

חברי ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת

**הנדון: עמדה לתזכיר חוק יסוד הממשלה ותיקוניו המוצעים**

בראשית הדברים, נבקש לציין את המובן מאליו במדינה דמוקרטית אשר במרוצת השנים, המהפכה החוקתית ופסיקותיה המהוות דריסת רגל של הרשות השופטת ברעותה המחוקקת ואף המכוננת, נדמה שנשכח ונזנח: **חברי ועדה זו הינם נציגי הריבון, שלוחי הציבור אשר נבחרו על ידו לממש את המדיניות שהוצהרה מבעוד מועד.** בידי הרשות המחוקקת ובידיה בלבד, לאור היעדרה של חוקה שלמה לישראל וחוק יסוד החקיקה המסדיר את היחס בין שלוש הרשויות, הסמכות לחוקק, לעצב את ספר החוקים ולקבוע הסדרים משטריים ארוכי טווח וקצרי טווח כאחד.

לפיכך, התכנסות הוועדה תוך קיום דיון בתיקון החוק, על אף ההליך בבג"ץ 2905/20 שעודנו תלוי ועומד בסוגיות אלו ממש שנחקקו בממשלה הקודמת, הינה מעשה מבורך המחזק את משילות הכנסת, מקבע את מעמדה כרשות מחוקקת בלעדית ומחזק את עקרונות האחריותיות (accountability) לפיו נבחרו הציבור יישפטו במשפט הציבור בגין עבודתם הציבורית ולא על ידי הרשות השופטת.

אחריות זו המונחת על כתפי הוועדה, ועליה בלבד, טומנת בחובה את הצורך לשקול בכובד ראש את ההשלכות והמשמעויות הנובעות ממעשה החקיקה.

נבקש להתייחס למשמעויות הנובעות מהתיקונים המוצעים כדלהלן:

**עיגון הסכם קואליציוני בחוק יסוד**

1. שינויים תכופים, פרסונליים וקצרי טווח ורואי בחוקי היסוד המשמשים לתפירת חליפה למידות ספציפיות ונקודתיות של ממשלה מזדמנת, פוגמים בתכלית התפקיד המובנה של חוקי היסוד לשמש בעתיד כחוקה. להווי ידוע כי ממאפייניה הבסיסיים ביותר של חוקה הינם מאפייני היציבות והנוקשות.
  2. **פיסול חוקי היסוד, על אף שטרם נתגבשו לכדי חוקה, בדמותו ובצלמו של חוסר האמון ההדדי שרוחשים הצדדים בממשלה, פוגם במעמדם של חוקי היסוד ומביא לזילות החקיקה המכוננת ובתכליתם להתוות את העבודה הפרלמנטרית והממשלתית בשיטת המשטר הישראלי.**
  3. בנוסף, ההצעה לעגן את יציבותה של הממשלה בחוק יסוד, הוכיחה עצמה כחסרת תוחלת מאחר ומחד תיקונים אלו דורשים את הסכמת הקואליציה, ומאידך ניתן לשנותם עת שתוקם קואליציה אחרת.
- עיגון הסכמים קואליציוניים בחוק היסוד אינו מעלה ואינו מוריד באמון וביציבות של ממשלה קיימת. לראיה הממשלה הקודמת על כל תיקוני הפריטטיות בחוק היסוד לא הצליחה למשול והתפרקה טרם זמנה. הגורם הדומיננטי ליציבות בממשלה דמוקרטית הוא



אמון, ובהיעדרו שינוי חקיקה אינו מסוגל לבוראו יש מאין ואין ביכולתו לרפא את הבעיות הנובעות מחסרונם.

4. תוצר לוואי נוסף לשימוש ב'מקל' החקיקה בכלל וכינון חוק יסוד בפרט לצרכי אד הוק מזדמנים הוא פגיעה משמעותית באמון הציבור בהליך החקיקתי. **השימוש בחקיקה נועד להסדיר נושאים בעלי חשיבות עבור כלל האזרחים לאחר קיום דיון ודיאלוג ציבורי רחב ולא נועדו לפתרון בעיות אמון בין ראשי ממשלה אשר מקומם בהסכמים קואליציוניים.** היה ויפר צד מצדדי ההסכם הקואליציוני את האמור בו, יישפט לשבט או לחסד על ידי הציבור, בין השאר באמצעות הקלפי.

### מינוי סגני השרים

5. אין מניעה חוקתית למנות סגני שרים נוספים במשרדי ראשי הממשלה, אולם הממשלה הנוכחית כבר בעלת מספר רב של שרים ולהסדר אין תועלת נראית לעין במינויים נוספים אלו הממומנים מכספי הציבור.

6. להרחבת היריעה יצויין כי התנועה למשילות ודמוקרטיה הציגה ניירות עמדה בדבר הצורך להוסיף על מספר **חברי הכנסת** הנוכחי חברי כנסת נוספים וזאת על מנת לייעל את עבודת הכנסת, להפחית מהעומס העצום על כתפי נבחר הציבור ולהביא למקצועיות גבוהה יותר בעבודת החקיקה והפיקוח של הרשות המחוקקת. **התיקון המוצע לא רק שאינו תורם למטרות שנמנו לעיל אלא גורע עוד ממספרם המצומצם ממילא של חברי הכנסת בישראל ויביא להחמרה של המצב הקיים.** לעניין זה נוסף כי בשנים האחרונות חלה שחיקה פסולה במעמד הכנסת גם אל מול הממשלה והתוצאה פוגמת במקצועיות מלאכת החקיקה וביכולות הפיקוח של הכנסת.

### הגבלת ראשי הממשלה לעמוד בממשלה אחרת הזוכה לאמון הכנסת

7. מעבר לפגמי הפרסונליזציה שנמנו לעיל בהרחבה, תיקון מוצע זה נגוע בפגיעה בשיטה הדמוקרטית מאחר ויש בו כדי להחריף חולשה מובנית של האופוזיציה ויטול ממנה כמעט לחלוטין את היכולת ליתן אמון בממשלה אחרת מבין חבריה. גריעה של 2 'אצבעות נוספות' (ראשי הממשלה) מטילה בספק את יכולת נבחר הציבור להחליף את הממשלה ב61.

8. לפיכך, ההצעה הנוכחית פוגעת ביכולת להפיל ממשלה באי אמון שהינו חלק משיטת המשטר במדינת ישראל ובפגיעה במארג היחסים בין הכנסת והממשלה.

9. על עצם ההגבלה מראשי הממשלה לכהן בממשלה עתידית נסביר כי על פי אותו ההיגיון ניתן לקבוע בחוק כי גם שרים וחברי כנסת לא יוכלו לכהן בממשלה עתידית בכדי להכשיר את מנגנון הפריטטיות, מדוע להסתפק רק בראשי הממשלה? ברור כי הסדר שכזה פוגע קשות בדמוקרטיה.



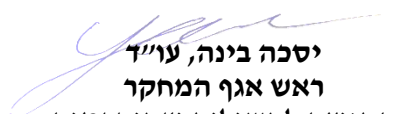
10. יצוין כי ככל ויש רצון לשנות את שיטת המשטר לכזו שיש בה הפרדה מוחלטת בין הממשלה לבין הכנסת יש לעשות זאת במסגרת הסדר כולל עם איזונים ולא במסגרת חקיקה אד הוק המשנה את מערך היחס בין הממשלה לכנסת.
11. לצד זה, המנגנון המוצע יביא לביזוי נוסף של חוקי היסוד מאחר וככל והממשלה הנוכחית לא תחזיק מעמד, הרי שראשי הממשלה המכהנים ישמשו כחברי כנסת מן השורה עד לביטול ההסדר בחוק ולאחריו יוכלו לכהן בכל תפקיד בממשלה עתידית.

#### המנגנון הפריטטי

12. הניסיון מלמד כי המנגנון הפריטטי גורר שיתוק של עבודת הממשלה. אין בהסדר המוצע מענה לבעיית הוואקום השלטוני שנוצר עקב שיתוק זה. לוואקום השלטוני שנוצר, נכנסים היועץ המשפטי לממשלה ובית המשפט, שכידוע הנם גופים בלתי נבחרים על ידי הריבון, ומהווה פגיעה נוספת בהפרדת רשויות השלטון ובעבודת הממשלה.

#### סוף דבר

13. ממעוף הציפור ניתן להבחין בחוט השני השוזר הצעות חוק מעין אלו אשר תחילתם בבית המשפט שעיקר את מעמדם של החוקים בכלל וחוקי היסוד בפרט, וסופם אצל חברי הכנסת ההופכים את ספר החוקים וחוקי היסוד של מדינת ישראל מטקסט מכונן, רחב וארוך טווח למדור פרסום להסכמים קואליציוניים.

  
יסכה בינה, עו"ד  
ראש אגף המחקר  
התנועה למשילות ודמוקרטיה

