תוכנית "שלוש המדרגות": כותבים מחדש את כללי המשחק

המתווה השלם של תנועת 'הרבעון הרביעי' ליציאה מדורגת מהמשבר החוקתי-פוליטי ולתיקון המשטר בישראל

עַל שְׁלֹשָׁה דְּבָרִים הָעוֹלָם עוֹמֵד:

עַל הַדִּין,

וְעַל הָאֱמֶת,

וְעַל הַשָּׁלוֹם,

שֶׁנֶּאֱמַר: אֱמֶת וּמִשְׁפַּט שָׁלוֹם שִׁפְטוּ בְּשַׁעֲרֵיכֶם (זכריה ח, טז)

אבות, א יח

כותבי המסמך: חברי הצוות המשפטי-חוקתי של תנועת 'הרבעון הרביעי'

פרופ' רונן אברהם, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב
ד"ר עו"ד איתן פינקלשטיין, בעלים של משרד עורכי דין בתחום הפלילי והחוקתי
ד"ר עו"ד רעות פינגר דסברג, ראש הזירה הרעיונית בארגון 'יוזמת המאה'
הדס להב, ראש מערך המדיניות והתוכן בתנועת 'הרבעון הרביעי'

תוכן עניינים

הקדמה **2**

התהליך שעברנו: המומחים והציבור 5

הבעיות 5

הנחות היסוד שלנו: אָנוּ מַאֲמִינִים 8

תוכנית "שלוש המדרגות": מבט על **9**

תקציר: עיקרי תוכנית "שלוש המדרגות" 10

תהליך חקיקת המתווה 14

מדרגה ראשונה: "חסם העורקים" **15**

1. חוק יסוד החקיקה: כיצד מחוקקים חוקי יסוד 15
2. הוועדה לבחירת שופטים: כיצד ממנים את השופטים 18
3. כיצד יוכל בית המשפט לפסול חוקים והחלטות ממשלה 21
4. הסדרת מעמד הייעוץ המשפטי לממשלה 24

מדרגה שניה: איזונים ובלמים - שינויים בשיטת הבחירות וחיזוק הכנסת **27**

1. בחירה שמית בחברי הכנסת ("פתק חצי פתוח") 29
2. הגבלת כהונת רה"מ ל-8 שנים, הגבלת הליכים פליליים בתקופה זו 30
3. ראש הרשימה הגדולה - הראשון שיקבל זכות להקים ממשלה 33
4. הגדלת מספר חברי הכנסת ל-180 35
5. חיזוק הכנסת וסמכויות הפיקוח שלה 35
6. הגבלת מספר משרדי הממשלה ל-20 41
7. הקמת ועדת חקירה ממלכתית בהצבעה חשאית בכנסת 42

מדרגה שלישית: איזון חוקתי חדש **43**

1. השלמת מגילת זכויות האדם 44
2. תיקוף מחדש של חוק הלאום והגדרת היחס בינו לבין חוק יסוד: כבוד האדם 45
3. צמצום זכות העמידה 46
4. צמצום עילת הסבירות 49
5. תחליף לפיקוח שיפוטי על המינויים: אופציה לשימוע פרלמנטרי והצבעה חשאית במליאה במקרה של עתירה 50

סוף דבר **53**

הקדמה

לפני כמעט שלוש שנים הרחובות התמלאו, אולפני הטלוויזיה והרשתות החברתיות געשו, ומילים כמו דמוקרטיה, בג"ץ ומגילת העצמאות הפכו לקריאות קרב פוליטיות.

המחלוקת פיצלה את העם, ונראה שהתשובה לשאלה "מה הבעיה במערכת הפוליטית בישראל?" הייתה ידועה מראש. תאמר לי מי אתה, ומייד אדע מה תשיב.

הצבעת ימין? "הבעיה היא שבתי המשפט והיועצים המשפטיים, שלא נבחרו מעולם, מונעים מאיתנו למשול".

הצבעת שמאל? "הממשלה מנסה להחליש את המתנגדים לה ולבטל את הדמוקרטיה".

הכאב אמיתי. החששות אמיתיים. הזעם גם. ואתם יודעים מה? יש יסודות של ניצוצות בוהקים של אמת בטענות של שני הצדדים.

אין כמעט מדינה בעולם המערבי, שבה יש למערכת המשפט כוח כה רב כמו במדינת ישראל. אבל גם ההפך נכון: ממשלת ישראל היא מהחזקות בעולם, ואילו הייתה מתקבלת ההצעה לרפורמה של השר יריב לוין, היינו המדינה שבה לממשלה יש הכי הרבה כוח, ואין לה כל גורם מאזן.

זו נקודת המוצא שאיתה יצאנו לדרך: הכאב והחשש של שני הצדדים מבוססים, מוצדקים ואמיתיים. לכן יש צורך בפתרון בהסכמה רחבה, שיתקן את הבעיות ואת חוסר האיזון במערכת.

אבל ככל שצללנו פנימה, הבנו שזהו רק קצה הקרחון.

מתחת למשבר החוקתי-פוליטי, שהתפרץ במלוא עוזו, טמונות בעיות עמוקות יותר, שמפוררות לאיטן את מבנה המשטר הישראלי כבר שנים רבות. כבר הספקנו לשכוח שבשנים האחרונות עברו עלינו חמש מערכות בחירות בזו אחר זו, ללא יכולת הכרעה. איננו יכולים עוד להתעלם מכך שהמערכות הפוליטית והתקשורתית "מתגמלות" את הקיצוניים, וקולם נשמע כמעט יחידי במרחב הציבורי.

המשבר שנקלענו אליו בשנת 2023 הוא בעיקר סימפטום לתופעה ששורשיה עמוקים הרבה יותר: המערכת הפוליטית שלנו שבורה, מסוכסכת, מקוטבת.

גם בשנת ה-77 למדינה אין לנו חוקה שמסדירה את הערכים המשותפים שלאורם נקבל החלטות, או "כללי משחק חוקתיים" מסודרים, ידועים ומוסכמים על כולם. בהיעדרם, המשחק הפוליטי מתמקד בהשגת רווחים סקטוריאליים בטווח הקצר, במקום בהגשמת חזון ארוך טווח לטובת כלל-ישראל.

ולכן התוכנית שלנו לפתרון, שתוצג בעמודים הקרובים, לא מתמקדת רק בשאלות שנגלו מעל פני המים במשבר החוקתי-הפוליטי האחרון.

אנחנו מנסים להתמודד עם בעיות עומק של הפוליטיקה והחברה הישראלית, ולהציע תמונת עתיד רחבה ומפורטת לגיבוש מחדש של כללי המשחק ושל האיזונים החוקתיים הנדרשים בין מוסדות המשטר בישראל.

אנחנו לא מסתפקים רק בהצגת תפיסת עולם וחזון ערטילאי, אלא מנסים לצייר בצורה בהירה איך התמונה הזו מיתרגמת למציאות - לתהליכים, למנגנונים, לשיטות עבודה ולחוקים.

המתווה שהגענו אליו אינו "פשרת אמצע" אלא דרך שלישית, פתרון חדש, המייצר איזונים אחראיים, חדשים ובריאים יותר בין מוסדות השלטון. הדרך הזו אמנם תדרוש ויתורים מכולנו, אך היא תאפשר לנו לצאת מהמשבר החוקתי והפוליטי מחוזקים יותר, מאוחדים יותר, וקשובים יותר זה לכאביו של זה.
אנו שואפים ושואפות להציג תוכנית מאוזנת שחונה עמוק במרחב ההסכמות - אותו מרחב שאנשים מתונים, השואפים לשמר את מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ברוח מגילת העצמאות, משגשגת ובטוחה, מסורתית וליברלית - אמורים להיות מסוגלים להסכים לו.

נאמר מראש: אף צד לא יקבל פה 100% מהחלומות שלו, לפחות לא מייד. ראשית, כי אי-אפשר להגשים חלומות שמתנגשים זה בזה. ושנית, משום שאין פה רק צד צודק אחד. הרי נקודת המוצא שלנו היא שבכל אחד מהצדדים יש אמת, היגיון, חכמה וערכים שנכון לאמץ.

המשמעות היא שכל צד יידרש לוותר, לפחות בטווח הקצר, על חלק מחלומותיו למען הטוב המשותף. הוויתורים ההדדיים אינם משקפים הפסד - הם הם המפתח שיאפשר לכולנו לשגשג יחד.

אך בטרם נפרט את הצעתנו, יש לנו בקשה אחת: **להאמין ולתת אמון.**

להאמין שניתן לזהות את מרחב ההסכמות, ולתת אמון כי בעבודה משותפת זיהינו אותו נכונה; להאמין שגם אם נראה לך שמרכיב מסוים נוטה מעט לכיוון של הצד השני, הקפדנו לאזן אותו במרכיב אחר.

ולתת אמון, בנו, הצוות שעבד על המתווה, שכולנו רוצים את הטוב ביותר לא רק עבור הצד שלנו, אלא גם עבור הצד השני, ובעיקר- עבור כלל החברה הישראלית.

התהליך שעברנו: המומחים והציבור

על התוכנית הזו עבד צוות מצומצם של פעילי הרבעון הרביעי, אנשי ונשות מקצוע מתחום המשפט ומדע המדינה משני צידי המפה הפוליטית.

על מנת לקבל מגוון פרספקטיבות, ערכנו מסע למידה והתייעצויות עם עשרות רבות של מומחים מאוניברסיטאות ומכללות, ומכוני מחקר שונים, משמאל, מהמרכז ומימין, אשר פרשו לפנינו את תפיסת עולמם, וחלקם אף העירו על טיוטות המתווה. שיתפנו בתהליך גם מגוון רחב של פעילי הרבעון, וכן אנשי ונשות ציבור מכלל הקהילות במדינה, והם הרחיבו את היריעה וסייעו לנו ביצירת המתווה.

לשמחתנו גילינו כי חוקרים וחוקרות משני קצות הקשת הפוליטית מסכימים לא אחת על כללי המשחק הראויים למדינת ישראל ומסכימים לתמוך בהצעה או בפעולות לקידומה. בהתאם להערות שקיבלנו, התוכנית עברה שיפורים ושינויים רבים.

100 מומחים מגוונים	6 אסיפות עם וסמינרים	עשרות מפגשים קהילתיים	2,000 משתתפים מהציבור	4,000 הערות והצעות

לאחר גיבוש הצעה ראשונית, יצאנו לתהליך יוצא דופן, כנראה תקדימי במדינת ישראל - שיתוף הציבור בהצעה, התעמקות במשמעויות שלה וקבלת הערות.

לצורך כך ערכנו מפגשים וכנסים בכל רחבי הארץ, במסגרתם נפגשנו עם למעלה מ-2,000 אזרחים ואזרחיות מקשת פוליטית וחברתית מגוונת , רובם פעילי תנועת 'הרבעון הרביעי'. מדובר באזרחים שאינם משפטנים או אנשי מקצועי, אך בחרו להקדיש מאמץ וזמן רב כדי להבין את עיקרי ההצעה ולהציע שיפורים.

בעקבות התהליך, קיבלנו מעל 4,000 הערות מאזרחים וממומחים ומומחיות. נפעמנו מהרצינות בה אזרחיים מן השורה התעמקו במתווה, והתפעלנו מהיצירתיות והמקוריות של ההצעות שקיבלנו מאנשים שזה לא תחום עיסוקם. על בסיס ההערות, הכנסנו שינויים לא מעטים בגירסה הזו של המסמך - חלקם שינויים טכניים או קטנים, אך חלקם שינויים מהותיים ביותר.

התהליך השיתופי הנרחב הוא חלק בלתי נפרד מכוחו של המסמך - זו דרכנו לוודא שהוא אכן מצליח לתת מענה לבעיות שהצגנו, ולקדם את המשטר הישראלי לקרקע יציבה, בטוחה וטובה יותר.

אנו מאמינים ומקווים כי הדרך שבה גובש מתווה זה תתרום להצלחתו. אנו סבורים שמגוון הפרספקטיבות שנשמעו והובאו בחשבון, יגדיל את הסיכוי שציבורים רחבים ומגוונים במדינת ישראל יקבלו אותו כפתרון הוגן והגון.

הבעיות

היעדר כללי מסגרת ברורים ויציבים	מאבק מתמשך על זהות המדינה	חוסר אמון במוסדות השלטון	ריכוז עוצמה היעדר איזונים ובלמים	קיטוב פוליטי וחברתי

אנחנו מזהים 5 בעיות יסוד בבסיס המשבר הנוכחי. מדובר בבעיות עומק, שמקורן בתהליכים חברתיים, דמוגרפיים, כלכליים, שחלקם מלווים את ישראל מיום היווסדה. חלק מהבעיות לא מוגבלות למדינת ישראל, והן מייצגות תופעות גלובליות.

מסמך זה מבקש להוות נקודת פתיחה להכרה בבעיות אלו והתמודדות איתן. אנחנו לא מתיימרים לתת מענה יסודי לכולן: מטיבן של בעיות כאלו, שהן לא ייפתרו רק על ידי מנגנונים וכללים, אלא בחריש עמוק בשדה הפוליטי, החברתי והחינוכי.

1. **היעדר כללי מסגרת יציבים וברורים - כל דאלים גבר**

מיום היווסדה של המדינה וגם בחלוף 77 שנותיה אין בישראל חוק המסדיר את "כללי המשחק החוקתיים" בין רשויות השלטון. כך לדוגמא, למרות הניסיונות השונים לאורך השנים, מעולם לא נחקק חוק יסוד: החקיקה, שיגדיר כיצד לחוקק חוקי יסוד, מה מעמדם, וכיצד אפשר לשנותם.
היעדר כללי משחק מתדלק מאבקי כוח תמידיים בין רשויות השלטון, והעברה של סוגיות חברתיות ופוליטיות לדיונים בבית המשפט. התוצאה היא תחושה כללית בציבור כי המאבק בין רשויות השלטון הוא הרסני לחברה הישראלית.

2. **מאבק מתמשך על זהותה של המדינה (יותר "יהודית" או יותר "דמוקרטיה-ליברלית"?)**

באיזו מדינה נשאף לחיות? באילו גבולות? מה הערכים העליונים שצריכים להנחות את מקבלי ההחלטות? השאלות האלה מטרידות את אזרחי מדינת ישראל כבר עשרות בשנים. ככל שההרכב הדמוגרפי במדינה הלך והשתנה, וביתר שאת בשנים האחרונות, המענה שכל אחד ואחת מאיתנו נותנים לשאלות האלה גוזר גם את דעתנו על בית המשפט, על סוגיות של דת ומדינה, ומשקף במידה רבה את המחנה הפוליטי שאליו אנחנו משתייכים.
משום כך שאלת האיזון בין הרשויות קשורה בעבותות לשאלת זהותה של מדינת ישראל.

3. **חוסר אמון במוסדות הדמוקרטיים**

בשנים האחרונות אנו עדים לירידה מתמדת באמון הציבור במוסדות הדמוקרטיים. גם מוסדות שזכו לאמון ציבורי רב מוצאים את עצמם בשנים האחרונות סופגים ביקורת חברתית וציבורית רבה. חוסר האמון הזה נובע בחלקו מביקורת מוצדקת על המוסדות, אך הוא קשור גם לתופעות גלובליות כגון עליית הפופוליזם, הסתה מכוונת נגד מוסדות המדינה, קיטוב ברשתות החברתיות ועוד.

4. **ריכוז עוצמה והיעדר איזונים ובלמים**

למדינת ישראל חסרים מנגנונים הקיימים בכל מדינות המערב, המבזרים את הכוח בין גורמים שונים (למשל: שני בתים בפרלמנט, חוקה, בחירות אישיות ועוד). התוצאה היא שמרבית הכוח בישראל מרוכז בידי שני גורמים בלבד, הממשלה ובית המשפט, ולכל אחד יש פחות מגבלות מאשר המקבילים לו בעולם המערבי.

5. קיטוב פוליטי

חרמות פוליטיים, דה-לגיטימציה של ציבורים שלמים, השפעת יתר לקולות הקיצוניים עקב התגברות כוחן של הרשתות החברתיות, תגמול של חברי כנסת צעקניים ופופוליסטיים על ידי גופי התקשורת: כל אלו הביאו ליצירתם של מחנות מקוטבים, לבחירות חוזרות ונשנות, ואת המערכת הפוליטית כולה אל עברי פי פחת.

הנחות היסוד שלנו: אָנוּ מַאֲמִינִים

מדינה יהודית דמוקרטית ליברלית ומסורתית	מחיר כבד לקרע בחברה הישראלית	צריך כוח לנבחרי הציבור, ומנגנונים שירסנו אותם	בפתרון הגון, המנצח לא לוקח הכל	צריך פתרון הדרגתי להחזרת האמון	לציבור יש רצון להסכמות חוצות מחנות	פתרונות מוסדיים אינם חזות הכל

1. *אָנוּ מַאֲמִינִים* כי רוב ניכר בציבור רוצה לחיות במדינה שהיא **גם יהודית וגם דמוקרטית, גם מסורתית וגם ליברלית, ברוח מגילת העצמאות**. אנו חושבים כי לא צריך לבחור בין הערכים הללו, משום **שהשילוב הייחודי ביניהם הוא מהות הישראליות**.

2. *אָנוּ מַאֲמִינִים* כי רוב ניכר בציבור מבין במיוחד היום, לאחר שמחת תורה תשפ"ד, 7 באוקטובר 2023, את **המחיר של המשך הקרע בחברה הישראלית, ואת הסכנה הביטחונית והקיומית** שעלולה להתרגש עלינו ממשבר חוקתי ופוליטי לא פתור.

3. *אָנוּ מַאֲמִינִים* כי **רוב הציבור מעוניין כי נבחרי הציבור, שלהם נתן את קולו, הם שיקבלו את ההכרעות העקרוניות** תוך דיון ציבורי הוגן. אנו מאמינים גם **שרוב הציבור מבין כי בדמוקרטיה, שלטון הרוב אין משמעותו רודנות הרוב, ושחובה לשמר מנגנונים עצמאיים לריסון כוחה של הממשלה,** לטובת האזרחים המשתייכים לקבוצת המיעוט, אך גם לטובת אלו המשתייכים לקבוצת הרוב.

4. *אָנוּ מַאֲמִינִים* כי **פתרון הוגן איננו פתרון שבו "המנצח לוקח הכל"**. פתרון כזה מכניס את החברה הישראלית לסחרור וכאוס. פתרון הוגן ואפקטיבי הוא פתרון שבו אומנם "המנצח" אחראי להוביל מהלכים המקדמים את תפיסת עולמו, אך גם לשמור על האינטרסים של הצד השני. כי בדמוקרטיה הצד השני אינו אויב אלא בסך-הכל יריב פוליטי עם חזון שונה לגבי "הטוב משותף".

5. *אָנוּ מַאֲמִינִים* כי ההתמודדות עם משבר אמון, כמו זה שבו נמצאת ישראל, לוקחת זמן. ולכן **נדרש פתרון הדרגתי - שכל מהלכיו מבוצעים בהסכמה רחבה מראש.** בפתרון הדרגתי יוכלו הצדדים לשקם אט אט את האמון שלהם האחד בכוונותיו הטובות של הצד השני, כמו גם במוסדות המדינה.

6. *אָנוּ מַאֲמִינִים* בחוכמת הציבור הישראלי, בפרגמטיות שלו, וברצון העמוק שלו להגיע להסכמות חוצות מחנות על כללי המשחק, גם אם לחלק מהפוליטיקאים המכהנים אין אינטרס לשנותם. אנו מאמינים **שהמוני ישראלים מתונים, מכל גוני הקשת של החברה הישראלית, הם המפתח להפיכת התוכנית הזו למציאות**.

7. *לבסוף, אָנוּ מַאֲמִינִים* **שפתרונות מוסדיים אינם חזות הכול.** לצידם אנחנו מצפים מנבחרי הציבור ומבעלי התפקידים הבכירים לפעול בנחישות לקידום תרבות פוליטית של שיח הגון והסכמות חוצות מחנות, ולבחור בדרך של הדר, מתינות, ריסון עצמי וייחוס כוונות טובות לכול.

תוכנית "שלוש המדרגות": מבט על

התוכנית שלנו מבוססת על מסע של טיפוס בשלוש מדרגות. המהלך כולו, על שלוש המדרגות שלו, יאושר מראש בהסכמה רחבה ויעוגן בחוק בהקדם האפשרי. אבל "הטיפוס" ממדרגה למדרגה ייעשה בהדרגה.

המדרגה הראשונה: תחילת הטיפוס תהיה בקביעת כללי משחק חוקתיים בסיסיים ומאוזנים בין שלוש הרשויות, שיאפשרו לחזור ולנהל דיון ציבורי פוליטי אפקטיבי. **במדרגה הזו אנחנו נותנים מענה למשבר בטווח הזמן המיידי, ויאפשר את איחוי הקרע בעתיד שלאחריו.**

המדרגה השניה: המשכו של הטיפוס יהיה בחיזוק הכנסת - נציגת העם, נציגת הריבון האמיתי - אל מול כוחה של הממשלה. **במדרגה הזו אנחנו מאמצים נקודת מבט רחבה יותר, החורגת מגבולות הכאן והעכשיו ומאפשרת הסתכלות רחבה על שורש הבעיה.**

המדרגה השלישית: סופו של הטיפוס יהיה באיזון חוקתי חדש: מגילת הזכויות של מדינת ישראל תורחב ותכלול בין השאר את ערך השוויון, ויוגדר היחס בין זכויות היסוד לערכים היהודיים, באופן שיעגן את זהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. לצד זאת תצומצם מעורבות בית המשפט בהחלטותיה של הרשות המבצעת. **במדרגה הזו אנחנו צופים דורות קדימה – ולוקחים אחריות על דמותה של המדינה שאותה אנו רוצים לכונן כאן.**

זה מסע ארוך. אבל אנחנו מאמינים שהדרך היחידה להשיג את הסכמתם של כל הצדדים לשינויים ולרכוש את אמונם היא שכולם ידעו מראש מהי התכנית המלאה ויסכימו מראש על "המסע המלא" - טיפוס בשלוש המדרגות.

רק כך יוכל כל צד להיענות לוויתורים הנדרשים - מתוך ידיעה והבנה שהתוצאה הסופית תביא בחשבון את מימוש שאיפותיו העיקריות, בטווח הארוך. הדרך הארוכה יותר היא גם המהירה יותר. בשביל כולנו.

בכל אחת מהמדרגות הקפדנו שיתקיים איזון פנימי לטובת כל אחד מהצדדים, וכן שהעלייה בכל אחת מהמדרגות תשפר באופן מובהק את המצב של כל אחד מאיתנו (לעומת המצב הקיים).

תקציר: עיקרי תוכנית "שלוש המדרגות"

המדרגה הראשונה: קביעת כללי המשחק	**"חסם עורקים" שיעצור את הדימום של החברה הישראלית ויקבע את כללי המשחק החוקתיים הבסיסיים של המשטר בישראל: מה מותר לכל אחת מרשויות השלטון לעשות ומה לא.**

המדרגה הזו מכילה את הפתרונות המוצעים למחלוקות הדחופות "והמדממות ביותר". אנו סבורים שבלי לפתור אותן לא יהיה ניתן להתקדם. הרעיון המארגן של רובן: עידוד הסכמות חוצות מחנות.

---

1. **חוקי יסוד, המעגנים את יסודות חיינו המשותפים, יחוקקו באופן שלא ניתן יהיה לשנות בקלות את כללי המשחק (חקיקת חוק יסוד: החקיקה).**

- יתקבלו ברוב ובתהליך מיוחד
- בית המשפט לא יוכל לפסול אותם (מלבד חוקי יסוד הנוגעים לבחירות).
- תהיה אפשרות לערוך משאל עם לצורך העברת חוק יסוד, בנושא מחייב קונצנזוס ציבורי.

---

2. **פתרון חדשני לאופן שבו בוחרים את השופטים (הוועדה לבחירת שופטים) שנותן מענה גם למי שרוצים ייצוג של כלל הציבור וגם למי שדורשים רוב מקצועי: ועדה שמורכבת בעיקרה ממומחים בעלי רקע מגוון, אך מי שיבחר אותם הם חברי הכנסת.**

- 12 מתוך 14 חברי הוועדה יהיו מומחים ומשפטנים ידועים בעלי שם ומעמד עצמאי, שימונו באופן שבו הם לא "חייבים כלום לאף אחד".
- הם ייבחרו על ידי חברי הכנסת: כל מומחה ייתמך על ידי 10 חברי כנסת. כך נדע שהוועדה מגוונת ומבטאת את תפיסות העולם של כלל הציבור.
- בחירה בשופט עליון תחייב הסכמה של 9 מתוך 14 חברי הוועדה. 8 מהם חייבים להיות מומחים. בכך נגיע לשופטים שזכו ל הסכמה חוצת מחנות, מה שמבטיח שהם מייצגים את כל הקשת.

---

3. **הסדרה והגבלה של ביקורת שיפוטית על חוקים ועל החלטות ממשלה, מתוך הנחה שביקורת כזו חייבת להיעשות באופן שימחיש שמדובר בהחלטה כבדת משקל ו"חוצת מחנות".**

- רק בית המשפט העליון יוכל לפסול חוקים.
- חוקים ייפסלו בהרכבים מיוחדים של 11 שופטים, וברוב מיוחס של 8 שופטים.
- החלטות ממשלה ייפסלו בהרכב של 6 השופטים הוותיקים ביותר, יידרש רוב של 4 מתוך 6.

---

4. **הסדרת מעמדו של הייעוץ המשפטי לממשלה והגבלת כוחו בנושא שמייצר ניגוד עניינים מובהק.**

- הסדרה במאזן הכוחות בינן לבין הממשלה - מתי חוות הדעת שלו מחייבת את הממשלה והשרים, ומתי תוכל הממשלה להתבסס על ייעוץ משפטי פרטי.
- העברת סמכויות התביעה של ראש הממשלה והשרים מהיועץ המשפטי לממשלה לפרקליט המדינה. פרקליט המדינה יזדקק לאישור וועדה של שלושה שופטים בדימוס.

המדרגה השניה: ביזור הכוח וחיזוק הכנסת	**מעבר ממשחק סכום אפס (מאבק כוחות בין בית המשפט והממשלה) לאיזון מחודש בין הרשויות, דרך חיזוק הכנסת והגבלת כוח הממשלה.**

הדרך לצאת ממשחק סכום אפס לדרך חדשה, נעוצה בביזור מחדש של הכוח. נאזן את כוחה של הממשלה, שהיא הרשות החזקה ביותר, ונבזר את הכוח - משתי רשויות בפועל (מבצעת ושופטת) לשלוש (יחד עם הכנסת). זהו לא פתרון ימני או שמאלי, משום שהכנסת היא המייצגת האמיתית של הריבון האמיתי, הלא הוא כלל הציבור.

---

1. **שינויים בשיטת הבחירות: הצבעה בפתק הצבעה "חצי פתוח" שתעצים את עצמאותם של חברי הכנסת ואת האחריותיות שלהם כלפי הבוחרים, ותיתן להם תמריץ לפקח על עבודת הממשלה לתועלת האזרחים.**
   - הבחירה תהיה במפלגה, ופתק ההצבעה החדש יפרט גם את השמות וסדר המועמדים לחברי כנסת.
   - כל מצביע יוכל לסמן מספר מועמדים שהוא מעוניין שייכנסו לכנסת - עד 5.
   - חברי כנסת שיקבלו תמיכה רבה מכלל הבוחרים "יוקפצו" ברשימה ויגדלו סיכוייהם להיכנס לכנסת.

---

2. **ראש הרשימה הגדולה הוא שינסה ראשון להרכיב את הממשלה. התוצאה: אזרחים יעדיפו להצביע למפלגה גדולה בגוש שלהם. כך נגרום לחיזוק המפלגות הגדולות, ולהפחתת כוחן של מפלגות סקטוריאליות ומפלגות קצה.**

---

3. **הגבלת כהונת ראש ממשלה לתקופה של 8 שנים בסך הכל, לצד הגבלת הליכים פליליים נגדו בתקופה זו. כך יווצר איזון שיבטיח את יכולתו של ראש הממשלה להפנות את מלוא תשומת ליבו לעבודה השלטונית, ויבטיח לציבור שלא נצבר כוח רב מדי בידיו של אדם אחד ויחיד.**
   - תקופת הכהונה של ראש ממשלה תעמוד על 8 שנים, שנות כהונה שהיו בטרם כניסת החוק לתוקף לא ייספרו.
   - בעבירות קלות לא ייפתחו נגדו הליכים פליליים, בעבירות חמורות פתיחה בהליכים תהיה תלויה באישור של ועדת של 3 שופטים.

---

4. **הגדלת הכנסת ל-180 ח"כים: מספר חברי הכנסת ביחס למספר האזרחים בישראל הוא הקטן בעולם המערבי, הגדלתה הכרחית על מנת לחזק אותה ולאפשר פיקוח אפקטיבי על הממשלה.**

---

5. **הגבלת מספר משרדי ממשלה ל-20 כדי לאפשר תפקוד תקין ויעיל של עבודת הממשלה, לחסוך בהוצאות, ולייעל את יכולת הפיקוח של הכנסת.**

---

6. **הגדלת סמכויות ומנגנוני הפיקוח של הכנסת על הממשלה, בין היתר כדי להעביר אליה חלק מתפקידי הפיקוח שממלא כיום בית המשפט. אלו רק חלק מההמלצות:**
   - ההתאמה בין ועדות הכנסת למשרדי הממשלה

- הצגת תוכניות עבודה של הממשלה בוועדות
- שימועים נושאיים בוועדות הכנסת
- ייעול וצמצום החקיקה הפרטית
- הפסקת השידורים החיים של דיוני הוועדות

---

7. לאפשר גם לכנסת להקים הקמת ועדת חקירה ממלכתית (המצב כיום - רק הממשלה יכולה). בכך נעקוף את הכשל שמונע הקמת ועדות חקירה ממלכתיות מאז ומעולם - הממשלה נמצאת בניגוד עניינים מובנה - משום שלאף ממשלה אין תמריץ לחקור את עצמה.

המדרגה השלישית: איזון חוקתי חדש	**חקיקת מגילת זכויות רחבה ועיגון זהותה היהודית-דמוקרטית של המדינה לצד צמצום יכולת ההתערבות של בית המשפט העליון בסוגיות פוליטיות**

אנו מאמינים כי לאחר שייושמו כללי המשחק ותתחזק הכנסת, או אז ניתן יהיה להגיע לשלב של איזון חוקתי המעגן את זהותה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית: מייצר מעמד חוקתי לזכויות האדם ברוח הכרזת העצמאות, נותן משמעות ממשית ליהדותה של המדינה, ובמקביל מקטין את ההתערבות של בג"ץ בשאלות של מדיניות.

בכך יושלם המהלך השלם של בניית אמון מחדש ושל שיקום היציבות בחברה הישראלית, שמדינת ישראל זקוקה להם כל כך.

---

1. השלמת מגילת הזכויות הרחבה והוספת זכויות, שעל רובן מסכים כבר היום רוב הציבור.

- הזכויות שיתווספו: שוויון הזכות לחופש הדעה, הביטוי וההתאגדות הזכות לחופש הדת ולחופש מדת זכויות במשפט
- התוספת תהיה כפופה לפסקת שמירת הדינים, המונעת פסילה של חוקים שנחקקו לפני כן (צעד המונע את החשש ששמענו רבות, שבית המשפט יפסול את חוק השבות).

---

2. הגדרת יחס משלים בין חוק הלאום לבין חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בכך נהפוך אותם לחוקים משלימים המהווים ביחד עיגון חוקתי למדינה יהודית ודמוקרטית, ונחייב את בית המשפט להביא בחשבון את ערכי היסוד הדמוקרטיים והיהודיים כאחד, ולמצוא את האיזון הנכון ביניהם.

- בחוק הלאום יתווסף סעיף מטרה, שבו ייקבע כי הוא מהווה חלק מההגדרה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ויפנה בכך לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.
- לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ייקבע בבואו של בית המשפט לפסול חוקים לאור הערכים שבחוק יסוד זה, עליו להביא בחשבון את האיזון עם הערכים בחוק הלאום.

---

3. **נגביל את סמכות הריסון והפיקוח של בית המשפט העליון על החלטות הממשלה, בסוגיות שעיקרן פוליטיות**

- צמצום זכות העמידה: רק מי שנפגע אישית יוכל לעתור בהחלטות בליבת העשייה של הרשות המבצעת (יחסי החוץ, הביטחון וסדר העדיפויות התקציבי).
- צמצום עילת הסבירות: החלטות הממשלה בענייני מדיניות ומינויים לשרים לא ייפסלו רק בגלל אי-סבירות.

---

4. **אנחנו מציעים חלופה יצירתית לסוגיה הכי נפיצה - במקום דיון בבג"ץ נגד המינויים, יהיה "שימוע פרלמנטרי".**

- ההליך יהיה וולונטרי - הממשלה תוכל לבחור אם לענות לעתירה בבג"ץ או להעביר את הדיון לכנסת
- הדיון ייערך באופן פומבי בוועדת מינויים מיוחדת, וההצבעה תהיה חשאית במליאת הכנסת - הניסיון מראה שבהצבעות חשאיות חברי הכנסת מצביעים לפי צו מצפונם, באופן חוצה מחנות.

1. **המתווה כולו יחוקק במקשה אחת כחוק יסוד בעיתוי המוקדם ביותר האפשרי מבחינה פוליטית.** המתווה יאושר באחת משתי חלופות:

אחת - כחוק יסוד ברוב של **לפחות 75** חברי כנסת (ולחילופין 72 חברי כנסת שמתוכם 10 משתייכים לאופוזיציה, או 70 חברי כנסת בשתי כנסות רציפות) .

השניה - כחוק יסוד ברוב של **61 חברי כנסת** ובנוסף **במשאל עם** ברוב של לפחות 3/5 (60%) מהמצביעים.

2. הטיפוס ממדרגה למדרגה ייעשה בהדרגה:

המדרגה הראשונה ("חסם העורקים") תיכנס לתוקף בהקדם האפשרי.

המדרגה השניה (שינוי שיטת הבחירות והעצמת הכנסת) - תהיה בבחירות הראשונות שלאחר חקיקת המתווה.

המדרגה השלישית (האיזון חוקתי) תהיה שנתיים לאחר תחילת כהונת הכנסת לפי שיטת הבחירות החדשה, לאחר שהמערכת יוצבה וניתן יהיה להיווכח כי הכנסת אכן מפקחת באופן אפקטיבי יותר על הממשלה.

3. **למתווה שלוש המדרגות יהיו "פתחי יציאה"**: הכנסת תוכל בכל שלב ושלב לעצור את הטיפוס אל המדרגה הבאה, עד חצי שנה לפני כניסתו לתוקף. העצירה תתאפשר לאחר בחינה של תהליך ההתקדמות. אנחנו סבורים שמתווה כזה יאפשר התקדמות הדרגתית וזהירה, כפי שנדרש מתהליך של שינוי משטרי.
פתחי היציאה יהיו משני סוגים:

- **דחייה זמנית של המתווה:** בכל שלב יהיה אפשר לדחות בשנתיים לכל היותר את ההתקדמות לשלב הבא ברוב של 67 ח"כים. עם זאת, ניתן יהיה להשתמש בדחייה זמנית רק 3 פעמים (עד שש שנים בסך הכל). דחייה רביעית משמעותה ביטול קבוע של המדרגה הבאה.
- **ביטול המתווה:** ברוב של 75 ח"כים, ניתן יהיה לבטל כליל את כניסתם לתוקף של יתר שלבי המתווה, גם ללא ארבע דחיות. [1]

*****

במסמך זה נפרט בהרחבה את שלוש המדרגות, וכן את היתרונות של כל אחת מההצעות הקונקרטיות שנציג, את הרעיון העומד מאחוריהן, והאופן שבו הן צפויות להשפיע על המציאות.

[1] לשם הנוחות כל המספרים במסמך הם בהינתן כנסת של 120 חברים. בכנסת של 180 חברים יש להכפיל את המספרים פי 1.5.

מדרגה ראשונה: "חסם העורקים"

כיצד מחוקקים חוקי יסוד	כיצד בוחרים את השופטים	כיצד ביהמ"ש יוכל לפסול חוקים	מעמד היועץ המשפטי לממשלה: מותר ואסור

אנחנו נתונים במשבר חוקתי, פוליטי, חברתי. סיבותיו רבות, לא לכולן נמצא מענה דרך שינויים מנגנוניים וחוקיים. מכל מקום, ברור שבמצב הנוכחי אין לנו כלים לנהל את השיח הפוליטי והחברתי העמוק שנדרש כדי לצאת מהמשבר.

ניתן לדמות זאת לפצוע שעבר טראומה חמורה וסובל מדימום עז. בשלב הראשון, הצעד הדחוף ביותר הוא עצירת הדימום וייצוב החולה. רק לאחר מכן אפשר לעבור לשלב הטיפול והשיקום.

ההצעה המובאת כאן למדרגה הראשונה, היא "חסם העורקים" לעצירת הדימום הפוליטי-חברתי, הגורם לדימום של האמון הציבורי - משני הצדדים - במערכות השלטון והמשפט. היא לא תשקם באופן מלא את המערכת המשטרית, אבל בלעדיה, לא ניתן יהיה להמשיך הלאה.

"הדימום", במטפורה שבה בחרנו, נובע מהיעדר כללים מוסכמים על מה מותר ומה אסור לכל אחד ממוסדות השלטון. התוצאה: כל צד חושד שהצד השני "גונב אותו", ומתנהל משחק של כיפופי ידיים והכרעה בנושאים עקרוניים על ידי רוב מקרי בכנסת או בבית המשפט. כך נוצרת תחושה קשה של חוסר הגינות ונשבר האמון - וללא אמון אין דמוקרטיה.

מדינה צריכה כללי משחק ברורים ויציבים, וצריכה להיות ודאות לגבי מהי "מוטת הסמכות" של כל רשות, ומי מכריע בכל נושא.

1. חוק יסוד החקיקה: כיצד מחוקקים חוקי יסוד

א. **אופציה ראשונה - תהליך חקיקה מיוחד:** חוקי יסוד או תיקונים לחוקי יסוד יאושרו בשלוש קריאות ברוב של 70 חברי כנסת. להן תתווסף קריאה רביעית במעמד נשיא המדינה.

- שתי חלופות לקריאה הרביעית:

באותה כנסת - רוב חוצה מחנות של 75 חברי כנסת, או של 72 חברי כנסת שמתוכם 10 מהאופוזיציה.

בכנסת הבאה - ברוב של 70 חברי כנסת.

חבר כנסת שיצביע בניגוד לעמדת מפלגתו ביחס לחוק יסוד, לא ניתן יהיה להטיל עליו סנקציות בגין הצבעה זו, והצבעה זו לא תילקח בחשבון ביחס לשאלת הכרזתו כ"פורש".

- **שהות על מנת לאפשר דיון ציבורי מעמיק**:

בין הקריאה הראשונה לשנייה ייקבע פרק זמן מינימלי של 3 חודשים, שבו יפורסם נוסח חוק היסוד לציבור ותינתן לציבור האפשרות להציע שינויים.

בין הקריאה השלישית לרביעית ייקבע פרק זמן מינימלי של 3 חודשים נוספים על מנת לאפשר דיון ציבורי

בנוסח הסופי של החוק בטרם אישורו.

ב. **אופציה שניה - רוב מיוחד ומשאל עם: חוק יסוד יאושר ב-3 קריאות ברוב של 61 חברי כנסת, בתוספת משאל עם שבו חקיקת חוק היסוד תאושר ברוב של 3/5 (60%) מתוך המצביעים.**
במשאל העם יועלה הנוסח הסופי של חוק היסוד, כפי שעבר בקריאה השלישית בכנסת, כך שכל אזרח יוכל לדעת בדיוק על מה הוא מצביע, ללא כל אפשרות למניפולציה בשאלה העומדת להצבעה.
הכנסת תוכל להחליט על עריכת משאל עם בנושאים חוקתיים פעם אחת בקדנציה.

ג. **בית המשפט העליון לא יוכל לערוך ביקורת שיפוטית על חוקי היסוד**, מלבד בשני מקרים: ביקורת על תקינות התהליך של חקיקת חוק היסוד, וכן ביקורת על תוכן חוקי יסוד העוסקים בבחירות.

ד. **שריון חוקי היסוד הקיימים לצד הוצאת סעיפים טכניים מחוקים אלו:** חקיקת המתווה כחוק יסוד תגרום לשריון של חוקי היסוד הקיימים, כך שניתן יהיה לשנותם רק בדרכים שפורטו למעלה. עם זאת סעיפים בעלי אופי טכני מתוך חוקי היסוד (כגון כמה סעיפים בחוק יסוד הממשלה ובחוק יסוד הכנסת) יועברו לחוקים רגילים כדי לשמר את האופי הייחודי של חוקי היסוד.

<u>ההסבר:</u>

חוקי היסוד הם אבני היסוד של המדינה והחברה - מה הערכים החשובים ביותר בעינינו, איך בנוי המשטר ומוסדות המדינה. חוקי היסוד נועדו במקור לשמש פרקים לחוקה העתידית, ויש להם מעמד נורמטיבי גבוה יותר מחוקים רגילים, ולכן על כל חוק "רגיל" לעמוד בעקרונות ובערכים שהוגדרו בחוקי היסוד.

חוקי היסוד מחוקקים במסגרת סמכות מיוחדת של הכנסת, הנקראת "סמכות מכוננת", ובהם נקבעים בהסכמה רחבה היסודות המשטריים של המדינה. היסודות האלה חייבים להיות יציבים ולא ניתנים לשינוי בקלות.

אף שיש לא מעט חוקי יסוד, אין הגדרה ברורה בחוק כיצד יש לחוקק חוקי יסוד, ואפילו אין הסכמה באילו מקרים בית משפט יכול לבטל חוקים רגילים בטענה שהם עומדים בסתירה לחוקי היסוד.

המשמעות: הן הכנסת והן בית המשפט העליון, יכולים בפועל לשנות בלי מאמץ ניכר את היסודות של המשטר הנוהג בישראל. בעצם בית המשפט יכול באופן תיאורטי לעשות הפיכה חוקתית לבד, וגם הכנסת יכולה לעשות הפיכה חוקתית בעצמה.

מצב כזה מערער את היציבות ועלול להביא (ובמידה מסוימת כבר הביא) לכאוס חוקתי ופוליטי.

לשם כך אנו מציעים לחוקק מיידית את חוק יסוד: החקיקה, שיסדיר את מוטת הסמכות של הכנסת ושל בית המשפט.

המשמעות של הקשחת הדרך לשינוי חוק יסוד היא למעשה גם שירוין של כלל חוקי היסוד הקיימים, כך ששינוי בכל אחד מהם יחייב אותו תהליך חקיקה מיוחד.

<u>מה המצב הקיים כיום?</u>

- היום, ניתן לחוקק בכנסת חוק יסוד (ובוודאי חוק רגיל) או לשנות אותם ברוב רגיל ובפרוצדורה רגילה, אפילו ברוב של שניים מול אחד.
- בשנים האחרונות השתמשה הכנסת בחוקי יסוד, שנועדו במהותם לקבוע בהסכמה רחבה סדרי שלטון יסודיים ורחבים, כדי לחוקק הסדרים ספציפיים לצרכים קואליציונים מזדמנים. היא העבירה אותם ברוב קטן, שלא בהסכמה רחבה, ולעיתים אף תוך החרמת ההצבעה על ידי האופוזיציה.

- לאחרונה קבע בית המשפט העליון כי עד שלא ייקבע רוב מיוחס ופרוצדורה ייחודית לחקיקת חוקי יסוד, בסמכותו לפסול אותם במקרים מסוימים, וזאת על אף הכותרת של "חוק יסוד".
- בשל השינויים התכופים בחוקי היסוד בשנים האחרונות, והשימוש בהם לצורך הסדרים זמניים, בחוקים הקיימים יש סעיפים טכניים רבים והסדרים נכונים לשעתם, שמקומם אינו בחוקים בעלי אופי חוקתי.

<u>למה השינוי טוב למדינה?</u>

- **מייצר ודאות ויציבות** - כך נדע שהעקרונות הכי בסיסיים לא יכולים להשתנות בקלות.
- **עקרונות היסוד ייקבעו בהסכמה חוצת מחנות** - זה המצב הרצוי כשמדובר בנושאים כבדי משקל שנוגעים למוסכמות היסוד של חיינו המשותפים. התהליך מתמרץ פוליטיקה של הסכמות חוצות מחנות - רק ממשלות רחבות במיוחד, דוגמת ממשלת אחדות, או קואליציה שתשתף פעולה עם האופוזיציה, יוכלו לערוך שינויים בחוקי היסוד.
- **הזדמנות להעמיד את חוקי היסוד למבחן העם**: רוב של 61 חברי כנסת יוכלו להחליט שיש להעמיד את חוק היסוד למבחן העם, במשאל עם ישיר, במקרים שבהם יש עניין ציבורי מובהק והזדמנות לייצר קונצנזוס לאומי שלא ניתן לערעור.
- **תהליך חקיקה יסודי, בלי מחטפים** - התוכנית שלנו מחייבת תהליך חקיקה ממושך, שיאפשר דיון ושיח ציבורי מעמיק. לא ניתן יהיה "לגנוב" שינויים מרחיקי לכת בהליך מזורז.
- **עקרונות היסוד ייקבעו על ידי נציגי העם** - ערכים והסדרים עקרוניים צריכים להיקבע על ידי העם, דרך רוב מיוחס ומיוחד של נציגיו, ולא בהכרעה משפטית.
- **הוגנות ותחושת הוגנות** - כללי המשחק נקבעים מראש, בלי לדעת מי יהיה בשלטון בעתיד ויושפע מיישומם. כלומר גם כאשר צד נמצא בקואליציה וגם כאשר הוא נמצא באופוזיציה, הוא יודע מראש שאלו כללי המשחק שנקבעו ומקבל אותם.

<u>למה השינוי טוב לשמרנים?</u>

סוגיות היסוד יוכרעו בכנסת, על ידי נציגות רחבה של העם, ולא בבית המשפט. בית המשפט יהיה כפוף בסופו של דבר לנורמות יסודיות שנקבעו על ידי נציגי העם, ולא ישמש מקור הסמכות לנורמות אלו.[2]

<u>למה השינוי טוב לליברלים?</u>

אף מחנה פוליטי לא יוכל לשנות בעצמו את כללי המשחק, בלי הסכמה של חלקים ניכרים מהמחנה השני. המשמעות: בנושאים שנוגעים ליסודות של חיינו המשותפים, לרוב מזדמן יהיה קשה הרבה יותר לכפות את עמדותיו על המיעוט, במיוחד כשמדובר במיעוט משמעותי.

[2] יש שמרנים שחוששים מפני קביעת רוב מיוחד לחוקי יסוד, שמא בית המשפט העליון יפרש את חוק היסוד בניגוד ללשונו ובניגוד למהות ההסכמה שהושגה בעת חקיקת החוק. במצב כזה יהיה קשה לצד שנפגע מהפרשנות לתקן את חוק היסוד ולהבהיר את כוונת המחוקק, בשל הרוב הגדול. אנו סבורים שהחשש הזה נפתר בצורה מבנית על ידי שיטת בחירת השופטים שתיצור בבית המשפט העליון איזון בין שמרנים לליברלים, ועל ידי רוב חוצה מחנות בבית המשפט שיידרש לפסילת חוק ולפסילת החלטת ממשלה.

2. הוועדה לבחירת שופטים: כיצד ממנים את השופטים

א. הוועדה תהיה מורכבת מ-14 חברים: שר המשפטים, נשיא בית המשפט העליון ו-12 מומחים. המומחים יוכלו להיות שופטים בדימוס, דיינים בדימוס, קאדים בדימוס, או פרופסורים למשפטים.

ב. בחירת חברי הוועדה: כל 10 חברי כנסת יוכלו להתאגד יחד ולחתום על תמיכתם באדם מסויים כמומחה שימונה לחבר הוועדה. בכך ישמר הגיוון והשיקוף של כלל הציבור ביחס לחברי הוועדה.

ג. חברי כנסת שלא יצליחו להתאגד יבחרו בהצבעה את המומחים. כך לדוגמא, אם תיוותר קבוצה של 20 חברי כנסת שלא התאגדו, הם יקיימו הצבעה ביחס למומחים שונים שיוצעו על ידי חברי הקבוצה, כאשר כל אחד מחברי הקבוצה יכול לבחור במומחה אחד, ו-2 המומחים שיקבלו את מירב הקולות - ימונו לוועדה. במקרה שמסיבות כלשהן יהיו 10 חברי כנסת שיחליטו שלא להשתתף בהליך הבחירה של המומחים, נשיא המדינה יימנה במקומם את המומחה החסר.

ד. מניעת השפעה פוליטית על המומחים: המינוי יהיה לקדנציה אחת בלבד, ללא אפשרות למינוי חוזר. כל מומחה יתחייב בתחילת קדנציה כי לא ישוחח בנושא מינויי הוועדה עם חברי הכנסת שבחרו בו, ואף יצהיר על כך בסוף הקדנציה. מותר יהיה למומחה לשקול, בנוסף לשיקול ההתאמה המקצועית, גם שיקולים של אידיאולוגיה ושיקולי גיוון זהותי של המועמדים, אך המטרה היא שהוא לא ישקול שיקולים של קשרים פוליטיים.

ה. אם תיפסק כהונתו של מומחה באמצע קדנציה - חברי הכנסת שבחרו בו יגיעו להסכמה על בחירת מחליף, או בהעדר הסכמה - יקיימו הצבעה.

ו. שר המשפטים, נשיא בית המשפט העליון, או כל 3 מומחים יחדיו, יוכלו להציע מועמד לכל ערכאה שמצריכה מינוי.

ז. מינוי לבית המשפט העליון, יצריך תמיכה של 9 חברי וועדה - לפחות 8 מהם מומחים.

מינוי לבית המשפט המחוזי או השלום יצריך רוב של 8 חברי וועדה - לפחות 7 מתוכם מומחים.

ח. **למקרה ששר המשפטים לא יכנס את הוועדה:** יוכלו חברי הוועדה, שיש להם רוב למינוי מועמד, לכנס את הוועדה.

ט. לנשיא בית המשפט העליון ימונה ותיק שופטי בית המשפט העליון, אלא אם יהיה רוב של 10 חברים מתוך 14 חברים בוועדה שייסברו שיש למנות שופט בית משפט עליון אחר לתפקיד הנשיא. לצד זאת, כפי שיפורט בהמשך, נשיא העליון לא ישפיע על ההרכבים

י. **מקרב המומחים יש להקפיד על איזון מגדרי לפחות ביחס של 7:5.** למשל, אם לאחר בחירה של 7 המומחים הראשונים, כולם יהיו מאותו המין, אז כל ה-5 הנותרים יידרשו להיות מהמין השני.

יא. **הסתייעות בגורמי מקצוע ושקיפות** - בפני הוועדה יונחו המלצות המנגונים הקיימים: סדנאות לבחינת התאמת מועמדים לשיפוט, ופרסום מראש של שמות המועמדים לצורך קבלת הערות מהציבור.

<u>רקע והסבר:</u>

בלב המאמצים לשינוי מערכת המשפט, שהבעירו את המדינה, עמד השינוי בוועדה לבחירת שופטים.

מה טוענים במחנה השמרני:

- ההסדר הקיים, לטענתו, משמר את כוחה של - מה שנתפס בעיניו - "אליטה ליברלית" במערכת המשפט, מבחינת תפיסות העולם וההשתייכות החברתית של השופטים.
- הימין סבור שמשמעות ההרכב הנוכחי היא שכאשר הימין באופוזיציה אין לו השפעה כלל. זאת משום שלטענתו השופטים ונציגי לשכת עורכי הדין מצביעים פעמים רבות כאיש אחד עם המחנה הליברלי (ואז יש להם רוב של 8/9) ; ואילו גם כאשר הימין בקואליציה הוא עלול למצוא את עצמו ללא השפעה מהותית לגבי המינויים בבתי המשפט השלום והמחוזי (בהנחה שהשופטים ונציגי הלשכה יצביעו עם המחנה הליברלי).
- הימין גם מתנגד לזכות הוטו שניתנת כיום לשופטי בית המשפט העליון על הכנסת שופטים לבית המשפט, סוגיה שאמורה להשתנות במתווה "לוין-סער" שעבר בכנסת ואמור להיכנסת לתוקף בכנסת הבאה.

מה טוענים במחנה הליברלי:

- הם סבורים שההרכב הנוכחי מאוזן, בלי קשר למי נמצא בקואליציה או באופוזיציה, משום שיש בו רוב לגורמים המקצועיים (השופטים ונציגי לשכת עורכי הדין) ולא לפוליטיקאים.
- הם מזכירים שלא תמיד לשכת עורכי הדין הצביעה עם השופטים.
- הם סבורים שמתן רוב לפוליטיקאים במינוי, כפי שמוצע במתווה סער-לוין, הופך את הליך המינוי של השופטים לפוליטי ולא מקצועי.
- המצב הנהוג כיום, של בחירה אוטומטית בשופט הוותיק ביותר לנשיא בית המשפט העליון (שיטת ה"סניוריטי"), מייצר עצמאות לשופטים - ומאפשר להם לא לשקול כיצד החלטותיהם ישפיעו על סיכויי בחירתם לנשיא.

<u>ההצעה שלנו</u>

אנו מציעים פתרון שייתר את "משיכת החבל" לצד הפוליטי או לצד המקצועי: ועדה שמורכבת בעיקרה ממומחים מקצועיים בעלי רקע מגוון, אך מי שיבחר אותם הם חברי הכנסת.

כך לא נצטרך לבחור בין השפעה פוליטית, שיקולים מקצועיים, או גיוון מבחינת רקע ותפיסות העולם.

ההצעה שלנו מאפשרת את <u>כולם ביחד.</u>

אנו מאמינים שמדובר בהצעה שיכולה להתקבל על הצדדים, משום שהיא טובה יותר הן מהצעת סער לוין והן מהמצב הקודם, הן מנקודת מבט שמרנית והן מנקודת מבט ליברלית.

<u>החידושים המשמעותיים שלנו</u>

1. **הרכב הוועדה**

רוב (12 מתוך 14) חברי הוועדה יהיו מומחים ידועים בעלי שם מעמד עצמאי, אשר ממונים באופן שבו הם לא "חייבים כלום לאף אחד". זה יאפשר להם לשקול שיקולים ענייניים וגם לחתור להגיע לפשרות והסכמות ענייניות בלי לשקול אינטרסים זרים.

2. **בחירת חברי הוועדה**

כל מומחה ייתמך על ידי 10 חברי כנסת. כך נדע שהוועדה מגוונת ומבטאת את תפיסות העולם של כלל הציבור, כפי שהוא מתבטא דרך נציגיו בכנסת. כך, סביר להניח שיהיה לפחות מומחה אחד ערבי ואחד חרדי.

3. **הרוב הנדרש בוועדה לבחירת שופטים**

בחירה בשופט עליון תחייב הסכמה של 9 מתוך 14 חברי הוועדה. 8 מהם חייבים להיות מומחים, כך שמדובר ברוב שמייצג הסכמה של ⅔ מהמומחים שנבחרו על ידי חברי הכנסת. בכך נגיע למינויים שמחייבים הסכמה חוצת מחנות, מה שמבטיח שופטים שמייצגים את כל הקשת הפוליטית והזהותית.

4. **בחירת נשיא בית המשפט העליון**

ברירת המחדל תישאר שיטת הסניוריטי. רק אם יש הסכמה רחבה במיוחד של 10 מתוך 14 חברי הוועדה, שעדיף למנות לנשיא שופט שאיננו הוותיק ביותר, כך יעשה. לצד זאת, כמפורט בפרק הבא, ההרכב של השופטים שידון בכל תיק לא יהיה תלוי בנשיא, כך שייפחת המתח סביב נושא מינוי הנשיא.

5. **הבטחת גיוון מגדרי בוועדה**

אנחנו מציעים מנגנון חדש, שמטרתו לשמר את המצב הקיים כיום המחייב גיוון מגדרי בוועדה. המנגנון שאנחנו מציעים מחייב גיוון מגדרי ביחס של לפחות 7:5.

איך זה יעבוד? לפי ההצעה שלנו, כל עשיריה של חברי כנסת בוחרת מועמד. עשיריה שחשוב לה למנות דווקא מועמד או מועמדת מסויימים, תצטרך להזדרז ולהגיש אותו או אותה.

איך זה עשוי להשפיע על המציאות? ישנם מגזרים שיעדיפו לבחור גבר, למשל חרדים. הם ימהרו להגיש את המועמד שלהם, על מנת לוודא שהם עומדים במכסת הגיוון, שלא תאפשר יותר מ-7 גברים בוועדה.

<u>למה השינויים האלו טובים למדינה:</u>

- **הדרישה לרוב של שני שליש בקרב המומחים לשם מינוי לעליון - תביא לבית משפט מקצועי, הפרוש על פני כל הקשת הפוליטית**. כך מצד אחד, בית המשפט יהיה גורם מרסן לממשלה. מהצד השני, בית המשפט לא יכריע לפי עמדות אידיאולוגיות המנוגדות לעמדת רוב הציבור.
- **ההצעה שלנו תביא למינוי שופטים מאוזנים ללא ייצוג יתר לקצוות, מבלי לפגוע ברמתו המקצועית הגבוהה של בית המשפט העליון.** שופטים צריכים קודם כל להיות אנשי מקצוע טובים, כדי לשרת את האזרחים באופן הגון, ענייני ויעיל. זה נכון גם לערכאות השלום והמחוזי וגם לבית המשפט העליון, המשמש לא רק כמעין בית משפט לחוקה אלא גם, ובעיקר, בית משפט לערעורים במישור הפלילי והאזרחי.
- **הרכב הוועדה מקצועי ביותר,** עם פחות פוליטיקאים מאשר המצב כיום. ולכן סביר להניח שהשופטים שיבחרו יהיו מקצועיים ביותר ובלתי תלויים.
- **זו ועדה מגוונת מאוד המייצגת את עמדות הציבור הישראלי כפי שהן משתקפות בכנסת**, משום שהיא נתמכת על ידי הנציגים הנבחרים של הציבור. ולכן אנחנו מאמינים שהיא תבחר שופטים המייצגים את מגוון האוכלוסיה הישראלית.
- **מנגנונים מובנים ליצירת הסכמות:** רוב של ⅔ מקרב המומחים במינויים לבית המשפט העליון ייצר תמריצים לקבלת החלטות בהסכמה חוצת מחנות.

- **גם בתי המשפט השלום והמחוזי יהיו מגוונים יותר,** נושא חשוב דווקא משום שהערכאות הנמוכות דנות בתיקים של אנשים מכל קבוצות החברה. כמו כן, רבים מהמינויים לבית המשפט העליון נעשים מתוך הערכאות הנמוכות יותר.

חשוב לציין:
זו לא היתה ההצעה הראשונה שלנו. בגירסה הראשונה של המתווה, נכללה הצעה שהמליצה על שינויים קלים בלבד לעומת המצב הנוכחי. אולם, מאז חוקק מתווה "סער-לוין", ושינה את המצב הנהוג. כנגד חקיקה זו הוגשו עתירות, ולא ידוע אם המתווה יוותר על כנו. אבל בכל מקרה, אנחנו חושבים שהצעה זו טובה יותר ממתווה סער-לוין ומהמצב הנוכחי - עבור שני הצדדים.

הגענו להצעה הזו אחרי תקופה ארוכה של גיבוש פתרונות והתייעצויות. ההשראה לרעיון מקורה במודל הגרמני לבחירת שופטים, אך שונה ממנו בעקרון מהותי אחד - אנחנו מציעים שחברי הוועדים יהיו מומחים בעלי שם, ואילו בגרמניה חברי הוועדה הם בעלי שייכות פוליטית מובהקת.
אנחנו לא טוענים שזו בהכרח ההצעה הטובה ביותר האפשרית, ואם תהיה הצעה טובה יותר - נתמוך בה. זאת, בתנאי שהיא תוביל לאותה תוצאה: בית משפט מקצועי, מאוזן ופרוש על פני כל הקשת, שמביא לידי ביטוי את התפיסות המשפטיות והערכיות של כלל הציבור הישראלי.

3. כיצד יוכל בית המשפט לפסול חוקים והחלטות ממשלה

א. הרוב הנדרש לפסילת חוקים או החלטות ממשלה יהיה רוב "חוצה מחנות".
ההרכבים הנדרשים לכל סוג של פסילה:

- **פסילת חוקים רגילים, או חוקי יסוד הנוגעים לבחירות** – בהרכב של 11 השופטים הוותיקים ביותר, ויידרש רוב מיוחס של לפחות 8 שופטים לפסילת חוק.
- **פסילה של החלטות הממשלה במליאתה** – בהרכב של 6 השופטים הוותיקים ביותר, יידרש רוב של 4 מתוך 6.
- **במקרה של עתירה שיש לדחות על פניה -** תשמר סמכותו של בית המשפט העליון "לדחות על הסף" עתירה נגד חוק או נגד החלטת ממשלה ללא דיון. זאת, בדומה לנוהל שקיים כיום, לפיו שופט תורן יכול לדחות אותה בהסכמת שני השופטים התורנים הבאים אחריו. אם השופטים יסברו כי יש מקום לשקול את קבלת העתירה, יערך דיון בהרכבים המורחבים.
- **פסילה של החלטות אחרות** – בהרכב של 3 שופטים, שיקבעו באופן רנדומלי על ידי מחשב (ללא יכולת התערבות של נשיא בית המשפט העליון).

ב. **"כרטיס צהוב" לכנסת ולממשלה**:

- **חקיקה של הכנסת** - במקרה שלא היה רוב מיוחס של 8 שופטים לפסילת חוק, אך 6 או 7 שופטים יחשבו שהחוק ראוי לפסילה, החוק יחזור לדיון בכנסת. הכנסת תוכל להחליט אם להציע תיקונים לחוק בעקבות הערות השופטים שפסלו את החוק, או להשאיר את החוק כפי שהוא.

- **החלטת ממשלה** - במקרה של שוויון בהרכב, ההחלטה לא תיפסל, אך הממשלה תדון שוב בהחלטה, ותביא בחשבון את הבעיות שהעלו שופטי בית המשפט העליון.

ג. **חוק שנפסל – יוכל להיחקק מחדש בשתי חלופות:**

- **מסלול החוק הרגיל, כפי שקיים כיום:** החוק החדש יחוקק ברוב רגיל, תוך כדי אימוץ תיקונים בכיוון שעליו הצביע בית המשפט, ואם תוגש עתירה בית המשפט יוכל לדון שוב בחוקיות הנוסח החדש, בהרכב של 11 השופטים הבכירים (כנדרש לפסילת חוק).
- **מסלול "חוק מתגבר" בפרוצדורה דומה לרוב הנדרש בחוק יסוד:** החוק יוכל להיחקק מחדש, אף בדיוק כמו שהיה לפני הפסילה, בהליך זהה לחקיקת חוק יסוד. הוא יהיה חסין מביקורת שיפוטית מהותית (אלא אם הוא קשור לבחירות).

<u>ההסבר:</u>

פסילת חוק מהווה התנגשות בין שני עקרונות יסוד בדמוקרטיה: מצד אחד שלטון הרוב (המיוצג על ידי הרוב בכנסת שחוקק את החוק), ומצד שני ריסון כוחו של הרוב ושמירה על זכויות המיעוט המוגנים בחוקי היסוד.

אנחנו מציעים פתרון שנותן מענה לתפיסת היסוד שלנו: החלטה של בית המשפט לפסול חוק, וכן החלטת ממשלה במליאתה המייצגת את הגוף המבצע המרכזי הנבחר, חייבת להיעשות באופן שימחיש שמדובר בהחלטה כבדת משקל ו"חוצת מחנות".

החלטה כזו צריכה להתקבל מתוך שיקולים משפטיים מקצועיים רחבים, ובלי לתת משקל עודף לעמדות ערכיות של שופטים המזוהים עם מחנה מסוים.

<u>מה המצב הקיים כיום?</u>

ברירת המחדל היא 3 שופטים: המצב הרגיל הוא שכל עתירה לבית המשפט, אפילו אם היא מבקשת לפסול חוק, מתבררת בפני 3 שופטים. ההרכב מורחב רק אם נשיא בית המשפט העליון החליט על כך, אבל אין כל חוק המנחה או מחייב אותו.

אין דרישה לרוב מיוחס (מיוחד) כאשר פוסלים חוק - זה יכול לקרות תיאורטית גם ברוב של שופט אחד בלבד.

מי יושב בהרכב: במקרים רבים הנשיא מחליט להרחיב את ההרכב כאשר מדובר בנושא בעל חשיבות ציבורית - פסילת חוק היא בוודאי נושא שכזה. במקרה של הרכב מורחב, נהוג שהיושבים בו הם השופטים הוותיקים ביותר.

אולם גודל ההרכב נתון לשיקול דעתו של הנשיא ולכן נשמעות טענות שנשיא בית המשפט יכול לשלוט בפועל במי יישב בדיון. זהות השופטים היושבים בהרכב - ליברלים או שמרנים - יכולה להשפיע לעיתים על תוצאות פסק הדין.

<u>למה השינוי טוב למדינה?</u>

- **הסכמה רחבה** - הרוב וההרכב המוצעים יבטיחו שהחלטה משמעותית תתקבל בהחלטה "חוצה מחנות", בתמיכת שופטים שמייצגים את קשת הגישות המשפטיות. האפשרות לחוקק את החוק מחדש, על שני המסלולים המוצעים, מעודדת דו-שיח חוקתי בין הרשויות או הסכמות רחבות חוצות מחנות בכנסת.
- **אמון הציבור הוא הנכס הכי חשוב בידי בית המשפט**. אנו סבורים כי המנגנון שהוצג יגביר את אמון הציבור בבית המשפט משום שהחלטה על פסילת חוק או החלטת ממשלה, תיתפס בציבור כהחלטה המונעת משיקולים מקצועיים ולא משיקולים של הזדהות פוליטית.
- **נראות של הגינות בבחירת ההרכב** - ההצעה כי לנשיא לא תהיה השפעה על קביעת הרכבים בנושאים ערכיים, תישלול חשש השפעה על תוצאת הדיון על ידי קביעת ההרכב.
- **הגברת האפשרות לשיח מכבד בין הרשויות -** ההצעה להחזיר לממשלה ולכנסת החלטות או חוקים שמספר רב של שופטים סברו שיש לפסול, מניחה שהכנסת והממשלה יתנו משקל של ממש לעמדה של בית המשפט, וישקלו מחדש בכנות החלטות גבוליות.

ייתכן שזה נראה מופרך במסגרת השיח הלא מכבד שקיים היום, אבל אנחנו רוצים לייצר הזדמנות לשיח אחר.

נציין כי הצעה זו, של "כרטיס צהוב" ביחס לחקיקה, כמו גם רוב של 8 מ-11 הנדרש לפסילת חוקים שאובים ממתווה הנשיא. חלק אחר מההסדרים לא הוצעו במתווה הנשיא, כגון הרוב הנדרש של 4 מתוך 6 לביטול החלטת ממשלה. הסדרים אלו מאזנים את אופן בחירת השופטים ומקנים זכות וטו גם לקואליציה וגם לאופוזיציה שמוצע במתווה זה.

<u>למה השינוי טוב לצד הליברלי?</u>

- **סמכותו של בית המשפט העליון לפסול חוקים תיקבע בחוק יסוד בצורה מפורשת**, ולא יהיה עוד מקום לטענה של חלקים במחנה השמרני: "מי נתן להם סמכות לפסול חוק?"
- **בית המשפט ימשיך לבקר החלטות שרים** ולהגן על הציבור מפני שרירות ושחיתות שלטונית כפי שעשה עד היום.
- **לבית המשפט העליון תהיה סמכות להגן על האזרחים אפילו מפני "שינויים חוקתיים",** אם השינוי קשור לזכות הבסיסית ביותר במשטר דמוקרטי - הזכות לבחור ולהיבחר.

<u>למה השינוי טוב לצד השמרני?</u>

- **חוקים והחלטות ממשלה ייפסלו רק ברוב חוצה מחנות**, בתמיכה של לפחות חלק מהשופטים שמונו על ידי המחנה השמרני. הדבר יענה על החשש השמרני שבית המשפט הוא גוף "שמאלני" הפועל באופן לעומתי לממשלה ימנית, ויחזק את התפיסה שמדובר בגוף משפטי מקצועי השומר על העקרונות וערכי היסוד הדמוקרטיים והאינטרסים של כלל הציבור אל מול כל ממשלה.
- **לבית המשפט העליון לא תהיה סמכות לבקר חוקי יסוד**, אלא אם הם קשורים לבחירות.

- **גם החלטות הממשלה במליאתה יבוטלו רק ברוב חוצה מחנות**[3], מתוך תפיסה שבית המשפט אינו צריך להיכנס בנעליה של הרשות המבצעת, במיוחד בנושאים פוליטיים ובנושאי מדיניות, אלא במקרים חריגים במיוחד.
- **לנשיא בית המשפט העליון לא תהיה אפשרות להשפיע על תוצאות ההכרעה** דרך השפעה על הרכב השופטים בדיון. זו הייתה הסיבה המרכזית של הימין להתנגדות לשיטת הסניוריטי, והפתרון שאנו מציעים עשוי לפתור את המחלוקת בנושא זה.

4. הסדרת מעמד הייעוץ המשפטי לממשלה

א. **במקרה של מחלוקת בין שר לבין היועץ המשפטי, השר לא יוכל לפעול בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.** אם השר לא מקבל את עמדת הייעוץ, הוא יוכל להעלות את הנושא לדיון בממשלה, שתקבל החלטה לאחר שמעה את עמדת היועץ.

ב. **הממשלה במליאתה תהיה רשאית לקבל החלטה בניגוד לעמדת היועץ המשפטי**. אם תוגש עתירה לפני בית המשפט העליון כנגד החלטת הממשלה, הממשלה תהיה זכאית לייצוג פרטי בנפרד מעמדת היועץ המשפטי לממשלה, ובמקביל גם היועץ המשפטי יפרוש את עמדתו בפני בית המשפט. כך בית המשפט הוא שיקבע אם יש לפסול את החלטת הממשלה.

ג. **היועץ המשפטי לממשלה לא יהיה מעורב בהליכי חקירה ובהעמדה לדין של ראש הממשלה ושל שרי הממשלה, וסמכותו תועבר לפרקליט המדינה.** לפני פתיחה בהליכים והעמדה לדין, פרקליט המדינה יזדקק לאישור וועדה של שלושה שופטים בדימוס (ברוב רגיל של לפחות 2 מתוך 3) **- ועדת השופטים תיבחר** בתחילת כל קדנציה על ידי הוועדה לבחירת שופטים ברוב גדול במיוחד של 11 מ-14.

ד. **אין שינוי בדרך המינוי והפיטורים של היועץ המשפטי לממשלה -** כפי שנהוג כיום, הממשלה תבחר מתוך כמה מועמדים שתאשר ועדת איתור מקצועית, ורק לוועדה יש סמכות לאשר את פיטורי היועץ.

ה. **פיטורי יועץ משפטי של משרד ממשלתי** - הנושא יידון בוועדה שבה יישבו נציג ליועץ המשפטי לממשלה, נציג לנציבות שירות המדינה ונציג לשר הרלוונטי.

<u>ההסבר:</u>

בשנים האחרונות התגבר משחק של "חתול ועכבר" בין הממשלה לבין היועץ המשפטי בנוגע לשאלה של מי המילה האחרונה לגבי חוקיות החלטות הממשלה: האם הממשלה חייבת לקבל תמיד את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, ולהימנע מכל פעולה שהיועץ מתנגד לה? האם הפרשן הרשמי של החוק הוא היועץ

[3] בדרך כלל הרכבים של בית המשפט העליון הם אי זוגיים. אלא, שמטרת המתווה היא לייצר בית משפט מאוזן שחציו שמרני וחציו ליברלי. במקרה שכזה הרכב של מספר אי-זוגי (5 או 7, לדוגמא), עלול להיות מוטה לאחד משני הצדדים, ועל כן עדיין ההחלטה על פסילת החלטת ממשלה עלולה להתפס כנובעת משיקולים זהותיים-פוליטיים ולא משיקולים מקצועיים. לעומת זאת, בהרכב של 6, יש צורך בהחלטה "חוצת מחנות" כדי לפסול החלטת ממשלה (יש לזכור ששיטת מינוי השופטים המוצעת מאזנת בין מספר השופטים המזוהים עם כל צד, וזאת בלי לתת העדפה לקואליציה למרות שיש לה רוב בעם. על כן, בית משפט מאוזן בין קואליציה ואופוזיציה מבטא בפועל העדפה לכיוון האופוזיציה ביחס לעוצמתה בקרב הציבור, ומן העבר השני הצורך ברוב "חוצה מחנות" כדי לבטל החלטות של הממשלה במליאתה מקטין את הסיכוי להחלטה פוליטית ומאפשר הגדלת האמון בבית המשפט שההחלטה הינה מקצועית).

המשפטי לממשלה או בית המשפט? האם ראוי שכשעמדת הממשלה סותרת את עמדת היועץ המשפטי, היא תיוצג בבית המשפט על ידי עורך דין פרטי?
אנחנו מציעים לקבוע הסדר מאוזן וברור בנושא שיצא לאחרונה משליטה.

<u>הסדרת מעמד היועץ מול הממשלה: מה המצב כיום?</u>

- **עמדת היועץ מחייבת את הממשלה:** החוק לא מגדיר את סמכותו של הייעוץ המשפטי לממשלה, אך בית המשפט העליון קבע כי עמדת היועץ המשפטי מחייבת את הממשלה, כל עוד בית המשפט העליון לא קבע אחרת. המשמעות היא שהיועץ המשפטי אינו רק "יועץ", כמשתמע משמו, אלא ליועץ עצמו, ליועצים המשפטיים במשרדו, וליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, יש סמכות לקבוע כי החלטות של הממשלה ושל השרים אינן חוקיות.
- **במקרה של מחלוקת בין היועץ לממשלה, מי יגן על הממשלה בבג"ץ?** בין היתר, המשמעות המעשית היא שכאשר מוגש בג"ץ נגד החלטת הממשלה שהיועץ המשפטי קבע שאינה חוקית, הוא לא יגן עליה בבית המשפט. בנוסף על כך קבע בית המשפט העליון שהממשלה זקוקה לאישור היועץ לצורך ייצוג פרטי בבג"ץ, על מנת שהממשלה לא תוכל לעקוף בקלות את הכרעתו. אלא שהקריטריונים לאישור ייצוג פרטי אינם בהירים דיים, וקיים חשש שקולם של נבחרי הציבור כלל לא יישמע לפני בית המשפט.
- **זו תמצית המחלוקת:**

מצד אחד, הממשלה טוענת שכאשר יש מספר חלופות לפרשנות החוק, לא סביר שהיועץ המשפטי יכול לכפות את עמדותיו על הממשלה, שסבורה שיש לנקוט בפרשנות אחרת לחוק. זאת ועוד, לטענתה נוצר מצב אבסורדי, שבו הממשלה הופכת לגוף היחיד שלא יכול להציג את עמדתו האותנטית בפני בית המשפט העליון.
מצד שני, הדרישה של הקואליציה לעקוף את עמדת הייעוץ המשפטי בכל מקרה של מחלוקת, גם היא מסוכנת: הממשלה אינה "מעל החוק" והמדינה אינה "מגרש המשחקים" הפרטי שלה. היא פועלת בשליחות הציבור ואמורה לקדם את האינטרסים של כלל הציבור בצורה חוקית. תפקידו של הייעוץ המשפטי כשומר סף הוא לדאוג לאינטרס הציבורי - ולוודא ששרי הממשלה אינם פועלים באופן מושחת או בניגוד לחוק.

<u>הסדרת מעמד היועץ מול הממשלה: למה השינוי טוב למדינה?</u>

- **הפסקה של המציאות הסוערת הנוכחית** - שבה הממשלה מן הצד האחד והייעוץ המשפטי לממשלה מהצד האחר מכלים את כוחותיהם במאבק תמידי. התוצאה של המצב הנוכחי היא אובדן אמון בתום הלב של שני הצדדים וכאוס פוליטי.
- **הסדרה חוקית ורשמית של מעמדו של הייעוץ המשפטי לממשלה** - שומר סף חשוב - בעיקר בנושאים של מניעת שחיתויות ומנהל לא תקין. הסדרה זו תתממש באמצעות מתן משקל מחייב לחוות דעתו המשפטית אל מול החלטות שרים ונושאי משרות ציבוריות אחרים - החלטות שמטבען אינן חשופות לציבור הרחב, ולכן קיים בהן חשש גדול יותר מקבלת החלטות מושחתות או לא חוקיות.

- **מנגנון המעודד הסכמות והבנות** - הצורך של שר להביא את נושא המחלוקת בינו לבין היועץ המשפטי להחלטת הממשלה כולה, מהווה תמריץ לשני הצדדים לנסות להגיע להבנות ביניהם כדי להימנע מדיון פומבי בממשלה.
- **מתן אפשרות לממשלה הנבחרת לקבל החלטות עקרוניות על מדיניות**, מכיוון שהגורם שאמור לפקח עליה ולהיות הפרשן הרשמי של החוק, אינו היועץ המשפטי אלא בית המשפט העליון.
- **מניעת שחיתות ושמירה על מינהל תקין.** על פי הצעתנו תחול על שרים ונושאי משרות ציבוריות החובה לקבל את עמדת הייעוץ המשפטי, אלא אם מדובר בנושא עקרוני ומהותי שמבחינת השר ראוי שיועלה להחלטה במליאת הממשלה - שם ממילא הדיון חשוף לביקורת ציבורית רחבה יותר.
- **איזון ראוי בין השני הצדדים:** מצד אחד, לממשלה תהיה אפשרות להציג את עמדתה לפני בית המשפט העליון. מצד אחר, יימנע מצב לקוי ובו שר שלא מרוצה מעמדת היועמ"ש באשר לחוקיות החלטתו יוכל לעקוף אותה בקלות.

<u>העברת סמכויות ההליכים הפליליים מהיועץ המשפטי: מה המצב כיום?</u>

- **שלושה כובעים:** היועץ המשפטי מספק ייעוץ משפטי למשרדי הממשלה, מייצג את המדינה בפני בית המשפט, ובנוסף הוא גם ראש התביעה הכללית, כלומר אחראי על העמדה לדין של כל האזרחים, כולל נבחרי ציבור.
- **הנושא מייצר ניגוד עניינים ומתח מובנה**: היועץ שאמור להיות היועץ של ראש הממשלה והשרים בישיבות ממשלה, הוא גם הגורם שמחליט על העמדתם לדין.

שרים טוענים כי הם מרגישים שהיועץ המשפטי מחזיק את אפשרות ההעמדה לדין כ"חרב מעל ראשם" אם יפעלו בניגוד לעמדת היועץ המשפטי בנושאי מדיניות שבנמצאים בתחום סמכותם. מנגד, עולה חשש שהמערכת המשפטית "תאתרג", כלומר תימנע מההליכים משפטיים נדרשים כנגד פוליטיקאים שיפעלו בהתאם למדיניות המקובלת עליה (כיום יש הטוענים כי ראש הממשלה בנימין נתניהו נרדף פוליטית בידי רשויות התביעה, ובעבר היו שטענו כי ראש הממשלה אריאל שרון "אותרג" מפני העמדה לדין משום שהחליט לקדם את תוכנית ההתנתקות).

- **מדי פעם עולות הצעות לפצל מהייעוץ המשפטי את כל סמכויות התביעה**, ולא רק את ההעמדה לדין של פוליטיקאים. הגורמים המקצועיים במערכת המשפט, כולל אנשי ימין ושמאל, מתנגדים בטענה שפיצול כזה יקשה מאוד על מערכת אכיפת החוק ועל המלחמה בפשיעה, משום שהוא ייצר הנחיות ומדיניות שונה בין מחלקות שונות.
- על כן בחרנו בפתרון צנוע ומאוזן יותר שפותר את הבעיה הספציפית של העמדת חברי ממשלה מכהנים לדין. בעייה זו גרמה להתלקחויות רבות במערכת הפוליטית מזה עשורים רבים, ואנו חושבים שמצאנו דרך לאזן בין האינטרס של החלת שלטון החוק על חברי ממשלה מכהנים מצד אחד, ובין האינטרס שהם לא יזכו ליחס מיוחד, לחיוב או לשלילה.

<u>העברת סמכויות פתיחת ההליכים הפליליים לפרקליט המדינה וועדת השופטים: למה זה טוב למדינה?</u>

- **יפחית את המתח הלא בריא** בין הממשלה לבין הייעוץ המשפטי שלה, ומנטרל טענות והאשמות על כך שמערכת היעוץ המשפטי משתמשת באיום ההעמדה לדין כדי לגרום לשרים לעשות את דבריה, או שהיא עושה להם "הנחת סלב".
- **ישמר את כוחה של מערכת אכיפת החוק** ביחס לפשעים הפוגעים באזרח, ויאפשר לה לפעול באופו מסונכרן ויעיל.

מדרגה שניה: איזונים ובלמים - שינויים בשיטת הבחירות וחיזוק הכנסת

שיטת הבחירות: בחירה שמית בחברי הכנסת	הגבלת כהונת רה"מ, הגבלת הליכים פליליים	ראש הרשימה הגדולה - הראשון להקים ממשלה	חיזוק הכנסת וסמכויות הפיקוח	הגדלת מספר חברי הכנסת ל-180	הקטנת מספר משרדי ממשלה ל-20	סמכות הכנסת להקים ועדת חקירה ממלכתית

מאבק האיתנים בין הממשלה לבין בית המשפט נדמה למשחק סכום אפס, כשאחד מרוויח האחר מפסיד. בבואנו לחפש פתרון חזרנו לשורשים, לתפיסת האיזונים והבלמים שעומדת בבסיס הדמוקרטיה המודרנית, ומבוססת על איזון בין שלוש רשויות: הרשות המבצעת (הממשלה), הרשות השופטת (בית המשפט) והרשות המחוקקת (הכנסת).

גילינו את הפוטנציאל הגלום בשחקנית חשובה ביותר שמקומה נוכח-נפקד ממאבק האיתנים: הכנסת. והרי היא-היא הנציגה האמיתית של העם.

אחד מתפקידיה המרכזיים של הכנסת הוא פיקוח על הממשלה - בין השאר כדי למנוע שחיתות ולהגביל שימוש לרעה בסמכויות השלטון.

במשטר נשיאותי, כמו זה שבארה"ב, נערכות בחירות נפרדות לנשיאות ולבתי המחוקקים, ולכן קל יותר לדבר על הפרדת רשויות מלאה בין שלוש רשויות השלטון. במשטר פרלמנטרי, כמו זה הנהוג בישראל, בוחרים מפלגות, והן מרכיבות את הממשלה.

בישראל הממשלה והכנסת תלויות למעשה זו בזו. על כן אין באמת הפרדת רשויות מלאה כמו בארה"ב ובמדינות רבות אחרות, אלא "מיזוג רשויות" בין הכנסת והממשלה. במצב כזה, הפיקוח של נבחרי הציבור בכנסת על הדרג המבצע הוא בעייתי, בלשון המעטה.

בעיה זו מתחדדת לאור העובדה שאנחנו בוחרים בפתק אחד, מצביעים למפלגה ארצית בלבד. לכך נוספת העובדה שהמפלגות בישראל נשלטות במקרה הטוב בידי כמה אלפי עסקנים פוליטיים, וברוב המקרים בידי ראש המפלגה.

התוצאה: בפועל חברי הכנסת מחויבים לעסקנים פוליטיים ולראשי המפלגה - ולא אלינו, הבוחרים שלהם. לחברי הכנסת אין תמריץ לבקר את המפלגה שאליה הם שייכים, כי ראש המפלגה עלול "להעניש" אותם בדרכים שונות ואפילו להוציא אותם מרשימת המפלגה בבחירות הבאות. בעשרות השנים האחרונות המצב אף החמיר - בידי חברי הכנסת נותרו פחות ופחות כלים אפקטיביים לפקח על הממשלה.

וכך, במקום שהכנסת תהיה רשות חזקה שהממשלה שואבת את כוחה ממנה - התהפכו היוצרות. הכנסת הפכה ל"מנגנון הביצוע החקיקתי" של הממשלה, והתרוקנה כמעט לגמרי מהתפקיד הפיקוחי שלה.

לוואקום הזה נכנס בג"ץ, שמצא את עצמו שוב ושוב הגורם היחידי שמגביל את כוחה של הממשלה, מונע פעולות לא חוקיות שלה, ומחייב אותה לפעול באופן שוויוני והגון וללא שרירותיות. וכך הגענו למצב שבו אנחנו נמצאים היום - כיפופי הידיים המוכרים בין הממשלה לבג"ץ.

התובנה שלנו היא שפה טמונה חלק מהבעיה, אך שכאן טמון גם הפתרון.

הדרך לצאת ממשחק סכום אפס לדרך אחרת, שלישית, נעוצה בביזור מחדש של הכוח.

מצד אחד, אנחנו רוצים להוסיף כוח לנבחרי הציבור ולכנסת עצמה כמוסד - על מנת שיוכלו לפקח על הממשלה ולדאוג לאינטרסים של הבוחרים ששלחו אותם לכנסת.

מצד אחר, אנחנו מציעים לצמצם את כהונתו של ראש הממשלה, הגורם החזק ביותר במשטר הישראלי.

בכך נאזן את כוחה של הממשלה, שהיא הרשות החזקה ביותר, ונבזר את הכוח - משתי רשויות בפועל (מבצעת ושופטת) לשלוש (יחד עם הכנסת).

חיזוק הכנסת הוא אתגר לא פשוט. לא די במתן כלי פיקוח אפקטיביים לכנסת - יש לספק לחברי הכנסת הן יכולת והן תמריץ להשתמש בהם. בכך מתרכזות רוב ההצעות שלנו.

אנחנו מציעים כמה דרכים לשינוי האופן שבו הכנסת או חברי הכנסת מתנהלים. קיימות הצעות טובות נוספות שבחרנו שלא לקדם בעת הזו . בראשן - בחירות אזוריות, או חצי אזוריות (הצעה שהוצעה על ידי ועדת מגידור, שמונתה על ידי נשיא המדינה והגישה המלצותיה עוד ב-2007).

העקרונות שהנחו אותנו בהחלטה לקדם הצעות מסוימות, ולא אחרות - ובראשן בחירות איזוריות:

- התמקדנו בפתרונות הנותנים מענה לבעיות שהצגנו, ובעיקר בחיזוק כוחה הפיקוחי של הכנסת ובחיזוק היכולות לייצר הסכמות רחבות חוצות מחנות פוליטיים.
- בחרנו שלא לקדם פתרונות שטומנים בחובם סיכונים רבים מדי, כגון מעבר לבחירות אזוריות או חצי-אזוריות. כולנו עדיין זוכרים את המעבר לבחירות ישירות ואת ההשלכות הלא צפויות שלו, שמרעידות את המערכת הפוליטית עד היום הזה.
- בכל שינוי יש מפסידים ומרוויחים. ההצעה לבחירות אזוריות טומנת בחובה פגיעה פוטנציאלית מובהקת בכוחן של אוכלוסיות מסוימות שנציגיהן בכנסת ימנעו ממילא את העברת ההצעה. לכן בחרנו להציע את הפתרון הטוב ביותר שכולם יכולים להסכים עליו.
- הבנו ששינויים גדולים נובעים לא-אחת דווקא משורה של תיקונים קטנים, לרבות תיקונים תקנוניים. אלו בדיוק השינויים הבלתי מורגשים, שדרדרו את מעמדה של הכנסת בשנים האחרונות.
- עיקרון מארגן נוסף בכל הצעותינו הוא חיזוקים מדודים (שביחד יהיו משמעותיים) של כוח המפלגות הגדולות על חשבון כוחן של מפלגות קטנות וסקטוריאליות, שהשפעתן על הפוליטיקה הישראלית לא פרופורציונלית ביחס לגודלן.

אנחנו סבורים שההצעות שהצענו יתרמו לכך שחברי הכנסת יהיו עצמאים יותר, מחויבים יותר לבוחרים, ומקצועיים יותר, ואף שישתפו יותר פעולה עם חברי כנסת מהמחנה השני, כדי לקדם אינטרסים חוצי מחנות לטובת כלל אזרחי ישראל.

1. בחירה שמית בחברי הכנסת ("פתק חצי פתוח")
א. **הבחירה תהיה במפלגה, ופתק ההצבעה החדש יפרט גם את השמות וסדר המועמדים של המפלגה.** ב. **כל אזרח יוכל לסמן מספר מועמדים שהוא מעוניין שייכנסו לכנסת** (הצעתנו - עד 5). ג. **מי שלא מעוניין לבחור מועמדים ספציפיים, יוכל להמשיך לבחור כמו היום** - רק ברשימה שהציעה המפלגה. הוא פשוט לא יסמן שום מועמד. ד. **מועמדים שקיבלו תמיכה אישית משמעותית "יוקפצו" במעלה הרשימה** (לפי נוסחה שתוגדר מראש). וכך אם יש מועמד שרבים מהמצביעים בחרו בו, יגדלו סיכוייו להיכנס לכנסת, ולהשתבץ במקום גבוה יותר ברשימה. ה. **ראש הרשימה יוגדר מראש** - לא יהיה אפשר להשפיע בהצבעה על זהותו. גם מספר 2, שיהיה המשנה לראש הממשלה, יוגדר מראש. הסבר על כך בסעיף הבא. ו. **מפלגה תוכל גם לשריין** מקומות מסויימים ברשימה לנשים, מיעוטים, נציגי פריפריה וכו'.

ההסבר:

נבחרי הציבור, כשמם כן הם - אמורים להיבחר על ידינו, הבוחרים שהולכים לקלפי, על מנת לקדם את הערכים והרעיונות שחשובים לנו.

בפועל, מדינת ישראל היא אחת המדינות היחידות בעולם המערבי שאין בה קשר ישיר בין הבוחרים והנבחרים. ברוב המדינות ניתן לבחור באופן ישיר חברי פרלמנט. כמעט בכל המדינות המפותחות הבחירת הן אזוריות וניתן לבחור גם במי שמייצג את האינטרסים של אזור המגורים.

אנחנו מציעים לאמץ שיטה שתאפשר לבחור ביום הבחירות לא רק מפלגה, אלא גם במידה מסוימת את שמות חברי המפלגה שאנחנו נותנים בהם אמון אישי וראויים בעינינו להיכנס לכנסת. לשיטה הזו קוראים "פריימריז ביום הבחירות" או בשפה מקצועית "פתק חצי פתוח". חברי כנסת שיקבלו תמיכה רבה מכלל הבוחרים "יוקפצו" ברשימה ויגדלו סיכוייהם להיכנס לכנסת.

בכך נחזק את העצמאות של חברי הכנסת. חברי הכנסת יידעו שעל מנת לזכות בתמיכת ציבור בוחריהם, הם יצטרכו להוכיח שיפעלו לקדם את האינטרסים של אותו הציבור. בנוסף, שיטת בחירות זו מעודדת היכרות של הבוחרים עם כל חברי הרשימה, ולא רק עם ראש הרשימה - דבר המגדיל את העצמאות שלהם ומשנה את מערך התמריצים שלהם לטובת דאגה לאזרח.

אנחנו מקווים שלפתרון הזה יהיה יתרון נוסף - יצירת בריתות בין חברי כנסת ממפלגות שונות כדי לקדם אינטרסים חוצי מחנות לטובת הציבור (באופן שעומד לעתים בניגוד לאינטרסים הצרים של המפלגה). בכך נגביר את היכולת לקבל החלטות בהסכמות רחבות וחוצות מחנות, ולא רק ממניעים סקטוריאליים או מפלגתיים צרים.

<u>מה הבעיה במצב היום?</u>

כיום זהות חברי הכנסת ברשימה תלויה במקרה הטוב בכמה אלפי מתפקדים, וברוב המקרים - בכמה עסקנים או רק בראש המפלגה. זה מעניק לראש המפלגה כוח אדיר, ומתמרץ את חברי הכנסת לקדם רק את האינטרסים של ראשי המפלגות, על חשבון האינטרס של הבוחרים שלהם.

<u>מה התועלת בשינוי?</u>

- **הגברת המחויבות של חברי הכנסת לבוחרים שלהם**, ותחושת האחריותיות שלהם (accountability) באופן שיתמרץ אותם לפעול לקדם את האינטרסים האמיתיים של ציבור בוחריהם.
- **תמרוץ המפלגות להציב מועמדים איכותיים ברשימות**, מצב שיביא לשיפור משמעותי בדמותה ומעמדה הציבורי של הכנסת, ובעיקר ביכולת שלהם למלא את תפקידם הציבורי החשוב.
- **קידום נציגים אזוריים** - לאזרחים תהיה הזדמנות לבחור ישירות במועמדים מהאזור הגיאוגרפי שלהם הנמצאים ברשימה, וכך נצליח להגדיל את ייצוג תושבי הצפון והדרום.
- **הרחבת השקיפות לגבי מי מופיע ברשימות** - כיום רק מומחים ו"משוגעים לדבר" מכירים את שמות רובם המכריע של חברי הכנסת. לפי ההצעה שלנו, הרשימה תהיה גלויה ומתוכה נבחר.
- **יחזק את המפלגות הגדולות** - יאפשר לבעלי אינטרסים סקטוריאליים או אחרים להצביע למועמדים שמייצגים את העניין שלהם, בתוך רשימת המפלגה הגדולה.

<u>מה היתרונות לימין ולשמאל?</u>

השיטה הזו זוכה לתמיכה משני הצדדים של המפה הפוליטית. איך אנחנו יודעים? כי באופן נדיר ביותר היא הוצעה במשותף על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, מהצד השמאלי של המפה, ופורום קהלת, מהצד הימני של המפה. אנו מציעים לאמץ הסכמה משותפת זו כאחד הבסיסים לחיזוק עצמאות הכנסת.

2. הגבלת כהונת רה"מ ל-8 שנים, הגבלת הליכים פליליים בתקופה זו

א. הגבלת כהונה

- **תקופת הכהונה המקסימלית של ראש ממשלה תעמוד על 8 שנים בסך הכל,** גם אם היו הפסקות בתקופת כהונתו כראש הממשלה. לחוק לא תהיה תחולה רטרואקטיבית: שנות כהונה שהיו בטרם כניסת החוק לתוקף לא ייספרו.
- **הגדרה מראש של המחליף - "המשנה לראש הממשלה"**. חבר הכנסת שיוצב במקום 2

ברשימת המפלגה שתרכיב את הממשלה יוגדר מראש "משנה לראש הממשלה", ושמו יוצג בפתק הבחירות ככזה.
ביום שבו יסתיימו 8 שנות הכהונה של ראש ממשלה, גם אם זה יקרה במהלך כהונת הכנסת, יהפוך המשנה - לראש הממשלה, בלי צורך בהשבעה מחדש של הממשלה.

- **ראש ממשלה שכיהן 8 שנים יפרוש פרישה מלאה מהחיים הפוליטיים למשך 8 שנים לפחות**. בתקופה זו, הוא לא יכהן כח"כ או כשר או כסגן שר, וגם לא כסגן או משנה לראש הממשלה.

ב. הגבלת הליכים פליליים - פתיחה בחקירה והעמדה לדין של ראש ממשלה תוגבל רק למקרים חמורים מאוד, ותדרוש אישור של ועדת שופטים

- **ביחס לחשד לעבירות קלות יחסית של "חטא" ו"עוון"** (עבירות שהעונש המירבי בגינן הוא עד 3 שנות מאסר) **- ראש הממשלה לא ייחקר ולא יועמד לדין.** ועדת שלושת השופטים תוכל להחליט שתקופת הכהונה לא תימנה לצורך התיישנות העבירות.
- **ביחס לחשדות מסוג "פשע"** (עבירות שהעונש המירבי בגינן הוא מעל 3 שנות מאסר, לדוגמא, עבירת שוחד) **- הליכים פליליים והעמדה לדין יהיו רק בהחלטה פה אחד של ועדת שלושת השופטים.**
אם אין הסכמה פה אחד - הוועדה תוכל להחליט, ברוב רגיל, כי תקופת הכהונה לא תימנה לצורך התיישנות העבירות.
- **ביחס לחשד לעבירות חמורות במיוחד מסוג "פשע חמור"** (עבירות שהעונש המירבי בגינן הוא מעל 10 שנות מאסר ונידונות בהרכב מורחב, למשל **רצח, אונס, בגידה),**
ההחלטה על פתיחה בהליכים פליליים והעמדה לדין תהיה בידי ועדת השופטים ברוב של 2 מתוך 3.

<u>ההסבר:</u>
כהונתו הממושכת של ראש הממשלה הפכה, בצדק או שלא בצדק, לנושא המרכזי שעליו חלוקה המערכת הפוליטית. בראש סדר היום נמצא פעם אחר פעם דיון לגופו של אדם, במקום לגופן של סוגיות מהותיות הנוגעות לכלל האזרחים.
לצד הניסיון העצום, שערכו לא יסולא מפז, שנצבר על ידי אדם הממלא את התפקיד במשך שנים רבות, הוא צובר גם כוח פוליטי רב. הכוח הזה פוגע לא רק במחנה של מתנגדיו הפוליטיים. הוא פוגע גם בעצמאות של חברי הכנסת במפלגתו שלו, וביכולת "לרענן את השורות" ולהכניס למערכת הפוליטית כוחות חדשים וערננים.

המצב הזה החריף בשנים האחרונות בעקבות שורה של חקירות פליליות שנפתחו נגד ראש הממשלה. מצב זה הוביל את מדינת ישראל למערבולת פוליטית וחברתית: בחירות חוזרות ונשנות, מאבק של תומכי ראש הממשלה במערכת שלטון החוק בטענה שהיא יצאה ל"מסע ציד" פוליטי, ולעומת זאת חשש מצד מתנגדי ראש הממשלה שהוא נמצא בניגוד עניינים מול מערכת שלטון החוק בשל נסיבותיו האישיות.
זה הרקע העובדתי להצעה שלנו.

מעבר לרצון לצאת מהמשבר הנוכחי, אנחנו סבורים שההצעה הזו היא האיזון הנכון.
אנחנו סבורים שהאיזון בין הגבלת כהונת ראש הממשלה, והקפאת הליכים פליליים נגדו במהלך הכהונה (למעט במקרים חריגים), יבטיח את יכולתו של ראש הממשלה להפנות את מלוא תשומת ליבו לעבודה השלטונית, ויבטיח לציבור האזרחים שלא נצבר כוח רב מדי בידיו של אדם אחד ויחיד.

<u>מה המצב כיום?</u>

- **אין כל הגבלת קדנציות** לשום נבחר ציבור (למעט נשיא המדינה, שתפקידו סמלי והוא נבחר על ידי הכנסת ולא הציבור).
- **אם ראש הממשלה מסיים את תפקידו, הממשלה מתפזרת** ויש צורך להקים אותה מחדש.
- **אין מגבלה לחקור או להעמיד לדין את ראש הממשלה על מעשים שלא נעשו לצורך מילוי תפקידו באופן ישיר**. לראש הממשלה, כמו לשאר חברי הכנסת, יש "חסינות מהותית" מהעמדה לדין רק על מעשים שביצע לצורך תפקידו, וזאת על מנת לשמור על היכולת שלו להתבטא ולהצביע בחופשיות בלי חשש מרשויות המדינה.
- בצרפת, לשם השוואה, לנשיא (בעל סמכויות דומות לראש הממשלה בישראל), יש חסינות מפני תביעות פליליות (פרט לבגידה) אבל רק כל עוד הוא מכהן בתפקידו.

<u>למה הגבלת קדנציות טובה למדינה:</u>

- **הגבלת צבירת כוח שלטוני בידי אדם אחד.**
- **העצמת עצמאותם של חברי הכנסת.** כיום חברי הכנסת תלויים באופן כמעט בלתי מוגבל בראש המפלגה. הידיעה שכהונת ראש הממשלה מוגבלת, תאפשר להם לפעול לטובת הבוחרים בלי לחשוש שייענשו אם יפגינו עצמאות. על כן מיקמנו את ההצעה בשלב הזה של המתווה, שמטרתו חיזוק הכנסת.
- **לראש הממשלה יש מחליף ידוע שנבחר מראש, דבר שיאפשר יציבות של הממשלה.** במקרה ש-8 השנים שלפי ההצעה מוקצבות לכהונת ראש הממשלה יסתיימו לפני סוף כהונת הכנסת, דבר היכול לקרות משום שרוב הכנסות אינן מכהנות את מלוא 4 השנים, הדבר לא יוביל לנפילת הממשלה.
- מדובר בפתרון חדשני לבעיית הסנכרון בין הקדנציות של הכנסת לבין תקופת כהונתו של ראש הממשלה, שבגללה - בין השאר - נמנעה עד היום מדינת ישראל (ומדינות נוספות בעלות משטר פרלמנטרי) מהחלטה על הגבלת קדנציות.

<u>למה הגבלת הליכים פליליים טובה למדינה:</u>

- **ראש ממשלה יוכל להתמקד בתפקידו החשוב.** בעשרות השנים האחרונות, נפתחו חקירות כמעט נגד כל ראשי הממשלה, משני צידי המפה הפוליטית. הדבר פוגע ביכולת שלהם להקדיש את מלוא תשומת הלב והמאמצים לניהול ענייני המדינה.
- **הפחתת משבר האמון במערכת שלטון החוק.** לאורך השנים, וכיום ביתר שאת, טענו ראשי הממשלה ותומכיהם כי החקירות נגדם הן "מסע ציד פוליטי" של המערכת המשפטית. הטענות, אף שהן פרסונליות, יצרו משבר אמון כלפי מערכת אכיפת החוק.

- **תפקיד ראש ממשלה לא ישמש "עיר מקלט נצחית" מפני חקירות או העמדה לדין.** במקרה שראש הממשלה יבצע עבירה חמורה והאינטרס הציבורי בחקירתה יעלה על האינטרס הציבורי שבאי-הפרעה לעבודתו של ראש הממשלה, תהיה אפשרות חריגה להעמידו לדין. גם אם יוחלט להקפיא את ההליכים, ניתן יהיה להחליט שלא תחול על העבירה התיישנות וניתן יהיה לחקור אותו ולהעמיד אותו לדין בתום הקדנציה.

3. ראש הרשימה הגדולה - הראשון שיקבל זכות להקים ממשלה

א. **לאחר הבחירות, ראש הרשימה הגדולה ביותר יהיה הראשון שיקבל את הזכות** להרכיב ממשלה שתזכה לאמון הכנסת. לצורך כך עומדים לרשותו 21 ימים.
לא הצליח? ינתנו 21 ימים לראש הרשימה השניה בגודלה.
ואם הם לא הצליחו? לכל חבר כנסת יהיו שבועיים להחתים 61 חברי כנסת, ואם יצליח - יוכל לנסות ולהרכיב את הממשלה. ואם גם כל זה לא הצליח - הולכים לבחירות נוספות.
ב. **יוטלו מגבלות על מהלך טקטי של איחוד טכני של מפלגות לפני הבחירות** תוך שהן למעשה מסכימות מראש על פיצולן לאחר הבחירות. במהלך השנה הראשונה לאחר הבחירות - יחול איסור על פיצול מפלגות.

<u>ההסבר</u>:
מתן משקל יתר לכוח של מפלגות קטנות, סקטוריאליות או קיצוניות, הוא אחת הבעיות המרכזיות בדמוקרטיה הישראלית. זו אחת הסיבות לכך שהשוליים משפיעים לעיתים יותר מהמרכז הפוליטי. ניסיון להתמודד עם הבעיה הזו דרך שינוי שיטת הבחירות בעבר, רק החמיר את המצב.
אנחנו מציעים פתרון פשוט שצפוי לחזק, אף אם במעט, את כוחן של המפלגות הגדולות, ובכך - אנחנו מקווים - להעצים את כוחו של "הבייס" הישראלי הגדול והמתון.

<u>מה המצב כיום?</u>
- **כיום הרכבת הממשלה מוטלת על מי שנשיא מדינה סבור שיש לו את הסיכוי הגבוה ביותר**.
כלומר - מי שמסוגל לאגד סביבו את "גוש המפלגות" שיש לו רוב קולות בכנסת.
ואכן, היו מקרים שבהם הנשיא הטיל את מלאכת ההרכבה על מי שלא היה ראש הרשימה שזכתה במירב הקולות.
- **ההשפעה של המצב כיום על הבוחרים היא שאנשים לוקחים בחשבון שהם למעשה מצביעים עבור ה"גוש"** והדבר מתמרץ אותם להעדיף הצבעה למפלגה קטנה על פני הצבעה למפלגה גדולה.

לדוגמה: בוחר המעוניין שבנימין נתניהו יהיה ראש הממשלה יודע כיום שגם אם יצביע למפלגת ימין קיצונית, הוא לא מקטין את סיכוייו של נתניהו להרכיב את הממשלה, משום שהמפלגה שלו לעולם תמליץ על נתניהו בפני הנשיא.

- **התוצאה: ריבוי של מפלגות קטנות** (כ-10 מפלגות, לעומת 3-4 ברוב המשטרים הפרלמנטריים). המפלגות האלו קיצוניות יותר, סקטוריאליות יותר, ועשויות להגביר סחטנות

פוליטית שתטה את מדיניות הממשלה לכיוונים שרוב גדול של העם אינו מעוניין בהם. בין השאר כיהם מהווים לשון מאזניים שבלעדיה אין קואליציה.

<u>איך ההצעה תשפיע על הרכב הכנסת?</u>

- **אנחנו צופים שבוחרים רבים יותר יעדיפו להצביע לאחת המפלגות הגדולות**, משום שיבינו שאם יתנו את קולם למפלגה קטנה, הם דווקא יקטינו את סיכויי המחנה שלהם להרכיב את הממשלה.
- **אנחנו מקווים שמספר המפלגות בכנסת יצטמצם,** ומפלגות קטנות יוכלו להשתלב כ"מחנות" בתוך המפלגות הגדולות.
- **התוצאה עשויה להיות שהמפלגות הגדולות יגדילו את כוחן ויהפכו למפלגות "אוהל גדול"** (big tent). אגב, זה היה המצב במדינת ישראל במשך שנים רבות, כאשר למפלגת העבודה ולליכוד היו מעל 45 מנדטים כל אחת.
- **אנחנו מעריכים כי בכל מקרה חלק מהמפלגות הסקטוריאליות לא ייעלמו**, בגלל אופיה של מדינת ישראל ובגלל קיומן של אוכלוסיות עם צרכים סקטוריאליים מובהקים כמו החברה החרדית והערבית.
- **יווצר איזון - מפלגות גדולות יותר מן הצד האחד, אך עם יותר כוח ועצמאות לחברי הכנסת מן הצד האחר** (מכיוון שייבחרו אישית).

<u>למה זה טוב למדינה?</u>

- **חיזוק קולות מתונים והחלשת הקולות הקיצוניים.** מפלגות רחבות מאופיינות במתינות רבה יותר משום שמאיישים אותן בעלי דעות מגוונות שצריכים להגיע ביניהם להסכמות רחבות וחוצות מחנות.

בנוסף, אנחנו מעריכים שהשינוי יגרום למפלגות גדולות "למרכז" את העמדות שלהן על מנת להתחרות על רוב הקולות של המצביעים, שנמצאים במרכז הפוליטי. זאת בניגוד למצב היום, שבו המפלגה הגדולה מקצינה את עמדותיה כדי להתחרות עם המפלגות הקטנות שבגוש שלה.

- **הפחתת סחטנות -** כיום לא ניתן להקים קואליציה בלי המפלגות הקטנות, ולכן לכל מפלגה כזו יש כוח רב יותר מהכוח היחסי של מצביעיה ("לשון מאזניים"). ההצעה שלנו עשויה למנוע מהמפלגות הקטנות את הכוח הזה.

אנחנו מעריכים שמפלגות קטנות עשויות "להיבלע" כמחנות בתוך מפלגות קטנות, מהלך שיפחית את היכולת שלהן להטות את הספינה הפוליטית אל עבר נתיבים קיצוניים.

.

4. הגדלת מספר חברי הכנסת ל-180

- מספר חברי הכנסת יגדל, וכל חברי הכנסת יכהנו ב-2 ועדות לכל היותר, כדי שיוכלו להקדיש להן את מלוא זמן העבודה הנדרש, בדיונים ובהכנה לדיונים.
- ממועד השינוי ל-180 חברי כנסת, כלל המספרים שבמתווה זה יוכפלו ב-1.5.
- אחוז החסימה יישאר על 3.25% כך שהמפלגה הקטנה ביותר תכיל 6 ח"כים (במקום 4 כיום).

- **ביטול "החוק הנורבגי", שבמסגרתו שרים מתפטרים מהכנסת - ובמקומם נכנסים חברי כנסת חדשים**. חברי כנסת אלה מכהנים "על תנאי" - ועוזבים את הכנסת אם השר עוזב את תפקידו.

למה זה טוב למדינה?

- **מספר חברי הכנסת ביחס למספר האזרחים בישראל הוא הקטן בעולם המערבי.** הוא מייצג את גודל האוכלוסייה בעת קום המדינה, ואילו האוכלוסייה גדלה מאז פי 10 ויותר. לפי החישובים המקובלים ביחס לפרלמנטים אחרים, מספר חברי הכנסת האופטימלי עומד בישראל על למעלה מ-200.
- **יש מעט מדי חברי כנסת שיכולים לפקח על הממשלה באופן אפקטיבי** - שליש מחברי הכנסת חברים בממשלה, במקומם נכנסו חברי כנסת "נורווגיים" שהם למעשה חברי כנסת חלשים, "חברי כנסת על תנאי". שאר חברי הכנסת שנותרו, מכהנים בוועדות רבות במקביל – מספר הוועדות שהם משתייכים אליו גדול בקנה מידה השוואתי – ובפועל הם לא מצליחים לבצע את תפקידם באופן אפקטיבי.
- **העלות של הגדלת מספר חברי הכנסת תתקזז (ואף יותר מכך) עם החיסכון מהקטנת מספר משרדי הממשלה** (כפי שיפורט בהמשך), ומהשיפור בעבודת הממשלה כתוצאה מחיזוק האפקטיביות של עבודת הפיקוח של הכנסת
- **אנו לא מציעים לשנות את אחוז החסימה.** זאת, בעיקר בשל כך שניסיון העבר מלמד שכל שינוי באחוז החסימה הביא לתוצאות בלתי צפויות, ואין אינדיקציה ברורה שהעלאה או הקטנה של אחוז החסימה יגרמו לחיזוק הכנסת.

5. חיזוק הכנסת וסמכויות הפיקוח שלה					
א. שכלול ההתאמה בין ועדות הכנסת למשרדי הממשלה	**ב.** שיפור מקצועיות עבודת הכנסת	**ג.** הפסקת השידורים החיים של דיוני הוועדות	**ד.** הצגת תוכניות עבודה של הממשלה בוועדות	**ה.** שימועים נושאיים בוועדות הכנסת	**ו.** ייעול וצמצום החקיקה הפרטית

ההסבר:

תפקידו ההיסטורי של הפרלמנט היה לאזן ולרסן את כוחה של הרשות המבצעת, שהייתה בעבר נתונה בידי המלך (ששלט גם ברשות השופטת). גם היום ברוב מדינות העולם תפקיד מרכזי של בית הנבחרים לצד תפקידו החקיקתי הוא לפקח על הממשלה, בשם הבוחרים.

אנו סבורים שמתן "שיניים" ליכולת של הכנסת לפקח ולהגביל את כוחה של הממשלה יאפשר לאחר מכן לבחון דרכים לצמצום מעורבות בית המשפט בהחלטות מסוימות של הרשות המבצעת ובכך להקטין את החיכוך בינה ובין הרשות השופטת.

אנו נציע כאן המלצות מרכזיות - ויש הצעות אפשריות נוספות, שזוכות לתמיכה מימין ומשמאל, שלא נפרט פה כדי להימנע מהעמסת יתר.[4]

הצעדים לחיזוק ושיפור עבודת הכנסת משלימים את המעבר להצבעה שמית של מועמדי הרשימות לכנסת – צעד שיגרום לחברי כנסת לרצות "להוכיח" לשולחיהם שהם מפקחים בשמם על עבודת הממשלה.

לשם הנוחות נפרט בנפרד כל סעיף, ואת יתרונותיו:

א. שכלול ההתאמה בין ועדות הכנסת למשרדי הממשלה

נשאף שכל משרד ממשלתי יפוקח על ידי ועדה ייעודית. במקרים מסויימים ועדות יפקחו על יותר ממשרד אחד.

<u>מה המצב כיום?</u>

- **תפקיד הוועדות:** ועדות הכנסת הן הכלי המרכזי שבאמצעותו מפקחים על עבודת הממשלה - שם דנים ביוזמות מדיניות ובהצעות חוק, ושם ניתן להעלות סוגיות שאינן מטופלות כראוי.
- **כיום** רוב המשרדים מפוקחים על ידי מספר רב של ועדות.
- **למה זו בעיה:**

חוסר יכולת של חברי הוועדה להתמקצע בתחום שעליו הם מפקחים, דבר המגביל את היכולת שלהם לשאול את השאלות הנכונות ולרסן פעולות לא ראויות של הממשלה.

- היעדר מחוייבות של משרד לוועדה, בשל היעדר פיקוח שוטף.

<u>מדוע ההצעה שלנו טובה למדינה?</u>

- ועדה שתתמקד בנושא מסוים תוכל לפתח מומחיות ולשפר את יכולות הפיקוח.
- בחלק מהמשרדים, כמו למשל במשרד הביטחון, עדיף שתהיה ועדה ייעודית שמפקחת עליו, ורק עליו.
- עם זאת, במקרים אחרים, יש לעיתים יתרון לוועדה שמפקחת על שני משרדים שיש קשר ביניהם, כמו ועדת הרווחה והבריאות.
- בחרנו שלא לפרט במתווה את המבנה המדויק הראוי של ועדות הכנסת ולהשאיר זאת לשלב המימוש. במהלך השנים, ובמיוחד לאחרונה, התפרסמו הצעות מצוינות בנושא.

ב. שיפור מקצועיות עבודת הכנסת

[4] כך, לשם הדוגמא, קיימת הצעה ולפיה **החברות בוועדות הכנסת תהיה מקובעת לתקופה מסוימת**, ומפלגה לא תוכל להחליף את נציגיה בוועדה תוך כדי ההצבעות, כך שחבר כנסת שנכח בדיוני הוועדה ומעוניין להצביע בהתאם למסקנותיו, יוכל לעשות זאת ללא חשש שיוחלף. הועלו עוד הצעות טובות רבות נוספות, שאנו קוראים לבחון את אימוצן, אך במגבלותיו של מסמך זה לא נפרט את כלל ההצעות המצויינות לחיזוק כוחה של הכנסת, ונסתפק בהבאת דוגמאות מספר.

- **ייקבע הרכב מינימלי לקבלת החלטות של הוועדה** - יפסק המצב שבו היו"ר מבצע ישיבות עם עצמו ומקבל החלטות לבדו.
- לכל ועדה בכנסת **ימונה סגן יו"ר ועדה** - אם היו"ר מהקואליציה, יהיה סגנו מהאופוזיציה ולהיפך.
- ייקבעו נושאים שבהם **יו"ר הוועדה יצטרך לקבל את הסכמת סגנו**.
- **אחת לשבועיים יהיה רשאי סגן יו"ר הוועדה המשתייך לאופוזיציה לכנס את הוועדה ל"ישיבת פיקוח" של 4 שעות, כאשר הוא יושב ראש אותה ישיבה וקובע את סדרה.** הסגן יהיה רשאי לקבוע את נושאי הישיבות ואת סדר היום שלהם, ויהיה רשאי בישיבות אלו לאפשר שידור חי.
- **יו"ר ועדה בכנסת לא יהיה ממפלגתו של השר שמשרדו מפוקח על ידי הוועדה** - למעט חריגים שיידרשו במקרה שיותר ממחצית מחברי הקואליציה שייכים לאותה המפלגה.
- **זכות ההצבעה על החלטות תינתן רק למי שנכחו בשיעור מסוים מן הדיונים**. ח"כ לא יוכל להיעדר מכל הדיונים בנושא, ולהגיע רק להצבעה ללא ידע או הבנה.
- **תוגבל סמכות הסיעה להעניש ח"כ הסוטה מהמשמעת הקואליציונית** (למשל על ידי מניעת הדחה מוועדה בשל התנגדותו לעמדת הממשלה או על ידי פגיעה במכסת הצעות החוק הפרטיות המותרת לאותו ח"כ).
- **תורחב ההכשרה לחברי כנסת חדשים להכשרה נרחבת יותר מאשר יום אחד, כנהוג היום**.
- **לוועדות יתווספו יועצים מקצועיים - ולא רק יועצים משפטיים.** לרשות וועדת הכספים וועדת הכלכלה יעמוד יועץ כלכלי, שיתן לה חוות דעת עצמאית; לוועדת החינוך יעמוד חוקר חינוך וכד'.
- **חברי הכנסת יוכלו למנות עוזר פרלמנטרי ברמה מקצועית גבוהה מתוך מאגר שייבחר מראש.** יוקם בכנסת מאגר של עוזרים פרלמנטריים מקצועיים עם תנאי סף גבוהים. חברי הכנסת יוכלו לבחור מתוכם עוזר פרלמנטרי, שיתמחה בעבודה פרלמנטרית מקצועית. האפשרות הזו תתווסף לאופן שבו מתמנים כיום עוזרים פרלמנטריים, ללא ניסיון מוקדם.
- **שעת שאלות שבועית לשרים במליאה.** אחת לשבוע תתקיים במליאה שעת שאלות לאחד השרים בנושא משרדו. כל אחד מהשרים יצטרך לענות על שאלות פעם-פעמיים בשנה, נושאי השאלות יועברו מראש על מנת שהשר יגיע עם תשובות מקצועיות.

<u>מה המצב כיום:</u>

- ליו"ר הוועדה יש כוח וסמכויות רבות, וסמכויות האופוזיציה בוועדות מועטות באופן שלא מאפשר לבצע פיקוח אפקטיבי על עבודת הממשלה.
- בשל ריבוי הוועדות ומיעוט חברי הכנסת, חברי הכנסת נעדרים מרוב הדיונים. לעתים רבות מתקבלות החלטות ללא אף חבר כנסת מלבד יו"ר הוועדה.
- חברי כנסת הסוטים מהקו של הסיעה "מוענשים" על ידי הנהגת הסיעה בדרך של השעיה מהוועדות, איומים בהדחה, והגבלת יכולתם להגיש הצעות חוק. עונשים אלו פוגעים בעצמאותם של חברי הכנסת.

למה ההצעה טובה למדינה:

- **לחברי הכנסת מהאופוזיציה ומהקואליציה** תהיה אפשרות להפעיל פיקוח אפקטיבי יותר על הממשלה.
- לא יהיה ניתן לקבל החלטות כבדות משקל רק על ידי אדם אחד.

ג. הפסקת השידורים החיים של דיוני הוועדות

- הוועדות יהיו פתוחות לציבור ויצולמו, אך הדיונים לא ישודרו בשידור חי אלא יועלו לאתר הכנסת בחלוף 3-6 ימים מיום הדיונים בוועדה.
- יחול איסור לצלם באופן פרטי בוועדות, בדומה לנהוג בבית המשפט.
- במקרים מיוחדים יוכל יו"ר הוועדה באישור סגנו להחליט שיש ערך ציבורי מיוחד בשידור חי של הדיונים.

המצב היום:

- שידורי כל הוועדות משודרים בשידור חי באתר הכנסת, במטרה להגביר את השקיפות.
- בפועל הכנסת המצלמות בשידור חי דירדרה את רמת הדיונים והשיח, ותימרצה את חברי הכנסת לאמירות קיצוניות, במקום שיח עומק מקצועי שאינו זוכה לרייטינג.

למה ההצעה טובה למדינה:

- **תאפשר לנהל דיונים מקצועיים**, כנדרש מפיקוח רציני על הכנסת, וכפי שקורה בבית המשפט העליון שבו מרבית הדיונים סגורים, ורק דיונים חריגים מצולמים.
- **אין פגיעה אמיתית בשקיפות** - הדיונים יישארו פתוחים לקהל, יתפרסמו פרוטוקולים, והצילומים עצמם יפורסמו בסופו של דבר לקהל הרחב. במקרים מיוחדים ניתן יהיה לתת עדיפות לשקיפות ולשידור החי.

ד. הצגת תוכניות עבודה שנתיות

כל משרד ממשלתי יציג מדי שנה לוועדה המפקחת עליו בכנסת את תוכנית העבודה לשנה הקרובה, וכן יציג עמידה ביעדים של השנה הקודמת.

מדוע יש לאפשר לכנסת לאשר תוכניות עבודה

- **כדי לפקח מראש תוך קבלת התמונה המלאה** - ולא רק לבחון החלטות נקודתיות.

- **לייצר אחריותיות של המשרדים כלפי נבחרי הציבור** - הן השר והן עובדי המשרד ידעו שעבודתם נבחנת בזכוכית מגדלת, מה שיחייב אותם לעבוד במקצועיות ובשיטתיות, להגדיר ייעדים שיפורסמו לציבור באמצעות הדיונים בוועדה, ולהיבחן אם עמדו ביעדים אלו.
- **יאפשר לקיים דיון ציבורי על הרפורמות המתוכננות** תוך כדי עבודת המטה ולא רק בסיומו.

ה. שימוע נושאי בוועדות הכנסת
• **מתן סמכות לוועדות הכנסת לזמן כל עובד מדינה ולדרוש הגשת מסמכים**, על מנת לנהל שימוע ודיון ציבורי בנושאים בעלי חשיבות ציבורית גדולה. • **הדיונים יתקיימו במתכונת שונה מדיונים רגילים** - חברי הוועדה יערכו הכנה מוקדמת וייעזרו באנשי מקצוע. • ניתן יהיה לחייב גם אזרחים להגיע, בכפוף לאישור של היועץ המשפטי של הוועדה.

<u>מהו "שימוע נושאי"</u>

- שימוע נושאי הוא הליך שבו ועדה של הכנסת מזמנת עובדי ציבור, דורשת מידע ומנהלת דיוני עומק בנושא ספציפי שיש לו חשיבות ציבורית. לדוגמה: שימוע שערכה הכנסת בעניין הלוואות ענק בתנאים נוחים שנתנו הבנקים ל"טייקונים".
- שימוע כזה נחשב כלי פיקוח יעיל ו"כבד" יחסית, משום שהוא יתבע מחברי הוועדה ללמוד את החומר ולהקדיש לו כמה וכמה דיונים. לכן ייעשה בו שימוש רק בנושאים בעלי חשיבות ציבורית רבה.

<u>למה ההצעה טובה למדינה?</u>

- **מחייב את הממשלה לתת דין וחשבון** על החלטותיה ועל מה שעשתה בפועל.
- **מגביר את השקיפות לגבי פעולות הממשלה** - השימוע הוא פומבי ופתוח לסיקור תקשורתי.
- **מגביר את מקצועיות הפיקוח של הכנסת על הממשלה,** משום שהוא מחייב את חברי הכנסת להתמקצע ולהקדיש זמן ללמידת הנושא.

ו. ייעול וצמצום חקיקה פרטית וחקיקה של משרדי הממשלה
• **הגבלת מספר הצעות**: תוטל הגבלה משמעותית של מספר הצעות החוק הפרטיות שח"כ יוכל להציע בכל מושב, תוך שמירת הנוהג שלח"כים מהאופוזיציה יש מכסה גדולה יותר של הצעות חוק . • **מודל תמרוץ:** כל הצעה שתבשיל לכדי חוק שיאושר, תוסיף ליוזם ההצעה עוד 3 הצעות חוק פרטיות למכסה שלו. הצעה שחתומה בידי חברי כנסת מהאופוזיציה ומהקואליציה, לא תיחשב במכסת ההצעות.

- **הגברת השקיפות והמקצועיות בוועדת השרים לענייני חקיקה**: הוועדה תחויב לפרסם פרוטוקולים ולחשוף את הנימוקים ואת הצבעת השרים.
- **יוגבל מספר הצעות החוק הממשלתיות המוקצות לכל משרד ממשלתי לפי גודלו,** והנושאים שהוא מקדם.

<u>המצב כיום:</u>

- למספר הרב של הצעות החוק הפרטיות בישראל אין אח ורע בעולם הדמוקרטי.
- לרוב הצעות החוק אין סיכוי לעבור והן מהוות מה שמכונה "הצהרות חוק" - כלי יח"צני של חברי הכנסת, שלא מקדם בפועל את האינטרס הציבורי.
- מי שמכריע בפועל בגורלן של הצעות החוק הפרטיות היא ועדת השרים לענייני חקיקה, גוף בשליטת הממשלה הקובע אם הקואליציה תתמוך בהצעת החוק הפרטית. גוף זה פועל בחוסר שקיפות ולא מנהל פרוטוקולים גלויים.
- שרים יוזמים הצעות חוק ביחס לנושאים רבים מאוד, רובן לא מקודמות.

<u>יתרונות ההצעה שלנו:</u>

- **הורדת עומס מיותר מהכנסת**, שמשקיעה היום משאבים מקצועיים מיותרים כדי לטפל בהצעות החוק הפרטיות.
- **הגברת השקיפות בפעולת ועדת השרים,** שבה "נופלות" כיום רוב ההצעות הפרטיות, תגדיל את סיכוייהן של מעט הצעות החוק הפרטיות המוגשות להצבעה.
- **תמרוץ עבודת חקיקה מקצועית ומעודדת הסכמות:**

א. **הענקת שלוש הצעות חוק נוספות לחבר כנסת שהצליח לחוקק חוק,** תתמרץ את חברי הכנסת להגיש הצעות מבוססות וחיוניות.

ב. **הקביעה כי הצעת חוק שהוגשה על ידי חברי כנסת מהקואליציה ומהאופוזיציה לא תיחשב במכסת ההצעות,** תתמרץ הגשת הצעות שזוכות להסכמה חוצת מחנות.

- **חברי הכנסת יידרשו לכלים אחרים, אפקטיביים יותר, שאינן "הצהרות חוק", כדי לרסן את הממשלה.** למשל, התניית הצבעה בעד תוכניות עבודה של משרדים בשיפור של תוכניות העבודה ועמידה ביעדי השנים הקודמות, הכנה מעמיקה לדיונים ועוד.
- **משרדי ממשלה יצטרכו לתעדף את הצעות החקיקה שלהם,** על מנת לאפשר לכנסת להתמקד בהצעות החוק החיוניות ביותר.

6. הגבלת מספר משרדי הממשלה ל-20

א. **מספר משרדי הממשלה לא יעלה על 20,** והדבר ייקבע בחוק יסוד. רשימת המשרדים תכלול "משרדי ליבה" כגון משרד ראש הממשלה, משרד הביטחון, החוץ, האוצר, ועוד. משרדים קטנים יותר יהפכו לאגפים בתוך משרדים גדולים (לדוגמה משרד התרבות והספורט יהפוך לאגף במשרד

החינוך).
ב. **ניתן יהיה למנות שר נוסף במשרדים הגדולים** - אך מספר השרים הנוספים לא יעלה על 8. השר הנוסף יהיה אחראי על קידום תחום מדיניות מרכזי המחייב התמחות. לדוגמה: שר הכלכלה ושר במשרד הכלכלה האחראי על תחום המדע והטכנולוגיה.

למה זה טוב למדינה?

- **20 הוא המספר המקסימלי של משרדי ממשלה במדינות מערביות, שגודלן דומה לישראל -** ברוב המדינות האלו מספר משרדי הממשלה נע בין 11 ל-20.
- **שיפור היעילות הממשלתית** - ריבוי משרדי ממשלה מייצר בירוקרטיה וקשיי תיאום בין המשרדים, ומייצר חוסר בהירות לגבי סמכויות, ומביא לתחרות שפוגעת בשירות לאזרח.
השינויים התכופים במבנה משרדי הממשלה וחוסר התיאום מקשה על בעלי התפקידים לראות תמונה רחבה בתהליכי קבלת ההחלטות, ומקשה על האזרחים לקבל את הזכויות המגיעות להם בשל ריבוי כתובות ושינויים.
- **חיסכון תקציבי** - ריבוי משרדי והממשלה מייצר הוצאות מיותרות על בעלי תפקידים, על משרדים ומנגנונים כפולים. יש לציין שהחיסכון מהקטת מספר משרדי הממשלה - שנאמד לאחרונה בכ-400 מיליון שקל בשנה - יקזז (ואף הרבה יותר מכך) את העלות הנוספת מהגדלת מספר חברי הכנסת.
- **שיפור הפיקוח הפרלמנטרי -** ההפחתה במספר המשרדים ועיגון המבנה שלהם בחוק, יסייעו להתאים את מספר ועדות הכנסת למשרדי הממשלה.
- **משרדי הממשלה ייקבעו לפי צרכים מקצועיים** ולא יוקמו משרדים חדשים כאתנן פוליטי בעת הקמת הקואליציה.

למה זו הצעה ריאלית מבחינה פוליטית

- **יתאפשר מינוי יותר שרים מאשר משרדי הממשלה (**אף כי גם צמצומם יהיה מבורך). אנחנו מבינים שמדובר ב"מחיר פוליטי" שנדרש לעיתים לשלמו על מנת לייצב את הממשלה מבחינה פוליטית, ואנו לא רוצים לכפות מהלך שעלול דווקא להגביר את אי-היציבות השלטונית.
- **אנו מציעים למנות שרים שיהיו אחראים לנושאי מדיניות מובחנים בתוך משרדי ממשלה** שעליהם מופקד שר. להצעה הזו ניתן לייחס תועלת אמיתית - הזדמנות לתת קשב מיניסטריאלי לנושאים תשתיתיים חשובים, אך לא בהולים, שלשר לא תמיד יש קשב אליהם.

7. הקמת ועדת חקירה ממלכתית בהצבעה חשאית בכנסת

א. **בנוסף לאפשרויות הקיימות בחוק** (ועדת חקירה ממלכתית שמוקמת על ידי הממשלה, או אשר מוקמת על ידי הוועדה לביקורת המדינה בעקבות דו"ח של מבקר המדינה) **40 חברי כנסת כאשר לכל הפחות 10 מתוכם חברי אופוזיציה, יהיו רשאים להעלות במשותף הצעה להקמת ועדת חקירה ממלכתית.** במסגרת ההצעה ניתן יהיה לפרט את נושא החקירה, הרכב הוועדה,

זהות הגורמים הממנים שלה והאם הוועדה תסיק מסקנות אישיות או תהיה מנועה מלהסיק מסקנות אישיות.

ב. **ההצעה תובא בפני מליאת הכנסת להצבעה חשאית.**

למה זה טוב למדינה?

- **בנושא הקמת ועדות חקירה, הממשלה נמצאת בניגוד עניינים מובנה** - הוועדות נועדו לחקור את התנהלות הממשלה, ולאף ממשלה אין תמריץ חזק לחקור את עצמה.
- **הצבעה חשאית תאפשר לחברי הכנסת להצביע לפי צו מצפונם ורצון הציבור שאותם הם מייצגים,** ולא בהתאם למשמעת קואליציונית.
- **הגמישות המוצעת לגבי מבנה ומאפייני הוועדה תסייע** להשיג הסכמה רחבה גם מצד חברי הקואליציה. נדגיש כי סמכות להסקת מסקנות אישיות אינה שכיחה בעולם, ולה חסרונות רבים, כגון עיכוב משמעותי בעבודת הוועדה, הקטנת הסיכויים להגעה לחקר מלא של האמת, ועוד. על כן, אנו מציעים לאפשר גם הקמת ועדות חקירה ללא סמכות זו.
- **לא ניתן יהיה לעשות שימוש במנגנון זה לצורך הקמת וועדת דמה שתהונדס על ידי הקואליציה בלבד -** וזאת בשל כך שהצעת הרכב הוועדה וסמכויותיה תהיה על ידי לפחות 10 ח"כים מהאופוזיציה.

מדרגה שלישית: איזון חוקתי חדש

הרחבת מגילת זכויות האדם	הסדרת הקשר בין זכויות האדם וחוק הלאום	צמצום זכות העמידה	צמצום עילת הסבירות	פיקוח פרלמנטרי על מינויים

המדרגה השלישית בתהליך זה נועדה להגשים את החזון, ששרטטו מייסדי המדינה: יצירת חוקה שלמה ומתפקדת למדינת ישראל, כמדינה יהודית-ודמוקרטית, שבליבה מגילת זכויות אדם בהשראת מגילת העצמאות ויסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל.

אנחנו מציעים לעגן בצורה ברורה ומאוזנת את זהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית - כך שבכל חוקי היסוד יהיו מעוגנים הן זכויות היסוד הנהוגות במשטר דמוקרטי, והן ערכיה היהודיים והלאומיים של המדינה.

מגילת הזכויות המקיפה, שתבטיח את חירויות הפרט, תתווסף אל הזכויות שכבר מנויות בחוקי היסוד. כל אלה יחד יתלכדו לחוקה שלמה שתהיה "מגדלור המאיר את דרכה של ספינת הלאום", שתבטיח כי ישראל תמשיך להיות מדינה יהודית ודמוקרטיה ליברלית המכבדת את זכויות כל אזרחיה.

כיום, חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו - הוא חוק שחסרות בו זכויות מהותיות. אנחנו מציעים להוסיף אליו ערכים מוגנים בסיסיים, הזוכים להגנה כמעט בכל החוקות של המדינות המערביות - שוויון, חופש הדעה והביטוי, חופש הדת והחופש מדת, וזכויות בסיסיות במשפט. הערכים האלו הם חלק בלתי נפרד מהמסד הערכי המשותף של מדינת ישראל, ואנחנו סבורים שהן מקובלות על רוב מכריע של העם.
נשאלת השאלה: אם כולם מסכימים, מדוע עד היום לא נחקקה מגילת זכויות מלאה? הסיבה היא החשש בקרב המחנה השמרני שבית המשפט יפרש את חוקי היסוד לפי אמות מידה ליברליות מדי וישמש זירה להכרעות פוליטיות וערכיות, ואף עלול לפגוע בערכים היהודיים שעליהם מבוססת מדינת ישראל.
החשש הזה התחזק בין השאר משום שמאז חקיקת חוק יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי (הידוע בשמו חוק הלאום) - רוב שופטי בית המשפט העליון מתייחסים אליו כאל חוק "דקלרטיבי" שבית המשפט לא אמור לתת לו משקל מעשי.
אלא, שהריקון מתוכן בבג"צ הגיע הן בשל הדרך שבה עבר חוק היסוד, והן בשל היעדרן של הזכות לשוויון בחוקי היסוד. חוק יסוד הלאום מהווה החמצה כואבת לכולנו. בשל ניתוקו מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובשל אי הוספת עקרון השוויון בחוקי היסוד במקביל לתיקונו של חוק זה, החוק לא עבר ברוב גדול וחוצה מחנות הוא עבר בתמיכת הקואליציה בלבד. אנו מקווים שהאיזון מחדש שאנו מציעים יפיח רוח חיים בחוק הלאום ויחזיר אותו למעמד הראוי לו כחוק שמאחד את כלל החברה הישראלית, סביב מדינת ישראל.

לכן אנחנו מציעים לעגן בצורה ברורה ומאוזנת בחוקי יסוד, את ערכיה של המדינה היהודית-דמוקרטית. על מנת לעשות את זה, ייתוקנו גם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וגם חוק הלאום, כך שהשילוב ביניהם ייצר את דמותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

במדרגה השלישית אנחנו מציעים גם צמצום נוסף ביכולתו של בית המשפט להתערב בהחלטות הרשות המבצעת. השילוב הזה יאזן בין הרצונות והחששות משני הצדדים - מצד אחד זכויות הפרט יקבלו הגנה חוקתית מלאה, ומצד אחר נרסן את היכולת של בית המשפט להתערב בהחלטות שהן פוליטיות במהותן.

חשוב להסביר מדוע ההצעות האלו מגיעות רק בשלב השלישי של התוכנית:
אנחנו סבורים שלא ניתן להסכים על יישום ההצעות האלו, לפני שנסדיר את כללי המשחק והאיזון בין הרשויות (המדרגה הראשונה). זהו שלב הכרחי להשבת אמון הציבור במוסדות המדינה ותחושת ההוגנות האזרחית.

יתר על כן, נכון לצמצם את יכולת ההתערבות של בג"ץ בנושאים אלו רק לאחר שנעצים את הכנסת כרשות עצמאית שמפקחת ומאזנת את כוחה העוצמתי של הממשלה. זו מהות המדרגה השניה, שנועדה לחזק את הכוח הפיקוחי של הכנסת כדי לאפשר בסופו של דבר הפחתת עומס פיקוחי מבג"ץ.
בהמשך ניתן דוגמאות המדגימות כיצד סמכות הפיקוח של הכנסת תוכל להחליף חלק מתפקידי הפיקוח של בית המשפט.

עם זאת, אנחנו מציעים כבר עכשיו לקבל את התוכנית במלואה, כאשר סופה ידוע ומוסכם על הכל.
אנו חושבים שהתוכנית הזו מציירת "תמונת עתיד" רצויה לכל אחד מהצדדים, שתהיה להם תמריץ לא רק להסכים מראש על המתווה כולו, אלא גם להתקדם הלאה בכל אחד מהשלבים. מכל מדרגה כל צד יוצא "וחצי תאוותו בידו", וכדי לספק את תאוותו במלואה, יהיה עליו להתקדם למדרגה הבאה.
ולבסוף, אנחנו חושבים שיש חשיבות גדולה לכך שכולנו נסכים ביחד ומראש על לחזון משותף: איך ייראה האיזון החוקתי הרצוי במדינת ישראל.

1. השלמת מגילת זכויות האדם

א. **תורחב רשימת זכויות היסוד המוגנות על ידי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**, כך שיתווספו להן **הזכות לשוויון, הזכות לחופש הדעה, הביטוי וההתאגדות, הזכות לחופש הדת והחופש מדת, וזכויות בסיסיות במשפט.**
ב. **התוספת תהיה כפופה לפסקת שמירת הדינים**, הקובעת כי בית המשפט לא ידון בתוקפו של חוק שחוקק בטרם כניסת מגילת הזכויות לתוקף. זאת, גם אם ניתן לטעון כי החוק הישן סותר את העקרונות של מגילת הזכויות (לדוגמא, לא ניתן לפסול את חוק השבות בטענה שהוא סותר את ערך השוויון).

<u>מה המצב כיום?</u>

- כיום מעוגנות בשני חוקי יסוד זכויות האדם הבאות: שמירה על החיים, הגוף, הכבוד, הקניין, חירות אישית (ממעצר או מאסר שלא כדין), כניסה ויציאה מישראל, פרטיות וחופש העיסוק. זכויות אלו מעוגנות בשני חוקים - חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק.

- בחוקי היסוד האלו לא מעוגנות כיום זכויות אדם בסיסיות, המופיעות בחוקות של כמעט כל הדמוקרטיות הקיימות - למשל הזכות לשוויון, חופש הדעה והביטוי, וחופש הדת.
- הכנסת בחרה במודע שלא לכלול את הזכות לשוויון בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. עם זאת, בג"ץ פסק כי הזכות לשוויון נגזרת מן הזכות לכבוד, אך זוהי גרסה "רזה" יחסית של הזכות החוקתית לשוויון ומתמקדת במניעת אפליה שניתן לטעון שיש בה מימד של השפלה. וממילא פסיקה זו שנויה במחלוקת ציבורית כיוון שהיא נוגדת לכאורה את לשון חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שאינה כוללת כאמור במפורש את הזכות לשוויון.

<u>מהן הזכויות הנוספות שאנו מציעים?</u>

- **שוויון** - חוק היסוד יקבע כי לכל אדם תינתן הזכות לשוויון, ולמימוש זכויותיו בלי לסבול מהפליה כלשהי על בסיס שיוך קבוצתי כלשהו. מדובר בזכות חזקה ועצמאית שאינה תלויה בפרשנות שיפוטית של הזכות לכבוד.
- **הזכות לחופש הדעה, הביטוי וההתאגדות -** חוק היסוד יבטיח את הזכות לדעה חופשית, למחאה (בראש ובראשונה כנגד השלטון) ולהתאגדות בצורה חופשית.
- **הזכות לחופש הדת ולחופש מדת** - חוק היסוד יקבע כי לכל אדם תינתן הזכות לחופש דת ומצפון, תוך שמירה על אופייה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל.
- **זכויות במשפט** - חוק היסוד יעניק את הזכות לגישה להליך משפטי הוגן, כולל הגבלת משך הזמן להליך לפרק זמן סביר, זכויות העצירים והאסירים, הזכות לייצוג, חזקת החפות, והענשת אדם רק לפי החוק.

2. תיקוף מחדש של חוק הלאום והגדרת היחס בינו לבין חוק יסוד: כבוד האדם

א.נרצה לתקף מחדש את חוק הלאום תוך כדי איזונו עם חוק יסוד: כבוד האדם הכולל את הזכות לשוויון. **זאת, על ידי הגדרת שני חוקים כחוקים המשלימים זה את זה ומרכיבים יחדיו את זהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.**

ב. בדומה לסעיף המטרה שקיים כיום בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אנחנו מציעים להוסיף סעיף מטרה דומה בתחילתו של חוק הלאום, שבו יאמר:

"חוק-יסוד זה, מטרתו להגדיר את זהות מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, כדי לעגן בחוק-יסוד את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית".

ג. לשני החוקים יתווסף סעיף "עקרונות היסוד", אשר יפנו הדדית כל אחד לחוק השני. בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ייכתב **"יחד עם השמירה על זכויות האדם המפורטות בחוק זה, מדינת ישראל תשמור על הערכים היהודיים המפורטים בחוק יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי".**

בחוק הלאום ייכתב "**מדינת ישראל בה חיים יהודים ושאינם-יהודים בשיתוף וכבוד הדדי, תשקוד על הבטחת זכויותיהם ברוח הערכים הדמוקרטיים המפורטים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו".**

ד. במקביל, אנחנו מציעים להוסיף בסופו של סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, המגדיר את סמכותו של בית המשפט לפסול חוקים לאור הערכים שבחוק יסוד זה, את המשפט הבא:

"בחינת התאמתו של חוק לערכים המוגנים בחוק יסוד זה, תעשה לאור הגדרתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, וכמפורט בחוק יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי ובחוק זה".

<u>מה המצב כיום?</u>

- על אף ההגדרה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, בפועל העיגון החוקתי הן של ערכי היסוד היהודיים והן של ערכי היסוד הדמוקרטיים לוקה בחסר.
- הערכים היהודיים באים לידי ביטוי בחוק יסוד: ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי. אולם, בזמן החקיקה נדחתה הצעה לעגן במקביל את הזכות לשוויון (בחוק הלאום או בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו). בשל חוסר האיזון, חלק משופטי בג"ץ פסקו שאין לתת לחוק הלאום משקל משמעותי, החלטה שמשמעותה שהם כמעט ולא מתחשבים בחוק יסוד הלאום בבואם לשקול האם נכון לפסול חוקים.

<u>למה ההצעה שלנו טובה למדינה?</u>

- **אנחנו מציעים למעשה לייצר, לראשונה, עיגון חוקתי לזהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית** - כך שבחוקי היסוד יהיו מעוגנים הן זכויות היסוד הנהוגות במשטר דמוקרטי, והן ערכיה היהודיים והלאומיים של מדינת ישראל.
- **משלימים, לא סותרים**: השינוי מאפשר לקרוא את חוקי היסוד המעגנים את זכויות האדם ואת החוק הקובע את אופיה היהודי של המדינה כשני חלקים של השלם. זה ייצר חיבור בין הערכים - כך שלא ניתן להבין את ערכיה היהודיים בלי ההקשר הדמוקרטי, ולא ניתן להבין את ערכיה הדמוקרטיים בלי ההקשר היהודי. כמו במציאות.
- **בג"ץ יידרש לשקול את שני הערכים:** כשתוגש עתירה נגד חוק שחוקקה הכנסת, בית המשפט יצטרך לבחון אותה מול ערכי היסוד הדמוקרטיים והיהודיים כאחד, ולמצוא את האיזון הנכון ביניהם.
- **תינתן לגיטימציה מחודשת לחוק הלאום**–שהותקף ואף רוקן מתוכן בפסיקת בית המשפט העליון בשל היותו לא מאוזן. התיקון שאנחנו מציעים ייצר את האיזון הראוי בין הערכים היהודיים והלאומיים לערכים הדמוקרטיים.

3. צמצום זכות העמידה

- **בעתירות נגד החלטות בליבת העשייה של הרשות המבצעת (יחסי החוץ, הביטחון וסדר העדיפויות התקציבי),** בית המשפט העליון יוכל לדון בעתירה שלפניו **רק כאשר יש פגיעה ממשית ואישית בעותר.**
- **במקרים אלו, עותרים ציבוריים לא יוכלו ליזום עתירה שאין לה נפגע קונקרטי,** אלא רק לבקש להצטרף כ"ידידי בית המשפט" לעתירה שהיוזם שלה הוא הנפגע.
- עותרים ציבוריים יוכלו לעתור בנושאים אלו **רק כאשר נטען כי החלטה מסוימת התקבלה בחוסר סמכות.**

- בנושאים אלו, **בית המשפט יהיה מוסמך לאשר באופן חריג עותרים ציבוריים,** אך ורק אם השתכנע שמדובר במקרים שבהם קיימים נפגעים פרטיים, אך הם נמנעים מלעתור מחשש שיבולע להם (כגון עתירות על מצבם של עצירים או נחקרים שחוששים לעתור נגד המערכת).
- **בשאר הנושאים, יימשך המצב כמו היום - עדיפות לעתירה של אדם שנפגע אישית.** רק אם אין נפגע כזה, תאושר עתירה של "עותר ציבורי".

<u>מהי זכות העמידה</u>

- זוהי הזכות לעמוד לפני בית המשפט ולשטוח את טענותיך. זכות זו אינה מוחלטת ויש תנאי סף שצריך לעמוד בהם על מנת להישמע בבית המשפט.
- הסוגייה עולה לדיון בעיקר סביב עתירות עקרוניות לבג"ץ כנגד הרשות המבצעת, משום שהן עוסקות בנושאים שמטבע הדברים משפיעים על אנשים רבים ולא רק על אדם אחד.
- המחלוקת היא אם הזכות לעתור שמורה רק למי שיכול להראות שהוא עצמו נפגע אישית מההחלטה באופן מעשי, או שמא גם ארגון או עמותה יכולים לעתור בשם האינטרס הציבורי (מה שמכונה "עותר ציבורי").

<u>מה המצב כיום?</u>

- זכות העמידה אינה מוגדרת בחוק ובשנות ה-80 הרחיב בית המשפט העליון את היקפה כך שגם עותר ציבורי שאין לו נזק אישי וממשי מההחלטה יכול להגיש עתירה. כך נוצר מצב שבו עתירות רבות מוגשות על ידי עמותות שאינן הנפגעות הישירות מההחלטה.
- לאחרונה צמצם מעט בית המשפט העליון את הזכות הזו - אם יש עותר שנפגע באופן אישי, רק הוא יוכל להגיש את העתירה. רק אם אין נפגע - עותר ציבורי יוכל ליזום עתירה.

<u>לפי ההצעה - מי יוכל לעתור ובאיזה מקרה?</u>

<u>באיזה מקרה חשוב לאפשר עתירה של עותר ציבורי?</u>

יש תחומים שבהם קשה למצוא נפגע אישי קונקרטי, ובכל זאת חשוב שבית המשפט ידון בהם משום שהפגיעות רלוונטיות לכלל הציבור. למשל נושאי טוהר המידות או ניגוד עניינים - חשבו, לדוגמה, על עתירה נגד מינוי חברי מרכז מפלגה לנבחרת הדירקטורים.

אנו מציעים אפוא לשמר את הזכות הזו ברוב המקרים, מלבד בשורה מצומצמת של נושאים שהם נושאי ליבה מדיניים. יש יוצא מן הכלל אחד - כאשר נטען שההחלטה התקבלה בחוסר סמכות (כלומר אין חוק שמאפשר לממשלה לקבל אותה), גם עותר ציבורי יוכל לעתור נגדה.

נדגיש, כי אנו עוסקים בעתירות נגד **החלטות** ממשלה. ביחס לעתירות חוקתיות כנגד **חוק** שחוקקה הכנסת, אין מניעה שהעותר יהיה עותר ציבורי, והדיון יהיה בהתאם למפורט במדרגה הראשונה (למשל, יש צורך ברוב של 8 מ-11 שופטים בעליון לשם פסילת החוק).

<u>למה יש מקרים שבהם לא נאפשר עותר ציבורי?</u>

- **נושאי חוץ, ביטחון והקצאת תקציבים הם הנושאים שלשמם נבחרה הממשלה,** ורק היא שנושאת באחריות כלפי הציבור - לא בית המשפט. לכן ראוי שהדיון בנושאי ליבה מדיניים ייעשה בממשלה, בכנסת ובזירה הציבורית. דוגמאות לנושאים כאלו: הסכם הגז עם לבנון, תקיפה באיראן, או החלטה להגדיל את תקציב החינוך על פני תקציב התחבורה.[5]
- **במקרים שבהם החלטות כאלו פוגעות באזרח ישראלי או בתושב השטחים הוא יוכל לעתור,** בתנאי שיוכל להוכיח שהוא נפגע באופן אישי מההחלטה. עותר ציבורי יוכל להצטרף לעתירה כ"ידיד בית המשפט", אך לא ליזום אותה.

  לדוגמה: פינוי אנשים מביתם בשל הסדר מדיני, או העברת תקציבי מיגון בצפון ליישובים יהודיים ולא ערבים.

- **פעמים רבות בית המשפט אינו מכיר את התמונה הרחבה הנדרשת להכרעה** - למשל מאיפה יבוא המימון למדיניות שנראית נכונה לבית המשפט? הרי אין לו יכולת או סמכות לקבוע סדרי עדיפויות תקציביים.
- **האיזון המוצע** יצמצם את ההתערבות של בית המשפט בנושאים פוליטיים ומדיניים מובהקים, אך לא ימנע מאזרחים ספציפיים לקבל מבית המשפט הגנה על זכויותיהם אל מול החלטת ממשלה.

---

[5] **האבחנה אינה נוגעת לתחום הכללי שבו עוסקת העתירה, אלא לבסיס ההחלטה שהעתירה תוקפת.** כך לדוגמא, אם ההחלטה נובעת מהעדפה של ערך ביטחוני, ערך מדיני או קביעת סדר עדיפות תקציבי - לא ניתן יהיה לתקוף אותה אם אין נפגע ספציפי. לעומת זאת, אם ההחלטה נובעת מהעדפת ערך אחר על פני (למשל) ערך ביטחוני ניתן יהיה לתקוף אותה. לשם הבהרה, אם שר הביטחון יחליט שיש להעדיף ערך של לימוד תורה על פני גיוס שוויוני, אף שההחלטה קשורה לתחום הביטחון, הרי שעותר ציבורי יוכל לתקוף החלטה זו, שכן הערך שבשמו התקבלה ההחלטה אינו הערך הביטחוני אלא ערך אחר, ערך של לימוד תורה.

- **עותר ציבורי יוכל עדיין לעתור אם נטען שההחלטה התקבלה ללא סמכות חוקית.** למשל - אם הממשלה תחליט על נסיגה משטחים ללא אישור הכנסת, עותר ציבורי יוכל לעתור ולדרוש שהנושא יובא לאישור הכנסת.

4. צמצום עילת הסבירות

א. **החלטות הממשלה במליאתה** בענייני מדיניות ומינויים לשרים ולסגני שרים לא ייפסלו מחמת אי-סבירות בלבד.

ב. **החלטות של שרים בענייני מדיניות לא ייפסלו מחמת אי-סבירות בלבד** אלא אם כן יש בהן משום שרירותיות או שהן מופרכות. שר יוכל לבקש מהממשלה כולה לאמץ את המלצתו, ואז לא ניתן יהיה לפסול אותה מטעמי חוסר סבירות.

ג. **לגבי שאר הרשויות ובעלי התפקידים**, הלכת הסבירות תמשיך לחול כפי שהיא כיום.

<u>מה המצב כיום?</u>

- עילת היעדר הסבירות היא נימוק שמשתמש בו בית המשפט, כדי לפסול החלטה של הממשלה או גוף ציבורי אחר. מדובר בהחלטות שלדעת בית המשפט הן קיצוניות מדי או מנוגדות להיגיון. לדוגמה, החלטת ממשלה לבטל מימון של מעונות לילדי אברכים לאחר שהתחילה שנת הלימודים. או החלטה לתת עדיפות לקיבוצים בבניה על קרקעות, על פני מי שאינו חבר קיבוץ.
- נושא עילת הסבירות נמצא במחלוקת ציבורית זמן רב, בשל טענת הממשלה כי בית המשפט "נכנס לנעליה" ומקבל החלטות מתחום האחריות של הרשות המבצעת.
- הממשלה ניסתה לפסול את עילת הסבירות באופן גורף בחוק יסוד, אך בג"ץ פסל את חוק היסוד ברוב קולות, והסביר שבסמכותו לבטל חוק יסוד כל עוד הוא נחקק בהליך של חוק רגיל (נושא שאותו אנחנו מציעים להסדיר, במדרגה א' של המתווה).

<u>למה הנוסחה הזו טובה למדינה?</u>

- **זו הנוסחה שהובא במתווה הנשיא**, שעליו הסכימו אנשי מקצוע רבים וחברי כנסת מימין ומשמאל.
- **היא מייצגת איזון: בית המשפט ימשיך לפקח על החלטות המתקבלות בדרג נמוך,** מפקידים ועד רמת השר הבודד, החלטות המאופיינות בחוסר שקיפות ועלולות שלא להתקבל בצורה תקינה.
- **בית המשפט לא יוכל להחליף את שיקול דעתה של הממשלה במליאתה ולפסוק שאינו סביר** - משום שהממשלה מבטאת את הבחירה של רוב הציבור. עם זאת, בית המשפט עדיין יכול לפסול החלטות של הממשלה בנימוקים אחרים, למשל שההחלטה ניתנה ללא סמכות חוקית (לדוגמה - שינוי שיעור המס בהחלטת ממשלה, על אף הבחוק שקובע כי יש לעשות זאת בחקיקה).

- **העברה הדרגתית של חלק מהכוח הפיקוחי של בג"ץ לכנסת:** ההצעה הזו מובאת רק בשלב השלישי של התוכנית, לאחר שכבר ננקטו פעולות לחיזוק העצמאות ויכולות הפיקוח של הכנסת. ולכן היא תוכל לקבל על עצמה חלק מהעומס הפיקוחי המוטל היום על כתפי בג"ץ.

לדוגמה: בשלב הזה של ההצעה שלנו, לוועדות הכנסת יש "שיניים", הן יכולות לחייב שרים להתייצב לשימועים נושאיים ומנהלות דיונים על רפורמות משמעותיות. אנו מקווים שחברי הכנסת גם יחושו יותר עצמאות ומחויבות לציבור הרחב.

השרים ידעו שאם ההצעה שלהם לוקה בחוסר סבירות, הוועדה תוכל שלא לאשר להם תקציבים או למנוע העברת חוקים. הדיונים בוועדה גם מייצרים דיון ציבורי, שגם הוא מרתיע ומרסן את השרים.

5. תחליף לפיקוח שיפוטי על המינויים: אופציה לשימוע פרלמנטרי והצבעה חשאית במליאה במקרה של עתירה

אם הוגשה עתירה נגד מינוי של הממשלה, או עתירה לפטר בעל תפקיד, הממשלה תוכל לבחור במסלול פרלמנטרי, במקום הביקורת השיפוטית על המינוי.

- **תוקם ועדה לבחינת מינויים של הכנסת** שמחצית מהחברים בה הם מהקואליציה ומחצית מהאופוזיציה, ויש לה 2 יושבי ראש - אחד מהקואליציה ואחד מהאופוזיציה, המנהלים כל אחד מהם חצי מזמן השימוע.
- הדיון יתקיים בנוכחות המועמד, וחברי הוועדה יקבלו מידע רלוונטי לפני הדיון ויוכלו לשאול שאלות. **הדיון יהיה פומבי, ללא שידור חי,** והפרוטוקול יתפרסם בסיומו.
- **הצבעה חשאית בכנסת:** בסוף השימוע הוועדה תחליט אם להמליץ לכנסת לאשר או לפסול את המינוי. ההחלטה הסופית תתקבל על ידי הכנסת בהצבעה חשאית.
- **אם המינוי יאושר בכנסת, בג"ץ לא יקיים דיון בעתירה.**
- בזמן שמתנהל הדיון בוועדה, בג"ץ לא ידון בו והמינוי לא ייכנס לתוקף עד להצבעה.
- **אם הממשלה או המועמד יבחרו שלא ללכת למסלול הפיקוח הפרלמנטרי,** בית המשפט ידון בעתירה כפי שקורה כיום.
- הממשלה **לא תוכל לבחור במסלול של פנייה לכנסת**, אם הטענה נגד המינוי היא בדבר **אי עמידה בתנאי סף** המוגדרים בחוק.

<u>מה המצב כיום?</u>

אין כל מגבלה על סמכות בג"ץ לבקר מינויים. הנושא הזה הוא אחד ממוקדי החיכוך הגבוהים ביותר בין בית המשפט לבין הממשלה כבר שלושים שנים לפחות.

<u>למה ההצעה טובה למדינה?</u>

- לפיקוח אפקטיבי על מינויים יש חשיבות חוקית וציבורית, במקרה שמתעוררים חשדות לשחיתות או לאי-התאמה קיצונית. **כיום הנושא הפך למוקד חיכוך בין בג"ץ והממשלה**, ולכן אנו מציעים לאפשר העברת חלק מהפיקוח הזה לכנסת.

למשל קצין משטרה שהיה מעורב באסון מירון - האם ראוי שימונה למשרה בכירה בשירות המדינה? אין בחוק תנאי סף האוסר זאת, אך ראוי שמינוי כזה יעבור מסננת נוספת, בבית המשפט או בכנסת.

- **זהו שימוש אפקטיבי בכוח הפיקוחי של הכנסת, שחיזקנו במדרגה הקודמת**. כך לדוגמא: אם בדירקטוריון של גוף ציבורי אין שום נציג חרדי, אך הממשלה ממנה עוד נציג חילוני, מועמד חרדי יוכל להגיש לבג"ץ עתירה על פגיעה בשוויון. אנחנו מאפשרים לממשלה לבחור לנהל את הדיון בכנסת, שתכריע בשאלה אם מינוי זה עולה בקנה אחד עם דרישת השוויון שבחוק היסוד החדש.

<u>למה זה טוב לקואליציה?</u>

- מייצרים מסלול פיקוח חליפי נוסף. משמעות ההצעה היא כי במקרה שמוגשת עתירה **לבג"ץ, הממשלה תוכל לבחור בידי מי להפקיד את הפיקוח** על המינוי: בידי בג"ץ או בידי רוב חברי הכנסת.
- **מחליש את כוחו של היועץ המשפטי לממשלה אך קובע שורה של מנגנוני איזון אחרים.** אם היועץ המשפטי מתנגד למינוי שהממשלה החליטה לתמוך בו, אין ליועץ זכות וטו.

במקרה שתהיה עתירה, לפני הממשלה יהיו פתוחים שני נתיבי פעולה: להיעזר בייעוץ פרטי בעתירה לבג"ץ (התהליך שפורט במדרגה א) או להתקדם במסלול הפיקוח הפרלמנטרי.
בשל מורכבות שני התהליכים, והסיכון המשפטי והציבורי שטמון בהם, סביר שהממשלה תבחר להתעלם מעמדת היועץ המשפטי רק במקרים נדירים, שבהם היא משוכנעת ביכולתה להצדיק את המינוי.

<u>למה זה טוב לאופוזיציה?</u>

- **העברת ההכרעה לכנסת היא הימור שהממשלה תתקשה לקחת אם המינוי לא ראוי באופן קיצוני:** היות שהדיונים בוועדה פומביים, ולחברי האופוזיציה תהיה אפשרות להקשות על המועמד, גם הממשלה וגם המועמד ידעו שהדיון יוציא החוצה את "הכביסה המלוכלכת". זאת ועוד, ההצבעה החשאית במליאת הכנסת מעלה את הסיכוי שמינויים בעייתיים לא יעברו.
- **ההצעה מגנה על בית המשפט מפני הטענה כי הוא "מתערב במינויים"** - לממשלה יש אפשרות להשתמש במסלול הפיקוח הפרלמנטרי, במקום לנהל את הדיון בבג"ץ. אם היא מעוניינת בכל זאת לנהל את הדיון בבג"ץ, זו החלטה שלה, ולמעשה **היא זו שבוחרת** לתת בידי בית המשפט את הסמכות לפקח על המינוי.

אנו מאמינים כי צמצום החיכוך בין המערכת הפוליטית לבין המערכת המשפטית על ידי שלושת הצעדים שפורטו לעיל (צמצום זכות העמידה, צמצום עילת הסבירות ומתן מסלול אופציונלי פרלמנטרי חלופי לביקורת על מינויים) יעלו את אמון הציבור במערכת המשפט.

במקביל, על מנת להעלות באופן משמעותי את אמון הציבור במערכת המשפט, יש לנקוט בשורה ארוכה של צעדים נוספים, בין היתר: הוספת תקני שיפוט, רפורמות לקיצור הליכים, עידוד של קיצור פסקי דין, הגברת מנגנוני הפישור והגישור כולל בהליכים מנהליים, ועוד.

סוף דבר

תם ולא נשלם.

הצגנו תוכנית המייצגת מחויבות עמוקה לדרך של הסכמות רחבות וחוצות מחנות, לא כפשרה בדיעבד אלא כבחירה מודעת מלכתחילה.

הצגנו תוכנית שאופן גיבושה, התדיינות קשובה עם אנשי מקצוע מכל צידי המפה הפוליטית, מדגים הלכה למעשה את הדרך שבה אפשר לצעוד כדי להגיע לפתרונות מבוססי הסכמות רחבות וחוצות מחנות.

הצגנו תוכנית המייצגת את אמונתנו, כי במאמץ משותף נוכל לצאת מהמשבר הפוליטי-חוקתי מחוזקים הרבה יותר משנכנסנו אליו.

הצגנו תוכנית שתאפשר לנו להגשים, כך אנו מקווים, חזון של מדינת יהודית ודמוקרטית, מאוחדת יותר, ובטוחה יותר. מדינה שבה שלטון הרוב ממומש תוך שמירה על זכויותיהם של כלל האזרחים במדינה ומתוך האיזון הראוי בין עקרונות השוויון, הצדק והחירות, ברוחה של מגילת העצמאות.

ועתה, מוטל על כולנו להשלים את המהלך.

הגופים עימם התייעצנו:

אוניברסיטת תל אביב

אוניברסיטת בר אילן

האוניברסיטה העברית

אוניברסיטת רייכמן

הקריה האקדמית אונו

המרכז האקדמי ברמת גן

המכון הישראלי לדמוקרטיה

פורום קהלת

מכון תכלית

המכון למדיניות העם היהודי

המכון למחשבה ישראלית

יוזמת המאה

בכירים לשעבר במערכת המשפט

הייעוץ המשפטי לממשלה

הייעוץ המשפטי לכנסת

משרד המשפטים

כנסת ישראל

משרד ראש הממשלה