מכריעים וממשיכים

מכריעים וממשיכים

שני תיקונים לכללי המשחק בישראל

גם כשאנחנו לא מסכימים, יש לנו מדינה לבנות.

שאלות ותשובות

גרסה 1.0 · 5 בנובמבר 2026

לפני שנכנסים לתיקונים

1 · האם שני תיקונים אמורים לפתור את כל בעיות הפוליטיקה?

לא. ישראל לא מתחילה מדף ריק. בנינו כאן מדינה שפעלה, התפתחה והגיעה להישגים גם בתוך מחלוקות קשות. אבל בשנים האחרונות המחלוקות על חלוקת הסמכויות ועל היחסים בין מוסדות השלטון נעשו חריפות יותר, והוויכוח על החלטה אחת הפך שוב ושוב למאבק על המערכת כולה. התוכנית לא מבקשת לבנות מחדש את המשטר, אלא לתקן שתי נקודות שבהן זה קורה: משבר ממשלתי או כישלון בהרכבת ממשלה שעלולים לשלוח את המדינה שוב לבחירות; והתנגדות רחבה לחוק חדש שעלולה להפוך למאבק על כהונת הממשלה.

הרעיון הוא לשמור על מה שבנינו ולתקן את מה שלא עובד. כשבבית טוב יש שתי נזילות שחוזרות שוב ושוב, לא הורסים את הבית ולא מוותרים עליו. מוצאים את מקורות הנזילה ומתקנים אותם. זה הרעיון של התוכנית.

המחלוקות לא ייעלמו, וגם לא תמיד נאהב את התוצאה. אבל ויכוח על דבר אחד לא יצטרך להפוך למאבק על הכול. תהיה דרך להכריע בו, המדינה תוכל להמשיך לעבוד, וגם מי שהפסיד יישאר במשחק לוויכוח הבא.

2 · האם הכללים האלה לא נתפרו כדי לשרת אינטרס פוליטי מסוים?

המבחן הוא מה הכללים עושים, לא למי נוחה תוצאה מסוימת. משבר ממשלתי מקבל מסלול הכרעה בתוך הכנסת שהציבור כבר בחר בה; והתנגדות לחוק חדש יכולה להגיע להצבעה על החוק עצמו. בשני המקרים המדינה יכולה להכריע בעניין שבמחלוקת ולהמשיך לעבוד.

ואם התיקונים יתקבלו, הם יחולו לעתיד בלבד. תיקון הממשלה יחול רק על הכנסת הראשונה שתיבחר לאחר קבלתו, ותיקון המשאל יחול רק על חוקים שיתקבלו לאחר כניסתו לתוקף. כשקובעים את הכללים האלה, איש עדיין לא יודע מי ישב בממשלה ובאופוזיציה בכנסת הבאה או אילו חוקים יובאו בעתיד. כך אי־אפשר לתפור אותם לממשלה, לכנסת או לחוק שכבר עומדים על הפרק.

התוכנית גם לא מבקשת מאף אחד לסמוך על קבוצה פוליטית אחרת. אי־אפשר לבסס מערכת על אמון בין קבוצות שמתחרות על השלטון. צריך לקבוע מראש מי מכריע, עד מתי ומה קורה כשאין הסכמה — ולבנות כללים שממשיכים לעבוד גם כשהאמון חסר.

3 · אם הבעיה היא הפוליטיקה, למה לא לשנות קודם את שיטת הבחירות?

ייתכן שיש מקום גם לרפורמה בשיטת הבחירות. אבל שינוי כזה לא פותר את הבעיות שבהן התוכנית הזאת עוסקת. שיטת הבחירות משפיעה על המפלגות שנכנסות לכנסת ועל הרכבת הקואליציה; היא לבדה לא קובעת מה קורה אחרי שהכנסת כבר נבחרה, כשמשבר שולח את המדינה שוב לקלפי, או איך הציבור יכול להביא חוק חדש למשאל עם.

גם במדינות שבהן נהוגות שיטות בחירות אזוריות או מעורבות מתקיימים ויכוחים על היחסים בין הממשלה לפרלמנט ועל דרכי ההשפעה של הציבור בין בחירות. לכן אין סיבה להמתין לשינוי שיטת הבחירות לפני שמתקנים את שני הכללים האלה.

וגם אם שיטת הבחירות תשתנה, החברה הישראלית תישאר מגוונת ומרובת מחלוקות. התוכנית נועדה לאפשר למדינה לעבוד בתוך המציאות הזאת.

4 · האם אפשר לתמוך רק באחד התיקונים?

כן. שני התיקונים מבוססים על אותו עיקרון, אבל כל אחד מהם עומד בפני עצמו: הראשון מפריד בין משבר בממשלה לבין פיזור הכנסת; השני מפריד בין התנגדות לחוק לבין הפלת הממשלה.

כל תיקון יוכל להתקבל בנפרד אם יזכה לתמיכת 80 חברי כנסת. תמיכה באחד אינה מחייבת תמיכה בשני.

ממשלה שיכולה לעבוד

5 · אם תקציב שלא עבר כבר לא מפיל את הממשלה, איך אפשר בכל זאת להחליף אותה?

אפשר יהיה להחליף את הממשלה בכל רגע. 61 חברי כנסת שמסכימים על ממשלה אחרת יוכלו להחליף אותה; ו-75 חברי כנסת יוכלו להחליט שאין פתרון בתוך הכנסת הקיימת ולהקדים בחירות.

ההבחנה היא בין ממשלה לכנסת. בבחירות בוחרים כנסת לארבע שנים; הממשלה קמה מתוכה. משבר בממשלה יכול להצדיק ממשלה אחרת, אבל הוא לא חייב לפזר אוטומטית את הכנסת כולה. התיקון מציב רף גבוה יותר להקדמת הבחירות — לא להחלפת הממשלה. ויש לכך סיבה: כפי שראינו שוב ושוב, בחירות נוספות עלולות להחזיר את המערכת כמעט לאותה נקודה.

גם סיום כהונת ראש הממשלה לא יפזר את הכנסת כשלעצמו. הוא יפתח מחדש ניסיון להקים ממשלה מתוך הכנסת המכהנת. אם מסלולי ההרכבה הרגילים יסתיימו ללא ממשלה, תתקיים הצבעת ההכרעה, שבסופה ייבחר ראש ממשלה — אלא אם 75 חברי כנסת יחליטו לפזר את הכנסת וללכת לבחירות.

6 · ומה אם 61 עד 74 חברי כנסת רוצים בחירות מוקדמות?

אז הם לא יוכלו להקדים את הבחירות. זה מחיר ממשי ומכוון של רף 75. רוב כזה יוכל לחסום חקיקה, למנוע תקציב חדש, לנסות לגבש ממשלה אחרת או לשכנע חברי כנסת נוספים — אבל הוא לא יוכל לקצר לבדו את כהונת הכנסת.

למה לקבל את המחיר הזה? כיום 61 חברי כנסת מספיקים גם כדי להחליף ממשלה וגם כדי לפזר את הכנסת, ולכן איום בבחירות נשאר כלי מיקוח קואליציוני. התוכנית יוצרת מדרג: 61 כדי להחליף את הממשלה בממשלה אחרת; 75 כדי להחזיר מדינה שלמה לקלפי.

אפשר להתווכח אם נקודת האיזון הנכונה היא 70, 72 או 75. אין מספר יחיד שהמתמטיקה מכתיבה, ועל כל רף אפשר לשאול למה לא אחד יותר או אחד פחות. אבל יש היגיון בבחירה: רף נמוך מדי מאפשר למפלגה אחת או לקבוצה קטנה של מפלגות להפוך את איום הבחירות לכלי מיקוח; רף גבוה מדי הופך את פיזור הכנסת למוצא שכמעט אי־אפשר להגיע אליו. התוכנית מציבה את נקודת האיזון ב־75.

7 · ראש ממשלה באמת יוכל להיבחר בפחות מ־61 קולות?

כן — אבל ממשלת מיעוט יכולה לקום גם היום. החידוש הוא במה שקורה אחרי שכמה ניסיונות להרכיב ממשלה נכשלו. כיום הכישלון מוביל בסופו של דבר לבחירות נוספות. התוכנית משאירה את שלבי הרכבת הממשלה הקיימים כפי שהם, אבל אם כולם נכשלו, הכנסת עוברת להצבעת הכרעה במקום להתפזר: היא

בוחרת מי יהיה ראש הממשלה, ומי שנבחר יוכל להקים ממשלה ולקבל יציבות בסיסית גם בלי רוב קבוע של 61.

רצף חמש מערכות הבחירות שעברנו בשנים 2019–2022 המחיש שבחירות נוספות אינן מבטיחות שמפת הכוחות תשתנה באופן שיפתור את המבוי הסתום.

אבל היציבות הזאת אינה מעניקה לממשלה רוב שלא קיבלה. בחירה בפחות מ־61 קולות לא תיתן לה רוב להעברת חוקים, לאישור תקציב חדש או למימון מדיניות חדשה. כדי לעשות את כל אלה היא תצטרך לגייס תמיכה בכנסת. בכל עת יוכלו 61 חברי כנסת להחליף אותה בממשלה אחרת, ו־75 יוכלו להקדים את הבחירות. השלב החדש מאפשר לממשלה לכהן; כדי לממש מדיניות היא עדיין תצטרך לבנות רוב בכנסת.

ואיך תיערך הצבעת ההכרעה? לאחר שנכשלו מאמצי ההרכבה הקיימים, כל חבר כנסת שירצה להתמודד על ראשות הממשלה יצטרך תחילה להציג תמיכה של 25 חברי כנסת. מועמד שיקבל 61 קולות בסיבוב הראשון ייבחר מיד. אם איש לא יגיע ל־61, שני המועמדים שקיבלו את מספר הקולות הגבוה ביותר יעלו בתוך 48 שעות לסיבוב אחרון, ומי שיקבל יותר קולות ייבחר לראש הממשלה. למשל, אם מועמד אחד יקבל 58 קולות, האחר 54 ושמונה חברי כנסת יימנעו או ייעדרו — המועמד שקיבל 58 ייבחר.

8 · ומה אם אין אפילו מועמד שאפשר לבחור בו?

אין מנגנון שיכול להמציא מועמד שלא קיים. אם איש לא משיג את 25 החתימות הדרושות, ממשלת המעבר תמשיך לכהן, וחלון המועמדויות ייפתח מחדש במועדים קבועים. נקודת הפתיחה המוצעת היא אחת ל־30 ימים, והיא עדיין דורשת בדיקה.

גם במצב הזה מסלול הבחירות נשאר פתוח. 75 חברי כנסת יוכלו לפזר את הכנסת.

זה מקרה קצה, אבל צריך לומר אותו בגלוי. ההליך יכול לבחור בין מועמדים קיימים; הוא לא יכול לכפות על אדם להתמודד או להמציא רוב פוליטי שאין בכנסת.

9 · בלי פיזור אוטומטי, מה ימנע „ממשלת זומבי" בלי תקציב חדש?

כן. ממשלה עלולה להישאר תקופה בלי תקציב חדש — וזה מחיר אמיתי של התיקון. אבל היא לא תוכל פשוט להמשיך כאילו דבר לא קרה: התקציב ההמשכי ישמור על השירותים הקיימים ועל התחייבויות המדינה, אך לא יאפשר לממשלה לממן מדיניות חדשה, להרחיב תוכניות או לחלק כספים קואליציוניים חדשים. ממשלה כזאת תוכל להמשיך להתקיים, אבל תתקשה מאוד למשול.

הלחץ להעביר תקציב לא ייעלם; ייעלם רק האיום שכל מחלוקת עליו תפזר אוטומטית את הכנסת. כדי לממש הבטחות ולהחזיק את שותפותיה, הממשלה תצטרך להגיע להסכמות, לגייס תמיכה מחוץ לקואליציה או לוותר על חלק מתוכניותיה. אם הקיפאון יימשך, 61 חברי כנסת יוכלו להחליף אותה בממשלה אחרת, ו־75 יוכלו להחליט שחוזרים לבחירות.

כי הקשר האוטומטי בין תקציב לבחירות אינו חוק טבע. הוא נולד ב־1992 כחלק משיטת הבחירה הישירה, נכנס לתוקף ב־1996 ונשאר גם לאחר שהשיטה עצמה בוטלה. בעולם הוא חריג: המקבילה הקרובה ביותר קיימת באסטוניה; בפולין ובקרואטיה אי־אישור התקציב רק מאפשר לשקול את פיזור הפרלמנט. אסטוניה היא מדינה מכובדת לכל הדעות; עדיין אין סיבה לייבא ממנה דווקא את הסעיף הזה.

למלחמה, לאסון או להוצאה חיונית שאי־אפשר לדחות ייקבע מסלול חירום מוגבל ומפוקח. התוכנית אינה מבטלת את מחיר הקיפאון; היא מבטלת את הפרס על הפלת הכנסת ומשאירה שתי דרכי יציאה מפורשות: ממשלה אחרת ב־61, או בחירות ב־75.

10 · האם מפלגה קטנה עדיין תוכל להפיל ממשלה או לכופף אותה לרצונה?

לא לבדה. מפלגה קטנה עדיין תוכל להשפיע: להתנגד לחוק או לתקציב, לפרוש מן הקואליציה ולנסות לגייס רוב לממשלה אחרת. זה כוח לגיטימי של מפלגה שמייצגת ציבור.

מה משתנה? פרישה או מחלוקת נקודתית כבר לא ישלחו את המדינה אוטומטית לבחירות. הממשלה תוכל לחפש תמיכה אחרת ולהמשיך לנהל את השירותים הקיימים; והמפלגה הפורשת תצטרך לשכנע 61 חברי כנסת להקים ממשלה אחרת או 75 לחזור לקלפי. כך נשמר הכוח להשפיע, אבל נחלש האיום "קבלו את דרישתי או שכולם הולכים לבחירות". המשא ומתן הקואליציוני יישאר — רק שיהיה משתלם יותר לשכנע, לבנות רוב ולהגיע להסכמה מאשר לפרק את הכנסת.

משאל עם על חקיקה חדשה

11 · האם האופוזיציה לא תגרור כל חוק למשאל ותמנע מהממשלה למשול?

הניסיון בשווייץ ובאורוגוואי מלמד שעצם קיומו של המנגנון אינו שולח כל התנגדות לקלפי: רוב החוקים בשווייץ נכנסים לתוקף בלי משאל, ובאורוגוואי היו גם יוזמות שלא גייסו את התמיכה הדרושה כדי להגיע להצבעה.

כדי להביא חוק להצבעה צריך לאסוף במאה הימים שלאחר פרסומו חתימות מאומתות של 2%–2.5% מבעלי זכות הבחירה — לפי הפנקס שפורסם לקראת הבחירות לכנסת ה־26, כ־147–183 אלף חתימות. כדי לבטל את החוק צריך אחר כך גם רוב בקרב המצביעים וגם תמיכה של לפחות 15% מכלל בעלי זכות הבחירה.

האופוזיציה יכולה להוביל קמפיין; היא לא יכולה לבטל את החוק בעצמה. החתימות רק פותחות את הדרך להצבעה. ההכרעה עצמה נשארת בידי הציבור.

גם כשהחוק עולה למשאל, הכנסת נשארת המחוקקת והממשלה ממשיכה לכהן ולנהל את המדינה. הציבור מצביע רק על חוק חדש מסוים, או על חלק ממנו שיכול לעמוד בפני עצמו. הוא לא כותב חוק, לא ממנה אדם ולא מנהל מבצע צבאי. המסלול גם לא משנה את סמכויות בתי המשפט.

ואם הציבור ביטל את החוק, הכנסת לא מושבתת. במשך 24 חודשים היא לא תוכל לחוקק מחדש הסדר שעושה למעשה אותו דבר, אבל היא תוכל להציע פתרון שונה באמת. לאחר 24 חודשים היא תוכל לחזור גם להסדר המקורי, והחוק החדש יהיה פתוח שוב לאותו מסלול. כך התוצאה מכובדת בלי להפוך אותה לווטו לנצח.

12 · מה מונע מארגון חזק לגרור כל חוק למשאל — ולמה רק 100 ימים?

הרף והשעון פועלים יחד. במאה הימים שלאחר פרסום החוק צריך לגייס חתימות מאומתות של 2%–2.5% מבעלי זכות הבחירה. לפי הפנקס שפורסם לקראת הבחירות לכנסת ה־26, מדובר בכ־147–183 אלף

חתימות. האחוז הסופי עדיין פתוח לבדיקה: רף נמוך מדי עלול ליצור יותר מדי משאלים; רף גבוה מדי ישאיר את המסלול רק בידי ארגונים עשירים וממוסדים.

ארגון חזק יוכל לנסות להביא כל חוק למשאל — אבל חתימות לא מבטלות חוקים. הן רק מביאות את החוק להצבעה. כדי לבטל אותו עדיין יידרשו רוב במשאל ולפחות 15% מכלל בעלי זכות הבחירה בעד הביטול.

מאה הימים הם גם זמן עבודה וגם קו סיום. הם נותנים לציבור כשלושה וחצי חודשים להתארגן, להסביר ולגייס תמיכה, אבל לא משאירים כל חוק תלוי באוויר במשך שנים. אם הרף לא הושג בזמן, אי־אפשר לפתוח נגד אותו חוק הליך חדש מאוחר יותר. כך המתנגדים מקבלים חלון אמיתי, והמדינה מקבלת ודאות כשהוא נסגר.

13 · איך מוודאים שהחתימות אמיתיות — ומי יידע שחתמתי?

ועדת הבחירות המרכזית תנהל את ההליך באמצעות יחידה מקצועית חדשה. כל בעל זכות בחירה יוכל לחתום פעם אחת על כל בקשה; החתימה תיאסף באמצעי מאובטח, פיזי או דיגיטלי, ותיבדק מול פנקס הבוחרים. חתימה כפולה לא תיספר, והתחזות או זיוף יהיו עבירה פלילית.

שמות החותמים לא יפורסמו. ועדת הבחירות תשתמש בהם רק כדי לבדוק שהחותם זכאי וחתם פעם אחת; לציבור יפורסמו רק נתונים מסכמים. את מערכת האבטחה ודרך הערעור עוד צריך לתכנן ולבדוק. אין דרך להבטיח אפס ניסיונות זיוף, אבל הכלל פשוט: אין חתימה בלי אימות, ואין רשימת שמות לציבור.

14 · יכול להיות שמיעוט של 15% מבעלי זכות הבחירה יבטל חוק?

כן, אם ההשתתפות נמוכה — ורק אם אותם 15% הם גם רוב בקרב המצביעים. לפי הפנקס שפורסם לקראת הבחירות לכנסת ה־26, 15% הם כ־1.1 מיליון קולות. אם 15% יצביעו בעד הביטול ו־10% נגדו, החוק יבוטל. זה מחיר מודע, לא פרט שמוסתר באותיות קטנות.

למה לא לקבוע שהמשאל תקף רק אם לפחות 50% השתתפו? כי רף השתתפות כזה נותן למתנגדי הביטול תמריץ להישאר בבית ולקרוא לאחרים להחרים את ההצבעה. כך אי־הצבעה יכולה להפיל את המשאל גם אם רוב גדול מן המצביעים רוצה לבטל את החוק. ברף שמודד תמיכה בביטול, מי שרוצה שהחוק יישאר צריך לצאת ולהצביע נגד הביטול.

ועדיין יש רף שחוסם ביטול בתמיכה קטנה מאוד. אם 14% מכלל בעלי זכות הבחירה יצביעו בעד הביטול ו־8% נגדו, 64% מן הקולות יהיו בעד — ובכל זאת החוק יישאר, כי התומכים בביטול לא הגיעו ל־15%. ברגע שההשתתפות מגיעה ל־30% מבעלי זכות הבחירה, כל רוב בעד הביטול ממילא עובר גם את רף ה־15%.

ולמה דווקא 15%? גם המספר הזה הוא בחירה. רף נמוך יותר היה מאפשר לקבוצה קטנה מדי לבטל חוק של הכנסת; רף של 20% או 25% היה נותן לחוק הגנה חזקה יותר, אבל מקשה הרבה יותר על ביטולו. במשאל שנערך בנפרד מבחירות כלליות ואינו יום שבתון, שיעור ההשתתפות עלול להיות נמוך מזה שבבחירות כלליות. 15% הוא נקודת האיזון שנבחרה: כ־1.1 מיליון תומכים לצד רוב בקרב המצביעים. אפשר לחלוק על המספר, אבל אי־אפשר להעלות או להוריד אותו בלי לשנות את האיזון בין יכולת אמיתית לבטל חוק לבין הדרישה לבסיס ציבורי רחב.

15 · למה מחכים ליום הצבעה שנתי, והאם לא נקבל עייפות ממשאלים?

ההפך — יום קבוע אחד בשנה חוסך מערכי הצבעה חוזרים ומונע מן הממשלה לתזמן כל משאל למועד שנוח לה מבחינה פוליטית. הציבור יודע מראש מתי מצביעים, וכל השאלות שאושרו במהלך השנה מרוכזות באותו יום ומוכרעות בנפרד.

נקודת הפתיחה המוצעת היא יום שלישי הראשון בחודש מרץ — מועד שמתרחק ככל האפשר מתקופות החגים המרכזיות ומחודשי הקיץ. שאלה תגיע למועד הקרוב רק אם נשארו לפחות 60 ימים, בערך חודשיים, לדיון ציבורי על הנוסח שיובא להצבעה.

יום ההצבעה לא יהיה יום שבתון. ההצבעה תתקיים באופן פיזי וחשאי בקלפי, במערך שיותאם ליום עבודה. כדי לאפשר השתתפות בלי להשבית את המשק, יהיו שעות הצבעה ארוכות, אפשרות להצבעה מוקדמת וזכות לעובדים לצאת להצביע. פריסת הקלפיות ואמצעי ההנגשה ייבחנו מקצועית, תוך שמירה על חשאיות ההצבעה ועל יכולת הפיקוח והספירה החוזרת.

יש גם מחיר. חוק עלול להישאר בתוקף יותר משנה עד ההכרעה, ובשנה עמוסה אנשים עשויים להצביע על כמה חוקים שונים באותו יום.

המועד לא יזוז לפי נוחות הממשלה. אם לא נשארו 60 ימים לדיון, השאלה תעבור למועד הבא; אם יש בחירות בסמוך, מפרידים בין שני הקמפיינים. דחייה מעבר לכללים האלה תתאפשר רק כשבאמת אי־אפשר לקיים הצבעה בטוחה, נגישה והוגנת — וברוב של 75 חברי כנסת. כך נשמרת גמישות למצבי קצה, בלי לתת לממשלה יד חופשית לדחות משאל שלא נוח לה.

16 · מה קורה לחוק עד המשאל — האם הוא מוקפא?

ככלל, החוק נכנס לתוקף. לא מספיק לפתוח באיסוף חתימות כדי לעצור חוק שהכנסת העבירה; אחרת גם קבוצה שעוד לא הוכיחה תמיכה רחבה הייתה יכולה להקפיא חקיקה. במקום זאת, התוכנית מעכבת זמנית רק פעולות מוגדרות שאי־אפשר באמת לתקן אם הציבור יבטל את החוק.

שלוש פעולות ייעצרו מיד במהלך מאה ימי האיסוף, אם האפשרות לבצע אותן נוצרה או הורחבה בחוק החדש: (1) הריסת מבנה או הסרה קבועה של תשתית; (2) הרחקת אדם מישראל; ו-(3) השמדה של רשומות, ארכיונים או מאגרי מידע ממשלתיים שאי־אפשר לשחזר.

בשלושה סוגי פעולות אחרים נדרשת בקשה שמציינת את הפעולה המסוימת ולפחות מחצית ממספר החתימות הדרוש למשאל: (1) מכירה או הפרטה של נכס מדינה, (2) פירוק של גוף שהוקם בחוק, ו-(3) פגיעה שאי־אפשר להשיב לאחור בקרקע או במשאב טבע.

הרשימה מוגבלת בכוונה. כלל עמום כמו "כל פעולה בלתי־הפיכה" היה מכניס כמעט כל חוק לוויכוח ולחוסר ודאות.

17 · למה להגביל הרחקת אדם מישראל — הרי אפשר להטיס אותו בחזרה?

מפני שכרטיס טיסה לא בהכרח משיב את המצב לקדמותו. מרגע שאדם הוצא מישראל, המדינה עלולה לאבד את היכולת להשיבו בפועל. בינתיים הוא עשוי להיחשף לסכנה, להיעצר במדינה אחרת, להיפרד ממשפחתו או לאבד מעמד, בית ועבודה.

לא עוצרים את סמכויות ההרחקה שכבר קיימות היום. ההגבלה חלה רק אם החוק החדש הוא שיצר, הרחיב או שינה את האפשרות להרחיק את האדם. אם המדינה יכלה לבצע את ההרחקה באותה דרך גם לפני החוק, הליך המשאל לא עוצר אותה.

18 · מסלול החירום לא נותן לממשלה דלת אחורית לעקוף את ההגבלה?

הסיכון קיים, ולכן הממשלה לא יכולה פשוט להכריז ש״זה חירום״ ולעקוף את ההגבלה. יש שתי דרכים בלבד: הכנסת יכולה להתיר פעולה מסוימת בחוק מנומק וברוב של 75; או שאפשר להפעיל מסלול חירום צר כשההמתנה עצמה יוצרת סכנה מיידית וממשית לחיים, לבריאות הציבור או לביטחון הציבור עקב מלחמה, אסון או התפרצות מחלה.

כך, למשל, ייתכן צורך להרוס מבנה או להסיר תשתית שנפגעו במלחמה או ברעידת אדמה ועומדים לקרוס ולסכן חיי אדם; לכרות רצועת יער כדי לעצור שרפה שמתפשטת לעבר יישוב; או לשנות מיד נתיב מים כדי למנוע הצפה או התפשטות של זיהום מסכן חיים.

מסלול החירום לא מאפשר לממשלה לבצע פעולה חדשה שלא הוגבלה מלכתחילה. הוא רק יכול לשחרר פעולה מסוימת שכבר נעצרה, אם היא חיונית מיד ואין חלופה שאפשר לבטל אחר כך. יידרשו החלטת ממשלה, אישור מראש של ועדת הכנסת המתאימה וחוות דעת מקצועית ומשפטית. ההיתר יהיה מנומק, מוגבל לעד 30 ימים ופתוח לביקורת מהירה של בית המשפט.

עלות כלכלית רגילה או רצון ״להספיק לפני המשאל״ לא נחשבים מצב חירום. אם ההגדרה תתרחב מעבר לסכנה המיידית שנקבעה, היא באמת תהפוך לפרצה. לכן התנאים והביקורת הם חלק מן המנגנון, לא קישוט סביבו.

19 · למה לאפשר לכנסת להציע חוק חלופי — ולמה צריך שתי שאלות?

כי התנגדות רחבה לחוק מסוים לא תמיד אומרת שהציבור רוצה לוותר לגמרי על המדיניות שמאחוריו. ייתכן שהוא רוצה פתרון אחר. לכן הכנסת תוכל לחוקק לפני המשאל חוק חלופי ששונה באמת מן החוק המקורי. היא תצטרך להשלים את חקיקתו לפחות 60 ימים לפני ההצבעה, כדי שלציבור יהיה זמן לקרוא, לדון ולהחליט.

אם יש חוק חלופי, בקלפי יהיו שלוש תוצאות אפשריות: להשאיר את החוק המקורי, להחליף אותו בחוק החלופי או לבטל אותו בלי חלופה. כדי להבטיח יכולת אמיתית לשנות את החוק, ההצבעה תיעשה בשתי שאלות פשוטות.

השאלה הראשונה תהיה: האם להשאיר את החוק המקורי או לשנות את המצב? כדי שהשינוי יעבור יידרשו גם רוב בקרב המצביעים וגם תמיכה של לפחות 15% מכלל בעלי זכות הבחירה.

השאלה השנייה תהיה: אם הציבור החליט לשנות, מה עדיף — לבטל את החוק בלי להחליפו, או להכניס במקומו את החוק החלופי? כל בוחר יוכל לענות על שתי השאלות, בלי קשר לתשובתו בראשונה. השאלה השנייה תשפיע רק אם השינוי עבר; אז האפשרות שקיבלה יותר קולות תקבע. במקרה של שוויון, החוק המקורי יבוטל והחוק החלופי לא ייכנס לתוקף.

למה לא להציג שאלה אחת עם שלוש אפשרויות? כי מי שרוצים לשנות את החוק עלולים להתפצל בין ביטול מלא לבין החוק החלופי, וכך החוק המקורי יישאר גם אם רוב המצביעים ביקש לשנותו. שתי השאלות מפרידות בין שתי החלטות שונות: קודם אם לשנות, ואחר כך איך.

20 · מה מונע תיקון קוסמטי או חקיקה מחדש יום אחרי המשאל?

שינוי שם של חוק או החלפה של כמה מילים לא יאפסו את ההליך. הבדיקה תהיה מעשית: האם החוק החדש עדיין מנסה לעשות בעיקרו את אותו הדבר, עם אותן השפעות מרכזיות ואותן זכויות וחובות? אם כן, החתימות, המועד וההגבלות יעברו לנוסח החדש. אם הכנסת חוקקה פתרון שונה באמת, הוא ייחשב חוק חדש ותיפתח לגביו אפשרות לבקשה חדשה.

אחרי שהציבור ביטל חוק, הכנסת לא תוכל במשך 24 חודשים להעביר חוק אחר שעושה למעשה את אותו הדבר — גם אם התחלפו הממשלה או הכנסת. היא תוכל לחוקק פתרון שונה באמת. לאחר 24 חודשים יהיה אפשר לחזור גם להסדר שבוטל, אבל החוק החדש יהיה פתוח שוב לאותו מסלול ציבורי.

יהיו מקרים שבהם הצדדים יתווכחו אם השינוי אמיתי או רק קוסמטי. נשיאות ועדת הבחירות המרכזית תכריע לפי ממצאי היחידה המקצועית, בהרכב שנקבע בדין במועד פתיחת חלון החתימות. ההחלטה תדרוש רוב מכלל חברי הנשיאות המכהנים והשתתפות של היו״ר או ממלא מקומו; שינוי מאוחר בהרכב לא יחול על הליך תלוי ועומד. הנשיאות תנמק את החלטתה, ויהיה אפשר לערער עליה במסלול מהיר. היא תבדוק את הדמיון בין ההסדרים, לא אם החוק טוב או רע.

21 · על אילו חוקים המסלול לא חל?

רק חוקים שיתקבלו לאחר כניסת התיקון לתוקף יהיו פתוחים למשאל מבטל. לא פותחים מחדש את ספר החוקים הקיים. תקנות, צווים והחלטות של הממשלה או של רשות מנהלית לא יעמדו בפני עצמם למשאל, והציבור לא יצביע על מינויים או על מבצעים צבאיים.

אם חוק אחד עוסק בכמה נושאים, לא חייבים להצביע על הכול כחבילה אחת. אפשר לבקש משאל על חלק שיכול לעמוד בפני עצמו גם אחרי ביטולו. אבל אי־אפשר לשלוף סעיף שהחוק כולו תלוי בו ולהשאיר אחריו חוק שאי־אפשר להבין או ליישם.

חוק התקציב השנתי נשאר מחוץ למסלול, כדי שביטולו לא ישלול מן המדינה את מסגרת המימון שלה. עם זאת, אי־אפשר להגן על רפורמה נפרדת רק מפני שהכניסו אותה לחוק ההסדרים או הצמידו אותה לתקציב. שינוי מדיניות שאפשר לחוקק בנפרד יישאר פתוח למשאל כמו כל חוק אחר.

גם חוקי היסוד הקיימים נשארים מחוץ למסלול, כמו כל יתר החקיקה הקיימת. חוק־יסוד חדש או תיקון עתידי יהיו מוגנים ממשאל מבטל רק אם עברו בתמיכת 80 חברי כנסת לפחות. הכותרת ״חוק־יסוד״ לבדה לא תספיק כדי להתחמק מן המסלול.

22 · מה מונע מכסף זר, קמפיינים שקריים ובעלי משאבים להטות את התוצאה?

העקרונות שכבר חלים בחוק על מימון בחירות יותאמו גם למשאלים. גופים שיגייסו או יוציאו סכומים מעל הרף שייקבע יצטרכו להירשם ולדווח, ויחולו תקרות על תרומות והוצאות. רק יחידים בעלי זכות בחירה בישראל יוכלו לתרום; תרומות מתאגיד, ממקור זר, מתורם אנונימי או דרך איש קש ייאסרו. פרסום דיגיטלי ממומן יסומן, ומשאבי משרדי הממשלה וגופי המדינה לא ישמשו לתעמולה.

ועדת הבחירות תפרסם גם חוברת מידע רשמית ומאוזנת. היא תציג בקצרה את החוק, מה היה לפניו, מה הוא משנה ומה המשמעות של כל תשובה. נוסח השאלה ייבדק מראש ויהיה אפשר לתקוף אותו אם הוא מטעה. זה לא יעלים ספינים, אבל הוא ייתן לכל בוחר מקור בסיסי משותף ויבהיר מי ממן כל מסר.

איך מאשרים ושומרים על הכללים

23 · למה צריך רוב של 80 חברי כנסת — ואיך משנים את הכללים בעתיד?

כללים שאמורים להחזיק לאורך זמן לא יכולים להיקבע ולהשתנות באותו רוב שמספיק לחוק רגיל. לכן כל אחד משני התיקונים יוכל להתקבל בנפרד, אבל הוראות הליבה שלו יידרשו לתמיכת 80 חברי כנסת בקריאה השלישית. לצדן יחוקקו הוראות ביצוע, שלא יוכלו לשנות את חלוקת הכוח, את תנאי ההפעלה או את כללי ההכרעה.

כל אחד משני התיקונים יובא להצבעה בנפרד כחוק־יסוד ויידרש לרוב של 80 חברי כנסת. כך אף תיקון אינו נשען על רוב קואליציוני זמני, ומי שתומך באחד מהם אינו נדרש לקבל גם את האחר.

בעתיד יהיה הבדל בין התיקונים. שינוי הוראות הליבה של תיקון הממשלה ידרוש שוב 80 חברי כנסת. שינוי או ביטול של זכות הציבור לדרוש משאל עם מבטל ידרשו גם 80 חברי כנסת וגם אישור הציבור במשאל. העיקרון פשוט: כדי לקחת מהציבור כלי שכבר ניתן לו, צריך לשאול אותו.

לא כל פרט יהיה נעול באותה מידה. פרמטרים שנקבעו בתוך טווח מוגן — למשל רף חתימות של 2%–2.5% — יוכלו להשתנות בתוך הטווח ב־80 קולות בלבד. פרטי ביצוע יוכלו להשתנות בחקיקה רגילה, כל עוד אינם משנים את חלוקת הכוח, את תנאי ההפעלה או את כללי ההכרעה ואינם יוצרים דרך לעקוף אותם.

יש לכך מחיר: שינוי בליבת הזכות למשאל עם יהיה קשה ואיטי יותר, וייתכן גם ויכוח משפטי על היכולת של כנסת אחת להגן על כללים מפני כנסות עתידיות. אם תתגלה תקלה, יהיה אפשר לתקן אותה — אבל לא ברוב רגיל. תיקון הממשלה יוכל להשתנות ב־80 קולות; שינוי בזכות למשאל מבטל ידרוש גם את אישור הציבור. זו נוקשות מכוונת, לא נעילה מוחלטת.

24 · אם דרושים 80 חברי כנסת, יש לתוכנית בכלל סיכוי?

כן — אבל לא אם היא נשארת מסמך במגירה. הרף גבוה בכוונה: שינוי בכללי המשחק צריך בסיס רחב יותר מחוק רגיל. הדרך להגיע אליו מתחילה בכך שאנשים יכולים להבין את ההצעה, לבדוק אותה ולהסביר בפשטות מה היא משנה: משבר בממשלה או בהרכבתה לא יוביל עוד אוטומטית לפיזור הכנסת, והציבור יוכל לבטל חוק בלי להפיל את הממשלה.

לא צריך להסכים על ביטחון, כלכלה, דת ומדינה או מערכת המשפט כדי לבדוק את שני הכללים האלה. צריך לשאול אם הם מאפשרים להכריע במחלוקת בלי לפרק בכל פעם את המסגרת. התחולה העתידית מאפשרת לבחון את המבנה עצמו, בלי לקשור אותו לממשלה או לחוק שכבר עומדים על הפרק.

יש גם דרך מעשית להגיע לשם, ואני מתחיל בה עכשיו. אני מפרסם את התוכנית ומעמיד אותה לביקורת. בשלב הבא אריץ סימולציות, אגייס שותפים מקצועיים וציבוריים ואשפר את המנגנונים לקראת ניסוח החוק. אם הבדיקות יגלו תקלה, גם החלטה שנראית היום סגורה תוכל להשתנות. כך התוכנית תעבור מתזה למסלול שאפשר לחוקק ולהפעיל.

וגם לכם יש תפקיד כבר עכשיו. אפשר להעביר את המסמך לאדם אחד שלא חושב בדיוק כמוכם, לשלוח תרחיש שמצאתם בו פרצה, להזמין סדנה למכינה, לקהילה או לארגון, או להצטרף לקבוצת העדכונים. כל צעד כזה מוסיף עוד בדיקה, עוד שיחה ועוד שותף.

זה לא יהיה קצר או קל, אבל כך בונים כללים שמחזיקים: מסבירים אותם, מעמידים אותם למבחן, מתקנים פרצות, מגייסים שותפים מקצועיים וציבוריים ובונים תמיכה רחבה בציבור ובכנסת. כל שלב קשה; אף שלב אינו דמיוני.

25 · מי עומד מאחורי התוכנית — ולמה שאקח אותה ברצינות?

אני ברק בן יעקב. שירתתי כקצין מודיעין, ובעשור האחרון עבדתי בחברות טכנולוגיה ישראליות וניהלתי צוותים. במקביל התמחיתי בלשכת חבר כנסת, הייתי פעיל שטח במפלגה ועסקתי במחקר בעמותה שעובדת עם בכירים במגזר הציבורי.

בעבודה בחברות טכנולוגיה למדתי שכשאותה תקלה חוזרת גם כשהאנשים מתחלפים, לא מספיק לבקש מכולם להשתדל יותר. צריך לבדוק מה בתהליך מחזיר אותה. החיבור בין העבודה הזאת לבין הניסיון הפוליטי והציבורי הוביל אותי לבדוק את כללי המשחק שלנו. מה שהטריד אותי לא היה רק משבר אחד, אלא אותם דפוסים שחזרו במשך שנים תחת ממשלות ומנהיגים שונים. בשלב מסוים הפסקתי לשאול מי אשם הפעם והתחלתי לשאול איזה כלל הופך את התקיעה למשתלמת.

אין מאחוריי מפלגה, תורם, מטה או תקציב. זו יוזמה עצמאית — אבל גם זה אינו מוכיח שהתוכנית טובה. אל תקבלו אותה בגלל התפקידים שעשיתי או מפני שאני אומר שאני עצמאי. תבדקו את התוכנית עצמה: האם היא פותרת את הבעיה, איפה אפשר לנצל אותה לרעה והאם המחירים שלה נאמרים בגלוי. זו הבדיקה היחידה שאני מבקש.

26 · האם זו כבר תוכנית סופית — ומה עושים עם שאלה שלא נענתה כאן?

לא. זה מתווה מפורט, לא נוסח חוק שמוכן להצבעה. הכיוון והכללים המרכזיים כבר ברורים, אבל כמה פרטים עדיין פתוחים: רף החתימות המדויק בתוך טווח 2%–2.5%, חלק מלוחות הזמנים, מסלול החירום התקציבי ופרטי הביקורת והביצוע.

וכמו שאמרתי, לפני שהתוכנית תגיע לחקיקה, יש עוד הרבה עבודת הכנה. זאת תכלול כתיבת נוסח משפטי מלא, בדיקה על כנסות ותרחישים מן העבר, אומדן העומס והעלות של משאלים, בדיקות אבטחת מידע וביקורת חיצונית. אם הבדיקות יגלו תקלה, גם החלטה שנראית היום סגורה תוכל להשתנות. המטרה היא לא להגן על כל פסיק, אלא להביא להצבעה מנגנון שעובד.

לא מצאתם כאן תשובה? שלחו מקרה קונקרטי: מי עושה מה, באיזה שלב ואיך הוא עוקף את הכלל או גורם נזק שלא קיבל מענה. לא צריך לתמוך בתוכנית כדי לבדוק אותה. שאלו: מה קורה כשכל השחקנים משתמשים בכל האפשרויות שהכלל נותן להם? ביקורת כזאת יכולה לשפר את התוכנית.