

חלק ה – משטר ופוליטיקה בישראל

- פרק 31:** מפלגות וקבוצות אינטרס בישראל
- פרק 32:** הבחירות לכנסת
- פרק 33:** הרשות המחוקקת – הכנסת
- פרק 34:** הרשות המבצעת – הממשלה
- פרק 35:** הרשות השופטת – בתי המשפט
- פרק 36:** הפרדת רשויות במדינת ישראל: פיזור ועירוב סמכויות
- פרק 37:** השלטון המקומי: רשויות מקומיות
- פרק 38:** נשיא המדינה
- פרק 39:** הגבלת השלטון – פיקוח וביקורת מוסדיים ממלכתיים:
מוסד מבקר המדינה, נציבות תלונות הציבור,
ועדות חקירה
- פרק 40:** תקשורת ופוליטיקה בישראל

פרק 31

מפלגות וקבוצות אינטרס בישראל

באיזו דרך נוצרות ומתעצבות דעות פוליטיות? כיצד בא לידי ביטוי המאבק הפוליטי על השלטון? בדמוקרטיה בערי המדינה של יוון העתיקה היה הדבר קל באופן יחסי. אוכלוסיית האזרחים המתכנסת מפעם לפעם לאספת עם היתה בוחרת בממלאי תפקידים, מחוקקת חוקים ומקבלת החלטות. ברור שכל זה אינו אפשרי במדינה המודרנית. המדינה הדמוקרטית המודרנית נזקקת למסגרות, שבתוכן יתרחשו החיים הפוליטיים ויתגבשו הכוחות הפוליטיים במסלול מאורגן שכלליו - של תחרות, מאבק והשפעה על השלטון - קבועים. המסגרת החשובה ביותר מבחינה זו היא **המפלגה**.



שאלות



1. הציעו כותרת לקריקטורה.
2. מה לדעתכם מבקש הצייר להביע בקריקטורה על פי הפריטים המצוירים בה? ציינו לדוגמה איזה עקרון דמוקרטי עשויה הקריקטורה לשקף?

א. מפלגה וקבוצת אינטרס

במשטר הדמוקרטי מפלגה היא ארגון חופשי וקבוע שהוקם לשם השגת כוח פוליטי והוא מבקש להגיע לשלטון, במסגרת הכללים הקבועים של בחירות.

לא כל קבוצה ולא כל ארגון או תנועה הם מפלגה. המפלגה שונה מקבוצת אינטרס (המכונה גם קבוצת השפעה, קבוצת כוח, קבוצת לחץ) ומתנועה פוליטית.

קבוצת אינטרס היא גוף המתלכד סביב עניין מסוים והפועל לקדם אותו באמצעות פעילות ציבורית. למשל, איגודים מקצועיים, ארגונים לשמירת איכות הסביבה, ארגונים לקידום זכויות האדם והאזרח, התאחדויות עולים, ארגוני נשים – כל אלה הם דוגמאות לקבוצות אינטרס.

תנועה פוליטית היא מעין קבוצת לחץ פוליטית בין-מפלגתית או על-מפלגתית, השואפת לקדם או לממש יעדים פוליטיים-אידיאולוגיים. תנועות פוליטיות מוכרות בישראל הן "שלום עכשיו" ו"גוש אמונים". קבוצות אינטרס או תנועות פוליטיות, להבדיל ממפלגה, אינן חותרות להגיע לשלטון או להשתתף בשלטון, אלא מסתפקות בהשפעה על השלטון בנושא שלמענו התארגנו. הן קמות ומתארגנות על פי רוב מתוך תחושה שעניין מסוים, שהוא חשוב לחברה ולמדינה, אינו זוכה להתייחסות שלטונית הולמת או לטיפול ממסדי ראוי, ולפיכך חובה לעורר את הציבור הרחב להזדהות עם אותו עניין ולפעול למענו. ייתכן כמובן שקבוצת אינטרס או תנועה פוליטית תתארגן כמפלגה לצורך השתתפות בבחירות והשתלבות בממשל.

מפלגה, לעומת קבוצת אינטרס או תנועה פוליטית, פועלת לקידום מטרותיה על ידי התמודדות בבחירות. **כלומר, לא המטרות הן הקו המפריד אלא דרך קידום המטרות.**

מפלגות קמות ומתארגנות מתוך מניעים אידיאולוגיים שונים, שבשמן הן מבקשות להגיע או להשפיע על השלטון במדינה. לפיכך, לכל מפלגה **מצע רעיוני** שהוא הבסיס האידיאולוגי והמעשי שאיתו היא פונה לציבור. לעתים המצע המוצהר של מפלגה איננו משקף באופן מדויק את העמדות של חבריה או של קבוצות מסוימות שבתוכה, כי אם את ההיגיון הפרגמטי של המפלגה.

המפלגות מפרסמות את מצעיהן ומפיצות אותם בקרב הציבור, כדי שיעמוד על ייחודה של המפלגה ועל המבדיל בין מפלגה למפלגה. כמו כן, מעבירות המפלגות מסרים שונים באמצעי התקשורת, להבהרת עמדותיהן בנושאים שונים המצויים על סדר היום של החברה והמדינה. מסרים אלה הינם, לעתים קרובות, תגובה על פעולות או עמדות של מפלגות אחרות.

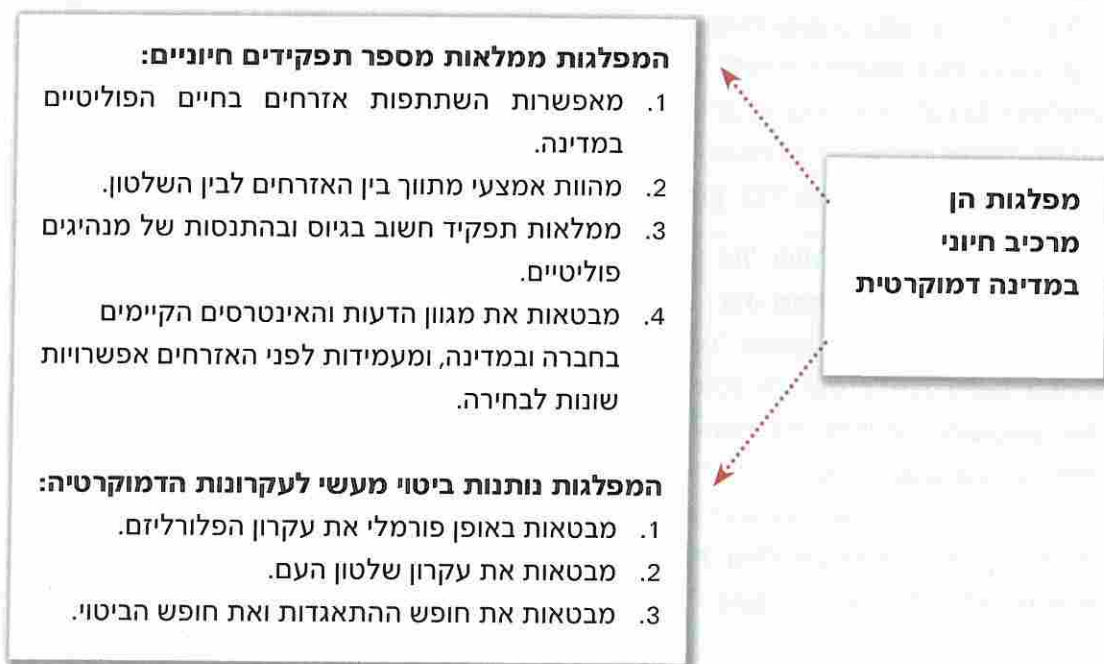
ב. חשיבותן של מפלגות במדינה דמוקרטית

כאמור, המדינה הדמוקרטית המודרנית נזקקת למסגרת פוליטית קבועה, הווי אומר לארגונים או למבנים חברתיים, שבאמצעותם יוכלו להתקיים החיים הפוליטיים, להתארגן ולהתגבש ככוח, שיש לו היכולת להשפיע על השלטון. המסגרת החשובה ביותר מבחינה זו היא המפלגה. המפלגה מהווה **מסגרת ארגונית ורעיונית**, המאפשרת לכנס תחת קורת גג אחת אנשים שהם בעלי דעות קרובות.

באופן זה המפלגות הקיימות מבטאות ומייצגות את האינטרסים ואת הרעיונות הקיימים בחברה. אף על פי שבין המפלגות שוררת תחרות וקיימים ביניהן ויכוחים ומתחים רעיוניים, המפלגות הן גם כוח מאחד בתוך המערכת הפוליטית, שכן המאבק הדמוקרטי בין המפלגות מתנהל במסגרת כללים מוגדרים ובמסגרת של תחרות מבוקרת המרסנת את היריבויות ואת המתחים.

חשיבותן של המפלגות במדינה הדמוקרטית גם בכך שהן יוצרות את המנגנון המפעיל את הממשל

הדמוקרטי. מנגנון זה כולל רוב המסוגל לשלוט, ואופוזיציה הזכאית לבקר את השלטון ומבקשת להחליפו.



ג. סוגי המפלגות

מפלגות פוליטיות קיימות במערכות פוליטיות מסוגים שונים, דמוקרטיות כטוטליטריות, אבל אין בנמצא מערכת פוליטית דמוקרטית המתפקדת ללא שתי מפלגות או יותר. זו הסיבה לטענה כי המפלגות הן מרכיב חיוני בפוליטיקה הדמוקרטית.

מפלגות אפשר למיין באופנים שונים. כך, למשל, אפשר להבחין בין **מפלגות שלד** - שלהן מערכת ארגונית מצומצמת של פעילים ופעילותן מתרכזת בעיקר בתקופת הבחירות לבין **מפלגות המונים** - שלהן מערכת ארגונית נרחבת ופעילותן מתבצעת באופן תמידי בקרב כל האוכלוסייה. כמו כן, אפשר להבחין בין **מפלגות הפונות לכלל האוכלוסייה** והמבקשות להגשים יעדים כוללים בכל תחומי החיים, לבין **מפלגות המבקשות לקדם רעיון מסוים, או לפעול למען מגזר מסוים באוכלוסייה**. ועוד, מפלגות נבדלות אלו מאלו מבחינת **הרעיונות** שאותם הן מבקשות להגשים ועל פי הזיקה הרעיונית שלהן אפשר לשייכן ל"**שמאל**", "**ימין**" או "**מרכז**" (על מושגים אלה נעמוד בהמשך).

דרך שכיחה לסווג מערכות מפלגתיות פוליטיות היא על פי מספר המפלגות המשתתפות במערכת באופן פעיל. ומנקודת מבט זו מדובר במערכות **חד-מפלגתיות, דו-מפלגתיות ורב מפלגתיות**, כפי שמסביר פרופ' אשר אריאן:

המערכת החד-מפלגתית מזוהה בדרך כלל עם מדינה דיקטטורית, שאינה מוכנה לסבול שום אופוזיציה... מערכת מפלגתית כזאת אינה דמוקרטית ולא ייצוגית...

המערכת הדו-מפלגתית מזוהה בבירור עם פוליטיקה דמוקרטית. אפשר לומר, שמערכת כזאת מצויה בדמוקרטיות דוברות אנגלית. שורשיה ההיסטוריים נעוצים בתקופה, שבה זכות הבחירה ניתנה למיעוט קטן בלבד, ובקרב המעמדות שעסקו בפעילות פוליטית היה קונסנזוס פוליטי גדול מאוד. מערכת מפלגתית זאת נקשרת למחוזות בחירה שכל אחד מהם בוחר במישרין את נציגו. מנקודת ראות היסטורית לא ברור, אם התרבות הפוליטית של העולם האנגלו-סאקסי היא שטיפחה את שיטת הבחירות הנהוגה בו, או אם השיטה היא שהולידה את התרבות: אך אפשר לקבוע, שבדרך כלל השתיים קשורות זו בזו.

מערכת דו-מפלגתית אפיונה הם תחרות ורוטציה של השלטון. מאחר שכל מפלגה פוליטית מעוניינת בניצחון, היא מתאמצת להשיג את מספר הקולות הגדול ביותר שבכוחה להשיג. מכיוון ששתי המפלגות פוזלות אל המרכז, במאמץ לזכות בקולות, סביר להניח שההבדלים האידיאולוגיים בין מפלגות אלה יהיו קטנים. מכל מקום, במבנה התחרותי של המערכת יש משום לחץ על שתי המפלגות להמעיט בחשיבותם של הבדלים אידיאולוגיים. אין לשכוח כמובן, שהמערכת האמריקנית והמערכת הבריטית [מערכות דו-מפלגתיות] אינן מערכות דו-מפלגתיות טהורות. בארצות הברית יש שורה של מפלגות קטנות, שבדרך כלל הן חסרות חשיבות, ואילו בבריטניה יש בדרך כלל רק שתי מפלגות גדולות, השמרנים והלייבור, אבל מדי פעם המפלגה הליברלית ומפלגת הסוציאל-דמוקרטים משנות מצב זה.

למערכת הרב מפלגתית יש דפוס שונה מאוד. גם בה אנו מוצאים שלושה גורמים החלים בדרגות: מערכת מפלגתית מקוטעת, פוליטיקה אידיאולוגית ושיטת בחירות המבוססת על ייצוג יחסי... הפוליטיקה נוטה לכיוון אידיאולוגי, אין מפלגה יחידה זוכה ברוב מושבי הפרלמנט ויש צורך בקואליציות, שהן לעתים קרובות לא יציבות.

...המערכת הפוליטית הישראלית תואמת את הדפוס של מערכת רב מפלגתית.

(א' אריאן, פוליטיקה ומשטר בישראל, הוצאת זמורה-ביתן, עמ' 150-153)

שאלה



• **הסבירו:** איזה סוג מפלגה ואיזה סוג מערכת מפלגתית נוטים לדעתכם להיות אידיאולוגיים יותר?

ד. חוק המפלגות, תשנ"ב-1992

חוק המפלגות נחקק ב-1992. הצורך בחוק מפלגות במדינה דמוקרטית אינו דבר מובן מאליו, ואכן ברוב המדינות הדמוקרטיות אין חוק מפלגות. אפשר והדבר נובע מגישה חשדנית כלפי חקיקה, העלולה לפגוע בחופש ההתארגנות והביטוי הפוליטי, וכן בגלל הרצון לשמור על האופי הוולונטרי של ההתארגנות במפלגה. אבל אין פירוש הדבר שחוק כזה אינו מועיל לדמוקרטיה, שכן מבחינה זו יש בחוק המפלגות שנחקק בישראל כמה יסודות חשובים.

בראש ובראשונה, החוק תוקם את פעילותן של המפלגות למסגרת משפטית מסודרת. שנית, החוק מסדיר את ניהול המפלגות וענייניהן הכספיים. לא זו בלבד שהוא מעמיד את המפלגות לביקורתו המלאה של מבקר המדינה ומחייב אותן לנהל ספרי חשבונות, מאזנים ודוחות לפי הנחיות המבקר, אלא הוא גם מגביל את מקורות הכנסותיה של כל מפלגה ואוסר עליה לעסוק בפעילות כלכלית-עסקית במישרין או בעקיפין.

שלישית, החוק תורם תרומה חשובה לטוהר המידות בתוך המפלגות, באמצעות קביעת עונשי מאסר על מעשים פסולים, כגון הבטחת טובות הנאה מתוך כוונה להשפיע על המצביעים בבחירות הפנימיות של המפלגה או הקניית זכות הצבעה למי שאינו זכאי לכך.

עם כל החובות שהחוק מקיל על המפלגות כחלק בלתי נפרד של המשטר הדמוקרטי בישראל, אין החוק מחייב את המפלגות להתנהל באופן דמוקרטי.

חוק המפלגות, תשנ"ב-1992 (סעיפים נבחרים)

הגדרות

1. בחוק זה - "מפלגה" - חבר בני אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות, או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים.

ייסוד מפלגה

2. מאה בני אדם או יותר, שהם אזרחי ישראל בגירים ותושביה, רשאים לייסד מפלגה על ידי רישומה בפנקס המפלגות.

רשם המפלגות

3. שר המשפטים ימנה אדם שמתקיימים בו תנאי הכשירות למינוי שופט של בית המשפט המחוזי להיות רשם המפלגות.

בקשה לרישום מפלגות

4. (א) בקשה לרישום מפלגה תוגש בידי מייסדיה לרשם המפלגות; הבקשה תפרט את השם המוצע למפלגה, מטרותיה ומענה, וכן את השם, שנת הלידה, מספר הזהות, משלח היד והמען של כל חבר מייסד החתום על בקשת הרישום; לבקשה יצורף תקנון המפלגה.

סייגים לרישום מפלגה

5. לא תירשם מפלגה אם יש במטרה ממטרותיה או במעשיה, במפורש או במשתמע, אחת מאלה:

(1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;

(2) הסתה לגזענות;

(א2) תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל;

(3) יסוד סביר למסקנה כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות.

6. (א) כל אזרח ישראל בגיר שהוא תושב הארץ רשאי להתנגד לרישום מפלגה.

(ג) רשם המפלגות יחליט אם לקבל את ההתנגדות או לדחותה; החלטת הרשם ניתנת לערעור לבית המשפט העליון.

8. (א) לא תירשם מפלגה בשם העלול להטעות או בשם העלול לפגוע בתקנת הציבור או ברגשותיו, או בשם הזהה לשם של מפלגה רשומה או שהיתה רשומה או בשם הדומה עד כדי להטעות לשמה של מפלגה כאמור.

מפלגה תאגידי

13. (ב) למבקר המדינה יהיו לגבי ניהול העניינים הכספיים של המפלגה ולעניין ביצוע חוק זה, כל הסמכויות שהוענקו לו לגבי גוף מבוקר.

תקנון

14. (א) למפלגה יהיה תקנון והיא תתנהל על פיו.

(ב) התקנון יכלול הוראות בדבר: (1) התנאים לקבל חברים למפלגה, השעייתם והוצאתם ממנה; (2) הזכויות והחובות של החברים; (3) מוסדות וסדרים בדבר הליכים משמעתיים נגד חבר המפלגה ואמצעי המשמעת; (4) הסמכות של סניפי המפלגה באזורי הארץ; (5) קביעת מוסדות המפלגה, תפקידיהם, הרכבם, סמכויותיהם ודרכי פעולתם, ודרך קביעתם של מועמדי המפלגה בבחירות לכנסת; (6) מועדי התכנסות מוסדות המפלגה וסדרי הדיון בהן; (7) הוראות בדבר ניהול ענייני המפלגה לפי חוק זה.

בחירת מועמדים

16. מועמדי מפלגה לבחירות לכנסת ייקבעו בהליך שיוגדר בתקנון.

מוסדות

18. למפלגה יהיו המוסדות הבאים: (1) מוסד מרכזי; (2) גוף המופקד על ניהול ענייני המפלגה ועל ביצוע החלטות; (3) מוסד לביקורת; (4) כל מוסד אחר שייקבע בתקנון.

איסור פעילות כלכלית עסקית

21. מפלגה לא תעסוק במישרין או בעקיפין בפעילות כלכלית-עסקית.

ניהול חשבונות

24. מפלגה תנהל ספרי חשבונות, מאזנים ודוחות לפי הנחיות מבקר המדינה.



1. קיומו של חוק המפלגות עשוי לשפר את הדימוי של המפלגות בעיני הציבור. עיינו בסעיפי החוק והבהירו על אלו סעיפים נשענת טענה זאת.
2. האם יש בחוק מרכיבים העלולים לצמצם את חופש ההתאגדות? נמקו.

3. עיינו בסעיף 5 והסבירו: איזו תפיסה עומדת ביסודו?
4. אלו סעיפים בחוק מבקשים למנוע קשר בין הון לשלטון?
5. חוו דעתכם: האם ראוי לקבוע בחוק כי המפלגות תתנהלנה באופן דמוקרטי? נמקו.

ה. מערכת המפלגות בישראל

הפוליטיקה בישראל מתרחשת באמצעות מפלגות. ישראל היא דוגמה מובהקת למדינה שבתוך מערכתה השונות ניכרת הנוכחות, הפעילות וההשפעה של המערכת המפלגתית, שאפיונה הם מגוונים ומורכבים:

א. למרות מידותיה הקטנות, ישראל היא בעלת מערכת רב מפלגתית מגוונת מאוד. הסיבה למספר הגדול והמגוון של המפלגות בישראל נעוצה בשיטת הבחירות הנהוגה בישראל, במבנה החברתי המורכב של המדינה וברקעה ההיסטורי.

ב. מאז ראשיתה של מדינת ישראל מתאפיינת המערכת המפלגתית בישראל בריבוי איחודים ופילוגים. האיחודים והפילוגים הללו פרוסים על פני כל המפה המפלגתית, ואינם נחלתו של אגף מיוחד דווקא. גם אם אין ספק, שהמניעים לכך אינם אחידים בכל המחנות, סביר להניח שבדרך כלל משמשים גורמים אידיאולוגיים ואישיים בערבוביה, והפיתוי להצליח מבחינה פוליטית, המונח ביסודה של שיטת הבחירות היחסית, אף הוא תורם את שלו.

ג. למרות השינויים הפנימיים במפלגות ולמרות ריבוי האיחודים והפילוגים, קיימת רציפות בקווי המתאר של המפלגות בישראל, ולעתים ניכר דמיון בין מצעיהן של המפלגות השונות.

ד. אפשר כי הדמיון במצעיהן של המפלגות נובע מעובדת היותן של רוב המפלגות ציוניות, ומשאיפתן להיות המוניות ולקבל את תמיכתן של קבוצות שונות ורבות באוכלוסיית המדינה.

ה. קיימים הבדלים משמעותיים בין המפלגות, בעיקר בשאלות של מדיניות חוץ וביטחון. הבדלים אלה נובעים מתוצאותיה של מלחמת ששת הימים (1967), כאשר התגלעו נושאי מחלוקת מרכזיים בחברה הישראלית: מחלוקת בדבר הפתרון הרצוי לסכסוך הלאומי הערבי-ישראלי, שאלת גורלם של שטחי יהודה ושומרון ושאלת הקמתה של מדינה פלסטינית. השאלות הקיומיות של מדינת ישראל - שנסגרו לכאורה עם קבלת תכנית החלוקה של האו"ם (כ"ט בנובמבר 1947) והקמת המדינה בגבולות שנקבעו בתום מלחמת העצמאות - נפתחו מחדש לאחר מלחמת ששת הימים. אלו הן שאלות מורכבות ומהותיות לגבי מטרות הציונות, אופייה הדמוקרטי והיהודי של המדינה, טיבה של הלאומיות היהודית וההתייחסות לערבים. ברגע שאלטרנטיבות חדשות, מקסימליסטיות יותר, הפכו ריאליות והיו מלוות במטען רגשי, לאומי ומשיחי - קמו מפלגות חדשות, וגם הציבור בחלקו שינה את דפוסי הצבעתו ואת הגדרתו העצמית. בעיקרו של דבר חלה תזוזה אידיאולוגית ימינה. במקביל גם הלכה והתהדקה החפיפה בין הממד הלאומי לבין הממד הדתי, כאשר תפיסת ארץ ישראל השלמה קשורה קשר הדוק להצדקתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, על בסיס המסורת והקשר בין העם לבין ההיסטוריה שלו וארצו. במערכת המפלגתית והפוליטית התבטא הדבר בעליית כוחו של "הימין" וירידת כוחו של מחנה "השמאל". אלה הביאו בין השאר לחילופי השלטון ב-1977 (כאשר הליכוד הפך למפלגה הגדולה ביותר, ובעקבות ניצחונו בבחירות הקים לראשונה בישראל ממשלה בהנהגתו).

ולהקמת קואליציות של מפלגות "הימין" עם המפלגות הדתיות.

1. המפלגות בישראל שמות דגש בהצגת אנשיהן ומועמדיהן. ברור להם כי קהל הבוחרים אינו מתרשם רק ממצעי המפלגות, והוא מביט בעין בוחנת במנהיגים האומרים את הדברים. הציבור מחפש מנהיגות דמוקרטית המייצגת יעילות ויוזמה, אמינות ומקצועיות. תכונותיהם ואישיותם של מנהיגי המפלגות קובעות את דרכי ההצבעה, לעתים לא פחות, מאשר המצעים. מכאן נובעת התחזקות מעמדה של התקשורת כערוץ פוליטי מרכזי ביחסי המפלגות עם הציבור, ולהידרשות גוברת והולכת של כישורים תקשורתיים והסתמכות על פרסום ומשרדי יחסי ציבור, במקום על תקשורת אנושית, כפי שהתקיימה בעבר.

דרכי מיון של המפלגות בישראל

- **ותק:** למקצת המפלגות והגושים הפוליטיים בישראל יש שורשים ביישוב מתקופת טרום המדינה. עובדה זו משתקפת באידיאולוגיות שלהם ובמסגרת ההתייחסות ההיסטורית שלהם. לעומתם, קיימות גם מפלגות אשר הופיעו רק בעשור האחרון, ואשר משקפות התפתחויות עכשוויות בחברה ובפוליטיקה הישראלית.
- **מצע מפלגתי:** מבין המפלגות הישראליות יש כאלה שהן בעלות אידיאולוגיות והשקפות עולם שלמות, ומצע המפלגה שלהן עוסק בכל התחומים כולם: המדיניים, הביטחוניים, החברתיים והכלכליים. מפלגות אחרות מתרכזות בתחום אחד בלבד.
- **ציבור הבוחרים:** יש מפלגות הנבדלות מאחרות בתפיסת העולם הרחבה שלהן ובפנייתן לציבור בוחרים מגוון, ולעומתן יש מפלגות בעלות תפיסת עולם צרה, הפונות לציבור בוחרים מסוג מסוים בלבד.
- **מן הבחינה הרעיונית** מקובל להבחין בין המפלגות בישראל על פי עמדותיהן בכמה תחומים עיקריים:
 - חופש כלכלי מול התערבות כלכלית;
 - דתיות מול חילוניות;
 - ציוניות מול אי-ציוניות;
 - "נציות" מול "יוניות" (ראו להלן).
- **נטייה:** מקובל גם להבחין בין המפלגות על פי חלוקתן ל"שמאל" ול"ימין". למרות שהחלוקה בין "ימין" ל"שמאל" אינה מדויקת לגמרי, אפשר בכל זאת להצביע על נטייה של מפלגה על פי שני נושאים עיקריים - מדיניות כלכלית ומדיניות חוץ וביטחון. ככל שמפלגה "ימנית" יותר, כך היא מתנגדת יותר למעורבות רבה מדי של המדינה בניהול ענייני המשק, ובעיקר - היא "נצית" יותר בענייני החוץ והביטחון, מרבה להשתמש בסמלים פטריטיים ודוגלת במדיניות אקטיביסטית. ה"שמאל", לעומת זאת, נוטה ליתר מעורבות של המדינה בניהול ענייני המשק והכלכלה, ולנכונות רבה יותר לפשרה טריטוריאלית. מפלגות הנמצאות בין הקטבים - "שמאל" ו"ימין" - משויכות ל"מרכז", ומתאפיינות בתפיסת עולם ליברלית.

1. דרכים להרכבת רשימת מועמדים של מפלגה לכנסת

עד שנות ה־80 של המאה הקודמת נהגו המפלגות לבחור את מועמדיהן לכנסת באמצעות **ועדת מינויים (ועדה מסדרת)** שהורכבה מחברי הנהגת המפלגה והיא שקבעה את רשימת המועמדים ואת סדר הופעתם ברשימה. ההחלטה של ועדת המינויים במי לבחור ובאיזה מקום ברשימה לשבצו נקבעה על פי שיקולים מעשיים הנוגעים לכוחם האלקטורלי של המועמדים, היינו – איזו השפעה על ציבור הבוחרים יכולה להיות להכללתם ברשימת המועמדים לכנסת. גם לשיקולים פנימיים הנוגעים למעמדו ולקשריו של מועמד בתוך המפלגה היתה השפעה על ההחלטה של ועדת המינויים את מי לשבץ וכיצד. אף ששיטה זו היתה דומיננטית בעבר ונחשבת כיום מיושנת, היא עדיין קיימת במספר מפלגות.

משנות ה־80 של המאה הקודמת החלו חלק מהמפלגות, בעיקר המפלגות הגדולות, לעבור **לשיטת בחירות מקדימות במפלגה (פריימריז)**, שלפיה חברי המפלגה בוחרים ישירות את מועמדיהם בבחירות לכנסת. לשיטה זו **יתרונות**: היא מרחיבה את זכות ההצבעה בבחירת מועמדי המפלגה, עולה בקנה אחד עם עקרונות דמוקרטיים, מקרבת יותר את המפלגות אל חבריהן, משקפת את רצונם ומעודדת את השתתפותם הפעילה במסגרת המפלגה. עם זאת, לשיטה זו יש גם **חסרונות**: בשיטה זו המועמדים המתחרים נדרשים למאמץ ארגוני רב כדי להגיע לכמה שיותר חברי מפלגה – דבר הכרוך בעלויות כספיות גבוהות שלא כל אחד יכול לעמוד בהן. וגם, בשיטה זו יש יתרון משמעותי למועמדים המזוהים עם מגזרים מסוימים וזוכים לפיכך בתמיכה גורפת מבלי שיישקלו כישוריהם. סוג אחר של בחירות מקדימות הוא בחירת המועמדים במרכז המפלגה, גוף המייצג את המפלגה ונכללים בו כמה מאות או אלפים ספורים של חברי המפלגה, אך לא כלל חברי המפלגה.

שאלות



1. סכמו: אילו יתרונות וחסרונות יש לכל שיטת בחירות של מועמדי מפלגה לכנסת? תנו דעתכם בתשובה מיהו הגוף הבוחר ואיזו שיטה יכולה להיחשב דמוקרטית יותר.
2. יש המציעים לקיים שיטה מעורבת בבחירת מועמדי מפלגה לכנסת. הסיקו: אלו יתרונות יש לשיטה כזו? אלו חסרונות של הפריימריז היא מבטלת?

שאלות לסיכום



1. **פעילות מסכמת להכרת המפלגות בישראל**: הכיתה תתחלק לקבוצות, כל קבוצה תערוך עבודת חקר על ההיסטוריה של אחת המפלגות ועל רעיונותיה המרכזיים ותכתוב אותה לפי ההנחיות המופיעות בסעיפים שלהלן. את סיכום עבודתה העצמית תציג כל קבוצה בכתב ובעל פה, לפני הכיתה:
 - א. שם המפלגה.
 - ב. ההיסטוריה של המפלגה: מתי הוקמה? מי היו האישים המרכזיים בעת ההקמה? באיזה הקשר היסטורי ופוליטי היא הוקמה?
 - ג. המצע של המפלגה: איזו דעה המפלגה מציגה בנושא בעיות הביטחון של מדינת

ישראל? מהי התפיסה החברתית והכלכלית שהמפלגה מציגה? מהי התפיסה שהמפלגה מציגה בתחום החינוך והתרבות? (לצורך הבהרת המצע הרעיוני של המפלגה, היעזרו במושגים המתאימים שהוצגו קודם בדבר דרכי הסיווג והמיון של מפלגות).

2. אילו תנאים מצדיקים, לדעתכם, הקמתה של מפלגה חדשה?

3. מהם הגורמים, לדעתכם, העשויים לתרום להצלחת הפעילות הפוליטית של מפלגה?

4. אפשר להבחין במערכת המפלגות בישראל כי יש הבדל גדול בין העמדות האידיאולוגיות

לבין הנכונות המתמידה להתפשר במישור היומיומי של הפוליטיקה המעשית. כלומר

קיים פער בין ההשקפות והמצע הרעיוני לבין הנכונות לשתף פעולה בשלטון ולהיכנס

לקואליציה.

שערו: מהם לדעתכם הגורמים לנכונות זו של מפלגות בישראל?

5. **פעילות להכרת קבוצת אינטרס ועמידה על ההבדלים שבינה לבין מפלגה:**

הכיתה תתחלק לקבוצות. כל קבוצה תערוך עבודת חקר על קבוצת אינטרס מסוימת,

על מטרותיה, על דרכי פעילותה ועל תרומתה לחברה ולמדינה (תוכלו לבחור אחת

מקבוצות האינטרס האלה: גוש אמונים, שלום עכשיו, התנועה למען איכות השלטון,

האגודה לזכויות האזרח בישראל, המועצה לשלום הילד, התאחדות התעשיינים

בישראל, אדם טבע ודין).

את סיכום עבודתה תציג כל קבוצה בכתב ובעל פה לפני הכיתה.

6. **דיון מסכם משווה:** במה נבדלת קבוצת האינטרס ממפלגה מבחינת מטרותיה ודרכי

פעילותה?

7. מטלה מסכמת: חזרו ועיינו בפרקי הספר שבהם למדתם על ארגונים ומוסדות שהקימו

ערביי ישראל (עמ' 123), על השתתפות אזרחית ועל החברה האזרחית (עמ' 182) וכן,

על חופש ההתאגדות וההתארגנות (עמ' 233).

על פי נושאים אלה, הציגו והסבירו:

א. מה הן דרכי ההתארגנות והפעולה של קבוצות אינטרס?

ב. אלו השפעות עשויות להיות להן על הממסד?

פרק 32

הבחירות לכנסת

בחירות אפשר להגדיר כתהליך שבאמצעותו נבחרים נציגים למלא כהונה ציבורית, בקולותיהם של אלה הזכאים להצביע. בישראל, על פי חוק יסוד: הכנסת, בכל ארבע שנים מתקיימות בחירות לכנסת חדשה. בנסיבות פוליטיות שונות, הכנסת יכולה להחליט לקיים בחירות מוקדמות. לבחירות יש חשיבות והשפעה בקביעת חלוקת הכוח בין המועמדים ומפלגותיהם לבין הרכב הכנסת, וכן הן מהוות ביטוי לרוחה של הדמוקרטיה ולמהותה. מעבר לכך, להצבעה בבחירות יש חשיבות בעצם המעורבות של האזרחים בתהליכים הפוליטיים ובשאלות המרכזיות המעסיקות את המדינה. הבחירות בישראל נערכות במסגרת של תרבות פוליטית דמוקרטית, המדגישה את חשיבותם הרבה של עקרונות הדמוקרטיה. הבחירות מבטאות עקרונות יסוד של המשטר הדמוקרטי: הן ביטוי מעשי לעקרון שלטון העם, ומבטאות הסכמה על כללי המשחק הדמוקרטי הנובעים מעקרונות החירות והשוויון כמו חופש בחירה, חופש הביטוי, חופש ההתארגנות, זכות שווה לבחור ולהיבחר ושוויוניות בין קולות הבוחרים.

א. שיטת הבחירות לכנסת

חוק יסוד: הכנסת קובע את שיטת הבחירות בישראל:

הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות. אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת

עקרונות השיטה

- כלליות** - לכל אזרח מגיל 18 ומעלה הזכות לבחור לכנסת.
- ארציות** - הבחירות נערכות בכל הארץ בעת ובעונה אחת. כל שטח המדינה נחשב לאזור בחירה אחד.
- ישירות** - הבוחרים מצביעים באופן ישיר בעד אחת מהרשימות המתמודדות בבחירות, והנבחרים נקבעים באופן ישיר לפי תוצאות ההצבעה.
- שוות** - קולו של אזרח בוחר שווה לקולו של אזרח בוחר אחר. השוויון מתבטא גם בזכות להיבחר - כלומר, שוויון בסיכויי ההתמודדות של רשימות המועמדים.
- חשאיות** - החשאיות מציינת את אופן ההצבעה: ההצבעה היא סודית ולשם כך נקבעים סידורים המבטיחים כי שום אדם זולת הבוחר, לא יוכל לדעת כיצד הצביע. ההצבעה מתקיימת בתא הצבעה המסתיר את הבוחר מעיני כל אדם, והבוחר מניח את פתק ההצבעה במעטפה אטומה.
- יחסיות** - מספר המקומות בכנסת שתקבל כל רשימת מועמדים (מפלגה) הוא יחסי למספר

הקולות הניתנים לה בבחירות.

היחסיות פירושה "יותר קולות - יותר מקומות בכנסת". כך, למשל, רשימה המקבלת 10% מהקולות, תקבל 10% מן המושבים בכנסת. ורשימה המקבלת 15% מהקולות תקבל 15% מן המושבים בכנסת וכיוצא בזה, בהתאם לאחוזים שקיבלו הרשימות בכלל הקולות. הסטייה היחידה מעקרון היחסיות מתבטאת בקביעת "אחוז חסימה", שפירושו: רשימה שאינה זוכה ל-2% לפחות מהקולות, אינה משתתפת בחלוקת המקומות בכנסת. המטרה בקביעת "אחוז חסימה" - להביא לצמצום מספר הסיעות בכנסת, כדי למנוע פיצול יתר של סיעות בכנסת, ולא לפי סיעות קטנות שיש ביניהן קרבה רעיונית להופיע ברשימה משותפת, כך שהסיעות הקטנות ביותר בכנסת יהיו בנות שני חברי כנסת לפחות.

ב. הזכות לבחור

הוראת היסוד בדבר הזכות לבחור לכנסת, כלולה בחוק יסוד: הכנסת והיא קובעת שלושה תנאים:

כל אזרח ישראלי בן שמונה עשרה שנה ומעלה, זכאי לבחור לכנסת, אם בית המשפט לא שלל ממנו זכות זו על פי חוק.

- סעיף זה הינו למעשה סעיף מסגרת. הוראות חוק נוספות באו להוסיף עליו ולפרט:
1. הזכות להצביע בבחירות לכנסת נתונה רק למי שרשום ב"פנקס הבוחרים". "פנקס הבוחרים" הוא רשימת בעלי זכות הבחירה לכנסת, המנוהלת על ידי משרד הפנים.
 2. בעל זכות בחירה צריך להימצא ביום הבחירות בשטחה היבשתי של ישראל, או באוניות ישראליות. לאנשי הסגל הדיפלומטי של ישראל, המשרתים בחו"ל, מתאפשרת הצבעה בשגרירות.
 3. האזרח המבקש להצביע בבחירות חייב לזהות עצמו בזמן ההצבעה באמצעות תעודת זהות. כל אזרח בעל זכות בחירה, הרשום ב"פנקס הבוחרים", יקבל בשנת הבחירות "הודעה לבחור", ובה נרשמים שמו, כתובתו, מספר תעודת זהות שלו ומספר אזור הקלפי שבו יוכל להצביע.

ג. הזכות להיבחר

חוק יסוד: הכנסת קובע תנאים לזכות להיבחר:

כל אזרח ישראלי שביום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו הוא בן עשרים ואחת שנה ומעלה, זכאי להיבחר לכנסת, זולת אם בית המשפט שלל ממנו זכות זו על פי חוק או שנדון, בפסק דין סופי, לעונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים וביום הגשת רשימת המועמדים עדיין לא עברו שבע שנים מיום שגמר לרצות את עונש המאסר בפועל, אלא אם כן קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כי אין עם העבירה שבה הורשע, בנסיבות העניין, משום קלון.

כלומר, חוק יסוד: הכנסת קובע למעשה ארבעה תנאים לזכות להיבחר: זכאי להיבחר אזרח ישראלי, בגיל עשרים ואחת ומעלה, ובית משפט לא שלל ממנו זכות זו ממנו, ואין בעבירה שעבר משום קלון (קלון הוא מונח משפטי המציין קיומו של פגם מוסרי המתבטא בעבירה שבה הורשע אדם. החוק אינו קובע באופן מפורש מהו קלון ולכן על טיבו של הפגם המוסרי יש לעמוד בכל מקרה לגופו).

אנשים מסוימים, אף אם הם אזרחים ישראלים, בני עשרים ואחת ומעלה, אינם זכאים להיות מועמדים, כמפורט בחוק יסוד: הכנסת: נשיא המדינה, שני הרבנים הראשיים, שופטים, דינים של בתי דין דתיים, מבקר המדינה, הרמטכ"ל, רבנים וכוהני דתות אחרות.

חוק יסוד: הכנסת קובע כי "רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת, ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לפי העניין, במפורש או במשתמע אחד מאלה: (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; (2) הסתה לגזענות; (3) תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל". זאת ועוד, החוק קובע כי "מועמד ששהה במדינת אויב שלא כדין בשבע השנים שקדמו למועד הגשת רשימת המועמדים ייחשב כמי שיש במעשיו משום תמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל, כל עוד לא הוכח אחרת".

שאלה



• הביאו טיעונים "בעד" ו"נגד" לתנאים שנקבעו בחוק למניעת השתתפות רשימת מועמדים בבחירות לכנסת. הביעו את עמדתכם ונמקו אותה.

ד. ארגון מערכת הבחירות

ארגון מערכת הבחירות נתון בעיקר בידי משרד הפנים וועדת הבחירות המרכזית. תפקידיו של משרד הפנים בבחירות הם בחלקם הגדול מנהליים. הגוף החשוב ביותר במנגנון הבחירות, המופקד למעשה על ניהול הבחירות, הוא ועדת הבחירות המרכזית. הוועדה מונה 30 איש - נציגי הסיעות בכנסת, ובראשה עומד אחד משופטי בית המשפט העליון. אחד מתפקידיה החשובים של ועדת הבחירות המרכזית הוא לאשר את רשימות המועמדים לבחירות לכנסת. ועדת הבחירות המרכזית רשאית לפסול רשימת מועמדים. רשימה שנפסלה - זכותה לערער על פסילתה לפני בית המשפט העליון. ועדת הבחירות המרכזית היא המאשרת את הכינוי (השם) של כל רשימה ואת האות או האותיות, המסמלות אותה, כפי שתופעה על פתקי ההצבעה. במשך כחודש לפני הבחירות מפרסמת ועדת הבחירות המרכזית הודעות לציבור על מרכזי מידע לציבור לבירורים בדבר זכות הבחירה ומקום ההצבעה, היסעי בוחרים, אפשרויות ההצבעה ביום הבחירות לאזרחים מוגבלים בניידות, וכן עדכון בדבר זכויות הבוחרים, חשאיות הבחירות וטוהר הבחירות:

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18

הודעת יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השמונה עשרה

בדבר זכויות הבוחרים, חשאיות הבחירות וטוהר הבחירות

בהתאם לסעיף 16 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, הנני מפרסם בזה את ההודעה הבאה:

1. לכל בוחר ולכל בוחרת זכות מוחלטת להצביע, הצבעה חופשית ולפי מצפונם, בעד אחת מרשימות המועמדים המשתתפות בבחירות לכנסת.
 2. ההצבעה בבחירות חשאית.
- בכל מקום קלפי מוצב פרגוד המסתיר את הבוחר בשעת ההצבעה.
 - מעטפות ההצבעה אטומות. הבוחר עצמו, ורק הוא, רשאי להכניס את פתק ההצבעה לתוך המעטפה והוא רשאי גם להדביק את המעטפה, אם רצונו בכך.
 - הבוחר עצמו, ורק הוא, רשאי להכניס את מעטפת ההצבעה לתוך תיבת הקלפי (לאחר שהכניס לתוכה את פתק ההצבעה). בתיבה תתערבב המעטפה עם מעטפות הבוחרים האחרים.

וידגש: רק בוחר שמחמת מחלה או מום אינו מסוגל לבצע בעצמו את הפעולות הנדרשות להצבעה, רשאי להסתייע באדם אחר שבא עמו אל הקלפי, ואולם המלווה לא יהיה מנהל או עובד המוסד שבו המצביע שוהה. לבוחר מוגבל בניידות האפשרות להצביע בקלפי נגישה, המותאמת למצביעים המוגבלים בניידות, ופרטים על כך מפורסמים באמצעי התקשורת.

3. החוק קובע עונשים חמורים על מעשי שחיתות בקשר לבחירות, על הפרעה למהלכן התקין של הבחירות או להצבעתם של אחרים, ועל הצבעה שיש בה משום עברה.

העושה אחד מן המעשים האלה צפוי לעונש:

- א. הנותן או מציע, שוחד לבוחר בקשר להצבעתו או אי הצבעתו.
- ב. המקבל, או מסכים לקבל, שוחד בקשר להצבעתו או אי הצבעתו.
- ג. המבטיח לבוחר עבודה, או המונע ממנו עבודה, או המאיים עליו בפיטורים, כדי שיצביע בעד רשימה מסוימת.
- ד. המשדל אדם להצביע או להימנע מלהצביע, בין בכלל בין בעד רשימה מסוימת, בדרך של השבעה, קללה, נידוי, חרם, נדר, התרת נדר או הבטחה להעניק ברכה.
- ה. המפריע את המהלך הסדיר של הבחירות.
- ו. המפריע לבוחר בהצבעה או המונע בעדו להצביע.
- ז. המשתמש לצורך זיהויו בפני ועדת קלפי באמצעי זיהוי שאינו שלו.
- ח. המצביע יותר מפעם אחת.
4. ועדת הבחירות המרכזית עושה את כל הסידורים הנחוצים כדי לאפשר לכל בוחר להצביע ביום הבחירות הצבעה חופשית ולפי הכרתו ומצפונו.
5. אני קורא לכל בעלי זכות הבחירה לממש את זכותם ולהצביע הצבעה חופשית על פי מצפונם והכרתם בלבד.

אליעזר ריבלין, שופט בית המשפט העליון,

יושב־ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השמונה־עשרה www.bechirot.gov.il

ועדת קלפי

ועדת הבחירות המרכזית מרכזת את כל תוצאות הבחירות, ולפיהן היא קובעת את חלוקת המקומות בכנסת. קביעה זו נעשית על פי רשימות המועמדים שנמסרו לוועדה לפני הבחירות. נציגי הרשימות נבחרים לכנסת על פי מקומם ברשימת המועמדים, ובהתאם למספר המקומות שבהם זכתה רשימתם. לפי חוק הבחירות לכנסת, לכל אזור הצבעה יש ועדת קלפי. תפקידה של ועדת קלפי הם: לזהות את הבוחרים הבאים להצביע על פי תעודת הזהות, למסור לכל בוחר את מעטפת ההצבעה, לספור את הקולות בתום ההצבעה, לערוך פרוטוקול על פתיחת הקלפי ועל ספירת הקולות. לאחר שוועדת הבחירות המרכזית מסכמת את סך הקולות הכשרים ומחשבת כמה קולות שווה בפועל אחוז החסימה, היא בוחנת אלו רשימות מבין הרשימות שהתמודדו בבחירות עברו את אחוז החסימה. על פי חוק הבחירות לכנסת, קולות כשרים של מצביעים אשר בחרו לרשימה שלא הצליחה לעבור את אחוז החסימה לא יחשבו לצורך חלוקת המנדטים (המושבים) בכנסת. כדי לקבוע את מספר המנדטים שתקבל כל רשימה שעברה את אחוז החסימה, מחלקים את סך הקולות הכשרים של כל הרשימות שעברו את אחוז החסימה למספר חברי הכנסת (120). המספר השלם שהתקבל הוא ה"מוֹדֵד", שהוא מספר הקולות השלם שיש לקבל עבור מנדט אחד בכנסת; וכפי שקובע חוק הבחירות – "כל רשימה המשתתפת בחלוקת המנדטים תזכה במספר מנדטים כמספר השלם היוצא מחילוק קולותיה הכשרים במוֹדֵד". לאחר חלוקת המנדטים יישארו תמיד עודפי קולות. חישוב עודפי הקולות מוסדר בחוק: כל שתי רשימות יכולות להתקשר ביניהן לפני הבחירות ב"הסכם עודפים" ולהודיע על כך רשמית לוועדת הבחירות המרכזית. בתהליך חישוב תוצאות הבחירות, לאחר חלוקת המנדטים בכנסת, מצרפים את העודפים של שתי הרשימות ורואים אותו כעודף אחד שיינתן לרשימה בעלת העודף הגדול מבין השתיים. בדרך זו זוכות לעתים רשימות מסוימות במנדט נוסף בכנסת.

ה. הוויכוח על שיטת הבחירות בישראל

שיטת הבחירות לכנסת היא אחת הבעיות המעסיקות את הציבוריות הישראלית ואת החוגים הפוליטיים השונים. אפשר להסביר את העיסוק הנרחב בבעיה זו בעובדה, ששיטת בחירות איננה עניין טכני בלבד, אלא עניין שיש בו להשפיע על יציבות הממשלה והוא מסוגל לעצב את דמות המשטר של המדינה.

מתנגדיה של שיטת הבחירות היחסיות - זו השיטה הנהוגה במדינת ישראל - תולים בה את אשמת פגמיהם של החיים הפוליטיים. כפי שלמדנו, הם טוענים כי השיטה היחסית מעודדת ריבוי מפלגות, דבר המחייב הקמת ממשלה קואליציונית, שבה כופות מפלגות קטנות דרישות שונות, ולכן קשה לקיים ממשלה יציבה. השיטה גם אינה מאפשרת מחויבות אישית בין הנבחרים לבחריהם.

דעותיהם של הפוליטיקאים והמומחים בישראל חלוקות בדבר שיטת הבחירות המתאימה והמועילה ביותר לקידום יעדיה של המדינה. מתנגדי שיטת הבחירות היחסית מצביעים על שיטת הבחירות האזורית-רובית כשיטה הרצויה למדינת ישראל. כפי שלמדנו, הם טוענים כי בשיטה זו יש עידוד לצמצום מספר המפלגות ולהקמת משטר דו-מפלגתי, השיטה יוצרת שלטון יציב, והיא גם מחזקת את הקשר ואת המחויבות האישית של הנבחרים לבחריהם.

כנגד השיטות היחסית והאזורית-רובית וחסרונותיהן, הועלו בישראל במשך השנים הצעות לשיטה משולבת: שיטת בחירות אזורית-יחסית. לפי אחת ההצעות, 80 חברי כנסת ייבחרו ב־20 אזורים, 4 בכל אזור ו־40 חברי כנסת ברשימות ארציות שיגישו המפלגות. לפי הצעה אחרת, 60 חברי כנסת ייבחרו ב־60 אזורים והיתר בבחירות יחסיות וארציות.

דעות בשאלת שינוי שיטת הבחירות

פרופ' גבי שפר, "אין אשם בשיטה" (קטעים)

הדיון בשינוי שיטת הבחירות - שהיא רק מכשיר דמוקרטי ולא מטרה או ערך כשלעצמם - צריך להיעשות במסגרת דיון רחב יותר במצב החברה ובמצב של גיבושי הדעות הפוליטיים שבה. כלומר, מאחר ששינוי שיטת הבחירות אינו רק מעשה טכני גרידא, אי אפשר לנתק את הדיון בו מהדיון בהיבטים אחרים של התרבות החברתית והפוליטית, ולמעשה, בבעיות היסוד של החברה כולה.

בהקשר זה צריך לזכור, כי שיטת הבחירות היחסיות, ולמעשה כל שיטת ההקצאה הפוליטית בישראל, מעוגנת עמוק מאוד במבנה החברתי הישראלי. אף שאין שום קדושה בארגונים ובהסדרים פוליטיים ואפשר, אפילו הכרח, לשנותם כאשר הנסיבות מחייבות - רצוי תמיד להיזהר בכבודם של ארגונים והסדרים ארוכי היסטוריה ועמוקי שורשים בחברה ובפוליטיקה.

אין ספק, קבוצות רבות בחברה ובפוליטיקה הישראלית יתנגדו בתוקף רב, ובצדק, לשינוי שיטת הבחירות. יתנגדו לכך קבוצות השואפות להיכנס לזירה הפוליטית, מפלגות קטנות המייצגות תביעות חברתיות ופוליטיות ייחודיות, ומפלגות בתהליכי שקיעה שעדיין נשימה באפן.

[לגבי החלופות לשיטה היחסית] הנה מגרעותיהן הגדולות: עיוות בייצוג הדעות הרווחות בחברה; אי הבטחת היעילות הפוליטית; חוסר גמישות פוליטית; חוסר ביטחון בבחירת מנהיגים חדשים בעלי שיעור קומה...

השיקול החשוב ביותר בזכות שיטת הבחירות הקיימת: השיטה הרב מפלגתית היחסית הנהוגה עתה משקפת חילוקי דעות אידיאולוגיים ותרבותיים עמוקים מאוד בחברה הישראלית... - הריש ביקוש חברתי-אידיאולוגי אמיתי לריבוי המפלגות...

(הארץ, 11.11.1988)

פרופ' גל-נור, "עניין יחסי" (קטעים)

יש צורך דחוף להנהיג רפורמות בממשל הישראלי, ויצירת בסיסי עוצמה חדשים, טריטוריאליים, יכולה לתרום את הטלטלה הדרושה לנו כל כך. אך חשוב לזכור, כי מדובר בהנדסה פוליטית שקשה מאוד לאמוד את תוצאותיה. חלוקת הארץ לאזורי בחירה היא מעשה מלאכותי משתי בחינות. ראשית, הפיצולים העיקריים בחברה הם עדיין על פי קווים דתיים, עדתיים, לאומיים ואידיאולוגיים ולא גיאוגרפיים. שנית, אין אצלנו חלוקה ברורה ומוסכמת שתאפשר התוויית גבולות על פי היגיון גיאוגרפי, קהילתי או כללי.

הטענה, "לא הכול צריך להתנהל מירושלים", אופיינית בדרך כלל לנציגים של אזורים מרוחקים. אבל שיטת בחירות אזוריות עלולה לפגוע דווקא באזורים אלה. אם הארץ תחולק ל-20 אזורים שווים מבחינת גודל האוכלוסייה, הנגב כולו יכלל באזור אחד. לעומת זאת, בגוש דן וסביבתו מתגוררת כמחצית מאוכלוסיית המדינה. כלומר, מחצית מן הנציגים האזוריים לכנסת יראו עצמם מחויבים הרבה יותר מהיום, להגן על ענייניהם התל אביביים של שולחיהם.

(הארץ, 8.8.1989)

דוד ברזילי, "בזכות שיטה נשיאותית", 11.8.2011 (קטעים)

יש ליזום את תחילתו של דיון רציני בקשר להחלפת שיטת הבחירות והתאמתה לצרכי המדינה במאה העשרים ואחת... השיטה הפרלמנטרית-קואליציונית הנהוגה בארץ פשטה את הרגל. ההיגיון הפשוט חוזר ואומר לנו: חייבת להיות שיטה טובה יותר, מתאימה יותר, זולה יותר, יעילה יותר ולא פחות דמוקרטית - שיטת הבחירות הנשיאותית עשויה להיות המענה הטבעי המתבקש.

בימינו אנו מצביעים עבור מפלגה אחת ומקבלים שר ממפלגה קטנה אחרת. בקואליציה שבה המפתח לקבלת משרד ממשלתי הוא ארבעה ואפילו שלושה חברי כנסת, אנו מוצאים מפלגה קטנה ששולטת על תחום שלם עבור כל האוכלוסייה. זה פשוט לא מייצג את רצון העם.

אין זאת אומרת שעלינו לאמץ מודל של שלטון נשיאותי מסוים אחד. ייתכן שלאחר שניתן את דעתנו ונלבן את סוגיית התאמתו הייחודית של שלטון נשיאותי לפוליטיקה הישראלית, נעצב לו צביון ייחודי ומקורי המתאים לאופייה של מדינת ישראל וצרכיה. אבל כבר למדנו מניסיונו עד כה את הלקחים הבאים: אנו זקוקים לרשות מבצעת שלא תהיה תלויה בלחצי גופים אינטרסנטיים ומפלגות קטנות. אנו זקוקים לממשלה ביצועית מקצועית ולא לממשלה ששריה הם פוליטיקאים ופעילי מפלגות למיניהן. היעדים הם ברורים: אנו זקוקים לרשות מבצעת חזקה ויעילה, להפרדה טובה בין הרשות המבצעת והרשות המחוקקת, להגברת הצורך לשיתוף פעולה והידברות בין הרשויות השונות, לייצוג הולם יותר של רצון העם בהרכבת הממשלה וניהולה, למתאם הולם יותר בין גודלן ומעמדן הציבורי של המפלגות הקטנות וכוחן היחסי בכנסת ובממשלה. במשפט אחד, אנו זקוקים לממשלה מקצועית, אשר השרים בה נבחרים על פי כישוריהם ומשמשים כצוותו של הנשיא, מממשים את מדיניותו ואחראים בפניו. חשוב לציין, שמשטר כזה עשוי לחזק את ה-accountability של הנציגים הנבחרים בפני ציבור בוחריהם.

(אתר 1313. Wordpress. Com)duda

שאלות ?

1. מדוע אין לראות בשינוי שיטת הבחירות עניין טכני בלבד, ומדוע, למעשה - אי-אפשר לנתק את הדיון בשאלה זו מהדיון בהיבטים אחרים של התרבות החברתית והפוליטית?
2. האם על ידי שילוב שיטת הבחירות היחסיות והאזוריות-רוביות יתבטלו, לדעתכם, הצדדים השליליים של כל אחת, ויתגשמו רק הצדדים החיוביים? נמקו.

שאלות לסיכום ?

1. האם יש מקום, לדעתכם, לאפשר לבני 17 להצביע בבחירות לכנסת (כמו בבחירות לרשויות המקומיות)? נמקו.
2. מדינת ישראל היא גם מדינתם של יהודי התפוצות, ובכל זאת הם אינם יכולים להצביע בבחירות בישראל. האם לדעתכם צריכה מדינת ישראל לתת ליהודי התפוצות את הזכות להצביע בבחירות לכנסת?
3. איסורים שונים חלים על תעמולת בחירות בישראל, למשל:
 - א. אין להשתמש בשמו ובדמותו של ישראלי שנפגע בפעולת איבה בלא הסכמתו או הסכמת משפחתו.
 - ב. אין להשתמש בצה"ל, כך שייווצר רושם של זיהויו עם מפלגה מסוימת.
 - ג. אסור לשתף ילד שטרם מלאו לו 15 שנה.
 - ד. אין להשתמש בתכניות בידור, לרבות הופעות אמנים והצגת סרטים.
 הסבירו, לפי הבנתכם, מדוע נקבעו איסורים אלה?

4. אחוזי ההצבעה בבחירות לישראל נמצאים במגמת ירידה ברורה. בבחירות הראשונות אשר נערכו במדינה בשנת 1949 השתתפו 86.9%, ואילו בבחירות לכנסת השבע-עשרה בשנת 2006 השתתפו 63.2%, ושיעור ההצבעה בבחירות לכנסת השמונה-עשרה בשנת 2009 עמד על 65.2%.
- א. מה הבעיה באחוז הצבעה נמוך בבחירות?
- ב. מדוע, לדעתכם, יורדים שיעורי ההצבעה במדינת ישראל?
5. בבחירות לכנסת משתתפות בדרך כלל מפלגות שמטרתן לקדם ציבור מסוים (עולים, ירוקים, עובדים ועוד).
- א. מהם לדעתכם הגורמים לכך?
- ב. האם תופעה זו יכולה לתרום לחברה הישראלית הדמוקרטית או לפגוע בה? נמקו.



הכנסת היא בית הנבחרים ובית המחוקקים של מדינת ישראל. היא מונה 120 חברים המייצגים מפלגות שהתמודדו בבחירות, עברו את אחוז החסימה וקיבלו ייצוג בכנסת. הכנסת נקראת על שם המוסד המחוקק שפעל בארץ ישראל בתקופת בית שני – הוא "כנסת גדולה", שמספר חבריו היה 120. "כנסת הגדולה" נזכרת במסכת אבות: "משה קיבל תורה מסיני ומסרה ליהושע ויהושע לזקנים וזקנים לנביאים, ונביאים מסרוה לאנשי כנסת גדולה" (מסכת אבות, פרק א, משנה א). המשטר בישראל הוא משטר דמוקרטי-פרלמנטרי. על פי דגם זה של משטר דמוקרטי עומדת הכנסת בפסגת פירמידת השלטון במדינה. בהגדרתה כבית הנבחרים של המדינה, שואבת הכנסת את חשיבותה מהיותה מוסד עליון במדינה, המבטא את עקרון שלטון העם. מרכזיותה של הכנסת ועליונותה מתבטאים הלכה למעשה במכלול של סמכויות ותפקידים שהיא ממלאת:

- א. **ייצוג:** הכנסת היא מוסד המייצג את ציבור האזרחים כולו ואת ריבונותה של המדינה. כזכור, שיטת הבחירות לכנסת היא השיטה היחסית-רשימתית והיא עונה יותר מכל שיטה אחרת על עקרון הייצוגיות. שיטה זו משקפת יותר את הלכי הרוח של הציבור ומאפשרת יותר למגוון רחב של דעות ואינטרסים לזכות לייצוג בכנסת. הכנסת אכן מייצגת מספר רב יחסית של מפלגות ואידיאולוגיות הנותנות ביטוי לקבוצות ומגזרים שונים בחברה הישראלית. זאת ועוד: הגדרתה של הכנסת כבית הנבחרים של המדינה קובעת ייעוד מרכזי לכנסת לשמש כ"קולו של העם" ולפעול למען מה שטוב לכלל אזרחי המדינה.
- ב. **חקיקה:** הכנסת היא הרשות המחוקקת והחוק שלה מחייב את הכול. חקיקת הכנסת היא גם הבסיס המשפטי לפעולות הממשלה כרשות מבצעת.
- ג. **קיום הממשלה:** אמנם אין הכנסת בוחרת את הממשלה, אך הכנסת היא המאשרת את הרכב הממשלה ומקיימת את הממשלה – בהבעת אמון, בהקצאת האמצעים הכספיים באמצעות חוק תקציב המדינה.
- ד. **פיקוח על הממשלה:** הכנסת מקיימת פיקוח פרלמנטרי וביקורת על מוסדות השלטון. פיקוח זה מתבצע על ידי הכנסת בדרכים שונות, וגם באמצעות מבקר המדינה.
- ה. **בחירת נשיא המדינה:** הסמכות בידי הכנסת לבחור את הנשיא ובכך באה לידי ביטוי עליונות הכנסת.
- ו. **בחירת מבקר המדינה:** הכנסת היא הבוחרת את מבקר המדינה בהצבעה חשאית לתקופת כהונה של שבע שנים.
- ז. **השתתפות במינוי שופטים:** הכנסת משתתפת במינוי שופטים באמצעות מינוי שני חברי כנסת בוועדת המינויים לשופטים.
- ח. **רשות מכוונת:** הכנסת מופקדת על גיבוש החוקה העתידית של מדינת ישראל, באמצעות חקיקת חוקי יסוד, אשר יתאגדו עם הזמן לכלל חוקה כתובה ושלמה בעתיד.

ט. זירה פוליטית מרכזית בדמוקרטיה הישראלית: הרכבה של הכנסת הנקבע בבחירות מייצג את יחסי הכוחות הפוליטיים בקרב העם והיא משמשת כמָה לדיון בנושאים ציבוריים וביטוי למגוון הדעות וההשקפות בחברה ובמדינה.

שאלה



הכנסת היא "בית הנבחרים של המדינה".

כיצד מבטאת הגדרה זו את חשיבותה של הכנסת כמוסד העליון במדינה?
איזה עיקרון דמוקרטי מבטאת ההגדרה "בית הנבחרים של המדינה"? אלו תפקידים של הכנסת נגזרים ישירות מעיקרון דמוקרטי זה?



א. תקופת כהונה ודרכי פיזור של הכנסת

משך כהונתה של הכנסת נקבע לארבע שנים מיום היבחרה. אולם נסיבות שונות יכולות להביא לפיזור לפני תום תקופת כהונה של ארבע שנים:

1. **פיזור הכנסת על פי חוק מיוחד:** הכנסת יכולה להחליט על התפזרותה לפני תום כהונתה, על ידי קבלת חוק ברוב של חברי הכנסת (היינו, רוב מוחלט – רוב של למעלה מ־60 חברי כנסת). הדרישה לרוב חברי הכנסת נועדה למנוע מצב שבו רוב מקרי יוכל להחליט על התפזרות הכנסת.
2. **התפזרות הכנסת בשל אי־קבלת חוק התקציב:** במקרה שחוק התקציב לא מאושר בכנסת בתוך שלושה חודשים מתחילת שנת הכספים, פירושו שהכנסת החליטה על התפזרותה.
3. **פיזור הכנסת על ידי ראש הממשלה:** סעיף 29 לחוק יסוד: הממשלה קובע שסמכותו של ראש הממשלה, באישור הנשיא, להורות בצו על פיזור הכנסת במקרה שהוא נוכח שהכנסת לעומתית, כלומר יש בה רוב המתנגד לממשלה ועקב כך נמנעת פעילות תקינה של הממשלה. הצו לפיזור הכנסת נכנס לתוקפו 21 יום לאחר פרסומו. עם זאת, החלטה כזו של ראש הממשלה משמעה

התפטרות הממשלה אך לא פיזור אוטומטי של הכנסת; חברי הכנסת רשאים להגיש לנשיא בקשה להטיל על אחד מחברי הכנסת את התפקיד להרכיב ממשלה חלופית. אם חבר הכנסת לא הצליח להרכיב ממשלה בתקופת זמן מוגדרת (28 ימים ועוד הארכה של עד 14 יום) או שהממשלה לא זכתה לאמון הכנסת, רק אז פירושו של דבר הוא פיזור הכנסת.

ב. ארגון הכנסת

יושב ראש הכנסת וסגניו

לניהול עבודתה של הכנסת אחראי יושב ראש הכנסת, שנבחר על ידי מליאת הכנסת בישיבתה הראשונה לאחר הבחירות. בחירת יושב ראש הכנסת אינה מקרית - לפי הנוהג שהתקבל בכנסת, נבחר לתפקיד מועמד המפלגה הגדולה ביותר בכנסת. יושב ראש הכנסת ממלא שורה של תפקידים בניהול ענייניה של הכנסת: קביעת סדר היום של הכנסת, פיקוח על סדר ישיבותיה, קיום תקנון הכנסת, וניהול ישיבות הכנסת. למשרת יושב ראש הכנסת חשיבות סמלית וטקסית: יושב ראש הכנסת הוא מייצגה של הכנסת ודוברת הראשי. הוא גם ממלא המקום הקבוע של נשיא המדינה בעת יציאתו לחופשה, היעדרות מהארץ או מחלה. במקרה שהנשיא מת או מתפטר, משמש יושב ראש הכנסת נשיא המדינה בפועל עד בחירתו של נשיא חדש. בניהול ענייניה של הכנסת מסתייע יושב ראש הכנסת בסגנים, הנבחרים אף הם על ידי הכנסת ומהווים יחד עמו את "נשיאות הכנסת".

ועדות הכנסת

עבודת הכנסת מתנהלת במליאת הכנסת ובוועדות הכנסת. תקנון הכנסת קובע את תפקידיה של ועדה בכנסת: "דיון בהצעות חוק, בתקנות לאחר שהותקנו, בבקשות של תושבים שהוגשו לכנסת או שהוגשו לממשלה והועברו על ידיה לכנסת לדיון ולמסקנה, וכל עניין אחר אשר יימסר לדיונה על ידי הכנסת". בוועדות הכנסת אפשר לראות אמצעי לייעול העבודה הפרלמנטרית. בוועדות אפשר לברר פרטים לעומקם, להיעזר במומחים ובנציגי ציבור המוזמנים לישיבותיהן ומחווים את דעתם. תקנון הכנסת קובע את הוועדות הקבועות ואת תחומי ענייניהן:



ואלה הן הוועדות הקבועות ותחומי ענייניהן:

- (1) ועדת הכנסת: תקנון הכנסת ועניינים הנובעים ממנו; חסינות חברי הכנסת ובקשות לקביעתה או לנטילתה; סדרי הבית; המלצות על הרכב הוועדות הקבועות והוועדות לעניינים מסוימים ויושבי הראש שלהן; תיחום ותיאום הוועדות; העברת בקשות המוגשות לכנסת מן הציבור ליושב-ראש הכנסת או לוועדות המתאימות; דיון בתלונות על חברי הכנסת; תשלומים לחברי הכנסת; דיון בבקשות ובעניינים שאינם נוגעים לשום ועדה או שלא נכללו בתפקידי ועדה אחרת.
- (2) ועדת הכספים: תקציב במדינה; מסים לכל סוגיהם; מכס ובלו; מילואות; ענייני מטבע ומטבע חוץ; בנקאות ושטרי כסף; הכנסות והוצאות המדינה.
- (3) ועדת הכלכלה: מסחר ותעשייה; אספקה וקיצוב; חקלאות ודיג; תחבורה על כל ענפיה; איגוד שיתופי; תכנון ותיאום כלכלי; פיתוח; זיכיונות המדינה ואפוטרופסות על הרכוש; רכוש הערבים הנעדרים; רכוש היהודים מארצות האויב; רכוש היהודים שאינם בחיים; עבודות ציבוריות; שיכון.
- (4) ועדת חוץ והביטחון: מדיניות חוץ של המדינה; כוחותיה המזוינים של המדינה וביטחונה.
- (5) ועדת הפנים והגנת הסביבה: שלטון מקומי; בנין ערים; כניסה לישראל ומרשם האוכלוסין; אזרחות; עיתונות ומודיעין; עדות; ארגון הדתות של יהודים ושל לא יהודים; משטרה ובתי סוהר; איכות הסביבה.
- (6) ועדת החוקה, חוק ומשפט: חוקת המדינה; חוקי-יסוד; חוקים וסדרי משפט.
- (7) ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות: עלייה; קליטה; הטיפול ביורדים; חינוך יהודי וציוני בגולה; מכלול הנושאים הקשורים בעניינים אלה והנמצאים בתחום טיפולו של המוסד לתיאום בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית ובין ממשלת ישראל והסוכנות היהודית לארץ ישראל.
- (8) ועדת החינוך, התרבות והספורט: חינוך; תרבות; מדע; אמנות; שידור; קולנוע; ספורט.
- (9) ועדת העבודה, הרווחה והבריאות: עבודה; ביטחון סוציאלי כולל מערכת הבטחת הכנסה; המוסד לביטוח לאומי; בריאות; סעד; שיקום; נכים ושיקומם לרבות נכי צה"ל ומשפחות נפגעי מלחמה וכן נפגעים אחרים; עבריינים צעירים; גימלאים ותגמולים; חוקת התשלומים לחיילים ולמשפחותיהם.
- (10) ועדה לענייני ביקורת המדינה: הקשר עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור; סמכויות על פי חוק מבקר המדינה וחוקים אחרים; מעמדם וסמכויותיהם של מבקרים פנימיים.
- (11) ועדה לקידום מעמד האישה: קידום מעמד האישה לקראת שוויון בייצוג, בחינוך, במעמד האישי ובמניעת אפליה בשל מין או נטייה מינית בכל התחומים; להקטנת פערים בכלכלה ובשוק העבודה; למאבק באלימות כלפי נשים.
- (12) ועדת המדע והטכנולוגיה: מדיניות מחקר ופיתוח אזרחי בישראל; טכנולוגיות מתקדמות; מחקר ופיתוח סביבתי; מחקר מדעי באקדמיה הישראלית למדעים; מחקר מדעי שלא במוסדות להשכלה גבוהה; מכוני חקר; מדענים ראשיים של כלל משרדי הממשלה; מועצה לאומית למחקר ופיתוח; קרנות מחקר; מידע ומיחשוב; והכול - בתחום האזרחי שאינו ביטחוני.

בכנסת פועלות גם כמה **ועדות משנה** העוסקות בעניינים ספציפיים, כמו למשל:

- הוועדה לתקציב הביטחון.

- הוועדה לפניות הציבור.

בכנסת פועלות לעתים **ועדות לנושאים מסוימים**. ועדות כאלה מוקמות לצורך טיפול בנושא מסוים וכהונתן מוגבלת לתקופת הטיפול בנושא. למשל:

- ועדה למלחמה בנגע הסמים.

- ועדה לקידום מעמד הילד.

הרכב ועדות הכנסת נקבע על פי יחסי הכוחות המפלגתיים בכנסת. על פי המקובל, נשמרת תמיד לחברי הקואליציה הממשלתית ראשות הוועדות החשובות, כגון: ועדת הכנסת, ועדת חוץ וביטחון וועדת הכספים. גם נציגי האופוזיציה זוכים בראשות של מספר ועדות.

על חברי הכנסת נופל לעתים עומס עבודה רב. נוסף על הדיונים במליאה, יש מהם החברים בשתי ועדות (ולעתים יותר). ובהתחשב בכך שחלק מחברי הכנסת פעילים בתפקידים ממלכתיים, כמו שרים וסגני שרים, הרי שלא כל 120 חברי הכנסת נוטלים חלק בעבודה הפרלמנטרית השוטפת, והחברות בוועדות מתחלקת בין פחות ממאה חברי כנסת. מצב זה עלול לפגום ביעילותה של העבודה הפרלמנטרית בכנסת.

שאלות



1. מדוע, לדעתכם, נמסרת תמיד ראשות הוועדה לענייני ביקורת המדינה לידי נציג האופוזיציה?

2. האם תרצו להציע ועדה קבועה נוספת לכנסת? אם כן, ציינו את תחומי עיסוקה.

3. חוו דעתכם: מהן הסיבות האפשריות לאיסור שנקבע בתקנון הכנסת, ולפיו חבר הממשלה או סגן שר לא יהיה יושב ראש או סגן יושב ראש של הכנסת?

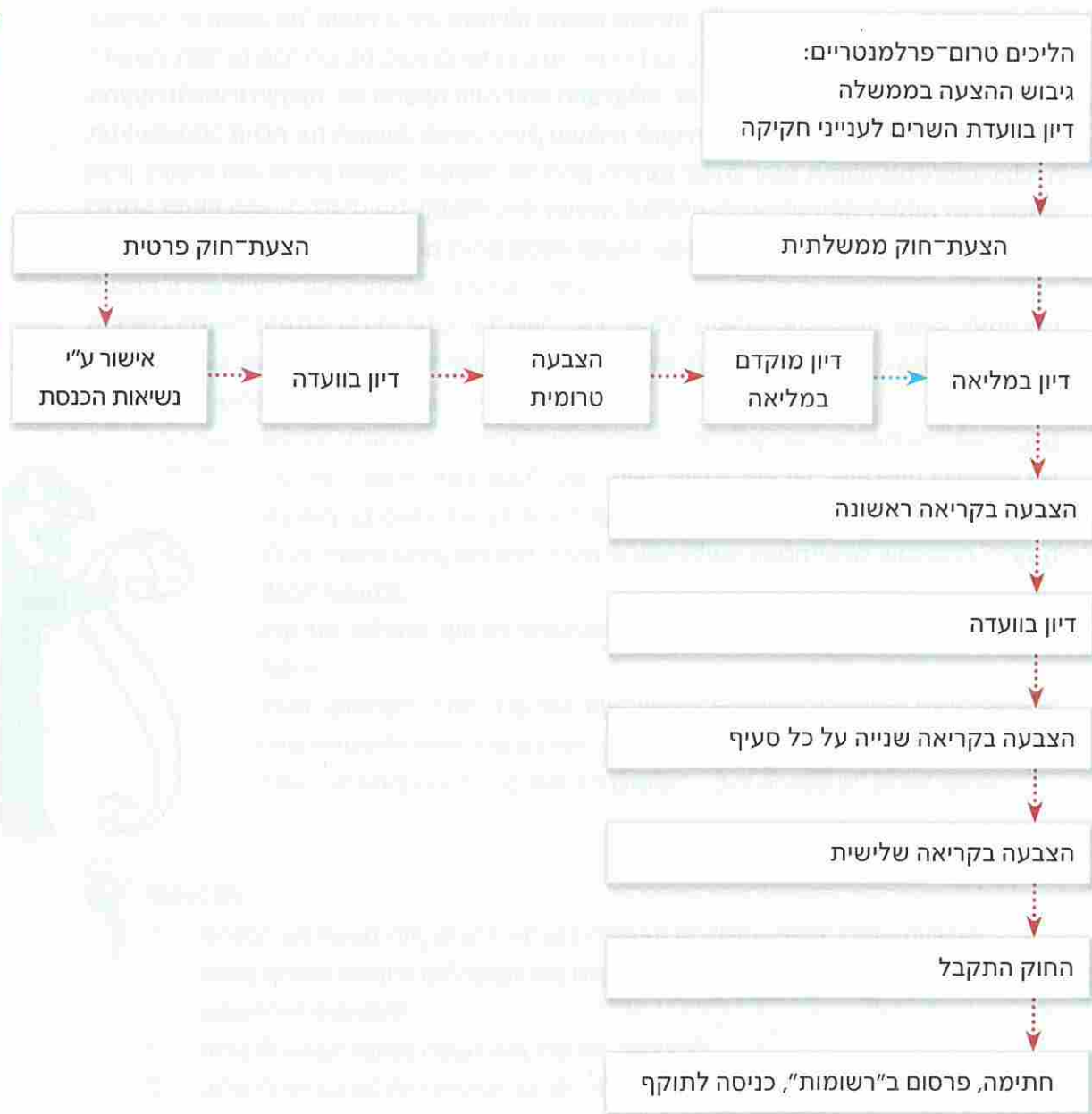


אולם מליאת הכנסת

3. תהליך החקיקה

הזכות להציע לכנסת לקבל חוק חדש נתונה בידי הממשלה וגם בידי כל אחד מחברי הכנסת. הצעת חוק המוגשת מטעם הממשלה מכונה "הצעת חוק ממשלתית", והצעת חוק המוגשת על ידי חבר כנסת מכונה "הצעת חוק פרטית".

היזומה לחקיקת חוקים באה לא רק מצד חברי הכנסת אלא גם מצד הממשלה. הממשלה, כרשות מבצעת, זקוקה לחוקים כדי להסדיר את פעולותיה הרבות והמגוונות וכדי לבצע את מדיניותה.



כאשר היוזמה להצעת חוק באה מהממשלה, מתקיים בממשלה דיון על אישור נוסח הצעת החוק והשרים מצביעים על אישור ההצעה. לאחר מכן מוגשת הצעת החוק לכנסת על ידי מסירתה ליושב ראש הכנסת. יושב ראש הכנסת מעביר את הצעת החוק הממשלתית לקריאה ראשונה.

"קריאה" - פירושו של דבר הצעת החוק לפני מליאת הכנסת, קיום דיון ובסופו הצבעה.

הצעת חוק פרטית מוגשת לנשיאות הכנסת לאישור. לאחר אישורה היא מובאת לדיון מוקדם ולהצבעה במליאת הכנסת (קריאה טרומית). בדיון זה מנמק חבר הכנסת את הצעתו, ולאחר הדיון מחליטה מליאת הכנסת אם להסיר את ההצעה או להעבירה לוועדה. ההצעה שנתקבלה עוברת לוועדה.

הקריאה הראשונה של הצעת החוק מתחילה בהצגת ההצעה על ידי השר או חבר הכנסת שיזם את ההצעה. השר או חבר הכנסת מציגים את ההצעה. אחרי דברי ההסבר הללו מתקיים דיון במליאה על ההצעה ולאחריו הצבעה. אם ההצעה אינה זוכה ברוב קולות, אזי הצעת החוק מתבטלת. אם מאשרת המליאה ברוב קולות את ההצעה, הצעת החוק מועברת לוועדה המתאימה.

הדיון בוועדה הוא החלק החשוב והמעשי של הדיון בהצעת החוק, והוא הקובע את תוכנו. בוועדה נידונים סעיפי ההצעה לפרטיהם. במהלך דיוני הוועדה מופיעים לפניה מומחים בתחום שבו עוסקת הצעת החוק, כדי שיחוו דעתם. בתום דיונים מכינה הוועדה את נוסח הצעת החוק ורשימת הסתייגויות (הערות והתנגדויות) לסעיפי ההצעה, לקריאה שנייה.

הקריאה השנייה נפתחת בדברי הסבר של יושב ראש הוועדה שעובדה את הצעת החוק. לאחר מכן מתקיימת הצבעה על הסעיפים שאין לגביהם הסתייגות (ללא דיון), סעיף שיש לגביו הסתייגויות, דנים בהסתייגויות ומקיימים עליהן הצבעה.

אם לא נתקבלו הסתייגויות תועבר הצעת החוק לקריאה שלישית מיד לאחר סיום הקריאה השנייה. אם נתקבלו הסתייגויות, תידחה הקריאה השלישית כדי לוודא אם אין צורך בניסוח חדש על פי התיקון שהתקבל וכן כדי לתת שהות לממשלה, או לבעל הצעת החוק הפרטית, להחליט שמא לאור ההסתייגויות שנתקבלו, ברצונם לבטל הצעתם.

בקריאה שלישית עומדת להצבעה הצעת החוק כולה, כפי שהתקבלה בקריאה השנייה.

לאחר שהתקבל החוק בקריאה השלישית, הוא מועבר לחתימת נשיא המדינה, ראש הממשלה והשר הנוגע בדבר.

תוקפו של החוק הוא מיום פרסומו ב"רשומות" - ספר החוקים של מדינת ישראל.



שאלות ?

1. מהלכה של הצעת חוק פרטית אל עבר הקריאה הראשונה נתקל בכמה משוכות, שאינן קיימות במקרה של הצעת חוק ממשלתית. חוו דעתכם: מדוע זוכה הצעת חוק ממשלתית לעדיפות?
2. מדוע לדעתכם זקוקה הצעת חוק לקריאה שלישית?
3. מדוע לדעתכם תהליך החקיקה בכנסת הוא רב שלבי וארוך כל כך?
4. הציגו והסבירו אילו עקרונות דמוקרטיים באים לידי ביטוי בתהליך החקיקה?

הסמכות לא לאשר הצעת חוק פרטית

"תקנון הכנסת מבחין בין הצעת חוק ממשלתית לבין הצעת חוק פרטית. הדיון בהצעת חוק פרטית ארוך ומסורבל יותר מהדיון בהצעת חוק ממשלתית. הצעת חוק ממשלתית מוגשת ליושב ראש הכנסת והוא מניח את ההצעה על סדר היום של הכנסת. הנחת ההצעה היא אוטומטית, ואין ליושב ראש הכנסת כל שיקול דעת בנושא זה. כאשר מדובר בהצעת חוק פרטית נותן תקנון הכנסת שיקול דעת ליושב ראש הכנסת ולסגניו ("נשיאות הכנסת"). התקנון קובע שהצעת החוק הפרטית תונח על שולחן הכנסת רק לאחר שיושב ראש הכנסת וסגניו "אישרו את ההצעה".

בשנת 1985 התעוררה שאלת הסמכות שלא לאשר הצעת חוק פרטית. הבעיה התעוררה לאור החלטת יושב ראש הכנסת וסגניו שלא להניח על שולחן הכנסת שתי הצעות חוק פרטיות של חבר הכנסת האחת-עשרה, מאיר כהנא. יסוד ההחלטה היה בכך שהצעותיו של כהנא כללו דברי גזענות, שיש בהם משום פגיעה בערכי היסוד הדמוקרטיים של מדינת ישראל. כנגד החלטת יושב ראש הכנסת וסגניו עתר כהנא לבית המשפט הגבוה לצדק.

בית המשפט העליון הבהיר, מפי השופט אהרן ברק, שהיקף שיקול דעתם של **יושב ראש הכנסת** וסגניו שלא לאשר הצעות חוק הוא מצומצם. סמכות ה"סיון" מאפשרת שלא לאשר הצעת חוק, אם זו כוללת דברי בלע, גידופין ועלבון שאינם תואמים דבר חקיקה. אלא שאין הסמכות כוללת גם את הכוח שלא לאשר הצעת חוק בשל הסתייגות מהתוכן הפוליטי-חברתי של ההצעה. בפרשו את תקנון הכנסת, כפי שהיה בתוקף אז, ציין בית המשפט העליון שאין התקנון מסמך לפסול הצעות חוק פרטיות, אפילו הן "פוגעות בעקרונות היסוד של משטרנו החוקתי, מעוררות זיכרונות מחרידים, ויש בהן כדי לפגוע באופי הדמוקרטי של המדינה". בית המשפט הדגיש ש"הכנסת רשאית לשנות הסדר זה ובכך להצר או להרחיב את כוחו של חבר הכנסת להניע את גלגלי החקיקה של הכנסת".

ההחלטה של בית המשפט עוררה ביקורת ציבורית רבה על בית המשפט העליון. המבקרים הצביעו על כך שבית המשפט נתפס לפרשנות פורמאלית מדי של תקנון הכנסת, וכי ניתן היה לפרש את הסמכות בתקנון כך שלא יונחו על שולחן הכנסת הצעות חוק בעלות אופי גזעני. בית המשפט מצדו הדגיש בפסק הדין שחובתו היא לפסוק כפי שפסק, כדי למנוע מצב שיהיה בידי נשיאות הכנסת כוח לפעול כ"חוקה חיה" ולפסול, בלא סמכות בתקנון, הצעות חוק בגין תוכן חברתי.

החלטת בג"ץ העמידה את הכנסת בפני הכרח לפעול, כאשר היה ברור שאין דעת רוב חברי הכנסת נוחה מן העובדה שהצעות חוק גזעניות יונחו על שולחן הכנסת. זמן קצר לאחר מכן שינתה הכנסת את תקנונה, ונקבע בתקנון הכנסת כי יושב ראש הכנסת והסגנים לא יאשרו הצעת חוק שהיא לדעתם, "גזענית במהותה או שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי".

(זאב סגל, דמוקרטיה ישראלית, עיקרים חוקתיים במשטר מדינת ישראל,

הוצאת משרד הביטחון, עמ' 87)

ד. פיקוח וביקורת של הכנסת על הממשלה

האמרה המקובלת במשטר הפרלמנטרי, כי תפקיד הממשלה הוא למשול, ותפקיד הפרלמנט – לבקר ולפקח, משקפת את מרקם היחסים בין הרשויות במדינה. מנקודת מבט זו הכנסת היא למעשה המוסד בעל הסמכות הנרחבת ביותר לפקח על הרשות המבצעת – הממשלה.

הסיעות בכנסת נחלקות לסיעות הקואליציה ולסיעות האופוזיציה. האופוזיציה היא הגוף העיקרי בכנסת שתפקידו להפעיל פיקוח וביקורת על הממשלה. אולם העובדה שמרביתם של חברי הכנסת משתייכים לקואליציה, משפיעה בהכרח על שיקוליהם והצבעותיהם של חברי הכנסת ועלולה להחליש את הפיקוח והביקורת של הכנסת על הממשלה. זאת ועוד: אופוזיציה מורכבת מכל אותן סיעות שאינן חברות בקואליציה ולעתים קיים ניגוד בהשקפותיהן ואין הן יכולות להגיע להסכמה אידיאולוגית או מעשית כלשהי. בין סיעות אלה אין כל הסכם דוגמת ההסכם הקואליציוני וכל סיעת אופוזיציה פועלת למעשה בכוחות עצמה, אף שבמקרים מסוימים מצטרפות סיעות אופוזיציה ליוזמת סיעה אופוזיציונית אחרת.

הדיונים והוויכוחים בכנסת – במליאה ובוועדות הם ביטוי הן למעמדה של הכנסת כבית הנבחרים של המדינה והן לתפקידה כמוסד המפקח ומבקר את פעולות הממשלה.

הצעה לסדר היום

הצעה לסדר היום פירושה הצעה של חבר כנסת, של סיעה או של הממשלה, להעלות נושא מסוים לדיון במליאה. אמצעי זה נועד למקד שימת לב ציבורית בעניין מסוים, והוא משרת בכך מטרה חשובה.

יש מקרים שבהם מבקשים חברי כנסת להעלות "הצעת חוק דחופה לסדר היום", שמחמת דחיפותה וחשיבותה היא אמורה לעמוד לדיון דחוף. הצעה דחופה לסדר היום מוגשת לאישור לנשיאות הכנסת וזו אמורה לאשרה אם יש בהצעה כדי למנוע מעשה או מחדל, או אם יש בנושא עניין דחוף לציבור. תכליתה של הצעה לסדר היום – רגילה או דחופה – לדון במליאה בנושאים שיש בהם עניין ציבורי. הצעה לסדר היום מוצגת במליאת הכנסת וזו מחליטה אם לקיים דיון במליאה או להעביר את ההצעה לדיון באחת מוועדות הכנסת, או אם לדחות את ההצעה. דיון במליאה בהצעה לסדר היום מסתיים בהצבעה על הצעת סיכום שמציעים חברי הכנסת.

שאלות



1. כיצד מהווה הצעה לסדר היום אמצעי פיקוח וביקורת של הכנסת על פעולות הממשלה?

2. עיינו בעיתונות היומית וציינו נושאים שהייתם ממליצים להעלותם כהצעות לסדר היום בכנסת. נמקו הצעותיכם.

שאלתה

כל חבר כנסת רשאי להפנות שאלה לשר בעניין עובדתי שנעשה, או צריך היה להיעשות ולא נעשה, בתחום תפקידיו של השר שנשאל. השאלתה, בדומה להצעה לסדר היום, גם היא אמצעי שנועד למקד שימת לב ציבורית בעניין מסוים. השאלה (שאלתה) מוגשת ליושב ראש הכנסת.

את השאלתה מעביר יושב ראש הכנסת לשר שאליו היא מופנית. תשובת השר ניתנת במליאת הכנסת בישיבה מיוחדת, המוקדשת למתן תשובות של שרים לשאלות. לאחר שניתנה תשובת השר, רשאי חבר הכנסת לשאול בעל פה שאלה קצרה אחת נוספת הנוגעת לתשובה.

שאלה



• כיצד מהווה השאלתה אמצעי פיקוח וביקורת של הכנסת על פעולות הממשלה?

הצעת אי-אמון בממשלה

על סמך עקרון עליונותה של הכנסת כבית הנבחרים וכבית המחוקקים של מדינת ישראל, מכהנת הממשלה מכוח אמון הכנסת. הצעת אי-אמון היא אמצעי פיקוח וביקורת על הממשלה. הצעת אי-אמון היא ביטוי חריף של האופוזיציה, המביעה בהצעת אי-אמון קריאה להפלת הממשלה. על פי רוב יודעת האופוזיציה כי אין סיכוי ממשי להפיל את הממשלה, והיא יוזמת מהלך זה כדי לבטא את חומרת נושא ההצעה, לחדדו בתודעתו של הציבור, ולהפגין התנגדות נמרצת למדיניות הממשלה. חוק יסוד: הממשלה קובע כי הכנסת ברוב חבריה (61 לפחות) יכולה להביע אי-אמון בממשלה. הצעת אי-אמון מכונה "אי-אמון קונסטרוקטיבי": מציעי אי-האמון צריכים להביא בפני הכנסת שם של חבר כנסת אשר הם מעוניינים שיחליף את ראש הממשלה. עם קבלת הצעת האי אמון, על נשיא המדינה להטיל עליו את תפקיד הרכבת הממשלה החדשה. רק אם חבר כנסת זה לא הצליח להרכיב ממשלה תוך 42 יום - הכנסת מתפזרת ומתקיימות בחירות חדשות.

שאלה



• מדוע נחשבת הצעת אי-אמון לאמצעי פיקוח חשוב ביותר?

פיקוח באמצעות ועדות הכנסת

ועדות הכנסת משמשות אמצעי בידיה של הכנסת לפקח על הממשלה. אחת ההוראות בתקנון הכנסת קובעת ש"הוועדה רשאית לדרוש מאת השר הנוגע בדבר הסברה וידיעות בעניין שנמסר לדיונה או שנכנס לתחום תפקידיה, והשר חייב, בעצמו או על ידי נציגו, למסור את ההסברות או הידיעות המבוקשות".

הוראה זו נועדה להבטיח עיקר חשוב והוא האפשרות לחייב שר למסור מידע לוועדה של הכנסת על פעולותיו.

כמו כן, יוזמות ועדות הכנסת דיונים בנושאים בעלי חשיבות ציבורית - ובמרכזם של דיונים אלה מדיניות הממשלה עשויה לעמוד לביקורת.

ועדות הכנסת מורכבות על פי מפתח מפלגתי, לפי יחסי הכוחות בין הסיעות השונות בכנסת. לקואליציה יש רוב בוועדות הכנסת ורוב זה עלול להחליש את יכולתה של הוועדה לשמש גורם מבקר ומפקח על פעולות הממשלה.



- מדוע לדעתכם הפיקוח על הממשלה עשוי להיות יעיל בוועדות הכנסת יותר מאשר יהיה במליאת הכנסת?

פיקוח וביקורת באמצעות תקציב המדינה

תקציב המדינה נקבע במסגרת של חוק המגדיר את מדיניותה הכלכלית של הממשלה. הטיפול בהצעת חוק תקציב המדינה, עד לאישורו של חוק תקציב המדינה, נותן בידי הכנסת כלי לביקורת ולפיקוח על מדיניותה של הממשלה ועל סדר הקדימויות שלה בכל תחומי החיים של מדינת ישראל.

לאחר אישור חוק תקציב המדינה אין לחרוג ממסגרתו, אלא אם כן אישרה הכנסת או ועדת הכספים שינוי בפרט זה או אחר של התקציב. במילים אחרות, הבקרה הפרלמנטרית על הביצוע החוקי והתקין של התקציב נותנת בידי הכנסת אמצעי פיקוח על הממשלה, במשך כל השנה.



- מהי החשיבות המיוחדת שיש בפיקוח ובביקורת של הכנסת על הממשלה באמצעות תקציב המדינה?

כינוס מיוחד של הכנסת

בתקופת פגרת הכנסת, רשאים שלושים חברי כנסת לדרוש כינוס מיוחד של הכנסת בנושאים הדורשים דיון דחוף.



- באילו נסיבות או מקרים עשויים חברי הכנסת ליזום כינוס מיוחד של הכנסת?

ועדת חקירה פרלמנטרית

לצורך בירור נושא בעל חשיבות ציבורית רשאית הכנסת להקים ועדת חקירה פרלמנטרית. בעניין זה קובע **חוק יסוד: הכנסת**, כי "הכנסת רשאית למנות ועדות חקירה, אם על ידי הסמכת אחת הוועדות הקבועות ואם על ידי בחירת ועדה מבין חבריה, כדי לחקור דברים שהכנסת קבעה. סמכויותיה ותפקידיה של ועדת חקירה ייקבעו על ידי הכנסת. בכל ועדת חקירה יהיו גם נציגים של סיעות שאינן משתתפות בממשלה, לפי יחסי הכוחות של הסיעות בכנסת". בכך מובטחת כהונתם בוועדה של נציגי האופוזיציה.

הכנסת עושה שימוש בסמכות זו בנושאים רבים ומגוונים. לדוגמה: ועדות חקירה פרלמנטריות

הוקמו בנושא מצבם של הבדווים בנגב (1994), התרחבות והתגברות האלימות בקרב בני הנוער וכלפי ילדים ונערים (1995), פערים חברתיים בישראל (2001), סחר בנשים (2002), תאונות דרכים (2003), איתור והשבת נכסים של נספי השואה (2005), גילויי שחיתות בממשל במדינת ישראל (2006), קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי (2008), קליטתם בישראל של יוצאי אתיופיה (2009).

מטלה לסיכום



• היכנסו לאתר האינטרנט של הכנסת והציגו דוגמאות עדכניות לפעולות פיקוח וביקורת של הכנסת על הממשלה.

ה. חסינות חברי הכנסת

כדי שחברי הכנסת יוכלו למלא את תפקידיהם בחופשיות, ללא חשש מפני לחצים, הטרדות, התנכלויות ותביעות משפטיות, ניתנת לחברי הכנסת "חסינות", כלומר – מערכת של הגנות מפני חיפוש, מעצר, חקירה והעמדה לדין.

המילה "חסינות" באה לתאר מצב שבו חברי הכנסת מקבלים מעמד מיוחד מבחינה משפטית. לפיכך, הענקת חסינות מהווה חריגה מעקרון השוויון של אזרחי המדינה במשטר דמוקרטי. מכיוון שמדובר בחריגה מעקרון השוויון בפני החוק, השאלה היא אם יש לכך סיבות ראויות, ואכן, החסינות באה לאפשר לנבחר העם למלא את תפקידם כהלכה וללא חשש, ולהגן עליהם מפני כוחה של הממשלה ומפני ניסיונות של גורמים שונים להגביל את פעילותם בעת מילוי תפקידם: היא ניתנת כדי לאפשר להם לייצג כראוי את בוחריהם. ברור שהחסינות לחברי הכנסת לא נועדה להגן עליהם מפני ביצוע עברות פליליות.

חסינות חברי הכנסת כוללת שני סוגים של חסינות: (1) חסינות עניינית-מקצועית (חסינות מהותית); (2) חסינות נוהלית (אישית).

א. חסינות עניינית-מקצועית

חסינות עניינית-מקצועית היא החסינות הניתנת לחברי הכנסת במילוי תפקידם כחברי כנסת, וכך היא מוגדרת בחוק:

(1) חבר הכנסת לא יישא באחריות פלילית או אזרחית, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית, בשל הצבעה או בשל הבעת דעה בעל פה או בכתב, או בשל מעשה שעשה – בכנסת או מחוצה לה – אם היו ההצבעה, הבעת הדעה או המעשה במילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו, כחבר כנסת.

(2) חבר הכנסת אינו חייב להגיד בעדות דבר שנודע לו עקב מילוי תפקידו כחבר כנסת.

(3) חסינותו של חבר הכנסת לפי סעיף זה תעמוד לו גם לאחר שחדל להיות חבר כנסת.

לפי הגדרת החוק, היקפה של החסינות העניינית-מקצועית הוא רחב מאוד, והיא אינה ניתנת להסרה.

2. חסינות נוהלית (אישית)

חסינות נוהלית היא ההגנה הניתנת לחבר כנסת מפני מעצר, מפני חיפוש ומפני האזנות סתר. החסינות הזאת מפני חיפוש ומפני מעצר ניתנת להסרה בהתאם לתנאים הקבועים בחוק. אין חסינות אוטומטית לחברי הכנסת מפני דין פלילי, אם הם ביצעו עברה שאינה קשורה במילוי תפקידים כחברי כנסת. במקרה כזה אפשר להגיש נגד חבר כנסת כתב אישום בהליך משפטי רגיל, כמו כל אזרח אחר. אולם חבר כנסת שמוגש נגדו כתב אישום רשאי להביע התנגדות, ואז הוא יכול לבקש שהכנסת תעניק לו חסינות מפני העמדה לדין פלילי. הכנסת יכולה לדון בכך ולהחליט אם להעניק לחבר הכנסת את החסינות שהוא מבקש.

שאלות



1. חברי כנסת השתתפו בהפגנת מחאה של משפחות חסרות דיור שנערכה ללא רישיון. הם עשו זאת מתוך הזדהות עם מצוקתן ומתוך כוונה למתוח ביקורת על מדיניות הממשלה בנושא הדיור. בתקשורת נמתחה ביקורת על חברי הכנסת בטענה שעברו על החוק כאשר השתתפו בהפגנה ללא רישיון. חברי הכנסת השיבו שבהפגנה זו הם פעלו כנבחרי ציבור שמחובתם להזדהות עם מצוקות של אזרחים, ומשום כך אי-אפשר להעמידם לדין במקרה זה.
2. ציינו והסבירו את סוג החסינות שבא לידי ביטוי בתשובתם של חברי הכנסת. לפניכם תיאור כמה מקרים. האם הייתם ממליצים להסיר את חסינותם של חברי כנסת במקרים אלה? נמקו.
 - א. חברי כנסת עודדו תושבים בדוויים בנגב לפעול באלימות נגד צווי הריסה לבתיהם.
 - ב. חבר כנסת נחשד כי העביר כספים שנתרמו למתנ"ס למימון פעילות מפלגתו.
3. למרות ההערכה המקובלת כי חסינותם של חברי הכנסת היא נרחבת למדי, קיימת הסכמה בדבר נחיצותה.
 - מהם הנימוקים המצדיקים לדעתכם את החסינות העניינית? מהם הנימוקים המצדיקים לדעתכם את החסינות הנוהלית?

זכויות והגבלות של חברי הכנסת

חברי הכנסת נהנים משורה של הטבות, כדי שיוכלו למלא כראוי את תפקידם כנציגי הציבור וכמחוקקים: שירותי טלפון ודואר וקבלה של כל הפרסומים הממשלתיים חינם, העסקת עוזרים פרלמנטריים, סידורי לינה מתאימים במקרה הצורך, שכר ופנסיה מכובדים. עם זאת, ישנם גם איסורים המוטלים על חברי הכנסת, כמו: איסור על שימוש בתואר חבר כנסת בכל פעולה שאינה קשורה לעבודתם הפרלמנטרית, גם לאחר שסיימו את כהונתם. זאת, כדי שלא ישיגו

יתרון או מעמד עודף על אזרחים אחרים. כמן כן, איסור על עבודה בשכר פרט לעבודה בכנסת. כלומר, על חבר כנסת להשעות את עצמו מעיסוקיו האחרים בעת כהונתו.



- מדוע על חבר כנסת להשעות עצמו מעיסוקיו האחרים בעת כהונתו? (חשבו על מקרים שבהם יכול להתגלות ניגוד אינטרסים בין עבודתו של חבר כנסת לבין עיסוק אחר בעת כהונתו).

היקפה של החסינות וגבולותיה

החסינות העניינית מגנה על מעשים שעשו חברי הכנסת בעת במילוי תפקידם. ברור שהחסינות וההגנה מפני העמדה לדין חיוניות לחבר כנסת הן כדי למנוע התנכלות מצד השלטונות והן כדי לאפשר לו חופש פעולה במסגרת תפקידו. השאלה היא, היכן עובר האיזון בין מעשים הראויים לחסינות לבין ניסיון לנצל את החסינות לרעה. בפסיקותיהם קבעו שלושה משופטי בג"ץ מבחנים לעברות הנעשות בעת מילוי התפקיד ולפיהם קבעו למעשה גם את גבולות החסינות:

מבחן מתחם הסיכון הטבעי: השופט אהרן ברק כורך את החסינות ב"סיכון הטבעי" לפגיעה בחוק, לו נתון חבר הכנסת בעבודתו הפרלמנטרית וקובע שלחסינות תזכה "כל פעולה בלתי חוקית שניתן לראות בה אופן ביצוע בלתי נאות של פעולה חוקית שהיא בגדר תפקידו של חבר הכנסת ובלבד שהפעולה כרוכה לתפקיד חבר הכנסת ומהווה חלק מהסיכון לו הוא נתון". משמעות המבחן היא שהחסינות תינתן לחבר הכנסת, כאשר הוא מבצע, בעת מילוי תפקידו, עברה מתוך רשלנות ובהיעדר מחשבה פלילית. עברה פלילית מתוכננת לא תיחנה מחסינות. כך למשל, כאשר חבר כנסת מבזה בית משפט בלהט ויכוח הוא ייחנה מחסינות, אבל חבר כנסת המוציא הודעה לעיתונות שבה זילות הדין לא יזכה לחסינות.

מבחן הזיקה המהותית: באופן דומה קובע השופט מאיר שמגר שחבר כנסת יזכה לחסינות כאשר "אין המדובר בעברה המבוצעת לשמה... אלא בעברה המתבצעת כחלק אינטגרלי מן הפעילות הלגיטימית ובעניין נגזר או משני לה". כך, למשל, חבר כנסת שכדי לבסס את עמדתו, יקרא במליאת הכנסת מתוך מסמך חסוי שיתגלגל לידיו (כהדלפה, למשל) יהיה פטור מהעמדה לדין בעוד שחבר כנסת שיחדור לחדרו של חבר כנסת אחר, כדי לעיין שלא כדין בניירותיו או לגנוב אותם, לא ייחנה מחסינות.

מבחן הרלוונטיות: השופט אליעזר גולדברג קבע שיש לבדוק את סבירות המעשה, כלומר "האם חבר כנסת סביר היה מבצע אותה עברה בנסיבות אותו מקרה לשם מילוי תפקידו". כלומר הוא מבחין בין אמירות למעשים, ולפי הבחנה זו, החסינות תחול רק על עברה שיסוד המוּדעות נעדר ממנה, כגון עברת רשלנות. לעומת זאת, יש לנקוט קו ליברלי בהרבה לגבי עברות של אמירות מתוך הנחה שחבר כנסת ממלא את תפקידו בעיקר באמצעות הבעת דעתו. לכן, כל הבעת דעה של חבר כנסת תיחנה מחסינות ללא כל קשר להיותה מתוכננת או רשלנית.

שאלה



לפני מספר שנים מתח אחד מחברי הכנסת בדיון בכנסת ביקורת נוקבת על הממשלה על כוונתה לסגת מרמת הגולן. שר החוץ השיב לו במהלך הדיון כי דבריו הם "בלוף". חבר הכנסת הגיב בציטוטים ממסמך המסווג כסודי ביותר.

חשיפת המסמך עוררה ויכוח משפטי אם חבר הכנסת חשף למעשה את המסמך בעת מילוי תפקידו ולכן נהנה מחסינות, או החסינות אינה מגנה על המעשה במקרה זה.

א. דונו במקרה ונתחווהו על פי שלושת מבחני החסינות של שופטי בג"ץ.

ב. הביעו את עמדתכם ביחס למקרה זה ונמקו אותה.

ומודיע על חלוקת התפקידים ביניהם ועל קווי היסוד של מדיניות הממשלה, ומבקש מהכנסת לאשר את הרכב הממשלה המוצע. החוק קובע ש"הממשלה תיכון, משהביעה לה הכנסת אמון, ומאותה שעה ייכנסו השרים לכהונתם".

קווי היסוד של מדיניות הממשלה הם מכלול של עקרונות, מטרות ותכניות הפעולה שהממשלה מתכוונת לממש בתקופת כהונתה. קווי היסוד הללו של מדיניות הממשלה אינם דבר מחייב, שהממשלה אינה רשאית לסטות מהם כל עוד היא מכהנת. מדובר למעשה, בתפיסה של מדיניותה הרצויה של הממשלה בתחומי החיים השונים של המדינה. בעקבות שינויים בנסיבות ובתנאים שבהם נתונה מדינת ישראל עלולה הממשלה לסטות מקווי היסוד הללו, במידה כזו או אחרת.



1. מהו לדעתכם השלב החשוב ביותר בתהליך הרכבת הממשלה?
2. מה אפשר ללמוד מתהליך הרכבת הממשלה על עקרון שלטון העם?

ב. ממשלה קואליציונית

הפיצול המפלגתי בישראל מונע מצב שבו סיעה יחידה מקבלת רוב מוחלט בכנסת. משום כך, כל הממשלות בישראל מאז הקמתה היו ממשלות קואליציוניות, כלומר ממשלות המושתתות על שותפויות בין כמה סיעות, שיש להן יחד רוב בכנסת.

הקואליציה מושתתת על הסכם או על חוזה בין המפלגות המרכיבות את הממשלה. ההסכם הקואליציוני בעיקרו אינו הסכם בעל תוקף משפטי, אלא הסכם בעל תוקף פוליטי ובתי המשפט נרתעים בדרך כלל מאכיפת הסכם כזה.

ממשלה המורכבת משותפות של מפלגה אחת גדולה עם כמה מפלגות בינוניות וקטנות, מתבססת על רוב קטן בכנסת ונקראת **ממשלה צרה**.

ממשלה המורכבת משותפות של מפלגה אחת גדולה עם מספר רב יותר של מפלגות בינוניות וקטנות, מתבססת על רוב גדול יותר (יחסית) בכנסת ונקראת **ממשלה רחבה**.

ממשלה המורכבת משותפות של כל המפלגות הגדולות, שאליה היא מצרפת כמה מפלגות קטנות יותר, ונשענת לפיכך על קואליציה רחבה ביותר, נקראת "**ממשלת אחדות לאומית**".

המטרה בהקמת ממשלה קואליציונית היא בדרך כלל ליצור קואליציה רחבה כדי להבטיח יציבות פוליטית ולצמצם אפשרות של סחטנות מצד השותפות הקואליציוניות. גם אם אחת השותפות פורשת, נמנעת סחטנות פוליטית של השותפות האחרות שכן אף אחת מהן אינה חיונית להבטחת רוב לקואליציה.

באופן כללי, ככל שהקואליציה מורכבת ממספר גדול של סיעות, היא משמרת את יציבותה הפרלמנטרית, אך עלולה להקטין את חופש הפעולה שלה ושל הממשלה, מכיוון שהיא נדרשת לאזן בין מגוון גדול של אינטרסים מפלגתיים ומחייבת לעתים פשרות מרחיקות לכת. כך, כאשר הקואליציה מוקמת עם סיעה שתפיסתה האידיאולוגית מנוגדת לזו המרכיבה את הקואליציה, עלול הדבר לעלות בטירפוד מטרותיה המוצהרות של המפלגה הראשית. ואם הקואליציה מוקמת עם מפלגות קרובות אידיאולוגית, או אז מסוגלת המפלגה הראשית להוביל ביתר קלות לקראת מימוש מטרותיה.

הקמת קואליציה רחבה עשויה להבטיח כאמור יציבות פוליטית, וגם לחזק את הלגיטימציה של הממשלה ואף את תחושת השותפות הלאומית בקרב הציבור. ואולם, קואליציה רחבה מדי כרוכה בבזבוז ניכר של כספי ציבור ואף פוגעת בשיטה הדמוקרטית שמועידה תפקיד נכבד וחשוב לאופוזיציה.

ממשלות קואליציוניות - מבט היסטורי

ממשלת הליכוד הלאומי, 1967-1970

ממשלת הליכוד הלאומי קמה ב־5.6.1967, ביום שפרצה מלחמת ששת הימים. סיעות גח"ל (גוש חירות-ליברלים - ולימים הליכוד) ורפ"י (רשימת פועלי ישראל) בכנסת ה־6 הצטרפו לממשלה שבה השתתפו סיעות המערך (מפלגת העבודה ומפלגת הפועלים המאוחדת - מפ"ם), החזית הדתית הלאומית והמפלגה הליברלית העצמאית, במטרה להפגין את אחדות האומה מול התוקפנות המצרית והסורית.

ממשלה זו בראשותו של לוי אשכול נשענה על רוב של 107 מחברי הכנסת - הקואליציה הרחבה ביותר מאז הקמת המדינה. לאחר מותו של לוי אשכול בפברואר 1969, כוננה גולדה מאיר מסיעת המערך ממשלה חדשה במתכונת הממשלה היוצאת. ממשלת הליכוד הלאומי המשיכה להתקיים גם אחרי הבחירות לכנסת ה־7 שנבחרה באוקטובר 1969 ונשענה על רוב של 90 מחברי הכנסת.

ממשלת הליכוד הלאומי התפרקה באוגוסט 1970.

ממשלת האחדות הלאומית, 1984-1990

כינוי זה מתייחס לממשלה קואליציונית שהוקמה ב־1984 בשותפות שני הגושים הפוליטיים הגדולים: המערך והליכוד. ממשלה זו הוקמה לאחר הבחירות לכנסת ה־11 מאחר שאף אחד משני הגושים הגדולים לא היה מסוגל להרכיב ממשלה קואליציונית בלי השתתפותו של הגוש השני.

ממשלת האחדות הלאומית היתה מבוססת על שוויון בין שני הגושים, אשר לכל אחד מהם היו שותפים קטנים יותר בקואליציה. ההסכם הקואליציוני קבע רוטציה של ראשות הממשלה, כאשר מנהיג מפלגת העבודה שמעון פרס כיהן במשך 25 החודשים הראשונים ומנהיג תנועת הליכוד יצחק שמיר - במשך 25 החודשים הנותרים. הרוטציה בוצעה ב־1986.

אין כמעט ספק שהקמתה של ממשלת האחדות הלאומית ב־1984 היתה בלתי נמנעת ורצויה, בכך שאיפשרה את הנסיגה מלבנון (בעקבות מלחמת שלום הגליל), ואיפשרה טיפול יסודי ומוצלח בבעיות יסוד קשות בכלכלת ישראל - אינפלציה גבוהה מאוד ומאזן תשלומים שלילי.

ב־1988 הוקמה שוב ממשלת אחדות לאומית בראשותו של יצחק שמיר. ממשלה זו התקיימה עד 1990.

שאלות



1. מהם היתרונות והחסרונות של קואליציה רחבה מול קואליציה צרה?
2. בניגוד לדעה הרווחת האומרת שקואליציה רחבה היא יציבה יותר, מתברר מתולדותיהן של ממשלות בישראל כי המצב הפוך. הסבירו: מדוע קואליציה רחבה היא לרוב יציבה פחות?
3. "ממשלה קואליציונית אינה מיוצגת על אחדות רעיונית אלא על אחדות מעשית". הסבירו קביעה זו.

ג. הרכב הממשלה

חוק יסוד: הממשלה קובע כי הממשלה מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחרים. ראש הממשלה וממלא מקומו מבין השרים חייבים לבוא מבין חברי הכנסת. השרים האחרים, ובהם סגני ראש הממשלה, יכולים שלא להיות חברי כנסת, ובלבד שיהיו אזרחי מדינת ישראל ותושביה. שרים הממונים על משרד מסוים (להבדיל משר בלי תיק) רשאים, באישור הממשלה, למנות לאותו משרד סגן שר אחד או שני סגני שר.

ראש הממשלה

ראש הממשלה ניצב בראש הרשות המבצעת במדינה ובתוקף מעמד זה מרוכזת בידיו עוצמה שלטונית, אשר אינה מצויה בידי אדם או גוף אחר במדינה. בין מכלול תפקידיו וסמכויותיו של ראש הממשלה:

1. עמידה בראש הממשלה: ראש הממשלה מייצג את הממשלה ואת המדינה כלפי פנים וכלפי חוץ.
 2. ניהול ישיבות הממשלה: ראש הממשלה קובע את סדר יומה של הממשלה והוא יושב הראש בישיבותיה; מסכם את ישיבות הממשלה ומנחה את מזכיר הממשלה בפרסום עניינים הנוגעים לדיוני הממשלה ולהחלטותיה.
 3. פיקוח על עבודתן של ועדות השרים.
 4. מילוי תפקיד ראש ועדת השרים לענייני ביטחון.
 5. חתימה על חוקי הכנסת (נוסף על חתימת נשיא המדינה והשר הממונה על ביצוע החוק).
 6. לראש הממשלה השפעה ניכרת בתחום המינויים העיקריים, המחייבים את אישור הממשלה (כמו מינוי נגיד בנק ישראל, היועץ המשפטי לממשלה, הרמטכ"ל, ראש השב"כ, ראש המוסד).
 7. אחראי על שרי הממשלה בתפקידיהם השונים.
 8. ראש הממשלה רשאי להעביר שר מכהונתו לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן ולאחר שהודיע לשר על העברה מכהונתו.
 9. בסמכותו לפזר את הכנסת באישור נשיא המדינה, ובכך להביא לעריכת בחירות חדשות.
- אין ספק כי סמכותו של ראש הממשלה על פי החוק אינה ממצה את כל השפעתו וסמכותו בפועל: **"ממשלת ישראל ראויה להיקרא ממשלת ראש הממשלה... המעמד העליון של ראש הממשלה, מכוח החוק ומכוח הפוליטיקה, הופך אותו למוקד הכוח הלא מעורער"** (א' אריאן, פוליטיקה ומשטר בישראל, הוצאת זמורה-ביתן, עמ' 265).

ממלא מקום ראש הממשלה

ממלא מקום ראש הממשלה הוא שר המכהן כממלא מקומו של ראש הממשלה בהיעדרו מן הארץ או כאשר נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו.

סגני ראש הממשלה

אחד או שניים מהשרים יכולים להיות סגני ראש הממשלה. תואר זה אינו כרוך בסמכויות, והמינוי של סגן לראש הממשלה נועד לפיכך לענות על צורך מסוים או על כמה צרכים: צורך אישי - להעניק לשר מסוים מעמד בכיר; צורך קואליציוני - לפתור בעיה של חלוקת תיקים; צורך ענייני - להעניק משקל-יתר למשרד, אשר מצמידים אותו לנושא הכהונה של סגן ראש הממשלה.

השרים

השרים מכהנים כחברי הממשלה, והם מופקדים בדרך כלל על משרדים ממשלתיים. אך בממשלה ממונים ומכהנים גם "שרים בלי תיק", שהם חברי ממשלה מן המניין ואינם ממונים על משרד ממשלתי, אך מוטלים עליהם תפקידים שונים, קבועים או זמניים.

שרים אינם חייבים להיות חברי כנסת. שרים שאינם חברי כנסת יכולים להשתתף בדיוני הכנסת, אך לא להשתתף בהצבעות בכנסת.

נוסף על היותם חברי הממשלה, חברים בוועדות שרים, ועל פי רוב אישים מרכזיים במפלגותיהם וחברי כנסת, חייבים השרים להקדיש את עיקר זמנם לענייני משרדיהם: להחליט את ההחלטות העיקריות באשר למדיניות בתחום המשרד שעליו הם מופקדים, וכן החלטות בעניינים רגילים, מנהליים ותפעוליים שבסמכות משרדם. על השרים לייצג את צורכי משרדיהם בממשלה, לשכנע אותה באשר לחלקו של משרדם בתקציב המדינה, להסביר את ההחלטות שנתקבלו ופעולות שהתבצעו במשרדם. על השרים גם לייצג את משרדיהם ומדיניות משרדם בכנסת.

סגני שרים

שר הממונה על משרד ממשלתי רשאי למנות סגן שר. סגן שר פועל בכנסת או במשרד הממשלתי במסגרת העניינים והסמכויות שהוקצו לו על ידי השר. סגני שרים חייבים להיות חברי כנסת.

ועדות שרים

אחת מדרכי פעולתה של הממשלה בקבלת הכרעות פוליטיות היא מינוי ועדות שרים - קבועות, זמניות או לעניינים מסוימים.

תקנון הממשלה מפרט את רשימת ועדות השרים הקבועות: ועדת השרים לענייני ביטחון, ועדת השרים לענייני כלכלה, ועדת השרים לענייני חקיקה, ועדת השרים לענייני פנים ואיכות הסביבה, ועדת השרים לענייני חברה ורווחה, ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים, ועדת השרים לאכיפת החוק, ועדת השרים לקביעת ייעודם של עזבונות לטובת המדינה, ועדת השרים לענייני מינויים לשירות החוץ, ועדת השרים למתן היתר לפרסומים, ועדת השרים לתכנון כלכלי, ועדת השרים למדע וטכנולוגיה.

קבינט ביטחוני-מדיני (ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי)

בהתאם לחוק יסוד: הממשלה, פועל במסגרת הממשלה פורום מצומצם של שרים העוסק בנושאים הנוגעים לענייני ביטחון לאומי, יעדיו מערכת הביטחון ומדיניותה, יעדיו יחסי החוץ של מדינת ישראל ומדיניות החוץ שלה, ונושאים הנוגעים לצה"ל. פורום זה קרוי הקבינט הביטחוני-מדיני. חברים קבועים בקבינט הם ראש הממשלה, שר הביטחון, שר החוץ, שר המשפטים, שר לביטחון פנים ושר האוצר. ראש הממשלה ממנה לקבינט שרים נוספים, על פי הסכמה בין חברות הקואליציה.

ישיבות הממשלה

לפי תקנון הממשלה מתכנסת הממשלה לישיבה קבועה אחת לשבוע, אולם ראש הממשלה יכול לכנס את הממשלה בכל זמן ובכל מקום במידת הצורך. במקרים דחופים יכול ראש הממשלה גם לערוך משאל טלפוני בין שרי הממשלה, לצורך קבלת החלטה.

בישיבות הממשלה דנים בכל נושא שהועלה על ידי שר ואשר הוסכם על ידי ראש הממשלה שיועלה לסדר היום (אולם דנים גם בנושאים דחופים). חלק מן הנושאים מועבר תחילה לוועדות שרים לשם בירור מוקדם, והחלטות הוועדות מובאות לעיון שרי הממשלה והם רשאים לערער עליהן. ישיבות הממשלה הן סגורות, אך מקובל להזמין אליהן עובדי מדינה בכירים, ראשי זרועות ביטחוניות ועוד, המציגים מידע חיוני לצורך הדיון בממשלה. בתום דיון בישיבת הממשלה מתקבלות החלטות.

שאלות



1. "ממשלת ישראל ראויה להיקרא ממשלת ראש ממשלה". הסבירו טענה זו.
2. מדוע נקבעה לדעתכם האפשרות כי שר יכול שיהיה שלא מבין חברי הכנסת?
3. מדוע לדעתכם נקבע שסגן שר חייב להיות חבר כנסת?

ד. סמכויות הממשלה

כאמור, הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה והיא אחראית לניהול ענייניה של המדינה בכל תחומי החיים, על פי מדיניות שהיא מבצעת וקובעת. כאמור, "הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה, בכפוף לכל דין, כל פעולה שעשייתה אינה מוטלת בדין על רשות אחרת". סמכות זו מוגדרת כ**סמכות שירות**, כלומר לפעול בשם המדינה ולנהל את ענייניה, אלא אם כן סמכות זו ניתנת בחוק לרשות אחרת, וכמובן במסגרת החוק ובהתאם לעקרונות היסוד המשפטיים של המדינה. במסגרת מעמדה ותפקידיה, לממשלה בישראל סמכויות מיוחדות להתקנת תקנות ומתן צווים (חקיקת משנה), התקנת תקנות לשעת חירום וכן סמכות להפעלת תקנות ההגנה (שעת חירום) משנת 1945.

התקנת תקנות ומתן צווים (חקיקת משנה או חקיקה מנהלית)

מבחינה מעשית הכנסת אינה יכולה לפרט בחוק שנחקק, את כל העניינים הכרוכים בביצועו של החוק. ולכן, כמעט בכל חוק של הכנסת נמצאת הוראה האומרת כי "שר פלוני ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו". לדוגמה: בחוק השבות נקבע ששר הפנים "ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו וכן למתן אשרות עולה ותעודות עולה". ודוגמה נוספת: בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים נקבע ששר האוצר ושר המסחר והתעשייה ממונים על ביצוע החוק והם רשאים להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו, באמצעות הכרזה על מצרכים או שירותים מסוימים ככאלה שצריכים להימצא תחת פיקוח על מנת להסדיר את אספקתם ואת מחיריהם. התקנות ששר מוסמך להתקין אינן מוגבלות דווקא להוראות טכניות ומנהליות, אלא לעתים מסמך החוק את השר לקבוע הוראות שיש בהן גם תוכן מהותי. כיום, אין כמעט נושא שאינו מוסדר בחלקו על ידי תקנות. יתרה מזאת, לעתים אין לאזרח כמעט עניין עם החוק, אלא רק עם התקנות. זוהי חקיקה של ממש, ולכן כדי להבדילה מן החקיקה של הכנסת, יש המעדיפים להגדירה "**חקיקה מנהלית**" ולא חקיקת משנה. וכדי להמחיש את משקלה של חקיקה זו, אפשר להוסיף ולומר כי בדומה לחוקים של הכנסת, גם היא חייבת להתפרסם ברבים והפרסום נעשה גם הוא ב"רשומות", בקובץ המכונה "**קובץ התקנות**". עיון בקובץ התקנות מצביע על כמותה העצומה של חקיקה זו, העולה פי עשרה על כמות החקיקה הראשית של הכנסת.

מה צידוקה של החקיקה המנהלית בהיקף רחב כל כך? טעמה וצידוקה של חקיקה זו נעוצים בשאיפה ליעילות:

1. התפקידים המתרבים והולכים של המדינה מחייבים חקיקה בכמות גדולה עד כדי כך שהכנסת, במבנה הקיים שלה ובסדרים הנהוגים בה, אינה מסוגלת לעמוד בעומס החקיקה. במינהל הציבורי, לעומת זאת, מתפזרות סמכויות החקיקה בין מספר רב של שרים ורשויות אחרות, דבר המאפשר לחוקק במהירות סבירה.
2. מלאכת החקיקה דורשת כיום, לעתים קרובות, מומחיות מיוחדת, כגון בנושאי רפואה, הנדסה, חקלאות ועוד. מומחיות כזאת אינה מצויה, בדרך כלל, בכנסת. משום כך, כדי שהחקיקה תהא טובה, ראוי שתיעשה במקום שבו מצויה המומחיות הנדרשת, כלומר במסגרת המינהל הציבורי.
3. כיוון שהחקיקה נועדה להסדיר תחומים רחבים בפרטי פרטים, ואינה יכולה להסתפק בקביעת עקרונות כלליים, יש צורך שתהא גמישה. החקיקה של הכנסת, כזכור, קשה לעשותה וקשה לשנותה; ואילו החקיקה המנהלית, שהיא משוחררת מן הכבלים המסורתיים של החקיקה הראשית, ניתנת לעשייה ולשינוי בקלות ובמהירות.

עקרון יסוד משפטי במדינת ישראל קובע - **"לא תהא תקנה סותרת את הוראותיו של כל חוק"**. מהם האמצעים הקיימים המבטיחים שחקיקת המשנה תישאר בתחום הסביר ולא תפגע במעמדה של הכנסת כרשות המחוקקת?

התקנות המנוסחות בדרך כלל על ידי היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה, נשלחות לשם תיאום וביקורת למשרד המשפטים, בכדי לבדוק ולהבטיח שאינן עומדות בניגוד לחוק הכנסת. זאת ועוד: מכיוון שמדובר בחקיקה מנהלית, היא כפופה גם לפיקוח כפול - משפטי ופרלמנטרי. **מבחינה משפטית**, כאשר מוגש ערעור לבית משפט ביחס לתקפותה של חקיקה מנהלית, יבדוק בית המשפט באיזו מידה היא סותרת או חורגת ממסגרת הסמכות שנקבעה לה בחוק הכנסת. אם אמנם יתברר כי קיימת חריגה או סתירה כזו, יפסול בית המשפט את החקיקה המנהלית. **מבחינה פרלמנטרית**, כאחד מאמצעי הפיקוח הפרלמנטרי, נקבעת התניית תוקפן של תקנות מסוימות באישורה של אחת מוועדות הכנסת, אשר בתחום סמכותה נמצא החוק הנדון. כך נמצא, למשל, חוקים רבים המסמיכים את שר האוצר להתקין תקנות, אלא שהן מקבלות תוקף רק אם ניתן להן אישורה של ועדת הכספים של הכנסת. דרך נוספת לביקורת פרלמנטרית על התקנות קבועה בתקנון הכנסת, ולפיה כל ועדה מהוועדות הקבועות של הכנסת, מוסמכת לדון בתקנות לאחר שהותקנו.



• הסבירו: כיצד חקיקת המשנה מבטאת חריגה מעקרון הפרדת הרשויות? אילו אמצעים ננקטים כדי לצמצם חריגה זו?

התקנת תקנות לשעת חירום

סמכות מיוחדת במינה, המוענקת לממשלה ולשריה, היא הסמכות להתקין תקנות לשעת חירום. לאחר הקמת המדינה חוקקה מועצת המדינה הזמנית את "פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948". אחד מסעיפיה קובע כי מועצת המדינה הזמנית רשאית להכריז כי קיים במדינה מצב של חירום, וכי במצב זה הממשלה רשאית להסמיך את ראש הממשלה או כל שר אחר להתקין תקנות לשעת חירום, "ככול אשר ראה לו לטובת והגנת המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים".

מועצת המדינה הזמנית אכן קבעה שבמדינה קיים מצב של חירום. עד היום לא ביטלה הכנסת הודעה זו בדבר מצב החירום, ועל כן מדינת ישראל נמצאת מבחינה משפטית במצב של חירום עד היום. חוק יסוד: הממשלה הסדיר מחדש את הנושא ועל פיו – "ראתה הכנסת שקיים במדינה מצב של חירום רשאית היא ביוזמתה או על פי החלטת הממשלה להכריז על מצב חירום; במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות לשעת חירום כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים". חוק יסוד: הממשלה קובע את כוחן של התקנות לשעת חירום:

תקנות לשעת חירום כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים, והכול זולת אם אין הוראה אחרת בחוק. אין בכוחן של תקנות שעת חירום למנוע פנייה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע, או להתיר פגיעה בכבוד האדם. לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדרים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת. תוקפן של תקנות שעת חירום יפקע כעבור שלושה חודשים מיום התקנתן, זולת אם הוארך תוקפן בחוק, או שיבוטלו על ידי הכנסת בחוק או בהחלטה של רוב חברי הכנסת.

שאלות



1. התקנות לשעת חירום מהוות חריגה מעקרון שלטון החוק וחירויות הפרט. הסבירו: אלו צרכים נועדו למלא התקנות לשעת חירום? האם הם מצדיקים לדעתכם חריגה מעקרון שלטון החוק וחירויות הפרט?
2. אלו מגבלות קובע החוק על מנת לצמצם את החריגה מעקרון שלטון החוק וחירויות הפרט?

תקנות ההגנה (שעת חירום) משנת 1945

מצב החירום הקיים במדינה מסביר גם סוג נוסף של סמכויות חירום שהתקינה הממשלה; הסמכות לפעול על פי תקנות ההגנה (שעת חירום) משנת 1945.

יש להבחין בין תקנות לשעת חירום כפי שראינו קודם, לבין תקנות ההגנה (שעת חירום) משנת 1945. תקנות ההגנה לשעת חירום הותקנו בשנת 1945 בידי השלטון הבריטי המנדטורי בארץ ישראל. התקנתן בזמן נועדה להקנות לשלטונות המנדט סמכויות בלתי מוגבלות, בעיקר כדי להילחם נגד המחתרות העבריות שנאבקו בשלטון הבריטי למען עצמאות יהודית.

תקנות ההגנה הללו נקלטו אל תוך המשפט הישראלי מכוח פקודת סדרי השלטון והמשפט, 1948, שקבעה רציפות משפטית מתקופת השלטון הבריטי לתקופת המדינה.

תקנות ההגנה לשעת חירום מאפשרות לנקוט צעדים שונים מטעמי ביטחון: סגירת אזורים, מעצר מינהלי, הגבלת התנועה, החרמת רכוש, ניתוק טלפונים, שלילת רישיונות נהיגה, הוצאת ארגון מחוץ לחוק, פיצוץ בתי חשודים בפעילות טרור, צנזורה ביטחונית על עיתונים (הצנזורה הביטחונית על עיתונים אינה מופעלת לפי לשון התקנות, אלא מכוח הסכם בין שלטונות הצבא לבין ועדת העורכים של העיתונים היומיים בישראל). התקנות הללו מסמיכות לנקוט את כל הצעדים האלה ללא משפט. חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), תשל"ט-1979, ביטל את סמכויות המעצר המנהלי מכוח תקנות ההגנה, ובמקומן קבע הסדר חדש ובו איזון הולם בין צורכי החירום לבין ההגנה על הפרט מפני מעצר שרירותי (ראו פרק 25: "גבולות בדמוקרטיה").

תקנות ההגנה (שעת חירום) משנת 1945 מאפשרות פגיעה באחד העקרונות החשובים של שלטון החוק, והוא הכלל הקובע, שאין להעניש אדם ואין לשלול ממנו את חירותו או את רכושו ללא הליך משפטי. אולם יש לציין שמדינת ישראל אינה היחידה המחזיקה בסמכויות המבטלות בעתות חירום את חירויות האדם ונותנות לממשל סמכות מעצר והגבלת תנועה. גם מדינות נאורות ודמוקרטיות אחרות דוגמת קנדה וארצות הברית מחזיקות בו. ארצות הברית למשל, עשתה שימוש בסמכויות חירום קיצוניות בימי מלחמת העולם השנייה נגד אזרחיה ממוצא יפני.



על פי העמדה הרשמית, ישראל נוקטת מדיניות של ריסון עצמי בהפעלת תקנות ההגנה לשעת חירום. עם זאת, יש הטוענים בנושא רגיש זה של הפעלת התקנות הללו, כי עצם קיומן מאפשר להפעילן בחופשיות יתר ואף לנצל לרעה את הסמכויות שהן מקנות - ולכן יש למחוק את התקנות הללו ממפת החוק והמשפט של מדינת ישראל, ולקבוע במקומן פתרונות תחוקתיים הולמים את אופייה הדמוקרטי של המדינה. הביעו את עמדתכם בעניין זה. הציגו שני נימוקים התומכים בעמדתכם.

ה. אחריות הממשלה

אחריות משותפת

לפי **חוק יסוד: הממשלה**, **"הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת"**. אחריות משותפת של הממשלה כלפי הכנסת היא אחד העקרונות המרכזיים במשטר הפרלמנטרי של מדינת ישראל.

האחריות המשותפת פירושה שהממשלה כגוף נושאת באחריות למעשיו ולמחדליו של כל אחד מחבריה, וכל אחד מהם נושא באחריות למעשיה של הממשלה. כך, למשל, אם אישרה הממשלה מדיניות מסוימת, כל שר חייב באחריות כלפי אותה מדיניות, ואם הוא רוצה לחדול מאחריותו, עליו להתפטר מן הממשלה.

משמעותה של האחריות המשותפת: למרות חיוניותם של חילוקי דעות וריבוי דעות, לעתים נוקבים וחריפים, מתחייבים סדרים ומגבלות מוגדרים, דווקא נוכח העובדה שהממשלה מורכבת מנציגי מפלגות שונות.

יתר על כן, כושרה של הממשלה לעמוד במשימותיה ולבצע החלטותיה מותנה בראש ובראשונה בתמיכה שממנה היא נהנית בכנסת. משעוברת הסתייגותו של אחד משרי הממשלה כלפי חבריו לממשלה, הרי שהקואליציה כולה והממשלה, עומדות בסכנת התרופפות.

באחריות המשותפת כלולה גם התחייבות של סיעות הכנסת, השותפות בקואליציה הממשלתית, לתמוך בהחלטות הממשלה ולהצביע בכנסת על פי המשמעת הקואליציונית. מצב כזה מתחייב לנוכח העובדה שהממשלה מורכבת מנציגי מפלגות שונות ומנוגדות, וכושרה לעמוד במשימותיה ולבצע את החלטותיה מותנים בתמיכה קואליציונית בכנסת.

אחריות מיניסטריאלית

האחריות המיניסטריאלית פירושה שכל שר אחראי בפני הכנסת ובפני הממשלה לכל הפעולות של משרדו ושל סגל עובדיו גם אם לא ידע או לא אישר את אותן פעולות.

האחריות המיניסטריאלית של שרים מחייבת אותם:

1. לדווח בכנסת על פעולות משרדם ולהשיב על שאלות ועל הצעות לסדר היום הנוגעות לפעולות משרדם.
2. להיות אחראים בפני ראש הממשלה לתפקידים שהם ממונים עליהם. ראש הממשלה רשאי להעביר שר או שרה מכהונתם, לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו. ומכאן שלראש הממשלה שליטה פוליטית ותפקודית על השרים.

אחריות אישית

על שרי הממשלה מוטלת גם אחריות אישית. האחריות האישית של שר היא אחריותו למעשים או למחדלים שלו עצמו, להבדיל מאחריותו לפעולות או למחדלים של אנשי המנגנון המינהלי במשרדו (שבהם הוא נושא באחריות מיניסטריאלית).

בבסיסה של האחריות האישית עומדת הדרישה מנושא משרה ציבורית לפעול מתוך שיקול דעת ובאופן סביר.



שאלות

1. הסבירו על איזה עיקרון דמוקרטי מבוססת האחריות של הממשלה (המשותפת, המיניסטריאלית והאישית)?
2. עיינו במקרה שלפניכם: פקיד שעבד באחד ממשרדי הממשלה גנב כסף מקופת המשרד. כאשר התגלתה הגנבה, דרש אחד מחברי הכנסת שהשר הממונה על משרד זה יסביר לכנסת כיצד התאפשר הדבר. הוא גם טען כי השר צריך להתפטר בעקבות המקרה.
א. איזה סוג עברה ביצע הפקיד?
ב. בשם איזו אחריות דורש חבר הכנסת שהשר יתפטר? האם הנכם מסכימים לדרישה שהשר יתפטר? נמקו.
3. העריכו: האם ראוי לקבל את טיעונם של שר או שרה, כי אינם אחראים למחדל שהתגלה במשרדם, כיוון שהמחדל נעשה ללא ידיעתם ומעורבותם? נמקו.

1. משרדי הממשלה הקבועים

משרד ראש הממשלה

מסייע לפעילות ראש הממשלה ומתאם פעולות בין-משרדיות, בתחומים שונים, לפי החלטות הממשלה. כן מטפל משרד ראש הממשלה בכמה מישורי פעולה ממלכתיים, כמו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לשכת העיתונות הממשלתית, הוועדה לאנרגיה אטומית ונציבות שירות המדינה.

משרד הביטחון

מופקד על מערכת הביטחון, הכוללת את המערכת הצבאית שבה נכלל בעיקר צה"ל, והמערכת האזרחית שבה נכללים מוסדות ותעשיות כמו התעשייה הצבאית, הרשות לפיתוח אמצעי לחימה והתעשייה האווירית.

משרד החוץ

מופקד על גיבוש מדיניות החוץ של מדינת ישראל ועל ביצועה. הוא מייצג את המדינה בפני ממשלות זרות ובארגונים בין-לאומיים, מסביר את עמדותיה ואת בעיותיה ברחבי העולם, פועל לקידום קשריה של מדינת ישראל עם מדינות העולם, פועל לטיפול הקשרים עם קהילות יהודיות בתפוצות ושומר על זכויותיהם של אזרחים ישראלים השוהים בחו"ל.

משרד הפנים

אחראי לכל ענייני הרשויות המקומיות, מטפל בתכניות של בניין ערים, ההתפרסות הפיזית של הפיתוח האזורי, הענקת אשרות עולה, אשרות כניסה למדינת ישראל, הענקת אזרחות, הנפקת תעודות זהות ודרכונים וניהול מרשם התושבים.

משרד האוצר

אחראי לתכנון המדיניות הכלכלית של מדינת ישראל וביצועה. הוא מכין את תקציב המדינה ואחראי על ביצוע התקציב המאושר. הוא גם אחראי להכנסות המדינה, גביית מסים, פיקוח על שוק ההון והחברות הממשלתיות ופועל לקידום ההשקעות במדינה וקידום הקשרים הכלכליים עם ארצות חוץ.