפעולה, כותרת דף חוק מדינת ישראל תהיה בצבע כחול כהה. הכותרת של דף הצעת החוק תהיה בצבע תכלת. בכוונתנו להציג במאגר החקיקה הלאומי אף את חקיקת המשנה.<sup>147</sup> תפקידה של חקיקת המשנה לפרט את ההסדרים הפרטניים בהתאם למסגרת הכללית שנקבעה בחקיקה הראשית, והתקנתה של חקיקת משנה מאפשרת לצעוד בדרך שמתווה החוק, ולפיכך כותרת דף חקיקת משנה תהיה בצבע חום, הממחיש שהיא סוללת את הנתיב שבו יש לצעוד כדי ליישם את הוראות החוק. חקיקת המשנה מותקנת מכוח ההוראות הנקבעות בחוקי מדינת ישראל, ולעיתים מכוח ההוראות הקבועות בחוקים המתקנים אותם. בהתאם לכך, בכל דף של חקיקת משנה יוצג מקור ההסמכה להתקנת חקיקת המשנה. מקור ההסמכה יוצג בצבע המתאים למהותו – בצבע כחול כהה כאשר ההסמכה היא מכוח חוק מדינת ישראל, בצבע תכלת אם ההסמכה היא מכוח חוק מתקן, ובצבע חום אם ההסמכה מקורה בחקיקת משנה אחרת.

בכל אחד מדפי הפריטים שבמאגר מוצג פס תהליך הממחיש את התהליך שעבר הפריט. כך, הליך החקיקה של הצעת חוק ממשלתית מתחיל בהנחה לקריאה הראשונה במליאה. לעומת זאת הליך החקיקה של הצעת חוק פרטית, מתחיל בהנחה לקראת הדיון מוקדם שבו מליאת הכנסת תקבע אם היא תומכת בקידום הליך החקיקה של ההצעה. גם לגבי פריטי חקיקת המשנה שיוצגו באתר יוצג פס תהליך מתאים שימחיש את ההליך שעברו בכנסת. לכל פריט חוק או

147 ראו בסעיף 1.ט בעניין הקמת מאגרי חקיקת משנה, דיווחים ופעולות על פי חוק.

הצעת חוק קיים מידע רב במערכת הפנימית, אנו פועלים להציג את המידע בדפי המאגר באופן ש"יתאר" את הליך החקיקה ויבהיר למשתמש באיזה שלב נמצאת ההצעה, מה היו השלבים שעברה ומתי. אנו משתדלים לפשט את הסיפור המורכב ולהמחיש למשתמש את השלבים ואת מצב ההצעה בצורה הברורה ביותר, כדי שיוכל להיות ברור ומוכן הן למשתמשים מקצועיים והן לציבור הרחב.

## 9. הרחבת המידע על הצעות החוק בהליך חקיקה

המידע המתועד במאגר החקיקה הלאומי הורחב והשתכלל בשנים האחרונות בעקבות פיתוחים שבוצעו במערכת הפנימית. להלן אציג פיתוחים אלה:

**הצגת דיוני ועדת הכנסת** – בעבר, רוב ההליכים הפרלמנטריים שנוהלו בוועדת הכנסת, הנוגעים להצעת חוק, לא קושרו להצעת החוק ולכן לא הוצגו בדף שהציג את הליך החקיקה של ההצעה. מדובר בהליכים שמקיימת ועדת הכנסת כוועדה המסדרת של הבית לפי תקנון הכנסת. הליכים אלה כוללים: הקדמת הדיון במליאת הכנסת לאחר הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת (הליך המכונה "פטור מחובת הנחה"); קביעת ועדה מטפלת בהצעת חוק; העברת הצעת חוק מוועדה לוועדה; טענת נושא חדש וקביעת סדרי דיון מיוחדים.<sup>148</sup> ההליך היחיד בוועדת הכנסת שהוצג במערכת היה אישור ועדת הכנסת למיזוג הצעת חוק.<sup>149</sup> ביוני 2021, החלו הליכים אלה להיות מתועדים ומנוהלים במערכת הפנימית באופן שאיפשר את הצגתם בדף הצעת החוק.<sup>150</sup> כך מוצגים בפני המשתמשים כל פרוטוקולי הדיונים שעסקו בהצעת החוק.

**הצגת מידע על דיונים עתידיים** – במהלך שנת 2020, התחלנו להציג בדף הצעת חוק את הדיונים העתידיים שנקבעו בוועדות להכנת הצעות החוק לקריאות השונות. כך המעיין בדף הצעת חוק, הנמצאת בהליכי חקיקה, יכול לראות מראש את מועדי הדיונים העתידיים המתוכננים בוועדות הכנסת.

<sup>148</sup> הליכים לפי הוראות סעיפים אלה לתקנון הכנסת: "פטור מחובת הנחה" – ס' 76(ד)(2), 81(ג) ו-88(ב) לתקנון הכנסת; קביעת ועדה מטפלת – ס' 78(ב) ו-83(ב) לתקנון הכנסת; העברה מוועדה לוועדה – ס' 78(ג) ו-83(ג) לתקנון הכנסת; נושא חדש – ס' 85 לתקנון הכנסת; קביעת סדרי דיון מיוחדים – ס' 98 לתקנון הכנסת.

<sup>149</sup> לפי ס' 84(א) או ס' 84(ד) לתקנון הכנסת, מיזוג הצעות חוק שאושרו בקריאה הראשונה או מיזוג הצעת חוק שאושרה בקריאה הראשונה עם הצעת חוק שאושרה בדיון המוקדם טעון אישור של ועדת הכנסת.

<sup>150</sup> הליכים בוועדת הכנסת שהתקיימו לפני מועד זה עדיין לא מוצגים בדפי הצעות החוק ומחייבים הליכי טיוב וסריקה שיבוצעו בעתיד. אפשר לאתר את דיוני ועדת הכנסת מתקופה זו ב"פרוטוקולים של דיוני הוועדות" הכנסת.

**הצגת דיוני מעקב** – במשך השנים קיימו ועדות הכנסת דיוני מעקב לשם בחינת יישום חוקים שנחקקו והשפעתם. לעיתים הדיונים התקיימו באשר להסדרים כלליים (חוקי מדינת ישראל) ולעיתים באשר לתיקוני חקיקה משמעותיים שנחקקו. במהלך שנת 2020, החלו דיוני המעקב המתקיימים בעניין תיקוני חקיקה להיות מוצגים בדפי החוקים כפי שנחקקו. בגרסה החדשה של המאגר יוצגו בו גם דיוני מעקב שיתקיימו בחוקי מדינת ישראל.<sup>151</sup> כך יוכלו המשתמשים לעיין בדיוני המשך שנערכו בכנסת ולקבל מידע על אופן יישום החוק ועל הליכי הפיקוח והבקרה שקיימה הכנסת כדי לעקוב אחר אופן ביצוע הרשות המבצעת את הוראות החוקים שנחקקים.

**הצגת מידע על תיקוני טעויות בחוקים שהתקבלו** – בהליך חקיקת חוק עלולות ליפול טעויות בניסוח. טעות בנוסח המונח לקריאה שנייה ושלישית – כאשר הנוסח לא תואם לנוסח שעליו הצביעה הוועדה; טעות בנוסח המועבר לפרסום ברשומות – כאשר הנוסח לא תואם את הנוסח שעליו הצביעה הכנסת. ההליך לתיקון טעויות אלה מוסדר בסעיפים 10א ו-10ב לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948. מסמכי תיקון הטעות אשר פורסמו ברשומות מוצגים בדפי החוקים שבהם נפלה הטעות. כשהחוק קובע שהליך תיקון הטעות מחייב הצבעה של מליאת הכנסת, מוצגים גם הדיונים שהתקיימו בהליך זה ברצף הדיונים תחת הכותרת "הליך לתיקון טעות". כך מוצגים במאגר ההליכים העוקבים להליך החקיקה המשפיעים על נוסח החוקים הנחקקים.

## 10. מאגר חדש המציג את נוסחי הצעות החוק והחוקים

בינואר 2021 הוקם מאגר המציג את נוסחי הצעות החוק והחוקים שפורסמו – "מאגר פרסומים ומסמכים" באתר הכנסת.<sup>152</sup> במאגר מוצגים הנוסחים המונחים על שולחן מליאת הכנסת לקראת הקריאות בהליך החקיקה – הצעות החוק הפרטיות המונחות לדיון המוקדם (הקריאה הטרונית); הצעות החוק המונחות לקריאה הראשונה; והצעות החוק המונחות לקריאה שנייה ושלישית. כמו כן מוצגים במאגר נוסחי החוקים המתקבלים.

במאגר זה, נוסחי הצעות החוק מוצגים בסדר כרונולוגי בהתאם למועד ההנחה לקריאות השונות על שולחן הכנסת. לכל נוסח שהונח מצוין הסטטוס הנוכחי של הצעת החוק בהליך החקיקה וקישור לדף הצעת החוק במאגר החקיקה הלאומי.

<sup>151</sup> הפיתוח להצגת דיוני המעקב בחוקי מדינת ישראל באתר מתוכנן לשנת 2025.

<sup>152</sup> "מאגר פרסומים ומסמכים" הכנסת <https://bit.ly/3XQy0k>. לפני כל אחת מהקריאות המתקיימות במליאה יש להניח נוסח של הצעת החוק לקראת אותה קריאה. כך מוצגים במאגר נוסחי הצעות החוק שהונחו לקראת הדיון המוקדם, לקראת הקריאה הראשונה ולקראת הקריאה השנייה והשלישית (המתקיימות בדרך כלל ביחד).

קישור זה מאפשר לקבל את ההקשר המלא של אותו נוסח ומידע על התקדמות הטיפול בו. כך יכול המשתמש לעיין בנוסחי הצעות החוק המונחות לקריאות השונות לפי סדר הנחתן, ולקבל מידע עדכני באשר למצב הנוכחי של הצעת החוק ואם הגיעה כבר לכלל חקיקה.

## ו. מידע פתוח על חקיקה

אחד העקרונות שהצבנו לעצמנו היה שמירת קשר רציף עם משתמשי המאגר וכן עם גורמי החברה האזרחית אשר חתרו במשך השנים לקידום שקיפות הליכי החקיקה בכנסת. במשך השנים נפגשנו עם גורמי החברה האזרחית כדי לשמוע את בקשותיהם, את הערותיהם ואת הביקורת שהייתה להם על המידע המוצג במאגר. בכל אחד מדפי המאגר ציינו כתובת דואר אלקטרוני והזמנו את משתמשי המאגר לפנות אלינו בשאלות ובהצעות לשיפור של מאגר החקיקה הלאומי.<sup>153</sup> ואכן, פניות ממשתמשים מופנות אלינו, ואנו משתדלים לתת מענה והסברים לכל מי שפונה בבקשה לסיוע, ושמים על כל הערה שמתקבלת המסייעת לנו בהבנת צורכי המשתמשים או באיתור טעויות בנתונים. פניות רבות הנשלחות לתיבת המייל משבחות את הקמת המאגר ומביעות שביעות רצון רבה מהשימוש בו.

אחד הנושאים החשובים שהוצגו בפנינו היה הצורך של גורמים חיצוניים בקבלת מידע גולמי על החקיקה. בתגובה לצורך זה, לצד הקמת מאגר החקיקה הלאומי, הקימה הכנסת בשנת 2017 שירות ODATA המנגיש את כל המידע הגולמי על ההליכים הפרלמנטריים, לרבות כל המידע שעובד, תועד ונאסף לשם הקמת מאגר החקיקה הלאומי. מידע זה כולל נתונים על הצעות החוק, אשר לכל אחת מהן מספר מזהה ואליה מקושרים הנתונים של הגורם שיוזם את ההצעה, הסטטוס שלה, באיזה ועדה טופלה, תאריכי הדיונים שהתקיימו במליאה ובוועדה ומסמכי המעטפת הפרלמנטרית הנוגעים אליה ועוד נתונים רבים על הדרך שעברה בהליך החקיקה. כמו כן כולל המידע נתוני מטה-דאטה, שמערכת המאגר עורכת ובהם היסטוריית החקיקה של כל אחד מחוקי מדינת ישראל, תוקפם, השרים הממונים עליהם ועוד. בכך אפשרה הכנסת למפתחים – בממשלה, בגופי חברה אזרחית ובשוק הפרטי – לקבל את המידע ישירות, לעבד אותו ולהשתמש בו.<sup>154</sup>

הכנסת רואה חשיבות בקידום שקיפות המידע שהיא מרכות ומתעדת במערכות המחשוב הפנימיות שלה. הצגת המידע הגולמי ומתן אפשרות לגורמים

<sup>153</sup> מוזמנים להפנות שאלות, הערות והצעות לשיפור ל־[Legislation@knesset.gov.il](mailto:Legislation@knesset.gov.il).

<sup>154</sup> "מידע פרלמנטרי זמין – ODATA" הכנסת <https://bit.ly/3XOUdRt>.

חיצוניים להשתמש בו הם צעד חשוב בקידום הדיגיטציה של המידע ובשיתוף הציבור במידע זה. מאז הקמת השירות, אפשר לראות מגוון רחב של גורמים המשתמשים במידע הגולמי שהכנסת מנגישה. מהפניות הרבות המתקבלות בתיבת הדואר האלקטרוני עולה כי חוקרים באקדמיה וסטודנטים עורכים מחקרים על נתוני המאגר ומשתמשים רבות בשירות זה.

קיימים כמה גורמים המפיקים משירות ה-ODATA ערך רב. משתמשים מובילים בשירות זה הם משרד המשפטים, מזכירות הממשלה, הסדנא לידע ציבורי, המרכז להעצמת האזרח, וגורמים פרטיים, ובהם משרדי עורכי דין המפתחים כלי טכנולוגיה משפטית (legal tech) לשימוש פנים-ארגוני. דוגמאות אלו ממחישות כיצד שקיפות המידע הפרלמנטרי מסייעת לקידום מעורבות אזרחית ולפיתוח כלים חדשניים בתחום המשפטי והדמוקרטי.

## ז. ייחודיות מאגר החקיקה הלאומי

הסקירה שפורטה לעיל ממחישה את ייחודיות מאגר החקיקה הלאומי הישראלי במבנה ובתכולה בהשוואה למאגרי חקיקה אחרים בעולם. המאגר הישראלי הוקם בכנסת ומנוהל בה. כך, בד-בבד עם הצגת חוקי המדינה – אחריות שנושאים בה בדרך כלל משרדי משפטים בעולם – מוצג במאגר הליך החקיקה של הצעות החוק בזמן אמת, אחריות שבה נושאים בדרך כלל פרלמנטים.

המאגר מציג את רשימת תיקוני החקיקה של כל אחד מחוקי המדינה, וכן את היסטוריית החקיקה המלאה המאפשרת להתעמק בכל אחד מהחוקים המקוריים או חוקים מתקנים. הדבר מאפשר לעיין במלוא המידע הרלוונטי להבנת אופן גיבוש נוסח החוק וכן לבחון את התפתחות הוראות החוק מהנוסח המקורי שנחקק ועד לתיקון האחרון. המידע המוצג כולל את נוסח הצעת החוק שהונחה על שולחן הכנסת ובה דברי ההסבר; את הפרוטוקולים של הדיונים בוועדות ובמליאה; את חומרי הרקע שהונחו על שולחן הוועדה במהלך הדיונים; ואת הנוסח הרשמי של החוק שהתקבל. כמו כן מוצגים במאגר גם שידורי הדיונים בוועדות ובמליאה.<sup>155</sup> אפשרויות אלה משמעותיות עבור עובדי השירות הציבורי – הכנסת ומשרדי הממשלה, וכן עבור השופטים, ציבור עורכי הדין, חוקרים מהאקדמיה וכמובן עבור הציבור הרחב.

המאגר מאפשר מעבר מהיר מדף החוק הכולל את רשימת כל תיקוניו להליך החקיקה של כל תיקון ותיקון. כמו כן מאפשר המאגר עיון בנוסחי הצעת החוק ובפרוטוקולי הדיונים שהתקיימו על כל סעיף וסעיף הן במליאת הכנסת והן בוועדות. כך מוגש חומר משפטי חשוב ומשמעותי זה לכל גורם הנוקל לו, והוא

155 אשר החלו להיות משודרים משנת 2005 ואילך.

נגיש לעיון בכל שעה, באופן פתוח וחופשי. חומרים אלה, שבעבר נמצאו רק בספריות במדפים שונים ובכרכים שונים, אוגדו יחדיו באופן שמאפשר מחקר משפטי מעמיק ואיתור מהיר של מסמכים ומידע באתר מאגר החקיקה הלאומי. חשיבות מאגר החקיקה הלאומי וייחודיותו זכתה להכרה ולהערכה מצד גורמים רבים במדינה. ביום 18.5.2021 פרסם מבקר המדינה את דוח שנתי 156,71 שבו נכללו 25 פרקי ביקורת ובהם פרק העוסק בהנגשת מאגרי מידע ממשלתיים וציבוריים לציבור. מבקר המדינה המליץ בדוח למשרדי הממשלה לפעול למיפוי המאגרים שברשותם ולהנגיש אותם לציבור הרחב, והציג את מאגר החקיקה הלאומי שבכנסת כדוגמה טובה להנגשת מאגרי מידע. בדוח נכתב כי:

"הנגשת דברי החקיקה לציבור חשובה הן מאחר שהחקיקה נוגעת לציבור באופן ישיר, והן לצורך ראייה כוללת של מגמות בפעילות הפרלמנטרית על כל רבדיה".

כמו כן צוין לטובה שירות ה-ODATA שהקימה הכנסת:

"המאפשר לציבור לקבל את המידע הגולמי הקיים במאגר החקיקה הלאומי, לרבות נתוני מטה-דאטה, שמערכת המאגר ערכה והשלימה (קשרים בין חוקים, היסטוריית החקיקה של כל אחד מהחוקים, תוקף החוקים, אחריות השרים הממונים, קישורים לישיבות הוועדות והמליאה ועוד). שירות זה מאפשר לגורמים שונים להקים ממשקים לקבלת מידע דיגיטלי ואוטומטי מהכנסת".

בשנת 2021 בחרה רשות התקשוב את מאגר החקיקה הלאומי כפרויקט שנבחר לייצג את מדינת ישראל בתחרות Impact Award שנערכה על ידי ה-Open Government Partnership (OGP).<sup>157</sup> בשנת 2022 זכה מאגר החקיקה הלאומי בפרס השקיפות השלטונית של שר המשפטים.<sup>158</sup> ועדת הפרס, בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, נימקה את הבחירה במאגר החקיקה הלאומי וציינה כי מדובר

<sup>156</sup> מבקר המדינה נושאים מערכתיים: הנגשת מאגרי מידע ממשלתיים וציבוריים לציבור 156,71 (2021) 256-251.

<sup>157</sup> דניאל רוט-אבנרי "שקוף שזה נגיש: מאגר החקיקה הלאומי בתחרות בינלאומית" ישראל היום (1.11.2021).

<sup>158</sup> "הלשכה המשפטית: פרס שר המשפטים לשקיפות שלטונית יוענק לפרויקט החקיקה הלאומי של הכנסת" הכנסת: חדשות הכנסת (18.5.2022).

במיזם רחב היקף ובעל משמעות ציבורית ודמוקרטית. הוועדה הדגישה כי המאגר מגשים בצורה מיטבית את ערך השקיפות וזכות הציבור לדעת. עוד הוסיפה הוועדה כי המאגר נמצא בהתפתחות מתמדת ומצטיין בגישה טכנולוגית מתקדמת המאפשרת גישות לחומר הגולמי וחיבור דיגיטלי ליישומים נוספים. הקמת מאגר החקיקה הלאומי אפשרה לכנסת להציג מידע על נתונים ומגמות, על בסיס הנתונים והמידע שרוכזו ונאספו במהלך הקמתו וניהולו השוטף. בסוף הכנסת ה-20 ולרגל שבעים שנים למדינת ישראל פורסם דוח החקיקה הראשון שהציג מידע על שבעים שנות חקיקה במדינת ישראל.<sup>159</sup> בדוח הוצגו נתונים על סדרי החקיקה החדשים שנחקקו, על החקיקה בכנסת העשרים ונתונים באשר ליחס בין חקיקה מטעם הממשלה לבין חקיקה ביוזמת חברי הכנסת.

בסוף שנת כהונתה הראשונה של הכנסת ה-25, ולרגל שבעים וחמש שנים לכינונה של הכנסת פורסם דוח החקיקה השני.<sup>160</sup> בדוח מוצג מידע מעודכן על 75 שנות חקיקה בכנסת. הדוח כולל נתונים על: עבודת חקיקת החוקים במליאה ובועדות; נתונים על החוקים שנחקקו ביוזמת הממשלה וביוזמת חברי הכנסת; מידע עדכני על חוקי המדינה הקובעים הסדרי חקיקה חדשים; התבוננות בחוקים במבט היסטורי ועל חקיקה בתקופות חירום. במבוא לדוח ציינו כי:

”תקוותנו כי הדוח [...] שהוכן לציון יום הולדת ה-75 של הכנסת, ישמש כלי עזר למתעניינים בהליכי החקיקה בכנסת ויניח תשתית למחקרים שעניינם החקיקה הישראלית”.

כך פועל מאגר החקיקה הלאומי להשגת שלוש מטרות חשובות: הצגת המידע המעובד על הליך החקיקה וחוקי המדינה באתר פומבי; שקיפות המידע הגולמי ומתן אפשרות לשימוש בנתוני המטה-דאטה על ידי גורמים מחוץ לכנסת; הכנת ופרסום דוחות חקיקה המאפשרים להתחקות אחר מגמות בחקיקה ולקבל תמונה ויזואלית של נתונים אלה. בכל אלה ממלא מאגר החקיקה הלאומי תפקיד ייחודי חשוב ובעל ערך רב.

<sup>159</sup> הכנסת הלשכה המשפטית חקיקה בכנסת העשרים בראי שבעים שנות חקיקה במדינת ישראל: נתונים ומגמות (2019) <https://bit.ly/43AP4II>.

<sup>160</sup> הכנסת הלשכה המשפטית ומאגר החקיקה הלאומי שבעים וחמש שנות חקיקה בכנסת: הכנסת הראשונה עד הכנסת העשרים וחמש ט"ו בשבט התש"ט-ט"ו בשבט התשפ"ד: נתונים ומגמות (2024) <https://bit.ly/3SoVTyk>.

## ח. פעולות שנקבע בחוק שיש לבצען – מיפוי, מעקב ובקרת הכנסת על הרשות המבצעת

אחד מהתפקידים המשמעותיים של הכנסת הוא פיקוח ובקרה על עבודת הרשות המבצעת. כחלק מעבודת הפיקוח, נקבעו הוראות בחוק שהטילו על הממשלה ועל גופים אחרים חובת הגשת דיווח לוועדות הכנסת השונות.

מטרת קביעת חובות הדיווח היא לספק לוועדות הכנסת עדכון על עבודת הממשלה וגופים נוספים ביישום חקיקה. כמו כן, לאפשר מעקב אחר רפורמות שנקבעות בחוקים וכן קבלת נתונים ועדכון על נושאים שוועדות הכנסת ביקשו לקבל מידע עליהם. בדרך כלל הוראות הדיווח קובעות מנגנון דיווח מחזורי, מדי שנה או תקופה אחרת, בהתאם לנושא הרלוונטי בחוק. תפקיד חשוב נוסף של הכנסת הוא הבקרה על חקיקת המשנה המובאת לאישור הכנסת, וכן על הוראות בחוקים הקובעות שביצוע פעולות מסוימות דורש מעורבות של הכנסת או של ועדה מוועדותיה.

חוק יכול לקבוע כי לשם השלמת ההוראות שנקבעו בחקיקה הראשית הרשות המבצעת רשאית להתקין הוראות בחקיקת משנה. לעיתים נקבע כי חובה על הרשות המבצעת להתקין הוראות אלה, ולעיתים גם מותנית התקנת חקיקת המשנה בקבלת אישור של ועדה מוועדות הכנסת או בהתייעצות עימן.

הכנסת פיתחה כלים במערכת סנהדרין לשם מעקב ממוחשב אחר יישום הוראות אלה, וזאת הן לעניין מעקב אחר ביצוע חובות הגשת דיווחים לוועדות הכנסת והן לעניין המעקב אחר התקנת חקיקת משנה המחייבת קבלת אישור של ועדות הכנסת.

החל מהכנסת העשרים, פועלת הלשכה המשפטית של הכנסת למיפוי הוראות חוקי מדינת ישראל ולעדכון הנתונים על הוראות החוק הקובעות שיש להתקין חקיקת משנה.

בעקבות פיתוח נוסף, שהושלם בשנת 2020, הורחב המהלך למיפוי הוראות חוק שבהן נקבעו חובות הגשת דיווח מאת הרשות המבצעת לוועדות הכנסת.<sup>161</sup> עד אותו מועד נוהל המידע באופן ידני על ידי ועדות הכנסת והייעוץ המשפטי לכנסת. המיפוי החדש המיר את הניהול הידני בניהול ממוחשב ואחיד, המקנה לכנסת ולוועדותיה כלים מתקדמים למעקב אחר קבלת הדיווחים, כמתחייב על פי הוראות החוקים. כמו כן, מופו הוראות חוק הקובעות כי פעולות נוספות על פי החוק יבוצעו באישור ועדות הכנסת או מליאת הכנסת. כך, למשל, אישור

<sup>161</sup> ראו למשל הוראת ס' 14' לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), התשנ"ו-1996. לדף החוק במאגר החקיקה הלאומי <https://bit.ly/3He7pup>.

עריכת הסכמים, הכרזה על מצב חירום או מינויים מסוימים וכן ביצוע פעולות של ועדות הכנסת בהתאם להוראות שבתקנון הכנסת.

בהמשך לפיתוח זה, צוותי הוועדות החלו לתעד במערכת הפנימית את הפניות המוגשות לוועדות הכנסת בעניין הצעות תקנות או צווים, וכן דיווחים על פי חוק או פעולות שהועברו לאישור הוועדות. כתוצאה מכך כל פנייה מקושרת לחוק המסמך ולסעיף בחוק שמכוחו היא בוצעה, ומתקבלת תמונת מצב לגבי הפניות המגיעות לוועדות הכנסת בהתאם להוראות שנקבעו בחוקים.

יודגש שמהלך המיפוי עדיין נמצא בתהליך השלמה ומדובר במשימה רחבת היקף. לשם מיפוי ההוראות בכל חוקי מדינת ישראל נדרשת בחינת הוראות של יותר מאלף חוקי מדינת ישראל שבתוקף ובהם סעיפים רבים הקובעים הוראות בעניין פעולות שנדרש לבצע על פיהם. המשימה החלה, אך יארך עוד זמן עד שתושלם במלואה.

למרות האתגרים הכרוכים בהשלמת מיפוי מקיף של כל החוקים, חשוב לציין שמהלך זה מציב את הכנסת בחזית הטכנולוגית של הפיקוח הפרלמנטרי, כפי שעולה מבחינה השוואתית בין-לאומית.<sup>162</sup>

## ט. הרחבת המידע במאגר החקיקה הלאומי

### 1. הקמת מאגרי חקיקת משנה, דיווחים ופעולות על פי חוק

דיווחים ופעולות על פי חוק – המעקב הממוחשב שהכנסת החלה לבצע במערכת הפנימית אחר ביצוע הוראות שנקבעו בחוק, הביא להקמת מאגר נוסף לציבור. מאגר זה עלה לאוויר ביוני 2022, ובו מוצגים הדיווחים שמסרו משרדי הממשלה וגופים נוספים לוועדות הכנסת לפי הוראות החוקים השונים.<sup>163</sup> כמו כן מוצגות במאגר פעולות אחרות שהובאו לאישור הוועדות או המליאה לפי הוראות החוקים.<sup>164</sup> נוסף על מידע על הדיווחים שהוגשו כנדרש על פי החוק, המאגר מאפשר לעיין ברשימת הדיווחים שאמורים להיות מוגשים לוועדות הכנסת בקרוב.<sup>165</sup>

<sup>162</sup> דינה צדוק בדיקה משווה בעניין מערכות פרלמנטריות למעקב יישום חקיקה (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2022).

<sup>163</sup> "מאגר הדיווחים והפעולות על פי חוק" הכנסת <https://bit.ly/43Obspt>. נכון למועד כתיבת המאמר המאגר מציג מידע מהכנסת ה-24 והכנסת ה-25 ולאחר טיוב המידע יוצגו דיווחים מכנסות קודמות.

<sup>164</sup> ראו מאגר הפעולות האחרות שטופלו בכנסת, "מאגר הדיווחים והפעולות על פי חוק" הכנסת <https://main.knesset.gov.il/APPS/secondaryLaw/main/actions>.

<sup>165</sup> לרשימת הדיווחים לפי חוק שאמורים להיות מוגשים בקרוב, "מאגר הדיווחים והפעולות

להשלמת התמונה, מציג המאגר גם את החובות שלא בוצעו. במאגר זה אפשר לעיין ברשימת החוקים שחובת הדיווח לא מולאה כמתחייב על פי החוק.<sup>166</sup> מדובר ביצירת כלי חשוב שיסייע לכנסת בביצוע תפקידי הפיקוח והבקרה על הרשות המבצעת, ובשיקוף המידע הנאסף והמתועד לציבור.

**חקיקת משנה** – הכנסת פועלת להרחבת מאגר החקיקה הלאומי, ההרחבה תאפשר להציג בו את חקיקת המשנה שנמצאת בהליך בכנסת: תקנות, צווים וכללים שהליך התקנתם מחייב מעורבות של ועדות הכנסת או מליאת הכנסת. המידע על הליך אישור חקיקת המשנה יוצג בדומה להצגת הליך החקיקה של הצעות החוק במאגר החקיקה הלאומי. באמצעות מאגר זה אפשר יהיה לראות את סטטוס הטיפול בכנסת, את הנוסחים ואת הדיונים שיתקיימו במסגרת ההליך.

כמו כן תוצג במאגר חקיקת המשנה שפורסמה ברשומות מאז תקופת מועצת המדינה הזמנית ועד היום.<sup>167</sup> נוסף על מידע על חקיקת המשנה שהותקנה, יאפשר המאגר המתוכנן הצגה של החוקים שנקבעה בהם חובה להתקין חקיקת משנה, במעורבות של הכנסת או ללא מעורבות של הכנסת, שטרם הועברה לכנסת או טרם הותקנה.

כחלק מהשלמת המידע על חקיקת משנה יושלם גם המידע הנדרש על חקיקת שעת-חירום אשר תחילתה בתקנות שעת-חירום המותקנות על ידי הממשלה ושתוקפן יכול להיות מוארך בחקיקה של הכנסת.<sup>168</sup>

## 2. הצגת הזכויות לפי החוק – כל זכות

במסגרת שיתופי הפעולה שמאגר החקיקה הלאומי מקדם עם הממשלה ועם גורמי החברה האזרחית נוצר שיתוף פעולה עם ארגון כל-זכות, שבמסגרתו יוצגו

על פי חוק" הכנסת <https://bit.ly/4kgQzJy>.

<sup>166</sup> הנתונים על הדיווחים על פי חוק שהיו אמורים להיות מוגשים לוועדות הכנסת מקורם במיפוי שערכה וערכת הלשכה המשפטית. מיפוי זה נמצא עדיין בעבודה וייתכן שהוראות חוק שונות טרם מופו ועשוי לארוך עוד זמן רב עד להשלמת המיפוי. כמו כן עשויות להיות טעויות במידע ובנתונים ואנו נשמח לכל הערה והארה שיסייעו בדיוק הנתונים המוצגים. "מאגר הדיווחים והפעולות על פי חוק" הכנסת <https://main.knesset.gov.il/APPS/secondaryLaw/main/potential?PT=2>.

<sup>167</sup> הכנסת פעלה להכנת רשימה מסודרת של כלל דברי חקיקת המשנה שפורסמה ברשומות ובשיתוף פעולה עם ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, שייכנו את חקיקת המשנה לחוקים המסמיכים. אף כאן עשויות להיות טעויות במידע ובנתונים ונשמח לכל הערה שתסייע לנו בעדכון ובדיוקם.

<sup>168</sup> ס' 39 לחוק-יסוד: הממשלה.

קישורים למידע על הזכויות בדפי חוקי מדינת ישראל הרלוונטיים.<sup>169</sup> מטרת אתר כל-זכות היא לשפר את מודעות תושבות ותושבי ישראל לזכויותיהם, על ידי ריכוז מידע מקיף על הזכויות שמעניקות רשויות ציבוריות לרבות משרדי ממשלה, יחידות סמך, תאגידים סטטוטוריים ורשויות מקומיות וארגונים ללא כוונת רווח, ועל הדרכים למימושן.

שיתוף הפעולה בין מאגר החקיקה הלאומי וארגון כל זכות, והוספת קישור לדפי הזכויות באתר כל זכות מדפי חוקי המדינה יסייע להגברת המודעות של הציבור לזכויותיו לפי החוקים השונים.

### 3. השלמת המידע והנתונים על תקופת השלטון הבריטי והשלטון העות'מאני

בימים אלה אנו פועלים להשלמת הנתונים והמידע על תקופת השלטון הבריטי בארץ-ישראל. סרקנו את העיתונים הרשמיים ואת קובצי החקיקה שפורסמו מתחילת השלטון הבריטי בשלהי 1917 ועד שנת 1933, באנגלית ובעברית, כדי שנוכל להציג במאגר את מכלול דברי החקיקה מתקופה זו. לשם כך למדנו על הליך החקיקה בתקופת השלטון הבריטי ועל אופן פרסום דברי החקיקה. לימוד זה יסייע בידינו להחליט על אופן הצגת החומרים במאגר החקיקה. כמו כן הוא יאפשר לנו לבצע את ההתאמות הנדרשות נוכח השינויים שבין סוגי דברי החקיקה שפורסמו אז ובין אלה המפורסמים היום, ושהמאגר תוכנן להציגם. נכון למועד כתיבת מאמר זה מוצגים באתר הנוסחים של הפקודות שפורסמו בעיתונים הרשמיים משנת 1933 ועד הקמת מדינת ישראל וכן דברי החקיקה שפורסמו בקובץ דרייטון בשפה העברית. סרקנו את כל הכרכים של העיתונים הרשמיים שפורסמו באנגלית משנת 1933,<sup>170</sup> במטרה להציג לכל דבר חקיקה מתקופה זו את הנוסח האנגלי והעברי. למהלך זה חשיבות רבה, שכן לפי סעיף 24 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981:

<sup>169</sup> "אתר הזכויות של ישראל" כל זכות <https://bit.ly/3Ftw39m>.

כל זכות הוא מאגר המידע המקיף ביותר על זכויות תושבי ישראל והדרך למימושן. המאגר כולל אלפי ערכים. הקמת המאגר החלה כמיוזם פרטי בשנת 2009. בשנת 2017 פעלו במסגרת מיוזם משותף עם משרד המשפטים, ישראל דיגיטלית והג'וינט שהסתיים ביוני 2021 ומאז הם פועלים במימון מלא מטעם מיוזם הזכויות הממשלתי. אתר כל זכות מופעל על ידי כל זכות בע"מ (חל"צ) שפועלת בסיוע משרד המשפטים ומערך הדיגיטל הלאומי.

<sup>170</sup> תודה לרס"ן יזהר יצחקי, רמ"ד החדשנות וניהול הידע בפרקליטות הצבאית על תרומת אוסף הכרכים של בית הספר למשפט צבאי אשר סייע להשלמת הכרכים הדרושים לסריקה.

"הנוסח המחייב של כל דין הוא הנוסח שבשפה שבה הוא ניתן;  
אולם בדין שניתן באנגלית לפני הקמת המדינה ונקבע לו נוסח  
חדש לפי סעיף 16 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח –  
1948 – הנוסח החדש מחייב".

בפקודות שנחקקו בתקופת השלטון הבריטי, למעט אלה שפורסם להן נוסח חדש  
לאחר קום המדינה, הנוסח המחייב של הוראותיהן, ככל שנשארו הוראות בנוסח  
שבו נחקקו לראשונה הוא הנוסח בשפה האנגלית. נכון להיום יש כחמישים  
פקודות שנחקקו בתקופת המנדט. כך, למשל, פקודת בריאות העם, 1940;  
פקודת האגודות השיתופיות; ופקודת המיילדות, שהוראה זו רלוונטית לגבי  
פרשנות הוראותיהן.<sup>171</sup>

לאחר שנסיים את המחקר ואת הצגת הנתונים על תקופת השלטון הבריטי,  
נמשיך בחפירה הארכיאולוגית המשפטית ונחקור את החקיקה בתקופת השלטון  
העות'מאני לשם הצגתה במאגר.

#### 4. איתור החוקים בערבית ובאנגלית

האתגר בבניית מסד הנתונים של מאגר החקיקה הלאומי בשפה העברית הוא  
עצום. אנו ממשיכים להתמודד עם איסוף החומרים. כמו כן אנו עוסקים בתכנון  
אופן הצגתם באתר והמשך פיתוח האתר. בה-בעת אנו פועלים להשלמת  
החומרים בשפות האנגלית והערבית. מאז הקמת המדינה משרד המשפטים  
הופקד על תרגום החוקים כפי שנחקקו לשפה האנגלית ולשפה הערבית. תרגום  
החוקים לשפה האנגלית פסק בשנת 1999. התרגום לערבית נמשך גם כיום  
ובמחלקת רשומות במשרד המשפטים ממשיכים לתרגם את החוקים כפי שהם  
נחקקים לערבית, כך שלכל החוקים שנחקקו יש תרגום לערבית.<sup>172</sup> בכוונתנו  
לשתף פעולה עם משרד המשפטים להצגת תרגומים אלה במאגר המציג את  
החוקים בנוסח כפי שנחקקו, ואנו פועלים להקמת ממשק ממוחשב מול משרד  
המשפטים אשר יסייע בקידום מטרה משמעותית זו. כמו כן, בשיתוף פעולה עם  
משרד המשפטים אנו פועלים לתרגום שמות חוקי מדינת ישראל לערבית  
ולאנגלית כדי שנוכל להציגם בדף של כל אחד מחוקי מדינת ישראל. בשלב הבא,  
לאחר שיעלה לאוויר הפורמט החדש של אתר מאגר החקיקה הלאומי, בכוונתנו  
לפעול לתרגום ממשק החיפוש של האתר לשפות האנגלית והערבית כדי לאפשר  
איתור של חוקי מדינת ישראל גם בשפות אלה.

<sup>171</sup> הפקודות שנחקקו טרם הקמת המדינה והן עדיין בתוקף מוצגות ב"מאגר החקיקה  
הלאומי" הכנסת במאגר חוקי מדינת ישראל <https://katr.net/392a64>.

<sup>172</sup> "רשומות" משרד המשפטים <https://katr.net/5f0ed6>.

## י. תובנות באשר לניסוח חקיקה

הקמת מאגר החקיקה הלאומי ונטילת האחריות להכנת הנוסח המלא הביאו לכך שלראשונה זה עשרות שנים יהיה במדינה גורם שתפקידו הכנת נוסח עדכני לחוקים הכולל את כל תיקונייהם. ההכנות שערכנו לקראת הכנת הנוסח העדכני והמלא של החוקים, פיתוח המערכת ובחינת דוגמאות שונות של חוקים, הביאו להתבוננות בדיעבד בחוקים ובאופן ניסוחם. הדבר הדגיש את הצורך בעריכת שיפורים כדי להציג באופן ברור נוסח עדכני לחוק, לרבות לצורך הצגת גרסאות "נכון לנקודת זמן".

כך, למשל, הוראות הכניסה לתוקף של חוקים, אשר לעיתים קרובות מנוסחות באופן מורכב ומסובך. סעיפי התחילה, התחולה והוראות המעבר הם, לעיתים, חידת היגיון מורכבת ביותר. בעקבות ניסיונות "לתרגם" מועדי תחילה מורכבים לתאריך מסוים שאותו אפשר לתעד במערכת המחשב, התקבלה התובנה לפיה עדיף לנקוב תאריך מדויק, כאשר הדבר אפשרי בנסיבות העניין. עם זאת, ישנם מקרים שבהם נדרשת היערכות של גורמי הביצוע ליישום החוק או שמועד תחילתו תלוי בהתרחשותם של אירועים אחרים, והדבר גורם עדיין למורכבות בניסוח הוראות אלה.

דוגמה נוספת נוגעת להוראות הדיווח הנדרש על פי חוק מגופי הרשות המבצעת לוועדות הכנסת. התברר לנו כי בסעיפים רבים לא נכתבו הוראות בסיסיות הנדרשות לעמידה בחובת הדיווח. כך, למשל, בחוקים רבים לא ברור מועד הגשת הדיווח; לעיתים לא ברור מי הוא הגורם המדווח, ועוד.

כיוון שכך הוחלט לפתח מתודולוגיה מסודרת שתשמש את הגורמים המקצועיים בכנסת בניסוח סעיפי דיווח. בעקבות זאת נכתב בלשכה המשפטית של הכנסת מסמך מפורט באשר למודל הרצוי לגיבוש הוראות דיווח בחוק. מטרתו של מסמך זה לסייע לצוותי הייעוץ המשפטי בהצגת השאלות שיש לשקול בעת גיבוש נוסח לסעיפי דיווח וכן להציג מודלים בעניין ניסוח הסעיפים.<sup>173</sup>

פיתוח מודלים ותבניות אלה הם דוגמה לתהליך הלמידה המתמשך המתרחש בעקבות העבודה על מאגר החקיקה הלאומי ומשקף את המאמצים לשיפור איכות החקיקה ובהירותה. לצד חשיבות הפעילות למען האחדת הניסוח, מובן שעשויות להיות נסיבות ייחודיות בנושאים מסוימים שיצדיקו סטייה ממודלים שיגובשו והדבר נבחן על ידי הייעוץ המשפטי בעת גיבוש הנוסח של כל הצעת חוק.

<sup>173</sup> הלשכה המשפטית של הכנסת תבנית חקיקה – הוראות בחקיקה לעניין דיווח לכנסת ולוועדותיה (2022).

## יא. ההערכות להכנת הנוסח המלא של חוקי מדינת ישראל

המערכת להכנת הנוסח המלא של חוקי המדינה פותחה על ידי הכנסת בקוד פתוח (תוכנה חופשית לשימוש) וכמערכת נפרדת מיתר מערכות הכנסת. תכנון זה נעשה במטרה לאפשר שימוש בכלי שפותח לגורמים נוספים בממשלה שיש להם צורך בהצגת מידע על נוסחים מקוריים ומתוקנים. כך, הכנסת נתנה הרשאה לזכויות השימוש במערכת לרשות מקרקעי ישראל, שנעזרה בה לפרסום החלטות מועצת מקרקעי ישראל.<sup>174</sup> המערכת הועברה גם למשרד המשפטים שנעזר בה בפרויקט הדיגיטציה של הליך החקיקה הפנים-ממשלתי – פרויקט ממשלתי שמטרתו להפוך את שלב הכנת הצעות החוק הממשלתיות לדיגיטלי, החל משלב הפצת תזכיר החוק ועד הנחת הצעת החוק הממשלתית על שולחן הכנסת.<sup>175</sup> לאחרונה הועבר הקוד לגם פרקליטות הצבאית בצה"ל.

צוות מאגר החקיקה הלאומי החל לעבוד במערכת שפותחה, ולהכין נוסחים עדכניים ומלאים לחוקי המדינה, אשר יוצגו עם השלמת הכנתם באתר מאגר החקיקה הלאומי. בהמשך בכוונתנו לבחון את האפשרות למתן תוקף רשמי לנוסחים אלה, מהלך אשר יצריך חקיקה מתאימה, אם יוחלט על כך.

מכיוון שעבודת ההכנה והאיסוף נמשכו ויימשכו עוד זמן רב, החלטנו, עוד ביולי 2018, לפעול לשיתוף פעולה עם ספר החוקים הפתוח שהוא פרויקט משותף של הסדנא לידע ציבורי ועמותת ויקימדיה ישראל. אתר הפרויקט מציג את נוסחי חוקי מדינת ישראל על גבי פלטפורמת ויקי באופן פומבי וחינמי. נוסחי החוקים והתקנות מתעדכנים בו באופן שוטף בידי מתנדבי הפרויקט, המשלבים את תיקוני החקיקה באופן מדויק, כפי שמצאנו בבדיקות מדגמיות שערכנו.<sup>176</sup> בהתאם לשיתוף הפעולה, בכל דף של חוק מדינת ישראל במאגר החקיקה הלאומי מוצג קישור לנוסח החוק המלא המוצג בספר החוקים הפתוח, ומדפי חוקים אלה מוצג קישור בחזרה לדף במאגר החקיקה הלאומי.<sup>177</sup>

<sup>174</sup> "קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל" רשות מקרקעי ישראל <https://katzr.net/6731c7>.  
<sup>175</sup> הכנסת שותפה למהלך חשוב זה. המטרה היא לקדם פיתוח שיביא לממשקים דיגיטליים בין הממשלה לכנסת. המידע מהכנסת לממשלה כבר פועל במסגרת שירות המידע הפתוח (ODATA) שהכנסת מספקת ובמהלך שנת 2025 יוקם ממשק ייעודי בין משרד המשפטים לכנסת להעברת מידע.

<sup>176</sup> עם זאת, יושם אל לב כי באתר הכנסת צוין לעניין הצגת נוסחי החוקים מ"ספר החוקים הפתוח" כי "הקישור למידע המפורסם באתר ספר החוקים הפתוח, לרבות נוסח חקיקה, מובאים כמות-שהם ולכנסת אין כל אחריות לדיוקם, לטיבם או לנכונותם. הנוסח המחייב והרשמי של החוקים הוא הנוסח המפורסם ברשומות. ראו "זכויות יוצרים" הכנסת <https://katzr.net/b09be5>.

<sup>177</sup> "לראשונה: החל מסוף כנס הקיץ חוקי מדינת ישראל מוצגים לציבור הרחב במאגר החקיקה הלאומי, דיגיטלית ובחינם" הכנסת: חדשות הכנסת (26.7.2018).

מאז נכנס קובץ דרייטון לתוקפו בינואר 1937 חלפו כ-88 שנים שבמהלכן נחקקו אלפי חוקים. נכון למועד סיום כתיבת מאמר זה (מאי 2025) מספרם של חוקי המדינה התקפים עומד על כ-178,106<sup>178</sup> חוקים אלה תוקנו בעשרות אלפי תיקונים במסגרת כשבעת אלפים חוקים שיצרו הסדרי חקיקה חדשים ותיקנו הסדרי חקיקה קיימים. המשימה שקיבלנו על עצמנו להציג את הנוסח המלא של חוקי המדינה ואת גרסאות החוקים נכון לנקודות זמן היא משימה עצומה ורבת-היקף.

במאמר שהתפרסם בפברואר 2023 ב-Oxford Journal of Legal Studies פורסמו תוצאות מחקר שבחן את מידת האפקטיביות של הגישה לחקיקה במאגרי חקיקה מדינתיים רשמיים.<sup>179</sup> המחקר בחן 204 מדינות ואזורי שיפוט ברחבי העולם ובדק את עמידתם במדדי סף שנקבעו לבחינת יעילות הגישה למאגרי החקיקה הלאומיים. עמדת מחברי המאמר היא כי במקום להסתמך על חברות מסחריות שִׁקְנו לציבור גישה לחקיקה, ממשלות חייבות להיות אלה שיישאו באחריות לפרסם בצורה הולמת את החוקים שלהן בפורמט שיהיה נגיש וניתן לשימוש בידי הציבור, על ידי כך שהן תצענה גישה מקוונת וחופשית לחקיקה ראשית בנוסח רשמי ומאומת. מחברי המאמר קבעו חמישה מדדי-סף לבחינת יעילות מאגרי החקיקה המדינתיים. במאמר הודגש שרוב המדינות באירופה עומדות בכל המדדים שנקבעו, וכמעט כל המדינות החברות בארגון ה-OECD עמדו בחמשת המדדים למעט שלוש מדינות החברות בארגון שלא עמדו ברף המינימום ובהן ישראל, שעמדה רק בארבעה מתוך חמשת המדדים (בשל העובדה שאין כיום יכולת עריכת חיפוש טקסטואלי בנוסח המלא של החוק). התייחסות זו מדגישה את החשיבות הרבה בכך שהכנסת תמשיך ותפעל לקידום הצגת הנוסח המלא והעדכני של החוקים בישראל במאגר החקיקה הלאומי ובכך תפעל לקידום מעמדה של ישראל בהשוואה למדינות אחרות בעולם.

## יב. סיכום

הכנסת קיבלה על עצמה לקדם את הפרויקט העצום של הקמת מאגר החקיקה הלאומי, המציג לציבור את המידע על החקיקה. כפי שפורט במאמר זה, לשם הכנת הנוסח העדכני של כל חוקי המדינה, היה צריך להשלים את הפער הרחב

<sup>178</sup> ראו חוקי מדינת ישראל שבתוקף ב"מאגר החקיקה הלאומי" הכנסת.

<sup>179</sup> Andreas Nishikawa-Pacher & Hanjo Hamann, *Is Every Law for Everyone? Assessing Access to National Legislation through Official Legal Databases around the World*, (43 OXFORD J. LEGAL STUD. 298 (2023).

שנפער מאז פורסם האוסף הרשמי האחרון של החקיקה בארץ-ישראל בשנת 1933, על תיקוניו משנת 1937, הוא קובץ דרייטון. פער זה חייב איסוף כל אבני הבניין שנדרשו להכנת נדבכי החוקים, שלא היו בידי אף גורם רשמי באופן מרוכז ובפורמט שיאפשר עבודה דיגיטלית.

מהלך השלמת הפער הביא להקמת מאגר החקיקה הלאומי המציג את הצעות החוק מהכנסת הראשונה ועד היום, את החוקים שהתקבלו ואת חוקי מדינת ישראל והמסמכים הרלוונטיים להם. מאגר זה הוא כלי עזר משמעותי וחשוב המסייע למשפטנים בהתחקות אחר היסטוריית החקיקה של הצעות החוק והחוקים. שאיתנו היא לארגן את כל המידע על החקיקה בישראל ולהגביר את השימוש במאגר כדי שיהיה כלי מועיל לכל המעוניין. נתוני השימוש במאגר החקיקה הלאומי מעידים על שימוש הולך וגובר בו.<sup>180</sup>

בניית המאגר הדיגיטלי הרשמי של החקיקה בישראל מאפשרת להרחיב ולשפר את האופן שבו מנוהל המידע על חוקי המדינה, ומציגה מידע זמין עליהם לשימושן של כל רשויות המדינה. לשם כך מקיים מאגר החקיקה הלאומי שיתוף פעולה עם מערך הדיגיטל הלאומי ועם משרד המשפטים. המאגר מנגיש את המידע על החקיקה ויאפשר שילוב כלי מחשוב מתקדמים לצורך שיפור הליך החקיקה וניסוח החקיקה.

מאגר החקיקה הלאומי הוא כלי משמעותי בעבודת הפיקוח והבקרה של הכנסת על יישום הרשות המבצעת את הוראות החוקים שנחקקו. בסיס הנתונים של המאגר מתרחב ומתפתח ויכול לאפשר חדשנות ויוזמות על בסיס המידע הרב שנאסף, עובד ותועד בו. כך מבוצע המעקב בכנסת אחר ביצוע הוראות החוק בעניין התקנת חקיקת משנה והצגת חקיקת המשנה שבהליך אישור בכנסת, וזו שהותקנה, והמעקב אחר הגשת הדיווחים לכנסת על פי חוק. בעקבות כך הוקם מאגר הדיווחים המאפשר הצגת מידע זה לציבור ובקרב יוקם מאגר חקיקת המשנה שיאפשר לציבור לעקוב אחר חקיקת משנה בתהליך בכנסת.

עברנו דרך ארוכה מהימים שבהם רוכז המידע על החקיקה על כרטיסיות נייר ובכרכי נייר עבי כרס, ולאחר מכן באינדקסים ועד לבניית התשתית הדיגיטלית של חוקי המדינה ושל היסטוריית החקיקה שלהם. תשתית זו תוכל לאפשר מעתה למדינת ישראל להמשיך ולפתח את תחום החקיקה בשנים הבאות ולתת מענה הולם לצרכים ולאפשרויות שהעידן הממוחשב מעמיד ויעמיד בפנינו בעתיד. הקמת המאגר הייתה ועודנה אתגר משמעותי שיהיה כרוך בהקצאת משאבים מתאימים ההולמים את כובד המשימה, הן בפיתוח והן בכוח אדם.

<sup>180</sup> מחודש מאי 2023 ועד סוף חודש יוני 2024, כ-558,000 משתמשים צפו בכ-3,478,000 דפים במאגר.

המטרה היא להמשיך ולפתח כלים ויוזמות חדשניות במטרה לחזק את הדמוקרטיה הישראלית וליצור כלים ותשתיות נוספות שיסייעו בשמירה על שלטון החוק ולהציג את המידע בשקיפות לציבור בישראל.