מכריעים וממשיכים

מכריעים וממשיכים

שני תיקונים לכללי המשחק בישראל

גם כשאנחנו לא מסכימים, יש לנו מדינה לבנות.

המסמך הטכני

גרסה 1.0 · 5 בנובמבר 2026

הערת ניסוח: לשון הזכר משמשת במסמך מטעמי נוחות בלבד; כל האמור בו מתייחס לנשים ולגברים כאחד.

פתח דבר — הטענה ומבנה התוכנית

הטענה בקצרה

אנחנו הישראלים לא נפסיק להתווכח — וטוב שכך. מחלוקת היא חלק טבעי מחייה של דמוקרטיה. כללים מוסדיים אינם אמורים להעלים אותה; תפקידם לקבוע כיצד מכריעים בה ומה קורה כאשר אין הסכמה.

את התוכנית הזאת כתבתי מתוך טענה ממוקדת: בשתי נקודות מרכזיות, ההסדרים המוסדיים הקיימים בישראל מאפשרים למחלוקת נקודתית להתרחב למאבק על המסגרת כולה או לשבש את רציפות פעולתם של מוסדות השלטון. השאלה שהנחתה אותי הייתה כיצד לבנות כללים שיאפשרו לנהל מחלוקות קשות ולהכריע בהן, לשמור על רציפות פעולת מוסדות השלטון ולהותיר מסגרת משותפת לקבלת החלטות גם כשהמחלוקת נותרת בעינה.

הדפוס הזה בולט בשני תחומים. משבר בממשלה או כישלון בהרכבתה עלולים להסתיים בבחירות מוקדמות. להתנגדות ציבורית לחוק מסוים אין מסלול הכרעה ממוקד, ולכן הוויכוח עליו עשוי להתערבב בוויכוח רחב יותר על הממשלה, על מערכת המשפט ועל כללי המשחק. בשני המקרים, הכללים נותנים לגורמים המעורבים תמריץ להסלים מחלוקת נקודתית או להעביר אותה לזירה רחבה יותר, במקום להכריע בה במסגרת העניין שבמחלוקת.

מן השאלה הזאת יצאתי לבחון כל אחת משתי הזירות בנפרד: כיצד ההליך פועל כיום, באיזה שלב המחלוקת על העניין עצמו הופכת לתקיעה או גולשת אל המערכת כולה, מי עשוי להרוויח מכך ואילו מנגנונים יכולים לתקן את התמריץ בלי להחליף תקלה אחת באחרת. לשם כך בחנתי את הדין הקיים בישראל, הסדרים במדינות אחרות, חלופות אפשריות ואת היתרונות, המחירים ונקודות הכשל של כל אחת מהן. התוצאה אינה ניסיון לבנות מחדש את המערכת הפוליטית בישראל, אלא לתקן שתי נקודות כשל בתוך המסגרת הקיימת.

שני התיקונים מטפלים בזירות שונות באמצעות אותו עיקרון. הראשון יוצר מוצא ממשבר בממשלה או מכישלון בהרכבתה בלי לפזר אוטומטית את הכנסת; השני יוצר מוצא מהתנגדות לחוק בלי להפוך אותה למאבק על כהונת הממשלה. בשני המקרים ההכרעה נשארת בזירה הפוליטית, בלי להניח שאמון בין הצדדים הוא תנאי לפעולת המערכת.

מטרתם אינה לייצר הסכמה במקום שבו אין הסכמה, אלא לאפשר למערכת להמשיך לפעול כשהמחלוקת נשארת בעינה. מחלוקת על החלטה מסוימת צריכה להסתיים בהכרעה הנוגעת לאותה החלטה — ולא בשבירת המסגרת שבתוכה היא מתקבלת. זהו עקרון הרציפות בתנאי מחלוקת: הכנסת אינה מתפזרת מעצמה בשל משבר בממשלה או כישלון בהרכבתה, והתנגדות ציבורית רחבה לחוק מקבלת מסלול תחום ומחייב שאינו מכריע בכהונת הממשלה.

שום כלל מוסדי אינו מבטיח שההכרעה תהיה נכונה בכל מקרה. מטרת הכללים היא לקבוע למחלוקת מסלול סיום, כך שמחירה של אי־הסכמה לא יהיה בכל פעם השבתת המערכת כולה.

פרקים ב׳–ג׳ מציגים את שני המנגנונים. פרק ד׳ עוסק במבנה החקיקה, בקבלת התיקונים ובשריונם, בתחולה ובהשתלבות בדין הקיים. פרק ה׳ מציג דרך אפשרית לבחינת התוכנית, לקידומה וליישומה, בוחן אותה באמצעות מבחן העמידות ומרכז את הפרמטרים שנותרו פתוחים. שני הנספחים מסכמים את מפת החקיקה הנדרשת ואת תוכנית הבדיקה של הפרמטרים.

עיקרון מרכזי בעיצוב התוכנית הוא תחולה צופה פני עתיד: בעת קביעת הכללים איש אינו יודע אפוא איזו ממשלה ואיזו אופוזיציה יהיו הראשונות לפעול לפיהם. כך ניתן לבחון את ההסדר לפי מבנהו, ולא לפי השפעתו המיידית על שחקן פוליטי מסוים.

מעמד הטענות במסמך

המסמך מבחין בין שלושה סוגים של קביעות:

- **טענות עובדתיות** — על הדין הקיים, נתונים והשוואות בינלאומיות — מלוות במקור ופתוחות לבדיקה ולהפרכה.
- **הכרעות תכנוניות** — בחירות מנומקות בין חלופות. הן ייבחנו לפי התמריצים שהן יוצרות, תוצאותיהן האפשריות והחלופות להן.
- **פרמטרים של כיול** — כגון מספר ימים, שיעור חתימות או רף הצבעה — מסומנים 〈**פתוח**〉 ויוכרעו לאחר בדיקה אמפירית, סימולציות וייעוץ משפטי.

שינוי מהותי בתוכנית יתועד ביומן שינויים פומבי. טעות עובדתית תתוקן; טענה נגדית מהותית תקבל מענה לגופה; ותוצאה בלתי מכוונת שתתגלה בבדיקה תוביל לתיקון המנגנון.

מדוע לא להתחיל בשינוי שיטת הבחירות?

שינוי שיטת הבחירות עולה שוב ושוב בשיח הציבורי כפתרון לאי־יציבות פוליטית. לכן חשוב להסביר מדוע התוכנית אינה מתחילה שם.

העלאת או הורדת אחוז החסימה, מעבר לשיטה אזורית או הוספת מימד אישי לשיטת הבחירות לכנסת עשויים לשנות את מספר המפלגות, את אופן התחרות ואת הקשר בין הבוחר לנבחר. אבל הם גם משנים במישרין את הדרך שבה קולות הופכים לייצוג, ולכן כל שינוי כזה קובע מי מתחזק, מי נחלש ולעיתים מי כלל לא ייוצג. מכאן גם הקושי לגבש סביבו תמיכה פוליטית רחבה.

אך זו אינה הסיבה העיקרית. האמת היא שיותר מששיטת הבחירות הארצית־יחסית יצרה את ריבוי הקבוצות והמפלגות בישראל — ריבוי הקבוצות והמפלגות שכבר התקיים כאן לפני הקמת המדינה הוא שעיצב את השיטה. שורשיה במוסדות היישוב: כבר אז הבחירות לאספת הנבחרים היו ארציות, יחסיות ומפלגתיות. השיטה אפשרה לקהילות ולקבוצות אידאולוגיות, דתיות ותרבותיות שונות לזכות בייצוג במסגרת פוליטית משותפת, ובכך סייעה לבסס את הלגיטימיות של מוסדות היישוב בתקופה שבה לא עמד לרשותם כוחה של מדינה ריבונית.

הייצוג הרחב לא היה אפוא תקלה מקרית של השיטה, אלא אחת מתכליותיה.

לאחר קום המדינה נמשך הוויכוח על המתח שבין ייצוג רחב לבין היכולת לגבש רוב יציב. בעשור הראשון הועלו שוב ושוב הצעות למעבר לשיטה אזורית או מעורבת, אך הן לא אומצו. בשנת 1958 עיגן סעיף 4 לחוק־יסוד: הכנסת את עקרון הבחירות היחסיות.[1]

---

[1] הכנסת "אספת הנבחרים" לקסיקון הכנסת; ניר קידר "המאבק לשינוי שיטת הבחירות בישראל בעשור הראשון למדינה: סיפור על דמוקרטיה, תרבות אזרחית ומשפט" עיוני משפט לג 555, 563–572 (2011); ס' 4 לחוק־יסוד: הכנסת, ס"ח התשי"ח 69.
https://main.knesset.gov.il/About/Lexicon/pages/asefat_niv.aspx
https://www.researchgate.net/publication/332369730_The_Israeli_Early_Voting_System_Battle_A_Story_of_Democracy_Civic_Culture_and_Law_hmbq_lsynwy_sytt_hbhyrwt_bysrl_bswr_hrswn_lmdynh_sypwr_l_dmwqrtyh

גם ההשוואה הבינלאומית מלמדת שהבעיות שהתוכנית עוסקת בהן אינן נעלמות כאשר נהוגה שיטת בחירות אחרת. שיטות אזוריות או מעורבות משפיעות על מספר המפלגות, על אופן התחרות ועל יחסי הכוחות בפרלמנט. אך גם תחתיהן עלולים משברים לאחר הבחירות להוביל למבוי סתום, לנפילת ממשלה או לבחירות מוקדמות; ומחלוקת על חוק יכולה להתרחב למאבק רחב יותר על הממשלה ועל מוסדות השלטון. שינוי שיטת הבחירות עשוי אפוא לשנות את הזירה ואת השחקנים, אך אינו מחליף כללים שמסדירים מה קורה לאחר שהייצוג כבר נקבע.

על רקע זה, התוכנית מתחילה בתמריצים שפועלים לאחר שהייצוג בכנסת כבר נקבע. אין בכך כדי לשלול דיון בשיטת הבחירות או להצדיק כל פרט בשיטה הקיימת. נקודת המוצא מעשית: החברה הישראלית מגוונת, והגיוון הזה צפוי להמשיך לקבל ביטוי רב־מפלגתי גם אם כללי הבחירות ישתנו. לכן צריך מוסדות שיודעים לעבוד במציאות הזאת. מטרת התוכנית היא לשפר את יכולת ההכרעה בתוך מערכת רב־מפלגתית, בלי להפוך שינוי מוקדם של שיטת הבחירות לתנאי.

פרק א׳ — האבחנה: כשל תמריצים, לא כשל אנשים

כלל מוסדי צריך להיבחן לפי ההתנהגות שהוא מתגמל, לא לפי התקווה שבעלי התפקידים ינהגו תמיד במתינות. רצון טוב אינו שיטת עבודה: מערכת אינה יכולה להישען על ההנחה שתמיד ישררו אמון ושיתוף פעולה בין הגורמים הפועלים בה. הכללים עצמם צריכים להחזיק גם כשהאמון חסר וכל גורם משתמש במלוא הסמכויות שהדין מעניק לו.

אין פירוש הדבר שהאחריות האישית נעלמת, או שפוליטיקאים, שופטים, פקידים, פעילים או בוחרים פועלים בחוסר תום לב. די בכך שהכללים הקיימים הופכים הסלמה לבחירה רציונלית: כאשר הכרעה נקודתית משפיעה גם על יכולת הפעולה העתידית של המעורבים, לכל אחד מהם יש סיבה להשקיע בה מאבק חריג בעוצמתו.

האבחנה שביסוד ההצעה נוגעת לשתי נקודות שבהן המערכת הישראלית מתקשה לתחום מחלוקת: משבר בממשלה או כישלון בהרכבתה עלולים להביא לסיום מוקדם של כהונת הכנסת; ולציבור אין מסלול ממוקד להתנגד לחקיקה חדשה בלי להפוך את ההתנגדות למאבק על הממשלה כולה.

הכשל הראשון: פיזור הכנסת כברירת מחדל וכמנוף מיקוח

פיזור מוקדם של הכנסת אינו אירוע חריג בישראל. מבין 25 הכנסות שכיהנו עד הבחירות לכנסת ה־26, רק שבע השלימו תקופת כהונה מלאה: הכנסת השנייה, השלישית, החמישית, השישית, השביעית, האחת־עשרה והעשרים וחמש. **כלומר, 18 מתוך 25 כנסות — 72% — לא השלימו את תקופתן.**

אין להסיק מכך שכל פיזור מוקדם היה מיותר: לעיתים בחירות הן הדרך הראויה לפתור מבוי סתום, ולעיתים הקדמתן נובעת מאירועים שלא ניתן — או לא נכון — לנטרל. אולם כאשר כמעט 3 מכל 4 כנסות אינן משלימות את תקופתן, יש הצדקה לבחון אם כללי הפיזור עצמם תורמים לערעור הרציפות השלטונית ומקצרים שוב ושוב את אופק הפעולה של הכנסת והממשלה.[2]

_trbwt_zrhyt_wmspt

https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000037

[2] הכנסת "חמסה! חמש מערכות בחירות בארבע שנים" (24.10.2022). הספירה הרשמית מונה שש כנסות שמילאו את ימיהן.
https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Documents/241022.pdf

מאז תיקון חוק־יסוד: הממשלה בשנת 2014, הצבעת אי־האמון בישראל היא קונסטרוקטיבית במתכונת מלאה: 61 חברי כנסת נדרשים להביע אמון בממשלה חלופית מוגדרת, שקמה מכוח אותה החלטה. ממשלה נפלה בישראל בהצבעת אי־אמון לפי המתכונת שקדמה לתיקון פעם אחת בלבד — בשנת 1990. במובן זה, הדין כבר אימץ עיקרון נכון: רוב המבקש להחליף ממשלה צריך להראות שביכולתו להקים אחרת. אלא שהעיקרון הוחל על דלת אחת בלבד; לצדה נותרו מסלולים אחרים המאפשרים להגיע לבחירות בלי להעמיד ממשלה חלופית.[3]

בפועל, אי־האמון אינו המסלול הרגיל המוביל לבחירות מוקדמות. מבין 18 הכנסות שכהונתן הסתיימה לפני המועד, 14 התפזרו בחוק, הטעון רוב של 61 חברי כנסת לפחות בקריאה השלישית; שתיים פוזרו בצו ראש הממשלה ובהסכמת הנשיא; אחת התפזרה לאחר מיצוי ההליכים להרכבת ממשלה; ואחת בשל אי־אישור תקציב. גם לפני בחירות 2020 התקבל חוק פיזור זמן קצר לפני שהכנסת הייתה צפויה להתפזר בשל כישלון ההרכבה. אי־האמון הקונסטרוקטיבי מייצב אפוא ערוץ אחד, בעוד ערוצים אחרים מוסיפים לקשור משבר בממשלה או כישלון בהרכבתה לבחירות.[4]

הקשר בין התקציב לפיזור הכנסת ממחיש היטב את בעיית התמריצים. לפי הדין הקיים, אם התקציב לא אושר עד סוף חודש מרץ או עד 145 ימים מכינון ממשלה חדשה — לפי המאוחר — הכנסת מתפזרת אוטומטית. פיזור אוטומטי מסוג זה נדיר מאוד במשפט המשווה. המקבילה הקרובה שנמצאה היא אסטוניה; במדינות ספורות נוספות, ובהן פולין וקרואטיה, אי־אישור תקציב עשוי לשמש עילה לפיזור בידי ראש המדינה, אך אינו גורר פיזור אוטומטי.[5]

הקושי אינו נמדד רק במספר הפעמים שבהן הופעל הסעיף עד תומו. עצם האיום בפיזור מעניק לשותפים קואליציוניים כוח מיקוח הנוגע לא רק לתוכן התקציב אלא להמשך כהונת הכנסת. בנסיבות מסוימות הוא אף יכול ליצור תמריץ לא להעביר תקציב. ההקשר ההיסטורי מחדד את הצורך בבחינה מחדש: מנגנון הפיזור בשל אי־אישור תקציב נחקק בשנת 1992 כחלק מן המעבר לבחירה ישירה של ראש הממשלה ונכנס לתוקף בשנת 1996. הבחירה הישירה בוטלה בשנת 2001; סנקציית הפיזור שנלוותה אליה נשארה. השאלה איננה אם אישור תקציב הוא חיוני, אלא מדוע אי־אישורו צריך לקצר את המנדט של הכנסת כולה.[6]

---

[3] ס׳ 28 לחוק־יסוד: הממשלה; ס׳ 3 לחוק־יסוד: הממשלה (תיקון), ס״ח התשע״ד 346; הכנסת "מא׳ ועד ת׳ בחוקי המשילות" (10.3.2014).
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000040
https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/Pages/press9314.aspx

[4] ס׳ 34–36א לחוק־יסוד: הכנסת; ס׳ 11, 29 לחוק־יסוד: הממשלה; אסף שפירא "כל מה שצריך לדעת על פיזור הכנסת" המכון הישראלי לדמוקרטיה (12.5.2026).
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000037
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000040
https://www.idi.org.il/articles/39151

[5] ס׳ 36א לחוק־יסוד: הכנסת; אסף שפירא "הקשר בין העברת התקציב לפיזור הכנסת" המכון הישראלי לדמוקרטיה (27.1.2026); Constitution of the Republic of Estonia § 119; Constitution of the Republic of Poland art. 225; Constitution of the Republic of Croatia art. 104.
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000037
https://www.idi.org.il/articles/63255
https://www.riigiteataja.ee/en/akt/530102013003
https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm
https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/CONSTITUTION_CROATIA.pdf

[6] חוק־יסוד: הממשלה, ס״ח התשנ״ב 214, כפי שפורסם במאגר החקיקה הלאומי; אסף שפירא "הקשר בין העברת התקציב לפיזור הכנסת" המכון הישראלי לדמוקרטיה (27.1.2026).
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/bills/152147
https://www.idi.org.il/articles/63255

מכאן נגזר התיקון הראשון: משבר בממשלה או בהרכבתה לא יפזר עוד את הכנסת אוטומטית. החלפת ממשלה במהלך כהונת הכנסת תוסיף להתאפשר באמצעות אי־אמון קונסטרוקטיבי: תמיכה של 61 חברי הכנסת בממשלה חלופית.

לעומת זאת, פיזור מוקדם של הכנסת והקדמת הבחירות יחייבו רוב מיוחס, וסמכותו של ראש הממשלה לפזר את הכנסת בצו תבוטל. אי־אישור תקציב לא יביא עוד לפיזור אוטומטי. גם התפטרות ראש הממשלה או נסיבה אחרת שבה רואים את הממשלה כאילו התפטרה יפתחו מחדש את מסלולי ההרכבה בכנסת המכהנת, ולא יובילו כשלעצמן לבחירות.

אם המסלולים יסתיימו ללא כינון ממשלה, תתקיים הצבעת הכרעה בכנסת: אם איש מן המועמדים לא ישיג 61 קולות, שני המובילים יתמודדו בסיבוב אחרון ומי שיקבל יותר קולות ייבחר לראש הממשלה.

כך פוחת כוחם של שותף קואליציוני, ראש הממשלה או רוב קואליציוני רגיל להפוך משבר נקודתי להקדמת הבחירות.

הכשל השני: התנגדות לחוק אחד עלולה להתרחב למאבק על המערכת כולה

בין מערכות בחירות, אזרח שמתנגד לחוק מסוים יכול לפנות לנבחרי הציבור, להשתתף במחאה, לפעול לשינוי החוק בכנסת ובמקרים המתאימים לתקוף את חוקיותו בבית המשפט. אלה ערוצים חשובים, ואין במסלול המוצע כדי לגרוע מהם. ואולם כאשר מתעוררת התנגדות ציבורית משמעותית לחוק מסוים, אין לציבור דרך להביא דווקא אותו להכרעה מחייבת. כתוצאה מכך, הוויכוח על החוק עלול להתערבב בוויכוח רחב יותר על הממשלה, על מערכת המשפט ועל כללי המשחק עצמם.

התשובה המקובלת להתנגדות כזאת היא שהציבור יוכל להכריע בבחירות הבאות, והאופוזיציה תוכל לבטל אז את החוק. אלא שבחירות כלליות אינן משאל על חוק יחיד; הבוחר מכריע בהן בין רשימות, מנהיגים, תפיסות עולם וסדרי עדיפויות רבים בעת ובעונה אחת. כמו כן, עד למועד הבחירות החוק עשוי כבר ליצור תוצאות שקשה להשיב לקדמותן. גם מחאה ציבורית נרחבת אינה מספקת הכרעה מוסדית מחייבת, והליך משפטי עוסק בשאלת החוקיות ולא בשאלה אם הציבור מבקש לקיים את החוק או לבטלו.

הבעיה אינה בכך שמחאה מבקשת לשנות מדיניות או אף להביא להחלפת הממשלה. שתי המטרות לגיטימיות במדינה דמוקרטית. הקושי המבני הוא היעדר מדרגת ביניים: אין כיום מסלול שבו חלק משמעותי מן הציבור יכול לחייב הכרעה ציבורית ממוקדת בשאלה אם לבטל חוק חדש מסוים.[7]

מכאן נגזר התיקון השני: משאל עם מבטל על חקיקה חדשה. אם בתוך פרק זמן קבוע מיום פרסומו של חוק שהתקבל לאחר כניסת התיקון לתוקף ייאסף מספר החתימות שנקבע מראש, תתקיים הצבעה ציבורית שבה יכריע הציבור אם להותיר את ההסדר החדש בתוקף או לשנותו — באמצעות ביטול החוק כולו או הוראה הניתנת להפרדה ממנו, או, אם הכנסת חוקקה חלופה במועד, באמצעות החלפת החוק המקורי בחוק החלופי.

אין מדובר ביוזמת חקיקה אזרחית או במשאל כללי שהממשלה בוחרת את נושאו ואת מועדו: הציבור אינו מנסח חוק ואינו מחייב את הכנסת להציע חלופה, אלא מכריע בין האפשרויות שנקבעו במסלול.

המשאל המבטל מוסיף את מדרגת הביניים החסרה: אפשרות לתרגם התנגדות ממוקדת להכרעה ממוקדת. אם החוק מבוטל, ההכרעה נוגעת לחוק ולא לכהונת הממשלה; ואם הביטול נדחה, אין בכך כדי לשלול

---

[7] ס׳ 1–3 לחוק־יסוד: משאל עם, ס״ח התשע״ד 400. ההסדר הקיים עוסק במשאל בנסיבות הטריטוריאליות המנויות בו ואינו מקנה לבעלי זכות הבחירה מסלול כללי ליזום הצבעה על ביטול חקיקה חדשה.
https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Documents/yesod15.pdf

מחאה או מאבק פוליטי בהמשך. כך נוצר ערוץ משוב מחייב בין מערכות בחירות, בלי להפוך כל מחלוקת להצבעת אמון בממשלה.

המכנה המשותף

שני הכשלים שונים זה מזה, אך חולקים דפוס אחד: כללי המשחק מאפשרים לאי־הסכמה סביב הכרעה מסוימת לחרוג מן העניין שבמחלוקת ולהפוך למאבק על הממשלה או על המערכת כולה:

- משבר בממשלה או כישלון בהרכבתה נקשרים שוב ושוב לבחירות מוקדמות;
- בהיעדר מסלול הכרעה ממוקד, התנגדות ציבורית לחוק מסוים נאלצת להתנהל בערוצים שעניינם רחב יותר מן החוק עצמו;

כאשר אלה התמריצים, אין צורך לייחס כל הסלמה לאופיים של השחקנים או לאיכותו של הדור הפוליטי; ההסלמה עשויה להיות תגובה רציונלית לכללים. לכן אין להסתפק בקריאה למתינות רבה יותר. יש לתקן את מבנה התמריצים ולאפשר הכרעה במחלוקת נקודתית בלי להפוך אותה למאבק על כללי המשחק עצמם.

זהו גם המבחן של התוכנית כולה. כללים יציבים אינם מניחים הסכמה על התוצאה; הם תוחמים את השפעתה. הכרעה אחת נוגעת לשאלה שעל הפרק ואינה סוגרת בפני מי שהתנגד לה את דרכי הפעולה החוקיות בהמשך.

התוכנית מפרידה, בנקודות מחלוקת מוגדרות, בין ההכרעה שעל הפרק לבין המשך פעולת המערכת. היא קובעת מראש מי מכריע, כיצד מתקבלת ההכרעה ומה קורה לאחריה. אמת המידה אינה איזה מחנה נהנה כעת מן ההסדר, אלא אם ההסדר ממשיך לפעול לפי תכליתו כאשר כל אחד מן הגורמים משתמש במלוא הסמכויות שהדין מעניק לו.

נקודת הכשל	הקושי המבני	כיוון התיקון
יציבות הממשלה והכנסת	מסלולי הפיזור הקיימים מאפשרים למשבר בממשלה או לכישלון בהרכבתה להסתיים בבחירות מוקדמות, ובכך מעניקים למפלגות המחזיקות במפתח להרכבה או להמשך הקואליציה כוח מיקוח החורג הן מנושא המחלוקת והן ממשקלן בכנסת.	ניתוק משבר בממשלה או כישלון בהרכבתה מפיזור הכנסת; הבטחת רציפות תקציבית; והעדפת הכרעה בתוך הכנסת על פני חזרה לקלפי.
התנגדות ציבורית לחקיקה	אין מסלול שבו חלק משמעותי מן הציבור יכול להביא חוק חדש מסוים להכרעה; התנגדות ממוקדת מתנהלת בכלים רחבים יותר שאינם מכריעים בשאלת החוק עצמו.	מספר חתימות שייקבע מראש יאפשר להביא חוק חדש או הוראה הניתנת להפרדה בו למשאל מבטל — בלי להעניק לציבור מסלול לחקיקת חוק חדש.

פרק ב׳ — התיקון הראשון: ממשלה שיכולה לעבוד

עקרון התיקון במבט־על

התיקון הראשון מנתק בין משבר בממשלה או כישלון בהרכבתה לבין פיזור הכנסת. החלפת ממשלה תמשיך להיעשות באי־אמון קונסטרוקטיבי: רוב של 61 חברי כנסת מאחורי ממשלה חלופית. לעומת זאת, הקדמת הבחירות תחייב רוב מיוחס, שאני מציע להעמידו על 75 חברי כנסת. אי־אישור תקציב, כישלון בהליכי ההרכבה או מצב שבו רואים את הממשלה כאילו התפטרה לא יפזרו עוד את הכנסת, וסמכות הפיזור בצו ראש הממשלה תבוטל. התוצאה המבוקשת היא שבחירות מוקדמות יהיו מוצא של רוב רחב, ולא ברירת המחדל של משבר בממשלה או כישלון בהרכבתה.

המטרה אינה לקבע ממשלה מסוימת. ממשלה שאיבדה את תמיכת הכנסת תוחלף בכל עת שבה מתגבש רוב של 61 חברי כנסת סביב חלופה. היציבות המבוקשת היא של תקופת הכהונה הפרלמנטרית: משבר בממשלה או כישלון בהרכבתה אינם מובילים כשלעצמם לבחירות כלליות.

אני מציע ארבעה תיקונים משלימים: ביטול הפיזור האוטומטי בשל אי־אישור תקציב והמשך פעולת המדינה לפי מנגנון התקציב ההמשכי שכבר קיים בדין; העלאת הרוב הדרוש לחוק התפזרות ל־75 חברי כנסת; ביטול סמכות הפיזור המיוחדת של ראש הממשלה; וקביעת הליך הכרעה פרלמנטרי אם הניסיונות להרכיב ממשלה אינם מצליחים.

המנגנון המוצע

1. ניתוק התקציב מפיזור הכנסת

לפי התיקון, אי־אישור תקציב במועד לא יוביל עוד לפיזור הכנסת ולבחירות מוקדמות; לשם כך יתוקן סעיף 36א לחוק־יסוד: הכנסת. ממשלה עשויה אפוא להמשיך לכהן גם כשאינה מצליחה לגבש בכנסת רוב לתקציב שנתי — בין בשל מחלוקת על סדרי העדיפויות, בין משום ששותפות קואליציוניות מתנות את תמיכתן בקבלת דרישותיהן ובין משום שממשלת מיעוט אינה מצליחה לגייס תמיכה מספקת.

ביטול סנקציית הפיזור אינו מבטל את המחיר של אי־העברת תקציב; הוא מעביר אותו מן הכנסת כולה אל הממשלה שלא הצליחה לגבש רוב. הכנסת לא תתפזר, אבל הממשלה תאבד את היכולת לממש סדר יום תקציבי חדש. היא תוכל להמשיך לכהן, אך תתקשה מאוד למשול. **העיקרון פשוט: רציפות למדינה, מגבלה תקציבית חריפה לממשלה.**

במצב כזה תופעל מסגרת התקציב ההמשכי, שכבר קבועה בסעיף 3ב לחוק־יסוד: משק המדינה. היא תבטיח את המשך מימונם של שירותים חיוניים ואת קיום התחייבויות המדינה עד לאישור תקציב שנתי בכנסת. התקציב ההמשכי נועד לאפשר למדינה להמשיך לתפקד ולממן את פעילותה השוטפת, לא את סדר היום של הממשלה, והוא לא ישמש תחליף לתוכנית תקציבית שהכנסת לא אישרה.[8]

ברירת המחדל תהיה כי הוצאה שלא הותרה במפורש לפי כללי התקציב ההמשכי לא תבוצע. המסגרת תממן שירותים קיימים, חיובים הקבועים בדין והתחייבויות משפטיות מחייבות שנוצרו כדין לפני תחילת שנת התקציב. היא לא תשמש לפתיחת תוכניות חדשות, להרחבת תוכניות או מדיניות מעבר לנדרש לשמירת רמת

---

[8] ס׳ 3ב לחוק־יסוד: משק המדינה; הכנסת "איך בונים תקציב?" (תקציב המשכי).
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000049
https://main.knesset.gov.il/About/pages/budget/budgetinfo3.aspx

השירות הקיימת, להקצאות חדשות לפי שיקול דעת הממשלה, להוצאת כספים קואליציוניים או למימון הקצאות מכוח הסכם פוליטי אחר. כדי לחזור ולקבוע סדרי עדיפויות, הממשלה תצטרך לגבש רוב ולהעביר תקציב.

מסגרת ההוצאה החודשית תחושב לפי הנוסחה הקבועה בסעיף 3ב: חלק השנים־עשר מן הנמוך שבין ההוצאה הממשלתית המותרת לשנה הקודמת לבין תקרת ההוצאה הממשלתית לשנה הקודמת, כשהן מותאמות לשיעור הגידול באוכלוסייה כהגדרתו באותו סעיף.

כדי שמסגרת ההוצאה תהיה ידועה מראש, ייקבע בחוק מועד קובע בשנה שקדמה לשנת התקציב, ורק נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שפורסמו עד אליו ישמשו לחישוב; תיקון או עדכון שפורסם לאחר אותו מועד לא ישנה את המסגרת לאותה שנת תקציב. הכספים ישמשו תחילה לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים ואמנות, ולאחר מכן לשירותים חיוניים ולפעולות קיימות הנדרשות לשמירת רמת השירות שאושרה בתקציב הקודם, ובכל מקרה בכפוף לגבולות השימוש שנקבעו לעיל.

הסכם קואליציוני או הסכם פוליטי אחר לא ישמש מקור להוצאה בשנת תקציב המשכי. סכום שיועד מכוחו לא יועבר בשנה החדשה רק משום שנכלל בתקציב הקודם — גם אם שובץ בבסיס התקציב, ברזרבה או בתקנת תקציב קיימת. עצם רישומו בסעיף אחר לא יהפוך אותו לחובה, לשירות או להתחייבות קיימים.

מימון כזה יימשך רק אם הגורם המבקש להוציאו יראה, בחוות דעת מקצועית ומשפטית, כי התשלום נדרש מכוח דין, מכוח התחייבות משפטית מחייבת שנוצרה כדין לפני תחילת שנת התקציב ההמשכי, או לשם קיום שירות חיוני העומד באמות מידה מקצועיות, כלליות ושוויוניות גם במנותק מן ההסכם. נטל ההצדקה יהיה על מבקש ההוצאה; ההקצאה הקודמת, סכומה וזהות הנהנים ממנה לא יקימו חזקה להמשך המימון.

לא יהיה בשינוי שמה של ההוצאה, בסיווגה או במיקומה בספר התקציב כדי להכשיר את המשך מימונה. ההכרעה תיעשה לפי מהותה, מקורה וההתחייבויות שנוצרו מכוחה, בידי הגורמים המקצועיים במשרד האוצר המוסמכים לכך לפי הדין הקיים.

כל החלטה להתיר הוצאה שמקורה בהסכם פוליטי תהיה חריג מנומק. היא תפורסם בצירוף חוות הדעת המקצועית והמשפטית שעליה התבססה ותיכלל בדיווח החודשי הקרוב לוועדת הכספים. כך תהיה ההכרעה חשופה לבחינה ציבורית ופרלמנטרית ולביקורת לפי הדין הקיים.[9]

המגבלה על הממשלה לא תמנע מן המדינה להגיב לאירוע בלתי־צפוי. לצורך הוצאה ביטחונית, אזרחית או אחרת שלא ניתן היה לצפותה מראש ושאין אפשרות סבירה לדחותה, ייקבע מסלול חירום מוגבל. ההוצאה תאושר בידי שר האוצר לאחר קבלת חוות דעת מקצועית של הממונה על התקציבים והחשב הכללי, ותלווה בהנמקה פומבית ובהודעה מיידית לוועדת הכספים.

החוק יקבע תקרה למסלול; חריגה מצטברת מעליה תחייב אישור של ועדת הכספים. כל היתר יעמוד בתוקפו למשך 60–90 ימים ⟨**פתוח**⟩; לאחר מכן לא יהיה ניתן להוסיף ולהוציא מכוחו אלא באישור ועדת הכספים ובכפוף לתקרה הכוללת שקבע החוק.

הדין הגרמני מספק עוגן לעקרונות אלה באמצעות הבחנה בין שני מצבים. אם שנת הכספים מתחילה בלי שאושר תקציב, סעיף 111 לחוק־היסוד מאפשר לממשלה להמשיך בהוצאות הדרושות לקיום מוסדות

---

[9] חוק־יסוד: משק המדינה, ס׳ 3ב(ב)–(ב1) ו־5; חוק־יסוד: מבקר המדינה, ס׳ 2 ו־6; חוק מבקר המדינה, התשי״ח–1958 [נוסח משולב], ס׳ 10.
https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawPrimary.aspx?lawitemid=2000049&st=lawlawsbasic&t=lawlaws
https://www.mevaker.gov.il/about/laws/basic-law
https://he.wikisource.org/wiki/חוק_מבקר_המדינה

המדינה, לביצוע התחייבויות משפטיות ולהמשך פעולות שתוקצבו קודם לכן, עד כניסת התקציב החדש לתוקף. כך נשמרת רציפות פעולתם של מוסדות המדינה גם בהיעדר תקציב חדש. סעיף 112 מאפשר הוצאה החורגת מן התקציב רק לצורך בלתי־צפוי ובלתי־נמנע, וסעיף 37 לקוד התקציב הפדרלי מוסיף דרישה להסכמת משרד האוצר הפדרלי, חובות דיווח לפרלמנט ובמקרים מסוימים גם אישור של ועדת התקציב. ההסדר המוצע מאמץ את ההבחנה העקרונית הזאת; פרטי הבקרה והרפים הכספיים מותאמים למציאות הישראלית.[10]

2. בחירות מוקדמות: רוב מיוחס, בלי מסלול עוקף

חוק להתפזרות הכנסת לפני תום כהונתה ידרוש תמיכה של 75 חברי כנסת — 62.5% מחברי הבית. הרף גבוה מרוב קואליציוני רגיל אך נמוך משני שלישים. רוב של 61 חברי כנסת סביב ממשלה חלופית מספיק להחלפת הממשלה; קיצור כהונת הכנסת כולה יחייב הסכמה רחבה יותר. הרף אינו חוסם בחירות מוקדמות. במציאות הקואליציונית המוכרת בישראל, הוא דורש שההחלטה עליהן תזכה גם לתמיכה מחוץ לקואליציה המכהנת, ומונע משותפה יחידה בתוכה לכפות בחירות.

במקביל מוצע לבטל את סעיף 29 לחוק־יסוד: הממשלה. כיום הסעיף מאפשר לראש הממשלה, בהסכמת נשיא המדינה, להוציא צו לפיזור הכנסת אם נוכח כי קיים בה רוב המונע את פעולתה התקינה של הממשלה. בתוך 21 ימים מפרסום הצו רשאים 61 חברי כנסת לבקש מנשיא המדינה להטיל את הרכבת הממשלה על חבר כנסת אחר שהסכים לכך. אם הוגשה בקשה כאמור, ניתנת לאותו חבר כנסת הזדמנות להרכיב ממשלה; אם לא הוגשה בקשה או שניסיון ההרכבה נכשל, הכנסת מתפזרת.[11]

לאחר התיקון לא יהיה צורך במסלול נפרד זה. מחלוקת על המשך כהונת הממשלה תוכרע בכנסת באחת משתי דרכים ברורות: רוב של 61 חברי כנסת יוכל להחליף את הממשלה בממשלה אחרת, ורוב של 75 חברי כנסת יוכל להחליט על הקדמת הבחירות. ראש הממשלה לא יוכל לפתוח בעצמו מסלול שלישי לפיזור הכנסת.

3. כישלון בהרכבה מסתיים בהכרעה בכנסת

לאחר בחירות כלליות, וכן בכל מקרה שבו רואים את הממשלה כאילו התפטרה, ימשיכו לחול תחילה, ללא שינוי, מסלולי הרכבת הממשלה הקיימים בסעיפים 7–10 לחוק־יסוד: הממשלה.

התיקון המוצע להלן ייכנס לפעולה רק לאחר שמוצו מסלולי ההרכבה הקיימים. במקום הפיזור האוטומטי הקבוע כיום בסעיף 11, ייפתח שלב הכרעה סופי בכנסת. כל עוד כישלון בהרכבה מוביל לבחירות חדשות, מפלגה המעריכה כי תתחזק בקלפי עשויה להעדיף הימור אלקטורלי נוסף על פני גיבוש ההסכמות הדרושות להקמת ממשלה בכנסת שכבר נבחרה. שלב ההצבעה הסופי מתקן את ברירת המחדל: כישלון במשא ומתן

---

[10] Basic Law for the Federal Republic of Germany, art. 111–112; Bundeshaushaltsordnung (Federal Budget Code), § 37(1), (4). פסקה 4 לסעיף 37 קובעת דיווח רבעוני לפרלמנט ודיווח מיידי במקרים בעלי חשיבות עקרונית או כספית ניכרת; הוצאה שמעל 100 מיליון אירו טעונה, ככלל, את הסכמת ועדת התקציב, למעט הוצאה למילוי חובה משפטית ובכפוף לחריג דחיפות.
https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_111.html
https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_112.html
https://www.gesetze-im-internet.de/bho/__37.html

[11] ס׳ 29 לחוק־יסוד: הממשלה.
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000040

אינו מחזיר את ההכרעה אוטומטית לבוחרים, אלא מחייב את חברי הכנסת לבחור בין החלופות הקיימות בכנסת.[12]

שלב א׳ — מיצוי המסלולים הקיימים. נשיא המדינה יטיל את תפקיד הרכבת הממשלה לפי סעיפים 7–9, כפי שקורה היום, לאחר שהתייעץ עם נציגי הסיעות בכנסת. אם הליכי ההרכבה יסתיימו ללא כינון ממשלה, ייפתח ההליך הקבוע בסעיף 10: במשך 21 ימים רשאים רוב חברי הכנסת לבקש להטיל את התפקיד על חבר כנסת מסוים שהסכים לכך; אם הוטל עליו התפקיד, יעמדו לרשותו 14 ימים להרכבת ממשלה. מועמד שהרכיב ממשלה יציג אותה לכנסת לפי סעיף 13, והממשלה תיכון רק לאחר שהכנסת הביעה בה אמון, כפי שנדרש כיום.[13]

שלב ב׳ — הצבעה סופית בשני סבבים. אם לא כוננה ממשלה גם בתום שלב א׳ — בין משום שלא הוגשה בקשה של 61 חברי כנסת ובין משום שהמועמד שעליו הוטל התפקיד לא הצליח להרכיב ממשלה — ייפתח חלון חדש וקצר להצגת מועמדים. כל חבר כנסת שהסכים לכך, לרבות מי שהוטל עליו התפקיד באחד השלבים הקודמים, יוכל להיות מועמד אם הוצג בידי 25 חברי כנסת.

כל חבר כנסת יהיה רשאי לחתום על הצגתו של מועמד אחד בלבד, ויידרש אישורו של המועמד. החתימה מכניסה את המועמד לפתק ההצבעה; היא אינה מחייבת את חבר הכנסת להצביע בעדו. כך יוכלו להופיע לכל היותר ארבעה מועמדים, וכל אחד מהם יידרש להציג בסיס תמיכה ממשי כבר בכניסה לשלב ההכרעה.

בתום חלון המועמדויות תיערך ללא דיחוי הצבעה גלויה ושמית בין כל המועמדים שהוצגו כדין. כל חבר כנסת יצביע למועמד אחד. מועמד שקיבל לפחות 61 קולות ייבחר מיד. אם איש לא קיבל 61 קולות, שני המועמדים שקיבלו את מספר הקולות הגבוה ביותר יעלו לסיבוב שני שייערך בתוך 48 שעות. גם בו יהיו כל חברי הכנסת רשאים להצביע, והמועמד שיקבל יותר קולות כשרים ייבחר לראש הממשלה, אף אם קיבל פחות מ־61. לאחר בחירתו יוכל ראש הממשלה לצרף שותפות ולגבש את הרכב הממשלה.

בשלב זה בלבד, בחירת ראש הממשלה תהיה ההכרעה הפרלמנטרית המכוננת, ולא תידרש הצבעת אמון נוספת בממשלה כולה. בתוך שבעה ימים ממועד בחירתו ימסור ראש הממשלה הנבחר לנשיא המדינה וליושב ראש הכנסת את הרכב הממשלה, את חלוקת התפקידים ואת קווי היסוד.

הסכם קואליציוני או הסכם פוליטי בקשר לכינון הממשלה שנחתם לפני ההצבעה יימסר למזכיר הכנסת ויפורסם לפני קיומה. הסכם שנחתם לאחר בחירת ראש הממשלה יפורסם מיד לאחר חתימתו ובכל מקרה לפני השבעת השרים.

לאחר מסירת ההודעה ימנה נשיא המדינה את המועמד שנבחר לראש הממשלה, ללא שיקול דעת נוסף. ראש הממשלה ימנה את השרים; ראש הממשלה והשרים יצהירו אמונים לפני הכנסת, ועם השלמת הצהרות האמונים תיכון הממשלה. עד אז תמשיך הממשלה היוצאת לכהן כממשלת מעבר.

ההשראה לעצם קיומו של שלב הכרעה פרלמנטרי מצויה בסעיף 63 לחוק־היסוד הגרמני, המאפשר בקצה הליך ההרכבה לבחור קנצלר שקיבל את מספר הקולות הגדול ביותר. אני מציע להוסיף סיבוב שני בין שני המועמדים המובילים, כדי שפיצול קולות בין כמה מועמדים לא יאפשר למועמד להיבחר אף שרוב חברי הכנסת מעדיפים חלופה אחרת. צמצום ההכרעה לשני המועמדים המובילים מוכר גם בדין הישראלי מבחירת נשיא המדינה.

---

[12] ס׳ 7–11 לחוק־יסוד: הממשלה.
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000040

[13] ס׳ 7–10, 13 לחוק־יסוד: הממשלה. לפי ס׳ 10, לאחר מיצוי המסלולים שבס׳ 7–9 עומדים לרוב חברי הכנסת 21 ימים לבקש את הטלת התפקיד על חבר כנסת מסוים; אם הבקשה מתקבלת, עומדים לרשותו עוד 14 ימים להרכבת ממשלה.
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000040

גם ההפרדה בין בחירת ראש הממשלה לבין מינוי השרים אינה זרה לשיטה הפרלמנטרית: בגרמניה הקנצלר נבחר בידי הפרלמנט ולאחר מכן השרים מתמנים לפי הצעתו; בשוודיה הפרלמנט מאשר תחילה מועמד לראשות הממשלה, ולאחר מכן ראש הממשלה הוא שממנה את השרים.[1514]

התפטרות ראש הממשלה, פטירתו, חדילתו להיות חבר הכנסת או הפסקת כהונתו מחמת עבירה יוסיפו להביא לכך שרואים את הממשלה כאילו התפטרה, בהתאם למסגרת הקיימת בדין. בנבצרות יוסיף לחול תחילה הסדר ממלא המקום; אם הנבצרות נמשכה עד היום ה־101, יראו את הממשלה כאילו התפטרה. בכל אחד מן המקרים ייפתחו מחדש מסלולי ההרכבה שבסעיפים 7–10, ורק אם יסתיימו ללא כינון ממשלה יופעל שלב ההצבעה הסופית. כך התפטרות ראש הממשלה תפתח ניסיון להקים ממשלה בכנסת המכהנת, ולא תוביל כשלעצמה לפיזור הכנסת ולהקדמת הבחירות.[16]

ההצבעה הסופית מאפשרת לסיעה לתמוך בזהותו של ראש הממשלה בלי להתחייב להצטרף לממשלתו ובלי שכל תמיכה בו תהפוך אוטומטית לחברות בקואליציה. ממשלה שנבחרה בדרך זו תוכל להוסיף לכהן גם כממשלת מיעוט, אך בחירתה אינה מעניקה לה יכולת למשול לבדה. כדי לחוקק, להעביר תקציב ולקדם מדיניות הטעונה הקצאת משאבים יהיה עליה לבנות תמיכה בכנסת.

הלחץ לעשות זאת יפעל מכמה כיוונים. בכל עת יוכלו 61 חברי כנסת להחליף אותה בממשלה אחרת. התקציב ההמשכי ימנע את נפילתה האוטומטית, אך יאפשר לה לשמר שירותים קיימים ולא לממן סדרי עדיפויות חדשים או הקצאות קואליציוניות חדשות. נוסף על כך, 75 חברי כנסת יוכלו להחליט על פיזור הכנסת. הממשלה תוכל אפוא לשרוד כממשלת מיעוט, אך כדי לפעול כממשלה אפקטיבית יהיה עליה להגיע להסכמות פרלמנטריות.

איני מאמץ בשלמותו את ההסדר הגרמני. בגרמניה, אם הזוכה בהצבעת הקצה לא קיבל את תמיכת רוב חברי הבית התחתון של הפרלמנט (הבונדסטאג), נשיא המדינה רשאי לבחור בין מינויו לקנצלר לבין פיזור הבונדסטאג. סמכות זו אינה נכללת במסלול המוצע. מסירת הבחירה לנשיא הייתה חושפת את מוסד הנשיאות ללחצים פוליטיים דווקא ברגע של קיטוב, ובמקביל פותחת מסלול לבחירות מוקדמות ללא תמיכה של 75 חברי כנסת. בכך היה חוזר התמריץ להכשיל את ההרכבה מתוך ציפייה להשיג תוצאה טובה יותר בבחירות נוספות.[17]

כללים משלימים

- **רף הצגת המועמדים.** מועמד בשלב ההצבעה הסופית יוצג בחתימותיהם של 25 חברי כנסת, וכל חבר כנסת יוכל לחתום על הצגת מועמד אחד בלבד. הרף מאפשר להעמיד לבחירה יותר משתי

---

[14] Basic Law for the Federal Republic of Germany, art. 63(4); חוק־יסוד: נשיא המדינה, ס׳ 8. ההסדר הישראלי לבחירת נשיא המדינה מצמצם, בהיעדר הכרעה בסיבוב הראשון, לשני המועמדים שקיבלו את מספר הקולות הגבוה ביותר; אם קיבלו מספר שווה של קולות, תיערך הצבעה נוספת.
https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_63.html
https://main.knesset.gov.il/About/Lexicon/pages/president.aspx

[15] Basic Law for the Federal Republic of Germany, art. 64; The Instrument of Government (Sweden), ch. 6, arts. 1, 4–6, pp. 13–14.
https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_64.html
https://www.riksdagen.se/globalassets/05.-sa-fungerar-riksdagen/demokrati/the-instrument-of-government-2023-eng.pdf

[16] ס׳ 18–21, 30 לחוק־יסוד: הממשלה.
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000040

[17] Basic Law for the Federal Republic of Germany, art. 63(4).
https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_63.html

חלופות, אך מונע פתק עמוס במועמדים שאין מאחוריהם בסיס תמיכה פרלמנטרי ממשי. לשם השוואה, בתקנון הבונדסטאג נדרשת בדרך כלל תמיכתם של רבע מחברי הבית בהצגת מועמד בשלבים המאוחרים של בחירת הקנצלר; המספר המוצע כאן מותאם לגודלה של הכנסת ולמבנה ההליך הישראלי.[18]

- **מועד ההצבעה והבאת המועמדים למליאה.** מועד ההצבעה ייקבע מראש, וכל מועמד שהוצג כדין יובא להצבעה. ליושב ראש הכנסת לא יהיה שיקול דעת לדחות את ההצבעה או למנוע הצבעה במועמד מטעמים פוליטיים.
- **שוויון המשפיע על העלייה לסיבוב השני או על תוצאתו.** אם בסיבוב הראשון נוצר שוויון שאינו מאפשר לקבוע את זהותם של שני העולים — למשל, כשמועמד אחד הגיע למקום הראשון ושני מועמדים חולקים את המקום השני — תיערך בתוך 48 שעות הצבעה גלויה ושמית נוספת בין המועמדים שבשוויון. תוצאתה תקבע את זהות המועמד או המועמדים החסרים להשלמת צמד העולים. כל חברי הכנסת יהיו רשאים להשתתף בה; חתימה על הצגת מועמד והצבעה בסיבוב קודם אינן מקבעות את הצבעתו של חבר הכנסת בהמשך ההליך.
- **אם גם ההצבעה הנוספת לא תאפשר לקבוע שני מועמדים,** לא יתקיים הסיבוב השני ובתוך שבעה ימים ייפתח חלון חדש להצגת מועמדים. אותו כלל יחול בשוויון בסיבוב השני: תחילה תיערך הצבעה נוספת בתוך 48 שעות, ואם גם היא לא תכריע — ייפתח הליך חדש. עד להכרעה תוסיף ממשלת המעבר לכהן, ומסלול הפיזור ברוב של 75 חברי כנסת יישאר פתוח.
- **פרישה, חדילה מכשירות ומועמד יחיד.** פרש מועמד, נפטר או חדל לעמוד בתנאי הכשירות לפני הסיבוב השני, יעלה במקומו המועמד הבא במספר הקולות בסיבוב הראשון; אם כמה מועמדים שווים במקום הבא, יחול עליהם כלל השוויון שלעיל. אם לא נותר מועמד נוסף, המועמד שנותר ייבחר; אם לא נותר אף מועמד, ייפתח חלון חדש להצגת מועמדים. אם הוצג מלכתחילה מועמד יחיד, יינתנו 48 שעות נוספות להצגת מועמד חלופי; אם לא הוצג מועמד נוסף כדין, המועמד היחיד ייבחר. כך נשמרת רציפות ההליך גם במקרה של פרישה או כאשר אין יותר ממועמד אחד.
- **אי־השלמת כינון הממשלה במועד.** אם המועמד שנבחר לראשות הממשלה לא ימסור במועד את הרכב ממשלתו, את חלוקת התפקידים ואת קווי היסוד, בחירתו תפקע וחלון המועמדויות בשלב ההכרעה הסופי ייפתח מחדש. ההליך לא יחל מחדש מן השלב שבו נשיא המדינה מטיל את מלאכת ההרכבה, ואי־השלמת הכינון לא תביא כשלעצמה לפיזור הכנסת.
- **היעדר מועמד.** אם לא הוצג אף מועמד, אין אפשרות לכפות על אדם לכהן כראש הממשלה. ממשלת המעבר תמשיך לכהן, והאפשרות להציג מועמדים תיפתח מחדש במועדים קבועים — להצעתי, אחת ל־30 ימים 〈**פתוח**〉. מסלול הפיזור ברוב של 75 חברי כנסת יישאר פתוח. זהו מקרה קצה שהמנגנון אינו מסתיר: הוא יכול להכריע בין מועמדים, אך אינו יכול ליצור מועמד שאינו קיים.

מקרה מבחן: 2019–2020

אירועי 2019–2020 ממחישים את ההבדל בין המלצה לנשיא, משא ומתן קואליציוני והכרעה מחייבת בכנסת. לאחר בחירות אפריל 2019 המליצו 65 חברי כנסת להטיל על בנימין נתניהו את הרכבת הממשלה; לאחר שהמשא ומתן נכשל, 74 חברי כנסת הצביעו בעד פיזור הכנסת. במרץ 2020 קיבל בני גנץ 61 המלצות והוטלה עליו מלאכת ההרכבה, אך ההמלצות כשלעצמן לא כוננו ממשלה. לאחר שהמנדט שניתן לו לא

---

[18] Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, § 4(2)–(3). התקנון דורש בדרך כלל תמיכה של רבע מחברי הבונדסטאג בהצעת מועמד בשלבים לפי סעיף 63(3)–(4), ומוסיף בסבב האחרון מנגנון גיבוי אם אין הצעה העומדת בסף. https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg

הבשיל לכינון ממשלה והוחזר לכנסת, נחתם הסכם פוליטי אחר והוקמה ממשלת חילופים בראשות בנימין נתניהו, ובה גנץ כראש הממשלה החלופי.[19]

אין להסיק מן האירועים איזו ממשלה הייתה קמה אילו אלה היו הכללים. המלצה לנשיא אינה התחייבות להצביע בעד ממשלה, ותמיכה בזהות ראש הממשלה אינה מעידה על הסכמה על קווי יסוד או על הרכב הממשלה. ממשלת החילופים שהוקמה לבסוף מלמדת שהסכמה יכולה להיווצר גם לאחר שמנדט ההרכבה המקורי אינו מבשיל. אולם ההסדר שנועד להבטיח את הרוטציה הותיר דרך לעקוף אותה: אי־אישור התקציב הוביל לפיזור הכנסת בלי להעביר את ראשות הממשלה לגנץ. המקרה ממחיש את מגבלותיו של הסדר לחלוקת השלטון שמותיר לאחד הצדדים אפשרות להשתחרר ממנו באמצעות הקדמת הבחירות.

אם כן, הטענה לגבי המנגנון המוצע מצומצמת יותר: בהיעדר רוב של 75 חברי כנסת לפיזור הכנסת, כישלון ההרכבה היה מוביל לשלב ההצבעה הסופית בין המועמדים; ולאחר כינון הממשלה, אי־אישור תקציב לא היה מביא כשלעצמו לפיזור הכנסת.[20]

מחירים מוסדיים

התיקון אינו מבטיח שמשא ומתן קואליציוני יהיה קל יותר, והוא אינו מעלים מבוי סתום. הוא משנה את מחירו של משא ומתן ואת הדרך לצאת ממבוי סתום.

מחיר מרכזי ראשון של התיקון הוא שממשלה תוכל להוסיף לכהן גם בלי להעביר תקציב שנתי, ולעיתים לפעול זמן ממושך במסגרת תקציב המשכי. מצב כזה עשוי להיווצר בממשלת מיעוט, אך גם בממשלה הנשענת על רוב קואליציוני, כאשר שותפה בקואליציה מסרבת לתמוך בתקציב או מתנה את תמיכתה בקבלת דרישותיה.

ממשלה כזאת עלולה להיקלע לקיפאון במדיניות, להתקשות ביצירת התחייבויות ארוכות טווח ולפגוע בתוכניות התלויות בתקציב חדש. היא תוכל להמשיך להתקיים, אך תתקשה מאוד למשול: התקציב ההמשכי ישמור על השירותים הקיימים ועל התחייבויות המדינה, אך לא יאפשר לה לממן סדרי עדיפויות חדשים, להרחיב תוכניות או להוציא הקצאות קואליציוניות חדשות. זהו מחיר ממשי.

ממשלות מיעוט אינן חידוש של התוכנית ואינן חריג שנוצר לצורך הרכב פוליטי מסוים. הן אפשריות גם בדין הקיים: סעיף 13(ד) לחוק־יסוד: הממשלה אינו מחייב תמיכה של 61 חברי כנסת בהצבעת האמון הראשונית. החידוש בתיקון הוא בשיפור יכולתה של ממשלה כזאת להמשיך לכהן, ולכן הוא עשוי להגדיל את שכיחותן של ממשלות מיעוט ואת משך כהונתן. זהו מחיר נוסף. אולם התיקון אינו מעניק לממשלה כזאת רוב שאין

---

[19] משרד ראש הממשלה "הממשלה השלושים וארבע" (עודכן 17.4.2019) (65 המלצות לנתניהו באפריל 2019; 61 המלצות לגנץ במרץ 2020); הכנסת "החוק לפיזור הכנסת אושר בקריאה שלישית" (30.5.2019) (74 בעד, 45 נגד); בג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 3 לתמצית הנימוקים (6.5.2020), אתר הרשות השופטת.
https://www.gov.il/he/pages/gov34
https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press30.05.19.aspx
https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/decision2592-20/he/2592-20%20%D7%A4%D7%A1%D7%A7%20%D7%93%D7%99%D7%9F%20%28%D7%AA%D7%9E%D7%A6%D7%99%D7%AA%20%D7%A0%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%A7%D7%99%D7%9D%29.pdf

[20] על האפשרות למנוע את מימוש הרוטציה באמצעות אי־אישור התקציב, ראו Jeffrey Heller, "Israel edges towards early election amid Netanyahu-Gantz feud", Reuters (2.12.2020).
https://www.reuters.com/world/middle-east/israel-edges-towards-early-election-amid-netanyahu-gantz-feud-2020-12-02/ על התפזרות הכנסת בפועל בשל אי־אישור תקציב המדינה לשנת 2020, ראו הכנסת "יושב־ראש הכנסת יריב לוין מכריז על התפזרות הכנסת ה־23" (23.12.2020).
https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press23122020a.aspx

לה: בלי רוב היא לא תעביר תקציב, לא תממן סדר יום חדש ולא תחוקק את תוכניתה. התמריץ שלה יהיה חד — לבנות הסכמות בתוך הכנסת שהציבור כבר בחר; ואם יתגבש רוב של 61 חברי כנסת סביב ממשלה חלופית, יהיה ניתן להחליפה בכל עת.[21]

מחיר נוסף של התיקון הוא שהעלאת רף הפיזור ל־75 עלולה להותיר כנסת מכהנת גם כאשר בין 61 ל־74 מחבריה סבורים שבחירות הן המוצא העדיף. זהו מחיר ממשי, והוא נובע מהבחנה מכוונת: רוב של 61 רשאי להחליף ממשלה, אך קיצור המנדט של הכנסת כולה דורש הסכמה רחבה יותר. בחירות נשארות מוצא אפשרי, אך לא כלי זמין לכל משבר בממשלה או כישלון בהרכבתה.

דווקא המחירים האלה משנים את מערך התמריצים. כיום יכולה סיעה קטנה לקשור דרישה נקודתית באיום על המשך כהונת הכנסת כולה, וכך להגדיל את כוח המיקוח שלה מעבר למשקלה הפרלמנטרי. כל עוד רוב קואליציוני רגיל או אי־אישור תקציב יכולים להקדים בחירות, האיום נשאר אמין גם כשהמחלוקת צרה בהרבה. התיקון מנתק את הקשר הזה: אי־העברת תקציב תגביל בחריפות את הממשלה שלא גיבשה רוב, אך לא תמחק את המנדט של הכנסת ולא תחזיר את הציבור אוטומטית לקלפי.

במערכת מפלגתית מפוצלת זהו לבו המעשי של התיקון. כל סיעה מפעילה כוח פוליטי בהתאם לתמיכה הציבורית שקיבלה: היא יכולה להתנגד, לפרוש, לנהל משא ומתן או לתמוך בממשלה חלופית. אבל היא אינה יכולה לבדה להפוך כל מחלוקת לאיום בבחירות. במקביל, הממשלה מקבלת מרחב לתכנן, לבצע ולנהל משא ומתן בלי שכל דרישה נישאת על גבו של איום בפיזור הכנסת. הלחץ הפוליטי אינו נעלם; הוא מופנה למקום הנכון — בניית רוב לתקציב, לחקיקה או לממשלה חלופית בתוך הכנסת שכבר נבחרה. **לפני שמחזירים לבוחר את ההכרעה, נבחרי הציבור נדרשים למצות את המנדט שכבר קיבלו.**

עוגנים השוואתיים וגבולות ההשוואה

העוגנים ההשוואתיים לכל אחד מרכיבי התוכנית הוצגו לצד המנגנון הרלוונטי. במבט מצטבר, החיבור המוצע אינו מעתיק מודל לאומי אחד, אלא מצרף רכיבים שנוסו בשיטות פרלמנטריות שונות ומתאים אותם למציאות הישראלית.

ישראל כבר אימצה בשנת 2014 את עקרון אי־האמון הקונסטרוקטיבי, המוכר מן הדין הגרמני. התיקון המוצע ממשיך באותו כיוון ומוסיף הכרעה פרלמנטרית סופית: מועמד שיזכה לפחות 61 קולות בסיבוב הראשון ייבחר, ובהיעדר רוב כזה יכריע סיבוב שני בין שני המועמדים המובילים. גרמניה מספקת גם עוגנים לתקציב המשכי ולהוצאה הנובעת מצורך בלתי־צפוי ובלתי־נמנע; גרמניה ושוודיה מספקות עוגנים להפרדה בין בחירת ראש הממשלה לבין מינוי השרים.[22]

עוגן נוסף מן המסורת הפרלמנטרית הבריטית מצוי בסקוטלנד. חוק סקוטלנד משנת 1998 דורש תמיכה של לפחות שני שלישים מכלל חברי הפרלמנט הסקוטי לשם בחירות מוקדמות. תקנון הפרלמנט הסקוטי קובע גם כי כאשר שוויון בין המועמדים אינו מאפשר לבחור ראש ממשלה, איש מהם אינו נבחר ונפתח הליך בחירה חדש. ההסדר הסקוטי שונה מן המסלול המוצע כאן, בין היתר משום שכישלון לבחור ראש ממשלה

---

[21] ס׳ 13 לחוק־יסוד: הממשלה.
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000040

[22] ס׳ 28 לחוק־יסוד: הממשלה; חוק־יסוד: הממשלה (תיקון), ס״ח התשע״ד 346; Basic Law for the Federal Republic of Germany, art. 67.
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000040
https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_67.html

בתוך התקופה הקבועה בחוק עשוי להביא שם לבחירות. אני מאמץ את העוגנים הנוגעים לרוב רחב לשם קיצור הכהונה ולפתיחת הליך חדש במקרה של שוויון, אך לא פיזור בשל כישלון בהרכבה.[23]

אין מדינה שבה פועל מכלול ההסדרים המוצע בדיוק במתכונתו, אך כל אחת מאבני הבניין שלו מוכרת במשטר פרלמנטרי דמוקרטי. החידוש הוא בחיבורן ובהתאמתן לתרחישים החוזרים בישראל: משבר תקציבי, כישלון בהרכבה ואיום בבחירות כאמצעי מיקוח. ההשוואה אינה מוכיחה מראש שהחיבור יצליח, אך היא מראה שאין מדובר בקפיצה מוסדית אל הלא־נודע, אלא בשילוב של מנגנונים שנוסו בנפרד והותאמו למציאות הישראלית.

חלופות שנשקלו ונדחו

- **הותרת רף של 61 לפיזור הכנסת או דחיית מועד הפיזור בשל אי־אישור תקציב — נדחו.** כל עוד רוב קואליציוני רגיל יכול לקצר את כהונת הכנסת, נשמר התמריץ של שותפה לקשור דרישה נקודתית באיום על בחירות וכך להגדיל את כוח המיקוח שלה מעבר למשקלה בכנסת. גם העברת מועד הפיזור האוטומטי בשל אי־אישור תקציב מן השנה הראשונה לשנה השנייה או השלישית אינה פותרת את הבעיה: התקציב היה מוסיף לשמש ״מסלול פיזור״ מושהה של הממשלה והכנסת. דחיית האולטימטום משנה את מועד הפעלתו, אך לא את התמריץ להשתמש בו.
- **איסור מוחלט על בחירות מוקדמות, בדגם הנורווגי — נדחה.** בנורווגיה תקופת הפרלמנט קבועה ולא ניתן לפזרו לפני תום הכהונה. בישראל, בעיניי, נדרש מוצא כאשר רוב רחב סבור שהכנסת הגיעה למבוי סתום ושאין עוד טעם בהמשך כהונתה.[24]
- **בחירות אוטומטיות לאחר מיצוי הליכי ההרכבה, או מסירת התפקיד אוטומטית למפלגה הגדולה, לראש הממשלה המכהן או למועמד שקיבל ראשון את תפקיד ההרכבה — נדחו.** בכל אחת מן החלופות ידועה מראש זהות הגורם שעשוי להרוויח מכישלון המשא ומתן, ולכן הוא עלול להעדיף את הכישלון על פני גיבוש ממשלה בכנסת שנבחרה.
- **הצבעה חד־סבבית ברוב יחסי בין כמה מועמדים — נדחתה.** כאשר כמה מועמדים מתחרים באותו סבב, פיצול הקולות יכול להעניק את התפקיד למועמד שקיבל פחות ממחצית הקולות, אף שרוב חברי הכנסת היו מעדיפים אחד מיריביו בהתמודדות ישירה. הסיבוב השני מצמצם את ההכרעה לשני המועמדים המובילים ומחייב בחירה ישירה ביניהם.
- **הכרעה בידי נשיא המדינה — נדחתה.** הבחירה בין כינון ממשלת מיעוט לבין הקדמת הבחירות היא הכרעה פוליטית מהותית. מסירתה לנשיא המדינה הייתה חושפת את מוסד הנשיאות ללחצים פוליטיים ולמחלוקת על אופן הפעלת שיקול דעתו דווקא בשעת קיטוב. ההכרעה צריכה להישאר בידי הכנסת הנבחרת: בחירת ראש ממשלה בהצבעה פרלמנטרית, או פיזור הכנסת בתמיכתם של 75 חברי כנסת.

---

[23] Scotland Act 1998, s. 3(1)(a); Standing Orders of the Scottish Parliament, rr. 11.10.10, 11.10.13. סעיף 3 דורש תמיכה של שני שלישים ממספר מושבי הפרלמנט לבחירות מוקדמות וקובע מסלול נפרד אם לא נבחר First Minister במועד; כללי 11.10.10 ו־11.10.13 קובעים כי בשוויון בין כלל המועמדים איש מהם אינו נבחר ונפתח הליך בחירה חדש.
https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/section/3
https://www.parliament.scot/about/how-parliament-works/parliament-rules-and-guidance/standing-orders/chapter-11-decisions-and-voting

[24] Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, Elections in Norway — A Short Introduction 3 (2025) ("Fixed-term elections. The parliament cannot be dissolved early.").
https://www.regjeringen.no/contentassets/65fc5684f3df425eb99826fd4858247b/elections_in_norway.pdf

פרק ג׳ — התיקון השני: משאל עם על חקיקה חדשה

עקרון התיקון במבט־על

פרק זה מציע מסלול מוגבל שבו ציבור רחב יוכל לדרוש הצבעה על ביטול חקיקה חדשה. הוא אינו יוזמת חקיקה אזרחית ואינו מעניק לממשלה סמכות כללית להפנות שאלות לציבור. המסלול יחול לעתיד בלבד ולא יפתח מחדש לבחינה את ספר החוקים הקיים. בקשה ציבורית להפעלת המסלול תיקרא להלן ״בקשה למשאל מבטל״.

במבט־על, ההליך יכלול ארבעה שלבים: לאחר פרסומו של חוק חדש ייפתח חלון של 100 ימים לאיסוף חתימות; יחידה מקצועית ייעודית שתוקם בוועדת הבחירות המרכזית תאמת את החתימות ואת זכאות החותמים, והבקשה תיבחן לפי תנאי המסלול; בקשה שאושרה תובא להצבעה במועד שנתי מרוכז; והחוק יבוטל רק אם הביטול יקבל רוב מבין הקולות הכשרים וגם תמיכה בשיעור המינימלי שנקבע מכלל בעלי זכות הבחירה.

החקיקה שעליה יחול המסלול

ככלל, ובכפוף לחריגים המפורטים בהמשך, **יהיה ניתן להגיש בקשה למשאל מבטל רק על חוק שיתקבל לאחר כניסת התיקון לתוקף.** הבקשה תוכל לעסוק בביטול החוק כולו או בביטולה של הוראה הניתנת להפרדה ממנו — הוראה שביטולה מותיר את יתר החוק כהסדר משפטי שלם שניתן להמשיך ליישמו. תיקון לחוק קיים ייחשב לעניין זה חקיקה חדשה, אך הבקשה וההצבעה יוכלו לעסוק רק בשינוי שנעשה בתיקון, ולא בהוראות החוק שקדמו לו.

אם בקשה אחת מבקשת לבטל כמה הוראות, הן ייכללו בשאלה אחת במשאל רק אם מתקיים ביניהן קשר ענייני הדוק והן חלקים של אותו הסדר. הוראות העוסקות בעניינים נפרדים וניתנות לביטול בנפרד לא ייכרכו בשאלה אחת: הבוחר יוכל לתמוך בביטולה של אחת ולהתנגד לביטולה של אחרת, בלי להידרש לקבל או לדחות את כולן כחבילה.

דרישות דומות מופיעות בקוד משאלי העם המעודכן של המועצה האירופית לדמוקרטיה בעזרת חקיקה — (ועדת ונציה): נדרש קשר ענייני בין חלקיה של כל שאלה, ניסוח ברור ומובן ומתן מידע לבוחרים על משמעות ההכרעה. האפשרות למקד את המשאל בהוראה הניתנת להפרדה קיימת במפורש גם באיטליה ובמדינת וושינגטון בארה״ב.[25]

---

[25] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Revised Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2022)015 (20 June 2022), pts. I.3.1(c), III.2; explanatory memorandum, paras. 13, 44.

אחדות התוכן: פסקה 44; בהירות השאלה ומשמעות ההכרעה: פסקה 13. הנוסח המקוון במאגר VOTA, המנוהל במשותף בידי מזכירות ועדת ונציה ובית הדין הפדרלי לבחירות במקסיקו. הקוד מסייג את דרישת אחדות התוכן לגבי שינוי כולל של טקסט.

https://www.te.gob.mx/vota_elections/thesaurus/article/50200/16599/188

https://www.te.gob.mx/vota_elections/thesaurus/article/50176/16599/188

Constitution of the Republic of Italy, art. 75(1) (complete or partial abrogation); Washington State Constitution, art. II, § 1(b), (d) (a referendum on an act, bill, law or any part, without delaying the unchallenged remainder).

https://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/costituzione_en.pdf

https://law.justia.com/constitution/washington/constitution-2.html

המסלול מוגבל לחקיקה, שהיא הכלי המשפטי המרכזי לעיגון מדיניות מחייבת. כך ניתן לקיים הכרעה ציבורית תחומה על הסדר מסוים, בלי להפוך אותה בהכרח למאבק על המשך כהונת הממשלה. המסלול יחול על כל חוק העומד בתנאיו, בלי קשר לזהות יוזמיו. תקנות, צווים, הוראות מינהל והחלטות ביצועיות כגון מבצעים צבאיים ומינויים לא יועמדו למשאל מבטל, כדי לשמור על יכולתן של הרשויות לנהל את ענייני המדינה באופן שוטף.

אין בהחרגת חקיקת המשנה כדי להקנות לממשלה סמכות חדשה להעביר אליה את עיקרו של הסדר שחוק חדש נועד לקבוע. חקיקת המשנה תוסיף להיות כפופה לגבולות ההסמכה ולעקרון ההסדרים הראשוניים הקיימים בדין, שלפיו, ככלל, הכנסת קובעת בחוק את המדיניות הכללית ואת ההכרעות העקרוניות, ואילו חקיקת המשנה מפרטת את יישומן במסגרת שנקבעה בחוק. התיקון אינו משנה גבולות אלה ואינו מרחיב את עילות הביקורת הקיימות.

המנגנון המוצע

1. 100 ימים מפרסום החוק לאיסוף חתימות ולהגשת בקשה למשאל מבטל

עם פרסום חוק ייפתח חלון של 100 ימים לאיסוף חתימות לביטולו, כולו או חלק ממנו. תחילת החלון וסיומו יחושבו אוטומטית לפי תאריך פרסום החוק; הם לא יהיו תלויים בהחלטה של הממשלה, יושב ראש הכנסת או גורם מינהלי אחר.

טווח רף החתימות שאני מציע לבחון בישראל הוא **2%–2.5% מבעלי זכות הבחירה הרשומים בפנקס הבוחרים** ⟨**פתוח: רף החתימות**⟩. כדי להמחיש את סדר הגודל: לפי פנקס הבוחרים שפורסם לקראת הבחירות לכנסת ה־26, שבו 7,331,981 בעלי זכות בחירה, מדובר בכ־147–183 אלף חתימות.

רף החתימות יחושב לפי מספר בעלי זכות הבחירה שנכללו בפנקס בבחירות האחרונות לכנסת ויישאר קבוע עד הבחירות הבאות. הזכאות של כל חותם תיבדק במועד החתימה, כך שגם מי שנעשה בעל זכות בחירה לאחר הבחירות האחרונות יוכל לחתום. בקשה שנפתחה לפני בחירות חדשות תוסיף להיות כפופה לרף שנקבע לה בעת פתיחתה.[26]

למשך האיסוף ולרף החתימות יש עוגנים ישירים. בשווייץ ניתן לדרוש משאל רשות פדרלי על חוק באמצעות 50,000 חתימות תקפות המוגשות בתוך 100 ימים מפרסומו; באיטליה רשאים 500,000 בוחרים לדרוש משאל מבטל. בכל אחת מן המדינות מדובר, בקירוב, בסדר גודל של כ־1% מבעלי זכות הבחירה.[27]

בישראל נועד רף של 2%–2.5% לוודא שהבקשה נשענת על תמיכה ציבורית רחבה, מתוך הערכה שמפלגות, ארגונים ורשתות ציבוריות מסוגלים לגייס חתימות בהיקף נרחב. עם זאת, רף גבוה מדי עלול להותיר את השימוש במנגנון בידי גופים מאורגנים ובעלי משאבים בלבד. לכן האחוז הסופי ייקבע לאחר בדיקה אמפירית של עלויות האיסוף, הפער הצפוי בין מספר החתימות שיוגשו לבין מספר החתימות שיימצאו תקפות, ויכולתן של קבוצות שונות לעמוד ברף.

---

[26] ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־26, מידע לבוחר: 7,331,981 בעלי זכות בחירה. החישוב של 2%–2.5% הוא להמחשת סדר הגודל, לפי הפנקס שפורסם לקראת הבחירות לכנסת ה־26.
https://www.gov.il/he/pages/26elections-info

[27] Federal Constitution of the Swiss Confederation, art. 141(1); Constitution of the Republic of Italy, art. 75(1), p. 23 (official English translation, 22 October 2023).
https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en#art_141
https://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/costituzione_en.pdf#page=30

גם חלון 100 הימים הוא נקודת איזון. הוא מעניק לציבור זמן ממשי של כשלושה וחצי חודשים להתארגן, להסביר את ההתנגדות ולאסוף את החתימות הדרושות, ובה בעת שומר את הביקורת סמוכה לפרסום החוק ואינו מותיר לאורך זמן אפשרות פתוחה לפתוח נגדו הליך משאל. בתום החלון לא יהיה ניתן לפתוח בקשה חדשה ביחס לאותו חוק, ורק בקשה שהוגשה במועד תמשיך למסלולי האימות וההכרעה.

2. אימות החתימות והמועד השנתי

אני מציע להקים בוועדת הבחירות המרכזית יחידה מקצועית ייעודית לאימות החתימות. בתום הבדיקה תכריע נשיאות ועדת הבחירות המרכזית, בהרכב שנקבע לפי הדין במועד פתיחת חלון החתימות, אם הבקשה עמדה ברף החתימות וביתר תנאי המסלול.

ההחלטה תתקבל ברוב מכלל חברי הנשיאות המכהנים, ולא ברוב המשתתפים בדיון בלבד, ובלבד שיושב ראש הוועדה או ממלא מקומו השתתף בדיון. שינוי מאוחר במספר הסגנים או בזהותם לא ישנה את ההרכב שיכריע באותו הליך. בקביעה אם הושג הרף תתבסס הנשיאות על ממצאי היחידה המקצועית. ההחלטה תהיה מנומקת ופומבית, והאימות וההכרעה יושלמו בתוך 30 ימים ממועד הגשת הבקשה 〈פתוח: משך האימות〉.

הישענות על הנשיאות הקיימת מייתרת הקמת גוף משנה ומאפשרת להרכבה להתאים לדין החל בכל כנסת. קיבוע ההרכב הרלוונטי במועד פתיחת חלון החתימות והדרישה לרוב מכלל החברים המכהנים נועדו למנוע שינוי הרכב או היעדרות מכוונת מלהשפיע על הליך תלוי ועומד.

הבחירה בוועדת הבחירות המרכזית נשענת על ניסיונה המצטבר בניהול בחירות כלל־ארציות ועל מבנה המשלב הנהגה שיפוטית עם נציגי הסיעות מן הקואליציה ומן האופוזיציה. כבר היום חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ״ט–1999, מסדיר את ביצועו של משאל עם כאשר הכנסת מאשרת ברוב הנמוך מ־80 הסכם או החלטה שלפיהם המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה לא יחולו עוד בשטח מסוים. החוק מטיל את ניהול ההצבעה על ועדת הבחירות המרכזית ומחיל, בשינויים המחויבים, את דיני הבחירות והתעמולה. מנגנון זה טרם הופעל בפועל, ולכן הוא מספק תשתית משפטית ומינהלית אך לא ניסיון תפעולי. גם בבריטניה ובאירלנד ממלאות ועדות בחירות עצמאיות תפקידי ניהול, מידע ובקרה במשאלים.[28]

הקביעה אם רף החתימות הושג לא תתבסס על מדגם סטטיסטי. החתימות ייבדקו באופן פרטני עד שלא ייוותר ספק מעשי כי מספר החתימות התקפות הגיע לרף, או כי גם בדיקת יתר החתימות לא תאפשר להגיע אליו.

ערעור על החלטת נשיאות ועדת הבחירות בדבר האימות או אישור הבקשה יוגש לבית המשפט העליון בתוך 14 ימים ממועד פרסומה ויוכרע במסלול ייעודי ומהיר בתוך 21 ימים נוספים 〈פתוח: משך ההכרעה השיפוטית〉. אם הנשיאות לא הכריעה בבקשה בתוך התקופה שנקבעה, יוכלו יוזמיה לפנות באותו מסלול

---

[28] ועדת הבחירות המרכזית, ״אודות ועדת הבחירות המרכזית״; חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ״ט–1999, סעיפים 9–11; An Coimisiún Toghcháin, ״Referendums״. החוק הישראלי מטיל את עריכת משאל העם הטריטוריאלי על ועדת הבחירות המרכזית ומחיל, בשינויים המחויבים, את דיני הבחירות והתעמולה. ההשוואה לבריטניה ולאירלנד נוגעת לתפקידי ניהול, מידע ובקרה; אימות בקשה ציבורית מן הסוג המוצע כאן הוא רכיב חדש.
https://www.gov.il/he/departments/central-elections-committee
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2001123
https://www.idi.org.il/articles/7690
https://www.electoralcommission.org.uk/about-us/our-role-and-responsibilities/what-we-do-referendums / https://www.electoralcommission.ie/referendums

ולבקש מבית המשפט להורות על השלמת ההכרעה. פנייה זו אוכפת את לוח הזמנים ואינה משנה את התנאים שבהם הבקשה צריכה לעמוד.

המשאלים ירוכזו ככלל במועד שנתי אחד, שאינו יום שבתון. אני מציע לקבוע את יום שלישי הראשון בחודש מרץ. מועד קבוע מרכז את ההיערכות ומאפשר לציבור לדעת מראש מתי מתקיימת ההצבעה. כללי דחייה בשל חג, בחירות או מניעה ממשית לקיים הצבעה ייקבעו מראש ומפורטים בפרק הכללים המשלימים.

עקרון הריכוז השנתי נשען על הדין האיטלקי, שבו המשאלים המבטלים מתקיימים ביום אחד בתוך חלון שנקבע בחוק. יום שלישי הראשון במרץ הוא התאמה ללוח השנה בישראל: מועד קבוע שמתרחק ככל האפשר מתקופות החגים המרכזיות ומחודשי הקיץ.[29]

בקשה שהאימות והערעורים בעניינה הושלמו לפחות 60 ימים לפני מועד המשאל שנקבע לאותה שנה תובא להצבעה באותו מועד. פרק זמן זה נועד לאפשר דיון ציבורי בנוסח שיובא להכרעה, פרסום מידע מאוזן והיערכות של התומכים בביטול ומתנגדיו.

בקשה שהאימות והערעורים בעניינה הושלמו מאוחר יותר תובא למועד השנתי הבא.

ההסדר תואם גם את קוד משאלי העם של ועדת ונציה, הממליץ על זמן מספיק לדיון ציבורי, קביעת פרק זמן מרבי בין הגשת החתימות להצבעה ותקופת קמפיין שאינה קצרה מזו הנהוגה בבחירות רגילות. במסלול המוצע הדיון מתחיל באיסוף החתימות ונמשך באימות ובערעורים; לאחר שנקבע סופית שהמשאל יתקיים, יובטחו לפחות 60 ימים — כחודשיים — עד ההצבעה. 60 הימים הם נקודת כיול ישראלית, ולא תקופה שנקבעה בקוד.[30]

כל הבקשות שאושרו עד המועד הקובע ירוכזו באותו יום הצבעה, וכל שאלה תוצג ותיספר בנפרד. אם אין בקשות שאושרו וניתן להביאן להצבעה באותה שנה, לא יתקיים בה משאל.

3. כניסת החוק לתוקף והגבלה מדורגת על פעולות בלתי־הפיכות

חוק ייכנס לתוקף במועד שנקבע בו. עם זאת, השלמתן של פעולות מסוגים תחומים שייקבעו מראש, העלולות ליצור תוצאה מהותית שאין אפשרות מעשית להשיבה לקדמותה אם החוק יבוטל במשאל, תוגבל בשלבים. כך נשמר יישומה השוטף של החקיקה, לצד הגבלה על יצירת עובדות שירוקנו את ההכרעה הציבורית מתוכן.

הגבלה מיידית על שלושה סוגי פעולות. במשך חלון 100 הימים לאיסוף החתימות תוגבל השלמתן של שלוש פעולות שביצוען מתאפשר מכוח החוק החדש: (1) הריסת מבנה או הסרה קבועה של תשתית; (2) הרחקת אדם אל מחוץ לישראל; (3) השמדה או ביעור של רשומות, ארכיונים או מאגרי מידע ממלכתיים באופן שאינו ניתן לשחזור.

---

[29] Legge 25 maggio 1970, n. 352, art. 34, paragraphs 1–3; Gazzetta Ufficiale n. 147, 15 June 1970. פסקה 1 קובעת כי המשאלים ייערכו ביום ראשון בתוך חלון שבין 15 באפריל ל־15 ביוני. יום שלישי הראשון במרץ הוא בחירה המותאמת ללוח השנה בישראל, ככל האפשר מחוץ לתקופות החגים המרכזיות ולחודשי הקיץ.
https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaArticolo?art.codiceRedazionale=070U0352&art.dataPubblicazioneGazzetta=1970-06-15&art.flagTipoArticolo=0&art.idArticolo=34&art.idGruppo=2&art.idSottoArticolo=1&art.idSottoArticolo1=10&art.progressivo=0&art.versione=1

[30] Venice Commission, Revised Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2022)015, pt. III.9(a)–(b); explanatory memorandum, para. 70. הקוד ממליץ על הליך המאפשר כמה חודשי דיון, מלבד איסוף החתימות, ועל קמפיין שאינו קצר מזה של בחירות רגילות. תקופת 60 הימים היא בחירה המותאמת למנגנון בישראל, ואינה משך שנקבע בקוד.
https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282022%29015-e

הרשימה מצומצמת לפעולות שתוצאותיהן מהותיות ובלתי־הפיכות. בלי הגבלה זמנית, יהיה אפשר להשלים אותן עוד לפני שתתגבש תמיכה מספקת לקיום משאל, ובכך לרוקן מראש מתוכן את ההכרעה האפשרית.

הגבלה לפי בקשה על שלושה סוגי פעולות נוספים. לצד שלוש הפעולות שעליהן חלה ההגבלה המיידית, יוגדרו שלושה סוגי פעולות נוספים שלא יוגבלו אוטומטית. ניתן יהיה להגביל פעולה קונקרטית מאחד הסוגים האלה באמצעות בקשה מפורשת המזהה אותה (להלן: "בקשה להגבלת פעולה"):

(1) מכירה, העברה או הפרטה של מקרקעין שבניהול רשות מקרקעי ישראל או של נכס אחר של המדינה, לרבות העברת שליטה בחברה ממשלתית;

(2) פירוק, מיזוג או ביטול של גוף שהוקם בחוק, או העברה קבועה של תפקידיו ונכסיו, כאשר הדבר עלול לקטוע את רציפותו המוסדית באופן שאינו ניתן לשחזור;

(3) פעולה פיזית בקרקע או במשאב טבע שהשבת המצב לאחריה אינה אפשרית מעצם טבעה, כגון כרייה, כריתת יער בוגר או שינוי בלתי־הפיך במקור מים.

את הבקשה להגבלת פעולה יהיה ניתן להגיש בכל עת מתחילת חלון 100 הימים ועד לפרסום תוצאות המשאל. לאחר תום חלון איסוף החתימות יהיה ניתן להגישה רק אם הבקשה למשאל מבטל הוגשה במועד ולא נדחתה סופית.

אם הבקשה להגבלת פעולה מוגשת לפני שהוגשו מלוא החתימות הדרושות לקיום המשאל, היא תיקרא **"בקשה מקדמית להגבלת פעולה"**. יהיה ניתן להגישה רק אם צורפו אליה חתימות בהיקף של לפחות מחצית מן הרף הדרוש לקיום המשאל.

עד לאישורה הסופי של הבקשה למשאל המבטל, היחידה המקצועית בוועדת הבחירות המרכזית תאמת בתוך 14 ימים 〈**פתוח: משך אימות מחצית הרף**〉 חתימות בהיקף של מחצית הרף, מתוך החתימות שצורפו לבקשה המקדמית או מתוך מלוא החתימות שכבר הוגשו. ההגבלה תחול רק לאחר שאומתה מחצית הרף, ורק על הפעולה שזוהתה בבקשה, ככל שהיא נעשית מכוח החוק או ההוראה שאליהם מכוונת הבקשה. לאחר מתן האישור הסופי לא תידרש בדיקת חתימות נוספת.

רק בקשה להגבלת פעולה המזהה את הפעולה שאותה מבקשים להגביל ועומדת בתנאים אלה תפעיל את ההגבלה.

כל חתימה שנמצאה תקפה במסגרת בקשה מקדמית להגבלת פעולה תיספר גם בבדיקת מלוא החתימות שיוגשו במסגרת הבקשה למשאל המבטל. אם הבקשה המקדמית נדחתה רק משום שלא אומתה מחצית הרף, יוכלו היוזמים להמשיך באיסוף עד תום חלון 100 הימים ולהגיש בקשה למשאל מבטל אם השיגו את מלוא הרף הדרוש.

ההגבלה המיידית וההגבלה לפי בקשה יחולו רק על פעולה שהבסיס המשפטי לביצועה נוצר, הורחב או שונה בחוק החדש, כך שאלמלא הוראה בו לא היה ניתן לבצעה באותה מתכונת. הכלל יחול בין שהפעולה מתבצעת ישירות מכוח החוק ובין שביצועה נשען על תקנה, צו, היתר, רישיון או החלטה מינהלית מכוחו.

אין בכך להפוך אחד מן האמצעים האלה לנושא המשאל. המשאל יוסיף לעסוק בחוק או בהוראה שבו בלבד. כאשר אחד מסוגי הפעולות הוגדר באמצעות מאפיינים ודוגמאות, ההגבלה תוכל לחול גם על פעולה שאינה נזכרת בדוגמה, רק אם היא מקיימת את מאפייני אותו סוג ותוצאותיה אינן ניתנות לביטול במובן המעשי. החלטה כאמור תהיה מנומקת ופומבית.

פעולה לא תיחשב בלתי־הפיכה רק משום שהשבת המצב כרוכה בעלות. אם ניתן, באמצעים המצויים בשליטת המדינה ובתוך זמן סביר, לבטל בפועל את תוצאותיה העיקריות ולהשיב מצב השקול בעיקרו למצב

שקדם לה, היא תיחשב הפיכה גם אם הדבר מחייב הוצאה כספית. לעומת זאת, פיצוי כספי על נזק או יצירת מצב דומה בעתיד אינם כשלעצמם השבת המצב לקדמותו.

הודעה מוקדמת. הגוף המוסמך לאשר פעולה מן הסוגים הנוספים, להורות עליה או לבצעה, לפי העניין, יפרסם עליה הודעה לפחות 14 ימים מראש ⟨**פתוח: משך ההודעה המוקדמת**⟩ בילקוט הפרסומים, וימסור אותה באותו יום ליחידה המקצועית. היחידה תפרסם את ההודעה מיד במאגר מקוון מרכזי. ההודעה תזהה את הפעולה, את הוראת החוק שמכוחה היא מתאפשרת, את התקנה, הצו, ההיתר, הרישיון או ההחלטה המינהלית שעליהם נשען ביצועה, ככל שישנם, ואת המועד המתוכנן.

הפעולה לא תושלם לפני שחלפו 14 ימים משני הפרסומים. אם הוגשה בתקופה זו בקשה להגבלת הפעולה, השלמתה תעוכב עד לסיום בדיקת מחצית הרף, ככל שהיא נדרשת. אומתה מחצית הרף — ההגבלה תוסיף לחול; לא אומתה — ניתן יהיה להשלים את הפעולה.

משך ההגבלות. ההגבלה המיידית תחול מתחילת חלון האיסוף, וההגבלה לפי בקשה תחול במועד שנקבע לעיל. בתום חלון 100 הימים יפקעו ההגבלות אם לא הוגשה במועד בקשה למשאל מבטל בצירוף מלוא החתימות הדרושות. אם הוגשה בקשה כזו, ההגבלות יימשכו עד להשלמת האימות והערעורים; אם הבקשה אושרה — עד לפרסום תוצאות המשאל, ואם נדחתה סופית — יפקעו.

כללים משלימים יאפשרו לכנסת להתיר בחוק וברוב של 75 חברי כנסת פעולה מסוימת הכפופה להגבלה. לצד מסלול זה ייקבע מסלול חירום תחום למקרה שבו ההמתנה יוצרת סכנה מיידית, וכן מסלול לביקורת שיפוטית מהירה על תחולת ההגבלה ועל השימוש בהיתרים. פרטים אלה מפורטים בהמשך.

להשוואה, הדין השווייצרי נוקט הסדר מחמיר יותר: כאשר נאספות החתימות הנדרשות למשאל רשות על חוק פדרלי, כניסת החוק לתוקף תלויה באישורו במשאל. במסלול המוצע כאן החוק נשאר בתוקף, ולתקופה קצובה מוגבלת רק השלמתן של פעולות בלתי־הפיכות מסוגים שנקבעו מראש.[31]

4. ההצבעה והרף הנדרש לביטול החוק

לשם הקריאות, ההתייחסות להלן ל"חוק המקורי" כוללת גם הוראה הניתנת להפרדה שעליה נסבה הבקשה, לפי העניין.

בקלפי תוצג לבוחר השאלה **"האם לבטל את החוק?"**, והוא יבחר בין **"בעד ביטול החוק"** לבין **"נגד ביטול החוק"**. החוק יבוטל רק אם התקיימו שני תנאים יחד:

1. מספר המצביעים בעד הביטול גדול ממספר המצביעים נגדו;

2. מספר המצביעים בעד הביטול הגיע ל־15% לפחות מכלל בעלי זכות הבחירה שנכללו בפנקס הבוחרים הקובע למשאל.

מדוע בחרתי ברף תמיכה בביטול ולא במניין השתתפות כולל? שתי דוגמאות ממחישות מה בודק כל תנאי וכיצד הוא משפיע על התמריץ להצביע:

מניין השתתפות כולל הוא התנאי שלפיו המשאל תקף רק אם השתתף בו שיעור מינימלי מכלל בעלי זכות הבחירה. נניח שנקבע מניין של 40%, ובמשאל השתתפו 35% מבעלי זכות הבחירה: 25% הצביעו בעד הביטול ו־10% נגדו. הביטול קיבל כ־71% מן הקולות הכשרים, אך המשאל לא עמד בתנאי ההשתתפות. כלל

[31] Swiss Confederation, "Referendum" (official public-information portal): 50,000 valid signatures must be collected within 100 days; when the optional referendum is held, the legislation enters into force only if accepted by a majority of voters. ההסדר השווייצרי מובא כנקודת השוואה מחמירה יותר, לא כתקדים לרשימת הפעולות התחומה המוצעת כאן.
https://www.ch.ch/en/votes-and-elections/referendum/#the-optional-referendum

כזה עלול לתמרץ את מתנגדי הביטול להישאר בבית: הצבעתם נגדו עשויה דווקא להקנות תוקף למשאל שבו הביטול זוכה לרוב.

רף תמיכה בביטול הוא התנאי שלפיו, נוסף על כך שמספר המצביעים בעד הביטול גדול ממספר המצביעים נגדו, מספר המצביעים בעד הביטול צריך להגיע לשיעור מסוים מכלל בעלי זכות הבחירה. נניח שהרף הוא 15%, ובמשאל השתתפו 22% מבעלי זכות הבחירה: 14% הצביעו בעד הביטול ו־8% נגדו. הביטול קיבל כ־64% מן הקולות הכשרים, אך החוק לא יבוטל משום ששיעור התומכים בביטול נמוך מן הרף שנקבע.

ההבדל הוא בתמריץ שיוצר כל תנאי. במניין השתתפות, מתנגדי הביטול עשויים להרוויח מהחרמת ההצבעה. ברף תמיכה בביטול, היעדרותם אינה גורעת ממספר התומכים ואינה פוסלת את המשאל. לכן למתנגדי הביטול יש תמריץ להתייצב ולהצביע נגדו, ואילו תומכיו נדרשים להשיג הן רוב בקולות הכשרים והן את מספר הקולות המינימלי. כך המאבק מתמקד בגיוס תמיכה בעמדה, ולא בהישארות בבית כדי להכשיל את ההצבעה.

אני מציע להעמיד את הרף על 15%, כדי שישמש הגנה מפני ביטול בהצבעה מצומצמת מאוד בלי להקשות יתר על המידה על מימוש הכרעת רוב המצביעים. לפי פנקס הבוחרים האחרון שפורסם, מדובר בכ־1.1 מיליון תומכים. כאשר מספר הקולות הכשרים בשאלת הביטול מגיע ל־30% מכלל בעלי זכות הבחירה, כל רוב בעד הביטול עובר ממילא גם את רף ה־15%; הרף מוסיף מגבלה רק מתחת להיקף זה של קולות כשרים.[32]

סעיף 42 לחוקת דנמרק מספק עוגן השוואתי קרוב: כדי לדחות חוק נדרש רוב מבין המצביעים, ובנוסף נדרש שלפחות 30% מכלל בעלי זכות הבחירה יצביעו נגדו. ההבדל המהותי הוא שבדנמרק פתיחת ההליך מסורה למיעוט פרלמנטרי ולא לציבור.[33]

ועדת ונציה ממליצה ככלל להימנע הן ממניין השתתפות והן מרף תמיכה מתוך כלל בעלי זכות הבחירה, לצד חריגים מוגדרים. מהטעמים המפורטים לעיל, אני מציע לקבל את ההמלצה ביחס למניין השתתפות ולבחור אחרת ביחס לרף התמיכה בביטול: ההכרעה לבטל חוק של הכנסת צריכה להישען על בסיס ציבורי ממשי, בלי לתמרץ את מתנגדיה לסכל את המשאל באמצעות החרמתו.[34]

---

[32] ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־26, מידע לבוחר: 7,331,981 בעלי זכות בחירה. הנתון משמש להמחשת סדר הגודל; בפועל הרף יחושב לפי הפנקס הקובע לכל משאל.
https://www.gov.il/he/pages/26elections-info
חישוב על בסיס נתון זה: רף של 15% מחייב לפחות 1,099,798 קולות; 20% מחייבים 1,466,397 קולות; 25% מחייבים 1,832,996 קולות. מספרי הקולות עוגלו כלפי מעלה לקול שלם. נתון ה־30% שבגוף הפרק מתייחס לקולות הכשרים שניתנו בשאלה הנספרת, ולא לכלל המתייצבים או לפתקים פסולים.

[33] The Constitutional Act of Denmark, § 42(1), (5), pp. 18–19, Folketinget: one third of MPs may request a referendum; rejection requires a majority of those voting and at least 30% of the electorate.
https://www.ft.dk/~/media/pdf/publikationer/english/the-constitutional-act-of-denmark_web,-d-,pdf.ashx#page=19

[34] Venice Commission, Revised Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2022)015, pt. III.7(a)–(c); explanatory memorandum, paras. 62–65.
https://www.te.gob.mx/vota_elections/thesaurus/article/50205/16599/188
פסקאות 63–64 מסבירות את ההמלצה הכללית להימנע ממניין השתתפות ומרף תמיכה; פסקה 65 מפרטת חריגים מוגדרים. רף התמיכה האחיד המוצע בפרק הוא בחירה החורגת מן ההמלצה הכללית מהטעמים המפורטים בגוף הפרק, ולא יישום של אחד החריגים.

5. חוק חלופי ושתי שאלות באותה הצבעה

איסוף מספר החתימות הנדרש מלמד על התנגדות ציבורית רחבה, אך עדיין לא על תוצאת המשאל. הכנסת יכולה להמתין להכרעת הציבור, או לבטל את החוק ולחוקק תחתיו חוק חדש; אולם גם על החוק החדש יהיה ניתן לבקש משאל מבטל.

מצב כזה עלול לפתוח סבב נוסף של חתימות ומשאל סביב אותה מחלוקת. כדי לאפשר הכרעה אחת, הכנסת תוכל לחוקק לפני ההצבעה חוק חלופי השונה מהותית מן המקורי ולהעמיד גם אותו לבחירת הציבור. החוק החלופי יוכל לקדם את מטרות החקיקה, ובד בבד לתת מענה להתנגדות ולבקש בסיס הסכמה ציבורי רחב יותר.

החוק החלופי יעבור את הליך החקיקה המלא, ובכלל זה שלוש קריאות במליאת הכנסת, ומעמדו הנורמטיבי יהיה כמעמד החוק המקורי. הוא יעסוק במחלוקת שעליה נסבה הבקשה ויציע שינוי מהותי בהסדר שאליו היא מכוונת; לא יהיה ניתן לכלול בו הסדרים שאינם קשורים לאותה מחלוקת. כניסתו לתוקף תותנה בהכרעת הציבור באותו משאל, ופרסומו לא יפתח חלון נפרד לאיסוף חתימות.

גם חקיקת החוק החלופי תושלם לפחות 60 ימים לפני ההצבעה, כדי שהציבור יוכל לדון גם בנוסחו לאורך פרק הזמן המובטח לדיון. אם הכנסת לא תשלים את חקיקתו במועד, המשאל יעסוק בשאלת ביטולו של החוק המקורי בלבד ולא יידחה לשם השלמת החוק החלופי. כך נשמר המועד הקבוע ונמנע השימוש בהליך החקיקה ככלי לעיכוב ההכרעה הציבורית או למיקוח על מועד המשאל.

אם חוקק חוק חלופי במועד, יוצגו לבוחר בקלפי שתי שאלות במקום אחת:

1. האם להותיר את החוק המקורי בתוקף או לשנותו? (בעד להותיר את החוק המקורי / בעד לשנות)

2. אם יוחלט על שינוי, מה את/ה מעדיף/ה? (ביטול החוק המקורי ללא החלפתו / החלפת החוק המקורי בחוק החלופי)

מבנה שתי השאלות מפריד בין שתי הכרעות: האם לשנות את החוק המקורי, ואם כן — כיצד. ההצבעה יכולה להוביל לשלוש תוצאות: השארת החוק בתוקף, ביטולו או החלפתו בחוק החלופי.

שאלה אחת ובה שלוש אפשרויות הייתה עלולה לפצל את הקולות התומכים בשינוי בין ביטול החוק לבין החלפתו, וכך להשאיר את החוק המקורי בתוקף אף שרוב המצביעים העדיף לשנותו. המבנה הדו־שלבי מונע זאת: השאלה הראשונה מכריעה בין השארת החוק לבין שינויו; השאלה השנייה — ורק אם נבחר שינוי — מכריעה בין ביטול ללא החלפה לבין החוק החלופי.

בשאלה הראשונה מצביע בעד שינוי כל מי שמעדיף ביטול או החלפה. השינוי יאושר רק ברוב מבין הקולות הכשרים ובתמיכת לפחות 15% מכלל בעלי זכות הבחירה. הרף נבחן בשאלה זו בלבד: הוא מבטיח בסיס ציבורי מינימלי לעצם שינוי חוק שקיבלה הכנסת.

לדוגמה, אם 1.8 מיליון מצביעים יתמכו בשינוי ו־1.2 מיליון יתנגדו לו, השינוי יקבל רוב של 60% ותמיכה של כ־24.5% מכלל בעלי זכות הבחירה — ולכן יעבור את שני התנאים הנדרשים.

השאלה השנייה מכריעה בין ביטול ללא החלפה לבין החוק החלופי. כל הבוחרים רשאים להשיב עליה. אם השינוי לא אושר, תשובותיהם לא ישפיעו; אם אושר, האפשרות שקיבלה יותר קולות כשרים תקבע, ללא רף נוסף.

הימנעות מהצבעה על שאלה אחת לא תפסול הצבעה לאחרת. ההסבר בקלפי יבהיר: הראשונה מכריעה אם לשנות; השנייה — כיצד.

להלן סיכום של כללי התוצאה. בשאלה הראשונה, "השינוי אושר" פירושו שהתקבל רוב מבין הקולות הכשרים בשאלה זו וגם תמיכה של 15% לפחות מכלל בעלי זכות הבחירה:

השאלה הראשונה	השאלה השנייה	התוצאה
השינוי לא אושר	אינה רלוונטית	החוק המקורי יישאר בתוקף.
השינוי אושר	יותר קולות לביטול ללא החלפה	החוק המקורי יבוטל; החוק החלופי לא ייכנס לתוקף.
השינוי אושר	יותר קולות לחוק החלופי	החוק החלופי ייכנס לתוקף במקום החוק המקורי.
השינוי אושר	שוויון, או כשאין קולות כשרים בשאלה זו	החוק המקורי יבוטל; החוק החלופי לא ייכנס לתוקף.

אם נוצר שוויון בשאלה השנייה, או במצב הקיצון שלא ניתנה בה אף תשובה כשרה, החוק המקורי יבוטל והחוק החלופי לא ייכנס לתוקף. זאת משום שהציבור החליט שלא להשאיר את החוק המקורי, אך לא נתן עדיפות לחוק החלופי על פני ביטול ללא החלפה.

רף התמיכה חל על ההצעה לשנות את החוק, ולא על השארתו בתוקף. לכן, אם ההצעה לשינוי לא זכתה גם ברוב הקולות וגם בתמיכתם של 15% מכלל בעלי זכות הבחירה, החוק המקורי יישאר בתוקף.

בפרסום התוצאות תיעשה הבחנה מפורשת בין שני מצבים: שינוי שנדחה משום שרוב המצביעים התנגדו לו, ושינוי שקיבל רוב מבין המצביעים אך לא הגיע לרף התמיכה של 15% מכלל בעלי זכות הבחירה. בכל מקרה יפורסמו מספר הקולות ושיעורם בשני החישובים. **אי־עמידה ברף התמיכה לא יוצג כאישור ציבורי מחודש לחוק המקורי.**

עוגן קרוב למבנה שתי השאלות קיים במדינת וושינגטון. כאשר בית המחוקקים מציע נוסח חלופי ליוזמת חקיקה שהוגשה לו, הבוחר נשאל תחילה אם לקבל אחד משני הנוסחים, ולאחר מכן איזה מהם הוא מעדיף; כל בוחר רשאי להשיב לשאלה השנייה בלי קשר לתשובתו הראשונה. זהו מסלול של יוזמת חקיקה, לא משאל מבטל. ההשוואה כאן מצומצמת למבנה ההצבעה ולהפרדה בין ההחלטה לשנות לבין בחירת הנוסח. קוד ועדת ונציה מכיר אף הוא באפשרות להציג כמה חלופות ולהסדיר מראש את ההכרעה ביניהן.[35]

האפשרות להציג חוק חלופי אינה הופכת את המנגנון ליוזמת חקיקה אזרחית. הציבור אינו מנסח את החוק החלופי ואינו רשאי לחייב את הכנסת להציעו. הכנסת היא שמחוקקת אותו ומביאה אותו לאישור הציבור כמענה שעשוי לזכות בתמיכה רחבה יותר במחלוקת.

---

[35] Revised Code of Washington, RCW 29A.72.050(4); Constitution of the State of Washington, art. II, § 1(a). שני המקורות עוסקים ביוזמה המוגשת לבית המחוקקים ובנוסח חלופי שהוא מציע. ההשוואה בפרק נוגעת למבנה שתי השאלות ולהשתתפות כל הבוחרים בשאלה השנייה, ולא לזהות יוזם ההליך או למסלול של משאל מבטל.
https://law.justia.com/codes/washington/title-29a/chapter-29a-72/section-29a-72-050/
https://law.justia.com/constitution/washington/constitution-2.html
Venice Commission, Revised Code of Good Practice on Referendums, pt. III.5(b); explanatory memorandum, para. 57 (multiple options and rules for deciding among them).
https://www.te.gob.mx/vota_elections/thesaurus/article/50203/16599/188

6. תיקון החוק או החלפתו לאחר פתיחת הליך המשאל המבטל

אם, לאחר שהחל איסוף חתימות לשם הגשת בקשה למשאל מבטל, הכנסת תתקן את החוק עצמו או תבטל אותו ותחוקק במקומו חוק אחר שלא במסלול החוק החלופי, המשך ההליך ייקבע לפי מהות השינוי ולא לפי כותרת החוק החדש.

ללא כלל כזה ניתן יהיה להפסיק את המשאל באמצעות שינוי ניסוחי או החלפת מספרי סעיפים, אף שההסדר המהותי שהחותמים מבקשים לבטל נשמר.

הבחינה תתמקד בליבת ההסדר: מטרתו המשפטית, השפעתו המעשית, הזכויות והחובות שהוא יוצר והיקף תחולתו. אם הנוסח החדש שומר בעיקרו על ליבה זו, הבקשה למשאל מבטל תועבר אליו; מועד ההצבעה, החתימות שאומתו וההגבלות שכבר חלות על פעולות בלתי־הפיכות יישמרו.

אם הכנסת ביטלה את ליבת ההסדר שבמחלוקת ולא חוקקה במקומה הסדר אחר, ההליך יסתיים, משום שהתוצאה שביקשו החותמים הושגה.

אם הכנסת החליפה את הליבה בהסדר שונה מהותית, ההליך המקורי יסתיים, ולנוסח החדש ייפתח חלון חדש לאיסוף חתימות, כנהוג לגבי כל חוק חדש.

את ההכרעה תקבל נשיאות ועדת הבחירות המרכזית, בהרכב שנקבע לפי הדין במועד פתיחת חלון החתימות. ההחלטה תתקבל ברוב מכלל חבריה המכהנים, ובלבד שיושב ראש הוועדה או ממלא מקומו השתתף בדיון, לאחר בדיקה של היחידה המקצועית ומתן הזדמנות ליוזמי הבקשה ולכנסת להציג את עמדתם. הנשיאות תיישם את המבחנים שנקבעו מראש; החלטתה תהיה מנומקת ופומבית ותהיה נתונה לערעור מהיר לבית המשפט העליון. **השאלה שתעמוד להכרעה היא מה השתנה בהסדר, לא אם ההסדר רצוי.**

הסיכון והפתרון מוכרים מן הדין האיטלקי. בפסק דין משנת 1978 נקבע כי החלפת חוק אינה מפסיקה את הליך המשאל כאשר העקרונות והתוכן המהותי של ההסדר נשמרו; במקרה כזה יש להעביר את שאלת המשאל להוראות החדשות. ההכרעה נמסרה לגוף משפטי ייעודי במערכת בתי המשפט באיטליה, לאחר שמיעת יוזמי הבקשה. הדוגמה תומכת בשימוש במבחן מהותי שנקבע מראש ובאפשרות לערער על יישומו; מסירת ההכרעה לנשיאות ועדת הבחירות היא התאמה למבנה המוסדי הישראלי.[36]

7. תוצאת הביטול ומניעת עקיפה מיידית

אם הציבור החליט על ביטול ללא החלפה, הביטול יחול ממועד פרסום תוצאות המשאל ואילך. אם נבחר החוק החלופי, הוא ייכנס לתוקף באותו מועד ויחליף את החוק המקורי.

כאשר המשאל ביטל תיקון לחוק קיים, יחזור ככלל הנוסח שקדם לתיקון, ובלבד שנותר הסדר משפטי שלם ובר־יישום.

פעולות ותוצאות משפטיות שהושלמו לפני הביטול לא יתבטלו אוטומטית; הן יטופלו לפי הוראות מעבר שייקבעו מראש. מבנה זה מפסיק את המשך תחולת החוק, אך אינו מבטיח שניתן יהיה להשיב לאחור כל תוצאה שכבר נוצרה.

---

[36] Corte costituzionale, sentenza n. 68/1978 (17 May 1978), Massima n. 14432; Considerato in diritto, pt. 3. https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/1978/68
בית המשפט קבע כי כאשר חוק חדש משמר את עקרונות ההסדר ואת תוכנו הנורמטיבי המהותי, יש להעביר אליו את המשאל. ההכרעה נמסרה ל־Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, גוף משפטי ייעודי במערכת בתי המשפט באיטליה, לאחר שמיעת יוזמי הבקשה.

הכרעת הציבור במשאל צריכה לקבל תוקף מעשי. לאחר חודשים של איסוף חתימות, דיון ציבורי והצבעה, היכולת להשיב את אותה ליבה בחוק חדש מיד לאחר פרסום התוצאות הייתה מרוקנת את הביטול מתוכן.

לכן אני מציע לקבוע **תקופת הגנה של 24 חודשים**, שבה הכנסת לא תוכל להשלים חקיקה המחזירה את הליבה המהותית שבוטלה. הכלל יחול גם אם נבחר חוק חלופי: בתקופה זו לא יהיה ניתן להשיב את הליבה שהוחלפה בו.

בחירות כלליות או החלפת ממשלה לא יקצרו את התקופה, שכן הן מכריעות בין מפלגות וממשלות ואינן הצבעה ממוקדת על החוק שבוטל. הכנסת תוכל בכל עת לקדם מענה השונה ממנו מהותית. בתום 24 חודשים תוכל לשוב ולחוקק גם את ליבתו, והחוק החדש יהיה כפוף שוב למסלול המשאל.

הגנה על תוצאת המשאל מפני חקיקה העוקפת אותה מוכרת גם במקורות ההשוואתיים. קוד משאלי העם של ועדת ונציה ממליץ לקבוע תקופה שבה המחוקק לא יוכל להשיב לתוקף הסדר שנדחה במשאל מחייב בלי להביאו שוב להכרעת הציבור. באיטליה נפסלה בשנת 2012 הוראה שהחזירה, זמן קצר לאחר משאל, הסדר הזהה בעיקרו לזה שנדחה.[37]

חריגים לתחולת המסלול

לא יהיה ניתן להגיש בקשה למשאל מבטל ביחס לחריגים המפורטים להלן, וגם ההגבלה המדורגת על ביצוע פעולות בלתי־הפיכות לא תחול עליהם. החריגים יפורשו בצמצום, כדי שלא יהיה ניתן לחסן חקיקה רגילה באמצעות כותרתה או באמצעות המסגרת החקיקתית שבה שולבה.

1. חוק התקציב

חוק התקציב השנתי לא יהיה נתון למשאל מבטל. ביטולו עלול לשלול מן המדינה את המסגרת התקציבית שבאמצעותה היא פועלת וליצור משבר מיידי במימון שירותים, בקיום התחייבויות ובביצוע תוכניות שכבר אושרו.

בד בבד, לא יהיה ניתן להוציא מתחולת המשאל רפורמה או שינוי מדיניות מהותי רק באמצעות שילובם בחוק התקציב או בחקיקה הכלכלית הנלווית אליו, המכונה בדרך כלל "חוק ההסדרים".

בחוק התקציב ובחקיקה הכלכלית הנלווית אליו יהיה ניתן לכלול רק הוראות הנוגעות במישרין לקביעת ההוצאות, למקורות המימון או לביצוע התקציב בתקופה שאליה הוא מתייחס. רפורמה או הסדר מהותי שניתן לדון בהם ולחוקקם בנפרד, בלי לפגוע בהעברת התקציב או בביצועו, יידונו בהליך חקיקה נפרד ויהיו כפופים למסלול המשאל הרגיל.[38]

---

[37] Venice Commission, Revised Code of Good Practice on Referendums, pt. III.4(a)(i); explanatory memorandum, para. 52.
https://www.te.gob.mx/vota_elections/thesaurus/article/50202/16599/188

Corte costituzionale, sentenza n. 199/2012 (17 July 2012), Considerato in diritto, pt. 5.2.2.
https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2012/199

הקוד מתייחס לאימוץ מחדש של הסדר שנדחה במשאל ומזכיר תקופת הגנה העשויה להגיע עד סוף כהונת המחוקק. תקופה קבועה של 24 חודשים היא בחירה המותאמת למנגנון המוצע בישראל.

[38] שילה הטיס רולף, חוק ההסדרים — סוגיות והשוואות בין־לאומיות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סעיף 3.2, עמ׳ 5–8 (8.9.2005).
https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/998121ea-9732-e811-80de-00155d0a0235/2_998121ea-9732-e811-80de-00155d0a0235_11_8850.pdf#page=6

המחקר מתאר ביקורת והצעות לצמצום מספר הנושאים בחוק ההסדרים, לחיזוק הזיקה לתקציב ולהוצאת רפורמות שניתן לדון בהן בנפרד. ההסדר המוצע כאן מעגן כלל מחמיר יותר כחלק ממנגנון המשאל.

סעיף 110(4) לחוק־היסוד הגרמני מספק עוגן להגבלת תוכנו של חוק התקציב: הוא מתיר לכלול בו רק הוראות הנוגעות להכנסות ולהוצאות המדינה ולתקופה שלגביה הוא נחקק. סעיף 75 לחוקת איטליה מחריג ממשאל מבטל, בין היתר, חוקי מס ותקציב. אני מציע חריג ממוקד לחוק התקציב השנתי, לצד ההגבלה על הכללת שינויי מדיניות עצמאיים בחקיקה הנלווית אליו. הגבלה זו ממשיכה קו ותיק של ביקורת והצעות לצמצום השימוש בחוק ההסדרים בנושאים שניתן לדון בהם בנפרד, ומבטיחה שהחריג התקציבי ישמש לרציפות תקציבית ולא כמסלול חסינות לשינויי מדיניות.[39]

2. חוקי יסוד

כל חוקי היסוד הקיימים יוחרגו מן המשאל המבטל, כפי שכל יתר החקיקה הקיימת מוחרגת ממנו.

חוק־יסוד חדש או תיקון לחוק־יסוד שיתקבלו לאחר כניסת המנגנון לתוקף יוחרגו אף הם, ובלבד שהתקבלו בכנסת בתמיכה של 80 חברי כנסת לפחות.

חוק־יסוד או תיקון לחוק־יסוד שהתקבלו ברוב קטן מזה יהיו כפופים למסלול הרגיל. אילו הכותרת "חוק־יסוד" לבדה הייתה מקנה חסינות, ניתן היה להוציא כל חקיקה שנויה במחלוקת מתחולת המשאל באמצעות סיווגה הפורמלי. זהו ההיגיון המוסדי של ההבחנה: כללי המשחק מקבלים מעמד מיוחד כאשר הם נשענים על רוב פרלמנטרי רחב של 80 חברי כנסת.

היגיון דומה מופיע בסעיף 138 לחוקת איטליה: תיקון שאושר בהצבעה השנייה בכל אחד משני בתי הפרלמנט ברוב של שני שלישים מחבריו אינו נתון למשאל המאשר הקבוע בסעיף. תיקון שאושר ברוב קטן יותר עשוי להיות מובא למשאל, בהתאם לתנאים שנקבעו בו.[40]

כמו כן, חוק־יסוד: משאל עם ימשיך לחול במסלול הנפרד הקבוע בו. כאשר הוא חל, המסלול המיוחד הקבוע בו יגבר על המנגנון הכללי המוצע בפרק זה, כדי למנוע כפל של הליכי משאל.

כללים משלימים

1. ניהול ההליך, מידע לציבור וביקורת

ניהול המסלול ירוכז ביחידה מקצועית קבועה שתוקם בוועדת הבחירות המרכזית. היחידה תטפל ברישום הבקשות, באימות החתימות, בפרסום לוחות הזמנים, בהכנת המידע הרשמי ובארגון ההצבעה.

היחידה המקצועית תבדוק את הדרישות העובדתיות והטכניות. בשאלות המשפטיות הקבועות במסלול תכריע נשיאות ועדת הבחירות המרכזית, בהרכב שנקבע לפי הדין במועד פתיחת חלון החתימות. ההחלטה תתקבל ברוב מכלל חבריה המכהנים, ובלבד שיושב ראש הוועדה או ממלא מקומו השתתף בדיון. הנשיאות תכריע, בין השאר, אם הבקשה עמדה ברף החתימות וביתר תנאי המסלול, אם הוראה ניתנת להפרדה מן החוק, אם כמה הוראות יכולות להיכלל בשאלה אחת ואם שינוי מאוחר שמר על ליבת ההסדר.

---

[39] Basic Law for the Federal Republic of Germany, art. 110(4). https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html

Constitution of the Republic of Italy, art. 75(2), p. 23 (official English translation, 22 October 2023). https://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/costituzione_en.pdf#page=30

סעיף 110(4) הגרמני מתייחס לחוק התקציב עצמו. ההגבלה המוצעת על שילוב רפורמות עצמאיות בחקיקה הכלכלית הנלווית לתקציב היא התאמה למנגנון בישראל.

[40] Constitution of the Republic of Italy, art. 138, p. 52 (official English translation, 22 October 2023). The two-thirds exception applies to the second vote in each House. https://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/costituzione_en.pdf#page=59

הרכב זה משלב הנהגה משפטית עם השתתפות שווה של הקואליציה והאופוזיציה. ההחלטות יינתנו על יסוד החומר המקצועי ולאחר שניתנה ליוזמי הבקשה ולכנסת הזדמנות להציג את עמדתם, יהיו מנומקות ופומביות ויינתנו בתוך המועדים שנקבעו.[41]

לפני פרסום השאלה למשאל תבחן הנשיאות, על יסוד בדיקה מקצועית, אם נוסח השאלה ברור ומציג את אפשרויות ההכרעה באופן מאוזן. היא תוכל לתקן את נוסח השאלה לשם כך, אך לא לשנות את זהות החוק או ההוראה המובאים להצבעה, את היקף הביטול שהתבקש או את אפשרויות ההכרעה העומדות בפני הבוחר.

השאלה שעל גבי פתק ההצבעה תהיה קצרה ובהירה, תציג את אפשרויות ההכרעה באופן מאוזן ותציין במדויק את החוק או את ההוראה שעליהם מצביעים. הנוסח הסופי של השאלה יפורסם עם קביעת הבקשה להצבעה, ולא יאוחר מ־60 ימים לפני המשאל; הוא יעמוד לרשות הציבור לאורך תקופת הדיון ויופיע גם בחוברת המידע הרשמית. לצד השאלה יפורסם הסבר תמציתי ומאוזן על המשמעות המשפטית של כל תשובה.

ערעורים על החלטות נשיאות ועדת הבחירות בהליך המשאל המבטל יידונו במסלול מהיר. במסגרת ערעור כזה ייבחנו רק סמכות הנשיאות, עמידתה במועדים, תקינות אימות החתימות, בהירותו ואיזונו של נוסח השאלה, והחלת התנאים המפורשים שנקבעו בחוק על היקף הבקשה, הפרדת הוראות, חוק חלופי ושינוי מאוחר בחוק. הביקורת נועדה לוודא שהליך המשאל הופעל לפי הכללים שנקבעו; היא לא תכריע אם החוק עצמו טוב או רצוי.

לפני כל הצבעה תפורסם חוברת מידע רשמית ובה נוסח החוק, תיאור תמציתי של המצב המשפטי לפניו ואחריו, משמעות כל תוצאה והצגה מאוזנת של הטיעונים המרכזיים. כאשר מוצג חוק חלופי, החוברת תסביר גם כיצד שתי השאלות פועלות יחד.

גם הדין הישראלי הקיים מספק נקודת מוצא לחלק מן המעטפת. חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ״ט–1999, קובע מראש את מבנה שאלת הבעד־או־נגד במסלול הטריטוריאלי, מטיל את עריכת המשאל על ועדת הבחירות המרכזית ומסמיך את יושב ראש הוועדה להשלים את הפרטים החסרים בשאלה ולהכריע בספקות הנוגעים להחלת דיני הבחירות והתעמולה. החוברת המאוזנת והבדיקה המקצועית של מובנות השאלה הן תוספות למסגרת זו.

---

[41] חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ״ט–1969, ס׳ 16, 17 ו־146. סעיפים 16–17 מעגנים את ייצוג סיעות הכנסת בוועדה ואת נשיאותה בידי שופט בית המשפט העליון וסגנים מסיעות הכנסת; סעיף 146 מאפשר לוועדה לאצול סמכויות ליושב הראש יחד עם סגניו, למעט סמכויות שנמנו בו. ההצעה כאן נשענת על נשיאות הוועדה בהרכבה לפי הדין במועד פתיחת חלון החתימות, ומוסיפה למנגנון המשאל דרישת רוב מכלל חבריה המכהנים והשתתפות יושב ראש הוועדה או ממלא מקומו.
https://he.wikisource.org/w/index.php?curid=1223

לתוספות האלה יש עוגנים מעשיים: ועדת הבחירות הבריטית בוחנת את מובנותן של שאלות משאל ומפקחת על היבטים של ניהול ומימון; ועדת הבחירות העצמאית באירלנד מחויבת לפרסם מידע מאוזן על הנושאים המובאים למשאל.[42]

2. כללי החתימה, איסוף החתימות וההצבעה

- **חתימה ואימות.** כל בעל זכות בחירה יהיה רשאי לחתום פעם אחת על כל בקשה למשאל מבטל. חתימה נוספת של אותו אדם לא תיספר. התחזות מכוונת, זיוף חתימה או חתימה בשמו של אדם אחר יהוו עבירה פלילית.
- **אמצעי החתימה.** החתימה תתאפשר באמצעי מאובטח, פיזי או דיגיטלי. זהות החותמים תשמש לאימות מול פנקס הבוחרים ולא תפורסם; לציבור יפורסמו רק נתוני בדיקה מצטברים.
- **איסוף חתימות.** תשלום לבוחר תמורת חתימתו ייאסר, ושכרו של אוסף חתימות לא ייגזר ממספר החתימות שאסף.
- **אופן ההצבעה.** מאחר שמועד המשאל לא יהיה יום שבתון, וכדי להבטיח אפשרות מעשית להשתתף בהצבעה, החוק יקבע שעות הצבעה מורחבות, אפשרויות הצבעה מוקדמת והסדר שיאפשר לעובדים לצאת להצביע.
- **אמצעי ההצבעה.** ההצבעה במשאל תתקיים באופן פיזי וחשאי בקלפי, במערך שיותאם למועד שאינו יום שבתון. מתכונת מוכרת זו מאפשרת פיקוח, ספירה חוזרת ובקרה ציבורית ומצמצמת מחלוקת על אמינות ההליך. פריסת הקלפיות ואמצעי ההנגשה ייקבעו לאחר בחינה מקצועית, בלי לגרוע מחשאיות ההצבעה, מנגישותה ומיכולת הביקורת.

3. מימון ושקיפות

אדם או חבר בני אדם שהיקף פעילותם או התרומות שיגייסו בקשר למשאל יעלו על הסף שייקבע, בכסף או בשווה כסף, יחויבו להירשם כ״גוף פעיל במשאל״. הפיקוח הכספי יופקד בידי מבקר המדינה, במתכונת שתותאם מן ההסדרים החלים על גוף פעיל בבחירות לפי סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות, התשל״ג–1973.[43]

תרומות לגוף פעיל במשאל יתקבלו רק מיחידים שהם בעלי זכות בחירה בישראל ובכפוף לתקרה. תרומות מתאגיד, ממקור זר, מתורם אנונימי או באמצעות איש קש ייאסרו. מפלגות שיוציאו כספים בקמפיין יהיו כפופות לתקרה ולדיווח נפרד במסגרת חשבונותיהן.

---

[42] חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ״ט–1999, סעיפים 7 ו־9–11; UK Electoral Commission, ״What we do in referendums״; An Coimisiún Toghcháin, ״Referendums״. הדין הישראלי קובע את מבנה השאלה, מטיל את עריכת המשאל על ועדת הבחירות המרכזית ומסמיך את יושב ראש הוועדה להשלים פרטים ולהכריע בספקות הנוגעים להחלת דיני הבחירות והתעמולה. ההשוואה לבריטניה ולאירלנד נוגעת לבדיקת מובנות השאלה, למידע מאוזן ולפיקוח על קמפיין ומימון. בפרקטיקה הפדרלית בשוויץ המועצה הפדרלית מודיעה על מועד ההצבעה ועל הנושאים לפחות ארבעה חודשים מראש; תקופת 60 הימים המוצעת כאן היא פרק זמן מותאם לפרסום הנוסח הסופי.
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2001123
https://www.electoralcommission.org.uk/about-us/our-role-and-responsibilities/what-we-do-referendums
https://www.electoralcommission.ie/referendums/
https://www.admin.ch/en/upcoming-federal-popular-votes

[43] חוק מימון מפלגות, התשל״ג–1973, ס׳ 1 (הגדרות ״גוף פעיל בבחירות״ ו״פעילות בחירות״), 10ג(א)–(ב) (רישום), 10ג(ז)–(י) (פרסום תרומות, חשבונות ודיווח). נוסח החוק באתר מבקר המדינה. ״גוף פעיל במשאל״ הוא התאמה מוצעת למסלול החדש.
https://media.mevaker.gov.il/mevaker/media/xucb2xcd/1973-laws-mimun-miflagot.pdf#page=30

זהות התורמים, סכומי התרומות, ההוצאות, הספקים והפרסום הממומן ידווחו בתוך פרקי זמן קצרים. הוצאות איסוף החתימות והוצאות הקמפיין למשאל ידווחו בנפרד. פרסום דיגיטלי ממומן יישא סימון המזהה את הגורם המממן ויישמר במאגר פומבי.

חוק מימון מפלגות וההסדר הבריטי למימון משאלים יכולים לשמש נקודות מוצא. החקיקה המיישמת תקבע תקרות המתאימות לשוק הישראלי, כללים להוצאות מתואמות של כמה גופים וסנקציות המאפשרות אכיפה בזמן אמת.[44]

במהלך הקמפיין נבחרי ציבור ומפלגות יהיו חופשיים להביע עמדה, אך משאבי משרדי הממשלה וגופי המדינה לא ישמשו לקידום צד במשאל. מותר יהיה לפרסם את המידע הרשמי והמאוזן ולקיים פעילות שלטונית שוטפת; הגדרת פעילות כ״שוטפת״ לא תכשיר שימוש בה לתעמולה. ההסדר יקבע כיצד להבחין בין מילוי תפקיד ציבורי לבין קמפיין ממומן מכספי הציבור.[45]

4. הפעלת ההגבלות, היתרים וביקורת על יישומן

בסעיפים הקודמים נקבע כי בתקופה שבין פרסום החוק לבין ההכרעה במשאל יוגבלו רק פעולות העלולות ליצור תוצאה מהותית שלא יהיה אפשר להשיבה למעשה לקדמותה אם החוק יבוטל. סעיף זה מפרט כיצד יופעלו ההגבלות, באילו מקרים ניתן יהיה להתיר חריגה מהן וכיצד תיבחן הפעלתן.

היתר הכנסת. הכנסת תוכל להתיר פעולה הכפופה להגבלה בהיתר מפורש בחוק, מנומק לגופו וברוב של 75 חברי כנסת. ההנמקה תסביר מדוע נדרש להשלים את הפעולה לפני ההכרעה הציבורית ומדוע אין חלופה הפיכה סבירה. הרוב המיוחס נועד להצריך הסכמה רחבה: רוב רגיל המספיק להעברת החוק לא יספיק לבדו להסרת ההגבלה.

מענה לסכנה מיידית. לצד מסלול ההיתר הרגיל ייקבע מסלול חירום ביצועי, תחום בזמן ובתכלית, למקרה שבו ההמתנה עצמה יוצרת סכנה מיידית וקונקרטית לחיים, לבריאות הציבור או לביטחון הציבור עקב מלחמה, אסון או התפרצות מחלה. המסלול לא ירחיב את סוגי הפעולות הכפופים להגבלה; הוא יאפשר רק להתיר פעולה שכבר הוגבלה ושביצועה המיידי חיוני להתמודדות עם הסכנה. ההיתר יינתן בהחלטת ממשלה ובאישור מראש של רוב חברי ועדת הכנסת שנקבעה בחוק לאותו סוג סכנה, לאחר קבלת חוות דעת מקצועית ומשפטית.

---

[44] Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (UK), s. 117(1)–(4): spending by participants who are not registered and associated offences.
https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/section/117
Schedule 15, paras. 1(1)–(4) (scope), 6(1) (impermissible and unidentified donors), 7–8 (acceptance, return and evasion) and 10 (reporting donations).
https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/schedule/15
תוספת 15 לחוק הבריטי (Schedule 15) מסדירה תרומות למשתתפים מורשים במשאל שאינם מפלגות רשומות, וכן למפלגות קטנות כהגדרת הדין הבריטי. ההפניה נועדה לעגן את עצם החלתם של כללי תרומות גם על גורמים שאינם מפלגות; זהות הגופים, הספים וכללי התרומות בישראל ייקבעו בנפרד.

[45] Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (UK), s. 125(1)–(4), especially (2) (public bodies), (3) (exceptions) and (4)(b) (the final 28 days).
https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/section/125
UK Electoral Commission, written evidence to Parliament, "EU Referendum Bill: Part One", paras. 12–14 (scope of s. 125 and its exceptions).
https://committees.parliament.uk/writtenevidence/56849/html/
הדין הבריטי מגביל פרסום ב־28 הימים המסתיימים ביום ההצבעה, בכפוף לחריגים. האיסור המוצע כאן על שימוש במשאבי המדינה לאורך הקמפיין רחב יותר.

ההיתר יזהה את הפעולה ואת הסכנה, יסביר מדוע אין חלופה הפיכה סבירה ויחול רק במידה ובמשך הנדרשים להסרת הסכנה, עד 30 ימים. חידושו יחייב החלטה ואישור חדשים. ההחלטה והנימוקים יפורסמו, בכפוף לדיני הסודיות. רצון להקדים יישום מדיניות אינו סכנה מיידית, ועלות כלכלית רגילה של ההמתנה אינה יוצרת כשלעצמה סכנה כזאת.

מחלוקת בשאלה אם פעולה מסוימת כפופה להגבלה תידון במסלול שיפוטי מהיר. הבדיקה תעסוק בחמש שאלות: (1) האם הפעולה נמנית עם הסוגים שנקבעו; (2) האם הבסיס המשפטי לביצועה נוצר, הורחב או שונה בחוק החדש, כך שאלמלא הוראה בו לא היה ניתן לבצעה באותה מתכונת; (3) האם לאחר ביצועה יהיה אפשר, במובן המעשי, להשיב את המצב לקדמותו; (4) באיזה שלב מצוי הליך המשאל המבטל, מאיסוף החתימות ועד לפרסום התוצאות; ו־(5) אם מדובר בהגבלה לפי בקשה, האם הוגשה בקשה להגבלת הפעולה והתקיימו התנאים להפעלתה.

אם ניתן היתר הכנסת, ייבדק אם הפעולה הנדונה היא הפעולה שהחוק התיר ואם התקיימו התנאים המפורשים שנקבעו בו. אם ניתן היתר בשל סכנה מיידית, ייבדק גם אם התקיימו התנאים המהותיים להפעלתו — קיומה של סכנה מיידית וקונקרטית לחיים, לבריאות הציבור או לביטחון הציבור, חיוניות הפעולה להתמודדות עמה והיעדר חלופה הפיכה סבירה — וכן אם ההיתר הוגבל למידה ולמשך הנדרשים להסרת הסכנה ואם נשמרו כללי ההחלטה, האישור והפרסום.

במסלול זה יוכל בית המשפט לעכב רק את ביצוע הפעולה או את השלמתה, כל עוד חלה עליה ההגבלה; יתר הוראות החוק יוסיפו לחול. הוא לא יבחן מחדש את מדיניות החוק או את ההעדפה המדינית שביסוד היתר הכנסת. זהו סעד ייעודי לאכיפת ההגבלות התחומות המוצעות; אין בו כדי לגרוע ממסלולי הביקורת הקיימים על תקנות, צווים, היתרים, רישיונות והחלטות מינהליות. 〈**פתוח: זהות הערכאה, הרכבה ומסלול הערעור**〉.

5. כללים לדחיית מועד המשאל

המועד השנתי יידחה רק לפי כללים הקבועים מראש. אם הוא חל בחג או בערב חג, המשאל ייערך ביום שלישי הראשון שלאחריו שאינו חג או ערב חג.

אם מועד המשאל חל ב־90 הימים שלפני בחירות כלליות, ביום הבחירות או ב־60 הימים שלאחריהן, הוא ייערך ביום שלישי הראשון שחל 60 ימים לפחות לאחר הבחירות ואינו חג או ערב חג. אותו כלל יחול אם הבחירות הוקדמו לאחר שנקבע מועד המשאל. כך נשמרת הפרדה בין קמפיין הבחירות לבין הדיון בחוק, בלי למסור לממשלה את בחירת התאריך.[46]

דחייה בשל מניעה ממשית. מלחמה, אסון או התפרצות מחלה עשויים למנוע בפועל הצבעה בטוחה, נגישה והוגנת. במצב כזה תוכל הכנסת לדחות את המשאל בחוק שיתקבל ברוב של 75 חברי כנסת, לאחר המלצה מנומקת של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית וחוות דעת מקצועיות בדבר הפגיעה ביכולת לקיים את ההצבעה והאפשרויות להתמודד עמה. עצם קיומה של הכרזת חירום לא יספיק.

הדחייה תהיה לפרק הזמן הקצר הנדרש, עד 90 ימים, ותנקוב בתאריך חלופי. הארכה נוספת תחייב חוק חדש באותו רוב ותשתית מקצועית עדכנית. הבקשות שאושרו והחתימות שאומתו יישארו בתוקף.

ביקורת שיפוטית על החלטת הדחייה תוגבל לבחינת קיומה של מניעה ממשית, משך הדחייה ומילוי התנאים שנקבעו; היא לא תעסוק בתוכנם של החוקים המובאים למשאל.

---

[46] חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי״ט–1959, ס׳ 2. הסעיף קובע תקופת הגבלות של 90 ימים לפני הבחירות וביום הבחירות; חלק מהאיסורים חלים גם מחוץ לתקופה זו. ההפניה היא לאורך התקופה המשמש בהצעה להפרדה בין שני הקמפיינים. מרווח 60 הימים לאחר הבחירות הוא בחירה המותאמת למסלול המוצע בישראל.
https://he.wikisource.org/w/index.php?curid=321417

לעצם דחייתה של הצבעה בשל מניעה מעשית יש תקדים ישיר בשווייץ: במרץ 2020 החליטה המועצה הפדרלית שלא לקיים את מועד ההצבעה שנקבע למאי בשל מגפת הקורונה.[47]

תכלית התיקון וגבולותיו

התיקון יוצר מסלול תחום: התנגדות ציבורית רחבה לחוק חדש תוכל להגיע להכרעה מחייבת בשאלה על אותו חוק, במועד ובכללים שאינם נקבעים לפי זהות הממשלה או תוכן המחלוקת. הוא אינו יוצר מסלול ציבורי לניסוח חוקים, אינו מעביר החלטות ביצועיות להצבעה ואינו מניח שהציבור יקבל בכל פעם את ההחלטה הטובה ביותר. מידע מטעה, קמפיינים אגרסיביים והשתתפות נמוכה הם קשיים אפשריים בכל הכרעה ציבורית; כללי המידע, המימון ורף התמיכה נועדו לצמצם אותם.

המתווה קובע את עקרונות המנגנון ואת גבולותיו, ובתוכם מציע שלוש נקודות מוצא כמותיות: רף חתימות של 2%–2.5% לפתיחת המשאל, 15% כרף תמיכה בביטול ותקופת הגנה של 24 חודשים. לפני עיגונם בחקיקה ייבחנו המספרים בסימולציות של שיעורי השתתפות, עלויות איסוף, יכולתם של גופים מאורגנים לעמוד ברפים ויכולת יחידת האימות לפעול במועדים שנקבעו. הכיול נועד לשמור על נגישות מעשית למסלול ובה בעת למנוע את הפעלתו בידי ציבור קטן מדי.

מחירים מוסדיים

המסלול תחום לחקיקה ראשית. משום כך תקנות, צווים והוראות מינהל לא יהיו נתונים למשאל מבטל, גם כאשר השפעתם הציבורית ניכרת. הם יוסיפו להיות כפופים לגבולות ההסמכה ולכלי הפיקוח הקיימים, אך הציבור לא יוכל להביאם להכרעה במסלול זה.

גם במנגנונים ההשוואתיים התחולה ממוקדת בחקיקה: באיטליה משאל מבטל חל על חוק או על מעשה בעל תוקף של חוק; בשווייץ משאל הרשות הפדרלי חל על חוקים פדרליים ועל סוגים נוספים של החלטות פדרליות שנקבעו בדין, ולא על כל החלטה מינהלית. אני מציע גבול דומה כדי לרכז את ההכרעה הציבורית במדיניות שעוגנה בחקיקה, בלי להעמיס על המנגנון את ההסדרים המשתנים במסגרת הניהול השוטף.[48]

ריכוז ההצבעות במועד שנתי אחד עלול להביא לכך שחוק יעמוד בתוקפו במשך יותר משנה לפני ההכרעה הציבורית. בתקופה זו עשויות להיווצר הסתמכויות ותוצאות שלא יהיה ניתן לבטל במלואן גם אם החוק יבוטל. מנגד, מועד מרוכז מפחית עלויות, מאפשר היערכות מסודרת ויוצר שגרה ציבורית במדינה שטרם הפעילה מנגנון כזה.

כדי לצמצם את האפשרות שבמהלך ההמתנה למועד השנתי יבוצעו מכוח החוק החדש פעולות שאת תוצאותיהן לא יהיה ניתן לבטל במובן המעשי, נקבעו ההגבלות על פעולות בלתי־הפיכות. פעולות משלושת

---

[47] Swiss Federal Council, “Coronavirus: le Conseil fédéral renonce à organiser la votation populaire du 17 mai 2020” (18 March 2020).
https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-78485.html
החלטת ממשלת שווייץ שלא לקיים את ההצבעה הפדרלית שנקבעה ל־17 במאי 2020 בשל מגפת הקורונה מספקת עוגן ישיר לדחיית משאל כאשר אין אפשרות מעשית לקיימו. דרישת 75 חברי הכנסת ותקרת 90 הימים הן בחירות המותאמות למסלול המוצע בישראל.

[48] Federal Constitution of the Republic of Italy, art. 75(1) (משאל מבטל על חוק או על מעשה בעל תוקף של חוק); Constitution of the Swiss Confederation, art. 141(1), וכן פורטל המידע הרשמי של הקונפדרציה השווייצרית, “Referendum” (משאל רשות על חוקים פדרליים ועל סוגים מוגדרים נוספים של החלטות פדרליות).
https://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/costituzione_en.pdf#page=30
https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en#art_141
https://www.ch.ch/en/votes-and-elections/referendum/

הסוגים שעליהם חלה הגבלה מיידית יעוכבו לאורך חלון איסוף החתימות, גם אם לבסוף לא תוגש בקשה למשאל או אם תוגש אך לא תאושר. ביתר הסוגים, חובת ההודעה המוקדמת נותנת זמן להתארגנות, אך הפעלת ההגבלה לפי בקשה לפני אישור הבקשה למשאל עדיין תלויה בגיוס מהיר של מחצית מן החתימות.

הרשימה התחומה מעניקה ודאות, אך עלולה להותיר מחוץ להגבלה פעולה בלתי־הפיכה שאינה נמנית בה ואינה דומה דיה לסוגים שנקבעו. זהו מחיר הבחירה שלא להחיל על כל חוק חדש מבחן פתוח, שהיה יוצר אי־ודאות רחבה. מחלוקות על סיווג פעולה יידונו בביקורת שיפוטית מהירה, וההיתרים התחומים יאפשרו בכל זאת לבצע פעולה הכפופה להגבלה כאשר הכנסת התירה אותה בתמיכה הרחבה שנקבעה או כאשר ביצועה חיוני להתמודדות עם סכנה מיידית.

רף התמיכה של 15% מאפשר, בתרחיש קצה, לבטל חוק בתמיכתם של 15% בלבד מכלל בעלי זכות הבחירה, ובלבד שתומכי הביטול קיבלו רוב מבין הקולות הכשרים. זהו מחיר מודע של רף שנועד להציב דרישת תמיכה ממשית, בלי להפוך את הביטול לאפשרות תאורטית בלבד.

במשאל הנערך בנפרד מבחירות כלליות שיעור ההשתתפות עלול להיות נמוך מזה שבבחירות כלליות, ורף גבוה בהרבה היה עלול להעניק לאי־השתתפות כוח לחסום גם רוב ברור בקרב המצביעים. מנגד, גם רוב ברור לא יספיק אם מספר המצביעים בעד הביטול לא יגיע ל־15% מכלל בעלי זכות הבחירה. הרף אינו מבטיח השתתפות רחבה ואינו מבטל כל שיקול אסטרטגי.

הפרסום הרשמי יבחין בין אי־עמידה ברף לבין רוב נגד הביטול; אין בכך כדי למנוע מכל שחקן פוליטי להציג את התוצאה בדרכו.

כאשר הכנסת מבקשת להציע חוק חלופי, הבטחת 60 ימים לדיון בנוסח הסופי קובעת גם מועד אחרון קשיח לחקיקתו. הכנסת אינה חייבת להמתין לאישור הבקשה ויכולה להתחיל לגבש מענה כבר במהלך איסוף החתימות והבדיקות; אולם אם תמתין להכרעה הסופית, הזמן שנותר עשוי להיות קצר. המשאל לא יידחה לשם השלמת החקיקה. בכך נוצר תמריץ להגיב מוקדם למחלוקת הציבורית, נשמרת תקופת הדיון המלאה של הבוחרים, והליך חקיקתו של החוק החלופי אינו יכול לשמש עילה לדחיית המשאל.

הצגת חוק חלופי מחייבת גם מבנה מורכב יותר של שתי שאלות, ולמבנה זה שני מחירים. האחד הוא שהחוק החלופי עשוי להיכנס לתוקף אף שלא נמדדה התמיכה בו ישירות מול החוק המקורי, ואף אם מספר התומכים בו כשלעצמו לא הגיע ל־15% מכלל בעלי זכות הבחירה. רף ה־15% נבדק בשאלה הראשונה ביחס לכלל התומכים בשינוי; בשאלה השנייה די שהחוק החלופי יקבל יותר קולות מביטול ללא החלפה. לכן ייתכן שהציבור נתן מנדט ברור לשנות את החוק, אך מנדט חלש יותר דווקא לנוסח שייכנס במקומו.

מבנה זה עשוי להקנות לחוק החלופי יתרון בשאלה השנייה. גם מי שהצביעו בשאלה הראשונה בעד השארת החוק המקורי יכולים להשיב לשאלה השנייה, וחלקם עשויים להעדיף את החוק החלופי על פני ביטול ללא החלפה. קולותיהם מצטרפים לקולות תומכי השינוי שמעדיפים אף הם את החוק החלופי. עם זאת, אין מדובר ביתרון מובטח: החוק החלופי חייב להיות שונה מהותית מן החוק המקורי, ולכן חלק מתומכי החוק המקורי עשויים להעדיף ביטול ללא החלפה; גם שוויון לא יספיק לכניסתו לתוקף.

המחיר האחר הוא שחלק מן הבוחרים עלולים להצביע בשאלה הראשונה לפי התוצאה שממנה הם חוששים, ולא לפי האפשרות המועדפת עליהם. לדוגמה, בוחר שמעדיף ביטול ללא החלפה על פני החוק המקורי, אך רואה בחוק החלופי את התוצאה הגרועה ביותר, יודע שהצבעה בעד שינוי עלולה לסייע דווקא לכניסת החוק החלופי לתוקף. לכן הוא עשוי להצביע בעד השארת החוק המקורי, אף שהעדפתו הראשונה היא לבטלו. אותה דילמה פועלת בכיוון ההפוך אצל מי שמעדיף את החוק החלופי אך חושש מביטול ללא החלפה.

אלה מחירים מודעים של ההכרעה המדורגת. מבנה השאלות מכריע תחילה אם להשאיר את החוק המקורי, ורק לאחר מכן כיצד לשנותו. אילו הביטול והחוק החלופי היו נדרשים כל אחד להשיג רוב נפרד מול החוק המקורי, תומכי השינוי היו עלולים להתפצל ביניהם ושתי דרכי השינוי היו נכשלות, אף שרוב המצביעים ביקש שלא להשאיר את החוק המקורי. המבנה שנבחר שומר על יכולתו של המשאל להביא לשינוי ממשי, ובו בזמן נותן לכנסת תמריץ לבחון מחדש את המחלוקת ולהציע חוק חלופי שיכול לזכות בתמיכה רחבה יותר.

לבסוף, תקופת ההגנה ממשיכה לחול גם אם במהלך 24 החודשים נבחרת כנסת חדשה, אף שלא היא שחוקקה את ההסדר שנדחה. המשאל מכריע בחוק מסוים, ולכן בחירות אינן מבטלות את תוצאתו. בתום התקופה תוכל הכנסת לשוב ולחוקק את ההסדר, והחוק החדש יהיה כפוף מחדש למסלול הציבורי.

עוגנים השוואתיים וגבולות ההשוואה

הדוגמאות לאורך הפרק מספקות עוגנים לעיצוב המסלול: פרקי הזמן, ריכוז ההצבעה ודחיית מועד שאי אפשר לקיימו בשווייץ ובאיטליה; מניעת עקיפה בדין ובפסיקה באיטליה; רף התמיכה בדנמרק ומבנה שתי השאלות בוושינגטון; וכללי המידע, המימון והבקרה בבריטניה, באירלנד ובקוד ועדת ונציה. ההשוואה מסייעת לזהות את האפשרויות ואת המחירים הכרוכים בהן, אך אינה מחייבת לאמץ בשלמותו מודל של מדינה מסוימת.

הפרמטרים שנבחרו — ובכללם רף החתימות, המועד השנתי, רף התמיכה, החוק החלופי ותקופת ההגנה מפני חקיקה חוזרת — נועדו לאפשר ביקורת ציבורית ממוקדת ולהתאים למציאות המוסדית בישראל. הטעמים לכל בחירה, וכן המקומות שבהם המסלול שונה מן הדוגמאות או מהמלצות ועדת ונציה, פורטו לצד ההסדר הרלוונטי.

חלופות שנשקלו ונדחו

- **יוזמת חקיקה אזרחית — נדחתה.** היא הייתה מאפשרת לקבוצה מאורגנת להביא נוסח משלה להצבעה. מטרת התיקון היא ביקורת ממוקדת על חקיקה שהתקבלה, לא יצירת מסלול חקיקה אזרחי המקביל לחקיקת הכנסת.
- **משאל כללי ביוזמת הממשלה — נדחה.** שליטה בנושא, בניסוח ובעיתוי עלולה לאפשר לממשלה להעביר לציבור את האחריות להכרעה קשה, תוך עיצוב השאלה באופן המשרת את עמדתה, או להפוך מחלוקת מסוימת להצבעת אמון בה. מטרת התיקון היא להותיר בידי הממשלה והכנסת את היוזמה ואת האחריות לחקיקה, ובה בעת להעניק לציבור כלי ביקורת שהוא עצמו מפעיל. כך נוצר לנבחרי הציבור תמריץ להביא בחשבון מראש גם התנגדות החורגת מבסיס התמיכה שלהם. לכן פתיחת ההליך תלויה בבקשה ציבורית שהשיגה רף תמיכה קבוע מראש, ולא בהחלטת הממשלה להביא נושא להצבעה.
- **ריבוי מועדי הצבעה בשנה והשהיה אוטומטית של כל חוק — נדחו.** מודל של כמה מועדי הצבעה קבועים בשנה, עד ארבעה במודל השווייצרי, מאפשר להביא שאלות להכרעה בתדירות גבוהה יותר ולפני שהחוק יוצר מציאות שקשה לשנות. בישראל הוא היה מחייב לעכב את כניסתה לתוקף של חקיקה חדשה, ליצור מסלול דחיפות רחב ולהפעיל מערך הצבעה כמה פעמים בשנה. העלויות והעומס על הבוחרים גבוהים במיוחד בתחילת דרכו של מנגנון חדש. המועד השנתי, הביטול בדיעבד וההגבלה

המדורגת על פעולות מסוימות משאירים את רוב עבודת החקיקה והיישום במסלולה הרגיל ומרכזים את ההיערכות להצבעה.[49]

- **מניין השתתפות — נדחה.** הוא מתמרץ את מתנגדי הביטול להישאר בבית כדי לפגוע בתוקף המשאל. מנגד, גם רוב רגיל ללא רף תמיכה נדחה, משום שהוא עלול לאפשר לשיעור קטן מאוד מכלל הבוחרים לבטל חקיקה ביום של השתתפות נמוכה.
- **הגבלה אוטומטית כללית על כל פעולה בלתי־הפיכה — נדחתה.** הגדרה כללית החלה מיד על כל חקיקה חדשה הייתה יוצרת אי־ודאות ועיכובים גם כשלא התגבשה התנגדות ציבורית. מנגד, המתנה לאישור הסופי של הבקשה בכל המקרים עלולה לאפשר יצירת עובדות שאי אפשר להשיב. לכן נבחרו הגבלה מיידית על שלושה סוגי פעולות, הודעה מוקדמת לגבי סוגים נוספים והגבלה לפי בקשה לאחר אימות תמיכה ראשונית. היתר רגיל טעון 75 חברי כנסת; סכנה מיידית תטופל במסלול חירום תחום.
- **רף חתימות של כ־1% — נדחה כנקודת פתיחה.** במערכת ישראלית בעלת מפלגות, ארגונים ורשתות גיוס צפופות, הוצע בכוונה רף גבוה יותר; אך כל עוד לא נערכו סימולציות, גם 2%–2.5% נשאר טווח לבחינה ולא מספר שיש לשריין מראש.

פרק ד׳ — מבנה החקיקה, שריון ותחולה

שני מסלולי החקיקה במבט־על

שני התיקונים נוגעים לכללי הפעולה של מוסדות השלטון: באילו תנאים ניתן לפזר את הכנסת לפני תום כהונתה; כיצד מטופלים משבר בממשלה או כישלון בהרכבתה בלי שיובילו אוטומטית לבחירות; וכיצד ניתן להביא חקיקה חדשה להכרעה ציבורית ממוקדת. הם אינם פותחים לדיון את ההסדרים בחוקי־היסוד העוסקים בזכויות, בזהות המדינה, בדת ומדינה או בנושאים מהותיים אחרים.

מבחינה רעיונית שני התיקונים קשורים, אך מבחינה חקיקתית הם יתקדמו בשני מסלולים נפרדים. התיקון הראשון יחייב תיקונים ממוקדים בחוקי־היסוד שבהם מצויים הסדרי הכנסת, הממשלה והתקציב; התיקון השני יעוגן בחוק־יסוד חדש למשאל המבטל. לכל אחד מהם תצורף חקיקה רגילה שתסדיר את אופן הביצוע בלבד. בחוקי־היסוד יעוגנו עקרונות הליבה, הפרמטרים ששינוי בהם עלול לרוקן מנגנון מתוכן והוראות הנוקשות והיציבות. כל תיקון יוכל לעמוד בפני עצמו, ומועד הפעלתו ייקבע בהוראות המעבר המתאימות לו.

מבנה החקיקה

1. תיקונים בחוקי־היסוד וחוק־יסוד חדש

התיקון הראשון יחייב תיקונים מתואמים בחוק־יסוד: הכנסת, בחוק־יסוד: הממשלה ובחוק־יסוד: משק המדינה.

חוק־יסוד: משאל עם יוסיף לחול במתכונתו הקיימת על המסלול הטריטוריאלי. התיקון השני יעוגן בחוק־יסוד חדש: משאל עם מבטל. חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ״ט–1999, המסדיר כיום את ביצוע המסלול הטריטוריאלי, יורחב. הוראות המסלול הטריטוריאלי

---

[49] הקונפדרציה השווייצרית מציינת כי הצבעות פדרליות נערכות עד ארבע פעמים בשנה, במועדים הנשמרים מראש. Swiss Confederation, “Votes — The electorate decides on political issues”, The Swiss Confederation: a brief guide. https://www.efd.admin.ch/dam/en/sd-web/txwWkgSPXcpj/buku-2024-en.pdf

הקיימות יישארו כפי שהן בפרק ייעודי. לצד זה יתווסף פרק כללי להוראות ביצוע משותפות ופרקים נפרדים לכל אחד מסוגי המשאל. מפת הסעיפים הראשונית מובאת בנספח א׳.[50]

2. חקיקה משלימה

לצד התיקונים בחוקי־היסוד תתקבל חקיקה רגילה משלימה. מונח זה כולל תיקון של חוקים קיימים, ובמקום שאין מסגרת מתאימה — גם חקיקת חוקים חדשים. במקרה של משאלי העם תורחב מסגרת הביצוע הקיימת, ולכן לא ייווצר חוק ביצוע נפרד לכל סוג משאל.

החקיקה המשלימה תכלול רק הוראות ביצוע שאין בכוחן לשנות את חלוקת הכוחות, את התנאים להפעלת המנגנונים או את כללי ההכרעה. קו הגבול לא ייקבע לפי השאלה אם פרט מסוים הוא „טכני", אלא לפי השפעתו המעשית: כל הוראה שתיקונה עשוי למנוע או להכביד באופן מהותי על הפעלת מנגנון, לשנות את תוצאתו או לאפשר את עקיפתו תעוגן בחוק־היסוד עצמו או בתוך מסגרת מוגנת שנקבעה בו.

החקיקה המשלימה תסדיר, בכפוף לגבולות אלה, את סדרי עבודתם של הגופים האחראים, את רישומן, תיעודן ופרסומן של פעולות והחלטות, את הפעלת מערכות המידע ואת יתר פרטי הביצוע המנהליים הנלווים. הוראות התאמה יקבעו שהסדר ביצוע של כל תיקון לא ייכנס לתוקף לפני שהושלמו כל רכיבי החקיקה הנחוצים להפעלתו.

3. השלמת הניסוח המשפטי

החקיקה המלאה תיבנה מול הנוסחים המשולבים העדכניים ותכלול תיקונים עקיפים, הוראות מעבר וסעיפי התאמה. נספח א׳ הוא מפת עבודה ראשונית, ולא תחליף לנוסח חקיקה מלא ולטבלת ״לפני ואחרי״.

4. דוגמה ישראלית לקידום תיקון לחוק־יסוד וחוק משלים

חקיקת ממשלת החילופים משנת 2020 מדגימה כי ניתן לקדם כמכלול אחד תיקון לחוק־יסוד ולצדו חוק משלים המתקן חקיקה רגילה. חוק־יסוד: הממשלה (תיקון מס׳ 8 והוראת שעה) עיגן את מוסד ממשלת החילופים וכלל גם תיקון עקיף מס׳ 48 לחוק־יסוד: הכנסת; לצדו נחקק חוק ממשלת חילופים (תיקון חקיקה והוראת שעה), שתיקן חוקים רגילים שנדרשו להפעלת ההסדר.

בית המשפט העליון דחה בשנת 2021 את העתירות נגד תיקון מס׳ 8. אין בכך הכרעה מראש בתוכנם של התיקונים המוצעים כאן, אך יש בכך דוגמה מבנית רלוונטית: עקרונות ההסדר נקבעו בחוק־יסוד, הוראות משלימות נקבעו בחוק רגיל ושני הרבדים קודמו יחד. המבנה המוצע שומר על אותו היגיון בלי לרכז בחוק־יסוד אחד הסדרים שמקומם בחוקי־יסוד שונים.[51]

---

[50] חוק־יסוד: משאל עם; חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ״ט–1999, ובייחוד סעיפים 3–11. החוק הרגיל הקיים מסדיר את מועד המשאל הטריטוריאלי, הזכאות להשתתף, השאלה, התוצאה, אחריות ועדת הבחירות והחלת דיני הבחירות והתעמולה. הרחבת חוק הביצוע הקיים באמצעות פרק כללי ופרקים ייעודיים היא בחירת מבנה מוצעת; הוראות המסלול הטריטוריאלי יישמרו כפי שהן בפרק ייעודי.
https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Documents/yesod15.pdf
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2001123

[51] חוק־יסוד: הממשלה (תיקון מס׳ 8 והוראת שעה), ס״ח התש״ף 2795, עמ׳ 34; חוק ממשלת חילופים (תיקון חקיקה והוראת שעה), התש״ף–2020, שם, עמ׳ 41; בג״ץ 2905/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ׳ כנסת ישראל (12.7.2021).
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/bills/2087822
https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?fileName=20029050.K27&path=HebrewVerdicts%5C20%5C050%5C029%5Ck27&type=2

קבלת התיקונים ושריונם

1. קבלה נפרדת ברוב רחב

כל אחד משני התיקונים יוכל להתקבל בנפרד. הוראות הליבה של כל תיקון יידרשו לתמיכת 80 חברי כנסת לפחות בקריאה השלישית, והחקיקה המשלימה שלו תוכל להיכנס לתוקף לאחר שהושלם המסלול הנדרש לאותו תיקון. אישורו ותחולתו של תיקון אחד לא יהיו תלויים באישור התיקון האחר.

כללים המעצבים מחדש את חלוקת הכוח בין הממשלה, הכנסת, האופוזיציה והציבור זקוקים לבסיס רחב יותר מרוב קואליציוני מזדמן. 80 חברי כנסת הם שני שלישים מן הבית — רף שאינו יכול להישען על רוב קואליציוני רגיל בלבד. קבלת כל תיקון בנפרד מונעת עסקת הכול־או־כלום: תמיכה באחד אינה מחייבת תמיכה באחר, וכל מנגנון נבחן לפי יתרונותיו ומחיריו.

2. מדרגות הנוקשות ודרך תיקון הוראות הליבה

לא כל הוראה בשני מסלולי החקיקה תהיה כפופה לאותה דרגת שריון. הוראות הליבה, הפרמטרים המכריעים והטווחים המוגנים יסומנו במפורש בכל אחד מחוקי־היסוד. הסימון יקבע מראש איזה הליך נדרש לכל תיקון ויתאים את דרגת השריון לתפקידה של ההוראה: האם שינויה עלול לשנות את חלוקת הכוחות, לקבוע מחדש מי רשאי להפעיל מנגנון ובאילו תנאים, להכביד באופן מהותי על הפעלתו, להשפיע על כללי ההכרעה או לאפשר את עקיפתו.

המדרגה הגבוהה תחול באופן שונה על שני התיקונים. שינוי הוראות הליבה של תיקון הממשלה, ביטולן או החלפתן יחייבו 80 חברי כנסת. שינוי או ביטול של זכות הציבור לדרוש משאל עם מבטל, של תנאי הליבה להפעלתה מחוץ לטווחים המוגנים או של דרך תיקונה יחייבו תמיכה של 80 חברי כנסת וגם את אישור הציבור במשאל עם ייעודי על השינוי המוצע.

במשאל ייעודי כזה יידרש רוב מבין הקולות הכשרים; שוויון משמעו אי־אישור, ולא ייקבע רף השתתפות. ההבחנה בין שני התיקונים מבוססת על עיקרון מוסדי: משהוקנתה לציבור זכות לדרוש הכרעה ישירה בחקיקה, הכנסת לא תוכל לגרוע ממנה לבדה; לצד הרוב הפרלמנטרי תידרש גם הסכמת הציבור, שלו הוקנתה הזכות.

מדרגת הביניים תחול על פרמטרים שיש צורך לאפשר את כיולם לאחר צבירת ניסיון. חוק־היסוד יקבע מראש טווח מוגן; התאמה בתוך הטווח תחייב 80 חברי כנסת, אך לא משאל עם. יציאה מן הטווח תיחשב שינוי של הוראת ליבה ותיעשה במסלול הגבוה המתאים לתיקון שבו היא מצויה. כך יהיה ניתן לתקן נתון שהתברר כלא מדויק בלי לפתוח מחדש את חלוקת הכוח שביסוד ההסדר.

את הוראות הביצוע בחקיקה הרגילה יהיה ניתן לתקן בהליך החקיקה הרגיל, כל עוד התיקון אינו משנה את חלוקת הכוחות, את תנאי ההפעלה או את כללי ההכרעה, אינו מכביד באופן מהותי על הפעלת מנגנון ואינו מאפשר לעקפו. חוק רגיל לא יוכל לגרוע, במישרין או בעקיפין, מהוראה מוגנת.

דרגת השריון תיקבע לפי מהות השינוי ולא רק לפי כותרתו. היא תחול גם על ביטול, התליה, הפקעת תוקף זמנית או קביעת הסדר אחר הסותר הוראה מוגנת, גורע ממנה או משיג בדרך עקיפה תוצאה שהיה ניתן להשיג רק בשינויה.

גם ההוראה הקובעת כיצד ניתן לשנות את הוראות הליבה ואת מדרגות השריון תהיה מוגנת. בתיקון הממשלה, שינוי דרך התיקון יחייב 80 חברי כנסת; בתיקון המשאל, שינוי הדרך שבה ניתן לגרוע מזכות הציבור יחייב תמיכה של 80 חברי כנסת ואישור הציבור במשאל עם ייעודי על השינוי. כך אי־אפשר יהיה לעקוף את השריון באמצעות החלשת דרך התיקון תחילה.

חוק־יסוד: ירושלים בירת ישראל ממחיש את הצורך לקבוע מראש גם את נוקשותה של דרך התיקון. סעיף 7 דורש רוב של 80 חברי כנסת לשינוי סעיף 6, העוסק בהעברת סמכויות בתחום ירושלים לגורם זר, אך ניתן לשנות את סעיף 7 עצמו ברוב חברי הכנסת. בחקיקה המוצעת, דרך תיקון הוראות הליבה בתיקון הממשלה כפופה לרוב של 80, ודרך שינוי זכות הציבור למשאל מבטל כפופה ל־80 חברי כנסת ולאישור הציבור במשאל.[52]

3. יציבות הוראות הליבה בשעת חירום

בכל אחד מחוקי־היסוד המתוקנים ובחוק־יסוד: משאל עם מבטל ייכלל סעיף יציבות, שלפיו אין בכוחן של תקנות שעת חירום לשנות את הוראות הליבה, להפקיע זמנית את תוקפן או לקבוע בהן תנאים. סעיף היציבות יחול על תקנות שעת חירום שמתקינה הממשלה ויבטיח שגם בשעת חירום תיקון כללי היסוד ייעשה רק בדרך שנקבעה בחוקי־היסוד. הוראות יציבות מסוג זה קיימות כבר, בין היתר, בחוק־יסוד: הכנסת, בחוק־יסוד: חופש העיסוק ובחוק־יסוד: משאל עם.[53]

תחולה והוראות מעבר

כל תיקון ייכנס למסלול החקיקה שלו. לאחר שיושלמו תיקוני חוקי־היסוד והחקיקה המשלימה הנחוצה להפעלתו, והוראות הליבה יקבלו תמיכה של 80 חברי כנסת בקריאה השלישית, יפורסם ברשומות נוסח ההסדר. אין תלות בכך שהתיקון האחר יעבור באותו מועד. הוראות המעבר יפרידו בין מועד החקיקה לבין מועד ההפעלה המעשית במקום שנדרשת היערכות.

מועד תחולתם של הכללים החדשים על הכנסת והממשלה. הוראות אלה יחולו על הכנסת שתיבחר במערכת הבחירות הראשונה שתיפתח לאחר פרסום התיקון. אם התיקון יתקבל לאחר בחירות, הוא לא ישנה את הכללים החלים על הכנסת שכבר נבחרה. רק לאחר שאותה כנסת תתפזר, יחולו הכללים החדשים על הכנסת שתיבחר אחריה. כך ידעו המפלגות והבוחרים מראש אילו כללים יחולו על הכנסת שהם בוחרים.

מועד תחולתו של מסלול המשאל המבטל. המסלול יחול רק על חוקים שיפורסמו לאחר מועד הפעלתו. חוקים קיימים וחוקים שפורסמו לפני מועד זה לא ייפתחו מחדש לבחינה.

הפעלת מסלול המשאל המבטל תחייב תקופת היערכות. לפני מועד ההפעלה יוקמו היחידה המקצועית ומערכות החתימה והאימות, יוסדרו סמכויות נשיאות ועדת הבחירות, ויוכנו מאגר ההודעות, כללי המימון ויכולת ההצבעה. תקופה של כשנה היא נקודת פתיחה סבירה לבחינה; משכה ייקבע סופית לאחר מיפוי הפעולות והתשתיות הנדרשות.

כל תיקון יעמוד בפני עצמו גם בשלב התחולה. אם רק אחד מהם יתקבל, הוא יוכל להיכנס לתוקף בלי להמתין לאחר. אם שניהם יתקבלו במועדים שונים, כל אחד יפעל לפי הוראות המעבר שלו.

---

[52] חוק־יסוד: ירושלים בירת ישראל (תיקון מס׳ 2), ס״ח התשע״ח 2680, עמ׳ 94 (7.1.2018); חוק־יסוד: ירושלים בירת ישראל, סעיפים 6–7. סעיף 7 קובע כי שינוי סעיף 6 דורש חוק־יסוד שהתקבל ברוב של 80 חברי כנסת, אך את סעיף 7 עצמו ניתן לשנות בחוק־יסוד שהתקבל ברוב חברי הכנסת.
https://m.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Documents/yesod2.pdf

[53] חוק־יסוד: הכנסת, סעיף 44; חוק־יסוד: הממשלה, סעיף 39(ג). סעיף 39(ג) מאפשר לתקנות שעת חירום לשנות חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, ״זולת אם אין הוראה אחרת בחוק״; סעיף 44 לחוק־יסוד: הכנסת הוא דוגמה להוראה אחרת כזאת.
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000037
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000040

החקיקה המשלימה למשאל המבטל תקבע את שלבי ההיערכות, את האחריות לכל שלב ואת המועד המרבי להשלמתו. בתקופת ההיערכות לא יהיה ניתן להגיש בקשות למשאל, אך עם מועד ההפעלה ייפתח המסלול לכל חוק חדש שיעמוד בתנאיו.

אין צורך לקבוע לשני התיקונים יום תחילה זהה. מועד אחיד עלול לעכב תיקון שמוכן להפעלה עד להשלמת התשתית של האחר, או להביא להפעלת מנגנון לפני שהגופים האחראים ערוכים לכך. אם שניהם יתקבלו, אפשר יהיה לתאם את ההיערכות ככל שניתן; אך לא תהיה ביניהם תלות משפטית.

תחולה נדחית של תיקון בכללי היסוד של המערכת הפוליטית אינה זרה לדין הישראלי. חוק־יסוד: הממשלה משנת 2001 קבע כי הוראותיו יחולו מן הבחירות לכנסת השש־עשרה וכי תחילתו תהיה ביום כינון הממשלה לאחר אותן בחירות.[54]

הפסיקה בעניין ממשלת החילופים הבהירה כי תחולה מיידית אינה, כשלעצמה, פגם הפוסל תיקון. הבחירה כאן בתחולה צופה פני עתיד נועדה לחזק את כלליות ההסדר ולהרחיק את החשש שהוא נתפר לצורכי הרוב שחוקק אותו.[55]

עמידות מבנה החקיקה

שני מסלולי החקיקה יעוצבו כהסדרים כלליים, קבועים וצופי פני עתיד. הוראות הליבה לא יהיו הוראות שעה, ומועדי ההפעלה לא ייקבעו לפי זהותם של ממשלה, כנסת או בעלי תפקידים מסוימים. הוראות הממשלה והכנסת יחולו רק על הכנסת שתיבחר לאחר קבלת התיקון, ומסלול המשאל המבטל יחול רק על חוקים שיפורסמו לאחר מועד הפעלתו. מאפיינים אלה עולים בקנה אחד עם אמות המידה שנדונו בבג״ץ שפיר לבחינת השימוש בכותרת חוק־יסוד: יציבות, כלליות והתאמה לתפקידם של חוקי־היסוד.[56]

גם תוכנן של הוראות הליבה מתאים למקומן בחוקי־היסוד. הן עוסקות ביחסים שבין הכנסת לממשלה, בתנאים לפיזור מוקדם של הכנסת, בהסדרת משבר בממשלה או כישלון בהרכבתה ובהכרעה ציבורית מחייבת ביחס לחקיקה — הסדרים הנוגעים במישרין למבנה מוסדות השלטון, ליחסים ביניהם ולהפעלת סמכויותיהם, ולא למדיניותה של ממשלה מסוימת.

הליך גיבוש התיקונים מחזק אף הוא את כלליותם. הם מתפרסמים מראש, והפרמטרים הפתוחים מיועדים לבדיקה אמפירית ולסימולציות — לא לפתרון צורך קואליציוני מיידי. התחולה העתידית והרוב הרחב הנדרש פירושם שהמחוקקים אינם יודעים איזו ממשלה ואיזו אופוזיציה יהיו הראשונות לפעול לפי ההסדר.

בפסק הדין בעניין עילת הסבירות קבע רוב השופטים כי בית המשפט מוסמך לקיים ביקורת במקרים חריגים וקיצוניים שבהם הכנסת חרגה מסמכותה המכוננת. ההסדרים המוצעים בנויים בהתאם למאפיינים שהפסיקה זיהתה כמתאימים לחוקי־היסוד: תוכן העוסק במוסדות השלטון וביחסים ביניהם, כלליות, יציבות

---

[54] חוק־יסוד: הממשלה, ס״ח התשס״א 1780, עמ׳ 158, סעיף 47. הסעיף קבע כי תחילת חוק־היסוד תהיה ביום כינון הממשלה לאחר הבחירות לכנסת השש־עשרה וכי הוראותיו יחולו על הבחירות ועל כינון הממשלה מאותו מועד. https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/laws/2000040

[55] בג״ץ 2905/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ׳ כנסת ישראל, פסקה 18 לחוות דעתה של השופטת ד׳ ברק־ארז (12.7.2021). https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?fileName=20029050.K27&path=HebrewVerdicts%5C20%5C050%5C029%5Ck27&type=2

[56] בג״ץ 5969/20 שפיר נ׳ הכנסת, פסקאות 37–42 לחוות דעת הנשיאה א׳ חיות ופסקאות 21–25 לחוות דעת השופטת ד׳ ברק־ארז (23.5.2021). https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?fileName=20059690.V16&path=HebrewVerdicts%5C20%5C690%5C059%5Cv16&type=2

ותחולה שאינה מותאמת לזהותם של הרוב המחוקק או של בעלי תפקידים מסוימים. הוראות הליבה יתקבלו ברוב של 80 חברי כנסת ויחולו לעתיד בלבד.[57]

מחירים מוסדיים

שריון מחמיר נועד לייצב את הכללים מפני תיקון מזדמן או ריקון הדרגתי. משמעותו היא שתיקון תקלה שתתגלה לאחר ההפעלה ידרוש זמן, בחינה והסכמה רחבה יותר. אין בכך לסגור את הדרך לתיקון: מדרגת הביניים מותירה אפשרות לכייל פרמטרים בתוך הטווחים המוגנים, ולכל שינוי ליבה נקבע מראש מסלול התיקון המתאים לו. פרסום התוכנית, הדיון הציבורי, הבדיקה האמפירית והסימולציות נועדו לצמצם את הסיכון לפני החקיקה, אך אינם מתיימרים לצפות כל תוצאה במציאות.

מדרגות הנוקשות שונות בין שני התיקונים: רוב של 80 חברי כנסת לשינוי ליבת תיקון הממשלה, ורוב של 80 לצד אישור הציבור במשאל עם ייעודי על שינוי או ביטול הזכות לדרוש משאל מבטל. ההגנה המחמירה יותר על הזכות הציבורית עשויה להעמיד לבירור משפטי את היקף סמכותה של הכנסת לכבול בדרך זו כנסות עתידיות. הסימון המפורש של ההוראות המוגנות מחזק את בהירות ההסדר, גם אם אינו מייתר מראש בירור משפטי בשאלה זו.

שני המחירים האלה — ההליך הרחב יותר שיידרש לתיקון תקלה והאפשרות לבירור משפטי בדבר היקף הכבילה — הם מחירים מודעים של מנגנון השריון. מטרתו אינה להותיר את הכללים ללא אפשרות תיקון, אלא לקבוע מראש כיצד מתקנים אותם: בתמיכה החורגת מן הרוב הקואליציוני המכהן, ובמקרה של גריעה מזכות הציבור למשאל מבטל — גם באישור הציבור. המאמץ הנוסף מיישם את העיקרון שביסוד התוכנית: כללי יסוד מתקנים בהסכמה רחבה ולא לפי צורכו הזמני של רוב מזדמן.

גם לקידום שני התיקונים בנפרד יש מחיר. ייתכן שרק אחד מהם יתקבל, ולכן רק אחת משתי זירות המחלוקת תקבל מסלול הכרעה תחום: משבר בממשלה או בהרכבתה בלי פיזור אוטומטי של הכנסת; או התנגדות לחוק בלי מאבק על כהונת הממשלה. זהו מחיר מודע. היתרון הוא שכל מנגנון נבחן לגופו, ואדם או מפלגה אינם נדרשים לקבל תיקון שהם מתנגדים לו כדי לתמוך בתיקון אחר.

בדין הישראלי כבר קיים, אף שטרם הופעל בפועל, מסלול למשאל עם כאשר הכנסת מאשרת ברוב הנמוך מ־80 ח״כים הסכם או החלטה שלפיהם המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה לא יחולו עוד בשטח מסוים. התוכנית מוסיפה לצדו מסלול ציבורי חדש — משאל עם מבטל על חקיקה חדשה. שימוש נוסף ומצומצם במשאל יידרש רק אם כנסת עתידית תבקש לשנות או לבטל את זכות הציבור למסלול החדש. אין זה מסלול שבאמצעותו אפשר להביא נושאים אחרים להכרעה ציבורית, אלא הגנה על עצם הזכות שניתנה לציבור.

המסלול הטריטוריאלי, המשאל המבטל והמשאל העתידי להגנת הזכות נבדלים בזהות היוזם, בשאלה המובאת להצבעה ובתכליתם. ריכוז הוראות הביצוע המשותפות בחוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ״ט–1999, תוך שמירת הוראות המסלול הטריטוריאלי כפי שהן ולצד פרקים ייעודיים ושמות עקביים, נועד לצמצם את המורכבות בלי לטשטש את ההבדלים המהותיים.

גם הדרישה למשאל עתידי לצורך שינוי או ביטול זכות הציבור כרוכה בעלות, בזמן ובהליך ציבורי נוסף. המחיר מוצדק משום שהמשאל יידרש רק כאשר הכנסת מבקשת לגרוע מן הכלי שכבר ניתן לציבור. הוא לא

---

[57] בג״ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ׳ הכנסת (1.1.2024), פסק הדין והתקציר הרשמי.
https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?fileName=23056580.V31&path=HebrewVerdicts%2F23%2F580%2F056%2Fv31&type=2
https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?fileName=23056580.T31.SUM&path=HebrewVerdicts%2F23%2F580%2F056%2Ft31&type=4

יידרש לשינוי הסדרי הממשלה והכנסת, לכיול בתוך טווח מוגן או לעדכון של הוראות ביצוע שאינו משנה את הזכות.

פרק ה׳ — מן התוכנית ליישום

הדרך מדיון ציבורי לחקיקה

פרק זה מתאר את הדרך מדיון ציבורי בתוכנית, דרך בדיקה מקצועית, עד לשני מסלולי חקיקה הזוכים לתמיכה רחבה. המהלך מתחיל בפרסום ובהעמדה לביקורת, מתקדם במקביל בבניית תמיכה ובבדיקה מקצועית, ומגיע לניסוח חקיקה כאשר נוצר בסיס ציבורי רחב ונפתח חלון פוליטי לקידום כל אחד מן התיקונים.

תיקונים בכללי המשחק מתקבלים לעיתים קרובות דווקא בעקבות משבר, כאשר הלחץ לאלתר גובר והזמן לבדיקה מתקצר. משום כך יש ערך בהכנת חלופה מלאה מראש: לא כדי לחזות את המשבר הבא, אלא כדי שברגע שבו תתעורר נכונות לתיקון לא יעמדו על השולחן רק מענים מאולתרים שנועדו לפתור את המבוי הסתום המיידי ונתפרו למידותיהם של השחקנים הנוכחיים.

שלושה עקרונות לקידום התוכנית

1. הכנה לפני המשבר הבא

ממשלת החילופים של 2020 ממחישה את מגבלותיה של חקיקה מהירה בכללי היסוד שנועדה לפתור את המבוי הסתום שנוצר באותה עת. בתוך שבועות נחקקו הסדרים מפורטים סביב ראש ממשלה וראש ממשלה חלופי, חלוקה לגושים ומועד חילופים. הממשלה כוננה ב־17 במאי 2020, והכנסת התפזרה ב־23 בדצמבר לאחר שלא אושר תקציב. ההסדר אפשר את הקמת הממשלה, אך לא פתר את בעיית היציבות שעמדה ביסוד המשבר. הלקח אינו שאין לחוקק בעקבות משבר, אלא שעדיף להגיע אליו עם חלופה כללית שכבר נחשפה לדיון ולבדיקה מחוץ ללחץ הזמן.[58]

2. כללים כלליים וצופים פני עתיד

החלת התיקונים לעתיד בלבד היא חלק מהותי מתכנונם. בעת קביעת הכללים אי־אפשר לדעת אילו ממשלה, אופוזיציה או רוב בכנסת יהיו הראשונים לפעול לפיהם. בכך ניתן לבחון את ההסדר לפי מבנה התמריצים שלו ולא לפי השפעתו המיידית על שחקן פוליטי מסוים. כלל ראוי צריך לעמוד גם כאשר כל גורם משתמש במלוא הסמכויות שהוענקו לו. זהו בסיס מעשי להסכמה רחבה על כללי משחק.

---

[58] חוק־יסוד: הממשלה (תיקון מס׳ 8 והוראת שעה), ס״ח 2795, 34 (7.5.2020); חוק ממשלת חילופים (תיקון חקיקה והוראת שעה), התש״ף–2020; הממשלה השלושים וחמש כוננה ב־17.5.2020, והכנסת העשרים ושלוש התפזרה ב־23.12.2020 לאחר שלא אושר תקציב.
https://main.knesset.gov.il/apps/legislation/main/bills/2087822
https://www.gov.il/he/pages/gov35
https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press23122020a.aspx

3. בדיקה לפני החקיקה

הפרסום המוקדם נועד לחשוף טעויות, לא רק לגייס תמיכה. כל גרסה תיבחן מול נוסחי החוק העדכניים, נתוני עבר, הרכבי כנסת קודמים, תרחישי קיצון, עלויות ויכולת ביצוע. תיקונים שייעשו בעקבות הבדיקה יתועדו ביומן גרסאות פומבי, כדי שיהיה ניתן לראות אילו התנגדויות התקבלו, אילו נדחו ומדוע.

מבחן העמידות

אני מציע לבחון כל מנגנון בשאלה קבועה: **האם הוא ממשיך לפעול לפי תכליתו גם כאשר אין אמון בין הגורמים וכל אחד מהם משתמש בכל אפשרות שהדין נותן לו?** זהו מבחן תכנון. הוא אינו מבטיח שכל כלל ישפיע באופן זהה על כל מפלגה; תפקידו לחשוף מנגנון שתלוי בזהות השחקן, בתרחיש פוליטי מסוים או ברצון טוב שלא עוגן בכלל מחייב.

- **יציבות ופיזור.** משבר בממשלה או כישלון בהרכבתה אינם מפזרים את הכנסת מעצמם: ממשלה מכהנת ניתנת להחלפה בכל עת ברוב של 61 חברי כנסת התומכים בממשלה אחרת; כישלון במסלולי ההרכבה מוביל להצבעת הכרעה; הקדמת הבחירות דורשת רוב רחב יותר של 75; ואי־אישור תקציב אינו מפזר את הכנסת מעצמו. אותם כללים מגינים על כל ממשלה מפני פירוק בידי שותפה אחת, ובה בעת מאפשרים החלפה או בחירות מוקדמות כאשר מתגבש לכך הרוב שנקבע.
- **משאל מבטל.** חלון החתימות, רף התמיכה של 15%, המועד השנתי, החריגים ותקופת ההגנה של 24 חודשים יחולו באותה דרך על חקיקתה של כל ממשלה. הממשלה אינה בוחרת אילו חוקים להביא למשאל ואינה קובעת את מועדו לפי תוכן הבקשה.
- **תחולה.** הוראות הממשלה והכנסת ייקבעו ויאושרו לפני תקופת הבחירות שעליה יחולו. מסלול המשאל המבטל יחול רק על חוקים שיפורסמו לאחר מועד הפעלתו. כך שום כלל אינו נתפר בדיעבד לתוצאות בחירות או לחוק שכבר התקבל.

הבדיקות שיבוצעו לפני הגשת הצעת החוק

ככל שהתוכנית תתקדם לקראת חקיקה, יוקם צוות מקצועי שיבצע את הבדיקות הבאות, יפרסם את ממצאיהן ויעדכן את הנוסח בהתאם. הבדיקות יושלמו לפני הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת, ולא יישארו כרשימת שאלות שעל המחוקק לפתור בדיעבד.

- **בדיקה משפטית.** ניסוח מלא מול הנוסחים המשולבים, איתור סתירות, בניית הוראות מעבר ובחינת מדרגות הנוקשות, מנגנוני הביקורת והכללים למניעת עקיפה; בכלל זה ניסוח חוק־יסוד: משאל עם מבטל, התאמת חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ״ט–1999, והסדרת היחידה המקצועית לאימות החתימות וסמכויות נשיאות ועדת הבחירות המרכזית. במסגרת זו תיבחן גם חוקתיות השריון המוצע, ובפרט האפשרות לדרוש משאל עם עתידי לשינוי או לביטול זכות הציבור למשאל מבטל, לצד התאמת ההסדר לעקרונות אחדות הצורה, התוכן והרמה הנורמטיבית.[59]
- **סימולציות פוליטיות.** הפעלת מנגנוני פרק ב׳ על הרכבי כנסות קודמות ועל תרחישים סינתטיים; בדיקת רף 75 לפיזור, רף 25 להצגת מועמד, מנגנון התקציב ההמשכי וחריג החירום התחום, ומשך ההליכים; ובחינת מצבים שבהם אין רוב יציב לשום מועמד.

---

[59] Venice Commission, Revised Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2022)015, pt. III.2, paras. 41–45 (אחדות הצורה, התוכן והרמה הנורמטיבית).
https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282022%29015-e

- **בדיקת משאלי העם.** אומדן עלויות האיסוף והאימות ויכולת היחידה המקצועית ונשיאות ועדת הבחירות לעמוד במועדים; בחינת מספר הבקשות, ההגבלות על פעולות בלתי־הפיכות ועומס השאלות; סימולציות של מבנה שתי השאלות, החוק החלופי, רף התמיכה של 15% ותקופת ההגנה של 24 חודשים; בדיקת המשאל העתידי להגנת זכות הציבור והיחס בינו לבין המסלול הטריטוריאלי והמשאל המבטל; וכן בדיקת פריסת הקלפיות, שעות ההצבעה, האפשרויות להצבעה מוקדמת, אמצעי ההנגשה והיכולת לקיים הצבעה פיזית נגישה במועד שאינו יום שבתון.
- **בדיקת יישום ועלות.** מיפוי כוח האדם, מערכות המידע, זמני ההקמה והיכולת המעשית של הגופים המופקדים על כל מנגנון, ובפרט מזכירות הכנסת, ועדת הבחירות המרכזית, היחידה המקצועית ונשיאות ועדת הבחירות; וכן בחינת נגישות לציבור, אבטחה, יכולת ביקורת והשלכות תקציביות.
- **ביקורת חיצונית.** פרסום נוסח החקיקה, הנתונים והסימולציות לביקורת של משפטנים, אנשי מינהל ציבורי, מומחי בחירות, אנשי טכנולוגיה ואבטחת מידע וארגונים בעלי עמדות פוליטיות שונות לפני גיבוש הנוסח הסופי.

מסלול ההתקדמות המוצע

המהלך מן התוכנית לחקיקה לא יהיה רצף של שלבים סגורים. פרסום, בניית תמיכה ובדיקה מקצועית יתקדמו במקביל ויזינו זה את זה.

המהלך מתחיל בפרסום התוכנית ובהצגתה באתר, ברשתות החברתיות, בחוגי בית ובדיונים ציבוריים. מטרת השלב היא לבנות היכרות ותמיכה, לשמוע ביקורת עניינית ולחבר למהלך אנשים בעלי עמדות שונות.

במקביל תיערך בדיקה מקצועית ראשונית בידי משפטנים ובעלי ידע בתחומים הנוגעים לכל אחד מן המנגנונים. ככל שיתרחב בסיס התמיכה, ייבנו צוות מקצועי קבוע, תשתית ארגונית וקשרים עם נבחרי ציבור מן הקואליציה ומן האופוזיציה. מתוך התהליך הזה תוכל לצמוח גם שדולה פרלמנטרית שתפעל לקידום התוכנית בכנסת.

כאשר יתגבשו בסיס ציבורי רחב, שותפים מקצועיים ופתיחות ממשית במערכת הפוליטית, תועמק הבדיקה המשפטית והאמפירית: ייערכו סימולציות, ייבחנו עלויות ויכולת ביצוע, וינוסחו התיקונים בחוקי־היסוד והחקיקה המשלימה, בצירוף דברי הסבר ומפת מעבר מלאה. הבדיקה עשויה להביא לתיקון פרטים ואף מנגנונים; כל תיקון ייבחן לפי תכלית התוכנית ומבחן העמידות, ולא לפי יתרונו לשחקנים הפוליטיים המכהנים.

על יסוד העבודה הזאת יהיה ניתן לבנות תמיכה פרלמנטרית שאינה נשענת על רוב קואליציוני רגיל בלבד ולהביא כל אחד מן התיקונים, בנפרד, לתמיכתם של 80 חברי כנסת. לאחר קבלת כל תיקון תחל תקופת ההיערכות הנדרשת לו, והוא יופעל בהתאם להוראות המעבר שנקבעו מראש.

סיכום — כללי משחק מוסכמים למדינה מרובת מחלוקות

שני התיקונים אינם מבטיחים ממשלות מוצלחות או תוצאה שתהיה מקובלת על כולם בכל משאל מבטל. הם מתקנים את ברירות המחדל: משבר בממשלה או כישלון בהרכבתה אינם מובילים אוטומטית לבחירות, והתנגדות לחוק חדש יכולה להגיע להכרעה על החוק עצמו. בשני המסלולים ידועים מראש מי מכריע, עד מתי ומה קורה אם לא הושגה הסכמה. זהו המכנה המשותף להם.

הוויכוח הישראלי לא ייעלם בעקבות תיקון כללי המשחק — וגם אין צורך שייעלם. דמוקרטיה אינה דורשת הסכמה על כל הכרעה; היא דורשת כללים מוסכמים שלפיהם מכריעים, מקיימים את ההחלטה וממשיכים לעבוד, בלי שכל מחלוקת נקודתית תהפוך למשבר של המערכת כולה.

כדי שהכללים האלה יחזיקו, הם אינם יכולים להישען על אמון בין הקואליציה לאופוזיציה או על ציפייה להתנהגות מתונה. הם נקבעים מראש, חלים לעתיד בלבד ונבחנים לפי התמריצים שהם יוצרים. המבחן הוא אם כל מנגנון ממשיך לפעול לפי תכליתו גם כשהאמון חסר וכל גורם משתמש במלוא הסמכויות שהדין מעניק לו.

כלל מוסדי טוב אינו דורש ממי שהתנגדו להכרעה להשתכנע שהיא נכונה. הוא דורש שמי שהתנגדו לה יוכלו לדעת כיצד התקבלה, אילו גבולות חלים עליה ואילו דרכי פעולה נותרו פתוחות בפניהם; ומנגד, הוא דורש גם מן הרוב לפעול בתוך אותם גבולות. כך ההכרעה מקבלת תוקף מחייב בלי להפוך ניצחון נקודתי לבעלות על המערכת, ובלי להוציא את מי שהפסיד בה מן המשחק הדמוקרטי.

במשך כמעט שמונה עשורים בנינו כאן, בתוך מחלוקות עמוקות, משברים ואיומים, מדינה שהיא הישג לאומי יוצא דופן. הקמנו מוסדות שלטון ומערכות ציבוריות שמאפשרים לחברה מגוונת ומורכבת לתפקד, בנינו כלכלה מתקדמת והוכחנו שוב ושוב את יכולתנו להתגייס ולפעול יחד בשעת מבחן. יש לנו הרבה במה להתגאות והרבה על מה לשמור.

אבל שום מבנה אינו פטור מבלאי ומליקויים; אהבת הבית אינה סיבה להתעלם מהם, אלא סיבה לתקן אותם. זו תכלית התוכנית: לחזק את היסודות המוסדיים שמתחת לוויכוח הישראלי, כדי שנוכל להכריע בתוכו בלי לסכן בכל פעם את הבית כולו.

משום כך, השלב הבא הוא להעמיד את המנגנונים למבחן, לאתר נקודות כשל, להריץ תרחישים, לכייל את הפרמטרים הפתוחים ולתקן כל כלל שאינו עומד בתכליתו — ובמקביל לבנות סביבם תמיכה רחבה דיה שתבסס את מעמדם ככללי משחק מוסכמים, המחייבים באותה מידה את מי שבשלטון ואת מי שמחוצה לו.

כי גם כשאנחנו לא מסכימים, יש לנו מדינה לבנות.

נספח א׳ — מפת החקיקה הנדרשת

המפה שלהלן נועדה להכווין את עבודת הניסוח. היא מציינת את מקומם הנוכחי של הסדרים קיימים, את מקום העיגון המוצע של הסדרים חדשים ואת כיוון התיקון; היא אינה נוסח חקיקה ואינה מחליפה בדיקה של הנוסחים המשולבים והוראות המעבר.

תחום	מקור הדין הקיים או מקום העיגון המוצע	כיוון התיקון
פיזור הכנסת ותקציב	חוק־יסוד: הכנסת, סעיפים 34 ו־36א; חוק־יסוד: משק המדינה, סעיף 3ב	רוב של 75 לפיזור מוקדם; ביטול הפיזור האוטומטי בשל תקציב; תקציב המשכי וחריג חירום תחום
הרכבת ממשלה והחלפתה	חוק־יסוד: הממשלה, סעיפים 7–13 ו־28–30	הצבעת הכרעה לאחר כישלון בהרכבה; רף 25 להצגת מועמד; התאמת אי־האמון הקונסטרוקטיבי; ביטול מסלולי פיזור עוקפים
המשאל המבטל	חוק־יסוד: משאל עם מבטל; חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ״ט–1999; חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב]	זכות הפתיחה, התחולה, החריגים וכללי ההכרעה בחוק־היסוד; איסוף, הגבלות, מידע, מימון והצבעה בחקיקה המשלימה
היחידה המקצועית ונשיאות ועדת הבחירות	חוק־יסוד: משאל עם מבטל; חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ״ט–1999; חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב]	עקרונות ההקמה, העצמאות והסמכויות בחוק־היסוד; הרכב, עבודה, מועדים, ניגוד עניינים וערעור בחקיקה המשלימה
מסגרת הביצוע למשאלי עם	חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ״ט–1999	הרחבת החוק באמצעות פרק כללי משותף ופרקים ייעודיים למסלול הטריטוריאלי, למשאל המבטל ולמשאל עתידי על שינוי או ביטול זכות הציבור; הוראות המסלול הטריטוריאלי יישארו כפי שהן
שריון, שינוי עתידי ותחולה	הוראות מקבילות בחוקי־היסוד המתוקנים ובחוק־יסוד: משאל עם מבטל; חוק סדרי השלטון והמשפט (ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל), התשנ״ט–1999; הוראות מעבר	80 חברי כנסת להוראות הליבה של כל תיקון; 80 ומשאל עם לשינוי או לביטול זכות הציבור למשאל מבטל; מדרגות נוקשות, תחולה עתידית ומועדי היערכות

נספח ב׳ — נקודות הכיול ותוכנית הבדיקה

הנספח מבחין בין הכרעות שכבר משמשות נקודת מוצא בתוכנית לבין פרמטרים המסומנים 〈פתוח〉 וטרם הוכרעו. הבדיקה נועדה לוודא שכל מספר וכל לוח זמנים משרתים את תכלית המנגנון ועומדים במבחן העמידות; אם יתגלה כשל, המסקנה יכולה להיות גם תיקון של נקודת מוצא שכבר נבחרה.

פרמטר	הכרעה נוכחית או טווח לבחינה	הבדיקה הנדרשת
רוב לפיזור מוקדם	75 — נקבע בנוסח הנוכחי	הרצות על הרכבי כנסות קודמות ותרחישים של ממשלת מיעוט, התפרקות קואליציה וכשל ממושך בהרכבה
רף להצגת מועמד לראשות הממשלה	25 — נקבע בנוסח הנוכחי	מספר המועמדים הצפוי, פיזור הכוח בין הסיעות והסיכון לחסימת מועמד ממשי
חידוש הצגת מועמדים כשאין מועמד	אחת ל־30 ימים 〈פתוח〉	משך הכהונה של ממשלת מעבר מול הצורך לתת זמן לגיבוש מועמד ולהשאיר את מסלול הפיזור פתוח
חריג החירום בתקציב ההמשכי	60–90 ימים ותקרת הוצאה מצטברת 〈פתוח〉	תרחישי חירום, פיקוח פרלמנטרי, מניעת שימוש שגרתי ויכולת המדינה לעמוד בחיובים

פרמטר	הכרעה נוכחית או טווח לבחינה	הבדיקה הנדרשת
רף החתימות למשאל מבטל	2%–2.5% 〈פתוח〉	עלות איסוף, שיעור פסילה, יכולתן של קבוצות לא־ממוסדות ומספר הבקשות הצפוי
אימות הבקשה וערעור ראשוני	30 ימים לאימות ולהחלטה; 14 ימים להגשת ערעור ו־21 להכרעה 〈פתוח: משכי הטיפול〉	עומס היחידה המקצועית ונשיאות ועדת הבחירות, זכות טיעון, זמן שיפוטי ושמירת 60 הימים לדיון ציבורי
אימות מחצית הרף והודעה מוקדמת	14 ימים לכל אחד מן השלבים 〈פתוח〉	יכולת למנוע יצירת עובדה בלתי־הפיכה בלי להקפיא פעולה לתקופה ארוכה מן הנדרש
ביקורת על הגבלת פעולה	זהות הערכאה, הרכבה ומסלול הערעור 〈פתוח〉	מהירות, מומחיות, אחידות ההכרעה וסעד ממוקד שאינו מעכב את יתר החוק
רף התמיכה בביטול	15% מכלל בעלי זכות הבחירה — נקבע	תרחישי השתתפות ותוצאה, סיכון להכרעת מיעוט וסיכון לחסימת רוב ברור מבין המצביעים
תקופת ההגנה לאחר ביטול	24 חודשים — נקבע	הגנה על תוצאת המשאל מול האפשרות לחוקק מענה שונה מהותית ולהגיב לשינוי נסיבות
מדרגות הנוקשות	מדרגות נוקשות נפרדות נקבעו: 80 להוראות הליבה של תיקון הממשלה; 80 ומשאל עם לשינוי או לביטול זכות הציבור למשאל מבטל; 80 בלבד לכיול בתוך טווח מוגן; והליך רגיל להוראות ביצוע 〈פתוח: מיפוי ההוראות והטווחים〉	מיפוי כל הוראה וטווח, יכולת לתקן טעות ומניעת עקיפה באמצעות שינוי דרך התיקון או חקיקה רגילה

פרמטר	הכרעה נוכחית או טווח לבחינה	הבדיקה הנדרשת
משאל עתידי לשינוי או לביטול זכות הציבור	רוב מבין הקולות הכשרים; שוויון משמעו אי־אישור; מועד המשאל וכללי ההפרדה מבחירות ⟨פתוח⟩	בהירות השאלה, היערכות ועדת הבחירות, עלות והשתתפות, היחס למועד בחירות והגנה אפקטיבית על זכות הציבור
תקופת ההיערכות למשאל המבטל	כשנה כנקודת פתיחה ⟨פתוח⟩	הקמת היחידה המקצועית, הסדרת סמכויות הנשיאות, מערכות חתימה ואימות, מאגר הודעות, מימון, מערך קלפיות, הצבעה מוקדמת, אבטחה ונגישות