



## עמדה בנוגע לסעיפים מהצעת "חוק המשילות" שעבר בקריאה ראשונה במליאת הכנסת

### מבוא:

ביום 31.7.13 אישרה מליאת הכנסת בקריאה ראשונה את הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות)<sup>1</sup> ואת הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 61) (העלאת אחוז החסימה והגברת המשילות), התשע"ג-2013.<sup>2</sup> שתי ההצעות יחד ידועות בציבור בשם "חוק המשילות". בנייר עמדה זה נתייחס לשני עיקרים בחוק המשילות, אופן החלפת ממשלה<sup>3</sup> והעלאת אחוז החסימה בבחירות הכלליות.<sup>4</sup> בנייר זה יובא תמצות הדברים, המסקנות וההמלצות.

### תוכן העמדה:

מוסכם בפי כל כי במדינת ישראל קיימת בעיית משילות, מטרת חוק המשילות הינה, כפי שכתבו יוזמי החוק:

*"לאפשר לממשלה למשול ביתר יעילות, ולהפחית תמריצים לפיצולי יתר ולפילוגים במערכת הפוליטית, שלעיתים פוגעים בציבור ששלח את נציגיו לכנסת"*<sup>5</sup>

ואכן, אין חולק על העובדה שממשלה יציבה, משילות אפקטיבית ויכולת ביצוע, הינן נשמת אפו של משטר דמוקרטי תקין ורכיבים אלה הינם הכרחיים לקיום המדינה. ואכן, רוב עיקרי החוק, אכן מקדמים ערכים אלה.

אולם, לעמדתנו, השינויים המוצעים ב"חוק המשילות" בעניין ההסדרים להפלת ממשלה והחלפתה ובעניין העלאת אחוז החסימה הינם גורפים מדי, ועלולים להשפיע באופן משמעותי ובלתי צפוי, ואולי אף לרעה, על כללי המשטר הדמוקרטי בישראל ועל היחס שבין האזרח לשלטון.

בנוסף, אנו סבורים כי הפתרונות המוצעים בחוק המשילות לא יתנו מענה לבעיה האמיתית והקיומית של המשילות בישראל. משילות אינה נפגעת מפיקוח ציבורי ומביקורת של הציבור ונבחריו על הרשות המבצעת. ממשלה מאבדת את אמון הציבור, ואיתו את אמון הכנסת כאשר אין ביכולתה לפעול ולקיים את הבטחותיה לבוחר. הכבלים על פעילותה של הממשלה נובעים

<sup>1</sup> ה"ח הכנסת 512 (22.7.2013)

<sup>2</sup> ה"ח הכנסת 515 (30.7.2012)

<sup>3</sup> ס' 3, 4 ו-5 בהצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות)

<sup>4</sup> ס' 2 בהצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 61) (העלאת אחוז החסימה והגברת המשילות), התשע"ג-2013

<sup>5</sup> דברי ההסבר להצעת החוק פ/1160/19 (הצעת החוק הפרטית שעל בסיסה הוכנו הצעות החוק האמורות לעיל).

מ"שלטון הפקידים" ומדומיננטיות היתר של בעלי תפקידים ויועצים משפטיים, הרואים בעצמם "שומרי סף" אולם לא לצורך מניעת שחיתות, אלא לצורך טרפוד והכשלת מדיניות של ממשלה נבחרת. טיפול בכשלי המשילות באמצעות החלשת הביקורת הציבורית רק יפגע יותר בנבחרי הציבור ויחליש אותם מול הפקידים.

### אופן החלפת ממשלה שלא במועד תום כהונתה - תיקון לחוק יסוד:

בהצעת החוק<sup>6</sup> מוצע כי המועמד המוצע על ידי הכנסת במסגרת הצבעת אי-אמון יהיה חייב להצליח להקים ממשלה בתוך שלשה שבועות (עם אפשרות הארכה בשבועיים נוספים) מיום ההצבעה על הפלת הממשלה המכהנת. אם לא יצליח, תמשיך הממשלה הקודמת לפעול כרגיל. (בניגוד למצב כיום, שבו מתפזרת הכנסת ומתקיימות בחירות בתוך 90 יום).  
ההצעה מעלה מס' בעיות:

- א. אופי המשטר הדמוקרטי הנוהג בישראל ועקרונות הפרדת הרשויות מחייבים את קיומן ותפקודן היעיל הן של הרשות המבצעת (הממשלה) והן של הרשות המחוקקת (הכנסת). שתי הרשויות מנהלות את סדר היום הציבורי. הממשלה נעזרת, נתמכת ומבוקרת ע"י הכנסת מתוך תפיסה לפיה הכנסת מייצגת את הרצון הישיר של העם כולו (בהיותה נבחרת באופן ישיר). הממשלה נבחרת וזוכה לאמון הכנסת לצורך ניהול המדיניות הציבורית בכל התחומים, תוך שמירה על מנגנון איזונים ובלמים ועקרון ההדדיות בין שתי הרשויות.
- ב. מאחר והכנסת משקפת באופן ישיר את בחירת הציבור ואת רצון הבוחר, מציאות בה מכהנת ממשלה שאינה נהנית מאמון הכנסת, גם אם ההרכב הנוכחי של הכנסת אינו מאפשר קיומה של ממשלה אחרת, פוגע בקשר זה שבין הרשויות ונובע, אולי, מתפיסה בעייתית הרואה בממשלה רשות עליונה על הכנסת.
- ג. איזונים ובלמים, שהם נשמת אפה של דמוקרטיה תקינה מחייבים קיומם של "פסי האטה" המאפשרים הפלת ממשלה כאשר רוב הציבור מעוניין בכך. ההסדר המשפטי הנוהג כיום, מייצר אפשרות לנציגי העם להפיל ממשלה ואין מקום לבטלם.
- ד. על כל שינוי בחוק להיות דבק במהותה של הדמוקרטיה שמשמעה: רצון העם. ישנם פרקי זמן אשר המציאות מובילה את הציבור (ע"י נציגיו) להביע אי-אמון בממשלה מכהנת ולהפילה גם כאשר המשמעות תהיה קיום בחירות כלליות חדשות, זהו כלל עצמי ובלתי נפרד מההגדרה "דמוקרטיה".
- ה. אולם, לעתים נוצר מצב בו חברי הכנסת אמנם אינם מעוניינים בקיומה של ממשלה מסוימת, אולם סבורים כי החלופה של הליכה לבחירות כלליות תפגע במדינה באופן העולה על הפגיעה בהמשך פעילותה של הממשלה. במצב דברים שכזה, ההסדר המוצע ב"חוק המשילות" אכן מספק פיתרון הולם.

<sup>6</sup> 3'4) להצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון) (הגברת המשילות)

### הצעה לתיקון:

בעת הגשתה של הצעת אי-אמון, תינתן האפשרות למציעים לבחור בין "אי-אמון קונסטרוקטיבי" בשיטה החדשה, לבין "אי-אמון רגיל" שימשיך לפעול לפי הכללים הנוהגים כיום.

הוספת אפשרות שכזו תמנע הליכה לבחירות כאשר הנזק בבחירות חדשות ובאי-היציבות השלטונית הכרוך בהן, עולה בעיני חברי הכנסת, על הפגמים בהתנהלותה של הממשלה.

### העלאת אחוז החסימה בבחירות הכלליות

בתיקון המוצע לחוק הבחירות לכנסת<sup>7</sup>, יוכפל אחוז החסימה מ 2% (שני אחוזים) הנוהג כיום ל 4% (ארבעה אחוזים). מטרת התיקון לצמצם את מספר המפלגות המיוצגות בכנסת והגברת כוחן של מפלגות גדולות. התיקון, כך מקווים יוזמיו, ימנע ממפלגות קטנות לכפות בדרך פוליטית, פעולות אשר אינן עולות בקנה אחד עם כוחם היחסי, כאשר לעיתים מפלגות אלה מהוות "לשון מאזניים". על אף חשיבות הגדלת אחוז החסימה לצורך השגת מטרות אלה, ברצוננו להסב את תשומת הלב להיבטים השונים של תיקון זה ומשמעויותיו כדי שהרצון לתיקון לא יגרום לנזק לעקרונות חשובים נוספים:

- א. החברה הישראלית הינה חברה מעוטת אוכלוסין מצד אחד, ומרובת גוונים ומשתנים חברתיים. בהקשר זה ובהשוואה לשאר מדינות העולם, מדינת ישראל הינה מדינה חריגה וייחודית.
- ב. על משטר דמוקרטי לשקלל את אופייה של החברה ומתוך כך להתוות הליך ייצוג נכון בבית הנבחרים.
- ג. קיים חשש של ממש כי הגדלת אחוז החסימה, תותיר אזרחים רבים ללא ייצוג, תוביל לכנסת שאינה משקפת, או משקפת בצורה מעוותת את המציאות הישראלית, ותביא לפער בין מאוויי החברה הישראלית לרשויות המייצגות אותה.
- ד. מאמצים רבים ומבורכים השקיעה המדינה בהעלאת אחוז ההצבעה מתוך נקודת הנחה כי ככל שאזרחים רבים יותר יטלו חלק בזכות והחובה הדמוקרטית כך בסיס הלגיטימיות של השלטון יגדל.
- ה. אותו רציונל ואותה מגמה צריכים לאפשר לאזרחים להיות מיוצגים, גם ע"י מפלגה קטנה ובוודאי צריכים להרתיע מיצירת מצב של קולות רבים "ההולכים לאיבוד".
- ו. יתירה מכך, גם מגישי ההצעה מודעים לכך שלפי דיני ההתפלגויות ניתן יהיה לייצר חיבורים לצורך הליכה לבחירות ולהתפצל לאחר מכן. חיבורים אד-הוק שכאלה שיעשו מכורח ולא באופן אמיתי. יובילו לקושי בייצוג ציבור הבוחרים, למתן משקל שגוי

<sup>7</sup> ס' 2 להצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 61) (העלאת אחוז החסימה והגברת המשילות) התשע"ג-2013.



למפלגות השונות בהרכבי ובמיקומי המועמדים ברשימות השונות, ולהיעדר נאמנות ומחויבות ציבורית לקהל הבוחרים. באופן פרדוקסלי, ההפסד הגדול יהיה דווקא למשילות, ליציבות ולאיכות השלטון בישראל.

ז. מגישי ההצעה הראו כי בעבר הוגדל באופן הדרגתי אחוז החסימה. השינוי המוצע כעת אינו הדרגתי, ושינוי חד שכזה באחוז החסימה, עלול לפגוע ביכולתם של הבוחרים והמפלגות לחשב את מהלכיהם ולפגוע בייצוגיות ובדמוקרטיה. גם אם השינוי חשוב, והתועלות שבו עולות על הנזקים עליהם הצבענו בסעיפים הקודמים, על שינויים כאלה להתבצע בעדינות ובהדרגתיות כדי לאפשר לרשימות ולמצביעים להתרגל ולכלכל את מעשיהם בהתאם.

#### הצעה לתיקון:

בשלב זה, יעלה אחוז החסימה ל-2.5% (שני אחוזים וחצי). העלאות נוספות ככל שיהיה בהן צורך, תתבצעה אך ורק בתכנית הדרגתית ולאורך תקופה שלא תפחת משלוש מערכות בחירות ועשר שנים.

