

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
מר חן ליכטנשטיין
גב' מול מועלם
מר טלי מרידור
עו"ד אבי פישר
מר אביעד פרידמן
ד"ר מיכל צור
מר יוסי קוצ'יק
מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
מר אליז אברמס, ארה"ב
ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
גב' אן אפלכאוס, ארה"ב
פרופ' ורנון בוגדנו, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
השופט סלים ג'ובראן, ישראל
ד"ר אימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה
פרופ' קרנית פלוג, מחקר
פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' מוסטפא כבהא
פרופ' עמיהו כהן
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' עליה פישר
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' מרדכי קורמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' ידידיה צ' שטרן
פרופ' איתן ששינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמון

25 אפריל 2020

א' באייר, תש"ף

לכבוד: ח"כ איתן גינזבורג, יו"ר הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון) – (ממשלת חילופים)

הנדון: הצעת חוק יסוד הממשלה: (תיקון - ממשלת חילופים)

ברצוננו להביע התנגדותנו לשישה אלמנטים המופיעים בהצעת החוק: קיצור כהונת הכנסת ל-3 שנים, ביטול הגבלת גודל הממשלה, תיקון חוק מימון מפלגות, החלפת ראש הממשלה בעת פיזור הכנסת והקמת ממשלת מעבר, השוואת מעמדו של ראש הממשלה החלופי לזה של ראש הממשלה בעניין הפסקת כהונה מחמת עבירה, וכן המגבלות על הצעת אי אמון.

כללי

1. בטרם ניגע בנקודות אלו, ומבלי להביע דעה לכאן או לכאן על מנגנון ממשלת החילופים בכללותו, נבקש למחות על השימוש שעושה הכנסת בסמכותה המכוננת, לשם שינוי כללי המשחק הדמוקרטיים-משטריים, באופן היוצר שיטת ממשל שונה במהותה, על אתר, באופן מהיר ותוך דיון ציבורי מוגבל ביותר.
2. אנו מודעים לנסיבות המיוחדות ולמשבר הפוליטי-חוקתי חסר התקדים שהוביל לגיבוש הצעה זו. עם זאת אנו סבורים שהכנסת חייבת למעט ככל האפשר בשינויים ותיקונים של חוקי היסוד, בצורה כה דראסטית, תוך החלתם באופן רטרואקטיבי על כנסת מכהנת שנבחרה לפי שיטת הממשל שהיתה נהוגה עד כה, ובנוגע למספר תיקונים גם בצורה פרסונלית לחלוטין. חקיקה בכלל, ובפרט חקיקת יסוד, אמורה להיות כללית, ולא לקבוע הסדר כללי על רקע נסיבות ספציפיות או בכדי להיטיב עם שחקנים פוליטיים ספציפיים. כמו כן, היא אמורה להיות צופה פני עתיד ולא כזו שמחילה עצמה לאלתר. כללים אלה חשובים במיוחד כאשר מדובר בחוקי יסוד, בכללי המשחק הדמוקרטיים. מעשה החקיקה הזה עלול לשמש תקדים לפיו כל ממשלה עתידית תוכל טרם הקמתה לשכתב את כללי המשחק, ובצורה קיצונית, כך שיתאימו למידותיה – וזהו ההיפך הגמור של המעשה החוקתי, שהוא מכון ואמור להיות יציב.

3. כאמור, הצעת החוק יוצרת שינוי משטרי מהותי בדמות ממשלת חילופים, ואיננו מביעים עמדה עקרונית לגביו. למנגנון החדש של ממשלת חילופים יכולות להיות השפעות משמעותיות על תפקוד מערכות השלטון בישראל. מצד אחד, קימת סכנה אמיתית שהמבנה החדש יסרב לאף ישתק את מערכת קבלת ההחלטות בממשלה, בין היתר בשל המנגנון הפריטטי המוצע, שבמסגרתו "כוח ההצבעה של כלל השרים בעלי הזיקה לראש הממשלה יהיה זהה לכוח ההצבעה של כלל השרים בעלי הזיקה לראש הממשלה החלופי"; ומשום שראש הממשלה לא יוכל לפטר שרים בעלי זיקה לראש הממשלה החלופי, הגבלה שעלולה לפגוע ביכולתו לנווט בעילות את הממשלה. מצד אחר, במבט רחב יותר ההצעה מבקשת להחזיר את עיקרון ה"הסכמיות" לפוליטיקה ולמבנה המשטר בישראל ואף לעגן אותו בחקיקה, ולכך עשויות להיות השלכות חיוביות על מיתון השסעים בחברה הישראלית, על צמצום מגמות פופוליסיטיות ועל ההגנה על שלטון החוק.

4. הקושי לחזות את ההשלכות, והעובדה שמדובר במבנה משטרי שאין לו תקדים בישראל ובדמוקרטיה אחרות, מדגיש עד כמה שינוי כזה (שגם יהיה משוריין למשך הכנסת הנוכחית ברוב גדול וחסר תקדים כמעט בשיטה הישראלית של 75 חברי כנסת) חייב להיעשות בשום שכל ותוך שקילת כל ההיבטים וההשלכות שלו. דומה כי הליך החקיקה המזורז המתוכנן לא מתקרב אפילו לספק את האופן הראוי המתחייב לשם תיקון כל כך מהותי בשיטת המשטר, תיקון שללא רוב של 75 חברי כנסת לא יהיה ממנו חזרה עד תום כהונת הכנסת הנוכחית.

להלן נתייחס להיבטים הנקודתיים:

קיצור כהונת הכנסת ה-23 לשלוש שנים

5. סעיף 8 לחוק יסוד: הכנסת, קובע כי: "תקופת כהונתה של הכנסת תהיה ארבע שנים מיום היבחרה". במסגרת ההצעה שבנדון, מוצע שכהוראת שעה ייקבע בחוק יסוד: הכנסת כי "תקופת כהונתה של הכנסת ה-23 תהיה שלוש שנים מיום כינון הממשלה ה-35". תיקון זה, כשאר התיקונים בהצעת החוק, משוריין בכנסת הנוכחית ברוב של לפחות 75 ח"כים. אנו מתנגדים להצעה לקצר את אורך כהונת הכנסת. זאת, מהטעמים הבאים:

6. ברמה עקרונית, וכעניין של מסורת חוקתית ותרבות דמוקרטית, הסעיפים בחוקה הקובעים את תקופת הכהונה של הפרלמנט שבין בחירות לבחירות הם סעיפים שנכון לייחס להם נוקשות מיוחדת, ולשנות אותם רק בנסיבות חריגות

ביותר, שראוי שלא תהיינה קשורות לסחר-מכר הפוליטי, אלא רק למקרים שבהם האינטרס הציבורי העליון מחייב זאת. עצם השינוי של הוראת סעיף 8 לחוק יסוד: הכנסת, גם אם לשעה, הוא מטריד ביותר.

7. מידה סבירה של יציבות פרלמנטרית הכרחית לתפקודה התקין של המערכת השלטונית הדמוקרטית. כנסת המתפקדת זמן קצר תתקשה למלא את עבודתה כהלכה, וסיום כהונת הכנסת גם קוטע חלק מעבודת הממשלה. ברור אפוא שיש אינטרס ציבורי לעודד כהונות ארוכות של הכנסת – ואילו הוראת השעה שבנדון חותרת תחת מטרה זו, וזאת מבלי להציע הסבר מתקבל על הדעת להחלטה השרירותית לקצר את משך כהונת הכנסת כבר בראשיתה ולהשית על הציבור את העלויות הכרוכות במערכת בחירות נוספת (אשר תהיה, אם תיערך במועדה לפי הצעת החוק, מערכת בחירות רביעית בתוך כארבע שנים וחצי). בהקשר זה יצוין שאורך כהונה של 4 שנים ויותר הוא המקובל ביותר בדמוקרטיות פרלמנטריות, ורק בבודדות מהן אורך כהונה עומד על שלוש שנים.

8. בפועל אורך הכהונה של הכנסת בעשורים האחרונים הוא קצר-יחסית. עוד לפני 2 מערכות הבחירות ה"חוזרות" של ספטמבר 2019 ומרץ 2020, אורך הכהונה הממוצע מאז 1995 עמד על 3.3 שנים. יותר מכך – 11 הכנסות האחרונות לא סיימו את כהונתן במועד, והבחירות הוקדמו. פירוש הדבר הוא שכמו שקרה תמיד ב-30 השנים האחרונות, יש סבירות גבוהה שהבחירות לכנסת הבאה יוקדמו, כך שאורך הכהונה של הכנסת ה-23 יהיה קצר במיוחד, ויעמוד על פחות מ-3 שנים מיום כינון הממשלה. יתר על כן, ניסיון העבר מלמד שבפועל, הכנסת מפסיקה לתפקד באופן יעיל ומלא מספר חודשים לפני הבחירות, כך שאפשר להניח שיכולתה של הכנסת הנוכחית לקיים עבודה פרלמנטרית רצינית תיפגע אחרי תקופת כהונה לא ממושכת.

9. לא נראה שיש הצדקה ותכלית לקיצור אורך כהונת הכנסת ה-23. בוודאי שאי אפשר לטעון שקיצור הכהונה נובע ממשבר הקורונה – קיצור הכהונה נוגע לאירועים שיתרחשו עוד כמה שנים, הרבה לאחר תום תקופת ממשלת החירום שאמורה לקום כדי להתמודד עמו. יתר על כן, כאמור, גם אם משבר הקורונה יהיה עדיין רלוונטי, הרי שסיום מוקדם של כהונת הכנסת עלול לקטוע את עבודת הכנסת והממשלה – וכך להקשות על ההתמודדות עם המשבר. גם בדברי ההסבר להצעת החוק לא מפורטים טעמים להצעה זו.

10. כבר היום יש מגננונים רבים לקיצור תקופת כהונתה של הכנסת, אם הדבר נדרש בשל נסיבות פוליטיות המקשות על תפקוד הכנסת והממשלה – בין היתר קבלת



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

חוק להתפזרות הכנסת, פיזור הכנסת ע"י ראש הממשלה בהסכמת הנשיא, מצב שבו אף חבר כנסת לא מצליח להרכיב ממשלה שתזכה לאמון הכנסת או אי-העברת חוק תקציב. יצירת מנגנון חדש לפיזור מוקדם של הכנסת, בדמות הוראה השעה, הוא מיותר ובה לתקן בעיה שאינה קיימת.

11. המנגנון הנוגע להארכת כהונת הכנסת מעבר ל-3 שנים בעייתי מבחינה חוקתית, ועלול ליצור תקדים מסוכן. בישראל ובדמוקרטיות אחרות, הארכת כהונת הפרלמנט היא דבר שיש לעשותו רק בנסיבות מיוחדות ובכפוף לכללים ברורים. בישראל, לפי סעיף 9 לחוק יסוד: הכנסת, אפשר לדחות בחירות רק באמצעות חוק שיתקבל ברוב של לפחות 80 ח"כים, ורק בנסיבות מיוחדות ולתקופה שלא תעלה על הזמן המתחייב מהנסיבות המיוחדות. לעומת זאת, לפי ההסכם הקואליציוני שנחתם בין הליכוד לכחול לבן, נטען כי אפשר יהיה לדחות את מועד הבחירות ולהחזירו למועד המקורי ברוב של 75 ח"כים (עד שנתיים וחצי מיום כינון הממשלה). בהצעת חוק יסוד: הממשלה שבנדון נכתב כי כל הצעת החוק משוריית ואפשר לשנותה רק ברוב של לפחות 75 ח"כים. לשיטתנו כלל לא ברור שאכן תוכל הכנסת להאריך את כהונתה מעבר לאותן שלוש שנים. פרשנות בהחלט אפשרית היא שמרגע שהכנסת חוקקה חוק על מועד "פקיעתה" היא לא יכולה עוד לחזור בה אלא בהתאם לתנאי סעיף 9א, דהיינו רוב של שמונים חברי כנסת וכן נסיבות מיוחדות. אין מחלוקת כי כנסת רשאית באופן חוקי לקצר את ימיה. אך הניסיון לקבוע כאן פתח שבו הכנסת רשאית להאריך את ימיה לאחר שקיצרה אותם כבר בחוק (ואפילו בחוק יסוד) הוא תקדים מסוכן. מצב בו הרוב הפוליטי בכנסת, בשל סקרים או כל סיבה קונייקטוראלית אחרת, יחליט כי הבחירות המתקרבות אינן מתאימות לו ולכן יש להאריך את ימיה של הכנסת – הוא מצב בלתי מתקבל על הדעת. הוא פוגע בעקרון היסוד הדמוקרטי של מתן אפשרות לחילופי שלטון (או חידוש המנדט שניתן) לפי כללי משחק יציבים, ופותח פתח לרוב להנציח את שלטונו. לא בכדי חוק יסוד הכנסת חוסם זאת, גם באמצעות תנאי פרוצדורלי כבד של רוב של 80 חברי כנסת וגם באמצעות תנאי מהותי של נסיבות מיוחדות המונעות את קיום הבחירות בעיתן.

ביטול הגבלת גודל הממשלה

12. לפי חוק יסוד: הממשלה הנוכחי (סעיפים 5(ו) ו-25(ד)) הממשלה תמנה לכל היותר 19 שרים (כולל ראש הממשלה) ו-4 סגני שרים, אלא אם הביעה הכנסת אמון או אישרה צירוף שרים ברוב של לפחות 70 ח"כים. בהצעת החוק מוצע לבטל את שתי המגבלות האלה. אנו סוברים כי אין להשעות או לבטל את ההגבלה על מספר השרים וסגני השרים.

13. ראשית כל נציין כי בממשלה הצפויה לקום, ביטול המגבלה על מספר השרים מיותר. כאמור, חוק יסוד: הממשלה הקיים קובע כי ההגבלה על מספר השרים בטלה אם הממשלה זוכה לאמון של למעלה מ-70 חברי כנסת. כיוון שהממשלה הקרובה צפויה לעמוד בתנאי זה – אין כל צורך בתיקון חוק יסוד: הממשלה כדי למנות בממשלה זו מספר גדול של שרים.

מעבר לכך, יש טעמים עקרוניים נגד ביטול המגבלה (ונגד הקמת ממשלת מרובת-שרים בכלל):

14. ריבוי שרים פוגע ביעילות הדיונים ותהליכי קבלת ההחלטות בממשלה. ריבוי שרים הוביל לאורך השנים להקמת משרדים חדשים שנחיצותם מוטלת בספק. בממשלה הקרובה יהיו אלה ככל הנראה המשרד לענייני מיעוטים ומשרד ראש הממשלה החלופי. כל משרד חדש כזה מספח אליו שליטה על סמכויות ממשרדים קיימים, מגביר את החיכוך בחלוקת העבודה בין המשרדים, מחליש את ההמשכיות בטיפולם של נושאים ופוגם ביכולת לקדם מדיניות באופן יעיל.

15. אין הצדקה משילותית לממשלה המונה יותר מ-19 שרים. ההצדקה העיקרית לריבוי שרים היא שמדובר בצעד הכרחי כדי לשרת צרכים קואליציוניים (ולכן, בעקיפין, את היציבות הפוליטית בישראל). אלא שטענה זו אינה עומדת במבחן המציאות: אף שממשלות ישראל תמיד הסתמכו על קואליציה, הרי שרבות מהממשלות שקמו לאורך השנים עמדו במגבלה הקיימת, כלומר 19 שרים. אפילו ממשלת האחדות שהוקמה ב-1984, ונתמכה עם הקמתה על ידי 97 ח"כים, מנתה 25 שרים.

16. מבחינה השוואתית, הגבלה של 19 שרים היא סבירה לחלוטין.¹ במרבית הדמוקרטיות עם אוכלוסייה בסדר גודל דומה לזה של ישראל, הממשלות כוללות

17. מספר נמוך יותר של שרים. בבדיקה שנערכה במרץ 2020 נמצא שבפינלנד 19 שרים, בהולנד 16 שרים ובאירלנד, סלובקיה, צ'כיה ואוסטריה 15 שרים בלבד. מספר השרים בישראל גדול במיוחד גם ביחס לגודלה של הכנסת. כך, שיעור חברי הממשלה ביחס לחברי הכנסת בישראל צפוי לעמוד על 30% (בממשלה של 36 שרים) – גדול לאין שיעור מדמוקרטיות אחרות, כמו נורבגיה (12%), אירלנד (9%) וצ'כיה (7.5%).

18. מספר שרים גבוה מוביל לבזבז מיותר של כספי ציבור. לפי הערכת אגף התקציבים במשרד האוצר, העלות התקציבית של לשכת שר עומדת על כ-4.5 עד 6.5 מיליון ש"ח בשנה, והעלות התקציבית של לשכת סגן שר היא כ-2 מיליון ש"ח בשנה. לפי חישוב זה, מינוי 36 שרים משמעותו עלות שנתית ישירה של כ-93.5 מיליון ש"ח בהשוואה לממשלה של 19 שרים. לכך יש להוסיף את עלויות סגני השרים וכן המשרדים שעליהם ממונים השרים (ככל שמדובר בשרים הממונים על משרדים).

19. ריבוי שרים פוגע בעבודת הכנסת – כיום אין בישראל "חוק נורבגי מלא", שבמסגרתו כל השרים מתפטרים מכהונתם בכנסת. ככל הנראה, גם אם יחוקק חוק נורבגי כלשהו בכנסת ה-23 הוא יהיה חלקי בלבד, ולפחות חלק מהשרים וסגני השרים יכהנו גם כחברי כנסת. אלא שבפועל, שרים שהם חברי כנסת אינם עוסקים כמעט בעבודה פרלמנטרית, למשל כחברי ועדות בכנסת. לפיכך, מספר גבוה של שרים וסגני שרים פירושו הוא הקטנת מספר חברי הכנסת הפנויים לעבודה פרלמנטרית. כיוון שמלכתחילה הכנסת היא פרלמנט קטן בהשוואה לפרלמנטים אחרים ולגודל האוכלוסייה, הרי שהעומס הנוצר על חברי הכנסת במצב זה הוא אדיר, ויכולת העבודה שלהם נפגעת קשות.

20. מטעמים אלה ואחרים, גם ועדות ציבוריות שונות שפעלו לאורך השנים קראו להגביל את מספר השרים וסגני השרים. לדוגמה: "ועדת יצחקי", בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה אביגדור יצחקי, המליצה ב-2002 על הגבלה של 18 שרים ו-4 סגני שרים; ו"ועדת מגידור" (ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה הממשל)

¹ להשוואה בין ישראל למדינות אחרות, ר' אסף שפירא, עופר קניג וגדעון רהט, "חוות דעת בעניין מספר השרים וסגני השרים בממשלה", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 28.3.2020.

המליצה ב-2007 על הגבלה ל-19 שרים וסגני שרים (מתוכם לא יותר מ-4 סגני שרים).

21. לא ניתן, ואיש גם אינו מתיימר, להציע תכלית ראויה לשינוי המוצע. מובן שההסדר, המונע אך ורק משיקולים פנימיים של המערכת הפוליטית – שבה נוצרה דינמיקה קלוקלת של התניית תמיכה פוליטית בקבלת מספר גדל והולך של משרות ציבוריות – נוגד את האינטרס הציבורי, ובכך מפר את חובת הכנסת לחוקק לטובת הציבור ומתוך נאמנות לציבור.

22. על רקע המשבר הכלכלי והמיתון הכלכלי הצפוי להתפתח בשל נגיף הקורונה, ביטול המגבלה על מספר השרים וסגני השרים, ועוד יותר מכך הקמת ממשלה בת יותר מ-30 שרים וכן סגני שרים רבים, עלולים לפגוע קשות באמון הציבור בפוליטיקה ובמשטר הדמוקרטי.

תיקון חוק מימון מפלגות

23. אנו מתנגדים לתיקון המוצע לחוק מימון מפלגות, שנועד להעניק מימון הוצאות שוטפות לסיעות שקמו במסגרת התפלגות סיעות ולפי החוק הקיים לא אמורות לקבל מימון כזה. מדובר בהצעה שמעודדת התפלגות סיעות בכנסת, ולכן צפויה לפגוע בתפקוד הכנסת ובאמון הציבור. היא פסולה גם משום שהיא חלה רטרואקטיבית, על סיעה שכבר התפלגה, והיא פרסונלית – באה לשרת סיעה ספציפית שמצטרפת לממשלה. נסביר:

24. סיעה המכהנת בכנסת זכאית לקבל מימון הוצאות שוטפות. המימון נקבע לפי יחידת מימון, העומדת כיום על 1,388,600 ₪. כל סיעה זכאית למימון חודשי בגובה 6% מיחידת מימון לכל מנדט שבו זכתה בבחירות ועוד 6% מיחידת מימון אחת.

25. סיעה יכולה להיווצר בכנסת לא רק כהמשך של רשימה שנבחרה לכנסת, אלא גם בשל התפלגות מסיעה אחרת. לפי חוק הכנסת, יש כמה מצבים שבהם חלק מסיעה יכול להתפלג ממנה – בין השאר, אם המתפלגים מונים לפחות שליש מחברי הסיעה (וכן אם הסיעה מורכבת מכמה מפלגות, וההתפלגות מתבצעת לפי מפלגות קיימות). על מתפלגים כאלה לא מוטלות רוב הסנקציות החמורות המוטלות על מי ש"פרש" מסיעתו (לדוגמה, מי שפרש לא יכול לכהן כשר או סגן שר במסגרת הכנסת המכהנת). אבל סיעה שנוצרה בשל התפלגות של לפחות שליש מחברי הסיעה כן עלולה לסבול מסנקציה אחת: אם ההתפלגות מתבצעת

בשנתיים הראשונות לכהונת הכנסת, אז לפי חוק מימון מפלגות (סעיף 13(ג)) הסיעה שהתפלגה לא זכאית למימון הוצאות שוטפות (אלא אם ההתפלגות הוגשה לוועדת הכנסת על ידי או בהסכמת רוב חברי הסיעה). במצב כזה, מימון ההוצאות השוטפות של הסיעה המקורית, שממנה התפלגו, לא נפגע, ומחושב לפי מספר החברים שהיו בסיעה לפני ההתפלגות.

26. במסגרת הצעת חוק יסוד: הממשלה (ממשלת חילופים), מופיע תיקון לחוק מימון מפלגות – הוראת שעה שקובעת שסנקציה זו של שלילת מימון הוצאות לא תחול על סיעה שנוצרה בכנסת ה-23, עוד לפני כינון הממשלה, כתוצאה מהתפלגות של לפחות שליש מחברי הסיעה.

27. תיקון זה רלוונטי לסיעת "דרך ארץ" – לפי החוק הקיים היא לא זכאית למימון הוצאות שוטפות, ואילו לפי התיקון המוצע היא תהיה זכאית לכך. הסיעה הזו הוקמה ב-29.3.2020 במסגרת גל ההתפלגויות מסיעת כחול לבן: תחילה התפלגה סיעת תל"ם מסיעת כחול לבן, במסגרת הכלל המאפשר התפלגות לפי מפלגות קיימות; ולאחר מכן התפלגו שני חברים מסיעת תל"ם, יועז הנדל וצבי האוזר, והקימו את סיעת "דרך ארץ". התפלגות זו נעשתה לפי הכלל המאפשר לשליש מחברי סיעה להתפלג – סיעת תל"ם מתנה 5 חברים, ומתוכם התפלגו 2. לפי החוק הקיים, כיוון שמדובר בהתפלגות של שליש מחברי הסיעה, שנעשתה בשנתיים הראשונות לכהונת הכנסת, ושלא הוגשה על ידי או בהסכמת רוב חברי הסיעה – סיעת דרך ארץ לא זכאית למימון הוצאות שוטפות, והמימון של סיעת תל"ם אמור להיות מחושב לפי גודלה המקורי (5 ח"כים). כאמור, התיקון המוצע יאפשר לסיעת דרך ארץ לקבל מימון הוצאות שוטפות של כמעט 250,000 ₪ בחודש, וכמעט 9 מיליון ₪ בקדנציה של 3 שנים (וסיעת תלם מצדה מפסידה מימון בגובה 2 יחידות מימון לחודש, כלומר כ-167,000 בחודש).

אנחנו מתנגדים לתיקון להצעת החוק משלוש סיבות.

28. ראשית, ההצעה תעודד פיצול סיעות. הרציונל שמאחורי הסנקציה המוטלת על התפלגות הנעשית בשנתיים הראשונות לכהונת הכנסת הוא לעודד סיעות לנסות ולפעול ביחד, ובמיוחד למנוע מצב שבו חברי כנסת מתפצלים מסיעתם זמן קצר אחרי הבחירות כדי להצטרף לקואליציה ולזכות לתפקידים שונים. יש הצדקות שונות לכך. באופן כללי, פיצול סיעות מערער את יציבות הכנסת והממשלה ופוגע בתפקודן, בעיקר משום שהוא מגדיל את מספר הסיעות בכנסת ובממשלה. בנוסף, פיצולים פוגעים באמון הציבור במפלגות ובפוליטיקאים, שכן הם במידה רבה "מעוותים" את רצון הציבור, שבחר ברשימה מאוחדת. הפגיעה קשה במיוחד אם

הפיצול קשור בדרך כלשהי להענקת "טובות הנאה" כמו תפקידים בממשלה ובוועדות, ואם הפיצול מתבצע בראשית הקדנציה, כי אז יש בעיני הציבור סבירות גבוהה שהמפלגות לא התכוונו מלכתחילה לפעול ביחד בסיעה משותפת, ובמידה רבה הוליכו את הציבור שולל. מדובר, לכן, בהצעה שאינה מקדמת תכלית ראויה ואת טובת הציבור. להיפך: היא סותרת אותן.

29. שנית, מדובר בחוק פרסונלי, שנועד באופן ברור לשרת סיעה ספציפית שמצטרפת לממשלה (ותוך כך גם לפגוע בסיעה אחרת, שלא מצטרפת לממשלה). הצעה פרסונלית היא הצעה פסולה מעיקרה, והיא נוגדת את הרעיון של שלטון החוק. כאשר התיקון לחוק נעשה לא מטעמים ענייניים אלא כדי לשרת גורם ספציפי, הרי שמדובר בשבירה של עיקרון יסודי בחקיקה שהוא מהמאפיינים של מדינת חוק: אין מחוקקים למען אדם או גוף ספציפי, בשל מקרה ספציפי.

30. שלישית, מדובר גם בהצעה רטרואקטיבית במהותה. עקרון יסודי נוסף של חקיקה הוא שהיא צופה פני עתיד, ולא נועדה לחול על מקרים מהעבר. בהקשר זה, פיצול סיעת כחול-לבן, שבמסגרתו הוקמה סיעת "דרך ארץ", נעשה לפני קרוב לחודש. בעת הפיצול יכלו כל המעורבים בדבר, הן מסיעת דרך ארץ והן מסיעת תל"ם, לדעת שההתפלגות שנעשתה תוביל לכך שסיעת דרך ארץ לא תקבל מימון הוצאות שוטפות, ואילו המימון של סיעת תל"ם לא יפגע. ייתכן אף שהתנהגותם של הגורמים המעורבים הושפעה גם מידיעה זו. על כל פנים – בעת ביצוע המהלך הפוליטי של ההתפלגות, כללי המשחק היו מסוימים. שינוי כללי המשחק של ההתפלגות בדיעבד, אחרי שכבר נעשתה – מהותו חקיקה רטרואקטיבית.

תוצאת פיזור הכנסת בטרם חילופי ראשי הממשלה

31. לפי סעיף 43ט להצעת החוק, ככל שהכנסת תפזר את עצמה במהלך כהונת ממשלת החילופים, אם 12 חברי כנסת מסיעות ששריהם בעלי זיקה לראש הממשלה בעת השבעת הממשלה הצביעו בעד ההצעה, ראש הממשלה החלופי יכהן כראש ממשלת המעבר עד להקמת ממשלה נוספת. אנו מבקשים להצביע על כך שקביעה זו סותרת את כל ההיגיון של ממשלת המעבר. ממשלת מעבר היא ממשלה שאמור "להקפיא מצב" – להביא להמשכיות ולמנוע זעזוע עד הבחירות ועד הקמת ממשלה חדשה. לכן, מתחייב שראש הממשלה המכהן ימשיך לשמש כראש ממשלת המעבר. המנגנון הטמון בסעיף זה הופך את ההיגיון הזה על פיו. למרות הרציונל הפוליטי המובן והניסיון למנוע את סיכול מנגנון החילופים, התוצאה נותרת בלתי הגיונית. עלול להיווצר מצב שבו ח"כ גנץ ייכנס לראשונה לתפקיד

ראש ממשלה דווקא בתור ראש ממשלת מעבר – וזהו המצב בדיוק שכל מנגנון ההמשכיות של הממשלה נועד למנוע. גם כאן – השיקול הפוליטי של יצירת "מאזן אימה" בין שני הגושים הפוליטיים המרכיבים את הממשלה על מנת שלא יפרו את התחייבויותיהם זה כלפי זה, גבר על האינטרס הציבורי: הסדרה כללית סבירה, שתכתב עם המסורת החוקתית של מדינה ישראל.

השוואת מעמדו של ראש הממשלה החלופי לראש הממשלה בעניין הפסקת כהונה

מחמת עבירה

32. סעיף 43ח להצעת החוק, משווה את מעמדו של ראש הממשלה החלופי לזה של ראש הממשלה בעניינים שונים, ובין השאר בקשר לסעיף 18 לחוק יסוד הממשלה הקיים, לפיו כהונתו של ראש ממשלה תסתיים בין לאחר הרשעה והחלטת רוב חברי הכנסת (סעיף 18א) ובין בהרשעה סופית לפי סעיף 18ד).

33. בפתח הדברים נציין, כי קיימת שאלה פרשנית פתוחה (שטרם הוכרעה בבג"צ): האם – בקשר לראש ממשלה שהוגש נגדו כתב אישום – חלה הלכת דרעי-פנחסי, המחייבת פיטורי שר שהוגש נגדו כתב אישום חמור (כפי שהלכת דרעי-פנחסי הוחלה כלפי שרים, גם לאחר שתוקן חוק יסוד: הממשלה כך שהפסקת כהונתם מתחייבת בחוק רק לאחר הרשעה); או, לחלופין, שסעיף 18 מונע החלה שלה על ראש ממשלה, או על מי שהוטל עליו על ידי הנשיא התפקיד להרכבת הממשלה (להבדיל מראש ממשלה מכהן).

34. עושה רושם כי לשיטת מציעי הצעת החוק, ראש ממשלה שהוגש נגדו כתב אישום חמור רשאי להמשיך לכהן. בהתאם לתפיסה זו, התיקון נועד להבטיח את המשך כהונתו של ראש הממשלה הנוכחי כחבר ממשלה גם כשיפסיק להיות ראש ממשלה מכהן ויהפוך לראש ממשלה חלופי. מדובר, לכן, בהצעה בעלת אופי פרסונלי מובהק. כמו כן, משום שהיא מוחלת ביחס לתיק פלילי שכבר מנוהל, יש בה גם אלמנט של רטרואקטיביות. זהו מעשה חקיקה פסול לחלוטין, מהסוג שמהווה התגרות כלפי שלטון החוק. תיקונים חוקתיים שנועדו להגן על נבחר ציבור מפני השלכות משפטיות של הליכים פליליים נגדם, בוודאי ובוודאי הליכים הנוגעים לשחיתות שלטונית, כאשר המעשים-נשוא כתב האישום נעשו במהלך כהונתו של ראש הממשלה, הם תיקונים פרסונליים מהסוג הפסול ביותר. במקום לפעול לביעור השחיתות השלטונית, החותרת תחת חובת הנאמנות של שליחי הציבור לציבור ואמון הציבור בשלטון, שולח התיקון מסר הפוך, של קידום

שחיתות. אסור לכנסת לשנות רטרואקטיבית ופרסונלית את המצב המשפטי הנוגע לתיקיו הפליליים של ראש הממשלה, וסעיף זה אכן טומן בחובו שינוי שכזה.

הגבלת הצעות אי-אמון

35. ההסכם כמעט מרוקן מתוכן את מנגנון האי-אמון, שהוא אחד האדנים המרכזיים שעליו מתבססת שיטת הממשל הפרלמנטרית ואחד מכלי הפיקוח המרכזיים של הכנסת. היכולת להחליף ממשלה באמצעות מנגנון האי-אמון היא ביטוי מובהק של שיטת הממשל שלנו, שבה הממשלה זקוקה לאמון הכנסת ותלויה בה.

36. מנגנון האי-אמון בישראל עבר ממילא שינוי הדרגתי שבמסגרתו הוקשחו תנאי הסף הנדרשים להפיל ממשלה, וכיום נדרשת לצורך כך תמיכה של לפחות 61 ח"כים בממשלה חלופית. הצעת החוק שבנידון (סעיף 43) מקשיחה עוד יותר את תנאי הסף, בכך שהוא מונעת הבעת אמון בממשלה חלופית אם ראש הממשלה המיועד של אותה ממשלה הוא אחד מהשניים: ראש הממשלה או ראש הממשלה החלופי. כלומר, כשנתניהו יהיה ראש ממשלה, גנץ לא יוכל להחליפו בהצבעת אי-אמון; וכשגנץ יהיה ראש ממשלה, נתניהו לא יוכל לעשות זאת. המשמעות היא שהאפשרות המעשית להחליף ממשלה באמצעות הצבעת אי-אמון מצטמצמת מאוד. הסדר כזה לא קיים באף דמוקרטיה פרלמנטרית אחרת, והוא כאמור נוגד את עקרונות הדמוקרטיה הפרלמנטרית.

37. נדמה כי מציעי הצעת החוק מבקשים כאן לעגן בחוק עניינים שמקומם הוא בהסכם הקואליציוני, ולא בתיקון לחוקי היסוד. יש לזכור שלמרות הסיטואציה הנוכחית, בה שורר ככל הנראה אי אמון רב בין הצדדים להקמת הממשלה, אסור שהסיטואציה הפרסונלית תכתיב את חוקי היסוד שלנו שאמורים להיות עקרוניים ומנחים התנהגות לעתיד. חקיקת היסוד של ישראל, המעין-חוקה שלנו, אינה מיועדת להיות תחליף לאמון החסר בין צדדים להסכם. גישה אחרת, זו הבאה לביטוי בהצעה, מקעקעת את מעמדה ואת יסודות המשטר שלנו.

בברכה,



ד"ר עמיר פוקס



ד"ר אסף שפירא

המכון הישראלי לדמוקרטיה