

הנדון: ההצעה לביטול החוק להתפזרות הכנסת

בימים האחרונים נדונה במערכת הפוליטית יוזמה לבטל את החוק להתפזרות הכנסת ה-21, שהתקבל ב-30 במאי 2019. אנחנו מבקשים להתנגד נחרצות ליוזמה זו ולהבהיר – הגורמים המבקשים לקדם הצעה זו מתייחסים לדמוקרטיה ולחוקי היסוד ככלי בידיהם לקידום אינטרסים אישיים ופוליטיים, ואימוצה יפגע פגיעה קשה באמון הציבור ובחובה שיש לנבחריהם לפעול בטוהר וביושר.

ההצעה החדשה מהווה חלק מתרבות שלטונית קלוקלת המובילה לאימוץ יוזמות המעידות על חוסר כבוד לכללי המשחק הדמוקרטי ולמוסדות השלטון, ומתאפיינות בשינויים תדירים בחוקי היסוד לטובת קידום אינטרסים צרים, מבלי דיון ציבורי של ממש ו"תוך כדי תנועה". לשם הדגמה, די אם נזכיר בהקשר זה את ההצעה לביטול מוסד הנשיאות, ההצעה לתקן את אחוז החסימה משום שאינו נוח לרוב הפוליטי, התיקון לחוק יסוד הממשלה בגלל חששות משיקול הדעת של הנשיא, השעיית המגבלה על מספר השרים, התפזרות הכנסת לאחר הבחירות תוך דילוג על מועמד חלופי שהנשיא יטיל עליו את הרכבת ממשלה וכעת – ביטול חוק ההתפזרות.

לא רק זאת ששינויים כאלה בכללי המשחק פוגעים באמון הציבור בשיטה הדמוקרטית, הם אף שולחים מסר סמוי לאזרח שלפיו קומבינות ומהלכים נכלוליים אשר משרתים את טובתם האישית של חלק מנבחרי הציבור הם דפוס התנהגות נורמטיבי.

לתפיסתנו, מהלך זה חסר גם היתכנות משפטית.

הוראת סעיף 34 לחוק-יסוד: הכנסת קובעת את סמכותה של הכנסת להתפזר בדרך של קבלת חוק להתפזרות הכנסת. לפי הוראת סעיף 35 לחוק היסוד, חוק התפזרות הכנסת חייב לכלול הוראה על מועד הבחירות. החלטת הכנסת על התפזרותה באמצעות חוק מיוחד היא מעשה חוקתי המשנה את מעמדה של הכנסת: היא הופכת באמצעותו לכנסת יוצאת (כפי שהיא נקראת בסעיף 37 לחוק היסוד).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

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' רוד וניצקי-סרוסי
מר חן ליכטנשטיין
גב' מול מועלם
מר סלי 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 אליוט אברמס, ארה"ב
ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
גב' אן אפלבוים, ארה"ב
פרופ' רונן בוגדנוב, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
השופט סלים ג'ובראן, ישראל
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשטיס, 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' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' מוסטפא נבאה
פרופ' עמית בהן
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' טליה פישר
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יודיה צ' שטרן
פרופ' איתן ששינסקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק כרמון



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

אנו סבורים שביטול החוק להתפזרות הכנסת וביטול הבחירות לכנסת ה-22 אינם מתיישבים עם הוראות חוק-יסוד: הכנסת, אף שהאפשרות הזו לא נשללה במפורש בחוק היסוד.

משהתפזרה הכנסת היא הופכת לכנסת יוצאת. היא אמנם רשאית לחוקק חוקים, אך היא אינה מוסמכת לחזור בה ולשנות שוב את מעמדה החוקתי. רשות שלטונית מקבלת את סמכויותיה מכוח הסמכה מפורשת בחוק, וסמכות שכזו לא ניתנה בחוק-יסוד: הכנסת. מסקנה זו מתבקשת גם לאור הוראות סעיף 9א לחוק היסוד. סעיף 9א, המאפשר את דחיית הבחירות בשל נסיבות מיוחדות, ורק לאותו זמן שמתקיימות הנסיבות המיוחדות, דורש רוב של 80 חברי כנסת. מובן שהמהלך הנוכחי, של ביטול הבחירות המתוכננות, ו"השבת המצב לקדמותו" הוא מהלך דרמטי יותר, משום שהוא מבטל למעשה בחירות שכבר הוכרזו, ומאריך את כהונתה של כנסת שכבר קבעה את סוף כהונתה, במספר שנים ולא בזמן קצר ומוגבל בהתאם לנסיבות מיוחדות. ניתן להסתמך על כך שהעובדה שחוק יסוד הכנסת כולל פרוצדורה להארכה זמנית שכזו, ברוב גדול של 80 ח"כים, בכדי להגיע למסקנה הפרשנית, כי מקל וחומר שביטול הבחירות לחלוטין (גם בחירות שהוקדמו הן בחירות לכל דבר, שכן הקדמת הבחירות למעשה הפכה את הכנסת לכנסת שקבעה את יום "סיום כהונתה") – לא אפשרי כלל, ולכן, מעשה כזה יסתור את חוק היסוד – גם אם זה לא נאמר בו במפורש. האם יעלה על הדעת, לדוגמה, ש-61 חברי הכנסת יוכלו לפי אינטרסים פוליטיים צרים, דוגמת סקרים החוזים לרשימותיהם מפלה בבחירות הקרבות, להחליט יום או יומיים לפני הבחירות על ביטולן? ואולי למחרת ביטול הבחירות, עם התחזקותם בסקרים, יחליטו שוב על התפזרות הכנסת? יש לציין כי בישראל, רוב הבחירות הן "בחירות שהוקדמו על ידי חוק להתפזרות הכנסת". יצירת תקדים שכזה, יכניס את המערכת כולה לחוסר וודאות מתמיד, ויאפשר לרוב הפוליטי – שממילא יש לו יתרונות גדולים בבחירות על פני המיעוט וביניהם – שליטה בעיתוי הבחירות על ידי הקדמתן – יתרון נוסף ובלתי מבוטל, של ביטול הבחירות המוקדמות, במידה שהסקרים מנבאים לאותו רוב תבוסה או שיש אירוע כלשהו שיוצר אי נוחות פוליטית לבחירות. מצב כזה סותר לחלוטין מושכלות יסוד של דמוקרטיה בריאה, שחייבת לאפשר לפחות אפשרות של חילופי שלטון, ולמעשה מקרבת אותנו למקום של הנצחת השלטון.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

משהחליטה הכנסת על התפזרותה ועל פנייה לבוחרים לשם כינוסה מחדש, שינוי כללי המשחק הדמוקרטי, וביטול הבחירות על רקע אינטרסים פוליטיים צרים של חברי הכנסת המכהנים בכנסת היוצאת הוא הפרת חובתם לפעול כנאמנים לטובת האינטרס הציבורי.

ד"ר עמיר פוקס

ד"ר גיא לוריא

פרופ' יובל שני

ד"ר עפר קניג