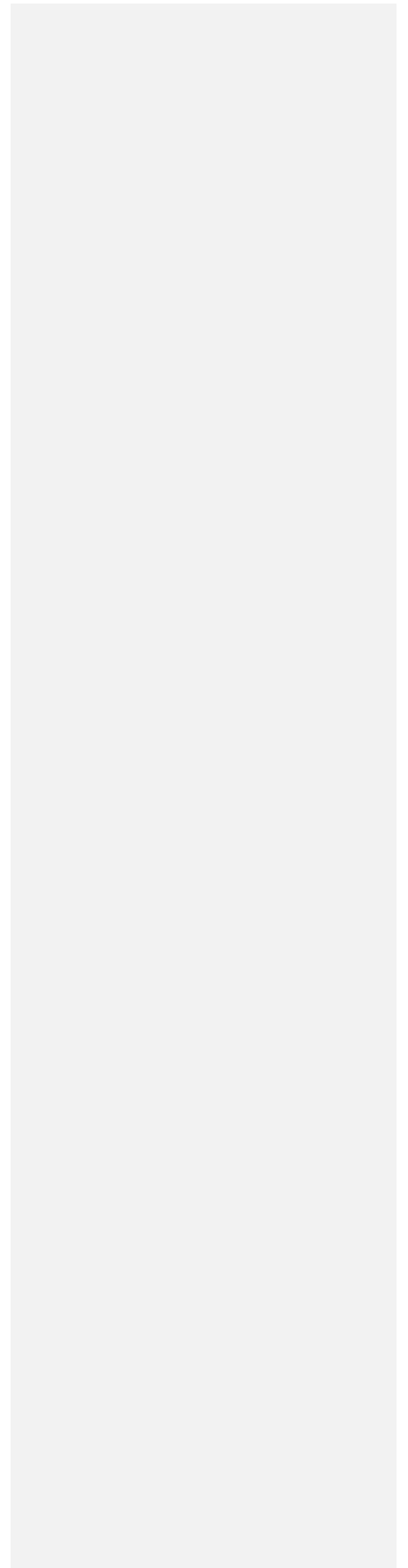


דב בן-מאיר

מוסדות השלטון בישראל

בחירות * כנסת * ממשלה * מערכת המשפט * נשיא * מבקר המדינה * נגיד בנק
ישראל



תוכן העניינים

הקדמה	- היחסים בין מוסדות השלטון	ע' 4
פרק ראשון	- מנהיגות וטוהר מידות	ע' 17
פרק שני	- בחירות במשטר דמוקראטי	ע' 32
פרק שלישי	- הרשות המחוקקת (הכנסת)	ע' 75
פרק רביעי	- הרשות המבצעת (הממשלה)	ע' 297
פרק חמישי	- הרשות השופטת	ע' 400
פרק שישי	- מוסד הנשיאות	ע' 483
פרק שביעי	- הביקורת במשטר דמוקראטי	ע' 498
פרק שמיני	- בנק ישראל	ע' 520
נספח 1	- הצעת חוקה בהסכמה רחבה	ע' 537
נספח 2	- שובה של הדמוקראטיה הישירה	ע' 572
נספח 3	- חוק בנק ישראל השצ"ע - 2910	ע' 578
ביבליוגרפיה		ע' 617

ה ק ד מ ה

היחסים בין מוסדות השלטון לבין עצמם

ספר זה עוסק במוסדות השלטוניים הנבחרים של המערכת הדמוקרטית הישראלית, צורת בחירתם ותפקודם. לכל אחד מהמוסדות הללו יש כוח כפייה משלו, ולכן הם מוסדות שלטוניים. אולם במערכת הדמוקרטית בוחנים לא רק את צורת בחירתו ואופן תפקודו של כל מוסד נבחר כזה בנפרד, ואת יחסיו עם האזרח, הנתון בסופו של דבר למרותו. מסתבר כי רעיון הפרדת הרשויות, שנדון בספר "היסודות הערכיים של הדמוקראטיה הישראלית" (מאת המחבר) ושהועלה לראשונה לדיון ציבורי על ידי שארל מונטסקייה (1689 – 1755), נועד אמנם להביא לידי ריכוך, את עוצמת פגיעותו של השלטון באזרח (על ידי פיזור כוח הכפייה שלו בין מוסדות שלטוניים מקבילים ועצמאיים), אך הוא לא עסק בצורה מפורטת דיה – במערכת היחסים בין המוסדות הנבחרים הללו לבין עצמם, ולא באופי, בשקיפות ובאמינות פעילותם. על ידי הפרדת החקיקה (הפרלמנט) מהביצוע (הממשלה) והפקדת מערכת המשפט, כמשגיחה על נאמנות פעולתם של שני המוסדות הללו על פי החוק או החוקה, נעלם אומנם הכוח השלטוני האבסולוטי (של מלכים ושליטים אוטוקראטיים), שגם חוקק חוקים, גם ביצע אותם וגם שפט את העם. מאז קמו גם מוסדות נוספים כמו מבקר המדינה או התקשורת החופשית שהפכו לזרועו הארוכה של האזרח, הלוחמת נגד עריצות ושחיתות. אולם יסתבר לנו, עד מהרה, כי כל המוסדות הללו, גם במדינות בהן קיימת חוקה (כמו ארה"ב), אינם מגדלי שן שקופים וברורים הפועלים במדויק על פי המילה הכתובה ורצון המחוקק.

ראשית – קיימים ניגודים מובנים בכל מערכת שלטונית, כאשר פעילותה של מערכת אחת נוגדת לעתים או משיקה ואף חופפת במידת מה למערכת האחרת.

כך למשל קובעת החוקה האמריקאית, שלנשיא זכות וטו על החלטות בתי המחוקקים. פירושו של דבר, שעל הרשות המחוקקת לשנות את החוק או להביאו להצבעה נוספת. בכל מקרה החוקה מעניקה זמן מספיק לשתי זרועות השלטון (הנשיא ובית המחוקקים) לחבור ולהידבר ביניהן כדי להגיע לנוסחה מוסכמת.

ואילו באותם המקרים בהם הרוב בבתי הנבחרים שייך למפלגה היריבה לנשיא, לא נותרת לו ברירה אלא לנהל משא ומתן מתמיד כדי : א) למנוע חקיקה שהוא מתנגד לה, ב) להבטיח את התמיכה בחוקים שברצונו להעביר בבתי המחוקקים.

גם הפרלמנט האנגלי מועמד לפעמים בפני העובדה שבית הלורדים איננו מאשר חוק שנחקק על ידי הבית התחתון. גם כאן נוצרות שתי אפשרויות : חקיקה חוזרת של הפרלמנט שמשמעותה כניסת החוק לתוקפו למרות התנגדות בית הלורדים, או כניסה למשא ומתן שבסופו מגיעים שני הצדדים לנוסחה מוסכמת.

החוקה הגרמנית מרחיקה לכת גם היא : בעוד הבית התחתון (ה-Bundestag) מורכב מנציגי המפלגות שעברו את אחוז החסימה (5%), הרי שבבית העליון (ה-Bundesrat) יושבים הנציגים

של 16 המחוזות הפדראליים של המדינה. אם המפלגה השלטת בבית התחתון מאבדת את השלטון בתשעה מתוך 16 המחוזות, היא מאבדת גם את יכולתה להעביר חוקים שכן הבית העליון (בו יהיה מעתה רוב לאופוזיציה) ידחה אותם. במקרה כזה חייבת מפלגת השלטון בפרלמנט לנהל משא ומתן מתמיד ולהתפשר עם מפלגת האופוזיציה על כל הצעת חוק, או להכריז על בחירות חדשות.

שנית – קיימים תחומים רבים בהם רשות אחת מתערבת ביוזעין ועל פי החוק בעבודתו או בבחירתה של רשות אחרת.

דוגמה בולטת היא דרך מינויים של השופטים לבית-המשפט העליון. בארה"ב המינוי הוא פוליטי למהדרין: הנשיא הוא שממנה את השופטים לבית המשפט העליון הפדראלי וכל מושל מדינה ממנה את השופטים לבית המשפט העליון במדינתו, ושיקוליהם הפוליטיים עמם: נשיא רפובליקני ימנה שופטים שמרנים ונשיא דמוקרטי ימנה שופטים ליברליים.

למרות שמדובר בפוליטיזציה מוחלטת של המערכת המשפטית (כך למשל החליטו שופטי בית המשפט העליון של פלורידה להעניק את הניצחון בבחירות לנשיאות בשנת 2000 לנשיא בוש למרות שיריבו זכה ב-600 אלף קולות יותר בסיכום הארצי), טוענים חסידי ההסדר הקיים, שסופם של השופטים שמונו (לכל ימי חייהם) להישאר נאמנים לרוח החוקה והחוקים, גם אם לעתים יפעילו את כובד משקלם אל עבר הצד המחמיר או המקל של החוק.

וכך, אם כי הנשיא איננו יכול להתערב ישירות בכל דיון או החלטה של בית המשפט העליון, הרי שהוא משפיע השפעה מכרעת על רוח ההחלטות שרשות חשובה זו תקבל: שמרנית או ליבראלית. בישראל הממשלה קובעת במידה מכרעת את סדר היום של דיוני הכנסת. וכיוון שלממשלה מכהנת יש תמיד רוב בכנסת – הרי שסיכוייהם של חברי הכנסת הבודדים להשפיע על סדר היום של בית המחוקקים היא שולית: הצעות חוק, והצעות לסדר היום, שאינן מקובלות על הממשלה, תדחינה על ידי הרוב ממנו היא נהנית בבית.

הרשות השופטת בארה"ב מוסמכת – על פי החוקה – לבטל כל חוק שחוקקו בתי הנבחרים שלה, במידה שהיא משתכנעת שהוא נוגד את החוקה. גם בישראל ביטל בית המשפט העליון וגם שופטים בדרג נמוך יותר, חוקים שנתקבלו בכנסת ושנגדו סעיפים בחוקי היסוד. אולם אצלנו אין הדברים ברורים דים כדי לקבוע האם ביטול של חוק כלשהו על ידי הרשות השופטת אמנם עומד במבחן הצדק. לא אחת מושמעות הצעות בכנסת לחזור ולחוקק את אותו החוק כך שהרשות השופטת לא תוכל לבטלו (דיון מקיף בנושא זה מצוי בפרק ____ להלן). למהלך כזה קוראים "חקיקה עוקפת בג"צ", והיא משפיעה כמובן על היחסים בין שתי זרועות השלטון הללו. העימות בין הכנסת לבית המשפט העליון, הגיע בישראל לכלל ביטוי בכמה צורות נוספות: קביעתו של נשיא בית המשפט העליון בעבר – השופט אהרון ברק, כי "הכול שפיט" – יצרה בכנסת התארגנויות במגמה לקצץ בסמכות הזאת: כגון הצעות חוק להקמת בית-משפט עליון נוסף – בית משפט מינהלי, או פעילותו של שר המשפטים דניאל פרידמן שמונה לתפקידו בשנת 2007, לשנות את מבנה ועדת המינויים של שופטים, כך שלמערכת הפוליטית תהיה השפעה גדולה

יותר על זהות השופטים המתמנים – הינן רק שתיים מיוזמות שונות לצמצום סמכויותיו של בית המשפט העליון. כל זאת, נוסף על ביקורת קולנית מתמדת עליו, שהוא ימני מדי (על ידי מפלגות השמאל והסיעות הערביות) או שמאלני מדי (על ידי המפלגות הימניות) או שהוא אנטי-דתי – על ידי המפלגות הדתיות.....

הסיבה העיקרית שהביאה לביקורת על בית המשפט העליון נוגעת כאמור להחלטתו של הנשיא אהרון ברק לאמץ את התיזה של "הכול שפוט". בכך הוא הרחיב במידה רבה את התחומים בהם רואה בית המשפט את עצמו כמוסמך להתערב, כולל תחומים שאינם מפורטים – שחור על גבי לבן – במערכת החוקתית של ישראל.

דוגמאות לכך יש למכביר, אולם החשובות שבהן הן פסיקות לגבי נושאים דתיים בעלי משמעות פוליטית ונושאים הקשורים לעובדת שליטתה של ישראל בשטחי יהודה ושומרון.

שכן ברגע ששופט מוציא פסק דין שאיננו נשען בבירור על הטקסט של החוק, אלא מבסס את החלטתו על פי מיטב הכרתו ואמונתו האישית - הוא פותח פתח להתערבותם של אנשי ציבור או אנשי דת שלמיטב הכרתם הפסיקה של השופט עומדת בניגוד לדעתם.

לשיא המאבק, חסר התקדים בתולדות המדינה, הגיע העימות הישיר בין שר המשפטים פרופ' דניאל פרידמן לבין נשיאת בית המשפט העליון השופטת דורית בייניש (1997 – 2008). נוסף על הויכוח הישיר על נחיצותן של יוזמות חקיקה של השר, שלדעת השופטים נועדו לפגוע במעמדו של בית המשפט העליון ועמו בכל מערכת המשפט, התלוו לויכוח כינויי גנאי הדדיים שהחלישו מאוד את ההערכה, ויראת הכבוד של האזרח בפני מערכת המשפט.

ביטויי שופט עליון בדימוס שהצהיר כי "יגדעו את ידו של השר", אם יניף אותה על בית המשפט העליון או ששר המשפטים "מצמיד אקדח לרקתו של בית המשפט העליון", התבטאותו של נשיא בית המשפט העליון לשעבר – אהרון ברק כי "התנהלותו של שר המשפטים היא כוחנית וברוטאלית" ושהוא "מהלך אימים על השופטים ומנסה לאלף את בית המשפט" לא נשמעו עד כה בפורום ציבורי ובוודאי לא מפיהם של שופטים בכירים ונערצים. אין פלא אפוא שההערכה והאימון בבית המשפט העליון ירדו תוך שנה אחת (בין 2006 ל-2007) מ-56% ל-48%, בעוד שבשנת 2000 הייתה מידת האימון: 80%!!

מקרה נוסף של התנגשות בין שתי מערכות שלטוניות-שיפוטיות, הוא המקרה של ועדת וינוגרד לחקירת אירועי "מלחמת לבנון השנייה": בג"ץ ציווה על הוועדה לפרסם את העדויות של שלושת הבכירים שהעידו בפניה: ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל (תוך השמטת חומר סודי), והוועדה לא מיהרה לעשות כן. בסופו של דבר ויתר הבג"ץ (19.4.07) על דרישתו, ואיפשר לוועדה לפרסם את העדויות הללו שבועיים לאחר פרסום דו"ח הביניים שלה. בעת כתיבת שורות אלה, (2010) אין לדעת עדיין כיצד ישפיע הדבר בעתיד, על נכונותן של רשויות שלטון אחרות לציית להחלטות הבג"ץ.

ואכן, היועץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין הורה (אוגוסט 2010) למשרדי הממשלה לציית להחלטות בג"ץ ולפעול לאכיפתן. אולם מסתבר שהמציאות שונה לחלוטין: רשויות המדינה

מפרות באופן סדרתי את התחייבויותיהן לבית המשפט העליון, ופרקליטות המדינה עצמה אינה מקיימת את הוראות היועץ המשפטי לממשלה בדבר כיבוד הנחיות משפטיות. מחדלים אלה עולים ממכתב ששיגרה (מרס 2011) המשנה לשעבר ליועץ המשפטי לממשלה, גבי יהודית קרפ. זהו מכתבה השני: בשנת 2010 שלחה גבי קרפ מכתב ל: היועץ המשפטי לממשלה, לשר המשפטים ולמבקר המדינה – בו פרטה תשעה פסקי דין של בית המשפט העליון ושלוש פסיקות עקרוניות של בתי המשפט המנהליים שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר התעלמו מהן. להלן פירוט של כמה התחייבויות של המדינה למלא אחר פסקי הדין של בית המשפט העליון ובית המשפט המנהלי שלא בוצעו, הנכללים במכתביה של גבי קרפ מאשתקד ובמכתבה החדש:

- הוראה לכלול יישובים ערבים באזורי העדיפות הלאומית.
 - הוראה להקים בית-ספר תיכון בכפר אבו תלול בנגב.
 - תיקון תוואי גדר ההפרדה בכפר בילעין.
 - הוראה להרוס תשעה בתים שנבנו על אדמה פלסטינית בעופרה.
 - הוראה להפעיל את מחסום שועפאת עשרים וארבע שעות ביממה.
 - הוראה לסלול כביש גישה לבית הספר בכפר על-פורעה בנגב.
 - הוראה להבטיח ייצוג הולם של דירקטורים ערבים בחברות ממשלתיות.
 - אי ביצוע הצו שהורה לפנות את מאחז מיגרן.
 - אי יישום מדיניות שהציגה הממשלה בדבר העברה בכפייה של פלסטינים לרצועת עזה.
- מקרה אחר של התגוששות בין שתי זרועות שלטוניות, הוא העימות בין לשכת ראש-הממשלה לבין מבקר המדינה, שארע בשנים 2006 – 2007: עקב שינוי מדיניות הביקורת על ידי מבקר המדינה מיכה לינדנשטראוס, מביקורת על פעולות העבר של הרשות המבצעת, לביקורת עכשווית, כולל ביקורת נוקבת ופרסום פרטים אישיים על מבוקרים (נוהל שהיה חסר בדו"חות של המבקרים הקודמים), כולל התנהלות ראש-הממשלה, שרים ואנשי מינהל בכירים. גילויי דעת של פרופסורים מכובדים כמו גם הכפשות וחיתוט בעברו של מבקר המדינה – נועדו לערער את מידת אמינותו ואת צדקת התנהגותו, ובכל מקרה לגמד את מעמדו של משרד מבקר המדינה – למרות שהוא כפוף לכנסת ולא לממשלה.
- לבסוף התברר כי ממצאיו של מבקר המדינה אכן היו מבוססים והם שמשו בין היתר להכנת כתב אישום נגד ראש הממשלה אהוד אולמרט.
- ועוד מקרה מעניין הוא ניסיונו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, רענן דינור, להרכיב תקציב מקביל (לשנת 2009) לתקציב שמכין אגף התקציבים של האוצר. הסיבה לכך: נוקשותם של אנשי האוצר, לטענתו, בכל הכרוך בהיענות לדרישות ולצרכים שאינם מקובלים עליהם, כגון חריגה גדולה יותר ממסגרת התקציב (הקבועה כיום על 1.7% מהתקציב), או הניסיון להקים מועצה כלכלית-חברתית במשרד ראש הממשלה בהשתתפות הממשלה, המעסיקים וההסתדרות

(מודל אירלנד). שר האוצר רוני בר-און כינה את ההצעה כ"ניסיון הפיכה", שכן לדעתו "הבאת נושאים שנויים במחלוקת לכלל הסכמה תביא לקיפאון וכי תפקידה של הממשלה להוביל מדיניות גם בהעדר הסכמה".

ייתכנו גם ניגודים ועימותים בתוך אותה מערכת. הדוגמה המפורסמת ביותר היא זו של החשב הכללי של משרד האוצר ירון זילכה, אשר החליט להעיד נגד ראש-הממשלה (אז שר האוצר), אהוד אולמרט בגין התערבותו לכאורה של זה, בתהליך קבלת ההחלטה במכרז לרכישת בנק לאומי (לטובת אחד מידידיו העשירים). נוסף לכך החל זילכה לסתום פרצות שאיפשרו לדעתו מעשי שחיתות בתוך המערכת הממשלתית, כגון: התעקשותו על עריכת מכרז למכירת בנק במקום הענקת זיכיון נוסף ללא מכרז; התנגדותו למינוי חשב למשרד ראש הממשלה שלא יהיה כפוף לחשב האוצר (כמקובל ביחס לחשבים של כל משרדי הממשלה) וכיו"ב. כיוון שמשרת החשב הכללי היא משרה המחייבת החלטת ממשלה, נטל מבקר המדינה את חסותו על החשב, ולא איפשר לפטרו בגין התנהגותו בניגוד למדיניות שר האוצר וראש הממשלה, עד תום חוזה ההעסקה שלו.

שלישית - פרשה נוספת עוסקת באותם המקרים בהם הרשות המבצעת מעלימה מידע מהרשות המחוקקת או השופטת, ממניעים פוליטיים. כך קרה כאשר בתקופת הנשיא רייגן פרצה שערוריית "אירן-גייט": הממשל האמריקאי מכר (1985), באמצעות ישראל, נשק מתקדם לאיראן – למרות שהוא עצמו אסר על מכירת נשק כזאת – כדי לשחרר בני ערובה אמריקאים שהוחזקו על ידי מליציות לבנוניות. את הרווחים העביר לקבוצות ה"קונטראס" בניקרגואה שלחמו נגד הממשל הקומוניסטי באותה מדינה, למרות האיסור שאסר הסנאט האמריקאי להעביר אליהם נשק או עזרה כספית.

שני מקרים מפורסמים בהם שיקרו חברי ממשלה לפרלמנט, מעשה הנחשב לעברה חמורה בדמוקראטיות המערביות – הביאו לידי פיטוריו של אחד השרים (שר הביטחון הבריטי פרופיומו ששיקר לפרלמנט בעניין קשריו עם זונת צמרת) וכמעט להדחתו של נשיא אמריקאי (הנשיא קלינטון – גם הוא בגלל הסברים פתלתלים בקשר ליחסיו המיניים עם מתמחה בבית הלבן - מוניקה לווינסקי).

מקרה חמור אחר ארע בממשל האמריקאי, כאשר הוכח כי הנשיא ניקסון היה אחראי אישית (1972) לארגון פריצה למטה הבחירות של המפלגה היריבה (הדמוקראטית). זאת הייתה עברה פלילית מובהקת. לנוכח איום הקונגרס להדיחו ולהעמידו לדין, הוא התפטר וזכה לחנינה מידית מהנשיא שירש אותו (פורד).

גם בישראל קרו כמה מקרים של העלמת מידע ממשלתי מהכנסת. המפורסם שבהם הוא נושא הקמתו של הכור האטומי בדימונה. כדי להבטיח שמידע על הבנייה לא ידלוף (האמריקאים התנגדו בתוקף להתחמשותה של ישראל בנשק אטומי), אושר הפרויקט בדיעבד, מתוך הסכמה כמעט מקיר לקיר (פרט למפלגה הקומוניסטית ולסיעות הערביות).

מקרה נוסף ארע בשנת 1984 כאשר חבלנים ערבים ניסו לחטוף אוטובוס בקו 300 של אגד. שני מחבלים נהרגו ושניים נתפסו חיים. האחרונים נרצחו על ידי אנשי השב"כ למרות שנלקחו חיים בשבי. בועדות החקירה השונות שהוקמו בעקבות הפרשה, הולוכו נציגי השב"כ שולל את החוקרים, וכדי למנוע את העמדתם לדין מיהרה הממשלה לבקש עבורם חנינה למפרע מהנשיא, תמורת התפטרותם מהשירות.

בשני המקרים: של השר פרופיומו והנשיא קלינטון, פיטוריהם לא הועמדו על הפרק בגלל המעשים שעשו (אחרי הכול הקשרים המיניים נעשו בהסכמה) אלא בגלל ששיקרו לבית הנבחרים; ואילו המעשים האחרים: Watergate, Irangate ופרשת קו 300 נעשו לכאורה ממניעים פוליטיים או לאומיים – אך אף הם כללו שימוש בשקר כלפי בית המחוקקים או כלפי ועדות חוקרות מוסמכות – מעשים שדינם עונשי מאסר חמורים. הנה כי כן אנו נוכחים לדעת שישנם מקרים בהם רשויות השלטון נוטות להצדיק, לטשטש, או לחפות על מעשים לא חוקיים או לא נאותים הנעשים על ידי עובדי הרשות המבצעת (להוציא כמובן פעולות הנעשות על ידי שירותי המודיעין, שלא תמיד עומדות במבחן הצדק וההתנהלות הנאותה אך המדווחות לוועדות מיוחדות בפרלמנט) ולמנוע את המידע גם מהרשות המחוקקת. כאן באה לעזרתו של האזרח ושל המערכת הדמוקרטית כולה – התקשורת החוקרת.

רביעית -, אחד התפקידים החשובים המוטלים על הגורמים הממונים על שמירת החוק ואכיפתו (הכנסת, היועץ המשפטי לממשלה, פרקליטות המדינה, משטרת ישראל), הוא להבטיח שכל מערכת שלטונית לא תחרוג מסמכויותיה ולא תפגע בסמכויות של מערכות מקבילות, וכן שתפעל בשקיפות מלאה ותוך כיבוד החוק. ואפילו מסגרות חברתיות העשויות להשפיע על מהות הממשל וצורתו, כמו המפלגות, הוכנסו לתוך מסגרת חוקית מחייבת בכל הקשור לצורת הקמתן, בחירת מוסדותיהן ובחירת נציגיהן למוסדות השלטון הנבחרים כולל צורת המימון של פעילותן. אולם כאמור כשמערכות אלה משתמשות ממילוי מלא וכן של תפקידיהן, נכנסת לפעולה – התקשורת החוקרת וכן יוזמותיו של האזרח הדואג לשקיפותה ולהתנהלותה הנאותה של המערכת השלטונית והמוכן לסכן עצמו במאבק על "ניקוי האורוות" שלה:

- "פרשת אוטובוס קו 300" לא הייתה עולה לדיון ציבורי, לולא החלטתו של העיתון "חדשות" לעבור על תקנות הצנזורה ולפרסם את תמונת שני המחבלים כשהם חיים ומובלים על ידי אנשי השב"כ. העיתון נענש ונסגר לתקופת-מה.
- ואילו העיתון "בול" עמד לפרסם בדצמבר 1966 את העובדה שהמוסד הישראלי עזר לשירותי הביטחון המרוקאים לאתר את מקום הימצאו של מהדי בן-ברקה, ראש האופוזיציה למלך המרוקאי חסן ה-2, שגלה מארצו. בעקבות כך בן-ברקה נרצח בשליחות ראש שירותי המודיעין המרוקאים. השב"כ החרים את כל הגיליונות של

העיתון לפני צאתם לציבור, והביא למאסרם של עורכי העיתון (במשפט שנערך בדלתיים סגורות ולא ניתן לו כל פרסום) למשך שנה שלמה. אולם הסיפור דלף ל"ניו-יורק טיימס" שפירסם אותו בשנת 1967 ולאחר מכן פורסם פסק הדין גם בארץ. בעקבות כך הומתק עונשם של העורכים והם שוחררו אחרי ארבעה חודשים. לתקשורת החוקרת שמור אפוא תפקיד חשוב ביותר גם בגילוי שחיתויות במערכת השלטונית והבאתן לידיעת הציבור (במקרים רבים כמקור לחקירות של המשטרה ומבקר המדינה). פעולה כזאת לא הייתה ניתנת לביצוע לולא נכונותם של עובדים במערכות השלטונית להעביר את המידע לתקשורת. לרוב נמסר מידע כזה בסודיות, כדי לא לסכן את המדליף בעונשים על עברת שמירת הסודיות. אולם מוכרים גם מקרים רבים, בהם לא היססו אנשים פרטיים להכניס את ראשם בלוע הארי, ולפרסם בשמם ועל אחריותם מידע על התנהלות מוסדות השלטון (לא רק פלילית אלא גם פוליטית) שלדעתם לא הייתה נאותה. לרוב הם הואשמו בבגידה או בהדלפת מידע סודי ונענשו בהתאם לכך. קביעת עמדה לגבי הצידוק שבמעשיהם יכולה להיעשות רק לאחר שנים ולאחר שניתן לנתח את משמעות המידע שפורסם ואת השפעתו – לטוב ולרע – על התנהלותה של מהערכת השלטונית. להלן כמה דוגמאות:

- ד"ר דניאל אלסברג פרסם בשנת 1971 מסמכים סודיים של הפנטגון האמריקאי, ובהם הוכחה כי הנשיא ג'ונסון שיקר בשנת 1964 כשהודיע כי לא ישלח צבא לוויתנאם בעודו ממחר לדרבן את הצבא להרחבת המלחמה ומעורבותה של ארה"ב בה.
 - אייבי נתן טס למצרים למרות האיסור לבוא במגע עם מדינת אויב (1966) ולאחר מכן נפגש עם אנשי אש"ף ויאסר ערפאת, פעולות שהיוו עברה הפגנתית על **חוק המפגשים**. הוא נאסר בגין כך וישב פעמיים בכלא. ההפגנות הללו נועדו לדרבן את דעת הקהל בישראל ואת הממשלה בצורך לגלות יוזמה בקידום השלום עם מדינות ערב ועם הפלסטינים. אין ספק, כי מעשים חריגים כאלה (כולל המפגשים של השר וייצמן עם אנשי אש"ף בשנת 1989 שהסתיימו בסילוקו מהקבינט) עזרו ליצירת אווירה חיובית יותר לגבי המגעים עם אש"ף, מגעים שבסופו של דבר הגיעו לשיאם בהסכמים שנחתמו עמו בשנת 1993.
 - בשנת 1986 פרסם מרדכי ואנונו בעיתונות הבריטית, מידע רב על התנהלות ישראל בתחום הפיתוח של נשק גרעיני: ייצור פצצות מימן ופצצות נייטרון, בכור בדימונה. מטרת הגילויים לטענתו, הייתה להפסיק את קידום הייצור של נשק גרעיני על ידי ישראל, כבסיס להשגת שלום עם שכנותיה. הוא נידון לשנות מאסר רבות ועד היום נאסרה יציאתו מן הארץ..
- גם כאן ניתן לטעון, ממרחק של זמן ולאור העימות ההולך ומתעצם עם איראן (הכולל

פרסום מידע רב של כל צד על רעהו בתחום הפיתוח של הגרעין) – כי הגילויים של ואנונו מאפשרים דיון גלוי ומבוסס יותר של הציבור הישראלי בנושא הנשק הגרעיני.

- פרשה חמורה נוספת אירעה בחודש אוגוסט 2010 כשערוץ 2 בטלביזיה פרסם את עובדת קיומו של מסמך עלום שנכתב על ידי אל"מ _____ הרפז, שמטרתו להכפיש את אחד המועמדים לרשת את הרמטכ"ל אשכנזי. בעת כתיבת שורות אלה (קיץ 2011) נמצאת חקירת הפרשה בעיצומה.

החלטתם של האזרחים הנ"ל (ודומיהם) לעבור על החוק נבעה מעובדה אחת: התחמקות הרשות המבצעת לדווח על מעשיה לרשות המחוקקת, ובכך להביא לשקיפות בפעילותה. שכן ידוע לכול כי המערכת המדינית ניהלה מגעים בלתי רשמיים עם נשיא מצרים נאצר, עם ערפאת ונהגת אש"ף ואף פרסמה מידע שקרי על הנעשה בדימונה. דיווח גלוי על פעילות כזאת היה יכול לעורר מהלכים ציבוריים שידרשו שינוי במדיניותה של הממשלה, דבר שהממשלות ביקשו למנוע. כך למשל נהגו ראשי ממשלות בישראל להצהיר כי הם מוכנים לפגוש כל מנהיג ערבי, גם בארצו, ולהגיע עמו להסכמי שלום. לאחר שנים הסתבר כי ההצהרות לא תאמו את ההתנהגות המעשית של אותם מנהיגים.

המקרה של סוריה

וגם בשנת 2010 כשראש ממשלת ישראל הצהיר שלא בשלו התנאים לפגישה עם נשיא סוריה ושאינם מספיקים כדי לפתוח במשא ומתן מעשי – אין אנו יודעים על איזה עובדות מתבססות ההצהרות הללו:

- האם המדובר בלחץ אמריקאי שרוצה להעניש את סוריה על עזרתה ללוחמים בעיראק?
 - האם ראש הממשלה חושש מעימות חריף עם המתנחלים ומסיוס התמיכה בו של המפלגות הימניות, העשויות להפיל את הממשלה במידה שיגובש הסכם לפיו תחזיר ישראל את הגולן לסורים?
- והנה מופיעים שני דוברים אמינים, דיפלומטים לשעבר: הישראלי אלון ליאל – מנכ"ל משרד החוץ לשעבר, ואיברהים (אייב) סולימאן, מקורב למשפחת אסד – ומספרים לציבור כי הם ניהלו משא ומתן חשאי, אישי ולא רשמי עם הסורים, בידיעת ראשי שתי המדינות. התוצאות אליהן הם הגיעו קובעות בעליל כי יש מקום וסיכוי לחידוש המגעים הרשמיים עם הסורים ללא תנאים מוקדמים. גילוי זה איננו נוח לממשלת ישראל הדבקה בעמדתה, אך נוצרת דעת קהל וכן מוזמנים השניים להופיע בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת – עובדה המוסיפה משקל רב לטיעוניהם.
- בעת כתיבת דברים אלה (2011) אנו יודעים כי הפעילות הזאת אכן לא הניבה פירות של הסכם ושלום. אך היה בה כדי להצביע על ביטול הבלעדיות של הממשלה בתחום איסוף המידע וקבלת החלטות על פיו, במדינה דמוקרטית, ועל האפשרויות הנפתחות בפני הציבור, התקשורת

והקהילה האקדמית לגבש הצעות למדיניות שונה, המבוססת אף היא על עובדות מוצקות, ולנסות ולהשפיע על הממשלות לאמץ אותן.

היכולת להציע מהלכים מדיניים חלופיים רציניים (לא רק על ידי האופוזיציה) מכניסה מימד חדש בכל הנוגע להבנת המבנה, הסמכויות וצורת הפעולה של כל מערכת שלטונית במדינה דמוקרטית כמו ישראל.

שכן עד כה, רק לאחר שנים רבות, כשהתפרסמו מסמכים שהיו חסויים, יכול הציבור לעמוד על השגיאות שנעשו על ידי מנהיגיו, ושמןעו פריצות דרך מדיניות.

ואילו הציבור הנאור והמדווח על ידי התקשורת, איננו סומך יותר בעיניים עצומות על ההחלטות העכשוויות של הממשלה (רבות מהן חייבו לאחר מכן הקמת ועדות חקירה ממלכתיות, שחשפו את המחדלים של מקבלי ההחלטות), והוא תובע להיות שותף לדיונים ולהחלטות (תוך שמירה כמובן על מידע ביטחוני רגיש).

מכאן שתפקידו של האזרח הפעיל, איננו מתמצה רק בלימוד צורת פעולתם של המוסדות השלטוניים השונים, אלא הוא יכול וחייב להיות מבקר תמידי של הנעשה בהם ובשםם ולהיות נכון להתערב ולפעול, כשלדעתו חרגו ראשי המערכות בהחלטותיהם ושדרוש שינוי כיוון עוד בטרם הגיע מועד הבחירות הכלליות.

כך קרה לאחר שראש ממשלת ישראל, גולדה מאיר, סירבה לקבל את הצעותיו של נשיא מצרים לנסיגה כללית מסיני תמורת שלום מלא, עד אשר הצעה זו בוצעה במדויק על ידי ממשלתו של מנחם בגין ובמחיר של אלפי הרוגים ורבבות פצועים (ב"מלחמת יום הכיפורים").

והוא הדין ביחס ל"הסכם לונדון" שהשיג שר החוץ דאז – שמעון פרס, עם המלך חוסיין (לפיו תופעל ועידה בינלאומית בחסות האו"ם למציאת פתרון לסכסוך הישראלי-ערבי ופתרון כולל לסוגיה הפלסטינית). ההסכם נשמר בסוד וטורפד על ידי ראש הממשלה יצחק שמיר.

ניתן כמובן להתווכח על תקינות התנהגותם של אזרחים כמפורט לעיל. רבים יטענו כי נוסף על הנזק הפוליטי או הצבאי שגורמים פרסומים כאלה, אין המפרסמים מודעים לכל הפרטים שהביאו את ממשלתם לנהוג בחשאי ולחסות את פעילותה הבלתי חוקית או הבלתי נאותה – לכאורה. כך למשל טענו אנשי המוסד, כי שיתוף הפעולה עם שירותי הביטחון המרוקאיים בעניין בן-ברקה, נועד להביא להסכמתו של מלך מרוקו להתיר את עליית היהודים לישראל.

התומכים בחשאי פועלתו של הכור האטומי בדימונה יצביעו על מאזן הכוחות הקונבנציונאלי הבלתי אפשרי בין ישראל הקטנה לבין מדינות ערב שכנותיה. ושאת הנחיתות המספרית הישראלית ניתן לאזן לדעתם, אך ורק בקיומו של נשק אטומי המהווה גורם הרתעתי בלבד. הם מצביעים על העובדה שהכוחות המצריים והסורים שפלשו במהלך "מלחמת יום הכיפורים" הציבו לעצמם מטרות מוגבלות (התייצבות על הירדן מצד הסורים, כיבוש חלקי של סיני - על ידי המצרים), וזאת מתוך החשש שהתקדמות-יתר תביא להפעלת נשק גרעיני על ידי הישראלים (ואמנם מהדיעות שהסתננו מאז נודע כי בימים הראשונים של המלחמה, ונוכח ההתקדמות של הכוחות המצריים והסוריים – הועמדה מערכת הנשק האטומי הישראלי במצב הכן).

אחרים בעולם יצדיקו את טיעוניה של איראן, נוכח הביקורת הבינלאומית על פיתוח הנשק הגרעיני על ידה, שהעולם מוכן היה לקבל את עובדת קיומו של נשק גרעיני בישראל תוך הפלייתן של מדינות אחרות כמו איראן.

מבלי להיכנס לשאלה מי מהצדדים צודק, בולטת העובדה העצובה לפיה רשות שלטונית אחת (הרשות המבצעת) נמנעה מלשתף את הרשות המחוקקת (האמונה על ביקורת התנהלותה של האחרונה) במעשיה ולקבל להן אישור, ולו גם בועדות הסודיות של הרשות המחוקקת. פגם כזה אם איננו מתוקן ביוזמתן של שתי הרשויות הללו ותוך שיתוף פעולה כנה ביניהן, סופו לנוזל לציבור בדרך לא דרך ותוך כך לגרום לנזקים (לעתים בלתי-הפיכים) לאינטרסים הלאומיים של המדינה.

מכאן שבבואנו ללמוד את דרך תפקודן של רשויות השלטון השונות, לא די ללמוד את החוקים והתקנות המסדירים את התחומים ואת דרכי העבודה. וכפי שנאמר לעיל, האזרח הפעיל חייב להיות מודע גם לחריגות האפשריות ובעקבות כך להיות מסוגל לקבוע לעצמו עמדה ולפעול לפיה. כמו כן על האזרח הפעיל להיות מודע לעובדה, שגם את המערכות השלטוניות השונות מפעילים בני-אדם, על יצריהם, האינטרסים שלהם ועמדותיהם הפוליטיות והאישיות. כל אלה יכולים לבוא לידי ביטוי גם בהתנהלות הפוגעת באיכות השלטון, ביכולת תפקודו ובאמינותו. ולבסוף: מאז אמצע המאה הקודמת, קמו בעולם וגם בישראל מוסדות מחקר ומדע פרטיים ועצמאיים, האוספים גם הם חומר בנושאים קריטיים, ממש כמו זרועותיה השונות של המדינה. אלא שהמסקנות אליהן מגיעים חוקרים אלה לא תואמות תמיד את מסקנותיהן של רשויות המדינה. כל ממשלה וכל רשות שלטונית חייבות מעתה להיות מודעות לעובדה שלא כל החוכמה ואף לא כל הידע מצוי תמיד ברשותן. ולכן עליהן להתמודד עם אלטרנטיבות גלויות שלא ניתן להסתירן בתואנה של "ביטחון המדינה"

חמישית - אנו עדים למאבקים וליריבויות הפורצות בתוך אחת ממערכות השלטון (בעיקר ברשות המבצעת), והן זולגות לציבור, לרוב בצורות מעוותות של מדליפים למיניהם, וגורמות לפיחות ולזילות השלטון בעיני העם. להלן כמה דוגמאות:

- **"פרשת לבון"** – בשנת 1955 התפטר שר הביטחון דאז – פנחס לבון מתפקידו, כיוון שיוחסה לו האחריות ל"עסק הביש". כך נקראה ההפעלה הבלתי מוצלחת של מחתרת יהודית במצרים, אשר נועדה לסכסך בין המשטר המצרי לבין ארה"ב, על ידי הפעלת פצצות במתקנים אמריקאים בקהיר. לבון הואשם במתן ההוראה להפעלת המחתרת שאנשיה נתפסו, נאסרו ושניים מהם הועלו לגרדום. לאחר שנים (בעקבות משפטו של אחד ממפעילי המחתרת ("האדם השלישי" – אברי זיידנברג-אלעד) שהצביע על זיופים שנערכו באגף המודיעין של צה"ל בראשותו של ראש אמ"ן בנימין

גיבלי, דרש לבון (שנבחר בינתיים למזכ"ל ההסתדרות) מבן-גוריון להכריז על חפותו. בן-גוריון סרב להיענות לדרישה בטרם תוקם ועדה משפטית-חוקרת, שתוסמך לחקור עדים בשבועה ותוציא לאור את מסקנותיה. דרישתו נדחתה, והביאה לשורה של מאבקים בצמרת מפלגת השלטון מפא"י, שבסופה בן-גוריון התפטר (1963) מראשות הממשלה, גרם לפילוג מפא"י ב-1965 ולהקמת רפ"י ולהחלשתה של מפלגת השלטון. המאבק סביב פרשה זו הפך למאבק בין-דורי בתוך מפלגת מפא"י, שכאמור גרמה לעזיבת חלק נכבד של הדרג הצעיר יותר (דיין, פרס, אהוד אבריאלי, טדי קולק, מרדכי בן-פורת). את מקומם תפסו מנהיגיה של מפלגת "אחדות העבודה – פועלי ציון", שהקימו עם מפא"י את "המערך לאחדות פועלי ארץ-ישראל".

הנה כי כן העדר נהלים ברורים לפתרון סכסוכים ואי-הבנות כגון אלה בתוך מפלגת השלטון, הממשלה והכנסת - הביא לפגיעה חמורה במרות הלאומית (שכן ההאשמות ההדדיות ובעיקר ההטחות החריפות של בן-גוריון במחליפו – לוי אשכול בראשות הממשלה, הביאו לזילות הציבור בנבחריו) יחד עם זאת הניב העימות הזה את הצורך בקיומו של מוסד חוקר משפטי (כדרישת בן-גוריון בשעתו) לטיפול בסוגיות מסוג זה, והביא להקמת המוסד של "ועדת חקירה ממלכתית" (ראה להלן: _____).

- מרד חברי סיעה בכנסת במנהיג המפלגה - הדבר אירע בסיעת הליכוד בכנסת ה-16, כש-12 חברי סיעה הודיעו שאינם מקבלים את מדיניותו של ראש הממשלה אריאל שרון, והחלו לטרפד את ההצעות שהביאה הממשלה לדיון ולאישור. הדבר הביא לפילוג במפלגה כששרון ומרבית חברי הסיעה פורשים מהמפלגה ומקימים מערך פוליטי חדש: "קדימה".
- שופטת בית משפט מחוזי מיכל שריר הגישה (בחודש מרס 2007) עתירה לבג"צ ובה ביקשה למנוע הדחתה מתפקידה כסגנית הנשיאה, על ידי נשיאת אותו בית משפט מחוזי, השופטת עדנה בקנשטיין.

ושישית - בדמוקראטיות המודרנית של האלף השלישי, עומדות רשויות השלטון

בלחצים המופעלים עליהם על ידי הציבור, כדי שישנו את מדיניותם או יפעלו בהתאם לאינטרסים של הלוחצים השונים. אין מדובר כאן בביצוע עבירות פליליות על ידי נבחרים או אנשי ממשל (עוברי עבירות כאלה מובאים למשפט, מבלי להתחשב במעמדם או בחסינות המגנה עליהם (ראה להלן בפרק _____), הרשות המחוקקת, חסינות חברי הכנסת). אלא בלחצים המקובלים כלחצים לגיטימיים, גם אם לא תמיד ראויים. הפעלת לחץ על נבחרים - מלכתחילה נועדו הנבחרים לבצע מדיניות המקובלת על בוחריהם. לשם כך הם מפרסמים את מצעיהם לפני הבחירות. אולם ידועים לנו המקרים הרבים בהם סטו הנבחרים מהבטחותיהם וביצעו מדיניות שלעתיים נגדה את ההבטחות. כך נבחר שארל דה-גול

פעם נוספת לנשיא (1959) כדי לטפל במשבר עם אלג'יר ולחזק את שליטתה של צרפת במדינה זו. תחת זאת החליט דה-גול להסיג את כוחותיה של צרפת מאלג'יר ולהביא לאקסודוס של מיליון צרפתים חזרה לארצם.

אריק שרון, "אבי ההתנחלויות בשטחים", היה זה שכראש הממשלה הביא לפינויו בכוח של גוש קטיף בשנת 2005. דוגמאות נוספות מצויות למכביר.

כמובן שסטייה חדה כזאת מביאה בעקבותיה מחאות של אזרחים ולעתים אף לשימוש בכוח (ניסיון לרצוח את דה-גול ורצח ראש ממשלת ישראל יצחק רבין בשנת 1995) נגד "הסוטה" ומדיניותו, ואף למלחמת אזרחים. אולם קיימים "לחצים עדינים יותר", לא פליליים, שמן הדין להכירם עוד לפני שאנו מתוודעים לתוכנן ולצורת פעולתן של רשויות השלטון השונות.

- ועדי העובדים של מקומות עבודה גדולים בארץ (חברת החשמל, התעשייה האווירית), שלחו את חבריהם להתפקד בשתי המפלגות הגדולות (הליכוד ומפלגת העבודה). כשהגיעה עת דיון בכנסת על עתידם של מקומות עבודה אלה (כמו הפסקת ההספקה של חשמל חינם לעובדים; הפרטת החברות וכיו"ב), הצטופפו עשרות רבות של עובדים ביציע האזרחים כדי לעקוב אחר ההצבעה של כל חבר כנסת, כרמז לכך שהם ידאגו להוצאתו מרשימת המועמדים לכנסת בבחירות הבאות...
- בבתי הנבחרים של ארצות הברית מבוצע מעקב מתמיד אחר ההצבעה של הסנטורים וחברי הפרלמנט. כך למשל "הלובי" של האיגודים המקצועיים דורש מכל אחד מהנבחרים להצביע לפחות ב-75% מהמקרים בהתאם לאינטרסים של האיגודים. במידה שנבחר לא מקיים דרישה זו, ימנעו האיגודים ממנו את התמיכה הכספית ואת הספקת המתנדבים שיהיו דרושים לו במערכת הבחירות הבאה.
- גורמים כלכליים וחברתיים שונים דואגים להקים בכנסת "לובי" כמו "הלובי החקלאי", "הלובי החברתי", "הלובי המוניציפאלי" ולגייס לתוכם חברי כנסת רבים ככל האפשר. בכך הם מצליחים להקים "בלוק פוליטי" (המורכב מח"כים ממפלגות שונות), והנוטל על עצמו לקדם את האינטרסים של אותו סקטור.
- תקנון הכנסת מכיר גם במקצוע "הלוביסט" המנסה לשכנע חברי כנסת לתמוך או להתנגד לחוק מסוים, על פי האינטרסים של הגורמים ששכרו את שירותיו של אותו לוביסט. בחודש אפריל 2007 חוקקה הכנסת את "חוק הלוביסטים" המסדיר את דרך מינויים ועבודתם של הלוביסטים, תוך הקפדה במניעת שימוש באמצעים לא תקינים כמו הצעות של טובות הנאה למחוקקים.

סיכום

מצאנו לנכון לאזכר ולהציג את המוקשים הרבים הטמונים בדרכי פעילותן של רשויות השלטון השונות, וזאת עוד בטרם פרטנו את המבנה שלהן, סמכויותיהן ודרך פעולתן. אין הכוונה, חלילה, להמעט בערכן או להציע שלא לציית להן. אלא בכוונתנו להצביע על כך שהשלטון, על

זרועותיו השונות, איננו תורה מסיני. הוא מנוהל על ידי אנשים, בשר ודם, העלולים לשגות כמו כל אחד מאיתנו, או לתת יד למהלכים שגויים שאת מחירם הלאומי, הצבאי, הכלכלי או החברתי – ייאלץ לשלם לאחר מכן כל אזרח במדינה.

לכן על האזרח הפעיל בבואו ללמוד את המבנה של המערכת הדמוקרטית, לצייד את עצמו ביכולת של ביקורת, של קביעת עמדה ושל בחינת החוקים, התקנות ודרכי הפעולה של המוסדות הללו על פי אמות מידה של צדק חברתי, של מוסר ויושרה.

פרק ראשון

מנהיגות וטוהר מידות

הכוח העצום המופקד בידיו של נבחר ציבור מעמיד אותו במבחן יומיומי של טוהר מידות. הוא נאלץ לעמוד במבחן הזה, ומצווה להימנע משימוש בכוחו, לא רק למטרות פוליטיות שנויות במחלוקת או לביצוע מהלכים שסופם קטסטרופה, אלא לא פחות חשוב: למטרות אישיות. מן הראוי להתייחס בהקשר זה לכמה הנחיות חשובות הנכללות כבר בספרנו הייחודי, התנ"ך: "שופטים ושוטרים תיתן לך בכל שעריך, אשר אדוני אלוהיך נותן לך לשבטיך, ושפטו את העם משפט צדק. לא תטה משפט, לא תכיר פנים ולא תיקח שוחד, כי השוחד יעורר עיניי חכמים ויסלף דברי צדיקים". (דברים, ט"ז – 18)

וכך נאמרים דברים כדברונות לגבי צורת התנהגותו העתידה של המלך, מפיו של שמואל הנביא, כאשר נציגי השבטים באו אליו בבקשה שישים עליהם מלך. הבקשה למלך נבעה מהפחד מפני האויב החיצוני (במקרה זה שבטי הפלישתים), שפגיעתו הרעה הייתה טוטלית: "ויאמר (שמואל) זה יהיה משפט המלך אשר ימלוך עליכם: את בניכם ייקח ושם אותם במרכבתו ובפרשיו ורצו לפני מרכבתו. לשום לו שרי אלפים ושרי חמישים, ולחרוש את חרישו ולקצור את

קצירו, ולעשות כלי-מלחמתו וכלי רכבו. ואת בנותיכם ייקח לרקחות ולטבחות ולאופות. ואת שדותיכם, ואת כרמיכם וזיתיכם הטובים ייקח ונתן לעבדיו; וזרעיכם וכרמיכם יעשור ונתן לסריסיו ולעבדיו; ואת עבדיכם ואת שפחותיכם ואת בחוריכם הטובים ואת חמוריכם ייקח ועשה למלאכתו; צאנכם יעשור ואתם תהיו לו לעבדים" (שמואל א' פרק ח' – 11).

אכן, שמואל הנביא הקדים באלפי שנים את הלורד אקטון הבריטי שאמר (בסוף המאה ה-19): "השלטון משחית, ושלטון מוחלט – משחית באופן מוחלט".

מסתבר שאדם אשר כל כך הרבה כוח בידו, השולט על האוצר ועל כל משאבי המדינה הנתונה למנהיגותו, מתקשה (לעתים) לעשות אבחנה בין מה ששייך לציבור לבין רכשו הפרטי. יתרה מזו: הוא עלול להשתמש במעמדו ובכוחו הפוליטי כדי (מה שמקובל לכנות) "לעשות לביתו". ואין הדברים אמורים רק לגבי קבלת שוחד: שגריר ידוע שנהג לגבות סכומים של כ- 5,000 דולר בגין השתתפותו בשמחה משפחתית (בר-מצווה, חתונה) ולשלש את הכסף לכיסו; כמו גם רב ראשי ישראלי שנהג להיענות בשמחה להזמנות לערוך חתונות לעשירים יהודים באירופה או בארה"ב תמורת כמה אלפי דולרים (למרות היותו עובד מדינה) - מהווים רק דוגמאות לנוהג הפסול של ניצול המעמד הפוליטי או הציבורי הגבוה של האיש בישראל – כדי לגבות תמורת כך הכנסה אישית לכיסו, בעודו מכהן בתפקיד ממלכתי.

במקרים כאלה ודומיהם, עבירה גוררת עבירה, שכן עבור תשלומים אלה המקבל לא משלם מס הכנסה, ובתקופה בה חל איסור בישראל על החזקת מטבע חוץ – הוא עבר גם על חוק חשוב זה. אכן, על מסלול חייו של איש ציבור טמונים מוקשים רבים כאלה. חלקם הארי מקורו בנותנים, יותר מאשר במבקשים:

- אנשים עשירים מוכנים לשלם סכומים נכבדים כדי להימנות (ולהיראות) בין באי ביתו של השליט.
- יש השולחים לחמם על פני המים, בתקווה לקבלת חסדים כלכליים בעתיד מידי השליט.
- יהודים עשירים נהגו ונוהגים לתרום לפרויקטים ציבוריים בישראל ובבואם לעשות כאן עסקים, דרשו יחס מיוחד ומפלה לטובתם בגין אותן תרומות. מהלכים אלה היו מלווים לא אחת במתן מתנות, אירוחים מלכותיים, מטוסים פרטיים וחופשות חלומיות לראשי השלטון הישראליים שבידם נתונה ההחלטה הקשורה בעסקיהם של התורמים (פנקס התורמים של ראש הממשלה בנימין נתניהו, שפורסם בחודש מרס 2011, הכיל עשרות דוגמאות כאלה); במקביל ידועה התערבותו של שר בכיר בישראל למען ידידו המיליונר הזר שהתמודד על רכישת מניות של בנק לאומי; או התערבות ברשות ההשקעות למען ידיד אחר שביקש השתתפות גדולה יותר של הרשות בהקמת המפעל שלו.

- יש לזכור כי לידתה וביצורה של מדינת ישראל הייתה כרוכה בפגיעה מתמדת בחוקים בינלאומיים ובחוקיהן של מדינות רבות, כמו הברחת הפליטים היהודים דרך גבולות בדרכם לארץ-ישראל - תמורת שלמונים ; רכישות נשק בלתי חוקיות או בניגוד לאמברגו שהטילו מדינות מערביות על מכירת נשק לשוב היהודי ומאוחר יותר לישראל ; פעולות שפגעו בריבונותן של מדינות – כמו חטיפת אייכמן בארגנטינה ; והברחת ספינות הטילים שנבנו עבור ישראל בנמל שרבורג הצרפתי ושחרורן נאסר בפקודת הנשיא דה-גול, או הקמת הכור האטומי בדימונה שבוצע תוך דיסאינפורמציה מכוונת מצד ממשלת ישראל ("בית החרושת הנודע לטקסטיל...") ותוך רכישה של רכיבים דרשים (אורניום, מים כבדים) בדרכים עקלקלות.
 - מדינת ישראל הפכה גם למדינת חפץ של הון יהודי שחור שהוברח מארצות המערב, ולעתים אף עזרה בהברחת הון יהודי (במזומן!...) ממדינות שאסרו על הוצאת הון מהמדינה ;
 - אין ספק כי העיסוק של נציגי השלטון בפעילות בלתי-חוקית כזאת, הותירה לא אחת את אותותיה בקרב היחידים שלא עמדו בפיתוי.
 - מערכות הבחירות בישראל מהוות גם הן יוון מצולה של עברות על חוקי המדינה. אף הן מבוצעות על ידי ראשי התנועות הפוליטיות או עושי דברם החשאיים. המדובר בעיקר בתרומות אסורות למערכות הבחירות של המפלגות השונות. כיוון שהמדובר בכספים שנתקבלו מעשירים יהודים ברחבי העולם, נדרשה תמיד דרך נפתולים להלבנת הכספים ולשימוש בהם מחוץ להנהלת הספרים הרשמית של מטה הבחירות המפלגתי. את העבודה הזאת (כולל העברות רבות במזומנים) ביצעו תמיד שליחים ששולחיהם נתנו בהם אימון כי יעבירו את הכספים בשלמותם לנמענים. אולם בכל אותם המקרים בהם הורידו השליחים "קומיסיון" לעצמם או לשולחיהם לא ניתן היה לעשות דבר....
 - על השיטה הזאת של תשלום "דמי לא יחרץ" ל"שרברבים" המלכלכים את הידיים שלהם בטיפול בכסף לא חוקי, ניתן היה ללמוד מהפרסומים של כתבי האישום וכן מההדלפות מחדרי החקירה של אנשים כמו טלנסקי, עו"ד אורי מסר, מנהלת לשכתו של אהוד אולמרט שולה זקן, משרד הנסיעות "ראשון-טורס" ומחקירתו של אולמרט עצמו.
- מן הראוי לציין כאן כי הנוהג זה של שליחת היד בכסף הציבורי על יד "נאמני ציבור" הציבור לכאורה, נהג בעם ישראל מימים ימימה :
- הדבר מתחיל בסיפורו של עכן בן כרמי, בן זבדי, בן זרח למטה יהודה אשר שלח ידו בשלל יריחו ונטל לעצמו אדרת שנער, מאתיים שקלים כסף, ולשון זהב במשקל חמישים שקלים.

- הוסיפו עליו כהני המשכן (בניו אל עלי) ואחריהם כוהני שני המקדשים, אשר נטלו לעצמם ממיטב הקורבנות והתרומות של עם ישראל.
 - אנו מודעים לסיפורים על ראשי הקהילות היהודיות באירופה, אשר נהגו (בימי הביניים) לגבות מסים כבדים מבני הקהילה אולם להקל מעול המסים שלהם, ואף נהגו להקצות לעצמם "דמי ניהול" גבוהים.
 - השליחים שנהגו לצאת מארץ-ישראל בשמן של ארבע הערים הקדושות, ולקבץ תרומות בקהילות הגולה – נהגו לקחת לעצמם 75% מהתקבולים ורק 25% הועברו לישיבות ולכוללים שעבורם נאסף הכסף. יצויין כי מקצוע המשולחים קיים עד היום, ויעידו על כך ראשי הקהילות היהודיות בעולם, המתרעמים על התחרות של אותם משולחים, שכן הם מפריעים לקהילות לארגן את המגבית השנתית שלהם. את רשימות הנדבנים מחזיקים צאצאיהם של המשולחים עד היום, ובחלקן הן משמשות כנדוניה הניתנת על ידי אבי הכלה המשולח לחתנו החדש....
 - מכאן גם התופעה של התנאים המשופרים מהם נהנים המשולחים המודרניים שלנו: נציגי הקרן הקיימת, קרן היסוד, מלווה העצמאות והפיתוח, ושליחי המוסדות האקדמאים, המוסדות הרפואיים ומוסדות התרבות והרווחה – המציפים גם היום את קהילות ישראל בעולם.
- לצערנו הרב, מנהג זה של חיי מותרות במהלך השליחות בגולה דבק ברבים ממנהיגי ישראל. ומכאן אנו מגיעים **לתופעת השוחד** שפשטה בכל הדרגים של המערכת הציבורית. מסתבר ששרים וחברי כנסת לא הדירו עצמם מקבלת שוחד תמורת הנחות וקידומים לנותני השוחד.
- עד 1977 (שנת המהפך הפוליטי בישראל) נעשו העבירות של שוחד או של שימוש במשאבים ציבוריים לטובת אינטרסים פרטיים בהיחבא. מעט מאוד נודע על מעשים כאלה במשך 29 השנים הראשונות של המדינה. באותן שנים חיה המדינה עדיין על הקרדיט האידיאולוגי העצום שליווה את המאבק היהודי על הקמתה המדינה ועל אורח החיים הספרטני שהיה נהוג בקרב הישוב היהודי בתקופת המנדט. במידה שהיו חריגות הן הוסו או טושטשו כדי שייראו Politicly Correct בעיני הציבור.
- כך למשל התגאתה תנועת העבודה ב"משכורת המשפחתית". על פי הכללים של עקרון זה, שהונהג בהסתדרות העובדים הכללית, קיבל כל שכיר בהסתדרות שכר יסוד שווה בצירוף תוספת וותק, ללא תוספת בגין השכלה (כול השכלה מקצועית), בכירות בהנהלה או בעד מאמץ מיוחד. על שכר היסוד נוספה תוספת אחת בלבד והיא תוספת עבור ילדיו של השכיר. וכך יכול היה דוד בן-גוריון להשתבח בעובדה שאיש המודיעין בוועד הפועל של ההסתדרות, שהיה תימני ואב לשמונה ילדים – קיבל משכורת גבוהה יותר ממנו -המזכיר הכללי של ההסתדרות.
- אולם האמת הייתה לגמרי אחרת: לשכר היסוד נוסף אצל הבכירים "חשבון הוצאות". במסגרת

חשבון זה נכללו הוצאות רכב, עיתונות, כיבודים, נסיעות לחו"ל והטבות רבות נוספות. סכומים אלה עלו לעתים קרובות על גובה משכורת הייסוד, ואיפשרו להנהגתה של תנועת הפועלים לחיות חיי רווחה.

נוהג זה לא נעלם מעיני הציבור הרחב, ויצר מצד אחד זעם ועלבון של אלה שלא זכו בהטבות, ומצד שני יצר אורח התנהגות שפגע בסופו של דבר בהמוני השכירים במדינה: כוונתי לתוספות המיוחדות שכל איגוד מקצועי השיג לחבריו, כדי לעקוף את הרוביקון של שכר הייסוד השווה. תוספות אלה נעשו "בעזרת השם" – היינו תוספות מיוחדות לבעלי מקצוע מסוים (רופאים, מהנדסים, אקדמאים, תוספות עבור עבודות בסיכון וכיו"ב) ושעלו אף הם לעתים רבות על שכר הייסוד. אולם בסופו של יום, כאשר הגיעה עת הפרישה לגמלאות, מצאו העובדים הללו את עצמם עם משכורת נטו (ללא ההטבות הנוספות שלא הוכנסו לרכיב השכר) קטנה ומצומקת שממנה נגזרה הפנסיה שלהם בשיעור של 70%.

- חריגה מוצפנת נוספות עלתה על פני השטח בשנת 1927. באותה שנה פשט סולל בונה את הרגל ומשק העובדים סבל ממשבר עמוק. בעקבות כך לא היו להסתדרות הכנסות ולא יכלה לשלם לעובדיה משכורות. במקום זאת היא הנפיקה לעובדים תלושים עמם יכלו לקבל מוצרי מזון (סוכר, אורז, שמן וכיו"ב) ממחסניו של "משען" אשר החזיק באותם ימים בחנויות מזון מיוחדות לחברי ההסתדרות. והנה נפוצה השמועה בקרב עובדי ההסתדרות שאין רואים את נשותיהם של מנהלי המפעלים ההסתדרותיים במשען. מכאן שיש להן כסף מזומן לקנות בחנויות הפרטיות... ומיד התעוררה כמובן השאלה מנין יש לנשי המנהלים כסף מזומן? כדי לבדוק את הנושא הוקמה ועדת חקירה מיוחדת בראשותה של גולדה מאיר וזאת מצאה כי מנהלי המפעלים ההסתדרותיים נהגו לקחת לעצם מפרעות (אבאנסים) במזומן על חשבון המשכורות של הם. היו מנהלים שהיו חייבים למפעליהם מפרעות שקיבלו בגובה של 400 לירות! בעוד שמשכורתו של עובד בהסתדרות לא עלתה על ארבע או חמש לירות לחודש....
- תחום נוסף בו היו חריגות מצערות בהתנהגותם של ראשי תנועת הפועלים, היו החריגות בתנאי התשלום עבור דיור הסתדרותי שהם קיבלו. הם נהנו לעתים מהנחות חריגות שאיפשרו להם להגיע לדיור מכובד בתשלומים שלא עמדו לרשותם של חברי ההסתדרות הרגילים.
- אולם חשיפה של שערוריות כספיות לעיני כל נחשבה לכתם בל-יסולח על ידי המנהיגות הפועלית, אם בתוך ההסתדרות ואם במדינה. כך למשל נדון מיכאל צור, יד ימינו של פינחס ספיר ל-15 שנות מאסר בגין קבלת שוחד ואשר ידליון, המועמד לנגיד בנק ישראל נדון לחמש שנות מאסר, בגין מעילה דומה. אלוף משנה מהולל של צה"ל הודח מתפקידו על ידי דוד בן-גוריון בגין לקיחת שק סוכר לאחר כיבוש עזה בשנות החמישים של המאה הקודמת.
- הנהגת המדינה נהגה להסתייג בפומבי מכל חבר שלה, שנחשד או נאשם בפלילים בגין שחיתות. כך למשל ניסה כותב שורות אלה להתערב לטובתו של אברהם עופר, שענת שמועות

אפפה אותו על מעשי שחיתות – ושלמעשה לא הייתה לו יד בהם, אך קיבל מכולם כתף קרה של סירוב. שר המשפטים דאז – חיים צדוק, המשיל את סירובו לאופרה פולנית, בה חוזרים המוזמנים לבתייהם וחוצים נהר קפוא. לפתע ניתק חלק מהקרח ועליו מספר חוגגים שהחלו להיספח מבלי שיתר המוזמנים יכלו לעזור להם ולהצילם.

"זהו המצב אצלי" סיים צדוק, "לבי לבי לאברהם אך לא אוכל לעזור לו". וכך גם ענה לי שר המשטרה דאז – שלמה הלל. בסופו של דבר התברר כי השמועות על מעידתו של עופר לא הכילו מים אך הבושה של עצם פרסום השמועות, הביאו אותו לשלוח יד בנפשו. וכך גם עשה יו"ר בנק הפועלים הכול יכול, יעקב לוינזון, כאשר חשש שמא יוזמן לחקירה משטרתית.

ואכן אחר מותם התברר כי השניים לא הותירו אחריהם חשבונות בנק סודיים עם כספי שלמונים ולא שלחו ידם בכסף הציבורי מעבר למה שהיה מקובל באותם ימים לגבי תנאי עבודתם של מנהלים בדרגתם.

- כל הנאמר לעיל לא כלל את פעולות המימון הבלתי-חוקיות של ראשי מוסדות ההסתדרות כל אימת שנערכה מערכת בחירות. כאן לא הייתה להם על עכבה, שכן המדובר היה גורל המשך השלטון הפועלי במדינה. ההתנהגות הזאת מקורה בהחלטה שקיבלו בתחילת שנות השלושים של המאה שעבר שלושה מנהיגים פועליים: דוד בן גוריון (אז יו"ר הסוכנות היהודית), ברל כצנלסון (האידיאולוג של תנועת הפועלים) ודוד רמז (אז מזכיר ההסתדרות): נושא הדיון של השלושה הייתה השאלה כיצד לממן את תנועת הפועלים בארץ-ישראל. בן-גוריון וברל כצנלסון הציעו שההסתדרות (שנשלטה בהיקף של 80% על ידי מפא"י) תממן את התנועה האידיאולוגית של מחנה הפועלים הארץ ישראלי. רמז התנגד להצעה אולם נותר אחד מול השניים, ותמיכת ההסתדרות במפא"י יצאה לדרך.
- לאחר הקמת המדינה, כאשר העברה של כספים מתאגידים למפלגות נאסרה על ידי החוק, הוחל בהעברת הכספים במחתרת ובאופן בלתי חוקי.
- כך למשל רשם מוסד הסתדרותי הלוואה שנתן למוסד הסתדרותי אחר ב-3% ריבית, ואילו המוסד המקבל רשם את הלוואה ב-6% ריבית. ההפרש בין השניים הועבר במזומן למפלגה. דרך שנייה הייתה להעביר כספים כתשלומים לספקים בחו"ל ולהחזיר אותם כספים כתרומות של בעלי יכולת תומכי המפלגה (כל עוד קבלת תרומות מחו"ל הייתה מותרת ללא הגבלה).
- נוהג זה משתגלה, אפילו בחלקו, עורר כמובן צעקה גדולה בקרב הימין, שקיומה של ההסתדרות הייתה לצנינים בעיניו מאז הקמתה. ההידוק ההולך וגדל של הפיקוח הממלכתי על טוהר הבחירות, חיסל בהדרגה את השימוש בשיטות המימון הללו, ועם פירוקה של ההסתדרות על ידי חיים רמון וניתוקה ממוסדות כספיים של חברת העובדים, של קופות הגמל והפנסיה ושל קופת החולים – נעלם סוג זה של מימון מהמפה.
- בדרך דומה חוסל המימון הבלתי חוקי של מערכות בחירות על ידי "קרן תל-חי" של מפלגת החירות והקרנות הגדולות של "הסתדרות העובדים הלאומיים". דווקא מהתנהלותה של

הסתדרות זו ניתן היה ללמוד כיצד כל המימונים בדרכים עקלקלות של מערכות הבחירות של הימין, נתנו את אותותיהן השליליים באנשים שטיפלו בנושאים אלה: שר האוצר אברהם הירשזון, שנשפט לחמש שנות מאסר בגין גניבת כסף מהקופה וכן כמה מעוזריו בהנהלת הקופה - סילקו כליל את המחיצה הדקה שהבדילה בין "עשייה למען המפלגה" (שגם היא הפכה לבלתי חוקית במדינה) לבין "העשייה לביתם"...

ההתנהלות שנראית היום חריגה ובלתי חוקית, היא למעשה מורשת גלותית שהביאו עמם העולים לארץ, בעיקר ממזרח אירופה: הרצון להסדיר מחלוקות ועניינים כספיים מבפנים, מבלי לערב את רשויות השלטון של הגויים. עד עצם היום הזה נוהגים קיבוצים להעלים חריגות פליליות קלות שנעברו על ידי חבריהם ולפתור את הבעיה מבפנים, מבלי לערב בה את החוק. כך למשל קיבוץ שפיים הסדיר מעילה של גזבר הקיבוץ על ידי הסכם להחזרה מסוימת של הכסף, ולא פנה למשטרה; כך גם קרה לא פעם בנושאים של עבירות מין והטרדה מינית, שהן עבירות פליליות לכל דבר.

דוגמה נוספת (שעוד תידון בהמשך) היא התופעה של ועדות פנימיות של רבנים בציונות הדתית, העוסקות בנושאים של עבירות מין על ידי רבנים או תלמידי ישיבה, יושבות לדין ופוסקות עונשים. המקרה המפורסם ביותר הוא המקרה של הרב _____ שנחשד בפגיעות מיניות בתלמידיו, והוטל עליו על ידי הוועדה לגלות מעירו למושבה הקטנה מגדל שבגליל. כל זאת ללא הגשת תלונה במשטרה על פדופיליה או על ניצול לרעה של יחסי מרות (הפעם בין מורה לתלמידיו) לשם ביצוע המעשים הפליליים.

וכך קרה לא פעם בקרב חברי קואופרטיבים (בעיקר בקואופרטיבים הגדולים לתחבורה), כאשר ועדות פנימיות שפטו חברים על עבירות (כולל עבירות פליליות קלות שלא הגיעו לידיעת המשטרה) והטילו עליהם עונשים עד לגירוש מהקואופרטיב. גם במקרים אלה הגיעה ההתנהלות הזאת לא אחת לידיעת הציבור.

את ההתנהלות הממסדית הזאת, שגבלה לא אחת בפלילים, ניהלו בני אדם ולכן לא פלא הוא שלא כולם עמדו במבחן ועשו לביתם בעודם מבצעים מעשים לא חוקיים בכספי המוסדות שלהם למען "מטרות נעלות" כמו ניצחון בבחירות הפוליטיות.

תחום אחר של מימון בחירות על ידי עזרה בעין (שלרוב לא הייתה כרוכה בהפניית כספים לכיסם הפרטי של הפעילים) היא העזרה שקיבלו מטות הבחירות (בעיקר של תנועות השמאל), מקיבוצים, מושבים ועובדי מוסדות ההסתדרות – אשר נשלחו לפעילות במטות הבחירות בצירוף רכבים, מערכות קשר ואפילו סנדביצים...

החרדים הפעילו רבבות תלמידי ישיבות, שיצאו לעזור בבחירות וקיבלו היתר מפורש לעשות זאת מרבניהם.

לסיכום

הישוב היהודי בארץ הביא עמו מהגולה אורחות התנהגות שנועדו לשמור על האינטרסים של הקהילה (ולא רק בתחום הכספי), מפני עינו הרעה של השלטון הגויי. מכאן חוסר ההזדקקות לבתי

הדין הממשלתיים והמאמץ לפתור כל בעיה בתוך הקהילה פנימה. בהקשר זה שיחודו של הגוי לא היווה עבירה אלא דרך נוספת להגן על האינטרסים של הקהילה.

הקמת המדינה חייבה שינוי מרחיק לכת בהשקפת עולמם וביחסם של תושבי המדינה. העובדה, שאחרי אלפיים שנות גלות קם בישראל שלטון יהודי המחייב לקבל אותו בחיוב ובהבנה, לא עזרה תמיד לשרש את מנהגי העבר הפסולים:

כך למשל נדרשו אזרחי המדינה לפתע... לשלם מס אמת על הכנסותיהם, בעוד שבמהלך המשטר הבריטי בארץ, היוותה כל התחמקות מתשלום מס למעשה פטור: שכן ממשלת המנדט גבתה מסים בהיקף גדול יותר מהסקטור היהודי (שהיה מאורגן וקל היה לעמוד על היקף הכנסותיהם של התושבים) מאשר מהסקטור הערבי, שלא היה מפותח. אולם את ההוצאה הממשלתית ניוטטה ממשלת המנדט לפי גודל שני הסקטורים. וכך קיבל הסקטור הערבי פי שניים מהסקטור היהודי בהתאם לגודלו.

הקמת המדינה חייבה שינוי ערכים ציבורי, שהפעלתו הייתה כרוכה בקשיים רבים: שכן אלה שלמדו כיצד לעקוף את הדיווח על ההכנסות בתקופת המנדט, המשיכו בכך גם לאחר קום המדינה (כשהם מצדיקים את מעשיהם בתירוצים שונים, בעיקר על "הבזבזנות" וה"שחיתות" של המנגנון הממשלתי החדש. נדרשה אפוא פעולת הסברה נרחבת, שהשתדלה להצביע על השירותים הרבים שמגישה המדינה לאזרחיה תודות להכנסותיה ממסים: "העלמת מס כמוה כגניבת ביטחון, או חינוך או בריאות ממשפחתך ומילדיך!" זעקו הכותרות, ואחריהן לא אחרו לבוא האיומים על מעלימי המס לכשיתפסו והפרסומים הנרחבים על העונשים שהוטלו על מעלימי המס..

לצער כולנו, המצב לאחר 63 שנות קיום המדינה עדיין רחוק מלהשביע רצון: משפטיהם של בכירים במערך המסים הישראלי, שניצלו את הפסקה בחוק מס ההכנסה המקנה את המעמד של "מיטב השפיטה" לפקיד המס, לא לטובתה של המדינה אלא לטובתם האישית...

גם חוק הבחירות, עד כמה ששוכלל במהלך שנות קיום המדינה עדיין מלא חורים כמו גבינה שווייצרית. משפטה של חברת הכנסת נעמי בלומנטל שנאשמה בשיחוד חברי מרכז החרות על ידי תשלום הוצאות האירוח שלהם בבית מלון בתל-אביב, שפך אור על שיטות השיחוד בתוך מפלגת הליכוד, כמו גם הידיעות על קבלני קולות במרכז הליכוד שהבטיחו את תמיכתם במועמד זה או אחר תמורת תשלום במזומנים....

בכל האירועים הללו בצבצה ועלתה מעורבותם של מנהיגי מפלגות, שעודדו תמיכה ציבורית במפלגתם תמורת שלמונים, באמצעות כספים שהועמדו לרשותם בדרכים לא חוקיות. בעיקר בלט הדבר בסקטור הערבי.

שינוי הערכים בחברה הישראלית

א) כניסת עדות המזרח ל - Main Stream הפוליטי של המדינה.

עד המהפך הפוליטי בשנת 1977, החזיקה המנהיגות של הישוב היהודי, שהייתה אשכנזית, חילונית ושמאלית בתפיסת עולמה, כמחצית מהאוכלוסייה היהודית, כמעט ללא ביטוי פוליטי

עצמאי. אירועים כמו המרד בוואדי סאליב בחיפה בשנת 1951 או הופעתם התוקפנית של "הפנתרים השחורים" משכונת מוסררה בירושלים (1971) וכן הקמתה של "הקשת המזרחית" (1996) – הבליטו את התסכול של יוצאי עדות המזרח, לנוכח הפערים החברתיים, הכלכליים והפוליטיים שהתפתחו במהלך השנים בינם לבין החלק האשכנזי של האוכלוסייה הישראלית. עד לאותה עת נעשו כמה ניסיונות להקים רשימות עדתיות, אולם רובן לא עברו את אחוז החסימה, ואלה שעברו הצליחו להכניס לכנסת לא יותר משנים שלושה נבחרים, עובדה שלא עזרה להטביע את חותמן על השיח הציבורי.

במקביל איש לא טרח לבחון, הלכה למעשה, את הלכי הרוח ואת תפיסת עולמו החברתית של ציבור העולים, בעיקר של אלה מארצות ערב. המגע הפוליטי הסתכם במינוי מנהלי המעברות (לרוב של מפלגות השלטון) ובהענקת זכויות יתר לבעלי ההשפעה הפוליטית במשפחות הפטריאכלית או בקרב יוצאי עדות או ערים.

כותב שורות אלה נכנס פעם למונית בעיצומו של הויכוח הציבורי סביב שוד העתיקות של משה דיין. עיתון הערב של אותו יום, אשר היה בידי של הנהג, הקדיש כותרת ראשית לנושא. שאלתי את הנהג, מה דעתו על הפרשה, ותשובתו הייתה קצרה וחד-משמעית:

- "הוא גיבור ישראל, אז מגיע לו!"

תשובה זו הדהדה באוזני כל אימת שנציג של עדות המזרח בממשלה או במוסד פוליטי או חינוכי של מפלגה דתית-מזרחית - הואשם בקבלת שוחד או בהזרמה בלתי מאושרת של משאבים למוסדות וקרנות של מפלגתו של אותו נציג משפטו המתקשר של אריה דרעי העניק לציבור לראשונה אפשרות הצצה להלוך הרוח בקרב מפלגתו ובקרב תומכיו החרדים-מזרחיים.

הניסיון לקעקע את גזר הדין הממלכתי שנגזר עליו באמצעות הקריאה "הוא זכאי!", הוא זכאי!", קריאה שגם מנהיגה הרוחני של ש"ס הרב עובדיה, נתן לה את ברכתו – נועדה לבטל כעפרה דערא את תקפותה של מערכת המשפט הישראלית. כידוע, הרב עובדיה וכן מנהיגים רבים אחרים של הציבור החרדי מטיפים לתומכיהם להימנע מלהזדקק לבתי המשפט הישראלים.

המספר הרב יחסית של מנהיגים במפלגת ש"ס שהופללו בבתי המשפט בישראל, מהווה נקודת מפגש ונקודת עימות בין החוק הישראלי הקובע נורמות התנהגות ברוח המימרה האנגלית: This Is not done לבין סולם הערכים שהובא מהגולה לפיו, מי שהשררה בידו זכאי גם לכל ההטבות בעולם, כולל תשלומי שוחד.

בעלי שררה אלה נאלצו ללמוד את דפוסי ההתנהגות שמכתיבה מדינת החוק הישראלית, בדרך הקשה ומבעד הסורגים של בית הסוהר. כך גם נשיאה השביעי של המדינה משה קצב, שראה ממרום שבתו הציבורי בכל אישה הכפופה לו מנהלית, אובייקט לגיטימי להטרדה מינית.

המתווה השלילי הזה שהובא בעיקר ממדינות ערב, פגש והתמזג בישראל עם המתווה של החסידות האשכנזית הממשיכה לראות במדינת ישראל מדינה של עכו"ם (עובדי כוכבים ומזלות) שמצווה להונות אותה ולנצלה כפי שעשו קודמיהם בגולת אירופה וכפי שממשיכים לעשות ראשי

ישיבות ומוסדות דת יהודיים בארה"ב. אלה מוליכים שולל את רשויות התמיכה האמריקאיות בדיוק באותה צורה המקובלת בארץ: זיוף מספר התלמידים הלומדים והזכאים לתמיכה. נציגיהם של חוגים אלה מגיעים לממשלה ולכנסת, יושבים בראש ועדות חשובות, מנהלים משרדים כלכליים חשובים ו"מטהרים את השרץ", היינו מעניקים הכשר חוקי למניפולציות הכספיות של ציבור שולחיהם.

ב) השתלטות מאפיונרית על המערכת המוניציפאלית

אחד המגזרים שדרכם פולש גל עכור של פשיעה לתוך המערכת השלטונית בישראל הוא המגזר של השלטון המקומי. כמה פנים לו, לגל העכור הזה:

- השלטון המקומי מהווה כר נרחב להתעשרות באמצעות ענף הבנייה: שינוי יעוד הקרקעות מחקלאיות לעירוניות; שינוי תוכניות בנין ערים לטובת מעוניינים; הענקת אחוזי בנייה גבוהים למיוחסים; והעלמת עין מעבירות בנייה – טומנים בתוכם הטבות במיליוני או אף בעשרות מיליוני שקלים – ולכן לא ייפלא למצוא כאן לחץ מתמיד מציבור המעוניינים – שהם בעיקר קבלני בנייה ובעלי קרקעות.
- יש קבלנים המזהים מבעוד מועד מועמדים ראויים להיבחר לתפקידי מפתח ברשות המקומית ובעיקר לתפקידי ראש הרשות (בחירות אלה נערכות בנפרד מההצבעה על הסיעות המפלגתיות) והם מציעים את עצמם כתומכים המעמידים סכומי כסף לרשות המתמודד וכן עזרה לוגיסטית. תמורת העזרה הזאת הם תובעים מראש הרשות הנבחרת את ליטרת הבשר שלהם בצורה של הנחות מפליגות ברישיונות הבנייה שלהם. ישנם גם מקרים בהם לא מתנזר ראש הרשות הנבחר מלהיות שותף סמוי בעסקיו של אותו קבלן.
- דרך נוספת לעיוות פעילותו של השלטון המקומי היא הניסיונות לשחד את עובדי הרשות המקומית, כמו המהנדס לשעבר של העיר ירושלים החשוד (לעת כתיבת שורות אלה באפריל 2011) שקיבל שוחד כדי להחיש את פרויקט הולילנד ולהגדיל את אחוזי הבנייה. מחלקת ההנדסה של כל רשות מקומית גם היא צוואר בקבוק כרוני המעכב מתן אישורים לצורכי הבנייה השונים של התושבים. כדי להחיש את הטיפול "מתנדבים" מאכערים למיניהם לקדם את משאלות האזרחים, תמורת תשלום ראוי כמובן. אין ספק כי קידום הבקשות מחייב קשר הדוק עם הפקידים המטפלים בנושאים המבוקשים, ואלה – יש להניח – לא ממלאים אחר בקשות המאכערים ללא תמורה
- נושא חשוב נוסף במערכת המוניציפאלית הוא המאבק נגד הפשיעה המאורגנת: זו הפועלת במסגרת גביית דמי חסות; השתלטות על עסקים לגיטימיים או על קרקעות ציבוריות ופרטיות; הפעלת בתי-בושת ובתי הימורים בדירות פרטיות, למגינת לבם של דיירי אותם בתים, הסובלים את התופעה המזיקה הזאת בשקט מיוחד בעלי האגרוף

המגוננים עליה והנהנים מהכנסותיה.

- הפעילות נגד הסחר בסמים ונגד השתוללות של קבוצות עבריינים ברחובות ובגינות הציבוריות – נועדה אף היא להפחית את הפגיעה באיכות החיים המיידית של התושבים.

לכל סטיות הפשע שפורטו לעיל השפעה שלילית חזקה יותר בתחום המוניציפאלי, הקרוב כל כך לאזרח ולמשפחתו – מאשר פשיעה ברמה הלאומית או הבינלאומית שלרוב הוא קורא עליה בעיתונות או צופה בה באמצעי התקשורת. משום כך חשובות כל כך רמתו ודמותו של ראש העיר, הנחשב לא אחת לאבי העיר, האיש העומד עם התושבים בכל התלאות הפוקדות אותם, אם זאת התקפה חבלנית, אסון טבע או מחלה מדבקת ואם אלה הפרעות רעש, פגעי תעשייה מזהמת או מאגרים של חומרים מסוכנים.

ראש רשות מקומית המגיע לתפקידו בדרך הישר, באמצעות הקלפי וללא תלות ב"מממנים" למיניהם, נותר חופשי ובעל יכולת פעולה בטיפול בכל הפגמים האפשריים שפורטו לעיל. אנשי הפשע אינם מפעילים בדרך כלל את כוחם אלא אם כן ראש העיר נזקק לעזרתם הכספית או האלקטוראלית.

הדמות הקלאסית לסוג כזה של ראש העיר הוא, רודולף ויליאם לואיס ג'וליאני, ראש העיר לשעבר של ניו-יורק (כיהן בין השנים 1994 – 2001). הוא לא היסס לסלק את הפשע מרחובותיה נוטפי הדם של ניו-יורק ולהפוך אותה לעיר בטוחה ביום ובלילה, והוא הוכיח את דמות האב הדואגת והמסורה שלו בדרך טיפולו באסון מגדלי התאומים בשנת 2001.

בקנה מידה קטן יותר, אך לא פחות חשוב, עשה את הדבר עמרם מצנע, שבחר לקבל על עצמו את ניהול העיירה הכושלת ירוחם. הוא הפך אותה לעיירה לדוגמה בכל הפרמטרים: חינוך, תרבות, ביטחון פנימי, שקט פוליטי ואיכות חיים.

תחום נוסף שהפך מטרה לפשיעה המאורגנת בארץ, הוא **תחום הספורט**. כידוע ניתן להמר על תוצאות המשחקים באמצעות מערכת חוקית של הימורים – "הטוטו". המערכת הוקמה ועומדת תחת פיקוחו של המשרד לתרבות ולספורט, והיא מעיקה את רווחיה לאגודות הספורט השונות ולפיתוח מתקנים. אולם גורמים עבריינים פיתחו במקביל מערכת של הימורים בלתי חוקיים, וכדי לזכות ברווחים גדולים – החלו לשחד (או לאיים בפגיעה) מאמנים ושחקנים של קבוצות, כדי שיטו את תוצאות המשחקים בהתאם לסיכויי הרווח שלהם.

כבר בחודש יולי 1971 הוקמה הוועדה הממלכתית הראשונה לבדיקת מעשי שחיתות בכדורגל. בראש הוועד עמד השופט משה עציוני. הוועדה הגיעה למסקנות חמורות שבעקבותיהן פוטרו כל חברי ההתאחדות לכדורגל, כדורגלנים הועמדו למשפטים פליליים בגין ההשתתפות בהימורים הבלתי חוקיים, וכן הופעלו תקנות שהעמידו את הניהול הכספי של כל קבוצה תחת פיקוח. אולם כנראה שלא כל ההמלצות יצאו אל הפועל.

לא עברו אלא שלושים שנה והמצב בכדורגל הישראלי חזר לסורו. בנובמבר 2001 הקים שר

התרבות והספורט, מתן וילנאי ועדה חדשה בראשותו של המשפטן (והשופט לשעבר) _____ סטרשנוב. הוועדה הגישה את המלצותיה לראש הממשלה אריק שרון בשנת 2001. אולם בניגוד לוועדת עציוני שהייתה וועדה ממלכתית בעלת סמכויות של בית משפט מחוזי, המלצותיה של וועדת סטרשנוב, לא היו המלצות מחייבות שכן לא הוענק לה מעמד של וועדת חקירה ממלכתית. לא כל המלצותיה של ועדת עציוני מולאו, למרות היותה ועדת חקירה ממלכתית. ואילו המלצותיה של ועדת סטרשנוב נקברו רובן במגירותיהם של המוסדות להן הן הוגשו....

תוצאות אי-העשייה הממלכתית בתחום זה לא איחרו לבוא: בעליהם של שישה מועדוני כדורגל, המאמנים וגם שחקנים – הואשמו על ידי המשטרה ביוני 2011 בהטיית משחקים ובקבלת שוחד ובעקבות כך בהעלמות מס ובהלבנת כספים. חלק מהשחקנים שהואשמו, טענו כי קיבלו איומים מאנשי העולם התחתון שהם ייפגעו גופנית אם לא יטו את המשחקים בהתאם להנחיותיהם. אכן, תחום זה בחיי הספורט חייב רפורמה מרחיקת לכת, כדי לעצור את חדירת העולם התחתון.

ג) הריכוזיות במשק ותופעת הטייקונים

הריכוזיות הגדולה במשק הישראלי הקטן, במסגרתה שולטות כ-22 משפחות על 50% מהתוצר העסקי הישראלי – מהווה אף היא איום מוחשי על התפקוד הדמוקרטי הבלי מופרע של המדינה. את השפעתה הקלוקלת חזינו במהלך המלחמה של טייקוני הגז הישראלי במוסדות השלטון: הממשלה והכנסת – כדי להקטין את המיסוי על הכנסותיהם העתידיות מהגז. הייתה זו קריאת תגר על הממשלה והכנסת, ועל זכותן הבלתי מעורערת לקבוע את סדרי העדיפות הלאומית; את מכסת השתתפותה של כל קבוצה עסקית בהוצאה הלאומית ואת המטרות שלשם הגשמתן יוקצו המשאבים הלאומיים.

הייתה זו הפעם הראשונה בתולדות המדינה בה נתגלה אופיו החיזירי של הקפיטליזם הישראלי, כשהוא חושף את טלפיו ויוצא למלחמה גלויה במוסדות השלטון הדמוקרטיים של המדינה. בדרך כלל מבוצעים יחסי הון-שלטון בישראל, בצורה דיסקרטית: המפגשים הרבים של ראשי המדינה עם מעמד הממון הישראלי, מתרחשים בדרך כלל באירועים החברתיים הרבים, כולל חתונות ובר-מצוות אליהן נוהרים שרים, חברי כנסת ופקידים בכירים בהמוניהם. מפגשים אלה פותחים הזדמנויות פז לסיכום עסקאות, לקבלת הנחות, לגיוס תקציבים ולעזרה ממשלתית ייחודית – והכול הרחק מעיניה המבקרות של התקשורת.

כלפי חוץ מופיעים הטייקונים הללו כנדבנים רחבי לב, המקדישים למעשה שברירים מהמתנות שקיבלו מהמערכת הציבורית – בעיקר במסגרת ההפרטות של הנכסים הלאומיים. אלה נמכרו לעתים בסכומים מצחיקים (כמו חברת צים למשל שמכירתה עוררה סימני שאלה רבים), העשירו באחת את הקונים והפכו אותם למיליונרים מבלי שנקפו אצבע. לא בכדי מככבים 16 טייקונים של ישראל הקטנה (2011), ברשימת עשירי העולם של המגזין האמריקאי פורבס.

קשר הדוק כזה בין המערכת הציבורית לבין אצולת הכסף הישראלי, איננו ידוע בארצות המערב: לא קראנו על נשיא ארה"ב המבקר בחתונות וכך גם לא על ראשי ממשלות בריטניה, צרפת או גרמניה.

נדרשת הפרדה גמורה בין שני המחנות. הדבר צריך להתחיל בחיסול מעמד הלוביסטים בכנסת. יכולתם של אלה להשתתף בישיבות של ועדות הכנסת (דבר שהיה אסור במשך שנים רבות, שכן דיוני הוועדות נשמרו בסוד למשך עשרות שנים – וכל זאת כדי למנוע השפעה, לחץ או נקמה בחברי כנסת שהצביעו נגד אינטרסים פרטיקולאריים שונים), להיפגש עם חברי הכנסת בצנעה, מבלי שהציבור יידע מה הובטח לאותו חבר כנסת או איזה איום השמיעו נגדו. התחקיר היחיד שצריך להיעשות במקרים כאלה ודומיהם, חייב להיות מופקד בידי מחלקת המחקר של הכנסת, ואלה צריכים להתנקז גם הטיעונים של אזרחים מעוניינים. שכן רק בדרך זו ניתן יהיה להעריך את הנתונים הללו באורח אובייקטיבי והשוואתי וללא לחצים. אחת הדרכים להגבלת כוחם של הטייקונים, היא הגברת הפיקוח וריסון שליטתם בחברות הציבוריות, כדי לוודא שהם לא מנצלים לרעה את כוחם. תיקון מס' 16 לחוק החברות שנתקבל בכנסת ב-8 במרס 2011, מעגן כמה רפורמות שנועדו כאמור לרסן את הכוח הרב מדי שצברו עד עתה בעלי השליטה בחברות הציבוריות. האמירה של התיקון בחוק לבעלי השליטה היא: "אל תתערבו בדירקטוריון" שכן הדירקטור חייב בנאמנות לאינטרסים של החברה בה הוא מכהן ולא לאינטרסים של בעלי השליטה. ואלה הם התיקונים:

- עסקה עם בעל שליטה מחייבת אישור של רוב בעלי המניות שאינם בעלי עניין אישי בעסקה, לעומת שליש עד היום.
- סכום דמי הניהול או השכר המשולמים לבעל השליטה יהיה חייב באישור אחת לשלוש שנים.
- דירקטור שיפעל לפי ההוראות של בעל השליטה ייחשב מפר חוק.
- בעל השליטה שמפעיל דירקטורים ומורה להם איך להצביע, חייב בכל החובות שחלות על הדירקטור.
- רוב חברי ועדת הביקורת בחברה ציבורית יהיו דירקטורים בלתי תלויים, יו"ר ועדת הביקורת יהיה דירקטור חיצוני.
- דירקטור המועסק על ידי בעל השליטה או על ידי תאגיד בשליטתו לא יוכל להיות חבר בוועדת הביקורת.
- דירקטורים חיצוניים ימונו רק כאשר רוב המצביעים (51%) בעד המינוי, אינם בעלי עניין אישי במינויים.
- חברה ציבורית תצטרך לאמץ כללי ממשל תאגידי ראויים או לגלות כי לא אימצה אותם.

זכורים בוודאי לקוראים העימות החריף שנתגלה בין בעלת העניין בבנק הפועלים, גבי שרי אריסון לבין המפקח על הבנקים של בנק ישראל, כשהיא נלחמה למנוע את הדחתו של יו"ר הדירקטוריון מר דני דנקנר.

אולם הסתבר כי הפעלת החוק איננה פותרת את כל הבעיות הקשורות בריכוזיות הא-נומלית של המשק הישראלי. בחודש אוקטור 2010 מינה ראש ממשלה וועדה מיוחדת הקרויה ה"וועדה להגברת התחרותיות במשק" והטיל עלי את המשימות הבאות:

"לבחון את ההשפעות של המבנה הנוכחי של המשק הישראלי ולאור בחינה זו עליה להמליץ על צעדי המדיניות הרצויים, לרבות תיקוני חקיקה וצעדים אופרטיביים. בין היתר יישקלו ההיבטים הבאים:

(1) הגברת התחרותיות והיעילות בפעילות המשק.

(2) הבטחת הנכסים הפינאנסיים שבידי הציבור והגנה על כספי המשקיעים בחברות ציבוריות.

(3) שמירה על יציבות המערכת הפיננסית בכלל והמערכת הבנקאית בפרט.

ב. _____ הגישה הוועדה דו"ח ביניים והעמידה אותו לדיון ולמבחן של הציבור, כולל קבלת הערות בכתב ומפגשים עם המערערים.

ד) משרות ממשלתיות כמקפצה לקצרת השמנת של הסקטור הפרטי.

בארה"ב מקובל לקלוט אישים בולטים מהסקטור הפרטי, בשירות המדינה, במטרה להעשיר את המנגנון בידע ובניסיון שנצבר באותם התחומים שאישים אלה יכולים להביא עמם. השירות של אישים אלה הוא לרוב לתקופה מוגבלת, תוך ויתור שלהם על משכורות הענק המשולמות להם בשוק הפרטי – לעומת המשכורת שהמנגנון הציבורי יכול להעיק להם. זהו מעין שירות שנותנים אנשים מוכשרים לציבור הרחב, כאות תודה על שהמערכת הכלכלית של מדינתם איפשרה להם להגיע לעמדות מפתח כה בכירות בשוק הפרטי.

בישראל השתרש מנהג הפוך: פקידי בכירים בשירות הציבורי, לאחר ש"התגלחו" על הזקן הציבורי, ורכשו ידע, קשרים ומיומנויות – פוזלים אל השק הפרטי כדי להיבלע בתוכו וליהנות מההטבות ששוק כזה יכול להעניק להם. אומנם קיימים בישראל חוקי הצינון המחייבים עובדים בתפקידי מפתח להמתין שנים מספר בין מועד פרישתם מהשירות הציבורי למועד היקלטותם בחברות פרטיות שקודם לכן היו תלויות באותו פקיד.

אולם חוקים אלה לא נשמרים תמיד, וכן יכול אותו פקיד להמתין לקבלת התפקיד הפרטי, לאור ההטבות או ההקלות הגדולות שהעניק בשנות עבודתו הציבוריות, שכן המקום יישמר לו. כך ראינו למשל פקידי מס בכירים עוזבים את השירות הציבורי והופכים ליועצי מס, תוך ניצול קשריהם במנגנון הממשלתי; עשרות מנהלים בכירים של המשק הפרטי מכהנים היום בתפקידים מקבילים או קשורים לתפקידיהם הציבוריים בעבר; ולעתים הם מנצלים את המיומנויות הציבוריות שלהם כדי לשרת אינטרסים המנוגדים למה שעשו במהלך הציבורי. נוכחנו בכך כאשר מצאנו לפתע עובדי

מדינה בכירים שעיצבו בשעתם את נושא תמלוגי הגז, ניצבים (לאחר שעברו לשוק הפרטי) בחוד החנית של הדוברים התקיפים בעד הענקת אחוזי תמלוגים גבוהים לטייקוני הגז. בעשותם זאת, הם ניצלו את המידע הפנימי של המערכת הציבורית תוך ניצול נקודות התורפה שלה, לקידום הטיעונים הנגדיים.

(ה) נבחר הציבור והפקיד הבכיר – כדמויות מחנכות.

ההופעה הרצופה של נבחר ציבור והפקידות הבכירה של הממשלה באמצעי התקשורת, הופכת אותם לדמויות חינוכיות – לטוב ולרע.

כאשר גולדה מאיר הצהירה באחד מהראיונות שלה בטלביזיה, בעודה מחזיקה סיגריה בידה :
- "אני כבר לא אמות צעירה בגלל העישון".

היא הנחיתה מכה אנושה על כל המאמצים להילחם נגד מכת העישון והמחלות הרבות שהוא גורם.

וכאשר שר בכיר (שר האוצר אברהם הירשזון), חבר כנסת בכיר (יו"ר ועדת החוץ והביטחון - צחי הנגבי) או פקיד בכיר (הממונה על הכנסות המדינה ג'קי נצא) – נאשמים בפלילים וחלקם אף נאלץ לבלות שנים בבית הכלא – הדבר מאותת לציבור הרחב ש: "כולם שם למעלה מושחתים". ולכן אם להם מותר, אז גם מותר לנו: לדרוש תשלום במזומן וללא חשבונית-מס עבור שירותי שרברבות, או שיפוץ או כל שירות אחר. בכך מאבדת המדינה (היינו כל האזרחים הנהנים מהשירותים שהיא מגישה לנו) את ההכנסה ממע"ם של מקבל השירות, ואת מס ההכנסה בו חייב מגיש השירות.

פרסומים כאלה פוגעים גם בחוסן הלאומי של החברה ובכוננותה לקבל על עצמה משימות וחובות שהמציאות המדינית או הכלכלית כופה על המדינה. שכן יש לזכור כי ניתן בהחלט להנהיג את העם לעבר מבחנים כאלה או אחרים, כשהמנהיגות מוערכת ומהווה מודל לחיקוי ולמשמעת. זכור לכולם הויכוח המר שהתעורר בישוב היהודי בתחילת שנות ה-80 בעקבות החללים הרבים של צה"ל בלבנון ובטבח שערכו הפלאנגות הנוצריות בלבנון, בתושבי מחנות הפליטים סברה ושתילה.

הפגנת ענק שנערכה בתל-אביב, דרשה להפסיק את הלחימה בלבנון. אולם מה שהביא להחלטתו של ראש הממשלה מנחם בגין להקשיב לדרישה זו, הייתה חוות הדעת המלומדת והאמיצה של נשיא המדינה החמישי יצחק הנבון, שהביע את דעתו כי הגיעה השעה להפסיק את המלחמה בלבנון.

נוכחנו לדעת באיזה בוז נתקבלו הידיעות על חברי הפרלמנט הבריטי, שהגישו חשבונות של הוצאות פיקטיביות או הוצאות כמו תשלום עבור סרטים פורנוגרפיים של בעלה של חברת פרלמנט. גם תקציבי ההוצאות המוקצבים לרשות חברי הכנסת הישראלית, עומדים לא אחת למבחן תחת עינה הפקוחה של התקשורת יחד עם מידע על שרי הממשלה או חברי הכנסת שנמנעו

מלהפקיד הצהרות הון בטרם נכנסו לתפקידיהם. כל ההתנהלות הזאת ודומות לה של נבחרי ציבור והפקידות הבכירה - מהווה מיד מקור לחיקוי שלילי.

כך למשל נשאלת עתה השאלה, איזה מסר חינוכי יכול להעביר לציבור נשיא כמו משה קצב, לאחר שנדון לשבע שנות מאסר בגין מעשים מגונים שעשה?

למדינה דמוקרטית דרושה מנהיגות שתוכל להניע את העם למעשים חיוביים ולהלחם יחד אתו בתופעות השליליות. המדובר אפוא במנהיגות המסוגלת להניע את המדינה לשינוי, היינו לספק את התוצר הטוב ביותר תוך חסכון וניצול אופטימאלי של משאבים; להנהיג אנשים למילוי המטרות הללו ולבסס תרבות של ניהול איכותי, חסכני, נקי וללא משוא פנים.

זהו תוכנה של מנהיגות חיובית ואמינה וזה תוקפה כמובילה את העם למבחנים, בחלקם מבחנים קיומיים, כל אימת שאלה ניצבים על דרכו. (היינו אישור הרשות המבצעת!).

פרק שני

הבחירות במשטר דמוקרטי

הקדמה

כאשר אנו קובעים כי בדמוקרטיה הריבון הוא העם, נשאלת מיד השאלה כיצד יכול העם הריבון לתת ביטוי מעשי לעובדת ריבונותו? במלים אחרות: כיצד נדע מה רוצה העם הריבון וכיצד הוא מצפה ליישם את רצונותיו? בדמוקרטיה הראשונית, כפי שהן פעלו בעריה ("פוליס") של יוון, חמש מאות שנה לפני הספירה, הייתה נהוגה "הדמוקרטיה הישירה", היינו: אסיפה כללית של כל אזרחי ה"פוליס" (בקהל האזרחים היו כלולים גברים בלבד, להוציא נשים ועבדים) שהייתה מתכנסת בכיכר העיר (מספר האזרחים לא עלה בדרך כלל על 10,000) ודנה במכלול הנושאים שעמדו על הפרק כמו: הכרזת מלחמה על שכנים, קביעת סוגי המסים וגובהם, החלטות על ביצוע עבודות ציבוריות, בחירת מפקדי הצבא, קביעת חגים ואירועים ספורטיביים וכיו"ב. אזרחי ה"פוליס" יכלו להיבחר (או לעלות בגורל) לתפקידים ביצועיים ושיפוטיים, והאסיפה הכללית הייתה גם רשות מחוקקת, גם מבצעת וגם שופטת.

השיטה הזאת לא יכלה להחזיק מעמד לאורך זמן, הן בגלל הסרבול שהיה כרוך בהפעלת אלפי אנשים באסיפה; הן בגלל השטחיות בה נדונו הנושאים; הן בגלל אי-היכולת לקבל החלטות סודיות (כגון הכוונה להכריז מלחמה) והן בגלל יכולתם של נואמים מבריקים (אך לא תמיד צודקים) להטות את דעת הקהל על ידי פנייה אל הרגש ואל הדעות הקדומות של קהל השומעים (דמגוגים). אין כל ספק כי שיטת הדמוקרטיה הישירה לא יכולה לענות על צרכיה של המדינה המודרנית, בעלת מיליוני או עשרות מיליוני אזרחים.

משום כך, הדמוקרטיה המודרנית מבוססת על שלטון נציגים, הנבחרים בבחירות כלליות ולפרקי זמן קצובים – על ידי כלל אזרחיה של המדינה. תפקידם של הנציגים הוא לתת ביטוי לרצונות של ציבורי הבוחרים שבחרו בהם ושלחו אותם אל בית המחוקקים.

קיומן של בחירות כאלה הוא תנאי ראשוני לכל דמוקרטיה אמיתית וקיומן לעתים מזומנות הקבועות בחוק (היינו בכל מספר שנים קבוע וידוע מראש), הוא התנאי השני המאפיין דמוקרטיה כזאת. לכאורה אלה הן קביעות ברורות ופשוטות, שיש למלא אחריהן כלשונן ולהבטיח בכך את קיומו של ההליך הדמוקרטי. אולם כאשר ניגשים לתרגם את העקרונות הללו לשפת המעשה והביצוע, מסתבר עד מהרה כי הן דורשות פירושים ופירושים נוספים. כך למשל יכולה צורת הבחירה של הנציגים להניב צורות ממשל שונות, בעלות עוצמה ואיכויות שונות. נקודה זו חשובה ביותר, כיוון שעם אקט הבחירה שמבצע האזרח הבוחר את נציגיו, הוא מעביר להם מרצונו את זכות השלטון מבלי יכולת לשנותה אלא ביום הבחירות הבא, כעבור שנתיים (בחירת בית הנבחרים בארה"ב), ארבע (התקופה המקובלת ברוב הדמוקרטיות), חמש (בבחירות המחוזיות בגרמניה), שש (בחירת סנטורים לסנאט האמריקאי) או אף שבע שנים (בחירת נשיא בצרפת).

בין מועד אחד כזה של בחירות לבא אחריו, ניתנת כל עוצמת השלטון בידיהם של הנבחרים, והשאלה המרכזית המעסיקה את האזרח היא כיצד להבטיח שכוח זה לא ישמש בידי הנציגים הנבחרים לטובת עצמם או לטובת מקורביהם, במקום שישירת את טובתם של האזרחים אשר בחרו בו?

את התשובה לדילמה זו נתנו הוגי דעות מדיניים כבר במאה ה-18: כמו הפילוסוף הצרפתי שארל לואי דה סקונדה מונטסקייה (1689-1755) בספרו: "רוח החוקים" (שהוזכר לעיל) הציע לראשונה את "הפרדת הרשויות" היינו: במקום המלך שהחזיק בידיו את כל סמכויות השלטון: החקיקה, הביצוע והשיפוט, יופרדו שלוש הזרועות הללו לשלוש רשויות עצמאיות, שכל אחת מהן לא תהיה כפופה לרעותה.

בצורה כזאת, ורק בהסכמת שלוש הרשויות הללו, ניתן יהיה לחוקק ולבצע חוקים במדינה: הרשות המבצעת תהיה מוסמכת לפעול רק במסגרת החוקים שחוקקה הרשות המחוקקת, זו האחרונה תהיה מאוד חסרת פניות בבואה לחוקק את החוקים, שכן למחוקקים לא תהיה יכולת לבצעם, והרשות השופטת – שאין לה לא סמכויות חקיקה ולא סמכויות ביצוע, תהיה מאוד אובייקטיבית בבואה להכריע בעימות שיתרחש בין שתי הרשויות האחרות, או בין אחת מהן (הרשות המבצעת) והאזרח. בכל מקרה, הביזור של מוקדי הכוח השלטוני יפעל לטובתו של האזרח, שכן פגיעתו האפשרית תהיה מאופקת יותר, כפי שמכה ביד פתוחה כואבת פחות ממכת אגרוף.

הנה כי כן אנו נוכחים לדעת כי הבעיה הראשונה בבואנו להפקיד את זכות השלטון הריבונית שלנו כאזרחים בידיהם של נציגים, היא כיצד (לפי איזו שיטה) יש לבחור את הנציגים לרשויות השלטון השונות?

כשאנו מגדירים כך את שאלת בחירתם של נציגינו שישלטו במקומנו בין בחירות לבחירות, אנו מניחים מראש שהמדובר במשטר דמוקרטי חופשי, שבמסגרתו יכול כל אזרח (מעל גיל מסוים שנקבע בחוק) להציג עצמו לבחירה וכל אזרח שמלאו לו (בישראל וכן במדינות רבות אחרות) – 18 שנה יהיה זכאי לבחור את נציגיו. אולם אין דבר זה נכון בכל המדינות ובכל סוגי המשטרים. להלן העתק כתבה מעיתון "הארץ" מיום 23 באפריל 2007, על מערכת הבחירות שנערכה באותו תאריך בסוריה:

" אזרחי סוריה התחילו אתמול להצביע בבחירות מוגבלות לפרלמנט. אלא שמעטים צופים כי תוצאותיהן יביאו לשינויים במשטר..... ניצחון של מפלגות הבעת' ו"החזית הלאומית הפרוגרסיבית" מובטח ללא התחשבות באחוז המצביעים, מאחר שבהתאם לחוקת סוריה, שני שלישים מהמושבים בפרלמנט נשמרים למועמדים מהקואליציה השלטת. שאר המושבים ייתפסו על ידי תת עצמאיים, אך מועמדותם חייבת לקבל את אישור הממשלה...."

מסתבר כי להנהיג מערכת שלטון דמוקרטית איננה מלאכה קלה ופשוטה: ניסיונה של ארה"ב להנהיג דמוקרטיה בעיראק (2003 – 2010) נתקל בקשיים עצומים, בעיקר לנוכח אי-רצונם של מנהיגי שבטים או חכמי דת (גם שיעים וגם סונים) לוותר על עמדות הכוח שבידיהם, להעניק שוויון אזרחי לכפופים להם ובעיקר לנשים. כך קורה גם באפגניסטן המשדרת התנגדות גוברת והולכת של ראשי השבטים והקבוצות האתניות השונות, להנהגת המשטר הדמוקרטי השוויוני. ממשלת סין חוששת מהתוהו והבוהו הפוליטי שיווצר במדינת ענק זו, אם יותר רסן ההתנהגות הפוליטית של ההמונים – עובדה שמדאיגה את ההנהגה הרבה יותר מהחופש הכלכלי שהיא מרשה בארצה.

ואכן קשה להנהיג את עקרונות המשטר הדמוקרטי להמונים הנתונים במסגרות לא-דמוקרטיות. עובדה זו ידועה היטב למלך המדינה הקטנה בהוטן (לרגלי ההימאליה), ששאף להנהיג בחירות דמוקרטיות בארצו. כדי להרגיל את העם למסגרת הדמוקרטית, כמפורט בעיתון הנ"ל מאותו יום:

"אלפים מתושבי בהוטן קיבלו שיעור בדמוקרטיה, כאשר התבקשו לקחת חלק בבחירות-דמה, במסגרת הצעדים לקראת המעבר לדמוקרטיה לאחר 100 שנות מלוכה מוחלטת. את המעבר יזם המלך ג'יגה סינגיה ואנגצ'וק שהעלה את הרעיון בפני נתיניו, התפטר מהמלוכה והעבירה לבנו בן ה-26.

בחירות הדמה התקיימו בפקוח משקיפים מטעם האו"ם, הודו ואוסטרליה. לפני התפטרותו פרסם המלך טיוטת חוקה שאמורה לסיים יותר ממאה שנות משטר מלוכני. על פי ההצעה, שאמורה הייתה להיכנס לתוקף אחרי הבחירות בשנת 2008, יהפוך המלך ל"ראש מדינה" (כמו באנגליה או בישראל), ולפרלמנט תהיה הסכות להדיחו ברוב של שני-שלישים".

מכאן שיש להעריך נכונה ובהערכה את הצלחתה של מדינת ישראל לייסד משטר דמוקרטי חזק ויציב במדינה, חרף העובדה שמרבית העולים שהגיעו אליה במהלך שנות קיומה, הגיעו ברובם המכריע ממדינות שאין נהוג בהן המשטר הדמוקרטי המערבי. במסגרת המשטר המתקדם של ישראל, ניתן לבחון לעומק את הצעדים המובילים לכך, שהבחירות ייערכו בצורה חופשית, ללא לחצים וללא איומים, ללא הגבלות וללא דחיות כמפורט להלן:

א. לפי איזו שיטה תיערכנה הבחירות?

קיימות שיטות שונות לפיהן נערכות הבחירות בעולם, ובכל שיטה מקבל ציבור האזרחים תוצאות שונות וסוג שונה של ממשל. תחילה עלינו להבחין בין "משטר נשיאותי" לבין "משטר פרלמנטארי".

1. משטר נשיאותי – לפי שיטה זו בוחר כלל ציבור האזרחים בנפרד את איש הביצוע של הממשל – הנשיא, ואת הרשות המחוקקת – הקונגרס (בית הנבחרים). בארה"ב, שהיא הדוגמא האופיינית ביותר של המשטר הנשיאותי, הנשיא נבחר לתקופה של ארבע שנים ואי אפשר להביע לו אי אמון על ידי בית הנבחרים (פרט אם הוא עבר עברה פלילית כמו הנשיא ניכסון, או שיקר כפי ששיקר הנשיא קלינטון וכמעט הודח בשל כך). הנשיא ממנה את שרי ממשלתו (אולם כל מינוי כזה צריך לקבל את אישור בית הנבחרים), שאינם אנשים נבחרים, ולכן הם כפופים אך ורק לו והוא יכול לפטרם בכל עת.

הקונגרס מורכב משני בתים: הבית העליון – הסנאט בן 100 חברים (שנים מכל אחת מהמדינות המרכיבות את הפדרציה האמריקאית), הנבחרים אחת ל-6 שנים (כל שנתיים עומדים לבחירה שליש מחברי הסנאט). כל מועמד חייב להיות בן 30 לפחות, תושב המדינה (ה-State) בה הוא מתמודד ואזרח ארה"ב לפחות תשע שנים.

והבית התחתון – בית הנציגים (בשנת 2010 היו בו 435 נציגים נבחרים) שחבריו נבחרים כל שנתיים בבחירות אזוריות בכל 50 המדינות, כשבכל מדינה מספר אזורי בחירה יחסית למספר בעלי זכות הבחירה המתגוררים בה. בכך נוצר איזון, ברשות המחוקקת בין הייצוג השוויוני של כל המדינות בסנאט מול הייצוג הרובני בבית הנבחרים. כל מועמד חייב להיות בן 25 שנה לפחות, אזרח ארה"ב לפחות שבע שנים ולהתגורר במדינה בה נמצא אזור הבחירה שלו.

לרשות בתי המחוקקים עומדים כמה אמצעים לפיקוח על הנשיא (הרשות המבצעת): הימנעות מחקיקת חוקים (כולל חוק התקציב) שלדעתם אינם ראויים; מניעת אישור של המינויים הבכירים של הנשיא (שרים, שגרירים, שופטים עליונים, ראשי המנגנונים הצבאיים וכיו"ב); ייזום חקיקה עצמאית שלא על דעת הנשיא או התניית אישורה של יוזמת חקיקה נשיאותית בהכנסת שינויים בסעיפי החוק וכן יכולים ראשי הועדות של שני הבתים לזמן לתחקירים פומביים את השרים ופקידים בכירים אחרים של הממשל, ובכך למתוח ביקורת על דרך תפקודם. לסנאט שמורה כמו כן הזכות לאשר או למנוע אישור ממועמדי הנשיא לתפקידי

שרים, שופטים עליונים, שגרירים, ראשי זרועות שלטוניות שונות (ה-FBI, ה-CIA, הבנק המרכזי וכיו"ב). כל אמנה או הסכם בינלאומי שנחתם על ידי הנשיא חייב לקבל את אישור הסנאט ברוב של שני שלישים.

הדרך של הנשיא לבקר או לרסן את בית המחוקקים היא באמצעות "זכות הווטו", שהוא יכול להטיל על כל חוק שחוקקה רשות זו, שלא על דעתו או בהתנגדותו. הטלת ווטו נשיאותי על חוק, מחייבת את בתי הנבחרים לחזור ולבצע את כל שלבי החקיקה מחדש, פעולה הדורשת זמן רב, שבמהלכו יכול הנשיא לשכנע נבחרים (גם באמצעות דעת הקהל) שישנו את סעיפי החוק, כך שיהיו מקובלים גם עליו. כך קרה למשל בהתמודדות הגדולה על אימוץ חוק הבריאות שהכניס כ-40 מיליון אמריקאים למעגל הביטוח.

במונח: "הרשות השופטת" בארה"ב אנו מתכוונים בעיקר לשופטי בית המשפט העליון (תשעה במספר), המתמנים על ידי הנשיא באישור בית הנבחרים. שופטי בתי המשפט העליונים במדינות מתמנים על ידי מושלי המדינות, ואילו שופטים בדרגי שיפוט נמוכים יותר נבחרים לרוב בבחירות כלליות במסגרת המדינות, ה-States). מינויים של השופטים על ידי הנשיא הופך אותם למינויים פוליטיים, אולם העובדה שהם מתמנים לכל חייהם מעניקה להם עצמאות ואי-תלות, שבמסגרתם הם יכולים לקבל החלטות ללא שום זיקה למי שמינה אותם.

זאת ועוד, את השפעתו הפוליטית של בית המשפט העליון האמריקאי יש לשפוט לאורך עשורי שנים ולא רק לגופן של החלטות בודדות: נשיא שבתקופת כהונתו (לא יותר משתי קדנציות של ארבע שנים כל אחת) מזדמנת לידי הזדמנות היסטורית למנות מספר ניכר של שופטים, במקום אלה שמתו או פרשו – מצליח אמנם לעצב בית-משפט עליון על פי אמונתו הפוליטית, אולם כעבור תקופה משתנה דמותה של הרשות השופטת באמצעות מינויים של נשיא מהמחנה השני, וחבריה "מיישרים את הקו" בפסיקותיהם החדשות לכיוון הרעיוני המנוגד.

הסמכות החשובה ביותר של בית המשפט העליון של ארה"ב היא סמכות הפרשנות של החוקה האמריקאית: במידה שבית משפט זה פוסק כי חוק מסוים שקיבלה הרשות המחוקקת מנוגד לחוקה, החוק בטל ומבוטל. באותה מידה מוסמך בית דין זה לתת פרשנות גם לחוקים הפדראליים (שאינם חלק מהחוקה) וגם לפסוק האם פעולה מסוימת של הנשיא היא בלתי חוקית בעליל ולבטלה.

הנה כי כן אנו נוכחים לדעת כיצד רעיון הפרדת הרשויות פועל במסגרתו של משטר נשיאותי וכיצד הוא מרכז את עצמת כוחו של השלטון המרכזי. ביזור כוח כזה יכול להעמיק עוד יותר כיוון שכלל הנבחרים במדינה זו (הן הנשיא והן הנציגים לשני בתי הנבחרים) מזוהים מפלגתית (לרוב הם מייצגים את אחת משתי המפלגות הגדולות: המפלגה הרפובליקנית והמפלגה הדמוקרטית). כתוצאה מכך נוצרים לא אחת מצבים בהם הרוב בבית הנבחרים משתייך למפלגה אחת בעוד שהנשיא משתייך למפלגה אחרת. במקרה כזה מחריפה יכולתן של שתי הרשויות הללו לבקר או אף להקפיא (כולל אי-אישור התקציב) יוזמות של הרשות המקבילה. הדבר קרה לא

אחת בתולדות ארה"ב. בעיקר זכורים העימותים בין בית הנבחרים (על שני בתיו) הרפובליקני לבין הנשיא קלינטון הדמוקרט. במקרה כזה חייבים שני הצדדים להתאמץ עוד יותר כדי להגיע להסכמות ולפשרות, מהלך שהוא תמיד לטובתו של האזרח הקטן. כך הדבר גם בשנת 2008, כשהרוב בבתי הנבחרים הוא דמוקראטי והנשיא הוא רפובליקני.

(2) משטר פרלמנטארי – במסגרת המשטר הפרלמנטארי, בוחר האזרח את נציגיו לבית המחוקקים וזה בתורו בוחר את ראש הממשלה ומאשר את שריו. ראש הממשלה חייב להיות חבר פרלמנט וכן מרבית שריו. ראש הממשלה יכול לכהן בתפקידו כל עוד הוא נהנה מאימון הפרלמנט ולשם כך הוא חייב לעמוד בראש סיעה פרלמנטארי, או בראש קבוצה של סיעות, המייצגות את הרוב בבית. לכאורה הפרדת הרשויות במשטר הפרלמנטארי היא פחות נחרצת, אולם זאת רק למראית עין: באמצעות הרוב הפרלמנטארי המצוי בידיו של ראש הממשלה, באפשרות למנות ולפטר שרים בממשלתו ללא כל הגבלה, ליזום חקיקה ולהעבירה בפרלמנט וכן למנוע חקיקה שאין ממשלתו מסכימה לה.

למעשה הרשות המבצעת במשטר פרלמנטארי תלויה פחות ברשות המחוקקת מאשר במשטר הנשיאותי, וזאת כמובן כל עוד נהנה ראש הממשלה מרוב (אפילו של קול אחד...). בבית הנבחרים. האמצעים העומדים לרשות חברי הרשות המחוקקת לבקר את הרשות המבצעת כוללים בעיקר: נאומים במליאה החושפים מחדלים ממשלתיים; שאילתות פומביות בכל נושא המחייבות את חברי הממשלה לענות עליהן בפומבי וכמובן תהליך החקיקה, הנעשה בועדות השונות של הפרלמנט והמאפשר למחוקקים להיכנס לכל פרט ולכל סעיף של הצעת חוק ממשלתית, לגרום להאטת קצב החקיקה ולהכריח על ידי כך את נציגי הממשלה לשנות סעיפים בחוק ולהתייחס לפגמים שבחוק בנאומים פומביים בעת הדיון עליו או במהלך שלבי אישור החקיקה במליאה, בצורה של הגשת הסתייגויות לסעיפים השונים של הצעת החוק. הרשות השופטת במשטר פרלמנטארי מתמנה על ידי ועדות מיוחדות בהן יושבים נציגי הרשות המחוקקת, נציגי הרשות המבצעת, נציגים של הרשות השופטת וכן (בישראל) נציגי הקהילה המשפטית, קרי: עורכי הדין. גם במשטר הפרלמנטארי מתמנים השופטים לכל ימי חייהם (עד לפרישתם לגמלאות בגיל הקבוע בחוק, בישראל – בגיל שבעים), עובדה המבטיחה את אי-תלותם ברשויות שמינו אותם.

בעוד שבמשטר נשיאותי האזרח בוחר פעמיים: פעם את הנשיא ופעם את בית הנבחרים. בית הנבחרים בארה" מורכב מסנאט בן 100 חברים ובית נבחרים (הבית התחתון) בן _____ נבחרים (בשנת 2010 שכן המספר משתנה בה תאם לגידול האוכלוסייה באזורי הבחירה) ולכן האזרח מצביע שלוש פעמים: עבור הנשיא, עבור הסנטור שבתחום מושבו ועבור נציגו האזורי בבית הנבחרים. במשטר פרלמנטארי מצביע האזרח רק פעם אחת. אלא שקיימות כמה שיטות לבחירת חברי הפרלמנט:

• **בחירות רוביות** - לפי שיטה זו מחולקת הארץ כולה לאזורי בחירה, שבכל אחד מהם מספר דומה (אולם לא במדויק) של בעלי זכות בחירה. כל אזור בחירה שולח נציג אחד לפרלמנט. מכאן שמספר חברי הפרלמנט איננו קבוע, והוא יכול להשתנות בעקבות גידול האוכלוסייה והגדלת מספר אזורי הבחירה (בבריטניה הגיע מספר חברי הפרלמנט אחרי הבחירות של 2005 ל-646). כך קרה גם בגרמניה לאחר האיחוד בין שתי הגרמניות ותוספת של כ-18 מיליון תושבים לגרמניה המאוחדת.

בריטניה מהווה דוגמא קלאסית לשיטת הבחירות הרוביות: בכל אזור בחירה יכולים להיות כמה מועמדים. לרוב מתייצבים למאבק נציגי שתי המפלגות הגדולות: הלייבור והשמרנים. באזורים רבים מתייצבים גם חברי מפלגות קטנות יותר: הליברלים והסוציאל-דמוקרטים וכן מועמדים סקוטים, וולשים ועצמאיים. מינוי המועמדים נעשה בצורה משולבת: מרכז המפלגה מאשר מועמד (הוא יכול לבוא מאזור בחירה אחר ואף מרוחק) אולם עליו לקבל גם את האישור והתמיכה של סניף המפלגה המקומי באותו אזור בחירה (אחרת יאבד את העזרה הלוגיסטית שסניף המפלגה יכול להגיש לו במתנדבים, בתעמולה ובארגון אספות ופגישות).

המועמד שקיבל את מירב הקולות באזור הבחירה, גם ללא רוב מוחלט, הוא הנציג הנבחר וקולותיהם של המועמדים האחרים הולכים לאיבוד. בצורה כזאת יכול להיווצר מצב בו מפלגה שזכתה במיעוט קולות בספירה הארצית מקבלת את רוב הנציגים בפרלמנט. ישנן מדינות, כמו צרפת, בהן נערכות הבחירות האזוריות בשני שלבים: במידה שמועמד אחד לא קיבל את מרבית הקולות במחוז הבחירה (מעל 50%), נערך תוך 14 יום סיבוב בחירות שני בין שני המועמדים שקיבלו את מירב הקולות.

בשנת 2010 אירע לראשונה בתולדות בריטניה מצב, בו לא זכתה אף לא מפלגה אחת לרוב מוחלט בפרלמנט. הדבר הביא להקמת ממשלה קואליציונית של השמרנים והמפלגה _____ . בעקבות כך גברה הדרישה לשינוי שיטת הבחירות, שכן כאמור השיטה הנוכחית איננה מביאה לכלל ביטוי פרלמנטארי חלק נכבד מהמצביעים שקולותיהם הולכים כאמור) לאיבוד.

• **בחירות יחסיות ארציות** - לפי שיטה זו המדינה כולה מהווה אזור בחירה אחד, ההצבעה היא בעד רשימות מפלגתיות ולא בעד מועמדים אישיים. ישראל מהווה דוגמא קלאסית לשיטת הבחירות הזאת. כיוון שכל קול הניתן למפלגה כלשהי בכל פינה בארץ מובא בחשבון הקולות הארצי שקיבלה אותה מפלגה, קל מאוד גם לרשימות קטנות (לרוב סקטוראליות) לשלוח נציגים לבית הנבחרים. השיטה גורמת אפוא לפיצול מפלגתי וכדי לצמצם את השפעתו נוהגים לקבוע "אחוז חסימה" היינו אחוז מינימאלי מכלל הקולות הכשרים שעל רשימה המתמודדת בבחירות לקבל, על מנת שתובא בכלל הרשימות הזכאיות לשלוח נציגים לפרלמנט. בגרמניה נהוג אחוז חסימה גבוה בן 5%, ברוסיה – 7% ובטורקיה – 10%. בישראל עומד אחוז החסימה (2008) על 2%.

אחוז חסימה של 10% נחשב לאנטי דמוקראטי, כיוון שגם הוא מונע מראש מחלק גדול של האוכלוסייה מלהגיע לייצוג בבית הנבחרים.

בגלל מספר המפלגות הגדול יחסית הנבחר בשיטה כזאת לפרלמנט (בישראל הגיע מספרן בכנסת ה-18 ל-6 רשימות!), אבל גם בגרמניה גדל מספרן בהתמדה והוא הגיע בשנת 2010 ל-6 רשימות לעומת 3 שכיחנו בפרלמנט הגרמני עד תחילת שנות ה-80 של המאה שעברה. במצב כזה אין בידיו של המצביע ודאות כלשהי מי יעמוד בראש הממשלה לאחר הבחירות ומה יהיה מצעה של הממשלה שתיבחר. שכן כמעט שלא תיתכן אפשרות בבחירות יחסיות ארציות, שמפלגה אחת תקבל רוב מוחלט בפרלמנט.

כתוצאה מכך חייבת המפלגה המקבלת את מספר הנציגים הגדול ביותר בפרלמנט לחבור למפלגה או למפלגות קטנות יותר, ובעזרתן להגיע לרוב מוחלט (לעתים המפלגה השנייה בגודלה מצליחה למשוך אליה יותר מפלגות קטנות ולהרכיב בעזרתן את הממשלה) שיאפשר לה להרכיב ממשלה. לממשלה כזאת קוראים **"ממשלת קואליציה"**. בממשלת קואליציה חייבת המפלגה הגדולה לכלול בתוכנית העבודה לא רק את מצעה אלא גם חלקים ממצעה של שותפותיה הקטנות יותר, ומשום כך קשה לנבא מראש מה יהיו קווי היסוד ומה תהיה תוכנית הממשלה שתיבחר..

בישראל נמתחת ביקורת גדולה על שיטת הבחירות היחסיות-ארציות, שלדעת מבקריה גורמת לאי-יציבות שלטונית; להסתת תוכניות הפעולה (והתקציבים) הלאומיות לטובתם של אינטרסים סקטורליים המיוצגים על ידי השותפות הזוטרות בקואליציה; ולמקח וממכר פומביים המבליטים את הצד האינטרסנטי של השותפים בקואליציה ולא את הרוח הדמוקרטית האמורה לייצג את האינטרסים הלאומיים של כלל הציבור.

לדעת המחבר אין הביקורת מוצדקת: כל שיטת בחירות תואמת בדרך כלל את ה"אני-מאמין" החברתי של כל מדינה ואת צרכיה. בבריטניה למשל תיתכן תוצאה של בחירות כאשר רוב חברי הפרלמנט נבחרים על ידי מיעוט של מצביעים (לעומת מספר הקולות שקיבלה האופוזיציה), והציבור יקבל את התוצאה ולא יראה בממשלה המכהנת ממשלת מיעוט. כך קרה גם בארה"ב בבחירות לנשיאות (בשנת 2000) כשהנשיא ג'ורג' בוש קיבל כ-600,000 קולות פחות ממתחרהו אל גור. בישראל לא היה הציבור עובר לסדר היום על מקרה כזה ודורש בחירות חוזרות, כיוון "שראש הממשלה איננו מייצג את רוב העם".

מאידך, שיטת הבחירות היחסיות הצילה את המשטר הדמוקרטי בישראל: עלינו לזכור כי למעלה מ-90% מתושבי המדינה הגיעו אליה ממדינות ללא עבר דמוקרטי. אעפ"כ הצלחנו לבצר בישראל משטר דמוקרטי העומד במבחנים רבים ומגוונים (כולל רצח ראש הממשלה). הסיבה לכך נעוצה בעובדה ששיטת הבחירות היחסיות אפשרה גם לציבורים קטנים יחסית להשתתף ב"משחק הדמוקרטי" ולשלוח נציג או נציגים מטעמם לכנסת (כולל מפלגות עדתיות ומפלגות של עולים חדשים וקבוצות סקטורליות שונות).

תודות לכך נשאבו ציבורים אלה אל תוך המתווה של החיים הדמוקרטיים ונשארו נאמנים להם, כיוון שהוענקה להם הרגשת שותפות. גם אותן רשימות שהשתתפו בבחירות ולא זכו במקום ריאלי בכנסת, התנסו בפעילות דמוקרטית חופשית ונשארו נאמנים לה מתוך תיקווה לשפר את הצלחתם בבחירות הבאות.

זאת ועוד: המפלגות הגדולות במשטרים המקיימים בחירות אזוריות (כמו למשל המפלגה הרפובליקנית והדמוקרטית בארה"ב) אינן אלא קואליציות של קבוצות מצביעים, לעיתים בעלות אינטרסים מנוגדים בתוך אותה מפלגה: חברי סניף המפלגה הרפובליקנית בטקסס יתמכו ברעיונות הרבה יותר שמרניים (פחות מסים על העשירים, התנגדות לאיסור על החזקת כלי נשק, נגד חוק הפלות ובעד הנהגת תפילה נוצרית בבתי הספר) מחבריהם למפלגה בעיר כמו בוסטון, והוא הדין בסניפיה של המפלגה הדמוקרטית.

המועמד לנשיאות בכל אחת משתי המפלגות הללו, עוסק במהלך מסע הבחירות שלו, בין היתר, באיחוי ההבדלים הללו בין הקבוצות השונות, ובאמצעות הבטחות והתחייבויות שונות (לחקיקה המבוקשת על ידי קבוצה זו או אחרת, למינויים פוליטיים, להנחות שונות, להזרמת תקציבים פדראליים וכיו"ב) הוא מעמיד על רגליה מפלגה (שאיננה אלא קואליציה של ציבורים שונים ולעתים גם מנוגדים) התומכת בו מן הצפון הליברלי ועד הדרום השמרני. ואילו חבר כנסת (עליו הטיל נשיא המדינה להרכיב ממשלה), הניגש להרכיב ממשלת קואליציה עושה מעשה דומה, אלא שהפעם נעשה הדבר **לאחר הבחירות** (ולעין השמש, שכן לפי החוק חייב ראש הממשלה להניח על שולחן הכנסת את נוסח כל ההסכמים הקואליציוניים שהוא חתם עם שותפיו לממשלה): באמצעות פשרות רעיוניות, מינויים וחלוקת נתחים מהשלטון לשותפים השונים הוא מקים את המפלגה השלטת האמיתית הרי היא **"מפלגת הקואליציה"** הניגשת לבצע את מצעה, שאיננו אלא **"קווי היסוד"** המוסכמים על ידי השותפים של הממשלה החדשה.

המגרעת הראשית בשיטת הבחירות היחסיות-ארציות היא בכך שאין לאזרח היכולת לבחור ישירות את נציגיו לבית המחוקקים והוא נאלץ לבחור ברשימות מפלגתיות. מלאכת השיבוץ של המועמדים ברשימות נעשית על ידי מנגנוני המפלגות בשיטות שונות (ראה _____) והאזרח ברצותו לבחור במועמד או מועמדים הנראים לו (בעיקר את העומד בראש הרשימה) נאלץ לבחור יחד עמו שורה של מועמדים שאינם לרוחו. זאת ועוד: אין האזרח יכול להצביע על "הנבחר שלו" בבית הנבחרים, אליו הוא יוכל להפנות בקשות, הצעות או קריאה לעזרה.

על מנת להתגבר על המגרעת הזאת של בחירה ברשימות מועמדים שעוצבו על ידי המפלגות, נוהגים בכמה ארצות לאפשר דירוג של המועמדים על ידי הבוחר. הבוחר מסמן את המועמדים הרצויים במספרים. לפי שיטה זו, אם יש ברשימה 30 שמות, הרי כל מועמד שקיבל סימון – 1 זוכה ב- 30 נקודות, ואילו המועמד שדורג במקום ה- 30 מקבל נקודה אחת. סך כל הנקודות שמקבל כל מועמד קובע את מקומו החדש ברשימה. אם לדוגמה, הרשימה זכתה בבחירות הכלליות ב- 18 מקומות בבית הנבחרים, ייכנסו לבית-המחוקקים 18 המועמדים שזכו במירב הנקודות.

אף על פי כן נותרת המציאות המוכתבת על ידי כל מפלגה, לגבי זהות האנשים שהיא מציבה ברשימתה. את הרשימה יכולים להרכיב מספר מנהיגים נבחרים של המפלגה ("ועדה מסדרת") או כלל חברי המפלגה הרשומים, כמה שידוע בכינוי "בחירות מוקדמות" – "פריימריס". בשני המקרים, לא ציבור האזרחים הוא שבחר את נבחריו, אחד לאחד, אלא קבוצה זעירה של עסקנים (הוועדה המסדרת) או אף כלל חברי המפלגה הם שמכתיבים את מסגרת ההיבחרות האישית של הנבחרים לרשות המחוקקת.

כך למשל 48 אלף חברי המפלגה הרשומים של הליכוד, בחרו בשנת 2009 את 28 חבריהם לכנסת; 36 אלף חברי מפלגת העבודה בחרו את 13 נציגיה של מפלגה זו ו-32 אלף חברי קדימה בחרו את 24 נציגי קדימה בכנסת. לציבור הבוחרים הכללי הושארה האפשרות היחידה והיא לבחור אן-בלוק את כל המועמדים שהוצגו במסגרת הרשימה של מפלגה כלשהי או להימנע מבחירה.

במכלול השיקולים של הקורא, איזו מן השיטות להעדיף, מהוה גם הערה זו גורם בר משקל.

לקראת הבחירות הכלליות בישראל בשנת 1996 שונה חוק הבחירות והופרדה ההצבעה בעד רשימות מפלגתיות מההצבעה בעד ראש-הממשלה. (ראה _____). הכוונה הייתה לחזק את ראש הממשלה ולמנוע את סכנת החלפתו התכופה על ידי שותפות זוטרת בקואליציה, בגלל סירוב להיענות ללחציהן (בעיקר בתחום הקצבת משאבים לסקטורים שהן מייצגות). אולם הסתבר עד מהרה כי השיטה אך הגבירה את הפיצול המפלגתי וגרמה להחלשתו הנוספת של ראש-הממשלה: הסתבר כי המפלגות הקטנות והסקטוראליות רק הגבירו את כוחן בגלל סיבה פשוטה – הפרדת ההצבעה איפשרה למצביעים להצביע בעד ראש ממשלה הרצוי להם – נטו (היינו בלי להצביע בעד כל הרשימה שהוא עמד בראשה) ובמקביל להצביע בעד הרשימה הסקטוראלית שלהם. הדבר החליש מאוד את המפלגות הגדולות עד כי נאלצו לחזור אחרי הרבה מפלגות קטנות כדי להרכיב את הקואליציה, תוך ויתורים גדולים הן בנציגות ליד שולחן הממשלה, הן בהימנעות מחקיקה (כמו למשל בנושא גיוס תלמידי ישיבות לצבא) או קידום חקיקה אינטרסנטית-סקטוראלית. ובעיקר תוך הקזת סכומי עתק מתקציב המדינה למטרות אינטרסנטיות של השותפים הקטנים.

כמה מביש היה לראות שני ראשי ממשלה: בנימין נתניהו בשנת _____ ואהוד ברק בשנת _____ שניסו לקדם נושאים חשובים מאוד (כגון שלום עם הפלסטינים) אך נותרו לפתע ללא רוב בכנסת ונאלצו ללכת לבחירות חדשות.

בשנת 2001 הוחזר חוק הבחירות היחסיות לקדמותו, היינו בחירות של רשימות מפלגתיות בלבד.

- **בחירות יחסיות משולבות** – ניסיון מעניין של שילוב שיטת הבחירות הרוביות עם השיטה היחסית הונהג בגרמניה: המדינה מחולקת אמנם לאזורי בחירה אולם בהם נבחרים רק מחצית מהנציגים לפי השיטה הרובנית (בשנת 1998 נבחרו בבחירות אזוריות 328 נציגים) ואילו המחצית השנייה נבחרת ברשימות מפלגתיות יחסיות. על פי שיטה זו המחצית השנייה נבחרת מתוך "הרשימות המרכזיות". בכל לאנד מ-16 הלאנדים של הפדרציה הגרמנית, בוחרים המוסדות של כל מפלגה המתחרה בבחירות את "הרשימה המרכזית" של אותו הלאנד. כל מפלגה

&&&&&&&&&

(ב) למי וכיצד מוקנית זכות הבחירה בדמוקרטיה

(1) **למי זכות בחירה?** – לכאורה חייבת זכות הבחירה להיות מוקנית לכל אזרחי המדינה. אולם לא תמיד נהגו כך, שכן זכות זו לא ניתנה בקלות וקבוצות רבות בכל מדינה (בעיקר פועלים, נשים ובני מיעוטים דתיים ואתניים) נאלצו להיאבק כדי לזכות בה.

במדינה כמו אנגליה, ניתנה בימי הביניים זכות הבחירה לפרלמנט – לאצילים, לבעלי האחוזות, לרבעים עירוניים, לבעלי רכוש (היה דרוש רכוש מינימאלי בשווי 150 שטרלינג, שכן לפי התפישה בה נקטו המעמדות השליטים במדינה, רק מי שמשלם מסים בגין רכושו, זכאי גם להשתתף בבחירות לפרלמנט הקובע את היקף ההוצאות) ולהנהלות של אוניברסיטאות (לאוניברסיטאות אוקספורד וקיימברידג' הייתה זכות לשלוח נציגים לפרלמנט). בשנת 1867 הוענקה לראשונה זכות ההצבעה לפועלים (פועלי עיר וזכרים בלבד). בשנת 1918 הוענקה זכות ההצבעה לכל הגברים מעל גיל 21 וזכות ההצבעה לנשים מעל גיל 30 בלבד. נדרשו עוד 10 שנים (1928) כדי להשוות את גיל הזכאות לבחור, של נשים לאלה של הגברים. בבריטניה הייתה מקובלת זכות הצבעה נוספת לבוגרי אוניברסיטאות וכן לבעלי עסקים גם אם לא התגוררו באותם אזורים בחירה. זכות זו הייתה קיימת עד 1948! ולאחר מכן בוטלה.

תחת הסיסמא "אדם אחד – קול אחד!" נערכו מאבקים רבים, לא רק בבריטניה. המאבק המפורסם ביותר נערך בדרום-אפריקה בה נשללה, בתקופת ה"אפרטהייד" זכות ההצבעה משחורים וצבעונים. הענקת זכות הצבעה שווה לכל חיסלה למעשה את שלטונו של המיעוט הלבן בארץ זו והעבירה אותו לרוב השחור. עד היום הזה קיימות מדינות בהן זכות ההצבעה איננה כללית והיא מותנית לעיתים ברמת ההשכלה, ברמת ההכנסה, בהשתייכות הדתית או הלאומית (נשללת ממיעוטים לאומיים).

(2) **גיל בעלי זכות הבחירה והזכות להיבחר** – הגיל המקובל לקבלת זכות הבחירה נקבע ברוב הארצות ל- 21 שנה, אולם הוא ירד בהדרגה עם השנים, כאשר הונהג שירות החובה בצבא ונערים מגיל 18 נקראו לדגל. ברוב ארצות העולם נהוג אפוא להעניק את זכות ההשתתפות בבחירות מגיל 18. גם בישראל יכול כל אזרח שמלאו לו 18 שנה ביום הבחירות להשתתף בהן אלא אם כן שלל ממנו בית המשפט זכות זו. שאלה דומה התעוררה לגבי הגיל המינימאלי של המועמדים להיבחר. בכל ארצות העולם הייתה מקובלת הדעה שגיל המועמדים חייב להיות גבוה יותר, שכן הדרישות מחבר פרלמנט מחייבות יותר ניסיון חיים. לכן נקבעו בארצות שונות גילאי מינימום של 27 ולאחר מכן של 24 ו- 21 שנה.

בישראל מוענקת זכות ההיבחרות לבן 21 שנה ומעלה, זולת אם בית-המשפט שלל ממנו זכות זו, או שנדון למאסר בפועל (הכרוך בקלון) לתקופה העולה על שלושה חודשים, וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו שבע שנים ממועד תום ריצוי העונש. כמו כן לא יהיה מועמד מי שבמטרותיו או במעשיו שולל את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, מסית לגזענות או תומך במאבק מזוין של מדינת אויב או ארגון טרור נגד מדינת ישראל.

אם המועמד נושא באזרחות כפולה של מדינה נוספת והוא נבחר לכנסת, הוא לא יוכל להישבע שבועת אמונים כחבר כנסת (ובכך להיכנס לתפקידו) אלא לאחר שויתר על אזרחותו הנוספת.

נוסף לכך לא יכולים להיות מועמדים לכנסת בישראל נושאי התפקידים הבאים:

- נשיא המדינה
- שני הרבנים הראשיים
- שופט
- דיין של בית דין דתי
- מבקר המדינה
- ראש המטה כללי של צה"ל (וכן המפקח הכללי של המשטרה)
- רבנים וכוהני דתות אחרות כשהם משמשים בתפקידים בשכר.

- עובדי מדינה בכירים וקציני צבא הקבע בדרגות ובתפקידים שנקבעו בחוק.
- שוטרים וסוהרים בדרגות או בתפקידים כפי שקובע החוק.
- עובדי תאגידים שהוקמו כחוק בדרגות ובתפקידים שנקבעו בחוק.

במידה שאחד מבעלי התפקידים המפורטים לעיל, מבקש להיבחר לכנסת, עליו להתפטר מתפקידו לפני המועד להגשת רשימת המועמדים לכנסת, ואם נקבע בחוק מועד מוקדם יותר, אז לפני המועד האמור.

כמו כן לא ייכלל ברשימת מועמדים של סיעה של הכנסת היוצאת, חבר כנסת שפרש (יחיד) מסיעתו ולא התפטר מהכנסת מיד לאחר מכן.

בעקבות הצנחתם הישירה של אנשי צמרת ממערכת הביטחון אל המערכת הפוליטית, נתקבל בכנסת (12.3.07) תיקון לחוק הבחירות, לפיו:

- ראש שירות הביטחון הכללי.
- ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.
- קצין צבא בדרגת אלוף ומעלה.
- קצין משטרה בדרגת ניצב ומעלה.
- נציב בתי הסוהר.

יהיו חייבים (החל מהבחירות לכנסת ה-18) בשלוש שנות צינון במקום שישה חודשים שהיו נהוגים עד אז.

מן הראוי לציין שלא רק גיל המועמדים היווה בארצות שונות מחסום בפני מועמדים להיבחר לפרלמנט. כך למשל בבריטניה לא יכלו יהודים לכהן בבית-הנבחרים שכן כל נבחר חדש היה חייב להישבע שבועת אמונים נוצרית. רק בשנת 1858 נתקבל בבריטניה "חוק ההקלה" ששינה את נוסח השבועה. בעקבות כך נכנס לפרלמנט הנציג היהודי הראשון ממשפחת רוטשילד הבריטית.

(3) האם כל האזרחים יכולים לממש את זכותם להצביע ביום הבחירות? - לכאורה התשובה

לשאלה זו היא חיובית בהחלט, אולם אם נבחן את הסוגיה בפרטיה הטכניים, ניווכח כי לא כן הדבר:

- לא כל אזרחי המדינה נמצאים ביום הבחירות בתחומי המדינה, ולכן אין הם יכולים לממש את זכותם להצביע. יש מדינות (כמו ארה"ב) המאפשרות לאזרחיהן השוהים בחו"ל להצביע בנציגויות הדיפלומטיות שלהן או באמצעות הדואר (הכול במעטפות כפולות – ראה להלן). ישראל מאפשרת הצבעה כזאת ליורדי הים (בכל אונייה הנושאת דגל ישראלי ואשר מצויים בה לפחות 14 אזרחים ישראלים בני 18 ומעלה) ולנציגיה הרשמיים (דיפלומטים ונציגים רשמיים של משרדי הממשלה בחו"ל) וכן לנציגי הסוכנות היהודית,

ההסתדרות הציונית העולמית, קרן קימת לישראל וקרן היסוד בעולם, אך לא לכלל אזרחיה הנמצאים מחוץ לגבולות המדינה ביום הבחירות.

- לא כל אזרחי המדינה יכולים להגיע לקלפי בה הם רשומים בגלל ריתוק למיטה או שהות בבית-הסוהר. חוק הבחירות הישראלי מאפשר הפעלת "קלפיות ניידות" או קלפיות רגילות המאפשרות הצבעה של אסירים בבתי-הסוהר ושל חולים השוהים בבתי-חולים (אך לא בבתיהם הפרטיים). קלפיות קבועות וניידות מופעלות ביום הבחירות גם בצה"ל (ראה להלן). ההצבעה בכל המערכות הללו היא באמצעות מעטפה כפולה (ראה להלן).
- מאזרחים נכים הנזקקים לעגלות נכים עלולה להימנע אפשרות ההצבעה במידה שהקלפי שלהם מצויה במקום שאי אפשר להגיע אליו עם עגלה (קומה שנייה ללא מעלית וכו'). משום כך דואגת ועדת הבחירות לכך שהקלפיות תמוקמנה ככל האפשר במקומות נגישים לנכים. יחד עם זאת נקבעות קלפיות מיוחדות לנכים בכל ישוב והודעה על כך מתפרסמת על לוחות המודעות וכן בלשכות המודיעין הטלפוניות. בקלפיות אלה יכול להצביע כל נכה (וכן נשים מוכות השוהות בבתיים מוגנים) – במעטפות כפולות.
- סוג אחר של נכות נוגע לאזרחים עיוורים או בעלי מום, שאינם יכולים לתפקד ללא עזרה בתוך תא ההצבעה. חוק הבחירות הישראלי מאפשר את ליווי של נכה כזה על ידי קרוב משפחה שנבחר על ידי המצביע. בכמה מארצות העולם השלישי (בהן קיימת רמה גבוהה של אנאלפבתיות) נוהגות המפלגות לאמץ לעצמן צבעים או ציורי חיות, כדי להקל על המצביעים בזיהוי המפלגה שבעדה הם מבקשים להצביע.
- (אכן הבערות מהווה מכשול רציני על דרך קיומה של דמוקרטיה אמיתית, שכן קל מאוד להטות את דעותיהם של אנשים לא משכילים אל הכיוון הרגשני במקום אל מערכת של שיקולים רציונאליים. אולם התרופה לתופעה מצערת זו איננה שלילת זכות ההצבעה ממחוסרי ההשכלה אלא עשיית מאמץ חברתי מקיף לביעור הבערות, שכן הבערות היא האויב הגדול ביותר של הדמוקרטיה).
- בישראל יכול להצביע רק אזרח ששמו מופיע בקלפי שלו (את מספרה וכתובתה של הקלפי מקבל כל אזרח באמצעות הודעה מיוחדת ממשרד הפנים – "הודעה לבחור") ושיכול להזדהות באמצעות תעודת זהות ממשלתית, דרכון ישראלי תקף, רישיון נהיגה תקף הכולל תמונה ותעודת חבר כנסת. הכללת שמות בעלי זכות הבחירה בפנקס הבוחרים נעשית באופן מרוכז על ידי משרד הפנים.
- אולם קיימות ארצות שאינן נוהגות כך: בארה"ב למשל מופעל פנקס בוחרים שההרשמה בו חייבת להיעשות ביוזמתם של האזרחים: רק מי שנרשם במועד בפנקס הבוחרים יכול להצביע ביום הבחירות. עובדה זו שללה במשך עשרות שנים את זכות ההצבעה של

אזרחים אמריקאים רבים, בעיקר שחורים ומהגרים עניים, שלא היו מודעים לצורך להירשם, לא החשיבו את זכותם להשפיע באמצעות הצבעתם או שתחת איומיהם של גזענים לבנים (בעיקר בארצות הדרום) נמנעו מלהתקרב למרכזי ההרשמה.

- תקנה זו של חובת ההרשמה בפנקס הבוחרים פגעה כאמור בזכותם של מיליוני מצביעים בארה"ב מלהצביע. אך היא פוגעת גם בדיווח הסטטיסטי: כאשר מודיעים בארה"ב על אחוזי ההצבעה, אסור לשכוח שהמדובר באחוז ההצבעה של הרשומים בפנקס הבוחרים. בכך מאבדת הסטטיסטיקה של הבחירות את משמעותה כמבחן להלך הרוח הלאומי הכולל ופוגעת גם בעוצמת התמיכה העממית בנבחרים שנבחרו.
- הנה כי כן אנו רואים (ועוד ניווכח להלן) כי הצדדים הטכניים של תהליך ההצבעה הם חשובים ביותר, ואי ההקפדה עליהם עלולה להביא לאובדן קולותיהם של אזרחים רבים. כך למשל התברר כי כ- 7 מיליוני קולות לא הובאו במניין הספירה בבחירות לנשיאות ולבעלי תפקידים אחרים בארה"ב במהלך הבחירות שנערכו בה בנובמבר 2000 בגלל תקלות במכונות ההצבעה או עקב חוסר מיומנות של המצביעים בהפעלת המכונות.

ב) כיצד נשמרת זכותו של האזרח לבחור בין חלופות?

לאחר שהגדרנו את הרכבו של הגוף הבוחר האזרחי בדמוקרטיה (כלל אזרחי המדינה) והצבענו על הקשיים הארגוניים והטכניים שיש לסלק מדרכו, על מנת שיוכל לממש את זכות הבחירה שלו – צצה ועולה שאלה מרכזית נוספת: עבור מי יכול האזרח להצביע?

במדינות טוטליטריות, המקיימות אף הן בחירות אולם רק למראית עין, אין מאפשרים לאזרח לבחור בין מפלגות, שכן במדינות הללו קיימת רק מפלגה אחת, מפלגת השלטון הדיקטטורי. האזרח נקרא להצביע בעד המפלגה או נגדה או להימנע מהצבעה. אולם כדי למנוע מבוכה מהשלטון במקרה שמספר המצביעים נגד או הנמנעים יהיה משמעותי, מקובל במדינות אלה לקרוא לאזרחים "להשתמש בזכותם החוקתית" ולהצביע הצבעה גלויה, שכן הרי "ממילא כולם תומכים בשליט האהוב" ובעושי דברו. במקביל מקימים גם תאים להצבעה חשאית, אולם כמובן שכל אלה הנכנסים להצביע בהם, נחשדים מיד באי נאמנות לשליט ואחת דתם להיענש על ידי השלטון...

ויש מדינות (כמו איראן) בהן מאשר פורום ממשלתי מיוחד (המורכב מה"עולמא" – כוהני הד השולטים במדינה) את הנציגים שיהיו רשאים להתמודד בבחירות. בכך מובטחת נאמנותם הנבחרים למשטר.

משטר דמוקרטי אמיתי יאפשר אפוא להעמיד בפני האזרח הבוחר מגוון של מועמדים ומגוון של מפלגות, כדי שיוכל לבחור ביניהן (על פי המצע של כל מפלגה או על פי תכנית הפעולה של כל מועמד) ולשלוח לבית המחוקקים את הנציגים שלפי דעתו ייצגו נאמנה את דעותיו ואת שאיפותיו בתחום ניהול המדינה.

קביעת המועמדים לבחירה

מלאכת קביעת המועמדים לבחירה היא מגוונת ורבת פנים. היא נתונה בעיקרה בידיהן של המפלגות (על מבנה המפלגות, ועל תולדות המפלגות למיניהן בישראל ניתן למצוא סקירות נרחבות בספרו של המחבר: "דתות, מפלגות וקבוצות חוץ פרלמנטריות בישראל" – הוצאת "ידיעות ספרים" 2012). להלן סקירה קצרה על הדרכים העומדות בפני מועמדים להציג את עצמם לבחירה במשטרים דמוקרטיים.

1. **מועמדים עצמאיים** – הם אנשים הרצים כמועמדים בודדים, למקום בחירה אחד על בסיס כישוריהם והרזומה הציבורי שהצליחו לגבש לעצמם במהלך שנים של עבודה פוליטית. הם מפרסמים "אני מאמין" אישי ובו פירוט המטרות שבדעתם לממש במידה שייבחרו. הם מתמודדים לרוב באזור מגוריהם תוך ניצול היכרויות אישיות או באזור בו פעלו במסגרת תפקידים ציבוריים שמילאו בעבר.
2. **מועמדים אישיים מטעם מפלגות** – בכל אותן מדינות בהן הבחירות הן אזוריות, ובכל אזור נבחר מועמד אחד הצובר את מירב הקולות – מעמידה כל מפלגה את המועמד שלה לאותו אזור, לאחר שבחנה את סיכוייו להביס את יריביו. המועמד מבטיח אומנם להעמיד את כל יכולתו וכישוריו לקידום האינטרסים של אזור הבחירה, אולם בה בעת הוא גם נציג של מפלגה ארצית, שיש לה אג'נדה כלל-ארצית. כך שהאזור הבוחר צריך לקחת בחשבון לא רק את כישוריו ויכולותיו של המועמד בייצוג אזור הבחירה בפרלמנט אלא גם את המצע הפוליטי של מפלגתו, מצע אותו הוא יהיה חייב למלא עם היבחרו.
3. **רשימות מפלגתיות** – רשימות מפלגתיות הן רשימות של מועמדים המוגשים לבוחר כמקשה אחת, ובהצביעו על מועמד אחד או אחדים המוצאים חן בעיניו, הוא נאלץ להצביע בעד הרשימה כולה. לרוב מהווה העומד בראש הרשימה (שהוא גם מועמדה של המפלגה לראשות הממשלה) "הקטר המושך" של הרשימה כולה. לעתים מהווה "כוורת" של מועמדים אטרקטיביים המוצבת בראש הרשימה – ככוח אלקטוראלי מושך.
4. **הוועדה המסדרת** – כדי להרכיב את הרשימה נהגו המפלגות בעבר להקים "וועדה מסדרת" שבה היו חברים מנהיגים מוכרים וסמכותיים של המפלגה. הוועדה הייתה משבצת את המועמדים לרשימה בהתאם לכישוריהם, יכולתם למשוך קולות ולמעמדם בתוך המפלגה. במפלגות הגדולות שובצו המועמדים גם בהתאם לקבוצה הפנימית אליה השתייכו. במפא"י ולאחר מכן במפלגת העבודה ניתנה נציגות לסניפים הגדולים, לזרמים ההתיישבותיים, לנשים, לצעירים, לבני עדות המזרח, לנציגי שכונות ועוד. הגיוון הזה בייצוג נועד להבטיח את תמיכתם של המגזרים הרבים הללו ברשימה.
5. **ניקוד הירארכי של המועמדים ברשימה המפלגתית** – מוסד הוועדה המסדרת משך אליו ביקורת פנימית נוקבת. יש לזכור כי ברשימה שובצו תמיד המעטים, ואילו הרבים שלא שובצו הפכו למחנה ביקורתי וצעקני. מקור נוסף של התמרמרות היה המקום שהוקצה ברשימה לכל מועמד, המקום היה תמיד בחזקת סיכון, במידה שהיה קרוב מדי לקו האדום

של מקומות לא ריאליים ברשימה. כדי להתגבר על הביקורת הועלתה הצעה (שעדיין לא מומשה בישראל, אך פועלת במדינות אחרות) של סימון מיקום המועמדים בבחירות הפנימיות, על ידי הבוחר (חבר המפלגה או חבר הגוף הבוחר - לרוב המרכז): כל בוחר מסמן על דף רשימת המועמדים את ההעדפות ההירארכיות שלו: אם היו ברשימה 30 מועמדים, הרי מי שסומן במספר אחד זכה בשלושים נקודות וכן הלאה. במהלך ספירת הקולות מחברים את מספר הנקודות שקיבל כל מועמד ולפי התוצאה משבצים אותו ברשימה.

6. **בחירות מקדימות (פריימריס)** – כדי לעמוד בלחצים הכבירים של המתפרצים להכלל ברשימה, הנהגיו מספר מפלגות בישראל את שיטת הבחירות המקדימות. על פי שיטה זו נערכים ביום קוע בחירות פנימיות בין המועמדים הרבים, והסדר ברשימה נקבע בהתאם למספר הקולות שקיבל כל מועמד גם בשיטה זו נבעו פרצות רבות:

(א) כדי להגיע לעשרות אלפי חברי המפלגה (לרוב מעל ל-100 אלף) חייב כל מועמד להשקיע סכומי עתק, בהדפסת המכתב (או העלון הצבעוני) ובדמי הדואר וכן בכוח אדם שיבצע את הפעולה. סיכויי הבחירה גברו אפוא ככל שלמועמד היו משאבים כספיים גדולים יותר.

(ב) למועמדים מפורסמים שהציגו את מועמדותם נוצר יתרון רב כיוון שאת הפרסום האישי שלהם קיבלו במסגרות פופולריות אחרות מבלי שהשקיעו בכך אגורה (כמו לדוגמה ההרצאות בטלביזיה שנתן פרופ' יגאל ידין, לפני שהעמיד עצמו בראש מפלגת ד"ש).

(ג) נוצר מעמד חדש של "קבלני קולות" שהייתה להם השפעה חמולתית או ארגונית (ראשי ועדי עובדים) או מוניציפאלית (רכזי שכונות, חברי מועצת העיר, ראשי עדות) שהבטיחו את תמיכתם ותמיכת הנהגיהם אחרים – תמורת הטבות עתידיות של המועמד לאחר שייבחר או אף תמורת תשלום ישיר ומידי עבור כל קול תומך שאותו "מעכר" הצליח לגייס עבור המועמד המשלם.

(ד) כיוון ששיטה זו, זכתה לגינויים רבים ואף הושיבה כמה מועמדים על כיסא הנאשמים, היא "שוכללה": במקום לשלם לקבלני הקולות במסגרת הקיימת (חברי המרכז או ציבור החברים בבחירות מקדימות), גויסו קבלני קולות עוד לפני הצטרפותם של אנשים למסגרת המפלגתית: כל מפלגה מעוניינת להתפאר במספר הרב של חבריה-תומכיה. לצורך זאת עורכות המפלגות, חודשים מספר לפני הבחירות הפנימיות, "מפקד" במסגרתו מנסים פעילי המפלגה לצרף חברים חדשים למפלגה.

על מלאכת ההתפקדות הזאת לא חלים שום כללים מגבילים פרט לצורך לשלם דמי הצטרפות של כמה עשרות שקלים. קבלני הקולות מצרפים בדרך זו מתפקדים רבים למפלגה, משלמים עבורם את דמי ההתפקדות ומבטיחים להם קרוב לוודאי

הטבות נוספות – תמורת הצבעתם ביום הבחירות המקדימות עבור מועמד מסוים. לשיטה זו של ניפוח מספר החברים המתפקדים ניתן הכינוי "שיטת הארגזים", היינו ארגזים מלאים בטופסי התפקדות שהושגו בדרכים הנ"ל. בבחירות הפנימיות של מפלגת העבודה בשנת 2011 נפסלו כ- 13 אלף טופסי התפקדות של אחד המועמדים, לאחר שהתברר כי אינם מייצגים 13 אלף מתפקדים אמיתיים. זאת ועוד: למרבה הבושה קרה לא פעם שמספר המתפקדים למפלגה בישוב מסוים עלה פי ארבע ממספר הקולות שקיבלה אותה מפלגה בבחירות האמיתיות... כדי להתגבר על תקלה זו דרוש שינוי בחוק המפלגות, ששיעניק זכות בחירה רק לחברי מפלגה ששילמו את מסיהם לפחות במשך שנה לפני מועד הבחירות הפנימיות.

ה) זאת ועוד: ההצטרפות הקלה של אנשים לכל מפלגה, יצרה מצב בו קבוצות מאורגנות עלולות לזוזם "מבצעי הצטרפות" המוניים למפלגה מסוימת ולהשפיע מבפנים לא רק על זהות המועמדים לבחירה לכנסת אלא גם על מדיניותה של המפלגה. כך למשל ארגוני עובדים גדולים כמו חברת החשמל והתעשייה האווירית דאגו להכניס חברים לשתי המפלגות הגדולות בעקבות כך ניתן היה לראות עשרות עובדים של חברת החשמל יושבים ביציע הכנסת כשנערך הדיון על ביטול הענקת חשמל חינם לעובדים, ורושמים לפנייהם את עמדתו של כל חבר כנסת תוך איום מוסווה להיפרע ממנו בבחירות הפנימיות הבאות לכנסת. תנועה ימנית קיצונית "זו ארצנו" שהוקמה בשנת 1994 אך לא הצליחה להכניס נציגים לכנסת, הפכה את שמה ל"מנהיגות יהודית" וחבריה הצטרפו לליכוד (יולי 2000) והקימו בתוכם חטיבה בשם "מנהיגות יהודית" בראשותו של הרב משה פייגלין. מאז ההצטרפות ניסו חברי הקבוצה להכניס לרשימת המועמדים לכנסת של הליכוד את חבריהם ובראשם את פייגלין. הדבר כמעט שעלה בידם ב-2008, אולם בתרגיל של הרגע האחרון הוזז שמו למקום לא ריאלי. כבר בעת הקמתה של ד"ש בשנת 1977, הצטרפה מפלגתו של עו"ד שמואל תמיר כגוש אחד (כ-4,000 חברים) למפלגה החדשה. הדבר איפשר להם להשפיע בבחירות הפנימיות של המפלגה על זהות המועמדים לכנסת, בהיותם גוש מלוכד במצביע כאיש אחד עבור המועמדים הרצויים להם. ואילו ההצבעה עבור המועמדים האחרים מתפזרת בין מצביעים רבים ושונים, שאינם מגיעים להיקף תמיכה כזה. מחזה חוזר על עצמו נתגלה ב-26 ביולי 2011 כאשר פורסם בעיתון "ידיעות אחרונות" כי שני אנשי עסקים חרדים פועלים לצרף מאות, ואולי אלפי חרדים למפלגת "קדימה", כדי להשפיע מבפנים על המפלגה ולצבור בה כוח פוליטי (אולם אינם מתכוונים להצביע בעד המפלגה בבחירות הכלליות....). על פי ידיעות של

מתפקדים הם קיבלו תשלום של 50 ₪ עבור החתימה על הטופס, הבטחה לעבודה עבודה במהלך הפריימריס בהיקף של כ-700 ₪ עבור 8 שעות עבודה וכן נאמר להם כי דמי ההתפקדות ישולמו עוברם (עבירה שדינה שנת מאסר!). מהנהלת "קדימה" נמסר שהם ערים לבעיה ופוסלים כל שאלון בעייתי.

לסיכום פרק זה ניתן להיווכח עד כמה סבוכה היא מלאכת הבחירה והשיבוץ של מועמדים בבחירות השונות. לא בכדי עלו ועולות הצעות רבות לשינוי השיטה, כולל מעבר לבחירות אישיות או שילוב בין השתיים (אישיות ויחסיות). כאמור נושא זה מטופל בצורה רחבה בספרו של המחבר: "דתות, מפלגות וקבוצות חוץ-פרלמנטריות".

7. **כיצד ידע האזרח מה הן תוכניות הפעולה של המפלגות או המועמדים?** – כדי לבחור בין החלופות השונות שמעמידים בפניו המפלגות או המועמדים, על הבוחר לעשות היכרות עם תוכניות הפעולה שהם מבטיחים לבצע, במידה שייבחרו. תוכנית פעולה כזאת קרויה **"מצע"**. כל מפלגה וכל מועמד מפרסמים את המצעים שלהם ומביאים אותם לידיעת ציבור הבוחרים. המצעים נקבעים בהתאם ל**"אני מאמין"** של המפלגה או המועמד. לקראת כל מערכת בחירות בוחרת כל מפלגה **"ועדת מצע"** המנסחת את האידאולוגיה בה היא דוגלת ואת הביטוי המעשי שאידאולוגיה זו תלבש לאחר שנציגיה של אותה מפלגה ייבחרו (כגון: העדפת מעמד האיכרים על ידי מפלגת איכרים, העדפת השכירים ומשקי הבית על ידי מפלגות פועלים, הבטחת שוק חופשי ומניעת התערבות הממשלה בכלכלה על ידי מפלגות בורגניות, חקיקה דתית על ידי מפלגות דתיות).

המועמדים בבחירות אישיות מחברים אף הם מצע בעזרתם של יועצים ומומחים, שעיקריו נשענים על מחקרים מוקדמים לגבי צורכיהם ונטיות ליבם של הבוחרים (לרוב באזור בחירה מוגדר) שאת תמיכתם הם מבקשים.

אלא שחיבור המצע אין בו די כדי להביא לניצחון בבחירות, נשאלת מיד השאלה כיצד להביאו לידיעת ציבור הבוחרים? זאת שאלה חמורה ביותר שכן במדינה המודרנית, בעלת אוכלוסייה גדולה – מחייב הדבר הוצאות גדולות מאוד על פרסום באמצעי התקשורת, על הדפסת עלונים, חוברות, קלטות, פרסום חוצות, על דואר וטלפונים, על נסיעות (ובמדינות גדולות – טיסות) של המועמדים אל ציבורי הבוחרים והופעה חיה בפניהם, על שכירת צבא של יועצים, עוזרים, דוברים, תחקירנים וכיו"ב פעולות העולות ממון רב.

ברוב הדמוקרטיות מעמידה המדינה לרשותה של כל מפלגה ולרשותו של כל מועמד סכום כסף הקבוע בחוק (נקרא לרוב: **"חוק מימון מפלגות"**), כדי לממן את ההוצאות הללו (בישראל המדינה מקצה גם זמן שידור בצינורות השידור השונים [רדיו וטלביזיה] לכל

רשימה המתמודדת בבחירות לכנסת). לפני שחוקים כאלה נכנסו לתוקפם בעולם, יכלו רק העשירים או מפלגות של המעמדות העשירים להתמודד בבחירות ולהצליח.

1. כיצד להבטיח שוויון בהוצאה על תעמולת הבחירות? – "חוק מימון המפלגות" (ראה להלן)

מקצה בכל מדינה סכומים שווים לכל מועמד ולכל מפלגה, בהתאם לקריטריונים קבועים מראש. כך למשל, כל מועמד לראשות הממשלה (כאשר חוק הבחירה הישירה של ראש הממשלה בישראל עדיין היה בתוקף, בשנים 1996 – 2001) קיבל הקצבה שווה למערכת הבחירות שלו, ובמידה שלא נפלה הכרעה בסיבוב הראשון (בו נדרש אחד המועמדים להשיג יותר ממחצית מספר הקולות הכשרים) הוקצבו לשני המועמדים שנותרו, הקצבות נוספות למימון הסיבוב השני. הוא הדין לגבי מועמדים לנשיאות בארה"ב, או למועמדים בבחירות האזוריות בבריטניה ולמועמדים בגרמניה הפדראלית. למפלגות ניתנות הקצבות (לפי החוק הישראלי) בהתאם למספר הנציגים שיש לסיעות בכנסת היוצאת, ומקדמות (תוך הפקדת בטחונות ליכולת ההחזרה של ההקצבות במקרה של כשלון בבחירות) לרשימות מועמדים חדשות שזו להן מערכת הבחירות הראשונה. לאחר הבחירות חייבת כל סיעה שזכתה בפחות נציגים משהיו לה בכנסת היוצאת להחזיר את ההפרש או שהיא מקבלת תוספת אם הצליחה להגדיל את כוחה בכנסת החדשה. הוא הדין ברשימות המועמדים החדשות.

אולם הסכומים המוקצבים על ידי המדינה אינם מספיקים בדרך כלל כדי לעמוד במלוא עומס ההוצאות שדורשת מערכת בחירות מודרנית. הדחף העיקרי להגדלה מתמדת של ההוצאות הוא בראש ובראשונה פסיכולוגי: כל מועמד וכל מפלגה שואפים לעלות על יריביהם, להיות דומיננטיים בתקשורת ולהגיע אל מספר רב ככל האפשר של בוחרים. לאיש מן המתמודדים אין כלים אובייקטיביים להעריך בצורה של תועלת מול מחיר את המינון האידיאלי של ההוצאות. לכן פונים המתמודדים לגיוס כספים נוספים, מעבר להקצבות הרשמיות.

ההחלטה לחוקק את חוק מימון המפלגות נועדה מלכתחילה, בכל מדינה, לשים קץ לגיוס הפרטי של משאבים כספיים, שכן הוא יצר אי-שוויון בין המתמודדים, בגלל יכולתם השונה להגיע לבעלי הממון; הוא פתח פתח לשחיתות בגין הבטחות של המועמדים להטבות כלכליות או חוקתיות לתורמים; והוא יצר סכנה של השפעות חיצוניות (כגון המימון שקיבלו הנשיא קלינטון וסגנו אל גור ממקורות של הממשלה הסינית, או ניסיונותיה של המאפיה הרוסית בישראל או משפחות הפשע המאורגן לחדור לתוך הממשל – המוניציפאלי והלאומי – באמצעות מימון רשימות או מועמדים) על המדיניות הלאומית או המוניציפאלית, והטייתה לטובת התורמים, במקום לעשות למען טובתו של ציבור האזרחים שבחר בנציגיו.

חוק מימון המפלגות מנסה להסדיר גם את היקף התרומות הפרטיות שכל מפלגה וכל מועמד רשאים לקבל מתורמים פרטיים (אך לא מתאגידים!), את גודלן של התרומות הבודדות ואת חובת הדיווח על כל תרומה כזאת ופרסומה על ידי הרשות המפקחת על הוצאות הבחירות (בישראל – מבקר המדינה). אף על פי כן נותרו עוד חורים רבים במערכת ההסדרה של מימון הבחירות:

* **"כסף רך"** - כך מכנים בארה"ב את התרומות העקיפות המוזרמות בדרך כלל על ידי בעלי הון וקונצרנים מעוניינים למועמדים בבחירות, בכל הרמות (נשיא, סנטורים, חברי בית-הנבחרים ובעלי משרות במדינות כמו מושלים, חברי בתי המחוקקים המקומיים, שופטים וראשי ערים). הכסף איננו מוזרם ישירות למפלגות (כיוון שזה אסור על פי חוק מימון המפלגות) אלא משמש למימון מודעות, מסעות פרסום ושלטי חוצות. המודעות מופיעות כ"**הבעת עמדה**" של ארגון, גוף ציבורי או חברה מסחרית ולכאורה אינן קשורות למועמד או למפלגה, כמו: "צריך לצאת מלבנון" (לפני שנת 2000), או: "ארץ-ישראל שייכת לעם היהודי ואין לאיש זכות לוותר ולו גם על חלק ממנה". אלא שברור כולס כי הן מהוות חלק מרכזי במסע הבחירות של מפלגה או מועמד.

בשנת 2000 הוזרמו בדרך זאת, בארצות הברית לכל מסעות הפרסום הנ"ל כ- 500 מיליון \$! (ניסיונות שנעשו בארה"ב, על ידי הסנטור ג'ון מק' קיין, לאחר הבחירות לנשיאות ב- 2000 להכניס באמצעות חקיקה גם את "הכסף הרך" במערך הביקורת הציבורית, הוכשלו על ידי בית הנבחרים האמריקאי לאחר שכבר זכו בתמיכה בסנט).

במקביל הוחל גם בישראל בהקמת "**עמותות**" עצמאיות לכאורה של אנשי ציבור, כגון "אזרחים למען _____" שמימנו בצורה דומה למפעילי ה"כסף הרך" בארה"ב, את מסעי הבחירות של המועמדים לראשות הממשלה ולראשות ערים. גם דרך זו נסתמה בישראל, והוצאותיהן של העמותות נכללות בהיקף המימון ובמגבלות (סכומים מקסימאליים של כל תרומה) שכל מועמד וכל מפלגה רשאים להוציא מעל ומעבר למימון הממשלתי המוענק להם לפי "חוק מימון מפלגות" (ראה להלן). ראשי עמותות שלא נהגו על פי הכללים הללו, נחשפו על ידי הביקורות של מבקר המדינה וראשיהן (בשנים 1996 ו- 2000) זומנו לחקירות משטרתיות.

דרך מקורית לגיוס סכומי עתק בדרך חוקית וכשרה, פיתח המועמד לנשיאות ברק אובמה במהלך מערכת הבחירות שלו: הוא פנה לתומכיו לשלוח לו, כל אחד תרומה קטנה של כמה עשרות דולרים באמצעות האינטרנט. כל תורם כזה נתבקש במסגרת מכתב התודה שקיבל במייל, לשכנע חברים ובני משפחה נוספים לעשות כמוהו. ברך זו גייס אובמה מאות מיליוני דולרים (בהסכם שחתם מאוחר יותר עם הילארי קלינטון על ויתור התמודדותה נגדו, הוא התחייב לכסות חלק ניכר מהחובות שצברה במהלך מערכת הבחירות שלה.....)

"מתנדבים" - אמנם המפלגות מפעילות את חבריהן בתחום ההסברה וארגון הבחירות, אולם מספרם של אלה לרוב איננו מספיק, ולכן פונים ומבקשים מתנדבים. ואכן אזרחים רבים נוטים להתנדב למערכת הבחירות אם מתוך נאמנות למועמד או מתוך רצון לראות את המפלגה שבעקרוניתיה הם מאמינים, זוכה בבחירות. קיימים גם ספקים מקצועיים של "מתנדבים", כמו האיגודים המקצועיים בארה"ב ובאנגליה: הספקת המתנדבים מותנה בהתחייבותו של המועמד להצביע בעד האינטרסים של האיגוד המקצועי התומך בו.

כפי שהוזכר כבר לעיל: בארה"ב מקיים הארגון הארצי של האיגודים המקצועיים (ה-AFL-CIO), באמצעות השדולה שהוא מפעיל בווינגטון, מעקב אחר הצבעותיו של כל חבר בבית הנבחרים וכל סנטור

הקשור או הנתמך על ידם. במידה שהנבחר לא מצביע לפחות עבור 75% מההצעות בהן מעוניינים האיגודים המקצועיים, ניטלת ממנו התמיכה במערכת הבחירות הבאה.

גם בישראל נהגו לעקוף במשך שנים את חוק מימון המפלגות באמצעות גיוסם של אנשים, כלי רכב ואביזרי פרסום מארגונים כלכליים וחינוכיים הקשורים למפלגות השונות: חברי קיבוצים ומושבים, תלמידי ישיבות, חניכי תנועות נוער וכיו"ב. גם צורה זו של מימון עקיף נאסרה בישראל ומבקר המדינה כולל את השווי הכספי של עזרה כזאת בסכום הכללי שמותר לכל מפלגה להוציא בבחירות.

- **מועמדים בעלי "נכסים אלקטוראליים"** - מועמדים יכולים להביא עמם למערכת הבחירות "נכסים אלקטוראליים" שצברו במקומות אחרים: כך למשל הודיע המועמד הרפובליקני ג'ורג' בוש בבחירות לנשיאות ארה"ב בשנת 2000, שהוא ימנה את הגנרל קולין פאוואל (גיבור "מלחמת המפרץ" של 1991) לשר החוץ שלו; מפלגות רבות בישראל נוהגות לשלב אלופים ברשימותיהן כדי לזכות בהילה שאלה צברו בשנות שירותם בצה"ל. וזכור לרבים פרופ' יגאל ידין המנוח, שצבר בגין הממצאים הארכיאולוגיים שמצא (בעיקר במצדה ובמדבר יהודה) ותוכנית הטלביזיה שהגיש בנושא זה – לחשיפה נרחבת לציבור הישראלי. משהחליט לרוץ בראש רשימת ד"ש לכנסת בשנת 1977 הוא נהנה מהחשיפה הזאת מבלי שהדבר הצריך הוצאה כספית מיוחדת לשם הצגתו בפני קהל הבוחרים.
- 2. **שיקול תכנית הפעולה (המצע) לעומת יכולת הביצוע** – האזרח, בבואו להצביע בעד מפלגה (או מועמד), אמור לקחת בחשבון את התוכנית המוצעת על ידה (או על ידי המועמד) ואת זהות האנשים שהיא מעמידה ברשימתה (ובעיקר ראש הרשימה המועמד להיות ראש ממשלה מטעמה) לשם ביצוע התוכנית. כאשר מדובר בהצבעה ישירה בעד מועמד כלשהו, הרי שעל האזרח לקחת בחשבון את עברו של המועמד (האם הוא נקי ממעשים יוצאי דופן בתחום המוסרי או בתחום החוקי), את תפקודו בעבר (האם ביצע את אשר הבטיח) וכן את התכנית שהוא מציע לבצע באם ייבחר. ואילו תוכניות הביצוע צריכות לענות על אמונתו, רצונותיו ותקוותיו של המצביע (כמו למשל: הבטחת הביטחון האישי בעת האינתיפאדה; חיסול האבטלה; הקטנת הכפייה הדתית או לחילופין אכיפה תקיפה יותר של חוקים דתיים כמו שמירת השבת בפרהסיה ואיסור מכירה של בשר חזיר; הגברת המלחמה בפשע ובסמים, מלחמה בתאונות הדרכים וכיו"ב).
- את השילוב שבין התוכנית הפוליטית לבין האנשים המוצעים לביצועה ניתן להשוות לדגל: המצע הוא הבד של הדגל (האידיאולוגיה) והמוט אלה האנשים האמורים לבצעה. בלי אנשים מתאימים תישאר כל אידיאולוגיה וכל תוכנית כסמרטוט אין חפץ בו; ובלי תוכנית (אידיאולוגיה) יהפוך כל מוט של הדגל למקל חובלים המשמש את השליטים לא כשליחיהם של הבוחרים, אלא כמכשיר שלטוני לרדות באמצעותו בעם לטובת עצמם. הבעיה הקשה הניצבת אפוא בפני הבוחר בבואו לבחור את נציגיו היא למצוא את המיזוג הנכון והתואם את

שאיפותיו, בין תוכן המצע וטיבו לבין יכולתם של האנשים המוצבים על ידי המפלגה בעלת המצע – לבצע את התוכנית כמובטח.

לעתים תימצא התוכנית ההולמת את הבוחר במצעה של מפלגה אחת ואילו האנשים הטובים, הידועים ביכולת הביצוע שלהם יימצאו דווקא במפלגה אחרת. במקרה כזה על הבוחר להחליט איזה משני הרכיבים של המעשה הפוליטי חשובים לגביו יותר: התוכנית או המבצעים. זאת ועוד: שיטות שונות של בחירות עשויות למנוע מהבוחר את הידיעה מראש איזו תוכנית תזכה בבחירות ומי האנשים שימונו לביצועה: בבריטניה, בה נהוגה שיטת הבחירות האזורית יכול כל מצביע לדעת מראש מי הם המועמדים הבטוחים לכהן כראש ממשלה (מנהיג הלייבור או מנהיג השמרנים) ומי יהיו השרים הבכירים בממשלה של כל אחד מהם.

ציבור הבוחרים שמועמדו זכה בבחירות, יוכל מעתה לדרוש ממנו לבצע במלואה את התוכנית עליה התחייב במערכת הבחירות.

כאמור במדינת ישראל, בה אין סיכוי למפלגה אחת להשיג רוב מוחלט ועליה לצרף אליה מפלגות נוספות כדי לזכות בתמיכת רוב חברי הכנסת, אין הבוחר יכול לדעת מראש מה תהיה המדיניות שתבוצע ומי יהיו מבצעי. כאמור לעיל, המפלגות המצטרפות לממשלה (מפלגות הקואליציה) מנסחות תוכנית ביצוע מוסכמת (הקרויה: **"קווי היסוד של הממשלה"**) המהווה למעשה פשרה בין מצעיהן של מפלגות הקואליציה.

זאת ועוד: מקובל בעולם הדמוקרטי לראות בתוכניות הפעולה (המצעים) של מועמדים ושל מפלגות מעין **"הכרזת כוונות"** יותר מאשר תוכנית מחייבת. כך למשל גנרל שארל דה-גול הצרפתי נבחר לנשיא (1958) בתמיכתם הנלהבת של המתדיינים הצרפתיים באלג'יר ושל הצבא, שהאמינו כי הוא יתמוך בעמדתם להישאר באלג'יר – ודווקא הוא זה שהחליט לצאת ממדינה זו ולהחזיר לצרפת מיליוני מתיישבים צרפתיים. כך קרה גם עם מנחם בגין, שנבחר על ידי הימין הישראלי במטרה להעמיק את קשיחות עמדתה של ישראל אל מול מדינות ערב והפלשתינאים, ודווקא היה זה הוא שחתם על הסכם השלום הראשון עם מדינה ערבית כלשהי (מצרים) תוך ויתורים מרחיקי לכת, שכללו נסיגה מוחלטת מכל שטח חצי האי סיני.

וזכורה כמובן החלטתו של אריק שרון, האיש שבנה יותר מכל מנהיג אחר התנחלויות מעבר לקו הירוק, לבצע את תוכנית ההתנתקות מעזה (2005) תוך פינוי כפוי של כל יישובי גוש קטיף וצפון השומרון.

במדינה כמו ישראל בה שולטות, מאז ומתמיד, קואליציות של מפלגות, יש להבחין בין **"מפלגות סקטוראליות"** הפונות לציבורים מוגדרים בלבד, מתוך רצון להשיג משקל פוליטי (אך לא רוב) בבית המחוקקים, שיכריח את המפלגה המרכיבה את הממשלה להתחשב באינטרסים של הציבור הספציפי הזה, לבין **"מפלגות לאומיות"** הרואות עצמן מועמדות להרכבת הממשלה ולמנהיגיהן – לעמוד בראשה.

"המפלגות הסקטורליות" פונות לציבור מוגדר (ש"ס – לחרדים הספרדים, "אגודת ישראל" –

לחרדים האשכנזים, "ישראל בעלייה" לעולים מבריה"מ וכדומה), כדי שזה יעניק להן מספר נציגים בכנסת שתמיכתם תהיה חיונית לכל אחת משתי המפלגות הגדולות (העבודה והליכוד ולאחר מכן הליכוד וקדימה), כדי לזכות בתמיכת רוב חברי הכנסת ולהרכיב את הממשלה. משום כך התוכנית שלהן יכולה להיות יותר ממוקדת ומוגדרת: לדבר ישירות אל האינטרסים הייחודיים של ציבור הבוחרים הספציפי שלהן.

ואילו "המפלגות הלאומיות" בישראל (בעיקר העבודה, קדימה והליכוד) חייבות לדבר אל ציבורים רחבים ומגוונים של מצביעים, לעתים ציבורים בעלי אינטרסים מנוגדים, ולכן המצעים שלהן אינם יכולים להיות ממוקדים ולשרת אינטרס ברור אחד (ולכן נוהגים לכוונת את המצעים של המפלגות הללו בכינוי "סופרמרקט"). גם ההרכב האנושי של רשימת המועמדים מייצג לרוב פשרות בין קבוצות שונות המרכיבות את המפלגה. ראשיהן של הקבוצות הללו אינם מייצגים תמיד את החומר האנושי המוכשר ביותר שמפלגה כזו יכולה לגייס.

משום כך האזרח (במידה שאיננו מוגדר מראש כחבר או כתומך קבוע של מפלגה כלשהי) בבואו להחליט למען מי עליו להצביע (בעיקר במדינה מרובת מפלגות כישראל), יעמוד לא אחת נבד, שכן הוא יחסר את הכלים המינימאליים הנדרשים כדי לשפוט על פי המצע וזהות המועמדים, מי היא המפלגה הראויה לקולו. כתוצאה מכך נוקט האזרח הבלתי-מוגדר באחת משתי הדרכים: הוא מצביע בעד המפלגה או האישים שתפקדו כראוי בקדנציה הקודמת או מעניש את אלה שאכזבו אותו בעבר (כך קרה למצביעי בנימין נתניהו שזנחו אותו ב-1999 לטובתו של אהוד ברק, וכך קרה לתומכי ברק שזנחו אותו בפברואר 2001 ובחרו באריאל שרון).

דרך נוספת להביע את אכזבת הבוחר מהמועמדים היא להימנע כליל מהצבעה או להטיל לקלפי פתק לבן, שהוא אמנם פתק פסול (אך יש בו משום הפגנת אי נחת ואכזבה). כך נהגו אזרחים ערבים רבים בבחירות 1996 כמחאה על הפצצת קבוצה גדולה של נשים וילדים מכפר כנה הלבנוני במחנה של יוניפי"ל במסגרת מבצע "ענבי זעם" שכתוצאה ממנה נהרגו עשרות תושבים לבנונים רובם כאמור נשים וילדים; וכך קרה בבחירות 2001 כשהמצביעים הערבים נשארו בבתיהם כמחאה על הרג 13 אזרחים ערבים במהלך ההפגנות של ערביי ישראל בעקבות פרוץ "אינתיפדת אל-אקצה" באוקטובר 2000).

דרך נוספת להבעת מחאה הופעלה בבחירות 2006: מפלגת גמלאים" שאנשיה היו אנונימיים כליל לציבור הבוחרים, זכתה ב____ מנדטים. הצביעו עבורה גם מצביעים צעירים, שבדרך זו הביעו את מחאתם על התפקוד הלקוי של הדמוקרטיה הישראלית.

ה. כיצד נשמרת חסינותו של האזרח הבוחר מפני לחצים חיצוניים?

(1) **חשאיות הבחירות** – גורמים מגורמים שונים עשויים להיות מעוניינים בהטיית הצבעתו של הבוחר לטובתם: המפלגה השלטת באמצעות מנגנוני הממשל הרבים; מעבידים; ראשי איגודים

מקצועיים; מנהיגים דתיים; מנהלי מוסדות של קשישים ומוגבלים וכיו"ב. כדי למנוע הטיה כזאת ולבטל את השפעתם של הלחצים הללו, חייבות הבחירות הדמוקרטיות להתנהל בחשאיות מלאה, כך שאיש לא יוכל לדעת כיצד הצביע האזרח הבוחר. להלן כמה מהדרכים האפשריות (הן נהוגות בישראל) להבטחת החשאיות:

* **אזורי קלפי גדולים** – כאשר באזור קלפי מצויים כמה מאות בעלי זכות בחירה (בדרך כלל מקובל בישראל לקבוע מספר אופטימאלי של 800 בעלי זכות בחירה עד מקסימום של 900 בז"ב), מתערבבת המעטפה של המצביע הבודד במאות מעטפות אחרות ולא ניתן לזהות את הצבעתו האישית בעת ספירת הקולות. אמנם במקומות קטנים (קיבוצים, מושבים וכיו"ב) ניתן לקבל מושג על ההצבעה הכוללת של היישוב. עובדה זו חשובה כשלעצמה, שכן אי הצבעתו של יישוב מסוים בעד מועמד או בעד מפלגה, שלאחר מכן מגיעים לשלטון – יכולה להביא לקיפוחו של אותו יישוב בתקציבים ובעזרה ממשלתית או אזורית – אולם קיפוח כזה בולט מיד לעין וניתן לנטרל אותו על ידי פנייה לבית הדין הגבוה לצדק.

• **מעטפות ופתקי הצבעה בלתי מסומנים** – כדי למנוע לחצים על המצביע הבודד, מעניקה לו ועדת הקלפי בבואו להצביע מעטפה אטומה החתומה על ידי יו"ר הקלפי. בתא ההצבעה (הסגור מכל צדדיו) מצויים כל פתקי ההצבעה של רשימות המועמדים או המועמדים. על המצביע להשתמש אך ורק במעטפה שניתנה לו ולהכניס לתוכה פתק אחד בלבד של הרשימה או המועמד הרצויים לו. אסור לכתוב על הפתק או המעטפה, אסור לקפלו או לתת בו סימנים כלשהם, שכן נציגיה של המפלגה או הגורם המנסה להשפיע – היושבים בועדת הקלפי ומשתתפים בסיומו של יום הבחירות בספירת הקולות – יכולים לספור על נקלה את מספר הפתקים המסומנים ולחשב לפיהם את מספר הקולות ש"נמסרו" להם על ידי מצביעים שקולותיהם נקנו בדרך זו או אחרת. דרכים נוספות להטיית הבחירות שעל הבוחר להישמר מהן: העלמת פתקי הצבעה של רשימת מועמדים מתחרה על ידי מצביע קודם שנכנס לתא ההצבעה. במקרה כזה על האזרח להביא את הדבר לידיעתו של יו"ר ועדת הקלפי; ערבוב פתקים לא תקינים בתוך ערמת הפתקים של רשימת המועמדים המתחרה בתא ההצבעה כך שייפסלו בעת הספירה. על המצביע לבדוק היטב האם הפתק שהוא מכניס למעטפה הוא תקני.

2. **איסור קניית קולות, השבעות וקמעות** – הניסיונות להשפיע על בוחרים באמצעות לחץ ואיומים הוא "צד המקל" של הטיית בחירות; קיים גם "צד הגזר": ניסיונות לקנות קולות תמורת תשלום ישיר של כסף או של טובות הנאה אישיות. בישראל, בה מקיימים בחירות ארציות (היינו כל הארץ היא אזור בחירה אחד) הרי שכל קול בכל פינה במדינה מצטרף למספר הכללי של הקולות שמקבלת כל רשימת מועמדים. ברור למשל כי הסכם בין נציגי מפלגה דתית, חרדית או עדתית לבין ראשי משפחות ביישוב ערבי, המניב עשרות ואולי אף

מאות קולות לאותה מפלגה ביישוב הערבי, הוא תוצר ברור של "קניית קולות" אותם ניתן לזהות (ולספור) ולאחר מכן לשלם עבורם בנקל. שכן אלה הם קולות יוצאי דופן ביישובים אחידים כמו יישובים ערביים, בהם אין למפלגות כאלה ולדומותיהן דריסת רגל מפלגתית. במונח "קניית קולות" כולל המחוקק הישראלי את כל סוגי "הקנייה" של קולות, כולל הבטחות של טובות הנאה ליישוב ספציפי או למגזר באותו יישוב. כך למשך הורשע חבר הכנסת לשעבר פלאטו שרון בקניית קולות של זוגות צעירים להם הבטיח שיכונים מוזלים. גם קניית קולות תמורת "שכר מצווה", כגון הבטחה למחילת עוונות (כך נהגה הכנסייה הקתולית בפולין), השבעות בפני רב מקובל או בפני ארון קודש פתוח בבית-כנסת וכן חלוקת קמעות – אסורה בתכלית על פי חוק הבחירות הישראלי.

שבתון ביום הבחירות – סוג נוסף של לחצים אותם עשויים מעבידים להפעיל על עובדיהם,

3.

כדי למנוע את השתתפותם בבחירות (שכן ברור כי לא יצביעו בעד מפלגתו של המעביד) הוא העסקתם בתוספת שעות נוספות במפעל, כדי שלא יספיקו להגיע לקלפי שלהם טרם סגירתה. כדי למנוע אפשרות כזאת קובע החוק הישראלי שיום הבחירות הוא יום שבתון (שהמעביד חייב לשלם עבורו לעובדיו) ובכך הוא משחרר את ציבור הבוחרים כולו כדי שיוכלו למלא את חובתם האזרחית.

ברוב מדינות המערב אין מקיימים יום שבתון ביום הבחירות אלא משתדלים לקיימן ביום ראשון בשבוע, שהוא ממילא יום שבתון (בגרמניה למשל). בישראל מאפשר יום השבתון לעדנת הבחירות המרכזית לארגן בעילות את הבחירות ולהשתמש בבתי-הספר (הפנויים באותו יום מלימודים) כמקומות קלפי, וכן מאפשר הוא לרשימות המתמודדות לגייס אלפי מתנדבים, הפנויים באותו יום מעבודה, לישיבה בקלפיות או למלאכת זירוז ההצבעה של אוהדיהן. באחרונה גברה גם הדרישה בישראל לערוך את הבחירות ביום חול רגיל (הדבר מתבצע זה מכבר בבחירות המוניציפאליות) עקב העלות הגדולה לכלכת ישראל שיום שבתון כזה גורם.

4. מידע מקסימלי לאזרח הבוחר על הטכניקה של ההצבעה – יום הבחירות בדמוקרטיה הוא יום של

התמודדות על רעיונות ועל אינטרסים של חלקי האוכלוסייה השונים (אך גם יום חג לדמוקרטיה), כשכל חלק (מפלגה) וכל מועמד משתדלים לשכנע בוחרים רבים ככל האפשר בצדקת דרכם ולזכות בתמיכתם. אולם לא פחות חשוב להקפיד על הכללים הטכניים הכרוכים במעשה ההצבעה, שכן בוחרים רבים עלולים לאבד את קולם או את זכותם להצביע בגין תקלות טכניות למיניהן. הבה נעשה היכרות עמן ועם הדרכים לתיקונן:

*** הכללה בפנקס הבוחרים – מרשם התושבים במשרד הפנים מקיים ומפעיל מאגר של שמות כל**

אזרחי המדינה, מיום לידתם ועד מותם. במאגר זה רשומים: שמו הפרטי ושם משפחתו של האזרח, תאריך לידתו, תאריך עלייתו ארצה (אם נולד בחו"ל), שמות הוריו, דתו, מצבו המשפחתי, שם בן/בת זוגו (אם הוא נשוי), שם משפחתה של האישה טרם נישואיה, שמות ילדיו

ותאריכי לידתם, כתובתו ומספר הזהות שלו. פקיד מיוחד במשרד זה, הנקרא **"המפקח הארצי על הבחירות"**, שולף ממאגר זה את שמות כל האזרחים (שם משפחה, שם פרטי, שם אביו או אמו, שנת לידתו, מענו ומספר זהותו) הזכאים להשתתף בבחירות (הגיעו לגיל 18 או יהיו בני 18 ביום הבחירות) ומרכז אותם ברשומה מתוכנתת הקרויה: **"פנקס הבוחרים"**. הצגת **"הפנקס"** לציבור נעשית באמצעות מודיעין טלפוני. כל אזרח יכול להתקשר לטלפונים שונים שמתפרסמים בעיתונות ולברר אם הוא רשום בפנקס. כן מוצג פנקס הבוחרים באתר האינטרנט של משרד הפנים. אי הכללתו של אזרח כלשהו ב**"פנקס"** תמנע גם את הכללתו ברשימת בעלי זכות הבחירה בקלפי אליה הוא שייך, והוא לא יוכל להצביע ביום הבחירות. במידה שאזרח גילה שהוא לא נכלל ב**"פנקס"** הוא יכול להגיש ערר על כך לשר הפנים. אם השר דחה את הערר שלו מסיבה כלשהי, האזרח יכול להגיש עתירה לבית המשפט המחוזי, שיהיה הפוסק האחרון בדבר זכותו להיכלל ב**"פנקס"**.

כאשר הכנסת מכריזה על בחירות כלליות וקובעת את יום הבחירות, ממחר המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים לעדכן את **"פנקס הבוחרים"** ולכלול בו את כל האזרחים שכאמור ביום הבחירות יגיעו לגיל 18. נוסף על הצגתו של **"הפנקס"** באתר האינטרנט וכן מקיים משרד הפנים מוקדים מקוונים, אליהם יכולים האזרחים לפנות טלפונית. גם המפלגות הגדולות מקימות מרכזי מידע העוזרים לחבריהן ולתומכיהן להבטיח את שיבוץ שמם ב**"פנקס"**. הפעילות הזאת מלווה בפרסום מודעות בתקשורת הכתובה והאלקטרונית המזמינה את האזרחים לבוא ולבדוק האם הם מופיעים ב**"פנקס"**.

(ב) **הודעה לבחור** - לקראת יום הבחירות שולח משרד הפנים לכל אזרח במדינה **"הודעה לבחור"** ובה שמו הפרטי ושם משפחתו, מענו, מספר תעודת הזהות שלו וכן מספר הקלפי בה מופיע שמו, ושם הישוב בו נמצא אזור הקלפי שלו. (מומלץ להביא את **"ההודעה לבחור"** לקלפי כדי להקל על חברי ועדת הקלפי לאתר את שמו של האזרח ברשימה). כאשר מיליוני אזרחים רשומים ב**"פנקס הבוחרים"** (מספר בעלי זכות הבחירה לכנסת ה-17 בשנת 2006 היה 5,014,622), יכולים לחול ברשימה שיבושים רבים, חלקם באשמתם של האזרחים שאינם מזדרזים להודיע על שינוי כתובת או על שינוי במצבם המשפחתי – משום כך חשובה כל כך הבדיקה המוקדמת ומשום כך חשוב ביותר להודיע למשרד הפנים על כל שינוי בפרטיו האישיים של האזרח.

- **תעודת זהות מעודכנת** – חובה על כל אזרח בישראל (מגיל 16 ומעלה) לשאת בכל עת תעודת זהות, בעיקר בשנים בהן מתעצם המתח הביטחוני עם שכנינו הפלשתינאים. כשתעודה כזאת אובדת או נגנבת יש להצהיר בפני לשכת מרשם התושבים של משרד הפנים על אובדן התעודה כתנאי להוצאת תעודה חדשה. כאמור לעיל ניתן להצביע גם באמצעות דרכון תקף, רישיון נהיגה עם תמונה ותעודה של חבר כנסת. לקראת הבחירות

מתגבר משרד הפנים את לשכות מרשם התושבים שלו כדי לעמוד בעומס הפניות של אזרחים שלא דאגו להצטייד בתעודת זהות מבעוד מועד.

- **פעולות הסברה על סדרי ההצבעה** – כשבועיים לפני יום הבחירות נוהגת "ועדת הבחירות המרכזית" (ראה להלן) לפרסם בטלביזיה סרטוני הסברה בכמה שפות, המתארות את כל תהליכי ההצבעה, ומדריכות את האזרח כיצד לממש את זכותו להצביע.

1. ועדת הבחירות המרכזית

נוכחנו זה עתה לדעת כיצד לצדדים הטכניים של תהליך ההצבעה יכולה להיות השפעה מכרעת על תוצאותיהן. משום כך חשובה ביותר זהותו של המנגנון המבצע את הבחירות הלכה למעשה. הפקדת המטלה הזאת על משרד ממשלתי, יכולה לעורר סימני שאלה רבים אפילו בדמוקרטיה. שכן הפקידות שתיבחר לבצע את הבחירות על ידי שר המכהן בממשלה, עלולה לגלות יותר נאמנות לשר (ולרצונו להמשיך ולכהן בתפקידו גם בקדנציה הבאה) מאשר לציבור הבוחרים. בארצות רבות בעולם, בהן לא התבסס עדיין המשטר הדמוקרטי די צורכו, נושאים כמו: קביעה מעוותת של אזורי בחירה (קביעת גבולות כאלה שיתירו את הציבור האופוזיציוני בכל אחד מהאזורים – במיעוט); קביעה מעוותת דומה של אזורי קלפי; קביעת יום הצבעה או שעות הצבעה לא נוחות לציבור או לחלק ממנו (למשל: קביעת יום הבחירות ביום הכיפורים במדינה בה יש מיעוט יהודי גדול או בחג איד-אל-פיטר במדינה בה יש מיעוט מוסלמי גדול); קביעת סדרי ההובלה והריכוז של הקלפיות לאחר ההצבעה ללא שמירה מספקת או סדרי הספירה של הקולות בצורה המאפשרת העלמת פתקים של האופוזיציה – כל אלה יכולים להוות פתח להטיית הבחירות על ידי השלטון הקיים והרוצה להבטיח את המשך שלטונו.

החל בשנות ה-80 של המאה שעברה השתרש הנוהג בקהילייה הבינלאומית לשגר מפקחים על סדרי הבחירות, למדינות חדשות או למדינות הנמצאות בתהליך של מעבר משלטון דיקטטורי לשלטון דמוקרטי. שליטי המדינות הללו מעוניינים בפיקוח כדי להכשיר את מדינתם בעיני העולם ולהבטיח זרימה של השקעות והתקבלות למוסדות בינלאומיים שונים (קרן המטבע הבינלאומית, אזורי סחר חופשי וכו').

בישראל מוטלת חובת הביצוע של מערכת הבחירות על "**ועדת הבחירות המרכזית**". בתום כל מערכת בחירות לכנסת (ולא יאחר מ-60 יום מיום כינוסה של הכנסת החדשה), ממנה נשיא בית המפשט העליון שופט עליון אחר לעמוד בראש הוועדה. בוועדה מכהנים 30 חברים והשופט נוסף על חברי הוועדה. ליושב ראש ארבעה סגנים, המייצגים את ארבע הסיעות הגדולות בכנסת. כל ארבעה חברי כנסת זכאים לנציג אחד בוועדה. המקומות הנותרים עד 30, לאחר החלוקה הראשונה יחולקו בין הסיעות לפי גודל העודפים של מספר חברי הכנסת שלהן (ראה דוגמה להלן). כל סיעה ממנה את חבריה לוועדה. אין הם חייבים להיות חברי כנסת. השופט וועדתו

מכהנים בתפקידם עד לאחר גמר הבחירות לכנסת החדשה ופרסום תוצאותיהן ברשומות. לוועדה יש מנגנון ביצוע עצמאי ובראשו מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית.

דוגמה: קביעת הרכב ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-18

שם הסיעה	מס' ח"כים	מס' חברי ועדה	תוספת	מס' חברי ועדת הבחירות
קדימה	29	7 (+ 1 עודף) *	1	8
העבודה	19	4 (+ 3 עודף)	1	5
הליכוד	12	3	-	3
ש"ס	12	3	-	3
ישראל ביתנו	11	2 (+ 2 עודף)	1	3
מפד"ל	9	2 (+ 1 עודף) *	-	2
גמלאים	7	1 (3 עודף)	1	2
אגודת ישראל-				
דגל התורה	6	1 (+ 2 עודף)	1	2
מרצ	5	1 (+ 1 עודף) *	-	1
רע"ם – עם	4	1		1
סך הכל:	114	25	5	30
חד"ש (**)	3			1
בל"ד (**)	3			1
	120			32

(*) לשלוש סיעות (קדימה, האיחוד הלאומי-מפד"ל ומרץ) היה עודף דומה של 1. בהתאם לסעיף 16 (ב) (3) לחוק נדרשת במקרה כזה עריכת הגרלה. ואכן יו"ר הכנסת ערכה הגרלה כזאת וסיעת קדימה זכתה במושב הנוסף.

(**) למרות שלשתי הסיעות חד"ש ובל"ד יש לכל אחת רק 3 מושבים בכנסת, מגיע לכל אחת מהן נציג אחד בוועדת הבחירות, ובעקבות כך גדל מספר החברים בוועדה ל-32. ההיגיון המונח ביסוד הקמתה של ועדה כזאת הוא שחבריה, כולם נציגי מפלגות, ישמרו האחד על השני כדי למנוע סטיות העשויות לקדם שלא כדין מפלגה אחת על פני רעותיה. העובדה שבראש הוועדה מכהן שופט בית המשפט עליון המוסמך להכריע מידיית ובכל סוגיה או ויכוח שמתעוררים – מקנה לוועדה את מעמדה המיוחד והאובייקטיבי.

1) הסדרת תהליך ההצבעה – ועדת הבחירות המרכזית מקימה לקראת כל מערכת בחירות

מנגנון ביצוע מקיף העוסק בתחומים הבאים :

- מאשרת את חלוקת הארץ לאזורי קלפי, כפי שהיא מוצעת על ידי שר הפנים.
- שוכרת את מזכירי ועדות הקלפי ודואגת להכשרתם למילוי תפקידם ביום הבחירות.
- עורכת ימי הדרכה למועמדים להיות יושבי ראש של ועדות קלפי.
- מכינה סרטון הדרכה על תהליך ההצבעה ומפרסמת אותו באמצעות הטלביזיה.
- יושב ראש הוועדה פונה לצבור הרחב באמצעות כל כלי התקשורת וקורא לו לבוא ולמלא את חובתו האזרחית, תוך שהוא מבטיח כי הבחירות הן סודיות ומזהיר מפני ניסיונות לזייפן או להשפיע על הבוחרים.
- ועדת הבחירות המרכזית בשיתוף שלטונות צה"ל (באמצעות בא כוח הרמטכ"ל המכונה: **"קצין הבחירות הראשי"** של צה"ל) מארגנת את הבחירות ביחידות הצבא (ראה להלן).
וכן את הבחירות בבתי המעצר ובבתי-הסוהר (בשיתוף פעולה עם בא כוח השר לביטחון פנים) ובבתי החולים (בשיתוף פעולה עם בא כוח שר הבריאות), וכן בנציגויות ישראל בחו"ל לנציגים הרשמיים שפורטו לעיל.
- עובדי הוועדה מזמינים את האביזרים הדרושים לכל קלפי: תיבת הקלפי, פרגוד, תאים לאחסון פתקי ההצבעה, וכן מדפיסה את המעטפות האטומות ואת פתקי ההצבעה עבור כל הרשימות שאושרה השתתפותן במערכת הבחירות (ראה להלן). כמו כן מדפיסה הוועדה חוברת הדרכה לכל קלפי, מספקת את רשימות בעלי זכות הבחירה בכל קלפי, את גיליונות הרישום של המצביעים ואת הטפסים לסיכום ספירת הקולות. כל החומר הזה מובא ביום הבחירות לכל קלפי ונמסר לידי של מזכיר ועדת הקלפי.
- ועדת הבחירות דואגת להצבת שוטרים וסדרנים בכל קלפי כדי לשמור על הסדר או למנוע התפרעויות.
- ועדת הבחירות מפרסמת על לוחות המודעות בכל רשות מקומית את הכתובות של כל הקלפיות בהתאמה למספריהן, את הכתובות של הקלפיות המתאימות לאנשים מוגבלים בניידות, וכן מקיימת מוקד מודיעין טלפוני לאזרחים המבקשים להתעדכן בכתובתה של הקלפי שלהם.

מבנה דומה לוועדה הארצית (המרכזית) קיים גם ב-18 **אזורי בחירות** העוסקים בביצוע ובפיקוח הישיר על הבחירות ברחבי הארץ. בכל אזור כ-400 אזורי קלפי. בראש כל **ועדת בחירות אזורית** מכהן שופט והרכבה מקביל להרכב של ועדת הבחירות המרכזית. תפקידי הוועדה האזורית:

- בדיקה פיזית של מקומות הקלפי (הבטחת גישה נוחה לנכים וזקנים, הבטחת סודיות ההצבעה).
- הגשת הצעות לצירוף או לפיצול קלפיות (המספר האופטימאלי של מצביעים לקלפי הוא 800).
- גיוס העובדים לקלפי (מזכיר, סדרן, איוש ועדות הקלפי ע"י יו"ר, סגן וחבר).
- הדרכת מזכירי ועדות הקלפי וחברי הוועדות.
- הסעת חברי ועדות הקלפי.
- חלוקת חומר ההצבעה לוועדות הקלפי.
- קבלת תוצאות ההצבעה וכל החומר הנלווה מוועדות הקלפי בתום ההצבעה.
- קליטת תוצאות ההצבעה על סמך הפרוטוקולים של ועדות הקלפי ואישורם על ידי ועדת הבחירות האזורית.
- העברת הפרוטוקולים ורשימות הבוחרים שהצביעו וכל חומר אחר – לוועדת הבחירות המרכזית.

ועדת הקלפי

גם ועדות הקלפי, הממונות הישירות על ביצוע ההצבעה בכל קלפי, מורכבות מנציגי הסיעות, כולל יושב ראש הקלפי, סגנו ועוד חבר ועדה אחד לפחות (בכל ועדה חייבים להיות לפחות שלושה חברים חברי סיעות שונות). ועדת הבחירות המרכזית קובעת את ההרכב הסיעתי של כל ועדת קלפי ומודיעה עליו הן לנציגי הסיעות בוועדה והן ליושבי ראש הוועדות האזוריות (הממונות על איוש הקלפיות בנציגי הסיעות). כדי לייעל את ניהולה של כל ועדה כזאת ממנה ועדת הבחירות המרכזית לכל קלפי **מזכיר ועדה** בשכר. מזכיר הוועדה כפוף לוועדת הקלפי ועומד לרשותה בכל הקשור במילוי תפקידיה ובעיקר: זיהוי הבוחר, רישום הפרוטוקול של הוועדה (על כל אירוע חריג המתרחש במהלך הבחירות, ובסיום ההצבעה - את תוצאותיה) וכן את הרישום של כל חילופין בין חברי הוועדה במהלך כל שעות ההצבעה.

גם חברי ועדות הקלפי, המתמנים על ידי מפלגותיהם – מקבלים שכר עבור ישיבתם בקלפי. שכר זה משולם להם לאחר תום הבחירות, לאחר אימות של כל ועדת בחירות אזורית, בדבר זהותו והשתייכותו המפלגתית של חבר הקלפי.

הכסף מועבר לסיעתו של אותו חבר והוא מקבל את התשלום ישירות ממנה.

2. הסדרת נושא הבחירה של הנציגים לכנסת – עד כה פרטנו את הנושאים בהם מטפלת ועדת

הבחירות המרכזית, בכל הנוגע להבטחת זכותו של כל אזרח להשתתף בפועל בתהליך הבחירות, ולסלק כל מכשול מדרכו. אולם ועדת הבחירות המרכזית ממנה גם על הצד השני של משוואת הבחירות: **הנבחרים**.

לאחר ביטול החוק המיוחד לבחירה ישירה של ראש-הממשלה (ראה להלן פרק ____ הממשלה), מאפשרת שיטת הבחירות בישראל את הבחירה ברשימות מועמדים בלבד. תפקידה של ועדת הבחירות הוא לאשר (או לפסול) את רשימת המועמדים ולהעניק לה אות או אותיות זיהוי. רשימה שאושרה זכאית לקבל מקדמות במסגרת חוק מימון המפלגות (ראה ____). כל רשימת מועמדים המבקשת להתמודד בבחירות חייבת להיות רשומה כמפלגה ומאפשרת על ידי "רשם המפלגות" (ראה כנ"ל).

כדי שקבוצה של אזרחים תאושר כמפלגה היא חייבת להביא 100 חתימות של תומכים, לשלם סכום של 75,000 ₪ [בשנת 2007] והמצע שלה לא כולל אחד מארבעת אלה: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי; שלילת האופי הדמוקרטי של מדינת ישראל; הסתה לגזענות, הטפה לפעילות צבאית עוינת נגד המדינה – של ממשלת אויב או של ארגון טרור. רשם המפלגות מפרסם בעיתונות כי קבוצה פלונית נרשמה כמפלגה, וכל אזרח בגיר יכול להגיש התנגדות לרישומה. במידה שלא הוגשו התנגדויות והמפלגה עונה על התנאים הנ"ל, היא תירשם כמפלגה והודעה על כך תועבר לידועת ועדת הבחירות המרכזית (ראה פירוט הנושא ב-____).

אולם ייתכנו מקרים בהן מנוסח מצע המפלגה (הגזעני או האנטי דמוקרטי) בצורה מעורפלת המאפשרת לכאורה את רישום המפלגה על ידי רשם המפלגות, כגון: מצע המושגת על "עקרונות ההלכה היהודית" – כך שמנסחיו יוכלו בעתיד לברור מתוך ההלכה את הפרשנויות הנוחות להם בתחום האפליה בין יהודים לשאינם יהודים ולפגיעה באופייה הדמוקרטי של המדינה; או מצע המבוסס על "מגילת זכויות האדם של האו"ם" שיאפשר למנסחיו לדרוש ולפעול להפיכתה של ישראל ל"מדינת כל אזרחיה" ולפגיעה באופייה היהודי של המדינה. חברים בוועדת הבחירות המרכזית יכולים לערער על תקפות האישור ולתבוע את פסילת רשימת המועמדים של אותה מפלגה. במידה שוועדת הבחירות המרכזית אכן תאשר את הפסילה, פתוחה בפני נציגיה של אותה רשימה הדרך לערער על כך בפני בית המשפט העליון.

ועדת הבחירות המרכזית קובעת את המועד להגשת הרשימות אך לא יאוחר מ- 47 יום לפני הבחירות. רשימות המיוצגות בכנסת היוצאת רשאיות להשתמש באות או באותיות שצינו אותן בבחירות הקודמות ואילו לרשימות החדשות מעניק יו"ר ועדת הבחירות המרכזית את האות או האותיות, תוך שהוא משתדל למלא ככל האפשר אחר בקשותיהם של ראשי הרשימות הללו לאות או לאותיות מיוחדות.

3. מי רשאי להיות מועמד לכנסת – כל רשימת מועמדים רשאית להגיש רשימה בת 120

מועמדים לכנסת. כך נוהגות בדרך כלל המפלגות הגדולות. סדרי בחירת הנציגים ושיבוצם ברשימה שונים ממפלגה למפלגה (הסבר מפורט על השיטות השונות ראה ב-____). לגבי ועדת הבחירות המרכזית קובעת הרשימה המוגשת על ידי הנציגות הרשמית של כל רשימה. השמות מוגשים לפי סדר קדימות כניסתם של המועמדים לכנסת, על גיליונות מיוחדים של

ועדת הבחירות המרכזית כדלקמן: שם משפחה, שם פרטי, מס' תעודת הזהות, כתובת וחתימת המועמד על הסכמתו לכהן כנציגה של אותה רשימה. אין מועמד יכול להופיע בשתי רשימות במקביל.

החוק מגדיר במפורש את הרשאים להיות מועמדים לכהונת חבר כנסת כדלקמן:

- אזרח ישראלי שמלאו לו 21 שנה לפחות ביום הגשת רשימות המועמדים.
- כל אזרח שבית המשפט לא שלל ממנו זכות זו. אולם אזרח שנדון לעונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים בעברה שיש עמה קלון וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו שבע שנים מהיום שגמר לרצות עונש המאסר בפועל, לא יוכל להיות מועמד. אולם אם יו"ר ועדת הבחירות המרכזית קבע שהעברה בה הורשע האזרח אינה עברה שיש עמה קלון – הוא יוכל להיכלל ברשימת המועמדים. מהרגע שהוגשה הרשימה לוועדת הבחירות, לא ניתן לשנותה, להוסיף מועמדים או לגרוע מי מהם. גם בתום הבחירות לא ניתן להעדיף מועמד על פני רעהו המופיע ברשימה לפניו.

3. קביעת סדרי תעמולת הבחירות – מטרתה של תעמולת הבחירות היא כידוע לשכנע בוחרים

רבים ככל האפשר בצדקת דרכה של כל מפלגה ובאיכותם המבטיחה של הנציגים שהיא מציעה לשלוח לכנסת. ועדת הבחירות המרכזית דואגת לכך שאכן תעמולת הבחירות תישאר במסגרת של שכנוע תרבותי ולא תגלוש להשמצות, להכפשות ולעימותים פיזיים. כדי להשיג מטרה זו נוקטת הוועדה באמצעים הבאים:

- (2) היא יוזמת אמנה להבטחת בחירות הוגנות ומחתימה עליה את נציגי כל המפלגות.
- החוק קובע את גודל הכרזות (לרוב: 50 X 70 ס"מ) המותרות בפרסום חוצות ואת גודל המודעות (מספר האינצ'ים) בעיתונות הכתובה.
- כל רשימת מועמדים מקבלת מקדמה, לפי חוק מימון המפלגות (ראה _____) למימון הוצאותיה. רשימת מועמדים חדשה מקבלת אף היא מקדמה על חשבון הוצאותיה, תמורת ערבות בנקאית. סיעה בכנסת החדשה שקיבלה יותר נציגים משהיו לה בכנסת היוצאת, תקבל תוספת בהתאם (או שיגרעו מהקצבתה אם זכתה בפחות נציגים) ואילו רשימת מועמדים חדשה שלא עברה את אחוז החסימה (2% החל מהבחירות לכנסת ה-17) אך קיבלה לפחות 1% מהקולות הכשרים, לא תידרש להחזיר את המקדמה. אם לא זכתה לפחות באותו אחוז אחד יהיה עליה להחזיר את כל המקדמה. בכך מקווה המחוקק הישראלי להניא קבוצות שוליות ולא-אחראיות מלהציע עצמן לבחירה.
- כל רשימת מועמדים מקבלת זמן שידור חינם ברדיו ובטלביזיה, בהתאם לגודלה (מספר דקות קבוע עבור כל חבר כנסת מכהן בתוספת "הקצבת יסוד") ואילו רשימות מועמדים

חדשות מקבלות את "הקצבת היסוד" בלבד. יו"ר הוועדה קובע את הסדר ואת תדירות הופעתן של הרשימות בכל יום וכן מאשר את התוכן לפרסום, כשהוא צופה כל יום בחומר המוצע לפרסום על ידי הרשימות השונות, ופוסל קטעים שלדעתו יש בהם עבירה על החוק. במידה שראשי כמה רשימות מסכימים על עריכת עימותים טלביזיוניים, נלקח זמן העימות בהתאמה ממאגר הזמן של כל רשימה המשתתפת בעימות.

- בשנים האחרונות גברה הדרישה הציבורית להפסיק את השידורים הללו, בגלל מיעוט המאזינים והצופים בהם. ולהעמיד לרשות המפלגות את עלות השידורים כתוספת למערכת התעמולה שלהן, שתיקבע על ידי כל מפלגה על פי הבנתה.
- במשך שנים רבות נאסר, החל מתאריך מסוים לפני הבחירות, להציג את תמונותיהם של מועמדים – באמצעי התקשורת. הדבר נעשה מתוך הנחה כי נציגים של מפלגות המכהנות בממשלה (ראש הממשלה ושריו) יוכלו לזכות בחשיפה תקשורתית נוספת בגין אירועים ממלכתיים בהם ייקחו חלק או אף ייזמו את קיומם. אולם נוכח התפתחות מערכת השידורים הבינלאומית הנקלטת בישראל, והמאפשרת את הופעתם של אישים ישראליים בהן כמו גם באינטרנט – בוטלה ההוראה הזאת.
- החל מהבחירות לכנסת ה-17 (2006) אסור לפרסם משאלי דעת קהל החל משישה ימים לפני יום הבחירות. במידה שמפרסמים משאלים שפורסמו כבר לפני מועד זה, חובה לציין שאלה משאלים ישנים יותר שאינם מייצגים את המצב הנוכחי.
- חוק הבחירות (דרכי תעמולה) אוסר הדבקת כרזות ומודעות אלא על לוחות מודעות שמציבות רשויות מקומיות, כל אחת בתחום שיפוטה המוניציפאלי (הרשות המקומית מחייבת כל רשימה במחיר ההתקנה), ורק במסגרת ההקצבה שמקבלת כל רשימה בהתאם לגודלה בכנסת היוצאת או במסגרת הקצבת היסוד לכל רשימה חדשה. אולם מפלגות רבות עוברות על ההוראה הזאת ומכסים שטחים ציבוריים רבים במודעותיהם. על כך הן נקנסות על ידי הרשויות המקומיות.
- ועדת הבחירות מפרסמת במודעות מיוחדות את דוגמת כל הפתקים של הרשימות המשתתפות בבחירות, את האותיות שקיבלה כל רשימה ואת שמה המאושר על ידי הוועדה. כיוון שמפלגות רבות נוהגות להדפיס מאות אלפי פתקי הצבעה לשם חלוקתם המוקדמת לחבריהן ולתומכיהן, חשוב ביותר שהבוחר ידע אל נכונה את צורתו ותוכנו של הפתק הנכון ולא ישתמש בפתקים מטעים, העלולים לפסול את קולו.
- ועדת הבחירות המרכזית מהווה גם כתובת לכל התלונות של אזרחים או של נציגי רשימות על כל הפרה של כללי מערכת הבחירות, כגון: הדבקת מודעות במקומות אסורים; הדבקת מודעות של רשימה מתחרה על המודעות של הרשימה המתלוננת; שימוש בקמעות או בהשבעות; פרסום מודעות משמיות; הפרעות באספות של רשימות

מתחרות על ידי בריונים; שימוש באמנים בכינוסים מפלגתיים; הזמנות לארוחות-חינם ועריכת טיולי-חינם; חלוקת מתנות (כגון טרנזיסטורים) לאוהדים וכיו"ב.

- יושב ראש הוועדה נוהג להופיע בכל אמצעי התקשורת האלקטרוניים וכן לפרסם מודעות בחתימתו בעיתונות הכתובה – בהן הוא קורא לציבור הבוחרים לבוא ולהצביע והוא מונה את האיסורים החלים במסגרת חוק הבחירות על ניסיונות לקניית קולות או לשימוש באמצעים פסולים כדי להשפיע על אופן הצבעתו של האזרח.
 - כאמור ועדת הבחירות מפרסמת בעיתונות ועל לוחות המודעות את מספרי הקלפיות בכל עיר ואת כתובותיהן, כדי שהבוחר יוכל למצוא את דרכו לקלפי בה מופיע שמו. במסגרת זאת מפרסמת הוועדה גם את מספרה וכתובתה של קלפי בכל יישוב שהיא נגישה לנכים שאינם יכולים להגיע לקלפי שלהם. ההצבעה בקלפי כזאת תהיה המעטפה כפולה
 - תעמולת הבחירות מגיעה לסיומה בערב יום הבחירות בשעה 19:00
4. **ניהול מערכת הבחירות וההצבעה בצה"ל** - צה"ל ממנה "קצין בחירות ראשי" הממונה מטעמו על עריכת הבחירות בכל יחידות צה"ל. קצין הבחירות מקבל לרשותו מטעם שלטונות צה"ל כוח אדם, רכב ואמצעים לוגיסטיים אחרים לביצוע הבחירות. הוא קובע את הבסיסים בהם יוצבו קלפיות וכן מכין קלפיות ניידות שתענה ביום הבחירות לכל יחידה המוצבת במקומות מרוחקים, על משלטים או העסוקה בפעילות מבצעית או באימונים.
- תעמולת הבחירות בתוך מחנות צה"ל אסורה בהחלט. קצין הבחירות הראשי מציב על לוחות מודעות בבסיסי צה"ל, את שמות כל רשימות המועמדים המעמידות עצמן לבחירה, את כתובותיהן ואת מספרי הטלפון שלהן. כל חייל המעוניין בכך, יכול להתקשר עם המשרד של הרשימה בה הוא מעוניין ולבקש שישלחו לו את מצע הרשימה או כל חומר אחר.
- קצין הבחירות הראשי ממנה שני חיילים לכהן כועדת קלפי, במשך השעות בהן היא פתוחה. כל חייל יכול להצביע לאחר שהזדהה בתעודת הזהות האזרחית שלו, ברישיון נהיגה, בדרכון בר-תוקף או בתעודת החייל שלו. הוא מקבל מעטפת הצבעה ונכנס מאחורי הפרגוד להצביע. את המעטפה הסגורה הוא מושיט ליו"ר ועדת הקלפי וזה מכניס אותה למעטפה גדולה יותר עליה נכתבים שמו המלא, כתובתו ומספר תעודת הזהות של החייל המצביע. את המעטפה הכפולה הזאת מכניס החייל לתוך תיבת הקלפי.
- המעטפות הללו תגיענה למשרדיה הראשיים של ועדת הבחירות המרכזית לאחר תום יום הבחירות. ועדת משנה של ועדת הבחירות המרכזית – לבחירות מיוחדות (במעטפות כפולות) תפעיל צוותים מיוחדים שיבדקו כל מעטפה ויאמתו את הכללתו של החייל המצביע בפנקס הבוחרים.
- לאחר מכן תישלף מעטפת ההצבעה מתוך המעטפה הכפולה ותוטל לתוך תיבת הצבעה. בסיום הבדיקה של כל המעטפות הכפולות, יחל תהליך מיון וספירה רגיל של המעטפות כפי שהוא נעשה בכל אזור קלפי לאחר סיום ההצבעה (ראה

להלן).

5. **ההצבעה באוניות ובארצות חוץ** – ההצבעה באוניות ובארצות חוץ, נערכה 12 יום לפני יום הבחירות, וזאת כדי להבטיח שהמעטפות תגיענה לוועדת הבחירות לא יאוחר מסופו של יום הבחירות, ולא תעכבנה את פרסום התוצאות הסופיות. בכל נציגות דיפלומטית ישראלית ממנה ועדת הבחירות המרכזית שני אחראים להצבעה, והם מבצעים את ההצבעה באורח דומה להצבעה בצה"ל. הוא הדין בהצבעה באוניות הנמצאות בלבד ים: בכל אוניה הנושאת דגל ישראל ומצויים בה לפחות 14 אזרחים ישראלים, ועדת הבחירות המרכזית ממנה את האחראים להצבעה. לאחר ההצבעה מוכנסות המעטפות לשק נעול מיוחד ונשלחות לארץ בדואר הדיפלומטי. שקי המעטפות של יורדי הים נשלחים לארץ באמצעות הנציגות הדיפלומטית הקרובה למקום עגינתה של האונייה או בדואר אוויר.
6. **הצבעת נכים ונשים מוכות** – כיוון שלא ניתן להבטיח כי בכל הקלפיות תהיה נגישות לנכים, מפרסמת כאמור ועדת הבחירות המרכזית (גם באינטרנט) את כתובותיהן של קלפיות מתאימות בכל מקום ישוב, שיש בהן נגישות לנכים כולל נכים הרתוקים לעגלות. אלה וכן נשים מוכות השוהות במעונות מוגנים, יכולים להצביע בקלפיות הללו במעטפות כפולות. בתום יום הבחירות, אוסף יו"ר ועדת הקלפי את המעטפות הללו (שהוטלו יחד עם כל יתר המעטפות לתיבת הקלפי), רושם את מספרן בפרוטוקול ומעביר אותן בשקית מיוחדת לוועדת הבחירות המחוזית. זאת מעבירה את המעטפות הללו לספירה יחד עם כל המעטפות הכפולות.
7. **תהליך ההצבעה בקלפי** – יושב ראש ועדת הקלפי וחבריה מגיעים לקלפי שלהם כחצי שעה לפני מועד פתיחתה, ולאחר שהזדהו והציגו את כתבי המינוי שלהם מטעם ועדת הבחירות, הם מקבלים ממזכיר הוועדה את כל החומר הרלבנטי הדרוש לקיום הבחירות. הם בודקים יחד את תיבת הקלפי, מאשרים את היותה ריקה, נועלים אותה במנעול ממוספר, שמספרו נרשם בספר הפרוטוקול. לאחר מכן הם מסדרים את פתקי ההצבעה בתאי ההצבעה, חותמים על מעטפות ההצבעה (שתי חתימות) ופותחים את תיק הפרוטוקול של הוועדה, בו נרשמים כל האירועים יוצאי הדופן, החלטותיו של יו"ר ועדת הקלפי לגבי שאלות ואירועים שונים, ובסיום יום הבחירות גם את תוצאות הספירה. כאמור: בוועדת הקלפי מכהנים חברי ועדה שקיבלו הסמכה בכתב מאת יו"ר ועדת הבחירות האזורית לכהן באותה ועדה. כמו כן יכולים לשבת בוועדה משקיפים של רשימות שאינן מיוצגות בוועדה עצמה, אף הם רק באמצעות "תעודת משקיף" מוסמכת. בדרך כלל, כל חבר ועדה וכל משקיף רושמים על דפים שהכינו לעצמם מראש את שמו ואת מספרו בקלפי של כל מצביע ומוציאים את הרשימות הללו לנציגי מפלגותיהם הנמצאים מחוץ לקלפי. אלה

מעבירים את הרשימות למטה הבחירות המקומי של אותה מפלגה וזאת כדי לאתר את המצביעים הפוטנציאליים של אותה רשימה שעדיין לא הצביעו ולדרבן אותם לבוא ולהצביע. לחברי ועדת הקלפי וכן למשקיפים מותר להיכנס מדי פעם בפעם לתאי ההצבעה, כשאין בהם מצביעים, ולבדוק האם כל פתקי ההצבעה מצויים במידה מספקת. כמו כן מופיעים מדי פעם בפעם **"מפקחים אזוריים"** מטעם ועדת הבחירות המחוזית כדי לבדוק את תקינות מהלך ההצבעה ואת הנעשה בתאי ההצבעה. יצוין כי תעמולת הבחירות אסורה בסביבות אזורי הקלפי עד למרחק של 5 מטר מהגדר או לא פחות מ-10 מטרים מהקיר החיצוני של מקום הקלפי. ממרחק זה מותר לחלק פתקי הצבעה בלבד של נציגי הרשימות השונות. זיהוי הבוחר בבואו להצביע נעשה אך ורק על ידי מזכיר ועדת הקלפי. האזרח בבואו להצביע מגיש למזכיר ועדת הקלפי את אמצעי הזיהוי שלו: תעודת זהות, דרכון תקף או רישיון נהיגה (רצוי מאוד להביא גם את **"ההודעה לבוחר"**), המזכיר מכריז על שמו של המצביע וחבריו לוועדה מאתרים את שמו ברשימת הזכאים להצביע באותה קלפי. לאחר שאותר, מגיש חבר הועדה לאזרח מעטפה אטומה החתומה על ידו ועל ידי חבר ועדה נוסף ומפנה אותו לתא ההצבעה. לאחר שהמצביע הכניס למעטפה את הפתק בו בחר הוא חוזר ליו"ר הועדה, מטיל את המעטפה לתוך הקלפי. חברי ועדת הקלפי מעבירים קו על שמו ברשימה. **בכך מסתיים תהליך השתתפותו של האזרח בבחירות הרשות המחוקקת של המדינה.**

בהגיע שעת הסגירה של הקלפי יוצא יו"ר ועדת הקלפי אל הפרוזדור ומכניס לתוך חדר הקלפי את כל הממתינים שלא הספיקו להצביע ונועל אחריהם את הדלת מבפנים. כל מי שיגיע לאחר שהדלת ננעלה, לא יורשה להצביע. בתום הצבעתם של אלה, ננעלת הדלת מחדש ורק חברי ועדת הקלפי, המזכיר והסדרן רשאים להישאר בחדר.

אז נפתחת תיבת המעטפות וחברי הועדה סופרים את מספר המעטפות המצויות בתיבה. מספרן חייב להיות תואם את מספר המצביעים כפי שנרשמו בדפי ההצבעה (ראה לעיל). בכל מקרה (של התאמה או אי התאמה) נרשמת התוצאה בפרוטוקול. **בסופו של דבר מחייב מספר המעטפות שנמצאו בתיבה, גם אם מספרן איננו תואם את מספר המחיקות שנרשם בגיליון ההצבעה.**

עתה נגשים חברי הועדה לפתיחת המעטפות: יו"ר הועדה פותח את המעטפה לעיניהם של חבריו וקורא את תוכנה. בה בעת נבדק פתק ההצבעה שמא יש עליו סימנים מזוהים, או שאין הוא תקני או שהוכנסו למעטפה יותר מפתק אחד. פתקים פסולים מרוכזים בערמה נפרדת, ואילו הפתקים הכשרים מונחים כל אחד בערמה של הרשימה לה הם שייכים. חברי הועדה רושמים לעצמם כל פתק כזה. בתום פתיחת המעטפות, סופרים מחדש את הפתקים של כל רשימה ומציינים את מספרם בפרוטוקול. מספר הפתקים הכולל (יחד עם הפתקים הפסולים) חייב להיות תואם את מספר המשתתפים בהצבעה.

בתום הרישום של התוצאות חותמים חברי ועדת הקלפי על הפרוטוקול (חברים שיש להם הערות, מוסיפים את הערותיהם לחתימה). את כל חומר ההצבעה בצירוף הפרוטוקולים מכניסים לתיבת הקלפי, ויו"ר הועדה בליווי חברי ועדת הקלפי הרוצים בכך וכן מזכיר הועדה

מסיעים את הקלפי למשרדיה של ועדת הבחירות האזורית (או לאחד מסניפיה) ומוסרים אותה לממונה על כך במשרד. בכך תם תפקידה של ועדת הקלפי.

8. סיכום ארצי של תוצאות הבחירות - הצוות של ועדת הבחירות שמקבל את תיבת הקלפי, שולף ממנה את הפרוטוקול ומעביר אותו לחדר קלדניות, המקלידות את התוצאות. במהלך הלילה מצטרפות התוצאות של כל קלפי לכלל תוצאות הבחירות. במקביל מתחילה ספירת הקולות של המעטפות הכפולות: החיילים, הדיפלומטים, האסירים, החולים, הנכים והימאים (ראה לעיל).

תוצאות הבחירות מובאות לידיעת הציבור בהדרגה:

- קיימות תחזית המתפרסמות על ידי רשתות הטלביזיה, בסיום יום הבחירות (לרוב בשעה 23:00) על פי מדגמים. כל רשת טלביזיה מעמידה כמה עשרות קלפיות מייצגות (על פי שיקלול סטטיסטי) מחוץ לקלפיות הרשמיות ומבקשת מכל מצביע להצביע פעם נוספת, אף כאן בסודיות, ולהטיל את הפתק לקלפי המדגמי. בתום יום ההצבעה נפתחות הקלפיות הללו, ומכיוון שמספרן קטן, ניתן לבנות מהן כמעט באופן מידי תחזית קרובה לתוצאות הסופיות.
- דיווח מתמיד, נמשך במשך כל הלילה, מחדר ההקלדה של ועדת הבחירות, לגבי תוצאות האמת של כל קלפי. בשעות הבוקר המוקדמות, ניתן לקבל תמונה קרובה ביותר לתוצאות הסופיות, ממניין רוב הקלפיות.
- לעתים, כאשר התוצאות בין מפלגות ראשיות (ובשנים 1996 עד 2001 כאשר נערכו גם בחירות ישירות לראשות הממשלה) הן צמודות, יכולים להכריע קולותיהם של החיילים ויתר המצביעים במעטפות כפולות. הליך הבדיקה והספירה של הקולות הכפולים נמשך בדרך כלל יומיים נוספים, שלאחריהם מסכמת ועדת הבחירות המרכזית את התוצאות ומכריזה עליהן באופן רשמי. ההכרזה היא בצורה של פרסום התוצאות בעיתון הרשמי - "רשומות", בצירוף קביעת מספר הנציגים בהם זכתה כל מפלגה (על צורת קביעת מספרם וזהותם של הנציגים מכל רשימה – ראה להלן). ופירוט שמותיהם של הנבחרים בהתאם לרשימות המועמדים שהגישה כל מפלגה בשעתו ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית.

ז. כיצד קובעים את מספר הנציגים שקיבלה כל רשימה בבחירות לכנסת

1. **אחוז החסימה** – ועדת הבחירות המרכזית מפרסמת את מספר הקולות הכשרים שאושרו על ידה (להוציא פתקים פסולים או פתקים לבנים שאינם נכנסים במניין הקולות הכשרים). כל רשימה שזכתה לפחות ב- 2% מכלל הקולות הכשרים (זהו תיקון שנחקק לקראת הבחירות לכנסת ה-17, עד אז עמד אחוז החסימה על 1.5%). זכאית להיכלל במניין הרשימות שנציגיהן ייכנסו לכנסת החדשה. זהו אחוז הגבוה פי שתיים וחצי מהאחוז הנדרש לקבלת מקום

בכנסת (0.83%) לו היו מחלקים את מספר הקולות הכשרים ב – 120 (המקומות העומדים לבחירה). הסיבה לכך היא הרצון למנוע בעד רשימות קיקיוניות, בעלות נציג אחד בלבד, להיכנס לכנסת ולהקשות על פעולתה השוטפת (ראה להלן בפרק הכנסת).

הקולות שקיבלו רשימות שלא עברו את אחוז החסימה – הולכים לאיבוד! ומנכים אותם

מסך הקולות הכשרים העומדים לחלוקה בין הרשימות שעברו את אחוז החסימה.

במדינות בהן נהוגה שיטת הבחירות הישראלית (בחירות יחסיות) כמו גרמניה, נהוג אחוז חסימה גבוה בהרבה : 5%.

בבחירות לכנסת ה-17 (28.3.06) היו כאמור 5,014,622 בעלי זכות בחירה, מהם הצביעו בפועל – 3,186,739 (קרוב ל-64%) שזה הוא אחוז נמוך במיוחד בהשוואה לאחוזי ההשתתפות בבחירות בשנים הקודמות.

מכלל המצביעים נמצאו 49,675 פתקים פסולים או מעטפות ריקות, כך שסך הקולות הכשרים הגיע ל – 3,137,064 .

נוסף לכך לא הצליחו 19 מתוך 31 הרשימות שהתמודדו לכנסת ה-17 לעבור את אחוז החסימה (2% שהיוו 62,742 קולות ושהיו הסף המינימאלי לכניסה לכנסת) ו – 182,688 הקולות שניתנו להם הוחסרו מסך הקולות הכשרים, ולא השתתפו בחלוקת המנדטים.

בחשבון הסופי נותרו 2,954,376 קולות כשרים של הרשימות שהיו זכאיות להשתתף בחלוקת המנדטים, והמהווים רק 59% מסך בעלי זכות ההצבעה.

אין ספק, כי הימנעות אזרחים כה רבים מלהשתתף בבחירות, מצביעה על מגמה מדאיגה של התרחקותו של האזרח מהתהליך הדמוקרטי והפקרתו לקבוצות מאורגנות, היכולות להביא מצביעים רבים לקלפי ולעוות על ידי כך את הייצוג האמיתי של ציבור האזרחים במדינה. שכן הימנעות מהצבעה של מחצית האוכלוסייה הזכאית לכך, מעצימה את חשיבות הצבעתם של הנותרים ואת השפעתם על עיצוב דרכה של המדינה למשך ארבע שנים.

מכאן שזאת היא אחריותו הישירה והמפורשת של כל אזרח לקחת חלק בעיצובה של החברה

בה הוא חי על ידי השתתפות פעילה בבחירות!

וזהו גם הדבר היחיד שנבצר מועדת הבחירות המרכזית לעשות – להביא את המצביעים לקלפי. (אומנם קיימות מדינות דמוקרטיות (כמו אוסטרליה) המחייבות את האזרח להצביע, ואי הצבעתו גוררת קנס כספי. אולם גם במקרה כזה התוצאה מפקפקת, שכן האזרח יכול להביא לקלפי ולהטיל פתק לבן)

חלוקת מנדטים ראשונה – את סך הקולות הכשרים הנותרים לאחר ניכוי קולותיהן של

הרשימות שלא עברו את אחוז החסימה, מחלקים ב- 120. התוצאה המתקבלת היא "המודד" להענקת מקום בכנסת. את הקולות שקיבלה כל רשימה אשר עברה את אחוז החסימה מחלקים ב"מודד" ומקבלים את מספר הנציגים שכל סיעה זכאית לשלוח לכנסת, לפי סדר הופעתם ברשימת המועמדים שהגישה בשעתו לועדת הבחירות המרכזית.

אולם מספר הקולות שקיבלה כל רשימה איננו מבטיח תוצאה חלקה ושלמה של נציגים. לדוגמא: נניח שרשימה מסוימת זכתה ב- 112,356 קולות ו"המודד" הוא 17,456 קולות. מכאן שהרשימה הזאת תזכה ב- 6 נציגים לכנסת אך בה בעת יישאר לה עודף של 7,620 קולות לא מנוצלים. בצורה דומה נשארים עודפים לא מנוצלים לכל הרשימות המתמודדות.

מכאן שחלוקת המקומות בכנסת לפי המפתח תותיר כל רשימה עם עודפים, ולכן לא יחולקו כל 120 המקומות. כדי לחלק את המקומות שנותרו אחרי החלוקה הראשונה, ייערך חישוב נוסף כדי לדעת מי יקבל מנדט נוסף על מה שקיבל בחלוקה הראשונה, עד לחלוקת כל המנדטים שנותרו לחלוקה (ראה להלן).

3. **הסכמי עודפים** – כדי למנוע אובדן קולות לרשימות, נוהגות מפלגות הקרובות זו לזו מבחינה אידיאולוגית לחתום ביניהן על "הסכם עודפים". על פי ההסכם (המוגש רשמית, לפני הבחירות, ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית) מחברים בשלב החלוקה של המנדטים הנותרים את שתי הרשימות, כאילו היו רשימה אחת, ומחשבים לשתייהן ביחד את המודד האישי לפי נוסחה המפורטת להלן.

4. **חלוקת מנדטים שנייה** – בחוק הבחירות נקבעה נוסחה מיוחדת לחלוקת המנדטים הנותרים, על פיה נקבע "מודד אישי" לכל רשימה. הנוסחה הידועה בשם "חוק בדד-עופר" קרויה על שמם של שני חברי הכנסת: יוחנן בדד (ליכוד) ואברהם עופר (עבודה), שהציעו אותה לראשונה. בהתאם לנוסחה זו מחלקים את מספר הקולות הכשרים שקיבלה כל רשימה במספר המנדטים שקיבלה בחלוקה הראשונה ועוד מנדט אחד. הרשימה שתקבל בשיטה זו את המודד הגבוה ביותר תזכה בתוספת מנדט. הבה נבחן שיטה זו הלכה למעשה: נניח שבחלוקה הראשונה חולקו 112 מנדטים בלבד ועוד שמונה נותרו לחלוקה לפי "חוק בדד-עופר", ונניח שיש תשע רשימות בעלות עודפים כדלקמן:

- **לרשימה א'** – 924,009 קולות כשרים והיא קיבלה בגינם 34 מנדטים. מחלקים את מספר הקולות הכשרים ב- 35 (34 מנדטים ועוד 1) ומקבלים מודד חדש של 26,400
- * **לרשימה ב'** – 66,103 קולות ו- 2 מנדטים. המודד שלה יהיה (חלוקה ב- 3) 22,034
- * **לרשימה ג'** – 271,886 " ו- 9 " המודד שלה יהיה (חלוקה ב- 10) 27,188
- * **לרשימה ד'** – 167,748 " ו- 6 " " " (חלוקה ב- 7) -
- * **לרשימה ה'** – 150,296 " ו- 5 " " " (" ב- 6) 25,964

* לרשימה ו' - 608,410 " ו-23 " " " " " (ב-24)
25,350
* לרשימה ז' - 201,832 " ו-7 " " " " " (ב-8)
25,229
* לרשימה ח' - 165,622 " ו-6 " " " " " (ב-7)
23,660

* לרשימה ט' - 556,417 " ו-20 " " " " " (חלוקה ב-21) 26,492

על פי תוצאות אלה מגיע המנדט הראשון מבין ה-8 העומדים לחלוקה לרשימה ג', שלה המודד הגבוה ביותר מבין ה-9 : 27,188. על כן היא תקבל את המנדט העשירי שלה. לכאורה ניתן היה לחלק את יתרת שבעה המנדטים בין הרשימות בהתאם לגובה המודד של כל אחת מהן (כמפורט לעיל). אולם אין הדבר כן : מיד לאחר הוספת המנדט לרשימה שזכתה בו, חוזרים ומחלקים את מספר הקולות של רשימה ג' במספר המנדטים החדש שלה (10 + 1). המודד החדש שלה יהיה עתה :

$$271,880 : 11 = \underline{24,716}$$

עם מודד חדש זה תיכנס הרשימה מחדש להתמודדות על המנדט הבא. ניווכח בהמשך כי לפי שיטה זו יכולה רשימה לזכות גם בשני מנדטים, במסגרת החלוקה השנייה של המנדטים.

את המנדט השני, העומד לחלוקה (המנדט ה-21) תקבל רשימה ט' והמודד החדש שלה יהיה (לחלק ב-22 = 25,291)

את המנדט השלישי, העומד לחלוקה (המנדט ה-35), תקבל רשימה א'

$$\text{והמודד החדש לה יהיה מעתה} = \underline{25,666}$$

את המנדט הרביעי - העומד לחלוקה (המנדט ה-36), תקבל גם כן רשימה א'

שכן המודד החדש שלה הוא עדיין הגבוה ביותר. המודד החדש שלה יהיה

$$\text{עתה (לחלק ל-37)} = \underline{24,973}$$

את המנדט החמישי - העומד לחלוקה (המנדט ה-24) תקבל רשימה ו'

$$\text{והמודד החדש שלה יהיה מעתה (לחלק ב-25)} = \underline{24,336}$$

את המנדט השישי - העומד לחלוקה תקבל גם כן רשימה ט' כמנדט שני והמודד החדש שלה

$$\text{יהיה (לחלק ב-23)} = \underline{24,192}$$

שני המנדטים האחרונים יחולקו לרשימה ז' (מודד 24,229) ולרשימה ח' (מודד 25,049)

מסתבר כי "חוק בדר-עופר" מיטיב עם רשימות המועמדים הגדולות, כפי שניתן להיווכח

מהדוגמאות המוצגות לעיל. ההצדקה להעדפה זו, כפי שנומקה על ידי יוזמי החוק, היא שחלוקה

זו עושה צדק עם ציבור המצביעים, שכן היא מעניקה את הייצוג לכל רשימה לפי המספר

הממוצע הגבוה ביותר של מצביעים שהיא קיבלה עבור כל מנדט בו זכתה.

5.. חלוקת המנדט בו זכו במשותף שתי רשימות מועמדים שיש ביניהן הסכם עודפים

ניקח לדוגמה את הרשימות אמת ו- מרץ שלקראת הבחירות לכנסת ה- 17 (2006), התקשרו ביניהן בהסכם עודפים. נוכחנו לדעת לעיל (ראה הנתונים לגבי רשימה א' בעמוד _____ לעיל), כי שתי הרשימות יחד קיבלו 590,668 קולות שהעניקו להן (בעזרת חוק בדר- עופר) 24 מנדטים. מכאן שהמודד לקבלת מנדט אחד בכנסת לגבי שתי הרשימות היה 24,611 קולות. רשימת אמת קיבלה 472,366 קולות המעניקים לה לפי מודד זה- 19 מנדטים רשימת מרץ " 118,302 " " " " " " 4 - "

סך הכול: 23 מנדטים

נותר אפוא מנדט אחד לחלוקה בין שתי השותפות להסכם העודפים. אף כאן מפעילים את חוק בדר-עופר כדלקמן:

מחלקים את 472,366 הקולות של אמת ב: 19 + 1 ומקבלים מודד חדש של: 23,618

" " 118,302 " " מרץ ב: 4 + 1 ומקבלים " " " : 23,660

מכאן שרשימת מרץ, שלה מודד גבוה יותר, תזכה במנדט הנוסף והחלוקה הסופית בין השתיים תהיה: אמת – 19 מושבים

מרץ - 5 "

באותה צורה מחלקים את המנדטים שקיבלו כל שתי רשימות אשר קשרו את עצמן בהסכם עודפים

עתה לא נותר אלא לפרסם את התוצאות הסופיות של הבחירות בעיתון הרשמי ("רשומות") כדי שבחירתה של הכנסת החדשה תיכנס לתוקף.

להלן התוצאות של הבחירות לכנסת ה- 17 (נערכו ב- 28 במרס 2006), כפי שפורסמו על ידי ועדת הבחירות המרכזית. בסך הכול השתתפו בבחירות 31 רשימות ורק 12 עברו את אחוז החסימה (2%), ואלה הן:

שם הרשימה	אותיות הרשימה	נדטים
העבודה – מימד בראשות עמיר פרץ	אמת	19
איחוד לאומי – מפד"ל- רשימה יהודית לאומית מאוחדת	טב	9
יהדות התורה והשבת, אגודת ישראל- דגל התורה	ג	6
אלתג'מוע אלוונטני אל דמוקרטי (בל"ד)	ד	3
החזית הדמוקרטית לשלום ולשוויון- חד"ש (המפלגה		
הקומוניסטית הישראלית וחוגי ציבור יהודים וערבים)	ו	3
גימלאי ישראל לכנסת	זך	7
קדימה – עם אהוד אולמרט לראשות הממשלה	כן	29
ישראל ביתנו בראשות אביגדור ליברמן	ל	11
הליכוד עם בנימין נתניהו לראשות הממשלה	מחל	12
מרצ – ישראל חברתית דמוקרטית	מרצ	5

4	עם	הרשימה הערבית המאוחדת התנועה הערבית להתחדשות
12	שס	ש"ס – התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה
120		סך הכל:

המודד להענקת מנדט אחד היה בבחירות אלה – 24,619 קולות, אולם רק לאותן מפלגות שעברו את אחוז החסימה של 2%, היינו שצברו לא פחות מ- 62,740 קולות. היו מפלגות שצברו 40,353 ו- 47,595 קולות, בצד אלה שצברו מאות ספורות של קולות. אלה כמו אלה, הלכו לאיבוד והקטינו את המודד שאיפשר למפלגות שעברו את 2% החסימה לקבל יותר מנדטים.

=====

המהלך המסכם של ועדת הבחירות הוא משלוח כתבי מינוי, החתומים על ידי יו"ר הוועדה, לחברי הכנסת הנבחרים. הדבר נעשה לרוב באמצעות נערים ונערות מהגדנ"ע, המגיעים לביתו של כל נבחר ומוסרים לו את כתב המינוי בטקס חגיגי.

יו"ר הוועדה מרכז במסמך אחד את כל מהלך העבודה של ועדת הבחירות, ההחלטות שנתקבלו וההנחיות שניתנו על ידו לסיעות (בעיקר בנושא תעמולת הבחירות), ומעניק את הדו"ח ליו"ר הכנסת, ליו"ר ועדת החוקה של הכנסת ולחברי ועדת הבחירות. לעתים הוא מוסיף גם הערות משלו לגבי נושאים הדורשים לדעתו תיקון בחוק הבחירות או בדרכי ביצוע. הכנסת הנבחרת תתכנס לשיבתה הראשונה לאחר פרסום התוצאות בעיתון הרשמי, תוך ארבעה עשר יום מיום הבחירות לכנסת. בשעה 4.00 אחה"צ.

הערות סיכום

הבחירות לכנסת ה-16 שנערכו ב-28 בינואר 2003, העלו על פני השטח כמה בעיות-יסוד בארגון הבחירות ובצורת התנהלותן:

ב) המבנה של ועדת הבחירות המרכזית - ועדה זו מורכבת, כמוסבר לעיל, מנציגי הרשימות המכהנות בכנסת וממשקיפים של רשימות המתמודדות לכנסת אך שאין להן עדיין נציגות בתוכה. בראש הוועדה עומד שופט עליון. אחד התפקידים החשובים של הוועדה הוא אישור הרשימות המתמודדות. האישור מותנה בכך, שאין במצע הרשימה המתמודדת סעיפים:

- הפוסלים את מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית.
 - הפוסלים את מדינת ישראל כמדינה יהודית.
 - המטיפים לאפליה של אזרחים ממניעים גזעניים.
 - התומכים במדינות או בארגונים המנהלים מלחמה או פעולות טרור נגד מדינת ישראל.
- ההחלטה בנקודות חשובות אלה חייבת להיות מקצועית, ללא פניות אינטרסנטיות וללא פניות מפלגתיות או רעיוניות. והנה הסתבר כי ועדת הבחירות לכנסת ה-16 פסלה רשימות של מועמדים (רשימות ערביות), למרות שהשופט – יושב ראש הוועדה, לא ראה כל סיבה עניינית או משפטית

שתצדיק את הפסילה. מאידך – היא אישרה את מועמדותו של נציג מפלגת כהנא לשעבר, שנכלל ברשימה ימנית קיצונית, רק על יסוד הצהרתו כי אין הוא תומך יותר בעקרונות שהנחו את מפלגתו של כהנא.

ההחלטות הללו היו פוליטיות ונתקבלו (בתמיכת מפלגות הימין בוועדה) בניגוד לעמדתו של יושב ראש הוועדה שנוטר במיעוט. ערעור על ההחלטות הללו בפני בית הדין הגבוה לצדק, החזיר את הדברים למקומם הנכון: המפלגות הערביות אושרו. יחד עם זאת הבג"ץ אישר גם את מועמדותו של חבר מפלגת כהנא לשעבר ודחה את הערעור שהוגש מהצד השמאלי של המפה הפוליטית. הסיבה העיקרית שהכריעה לטובת האישור, הייתה דבקותם של שופטי הבג"ץ בעיקרון חופש הבחירה וההיבחרות. הם נתנו לציבור הבוחרים לשפוט את המפלגות המתמודדות על ידי הבעת דעתם בקלפי..

ואכן המפלגה בה היה כלול אותו איש כך לשעבר, לא עברה את אחוז החסימה.

מן הראוי יהיה בעתיד להפקיד את ההחלטה לגבי כשירותה של רשימה להתמודד בבחירות לכנסת, בידי אדם או צוות מקצועי: אם יושב ראש הוועדה השופט העליון ואם צוות של שופטים.

(2) ניהול תעמולת הבחירות – הסעיף בחוק הבחירות המסדיר את נושא תעמולת הבחירות:

אוסר על אמצעי התקשורת האלקטרוניים לשדר תעמולת בחירות, במשך 60 יום לפני הבחירות. זוהי הוראה שכמעט אי אפשר לעמוד בה, שכן אי אפשר להבדיל בדבריו של פוליטיקאי, המופיע בתקשורת, האם הם דברי תעמולה או שאינם כאלה. כשם שביטלו הוראה קודמת של חוק הבחירות, שאסרה על שידור פניהם של פוליטיקאים שהתמודדו בבחירות, כך יש לבטל גם הוראה זו. ניתן בהחלט לסמוך על שיפוטם המקצועי של אמצעי התקשורת (כפי שזה קיים גם בעיתונות הכתובה), שיהיו מעוניינים להביא בפני הציבור את מגוון הדעות של המתמודדים לכנסת.

(3) שידורי התעמולה של הרשימות המתמודדות – סקרי דעת הקהל שנערכו לפני הבחירות

לכנסת ה-16 העלו כי לשידורי התעמולה בטלביזיה ועוד יותר ברדיו – יש השפעה שולית בלבד על ציבור הבוחרים. במקביל הם מטילים עול כספי כבד על הערוצים (בעיקר אלה המסחריים) כמו גם על המפלגות המכינות את הסרטים לשידור. יהיה צורך אפוא לשקול אפשרות של ביטול חובת השידורים, ובמקומן לאפשר מיצג מאוזן וקצר של כל רשימה. מיצג כזה יכול לכלול את שמה וסימני האותיות של הרשימה, עיקרי המצע שלה ותמונות של ראשי הרשימה.

(4) השבתון ביום הבחירות – מאז הקמתה, מקיימת מדינת ישראל את הבחירות לכנסת בימי

שלישי של השבוע. יום הבחירות הוא יום שבתון. השבתת המשק ליום שלם כרוכה בהפסד גדול מאוד מבחינה כלכלית (עלותו נאמדה בשנת 2006 ב- _____ מיליוני ₪). ברוב מדינות העולם מתקיימות הבחירות או ביום המנוחה השבועי (יום ראשון) או ביום חול רגיל שאינו

שבתון. בישראל לא ניתן לערוך בחירות ביום שבת, אולם ניתן בהחלט לערוך אותם בימי חול שאינם שבתון. על דרך יישומה של החלטה כזאת ניצבים כמה קשיים:

- הצבעה ביום חול עלולה להקטין במידה רבה את אחוז המשתתפים בבחירות. אחוז זה בישראל הוא גבוה בדרך כלל (בין 70 ל- 80% לעומת כ- 50% ברבות מארצות המערב). התיקון לבעיה זו הוא בניהול מערכת בחירות מעניינת וערכית, אחרת גם ביום שבתון יתמעט מספר המצביעים, כפי שזה קרה בבחירות לכנסת ה- 17.
 - קיימת שאלת המיקום של הקלפיות. מספרן בבחירות לכנסת ה- 16 עלה על 8,000, ושאלת מיקומן ביום חול רגיל (כשבתי הספר פתוחים) עלולה לעורר קשיי דיור. את הבעיה הזאת צריך לפתור על ידי העמדת אולמות אחרים לרשות הבחירות: מתנסים, בתי תרבות עירוניים, אולמי שמחה; אולמות המבוא של בתי-קולנוע ותיאטראות, מוזיאונים וכיו"ב.
 - לצערנו שום המלצה מההמלצות של השופט העליון חשין לא בוצעה עד למועד עריכתן של הבחירות לכנסת ה- 17 ב-28 בפברואר 2006. יושבת ראש ועדת הבחירות לכנסת ה- 17, אז שופטת בית המשפט העליון דורית בייניש, פרסמה אף היא את לקחיה ממערכת הבחירות הזאת, להלן עיקרי ממצאה ולקחיה:
- (1) **המלצות שלא בוצעו** - בראשית הדברים מתאוננת השופטת בייניש על כך שהכנסת לא התייחסה כלל ללקחים ולהמלצות של קודמיה בתפקיד. היא מציעה אפוא לשקול הקמתה של ועדה מקצועית בראשותו של שופט עליון שיהיה בעבר בתפקיד יו"ר ועדת הבחירות, שתכליתה תהא לבחון את דיני הבחירות בישראל כמקשה אחת ולהציע הצעה לתיקון ההסדרים הקיימים. הדו"ח שתגיש הועד יוכל לשמש בסיס לחקיקה מודרנית של חוקי הבחירות בישראל, הן במסגרת השיטה הקיימת והן במסגרת שיטות אחרות.
 - (2) **איוש ועדות הקלפי** – ההמלצה היא כי נוסף למזכיר הועדה שהוא עובד מדינה, יוכשרו לכל קלפי עוד שני עובדי מדינה, ואילו נציגי המפלגות יוכלו להיות רק משקיפים. בסופו של דבר סידור כזה יהיה הרבה יותר זול; עובדי המדינה כפופים לדיון המשמעותי ולכן עבודתם תהיה מקצועית יותר וחסרת פניות; יחסך המאמץ האדיר ולעתים הסיזיפי באיוש הקלפיות; יחסך הצורך לגייס מזכירי קלפי רזרביים וגם טוהר הבחירות ייצא נשכר.
 - (3) **ההצבעה במעטפות כפולות** – מספרן של קבוצות המצביעים במעטפות כפולות גדל במשך השנים ובעקבותיהם גם מספר המצביעים: 124,000 ב-1992; 145,000 ב-1999 ו-176,000 ב-2006. השופטת ממליצה למנוע הוספת קבוצות שתקבלנה את הזכות להצביע במעטפות כפולות. בשנת 2006 נדרשו 2,000 עובדים כדי להתמודד עם המעטפות הכפולות וכדי להגיע לסיכום מספר הקולות שקיבלה על מפלגה.

(4) **נגישות נכים לקלפיות מיוחדות** – יש לקבוע כללים לפיהם ייבדקו ויורשו אזרחים הטוענים שהם נכים להצביע בקלפי המיוחדת. מסתבר שאי ההקפדה הזאת הביאה אנשים רבים שאינם נכים, להצביע במעטפות כפולות, עם כל המשמעות של תופעה כזאת.

(5) **פקיד מוסמך לקביעת זכות ההצבעה בחו"ל** – יש להפעיל את סעיף 116 י (ד) לחוק הבחירות המסמיך את אותו הפקיד (נציב שרות המדינה, מנכ"ל הסוכנות וכו') להודיע לאנשים העובדים בקביעות מטעם משרדו בחו"ל על זכותם וזכות רעיותיהם וילדיהם בין 18 – ל-20 להצביע במעטפות כפולות. בכך ייאסר על אנשים שביזמתם נסעו לחו"ל ומצאו עבודה באחד המוסדות הללו (עובדים מקומיים) – להיכלל ברשימת הזכאים להצביע. אם כי לדעת השופטת אין לעשות הבחנה כזאת וכל ישראלי העובד במסגרת ישראלית רשמית חייב לקבל את הזכות להצביע. כמו כן יש לאחד את הכללים לגבי סוגי העובדים הרשאים להצביע, שכן היו מקרים כי אותו סוג עובדים (למשל – מאבטחים) הורשו להצביע בנציגות אחת וסורבו בנציגות אחרת.

(6) **כשירות חברי ועדת הבחירות המרכזית** – בית המשפט העליון קבע כי מי שהורשע בעברת קלון אינו ראוי להיות חבר בועדת הבחירות המרכזית : "מי שפגע בטוהר שירות הציבור אינו יכול להכריע בשאלות של טוהר הבחירות; מי שפגע באימון הציבור בשירות הציבורי, עשוי לפגוע באימון הציבור בועדת הבחירות" פסק בית המשפט.

(7) **תעמולת הבחירות** - השופטת בייניש ממליצה לחוקק חוק תעמולת בחירות חדש, שכן החוק הקיים – שנחקק ב-1959 – אינו תואם יותר את המציאות התקשורתית של האלף השלישי:

- (1) יש לבטל את תשדירי המפלגות הנוגסות מצד אחד בהכנסותיהם של הערוצים המסחריים ונמצאו כבלתי יעילים וכבלתי מעניינים את הציבור מצד שני.
- (2) החוק הנוכחי איננו לוקח בחשבון את התמורה הגדולה שחלה בתחום התקשורת: האינטרנט, הבלוגים האישיים, קליטת שידורים מחו"ל, והצורך לעדכן את הציבור באירועים השוטפים גם כשהדבר כרוך בהופעת אנשים פוליטיים לצורך דיווח או לצורך דיון ופרשנות של האירועים השוטפים.
- (3) במציאות החדשה הזאת יש צורך בהנחיות ברורות לגבי איזון, שוויון ומתן פתחון פה גם לרשימות הקטנות.
- (4) יש להגביל את השימוש בסקרי דעת הקהל במשך תקופה מוגדרת לפני הבחירות, כי יש להם כנראה השפעה גדולה על דעת הקהל.

5) יש לנקוט בפעולה מיוחדת (אולי להסמיק את ועדות הבחירות האזוריות) כדי למנוע לכלוך וזיהום הסביבה על ידי רשימות המלכלכות את הסביבה במסגרת תעמולת הבחירות שלהן.

8) **שלטי תעמולה** – יש לפעול בצורה נמרצת ביותר נגד תליית, מודעות, שלטים וטרנספרנטים בכבישים ובעיקר לא על עמודי חשמל (צעיר התחשמל כשטיפס על עמוד כזה בבחירות של 2006). יש להפעיל בנושא זה ביתר שאת את מע"צ, המשטרה וכן מתנדבים מ"ארץ ישראל היפה" ולהגיש תביעות משפטיות נגד הסיעות העברייניות.

9) **חלוקת קמעות** – יש לדחות את הטענה בדבר קיומה של הבחנה בין "הבטחה למתן ברכה" לבין פעולה של "מתן ברכה". שתי הפעולות אסורות בהקשר של תעמולת בחירות כדברי החוק (סעיף 122 (6): "המשדל אדם להצביע או להימנע מלהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת, בדרך של השבעה, קללה, נידוי, חרם, נדר, התרת נדר, הבטחה להעניק ברכה, או מתן קמע – דינו מאסר חמש שנים או קנס של 20,000 ש"ח.

פרק שלישי הרשות המחוקקת

הקדמה

פרטנו לעיל (ראה _____) כיצד "האמנה החברתית" הביאה לידי כך שהריבון, קרי – העם, מוסר את זכות הריבונות שלו, למשך תקופה קבועה מראש – לנציגים נבחרים. הדמוקרטיה המודרנית – בניגוד לדמוקרטיה הישירה נוסח אתונה והפוליס היוונית – היא אפוא משטר של נציגים שנבחרו בבחירות דמוקרטיות והפועלים מכוחם של חוקים שנתקבלו באופן דמוקרטי בבית הנבחרים.

בפרק הקודם בחנו שתי שאלות מהותיות: (א) כיצד להבטיח שכל מרכיבי הריבון, היינו כל האזרחים ישתתפו בבחירה? (ב) כיצד לבחור בנציגים הללו: האם לפי תוכנית פעולה שמועמד או קבוצת מועמדים מציגים בפני הריבון-הבוחר? האם לפי תכונותיהם ועברם האישי של המועמדים? או אולי לפי הגרלה?

שכן הנציגים הנבחרים, המרכיבים בדמוקרטיה המודרנית את הרשות המחוקקת, חייבים לייצג נאמנה וככל האפשר את כל הלכי הרוח של האוכלוסייה ואת המגזרים המתפקדים בה (בני דתות שונות, בני מעמד כלכלי שונה, בני עמים וגזעים שונים וכיו"ב). באופן תיאורטי, המצב האידיאלי יכול היה להיות, לו יכולנו לצלם את מכלול האוכלוסייה על גווניה ודעותיה ולהקטין (כמו באמצעות מצלמה) את התמונה מבלי לפגוע בחלקיה, עד לכיווצה למספר הנציגים הזכאים לכהן מטעמה בבית המחוקקים.

במציאות, המצב שונה. בפרק הקודם פרטנו את קשיים הרבים הניצבים על דרכה של כל חברה המבקשת להבטיח ייצוג נאמן ככל האפשר של אוכלוסייתה בבית הנבחרים. בין הקשיים הללו מנינו:

- 1) שלא כך אזרחי המדינה מקבלים את הזכות להצביע (במקומות רבים: נשים מנועות מלהצביע)

- (2) במדינות רבות (לרבות ישראל) קיים סף כניסה – הקרוי "אחוז חסימה", המאפשר רק למפלגות שקיבלו מספר קולות העולה על האחוז הקבוע בחוק (בישראל 2% ; בגרמניה – 5% ; בטורקיה – 10%) לשגר נציגים לבית המחוקקים.
- (3) קיימות שיטות בחירות (שיטת הבחירות הרוביות) הנוהגות לפי העיקרון: "המנצח לוקח את כל הקופה". כך שאם באזור בחירה כלשהו קיבל המנצח 7,500 קולות והמפסיד רק 7,000 קולות, יוענק תפקיד הייצוג של האזור כולו בידי המנצח והקולות שניתנו למפסיד ילכו לאיבוד ולא יזכו בייצוג כלשהו. יתרה מזו, שיטת הבחירות הרוביות יכולה להביא לתוצאות משונות, לפיהן הזוכה במירב הקולות איננו זוכה במירב הנציגים לבית המחוקקים. כך קרה בבחירות האחרונות לנשיאות ארה"ב בשנת 2000, כאשר הנשיא בוש זכה ביותר אלקטורים במדינות בהן ניצח ובעקבות כך זכה גם בנשיאות למרות שבפועל יריבו – אל גור, זכה ב- 600,000 קולות יותר בסך הכול הארצי.
- (4) ולבסוף, שיטת המינהל הדמוקרטית בנויה על רוב ומיעוט: ההחלטות בבית המחוקקים מתקבלות בהצבעה. כך שההחלטות בכל רשות מחוקקת דמוקרטית, מייצגות בכל מקרה רק חלק מהריבון הבוחר – את הרוב שלו ולא את כולו.
- וכך, עוד לפני שאנו מגיעים לדיון על קביעת זהות הנבחרים או המועמדים להיבחר, תכונותיהם והבשורה שבפיהם – אנו נוכחים לדעת כי אין כל ביטחון שמועמד בעל תכונות תרומיות, שאנו רוצים לראותו כנציג שלנו או רשימת מועמדים בעלת בשורה חברתית חשובה, אכן יזכו להיבחר; ואם ייבחרו – האם יזכו להשפיע? גם כשמפלגה מצליחה להיכנס לממשלה, היא נאלצת לא אחת, לוותר על חלק ממטרותיה בגין ההסכם הקואליציוני.
- מסתבר כי גם המשטר הדמוקרטי לא יכול לתת תשובה מוחלטת לבעיית הייצוג, והוא מסתפק בשלטון על ידי הרוב. לאותם חלקי אוכלוסייה שאינם זוכים לייצוג או שנגזר דינם לשרת את הריבון (העם הבוחר) באופוזיציה, פתוחות דרכים רבות נוספות כדי להשפיע: באמצעות הפיקוח והביקורת על הממשלה בבית-הנבחרים (ראה להלן) או באמצעות התקשורת.
- השאלה השנייה שהעמדנו בתחילת פרק זה נוגעת לזהות הנציגים הנבחרים, היינו לפי אילו קני-מידה ובאיזו שיטה צריך האזרח הבוחר (הריבון) לבחור את נציגיו? גם שאלה זו טופלה בהרחבה בפרק הקודם.

בית המחוקקים כסמל של איכות שלטונית

בהבטיחנו את בחירתם של הטובים, הראויים והיציגים מבין המועמדים לבית המחוקקים – אנו מניחים מסד מבטיח להתקבלותו של הבית על אזרחי המדינה כמוסד המייצג אותם נאמנה. חשיבותו של בית המחוקקים במדינה דמוקרטית איננה מתמצית בסמכויותיו החוקיות – המקנות לו את האפשרות לחוקק חוקים המחייבים את כל האזרחים, או למנות את הממשלה

ולפקח על מעשיה. עצם קיומו ותפקודו הנאותים מסמלים את אופייה הדמוקרטי של המדינה. ככל שמעמדו רם ומוערך יותר, כך גם מוערכת ומחושלת יותר הדמוקרטיה שבמסגרתה הוא פועל.

ישנם בתי מחוקקים בעולם בהם מחליפים הנבחרים ביניהם מהלומות; באחרים (ובכלל זה לא אחת גם בישראל) הם מחרפים איש את רעהו ומעוררים מהומות. כל זאת לעיני העם הצופה בהם (באמצעות כלי התקשורת) ובהתנהגותם הנלווה. כתוצאה מכך מאבד הציבור (הלא הוא הריבון) את הערכותו לנבחרים ובעקבות כך גם להצהרותיהם ולהחלטותיהם, כולל מלאכת החקיקה היוצאת מתחת ידם.

מרגע היבחרו חייב כל נבחר להיות מודע למאמר חז"ל: "לא שררה אני נותן לכם אלא עבדות". שכן מרגע היבחרו הופך הנבחר למשרת הציבור ובית הנבחרים לארמון זכויות, שניתן להציץ דרכו אל דרך ההתנהלות של ההליך הדמוקרטי. נבחר הציבור חייב לדעת כי התנהגותו – הן הציבורית והן הפרטית – עומדת למשפט הציבור יום-יום ושעה-שעה. העם מצפה ממנו להיות סמל של התנהגות ראויה ומכובדת. עליו לדעת כי כל מעידה שלו תגרום לרעידת אדמה ציבורית. בעיקר אמורים הדברים כאשר מחוקק מסתבך בפלילים ועומד למשפט. לעומת זאת, האדרת מעמדו וכבודו של בית המחוקקים, על ידי התנהגות מכובדת של חבריו, מעניקים לו יוקרה, מעבר לסמכויותיו החוקתיות: הזמנה להופיע בפני ועדה מוועדות הפרלמנט; פגישה עם חבר פרלמנט או הצלחה של יחיד או קבוצת אזרחים להניע חבר פרלמנט להעלות את עניינם בצורה של שאילתא, הצעה לסדר היום או אף לדיון במליאה – יכולים להוות סימני דרך חשובים עבור אותו אזרח או קבוצת אזרחים.

זכורים עדיין המאמצים שעשו הנציגים של היישוב היהודי והישוב הפלסטיני, בתקופת המנדט הבריטי, להעלות את הנושא הארץ-ישראלי (כל נציגות מנקודת מבטה השונה), לדיון בפרלמנט הבריטי בעל היוקרה הרבה. אף בימינו לא פוסחים נציגים רשמיים של מדינות רבות (ובכללן ישראל) על מפגשים עם חברי בתי הנבחרים האמריקאיים (בית הנציגים והסנאט), בעת בואם לביקור רשמי או בלתי רשמי בווינגטון. נציגיה של ישראל אף טורחים להחתים חברי סנאט אמריקאיים על הצהרות התומכות בישראל (כגון העברת השגרירות האמריקאית לירושלים). גם במדינות נוספות מקימים ומקיימים גורמים ישראלים קבוצות פרלמנטאיות לתמיכה בישראל כמו: Labor Friends of Israel בפרלמנט הבריטי או "הקבוצה הפרלמנטארית הגרמנית-ישראלית" בפרלמנט הגרמני בברלין.

וכל זאת בגלל הפרסטיז' וההשפעה של מוסדות אלה בארצותיהם.

הבטחת מעמדה הציבורי הרם והמכובד של הכנסת, חייבת אפוא להיות עניינו של כל אזרח ישראלי ובמיוחד של כל חבר כנסת. שכן, נוסף על כל הנאמר לעיל, מסמל בית המחוקקים שלנו את עצמאותנו המחודשת לאחר אלפיים שנים של העדר ריבונות, על כל התוצאות האומללות שנתלו לה (בעיקר רדיפות, פוגרומים, שלילת זכויות, שואה); את העובדה שסוף סוף ניתן לנו

לקחת את גורלנו בידינו ולא להיות תלויים יותר בהחלטותיהם של פרלמנטים אחרים ושל ממשלות אחרות.

משום כך כל פגיעה בכבודה ובמעמדה של הכנסת, היא כמו פגיעה בעצם קיומה העצמאי של מדינת ישראל.

זאת ועוד: בהיות ישראל מדינה הקולטת עליה, ובעיקר מארצות שאינן אמונות על המשטר הדמוקרטי, חשוב ביותר שהכנסת תקרין יוקרה רבה. כך היא תוכל להשפיע על המוני העולים ולאחדם סביב הרעיון הדמוקרטי, אותו מסמלת הכנסת בעצם קיומה ותפקודה. ולבסוף: כל חבר כנסת חייב לזכור כי לכל זילות במעמד הכנסת וביוקרתה, יש השפעה מיידית גם על היחס שהציבור (כולל בני חוגו הקרובים ומכריו) מפגין כלפיו אישית.

חובת הזהירות בתהליך החקיקה ובקבלת החלטות

אחת הבעיות הקשות המתעוררות בכל חברה, אפילו היא דמוקרטית למהדרין, היא התמורה המתחוללת בקרב נבחר ציבור לאחר היבחרם: יש ביניהם המתרגלים חיש מהר למעמד המיוחד והמועדף (הניתן להם כדי שיוכלו לתפקד ללא הפרעה כנבחרים העם) ושוכחים את האימרה הנזכרת לעיל שהם אמורים להיות משרתי הציבור ולא אדוניו. ידועה אימרתו של לורד אקטון (Acton) כי: "כוח נוטה להשחית, וכוח מוחלט – משחית באופן מוחלט". כל דמוקרטיה נוקטת בשורה של צעדים שנועדו להבטיח כי הנציגים הנבחרים לא יחרגו מתחומי התפקיד אליו נבחרו. בעיקר מושם הדגש על שקיפות עבודתם של הנבחרים ועל האפשרות לבקר את פעולותיהם באורח חופשי וללא חשש.

מכאן שכל החלטה של בית המחוקקים חייבת להיבחן מכל צדדיה כדי להבטיח כי אכן היא תשרת נכונה את הריבון (גם טעויות בשגגה עלולות לעלות ביוקר). ניקח לדוגמא את נושא החקיקה:

תפקידו העיקרי של בית המחוקקים הוא כשמו: **לחוקק חוקים** (אם כי ניווכח בהמשך כי מוטלים עליו תפקידים נוספים, רבים וחשובים). אנו דנים בהרחבה במשמעותו של החוק, על צורותיו ותכניו הרבים (חוקה, חוק יסודי, חוק, תקנה וכיו"ו). כאן נסתפק רק בקביעה כי חוק הוא מסגרת נוקשה, מוגדרת ומפורטת (מנוסחת בשפה משפטית), המסדירה את התנהגותם של כל רבדי האוכלוסייה והמוסדות המשרתים אותה (ממשלה, רשויות שלטון אחרות, מוסדות וארגונים ואנשים פרטיים) בתחום מסוים ומוגדר.

כל חוק מנסה לתת תשובה למצבים אפשריים עתידיים הנוגעים להתנהגותם של כל הגורמים הנזכרים לעיל, באותו תחום בו עוסק החוק. משום כך מלאכת החקיקה חייבת להיות אטית, יסודית ושקולה וזאת כדי שיעמוד תוקפה לדורות הבאים. היא מערבת לכן בתהליך החקיקה אנשים, מוסדות, ארגונים ומומחים – המתבקשים לתרום מנסיונם, להביע את דעתם, לשטוח בפני המחוקקים את מצוקותיהם, השגותיהם או האינטרסים שהם מבקשים לשרת או לדחות באמצעות החוק הנמצא בהכנה.

הבה נבחן את השלבים הנדרשים כדי שחוק אותו יוזמת הממשלה אכן ילבש עור וגידים מחייבים :

- משרד ממשלתי (או כמה משרדים) מאתרים צורך בחוק חדש שיאפשר להם לבצע טוב יותר את תפקידם או להתמודד עם תופעה חדשה (כגון תופעת האלימות במשפחה, או פדופיליה באמצעות האינטרנט). יוזמי החוק במשרד הממשלתי, באישור השר ובהשתתפותו של היועץ המשפטי של המשרד – מנסחים טיוטה ראשונה של הצעת החוק.
- ההצעה מועברת לעיון ולקבלת הערות (או אף הסתייגויות) למשרדי הממשלה האחרים (בעיקר אלה שתחום סמכויותיהם משיק לאלו של המשרד היוזם) וליועץ המשפטי לממשלה (כדי שיבדוק האם אין הנושא כלול כבר בחוקים קיימים) כדי שיחוו דעתם על נחיצות החוק והאם לא ניתן לפתור את הבעיה שהוא מציג על ידי תוספת לחוק קיים ("תיקון").
- במידה שהיועץ המשפטי לממשלה מסכים עקרונית להצעת החוק, ניגש משרדו לניסוח הסופי, יחד עם המשרד היוזם (ובהתחשב בהערות של המשרדים האחרים). והוא דואג, בה בעת, להכנסת תיקונים מתבקשים בחוקים הקיימים, העשויים להיות מושפעים מהחוק החדש.
- הצעת החוק מובאת לדיון ולליטוש סופי בוועדת השרים לענייני חקיקה ולאחר מכן לאישור מליאת הממשלה. במהלך הישיבה יכולים השרים להציג את הסתייגויותיהם לסעיפים בחוק, אם ימצאו לנכון.
- לאחר אישור הממשלה, הצעת החוק מתפרסמת ב"רשומות" ומופצת בציבור. במקביל מובאת הצעת החוק ל"קריאה ראשונה" במליאת הכנסת על ידי השר שמשרדו יזם את הצעת החוק. כאן ניתנת אפשרות רחבה לנבחרי הציבור לחוות דעתם על החוק, על נחיצותו או אי-נחיצותו, ולבחון את משמעותו החברתית, המדינית ולא אחת גם המוסרית (למשל: בהצעת חוק להתרת הימורים). דיון וביחינה כזאת, כיוון שהם נעשים במליאת הכנסת, הפתוחה לאמצעי התקשורת, מעלים את הנושא על סדר היום הלאומי, כשגורמים נוספים (כולל התקשורת) מחווים את דעתם בנושא. במהלך הדיון ב"קריאה הראשונה" מקבל כל חבר כנסת אם רצונו בכך את רשות הדיבור. והדיון נסב לא רק על פרטים בהצעת החוק אלא גם בשאלה העקרונית אם החוק נחוץ בכלל.
- עם אישור הצעת החוק ב"קריאה הראשונה", היא מובאת לשיפוץ ולניסוח סופי בוועדה המתאימה בכנסת. בשלב זה יכולים חברי הוועדה לשנות, להחליף, להוסיף או לגרוע מסעיפי הצעת החוק. הם מזמינים מומחים וגורמים מעוניינים (לדוגמה: בדיון על הצעת החוק לאיסור פרסומת לעישון, יכולים להופיע בפני הוועדה – יצרני סיגריות ויבואנים, נציגי תעשיית הפרסום, נציגי עיתונים ואמצעי התקשורת האלקטרוניים נציגים של ארגוני בריאות כמו האגודה למלחמה בסרטן, נציגי משרד הבריאות וקופות החולים וכו').

- הוועדה המכינה את הצעת החוק ל"קריאה שנייה" דנה בהרחבה בכל סעיף וסעיף, כשהיא רושמת לפנייה הסתייגויות של חברי הוועדה מסעיף כלשהו או הוספות שהם מבקשים להוסיף להם. כל אלה מובאים לדיון נוסף במליאה, בדיון ב"קריאה השנייה" של הצעת החוק. לאחר שכל סעיפי החוק (או ההסתייגויות להם) אושרו על ידי המליאה, מצביעים מיידית פעם נוספת ("קריאה שלישית") על החוק כולו כמקשה אחת (שמא מי מבין חברי הכנסת החליט להתנגד לחוק כולו לאחר שסעיף או סעיפים שהם מכריעים מבחינתו לא אושרו או שונו).
- לאחר שהחוק נתקבל במליאה הוא זקוק עדיין לחתימת קיום של השר האחראי על ביצוע החוק, של ראש הממשלה, של יו"ר הכנסת ושל הנשיא.
- החוק נכנס לתוקפו עם פרסומו בעיתון הרשמי של המדינה: "רשומות".

מצאנו לנכון לפרט את שלבי הכנתו של חוק כדי להצביע עד כמה טורחת המערכת הדמוקרטית לבדוק את עצמה כשהיא באה לחוקק חוק: האם הוא עונה על הצרכים של המדינה; האם אינו פוגע שלא לצורך בקבוצת אזרחים זו או אחרת; האם הוא עונה על דרישות הצדק והיושר המקובלים בעולם; האם אין הוא פוגע בזכויות האדם והאזרח המנוסחות במגילות בינלאומיות, עליהן חתומה גם מדינת ישראל; והאם הוא יעמוד במבחן תמורות העתים.

בית אחד או שני בתים

בחינה מדוקדקת כזאת דרושה כדי להבטיח את איתנות ההסתמכות של ציבור האזרחים על החוק. שכן חוק הדורש שינויים חדשות לבקרים, מאבד את תקפותו החוקתית (ולעתים גם המוסרית) ואת ההתייחסות הרצינית אליו על ידי הציבור. למרות התהליך הארוך והמסועף שתואר לעיל, והמשותף באופן כללי לכל תהליכי החקיקה במדינות העולם; ולמרות שתהליך החקיקה דורש לעתים חודשים רבים ואף שנים – מקיימות מדינות רבות דיון נוסף ומקביל באותה הצעת חוק, באמצעות בית נבחרים נוסף. הבחינה הנוספת של החוק (וכן של החלטות אחרות של בית-הנבחרים, כולל הצהרות ונקיטת עמדות בנושאים פוליטיים וחברתיים, וכולל יציאה למלחמה), נועדה להבטיח (בעיקר תודות להרכב ולמבנה השונה לרוב, של הבית השני), "שיקוף" נוסף של החוק מכל צדדיו. בכך תובטח יכולת התקיימותו המירבית במהלך התמורות שיחולו במשך הזמן במדינה ובחברה אותה אמור החוק לשרת.

בארצות-הברית

בית הנבחרים – הוא הבית העממי יותר ("הבית התחתון"), וחבריו נבחרים ישירות באזורי בחירה קטנים יחסית. משום כך מספר חברי הבית מגיע למאות (בשנת 2010 היה מספרם 435?). הם חייבים להיבחר מחדש אחת לשנתיים, ומשום כך עיקר נאמנותם נתון לאינטרסים של

הבוחרים אותם הם מייצגים באזור הבחירה הקטן שלהם, ופחות לאינטרסים הרחבים יותר של המדינה (ה-State) בה נכלל אזור הבחירה ועוד פחות לאינטרסים של האומה האמריקאית כולה.

הסנאט – (הבית העליון) הוא לעומת זאת הבית הבכיר יותר (למרות שמבחינה חוקתית שני הבתים שווים במעמדם). מכהנים בו רק שני סנאטורים מכל אחת מ-50 המדינות (States) של ארה"ב. הם נבחרים לתקופות כהונה ארוכות של שש שנים כל אחת. תפיסת העולם של הסנאטורים היא רחבה וכוללנית יותר, ומידת האחריות שהם מרגישים כלפי כלל האומה האמריקאית, ובכלל זה כלפי ציבור הבוחרים ב-State שלהם – מייצגות נקודות השקפה ואורח מחשבה שונים. כל אלה יכולים להשפיע רבות על תוכנה של החקיקה המובאת בפניהם. במידה שנוצר ניגוד בתוכן החקיקה של אותו חוק בין שני הבתים, מוקמת לרוב ועדה משותפת, שתפקידה ליישר את ההדורים ולהגיע לכלל ניסוח מוסכם של החוק. וכך מתעשרת העשייה החקיקתית בעוד שלב, בבדיקתו לעומק של חוק העומד להיות מוטל על שכמו של האזור.

בבריטניה

הפרלמנט (הבית התחתון) מייצג את מכלול אזורי הבחירה של המדינה (בשנת 2010 היו בבריטניה 646 אזורי בחירה ובהתאם לכך 646 חברי פרלמנט, נבחר אחד לכל אזור בחירה).

בבית הלורדים – יושבים כל מי שנושא בתואר אצולה. בשנת 2007 היו בבית הלורדים 730 חברים, לפי החלוקה כדלהלן:

- 600 לורדים בעלי מינוי לכל ימי חייהם.
- 12 " המכהנים כשופטי בית הדין העליון לערעורים.
- 26 " נושאי משרות דתיות (ארכיבישופים, בישופים וכו') מטעם הכנסייה האנגליקנית, שהיא הכנסייה הלאומית של בריטניה.
- 92 " בעלי זכות להוריש את מקומם לצאצאיהם.

730 לורדים

(יצויין כי עד 1999 ישבו בבית הלורדים 700 לורדים בעלי זכות הורשה. זכות זו נלקחה מהם ואין הם יכולים לשבת יותר בבית. גם הנותרים ייעלמו מהבית בהתאם לרפורמה שהתגבשה בשנת 2002 והמפורטת להלן).

היסטורית קדם בית הלורדים לפרלמנט, ובמשך מאות שנים שימש כ"מועצת המלך" ("קוריה רגיס" – חצר המלך), שעם חבריה הבארונים, נהג המלך להתייעץ (בעיקר כשהיה זקוק למזומנים כדי לצאת למלחמה...). במאה ה-13 הוחל גם בהזמנתם של נציגים נבחרים מערי המחוז. אלה ישבו בנפרד ומהם התפתח לאחר מכן הבית התחתון או כפי שהוא קרוי באנגלית: The House of Commons (היינו: הבית של הנבחרים הפשוטים) להבדיל מבית הלורדים.

במשך השנים הלכו סמכויותיו של הבית התחתון (ה- Commons) וגדלו בהשוואה לאלו של בית הלורדים. אם בתחילת דרכם של שני הבתים, הם ייצגו אינטרסים מנוגדים בתכלית (בית הלורדים – את האצולה ובעלי האחוזה; והפרלמנט – את הסוחרים, בעלי הבתים, אגודות האומנים העירוניות ולאחר מכן את איגודי הפועלים), החלה מגמה זאת להשתנות, לאחר שבמאה ה-20 הוחל בהענקת תואר לורד גם לנציגים מהמעמדות האחרים (פוליטיקאים שסיימו את תקופת כהונתם בפרלמנט, אנשי ציבור בלתי תלויים, ראשי ערים, אנשי צבא שסיימו את תפקידם וכו') – הוכחה העוקץ של הניגוד המעמדי.

ואם עד תחילת המאה ה-20 יכלו הלורדים לעכב חקיקה בפרלמנט על ידי הטלת וטו על החוק שנתקבל, הרי שבשנת 1911 ניטלה מהם זכות זו. עתה מותר ללורדים לעכב חוק שהוצע על ידי האוצר לתקופה שלא תעלה על חודש ימים, וחוקים אחרים למשך תקופה של מושב אחד. בית הלורדים בלבדו העכשווי משמש אפוא כלי נוסף למניעת חקיקה חפוזה. בהיותו מאווש בעיקר על ידי יוצאי המערכת הפוליטית ומערכות חברתיות נוספות (אנשי דת, משפטנים, אנשי כלכלה, אנשי רוח), רובם בגילים מתקדמים, מייצג בית הלורדים הצבר של נסיון חיים עצום. ניסיון זה מועמד לרשות המערכת המחוקקת של המדינה, ובעזרתו נבחנים מעשים, חקיקה, החלטות והצהרות של הפרלמנט במבחנה ציבורית נוספת.

כל ראש ממשלה וכן המפלגה המרכיבה את הממשלה בבריטניה, אינם יכולים להתעלם מהביקורת המועלית בבית הלורדים מצד אחד, והם יכולים להעזר בנסיון העצום המועמד לרשותם על ידי חברי הבית העליון (שבתחילת המאה ה-21 מייצגים פחות או יותר את משוואת הכוחות הפוליטיים בפרלמנט) – מצד שני.

בגרמניה

גם במדינה זו פועלים שני בתים: הבית התחתון – ה-Bundestag והבית העליון – ה-Bundesrat. אולם בניגוד לארה"ב, בה חברי הסנאט נבחרים בבחירות כלליות, שניים בכל אחת מ-50 המדינות של ארה"ב – בגרמניה מתמנים חברי הבית העליון על ידי הממשלות של 16 המחוזות (ה-Laender), מהם מורכבת גרמניה הפדרלית. ממשלתו של כל מחוז (Land) ממנה נציגים לבית העליון לפי גודל אוכלוסייתו: בין שישה נציגים למחוזות הגדולים ל-3 נציגים למחוזות הקטנים.

חברי הבית העליון משתתפים בישיבות, בדיונים ובהצבעות של הבית התחתון. אולם נוסף לכך הם מקיימים דיונים נפרדים לאישורו של כל חוק המתקבל בבונדסטאג. למחצית מכל החוקים דרוש אישור של הבונדסראט, בעיקר לחוקים הנוגעים לאינטרסים של המחוזות, כגון: סמכויותיהם המינהליות או ענייני הכספים שלהם (היקף התמיכה הפדרלית שיקבלו). כמו כן אי אפשר להכניס תיקון כלשהו בחוקה הפדרלית ללא הסכמת הבונדסראט, ברוב של שני שליש.

בכל יתר החוקים יש לבית העליון זכות התנגדות, אותה יכול הבית התחתון לדחות באמצעות דיון והצבעה נוספים.

במידה שאי-ההסכמה בין שני הבתים מגיעה למבוי סתום, מקימים ועדת פישור המורכבת מנציגי שני הבתים כדי להגיע לפשרה. ההצבעה של נציגי מחוז כלשהו בבונדסראט איננה ניתנת לחלוקה – מכאן שעל נציגי כל מחוז להצביע כאיש אחד, וזאת על פי הוראת ראש הממשלה של המחוז אותו הם מייצגים. משום כך נודעת חשיבות גדולה מאוד, מבחינת האינטרס הפדראלי-הלאומי, לתוצאות הבחירות במחוזות (הלאנדים) הנערכות אחת ל-5 שנים. שכן ניצחון של מפלגת האופוזיציה במחוזות יכול להעניק לה רוב בבונדסראט שיעכב את החקיקה בבית התחתון. במקרה כזה יהיה על הממשלה והמפלגה (או המפלגות) המרכיבה אותה, להתחשב עם האופוזיציה ולהגיע עמה לפשרות.

מצב דומה קורה בארה"ב כאשר הנשיא (הרשות המבצעת) מייצג מפלגה אחת ואילו הרוב בקונגרס משתייך למפלגה המנוגדת.

סיכום

עיקרון שני הבתים מיטיב עם הרעיון הדמוקרטי. הוא מכניס מרכיב של מתינות ושיקול דעת נוספים בכל מלאכת החקיקה ועבודת המינהל הציבורי. גם בישראל מועלית מדי פעם בפעם ההצעה, להקים בית שני. המטרה היא להושיב בבית כזה שרים וחברי כנסת לשעבר, וכן נושאי משרות ציבוריות בכירות לאחר סיום כהונתם, כגון: שופטי בית המשפט העליון, היועץ המשפטי לממשלה, מבקר המדינה, נגיד בנק ישראל, הרבנים הראשיים וכיו"ב.

קיומו של בית שני כזה בישראל יכול למנוע חקיקה חפוזה. כמו כן הוא יכול למנוע "מחטפים חקיקתיים", כמו חוק הגולן שנתקבל ביום 14 בדצמבר 1981, בשלוש קריאות תוך יום אחד (תוך ביטול החובה, על ידי ועדת הכנסת, להנחת הצעת חוק של הממשלה על שולחן הכנסת לפחות שני ימים לפני הצגתה לקריאה ראשונה). החוק הועבר כשרוב דורס מכתב את קצב החקיקה ללא מתן כל אפשרות נאותה לשיקול יסודי נוסף.

בפנותנו עתה לדון בדרכי עבודתו של הפרלמנט הישראלי – הכנסת, ניווכח לדעת כי זאת מלאכה מורכבת ומסועפת. זאת מלאכה הדורשת מסגרות משפטיות ומינהליות ברורות, מנגנון מקצועי ומיומן, ומעל לכל השענות על עקרונות מוסריים ודמוקרטיים ברורים ותקפים. קיומו של בית שני בישראל, היה עוזר מאוד להשגת המטרות הללו שתכליתן להבטיח כי רצונו של הריבון –

האזרח הבוחר – אכן ייעשה.

הכנסת כאספה מכוננת

כשמדינה חדשה זוכה בעצמאות ומכנסת לראשונה את אספת הנבחרים שלה – הופכים חבריה ל"אבות המייסדים" של המדינה, ואספת הנבחרים ל"אספה מכוננת". לאספה המכוננת מוענקת

הזכות החד-פעמית להעניק חוקה למדינה החדשה (בנושא החוקה ראה _____) וכך לקבוע את תוכנה הערכי, את צורת תיפקודה, את המבנה של זרועות השלטון, את יחסי האזרח עם השלטון ואת יעדיה של המדינה החדשה.

החוקה קובעת ומגדירה את סמכויותיהם של המוסדות השלטוניים ואת חלוקת העבודה והיחסים ביניהם; היא קוצבת את תקופת הכהונה של כל מערכת שלטונית (כמו למשל בארה"ב: כל שנתיים בחירות לבית הנבחרים ובחירת שליש מחברי הסנט); היא קוצבת את תקופות הכהונה של נושאי תפקידים מרכזיים (כמו שופטי בית המשפט העליון, נשיא המדינה, מבקר המדינה, נגיד בנק ישראל); היא מגדירה את זכויותיו ואת חובותיו של האזרח אל מול המערכת השלטונית, בתחומים של חופש הדת, חופש הבעת דעה, חופש התנועה, חופש העיסוק, חופש ההתארגנות, הזכות לקניין פרטי, שקיפות מערכת המשפט, הגנה מפני מאסר שרירותי והזכות לבחור ולהיבחר.

חוקות מכילות בדרך כלל גם הקדמה הצהרתית, המגדירה את יעדי המדינה החדשה ואת העקרונות לפיהם היא תנוהל. למרבית המדינות בעולם יש חוקה. לישראל אין חוקה פורמלית כהגדרתה לעיל. **להכרזת העצמאות** שגורמים שונים רצו לראות בה את חוקתה של מדינת ישראל, אין תוקף של חוק ובוודאי לא תוקף של חוקה (שסעיפיה מוטלים כל חוק העומד בסתירה להם). כך קבע בית הדין הגבוה לצדק בכמה וכמה הזדמנויות. עצרת האומות המאוחדות, שקיבלה את תוכנית החלוקה של ארץ-ישראל ב-29 בנובמבר 1947, כללה בהחלטתה (סעיף 10) קריאה לשתי המדינות העומדות לקום, להתקין חוקה לאלתר: "האספה המכוננת של כל מדינה תתקין חוקה דמוקרטית למדינתה...". היישוב היהודי, באמצעות המוסד השלטוני העליון שלו – "הוועד הלאומי", מינה ועדה מיוחדת (בראשותו של ד"ר זרח ורהפטיג) להכנת הצעת חוקה, עוד לפני ההכרזה על הקמת המדינה. ואילו בהכרזת העצמאות (ב-14 במאי 1948) נאמר במפורש כי האספה המכוננת תכין חוקה למדינה עד ה-1 באוקטובר 1948.

אולם בתוקף הנסיבות הקשות של מלחמת העצמאות, נדחו הבחירות לכנסת הראשונה – היא "**האסיפה המכוננת**" – ל-21 בינואר 1949.

במהלך כהונתה של הכנסת הראשונה (היא **האסיפה המכוננת**) נעשו כל ההכנות להעניק חוקה למדינה. אלא שויכוח עקרוני ונוקב בדבר תוכנה של החוקה, שם לאל את המאמצים הללו. עיקר הויכוח נסב סביב שאלת יסודותיה של החוקה: המפלגות הדתיות דרשו שהחוקה תיוסד על ההלכה היהודית (בהיות ישראל מדינה יהודית). ואילו המפלגות החילוניות דרשו להפריד את הדת מהמדינה (כמקובל במדינות כמו ארצות-הברית וצרפת) ולהשתית את החוקה על העקרונות הדמוקרטיים האוניברסליים כמקובל במדינות הנאורות בעולם. לכך נוספו עוד נימוקים לכאן ולכאן. בסופו של דבר, **האספה המכוננת לא העניקה חוקה למדינת ישראל**, ותוך כמה ימים לאחר מכן הפכה **לכנסת**, היינו לבית נבחרים לכל דבר.

להלן סיכום הויכוח בין המחייבים לשוללים וההנמקות של כל צד:

המחייבים טענו:

- החותמים על מגילת העצמאות התחייבו במפורש לחוקק חוקה.
- המדינה חייבת לכבד את החלטת האו"ם הדורשת חקיקת חוקה.
- החוקה תחייב את כל מוסדות המדינה (כולל הרשות המחוקקת) לנהוג על פי אמות מידה חוקיות המקובלות בעולם הנאור.
- החוקה דרושה כדי להוכיח לכל מדינות העולם כי ישראל מכבדת את זכויות היסוד של אזרחי המדינה, כולל אלה שאינם יהודים.
- החוקה תעזור לתהליך קיבוץ הגלויות והפיכתם של המוני העולים – לעם אחד.
- החוקה תהווה כלי חשוב לחינוכו של הדור הצעיר על ברכי הדמוקרטיה.
- למרבית מדינות העולם יש חוקה ואל לישראל לפרוש מהציבור.

השוללים טענו:

- אין בחוקה משום ערובה לשמירה על זכויות האזרח ועל אורח חיים דמוקרטי. עובדה היא כי קיימות מדינות בעלות חוקה מתקדמת ביותר ואף על פי כן שורר בהן משטר דיקטטורי; ומאידך מדינה כמו בריטניה מנהלת את חייה באורח דמוקרטי ובחופש מלא, למרות שאין לה חוקה כתובה.
- מדינת ישראל נמצאת במצב דמוגרפי השונה מכל מדינה אחרת בעולם: רוב האזרחים שהיא רוצה לראותם בתוכה, נמצאים עדיין מחוץ לגבולות המדינה. משום כך אין זכות לכמה מאות אלפי אזרחים לקבוע עכשיו ולדורות הבאים, את אורח החיים הממלכתיים שעל פיהם יחוייבו לחיות אותם מיליונים שיגיעו אליה בעתיד.
- קיים ויכוח היסטורי ממושך בדבר הזיקה של העם היהודי לדת. קביעת חוקה עכשיו תכניס את המדינה הצעירה לטלטלת ויכוחים ולפילוג בין המחנה החילוני ולמחנה הדתי.
- הכרזת העצמאות, אם כי איננה בבחינת חוקה כתובה – מכילה בתוכה את מירב הרכיבים של חוקה מתקדמת, וניתן לנהוג לפי התכנים הכלולים בה.
- "חוק המעבר, תש"ט-1949" מכיל בתוכו רכיבים חוקתיים העונים על דרישתה של עצרת האומות המאוחדות בדבר חקיקת חוקה. חוק זה הגדיר את הסמכויות וקבע את המסגרת החוקית לרשויות השלטון במדינה עד לקבלת חוקה: בית המחוקקים = כנסת; דבר-חקיקה = חוק; ראש המדינה = נשיא; הרשות המבצעת = ממשלה והעיתון הרשמי = רשומות. ויכוח זה נמשך במשך חודשים רבים, עד שלבסוף החליטה האספה המכוננת (הכנסת הראשונה), בחודש יוני 1950, על פי הצעתו של חבר הכנסת יזהר הררי (מהמפלגה הפרוגרסיבית), לאפשר

חקיקה הדרגתית (פרקים פרקים) של חוקי יסוד שיקבלו בסופו של דבר מעמד של חוקה. וזה נוסח ההחלטה החשובה הזאת:

"הכנסת הראשונה מטילה על ועדת החוקה, חוק ומשפט להכין הצעת חוקה למדינה. החוקה תהיה בנויה פרקים-פרקים באופן שכל אחד מהם יהווה חוק – יסוד בפני עצמו. הפרקים יובאו בפני הכנסת, במידה שהוועדה תסיים את עבודתה, וכל הפרקים יחד יתאגדו לחוקת המדינה". ואכן מאז שוקדת ועדת החוקה, חוק ומשפט כל הכנת חוקי-יסוד. עד לשנת 2010 נחקקו 11 חוקי יסוד.

מכאן: כל אימת שהכנסת מחוקקת חוק יסוד, היא פועלת בסמכותה כאספה מכוונת.

הכנסת – הרשות המחוקקת

בכנסת מכהנים 120 חברים נבחרים, כמפורט לעיל. הם מייצגים את מכלול הדעות והגוונים של החברה הישראלית (פרט לשוללים את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי; השוללים את אופיה הדמוקרטי של המדינה, הדוגלים בגזענות או התומכים במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל). הבחירה היא לתקופה של ארבע שנים. אין בישראל מגבלה על מספר תקופות הכהונה של חבר כנסת.

הכנסת מקיימת מושב שנתי המתחלק לשני כנסים: כנס החורף – המתחיל לאחר החגים היהודים (ראש-השנה, יום הכיפורים וסוכות) ומסתיים לפני פסח; וכנס הקיץ – המתחיל לאחר יום העצמאות ונמשך עד סוף יולי או תחילת אוגוסט. בסך הכל אמורה הכנסת להתכנס לשמונה חודשים בכל שנה. אולם ועדות רבות של הכנסת (ראה להלן) פועלות גם בחודשי הפגרה שלה. כמו כן ניתן לזמן את המליאה לישיבות בתקופת הפגרה אם על פי תביעת הממשלה ואם על פי דרישה בכתב חתומה על ידי עשרים וחמישה חברי כנסת.

הכנסת פועלת מכוח "**חוק יסוד הכנסת**". משום כך אין "**תקנות לשעת חירום**" (ראה להלן בפרק זה) יכולות לבטל את החוק או להכניס בו שינויים (היינו לא ניתן להשתמש בתואנה של שעת חירום) אלא אם כן 80 חברי כנסת תמכו בשינוי. אותו מספר מבין חברי הכנסת דרוש כדי להאריך את תקופת כהונתה של הכנסת מעבר ל-4 שנים. הדבר קרה רק פעם אחת מאז הקמת המדינה, כאשר הבחירות (לכנסת ה-8) נדחו בכמה שבועות (ל-31 בדצמבר 1973) בעטייה של "**מלחמת יום הכיפורים**".

אולם הכנסת יכולה להחליט, ברוב של 61 מקרב חבריה, על הקדמת הבחירות. החלטה כזאת תהפוך ל"**חוק פיזור הכנסת**". החוק חייב לכלול את המועד של הבחירות לכנסת הבאה. מועד זה אסור לו שיהיה מעבר ל- חמישה חודשים מיום פיזור הכנסת היוצאת.

"**חוק יסוד: הכנסת**" דלעיל, קובע כי עבודת הכנסת חייבת להתנהל בכפיפות לשלושה קבצים של הנחיות: **החוקים הקיימים** (כולל חוקים הנוגעים לכנסת עצמה כמו: חוק הכנסת, חוק חסינות חברי הכנסת, חוק חסינות המבנים של הכנסת – ראה להלן); **תקנון הכנסת** ו"**הנוהל**

והנוהג המקובלים בכנסת. ברור מאליו כי ספר החוקים הישראלי מחייב את הכנסת ואת חבריה ואין היא יכולה לעשות פעולה או להימנע מעשייתה במידה שהיא נוגדת חוק מחוקי המדינה (היא יכולה כמובן לשנות חוקים, בתהליך החקיקה המקובל – ראה להלן).

כדי להבדיל בין **"חוק יסוד: הכנסת"** העוסק בעיקר בצד החוקתי של מעמד בית המחוקקים הישראלי, לבין הנחיות מינהליות יותר, חוקקה הכנסת את **"חוק הכנסת התשנ"ד-1994"** ובו סעיפים המסדירים את דרכי עבודתה של הכנסת (כגון: הליך הפתיחה של כנסת חדשה, ועדות הכנסת, דרך בחירתו וסמכויותיו של ראש האופוזיציה). סעיפים אלה נטמעים לאחר מכן במה שידוע כ**תקנון הכנסת**.

תקנון הכנסת הוא המדריך המחייב להתנהלות חיי היום יום של הכנסת. כל סעיף בתקנון מובא לדיון ולאישור מוקדם בוועדת הכנסת ולאחר מכן במליאת הכנסת. לאחר אישורו מפרסמים את נוסח התיקון בעיתון הרשמי **"רשומות"**. מכאן תוקפו החוקתי של התקנון. תקנון הכנסת מחייב את כל חבריה ואין לסטות ממנו. חבר כנסת יכול להגיש עתירה נגד הכנסת לבית הדין הגבוה לצדק במקרה של סטייה כזאת.

במידה שאין תקנון הכנסת נותן תשובה למקרה מסוים, מסתמכים על נוהל דומה (תקדימי) שננקט בעבר ונוהגים לפיו.

בהיותה הרשות המחוקקת, מוטלים על הכנסת תפקידים רבים ומגוונים:

- התפקיד הראשי שלה הוא לחוקק חוקים (על תהליך החקיקה ראה להלן).
- הכנסת, ובעיקר מליאתה, מייצגת את הבמה הציבורית הבכירה ביותר, להעלאת נושאים בעלי ענין לאומי וציבורי – לדיון ולליבון.
- הכנסת מאשרת את ראש הממשלה ואת ממשלתו, לאחר שהנשיא הטיל עליו להקימה. כל שר חייב לקבל את אישורה לפני שהוא יכול להיכנס לתפקידו (ראה להלן – הרשות המבצעת).
- הכנסת מפקחת על עבודת הממשלה וקובעת את סמכויותיה באמצעות **"חוק יסוד: הממשלה"**, ומוסמכת להפילה במידה שרוב חברי הכנסת מאבדים את אימונם בממשלה.
- הכנסת מעמידה לרשות הממשלה את **"כלי העבודה"** הדרושים לביצוע עבודתה, הלא הם החוקים ובראשם חוק התקציב. בלעדיו אין לממשלה הסמכות לגבות אגורה או להוציא אגורה.
- הכנסת עוקבת אחרי דרכי הביצוע של החוקים על ידי אישור (או דחייה) של התקנות ששר מבקש להתקין, שבלעדיהן לא יוכל לבצע את החוק המסור לאחריותו (ראה להלן).
- הכנסת משמשת גם כגוף בוחר: את נשיא המדינה ואת מבקר המדינה; נציגיה מכהנים בוועדות הציבוריות הבחורות: שופטים, דיינים, קאדים מוסלמים (2 כח"ים בכל ועדה) וקאדים דרוזים (שלושה חברי כנסת בוועדה); חמישה מחבריה מכהנים בגוף הבוחר את

מועצת הרבנות הראשית וכן משתתף חבר כנסת אחד, בועדה המקצועית שמציעה מועמדים למשרת היועץ המשפטי לממשלה.

- הכנסת משמשת גם כגוף שיפוטי כשהיא מחליטה להסיר את חסינותו של חבר כנסת שיש חשד שעבר עבירה (כדי שהיועץ המשפטי לממשלה יוכל להעמידו לדין - ראה להלן: חסינות חברי הכנסת). בצורה דומה ממלאה הכנסת תפקיד שיפוטי כשהיא מחליטה להעביר את נשיא המדינה או את מבקר המדינה מתפקידם.
- הכנסת מעצבת את עבודתה של מערכת המשפט באמצעות החוקים שהיא מחוקקת (ובראשם "חוק יסוד – השפיטה"); כשהיא קובעת אילו מעשים יש בהם משום עברה פלילית (למשל: עד שנת _____ היה כל מגע עם נציגים רשמיים של אש"ף נחשב לעברה פלילית), ואף קוצבת את העונשים המירביים (ולעיתים אף עונשי מינימום) על העבירות השונות.

כנסת חדשה נכנסת לפעולה

כנסת חדשה שנבחרה, תתכנס לשיבתה הראשונה, בשעה 4:00 אחה"צ, ביום שני של השבוע השני שלאחר הפרסום ("רשומות") של תוצאות הבחירות, על ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית. אולם אם יום זה הוא יום חג או ערב חג, תתכנס הכנסת ביום החול הראשון שלאחר החג.

מן הראוי לציין שאין החוק קובע מי הוא המזמן את חברי הכנסת לשיבתם הראשונה. לא בכדי נקט המחוקק בלשון סתמית ולא הטיל על איש או על קבוצת אנשים לזמן את חברי הכנסת. שכן המחוקק לא רצה שזימון הכנסת יהיה תלוי ברצונו הטוב או ביכולתו של מישהו לבצע את הזימון. חברי הכנסת הנבחרים, מן הרגע שקיבלו את כתב המינוי מיו"ר ועדת הבחירות המרכזית, (ראה לעיל – בחירות), מודעים אל נכון למעמדם החדש וחזקה עליהם שיפעלו כפי שהחוק מורה להם, בכל הנוגע לפתיחת מושב הכנסת הנבחרת.

זאת ועוד: למן פרסום תוצאות הבחירות ב"רשומות" נהנה כל נבחר מחסינות פרלמנטרית עוד בטרם הצהיר את הצהרת האמונים שלו (ראה להלן). משום כך נכון יהיה להניח שהכנסת תתכנס למושב הראשון במועד הקבוע בחוק, גם ללא זימון פורמלי, ואיש לא יוכל למנוע מחברי הכנסת מלהגיע לשיבתם הראשונה בבנין הכנסת (שגם עליו חל חוק החסינות).

בכל זאת נוצרה מסורת לפיה מזכיר הכנסת מזמן את הוועדה המסדרת ואת חברי הכנסת הנבחרים – כמתואר להלן.

מן הראוי לשים לב בהקשר זה לעקרון "רציפות השלטון": חברי הכנסת היוצאת ממשיכים לכהן בתפקידם עד למועד כינוס הכנסת החדשה. ואם כי הכנסת יוצאת לפגרה, לאחר שחוקקה את חוק פיזור הכנסת וקבעה את המועד לעריכת הבחירות החדשות – ניתן לזמן את חבריה לכל נושא (הכנסת ה-15 המשיכה – בשנת 2002 – במלאכת אישור תקציב המדינה, כולל ישיבות

מליאה, לאחר שכבר יצאה לפגרה והפסיקה את תיפקודה היומיומי – עד למועד התכנסותה של הכנסת החדשה. הנה כי כן המחוקק לא הותיר, ולו את הדרך הצר ביותר, היכול לאפשר למישהו לחבל או לעכב את התהליך הדמוקרטי של כניסת כנסת חדשה לתפקידה.

בפועל נעשית עבודה ארגונית רבה מאוד, להבטחת כינוסה המוצלח של הכנסת הנבחרת. עיקר התפקיד מוטל על **מזכיר הכנסת** ומשנת 2006 – גם על **מנכ"ל הכנסת**, שמונה לראשונה לתפקיד זה באותה שנה. (על תפקידיהם, דרך מינויים וסמכויותיהם של שני פקידים בכירים אלה – ראה להלן). הם עורכים לכל החברים החדשים שנבחרו סיור מקיף בבנין; מפגשים אותם עם הפקידות הבכירה של הכנסת: היועצת המשפטית, קצין הכנסת, החשב וכיו"ב; מסבירים להם את נוהלי העבודה; מעניקים לכל אחד מהם את **"תקנון הכנסת"** וכן דפדפת ובה מידע בסיסי על העבודה הפרלמנטרית, על זכויותיו של הח"כ ועל השירותים השונים שהוא יכול לקבל מטעם הכנסת.

הוועדה המסדרת

מזכיר הכנסת מזמן את ראשי כל הסיעות שנבחרו לכנסת החדשה, כדי לקבל מהם את שמות נציגיהן ל **"ועדה מסדרת"**, אלה יאושרו מאוחר יותר על ידי הכנסת. הייצוג בוועדה הוא לפי גודל הסיעות. כל ארבעה חברי סיעה יכולים לשגר נציג אחד לוועדה. סיעות שאין להן ארבעה נציגים, ישלחו משקיף שלא תהיה לו זכות הצבעה. ליושב ראש הוועדה נבחר ראש הסיעה הגדולה ביותר בכנסת החדשה. **לוועדה המסדרת**, עד לבחירתה של **ועדת הכנסת**, מלוא הסמכויות של ועדת הכנסת, בכל הנוגע לסדרי הבית ולדיוני הכנסת. הוועדה קובעת את ההרכב הסיעתי של הוועדות הקבועות; ממליצה לוועדות מי יעמוד בראשן; מקצה את המושבים במליאת הכנסת לסיעות השונות; ואת החדרים לשימושם של חברי הכנסת ולשימושן של הסיעות. בחדרי הסיעה ממוקם מנגנון הסיעות: יושב ראש הסיעה, המזכיר(ה), הדובר(ת) ועובדים נוספים – וכן נערכות בהם הישיבות של כלל חברי הסיעה. חדרי הסיעות מוקצבות לסיעות לפי גודלן.

מלאכת הקביעה של מספר חברי כל סיעה בוועדות היא מסובכת מהסיבות הבאות:

- בכל כנסת מכהנות גם סיעות בעלות מספר קטן של חברים (לעתים לא יותר משני חברים), כך שאין הן יכולות להיות מיוצגות בכל הוועדות.
- הסיעות העומדות להרכיב את הקואליציה הממשלתית (היינו מכלול סיעות הרוב בכנסת), מעונינות להבטיח לסיעותיהן רוב בכל הוועדות, וזאת כדי למנוע הפרעות או עיכובים בתהליכי החקיקה בהם מעונינת הממשלה וכן כדי למנוע הצהרות והחלטות המנוגדות לעמדת הממשלה.
- בתוך הקבוצה של סיעות הקואליציה בכנסת, ישנן תמיד סיעות קטנות שראשיהן מעונינים להעניק לחבריהן נציגות בוועדות יוקרתיות (כספים, חוץ וביטחון). נציגות כזאת היא בלתי

אפשרית במספר הקטן של חברי הסיעה. משום כך מוותרות הסיעות הגדולות בקואליציה (במסגרת ההסכם הקואליציוני) על מקומות שלהן בוועדות השונות לטובת השותפות הזוטרות.

כדי לענות לכל הצרכים והרצונות הללו (שבמקרים רבים הם מנוגדים, אלה לאלה), הכינה מזכירות הכנסת נוסחה לשיבוץ חברי הכנסת בוועדות כדלהלן:

בארבע ועדות (חוץ וביטחון, כספים, חוקה וכנסת) מכהנים 17 חברים בכל ועדה –

$$\text{סך הכל: } 17 \times 4 = 68$$

בשמונה הוועדות הקבועות האחרות מכהנים 15 חברים בכל ועדה,

$$\text{סך הכל: } 15 \times 8 = 120$$

סך הכל מקומות זמינים בכל ועדות הכנסת הקבועות: 188

$$\text{סך הכל מקומות בוועדות לכל חבר כנסת: } 188 : 120 = 1.57$$

עתה מכפילים את המספר 1.57 במספר חברי הכנסת של כל סיעה ומקבלים את המספר הכולל של מקומות בכל הוועדות שאותה סיעה זכאית לקבל (מעגלים כלפי מטה תוצאות מתחת ל-0.5 ומעגלים כלפי מעלה תוצאות מעל 0.5).

עתה נותרת מלאכת השיבוץ האישית, המתחילה בהסדרים ובהסכמות בכל סיעה (לעתים נערכות בחירות פנימיות בסיעה על המקומות בוועדות היוקרתיות); ולאחר מכן במשא ומתן בין הסיעות – בתוך הקואליציה ולבסוף בין הנהלת סיעות הקואליציה לבין הסיעות הנותרות באופוזיציה.

גם לגבי ראשות הוועדות נערכים דיונים רבים, כאשר סיעות הקואליציה העתידיות נוטלות לעצמן את ראשות הוועדות החשובות (כספים, חוץ וביטחון, חוקה חוק ומשפט) ומסכמות על הענקת הראשות של כמה ועדות גם למפלגות הגדולות הנותרות באופוזיציה. בכל מקרה, ראשות הוועדה לביקורת המדינה מוענקת תמיד לנציג המפלגה הגדולה באופוזיציה.

מושב הפתיחה

מושב הפתיחה של הכנסת הוא מושב חגיגי, הנפתח על ידי נשיא המדינה. הנשיא מעביר את ניהול הישיבה לוותיק שבין חברי הכנסת (היינו מי שכיחן – ברציפות או שלא ברציפות – את מספר השנים הרב ביותר בכנסת. במידה שלשני חברי הכנסת אותו ותק, יכהן המבוגר שביניהם).

יושב ראש הישיבה יצהיר הצהרת אמונים כדלהלן: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולמלא באמונה את שליחותי בכנסת". לאחר מכן ייקראו בפני המליאה: מזמור קכ"ב בתהילים (המתחיל בפסוק "שיר המעלות לדוד שמחתי באומרים לי בית יהוה נלך") וכן קטעים מתוך ההכרזה על הקמת מדינת ישראל.

לאחר מכן ישביע יושב ראש הישיבה את כל חברי הכנסת. נוהל ההשבעה הוא כך: היושב ראש קורא מחדש את נוסח ההצהרה, ומזכיר הכנסת קורא בשמות חברי הכנסת לפי סדר הא"ב. כל חבר(ת) כנסת שקראו בשמו(ה) עומד(ת) ואומר(ת): "מתחייב(ת) אני".

חבר הכנסת שלא הצהיר הצהרת אמונים מסיבה כלשהי, אינו יכול ליהנות מזכויותיו כחבר הכנסת עד שימסור את הצהרתו מעל דוכן הכנסת במליאה. כמו כן אין חבר הכנסת יכול להחזיק באזרחות נוספת על זו הישראלית, אלא אם כן לא ניתן על פי החוק הנוהג במדינה האחרת לוותר על האזרחות (טורקיה למשל איננה מאפשרת ויתור על אזרחותה). בכל יתר המקרים חבר הכנסת חייב לוותר על האזרחות הנוספת לפני שיוכל להצהיר הצהרת אמונים לכנסת. חבר הכנסת שהיה נתון במשפט במהלך הבחירות לכנסת או לאחריהן, ופסק הדין במשפטו ניתן לאחר שנבחר, והוא כולל הרשעה וכן קביעה של בית המשפט כי העבירה שעבר יש עמה קלון – רואים אותו כאילו התפטר מהכנסת.

לאחר מכן יביא יושב הראש הזמני של הועדה המסדרת הזמנית, לאישור המליאה את הרכב הוועדות הקבועות ואת ראשיהן. את ראשי הוועדות בוחרים אמנם החברים בכל ועדה, אף זאת בהסכמה בין הסיעות, אלא שגם על בחירת חבר כנסת לראשות ועדה יש להודיע למליאת הכנסת.

בחירת יושב-ראש הכנסת

במידה שרוב סיעות הכנסת הנבחרת הגיעו להסכמה על מועמד לכהונת יושב ראש הכנסת עוד לפני כינוס הכנסת, או שכמה מועמדים הגישו את מועמדותם – יכול יושב-ראש הישיבה הראשונה, על פי המלצת הועדה המסדרת להעמיד את המועמדות שלהם להצבעה. במידה שהיו שני מועמדים - מצביעים בין השניים, ובמידה שהיו יותר משני מועמדים, ממשיכים להצביע תוך השמטת שמו של המועמד שקיבל את מיעוט הקולות, עד שנותרים שני מועמדים בלבד. המליאה מאשרת גם את מינויים של סגני היושב ראש. החל בכנסת ה-16 (2003) לא יעלה מספר הסגנים על שבעה. הם נבחרים על פי גודל הסיעות. ייתכנו מקרים בהם הבחירה של יושב ראש הכנסת נדחית לישיבה או לישיבות אחרות (בעיקר בגלל ויכוחים בתוך גושי הסיעות לגבי מועמד מוסכם). במקרה כזה ימשיך חבר הכנסת הוותיק לעמוד בראש הכנסת ולנהל את ענייניה, בתנאי שאין הוא ממלא תפקיד ביצועי (ראש הממשלה, שר או סגן שר בממשלת המעבר, הממשיכה לכהן עד לבחירתה של ממשלה חדשה על ידי הכנסת הנכנסת).

עם תחילת עבודתה השוטפת של הכנסת (בחירת היושב ראש, הסגנים וחברי הוועדות הקבועות), מסיימת הוועדה המסדרת את תפקידה. מכאן ואילך תהיה **ועדת הכנסת**, אחראית על כל סדרי הנוהל בבית המחוקקים.

הכנסת בעבודתה

יושב ראש הכנסת

נבחר כאמור בישיבת הפתיחה של הכנסת (בהצבעה גלויה) או באחת הישיבות הסמוכות לה. היושב-ראש נבחר לכל תקופת כהונתה של הכנסת. אולם אם 90 חברי הכנסת מגיעים למסקנה כי אין הוא ראוי לתפקידו, ניתן להחליפו. כמו כן יש להעביר את יושב ראש הכנסת מתפקידו אם

הורשע בעבירה שיש עמה קלון. ההחלטה במקרה זה חייבת להתקבל תחילה **בועדת הכנסת** ברוב של כל חבריה, ולאחר מכן **במליאת הכנסת** – אף כאן ברוב של חברי הכנסת (היינו מינימום של 61 חברים). ההצבעה גלויה. בחירת היושב-ראש לכל תקופת הכהונה, נועדה להבטיח את יציבות עבודתה של הכנסת ולמנוע ממנה זעזועים במקרה של שינוי בהרכב הקואליציוני של הממשלה, תוך כדי תקופת כהונתה של הכנסת.

יושב ראש הכנסת מגלם באישיותו את עליונות הרשות המחוקקת בישראל, על פני כל רשות שלטונית אחרת. ואם כי לממשלה השפעה רבה על סדרי עבודתה של הכנסת (ראה להלן), שמורה ליושב ראש עצמאות רבה והוא הפוסק האחרון בכל נושא העלול לפגוע בעצמאות זאת (הוא "בעל הבית" כהגדרתו).

זכורה ההחלטה (ב- 22.3.1984) של היושב ראש מנחם סבידור איש סיעת הליכוד, לאשר הצבעה גלויה בנושא הצעת חוק התפזרות הכנסת העשירית (בהתאם לתקנון הכנסת), למרות דרישתו של ראש הממשלה וראש מפלגתו של סבידור יצחק שמיר, לערוך הצבעה חשאית. החלטתו של סבידור הביאה לפיזור הכנסת ולעריכת בחירות לכנסת ה- 11. אמנם כ"עונש" סבידור לא נבחר יותר לכנסת על ידי מפלגתו, אולם כל עוד כיהן כיושב ראש, איש לא היה יכול לכפות עליו לנהוג שלא לפי הבנתו.

המקרה של סבידור מהווה דוגמה מצוינת להוראה בתקנון הכנסת הקובעת כי: **"יושב-ראש הכנסת ישמור על כבודה, על סדר ישיבותיה ועל קיום תקנונה"**. תפקידיו האחרים של היושב ראש הם: ניהול כל ענייני הכנסת; ייצוג הכנסת כלפי חוץ; ניהול ישיבות המליאה; העמדת סעיפי סדר היום להצבעה וקביעת תוצאותיה.

יושב-ראש הכנסת וסגניו מאשרים את ההצעות הרגילות לסדר היום, המוגשות על ידי חברי הכנסת (ראה להלן); היו"ר מעביר את השאלות של חברי הכנסת (ראה להלן) אל השרים הנוגעים בדבר; והוא יושב ראש בישיבות של **"נשיאות הכנסת"** או כפי שהיא קרויה בתקנון: **מוסד היושב ראש והסגנים** (ראה להלן).

יושב-ראש הכנסת הוא ממלא המקום הקבוע של נשיא המדינה, כאשר הנשיא יוצא (באישור הממשלה) לביקור ממלכתי לחו"ל או כאשר נבצר ממנו למלא זמנית (בעיקר עקב מחלה) את תפקידו. במקרה של פטירת הנשיא במהלך כהונתו או במידה שהועבר מתפקידו על ידי הכנסת (ראה פרק _____ – מוסד הנשיאות), ימלא יושב-ראש הכנסת את מקומו עד לבחירתו של נשיא חדש.

יושב ראש הכנסת איננו יכול להיות חבר בוועדה מוועדות הכנסת חוץ מועדת **הפירושים** (ראה להלן). אולם הוא רשאי להשתתף בישיבותיה של כל ועדה כולל ועדת החוץ והביטחון. יושב-ראש הכנסת הוא הסמכות החוקית והמינהלית העליונה של הכנסת. לרשותו עומד מנגנון הכנסת המורכב מכמה קבוצות של עובדים:

- בראש המנגנון עומדים ארבעה עובדים בכירים : מנכ"ל הכנסת, מזכיר(ת) הכנסת, קצינ(ת) הכנסת והיועצ(ת) המשפטית של הכנסת. ארבעת הפקידים הללו נבחרים מכוח חוק הכנסת.
- נושאי התפקידים הבכירים האחרים בכנסת הם : סגני מזכיר הכנסת ; מנהלי הועדות הקבועות, ראשי המחלקות (היועץ, החשב, הספרנית, הארכיון, משאבי אנוש), וכן מנהל המרכז למחקר ולמידע.
- הפקידות הטכנית של הקצרניות, הכתבניות ואנשי התחזוקה.
- צוות הסדרנים המפקח על תנועת הנכנסים והמבקרים בכנסת ובמסדרונותיה ; עומד לרשות יושבי ראש של ישיבות המליאה ושל יושבי ראש הועדות (כולל התפקיד להרחיק מהישיבה חבר כנסת שהיו"ר החליט להרחיקו) – במהלך הישיבות (האחראי על הסדרנים מבחינה מבצעית הוא קצין הכנסת).
- **משמר הכנסת** – האחראי לאבטחת בנייני הכנסת ולשמירה על ביטחונם האישי של חברי הכנסת שהוחלט להפקיד עליהם שמירה (קצין הכנסת הוא האחראי גם על משמשי הכנסת). היושב-ראש הוא שקובע את תקציב הכנסת, את נוהלי עבודתה ויוזם שינויים כמו חלוקה מחדשת של תפקידי הועדות הקבועות (בעניין זה מענינת הצעתו של היושב ראש של הכנסת ה-15, אברהם בורג, לחלק את ועדת הכספים לשתי ועדות שאחת מהן תעסוק אך ורק בתקציב המדינה, וכן עריכת רפורמה בתחומי אחריותן ובצורת תיפקודן של הועדות כולן - הצעות שעד מועד כתיבת ספר זה לא יצאו מן הכוח אל הפועל).

נשיאות הכנסת (יושב-ראש הכנסת והסגנים)

כאמור הלשון המשפטית של תקנון הכנסת מכירה במוסד זה כ : יושב-הראש והסגנים. אולם כיוון שברוב מדינות אירופה יושב ראש הפרלמנט נקרא – נשיא, השתרבב מונח זה גם לכנסת שלנו בהתייחסה ליושב הכנסת ולסגניו. אף הם מקבלים את אישור המינוי שלהם ממליאת הכנסת לכל תקופת כהונתם. גם בנשיאות הכנסת שמור לקואליציה רוב, שכן בסמכותו של מוסד זה לקבוע נוהלים רבים המשפיעים על תוצאות עבודתה של הכנסת.

נשיאות הכנסת מתכנסת לישיבה שבועית קבועה (בימי שני בשעות הבוקר, אולם גם לישיבות שלא מן המניין) שבמהלכה היא דנה בסדר היום השבועי של המליאה ; באישור או בדחייה של הצעות דחופות לסדר היום (ראה להלן) ; ובאישור הנחתן של הצעות חוק פרטיות על שולחן הכנסת (לנשיאות הכנסת הרשות למנוע הגשתן של הצעות חוק פרטיות שעל פניהן הן מטיפות לגזענות או לשלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי) .

בישיבות השבועיות הללו משתתף גם נציג מזכירות הממשלה (או השר המקשר בין הממשלה לכנסת) ; מנכ"ל הכנסת, מזכיר הכנסת והיועץ המשפטי שלה.

סגני היושב ראש מנהלים את ישיבות המליאה של הכנסת, באישור היושב ראש; הם חברים בוועדות הכנסת ורשאים להשתתף בישיבותיה של ועדת הכנסת.

מזכיר הכנסת ומנכ"ל הכנסת

מזכיר הכנסת אחראי בפני היושב ראש והנשיאות על התנהלותן הפרלמנטרית התקינה של המוסדות החוקתיים של הכנסת: המליאה והוועדות. המזכיר או אחד מסגניו נוכח בישיבות המליאה ובישיבה של כל ועדה שנוכחותו בה דרושה. הוא המייצג לכל יושב ראש ישיבת מליאה בכל הנוגע לתקנון, למינהג ולנוהג הכרוכים בניהול הישיבה. המזכיר הוא למעשה "האינצקלופדיה המהלכת" של הכנסת שעל נסיונו הארוך ובקיאותו בתולדות הכנסת ובנבכי החלטותיה – מסתמכים כל אימת שמתעוררת בעיה סבוכה שאין לה פתרון בכתובים. המזכיר מנהל את רשימת הנואמים, מסכם עבור יושב ראש הישיבה את תוצאות ההצבעות (במידה שנדרשה הצבעה ידנית במקום ההצבעה הממוחשבת), ומודיע על הנחת הצעות חוק ומסמכים אחרים על שולחן המליאה. כאשר נערכת הצבעה שמית, קורא המזכיר את חברי הכנסת בשמותיהם ורושם את הודעותיהם: בעד, נגד, נמנע או נעדר מהישיבה. כמו כן הוא משתתף, יחד עם עוד שני חברי כנסת (אחד מהקואליציה ואחד מהאופוזיציה) בספירת הקולות של הצבעה חשאית שנערכת במעטפות סגורות ומאחורי פרגוד (כמו למשל – בחירת נשיא). ואילו מנכ"ל הכנסת (התמנה לראשונה על ידי ועדת הכנסת ביום 7 ביוני 2006), אחראי על מכלול הניהול האדמיניסטרטיבי של הכנסת.

הסיעות בכנסת

הזכרנו לעיל כי מזכיר הכנסת מכנס את ראשי הסיעות של הכנסת הנבחרת, ומרכיב בעזרתם את "הוועדה המסדרת". בהתייעצות עמם מקצה הוועדה המסדרת את מקומות הישיבה של חברי הכנסת במליאה, את חדרי הסיעות (לפי גודלן), את החדרים הפרטיים של חברי הכנסת, מאיישת את הוועדות הקבועות ומסמנת את ראשיהן. רוב חברי הכנסת פועלים במסגרת סיעות. הסיעה הקטנה ביותר היא בת שני חברים (כיוון שהחסימה בגובה 2% איננה מאפשרת היבחרות של מועמד בודד לכנסת, אולם תיתכן סיעת יחיד בעקבות התפצלותה של סיעה קיימת – ראה להלן). במהלך כהונתה של הכנסת יכולה ועדת הכנסת לאשר לחבר כנסת שפרש מסיעתו לכהן כסיעת יחיד, לאשר התפלגויות של סיעות קיימות או איחוד של סיעות. כל פעולה כזאת, כולל שינוי שם הסיעה בעקבות איחוד או פילוג – חייבת לקבל את אישורה של **ועדת הכנסת** וכרוכה בהודעה על כך למליאת הכנסת ופרסום ב"רשומות". בבחירות לכנסת יכולות רק מפלגות הרשומות כמפלגות על פי חוק המפלגות (ראה _____), להגיש רשימות מועמדים לכנסת. אולם למן הרגע שרשימת מועמדים הצליחה להכניס את חבריה לכנסת, הם פועלים במסגרת **כסיעות**. לסיעה יש מעמד מוכר על פי חוק יסוד הכנסת:

- היא מקבלת חדר מיוחד בו פועל מנגנון הסיעה ובו מתקיימות ישיבות הסיעה.
- היא מקבלת מימון מיוחד מהכנסת לפעולותיה בהתאם למספר החכ"ם שהיא מייצגת.
- יו"ר הסיעה מייצג אותה כלפי מוסדות הכנסת ובישיבות הבין-סיעתיות (כגון ישיבות הנהלת הקואליציה – ראה להלן).
- מזכירות הסיעה קובעת את סדר הדוברים מטעמה (ואת הזמן המוקצב לכל אחד מהם), בכל דיון במליאה הנערך על בסיס סיעתי (ראה להלן); מגישה בשם חבריה לנשיאות הכנסת, הצעות דחופות לסדר היום והצעות חוק פרטיות, וזאת במסגרת המכסה הקצובה בנושאים אלה לכל סיעה (ראה להלן).
- במהלך כהונתה של הכנסת יכולים להיווצר מצבים פוליטיים הגוררים אחריהם פילוגים בסיעות קיימות, או מיזוגים לשם פעילות משותפת. אולם יכולים להיווצר מצבים בהם מנסים "לקנות" חבר כנסת בודד, כדי שיצביע בניגוד לעמדת סיעתו. הדבר הוא חיוני כשהצבעתו יכולה להביא לתמורה מכרעת בכנסת (כגון הצבעת אי-אימון בממשלה או ההצבעה המפורסמת של חה"כ אלכסנדר גולדפרב ב-23.9.1993 שהכריעה את הכף לטובת אישורם של הסכמי אוסלו בכנסת).
- כמובן שבעקבות הצבעה כזאת מוציא חבר הכנסת את עצמו מחברות בסיעה עמה נמנה עד כה. כדי למנוע מחברי כנסת "לקבל פרס" עבור הפניית עורפם למפלגה שבמסגרתה נבחרו לכנסת, קובע **חוק יסוד הכנסת**, כי חבר כנסת כזה לא יוכל להיכלל בבחירות הבאות ברשימת מפלגה שסיעתה מיוצגת בכנסת היוצאת אלא אם כן התפטר מידיית מהכנסת לאחר שפרש מסיעתו. ואילו "**חוק יסוד הממשלה**" קובע כי חבר הכנסת שפרש מסיעתו לא ימונה לשר או לסגן שר באותה כנסת (וזאת שוב כדי למנוע קבלת פרס על עריקה משורות המפלגה שברשימתה נבחר אותו חבר הכנסת).
- הנהלת הקואליציה** – מורכבת מראשי הסיעות המרכיבות את הקואליציה הממשלתית. אם כי אין לגוף זה מעמד רשמי מוכר בכנסת, הרי הדיונים הנערכים במסגרתה נועדו להבטיח את ציות חברי הסיעות למדיניות הממשלה, את הצבעתם הנכונה וכן למנוע מהם מעשים העלולים לפגוע במדיניות הממשלה או בתדמיתה. במסגרת זאת כלולות גם הצעות חוק פרטיות (ראה להלן) העלולות, אם תתקבלנה לגרום להוצאה ציבורית שהממשלה (באמצעות שר האוצר) מתנגדת לה.
- יושב ראש הקואליציה יחד עם ראש האופוזיציה (ראה להלן), נפגשים בכל יום שני בבוקר עם יושב ראש הכנסת, לשם בחינה משותפת של סדר היום השבועי, ולהכנסת שינויים בו (המותגים בהסכמת יושב ראש הכנסת), לפי בקשת אחד מהם.

ראש האופוזיציה – הכנסת ה-15 חוקקה חוק המעניק מעמד מיוחד לראש האופוזיציה (מעמד דומה שמור לראש האופוזיציה בפרלמנט הבריטי). בתפקיד זה מכהן ראש הסיעה הגדולה ביותר באופוזיציה.

החוק קובע כי על ראש-הממשלה לעדכן את ראש האופוזיציה, לפחות אחת לחודש, בכל ענייני המדינה; מוקצה לו מקום כבוד בכל ארוע ממלכתי בו משתתף ראש הממשלה; הוא זכאי לנאום במליאת הכנסת מיד לאחר ראש-הממשלה; שכרו והתנאים הנלווים לשכר וכן צוות העוזרים (כולל רכב ונהג) שלא לא יפחתו מאלה של שר.

השר המקשר בין הממשלה לכנסת – הממשלה ממנה את אחד משריה להיות המקשר בינה לבין הכנסת. השר משתתף בישיבות נשיאות הכנסת (ראה לעיל); מביא בפני יושב ראש הכנסת את הצעותיה ובקשותיה של הממשלה בכל הנוגע לסדר היום של המליאה כולל הופעותיו של ראש הממשלה בפניה; דואג ששרי הממשלה והפקידות הבכירה של המשרדים, יהיו נוכחים במליאת הכנסת ובועדות בעת הדיונים הקשורים למשרדיהם, וכן שהשרים יענו במועד על השאלות שהופנו אליהם.

מליאת הכנסת

המליאה היא המסגרת שבה מתמצית מהותה של הכנסת כבית המחוקקים: כאן מצהירים אמונים: חברי הכנסת הנבחרים, נשיא המדינה, מבקר המדינה וחברי הממשלה החדשים; נערכות ההצבעות המקנות תוקף לחוקי המדינה, להחלטת הממשלה לצאת למלחמה, להסכמים בינלאומיים ולהצהרות מדיניות חשובות; נערבות בחירות של נשיא המדינה ומבקר המדינה; נמסרות סקירות מפי ראש-הממשלה והשרים על תפקוד משרדיהם; נערכים דיונים בנושאים ממלכתיים וציבוריים חשובים והצבעות אי-אמון בממשלה או הצבעות להסרת חסינותו של חבר כנסת ולהעברת יושב-ראש הכנסת, נשיא המדינה ומבקר המדינה מתפקידיהם; מוגשות שאילתות והצעות לסדר היום של חברי הכנסת; נערכים טקסי זכרון לאישים (כמו לראש הממשלה הנרצח – יצחק רבין) ולאירועים (כמו יום השואה) וטקסי אירוח של ראשי מדינות (קיסרים, מלכים, נשיאים, נשיא עצרת האו"ם, נשיא הפרלמנט האירופי, נשיא מועצת אירופה, ראשי ממשלה, יו"ר האיגוד הבינפרלמנטרי), המוזמנים לשאת דברים בפני המליאה.

במליאה 116 מושבים לחברי הכנסת, היושבים במקבצים של סיעות, כפי שנקבע על ידי "הוועדה המסדרת"; באמצע ניצב שולחן הממשלה. כל המושבים הללו פונים אל עבר במת הנשיאות עליה יושבים: יושב ראש הישיבה ולשמאלו מזכיר הכנסת (ומאחוריו אחד מסגניו) וקצין הכנסת. מימינו של היושב ראש ניצב דוכן הנואמים. מאחורי במת הנשיאות קיר שעיצב ובנה הפסל דני קרוון, ושנושאו: ירושלים של מעלה וירושלים של מטה; תמונה צרובה באבץ של בנימין זאב הרצל ודגל המדינה.

למרגלות במת הנשיאות ניצב שולחן הקצרניות, הרושמות כל מילה המושמעת במליאה. כמו כן מוקלטים הדברים במקביל. בשנת 1988 הונהגה בכנסת הצבעה אלקטרונית. שני צגים גדולים התלויים מהתקרה בשני צדי האולם, מציגים את הצב עתו של כל חבר כנסת ואת התוצאות של כל הצבעה: בעד, נגד, נמנע.

מתחם המושבים במליאה, כולל שולחן הממשלה ובמת הנשיאות, אסור בכניסה פרט לחברי הממשלה והכנסת, לסדרנים, לקצרניות, למזכיר הכנסת וסגניו ולקצין הכנסת.

מעל אולם המליאה מצויים שני יציעים: היציע המרכזי – יציע האורחים – ובו מקומות שמורים לנשיא המדינה ורעייתו, למבקר המדינה, לנגיד בנק ישראל וליועץ המשפטי לממשלה. כמו כן מוקדש חלק מיציע זה לנציגי התקשורת. בחלקו הארי של היציע יושבים מוזמנים מכובדים מישראל ומארצות העולם. מעל אולם זה מצויים חדרי הקלטה לרשתות הרדיו והטלוויזיה.

היציע השני הוא יציע הציבור, המופרד מאולם המליאה באמצעות קיר של זכוכית משוריינת. כיוון שיציע זה פתוח לקהל הרחב, ננקטים אמצעי זהירות כדי שלא יחזור מקרה ההתנקשות שארע ב-29 לאוקטובר 1957, במהלכו נזרק רימון לאולם המליאה, שפצע בין היתר את ראש הממשלה דאז – דוד בן-גוריון.

ישיבות המליאה ודיוניה

המליאה מתכנסת בימי המושב שלושה ימי דיונים שבועיים: בימים שני, שלישי ורביעי. הישיבות מתחילות בדרך כלל בשעה 4:00 אחה"צ (ביום רביעי – בשעה 11:00), ויכולות להימשך בהפסקות, לתוך הלילה ואפילו לבוקר שלמחרתו (בעיקר בעת אישור תקציב המדינה). יושב-ראש הכנסת יכול לקרוא לישיבות מליאה מיוחדות גם בימי השבוע האחרים, או לישיבות החורגות מסדר היום שנקבע לאותו שבוע.

הדיונים במליאה הם פומביים ואף משודרים בערוץ הטלביזיה המיוחד של הכנסת. אין חובת קוורום בישיבות המליאה. ייתכנו מקרים בהם יהיו נוכחים במליאה רק שני חברי כנסת: יושב ראש הישיבה והנואם ... כמו כן ייתכנו מקרים בהם חוקים והחלטות חשובות מתקבלים בכנסת ברוב של שלושה נגד שניים או אף של שניים נגד אחד. ... וזאת כאשר לא מצוין בחוק הצורך ברוב מוחלט או ברוב מיוחס.

סדר היום בשניים מתוך שלושת ימי השבוע (לרוב ימים ב' וג') נקבע על ידי יושב ראש הכנסת על פי הצעות הממשלה. מכאן שלממשלה השפעה רבה על עבודת הכנסת. בצורה כזאת מבטיחה הממשלה לעצמה את קבלת מלוא הסמכויות (בצורה של חוקים והחלטות) הדרושות לה לדעתה כדי למלא את תפקידה **כרשות המבצעת**. זאת ועוד: לחברי הממשלה שמורה הזכות להתערב בכל עת (על פי הרשאת יושב ראש הישיבה) במהלך דיוני המליאה, אם לדעתם דרושים הבהרה או תיקון כלשהו לדברי המשתתפים בדיון. כמו כן עומדת להם

הזכות למשוך בחזרה הצעות חוק ממשלתיות, אם לדעתם אין השעה כשרה להמשך הדיון בחקיקה.

בכל אחת מהשיבות בימים ב' וג' ניתנת זכות קדימה להודעה מיוחדת של הממשלה; להצעות דחופות לסדר היום (ראה להלן); למתן תשובות השרים לשאלות של חברי הכנסת (ראה להלן); לנושאים שהכנסת החליטה לכלול בסדר יומה על פי הצעות דחופות (קודמות) של חברי הכנסת וכן לנושאים שהחוק או התקנון מחייבים דיון והצבעה בהם במליאה. כמו כן מוקדשות 30 הדקות הראשונות של כל אחת משתי הישיבות בימים ב' וג' לנאומים בני דקה של חברי הכנסת (ראה להלן).

ישיבות המליאה ביום רביעי מוקדשות בדרך להצעות לסדר היום ולהצעות חוק פרטיות של חברי הכנסת.

הדיונים במליאה נערכים בשתי מסגרות:

דיונים סיעתיים - בנושאים הבאים: כינון ממשלה או התפטרותה; דיון בהצעות אי-אימון בממשלה או במקרה שהממשלה מתייחסת להצבעה בכנסת בנושא מסוים – כאל הצבעת אי-אימון (ראה להלן); דיונים בהצעת התקציב ובנושאי חוץ וביטחון; וכן דיון בכל נושא ששתי סיעות (שמספר חבריהן אינו נופל משמונה) מבקשות שיהיה דיון סיעתי.

לקראת הדיון הסיעתי מקצה ועדת הכנסת את הזמן הדרוש לדעתה כדי למצות את נושא הדיון. מתוך ההקצאה הכוללת מקבלת כל סיעה, בהתאם לגודלה את משך הזמן להשתתפות חבריה (מחלקים את מספר הדקות שהוקצבו לדיון במספר חברי הכנסת, וכל סיעה מקבלת את מכפלת הרגעים במספר חברי הסיעה שלה, אולם לא פחות מ- 10 רגעים). הנהלת הסיעה מחליטה על מספר הדקות שיועמדו לרשותו של כל נואם מטעמה ואת סדר הדוברים שלה – ומעבירה את הרשימה למזכירות הכנסת. הזמן המוקצה בדרך זו לדיון איננו כולל את נציגי הממשלה (הפותרים את הדיון ומסכמים אותו) והרשאים להתערב בדיון לרוב ללא הגבלת זמן.

דיון אישי – הצעות חוק ממשלתיות המובאות למליאה לקריאה ראשונה, כמו גם הצעות חוק פרטיות המובאות לקריאה מקדימה (ולאחר מכן לקריאה ראשונה – כמפורט להלן) נערכות במתכונת של דיון אישי. כמו כן נערך דיון כזה בנושאים המועלים למליאה בעקבות הצעות לסדר היום (של חברי כנסת), שהוחלט לערוך עליהם דיון במליאה. דיון אישי נערך גם בנושאים כלליים הנוגעים לעבודת הכנסת או לפרלמנטריזם.

כל חבר כנסת שנרשם לדיון מקבל הקצאה שווה של זמן (בהתאם להקצאת הזמן הכוללת של ועדת הכנסת – לרוב חמש או עשר דקות) ועליו להיות נוכח במליאה בעת שמגיע תורו לנאום, אחרת הוא מאבד את זכות הדיבור.

סדר הנאומים במליאה – יושב-ראש הישיבה הוא הסמכות העליונה לקביעת סדרי הנאומים וההצבעות במהלך ישיבת המליאה. על החלטות, שלדעת חבר כנסת כלשהו, היו שגויות או נגדו את התקנון – ניתן להגיש תלונה **לועדת הפירושים**. הנאומים הם מעל דוכן הנאומים (פרט להערה או שאלה שיכול חבר הכנסת לשאול ממקומו ברשות יושב ראש הישיבה), בהתאם לזמן המוקצב לכל נואם. אסור לכלול בנאומים תוכן של שיחות אישיות עם שרים או דיונים בועדות, אלא אם כן ניתן להן פומבי לפני כן. מקובל בכנסת לא להפריע לנאומו הראשון של חבר כנסת חדש (נאום הבתולין). הנואם שלאחריו נוהג לברכו. כמו כן נוהג (אם כי לא תמיד שומרים על כך) לא להפריע לנאומיהם של ראש-הממשלה וראש האופוזיציה.

ליושב ראש הזכות להוציא (אפילו בכוח) חבר כנסת שמפריע למהלך הישיבה והוזהר על ידו שלוש פעמים. ניתן גם להעניש חבר כנסת על התנהגות בלתי הולמת במליאה, על ידי הגשת תלונה **לועדת האתיקה** (ראה להלן). הוועדה רשאית להחליט (על פי חומרת העברה) על העונשים הבאים: הערה, אזהרה, נזיפה; נזיפה חמורה; שלילת זכות הדיבור במליאה למשך 10 ישיבות; איסור הגשת שאילתות, הצעות לסדר היום והצעות חוק למשך תקופה שתקבע הוועדה (אך לא יותר ממשכו של מושב אחד), הרחקה מדיוני המליאה למשך 10 ישיבות. **התפטרות חבר כנסת** - חבר כנסת שהחליט להתפטר מהכנסת, מפקיד את מכתב ההתפטרות בידי יושב-ראש הכנסת. התפטרותו נכנסת לתוקפה 48 שעות לאחר מסירתה ליו"ר. עד מועד זה יכול חבר הכנסת לחזור בו מהתפטרותו.

השימוש בשפה הערבית בכנסת – השפה הערבית היא השפה הרשמית השנייה בכנסת. בשנותיה הראשונות של המדינה הועסק בכנסת מתרגם רשמי שהיה מתרגם את דברי הנאומים לשתי השפות. כמו כן נהגו להדפיס את מסמכי הכנסת (בעיקר הצעות חוק) גם בשפה הערבית.

אולם עם כניסתם לכנסת של אזרחים ערבים ודרוזים, בעלי השכלה רחבה כולל בשפה העברית, הם החלו לנאום בעברית וכן אין הם נזקקים יותר לתרגום הניירת של הכנסת לערבית.

הבטחת הפיקוח של חברי הכנסת (הרשות המחוקקת) על הממשלה (הרשות המבצעת) נוסף על תהליך החקיקה (ובמרכזו חקיקת חוק התקציב) שיוזמת הממשלה ושבמהלכו שמורה לחברי הכנסת מידה גדולה של השפעה (ראה להלן), יצרה הכנסת שורה של כלים המעניקים לה יכולת של פיקוח-יתר והמטילים על הממשלה ושריה (והפקידות הממשלתית הסרה למרותם) חובת דיווח והסבר לכנסת:

הודעת ראש הממשלה – ישיבת הפתיחה של כל מושב של הכנסת (כנס חורף וכנס קיץ) מוקדשת להודעה מדינית של ראש הממשלה. זאת היא סקירה מקיפה על כל הנושאים

העומדים על סדר היום הציבורי: נושאי חוץ וביטחון, חברה וכלכלה. בעקבות ההודעה נערך דיון סיעתי, במסגרתו יכולים חברי הכנסת לבטא את תמיכתם או את הסתייגויותיהם מדבריו ולנמקם. בסיומו של הדיון נערכת הצבעה המקבלת או דוחה את הודעת ראש הממשלה.

חייב ראש הממשלה להשתתף בדיון במליאה – 40 חברי כנסת יכולים להגיש דרישה בכתב ליושב-ראש הכנסת, לערוך דיון במליאה בהשתתפות ראש-הממשלה. דיון כזה חייב להיערך תוך 21 יום (להוציא ימי פגרה). על ראש הממשלה להיות נוכח במליאה במשך כל הדיון. לדיון כזה (שיהיה סיעתי) מוקצית בדרך כלל שעה אחת: חבר הכנסת הפותח (מבין יוזמי הדיון) ינאם במשך 10 דקות וכל נואם סיעתי אחר ינאם לא פחות משלוש דקות. ראש הממשלה יציג את עמדתו בנושא ובסיום הדיון תיערך הצבעה על הודעתו.

מוסד השאילתא – כל חבר כנסת יכול להגיש שאילתות לכל שר בממשלה על עניין עובדתי שבתחום תפקידיו של השר הנשאל (עד 18 שאילתות בכנס החורף ועד 12 שאילתות בכנס הקיץ). השאילתא חייבת להיות עניינית, ללא פגיעה אישית או חשיפת מידע פוגע או חסוי ולהכיל לא יותר מ- 50 מילה. השאילתא מוגשת ליו"ר הכנסת (המאשר את כשירותה מבחינת הסגנון והתוכן) וזה מעביר אותה אל השר הנוגע בדבר. תשובת השר חייבת להינתן תוך 21 יום (להוציא ימי פגרה), עם אפשרות הארכה (בהסכמת היושב ראש) של 21 ימים נוספים. אם לאחר ההארכה השנייה לא השיב השר על השאילתא, יניח אותה היו"ר (תוך 7 ימים) על שולחן הכנסת, כדי לתת הזדמנות אחרונה לשר להשיב עליה, ולא – הוא יודיע למליאה שהשאילתא לא נענתה.

באמצעות השאילתא מקבלים חברי הכנסת את האפשרות להתערב, בצורה של שאלות (היכולות להיות גם מביכות) במעשים או במחדלים המתרחשים בתחום סמכותם של שרי הממשלה. תשובת השר ניתנת מעל במת הכנסת (היא יכולה גם להישלח בכתב אל השואל) ולמגיש השאילתא ניתנת האפשרות לאחר מתן התשובה להוסיף שאלת הבהרה בע"פ ממקום מושבו (לא יותר מדקה) – שגם עליה חייב השר לענות אם מיידית ואם עד שבוע לאחר מכן.

השאילתא ותשובת השר נרשמות בדברי הכנסת, והח"כ השואל יוכל לחזור ולהתייחס אליה בעתיד, אם יתברר כי תשובת השר לא תאמה את העובדות או שההבטחות שהבטיח במסגרת תשובתו (כמו למשל לתקן פגם שעליו הצביע השואל) לא התגשמו.

שאילתא ישירה – כל חבר כנסת יכול להגיש ביוזמתו שאילתא ישירה (60 שאילתות בכל מושב) לשר שלדעתו נושא השאילתא נמצא בתחום סמכותו. אף כאן נוסח השאלה, תוכנה והיקפה – חייבים להיות תואמים לאלה שבשאילתא רגילה. השאילתא מוגשת לשר באמצעות מזכירות הכנסת (ללא בדיקה או אישור של היו"ר – ומשום כך לא חלות על השר

ההוראות לענות עליה כפי שהוא חייב לנהוג בשאילתא המוגשת לו באמצעות היו"ר). אעפ"כ התקנון מחייב אותו לענות תוך 21 יום (להוציא ימי פגרה) או לקבל הארכה של עוד 7 יום. אולם אם אין הוא עונה על השאילתא, אין בידי חבר הכנסת דרך לחייבו לעשות זאת אלא אם כן יפנה אל היו"ר הכנסת ויבקש ממנו להפוך את השאילתא הישירה שלו לשאילתא רגילה.

שאילתא בעל-פה – כל חבר כנסת רשאי לפנות (באמצעות יושב-ראש הכנסת) לשר בשאילתא בע"פ (עד שתי שאילתות כאלה בכל מושב של הכנסת) על עניין עובדתי שבתחום תפקידו. גם במקרה כזה חייב תוכן השאילתא לענות על הדרישות שפורטו לעיל ולהכיל לא יותר מ- 40 מילים. המדובר בנושאים שלדעת השואלים הם דחופים ביותר. על השואלים להגיש את שאלותיהם עד יום ב' בשבוע בשעה 12:00 ועל השרים לענות באותו שבוע ביום ד'. בכל שבוע ניתן להעלות ארבע שאילתות בתוך זמן קצוב של שעה אחת. היו"ר הכנסת קובע את סדר השאילתות. אסור לשואל לתת פרסום מוקדם לתוכן השאילתא שלו, שכן אז היא תיפסל.

סדר הדיון בשאילתא בע"פ הוא כדלקמן:

- חבר הכנסת קורא את השאילתא ממקומו.
 - השר עונה עליה משולחן הממשלה במשך שלוש דקות.
 - חבר הכנסת השואל, רשאי להוסיף עוד שאלה במשך דקה.
 - יוש ראש הישיבה רשאי לאפשר לשני חברי כנסת נוספים (האחד מהקואליציה והשני מהאופוזיציה) להוסיף כל אחד במסגרת דקה – שאלה נוספת.
 - השר יענה לשלוש השאלות הללו במשך דקה נוספת.
- נאומים מן המקום של חברי כנסת** - שלושים הדקות הראשונות של ישיבת הכנסת ביום ג', מוקדשות לנאומים מן המקום של חברי הכנסת. כל חבר כנסת שמבקש לנאום מרים את ידו והיושב ראש מאפשר לו לנאום במשך דקה אחת (צורה כזאת של מתן רשות דיבור נהוגה בפרלמנט הבריטי. שם קמים חברי פרלמנט, המבקשים לקבל את רשות הדיבור, ומי שמושך ראשון את תשומת ליבו של היושב ראש – מקבל את רשות הדיבור). אסור לכלול בנאום חריצת משפט, ביטויים מעליבים או פגיעה בכבוד הכנסת. בתום דברי הנואמים יכול שר או שניים לענות להם, כל אחד במשך חמש דקות. אף מסגרת זאת מעניקה לחברי הכנסת זכות התערבות בנעשה במשרדי הממשלה וגם הפעם כמעט בזמן אמת.

הצעות לסדר היום - כפי שנוכחנו לעיל, הממשלה קובעת את סדר היום של הכנסת בשניים מתוך שלושת ימי הדיונים השבועיים. אולם אם חבר כנסת מעוניין להעלות לדיון נושא שאין הממשלה מוכנה או ממהרת להעלותו על סדר היום- הוא יכול להגיש **הצעה לסדר היום**. הגשת הצעה לסדר היום טעונה אישור של הנהלת הסיעה עמה נמנה אותו חבר כנסת, שכן כל סיעה

מקבלת (על פי החלטת הכנסת) מספר קבוע מראש של הצעות לסדר היום והצעות חוק פרטיות. בכנסת ה-17 הייתה ההקצבה השבועית לסיעות (שנקבעת לפי גודל כל סיעה) כדלקמן: קדימה – 4; עבודה-מימד – 3; ש"ס – 2; גיל – 1; ליכוד – 4; ישראל ביתנו – 3; האיחוד הלאומי- מפד"ל – 3; לאגודת ישראל- דגל התורה – 2; למרצ – 2; לרע"ם-תע"ל; לחד"ש ולבל"ד – 1 לכל אחת מהן. הסיעות מודיעות לנשיאות אילו הצעות לסדר היום הן מתכוננות להציע.

הגשת **הצעה דחופה לסדר היום** – חבר כנסת יכול להגיש **הצעה דחופה** לסדר היום (עד יום ב' בשעה 10:00) – אחת לשבוע. ההצעה תאושר במידה שחבר הכנסת הצליח לשכנע את יושב ראש הכנסת והסגנים שהדיון בהצעתו עשוי למנוע מעשה או מחדל שאינם ניתנים לתיקון, או שיש בהצעה עניין דחוף לציבור. הצעות כאלה ניתן להגיש גם ביום ג' ואפילו ביום ד', אם יו"ר הכנסת רואה בהן הצדקה מבוססת לדון בהן עוד באותו שבוע. בדרך כלל מאשרים חמש הצעות דחופות לשבוע, אולם במידה שבאותו שבוע אושרה באותו נושא הצעה רגילה לסדר היום או שאילתא בע"פ, לא תאושר דחיפות ההצעה. הדיון בהצעה דחופה נעשה על פי אותם כללים כמו הצעה רגילה לסדר היום. אין שני חברים של אותה סיעה יכולים להגיש הצעה דחופה באותו נושא. ההצעה חייבת לכלול דברי הסבר קצרים, ואף עליה חלים הכללים של מניעת עלבון, המנעות מחריצת משפט ושל עיסוק בנושאים שחל עליהם איסור בגלל "סוב-יודיציה" (היינו נושא הנמצא בדיון משפטי, וההתייחסות אליו עלולה להשפיע על השופטים).

כמו כן לא ניתן להעלות הצעה לסדר היום בענין שנדון תוך תקופה של ארבעה שבועות שקדמו להגשתה. יו"ר הכנסת וסגניו הם המאשרים את דחיפות ההצעות לסדר היום, ועל החלטתם בקשר לדחיפות, ניתן לערער בפני ועדת הכנסת. כמו כן יכול יושב-ראש הכנסת להעביר את ההצעה לדיון ישיר בוועדה מועדות הכנסת, אם לדעתו יש בה מידע העלול לפגוע באינטרסים של המדינה.

המציע מנמק את הצעתו במליאה במשך 10 דקות, והשר הנוגע בדבר יכול להציע שההצעה תכלל בסדר היום של מליאת הכנסת, שתועבר לדיון בוועדה מועדות הכנסת או שתוסר כליל מסדר היום. לחברי הכנסת שמורה הזכות להציע הצעות נגדיות: שההצעה תידון בוועדה אם השר הציע להסירה מסדר היום ולהיפך. על כל הצעה נוספת כזאת (שתנומק על ידי המציע ממקומו) תיערך הצבעה.

אם החליטה המליאה לכלול את ההצעה בסדר היום שלה, יקבע יושב-ראש הכנסת (בהתייעצות עם הממשלה) את המועד לדיון בה. הדיון יפתח ויסוכם על ידי מציע ההצעה. במידה שהמליאה מחליטה להעביר את ההצעה לוועדה, פוסק יושב ראש הישיבה לאיזו ועדה תועבר ההצעה. ניתן לערער על החלטה זו בפני ועדת הכנסת. את הדיון בוועדה יפתח ויסכם מגיש ההצעה. תוצאות הדיון בוועדה ומסקנותיו יונחו על שולחן הכנסת.

דיון מהיר בוועדה – חבר כנסת יכול לבקש מנשיאות הכנסת לאפשר לו להעביר הצעה שלו לדיון ישיר באחת מוועדות הכנסת, מבלי שזו תעבור דיון מוקדם במליאה. בכך מוותר אמנם חבר

הכנסת על דיון פומבי בהצעתו במליאה, אולם באותה עת הוא גם מונע הורדת הצעתו כליל מסדר יומה של הכנסת. ואילו בוועדה הוא יכול לפתח את הנושא ולנסות להביא את הוועדה להחלטה הרצויה לו. במידה שנשיאות הכנסת מאשרת את בקשתו, היא קובעת גם לאיזו ועדה היא תועבר. נשיאות הכנסת נוהגת לא להעביר יותר מהצעה אחת כזאת לשבוע לכל ועדה.

סיכום נושא הפיקוח והבקרה של הכנסת

נוכחנו לדעת כי לרשות הכנסת ולרשות כל אחד מחבריה עומדים כלים פרלמנטריים מגוונים, המאפשרים ליישם את חובת הפיקוח והבקרה של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת. הפעלה נכונה ומתוכננת של הכלים הללו על ידי חברי הכנסת, יכולה להבטיח כי אכן שרי הממשלה והפקידות הכפופה להם, יישמרו מפני חריגות בפעולותיהם. שכן חשיפת החריגות הללו עלולה לגרור אותם לדיונים בלתי נעימים בכנסת ואף לנזיפות במליאתה ובוועדותיה, וכן יינתן להן ביטוי מקיף בתקשורת. פעילות הפיקוח הזאת תלויה כמובן בנכונותם של חברי הכנסת לעקוב אחר הנעשה במשרדי הממשלה ולנצל בצורה ראויה ומלומדת את כלי הבקרה הנ"ל העומדים לרשותם. כפי שנזכר להלן, שמורים לכנסת כלים רבים נוספים, שבעזרתם יכולים חברי הכנסת להפעיל מערכות פיקוח נוספות על הממשלה ומעשיה.

ועדות הכנסת

אם מליאת הכנסת היא במת הפעילות המרכזית והגלויה של הרשות המחוקקת, בה נערכים הדיונים הגדולים ונערכות ההצבעות הקובעות גורלות (אישור חוקים, הצבעות אי-איוון בממשלה, בחירת נושאי תפקידים והעברה מתפקידים, הסרת חסינות חברי כנסת, הודעות ראש הממשלה, אישור חוזי שלום ויציאה למלחמה, הופעות של ראשי מדינות – מלכים, נשיאים וראשי ממשלות) – הרי שוועדות הכנסת הן זרועות הביצוע והמעבדות, שבהן נעשית העבודה המעשית והחשובה הן של החקיקה והן של לימוד וליבון בעיות הקשורות לתחומי הפעולה והאחריות של כל ועדה.

הוועדות מורכבות (כאמור לעיל) על פי יחסי הכוחות המפלגתיים בכנסת ומספר החברים הכולל בכל ועדה נקבע על פי חוק שמקבלת הכנסת. עד הכנסת ה-17 עמד מספר חברי הכנסת בכל הוועדות על 15, למעט וועדת הכנסת, וועדת חוקה, חוק ומשפט, וועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון – בהן הוגבל מספר החברים ל-17. בכנסת ה-16 נקבע (כהוראת שעה שנשנתה גם בכנסת ה-17) כי וועדת הכספים תמנה 19 חברים.

הסיבה להגדלת מספר חברי הוועדות הנ"ל נבע מעומס העבודה המוטל על חבריהן, העוסקים לא רק בישיבות המליאה של הוועדה, אלא גם בוועדות משנה, וועדות משותפות עם ועדות אחרות וכן בוועדות הלא קבועות המוקמות בכל כנסת לצורך ליבון תחומים מסוימים.

הדיונים בוועדות היו במשך רוב שנותיה של הכנסת, לא פומביים (אלא אם כן החליט יושב ראש הוועדה לפתוח דיון מסוים לתקשורת). נוהג זה איפשר דיון יותר ענייני (הימצאות של אמצעי התקשורת דוחפת את משתתפי הישיבה להקצין את עמדותיהם או להפגין עמדות פופוליסטיות)

בנושאים המובאים בפני הוועדה, ולעתים אף מעבר לקווים הפוליטיים המפרידים בין חברי הוועדה. בדרך כלל אין מגבילים את משך הדיבור של חברי הכנסת בדיוני הוועדה, וזאת כדי לאפשר למצות כל דיון עד תומו.

עיקרון העדר הפומביות של דיוני הוועדות נפגע שונה בכנסת ה-18 בעקבות החלטת יו"ר הכנסת לאפשר לערוץ הכנסת לשדר ישירות דיונים מחדרי הוועדות (דיונים שאינם חסויים עקב מגבלות ביטחון). הדבר נעשה כדי לקרב את הציבור לנעשה בכנסת וכדי להראות את חברי הכנסת בעבודתם החשובה בעיצוב החוקים ובליבון בעיות המועלות לדיון בעקבות העברתן מהמליאה. הדיונים נרשמים בפרוטוקול על ידי קצרניות, והם מפורסמים במלואם באתר האינטרנט של הכנסת (למעט נושאים מוגבלים מטעמי ביטחון). בדיונים משתתפים השר, סגנו או מומחים של אותו משרד ממשלתי, שהנושא הנדון בוועדה קשור אליהם. כמו כן יכול יושב ראש הוועדה להזמין לדיונים משתתפים נוספים מקרב הציבור הרחב. אלה יהיו בעיקר מומחים חיצוניים, או נציגי גופים שיש להם ענין או נגיעה בנושא הנדון בוועדה או שעלולים להיפגע מתוצאות הדיון וההחלטות (בעיקר בתחום החקיקה) של הכנסת.

יתרה מזו: יושב ראש ועדה יכול להזמין כל נושא משרה ממשלתית, עירונית, במועצה דתית, בתאגיד או בחברה ממשלתית – ולחייבו למסור מידע שבידו על פעילות הגוף שבו הוא מכהן. חובה זו תתקיים אלא אם כן יהיה בגילוי משום פגיעה בחוק או בחובה מקצועית (כגון סודיות רפואית), וכן על הוועדה להבטיח את זכויותיו של מוסר המידע כעד בבית המשפט (היינו שהמידע לא ישמש כחומר מפליל נגדו).

סמכויות אלה של ועדות הכנסת מקנות להן תוקף רב ומחייב בכל הנוגע לפיקוח על עבודת הרשות המבצעת, על כל שלוחותיה.

את יושבי ראש הוועדות ממנה וועדת הכנסת, אולם למעשה החלוקה נעשית במהלך משא ומתן בין הסיעות בכנסת, המציעות את יושבי הראש מטעמן – כאשר הוועדה לביקורת המדינה וועדת הכלכלה תהיינה מאוישות תמיד על ידי חבר כנסת מהאופוזיציה. הסיעות המרכיבות את הקואליציה דואגות לכך שבכל ועדה יהיה להן רוב, וזאת כדי להבטיח שהדיונים בוועדות לא יטרפו את יכולתה של הממשלה לקדם חוקים שהיא מעוניינת בהם ושהחלטותיהן גם בתחומים אחרים תהיינה מנוגדות לעמדות הממשלה.

בכנסת ה-18 (נבחרה – 10.2.2009) פעלו 12 ועדות קבועות; 4 ועדות לעניין מסויים (מיוחדות) ו-4 ועדות שונות (הפירוט להלן).

- הוועדות הקבועות מתמנות מתוקף תקנון הכנסת כמפורט לעיל.
- הוועדות המיוחדות מוקמות מתוקף החלטה של מליאת הכנסת, וסמכותן לתפקד מוגבלת לתקופת כהונתה של אותה כנסת. אך יש ועדות (כמו הוועדה לזכויות הילד) המוקמת בצורה כזאת מחדש מאז הכנסת ה-15.
- ועדות מיוחדות מוקמות גם על ידי נשיאות הכנסת – כמפורט להלן.

ועדות הכנסת מכונסות בדרך כלל לישיבות בימי הפעילות של הכנסת (ימים ב- ד). אולם עקב עומס העבודה המוטל על רבות מהן, הן מתכנסות גם ביתר ימי השבוע וכן בתקופות הפגרה של הכנסת.

עקב צרופם של 30 חברי כנסת לממשלה, נוצר מחסור בכנסת ה-18 בחברי כנסת לשם איוש הוועדות. כדי להתגבר על הבעיה הוחלט לאפשר לסגני שרים (בכנסת ה-18 כיהנו ארבעה חברי כנסת כסגני שרים) להיות חברים בוועדות (כאן יש טשטוש גבולין בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת) וכן צומצם מספר החברים בוועדות הכנסת הקבועות, לעומת הכנסת ה-17 (כמפורט להלן).

כיוון שהציבור הרחב איננו מודע לעבודה המקיפה הנעשית על ידי חברי הכנסת בוועדותיה, יפורטו להלן ראשי פרקים של חוקים, תקנות, דיונים והחלטות שנתקבלו בכל ועדה בכנסת הקיץ 2010 של הכנסת.

הוועדות הקבועות

ועדת הכנסת

ועדת הכנסת היא מעין "כנסת זיטא" וזאת עקב הסמכויות המיוחדות שיש לה לגבי קביעת מכלול סדרי העבודה של הכנסת כמפורט להלן:

בכנסת ה-18 היו בה 17 חברים. תחומי אחריותה הם: תקנון הכנסת; חסינות חברי הכנסת ובקשות לנטילתה; סדרי הבית; המלצות על הרכב הוועדות הקבועות, הוועדות לעניינים מסויימים (ראה להלן) וקביעת יושבי הראש שלהן; תיאום ותיאום שטחי פעולה של הוועדות; העברת בקשות מהציבור ליושב ראש הכנסת או לאחת הוועדות המתאימות; דיון בתלונות על חברי הכנסת; תשלומים לחברי כנסת וכן דיון בכל נושא שלא נכלל בתחומי אחריותה של ועדה אחרת.

לועדה **שש ועדות משנה**: לנושא השאלות; לתיקון תקנון הכנסת; לבדיקת נוהלי אבטחת חברי כנסת; לקביעת סדרי ההופעה של נושאי משרה ציבורית בפני ועדות הכנסת; לגיבוש כללי האתיקה לחברי הכנסת; ולעניין נציבות הדורות הבאים (ראה להלן ע' ____). לועדה **שתי ועדות משותפות**: עם ועדת הכספים בנוגע לתקציב הכנסת; עם ועדת חוקה, חוק ומשפט – לדיון בנושאים הקשורים להצעות חוקים בתחומים של סדרי השלטון והמשפט בישראל.

להלן רשימת הנושאים העיקריים בהם עסקה ועדת הכנסת בכנסת הקיץ (2010) של הכנסת ה-18.

- 16.3.10 - הכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת.
- 17.3.10 - תיקון תקנון הכנסת בנושא "שיתוף ילדים בישיבות ועדת הכנסת".

- 17.3.10 – קביעת הוועדות שיידונו בנושאים הבאים: * - הצעת תקציב המדינה לשנים 2009 – 2010. * הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית. * הצעת חוק התכנון והבנייה. * בקשה להעברת הצעות חוק מוועדה לוועדה.
- 3.5.10 - דיון בהעברת סמכויות משר המשפטים יעקב נאמן לשר המדע בנימין זאב בגין.
- 4.5.10 – ערעורים של חברי כנסת על החלטת יושב ראש הכנסת והסגנים שלא להכיר בדחיפות הצעותיהם לסדר היום.
- 10.5.10 – בקשות של יושבי ראש ועדות להעברת הדיון בהצעות חוק מוועדה לוועדה וכן למיזוג כמה הצעות חוק דומות. וכן קביעת זהות הוועדות לדיון בהצעות הבאות לסדר יום שהועברו על ידי המליאה לוועדת הכנסת: ביקור חברי כנסת בלוב; דיון בנושא הג'נוסייד הארמני.
- 11.5.10 - ערעורים של חברי כנסת על החלטת יו"ר הכנסת והסגנים שלא לאשר את דחיפות הצעותיהם לסדר היום.
- 11.5.10 – דיון בהמלצה לבחירת סגן ליו"ר הכנסת.
- 12.5.10 – דיון בהצעת תיקון מס' 29 לחוק הכנסת בעניין מספר הסגנים ליו"ר הכנסת.
- 24.5.10 – דיון בעניין שלילת זכויות של חברי הכנסת הערבים שביקרו בלוב; בקשה של חברי כנסת להקדים את הדיון לפני הקריאה הטרוםית של הצעת חוק האזרחות בנושא: ביטול אזרחות בגין מעשה טרור או ריגול; בקשה לקביעת ועדה לדיון בנושא: "כללים לעניין הזדהות מאבטח"; ובהצעות לתיקונים בתקנון הכנסת.
- 25.5.10 – הכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת.
- 31.5.10 – בקשה להעברת הצעת חוק מוועדה (המדע והטכנולוגיה) לוועדה אחרת (הכלכלה).
- 1.6.10 – קביעת ועדות לדיון בנושאים הבאים: הצעת חוק למניעת העסקתם של עברייני מין במוסדות מסוימים; הצעה לסדר היום: חרם כלכלי של ערביי ישראל על מוצרים מההתנחלויות; הצעה לסדר היום: מחאת הציבור הדרוזי על הפקעת קרקעותיו.
- 1.6.10 – דיון בערעורים של חברי הכנסת על החלטת יו"ר הכנסת והסגנים שלא להכיר בדחיפות הצעותיהם לסדר היום וכן דיון בהצעות לתיקוני תקנון הכנסת.
- 7.6.10 – דיון בעניין שלילת זכויותיהם לפי חוק החסינות של חברי הכנסת הערבים שביקרו בלוב.
- 7.6.10 – דיון בהצעת התיקון לחוק האזרחות לפיו תישלל האזרחות בגין מעשה טרור או ריגול; ובהצעת חוק להענקת פטור ממסי עירייה ומסי ממשלה לבתי עלמין הפועלים שלא למטרות רווח.

- 8.6.10 – דיון בערעורים של חברי כנסת על החלטת יו"ר הכנסת והסגנים שלא להכיר בדחיפות הצעותיהם לסדר היום, וכן דיון בהצעות לתיקון תקנון הכנסת.
- 8.6.10 – הכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת.
- 14.6.10 – בקשת הממשלה להקדים את הדיון בהצעת חוק התקשורת.
- 14.6.10 – בקשת יו"ר ועדה להקדים דיון (לפני הקריאה השנייה והשלישית) בהצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים.
- 15.6.10 – ערעורים של חברי כנסת על החלטת יו"ר הכנסת והסגנים שלא להכיר בדחיפות של הצעותיהם לסדר היום. דיון בהצעות לתיקונים בתקנון הכנסת.
- 16.6.10 – קביעת ימי הישיבות של הכנסת בשבוע בו חל ט' באב; דיון בהצעה לסדר היום בדבר הסכנה של סגירת ביה"ס לרפואת שיניים בת"א; דיון בהצעת תיקון מס' 29 לחוק הכנסת.
- 21.6.10 – קביעת הוועדה שתדון בהצעת חוק זכויות למשרתים בשירות צבאי או לאומי; דיון בבקשת הממשלה להקדים לקריאה הראשונה דיון בהצעת החוק להסדרת הטיפול באריזות.
- 22.6.10 – דיון בערעורים של חברי כנסת על החלטת יו"ר הכנסת והסגנים שלא להכיר בדחיפות הצעותיהם לסדר היום; דיון בתיקון לחוק הבחירות לכנסת – לגבי הצבעתם של חברי ועדת הקלפי.
- 22.6.10 – הכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת.
- 23.6.10 – קביעת הוועדות שידונו ב: תיקון מס' 13 לחוק קליטת חיילים משוחררים; הצעה לסדר היום בנושא: "הקשר בשימוש בסלולר לסרטן"; הצעה לסדר היום בנושא: "תופעת המסתננים מאפריקה, מעצר וגירוש עובדים זרים חוקיים בשל קיום קשר זוגי או כניסה להריון"; דיון בהצעת חוק זכויות המשרתים בשירות צבאי או לאומי.
- 28.6.10 – דיון בבקשת הממשלה להקדים דיון (לפני הקריאה הראשונה) בהצעות חוק כדלהלן: הצעת תיקון מס' לחוק חינוך ממלכתי; הצעת החוק ליישום ההסכם בין מדינת ישראל לבין "הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי"; הצעת תיקון לחוק אזרחים ותיקים, בדבר מינוי יועץ לאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות; הצעת חוק הגבלת משקל בתעשיית הדוגמנות.
- 29.6.10 – ערעורים של חברי כנסת על החלטת יו"ר הכנסת והסגנים שלא לאשר את דחיפות הצעותיהם לסדר היום.
- 1.7.10 – הכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת.

- 5.7.10 – דיון בהצעת תיקון לחוק הכנסת בדבר אישור על ידי ועדה חסויה; דיון בבקשת הממשלה להקדים את הדיון בתיקון מס' 5 להצעת חוק השאלת ספרי לימוד לפני הקריאה הראשונה.
- 6.7.10 – **קביעת הוועדות** לדיון בהצעות לסדר הבאות: המשט לעזה והתגובה הישראלית; הקמת ועדת חקירה ב"ל לבדיקת פעולת ישראל לעצירת המשט לעזה; המשבר בעמנואל; ובהצעת תיקון לחוק יסוד הכנסת בדבר תקופת צינון לאנשי תקשורת. **העברה מועדה לוועדה** – של הצעת תיקון מס' 4 לחוק החשמל; ושל הצעת חוק זכויות למשרתים בשירות צבאי ולאומי; **דיון** בתיקון מס' 13 של הצעת חוק קליטת חיילים משוחררים; ובתיקון לפקודת בתי הסוהר בעניין מניעת ביקורים.
- 6.7.10 – הכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת.
- 12.7.10 – קביעת סדרי כנס החורף של הכנסת לשנת תרע"א; קביעת ישיבות ועדת הכנסת בפגרת הקיץ; דיון בהצעת תיקון לחוק יסוד הכנסת בדבר הצבעת חברי ועדות הקלפי; בקשת הממשלה להקדמת דיון לפני הקריאה הראשונה של תיקון מס' 3 לחוק סדר הדיון הפלילי בנושא: סמכויות אכיפה – מעצרים.
- 14.7.10 – דיון בצעת תיקון לחוק סדרי השלטון והמשפט – ביטול החלת המשפט, השיפוט והמינהל.
- 14.7.10 – קביעת הועדה שתדון בהצעת חוק הרשויות המקומיות בדבר הגבלת כהונה של יועצים משפטיים וגזברים ברשויות המקומיות; דיון בתיקון מס' 30 לחוק יסוד הכנסת בדבר אישור על ידי ועדה חסויה.
- 19.7.10 – בקשת הממשלה לערוך דיון לפני הקריאה הראשונה של הצעת תיקון מס' 13 להצעת חוק חיילים משוחררים; **דיון בהצעות החוק הבאות**: תיקון מס' 19 לחוק שירות הביטחון העוסק בפטור מטעמי הכה דתית; הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר – מניעת ביקורים; הצעת חוק כליאתם של אסירים נדרשים; הצעת חוק שחרור שבויים וחטופים; הצעת חוק הגנת הסביבה: שימוש חוזר במי דלוחין – שימוש מושכל במשאבי הטבע;
- 19.7.10 – קביעת ועדה לדיון בהצעת חוק הרשויות המקומיות – הגבלת כהונה של יועצים משפטיים וגזברים.
- 21.7.10 – **קביעת ועדות** לדיון בנושאים הבאים: הצעת החוק לשימור המורשת של עדות ישראל; הצעה לסדר היום בנושא דו"ח איילנד על אירועי המשט; הצעה לסדר היום בנושא הפצת שידורי הערוץ הייעודי בשפה הערבית במזרח התיכון; **דיון בהצעות חוק** – הפיקוח על מעונות יום לפעוטות; חוק רישוי עסקים. דיון בהמלצה של ועדת גרנאו להוספת עוזר פרלמנטרי נוסף ליו"ר ועדת הכספים.

- 21.7.10 – דיון בהצעת חוק הרשויות המקומיות – ביטול איחוד המועצות המקומיות בקה אל גרבייה וג'ת והצעת חוק רישוי עסקים

ועדת הכספים

היא אחת משתי הועדות החשובות ביותר בכנסת (השנייה היא ועדת החוץ והיטחון) מונה 17 חברים ו-שבעה ממלאי-מקום (ממלאי מקום בעלי זכות הצבעה חשובים מאוד בוועדה זו, המחליטה בנושאים כספיים שלכל סיעה בכנסת יש בהם עניין רב).

תחומי טיפול: תקציב המדינה; מסים לסוגיהם; מכס ובלו; מלוות; ענייני מטבע ומטבע חוץ; בנקאות ושטרי כסף; הכנסות והוצאות הממשלה.

לועדה 14 ועדות משנה:

- לטיפול בעובדי חברת השבבים אינטל;
- לטיפול בנכי רדיפות הנאצים;
- לעניין הפנסיה בכלל (למשל: ההחלטה להפעיל פנסיית חובה על העובדים בישראל);
- לטיפול בתשלומי הפנסיה בגופים שונים (כגון: המעבר מפנסיה תקציבית לפנסיה צוברת);
- לטיפול בזכויות ראש ממשלה מכהן ורעייתו;
- לטיפול בבעיות העוני והפער החברתיים בחברה הישראלית;
- לעניין שיקום השווקים;
- לעניין שנת השמיטה;
- לעניין הסדר הפנסיה של עובדי רפא"ל;
- לנושאים חריגים בתקנות מס הכנסה כמו – שווי השימוש ברכב;
- לעניין העסקים הקטנים והבינוניים;
- לעניין הקמתו של בית חולים באשדוד;
- לעניין מיגון ישובי עוטף עזה ומוסדות החינוך שלהם;
- ולעניין נושאים חסויים (כמו תקציב השירותים החשאי).

לועדה 8 ועדות משותפות עם ועדות אחרות בכנסת:

- (1) **עם ועדת העבודה** - לגבי ההגנה על עובדים בשעת חירום.
- (2) **עם ועדת הכלכלה** - בנוגע לסעיפים שונים בחוק ההסדרים.
- (3) **עם ועדת הפנים** – בנוגע למשרד הדתות בחוק ההסדרים.
- (4) **עם ועדת העבודה** - בנושא העובדים הזרים.

(5) **עם ועדת הכלכלה** - בנושא סיוע לעסקים קטנים ובינוניים.

(6) **עם ועדת החינוך** - בנושא ספרי לימוד הכלול בחוק ההסדרים במשק.

(7) **עם ועדת החוץ והביטחון** – בנוגע לתקציב הביטחון.

(8) **עם ועדת הכנסת** – בנוגע לתקציב הכנסת.

הדיונים עם הוועדות האחרות בהצעות חקיקה הכלולות ב**חוק ההסדרים במשק** התחילו לאחר שחברי הכנסת לא הסכימו יותר לאשר שינויי חקיקה דרסטיים שהציע האוצר תחת המטריה של "חוק ההסדרים", ללא דיון מתחייב בוועדות הממונות על אותם התחומים. (ראה להלן _____ חוק ההסדרים).

להלן דיווח על נושאי הדיונים של הוועדה במהלך כנס הקיץ של הכנסת:

- 26.4.10 - (1) דיון בהצעת חוק בהפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית. (2) אישור מוסדות ציבור לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה ולסעיף 61 לחוק מיסוי מקרקעין. (3) דיון בשינויים בתקציב לשנת 2010.
- 27.4.10 דיון בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית ובהצעת חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010.
- 28.4.10 - (1) דיון בתיקון מס' 11 לחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית. (2) דיון בדו"ח בנק ישראל על עובדים המשתכרים שכר נמוך (עובדים עניים). (3) דיון בנושא גביית עמלות על פעילות בקרנות הנאמנות.
- 3.5.10 – (1) דיון לקביעת שכר לעובדים במס הכנסה. (2) דיון בתקנות התעבורה בנושא שינויים באגרות רישוי.
- 4.5.10 – (1) דיון בתיקון מס' 40 בהצעת חוק ניירות ערך. (2) דיון בהצעת תיקון מס' 39 להצעת חוק ניירות ערך. (3) דיון בתקנות ניירות ערך הקשורים לדואר אלקטרוני מאובטח. (4) דיון בשינויים בתקציב לשנת 2010 ; (5) דיון בהצעה לסדר היום בנושא בנק ישראל. (6) דיון בשינוי הסוציו-אקונומי של הערים והנגזרות שלהן.
- 5.5.10 – דיון בדו"ח בנק ישראל.
- 10.5.10 – דיון בנושאים הבאים : (1) הדגה בכינרת. (2) הצעת חוק ייעול הליכי האכיפה ברשות לניירות ערך. (3) שינויים בתקציב 2010.
- 11.5.10 – דיון בנושאים הבאים : (1) הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית. (2) הוראות מיוחדות הנוגעות לתקציב המדינה לשנים 2009 ; 2010. (3) מענקים והטבות לירושלים כעיר הבירה.
- 12.5.10 – דיונים בנושאים הבאים : (1) בהצעה לסדר בעניין העלאה דרמטית במחיר המים לבתי חולים ומקוואות ; (2) השתתפות ברכישת תרופות לניצולי שואה. (3) דיון בקרן הסיוע

לנפגעים מהעלאת גיל הפרישה; (4) דיון בקרן המפעלים במצוקה; (5) דיון במאות הפיטורים של עובדי תעשיית הטקסטיל. (6) דיון בשינויים תקציב 2010.

- 17.5.10 – דיונים בנושאים הבאים: (1) בתיקון מס' 40 לחוק ניירות הערך; (2) מתן הוראות בצורה של צו – לעניין ההתחשבות בין בתי חולים לקופות חולים. (3) מתן אישור לדרך ההפרטה של החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי. (4) תיקון מחירי אגרות בתקנות המקרקעין.
- 24.5.10 – דיונים בנושאים הבאים: (1) הפחתת תעריפי המים; (2) דיון במענקי האיוון לרשויות המקומיות; (3) דיון במסכנות ועדת המשנה לפריפריה בנושא שינוי בדירוג הסוציו-אקונומי של הערים והנגזרות שלהן.
- 25.5.10 – (1) דיון בתיקון מס' 40 לחוק ניירות ערך; (2) דיון במענקים ודיר לזוגות צעירים בפריפריה. (3) דיון במצב התשתיות והדיר בקרב הבדווים בנגב; (4) דיון בניתוח מצבות בבית הקברות של מרחביה. (5) דיון במתן ערבות מדינה להקמת תחנת כוח.
- 26.5.10 – דיונים בנושאים הבאים: (1) תיקון לכללי החברות הממשלתיות לגבי מינוי רואי חשבון ושכרם; (2) דיון בהנחיות בנק ישראל בעניין המשכנתאות; (3) דיון בתוכנית החומש לפתרון בעיותיה של קהילת יוצאי אתיופיה בישראל.
- 31.5.10 – (1) דיון בהוראות מיוחדות הנוגעות לתקציב 2009-2010. (2) דיון בתיקון מס' 3 לחוק ההתייעלות הכלכלית.
- 1.6.10 – (1) דיון בחמישה צווי תעריף המכס הנוגעים למוצרי אלכוהול; (2) דיון בתיקון חקיקה שנועד לייעל את תהליכי האכיפה ברשות לניירות ערך. (2) דיון בשינויים בתקציב המדינה. (3) דיון בשינוי מבנה הרגולציה בישראל.
- 2.6.10 – (1) דיון בנושא "השקעות אחראיות" במסגרת ציון יום הסביבה הבינלאומי בכנסת. (2) תיקונים בצווי תעריפי המכס ומס קנייה על מוצרי אלכוהול.
- 7.6.10 – דיונים בנושאים הבאים: (1) הריכוזיות במשק; (2) הצורך להעדיף תוצרת ישראל במהלך הבנייה של עיר הבה"דים בנגב; (3) ההשתתפות ברכישת תרופות לניצולי השואה. (4) דיון בהצעה לסדר היום בנושא התייקרות המים לבתי חולים ולמקוואות (5) דיון בקרן הסיוע לנפגעים מהעלאת גיל הפרישה.
- 8.6.10 – (1) דיון על הטלת היטל היצף על יבוא לוחות עץ מצופים מסין העממית. (2) דיון בהצעת תיקון לפקודת מס הכנסה שתאפשר מתן הטבות מס לתושבי ישובים בגולן. (3) דיון בתיקון לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה על מנת לאפשר מתן פטור ממסים אלה לבתי עלמין שאינם מנוהלים למטרות רווח; (4) דיון במצב בעלי עסקים המשרתים במילואים.
- 9.6.10 – (1) קביעת מפת אזורי עדיפות לאומית. (2) הצעה לסדר היום: סיווג ישובים באזורי עדיפות לאומית. (3) דיון במפת הטבות המס בישראל.

- 10.6.10 - דיון בהצעת חוק ייעול תהליכי האכיפה ברשות לניירות ערך.
- 14.6.10 (1 – 2) דיון בטיפול הבנקים בהשבת נכסי נספי השואה ליורשיהם. (2) דיון בהצעת תיקון מס' 2 לתקנות הפיקוח על שירותים פינאנסיים (קופות גמל) – רכישה ומכירה של ניירות ערך. (3) וכן פיקוח דומה על קופות גמל בניהול אישי.
- 15.6.10 (1 – 2) דיון בשני צווים לקביעת תעריפי המכס ומס קנייה על מוצרי אלכוהול. (2) דיון בהצעת החוק לייעול הליכי האכיפה ברשות לניירות ערך. (3) דיון בשינויים בתקציב המדינה. (4) דיון בהצעת תיקון מס' 3 ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 – 2010. (5) תיקונים לחוק התקציב לשנים 2009 – 2010. (6) דיון בשיווק קרקעות הפריפריה.
- 16.6.10 - דיון בהוספה לתקנות מס הכנסה: מתן פטור מהגשת דוח עצמאי מקוון.
- 21.6.10 (1 – 2) דיון בשלוש הצעות לסדר של ח"כים בנוגע לחשבונות מים מופרזים שנשלחו לאזרחים. (2) דיון בהצעה לסדר בדבר מחאתו של הציבור הדרוזי על הפקעת אדמותיו.
- 23.6.10 (1 – 2) דיון בקריסת מועדוניות משרד החינוך. (2) המשך דיון בהצעת חוק ייעול דרכי האכיפה ברשות לניירות ערך.
- 28.6.10 (1 – 2) דיון בשינוי תעריף המכס על טונה. (2) דיון במכירת יתרת האחזקות של המדינה בבנק לאומי. (3) דיון בהענקת גמלה לשם הבטחת הכנסת מינימום. (4) המשך דיון בהצעת תיקון מס' 18 לפקודת מס עירייה וממשלה. (5) המשך דיון בהצעת חוק ייעול הליכי האכיפה ברשות לניירות ערך.
- 29.6.10 (1 – 2) דיון בשינויים בתקציב המדינה.
- 30.6.10 (1 – 2) דיון בצעת תיקון מס' 175 לפקודת מס הכנסה. (2) הצעה לגילום חלקי של זקיפת ההטבה לרכב שרים.
- 5.7.10 (1 – 2) מינוי מנהל כללי למשרד מבקר המדינה. (2) דיון על פעילות הוועדה הבין-משרדית בעניין הקלה על לוחי משכנתאות שנקלעו למצוקה. (3) דיון בריכוזיות במשק.
- 6.7.10 (1 – 2) דיון בהצעת החוק ליישום תוכנית ההתנתקות. (2) המשך הדיון בהצעת החוק לייעול הליכי האכיפה ברשות לניירות ערך. (3) דיון בשינויים בתקציב המדינה. (4) דיון בפערים ובאי השוויון בשירותי הבריאות בין המרכז לפריפריה. (5) דיון במכסות העובדים הזרים בענף המסעדות האתניות.
- 7.7.10 (1 – 2) דיון בהצעת תיקון מס' 177 לפקודת מס הכנסה.
- 13.7.10 (1 – 2) דיון בהצעת תיקון מס' 18 לפקודת מס עירייה והממשלה. (2) דיונים בשינויים בתקציב המדינה. (3) דיון בשביתה בבנק הבינלאומי, בבנק פועלי אגודת ישראל ובבנק אוצר החייל. (4) המשך דיון בהצעת תיקון מס' 2 לחוק יישום תוכנית ההתנתקות.

- 21.7.10 – 1) מינוי חשב לכנסת. 2) המשך הדיון בהצעת חוק ייעול דרכי האכיפה ברשות ניירות הערך.

• **הקצבות למוסדות לפי בחירת חברי ועדת הכספים**

חברי ועדת הכספים בהסכמת משרד האוצר, הנהיגו מנהג יפה של הקצבות כספיות מיוחדות, בהתאם לתפישת עולמם ושיקול דעתם, ללא התערבות מחייבת של האוצר (אולם בהסכמתו). הדבר הונהג כדי לאפשר "לעשות צדק" עם צרכים מיוחדים שלא הגיעו לכלל ביטוי או ש"נפלו בין הכיסאות". מדובר בסכומים קטנים יחסית ובסך כולל של כ-50 מיליון ₪. עד לשנת 2011 חולקו כספים אלה בהחבא וללא פרסום. בשנת 2011 הוחלט לתת להם פרסום. להלן רשימה נבחרת של חלק מההקצבות:

# מרכזי פיתוח בקו העימות	מיליון ₪
# הרשות למלחמה בסמים	1.2 מיליון ₪.
# פעולות לקליטה חברתית במשרד הפנים	2 מיליון ₪.
# תוכנית חומש לתגבור ערבים (חינוך)	250 אלף ₪.
# טיפול בילדים עם קשיי למידה ועולים	
חדשים מאתיופיה	1.3 מיליון ₪.
# חינוך בלתי פורמלי באזורי מצוקה	2 מיליון ₪.
# לפרויקטים של החברה להגנת הטבע	750 אלף ₪.
# התערבות למניעת נשירה ממערכת החינוך	מיליון ₪.
# תמיכה במוזיאונים	250 אלף ₪.
# למדרשת אדם לבדווים בדרום	300 אלף ₪.
# שעות תקן לחינוך מיוחד	2 מיליון ₪.
# לפנימיות יום	500 אלף ₪.
# מלגות ומענקים לסטודנטים	1.5 מיליון ₪.

כל ההקצבות הללו ניתנות על פי כללי החשב הכללי, ובמסגרת התקציבים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

• **ועדת הכלכלה - מונה 15 חברים וממלא מקום אחד.**

תחומי הפעולה: מסחר ותעשייה; אספקה וקיצוב; חקלאות ודיג; תחבורה: ספנות, תעופה, מערכת הכבישים, תחבורה ציבורית, הרכבת והבטיחות בדרכים; איגוד שיתופי; תיאום ותכנון כלכלי; פיתוח; זיכיונות המדינה ואפטרופסות על רכוש; רכוש הערבים הנעדרים; רכוש היהודים ממדינות אויב; רכוש היהודים שאינם חיים; עבודות ציבוריות, בינוי

במסגרת התחומים הנ"ל נכנסה הועדה לדיונים בנושאים ייעודיים, כמו: הצרכנות והגנת

הצרכן; האנרגיה והתשתיות: נפט, גז טבעי, דלק וחשמל; תקשורת: דואר, טלפוניה ניידת וניידת; שידורי רדיו וטלביזיה; בנקאות למשקי בית; תיירות; מינהל מקרקעי ישראל; מים וביוב; זכויות יוצרים ובית דין לתמלוגים; הגבלים עסקיים; הפיקדון על מיכלי משקה ותאגיד המיחזור; הגבלת העישון ופרסום מוצרי טבק. לוועדה, **ועדת משנה אחת** לקידום התחרות בענף הסלולאר. לוועדה, **ארבע ועדות** משותפות:

(1) **עם ועדת החינוך** - לעניין חוק הרשות השנייה.

(2) **עם ועדת המדע** - בעניין הגבלת פרסומות ברשתות תקשורת.

(3) **עם ועדת הכספים** - לגבי הצעות חוק בועדת ההסדרים בנושאים: המועצה לענף הלול, ופקודת הדרכים ומסילות הברזל.

(4) **עם ועדת הכספים** - בעניין הצעת חוק סיוע לעסקים קטנים ובינוניים בעת לחימה. להלן דיווח על הנושאים שנדונו בוועדה במהלך כנס הקיץ של הכנסת ה-18 (2010):

• 26.4.10 - דיון בהצעה לתיקוני חקיקה בחוק שידורי טלביזיה.

• 27.4.10 (1) - דיון בהצעת חוק הטיס. (2) עדכון ומעקב אחר קידום הרפורמה בשידור הציבורי.

• 28.4.10 (1) - דיון בתיקון לפקודת התעבורה: נתיב לתחבורה ציבורית.

• 2.5.10 - דיון בצעדים שיש לנקוט בתגובה להחלטת הרשות הפלסטינית להחרים תוצרת ישראלית מיור"ש.

• 3.5.10 (1) - דיון בתמיכת הממשלה במאמצי השיווק של חברות עתירות ידע. (2) דיון בייעוד הכספים שהועברו לקרן שמירת הניקיון לשנת 2010. (3) דיון בהצעת תיקון מס' 4 לחוק הרשות לפיתוח הנגב.

• 4.5.10 (1) - המשך הדיון בחוק הטיס. (2) דיון בהערכות מדינת ישראל לסגירת המרחב האווירי בתחומה. (3) דיון בתיקון לתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים. (4) דיון במתן רישיון ליבוא כלבים מסוכנים. (5) דיון בהצעת תיקון לתקנות שירות נתוני אשראי.

• 5.5.10 - דיון בהצעת תיקון לפקודת התעבורה - הפחתת גובה הקנס בשל תשלום מיידי.

• 10.5.10 (1) - דיון בהצעת תיקון מס' 3 לחוק גלי צה"ל - שידורי חסות ותשדירי שירות. (2) דיון בהפחתת דמי הקישוריות שגובות החברות הסלולאריות. (3) דיון בתקנות התקשורת - מינוי ועדה מייעצת.

• 11.5.10 (1) - המשך דיון בחוק הטיס. (2) דיון בתיקון לתקנות התעבורה - הצגת תו נכה ברכב חונה. (3) דיון בתיקון לחוק חניה לנכים. (4) דיון במכלול הנושאים הקשורים לירושלים - תחבורה, תיירות, התמ"ת, הבינוי והשיכון.

• 12.5.10 - יישום ומעקב אחר הסדרת המכסות להתקנת מערכות סולאריות.

- 17.5.10 – 1) דיון מחודש בתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים. 2) דיון בהצעת חוק תכנון משק החלב. 3) דיון במצב מאגרי המים והמשך קידוחי הבצורת.
- 24.5.10 – 1) דיון בתיקוני חקיקה לחוק שידורי הטלביזיה. 2) דיון בהיערכות התחבורתית לפתיחת כביש 443 לנסיעת פלסטינים.
- 25.5.10 – 1) המשך דיון בהצעת חוק הטיס. 2) תיקון בהצעת חוק הגנת הצרכן : איסור פרסום בבתי מגורים. 3) דיון במצב הרכבות הקלות בתל-אביב ובירושלים.
- 26.5.10 – תוספת לתקנות התכנון והבנייה – התקנת מתקן גישה אלחוטית לתקשורת בשיטה התאית.
- 27.5.10 – דיון בתיקון מס' 4 לחוק הרשות לפיתוח הנגב בדבר הקמת מיזם חקלאי-תיירותי משולב.
- 31.5.10 – 1) דיון באכיפת חובת התשלום בנסיעה באוטובוס. 2) דיון בתיקון מס' 4 לחוק החשמל בנושא : רישיונות לעבודות חשמל. 3) מעקב אחר החרמת תוצרת ישראלית מאזורי יהודה ושומרון ע"י הרשות הפלסטינית. 4) דיון בהשפעת הריכוזיות בענף כרטיסי האשראי בישראל על עסקים קטנים ובינוניים.
- 1.6.10 – 1) המשך הדיון בחוק הטיס. 2) הצעת תיקון לפקודת השטרות – בנושא שיקים משורטטים לא סחירים. 3) דיון בהשלכות של הנחיות בנק ישראל בנושא המשכנתאות – על רוכשי הדירות.
- 2.6.10 – דיון בתיקון לתקנות התעבורה בדבר בדיקות ועדכון ערכי פליטות מזהמים מכלי רכב.
- 6.6.10 – 1) דיון בהיערכות משרד התחבורה לטיפול בשדות תעופה פנים ארציים. 2) דיון בתקנות הנמלים – מעגנות.
- 7.6.10 – דיון בתיקון לצו הגנת הצומח – בדבר ביעור נגעים בצמחים באזור הערבה ורמת הנגב.
- 8.6.10 – 1) המשך דיון בחוק הטיס. 2) דיון בתיקון מס' 4 לחוק משק הדלק : התקן תדלוק אוטומטי כללי.
- 9.6.10 – דיון בהצעת תיקון מס' 7 לחוק המתווכים – דין משמעותי.
- 10.6.10 – דיון בהצעת תיקון לתקנות שירות נתוני אשראי.
- 14.6.10 – 1) דיון בהצעת תיקון לחוק התקשורת בדבר ניידות שירותי דואר אלקטרוני. 2) דיון בהצעת חוק בדבר איסור הפלייה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים.
- 15.6.10 – 1) המשך הדיון בחוק הטיס. 2) דיון בהמשך הפקת מהדורות חדשות מקומיות עבור חברת הלוויין והכבלים. 3) דיון באי יישום סעיף 7 ג"1 לחוק הגנת הצרכן.

- 16.6.10 – המשך הדיון בחוק הטיס.
- 21.6.10 – 1) דיון בחובת ההתקנה של אמצעים אלקטרוניים למניעת נעילתו של אדם ברכב. 2) דיון במסגרת פקודת התעבורה: הגדרת שיכור. 3) דיון במסגרת פקודת התעבורה – מסירת מידע ביחס לשירותי התחבורה הציבורית. 4) דיון מחודש בהצעת החוק לאיסור הפלייה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים.
- 22.6.10 – דיון בתקנות להגנת הצרכן – בנושא החזר כספי בשל ביטול עיסקה לרכישת טובין.
- 23.6.10 – דיון בהצעת חוק להסדרת הטיפול באריזות.
- 27.6.10 – 1) דיון בתיקונים לתקנות התעבורה בדבר חיוב נהגים בבדיקות ראיה, הענקת רישיון נהיגה בטרקטורון ובאופנוע כבד ועוד. 2) דיון בצו בדבר הפסקת השימוש והמכירה של בנזין אוקטן 96 בכלי רכב. 3) תיקון לתקנות השיט בנושא בטיחות השיט. 4) דיון בתקנות הנמלים – מעגנות.
- 28.6.10 – 1) ביקור בבנק ישראל ודיון על העמלות (שירות ללקוח) בהתאם לחוק הבנקאות. 2) המשך הדיון בנושא ביטול עסקה - במסגרת תקנות הגנת הצרכן.
- 29.6.10 – 1) המשך דיון בחוק הטיס. 2) דחיית תחילתו של תיקון מס' 3 לצו שירות נתוני אשראי. 3) דיון בבטיחות רוכבי אופניים – הסדרה, פיקוח, אכיפה.
- 30.6.10 – המשך הדיון בהצעת חוק משק החלב.
- 5.7.10 – 1) דיון בהקמת וועדת משנה לתקשורת ולשידורים. 2) דיון בהצעת תיקון מס' 44 לחוק התקשורת: העברה ללא תשלום של שידורי ערוץ ייעודי. 3) דיון בתיקון לחוק התקשורת: יידוע לקוחות בדבר אתרים פוגענים ברשת האינטרנט. 4) דיון בהצעת תיקון מס' 95 לפקודת התעבורה: נתיב לתחבורה ציבורית. 5) המשך דיון בהצעת תיקון לתקנות הגנת הצרכן – ביטול עסקה.
- 6.7.10 – 1) דיון בהצעת תיקון לחוק רשות שדות התעופה. 2) המשך הדיון בחוק הטיס. 3) המשך הדיון בהצעת התיקון לחוק הגנת הצרכן בדבר איסור פרסום בבתי מגורים. 4) המשך דיון בנושא ביטול עסקה במסגרת התקנות להגנת הצרכן.
- 7.7.10 – דיון בהצעת תיקון לחוק ההגבלים העסקיים – קבוצת ריכוז.
- 11.7.10 – סיור ועדת הכלכלה במעלה אדומים.
- 12.7.10 – 1) המשך הדיון בהצעת החוק להסדרת הטיפול באריזות. 2) דיון ביבוא חלקים תחליפיים לרכב.
- 13.7.10 – 1) דיון בפרויקטים תחבורתיים מעוכבים. 2) דיון בתיקון לחוק רשות התעופה האזרחית. 3) המשך דיון בחוק הטיס. 4) הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה בנושא: איסור

הגבלת שעות חניה בתמרור המתיר חניה לנכים. (5) דיון בהצעת תיקון לפקודת התעבורה בנושא עידוד התחבורה הציבורית.

- 14.7.10 - דיון בהצעת תיקון לחוק הגנת הצרכן בנושא עסקה לרכישת שירותי רפואה דחופה.
- 19.7.10 (1- דיון בהצעת תיקון לפקודת התעבורה : החלת פקודת התעבורה על רכבת מקומית. (2) בקשה לדיון מחדש בעניין הכללת מע"מ בתעריף המוגדל הכלול בתיקון מס' 94. (3) דיון בסירוב רשם הקבלנים להנפיק קבלן רשום. (4) דיון מחדש בתיקון לתקנות לרישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות בנוגע לאגרת הרישוי.
- 21.7.10 – דיון בתוכנית הממשלה להוזלת הדיור.
- 26.7.10 (1- דיון בהצעת תיקון לצו הרשת השנייה לטלביזיה ורדיו - סיוע בשל רכישת ממיר. (2) דיון בפרויקט פינוי בינוי בכפר שלם ובשכונת הארגזים בת"א. (3) דיון בפיצוי והחזר הוצאות לגבי מנהרות הכרמל – במסגרת התקנות של כבישי אגרה.
- 27.7.10 (1 – דיון בהצעת תיקון לתקנות כבישים מהירים שיקבע את אופן תשלום האגרה ואכיפת התשלומים. (2) דיון ביישום הרפורמה ברשות השידור.
- 3.8.10 – 19 המשך הדיון בסיוע בשל רכישת ממיר (2) המשך הדיון בהצעת החוק לתכנון משק החלב. (3) דיון בהצעת תיקון לפקודת התעבורה, לגבי החמרת הענישה למפרים את חוק חגירת קטינים ברכב.

ועדת החוץ והביטחון

מונה 17 חברים ו-10 ממלאי מקום.

הוועדה עוסקת במדיניות החוץ של המדינה, כוחותיה המזוינים וביטחונה. היא אחת משתי הוועדות החשובות בכנסת (השנייה היא ועדת הכספים). הוועדה מאשרת את חקיקת-המשנה המקיפה הקשורה במערכת הביטחון; התקנות תקנות לשעת חירום; את ההכרזה של הממשלה על מצב חירום במדינה; מאשרת גיוס חירום של כוח אדם (בצו 8); מאשרת פעולות מיוחדות של שירות הביטחון הכללי והמוסד; מאשרת גיוס ציוד לשעת חירום; מפקחת על היערכות העורף לשעת חירום. הוועדה מקבלת דיווח מהממשלה על נושאים כמו פתיחת מלחמה; האזנות סתר ועוד.

הגופים המפוקחים על ידי הוועדה הם: **משרד ראש הממשלה** והיחידות הכפופות לו; השב"כ, המוסד, המכון בנס-ציונה, הוועדה לאנרגיה אטומית, המועצה לביטחון לאומי.

משרד הביטחון - על כל שלוחותיו; צה"ל; והתעשיות הביטחוניות. **משרד החוץ**. **המשרד לביטחון פנים** ומשטרת ישראל. **המטה לביטחון לאומי**.

עקב הסודיות המלווה את הוועדה בכל דיוניה, נערכים הדיונים החשובים בוועדות המשנה שסודיותן מוקפדת ביותר.

לוועדה 6 **ועדות משנה** : לבדיקת מוכנות העורף ; ליחסי חוץ והסברה ; לכוח אדם בצה"ל ; לענייני מודיעין ושירותים חשאיים ; לתפיסת הביטחון ולבניין צה"ל ; לכוננות ולביטחון שוטף.

במהלך כנס הקיץ של הכנסת ה-18 (2010) עסקה הוועדה בנושאים הבאים (אין פירוט הישיבות והדיונים בנושאים החשאיים בהם מטפלות ועדות המשנה של הוועדה ואין פרסום פרוטוקולים מהישיבות) :

- 3.5.2010 – הצגת הדו"ח ה-38 של נציב קבילות החיילים.
- 4.5.10 – סקירת ראש חטיבת המחקר באגף המודיעין.
- 6.5.10 – דיון בתוצאות הצלילות של חיילי צה"ל במימי נחל הקישון.
- 10.5.10 – דיון ביטחוני מדיני בהשתתפות שר הביטחון א. ברק.
- 11.5.10 – דיון בשילוב המגזר השלישי בהיערכות העורף לתרחישי חירום ובשיפור החוסן הלאומי.
- 31.5.10 – ישיבה משותפת עם ועדת החוץ של הקונגרס העממי הסיני (NPC) במסגרת מיסוד היחסי הבין-פרלמנטאריים ישראל – סין.
- 1.6.10 - 1) עדכון מודיעיני ומבצעי על אירוע המשט לעזה. 2) סקירה עתית של ראש המוסד מר מאיר דגן.
- 8.6.10 – ישיבה משותפת עם הוועדה לקידום מעמד האישה בנושא : הטרדות מיניות בצה"ל ובמערכת הביטחון.
- 15.6.10 – סקירה עתית של ראש השב"כ יובל דיסקין.
- 21.6.10 – דיון מדיני ביטחוני בהשתתפות ראש הממשלה בנימין נתניהו.
- 30.6.10 – ביקור מליאת הוועדה באתר "קאסר אל יהוד".
- 1.7.10 – ביקור מליאת הוועדה בבסיס "נבטים".
- 5.7.10 – דיון מדיני ביטחוני בהשתתפות שר הביטחון א. ברק.
- 6.7.10 – סקירת הרמטכ"ל גבי אשכנזי.
- 7.7.10 – הצגת דו"ח "ועדת שני" בפני צוות הבדיקה לבחינת סוגיית מערך השיקום במערכת הביטחון.
- 8.7.10 – 1) דיון בתיקון מס' 2 להצעת חוק כליאתם של **לוחמים** ? בלתי חוקיים. 2) דיון בהצעה לתיקוני חקיקה לחוק דיווח לועדת החוץ והביטחון על פעילות גף השיקום ואגף משפחות והנצחה במשרד הביטחון. 3) דיון בצו שירות ביטחון – שירות מוכר לתכלית ביטחון.

- 11.7.10 - סיור במשרד החוץ.
- 12.7.10 – סקירת ראש המועצה לביטחון לאומי – עוזי ארד.
- 13.7.10 – יום עיון בנושא: "הטיפול השיקומי הרצוי לנפגעי פוסט טראומה במערכת הביטחון".
- 26.7.10 – (1) דיון ביטחוני-מדיני בהשתתפות ראש הממשלה בנימין נתניהו. (2) דיון בקביעת התפקידים והמקצועות לעניין חריגים במספר הימים המרבי של שירות מילואים בתקופה של שלוש שנים רצופות. (3) דיון בהיקף שירות מילואים למטרות תעסוקה מבצעית יותר מפעם אחת בתקופה של שלוש שנים רצופות.
- 22.8.10 – דיון בסוגיית מינוי הרמטכ"ל.

ועדת החוקה, חוק ומשפט

בת 17 חברים.

עוסקת בהכנת פרקי חוקה מוסכמים; בהכנת חוקי היסוד; בהצעות חקיקה ובהכנתן לקריאה ראשונה, שניה ושלישית; במכלול החוקים וסדרי המשפט; בדיני עונשין ונזיקין; בתחום חקיקת המשנה; תקנות וצווים; וכן בנושאים הקשורים לשופטים ולמערכת השיפוטית של המדינה על מגוון חלקיה.

הכנסת הראשונה הטילה על הוועדה להכין הצעת חוקה לישראל. במהלך השנים חוקה הכנסת אחד-עשר חוקי יסוד כתשתית לחוקת המדינה. אולם רק בכנסת ה-16 התפתה הוועדה להכנת הצעת חוקה כוללת. במהלך שלוש שנים ולאחר למעלה משמונים ישיבות, הכינה הוועדה **הצעת חוקה בהסכמה**, שהוגשה לכנסת ב-13 בפברואר 2006. ההצעה מכילה חלופות שונות, בעיקר בנושאים השנויים במחלוקת בחברה הישראלית (כמו: העדר ההקשר המובנה להלכה היהודית בציבור הדתי, או ההקשר המובנה של היות ישראל גם מדינה דמוקרטית וגם מדינת הלאום היהודי - נוסח לו מתנגדים אזרחיה הערביים של המדינה).

בגלל הפערים העמוקים הקיימים, בעיקר בשני תחומים אלה, בחברה הישראלית נמנעה הכנסת עד היום (2011) מלהעלות את הנושא לדיון. בנספח מס' _____ להלן, מובאים סעיפי החוקה, כפי שהוכנו בעבודת חקיקה ארוכה, וכפי שאושרו על ידי רוב חברי הוועדה. אולם לחלק הארי של הסעיפים יש התנגדויות, הסתייגויות או הצעות חלופות מסיבות דתיות, חברתיות, משפטיות וניסוחיות. כל אלה ידונו לכשתחליט הכנסת להעלות את ההצעה על סדר יומה.

מן הראוי להזכיר כאן, כי בכל דיון שערכה או תערוך הכנסת בנושא של חוקה (כולל חקיקת חוקי יסוד) היא תפעל בסמכות של "אספה מכוננת", היינו בסמכות הניתנת לאבותיה של אומה חדשה להעניק לה חוקה (דיון מפורט בנושא החוקה מצוי בעמודים _____).

לועדה **עשר ועדות משנה**: סמכות הצנזור ובתי המשפט; תיקונים בחוקי הבחירות; חוק החברות; בחינת משך ההליך המשפטי; מעקב אחר יישום חוק שירות המדינה (מינויים);

זכויות נפגעי עבירה; לדיון בהצעת חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים; להצעת חוק תובענות ייצוגיות; למאבק בסחר בבני אדם; לדיון בהצעת חוק נכסים של נספי השואה. לועדה **שתי ועדות משותפות**: עם ועדת החוץ והביטחון בנושא חוק האזנות סתר; ועם ועדת הכספים בנושא הבראתה של כלכלת ישראל. הועדה הפכה עצמה גם ל**ועדת חקירה פרלמנטרית** (לגבי ועדות מסוג זה ראה להלן _____), בשלושה תחומים:

ב-29.5.05 - לועדת חקירה בנושא **גילויי שחיתות בממשל במדינת ישראל**.

ב-26.12.06 - לועדת חקירה פרלמנטרית בנושא **האזנות סתר** במטרה לבחון את התשתית החוקית והאיזונים שנקבעו בחוק ובחקיקת המשנה בין הזכות לפרטיות לבין אינטרסים ציבוריים אחרים **לרות**? הענישה; לחקור את סוגיית האזנות הסתר הנעשות למניעת עבירות וגילוי עבריינים.

פברואר-דצמבר 2008 – הקמת ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא **קליטת עובדים ערבים בשירות הציבורי** (משימותיה: יישום חוקי הייצוג ההולם לערבים בשירות הציבורי; הצעת כלים להסרת חסמים הניצבים בפני מועמדים ערבים; ובדיקת הנעשה בתחומים אלה במשרדי הממשלה, חברות ממשלתיות ורשויות שהוקמו על פי חוק). נושאים שעברו תחת ידה של הוועדה בכנס הקיץ (2010) של הכנסת:

- 11.4.10 - תקנת חובת המכרזים.
- 14.4.10 – התקנת תקנות לסדרי עבודתה של הקרן למימון תובענות ייצוגיות.
- 14.4.10 - אישור תקנות לסיוע במימון בקשות לאישור תובענות ייצוגיות.
- 26.4.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות.
- 26.4.10 – אישור הצו להגנת הפרטיות.
- 27.4.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של הצעת חוק לפיה יוכל אסיר לשאת את העונש שנגזר עליו במדינת אזרחותו.
- 28.4.10 – דיון בהצעת חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים.
- 3.5.10 – צו המחייב זיהוי, ניהול ודיווח רישומים של חבר בורסה או של מנהל תיקים, למניעת הלבנת הון ומימון טרור.
- 3.5.10 – דיון בנושא המכרזים הממשלתיים.
- 4.5.10 – דיון בהצעת חוק: "יועץ משפטי למשרדי הממשלה".
- 5.5.10 – דיון בתיקון להצעת חוק בתי הדין הדרוזים לגבי כשירות קאדים.
- 10.5.10 – דיון בהצעת חוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין.
- 10.5.10 - דיון בהצעת חוק המלחמה בפדופיליה.

- 11.5.10 – דיון בתיקון לחוק העונשין העוסק בהבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה.
- 11.5.10 – דיון בהצעה לתיקון בחוק האימוץ.
- 12.5.10 – דיון נוסף בצווים למניעת הלבנת הון ומימון טרור.
- 17.5.10 – דיון בהצעת חוק איסור הלבנת הון – תיקון מס' 7.
- 17.5.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של התיקון מס' 6 לחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים.
- 24.5.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 59 לחוק בתי המשפט, העוסק בסמכות בעניינים כלכליים.
- 25.5.10 – הכנה לקריאה ושלישית של תיקון מס' 92 לחוק העונשין בדבר הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה.
- 25.5.10 – דיון בתיקון מס' 3 לחוק החוזים האחידים.
- 26.5.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של הצעת החוק להגנה מפני עברייני מין.
- 26.5.10 – הכנה לקריאה ראשונה של הצעת חוק המלחמה בפדופיליה.
- 31.5.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של הצעת החוק (תיקון מס' 7) למניעת הלבנת הון.
- 1.6.10 – אישור תקנות העבירות המנהליות.
- 2.6.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 7 של פקודת סימני המסחר.
- 6.6.10 – דיון באמות המידה של הליכים פליליים נגד אנשי ציבור.
- 7.6.10 – אישור צווים נגד הלבנת הון על ידי אנשי בורסה ומנהלי תיקים.
- 8.6.10 – הכנה לקריאה ראשונה של הצעת חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות בנושא ועדות הקבלה בישובים קהילתיים בגליל ובנגב.
- 8.6.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 7 לחוק אימוץ ילדים.
- 9.6.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 59 לחוק בתי המשפט – סמכות בעניינים כלכליים.
- 14.6.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של הצעת חוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין ולקריאה ראשונה של הצעת חוק המלחמה בפדופיליה.
- 15.6.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 92 לחוק העונשין - הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה.
- 15.6.10 – אישור צווים עירוניים של פרדסיה, באר יעקב ומזכרת בתיה בנושא: עבירת קנס.

- 15.6.10 – המשך ההכנה לקריאה ראשונה של הצעת החוק בנושא הקבלה לשובים קהילתיים בגליל ובנגב.
- 21.6.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 7 לחוק איסור הלבנת הון.
- 22.6.10 – הכנה לקריאה ראשונה של הצעת תיקון לחוק לשכת עורכי הדין בנושא הבחירות למוסדות הלשכה.
- 23.6.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 59 לחוק בתי המשפט – סמכות בעניינים כלכליים.
- 27.6.10 – דיון בהצעה לסדר היום בנושא אפליה ואי-שוויון בעונשים על עבירות בנייה בין המגזר היהודי לערבי.
- 28.6.10 – הצעת תיקון לחוק מניעת טרור הדן בחילוט רכוש של אדם שביצע מעשה טרור.
- 29.6.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של התיקון מס' 92 לחוק העונשין העוסק בהבניית שעקול הדעת המשפטי בענישה.
- 29.6.10 – הכנה לקריאה ראשונה של תיקון להצעת חוק החוזים, הדן בכללי פרשנות של חוזה.
- 30.6.10 – המשך דיון בהצעת חוק הגנה מפני עברייני מין, והכנה לקריאה ראשונה של הצעת החוק המלחמה בפדופיליה.
- 5.7.10 – דיון בהצעת החוק ליישום ההסכם בין ממשלת ישראל לבין הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי – בדבר זכויות יתר.
- 5.7.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 59 לחוק בתי המשפט בדבר סמכות בעניינים כלכליים.
- 6.7.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 7 לחוק אימוץ ילדים.
- 6.7.10 – הכנה לקריאה ראשונה של תיקון לחוק חברות ממשלתיות בדבר הכשירות לכהונה כדירקטור.
- 7.7.10 – הכנה לקריאה ראשונה של הצעת חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות הדן בועדות הקבלה בשובים קהילתיים בגליל ובנגב.
- 12.7.10 – הכנה לקריאה ראשונה של תיקון מס' 3 לחוק הרבנות הראשית לישראל שעניינו: סמכות בענייני גיור.
- 13.7.10 – אישור התקנות בעניין האחריות של עובדי ציבור.
- 13.7.10 – אישור לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 3 לחוק נשיאת עונש מאסר במדינת אזרחותו של האסיר.

- 13.7.10 – אישור חוקי עזר לעיריית נתניה, גני תקווה, רחובות, עמק יזרעאל ועיריית כפר סבא.
- 13.7.10 – הכנה לקריאה ראשונה של תיקון לחוק בתי המשפט האוסר על פרסום שמות של קטינים בהליכים אזרחיים.
- 19.7.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 14 לחוק עובדים זרים הדן בהרחבת האכיפה של מעסיקים שלא כדין.
- 19.7.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 56 לחוק בתי המשפט הקובע מתי יתקיים דיון בפני שופט יחיד ומתי בפני הרכב של שופטים.
- 21.7.10 – הנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 3 לחוק הסדר הדין הפלילי
- 21.7.10 ו- 27.7.10 – המשך הדיונים וההכנות לקריאה שנייה ושלישית של החוק להגנה על הציבור מפני עברייני מין ולקריאה ראשונה של החוק למלחמה בפדופיליה.
- 29.7.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 92 לחוק העונשין (ראה לעיל).
- 4.8.10 – הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 7 לחוק איסור הלבנת הון (ראה לעיל).

ועדת העבודה, הרווחה והבריאות

בת 11 חברים וממלא מקום אחד. עוסקת בנושאי עבודה; ביטחון סוציאלי (כולל הבטחת הכנסה); המוסד לביטוח לאומי; בריאות; סעד; שיקום נכים כולל נכי צה"ל, משפחות נפגעי מלחמה ונפגעים אחרים; עבריינים צעירים; גמלאות ותקבולים; חוקת התשלומים לחיילים ולמשפחותיהם.

לועדה 8 **ועדות משנה** כדלקמן: לנושא יישום הצעת חוק שוויון הזדמנויות לאנשים עם מוגבלויות; לנושא החלטת הממשלה להפרטת המעונות הממשלתיים לטיפול באנשים עם פיגור שכלי; לבדיקת הטענות על מדיניות של החמרה כלפי גברים בתחומי רווחה ומשפחה; להסדרת העיסוק במקצועות פרה-רפואיים; למעקב אחר תיקון מס' 41 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי; למעקב אחר הצעת חוק תרומת ביציות; לבחינת הפטור ממכרז שניתן לחברת "שראל" (ספקית תרופות למערכת הציבורית) וכן להכנת תקנות לתחום הבטחת שוויון זכויות עם אנשים עם מוגבלויות. לועדה שלוש ועדות משותפות:

עם **ועדת המדע** - לדיון בהצעת חוק ניסויים רפואיים בבני אדם.

עם **ועדת הפנים** - בנושא ממצאי משרד הבריאות על עלייה בתחלואת הסרטן עקב זיהום סביבתי

עם **ועדת הכספים** - לדיון בהצעת חוק הגנה על עובדים בשעת חירום.

נושאים שעברו תחת ידה של הוועדה בכנס הקיץ 2010 של הכנסת:

- הנחה בארנונה עירונית לחולי נפש.

- חובה לסמן את כמות הסוכר במזון ארוז מראש.
- הבטחת מלוא המענק המגיע לחיילים ששירתו כלוחמים, גם לחיילים שנפצעו במהלך האימונים או הפעילות הצבאית.
- איסור השימוש במידע על עובד על ידי המעביד כדי להפלותו בתחום שוויון ההזדמנויות בעבודה.
- הצעת חוק האזרחים הוותיקים המעניק להם טובות הנאה רבות.
- דחיית התחולה של חוק הנגישות למוגבלים, עקב הקשיים בביצועו הטכני. בהתאם לחוק אי-התקנת נגישות הפכה לעברה פלילית, שהעונש המקסימאלי עליה הוא 130,000 ₪..
- איסור פיצול מרשמים רפואיים למספר אריזות, כדי לייקר את המרשם ואת גובה השתתפותו העצמית של המבוטח.
- על אריזות של תרופות שאינן נמכרות על פי מרשם – יש לציין בבירור את שם התכשיר, מטרת השימוש בו ולצרף תווית אזהרה, שיש לעיין בעלון המצורף לפני השימוש.
- אישור חוק המסדיר לראשונה את תרומת הביציות למטרות הולדה ולמטרות מחקר.
- אישור חוק המבטיח טיפול שיניים חינם לכל ילדי ישראל עד גיל שמונה.
- אישור הקמת קרן לעידוד לימודי השכלה לחיילים משוחררים.
- אזרחים המקבלים קצבת נכות או קצבת זקנה, זכאים לקבל תוספת קצבה בגין ילדיהם עד גיל 24 במקום עד גיל 22 עד כה.
- הקמת ועדת ערר מיוחדת לדיני עבודה עבור אנשי הקבע בצה"ל: בעיות של פיטורים, הפליה בקידום, זכויות, בעיות שבין עובד למעביד, סיום כפוי של שירות לפני המועד המוסכם בחוזה ההעסקה. עד כה הוכרחו משרתי הקבע לפנות בכל תלונה כזאת לבג"ץ.
- אישור חוק המאפשר נקיטת הליך פלילי נגד מעביד שהלך את שכרו של עובד ביודעין, ולקנס עד 35,000 ₪.
- הוועדה אישרה את הכללתם של 2,500 ילדים נכים נוספים, ברשימת הזכאים להשלמת קצבת הנכות לילד נכה. בכך מגיע מספר הילדים הזכאים לגמלת ילד נכה ל-22,500 ילדים.
- ביטול תוכנית ויסקונסין להשמת עובדים מובטלים כרוניים, שלדעת חברי הוועדה הייתה בלתי יעלה והעשירה את הצוותים המטפלים.

- הנהגת פיקוח קפדני על גובה דמי הניהול שגובות קופות הפנסיה והחיסכון ממבוטחיהן, לאחר שנתגלה כי דמי הניהול עלו תוך שלוש שנים ב- 58%!!!

ועדת החינוך, התרבות והספורט

בת 13 חברים ושני ממלאי מקום.

בתחום החינוך: עוסקת בכל הנושאים הקשורים לגני הילדים ובתי הספר, החינוך המגזרי, החינוך הפרטי, חומרי הלימוד, המורים, תקציב החינוך, תמיכה כספית בתלמידים מעוטי יכולת, הוראה לתלמידי מתקשים, השכלה גבוהה, חינוך במסגרות אחרות, אלימות בבתי הספר, נשירת תלמידים ורמות ההישגים של תלמידי המדינה.

בתחום התרבות והאמנות: דואגת הוועדה לקידום התרבות בארבע שפות: עברית, ערבית, יידיש ולאדינו, קידום נושאי הנגינה, השירה, הספרות, המחול, הציור והפיסול.

בתחום הספורט: פועלת הוועדה לקידום ענפי הספורט המסורתיים: כדורגל, כדור סל, כדור עף, שחיה וכן ענפי הספורט האחרים כולל הכנת נבחרות ישראליות לאולימפיאדות. הוועדה עוקבת אחר קידום ספורטאים מצטיינים והבטחת יכולתם להתאמן ולהגיע להישגים בינלאומיים.

לועדה **ועדת משנה אחת** לעניין ההשכלה הגבוהה ושכר הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה.

לועדה שלוש ועדות משותפות:

עם **ועדת הכספים** - בנושא השאלת ספרי לימוד: הצעת חוק הכלולה בחוק ההסדרים.

עם **ועדת המדע** - לבחינת יישום חוק צער בעלי חיים.

עם **ועדת הכלכלה** - בענין חוק הרשות השנייה.

הנושאים בהם עסקה הוועדה בכנס הקיץ של הכנסת ה-18 (אפריל – אוגוסט 2010)

- 26.4.10 - יישום חוק בנימין זאב הרצל במלאות 150 שנה להולדתו.

- 26.4.10 – התאמת מערכת החינוך למאה ה-21.

- 27.4.10 - דיון בליקויים באיגוד ההתעמלות.

- 27.4.10 - הצעה לפטור ממסים למוסד העליון ללשון העברית.

- 28.4.10 - הדרת עמדות ציוניות באקדמיה.

- 3.5.10 - אי שוויון בין בתי הספר במדינה.

- 3.5.10 - התלבשות האחידה בבתי הספר.

- 4.5.10 - ספורט נכים לרבות ההכנות לאולימפיאדת הנכים.

- 4.5.10 - תקציב ההכנות לאולימפיאדה.

- 10.5.10 – בעיית התשלומים עבור קורסים אקדמיים שלא נלמדו בפועל.
- 10.5.10 – דיון במצבם של תלמידים בעלי ליקויי למידה במערכת החינוך ובמוסדות להשכלה גבוהה.
- 11.5.10 – ביטול מקצוע מדע המידע.
- 11.5.10 (1–) תוכניות הלימודים במזרח ירושלים, (2) פערי מימון בהקמת ובשכירת כיתות לימוד במזרח ירושלים.
- 11.5.10 – יישום חוק הסטודנט התשמ"ז – 2007 – לציון יום הסטודנט הלאומי.
- 12.5.10 – אכיפת חוק העתיקות בירושלים.
- 17.5.10 – שינויים בתקנות הצלילה הספורטיבית.
- 17.5.10 – דיון בהצעת חוק זכויות הסטודנט.
- 24.5.10 – תקנות צער בעלי חיים - גידול מטילות והחזקתן בכלובים.
- 24.5.10 – דיון בהצעת חוק מוזיאון הכנסת.
- 25.5.20 – "מסע אל הדרשה" – תוכנית ייחודית לבני/בנות מצווה.
- 25.5.10 – 150 שנה ל"אליאנס".
- 26.5.10 – מורשת הרב אבו-חצירא.
- 31.5.10 – תיקון להצעת חוק לימוד חובה - איסור העסקת ילד או נער בשעות לימודים.
- 1.6.10 – תיקון לחוק צער בעלי חיים – איסור ייבוא מוצרי קוסמטיקה וחומרי ניקוי שנוסו על בעלי חיים.
- 1.6.10 – דיון בהיערכות מערכת החינוך לשעת חירום.
- 2.6.10 – דיון בחינוך סביבתי בישראל – לציון יום הסביבה הבינלאומי.
- 2.6.10 – דיון בבחינות הבגרות במתמטיקה (לאחר שהנוסח הראשון שלהן נגנב והופץ) – קיץ תש"ע.
- 7.6.10 – הקמת מרכזי מצויינות במערכת ההשכלה הגבוהה.
- 8.6.10 – דיון בהטרדות מיניות במערכת החינוך.
- 9.6.10 – דיון בהצעת חוק מוזיאון הכנסת.
- 14.6.10 – דיון בחינוך הממלכתי-דתי בתל-אביב-יפו.
- 15.6.10 – דיון בסגירת הספרייה הציבורית בקרית-שמונה.
- 15.6.10 – דיון בארגון הכושל של משחק גמר גביע המדינה בכדורגל.
- 16.6.10 – המשך הדיון בהצעת חוק מוזיאון הכנסת.

- 16.6.10 – שינויים בחינוך התעבורתי.
- 21.6.10 – החינוך באופקים.
- 21.6.10 – גבולות חופש הביטוי במוסדות החינוך לאור חדירתה של התנועה האסלאמית לתיכונים ערביים בישראל.
- 23.6.10 – נתוני בחינות הבגרות 2009 – תשס"ט.
- 27.6.10 – סיור במערכת החינוך הדתית לגיל הרך בצפון-תל-אביב.
- 28.6.10 – דיון בהצעת חוק מרכז שז"ר לחקר תולדות העם היהודי.
- 29.6.10 – דיון בסגירת בית הספר החקלאי-תיכוני בפרדס חנה.
- 29.6.10 – חדירת התנועה האסלאמית לבתי ספר תיכוניים ערביים.
- 29.6.10 – העסקת נערים בדווים בנגב על חשבון שעות לימודים.
- 30.6.10 – היערכות לפתיחת שנת הלימודים ב"ש.
- 5.7.10 – המשך דיון בחוק צער בעלי חיים – איסור יבוא של מוצרי קוסמטיקה וחומרי ניקוי שנוסו על בעלי חיים.
- 5.7.10 – דיון בספרי הלימוד ברשות הפלסטינית; דיון בעלייה של 40% בשיעור התלמידים הנושרים מבתי הספר (עולים חדשים, ערבים וחרדים).
- 7.7.10 – המשך הדיון בהצעת חוק מרכז זלמן שזר.
- 7.7.10 – דיון בהצעת חוק משרד החינוך לתגבור לימודי היהדות ותרבות ישראל בשנת תשע"א.
- 11.7.10 – חשש לשיבוש השירות הלאומי בגלל חסר בתקציב.
- 11.7.10 – דיון בתקציב התמיכה במוסדות חינוך לשנים 2011 – 2012.
- 12.7.10 – המשך הדיון בהצעת החוק לשחרור המוסד העליון ללשון העברית ממסים.
- 12.7.10 – דיון בתוספת לחוק זכויות הסטודנט – לגבי סטודנטים במוסדות לאומנות.
- 12.7.20 – המשך לדיון בהצעת התיקון לחוק עבודת הנוער – האוסר העסקת ילדים ונוער בשעות הלימודים.
- 19.7.10 – דיון בתשלומי הורים לשנת תשע"א.
- 19.7.10 – אישור צו לימוד חובה בכיתות י"א וי"ב.
- 2.8.10 – דיון בדרכים לקידום השוויון בחינוך.
- 2.8.10 – ההיערכות לפתיחת שנת הלימודים תשע"א.

ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות

בת 8 חברים. עוסקת בכל ענייני העלייה; הקליטה; הטיפול ביורדים; חינוך יהודי וחינוך ציוני בגולה; וכן בכל הנושאים הנמצאים בטיפול משותף של ממשלת ישראל, ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית.

לועדה ועדת משנה לבחינת הקליטה של ילדים, נוער וצעירים עולים במערכת החינוך. כמו כן יש לוועדה שתי ועדות משותפות:

עם ועדת הכלכלה - לדיון בהצעת החוק להעברה ללא תשלום של שידורי ערוץ ייעודי.

עם ועדת הפנים - לדיון בזירוז העלייה של בני הפלשמורה.

להלן הנושאים העיקריים בהם עסקה הוועדה בכנס הקיץ (2010) של הכנסת ה-18

15.3.10 – סוגיית מסורבי העלייה.

16.3.10 – חשד לפגיעה בקשישים עולים נזקקים בנצרת עילית.

16.3.10 – ישיבה חגיגית לציון 18 שנה לנעל"ה.

26.4.10 – מתן אזרחות לדור רביעי במשפחות עולים.

4.5.10 – מתן סיוע רטרואקטיבי לעולים קשישים משלמי משכנתאות.

5.5.10 – דיון בחשד להפרדה גזענית בגן ילדים בבאר-שבע בין ילדים אתיופים לאחרים.

11.5.20 – ישיבה חגיגית לציון 65 שנה לניצחון על הנאצים.

17.5.10 – דיון בגיור בישראל בשנת 2010.

24.5.10 – דיון בהסכמים בילטרליים בעניינים סוציאליים לעולים עם מדינות מוצאם.

8.6.10 – דיון בהטרדה מינית של עולות חדשות במקומות עבודתן.

14.6.10 – ישיבת מעקב ודיווח על הטיפול בעולים ניצולי שואה.

28.6.10 – בית ראשון במולדת.

29.6.10 – הצגת ספר זיכרונות של פליטי השואה.

30.6.10 – הצגת פרויקט "לוקחים אחריות על הבית" של חיילי קורס נתיב.

12.7.10 – דיון בסכנת הסגירה של מועדון הוטרנים "גני אביב" בלוד.

19.7.10 – דיון במצב הדיור הציבורי לעולים.

21.7.10 – דיון ברישוי מקצועות רפואיים לעולים.

ועדת הפנים והגנת הסביבה

13 חברים וממלא מקום אחד. עוסקת בכל נושאי השלטון המקומי; בניין ערים; כניסה לישראל ומרשם תושבים; אזרחות; רישוי עיתונות; עדות; אירגון הדתות של יהודים ושאינם יהודים; משטרה ובתי הסוהר וכל נושאי איכות הסביבה. לוועדה **ועדת משנה אחת** לענין הצעת חוק העיריות.

לוועדה שתי ועדות משותפות :

עם **וועדת העבודה** - בעניין ממצאי משרד הבריאות בדבר עליית תחלואת הסרטן עקב זיהום האוויר.

עם **וועדת הכספים** - בנושא הדתות, הכלול בחוק ההסדרים.

להלן פירוט הנושאים העיקריים בהם עסקה הוועדה בכנס הקיץ של הכנסת ה-18 (2010):

- 21.4.10 - סיור הוועדה למירון ודיון בנושא: היערכות הגורמים השונים לחגיגות ל"ג בעומר במירון.
- 26.4.10 (1-2) דיון בכוונה להקים חוות גז בחוף הכרמל. 2) קביעת סדרי העבודה בדיונים בהצעת חוק התכנון והבנייה 2010.
- 27.4.10 (1-2) הכנה לקריאה שנייה ושלישית של הצעת החוק למניעת מפגעי אסבסט. 2) ביטול הכרזה על חלק מגן לאומי הר הכרמל.
- 28.4.10 - דיון במניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים.
- 3.5.10 (1) דיון בהיבטים התכנוניים העתידיים בפרויקט הולילנד. 2) דיון במצב חופי הרחצה בישראל: נגישות, זיהומים ופסולת.
- 4.5.10 - דיון בהצעת תיקון מס' 94 לחוק התכנון והבנייה: דרך גישה לאנשים עם מוגבלויות.
- 5.5.10 - הכנה לקריאה שנייה ושלישית של הצעת החוק למניעת מפגעי אסבסט.
- 10.5.10 (1) דיון בליקויים בבניית תיאטרון "הבימה" המחודש. 2) מעקב אחר תיקון מס' 84 לפקודת התעבורה ומעקב אחר תיקון לחוק המידע הסביבתי.
- 11.5.10 (1) המשך הכנה לקריאה שנייה ושלישית של הצעת החוק למניעת מפגעי אסבסט. 2) ישיבת פתיחה לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה 2010.
- 12.5.10 - הכנה לקריאה ראשונה של הצעת חוק תאורה חסכונית במבני ציבור.
- 20.5.10 (1) דיון בהצעת חוק התכנון והבנייה 2010. 2) דחיית מועד הבחירות במועצות המקומיות קציר וחריש.
- 24.5.10 - דיון בהרחבת שכונת מגורים חדשה בדבוריה
- 25.5.10 (1) דיון בדו"ח קבילות שוטרים וסוהרים בהשתתפות נציבת קבילות שוטרים וסוהרים. 2) המשך דיון בהצעת חוק התכנון והבנייה 2010;
- 26.5.10 - דיון בתוכנית ישראלית להפחתת גזי החממה בהמשך לדו"ח מקנזי.
- 31.5.10 (1) דיון בתיקון לצו הכליאה - קביעת תקן כליאה. 2) דחיית מועד הבחירות המוניציפאליות באעבלין, באקה, ג'ת וירוחם ל-20.11.10. 3) תיקון לצו הכניסה לארץ -

הענקת פטור מאשר לבאים ממדינות מונטנגרו וסרבי. (4) דיון בקרינה אלקטרו-מגנטית במוסדות החינוך.

- 1.6.10 – המשך הדיון בהצעת החוק למניעת מפגעי אסבסט.

- 2.6.10 – (1) דיון בחומרי הדברה בחקלאות. (2) דיון בהצעת תיקון לתקנות למניעת מפגעים – מניעת רעש.

- 7.6.10 – (1) דיון בביטול הכרזה על חלק משמורת טבע אירוס נצרת (2) סיכום אירועי ל"ג בעומר במירון. (3) דיון בבעיות ביוב וזיהום בגליל.

- 8.6.10 – (1) הכנה לקריאה שנייה ושלישית של הצעת חוק למניעת מפגעי אסבסט. (2) דיון בדחיית הבחירות למועצה המקומית אבו בסמה. (3) המשך דיון בהצעת חוק הבנייה והתכנון.

- 15.6.10 - דיון הצעת תיקון מס' 3 לחוק ההגנה על עדים.

- 16.6.10 – (1) דיון בתיקון מס' 95 לחוק התכנון והבנייה 2010. (2) המשך הדיון בהצעת חוק למניעת מפגעי אסבסט.

- 21.6.10 – (1) המשך הדיון בהצעת תיקון לתקנות למניעת מפגעים – מניעת רעש. (2) הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 6 לחוק המשטרה הנוגע לעובדים אזרחים במשטרה. (3) הכנות לקריאה שנייה ושלישית להצעת תיקון מס' 39 לפקודת בתי הסוהר בעניין עובדים אזרחיים בשירות. (4) דיון במדיניות המשרד להגנת הסביבה בטיפול בחומרים מסוכנים דיון בהקמת אתר פסולת נוסף לחומרים מסוכנים ברמת אפה.

- 23.6.10 – דיון בהתפטרות יו"ר איגוד ערים לכבאות ולהצלה בגליל המערבי.

- 28.6.10 – דיון בכריית פצלי שמן בחבל עדולם.

- 29.6.10 – (1) דיון בהצעה לסדר היום בנושא זירוז עליית בני הפלשמורה (3) דיון בהצעה לסדר היום בנושא: מדיניות החרמת הנשק ואיסופו על ידי המשטרה, פעולה שפוגעת באוכלוסייה המורשית להחזיקם. (4) דיון בהצעה לסדר על המצב הקשה שנוצר בחופי הכנרת לאחר שהועברו לאחריות איגוד ערים כנרת. (5) הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון לחוק רישוי עסקים בנושא המאבק בשכרות.

- 30.6.10 – (1) דיון בביטול ההכרזה על חלק מגן לאומי הרי-יהודה. (2) דיון בהצעה לסדר היום בצורך לקביעת מועד לבחירות במועצה המקומית ירכא.

- 5.7.10 – (1) דיון בהצעת תיקון לחוק האזרחות: ביטול אזרחות בגין מעשה טרור או ריגול. (2) דיון בהצעות לסדר היום הקוראות למשטרה להימנע מביצוע צווי הריסה בסילוואן. (3) דיון בקביעת המיקום של התחנה לקבלת הגז מקידוח "תמר". (4) הכנה לקריאה שנייה ושלישית של תיקון מס' 3 לחוק להגנה על עדים.

- 6.7.10 – (1) הכנה לקריאה שנייה ושלישית של הצעת התיקון מס' 6 (הטלת תפקידים) לחוק גני לאומיים. (2) דיון בהצעת תיקון מס' 10 לחוק אזרחים ותיקים – קביעת יועץ לענייני אזרחים ותיקים ברשות המקומית. (3) הכנה לקריאה שנייה ושלישית של הצעת החוק למניעת מפגעי אסבסט.
 - 7.7.10 – המשך הדיון בהצעת התיקון לתקנות למניעת מפגעים – מניעת רעש.
 - 12.7.10 – (1) המשך הדיון בכריית פצלי שמן בחבל עדולם. (2) דיון בהפרטת מרכז ההדרכה של משטרת ישראל. (2) דיון בהצעות לסדר היום בדבר הצעת תיקון לחוק הרשויות המקומיות – ביטול האיחוד של המועצות המקומיות באקה אל גרבייה וג'ת.
 - 13.7.10 – (1) המשך הדיון בהצעת תיקון מס' 6 לחוק הגנים הלאומיים – הטלת תפקידים. (2) המשך דיון בהצעת התיקון לחוק הרשויות המקומיות: ביטול האיחוד בין באקה אל גרבייה וג'ת. (3) דיון בשכר השוטרים והסוהרים. (4) דיון בהצעות לסדר היום בנושא מצוקת מבני החינוך בשכונת רמות ובשכונת גבעת שאול בירושלים. (5) דיון בהצעת תיקון לחוק הבנייה והתכנון: הגבלת כהונתו ותפקידו של מתכנן מחוז – הכנה לקריאה שנייה ושלישית.
 - 14.7.10 – (1) דיון בביטול ההכרזה על חלק משמורת הטבע הר מירון – לגבי חורפיש (2) דיון בביטול אכרזה כנ"ל על חלק מגן לאומי הר הכרמל.
 - 18.7.10 – (1) הכנה לקריאה שנייה ושלישית של הצעת תיקון מס' 120 לפקודת העיריות בנושא קובלנה נגד עובד רשות מקומית. (2) המשך הדיון בביטול האיחוד בין באקה אל גרבייה וג'ת (3) הכנה לקריאה שנייה ושלישית של הצעת החוק למניעת מפגעי אסבסט.
 - 19.7.10 – דיון בהצעת תיקון מס' 26 לפקודת המשטרה: רישוי הפגנות.
- הועדה לקידום מעמד האישה**
- בת 9 חברים. עוסקת בקידום מעמד האישה לקראת שוויון בייצוג, בחינוך, במעמד האישי ובמניעת אפליה בשל מין או נטייה מינית בכל התחומים. פועלת נגד אלימות כלפי נשים ולהקטנת הפערים בין גברים לנשים בשוק העבודה.
- לועדה **ועדת משנה אחת** למאבק בסחר בנשים. ועדת המשנה בודקת את היקף התופעה בישראל; התנאים בהם מוחזקות הנשים על ידי "מעבידיהן"; המצב החוקי בישראל לגבי סחר בבני אדם והתיקונים הנדרשים;
- להלן פירוט הנושאים בהן דנה הוועדה בכנס הקיץ (2010) של הכנסת השמונה עשרה:
- 27.4.2010 – (1) הכנה לקריאה ראשונה של התיקון להצעת החוק למניעת הטרדה מינית: הדרכה רוחנית, התיישנות ומוסדות חינוך.
 - 4.5.10 – דיון בהשוואת זכויות המשרתות בשירות לאומי למשרתות בצבא.
 - 5.5.10 – יידוע הציבור אודות הארכת חופשת הלידה ותוצאותיה.

- 11.5.10 – הצגה בפני הוועדה של דו"ח נשים בישראל 2010 – של שדולת הנשים, שהוכן עבור ועידת האו"ם בבייג'ין.
- 25.5.10 – המשך דיון בשתי הצעות תיקון לחוק למניעת הטרדה מינית: (1) הרחבת נסיבות הטרדה מינית והארכת תקופת ההתיישנות; (2) הדרכה רוחנית, התיישנות ומוסדות חינוך.
- 2.6.10 – דיון בנושא: תחבורה ציבורית כחסם בפני כניסת נשים לשוק העבודה.
- 8.6.10 – דיון בהטרדות מיניות בצה"ל ובכוחות הביטחון.
- 9.6.10 – מעקב אחר יישום החלטת הממשלה לעידוד תעסוקת אמהות לילדים בגילאי 0-5.
- 28.6.10 – דיון בהצעת תיקון (מס' 6) לחוק למניעת הטרדה מינית – יחסי מרות ותלות.

ועדת המדע והטכנולוגיה

- בת 8 חברים. עוסקת במדיניות המחקר והפיתוח האזרחי (אך לא הצבאי) בישראל; בטכנולוגיות מתקדמות; מחקר ופיתוח סביבתי; מחקר מדעי באקדמיה הישראלית למדעים; מחקר מדעי שלא במוסדות להשכלה גבוהה, מכוני מחקר; מדענים ראשיים של כלל משרדי הממשלה; המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח; קרנות מחקר; מידע ומיחשוב. במסגרת הוועדה פעלו בעבר שתי ועדות משותפות:
- וועדה משותפת עם ועדת הפנים ואיכות הסביבה, לחקיקת חוק פיקוח אלקטרוני על משוחררים בערובה ומשוחררים על תנאי ממאסר.
 - ועדה משותפת עם ועדת הפנים ואיכות הסביבה וועדת החוקה חוק ומשפט לחקיקת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע.
 - עם סיום החקיקה בשני הנושאים הללו פוזרו הוועדות המשותפות.
 - להלן פירוט הנושאים בהם עסקה הוועדה במהלך כנס הקיץ של הכנסת ה-18 (2010):
 - 4.5.10 - דיון בהתקנת תקנות למידע גנטי - עריכת בדיקה גנטית לקשרי משפחה, תיעודה ושמירת תוצאותיה.
 - 5.5.10 – דיון בסוגיית גנטיקה ומוסר בפרלמנט הנוער המדעי לשנת 2010.
 - 11.5.10 - התקנת תקנות ל"חתימה אלקטרונית".
 - 17.5.10 – דיון בהסדרת פעילותה של החברה לחקר ימים ואגמים בישראל.
 - 25.5.10 – דיון באבחון גנטי טרום הריוני למטרות בחירת מין היילוד.
 - 31.5.10 – דיון בהצעת תיקון לחוק זכויות יוצרים: שימוש מותר בתמונות שצילמו גופים ציבוריים.
 - 1.6.10 – דיון באספקת שירותי המחשוב למשרדי הממשלה.

- 7.6.10 – דיון בפתרונות טכנולוגיים לפתיחת מסלולים מיוחדים לילדים ו/או המעוניינים להגביל את חשבון הטלפון הנייד.
- 8.6.10 – דיון בהצעת תיקון לחוק האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים – "מטרות ודרכי פעולה".
- 8.6.10 – מפגש עם חברי וועדת החינוך, המחקר והטכנולוגיה של פרלמנט קניה.
- 14.6.10 – דיון לקראת הנחת הצעת חוק הפיצוי לילדים עם תסמונת נוירולוגית ו/או גנטית בנכות או בפיגור שכלי קשה מלידה.
- 28.6.10 (1 – דיון בהשלכות התפטרותו של פרופ' עודד אברמסקי יו"ר המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי, על המשך פעילותה של המועצה. (2 דיון בדו"ח המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי לשנים 2008 – 2009.
- 30.6.10 – דיון בעובדה כי רק 460 ערבים מועסקים בהיי-טק הישראלי וזאת מתוך 150,000 מועסקים.
- 6.7.10 - מעקב ועדכון בהסדרת הפעילות של החברה לחקר ימים ואגמים בישראל.
- 7.7.10 – דיון בדו"ח ועדת ההיגוי להערכת מצב המחקר הביו-רפואי בישראל.
-

הוועדה לביקורת המדינה

- בת 11 חברים. בראשה יעמוד תמיד חבר סיעה מהאופוזיציה. זאת הוועדה היחידה בכנסת המוסמכת להקים ועדת חקירה ממלכתית (כל יתר ועדות הכנסת יכולות להקים רק ועדות חקירה פרלמנטאריות). זכורה בעיקר החלטת הוועדה, להקים ועדת חקירה ממלכתית בראשותו של השופט העליון משה בייסקי (ינואר 1985), שחקרה את נושא הרצת מניות הבנקים. מבקר המדינה פועל בעיקר עם הוועדה לביקורת המדינה, לה הוא מוסר את הד"וחות שלו ולה הוא מגיש כל חומר חקירה שהוועדה מבקשת. הוועדה עורכת ישיבות מיוחדות לדיונים בדו"חות המבקר, ומזמינה את השרים ונציגי המשרדים לדיונים הנוגעים למשרדיהם. לוועדה שתי ועדות משנה:
- ועדת משנה לביטחון, ליחסי חוץ וקשרי מסחר בינלאומיים.
 - ועדת משנה למעקב אחר ביצוע המלצות ד"וח ביניים של ועדת החקירה הממלכתית בנושא: טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון.
 - להלן פירוט הנושאים בהם עסקה הוועדה בכנס הקיץ של הכנסת ה-18 (2010):
 - 26.4.10 (1 – אישור סיכומיה והצעותיה של הוועדה לביקורת המדינה לדו"ח 59/ב.2 בקשה לחוות דעת המבקר על החלטת שר הפנים לפזר את המועצה המקומית ינוח - ג'ת ולהדיח את יו"ר המועצה.

- 28.4.10 – דיון בדו"ח נציב קבילות הציבור מס' 36 לשנת 2009.
- 3.5.10 - דיון בענייני מינהל ושכר ברשותות גני הילדים במגזר החרדי.
- 4.5.10 – דיון מעקב אחר חוות הדעת של מבקר המדינה בנושא: הגנה על חושפי שחיתויות.
- 17.5.10 – דיון בהצעות לסדר היום בנושא עיכוב במתן תוצאות מבחני הסמיכה לרבנות של הרבנות הראשית לישראל.
- 24.5.10 – דיון בקבלת החלטה על מינוי ועדת חקירה ממלכתית לנושא הטיפול בעליית בני הפלאשמורה.
- 25.5.10 – דיון בהגשת בקשה לחוות דעת מבקר המדינה בנושא התנהלותו של ראש הממשלה בנימין נתניהו בעניינים הנוגעים לקידום חוק התכנון והבנייה על ידי עו"ד דוד שומרון.
- 31.5.10 – דו"ח מנכ"ל משרד ראש הממשלה במכלול נושאים הקשורים במפוני גוש קטיף וצפון השומרון: (1) אזור התעשייה ארז. (2) דור ההמשך של נוח דקלים הנמצאים בניצן. (3) תביעות עובדים פלסטינים נגד חקלאים מפונים.
- 7.6.10 – דיון בבקשה לחוות דעת מבקר המדינה בנושא תהליך קבלת ההחלטות לפני המשט לעזוז ולאחריו.
- 14.6.10 – דיון במצב שירותי הכבאות באזור באר-שבע והדרום.
- 15.6.10 (1 – דיון בדו"ח מבקר המדינה מס' 60 ב' – על רבני השכונות המועסקים במועצות הדתיות. (2) דיון בדו"ח ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט בדימוס אליהו מצא, בנושא טיפולן של הרשויות המוסמכות במפוני גוש קטיף וצפון השומרון.
- 21.6.10 (1 – דיון בדו"ח מבקר המדינה מס' 58 ב' – על הרכבת הקלה בירושלים. (2) דיון בתכנון וההקמה של הרכבת הקלה בתל-אביב.
- 28.6.10 - דיון בדו"ח מבקר המדינה מס' 60 ב' על תפקוד מועצת הזיתים.
- 5.7.10 - דיון בהצעות לסדר היום על אי-אכיפה של צווי הריסה.
- 7.7.10 – דיון בדו"ח מבקר המדינה מס' 56 א' – על הביקורת הפנימית בצה"ל.
- 12.7.10 – דיון בפירוק עמותת "אמנות לעם".
- 13.7.10 – דיון בבקשה לחוות דעת של מבקר המדינה על המצב בעיר לוד.
- 19.7.10 (1 – פגישת היכרות עם המנכ"ל החדש של משרד מבקר המדינה. (2) אישור הדו"ח הכספי של מבקר המדינה לשנת 2009.
- 21.7.10 - דיון בחוות דעתו של מבקר המדינה בנושא: האזנות הסתר בחקירות פליליות.

הוועדות המיוחדות

וועדה למאבק בנגע הסמים

בת 6 חברים. כאמור הוועדה אינה נמנית עם הוועדות הקבועות בכנסת. עוסקת בתחומים הבאים: טיפול מקיף בבעיית הסמים במדינת ישראל; פיקוח על הרשויות העוסקות ומטפלות בכל נושא הקשור לסמים או הנובע ממנו; כולל הרשויות המטפלות: במניעה, אכיפה, תביעה, שפיטה, טיפול ושיקום; טיפול בכל הבעיות בחברה הישראלית הנובעות מהתמכרותם של אנשים לסם המסוכן, העבירות המבוצעות בשל הדחף לסם המסוכן וכן השימוש בסמים מסוכנים לצרכים רפואיים.

להלן פירוט הנושאים בהם עסקה הוועדה בכנס הקיץ של הכנסת ה-18 (2010):

- 11.5.10 – ישיבת מעקב אחר המכרז של תחנות המתדון.
- 8.6.10 – סקירת השר לביטחון פנים על המאבק בסמים.
- 22.6.10 – ישיבת מעקב אחר התחלואה הכפולה.
- 6.7.10 – דיון בהצעה לרפורמה בשיקום נפגעי התמכרויות.

הוועדה לזכויות הילד

גם ועדה זו היא ועדה מיוחדת. היא הוקמה לראשונה בכנסת ה-15, ומאז הוא מוקמת מחדש בתחילת כהונתה של כל כנסת חדשה. וכך היא גם הוקמה בכנסת ה-18. בת 5 חברים. עוסקת בסוגיות של הגנה על ילדים וקידום מעמד הילדים והנוער במטרה לממש את זכויותיהם ברוח האמנה הבינלאומית לזכויות הילד; מימוש העקרונות של טובת הילד: אי-אפליה, הזכות להתפתחות בתנאים נוחים, וזכותם של ילדים ובני נוער להשמיע את דעתם ולהשתתף בעניינים הנוגעים להם.

להלן פירוט הנושאים בהם עסקה הוועדה במושב הקיץ של הכנסת ה-18 (2010):

- 14.4.10 – דיון בפגיעה בילדים עקב חוסר הוודאות לגבי עתידה של שכונת היובל בישוב עלי.
- 27.4.10 – דיון בנושא האבחון והטיפול בליקויי ראייה בקרב ילדים.
- 4.5.10 – (1) דיון בתנאי מעצרם של ילדים פליטים. (2) דיון במסקנות הוועדה הבין משרדית לבחינת נושא רצח ילדים על ידי הוריהם.
- 11.5.10 – (1) דיון בתפקוד הרשויות בפרשת סחיטת הנערות למין בדרום-תל-אביב. (2) דיון בזכויות ובשירותים לילדים כבדי שמיעה וחרשים.
- 25.5.10 – דיון במניעת ניצול והגנה על זכויות בני נוער בהעסקתם בחודשי הקיץ.
- 1.6.10 – דיון במחסור במוסדות סגורים לנוער עברייני.

- 29.6.10 – 1) דיון בניצול ילדים בעבודת חקלאות בדרום. 2) דיון במקרים של השארת ילד ללא השגחה.
- 30.6.10 – דיון בהשלכות החשיפה התקשורתית של הילדים שהוריהם משתתפים בתוכנית "סופר נני".
- 6.7.10 – 1) דיון בפגיעה בילדים בכפר השילוח עקב ההרעה במצבה הביטחוני וחוסר הוודאות לגבי עתיד "בית יהונתן". 2) סיור במעון נעול במצפה ים.
- 13.7.10 – 1) דיון בהדלפות מחדרי החקירה ופרסום פרטים המזהים קורבנות עבירות מין. 2) דיון בסיוע רפואי לילדים חולי סכרת במסגרות לגיל הרך.
- 21.7.10 – דיון בדו"ח הסנגוריה הציבורית על המעון הנעול "מסילה".
- 26.7.10 – העברת מידע מגורמי הפסיכיאטריה לרשויות הרווחה, המשטרה והפרקליטות – בעקבות הרצח בנתניה.

ועדה לבעיית העובדים הזרים

בת שישה חברים. תחומי עיסוקה: * היתרי הכניסה לישראל והשהייה בה * עובדים זרים חוקיים ובלתי חוקיים * מעצר וגירוש עובדים זרים בלתי חוקיים * היתרי עבודה ושילובם בענפי הבנין, הסייעוד, החקלאות, התעשייה והמסעדות * תנאים סוציאליים ובכלל זה: בריאות, רווחה, חינוך, טיפול הרשויות, טיפול העמותות ועוד.

הערה:

עבודת הוועדה מתמקדת בכל תחומי עיסוקם של העובדים הזרים: הן התנאים הסוציאליים והחברתיים בהם הם חיים, הן לגבי העובדים החוקיים והן לגבי העובדים הלא חוקיים. להלן פירוט הנושאים העיקריים בהן דנה הוועדה במהלך כנס הקיץ של הכנסת (2010):

- 10.5.10 – דיון בכישלון הרפורמה בהעסקת עובדים זרים בסיעוד.
- 17.5.10 – דיון במילוי מכסת העובדים הזרים בחקלאות.
- 7.6.10 - דיון בעידוד התעסוקה של ישראלים בענף הבנייה.
- 21.6.10 – בחינת הטיפול בבעיית המסתננים.
- 23.6.10 – דיון בהיערכות משרדי הממשלה להרחבת הפרוייקט לעידוד ישראלים בענף הבניין.
- 30.6.10 – הצגת דו"ח כנס קיסריה על עובדים זרים.

הוועדות המיוחדות מטעם נשיאות הכנסת

גם נשיאות הכנסת מקימה ועדות מיוחדות שנועדו למלא תפקידים נחוצים בכנסת. בכנסת ה-18 פעלו שלוש ועדות כאלה:

ועדת האתיקה

בת ארבעה חברים הממונים על ידי יושב ראש הכנסת מסייעות שונות – בדרך כלל שניים מהקואליציה ושניים מהאופוזיציה. חבר הקואליציה הוא יו"ר הוועדה. אין הוועדה דנה בחקיקה או בדיונים בנושאים כלליים, אלא זו ועדה מעין-שיפוטית. אסור למנות לוועדה מי שהוגש נגדו כתב אישום, מי שמתנהלים נגדו הליכים פליליים ומי שהורשע במהלך כהונתה של אותה כנסת. ישיבות הוועדה חסויות בדרך כלל ואין היא מפרסמת את הפרוטוקולים מישיבותיה. הוועדה דנה בכל החריגות של חברי הכנסת מכללי ההתנהגות המקובלים הן בכנסת (התנהגות במליאה, הטחת עלבונות וכיו"ב) והן מחוצה לה. כמו כן דנה הוועדה בפגיעות של חברי הכנסת בחוק החסינות (החוק אוסר על חברי כנסת לעסוק בעיסוקים נוספים ולכהן בתפקידים בגופים ציבוריים, אי הגשה של הצהרת הון או היעדרות ממושכת מהכנסת ללא אישור או סיבה כבדת משקל – כמו מחלה).

תחומים נוספים המחייבים את חבר הכנסת הם: החובה לשמור על כבוד הכנסת, חובת גילוי נאות של אפשרות לניגוד עניינים, איסור ניצול ידיעות שקיבל חבר הכנסת בתוקף תפקידו- למטרות אישיות.

העונשים שועדת האתיקה מוסמכת להטיל על חברי הכנסת שלא נהגו כשורה הם כדלקמן: הערה; אזהרה; נזיפה; נזיפה חמורה; שלילת רשות דיבור (במליאה או בוועדות) עד עשרה ימי ישיבות; הגבלת פעילות פרלמנטארית (איסור הגשת הצעות-חוק, הצעות לסדר היום ושאלות); הרחקה מישיבות מליאת הכנסת וועדותיה לתקופה של עד שישה חודשים; שלילת שכר ותשלומים אחרים לתקופה שלא תעלה על שנה. הוועדה תשקול האם לפרסם את החלטתה בנוגע לעונש שהוטל על חבר כנסת מסוים או להימנע מפרסום.

בחודש אוקטובר 2006 פרסמה ועדה מיוחדת: **הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת**, קובץ מיוחד ובו הצעות מקיפות לכללי אתיקה לחברי הכנסת (ראה להלן ____).

להלן כמה מההחלטות של הוועדה שפורסמו במהלך השנים:

- בשנת 2003 הרחיקה ועדת האתיקה את חבר הכנסת מיכאל גורולובסקי מדיוני הכנסת למשך ארבעה וחצי חודשים, בשל חלקו בהצבעות הכפולות.
- בשנת 2004 אסרה ועדת האתיקה על חבר הכנסת עיסאם מחיול להשתתף בישיבות הכנסת במשך 10 ימים ושללה את זכות הדיבור שלו לשלושה ימים, עקב הכינוי "ממשלת הדמים" בו כינה את ממשלת ישראל ובכך פגע בכבוד הכנסת.

- בשנת 2007 הגיש חה"כ יורם מרציאנו קובלנה נגד עצמו, לאחר שהתעמת עם מאבטח במועדון לילה. הוועדה קבעה כי פגע בכבוד הכנסת וגזרה עליו נזיפה חמורה והגבלת פעילות למשך מספר שבועות.

ועדת הפירושים

זאת היא למעשה ועדת משנה של ועדת הכנסת, בת שמונה חברים ובראשה יושב ראש הכנסת. הוועדה דנה בערעורים על הפירוש שנתן יושב ראש ישיבת המליאה לתקנון הכנסת או לתקדימים ולנוהל הנהוגים בה.

הוועדה לפניות הציבור

אף ועדה זו היא ועדה מיוחדת של הכנסת וחברים בה 7 חברים. סמכויות הוועדה ותפקידיה:

- (1) טיפול ומתן מענה שוטף לפניות הציבור שמגיעות לוועדה מאזרחים ומארגונים שונים.
- (2) קיום קשר שוטף עם משרדי הממשלה ועם נציגי פניות ציבור בגופים שונים, תוך כדי הבטחת זכויותיהם וסמכויותיהם לטיפול בפניות הציבור במוסדותיהם.
- (3) הסדרת נושא הטיפול בפניות הציבור במוסדות הממשלתיים והציבוריים לשם קביעת נורמות טיפול אחידות ככל האפשר בין כל הגופים שעוסקים בנושא.
- (4) שמירה והגנה על מקבלי שירותים ציבוריים.
- (5) יצירת שיתוף פעולה עם משרדי הממשלה וגורמים שונים בניסיון להיטיב את השירות הניתן לאזרח.
- (6) קיום דיונים בנושאים מגוונים הנוגעים למצוקות הפרט, להגנת הצרכן ולמקבלי השירותים הציבוריים.

(הערה: בכנסת ה-18 נבחר חה"כ מיכאל איתן לשר בממשלה והופקד על תיק חדש: שיפור היחסים בין המערכת הציבורית לבין האזרח. עובדה זו הייתה אמורה לקדם גם את עבודת הוועדה לפניות הציבור בכנסת).

להלן פרטים על הנושאים בהם עסקה הוועדה בכנס הקיץ (2010) של הכנסת:

- 28.4.10 - דיון בפניות הציבור לגבי איתור נכסים באגף לרישום קרקעות (טאבו) במשרד המשפטים.
- 3.5.10 - דיון בקביעת השכר לעובדי מס הכנסה.
- 4.5.10 - דיון בפניות ציבור לגבי השימוש בכרטיסי "רב קו" בתחבורה הציבורית.
- 11.5.10 - דיון בפניות הציבור בעניין ייבוא רכבים למטרות הצלה לגופים העוסקים בכך.

- 17.5.10 – דיון בפניות הציבור בדבר ההחלטה לסגור כבישים עירוניים ובינעירוניים לצורכי עבודות תחזוקה.
- 26.5.10 – דיון בפניות הציבור בנושא ועדת תובענות לגבי הקפאת הבנייה.
- 1.6.10 – דיון בפניות הציבור לגבי אי כיבוד המחאות על ידי חברות הסליקה.
- 8.6.10 - דיון בפניות הציבור: (1) לגבי רכישת רכב לנכים בחברות ליסינג. (2) החזר תשלום אגרת רישוי לנכה בעל רכב ליסינג פרטי.
- 15.6.10 – דיון בפניות של הורים לילדים נכים המבקשים את השתתפות המדינה בקצבת שר"ם – קצבה למימון עובד זר.
- 16.6.10 – דיון בפניות הציבור בנוגע לשירותי האמבולנס של מגן דוד אדום.
- 28.6.10 – דיון בפניות הציבור לגבי השירות הניתן על ידי חברת סופרבוס במודיעין עילית.

הוועדה הציבורית לקביעת שכר חברי הכנסת

חוק הכנסת קובע כי שכר חברי הכנסת והתנאים הנלווים, ייקבעו על ידי ועדת הכנסת, לפי המלצתה של ועדה ציבורית שאופן מינויה ודרכי פעולתה קבועים אף הם בחוק. בכנסת ה-18 פעלה ועדה ציבורית כזאת בראשותו של הפרופסור לכלכלה גרנאו.

ועדות לעניין מסויים – ועדות מיוחדות

הכנסת יכולה כאמור להקים ועדות נוספות לנושאים מיוחדים, שלדעתה חשוב שיטופלו בנפרד. הוועדות הללו פועלות כמו כל ועדה קבועה אחרת, אלא שמשך כהונתן מוגבל לתקופת כהונתה של הכנסת שמינתה אותן. עם סיום כהונתה של הכנסת מתפזרות גם הוועדות לעניין מסויים, ובמידה שהכנסת החדשה תהיה מעוניינת, היא תוכל לחזור ולהקים.

לעיל פורטו כמה מהוועדות הללו, שבדרך כלל מחדשים את פעילותן בכל כנסת חדשה. כמו כן יש צורך בהקמת ועדות מיוחדות (לעיתים בהשתתפות מומחים שמחוץ לכנסת) לנושא מסוים, כשכל ועדה כזאת מתפזרת לאחר שהגישה את הדו"ח על פעילותה ומסקנותיה בהתאם לכתב המינוי שקיבלה.

ועדה חיצונית-ציבורית כזאת היא כאמור לעיל הוועדה לשכר ולתנאי השירות של חברי הכנסת ועוזריהם הפרלמנטאריים. ועדה זו המשיכה לפעול גם לאחר התפזרותה של הכנסת ה-17 ובחירתה של הכנסת ה-18. ועדות ציבוריות כאלה שמונו כדי לעסוק בנושאים הקשורים לכנסת, חבריהן הם מומחים, אנשי ציבור ואף חברי כנסת בעבר ובהווה. באופן מיוחד כדאי להוסיף ולציין את "הוועדה הציבורית להכנת הצעה לקובץ כללי האתיקה לחרי הכנסת" (ראה להלן).

להלן רשימת הוועדות המיוחדות של חברי כנסת בלבד, שהוקמו וסיימו את עבודתן בשנים

1999 – 2010 :

- ועדה מיוחדת לעניין לקחי אסון גשר המכבייה.
 - " " " הנשירה מבתי הספר.
 - ועדה להכנתה של הצעת חוק שירות הביטחון.
 - ועדה להכנת תוכנית חירום כלכלית.
 - ועדה להכנת תיקוני חקיקה בתחום התקשורת.
 - ועדה לבחינת תקנון הכנסת.
 - וועדה לדיון בהצעת חוק מבקר המדינה.
 - וועדה להכנת הצעת חוק הרשויות המקומיות.
 - וועדה לקידום היצוא.
 - וועדה לדיון בתופעת ההתעללות בילדים במשפחה.
 - וועדה להכנת חוק הגליל.
- נוסף לכך פעלו ופועלות בכנסת ועדות חקירה פרלמנטאריות, כמפורט להלן.

סיכום

נוכחנו לדעת לעיל, עד כמה רחבה ומעמיקה הבקרה שמפעילה הכנסת על הרשות המבצעת: ההשתתפות בעשרות הוועדות וועדות המשנה, הצורך ללמוד ולהעמיק בנושאים המובאים בפני הוועדות, יציאות לשטח כדי לבחון דברים לאשורם, המפגש עם נציגי הממשלה ונציגי הציבור במהלך הדיונים או החקיקה – כל אלה מחייבים מעורבות מקיפה ומתמדת של כל חבר כנסת בעבודתה החשובה.

השמות של הוועדות וועדות המשנה ופירוט תפקידיהן, מזמנות לאזרח את האפשרות לקבל מושג על התחומים הרבים והמגוונים בהם מטפלת הכנסת בשמו ואת הנושאים המחייבים טיפול, תשומת לב וקידום שהיא נוטלת על עצמה.

עם כל זאת, עדיין נותר מרחב פעולה רחב ליוזמות של ציבור האזרחים, היכולים לפנות לראשי הוועדות באמצעות הוועדה לפניית הציבור של ועדת הכנסת – ולהעלות נושאים נוספים הדורשים לדעתם טיפול ותשומת לב.

בכך מתמצית משמעותה של אזרחות פעילה, היכולה להעלות נושאים במסגרת הגבוהה ביותר של המדינה: בית המחוקקים.

ועדת חקירה פרלמנטרית

פרטנו לעיל את סמכויותיה של כל ועדה מוועדות הכנסת לחקור נושא מסוים (מעשה או מחדל של רשות מרשויות הממשלה) על ידי הזמנת אנשים להעיד בפניה. נוסף לכך ניתן להקים **ועדת**

חקירה פרלמנטרית. זו מוקמת בתוקף החלטה של מליאת הכנסת. במטרה לחקור נושא מסוים ומוגדר ומספר חבריה לא יעלה על תשעה. **ועדת חקירה פרלמנטרית** מוקמת בעקבות הצעה במליאה של חבר כנסת או של אחת מוועדות הכנסת. ניתן (על פי החלטה של ועדת הכנסת) להקים ועדה מיוחדת או להסמיך ועדה מועדות הכנסת לכהן כ"ועדת חקירה".

את דיוניה אמורה ועדת החקירה לסיים בגיבוש מסקנות ובהנחתן על שולחן הכנסת. הממשלות לא ששו להקמת ועדות חקירה פרלמנטריות, ובעזרת הרוב שלהן בכנסת, מנעו לרוב את הקמתן. וכך עד הכנסת ה-13 (1992) החליטה הכנסת על הקמתן של ארבע ועדות חקירה בלבד (מהן הוקמו למעשה רק שלוש). בכנסת ה-13 (1992–1996) הוקמו ארבע ועדות ואילו בכנסת ה-15 (1999–2003), בעקבות היחלשות יכולת הממשלה לשלוט בחברי הכנסת מהקואליציה, הוקמו תשע! ועדות חקירה פרלמנטריות.

כמובן שאינפלציה בהקמת ועדות חקירה פוגעת בתהודה הציבורית שהן יכולות לעורר ומכאן גם ביעילותן, כמכשיר לפיקוח על עבודת הממשלה וכשוט מרתיע מפני סטיות מינהליות. זאת ועוד: ריבוי ועדות חקירה מטיל עול מינהלי גדול על מנגנון הכנסת, ומאיט באופן טבעי את עבודתן. ואכן מבין תשע ועדות החקירה שהוקמו במהלך הכנסת ה-15, רק ארבע ועדות הצליחו להגיש את מסקנותיהן ולהניחן על שולחן הכנסת. יתר הוועדות התפזרו יחד עם פיזור הכנסת, וכל תהליך הקמתן (אם ימצאו חברי כנסת שידרשו זאת) צריך להתחיל מחדש. כאמור: מסמכותה של מליאת הכנסת לאשר וועדת חקירה בהרכב המוצע על ידי וועדת הכנסת או להסמיך וועדה קיימת לשמש כוועדת חקירה (אף זאת בהמלצת וועדת הכנסת). להלן פירוט כל ועדות החקירה הפרלמנטאריות שהוקמו מאז הכנסת הראשונה:

- **הכנסת הראשונה** – 28.5.1951 - וועדת חקירה בעניין עיצרי המחנה בג'למי – מסקנות: 3.8.1951.
- **הכנסת ה-11** – 10.11.1987 - וועדת חקירה לנושא תאונות הדרכים בישראל – מסקנות: 21.11.1988.
- **הכנסת ה-11** – 16.3.1988 - וועדת חקירה בפרשת הדליקה שפרצה במתקני הגז בקרית אתא – הוועדה לא הוקמה.
- **הכנסת ה-12** – 24.7.1991 - וועדת חקירה בדבר תקפותה של מכונת הפוליגרף. על יסוד מסקנות הוועדה הוצעה הצעת חוק בנושא הפוליגרף בכנסת ה-13, אך הצעת החוק נפלה.
- **הכנסת ה-13** – 12.7.1993 - וועדת חקירה בנושא הנשירה ממערכת החינוך, תופעת האנאלפבתיים והפתרונות הדרושים. הוועדה לא הגישה מסקנות.
- **הכנסת ה-13** – 18.1.1994 - וועדת חקירה לנושא המגזר הבדווי בישראל. הגישה מסקנות ב- 28.2.1996.

- **הכנסת ה-13** – 13.2.1995 – וועדת חקירה לבדיקת רצח נשים על ידי בני זוגן. הגישה מסקנות - 7.6.1996.
- **הכנסת ה-13** – 7.6.1995 - וועדה לחקירת תופעת ההתרחבות וההתגברות של האלימות בקרב בני הנוער לא הגישה מסקנות.
- **הכנסת ה-15** – 25.10.1999 - וועדת חקירה במלאות שנתיים לאסון המכבייה. הגישה מסקנות ב- 9.7.2000.
- **הכנסת ה-15** - 15.2.2000 – וועדת חקירה בנושא איתור והשבת נכסים של נספי השואה – הגישה מסקנות ב- 2.8.2000
- **הכנסת ה-15** – 29.11.1999 – וועדת חקירה לבדיקת יישומו ומימונו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי. הגישה דו"ח ב- 1.3.2000.
- **הכנסת ה-15** – 13.6.2000 – וועדת חקירה לעניין הסחר בנשים. הגישה דו"ח ביניים בדצמבר 2002.
- **הכנסת ה-15** – 14.6.2000 – וועדת חקירה בנושא המצוקה הכספית המתמשכת של הרשויות המקומיות. לא הגישה דו"ח.
- **הכנסת ה-15** – 1.1.2001 – וועדת חקירה בנושא האלימות בספורט. הגישה דו"ח ב- 5.3.2003. החל מ- 19 ביולי 2005 ממשיכה הוועדה לפעול כוועדת משנה של וועדת החינוך, התרבות והספורט.
- **הכנסת ה-15** – 26.6.2001 – וועדת חקירה לנושא משק המים. הגישה דו"ח ב- 2.6.2002.
- **הכנסת ה-15** – 25.7.2001 – וועדת חקירה בנושא הפערים החברתיים בישראל. הגישה דו"ח ביניים.
- **הכנסת ה-15** – 4.2.2002 – וועדת חקירה בנושא תאונות הדרכים. הוגש דו"ח סופי ב- 21.1.2003.
- **הכנסת ה-16** – 26.2.2003 – הוקמה מחדש הוועדה לעניין הסחר בנשים. הגישה דו"ח מסכם ב- חודש מרס 2005. מאז יוני 2006 ממשיכה הוועדה את עבודתה כוועדת משנה למאבק בסחר בנשים, במסגרת הוועדה לקידום מעמד האישה.
- **הכנסת ה-16** – 25.3.2005 – הוקמה מחדש הוועדה בנושא איתור והשבת נכסים של נספי השואה. הגישה דו"ח סופי בנושא הבדיקה בבנקים בישראל ב- 18.1.2005. מ-1 בינואר 2005 ממשיכה הוועדה את עבודתה כוועדת משנה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה במסגרת וועדת העלייה, הקליטה והתפוצות.
- **הכנסת ה-16** – 27.7.05 – וועדת חקירה פרלמנטארית בנושא גילוי השחיתות בממשל במדינת ישראל.

- הכנסת ה-16 – 22.2.1006 – וועדת החוץ והביטחון הוסמכה כוועדת חקירה לאירועים שהתרחשו בעמונה. צוות ההיגוי של הוועדה הגיש דו"ח ביניים ב-19.3.2006.
 - הכנסת ה-17 – 19.12.2006 – וועדת חקירה בנושא האזנות הסתר.
 - הכנסת ה-17 – 21.1.2007 – וועדת הכלכלה מונתה על ידי מליאת הכנסת, כוועדת חקירה בנושא עמלות הבנקים.
- כדי להמחיש את היקף עבודתן של וועדות החקירה הפרלמנטאריות, מובא להלן פירוט עבודתה של ועדה אחת: ועדת החקירה הפרלמנטארית בעניין האזנות הסתר. הוועדה הוקמה בעקבות הסערה הציבורית שקמה משנודע שהתביעה במשפטו של השר חיים רמון, לא העבירה לסנגוריו את מלוא החומר שהצטבר במשטרה לגבי האזנות הסתר שבוצעו במהלך החקירה בעניינו. מליאת הכנסת הסמיכה את וועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת לשמש כוועדת חקירה בנושא זה.
- ואלה התפקידים והסמכויות של הוועדה:
- (1) לבחון את התשתית החוקית והאיזונים שנקבעו בחוק ובחקיקת המשנה, בין הזכות לפרטיות לבין אינטרסים ציבוריים אחרים, לרבות הענישה הקבועה בנושא.
 - (2) לחקור את סוגיית האזנות הסתר הנעשית למניעת עבירות וגילוי עבריינים (ולא האזנות סתר למטרת ביטחון המדינה) על כל היבטיה: הפעלת החוק בידי רשויות החקירה והתביעה ובידי בתי המשפט (לרבות תפיסת ההפעלה, המקצועיות, בעלי התפקידים, מנגנוני הבקרה, התפוקות והתוצאות של מערך האזנות הסתר).
 - (3) סמכויות וועדת החקירה לעניין זימון וקבלת מידע ולעניין ניהול ישיבותיה (לרבות הקמת וועדות משנה וחיסוי ישיבות) יהיו כסמכויות הנתונות לוועדה קבועה של הכנסת.
 - (4) ועדת החוקה, חוק ומשפט תכהן כוועדת חקירה פרלמנטארית.
- הפרוטוקולים של הישיבות של וועדת החקירה הפרלמנטארית בעניין האזנות הסתר:
- 20.5.07 – דיון בהליכים המתנהלים במשטרה קודם לגיבוש ההחלטה האם להגיש בקשה לצו האזנת סתר.
 - 10.6.07 – דיון בהליך הנעשה בבית המשפט בהגשת הבקשה למתן צו להאזנות סתר.
 - 1.7.07 – דיון בהליך בבית המשפט לגבי הצו ותמלול ההאזנה.
 - 22.7.07 – המשך דיון בקבלת צו להאזנות סתר ותמלול ההאזנה.
 - 8.8.07 – דיון בתמלול ההאזנה.

- 15.8.07 – 1) שימוש בחומר שעולה מהאזנת סתר שבוצעה כדין והעברת מידע שהושג אגב האזנת הסתר מותרת לרשות חקירה אחרת. 2) תמלול האזנה.
- 21.10.07 – דיון בשימוש בחומר העולה מהאזנת סתר שבוצעה.
- 11.11.07 - דיון בהאזנות לשיחות של בעלי מקצוע ששיחותיהם עשויות להיות חסויות.
- 2.12.07 – דיון: 1) בקשר שבין צו חיפוש ובין צו האזנות סתר. 2) פיקוח ואכיפה.
- 30.12.07 – דיון: 1) באמצעים הטכנולוגיים לביצוע האזנת סתר. 2) האזנת סתר ברשות הרבים. 3) פיקוח ואכיפה..
- 27.1.08 – המשך דיון ב- 1) פיקוח ואכיפה. 2) אמצעים טכנולוגיים לביצוע האזנת סתר.
- 31.3.08 – דיון: 1) במסקנות העולות מהאזנות הסתר בפרשת השר רמון. 2) דיון בהצעה לסדר היום באותו נושא.
- 3.6.08 – המשך דיון: 1) ב מסקנות העולות מהאזנות הסתר בפרשת השר רמון. 2) דיון בהאזנות סתר לחברי ממשלה וחברי כנסת.
- 10.9.08 – 26.10.08 – 25.12.08 ו- 251.09 – סיכומי הדיונים.

ועדת חקירה ממלכתית

לועדת הכנסת לביקורת המדינה שמורה **זכות ייחודית** לגרום להקמתה של **ועדת חקירה ממלכתית** (לפי חוק ועדות החקירה תשכ"ט-1968). המדובר בממצאים יוצאי דופן אותם מאתר מבקר המדינה והוא מחליט להביאם לדיון מיוחד ונפרד בועדה עוד לפני הגשת הדו"ח המלא שלו לכנסת. במקרה כזה תוכל הועדה, אם תמצא לנכון, להחליט על הקמת **ועדת חקירה ממלכתית**. את הועדה ממנה נשיא בית המשפט העליון. אחת הועדות המפורסמות בהקשר זה הייתה הועדה לחקירת ההרצה של מניות הבנקים בשנת 1983, בראשותו של השופט העליון בייסקי. על סמכויותיה ודרך עבודתה של ועדת חקירה ממלכתית, ראה להלן _____.

תפקידה המרכזי של הרשות המחוקקת – לחוקק חוקים

הקדמה

כללי ההתנהגות של יצורים חיים מוטבעים בהם לרוב מרגע הבקיעם לאוויר העולם. יש הרוכשים זאת עם הגנים שלהם (נמלים או דבורים הנולדות מראש לשמש כפועלות, כזכרים לשם הפריית המלכה, והמלכה המופקדת על הריבוי הטבעי), ויש הרוכשים נוסף לכך במהלך חודשי הגדילה שלהם תכונות מוקנות בעודם מחוברים אל הוריהם. כללי ההתנהגות הללו מכתיבים לפרטים את אשר עליהם לעשות בתוך המשפחה הגרעינית, בתוך המשפחה הפטריארכאלית, בתוך השבט ובמסגרות גדולות יותר (המצויות רק בקרב בני-האדם) והמקיפות מספר שבטים (מדינה).

כללים מוסכמים להתנהגותם במצב הקדום כפי שהוגי דעות במאות ה-18 וה-19 תיארו לעצמם, מצב שלא היה בו שלטון מרכזי ולא מערכות שלטון חלקיות, והאנשים נדדו להם כיחידים וכקבוצות (כללי התנהגותם תוארו בהרחבה על ידי הוגי דעות כמו ג'ון סטיוארט מיל 1873 – 1086; ז'ן ז'ק רוסו 1712 – 1778; תומאס הובס 1679-1588; וצ'ארלס לואי מונטסקייה 1689 – 1755; תנאים שלפי תיאוריהם דמו בהחלט לתנאים בהם חיו אנשים כמו קין והבל). נגזרו תחילה:

מ"החוק הטבעי" - חוק זה שם גבול לחופשיותו של פרט אחד במקום שבו מתחילה חופשיותו של הפרט האחר. אולם ככל שגדל שיתוף הפעולה בין האנשים כך גדל גם הצורך לקבוע כללי התנהגות במצבים רבים ושונים: חלוקת העבודה במצוד ציד אחר חיה גדולה (ממוטה); חלוקת השלל בין המשתתפים במצוד (וגם בין אלה שנתרו לשמור על הנשים והילדים) וכיו"ב.

כללים אלה הלכו והתמסדו במהלך הדורות והפכו אבני פינה להתנהגות הפרט במסגרת השבט אליו השתייך. כמו כן התמסדו מוסדות פנימיים של השבט כגון – מועצת ראשי בתי האב, שהייתה דנה בנושאים הקשורים לשבט כולו (יציאה למלחמה, יעדי הנדידה של השבט) או לפרטים שבו, אשר חרגו בהתנהגותם מהמקובל בשבט מימים ימימה.

הנה כי כן: **החוק הטבעי** ומאוחר יותר **החוק המקובל** (באנגלית - Common law) היוו את התשתית החוקית ממנה החלו להתפתח מערכות המשפט המודרניות. חוקים אלה ממשיכים להשפיע על מערכות המשפט הממוסדות במדינות מודרניות כמו למשל בריטניה: במדינה זו אין חוקה כתובה (ראה בהמשך) וכל מערכת החוקים הנהוגה בה נשענת על תקדימים של פסיקות משפטיות לאורך מאות שנים. במקורם פסקו השופטים על פי מה שהיה מקובל באותם הימים (ושנבעו תחילה בעיקר ממה שהיה מקובל בחוק הטבעי) והצטברו במהלך הדורות לשיטת התנהגות מקובלת בחברה בעיקרם ממה שהיה **מקובל** ומכאן מקור השם. במהלך השנים נוספו להם פסיקות המצטרפות בסופו של דבר לחוקה לא כתובה המחייבת כל שופט לשפוט על פיה. חקיקה של בית הנבחרים הבריטי בצירוף פסיקות חדשות של בית המשפט העליון – מצטרפות אף הן לאותה חוקה בלתי כתובה. אולי הדוגמה הטובה ביותר לאופי האנגלי שכיבד ומכבד את הנורמה המקובלת היא

האמירה: This is not done!

הנורמה הטבעית

תרומתם החשובה של החוקים הנ"ל למערכת המשפט המודרנית, היא בכך שהם יצרו את **הנורמה הטבעית**, קרי כללי ההתנהגות הראשוניים, שאינם עוסקים רק בנושאים שבין אדם לחברו, אלא גם בנושאים הקשורים ביו האדם לבין עצמו (או כפי שהגדירו זאת חכמינו, התנהגות "פטורה מדיני אדם וחייבת בדיני שמים"). כך למשל מרבית בני האדם אינם גונבים, גם כשאר נקריית בפניהם ההזדמנות, לא כיוון שהם

פוחדים מהעונש שיושת עליהם במידה שייתפסו, אלא כיוון שעם חלב עמם הם ינקו את הנורמה שגניבה היא דבר פסול ולכן גם אסורה. כתוצאה מכך קל יותר לחוקק חוקים בנושאים פליליים כאלה, מתוך ידיעה כי רוב רובה של האוכלוסייה תקבל את החקיקה הזאת ותנהג לפיה, וכך יהיה אפשרי להתגבר על המיעוט שלא הפנים את הנורמה, בעזרת אוכפי החוק - המשטרה. בעקבות כך תהפוך הנורמה הטבעית לנורמה פורמאלית (חוק). מן הראוי לציין כי בציבורים שונים קיימות גם נורמות טבעיות שאינן תואמות יותר את צרכיה ואת תפיסתה של החברה המודרנית. במקרים כאלה תיעשה פעולה לשינוי הנורמה הטבעית המקובלת או להנהגתה של נורמה טבעית חדשה, אשר תהלוך את הנורמה הפורמאלית (חקיקת החוק) המתבקשת.

כך לדוגמה מקובל היה בישראל לצאת לאחו ולהביא הביתה זרים של פרחי בר. על כך הולחנו והושרו שירים רבים (המפורסם בהם הוא "שיר הכלניות" שהושר פעמים כה רבות על ידי שושנה דמארי). והנה הסתבר כי קטיפת פרחים מסוימים (בעיקר אלה בעלי בצלים ופקעות) מסבה להם נזק בלתי הפיך ומאיימת להביא עליהם כליה. המחוקקים שחוקקו את החוק של איסור קטיפת הפרחים, לא הסתפקו בסנקציה החוקית (העונש) לגבי העוברים על החוק. הממשלה וארגונים-ירוקים שונים, פתחו במבצעי הסברה מקיפים, כיד להטמיע בתודעת הציבור שקטיפת פרחים הוא מעשה שלילי (יצירת נורמה טבעית חדשה). השילוב הזה הצליח מאוד וקטיפת הפרחים האסורים נפסק כמעט כליל. ויש גם מקרים בהם נאלץ המחוקק להלחם בנורמות טבעיות-שבטיות, שמקומן לא יכירם בחברה מודרנית: עריכת ברית מילה לילדות, ברבות ממדינות אפריקה; הטלת עונש של אונס קבוצתי על אישה שאחד מבני משפחתה נאשם בניאוף, או בחיזור לא מסודר אחר אישה ממשפחה אחרת (פקיסטאן). הוא הדין בנורמות מקובלות של השתמטות המונית מתשלום מסים (איטליה), בהעבדת ילדים (סין, דרום-אמריקה), במכירת בנות משפחה על ידי הוריהן לזנות (דרום מזרח אסיה) וכיו"ב. בכל המקרים האחרונים הללו, ההתנהגות הנ"ל מקובלת מדורי דורות, וכדי לשנותה יש ללוות את החוק הפורמאלי שנחקק – בפעולות הסברה ושכנוע, אכיפה וענישה. ההתנגשות האפשרית הזאת בין הנורמה הטבעית והנורמה הפורמאלית, היא אחת מאבני המבחן של כל משטר: לדעת מתי לאכוף בכל הכוח ומתי להפעיל מערכת של הידברות והסברה. שכן כבר קבעו אבותינו: "אין מטילים על הציבור גזרה שרוב הציבור איננו יכול לעמוד בה".

הנורמה הפורמאלית - החוק

החוק הוא פקודת התנהגות שמוציא בעל הכוח העליון במסגרת מדינית כלשהי: מלך אבסולוטי, שליט טוטאליטארי או הריבון במדינה דמוקרטית (בין בחירות לבחירות) – בית המחוקקים. כל חוק וציוויו כל חוק והעונש הצפוי מאי-קיומו. תחילה נשענו כאמור חוקים

רבים על המנהגים והנהג שהיו תקפים בכל חברה. אולם אט אט הצטמצם משקלם של הנהג הטבעי והנהג המקובל והם הוחלפו בחוקים, שהחלו לעמוד בזכות עצמם. המנהג והנהג (בעיקר באנגליה – ה- Common law) הושארו רק לאותם המקרים בהם נוסח החוק לא היה ברור, או לא תאם במדויק את המקרה הנדון או שהמשתמע ממנו לא תאם פסיקות קודמות של בתי המשפט באותו עניין – ולכן דרש פרשנות חדשה מפי השופטים הדנים בסוגיה.

החוק שנתקבל בצורה מוסמכת (על ידי בית-המחוקקים במדינה דמוקרטית) עומד מעל לכל מנהג, נוהג, תקנה, צו או תקדים משפטי. יש לפרסמו לידיעת הציבור (בישראל בעיתון הממשלתי הרשמי – "רשומות"), כשהוא חתום על ידי בעלי הסמכות לגבי החוק המדובר: נשיא המדינה וראש הממשלה – מצד אחד ויו"ר בית המחוקקים והשר הממונה על ביצוע החוק – מצד שני.

כאמור כל חוק חייב להיות **פומבי** ואסור לחוקק חוקים **רטוראקטיביים**, היינו חוקים הקובעים כללי התנהגות לאחר (אולם בישראל נחקק חוק אחד רטוראקטיבי, וזהו "החוק לעשיית דין בנאצים ובעוזריהם"). אף על פי כן, "אי ידיעת החוק איננה פוטרת מעונש את העוברים עליו".

כאשר תושבי המדינה וממשלתה נוהגים על פי החוקים שחוקקו המוסדות המוסמכים שנבחרו בבחירות דמוקרטיות – אנו רואים בה **מדינת חוק**. במדינת חוק מוגדרים חובותיו וזכויותיו של האזרח ומותר לו לעשות כל מה שלא נאסר באופן חד-משמעי על ידי הרשות המחוקקת. (לעומת זאת לכל רשות ממלכתית מותר לעשות אך ורק מה שנכתב במפורש בחוק).

החוקים חייבים להיות כלליים, היינו שווים לכל נפש וללא העדפה כלשהי. אסור לחוקק חוקים הבאים במפורש להעדיף או לקפח אדם או קבוצת אנשים מסוימת ומוגדרת (לדוגמה: חוק הקובע כי בעלי צבע שער מסוים לא יהיו זכאים לקבל שירותים ממשלתיים כמו כל יתר האזרחים). הפליות כאלה היו (כמו חוקי נירנברג הנאציים – שהפלו את האזרחים היהודים של גרמניה) והן קיימות עד היום (בעיקר במדינות לא דמוקרטיות).

חוקים אישיים - בתולדות המשפט הישראלי כלולים כמה חוקים שנחקקו כחוקים המיועדים לטובתו או לרעתו של אדם או של ציבור מסוים, והדבר עורר ביקורת חריפה בזמנו. חוקים אלה נקראים: "חוקים אישיים". ידוע המקרה של **חוק גרטה אשר**, בעלת פנסיון קטן וביתי בירושלים, בו התארחו שרים כמו פינחס רוזן (חוק זה _____). מקרה חמור יותר אירע בשנת _____ כאשר במסגרת חוק הביטוח הלאומי, נחקק "חוק קצבאות יוצאי צבא", לפיו נשללו קצבאות הילדים ממשפחות שבניהן לא שרתו בצבא. הכוונה כאן הייתה להפלות לרעה את האוכלוסייה הערבית שבניה לא משרתים בצבא. על פניו נראה החוק כעונה על הכללים של חוק, היינו שהוא איננו מפלה אלא מצפר את

המשפחות שבניהן משרתים בצבא אולם התברר עד מהרה כי החוק חל גם על החרדים, שכן גם בניהם אינם משרתים בצבא.

צירוף המשפחות החרדיות למקבלי הקצבאות למרות שהם לא משרתים בצבא, הייתה הופכת את החוק לחוק מפלה בעליל. במקרה זה מה שלא עשתה דעת הקהל (לשינוי החוק ולהפסקת ההפליה) עשה הלחץ הפוליטי של המפלגות החרדיות. וברגע שהוחלט לשלם להן, לא הייתה כל אפשרות חוקית למנוע זאת מהסקטור הערבי, דבר שהביא לביטול החוק. החוקים האישיים היחידים המותרים במדינה דמוקרטית הם חוקים הבאים להנציח אישיות מפורסמת או חוקים המעניקים מעמד מיוחד למוסד חברתי או מדעי.

דרכה של הצעת חוק ממשלתית או של הכנסת - לאישור בית המחוקקים

קיימים ארבעה מקורות או גורמים המביאים לחקיקתו של חוק:

- **הממשלה** – היוזמת חוקים כלליים הנוגעים לממשלה כולה כגון חוקים הקשורים לתפקוד הממשלה, למבנה שלה, למספר השרים וכיו"ב.
 - **הכנסת** – יוזמת חוקים הקשורים בעבודת הכנסת, כגון חוק החסינות של חברי הכנסת או של בניני הכנסת.
 - **משרדי הממשלה** – הזקוקים לחוקים שיאפשרו להם לבצע את משימותיהם כראוי, כגון חוקי תנועה על ידי משרד התחבורה, שינויים בחוקי המסים – הקשורים למשרד האוצר וכיו"ב.
 - **חברי כנסת בודדים** – המעוניינים לקדם נושאים אשר הממשלה לא נותנת את דעתה עליהם, כגון הצעת החוק לשימוש בשקיות נייר במרכולים במקום בשקיות ניילון (כיוון ששקיות ניילון אינן מתכלות ואי אפשר למחזר אותן).
- את הצעות החוק של הממשלה מנסח היועץ המשפטי של משרד ראש הממשלה בשיתוף היועץ המשפטי לממשלה, והיא מובאת ישירות לוועדת השרים לענייני החקיקה. את הצעות החוק של הכנסת מנסח היועץ המשפטי לכנסת והיא מובאת לניסוח סופי ולהעלאתה על שולחן הכנסת על ידי וועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.
- את הצעות החוקים של משרדי הממשלה מגבשים ומנסחים היועצים המשפטיים של כל משרד, בעזרת מומחי המשרד לנושא הנדון (למשל: המפקח על הביטוח במשרד האוצר יהיה מעורב יחד עם צוותו, בהכנת חוק או בהכנסת שינויים בחוק הביטוח). הצעת החוק מועברת בתחילה לעיונו של היועץ המשפטי לממשלה. צוות בראשותו בודק האם אין בהצעת החוק משום סתירה לחוקים קיימים, איזו נגיעה או השפעה יש להצעות החוק על חוקים קיימים ואילו שינויים יצטרכו לחול בהם אם הצעת החוק תאושר. ולבסוף הצוות של משרד המשפטים מנסח סופית את ההצעה על פי הכללים האחידים של חוקי המדינה.

לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה השלים את עבודתו, מועברת הצעת החוק לתשומת לבם של כל משרדי הממשלה האחרים. יהיו משרדים אשר יתנגדו לחוק בגלל חששם שהוא יפגע בסמכויותיהם, או מסיבות מנהליות וארגוניות. כל ההערות הללו מוחזרות למשרד היוזם וכן ללשכת היועץ המשפטי לממשלה. בעקבות כך עוברת הצעת החוק "גיהוץ אחרון". עתה עוברת הצעת החוק לוועדת השרים לענייני חקיקה. כאן מתמקד הדיון יותר בצד הפוליטי של הצעת החוק: כיוון שהממשלות בישראל הן תמיד ממשלות קואליציוניות (היינו מורכבות ממפלגות בעלות מצעים פוליטיים שונים), יכול לקרות שנציגי אחת המפלגות בקואליציה יתנגדו להצעת החוק מטעמים פוליטיים (כגון קיצוץ בסל התרופות או בגמלאות לזקנים על ידי נציגי מפלגת הגמלאים).

לאחר אישור הצעת החוק על ידי ועדת השרים לחקיקה, מזכירות הממשלה מניחה את ההצעה על שולחן הכנסת. בכנסת עוברת ההצעה שלוש קריאות (שלושה דיונים במליאה) וכן דיון מדוקדק בסעיפי הצעת החוק בוועדת הכנסת שבתחום אחריותה נמצא הנושא בו עוסקת ההצעה (הגדלת מהירות הנסיעה בכבישים – תידון בוועדת הכלכלה). הצעות חוק ממשלתיות והצעות החוק של הכנסת עוברות מיד לקריאה ראשונה במליאה. הדיון בהצעת החוק במהלך הקריאה הראשונה הוא דיון כללי, מבלי להיכנס לדיון מפורט בסעיפי החוק. נושאי הויכוח במקרה כזה יהיו: האם החוק נחוץ בכלל? האם חסרים בו חלקים (כגון אי הכללת מגזרי ציבור שונים בהצעת החוק)? האם הוא תואם את העקרונות האידיאולוגיים של מדינת ישראל (למשל כשהצעת חוק האזרחות מגבילה בפירוש את זכותם של אזרחי ישראל הערבים לשאת להם נשים מחוץ לישראל ולהביאן לכאן, כפי שהדבר מותר לכל אזרח יהודי) וכיו"ב.

את הצעת החוק מציג בפני מליאת הכנסת השר הנוגע בדבר או סגן השר במידה שיש לשר סגן. נפתח במליאה דיון בו יכול לקחת חלק **כל חבר כנסת** (לדיון כזה קוראים "דיון אישי"), המקבל זמן קצוב (לרוב חמש דקות) כדי להביע את עמדתו לגבי הצעת החוק. לאחר שהצעת החוק אושרה בקריאה ראשונה היא עוברת לדיון באחת מוועדות הכנסת. הצעות חוק של הכנסת יועברו בדרך כלל לוועדת חוק חוקה ומשפט ולעתים בשיתוף עם ועדת הכנסת. הצעות חוק ממשלתיות תועברנה בדרך כלל לוועדות העוסקות באותו תחום. כאן מן הראוי להעיר כי שלבי ההכנה של הצעות החוק אינן נעשות במסתרים. לרוב מודע הציבור (ולפחות אותם מגזרים בציבור שהצעת החוק נוגעת בהם – כגון חולים הדורשים הוספת תרופות לסל התרופות) להכנות החקיקה והוא יכול לקבל את תוכן כשהן מונחות על שולחן הכנסת (הצעות חוק מוגשות על ניר כחול וכל אזרח יכול לבקש עותק ממשרדי הכנסת).

זאת ועוד: במהלך הדיונים בוועדה מוזמנים (או מזמינים את עצמם) נציגים של ציבורים שהחוק נוגע להם, ומביעים את דעתם בעד או נגד החוק כולו או סעיף מסעיפו. כמו כן מוגשים לכנסת גילויי דעת ועצומות בעד או נגד החוק. גם התקשורת מוכנסת לתמונה

ומביאה את דעת השוללים או התומכים. במקרים רבים מתלווה לדיון בוועדה גם הפגנה מחוץ לכותלי הכנסת. חברי הוועדה מקבלים גם מכתבים אישיים.

החל בשנות ה-90 של המאה שעברה נוסף עוד גורם משפיע בכנסת והוא ה"לוביסטים". אלה הם אנשי מקצוע הרשאים להיכנס לכנסת ולפגוש שם את חברי הוועדה הדנה בנושא כדי לנסות לשכנעם לכאן או לכאן. אם כי הותרה פעילותם של הלוביסטים, אין הם מתקבלים בעין יפה, בעיקר לא על ידי הציבור הרחב, שכן במקרה זה המרחק בין השפעה אידיאולוגית לבין לחץ אישי או חלילה הבטחה של טובות הנאה – המרחק לא גדול.

במהלך הדיון בוועדה נבחנים לעומק כל סעיף וסעיף, ואף מוכנסים בהם שינויים (בהסכמת מציע החוק או אף בניגוד לרצונו). כך קורה לא אחת שהצעת החוק המובאת לקריאה שנייה במליאה, לאחר שעברה את הדיון בוועדה, שונה תכלית שינוי מההצעה שאושרה במליאה בקריאה הראשונה.

את הצעת החוק לקריאה שנייה מביא יושב ראש הוועדה, שכן למן הרגע שהוועדה אישרה את הצעת החוק (עם התיקונים שנעשו בה) היא מעתה באחריותו של יושב ראש הוועדה. חברי כנסת שהציעו שינויים בסעיפי הצעת החוק, והצעותיהם לא נתקבלו על ידי רוב חברי הוועדה, יכולים לצרף את ההצעה שלהם לאותו סעיף כ"הסתייגות" במהלך הדיון במליאה.

לאחר שיושב ראש הוועדה הציג את הצעת החוק המאושרת על ידי הוועדה, מעלה יושב ראש הישיבה של המליאה סעיף סעיף להצבעה. תחילה מועלות להצבעה ההסתייגויות של חברי הוועדה לאותו סעיף. וכשאלה נדחות, מצביע היושב ראש על הנוסח שהוגש על ידי הרוב בוועדה. יכול לקרות שהסתייגות כלשהי תזכה לרוב בהצבעה ואז היא תהפוך לחלק בלתי נפרד של הצעת החוק כולה.

במקרה כזה, במידה שהנוסח המתוקן התקבל, יכול השר שהגיש את הצעת החוק למשוך אותה חזרה, במידה שלדעתו הנוסח המתוקן של אותו סעיף הופך את רוח החוק על פניו. לאחר שכל סעיפי הצעת החוק אושרו על ידי המליאה מסתיימת הקריאה השנייה של החוק. עתה מעמיד היושב ראש את הצעת החוק כולה מחדש להצבעה. דבר זה נעשה כדי לאפשר לאותם חברי כנסת שהתיקונים שלהם לא נתקבלו, והחושבים שהתיקונים הללו חיוניים לתוכן החוק, להתנגד להצעה כולה על ידי הצבעה נגדה.

לאחר שהצעת החוק התקבלה בקריאה שלישית היא עוברת לחתימה אצל נשיא המדינה, יושב ראש הכנסת, ראש הממשלה והשר הנוגע לאותו חוק.

עם סיום החתימות מועבר החוק לפרסום בעיתון הרשמי של הממשלה "רשומות". כל חוק נכנס לתוקפו בתאריך שנקבע בחוק. במידה שלא נקבע תאריך כזה הוא ייכנס לתוקפו מיום פרסומו ב"רשומות".

דרכה של הצעת חוק פרטית, של חבר או של כמה חברי כנסת

כאמור, גם חברי כנסת יכולים להגיש הצעות חוק משלהם, אלא שעל דרכה של הצעת חוק כזאת מונחים מכשולים רבים. יש לכך כמה סיבות (התקפות רק במשטר הפרלמנטרי, שכן במשטר נשיאותי כמו בארה"ב, אין שום מגבלה על המחוקקים לחוקק חוקים ואף להקצות להם את המשאבים הדרושים לביצועם ללא אישור מוקדם של הרשות המבצעת היינו נשיא המדינה):

- א) החוקים הם כלי העבודה של הרשות המבצעת. ולכן יש לאפשר לה להביא לחקיקה רק את החוקים הדרושים לה לדעתה. הוספת חוק שאינו רצוי לממשלה מטילה עליה עול של ביצוע (כי חבר הכנסת המציע לא יידרש לבצע אותו) ועול כספי, שיש לחפש לו מקורות מימון שלא נכללו בתקציב.
 - ב) הצעות חוק רבות של חברי כנסת הן הצעות פופוליסטיות, שנועדו להוסיף לו יוקרה בקרב ציבור הבוחרים שלו או בקרב חלקי ציבור הקרובים לו – ולכן מקומן לא יכירנו בספר החוקים.
 - ג) ישנן הצעות חוק פרטיות המוגשות לכנסת כצעד של מחאה, על כי הממשלה לא קיבלה את הצעתו של אותו חבר כנסת או של אותה סיעה, או שפגעה שלא בצדק לדעת המציע, בקהלים שונים של הציבור.
 - ד) ויש כמובן הצעות חוק הבאות למלא חורים בחקיקה שהממשלה לא חשבה עליהם או שלא התפנתה לעסוק בהם (והדוגמה של שקיות הנייר דלעיל היא אחת מהן).
- סיכוייהן של הצעות חוק פרטיות להתקבל בכנסת הן מועטות ביותר, בעיקר אם הן באות מספסלי האופוזיציה. הן משמשות יותר כתרגיל בתקשורת שבאמצעותו ניתן לתקוף את מחדלי הממשלה (לדעתו של המציע) בתחום החקיקה. בעבר לא הייתה מגבלה על מספר הצעות החוק שכל חבר כנסת יכול להציע. אולם ריבוי (לעתים הגיע מספרן למאות) יצר מעמסה על סדר היום של הכנסת ומנע את עבודתה הסדירה. לכן הוגבל מספר הצעות החוק שכל חבר כנסת יכול להגיש בכל מושב. כמו כן חויב כל מציע, שהצעתו כרוכה בהוצאה כספית, להצביע על המקור ממנו יילקח הכסף (וזאת במידה שההצעה מחייבת הוצאה העולה על הסכום שקבעה הכנסת).
- על דרכה של הצעת חוק פרטית ניצבים מכשולים נוספים:

- * עליה לעבור ארבע קריאות במקום שלוש. הקריאה הראשונה מכונה "קריאה טרומית".
- עליה להיות מונחת על שולחן הכנסת במשך _____ ימים עד אשר היא זוכה לעלות לדיון ראשוני.

- בקריאה הטרונית נבחנת ההצעה לא רק על ידי חברי הכנסת אלא גם על ידי שר שהוא נציג הממשלה. במידה שהשר יביע את התנגדות הממשלה להצעה, קטנים סיכוייה להתקבל.
 - במידה שההצעה מתקבלת : לרוב מתקבלות הצעות של חברי הקואליציה, שתיאמו את הגשת הצעת החוק מראש עם הממשלה, אולם גם חברי האופוזיציה משתדלים לקבל תמיכה או הסכמה שבשתיקה של הממשלה להצעתם. וקרו גם מקרים רבים, כשהקואליציה הממשלתית עמדה על כרעי תרנגולת, שהצעות חוק פרטיות התקבלו למרות התנגדות הממשלה. אולם למן הרגע שההצעה נתקבלה היא מועברת לוועדת הכנסת הרלוונטית, והופכת בכך מהצעת חוק פרטית, להצעת הוועדה.
- הוועדה שעליה הוטל לטפל בחוק, עושה זאת כמו בכל חוק אחר שהועבר אליה אישורו בקריאה הראשונה. אלא שכאן הוועדה תגיש את הצעת החוק **לקריאה ראשונה**. זאת אומרת שההצעה חייבת לעבור פעמיים את הדיון הכללי הבוחן את נחיצותה. בעת ההכנה של החוק לקריאה ראשונה היא נבחנת גם על ידי היועץ המשפטי לממשלה כמו כל הצעת חוק ממשלתית אחרת (ראה לעיל) וזאת כדי למנוע כפילויות או חקיקה הסותרת חקיקה שכבר קיימת.
- יתר שלבי החקיקה דומים לאלו של הצעת חוק ממשלתית. אלא שכאן חייבת ההצעה לעבור גם את המכשול של התנגדות הממשלה (במידה שההצעה לא תואמה מראש כנזכר לעיל), ואז קטנים סיכוייה להתקבל.
- אחוזי החקיקה הפרטית בכנסת ישראל מגיע לכ -5% מכלל החקיקה. אך היא מצביעה על החיוניות של עבודת הכנסת ועל היותה יורה רותחת של יוזמות והצעות שמשקפות את חיוניותה של החברה הישראלית.
- בשנים בהן מגיעה כהונת הכנסת לסיומה, מתבטלות כל הצעות החוק הפרטיות שלא עברו את הקריאה הראשונה, ועל חברי הכנסת שיזמו אותן להתחיל את מהלכי החקיקה מחדש בכנסת הבאה, וזאת אם אכן ייבחרו לכהן בה. אולם הצעות חוק פרטיות שעברו את הקריאה הראשונה, יועלו להמשך החקיקה על ידי המציע המקורי שלהן (במידה שנבחר לכנסת החדשה) או על ידי חברי כנסת אחרים שיאמצו אותה.
- לסיכום :** מדינה המחוקקת את חוקיה באופן דמוקראטי, בבית המחוקקים הנבחר שלה - היא **מדינת חוק**. חוקים כאלה עומדים מעל לכל חקיקת-משנה (ראה להלן), מעל **החוקים המקובלים** (common law), או החקיקה הפנימית של מוסדות וארגונים (כמו התקנונים של קואופרטיבים) או של חוקי עזר מוניציפאליים. חוקים שנתקבלו בדרך זו מחייבים את כל

האוכלוסייה החיה בתוך גבולותיה של המדינה (גם אלה שאינם אזרחיה) : היא מחייבת את רשויות השלטון כמו גם כל אזרח, חבר או קבוצת אזרחים.

חוקה

פרטנו לעיל את מקומו ואת כוחו של החוק בחברה הדמוקרטית, ואת העובדה שהוא עומד מעל לכל חוקי-המשנה, ממשלתיים או מוסדיים, במידה שקיימת התנגשות ביניהם. אולם מה יקרה במדינה שבית המחוקקים הנבחר שלה, מחוקק חוקים הסותרים את הרוח הדמוקרטית של המדינה? כך למשל מה יקרה אם רוב חברי הפרלמנט יחוקקו חוק המבטיח את המשך כהונתם בבית-המחוקקים לכל ימי חייהם? אם לא תהיינה מגבלות לגבי תקפותם של חוקים כאלה, שאינם דמוקרטיים בעליל, יאבד ייחודו של המשטר הדמוקרטי באותה מדינה.

זאת איננה שאלה תיאורטית, מקרים כאלה של הסתאבות בית המחוקקים כבר קרו בעבר: היטלר ניצח בבחירות דמוקרטיות לרייכסטאג הגרמני בשנת 1933, והפך אותו עד מהרה למוסד המחוקק חוקים אנטי-דמוקרטיים (ולא רק כלפי היהודים) על פי התיאוריה הנאצית; המפלגה המוסלמית של אלג'יר התמודדה (בשנת 1990) בבחירות לבית הנבחרים של המדינה וזכתה בהן. כוונתה המפורשת הייתה להסתלק מהעקרונות הדמוקרטיים עליהם הייתה אלג'יר מושתתת, ולהנהיג את החוק המוסלמי (השריעה). צבא אלג'יר התערב ומנע את הגעתה לשלטון, התערבות שגבתה ועדיין גובה רבבות קורבנות; גם ניצחון החמאס בשטחי יש"ע, בצד מאבקו הבלתי מתפשר נגד הכרה במדינה היהודית, מתכוון להנהיג את חוק השריעה, בעוד ממשלות הפת"ח שקדמו לו היו חילוניות.

החוקה, בהיותה מסמך מכונן וכתוב, המכיל פירוט של יסודות המשטר של אותה מדינה, את עקרונות השלטון, את תפישת העולם של מחולליה, את פירוט סדרי וסייגיו של השלטון, את היחסים בין השלטון לאזרח (שמירה על זכויות האזרח) - יכולה לבטל או לנטרל התנהגות לא דמוקרטית כזאת על ידי נבחרי הציבור.

כיוון שחוקות נקבעות בדרך כלל בעת כינונה של מדינה חדשה, או בעת שינוי צורת המשטר - משמשת החוקה ככרטיס כניסה של המדינה החדשה למשפחת העמים. בכרטיס זה מציינים מחברי החוקה את העקרונות לפיהם תנוהל המדינה, את יסודות המשטר שיקום והנורמות המשפטיות לפיהן יתנהל ובעיקר את יחסי השלטון עם האזרח: מאלו זכויות הוא ייחנה וכיצד הם ימומשו.

כיוון שהחוקה מפרטת את סדרי השלטון והמשפט שישררו במדינה, הרי שכל חוק אשר יחוקק אח"כ על ידי בית המחוקקים, יהיה חייב להיות בהתאמה לנאמר בחוקה - אחרת הוא יהיה פסול ולא יוכל להיכנס לתוקפו.

את החוקה מנסחת בדרך כלל **אספה מכוננת** של המדינה החדשה ("אבות האומה"). אלה יכולים להיות נציגים של קבוצות האוכלוסייה השונות, או אף פרלמנט נבחר, שאת החוקה

המוסכמת והמנוסחת הוא מעמיד לאישור על ידי משאל-עם. לאחר אישור החוקה מתפזר הגוף המכונן, נערכות בחירות לבית המחוקקים לפי השיטה הקבועה בחוקה החדשה, והמערכת השלטונית נכנסת לפעולה סדירה.

במקום הקמת גוף מכונן ולאחר מכן עריכת משאל עם לאישור החוקה (כפי שקרה בארצות הברית בשנת 1787), יכולות להיערך בחירות כלליות והגוף הנבחר הראשון הזה, הופך לגוף מכונן המוסמך לנסח חוקה (כך קרה בישראל – ראה להלן). את החוקה החדשה ניתן לאשר במשאל-עם, בעריכת בחירות על פי חוק הבחירות החדש או להמתין עד סוף כהונתו של המוסד הנבחר הראשון ואז לערוך את הבחירות לבית המחוקקים החדש.

לרוב זהו מעשה חד-פעמי המתרחש עם ייסודה של מדינה חדשה, והוא משקף את תפישת עולמם של מייסדיה. אולם היו גם מקרים בהם אושרה חוקה חדשה למדינה קיימת: היה זה הנשיא שארל דה גול, אשר בתקופת כהונתו (בשנת 1958) עברה צרפת לחוקה חדשה (הרפובליקה החמישית) שאושרה על ידי משאל עם.

גם החוקה החדשה של האיחוד האירופי, שעל ניסוחה שקדו אנשי ממשל מכובדים כמה וכמה שנים, יכולה הייתה להיכנס לתוקפה רק לאחר שמשאל-עם או בתי הנבחרים של המדינות החברות אישרו אותה. וכיוון שצרפת והולנד לא אישרו את החוקה, במשאל-עם שנערכו אצלן בשנת 2005, נגרמה דחייה במועד כניסתה של החוקה לתוקף הדבר קרה בשנת 2009 כאשר שתי מדינות אלה הצטרפו גם הן לחוקה.

מן הראוי לציין כי חוקות ניתנו לעמים כבר בימי קדם, כמו **חוקת חמורבי האשורי** (מן המאה ה-18 לפנה"ס), **חוקת אתונה** של המחוקק **סולון** (המאה ה-7 לפנה"ס); חוקת **ליקורגוס** הספרטני (המאה ה-5 לפנה"ס) ואחרים. אולם בכל החוקות הללו לא הגבילו את סמכויותיו של השליט, ולכן חסרו את הרכיב הדמוקראטי. הניסיון הראשון להגביל את השליט (בסמכותו הבלתי מוגבלת להטיל מסים, לפגוע בזכויות האזרחים או במעמד הכנסייה), מצוי **במאגנה כרטה** שאצילי אנגליה הצליחו לקבל מהמלך **ג'ון (1215)**, תמורת התמיכה הכספית שהעניקו לו למימון מלחמותיו.

מבחינה זו יש לראות בחוקה האמריקאית, את החוקה הדמוקרטית הראשונה.

חוקה לא כתובה (מטריאלית) וכתובה (פורמאלית-צורנית)

לא בכל מדינות העולם קיימת חוקה כתובה, המנסחת בבהירות את סעיפיה וקובעת כללים לשינויים במידת הצורך. כאמור, בבריטניה, בעלת מסורת פרלמנטארית בת כ-1,000, אין חוקה כתובה וניתן לבטל, להוסיף או לגרוע מכל חוק על ידי הצבעה רגילה בפרלמנט. אעפ"כ טוענים חוקרים רבים למציאותה של "**חוקה בריטית**" גם אם אין היא מנוסחת ככזאת. הסיבה לכך היא כי במהלך מאות השנים של חיים דמוקרטיים, התגבשו חוקים, מסורות, ותקדימים משפטיים שהפכו לנכסי צאן משפטיים (המשפט הטבעי והמשפט המקובל), וכללים שקבע הפרלמנט במהלך השנים (כמו איסור הטלת מסים על ידי המלך בלי רשות הפרלמנט). כל אלה אינם מקובצים במסמך אחד שניתן לכנותו - **חוקה**.

אולם שורה ארוכה של חוקים ונהלים ותקדימים, שלכאורה ניתן לשנות בהינף יד במליאת הפרלמנט, מסדירים את המערכת החוקתית של בריטניה, מבלי שאיש יחשוב על אפשרות שינויים, לפי המסורת הבריטית: This is not done במסגרת זאת ניתן לכלול את העקרונות הבאים: כפיפות הממשלה לפרלמנט והתפטרותה המיידית במידה שהפרלמנט הביע לה אי-אמון; חוקי הבחירות ואזורי הבחירה; חלוקת הסמכויות בין הבית התחתון לבית הלורדים; הנוהג שהמלך מפזר את הפרלמנט לפי בקשת ראש-הממשלה וממנה לראש ממשלה את יושב ראש המפלגה הגדולה לאחר הבחירות; הנוהג ששר מתפטר מיד כשראש הממשלה ביקשו לעשות זאת; והמקובל שכל אזרח יכול לעשות כל דבר שאינו אסור על פי החוק ואילו על הממשלה למלא אחר הפסיקות של בתי המשפט. אין כל ספק שהמזג הבריטי והנוהג לכבד את מסורת הממשל לדורותיו, תוך מילוי אחר החוק ועוד יותר אחר רוח-החוקים – מאפשרת לבריטניה לתפקד כדמוקרטיה למופת גם בלי חוקה צורנית (פורמאלית).

ישנן מדינות נוספות שאין להן חוקה צורנית, אולם קיימים אצלן חוקים מיוחדים (בעיקר בנושאי מדינה, ממשל וזכויות האזרח), אותם ניתן לראות כחוקים חוקתיים. בכמה מדינות (ובניהן ישראל – ראה להלן) מעניקים לחוקים אלה מעמד מיוחד (חוקי יסוד) ואף מתנים קיומו של רוב מיוחס בפרלמנט כדי לשנותם. ויש מדינות בהן אין צורך ברוב מיוחס לביצוע השינוי, אך מתייחסים אליהם כאל חוקים חוקתיים, שכל ניסיון לשנותם גורר אחריו דיון ציבורי נרחב.

למקבץ כזה של חוקים ונהלים (כמקובל בעיקר בבריטניה), כפי שפורטו לעיל – קוראים חוקה מטריאלית. ואילו לחוקות מפורטות וכתובות, כמו החוקה האמריקאית – קוראים חוקה צורנית (פורמאלית).

ההגנה על תקפות החוקה

כאמור החוקה מהווה מסמך יסוד בכל מדינה, המגדיר את ה"אני מאמין" של מייסדיה בצד קביעת סדרי הממשל וזכויות האזרח. מטרת ניסוחה של החוקה בעיני מנסחיה, היא להבטיח כי המדינה שהם מייסדים תתנהל על פי העקרונות שהם ניסחו, לעולמי עד. אולם אין שום ביטחון כי הדורות שיבואו אכן ימצאו את החוקה כממשיכה לענות על הצרכים והלחצים בהם הם יהיו נתונים. כך למשל החוקה שניסחו אבות האומה האמריקאית, מתייחסת אמנם לעובדה שכל אזרחי המדינה חייבים להיות שווים בזכויות ובחובות. אלא שבאותה עת השחורים (שברובם היו עבדים) לא נחשבו לאזרחים. והייתה דרושה מלחמת אזרחים עקובה מדם, מאה שנה לאחר ניסוח החוקה, כדי שגם העבדים יכללו במושג "אזרחים". מכאן שחוקות נדרשות מדי פעם בפעם לשינויים. אולם כדי שאלה לא יהיו תכופים, ומשום כך גם לא שקולים דיים (כיוון שלעתים הלחץ העכשווי מערפל את הראייה ההיסטורית של תקפות החוקה) – הותקנו בכמה ארצות תהליכים מסובכים לשינוי החוקה. לחוקה כזאת

קוראים חוקה נוקשה. הדוגמה האופיינית ביותר לחוקה נוקשה, היא החוקה האמריקאית. בהתאם לחוקה האמריקאית ניתן להכניס תיקון בחוקה רק בתנאים הבאים:

- החלטה על השינוי של שני בתי המחוקקים הפדראליים (בית הנבחרים והסנט) ברוב של שני שלישים מחברי כל בית.
- בשלב שני עוברת ההצעה לדיון ולאישור של בתי המחוקקים הארציים (ה-States). כאן חייבים לפחות שלושה רבעים מכלל בתי המחוקקים של המדינות להסכים לתיקון.
- בשלב שלישי עוברת הצעת התיקון להצבעה מיוחדת נוספת של שני בתי המחוקקים הפדראליים.

תהליך כזה יכול להימשך כשלוש שנים, שבמהלכן (ותוך דיון ציבורי מקיף של התקשורת) יכולה הגישה להשתנות והשינוי להתעכב. ואכן החוקה האמריקאית תוקנה במשך מאתיים שנות קיומה רק 27 פעמים. ולמרות זאת נפלו גם כאן שגיאות היסטוריות, כמו התיקון (מס' 18 משנת 1919) שאסר מכירה ושתייה של משקאות אלכוהוליים. התיקון (שכנראה רוב הציבור לא יכול היה לעמוד בו) הביא לפריחתו של שוק שחור ולהתעשרותן של כנופיות מאפיה גדולות והוא בוטל בשנת 1927.

העמדת קשיים על דרך שינויה של חוקה היא מעשה חשוב וחיובי. הוא מאפשר בין היתר לצמצם את פגיעותו של משטר דיקטטורי המשתלט על מדינה. בדרך כלל מנסים אלה המשתלטים על מדינה בכוח, להיראות כלפי חוץ כנאמני הדמוקרטיה.... את זאת הם עושים על ידי הענקת מסמך הקרוי בפיהם חוקה, שלמעשה אינה שווה את הנייר עליו היא כתובה, שכן אין בדעתם לבצע את הכתוב בה. קיומה של חוקה נוקשה, תקשה עליהם "להעניק" לעם חוקה חדשה, וכך תיפגע מראית העין הדמוקרטית שהם מנסים להציג כלפי העולם.

חוקי יסוד במקום חוקה – המקרה של ישראל

כאמור לעיל: חותמי מגילת העצמאות הישראלית, התחייבו לתת חוקה לישראל מיד עם בחירתה של "האספה המכוננת" (זו נבחרה ב-21.1.1949). ואכן על שולחנה של האספה המכוננת הונחה הצעה מגובשת לחוקה כתובה, שהוכנה על ידי מומחה בעל שם עולמי, ד"ר _____ כהן. אולם חבריה נחלקו בדעותיהם לגבי נחיצותה העכשווית של חוקה. המתנגדים טענו כי אסור לישוב קטן בן 650,000 איש לקבוע אורח התנהגות לדורות הבאים. שכן לנוכח הציפייה שישראל תישטף בגלים גדולים של עלייה, אשר תפישת העולם שלהם תהיה שונה מזו של הישוב הנוכחי – אוסרת על הכנסתם מראש למסגרת-סד חוקתית (זאת הייתה גם עמדתו של דוד בן-גוריון, שהתנגד לחוקה). אחרים טענו כי עיקרון הדמוקרטיה נטוע עמוק בקרב האוכלוסייה הישראלית, כך שאין צורך

להבטיחו על ידי חוקה כתובה; ואילו החוגים הדתיים מיאנו לתת יד לחוקה מחשש שזו תביא **להפרדת הדת מהמדינה** ותערער בכך על תקפותו של **מקור הסמכות הדתי שהיא ההלכה**. המצדדים בקבלת חוקה, ציינו את חשיבותה להבטחת ההפרדה של רשויות השלטון במדינה החדשה, את הבטחת זכויות האזרח, ובעיקר את החשיבות החינוכית של הנחלת יסודות הדמוקרטיה לעולים הרבים שיגיעו לארץ; אחרים הצביעו על מגילת העצמאות כעל חוקתה של המדינה (קביעה שנשללה מאוחר יותר על ידי בית הדין הגבוה לצדק).

תחת זאת קיבלה האספה המכוננת בחודש פברואר 1949 את **"חוק המעבר"** שהפך את האספה המכוננת לכנסת רגילה, **הכנסת הראשונה**. בן-גוריון ראה בחוק זה וכן ב"**פקודת סדרי השלטון והמשפט**" (ראה להלן) שנתקבלה עוד בתקופת **מועצת המדינה הזמנית (19 במאי 1948)** שני מסמכי יסוד המשקפים למעשה את רוח החוקה הדרושה לישראל. אף על פי כן נמשך הלחץ הציבורי לחוקק חוקה לישראל.

כדי לענות על דרישה זו הציע חבר הכנסת דאז יזהר הררי (1908 – 1978) להתחיל בחקיקה נפרדת של **חוקי יסוד**, בעלי מעמד מיוחד (היינו שדרוש רוב מיוחס כדי לבטלם או להכניס בהם שינויים). וזו לשון ההחלטה: "הכנסת הראשונה מטילה על ועדת החוקה, חוק ומשפט להכין הצעת חוקה למדינה. החוקה תהיה בנויה פרקים-פרקים באופן שכל אחד מהם יהווה חוק יסודי בפני עצמו. הפרקים יובאו בפני הכנסת, במידה שהועדה תסיים את עבודתה, וכל הפרקים יחדיו יתאגדו לחוקת המדינה" (13.5.1949). כדי שהכנסות הבאות תוכלנה לחוקק חוקי יסוד שיש להם משמעות של חוקה, מוסכם על הכול שהכנסת, בבואה לדון בחוק יסוד, תהפוך למשך זמן הדיון ל"אספה מכוננת".

היה זה ניסוח פשרה שכל הצדדים יכלו לחיות עמו, אך למרות שעד היום (סוף 2011) אושרו כבר 11 חוקי יסוד, עדיין אין חוקה לישראל. משום כך אין להתפלא על כי במשך שנות קיום המדינה נעשו ניסיונות רבים לשינוי שיטת הממשל הישראלית. רובם ככולם לא נתקבלו, פרט לתיקון אחד (אף הוא לתקופת זמן קצרה): בחירה ישירה של ראש הממשלה (29 במאי 1996 – הכנסת ה-14). תיקון זה החזיק מעמד שתי קדנציות בלבד, שכן הוא גרם לפיצול מסוכן של המערכת המפלגתית מבלי שחזיק את מעמדו של ראש הממשלה (ראה להלן). נעשו גם ניסיונות לעבור משיטת הבחירות היחסיות לשיטה האזורית או לשיטה מעורבת (חלק נבחרים באזורי בחירה וחלק ברשימות ארציות). עד סיומו של ספר זה כל ההצעות לשינוי נדחו. אעפ"כ ניסו ומנסים אנשי ציבור ואקדמיה להשפיע מבחוץ על המערכת המחוקקת כדי שזו תתפנה להכנת חוקה מקיפה. עיקר ההתנגדות הוא כאמור מהחוגים הדתיים (אולם גם האזרחים הערבים והחלק הלאומני של האוכלוסייה הישראלית עשויים להתנגד לה, כל מחנה וטעמו עמו). צוות מיוחד של "המכון הישראלי לדמוקרטיה" הכין הצעת "חוקה בהסכמה" שעשויה להתקבל, כך הם מכריזים, על דעת שני הצדדים. מבלי להיכנס לתוכנה של ההצעה (שעדיין אין לה תימוכין במערכת הפוליטית הישראלית), עצם

הנכונות של עשרות אנשים בכירים מהאקדמיה, המשפט והפוליטיקה – להתמסר להכנתה של הצעה כזאת, מעידים עד כמה דרושה חוקה כתובה לישראל.

במקביל לכך סיימה ועדת חוקה חוק ומשפט להכין הצעה מקיפה של חוקה בהסכמה, שניתן להניחה בכל רגע על שולחן הכנסת. אולם כיוון שיש בה הסתייגויות רבות, נדחה הדיון בה מכנסת לכנסת (צעת החוקה המלאה, כולל ההצעות השונות לסעיפים השנויים במחלוקת, מוגשת בנספח מס' 1).

הכנסת, באמצעות ועדת החוקה, חוק ומשפט נפנתה אפוא לחקיקת חוקי יסוד. אך מן הראוי לציין כאן כי גם הממשלה עסקה בהבאת חוקי יסוד לאישור הכנסת. **חוקי היסוד : הצבא, משק המדינה, מקרקעי ישראל, נשיא המדינה, השפיטה ומבקר המדינה** הובאו להצבעה ואישור על ידי הממשלה, ואילו חוק **יסוד ירושלים** הובא לאישור על ידי הצעת חוק פרטית של חברת הכנסת גאולה כהן. הנה כי כן : מ-11 חוקי היסוד שנתקבלו עד כה, הובאו לאישור שישה על ידי הממשלה, ארבעה על ידי ועדת חוק חוקה ומשפט ואחד כהצעת חוק פרטית. עובדה זו כמו גם נקודות נוספות הקשורות למעמדם החוקתי של חוקי היסוד, עמדו ועומדות במרכזו של ויכוח (שהועלה לא אחת להחלטת בית הדין הגבוה לצדק) : עד כמה חוקי היסוד הם חלק מהחוקה (כפי שהוחלט בשעתו במסגרת ההצעה של יזהר הררי), והם עומדים מעל החוקים הרגילים (במידה שחוק רגיל סותר את הנאמר בחוק היסוד) ועד כמה ניתן לשנותם ולהכניס בהם שינויים.

התשובה לכל השאלות הללו איננה חד-משמעית גם היום. ניתן רק לומר בבטחה כדלקמן :

- כאשר הכנסת ניגשת לחקיקת חוק יסוד, והיא מכריזה על כך – היא הופכת במהלך החקיקה **לאספה מכוננת**, והחוק מקבל את משמעותו החוקתית **כחוק יסוד**.
- ניתן להכניס שינויים בחוקי יסוד במידה שלא נכללת בהם או בחלק מסעיפיהם הקביעה שניתן לשנותם רק ברוב המיוחס המפורט בחוק. רוב חוקי היסוד אינם משוריינים כלל ואחרים משוריינים על ידי דרישה של 61 חברי כנסת לשנותם. שני החוקים היחידים המשוריינים בכללותם הם **חוק יסוד הממשלה וחוק יסוד חופש העיסוק**. בשני מקרים אחרים : חוק יסוד הכנסת וחוק יסוד ירושלים – משוריינים כמה מסעיפי החוקים (ראה להלן) ואילו יתר חוקי היסוד, כולל כבוד האדם וחירותו אינם משוריינים וניתן לשנותם ברוב רגיל כמו כל חוק אחר. אף על פי כן, גם לגבי חוקי יסוד שאינם משוריינים : "יש לבצע את השינויים בזהירות, משום שחוקי יסוד צריכים לשמש משום שחוקי היסוד צריכים לשמש יסוד של החקיקה ואורחות החיים בישראל. הם אמורים להיות דבר יציב וקבוע ובשינוי בהפ יש משום סתירה פנימית" דברי היועץ המשפטי של הממשלה לשעבר - מני מזוז.

עד היום (תחילת 2012) בוצעו בסך הכל חמישה שינויים בחוקי היסוד: שלושה בחוק יסוד הממשלה ושניים בחוק חופש העיסוק (ראה להלן):

- קיים נוסח מיוחד בחוקי יסוד המותיר את הפרטים (גם החוקתיים) לחקיקה נוספת. לדוגמה: אם בחוק יסוד הכנסת נאמר שלחברי הכנסת ולמתקניה יש חסינות, מציין חוק היסוד כי פרטי החסינות ייקבעו בחקיקה מיוחדת. בכך מציין חוק היסוד שהוא עומד מעל החוקים הרגילים. אולם נוסח כזה איננו מופיע בכל החוקים.
 - אחד מסימני ההיכר החיצוניים של חוק יסוד היא העובדה שאין מצורף לו תאריך חקיקתו או כניסתו לתוקף, כמקובל בכל יתר החוקים. דבר זה צריך להצביע על נצחיות עמידתו של החוק כחלק מחוקת המדינה.
 - שופטי בית המשפט העליון, ובראשם הנשיא לשעבר אהרון ברק, ביטאו לא אחת את דעתם כי לאחר חקיקת חוקי היסוד: כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק, החלה בישראל מהפכה חוקתית הקובעת את עליונותם הנורמטיבית של חוקי היסוד על יתר החוקים. משום כך לדעתם אסור שחקיקה רגילה תסתור את הכתוב בחוקי היסוד. שופטי בית המשפט העליון פסלו בעבר מספר חוקים (בסך הכל כשמונה חוקים) שלדעתם סתרו במפורש את הנאמר באחד מחוקי היסוד, גם אם סעיף זה בחוק לא היה משוריין.
- לסיכום:** בשנת ה-64 לקיום המדינה, אין לה עדיין חוקה כתובה ומלאה. ניסיונות להשלים את החוקה על ידי ועדת חוקה, חוק ומשפט – נתקלו עד כה בהתנגדויות פוליטיות.

רשימת חוקי היסוד

שם חוק היסוד	תאריך חקיקתו	הכנסת המחוקקת
הכנסת	12 בפברואר 1958	הכנסת ה-3
מקרקעי ישראל	19 ביולי 1960	הכנסת ה-4
נשיא המדינה	16 ביוני 1964	הכנסת ה-5
הממשלה (1)	13 באוגוסט 1968	הכנסת ה-6
משק המדינה	21 ביולי 1975	הכנסת ה-8
הצבא	31 במרס 1976	הכנסת ה-8
ירושלים בירת ישראל	20 ביולי 1980	הכנסת ה-9
השפיטה	28 בפברואר 1984	הכנסת ה-10
מבקר המדינה	15 בפברואר 1988	הכנסת ה-11
חופש העיסוק (1)	3 במרס 1992	הכנסת ה-12

כבוד האדם וחירותו	17 במרס 1992	הכנסת ה-12
הממשלה (2)	18 במרס 1992	הכנסת ה-12
חופש העיסוק (2)	9 במרס 1994	הכנסת ה-13
הממשלה (3)	18 במרס 2001	הכנסת ה-15

כפי שניתן להיווכח במהלך השנים הוכנסו שינויים רק בשני חוקי יסוד, שפריטיהם מפורטים בסקירות להלן על כל חוק וחוק.

(1) חוק יסוד הכנסת

הוא חוק היסוד הראשון שנתקבל בכנסת (12 פברואר 1958). זהו החוק הקונסטיטוציוני הבולט ביותר, שכן הוא קובע את הכללים של העברת הריבונות, על ידי בחירות, מהריבון-העם אל הריבון-הנציגים. אבני היסוד שמקבעים את החוק כחוק קונסטיטוציוני הם:

סעיף 4 – לפיו הבחירות לכנסת יהיו כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות – אותו ניתן לשנות רק ברוב חברי הכנסת (היינו לפחות 61 חברי כנסת);

סעיף 9א – לפיו הכנסת לא תאריך את תקופת כהונתה, אלא אם נתקיימו נסיבות מיוחדות [כמו מלחמת יום הכיפורים] המונעות עריכת בחירות בעיתן. הארכת תקופת הכהונה דורשת תמיכה של 80 חברי כנסת לפחות.

סעיף 34 – קובע שכדי שהכנסת תתפזר לפני גמר כהונתה, עליה לחוקק חוק לפיזור הכנסת ברוב של 61 חברי כנסת.

סעיף 44 – אוסר על שינוי החוק הזה, או על הפקעתו – אפילו הזמנית, או הכנסת שינויים בו, אפילו בכוחן של תקנות לשעת חירום (ראה להלן).

סעיף 45 – קובע שאין לשנות את סעיף 44 או את הסעיף הזה עצמו, אלא בתמיכת 80 חברי כנסת.

ולבסוף: הרוב המיוחס הדרוש לשינויים שהוזכרו לעיל, כוחו יפה גם בכל אחד משלושת שלבי החקיקה (קריאה ראשונה, שנייה ושלישית).

הסעיפים העיקריים בחוק הם: הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה, מספר חבריה 120 ומקום מושבה ירושלים; משך כהונת הכנסת – ארבע שנים; כל בן 18 זכאי לבחור וכל בן 21 זכאי להיבחר; רשימות המועמדים לכנסת תוגשנה על ידי מפלגות; הבחירות כאמור תהיינה: כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות (ראה הסברים בפרק על הבחירות לעיל ע' _____); נושאי תפקידים ממלכתיים המפורטים בחוק מנועים מלהיכלל ברשימות המועמדים; מפלגות שבמצעיהן כלולים סעיפים השוללים את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, או שמסיתים לגזענות או שתומכים במאבק מזוין נגד המדינה על ידי אויביה – ייפסלו; הכנסת היוצאת תכהן בתפקידה עד שתתכנס הכנסת הנבחרת;

לכנסת מותר למנות ועדות חקירה ממלכתיות; הכנסת קובעת את סדרי עבודתה (על תפקודו המפורט של בית הנבחרים הישראלי, ראה לעיל ע'____).

2. חוק יסוד הממשלה

השינויים שהוכנסו בחוק זה במהלך השנים כמפורט להלן (מעבר לבחירה ישירה של ראש-הממשלה והחזרה לשיטה המקורית) מצביעים על רפיפותם החוקתית של חוקי היסוד. אי הנחת שיש לציבור מהמבנה הקואליציוני הרופף של הממשלה והקשיים שבהם ניתקל ראש הממשלה כראש הרשות המבצעת בעיצוב ובביצוע מדיניותו – מעוררים ברציפות הצעות לשינוי המבנה של הממשלה, דרך בחירתה וסמכויותיו של ראש הממשלה. והנה לא עברו חמש שנים מאז תוקן חוק יסוד זה והוחזר למתכונתו המקורית, וממשלת ישראל (ביוזמתו של השר אביגדור ליברמן) עוסקת בהכנות לשינוי חדש ונוסף של סדרי הממשל. ואלה עיקרי השינוי המעובדים (שפורסמו כבר בחודש דצמבר 2006) על ידי צוות משותף למפלגת קדימה ולמפלגתו של ליברמן:

- * ראש המפלגה הגדולה בכנסת יהיה באופן אוטומטי ראש הממשלה (גם אם לא יצליח לזכות בתמיכת רוב הכנסת – היינו תיווצר ממשלת מיעוט).
- * כדי להפיל את הממשלה יידרש רוב של 66 חברי כנסת.
- * ראש הממשלה לא יזדקק לאישור הכנסת כדי למנות שרים.
- * מספר השרים לא יעלה על 18.
- * שר לא יוכל לכהן כחבר כנסת (ומכאן: הפעלת החוק הנורווגי – ראה להלן).
- * ראש הממשלה יהיה מוסמך לפזר את הכנסת ואילו יוזמה אחרת (של האופוזיציה) לפיזור הכנסת תחייב חקיקת חוק לפיזור הכנסת בתמיכת 73 ח"כים.
- * רבע מהשרים יהיו טכנוקרטים שימונו ישירות על ידי ראש הממשלה.
- השינויים התכופים הללו מעידים שלא השיטה אשמה אלא אלה המפעילים אותה. מסתבר שתרבות השלטון (אותה פרטנו לעיל בהקשר הבריטי) עדיין לא חדרה למערכת הפוליטית הישראלית. עובדה זו שמה את יהבה, חזור ושיים, על השיטה ולא על התוכן הערכי של ההתנהלות הפוליטית.
- במידה שנבחר הציבור יבינו כי תקפות של חוקים אסור לשנות חדשות לבקרים (כיוון שלא מותרים זמן להטמיע את רוח החוק הכתוב, לא בקרב המחוקקים ובוודאי שלא בקרב הציבור הרחב), וכי עליהם לגלות סבלנות וסובלנות כלפיו, גם אם הוא לא משרת אותם ברגע מסוים – ולא לרוץ לשנותו חדשות לבקרים - או אז תיווצר מסורת של כיבוד החוק ושל התנהלות על פי "חוקי משחק" המקובלים על כולם ובכל עת. ואלה יביאו מצדם את ההתייחסות החיובית של הציבור הרחב אל החוק ואל מחוקקיו.
- על פי **חוק יסוד הממשלה**, משנת 2001 הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה ומקום מושבה בירושלים; היא אחראית כלפי הכנסת ויכולה לכהן רק אם זכתה באימון הכנסת;

ראש הממשלה וכן ממלא מקום ראש הממשלה חייבים להיות חברי כנסת (לא כן יתר השרים – אותם ממנה ראש הממשלה); כל חבר ממשלה חייב להיות אזרח ישראלי ותושב הארץ.

נשיא המדינה, לאחר שהתייעץ עם כל הסיעות המרכיבות את הכנסת החדשה, יטיל על חבר כנסת שהסכים לכך להרכיב ממשלה. לרשותו של מרכיב הממשלה עומדים מקסימום 42 יום; אם לא הצליח יוטל התפקיד של חבר כנסת אחר שיקבל 28 ימים להרכיב ממשלה; אם גם הוא לא יצליח יוכל הנשיא להטיל את התפקיד על ח"כ שרוב חברי הכנסת תומכים בו ולו יוקצו 14 יום לביצוע המשימה. אם גם הוא לא יצליח, רואים בכנסת כאילו החליטה להתפזר ותוך 90 יום לערוך בחירות חדשות.

העניקה הכנסת אימון לראש-הממשלה הנבחר, הוא יישבע אמונים ויציג את חברי ממשלתו ואת התיקים שיקבל כל אחד. לאחר מכן גם השרים יישבעו שבועת אמונים ובכך תיכנס הממשלה לתפקידה. אם נבצר מראש הממשלה למלא את תפקידו (עקב שהות בחו"ל או בגלל מחלה) ינהל ממלא מקומו את ישיבות הממשלה. אם במשך 100 ימים לא יכול היה ראש הממשלה לחזור לתפקידו (ראה המקרה של אריק שרון) ימלא אותו ממלא המקום דרך קבע. החוק מפרט את ההליכים הנדרשים במקרה שראש הממשלה או אחד השרים נאשם באשמה פלילית ואת הדרך להעברתם מתפקידם (התפטרות או פיטוריו של ראש הממשלה גוררים התפטרות הממשלה כולה וכן במקרה של מוות); שר יכול להיות מפוטר או להתפטר בתום 48 שעות מהגשת כתב ההתפטרות לראש הממשלה או קבלת כתב הפיטורין ממנו; כל שר יכול למנות לעצמו סגן שר מבין חברי הכנסת. תפקידיו נקבעים על ידי השר הממנה. הפסיק השר את כהונתו מסיבה כלשהי יגרור הדבר גם להתפטרותו של סגן השר. הצעת אי-אימון לממשלה יכולים להגיש רק רוב חברי הכנסת (לפחות 61 חברים). אולם בה בעת עליהם להצביע בפני הנשיא מי מבין חברי הכנסת האחרים יכול להקים ממשלה חדשה. למועמד החדש ניתנים גם כן מקסימום 42 יום להרכבת ממשלה, ואם הדבר לא עלה בידו – רואים בכנסת כאילו התפזרה ויש לערוך בחירות חדשות תוך 90 יום.

הממשלה יכולה לאחד משרדים, או להעביר מחלקות משרד למשרד או להקים משרדים חדשים הכול באישור הכנסת; היא יכולה להקים ועדות שרים וכמובן לקבוע את סדרי עבודתה וישיבותיה. תוכן הדיונים וההחלטות מפורסמים על ידי דובר הממשלה פרט לסודיותם של הנושאים הבאים: ביטחון המדינה, יחסי החוץ של המדינה וכל דיון אחר שהממשלה הכריזה עליו כסודי. כל שר הממונה על ביצועו של חוק חייב להתקין לו תקנות ביצוע. כל שר שאי גם להאציל סמכויות-ביצוע לעובדי הציבור שבמשרדו (על תקנות הביצוע ראה להלן).

הכנסת היא המכריזה על מצב חירום במדינה. אולם אם נבצר מהכנסת לעשות זאת רשאית הממשלה להכריז על מצב חירום בתנאי שהיא מקבלת את אישור הכנסת לכך לא יאוחר משבעה ימים לאחר ההכרזה. במצב של חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות מיוחדות

שיאפשרו להגן על המדינה ויבטיחו את ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים. תוקף התקנות הוא שלושה חודשים. לאחר מכן יש לקבל אישור נוסף מהכנסת להמשכת תוקפן (כל האיסורים וההגבלות הללו נועדו להבטיח את יכולת תפקודה הדמוקראטי של הכנסת, גם בעתות חירום קיצוניות). הממשלה מוסמכת להכריז מלחמה. היא חייבת להודיע על כך בהקדם לועדת החוץ והביטחון וראש הממשלה לייב להודיע על כך למליאת הכנסת. המועד האחרון לאישור תקציב השנה הבאה הוא ה-31 בדצמבר של השנה השוטפת. במידה שהתקציב לא אושר עד מועד זה, יכולה הממשלה להמשיך ולתפקד עוד שלושה חודשים ולהוציא לצרכי עבודתה כל חודש את החלק ה-12 של תקציב השנה שעברה. במידה שהתקציב לא אושר עד ה-31 במרס, רואים בכך כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה ויש לקיים בחירות חדשות תוך 90 יום. בתאריך 1 בינואר 2011 נכנס לתוקפו חוק המסמך את הממשלה להגיש תקציב דו-שנתי. פרטים על כך ראה בע' ____.

תיקונים בחוק זה ניתן להכניס רק ברוב של 61 חברי כנסת.

3. חוק יסוד – מינהל מקרקעי המדינה.

זהו היה חוק קצר בן שלושה סעיפים בלבד, שקיבלה הכנסת **ביולי 1960**, במגמה להמשיך את המסורת העברית שאדמת הלאום איננה ניתנת למכירה. המדובר באדמות הקרן הקיימת לישראל ובאדמות ציבוריות וחסרות בעלים שעברו לרשותה של מדינת ישראל עם הקמתה. אולם הניהול של המערכת החשובה והגדולה הזאת הסתאב במשך השנים וכן הפך למיושן בתחומים שחייבו מתן תשובות מהירות וחדשות להתפלחות העצומה שהתרחשה בארץ בתחום הנדל"ן.

הכנסת הוסיפה בחודש אוגוסט 2009 תיקונים (תיקון מס' 7) לחוק שנועד להתאימו לצרכיה של המדינה בתום העשור הראשון לאלף השלישי. השינויים העיקריים והתוספות שהוכנסו לחוק:

- שם המינהל שונה ל: "רשות מקרקעי ישראל".
- המטרה: ניהול מקרקעי ישראל כמשאב לאומי לשם פיתוחה של המדינה לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים; קידום התחרות בשוק המקרקעין ומניעת ריכוזיות בהחזקת מקרקעין.
- לרשות ימונה מנהל, ללא חובת מכרז לתקומו של חמש שנים וכן ימונה לו סגן.
- תפקידי הרשות: הקצאת קרקעות למטרות מגורים, **דיור בר-השגה, דיור ציבורי**, תעסוקה, וקביעת שטחים פתוחים למכלול מטרות; רכישת קרקעות וסיוע למדינה בהפקעת קרקעות לצרכים ציבוריים; קידום הרישום של הזכויות במקרקעי ישראל בפנקס המקרקעין (נושא שהוזנח והביא לכך שמאות אלפי

משפחות התגוררו בדירות שלא נרשמו על שמן; ומתן שירותים לבעלי זכויות במקרקעי ישראל לצורך ניהול זכויותיהם או מימושן.

- הוקמה מועצה שבראשה יושב השר מחזיק התיק וכן 13 חברים נוספים הממונים על ידי הממשלה: שבעה נציגי הממשלה ושישה נציגי הקרן הקיימת לישראל.
- החוק מאפשר ליותר ממיליון משפחות חוכרים הגרות היום בדירות שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל להיות בעלים מלאים בדירותיהם. הם לא יזדקקו יותר לאישורי המינהל לערוך שינויים בדירותיהם (כמו פתיחת מרפסת) דבר שגורם כיום לחיכוך של האזרח עם המדינה.

4. חוק יסוד: נשיא המדינה

נחקק ביוני 1964 ומיסד חקיקה קודמת (נכללה **בחוק המעבר** וכן **בחוק כהונת הנשיא** משנת 1951) שקיבלה הכנסת בחקיקה רגילה. אף חוק זה אסור בשינוי על ידי תקנות לשעת חירום. הנשיא על פי חוק זה ממלא תפקיד ייצוגי של ראש המדינה ("האזרח הראשון של המדינה") ואילו סמכויותיו השלטוניות מצומצמות ביותר:

פותח את הישיבה של כנסת נבחרת חדשה; חותם על חוקים ואמנות בינלאומיות (לצד ראש הממשלה והשר הנוגע בדבר); מקבל כתבי האמנה של שגרירים; ומסמך את השגרירים הישראלים היוצאים למקומות כהונתם וכן שופטים ונושאי משרות אחרים – ובמקביל יחתום על מכתבים להעברת הנ"ל מתפקידיהם; מוסמך לחון עבריינים או להקל בעונשם. לכל הפעולות הללו זקוק הנשיא לחתימת קיום של השר הנוגע בדבר, ואילו בתחום הטלת התפקיד של הרכבת ממשלה או קבלת התפטרות של ראש-הממשלה, עומד לנשיא שיקול דעתו בלבד.

הנשיא, שמקום מושבו בירושלים, נבחר בבחירות חשאיות של הכנסת לתקופה של שבע שנים, על פי המלצה של עשרה חברי כנסת לפחות. יציאת הנשיא מהארץ טעונה אישור של הממשלה. בתקופת העדרו ימלא יו"ר הכנסת את מקומו.

לאור כל האמור לעיל שמורות לנשיא סמכויות שלטוניות מצומצמות ביותר, והוא אמור למעשה להיות הפנים היפות והדמוקרטיות של המדינה כלפי חוץ ומוקד הזדהות של אזרחי המדינה עם מדינתם – כלפי פנים (כמו הדגל וההמנון). לכן כל כך חשובה אישיותו של הנשיא וההשראה הלאומית והדמוקרטית שהוא מקרין על סביבתו.

כאמור לנשיא אין סמכויות שלטוניות והוא אף מנוע מלהצהיר הצהרות מדיניות ואחרות המנוגדות למדיניות הממשלה. אולם אם הוא מצליח להפוך ל"אבי האומה" בכוח אישיותו, יהיה למילותיו ולעמדתו משקל העולה על סמכויות חוקיות. במקרה כזה, שום אדם במדינה, כולל ראש הממשלה לא יוכל להתעלם מעמדה עקרונית שיביע הנשיא. כך היה למשל בשנת 1984, כאשר הנשיא יצחק נבון ביטא את מורת רוחו מהמלחמה בלבנון, לקח ראש הממשלה, מנחם בגין את דבריו ללב ויש האומרים שהדבר גרם להסתלקותו מכס ראש-הממשלה.

משום כך כאשר נשיא פוגע בתדמית המיוחדת הזאת שחייבת לעטות את אישיותו של כל נשיא, יכול להיגרם נזק בלתי הפיך למוסד כולו. ועל כך ראה בפרק "נשיא המדינה" (ע"____).

5) חוק יסוד – משק המדינה

זהו חוק חשוב שכן הוא קובע כי לא ניתן לרדת לכיסו של האזרח לגביית מסים או תשלומי חובה אחרים (אגרות) ללא חקיקת חוק מיוחד – הוא חוק התקציב. התקציב חייב להיות לשנה שלמה (ובהתאמה עם תכנית התקציב הרב-שנתית שהוכנה והונחה על שולחן הכנסת בשנה הקודמת), ובמידה שלא אושר במועד (31 בדצמבר) תוכל הממשלה להוציא בכל חודש לא יותר מהחלק ה-12 של תקציב השנה שעברה בתוספת היוקר. גם זאת רק עד ה-31 במרס השנה הבאה. לאחר מכן, אם לא אושר התקציב רואים את הממשלה כמתפטרת ונערכים לבחירות חדשות (סעיף זה נתון לשינוי רק בתמיכת רוב חברי הכנסת (61)).

כאמור אישרה הכנסת ביום _____ - לממשלה לפעול על פי תקציב דו שנתי כמפורט בע' להלן.

עם הגשת התקציב חייבת הממשלה להציג גם את אומדן המקורות מהם הוא ימומן וכן תכנית תקציב לשנתיים שלאחר מכן. הדפסת כסף ישראלי וטביעת מטבעות חייבת להיעשות על פי חוק. תקציב משרד הביטחון לא יעלה לדיון במליאה אלא בוועדה משותפת לוועדת הכספים ולוועדת החוץ והביטחון של הכנסת. הנוסח המקורי של החוק נתקבל בשנת 1975, אך מאז הוכנסו בו כמה וכמה תיקונים. חברי כנסת רבים נהגו להציע הצעות חוק שחייבו את הממשלה למצוא להם מקורות מימון נוספים, מעל ומעבר לחוק התקציב המאושר. כדי למנוע תופעה זאת קבעה הכנסת בהוראת שעה (בשנת 2002) כי כדי לאשר חוק פרטי הכרוך בהוצאה כספית (מעל 5 מיליון ש"ח) חייבים לתמוך בו לפחות 50 חברי כנסת.

6) חוק יסוד – הצבא

נחקק רק בשנת 1976. עד אז הייתה שרירה **פקודת צבא ההגנה לישראל** שנתקבלה בשנת 1948. אולם לטענת רבים, ובעיקר לאחר **מלחמת יום הכיפורים**, לא הייתה בהירות מספקת באשר לאחריותם הישירה של הדרגים השונים – האזרחי (שר הביטחון) והצבאי (הרמטכ"ל). חוק יסוד הצבא מסדיר נושא זה בבהירות, כדלקמן:

1. צבא ההגנה לישראל הוא צבאה של המדינה ונתון למרות הממשלה.
2. השר הממונה על הצבא הוא שר הביטחון.
3. המפקד העליון של הצבא הוא ראש המטה הכללי.
4. ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון.
5. ראש המטה הכללי יתמנה על ידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון.

6. החובה לשרת בצבא והגיוס לצבא יהיו כפי שנקבע בחוק.

7. הסמכות להוציא הוראות ופקודות המחייבות בצבא חייבת להיקבע בחוק מיוחד. אין להקים או לקיים כוח מזוין מחוץ לצבא ההגנה לישראל אלא על פי חוק.

עד כמה נושאים אלה, המובאים כאן בקיצור רב, אך המפורטים בחוקים הנגזרים מחוק זה – חשובים בחיי היום יום שלנו, ניתן ללמוד מהדוגמאות הבאות:

כבר ביוני 1948, טובעה האוניה אלטלנה בפקודתו של ראש הממשלה ושר הביטחון, דוד בן-גוריון, כיוון שמפקד האצ"ל מנחם בגין הסכים למסור את הנשק שהיה בה רק בתנאי שיועבר ליחידות האצ"ל.

דוד בן-גוריון פרק את מטה הפלמ"ח כיוון שמפקדם, יגאל אלון, ניסה להמשיך ולקיים אותו כמקור סמכות נוסף בתוך הצבא, לגבי חטיבות הפלמ"ח ששרתו בצה"ל.

דוד בן-גוריון עצמו חטא, לפחות כלפי חוץ, בטיעון השקרי שבו ניסה לחפות על פעולת התגמול החריפה שנערכה (בפיקודו של אריק שרון) נגד הכפר קיבייה (אוקטובר 1953). אז הוא טען (ולאחר מכן חזר מגרסתו), כי המתיישבים לאורך הגבול עם ירדן, קצה נפשם מהפעילות החבלנית שבאה מעבר לגבול, ויצאו מיוזמתם לנקום את האבדות שלהם. מציאות כזאת לא יכולה כמובן להתקיים במדינה שבה אסור להקים כוח מזוין מחוץ לצבא ההגנה לישראל.

בהקשר זה יזמו השירותים החשאיים של ישראל את החיסול של כל מחתרת יהודית, שהתארגנה במהלך שנות קיום המדינה – גם אם מטרותיה היו פגיעות בערבים.

בחודש נובמבר 2006 הציע אחד מרבני ההתנחלויות לאפשר ליחידות יהודיות בלתי סדירות לחדור לרצועת עזה כדי להרוג פלסטינים ללא הבחנה, כתגמול של "עין תחת עין". זאת שיטה שכמה מדינות (כולל בריטניה באירלנד) השתמשו נגד לוחמי גרילה – אך מקומה לא יכירו במדינת ישראל הדמוקרטית. גם התנהגותם האגרסיבית של "נערי הגבעות" מקרב המתנחלים ביהודה ושומרון, הפוגעים בפלסטינים, תוקפים את בתיהם וכוורתיהם את עצי הפרי שלהם (במסגרת מה שהם קוראים "תג מחיר") כתגובה על אירועי טרור פלסטינים, אינם מקובלים על הממשלה, ונחשבים כמעשים פליליים שעונשם בצידם.

7) חוק יסוד - ירושלים בירת ישראל

נתקבל בעקבות יוזמתה של חברת הכנסת גאולה כהן, שהצליחה להפוך הצעת חוק פרטית לחוק יסוד ששינויו מחייב הסכמה של רוב חברי הכנסת. החוק נתקבל ביולי 1980 והוא קובע בין היתר: ירושלים השלמה והמאוחדת היא בירת ישראל ומקום מושבם של הנשיא, הכנסת, הממשלה ובית משפט העליון; החוק מבטיח את השמירה על כל המקומות הקדושים ואת חופש הגישה אליהם לבני כל הדתות; החוק תוחם גם את גבולותיה של ירושלים (על פי ההכרזה על הרחבת תחום עיריית ירושלים מיום 28 ביוני 1967) וקובע שאסור להעניק לכל

גורם זר (מדיני או שלטוני) סמכות כלשהי לגבי התחום הנ"ל.

בעקבות כך עזבו שארית השגרירויות הזרות שעדיין ישבו בירושלים את העיר ונותרו בה שלשו שגרירויות בלבד. משנת 2006 כבר לא נמצאה אף לא שגרירות אחת בירושלים. גורל ירושלים מצוי כידוע במרכז העימות בין ישראל לרשות הפלסטינית.

(8) חוק יסוד – השפיטה

מסדיר את כל מערכת המשפט הישראלית על שופטיה, על מדרג בתי המשפט השונים שלה ומשחרר את ציבור השופטים מכל לחץ חיצוני ומכל הוראה סמכותית של מישהו, פרט לסמכותו של החוק. החוק מונה את מערכת בתי המשפט כדלקמן: בראש המערכת – בית המשפט העליון, מתחתיו בית המשפט המחוזי ומתחתיו בית משפט שלום. להלן (ע' _____) נמצא פירוט הסמכויות ותחומי הפעולה של בתי המשפט הללו, וכן פירוט בתי המשפט המיוחדים. את הפירוט של כל אלה מותיר חוק היסוד לחקיקה נוספת שאיננה בבחינת חקיקה קונסטיטוציונית. אולם הוא כן מונה בתי דין רבניים, בתי דין דרוזים ומוסלמים. החוק קובע בין היתר כי לא יוקם בית דין למקרה מיוחד _____ כמו כן מחייב החוק לערוך את דיוני בתי המשפט בפומבי, פרט לאותם המקרים שבית המשפט סוגר את הדיונים בפני הציבור (נושאי ביטחון, הגנה על ילדים ועוד).

החוק יוצר ועדה בת תשעה חברים שתפקידה מינוי שופטים, ובה: נשיא בית המשפט העליון ועוד שני שופטים עליונים; שר המשפטים ועוד שר שקובעת הממשלה; שני חברי כנסת וכן שני נציגים של לשכת עורכי הדין. יושב ראש הועדה הוא שר המשפטים. השופטים (חייבים להיות אזרחים ישראלים), לאחר שנבחרו, יצהירו הצהרת אמונים בפני נשיא המדינה, ויכהנו בתפקידם עד לצאתם לגמלאות, אלא אם כן בית הדין המשמעותי של מערכת המשפט (מוסד המתמנה על ידי נשיא בית המשפט העליון) יחליט על הפסקת עבודתו של מי מהם. החוק קובע כמו כן את זכויותיו וחובותיו של כל שופט, כולל התנאים להעמדתו לדין במידה תימצא הצדקה לכך.

מקום מושבו של **בית המשפט העליון** הוא כאמור בירושלים, ולו שתי פונקציות מקבילות: הוא יושב **כבית משפט עליון** לדון בערעורים המוגשים לו על פסיקות של בתי המשפט המחוזיים. יחד עם זאת קיימות כמה אפשרויות של ערעור גם על פסיקתו של בית המשפט העליון: בקשה להעביר משפט שנפסק על ידי שלושה שופטים לדיון נוסף בהרכבים גדולים יותר (חמישה, שבעה, תשעה ואף כל שופטי ביהמ"ש העליון), כמו כן ניתן לבקש משפט חוזר בנושאים פליליים. אולם כל זאת בתנאי שנשיא בית המשפט העליון נותן הסכמתו לדיונים נוספים כאלה, ולכן לעותרים חייבים להיות נימוקים חזקים כדי לשכנע את בית-המשפט להיעתר לבקשתם. הלכה שנפסקה בבית המשפט העליון מחייבת את כל הדרגים הנמוכים יותר של מערכת המשפט.

תפקיד נוסף של בית המשפט העליון הוא לשבת **כבית משפט גבוה לצדק**. לרוב מדובר

בבקשה לעשיית צדק על ידי אנשים בודדים שנפגעו על ידי רשויות השלטון: מאסר לא חוקי; פגיעה בזכויותיו, ברכושו ובכספו של האזרח שלא כדין על ידי רשות שלטונית כלשהי; או לצוות על בתי משפט נמוכים יותר או רשויות שיפוטיות אחרות לדון או להימנע מלדון בנושא כלשהו שלדעת העותר פוגע בזכויותיו וכן לבטל פסקי דין של בתי דין דתיים. כמו כן מפרט חוק היסוד את הנושאים המחייבים חקיקה נוספת (רגילה) כמו דרכי הבחירה והעבודה של הועדה לבחירת שופטים; הכשירויות הדרושות כדי שאדם ימונה לשופט; כיצד ממנים את נשיא ביהמ"ש העליון, ממלא מקומו וכן את הנשיאים וסגני הנשיא של בתי המשפט המחוזיים ובתי משפט השלום; ההליכים הדרושים להביא לסיום כהונתו של שופט או השעייתו וכיו"ב. גם כאן קובע החוק שאין ביכולתן של תקנות לשעת חירום להפקיע זמנית את החוק או להכניס בו שינויים. ובכך נקבע אפוא מעמדו הקונסטיטוציוני.

9 חוק יסוד – מבקר המדינה

החוק בא למלא אחר קוצר ידה של הכנסת לפקח כראות על עבודתה של הרשות המבצעת על כל שלוחותיה הרבות. בחוק יסוד הכנסת שנדון לעיל טופלה שאלה זו בהרחבה – כאשר מאות ואולי אלפי פקידים עומדים לרשותו של כל מקבל החלטות ברשות המבצעת, בעוד יכולתם וזמנם של חברי הכנסת איננו מאפשר להגיע לחקר כל התנהגות או קבלת החלטה של אנשי הרשות המבצעת ולערוך פיקוח צמוד כזה.

הכנסת היא זו שבוחרת (בבחירות חשאיות) את מבקר המדינה (לתקופה אחת בת שבע שנים) והוא אחראי קודם כל כלפיה (מוסר ליו"ר הכנסת כל דו"ח ביקורת שהכינו אנשי ומשתתף בדיוני הועדה לביקורת המדינה של הכנסת, בה נדונים עיקרי ממצאיו בהשתתפות המבוקרים). למבקר המדינה הסמכות לבקר כל משרד ממשלתי על שלוחותיו, את הרשויות המקומיות את החברות הממשלתיות והעירוניות וכל מוסד או ארגון הנהנה מכספי תמיכה ממשלתיים.

במהלך הביקורת יבדוק המבקר האם פעולותיו של המבוקר נעשו במסגרת החוק, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון. במקביל לתפקידו כמבקר, מכהן המבקר גם כ"נציב תלונות הציבור" (מה שידוע בחו"ל כאומבודסמן). במסגרת זו הוא מקבל תלונות מהציבור על התנהלות פסולה של פקיד או מנהל, שהמתלונן חווה על בשרו או היה לו עד. עד לבחירתו של השופט מיכה לינדנשטראוס (יוני 2005), נהגו המבוקרים לפרסם דו"חות על פעולות שנעשו על ידי אנשי הרשות המבצעת לפני שנתיים ושלוש. וזאת מבלי לציין את שמותיהם של אותם פקידים. עובדה זו פגעה מאוד ביעילות הביקורת. המבקר החדש החליט לבצע ביקורות תוך כדי ביצוע הפעולות ואף לציין את שמותיהם של אלה שנמצאו אשמים בחוסר יעילות או אף בהתנהגות פלילית (אותה הוא מעביר לטיפול מידי ליועץ המשפטי לממשלה). על המשמעות של השינוי הזה ראה הפרק "מבקר המדינה" (ע' _____) להלן.

(10) חוק יסוד-חופש העיסוק

חוק יסוד זה שנחקק ב-1992 ושונה בשנת 1994 יחד עם **חוק יסוד- כבוד האדם וחירותו** שנחקק גם הוא ב-1992 ותוקן ב-1994 – מהווים את ראשית **המהפכה החוקתית של מדינת ישראל**.

וכך נאמר בסעיף הראשון של שני החוקים: "זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין, והן יובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת המדינה".

העובדה שבהקדמה לשני החוקים מוזכרת התייחסות למגילת העצמאות, נועדה בין היתר לשים קץ לויכוח המתמשך במערכת החקיקה והמשפט הישראליים, בשאלה האם מגילת העצמאות היא החוקה הישראלית? תכניה וערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית-דמוקרטית (המפורטים במגילת העצמאות) מעוגנים מכאן ואילך בחוקים כמו השניים הללו ובחוקי-יסוד נוספים שיבואו.

החלק השני של משוואת המהפכה הנ"ל, אם כי אין הוא מוזכר כאן אך הוא מרחף מעל המהפכה הזאת בחקיקה, היא הכרזתו של נשיא בית המשפט העליון אהרון ברק, כי "**הכול שפיט**". בכך נטל על עצמו בית המשפט העליון, להיות **שומר-העל** של ערכיה הדמוקרטיות והיהודיים של מדינת ישראל.

בהתאם לחוק יסוד זה, זכאי כל אזרח או תושב המדינה לעסוק בכל עיסוק, מקצוע או משלח יד. אין פוגעים בחופש העיסוק אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל ושנועד לתכלית ראויה (כמו איסור הימורים, או איסור על סחר בנשים). אסור לשנות חוק זה באמצעות תקנות לשעת חירום וכל שינוי אחר יכול להיעשות רק ברוב של 61 חברי כנסת ותוקפו ארבע שנים בלבד מיום קבלתו.

שני החוקים כאחד יוצרים מצב חדש לפיו רשאי בית-המשפט העליון לדון בשאלה האם חוק קיים או חוק חדש שנחקק בכנסת סותר את חוקי היסוד הללו. ואכן באוקטובר 1993 פסק בית המשפט העליון כי הממשלה חייבת להפריט את יבוא הבשר למדינה (שעד אז הוגבל ליבוא **בשר כשר** בלבד). מחאת המפלגות הדתיות הביאה לכך שהוכנס תיקון לחוק, כאמור בשנת 1994, לפיו ניתן להגביל את חופש העיסוק במידה שאיננו תואם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה **יהודית-דמוקרטית**. שינוי כזה יכול להיעשות רק ברוב של 61 חברי כנסת ורק לתקופה של ארבע שנים. ואכן בשנת 1998 בוטלה המגבלה.

(11) חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו

מגן על כבוד האדם וחירותו בחוק יסוד שנועד לעגן את ערכיה הדמוקרטיות-יהודיים של המדינה.

בהתאם לחוק זה: אין פוגעים בחייו, בגופו או בכבודו של אדם באשר הוא אדם; אין פוגעים בקנינו; כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו; אין נוטלים ואין מגבילים (הכוונה כאן להגבלה שרירותית ללא פסיקה של בית משפט) את חירותו של אדם במאסר, במעצר, בהסגרה או בכל דרך אחרת; כל אדם חופשי לצאת מישראל; כל אזרח ישראלי הנמצא בחו"ל זכאי להיכנס לישראל (לא-אזרחים חייבים באשרה); כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו; אין נכנסים לרשות היחיד שלא בהסכמתו (גם כאן ניתן להיכנס בהרשאה מפורשת של בית משפט בלבד); אין עורכים חיפוש ברשות היחיד של אדם, על גופו או בכליו וכן אין פוגעים בשיחותיו (בטלפון, בפקס או בדואר אלקטרוני), בכתביו או ברשומותיו (אף כאן רק באישור מפורש של שופט).

לא ניתן לשנות או לפגוע בחוק זה אלא בשעת חירום, כאשר המדינה נמצאת במלחמה וקיים כורח לאומי להגביל חופש דיבור או חופש תנועה וכיו"ב של אזרחים. גם זאת רק במידת הנדרש ולתקופה קצרה ככל האפשר. החוק מונע גם פגיעה (בתחומים שפורטו לעיל) בחירותם ובכבודם של המשרתים במסגרות בעלות משמעת נוקשה כמו: צבא ומשטרה.

לסיכום

במשך 64 שנות קיום המדינה הצליחה הכנסת לחוקק 11 חוקי יסוד בלבד. בעת כתיבת שורות אלה (תחילת 2012) מונחת (כנזכר לעיל) על שולחנה של **ועדת החוקה, חוק ומשפט** של הכנסת טיוטה מושלמת של הצעת חוקה מלאה (כולל ההסתייגויות שהוספו לסעיפים השונים במהלך הכנתה). עיקרי הויכוח בוועדה סבבו בין הזיקה לדמוקרטיה לבין הזיקה ליהדותה של המדינה. אלה הם (כאמור בפרקים רבים של ספר זה) דיונים מכריעים על הדרך כיצד לקשור את הזיקה לדמוקרטיה (היינו לציות בלתי מוגבל לחוק הנחקק בכנסת), לבין הזיקה (למקור הסמכות הדתי) – להלכה. עיקרי הצעת החוקה בהסכמה של ועדת החוקה חוק ומשפט מפורטים בנספח מס' _____ להלן.

חוקים חשובים נוספים

פקודת סדרי השלטון והמשפט – 3.6.1948

מועצת המדינה הזמנית, הגוף המחוקק הראשון של מדינת ישראל, בחרה בישיבתה הראשונה ב-16 במאי 1948 את ד"ר חיים וייצמן כנשיא המועצה. בישיבתה השנייה אישרה המועצה את **פקודת סדרי השלטון והמשפט** אשר הייתה למעשה החוק הקונסטיטוציוני הראשון במדינת ישראל. פקודה זו היוותה את המסגרת החוקית לניהול המדינה והניחה את היסודות לסדרי השלטון והמשפט במדינה:

- היא קבעה שמית את חברי מועצת המדינה הזמנית, את זכותם של ערביי ישראל אזרחי המדינה להיות חברים במועצה ואת היות המועצה הרשות המחוקקת של

המדינה. היא קבעה את סדרי הפרסום של פקודות (חוקים) ותקנות בעיתון הרשמי "רשומות".

- היא קבעה שמית את חברי הממשלה הזמנית ואת זכותם של ערבים אזרחי המדינה להשתתף בממשלה. לכל שר הזכות להתקין תקנות לפקודות (לאחר מכן לחוקים) אשר בתחום סמכותו וכן לחלק את הארץ למחוזות ולנפות. היא קבעה כמו כן את עקרון האחראיות הקולקטיבית של כל חבר בממשלה (היינו שהוא אחראי על כל החלטה של ממשלה גם אם התנגד לה).
- היא חידשה את תוקפו של המשפט ואת תפקודם של בתי-המשפט שהופעלו בארץ (בכל השטחים שהממשלה קבעה) עד להכרזה על הקמת המדינה, וזאת בתנאי שלא יסתרו חוקים שיתקבלו בעתיד וכן ושיהיו תואמים את השינויים שחלו בעקבות הקמת המדינה. במסגרת זאת בוטל התוקף של חוקים נסתרים (שלא תואמים את פומביות המשפט) וכן החוקים שנבעו מהספר הלבן; בוטלו זכויות היתר שניתנו בעבר לכתר הבריטי או לנציגיו ופקידיו; כל הסמכויות שהיו בידם הועברו למקביליהם (שופטים, שוטרים או פקידים) הישראליים. כמו כן בוטלו כל התקנות של "הספר הלבן" הבריטי שהגבילו עליית יהודים ארץ-ישראל, רכישת אדמות וכן תקנות מסוימות לשעת חירום שנחקקו בשעתו נגד יהודים. כל סמכות שהייתה בעבר למלך בריטניה או למי מנציגיו (כולל קונסולים ופקידי ביקורת דרכונים) הועברו לממשלה הזמנית או למועצת המדינה הזמנית.
- היא הסמיכה את הממשלה להקים ולקיים כוחות מזוינים, וקבעה את ימי המנוחה ליהודים ולשאינם יהודים. כמו כן הכירה בכל חברה, שותפות או חברה שיתופית שהיו רשומים בארץ ב-15 במאי, כרשומים מכאן ואילך במדינת ישראל וכן חייבה כל אזרח וכל חברה לשלם חובות שהיו להם לממשלת המנדט (מסים ותשלומי חובה) – לממשלה הזמנית.

2. חוק המעבר - 16.2.1948

הבחירות לאספה המכוננת שעמדה לחוקק את חוקת המדינה, נערכו מיד עם תום הקרבות בנגב (25.1.1949). ישיבת הפתיחה של האספה המכוננת (בראשותו של פרופ' חיים וייצמן נשיא מועצת המדינה הזמנית) נערכה בירושלים ב-14 בפברואר 1949. כעבור יומיים (16.2.49) נבחר ד"ר וייצמן לנשיא המדינה ונתקבל חוק המעבר. מבחינה היסטורית שם חוק זה לאל את האפשרות לחוקק חוקה לישראל, ודחה אותה (כפי שכבר תואר לעיל בפרוטרוט) לעשרות שנים. שכן הוא הפך את האספה המכוננת (שהיא היא המוסמכת לתת חוקה למדינה חדשה) לכנסת הראשונה שתפקידה לחוקק חוקים רגילים, והוא היווה את המסגרת החוקית לרשויות השלטון

עד לקבלת חוקה.

כאמור לעיל, החליטה הכנסת בשנת 1950 להתחיל בחקיקה של **חוקי יסוד** שיתחברו מאוחר יותר לחוקה שלמה, ועד אז שימש ומשמש חוק המעבר כעין פסבדו-חוקה לישראל. דוד בן-גוריון שהתנגד בשעתו לקבלת חוקה, ראה בחוק המעבר מעין תחליף זמני לחוקה. מחוק זה נמחקו במשך השנים כל הסעיפים שנכללו לאחר מכן בחוקי היסוד, המפורטים לעיל.

הסעיפים שנותרו בחוק בסוף 2011 הם: בית המחוקקים ייקרא "הכנסת"; ציר האספה המכוננת ייקרא "חבר כנסת"; לדבר החקיקה של הכנסת ייקרא "חוק", ועליו להיות מפורסם ב"רשומות" תוך עשרה ימים מיום קבלתו. חבר ממשלה נושא באחריות להצבעתו ולהצבעת סיעתו במליאת הכנסת, והצבעה נגד או הימנעות עשויה להביא לפיטוריו מהממשלה ולסילוק סיעתו מהקואליציה הממשלתית.

3) חוק יום העצמאות – 12.4.49

הכנסת קבעה את ה' באייר כיום העצמאות של המדינה, שהוא יום שבתון. אעפ"כ מוסמך ראש הממשלה להורות על קיום עבודה ושירותים, שלדעתו אסור להפסיקם ביום השבתון.

חוקים הקושרים את מדינת ישראל להיסטוריה

ולמורשת של העם היהודי

סדרה מכובדת של חוקים שקיבלה הכנסת קושרים את המדינה לעובדת היותה חלק מהעם היהודי, ממורשתו ומסבלותיו, ובכך נקשרים שני הקצוות: פזורה וקוממיות לאגד אחד שלא ניתן להפרדה – והוא הקובע את היותה של ישראל מדינה יהודית:

א) חוק השבות – 6.7.1950

אחת ממטרות היסוד שבגינן הוקמה מדינת ישראל, הייתה פתיחת שעריה בפני כל יהודי באשר הוא יהודי. או כפי שהכריז ראש הממשלה דוד בן-גוריון במעמד קבלת החוק כי "אין בו משום הקניית זכויות מטעם המדינה, אלא מתן לבוש חוקי לרעיון הציוני הבסיסי, ולזכות המהותית לבוא בשערי הארץ ולקבוע בה את מושבו כאזרח". זכות זו, לדעתו, קדמה למדינה עצמה.

חוק השבות הוא חסר תקדים במעשי חקיקה בעולם והוא מבטא את העובדה כי ישראל פעלה בשמו של העם היהודי ובשליחותו כדי להבטיח מקלט לכל יהודי הזקוק לו. חוק זה מהווה את העדות הנאמנה ביותר לעובדה כי המדינה היא קנינו של העם היהודי כולו. הגדרתו של יהודי כמי שנולד לאם יהודיה או התגייר (מבלי לציין את שיטת הגיור:

אורתודוקסית, רפורמית או אולי גם על סמך הצהרה חילונית על הצטרפותו של אדם לעם היהודי...) עוררה ומעוררת התנגדות מצד החוגים הדתיים במדינה הדורשים לשנות את החוק ולקבוע כי רק מי שגויר על פי ההלכה ייחשב כיהודי.

מצד שני מעורר החוק התנגדות של אזרחיה הערבים של המדינה, מהם נמנע להביא לארץ בני זוג או לאפשר לפליטים לשעבר לחזור למקומות מגוריהם. הטיעונים הקובעים כי החוק איננו דמוקרטי כיוון שהוא פוגע בשוויון בין יהודים ללא יהודים – נדחו כיוון שאין מדובר כאן באזרחים בני שני עמים, אלא באנשים שאינם אזרחי המדינה, ומקבלים רשות עקב יהדותם להיכנס לארץ.

לכל מדינה הזכות לקבוע מי ומי יבוא בגבולותיה (למשל מדינת הגירה המתנה הענקת אישור הגירה רק למומחים או למהגרים עד גיל מסוים או לבעלי השכלה מוגדרת).

חוק השבות מאפשר עליה לארץ גם של ילד ונכד של יהודי, לבן-זוג של יהודי ולבן זוג לילד ולנכד של יהודי (גם אם הסבא נפטר או לא עלה לארץ). אולם לא למי שהמיר את דתו מרצונו. תיקונים אלה איפשרו את העלאתם ארצה של יהודי בריה"מ לשעבר שבחלקם נשאו בני זוג לא יהודים, ואת יהדות אתיופיה שהוטלו ספקות ביהדותם.

החוק קובע כי:

* לכל יהודי הזכות לעלות ארצה, פרט למי שפועל (או פעל) נגד העם היהודי (כאן גם הכוונה ליהודים ששימשו את הגרמנים במחנות הריכוז ובגטאות – הקאפו); מי שעלול לסכן את בריאות הציבור או ביטחון המדינה; ומי שהוא בעל עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור. ואכן שר הפנים גרש מהארץ נציג מובהק של המאפיה האמריקאית – לנסקי, שתבע לקבל אזרחות ישראלית מכוח חוק השבות; וסרב להעניק אזרחות לכומר אוסוואלד רופאיזן (האח דניאל), שהמיר את דתו אך תבע להכיר בו כבן העם היהודי הזכאי אף הוא לאזרחות מכוח חוק השבות.

ב) חוק לעשיית דין בנאצים ובעוזריהם – 1950

טבעי היה כי מדינת ישראל אשר קמה לאחר השואה, תשים לב במיוחד לצורך להעניש את מחולליה. בשנת 1950 חוקקה הכנסת שני חוקים בתחום זה: החוק הנדון וכן החוק הבא (הדן בפשע של השמדת-עם). הכנסת קבעה כי פשעים אלה הם בעלי אופי בינלאומי ומשום כך לכל מדינה ישנה הזכות להעמיד עבריינים מסוג זה לדין. (ואכן אייכמן שנתפס עשר שנים לאחר מכן נשפט על פי חוקים אלה וגם דמיאניוק בשנת 1987).

על פי חוק זה מי שפשע נגד העם היהודי או נגד האנושות בתקופת מלחמת העולם השנייה – דינו מוות (למרות שעונש המוות בוטל בישראל). וכן מטיל החוק עונשי מאסר על פשעים קלים יותר ("חברות בארגון עוין" כמו הס.ס. הנאצי, סחיטה של פליטים, מסירת נרדפים לרודפיהם). על חוק זה לא חל חוק ההתיישנות וניתן לחזור ולדון פושעים כאלה גם אם הם כבר נידונו ברפורמים אחרים.

ג) חוק בדבר מניעתו וענישתו של פשע השמדת-עם 28.2.1949

חוק זה נחקק בעקבות האמנה של האו"ם (מיום 9.12.48) בדבר מניעתו וענישתו של הפשע השמדת עם, שישראל חתמה עליה. המדובר במעשה שנעשה בכוונה להשמיד השמדה מלאה או חלקית קיבוץ אתני, גזעי או דתי רק בגלל היותו כזה (כולל מניעת ילודה, הגליית ילדים, תנאי חיים (רעב, עינויים) הגורמים להשמדה גופנית וכיו"ב). החוק חל גם על אלה הקושרים קשר להשמדת עם, מסיתים לכך ומשתתפים במעשה הנפשע. **כל אלה דינם מוות**. ניתן לשפוט בישראל על עברות אלה גם אם הן נעשו בחו"ל. המדובר במושלים ומחוקקים כמו בכל אדם פרטי שנתן ידו להשמדת עם. כאמור, מן הראוי לציין כי אלה הם שני החוקים היחידים שניתן במסגרתם להוציא אדם להורג במדינת ישראל. שכן עונש המוות בוטל במדינה.

ד. חוק זיכרון השואה והגבורה – "יד ושם" 19.8.53

כדי לחקור היטב את השואה, מניעה וגורמיה, כדי שהעם בישראל ואומות העולם ידעו מה חוללו הנאצים, וכדי לשלב את השואה בתודעה הלאומית וההיסטורית של ישראל – נחקק החוק דלהלן. כיום, לאחר כ-59 שנים מאז חקיקתו ניתן לעמוד ביתר שאת על חשיבותו לנוכח מכחישי השואה שמתרבים והולכים ברחבי העולם. החוק מטיל על "יד ושם" לאסוף אל המולדת את זכרם של כל אלה מבני העם היהודי שנפלו ומסרו את נפשם, נלחמו ומרדו באויב הנאצי ובעוזריו, ולהציב שם וזכר להם, לקהילות, לארגונים ולמוסדות שנחרבו בגלל השתייכותם לעם היהודי, וכן לחסידי אומות העולם ששמו נפשם בכפם להצלת יהודים. ישראל מעלה את זכרם של קורבנות השואה **"יום הזיכרון לשואה והגבורה"** שבוע ימים לפני יום הזיכרון ויום העצמאות ב- כ"ז וכ"ח בניסן. מן הראוי לציין כי גם האו"ם ורבות ממדינות העולם אימצו להן את יום שחרור אושוויץ (ה-27 בינואר) על ידי הסובייטים, כיום התייחדות עם השואה.

ה) חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ-

ישראל – 2.12.1953 וכן אמנות בין ממשלת ישראל לבין שני המוסדות הנ"ל

26.7.1954

החוק והאמנות שונו כמה פעמים עד למתכונתן הסופית בשנת 1979 (וזאת בעקבות הפיכתה של הסוכנות היהודית למוסד אמריקאי הנתון לסמכותו של החוק האמריקאי) פירוט מלא של הנ"ל מצוי בדרך השני של הסדרה ("גלויות וגאולות של העם היהודי") בפרק הציונות (ע' ____). הנה כי כן סדרה מכובדת של חוקים שקיבלה הכנסת קושרים את המדינה לעובדת היותה חלק מהעם היהודי, ממורשתו ומסבלותיו, ובכך נקשרים שני הקצוות: פזורה וקוממיות לאגד אחד שלא ניתן להפרדה – והוא הקובע את היותה של ישראל מדינה יהודית.

חוקים הקושרים את המדינה עם ההלכה היהודית

. עם הקמת המדינה התעוררה שאלת זיקתה להלכה היהודית. החלק החילוני דחק בראש-הממשלה דוד בן-גוריון להפריד כליל את הדת מהמדינה ואילו החלק הדתי של המערכת הפוליטית דרש לתת ביטוי ליהדותה של המדינה על ידי חקיקה רבתי בתחומי הדת. ההסכם הראשון בנושא זה, אם כי לא עוגן בחוק, היה הסכם "הסטאטוס קוו", לפיו כל מה שהיה אסור מבחינה דתית לפני הקמת המדינה ימשיך להיות תקף גם לאחר הקמתה: סגירת חנויות בשבתות ובחגי ישראל (נושא זה נכלל כבר בפקודת "סדרי השלטון והמשפט" שנוכח לעיל); איסור תחבורה ציבורית (פרט לאזור חיפה והצפון בו הייתה תחבורה ציבורית יהודית גם לפני הקמת המדינה); קיום רבנות ראשית ומועצות דתיות מקומיות; נישואין וגירושין ברבנות וכיו"ב.

הרדיו הותר לשידור בשבתות אך סניפי הדואר ורכבת ישראל הושבתו, למרות שפעלו לפני כן גם בשבתות ובחגים. הקמת המדינה העמידה בעיות חדשות בפני הנושאים והנותנים בענייני הדת: שאלת הכשרות בצבא, שלולא הונהגה הייתה גורמת להקמת שני צבאות: דתי וחילוני; גם הכשרות בכל משרדי הממשלה ומתקניה הפכה להיות לדחופה, כיוון שהעדרה היה מקפח כל יהודי דתי שהיה בא בשעריהם של משרדי הממשלה והמוסדות שבבעלותו; טיעון דומה הביא להנהגת כשרות בבתי-חולים, בבתי-מלון ובמתקנים רבים אחרים.

אולם המפלגות הדתיות ביקשו להוסיף על כך חוקים שידגישו את דתיותה של המדינה בתחומים רבים נוספים – חוקים כאלה הגבירו את העימות בין דתיים לחילוניים, כיון שהאחרונים התקוממו נגד ההכרח לנהוג לפי מצוות ההלכה בתחומים שלדעתם הייתה בהם משום חדירה לרשותו של הפרט (כמו איסור מכירת חמץ בפסח או בשר חזיר, והכפפת הנישואין והגירושין לדין התורה – בפרשנותה האורתודוקסית). במשך השנים הסתבר כי הציבור "הצביע ברגליו" נגד רבים מהחוקים הללו: הוא פשוט לא מקיים אותם או עוקף אותם, כגון: "נישואי קפריסין" במקום נישואים דתיים ברבנות; פתיחת קניונים בשבת וכיו"ב.

אף על פי כן מן הראוי לעשות היכרות עם חוקים אלה, כיוון שרבים מהם מחזקים את הזיקה (הכפויה לעתים) של תושבים רבים לדת מצד אחד, ומהווים סלע מחלוקת בתחום של הפרדת הדת מהמדינה – מצד שני, ויחד עם זאת יש בהם משום דבק המחזק את הרגשת היחד של האומה היהודית.

על הטיפול הממשלתי בנושאי הדת (גם של בני הדתות האחרות) היה ממונה עד 1.1.2004 משרד הדתות. אולם בלחצן של מפלגות אנטי דתיות כמו מפלגת שינוי בראשות יוסף לפיד וכן תנועת מרץ, ובעקבות תלונות חוזרות ונשנות בדבר אי יעילות תפקודו של המשרד, החליטה הממשלה ב-8.10.2003 כדלהלן: "לפעול לשינויו ולארגונו מחדש של מבנה שירותי הדת בישראל, במגמה לייעלם ולשפרם, בדרך של העברת יחידות המשרד לענייני דתות למשרדים אחרים ותוך שמירה על

המשכיות מתן שירותי הדת. המשרד לענייני דת יבוטל עד ליום 31.12.2003." מכוח החלטה זו הועברו יחידות המשרד למשרדים אחרים כדלקמן:

- ניהול מערכת בתי הדין הרבניים – למשרד המשפטים.
- בתי הדין הנוצריים – למשרד המשפטים.
- האגף לעדות לא יהודיות – למשרד הפנים.
- האגף לפיתוח מבני דת – למשרד הבינוי והשיכון.
- מחלקת הישיבות ומחלקת הבטחת הכנסה – למשרד החינוך.
- המרכז לפיתוח מקומות קדושים – למשרד התיירות.
- האולפנים ללימודי היהדות – למשרד לקליטת עליה.

כל היחידות והסמכויות שלא נמצאה להן אכסניה במשרדים הנ"ל הועברו למשרד ראש הממשלה, שהקים לצורך זאת את "הרשות הארצית לשירותי דת". אולם בלחצן של המפלגות הדתיות הפכה עד מהרה "הרשות הארצית לשירותי דת" ל"משרד לשירותי דת" (14 בינואר 2008), אומנם תחת חסותו של משרד ראש הממשלה, אולם בראשותו של שר לענייני דתות.

חוק האנטומיה והפתולוגיה – 1953 (וכן 1981)

מסדיר את נושא הניתוחים שלאחר המוות ואת נושא ההשתלה של אברים. היהדות מתנגדת בדרך כלל לניתוחים שלאחר המוות, כיוון שלדעתה זו פגיעה בכבוד המת, ודורשת לקברם כפי שהם. החוק מאפשר אפוא לערוך ניתוחים כאלה רק בשני תנאים: האחד – שהנפטר הודיע מראש לבית-ספר לרפואה בישראל על הסכמתו לעריכת ניתוחים בגופו לאחר המוות (ומכאן הנוסח בהודעות האבל: במקום מועד ההלוויה – "תרם גופו למדע"), והשני-במידה שהניתוח דרוש מבחינה חוקית (לקבוע את סיבת המוות – מוות טבעי, או רצח, או האם הנפטר מת ממגפה כלשהי המהווה סכנה לבריאות הציבור וכיו"ב), וזאת על פי אישור בכתב של שלושה רופאים המוסמכים לכך.

חוק ההסמכה – 1990

– במטרה לצמצם את הנוהג של פתיחת חנויות בשבתות שהחל להתפשט במדינה (בעיקר במרכזי קניות מחוץ לערים) יזמה המפלגה הדתית לאומית את החוק המסמיך רשויות מקומיות לאסור על פתיחת בתי עסק בשבתות ובימי מנוחה. אולם גם חוק זה לא הועיל, כיוון שבאותה מידה יכולה כל רשות מקומית להתיר פעילות מסחרית בשבתות באזורים אחרים של הרשות, כפי שאכן קרה.

חוק חג המצות – 1986

אוסר על מכירת חמץ בכל מהלך חג הפסח, בחנויות, במסעדות ובכל מקום פומבי אחר, פרט לסקטור הערבי. חוק זה עורר מחלוקת גדולה בכל הנוגע לויכוח על כפייה דתית במדינה.

חוק איסור גידול חזיר – 1962

אוסר על גידול חזירים, על החזקתם או נחירתם, פרט לאותם ישובים ערביים וישובים ששר הפנים יתיר את הגידול בהם וכן במוסדות מחקר ומדע.

חוק הרבנות הראשית לישראל - 1980

הרבנות הראשית, שבראשה שני רבנים ראשיים : אשכנזי וספרדי, הוקמה בארץ-ישראל כבר בשנת 1921. חוק הרבנות משנת 1980 – יוצר את המסגרת החוקית למעמדה, לדרך בחירתה ולתפקידיה של הרבנות הראשית. התפקידים מוגדרים כדלהלן:

- (1) מתן תשובות וחוות דעת בענייני הלכה לשואלים בעצתה.
- (2) פעולות לקירוב הציבור לערכי תורה ומצוות.
- (3) מתן תעודות הכשר על כשרות.
- (4) מתן כשירות לכהן כדיין לפי חוק הדיינים תשט"ו-1955
- (5) מתן כשירות לכהן כרב עיר לפי תקנות בחירות רבני עיר.
- (6) מתן כשירות לרב לכהן כרב רושם נישואין.

החוק מגביל את מספר חברי המועצה ל-16 : שני הרבנים הראשיים, רבני הערים של : ירושלים, תל-אביב, חיפה ובאר-שבע ועשרה רבנים שייבחרו באספה בוחרת מיוחדת (מורכבת מ-80 רבנים ו-70 נציגי ציבור). החוק מונה את שלבי הבחירה של כל קבוצת נבחרים לאספה הבוחרת. תקופת כהונתו של רב ראשי לישראל היא עשר שנים, ושל חבר מועצת הרבנות – חמש שנים. לכהונת רב ראשי לישראל יכולים לגשת בני ארבעים עד שבעים, ואילו למועצה יכול להיבחר בן-30 ומעלה ובלבד שהוא רב, דיין או גדול בתורה.

חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב) תשל"א - 1971

גם המועצות הדתיות, שחוק זה מגדיר את צורת הקמתן, המבנה שלהן, צורת תפקודן וסמכויותיהן - היו קיימות עוד לפני הקמת המדינה ונקראו אז : **ועד הקהילה**. ניתן להקים מועצה דתית בכל רשות מקומית. שר הדתות קובע את גודלה והיא מורכבת : 45% ממונים על ידי שר הדתות ; 45% על ידי הרשות המקומית ו-10% על ידי הרבנות המקומית. תקציב המועצה מתקבל בחלקו מהמדינה ובחלקו מהרשות המקומית. המועצה ממונה על סיפוק צרכי הדת של התושבים ברשות המקומית בה היא פועלת : פיקוח על חברות קדישא ועל סדרי קבורת נפטרים (כולל הקצאת חלקות לבני זוג הרוצים להיקבר ליד בן זוגם שנפטר) ; הנפקת תעודות כשרות ; תשלום שכרם של רבני העיר ושכונותיה ויתר עובדי המועצה (כגון מגידי שיעורים בבתי כנסת, עובדי המקוואות) ; הסדרת השחיטה ברשות המקומית והפיקוח על השוחטים ; ארגון החופות והקצאת הרבנים לכל חופה ; טיפול בבתי הכנסת של הרשות המקומית, עזרה באחזקתם ומימון הקמתם של בתי כנסת חדשים ; תמיכה בישיבות ובכוללים הפועלים ברשות המקומית.

החוק קובע, כמו כן, את שכרם ואת התגמולים של ראש המועצה הדתית, סגניו ויתר מקבלי

המשכורת, וכן את צורת הפיקוח על הניהול הכספי של המועצה: מינוי רואה חשבון מיוחד, כמפקח האחראי על הניהול התקין של כספי המועצה; ועל הדיווח השנתי למשרד הדתות.

חוק איסור הונאה בכשרות התשמ"ג – 1983

מסדיר את עניין "האמת בפרסום" היינו שאסור להציג **תעודת כשרות** אלא אם כן הונפקה על ידי מועצת הרבנות הראשית או על ידי הרב המקומי. למי שמחזיק תעודת כשרות מאושרת (כולל בתי אוכל, חנויות למצרכי אוכל, בתי-מלון וכיו"ב) אסור למכור או להציע במקביל אוכל לא כשר. יצרן מחו"ל המייצר מוצרים כשרים חייב לציין על תעודת הכשרות את שם הרב או הרבנות שהנפיקה את תעודת הכשרות. את התעודה יש להציב במקום בולט ורק בתקופה שהיא תקפה. אסור לשוחד לשחוט שחיטה כשרה אלא אם כן יש בידיו "**תעודת שוחט**" מטעם הרבנות הראשית.

חוק בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) תשי"ג – 1953

חוק זה קובע כי כל עניני הנישואין והגירושין של יהודים אזרחי המדינה או תושביה יהיו בשיפוטם של בתי דין רבניים, ושפעולות אלה ייעשו בישראל אך ורק על פי דין תורה. כיוון שאת החופה והקידושין יכול לבצע רק רב שהוסמך לכך על ידי הרבנות, ורק נישואין (או גירושין) שבוצעו דרכו מתקבלים על ידי משרד הפנים לרישום – נשללת מרבנים לא אורתודוקסים (קונסרבטיבים או רפורמים) או מכל רשם אזרחי של נישואין, היכולת להשיא באופן חוקי בני זוג.

הנימוקים של החוגים הדתיים למען החוק התבססו על הרצון למנוע קרע בעם, כיוון שהאנשים הדתיים יתחילו לרשום את אלה הנישאים על פי חוקי התורה בספרי רישום מיוחדים, שיהפכו עד מהרה את האוכלוסייה היהודית בארץ לשני מחנות נפרדים. אולם ברבות השנים גדל מאוד מספר הנישואין מחוץ למסגרת הדתית (בעיקר בעקבות העלייה מארצות בריה"מ לשעבר), כיוון שזוגות רבים בחרו בדרכים עקיפות להתחתן (נישואי קפריסין, הסכמים חתומים על ידי עורכי דין ל"ברית זוגיות" וכיו"ב).

חוק יסודות המשפט התש"ס – 1980

– זהו חוק מעניין מאוד שכן הוא מאפשר לגשר בין המערכת המשפטית הישראלית (המבוססת על החוק העותומאני, החוק האנגלי ועל החקיקה הישראלית הייחודית) לבין ערכים המציינים את מורשת ישראל. וכך נאמר בחוק: "ראה בית המשפט שאלה משפטית הטעונה הכרעה ולא מצא לה תשובה בדבר חקיקה, בהלכה פסוקה או בדרך של היקש – יכריע בה לאור עקרונות החרות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל".

חוקים האמורים להפוך את ישראל למדינת רווחה

מדינת ישראל מתיימרת, מאז הקמתה להיות מדינת רווחה, היינו לדאוג לשכבות החלשות שבתוכה, למנוע פערים גדולים מדי ולהבטיח את שירותי הרווחה הבסיסיים (בריאות, חינוך, ביטחון סוציאלי, תרבות, קליטה חברתית של העלייה, שיכון נאות ותעסוקה) לאזרחיה. על דרכה להגשמת היעדים הללו עמדו מכשולים רבים: העדר משאבים, הוצאות ענק על ביטחון, גידול מתמיד באוכלוסייה נזקקת בגלל העלייה הגדולה לארץ וגם אבטלה שפוקדת אותה מדי פעם בפעם. המדינה חוקקה אמנם חוקים רבים וטובים בתחומים אלה, כפי שניזכר להלן – אולם לעתים רוקנו החוקים מתוכנם או דולדלו (קיצוץ בשעות הוראה; העלאת השתתפות מבוטחים בשירותי קופות החולים; קיצוצים בדמי אבטלה או בקצבאות ילדים וכיו"ב). והתוצאה היא פער גדל והולך בין העשירון העליון לבין העשירונים הנמוכים של החברה הישראלית.

הפערים באוכלוסייה הישראלית גדלו מאז 1980 בצורה מדאיגה ביותר: ישראל ממוקמת לא הרחק מארה"ב בגודל הפערים החברתיים. אף על פי כן מן הראוי לעשות היכרות עם חוקי הרווחה של מדינת ישראל שהם מן המתקדמים בעולם ובמקום לא מחמיא בקרב המדינות החברות בארגון ה-OECD, ארגון המדינות העשירות בעולם:

חוק חינוך ממלכתי-1953

החוק אמור היה לבטל את זיקת בתי הספר למפלגות, לבטל את משטר הזרמים בחינוך ולהשתית את החינוך היסודי במדינה על ערכי תרבות ישראל והישגי המדע, על אהבת המולדת ונאמנות למדינת ישראל ולעם ישראל, על הכשרה חלוצית ועל שאיפה לחברה הבנויה על חירות, שוויון, סובלנות, עזרה הדדית ואהבת הבריות. לאור ההתמרמרות שעורר החוק אצל הורי הזרמים שאוחדו (הכללי ובעיקר ההסתדרותי) על סילוק כולל של הערכים עליהם התחנכו הילדים בכל זרם חינוכי, הסכים המחוקק להוסיף "תכנית השלמה" לפיה ניתן להקצות 25% מתכנית הלימודים בחינוך הממלכתי, לתכנים עליהם יכריז שר החינוך על פי בקשת ההורים. ואילו "תוכנית ההשלמה" בחינוך הממלכתי-דתי נועדה לכלול לימודי תורה שבכתב ובע"פ, הכוונה לאורח חיים דתי והווי דתי. אולם ועדי ההורים של הזרם הכללי וכן של הזרם ההסתדרותי, לא טרחו לדרוש את השיבוץ של נושאים ערכיים לפי השקפת עולמם, ולכן זו נעלמה לחלוטין מתוכנית הלימודים הממלכתית. לא כן הדבר בתוכנית הלימודים הממלכתית-דתית ובוודאי לא כך בתוכניות הלימודים של שני הזרמים החרדיים. אלה האחרונים סרבו לכלול בתוכנית הלימודים שלהם "לימודי ליבה" שהכין משרד החינוך (שימות דגש על לימודי אנגלית ומתמטיקה) ולהחדרת תודעה אזרחית בקרב התלמידים. יתרה מזו, חלקם הגדול של מוסדות החינוך החרדיים, לא מניפים את דגל ישראל ולא שרים את ההמנון (גם לא מתפללים את תפילת "הלל" ביום העצמאות).

במבט לאחור ניתן לקבוע כיום (2012) כי חינוך ממלכתי המכיל ערכים של שני הזרמים

החילוניים שאוחדו לא קיים למעשה, פרט בחינוך הממלכתי דתי: זה המשיך למעשה להתנהל כמו שהתנהל קודמו "זרם המזרחי", כשהוא מתנתק והולך מהערכים המשותפים של החברה הישראלית, והופך שלוחה של המערכת הלאומית הדתית (והקיצונית); זרם "אגודת ישראל" נשאר עצמאי כשהיה. תחילה מימנו אותו מתרומות מחו"ל אולם לאט לאט, בעקבות לחץ פוליטי של המפלגות החרדיות, הוא הוכנס למימון הכללי של משרד החינוך כמוהו כמו הזרם הרביעי – המסונף למפלגת ש"ס.

סקירה מפורטת על מערכת החינוך הישראלית, הישגיה ובעיותיה מצויה בספר: "זרועות הביצוע של ממשלת ישראל" – מאת המחבר, שייצא לאור בשנת 2013).

חוק הביטוח הלאומי, תשי"ד-1953

זהו חוק הרווחה החשוב ביותר שנחקק בישראל (נכנס לתוקפו ב-1954), והוא אחד החוקים המתקדמים בעולם בתחומו. על מנת להבטיח שהתשלומים המגיעים לאזרח מכוחו של חוק זה, לא יהיו נתונים לטלטלות המושפעות ממצבה הכספי של המדינה ומהמצוקות של תקציב המדינה – מושתתת הפעילות הכספית של המוסד על תשלומי-ביטוח של כלל האוכלוסייה (שכירים, עצמאים ומעבידים) – בנפרד מהמסים המשולמים לאוצר. כך שהתגמולים השונים שמקבלים אזרחי המדינה מהמוסד, אינם אלא החזר הביטוח שהם שילמו ומשלמים. זהו אם כן ביטוח סוציאלי-חובה המבטיח מינימום קיום (שכן אין זה ביטוח אישי פרטי או חסכון פרטי) לאזרחי המדינה בקטגוריות השונות של הנזקקות שלהם, כפי שמפורט להלן. בתחילה כלל החוק ביטוח זקנה ושאיירים (אלמנות ויתומים עד גיל 18); דמי לידה (תשלום מלוא הוצאות בית החולים וכן תשלום 75% משכרה של היולדת במשך 12 שבועות, לפני ואחרי הלידה); ותאונות עבודה בלבד. אולם עד מהרה הוא הורחב לתחומים רבים נוספים: ביטוח מפני אבטלה; קצבאות ילדים; דמי מחלה; תגמולים למשרתים במילואים; תגמולים לנפגעי פעולות איבה; תשלום מזונות לנשים וילדיהן שנזנחו על ידי אב המשפחה ואינם יכולים לגבות ממנו דמי מזונות; תשלום דמי קבורה; ביטוח נכות; ביטוח זכויות עובדים בפשיטת רגל; ובפירוק תאגיד; הבטחת הכנסה שנועדה להבטיח רמת קיום מינימאלית; וביטוח סיעוד לקשישים (כולל מימון מטפלים אישיים).

כאמור ההכנסות של המוסד נובעות מתשלומי המבוטחים (ומאז החקיקה של חוק ביטוח בריאות ממלכתי בשנת 1994 – גם את תשלומי ביטוח הבריאות), מתשלומי מס מקביל (המשולמים על ידי המעבידים עבור כל מי שעובד למענם), מריבית על ההשקעות וכן מתוספות שמעמיד לרשותו האוצר.

לצורך ביצוע החוק קבע המחוקק שיש להקים מוסד עצמאי לטיפול במכלול הנושאים בהם מעורב הביטוח הלאומי. למוסד לביטוח לאומי יש מועצה שהיא הגוף העליון, וחבריה מתמנים על ידי שר העבודה בהתייעצות עם ועדת העבודה והרווחה של הכנסת. בראש המועצה יושב שר העבודה. תפקידה: לפקח על פעולות המוסד; לייצג לשר בכל הנוגע להתקנת תקנות. הנהלת

המוסד מורכבת ממנכ"ל וסגנו ומראשי היחידות. את כל אלה ממנה שר העבודה בהתייעצות עם המועצה (לגבי המנכ"ל) ועם המנכ"ל (לגבי מנהלי היחידות). המוסד עוקב אחר מצבה הכלכלי של האוכלוסייה הישראלית, ומפרסם כל שנה את "דו"ח העוני" הקובע את מספר התושבים (ובניהם הילדים) החיים מתחת לקו העוני. קו העוני מוגדר כקו ההכנסה הפנויה של משפחה שמחצית האוכלוסייה מרוויחה יותר ממנה ומחצית האוכלוסייה – פחות ממנה. נלקחים בחשבון גורמים משפיעים כמו גודל המשפחה, מספר התלויים וכו'. (בשנת 2012 היה קו העוני: _____ ₪ ומספר העניים הגיע ל-1.7 מיליון נפש ובהם 800 אלף ילדים). מתוך הדו"ח הזה ניתן ללמוד על היקף הדאגה של הממשלה לאוכלוסייה, ובעקבות כך גם לפעול פוליטית (בעיקר בכנסת) לתיקון פגמים בשיעורי התמיכה של החברה הישראלית בשכבות העוני של האוכלוסייה.

חוק שירות התעסוקה, תשי"ט – 1959

זהו חוק סוציאלי ממדרגה ראשונה, שכן הוא מבטא את אחריות המדינה להמצאת עבודה לכל אזרחיה ותושביה. עד חקיקת החוק, היו לשכבות העבודה נתונות בשליטתם של גופים שונים: ההסתדרות הכללית, ההסתדרות המזרחי, ההסתדרות עובדים לאומיים ועוד. החוק איחד את כל השכבות הללו לגוף ממלכתי אחד הפועל תחת סמכותו של שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ועומד לביקורת על ידי מבקר המדינה. על פי החוק כל מי שמחפש עבודה חייב לפנות לשכבת העבודה הממלכתית (לשכה זו מוסמכת בין היתר, להעניק למבקש העבודה אישור שהוא מחפש עבודה, שכן רק על פיו יוכל המובטל לקבל דמי-אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי). החוק אוסר על אפליה לרעה בקבלת עובדים בשל גיל, מין, גזע, לאום, ארץ מוצא או השקפות פוליטיות. שירות התעסוקה ממונה גם על קביעת רמתו ודרגתו המקצועית (סיווג מקצועי) של כל עובד המבקש לקבל דרגה במקצועו. שכן קביעה זו מקרינה גם על רמת השכר שזכותו לדרוש עבור שירותיו. השירות עוסק גם בהשגת עבודות המוצעות על ידי מעבידים ולהשמת אלה מהם המתאימים לדרישות. השירות עוסק גם בהכשרה מקצועית, אולם אסור לו להתערב בנושא של יחסי עבודה ותנאי עבודה. המוסד עומד תחת פיקוחו של שר התעסוקה, ובראשו **מועצת שירות התעסוקה**. במועצה מספר שווה של נציגי העובדים והמעבידים וכן נציגי הממשלה שמספרם אסור לו שיעלה על שליש מחברי המועצה. הנציגים מתמנים על ידי שר העבודה לאחר התייעצות עם האיגוד המקצועי הגדול ביותר (היציג) ועם נציגי המעבידים. החוק אוסר על הקמת לשכות עבודה פרטיות, אלא אם כן קיבלו רשות מפורשת לכך משר עבודה. אסור לקבל עובד לעבודה אלא אם כן נשלח על ידי שירות התעסוקה. סעיף זה לא חל על תפקידי ניהול, על בעלי השכלה מיוחדת ועל תפקידים הדורשים אימון אישי. החוק מפרט, בתוספת מיוחדת, את כל סוגי העבודות הדורשות השמה על ידי לשכת העבודה.

התופעה המבישה של "עובדי קבלן"

המחסור בעובדים, בעיקר עובדי כפיים, לאחר שהאינתיפאדות למיניהן עצרו את נהירת הפלסטינים לעבודה בישראל, התפתח יבוא של עובדים בעיקר לענפי החקלאות, הבנייה, הסיעוד והמסעדנות - על ידי חברות קבלניות ישראליות ממדינות כמו הפיליפינים, תאילנד וסין. נדרשו למעלה מעשרים שנה עד אשר החלה המדינה לפקח על תנאי ההעסקה, ותשלום השכר ההוגן לעובדים הללו. במקביל התפתחה תופעת "עובדי קבלן" גם של ישראלים: החברות הציעו עובדים - לרוב בתנאי שכר מינימום או אף פחות מכך, כולל עובדים חלקיים. הפתיון בצורת העסקה כזאת הייתה בשחרור המעביד מכל מחויבות לתשלום תנאים סוציאליים. שיטה זו אומצה אפילו על ידי משרדי הממשלה, וגרמה לעיוות משווע בכל תהליך ההעסקה של כוח אדם בישראל. רק בשלהי 2011 החלה ההסתדרות החדשה לטפל בנושא, ובעת כתיבת שורות אלה (דצמבר 2011) הכריזה על שביתה כללית במשק, כדי להביא לקליטת עובדי הקבלן כעובדים מן המניין לפחות במשרדי הממשלה ובמסודות הציבוריים (כולל הרשויות המקומיות).

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994

"בישולו" של חוק זה ארך שנים רבות. המפלגות האזרחיות דרשו כבר בשנות ה-60 של המאה הקודמת לחוקק חוק בריאות ממלכתי שיוציא את השליטה על קופות החולים מגורמים פוליטיים: ההסתדרות (מפא"י) על קופת החולים הגדולה ביותר (**הכללית**); הסתדרות עובדים לאומית (הליכוד) על **קופת חולים לעובדים לאומיים**; הציונים הכלליים על **קופת חולים מאוחדת** וכן השפעה חלקית על **קופת חולים מכבי**. אולם עיקר הביקורת הופנתה לקופת חולים הכללית, שהקיפה כ-83% מכלל המבוטחים במדינה.

העובדה שחברי ההסתדרות נאלצו לשלם עבור חברותם בקופת החולים גם את מסייהם להסתדרות, העניקה לזו האחרונה מקור משאבים חשוב למימון פעולותיה הארגוניות מצד אחד והבטיחה את המשך חברותם בהסתדרות (בגלל שירותי הבריאות) מצד שני. משום כך לחמו כל המפלגות הימניות ומפלגות המרכז לקידום חוק הבריאות הממלכתי. זה אומנם שמט גם את אחיזתן בקופות הקטנות שלהן, אך המהלך היה כדאי להן מבחינה פוליטית ארוכת טווח: שבירת חוט השדרה הארגוני של מפלגות הפועלים, פתח את הספקטרום הפוליטי לשידוד מערכות יסודי בתחום הביטוח הבריאות הציבורי.

הפשרה שהושגה לבסוף ושאפשרה את חקיקת החוק, הייתה קבלת חוק הבריאות שיבוצע על ידי קופות החולים הקיימות. כל אזרח במדינה חייב להיות רשום בקופת חולים כלשהי, ולא - שר הבריאות ישייך אותה לאחת מהן.

בדיעבד הסתבר כי הייתה זו החלטה נבונה גם מבחינה לאומית: העובדה שכל אזרח יכול לבחור לו קופת חולים כרצונו (ולעבור מקופה לקופה אחת ל-6 חודשים), יצרה תחרות גדולה בין הקופות (שהקצבות הממשלתיות הניתנות להן נקבעות לפי מספר המבוטחים), והביאה לשכלול מתמיד ברמת השירותים שהן מגישות למבוטחיהן (בניגוד לחוק הבריאות האנגלי הסובל מסטגנציה

והתיישנות מתמדת).

החוק מתיר לקופות החולים להנהיג, תמורת תשלום מיוחד, ביטוח נוסף, המעניק למבוטחים שירותים רפואיים רבים בחינם או במחירים סבירים, ובכך מתייעלת רמת השירות הרפואי בישראל – בהתמדה.

ולבסוף: כדי לתת פיצוי מה להסתדרויות העובדים, שאיבדו באחת את ההכנסות שהיו להן, כיוון שכל חבר שילם את **המס האחיד** כמס המשלב את מס הארגון להסתדרות עם המסים לקופת החולים – נחקק חוק **מס ארגון**. חוק זה מאפשר גביית 0.9% משכרם של העובדים החברים בהסתדרות (עד לתקרת משכורת מוסכמת) ו-0.7% משכרם של עובדים באותו מקום עבודה שאינם מאורגנים בהסתדרות. ניתוק קופות החולים מההסתדרויות הארגוניות ששלטו עליהן, הביא לירידה דרסטית במספר החברים הרשומים בהסתדרויות הללו.

חוק בריאות ממלכתי קובע כדלהלן:

(א) כל תושב (מבן 18 ומעלה) חייב להיות רשום בקופת חולים כלשהי, והוא זכאי לשירותי בריאות לפי חוק זה. פירוט השירותים להם זכאי כל תושב מפורט **בסל שירותי הבריאות** המצורף והכולל גם את **סל התרופות** שהמדינה מחויבת לספק.

(ב) המדינה אחראית למימון **סל שירותי הבריאות** מהמקורות הבאים: דמי ביטוח בריאות (אותם גובה מהאזרח – המוסד לביטוח לאומי); תקבולי המס המקביל שמשלמים המעבידים עבור עובדיהם; תקציב משרד הבריאות; ההכנסות שהיו עד תחילת תחולתו של החוק למוסד לביטוח לאומי בתחום האימהות ותאונות העבודה; תוספות מיוחדות לתקציב משרד הבריאות כמו – הגדלת רשימת התרופות בסל שירותי הבריאות ועוד.

(ג) קופות החולים אחראיות כלפי כל מי שרשום אצלן, למתן מלוא שירותי הבריאות להם הוא זכאי לפי חוק הבריאות.

(ד) שירותי הבריאות יינתנו תוך שמירה על כבוד האדם, הגנה על הפרטיות ושמירה על הסודיות הרפואית.

(ה) את שירותי הבריאות הנכללים בסל שירותי הבריאות יש להגיש לפי שיקול דעת רפואי, באיכות סבירה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגוריו של המבוטח.

(ו) **סל שירותי הבריאות** כולל את התחומים הבאים: רפואה מונעת אישית וחינוך לבריאות; אבחון רפואי; טיפול רפואי אמבולטורי, לרבות טיפול נפשי, בין במרפאה ובין בבית (כולל מעונות); אשפוז כללי וכן אשפוז יולדות, פסיכיאטרי, פסיכוגריאטרי, כרוני, וסיעודי; שיקום רפואי ופסיכולוגי; פיזיותרפיה; ריפוי הדיבור; רפוי בעיסוק ועבודה סוציאלית בתחום הבריאות; הספקת תרופות (לפי סל תרופות מאושר); מכשירים ואביזרי עזר רפואיים; רפואת שיניים מונעת לילדים; עזרה רפואית ראשונה והסעות לבתי חולים או למרפאות; שירותי רפואה בעבודה; טיפול רפואי ונפשי לגמילה לנפגעי סמים ואלכוהול.

פירוט של כל הטיפולים הרפואיים להם זכאי המבוטח במסגרת התחומים שפורטו לעיל מצוי בתוספות לחוק הבריאות. השר ממנה **ועדת מומחים** הקובעת מדי פעם בפעם את סוגי השירות

והתרופות שיש להוסיף או לגרוע מסל שירותי הבריאות.

ז) על פי החוק הוקמה " מועצה לביטוח הבריאות הממלכתי" בת 46 חברים ובראשה שר הבריאות או סגנו. החוק מפרט את שמות המוסדות הזכאים לשגר נציגים למועצה ואת מספרם. כמו כן מפרט החוק את תפקידיה של המועצה כגוף מייעץ לשר הבריאות.

סיכום נושא חקיקת הרווחה

מנינו לעיל כמה חוקים מרכזיים בתחום הבטחת מדיניות של רווחה לתושבי המדינה. אולם מספרם של החוקים בתחום זה הוא רב ומגוון, ולא ניתן לכלול את כולם, אפילו לא רק בשמותיהם במסגרת זו. **בתחום יחסי העבודה** מן הראוי להזכיר את מציאותם של בתי דין לעבודה, את חוק שכר המינימום, את החוק האוסר הלנת שכר, את חוק העובדים הזרים, את חוק לשכות העבודה הפרטיות. **בתחום החינוך** מן הראוי להזכיר את חוק חינוך חובה, חוק יום לימודים ארוך, את חוק ההשכלה הגבוהה ועוד רבים נוספים.

סיכום נושא החקיקה

בסך הכול רשומים בספר החוקים הישראלי (נכון לתחילת 2012) _____ חוקים. נוסף על חוקי היסוד והחוקים הקשורים לדת, לעם היהודי או לנושא מדינת הרווחה שפורטו לעיל. ניתן לקטלג חלק מן החוקים במסגרות כוללניות יותר: החוק הפלילי, החוק האזרחי, החוק המסחרי, החוק הקונסטיטוציוני (נוסף על חוקי היסוד כמו חוק הבחירות לכנסת, חוק המפלגות, חוק חסינות חברי הכנסת ועוד), חוקי מסים, חוקי עבודה, חוקי השלטון המקומי, וכיו"ב.

7. חקיקת משנה

חקיקת המשנה מתייחסת להוראות הביצוע של החוקים. אלה מופקדות בידי השר שהכנסת מסמיכה להיות אחראי על ביצוע החוק. במסגרת זאת הוא רשאי להתקין תקנות שיאפשרו את ביצועו (למשל: סעיף מס' 58/א לחוק בריאות ממלכתי קובע: "שר הבריאות רשאי בתקנות להגביל את זכותו של מי שהיה תושב או של תושב שהתגורר מחוץ לישראל, לקבל שירותי בריאות לפי חוק זה בהתחשב, בין היתר, בתקופות השהייה ובסוג שירותי הבריאות").

כאן מועברת למעשה סמכות החקיקה מהכנסת לממשלה. זהו מעבר רגיש ביותר מבחינה דמוקרטית, שכן נוסח התקנות יכול לעתים (ראה בהמשך) לסתור למעשה את החוק שמכוחו הותקנו התקנות. לכן נקבע כי אסור לתקנות לסתור את החוק וכן שעל השר המתקין תקנות, להביא אותן (לרוב) לאישורה של ועדת הכנסת שבתחום סמכותה נמצא החוק.

תקנות לשעת חירום

יכולים להיות מצבים שבהם הכנסת מוותרת על זכות החקיקה שלה ומוסרת אותה לממשלה. המדובר במקרה שהכנסת מכריזה כי קיים **מצב חירום** במדינה (תוך פרסום מחייב בעיתון הרשמי). מאותו רגע יכולה הממשלה להסמיך את ראש הממשלה או אחד משריה להתקין תקנות לשעת חירום (למשך שלושה חודשים לכל היותר, בתום התקופה הם בטלים אוטומטית אלא אם כן הכנסת האריכה את תוקפן).

תקנה לשעת חירום, כוחה יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להגדיל מסים או תשלומי חובה אחרים. ב-19 במאי 1948 הכריזה מועצת המדינה הזמנית על קיומו של מצב חירום. החלטה זו תקפה גם היום, שכן הכנסת מחדשת את תוקפה כל שלושה חודשים. את התקנות לשעת חירום ירשה ממשלת ישראל מממשלת המנדט. אלא שאז היו התקנות הללו מכוונות בעיקר נגד הישוב היהודי, שמחתרתיו לחמו נגד ממשלת המנדט בשנים 1945 – 1948. אולם המציאות של המדינה החדשה שהייתה שקועה בעיצומה של מלחמת קיום נגד הפלסטינים והשכנות הערביות, חייבה את המשך **קיומן הזמני** (כך הובטח). וכמסופר לעיל, מאז מאשרת הכנסת את ה"הארכה הזמנית" של תוקף התקנות הללו זה קרוב ל-64 שנים. הדבר עורר ומעורר ביקורת פנימית רבה: מנחם בגין, כשכיהן כראש האופוזיציה דרש בתוקף לבטלן. אולם כנראה שקיימים שיקולים כבדי משקל המונעים עד היום צעד כזה. עובדה היא כי גם מר בגין, בכהונתו כראש-הממשלה, לא ביטל את התקנות לשעת חירום.

התקנות לביצוע חוקים ותולדותיהן

מסירת הסמכות לממשלה או לשריה להתקין תקנות לשם ביצוע חוקים, איננה סוף פסוק בתחום חקיקת המשנה. גם תקנות זקוקות לא אחת לפירוט. לדוגמה: "חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח-1957" יכול להיכנס לתוקפו רק משהוכרזה שעת חירום. אולם במקרה כזה התקנות לא יספיקו כדי לבצע את הדרוש מבחינת צרכיה של המדינה. כך למשל השר יתקין תקנה המחייבת להכניס תחת פיקוח מחירים את המצרכים הבאים: בשר, קמח, סוכר ושמן. ואילו הצווים יפרטו את המחיר המקסימאלי אותו ישלם הלקוח הפרטי, או את מקסימום ההקצאה שהוא רשאי לקבל תוך תקופה מוגדרת.

אך בעוד שאת התקנות (אם אינן תקנות לשעת חירום) חייב השר להביא כאמור בפני ועדת הכנסת הרלוונטית, הרי את הסמכות להוציא צווים מעניק השר לפקידיו. מובן שאסור שצווים יסתרו את התקנות שמכוחן הם ניתנים, כשם שהתקנות אינן סותרות את החוק המקורי. חקיקת משנה נוספת היא זו המתקבלת על ידי המועצות הנבחרות של הרשויות המקומיות. הם נקראים חוקי-עזר, ויכולים להיכנס לתוקפן רק לאחר אישור שר הפנים הממונה על הרשויות המקומיות.

ועדיין נותרים תחומים רחבים בתחום חקיקת המשנה, שאינם ניתנים להגדרה מראש, ונתונים לשיקול דעתו של מבצע התקנה או הצו. למשל דו"ח מס הכנסה המוגש לפקיד מס ההכנסה, יכול לעורר את חשדו של הפקיד שהדו"ח איננו נותן את מלוא התמונה של הכנסות הנישום. אין הוא יכול להוכיח זאת, אולם לאור ניסיונו הרב, הוא חש שבניגוד לרמות הכנסה גבוהות יותר של העוסקים באותו תחום – הנישום מגיש דו"ח עם הכנסה נמוכה יותר ללא כל הצדקה הנראית לעין. כאן מוענקת לפקיד השומה הסמכות הקרויה **מיטב השפיטה**. הוא מוסמך לפסול את הדו"ח ולהנפיק שומה חדשה, גבוהה יותר. לנישום, במידה שאיננו מסכים עם פקיד השומה, פתוחה הדרך לערער עליה בפני בית-המשפט.

תקדימים משפטיים

המציאות עולה לרוב על כל דמיון, אפילו על דמיונו של המחוקק המנוסה ביותר. משום כך נאלצים השופטים להתמודד, לא אחת, עם מציאות שאיננה תואמת בדיוק את הנאמר בחוק, או שהחוק מציע כמה אלטרנטיבות לאותה התרחשות. וכך גרימת מוות על ידי הנאשם, יכולה להיות: שלא בכוונה, באשמת הנרצח (חצה מעבר חציה באור אדום), תוצאה של התגרות, במצב של שכרות, כתוצאה מהגנה אישית, כמזימה מתוכננת מראש או במצב של אובדן חושים או שיגעון (תמידי או רגעי).

עתה על השופט או השופטים להחליט איזו מן ההגדרות הנ"ל תואמת את המקרה הספציפי של הנאשם. תיאור המקרה והעדויות התומכות במה שהתרחש, יפורשו כמובן באופן שונה על ידי הסנגור והתובע – ועל השופטים לקחת את כל הראיות, כמו גם ההתרשמויות האישיות שלהם (האם הנאשם דובר אמת?) בחשבון בבואם לקבוע את גזר דינו של הנאשם.

לכן פסקי הדין הם בדרך כלל ארוכים, והשופט המנסח אותם חייב להצביע על כל השיקולים בעד ונגד לפני שהוא מגיע למסקנתו הסופית. יתרה מזו, כאשר המשפט נערך בפני הרכב של כמה שופטים (לרוב לא זוגיים: שלושה, חמישה וכו'), יכולה להיות גם דעת מיעוט של שופט או שופטים, המגיעים למסקנה שונה מזו של רוב השופטים בהרכב.

פסק הדין, במידה שאיננו נשען על פסקי דין של משפטים אחרים, מהווה **תקדים משפטי**. תקדים משפטי מחייב בפרשנותו למקרה הנדון, את בתי-הדין הנמוכים ממנו בהירארכיה: פסקי דין של בית המשפט העליון מחייבים את כל המערכות, ופסקי דין של בתי המשפט המחוזיים מחייבים את בתי משפט השלום, לסוגיהם. כל אלה חייבים לקחת בחשבון את הפסיקה של בית המשפט הבכיר, בבואם לדון במקרה דומה העומד בפניהם.

התקדימים המשפטיים שהצטברו במערכת המשפט הבריטית לאורך הדורות, מהווים חלק ארי ממה שמנינו לעיל **כמשפט המקובל**.

הכלי החשוב והיעיל ביותר מכל אלה שנסקרו עד כה, לקיום פיקוח מתמיד על הרשות המבצעת ולהכוונת דרכה בהתאם לרצונה של הכנסת – הוא **תהליך החקיקה**. לא בכדי מוקנה לכל פרלמנט בעולם (גם לכנסת) התואר הנוסף של **"הרשות המחוקקת"**. שכן החוקים הם כלי העבודה של הממשלה שבאמצעותם היא מבצעת את תוכנית העבודה שלה כפי שאושרה בבחירות על ידי רוב העם. רוב זה בא לידי ביטוי גם בכנסת, התומך בממשלה (על תהליך החקיקה המפורט ראה לעיל בעמוד _____ של פרק זה). אם כי רוב יוזמות החקיקה מקורן בדרך כלל בממשלה, הרי שבמהלך החקיקה (כפי שנראה להלן) שמורה הזכות לכל חבר כנסת לנסות ולהכניס תוכן נוסף או לגרוע תכנים מהצעות הממשלה. נוסף לכך שמורה לו הזכות ליזום הצעות-חוק פרטיות.

חקיקה ממשלתית

בתחילתו של פרק זה (ראה תת-פרק: "בית אחד או שני בתיים") פרטנו את שלבי החקיקה של חוק שלידתו באחד ממושרדי הממשלה, הטיפול בו במסגרת הרשויות הממשלתיות השונות,

העברתו לבית המחוקקים והשלמתו הפורמלית על ידי פרסום בעיתון הרשמי "רשומות". להלן נפרט את התהליך כפי שהוא מתבצע בתוך כותלי הכנסת בלבד, שכן זהו התהליך המעניק לו בסופו של דבר את תוקפו החוקי והמחייב.

הצעת חוק ממשלתית מוגשת ליושב ראש הכנסת על ידי השר שיהיה (על פי החלטת הממשלה) הממונה על ביצועו. היו"ר מניח את ההצעה על סדר יומה של הכנסת. אין לדון בהצעת חוק ממשלתית לפני תום שני ימים מיום הנחתה (כדי שחברי הכנסת יוכלו ללמוד אותה ולקבוע את עמדתם כלפיה).

במקרים דחופים ויוצאי דופן, ניתן לקצר את משך ההנחה, כפי שקרה ב- 14.12.1981 כשראש הממשלה, מנחם בגין, הביא להחלטת הכנסת את "חוק רמת הגולן", לפיו הוחל על הרמה החוק הישראלי והוא אושר בשלוש קריאות באותו יום. את האישור למהלך כזה חייבת לתת ועדת הכנסת.

קריאה ראשונה - בהגיע תור הדיון בהצעת החוק הממשלתית, מציג אותה השר או סגן השר בפני מליאת הכנסת. כל חבר כנסת יכול להירשם לרשות הדיבור ולחוות דעתו על הצעת החוק. עיקר הדיון נסב בדרך כלל סביב השאלה האם דרוש בכלל חוק כזה, מה תהיה תועלתו ומה יהיה נזקו, וזאת לרוב מבלי להכנס לפרטי הסעיפים.

השר שהגיש את הצעת החוק מסכם את הדיון ולאחר מכן נערכת הצבעה: האם להסיר את ההצעה מסדר היום או אם לקבלה ולהעבירה להמשך הטיפול בוועדה המתאימה. מליאת הכנסת מחליטה להעבירה לאותה ועדה שבתחום סמכותה נמצא הנושא בו עוסקת הצעת החוק. במידה שאין הסכמה במליאה על זהות הוועדה קובעת **ועדת הכנסת** איזו ועדה תטפל בהצעת החוק. הצעת החוק הממשלתית מוגשת לכנסת על ניר כחול בתוספת הסברים לכל סעיף וסעיף, ולאחר שפורסמה ב"רשומות – הצעות חוק".

שלב הוועדה – זהו השלב החשוב ביותר בעיצובה של הצעת החוק: כאן דנים בכל סעיף וסעיף לפרטיו. חברי הוועדה יכולים להסתייג מסעיפים שונים, לנסות להוסיף עליהם או לבטלם. במסגרת הדיון בהצעת החוק מופיעים מומחי המשרד שהציע אותה וכן נציגי ציבור שיש להם נגיעה לנושא.

בסיום הדיון בהצעת החוק נערכות הצבעות על כל סעיף וסעיף: תחילה מצביעים על ההסתייגויות שהגישו חברי הוועדה לסעיף כלשהו ולאחר מכן על הנוסח כפי שהוצע על ידי הממשלה. במידה שהסתייגות לסעיף כלשהו זוכה בתמיכת רוב חברי הוועדה, היא הופכת **להצעת הוועדה** ואילו הנוסח המוצע על ידי המשרד – **להסתייגות**... אם השינוי שנתקבל משנה את משמעות החוק ואת מטרתו, יכול השר שהציע את החוק למשוך אותו בחזרה. הצעת החוק תוחזר אז לממשלה והכנסת תפסיק לדון בה.

קריאה שנייה – לאחר סיום ההצבעות בוועדה, מביא יושב ראש הוועדה את ההצעה להצבעה שנייה במליאת הכנסת. עתה מצביעים על כל סעיף בנפרד, תחילה על כל ההסתייגות בנפרד, ולאחר

שזו הוסרה – על הנוסח שאושר בועדה (הצעת הועדה שהיא למעשה הצעת הממשלה). כל חבר כנסת שהגיש הסתייגות לאחד הסעיפים, רשאי להסביר את הסתייגותו מעל הדוכן.

גם בשלב זה, אם נתקבלה הסתייגות המשנה לדעת הממשלה את משמעות החוק – יכול השר נציג הממשלה – למשוך את החוק בחזרה. במקרה כזה לא תוכל הממשלה לחזור ולהציע את הצעת החוק או הצעה דומה לה עד לסיום המושב של הכנסת.

קריאה שלישית – מיד לאחר ההצבעה על סעיפי הצעת החוק, נערכת הצבעה על הצעת החוק כולה כפי שנתקבלה בקריאה השנייה. הסיבה להצבעה הנוספת הזאת היא לתת אפשרות גם לחברי הכנסת, שהסתייגויותיהם נדחו והחושבים שהצעת החוק במתכונתה הנוכחית (ללא התיקונים שלהם), היא רעה – להצביע נגד כל החוק.

הצעת החוק לקריאה שניה ושלישית מוגשת למליאה על ניר לבן. חוק שנתקבל בקריאה שלישית, נכנס לתוקפו עם פרסומו ב"רשומות" בחתימת נשיא המדינה, ראש הממשלה, יושב ראש הכנסת והשר הממונה על ביצוע החוק.

חוק התקציב

תהליך קבלתו של חוק התקציב (שהוא במעמד של חוק יסוד) על ידי הכנסת הוא אירוע מיוחד, שכן הוא מעניק לממשלה את התוקף החוקי לגבות וללוות כספים או להוציא כספים (בבריטניה לקראת הדיון בתקציב מופיע שר האוצר בפרלמנט ובידו מזוודה ובה מצויה הצעת התקציב. הוא מניף אותה לעיני כל ומכריז: "יש תקציב! יש תקציב!"). בלעדי התקציב יגיע כל המנגנון הממשלתי, על הסתעפויותיו – לידי שיתוק (דבר שכמעט קרה בארה"ב בשנת _____ כשבית המחוקקים סרבו לאשר את התקציב שהוגש להם על ידי הנשיא והוא קרה פעם נוספת ביולי 2011, כשבית המחוקקים סרב להעלות את רף הגרעון שמותר לממשלה לעשות). את התקציב חייבת הממשלה לאשר בכנסת לא יאוחר מה- 31 בדצמבר כל שנה. במידה שאין היא מצליחה לאשרו במועד הנ"ל, ניתנים לה עוד שלושה חודשי חסד (עד ה- 31 במרס). במהלך שלושת החודשים הללו מותר לה להוציא כספים אך ורק בסעיפים שאושרו בתקציב השנה שעברה – כל חודש החלק ה- 12 שלהם.

אם אין הכנסת מצליחה לאשר את התקציב עד למועד החדש הזה, רואים אותה כאילו התפטרה ועליה להכריז על בחירות חדשות.

דרך נוספת הפתוחה בפני הממשלה, היא להגיש לכנסת הצעת **תקציב ביניים** לשלושה חודשים, תוך השמטת הסעיפים שבגללם אין היא מסוגלת להשיג את הסכמת רוב חברי הכנסת לתקציבה הכולל. במשך פרק זמן זה היא יכולה להמשיך ולעבוד על אישורה של הצעת התקציב הכוללת.

תקציב דו-שנתי

לקראת הדיונים והאישור של התקציב לשנת 2009 התעוררו בעיות חמורות בממשלה ובכנסת, בעקבות התפטרותו של ראש הממשלה אהוד אולמרט, אי הצלחתה של חה"כ ציפי לבני להקים ממשלה בראשותה וההחלטה הסופית שלה ללכת לבחירות חדשות. מכלול הבעיות הכבדות הללו, מנע את הכנת התקציב לשנת 2009, והממשלה – בהיותה ממשלת מעבר (היינו שאיננה יכולה להתפטר בגין אי הגשת תקציב במועד), המשיכה לממן את פעולותיה בהתאם לחוק הקובע כי בהעדר תקציב תמשיך הממשלה להוציא בכל חודש את החלק ה-12 של התקציב של השנה הקודמת.

וכך קרה שהכנסת שנבחרה מחדש ב-10 בפברואר 2009 והממשלה החדשה שהושבעה ונכנסה לתפקידה ב-31 במרץ, הועמדו בפני מצב ללא תקדים, והוא לאשר תקציב לחצי השנה הנוותרת של 2009. ואז נולד הרעיון לאשר הפעם – כהוראת שעה – תקציב למחצית 2009 ולכל שנת 2010 (מן הראוי לציין כי אישור התקציב לשנת 2009 לקח בחשבון את הצורך לאשר בדיעבד גם ההוצאות שהוציאה הממשלה כאמור לעיל, מאז תחילת השנה). הדבר הביא רגיעה בכנסת בכל הנוגע ללחצים הפוליטיים ולהתמקחות על תקציב 2010. בעקבות כך עלה הרעיון בממשלה להעביר את הדיון והאישור התקציבי מדיון שנתי לדיון דו-שנתי. הדבר עורר התנגדות גדולה בקרב מפלגות האופוזיציה וגם ממפלגות הקואליציה נשמעו קולות שהתנגדו לשינוי. להלן פירוט הדעות השונות שבאו לידי ביטוי במחלוקת על הנהגת תקציב דו-שנתי בישראל, כפי שבאו לידי ביטוי בדיונים בשנת 2009:

(1) התומכים:

- באמצעות התקציב הדו-שנתי תוכל הממשלה להתחיל בהגדלת ההוצאות על תחומי הרווחה. כבר בתקציב 2011 יגדלו הוצאות ב-2.6%, שיעור שהוא אומנם גדול מהגידול באוכלוסיה אך עדיין קטן מהגידול בתוצר (4%). נוסף לכך יאפשר המעבר לתקציב דו-שנתי לבצע רפורמה מקיפה בחינוך (כולל החינוך האקדמי) וכך להתחיל בהפסקת הסבסוד של הגורמים החזקים במשק.
- תקציב דו-שנתי דרוש לשם יצירת אופק פעולה. בכל העולם כותבים כי התקציב הדו-שנתי סייע לישראל להתמודד עם המשבר. (של שנת 2008) ואכן ישראל יצאה מהמשבר טוב יותר מיתר מדינות העולם.
- התקציב הדו-שנתי מאפשר למשרדי הממשלה תכנון רב-שנתי.
- התקציב הדו-שנתי יעניק למשרד האוצר גמישות תקציבית.
- מנכ"ל ה-OECD שביקר בארץ, שיבח את ההחלטה לעבור לתקציב דו-שנתי והוסיף כי גם ארגונו עבר לשיטה הזאת.

(2) המתנגדים:

- תקציב המדינה איננו רק מכשיר לגביית מסים ולכיסוי הוצאות הממשלה. זהו מכשיר חברתי ממדרגה ראשונה. ביכולתו לכוון את ההתפתחות החברתית והכלכלית של המדינה, לעזור בסגירת פערים, לקדם נושאים חיוניים למדינה כמו חינוך בריאות ורווחה. את המאבקים להפניית משאבים לצרכים אלה או אחרים מנהלים חברי הכנסת, על פי תפישת עולמם. ההתדיינות הזאת סביב התקציב היא לב לבה של הדמוקרטיה. התקציב הדו-שנתי יפגע בתהליכים הללו ומשום כך יש בו משום פגיעה חמורה בדמוקרטיה. מכאן שהתקציב הדו-שנתי ירוקן את הכנסת מסמכויותיה ויפגע במעמדה כמיצגת את הריבון.
- התקציב הדו-שנתי יכביד מאוד על יכולתה של הממשלה להגיב במהירות על שינויים (לטוב או לרע) של המשק, בשל אי גמישותה התקציבית. באופן מיוחד אסור לעשות זאת עתה, בעידן של חוסר יציבות כלכלית בעולם.
- התקנת תקציב דו-שנתי חייבת להסתמך על הנחות מאקרו ארוכות טווח, דבר שאסור לעשותו בתקופה כה רגישה ובלתי יציבה בכלכלת העולם, שכן יכולת התגובה של הממשלה לשינויים תהיה בהכרח אטית ומאוחרת.
- המעבר לתקציב דו-שנתי מחייב רוב מוחלט של חברי הכנסת, שכן מדובר בשינוי בחוק יסוד.
- אף לא מדינה אחת בעולם אימצה את הרעיון של תקציב דו-שנתי. לכן נשאלת השאלה מדוע חייבת דווקא ישראל להיות הראשונה העולה על שדה המוקשים הזה?

סיכום

* הממשלה לא ויתרה והביאה למליאת הכנסת (22.6.10) את הצעת החוק להנהגת תקציב דו-שנתי בשנים 2011 – 2012. ההצעה אושרה ברוב של 63 נגד 32. בכך ניתנה גם התשובה לאופוזיציה שדרשה רוב מוחלט של חברי הכנסת, כיוון שהמדובר היה בתקציב – שהוא חוק יסוד.

חוק ההסדרים במשק המדינה

בשנת 1985 החלה הממשלה להגיש לכנסת, יחד עם הצעת חוק התקציב גם את **חוק ההסדרים במשק המדינה**. תחילה היו אלה רק שינויים חקיקתיים של חוקים קיימים, שנדרשו כדי להתמודד עם האיפלציה הדוהרת שהגיעה למאות אחוזים וכדי להתאימם להשפעות שישפיע חוק התקציב החדש עליהם. אולם במשך הזמן הפך חוק ההסדרים במשק, לאמצעי לקיצור דרכי החקיקה (או הכנסת שינויים בהם) של חוקים רבים, שהאוצר היה מעוניין לשנותם, ולא רצה להעבירם במסלולי החקיקה הרגילים והאיטיים (שפורטו לעיל). כדי לסבר את האוזן מצא האוצר לנכון להוסיף הסבר בסוגריים להצעת החוק הזאת: "תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת ____". אולם למעשה הוא הוסיף להצעת חוק התקציב חבילה של עשרות תיקוני חקיקה, שבדרך כלל דורשים חודשי עבודה רבים בכנסת.

להלן כמה הסברים שניתנו לסעיפים המוצעים לשינוי, בהצעת חוק ההסדרים שהוגשה לכנסת ב- 29 באוקטובר 2001 יחד עם הצעת התקציב לשנת 2002:

לסעיפים 9 ו-10

מוצע להעלות את מספר התושבים המינימלי לצורך הכרזה על אזור כרשות מקומית, מחמש אלפים לעשרת אלפים, זולת בנסיבות מיוחדות שיפורטו להלן.

לסעיף 11

מוצע לקבוע כי ההנחה מארנונה כללית בגובה 30% הניתנת לאזור ותיק, תינתן לפי מבחן הכנסה.

לסעיף 16

.... לנוכח עלותו התקציבית הגבוהה של החוק (חוק בריאות חובה) נדחתה תחילתו ליום 1 בינואר 2002 במסגרת חוק ההסדרים (תיקוני חקיקה). מאותו הטעם מוצע לדחות את תחילת תחולתו של החוק בשלוש שנים נוספות. מאז גדל במידה נרחבת היקף חוק ההסדרים והוא החל לכלול עשרות תיקוני-חקיקה וחקיקה חדשה. בעיקר משתמש משרד האוצר בשיטה זו על מנת להגביל או לבטל או לדחות תשלומים שונים המגיעים לציבור ואף כדי להעביר חוקים חדשים שלמים – שמעולם לא הוצגו בפני הכנסת. כך למשל הציע חוק ההסדרים לשנת 2008 לדחות או להקפיא את התשלומים הבאים: הוראת שעה: על אף האמור בחוקים המנויים להלן או לפיהם, סכומי התגמולים לפי חוקים אלה האמורים, לא יעודכנו בתקופה הקובעת, ואלה הם:

- חוק הנכים.
- חוק משפחות החיילים שנספו במערכה.
- חוק סל הקליטה.
- חוק לפיצוי חולי גזזת.
- חוק לפיצוי חולי פוליו.
- חוק הביטוח הלאומי.
- חוק הבטחת הכנסה.

הנה לפנינו פגיעה אנושה דווקא בחלקים החלשים ביותר בחברה הישראלית. לא בכדי ירדו ההפרשות לכל תחום הרווחה בישראל (חינוך, בריאות, תשלומי העברה לנזקקים למיניהם) ל-32% מהתוצר לעומת 40% במדינות המפותחות ו-48% בצפון אירופה. כתוצאה מכך החרף אי השוויון בחברה ואחוז העניים זינק מ-14% בשנות ה-90 של המאה שעברה ל-20% בשנת 2009. כמו כן עוסק חוק ההסדרים בנושאים שאינם שייכים כלל לאוצר או לוועדת הכספים אלא לוועדות כנסת אחרות כמו ועדת הפנים, ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, ועדת הכלכלה ואחרות.

דוגמאות לחוקים כאלה (בחוק ההסדרים לשנת 2008) הם :

- הקמת איגוד ערים כנרת – שייך למשרד הפנים.
 - העברת האחריות לטיפול רפואי בנפגעי תאונות הדרכים – לקופות החולים – שייך למשרד הבריאות.
 - תיקון חוק הרשות השנייה לרדיו ולטלביזיה – שייך למשרד התקשורת.
 - רישוי התחבורה הציבורית - שייך למשרד התחבורה.
 - שינויים במכסות הגידול של עופות במשקי הגליל – שייך למשרד החקלאות.
 - ביטול חוק לימוד חובה לכיתות "א ו-ב"; דחיית ההקצבות שיאפשרו לבתי ספר להשאיל ספרי לימוד לשנת 2014; דחיית השלמתו של חוק יום לימוד ארוך – לשנת תרע"ד – נושאים אלה שייכים למשרד החינוך.
- דיון גלוי בוועדות הרלבנטיות בכל אחת מההצעות הנ"ל היה מעורר תגובות קשות בציבור, ומאט ממשנה או מבטל את החקיקה בהן.
- זאת ועוד: מרגע הגשת התקציב לקריאה ראשונה (ועדת הכספים יכולה, לפי בקשתה, לקבל אישור מיוחד להתחיל לדון בסעיפי התקציב עוד לפני אישורו בקריאה ראשונה – וזאת בגלל דוחק הזמן) ועד להגשתו לקריאה שנייה (ואף במהלך ההצבעה בקריאה השנייה), עומדים חברי ועדת הכספים בפני לחץ זמנים אדיר. לרוב אין באפשרותם לדון כהלכה בכל סעיפיו של התקציב המגיע למאות מיליארדי שקלים, עובדה המעניקה יתרון לנציגי האוצר, שטרחו להכין את התקציב במשך שנה שלמה.
- על אחת כמה וכמה שאין באפשרותם של חברי ועדת הכספים להתעמק בכל הצעות התיקונים לחוקים, שמציע האוצר במסגרת **חוק ההסדרים**. כתוצאה מכך נפגע באופן חמור תהליך החקיקה, ההליך כולו מתאפיין בחוסר שקיפות ודיווח לקוי כלפי הציבור וחברי הכנסת, ושמירה של מוקדי המידע אצל פקידי האוצר מבלי לשתף בהם את חברי הכנסת. בעקבות כך נפגמת יכולת הבקרה של הכנסת על הרשות המבצעת, נפגעת סמכותה ונפגמים התהליכים הדמוקראטיים.
- זאת ועוד : באותן שנים בהן היציבות הפוליטית והקואליציונית פוחתת, משמש חוק ההסדרים ככלי לריצוי מספר רב של אינטרסנטים, על מנת לשמר את הקואליציה לצורך העברת התקציב. אלה מתנים את תמיכתם בתקציב בקבלת הקצבות מיוחדות למגזרים שהם מייצגים בכנסת. במקרה זה טוב להעלים מהעין הציבורית סטיות כאלה.....
- כדי לתקן במידת-מה את התהליך, הציע יושב ראש הכנסת ה-15, מר אברהם בורג, לאפשר לוועדות הנוגעות בדבר, לדון בהצעות התיקונים בחוקים שמציע האוצר והשייכות לתחום פעולתן. הדבר עורר את התנגדות הממשלה.

אך מאותה עת עוברת הצעת **חוק ההסדרים** לוועדת הכנסת וזו מחליטה לגבי כל סעיף הכלול בה, אם יישאר במסגרת הצעת החוק ואיזו ועדה תטפל בו (האפשרויות : ועדת הכספים, ועדה קבועה אחרת או ועדה משותפת לוועדת הכספים ולועדה אחרת). האפשרות האחרת היא פיצול ההצעה מחוק ההסדרים וטיפול בה כהצעת חוק נפרדת, שתטופל לפי הענין בוועדה הרלבנטית (ועדת הכספים או כל ועדה אחרת).

יושבי ראש הכנסת פעלו מאז רבות כדי לדלל את רשימת התיקונים שנכללו בחוק ההסדרים, ולהעבירן למסלול הרגיל של דיון בוועדות הכנסת הרלבנטיות.

חקיקה פרטית

חברי כנסת יכולים ליזום הצעות חוק, כדי לענות באמצעותן על צרכים שלדעתם המצב הנוכחי לא עונה עליהם. הם יכולים ליזום הצעות לשינויים, תיקונים, תוספות והשמטות בחוקים קיימים. החקיקה הפרטית איננה רצויה, בדרך כלל, לממשלה – כיוון שהיא כרוכה בהוצאה ציבורית שאינה מכוסה על ידי תקציב המדינה ושהאוצר לא מייחס לה עדיפות על פני המצב הקיים. משום כך דרכה של הצעת חוק פרטית עד לאישורה כחוק, היא ארוכה וקשה יותר :

- חבר כנסת המבקש להציע הצעת חוק, יגיש אותה ליושב ראש הכנסת.
- הצעת החוק (במידה שתגיע לשלב של דיון מוקדם – כמוסבר להלן) חייבת להיות במסגרת המכסה של הצעות חוק המוקצבת לסיעתו של המגיש (ראה לעיל). מכאן שעל המגיש לקבל אישור מוקדם מהנהלת סיעתו להגיש את הצעתו.
- יושב ראש הכנסת יחד עם הסגנים בודק את הצעת החוק, והוא יכול לפסול אותה אם היא גזענית במהותה או שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי.
- במידה שנשיאות הכנסת מאשרת הגשת הצעת חוק פרטית, היא תניח אותה על שולחן המליאה לדיון מוקדם. אין לדון בה לפני שעברו 45 יום, מיום הנחתה על שולחן הכנסת.
- **דיון מוקדם** – הצעת חוק פרטית חייבת לעבור תחילה דיון מוקדם במליאה. במהלכו מציג חבר הכנסת היוזם את הצעתו ונציג הממשלה (שר או סגן שר) מתייחס אליה. הציע השר להוריד את ההצעה מסדר היום (בעקבות החלטה של **ועדת השרים לענייני חקיקה**, לדחות את הצעת החוק), יכול חבר כנסת אחר להציע להעבירה לוועדה. לאחר מכן מצביעים על שתי ההצעות. במידה שהצעת החוק מתקבלת על ידי המליאה היא עוברת לוועדה המתאימה לשלב הכנתה לקריאה ראשונה.
- **קריאה ראשונה** – הוועדה המטפלת בהצעת החוק שהועברה אליה, יכולה לגשת להכנתה לקריאה ראשונה או להציע למליאה להסירה מסדר היום. החליטה הוועדה להמשיך ולהכין את ההצעה לקריאה ראשונה, היא תעשה זאת כמקובל לגבי הצעת חוק ממשלתית. הפותח והמסכם את הדיון יהיה חבר הכנסת שהציע את הצעת החוק וכל חבר כנסת יוכל לקחת חלק

בדיון.

במהלך הכנתה של הצעת החוק לקריאה ראשונה ישולבו בדיון נציגי האוצר. אלה יכינו הערכה כספית בדבר עלות הביצוע של הצעת החוק, והיא תצורף לנוסח שיונח על שולחן המליאה (אם כי אין חובה להצביע על מקורות המימון של עלות הצעת החוק, אם תתקבל).

- **קריאה שניה ושלישית** - תהיה אף היא כמקובל לגבי הצעת חוק ממשלתית, והפעם יציג אותה יו"ר הוועדה שהכינה אותה. במהלך השנים הגיע שיעור החקיקה הפרטית לכ- 5% מכלל החקיקה. הנהלת הקואליציה אישרה רק במשורה חקיקה פרטית לחברה, ואילו נסיונות חקיקה של חברי כנסת מהאופוזיציה הורדו לרוב מסדר היום בכוח הרוב שהיה לממשלות בכנסת.

משום כך נוהגים חברי כנסת מהאופוזיציה להגיע לעתים להבנה מוקדמת עם הממשלה בדבר קבלת הסכמתה להצעת חוק שהם התכוונו להניח על שולחן הכנסת. וכך קרה לא אחת שהצעות חוק אופוזיציוניות שבאו לתקן פגם או למלא חלל ריק בתחום מסוים, זכו בתמיכת הממשלה. כמו כן קרה לא פעם שהממשלה אימצה את הצעת החוק והגישה אותה מטעמה. כדי לצמצם את החקיקה הפרטית, שאיננה אהובה על הממשלה, הוחלט בשנת 2002 כי כל הצעת חוק פרטית המחייבת הוצאה כספית של 5 מיליון ש"ח ומעלה (ומכאן שמה: **הצעת חוק תקציבית**) תהיה מותנית בתמיכה של לפחות 50 חברי כנסת. להלן הגדרתה של הצעת חוק תקציבית:

(1) הצעה המוגשת שלא על ידי הממשלה.

(2) ביצועה כאמור כרוך בעלות תקציבית של 5 מיליון ₪ בשנת תקציב כלשהי.

(3) הממשלה לא נתנה את הסכמתה לעלות התקציבית.

עם הנהגת הבחירה האישית של חברי כנסת במסגרת מפלגותיהם (ה-Primaries), והקמתן של הממשלות בעלות הרוב הגדול (ממשלות של אחדות לאומית), פחת הציות של חברי כנסת בודדים להנהלות סיעותיהם ולהנהלת הקואליציה והחלו ליזום הצעות חוק פרטיות גם ללא קבלת אישור. אם בכנסת ה-5 הגיע אחוז החוקים הפרטיים שנתקבלו ל-12.4% (35 חוקים פרטיים מכלל 282 חוקים שהתקבלו); הרי שבכנסת ה-11 הוא הגיע ל-24.4% (71 מכלל 291 החוקים שנתקבלו); בכנסת ה-15 (1999 – 2002) ל-53.1%!! (241 מכלל 472 חוקים שנחקקו); בכנסת ה-17 ירד במעט חלקם של החוקים הפרטיים ל-49% (226 מכלל 462 החוקים שנתקבלו). אולם אם נבחן לעומק את תוכנה של החקיקה הפרטית ניווכח כי בחלקה הארי היא חקיקה חברתית שלא מחייבת דווקא הוצאה תקציבית. כך למשל החוק שחוקקה חברת הכנסת שלי יחימוביץ המחייב את הסופרמרקטים וחנויות הכולבו הגדולות לאפשר לקופאות לעבוד בישיבה, איננו כרוך בהוצאה תקציבית כלשהי והוא דוגמה לחוקים חברתיים חשובים, שאינם ברשימת החוקים שהממשלה יוזמת לחוקק.

סיבה נוספת לחקיקה הסוציאלית הפרטית, היא ירידת כוחה של ההסתדרות הכללית, שדאגה – לפני פירוקה – למכלול הנושאים החברתיים בעיקר במסגרת חוזי העבודה שחתמה עם המעבידים. את מקומה תפסו אפוא חברי כנסת בעלי זיקה חברתית שהעבירו את מוקד הפעילות החברתית מההסתדרות לבית המחוקקים.

סיכום

תהליך החקיקה, הממשלתי והפרטי, מעניק לכנסת ולכל חבר בודד בה, יכולת השפעה גדולה על פעולות הממשלה ומגמות מדיניותה. שכן הכנסת ורק היא, מוסמכת לתת בידה של הרשות המבצעת את הכלים המתאימים (החוקים) לביצוע מדיניותה. זאת ועוד: כל חוק כדי שאפשר יהיה להפעילו חייב להיות מלווה בתקנות (ראה _____). את התקנות מתקין אומנם השר הממונה על ביצוע החוק, אולם גם הן חייבות לרוב (אם המדובר בעיקר בהטלת תשלומים על הציבור) לקבל את אישור הוועדה שברחמה עוצב החוק.

הצעת אי-אימון

במשטר פרלמנטרי (הנהוג בישראל) יכולה הכנסת להביא לסיום כהונתה של הממשלה, אם רוב חבריה מאבד את האימון ביכולתה לנווט את המדינה ולפתור את בעיותיה הביטחוניות, הכלכליות או החברתיות.

כל סיעה או קבוצת סיעות, המונה עשרה חברי כנסת לפחות, יכולה להציע הצעת אי-אימון בממשלה. על נשיאות הכנסת להעמיד את ההצעה להצבעה לא יאוחר מאשר ביום הדיונים הראשון של השבוע שלאחר הגשת הצעת אי-האימון. ראש הממשלה רשאי להודיע ליושב ראש הכנסת כי הוא רואה בהצבעה על סעיף מסעיפי סדר היום, כהצבעת אימון בו. הצבעת אימון כזאת תתקיים מיד וללא דחייה.

הצבעת אי-אימון חייבת להתקבל ברוב של כל חברי הכנסת, היינו ברוב של 61 חברי כנסת. נתקבלה הצעת אי-האימון, תהפוך הממשלה ל"ממשלת מעבר" (ראה _____) עד לבחירתה של ממשלה חדשה. הצליח חבר כנסת אחר, עליו הטיל הנשיא להקים ממשלה, במשימתו היא תוצג בפני הכנסת. אם יתברר כי אין לשום חבר כנסת יכולת להקים ממשלה יציבה, רואים זאת כאילו החליטה הכנסת על פיזור ועל עריכת בחירות חדשות.

כאמור הכנסת תיאלץ להתפזר ולהכריז על בחירות חדשות גם במקרה שלא הצליחה לאשר את תקציב המדינה עד ה- 31 במרס של שנת התקציב החדשה (המתחילה ב- 1 בינואר).

החל בכנסת ה- 11 החלו סיעות בכנסת להשתמש בהצעות אי-אימון כבשיטה לתקוף בה את הממשלה. אלה היו סיעות שמלכתחילה לא היה להן שום סיכוי לגייס רוב של 61 חברי כנסת לשם הפלת הממשלה. אולם עצם הגשת ההצעה, שפינתה להן מקום בראש סדר היום השבועי, איפשרה להן להשתמש בדברי ההסבר להצעתן כדי להצביע על מחדלי הממשלה, ולנסות "לזכות בנקודות" בדעת הקהל.

בכנסת ה- 11 הוגשו 165 הצעות אי-אימון שנדחו; בכנסת ה- 14 – 84 הצעות. בכנסת ה- 17 – _____ הצעות.

בכל תולדות המדינה רק ממשלה אחת נאלצה להתפטר בעקבות הצבעת אי-אימון בה, היתה זו ממשלתו של יצחק שמיר ב- 15 במרס 1990.

כאמור, בתחילה כל הצבעת אי-אימון (בכל מספר חברי כנסת) די היה בה, אם נתקבלה, כדי להפיל את הממשלה. אולם בחודש מרס 2001 תוקן סעיף 28 לחוק יסוד הממשלה לפיו: "הצעת אי אמון בממשלה תיעשה בהחלטה של הכנסת, **ברוב חבריה** (היינו 61 ח"כים) לבקש מנשיא המדינה להטיל את הרכבת הממשלה על חבר הכנסת פלוני, שהסכים לכך בכתב".

ישנן כאן אפוא שתי מגבלות להפלת ממשלה: רוב של 61 חברים וצירוף נכונות בכתב של ח"כ אחר לנסות להרכיב ממשלה. תיקון זה מנסה לחזק את מעמדו של ראש הממשלה, לאחר שהחוק הקודם שחייב בחירה ישירה של ראש הממשלה לא עמד בציפיות ובוטל (ראה _____).

כיוון שניטל מהצבעת אי-האימון האיום הפרלמנטארי להפלת הממשלה (איום כזה יכול להתממש רק במידה שקרה פילוג בקואליציה והממשלה נותרה כממשלת מיעוט), היא הפכה כאמור ל"דרך עוקפת" להעלות נושאים לסדר היום שבדרך אחרת (הצעות לסדר היום) היו מורדים בהינף יד של מפלגות הקואליציה.

אף כי לא נוצר כאן איום למעמד הממשלה, הפכו כאמור ההצעות ההמוניות של אי-אימון למטרד בכנסת. תיקון 28 לחוק יסוד הממשלה שם אפוא קץ לתופעה זו.

הכרזת מצב חירום

הכרזת מצב חירום (כאשר נשקפת סכנה קיומית) במדינה דמוקרטית כמו ישראל – היא צעד מרחיק לכת, המחייב זהירות רבה. הסיבה לכך היא, כי במצב חירום מקבלת הממשלה סמכויות רחבות ביותר: לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו, להטיל מסים ותשלומי חובה אחרים.

על מצב חירום יכולה להכריז הכנסת (על פי בקשת 30 חברי כנסת) עד לתקופה מירבית של שנה (היא רשאית לחזור ולהכריז על מצב חירום נוסף, בתום השנה); ובמידה שנבצר מהכנסת להתכנס ולהכריז על מצב החירום, יכולה הממשלה לעשות זאת לתקופה שלא תעלה על שבעה ימים, שבמהלכם היא חייבת לקבל את אישור הכנסת למצב החירום.

ועדה משותפת **לועדת חוץ וביטחון וועדת חוקה חוק ומשפט** – היא הדנה בבקשות להכרזת מצב חירום או לביטולו. אין בכוחן של תקנות לשעת חירום למנוע פנייה לערכאות ואין ביכולתן להטיל עונש למפרע או להתיר פגיעה בכבוד האדם.

הודעה על הכרזת מצב חירום יש לפרסם ב"רשומות" או להודיע עליהן בכל דרך אחרת. תקנות לשעת חירום שמתקינה הממשלה, יפקע תוקפן בתום שלושה חודשים, אלא אם כן הוארכו בחוק. הכנסת יכולה לבטל את מצב החירום בכל עת.

אנו רואים אפוא כי גם במקרים קריטיים, כאשר נשקפת סכנה קיומית למדינה, ננקטים כל הצעדים כדי להבטיח את תוקף בכורתה של הכנסת כנציגת העם; את תוקפה של המערכת הדמוקרטית ואת השמירה על זכויותיו של הפרט.

מצב החירום הוכרז בישראל ימים ספורים לאחר קום המדינה ב-1948, ומאז הוארך ברציפות. מסתבר כי לאורך השנים העדיפו משרדי הממשלה השונים לעקוף את מסלולי החקיקה, המסורבלים והאיטיים ולפרסם תחתם צווים הנשענים על מצב החירום. (ממש כמו ש"חוק ההסדרים במשק" מקל על משרדי הממשלה לעקוף את הפרוצדורה הממושכת הכרוכה בשלבי החקיקה של חוק).

במהלך השנים הוחלף חלק מהתקנות (45 צווים בשנת 2010) בחקיקה מתאימה, אולם עדיין נותרו במסגרת זו 58 צווים ו- 11 חוקים שעבר עליהם הקלח כמו:

- צו חירום משנת 1963 מפרט את מאפייניה של גלידה שאינה ראויה למאכל אדם, את דרכי הפיסטור, ההקפאה והגשת הגלידה....
 - צו חירום נוסף מאותה שנה קובע כי ועדה מקצועית ארצית לענייני מכבסות תוכל לחוות דעה על ניהולן כדי למנוע נזק לכבסים...
 - צו חירום משנת 1977 מחייב לרשום את השירותים הניתנים במספרה על לוח, אוסר לבצע תספורת המנוגדת לטעמו ולדרישתו של המסתפר....
 - צו חירום משנת 1979 קובע כי "לא יעסוק מי שאינו נכה מלחמה במכירת כרטיסים לעינוג ציבורי אלא אם רשות מוסמכת נתנה הסכמתה לכך"....
- ביטול גורף של מצב החירום יביא גם לביטולם של חוקים המאפשרים את המלחמה המתמדת בטרור ובמסתננים, כמו החוק לתפיסת מקרקעין בשעת חירום, או הפקודה למניעת טרור. משום כך שומה על הממשלה להחליף מהר ככל האפשר את כל החוקים והצווים הלא-רלבנטיים למצב החירום במדינה בחקיקה של הכנסת, ולהותיר את האחרים במסגרת "מצב החירום".
- אולם מספר חברי כנסת תבעו בשנת 2011 לבטל כליל את התקנות לשעת חירום, ולהעביר את גם את הנושאים הביטחוניים לחקיקה מתאימה וגלויה של הכנסת.

ל חסינות חברי הכנסת וחסינות בניני הכנסת

- חבר כנסת חסין מפני חיפוש על גופו, בחפציו או בדירתו (אלא אם כן מדובר בבדיקת מכס); מפני מעצר (אלא אם כן נתפס בשעת ביצוע פשע) או העמדה לדין גם לגבי נושאים שאינם בגדר מילוי תפקידו, וכן יהיה חסין בפני האזנות סתר (אלא באישור בית המשפט – לאחר שזה שוכנע שהמדובר בעברה על ביטחון המדינה, על רצח, הריגה או עסקת סמים) – אלא אם כן החליטה הכנסת להסיר את חסינותו; לחבר הכנסת הזכות לתנועה חופשית בכל גבולות מדינת ישראל (כולל ביקורים בבתי-סוהר בתיאום עם נציבות בתי הסוהר, אך לא במתקנים צבאיים סודיים); אין למנוע מחבר כנסת לצאת את גבולות המדינה.

חבר כנסת שנעצר בעת ביצוע מעשה פשע או בגידה, תודיע הרשות העוצרת באורח מידי על כך ליושב ראש הכנסת. אסור להחזיק חבר כנסת במעצר יותר מעשרה ימים, אלא אם כן ניטלה ממנו החסינות על ידי הכנסת.

- אולם למרות חסינותו חייב חבר הכנסת לשלם קנס בגלל עברת תנועה או עקב עבירה מינהלית אחרת שדינה קנס מינהלי קצוב.
- חבר כנסת פטור משירות צבאי וכן הוא יכול להשתחרר משירות מילואים, אם הדבר יפריע לו במילוי תפקידו כחבר כנסת. לחבר כנסת זכות לנסיעה חופשית בתחבורה הציבורית (רכבות ואוטובוסים), זכות לקבל רכב שירות לשימוש מטעם הכנסת, זכות לשלוח חינם מסניף דואר הכנסת מכתבים (בהיקף שנתי שנקבע על ידי ועדת הכנסת) ולהשתמש בטלפון הפרטי שלו חינם. לחבר כנסת הזכות לקבל חינם את כל פרסומי הממשלה ושני עיתונים יומיים.

חובות חבר הכנסת

- על חבר הכנסת לשמור על כבוד הכנסת וחבריה, לנהוג בדרך ההולמת את מעמדו, להימנע משימוש לא ראוי בחסינותו ולהקדיש את כל הזמן הדרוש למילוי תפקידו.
- אסור לחבר כנסת לקבל במישרין או בעקיפין כל טובת הנאה חומרית בעד מעשה שעשה בתפקידו כחבר כנסת. כמו כן עליו להימנע מעשיית דברים כחבר כנסת שיש לו בהם ענין אישי ולא לנצל את המידע המגיע אליו בתוקף תפקידו, לקידום אינטרסים אישיים שלו או של מקורביו.
- אסור לחבר כנסת לעסוק בעיסוק נוסף כלשהו, שיש לו ממנו טובת הנאה חומרית, פרט לפעילות התנדבותית.
- אסור לחבר כנסת לכהן כנבחר בגוף ציבורי אפילו ללא תמורה חומרית.
- עם היבחרו לכנסת חייב כל נבחר להפקיד אצל יושב ראש הכנסת הצהרת הון שתכלול: פירוט נכסיו כולל הנכסים הנזילים ואת ערכם בעת רכישתם; הזכויות, ההתחייבויות והחובות שיש לו ולבני משפחתו; מקורות ההכנסה שלו ושל בני משפחתו וסכומי ההכנסה מכל מקור אחר.
- יושב ראש הכנסת ישמור את הנתונים הללו בסודיות מוחלטת. אם נוכח כי חבר הכנסת לא הגיש הצהרת הון, הוא יודיע על כך לוועדת האתיקה של הכנסת. במידה שיושב ראש הכנסת יגלה חשש לקיום עברה פלילית, הוא יעביר את הנושא לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה.

סיום כהונה של חבר כנסת

כהונתו של חבר כנסת תגיע לסיומה באחת האפשרויות הבאות:

- כנסת נבחרת חדשה החלה לכהן וחבר הכנסת, בכנסת היוצאת, לא נבחר לכהונה נוספת.
- הגיש את התפטרותו בכתב ליו"ר הכנסת ולא חזר בו בתום 48 שעות משעת ההגשה של כתב ההתפטרות.
- התמנה לאחד התפקידים שנושאייהם מנועים מלהיות מועמדים לכנסת.
- אם הורשע בפסק דין סופי בעברה פלילית, וקבע בית המשפט ביוזמתו או על פי בקשת היועץ המשפטי לממשלה, שיש בעברה קלון.
- ניתן להשעות חבר כנסת מכהונתו, אם הורשע בעבירה פלילית, למשך הזמן שפסק הדין איננו סופי.
- ניתן להשעות חבר כנסת שנדון למאסר לאחר שהורשע בעברה פלילית, למשך הזמן שהוא נושא בעונש.
- ניתן למנות, לתקופת ההשעיה של חבר כנסת (כמפורט לעיל), חבר כנסת מחליף מתוך רשימת המועמדים של הסיעה עמה נמנה חבר הכנסת המושעה. במידה שחבר הכנסת המושעה חוזר למלא את תפקידו, יחדל המחליף לכהן כחבר כנסת, אולם תישמר זכותו לחזור ולכהן כחבר כנסת אם מי מרשימת סיעתו יחדל לכהן.

נטילת חסינותו של חבר כנסת

נטילת חסינות של חבר כנסת היא אירוע חוקתי חשוב וקשה. שכן החסינות ניתנת לחברי הכנסת כדי שיוכלו לתפקד ולמלא את חובתם ללא איומים או התאנויות של נציגי השלטון או גופים לא ממשלתיים כלשהם. בעיקר אמורים הדברים לגבי חברי כנסת מהאופוזיציה המערערים על פעולות השלטון או חושפים טעויות וסטיות שנעשות על ידי שליחיו. בישראל, הנתונה בויכוחים פנימיים ההופכים לעתים גם לאלימים, החסינות הניתנת לחברי כנסת היא חשובה ביותר להבטחת יכולת תפקודם כנציגי ציבור. לא אחת מדביקים לחברי כנסת כינויים של בוגדים, במידה שהם מעיזים לנקוט בעמדות המנוגדות לקונצנזוס הלאומי. להלן כמה דוגמאות:

- חברי כנסת מהמפלגה הקומוניסטית (על כל גלגוליה) הואשמו לא אחת, בעיקר בתקופת המלחמה הקרה, כנציגים של ברית המועצות.
- חברי כנסת ערבים מואשמים לא אחת כנציגי אויביה של ישראל.
- חברי כנסת רבים משתתפים בהפגנות ובאירועי-מחאה, ההופכים לא אחת לאלימים – ועל המשטרה לדאוג לכך שלא ייפגעו, לא על ידי יריבים ולא על ידי הכוחות הממונים על פיזור ההפגנה או הכלתה.

- היועץ המשפטי לממשלה הוא שמגיש לוועדת הכנסת את הבקשה להסרת חסינותו של חבר כנסת, כדי שיוכל לתבוע אותו לדין על פי כתב אישום שהוכן על ידו והנוגע לעברה פלילית שעבר אותו חבר כנסת.
 - היועץ המשפטי כמו גם חבר הכנסת הנאשם, יופיעו לפני ועדת הכנסת ויטענו כל אחד את טענתו. חבר הכנסת יוכל לטעון (במידה שיהיה צידוק לטענתו) כי העבירה בה הוא מואשם נעברה במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו (כמו למשל שימוש בכוח והפרעה לשוטרים מלהרוס בית שלדעת חבר הכנסת לא הייתה הצדקה מהותית להריסתו); או שכתב האישום הוגש שלא בתום לב.
 - יצוין כי חברי ועדת הכנסת לא ידונו בטיב ההאשמות שמכיל כתב האישום, אלא רק אם כתב האישום הוכן על פי החוק והוא נעדר שיקולים זרים (פוליטיים בעיקר, או גם בשל רדיפה עדתית ולאומית).
- אין חברי הכנסת יכולים לשים עצמם כשופטים המעריכים את החיוב והשלילה שבכתב האישום.**
- החלטתה של ועדת הכנסת להסרת חסינות או לדחיית בקשתו של היועץ המשפטי – תהיה סופית.
 - החליטה הוועדה להיענות לבקשתו של היועץ המשפטי לממשלה, על מזכירות הכנסת להודיע לכל חברי הכנסת על קיום דיון והצבעה בנושא זה לפחות עשרים וארבע שעות מראש. ההצבעה בתום דיון כזה – תהיה גלויה.
 - חבר כנסת יכול להודיע שהוא מוכן להסרת חסינותו מרצונו החופשי. במקרה כזה לא יערך הדיון בוועדת הכנסת או במליאה.

מעמדו של חבר כנסת שהורשע עם קלון

חבר כנסת שהורשע בעברה שיש עימה קלון מושעה אוטומטית מחברותו בכנסת, וזאת על פי חוק חדש שקיבלה הכנסת ביוזמתם של חברי הכנסת גלעד ארדן (ליכוד) ושלי יחימוביץ (עבודה) בכנסת ה-17. ההשעיה אינה מותנית בדיון כלשהו בוועדת הכנסת. המועמד הבא ברשימתו של הח"כ המושעה, יתפוס את מקומו בכנסת.

אולם אם לאחר ערעור תבוטל הרשעתו של הח"כ או יבוטל הקלון, יחזור חבר הכנסת לכהן והמחליף שלו יעזוב את הכנסת. חבר הכנסת ייחשב כמושעה עד קבלת פסק הדין הסופי בערעור שהגיש או שהגיש פרקליטות המדינה.

בחצי השנה הראשונה להשעייתו יקבל הח"כ חצי משכורת, ולאחר מכן משכורת שלמה למרות שלא יהיה פעיל בכנסת. אולם בכל תקופת ההשעיה הוא לא יהיה זכאי לרכב, לתקציב "קשר עם הציבור" ולמימון עוזרים פרלמנטאריים.

אם בתום הערעור יישאר הקלון, חבר הכנסת יורחק סופית מהכנסת; יקבל דמי הסתגלות חד-פעמיים של 200 אלף ₪ (ב-2008), וזאת אם סיים תקופת כהונה של לפחות שש שנים; וכן יקבל

גמלה חודשית בהתאם לשנות שירותו בכנסת (2% לשנה). אולם יאבד את זכותו לקבל עיתון והחזרי טלפון.

חסינות משכן הכנסת ורחבתו

בנייני הכנסת והרחבות המקיפות אותם והתחומות בגדר – הם מחוץ לתחום לכל אדם (פרט לחברי הכנסת ולעובדיה המורשים), אלא אם כן הוא נושא עמו אישור כניסה מיוחד מיושב ראש הכנסת או מטעמו.

בתחום הכנסת אסור לערוך אספות או הפגנות או להציב שלטים מכל סוג שהוא. כל התכנסות בכנסת (אירועים ממלכתיים או ציבוריים) טעונה אישור מוקדם של יושב ראש הכנסת. קצין הכנסת, באמצעות הסדרנים ומשמר הכנסת, אחראי על קיום הסדר במשכן הכנסת וברחבותיו.

יציבות חוק יסוד הכנסת

- אין בכוחן של **תקנות לשעת חירום** לשנות את חוק יסוד הכנסת, להפקיע אותו זמנית או להכניס בו שינויים מכל סוג שהו.
 - במידה שהכנסת תרצה בכל זאת להחיל על חוק יסוד הכנסת, תקנה מתקנות שעת חירום, הדבר יוכל להיעשות רק בתמיכת 80 חברי כנסת.
 - אותו מספר תומכים יהיה דרוש במידה שהכנסת תבקש להאריך את כהונתה מעבר ל-4 שנים, עקב נסיבות מיוחדות (מלחמה) המונעות עריכת בחירות במועדן. אולם קיצור תקופת כהונתה של הכנסת יכול להתבצע בהצבעת רוב רגילה.
- אכן החוק הדמוקרטי החשוב של **עריכת בחירות לעתים קצובות**, מקבל כאן חיזוק חשוב, כמו גם שינוי אפשרי בחוק יסוד הכנסת. אלה הם אבני יסוד של כל משטר דמוקרטי אמיתי.

חוק הלוביסטים

בכנסת ישראל התפתחה תופעה מקבילה למקובל בשני בתי המחוקקים האמריקאים: הפעלת אנשים שכירים, הפוגשים את נבחרי הציבור ומנסים לשכנע אותם להצביע או להימנע מהצבעה בדיון על הצעת חוק כלשהי. אנשים אלה – הלוביסטים – מקבלים את שכרם מהגופים האינטרסנטים המבקשים להשפיע בדרך זו על החקיקה החשובה לעסקים שלהם.

לא אחת התגלע, כי "השכנועים" הללו התפתחו להצעת טובות הנאה למחוקקים, לגיוס כספים למערכות הבחירות שלהם; ולחילופין למסכת של איומים. כך למשל הלובי של האיגודים המקצועיים בווינגטון עוקב אחר הצבעותיו של כל מחוקק, ובמידה שהוא לא מצביע לפחות על 75% בעד (או נגד) הצעות חוק שעניינו את האיגודים – הם מונעים ממנו עזרה במערכת הבחירות, ב"כסף אפור" (ראה לעיל _____), וב"מתנדבים".

לפי החוק שנתקבל בכנסת ביום 2.4.2008 הוסדרה עבודת הלוביסטים בכנסת על פי ההנחיות הבאות:

- כל לוביסט חייב להגיש בקשה לוועדה מיוחדת, המורכבת מיו"ר הכנסת ושנים מסגניו (אחד מהקואליציה ואחד מהאופוזיציה) ולבקש אישור לשמש כלוביסט בכנסת. עליו לפרט בטופס הבקשה את רשימת הלקוחות שהוא מייצג. הרשימה תהיה גלויה ותתפרסם באתר הכנסת.
- כל לוביסט יהיה חייב לענוד תג-זיהוי שיונפק על ידי הכנסת ובו שמו כלוביסט ושם חברת הלובי שבשמה הוא פועל.
- בכל פנייה לחבר כנסת או לאחד מעוזריו יציין הלוביסט מי הלקוח שבשמו הוא פונה.
- על הלוביסט ייאסר להעניק לחברי הכנסת טובות הנאה, להטעות את הח"כים או לנקוט באמצעים פסולים כדי לשכנעם – כולל הבאת הח"כ לכלל מחויבות כי יצביע או יפעל בדרך מסוימת.

עם קבלת החוק נקבעה נורמת התנהגות חדשה, בכל הנוגע ל"קשרים בין הון לשלטון": זאת נורמה של שקיפות בעבודת הלוביסטים, המבטיחה חקיקה תקינה וממלאה אחר העיקרון של **זכות הציבור לדעת**.

יחד עם זאת אין לדעת מה מתרחש בפגישות ארבע עיניים בין חבר הכנסת ללוביסט, והאם כל ההנחיות הנ"ל אכן נשמרות כלשונן. בחודש נובמבר 2011 פעלו בכנסת 132 לוביסטים שייצגו יותר מ-500 חברות מסחריות ואינטרסים כלכליים. המעורבות החיצונית הזאת בעבודת הכנסת על ידי אינטרסנטים מהווה סכנה לאוביקטיביות של חברי הכנסת העומדים בפני החלטות ובפני חקיקה.

בעקבות המחאה החברתית שגיבשה זו לראשונה את יכולת ההמונים להביע את דעתם ולדרוש את שינוי סולם העדיפויות של המדינה, הופנה זרקור על ידי המוחים גם אל הנעשה בכנסת, והם הקימו קבוצה חברתית בשם "**המשמר החברתי**", שחבריה משתתפים בישיבות המליאה והוועדות של הכנסת ועוקבים אחר עבודתו והצבעתו של כל חבר כנסת. הסיכומים שלהם מועברים בפייסבוק לרבבות אזרחים, הקובעים בהתאם לכך את יחסם לכל חבר כנסת. יש לקוות כי מעקב כזה אכן יניב תוצאות ויביא את חברי הכנסת להתייחס לעבודתם ברצינות, בשקידה ומתוך הבנה עמוקה יותר של הבעיות המובאות בפניהם. בעיקר תורגש חשיבותו של הפורום החדש, אם אומנם יתמיד בפעילותו – כמשקל נגד ללחצים הלוביסטיים המופעלים כיום כמעט על כל חבר כנסת.

שכר חברי הכנסת

במהלך שנות קיומה של הכנסת נמתחה לא אחת ביקורת על שכרם הגבוה לכאורה של חברי הכנסת. בעיני הציבור נתקבעה התובנה שחברי הכנסת מקבלים שכר חריג עבור עבודה לכאורה של שלושה ימים בשבוע. אולם האמת ניתנה להאמר כי חבר הכנסת אמור לעבוד במהלך כל השבוע, הן בענייני החקיקה והן בקשר עם הציבור. כדי להרחיק את לזות השפתיים החליטה ועדת הכנסת למנות ועדה חיצונית בראשותו של הכלכלן פרופ' ראובן גרונאו.

לפי פסיקתה האחורונה של הוועדה נקבע השכר ברוטו של חבר הכנסת מן השורה (נכון לסוף שנת 2011) ל- 37,200 ₪ לחודש, שכר המותיר בידו 19 אלף ₪ נטו (לעומת שכר ברוטו של: ראשי הערים הגדולות – של 40,519 ₪; של נשיא בית המשפט העליון ונגיד בנק ישראל הבא – של 60,000 ₪ ושל שופט מחוזי – 45,000 ₪).

אומנם ועדת הכנסת שמינתה את הוועדה של פרופ' גרונאי מוסמכת לאשר או לדחות את הצעותיו ואף לקבוע את השכר בעצמה, אך עד כה (תחילת 2012 היא נמנעה מלעשות זאת, וחברי הכנסת נמנעים, מסיבות של דעת קהל שלילית, לדרוש בפומבי את העלאת שכרם. אף על פי כן נודע כי הדרישה היא להשוות את שכרם לזה של שופטי בית המשפט המחוזי, וכן להגדיל את ההפרשות לפנסיה התקציבית מ-2% לשנה ל-3% ואף ל-4%. כמו כן דורשים חברי הכנסת לבטל את הוועדה החיצונית (וועדת פרופ' גרונאי) ולהחליפה בוועדה של חברי כנסת לשעבר. בכל הנוגע לתנאים הנלווים לשכר: תנאי השירות של חבר הכנסת, גברה הדרישה לתקן את המצב הנוכחי כדי לאפשר לחבר הכנסת למלא את תפקידו כראוי: כיום עומדים לרשות חבר הכנסת שני עוזרים פרלמנטריים (אחד מהם הוא גם הנהג); מכונית שהחזקה מכוסה על ידי הכנסת; לשכה בכנסת; הקצבה של 68 אלף ₪ לשנה להחזקת לשכה חיצונית ולקשר עם הקהל; שני עיתונים; הקצבה של משלוח דואר חניס ממושרד הדואר בכנסת; והקצבה של שיחות טלפון על חשבון הכנסת.

ועדת הכנסת הסמיכה ועדה בראשותו של חבר הכנסת מאיר שיטריט לבחון את צרכיהם המקצועיים של חברי הכנסת במסגרת מילוי תפקידם. לדעתו (אם כי בעת כתיבת שורות אלה בנובמבר 2011 עדיין לא הוגשו המלצותיו) יש להכניס את השינויים הבאים:

- הגדלת מספר העוזרים האישיים לשלושה ואף לארבעה – כדי שיוכלו להתמודד כהלכה עם שפע החומר המוגש להם הן על ידי הממשלה והן על ידי הלוביסטים (מספר העוזרים של סנטור אמריקאי מגיע ל-18...).
- להכפיל את ההקצבה לחבר הכנסת לקשר עם ציבור הבוחרים.
- לאפשר לחברי הכנסת לטוס במחלקת עסקים גם בטיסות קצרות, על מנת לשמור על רענונתם לקראת ימי הפגישות בחו"ל.
- להגדיל את ההקצבה לשכירת לשכה חיצונית כדי לא להיות תלוי "בהנחות" למיניהן..

בעת כתיבת שורות אלה לא הוגשו עדיין ההמלצות לוועדת הכנסת (דצמבר 2011)

הקוד האתי לחברי כנסת

במהלך השנים נמתחה לא אחת ביקורת על התנהגותם של חברי הכנסת, הן בתחום הליכות ונימוסים, השימוש בשפה בוטה, ניצול בוטה ולרעה של חסינותם והן בהפרת נאמנויות מפלגתיות וסיעתיות ומעורבות בפלילים. חלק גדול מהחשדות לא הגיעו לכלל חקירה, משפט או הרשעה או

שהסתיימו בנזיפות של ועדת האתיקה של הכנסת או בגינוי פומבי של המעשים על ידי היועץ המשפטי לממשלה. אולם אין בעובדה זו (הנובעת לא אחת מחוסר ראיות מספיקות, מהיות העבירה עבירה גבולית או מהתנגדות ועדת הכנסת להסיר את חסינותו של הח"כ הנאשם) כדי להקטין את הדאגה האזרחית לניקיון כפיהם ולתקינות התנהגותם של נבחרים הציבור. את הקולר בתופעה מדאיגה זו, יש לתלות במידה רבה בעובדה שמדובר עדיין בחברת מהגרים, שאנשיה הגיעו מכל קצווי תבל, והביאו עמם מנהגים, תפיסות עולם וקודים של התייחסות לפעילות ציבורית, שאין מקומם בחברת חוק נאורה כמדינת ישראל. מסתבר כי כשם ש"פורנוגרפיה היא שאלה של גיאוגרפיה" (היינו מתייחסים אליה בנורמות מוסריות שונות בחלקי העולם השונים) ; כך גם האתיקה הציבורית שונה ממקום למקום :

- בעיות של נאמנות שבטית אל מול הקפדה על קיום החוק.
 - בעיות (של קבוצות חרדים במדינה) של ראיית המדינה כמדינה זרה (מדינה של עכו"ם) שמצווה לנצלה, כפי שהיה מקובל בגולה.
 - בעיות של נאמנות לאומית אל מול "החוקים המפלים של הרוב".
 - בעיות של התנגשות עם החוק בכל עת שהוא עומד בניגוד לתפיסה דתית או לאומנית או אידיאולוגית, והעדפת מוקד הנאמנות הדתי, הלאומני או האידיאולוגי על פני ציות לחוק או הנורמה המקובלת.
 - ראיית המדינה כגוף המנצל את האזרחים ומשום כך יש להימנע משיתוף פעולה עמו (כגון תשלום מסים, הלבנת הון, שירות בצבא).
 - ראיית המשרה השלטונית שנופלת בחלקו של אדם כרכושו הפרטי או כמקום שהוענק לו לקידומו הכלכלי האישי.
 - הצדקת השימוש בכוח הפוליטי והכלכלי הנופל בחלקו של נבחר, לשם חלוקת טובות הנאה, חקיקה מפלה, קידום בני משפחה ונאמנים פוליטיים.
- לצערנו, אנו נוכחים כי למרות שנתה ה-64 של המדינה, אנו רחוקים עדיין מהיותנו חברה בעלת קודים התנהגותיים שווים המקובלים על כל גווני הקשת של החברה הישראלית. אנו רואים כי 800 שנה של פרלמנטריזם בריטי הצליחו אומנם להשריש בחיים הפוליטיים של מדינה זו ערכים המתמצים במשפט אחד : This is not done. ולמרות זאת עדיין משופעת הפוליטיקה הבריטית בשערוריות בהן מעורבים שרים וחברי פרלמנט כגון : מין, מימון בלתי חוקי של מערכות בחירות, מכירת תארי כבוד תמורת תרומות למפלגה, הגשת חשבונות-הוצאה פיקטיביות וכיו"ב. מסתבר כי המאבק נגד התופעות וההרגלים הללו הוא מאבק מתמיד, ועצמת המאבק נגדו היא הממד היחיד להצלחתה של החברה לבער את הנגעים הללו מקרבה.
- גם בישראל מתקיים מאבק מתמיד כזה עוד מימיה הראשונים של המדינה. ואם כי אי אפשר להצביע על חדירת הפשע המאורגן למערכת הפוליטית הארצית, אפשר לזהות את אצבעותיו

המתדפקות על דלתות המערכת הפוליטית, תחילה בתחום המוניציפאלי ומאז שנות ה-80 של המאה הקודמת – גם על דלתות הכנסת.

ניקח לדוגמה את האירועים הפוליטיים, והאירועים החריגים מבחינת התנהגותם של חברי הכנסת ושרים, במהלך כהונתה של הכנסת ה-16 (2003 – 2006): היו 48 חברי כנסת! (40%) מעורבים או חשודים בפלילים או במעשים בלתי הולמים חבר כנסת או שר. מן הראוי לציין את מהות המעשים שהביאו להתנגשותם של אלה עם החוק או עם נורמות ההתנהגות שהם הפרו:

- עדות שקר ומרמה בתחום מימון הבחירות.
 - סיוע בקידום אינטרסים של יזמים פרטיים בישראל ומחוצה לה בתוקף הקשרים של המסייע לרגל תפקידו הממלכתי – תמורת תשלומי שוחד, ישירים ועקיפים.
 - מתן שוחד לקידום אינטרסים פנים מפלגתיים כמו: הסרת מועמדות של מתחרים; השתקת ביקורת פנימית; תשלומים למצביעים במוסדות הבחירה של המפלגות; מימון אירועים מפלגתיים לתומכים, מכספי ציבור;
 - קבלת כספים מעסקות או מבעלי הון בחו"ל מבלי להצהיר עליהם ומתוך מגמה להלבינם.
 - אי מתן פרטים מדויקים על רכוש ועסקיו של חבר הכנסת, עם היבחרו.
 - שימוש במידע שהגיע לחבר הכנסת (או לשר) בתוקף תפקידו (כמו רשימות של עובדים במשרד ממשלתי או רשימות של נהנים מתמיכות ממשלתיות) לקידום אינטרסים לא חוקיים של מפלגתו או של מקורביו.
 - שימוש בדואר ממשלתי למטרות מפלגתיות.
 - הצבעות כפולות בכנסת.
 - נסיעות לחו"ל על חשבון חברות אינטרסנטיות או טייקונים כספיים.
 - מינויים פוליטיים.
 - נסיעות בלתי מאושרות לארצות אויב.
 - ניסיונות המרדה.
 - ניסיונות השחרה של יריבים פוליטיים על ידי פרסום מעשיהם הבלתי מוסריים או אף על ידי הכנת תיק הפללה נגדם.
 - שימוש לרעה בחוק החסינות, כמו מניעת כניסה לשם תפיסת מסמכים בבתייהם של חשודים.
 - שיתוף פעולה עם האויב בעת מלחמה.
- הפרסומים הרבים שנתלו לחריגות הנ"ל של נבחרים הציבור, וסיקור החקירות והמשפטים – פגעו קשות בדימויה של הכנסת ושל חבריה. אולם עוד יותר נפגע אימון הציבור בנבחרי, שחדלו עקב כך להיות דוגמה מובילה לחינוך אזרחי תקין. כינויי הגנאי שהתלו לתפקודם של חברי

כנסת בפי הציבור מטרפדים את מאמצי החינוך לאזרחות שמערכת החינוך מנסה להטמיע בילדי ישראל. **תקלה זו מחייבת תיקון מיידי.**

בשנת 2003 יזם יושב ראש הכנסת דאז רובי ריבלין הקמת ועדה ציבורית בראשותו של השופט יצחק זמיר, כדי שתכין קוד אתי מחייב להתנהגותם של חברי הכנסת. הוועדה הגישה את המלצותיה בתום שלוש שנות דיונים בחודש אוקטובר 2006. ואלה המלצותיה העיקריות:

- חבר כנסת יקדיש את עיקר זמנו לתפקידו בכנסת, ולא ייעדר למשך יותר מחודש אחד במושב.
- חבר כנסת יימנע מניגוד עניינים בין תפקידו לבין עיסוק אחר, ולא יעסוק בעיסוקים נוספים.
- חבר כנסת לא יהיה מעורב ולו בעקיפין בכל יוזמה, בכנסת או מחוצה לה, בנושא שבו הוא מצוי בניגוד עניינים, כולל הצבעה המתקיימת בוועדה בנושא שהוא מצוי בו בניגוד עניינים.
- חבר הכנסת לא יפנה לרשות ציבורית בנושאים כגון הליך פלילי נגד גוף או אדם מסוים, מכרז מטעם רשות ציבורית, בקשה לקבלת זיכיון, רישיון או היתר, בקשה לקבלת תמיכה כספית או טובת הנאה עסקית.
- חבר כנסת לא יעשה שימוש בידיעה מוקדמת או סודית שהגיעה אליו במילוי תפקידו למען עניין אישי או מוסדי שלו או של אדם אחר.
- חבר הכנסת לא ישתתף בפעילות מטעם גוף עסקי או באירוע בעל אופי עסקי שמומן בידי גוף עסקי.
- חבר הכנסת לא יקבל מתנה הניתנת לו בשל היותו חבר כנסת (אלא אם היא קטנת ערך) כולל מתנה עקיפה הניתנת לבני המשפחה או מקורבים. מי שקיבל מתנה אסורה יחזירה לנותן.
- חבר הכנסת לא ייסע לחו"ל במימון ישיר או עקיף של אדם או גוף המקיים עסקים או בכוונתו לקיים עסקים עם ישראל או עם גוף בישראל. ועדת האתיקה של הכנסת לא תאשר נסיעות מסוג זה.
- במידה שבן זוגו של חבר כנסת מצטרף לנסיעה שאושרה על ידי ועדת האתיקה, הוא יממן את הנסיעה מכיסו.
- חבר כנסת יופיע במשכן בלבוש הולם, יתבטא בלשון הולמת, יתנהג בנימוס ויימנע משיבוש המהלך התקין של דיוני הכנסת.
- חבר כנסת לא יעסיק עוזר פרלמנטארי שהוא קרוב משפחתו ויימנע משימוש בלתי ראוי בחסינויותיו ובזכויות המוקנות לו בחוק.

- חבר הכנסת ינהג ביחסיו עם עיתונאים באופן אמין, אחראי והוגן ולא יגלה מידע שנודע לו בתוקף חברותו בכנסת ושגילוייו אסור על פי החוק.
 - חבר הכנסת יימנע מהעסקת שדלן (לוביסט) או מפעילות לטובת שדלן בכנסת או מחוצה לה. ויימנע ממתן התחייבות אישית לשדלן כי יצביע או יפעל בכנסת בדרך מסוימת.
- המלצותיה "העדינות" של הוועדה נוגעות לתחומים הבאים :**
- המלצה להפחית משכרו של חבר כנסת – את ימי היעדרותו משישית מכלל ימי הדיונים במושב הקיץ או החורף, או שנעדר ללא הצדקה במשך יותר מחודש בעת המושב.
 - המלצה לאפשר להעניש חבר כנסת בשלילת רשות הדיבור במליאה או בועדות למשך עד 10 ימים.
 - המלצה למנות "נציב אתיקה" בידי ועדה ציבורית, אשר יסנן את התלונות שיוגשו נגד חבר כנסת, ויגיש אותן ל"וועדת קובלנות" שתטפל בהן. וזאת במקום ועדת האתיקה של הכנסת שהיא גוף פסיבי הפועל רק אם פונים אליו, והמהווה גם גוף חוקר וגם גוף שופט.
- בעת כתיבת שורות אלה בחודש דצמבר 2011, נמצאות המלצות הוועדה של זמיר עדיין בדיונים בוועדת הכנסת.**
- עיקרי הויכוח (שנערך ביום שלישי, ה-8 במרס 2011) נסבו סביב הרכבה של ועדת הקוד האתי שצריכה לקום: בעוד שוועדת זמיר הציעה הרכב של ארבעה חברי כנסת, שניים מהקואליציה ושניים מאופוזיציה, הציעה ועדת משנה שדנה בנושא מבנה של שבעה חברי כנסת: ארבעה מהקואליציה ושלושה מהאופוזיציה. המתנגדים להצעה טענו כי בהרכב כזה, תהפוך כל החלטה של הוועדה להחלטה פוליטית שבה הקואליציה תנסה לטשטש חריגות אתיות של חבריה. נוסף לכך הוגשו תשעים הסתייגות וביניהן לדוגמה:
- **הצהרות ההון של חברי הכנסת** – קיימת התנגדות להעברת הצהרות ההון של חרי הכנסת גם לעיונו של היועץ המשפטי של הכנסת.
 - **לאפשר השימוש בתקציב לקשר עם הציבור** – לא רק במסגרת פעילות חבר הכנסת כמחוקק אלא גם לצורך היותו נציג ציבור...
 - **הרחקת ח"כ שהפר את כללי האתיקה** – קיימת התנגדות להרחקה עד חצי שנה. במקום זאת הרחקה מהמליאה עד שישה ימים...
 - * **קנס על ח"כ שהפר את כללי האתיקה** – התנגדות להטלת קנס בשיעור של חודש משכורת (37,200 ש"ח). הדרישה: לא להטיל קנס כספי כלל.
 - * **ביטול הסעיף האוסר על ח"כ להתחייב בפני לוביסט** בנוגע להצבעותיו.
 - **התנגדות לדרישה המחייבת אישור של ועדת האתיקה למימון נסיעות לחו"ל במימון זר.**
 - **התנגדות לסעיף האוסר קבלת מתנות במסגרת התפקיד.**

- * דרישה למתן אפשרות לחסות של ח"כ לאירוע עסקי.
- יו"ר הכנסת, התומך בהצעה המלאה שהוגשה על ידי ועדת זמיר, קרא לאשר את ההצעה והזהיר כי הכנסת התיקונים המוצעים, תרע עוד יותר את תדמיתה של הכנסת בעיני הציבור. בכל מקרה: במשך חמש השנים, מאז הונחה הצעתה של ועדת זמיר על שולחן הכנסת, היא לא אושרה, כנראה בגלל אי-רצונם של חברי הכנסת ליטול על עצמם סייגים נוספים האמורים להבטיח את פעילותם הציבורית הנאותה והנקייה מכל דופי.

חוק נציבות הדורות הבאים

- בחודש מרס 2001 הוכנס תיקון בפרק ח' לחוק הכנסת, לפיו תוקם **נציבות הדורות הבאים** בכנסת. מטרת הקמתה של הנציבות היא לדאוג לכך שחקיקה או צעדים מנהליים כל שהם, ייבחנו לא רק לגבי השפעתם המיידית על חיינו אלא גם לגבי השלכותיהם ומידת השפעתם (לטוב או לרע) על הדורות הבאים שיחיו במדינה.
- לדעת הנציבות **תפקידם של בני הדור הנוכחי לא רק לקבל את העולם כירושא מאבותינו אלא גם כפיקדון למען ילדינו.**
- לנציב הדורות הבאים הסמכות להשתתף בדיוני כל הוועדות וועדות המשנה של הכנסת ובכל הליכי החקיקה של הוועדות, ולחוות את דעתו לגביהן. לצורך זאת הוא זכאי לקבל כל חומר רלוונטי הדרוש לו לשם ביצוע תפקידיו מכל גוף המבוקר על ידי מבקר המדינה. הנציב מוסמך לפעול בתחומי פעילות רחבים ביותר:
- איכות הסביבה, משאבי טבע, המדע, הפיתוח, החינוך, הבריאות, המשק והכלכלה, הדמוגרפיה, התכנון והבנייה, איכות החיים, הטכנולוגיה והמשפטים.
- ייעוד הנציבות הוא אפוא:
- העצמת חשיבת העתיד והתכנון לטווח ארוך בכנסת ובמדינת ישראל.
 - הכללת מרחב העתיד בחקיקה ובחקיקת המשנה.
 - שינוי תודעה – ממרחב הישרדות למרחב יצירת העתיד.
- לצערם של רבים ביטלה הכנסת (דצמבר 2010) את נציב הדורות הבאים, וזאת לאחר שמאז 2006, עם סיום כהונתו של נציב הדורות הבאים הראשון, לא מונה נציב חדש.**
- הוקם מטה פעולה של ארגונים רבים, ביניהם: התאחדות הסטודנטים הארצית, חיים וסביבה, החברה להגנת הטבע ועשרות ארגונים אזרחיים – במטרה להביא לשינוי ההחלטה ולהחזרת הפעלתו של נציב הדורות הבאים.

המעבר ממסגרות זמניות ומוסכמות למערכות נבחרות חוקתיות

לבחירתה ולהקמתה של הכנסת הראשונה קדמו מסגרות זמניות, שהוקמו אף הן על ידי מסגרות נבחרות (הסוכנות היהודית והועד הלאומי), אך ללא בחירות ישירות. היו אלה: מועצת העם שהפכה בנוסח הכרזת העצמאות ל- **מועצת המדינה הזמנית**, ומנהלת העם שמונתה באותה הכרזה **לממשלה הזמנית של המדינה** בפני המוסדות הללו עמדו משימות ייחודיות וחד-פעמיות, בעלות משקל קיומי:

- ניהול המלחמה שהייתה בעיצומה.
 - הקמת מסגרת חוקתית לכוחות המזוינים, כדי לאפשר את המעבר מצבא של מחתרות לצבא סדיר כמקובל במדינה דמוקרטית.
 - ביטול חוקי **הספר הלבן** שחוקקה הממשלה הבריטית ושהיו מכוונים נגד היישוב היהודי.
 - הבטחת רציפות השלטון, מערכת החוקים וסדרי החיים במדינה.
- את אלה ביצעה מועצת המדינה הזמנית, שקיבלה כאמור את סמכותה במגילת העצמאות, כדלקמן (ביום הכרזת המדינה) באמצעות מנשר מיוחד כדלקמן:

(1) **ביטלה את חוקי הספר הלבן.**

(2) קבעה כי עד שיחוקקו חוקים חדשים יעמוד בתוקפו במדינת ישראל המשפט שהיה קיים בארץ-ישראל.

(3) יום לאחר ההכרזה בחרה המועצה בפרופ' חיים ויצמן **כנשיא המועצה**.

(4) עשרה ימים לאחר מכן חוקקה את **פקודת צבא ההגנה לישראל**.

(5) ב-3 ביוני 1948 אישרה המועצה את **פקודת סדרי השלטון והמשפט – תש"ח - 1948**, המהווה את החוק הקונסטיטוציוני הראשון במדינת ישראל. הפקודה הגדירה את רשויות השלטון, סמכויותיהן, מערכת המשפט ובתי המשפט, את צורת התקנתן של תקנות לשעת חירום, את הביטול של חוקים נסתרים מימי המנדט, את ביטול התלות בבריטניה או בשפה האנגלית וכאמור את ביטול חוקי הספר הלבן. הפקודה קובעת את צורת ההעברה של הסמכויות שהיו בידי הממשלה הבריטית ופקידיה לידי הרשויות הישראליות, קובעת כי הרשויות המקומיות ימשיכו לתפקד כחלק מהמערכת השלטונית החדשה, וכך גם כל חברה או שותפות או אגודה שיתופית שהיו רשומות בשטח המדינה ייחשבו מעת כניסת הפקודה לתוקפה כרשומות במדינה; כמו כן קבעה הפקודה את ימי המנוחה.

a. למרות שהפקודה נתקבלה רק ב-3 ביוני, תוקפה הוחל רטרואקטיבית ליום ה-15 במאי 1948.

בצורה כזאת הצליחה המדינה הצעירה, שהייתה נתונה במלחמת קיום אכזרית, להנהיג מערכת חוקים וצווים שאיפשרו לה לתפקד כדמוקרטיה לכל דבר למרות מצב החירום והמלחמה, ולהביא את המדינה למערכת בחירות דמוקרטית ראשונה כמפורט להלן:

18 כנסות ישראל – תולדותיהן, הרכבן ותרומתן לדמוקרטיה הישראלית

הכנסת הראשונה – 25.1.1949 – 30.7.1951

יושב ראש – יוסף שפרינצק

הכנסת הראשונה נבחרה **כאספה מכוונת**.

אספה מכוונת היא גוף נבחר, מיד לאחר שמדינה זוכה בעצמאותה או שמתחלפת צורת השלטון, כמו למשל המעבר ממלוכה לדמוקרטיה בצרפת לאחר המהפכה (1789), או המעבר מרפובליקה פרלמנטארית (הרפובליקה הרביעית) למשטר נשיאותי בצרפת (הרפובליקה החמישית) ב-1959. המאפיין החשוב ביותר של **אספה מכוונת** הוא זכותה ויכולתה להעניק חוקה למדינה. חברי **האספה המכוונת** נחשבים **לאבות האומה**, שלהם מוענקת הזכות החד-פעמית הזאת לקבוע את דמותה ואת המבנה הדמוקראטי של המדינה החדשה, לפי מיטב הכרתם ואמונתם.. כאמור, הזכות לחוקק חוקה למדינה יכולה להיות מוענקת רק למוסד ראשוני ונבחר, המייצג את מגוון הדעות של האוכלוסייה הבוחרת. הפקדת חיבורה של חוקה רק לקבוצת עילית כלשהי, יהיה מעמדה האישי מורם ככל שיהיה, יכולה להחטיא את המטרה.

כך למשל, עם כל ההערכה שאנו רוחשים לחוקה האמריקאית (בעיקר לאחר שהוכנסו בה תיקונים משמעותיים במהלך 213 שנים), היא חוברה (1787) על ידי קבוצת אליטה מצומצמת ולא על ידי מוסד נבחר, ומכאן הפגמים מבחינה דמוקראטית: אי מתן זכות הצבעה לנשים ומניעת זכויות אזרח לשחורים. כאמור הפגמים הללו ואחרים תוקנו במהלך השנים. גם האספה המכוונת הישראלית, הייתה אמורה להעניק חוקה לישראל. טיוטת חוקה כזאת הוכנה על ידי אחד המומחים הבינלאומיים הגדולים בנושא זה: ד"ר ליאו כהן. אולם כפי שניווכח להלן, המבנה הפוליטי של האספה המכוונת לא איפשר להגיע לקונסנזוס, בשאלה המכריעה: **מקומה של ההלכה היהודית בספר החוקים הישראלי**. המפלגות הדתיות דרשו שהחוקה תהיה מבוססת על ההלכה היהודית. משמעות הדבר הייתה יצירת מוקד סמכות נוסף במדינה מעבר לנציגות הנבחרת; ואילו התעלמות מדרישה זו התפרשה על ידי המפלגות הללו כהפרדת הדת מהמדינה.

כדי למנוע מחלוקת חריפה כזאת, כאשר תותחי מלחמת העצמאות עוד לא נדמו, ויתרה האספה המכוונת על מעמדה הייחודי. **בחוק המעבר** שנחקק ב-16.2.1949 נקבע כי האספה המכוונת תיקרא מכאן ואילך "הכנסת הראשונה".

ואילו בעיית חקיקתה של חוקה נדחתה ועוצבה בצורה ישראלית מקורית, כפי שניווכח להלן. מספר חברי הכנסת נקבע ל-120, כדוגמת הכנסת הגדולה בארץ-ישראל בתקופה הפרסית. היו גם כאלה שהציעו את המספר של 91, כמניין הסנהדרין, אולם הצעה זו לא נתקבלה. בית הנבחרים הישראלי הוא אחד הקטנים במדינות הדמוקרטיות בעולם. במהלך השנים נעשו

ניסיונות להגדילו – אולם כל הניסיונות הללו נדחו. מסתבר כי הדמוקרטיה הישראלית מתפקדת כראוי גם כשהיא נשענת על 120 נבחרים בלבד.

הבחירות לאספה המכוננת

הבחירות נערכו ב-21 בינואר 1949, וב-25 בינואר נקבע הרכבה של האספה המכוננת.

בבחירות לאספה המכוננת השתתפו 438,684 מצביעים שהם 86.9% מכל בעלי זכות הבחירה (זהו אחוז גדול ביותר שלא נשמר במהלך השנים, כפי שניווכח להלן).

מספר מושבים	אחוזים	מס' קולות	המפלגה
46	35.7	155,274	מפא"י
19	14.7	64,018	מפ"ם
16	12.1	52,982	חזית דתית מאוחדת
14	11.5	49,782	חרות
7	5.2	22,661	ציונים כלליים
5	4.1	17,786	הפרוגרסיבים
4	3.5	15,287	הספרדים
4	3.5	15,148	מק"י
2	1.7	7,387	רשימה של נצרת
1	1.2	5,363	מפלגת הלוחמים
1	1.2	5,173	ויצ"ו
1	1.0	4,399	התאחדות התימנים

הערות

- b. זאת הופעתה הראשונה של המפלגה הפרוגרסיבית בישוב היהודי. היא הורכבה משני גופים: **מפלגת עליה חדשה** – שהוקמה על ידי עולים מחדשים יוצאי מרכז אירופה, ו**העובד הציוני** החלק הפועלי של מפלגת הציונים הכלליים.
- c. **האיחוד הארצי של הספרדים ועדות המזרח** היה חיבור בין שתי סיעות יריבות בהתאחדות הספרדים: הסיעה של מפא"י בראשותו של **בכור שיטריט** והסיעה של הציונים הכלליים בראשותו של **אליהו אלישר**.
- d. הם התחלקו בייצוג ושני החברים שנטו לציונים הכלליים לא הצטרפו לממשלתו של דוד בן-גוריון.
- e. **הרשימה הדמוקרטית של נצרת ומחוזת חיפה** רשימת מיעוטים קשורה למפא"י.

f. **מפלגת הלוחמים** – הוקמה על ידי הפלג השמאלי של יוצאי לח"י בראשותו של נתן ילין-מור שנבחר בשמה לכנסת.

g. **ויצ"ו** - השתתפותו של ארגון הנשים ויצו בבחירות, מסמל את ראשית המאבק של נשות ישראל על ייצוג פוליטי הולם. יש לציין בצער, שלניסיון זה לא היה המשך וייצוג הנשים בכנסת כמו גם בממשלה מפגר עד היום אחר מדינות מתקדמות בעולם.

h. **התאחדות התימנים** – עולי תימן בישראל שמרו במשך כל שנות היישוב היהודי על ייחודם. התאחדות התימנים הייתה גוף ארגוני חזק שביטא את צרכיה של העלייה הזאת. אולם בעקבות התמזגותה המהירה של העלייה התימנית בחברה הישראלית, נעלם אט אט הייחוד ועמו גם הייצוג הפוליטי העצמאי, כפי שניווכח בהמשך.

ב-16 בפברואר 1949 נבחר פרופ' חיים וייצמן לנשיאה הראשון של מדינת ישראל. באותו יום נתקבל **חוק המעבר – תש"ט – 1949**. חוק זה הפך את האספה המכוננת לכנסת הראשונה והיווה את המסגרת החוקית לרשויות השלטון עד לקבלת חוקה. אולם כאמור חוקה למדינה לא ניתנה במהלך כהונתה של הכנסת הראשונה. תחת זאת נתקבלה בשנת 1950 הצעתו של ח"כ יזהר הררי לחוק מספר חוקי יסוד אשר בעתיד יהפכו לחוקה. חוק המעבר שימש בעקבות כך כמסגרת עד לקבלתם של חוקי היסוד "הכנסת", "הממשלה", ו"נשיא המדינה".

עד שנת 2012 חוקקה הכנסת 11 חוקי יסוד (ראה ____). הכנסת הראשונה הייתה עדה לכהונתן של שתי ממשלות, שתיהן בראשותו של דוד בן-גוריון (ראה להלן ____). ונאלצה להתמודד בעיקר עם המחנה הדתי בנושא החינוך הדתי של העולים ובעיקר העולים מתימן.

האירועים המרכזיים שאירעו בתקופת כהונתה של הכנסת הראשונה

- ניהול המלחמה והבאתה לשלב של הסכמי שביתת הנשק עם ארבע מחמש המדינות שלחמו בנו (עיראק סירבה לחתום ומבחינת החוק הבינלאומי היא נמצאת במצב מלחמה עם ישראל עד עצם היום הזה....)
- קליטת העלייה ההמונית ושיכונה בערים נטושות ובמעברות.
- התמודדות עם בעיית התחלואה של המוני העולים (ב-1950 פרצה בארץ מגפת שיתוק הילדים).
- הנהגת משטר של קיצוב וצנע עקב המחסור במוצרי מזון ומלחמת חורמה ב"שוק השחור".
- הנהגת "עבודות דחק" כדי להתגבר על האבטלה ההמונית.

- קבלת המלווה האמריקאי בסך 50 מיליון \$ מהבנק האמריקאי ליבוא ויצוא – פברואר 1949.
- התחלת הבנייה המאסיבית של שיכונים לעולים בעזרת "התותח" המפורסם.
- פעולה לקבלת ישראל לאו"ם בשנת 1949.
- התמודדות עם האמברגו על אספקת נשק למזרח התיכון (שהטילו שלוש המעצמות : ארה"ב, בריטניה וצרפת), ממנו נפגעה בעיקר ישראל.
- קביעת מדיניות כלפי המיעוט הערבי שנותר בארץ.
- טיפול ברכוש הערבי שנותר בארץ ושהוכרז כ"רכוש נטוש" והקמת מינהל לרישומו וניהולו.

החוקים החשובים שנתקבלו בתקופת כהונתה של הכנסת הראשונה היו כדלקמן :

- (1) חוק יום העצמאות התש"ט – 1949.
- (2) חוק לימוד חובה התש"ט – 1949.
- (3) חוק המעבר התש"ט – 1949.
- (4) חוק מבקר המדינה התש"ט – 1949.
- (5) חוק שירות הביטחון התש"ט – 1949.
- (6) חוק גיל הנישואין התש"י – 1950.
- (7) חוק משפחות החיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י – 1950.
- (8) חוק נכסי נפקדים התש"י – 1950.
- (9) חוק לעשיית דין בנאצים ובעוזריהם התש"י – 1950.
- (10) חוק השבות התש"י – 1950.
- (11) חוק לעידוד השקעות הון התש"י – 1950.
- (12) חוק מניעתו וענישתו של הפשע השמדת עם התש"י – 1950.
- (13) חוק התגוננות אזרחית התשי"א – 1951.
- (14) חוק חופשה שנתית התשי"א – 1951.
- (15) חוק חסינות חברי הכנסת התשי"א – 1951.
- (16) חוק נכסי המדינה התשי"א – 1951.
- (17) חוק שוויון זכויות האישה התשי"א – 1951.

עם סיום כהונתה של הכנסת הראשונה, צריך להעלות על נס את תיפקודה, למרות שבחלק מכהונתה הייתה ישראל נתונה במלחמה, ולאחר מכן במאמץ קליטה של מאות אלפי עולים ובניסיון נואש כמעט לייצב את כלכלתה ולספק מזון לאוכלוסייתה שהוכפלה

ושולשה. די אם נתבונן ברשימת החוקים שהפרלמנטרים החדשים חוקקו בתקופה הקצרה של 17 חודשי קיומה: בתחומי החברה, החינוך, הרווחה, שוויון זכויות האישה, ענישת משמידי עם והושטת יד לכל יהודי בעולם באמצעות חוק השבות – כדי להתמלא הערכה לחברי הכנסת הראשונה, שסללו נתיבות לכל הבאים אחריהם.. ומעל כל אלה, הצלחתם (ללא כל ניסיון פרלמנטארי קודם) להעביר בשלום חברה, שהייתה נתונה במלחמה ושאיבדה לפתע את המסגרת השלטונית שלה (אומנם מסגרת של ממשלה זרה ועוינת, אך שתפקדה במשך שנים רבות ומילאה את חובותיה הראשוניות בשמירת החוק והסדר) למסגרת של מדינה חדשה, שהתארגנה למן הרגע הראשון כבעלת משטר דמוקרטי יציב הפועל ומפעיל את המערכות השלטוניות בצורה יעילה ויציבה.

יחד עם זאת, זרע הפורענות שנזרע בכנסת הראשונה (שבעטיו כיהנו בתקופתה שתי ממשלות ב-18 חודשי כהונה בסך הכול), בין המחנה החילוני והדתי (ובעיקר בין מפלגות הפועלים והמפלגות הדתיות) – הנביט צמחי-מרור רבים שהביאו להתפרקותן של קואליציות רבות, למשברים ולבסוף לעריקתו של המחנה הדתי מהברית ההיסטורית עם תנועת העבודה – לברית חדשה עם מפלגות הימין, שמצאה את ביטויה גם בהקצנה הפוליטית לאחר **מלחמת ששת הימים**. למרות המשברים עם הדתיים בכנסת הראשונה, הבחירות לכנסת השנייה עמדו דווקא בסימן העימות הראשון בין מפלגות הפועלים לבין המחנה האזרחי (הציונים הכלליים): בחודש נובמבר 1950 נערכו הבחירות המוניציפאליות ברחבי הארץ. בבחירות אלה נחלו הציונים הכלליים ניצחון מוחץ: כ-25% מכלל הקולות. הסיבה לכך הייתה בעיקרה המחסור ששרר בארץ, מדיניות ה"צנע" שהונהגה על ידי הממשלה ושוק השחור במצרכים שפרח והעשיר את הספסרים. סיסמת הבחירות של הציונים הכלליים הייתה: "תנו לחיות בארץ הזאת!" והיא כוונה גם נגד ההעדפה שהעניקה המדינה למשק הפועלים, נגד הפיקוח החמור על מטבע החוץ והמיסוי הכבד. מעודדים בהצלחתם יצאו הציונים הכלליים בסיסמה נוספת לקראת הבחירות לכנסת השנייה: "מספיק ודי בשלטון מפא"י!"

הכנסת השנייה 30 ביולי 1951 - 26 ביולי 1955

יושב ראש – יוסף שפרינצק

אולם ההצלחה של הציונים הכלליים בבחירות המוניציפאליות נשענה בעיקר על הישגיהם בערים המבוססות של המדינה. ואילו ביישובי העולים ובמעברות העריצו את בן-גוריון והוא זכה בקולותיהם, כפי שניתן להיווכח מתוצאות הבחירות המפורטות להלן:

<u>המפלגה</u>	<u>מספר הקולות</u>	<u>אחוזים</u>	<u>מספר המושבים</u>
מפא"י	256,456	37.3	45
הציונים הכלליים	111,394	16.2	20

15	12.5	86,095	מפ"ם
8	6.8	46,347	הפועל המזרחי
8	6.6	45,651	תנועת החרות
5	4.0	27,334	מק"י
4	3.2	22,171	הפרוגרסיבים
3	2.4	16,370	הרשימה
			הדמוקראטית
			לערביי ישראל
3	2.0	13,799	אגודת ישראל
2	1.8	12,002	ספרדים ועדות
			המזרח
			ותיקים ועולים
2	1.6	11,194	פועלי אג"י
2	1.5	10,383	המזרחי
1	1.2	8,067	קידמה ועבודה
1	1.2	7,965	הת' התימנים
1	1.1	7,851	חקלאות ופיתוח

הערות:

- (1) חוק פיזור הכנסת הראשונה, שנחקק בחודש אפריל 1951, הורה כי כל מי שהיה תושב מדינת ישראל ב- 1 במרס 1951 יוכל להצביע בבחירות. בכך הוכנסו בבת אחת מאות אלפי עולים חדשים לתוך הגוף הבוחר של הכנסת השנייה: מספר בעלי זכות הבחירה גדל מ- 504,815 לכנסת הראשונה ל- 925,442 לכנסת השנייה. לעובדה זו, כאמור, הייתה השפעה על תוצאות הבחירות, עקב הערצתם של העולים החדשים את דוד בן-גוריון.
- (2) הגוש של המפלגות הדתיות התפרק לקראת הבחירות לכנסת השנייה. ארבעת הפלגים קיבלו לבסוף מנדט אחד פחות (15) לעומת מה שהיה לחזית הדתית המאוחדת בבחירות לכנסת הראשונה (16).
- (3) המפסידה הגדולה בבחירות הללו הייתה תנועת החרות שמספר חבריה בכנסת ירד ל-8. הסתבר כי במדינה מלקקת פצעים כמו ישראל לאחר **מלחמת העצמאות**, נושאים כמו "ארץ ישראל השלמה" או ההתחשבות עם מטביעי האוניה "אלטלנה" לא דיברו יותר לציבור הבוחרים, ובוודאי לא לעולים החדשים שמקורם באו. מנחם בגין המאוכזב פרש למשך שישה חודשים מהנהגת התנועה.

- (4) מפסידה נוספת בבחירות הללו הייתה מפ"ם: תמיכתה הנחרצת של בריה"מ בזכות הקמתה של מדינת ישראל (נאום גרומיקו המפורסם) והניצחון של צבא האדום על הנאצים, הלהיב את החלק הסוציאליסטי השמאלי של החברה הישראלית (הייתה ציפייה להשתלטות המחנה הקומוניסטי על העולם כולו) - והוא נחלץ להשפיע על האוריינטציה הפוליטית של המדינה לכיוון בריה"מ ("כוחות המחר"). הפגנות בנוסח "לחם ועבודה" שארגנה מפ"ם, ושבתת הימאים (1951) עמדו במרכז העימות שלה עם מפא"י בכנסת הראשונה.
- בן גוריון דחה את התביעה וביכר להתחבר עם מדינות המערב הדמוקרטיות. עובדה זו יצרה מתח גבוה בין שתי המפלגות, הביאה לפילוג "הקיבוץ המאוחד" (1951) ותנועת הנוער "המחנות העולים". גם החלטתו של בן-גוריון לחתום על **הסכם השילומים** עם גרמניה המערבית (1952) עורר את התנגדות מפ"ם, שראתה במערב גרמניה גרורה אמריקאית המתכוננת לתקוף את בריה"מ.
- יחד עם זאת החלו להופיע עימותים פנימיים גם בין שתי השותפות במפ"ם ("השומר הצעיר" ו"התנועה לאחדות העבודה - פועלי ציון"). זו האחרונה הייתה מיליטנטית יותר וסרבה לקבל את הקו הפייסני של "השומר הצעיר" כלפי הערבים. כפי שניווכח להלן, במהלך כהונתה של הכנסת השנייה נפרדה החבילה.
- (5) הממסד של מפא"י (באמצעות הממשל הצבאי) שלט בערביי ישראל. לכן קל היה לו להקים רשימות ערביות מטעם, בהתאם להתפלגויות בחברה הערבית (מוסלמים דרוזים ובני חמולות שונות). בעקבות כך ניגשו לבחירות ארבע רשימות של מיעוטים, כולם קשורות למפא"י, שגרפו יחד 5 מנדטים והעצימו בכך מאוד את כוחה של מפא"י.
- (6) הרשימה של הספרדים, שהייתה משותפת בבחירות הקודמות למפא"י ולציונים הכלליים, נתפרדה: החלק המפא"י (בכור שיטריט) הוכלל ברשימת מפא"י ואילו אליהו אלישר וחבריו הציונים הכלליים רצו ברשימה נפרדת והצטרפו לאחר הבחירות לסיעת הציונים הכלליים. כמו כן הצטרפה לאחר הבחירות למפלגה זו גם סיעת התימנים וכך הגיע כוחה ל-23 מנדטים.
- (7) אנו רואים בכנסת השנייה התרבות גדולה של סיעות שנציגיהן נבחרו לכנסת (היו רשימות נוספות שלא עברו את אחוז החסימה): 15 לעומת 11 בכנסת הראשונה. בסוף כהונתה של הכנסת נוספה הסיעה של "אחדות העבודה - פועלי ציון" שנפרדה ממפ"ם, כך שהמספר הכולל הגיע ל-16 !!! סיעות. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שכדי להכניס נציג אחד לכנסת די היה לרכז (בהיקף ארצי) אחוז אחד בלבד מהקולות הכשרים. לכן סיעות כמו אלה שהרכיבו את החזית הדתית המאוחדת, התפתו להאמין כי בהליכה נפרדת יצליחו להכניס יותר נציגים לכנסת מהמספר שהוקצה להם במסגרת הכוללת. מספר כה גדול של סיעות הכביד וממשיך להכביד על עבודתה של הכנסת.

במהלך כהונתה של הכנסת השנייה אירעו האירועים החשובים הבאים:

- (1) החתימה על הסכם השילומים עם גרמניה המערבית (10.9.1952) הציתה מהומה רבת בישראל. נוצר כאן אינטרס משותף של מפלגת חרות והמפלגות השמאלניות: מפ"ם ומק"י – שראו בגרמניה המערבית סוכנת של האימפריאליזם האמריקאי. בראש החרו של ההתנגדות עמדה חרות, ומנהיגה מנחם בגין הסית המוניים שעטו על הכנסת ורגמו אותה באבנים. אולם ממשלת בן גוריון עמדה בלחץ, הסכם השילומים אושר בכנסת והציל בסופו של דבר את כלכלת ישראל.
- (2) מכה נוספת לעמדותיה הפרו-סובייטיות של מפ"ם היוו משפטי פראג ומשפט הרופאים ברוסיה. במשפטי פראג הואשמו 16 מנהיגים קומוניסטים ובראשם רודולף סלאנסקי המזכיר הכללי של המפלגה בריגול לטובת האמריקאים. בין הנאשמים היו 10 יהודים (כולל סלאנסקי עצמו שהוצא להורג) כמו כן נכלאו והואשמו בריגול שני אזרחים ישראלים שהיו באותה עת בפראג: מרדכי אורן ממנהיגי מפ"ם ושמעון אורנשטיין שעסק ברכיצת נשק עבר ישראל. שניהם נדונו לתקופות מאסר ארוכות אך שוחררו כעבור כמה שנים. משפטי פראג ולאחריהן ב-1953 משפט הרופאים זעזעו את העולם כולו, כולל מפ"ם (הקומוניסטים המשיכו לתמוך במשפטים...), שנחלשה ובשנת 1954 חזרה והתפלגה, כשמפלגת אחדות העבודה - פועלי ציון עזבו אותה.
- (3) כדי לעמוד בלחץ האידיאולוגי של מפלגות השמאל שפעלו להביא את ישראל לאוריינטציה על ברית-המועצות, פרסם דוד בן-גוריון בשנת 1953 שישה מאמרי פולמוס בעיתון "דבר" תחת הפסבדונים: ס.ש. יריב (סבא של יריב) נגד "השומר הצעיר" תחת הכותרת: "על הקומוניזם והציונות של השומר הצעיר". בהם חשף לדעתו את הדו-פרצופיות של השומר הצעיר, על שהם מופיעים בפני שלטונות בריה"מ כקומוניסטים מסורים ומחביאים מאחורי הגב את העובדה שהם גם מפלגה ציונית הנהנית מתקציבים שיהודים אמריקאים מזרימים לארץ באמצעות הסוכנות היהודית; ומצד שני משתתפים במלוא המרץ בפעילות המלאה של התנועה הציונית תוך שהם דורשים את חלקם בתקציבים שאותם שמעניקה הסוכנות היהודית מתרומותיהם של עשירי ארה"ב להתיישבות העובדת....
- (4) המעבר של ישראל לאוריינטציה פרו-מערבית לא נעשה בבת אחת. תחילה קיווה בן-גוריון לפעול בקרב גוש המדינות הבלתי מזדהות. אולם אי הזמנתה של ישראל לוועידת בנדונג שנערכה באינדונזיה בשנת 1955 – סתמה על תקווה זו את הגולל. (בראש הוועידה עמדו: טיטו - מיוגוסלביה, נאצר – מצרים, סוקארנו- מאינדונזיה וצ'ו-אן-לאי- מסין).
- (5) בשנת 1953 התפטר בן-גוריון מהממשלה ומהכנסת בגלל עייפות כטענתו, ומשה שרת התמנה לראש ממשלה במקומו.

(6) נושא שהסעיר את ישראל בשנת 1954 ושגרם לקרע עמוק בתנועת הפועלים (קרע שהוביל בסופו של דבר לסילוקה מהשלטון ב-1977) – היה "העסק הביש" במצרים: בפקודת מערכת הביטחון הישראלית הופעלה מחתרת של צעירים יהודים במצרים, ונשלחה להטיל פצצות על מרכזים תרבותיים של ארה"ב ובריטניה במטרה ליצור קרע בין לבין נאצר. 13 פעילים נתפסו, נאסרו ונדונו לתקופות מאסר ארוכות ושניים אף הועלו לגרדום. שר הביטחון פינחס לבון התפטר ובמקומו נקרא לשירות מחדש (על ידי ראש הממשלה שרת) דוד בן-גוריון.

(7) במהלך הכנסת השנייה נאלצה ישראל להתמודד עם בעיות ביטחוניות ומדיניות רבות שנתנו את אותותיהן בדיוני הכנסת. במיוחד בלטו הנושאים הבאים: התקפה קטלנית על אוטובוס אגד על ידי מחבלים במעלה העקרבנים ורצח 13 נוסעים; תפיסת אונית המבחן "בת גלים" שניסתה לעבור בתעלת סואץ וסגירת התעלה בפני כל אוניה שפניה היו מועדות לישראל או ממנה; עיסקת הנשק הצ'כית-מצרית שהעמידה לראשונה נשק אסטרטגי מתקדם לרשות הגדולה במדינות ערב.

(8) ב-1955 התפוצצה פרשת קסטנר, שהואשם על ידי מחבר מפלטים מירושלים בשם גרינוולד כי שיתף פעולה עם אייכמן. ממשלת ישראל תבעה אותו לדין אך השופטים הפכו את התלונה על פיה והצדיקו את גרינוולד (השופט הלוי "קסטנר מכר נפשו לשטן"). המשפט הפך (בהנהגתו של סניגורו של גרינוולד – שמואל תמיר) לכתב אישום נגד הנהגת מפא"י, על שלא פעלה די להצלת יהודים בשואה. בעקבות כך התפטרה ממשלתו של שרת, לאחר ששרי הציונים הכלליים שהיו חלק מהקואליציה, נמנעו בהצבעת אי האימון שהוגשה נגד הממשלה בגין משפט קסטנר. (קסטנר נרצח במרס 1957 על ידי אנשי ימין קיצוניים).

במהלך כהונתה של הכנסת השנייה הוקמו ונפלו ארבע ממשלות, כמפורט להלן בפרק על הרשות המבצעת. אחת התוצאות החשובות במאבקים הפוליטיים בכנסת היתה כאמור צירופם של הציונים הכלליים (בלחץ המפלגות הדתיות) לממשלה (1952). כמו כן נאלצה מפא"י (שהרכיבה את הממשלה הראשונה רק עם הדתיים והסיעות הערביות) – לוותר ויתורים מרחיקי לכת בתחום הדתי: חוק בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) – שהכפיף את כל מערכת האישות של יהודים בישראל לכללי ההלכה; הוטל איסור על יבוא בשר לא כשר; הוקפא הויכוח בעניין גיוס הבנות לצה"ל ובעניין הזרמים בחינוך.

להלן רשימת החוקים העיקריים שנחקקו במהלך הכנסת השנייה:

- (1) חוק האזרחות – התשי"ב – 1952
- (2) חוק הנפט – התשי"ב – 1952
- (3) חוק כניסה לישראל – התשי"ב – 1952

- (4) חוק מעמד ההסתדרות הציונית – הסוכנות היהודית לא"י - התשי"ג – 1952
- (5) חוק עבודת הנוער - התשי"ג – 1953.
- (6) חוק האנטומיה והפתולוגיה – התשי"ג – 1953
- (7) חוק כינוך ממלכתי – התשי"ג – 1953.
- (8) חוק שירות לאומי, התשי"ג – 1953 ;
- (9) חוק מוסד עליון ללשון העברית - התשי"ג – 1953
- (10) חוק התקנים - התשי"ג - 1953.
- (11) חוק זיכרון השואה והגבורה – יד ושם, תש"ג – 1953.
- (12) חוק נישואין וגירושין (שיפוט בתי משפט רבניים) התשי"ג – 1953
- (13) חוק הקרן הקיימת – התשי"ד – 1953 ;
- (14) חוק הביטוח הלאומי - התשי"ד – 1953.
- (15) חוק בנק ישראל, התשי"ד - 1954 ;
- (16) דיני עונשין (ביטול עונש המוות בישראל!) התשי"ד – 1954.
- (17) חוק ההסגרה התשי"ד – 1954.
- (18) חוק החשמל – התשי"ד – 1954 ;
- (19) חוק נכי המלחמה בנאצים התשי"ד – 1954.
- (20) חוק עבודת נשים התשי"ד – 1954.
- (21) חוק הגנת הדייר, התשי"ד – 1954 ; 1
- (22) חוק הדיינים התשט"ו – 1955 ;
- (23) חוק הגנת חיות הבר – התשט"ו – 1955 ;
- (24) חוק השיפוט הצבאי התשט"ו – 1955.
- (25) תיקון מס' 2 בחוק השבות (בנושא מיהו יהודי) – תשט"ו – 1955

הכנסת השלישית – 15 באוגוסט 1955 - 30 בנובמבר 1959

יושב ראש (עד 28.1.1959) – יוסף שפרינצק

יושב ראש עד סיום כהונת הכנסת – נחום ניר

הכנסת השנייה פוזרה כאמור, בעקבות קרע עם סיעת הציונים הכלליים בממשלה: הם סרבו להצביע נגד הצעת אי-האימון שהגישה סיעת חרות בעקבות משפט קסטנר. ראש הממשלה שרת, דרש מהם להתפטר, ומשסירבו, הגיש את התפטרותו לנשיא והקים מיד ממשלת מעבר בלי הציונים הכלליים.

הציונים הכלליים היו בטוחים כי בבחירות לכנסת השלישית הם יגבירו את כוחם. אולם תקוותם נכזבה והסיעה שהפכה להיות השנייה בכנסת, הייתה דווקא סיעת חרות. גם סיעת מפא"י איבדה חמישה נציגים בכנסת השלישית.

מספר בעלי זכות הבחירה, לכנסת השלישית הגיע ל- 1,057,609 מצביעים.

קולות כשרים היו 853,219 שהם 80.7%

אחוז החסימה (1%) היה 8,532 קולות, ומספר הקולות שנדרשו לשם קבלת מנדט (למפלגות שעברו את אחוז החסימה) – הגיע ל- 6,938.

7 מפלגות שהתמודדו בבחירות לא עברו את אחוז החסימה.

להלן התוצאות:

<u>מספר מנדטים</u>	<u>אחוזים</u>	<u>מספר הקולות</u>	<u>המפלגה</u>
40	32.2	274,735	מפא"י
15	12.6	107,190	תנועת החרות
13	10.2	87,099	הציונים הכלליים
11	9.1	77,936	חזית דתית לאומית
10	8.2	69,745	אחדות העבודה – פועלי ציון
9	7.3	62,041	מפ"ם
6	4.7	89,836	חזית דתית תורתית
6	4.5	38,492	מק"י
5	4.4	37,661	המפלגה הפרוגרסיבית
2	1.8	15,475	רשימה דמוקרטית לערביי ישראל
2	1.5	12,511	קידמה ועבודה
1	1.1	9,791	חקלאות ופיתוח

הכנסת השלישית כיהנה במשך ארבע שנים תמימות, עובדה הראויה לציון לאור כהונתן הקצרה יותר של מרבית הכנסות הבאות. במהלך כהונתה כיהנו שתי ממשלות: הממשלה ה-7 והממשלה ה-8 (ראה להלן ע' ____), שתיהן בראשותו של דוד בן-גוריון. האירועים המרכזיים שאירעו במדינה במהלך כהונתה של הכנסת השלישית היו כדלקמן:

- החלה העלייה ההמונית ממרוקו (1.9.1955).

- החל "מבצע קדש" (29.10.1956) שבמהלכו כבשה ישראל את כל סיני, אך נאלצה לסגת בעקבות לחץ אמריקאי-רוסי. לא לפני שהובטח לה חופש השייט במיצרי טיראן.
- ביום הראשון למבצע, הוכרז על עוצר בכל הישובים הערבים במדינה. כפריים מכפר קאסם שלא היו מודעים לפקודה כי עבדו בשדות, נקטלו בעשרותיהם על ידי חיילי משמר הגבול. הודעה על כך נמסרה על ידי ראש הממשלה לכנסת ב-12.12.1956. הקצינים והחיילים היורים הועמדו לדין וחלקם נשפט לתקופות מאסר שונות.
- ראש הממשלה דוד בן-גוריון התפטר פעמיים מתפקידו, בעקבות סירובן של מפלגות הקואליציה (מפ"ם ואחדות העבודה) לתמוך בממשלה שקיבלה על עצמה את "דוקטרינת אייזנהאור" (הבטיחה את תמיכת ארה"ב בכל מדינה שתאזין על ידי בריה"מ) ב-3.6.1957; ולאחר מכן עקב התנגדותן לאשר מכירות נשק ישראלי לגרמניה המערבית.
- ד"ר ישראל קסטנר נרצח בתל-אביב (3.3.1957).
- קריאת גיוס-פתע ("ליל הברווזים"), שגרמה לפאניקה בישוב והתבררה כטעות, הביאה להדחתם של אנשי המודיעין: יהושפט הרכבי וחיים הרצוג.
- אירועי ואדי סאליב בחיפה פורצים על רקע רגשות קיפוח ועוני של עולים ממרוקו (8.7.1959)

האירועים המרכזיים שאירעו בכנסת במהלך כהונתה:

- הכנסת מקבלת את מתנתו של הפסל היהודי בנו אלקון - פסל המנורה (15.4.1956).
- בעקבות עיזבון בן 1.25 מיליון לירות שטרלינג, שהותיר בצוואתו הברון גיימס דה-רוטשילד מבריטניה לשם בניית משכן קבע לכנסת, הוצא מכרז בין אדריכלים לתכנון הבניין. במכרז זכה האדריכל יוסף קלרויין (24.7.1957).
- מפ"ם התפצלה לקראת הבחירות לכנסת השלישית, כש"התנועה לאחדות העבודה" מתמודדת בנפרד (ראה לעיל).
- "המזרחי" ו"הפועל המזרחי" הקימו גוש משותף בשם "החזית הדתית הלאומית" שבמסגרתו התמודדו לכנסת השלישית, לאחר שבבחירות לכנסת השנייה התמודדה כל אחת מהן בנפרד.
- גם שתי המפלגות החרדיות, "אגודת ישראל" ו"פועלי אגודת ישראל" הקימו גוש משותף בשם: "חזית דתית תורתית", לאחר שהתמודדו כל אחת בנפרד בבחירות לכנסת השנייה.
- בחודש אייר תשי"ח חגגה הכנסת יחד עם כל עם ישראל, את העשור הראשון לקיום המדינה.
- עם מותו של יו"ר הכנסת הראשון, יוסף שפרינצק ב-28 בינואר 1959, התארגנה קואליציה של מפלגות מימין (חרות והציונים הכלליים), משמאל (מפ"ם ואחדות העבודה) ומהמרכז (מפד"ל), במטרה למנוע את בחירתו של מועמד מפא"י לתפקיד היו"ר (ברל לוקר). הם

העמידו לבחירה את איש **אחדות העבודה**, נחום ניר, שאכן נבחר וכיהן עד סיום כהונתה של הכנסת ב-30 בנובמבר 1959 (הייתה זו הכהונה הקצרה ביותר של יושב ראש הכנסת מאז ועד היום).

- למחרת בחירתו המחודשת של יצחק בן-צבי לנשיא המדינה - (29.10.1957), זרק אדם מעורער בנפשו רימון למליאת הכנסת. בעקבות כך נפצע השר משה חיים שפירא פצעים קשים וכן נפצעו דוד בן-גוריון, גולדה מאיר ושר התחבורה משה כרמל – פצעים קלים.
- בעקבות האירוע הוחלט להקים את משמר הכנסת וכן להתקין מחיצת זכוכית עמידה, בין יציע הקהל ליציע האח"מים.
- משבר חריף, שהביא לפרישתה של המפד"ל מהממשלה, אירע בסוף יוני 1959, על רקע תיקון שהתקין שר הפנים ישראל בר-יהודה (אחדות העבודה) לפיו: "כל אדם שהצהיר בתום לב שהוא יהודי – יש לרשום אותו כיהודי, ואין לדרוש ממנו כל הוכחות אחרות" (תיקון מס' 2 לחוק). הרבנות הראשית התנגדה לניסוח שהתעלם מההלכה היהודית, ובעקבות כך פרשה מפד"ל מהממשלה. בעקבות כך ולאחר דיונים סוערים (כולל ניסיון של בן-גוריון לקבל חוות דעת של 50 "חכמי ישראל") הודיע ראש הממשלה על ביטול הסעיף, הקים ממשלה חדשה בה חזרה מפד"ל להשתתף (על תולדות חקיקתו של החוק "מיהו יהודי" והויכוחים סביבו ראה _____).
- בכנסת השלישית נחקק חוק היסוד הראשון – **חוק יסוד הכנסת (12.2.1958)**.
- בכנסת השלישית נתקבל החוק הפרטי הראשון, שהוצע על ידי חבר הכנסת משה אונא (תיקון פקודת המועצה המשפטית)
- החוקים הבולטים שנתקבלו במהלך כהונתה של הכנסת השלישית היו:
 - (1) חוק הגנת הצומח התשי"ז – 1956.
 - (2) חוק הסכמים קיבוציים התשי"ז – 1957.
 - (3) חוק יישוב סכסוכי עבודה התשי"ז – 1957.
 - (4) חוק נכי רדיפות הנאצים התשי"ז – 1957.
 - (5) חוק יסוד הכנסת.
 - (6) חוק שירותי סעד התשי"ח – 1958.
 - (7) חוק מבקר המדינה (נוסח משולב) התשי"ח – 1958.
 - (8) חוק המועצה להשכלה גבוהה התשי"ח – 1958.
 - (9) חוק שירות התעסוקה התשי"ט – 1959.
 - (10) חוק יום הזיכרון לשואה ולגבורה התשי"ט – 1959.
 - (11) חוק הנכים (תגמולים ושיקום) התשי"ט – 1959.

(12) חוק המים התשי"ט-1050.

(13) חוק לעידוד השקעות הון התשי"ט – 1959.

לסיכום: יש לציין את שקידתם של נבחרי הציבור להעניק למדינה מערכת חדשה ומתקדמת של חוקים, בעיקר בתחום החברתי – למרות עונייה של המדינה ומצוקותיה הביטחוניות.

הכנסת הרביעית – 30.11.59 – 4.9.1961

יושב ראש הכנסת – קדיש לוז

הכנסת הרביעית נבחרה ב-3 בנובמבר 1959 על ידי 969,337 קולות כשרים (מתוך 1,187,913 בעלי זכות בחירה – 81.6%). המודד למנדט היה 7,800 קולות, אולם תחילה היה על כל רשימה לעבור את אחוז החסימה שעמד על 9,693 קולות. מתוך 25 רשימות שהתמודדו רק 12 עברו את אחוז החסימה כדלקמן:

<u>מנדטים</u>	<u>קולות באחוזים</u>	<u>מספר הקולות</u>	<u>הרשימה</u>
47	38.2	370,585	מפא"י
17	13.5	130,515	תנועת החרות
12	9.9	95,581	מפד"ל
9	7.2	69,468	מפ"ם
8	6.2	59,700	הציונים הכלליים
7	6.0	58,043	אחדות העבודה- פועלי ציון
6	4.7	45,569	חזית דתית תורתית
6	4.6	44,869	המפלגה הפרוגרסיבית
3	2.8	27,374	מק"י
2	1.3	12,347	קידמה ופיתוח
2	1.1	11,104	שיתוף ואחוזה
1	1.1	10,902	חקלאות ופיתוח

בכנסת הרביעית הגיעה מפא"י לשיא כוחה בכל הזמנים: 52 מנדטים (בצירוף הסיעות הערביות של מפא"י). יחד עם מפ"ם ואחדות-העבודה יכולה הייתה להקים ממשלת שמאל חילונית, שתקדם חקיקה ברוח תנועת העבודה. אולם הדבר לא קרה: בן-גוריון לא ויתר על "הברית

ההיסטורית" עם המפד"ל, ברית שהחזיקה מעמד עד שנת 1977, כשראשיה של מפלגה זו (בהשפעת סיעת הצעירים במפלגה) פנו עורף לתנועת העבודה וחברו למפלגות הימין. הירידה התלולה בכוחם של הציונים הכלליים הביאה אותם להתאחד עם החלק הפועלי שלהם: "העובד הציוני" שהיווה אז חלק מהמפלגה הפרוגרסיבית. כך קמה המפלגה הליברלית בישראל שהייתה הסיעה השלישית בגודלה בכנסת. כפי שניווכח להלן, איחוד כזה החזיק מעמד כל עוד לא חברו הציונים הכלליים למפלגת חרות (בשנת 1965 כשהוקם גח"ל – גוש חרות-ליברלים, עזבה המפלגה הפרוגרסיבית את האיחוד עם הציונים הכלליים). למרות ניצחונה המרשים של מפא"י, שנרשם כמעט כולו לזכותו של דוד בן-גוריון (תחת הסיסמה: "הגידו כן לזקן"), לא התנהלו חייה על מי מנוחות: בן-גוריון ניסה לקדם את דור הצעירים (משה דיין, שמעון פרס, אבא אבן) אל קידמת הרשימה תוך דילוג על הותיקים (גולדה מאיר, זלמן ארן, מרדכי נמיר, פינחס ספיר). הדבר הביא למתחים פנימיים גדולים, שבישרו את העתיד להתרחש במפלגה זו כאשר השד של "העסק הביש" ייצא מהבקבוק. מערכת המתחים הזאת תביא (כמפורט להלן) לפילוגה של מפא"י ב-1965, להקמתה של "רשימת פועלי ישראל" – רפ"י, ולהקמת המערך בין מפא"י לאחדות העבודה. משה שרת נותר מחוץ לממשלה. בכנסת הרביעית כיהנה ממשלה אחת בלבד, הממשלה התשיעית בראשותו של דוד בן-גוריון. התפטרותו ב-31 בינואר 1961, על רקע "העסק הביש" והחלטתה של "ועדת השבעה" שמינתה הממשלה לבדיקת האשמותיו של דוד בן-גוריון נגד שר הביטחון לשעבר – פינחס לבון לדחות את האשמותיו, הביאה לבחירות חדשות לכנסת החמישית. האירועים המרכזיים שהתרחשו במהלך כהונתה של הכנסת הרביעית:

אירועים במדינה:

- ראש הממשלה דוד בן-גוריון נפגש בניו-יורק עם קנצלר גרמניה המערבית, קונרד אדנאור, כדי לחזק את הקשרים עם גרמניה, למרות מחאותיהן של מפלגות מימין ומשמאל.
- הילד יוסליה שוחמכר נחטף על ידי סבו. בן-גוריון מטיל על המוסד לאתר אותו ולהחזירו לישראל.
- הצורר הנאצי אדולף אייכמן נתגלה בארגנטינה והובא על ידי אנשי המוסד לישראל. משפטו נפתח בירושלים ב-11.4.1961.
- ראש הממשלה מאשר שישראל מקימה בנגב כור גרעיני "למטרות מחקר".
- אוניית המעפילים "אגוז" טבעה ליד חופי מרוקו (ינואר 1961).
- הסתדרות המורים התפלגה והוקם ארגון נפרד של המורים העל-יסודיים.

אירועים בכנסת:

- החזית הדתית התורתית התפצלה ונציג "פועלי אגודת ישראל" הרב בנימין מינץ הצטרף לממשלה כשר הדואר.

- הכנסת קיימה ישיבה חגיגית במלאות 100 שנה להולדתו של בנימין זאב הרצל.
- החזית הדתית התורתית הגישה הצעת אי-אימון בממשלה על רקע קביעתו של דוד בן-גוריון כי רק 600 יהודים יצאו ממצרים והם אלה שקיבלו את התורה בהר סיני.... בתשובה קבע בן-גוריון כי אין הכנסת מוסמכת לדון בסוגיות היסטוריות ובשאלות של אמונה.
- בעקבות התעקשותו של בן-גוריון לסלק את פינחס לבון מתפקידו כמוזכ"ל ההסתדרות (4.2.1961), נמתחה עליו ביקורת קשה מצד מפלגות בכנסת (כמו גם מצד חברים במפא"י) והוא החליט להתפטר ולהוליך את המדינה לבחירות חדשות.

החוקים החשובים שנתקבלו בכנסת הרביעית:

- (1) חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך – 1960.
- (2) **חוק יסוד** מקרקעי ישראל.
- (3) חוק הקאדים תשכ"א – 1961.
- (4) חוק רשות הנמלים תשכ"א – 1961.
- (5) חוק לשכת עורכי הדין תשכ"א – 1961.

לסיכום:

שנות כהונתה של הכנסת הרביעית היו שנים שקטות יחסית בתחום המדיני-ביטחוני. חבל רק ששנים אלה לא נוצלו ביתר שאת לביצורה הכלכלי, החברתי והמדיני של המדינה. במקום זאת עסקו מנהיגיה במריבות פנימיות, שעם כל חשיבותן הסובייקטיבית בזמנן, האפילו על צרכיה האמיתיים של המדינה באותה עת.

הכנסת החמישית - 4.9.1961 – 22.11.1965

יושב ראש הכנסת – קדיש לוז

- הכנסת החמישית נבחרה ב-15 באוגוסט 1961 על ידי 1,006,964 מצביעים (מתוך 1,234,025 בעלי זכות בחירה – 81.6%!): אחוז החסימה עמד על 10,069 קולות, ואילו המודד למנדט עמד על 8,332 קולות כשרים. אף כנסת זאת כיהנה ארבע שנים.
- מתוך _____ רשימות שהתמודדו בבחירות, עברו את אחוז החסימה 11 רשימות בלבד. אולם במהלך כהונתה של הכנסת התפצלו והתאחדו סיעות כדלקמן:
- תנועת החרות והמפלגה הליברלית הקימו את "**גוש חרות ליברלים**" - גח"ל, והפכו לסיעה בת 27 חברים.
 - בעקבות כך פרשו **מהמפלגה הליברלית** אנשי **הליברלים העצמאיים** והקימו סיעה בת 7 חברים.
 - חברי **רפ"י** פרשו **ממפא"י** והקימו סיעה נפרדת בת 8 חברים.
 - כמו כן פרש ממפא"י יונה כסה (על רקע פרשת לבון) והקים סיעת יחיד בשם "**מן היסוד**".

- שני חברים ממק"י פרשו והקימו את רק"ח – רשימה קומוניסטית חדשה.
הכנסת החמישית סיימה אפוא את כהונתה עם 16 סיעות במקום ה-12 שהיו בה עם בחירתה.
להלן תוצאות הבחירות לכנסת החמישית:

הסיעה	מספר הקולות	קולות באחוזים	מספר מנדטים	מס' מושבים בסוף כהונת הכנסת
מפא"י	349,330	34.7	42	33
תנועת החרות	138,599	13.8	17	0
המפלגה הליברלית	137,255	13.6	17	0
מפד"ל	98,786	9.8	12	12
מפ"ם	75,654	7.5	9	9
אחדות העבודה-פועלי ציון	66,170	6.6	8	8
מק"י	42,111	4.2	5	3
אגודת ישראל	37,178	3.7	4	4
פועלי אגודת ישראל	19,428	1.9	2	2
שיתוף ואחווה	19,342	1.9	2	2
קידמה ופיתוח	1,034	1.6	2	2
גח"ל				27
רפ"י				7
לי"ע				7
רק"ח				2
מן היסוד				1

במהלך כהונתה של הכנסת החמישית כיהנו שלוש ממשלות:

- * הממשלה העשירית בראשותו של דוד בן-גוריון עד 16 ביוני 1963
- * " האחת-עשרה בראשותו של לוי אשכול עד ה-15 בדצמבר 1964.
- * " השתים עשרה בראשותו של לוי אשכול עד הבחירות ב-2 בנובמבר 1965.

(פרטים על הממשלות ראה להלן בפרק על ממשלת ישראל ע'____).

האירועים המרכזיים שאירעו במדינה במהלך כהונתה של הכנסת החמישית:

- הונהגה "מדיניות כלכלית חדשה" לייצוב המשק. הלירה הישראלית פותחה בשיעור של 70% (פברואר 1962).
- אדולף אייכמן הוצא להורג (31.5.1962).
- יוס'ה שוחמכר מוחזר לישראל על ידי סוכני המוסד (1.7.1962).
- גירוש מעורר המחלוקת של ד"ר רוברט סובלן, שנאשם בארה"ב בריגול לטובת ברית המועצות, ושהצליח לחמוק ולהגיע לישראל. שר הפנים הורה על גירושו המידי והוא בלע רעל ומת בדרכו מלונדון לארה"ב (ינואר 1963).
- לאחר שנבחר לכהונה שלישית כנשיא המדינה (1962), נפטר יצחק בן-צבי בשנת 1963. במקומו נבחר לנשיא זלמן שזר.
- שרת החוץ גולדה מאיר מודיעה בכנסת (מרס 1963) כי במצרים פועלים מומחי טילים גרמנים המסייעים לה ביצור טילים ארוכי טווח (בסופו של דבר המומחים הוברחו ממצרים על ידי פעילי המוסד ששלחו להם מעטפות-נפץ ואיימו על משפחותיהם בגרמניה).
- לאחר מאבקים צבאיים ומדיניים, נחנך מוביל המים הארצי (10.6.1964).
- ראש הממשלה לוי אשכול מאשר הבאת עצמותיו של זאב ז'בוטינסקי לישראל בהתאם לצוואתו (8.7.1964). ז'בוטינסקי נקבר בהר הרצל בירושלים. כמו כן הובאו ארצה עצמותיו של המנהיג הסוציאליסטי משה הס, והוטמנו בבית הקברות שעל שפת הכינרת.
- נכונו יחסים דיפלומטיים עם גרמניה המערבית (מרס 1965).
- המרגל הישראלי בדמשק, אלי כהן נתגלה והוצא להורג (18.5.1965).

דיונים מיוחדים בכנסת

- בעקבות גירושו של ד"ר רוברט סובלן וניסיונו של המאפיונר מאיר לנסקי לנצל את חוק השבות כדי להימנע ממשפט בארה"ב – העלו לדיון בכנסת את שאלת מגבלותיו של חוק השבות. גם לנסקי גורש.
- סיעות מימין ומשמאל לחצו על ביטול "הממשל הצבאי". הצעותיהן נתקבלו בחלקן: הממשל הצבאי על הדרוזים בוטל.
- בעקבות הפגנות בוערות של החוגים החרדים על רקע חילול השבת, הקדישה הכנסת דיונים רבים לנושא זה שעסקו בין היתר בשאלת הגבולות לכפייה הדתית.

- גם נושא הפערים החברתיים, עלה לדיון מדי פעם, כשראש האופוזיציה מנחם בגין, חוזר וטוען כי הממשלה לא מעבירה לציבור את המענקים והמלוות שהיא מקבלת מארה"ב ומיהדות העולם.
- בשנת 1964 נתקבלה החלטתה של הרבנות הראשית בדבר אישור יהדותם המלאה של "בני ישראל" שעלו מהודו. הממשלה הודיעה על כך בכנסת.

החוקים הבולטים שנתקבלו בכנסת החמישית:

- (1) חוק איסור גידול חזיר התשכ"ב – 1962.
- (2) חוק שירות המדינה (משמעת) התשכ"ג – 1963.
- (3) חוק הזיכרון לחללי מלחמת הקוממיות וצבא ההגנה לישראל התשכ"ג – 1963.
- (4) חוק יסוד נשיא המדינה.
- (5) חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשכ"ד – 1964.
- (6) חוק רשות השידור התשכ"ה – 1965.
- (7) חוק התכנון והבנייה התשכ"ה – 1965.
- (8) חוק הרשויות המקומיות (בחירות) התשכ"ה – 1965.
- (9) חוק מרשם התושבים התשכ"ה – 1965.

הכנסת השישית – 17.11.1969 – 22.11.1965

יושב ראש הכנסת – קדיש לוז

הכנסת השישית נבחרה ב-2 בנובמבר 1965 על ידי 1,244,988 בוחרים שקולותיהם נמצאו כשרים (מתוך 1,499,986 בעלי זכות הבחירה, היינו שיעור הצבעה של 83%). אחוז החסימה עמד על 12,449 קולות ואילו המודד למנדט עמד על 9,881 קולות. מערכת הבחירות עמדה הפעם בסימן המאבק המר של דוד בן-גוריון וצעירי מפא"י (דיין, פרס, נבון, אלמוגי) שהלכו עמו לרפ"י, במפא"י שהתמודדה בבחירות כמערך פוליטי יחד עם אחדות העבודה. המערך הפוליטי הפועלי החדש זכה רק ב-45 מנדטים (לעומת 50 מנדטים בהם זכו שתי המפלגות בנפרד, בבחירות לכנסת החמישית). אעפ"כ הפך המערך לכוח הדומיננטי בכנסת – בצירוף ארבעת המנדטים של הסיעות הערביות שהיו מסונפות למפא"י. למרות התקוות שפיעמו באנשי רפ"י כי יזכו להפוך למפלגה המובילה, הם נחלו אכזבה כשהצליחו לזכות ב-10 מנדטים בלבד. תקוותו של בן-גוריון לזכות בלמעלה מ-20 מנדטים ולעמוד בראש ממשלה בכנסת השישית נכזבה. הדבר סימן את שקיעת כוחו הפוליטי של דוד בן-גוריון, בעיקר לאחר שרפ"י חזרה למפא"י, בלעדיו, אחרי **מלחמת ששת הימים**.

גם האיחוד של הציונים הכלליים עם תנועת החרות (לסיעת גח"ל) לא הניב את התוצאות המקוות: הגוש איבד שני מנדטים בהשוואה למה שהיה לשתי המפלגות בנפרד. במקביל התפצל ממפלגת הציונים הכלליים הפלג הפרוגרסיבי שלה (העובד הציוני ועלייה חדשה לשעבר) וקרא לעצמו: המפלגה הפרוגרסיבית.

גם במפלגה הקומוניסטית חל פילוג: הפלג הקיצוני (הערבי ברובו) ובהשתתפותו של מאיר וילנר הקים את הרשימה הקומוניסטית החדשה (רק"ח) ואילו הפלג המתון בראשותו של משה סנה נשאר נאמן ל-מפלגה הקומוניסטית הישראלית (שהראתה סימני חזרה אל חיק הקונצנזוס הציוני).

בכנסת השישית מופיעה לראשונה **סיעת העולם הזה-כוח חדש** בראשותו של העיתונאי אורי אבנרי. הסיעה הצליחה אומנם לזכות במנדט אחד בלבד, אולם אבנרי הצליח באמצעות פעילות אינטנסיבית להשמיע את קולו בכנסת, קולה של שכבה לא ממוסדת שהייתה עד אז מחוץ למערכת הפוליטית.

הבחירות לכנסת השישית העלו לראשונה את שאלת תוכנם של המצעים של הרשימות המתמודדות: עד אז לא הועמדו למבחן שאלות כגון: האם מותר לרשימה המתמודדת לכנסת הישראלית לדגול בחיסול קיומה של המדינה? או האם מותר לרשימה לדגול בחיסול הדמוקרטיה הישראלית?

"רשימת הסוציאליסטים" שהגישה את מועמדותה להתמודד לכנסת, קראה לביטולה של המדינה היהודית. מספר ניכר מחברי רשימתה היו חברי ארגון "אל ארד" ("בני הכפר") לשעבר שהוצא אל מחוץ לחוק בשנת 1964. הרשימה נפסלה על ידי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, השופט העליון משה לנדוי. ראשי הרשימה לא ויתרו והביאו את הנושא להכרעת הבג"ץ. לאחר דיון אישר הבג"ץ את הפסילה בפסק דין מפורט שקבע כי: "כיוון שמדינת ישראל היא מדינה יהודית, אין כל אפשרות להעלות על סדר היום את השתתפותה בבחירות של רשימה הקוראת לחיסולה של מדינת ישראל ולשלילת ריבונותה".

היה זה פסק דין תקדימי שהפך לאחר עשרים שנה (1985) לחוק המעניק לועדת הבחירות המרכזית את הסמכות לפסול כל רשימה השוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, או כמדינה דמוקרטית, והכוללת במצעה הסתה לגזענות ותומכת במדינות או בארגונים הלוחמים נגד ישראל..

להלן תוצאות הבחירות לכנסת השישית:

שם הסיעה	מס' הקולות	קולות באחוזים	מס' מנדטים
המערך	443,379	36.7	45
גח"ל	256,957	21.3	26
מפד"ל	107,996	8.9	11

10	7.9	95,328	רפ"י
8	6.6	79,985	מפ"ם
5	3.8	45,299	ליברלים עצמאיים
4	3.3	39,975	אגו"י
3	2.3	27,413	רק"ח
2	1.9	23,430	קדמה ופיתוח
2	1.8	22,066	פועלי אגו"י
2	1.3	16,464	שיתוף ואחוזה
1	1.2	14,124	העולם הזה-כוח
			חדש
1	1.1	13,617	מק"י

האירועים המרכזיים שאירעו בכנסת השישית:

- 30.8.1966 נחנך משכן הכנסת החדש.
- אוג. 1966 שמואל תמיר הקים את סיעת המרכז החופשי על ידי חברים שפרשו מסיעות חרות והליברלים בגוש גח"ל.
- הוקמה ועדת חקירה ראשונה לבירור היעלמותם של ילדים מקרב עולי תימן בשנותיה הראשונות של המדינה.
- ינואר 1968 – הוקמה סיעת מפלגת העבודה בכנסת עם האיחוד מחדש של מפלגות אחדות העבודה ורפ"י עם מפא"י (בן-גוריון לא הצטרף ונותר כסיעת יחיד בכנסת....)
- ינואר 1969 הוקם המערך הגדול בין מפלגת העבודה ומפ"ם שכלל 66 חברי כנסת. כמו כן הצטרף לחטיבת מפלגת העבודה במערך, חה"כ יזהר הררי מהמפלגה הפרוגרסיבית. הגוש השמאלי הגדול בכנסת הקיף אפוא 67 חברי כנסת!
- לוי אשכול הקים ממשלה (ה-13 במספר הממשלות) ב-12 בינואר 1966.
- 5 ביוני 1967 – מוקמת ממשלת ליכוד לאומי בעקבות צירופם של נציגי רפ"י (משה דיין) וגח"ל (מנחם בגין ויוסף ספיר) לממשלה.
- 6 ביוני 1967 – פורצת "מלחמת ששת הימים".
- יוני 1967 – הכנסת מאשרת את הודעת ראש הממשלה על איחוד ירושלים ומוסיפה לפקודת סדרי השלטון והמשפט את סעיף 11 המחיל את המשפט, השיפוט והמינהל על השטחים בתחומה של ארץ-ישראל (השטחים שנכבשו במלחמה).
- 26.2.1969 – נפטר ראש הממשלה לוי אשכול.
- 17.3.1969 - גולדה מאיר מקימה ממשלה חדשה (ה-14 במספר).

האירועים המרכזיים שאירעו במדינה במהלך כהונתה של הכנסת השישית:

- * 1965- יוני 1967 – מיתון חריף פוקד את המשק הישראלי.
- * 1966 – הופעלו לראשונה שידורי הטלביזיה הישראלית
- * 1.12.1966 - בוטל הממשל הצבאי
- * 5.6.1967 – פורצת מלחמת ששת הימים
- * יוני 1967 - הנשיא דה גול מטיל אמברגו צבאי על ישראל ומונע ממנה קבלת מטוסים וסירות תותחים שישראל כבר שילמה עבורם.
- יוני 1967 - כל מדינות הגוש הקומוניסטי, פרט לרומניה, מנתקות את יחסיהן הדיפלומטיים עם ישראל.
- יוני 1967 – פורצת מלחמת ההתשה לאורך תעלת סואץ ולאורך הגבול עם ירדן.
- 1.9.1967 - ועידת פסגה ערבית בחרטום דוחה כל משא ומתן, שלום או הכרה בישראל.
- 22.11.1967 – מועצת הביטחון מקבלת את ההחלטה מס' 242 המהווה עד היום את הבסיס העיקרי להשגת הסכם ישראל-פלסטיני.
- 17.7.1968 – מתפרסמת האמנה הפלסטינית.
- אוקטובר 1968 – מטוס אל-על ישראלי נחטף לראשונה לאלג'יר על ידי אנשי אש"ף.
- 6.8.1969 – מתפרסם מכתב 18 המשפחות היהודיות בגרוזיה לוועדת האו"ם לזכויות האדם, בו הם דורשים מהאו"ם לאפשר להם להגר לישראל.

חוקים חשובים שחוקקה הכנסת השישית:

- (1) חוק ההוצאה לפועל התשכ"ז – 1967
- (2) חוק הפטנטים התשכ"ז-1967
- (3) חוק שירות עבודה בשעת חירום התשכ"ז – 1967
- (4) חוק השמירה על המקומות הקדושים התשכ"ז – 1967
- (5) חוק הבוררות התשכ"ח – 1968
- (6) חוק משכן הכנסת התשכ"ח-1968
- (7) חוק יסוד הממשלה – 13.8.1968
- (8) חוק ניירות הערך התשכ"ח – 1968
- (9) חוק רישום עסקים התשכ"ח – 1968
- (10) חוק ועדות חקירה – התשכ"ט – 1968
- (11) חוק הבחירות לכנסת התשכ"ט-1969
- (12) חוק בית הדין לעבודה התשכ"ט – 1969

(13) חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה) התשכ"ט – 1969

(14) חוק המקרקעין התשכ"ט – 1969

הכנסת השביעית – 17.11.1969 – 21.1.1974

יושב ראש הכנסת (עד קיץ 1972) – ראובן ברקת

יושב ראש הכנסת עד סיום כהונתה – ישראל ישעיהו

הכנסת השביעית נבחרה ב-28 באוקטובר 1969 על ידי 1,427,981 בוחרים שקולותיהם נמצאו כשרים (מתוך 1,748,710 בעלי זכות בחירה = 81.7%). אחוז החסימה עמד על 13,677, ומספר הקולות שנדרש כדי לזכות במנדט עמד על 11,274. הבחירות לכנסת השביעית נערכו לאור ההישגים של **מלחמת ששת הימים**, אם כי העיבה עליהם **מלחמת ההתשה** עם המצרים והמסתננים מירדן. ישראל עמדה במבחנים קשים בזירה הבינלאומית, כאשר מדינות ערב, הגוש הקומוניסטי והגוש של המדינות הבלתי מזדהות, מנסים לעקר את ההישג הצבאי על ידי אילוצה לסגת מהשטחים שכבשה ללא שלום עם מדינות ערב. צמרת המדינה הייתה בוטחת בעצמה ויצרה את התחושה של ישראל יש את כל הזמן שבעולם כדי להמתין עד שמדינות ערב תבאנה לקנוסה ותסכמנה לעשות שלום עם ישראל על פי תנאיה. משה דיין טבע את המטבע: "טובה שארם-א-שייך ללא שלום, מאשר שלום ללא שארם-א-שייך". ואילו גולדה מאיר סירבה בכל תוקף להכיר בקיומו של עם פלסטיני וטענה כי "גם אני פלסטינית".

במצב עניינים כזה נעלם כמעט לחלוטין ההבדל בגישה הפוליטית בין המערך לגח"ל (הוקמה **"התנועה למען ארץ-ישראל השלמה"** כשבראשה מנהיג אחדות העבודה יצחק טבנקין ומנהיג גח"ל מנחם בגין...). לקראת הבחירות לכנסת השביעית קמו שתי רשימות חדשות: מפלגתו של דוד בן-גוריון, שסרב להצטרף למערך, **"הרשימה הממלכתית"**; ומפלגתו של שמואל תמיר, **"המרכז החופשי"** שהוקמה כאמור לעיל עוד בתקופת כהונתה של הכנסת השישית; העובדה שגח"ל כיהנה בתוך ממשלת הליכוד הלאומי, נטלה את העוקץ מהיריבות ההיסטורית בין מפלגות הפועלים לימין הרביזיוניסטי, ומשום כך מערכת הבחירות הייתה מינורית, ופרט למפלגות הקטנות- בעיקר בשמאל הישראלי, לא היה מי שיערער על מדיניותה של הממשלה. על כך יש להוסיף את הצמיחה הכלכלית שהחלה מיד לאחר המלחמה, ושיצרה הלך רוח אופטימי, שכן מדינת ישראל הוכיחה את יכולתה להתקיים ובכך הגבירה במידה רבה את אמינותה בשווקי הכספים.

לכן גם לא ניכרו שינויים מהותיים בתוצאות הבחירות, שהיו כדלקמן:

שם הסיעה	מספר קולות	קולות באחוזים	מס' מנדטים

56	46.2	632,035	המערך
26	21.7	296,294	גח"ל
12	9.7	133,238	מפד"ל
4	3.2	44,002	אגודת ישראל
4	3.2	43,993	ליברלים עצמאיים
4	3.1	42,654	הרשימה הממלכתית
3	2.8	38,827	רק"ח
2	2.1	28,046	קידמה ופיתוח
2	1.9	24,968	פועלי אגודת ישראל
2	1.4	19,943	שיתוף ואחוזה
2	1.2	16,853	העולם הזה- כוח חדש
2	1.2	16,393	המרכז החופשי
2	1.1	15,712	מק"י

האירועים החשובים שאירעו בכנסת השביעית:

- הכנסת השביעית מצביעה לראשונה על תחילת ירידת כוחו של מחנה השמאל (60 מנדטים). החל בכנסת השמינית, אין יותר רוב מוחלט למערך ולמפלגות הלוויין הערביות של מפא"י.
- במהלך כהונתה של הכנסת השביעית התפלגה סיעת העולם הזה לשתי סיעות יחיד: מר"י של אורי אבנרי וסיעת יחיד של שלום כהן. שתי פרישות יחיד נוספות אירעו בכנסת השביעית: מאיר אביזוהר פרש מהרשימה הממלכתית והצטרף לחטיבת מפלגת העבודה במערך; אבנר שאקי פרש מהמפד"ל והקים סיעת יחיד.
- עוד לפני הבחירות ובעיקר אחריהן החלה מתיחות בין גולדה מאיר – ראש הממשלה לבין שר הביטחון שלה משה דיין. האחרון ראה עצמו מתאים יותר לכהן כראש הממשלה וכמוהו חשבו רבים לא רק ברפ"י לשעבר. קמה תנועה חוץ פרלמנטאית תחת הסיסמה: "משה דיין לראשות הממשלה". אולם בסופו של דבר דיין לא התמודד נגד גולדה, לא לפני הבחירות ולא אחריהן.
- הבחירות לכנסת השביעית היו הבחירות הראשונות שסוקרו בטלביזיה.
- בתחילת 1970 הוכנס לחוק השבות תיקון מס' 2, לפיו יהודי לצורך חוק השבות הוא: "מי שנולד לאם יהודייה או שנתגייר, והוא אינו בן דת אחרת". המפלגות הדתיות ניסו (ומנסות עד היום) להוסיף בחוק את המילה "כהלכה" (היינו **שנתגייר כהלכה**, על פי הגישה

האורתודוקסית). אולם הדבר לא צלח בידן בעיקר בגלל התנגדותם של שני הזרמים הדתיים האחרים: הקונסרבטיבים והרפורמים.

תיקון מס' 2 מכיל תיקון נוסף לחוק השבות, לפיו זכאים לעלות לארץ על פי חוק זה גם ילד ונכד של יהודי, או מי שנשוי לבן זוג יהודי ולבן זוג של ילד ושל נכד יהודי. תיקון זה איפשר להעלות לארץ מאות אלפי יהודים מארצות בריה"מ לשעבר ממשפחות מעורבות. הנימוק לכך היווה מקבילית לחוקי נירנברג הנאציים: אם אנשים סבלו באותה תקופה כיהודים עקב היות האב או הסבא או בן הזוג יהודי, זכותם על פי אותו הגיון גם להיחשב כבעלי זכות לעלות לארץ על פי חוק השבות.

- לראשונה בתולדות המדינה הוכנס לשימוש המושג "קו העוני" במכלול הדיונים בכנסת על הפערים הכלכליים בחברה.

- הארכה יוצאת דופן של כהונת הכנסת (חודשיים לאחר המועד) עד ה-31 בדצמבר 1973, עקב **מלחמת יום הכיפורים**.

אירועים חשובים שאירעו במהלך כהונתה של הכנסת השביעית:

- **9.2.1970 - מזכיר המדינה האמריקאי ויליאם רוג'רס מגיש תוכנית לקידום השלום באזור:**
 - (1) נסיגה ישראלית מכל סיני.
 - (2) מו"מ על רצועת עזה ושאר-א-שייח.
 - (3) נסיגה מלאה (עם תיקונים קלים) לגבולות שביתת הנשק עם ירדן.
 - (4) לפליטים תינתן הברירה לשוב לישראל או לקבל פיצויים.

עצם הדיון של ממשלת ישראל בתוכנית (שלבסוף נדחתה על ידי ממשלת ישראל) הביא לפרישתה של גח"ל מהממשלה.
- אוגוסט 1970 – הפסקת אש **במלחמת ההתשה** וקירוב הטילים הסובייטים על ידי המצרים עד גדול התעלה.
- 30.3.1971 – ההפגנה הראשונה של "הפנתרים השחורים" בירושלים.
- 5.9.1972 – רצח הספורטאים הישראלים בכפר האולימפי במינכן על ידי מחבלים מ"ספטמבר השחור".
- ספטמבר 1973 – אריק שרון יוזם את הקמת הליכוד, מסגרת-על למפלגות: **גח"ל, המרכז החופשי והרשימה הממלכתית** – ובכך העמיד גוש של 31 ח"כים מול הגוש של השמאל. גוש זה הוכיח את עצמו כאלטרנטיבה לשלטון בבחירות לכנסת התשיעית (17.5.1977).
- 6 באוקטובר 1973 – פורצת **מלחמת יום הכיפורים**.
- אוקטובר 1973 – מרבית מדינות אפריקה מנתקות, בלחצה של מצרים, את יחסייהן הדיפלומטיים עם ישראל.

- 22.10.1973 – החלטת מועצת הביטחון מס 338, שקראה להפסקה מיידית של הקרבות (תוך 12 שעות!); להתחיל בביצוע מידי של החלטת מועצת הביטחון 242; להתחיל במשא ומתן בחסות מתאימה להשגת שלום מלא ובר-קיימא.
- 21.11.1973 – מוקמת ועדת חקירה ממלכתית בראשותו של השופט העליון אגרנט, ל"חקר הנסיבות המיידיות לפרוץ המלחמה והתפקוד בה".
- 21.12.1973 – כינוס ועידת שלום בג'נבה ביוזמת ארה"ב, בריה"מ והאו"ם אולם בלי השתתפות סורית.
- 1974 – החל גל עלייה גדול מבריה"מ ובמקביל רדיפות על יהודים (משפטי לנינגרד).
- מאיר כהנא מגביר את פעילותו בארה"ב (התקפות על נציגויות של בריה"מ) ובישראל (ניסיונות לשכנע ערבים ישראלים לעזוב מרצונם את הארץ).
- התקפת מחבלים יפניים, חברי "הצבא האדום" בנמל התעופה בלוד
- חטיפת מטוס סבנה, הנחתתו בנמל התעופה בלוד, ושחרור הנוסעים על ידי סיירת מטכ"ל.

מחדלי מלחמת יום הכיפורים

- המערך הקצין את עמדותיו הפוליטיות, לאחר שעל פי דרישת דיין ניסח ישראל גלילי את המסמך המפורסם שלו ("מסמך גלילי") שבו קבע, על דעת המפלגה כי: תוקם עיר בגולן, ייבנה נמל עמוק מים בחבל ימית, תמשכנה ההתנחלויות על פי תוכנית אלון, ויוקצו סכומים לשיקום הפליטים במקומות בהם הם נמצאים.
- הוקם "קו בר-לב" שבישר התבססות ארוכת טווח של ישראל לאורך תעלת סואץ.
- גולדה מאיר דחתה גישושים של אנואר סאדאת לפתוח במשא ומתן לשלום וכן את הצעתו של משה דיין לסגת 15 ק"מ מתעלת סואץ כדי לאפשר למצרים לפתוח את התעלה, דבר שיפיג במידה מסוימת את הלחץ המצרי.
- ממשלת ישראל התעלמה מאזהרתו של מלך ירדן חוסיין, שהגיע בחשאי לתל-אביב ומסר על ההיערכות של מצרים וסוריה למלחמה חדשה נגד ישראל.
- אגף המודיעין של צה"ל לא פיענח כראוי את הסימנים הברורים שהגיעו ממצרים ומסוריה על ההכנות למלחמה (כולל יציאתן הפתאומית של משפחות היועצים הסובייטים ממצרים), וכן התעלם ממצרים שהגיעו ממקור מודיעיני מהימן (חתנו של נאצר), וקבע כי "קיימת סבירות נמוכה למלחמה".
- הממשלה טרחה להדגיש כי הכול נמצא תחת שליטה וכי הרוגע בגבולות (חיילים משתכשים במי התעלה...) היא מציאות שהפכה לקבע.
- כשפרצה המלחמה הסתבר כי העמדות שהוכנו מראש (קו בר-לב) לא אוישו, הטנקים והתותחים לא היו בעמדות וצוותים רבים יצאו לחופשת יום הכיפורים. כשהגיעו חיילי

המילואים לנקודות הריכוז הם מצאו את הימח"ים מוזנחים, ללא אביזרים, טנקים ללא דלק ותחמושת, ללא מובילי טנקים (רבים הגיעו לחזית על שרשרתיהם) וללא כל סידורי רישום של הציוד המוצא או חסר.

החוקים העיקריים שקיבלה הכנסת השביעית:

- (1) חוק השבות תיקון מס' 2 התש"ל-1970
- (2) חוק שירות המדינה (גמלאות משולב) התש"ל-1970
- (3) חוק תגמולים לנפגעי פעולות איבה התש"ל-1970.
- (4) חוק החוזים התשל"א-1970.
- (5) חוק הנוער (שפיטה, ענישה דרכי טיפול) התשל"א-1971.
- (6) חוק שירותי הדת היהודיים התשל"א-1971
- (7) חוק הגנת הדייר (משולב) התשל"ב-1972.
- (8) חוק הספנות (ימאים) התשל"ג – 1973
- (9) חוק יחסי ממון בין בני זוג התשל"ג – 1973.
- (10) חוק מימון מפלגות התשל"ג-1973.

הכנסת השמינית – 21.1.1974 – 17.5.1977

יושב ראש הכנסת – ישראל ישעיהו

הכנסת השמינית נבחרה ביום 31 בדצמבר 1973 על ידי 1,601,098 בוחרים (מתוך 2,037,478 בעלי זכות בחירה – 78.6%). אחוז החסימה עמד על 15,670 קולות ואילו המודד למנדט עמד על 12,424 קולות.

כפי שניתן להיווכח מהטבלה להלן, המערך (עם הסיעות הערביות) איבד שישה מנדטים (מ-60 ל-54); הליכוד (כולל: גח"ל, הרשימה הממלכתית בלי בן-גוריון והמרכז החופשי) הגדיל את כוחו ב-שמונה מנדטים (ל-39); והופיעו שתי רשימות חדשות: רשימתה של שולמית אלוני (רץ) - שהורחקה מתוך רשימת המערך על ידי גולדה מאיר - קיבלה 3 מנדטים; וכן הופיעה רשימה חדשה – מוקד (מסגרת פוליטית משותפת למק"י ו"לתכלת אדום" בהנהגתו של מאיר פעיל) – שיזכתה במנדט אחד.

להלן תוצאות הבחירות לכנסת השמינית:

<u>שם הסיעה</u>	<u>מספר</u>	<u>קולות</u>	<u>מספר המנדטים</u>
<u>הקולות</u>	<u>באחוזים</u>		
המערך	621,183	39.6	51

39	30.2	473,339	הליכוד
10	8.3	130,349	מפד"ל
5	3.8	60,012	חזית דתית
			תורתית
4	3.6	56,560	ליברלים
			עצמאיים
4	3.4	53,353	רק"ח
3	2.2	35,023	רצ
2	1.4	22,604	קידמה
			ופיתוח
1	1.4	22,147	מוקד
1	1.0	16,408	רשימה
			בדואית

אירועים חשובים שאירעו בכנסת בתקופת כהונתה:

- במהלך כהונתה של הכנסת (במשך שלוש וחצי שנים) כיהנו בה שתי ממשלות: ממשלת השלישית של גולדה וממשלתו הראשונה של יצחק רבין.
- פרישות וצירופים חדשים בין הסיעות שאירעו במהלך כהונתה של הכנסת היו כדלקמן:
 - (1) בנימין הלוי פרש מסיעת הליכוד והקים **סיעת יחיד**.
 - (2) שמואל תמיר ועקיבא נוף פרשו מסיעת הליכוד וחידשו את קיומו של **המרכז החופשי**.
 - (3) אריה אליאב פרש מהמערך והקים יחד עם רץ – את הסיעה **יעד**.
 - (4) סיעת יעד התפצלה (כעבור חצי שנה) בחזרה **לרץ** בהנהגתה של שולמית אלוני, ול"סיעת **הסוציאליסטים העצמאיים**" בת שני חברים, בהנהגתו של לובה אליאב (הסיעה חזרה והתפצלה לשתי סיעות יחיד).
 - (5) מרדכי בן-פורת פרש מהמערך והקים סיעת יחיד – **יחידו**.
 - (6) הלל זיידל פרש מהמפלגה הליברלית העצמאית והצטרף לליכוד.
- ההתפצלויות הרבות הללו מעידות על אי הנחת (שעתיד לבוא לכלל ביטוי בבחירות לכנסת התשיעית) ששרר במערכת הפוליטית (בעיקר במחנה השמאל) לאחר מלחמת יום הכיפורים, למרות שהמערך הוכיח עדיין כוח חיות שאיפשר לו להקים ממשלה.
- בשיטת החלוקה של המנדטים הופעל לראשונה "חוק באדר-עופר" (ראה לעיל ע' _____) הנותן עדיפות בחלוקת עודפי הקולות למפלגות הגדולות.

- בעקבות הפגנות מחאה שגברו והלכו בגלל מחדלי מלחמת יום הכיפורים (תחילה של מוטי אשכנזי ובעקבותיו של אנשי המילואים שחזרו מהחזית), ובעקבות דו"ח הביניים של ועדת החקירה (1.4.1974), גדל הלחץ לפיטוריו של משה דיין. שר הביטחון אכן התפטר אך לא לפני שגרר להתפטרות את הממשלה כולה.
- לאחר מאבק פנים-מפלגתי במרכז מפלגת העבודה, בין יצחק רבין (המועמד של הגוורדיה הותיקה של המפלגה) לבין שמעון פרס (מועמד חטיבת רפ"י, המושבים וצעירים) – מונה רבין לראש הממשלה ושמעון פרס לשר הביטחון. בכך החל מאבק בן 15 שנה בין השניים, שפגע קשות ביכולת התפקוד של המפלגה ושל הממשלות בהן שרתו שניהם.
- נובמבר 1974 – הממשלה מכריזה על תוכנית כלכלית לבלימת האינפלציה ול"הפסקת הדהירה אל הדולר האחרון", שכללה פיחות של 40% בערך הלירה.
- 1975 – הכנסת מקימה ועדת חקירה בנושא מעמד האישה.
- **אירועים חשובים שאירעו בתקופת כהונתה של הכנסת השמינית:**
- 18.1.1974 – נחתם הסכם הפרדת הכוחות בין ישראל למצרים.
- 25.2.1975 – מוקם "גוש אמונים" במטרה (של היהדות הציונית הדתית) להתחיל ביישוב כל חלקי הארץ ולא רק על פי תוכנית אלון.
- 11.4.1974 – פיגוע טרור בקרית שמונה – 18 הרוגים.
- 15 במאי 1974 – מגה-פיגוע בקבוצת תלמידים במעלות – 22 הרוגים.
- 30.5.1974 - נחתם הסכם הפרדת כוחות עם סוריה ושחררו 65 חיילי צה"ל, שנפלו בשבי הסורי ועונו קשות.
- יולי 1974 – ניסיון ראשון של "גוש אמונים" להקים התיישבות בסבסטיה (לימים אלון-מורה).
- 12.3.1975 – התקפת מחבלים על מלון סבוי בתל-אביב – 3 הרוגים.
- 26.5.1975 – הממשלה מוסרת הודעה בדבר הסכם בין ממשלת ישראל לקהילייה האירופית לכינון אזור סחר חופשי עם ישראל ולשיתוף פעולה כלכלי.
- 3.9.1975 – נחתם הסכם ביניים עם מצרים.
- נובמבר 1975 – העצרת הכללית של האו"ם קובעת שהתנועה הציונית היא תנועה גזענית.
- 4.7.1976 – שוחררו חטופי מטוס אייר-פראנס לאנטבה.
- אוקטובר 1976 – אשר ידלין נחקר באישום של קבלת שוחד ונידון לחמש שנות מאסר.
- 22.11.1976 – יגאל ידין מודיע על הקמת מפלגת ד"ש - התנועה הדמוקראטית לשינוי.

- יצחק רבין מתפטר בעקבות אי-הצבעתם של שרי המפד"ל נגד הצאת אי-האימון שהגישה החזית הדתית התורתית. ההצעה הוגשה בעקבות חילול השבת שאירע עקב איחור בהגעתם מטוסי F-15 לישראל.
- ההתפטרות, כולל מניעת חברי המפד"ל להמשיך ולכהן בממשלת המעבר נחשבה בעיתה ל"תרגיל מבריק" שנועד לגבש רוב חילוני בכנסת הבאה...אולם למעשה גרר המהלך לחיסול "הברית ההיסטורית" של מפא"י עם המפד"ל. זו האחרונה חברה לליכוד בכל ממשלה שהקים.
- 3.1.1977 – השר אברהם עופר שולח יד בנפשו.
- 7.4.1977 – יצחק רבין מסיר את מועמדותו לראשות הממשלה בבחירות הבאות, בעקבות גילוי חשבון בנק בדולרים שהחזיקה רעייתו לאה בארה"ב.
- 17 במאי 1977 – שמעון פרס מתמודד בראש רשימת המערך נגד מנחם בגין בבחירות לכנסת התשיעית ומפסיד.

חוקים חשובים שנחקקו במהלך כהונתה של הכנסת השמינית:

- (1) חוק החברות הממשלתיות התשל"ה – 1975
- (2) חוק יסוד משק במדינה
- (3) חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) התשל"ה-1975 (החוק מאפשר לראשונה בחירות כפולות: לראש הרשות ולרשימות מפלגתיות).
- (4) חוק יסוד הצבא.
- (5) חוק דוד בן-גוריון תשל"ז-1976
- (6) חוק רשות שדות התעופה התשל"ז-1977
- (7) חוק העונשין התשל"ז – 1977.

הכנסת התשיעית – 17.5.1977 – 30.6.1981

יושב ראש הכנסת (עד מרס 1980) – יצחק שמיר

יושב ראש הכנסת עד סיום הכהונה – יצחק ברמן

נבחרה ב-17 במאי 1977 על ידי 1,771,726 בוחרים (מתוך 2,236,293 בעלי זכות בחירה – 79.2%). אחוז החסימה עמד על 17,500 קולות, והמודד למנדט היה 14,173. הכנסת התשיעית היא "כנסת המהפך" שתוצאות ההצבעה העבירו זה לראשונה מאז 1930, את השלטון במדינה מידי תנועות הפועלים לימין הישראלי. מערכת הבחירות עמדה בסימן שתי סיסמאות, שהועלו בהצלחה על ידי המפלגות האופוזיציוניות למערך:

(1) המחדל של יום הכיפורים ("למה לא קרבתם את הכלים?").

(2) תופעות השחיתות בצמרת (אשר ידלין, אברהם עופר, מיכאל צור, וכן חשבון

הדולרים של לאה רבין), תחת הסיסמא "מושחתים נמאסתם".

לראשונה קמו בישראל שני גושים פוליטיים גדולים שכל אחד מהם מסוגל להרכיב ממשלה (דבר שלא היה אפשרי כאשר לשמאל היו בדרך כלל חמישים מנדטים ומעלה ולימין כ-30). למרבה האירוניה, מצב תיקו כזה, העלה את כוחן של המפלגות הקטנות (בעיקר המפד"ל והמפלגות החרדיות) שבלעדיהן לא יכול היה אחד הגושים להרכיב ממשלת רוב. אולם כאמור, שבירת "הברית ההיסטורית" של המערך עם המפד"ל ונכונותם של החרדים להעדיף את הליכוד, שנראה להם קרוב יותר לדת – סתמו את הגולל למשך 15 שנה, על סיכוייו של מחנה השמאל להגיע להגמוניה שלטונית.

- המערך הגיע אפוא לקו ההתחלה של הבחירות בעמדת נחיתות, שהועמקה על ידי ההתמודדות הפנימית בין רבין לפרס (1,445 קולות לרבין לעומת 1,404 לפרס). הבקע הפנימי לשני מחנות לא עזר למערך לעמוד כהלכה מול גלי המחאה ששטפו את המדינה.
- גם בליכוד נתגלעו קשיים מהותיים: מנחם בגין חלה בלבד וכמעט שלא השתתף במערכת הבחירות (פרט לעימות טלביזיוני עם שמעון פרס, שהעניק לבגין זו לראשונה לגיטימציה ממלכתית); אריק שרון שיזם את הקמת הליכוד, לא שב אליו (כיהן כיועץ ביטחוני ליצחק רבין), עקב התנגדותו של ראש חטיבת הליברלחים שמחה ארליך, והקים מפלגה משלו בשם: **שלומציון**.

- המכשול הנוסף שהיה על הליכוד לעבור במאבקו להפוך לתנועה הראשית במדינה, הייתה ההתארגנות של קבוצות חוץ-פרלמנטאריות רבות למחנה חדש, בהנהגתו של יגאל ידין: המפלגה הדמוקרטית – שינוי (ד"ש). תנועת שינוי הוקמה על ידי הפרופסורים יגאל ידין ואמנון רובינשטיין והצטרפו אליה חברי "המרכז החופשי" בהנהגתו של שמואל תמיר וכן אישים רבים נוספים כמו: סטף וורטהיימר, מאיר עמית ואסף יגורי.
- לתנועת ד"ש התפקדו תוך שבועות מספר 37 אלף מתפקדים, והם ערכו לראשונה בישראל "פריימריס" שהיו ניגוד מרענן ל"ועדות המינויים" של המפלגות הותיקות. עיקרי המצע של המפלגה החדשה היו: הנהגת בחירות אזוריות, מלחמה בשחיתות ובהון השחור, חלוקה שווה של הנטל על הציבור, הבטחת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית **ללא שליטה על העם השכן** (פיסקה אחרונה זו הדליקה אות אזהרה אצל מנחם בגין, שלא מיהר לצרפם לקואליציה הממשלתית לאחר ניצחונו).

תוצאות הבחירות לכנסת התשיעית:

שם הסיעה	מספר הקולות	קולות באחוזים	מספר מנדטים

43	33.4	583,968	הליכוד
32	24,6	430,023	המערך
15	11.6	202,265	ד"ש
12	9.2	160,787	מפד"ל
5	4.6	80,118	חד"ש
4	3.3	58,652	אגודת ישראל
2	1.9	33,947	שלומציון
2	1.6	27,281	מחנה שלי"י
1	2	35,049	פלאטו שרון
1	1.9	24,185	רשימה ערבית מאוחדת
1	1.6	23,571	פועלי אג"י
1	1.2	20,621	ר"צ
1	1.2	20,384	ליברלים עצמאיים

הערות:

- 1) בבחירות התמודדו 22 רשימות אך רק 12 זכו בייצוג בכנסת.
- 2) למרות שרשימתו של פלאטו שרון זכתה ב-2%, עובדה שהייתה מעניקה לו 2 מנדטים, הוא קיבל רק מנדט אחד, שכן הוא רץ לכנסת תחת הסיסמא: "האיש הבודד לכנסת" וכלל בה רק את עצמו. הוא טען כי אם לא ייבחר, הוא יוסגר לצרפת שדרשה להעמידו לדין בגין מעילות. בדרך לכנסת הוא עבר כמה עברות בתחום שוחד הבחירות, נדון לשלושה חודשי מאסר בפועל ול-15 חודשי מאסר על תנאי.
- 3) אריאל שרון נאלץ להתמודד במסגרת מפלגתו שלומציון (כיוון שנדחה כאמור על ידי חטיבת הליברלים) אולם מיד לאחריו הצטרף לליכוד.
- 4) ה"הפנתרים השחורים" התרסקו עקב מריבות פנימיות: צ'רלי ביטון נבחר במסגרת רק"ח, מרציאנו נבחר במסגרת "מחנה שלי", אך לא נבחר איש משתי הרשימות של הפנתרים: "הפנתרים השחורים" וה"פנתרים הציונים".
- 5) תקוותם של ראשי ד"ש להוות את לשון המאזניים שלא תאפשר לאחת משתי המפלגות הגדולות להרכיב ממשלה, נכזבה: מנחם בגין הרכיב ממשלה על בסיס של 62 מנדטים, כשהוא מותיר מקום להצטרפותה של ד"ש. בכך ניטלה מד"ש יכולת ההכתבה של מדיניותה, והיא הצטרפה כשנוצתיה מרוטות. הדבר הביא להתפוררותה המהירה.

6) מחנה של"י (שאיחד כוחות: יעד – של לובה אליאב, מוקד- של מאיר פעיל, והעולם הזה – כוח חדש – של אורי אבנרי) זכה רק בשני מנדטים ולכן שניים מחברי הכנסת כיהנו בה ברוטציה, כ"א שנתיים.

תמורות מפלגתיות בכנסת התשיעית

הקמתה של ד"ש יצרה לראשונה מציאות של חציית קווים מפלגתיים מסורתיים, ללא נקיפת מצפון (כלנתריזם). אולם בה במידה היא הביאה לרתיחה פנימית בסיעות רבות, כשחברים מחליטים לעבור לסיעה אחרת או להקים סיעות יחיד:

- 1) עד סוף הכהונה של הכנסת התשיעית נעלמה ד"ש לחלוטין מהמפה: באוגוסט 1979 התפלגה ד"ש לשלוש סיעות: **התנועה הדמוקראטית** בראשותו של יגאל ידין – 9 ח"כים, שינוי – 5 ח"כים, וסיעת יחיד של אסף יגורי (הצטרף לליכוד לקראת סוף הכהונה במסגרת של סיעת יעד).
 - 2) הפרישות הנוספות מפלגי ד"ש היו כדלקמן: ספטמבר 1978 – מאיר עמית ודוד גולומב עוזבים את הסיעה הדמוקראטית ועוברים לשינוי ולאחר מכן – במאי 1979 למפלגת העבודה; נובמבר 1979 – מרדכי אלגרבל פורש מהסיעה הדמוקראטית ומקים יחד עם סעדיה מרציאנו (שפרש ממחנה של"י) את סיעת איחוד; יוני 1980 – שלמה אליהו ושפיק אסעד פורשים מהסיעה הדמוקראטית ומקימים את סיעת אחווה, אליה מצטרף גם עקיבא נוף (שעבר מאוחר יותר לסיעת הליכוד). עתה נותרו בסיעה הדמוקראטית שלושה חברים – שהודיעו על פירוק הסיעה ועל הפיכתו של כל ח"כ לסיעת יחיד עצמאית.
 - 3) משה דיין עזב את מפלגת העבודה והעביר את המנדט שלו לגוש של הליכוד, שבמסגרתו מונה לשר החוץ.
 - 4) משה דיין מקים בכנסת את סיעת תל"ם אליה מצטרפים חברי הכנסת. מסיעת הליכוד: יגאל הורוביץ וזלמן שובל, ושפיק אסעד מסיעת אחווה.
 - 5) בראשית 1981 פרש יצחק יצחקי מסיעת שלומציון (במחנה הליכוד) והקים סיעת יחיד – ישראל אחת.
 - 6) ראשית 1981 – חה"כ הבדווי חמאד אבו רביעה נרצח על ידי שני בניו של ג'עבר מועדי, לאחר שסרב לפנות את מקומו (על פי הסכם הרוטציה שנחתם בין השניים) לאביהם.
 - 7) באפריל 1985 פרשו גאולה כהן ומשה שמיר מסיעת הליכוד והקימו את בנא"י (ברית נאמני ארץ-ישראל) שהפכה לאחר מכן לתנועת התחייה.
- לקראת סוף כהונתה של הכנסת התשיעית נותר מעט מאוד מהרכבה הראשוני כדלקמן:

הסיעה	ח"כים בתחילת הכהונה	ח"כים בסיום הכהונה
הליכוד	43	40

33	32	המערך
0	15	ד"ש
0	2	שלומציון
1	2	מחנה של"י
5	0	שינוי
4	0	תל"ם
2	0	תחיה-בנא"י
1	0	אחוזה
1	0	ישראל אחת
1	0	יעד
2	0	מפלגת האיחוד
1	0	יגאל ידין
1	0	בנימין הלוי
1	0	שמואל תמיר
1	0	יוסף תמיר

הכנסת התשיעית הייתה עדה אפוא לתהפוכות חסרות תקדים במבנה הסיעתי שלה, מצב שלא חזר על עצמו באותה עוצמה בעתיד. כפי שמפורט לעיל (ע____) טרחה הכנסת ברבות הימים להקשות על פיצול סיעות (לפחות שליש מחברי הסיעה זכאים להקים סיעה עצמאית נפרדת) וכן על הקמת סיעות יחיד (מניעת מימון).

אירועים חשובים במהלך כהונתה של הכנסת התשיעית:

- נובמבר 1977 – הופעלה מדיניות הליברליזציה במטבע חוץ, שהפכה למהלך כושל אשר עמד לרוקן את מלאי מטבע החוץ של ישראל והעלה את האינפלציה למאות אחוזים – המדיניות הזאת פגעה מאוד במשק הישראלי ורוסנה רק ב-1984 במסגרת ממשלת האחדות הלאומית.
- נובמבר 1977 – ביקור הנשיא המצרי אנואר סאדאת בכנסת בירושלים.
- ספטמבר 1978 – הכנסת מאשרת ברוב גדול את הסכמי קמפ דייוויד.
- 20 במרס 1979 – הכנסת מאשרת את הסכם השלום עם מצרים.
- מרס 1978 – נערך "מבצע ליטאני" בעקבות התקפת המחבלים על אוטובוס אגד בכביש החוף (11.3.1978) וההתנכלויות של אנשי אש"ף מדרום לבנון.
- 31.1.1980 – מוקם יישוב קבע באלון-מורה.

- מיישבים את בית הדסה בחברון.
 - 1978 – מוקמת תנועת "שלום עכשיו"
 - 1978 – מנחם בגין ואנואר סאדאת מקבלים את פרס נובל לשלום.
 - מספר היהודים ביו"ש מגיע ל- 8,300
 - תחילת 1980 – רבין מפרסם את ספרו "פנקס שירות" בו הוא מכנה את שמעון פרס "חתרן בלתי נלאה".
 - מרס 1980 – נפטר יגאל אלון.
 - 30 ביולי 1980 – מתקבל **חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל**, ביוזמתה של חברת הכנסת גאולה כהן.
 - ירידה תלולה במספר היהודים שעלו מבריה"מ ורדיפות אחרי פעילי העלייה. הכנסת פעלה להתרת עלייתם לארץ של אסירי ציון: נתן שרנסקי, אידה נודל, יוסף מנדלוביץ' וויקטור בריילובסקי.
 - 17.12.1980 – התמודדות נוספת בין רבין לפרס במרכז מפלגת העבודה על ראשות הרשימה. רבין זכה ב-20% בלבד.
 - 7.6.1981 – הופצץ בהצלחה הכור האטומי תמוז – בעיראק.
 - מסוק מסוג יסעור מתרסק בנגב ו-54 חיילים נהרגו.
 - המהפך העלה על פני השטח קבוצות חדשות ורבדים חדשים של החברה הישראלית, לעומת המערכת ההסתדרותית (ועמה התנועה הקיבוצית) ששר חינה.
 - בוטלו המכסות לשחרור תלמיד ישיבה ש"תלמודם הוא אומנותם", ומספרם החל לפרוץ לאלפים ולבסוף לרבבות.
- "קלקולים" בממשלתו של מנחם בגין**
- לא חלף זמן רב עד שהחלה להעלם האופוריה של השלום עם מצרים והחל אי-השקט במחנה הליכוד:
- יוני 1978 – חבר הכנסת של הליכוד, שמואל רכטמן נידון לחמש שנות מאסר בגין קבלת שוחד (בעת כהונתו כראש עיריית רחובות).
 - נוצרה אי נחת מהסחבת המכוונת שהפעיל מנחם בגין (באמצעות השר יוסף בורג) בדיונים על האוטונומיה, שהובילו בסופו של דבר למבוי סתום.
 - אוקטובר 1979 – משה דיין מתפטר מהממשלה עקב חילוקי דעות עם בגין לגבי קצב ההתקדמות הזוחל של הדיונים על האוטונומיה. הוא דרש להנהיג "אוטונומיה חד-צדדית".

- ראש הממשלה נמנע מלתמוך בתוכנית הצמצומים בהוצאות הממשלה, אותה יזם שר האוצר החדש (מונה בנובמבר 1979) – יגאל הורביץ. בהעדר תוכנית כזאת עלתה האינפלציה השנתית ב-1980 ל-133%!!!
- 20.2.1980 – ועדת השרים מחליטה על הפעלת פרויקט הלבוא. הפרויקט קורקע בסופו של דבר, בעיקר בעקבות לחץ אמריקאי – בשנת 1987.
- 24.2.1980 – המטבע הישראלי מוחלף מלירה לשקל, בשיעור של שקל אחד = 10 לירות
- 25.5.1980 – עזר וייצמן מתפטר מהממשלה על רקע הסטגנציה בתהליך השלום.
- 30.7.1980 – נתקבל "חוק ירושלים" שהכעיס מאוד את סאדאת עד שהשעה את השתתפותה של מצרים בדיונים על האוטונומיה.
- 24 בדצמבר 1980 – משה דיין מציע "אוטונומיה חד-צדדית" לשטחי יש"ע.
- 11.1.1981 – שר האוצר יגאל הורביץ מתפטר מתפקידו עקב העדר תמיכה של ראש הממשלה. יורם ארידור מתמנה במקומו ופותח בתוכנית של "כלכלת בחירות" (כדי "להיטיב עם העם" כדרישת מנחם בגין) שהדהירה את כלכלת ישראל אל הדולר האחרון שלה ובסופו של דבר הביאה (בקדנציה של הכנסת העשירית) לאינפלציה של למעלה מ-400%!!!
- מרס 1981 - הממשלה מקימה צוות משימה להכנת הכרייה של תעלת הימים, מהים התיכון לים המלח. התוכנית לא יצאה אל הפועל.
- 24.5.1981 – שר הדתות איש המפד"ל אהרון אבו חצירה נשפט בשל עברות מרמה ועוזב את המפד"ל.
- 1981 – שר הפנים והמשטרה יוסף בורג מפטר את מפכ"ל המשטרה הרצל שפיר, על שגילה כי בתיק המשטרתי בשם "תיק אפרסק" מצויות הוכחות להתנהלות פלילית של שר הפנים.

חוקים חשובים שחוקקה הכנסת התשיעית:

1	(1) 30.7.1980 – חוק יסוד – ירושלים בירת ישראל.
2	(2) חוק העתיקות – התשל"ח – 1978.
3	(3) חוק האזנות סתר – התשל"ט – 1979
4	(4) חוק סמכויות שעת חירום – התשל"ט – 1979
5	(5) חוק עשיית עושר ולא במשפט – התשל"ט – 1979.
6	(6) חוק שירות הציבור (מתנות) – התש"ם – 1980.
7	(7) חוק הבטחת הכנסה – התש"ם – 1980.
8	(8) חוק העמותות – התש"ם – 1980.
9	(9) חוק הרבנות הראשית לישראל – התש"ם – 1980.

- (10) חוק יסודות המשפט – התש"ס – 1980
- (11) חוק עידוד השקעות הון בחקלאות – התשמ"א – 1980.
- (12) חוק אימוץ ילדים – התשמ"א – 1981.
- (13) חוק הגנת הפרטיות – התשמ"א – 1981.
- (14) חוק הפיקוח על עסקי הביטוח – התשמ"א – 1981.
- (15) חוק הפרשנות – התשמ"א – 1981.
- (16) חוק הזדמנות שווה בתעסוקה – התשמ"א – 1981

הכנסת העשירית – 13.8.1984 – 26.7.1981

יושב ראש הכנסת – מנחם סבידור

הכנסת העשירית (נבחרה ב- 30.6.1981) על ידי 2,283,123 מצביעים (מתוך 2,894,267 בעלי זכות בחירה – 79.7%). אחוז החסימה עמד על 19,400 קולות והמודד למנדט אחד לכנסת היה 15,312 מצביעים. במהלך כהונתה כיהנו שתי ממשלות: ממשלתו של מנחם בגין וממשלתו של יצחק שמיר (ראה ממשלות ישראל – להלן).

מערכת הבחירות הייתה חריפה ביותר, וגלשה לא אחת לאלימות. הליכוד התחיל את המערכה מנקודת שפל שנגרמה עקב "הקלקולים" המפורטים לעיל, וכן עקב היות מנחם בגין שרוי בדיכאון עמוק ובריאותו הייתה לקויה. סיכוייו של המערך לנצח בבחירות אלה (ולתקן את "התאונה ההיסטורית" לדעתו, שאירעה ב-1977) – נראו מבטיחים ביותר. אולם עד מהרה גלשה מערכת הבחירות לעימות חריף בין החלק המבוסס ("צפוני-אשכנזי") של האוכלוסייה לבין יוצאי "ישראל השנייה" – בהנהגתם של דוד לוי, דוד מגן, משה קצב ומאיר שיטרית, שכראשי רשויות מקומיות של עיירות הפיתוח (בית-שאן, קריית מלאכי, קריית גת ויבנה), עוררו את אוכלוסיית עדות המזרח משכונות המצוקה ועיירות הפיתוח להתגייס למען ניצחונם של הליכוד, בהנהגתו של מנחם בגין.

כאמור לעיל, גם הפצצת הכור האטומי בעיראק וגם המפגש של בגין עם סאדאת בשארם א-שייח (הגם שהמפגש לא הביא לתוצאות חיוביות) – הוסיפו נקודות רבות לליכוד.

למערכת הבחירות ניגשו 31 רשימות אך רק 13 מהן עברו את אחוז החסימה. השינויים

העיקריים במפלגות המסורתיות (אלה שנציגיהן כיהנו גם בכנסת התשיעית) היו כדלקמן:

- קמה תנועה ימנית "התחייה", שחבריה התפצלו מהליכוד לאחר שמנחם בגין חתם על הסכם השלום עם מצרים והסכים על נסיגה מלאה מכל סיני. בראש התנועה עמד הפרופסור יובל נאמן.

- ממפלגת ד"ש, שנתרסקה לגמרי כבר בסוף כהונתה של הכנסת ה-9, נותר רק אחד הגרעינים שייסדו אותה: סיעת "שינוי" והיא אף זכתה בשני מנדטים.
- משה דיין רץ ברשימה עצמאית בשם "תלם". הוא נפטר כ-שישה חודשים לאחר הבחירות (אוקטובר 1981) והרשימה התפצלה לשניים כמפורט להלן.
- אהרון אבו-חצירה שפרש מהמפד"ל, הקים מפלגה חדשה – תמ"י שהדגישה את הפן הדתי-ספרדי שלה (והיוותה במובנים רבים הקדמה להופעת ש"ס). הוא זכה בשלושה מנדטים.

ואלה תוצאות הבחירות לכנסת העשירית:

שם הרשימה	מספר הקולות	קולות באחוזים	מספר מנדטים
הליכוד	718,941	37.1	48
המערך	708,536	36.6	47
המפד"ל	95,232	4.9	6
אגודת ישראל	72,312	3.7	4
חד"ש	64,918	3.4	4
תמ"י	44,466	2.3	3
התחייה	44,700	2.3	2
תל"ם	30,600	1.6	2
שינוי	29,837	1.5	2
ר"צ	27,971	1.4	1

הערות:

- (1) המערך שיקם את עצמו במהירות רבה, ויצר מחדש את התופעה של שני גושים גדולים בכנסת, שכל אחד מהם מסוגל להרכיב ממשלה. עובדה זו העניקה כוח מיקוח גדול למפלגות הקטנות שבידן היה המפתח להקמת הממשלה. כאמור, הנטייה של המפלגות הדתיות הייתה ללכת עם הליכוד ולכן יכול היה מנחם בגין להרכיב ממשלה, אם כי היא נשענה על רוב קטן.
- (2) יתרה מזו: במהלך הכהונה של הכנסת הצטרפה ר"צ למערך (היא פרשה לקראת הבחירות לכנסת ה-11) וכן שני חברים הליכוד: אמנון לין ויצחק פרץ ובכך עלה כוחו של המערך ל-50 מנדטים לעומת 45 של הליכוד. כאמור הדבר לא הפריע למנחם בגין להנהיג את ממשלתו ולתת יד למספר צעדים חריגים של מדינת ישראל (ראה להלן).
- (3) מפלגתו של משה דיין תל"ם, התפרקה לאחר מותו לשתי סיעות יחיד: **התנועה להתחדשות חברתית** – בראשותו של מרדכי בן-פורת, ו-**רפ"י – הרשימה הממלכתית**, בראשותו של יגאל הורביץ.

4) חבר הכנסת חיים דרוקמן עזב את המפד"ל והקים סיעת יחיד בשם מצ"ד.

אירועים בכנסת העשירית

- **יוני 1982 – מלחמת שלום הגליל** – נועדה במקורה לחסל את לוחמי אש"ף שישבו במחנות הפליטים בדרום לבנון (והפעילו זרועות טרור בעולם כולו, כולל ההתנקשות בחייו של שגריר ישראל בלונדון – שלמה ארגוב). אולם המלחמה יצאה משליטת הממשלה בעיקר בגלל תמרוניו של שר הביטחון אריק שרון (ששאף לסלק את הפלסטינים מלבנון ולכרות ברית שלום בין לבנון לישראל) שהובילו לכניסת ישראל לבירות, לטבח במחנות הפליטים סברה ותילה על ידי הפלנגות הנוצריות ולחיסולו של הנשיא הלבנוני באשיר ג'ומאייל. ועדת חקירה ממלכתית, בראשותו של שופט בית המשפט העליון יצחק כהן, הביאה לפיטוריו של שרון מתפקיד שר הביטחון (1982)
 - 25.9.1982 – "הפגנת ה-400 אלף" שהתכנסה בכיכר מלכי ישראל בתל-אביב, יצאה נגד מלחמת לבנון ושברה בזאת את הקונצנזוס ששרר תחילה לגבי המלחמה, בציבור הישראלי.
 - במקביל ובאותה עת נערכו ניסיונות על ידי המערכת הביטחונית להקים את "אגודות הכפרים" במטרה להפכן לנציגות הפוליטית של יהודה ושומרון, במקום המנהיגות הסמויה של אש"ף, אולם ללא הצלחה.
 - 14 בדצמבר 1981 – מנחם בגין מביא לכנסת את הצעת החוק לסיפוח הגולן למדינת ישראל. הוא מדלג על הפרוצדורה המחייבת הנחת הצעת חוק על שולחן הכנסת לפחות יומיים לפני הדיון בה (מקבל על כך אישור של ועדת הכנסת) ומעביר את החוק בשלוש קריאות באותו יום!
 - אפריל 1982 – פינוי ימית וסיום הנסיגה הכללית מסיני.
 - אפריל 1982 – השר אהרון אבו-חצירה מתפטר מהממשלה בעקבות העמדתו לדין.
 - פברואר 1983 – אריק שרון פורש ממשדד הביטחון בעקבות מסקנות ועדת כהן.
 - יוני 1983 – נפטר סגן ראש הממשלה שמחה ארליך.
- אירועים שאירעו במדינה במהלך כהונתה של הכנסת העשירית:**
- 10.3.1982 – רצח פעיל "שלום עכשיו" אמיל גרינצווייג בירושלים.
 - אוגוסט 1982 – בלחץ המפלגות הדתיות חברת אל-על מפסיקה את הטיסות בשבתות ובחגי ישראל
 - ספטמבר 1982 – פרסום תוכנית רייגן למזרח התיכון שעיקרה: נסיגה ישראלית מהשטחים והתנגדות להקמתה של מדינה פלסטינית.
 - סוף 1982 – בעקבות יישום התוכנית: "כלכלה נכונה" של שר האוצר יורם ארידור במטרה "להיטיב עם העם" פרצה האינפלציה לגבהים של מאות אחוזים.

- 1983 – חיים הרצוג נבחר לנשיא המדינה השישי.
- 15 בספטמבר 1983 – מנחם בגין מודיע על פרישה מראשות הממשלה, בשל מצב נפשי קשה שפקד אותו בעקבות הנופלים הרבים במלחמת בלבנון
- 6 אוקטובר 1983 – ארבעת הבנקים הישראליים הגדולים (בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק דיסקונט ובנק המזרחי) קרסו בעקבות המפולת של מניות הבנקים. הממשלה החליטה לקבל על עצמה את חובות הבנקים (כ-7.5 מיליארד דולר) ובעקבות כך הלאימה אותם.
- 10 באוקטובר 1983 – בעקבות התפטרותו של מנחם בגין נבחר יצחק שמיר על ידי מרכז הליכוד (הוא גבר על דוד לוי שהתמודד נגדו) והקים ממשלה בראשותו, שכינה עד לבחירות לכנסת ה-11.
- אוקטובר 1983 – ההצעה של ארידור להעביר את המשק הישראלי לבסיס של הדולר נדחתה, והוא התפטר מתפקידו, במקומו נבחר יגאל הורביץ.
- 4 בנובמבר 1983 – "אסון צור" השני – פיצוץ בניין הממשל בעיר על ידי מתאבד. 60 הרוגים ביניהם 28 חיילי צה"ל ומג"ב.
- אוגוסט 1983 – צה"ל החל בנסיגה לקו נהר האוּלִי והסורים משתלטים מחדש על ביירות.
- 8 דצמבר 1983 – רצח הילד דני כץ בחיפה על ידי חמישה ערבים ישראלים מכפר סחנין.
- בשנת 1984 – הוצמדו כל העסקות הכספיות בישראל לדולר או למדד המחירים לצרכן. השקל איבד תוך שנה 75% מערכו.
- 12 באפריל 1984 – פרשת אוטובוס קו 300, שהביאה לרעידת אדמה בשירות הביטחון הכללי: הוברר שראשיו שיקרו לוועדת החקירה שהוקמה לבדוק מי הרג את שני המחבלים שחטפו את האוטובוס ונתפסו חיים. נשיא המדינה חנן את כל אנשי השירות שהיו קשורים לפרשה.
- 27 באפריל 1984 – נתגלתה ונאסרה מחתרת יהודית בשטחים שעסקה בהתנגשויות מזוינות עם ערבים (הניחה פצצות במכוניותיהם של ראשי ערים ערביות והרגה סטודנטים במכללה הפלסטינית בחברון); זממה לפוצץ את המסגדים על הר הבית והניחה מטעני נפץ באוטובוסים פלסטינים.

חוקים חשובים שנחקקו במהלך כהונתה של הכנסת העשירית

- (1) חוק יסוד – השפיטה (28.2.1984)
- (2) חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים – התשמ"א – 1981.
- (3) חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981
- (4) חוק רמת הגולן, התשמ"ב – 1981.
- (5) חוק הבזק, התשמ"ב – 1982.

- (6) חוק סדר הדין הפלילי (משולב), התשמ"ג – 1982.
- (7) חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג – 1983.
- (8) חוק שיקום האסיר, התשמ"ג-1983.
- (9) חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד – 1983.
- (10) חוק עידוד מחקר ופיתוח בתעשייה, התשמ"ד – 1984.
- (11) חוק בתי המשפט (משולב), התשמ"ד – 1984.

הכנסת האחת-עשרה - 13.8.1984 – 1.11.1988

יושב ראש הכנסת – שלמה הלל

הכנסת האחת-עשרה נבחרה ב- 23 ביולי 1984, על ידי 2,091,402 בוחרים (מתוך 2,654,613 בעלי זכות בחירה – 78.8%). אחוז החסימה עמד על 20,733 קולות, והמודד למנדט היה 16,786 קולות.

אירועי מערכת הבחירות

- 25.10.1984 – לבחירות הכלליות קדמו הבחירות לרשויות המקומיות, אלה אומנם לא בישרו מהפך לטובתו של המערך, אולם העניקו לו צמיחה מתונה.
- 22.3.1985 - זה המועד שנקבע לעריכת הבחירות הכלליות, למרות שהליכוד (שחשש מנפילתו בעקבות פרישתו של מנחם בגין, מפולת המניות, האינפלציה הדוהרת ותוצאות מלחמת לבנון) ניסה לדחותן למועדן הקבוע – 25 באוקטובר 1985. ההחלטה על המועד הני"ל נתקבלה ברוב של 61 נגד 59...).
- בליכוד נערכו ניסיונות חוזרים ונשנים לסלק את יצחק שמיר מראש הרשימה. אריאל שרון התמודד נגדו ואף זכה ב- 41% מקולות מרכז הליכוד! יצחק שמיר הכריז כי בדעתו להקים ממשלת אחדות לאומית עם המערך לאחר הבחירות. ההכרזה הזאת הביאה למתינות-מה באופי המאבק בין שני המחנות.
- במערך הושגה הבנה בין פרס ורבין כי בכל ממשלה בה יכהן פרס כראש הממשלה יכהן רבין כשר הביטחון.
- יצחק נבון ויתר על כהונה שנייה כנשיא המדינה ופנה לפעילות פוליטית במפלגתו. אולם לא העז להתמודד נגד פרס ורבין וקיבל מהם הבטחה לתפקיד ממשלתי בכנסת הבאה.
- עזר וייצמן הקים מפלגה חדשה בשם "יחד" והתמודד עמה בבחירות לכנסת, כשהוא מציג מצע מדיני מתון.
- מימין לליכוד התאחדה מפלגת ה**תחייה**, עם הרשימה החדשה שהקים רפאל איתן – "**צומת**".
- הוקמה רשימה ימנית דתית "**מורשה**", שקלטה לתוכה גורמים ימניים מהמפד"ל ומפועלי אגודת ישראל. גם כמה מאנשי צומת עברו אליה.

- הוקמה מפלגה חרדית –מזרחית חדשה- ש"ס. זאת בעקבות אי-בחירתו של הרב עובדיה יוסף לכהונה נוספת כרבה הספרדי הראשי של ישראל ("הראשון לציון"). חבריה פרשו מאגודת ישראל ומתמ"י.
- ועדת הבחירות המרכזית פסלה את רשימתו של הרב מאיר כהנא, כיוון שהיא דגלה בעקרונות גזעניים ואנטי-דמוקרטיים.
- ועדת הבחירות המרכזית פסלה את "הרשימה המתקדמת לשלום" (בראשות מוחמד מיעארי והאלוף מתתיהו פלד), כיוון שהיא דגלה בעקרונות המסכנים את שלמותה וקיומה של מדינת ישראל, ושמירת ייחודה כמדינה יהודית.
- הנציגים של שתי הרשימות הנ"ל הגישו ערעור לבית הדין הגבוה לצדק, וזה פסק כי אין מניעה להשתתפותן של הרשימות בבחירות לכנסת ה-11. בעקבות פסיקה זו תוקן חוק יסוד הכנסת על ידי הכנסת ה-11, שקבע כי רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת אם יש במטרותיה או במעשיה, במפורש או במשתמע, שלילת קיום המדינה כמדינת העם היהודי, שלילת האופי הדמוקראטי של המדינה או הסתה לגזענות. מאוחר יותר הוסף סעיף השולל השתתפות בבחירות מכל גוף שנתחבר למדינות או לארגונים המפעילים כוח צבאי נגד מדינת ישראל.

ואלה תוצאות הבחירות לכנסת האחת-עשרה שנערכו ב-23 ביולי 1984:

בבחירות נמנו 2,073,000 קולות כשרים (מתוך 2,655,000 בעלי זכות בחירה – 78%). אחוז החסימה היה 20,733 קולות, והמודד למנדט היה – 16,786 קולות.

שם הרשימה	מספר קולות	קולות באחוזים	מספר מנדטים
המערך	724,097	34.9	44
הליכוד	661,255	31.9	41
התחייה-צומת	83,039	4.05	5
מפד"ל	73,530	3.5	4
חד"ש	69,778	3.3	4
ש"ס	63,605	3.1	4
שינוי	54,747	2.6	3
רצ	49,698	2.4	3
יחד	46,302	2.2	3
הרשימה המתקדמת לשלום	38,012	1.8	2
אגודת ישראל	36,079	1.7	2
מורשה	33,287	1.6	2

1	1.5	31,103	תמ"י
1	1.2	25,907	כך
1	1.1	23,845	אומץ

אירועים בכנסת במהלך כהונתה

- (1) במהלך כהונתה של הכנסת ה-11 כיהנו שתי ממשלות שייצגו אחדות לאומית בין שני הגושים היריבים, האחת בראשותו של שמעון פרס (1984 – 1986) והשנייה בראשותו של יצחק שמיר (1986 – 1988). שתי הממשלות נשענו על קואליציה של 97 חברי כנסת.
- (2) חברי מפ"ם סרבו להצטרף לממשלה משותפת עם הליכוד, פרשו מהמערך (ספטמבר 1984) והקימו סיעה עצמאית בת שישה חברים.
- (3) במקביל – חה"כ יוסי שריד עזב גם הוא את מפלגת העבודה והצטרף לרצ.
- (4) ביוני 1986 הצטרפו שלושת חברי סיעת יחד (בראשותו של עזר וייצמן) למפלגת העבודה, לאחר שהיו כבר חברים במערך מאמצע 1984.
- (5) ביולי 1986 התפצלה סיעת מורשה, חיים דרוקמן חזר למפד"ל ואברהם ורדיגר הקים סיעת יחיד אופוזיציונית.
- (6) באוגוסט 1987 הוקמה תנועת המרכז – מסיעות שינוי, המפלגה הליברלית העצמאית והמרכז הליברלי (של יצחק מודעי) וכן ח"כ יצחק ארצי שהיה חבר המערך.
- (7) באותו זמן עזב ח"כ מרדכי וירשובסקי את שינוי ועבר למרצ.
- (8) במקביל הצטרף אהרון אבו חצירה (סיעת תמ"י) לליכוד.
- (9) בנובמבר 1987 נפרדה סיעת התחייה – צומת לשתי סיעות נפרדות: צומת – בראשותו של רפאל איתן, והתחייה – בראשותו של פרופ' יובל
- 1988 – חיים הרצוג נבחר לתקופת כהונה נוספת כנשיא.
- (10) בספטמבר 1988 – פרש ח"כ שמעון בן-שלמה מש"ס והקים סיעת יחיד: יחד שבטי ישראל. ההתרוצצות של המפלגות הקטנות וסיעות היחיד נמשכה גם בכנסת ה-11. אלא שהפעם לא יכלו שתי המפלגות הגדולות להקים ממשלה, כל אחת בנפרד (היה תיקו בין שני הגושים – 60-60): הליכוד לא יכול היה להקים ממשלת ימין והמערך יכול היה להקים ממשלה רק בתמיכת הסיעות הערביות בכנסת ומפלגת חד"ש (אפשרות שנדחתה מראש) שכן המפלגות הדתיות סרבו להקים ממשלה עם המערך.
- היה זה תחילתו של תהליך הצטמצמות של שני הגושים הגדולים, עד לנקודה (בכנסת ה-17) שבה שתיהן יחד לא יכלו להשיג רוב מוחלט בכנסת....
- מכאן עלה רעיון ממשלת האחדות, שכינה ברוטציה במשך ארבע שנים תמימות.
- (12) לאור הפסיקה של בג"צ בעניינן של הסיעות: כך והרשימה המתקדמת לשלום, תוקן חוק הבחירות, המונע ממפלגות השוללות את זכות קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם

היהודי, השוללות את עקרון המשטר הדמוקראטי של המדינה או המטיפות לגזענות – מלהשתתף בבחירות לכנסת.

13) בעקבות כך שינתה הכנסת את התקנון שלה והסמיכה את נשיאות הכנסת לשלול כל הצעת חוק, שאילתה או הצעה לסדר – שעל פניהן נראות כגזעניות או כמערערות על זכות קיומה של ישראל כמדינת העם היהודי ועל משטרה הדמוקראטי.

אירועים במדינה במהלך כהונתה של הכנסת האחת-עשרה:

- 1984 - 1985 – מבצע משה להעלאת 7,000 יהודים מאתיופיה.
- 1985 – ראש הממשלה שמעון פרס ושר האוצר יצחק מודעי מביאים בפני הממשלה את "התוכנית לייצוב המשק ולבלימת האינפלציה"
- התוכנית הופעלה על ידי צווי חירום: קיצוץ תקציב הממשלה, הקפאת השכר, איסור הדפסת כסף על ידי הממשלה, שער הדולר קבוע, קוצצו הסובסידיות למוצרים, תקציבי הרווחה ותקציבי ההשקעות.
- הופעל לראשונה "חוק ההסדרים"
- 1985 – נתקבל החוק האוסר מפגשים עם אש"ף.
- 15.1.1985 – צה"ל נסוג מלבנון לרצועת הביטחון לאורך גבולה הצפוני של ישראל (רצועה ברוחב 4 עד 21 ק"מ)
- 21.11.1985 – יהונתן פולארד ואשתו נעצרים על ידי סוכני ה-אפ. בי.אי. בחשד של ריגול לטובת ישראל.
- 1986 – האינפלציה יורדת מ-445% ל-19.6%.
- ראשית 1986 – שר הכלכלה גד יעקבי מעלה מחדש את הרעיון של "אוטונומיה חד-צדדית".
- 28.2.1986 – דמאניוק מובא לארץ, משפטו החל ב-16.2.1987
- אפריל 1986 – ועדת בייסקי מפרסמת את מסקנותיה בנושא המפולת של מניות הבנקים.
- דצמבר 1986 – החלה הבוררות הבי"ל בעניין גורלה של טאבה. ב-1988 פסקה הבוררות לטובת מצרים וישראל מסרה את טאבה למצרים.
- אפריל 1987 – הסכם לונדון בין שמעון פרס (שר החוץ) והמלך חוסיין.
- 9 בדצמבר 1987 – פורצת האינתיפאדה הראשונה
- 16.4.1988 – יחידת קומנדו ישראלית מחסלת את סגנו של ערפאת – אבו ג'יהאד בטוניס.
- יולי 1988 – המלך חוסיין מודיע על התנתקותו מכל ענייני הגדה המערבית.

החוקים החשובים שנחקקו במהלך כהונתה של הכנסת האחת-עשרה:

- (1) תיקון מס' 9 לחוק יסוד הכנסת – בעניין מניעת השתתפותן של רשימות בבחירות לכנסת המטיפות לגזענות, לאי הכרה במדינת ישראל כמדינת העם היהודי או לפסילת המשטר הדמוקראטי במדינה.
- (2) חוק שירות הקבע (גמלאות משולב) התשמ"ה – 1984.
- (3) חוק יסודות התקציב, התשמ"ה – 1985.
- (4) פקודת מניעת טרור (תיקון מס' 2), בנושא איסור מפגשים עם אש"ף, התשמ"ה – 1985.
- (5) חוק עבירות מינהליות, התשמ"ו – 1985.
- (6) חוק העונשין (תיקון מס' 20), בנושא הגזענות, התשמ"ו – 1986.
- (7) חוק איסור הכחשת השואה, התשמ"ו – 1986.
- (8) חוק המצות (איסור חמץ), התשמ"ו – 1986.
- (9) חוק רשות הדואר, התשמ"ו – 1986.
- (10) חוק שירות הביטחון, התשמ"ו – 1986.
- (11) חוק שכר מינימום, התשמ"ז – 1987.
- (12) חוק גיל פרישה שווה לעובד ולעובדת, התשמ"ז – 1987.
- (13) חוק רישום ציוד וגיוסו לצה"ל, התשמ"ז – 1987.
- (14) חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988.
- (15) חוק החינוך המיוחד, התשמ"ח – 1988.
- (16) חוק הספורט, התשמ"ח – 1988.
- (17) חוק ערי ואזורי פיתוח, התשמ"ח – 1988.
- (18) חוק יסוד מבקר המדינה, תשמ"ח – 1988.
- (19) חוק הרשות למלחמה בסמים, התשמ"ח – 1988.
- (20) חוק הרשות לפיתוח ירושלים, התשמ"ח – 1988.
- (21) חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח – 1988.

הכנסת השתים עשרה 1988.11.21 – 1992.6.23

יושב ראש הכנסת: דב שילנסקי

הכנסת השתים-עשרה נבחרה ב- 1 בנובמבר 1988, על ידי 2,283,123 בוחרים שקולותיהם נמצאו כשרים (מתוך 2,894,267 בעלי זכות בחירה – 79.7%). אחוז החסימה עמד על 22,830 קולות, ומספר הקולות שנדרשו למנדט אחד עמד על 18,563.

מערכת הבחירות

- מערכת הבחירות התנהלה בשקט יחסי, שכן שתי המפלגות הגדולות הגיעו אליה לאחר ארבע שנים של שותפות באותה ממשלה. אולם בעוד יצחק שמיר (שכיהן בשנים 1986 – 1988) הקפיא כל יוזמת שלום או משא ומתן, יצא המערך בסיסמה: "המערך – הדרך לפריצת הדרך".
- האינתיפאדה הביאה להתחזקות הרגשות הלאומיים בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל. בעקבות כך נעלמו לגמרי הסיעות הערביות המסונפות למפלגת העבודה, וכלל ההצבעה עבור מפלגות ציוניות בסקטור הערבי ירד מ-49% בבחירות לכנסת ה-11, ל-34% בבחירות לכנסת ה-12.
- לאחר שהליכוד הוכיח (עוד בבחירות הכנסת ה-11) כי ניתן לוותר על ועדת מינויים והנהיג את שיטת ה"שביעיות": נבחר פאנל של 35 מועמדים על ידי המרכז, ושבוע אחר כך מתמודדים המועמדים על מקומם ברשימה בצורה של מאבק להכללה באחת מחמש ה"השביעיות" של הרשימה. גם מפלגת העבודה הנהיגה לראשונה "בחירות מוקדמות" לכנסת וויתרה על הוועדה המסדרת.
- ועדת הבחירות המרכזית פסלה גם הפעם את שתי הרשימות: של כהנא ושל הרשימה המתקדמת לשלום. הבג"צ אישר מחדש את זכותה של אחרונה להשתתף בבחירות והשאיר על כנה את החלטת הוועדה לא לאשר את רשימתו של כהנא.
- הופיעו רשימות חדשות: "מולדת" של רחבעם זאבי; "צומת" תנועתו של רפאל איתן שפרשה מהשותפות עם התחייה.
- מפ"ם התמודדה עצמאית לאחר 19 שנות שותפות במערך עם מפלגת העבודה.
- במחנה החרדי אירע פילוג (בהשראתו של הרב שך), והוקמה מפלגה חרדית חדשה: "דגל התורה".
- למרות שהסקרים הראו נטייה חזקה לעבר המערך, גרם אירוע חבלני שקרה יום לפני הבחירות, להפסד קולות רבים למערך: ב-30 באוקטובר נזרק בקבוק תבערה לעבר אוטובוס ליד יריחו. אם ושלושת בנותיה נשרפו למוות, כן מת מפצעיו החייל דוד דלרוזה שניסה להצילן.

ואלה תוצאות הבחירות לכנסת השתים-עשרה:

הרשימה	מספר הקולות	קולות באחוזים	מספר מנדטים
הליכוד	709,305	31.1	40
המערך	685,363	30.0	39
ש"ס	107,709	4.7	6
אגודת ישראל	102,714	4.5	5

5	4.3	97,315	רצ
5	3.9	89,720	מפד"ל
4	3.7	84,032	חד"ש
3	3.1	70,730	התחייה
3	2.6	56,345	מפ"ם
2	2.0	45,489	צומת
2	1.9	44,174	מולדת
2	1.7	39,530	שינוי
2	1.5	34,279	דגל התורה
1	1.5	33,695	הרשימה
			המתקדמת לשלום
1	1.2	27,012	מד"ע

אירועים בכנסת במהלך שנות כהונתה

- במהלך הכנסת ה-12 כיהנו שתי ממשלות: **ממשלת אחדות לאומית**, בראשותו של יצחק שמיר, כששמעון פרס משמש כסגנו וכשר האוצר, ויצחק רבין כשר הביטחון. וממשלה צרה, אף היא בראשותו של יצחק שמיר, שקמה אחרי כישלון "התרגיל המסריח" (מרס 1990) של שמעון פרס, שבמהלכו ניסה להקים ממשלת מרכז-שמאל בלי הליכוד.
- בעקבות הקמתה של הממשלה השנייה, פרש יצחק מודעי ועוד ארבעה מחבריו מהליכוד והקימו את **הסיעה לקידום הרעיון הציוני**. שניים מחברי הסיעה חזרו לליכוד. תמורת חזרתו לליכוד קיבל מודעי את משרת שר האוצר (הוא דרש ערבות בנקאית של מיליון דולר כדי להבטיח שההסכם עם הליכוד יכובד....).
- הטלטה שעורר הניסיון להחליף את ממשלת האחדות בממשלת מרכז שמאל, הביאה גם לפרישות של חברי כנסת בודדים מסיעותיהם והקמת סיעות יחיד: צ'רלי ביטון פרש מחד"ש והקים סיעת יחיד; כמוהו עשו: יצחק פרץ מש"ס, אליעזר מזרחי מאגודת ישראל ואפרים גור ממפלגת העבודה. האחרון הצטרף לקראת סיום הקדנציה לליכוד. הפרישות היו על פי רוב בתגובה על אי קבלת מינוי או כתשלום (תפקידים כמו סגן שר) למי שערק ממפלגתו ועבר לצד שכנגד כמו אפרים גור, או אברהם שריר שהצטרף לממשלה שניסה שמעון פרס להקים וחזר לאחד הכישלון לליכוד ("אברשה חזור הביתה!").
- נושאים דתיים רבים עלו במהלך כהונתה של הכנסת והביאו לחקיקה המגבילה "פרסומי תועבה" בחוצות הערים; לחידוש הדיון בדבר גיוסם של תלמידי הישיבות; ונושא העברת "הכספים הייחודיים" למוסדות תורניים ללא קריטריונים.

- 3.3.1992 – הכנסת מחוקקת את **חוק יסוד חופש העיסוק** המהווה אבן יסוד חשובה בדרך להשלמת החוקה לישראל.
 - 13.3.1992 – **חוק יסוד נוסף: כבוד האדם וחירותו** – מהווה תפנית חשובה ביותר בהשלטת ערכי יסוד חוקתיים על החברה הישראלית.
 - 17.3.1992 – הכנסת מתקנת את **חוק היסוד הכנסת**, כדי להקשות על מעבר חברי כנסת מסיעה לסיעה: "חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו, לא ייכלל בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהייתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת"
 - 18.3.1992 – הכנסת משנה את **חוק יסוד הממשלה** – ומנהיגה לראשונה בחירות לכנסת בשני פתקים: פתק למועמד לראשות הממשלה ופתק לרשימה המפלגתית. בכך קיוו יוזמי ההצעה (שנתקבלה ברוב של 57 נגד 56...) לחזק את מעמדו של ראש הממשלה ולמנוע את האיומים המתמידים להדיחו על ידי הצבעת אי-אימון.
 - מרס 1998 – עזר וייצמן נבחר לתקופת כהונה נוספת כנשיא.
- אירועים שאירעו במהלך כהונתה של הכנסת השתים-עשרה**
- נובמבר 1988 – ערפאת מכריז על עצמאות פלסטינית. במילואים להצהרה הוא מתחייב שלא לבצע מעשי טרור ומקבל את החלטה 242 של מועצת הביטחון. בעקבות כך פותחת ארה"ב לראשונה, בדיאלוג עם אש"ף.
 - 15.5.1989 – ממשלת ישראל יוזמת תוכנית שלום המתבססת על עריכת בחירות בשטחים, ושיחות שלום עם הנציגים הנבחרים (אך לא עם אש"ף).
 - יולי 1989 – מחבל מדגדר אוטובוס לתהום ליד אב-גוש וגורם למותם של 14 נוסעים.
 - 1989 – בריה"מ מתפוררת. הנשיא החדש בוריס ילצין פותח את שערי המדינה לעליית המוני יהודים לישראל ולעולם החופשי (בעיקר ארה"ב וגרמניה).
 - 1990 – ישראל נערכת לקליטת זרם העלייה ההמונית מארצות בריה"מ לשעבר ומנהיגה לראשונה (לאור רמתם הגבוהה של העולים) מדיניות של קליטה ישירה, המאפשרת לכל עולה לדאוג לעצמו ולהחליט כיצד והיכן ינצל את זכויות העולה שלו.
 - שלהי 1989 – שר החוץ האמריקאי, ג'יימס ביקר, מציע תוכנית בת חמש נקודות להסדר העימות במזרח התיכון שעיקרה עריכת בחירות בשטחים והכללת נציגי הפזורה הפלסטינית במשלחת שתנהל מטעם את הדיונים על בסיס יוזמת השלום של ממשלת ישראל.
 - פברואר 1990 – השרים דוד לוי, יצחק מודעי ואריאל שרון – מנסים להעביר במרכז הליכוד החלטות שיגבילו את חופש הפעולה של ראש הממשלה יצחק שמיר במגעיו עם שר החוץ

האמריקאי, ג'יימס בייקר, לגבי תוכנית חמש הנקודות שהלה הציעה. ההגבלות קיבלו את השם "חישוקים".

- 20.5.1990 – עמי פופר מראשון-לציון הורג שבעה פועלים פלסטינים ללא סיבה (טען שפועל פלסטיני אנס אותו בילדותו) ונדון לכמה מאסרי עולם.
- החלה חקירתו של שר הפנים מטעם ש"ס אריה דרעי, בחשדות לקבלת שוחד ולהעברות לא תקינות של כספי המדינה לגורמים הקרובים לש"ס.
- סוכות 1990 – מהומות בהר הבית בירושלים, כוחות הביטחון הורגים 20 פלסטינים ופוצעים 53.
- 16.1.1991 – הכוח הרב-לאומי בחסות האו"ם פולש לעיראק ופותח את **מלחמת המפרץ**. בהשפעתה של ארה"ב נמנעת ישראל מלהגיב על מטר טילי הסקאד שהומטר עליה על ידי סאדאם חוסיין, וזוכה על כך בהוקרת מדינות המערב. מדינות רבות מחדשות את היחסים הדיפלומטיים עמה וניכרת החלשה בעוצמת החרם הערבי.
- 25.5.1991 – נערך "מבצע שלמה", שבמסגרתו הועלו בטיסה לישראל 15,000 יהודים מאתיופיה.
- בעקבות "האיפוק הישראלי" הבטיח ממשלו של בוש האב, מתן ערבות לישראל על מלווה בן 10 מיליארד דולר למימון העלייה מבריה"מ. אולם בתמורה הוא לחץ על הפסקת ההתנחלויות בשטחים. משלא נענה – השעה הנשיא את מתן הערבויות עד להחלפת השלטון בישראל בשנת 1992 (על ידי יצחק רבין).
- יוני 1991 – חבר הכנסת יאיר לוי מש"ס הואשם בשורה של פרשיות שחיתות, ונדון למאסר בעקבות עסקת טיעון.
- 1989 – 1991 – מתרבות תופעות השחיתות גם בקרב פקידות בכירה ואנשי עסקים :
 - (1) תת-אלוף רמי דותן, איש חיל האוויר קיבל שוחד מספקיות אמריקאיות לחיל האוויר.
 - (2) דצמבר 1990 – מוגשים כתבי אישום נגד 22 בנקאים באשמת ויסות מניות הבנקים.
 - (3) ספטמבר 1991 – אריה גולדין שהואשם בגניבת 12 מיליון דולר מחברת ההשקעות של "כלל" מוסגר לארץ.
 - (4) אפריל 1992 – מנכ"ל בנק לאומי, ארנסט יפות נאלץ להחזיר כספי פיזויים מפליגים שקיבל מהבנק ולהסתפק בגימלה צנועה של 7,100 ₪ לחודש.
 - (5) איל ההון הבריטי רוברט מקסוול טובע בנסיבות מסתוריות. לאחר מותו מתגלות פרשיות של שחיתות שביצע, כולל פגיעה בקרן הפנסיה של עובדיו.
- 30.10.1991 – ועידת שלום ביוזמתן של ארה"ב ורוסיה, מתכנסת במדריד.

- דצמבר 1991 – צומת פורשת מהממשלה עקב הצבעתו של מרכז הליכוד לחייב את הסיעה בכנסת להצביע נגד החוק לבחירה ישירה של ראש הממשלה.
- 16.1.1992 - "התחייה" ו"מולדת" פורשות מהממשלה כמחאה על קיומן של השיחות של ישראל עם המשלחות שהקימה ועידת מדריד. בעקבות כך הוחלט על בחירות כלליות.
- 14.2.1992 – מפקד כיתה ושני טירונים נרצחים בקילשונים על ידי ערבים ישראלים ליד קיבוץ גלעד.
- 24.5.1992 – מתרבים מקרי הדקירה והחבלה של פלסטינים בתושבי ישראל: הנערה הלנה ראפ נרצחת בבת-ים.
- הופעלו לראשונה: ערוץ הטלביזיה השני (הפרטי) והטלביזיה בכבלים. כמו כן הוחל בשידור ישיר של דיוני מליאת הכנסת.

חוקים חשובים שנחקקו במהלך כהונתה של הכנסת השתים-עשרה

- (1) שלושה חוקי יסוד ותיקון לחוק יסוד הכנסת (ראה לעיל).
- (2) חוק רשות העתיקות – התשמ"ט – 1989.
- (3) חוק יום חינוך ארוך – התש"ן-1990.
- (4) חוק הרשות השנייה לטלביזיה ולרדיו – התש"ן – 1990.
- (5) חוק הזדמנויות שוות בעבודה – התשנ"א – 1991.
- (6) חוק טיפול בחולי נפש – התשנ"א – 1991.
- (7) חוק מניעת אלימות במשפחה – התשנ"א – 1991.
- (8) חוק המפלגות – התשנ"ב – 1992.
- (9) חוק בתי-דין מינהליים – התשנ"ב – 1992.
- (10) חוק הגנים הלאומיים, שמורות הטבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה – התשנ"ב – 1992.
- (11) חוק חובת המכרזים – התשנ"ב – 1992.
- (12) חוק משפחות חד-הוריות – התשנ"ב – 1992.
- (13) חוק עידוד טוהר המידות בשירות הציבורי – התשנ"ב – 1992.
- (14) חוק פיתוח הנגב – התשנ"ב – 1992.
- (15) חוק כשרות משפטית ואפוסטרופסות – התשנ"ב – 1992.
- (16) חוק תגמולים לאסירי ציון ולבני משפחותיהם – התשנ"ב – 1992.

הכנסת השלוש עשרה – 13 ביולי 1992 – 29 במאי 1996

יושב ראש הכנסת: שבח וייס

הכנסת השלוש-עשרה נבחרה ביום 23 ביוני 1992 על ידי 2,637,943 מצביעים (מתוך 3,409,015 בעלי זכות בחירה – 77.4%). אחוז החסימה הועלה ל-1.5% ועמד אפוא על 39,000 קולות. מספר הקולות שנדרשו לקבלת מנדט אחד בכנסת – עמד על 20,715

מערכת הבחירות לכנסת השלוש-עשרה

- פברואר 1992 – מאבקי פנים חריפים בתוך הליכוד לקראת הבחירות: מחנה שמיר-ארנס-שרון נגד דוד לוי, המשמיע את "נאום הקופים" המפורסם. נערכות בחירות לרשימה לכנסת לפי שיטת "השביעיות".
- 19.2.1992 – בחירות פנימיות לראשות מפלגת העבודה. רבין זוכה ביותר מ-40% ומנצח, זו הפעם הראשונה את שמעון פרס. שני המתמודדים האחרים: אורה נמיר וישראל קיסר זוכים באחוזים בודדים.
- לקראת הבחירות קובע רבין את סיסמתה של ה"עבודה": "ישראל מחכה לרבין" ואף את תוכן פתק ההצבעה: "העבודה בראשות רבין". למרות שחוק הבחירות הישירות עדיין לא נכנס לתוקפו – הצליח רבין להפוך אותן למבחן אישי ולנצח בו.
- הליכוד ניסה לטרפד את תדמיתו החיובית של רבין על ידי האשמתו בחוסר יכולת לעמוד בלחצים והתמוטטותו ערב מלחמת ששת הימים.
- הוקם גוש חדש בשמאל: מפלגת מרצ שקמה בעקבות איחוד המפלגות: מפ"ם, שינוי ורצ.
- בימין הקיצוני חלו פילוגים שהביאו להקטנת כוחו הכולל של הימין מצד אחד, ולתופעה של מפלגות קיקיוניות ללא כל סיכוי לעבור את אחוז החסימה שגדל ל-1.5%: התחייה, מולדת וצומת רצו בנפרד (התחייה לא עברה את אחוז החסימה); וכן התמודדו: רשימה של הרב לוינגר, רשימה של אליעזר מזרחי; רשימה של יצחק מודעי; פלאטו שרון; ומפלגת נהגי המוניות.... – כולן נשארו מחוץ לכנסת. ועדת הבחירות המרכזית פסלה שתי רשימות שדגלו בתורתו של כהנא.

ואלה תוצאות הבחירות לכנסת השלוש-עשרה

הרשימה	מספר הקולות	קולות באחוזים	מספר מנדטים
מפלגת העבודה	906,810	34.7	44
הליכוד	651,529	24.9	32
מרצ	250,667	9.6	12
צומת	166,366	6.4	8
מפד"ל	129,663	5.0	6
ש"ס	129,347	4.9	6
יהדות התורה	86,167	3.3	4

המאוחדת			
חד"ש	62,546	2.4	3
מולדת	62,269	2.4	3
מד"ע	40,788	1.6	2

הפעילות בכנסת במהלך כהונתה

במהלך הכנסת השלוש-עשרה כיהנו שתי ממשלות: ממשלתו של יצחק רבין, עד לרציחתו ב-4 בנובמבר 1995; וממשלתו של שמעון פרס – עד הבחירות לכנסת הארבע-עשרה, שנערכו ב-29.5.1996

- 31.5.1993 – בעקבות דרישתה של ש"ס הועברה שולמית אלוני ממשרד החינוך ואמנון רובינשטיין מונה במקומה.
- גם הכנסת שלוש-עשרה ידעה פילוגים ופרישות למכביר בקרב הסיעות המכהנות בה:
 - (1) פברואר 1994 - שלושה חברי סיעת צומת פורשים ומקימים את סיעת **ייעוד**.
 - (2) יולי 1995 – סיעת מולדת מתפלגת ושאל גוטמן מקים סיעת יחיד – **ימין ישראל**.
 - (3) נובמבר 1995 – סיעת יעוד מתפלגת ל: סיעת **יעוד** וסיעת **עתידי**. שני חברי סיעת ייעוד מצטרפים למפלגת העבודה.
 - (4) מאי 1996 – לקראת הבחירות לכנסת הארבע-עשרה, פורשים חברים רבים מסייעותיהם ומקימים סיעות יחיד:
 - (א) אחדות למען העלייה – של אפרים גור.
 - (ב) גי"ל – גימלאי ישראל לכנסת – של נאוה ארד.
 - (ג) גשר - מפלגתם של דוד ומקסים לוי.
 - (ד) הדרך השלישית – שחבריה התנגדו לירידה מהגולן, מוקמת על ידי שני חברים הפורשים ממפלגת העבודה (קהלני וזוסמן).
 - (ה) מורשת אבות – מפלגתו של יוסף בא-גד.
 - (ו) תלם אמונה - שהוקמה על ידי חה"כ יוסף עזרן.
- **קשיים בהרכבת הממשלה** - למרות הניצחון המרשים של יצחק רבין (רבים כינו אותו: "המהפך השני") לא עלה בידי גוש השמאל (העבודה+מרצ) להשיג רוב מכריע בכנסת. רשימת צומת שזכתה באורח מפתיע ב-8 מושבים (נתקבלה על ידי הבוחרים כמפלגה נקייה, מנוגדת לשחיתות השלטון ולוחמת בכפייה הדתית ובעד גיוס תלמידי הישיבות) – סירבה להצטרף. בדלית ברירה הקים רבין את ממשלתו (הממשלה ה-25) מסייעות העבודה, מרצ וש"ס ומתמיכה חיצונית של חד"ש ומד"ע.
- 5.11.1992 – תאונת אימונים (אסון צאלים ב') בו נהרגו חמישה לוחמים ושישה נפצעו.

- 15.2.1992 – יו"ר הכנסת וראש הממשלה מודיעים על העלאת עצמותיהם של חללי ספינת המעפילים "אגוז" שטבעה בשנת 1961 כשהבריחה עולים ממרוקו לגיברלטר
- 28.7.1992 – הכנסת מחליטה להקים ועדה קבועה נוספת בכנסת: הועדה למלחמה בסמים.
- 16.11.1992 – הכנסת מחליטה להקים ועדה קבועה נוספת בכנסת: הועדה למעמד האישה.
- הממשלה מתחילה להפריט חברות ממשלתיות ולמכור את הבנקים שהולאמו על ידי בעקבות מפולת מניות הבנקים בשנת 1983.
- 23.9.1993 – הכנסת מאשרת ברוב של 61 קולות (בזכות קולו של ח"כ אלכסנדר גולדפרב שפרש מצומת) את **הצהרת העקרונות** שנחתמה עם אש"ף (הסכם אוסלו)..
- 18.1.1994 – הכנסת מקימה ועדת חקירה פרלמנטארית לנושא המגזר הבדווי בישראל.
- 10 במאי 1994 – על רקע נצחוננו של חיים רמון בבחירות להסתדרות, מצליחה הכנסת זה לראשונה לחוקק את חוק הבריאות הממלכתי.
- בליכוד שרר מצב רוח עגום בעקבות המפלה הקשה בבחירות. יצחק שמיר התפטר מתפקידו כיו"ר המפלגה (אך נותר חבר כנסת), מישה ארנס הודיע על פרישתו מהחיים הפוליטיים, ובמאבק על ראשות הליכוד התגבש רוב לבחירתו של בנימין נתניהו ליושב ראש.
- 25.10.1994 – הכנסת מאשרת ברוב של 105 קולות את הסכם השלום עם ירדן. בכך באה לידי סיום סיסמתה רבת השנים של התנועה הרביזיוניסטית: "שתי גדות לירדן, זו שלנו וזו גם כן".
- 27.10.1994 – הנשיא ביל קלינטון נואם במליאת הכנסת.
- 22.1.1995 – פיגוע התאבדות כפול של מחבלים חברי הגייהאד המוסלמי. 21 חיילים ואזרח נהרגו בפיגוע.
- 13.2.1995 – הכנסת מחליטה להקים ועדת חקירה פרלמנטארית לבדיקת רצח נשים על ידי בעליהן.
- 14.6.1995 – אנטולי שרנסקי מקים את מפלגת העולים הרוסים "ישראל בעלייה"
- 18.6.1995 – חבר הכנסת דוד לוי מקים את מפלגת "גשר".
- פברואר 1996 – ראש הממשלה שמעון פרס מודיע על הקדמת הבחירות לכנסת הארבע-עשרה
- 13.3.1996 – נחתם הסכם איחוד בין הליכוד, "גשר" ו-"צומת".

אירועים עיקריים שאירעו במדינה במהלך כהונתה של הכנסת השלוש-עשרה

- דצמבר 1992 – גירוש 415 פעילי חמאס והגייהאד המוסלמי ללבנון.

- 25.7.1993 – נערך "מבצע דין וחשבון" בדרום לבנון בעקבות ירי קטיושות על קרית שמונה והצפון.
- 9.9.1993 - מכתבו של יאסר ערפאת ליצחק רבין ובו הכרה במדינת ישראל ובזכות קיומה, בהחלטות 242 ו-338; וכן התחייבות לפתור את כל הבעיות בדרכי שלום ולמחוק את הסעיפים באמנה הפלסטינית הפוגעים בישראל.
- 13.9.1993 – נחתמה (בוושינגטון) הצהרת כוונות בין ישראל לאש"ף (אוסלו 1) שכללה: הכרה הדדית; יציאת ישראל מעזה ומיריחו; הקמת רשות פלסטינית.
- 25.2.1994 – ד"ר ברוך גולדשטיין עורך טבח במתפללים מוסלמים במערת המכפלה ורוצח איש.
- פסח 1994 – עוזי משולם מתבצר בביתו ביהוד ודורש להקים ועדת חקירה בקשר להיעלמם של ילדים תימנים בשנים 1948-1953. המשטרה משתלטת על הבית. צעיר אחד נהרג.
- 5.4.1994 – פיגוע ראשון של חמאס, מתאבד מפוצץ אוטובוס בעפולה ה-8 הרוגים
- 4.5.1994 – הסכם עזה-יריחו נחתם בקהיר.
- 10.5.1994 – הממשלה מקימה ועדת חקירה בראשותו של השופט יהודה כהן, לבדוק את פרשת ילדי תימן.
- 25.7.1994 – הצהרת וושינגטון פורסמה על ידי יצחק רבין והמלך חוסיין בחסות נשיא ארה"ב – ביל קלינטון. עיקר ההצהרה: "הסכסוך הארוך בין ישראל לירדן בא עתה לסיום. בהתאם לרוח זו, תם מצב הלוחמה בין ישראל לירדן".
- 29.8.1994 – נחתם ההסכם עם אש"ף בדבר העברת סמכויות מוקדמת לרשות הפלסטינית
- 19.10.1994 – פיגוע באוטובוס בתל-אביב – 22 הרוגים
- 26.10.1994 – נחתם הסכם השלום בין ישראל לירדן בערבה.
- 10.12.1994 – יצחק רבין, שמעון פרס ויאסר ערפאת מקבלים את פרס נובל לשלום.
- 27.9.1995 – נחתם בטאבה הסכם אוסלו 2 – לפיו הסכימה ישראל לפנות את כל הערים בגדה המערבית ואזורים כפריים וכן הוסכם על עריכת בחירות כלליות ברשות הפלסטינית.
- 4.11.1995 – יצחק רבין נרצח בכיכר מלכי ישראל לאחר הפגנת המונים בעד מדיניות השלום שלו. הרוצח יגאל עמיר, איש הימין הקיצוני.
- 14.11.1995 – 80 חברי כנסת חותמים על הצעת חוק להענקת אזרחות ישראלית ליונתן פולארד, שאכן הוענקה לו.
- 22.11.1995 – מוקמת ממשלה חדשה בראשותו של שמעון פרס, הנשענת על קואליציה של 58 ח"כים בלבד.

- 31.1.1996 – פורצת סערה ונערכות הפגנות של עולי אתיופיה לאחר שנודע כי בנק הדם הישראלי משמיד תרומות דם של אתיופים מחשש שהם נגועים באידס...
- אפריל 1996 – מבצע "ענבי זעם" נגד החיזבאללה. כ-100 אזרחים לבנוניים שמצאו מקלט במחנה של חיל האוו"ם נהרגים מטיל טועה שפגע בהם. המעשה הביא להפסקת המבצע.

חוקים חשובים שחוקקה הכנסת השלוש-עשרה

- (1) חוק הרשות לפיתוח הגליל – התשנ"ג – 1993.
- (2) חוק ביטוח בריאות ממלכתי – התשנ"ד – 1994.
- (3) חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים) – התשנ"ד – 1994.
- (4) חוק צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) – התשנ"ד – 1994.
- (5) חוק הכינרת – התשנ"ד – 1994.
- (6) חוק יישום ההסכם בדבר רצועת-עזה ואזור יריחו – התשנ"ד – 1994.
- (7) חוק הביטוח הלאומי – התשנ"ה – 1995.
- (8) חוק בית-המשפט לענייני משפחה – התשנ"ה – 1995.
- (9) חוק תגמולים לחסידי אומות העולם – התשנ"ה – 1995.

הכנסת הארבע-עשרה – 18.6.1996 – 17.5.1999

יושב ראש הכנסת – דן תיכון

הכנסת הארבע-עשרה נבחרה ב- 29.5.1996 על ידי 3,119,195 בוחרים (מתוך 3,933,250 בעלי זכות בחירה – 79.3%). אחוז החסימה (1.5%) עמד על 44,600 קולות ואילו מספר הקולות שנדרשו לקבלת מנדט אחד עמד על 24,779.

אירועים במהלך מערכת הבחירות

- (1) היו אלה הבחירות הראשונות בשני פתקים: האחד לראשות הממשלה והשני לרשימה המפלגתית. משום כך חשוב היה ביותר מי יעמוד בקודקוד של כל מפלגה בהתמודדות על הבחירה הישירה של ראש הממשלה.
- (2) בנימין נתניהו הקים מטה שנועד להביאו לראשות הליכוד, מול מתחרים כמו דוד לוי (שבשעתו פיטר את נתניהו מתפקיד סגן שר החוץ, כיוון שהוא לא הוזמן לועידת מדריד בעוד נתניהו היה בה הדובר הראשי).
- (3) ב-24.3.1993 נערכו הבחירות הפנימיות בליכוד בהן זכה נתניהו ב-52%!. בעקבות כך עזב לוי את הליכוד והקים כאמור את סיעת "גשר" שבמסגרתה עמד להתמודד לראשות הממשלה.

- (4) נתניהו שיקם את הליכוד, פתר את בעיותיו הכספיות ופתח בפעולה נמרצת ומקיפה (כולל הפגנות אלימות) נגד מדיניותו של יצחק רבין בתחום הויתורים לפלסטינים.
- (5) במקביל התרבו הפיגועים, בעיקר לאחר חיסולו של יחיא עיאש ("המהנדס"), איש החמאס שהיה אחראי למותם של עשרות ישראלים : ב-25.2.1966 נהרגו 27 איש בשני פיגועי התאבדות באשקלון ובירושלים ; ב-3.3.1966 – התפוצץ מחבל נוסף בירושלים והרג 18 איש ; ב-4 במרס התפוצץ מחבל בלב תל-אביב והרג 13 איש, מרביתם ילדים שחגגו את חג הפורים.
- (6) האווירה החלה לנטות לטובת נתניהו, ולכן כינס שמעון פרס פיסגה בינלאומית בשארם-א-שייח (13.3.1966) בה השתתף גם הנשיא ביל קלינטון, כדי לשדר תמיכה לישראל. אולם הליכוד כינה את הפיסגה כהתערבות בענייניה הפנימיים של ישראל, וזכה לתמיכה גוברת.
- (7) במסגרת מבצע "ענבי זעם" (ראה לעיל), פגע צה"ל בשגה (18 באפריל) בקבוצת אזרחים בכפר כנא הלבנוני, והרג כ-100 נשים וילדים. הדבר הביא לניכור בין שמעון פרס לבין האוכלוסייה הערבית של ישראל. רובם לא הגיעו לקלפיות וגרמו למעשה לכישלון בבחירות על חודו של אחוז (ראה להלן).
- (8) תעמולת הבחירות של הליכוד הייתה תוקפנית ומכוונת בעיקר נגד שמעון פרס : "פרס יחלק את ירושלים" ; "אין שלום, אין ביטחון אין סיבה להצביע בעד פרס".
- (9) במקביל הצליח נתניהו לאסוף תחת דגלו מחדש את דוד לוי ורשימתו "גשר" וכן את "צומת" – לרשימה אחת.
- (10) אולם עיקר התמיכה בנתניהו הגיע דווקא מהמפלגות הקטנות בימין ומהמפלגות החרדיות. כל אלה הרוויחו מההצבעה המחולקת וחזיקו את כוחן בכנסת ובה בעת הטיפו לבחירה להצביע במקביל עבור נתניהו לראשות הממשלה. ביום הבחירות פתחה תנועת חב"ד במסע אינטנסיבי בעד נתניהו תחת הסיסמה : "נתניהו טוב ליהודים". גם האלוף המהולל (באותה עת) יצחק מרדכי הודיע על תמיכתו בנתניהו.
- (11) מפלגת העבודה ניסתה להרדים את הבחירות מתוך הנחה כי התוצאות מובטחות לה ממילא. גם תנועת מרצ לא יצאה מגדרה כדי להדוף את ההתקפות מימין.
- (12) העימות הטלביזיוני שנערך בין פרס לנתניהו (26.5.1996) הסתיים בתיקו. בעימות זה הבטיח נתניהו כי הוא יכבד את כל ההסכמים שחתמו הממשלות לפניו, אולם מכאן ואילך הוא ינהל מו"מ קשוח יותר תוך שמירה על האינטרסים הישראליים ועל הדדיות.

ואלה הן תוצאות הבחירות לראשות הממשלה ולכנסת הארבע-עשרה :

- **בחירות לראשות הממשלה** – קיבל נתניהו 1,501,023 קולות (50.5%), ושמעון פרס – 1,471,566 (49.5%).

- בהצבעה עבור הרשימות השונות (שעברו את אחוז החסימה) היו התוצאות הבאות:

שם הרשימה	מספר הקולות	קולות באחוזים	מספר המנדטים
מפלגת העבודה	818,570	26.2	34
הליכוד-גשר-צומת	767,178	24.6	32
ש"ס	259,759	8.3	10
מפד"ל	240,224	7.7	9
מרצ	226,257	7.3	9
ישראל בעלייה	174,928	5.6	7
חד"ש – בל"ד	129,455	4.2	5
יהדות התורה	98,655	3.2	4
המאוחדת			
הדרך השלישית	96,457	3.1	4
מד"ע	89,513	2.9	4
מולדת	71,982	2.3	2

הכנסת לאור תוצאות הבחירות:

- התוצאה הבולטת של שינוי שיטת הבחירות לשני פתקים, היא היחלשותן של שתי המפלגות המובילות בכנסת: הליכוד ירד מ-40 מנדטים בכנסת ה-12 ל-32 מנדטים בכנסת ה-14, ואילו המערך ירד מ-44 מנדטים בכנסת ה-13 ל-34 מנדטים בכנסת ה-14. מאידך המפלגות הבינוניות והקטנות חיזקו במידה רבה את כוחן, בעיקר סיעת ש"ס שהחלה לצמוח מ-6 ל-10 מנדטים – עלייה של 66% (בכנסת ה-15 היא תגיע ל-17 מנדטים!).
- בעקבות כך גדל כוח הסחטנות שלהן (למרות שלא יכלו להפיל את ראש הממשלה), בנקודת החולשה של כל ממשלה: אישור התקציב. ואכן, כפי שניווכח להלן בכל שלוש מערכות הבחירות שנערכו לפי שיטת שני הפתקים, הביא כוחן העולה של המפלגות הקטנות לנפילתם של ראשי הממשלה: נתניהו, ברק ואריק שרון.
- גוש השמאל קיבל מכה רצינית: כאמור מפלגת העבודה ירדה ל-34 מנדטים, מרצ איבדה 25% מכוחה (ירדה מ-12 מנדטים ל-9).
- הסיעות החדשות שנכנסו לכנסת: ישראל בעלייה (7 מנדטים !); מפד"ל שהוסיפה 50% לכוחה (מ-6 ל-10 מנדטים), הדרך השלישית עם 4 מנדטים – עוררו תקוות בקרב מרכיביהן להתקדמות אישית גדולה יותר אם יינתקו מהסיעה שבמסגרתה נבחרו לכנסת. וכך אנו מוצאים לקראת הבחירות לכנסת ה-15 את הפילוגים הבאים:

- (1) פורשי ישראל בעלייה הקימו את עלי"ה.
 - (2) פורשי מפד"ל הקימו את אמונים.
 - (3) פורשי חד"ש-בל"ד הקימו את בל"ד.
 - (4) 16 בינואר 1997 – בנימין זאב בגין, מיכאל קליינר ודוד ראם עוזבים את סיעת ליכוד-גשר-צומת ומקימים את סיעת חרות-התנועה הלאומית.
 - (5) 16 בינואר 1998 – דוד לוי פורש עם סיעתו גשר.
 - (6) רפאל איתן פורש עם סיעתו צומת.
 - (7) דן מרידור, רוני מילוא, דוד מגן וכן יצחק מרדכי (לאחר שפוטר על ידי נתניהו) פורשים מסיעת הליכוד ומקימים את ישראל במרכז.
 - (8) פורשים נוספים ממפלגת העבודה, בראשותו של עמיר פרץ הקימו את עם אחד.
 - (9) בסך הכול פרשו מסיעתו של נתניהו 13 ח"כים מתוך 32 – 40%!!!
- נתניהו התקשה בהקמת ממשלה, עקב הסחטנות שהציבו מולו כל המפלגות הקטנות. וגם לאחר שהממשלה הוקמה, היא ידעה זעזועים חוזרים ונשנים עד כי נתניהו נאלץ להקדים את הבחירות, כשמולו מתייצב הפעם אהוד ברק..
 - 16.1.1997 – הכנסת מאשרת את "הסכם חברון" ברוב של 87 קולות. בכך הפך נתניהו למנהיג הראשון של הליכוד המאשר את דבר חלוקתה של ארץ-ישראל בינינו לבין הפלסטינים.
 - מרס 1998 – הכנסת בוחרת בעזר וייצמן לנשיא, לתקופת כהונה שנייה.
 - מאי 1998 – הכנסת בוחרת בשופט העליון אליעזר גולדברג למבקר המדינה השישי.
 - 15 – 23 אוקטובר 1998 – ועידת וואי פלנטיישן בארה"ב בהשתתפות ישראל (נתניהו), הפלסטינים (ערפאת), הנשיא קלינטון והמלך חוסיין. חתימה על ההסכם.
 - 17 נובמבר 1998 – הכנסת מאשרת את הסכם וואי-פלנטיישן המפרט את שלבי המסירה של שטחים מיהודה ושומרון לידי הפלסטינים ברוב של 75 קולות.
 - במהלך כהונתו של נתניהו כראש-הממשלה הוא הסתבך כאמור בעימותים עם "נסיכי הליכוד" ועם יצחק מרדכי שפוטר על ידו. כמו כן נמתחה עליו ביקורת משמאל על העלבונות שהטיח ב"אליטות השמאליות".
 - 4.1.1999 – לאור כישלונה של הממשלה לאשר את תקציב המדינה, מחליטה הכנסת על התפזרותה ועריכת בחירות לכנסת ה-15.
- אירועים שאירעו במהלך כהונתה של הכנסת הארבע-עשרה**
- * 23.9.1996 – פתיחת מנהרת הכותל במוצאי יום הכיפורים, שגררה אחריה מהומות דמים שנמשכו עד ה-27 בחודש. במהלך המהומות נהרגו 11 חיילי צה"ל (ובהם מפקד אוגדת עזה – נביה מרעי) ו-69 פלסטינים.

* 10 בינואר 1997 – פרשת מינויו של עו"ד רוני בר-און ליועץ המשפטי לממשלה. הוא התפטר ב-12 בינואר בעקבות סערה ציבורית. ב-22 בינואר החלה להתפתח פרשת "בראון-חברון".
4 בפברואר 1997 – אסון המסוקים ליד מושב שאר ישוב בצפון. 73 חיילים ואנשי צוות נהרגו.
1997 – בעקבות אסון המסוקים מוקמת תנועת "ארבע אמהות" של אמהות לחיילים ששרתו בלבנון, במטרה להביא ליציאת צה"ל מרצועת הביטחון בלבנון.

23. בפברואר 1997 – היתקלות סיירת צנחנים עם אנשי חיזבאללה בדרום, שלושה קצינים נהרגו. ברק מצהיר כי תוך שנה מיום היבחרות לראש הממשלה – הוא יוציא את צה"ל מלבנון.

* ספטמבר 1997 – "פרשת משעל" – במסגרתה תקפו שני סוכני מוסד את חאלד משעל (מנהיג בכיר בחמאס) בבירת ירדן והזריקו בו רעל קטלני. הם נתפסו. המוסד נאלץ (על פי דרישתו של המלך חוסיין) להחיש לעמאן את הנסיוב שניטרל את הרעל. הפעולה פגעה קשות ביחסי שתי המדינות, וכדי לפייס את חוסיין שחרר נתניהו את מנהיג החמאס השייח יאסין. משעל הפך מאז לאויבה הקיצוני של ישראל.

25 בספטמבר 1997 – אהוד ברק מבקש סליחה בשם מפלגת העבודה מעדות המזרח, פברואר 1998 – מגעים בין נתניהו לאהוד ברק להקמת ממשלת אחדות לאומית. המגעים לא הבשילו לבסוף לכלל הקמת ממשלה כזאת.

25 בינואר 1999 – התמודדות בקרב מתפקדי הליכוד על ראשות המפלגה. נתניהו מנצח את משה ארנס בהפרש של 80% מול 20%.

22 במרס 1999 מוקמת מפלגת "ישראל אחת" המורכבת ממפלגת העבודה, "גשר", "מימד" ובתמיכת ארגון נהגי המוניות.

21 בדצמבר 1998 – הכנסת מצביעה על פיזור.

ינואר – מאי 1998 – מפלגת המרכז מתקשה להמריא, בעיקר עקב סכסוכים פנימיים, והחלטתם של חברי ליכוד רבים "לחזור הביתה".

ינואר 1999 – אביגדור ליברמן מקים (בתמיכתו של נתניהו) מפלגת עולים מתחרה ל"ישראל בעלייה", בשם "ישראל ביתנו".

9 במרס 1999 – מבקר המדינה מנקה את ברק כליל מכל אשמה באסון צאלים ב'.
17.3.1999 – אריה דרעי מורשע בקבלת שוחד ונדון ל-4 שנות מאסר ו-250,000 ₪ קנס.

החוקים החשובים שחוקקה הכנסת הארבע-עשרה

רק 273 חוקים נחקקו במהלך כהונתה של הכנסת ה-14, ב-42% פחות ממספר החוקים שחוקקה הכנסת ה-13. זאת ועוד, למעלה מ-50% מהחוקקה הייתה חקיקה פרטית של חברי הכנסת ולא של הממשלה.

- תיקון לחוק יסוד הנשיא המגביל את תקופת כהונתו של נשיא המדינה לתקופה אחת של שבע שנים.

- תיקון לחוק יסוד מבקר המדינה, המגביל את תקופת כהונתו של מבקר המדינה לתקופה אחת של 7 שנים.
- חוק חופש המידע – נועד להגביר את השקיפות והנגישות למידע המצוי בידי רשויות ציבוריות.
- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות.
- חוק הדיור הציבורי המאפשר לדיירי הדיור הציבורי לרכוש את דירותיהם במחיר מוזל.
- חוק למניעת הטרדה מינית.
- חוק החברות שנועד להחליף את חוק החברות המנדטורי.
- חוק הגנה על העבודים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין) נועד להגן על חושפי שחיתויות מפני פיטורים.
- חוק גנים לאומיים, שמורות טבע אתרים לאומיים ואתרי הנצחה – נועד לאחד את כל הרשויות שעסקו בנושאי גנים שמורות טבע ואתרי הנצחה - לרשות לאומית אחת.
- חוק הקולנוע – הסדיר הקמת מועצת קולנוע וקובע את התקציב השנתי לתמיכה בקולנוע.
- חוק איסור התערות גנטית – אוסר שיוט של אדם ושינוי גנטי בתאי רבייה.

הכנסת החמש-עשרה – 7 ביוני 1999 - 28 ינואר 2003

יושב ראש הכנסת : אברהם בורג

הכנסת החמש-עשרה נבחרה ב-17 במאי 1999 על ידי 3,309,416 קולות כשרים (מתוך 4,285,428 בעלי זכות בחירה – 79%). אחוז החסימה עמד על 49,672 קולות והמודד למנדט אחד היה 25,936 קולות.

15.5.1991 – ח"כ עזמי בשארה מודיע על הסרת מועמדותו לתפקיד ראש הממשלה.

16.5.1999 – יצחק מרדכי מודיע על הסרת מועמדותו לתפקיד ראש הממשלה, כדי לא לפגוע בסיכוייו של ברק.

16.5.1999 – גם בני בגין מוריד את מועמדותו.

תוצאות הבחירות לראשות-הממשלה:

אהוד ברק - 1,791,020 קולות 56.08%

בנימין נתניהו - 1,402,474 " 43.92%

מערכת הבחירות

- (1) ברק נעזר בשלוש עמותות שחבריהן עבדו בשבילו, והיוו כנראה צנרת לעקיפת חוק מימון מפלגות: א.א.א. – עמותה להוגנות השלטון; "ברק לראשות הממשלה"; ו"דור שלום". מבקר המדינה פתח בחקירת התנהלותן של שלוש העמותות אך הדבר לא הגיע לכלל הגשת כתבי אישום.
- (2) לראשונה השתמשו שני המועמדים ביועצי בחירות שהובאו מארה"ב.
- (3) סיסמת הבחירות של נתניהו: "נתניהו מנהיג חזק לעם חזק".
- (4) סיסמת הליכוד נגד ברק: "ברק יחלק את ירושלים". נגד סיסמה זו יצא דווקא ראש עיריית ירושלים אהוד אולמרט שהצהיר: "נתניהו לא יחלק את ירושלים".
- (5) סיסמאות "ישראל אחת": "ישראל רוצה שינוי"; "מאה אלף ישראלים איבדו את עבודתם, למה שנתניהו יישאר בעבודתו?"

ואלה תוצאות הבחירות

<u>מספר מנדטים</u>	<u>קולות באחוזים</u>	<u>מספר הקולות</u>	<u>שם המפלגה</u>
26	19.9	670,484	ישראל אחת
19	13.9	468,103	הליכוד
17	12.8	430,676	ש"ס
10	7.5	253,525	מרצ
6	5.1	171,705	ישראל בעלייה
6	5.0	167,748	שינוי
6	4.9	165,622	מפלגת המרכז
5	4.2	140,307	מפד"ל
5	3.7	125,741	יהדות התורה
			המאוחדת
5	3.4	114,810	רשימה ערבית
			מאוחדת
4	3.0	100,181	האיחוד הלאומי
4	2.6	86,153	ישראל ביתנו
3	2.6	87,022	חד"ש
2	2.0	66,103	בלי"ד
2	2.0	64,143	עם אחד

פעילות הכנסת במהלך כהונתה

- 6 ביולי 1999 – הכנסת אישרה את הממשלה ה-28 בראשותו של אהוד ברק. ב-9 בדצמבר 2000 התפטר ברק מהממשלה, התמודד נגד אריאל שרון והפסיד. אריאל שרון הקים את הממשלה ה-29.
- ההתרוצצות בין הסיעות בכנסת הייתה קטנה, בהשוואה לכנסות קודמות:
 - (1) 7 ביולי 1999 פרשו 2 ח"כים מסיעת ישראל בעלייה והקימו סיעה עצמאית שנקראה "הבחירה הדמוקרטית".
 - (2) דצמבר 1999 – ח"כ פורש מסיעת בל"ד ומקים את סיעת "התנועה הערבית להתחדשות".
 - (3) 1 בפברואר 2000 – סיעת "ישראל ביתנו" וסיעת "האיחוד הלאומי" מתאחדות ומקימות את סיעת "הבית הלאומי".
 - (4) במקביל ח"כ אחד מהאיחוד הלאומי (מיכאל קליינר) פורש ומקים סיעת יחיד – "חרות".
- מגמת ההחלשות של שתי המפלגות הגדולות התעצמה: שתייהן יחד קיבלו לא יותר מ-45 מנדטים, ולכן הפכו לטרף קל למפלגות שהיה באפשרותן להעניק לאחת מהן רוב להרכבת ממשלה ולסחוט מהן מחוות רבות. הדבר בלט במיוחד על רקע התיקו בין שני הגושים בכנסת ה-15: 60-60.
- התופעה הבולטת של הבחירות הללו הייתה התעצמותה של ש"ס שהגיעה ל-17 מנדטים! לא מעט בגין משפטו של אריה דרעי, שהוצג על ידי ראשיה כרדיפת הסקטור הספרדי.
- גם סיעת שינוי (ההפתעה של הבחירות), שחרטה על דגלה סיסמה אחת בלבד: נגד החרדים והדתיים, הופיעה בנציגות מוגברת בכנסת, נציגות שתכפיל את עצמה ויותר, בבחירות לכנסת ה-16.
- הרשימות הערביות זכו אף הן בנציגות מוגברת: 10 ח"כים מקרב שלוש הרשימות.
- ואילו מרצ נהנית אף היא מתנופת השינוי שחולל ברק ומוסיפה נציג אחד לסיעתה.
- 6 ביולי 1999 – אהוד ברק מקים ממשלה ובה שישה מרכיבים: ישראל אחת, מרצ, ש"ס המפד"ל, מפלגת המרכז וישראל בעלייה (קיבלה את משרד הפנים), אולם היא לא מחזיקה מעמד זמן רב.
- 5.9.1999 - יהדות התורה פורשת מהקואליציה בגלל חילול שבת על ידי חברת החשמל (גרירת משחן).
- יוני 2000 – מרץ פורשת מהממשלה בגלל סירובה למינוי סגן שר מטעם ש"ס במשרד החינוך.
- 31 ביולי 2000 – משה קצב נבחר לנשיא המדינה ב-63 קולות לעומת 57 של פרס.

- מרס 2001 – יו"ר הכנסת אברהם בורג מקים את נציבות הדורות הבאים. הנציבות בוחנת כל לחוק העומד להתקבל בכנסת לגבי השפעתו האפשרית על הדורות הבאים.

אירועים במהלך כהונתה של הכנסת החמש-עשרה

- 24 במאי 2000 – בצעד חד-צדדי, צה"ל נסוג כליל מדרום לבנון.
- 30 במאי 2000 – שר התחבורה יצחק מרדכי נאלץ להתפטר בגין הטרדה מינית.
- יולי 2000 – כונסה ועידת קמפ-דייויד בהשתתפותם של ביל קלינטון, אהוד ברק ויאסר ערפאת.
- 10 ביולי 2000 – בעקבות יציאתו של ברק לקמפ דייויד פרשו מהממשלה במחאה הסיעות הבאות: ישראל בעלייה, ש"ס וסיעת "גשר" שבתוך "ישראל אחת" – בסך הכול 23 ח"כים ובכך נותרה ממשלתו של ברק ללא רוב בכנסת.
- במהלך הוועידה ברק הביע נכונות לוותר על 90% מהגדה, למסור את שכונות מזרח ירושלים לרשות הפלסטינית, להקים משטר מיוחד בעיר העתיקה, ולדון בפתרון בינלאומי בנושא זכות השיבה תוך נכונות של ישראל לקלוט מספר קבוע של פליטים. כל זאת תמורת נכונותו של ערפאת להודיע כי הוא ראוה בהסדר כזה את סוף הסכסוך הישראלי-פלסטיני.
- ההצעה גובתה על ידי הנשיא קלינטון והנסיך הסעודי בנדר, אולם ערפאת דחה אותה מכל וכול.
- 28 בספטמבר 2000 – אריאל שרון עולה להר הבית ומדליק בכך (לטענת הפלסטינים) את אינתיפאדת אל-אקצה.
- אוקטובר 2000 – מהומות אלימות של ערביי ישראל בגליל ובמשולש. 12 אזרחים ערבים נהרגים באש השוטרים ומעוררים איש-שקט ומתיחות בין המיעוט הערבי למדינת ישראל.
- 10 בדצמבר 2000 – ברק מתפטר מראשות הממשלה.
- שנת 2001 – התמוטטות בועת ההיי-טק בעולם ובישראל.
- שנת 2001 – הפגנות נזעמות של נכים ליד הכנסת וליד משרד האוצר.
- 6 בפברואר 2001 – נערכות בחירות בין אהוד ברק לאריאל שרון (מבלי שהכנסת תהיה חייבת להתפזר). שרון מנצח ב-62.4% (1,698,077 קולות) לעומת 37.6% שקיבל ברק (1,023,944 קולות). ומקים את הממשלה ה-29.
- ממשלתו של שרון הייתה הרחבה ביותר מאז ומעולם: 29 שרים. זאת הייתה ממשלת אחדות לאומית בה השתתפו: הליכוד, ישראל אחת, ש"ס, ישראל בעלייה, איחוד לאומי-ישראל ביתנו, יהדות התורה ושלושה מבין פורשי מפלגת המרכז.
- 7 במרס 2001 – הממשלה משנה את חוק יסוד הכנסת ומחזירה את נוהל הבחירות לקדמותו: פתק אחד עבור כל רשימה. התיקון נועד להיכנס לתוקפו בבחירות לכנסת ה-16.

- 17 באוקטובר 2001 – השר רחבעם זאבי נרצח במלון בירושלים על ידי שלושה מתנקשים פלסטינים.
- ב-2002 הצטרפו גם "גשר" והמפד"ל לממשלה ואילו אנשי האיחוד הלאומי פרשו.
- בשנת 2002 הגיע מספר העובדים הזרים בישראל ל-260 אלף, חציים ללא אישור שהייה. מאידך גברה האבטלה והגיעה לכ-200 אלף במוצע שנתי.
- 2 בינואר 2002 – אוניית נשק שנשלחה לרצועת עזה מאיראן (ובה 50 טון כלי נשק ותחמושת) נתפסה בים סוף.
- מרס 2002 – בשטחים נרצחו 30 חיילים ואזרחים, ונערכו 11 פיגועי התאבדות בתוך ישראל, שגבו 81 קורבנות.
- 27.3.2002 – ליל הסדר במלון פרק בנתניה. מחבל מתאבד הורג 30 נוכחים.
- 29.3.2002 – 10.5.2002 – מבצע "חומת מגן" ברמאללה (שם נתפס מרואן ברגותי), בשכם, בג'נין, בבית לחם ובחברון להריסת התשתית החבלנית. במהלך המבצע נהרגו 15 חיילים ישראלים, 13 מהם ממטען חבלה במחנה הפליטים של ג'נין. מאות מחבלים נהרגו.
- 2 באפריל 2002 – 39 מחבלים פלסטינים מתבצרים בכנסיית המולד ולוקחים את הכמרים כבני ערובה.
- 18 ביוני 2002 – פיגוע בצומת פת בירושלים ולמחרתו בגבעה הצרפתית – 57 הרוגים.
- 22 ביוני 2002 מבצע "דרך נחושה" להשלמת מבצע "חומת מגן" יוצא לדרך הפעם לא נכנסו כוחות צה"ל במסות של שריון ובמקום זאת התמקדו בכניסתן של יחידות עילית רגליות לטיפול במוקדי טרור נקודתיים.
- 28 ביולי 2002 – דוד לוי וסיעתו "גשר" פורשים מהממשלה על רקע המדיניות הכלכלית האנטי חברתית שלה.
- ספטמבר 2002 – מפלגת העבודה פורשת מהממשלה על רקע התנגדותה לתוכנית הכלכלית אריאל שרון ממנה את שאול מופז לשר הביטחון, למרות שלא עבר תקופת צינון כנדרש בחוק.
- 19 בנובמבר 2002 – פריימריס במפלגת העבודה. עמרם מצנע (53%) גובר על בנימין בן אליעזר (38%) בבחירות לראשות מפלגת העבודה.
- באותו חודש מכריז אריאל שרון על פיזור הכנסת ועריכת בחירות חדשות.

חוקים משמעותיים שנחקקו בכנסת החמש-עשרה

- נחקק "חוק טל" האמור להסדיר את נושא גיוסם של בחורי ישיבה.

- 2001 - תיקון לחוק יסוד הממשלה שביטל את הבחירה הישירה של ראש הממשלה, החל מהכנסת השש-עשרה
- חוק זכויות התלמיד.
- חוק להסדרת הפיקוח על הכלבים.
- חוק מעמד ותיקי מלחמת העולם השנייה.
- תיקון לחוק יסוד משק המדינה : כל הצעת חוק פרטית הכרוכה בהוצאה שנתית של 5 מיליון ש"ח ומעלה חייבת לקבל תמיכה של 50 חברי כנסת לפחות.
- חוק המסדיר העסקת עובדים באמצעות קבלני כוח אדם.
- תיקון לחוק הביטוח הלאומי : הכפלת מענק הלידה מהילד הרביעי והעלאת קצבת הילדים מהילד החמישי.
- חוק השב"כ.
- כמו כן הוקמו תשע ועדות חקירה פרלמנטאריות, ביניהן הועדה בעניין הסחר בנשים ; בנושא המים ; בנושא הפערים החברתיים ובנושא תאונות הדרכים.

הכנסת השש-עשרה - 17 בפברואר 2003 – 27 במרס 2006

יושב ראש הכנסת: ראובן ריבלין

הכנסת השש-עשרה נבחרה ביום 28 בינואר 2003 על ידי 3,148,364 קולות כשרים (מתוך 4,720,075 בעלי זכות בחירה, היינו אחוז הצבעה של 67%, הנמוך ביותר מאז הקמת המדינה). אחוז החסימה (1.5%) עמד על 47,226 קולות, והמודד למנדט היה 25,138 קולות.

לקראת מערכת הבחירות

- ראש הממשלה אריאל שרון הכריז על בחירות מוקדמות, בתוקף סמכותו כמי שנבחר על פי חוק הבחירות הישירות של ראש הממשלה, שעוד היה בתוקף, ובוטל לקראת הבחירות לכנסת ה-16.
- כיוון שמפלגת העבודה השתתפה בממשלת אחדות לאומית בראשותו של אריאל שרון, היא לא יכלה לצאת עתה נגד מדיניות הליכוד בתחום המדיני-צבאי, בעיקר לנוכח הדרישה המתמדת של הציבור לנקוט ביד חזקה נגד הפלסטינים.
- הכרזת ראש הממשלה על בחירות מוקדמות (נובמבר 2002), מיד לאחר שמפלגת העבודה עזבה את הקואליציה, מצאה אותה בלתי מוכנה לבחירות.
- לקראת הבחירות פרסמה מפלגת העבודה את מצעה, שעיקריו היו : יציאה חד-צדדית מעזה ומחברון ; פינוי התנחלויות ובניית גדר הפרדה ; הקמת "משטר מיוחד" בעיר העתיקה. המצע

אומץ לאחר הבחירות על ידי ממשלתו של שרון, אולם במהלך הבחירות הוא לא עזר למפלגת העבודה.

- במהלך הבחירות הפנימיות על ראשות הליכוד ולאחר מכן בבחירות הכלליות, גייס שרון תרומות בהיקף של 6 מיליון ₪. הסתבר כי הכסף הגיע ממקורות מימון האסורים על פי החוק. נפתחה חקירה סבוכה שנתגלתה לציבור ב-6 בינואר 2003 וגרמה לסערה פוליטית גדולה.
- 25 בנובמבר 2002 – פריימריס בליכוד.
- 28 בנובמבר 2002 – נעמי בלומנטל נאשמת באירוח חברי מרכז על חשבונה, ומפוטרת על ידי אריאל שרון (1 בינואר 2003).
- 5 בינואר 2003 – מאיר שיטרית מציג תוכנית חדשה לרה-ארגון של הליכוד (ונטילת כוח הדורסני של המרכז), כולל החזרת הפריימריס וחייב קיום חברות במפלגה במשך תקופת זמן לפני שהחבר החדש יוכל להשתתף בבחירות פנימיות (היינו : חיסול מצעד הפוקדים והארגזים לפני כל מערכת בחירות).

מערכת הבחירות

- הליכוד הציג שתי גרסאות בתעמולת הבחירות : היושב ראש, אריאל שרון דיבר על "ויתורים כואבים" שמדינת ישראל תהיה נאלצת לבצע, ואילו החברים שנבחרו לרשימת הליכוד היו קיצוניים מבחינה מדינית.
- העבודה ניסתה לשכנע כי גדר ההפרדה והנסיגה מעזה, הם שיביאו את השקט הביטחוני.
- שינוי פנתה כולה נגד הדתיים ונגד השחיתות השלטונית.
- ואילו מרצ ניסתה לתקוף את שינוי, כיוון שמצעה חפף את מצעה של שינוי.
- יוסי ביילין ויעל דיין עזבו את העבודה כיוון שלא נבחרו למקומות ריאליים, הצטרפו למרצ, אך גם שם איחרו להיכלל ברשימה.
- בגצ פסל את שאול מופז מלהיכלל ברשימת הליכוד כיוון שלא עבר את תקופת הצינון, ואת משה פייגלין בגין פעולות המרדה שביצע בתקופת "זו ארצנו".
- מפלגות הימין : ישראל ביתנו, מולדת ותקומה התאחדו לרשימת האיחוד הלאומי.
- בסיעת חד"ש לא היה לראשונה מאז קום המדינה מועמד יהודי.

ואלה תוצאות הבחירות לכנסת השש-עשרה :

שם המפלגה	מספר הקולות	קולות באחוזים	מספר מנדטים
הליכוד	925,279	29.4	38

19	14.5	455,183	העבודה-מימד
15	12.3	386,535	שינוי
11	8.2	258,879	ש"ס
7	5.5	173,973	האיחוד הלאומי
6	5.2	164,122	מרצ
6	4.2	132,370	מפד"ל
5	4.3	135,087	יהדות התורה
3	3.0	93,819	חד"ש-תע"ל
2	2.8	86,808	עם אחד
3	2.3	71,299	בלי"ד
2	2.2	67,719	ישראל בעלייה
2	2.1	65,551	רע"ם

נוסף על 13 המפלגות שזכו במנדטים לכנסת, התמודדו עוד 14 ! רשימות. שתיים מהן : עלה ירוק (37,855 קולות) וחירות (36,202 קולות) התקרבו מאוד בתוצאותיהן לאחוז החסימה.

לאחר הבחירות

- תוצאות הבחירות היו קודם כל ניצחונו האישי של אריאל שרון, שהעמיד בחזרה את הליכוד כמפלגת שלטון, בעוד המערך איבד רבע מכוחו בכנסת ה-15 : ירידה מ-26 מנדטים ל-19. מיד לאחר הבחירות הצטרפה סיעת "ישראל בעלייה" לליכוד וכוחו גדל ל-40 מנדטים!.
- כמו בכנסות רבות אחרות, הופיעה גם הפעם סיעה מפתיעה (שינוי) שלא משורת המפלגות הותיקות. המפלגות החדשות כמו : ד"ש, צומת, רצ, מפלגת המרכז, רפ"י לא החזיקו אומנם מעמד פוליטי ארוך, אולם היו תמיד המפלגות שקלטו לתוכן את הקולות הניידים (שהחלו להתרבות לאחר מלחמת יום הכיפורים). התפרקותן המהירה נבעה מהעובדה שלא היה בהן הדבק ההיסטורי המבטיח את נאמנותם של חברים גם כאשר אין הם מרוצים מהנהגת מפלגתם ("לוקחים תרופה נגד הקאה ומצביעים...").
- שינוי – מפלגה שעברה גלגולים רבים מאז מלחמת יום הכיפורים, והתפרסמה בעיקר במאבקה לסדרי שלטון נאותים – הפכה בהנהגתו של יוסף לפיד למפלגה חילונית, ששמה לה למטרה להילחם בממסד הדתי בחזית רחבה ביותר. המפלגה זינקה מ-6 מנדטים בכנסת ה-15 לחמישה-עשר! מנדטים בכנסת ה-16. זאת הייתה הפעם הראשונה בה הציבה מפלגה חילונית אלטרנטיבה בפני מרכיב הממשלה לרוב בכנסת בלי הגוש הדתי.
- סיעת ש"ס סבלה גם היא נסיגה משמעותית כשהפסידה 33% מכוחה בכנסת ה-16. אריאל שרון הרכיב את ממשלתו בלעדיו.

- גם סיעת מרצ איבדה 40% מכוחה (מ-10 ל-6 מנדטים), ובעקבות כך התפטר היו"ר יוסי שריד וד"ר יוסי ביילין נבחר במקומו.
- סיעת העבודה בראשותו של עמרם מצנע סירבה להיכנס לממשלה, עקב הצהרותיו הניציות של אריאל שרון. אולם כעבור שישה חודשים הודח מצנע מתפקידו ושמעון פרס נבחר כיו"ר זמני, שניהן בתפקידו זה עד הפריימריס במפלגת העבודה בנובמבר 2005.
- הממשלה הראשונה שמקים שרון מורכבת מ: הליכוד, שינוי, המפד"ל והאיחוד הלאומי. זאת הייתה ממשלת מרכז-ימין.

הפעילות בכנסת בתקופת כהונתה:

- 23.3.2003 - מוקמות שתי ועדות חקירה פרלמנטאריות: בנושא שמירת ההגיונות ומניעת האלימות במגרשי הספורט; ו-בנושא מניעת סחר בנשים. כמו כן הוקמה מחדש ועדת החקירה בנושא איתור והשבה של נכסים של נספי השואה.
- 18 במאי 2003 – שני חברי כנסת של הליכוד מואשמים בהצבעה כפולה. כמו כן נערכו חקירות פליליות נגד ראש הממשלה ושני בניו בנושאים כמו חריגה מחוקי מימון מפלגות, קידום אינטרסים של משקיעים ויזמים מהארץ (דודו אפל) ומחו"ל (שלאף מאוסטריה, קרן מדרום-אפריקה) ועוד..
- בעקבות הפרשיות הנ"ל – מקימה הכנסת ועדה ציבורית בראשותו של השופט העליון יצחק זמיר, כדי שזו תנסח כללי אתיקה חדשים לחברי הכנסת.
- כמו כן מבטלת הכנסת את החסינות האוטומטית של חברי כנסת במקרים שמוגשים נגדם כתבי אישום.
- דצמבר 2003 – ראש הממשלה מציג לראשונה את תוכניתו לנסיגה מגוש קטיף ומצפון השומרון, במסגרת כנס הרצליה.
- אוקטובר 2004 – עם פתיחת כנס החורף מופעל ערוץ הכנסת המשדר מהכנסת במתכונת מלאה, 24 שעות ביממה פרט לשבתות ומועדים).
- 19 באוקטובר 2004 – הכנסת מאשרת את תוכנית ההתנתקות המתוקנת כפי שהתקבלה על ידי הממשלה (החלטה 1996).
- תחילת 2005 - על רקע הודעתו של ראש הממשלה בדבר תוכנית ההתנתקות פורשות סיעות המפד"ל ו- והאיחוד הלאומי מהממשלה.
- תחילת 2005 – מוקמת ממשלת מרכז שמאל: הליכוד, מפלגת העבודה ויהדות התורה. שינוי פורשת על רקע הקצאת כספים למוסדות יהדות התורה.
- 27 ביולי 2005 – הכנסת מסמיכה את ועדת החוקה, חוק ומשפט לכהן כוועדת חקירה פרלמנטארית בנושא גילויי השחיתות בממשל במדינת ישראל.

- אוגוסט 2005 – סיעת הליכוד מתפלגת ומוקמת סיעת **קדימה**, המכהנת כממשלת מעבר – לאחר שמפלגת העבודה והליכוד פרשו מהממשלה. לסיעה מצטרפים חברי מפלגות אחרות כמו: שמעון פרס, דליה איציק, חיים רמון ובסך הכול 13 חברי כנסת המגישים את התפטרותם, כדי שיוכלו להיכלל ברשימת קדימה בבחירות לכנסת ה-17.
- הממשלה הופכת לממשלת מיעוט המכהנת כממשלת מעבר עד לבחירות לכנסת ה-17
- 4 בינואר 2006 – ראש הממשלה נתקף באירוע מוחי ומנוע מלכהן כראש ממשלה. אהוד אולמרט מחליף אותו כראש הממשלה בפועל.
- 22 בפברואר 2006 – הכנסת מסמיכה את ועדת החוקה, חוק ומשפט לשמש כועדת חקירה פרלמנטארית לחקירת אירועי הפינוי של עמונה.

אירועים במהלך כהונתה של הכנסת השש-עשרה

- מרס 2003 – אוגוסט 2005 – עידן הרפורמות הכלכליות של בנימין נתניהו : **התוכנית לייצוב המשק.**
 - (1) קיצוצים נרחבים בתקציבי המשרדים הממשלתיים.
 - (2) פיטורי עובדים – על ידי החשת היציאה לפנסיה ואי קבלת עובדים חדשים.
 - (3) קיצוצי שכר במגזר הציבורי באמצעות "היטל צמיחה".
 - (4) קיצוצים נרחבים בקצבאות הילדים, בשירותי הרווחה וברשויות המקומיות.
 - (5) הקשחה קיצונית של תשלומי אבטלה והבטחת הכנסה ללא מובטלים כדי לדרבנם לצאת לעבודה.
 - (6) הפעלת תוכנית ויסקונסין להשמת עובדים מבוגרים או מובטלים כרוניים.
 - (7) השוואת גיל הפרישה לגברים ונשים – 67.
 - (8) רפורמה יסודית בקרנות הפנסיה של ההסתדרות (בעלות גרעון אקטוארי של למעלה מ-100 מיליארד ₪): לקרנות הותיקות מונו מנהלים מקרב עובדי המדינה, וקרנות ההמשך שלהן כמו גם קרנות חדשות נמכרו במכרזים, בעיקר לחברות ביטוח.
 - (9) שונו תנאי החיסכון של הקרנות: יותר השקעה בבורסה ופחות באגרות חוב ממשלתיות מובטחות מראש. הרפורמה גרמה לגאות גדולה בבורסה.
 - (10) הורדות נרחבות במס הכנסה, מס חברות, מיסוי מקרקעין ומסים אחרים.
 - (11) הפרטת עשרות חברות ממשלתיות, ביניהן: אל-על, צים, בנק דיסקונט, בזק, פיצול והפרטה של בתי הזיקוק, מכירת שני מפעלים של תע"ש, גיבוש תוכנית

(שעדיין לא יצאה לפועל) של פיצול חברת החשמל, חיסול מע"ץ והפיכתה לחברת אחזקה המפעילה חברות קבלניות פרטיות בבניית כבישים ואחזקתם.

(12) רפורמת יוסי בכר בשוק ההון : הפרדת קופות הגמל וקרנות הנאמנות מהבנקים ומכירתן.

(13) רפורמה מרחיקת לכת בנמלים : פיצול רשות הנמלים לארבע חברות נפרדות.

(14) הרפורמות פגעו קשות בעשירונים התחתונים, שעקב הקיצוצים השונים (קצבאות ילדים, דמי אבטלה, תמיכות במשפחות חד-הוריות וכו') גלשו לעוני. אולם יחד עם זאת הפעילו מחדש את הצמיחה במשק והחלו להקטין בהדרגה את האבטלה (ירדה בשנת 2007 ל-6.3%, המספר הנמוך ביותר זה עשרות שנים). כמו כן דוכאה כליל האינפלציה, שירדה לעתים למינוס ונעה לרוב בין אחד לשני אחוז.

- 4.6.2003 - ועידת פסגה בשארם-א-שייח : הנשיא ג'ורג' בוש, אריאל שרון ואבו מאזן. הוסכם על סיום העימות המזוין ועל ההסכמה להקים שתי מדינות לשני העמים.
- 1 בספטמבר 2003 – השופט העליון תאודור אור מגיש לראש הממשלה את דו"ח החקירה של הועדה הממלכתית לבידור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים-ערבים בחודש אוקטובר 2000.
- 15 בנובמבר 2003 - שתי מכוניות תופת מתפוצצות ליד בית הכנסת המרכזי באיסטנבול. 17 הרוגים ביניהם 6 חברי הקהילה.
- 11 בנובמבר 2004 – ערפאת נפטר בפריס.
- 8 בינואר 2005 – כוח המשימה הלאומי בישראל (ועדת דברת לנושא מערכת החינוך) הוקם ב-21.9.2003 והגיש את מסקנותיו ב-8 בינואר. הדו"ח נתקל בהתנגדויות רבות ולמעשה נגזר.
- 2.2.2005 – נשיא גרמניה הורסט קוהלר נואם בכנסת בעקבות יובל ה-40 לכינון היחסים הדיפלומטיים בין שתי המדינות.
- 15 במרס 2005 – מזכ"ל האו"ם קופי אנאן מבקר בכנסת.
- 15 באוגוסט 2005 – הממשלה מבצעת את תוכנית ההתנתקות מגוש קטיף וצפון השומרון.
- 1 בפברואר 2006 – פינוי אלים של מתנחלי המאחז עמונה.
- 10 במרס 2006 – ממלא מקום ראש הממשלה, אהוד אולמרט, מציג את תוכנית ההתכנסות, לפיה יפוגו כל התושבים הישראלים מרוב הישובים ביהודה ושומרון וירוכזו בגושי ההתיישבות הגדולים, להם הסכים גם נשיא ארה"ב בוש, במכתב מיוחד ששלח בשעתו לראש הממשלה אריאל שרון.

חוקים חשובים שחוקקה הכנסת השש-עשרה

(1) חוק שידורי טלביזיה מהכנסת, התשס"ד-2003.

- (2) חוק הבחירות לכנסת (תיקון 51) התשס"ד-2004.
- (3) חוק המים (תיקון 19), התשס"ד – 2004.
- (4) חוק יישום תוכנית ההתנתקות – התשס"ה-2005.
- (5) חוק להנצחת זכרו של רחבעם זאבי- התשס"ה-2005.
- (6) חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון 33) – התשס"ה – 2005
- (7) חוק החולה הנוטה למות, התשס"ו – 2005.
- (8) חוק נכסים של נספי השואה (השבה ליורשים והקדשה למטרות סיוע והנצחה) התשס"ו – 2006.

הכנסת השבע-עשרה -17 באפריל 2006

יושבת ראש הכנסת: דליה איציק

הכנסת ה-17 נבחרה ביום 28 במרס 2006 על ידי 3,186,739 בוחרים (מתוך 5,014,622 בעלי זכות בחירה: 63.55% - אחוז המצביעים הנמוך ביותר מאז קום המדינה!). לקראת הבחירות הועלה אחוז החסימה ל- 2% ובהתאם לכך הוא הועמד על 62,742 קולות. המודד למנדט היה – 24,619. 182,688 קולות (5.8%!!) שניתנו לרשימות שלא עברו את אחוז החסימה הלכו לאיבוד. 19 רשימות לא עברו את אחוז החסימה.

לקראת הבחירות

- מערכת הבחירות לכנסת ה-17 התנהלה על רקע נבצרותו של אריאל שרון לכהן כראש הממשלה. בראש הרשימה של קדימה הועמד אהוד אולמרט, שניהן בתקופתו של שרון כממלא מקום ראש הממשלה, ולאחר האירוע המוחי של שרון – כראש הממשלה בפועל.
- קדמו לכך אירועים משמעותיים הן בסיעת הליכוד והן בסיעות האחרות:
 - (1) 4 ביוני 2004 – שרון מפטר את שרי האיחוד הלאומי, שהודיעו כי יצביעו נגד תוכנית ההתנתקות בממשלה.
 - (2) 6 ביוני 2004 – הממשלה מאשרת את תוכנית ההתנתקות.
 - (3) 8 ביוני 2004 – שני חברים מהמפד"ל פורשים מהממשלה.
 - (4) שרון עורך משאל בקרב כל חברי הליכוד לגבי סוגיית ההתנתקות. למרות שהרוב הצביע נגד, אין שרון מקבל את התוצאות וממשיך בהכנות להתנתקות.
 - (5) אוקטובר 2004 – בהצבעה בכנסת על תוכנית ההתנתקות התפצלה סיעת הליכוד לשניים: חצי תמך וחצי הצביע נגד. מצביעי הנגד זכו לתואר "מורדי הליכוד" והם ניסו לטרפד מכאן ואילך כל יוזמה ממשלתית כולל אישור התקציב.

- (6) 11 בנובמבר 2004 – חברי הכנסת הנותרים מסיעת המפד"ל עוזבים את הממשלה.
- (7) 2 בדצמבר 2004 – שינוי פורשת מהממשלה עקב אי-הסכמתה להעברת כמה מאות מיליוני ₪ למוסדות של המפלגות הדתיות.
- (8) 10 בינואר 2005 – מפלגת העבודה, בראשותו של שמעון פרס מצטרפת לממשלת שרון ומאפשרת לו להעביר את תקציב המדינה ברגע האחרון (29 במרס 2005) וכן תומכת בתוכנית ההתנתקות שלו.
- (9) למעלה מ-60% מאוכלוסיית ישראל תומכת בתוכנית ההתנתקות.
- (10) 7 באוגוסט 2005 – בנימין נתניהו מתפטר מתפקידו כשר האוצר.
- (11) 15 באוגוסט – 12 בספטמבר – ביצוע הפינוי של גוש קטיף, צפון הרצועה וצפון השומרון.
- (12) נובמבר 2005 – בחירות פנימיות לראשות מפלגת העבודה. עמיר פרץ מנצח ומוביל את מפלגת העבודה לפרישה מהקואליציה. ממשלת האחדות נופלת ב-21 בנובמבר 2005.
- (13) 23 בנובמבר 2003 – בהתייעצות בבית הנשיא הוסכם שהנשיא יוציא צו נשיאותי לפיזור של הכנסת ולקביעת מועד הבחירות ל-28 במרס 2006.
- (14) המפלגות השונות מגייסות "כוכבים" לשורותיהן: פורשים ממפלגות אחרות כמו: שמעון פרס, דליה איציק וחיים רמון מהעבודה; דוד טל (עם אחד) ומיכאל נודלמן (שינוי) וכן פרופ' אוריאל רייכמן (הבינתחומי הרצליה) ואבי דיכטר (שב"כ) – לקדימה; אבישי ברוורמן, שלי יחימוביץ', אריה עמית (משטרה) ואלון פנקס (שגריר) וכן מזכ"ל שלום עכשיו יריב אופנהיימר – לעבודה; ישראל חסון (שב"כ) ויצחק אהרונוביץ' (משטרה) לישראל ביתנו.
- 4 בינואר 2006 – שרון לוקה בשבץ מוחי קשה ושוקע בתרדמת, ממנה לא התאושש עד היום. אהוד אולמרט מתמנה לממלא מקום ראש הממשלה, ולאחר 100 ימים – לראש הממשלה בפועל. אולמרט ממנה אישית את מועמדי קדימה לרשימה ואת סדר שיבוצם.
 - 25 בינואר 2005 – "שינוי" מתפצלת לשתי רשימות נפרדות: חץ – מפלגה חילונית-ציונית בראשותו של אברהם פורז, ושינוי. שתיהן עתידות לא לעבור את אחוז החסימה.
 - 8 בפברואר 2006 – האיחוד הלאומי ומפד"ל מתאחדות לרשימה אחת בראשותו של בני אלון ומשנהו זבולון אורלב.
 - רשימת "ישראל ביתנו" של אביגדור ליברמן, שהתפצלה קודם לכן מ"האיחוד הלאומי" החליטה לרוץ ברשימה נפרדת.

- מפלגת תע"ל של אחמד טיבי פרשה מחד"ש והצטרפה לרע"ם.

ואלה תוצאות הבחירות לכנסת ה-17

שם הסיעה	מספר הקולות	קולות באחוזים	מספר מנדטים
קדימה	690,901	22.0	29
ש"ס	299,054	9.5	12
עבודה-מימד	472,366	15.1	19
הליכוד	281,996	9.0	12
ישראל ביתנו	281,880	9.0	11
האיחוד הלאומי- מפד"ל	224,083	7.1	9
גיל (גמלאים)	185,759	5.9	7
יהדות התורה	147,091	4.7	6
מרצ-יחד	118,302	3.8	5
רע"ם – תע"ל	94,786	3.0	4
חד"ש	86,092	2.7	3
בלי"ד	72,006	2.3	3

הערות לתוצאות

- הפתעת הבחירות הייתה רשימת הגימלאים שזכתה ב-7 מנדטים. אולם מחקר מעמיק יותר גילה שרשימה זו הפכה ל"ברירת מחדל" למצביעים רבים שביקשו להצביע הצבעת מחאה נגד הנעשה במוסדות השלטון ובעיקר בנושאי השחיתות השלטונית.
- למרות הציפיות הגדולות לניצחון מרשים של רשימת קדימה, הסתבר כי העדרו של שרון והכניסה של אולמרט לנעליו לא הלהיבה המונים גדולים והרשימה הסתפקה ב-29 מנדטים בלבד.
- את המכה הקשה ביותר קיבל הליכוד שהצליח בקושי להעביר 12 נבחרים. הפילוג במפלגה הביא לאובדן 26 מנדטים!.
- את מקומו של הליכוד בימין ירשה רשימת "ישראל ביתנו" של אביגדור ליברמן שזכתה ב-11 מנדטים. מנדט אחד פחות מהליכוד...
- גם השמאל הישראלי המשיך לאבד גובה: סיעת מרץ איבדה מנדט וירדה ל-5 מנדטים, ירידה של כ-17%.

אירועים בכנסת ה-17 בתקופת כהונתה עד אמצע 2008

- חקירות מסתעפות והולכות נגד ראש הממשלה אהוד אולמרט בחשד לעבירות פליליות: ברכישת בית ברחוב כרמיה בירושלים, במינויים פוליטיים ברשות לעסקים קטנים; בהענקת הטבות מטעם משרד התמ"ת ללקוחותיו של השותף שלו במשרד עורכי הדין של אורי מסר; בהתערבות לטובת ידידו, מיליונר אוסטרלי – שביקש לרכוש את גרעין השליטה של בנק לאומי; בקבלת כספים מזומנים מארה"ב במיליוני דולרים ללא רישום וללא אישור (כספי שוחד? או הלבנת כספים?), בקבלת תשלומים כפולים ומשולשים עבור אותה נסיעה לחו"ל;
- חברת הכנסת אסתר יונה טרומן (ישראל ביתנו) הגישה מסמך מזויף לפיו היא בעלת תואר אקדמי שני.
- חבר הכנסת יורם מרציאנו (יו"ר סיעת העבודה בכנסת) הסתבך בקטטה במועדון לילה.
- 4 במאי 2006 – הוקמה הממשלה ה-31 של המדינה (67 תומכים) בהרכב: קדימה – (בראשותו של אהוד אולמרט), עבודה (בראשות פרץ עמיר), גמלאים וש"ס (67 תומכים). לאחר חמישה חודשי כהונה (אוקטובר 2006) הצטרפה גם סיעת "ישראל ביתנו" (78 תומכים) – בעקבות כך השר אופיר פז-פינס מתפטר מהממשלה.
- 30 במאי 2007 – נשיא הפרלמנט האירופי הנס-גאט פוטרין (גרמני) נואם בפני מליאת הכנסת.
- 7 ביוני 2006 – נשיא טורקיה אחמט ג'י'ט סזר נואם בפני מליאת הכנסת.
- 29 בינואר 2007 – ראלב מג'אלה מסיעת העבודה נבחר לשר הערבי הראשון במדינה.
- 7 באפריל 2007 – יו"ר סיעת בל"ד בכנסת, עזמי בשארה עזב את המדינה עם משפחתו, לאחר שנחקר לגבי עבירות ביטחוניות שהוא ביצע לכאורה. לאחר מכן הוא התפטר מהכנסת.
- אפריל 2007 – השר איתן כבל מתפטר מהממשלה במחאה על אי-פרישתה של סיעת העבודה מהקואליציה בעקבות דו"ח הביניים של ועדת וינוגרד.
- 12 ביוני 2007 – אהוד ברק נבחר ליו"ר מפלגת העבודה.
- 13 ביולי 2007 – הכנסת בוחרת בשמעון פרס לנשיאה התשיעי של מדינת ישראל.
- 29 באוקטובר 2007 – חבר הכנסת משה שרוני (גמלאים) הודח מתפקידו כיו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות לאחר שהעביר בקריאה ראשונה (בניגוד לעמדת הממשלה ויו"ר סיעת הגמלאים) הצעת חוק להגדלה משמעותית של קצבאות הזקנה. באוקטובר 2008 המליצה המשטרה להעמידו לדין, לאחר שלטענתה נמצאה תשתית ראייתית נגדו בחשד של רישום כוזב במסמכי תאגיד, מירמה והפרת אמונים.
- 14 בנובמבר 2007 – נשיא אוקראינה ויקטור יושצ'נקו נואם בפני מליאת הכנסת.
- ינואר 2008 – הממשלה מקימה מחדש את משרד הדתות.

- 16 בינואר 2006 – סיעת "ישראל ביתנו" (11 מנדטים) פורשת מהקואליציה, ושני שריה מהממשלה, בעקבות המשא והמתן שהחל עם נשיא הרשות הפלסטינית אבו-מאזן על סוגיות הליבה.
- 3 במרס 2008 – נשיא הונגריה לאסלו שויוס נואם בפני מליאת הכנסת.
- 18 במרס 2008 – ראש ממשלת גרמניה, אנגלה מרקל נואמת בפני מליאת הכנסת.
- 15 במאי 2008 – נשיא ארה"ב ג'ורג' ווקר בוש, נואם בפני מליאת הכנסת.
- 23 ביוני 2008 – נשיא צרפת ניקולא סרקוזי נואם בפני מליאת הכנסת.
- 21 ביולי 2008 – ראש ממשלת בריטניה גורדון בראון נואם בפני מליאת הכנסת.
- לקראת סיום כהונתה של הכנסת ה-17 – התברר כי ועדת הכנסת לא התפנתה לדון ולאשר את "הקוד האתי" לחברי הכנסת.

ועדות חקירה פרלמנטאריות שהוקמו במהלך כהונתה של הכנסת ה-17

- ועדת חקירה פרלמנטארית – בעניין האזנות הסתר.
- " " " בנושא עמלות הבנקים.
- " " " בנושא קליטת עובדים ערבים בשירות המדינה.
- * " " " התשתית והתחזוקה בקבר רבי שמעון בר יוחאי במירון.
- * " " " בנושא קליטתם בישראל של יוצאי אתיופיה.
- * " " " בנושא ועידת התביעות.

ועדות חקירה ממלכתיות שהוקמו במהלך כהונתה של הכנסת ה-17

- ועדת חקירה ממלכתית בנושא הסיוע לניצולי השואה.
- ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת המשבר במשק המים.

ועדת חקירה חיצונית – הוקמה לחקירת מלחמת לבנון השנייה בראשותו של השופט

המחוזי וינוגרד.

שינויים במבנה הסיעות והתפטרות בכנסת ה-17

- סיעת "העבודה-מימד" משנה את שמה ל: "העבודה בראשות אהוד ברק".
- סיעת האיחוד הלאומי – מפד"ל - הופכת למפלגה חדשה "הבית הלאומי" – אולם מתפצלת פעם נוספת למספר סיעות שונות : 1) אח"י – ארץ, חברה יהדות. 2) מולדת – האיחוד הלאומי.

- סיעת גיל – גמלאי ישראל לכנסת – מתפצלת לאחר פרישת שלושה מחבריה שהקימו את סיעת "צדק לזקן" (במימונו של גאידמק). לקראת סיום הקדנציה חזרו שניים מהפורשים לסיעת גיל והשלישי הקים סיעת יחיד בשם "הדרך הטובה".
- סיעת יהדות התורה - התפצלה ל: "אגודת ישראל" ול-"דגל התורה"
- 12 חברי כנסת התפטרו מהכנסת במהלך כהונתה ושני חברי כנסת – יורי שטרן ואברהם רביץ – נפטרו.

הידוק הקשר בין הממשלה לכנסת

על מנת להגביר את הקשר הישיר בין שרי הממשלה והכנסת, התקינה הכנסת ה-17 במחצית 2008 שורה של תיקונים בחוק יסוד הכנסת ובתקנון הכנסת כדלקמן:

- על כל שר להגיע למליאה ולענות אישית על השאילתות שהוגשו לו ועל הצעות לסדר היום בנושאים שבתחום טיפול משרדו. הוא אינו רשאי לשלוח שר אחר או את השר המתאם בין הממשלה לכנסת לענות במקומו.
- התיקון לחוק יסוד הכנסת מחייב כל שר בממשלה למסור דיווח על פעילות משרדו ועל הוצאותיו של המשרד.
- כל הגופים הציבוריים, אשר חוק מבקר המדינה רשאי לבקר אותם, חייבים להיענות לבקשות המידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- הונהגה "שעת שאילתות" שבועית: בכל שבוע במשך שעה, יענה לפחות שר אחד על שאילתו שהגישו לו חסרי כנסת.

אירועים במדינה במהלך כהונתה של הכנסת ה-17

- 25 בינואר 2006 – בחירות כלליות למוסדות הרשות הפלסטינית ביש"ע. החמאס מנצח וגורף 75 מושבים בפרלמנט לעומת 43 של הפת"ח.
- 12 ביולי 2006 – 14 באוגוסט 2006 – מלחמת לבנון השנייה.
- 23 באוגוסט 2006 – מתחילה חקירתו הפלילית של הנשיא קצב, בעקבות תלונות נגדו על אונס והטרדה מינית.
- 17 בספטמבר 2006 – מוקמת הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון - ועדת וינוגרד.
- 25 בינואר 2007 – הכנסת מאשרת את נבצרותו של הנשיא קצב לכהן בתפקידו עד לסיום מועד הכהונה שלו ב-15 ביולי 2007. יושבת ראש הכנסת מכהנת בתקופה זו כנשיאה בפועל.
- אפריל 2007 – דו"ח ביניים חריף של ועדת וינוגרד שדנה באירועי מלחמת לבנון השנייה. הדו"ח גרם להתפטרות הרמטכ"ל דן חלוץ ומאוחר יותר של שר הביטחון עמיר פרץ.
- 12 ביוני 2007, סיבוב בחירות שני לראשות מפלגת העבודה. אהוד ברק זוכה בכהונה.
- 18 ביוני 2007 – ברק הושבע כשר הביטחון ועמיר פרץ התפטר מהממשלה.

- ינואר 2008 – בלחצה של סיעת ש"ס, הממשלה מחליטה להקים מחדש "מיני משרד הדתות" וח"כ יצחק כהן מש"ס הופך לממונה על המשרד.
- 16 בינואר 2008 – שרי "ישראל ביתנו" פורשים מהממשלה על רקע תחילה המו"מ עם הרשות הפלסטינית על נושאי הליבה של הסכסוך.
- 30 ינואר 2008 - - פורסם דו"ח ועדת וינוגרד ללא מסקנות אישיות. הכנסת מאשרת את הדו"ח ברוב דחוק.
- 13 בפברואר 2008 – סקר בקרב הציבור היהודי ("הארץ") קובע כי 63% מן הציבור חושב שמלחמת לבנון השנייה הייתה מוצדקת.
- 18 במרס 2008 – קנצלרית גרמניה מרקל מבקרת בישראל ונואמת בכנסת.
- 25 במרס 2008 – מזכ"ל האו"ם באן-קי-מון מגיע לביקור ראשון בישראל.
- מרס 2008 – איגוד המרצים הבריטי מנסה להטיל חרם על האקדמיה הישראלית, ללא הצלחה.
- מאי 2008 – החלה חקירתו של ראש הממשלה אהוד אולמרט בפרשת "מעטפות הכסף" של משה טלנסקי.
- 22-24 ביוני 2008 – נשיא צרפת ניקולא סרקוזי ורעייתו מבקרים בארץ. סרקוזי נואם בכנסת.
- בעקבות הביקורת על התנהלותו של ראש הממשלה (כולל הביקורת שנמתחה עליו בדו"ח הסופי של ועדת וינוגרד), הודיעה הנהלת "קדימה" כי ב-25 בספטמבר 2008 תיערך הצבעה על בחירתו של יושב ראש למפלגה.
- 21 ביולי 2008 – אהוד אולמרט מצהיר כי לא יתמודד על ראשות מפלגת קדימה.
- מחצית ספטמבר 2008 – ציפי לבני זוכה בראשות קדימה ברוב דחוק של 431 קולות בלבד (43.1% לעומת 42% לשאול מופז).
- 21 בספטמבר 2008 – אהוד אולמרט מגיש את התפטרותו לנשיא המדינה.
- 22 בספטמבר 2008 – הנשיא שמעון פרס מטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על ממלאית מקום ראש הממשלה - חה"כ ציפי לבני.
- 26 באוקטובר 2008 – צפי לבני מודיעה לנשיא כי לא עלה בידה להרכיב ממשלה.
- 27 באוקטובר 2008 – פתיחת כנס החורף של הכנסת. הנשיא פרס מוסר לידה של יושבת ראש הכנסת מכתב בו הוא מודיע לה כי אינו רואה אפשרות להרכיב ממשלה החדשה. מאותו יום החלה, על פי החוק, הספירה של 111 ימים עד לעריכת הבחירות לכנסת ה-18.

חקיקה בנושאים ביטחוניים בעקבות מסקנות ועדת וינוגרד והמלצותיה של ועדה בראשות רב-אלוף (מיל) אמנון ליפקין-שחק :

- חוזק מעמדה של המועצה לביטחון לאומי, שמה שונה ל"מטה לביטחון לאומי" והוענקו לה סמכויות נרחבות.
- נחקק חוק חדש: "הפיקוח על ייצוא ביטחוני" – כדי למנוע זליגת ציוד צבאי ישראלי לידיים לא ראויות.
- נחקק חוק האוסר על השקעה בתאגידים המקיימים קשר עסקי עם איראן.
- נחקק חוק המפחית את גיל הפטור החוקי לגברים משירות מילואים ל: 40 לחיילים, 45 – לקצינים ו-49 לתפקידים מסוימים.
- חוק הצינון במערכת הביטחון הוארך לשלוש שנים ל: הרמטכ"ל ואלופי צה"ל, ראש המוסד, ראש השב"כ, נציב בתי הסוהר, המפכ"ל ונציבי משטרה.

חוקים משמעותיים שחוקקה הכנסת ה-17

- (1) חוק להענקת מס הכנסה שלילי למקבלי שכר נמוך – במטרה להגדיל את ההשתתפות בכוח העבודה, ולצמצם פערים חברתיים.
- (2) חוק סדר הדין הפלילי – המאפשר לרשויות החוק להגיע ולהאזין למקורות אינפורמציה פרטיים.
- (3) חוק לקידום יישובם של מפוני גוש קטיף, חבל עזה וצפון השומרון.
- (4) חוק השתלת אברים המפרט את טובות ההנאה להן יהיה זכאי מי שתורם אברים בעודו בחיים..
- (5) חוק מוות מוחי-נשימתי קובע כי מועד מותו של אדם ייקבע על ידי שני רופאים שלא טיפלו בו קודם לכן.
- (6) הארכת חופשת הלידה מ-12 ל-14 שבועות, איסור פיטורי עובדת במהלך קבלת טיפולי פוריות או במהלך הריונה והרחבת אמצעי הכפייה נגד סרבני גט.
- (7) חוק למניעת עישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון.
- (8) חוק המחייב לחבוש קסדה גם לרוכבי אופניים, סקייטבורד וגלגליות.
- (9) חוק המחמיר בעונשיהם של תוקפי זקנים.
- (10) חוק הפיקוח על עמלות הבנקים.

גידול בחקיקה הפרטית בכנסת ה-17

בכנסת ה-17 נחקקו 463 חוקים מהם 226 חוקים פרטיים. מכלל החוקים שנחקקו היו 90 חוקים חברתיים.

בכנסת ה-17 בלטו בפעילות החקיקה כמה חברי כנסת שמן הראוי לפרט את הישגיהם יוצאי הדופן:

חברת הכנסת שלי יחימוביץ הוסיפה שבעה עשר חוקים לספר החוקים בכנסת ה-17, כדלקמן:

- (1) חוק הגנת השכר - קובע את המועד בו יש למסור לעובד את תלוש השכר וכן את הפרטים שיש לכלול בתלוש.
- (2) חוק הזכות לעבודה בישיבה (חוק הקופאיות).
- (3) הארכת חופשת הלידה מ-12 ל-14 שבועות.
- (4) חוק הלוביסטים, המגביל את פעילותם של נציגי בעלי ההון בכנסת וכופה עליהם שקיפות.
- (5) חוק הקרן לילדים ונוער בסיכון.
- (6) חוק למניעת העסקתם של עברייני מין במוסדות של ילדים חסרי ישע.
- (7) חוק שוויון הזדמנויות בעבודה (תיקון מס' 15) נועד למנוע מהמעביד לדרוש מידע על נושאים שעלולים להפלות או לפגוע בדורש העבודה כמו: תוכניות להיכנס להריון, מי מטפל בילדים אחרי הצהריים וכו'.
- (8) חוק ההגנה על עובדים חושפי שחיתויות.
- (9) חוק להגדלת ימי היעדרות של הורה יחיד לילד בגלל מחלתו, מ-12 ל-16 יום.
- (10) חוק שוויון הזדמנויות בעבודה (תיקון מס' 13) – מאפשר למפקחי משרד העבודה לערוך ביקורת פתע אצל מעבידים ללא הודעה מוקדמת.
- (11) חוק לתיקון פקודת מסי עירייה ומסי ממשלה (תיקון מס' 16) – מחייב להעניק פטור מארנונה גם לבתי ספר מקצועיים.
- (12) חוק ההתייעלות הכלכלית – (תיקון מס' 3) מסדיר את משך הזמן שבמהלכו ימשיך היטל הבצורת להיות בתוקף.
- (13) חוק עבודת נשים (תיקון מס' 45) מגן על נשים עובדות שנאלצות להיעדר ממקום העבודה עקב טיפולי הריון.
- (14) חוק הביטוח הלאומי (תיקון 118) – מאפשר למי שזכאי לגמלה, לבחור בין קבלתה בעין או בכסף, שתאפשר לו לרכוש את שירותי הסיעוד בעצמו.
- (15) חוק פיצויי פיטורין (תיקון מס' 25) נועד למנוע פיטורים מחזוריים, המאפשרים למעבידים להתחמק מחובתם להבטיח תנאים סוציאליים לעובדיהם לרבות פיצויי פיטורים.
- (16) חוק שעות עבודה ומנוחה (תיקון מס' 13) - מחייב את המעביד להעמיד לרשות העובדים מתקן שירותים ראוי לשימוש וכן לאפשר להם הפסקות שירותים לפי צרכיהם ואילוציהם.

17) חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 36) – מחייב את האוצר לפרט בדיווח גם על העובדים העניים במדינה הנזקקים להשלמת הכנסה. כמו כן מחייב החוק להסיר את האיפול מרמות השכר של כל כוחות הביטחון.

18) חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה) – החוק קובע כי בתוך שבוע ימים לכל היותר, מיום תחילת עבודתו של נער (בעיקר בחודשי הקיץ) הוא (או היא) יוכלו לדעת את תנאי עבודתם.

חבר הכנסת **דב חנין** הוסיף לספר החוקים 14 חוקים חדשים בכנסת ה-17, כדלקמן:

1) חוק לפיו המזהם - משלם.

2) חוק האכיפה הסביבתית - המעניק סמכויות אכיפה לרשויות המקומיות במסגרת החוקים הסביבתיים (פגיעה בסביבה על ידי זיהום, לכלוך, גניבת חול, פגיעה במים וכו').

3) חוק אוויר נקי.

4) הארכת חופשת הלידה ל-14 שבועות.

5) חוק הודעה לעובד – מבטיח לעובדי קבלן מידע על תנאי החוזה שבו הם מועסקים.

6) חוק לצמצום זיהום האוויר מתחבורה.

7) איסור גביית תשלום בכניסה לגנים ציבוריים.

8) חוק להארכת פעילותה של הקרן לילדים ונוער בסיכון.

9) חוק איסור מכירת כרטיסי הגרלה לקטינים.

10) חוק ההגנה על חופי מפרץ אילת.

11) חוק ההגנה על הכינרת.

12) חוק מניעת פיטורים מחזוריים.

13) חוק חובת התקנה של אביזרים חוסכי מים במבני ציבור.

14) תיקון מקיף לחוק הפיקדון.

חבר הכנסת המצטיין השלישי בחקיקה פרטית בכנסת ה-17 היה **גדעון סער** שהעביר בכנסת ה-17 - 16 חוקים (10% מכלל החוקים הפרטיים שאושרו בכנסת) מהם 12 מתוך 27 חוקים מגדריים שאושרו כדלקמן:

1) חוק הזכות לעבודה בישיבה.

2) חוק להארכת חופשת הלידה מ-12 ל-14 שבועות.

3) חוק סדר הדין הפלילי – הגנה מן הצדק.

4) חוק צער בעלי חיים – ניסויים בבעלי חיים.

5) חוק להארכת המשך שידורי החדשות המקומיות בטלביזיה.

- (6) חוק להפסקת השלילה של הגמלה מהורה יחיד הלומד במוסד להשכלה גבוהה.
- (7) חוק להגדלת ימי ההיעדרות בשל מחלת ילד להורה יחיד מ-12 ל-16 ימים.
- (8) חוק הקובע כי בית המשפט לא יוציא צו הגנה (מפני אלימות במשפחה), אלא לאחר שנתן למבקש הזדמנות להשמיע את טענותיו לפניו.
- (9) חוק לקיצור הוותק הנדרש במקום העבודה, המזכה עובדות באפשרות לצאת לחופשה ללא תשלום לאחר חופשת לידה.
- (10) חוק לעידוד נשים במפלגות בישראל.
- (11) חוק הבוררות.
- (12) חוק לשלילת דמי קבורה למחבלים.
- (13) חוק המחייב לבחור שופטים עליונים ברוב מיוחס של ועדת המינויים.
- (14) חוק להשבת ההטבה במס הכנסה לתושבי אילת.
- (15) חוק להעדפת מוצרים ותאגידים בעלי תו ירוק במכרזים ממשלתיים.
- (16) חוק לחילוט רכוש של מחבלים.

הכנסת ה-18 – 10.2.2009

יושב ראש - ראובן רובי ריבלין

הכנסת ה-18 נבחרה ביום 10 בפברואר 2009 על ידי 3,373,490 בוחרים מתוך (מתוך 5,278,985 בעלי זכות בחירה: 63.9% - זהו אחוז דומה לאחוז הנמוך של הבחירות לכנסת ה-17, שעמד על 63.55%). מהסכום הנ"ל יש לנכות קולות כשרים שנמסרו לרשימות אשר לא עברו את אחוז החסימה (2%) – מכאן שכדי לעבור את אחוז החסימה נדרשו 67,470 קולות כשרים. מספר הקולות שניתנו למפלגות אשר לא עברו את אחוז החסימה הנ"ל הגיע ל-103,904. אלה קולות שהלכו לאיבוד. מכאן שסה"כ הקולות הכשרים שניתנו לכלל המפלגות אשר עברו את אחוז החסימה הגיע ל-3,269,586. בהתאם לכך המודד למנדט אחד הגיע ל-27,246 קולות. לבחירות ניגשו 33 רשימות מהן עברו את אחוז החסימה 12 רשימות וביניהן חולקו 120 המנדטים.

תוצאות הבחירות לכנסת ה-18

שם הרשימה	אות הרשימה	מס' הקולות	מס' המנדטים
העבודה בראשות ברק	אמת	334,900	13
הבית היהודי -מפד"ל החדשה	ב	96,765	3
יהדות התורה והשבת אגודת ישראל – דגל התורה	ג	147,954	5
אלתג'מוע אלוטני אלדמוקרטי			

3	83,739	ד	בל"ד
			חד"ש החזית הדמוקרטית לשלום ולשוויון (המפלגה הקומוניסטית הישראלית וחוגי ציבור יהודים וערבים)
4	112,130	ו	האיחוד הלאומי – תקומה, התקווה,
4	112,510	ט	א"י שלנו, מולדת הישראלים
			קדימה – עם ציפי לבני לראשות הממשלה
28	758,032	כן	ישראל ביתנו בראשות אביגדור ליברמן
15	394,511	ל	הליכוד – אח"י בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה
27	729,054	מחל	מרצ – התנועה החדשה
3	99,611	מרצ	עם – הרשימה הערבית המאוחדת התנועה הערבית להתחדשות כוח להשפיע
4	113,954	עם	שס – התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה
11	286,300	שס	סך הכול:
120	3,373,490		

=====

ב-20 בפברואר 2009 הטיל הנשיא שמעון פרס על חה"כ בנימין נתניהו להרכיב ממשלה, לאחר ש-55 ח"כים המליצו עליו לעומת 28 בלבד שהמליצו על ציפי לבני (מפלגת העבודה, מרץ והמפלגות הערביות החליטו לא להמליץ על אף אחד מחברי הכנסת). נתניהו הרכיב ממשלה בהשתתפות: הליכוד, ישראל ביתנו, מפלגת העבודה, ש"ס, הבית היהודי ויהדות התורה - שנשענה על תמיכת 74 חברי כנסת ומנתה 30 שרים (הגדולה בממשלות ישראל!).

לקראת הבחירות נערכו שינויים רבים ברשימות המועמדים של המפלגות השונות:

בקדימה – ההחלטה ללכת לבחירות נפלה לאחר שיו"ר קדימה וראש הממשלה בפועל ציפי לבני, לא הצליחה להרכיב ממשלה לאחר התפטרותו של אהוד אולמרט.

כדי למנוע קרע במפלגה (שאוּל מופז דחק בלבני להכניס את ש"ס ולהרכיב ממשלה) הוסכם לשריין למופז את המקום השני וכן לשריין מקום לאישה ולעולה חדש בכל אחת מארבע העשיריות הראשונות. בבחירות המקימות זכתה דליה איציק במקום הראשון (השלישי ברשימה); צחי הנגבי במקום הרביעי ורוני בר-און במקום החמישי ברשימה. חיים רמון נדחק למקום ה-17.

• **בליכוד**: חזרו למפלגה אישים כמו דן מרידור ובני בגין, והצטרפו אישים מבחוץ כמו:

הרמטכ"ל לשעבר, משה (בוגי) יעלון; מפכ"ל המשטרה לשעבר אסף חפץ; דוברת צה"ל לשעבר – מירי רגב, והאלופים לשעבר: יוסי פלד ועוזי דיין.

• **ממפלגת המפד"ל** הצטרפו שני אישים שפרשו ממפלגתם, שהקימו בכנסת ה-17 את מפלגת אח"י ("ציונות דתית לאומית מתחדשת"): אפי איתם ואליהו גבאי (הוצבו במקומות ה-39 וה-45 ברשימת הליכוד-אח"י ולא נבחרו לכנסת).

בבחירות המקדימות לשיבוץ המועמדים ברשימת הליכוד התקיים המאבק העיקרי בין המחנה של נתניהו לבין המחנה של משה פייגלין, ראש סיעת "מנהיגות יהודית" הקיצונית. פייגלין זכה במקום ה-20 הריאלי, אולם בעתירה שהוגשה לועדת הבחירות של הליכוד טען מגיש העתירה אופיר אקוניס (מאנשי נתניהו), כי לאור העובדה שבבחירות המקדימות נבחרו יותר נשים למקומות הראשונים ללא העזרות בשריון, יש לשריין את מקומם של נציגי המחוזות במקומות גבוהים יותר. בעקבות כך נדחק פייגלין למקום ה-36 הבלתי ריאלי ולא נבחר לכנסת.

בישראל ביתנו – נקלטו כמה מאנשי הליכוד לשעבר: ד"ר עוזי לנדאו ובתו של דוד לוי – אורלי לוי, וכן צורף לרשימה שגריר ישראל בארה"ב לשעבר – דני איילון. ברשימה זו פעלה ועדת מינויים (ולא נערכו בחירות מקדימות), שהבליטה את מנהיגותו של אביגדור ליברמן והדגישה את הסיסמה: "בלי נאמנות אין אזרחות". הדבר הביא לרשימה יותר קולות ממה שחזו לה הסקרים (11 מנדטים). היא זכתה ב-15 מנדטים והפכה לסיעה השלישית בגודלה בכנסת.

* **העבודה** – ניגשה לבחירות תוך שהיא מסוכסכת מבפנים, לאחר שהסקרים ניבאו לה ירידה ל-11 מנדטים (במקום 19 שהיו לה בכנסת ה-17). בעיקר כוונה הביקורת כלפי יו"ר המפלגה אהוד ברק והיא הגיעה לכלל ביטוי כשניסה לשריין את המקום השמיני ברשימה למקורבו בנימין בן-אליעזר. שריון זה בוטל, דבר שאיפשר להותיר במקומם את יתר השריונים המקובלים: נשים, מזכ"ל המפלגה, שכונות, עולים, צעירים וכו'. בבחירות המוקדמות נבחר יצחק (בוזי) הרצוג למקום הראשון (השני ברשימה) ואופיר פינס מיד אחריו. בן אליעזר נבחר חמישי. כוחם של העיתונאים ברשימה הוכפל: לאחר בחירתה של שלי יחימוביץ לכנסת ה-17 במקום התשיעי ובמקום החמישי לכנסת ה-18, הצליח העיתונאי דניאל בן-סימון שהתמודד לראשונה, להיבחר למקום 11.

* **האיחוד הלאומי** – רשימה ימנית המורכבת מרסיסי מפלגות: "התקווה- מפלגה לאומית ציונית"; מפלגת "תקומה"; מפלגת "מולדת"; מפלגת "ארץ ישראל שלנו" בראשות הרב שלום דב וולפה וברוך מרזל (שמפלגתו "חזית יהודית לאומית" התאחדה עם הרב וולפה עוד לפני כן). שני האחרונים לא התמודדו במסגרת הרשימה והציבו את ד"ר מיכאל בן-ארי שנבחר במקום הרביעי.

- * **חד"ש** - בבחירות לרשויות המקומיות שנערכו ב-11 בנובמבר 2008, זכתה רשימת חד"ש בהישגים יחסיים בסקטור הערבי וכן בעיריית תל-אביב-יפו בה זכה מועמד המפלגה ד"ר דב חנין, שרץ בראש הרשימה "עיר לכולנו", לראשות העיר בהישג יחסי מרשים: 33% מהקולות. אולם מועמד העבודה רון חולדאי גבר עליו. בעקבות כך גברו גם ציפיותיה בבחירות לכנסת ה-18. ציפיות אלה התגשמו רק בחלקן: המפלגה זכתה במושב אחד נוסף לעומת הכנסת ה-17 (4 מנדטים במקום שלושה). במהלך מערכת הבחירות פנה חה"כ חנין ליו"ר ועדת הבחירות הארצית ותבע ממנו לקרוא כל מפלגה בשמה ולא לשייכה לקבוצת "המפלגות הערביות", מה עוד שחד"ש אינה רואה את עצמה כמפלגה ערבית אלא כמפלגה ערבית-יהודית.
- * **התנועה החדשה – מרצ** - מאז שנת 1992, שבמהלכה זכתה מרץ בבחירות לכנסת ה-13 (1992) בהישג שיא של 12 מנדטים, ניכרה ירידה מתמדת בכוחה. בכנסת ה-17 היא זכתה ב-5 מנדטים בלבד וסקרי דעת הקהל ניבאו לה ירידה נוספת בבחירות לכנסת ה-18. כדי לקדם אפשרות כזאת יזם יו"ר התנועה חיים אורון, צירוף של אנשי שמאל לרשימה ובעקבות כך שונה גם שם הרשימה ל: "התנועה החדשה – מרץ". בעקבות כך הועמדו לרשות אנשי השמאל הללו המקומות: מס' 3 – לעיתונאי – ניצן הורוביץ; מס' 7 – לעורכת הדין טליה ששון; והמקום ה-9 לצלי רשף איש "שלום עכשיו". אולם "מתיחת הפנים" הזאת לא עזרה ומרץ זכתה בשלושה מנדטים בסך הכול. במקום השני זכה חבר הכנסת לשעבר אילן גלאון ואילו הנציגה הפעלתנית והבולטת של מרץ – זehבה גלאון, נדחקה למקום הרביעי ולא נכנסה לכנסת. הדבר עורר תסיסה במפלגה וזהבה גלאון דרשה מראש הרשימה לקחת אחריות ולהתפטר כדי לפנות לה את מקומו. אולם אורון סרב ורשימת מרץ מיוצגת בכנסת ה-18 על ידי שלושה חברים. באביב 2011 התנסטר אורון מהכנסת וזהבה גלאון נכנסה לבסוף.
- * **הבית היהודי – מפד"ל החדשה** – מפד"ל הישנה ידעה פילוגים רבים שהותירו אותה (לאחר שהגיעה לשיא של 12 מושבים בשנת 1977) כמפלגה קטנה שרק שלושה מחבריה (יתר ה-6 נמנו עם מפלגת "האיחוד הלאומי") נבחרו לכנסת ה-17 ברשימת "האיחוד הלאומי-מפד"ל". לקראת הבחירות לכנסת ה-18 החליטו המפלגות: "מפד"ל" ו"האיחוד הלאומי" להתאחד והקימו את מפלגת "הבית היהודי". אולם לאיחוד הזה התנגדו רבים במפד"ל: חברי הכנסת מטעם מפד"ל: אפי איתם ואליהו גבאי הצטרפו לליכוד (אולם לא נכנסו לכנסת ה-18 כמפורט לעיל). ואילו חה"כ פרופ' אריה אלדד, חבר "האיחוד הלאומי", פרש ונבחר לעמוד בראש רשימת "התקווה – מפלגה ציונית לאומית". כדי להימנע מקרעים נוספים במפלגה המאוחדת, החליטה הנהגת המפלגה למנות ועדה ציבורית בת 38 חברים בראשותו של האלוף במילואים יעקב עמידור, כדי שזאת תמנה את המועמדים ותקבע גם את מקומם ברשימה. לאחר שהוועדה קיבלה המלצות מהציבור (באמצעות האינטרנט) היא בחרה את פרופ' דניאל הרשקוביץ (פעיל חדש במפלגה) לעמוד בראש הרשימה. הדבר נעשה כדי למנוע משבר לגבי ראשות הרשימה אותה דרשו לעצמם גם המפד"ל (זבולון אורלב) וגם חברי "האיחוד הלאומי – תקומה" (אורי אריאל).

אולם המשבר לא נמנע ואנשי "האיחוד הלאומי" פרשו מהמפלגה המשותפת ("הבית היהודי") והקימו רשימה משותפת עם רסיסי מפלגות ימניות נוספות כמפורט להלן. חברי המפד"ל הלכו לקלפי תחת השם: "הבית היהודי – מפד"ל החדשה". וזכו בשלושה מושבים.

האיחוד הלאומי – תקומה, התקווה, א"י שלנו, מולדת הישראלים – הן כאמור רסיסי המפלגות הימניות שהצליחו הפעם להתלכד לרשימה אחת (בבחירות קודמות הם התחרו לא אחת זו בזו וכולן נותרו מחוץ לכנסת) והצליחו לכבוש ארבעה מושבים בכנסת ה-18.

ישראל ביתנו – בראשות אביגדור ליברמן הפתיעה כאמור, וזכתה ב-15 מושבים ובמקום השלישי בגודלה בכנסת. הרשימה הורכבה אומנם על ידי ועדה מסדרת, אולם בהשפעתו המכריעה של ליברמן.

גם רשימות "שס" – התאחדות הספרדים העולמית שומרי התורה" (11 מושבים) וגם **"יהדות התורה** והשבת – אגודת ישראל – דגל התורה" (5 מושבים) – מינו את מועמדיהם לפי ההנחיות של "גדולי התורה" בכל מפלגה וללא בחירות מקדימות.

הרשימות: **אלתג'מוע אלוונטי אלהמוקרטי – בל"ד** (3 מושבים) ו- **"הרשימה הערבית המאוחדת – התנועה הערבית להתחדשות"** – עם (4 מושבים) מהוות גם הן קואליציות של קבוצות ויחידים בסקטור הערבי.

סיעת הגמלאים – אשר זכתה במפתיע ב-7 מושבים בכנסת ה-17 נמחקה כליל ולא עברה את אחוז החסימה. ראש הממשלה החדש – בנימין נתניהו השאיר את **משרד הגמלאים** שהוקם בשנת 2007 בראשותו של השר רפי איתן על כנו. ראש הממשלה הוא השר האחראי על המשרד וחברת הכנסת לאה נס מונתה כסגנית שר במשרד ראש הממשלה והיא המנהלת אותו מבחינה פורמאלית. אולם רפי איתן נותר למעשה בראש המשרד בצורה בלתי פורמאלית למרות היותו אזרח לכל דבר.

פילוח הקבוצות המעניינות בכנסת ה-18:

- * **נשים** – 21 (שיא מאז קום המדינה);
- * **ערבים** – 9 (לראשונה חברת כנסת ערביה מטעם רשימה ערבית);
- * **דרוזים** – 4;
- * **עיתונאים** – 5
- * **דתיים** – 28 (לעומת 34 בכנסת ה-17).
- * **רמטכ"לים** – 3 (אהוד ברק, שאול מופז, משה יעלון)
- * **אנשי שב"כ** – 3 (אברהם דיכטר, ישראל חסון וגדעון עזרא).
- * **קציני צה"ל בכירים** – 6 (מתן וילנאי, יוסי פלד, בנימין בן-אליעזר, אריה אלדד, נחמן שי ומירי רגב).

- **ניצבי משטרה ושב"ס** – 2 (יצחק אהרנוביץ ואריה ביכל).
- **פרופסורים** – 4 (אריה אלדד, אבישי ברוורמן, דניאל הרשקוביץ

ויולי תמיר).

- **בעלי תואר דוקטור – 12** (עפו אגבאריה, רחל אדטו, בני בגין, מיכאל בן ארי, גימאל זיאלקה, דב חנין, אחמד טיבי, עוזי לנדאו, לאה נס, חנא סוויד, מרינה סולודקין, יובל שטייניץ). במהלך ההכנות לבחירות נערכו שני ניסיונות לפסול רשימות ואנשים מלקחת חלק בבחירות:
- ועדת הבחירות המרכזית פסלה את שתי הרשימות הערביות (בל"ד ורע"ם-תע"ל) מלהשתתף בבחירות. הסיבה לכך: קבלת הטענה שהרשימות אינן מכירות במדינת ישראל כמדינה יהודית. בג"ץ פסל את הפסילה ואישר את השתתפותן של שתי הרשימות בבחירות.
- "האיחוד הלאומי" מינה את ברוך מרזל (איש כהנא לשעבר) לעמוד בראש ועדת קלפי בעיר הערבית אום-אל פאחס. הדבר נעשה כמובן כפרובוקציה, שכן מרזל ידוע כאיש המתגרה תכופות בסקטור הערבי (ניסה לערוך הפגנות ומצעדים באום אל פאחס). היועץ המשפטי לממשלה פנה לשופט ריבלין, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, בבקשה שיפסול את מרזל – כיוון שהופעתו בעיר הערבית תגרום לערעור הסדר הציבורי. השופט דחה את הבקשה, והשאיר את מרזל על כנו. לבסוף מנעה המשטרה ממרזל להיכנס לעיר מתוך "חשש לשלומו" ובמקומו נכנס לעיר חבר הכנסת אריה אלדד לשעה קלה.

החקיקה בכנסת ה-18

הכנסת ה-18 חזתה בשלוש שנות כהונתה הראשונות בשפע של חקיקה פרטית. בראש המחוקקים הפרטיים עומדת חברת הכנסת שלי יחימוביץ' שהוסיפה תוך שנתיים עשרה חוקים שאושרו בקריאה שנייה ושלישית (נוסף על 17 חוקים שאושרו סופית בכנסת ה-17 – ראה לעיל), שלוש הצעות חוק שעברו את הקריאה הראשונה ושלוש הצעות חוק שעברו בקריאה טרומית. עשרת החוקים הם כדלקמן:

- החוק למניעת פיטורים מחזוריים.
- חוק שוויון הזדמנויות בעבודה – הגברת האכיפה.
- חוק קצבת הסיעוד – העברת הקצבה ישירות לזקן.
- חוק הגנה מפיטורים של נשים וגברים הנמצאים בטיפול פוריות.
- חוק המחייב מתן הפסקות שירותים, התקנת מבני שירותים ותשלום בעד הפסקות.
- חוק להפסקת אפלייתם של בתי ספר להכשרה מקצועית.
- ביטול תשלום ההיטל בעד צריכת מים עודפת.
- חוק יסודות התקציב – הרחבת הדיווח על השכר גם על צה"ל, המשטרה, השב"ס, השב"כ, המוסד וכן השכר ברמות הבינוניות ושל אלה שמקבלים השלמת הכנסה.
- חוק "החופש הגדול" להגנה על זכויות נערים עובדים.

- חוק המונע ממעבידים להפלות בין עובדים על רקע מין, מילואים, נטייה מינית, הורות, גיל, מוצא ודת.

בקריאה ראשונה עבור הצעות החוק הבאות:

- החוק למניעת הפליה גזעית בכניסה למועדונים.

- חוק איחוד המידע של כלל התחבורה הציבורית והצבת שלטי מידע דיגיטליים בתחנות.

- חוק הבטחת הכנסה לבעלי רכב בשווי נמוך.

- חוק פטור מקסדת אופניים בעיר לצורך עידוד רכיבה.

בקריאה טרומית עברו הצעות החוק הבאות:

- חוק להעברת מענקים למפעלים רק בתנאי שיקימו את חוקי העבודה.

- הגבלות על העברת זכויות מקרקעין לזרים.

- חוק הגברת הנגישות של נכים בבניין.

הפירוט הנ"ל נועד להצביע על יכולתו של חבר הכנסת הבודד להטביע את חותמו כמחוקק על סדר היום הציבורי. יצוין כי כל החוקים הנ"ל אינם מחייבים הוצאה תקציבית מיוחדת אלא נועדו לתקן עיוותים סוציאליים בעיקר בתחום יחסי העבודה. בצד עבודת החקיקה נודעת גם חשיבות גדולה למאבק על אכיפה של חוקים קיימים, מניעת עוולות חברתיות והרחבת פערים; מאבק נגד שכר מופרז ונגד שחרור טייקונים מלשלם מס מלא על הכנסותיהם (כולל תמלוגים עבור אוצרותיה הטבעיים של המדינה); חיוב צרכני הטקסטיל הממשלתיים (צה"ל בתי חולים וכיו"ב) לרכוש בדים מתוצרת הארץ; ליווי קבוצות עובדים במאבקן על שכר או על תנאי עבודה וכו'.

פעילות מסועפת כזאת לא נותרה ללא תשומת לב: חה"ב שלי יחימוביץ זכתה בראשות מפלגת

העבודה בבחירות הפנימיות שנערכו ב____ בספטמבר 2011.

הגידול המשמעותי במספר הנשים בכנסת וכן מסכת האירועים סביב משפטו של נשיא המדינה לשעבר משה קצב, הביאו לפרץ של הצעות חקיקה פרטיות בתחום עבירות המין:

- חברות הכנסת ציפי חוטובלי ואורלי אבוקסיס העלו הצעת חוק (15.2.10) להשוואת תקופת ההתיישנות בתביעות אזרחיות נגד אנסים ומטרידים לתקופת ההתיישנות בתביעות פליליות.

- חברת הכנסת ציפי חוטובלי העלתה הצעת תיקון (10 15.2) **לחוק למניעת הטרדה מינית**

(התשנ"ח – 1988) לפיה תוגדל תקופת ההתיישנות לפי חוק זה משלוש שנים לשבע שנים.

- הצעת חוק שנתמכה על ידי חברי כנסת רבים דרשה (15.3.10) להשית שלוש שנות מאסר על מפרסם שירותי זנות.

- הצעת תיקון לחוק להגנה על הציבור מפני עברייני מין, של הח"כים: דב חנין ויריב לוי

(17.3.10) מציעה לכלול את התצהיר של נפגע בעבירה מינית להערכת מסוכנותו של הפוגע.

- הצעת חוק של הח"כים אורית זוארץ ודב חנין (15.3.10) מציעה לדחות את מועד התשלום בתביעת נזיקין של קורבנות עבירות מין לסיומו שלח התהליך המשפטי. הדבר יקל, לדעת המחוקקים על התובע(ת) שאמור בלאו הכי לעמוד בפני טראומה הקשורה בהכרח לחזור על כל פרטי הפגיעה המינית.
- ח"כ אורי אריאל הניח הצעת חוק (22.1.10) על שולחן הכנסת ובה הוא מציע לאפשר לקטינים נפגעי עבירות מין, טיפול נפשי ללא תשלום.
- ח"כ ציפי חוטובלי הגישה הצעת חוק (8.2.10) להגדלת שיעורי הפיצוי, ללא הוכחת נזק, בגין הטרדה מינית לסך 100 אלף ₪ במקום 50 אלף ₪ עד כה.
- חברת הכנסת רוחמה בלילא אברהם הגישה הצעת חוק לפיה כל פגיעה מינית במקום העבודה תיחשב כתאונת עבודה, על כל המשמעות החוקית הנובעת מכך.
- ב-8.2.10 הוגשה הצעת חוק מטעם כמה חברי כנסת, לפיה יוטל מאסר של חצי שנה למי שמצלם קורבן או מתלונן בעבירות מין על מנת לפרסם את התמונה.
- חה"כ ציפי חוטובלי הגישה "הצעת חוק זכויות נפגעי עבירה מינית" (15.3.10) שעיקרה יידוע קורבן הפגיעה במכולל הבקשות שמציעים אמצעי התקשורת ואחרים, כדי להסיר חיסיון ממסמכים או מידיעות הקשורים לקורבן הפגיעה המינית, דבר הגורם לחשיפתו של הקורבן ולעתים אף לתיאורים הגובלים בפורנוגרפיה במהלך תיאור הפגיעה המינית.
- חברות הכנסת: ציפי חוטובלי, שלי יחימוביץ ואורלי לוי אבוקסיס, הגישו (21.7.10) תיקון להצעת חוק העונשין, לפיו תורחב ההתיישנות על עבירות מין בקטינים כדלקמן: ניתן יהיה להגיש תלונות על עבירות מין שנעשו בקטינים בידי בני משפחה ואחרים עד גיל 38; מחיקת הסעיף המונע הגשת תלונה על עבירות שנעשו לפני 1990; והרחבת תקופת ההתיישנות באמצעות תוספת של 10 שנים לגיל (18) ממנו מתחילה להיספר תקופת ההתיישנות לפשעי מין, היינו לגיל 28.
- החקיקה בכנסת ה-18 (הן הממשלתית והן הפרטית) הייתה רבה ומגוונת: בסך הכול נחקקו על ידי הכנסת ה-18, בשתי שנות כהונתה (עד אפריל 2011) 146 חוקים ותיקוני חוק שהגישה הממשלה, ו-125 חוקים פרטיים שהגישו חברי כנסת מיוזמתם.
- בין החוקים הרבים שנחקקו כאמור, בלטו כמה חוקים שנתלוו להם גוון של אפלייה לאומית או גזעית, בעיקר כלפי המיעוט הערבי אולם גם נגד יוזמות של חוגי שמאל ומפלגות שמאל המנסות להגיע להבנה ולשלום עם הפלסטינים.
- בין אלה יש להזכיר חוקים שעוררו תרעומת ציבורית וכונו על ידי מתנגדיהם **כחוקים גזעניים** או **פוליטיים**:
 - 1) **חוק הנכבה** – (אותו מציינים ערביי ישראל ב-15 במאי כל שנה, לזכר מפלתם במלחמת 1948) התקבל והוא - קובע כי "ייאסר על גופים הזוכים למימון ציבורי, לארגן או לממן

כל פעילות שיש בה כדי לערער את יסודות המדינה ולסתור את ערכיה", בין אלה נכללות הפעולות באות :

- שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית.

- הסתה לגזענות, לאלימות ולטרור.

- תמיכה במאבק מזוין או במעשה טרור של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל.

- ציון יום העצמאות או יום הקמת המדינה כיום אבל.

- מעשה של השחתה או ביזוי פיזי הפוגע בדגל המדינה או סמל המדינה. יש רק לציין בצער שאין הממשלה נוקטת באותה אמת מידה כלפי יהודים (כמו נטורי קרתא ואנשי אגודת ישראל) שמבזים את הדגל, לא מניפים אותו במוסדותיהם, אינם שרים את התקווה ואינם עומדים לציון הנופלים במערכות ישראל.

(2) **חוק ועדות הקבלה ליישובים קהילתיים** – (כל יישוב קהילתי בגליל ובנגב שבו מספר התושבים מגיע עד ל-400) התקבל ב-22 ביוני 2011. הוא מעניק ל"ועדת הקבלה" של היישוב סמכות לדחות בקשות של תושבים להצטרף ליישוב על בסיס של "אי התאמה למרקם החברתי-תרבותי שלח היישוב" אך לא מטעמי "גזע, דת, השקפה פוליטית ונטייה מינית". המתנגדים לחוק (שאף הגישו עתירה לבג"ץ בה הם דורשים לבטל את החוק) טענו כי הוא יאפשר ליישובים להדיר מתחומם ערבים, משפחות חד-הוריות ובעלי מוגבלויות. ואילו התומכים טענו שהחוק עבר התאמות רבות, כך שנוצר איזון בין עיקרון הוויון לזכות לבחור את השכנים ביישובים קטנים.

(3) **חוק ביטול האזרחות** – מעניק לממשלה את הרשות לשלול את האזרחות של כל אזרח ישראלי שהורשע בריגול או בסיוע לטרור, אולם לא לאזרחים שהאזרחות הישראלית היא אזרחותם היחידה. שלילת האזרחות תיעשה תחתפיקוחו של היועץ המשפטי לממשלה.

(4) **חוק שלילת תשלומים מח"כ או מח"כ-לשעבר בשל עבירת ריגול או סיוע לטרור (28.3.2011)** – חוק זה כוון באופן ישיר לכתובתו של חבר הכנסת לשעבר עזמי בשארה, והוא נשען על חוק קודם שקיבלה הכנסת "חוק ביטול האזרחות" (ראה לעיל). חה"כ לשעבר עזמי בשארה ברח מהארץ ומסרב לחזור כדי לעמוד למשפט בגין שיתוף פעולה לכאורה עם החיזבללה במהלך מלחמת לבנון השנייה. עד לשלילת הפנסיה, הספיק חה"כ לשעבר בשארה לקבל כחצי מיליון ₪ מהכנסת.

(5) **חוק חובת גילוי למי שנתמך על ידי יישות מדינית זרה** (זכה לכינוי: "חוק הקרן החדשה לישראל") קובע כי כל אדם או גוף שמקבלים תמיכה ממדינה זרה, צריכים לדווח עליה מדי שלושה חודשים.

6 חוק האוסר להחרים התנחלויות – ביום 7 במרס 2011 אישרה הכנסת בקריאה ראשונה את הצעת "חוק החרם", המעניש אזרחים ישראלים השותפים לחרם כלכלי, תרבותי או אקדמי על ישראל. הכוונה היא לחוזים שחתמו חברות ישראליות עם גורמים פלסטינים, להימנע מרכישת סחורות או שירותים שמקורם בהתנחלויות כתנאי לקבלת עבודת מאותם גורמים פלסטינים (כמו למשל קבלת עבודות בעיר הפלסטינית העומדת לקום : רוואבי. וכן הפעילות של אנשי תרבות להחרים אירועים ומוסדות תרבות ביהודה ושומרון.

להלן חוות דעתו של היועץ המשפטי של הכנסת- עו"ד איל ינון, על תקפות החוק, כפי שפורסמה ב"חדשות היום" 12 ביולי 2011: "הגדרה של חרם בנוסח רחב כזה, בצירוף עם העוולה הנזיקית, הן בבחינת ליבת חופש הביטוי הפוליטי במדינת ישראל, המביאה מרכיבים אלה בהעת החוק אל סף האי-חוקתיות וייתכן אף מעבר דו".

(7) כמו כן אישרה הכנסת בקריאה ראשונה תיקון לחוק הכניסה לישראל לפיו יוקם בית דין לזרים שידון בהסדרת מעמד של זרים בירשאל.

כמו כן עוררו תרעומת רבה חוקים פוליטיים בעליל:

- (1) **התיקון לפקודת העיריות**, או כפי שהוא נקרא: **"חוק הג'ובים"** נתקבל אף הוא ב_____, במטרה לשרת צורך פוליטי דוחק של רשימת **יהדות התורה** בעיריית ירושלים שהתפתח בין שני חלקי הסיעה: "דגל התורה" ו"שלומי אמונים": חבר סיעה זו, יצחק פינדרוס (מ"דגל התורה") היה אמור להתמנות למ"מ ראש העירייה על פי הסכם רוטציה עם חבר הסיעה יוסי דויטש (מ: "שלומי אמונים"). אולם הלה לא היה מוכן להתפטר.
- קבלת החוק נועדה אפוא לאפשר לראש עיריית ירושלים למנות לעצמו סגן נוסף בשכר, כדי לרצות את הסיעה הקואליציונית שלו. אולם עצם החקיקה של חוק כזה מהווה סטייה מסוכנת מרוח החקיקה הדמוקרטית – לפיה אין מחוקקים "חוקים פרטיים" המיועדים לשרת מראש צורך פרטי מסוים.
- זאת ועוד: על מנת שאכן דבר החקיקה הזה לא ייראה כמכוון באורח פרטי לפתור בעיה עכשווית מיוחדת, הורחב דבר החוק והוא מאפשר עתה לכל רשות מקומית שהיא מאוזנת מבחינה כלכלית, למנות סגן ראש-עיר בשכר על כל 100 אלף תושבים. וכך גרם דבר החיקוק הזה להוצאה ציבורית מיותרת בכל רשות מקומית העומדת בקריטריונים הנ"ל.
- (2) **הצעת תיקון לחוק איסור לשון הרע** - הונחה על שולחן הכנסת (מאי 2011). לפיה ניתן יהיה להגיש תביעת דיבה, תביעה אזרחית ואף להעמיד לדין פלילי את מי שמדבר סרה במדינת ישראל או במוסדותיה. יצויין כי חוק מוזר ומסוכן זה, יוכל להשתיק כל ביקורת לגיטימית. והוא מזכיר חוקים מקבילים ב"דמוקרטיות" כמו טורקיה או תאילנד.

(3) **הצעת תיקון לפקודת העיריות** – הצהרת אמונים – אף הצעת תיקון חקיקתי זה הונחה על שולחן הכנסת בקיץ 2011 והיא קובעת כיה הצהרה שמצהירים נבחרי הרשויות המקומיות עם היבחרם לתפקיד, תכלול גם הגדרה של מדינת ישראל כמדינה "יהודית ודמוקרטית".

(4) **הצעת תיקון פקודת מס הכנסה** – מקיץ 2011, מציעה לקבוע כי מארגון המקבל כספים מיישות מדינית זרה, תישלל הזכות לפטור ממס. במקום זאת יוטל על התורה מס של 45%.

(5) **הצעת תיקון לפקודת החברות** – קובעת כי ניתן יהיה לפרק חברה שמסרבת לקנות או לספק שירותים לחלקים מישראל, בשל פגיעה באזרחי המדינה.

(6) **הצעת חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי** – בחודש אוגוסט 2011, הניחו כ-40 חברי כנסת את הצעת החוק המפורטת להלן והמהווה דוגמה להתבדלות גזענית של בני הדת היהודית בישראל מכלל האוכלוסיה, תוך העדפתם המוחלטת.

מדינה יהודית 1. (א) מדינת ישראל היא הבית הלאומי של העם היהודי בו הוא מממש את שאיפתו להגדרה עצמית על-פי מורשתו התרבותית וההיסטורית.

(ב) הזכות למימוש ההגדרה העצמית הלאומית במדינת ישראל ייחודית לעם היהודי.

(ג) האמור בחוק יסוד זה או בכל דבר חקיקה אחר יפורש לאור הקבוע בסעיף זה.

מדינה דמוקרטית 2. מדינת ישראל היא בעלת משטר דמוקרטי.

סמלי המדינה 3. (א) המנון המדינה הוא "התקווה".

(ב) דגל המדינה הוא לבן, שני פסי תכלת סמוך לשוליו ומגן דוד תכול במרכז.

(ג) סמל המדינה הוא מנורת שבעת הקנים, עלי זית בשני צדדיה, והמילה "ישראל" למרגלותיה.

שפה 4. (א) עברית היא שפתה הרשמית של המדינה.

(ב) לשפה הערבית מעמד מיוחד, לדובריה זכות נגישות לשונית לשירותי המדינה, הכל כפי שייקבע בחוק.

שבות 5. כל יהודי זכאי לעלות ארצה ולקנות את אזרחות מדינת ישראל על פי חוק.

- קיבוץ גלויות 6. המדינה תפעל לקיבוץ גלויות ישראל ולהתיישבות יהודית בתחומיה והיא והתיישבות יהודית תקצה ממשאביה למטרות אלו.
- הקשר עם העם 7. (א) המדינה תפעל לחיזוק הזיקה בין ישראל ובין הקהילות היהודיות היהודי בתפוצות בתפוצות.
- (ב) המדינה תושיט יד לבני העם היהודי הנתונים בצרה ובשבי בשל יהדותם.
- מורשת יהודית 8. (א) המדינה תפעל לשימור המורשת התרבותית וההיסטורית של העם היהודי ולטיפוחה בארץ ובתפוצות.
- (ב) בכל מוסדות החינוך המשרתים ציבור יהודי בארץ יילמדו תולדות העם היהודי, מורשתו ומסורתו.
- הזכות לשימור 9. (א) כל תושב ישראל, ללא הבדל דת או לאום, רשאי לפעול לשימור מורשת תרבותו, מורשתו, שפתו וזהותו.
- (ב) המדינה רשאית לאפשר לקהילה, לרבות בני דת אחת או בני לאום אחד, לקיים התיישבות קהילתית נפרדת.
- הלוח הרשמי 10. הלוח העברי הוא הלוח הרשמי של המדינה.
- חג העצמאות וימי זיכרון 11. (א) יום העצמאות הוא יום החג הלאומי של המדינה.
- (ב) יום הזיכרון לחללי מערכות ישראל ויום השואה והגבורה הם ימי זיכרון רשמיים של המדינה.
- ימי שבתון 12. ימי השבתון הקבועים במדינת ישראל הם שבת ומועדי ישראל, בהם לא יועסק עובד אלא בתנאים שייקבעו בחוק; בני עדה המוכרת בחוק רשאים לשבות בחגיהם.
- המשפט העברי 13. (א) המשפט העברי ישמש מקור השראה למחוקק.
- (ב) ראה בית המשפט שאלה משפטית הטעונה הכרעה, ולא מצא לה תשובה בדבר חקיקה, בהלכה פסוקה או בדרך של היקש מובהק, יכריע בה לאור עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל.

- שמירת מקומות 14. המקומות הקדושים יהיו שמורים מפני חילול וכל פגיעה אחרת ומפני כל דבר קדושים העלול לפגוע בחופש הגישה של בני הדתות אל המקומות המקודשים להם או ברגשותיהם כלפי אותם המקומות.
- נוקשות 15. אין לשנות חוק-יסוד זה אלא בחוק-יסוד שקיבלה הכנסת ברוב חבריה.

מכל הצעות החוקים הללו נודף ריח של אפלייה פוליטית או גזענות. ויש לקוות (בעת כתיבת שורות אלה בסוף שנת 2011) כי הן לא תתקבלנה. אולם עצם העלאתן על שולחן הכנסת מעידה על ההקצנה ימינה הגוברת והולכת בקרב הציבור הישראלי, והמוצאת את ביטוייה גם בכנסת.

ראובן ריבלין, יושב ראש הכנסת | אוי לה לבושה

יושב ראש הכנסת, ראובן ריבלין, מזהיר במאמר ל"הארץ" (15 ביולי 2011): חוק החרם שעבר השבוע מאיים להפוך את חופש הביטוי לעוולה אזרחית, ולדרדר את ישראל לעידן בו סתימת פיות הופכת לפרקטיקה חוקית מקובלת

"הינני מאמין רק בפרלמנטריזם מן האופנה הישנה", כתב זאב ז'בוטינסקי, "כל כמה שלא יראה לפעמים בלתי נוח, או מחוסר-אונים". שלשום הכריעה מליאת הכנסת על הכנסתו של "חוק החרם" לספר החוקים של מדינת ישראל. תופעת החרמות המתרגשת עלינו בעת האחרונה, מבית ומחוץ, היא חמורה ומטרידה. השמעתי דעתי לא פעם, כי בחברה הישראלית הכורעת ממילא תחת הפילוג והשיסוע הפוליטיים והסקטוריאליים, חרמות מסוג זה שהטילו האמנים על תושבי אריאל מחבלים קשות במרקם החיים העדין שלנו כאן.

על מדינת ישראל להתמודד עם צרת החרמות, אך בכלים ובזירות הרלוונטיים. בזירה הבינלאומית ובאמצעות מאמצים דיפלומטיים, כמו גם בכלים מינהליים כמניעת מימון מגופים וארגונים המבקשים לסייע לרעים שבמקטרגינו.

ואולם, אוי לה למדינה היהודית והדמוקרטית ההופכת את חופש הביטוי לעוולה אזרחית, ואוי להם לחברי הכנסת שקיוו לעשות ענבים, אך היטיבו לעשות באושים.

החקיקה המוצעת לא רק שאיננה מעמידה לרשות הדמוקרטיה כלי אפקטיבי להתמודדות עם צרת החרמות, היא אף מאיימת לדרדר אותנו לעידן שבו "סתימת פיות" הופכת לפרקטיקה חוקית מקובלת; לעידן שבו קו הגבול הדמוקרטי-חוקתי נופל קורבן למעשים של פריצות חקיקתית. היועץ המשפטי לכנסת חזר והתריע כי ההצעה היא על סף האי-חוקתיות ומהווה פגיעה בלב חופש הביטוי הפוליטי במדינת ישראל. לדאבוני, ניסיונותי העיקשים להציע נוסחה מפשרת, שתמתן את לשון החוק ותכשיר את ההצעה במבחן החוקתי, כשלו.

"חוק החרם" איננו חוטא רק למבחן החוקתיות. הוא בבחינת חרב פיפיות המאיימת לפגוע במעמדה של ישראל בזירה הבינלאומית ולשחק לידם של כל אותם המקטרגים והמלעיזים על צביונה הדמוקרטי של המדינה היהודית.

מבחינה פרקטית, תוצאותיו של חוק החרם יהיו אחרות. גם אלה שעד כה לא החרמו את מדינת ישראל יעשו זאת, והפעם לא יבדילו קו ירוק לקו אדום ולקו סגול. בנוסף, החוק מחליש את אחיזתנו המוסרית

ביהודה ושומרון ומלבה תסיסה ומחאה מיותרת מבית, באשר הוא מתגרה בעזות מצח בחירויותיו הבסיסיות של הריבון, אזרחי מדינת ישראל.

הינני עומד בוש ונכלם בפני מורי זאב ז'בוטינסקי, על שלא עלה בידי להגן על אותו היחיד, האינדיווידואל, אותו הוא דימה למלך, מפני אגרופיו הפרלמנטריים של הרוב.

ניתן היה לקוות שבעידן שבו תלמידיו של ז'בוטינסקי פרושים לכל רוחבה של הקשת הפוליטית, מהקואליציה ועד לאופוזיציה, לא כך ייראו פני הדברים. אך בהעדר חוט שדרה אידיאולוגי, נדמה שגם המחויבות העמוקה לדמוקרטיה ולחירויות הפרט של אלה המכנים עצמם ממשיכי דרכו - היא מותנית. מדינת ישראל היא הנאלצת לשאת במחיר האינטרסים הפוליטיים הגוברים על אלה הלאומיים. כאילו לא די בעולו של "חוק החרם" עצמו, הרי שאחת מתוצאותיו המגונות היא העלאת הרשות המחוקקת והרשות השופטת למסלול של התנגשות ידועה מראש.

ישנן דרכים וכלים לגיטימיים לבקר את פסיקת בית המשפט העליון, וידועה עמדתי בדבר הצורך לקדם את חוק יסוד: החקיקה, על פיו יוסדרו הגבולות שבין שתי הרשויות. ואולם, אינני יכול שלא לגנות בתוקף את הניסיונות להלך אימים על בית המשפט העליון ועל שופטיו, שנשמעו בין במרומז ובין באופן ישיר בימים האחרונים. איומים אלה הם בבחינת מסמר נוסף בארון הדמוקרטיה הישראלית.

חקיקה פרובוקטיבית, כמו גם הצעות חוק הצהרתיות, רק מערערות על מעמדה של הכנסת, על עליונותה ועל עצמאותה. כל זמן שהמחוקק מייצר בידעין פרצות להתפרץ בן, אל לו לבוא בטענות לרשות השופטת. "הינני מאמין בחופש הדיבור, וכמעט בכל התנגשות בין ההכרה האינדיווידואלית למשמעת כפויה הינני עומד לצדו של היחיד", חתם ז'בוטינסקי. ואני חרד שמא לא נותרו מתלמידיו שיעמדו לצדו.*

במקביל לפנייה החזקה הזאת ימינה של חברי הכנסת ה-18, נערכה גם פעולה נגדית אותה מוביל המכון הישראלי לדמוקרטיה. המכון הקים קבוצת מחקר בראשותו של נשיא בית המשפט העליון לשעבר, מאיר שמגר. הקבוצה הגישה הצעה מקיפה הכוללת צעדים חוקתיים מרחיקי לכת לשינוי מבנה הדמוקרטיה הפרלמנטרית בישראל:

- (1) יש לשמר את דפוס המשטר הדמוקראטי.
- (2) מפלגות שמקיימות דמוקראטיה פנימית יקבלו מימון המדינה לעריכת הבחירות הפנימיות.
- (3) ההתפקדות לחברות במפלגות תהיה ישירה, אישית ולאחר זיהוי כל מתפקד. רשם המפלגות יפקח על תהליך ההתפקדות כדי למנוע התפקדות ליותר ממפלגה אחת.
- (4) תונהג תקופת הכשרה בת שנה לפחות, כדי לקבל סכאות להשתתף בבחירות הפנימיות.
- (5) תוחמר המגבלה המוטלת על פיצול סיעות בכנסת.
- (6) כל מפלגה תפרט על פתק ההצבעה את רשימת מועמדיה לכנסת.
- (7) למפלגות יותר לפתוח את רשימת המועמדים ולאפשר לבוחרים לקבוע את הדירוג שלהם על ידי סימון מיוחד.

(8) שיטת הבחירות תמשיך להיות יחסית, כמקובל כיום. אולם תיבחן גם בכובד ראש האפשרות להנהיג שיטת בחירות אזורית-יחסית. על פי שיטה זו תחולק הארץ ל-120 אזורים ובכל אזור ייבחרו לפחות חמישה חברי כנסת או יותר – לפי מספר בעלי זכות

- (9) בחירה באזור הבחירה. ייתכן גם שילוב בין שתי השיטות כמקובל כיום בגרמניה.
- (10) אחוז החסימה יועלה בהדרגה ל-3% בבחירות לכנסת ה-19 ול-4% בבחירות לכנסת העשרים.
- (11) שריון חוקי היסוד עוסקים ברשויות השלטון בישראל ברוב מיוחד (שני שלישים).
- (12) יחוקק חוק יסוד נוסף: החקיקה.
- (13) כדי למנוע ביטול חוקים, כפי שקרה בעבר, יהיה על הכנסת לשריין כל חוק שתמצא לנכון, ברוב של שני שלישים מחברי הכנסת.
- (14) יוגבל מספר הצעות החוק הפרטיות שניתן לשים על שולחן הכנסת, ויצומצם מספרן של הצעות שיועלו לדיון כל שבוע.
- (15) ועדת חוקה חוק ומשפט תפוצל לשתי ועדות: לוועדת חוקה ולוועדת חוק ומשפט.
- (16) לאור העובדה שמספר ניכר של חברי כנסת מועסקים לשרים ולסגני שרים, נפגעת יכולת תפקודה של הכנסת הן כמחוקקת והן כמפקחת על פעילות הרשות המבצעת. משום כך מומלץ להגדיל את מספר חברי הכנסת ל-180.
- (17) המספר המקסימלי של חברי הממשלה יעמוד על 18 שרים ו-6 סגני שרים.
- (18) יבוטל חוק ההסדרים.
- (19) ישופר תהליך הכשרתם של חברי הכנסת על ידי הפעלת סדנת הכנה לחברי כנסת חדשים, בחסות אוניברסיטאית (תהליך ההכשרה יהיה דומה להכשרת שופטים).
- (20) לראש המפלגה שזכתה במספר המושבים הגדול ביותר תהיה זכות ראשונים להרכיב ממשלה. רק אם המרכיב לא יצליח במשימתו, תחזור הפרוצדורה המקובלת כיום להטלת התפקיד על ידי הנשיא, לאחר התייצות עם הביעות, על חבר כנסת בעל הסיכויים הרבים ביותר להרכיב ממשלה.
- (21) הדחת ממשלה ללא פיזור הכנסת תתאפשר רק לאחר שתוצג ממשלה חלופית. הנתמכת ברוב מוחלט של חברי הכנסת.

אירועים בשנים 2009 – עד 31 בדצמבר 2011 בכנסת ה-18

- נבחרו לראשונה שמונה דוברים לשמונה וועדות בכנסת.
- הכנסת נאלצה להתמודד עם דו"ח גולדסטון שפורסם ב-
- 16 בספטמבר 2009.

- חברת הכנסת אנסטסיה מיכאלי ילדה את בנה השמיני במהלך כהונתה בכנסת. היה זה המקרה השני בו ילדה חברת כנסת במהלך כהונתה : המקרה הראשון היה של חברת הכנסת השנייה אסתר וילנסקה.
- חבר הכנסת חיים רמון פרש מהכנסת אך נשאר יו"ר מועצת מפלגת קדימה. במקומו נכנסה לכנסת יוליה שמאלוב-ברקוביץ.
- חה"כ מירי רגב (ליכוד) הולכה בכנסת את המהלך למניעת הטלתו של המע"מ על פירות וירקות בניגוד לעמדת ראש הממשלה ושר האוצר.
- סיעת העבודה בת 13 חברים התפצלה למעשה לשניים כאשר ארבעה מחבריה : פרץ עמיר, איתן כבל, אופיר פינס פז ויולי תמיר הודיעו על אי קבלת המשמעת הסיעתית וחדלו להשתתף בשיבותיה. חתירתם לצרף חבר חמישי כדי שיוכלו לבקש פורמאלית את פיצול הסיעה לשתי סיעות לא צלחה. בעקבות כך התפטרו : אופיר פינס פז ויולי תמיר מהכנסת. במקומם נכנסו : ד"ר עינת וילף (10.1.10) וראלב מגידלה (13.4.19).
- חה"כ מאיר פרוש פרש מהכנסת בעקבות הסכם רוטציה במפלגתו. במקומו נכנס לכנסת ישראל אייכלר (6 בפברואר 2010).
- חה"כ צחי הנגבי פרש מהכנסת בעקבות הרשעתו במשפט שנערך נגדו בגין שבועת שקר בפני יו"ר ועדת הבחירות, הרשעה שיש עמה קלון. במקומו נכנסה לכנסת גבי נינו אבסדזה.
- בכנסת הושמעה ביקורת רבה על ההוצאות שהוציאה יו"ר הכנסת ה-17, חה"כ דליה איציק על שיפוץ ביתה הפרטי, בתואנה שהוא שימש למטרות ייצוג. גבי איציק הוכיחה כי כל ההוצאות היו במסגרת נהלים מאושרים.
- יו"ר הכנסת הנכנס, ראובן (רובי) ריבלין ביטל את ההוראה של קודמתו, שאסרה על הכניסה לכנסת במכנסי ג'ינס. הוכנס תיקון לחוק האזרחות לפיו מי שמבקש אזרחות ישראלית (יהודי ולא יהודי) חייב להצהיר שהוא : " מכיר בישראל כמדינה יהודית דמוקרטית ומתחייב לכבד את חוקי המדינה".
- 28.12.10 – הדיון ב- "חוק האברכים" נדחה עקב התגובה הציבורית הנזעמת והועבר לדיון נוסף בוועדה. אעפ"כ הסתבר כי אותם 110 מיליון ₪ שהוקצבו לאברכים, הוכנסו לתקציב משרד החינוך עם ההערה הבאה : " לעניין תשלום גמלת הבטחת הכנסה לאברכי כוללים, פסק הבג"צ כי הסעיף התקציבי פוגע פגיעה שאינה מידתית בזכות לשוויון בהצעת התקציב".
- 30.12.2010 – הסתיימה שביתת הפרקליטים.
- אירועים חשובים שאירעו במדינה במהלך שלוש שנות כהונתה של הכנסת ה-18
- 20 בינואר 2010 – רצח מבחוח בדובאי. היה אחראי על ארגון תרומות ומשלוחי נשק לחמאס ובעברו רצח חיילים ישראלים.

- 31 במאי 2010 – המשט הטורקי לעזה, הסתיים בהרג תשעה נוסעים, חברי הארגון הטורקי IHH (שהוכרז על ידי ארה"ב וישראל כארגון טרור) והגביר את העוינות הטורקית לישראל.
- 20.8.2010 – 36 שחקני תיאטרון חתמו על הצהרה שהם יחרימו את אולם התיאטרון בעיר אריאל, כיוון שהיא נמצאת "באזור כבוש". המכתב עורר ויכוחים רבים, גינויים ותמיכות לבסוף נחנך האולם בנוכחותה של שרת התרבות, שגינתה את ההחרמה.
- 10.10.2010 – במהלך ישיבתה של קרן המטבע הבינלאומית, הוכתר נגיד בנק ישראל סטנלי פישר, על ידי מגזין הפיננסים יורומאני – כנגיד הטוב בעולם.
- 8.11.10 – חברי הכנסת זבולון אורלב ואורי אורבך הגישו הצעת חוק לפקודת העדה הדתית (המרה), לפיה תעודת אישור המרה שניתנה על ידי הרב הצבאי הראשי, למי שעבר הליך גיור במסגרת הצבאית, במהלך שירותו הצבאי, יראו את התעודה כתעודת אישור שניתנה על ידי הראש המקומי של סניף העדה היהודית בצה"ל. ההצעה עוררה גל של התנגדויות בחוגים החרדים עד כדי איום בפירוק הקואליציה. אעפ"כ ההצעה הועברה לוועדת חוקה, חוק ומשפט, שבראשה עומד דוד רותם מ"ישראל ביתנו" שתמך בהצעה.
- הרב שלמה אליהו, רבה של צפת, פתח תיבת פנדורה גזענית כאשר קרא לתושבי צפת לא למכור ולא להשכיר בתים לערבים. כבר בשנת 2002 כינה הרב את הערבים כ"אויבי ישראל" ועל כך הוגש נגדו כתב אישום בשנת 2006. כתה האישום בוטל לאחר שהרב הבטיח להתנצל בתקשורת. המכתב עורר סערת מחאה גדולה בארץ, אך גם יצר תגובת שרשרת:
- 36 רבנים פרסמו קול קורא לא למכור ולא להשכיר דירות לערבים.
- 30 רבניות פרסמו קול קורא לצעירות יהודיות לא לצאת עם ערבים, לא לעבוד במקומות בהם עובדים ערבים ולא לעשות שירות לאומי יחד עם ערבים.
- שלהוב הרוחות והמחאות הנגדיות עוררו הפגנות סוערות נגד פרסום המכתבים אך גם בעד (44% מהסקטור היהודי תמך בעמדת הרבנים). ביום 19 בדצמבר 2010 נערכה הפגנה סוערת בבת-ים נגד הערבים וב-23 בדצמבר נערכה הפגנה דומה בשכונת התקווה בתל-אביב נגד העובדים הזרים המתגוררים בשכונה. ב-22 בדצמבר נערכה הפגנה של הימין שתמכה במכתב הרבנים נגד השכרת דירות לערבים.
- בימים 2-5 בדצמבר 2010 התחוללה שריפת ענק ביער הכרמל, הגדולה ביותר בתולדות מדינת ישראל. בדליקה נספו 44 בני אדם ברובם חברי קורס סוהרים וחלקם קציני משטרה. כ-17,000 איש פונו מבתיהם וקרוב ל-50 קמ"ר (50 אלף דונם) של חורש ויער עלו באש בכללם כ-5 מיליון עצים. השרפה החלה במזבלה של הישוב עוספייה.
- הישובים שנפגעו: שכונת דניה בחיפה, טירת הכרמל, קיבוץ בית אורן, עין הוד, עין חוט, קיבוץ ניר עציון, בית ההחלמה יערות הכרמל, כפר הנוער ימין אורד, ובית הסוהר כרמל. בסה"כ נשרפו 259 בתים. הנזק לרכוש נאמד ב-200 מיליון ₪ והנזק ליער ב-150 מיליון ₪. השריפה

- הפעילה מערכת של עזרה הדדית בינלאומית שמעטות היו כמותה עד היום : 20 מדינות שלחו מטוסים, מסוקים וחומר מעכב בעירה שפעלו בתיאום רב לכיבוי השריפה.
- 20.12.10 – חברי כנסת מכמה סיעות הניחו על שולחן הכנסת הצעת חוק שתחייב עובדי מדינה החייבים בהצהרת אמונים למדינה, להוסיף למלים "לשמור אמונים למדינת ישראל את המלים : - יהודית ודמוקרטית.
 - ב- 28.12.2010 – פרצה שריפה ברכבת ישראל שהייתה בדרכה מנהרייה לתל-אביב. ארבעה קרונות נשרפו ו-116 איש נפצעו קלות, בעיקר משאיפת עשן ומפצעי זכוכית כשנאלצו לפרוץ את החלונות כדי להימלט מהאש שאחזה בקונות.
 - 28.12.2010 – נמסר על תגלית הגז הגדולה ביותר בעולם בעשור האחרון. המדובר בקידוח "לוויתן" המרוחק 140 ק"מ מחיפה, שבו נמצא גז בהיקף מוערך של 453 מיליארד מ"ק של גז בשווי של כ-45 מיליארד \$. הגילוי הפך את ישראל לבלתי תלויה ביבוא גז מבחוץ וליצואנית גז עתידית.
 - 30.12.2010 ניתן פסק הדין במשפטו של משה קצב, נשיאה השמיני של מדינת ישראל. הוא הורשע ב- שני מעשי אונס, מעשה מגונה, הטרדה מינית ושיבוש הליכי משפט.
 - 31.12.10 – מספר תושבי ישראל הגיע, בתום השנה ל-7.7 מיליון נפש.
 - _____ - הנשיא לשעבר משה קצב נידון לשבע שנות מאסר

יושבי ראש הכנסת לדורותיהם

1959 - 1949	יוסף שפרינצק (מפא"י)
1959	נחום ניר (אחדות העבודה)
1969 - 1959	קדיש לוז (מפא"י)
1972 - 1969	ראובן ברקת (מפא"י)
1977 - 1972	ישראל ישעיהו-שרעבי (מערך)
1980 - 1977	יצחק שמיר (ליכוד)
1981 - 1980	יצחק ברמן (ליכוד)
1984 - 1981	מנחם סבידור (ליכוד)
1988 - 1984	שלמה הלל (מערך)
1992 - 1988	דב שילנסקי (ליכוד)
1996 - 1992	שבח וייס (עבודה)
1999 - 1996	דן תיכון (ליכוד)
2003 - 1999	אברהם בורג (ישראל אחת)
2006 - 2003	ראובן ריבלין (ליכוד)
2009 - 2006	דליה איציק (קדימה)

פרק רביעי

הרשות המבצעת – הממשלה

ה ק ד מ ה

פרטנו בהקדמה לספר את משמעות "הפרדת הרשויות" וכן את הבעייתיות הנובעת מהחלוקה הזאת, הגורמת לעתים עימותים ומחלוקות בין רשויות השלטון השונות (דיון מפורט בנושא זה, שהתעצם בשנים 2007 – 2008 בין שר המשפטים לבין נשיאת בית המשפט העליון, יידון להלן, בפרק על מערכת המשפט). אולם גם ללא עימותים כאלה, תלויה כל רשות שלטונית, מבין השלוש תלות רבה בשתי אחרותיה:

- **הרשות המחוקקת** - תלויה ברשות המבצעת כדי שזו תבצע את החלטותיה (כולל יישום החוקים שהיא מחוקקת, באמצעות תקנות ביצוע שמנסח כל שר, והמותנים באישורה של הכנסת).
- **הרשות המבצעת** – איננה יכולה לפעול ללא תקציב המוענק לה על ידי הרשות המחוקקת וללא חוקים במסגרתם היא תוכל לפעול.
- **הרשות השופטת** - תלויה ברשות המבצעת כדי שזו תביא בפניה את הנושאים הכרוכים בציות למערכת החוקים ושהופרו על ידי אדם או קבוצת אנשים ובמקביל כדי שתפעל להוצאת פסקי הדין שלה לפועל.

מכלול מקרי התלות הללו, המחבר את שלושת רשויות השלטון, הוא נושא האכיפה : אם נשווה את המערכת השלטונית במדינה דמוקרטית לדגל, הרי שבית המחוקקים יהווה את הבד המתנוסס, והמביע את האני מאמין ואת הערכים שנושא עמו נושא הדגל. המערכת השיפוטית תתלווה לאותה פיסת בד, כשומרת על ערכיותו של שלטון החוק, ואילו הרשות המבצעת היא המקל – היא הביצוע, היא האכיפה של החוקים של הרשות המחוקקת ושל פסקי הדין של המערכת השיפוטית – שבלעדיהם תישאר עבודתן של שתי רשויות השלטון האחרות כ"הלכה שאין מורין בה", כדברי חז"ל.

לכך התכוונו חז"ל כשקבעו : "אילולא מוראה של מלכות, איש את רעהו חיים בלעו". ואכן השמירה על הסדר הציבורי, על הביטחון האישי ועל ההגנה מפני אויב מבחוץ – מהווים את היסוד המוסד של כל חברה תקינה (כולל חברה לא דמוקרטית). על אחת כמה וכמה של חברה דמוקרטית המחליטה על התנהלותה באמצעות הרמת אצבע (בחירות) במקום מלחמת רובים וסכינים.

הוגי הדעות החברתיים : ג'ון לוק (1632 – 1704) ותומאס הובס (1588 – 1679), שהתייחסו ל"אמנה חברתית" שכאילו נחתמה בין ציבור הפרטים החופשיים לבין נציגיו הנבחרים (השלטון), גם הם מציינים את הצורך ב"מקל" ביצועי, שיסדיר את היחסים בין אותם פרטים. המחיר ל"סידור עבודה" זה הוא ויתור מרצון על השימוש בריבונותו של הפרט והעברתו לחזקתו של אותו נציג נבחר, עד יום הבחירות הבא. המסקנה המשותפת אליה הגיעו שני הוגי הדעות, מוצאה אומנם מסיבות שונות ואף מנוגדות : בעוד לוק ראה ב"אמנה חברתית" מעשה רצוני של המוני הפרטים לייעל ולקדם את תפקודה של החברה בה הם חיים, הרי לדעת הובס נעשה הדבר כדי להגן על הפרטים מפני פגיעתם של פרטים אחרים, שכן לב האדם רע מנעוריו. משום כך גם הסעיף הראשון ב"חוק יסוד הממשלה" הקובע כי "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה" ושהיא "מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחרים" איננו מייצג את התמונה כולה : ראש הממשלה והשרים ללא המערך העצום של מנגנון המדינה, הצבא, המשטרה והזרועות השלטוניות הנוספות המסתעפות ממנו – לא יוכלו לבצע דבר. הבטחת היכולת לשלוט היא אם כן התנאי הבסיסי ביותר לקיומה של כל חברה אנושית (כאמור גם החברה הלא דמוקרטית). גם המסגרות הדתיות לסוגיהן הבינו את חשיבותו של הסדר החברתי, וכל הבטחותיהן לשכר או לעונש בעולם הבא, לא נועדו אלא להבטיח את הסדר בעולם הזה.

לא בכדי מייצגת הרשות המבצעת את מערכת העובדים הגדולה ביותר מבין שלושת רשויות השלטון.

אולם הפעלתה של מסה אנושית כה גדולה של המוציאים לפועל של מדיניות הרשות המבצעת, כרוכה גם בפגיעה רבה באינטרסים של הפרט, אם מתוך כוונה טובה : להעמיד את האינטרס של המדינה מעל האינטרס של הפרט, ואם מתוך כוונה רעה : לנצל את הכוח הרב שניתן בידיו של

המבצע – לפגיעה בזכויות הפרט, לפגיעה בזכויותיו של המיעוט או אף לקידום רווחתו וענייניו הפרטיים של נציג הרשות המבצעת (כמו לקיחת שוחד). מכאן חשיבות קיומה של רשות השלטון השלישית – הרשות השופטת, היכולה לבטל או לעכב מהלכים של הרשות המבצעת הפוגעים בערכים המפורטים לעיל.

כיצד מבטיחים אפוא את יכולת תפקודה של ממשלה במשטר דמוקרטי?

המבנה של הממשלות בישראל בנוי מפסיפס של מפלגות. אלה מעניקות למפלגה הגדולה מביניהן את הרוב בכנסת ואת יכולת התפקוד של הממשלה כולה. אולם מבחינה היסטורית, היה מבנה זה (והוא עדיין קיים גם היום) בנוי לעתים על כרעי תרנגולת: שכן כל סיעה בממשלה, שהיוותה לשון-מאזניים (היינו פרישתה מהממשלה הייתה גורמת לנפילתה), קיבלה לידה עוצמה מעל ומעבר למשקלה האלקטוראלי, ויכלה לסחוט מסיעתו של ראש הממשלה הטבות ותחומי פעולה, מעבר לכוחה בכנסת.

ואכן ממשלות רבות בישראל נפלו, עקב מחלוקות בתוך הקואליציה ובעקבות פרישתן של סיעה או סיעות קטנות. ב-63 שנות המדינה הוקמו (עם זו המכהנת בשנת 2011) 32 ממשלות. אולם אם כל הממשלות הנבחרות היו מצליחות לסיים את הקדנציה החוקית שלהן, של 4 שנים – היו מכהנות בישראל באותה תקופה רק 15 ממשלות!

לא בכדי נזעקו חברי כנסת מכובדים, מסיעות שונות (אמנון רובינשטיין מ"שינוי", אוריאל לין מ"הליכוד", יואש צידון מ"צומת" ודוד ליבאי מ"עבודה"), ויזמו שינוי בחוק יסוד הממשלה (18.3.1992) לפיו הבחירות לכנסת ייערכו בשני פתקים: האחד לבחירה אישית של ראש הממשלה והשנייה לבחירת הרשימה הסיעתית. בכך הם רצו להעניק לראש הממשלה (שחייב להשיג לפחות מחצית מקולות הבוחרים) יכולת תפקוד בלתי תלויה: ניתן היה להביע בו אי-אמון רק ברוב מיוחס (61 ח"כים), אולם הבעת אי-אמון כזאת הייתה גוררת אחריה התפזרות הכנסת ועריכת בחירות חדשות.

הכוונה הטובה הזאת, לא עמדה במבחן התוצאות: נציגי המפלגות הקטנות פנו לבחירה הפוטנציאליים וזרזו אותם לבחור את ראש הממשלה הנראה להם ובלבד שבהצבעה על הרשימה המפלגתית יבחרו ברשימתם. כתוצאה מכך קטנו במידה ניכרת שתי המפלגות הגדולות (המערך שקיבל רק 34 מושבים לעומת 44 בכנסת ה-13, והליכוד שירד ל-32 מושבים) ויכולתן להכתיב את מבנה הממשלה, קטנה במידה רבה.

למרות שהליכוד קיבל שני מנדטים פחות מהעבודה, המנצח בבחירות האישיות היה בנימין נתניהו (הוא גבר על שמעון פרס באחוז אחד – 30,500 קולות). אולם כדי להרכיב ממשלה היה עליו להעניק משרדים ותפקידים רבים יותר לשותפיו לקואליציה. שכן ללא רוב בכנסת, לא יכולה הייתה ממשלה (גם אם ראשה נבחר ישירות על ידי העם, וניתנה לו הזכות הבלעדית למנות שרים לממשלה כראות עיניו) – למשול. ללא רוב קואליציוני, יכול היה אומנם ראש הממשלה להמשיך בתפקידו, אולם נבצר היה ממנו להעביר חוקים או את התקציב. כך למשל

פעל ראש הממשלה אהוד ברק בשנים 2000 ו-2001 לקידום הסכם עם הפלסטינים (בקמפ דייויד ובשארם א-שייח), למרות שלא היה לו רוב בכנסת לויתורים שהוא הציע, ולמרות שלא היה סיכוי שהוא יזכה ברוב בכנסת אם היה מביא את ההסכם לכלל אישור.

הסדר זה, של בחירה ישירה של ראש הממשלה, קיים בעוד שתי מערכות בחירות: לכנסת ה-15 (6.7.1999) בראשותו של אהוד ברק; ולכנסת ה-16 (6.2.2001) בראשותו של אריק שרון.

לקראת הבחירות לכנסת ה-17 בשנת 2003 תוקן חוק היסוד והוא ביטל את הנוסח הקודם שאיפשר בחירה נפרדת של ראש הממשלה מזו של בחירת הרשימה המפלגתית.

הנוסח החדש של חוק היסוד החזיר את המצב לקדמותו (כולל כמה שינויים שנלמדו עם הזמן) ונוסף לו **חוק הממשלה התשס"א – 2001; שתוכנו יפורט להלן.**

חיזוק מעמדו של ראש הממשלה

החזרת שיטת הבחירות לכנסת לתוקפה הקודם (כאמור: לקראת הבחירות לכנסת ה-17), פתרה אומנם את המכשלה שפורטה לעיל, אולם עדיין הותירה את שאלת חיזוקו של ראש הממשלה במשטר קואליציוני התקף בישראל מאז ייסודה, ללא פתרון.

בארה"ב לא ניתן כלל להדיח את הנשיא, שנבחר ישירות על ידי העם כולו, אלא אם כן עבר עברות פליליות, שבעקבותיהן מחליטים שני הבתים להדיחו. אולם אי אפשר להדיחו בגלל המדיניות שלו (כמו למשל ההתנגדות הגדולה שהייתה קיימת בארה"ב למלחמת עיראק), והוא יכול להמשיך בה לאורך כל ארבע שנות כהונתו. בתי המחוקקים יכולים אומנם למנוע ממנו את ההקצבות הכספיות הדרושות לניהול המלחמה, אולם דבר כזה עוד לא קרה בארה"ב, כיוון שיהיה בכך משום "הפקרת הבנים הלוחמים בחזית".

בבריטניה ראש הממשלה (שסיעתו נהנית מרוב בפרלמנט) ממנה את שריו וביכולתו לפטרם וכן הוא מוסמך להכריז על בחירות כלליות בהתאם למועד הרצוי לו. המגבלה היחידה על יכולת אלה של ראש הממשלה הבריטי היא אובדן התמיכה של סיעתו או פילוג בסיעתו העשוי ליטול ממנו את הרוב בפרלמנט; בצרפת הנשיא הוא שממנה את ראש הממשלה ויכול להחליפו.

לעומת כל אלה, יכולת שליטתו של ראש ממשלה הישראלי בממשלתו, ובאמצעותה בקואליציה בכנסת – נשענת פעמים רבות על כרעי תרנגולת, ועלולה לטלטל את המדינה למערכות חוזרות ונשנות של בחירות, על כל סכנות אי-היציבות שמצבים כאלה עלולים לגרום.

מכאן צמחה היוזמה שפורטה לעיל, לבחירה ישירה של ראש הממשלה. אולם במקביל להחלטה לשנות את חוק היסוד ולבחור את ראש הממשלה בבחירות ישירות ניתן להבחין במהלך השנים בתיקונים קטנים, שלאט לאט חיזקו את מעמדו החוקתי של ראש הממשלה, גם במסגרת הקואליציונית הקיימת. חיזוק זה גדל מאוד עם חקיקתו החדשה של חוק יסוד הממשלה, שיפורט להלן.

מעניין יהיה אפוא לבחון את השינויים שחלו במעמדו של ראש הממשלה במבחן הזמן, כדלקמן:

- שנותיה הראשונות של המדינה התאפיינו בשליטתו הבלתי מעורערת של דוד בן-גוריון בשלטון: הייתה זו קודם כל שליטה שנבעה מאישיותו ומהיראה והכבוד שחשו כלפיו כל יתר מרכיבי הקשת הפוליטית הישראלית. הדבר בא לידי ביטוי בעשיית דברים ללא ידיעתה של הכנסת ולעתים אף לא של חברי הממשלה- למהלכים רבים בהם נקט:
 - (1) החלטתו לזכות את מאיר טוביאנקי שנשפט על ידי בית דין שדה והוצא להורג באשמת בגידה, בעיצומה של מלחמת העצמאות, וזאת מבלי להעביר את הבדיקה ושיקול הדעת למערכות המשפטיות של המדינה (היועץ המשפטי לממשלה, ועדת בדיקה משפטית וכיו"ב).
 - (2) החלטתו למנות את משה שרת לממלא מקומו כשפרש לשדה בוקר ב-7 בדצמבר 1953. וההחלטה לפטרו בשנת 1955 מבלי שהכנסת הביעה אי-אמון בשרת) שרת התפטר מיד כשקיבל אות לכך מבן-גוריון.
 - (3) המשך ניהול המדינה משדה בוקר, למרות שלא היה לו מנדט לכך. שרים, אלופים, ראשי המודיעין ופקידות בכירה, עלו אליו לרגל וקיבלו את הנחיותיו אם במפורש ואם ברמז.
 - (4) חתימת הסכמים עם הבריטים והצרפתים לקראת "מבצע קדש", ללא קבלת אישור הכנסת, ויציאה למלחמה כאשר יעדיה מוסווים (היישוב כולו, וכן ועדת החוץ והביטחון של כנסת, חשבו שיוצאים למלחמה נגד ירדן....).
 - (5) ההחלטה להתחיל בפיתוח נשק אטומי, תוך הסתרת הדבר מהממשלה ומהכנסת ותוך שימוש בכספים פרטיים, כדי לא להתגלות במסגרת סעיפי תקציב במדינה.
- אומנם חלק נכבד מההחלטות קיבל אישורים בדיעבד ממרכז מפא"י, ובעקבות כך מהממשלה ומהכנסת – אך אלה היו בעיקרם מהלכים פורמאליים, לאחר שההחלטות האמיתיות כבר נפלו. המעמד הייחודי זה של ראש הממשלה הנהנה מתמיכה אישית בלתי מוגבלת, החל להיפגע אחרי שאת בן-גוריון ירש (על פי החלטתו של האחרון) לוי אשכול (1963). כיוון שאשכול (למרות תדמית הפשרן שהודבקה לו) החליט לקדם מדיניות משלו, שלא תאמה את דעותיו או עמדותיו של דוד בן-גוריון: הויכוח על העסק הביש והפללתו המפלגתית של פנחס לבון עד כדי סילוקו מתפקיד מזכ"ל ההסתדרות, שנעשה תוך התנגדותו של אשכול; החלטתו של אשכול להעלות את עצמותיו של זאב ז'בוטינסקי וכן לבטל את "הממשל הצבאי" בו היו נותנים אזרחי הערבים של ישראל – הצביעה על הפסקת העלייה לרגל אל **הזקן** כדי לקבל את הנחיותיו, ולתחילת הכרסום במעמדו של ראש ממשלה בישראל.
- הדבר בא לידי ביטוי בפילוג מפא"י ובהקמת רפ"י ("יתן לי קרדיט" התחנן לוי אשכול אצל בן-גוריון) ובחתימה מתמדת תחת סמכותו כראש ממשלה, חתימה שהביאה בסופו של דבר להוצאת תיק הביטחון מידו ומסירתו למשה דיין איש רפ"י. רק הניצחון המזהיר **במלחמת שש הימים**, שהבליט את מוכנותו של צה"ל ואת תרומתם של אשכול ויצחק רבין (הרמטכ"ל) לבניין הכוח הצבאי של ישראל – הותירה את אשכול בתפקידו אולם ללא משרד הביטחון.

עוד פעם אחת בשנת 1969 לאחר מותו הפתאומי של לוי אשכול, נבחר ראש ממשלה (גולדה מאיר) ללא מאבק פנים מפלגתי. נפילתה של גולדה בעקבות מחדלי **מלחמת יום הכיפורים** – פתחה לראשונה את הדלת למאבקי פנים על התפקיד הנחשק:

- יצחק רבין נבחר לתפקיד ב-1974 לאחר שגבר על שמעון פרס בהצבעה מתוחה במרכז המפלגה.
- וכך היה גם בשנת 1992 כשרבין ניצח את פרס והקים ממשלה, שנקטעה עם הירצחו בשנת 1995.
- שמעון פרס שכיחן כממלא מקום ראש הממשלה אחר רצח רבין, התמודד נגד נתניהו והפסיד (1996).
- ואילו אהוד ברק התמודד על ראשות הממשלה בשנת 2000 לאחר שגבר בבחירות הפנימיות על שמעון פרס, אורה נמיר וישראל קיסר.
- במחנה הימין גבר הליכוד על המערך בשנת 1977 ומנחם בגין הרכיב את הממשלה. הוא ניצח במערכת בחירות נוספת (1981) לאחר שהמפלגות הדתיות ביכרו לתמוך בו במקום במערך (למרות כמעט שוויון בין שני הגושים: הליכוד צבר 48 מנדטים והמערך 47).
- על מנהיגותו של בגין בליכוד לא היו כמעט עוררים, פרט למרידות שדוכאו של שמואל תמיר וחבריו (אברהם טיאר, אליעזר שוסטק ושלמה כהן-צדק) ב-1965. בעקבות המרידה הם לא יכלו להישאר יותר ב"חרות", פרשו והקימו את המרכז החופשי". ואילו על מנהיגותו של יצחק שמיר כממשיכו של בגין, לאחר שהלה החליט להתפטר בעקבות **מלחמת לבנון הראשונה** – החלו לערער מנהיגים כמו דוד לוי ואריק שרון).
- על מינויו של בנימין נתניהו כמועמד הליכוד ב-1996 כבר היו ערעורים פנימיים שנמשכו גם כשאריק שרון מונה לעמוד בראש הליכוד בשנת 2002 (אז התמודד נגדו אהוד אולמרט). התערערו מעמדו של ראש ממשלה בישראל, הייתה אם כן תוצאה של מהלכים מפלגתיים פנימיים, בעיקר לאחר שדור מנהיגי התקומה: דוד בן-גוריון, לוי אשכול, גולדה מאיר ומנחם בגין פינו את מקומם לדור הצעיר יותר.
- משום כך נדרשו תיקונים חוקתיים כדי לחזק את ראש הממשלה ולהבטיח את יכולת תפקודו. כבר בשנותיה הראשונות של המדינה הופקדו בידי ראש הממשלה תפקידים, ששליטתו עליהם הייתה אמורה להבטיח את המשטר בישראל מפני "הפתעות" מבפנים:
- ראש הממשלה אחראי ישירות למוסד.
- ראש הממשלה אחראי ישירות לשב"כ.
- ראש הממשלה אחראי ישירות לוועדה לאנרגיה אטומית ובידו בלבד נתונה הסמכות להפעיל את הנשק האטומי של ישראל.
- ראש הממשלה אחראי ישירות ל"נתיב" הארגון שפעל בברה"מ ליצירת קשר עם יהדות הדממה ולפעילות הבינלאומית ליצירת לחץ על ראשי בריה"מ להתיר את עליית היהודים. הארגון פועל גם עתה בקרב יהודי מדינות בריה"מ לשעבר, בקרב יוצאי בריה"מ בגרמניה, בארה"ב ובקנדה.

- בתקופה שבה השתתפה מפלגת "ישראל ביתנו" בממשלה (30.10.06 – 16.1.08), והשר אביגדור ליברמן עמד בראש **המשרד לעניינים אסטרטגיים** – הופקדה האחריות על "נתיב" בידיו. אולם היא הוחזרה למשרד ראש הממשלה לאחר ש"ישראל ביתנו" עזבה את הממשלה.

- ראש הממשלה אחראי ישירות על המכון הביולוגי בנס-ציונה, העוסק בהכנתה של ישראל למקרה של מלחמה ביולוגית עם מי משכנותיה של ישראל.

- ראש הממשלה הוא הפוסק האחרון לגבי אישור המינויים של ראש המטה הכללי (המומלץ על ידי שר הביטחון), והמפקח הכללי של המשטרה (המומלץ על ידי השר לביטחון פנים).

בצורה כזאת מוגנת הדמוקרטיה הישראלית מפני כל ניסיון לערער מבפנים או בכוח את המשטר החוקי של המדינה או את הסדר הציבורי.

אולם עוד נותר הפן הפוליטי של יציבות השלטון, היכול להתקיים ולתפקד רק אם הוא נהנה מרוב בכנסת. במשך 64 שנות קיומה של המדינה, כיהנו בה 32 ממשלות (היינו משך כהונה ממוצע של שנתיים בלבד לכל ממשלה). הממשלה לפי **חוק יסוד הממשלה**, נבחרת לתקופה של 4 שנים. כך שאם הממשלות בישראל היו מתפקדות ללא קיצורים וללא משברים פוליטיים שהביאו לחילופים תדירים יותר – היה מספר הממשלות מגיע ל-15 בלבד....

כיוון שהמרות המנהיגותית הבלתי פורמאלית, של מייסדי המדינה נעלמה לאחר שהם פינו את הבמה הפוליטית (ראה לעיל), היה צורך לחזק באמצעות חקיקה. הניסיון החשוב ביותר נעשה בשנת 1992 כאשר הכנסת תיקנה את **חוק יסוד הממשלה**, ואיפשרה הצבעה בשני פתקים: האחד לבחירת ראש הממשלה והשני לבחירת הסיעה. כפי שכבר הוסבר (ראה ע'____). שכרה של חקיקה זו יצא בהפסדה. לקראת הבחירות לכנסת ה-17 הושבה לתוקפה השיטה הישנה של בחירת סיעות, כשלגדולה שבהן הסיכוי להרכיב ממשלה.

אולם במקביל מכיל **חוק יסוד הממשלה** סעיף חדש המקשה על החלפת הממשלה. סעיף זה קובע (ראה להלן) כי ניתן להגיש הצעת אי אימון בממשלה רק אם 61 מחברי הכנסת תומכים בה ורק אם מצורפת להצעה הסכמתו בכתב של אחד מחברי הכנסת, לכהן כראש ממשלה, אם הצעת אי-האימון תזכה ברוב קולות הבית.

סעיף זה (המופעל בבית הנבחרים הגרמני) מאפשר להחליף ממשלה בתוך תקופת הכהונה של הכנסת מבלי צורך לערוך בחירות כלליות (המכניסות את המדינה לתקופה ארוכה של שיתוק ולעזוועים), וזאת במידה שחבר הכנסת המוזכר בהצעה אכן יצליח להקים ממשלה חדשה שתזכה באימון הבית.

דוגמה מאלפת לחשיבותו של סעיף זה, הוא המצב ששרר בישראל לאחר **מלחמת לבנון השנייה**: למרות הישגיה הרבים של המלחמה (חיסול מאות אנשי חיזבאללה; פגיעה חמורה בתשתיות; סילוקו של החיזבאללה אל מעבר לנחל הליטאני; הפיכתו של נסראללה לעברייך נמלט; הצבת 15,000 אנשי או"ם לאורך גבול לבנון; מתן אפשרות, זו לראשונה אחרי שנים רבות, לצבא לבנון להתפרס לכל אורך גבולה של לבנון עם ישראל וצמצום השפעתו של החיזבאללה על הפוליטיקה

הלבנונית הפנימית), נתפסה המלחמה בתודעה הציבורית (הישראלית והבינלאומית) ככישלון צבאי ישראלי.

אכן, במהלך המלחמה נתגלו כשלים רבים: הן באי-מוכנותו של צה"ל למלחמה; הן במתן הנחיות ופקודות חדשות לבקרים ולעתים אף סותרות זו לזו; הן בהפעלת שיטת המלחמה הידועה כ"אש מנגד" שלא תאמה כלל את המצב בחזית ואת אופיו של היריב שעמד מול צה"ל; והן בכישלוננו של צה"ל להפסיק את ירי הטילים לעבר עיראק וכפריה של ישראל. על כל אלה נוספה "השתתפותה" הפעילה של התקשורת שהביאה לידיעת הציבור, לעתים בזמן אמת, את ההחלטות האופרטיביות ואת ההיסוסים וגם המחלוקות הן בתוך צה"ל והן בדרג המדיני המחליט.

עובדות אלה הפכו את הציבור כולו, ובעיקר את משפחות החיילים, את משפחות החללים ואת החיילים שחזרו מהחזית – לשותפים שווי-מעמד (כך לדעת המבקרים) בכל דיון על תוצאות המלחמה ועל כשליה. עיקר הדרישה שהופנתה לדרגים המדיניים-צבאיים הייתה להסיק מסקנות אישיות ולפנות את מקומם. ואכן כמה מראשי המערכת: שר הביטחון, הרמטכ"ל וכמה אלופים ותת-אלופים הסיקו את המסקנות ובחלקם שוחררו מהשירות או הועברו לגזרות אחרות.

אולם חלק ניכר מהציבור דרש גם את ראשו של ראש הממשלה. אומנם ועדת החקירה שהוקמה בעקבות המלחמה (ועדת וינוגרד), למרות הביקורת החריפה שמתחה על המערכת המדינית, כולל על ראש הממשלה, לא דרשה את התפטרותו והותירה את ההחלטה בדבר המשך כהונתו למערכת הבחירות הבאה – אולם עובדה זו לא הכהתה את נחישות הדרישות של חוגים רחבים שדרשו את התפטרותו.

מבלי להיכנס לויכוח האם הייתה זו דרישה נכונה, אם לא – יש לדון גם בתוצאות החוקתיות שהיו נובעות מהתפטרות כזאת:

- התפטרות ראש הממשלה הייתה מביאה לבחירות חדשות, ולטלטלה מסוכנת של כל המערכת הפוליטית, ללא כל ביטחון שהממשלה הבאה (לאור חולשתן של כל המפלגות) תהיה חזקה מספיק כדי להביא פדות לבעיותיה של המדינה.
- בחירות חדשות היו מביאות להפסקת הצמיחה הכלכלית של המדינה (שלא נפגעה כמעט עקב המלחמה) ולהפסקת ביצוען של רפורמות רבות וחשובות, כמו הרפורמה בחינוך; ההחלטה לפצות את ניצולי השואה לאחר 60 שנה של התנכרות כל הממשלות למצוקתם; הרפורמות בשוק ההון (מסקנות ועדת בכר) והמסקנות של ועדת ברודט בדבר תכנון מוכנותו של צה"ל לעשור הבא.
- בחירות חדשות, והאפשרות של עלייתן לשלטון של מפלגות שאינן רואות עין בעין את ההבנות אליהן הגיעה ממשלת ישראל עם ארה"ב, בכל הנוגע לחתירה להשגת שלום בר-קיימא עם הפלסטינים – היו פוגעות קשות במעמדה הבינלאומי של ישראל ומשבשות את מערכת היחסים

ההדוקה עם נשיא ארה"ב (שהעביר החלטה בדבר הקצאת 30 מיליארד דולר לצה"ל בעשר השנים הבאות). ואכן, כפי שניתן להיווכח (מרס 2011) משתי שנות כהונתה של הממשלה הימנית בראשותו של בימין נתניהו, חלה נסיגה גדולה ביחסיה של ישראל עם ארצות-הברית, המו"מ עם הפלסטינים נמצא בהקפאה עמוקה ומעמדה הבינלאומי של ישראל נמצא בשפל המדרגה.

- מהומת הבחירות הייתה דוחה בחודשים רבים את תהליך הסקת המסקנות בצה"ל, את כניסתו הבלתי מופרעת של הרמטכ"ל החדש לתפקידו ואת היכולת להעמיד לרשות צה"ל את המשאבים הדרושים לו לאור לקחי המלחמה.

ניתן לסתור את מכלול הטענות הללו ולדבוק בעמדה שעל הנכשלים לשלם את המחיר ולפנות את מקומם; ניתן לטעון כי המדינה חייבת להבטיח לעצמה ממשלה הזוכה באימון הציבור; וניתן גם לטעון שהמערכת השלטונית חייבת לשמש דוגמה לאתיקה ציבורית, לפיה על מנהיג שקריתה תקלה בתחום אחריותו (גם במקרים בהם לא היה מעורב) ישא באחריות בבחינת "והיה מחננו טהור". מכלול הטענות הללו, בעד ונגד, אינם לוקחים בחשבון (כמובן...) את הטענות האנטרסנטיות של המבקרים שביקשו להרוויח הון פוליטי ממצבם הקשה של הממשלה והעומד בראשה, או המבקשים לגונן עליה מתוך אותה מגמה אנטרסנטית: להמשיך ולהחזיק בקרנות השלטון. הניתוח המקיף הזה בא כדי להראות לנו כיצד החקיקה החדשה (בדבר היכולת להצביע אי-אימון בממשלה ולהדיחה), מונעת צעדים נמהרים של הטלת המדינה למערכת בחירות שלא בזמנה, ומאפשרת לראש הממשלה לנסות ולתקן את הטעון תיקון. ואילו פסק דינו של הבוחר – תגיע שעתו במערכת הבחירות הבאה.

חוק יסוד הממשלה הכניס אפוא (זו הפעם הראשונה לאחר 58 שנות עצמאות) מרכיב של מתינות בניהול ענייני המדינה: לא עוד המירוץ התמידי לשינוי ולהפיכת לוח השח-מט על פניו, בכל מקרה שמפלגה מסוימת מנסה לסחוט הטבות ומאיימת לעזוב את הקואליציה; לא עוד רוחות תזזית פוליטיות המזעזעות את המערכת וגורמות לאיבוד אנרגיות שלטוניות על נושאים שוליים (העברת מתקן חשמלי כבד וחורג בליל שבת, כדי למנוע הפרעות בתנועה הרגילה; או פיצוץ הקואליציה בגלל איחור בנחיתתם של מטוסי קרב חדישים שקיבלה ישראל, לאחר כניסת השבת).

כי זאת יש לדעת: מלאכת השלטון הולכת ומסתבכת ככל שהעולם הופך יותר ויותר לכפר גלובלי; ככל שאמצעי לחימה ובפרט נשק אטומי – הופכים לנחלת מדינות בעלות מסרים מאיימים (כמו המשטר בטהרן או בצפון קוריה); וככל שהתקשורת, תנועות הון ותנועת אנשים (כולל נדידת העמים מהעולם השלישי לארצות המערב), הופכות לנחלת כל אזרח בעל נגישות לאינטרנט, לטלפון הסלולארי או לכרטיס טיסה זול.

מלאכת השלטון היא קשה עשרת מונים לראש ממשלה של מדינת ישראל. שכן אחריותו לגורל המדינה ואזרחיה, חורגת מאחריותם של ראשי ממשלות במדינות אחרות. אין מדינה בעולם המאוימת בהשמדה טוטלית כפי שמאוימת מדינה ישראל: הן על ידי מדינה כמו איראן, או מאות מיליוני מוסלמים הרואים במדינה כתם על טהרת רציפותה של "האדמה המוסלמית הקדושה", והן

על ידי מדינות מערביות הרואות בישראל ובמלחמת הקיום שלה – מטרד שפוגע בעסקים, פוגע בנגישות למקורות נפט ומשבש לדעתן את "ההתנהלות התקנית" של מערכת היחסים הבינלאומית. **יציבות מדינית היא אפוא צורך חיוני למדינת ישראל, גם אם אופיים או רמת תפקודם של נבחריה אינם עונים תמיד על מכלול הציפיות של האזרח או התקשורת.**

בעיית הכשלים המשיקים לפלילים

אף על פי כן נותר תחום חשוב אחד, שאין לעבור עליו לסדר היום: המדובר בכשלים אישיים של ראשי ממשלה, המביאים אותם לחקירות פליליות ולעתים גם לאפשרות של העמדה לדין. כבר הוזכר לעיל (ראה עמוד _____) כי נגע הסטיות מדרך הישר פגע ופוגע קשה במערכת השלטונית הישראלית: נשיאי המדינה, שרים וחברי כנסת – הסתבכו בפלילים וחלק נכבד מהם אף יצא אשם ונדון לתקופות מאסר.

אלא שהרשתות של כל אלה איננה פוגעת בתפקוד השוטף של המערכת הפוליטית (פרט כמובן למשמעות ולדוגמה המוסרית והחינוכית השלילית). אולם הסתבכותו של ראש ממשלה, עלולה להביא להתפטרותו ועמו להתפטרות הממשלה כולה, על כל המשמעות השלטונית השלילית הנובעת מכך ושנדונה במפורט לעיל. ואכן כמה וכמה ראשי ממשלה הסתבכו בפלילים או שהיו קרובים לכך, בגין המעשים הבאים ::

- החזקת מטבע חוץ בחשבון בנק בחו"ל מבלי לקבל על כך אישור מהרשות המוסמכת.
- "הפרות אמונים".
- קבלת שוחד או שווה שוחד.
- עבירות על חוק מימון המפלגות תוך שימוש בעמותות פיקטיביות או במימונים סיבוביים של מקורבים באמצעות חברות קש..
- קבלת כספים ישירים או באמצעות בני משפחה, תמורת קידום עסקים של מקורבים.
- התערבות בהחלטות של רשויות שלטון שהיו נתונות למרותו של ראש ממשלה או שר, כדי להטותם לטובת האינטרסים העצמיים, מפלגתיים או של ידידים.
- ניסיונות להטות מכרזים לטובת מקורבים.
- מינויים פוליטיים.
- קבלת שוחד.
- גנבה ממוסדות וגופים שהיו באחריותם של שרים.
- מצאנו לנכון לפרט את מהות החשדות והחקירות, שהיו מנת חלקם של ראשי ממשלה ושרים במהלך השנים, כדי להצביע על כמה מאפיינים :
- גם ראשי ממשלה בישראל, שהיא מדינת חוק, אינם חסינים מפני חקירה והענשה, במידה שנתגלו פגמים פליליים במעשיהם.

- נתגלו סימנים מדאיגים של סטיות מדרך הישר בצמרת השלטון הישראלית (על כך יש להוסיף עברות של שני נשיאים, של שרים וחברי כנסת, שפורטו לעיל ופורטו בהמשך). סטיות אלה מחייבות ערנות יתרה ותגובה מצד האזרחים (כולל עדי ראייה למעשים, עיתונאים חוקרים, עמותות השוקדות על טוהר המידות, עובדים שבסביבתם התרחשו הדברים וסתם אזרחים שאיכפת להם), כיאות לחברה דמוקרטית חופשית.
- התופעה מחייבת גם מתן תמיכה ציבורית לרשויות שתפקידן לאכוף את החוק: היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה וחוקרי המשטרה.
- יחד עם זאת, אין להיחפז בהסקת מסקנות כוללניות ("כולם מושחתים"). שכן כל עוד הרשויות לאכיפת החוק הנ"ל עושות את מלאכתן, בגלוי ולעין השמש - מבלי להבחין בין האזרח הפשוט לבין איש השררה (מקיימים את "מבחן בוזגלו") - מובטח לנו שאנו חיים בחברה מתוקנת. אומנם חבל מאוד על שאנשים המגיעים לעמדות הבכירות, אינם מודעים לאחריות היתרה המוטלת על כתפיהם ועל חובתם לשמש דוגמה ומופת לכלל (כפי שכבר פורט בפרק על הכנסת). משימה זו של החדרת הערכים הנכונים בקרב הציבור ובייחוד בין החותרים לעמדות ממשל – היא מלאכת חינוך ממושכת. ערכים אלה חייבים להפוך לנכסי צאן ברזל של המערכת החברתית הדמוקרטית, לפי המודל האנגלי הקובע את כללי ההתנהגות (ואף לגבי התנהגות שלילית שאיננה כרוכה בהכרח בפלילים) באימרה: This is not done!
- כפי שנראה להלן, הן **חוק יסוד הממשלה**, והן **חוק הממשלה התשס"א - 2001**, מטפלים בכמה וכמה סעיפים בשרים שסרחו. אולם בלחצה של דעת הקהל החליטה הממשלה להיכנס לפירוט יתר של המטלות ודרכי העבודה של הממשלה כגוף קולקטיבי (ניסוח **תקנון לעבודת הממשלה** שאושר ביום 7.5.2006) וכגוף החייב לתת דוגמה אישית בהתנהגותו. לצורך זאת מינה ראש הממשלה אהוד אולמרט ביוני 2006 ועדה בראשותו של נשיא בית המשפט העליון לשעבר, מאיר שמגר, שהגישה את המלצותיה ב-17 בדצמבר 2007. המלצות אלה גובשו למסמך הקרוי: **הקוד האתי לשרי הממשלה**. (ראה להלן עמודים _____).

חוק יסוד הממשלה

(נוסח מחדש ונכנס לתוקפו אחרי הבחירות לכנסת ה-16 ועם כינונה של הממשלה החדשה ב-27 במרץ 2003)

חוק יסוד הממשלה – קובע את העקרונות הבאים להקמתה ולדרך עבודתה:

- **הרשות המבצעת** – הממשלה היא (כאמור) הרשות המבצעת של המדינה ומקום מושבה בירושלים.

- **קבלת אימון הכנסת** – הממשלה יכולה להיכנס לתפקידה רק לאחר שקיבלה את אימון הכנסת, והיא אחראית כלפי הכנסת אחריות משותפת בצד אחריותו של כל שר ושר בפניה. פירוש של דבר, כי כל שר אחראי על תפקודה של כל הממשלה ואין הוא יכול להשתחרר מאחריות למעשה או להחלטותיה אפילו אם הצביע נגדן.
- **אחריות השר בפני ראש הממשלה** – כל שר אחראי בפני ראש הממשלה לגבי הניהול של התחומים עליהם הוא ממונה.
- **ראש הממשלה חייב להיות חבר כנסת** - (כמו גם ממלא-מקום ראש הממשלה), אולם שר או שרים יכולים לכהן בממשלה מבלי להיות חברי כנסת (ואז הם יהיו מנועים מלהשתתף בהצבעות בכנסת למרות שיישבו ליד שולחן הממשלה).
- **ממלא מקום ראש הממשלה** – הממשלה יכולה למנות את אחד משריה ל"ממלא מקום ראש הממשלה", שימלא את מקומו בהיעדרו מהארץ או אם נבצר ממנו עקב מחלה למלא את תפקידו. במידה שראש הממשלה איננו מסוגל, בגלל מחלה, למלא את תפקידו במשך 100 ימים רצופים, יהפוך ממלא המקום מ"ראש הממשלה בפועל" לראש ממשלה בסמכות מלאה (כך קרה כאשר ראש הממשלה אריאל שרון חלה ונכנס לתרדמת).
- **סגן ראש הממשלה** – יש להבחין בין המינוי ל"ממלא מקום ראש הממשלה", מינוי של שר יחיד (לא יכולים לכהן באותה ממשלה שני ממלאי מקום), לבין סגן ראש הממשלה. בממשלה יכולים לכהן כמה סגנים לראש הממשלה, תואר שהוא לרוב טקסי בלבד.
- **שר בלי תיק** – שר בממשלה ממונה בדרך כלל על תחום עשייה מוגדר (משרד ממשלתי) אולם ניתן גם למנות שרים בלי תיק (שאינם מקום מושבם בבנין ראש הממשלה), ולהקצות להם תפקידים שאינם בחזקת משרד שלם, כגון: אחראי על רשות השידור, אחראי על ענייני ירושלים, אחראי על ההסברה הממשלתית, אחראי על הקשר עם התפוצות וכיו"ב.
- **שר מקשר עם הכנסת** – הממשלה ממנה את אחד משריה כ**מקשר עם הכנסת**. כאמור לעיל (בפרק על הכנסת), השר משתתף כל יום שני בבוקר בישיבת **יושב ראש הכנסת והסגנים**, במהלכה נקבע סדר היום של הכנסת; הוא דואג לכך שהשרים יענו על שאלות שהופנו אליהם, ויהיו נוכחים בכנסת במהלך דיונים הנוגעים למשרדיהם, וכן שיופיעו (הם או סגן השר או הפקידות הבכירה) בדיוני הוועדות הקשורים לאותו שר.
- **חובה להיות אזרח ישראלי** – שר חייב להיות אזרח ישראלי ותושב הארץ. במידה שיש לו אזרחות נוספת הוא חייב להשתחרר ממנה, ואם הדבר בלתי אפשרי (בגלל חוקי האזרחות של אותה מדינה) הוא חייב להוכיח כי עשה הכול כדי להשתחרר מאזרחותו הזרה.
- **חובת התפטרות מתפקידים אחרים** – אדם שמונה לשר חייב להתפטר קודם לכן מכל משרה או תפקיד אחר, כולל תפקידים בהתנדבות. וזאת כדי למנוע כל אפשרות עתידית של הטייה לטובתו של אותו מוסד, ארגון או חברה שבמסגרתם עבד או ניהל. אולם כלל זה אין בכוחו לסלק

נאמנויות שאינן כרוכות בקשר כלכלי או ארגוני עם אותו מוסד. כך ניתן בהחלט להניח כי לשר חקלאות שהוא חבר קיבוץ, או מושב או מושבה חקלאית, תהיה אוזן קשובה יותר לסקטור שממנו בא; כשם שדלתו של שר חרדי תהיה פתוחה יותר לנציגי ישיבות ומוסדות חרדים.

- בסעיף 7 של חוק יסוד הכנסת מנויים כל התפקידים שמהם חייב מועמד לשר להתפטר, לפני כניסתו לתפקיד: נשיא המדינה, שני הרבנים הראשיים, שופט, דיין של בית דין דתי, הרמטכ"ל, המפכ"ל; רבנים וכוהני דתות אחרות, כשהם משמשים בכהונתם בשכר, עובדי מדינה, קציני צבא, שוטרים וסוהרים, עובדי תאגידים. הדבר כולל גם התפטרות מעסק שבבעלותו של המיועד להיות שר, והעברת ניירות ערך שלו לקרן נפרדת המנוהלת על ידי אדם חיצוני.
 - **מינוי מי שהורשע בעבירה** – מי שהורשע בעבירה ונדון למאסר (היינו עבירה שיש עמה קלון) לא יכול להתמנות לשר אלא אם כן עברו שבע שנים מהיום שבו גמר לרצות את עונש המאסר או מיום מתן פסק הדין (לפי המאוחר שבין השניים). אם יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית קבע שהעברה שעבר האיש אין עמה קלון, ניתן יהיה למנותו גם אם לא עברו שבע שנים. אולם אם בעת מתן פסק הדין קבע בית המשפט כי העבירה שעבר האיש יש עמה קלון, לא יוכל יושב ראש ועדת הבחירות לקבוע אחרת.
 - **מינוי לשר של ח"כ שפרש מסיעתו** – קרו מקרים בעבר שחברי כנסת הצביעו בניגוד לעמדת סיעתם (בעיקר סיעה אופוזיציונית) ונאלצו בעקבות כך לפרוש ממנה. חוק יסוד הכנסת קובע כי חבר כנסת כזה לא יוכל להיות מועמד ברשימה של סיעה שתתמודד בכנסת הבאה אלא אם כן התפטר מיידית מהכנסת. אולם קיימות דרכים נוספות לציפר חבר כנסת כזה כגון: מינויו לשר בכנסת המכהנת. סעיף 6 (ה) לחוק יסוד הממשלה קובע כי אם חבר הכנסת לא התפטר מהכנסת סמוך להצבעתו, הוא לא יוכל לכהן כשר באותה כנסת. מכאן שהוא כן יוכל לכהן כשר מבלי להיות חבר כנסת. אולם אם הוא פרש מסיעתו יחד עם שליש מחברי הסיעה – לא יחול עליו איסור זה.
 - **הרכבת ממשלה** – תוך שבעה מיום פרסום תוצאות הבחירות או מיום היווצרות העילה להרכבת ממשלה חדשה (ותוך 14 יום מיום מותו של ראש ממשלה מכהן), יטיל הנשיא, לאחר שהתייעץ עם נציגי הסיעות בכנסת (יש לשם לב: הוא חייב להתייעץ עם סיעות אך לא עם כל הסיעות) את התפקיד להרכיב ממשלה על אחד מחברי הכנסת שהסכים לכך (ולאחר שהנשיא נוכח, במהלך שיחותיו עם נציגי הסיעות, כי לאותו חבר כנסת יש סיכויים טובים להביא להרכבת ממשלה בראשותו).
- לרשות חבר הכנסת עליו הוטלה המשימה להרכיב ממשלה תעמוד תקופה של 28 יום. הוא יוכל, בעקבות אישור הנשיא, לקבל הארכות נוספות שלא תעלינה ביחד על עוד 14 יום. הסדר זה איננו כולל כינון ממשלה לאחר הבעת אי-אמון בממשלה או בעקבות צו שניתן על ידי ראש הממשלה (באישור הנשיא) לפיזור הכנסת (ראה להלן).

- **הרכבת ממשלה על ידי חברי כנסת אחרים** – החוק מאפשר לעוד שני חברי כנסת לנסות ולהרכיב ממשלה, לאחר שחבר הכנסת הראשון לא הצליח לעשות זאת: הדבר ייעשה אחרי סיבוב נוסף של התייעצויות של הנשיא עם נציגי הסיעות. חבר הכנסת הבא עליו יטיל הנשיא להרכיב ממשלה יקבל תקופה של 28 ימים להרכבת ממשלה (ללא הארכות) ואילו חבר הכנסת הבא אחריו יקבל תקופה של 14 ימים בלבד.

התקצרות התקופות נועדה לזרז הקמת ממשלה כדי לא להשאיר את המדינה עם ממשלת מעבר, המכהנת מתוקף היבחרותה בכנסת על ידי קבוצת סיעות שבינתיים הורידה את תמיכתה בה (ולכן ראש הממשלה הקודם נאלץ להתפטר), לעומת הסיכוי להרכבת ממשלה חדשה בתמיכתן של סיעות אחרות.
- **פיזור הכנסת לאור כישלונות להרכיב ממשלה** – בכל אחד משלושת השלבים, בהם ייווכח הנשיא כי אין באפשרותו של חבר הכנסת שהוטלה עליו מלאכת ההרכבה, לבצע את המשימה (או שהממשלה שהרכיב לא זכתה באימון הכנסת) – הוא יוכל להודיע ליושב ראש הכנסת כי אין הוא רואה סיכוי להרכיב ממשלה שתזכה באימון הכנסת הנבחרת.

במקרה כזה יראו את הכנסת כאילו החליטה להתפזר לפני תום כהונתה, ויוכרז על בחירות כלליות חדשות החייבות להתקיים ביום שלישי בשבוע שלפני תום מועד 90 הימים. בעקבות כך יופסק ההליכים לכינון הממשלה.
- **הממשלה החדשה נכנסת לתפקידה** – במידה שחבר הכנסת הצליח להרכיב ממשלה, הוא יודיע על כך לנשיא וליו"ר הכנסת. זה האחרון יודיע על כך לכנסת ויזמן ישיבת מליאה תוך 7 ימים מיום ההודעה. סעיף חשוב בחוק: 13(ג), קובע כי **מרכיב הממשלה יעמוד גם בראשה**.

סעיף זה בא לפסול אפשרות של חזרה על מקרה שקרה בסוף שנת 1961, כשדוד בן-גוריון, עליו הטיל הנשיא להרכיב ממשלה, לא הצליח בכך, ולוי אשכול נטל על עצמו לעשות זאת, בתוך מכסת הימים שקיבל בן-גוריון להרכבת הממשלה. מן הראוי לציין כי אשכול עשה את עבודתו באופן בלתי רשמי, ומבלי שהנשיא הטיל עליו את המשימה. ורק כאשר הצליח לגבש קואליציה מאחורי הקלעים, הוא העביר את ההסכמים לדוד בן-גוריון שהודיע לנשיא כי עלה בידי להרכיב ממשלה.....

הסיבה לקשיים הייתה ההסתייגות של כמה מפלגות מהפקדת ראשות הממשלה בידי בן-גוריון, בעקבות פרשת לבון (המפלגה הפרוגרסיבית, למשל לא הסכימה להצטרף לממשלה).

משהורכבה הממשלה, היא תתייצב בפני הכנסת, ומי שיעמוד בראשה יציג בפני הכנסת את **קווי היסוד שלה** (= תוכנית העבודה המוסכמת על כל מרכיבי הקואליציה), את השמות השרים שיכהנו בה ואת תפקידו של כל שר. לאחר שהכנסת תביע אימון בממשלה היא תיכנס לכהונתה וראש הממשלה ושריו יצהירו הצהרת אמונים בזו הלשון: "אני (השם ושם הוריו של המצהיר) מתחייב כראש הממשלה (או כחבר הממשלה) לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, למלא

באמונה את תפקידי כראש הממשלה (או כחבר הממשלה) ולקיים את החלטות הכנסת". כל מצהיר יחתום בכתב ידו על ההצהרה.

- **תפקוד הממשלה** – הממשלה רשאית לשנות את חלוקת התפקידים בין שריה (פרט לזה של ראש הממשלה), או להעביר סמכויות הנתונות על פי החוק לשר אחד לשר אחר; לאחד משרדים, לחלקם, לבטלם או להקים משרדים חדשים – הכול באישור הכנסת. כמו כן רשאית הממשלה להקים ועדות שרים קבועות, זמניות או לנושא מסוים ולפעול באמצעותן; הממשלה קובעת לעצמה את סדרי עבודתה את סדרי ישיבותיה, עבודתה (ראה להלן "תקנון לעבודת הממשלה" שאושר ב-7 במאי 2006), דרכי דיוניה ואופן קבלת ההחלטות.
- הממשלה מוסמכת לעשות בשם המדינה ובמסגרת החוק, כל פעולה שעשייתה איננה מוטלת על פי חוק על רשות אחרת (יש כאן הקפדה על עקרון הפרדת רשויות השלטון).
- **דיונים סודיים** – הדיונים וההחלטות הממשלה או של ועדות השרים שלה (כולל בקבינט המדיני-ביטחוני) הם סודיים בתחומים הבאים: ביטחון המדינה, יחסי החוץ, נושאים חיוניים נוספים – כגון פעילות להעלאת יהודים לארץ ממדינות האוסרות עליה כזאת וכי"ב.
- **הקבינט המדיני-ביטחוני** – הוא מוסד מצומצם של הממשלה ובו משתתפים 12 שרים בכירים: ראש הממשלה, שר הביטחון, שר החוץ, שר המשפטים, שר האוצר והשר לביטחון פנים – בתוקף תפקידיהם המקצועיים, ועוד שישה שרים שהם לרוב ראשי סיעות הקואליציה בכנסת. כאמור הדיונים וההחלטות של הקבינט הם סודיים ואסורים לפרסום, פרט לאותן ידיעות שהורשה לפרסום, לרוב באמצעות מזכיר הממשלה.
- הקבינט המדיני-ביטחוני דן בנושאים העדינים הכרוכים בהפעלת צה"ל, בקידום יוזמות מדיניות ובכל נושא שהדיון בו חייב להצטמצם בד' האמות של חומת הסודיות. בחוק הממשלה התשס"א-2001 נקרא המוסד: **"ועדת שרים לביטחון לאומי"**.
- **פורום השביעייה** – עם כניסתו של בנימין נתניהו לתפקיד ראש הממשלה ב-31 במרס 2009 הוא הקים פורום נוסף הנקרא "פורום השביעייה".

ת-ביטחוניות בישראל, על אף שהוא נעדר כל מעמד חוקי. המגעים עם ארה"ב, הקפאת הבנייה בהתנחלויות, האיום האיראני והמצב בלבנון הם רק חלק מהחוץ, ראש המוסד, ראש השב"כ, הרמטכ"ל, ראש אמ"ן ואחרים.

לישייה, יחד עם שר הביטחון ברק ושר החוץ ליברמן, כפי שהיה בזמן ממשלת אולמרט. לבסוף החליט להרחיב את הפורום כמה פעמים, בעיקר משיקולי רידור. השלושה קיבלו תיקים ריקים מסמכויות, אולם נתניהו הכניס אותם למעגל קבלת ההחלטות הרגישות ביותר. מחוץ לפורום נותרו אז יו"ר ש"ס א

, שהיה תחת לחץ אמריקאי לבצע מהלך בנושא הקפאת הבנייה בהתנחלויות, ביקש להכניס את ישי לתוך מעגל קבלת ההחלטות וכך לרכז את התנגדותו

לוש בשבוע. "מתחילת כינון הממשלה היו עשרות דיונים בנושאים מדיניים וביטחוניים שונים", מבלי שתוכנם דלף לציבור.

- **התפטרות או פיטורי ראש ממשלה** – התפטרות ראש-הממשלה מסיבה כל שהיא, או מותו, או נבצרותו במשך 101 יום למלא את תפקידו, או בעקבות התפטרותו מהכנסת – גוררת אחריה את התפטרות הממשלה כולה והיא הופכת **לממשלת מעבר** (ראה להלן). ההליכים להרכבת ממשלה חדשה או להכרזה על בחירות כלליות פורטו לעיל. כדי שניתן יהיה לפתוח בחקירה פלילית נגד ראש הממשלה דרושה הסכמה של היועץ המשפטי לממשלה. גם חקירה נגד מי שכהן כראש הממשלה על עבירה שנעברה במהלך כהונתו או בשנה לאחר שחדל לכהן – כרוכה גם היא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה.
- את כתב האישום יגיש היועץ המשפטי לממשלה לבית המשפט המחוזי בירושלים, שישב בהרכב של שלושה שופטים. במידה שראש הממשלה הורשע בעבירה שיש עמה קלון, רשאית הכנסת (בהחלטת רוב) להעבירו מתפקידו. בעקבות כך יראו את הממשלה כולה כאילו התפטרה. ועדת הכנסת חייבת להחליט תוך 30 יום ממתן פסק הדין אם היא ממליצה להעביר את ראש הממשלה מתפקידו. לא עשתה כן, יעלה יו"ר הכנסת את הנושא לדיון במליאה.
- הן ועדת הכנסת והן מליאת הכנסת לא יקבלו את החלטותיהן בנושא האמור, לפני שיתנו לראש הממשלה לטעון את טענותיו לפנייהן. אולם אם שתי הערכאות הנ"ל לא יעבירו את ראש הממשלה מתפקידו ופסק הדין בעניינו ייעשה סופי – הוא יחדל אוטומטית מלכהן כראש הממשלה ועמו הממשלה כולה.
- **הפסקת כהונתו של שר** – שר יכול להתפטר מתפקידו על ידי הפקדת מכתב התפטרות בידיו של ראש-הממשלה. ההתפטרות תכנס לתוקפה 48 שעות לאחר הגשת המכתב. גם פיטוריו של שר על ידי ראש הממשלה ייכנסו לתוקפם בתום 48 שעות ממועד מסירת מכתב הפיטורין לשר. בשני המקרים על ראש הממשלה להודיע על כך לכנסת.
- שר המתמנה לאחד התפקידים שנושאייהם מנועים מלהיות חבר כנסת, תיפסק כהונתו כשר מיום מינויו לאותה משרה.
- כמו כן תיפסק כהונתו של שר אם בית משפט (מחוזי) הרשיע אותו בעברה שיש עמה קלון.
- **מילוי מקום של שר** – הממשלה ממנה ממלא מקום לשר היוצא בשליחותה לחו"ל; במקרה ששר חדל להיות שר או שנבצר ממנו למלא את תפקידו, עוברת האחריות על משרדו לראש הממשלה או לשר שאותו תקבע הממשלה. תקופת מילוי מקום של שר לא תעלה על שלושה חודשים.
- **סגני שרים** – הממשלה רשאית לאשר לשר הממונה על משרד, למנות לעצמו **סגן-שר אחד או יותר** מבין חברי הכנסת. סגן השר יכנס לתפקידו אחרי שהממשלה תודיע על כך לכנסת. סכן

השר יפעל בכנסת ובמשרד שנתמנה לו – בשמו של השר שמינה אותו ובתחומים שנמסרו לו על ידי השר.

סגן שר יחדל מלכהן בתפקידו באחד מהמקרים הבאים: הוא התפטר מרצונו; השר שמינה אותו חדל להיות שר או ממונה על אותו משרד; ראש הממשלה, הממשלה כולה או השר הממונה על סגן השר החליטו להפסיק את כהונתו; הוקמה ממשלה חדשה; סגן השר חדל להיות חבר כנסת; במידה שבית המשפט הרשיע סגן-שר בעבירה שיש עמה קלון.

עד לכנסת ה-18 נמנו סגני השרים כחלק מהרשות המבצעת בלבד. אולם לאור היקפה הגדול של הממשלה ה-32 (ראה להלן) נוצר מחסור של חברי כנסת מטעם הקואליציה בוועדות הכנסת השונות. משום כך שונה תקנון הכנסת וסגני השרים רשאים גם להשתתף ולהצביע בוועדות הכנסת. יש כאן ערבוב מסוכן של שתי רשויות השלטון (המחוקקת והמבצעת) והיא עלולה להשפיע על עקרון הפרד הרשויות.

- **הבעת אי-אמון בממשלה** – הכנסת רשאית להביע אי-אמון בממשלה; אולם כאמור לעיל בניגוד לעבר, הצעת אי-האמון חייבת להתקבל ברוב של חברי הכנסת (מינימום 61 ח"כים). את ההחלטה יש להעביר לידי של נשיא המדינה בצירוף מכתב של חבר כנסת אחר המוכן לנסות ולהרכיב ממשלה חלופית.

תוך יומיים מיום קבלת ההודעה, יטיל הנשיא את תפקיד הרכבתה של ממשלה חדשה, על חבר כנסת המוזכר במכתב. לרשותו של מרכיב הממשלה החדש תעמוד תקופה של 28 יום ועוד 14 יום, אותם יהיה הנשיא מוסמך להוסיף לו.

במידה שלא הצליח לזכות באימון הכנסת בממשלה החדשה שהרכיב, או שלא הצליח כלל להרכיב ממשלה – יודיע הנשיא על כך ליו"ר הכנסת. בהודעה זו, או בהצבעת אי-אמון של הכנסת בממשלה החדשה שהרכיב – רואים כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני תום כהונתה.

על ועדת הבחירות לכנסת, לערוך אז בחירות כלליות חדשות לכנסת תוך 90 יום, ולא יאוחר מיום שלישי שלפני תום מועד זה.

- **פיזור הכנסת על ידי ראש-הממשלה** – במידה שראש הממשלה נוכח לדעת שקיים רוב בכנסת המתנגד לממשלה, ושבעקבות כך אין הוא יכול להבטיח את פעילותה התקינה (כפי שקרה למשל בכנסת ה-16, כשקבוצת מורדים מקרב סיעתו של ראש-הממשלה – הליכוד – החלה להצר את צעדי הממשלה, בעיקר בנושא ההתנתקות) – רשאי הוא בהסכמת הנשיא לפזר את הכנסת, בצו שייכנס לתוקפו 21 יום לאחר פרסומו. באותה תקופת זמן רשאים רוב חברי הכנסת (בהתאם לפרוצדורה המפורט בסעיף הקודם) לבקש מהנשיא להטיל על חבר כנסת אחר להרכיב ממשלה. הנשיא יודיע על כך ליושב-ראש הכנסת, ותהליך הקמתה של הממשלה על ידי חבר הכנסת החדש יהיה כמו בסעיף הנ"ל (28 יום ועוד 14 יום).

גם במקרה זה, אי הצלחתו של הח"כ המרכיב, להרכיב ממשלה או לזכות באימון הכנסת, תגרור בחירות כלליות תוך 90 יום כאמור לעיל.

- **הסמכות לפזר את הכנסת – ייחודית לראש-ממשלה מכהן** - שר הממלא את מקומו של ראש הממשלה לא יהיה רשאי לפזר את הכנסת, מצב שיכול להיווצר בעת שהותו של ראש הממשלה בחו"ל או בתקופת נבצרותו (עקב מחלה) של ראש הממשלה למלא את תפקידו....

גם ראש ממשלה לא יהיה רשאי להשתמש בסמכות זאת מתחילת כהונתה של כנסת חדשה ועד כינון ממשלה חדשה (יש לזכור כי בתקופה זו ראש הממשלה, שנבחר בכנסת הקודמת - מכהן כראש-ממשלת מעבר שאיבד את אימון הכנסת היוצאת. השארת סמכות כזאת בידיו עלולה לתת לו יכולת לפזר כנסת חדשה שזה עתה נבחרה ושהרכבה לא נוח לו מבחינה פוליטית, ולעוות על ידי כך את רצון הבוחר).

כמו כן לא יוכל ראש הממשלה להפעיל סמכות זאת לאחר שהכנסת הביעה אי-אימון בממשלה, במקרה של התפטרות ראש-הממשלה או לאחר שניתן פסק דין שבו נקבע כי עבר עבירה שיש עמה קלון.
- **ממשלת מעבר** - עם התפטרות ממשלה או במהלך בחירות חדשות לכנסת - תמשיך הממשלה המכהנת בתפקידה כ**ממשלת מעבר** עד שתיכון ממשלה חדשה, והוא הדין לגבי ראש-הממשלה. אולם אם הוא נפטר במהלך תקופה זו או נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו (המקרה של אריק שרון), או הופסקה כהונתו מחמת עבירה- תקבע הממשלה שר אחר שהוא חבר כנסת וחבר בסיעתו של ראש הממשלה - כראש ממשלה בפועל - עד שתיכון הממשלה החדשה. החלטה זו איננה טעונה הסכמת הכנסת. כמו כן יכולה ממשלת מעבר למנות חבר כנסת לשר בתפקידו של שר שחדל לכהן. גם מינוי כזה אינו טעון אישור הכנסת.

יצוין, כי בעבר הפכה כל **ממשלת מעבר** למלכודת לחבריה: איש לא היה יכול להתפטר ולא ניתן היה להוסיף לה חברים. המצב הזה בוטל, שכן כהונתם של שרים **בממשלת מעבר** השייכים לסיעה שגרמה להתפטרות הממשלה, עלולים להיות גורם מפריע בהמשך פעילותה של הממשלה עד להרכבת ממשלה חדשה; או אם סיעה מהסיעות המרכיבות את ממשלת המעבר, חושבת כי המשך ישיבתה בממשלה עלולה להזיק לה במערכת הבחירות הבאה - גם במקרה כזה שריה יכולים לפרוש מהממשלה.

בישראל השתרש הנוהג, **שממשלת מעבר** ממעיטה בפעולות ובהחלטות בעלות משמעות עקרונית או השפעה מרחיקת לכת (כגון הכרזת מלחמה, שינוי קיצוני בתקציב) שיהיו בניגוד לעמדותיהן של הסיעות האמורות להרכיב את הממשלה החדשה. וזאת למרות שהחלטות **ממשלת מעבר** אינן טעונות הסכמה של כנסת מכהנת....
- **האצלת סמכויות** - כל שר רשאי להאציל מסמכויותיו, פרט לסמכות להתקין תקנות (השמורה אך ורק לשר), לעובד ציבור וכן ליטול לעצמו סמכויות של הפקידים הכפופים לו. אולם במידה

שלפקיד מוקנית סמכות שיפוטית (כגון קביעת שומה לנישום בהתאם למיטב השפיטה של הפקיד, החלטה של הפרקליטות להגיש כתב אישום) אין השר יכול ליטול אותה לעצמו.

- **התקנת תקנות** - כל חוק, על מנת שניתן יהיה לבצעו, מחייב התקנות תקנות ביצוע, אותן מתקין השר הממונה על ביצוע החוק. אולם במידה שהתקנות מכילות גם ענישה פלילית בשל הפרתן – הן חייבות להיות מאושרות לפני פרסומן על ידי ועדת הכנסת שהשתתפה בחקיקת החוק (תקנות שאינן כוללות סנקציה פלילית יונחו על שולחן הוועדה והכנסת לידיעתן). ללא אישור הוועדה או דחיית התקנות, הן לא יוכלו להיכנס לתוקפן אלא 45 ימים אחר הנחתן על שולחן הוועדה.
- **סודיות הדיונים בממשלה** – הדיונים וההחלטות של מליאת הממשלה או של אחת מועדותיה בתחומים הבאים: ביטחון המדינה; יחסי החוץ של המדינה; כל נושא שהממשלה הכריזה על סודיותו (כגון העלאת יהודים מארצות מסוימות) וכל נושא שהממשלה החליטה לשמור בסוד – הם סודיים ופרסומם אסור. אולם דברים שהממשלה, או ראש הממשלה או הדובר של הממשלה התירו את פרסומם לא ייחשבו יותר כסודיים שפרסומם אסור.
- **הכרזת מצב חירום** – הכנסת ביוזמתה או על פי הצעת הממשלה, רשאית להכריז על מצב חירום במדינה שתוקפו לא יארך יותר משנה (אולם היא רשאית לחזור ולהכריז על המשך מצב חירום בתום השנה). אם אין באפשרות הכנסת להתכנס לשיבה עקב מצב החירום, יכולה הממשלה להכריז עליו לתקופה שלא תעלה על שבעה ימים שבמהלכם תשתדל לקבל את תמיכת הכנסת. במידה שהכנסת לא הצליחה להתכנס באותם שבעה ימים, יכולה הממשלה לחזור ולהכריז על מצב החירום לשבעה ימים נוספים. את ההכרזה יש לפרסם ב"רשומות" ובהעדר אפשרות כזאת – יש לפרסמה בכל דרך אחרת עד לפרסומה ב"רשומות" כשניתן יהיה לעשות כן. הכנסת רשאית בכל עת לבטל את מצב החירום ולפרסם על כך הודעה ב"רשומות".
- **התקנת תקנות שעת חירום** – חשוב לציין כי את התקנות לשעת חירום התקינה בשעתו ממשלת המנדט כדי להיאבק בארגוני המחתרת היהודיים. אולם גם לאחר הקמת המדינה הורגש הצורך בקיומו של מצב חירום וקיומן של תקנות לשעת חירום (לאחר שבוטלו מתוכן התקנות שכוונו ישירות נגד הישוב היהודי. במשך השנים הועלו לא אחת הצעות לביטול התקנות, אך ההצעות נדחו לרגל קיומן של הסכנות התמידיות לביטחונה של המדינה. התקנות נועדו אפוא לאפשר לממשלה להגן על המדינה, על ביטחון הציבור ועל קיום האספקה והשירותים החיוניים. אולם התקנות הן חרב פיפיות, שכן הן נותנות לממשלה כוח שליטה כמעט בלתי מוגבל: לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו, לקבוע בו תנאים, להטיל או להגדיל מסים ותשלומי חובה אחרים. זאת ועוד: ראש הממשלה יכול להתקין תקנות כאלה בעצמו אם נוכח לדעת שלא ניתן לכנס את הממשלה לאישורן.
- על כן חייבת הממשלה להניח את התקנות לשעת חירום שהיא מתקינה – על שולחן ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.
- תוקפן של התקנות לשעת חירום פוקע אוטומטית בתום שלושה חודשים. אולם ניתן להאריך את

תוקפן על ידי חוק מיוחד שתחוקק הכנסת (הפקיעה האוטומטית נועדה למנוע מצב של השתלטות לא חוקית על המדינה על ידי הארכה, ללא אישור הכנסת, של התקנות). במידה שמצב החירום חדל להתקיים, יהיו התקנות תקפות – לא יותר מ-60 יום מסיום מצב החירום, פרט לאלה שתוקפן הוארך על ידי הכנסת, בחוק מיוחד.

- **מגבלות התקנות לשעת חירום** – הן לא יכולות למנוע פניה של אזרחים לערכאות; אינן יכולות לקבוע ענישה רטרואקטיבית או להתיר פגיעה בכבוד האדם. כמו כן אין התקנות יכולות לשנות את חוק יסוד הממשלה, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים.
- **הצעת תקנות חירום נוספות לרגל החשש ממהומות בעקבות הדיונים באו"ם על הקמת מדינה פלסטינית - ב-19 בספטמבר 2011 נודע (עיתון "הארץ") כי המשרד לביטחון פנים הכין תוכנית מגירה, כדי לאפשר למשטרה להתמודד ביתר יעילות בהפרעות סדר המוניות שעלולות לפרוץ בעקבות המהלך המדיני הפלסטיני במוסדות האו"ם. עיקרי התיקונים המוצעים, כפי שפורסמו:**
 - (1) הרשות להביא עצורים בפני שופט עד 48 שעות מרגע המעצר – במקום 24 שעות עתה.
 - (2) דחיית פגישה של עצור עם עורך דינו.
 - (3) מתן רשות לשוטרים להפעיל כוח גם בשלב עיכוב ולא רק לצורך מעצר.
 - (4) דחיית הודעה למשפחת העצור עד 24 שעות מרגע המעצר במקום המצב הקיים כיום המחייב מתן הודעה כזאת ללא דיחוי.
 - (5) גובשה תוכנית שלמה הנוגעת להקמת נקודות כינוס של עצירים במהומות המוניות, כולל מתן פטור מהחובה לתעד תיעוד ויזואלי של מהלך החקירה.
 - (6) קטינים מתחת לגיל 14 שיעצרו (בעיקר בגין גרימת נזקים ויידוי אבנים), יובאו בפני שופט עד 24 שעות מעת מעצרו (במקום 12 כיום), ואילו בעצירים בני 14 ינהגו כמו במבוגרים.

ההצעות עוררו התנגדות חריפה של משפטנים וכן של משרד המשפטים, ובעת כתיבת שורות אלה (נובמבר 2011) עדין לא נפלה ההחלטה.
- **מערכת היחסים של הממשלה עם הכנסת** – מפורטת בפרק הקודם על הרשות המחוקקת.
- **עמידות חוק יסוד הממשלה – חוק זה** לא ניתן לביטול או לשינוי אלא ברוב חברי הכנסת (לפחות 61 ח"כים). לעומת 80 חברי כנסת הרשאים לשנות את חוק יסוד הכנסת.

חוק הממשלה – התשס"א - 2001

במקביל לחקיקת חוק יסוד הממשלה, חוקקה הכנסת חוק נוסף שאיננו חוק יסוד אך המסדיר כמה וכמה נושאים חשובים בתחום התנהלות הממשלה, כדלקמן:

- **פרסום הסכמים בין מפלגות וסיעות** – כל הסכם הנחתם בין הסיעות בכנסת הקשור בהצבעת אי-אימון בממשלה, בקשר להצבעה על חוק התקציב, או בקשר לצירוף שרים נוספים לממשלה לאחר כינונה או לגבי מינוי סגן שר – חייב להימסר למזכיר הכנסת כדי שיונח על שולחנה (במהלך בחירות לכנסת – גם לבאי כוח רשימות המועמדים).
 - בצורה כזאת מובטחת שקיפות מלאה, לגבי ההבטחות שנותן המועמד לראשות הממשלה, או ראש ממשלה מכהן – לסיעות המצטרפות אליו לקואליציה. הדבר ימנע גם מתן טובות הנאה כספיות לסיעות או למי מחבריהן (בכסף, בשווה כסף או בערבות) וכן נאסר הסכם בדבר שימור מקומו או מעמדו או קידומו של עובד ציבור שמי מהסיעות רוצה ביקרו.
 - **עבירות של שר שלא חל עליהן סעיף 23/א של חוק יסוד הממשלה** – על עבירות שעבר שר בתחום התעבורה, וכן על עבירות קנס ועברות מנהליות - לא יוגש כתב אישום לבית משפט מחוזי אלא
 - **חובת צינון** – ב-12.3.07 התקבל בכנסת (ברוב של 55 נגד 5) חוק צינון חדש, המטיל על כל המנויים בחוק הצינון הישן (ראש השב"כ, ראש המוסד, אלוף ומעלה, ניצב משטרה ונציב שב"ס ומעלה ובעלי תפקידים מקבילים במוסדות הנ"ל) חובת צינון בת שלוש שנים במקום שישה חודשים **בחוק הכנסת**. החוק עורר דיון רחב, שכן יש הטוענים כי הוא מרחיק מהמערכת הפוליטית אנשים ראויים ולכן יש לצמצמו ל-18 חודש ואילו אחרים סבורים כי הדבר ימנע מבעלי התפקידים הנ"ל לפזול (בעודם במדים) לתפקידים פוליטיים ולהתנהג בהתאם.
- ועדת שרים לביטחון לאומי**
- החוק מטיל על הממשלה למנות ועדת שרים לביטחון לאומי, ובה החברים הבאים : ראש-הממשלה, המשנה לראש הממשלה (בממשלה ה-32 בראשותו של בנימין נתניהו, נשאו בתואר הזה השר סילבן שלום והשר משה בוגי יעלון – אולם יש לציין כי כמו התואר סגן ראש הממשלה, גם תואר זה הוא טקסי בלבד), שר הביטחון, שר המשפטים, שר החוץ, השר לביטחון פנים ושר האוצר.
 - הממשלה רשאית להוסיף חברים לוועדה, ובלבד שמספר חברי הוועדה לא יעלה על מחצית מספרם של חברי הממשלה.
 - מספר חברי הממשלה ה-32 ידע מעלות ומורדות רבים : המספר הראשוני של חברי הממשלה היה 30, אולם תוך שנתיים (עד אפריל 2011) חלו בה שינויים פרסונאליים כדלקמן :
 - 1) השרים : יצחק הרצוג, בנימין בן-אליעזר ופרופ' אבישי ברוורמן התפטרו מהממשלה ב-17 בינואר 2011, בעקבות פרישתם של חמישה חברי כנסת בראשו אהוד ברק מסיעת העבודה והקמת סיעה נפרדת בשם "עצמאות".
 - 3) בעקבות פרישתם מסיעת העבודה חלו מינויים חדשים בסיעת "עצמאות" : שר החקלאות _____ מונה לשר המסחר, התעשייה והתעסוקה ; סגן השר מתן וילנאי מונה לשר במשרד הביטחון ; חה"כ

אורית נוקד מונתה לשרת החקלאות.

הקבינט המדיני-ביטחוני – רעיון הקמתו של הקבינט המדיני ביטחוני הועלה במצעה של [מפלגת המרכז](#) בראשותו של [יצחק מרדכי בבחירות 1999](#).^[1] [מפלגת המרכז](#) הציעה תוכנית מדינית ביטחונית חדשה, במסגרתה יוקם קבינט מדיני ביטחוני למען יישום יעיל של מדיניות השלום והביטחון. על פי המצע, תוקם גם מועצה לתכנון וייעוץ מדיני שיושב ראש שלה ימונה על ידי [ראש הממשלה](#), ולצדו יפעלו צוותים מקצועיים ומצומצמים בתחומי ההתמחות הרלוונטיים. הוצע כי בישיבות הקבינט עצמן יטלו חלק באופן קבוע ראש הממשלה, ממלא מקום ראש הממשלה, המשנה לראש הממשלה, מנכ"ל משרד הביטחון, החוץ והאוצר, [הרמטכ"ל](#), ראש [השב"כ](#), [המזכיר הצבאי של ראש הממשלה](#), מנהלי המשא ומתן המדיני וגורמים ממלכתיים בהתאם לצורך. רעיון הקבינט המדיני ביטחוני נוצר במטרה לספק גוף מייעץ מיוחד, מקצועי ואובייקטיבי לממשלה. על החברים בקבינט להעריך מצבים, להציע חלופות, לקבוע עמדות ולבחון את דרכי הממשלה והצבא.

בפועל, הקמת גוף זה נסמכת על סעיף 6 בחוק הממשלה התשס"א- 2001 הקובע:

"בממשלה תפעל ועדת השרים לביטחון לאומי שהרכבה: ראש הממשלה – יושב ראש, ממלא מקום ראש הממשלה אם מונה, שר הביטחון, שר המשפטים, שר החוץ, השר לביטחון פנים ושר האוצר."

עוד קובע החוק כי "הממשלה רשאית, לפי הצעת ראש הממשלה, להוסיף חברים לוועדה, ובלבד שמספר חברים לא יעלה על מחצית מספרם של חברי הממשלה".

בנוגע לנושאים בו תעסוק הוועדה לביטחון לאומי נקבע בחוק:

(א) הנושאים המדיניים הביטחוניים וההתיישבותיים ידונו בוועדה.

(ב) סדר היום של הוועדה והגורמים שיוזמנו לישיבותיה יקבעו על ידי ראש הממשלה לאחר התייעצות עם השר המייצג.

(ג) השר המייצג יהיה רשאי, טרם החלטה, לדרוש שההחלטה בנושא כלשהו הנדון בוועדה, ידון ויוכרע במליאת הממשלה. האמור לעיל לא יחול במקום שראש הממשלה יהיה סבור, לאחר התייעצות עם השר המייצג, כי בנסיבות העניין נדרשת החלטה מידית או שקיימות נסיבות אחרות המצדיקות הכרעה בוועדה.

מבנה הקבינט המדיני-ביטחוני לאחר פרישת שרי העבודה מהממשלה ב-17 בינואר 2011

- חברים קבועים בקבינט המדיני ביטחוני:

מינוי על-פי חוק:

1. ראש הממשלה – בנימין נתניהו
2. שר החוץ – אביגדור ליברמן
3. שר הביטחון – אהוד ברק
4. שר האוצר – יובל שטייניץ
5. השר לביטחון הפנים – יצחק אהרונוביץ'
6. שר המשפטים – יעקב נאמן

חברים נוספים:

1. השר לנושאים אסטרטגיים – משה יעלון
2. השר לשיתוף פעולה אזורי והשר לפיתוח הנגב והגליל – סילבן שלום
3. שר שירותי המודיעין – דן מרידור
4. שר החינוך – גדעון סער
5. השר בני בגין
6. שר התשתיות – עוזי לנדאו
7. שר הפנים – אלי ישי
8. שר הבינוי והשיכון – אריאל אטיאס
9. שר התמ"ת שלום שמחון

מוזמנים קבועים – ללא זכות הצבעה:

- השר – יוסי פלד
- שר המדע והטכנולוגיה – דניאל הרשקוביץ'
- שר הרווחה – משה כחלון
- שרת התרבות והספורט – לימור לבנת
- שרת החקלאות – אורית נוקד
- היועץ המשפטי לממשלה – יהודה וינשטיין

סמכויות הקבינט

- קביעת יעדי מערכת הביטחון ומדיניותה.
- דיון בנושאים הנוגעים לצה"ל, לרבות מבנה הצבא, היערכותו, כוננותו והצטיידותו, מחקר ופיתוח במערכת הביטחון, קבלת הערכת המודיעין הלאומית השנתית ומעקב אחר התפתחויות בתחומים אלה.
- קבלת מידע בנושאי מודיעין, נושאים מדיניים, מבצעים צבאיים וביטחוניים.
- תיאום פעולות הממשלה באזורי יהודה, שומרון ועזה.

כמוסבר לעיל, בעקבות הקמת "השביעיה" פחתה חשיבותו של הקבינט המדיני-ביטחוני.

המועצה לביטחון לאומי

דו"ח ועדת החקירה הממלכתית בראשותו של השופט העליון אגרנט, שדנה באירועי **מלחמת יום הכיפורים** המליצה בין היתר, להקים על יד ראש הממשלה מוסד נוסף שיאסוף עברו ובמקביל לזרועות המודיעין של ישראל, מידע מדיני, צבאי ומודיעיני וכן יקבל להערכתו ולבדיקתו חומר מודיעיני שנאסף על ידי יחידות המודיעין האחרות של מערכת הביטחון. בכך קיוותה הוועדה לגוון את מקורות המידע ובעיקר את צורת ניתוחם והסקת המסקנות האופרטיביות מהמידע המצטבר. גיוון כזה ימנע לדעתה את הקיבעון שאיפיון את הערכת המודיעין של אגף המודיעין של צה"ל לפני **מלחמת יום הכיפורים**: ראשי הסיקו מסקנה אחת בלבד, מהידיעות המצטברות על ההכנות הצבאיות שנערכו במצרים ובסוריה: שמדובר בתמרונים בלבד ללא סכנת מלחמה מיידית.

קולות אחרים שהושמעו באגף המודיעין הושתקו ולא ניתן להם ביטוי בהערכות המצב שהובאו לידיעתו של ראש הממשלה. קיומו של מוסד נפרד ועצמאי, בסמיכות לשולחנו של ראש הממשלה, יבטיח גיוון בהערכות המודיעין כמקובל בכמה מדינות בעולם ובראשן ארצות הברית בה פועלת המועצה לביטחון בראשותו של מינוי נשיאותי נפרד מהמערכת של הפנטגון ומהשלוחות המודיעיניות השונות.

לאחר השהיות ודחיות רבות, הוקמה בישראל **המועצה לביטחון לאומי**, אולם היא לא הצליחה להמריא וראשיה התפטרו בזה אחר זה. הסיבה לכך הייתה התעלמותן של זרועות המודיעין האחרות (בעיקר המוסד ואגף המודיעין של צה"ל) מהמועצה, ומידורה ממקורות המודיעין שנאספו על ידי הצוותים הגדולים של המוסדות הללו. משום כך לא עמד לרשותה של המועצה כל חומר רלוונטי שעליו יכלה לעבוד ולגבש המלצות עצמאיות לראש-הממשלה. לאחר פרסום מסקנות ועדת וינוגרד שחקרה את אירועי **מלחמת לבנון השנייה**, הקים ראש הממשלה צוות היגוי, בראשותו של רב/אלוף אמנון ליפקין-שחק, ליישום המלצות הדו"ח. צוות ההיגוי המליץ לחזק מאוד את המועצה לביטחון לאומי:

- להגדיל את התקן שלה ל- 50 איש.
- לשלב בתוכה חלק גדול מהפונקציות שממלאים היום: ראש הסגל של ראש הממשלה; היועץ המדיני לראש-הממשלה והעוזר למודיעין של המזכיר הצבאי).
- תפקידו של המזכיר הצבאי יוחלש והוא יורד מתקן של אלוף לתקן של תת-אלוף.
- ראש המל"ל הוא שינהל מטעם ראש הממשלה את המגעים המדיניים והשיחות עם הממשלה האמריקאית, הרשות הפלסטינית וגורמים נוספים (תפקידים אלה מוטלים על ראש הסגל והיועץ המדיני).

- המל"ל תעניק לראש הממשלה כל בוקר את התדריך המודיעיני ותשלב בתוכו תכנים מדיניים (במקום המזכיר הצבאי).
- על הקבינט המדיני-ביטחוני להתכנס לפחות אחת בשבועיים.
- ראש המל"ל ימונה כמשרת אימון כדי להבטיח את שליטת הדרג המדיני בתהליכי קבלת ההחלטות.

יחסי הדרג המדיני וצה"ל

- יחסי הדרג המדיני וצה"ל, כפי שבאו לידי ביטוי בהמלצות ועדת אגרנט, לעיל, זכו להתייחסות נוספת והפעם גם נרחבת יותר בדו"ח ועדת וינוגרד (2008). הוועדה מצאה "חולשות מבניות" בחלוקת האחריות והסמכויות בין שני הדרגים, והדגישה את "הצורך הקריטי" בהסדרת היחסים ביניהם. בעיקר אמורים הדברים בפיקוח הדרג המדיני על צה"ל. קיימים ארבעה אברים למשוואת היחסים הללו: הממשלה, ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל. שרי הממשלה ממעטים לעסוק בנעשה בצבא (לעתים בגלל העדר ניסיון ולעתים כדי למזער את אחריותם למהלכים הננקטים), ובעקבות כך ברוב המקרים הרמטכ"ל מביא רק אחוזים בודדים של החלטותיו לידיעת השרים, וברוב המקרים הוא מחליט בעצמו. זאת היא שגיאה כפולה: הרמטכ"ל חושף עצמו לביקורת אישית, המחייבת אותו, במקרה של כישלון להסיק מסקנות. כך קרה עם רמטכ"ל **מלחמת יום הכיפורים** דוד אלעזר, וכך קרה עם רמטכ"ל **מלחמת לבנון השנייה** – דן חלוץ. ואילו חברי הממשלה מציגים את עצמם כמי שמוליכים אותם באף וכחסרי ידע יסודי בתחום המדיני-ביטחוני. זכורה לכל התנצלות של גולדה מאיר על האיחור בגיוס המילואים לקראת **מלחמת יום הכיפורים**: "מה רוצים ממני, אני אישה זקנה, ברגע שאמרו לי לגייס מילואים, נתתי הוראה מיידית לגייסם". יש צורך אפוא להגדיר בחוק את מערכת היחסים הזאת, ובעיקר את הנושאים הבאים:
- הגדרת רשימת הנושאים להם אחראית הממשלה, הקשורים לצה"ל וטעונים החלטה או אישור שלה, כמו: פתיחה במלחמה, קביעת המטרות האסטרטגיות של הפעלת הכוח.
 - כיום ראש הממשלה לא מוזכר כלל בחוק יסוד צה"ל, למרות שמספר ניכר של פעולות צבאיות נמצאות בסמכותו. אומנם ועדת וינוגרד התייחסה לראש הממשלה כאחד משני הקברניטים שמעל לצבא, אולם כאמור אין לכך זכר בחוק יסוד הצבא.
 - שר הביטחון אמור להיות הצינור המקשר בין הצבא לממשלה (כלשון החוק הקיים): "הרמטכ"ל נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון", אולם לא ברור מה גבול המעורבות: רק בעניינים אסטרטגיים או גם בנושאים טקטיים. צריך אפוא להגדיר במדויק את סמכויותיהם ואחריותם של כל אחד מארבעת אברי המשוואה הזאת.
 - יש צורך להגדיר ביתר פירוט את הגדרת צה"ל בחוק היסוד הקיים: "צה"ל – צבאה של המדינה". פירוט זה צריך לכלול במפורט את התפקידים הבאים: להגן על מדינת ישראל, תושביה

ורבינותה; למלא כל משימה חוקית שתוטל על ידי הממשלה במטרה להבטיח את ביטחון המדינה ושלוש תושביה; ולמלא יעדים ביטחוניים-מדיניים.

- ידוע כיום כי בדיוני המטכ"ל שנערכו במהלך **מלחמת לבנון השנייה** (וקרוב לוודאי גם במהלך של המלחמות הקודמות), נשמעו הצעות ודעות שונות מאלה של הרמטכ"ל, אולם זה האחרון אסר על המסתייגים להעלות את הסתייגויותיהם לפני הגורמים המדיניים כולל שרי הממשלה. יש לקבוע בחוק כי על הרמטכ"ל להביא לידיעת הדרגים המדיניים גם את דעותיהם של המסתייגים.
- יש צורך להקים ועדת מינויים חיצונית ועצמאית שתדון באישור אלופים חדשים. ועדה כזאת פועלת כיום בממשלה לגבי מינוי מועמדים לתפקידים בכירים במינהל הציבורי. ועדה כזאת תנתק את הת
- תלות הבלעדית של כל מועמד ברמטכ"ל ובשר הביטחון, ואת ההשתדלויות (לעתים אף האסורות) אצל הדרגים המדיניים והפוליטיים. מחול השדים שהתחולל סביב מינויו של אלוף יואב גלנט לרמטכ"ל בשנת 2011 ושהסתיים בביטול מינויו ובמינוי האלוף בני גנץ במקומו, יכול לשמש דוגמה מצוינת לבעיות הכרוכות במינוי רמטכ"ל באורח בלעדי על ידי שר הביטחון ובאישור ראש הממשלה.
- קיימת אומנם "ועדת טירקל" לאישור מינויים כמו זה של הרמטכ"ל, אולם את יוזמת ההעלאה של שמות מועמדים שמר לעצמו עד היום (2011) שר הביטחון.

התרשלות שלטונית ביישום החלטות בג"צ

בחודש פברואר 2010 הציגה, מי שהייתה המשנה ליועץ המשפטי – גבי יהדות קרפ, שורה של פסיקות מערכת המשפט ובעיקר בגצ"ים שלא כובדו כלל על ידי הממשלה. להלן העיקריות שבהן:

- (1) אפליית ישובים ערבים בישראל בכל הנוגע לשיבוץ אותם ישובים באזורי עדיפות לאומית
- (2) למרות פסיקת בג"ץ משנת 2001 שהטיל על הממשלה לבנות 400 כיתות בית ספר בירושלים המזרחית, נבנו עד שנת 2010 רק 245 כיתות.
- (3) למרות הבטחתה שלשר החינוך יולי תמיר לבנות תוך שנה בית ספר תיכון לילדי אבו תלול בנגב. בית הספר לא נבנה עד 2011.
- (4) למרות קביעתו של בג"צ כי על המדינה לפרק מעקה ביטחון שבנו כוחות הביטחון בין היישובים כרמל ו-לטנאה (דרום הר חברון) בדצמבר 2006, והמעקה לא פורק. בית המשפט הטיל על המדינה הוצאות כבדות בגין בזיון בית המשפט וחייב להרוס את המעקה תוך 14 יום.

(5) במרס 2006 קבע בית המשפט העליון כי שר הפנים אינו רשאי להתנות את רישיון העבודה בישראל שניתן לעובדים זרים, תוך כבילתם המאולצת למעביד מסוים (דבר הפוגע בזכויות האדם). פסק הדין לא קוים עד היום (2011). אלא באופן מוגבל.

(6) תוואי הגדר בבלעין – בית המשפט קיבל עתירה של תושבי הכפר לאפשר להלם להגיע לאדמותיהם, דבר שנמנע מהם בגים הקמת גדר ההפרדה ואי התקנת שער למעבר. למרות הבטחת הממשלה ההבטחה לא קוימה, וגרמה לעימות שבוע חריף של התושבים והמזדהים עמם עם כוחות הביטחון במקום. העימות נמשך עד היום (2011).

(7) תוואי הגדר בעזון – ביוני 2006 קבע בג"צ כי תוואי הגדר באזור עזון בלתי חוקי, אך מדרשו שלוש שנים עד שהמדינה אכן מימשה את החלטתו, וזאת לאחר איום בתביעה על בזיון בית הדין.

(8) גזענות בעמנואל – באוגוסט 2009 קבע בית המשפט העליון כי ההפרדה של תלמידות ספרדיות מהאשכנזיות בבית הספר בית יעקב בעמנואל היא בלתי חוקית ופוגעת בזכותן של התלמידות הספרדיות לשוויון. העניין הלך וסבך עקב סרובם של ההורים האשכנזים לאפשר לתלמידות הספרדיות ללמוד יחד עם בנותיהם. נערכו כמה וכמה ישיבות של בג"צ עי כי הוטלו עונשי מאסר על ההורים הסרבנים והתפתח עימות חריף עם העדה החרדית. בסופו של דבר התמסמס העימות ונמצאו דרכי פשרה, שלא פתרו כליל את בעיית ההפרדה הגזענית.

(9) מיגון בתי ספר בשדרות – במאי 2007 הורה בג"צ למדינה למגן תוך שישה חודשים את כל כתות האם של בתי הספר באזור זה במיגון מלא. אולם ההוראה לא בוצעה וארכותצ שניתנו למשרד החינוך לא הספיקו כדי לבצע את המיגון המלא.

(10) בשנת 2003 בג"צ ביטל את אזורי העדיפות בחינוך בגלל קיפוח ערבי השינוי לא בוצע.

אי מילוי הפסיקות של בית המשפט העליון על ידי המדינה, מהווה זלזול והחלשה את התוקף המוסרי והמעשי של בג"צ ומהווה דוגמה רעה למערכות שלטוניות ופרטיות אחרות.

מזכיר הממשלה

חוק הכנסות (סעיף 8) וכן המסקנה המשתמעת מניסוחו של חוק יסוד הכנסת, סעיף 31 - מחייבים את הממשלה למנות **מזכיר לממשלה** ולהגדיר את סמכויותיו. מינוי מזכיר לממשלה מחייב פרסום ב"רשומות".

תפקידיו של מזכיר הממשלה מתמצים בכל משימה שמטיל עליו ראש הממשלה, וביניהם התפקידים המוגדרים הבאים :

- הכנת סדר היום לישיבות הממשלה ולוועדות השרים. לשם כך הוא מצוי בקשר עם כל השרים.
 - קישור בין הממשלה לבין נשיא המדינה : אחת לשבוע עליו לעדכן את הנשיא בהחלטות הממשלה ובעניינים העומדים על סדר יומה.
 - מזכיר הממשלה משתתף, יחד עם השר הממונה על הקשר עם הכנסת, בישיבות נשיאות הכנסת וכן מעורב בכל נושא המתעורר בין הממשלה, או אחד משריה עם הכנסת.
 - מזכיר הממשלה הוא גם הדובר שלה : מספק לתקשורת תמציות מדיוני הממשלה והחלטותיה (המותרות לפרסום) ; עונה על שאלות וכן עומד לרשות כל איש תקשורת המעוניין לקבל מידע בתחום מתחומי הפעילות הממשלתית.
 - מזכיר הממשלה עומד בראש מערכת מנהלית רחבה הידועה כ**מזכירות הממשלה**. גוף זה מבצע מגוון רחב של פעולות המאפשרות את התפקוד היומיומי של הממשלה :
 - עריכת הפרוטוקולים הרשמיים של ישיבות הממשלה וישיבות ועדות השרים.
 - הכנת סדר היום והחומר הנלווה, לרבות חומר רקע, לישיבות הממשלה וועדות השרים.
 - מעקב אחר הביצוע של החלטות הממשלה וההחלטות של ועדות השרים.
 - עריכת סטנוגרמות של ישיבות הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני, וכן של ועדות שרים אחרות שאינם מופצים.
 - תיאום השתתפות נציגי הממשלה בקבלות פנים דיפלומטיות, בטקסים ובלוויות.
- התפקיד של **מזכיר הממשלה** הוא תפקיד יוקרתי ומשמש קרש קפיצה לתפקידים לאומיים בכירים. מזכירי הממשלה : זאב שרף, דן מרידור, יוסי ביילין, דני נוה ויצחק הרצוג הגיעו לתפקיד של שרים ואילו אליקים רובינשטיין הגיע למשרת שופט עליון.

ועדת בדיקה ממשלתית

כל שר רשאי למנות ועדת בדיקה בנושא או באירוע (כגון אסון אווירי או התנגשות רכבות) מסוים המצוי בתחום אחריותו. במידה שהשר העמיד בראש הוועדה שופט בדימוס, רשאי שר המשפטים – לפי בקשתו של השר הממנה ובאישור הממשלה – להעניק **לועדת הבדיקה** סמכויות של **ועדת חקירה**.

סמכויות אלה מפורטות ב**חוק ועדות החקירה** (סעיפים 9 -11 וסעיף 27 (ב), כדלקמן :

סעיף 9 – סמכויות יושב ראש הוועדה :

(א)

(1) להזמין, לחזור ולהזמין, אדם לבוא לפני הוועדה ולהעיד או להציג מסמכים או מוצגים אחרים שברשותו.

(2) לחייב עד להעיד בשבועה או בהן צדק בהתאם להוראות החיקוק, החל בבית משפט אזרחי לעניין זה.

(3) לכפות התייצבותו של אדם שלא ציית להזמנה לפי פסקה (1) ולא הצטדק על כך בדרך המניחה את הדעת.

(4) לצוות על גביית עדות בחוץ-לארץ.

(ב) סמכויותיו של יושב ראש הוועדה לעניינים אלה יהיו כשל בית משפט בהליך אזרחי.

סעיף 10 - דינו של עד

(א) מי שהוזמן להעיד או להציג מסמך או מוצג אחר לפני ועדת חקירה, חובותיו יהיו כשל נחקר לפי סעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות).

(ב) סעיף קטן (א) אינו בא לגרוע מסעיפים 5א עד 15 לפקודת העדות.

(סעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות) 1927, מהווה את המקור החוקי המעניק את סמכות החקירה. ברגע שסעיף זה מוחל על ועדת החקירה, משמעותו מתן סמכות ליו"ר הועדה ולחבריה לחקור בע"פ כל אדם המכיר, לפי הסברה, את עובדותיו וסודותיו של הנושא אותו חוקרת ועדת החקירה. על הנחקר להשיב נכונה על כל השאלות שיוצגו לו בשעת החקירה, למעט שאלות שיהא בתשובות עליהן כדי להפלילו).

סעיף 11 – סירוב להעיד

(א) מי שנתקיים בו אחד מאלה:

(1) – הוזמן לבוא לפני ועדת חקירה ולא בא, או בא ועזב ללא רשות את מקום דיוני הועדה בטרם מסר עדותו;

(2) נדרש להמציא מסמך או מוצג אחר שברשותו ולא המציאו;

(3) נדרש כדין להישבע או להצהיר בהן צדק ולא עשה זאת;

(4) נדרש כדין להשיב על שאלה ולא השיב או השיב ביודעין תשובה מתחמקת – רשאי יושב ראש הועדה, על דעת הועדה, להטיל עליו, אף שלא בפניו – קנס.

(3) מי שהוטל עליו קנס לפי סעיף קטן (א) שלא בפניו, רשאי ראש הועדה, לפי בקשתו ועל דעת הועדה, לעיין שנית בקנס שהוטל, להפחיתו או לבטלו, והוא יבטלו אם שוכנע שהמבקש נמנע מלעשות כנדרש מסיבות שלא הייתה לו שליטה עליהן.

(ג) הטיל יושב ראש ועדת החקירה קנס לפי סעיף (א), יודיע על כך מיד לנשיא בית המשפט העליון, ורשאי הנשיא או שופט אחר של בית המשפט העליון, בין לפי בקשת מי שהוטל עליו הקנס ובין בלעדיו, לבטל את הקנס או להפחיתו.

(ד) קנס שהוטל לפי סעיף קטן (א) ייגבה כמו קנס שהטיל בית משפט בהליך פלילי.

(ה) מי שהוזמן או נדרש כאמור בסעיף קטן (א) ולא נענה והוזמן או נדרש שנית ושוב לא נענה, ללא הצדק סביר, דינו – מאסר שנתיים, ואין בהטלת קנס לפי סעיף קטן (א) כדי למנוע הגשת אישום לפי סעיף קטן זה.

כזכור, ועדת החקירה שמינה ראש הממשלה, אהוד אולמרט לבדיקת אירועי **מלחמת לבנון השנייה** (ועדת וינוגרד), מונתה על פי סעיף זה בחוק הממשלה. המינוי עורר בשעתו ביקורת שכן רבים חששו כי כיוון שהוועדה מונתה על ידי ראש הממשלה (ולא בהליך המקובל של הקמת ועדות חקירה בראשותו של שופט עליון פעיל) – היא לא תהיה אובייקטיבית מספיק בהסקת מסקנותיה. חשש זה נתבדה כליל.

חובת הדיווח לכנסת

על הממשלה למסור הודעה לכנסת על כל אחת מהפעולות הבאות:

- 1) מילוי מקום של ראש הממשלה.
 - 2) מתן פסק דין נגד ראש הממשלה בעבירה שיש עמה קלון או הפסקת כהונתו של ראש הממשלה בעקבות פסק דין סופי בעבירה כזאת.
 - 3) התפטרות ראש הממשלה.
 - 4) ראש ממשלה שנפטר או שנבצר ממנו דרך קבע לכהן.
 - 5) הפסקת כהונה של שר.
 - 6) מילוי מקומו של שר.
 - 7) הפסקת כהונתו של סגן שר.
 - 8) מינוי ראש ממשלה בפועל.
 - 9) מינוי שר.
 - 10) העברת שטחי פעולה ממשרד למשרד.
- על כל פעולה מהפעולות הנ"ל יכולה לבוא התנגדות מצד חבר או חברים בכנסת, ואם היא תזכה ברוב – היא תבטל את הפעולה. זהו עוד פן חשוב בתחום הביקורת של הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת.

חובת הפרסום ב"רשומות"

אחד העקרונות החשובים של המשטר הדמוקראטי הוא עקרון הפומביות: פומביות הדיונים בכנסת (אלא אם כן מדובר בביטחון המדינה); פומביות הדיון בישיבות הממשלה (שלא נאסר פרסומם מטעמי ביטחון המדינה), פומביות המשפט. האזרח במשטר דמוקרטי חייב להיות מעודכן (אם רצונו בכך) במהלכים שמבצעים הנבחרים בשמו. לכן חשוב גם שמהלכים חשובים

של הממשלה יפורסמו באורח רשמי. דבר זה ניתן להיעשות באמצעות פרסום בעיתון הממשלתי הרשמי "רשומות".

להלן הפעולות שהכנסת חייבת לתת להן פרסום ב"רשומות":

- (1) דחיית בקשה להביע אי אימון בממשלה.
 - (2) העברת ראש הממשלה מכהונתו.
 - (3) החלטות לעניין משכורת וגמלאות של שרים וסגני שרים.
 - (4) החלטה בעניין שינוי במועד הבחירות.
 - (5) אי קבלת התקציב.
- להלן הפעולות שהממשלה חייבת לתת להן פרסום ב"רשומות":

- (1) כינון ממשלה, הרכבה וחלוקת התפקידים בין השרים.
- (2) צירוף שר לממשלה.
- (3) מילוי מקום של ראש הממשלה.
- (4) הפסקת כהונתו של ראש הממשלה.
- (5) הפסקת כהונתו של שר.
- (6) מילוי מקום של שר.
- (7) מינוי סגן שר.
- (8) הפסקת כהונתו של סגן שר.
- (9) החלטת הממשלה למנות ראש ממשלה בפועל (כפי שקרה לאחר שראש הממשלה אריק שרון שקע בתרדמת).
- (10) מינוי שר.
- (11) אצילת סמכויות לשר משרי הממשלה, נוסף על סמכויות שנבעו מתוקף תפקידו.
- (12) נטילת סמכויות.

הממשלה בפעולתה

נוסף על האחריות המוטלת על כל שר לנהל את משרדו, או את תחומי העשייה שהוטלו עליו (בהיותו שר ללא תיק) - מכהן כל שר כחבר במליאת הממשלה, ומחויב לאחריות קולקטיבית על כל החלטותיה. משום כך השתתפותו בישיבות הממשלה, גם בנושאים שאינם בתחום אחריותו – מטילה עליו אחריות רבה, ועליו להיות מצוי בנושאים המובאים בפניה הן כאינפורמציה והן כהצעות להחלטה.

נוסף לכך מטילה עליו החברות בממשלה השתתפות בועדות הרבות המוקמות (ראה להלן), כדי לייעל את עבודתה (דיונים בפורומים מצומצמים יותר מחישים את תהליך הבירור וקבלת ההחלטות).

הממשלה מקימה את הוועדות וקובעת יו"ר לכל אחת מהן. מעמדו וסמכויותיו של יו"ר ועדה הן כמו אלה של ראש הממשלה בישיבות המליאה. החלטות של הוועדות מקבלות תוקף של החלטות ממשלה אם לא הוגש ערעור על ידי אחד השרים במשך שבועיים מיום הפצת ההחלטה לשרים. בממשלה ה-31 (הוקמה ב-4 במאי 2006) פעלו הוועדות הבאות (כמה מהוועדות, כמו ועדת השרים לביטחון לאומי – הקבינט המדיני-ביטחוני, או ועדת השרים לענייני חקיקה חייבות לקום על פי החוק):

- לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) * לחקיקה ואכיפת החוק * לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) * לענייני המגזר הלא-יהודי * למינויים בשירות החוץ * לפיתוח הגליל והנגב * לענייני סמלים וטקסים * לענייני שירות הביטחון הכללי * לעניין הענקת רשות עיון בחומר ארכיוני מסווג * לענייני הפרטה * למתן היתר לפרסומים (כמו אוטוביוגרפיות של פקידים בכירים המכילות תיאורים של פעולות סודיות) * לאיכות הסביבה ולחומרים מסוכנים * לעניין עלייה, קליטה ותפוצות * לענייני פנים ושירותים * לענייני מדע וטכנולוגיה * תיאום הפעולות בין הממשלה להסתדרות הציונית ולסוכנות היהודית * להיערכות לטיפול ברעידות אדמה * למאבק באלומות * לעניין הפטריארך היווני-אורתודוקסי של ירושלים * לעניין שארית יהודי אתיופיה * ליישום תוכנית ההתנתקות בתחום הסיוע למתיישבים והתיישבות חלופית * לעניין העסקת עובדים זרים * לעניין המאחזים הבלתי חוקיים (דו"ח עו"ד טליה ששון) * לענייני ביקורת המדינה * לקידום מעמד האישה בחברה הישראלית * לעניין הקניין הרוחני * לענייני הבטיחות בדרכים * לפיתוח כלכלי – אזורי * לענייני ירושלים רבתי * קבינט לחיזוק חיפה והצפון * ועדת משנה של הקבינט החברתי-כלכלי לבחינת ההסדרים הפנסיוניים בישראל * לענייני קבורה * לעניין בחינת קצבאות הזקנה * לנושא השבת זכויות ורכוש יהודי * לענייני רווחה ושירותים חברתיים * לעניין שחרור אסירים פלסטינים * להתיישבות כפרית וחקלאית * לבחינת חובת קבלת אשרת כניסה לישראל לתיירים רוסים * לענייני שער המוגרבים * לעניין אירועים לציון שנת ה-60 למדינת ישראל * לתיקוני חקיקה הנדרשים ליישום החלטות הממשלה ובעניין המדיניות הכלכלית * לעניין הסדרתן והשבתן של הזכויות הסוציאליות שעולים היו זכאים להן בארצות מוצאם * למעקב ובקרה על ביצוע החלטות הממשלה.
- סך הכול 45 ועדות שרים, היינו השתתפות כל שר במינימום שתי ועדות, אם כי שרים רבים חייבים להשתתף במספר רב יותר של ועדות.
- מלימוד נושאי הפעולה של הוועדות אנו יכולים ללמוד כי השרים לא נותרים לבדם בתחומי העיסוק של משרדיהם, אלא שחבר_ממשלה נוספים חוברים אליהם ומשתתפים בעיצוב

הנושאים הנדונים. כך למשל שר התחבורה איננו המחליט היחיד בנושא תאונות הדרכים : הנושא נדון בוועדה ושרים אחרים מביעים את דעתם, מציעים הצעות ומצביעים על ההצעות השונות (לא תמיד בהתאם לרצונו של שר התחבורה).

- קיום קבוע של כל כך הרבה ועדות, והדיונים מתמידים ברבות מהן – מעידים על המעקב שמקיימת הממשלה אחר נושאים חשובים (או הדורשים פתרון), לא רק כהחלטה חד-פעמית.
 - כמו כן : קיום משק רחב כל כך של ועדות, מחייב הפעלת מערכת ארגונית רחבה, עליה מופקדת מזכירות הממשלה בניצוחו של המזכיר. גם הישיבות של הממשלה, מחייבות הכנות מתאימות, וסדרי דיונים קבועים מראש : בגלל כובד ההחלטות המתקבלות בהן, בגלל ריבוי המוזמנים המשתתפים בהן ובגלל גודלה של הממשלה (30 שרים בממשלה ה-32) שלכל אחד מחבריה יש הצעות, שאילתות, רצון להשתתף בדיונים וכיו"ב.
- הממשלה ה-31 טרחה להכין **תקנון מיוחד לעבודת הממשלה** המסדיר את נהלי עבודתה ועבודת הוועדות, ואלה עיקריו :
- (1) ראש הממשלה הוא הקובע את סדר היום של הממשלה, את משך הדיון בכל נושא ואת זמן הדיבור המוקצה לשרים.
 - (2) נוהל הגשת הצעות לסדר היום של הממשלה על ידי השרים.
 - (3) הליך אישור אמנות בינלאומיות.
 - (4) ישיבות הממשלה מתקיימות בירושלים בכל יום ראשון וראש הממשלה יושב בראשן.
- a. ראש הממשלה יכול לזמן ישיבות ממשלה בכל מקום אחר או בכל מועד אחר.
 - b. סקירות מדיניות או ביטחוניות יימסרו לפי הצורך, באישורו של ראש-הממשלה גם אם לא נכללו בסדר היום.
 - c. נוהלי הגשת שאילתות של שר אחד לרעהו (בכתב).
 - d. סדרי ההצבעות (כולל הצבעת שרים שלא יהיו נוכחים בישיבה), הצבעה טלפונית או הצבעה בכתב.
 - e. סדרי עריכתה של בדיקה מקדמית למינויים הנעשים על ידי הממשלה, או המובאים לאישורה.
 - f. סדרי מינוי ועדות ממשלתיות קבועות או לעניין מסוים.
 - g. סדרי העבודה והדיונים בוועדת השרים לענייני ביטחון (הקבינט המדיני-ביטחוני).
 - h. העברת נושאים מן הממשלה לדיון אחת הוועדות או העברה מהוועדה למליאת הממשלה.
 - i. סדרי הטיפול הממשלתי בהצעות חקיקה של השרים.
 - j. סדרי ההכרזה על מצב חירום ועבודת הממשלה במהלכו של מצב חירום, כולל התקנת תקנות לשעת חירום.

- k. סדרי האישור של נסיעת ראש הממשלה או אחד השרים לחו"ל ומינוי ממלאי מקום.
- l. סדרי ניהול ישיבות הממשלה בעת שראש הממשלה נעדר מן הארץ, נבצר ממנו לנהל את ישיבות הממשלה או שנפטר.
- m. המשך כהונת הממשלה במקרה של פטירת ראש הממשלה או בעת שנבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו במשך 101 ימים רצופים.
- n. המשך כהונת הממשלה וראש הממשלה במהלך הבחירה של כנסת חדשה או לאחר התפטרות הממשלה – כממשלת מעבר.
- o. סדרי הרישום של פרוטוקולים או סטנוגרמות משיבות הממשלה או ועדות השרים.
- p. נוהל אישור העיון בפרוטוקולים או בסטנוגרמות (שנשמרים בסודיות במשך 40 שנה, ואלה של הקבינט המדיני-ביטחוני – במשך 50 שנה) על ידי שרים.
- q. נוהל אישור עיון במסמכים הנ"ל לעובדי ציבור שהשתתפו באותה ישיבה ושהעיון דרוש להם לשם מילוי תפקידם.
- r. נוהל קביעת רמת הסודיות של דיונים במליאת הממשלה, בקבינט המדיני-ביטחוני ובעדות.
- s. נוהל פרסום פרטים מדיוני הממשלה, הקבינט-המדיני-ביטחוני וועדות השרים – על ידי מזכיר הממשלה או על ידי השרים.
- t. נוהל הטיפול בבקשות של הציבור לקבלת מידע על החלטות הממשלה בהתאם לחוק חופש המידע.
- u. נוהל הפרסומים מטעם הממשלה ב"רשומות".
- v. סדרי הקשר בין הממשלה לכנסת בכל הנוגע לקביעת סדר היום של הכנסת יחד עם נשיאות הכנסת; להודעות מטעם הממשלה; להצעות לסדר של חברי הכנסת; לתשובות על שאילתות של חברי הכנסת; ולחובת שרים וסגניהם לייצג את החלטות הממשלה ולתמוך בהן, הן בהופעותיהם במליאה והן בהופעותיהם בועדות הכנסת.
- w. נהלי המעקב של מזכיר הממשלה אחר ביצוע החלטות הממשלה, החלטות ראש הממשלה והחלטות הועדות – על ידי השרים.

הקוד האתי של שרי הממשלה

בחודש יוני 2006 מינה ראש הממשלה אהוד אולמרט ועדה בראשותו של נשיא בית המשפט העליון לשעבר, מאיר שמגר (ובהשתתפותם של פרופ' אסא כשר וגבריאלה שלו), כדי שזו

תכין קוד אתי להתנהגותם של חברי הממשלה. ההצעות הוגשו בחודש דצמבר 2007 ולהלן העיקריות שבהן :

כללי ייצוג

- חבר ממשלה ימלא את תפקידו וינהג בכל הליכותיו בדרך ישרה, בהקפדה על טוהר המידות, על שלטון החוק ועל השימוש בסמכותו אך ורק למטרות להן נועדה, וזאת על יסוד שיקולים ענייניים, כלליים וסבירים ללא משוא פנים, ללא ניגוד עניינים ואף ללא מראית עין של התנהלות לא ראויה.
- חבר ממשלה יפעל במילוי תפקידו אך ורק לטובת הציבור, ללא שיקולים של רווח כלכלי או שיקול זר שיצמח לו, למקורביו או לאדם אחר שהוא חפץ ביקרו. **אולם רווח פוליטי או מפלגתי הצומח כתוצאה מביצוע מדיניות הממשלה, איננו בגדר רווח הנוף בשיקול זר.**
- חבר הממשלה ישמש דוגמה אישית בכל אורחותיו, וינהג בתפקידו הרשמיים ובחייו הפומביים על פי אמות מידה גבוהות.

היבטים פליליים ומשפטיים

- חבר הממשלה יימנע אפילו ממראית עין של מעורבות או תמיכה בעבירה פלילית.
- חבר הממשלה יימנע מכל מעורבות בהליך שיפוטי שאינו צד לו, ושאינו נוגע לתחום אחריותו כחבר הממשלה ; אולם אם הוא צד לדיון, באופן אישי, יביא זאת לידיעת ועדת האתיקה.
- חבר ממשלה לא ייתן עדות אופי.
- חבר הממשלה ישעה עצמו או יתפטר כאשר רשויות אכיפת החוק מייחסות לו, בהודעה רשמית של מי שמוסמך להגיש כתב אישום, מעשי עבירה חמורים הפוגעים באימון הציבור בממשלה.
- חבר הממשלה, שנחקר על ידי המשטרה או מי שנמסרו לו סמכויות של שוטר לפי כל דין, בחשד לביצוע עבירה, לא יימנע מלהשיב לשאלות החוקר.

מינויים בכירים

- לפני מינוי חבר הממשלה לממשלה או לתפקיד מסוים בה, יביא בחשבון ראש הממשלה או מרכיב הממשלה לפי העניין, בין היתר את תכונותיו, ניסיונו, כישוריו, התאמתו לתפקיד ועברו האתי של המועמד ומשמעותו של עבר זה.
- חבר הממשלה יפעל כדי שייבחרו ויקודמו במשרדו ובכל חבר בני אדם שבאחריותו כחבר ממשלה – המועמדים המתאימים ביותר על פי נתניהם המקצועיים ועל פי הוראות הדין מינויים. הוא יימנע מפסילת מינויים או קידום במשרה או בדרגה, מטעמים שעיקרם זיקה מפלגתית, זיקה אישית או זיקה עסקית –שכן הם פסולים.

השתתפות באירועים

- חבר ממשלה רשאי להשתתף באירוע שמאורגן על ידי גורמים חוץ ממשלתיים בתנאים הבאים :
האירוע הוא בעל חשיבות ציבורית ; אין לאירוע היבטים עסקיים ; בהחלטה להשתתף באירוע אין פגם מבחינה ציבורית, מוסרית או מבחינה אחרת.
- באירוע למטרה עסקית אשר יש בו עניין ממלכתי – תחליט ועדת האתיקה אם לאשר לחבר ממשלה להשתתף בו.

הצהרת הון וניגודי עניינים

- בתוך 60 יום מיום תחילת כהונתו יצהיר חבר הממשלה למבקר המדינה, בדין וחשבון מפורט ועל פי הטופס שבמשרד מבקר המדינה, על עניינים אלה :
- ההון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לו, לבני משפחתו ולילדיו הבגירים ביום כניסתו לתפקיד.
- המקורות והסכומים של הכנסתו, הכנסת בני משפחתו והכנסת ילדיו הבגירים בשנה שקדמה למינויו כחבר הממשלה.
- פרטים מלאים על נכסים שהועברו על סעיף 76 בציון שם הרוכש או מקבל ההעברה וקרבתו לחבר הממשלה.
- פרטים מלאים על העברה של כל הזכויות בעסק או כל המניות המקנות שליטה בחבר בני אדם לקרוב של חבר ממשלה בתוך שנה לפני מינויו לחבר ממשלה.
- הזכויות והמניות שנשארה לגביהן זכות לרכישה חוזרת על פי סעיף 76, בצירוף ההסכם המקנה את הזכות לרכישה חוזרת.
- רשימת ניירות הערך שהועברה לחברת נאמנות על פי סעיף 75 והעתק משטר הנאמנות.
- רשימה מפורטת של כל התפקידים, המשרות והכהונות שבהן החזיק חבר הממשלה בתקופת שלושה חודשים לפני מינויו ולאחר מינויו ואשר מהן התפטר על פי כללים אלה ; ורשימת התפקידים, המשרות והכהונות שחבר הממשלה ממשיך להחזיק בהן לאחר מינויו.

התנהגות לאחר סיום כהונה

- חבר הממשלה ינהג לאחר סיום כהונתו ברוח הערכים שפורטו בכללים אלה.
- לאחר תום כהונתו, לא יבליט חבר הממשלה בכתב, בכל עניין הכרוך בעסקו, במקצועו או בפנייה פרטית, את העובדה שהיה חבר ממשלה.

כללי פעולה לוועדת אתיקה

- הממשלה תמנה, על פי הצעת ראש הממשלה, ועדת אתיקה בת שלושה חברים, שבראשה יעמוד שופט בית המשפט העליון בדימוס.
- בכל הנוגע לזימון עדים, לגביית עדויותיהם ולהמצאת מסמכים, יהיו לוועדת האתיקה כל הסמכויות הקנויות לוועדת חקירה על פי חוק ועדות החקירה, בשינויים המחויבים.

- ועדת האתיקה תקיים את דיוניה בדלתיים סגורות.
- מצאה ועדת האתיקה שהופר כלל מכללים אלה, תפרסם את החלטתה באופן ובהיקף אשר תמצא לנכון.
- מצאה ועדת האתיקה כי קיים חשש לעבירה פלילית – תעביר את העניין לידיעת ראש הממשלה והיועץ המשפטי לממשלה.

הצעת התיקונים של הוועדה בראשותו של שר המשפטים יעקב נאמן, לנוסח הקוד

(יוני 2011)

- לאפשר המשך של פעילות פוליטית ענפה של השר תוך שימוש במשאבי המדינה.
- שר לא ישא באחריות לניגודי עניינים של נושאי משרות אימון בשרותו.
- השמטת החובה לבעצוע בחינה מקצועית ואתית של מועמדים לתפקיד של שר.
- הוגמשו ההצעות בנוגע להצהרות ההון שלחשהרים, קשריהם עם מנהל תיקי ניירות הערך שלהם, המגבלות על קבלת מתנות וקבלת שירותים וטובות הנאה במסגרת תפקידם.
- שונתה ההנחיה שחבר ממשלה ינהג בתפקידו הרשמיים ובחייו הפומביים על פי אמות מידה גבוהות.
- מבקר המדינה דחה את הצעות התיקונים של הוועדה וקבע כי: "הכללים המוצעים מפרים את האיזון הראוי בין האינטרסים הציבוריים, האינטרסים של השרים עצמם והאינטרסים של הממשלה".

בעת כתיבת שורות אלה (דצמבר 2011) כללי האתיקה הנ"ל - שגובשו על ידי

הוועדה בראשותו של השופט העליון מאיר שמגר בשנת 2006 ורוככו על ידי ועדת

משנה בראשותו של שר המשפטים יעקב נאמן (יוני 2011) לא אושרו עדיין על ידי

הממשלה.

משרדי הממשלה

זרועות הביצוע של הממשלה הם משרדי הממשלה. כל משרד נמצא באחריותו המיניסטרילית של אחד משרי הממשלה. תיתכן גם אחריות של שר אחד על יותר ממשרד ממשלתי אחד. במשך השנים התפתחו רשויות משנה בתוך המשרדים השונים, וזאת עקב הצורך לייחד אותן לתחום ספציפי ולהעניק להן מעמד מיוחד. רבות מהן פועלות באורח נפרד לחלוטין מהמשרד הממשלתי, אולם תחת אחריותו המיניסטרילית של השר האחראי על אותו משרד.

כך למשל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פועלת כישות מקצועית ומנהלית נפרדת אך כפופה למשרד ראש הממשלה ולעומד בראשו. וכך גם המוסד לביטוח לאומי הכפוף לשר התעשייה המסחר והתעסוקה.

למרות שחלפו כבר 63 שנים מאז החלה לתפקד בישראל ממשלה ריבונית, עדיין אין יציבות במספר ובמבנה של משרדי הממשלה: משרדים מצורפים יחד לדבוקות תחת אחריותו של שר אחד (כמו משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה) ומאידך הם מופרדים, לעתים לשני משרדים או שיחידות סמך חשובות שלהם. הופכות למשרדים עצמאיים.

תופעה ישראלית ייחודית היא הענקת אחריות מיניסטריאלית לשר בלי תיק, על יחידה מיחידות משרד כלשהו: כך למשל סגן שר הביטחון מתן וילנאי מונה בינואר 2011 לשר במשרד הביטחון האחראי על מיגון העורף; השר דן מרידור אחראי במשרד ראש הממשלה על ענייני המודיעין ואילו השר משה בוגי יעלון אחראי באותו משרד על הנושאים האסטרטגיים. כמו כן אנו עדים לפיצול מלא של משרדים. כך למשל בממשלה ה-32:

- פוצל משרד החינוך, התרבות והספורט לשניים: משרד החינוך ומשרד התרבות והספורט;
- משרד הדתות הוקם מחדש אחרי שהוא בוטל בשנת _____ וסמכויותיו הועברו למשרד המשפטים ולמשרד הפנים.
- משרד העבודה והרווחה פוצל לשניים (2003): יחידות הרווחה הפכו למשרד עצמאי יחד עם המוסד לביטוח לאומי, הרשות לשיקום האסיר ומוסד המשקם ואילו נושא העבודה והתעסוקה (הכולל גם את רשות התעסוקה, המוסד לבטיחות וגהות, ויחידות נוספות) הועבר והוצמד למשרד התעשייה והמסחר.
- במקביל לכך הוקמו משרדים חדשים כדי לעמוד בלחץ השותפים הקואליציוניים שדרשו לעצמם שטחי פעולה עצמאיים. בתחום זה ניתן למצוא:

11) המשרד לפיתוח הגליל והנגב והמשרד לשיתוף פעולה אזורי שבממשלה ה-32 אוחדו למשרד אחד. שני המשרדים הללו הוקמו מכוח אילוצים כמו הצורך להעמיד משרד ממשלתי לרשותו של שמעון פרס בממשלתו של אהוד ברק, או הצורך להעמיד משרד דומה (אך לא חשוב מדי...) לרשותו של סילבן שלום הרואה עצמו פוטנציאלית כמנהיג הבא של הליכוד...

12) משטרת ישראל הייתה עד שנת _____ כפופה למשרד הפנים, ובשנת _____ הועברה לסמכותו של משרד מיוחד, **המשרד לביטחון פנים** המאגד גם את שירות בתי הסוהר ומאז השריפה בכרמל – גם את מכבי האש..

13) משרד חדש נוסף שהוקם בשנת _____ הוא **משרד ההסברה והתפוצות**. עד לאותה עת נדד נושא ההסברה בין משרדים שונים. מרכז ההסברה" הוקם כיחידה עצמאית (1954) תחת אחריותו של השר בלי תיק זלמן ארן. הוא נדד מאז בין משרדי החינוך

וראש הממשלה ולבין משרד עצמאי שהוקם בראשותו של האלוף _____ עד ש"צנח" מחדש בשנת 2009 כמשרד עצמאי בתוספת נושא התפוצות.

(14) גם משרד המדע והטכנולוגיה הוקם (בשנת _____) מתוך אילוף קואליציוני.

(15) מאז קום המדינה היווה משרד הדואר כמסגרת שהקיפה הן את הדואר, התקשורת האלחוטית (טלקס) והטלפונים. בשנת _____ שינה שר הדואר שמעון פרס את שם המשרד למשרד התקשורת, ובהמשך נכללה בו כל התקשורת האלחוטית והקווית, שידורי הטלביזיה, האינטרנט, הטלפניה הסלולארית ואילו נושא הדואר הופרד והפך לחברה ממשלתית.

(16) משרד התיירות החל את דרכו במשרד ראש הממשלה כ"החברה הממשלתית לתיירות", צורף לאחר מכן למשרד התעשייה והמסחר ובהמשך הפך למשרד עצמאי.

(17) כאמור, משרד הדתות קם מחדש, לאחר שפורק בשנת _____ ועתה הוא משרד מלא בהנהגתו של מפלגת ש"ס.

אלה הם רק השינויים הגדולים שחלו במהלך השנים במבנה של משרדי הממשלה ובמספרם. שכן שינויים מהותיים נוספים אירעו ומתרחשים כל הזמן. כך לדוגמה נדידתו של "מינהל מקרקעי ישראל". בין: משרד החקלאות, משרד הבינוי והשיכון, משרד ראש הממשלה, הכול בהתאם לדרישותיהם הקואליציוניות של שותפי הממשלה השונים. שכן שליטה על יחידה זו הקנתה עוצמה בתחום החיוני של המדינה – השליטה על הקרקעות ועל הבנייה.

ההצדקה העניינית היחידה להקמתו של משרד חדש קשורה **למשרד להגנת הסביבה** שהוקם בשנת _____, כמענה לצורך העולמי להגן על הסביבה לנוכח זיהומי האוויר והמים, המידבור, בירוא היערות וכיו"ב. מדינות העולם נענו לגילויים על הסכנה לעתידו של כדור הארץ והקימו משרדים דומים בארצותיהם וכן ארגונים בינלאומיים לתיאום הפעולה.

עיוות בפריסתה של המערכת השלטונית

הפריסה הרחבה הזאת של משרדי הממשלה, גדולים כקטנים, מהווה עיוות מנהלי וכן מעמסה ארגונית וכספית על המערכת השלטונית. משרדי הממשלה חייבים להיות יציבים ומפתחי מסורת ארגונית וניהולית, משימה זאת נשחקת מהסיבות הבאות:

- הקמת משרד חדש מחייבת גיוס כוח אדם חדש, אימונו והפיכתו לחלק מהפעילות הממשלתית הכוללת. לרוב, המשרד החדש מוקם ללא מסורת מוקדמת, והשר הממונה חייב ללמוד את הנושא עליו הוא מופקד ללא מחקר קודם. במקרה שמדובר בשר חדש בממשלה, הוא חייב גם ללמוד את כללי המינהל הממשלתי יחד עם העובדים שהוא מגייס למשרדו. במקרים אלה קיימת גם סכנה של פוליטיזציה, שכן ניתן להניח שהשר החדש יהיה מעוניין לגייס מקורבים משלו.
- העברת יחידות ממשרד למשרד, גורמת אף היא קשיים רבים הן למשרד המקבל את היחידה והן לעובדי היחידה המועברת. היא גורמת קשיים גם לציבור הרחב הזקוק לשירותיה של

היחידה המועברת: חיפוש כתובת היחידה; היתקלות בשינויים בצורת תפקודה עקב ההעברה; חילופי גברא המחייבים את הפונים לפרוש מחדש את עניינם בפני הפקידות החדשה; שינוי בשיטות העובדה ובעקרונות המנחים אותה ועוד. לעובדי היחידה נגרמים קשיים של קליטה, הרגשה של זרות ולעתים אף הרגשת הפליה לעומת העובדים הותיקים של היחידה הקולטת.

- ריבוי המשרדים מהווה מעמסה כספית על תקציב המדינה, יוצר פקקים בירוקראטיים, מגדיל את ההיקף האישי של הפורומים המחליטים (למשל ועדות השרים), דבר הגורם להארכת משך הדיונים ועיכוב, לעתים גורלי, בתהליך קבלת ההחלטות; כמו כן ריבוי המשרדים מגדיל את האפשרות להיווצרות חפיפות והתנגשויות של סמכויות בין המשרדים השונים.

שינויים מתחייבים במבנה הממשלה לאור המחאה הציבורית

- המחאה הציבורית של קיץ 2011 תביא לתמורות רבות במבנה השלטוני, הכלכלי והמינהלי של המדינה, (והיא תידון ברחבה בספר על החברה הישראלית, מאת המחבר שייצא לאור בקרוב). כאן נאמר רק שתהיה דרושה היערכות מינהלית חדשה של משרדי הממשלה:
- **יהיה צורך להקים (במקום משרד רווחה שולי) משרד בכיר לרווחת הציבור** שיעסוק בקידום שוויון מהותי בין שדרות העם השונות; יצירת מציאות של שוויון בהזדמנויות, צמצום פערים חברתיים וסלקציה קפדנית בהפרטת יחידות ממשלתיות.
 - **יהיה צורך להפריד מחדש את משרד התעסוקה מהמשרד לתעשייה ומסחר**, ולהקנות לו כלים מודרניים לקידום שכבות חלשות בחברה ופתיחת מסלולי הכשרה וקידום (כולל הכשרה מקצועית-תיכונית לנוער) שיעניקו למשפחה עובדת את היכולת להחלץ ממצב של עוני כרוני.
 - **יהיה צורך לשדרג את מעמדו של משרד הבריאות**, להעמיד בראשו שר חברתי חזק ולהבטיח שמערכת הבריאות הישראלית אכן תדאג לקידום בריאותו של הציבור, תוך שימת דגש מיוחד על הנוער ועל הדור הקשיש.
 - **יהיה צורך לשלב במשרד האוצר רכיבים חברתיים**, בעיקר באגף התקציבים, שיאפשרו לא רק כימות כספי של תועלת מול מחיר אלא גם שילוב של הרכיב החברתי בכל פעולה כזאת.
 - **יהיה צורך להקפיד יותר על צינון במעבר של פקידות ממשלתית בכירה למשק הפרטי**; כולל מניעה של מעבר פקידות כזאת לאותן חברות עמן עסק הפקיד בתוקף תפקידו הממשלתי.

ג'ונגל של סולמות שכר

השירות הממשלתי במרבית מדינות העולם נחשב לעיסוק מכובד ומשתלם. אומנם השכר המשולם נופל, בעיקר בארצות העשירות, מהשכר המשולם בשוק הפרטי עבור אותם תפקידים, אולם לעומת זאת מבטיח השירות הציבורי יציבות ללא פיטורים, ללא זעזועים בשכר, משרה מכובדת, פנסיה מובטחת ותנאי עבודה נוחים.

השכר במדינות אלה צמוד לרוב למשבצת בה נמצא העובד, בדרוג כללי המכסה את פירמידת המבנה הארגוני והשווה לרוב בכל משרדי הממשלה. כך מנהל מדור יקבל את אותו השכר במשרד האוצר כמו במשרד הפנים - שכן הגדרת התפקיד בשני המשרדים (כמו בכלל משרדי הממשלה) תהיה זהה. עלייה בשכר תתכן רק בעקבות התקדמותו של העובד מתפקיד נתון לתפקיד בכיר יותר.

מן הראוי לציין כי גלים של אינפלציה, במידה שפגעו במדינה כלשהי, יצרו עיוותים בשכר שלעתיים תוקנו (ולעתיים לא) על ידי פיצוי אינפלציוני לשכר. אומנם במדינות מסוימות, כפי שהתגלה במשברים שפקדו את יוון, אירלנד ופורטוגל בשנים 2009 – 2010, חרגו הממשלות מהעקרונות הנ"ל ואיפשרו חריגות שכר בצורות מצורות שונות (משכורת 13 ו-14, יציאה לפנסיה בגילים מוקדמים, תוספות שונות ומשונות, כמו מענקים לעובדות מדינה שלא נישאו וכיו"ב). אולם כל אלה הן תופעות חדשות יחסית, ואילו ככלל נמשכת אותה יציבות שפרטנו לעיל. עובדה זו הביאה גם לאיסור התארגנות מקצועית של עובדי המדינה: כיוון שסולם השכר והתנאים הנלווים קבועים מראש וידועים לכל, אין מקום לדעת אותן ממשלות לאיגוד מקצועי. בישראל המצב שונה:

- בצד הדרוג הכללי קיימים עשרות סולמות שכר, חלקם ייחודיים לאותו משרד (תוספות מיוחדות לעובדי הכנסת, לעובדי משרד מבקר המדינה, לדיפלומטים במשרד החוץ, לעובדי חברת החשמל הממשלתית או לעובדי הנמלים); וחלקם מגובים על ידי סולמות שכר מקצועיים כמו: רופאים, אחיות, משפטנים, עובדים סוציאליים, אקדמאים ורבים נוספים אליהם מסווגים עובדי מדינה בעלי המקצועות הנ"ל.
 - הדבר נובע מכך שהמערך המנהלי הממשלתי איננו אחיד במבנהו: נוסף למשרדים בהם נהוג הדירוג הכללי, קיימות מסגרות למכביר בעלות מבנה הירארכי אחר: חברות ממשלתיות, מוסדות סמך (כמו המוסד לביטוח לאומי שהוא חלק ממשרד הרווחה); "רשויות" – כמו רשות השידור; "מינהלים" – כמו מינהל מקרקעי ישראל; "מועצות" – כמו המועצה להשכלה גבוהה; "בתי חולים" – מכלול בתי החולים הממשלתיים; משטרת ישראל, צה"ל, המוסד לתפקידים מיוחדים, שירות הביטחון הכללי ורבים רבים אחרים.
 - אין כל אפשרות כיום לעשות השוואה לינארית בין היחידות של הרשויות השלטוניות השונות, וכתוצאה מכך אין אפשרות לבצע השוואות שכר שתתגמלנה עובדים באופן שווה ביחידות ממשלתיות בעלות אותה רמת תפקוד ואחריות.
 - בעקבות כך אנו עדים בישראל לרמה גבוהה של שביתות במשרדי הממשלה וביחידות הנלוות, שחלקן אף "מיובא" מבחוץ בעקבות החלטות של איגודים מקצועיים שרק חלק מחבריהם מועסקים על ידי הממשלה.
- קשיים נוספים בהאחדת השכר בשירות הממשלתי נובעים משלוש עובדות מרכזיות נוספות:
- משרדי ממשלה ורשויות ממשלתיות חורגים מסולמות השכר הנהוגים בהם, על ידי תוספות לא-רשמיות המגדילות את השכר כמו: שעות נוספות (גם אם הן פיקטיביות); קילומטראז'

- למכוניתו של העובד (גם אם אין לו מכונית....); תוספת עבור "שעות כוננות" – ללא צורך בכוננות...; הלוואות ללא ריבית; פדיון ימי מחלה, מתנות מוגדלות לחגים וכיו"ב. לרוב אין תוספות אלה נכללות בשכרו הרשמי של העובד, ולכן אינן נכללות מזכות את העובד לא בחישוב הפנסיה שלו או בחישוב זכאותו לפיצויים לעת סיום העסקתו.
- בצורה כזאת רכש המעביד הממשלתי שקט תעשייתי בזול, תוך שהוא גוזל מהעובד את הזכויות הסוציאליות המלאות המגיעות לו בגין עבודתו. הדבר החל להגיע לתודעתם של העובדים בשנות ה-80 של המאה הקודמת, כאשר עובדים שהחלו לפרש לפנסיה, גילו לפתע כי המשכורת לפיה חושבה הפנסיה שלהם (לאחר ניכוי כל התוספות הבלתי רשמיות שקיבלו במהלך השנים) הייתה קטנה ב-40% מהשכר האחרון שקיבלו עבור עבודתם.
- הדבר גרם לשביתות רבות שבעקבותיהן הוכללו הרכיבים המיוחדים הללו בחישוב השכר, ובהתאם לכך נגזרה גם הפנסיה של העובדים.
- דרך נוספת להעסקת עובדים במשרדי הממשלה מבלי להפר את הוראות האחידות של שירות המדינה, הייתה העסקת "עובדים זמניים". עבור עובדים אלה לא שולמו תנאים סוציאליים והם פוטרו בצורה מחזורית לאחר תשעה או אחד-עשר חודשי עבודה, ללא פיצויים, ולאחר חודש לבטלה הם הוחזרו לאותה עבודה ממש כעובדים חדשים ושוב ללא תנאים סוציאליים כלשהם. כאשר גבר זרם ההתנגדות הציבורית לשיטה נלוזה כזאת של ניצול עובדים, ואף נחקקו חוקים המחייבים להעניק לעובדים זמניים קביעות לאחר תקופת העסקה הקבועה בחוק, פנו רשויות המדינה לשיטת העסקה קבלנית:
 - החלו לצוץ במדינה חברות כוח אדם, אשר קיבלו על עצמן לספק עובדים מיומנים על בסיס קבלני: היינו העובד לא נחשב כלל כעובד מדינה אלא כעובד קבלני ששכרו משולם לחברה הקבלנית וממנה הוא מקבל את שכרו.
- צורה כזאת של העסקה פטרה את המעסיק הממשלתי מכל מחויבות לעובד, ואיפשרה לפטרו בכל עת ללא פיצוי כלשהו. כמו כן לא היה כל פיקוח ציבורי על תנאי העסקתו של העובד, על תשלום התנאים הסוציאליים המתבקשים על ידי החברה הקבלנית ולרוב בוצע גם ניכוי "נדיב" של עמלה משכרו של העובד על ידי אותה חברה.
- נוסף על הקיפוח הבולט בתנאי העסקתו של העובד, הוא היה נתון גם לגחמות נצלניות של חברות כוח האדם: פרוק החברה המעסיקה והפעלתה המיידית בשינוי שם, כך שלעובד המועסק על ידה לא הייתה כל אפשרות לדרוש ולקבל את הפיצויים שלו או את ההפרשות לקרן הפנסיה. כמו כן הוא לא היה יכול לדרוש את התשלום המגיע עבור ימי חופשה או ימי מחלה.
- הממשלה עשתה רבות לסגירת החורים הללו בתנאי ההעסקה של העובדים (הדבר היה חשוב ביותר בתחום ההעסקה של עובדים זרים), אולם עדיין נותרו תחומים רבים בהם מופעלות שיטות אלה ואחרות, הפוגעות בשכרם של עובדים במשק הישראלי בכלל ובמערכת הממשלתית בפרט.

(דיון מפורט בנושא זה, כמו גם במכלול הפעילות הממשלתית בתחום התעסוקה, מפורט בספרו של המחבר: "משרדי הממשלה – זרועות הביצוע" שיראה אור בקרוב).

פריסה ממשלתית בישראל ובגרמניה

לאור האמור לעיל יהיה מעניין מאוד להשוות (2011) את הפריסה של משרדי הממשלה הישראליים (עם אוכלוסייה של כ-7.7 מיליון נפש) לעומת הפריסה של גרמניה בעלת אוכלוסייה של כ-80 מיליון נפש:

ישראל: (1) משרד ראש הממשלה - כולל גם את המשרד לאזרחים ותיקים.

(2) המשרד לנושאים אסטרטגיים.

(3) המשרד לפיתוח הנגב והגליל, כולל גם את המשרד לשיתוף פעולה אזורי.

(4) משרד הביטחון – כולל גם את המשרד להגנת העורף.

(5) משרד החוץ.

(6) משרד הפנים.

(7) המשרד לענייני מודיעין.

(8) משרד האוצר.

(9) משרד החינוך.

(10) משרד המשפטים.

(11) המשרד לביטחון פנים.

(12) משרד הבינוי והשיכון.

(13) משרד המסחר, התעשייה והתעסוקה.

(14) משרד התשתיות הלאומיות.

(15) המשרד להגנת הסביבה.

(16) משרד התרבות והספורט.

(17) משרד התחבורה.

(18) משרד ההסברה והתפוצות.

(19) משרד הרווחה והשירותים החברתיים + משרד התקשורת.

(20) משרד המדע והטכנולוגיה.

(21) המשרד לקליטת עלייה.

(22) משרד התיירות.

(23) משרד הדתות.

(24) משרד החקלאות.

(25) משרד הבריאות בראשותו של סגן שר.

נוסף לכך: ארבעה שרים ללא תיק אך עם לשכות במשרד ראש הממשלה.

שישה סגני שרים.

גרמניה: (1) משרד ראש הממשלה + שני שרים ללא תיק במשרד.

- (2) משרד החוץ + שני שרים ללא תיק במשרד..
- (3) משרד הפנים.
- (4) משרד המשפטים.
- (5) משרד האוצר.
- (6) משרד הכלכלה והתעסוקה.
- (7) משרד להגנת הצרכן, תזונה וחקלאות.
- (8) משרד ההגנה.
- (9) משרד המשפחה, הפנסיונרים, הנשים והנוער.
- (10) משרד הבריאות והביטחון הסוציאלי.
- (11) משרד התחבורה, הבינוי והדיור.
- (12) משרד להגנת הסביבה.
- (13) משרד החינוך והמחקר.
- (14) משרד לשיתוף פעולה כלכלי בינלאומי.

ממשלות ישראל

עד שנת 2011 כיהנו במדינת ישראל 32 ממשלות (כפול ממספרן לו הייתה כל אחת מכהנת את מלוא תקופת כהונתה בת ארבע שנים). מכאן שחלק נכבד מהממשלות לא סיימו את הקדנציה שלהן, בעיקר בגלל משברים פוליטיים. מן הראוי לכן, להיוודע להן ולעמוד על עיקרי תרומתן לקידומה של המדינה ולבעיות עמן נאלצה כל ממשלה להתמודד.

מינהלת העם - הישוב היהודי החל להתכונן להקמת מדינה משלו, מיד לאחר החלטת האו"ם על חלוקת הארץ בין שני העמים. את הייצוג המדיני הובילו **הנהלת הסוכנות היהודית** (בשם העם היהודי) ו**הוועד הלאומי** (בשמה של **כנסת ישראל** – שם כולל לישוב היהודי המאורגן בארץ-ישראל).

ב-1 במרס 1948 הכריז הוועד הלאומי, כי ההנהלה הארץ-ישראלית של הסוכנות היהודית והנציגות הנבחרת של כנסת ישראל (הוועד הלאומי) יהיו יחד את **מועצת הממשלה הזמנית** של המדינה היהודית (מספר חבריה – 37). יש לראותה כטרם פרלמנט. **הוועד הפועל הציוני** אישר את ההחלטה כעבור חודש וכן קבע כי מתוך חברי מועצת העם יש לבחור 13 חברים שיהיו את **מינהלת העם**, הלא היא הממשלה הטרם ממלכתית של המדינה העומדת לקום.

הממשלה הזמנית – מינהלת העם

- הפכה ב-15 במאי 1948 ל**ממשלה הזמנית** של מדינת ישראל, וכיהנה עד 9 במרס 1949, שאז נבחרה הממשלה הראשונה של מדינת ישראל.

ממשלת ישראל הראשונה

(10 במרס 1949 – 1 בנובמבר 1950)

- כיהנה בסך הכול שנה ו-8 חודשים (מהם 16 יום כממשלת מעבר). מספר חברי הממשלה היה 12 כדלקמן: 7 – מפא"י; 3 – החזית הדתית; 1 – המפלגה הפרוגרסיבית; 1 – ספרדים ועדות המזרח.
 כבר בממשלה הזאת (שנשענה על רוב של 73 חברי כנסת: 46 מפא"י; 16 חזית דתית מאוחדת; 5 המפלגה הפרוגרסיבית; 4 רשימת האיחוד הספרדי ו-2 מרשימת מיעוטים ערבית הקשורה למפא"י), נתגלעו חילוקי דעות מהותיים שהביאו להתפטרותה.
 עיקר הויכוח היה עם "החזית הדתית המאוחדת" שדרשה כי כל החינוך במחנות העולים ובמעברות יופקד בידה. ולצורך זה היא גם דרשה תוספת של שר. בן-גוריון סרב והביא לבחירות חדשות, שלאחריהן הטיל עליו הנשיא פעם נוספת את הרכבת הממשלה (בן-גוריון נכשל בהרכבת ממשלה חדשה, ובעקבות כך הוטלה המשימה הזאת על ידי הנשיא על יו"ר המפלגה הפרוגרסיבית, פינחס רוזן. אולם גם הוא לא הצליח במלאכה והכדור חזר לבן-גוריון, שהצליח לבסוף להרכיב ממשלה).
 למרות שלמפלגות הפועלים היה רוב מוחלט בכנסת (46 מפא"י + 19 מפ"ם = 65), לא הצליח בן-גוריון להגיע עם מפ"ם להבנה והיא נשארה באופוזיציה. עובדה זו השמיטה בעתיד את יכולתה של תנועת העבודה על שלוש מפלגותיה (מפא"י, מפ"ם ואחדות העבודה) להטביע את חותמה על החברה הישראלית.
- שכן באותן שנים ראשונות נערך ויכוח מקביל מר (נוסף על הויכוח עם היהדות הדתית) בין מפא"י שהחלה לטפח את האוריינטציה הפוליטית של המדינה הצעירה, על המערב ובראשו ארה"ב, לבין מפ"ם המאוחרת (לפני ש"אחדות העבודה" חזרה ופרשה ממנה), שלחצה על קשירת קשר וברית עם ברית המועצות. זאת הייתה אחת הסיבות לפילוג הנמשך בתנועת הפועלים. בהעדר רוב פוליטי כזה בכנסת ובעם, נאלצה מפא"י להתפשר ולחזור ולהתפשר עם המחנה הדתי, פשרות שגרמו – כפי שנראה – כמה משברים ממשלתיים, שהעבירו את השלטון, בסופו של דבר למחנה הימין.
 בתקופת כהונתה של ממשלה זו הוכרז על "משטר צנע" והוקם משרד מיוחד: משרד ההספקה והקיצוב.

ממשלת ישראל השנייה

(1 בנובמבר 1950 – 8 אוקטובר 1951)

הושבעה ב-1 בנובמבר 1950 וכיהנה עד 8 באוקטובר 1951 (**סך הכול – כ-11 חודש**). גם היא נשענה על רוב פרלמנטארי של 73 חברי כנסת: מפא"י - 46; החזית הדתית המאוחדת - 16; המפלגה הפרוגרסיבית - 5; רשימת האיחוד הספרדי - 4; רשימות מיעוטים (קשורות למפא"י) 2.

הממשלה כללה 13 שרים: 8 של מפא"י (כללה זה לראשונה שר מקצועי, משה גרי, שלא היה חבר כנסת ומונה לתפקיד שר המסחר והתעשייה); 3 של החזית הדתית המאוחדת; 1 פרוגרסיבי ו-1 מרשימת האיחוד הספרדי.

גם במהלך כהונתה של **הממשלה השנייה**, נוצרו מתחים עם החזית הדתית המאוחדת, וגם הפעם בשאלת החינוך של ילדי העולים. ההסתדרות הכללית דרשה לאפשר גם ל"זרם העובדים" שלה את הזכות להקנות חינוך דתי. בעיקר הוחמר הויכוח סביב חינוכם של ילדי תימן, שכולם היו דתיים ולכן המחנה הדתי דרש את הזכות הבלעדית על חינוכם.

ב-14 בפברואר 1951 הגישה הממשלה לכנסת שורה של הצעות בדבר רישום ילדים לבתי-ספר, שלא עלו בקנה אחד עם דרישותיה של **החזית הדתית הלאומית** ולכן הצביעו חבריה נגדן. דוד בן-גוריון הכריז שהוא רואה בהצבעה זו הצבעת אי-אימון, לכן הגיש את התפטרותו לנשיא המדינה. בעקבות ההתפטרות נערכו בחירות חדשות לכנסת השנייה ב-30.7.1951.

• **בכך תמה כהונתה של הכנסת הראשונה שהייתה גם "אספה מכוננת".** בתואר **אספה מכוננת**

זוכה הכינוס הראשון של פרלמנט נבחר לאחר קבלת עצמאות. סמכותה של האספה המכוננת היא להעניק חוקה למדינה. גם הכנסת הראשונה, שכינה כאספה מכוננת, הייתה מוסמכת להעניק חוקה לישראל (שהטיוטה שלה כבר הוכנה לפני כן על ידי אחד המומחים העולמיים לנושא החוקה, איש משרד החוץ ליאו כהן). אולם הויכוח המר, עם המפלגות הדתיות, סביב שאלת ההפרדה של הדת מהמדינה, מנע מהאספה המכוננת הישראלית לנסח ולאשר חוקה. לבסוף נתקבלה הצעת פשרה של ח"כ יזהר הררי, לאפשר לכנסות הבאות לחוקק חוקים קונסטיטוציוניים, שיצטרפו בעתיד לחוקה. כך נוצרו עד כה עשרת חוקי היסוד של המדינה (ראה _____). בעת חקיקת חוק יסוד, מכהת הכנסת כאספה מכוננת.

מסתבר כי בן-גוריון היה חסר סבלנות כאשר לא נתקבלו הצעותיו. וכיוון שלמפא"י הייתה בכנסת נציגות מכרעת בכל ארבע הממשלות בהן כיהן כראש ממשלה עד התפטרותו ב-1953 – (בין 40 ל-46 ח"כים) בתוספת של 2 עד 5 חברי מפלגות המיעוטים הקשורות למפא"י וכן חלק מנציגי **האיחוד הספרדי** (בעוד שהמפלגה השנייה בגודלה, **הציונים הכלליים**, הגיעה בסך הכול למקסימום של 20 ח"כים בכנסת השנייה) – הוא הרשה לעצמו לנסות ולעשות "פריש-מיש" פרלמנטארי בכל אימת שנתקל בהתנגדות לתוכניותיו.

אולם במהלך כהונתה של הכנסת השנייה, אירע מאורע חשוב ביותר במקבילית הכוחות הפוליטית במדינה: ב-14 בנובמבר 1950 נערכו בחירות מוניציפאליות, בהן נחלה מפא"י לראשונה מפלה אלקטוראלית לטובת הציונים הכלליים: בחשבון ארצי מפא"י ירדה מ-35.7% שקיבלה בבחירות לכנסת הראשונה, ל-27.1% ואילו הציונים הכלליים עלו מ-5.2% ל-24.5%!!! הסיבות למפלה הזאת היו:

3) הצנע 2) יחס מתנשא (אנטי-שירותי) של המנגנון הממשלתי הצעיר (שהשתכר כנראה מהכוח המינהלי שהופקד בידו); 3) הטיעון התמידי של הציונים הכלליים נגד הצרת פעילותו של הסקטור הפרטי לטובת הסקטור ההסתדרותי ("תנו לחיות בארץ הזאת!") ו-4) כשלון הסברתי שלא הצליח להתמודד עם הסיסמה: "מספיק ודי בשלטון מפא"י!". תוצאה בלתי צפויה זו במערכת הבחירות המוניציפאלית אותתה למפא"י, כי לא לעולם חוסן. אך האיתות נקלט אצל מנהיגיה הרבה יותר מאוחר, רק כעבור 25 שנה: במאי 1977

קשיים פנימיים רבים אירעו גם בתוך מפלגת חרות, בה קמו עוררים פנימיים על מנהיגותו של מנחם בגין: ערי ז'בוטינסקי, הלל קוק ושמואל תמיר הקימו את **סיעת למרחב**, בתוך הסיעה של תנועת החרות בכנסת וערערו על מנהיגותו של מנחם בגין. ערי ז'בוטינסקי אף פרש מסיעת הליכוד והקים סיעת יחיד, וב-1951 פרש כליל מהכנסת. אישים אחרים שהעלו טענות נגד מנהיגותו של בגין היו: אור צבי גרינברג ומאיר גרוסמן. בעקבות כך, ולרגל התמקדותה של המפלגה בנושאים של שלמות הארץ – בעוד המדינה כולה כרעה תחת העומס של העוני, המחסור, קליטת העלייה ההמונית והצנע – נחלה המפלגה מפלה גדולה ונציגותה בכנסת ירדה ל-8 מנדטים. בעקבות כך נטש מנחם בגין את ראשות המפלגה ונעלם לשישה חודשים, כנראה בחו"ל. יש הטוענים כי בעקבות המפלה שקע בגין במניה-דפרסיה ונזקק לטיפול פסיכיאטרי.

*

ממשלת ישראל השלישית

(8 באוקטובר 1951 – 24 בדצמבר 1952)

הושבעה ב-8 באוקטובר 1951 וכיהנה עד 24 בדצמבר 1952 (סך הכול - כ-13 חודש). היא נשענה על רוב פרלמנטארי נמוך בהרבה מזה שהיה לה בשתי הממשלות הקודמות: רק 65 ח"כים (המפלגה הפרוגרסיבית תמכה בממשלה מבחוצ). והיא נשענה כול כולה על חברית עם המחנה הדתי (שהתפלג בינתיים לרכיביו השונים): 45 – מפא"י; 8 – הפועל המזרחי; 3 – אגודת ישראל; 2 – המזרחי; 2 – פועלי אגודת ישראל ו-5 מרשימות המיעוטים הקשורות למפא"י. מספר השרים בממשלה נשאר – 13 (9 – מפא"י; 2 – הפועל המזרחי; שר אחד – אגודת ישראל; ושר אחד מהמזרחי). בממשלה הזאת הוכנס לראשונה התפקיד של סגן שר, שנמסר לפועלי אגודת ישראל (במשרד החינוך).

כדי לקבל את הסכמתם של כל פלגי המפלגות הדתיות, מילא בן-גוריון אחר כמה מדרישותיהם: חקיקת חוק בתי הדין הרבניים (נישואין וגירושין); הוטל איסור על יבוא בשר לא כשר; והושאר

הסטאטוס קוו בעניין שיטת הזרמים בחינוך וגיוס הבנות, כמו כן שוחררו 400 אברכים "שתלמודם הוא אומנותם" משירות בצה"ל על מנת שיקוממו מחדש את הישיבות שהושמדו על ידי הנאצים באירופה..

גם במהלך כהונתה של ממשלה השלישית נתגלעו חילוקי דעות מהותיים עם המחנה הדתי, הפעם על חיוב בנות דתיות – ששוחררו משירות צבאי – להתגייס לשירות לאומי. נוסף לכך לחצו המפלגות הדתיות לצרף לממשלה את הציונים הכלליים (שקיבלו בבחירות לכנסת השנייה 20!! מנדטים) ואת הפרוגרסיבים.

המתיחות עם המחנה הדתי, העיבה על יכולת התפקוד של הממשלה. הוסיפה לכך החלטתו של דוד בן-גוריון להושיט יד לגרמניה המערבית ולקבל ממנה פיצויים כיורשת החוקית של נרצחי הנאצים. ההפגנות הפרועות נגד ההסכם, בהנהגתו של ראש מפלגת חרות, מנחם בגין (שהגיעו עד כדי רגימת מליאת הכנסת באבנים במהלך ישיבתה) – תרמו גם הם להתרופפות הצירים שהחזיקו את מפלגות הקואליציה בממשלה.

אירוע חשוב נוסף אירע בדצמבר 1951, כאשר שלטונות צ'כיה (בהוראת הקרמלין) אסרו את הישראלים, איש הקיבוץ הארצי מרדכי אורן ושמועון ונצרטיות (יחד עם עוד 16 בכירים במפלגה הקומוניסטית הצ'כית, בהם 10 יהודים כולל מזכ"ל המפלגה רודולף סלאנסקי שנדון למוות והוצא להורג), והאשימו אותם בריגול לטובת האימפריאליזם המערבי והציונות. ונצרטיות נדון למאסר עולם (שוחרר ב-1954) ואורן נדון ל-20 שנות מאסר (שוחרר ב-1956).

הדבר גרם לבקיעים עמוקים בתנועת הפועלים הישראלית: מפא"י גינתה את המשפטים כמזימה אנטישמית והחלה להתחשבן עם מפ"ם שנציגיה גמגמו בכל הנוגע להסתייגות מהמשפט; מק"י הצדיקה את המשפט באופן מלא ואילו במפ"ם החל ויכוח פנימי חריף (בעיקר בין השומר הצעיר לאנשי אחדות העבודה), שהביא בסופו של דבר (ובעיקר לאחר משפטי הרופאים במוסקבה בשנת 1953) להתפלגות.

נוכח הלחצים מבפנים (של החזית הדתית) ומבחוץ – של ההמונים המשולהבים על ידי מפלגת חרות, החליט דוד בן-גוריון להתפטר ועמו הממשלה כולה. הנשיא הטיל עליו להקים ממשלה חדשה.

ממשלת ישראל הרביעית

(24 בדצמבר 1952 – 26 בינואר 1954)

הוקמה ב-24 בדצמבר 1952 וכיהנה עד 26 בינואר 1954 (סך הכול 13 חודשי). היא נשענה על רוב פרלמנטארי של 87 ח"כים: 45 – מפא"י (ובכך הזימה את החששות בדבר ירידת כוחה בעקבות הבחירות המוניציפאליות); 23 – הציונים הכלליים; 8 – הפועל המזרחי; 4 – המפלגה הפרוגרסיבית; 2 – המזרחי; 5 – רשימות מיעוטים הקשורות למפא"י. כיהנו בה 16 שרים: 9 – מפא"י, 4 – הציונים הכלליים; 1 – מהפועל המזרחי; 1 – מהמפלגה הפרוגרסיבית.

גם בממשלה זו מונה סגן שר, הפעם מהמזרחי – במשרד הסעד.

למרות שהממשלה נשענה על הרוב הפרלמנטארי הגדול ביותר שהיה לה אי-פעם, לא הצליחו קברניטיה לקיימה, לאורך כל כהונתה של הכנסת השנייה. מפא"י הסכימה אומנם להביא לאישור תוכנית כלכלית חדשה, שכללה יתר ליברליזציה בכלכלה, אולם המחלוקות פרצו בנושאים אחרים (ושוליים למדי) כמו החלטת הממשלה להתיר הנפת דגלים אדומים על בתי-הספר הממלכתיים באחד במאי, במידה שההורים ידרשו זאת.

הציונים הכלליים התפטרו מהממשלה בחודש מאי 1953 אולם חזרו בהם חודש לאחר מכן. למרות זאת הממשלה הרביעית לא האריכה ימים: בדצמבר 1953 הודיע בן-גוריון על החלטתו לפרוש מניהול המדינה ולרדת דרומה, לשדה בוקר. הוא נימק את פרישתו בעייפות ומתיחות, שהיו מנת חלקו מאז מונה ליו"ר הסוכנות היהודית בשנת 1935 ולאורך חמש שנות כהונתו כראש הממשלה.

אולם מתחת לפני השטח רחשו זרמים אחרים, בעיקר במפלגתו, שלא השלימו עם שליטתו הבלתי מוגבלת במפלגה ובממשלה; וכן אי הצלחתו לקדם נושאים מהותיים כמו: שינוי שיטת הבחירות; כישלונה של המדינה להפוך למסגרת חלוצית מחנכת ומדרבנת ופזילתה הגוברת והולכת של האוכלוסייה לצד החומרי; גם הפילוג המתרחב והולך בתוך תנועת הפועלים: פילוג הקיבוץ המאוחד ופזילתה המתמדת של מפ"ם לעבר בריה"מ - העמידו סימן שאלה על יכולתה של תנועת העבודה להטביע את חותמה על כלל האוכלוסייה.

בהליכתו לנגב קיווה בן-גוריון לעורר תנועה של צעירים שינהרו אחריו כדי לצאת מהערים ולהתיישב בפריפריה ובנגב. אולם תיקווה זו לא התממשה: הוקמה אומנם תנועה של צעירי מפא"י שהחלו להתגייס כדי לרדת לנגב, אולם היא לא החזיקה מעמד זמן רב. רק הקריאה של בן-גוריון לצעירי המושבים להתגייס לעזרתם של מושבי העולים החדשים נענתה, ומאות מהם עברו עם שמפחותיהם להתגורר במושבי העולים ולהדריך את תושביהם הן בעקרונות הפעילות הקואופרטיבית, בניהול מודרני והיגייני של המשפחה; ובסודות העבודה החקלאית. בן-גוריון ביקש מלוי אשכול לקבל את המשרה, אולם כשזה סרב, נתבקש משה שרת לכהן כראש הממשלה והוא ניאות לקבל את התפקיד.

מן הראוי לציין כי אף על פי שלמפא"י לא היה מעולם רוב מוחלט בכנסת הרי שדרך ההסכמים – בעיקר עם המחנה הדתי, היא הצליחה לשמור על הרוב המוחלט שלה בממשלה (7 מתוך 12 בממשלה הראשונה; 7 מתוך 13 – בממשלה השנייה; 9 מתוך 13 בממשלה השלישית; ו-9 מתוך 16 בממשלה הרביעית) ולנהל את המדינה ביד רמה. שותפיה נאלצו להסכים לכך שכן בלעדי מפא"י לא הייתה אפשרות, לשום מפלגה אחרת להקים ממשלה אלטרנטיבית.

כאן נכנסת לתמונה הברית ההיסטורית בין מפא"י לבין הציונות הדתית (המזרחי והפועל המזרחי ומאוחר יותר – המפד"ל). מפא"י הותירה את כל התחום הדתי לשליטתה של שותפתה הדתית-ציונית תמורת קבלת חופש פעולה מלא בתחום המדיני, הביטחוני והכלכלי. ברית זאת התקיימה עד הבחירות לכנסת ה-9 כשבעקבות המהפך הפוליטי זכה הליכוד ב-43 מנדטים ומפלגת אמת

(מפא"י, מפ"ס ו אחדות העבודה) רק ב-32 מנדטים, ובעקבות כך נאלצה למסור את ממפתחות המדינה למחנה הימין בישראל.

ממשלת ישראל החמישית

(26 בינואר 1954 – 29 ביוני 1955)

את הממשלה החמישית הקים כאמור משה שרת (עוד בתקופת כהונתה של הכנסת השנייה) ב-26 בינואר 1954 והיא כיהנה עד 29 ביוני 1955 (סה"כ 18 חודשים).

הרכבה היה אותו הרכב מפלגתי כפי שהיה בעת כהונתו של דוד בן-גוריון כראש הממשלה. גם בממשלה כיהן כשר, מבלי שהיה חבר כנסת, הפרופ' בן-ציון די-נור - שר החינוך והתרבות. אלא שהפעם ראש הממשלה כיהן גם כשר החוץ, ואילו לתפקיד שר הביטחון מונה פינחס לבון. אולם הצמרת הביטחונית, שמונתה כולה על ידי דוד בן-גוריון, לא קיבלה את מנהיגות הביטחונית של פינחס לבון. תחילה היו אלה יחסים עכורים עם הרמטכ"ל משה דיין ומנכ"ל משרד הביטחון – שמעון פרס. ולאחר נכח החריו היחסים עקב נטייתו הפתאומית של לבון להורות על ביצוע פעולות הרפתקניות נגד מדינות ערב (כמו הרעלת בארות) שלא הגיעו למזל כולנו לכלל מימוש.

החלה לכן "עלייה לרגל" לצריפו של בן-גוריון בשדה בוקר, ובעקבות כך להיווצרותם של שני מוקדי מרות: ראש הממשלה ושר הביטחון בירושלים ובתל-אביב ודוד בן-גוריון בשדה בוקר. גם היחסים בין שרת ללבון העכירו, כשזה האחרון ניסה לכסות על יוזמותיו ההרפתקניות באמצעות שקרים וזלזול פומבי בראש הממשלה.

מציאות עכורה זו הגיעה לשיאה במה שקרוי "העסק הביש": ביוני 1954 נתפסה במצרים קבוצת יהודים, חברי מחתרת ציונית, לאחר שביצעו (בצורה שלומיאלית) פעולות טרור (הנחת פצצות) כנגד יעדים אמריקאיים. הכוונה הייתה לטרפד את היחסים שהחלו להפשיר בין ארה"ב לשליט מצרים עבדול נאצר.

כיוון שהפעולה הבלתי-מוצלחת הסתיימה בתלייתם של שנים מהמעורבים (וקצין ביון ישראלי בדרגת ר/סרן התאבד בכלאו) ובכליאתם של היתר לשנים ארוכות; וכן הוטל צל כבד על יחסיה של ישראל עם ארה"ב – החלו חקירות בתוך המערכת הישראלית: מי נתן את ההוראה להפעיל את המחתרת. לבון טען שראש אגף המודיעין בנימין גיבלי נתן את ההוראה, ואילו גיבלי הכחיש זאת מכל וכל.

ראש הממשלה מינה ועדה בת שני חברים: נשיא בית המשפט העליון והרמטכ"ל הראשון של צה"ל, לחקור את הפרשה.

הם לא הגיעו למסקנות חד-משמעיות, עובדה שהעבירה את הסוגיה לחצר הפוליטית: האם על שר הביטחון להתפטר אם לאו. לבסוף לבון התפטר ב-21 בפברואר 1955 ומשה שרת ביקש מבן-גוריון לחזור לממשלה כשר הביטחון, והוא נענה לבקשה.

אולם הרוחות לא שקטו בממשלה: פרשה אחרת – משפטו של גרינוולד שהעלה בחוזרים פרטיים שלו האשמות נגד ישראל קסטנר, הסתיים בזיכוי ובהאשמת קסטנר (השופט בנימין הלוי: "קסטנר מכר נפשו לשטן") בגין קשריו עם צורר היהודים אייכמן והצלת אלף יהודים מיוחסים וקרובי משפחה, ברכבת קסטנר המפורסמת. המשפט הפך למעשה להתקפה על כל הצמרת של מפא"י שראשיה עמדו בראש הישוב היהודי והסוכנות היהודית בזמן השואה. בכנסת הוגשה בעקבות כך הצעת אי-אימון בממשלה (על ידי מק"י וחירות), שנדחתה אומנם, אולם שרי הציונים הכלליים נמנעו מהצבעה למרות שכחברי ממשלה הם חייבים להצביע עם הממשלה כולה.

אולם לא זו בלבד, אלא שהם סרבו לפרוש מהממשלה כפי שמחייב החוק. באותו יום (29 ביוני 1955) הגיש שרת את התפטרותו לנשיא והקים עוד באותו יום ממשלה חדשה. שרת ביקש מבן-גוריון לחזור לממשלה כשר הביטחון, ראשית כדי לייצב את המצב הקשה שהשתרר במשרד הביטחון בתקופת כהונתו של פינחס לבון; וכן נוצר לחץ בתוך מפא"י להחזיר את בן-גוריון ככוח מושך בבחירות לכנסת השלישית שמועדון התקרב (26.7.1955). בן-גוריון הסכים לחזור והחל לכהן כשר הביטחון כאמור ב-29 ביוני 1955 לאחר שמשה שרת הרכיב את ממשלתו החדשה.

ממשלת ישראל השישית

(29 ביוני 1955 – 3 בנובמבר 1955)

יום לאחר התפטרות ממשלתו (29 ביוני 1955), הקים כאמור שרת ממשלה חדשה – הפעם בלי הציונים הכלליים. הממשלה כיהנה במשך חודשיים וחצי בלבד (עד 15 באוגוסט 1955, ואח"כ כממשלת מעבר עד 1 בנובמבר 1955) הממשלה נשענה על תמיכה של 64 חברי כנסת בלבד: 45 – מפא"י; 8 – הפועל המזרחי; 4 – פרוגרסיבים; 2 – מזרחי; ו-5 – מרשימות מיעוטים הקרושות למפא"י. הרכב הממשלה שכללה 12 שרים, היה כדלקמן: 9 – מפא"י; 2 – הפועל המזרחי; הפרוגרסיבים – 1. כמו כן מונה נציג המזרחי לסגן שר במשרד הסעד. ממשלה זו כיהנה עד להקמת ממשלה חדשה ב-3 בנובמבר 1955 לאחר הבחירות לכנסת ה-3.

ממשלת ישראל השביעית

(3 בנובמבר 1955 – 7 בינואר 1958)

ממשלה זו הוקמה כבר על ידי בן-גוריון שחזר להנהגת מפלגתו ולהנהגת המדינה. בן גוריון הקים אותה ב-3 בנובמבר 1955, לאחר הבחירות לכנסת השלישית, שנערכו ב-26.7.1955. העובדה שנדרשו לו למעלה משלושה חודשים כדי לבנות את הקואליציה הממשלתית, מעידה על התחדדות היחסים בתוך מפלגת השלטון (משה שרת סרב מלכתחילה להיכנס לממשלה, שהצטיירה כבר מההתחלה כממשלה אקטיביסטית,

והתפטר ממנה לאחר שישה חודשים). גם זלמן ארן התפטר באותו חודש על רקע שביתת האקדמאים, אך למעשה על רקע אי שביעות הרצון של הגוורדיה הוותיקה (ארן, מרדכי נמיר וגולדה מאיר) מהקידום של דור הביניים במפלגה (דיין, פרס וחברי "הכפר הירוק" לעתיד).

בן-גוריון מיהר לפצות את ה"גוארדיה" על ידי צירופם של גולדה מאיר (כשרת החוץ במקום משה שרת שכאמור התפטר) ואת מרדכי נמיר כשר העבודה. זלמן ארן מיהר לחזור בו מהתפטרותו – והממשלה גדלה ל-17 שרים. לראשונה בתולדות הממשלות מופיע המינוי של שר בלי תיק (פרץ נפתלי).

כמו כן נזקפה לחובתו של בן-גוריון העובדה שמפא"י הפסידה 6 מנדטים בבחירות הללו: מתחילה להסתמן האכזבה של העולים החדשים כמו גם עובדי הצווארון הכחול, ממפא"י בהנהגתו של בן גוריון. סימן נוסף לתחילת השינוי היה בהצלחתה של חרות להפוך למפלגה השנייה בכנסת עם 15 מנדטים.

זרעים ראשונים אלה של אי נחת ילכו ויעמיקו במשך השנים, בעיקר ככל שמדינת ישראל תתקל בקשיים – כלכליים או צבאיים. קואליציה שהקים בן-גוריון כללה את הסיעות הבאות: מפא"י – 40 מנדטים; החזית הדתית-לאומית (המזרחי והפועל המזרחי) – 11; אחדות העבודה-פועלי ציון (שחזרה והתפלגה ממפ"י) – 10; מפ"ם – 9; המפלגה הפרוגרסיבית – 5; רשימות המיעוטים הקשורות למפא"י – 5. ובסך הכל: 80 ח"כים. בעקבות כך הקים בן-גוריון ממשלה בת 16 חברים (תחילת תהליך ההגדלה של פורום הממשלה שילך ויגדל במשך השנים), כדלקמן: מפא"י – 9 שרים; החזית הדתית-לאומית – 2 שרים; אחדות העבודה-פועלי ציון – 2 שרים; מפ"ם – 2 שרים; המפלגה הפרוגרסיבית – שר אחד..

המאורע המאפיין את הממשלה השביעית הוא **מבצע קדש (מלחמת סיני)**. כבר עם שובו של בן-גוריון לממשלתו של שרת (פברואר 1955) כשר הביטחון, הוא הגיע למסקנה כי חייבים לעצור את התחמשותו של עבדול נאצר בנשק מודרני מתוצרת בריה"מ, לאחר שזה נקט בצעדי התקרבות למעצמה הקומוניסטית. הדבר היה לדעתו דחוף וחיוני, לאור ההתקפות הקשות של הפדאיון (שאורגנו ונשלחו לפגוע באזרחי ישראל, על ידי קציני מודיעין מצריים שישבו בעזה ובעמק וגבו 1,300 נפגעים ישראלים) ובעיקר לאחר עיסקת הנשק המצרית-צ'כית שנחתמה בחודש ספטמבר 1955.

למתיחות הוסיפו ההתפתחויות הבאות במהלך שנת 1956: הלאמת תעלת סואץ; הקמת פיקוד צבאי משותף לירדן, סוריה ומצרים ולבסוף סגירת מיצרי טיראן בפני ספינות ישראליות. ישראל פלשה לסיני ב-29 באוקטובר 1956, לאחר שחתמה הסכם לשיתוף פעולה צבאי עם צרפת ובריטניה. צה"ל הגיע תוך 100 שעות למרחק של 16 ק"מ מתעלת סואץ. בלחץ המעצמות: ארה"ב ובריה"מ אולצה ישראל לסגת (מרס 1957), לא לפני שהובטח לה לשמור על חופש השיט במיצרי טיראן, פירוז חצי האי סיני והצבת כוח או"ם לאורך הגבול עם מצרים כולל במיצרים.

אולם עובדות מחוללות אלה לא עזרו לביצורה של הקואליציה הממשלתית: בעקבות החתימה על הסכם השילומים, החלו להתפתח קשרים ביטחוניים חשובים וסודיים עם גרמניה (בעיקר לנוכח אי הרצון של מדינות המערב, פרט לצרפת, למכור לישראל נשק מתקדם). שתי מפלגות: אחדות העבודה בקואליציה וחרות באופוזיציה, נתנו פומבי לקשרים הללו כדי לחסלם. בן-גוריון ראה במחאה הגלויה נזק ביטחוני (הידיעה הודלפה לעיתונה של אחדות העבודה – למרחב) הכרוך בגילוי סודות המדינה והגיש את התפטרותו לנשיא ב-31 בדצמבר 1957. ממשלתו כיהנה אפוא 25 חודש ועוד שמונה ימים כממשלת מעבר, עד לכינונה של ממשלה חדשה.

ממשלת ישראל השמינית

(7 בינואר 1958 – 17 בדצמבר 1959)

תוך 8 ימים (7 בינואר 1958), מיום התפטרותו הצליח בן-גוריון להקים ממשלה חדשה, שנתמכה גם הפעם על ידי 80 חברי כנסת. למעשה הייתה זו אותה הקואליציה בת 16 השרים. עליהם נוספו הפעם ארבעה סגני שרים: במשרדי החינוך, הדתות, החקלאות והסעד. הפעם חייב בן-גוריון את השותפות לחתום על התחייבות לשמור על סודיות בנושאי חוץ וביטחון. אף על פי כן החלו המוסדות של הממשלה להיסדק: ביולי 1958 פרשו נציגי המפד"ל עקב הויכוח בשאלה: מיהו יהודי (אי הנכונות של מפא"י להכליל בחוק כי כיהודי יוכר רק מי שגור כהלכה). בעקבות כך מונה הרב יעקב משה טולידנו, שלא היה חבר כנסת - לשר הדתות. כעבור שנה (ביולי 1959) התפרקה הקואליציה, והפעם שוב בנושא מכירות הנשק לגרמניה. אחדות העבודה ומפ"ם הצביעו נגד אך סרבו להתפטר מהממשלה (זה היה לפני שנחקק החוק הקובע כי שר או סיעה המצביעים נגד הממשלה או נמנעים מהצבעה בהצבעת אי-איוון – רואים אותם כמי שהתפטרו אוטומטית מהממשלה).

ההתנגדות העיקשת של מפלגות השמאל (אחדות העבודה ומפ"ם), שנתמכה גם על ידי המפלגה הקומוניסטית האופוזיציונית, נבעה מהגישה הפרו-סובייטית. זאת ראתה בגרמניה המערבית איום חדש של המערב על בריה"מ והתנגדה לחימושה. מפלגות השמאל התגייסו אפוא לתמיכה בגישה זו.

אולם כיוון שהמדינה הייתה כבר עסוקה בבחירות לכנסת ה-4 (נערכו ב-3.11.1959), המשיכה הממשלה לכהן כממשלת מעבר עד 17 בדצמבר 1959. בסך הכול כיהנה הממשלה השמינית 19 חודש ועוד 5 חודשים ו-12 יום כממשלת מעבר.

ממשלת ישראל התשיעית

(17 בדצמבר 1959 – 2 בנובמבר 1961)

ממשלה זו כמו הבאה אחריה (הממשלה העשירית) עמדו בסימן "הפרשה" ומאבקו של בן-גוריון לסילוקו של פינחס לבון מהחיים הפוליטיים (סילוקו מתפקיד מזכ"ל ההסתדרות). הממשלה הוקמה ב-17 בדצמבר 1959 לאחר הבחירות לכנסת הרביעית (3.11.1959). בבחירות אלה חזרה

מפא"י לכוחה : 47 נציגים, ובכך איפשרה להקים ממשלה בת 16 שרים שנשענה על 86!! חברי כנסת : 47 ממפא"י ; 12 ממפד"ל ; 9 ממפ"ס ; 7 מאחדות העבודה ; 6 – מהמפלגה הפרוגרסיבית ; ו- 5 מרשימות המיעוטים הקשורות למפא"י.

גם הפעם שמרה מפא"י על רוב בממשלה : 9 שרים, לעומת 2 שרים למפד"ל ולמפ"ס ושר אחד לאחדות העבודה ולפרוגרסיבים. עוד באותה שנה הצטרפו לממשלה פועלי אגודת ישראל (2 חברי כנסת) ונציגים מונה לשר הדואר. במהלך כהונתה של הממשלה נפטרו שני שרים : הרב טולידנו ונציג פועלי אגודת ישראל בנימין מינץ.

זלמן ארן חזר והתפטר מהממשלה (כנראה על רקע ההתנגשות שהחלה להסתמן בעניינו של פינחס לבון) ובמקומו מונה אבא אבן לשר החינוך והתרבות. כזכור התפטר פינחס לבון מתפקידו כשר הביטחון (1955), תוך קבלת אחריות מיניסטריאלית על "העסק הביש" ובעקבות לחצו של ראש הממשלה משה שרת עליו. אולם כשנודע ללבון פרטי חקירתו של אחד מגיבורי הפרשה אברי-זיידנברג-אלעד ("האדם השלישי"), שטען במשפטו כי זויפו מסמכים באמ"ן בעת החקירה של ועדת השנים שמינה כזכור בן-גוריון (אולשן-דורי) - החל לבון לדרוש מבן-גוריון שיטהר את שמו.

בן-גוריון טען שרק ועדת חקירה משפטית (המוסמכת לחקור עדים) חייבת להוציא משפט. אולם הרוב בממשלה היה הפעם נגדו, והיא החליטה (ביוזמתו של לוי אשכול ובהתנגדותו של בן-גוריון) להקים ועדה בת שבעה שרים ("ועדת השבעה") שתחקור בעניין. הועדה הוקמה ב-31 באוקטובר 1960, קיימה 19 ישיבות ופסקה ב-21 בדצמבר 1960 כי לבון לא נתן את ההוראה. מסקנות הועדה אושרו על ידי הממשלה (שוב פעם בהתנגדותו של בן-גוריון) ארבעה ימים לאחר מכן. בעקבות כך הגיש בן-גוריון את התפטרותו לנשיא ב-31 בינואר 1961.

התפטרותו של בן-גוריון (בעיצומה של הפעילות הישראלית החשאית להקים את הכור בדימונה, תוך התנגדות אמריקאית נמרצת), הגבירה את הלחץ על מפא"י להדיח את לבון מתפקידו כמזכ"ל ההסתדרות, והוא אכן הודח בישיבה המפורסמת של מרכז מפא"י ב-4 בפברואר 1961. בישיבה זו השמיע משה שרת, יריבו של בן-גוריון, כשהוא ישוב בכיסא גלגלים, את נאומו המפורסם על "פחד וחשבון" שפשו במפא"י.

הדחת לבון חוללה זעזוע עמוק במפלגת השלטון, זעזוע שהחל לבשר את החלשותה, ואת ההיערכות הראשונית של מפלגות הימין לאפשרות של כיבוש השלטון מידי תנועת הפועלים : הקמת המפלגה הליברלית (איחוד של הציונים הכלליים והמפלגה הפרוגרסיבית) לקראת הבחירות לכנסת החמישית.

כמו כן החלה התרחקות מבן-גוריון של השותפים הפוטנציאליים של מפא"י להרכבת הממשלה : הוקם "מועדון הארבעה" של ארבע מפלגות קואליציוניות – אחדות-העבודה – פעלי ציון ; מפ"ס, המפד"ל והפרוגרסיבים, שהודיעו כי לא יסכימו לכהן בממשלה בראשותו של בן-גוריון. החלטה זו מנעה ממנו להרכיב ממשלה חדשה במשך חודשים ארוכים. בעקבות כך הוחלט על בחירות חדשות לכנסת ה-5 (15.8.61). ממשלת המעבר של בן גוריון המשיכה לכהן עוד כ-93 יום, עד

להקמתה של הממשלה העשירית, ובסה"כ הייתה זו ממשלת המעבר הארוכה ביותר בתולדות המדינה.

מן הראוי לציין, כי התעקשותו של בן-גוריון על הקמת ועדת חקירה משפטית (כפי שהוא קרא לה) הביאה בסופו של דבר לחקיקת חוק ועדות החקירה, הממלא בדיוק אחר הפונקציות (זכות לזמן עדים ולחקור אותם באזהרה) אותן ביקש בן-גוריון להעניק לוועדת החקירה בנושא "העסק הביש".

ממשלת ישראל העשירית

(2 בנובמבר 1961 – 26 ביוני 1963)

בן-גוריון לא הצליח גם לאחר הבחירות לכנסת החמישית (15.8.61) להקים ממשלה עקב המרד הנ"ל של השותפות הפוטנציאליות וסירובן לשתף עמו פעולה. בספטמבר 1961 זנח בן-גוריון את ניסיונותיו ולוי אשכול נטל על עצמו את המשימה, להרכיב את הממשלה ולהעמיד את בן-גוריון בראשה.

הוא הצליח לשכנע את אחדות-העבודה-פועלי ציון להיכנס לממשלה (אולי תמורת הבטחה חשאית להקים עמם בעתיד ברית פוליטית, כפי שאכן הוקמה במתכונת של "מערך" בשנת 1964). את מלאכת ההרכבה הוא סיים רק ב-2 בנובמבר 1961, (אז עוד לא היה תקף הסעיף בחוק יסוד הממשלה שמרכיב הממשלה חייב גם לעמוד בראשה).

חוסר הרצון להיכנס לממשלתו של בן-גוריון, נתן גם את אותותיו בקואליציה הרזה שהקים אשכול: רק 68 חברי כנסת תמכו בה: 42 ממפא"י (ירידה של 5 מנדטים לעומת הכנסת הרביעית); 12 מהמפד"ל; 8 מאחדות העבודה; 2 מפועלי אגודת ישראל ו-4 מרשימות המיעוטים הקשורות למפא"י.

הפעם נטלה מפא"י לעצמה 11 מכלל 16 חברי הממשלה; 3 למפד"ל ו-2 לאחדות העבודה. כמו כן מונו שישה סגני שרים: ביטחון, אוצר וחינוך – מפא"י; בריאות ופנים – מפד"ל; חינוך – פועלי אגודת ישראל.

בן-גוריון החזיק בשלטון עוד כ-20 חודש, שבמהלכן נוכח לדעת כי התמיכה התוך מפלגתית (של "הטרזיקה") מצטמצמת והולכת, והוא החליט לפרוש סופית מהממשלה (אולם כפי שנראה להלן – לא מפעילות מפלגתית תקיפה), כשהוא פורש שנית לשדה בוקר. ממשלתו כיהנה במשך כ-20 חודש ועוד 10 ימים כממשלת מעבר.

במשך 15 שנות העצמאות הראשונות כיהנו בישראל עשר ממשלות. אף לא אחת מהן סיימה את הקדנציה המלאה שלה בת ארבע השנים. הדבר נבע מקצב האירועים הסוער שאיפיין את שנות העצמאות הראשונות: את מלחמת העצמאות ומלחמת קדש, את קליטת העלייה הגדולה, את הפעילות החשאית להשגת נשק גרעיני; את פרשת השילומים הסוערת ואת ההכרח למצוא פשרות בין קיומה של המדינה כמדינת חוק מודרנית לבין מכלול המנהגים שהביאו עמם העולים לארץ ובעיקר הויכוח המתמיד עם המחנה הדתי בדבר עיצוב דמותה של המדינה. מעל כל אלה

ריחפה דמותו של ראש הממשלה ומקים המדינה, שחתר ללא לאות להגשים את רעיונותיו תוך סירוב עקשני להתפשר עם מתנגדיו.

את כל אלה תיעדו עד כה לרוב כותבי דברי הימים והביוגרפיות. כאן ברצוננו רק להדגיש את העובדה כי למרות תקומתה של המדינה בסערת מלחמה, למרות חצרות והקשיים האובייקטיביים והסובייקטיביים שעמדו על דרכה – הצליחה המערכת השלטונית הצעירה לעמוד במבחנים הקשים שתוארו לעיל, תוך שמירה על סמכויותיהן ומעמדן של הרשויות השלטוניות (הכנסת, הממשלה ומערכת המשפט) ותוך הצלחה ללא תקדים של הכלת הקשיים והמאבקים בתוך המערכת החוקית והמסודרת מבלי לפגוע בה או לעקפה.

הנה כי כן, הדמוקרטיה הישראלית הצעירה עמדה במבחן, ובמידה רבה בזכותו של מקים המדינה דוד בן-גוריון.

ממשלת ישראל האחת-עשרה

(26 ביוני 1963 – 22 בדצמבר 1964)

לוי אשכול קיבל על עצמו, להקים את הממשלה ה-11 של מדינת ישראל (26.6.1963), לא לפני שבן-גוריון ניסה לשכנע את הרמטכ"ל השני של צה"ל, יגאל ידין לקבל על עצמו את המשימה. אולם משנתקל בסירוב, הוא נתן את ידו להסכמה הכללית כמעט ששררה במפא"י להטיל את המשימה על אשכול. ממשלה זו, בת 15 שרים, נסמכה על 68 ח"כים: 42 מפא"י; 12 – מפד"ל; 8 אחדות העבודה-פועלי ציון; פועלי אגודת ישראל-2; ו-4 מרשימות המיעוטים הקשורות למפא"י.

הפעם היה חלקה של מפא"י: 10 שרים (והוא גדל ל-11 עם צירופו של עקיבא גוברין לממשלה); 3 – מפד"ל ו-2 – אחדות העבודה – פועלי ציון. כמו כן מונו חמישה סגני שרים: במשרד הביטחון ובמשרד החינוך – מפא"י; במשרד הבריאות ובמשרד הפנים – מפד"ל; וסגן שני במשרד החינוך – של פועלי אגודת ישראל.

אשכול פתח בסגנון חדש ופחות אגרסיבי:

- הפעיל את צה"ל להגנה על מקורות הירדן.
- הפעיל את מוביל המים הארצי.
- הידק את קשרי הרכש עם ארה"ב והיה ראש הממשלה הישראלי הראשון שהוזמן לביקור רשמי בארה"ב..
- כונן יחסים דיפלומטיים עם גרמניה המערבית.
- העלה את עצמותיו של זאב ז'בוטינסקי לארץ בטקס ממלכתי.
- ביטל את הממשל הצבאי על ערביי ישראל.

- החל בהליכים להקמת מערך פועלי בין מפא"י לאחדות-העבודה-פועלי ציון.
- וכפי שניזכר להלן: הכין כראוי את צה"ל למבחן של **מלחמת ששת הימים**.
אולם דרכו של אשכול כראש הממשלה לא הייתה סוגה בשושנים:
- נאמניו של בן-גוריון בממשלה לא שיתפו פעולה, ושר החקלאות משה דיין אף התפטר מהממשלה בתואנה של "חוסר הזדהות מספקת עם ראש הממשלה".
- ואילו בן-גוריון דרש ממנו במפגיע לחדש את החקירה בעניינו של לבון והוא סרב (זכורה תחינתו בישיבת מרכז מפא"י לבן-גוריון: "תן לי קרדיט!")
כדי לנטרל, אחת ולתמיד, את הלחץ לחידוש החקירה בעניינו של לבון, התפטר אשכול מהממשלה (22.12.64), כדי לקבל מנדט ברור ממרכז מפא"י לניהול המדינה ללא הגיבנת של פרשת לבון, והוא אכן קיבל את התמיכה. ממשלה זו כיהנה 18 חודש וכן כמה ימים כממשלת מעבר.

ממשלת ישראל השתים-עשרה

(22 בדצמבר 1964 - 12 בינואר 1966)

הוקמה ב-23 בדצמבר 1964, בהרכב מדויק לקודמתה, אולם גם כאן לא חדל הלחץ של בן-גוריון. כך למשל הכריח אשכול את יוסף אלמוגי – שר הפיתוח והשיכון (שגילה נאמנות לבן-גוריון למרות היותו חבר ממשלה של אשכול), לבחור בינו לבין נאמנות לבן-גוריון. ואכן אלמוגי התפטר בעקבות כך מהממשלה. מתיחות נוצרה גם עם סגנו במשרד הביטחון – שמעון פרס. במקביל לפעילותה של הממשלה, רחשו גלי התנגדות לה בתוך מפא"י, של תומכי בן-גוריון וקבוצת הצעירים שהלכה עמו ("חוג הכפר הירוק"). עובדה זו דחפה את קבוצת הותיקים בראשותו של אשכול, לחפש שותפים פוליטיים שיאזנו את סכנת הפילוג מימין על ידי קבוצתו של בן-גוריון.

הדבר הביא להתקרבות למפלגת אחדות-העבודה- פועלי ציון, שראשיה לא סלחו לבן-גוריון את פירוק הפלמ"ח ואת סילוק מנהיגיהם מתפקידי מפתח בצה"ל ובמשרד הביטחון. בייחוד חרה להם סילוקו של ישראל גלילי מתפקידו כראש המטה הארצי (רמטכ"ל בפועל) ב-2 במאי 1948, ולאחר מכן – כשבן-גוריון החזיר אותו (בגלל אולטימטום של חברי המטה הכללי) לתפקיד העוזר הראשי שלו, התברר ששניהם לא יכולים לעבוד יחד, וגלילי נטש את משרד הביטחון וחזר לקיבוצו – נען בספטמבר 1948.

אף על פי כן הצליח אשכול לקיים את ממשלתו עד למועד הבחירות הכלליות לכנסת השישית (2.11.65). אשכול התפטר ב-22 בנובמבר 1965 בעקבות כינונה של כנסת חדשה (הכנסת השישית – 6.11.1965), וכיהן כראש ממשלת מעבר במשך 52 יום עד לכינונה של ממשלתו החדשה ב-12 בינואר 1966.

לקראת הבחירות לכנסת השישית הקימו מפא"י ואחדות העבודה את "המערך לאחדות פועלי ארץ-ישראל". ההחלטה על הקמת "המערך" נתקבלה במרכז מפא"י ברוב גדול, ובהתנגדות של

המיעוט הבן-גוריוני, שבעקבות כך פרש ממפא"י והקים את "רשימת פועלי ישראל – רפ"י". לעומת מפלגתו החדשה של בן-גוריון, בה בלטו מנהיגים צעירים כמו דיין, פרס ואלמוגי, ניסה אשכול להציג מנהיגים צעירים יחסית בבלוק הפוליטי החדש, כמו יגאל אלון ומשה כרמל. וכך, לעומת 50 חברי כנסת שהיו לשתי המפלגות בכנסת החמישית, שמר המערך החדש על כוחו היחסי הגדול: 45 חברי כנסת (40 ממפא"י ו-5 מאחדות העבודה), לעומת 10 שקיבלה רפ"י. כך שלמעשה איבדה מפא"י בגין פרישת רפ"י בסך הכול שני מנדטים בכנסת. התגבשות הכוחות במחנה השמאל הישראלי, דרבנה גם את מפלגות הימין להקים מסגרות פוליטיות גדולות יותר. מנחם בגין הבין כי בריצה נפרדת לכנסת, לא יצליחו מפלגות הימין להגיע ליכולת שלטונית. הוא הקים את גח"ל – גוש חרות-ליברלים. גם כאן גרם האיחוד לסיעת הפרוגרסיבים (שהתאחדה עם הציונים הכלליים בשנת _____ והקימה את המפלגה הליברלית), לחזור ולהתפלג בגלל התנגדות חבריה לחבור למפלגתו של בגין. נדרשו למנחם בגין עוד 12 שנה, צירוף מפלגות ימין קטנות נוספות למחנהו והתסכול שאחז בעם בעקבות **מלחמת יום הכיפורים** – כדי להגיע לשלטון. אולם תהליך העצמת הכוח הימני במדינה – החל בבחירות לכנסת השישית.

ממשלת ישראל השלוש-עשרה

(12 בינואר 1966 – 17 במרץ 1969)

את הממשלה הקים לוי אשכול ב-12 בינואר 1966. הפעם גדלה רשימת המפלגות המשתתפות בממשלה (הצטרפה גם מפ"ם) ובעקבות כך נשענה הקואליציה על מספר גדול של חברי כנסת: 75! והממשלה מנתה 18 שרים (מהם שנים – לא חברי כנסת). המערך – שנשען על 45 ח"כים – קיבל 11 שרים (3 אחדות העבודה); המפד"ל – 3 שרים (11 ח"כים); מפ"ם – 2 שרים (8 ח"כים); המפלגה הליברלית העצמאית (הפרוגרסיבים לשעבר) – שר אחד (5 ח"כים); פועלי אגודת ישראל סגן שר החינוך (2 ח"כים) וכן 4 חברי רשימות המיעוטים הקשורות למפא"י. מספר סגני השרים היה – 8: מערך – 4 (אוצר+ביטחון, חינוך, חקלאות, תמ"ת+קליטת עליה); מפד"ל – 2 (דתות ופנים); פא"י – 1 (חינוך); ל"ע – 1 (פיתוח). למרות שאשכול היה עתה בשיא כוחו הפוליטי, לאחר שהצליח להפוך את רפ"י למפלגה שולית שרבים ניבאו את היעלמותה, הוא התקשה להרכיב את הממשלה. הסיבה לכך הייתה מתיחויות אישיות שהביאו במהלך כהונתה של הממשלה להתפטרות שני שרים (חיים צדוק ובכור שיטריט) ולשינויים בתפקידים. אולם לשיא המשבר בממשלה הביאה המתיחות הצבאית עם מצרים, סוריה וירדן שהחלה להתפתח ב-15 במאי 1967 עם הזרמת צבא מצרי לסיני, סילוק כוח האוו"ם וסגירה מחודשת של יצרי טיראן. הממשלה ה-13 הפכה **לממשלת איחוד לאומי**, לאחר שצורפו אליה משה דיין (רפ"י) כשר הביטחון ומנחם בגין ויוסף ספיר (חרות-ליברלים – חל) כשרים בלי תיק. ההצטרפות נומקה

בצורך הלאומי הדוחק לנוכח סכנת המלחמה, והמצטרפים החדשים לא חתמו על קווי היסוד של הממשלה המכהנת. חיזוק זה (שנשען על 107 ח"כים) נתן לממשלה את העוז לצאת למתקפה על הכוחות הערביים שכידוע הסתיימה בניצחון הצבאי הגדול ביותר של ישראל מאז תקומתה. חיזוק זה יצר תקדים חשוב נוסף בפוליטיקה הישראלית: לראשונה נשבר הטאבו אותו ניסח דוד בן-גוריון: **ללא חרות וללא מק"י**. מעתה זכתה מפלגתו של מנחם בגין ל"תעודת כשרות" מטעם הרוב הפועלי, להשתתפות שוות-זכויות בניהול המדינה.

לאחר הניצחון ושירותו של דיין בממשלתו של אשכול, הוכחה במידה רבה גם העימות בין רפ"י למערך מפא"י- אחדות העבודה. המפלגות הללו ראו בניצחון הצבאי שעה גדולה, היאה לאיחוד מחדש של מפלגות הפועלים. ואכן איחוד כזה בוצע ב-ינואר 1968 (למגינת ליבו של דוד בן-גוריון, שהתנגד למיזוג המחודש ולא הצטרף אליו. תחת זאת הקים מפלגה חדשה בהנהגתו בשם: "הרשימה הממלכתית ע"מ"). כדי להבטיח את הצלחת המיזוג, התפטר פנחס ספיר מתפקידו כשר האוצר הפך לשר בלי תיק ולמזכיר הכללי של המפלגה המאוחדת, כשלצידו שני סגנים האחד מרפ"י (גד יעקובי) ואחד מאחדות העבודה (אברהם גבלר). שנה לאחר מכן, בינואר 1969 יצרה מפ"ם מערך נוסף (המערך הגדול) עם מפלגת העבודה. אשכול, שכבר היה חולה באותה עת (סרטן), זכה לראות את נצחונו הפוליטי כעומד בראש תנועת פועלים בעלת העוצמה הגדולה ביותר בתולדות הישוב היהודי והמדינה - **63 נציגים בכנסת ועוד ארבעה נציגי הרשימות הערביות** הקשורות למפלגת העבודה.

במהלך כהונתה של הממשלה השלוש-עשרה חלו גם שינויים בגוש חרות-ליברלים (גח"ל): שמואל תמיר, מהמנהיגים הצעירים והבולטים של חרות, הועזב ממפלגתו על רקע מאמציו להדיח את מנחם בגין ולבוא במקומו. מנהיג חשוב נוסף, אליעזר שוסטק (שעמד בראש הגוף החזק בחרות: **הסתדרות העובדים הלאומית**) עזב גם הוא על רקע החלטתו של מנחם בגין להקים סיעה בהסתדרות העובדים הכללית (1968). שוסטק ראה בכך חתירה נגד הסתדרות העובדים הלאומית ופרש. שני הפורשים הקימו את **"המרכז החופשי"**, התמודדו במסגרתו בבחירות לכנסת השביעית (28.10.69) וזכו בשני מושבים. משום כך התמיכה של גח"ל בממשלת האחדות הלאומית התבססה על 23 ח"כים ולא על המספר המלא של 26 ח"כים בהם זכתה המפלגה בבחירות לכנסת השישית.

ממשלתו של אשכול הועמדה במבחן פוליטי בין-לאומי חסר תקדים, כאשר הגוש הערבי-קומוניסטי מנסה לנשל אותה מהנכסים שהעניקה לה מלחמת ששת הימים, מבלי להבטיח כלל את ביטחונה, את שלמות גבולותיה, את סיום המלחמה והפסקת הערעור על זכות קיומה. בזכות מאבק מדיני עיקש, הצליחה ישראל להביא לניסוחה של החלטה 242 של מועצת הביטחון (22.11.1967), המשמשת עד היום אבן ראשה לכל הסכם אפשרי בין ישראל לשכנותיה ולפלסטינים.

בתקופת כהונתה של הממשלה ה-שלוש-עשרה הונחה על שולחנה "תוכנית אלון" שכללה בתוכה התיישבות יהודית רבתי ברמת הגולן, בפיתחת רפיח, לאורך חופיו המזרחיים של חצי האי סיני; סביב ירושלים (כולל גוש עציון והעיר העתיקה) ובקעת הירדן. ההתיישבות הזאת מטעם, אף כי לא נתקבלה רשמית על ידי הממשלה, היוותה את ראשית ההתיישבות מעבר לקו הירוק, מתוך כוונה להרחיב את גבולות המדינה כפי שעשתה ההתיישבות היהודית לגבולות החלוקה. והמשכה בידי תנועת ההתיישבות של הציונות הדתית – ידועה.

אשכול נפטר ב-26 בפברואר 1969, ובעקבות כך הפכה הממשלה לממשלת מעבר שבראשה הועמד יגאל אלון כראש ממשלה בפועל, למשך 19 יום עד הרכבתה של הממשלה החדשה בראשות גולדה מאיר ב-17 במארס 1969.

סיומה של תקופה

הקמת המערך הגדול של מפלגות הפועלים בכנסת השישית מסמן את סיומה של תקופת שיא בהגמוניה הפועלית במדינת ישראל: במשך 21 שנה היו מפלגות הפועלים (ללא הקומוניסטים): מפא"י, אחדות העבודה-פועלי ציון ומפ"ם – רוב מוחלט בכנסת:

כנסת ראשונה - סה"כ 65 ועוד 2 נציגי רשימות המיעוטים.

כנסת שנייה - " 60 " 5 " " "

כנסת שלישית - " 59 " 5 " " "

כנסת רביעית - " 63 " 5 " " |

כנסת חמישית - סה"כ 59 ועוד 4 נציגי רשימות המיעוטים

כנסת שישית - " 63 " 4 " " "

בכנסת השביעית החלה להסתמן תחילת ירידת כוחה של תנועת הפועלים: 56 ח"כים ועוד 4 נציגי סיעות המיעוטים – שהפך אומנם בכנסת השביעית לכוח חוסם של 60 נציגים, אך לא יותר ככוח מכריע המסוגל להוביל החלטות גורליות בכוח הרוב המוחלט שהיה בידיו.

מבחינה זו נכשלה תנועת הפועלים בייעודה להנחיל למדינת ישראל חוקה מודרנית, תוך הפרדת הדת מהמדינה ותוך יציקת ערכים חלוציים, שוויוניים ומקוריים בחוקה. מאז לא קם עוד כוח פוליטי אחד (ללא קואליציות) שהצליח להשיג את אימונו של רוב העם, ומציאות החיים הפוליטית בישראל ממשיכה להתנהל על בסיס של ויתורים והתפשרויות הכרוכות בהשגת הרוב הפורמאלי בכנסת.

ממשלת ישראל הארבע-עשרה

(17 במרס 1969 - 15 בדצמבר 1969)

הייתה ממשלתה הראשונה של גולדה מאיר. היא כללה 21 שרים ו-8 סגני שרים, ונשענה (כפי שהיה בממשלתו האחרונה של לוי אשכול) על תמיכת 107 חברי כנסת. גם בממשלה זו, שהמשיכה להיות **ממשלת אחדות לאומית**, לא חתמו נציגי חרות-ליברלים על קווי היסוד של הממשלה. הם המשיכו לדבוק בגישה שהמדובר במצב חירום לאומי, המחייב אותם לקחת חלק

בקבלת ההחלטות הגורליות בתחום המדיני והביטחוני אך ללא התחייבות כלשהי בתחום הכלכלי והחברתי. כיוון שתפיסת עולמם בשני תחומים חשובים אלה הייתה שונה לחלוטין, אסור היה לדעתם לדחות את הקמת הממשלה החדשה, משימה שהייתה לגבם צורך ביטחוני ולאומי דחוף ביותר, בגלל ויכוחים והתנצחויות בתחומים האחרים. גולדה מאיר, האישה היחידה עד כה (סוף 2011) שעמדה בראש ממשלה בישראל, הייתה המועמדת האחרונה במפלגת העבודה שנבחרה לתפקידה ללא מתחרים ופה אחד (_____) בחירתם של שני יורשים מובהקים-אפשריים: משה דיין ויגאל אלון, נפסלה עקב התחרות ביניהם והחשש שמא יביא הדבר לפילוג מחודש במפלגה, ואילו פינחס ספיר, שהיה יכול להיות מועמד מוסכם – סרב לקבל על עצמו את התפקיד. בתקופת כהונתה של גולדה מאיר החריף הדיון הפנימי המעמיק לנוכח שליטתה של ישראל בשטחים החדשים שכבשה: החל מ"התנועה למען ארץ-ישראל השלמה", שדרשה לספח את שטחי יהודה, שומרון לישראל ורמת הגולן, עבור לתנועות שלום שהחלו לדרוש חזרה לגבולות 67 וכלה בתנועת התנחלות מבית מדרשה של המפד"ל שהחלה להיערך להתיישבות מאסיבית (גם בניגוד לעמדת הממשלה) בשטחים שנכבשו. הממשלה כיהנה עד כיוונה של כנסת חדשה, הכנסת השביעית שנבחרה ביום 28.10.1969. ממשלתה הראשונה של גולדה מאיר כיהנה אפוא עד ה-12 בנובמבר (שמונה חודשים), שאז כוננה הכנסת החדשה – השביעית, ועוד 33 יום כממשלת מעבר.

ממשלת ישראל החמש-עשרה

(15 בדצמבר 1969 – 10 במרס 1974)

הוקמה אף היא על ידי גולדה מאיר (15.12.1969) והייתה אחת הממשלות הגדולות והארוכות בתולדות המדינה: 26 שרים ו-12 סגני שרים (סגן השר שאקי הודח כיוון שהצביע נגד הממשלה וסגן השר חזני מונה לשר הסעד). פרישת אנשי "המרכז החופשי" הקטינה את מסד התמיכה בממשלה החדשה ל-102 ח"כים כדלקמן: המערך – 56 ח"כים (14 שרים) גם המערך ספג ירידה בכוחו האלקטוראלי: לעומת 63 מנדטים שקיבלו שלוש המפלגות: מערך (עבודה-אחדות העבודה), מפ"ם ורפ"י בכנסת ה-שישית, קיבלה המפלגה המאוחדת (המערך הגדול) רק 56 מנדטים; גח"ל 26 ח"כים (6 שרים); המפד"ל 12 ח"כים (3 שרים); ל"ע 4 ח"כים (שר אחד) ו-4 נציגי רשימות המיעוטים. שרי מפ"ם התנגדו לצירוף מלא כזה של גח"ל לממשלה ולא ניאותו לקבל על עצמם את התיקים שהוקצו להם: בריאות וקליטה. זאת הייתה **ממשלת הליכוד הלאומי הראשונה**, בה חתמו נציגי מפלגות השמאל יחד עם נציגי מפלגות הימין על קווי יסוד משותפים. נציגי גח"ל קיבלו הפעם מקומות בממשלה על פי ייצוגם המספרי (על כל ארבעה חברי כנסת – שר אחד).

ממשלתה של גולדה הייתה ממשלה ניצית. היא טענה ש"אין עם פלסטיני" ("גם אני פלסטינית"); היא לא הפנימה את זרמי המרי של השכבות החלשות, אשר ראו עצמן מקופחות על ידי המשטר האשכנזי ("הם לא נחמדים" אמרה על הפנתרים השחורים); היא אישרה בסופו של דבר את הקמת "קריית ארבע"; והיא דחתה כל ניסיון להגיע להבנה עם סאדאת תמורת נסיגה (מלאה או חלקית) מסיני.

לדעתה היה לישראל את מלוא הזמן והסבלנות לחכות עד שהערבים יקבלו את התנאים הישראליים להשכנת שלום בין הצדדים. היא גם הצליחה לשכנע את ידידה – הנשיא נכסון – בכך שלא נשקפת סכנת התפוצצות מדינית או צבאית באזור.

בינתיים נמשכו המאמצים הבינלאומיים להגיע להסכם שלום עם העולם הערבי. לאחר לחץ גדול על ישראל, קיבלה הממשלה את החלטת מועצת הביטחון 242, ובעקבות כך פרשו מהממשלה שרי גח"ל (6.8.1970). הדבר איפשר לנציגי מפ"ם בממשלה לקבל לידיהם את התיקים שיועדו להם (בריאיות וקליטה).

לצידה של גולדה עמד גם משה דיין עם עמדותיו הניציות: "טוב שארם א-שייח משלום"; הוא הציע את הפשרה הפונקציונאלית – לפיה תהיה לישראל אחריות לענייני ביטחון, חוץ, אדמות המדינה ומקורות המים ואחריות ירדנית (או אפשר גם פלסטינית) על כל שאר העניינים. ביסודה הפכה הצעה זו למרשם של הקמת מדינה דו-לאומית; פעל לאיחוד ירושלים; בהתיישבות אינטנסיבית על גב ההר; וב"שיבה לערש האבות" על כל המשמעויות השונות הנובעות מאימרה כזאת. במקביל עיצב את "מדיניות הגשרים הפתוחים" עם ירדן והציע לגולדה לסגת 30 ק"מ מתעלת סואץ כדי לאפשר את פתיחתה ואת האפשרות לתחילת משא ומתן לשלום עם המצרים, הצעה שנדחתה על ידי גולדה.

מלחמת יום הכיפורים (6.10.1973) באה עליה כהפתעה, לאור הדו"חות שהזרימו אליה ראשי מוסדות הביון הישראליים, על "סבירות נמוכה למלחמה" וכן לאור עמדתם המרגיעה של השרים משה דיין וחיים בר-לב. אף על פי כן הכריעה נגד דעתם והורתה על גיוס מילואים שקט בערב יום הכיפורים, וגיוס מלא במהלך היום הקדוש. אולם דחתה את ההצעה להתקיף את הכוחות המצריים והסוריים בערב יום הכיפורים, פן יאשימו את ישראל בפתיחה מוצדקת של מלחמה. התנהגותה של גולדה במהלך ימי המלחמה, ובעיקר בימים הקריטיים הראשונים – הייתה למופת בעוז רוחה ובשקט שהקרינה על סביבתה. היא עצרה ברגע האחרון הופעה פומבית של שר הביטחון משה דיין, שרצה להודיע לעם שקיימת סכנה ממשיית לקיומו של הבית השלישי.... היא גם הורתה על הכנת "נשק יום הדין" הישראלי למקרה שיהיה צורך להשתמש בו כדי לעצור את התקדמות הצבאות הפולשים. תוך מהלך המלחמה היא ניצלה את קשריה המיוחדים עם הנשיא נכסון (שכללו גם איום מרומז על אפשרות השימוש בנשק הגרעיני אם יתברר שנשקפת סכנה ממשיית לקיומה של המדינה), כדי להפעיל רכבת אווירית של נשק וכלי מלחמה לישראל. כזכור, שר החוץ האמריקאי הנרי קיסינג'ר, לא מיהר להפעיל את הרכבת האווירית (למרות שבדיה"מ החלה, למן היום הראשון של המלחמה להזרים דרך האוויר והים מלאים חדשים של

אמצעי לחימה), וזאת כדי להתיש במידה מסוימת את כוחה של ישראל ולהפכה בעקבות כך לנכונה יותר למו"מ ולויתורים מדיניים. האיום המרומז של גולדה עזר לו להחיש את החלטתו החיובית....

אולם למן הרגע הזה עמד קיסניגר על משמר ביטחונה של ישראל, וכשאיימו הסובייטים להטיס דיביזיות מוצנחות לאזור כדי לעצור את ההתקדמות הישראלית לעבר דמשק וקהיר – הכריז הוא על מצב חירום בצבא האמריקאי, תוך איום מפורש להתערבות בלחימה. החלטה זו יכולה הייתה לגרום (לולא נסוגו הסובייטים מאיומם ולאחר שצה"ל נעצר במרחק 100 ק"מ מקהיר ו-35 ק"מ מדמשק) למלחמת עולם שלישית.

בחודש דצמבר 1973 קראו ארה"ב ובריה"מ לכינוס ועידת שלום בג'נבה, לאור החלטה מס' 338 שקיבלה המועצה ב-22.10.1973. החלטה זו קראה לכל הצדדים המעורבים בקרבות להפסיק מיידית את האש, להתחיל מיד לאחר הפסקת האש בביצוע החלטת האו"ם מס' 242 על כל חלקיה בחסות מתאימה במגמה לכוון שלום בר-קיימא במזרח התיכון. הבחירות לכנסת ה-8 עמדו להיערך ב-____ בנובמבר 1973. אולם כיוון שהמלחמה נמשכה למעלה משלושה שבועות, ולאחר הפסקות האש היו מאות אלפי לוחמים צמודים לקווי החדשים (כולל המצור על הארמייה השלישית המצרית), החליטה הכנסת, בצעד חריג וחד פעמי (שעד היום לא חזר על עצמו) לדחות את הבחירות ל-31 בדצמבר 1973. בכך היא העניקה לממשלתה השנייה של גולדה מאיר את משך הזמן הארוך ביותר, מאז קום המדינה, לכהונתה של ממשלה: 4 שנים ועוד 69 יום כממשלת מעבר.

לקראת הבחירות לכנסת ה-8 ועוד לפני שפרצה **מלחמת יום הכיפורים**, התחוללה דרמה חדשה במערך: משה דיין איים לפרוש מהמערך, בתואנה שהמצע שלו הוא שמאלני מדי. בעקבות כך חיבר ישראל גלילי מסמך (הידוע מאז כ"מסמך גלילי) בן 16 סעיפים שכללו בין היתר: המשך ההפעלה של הגשרים הפתוחים; התנחלות ישראלית – כפרית ועירונית בשטחי יו"ש; הקפאת המעמד המדיני של השטחים ותושביהם; עריכת בחירות מוניציפאליות בשטחי יו"ש; שיקום מחנות הפליטים; הקמת נמל עמוק מים מדרום לעזה (בפתחת רפיח); רכישה וריכוז של קרקעות בשטחים; עידוד ההתיישבות היהודית בירושלים ובסביבותיה; הקמת מרכז תעשייתי מזרחית לכפר סבא ומעבר לקו הירוק; הקמת מרכזים ישראלים עירוניים בשטחים (כדוגמת קצרין, מעלה אפרים וימית).

"מסמך גלילי" שאושר על ידי מזכירות מפלגת העבודה ב-3.9.73 עורר התנגדות חריפה מצד מפ"ם והאגף היוני של מפלגת העבודה (בראשותו של פינחס ספיר). קבלתו הקצינה עוד יותר את עמדותיה של מפלגת העבודה בראשותה של גולדה מאיר. במבט לאחור ניתן לומר, כי מסמך גלילי יכול להתקבל בברכה על ידי הקיצונים שבמתנחלים גם ב-2011.....

ממשלת ישראל השש-עשרה

(10 במרס 1974 - 3 ביוני 1974)

הייתה הממשלה שמשך כהונתה היה הקצר ביותר בתולדות המדינה: חודש ימים ועוד 53 ימים כממשלת מעבר....! היא הוקמה ב- 10 במרס 1974, לאחר הבחירות לכנסת השמינית שנערכו ב- 31 בדצמבר 1973. (22 שרים) וכיהנה עד להתפטרותה ב- 11 באפריל 1974 היא נשענה על קואליציה של 68 ח"כים: 51 מערך (17 שרים); 10 מפד"ל (3 שרים); 4 ליברלים עצמאיים (2 שרים) וכן 3 מרשימות המיעוטים הקשורות למפלגת העבודה. הייתה זו אחת הממשלות הגדולות, בה כיהנו חמישה שרים שאינם חברי כנסת, ביניהם שלושה שרים של מפלגת העבודה (יהושע רבינוביץ, חיים בר-לב ואהרון אוזן), שצירופם נועד לחזק את ממשלתה של גולדה בתוך המערכת המפלגתית שלה. כמו כן כיהן בה סגן שר אחד: ג'בר מועדי מרשימת המיעוטים, כסגן שר התקשורת.

במהלך כהונתה של הממשלה, התחוללה תנועת מחאה גדולה, בעיקר של החיילים שחזרו מהחזית ושל אלפי בני המשפחה שיקיריהם נפלו או נפצעו במלחמה. אולם כולם חיכו לדברה של ועדת חקירה ממלכתית בראשותו של השופט העליון אגרנט. ומשפורסם החלק הראשון, למרות שהוא הטיל את מלוא האשמה על הדרג הצבאי (הרמטכ"ל; ראש אגף מודיעין ומפקד פיקוד הדרום), החליטה גולדה מאיר להתפטר ועמה הממשלה כולה (11 באפריל 1974).

ממשלת ישראל השבע-עשרה

(3 ביוני 1974 – 20 ביוני 1977)

הייתה הממשלה הראשונה בישראל, ששרביט ההנהגה נמסר בה לנציג הדור השני, דור ילידי הארץ, הלא הוא יצחק רבין. אולם שרביט השלטון לא הושם בידו ללא מאבק: זה לראשונה קם מערער על החלטתו של "המטבח של גולדה" להמליץ על יצחק רבין: שמעון פרס, איש מחנה רפ"י במערך התייצב מול רבין במערכת בחירות פנימית מתוחה. רבין זכה ברוב דחוק של כמה עשרות קולות (298 לעומת 254), עובדה שהפכה את תומכי פרס למחנה מגובש, שהמשיך לקרוא תגר על מנהיגותו של רבין. גם בקדנציות הבאות נמשכו העימותים שהעיבו על ניסיונותיה של מפלגת העבודה לחזור לשלטון. התקופה ההרסנית הזאת של יריבויות בין השניים נמשכה 18 שנה, עד יולי 1992, המועד בו גבר רבין על פרס והנהיג את מפלגת העבודה לניצחון על הליכוד ולהרכבת ממשלה בראשותו.

הממשלה ה-17 הוקמה מתוך הכנסת ה-8 ולמרות השבר של **מלחמת יום הכיפורים** הצליחה לקבל את אימון הכנסת: אולם רק 61 ח"כים תמכו בממשלה ובכללם שלושת נציגי מפלגות המיעוטים. ההרכב הזה של הממשלה עורר מיד את זעמם של חוגי הימין, שטענו כי לא יתכן שגורלה של מדינת ישראל יהיה תלוי בהצבעתם של שלושה ערבים. הייתה זו ממשלת שמאל מובהקת: 51 – מערך (15 שרים); 4 – ליברלים עצמאיים (שני שרים); 3-מרץ (שר אחד) ו-3 ח"כים מרשימות המיעוטים הקשורות למפלגת העבודה. כמו כן מונה

גיבר מועדי מרשימת המיעוטים לסגן שר התקשורת. כדי לשקם את מערכת היחסים בתוך המפלגה (משה דיין לא התמודד אך תמך בפרס), מינה רבין את פרס לשר הביטחון והפקיד אותו על שיקום הצבא לאחר מלחמת יום הכיפורים.

המפד"ל לא מיהרה הפעם להצטרף לממשלה משתי סיבות: שילובה של שרת מרץ – שולמית אלוני בממשלה, כשבשורת ההפרדה של הדת מהמדינה בפיה – יצרה התנגדות מיידית לכל השתלבות בממשלה החדשה. אך היו כאן גם הסימנים הראשונים של מאבקי הפנים בתוך המפד"ל בין קבוצת הוותיקים מסיעת למפנה לבין סיעת הצעירים, שרצו לנתק את "הברית ההיסטורית" בין מפלגת העבודה לבין הציונות הדתית:

כזכור, בהתאם להבנה הבלתי כתובה בין שתי המפלגות, הותירה מפלגת העבודה את כל התחום הדתי בידי המפד"ל. הדבר כלל תחיקה דתית, אישור הרבנות הראשית, בתי הדין הרבניים והמועצות הדתיות – בפעילי המפד"ל. תמורת זאת קיבלה מפלגת העבודה יד חופשית בניהול ענייני הביטחון, מדיניות החוץ והכלכלה של המדינה. הסדר זה, שפעל מראשית קום המדינה, היה לצנינים בעיני סיעת הצעירים, שדרשו (כילידי הארץ שלחמו את מלחמותיה, רכשו השכלה והיו מעורים בכלכלתה) מעורבות גם באותם תחומים אחרים.

לאחר מאבקים פנימיים מרים, הצליחה סיעת הוותיקים (סיעת למפנה) לאייש את כל שלושת התפקידים שהוקצו לה בממשלה על ידי המערך (יולי 1974): שר הפנים, שר הדתות ושר הסעד. אולם כאשר נפטר שר הסעד מיכאל חזני, נכנס במקומו לכנסת נציג הצעירים זבולון המר, שחיפש דרכים ליישום יעדיה של סיעת הצעירים.

עם הצטרפות המפד"ל גדל הבסיס הפרלמנטארי של הממשלה ל-70 ח"כים, וזאת לאחר ששולמית אלוני פרשה על רקע התנגדותה להמשך הברית עם הדתיים. ההזדמנות להתנתק מהתלות במפלגת העבודה נפלה לידיה של סיעת הצעירים, כאשר שלושה מטוסים ראשונים מסוג F-15 הגיעו לישראל, ונתקבלו על ידי צמרת המדינה. לרוע המזל אחרו המטוסים להגיע והם נחתו לאחר כניסת השבת, עובדה שגרמה לחילו שבת גלוי והמוני. סיעת פועלי אגודת ישראל הגישה הצעת אי-אמון בממשלה בגין חילול השבת, וסיעת מפד"ל, בלחצם של הצעירים נמנעה מהצבעה בניגוד לחובתה כחברת הקואליציה. הם נימקו את הצבעתם בכך שמפלגה דתית איננה יכולה להתעלם מחילול שבת פומבי, ועליה להגן על השבת לפחות על ידי הימנעות מהצבעה. אולם בכך הוציאה עצמה המפד"ל על פי החוק מהקואליציה. רבין מיהר לפטר את השרים שלה ומיד לאחר מכן (חצות ה-20. בדצמבר 1976) הגיש את התפטרותו לנשיא המדינה (מהלך שזכה לאחר מכן בכינוי: "התרגיל המבריק"). בכך הוא חסם את דרכם של שרי המפד"ל לשרת בממשלת המעבר, על כל היתרונות הפוליטיים שמצב כזה מעניק במערכת הבחירות (באותה עת אסר עדיין החוק לצרף שרים לממשלת מעבר או לאפשר יציאה ממנה).

ממשלתו הראשונה של רבין נתקלה בקשיים שלטוניים רבים: הוא התלונן על חתירתו המתמדת של שמעון פרס נגדו; היה עליו לטפל בהסכמי הביניים המסובכים עם מצרים וסוריה; לקבל החלטות קשות בדבר שחרור חטופי אנטבה; וכן להתמודד בבעיות כלכליות חמורות שנבעו מהחרם הערבי על אספקת נפט למערב, כולל ישראל; עם תחילת ההתנחלות הבלתי מאושרת של "גוש אמונים" בתמיכתו הנסתרת של שר הביטחון שמעון פרס; ובהתגברות האינפלציה.

ממשלתו של רבין הנהיגה לראשונה את "מס ערך מוסף".

אולם הקש ששבר את גבו של רבין היו פרשיות השחיתות שהחלו להתפרסם: משפט השוחד של מועמדו לתפקיד נגיד בנק ישראל – אשר ידלן, אשר נידון לחמש שנות מאסר; התאבדותם של שר השיכון אברהם עופר שחשש מחקירת המשטרה בנושאים הקשורים למימון המפלגה ושל מנכ"ל בנק הפועלים יעקב לוינסון, ולבסוף גילוי העובדה שרעייתו לאה, החזיקה חשבון דולרים ללא אישור הממונה על מטבע החוץ, באחד הבנקים בארה"ב.

היועץ המשפטי לממשלה החליט להעמיד את בני הזוג למשפט, אולם לאחר מכן קבע שרק לאה רבין תישפט. יצחק רבין נטל על עצמו את האחריות והודיע על התפטרותו מהממשלה (7.4.77), אולם בהיותו חבר בממשלת מעבר הוא לא היה יכול לעשות זאת. לבסוף נמצאה פשרה: רבין יצא לחופשה ושמעון פרס מונה לממלא מקומו (22.4.1977).

לקראת הבחירות לכנסת התשיעית (17.5.1977) נערכו פעם נוספת בחירות פנימיות במפלגת העבודה, ורבין זכה פעם נוספת במינוי, ושוב בהפרש קולות קטן.

גם במפלגות האחרות החלו להסתמן שינויים:

מנחם בגין הבין כי ללא איחוד כל הכוחות הימניים הוא לא יצליח לגבור על מחנה השמאל. כבר בבחירות לכנסת ה-8 (31.12.73) הוא הקים גוש פוליטי חדש: חלטע"ם שהיה מורכב מגח"ל, לע"ם (יוצאי הרשימה הממלכתית בראשותו של יגאל הורביץ, המרכז העצמאי של שוסטק ותנועת העבודה למען ארץ-ישראל השלמה); ו"המרכז החופשי" של שמואל תמיר. הגוש החדש הצליח יותר מחלקיו הקודמים והכניס לכנסת 39 נציגים (לעומת 32 בבחירות הקודמות).

ואילו לקראת הבחירות לכנסת ה-9 (20.6.1077) מופיעות מפלגות הימין בגוש מגובש ותחת השם **מחל – הליכוד**.

במקביל להתארגנות הגוש הימני הולידה גם תנועת המחאה שקמה לאחר מלחמת יום הכיפורים (ושלא הצליחה להתארגן בזמן הקצר שבין סיום המלחמה לבין הבחירות לכנסת ה-8) – מפלגה חדשה: **התנועה הדמוקרטית לשינוי – ד"ש**. בראשה הועמד פרופ' יגאל ידין, הרמטכ"ל השני של

צה"ל והיא נשענה על חברי מפלגת "שינוי". למפלגה הצטרף גם שמואל תמיר וחלק מחברי

"**המרכז החופשי**" (כדי לעשות זאת הוא התפטר מהכנסת בתחילת 1977). הייתה זאת תופעה

חדשה, של הקמת מפלגה שלא מקרב המפלגות ההיסטוריות של המדינה. התנקזו אליה כל

ממורמרי ונפגעי מלחמת יום הכיפורים, רבים מהצעירים שוחרי התמורה במערכת הפוליטית

הישראלית וגם אישים שפרשו ממפלגת העבודה או שזכו למעמד ציבורי כמו: ראש המוסד

לשעבר – מאיר עמית, או מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי ד"ר ישראל כץ.

ממשלת ישראל השמונה עשרה

(20 ביוני 1977 – 5 באוגוסט 1981)

היא ממשלת **המהפך הפוליטי בישראל**: לראשונה, לאחר 29 שנים הועבר שרביט השלטון ממחנה העבודה (שהייצוג שלה בכנסת ירד ל-32 נציגים) למחנה הימין. הממשלה (ובה 13 שרים) שהוקמה לאחר הבחירות לכנסת ה-9 (17.5.1977), נשענה תחילה על 62 ח"כים: הליכוד 9 שרים (45 ח"כים, לאחר הצטרפותו של אריק שרון לליכוד. הוא התמודד לכנסת ה-9 ברשימת **שלום ציון** שזכתה בשני מושבים בכנסת); המפד"ל 3 שרים (12 ח"כים); 4 מאגודת ישראל (ללא שרים) ומשה דיין, שפרש מהמערך והצטרף כסיעת יחיד לממשלה, בה מונה לשר החוץ. פרישתו של דיין עוררה מהומה גדולה לא רק במפלגת העבודה, אלא גם במחנה הימין, שלא שש על מסירת תיק כה חשוב כתיק החוץ, לנציג מובהק של השמאל; כמו כן נזעק מחנה השמאל כאשר בגין ביקר בהתנחלות אלון מורה והבטיח כי: "בעתיד הקרוב יהיו הרבה אלון מורה". גם המלצתו (בתפקידו כשר המשפטים) לנשיא המדינה לחון את הבנקאי יהושע בן-ציון (שנדון על גניבת מיליונים מבנק בריטניה-ישראל), גרמה להרמת גבות, בפרט כשהתברר מאוחר יותר כי בן-ציון לא היה כלל חולה כפי שציין בגין בהמלצתו. תקופת כהונתו הראשונה של מנחם בגין כראש הממשלה הייתה סוערת בתחומים רבים, שכן החלטותיו והחלטות ממשלתו גרמו לתפניות חדות:

- הוא החליט, בהמלצת שר האוצר שלו שמחה ארליך, על שוק חופשי וליברליזם כלכלי תוך צמצום מעורבות הממשלה. הדבר גרם לאינפלציה גוברת והולכת ולהתדלדלות רוזבות מטבע החוץ. הציבור קיבל דווקא את התמורה בברכה, שכן נפתחו השערים לנסיעות לחו"ל, להחזקת מטבע חוץ ולרכישה של מוצרים ברי קיימא. על ההתייקרות הדוהרת קיבל הציבור פיצוי על ידי הצמדת השכר (כמו גם כל הפעילות הכלכלית, כולל מתן הלוואות, משכנתאות ועריכת עסקאות) למדד המחירים לצרכן.
- גישתו של בגין, שאישר את **המהפך הכלכלי** הייתה מכוונת לצמצום העוני ולסגירת הפערים. הייתה זו משנתו של זאב ז'בוטינסקי, שמיסד את חמשת המ"מים: מזון, מחסה, מלבוש, מורה _____ אותה ניסה לממש. למרות כישלונו של המהפך הכלכלי (שהביא להתפטרותו של שר האוצר שמחה ארליך ב-_____) המשיך בגין בחתירתו לטפל בריכוזי העוני בישראל:
- הוא הרחיב את מערכת החינוך חנים גם לגילאי 16 – 17.
- הוא לחם בעוני הדיוור על ידי הרחבת הבנייה הסוציאלית: ב-1977 עמדה צפיפות הדיוור של יותר משלוש נפשות בחדר על קרוב ל-3% מכלל משקי הבית (כ-30,000 משפחות), ב-1983 ירד השיעור ל-1.2% (כ-10,000 משקי בית) ומאז הייתה עוד ירידה לשיעורים אפסיים.

- הוא הפעיל את "פרויקט שיקום השכונות" (במימון של קהילות יהודיות בעולם). 160 שכונות טופלו הן בתחום הפיזי (דיור, שיפור חזות השכונה, הוספת מבני ציבור) והן בתחום האנושי (הקמת ועדי שכונות, הפעלת מערכות תרבות לנוער ולמבוגרים, ארגון מערכות לימוד וספריות). אולם האירוע ההיסטורי המאפיין את ממשלתו הראשונה של מנחם בגין, הוא חתימת הסכם השלום הראשון עם מדינה ערבית, ועוד הגדולה והחשובה שבהן – מצרים (26.3.1979). אירוע מכונן נוסף בתקופת כהונתה של הממשלה ה-18 היה הפצצת הכור האטומי העיראקי (7 ביוני 1981).
- בתקופת כהונתה של הממשלה ה-18, ערך צה"ל את אחד המבצעים הגדולים שלו בדרום לבנון: **מבצע ליטאני** (11.3.78). וזאת בעקבות ההתקפה הנפשעת של מחבלים שנחתו מהים, השתלטו על אוטובוס אגד והרגו עשרות אזרחים במבואות תל-אביב. אולם לא הכול עבד חלק בממשלה. אומנם מפלגת ד"ש הצטרפה לממשלה וקיבלה ארבעה תיקים. בכך גדל הבסיס הפרלמנטארי של הממשלה ב-15 ח"כים והגיע ל-77, אולם החיכוכים הפנימיים היו רבים:
- ד"ש התפלגה (24.8.1978) לאחר שלא הצליחה להפוך ללשון המאזניים בממשלתו של בגין שכן הוא הרכיב אותה ללא ד"ש. עובדה זו מנעה מד"ש להשפיע על מדיניותה של הממשלה ועוררה ויכוחים פנימיים עמוקים שהביאו להתפלגותה: **לתנועה הדמוקראטית** בהנהגתו של יגאל ידין ולמרכיב השני והמקורי של ד"ש – תנועת שינוי – בהנהגתו של פרופ' אמנון רובינשטיין.. לאחר זאת החלה שקיעתה של ד"ש.
- מאיר עמית, שר התחבורה מטעם ד"ש בממשלה, התפטר לאחר הפילוג בד"ש.
- משה דיין התפטר מהממשלה (23 באוקטובר 1979) לאחר שנוכח לדעת כי בגין איננו מתכוון לממש אוטונומיה אמיתית לערביי השטחים.
- גם עזר ויצמן התפטר מהממשלה (מאי 1980) כיוון שלדעתו מימוש הסכמי קמפ דייוויד נעשה בקצב איטי מדי.
- שמחה ארליך התפטר מתפקידו (7.11.79) כשר האוצר בעקבות כישלון **המהפך הכלכלי** שלו אך נשאר בממשלה כסגן ראש הממשלה.
- יגאל הורביץ (לע"ם) התפטר לראשונה ב-1.10.78, כיוון שהתנגד להסכמי השלום עם מצרים. ופעם שנייה (לאחר שכיחן כשר האוצר) ב-26.5.80 וטען כי לא קיבל גיבוי מהממשלה בתוכניתו הכלכלית ("תוכנית האין לי").
- שמואל תמיר – התפטר מהממשלה ב-5.8.80. זה היה לאחר פילוג ד"ש כשהקבוצה שהיה בין ראשיה – **התנועה הדמוקרטית** – הצטמצמה לשלושה חברי כנסת. הבחירות לכנסת ה-10 ב-30.6.1981 הביאו לסיומה את כהונת הממשלה, שהמשיכה לפעול כממשלת מעבר עד ה-5 באוגוסט 1981.

ממשלת ישראל התשע-עשרה

(5 באוגוסט 1981 – 10 באוקטובר 1983)

נשענה תחילה על קואליציה מצומצמת של 61 ח"כים: 48 מהליכוד (15 שרים); 6 מהמפד"ל (2 שרים); 4 מאגודת ישראל (קיבלו את ראשות הקואליציה וראשות ועדת הכספים); ו-3 מתמ"י (שר אחד). לאחר מכן הצטרפו לקואליציה: מרדכי בן-פורת (סיעת יחד) שמונה לשר בלי תיק; וסיעת התחייה 3 ח"כים (שר אחד). עובדה שהגדילה את הבסיס הקואליציוני ל-65 ח"כים. בממשלה הזאת מונה המספר הגדול ביותר של סגני שרים, בסה"כ – 10: 6 לליכוד, 2 למפד"ל ו-2 לתמ"י.

יצוין כי המערך הפועלי הצליח לשקם עצמו במהירות, ובכנסת ה-10 קיבל 47 נציגים, רק אחד פחות מהליכוד. אולם לאחר הקרע בין המערך לסיעות הדתיות (חילול השבת של המטוסים) לא היה כל סיכוי שהן תצטרפנה לממשלה בראשות המערך. כך למשל גוש שמאל-מרכז בכנסת ה-10 (מערך, תל"ם, שינוי, ר"ץ) מנה 56 ח"כים, ואילו גוש ימין-חרדים-דתיים (הליכוד, מפד"ל, אגו"י, התחייה ותמ"י) מנה 64 ח"כים.

מאז נוצרה מציאות פוליטית חדשה: כמעט שוויון בין שני הגושים הגדולים: מערך וליכוד. עובדה זו הגבירה את יכולת המיקוח של המפלגות הקטנות, שרק עם הצטרפותן לקואליציה יכול היה אחד הגושים הגדולים להקים ממשלה שתזכה באימון הכנסת. הקמתה והיעלמותה המהירה של מפלגת ד"ש יצרה אקלים מפלגתי חדש: נכונות של מצביעים וחברים קבועים ובכירים באחת המפלגות לשנות מהרגלם ולהצביע עבור מפלגה חדשה ומבטיחה לדעתם. עובדה זו החלה לקעקע את הנאמנויות המפלגתיות המסורתיות והגבירה את מספר הקולות הניידים (בשיעור של כ-15 מנדטים). אלה החלו לחפש להם, מפלגות חדשות כאלה (שלרוב הבטיחו "פוליטיקה נקייה" ושקיפות), שהפכו לתופעה קבועה (אם כי מתחלפת) בספקטרום הפוליטי הישראלי.

עם הקמת הממשלה החדשה, פתח מנחם בגין בשורה נוספת של יוזמות מדיניות:

- ב-14 בדצמבר 1981 הוא הביא לאישור הכנסת את חוק סיפוח הגולן למדינת ישראל. החוק עבר שלוש קריאות ואושר בו ביום ברוב של 63 חברי כנסת; ביניהם 8 חברי המערך שהצביעו בניגוד לעמדת מפלגתם (הסיבה לכך: הלחץ של תושבי רמת הגולן, רובם מתיישבים שהקימו ישובים ביוזמת ממשלות המערך).

קבלת החוק עוררה התנגדות פנימית של השמאל בישראל והתנגדות של מדינות העולם: האו"ם גינה את המהלך וארה"ב השעתה את ביצוע מזכר ההבנה (שהיה מלווה בעסקת רכש גדולה). מנחם בגין הגיב על כך בזעם וטען שמדינת ישראל איננה מדינת וסאלים אמריקאית ולא רפובליקת בנות.

- באפריל 1981 השלים צה"ל את פינוי חצי האי סיני בהתאם לחוזה השלום עם מצרים. הפינוי היה מלווה באלימות, כשחברי כנסת **מ-התחיה** כמו יובל נאמן וגאולה כהן מצטרפים למסרבים להתפנות. בין המתבצרים היה גם סטודנט צעיר, צחי הנגבי לימים חבר כנסת ושר המשפטים בממשלת ישראל.
- ב-5 ביוני 1982 פתח צה"ל ב"מבצע שלום הגליל" (מבצע של"ג) לסילוק קיני המחבלים הפלסטינים בדרום לבנון. המבצע החל בעקבות ההתנקשות בחייו של שגריר ישראל בבריטניה שלמה ארגוב ב-3.6.1982, על ידי שליחיו של ארגון טרור פלסטיני. המבצע נועד, על פי הודעותיהם בכנסת של ראש הממשלה ושר הביטחון (אריאל שרון), להימשך שבועיים, במטרה להרחיק את המחבלים למרחק של 40 ק"מ מגבול ישראל.
- כמו כן נועד המבצע "להציל", כדברי ראש הממשלה, את המיעוט הנוצרי מידי הרוב המוסלמי שהתנכל לו. ואכן בלחץ צה"ל נחתם "הסכם שלום" עם לבנון ומנהיג הפלאנגות הנוצריות באשיר ג'ומאייל נבחר לנשיא (23.8.1982).
- אולם המבצע הסתבך (עימותים צבאיים גם עם הצבא הסורי שחנה בלבנון), וצה"ל שהגיע עד ביירות (למרות התחייבותו של שר הביטחון לא לחרוג מהטווח של 40 ק"מ) החל להפגז בה את מעוזי הפלסטינים. לבסוף הוסכם על פינוי מוחלט של הלוחמים הפלסטינים, בראשותו של יאסר ערפאת מלבנון; ופינוי הצבא הסורי מביירות.
- אלא שהכוחות הנוצריים שמצאו את מחנות הפליטים ריקים מלוחמים, פרצו למחנות סברה ושתילה וערכו טבח באוכלוסייה האזרחית (16-19.9.82). הנוצרים טענו כי זאת הייתה פעולת נקמה על רציחתו של הנשיא הנבחר באשיר ג'ומאייל ב-14.9.82. מעריכים את מספר הנרצחים בין 700 ל-800 נפש. בעקבות כך בוטל גם "הסכם השלום" שנחתם על ידי הנשיא הנרצח.
- בעקבות פעולות מחאה נמרצות בעולם כולו וגם בישראל ("הפגנת ה-400 אלף" בכיכר רבין בתל-אביב, ב-25.9.82), הוקמה ועדת חקירה בראשותו של השופט העליון יצחק כהן, שהדיחה את אריק שרון מתפקידו כשר הביטחון (7.2.1983), ונזפה קשות בשורה של קציני צה"ל, על כי לא היו ערניים מספיק כדי למנוע את הטבח.
- גם במהלך ממשלתו השנייה של בגין נמשכה המדיניות הכלכלית שלוחת הרסן, והפעם בהנהגתו של שר האוצר יורם ארידור. שנכנס לתפקידו ב-ינואר 1981, לאחר ששר האוצר הקודם יגאל הורביץ התפטר, כיוון שלא קיבל את תמיכת ראש הממשלה להדק את החגורה. ארידור הנהיג את "הכלכלה הנכונה" כלשונו במטרה, כפי שניסח אותה מנחם בגין: "להיטיב עם העם".
- בעקבות כך הוזלו מחירי המכוניות ומוצרי החשמל, המריא הגירעון המסחרי (יתרות המטבע פחתו בקצב של 200 מיליון \$ לחודש) והחלה הדחירה אל הדולר האחרון. האיצו את המשבר ההוצאות על מלחמת לבנון הראשונה (1982 – 1984); התמוטטות הבורסה (1983) ומשבר הקיבוצים והמושבים. החוב הלאומי של ישראל המריא ל-212% מהתל"ג.

הטבח בסברה ושתילה בצירוף המספר הגובר והולך של חיילים הרוגים ופצועים, וההרגשה שהוא הולך שולל על ידי שר הביטחון שלו, השפיעו על ראש הממשלה (וכנראה גם מות אשתו האהובה עליזה בסוף 1981 והמצב הכלכלי המתדרדר) עד כי החל להסתגר בביתו (הודיע בישיבת הממשלה: "אינני יכול יותר") ופרש למעשה מניהול ענייני המדינה (אוגוסט 1983). חודש לאחר מכן (15.9.83) הגיש את התפטרותו לנשיא המדינה.

הממשלה כיהנה כממשלת מעבר בראשותו של ראש הממשלה בפועל – יצחק שמיר, עד 10 באוקטובר 1993. בסה"כ כיהנה הממשלה 15 חודש ובהם 25 יום כממשלת מעבר. בגין קיבל, יחד עם אנואר סאדאת, את פרס נובל לשלום (1978).

ממשלת ישראל העשרים

(10 באוקטובר 1983 = 13 בספטמבר 1984)

הוקמה במהלך כהונתה של הכנסת ה-10 כממשלת המשך של מנחם בגין, שכינה בראשותו של יצחק שמיר. הממשלה נשענה על תמיכת 63 ח"כים ומנתה 20 שרים: הליכוד-15 שרים (46 ח"כים); המפד"ל 2 שרים (6 ח"כים); אגודת ישראל – ראשות ועדת הכספים והקואליציה (4 ח"כים); תמ"י – שר אחד (3 ח"כים); התחייה – שר אחד (3 ח"כים); מרדכי בן-פורת – שר בלי תיק (ח"כ 1).

מספר סגני השרים היה 8: הליכוד – 5; המפד"ל – 1; ותמ"י – 1.

במהלך כהונתה התפטר שר האוצר יורם ארידור (5 ימים לאחר השבעת הממשלה החדשה) וזאת כיוון שנתגלתה תוכניתו הנואלת (קיץ 1983) להצמיד את המטבע הישראלי לדולר האמריקאי ולהנהיג את הדולר כהילך חוקי בישראל. המטרה של הוגי התוכנית הייתה: להפסיק את הדפסת הכסף על ידי הממשלה לכיסוי גירעונותיה; לקצץ מהתקציב 2 מיליארד דולר, ובעקבות כך להביא לבלימת האינפלציה (שהגיעה 444.9%!!!) ולשיפור במאזן התשלומים. פרסום התוכנית עורר סערה גדולה, שכן משמעותה הייתה העברת השליטה במדיניות המוניטארית של ישראל לארה"ב. כאמור, בעקבות כך התפטר ארידור ובמקומו מונה כשר האוצר יגאל כהן-אורגד.

גם השר בלי תיק מרדכי בן-פורת התפטר מהממשלה (31 בינואר 1984).

בסוף כהונתה של הממשלה (12 באפריל 1984), התפוצצה פרשת האוטובוס בקו 300: באותו יום השתלטו ארבעה מחבלים מרצועת עזה, על אוטובוס "אגד" בקו 300, שנסע מתל-אביב לאשקלון. למחרת פרצו לוחמי סיירת מטכ"ל לאוטובוס ושחררו את החטופים. בקרב נהרגה חיילת שנסעה באוטובוס (אירית פורטוגז) ושנים מהמחבלים. ראש השב"כ אברהם שלום הורה להרוג את שני המחבלים הנוספים שנתפשו חיים, וראש אגף המבצעים של הארגון אהוד יתום ואנשיו הוציאו את פקודתו לפועל.

הדבר נודע באמצעות העיתון "ניו יורק טיימס" שצוטט על ידי העיתון הישראלי "חדשות" שאף פרסם תמונה בה נראים שני המחבלים מובלים חיים בידי אנשי השב"כ. בעקבות הרעש שנוצר מינה שר הביטחון משה ארנס ועדת חקירה בראשותו של האלוף במילואים מאיר זורע. אהוד יתום ואנשיו שהעידו בפני הוועדה מסרו עדויות שקריות כאילו תת/אלוף יצחק מרדכי שפיקד על החילוץ, הוא שהרג אותם במו ידיו.

הוועדה שפרסמה את הדו"ח שלה ב-20 במאי 1984, קבעה ששני המחבלים אומנם נהרגו לאחר תפישתם אך לא הטילה את האשם על איש. המשך הפרשה היה כבר בתקופת כהונתה של הממשלה העשרים-ואחת.

בעקבות ההתפטרות (של ארידור ומרדכי בן-פורת) החליטה הכנסת להתפזר והבחירות לכנסת ה-11 נערכו ב-23.7.84. הממשלה כיהנה אפוא עד ה-9 בפברואר 1984 במשך 4 חודשים ועוד 215 יום כממשלת מעבר (עד ה-13 בספטמבר 1984).

ממשלת ישראל העשרים-ואחת

(13 בספטמבר 1984 – 20 אוקטובר 1986)

הוקמה ב-13 בספטמבר 1984, על בסיס של רוטציה בין המערך לליכוד. אומנם בבחירות שנערכו לכנסת ה-11 ב-23.7.84, זכה המערך ב-44 מנדטים לעומת 41 לליכוד. אעפ"כ לא הצליח המערך להקים ממשלה בלי הליכוד, כיוון (כפי שכבר נאמר לעיל) המפלגות הדתיות סרבו להקים קואליציה עם מפלגת שמאל (שנראתה להם אנטי דתית הרבה יותר מהליכוד). בדלית ברירה החליטו שתי המפלגות הגדולות להקים ממשלת איחוד לאומי, בה ישרתו ראשי הממשלה משני הגושים ברוטציה – שנתיים כ"א. בגלל היתרון המספרי של המערך, קיבל היו"ר שלו – שמעון פרס – את הזכות לכהן ראשון כראש-ממשלה. הוא הרכיב אותה כאמור ב-13 בספטמבר 1984 (כ-50 יום לאחר תום הבחירות לכנסת). הרכבת **ממשלת האחדות** הביאה לפילוג במערך ובמפלגת העבודה: חברי מפ"ם ברשימת המערך וכן חבר מפלגת העבודה – יוסי שריד, פרשו מהמערך ולא נכללו בממשלה. מצד שני הצטרפה מפלגת יחד (3 מנדטים) של עזר ויצמן למערך (אוגוסט 1984) ושנתיים לאחר מכן (אמצע 1986) התמזגה כליל עם מפלגת העבודה. הממשלה שנשענה על קואליציה של 97 ח"כים, מנתה עם הקמתה 25 שרים כדלקמן: אמ"ת – 9 שרים (37 ח"כים); הליכוד – 10 שרים (41 ח"כים); ש"ס – שר 1 (4 ח"כים); יחד – שר 1 (3 ח"כים); שינוי – שר 1 (3 ח"כים); אגודת ישראל – יו"ר ועדת הכספים וסגן שר (2 ח"כים); מורשה (רשימה שהיו בה אנשי פועלי אגודת ישראל ופורשים מהמפד"ל) – שר 1 (2 ח"כים); אומץ – שר 1 (ח"כ אחד).

כמו כן כללה הממשלה שבעה סגני שרים: המערך – 3; הליכוד – 2; אגודת ישראל – 1; ש"ס – 1. בממשלה הזאת הוקם לראשונה קבינט בן 10 חברים, חמישה מכל צד (המערך והליכוד). הסיבה להקמתו נבעה מהרצון של שתי המפלגות לא לנסות "לכופף את היד" לשותפה הבכירה על ידי

קבלת החלטות בממשלה, בה יכול היה להיווצר רוב מקרי או מכוון לאחת משתי השותפות. בעקבות כך יכלו להתקבל החלטות חשובות רק בהסכמה ובפשרה מוקדמת. במהלך כהונתה של הממשלה ה-21 הופעלה:

“התוכנית לייצוב המשק ולבלימת האינפלציה” (1985).

היה חשש כי האינפלציה בשנת 1985 תגיע ל-1,000%, המשק הפסיק לצמוח. מזכיר המדינה האמריקאי שולץ – שהביע חשש ליציבות הכלכלית של המדינה, מינה ועדה מיוחדת לטיפול במשבר (בין חבריה גם סטנלי פישר, לימים נגיד בנק ישראל) וכן העמיד לרשות ישראל מענק של 1.5 מיליארד \$, כדי להתגבר בעזרתו על המשבר. תוכנית הייצוב הופעלה על ידי צווי חירום: קיצוץ חריף בתקציב, כולל תקציב הביטחון; השכר הוקפא; שער הדולר קובע; מחירי המוצרים המסובסדים, תקציבי הרווחה וההשקעות – קוצצו; כוח האדם בשירות המדינה קוצץ ב-10,000, ועל האזרחים נאסר להחזיק מטבע חוץ. כמו כן חוקק לראשונה “חוק ההסדרים” שאיפשר להעביר בהליך חקיקתי מהיר את שורת החוקים שנועדו לאפשר ביצוע התוכנית; נחקק חוק יסודות התקציב הקובע את עקרונות התקציב ויעדיו; הוכנס תיקון בחוק בנק ישראל “חוק אי ההדפסה”, שמנע הדפסת כסף על ידי הממשלה. בעקבות כך ירדה האינפלציה ב-1986 ל -19.6%, ובהמשך לרמה חד-ספרתית נמוכה; המשק חזר לצמוח; ישראל עברה ממשק ריכוזי לכלכלת שוק, בנק ישראל הפך לגורם מרכזי עצמאי במשק האחראי על המדיניות המוניטארית. אירועים מרכזיים נוספים שאירעו במהלך כהונתה של הממשלה ה-21:

- **צה”ל נסוג לרצועת הביטחון** (אחרי הצבעה דרמטית בקבינט: דוד לוי הצביע עם נציגי המערך ונוצר רוב של 6 נגד 4). צה”ל שהה ברצועה זו 15 שנה עד לנסיגה הידועה בשנת 2000, (ראה להלן _____).
- **המשך פרשת קו 300**: בחודש נובמבר 1985 פנו שלושה מבכירי השב”כ לאברהם שלום ודרשו ממנו לחשוף את פרטי הפרשה או להתפטר. משסרב הם מסרו ליועץ המשפטי לממשלה – יצחק זמיר את פרטי הפרשה לאשורם. ב-18 במאי הודיע זמיר לראש הממשלה כי בדעתו להעמיד את הנוגעים בדבר לדין. ראש הממשלה ושר החוץ התנגדו והביאו להתפטרותו של זמיר ולמינוי יוסף חריש במקומו. במקביל התפטר אברהם שלום ונשיא המדינה חיים הרצוג ניאות להעניק לו, לאהוד יתום ולשניים מעוזריו חנינה. היה זה מעשה תקדימי של הענקת חנינה עוד לפני שהנאשמים נשפטו והורשעו גם יוסי גינוסר, שהיה מעורב בעניין ונהג להדליף לחבריו את תוכן ישיבותיה של ועדת זורע בה היה חבר, נחון אף הוא. אולם ניסיונותיהם של השניים לקבל תפקידים ממשלתיים (יתום – כקצין הכנסת; גינוסר כמנכ”ל משרד השיכון נחסמו על ידי בג”צ.

- **תפיסת המחתרת היהודית** – המחתרת נתגלתה בשנת 1984, אך החלה בפעילותה ב-2 ביוני 1980. חודש לפני כן הותקפו כמה מתנחלים ליד בית הדסה בחברון על ידי מחבלים, שישה מהם נהרגו ו-16 נפצעו. אנשי המחתרת מלכדו את מכוניותיהם של שלושה ראשי ערים: ראש עיריית שכם בסאם שכעה, ראש עיריית רמאללה כרים ח'אלף וראש עיריית אל-בירה איבראהין טוויל. שניים הראשונים נפצעו קשה (רגליהם נכרתו) והשלישי הזעיק את הצבא. חבלן שפתח את דלת המוסך של ראש העיר נפצע והתעוור. ביולי 1983 תקפו אנשי המחתרת סטודנטים במכללה האסלאמית בחברון והרגו 3 סטודנטים ופצעו 30. כתגובה על רצח תלמיד הישיבה אהרון גרוס בחברון. חלק מחברי המחתרת תכננו לפוצץ את מסגדי הר הבית. באפריל 1984 תכננו חברי המחתרת לפוצץ חמישה אוטובוסים במזרח ירושלים ואז נתפסו. עשרים ותשעה חברי המחתרת נעצרו מיד, נשפטו ונכלאו בכלא תל-מונד. שלושה נידונו למאסר עולם ואחרים לשבע שנות מאסר. אולם בלחץ דעת הקהל הימנית, ובעיקר לאחר שחרור למעלה מאלף מחבלים בעסקת גיבריל, החל הנשיא לקצוב את עונשיהם. ואסירי העולם שוחררו אחרי שבע שנים ויתרם בשלב מוקדם יותר.
- הממשלה סיימה את כהונתה כמוסכם בין שתי המפלגות הגדולות, בתום שנתיים לכהונתה, וראש הממשלה התפטר. הוקמה ממשלה זזה, אלא שעתה כיהן יצחק שמיר כראש הממשלה ושמעון פרס כשר החוץ.

ממשלת ישראל העשרים ושתיים

(20 באוקטובר 1986 – 22 בדצמבר 1988)

- חזיון הממשלות הגדולות (25 שרים בממשלה ה-22) המשיך להתקיים, וזאת בגלל התיקו בין שני הגושים הגדולים, דבר שחייב לצרף את המפלגות הקטנות ולהעניק גם להן ייצוג בממשלה. ממשלה זו הושבעה ב-20 באוקטובר 1986 ונשענה על קואליציה של 96 ח"כים. למערך ולליכוד היו 10 שרים כ"א, לש"ס – שר 1; למפד"ל – שני שרים; לשינוי-שר אחד, לאגודת ישאל-יו"ר ועדת הכספים וסגן שר; ואומץ – שר אחד ללא תיק.
- כמו כן מונו חמישה סגני שרים: שנים מהמערך, שנים מהליכוד ואחד מש"ס. במהלך כהונתה של הכנסת היו כמה התפטרות של שרים, על רקע עימותים אידיאולוגיים:
- יצחק פרץ, שר הפנים מטעם ש"ס התפטר לאחר שסרב לרשום גיורת רפורמית כיהודיה.
 - אמנון רובינשטיין, שר התקשורת מטעם שינוי – התפטר לאחר שראש הממשלה שמיר דחה את ההצעה לאשר את **הסכם לונדון** (ראה להלן).
 - משה ארנס, שר בלי תיק מטעם הליכוד; התפטר לאחר שהוחלט להפסיק את ייצורו של **מטוס הלבאי**.
- פרץ וארנס חזרו לאחר מכן לממשלה וכן צורף אליה מרדכי גור מהמערך כשר בלי תיק.

כאמור הייתה זו ממשלת המשך על פי ההחלטה של שתי המפלגות הגדולות להקים ממשלת אחדות לאומית ולהנהיג בה רוטציה בכהונת ראש הממשלה לאחר שנתיים: יצחק שמיר מונה לראש הממשלה ושמעון פרס כממלא מקום ראש הממשלה ושר החוץ. למרות שממשלה זו סיימה את כהונתה השלמה (שנתיים) נזרעו בה זרעי ההפרדות של שתי המפלגות, שבאו לידי ביטוי מעשי בממשלה הבאה, ה-23.

במהלך כהונתה של הממשלה אירעו בה כמה אירועים חשובים:

- **הסכם לונדון** – שר החוץ שמעון פרס נפגש בחשאי עם מלך ירדן, חוסיין בלונדון (אפריל 1987) והגיע אתו להסכם לכינוס ועידת שלום בינלאומית. הוועידה זו אמורה הייתה להוביל להעברת הגדה המערבית לידי ירדן ולכרית חוזה שלום עמה. שמיר וסיעת הליכוד התנגדו להסכם, למרות שהרעיון הועבר אליהם באמצעות ארה"ב שתמכה בו. ביטול ההסכם גרר את פרישת שינוי מהממשלה וזרע את זרעיה הפירוד הראשונים בין שתי המפלגות הגדולות.
- **משפט דמיאנוק** – דמיאנוק שהוסגר לישראל על ידי ארה"ב (1987), נחשד תחילה כאיוואן האיום, שנהג לזרוק תינוקות חיים לכבשן האש בטרבלינקה, והוא נדון למוות. . אולם במהלך הערעור על גזר הדין (1993) קבע בית המשפט שהוא היה רק שומר במחנות ריכוז. הוא זוכה וחזר לארה"ב. מאז הוא נלחם נגד גירושו מארה"ב לאוקראינה בגין מסירת פרטים כוזבים על עצמו כשהגיע לראשונה למדינה זו.
- **פרשת יהונתן פולארד** - בשנת 1984 גויס פולארד, ששירת ביחידת מחקר של הצי האמריקאי כמנתח נתוני מודיעין נגד טרור, על ידי גוף מודיעיני ישראלי – הלק"ם (לשכה לקשרי מדע). במשך שנה שלמה הוא העביר חומר מודיעיני רב-ערך לידי נציגי הלק"ם. חשיפתו, וסירובה של שגרירות ישראל להעניק לו ולאשתו מקלט – הוא נשפט למאסר עולם עם המלצה לא לשחררו לעולם, ואשתו אן נדונה לחמש שנות מאסר.
- חשיפת הפרשה עוררה מבוכה גדולה בישראל, שכן קיים הסכם בינה לבין ארה"ב לא לרגל האחת בשטחה של רעותה. תחילה הכחישה ישראל כל קשר לפעילותו של פולארד. אולם שתי ועדות חקירה איששו את דבר פעילותה של לק"ם בארה"ב. היחידה פורקה, כל המסמכים שהעביר פולארד לישראל הוחזרו לארה"ב, וישראל התחייבה שמקרה כזה לא יחזור על עצמו. מאוחר יותר הכירה ישראל בפולארד כמרגל שלה, העניקה לו אזרחות ישראלית (1996) ופעלה (ופועלת) לשחרורו. אך כל המאמצים נכשלו עד כה בגלל התנגדות עיקשת של שירותי הביון האמריקאיים.
- האינתיפאדה הראשונה** – שיתוף הפעולה בין שתי המפלגות הגדולות, יצר שקט פוליטי ושאננות, שהתעלמו מהיאווש הגובר והולך בקרב האוכלוסייה הפלסטינית, עקב המבוי הסתום בפתרון בעייתם. תאונה מקרית שגרמה משאית ישראלית ברצועת עזה, בסוף 1987 ושגרמה לשלושה הרוגים פלסטינים – הציתה מהומות קשות הן ברצועה והן בגדה המערבית.

זה היה מרי אזרחי שהתבסס על זריקת אבנים בידי צעירים פלסטינים. אולם אט אט העמיקה ההתנגדות, למרות הצעדים הנגדיים בהם נקט צה"ל. ערפאת וצוותו, שישבו בתוניס קפצו על המציאה, ניכסו את ההתנגדות הזאת לעצמם והפכו אותה למרי לאומי הדורש פתרון בינלאומי. ישראל עמדה נבוכה מול המרי האזרחי, שכן צה"ל לא הורגל בתופעה כזו שדרשה ממנו להפוך מצבא לוחם נגד צבא האויב, למשטרה לדיכוי מהומות. האינתיפאדה הסתיימה ב-1993 עם החתימה על הסכמי אוסלו.

התוכנית לייצוב הכלכלה משנת 1985, המשיכה להבריאה את המשק ולהעלאתו על פסים של צמיחה.

הממשלה כיהנה עד לסיום כהונתה של הכנסת ה-10 ובחירתה של הכנסת ה-11 ב-23.7.1984. בסך הכול כיהנה הממשלה במשך כ-26 חודש, מהם 143 יום כממשלת מעבר.

ממשלת ישראל העשרים ושלוש

(22 בדצמבר 1988 – 11 ביוני 1990)

הוקמה לאחר הבחירות לכנסת ה-12 (1.11.1988), אף היא כממשלת אחדות לאומית. אומנם לגוש ליכוד-ימין-דתיים הי רוב מוחלט בכנסת (65 מנדטים), אך יצחק שמיר ביצר להרכיב ממשלה נוספת עם המערך, שנשמכה על תמיכת 95 חברי כנסת! אלא שהפעם לא נקבע מסלול של רוטציה ושמיר מונה לכל הקדנציה לראש הממשלה. תמורת זאת מונה פרס למ"מ ראש הממשלה ויצחק נבון (שר החינוך והתרבות) לסגן.

כדי לשמור על האיזון בין שתי המרכיבות הראשיות של הממשלה, חולקו המשרדים ביניהן מחצה על מחצה: בתחום הכלכלה (האוצר, מדע וטכנולוגיה, תקשורת, חקלאות, אנרגיה ותשתיות – בידי המערך. – משרד הבינוי והשיכון, הכלכלה והתכנון, התעשייה והמסחר, התיירות והתחבורה – בידי הליכוד), בתחום הנושאים החברתיים (משרד החינוך והתרבות ומשרד הבריאות בידי המערך – משרד העבודה והרווחה והמשרד לאיכות הסביבה בידי הליכוד); וכן בתחום הנושאים המדיניים (משרד ראש הממשלה, משרד החוץ – בידי הליכוד; משרד הביטחון ומשרד המשטרה – בידי המערך).

בממשלה כיהנו 26 שרים: 11 מכל אחת משתי המפלגות – המערך והליכוד (שנתמכו: המערך – על ידי 39 ח"כים והליכוד על ידי 40 ח"כים); 2 שרים מהמפד"ל (שנתמכו על ידי 5 ח"כים); 2 שרים לש"ס (שנתמכו על ידי 6 ח"כים) ואגודת ישראל שנתמכה על ידי 5 ח"כים. קיבלה את תפקיד סגן שר העבודה והרווחה. כמו כן כיהנו בממשלה 4 סגני שרים: אחד מכל אחת מהמפלגות הבאות: המערך, הליכוד, אגודת ישראל וש"ס.

כבר מתחילת כהונתה סבלה הממשלה מהתרוצצויות פוליטיות שטלטלו את יציבותה:

- ב-31 בדצמבר סולק השר עזר וייצמן (מערך) מהקבינט המדיני-ביטחוני, בשל מגעיו עם אנשי אש"ף מאחורי גבו של ראש הממשלה.
- אריאל שרון, שר התעשייה והמסחר (ליכוד) – התפטר מהממשלה, (פברואר 1990) עקב חילוקי דעות שהיו לו עם ראש הממשלה יצחק שמיר. הוא ארגן יחד עם דוד לו ויצחק מודעי קבוצת שרים שנודעה בשמה: "החישוקאים", במטרה למנוע משמיר ויתורים מדיניים, ועל רקע העימותים הללו התפטר מהממשלה.
- אירועים רבים אירעו בתקופה בה כיהנה הממשלה ה-22 כממשלת מעבר וכן בעת כהונתה של הממשלה ה-23:
- **שוגר הלוויין הישראלי הראשון** - אופק 1 (19.9.1088) באמצעות טיל שביט. השיגור הגביר את ההערכה לישראל כמדינה בעלת טכנולוגיות מתקדמות.
- **החלה להסתמן נכונות פלסטינית להכרה בישראל**, בעיקר נוכח לחץ אמריקאי כבד:
 - i. המועצה הלאומית הפלסטינית הכריזה באלג'יר (15.11.1988), על מדינה פלסטינית עצמאית.
 - j. יאסר ערפאת מכריז על הכרה במדינת ישראל (7.12.1988), ארה"ב מפשירה את יחסיה עם ארגון אש"ף ומתחילה לתווך בין שני הצדדים.
 - k. יאסר ערפאת נואם בעצרת מיוחדת של האו"ם בז'נבה (13.12.1988), אך ישראל מסרבת להכיר באש"ף כנציב העם הפלסטיני.
- **ניתנו לראשונה הרשאות לחברות כבלים** (1988) וערוץ 2 הפרטי החל בשידורי ניסיון.
- **האינתיפאדה נמשכה** – וכללה מעשי חבלה כמו דרדור אוטובוס לתהום ליד אבו-גוש (14 הרוגים).
- **יוזמת השלום של יצחק שמיר** – יצאה לדרך (14.5.1989), ובמסגרתה: בחירות כלליות ביש"ע ותחילת שיחות עם הפלסטינים בשטחים וללא הכרה בהנהגת אש"ף שישבה בתוניס.
- הניסיונות של שמעון פרס להפיל את הממשלה ולהקים ממשלה חדשה בהנהגתו, הביאו לפיטוריו מהממשלה על ידי שמיר (בעקבות מגעים שקיים פרס באמצעות סגנו יוסי ביילין עם החרדים, הערבים וסיעות השמאל, במטרה לגייסם להפלת הממשלה). בעקבות התפטרותו התפטרו יחד עמו כל שרי המערך מהממשלה.
- הממשלה נפלה בהצבעת אי-איוון (15 מרס 1990). יצחק רבין כינה את מהלכיו של שמעון פרס להפלת ממשלתו של שמיר: **"התרגיל המסריח"**. הממשלה כיהנה 30 חודש מהם 83 יום כממשלת מעבר. יצויין כי ממשלת המעבר כיהנה ללא שרי המערך שכאמור התפטרו לאחר שיצחק שמיר פיטר את שמעון פרס.

ממשלת ישראל העשרים וארבע

(11 ביוני 1990 – 13 ביולי 1992)

לאחר נפילת הממשלה ה-23, הטיל הנשיא חיים הרצוג את הרכבת הממשלה על שמעון פרס. אולם תוך המאמצים להקמתה הודיעה ש"ס הודיעה כי לא תוכל להצטרף לממשלה (אולם לא תצביע נגדה) ואילו במבחן ההצבעה בכנסת, החליט נציג פועלי אגודת ישראל, אברהם ורדיגר להצביע עם האופוזיציה וממשלתו של פרס לא זכתה באימון.

בעקבות כך הטיל הנשיא את הרכבת הממשלה על יצחק שמיר, והוא הקים אותה ב-11 ביוני 1990, על בסיס של תמיכת 63 חברי כנסת: ממשלה של 19 שרים: (11 מהליכוד (37 ח"כים); 2 מש"ס (5 ח"כים); 2 ממפד"ל (5 ח"כים); אגודת ישראל – יו"ר ועדת הכספים ו-3 סגני שרים (5 ח"כים); התחייה – 1 (3 ח"כים); הסיעה לקידום הרעיון הציוני (בראשות יצחק מודעי) – שר 1 (3 ח"כים); צומת (רפאל איתן) – שר 1 – (2 ח"כים); דגל התורה – 2 סגני שרים (2 ח"כים); סיעת היחיד של יצחק פרץ – 1 שר (ח"כ אחד); וח"כ אליעזר מזרחי (אף הוא סיעת יחיד) שמונה לסגן שר.

הממשלה ידעה כמה שינויים במהלך כהונתה: הצטרף אליה רחבעם זאבי (**מולדת**) כשר בלי תיק (2 ח"כים).

כמו כן כיהנו בה 13 סגני שרים, כולל אפרים גור שעבר לליכוד ממפלגת העבודה. בהמשך התפטר מהממשלה רפאל איתן, עקב התנגדותו של שמיר לקדם חקיקה בדבר בחירה ישירה של ראש הממשלה; והסיעות **מולדת** ו**התחייה** עזבו את הממשלה בינואר 1992 עקב התנגדותם להשתתפותה של ישראל בועידת מדריד לשלום.

בעקבות כך איבדה הממשלה את הרוב שלה והוחלט להקדים את הבחירות לכנסת ה-13. המאורעות המיוחדים שאירעו בתקופת כהונתה של הממשלה ה-24, היו שלושה:

- **מלחמת המפרץ הראשונה** – פרצה בינואר 1991. ארה"ב הצליחה להקים קואליציה בחסות האו"ם של מדינות רבות (34), כולל מדינות ערביות כמו סוריה, ערב הסעודית ואיחוד האמירויות – שיצאו למלחמה כדי להסיג את כוחותיה של עיראק מכוויית, אליה פלשה. ישראל לא נכללה בקואליציה כיוון שארה"ב רצתה לשתף את המדינות הערביות, שלא היו מסכימות להכללתה. יתרה מזו: ארה"ב לחצה קשות על ישראל שלא להגיב למטר טילי הסקאד שסדאם חוסיין המטיר על ערי ישראל. מדיניות האיפוק הישראלית השתלמה בסופו של דבר, וזכתה להערכה בינלאומית. בעקבות כך נוצר "חלון הזדמנויות" שהוביל בסופו של שדבר **לועידת מדריד**.

- **העלייה הגדולה מבריה"מ** – ממשלתו של שמיר החלה את כהונתה כשנפתחו שערי היציאה מבריה"מ ומאות אלפי יהודים החלו להגיע לישראל. המדינה הועמדה באחת בפני מבחן אדיר של קליטת העלייה הייחודית הזאת, ועמדה בה בהצלחה. יצחק שמיר ביקש מארה"ב ערבות

ל-10 מיליארד \$ שהיו דרושים למדינה כדי לקלוט את העלייה. אולם הנשיא בוש התנה את מתן הערבויות בהפסקה מוחלטת של ההתנחלויות. כששמיר לא הסכים לכך, לא ניתנו לו הערבויות. אלה ניתנו לראש הממשלה הבא, יצחק רבין לאחר שנכנס לתפקידו.

- **ועידת מדריד לשלום** – ישראל הסכימה להשתתף בוועידה, שזומנה על ידי שתי המעצמות: ארה"ב ורוסיה, רק לאחר שקיבלה מכתב ביטחונות מארה"ב, שהשביע את רצונה. בעיקר חשוב היה לישראל למנוע הופעה עצמית של משלחת פלסטינית, והיא שולבה במשלחת הירדנית. הוועידה קבעה שני מסלולי הידברות: האחד – ישראל עם הירדנים והפלסטינים; והשני עם כל מדינות ערב. ועידה זו הייתה המסגרת הראשונה שהחלה להעלות את מדיניות החוץ הישראלית על דרך המלך בנתיב המוביל לשלום. כאמור, התפתרותם של נאמן וזאבי מהממשלה – נטלו ממנה את הרוב הדרוש לקיומה, והוחלט על הקדמת הבחירות לכנסת ה-13. הממשלה ה-24 כיהנה 25 חודש.

ממשלת ישראל העשרים וחמש

(13 ביולי 1992 – 22 בנובמבר 1995)

- הייתה זו ממשלה שהביאה עמה תמורות מרחיקות לכת במצבה הפנימי והחיצוני של המדינה. לראשונה לאחר 15 שנה חזרה מפלגת העבודה להנהיג את המדינה. יצחק רבין ניצח בבחירות (לאחר שגבר בבחירות הפנימיות על שמעון פרס) והעבודה בראשותו הכניסה 44 נציגים לכנסת. לראשונה מאז 1977 מנה גוש עבודה שמאל, יחד עם הסיעות הערביות גוש חוסם בן 61 נציגים המסוגל להרכיב ממשלה.
- אולם מלאכת ההרכבה לא הייתה פשוטה עקב סירובן של סיעות נוספות להצטרף. רבין לא היסס להקים ממשלה צרה (13.7.1992), שנשענה על תמיכת 61 ח"כים מהם 5 ח"כים משתי הסיעות הערביות. הדבר גרם אומנם לביקורת מחוגי הימין, על כי ממשלת ישראל נשענת על תמיכה ערבית, אך הדבר שכנע את מפלגת ש"ס, על ששת חברי הכנסת שלה להצטרף לממשלה ולהגדיל את הבסיס שלה ל-67 ח"כים.
- בממשלת רבין כיהנו 17 שרים כדלקמן: עבודה – 13 שרים (44 ח"כים); מרץ – 3 שרים (12 ח"כים); וש"ס – שר אחד (6 ח"כים).
- סיעת יעוד בראשותו של גונן שגב, שהתפצלה מסיעת צומת של רפאל איתן, הצטרפה לממשלה (סוף 1994) על שלושת חבריה ובכך חיזקה את בסיס הקואליציה ל-73 ח"כים. הממשלה עברה כמה משברים ושינויים:
- סיעת ש"ס דרשה במפגיע את פיטוריה של שולמית אלוני מתפקידה כשרת החינוך והתרבות. רבין נעתר לדרישה ומינה את אמנון רובינשטיין במקומה. אלוני מונתה לשרת התקשורת ושרת המדע והטכנולוגיה.
 - השר אריה דרעי התפטר מהממשלה (ספטמבר 1993) בעקבות פסיקת בג"צ כי שר המואשם בפלילים חייב להתפטר. עמו עזבה את הקואליציה הסיעה כולה.

- שר הבריאות חיים רמון התפטר מהממשלה (8.2.1994) לאחר שועידת מפלגת העבודה דחתה את הצעתו להנהיג ביטוח בריאות ממלכתי. הוא גם עזב את המפלגה, הקים סיעה משלו (**חיים חדשים בהסתדרות**) והצליח להביס את מפלגת העבודה ולהיבחר למזכ"ל ההסתדרות. בתפקידו זה הוא :
 - l. הפסיק את גביית המס האחד.
 - m. ניתק את בקשר בין קופת חולים הכללית להסתדרות.
 - n. מכר את רוב החברות של חברת העובדים.
 - o. פיטר עובדים רבים.
 - p. העביר חומר נגד קודמיו (בעיקר בגלל שימוש בכספי ההסתדרות לקידום הבחירות של מפלגת העבודה), לחקירת המשטרה.
 - q. העביר את הועד הפועל לירושלים, מעשה שעלה להסתדרות עשרות מיליוני ₪ והפך לפיאסקו. מוסדות ההסתדרות חזרו בסופו של דבר לתל-אביב.
 - r. למרות שהבטיח לשרת את בוחריו לפחות קדנציה אחת, הוא מיהר לחזור לממשלה לאחר רצח רבין כשר הפנים בראשותו של שמעון פרס..
- במהלך הקדנציה צורפו לממשלה : יוסי שריד (מרץ) – כשר לאיכות הסביבה (31.12.1992) ; גונן שגב (יעוד) – כשר האנרגיה והתשתיות (9.1.1995) ; אפרים סנה (עבודה) – כשר הבריאות (1.6.1994) ; אהוד ברק (עבודה) – כשר הפנים (18.7.1995). לא היה חבר כנסת~ יוסי ביילין (עבודה) – כשר הכלכלה והתכנון (18.7.1995) ; עד פרישת מפלגת ש"ס מהממשלה (14.9.1993) בעקבות התפטרותו המאולצת של מנהיגה – אריה דרעי. ידעה הממשלה עימותים רבים בנושא הדת : החל מהעברתה של שולמית אלוני ממשד החינוך והתרבות, עבור לויכוחים מרים הקשורים לגיוס חרדים לצה"ל, מימון הישיבות והזהות היהודית של העולים מארצות בריה"מ לשעבר. עם פרישת ש"ס מהממשלה נרגעו הרוחות בתחום הדתי.
- **הסכם אוסלו** – ממשלתו של רבין הייתה ממשלה שחתרה באמת ובתמים לשלום. החל בכך סגן שר החוץ יוסי ביילין, שנפגש עם נציגי אש"ף בהסתר, בבירת נורווגיה - אוסלו (בעוד המשלחות הרשמיות שהוקמו לאחר ועידת מדריד, נפגשות בווינגטון לפגישות שהסתיימו לרוב באי-הסכמה). שר החוץ שמעון פרס וראש הממשלה יצחק רבין קיבלו דיווח שוטף על ההתקדמות בשיחות. כשהמשא והמתן הבלתי רשמי הבשיל לכלל הסכמות, החליפו רבין וערפאת מכתבים, בהם הם מכירים בזכות כל אחד מהצדדים למדינה משלו. בעקבות כך נחתם **הסכם אוסלו** על המדשאה של הבית הלבן בווינגטון (13.9.1993).
- **הסכם קהיר** – נחתם על ידי ערפאת ושר החוץ שמעון פרס בקהיר (4.5.1994). בהסכם נכללו המכלולים הבאים :

- (1) **המכלול הביטחוני** – סדרי הפינוי הישראלי מעזה ומאזור יריחו; המעברים הבינלאומיים מאזורים אלה למצרים וירדן; ביטחון היישובים הישראליים; פעילות ישראלית נגד הטרור, משטרה פלסטינית.
- (2) **המכלול האזרחי** – העברת סמכויות מהמינהל האזרחי לרשות הפלסטינית.
- (3) **המכלול המשפטי** – הגדרת התשתית החוקית וסידורי החקיקה והשפיטה בשטחי הרשות הפלסטינית.
- (4) **המכלול הכלכלי** – כפי שהוסכם בהסכמי פריס.

פרס נובל לשלום - הוענק ליצחק רבין, לשמעון פרס וליאסר ערפאת ב-1994.
הצהרת וושינגטון – (25.7.1994) פורסמה בעקבות פגישת יצחק רבין והמלך חוסיין בחסותו של נשיא ארה"ב ביל קלינטון. ההצהרה קובעת כי הסכסוך הארוך בין ישראל לירדן בא עתה לסיומו, וכי בהתאם לכך תס מצב הלוחמה בין ישראל לירדן. ההצהרה אושרה בכנסת בתמיכת כל הסיעות פרט לסיעת מולדת. בכך הונח היסוד לחתימה על הסכם שלום מלא בין שתי המדינות.

• **הסכם השלום עם ירדן** – נחתם בערבה ב-26.10.1994 ועיקריו היו:

- (1) הירדן הוא תוואי הגבול בין ישראל לירדן.
- (2) הוחלט על שיתוף פעולה במניעת טרור.
- (3) כל צד יכבד את הטריטוריה של הצד השני.
- (4) ישראל תעביר לירדן 50 מיליון ממ"ק של מים.
- (5) הוסכם על צורת החלוקה של מימי הירמוק.
- (6) תונהג נורמליזציה בין המדינות שתכלול פתיחה הדדית של שגרירויות.
- (7) יוקם אזור משותף של סחר חופשי.
- (8) ייפתח קו אווירי בין שתי המדינות ויותר שימוש הדדי בנמלי הים.
- (9) יונפקו אשרות לתיירים משתי המדינות ותיאסר תעמולה שלילית.

* **הסכם טאבה** (אוסלו ב') נחתם בטאבה ב-28.9.1995, והסדיר את

גבולות השליטה הזמניים בגדה המערבית וברצועת עזה

- **התחום הכלכלי-חברתי** – הממשלה הקדישה תשומת לב ומשאבים לתחומים החברתיים: טיפוח החינוך (כולל הסכם חדש ומבטיח עם ציבור המורים; חקיקת חוק הבריאות; הרחבת התמיכות בתחום הרווחה, והעלאת השכר בסקטור הציבורי. בשנת 1995 הוטל לראשונה מס על הבורסה והחל בהפרטת חברות ממשלתיות.

- **ההתנגדות הציבורית להסכמי אוסלו** – משנודעו פרטי הסכם אוסלו, החלה התנגדות פוליטית לממשלה, שהחלה בנציגים של מפלגות הימין והחרדים בכנסת וגלשה עד מהרה להפגנות רחוב נזעמות ומיליטנטיות. רבין ופרס הוצגו כבוגדים ומשמרות מחאה התגודדו בחזית בתיים. רבני ישי"ע הגדילו לעשות ותיארו את ההסכם כסכנה קיומית למדינת ישראל. תמונותיהם של רבין ופרס עוטרו בכפיות בהפגנות, ומספר רבנים הוציאו על רבין את קללת **הפולסא דנורא** שמשמעותה התרת דמו.
- **רצח רבין** – והביצוע לא איחר לבוא: ב-4 בנובמבר 1995 נרצח רבין בככר המלכים בתל-אביב בתום עצרת תמיכה המונית בתהליך השלום. הרוצח יגאל עמיר נשפט למאסר עולם. בהלוויה של רבין שנערכה ב-6 בנובמבר השתתפו 80 ראשי מדינות ומנהיגים. את מקומו של רבין תפס ממלא מקומו, שמעון פרס עד ה-22 בנובמבר 1995. בתאריך זה הוקמה הממשלה ה-26 בראשותו של שמעון פרס.

ממשלת ישראל העשרים ושש

(22 בנובמבר 1995 – 18 ביוני 1996)

הקמת הממשלה החדשה בראשותו של שמעון פרס עמדה בסימן רציחתו של יצחק רבין. הממשלה נשענה על 58 ח"כים (עבודה - 44; מרץ - 12; יעוד 2). אך הצליחה ליצור גוש חוסם בעזרת קולותיהם של חמשת הח"כים של חד"ש ומד"ע הערביות. נוסף לכך מפלגות ליכוד, מפד"ל, ש"ס ויהדות התורה נמנעו בהצבעת האימוץ, כיוון שלא יכלו להתנגד לממשלה שקמה כתוצאה מרצח ראש ממשלה בישראל.

בממשלה כיהנו 20 שרים: 15 מעבודה, 4 ממרץ ואחד מיעוד. ועוד 9 סגני שרים: 7 מעבודה, 1 – מרץ ו-1 ייעוד.

בתקופת כהונתה הקצרה ל הממשל אירעו כמה אירועים מרכזיים:

- **פינוי הערים הפלסטיניות** – צה"ל פינה את כל הערים הפלסטיניות, פרט לחברון – על פי ההסכם עם הפלסטינים.

- **מבצע ענבי זעם** – בעקבות ההתגרריות החדשות של החיזבאללה בדרום לבנון, ערך צה"ל את מבצע "ענבי זעם" (11 – 27 באפריל 1996). המבצע כלל בעיקר הפגזות תותחים והפצצות, במטרה להבריח את האוכלוסייה הלבנונית מדרום לבנון צפונה, וליצור בדרך זו לחץ על ממשלת לבנון. אולם לרגל תקלה שאירעה הופצץ בטעות מתחם של האו"ם ליד כפר כנא, בו שהו עשרות פליטים לבנונים ולמעלה מ-100 מהם נהרגו (18 באפריל 1996). בעקבות כך נכנסה ארה"ב לתמונה והביאה להשגת "הבנות חדשות: בין הצדדים (לבנון, סוריה והחיזבאללה) ולהפסקת אש. אולם הרג הנשים והילדים בכפר כנא עורר כעס רב בקרב ערביי ישראל, והוא בא לידי ביטוי בבחירות הבאות: רוב הבוחרים הערבים נותרו בבתיים ואיפשרו את ניצחונו של בנימין נתניהו על שמעון פרס.

- **חיסול יחיא עיאש** – (המהנדס) ראש הזרוע הצבאית של החמאס, שהפעיל לראשונה את שיטת פיגועי ההתאבדות. הפיגועים הללו החלו כנקמה, בתום 40 יום לרצח המתפללים במערת המכפלה על ידי ברוך גולדשטיין: התפוצצות ראשונה של מחבל-מתאבד בתחנת אוטובוס בעפולה – 8 הרוגים (6.4.1994); התאבדות באוטובוס בחדרה (13.4.1994); בקו 5 בתל-אביב; פיגוע כפול בתחנת ההמתנה של צה"ל בבית ליד וכן פיגועים ברמת-גן ובירושלים. יחיא עיאש נהרג באמצעות טלפון סלולארי ממולכד, שהועבר אליו על ידי פלסטיני. בעקבות מותו נערכו פיגועים רבים נוספים על ידי אנשי החמאס.
- ההמשלה המשיכה את מדיניות ההשקעות בחינוך, בריאות ורווחה תוך קיצוץ דרסטי בהקצבות לבנייה בהתנחלויות.
- ראש הממשלה, שמעון פרס החליט להקדים את הבחירות, כיוון שרצה לנצל את הלך הרוח נגד הימין בעקבות רצח רבין. אולם בדרך אירעו כמה תקלות:
- כמה ימים לפני הבחירות נהרגה אישה ושני ילדיה בכביש הבקעה, דבר שהוסיף להרגשת חוסר הביטחון של האוכלוסייה, שסבלה מפיגועי ההתאבדות. בחירת ראש ממשלה מהימין היוותה מעין איתות על רצון האוכלוסייה במנהיג נוקשה בתחום המדיני והביטחוני ולא מנהיג שחתם על הסכמי אוסלו.
- הטרגדיה של כפר כנא (במבצע **ענבי זעם**) הותירה כאמור את ערביי ישראל בבתייהם, כמחאה. הימנעותם הכריעה את הכף לטובתו של נתניהו.
- היו אלה הבחירות הראשונות לפי השיטה החדשה שנכנסה לתוקפה בבחירות לכנסת ה-14: הצבעה בשני פתקים: האחד עבור ראש ממשלה והשנייה עבור המפלגה. בדרך זו יכלו כל **מפלגות הימין והמפלגות הדתיות לכוון את מצביעיהם לפצל את הצבעתם: פתק אחד עבור נתניהו ופתק אחד עבור הסיעה שלהם**. בצורה כזאת התנקזו הקולות הרבים, שבדרך כלל (בהצבעה בפתק אחד) ניתנו למפלגה, לכיוונו של אחד משני המתמודדים על ראשות הממשלה. למרות התחזיות האופטימיות במחנהו של פרס, ניצח נתניהו לבסוף בהפרש מזערי של 30 אלף קולות. הממשלה כיהנה עד 18 ביוני 1996.

הממשלה העשרים ושבע

(18 ביוני 1996 - 6 ביולי 1999)

כאמור הייתה זו הממשלה הראשונה שהוקמה על פי התיקון בחוק יסוד הממשלה (14 באפריל 1992), לפיו ראש הממשלה יבחר ישירות על ידי העם, החל מהכנסת ה-14. בבחירות האישיות

הללו קיבל: בנימין נתניהו - 1,501,023 קולות שהם 50.5%; שמעון פרס - 1,471,566 שהם - 49.5%.

הקואליציה שהקים נתניהו כללה 66 ח"כים, וממשלתו 18 שרים, כדלקמן: ליכוד-גשר-צומת 11 שרים (32 ח"כים); ש"ס 2 שרים (10 ח"כים); המפד"ל – שני שרים (9 ח"כים); ישראל בעלייה – 2 שרים (7 ח"כים); הדרך השלישית – שר 1 (4 ח"כים), יהדות התורה המאוחדת – סגן שר במשרד הבינוי והשיכון (4 ח"כים). כמו כן כיהנו בממשלה 9 סגני שרים: 5 מהליכוד; 2 מש"ס, 1 מיהדות התורה ואחד ממפד"ל.

יצוין כי למשרד הבינוי והשיכון לא מונה שר מיוחד, וראש הממשלה החזיק בתואר, אך למעשה סגן השר מ"יהדות התורה" מילא את כל הפונקציות של שר.

בחירתו של בנימין נתניהו לראש ממשלה, בישרה את המשך נטילת המנהיגות הלאומית על ידי ילידי הארץ, ועוררה תקוות רבות. בגלל קשריו ושפת האנגלית הרהוטה בפיו, ציפו כולם לחיזוק הקשרים עם ארה"ב. הדבר בא לידי ביטוי בהזמנתו לנאום בפני שני בתי המחוקקים, נאום בו הבטיח כי ישראל תרד מרשימת הנתמכים על ידי ארה"ב תוך שנים ספורות. אולם ממשלתו ידעה מאבקים ומשברים פנימיים וחיצוניים למן הרגע בו הוקמה:

- **הקלטת הלוהטת** – נמשך המתח עם דוד לוי, שהואשם ברמז (בעת ההתמודדות על ראשות הליכוד לקראת הבחירות לכנסת ה-14) כי יש בידי קלטת בה רואים את נתניהו מקיים יחסים עם אישה שאינה אשתו. הוא נדרש, לפי דברי נתניה, להסתלק מהמירוץ אחרת תפורסם הקלטת. הסתבר לאחר מכן שאין קלטת כזאת, דוד לוי דרש התנצלות ולא קיבל אותה. למרות שמונה לסגן ראש הממשלה ולשר החוץ, שמר לוי טינה לנתניהו שבאה לביטוי בשלב מאוחר יותר: דוד לוי ומפלגתו גשר פרשו מהממשלה ומהקואליציה (ינואר 1998).

- **פתיחת מנהרות הכותל** – ב-24 באוקטובר 1996 התיר נתניהו לפתוח את מינהרות הכותל, בניגוד לעמדתם של אנשי הכמורה המוסלמים, האחראים על הר הבית. הדבר הביא למהומות קשות בהם נטלו חלק גם אנשי המשטרה הפלסטינית, שהשתתפו בנשק חם. 17 חיילי צה"ל נהרגו במהומות וכן עשרות פלסטינים. המעשה עורר ביקורת נוקבת בישראל, ונתניהו הואשם בקוצר ראות ובחוסר שיקול דעת.

- **הסכם חברון** – נתניהו חתם על הסכם חברון (15.1.1997) לפיו הועברה השליטה הביטחונית בחלקים של העיר חברון לידי הרשות הפלסטינית. ההסכם אושר למחרת על ידי הכנסת ברוב של 87 נגד 71 ונמנע אחד. רבים ראו בחתימתו, את ההסכמה הראשונית של מנהיג מהליכוד לחלוקת ארץ-ישראל המערבית ולאומון הסכם אוסלו שנחתם על ידי ממשלתו של יצחק רבין. הדבר עורר התנגדות בתוך מפלגתו והשר בני בגין פרש בגין זאת מהממשלה (17.1.1997).

- **פרשת בר-און-חברון** - ב-10 בינואר 1997 הודיע נתניהו במפתיע על מינויו של עורך דין פרטי מירושלים רוני בר-און ליועץ המשפטי לממשלה. המינוי עורר הפתעה עקב העובדה שלבר-און לא היה כל ניסיון קודם, באקדמיה וללא עבר בשירות הציבורי ובמנגנוני אכיפת החוק. כמו כן היה מזוהה פוליטית עם הליכוד וכיהן כחבר בהנהלת בית"ר ירושלים. עד מהרה הפך המינוי לבעיה ציבורית לוהטת, כשהכתבת של הטלביזיה אילה חסון, גילתה שהמינוי הוא חלק מקנוניה שיזמו אריה דרעי והקבלן דוד אפל, למנות את בר-און כדי שזה יפעל להשגת עסקת טיעון נוחה לדרעי בתיקים החמורים שבהם הואשם. תמורת זאת תצביע ש"ס עבור הסכמי חברון. הגילוי עורר סערה ונתניהו העביר את הנושא לחקירת המשטרה. בעקבות החקירה המליצה המשטרה להעמיד לדין את ראש-הממשלה, שר המשפטים (צחי הנגבי), מנכ"ל משרד ראש הממשלה אביגדור ליברמן ואת אריה דרעי. אולם היועץ המשפטי החדש אליקים רובינשטיין בחר לא להעמידם לדין אך פרסם "דוח ציבורי" חמור נגד התנהגותם בתקווה כי יהיה לדבר משמעות ציבורית...
- **מזכר וואי** – ב-23 באוקטובר 1998 חתמה ישראל הסכם נוסף עם הרשות הפלסטינית, לפיו תעביר ישראל 13% נוספים משולחי יהודה ושומרון לידי הרשות. בתמורה התחייבו הפלסטינים להפסיק את הטרור וההסתה ולמחוק את הסעיף באמנה הפלסטינית הקורא להשמדת ישראל.
- **בתחום הכלכלי** – לא יושמה משנתו הליברלית של נתניהו, במידה רבה בגלל התחלופה המהירה של שרי האוצר וכן בשל ישיבת החרדים בממשלה. אלה דרשו יותר הקצבות למטרות רווחה בניגוד לתפישה הליברלית של נתניהו. כמו כן הושקעו מחדש סכומים נכבדים בהתנחלויות.
- **התפוררות הממשלה** – כבר בצעדיה הראשונים ניבעו בממשלה סדקים, שהלכו והתרחבו :
 - (1) שר המשפטים יעקב נאמן התפטר כיוון שהיועץ המשפטי החליט לפתוח בחקירה משטרתית נגדו (8.6.1996)...
 - (2) ב-15.7.1996 צורף אריאל שרון לממשלה כשר התשתיות הלאומיות.
 - (3) ב-נובמבר 1996 צורף יהושע מצא לממשלה כשר הבריאות.
 - (4) ב-17 בינואר 1997 פרש כאמור בני בגין מהממשלה בעקבות התנגדותו לחתימה על הסכם חברון.

(5) ב-18 ביוני 1997 התפטר שר האוצר דן מרידור בשל חילוקי דעות עם ראש הממשלה.

(6) ב-9.7.1997 חזר יעקב נאמן לממשלה, הפעם כשר האוצר.

(7) ח"כ מיכאל איתן מונה לשר המדע.

(8) כאמור, דוד לוי וסיעתו גשר פרשו מהממשלה ב-ינואר 1998.

(9) השר אריאל שרון מונה לשר החוץ (אוקטובר 1998)

(10) בראשית פברואר 1998 נפטר השר זבולון המר ויצחק לוי מונה במקומו לשר החינוך והתרבות. ושאל יהלום צורף לממשלה כשר התחבורה.

(11) ב-18 בדצמבר 1998 התפטר יעקב נאמן מהממשלה, ומאיר שיטרית צורף לממשלה (23.2.1999) כשר האוצר.

(12) שאול עמור צורף לממשלה כשר בלי תיק לעניינים חברתיים במשרד ראש הממשלה.

(13) ראש הממשלה פיטר את שר הביטחון יצחק מרדכי (23.1.1999) לאחר שנודע לו כי הוא מנהל מו"מ כדי לעמוד בראש המפלגה החדשה שהחלה להתארגן – מפלגת המרכז (יחד עם דן מרידור, רוני מילוא ור/אלוף אמנון ליפקין שחק).

(14) ב-27 בינואר 1999 צורף משה ארנס לממשלה כשר הביטחון.

רצף האירועים המתואר לעיל, מעיד על ההתרוצצות הרבה ששררה בממשלה, על חוסר יציבותה ועל היותה אסירה בידיהן של הסיעות הקטנות שהעניקו לה את הרוב בכנסת. כיוון שלא נענה לתביעותיהן הכספיות הרבות, הפר הבטחותיו לסיעת **ישראל בעלייה** וסרב לחזור בו מהסכמי חברון וואי – כפי שדרשה סיעת **מולדת** לא זכה בתמיכתן.

משנוכח כי איבד את התמיכה הקואליציונית (רק מפד"ל המשיכה לתמוך בו), שכן נותרו רק כ-40 ח"כים שהיו מוכנים להתייצב לימינו ולהצביע בעד התקציב – החליט לפזר את הכנסת וללכת לבחירות.

ממשלת נתניהו כיהנה עד 7 ביולי 1999 במשך 37 חודשים.

ממשלת ישראל העשרים ושמונה

(6 ביולי 1999 – 7 במרס 2001)

הוקמה כאמור ב- 7 ביולי 1999 בעקבות הבחירות לכנסת ה-16 ולראשות הממשלה (17.5.1999).
 אהוד ברק קיבל 1,791,020 קולות, שהם 56.08%, ואילו בנימין נתניהו קיבל 1,402,474 קולות
 שהם 43.92%.

הפעם היו התוצאות חד-משמעיות והן מעידות על האכזבה שחלה מתיפקודו של בנימין נתניהו
 כראש ממשלה. יחד עם זאת המשיכה שיטת שני הפתקים לפגוע בשתי המפלגות הגדולות: שתיחן
 יחד קיבלו: ישראל אחת 26 מנדטים + הליכוד 19 מנדטים ובסה"כ 45 מנדטים. היינו שהן
 הפסידו את הרוב המוחלט שהיה להן ביחד, בכנסות הקודמות.

עובדה זו אילצה את אהוד ברק, בבואו להרכיב את ממשלתו, לזמן יחד **שבע סיעות!** למסגרת
 הקואליציונית, עובדה שגרמה (כפי שניווכח להלן) לקשיים גדולים בניהול הממשלה ולבסוף
 לנפילתה.

המערכת הפוליטית החלה להיווכח כי ההצבעה הישירה בעד ראש ממשלה, איננה מחזקת אותו,
 שכן גידול כוחן של המפלגות הקטנות והצטמקות הייצוג של שתי המפלגות הגדולות, הופכת את
 ראש הממשלה לבן ערובה בידי שותפיו הרבים לקואליציה. וכפי שניווכח מאוחר יותר, השיטה
 בוטלה בשנת 2001.

ממשלתו של אהוד ברק היוותה את ההזדמנות השלישית (לאחר יצחק רבין ובנימין נתניהו)
 שניתנה ליליד הארץ, להוביל את המדינה. כפי שניווכח להלן, גם הוא לא הצליח לנווט את מדינת
 ישראל בביטחה ולסיים את הקדנציה. לקראת הבחירות הוא הקים גוש חדש עם מפלגת "גשר"
 בראשותם של האחים דוד ומקסים לוי- בשם "ישראל אחת" (היה זה ניסיון, לחקות את ראש
 ממשלת בריטניה טוני בלייר, אשר שינה את שם מפלגתו ל: New Labour והצליח למשוך אליה
 בעקבות כך את מצביעי המעמד הבינוני).

בממשלה שהקים ברק כיהנו בתחילה 18 שרים, והיא נשענה על תמיכת 75 ח"כים כדלהלן: ישראל
 אחת – 9 שרים (26 ח"כים); ש"ס – 4 שרים (17 ח"כים); מרץ – 2 שרים (10 ח"כים); ישראל
 בעלייה – 1 שר (6 ח"כים); מפלגת המרכז – 1 שר (6 ח"כים); המפד"ל – 1 שר (5 ח"כים) וכן
 תמכו בה 5 נציגי יהדות התורה מחוץ לממשלה. כמו כן כיהנו בה 8 סגני שרים: 2 מישראל אחת; 3
 מש"ס; 2 – ממפד"ל; ו- 1 מישראל בעלייה.

במהלך כהונתה של הממשלה גדל מספר השרים בעוד 7 והגיע ל-25. כאמור הרכבה הפרובלמאטי
 של הממשלה (מרץ ומפלגת המרכז בצד אחד וש"ס, מפד"ל ויהדות התורה מצד שני) הביא מיד
 לעימותים, בעיקר בשני נושאים: הנושא המדיני והנושא הדתי:

* 5.8.1999 - עקב פילוג בסיעת "ישראל בעלייה" עזבו שני חברים את הקואליציה..

* **ספטמבר 1999** – יהדות התורה עזבה את הקואליציה בגלל חילול שבת שנגרם בשל העברת
 משחנים של חברת החשמל בשבת.

* מאי 2000 – שר התחבורה יצחק מרדכי עזב את הממשלה לאחר שנפתחה נגדו חקירה בגין

עברות מין.

- * **נציגי ש"ס** - החלו בסדרת עימותים עם שר החינוך יוסי שריד, שדרש פיקוח על בתי הספר של הרשת, לאחר שנתגלו בהם אי סדרים שבמקרים רבים גבלו בפלילים. העימותים הפכו להצבעה של ש"ס, יחד עם המפד"ל וישראל בעלייה – בעד הקדמת הבחירות לכנסת ה-16; וכן להגשת מכתבי התפטרות של שרי ש"ס מהממשלה (20.6.2000) – חזרו בהם אך בהמשך מימשו את התפטרותם הסופית (10.7.2000) בגלל התנגדותם ליציאתו של ראש הממשלה לפגישה על ערפאת וקלינטון בקמפ דייויד.
- * 21.6.2000 – הודיעה סיעת מרץ על עזיבתה את הקואליציה (על רקע העימותים עם ש"ס וסירובו של ברק לפטר אותם עקב הצבעתם בעד פיזור הכנסת). יחד עם זאת הבטיחו לתמוך בממשלה מבחוץ.
- * 10.7.2000 – עזבו את הקואליציה גם סיעות מפד"ל וישראל בעלייה, גם הן בגין התנגדותם ליציאתו של ראש הממשלה לקמפ דייויד. בעקבות העזיבות הוגשה הצעת אי-אמון בממשלה שזכתה ל-54 קולות לעומת 52 שהתנגדו לה. הממשלה אומנם לא נפלה אך זו הייתה מכה מוסרית קשה לברק.
- * 1.8.2000 – גם דוד לוי וסיעתו הודיעו על פרישה מהקואליציה עקב התנגדותו של לוי למדיניות החוץ הישראלית שהוליך אהוד ברק.
- בסך הכול עזבו את הקואליציה 45 ח"כים והממשלה איבדה את הרוב שלה בכנסת. אולם עקב העובדה שראש הממשלה נבחר בבחירות ישירות, הוא יכול היה אומנם להמשיך ולמשול אולם מבלי כל יכולת להעביר חוקים או החלטות בכנסת.
- * 10.12.2000 – בעקבות כך התפטר גם ראש הממשלה והממשלה הפכה לממשלת מעבר עד להקמת ממשלה חדשה על ידי הכנסת ה-16.
- * 14.1.2001 – למרות היותה ממשלת מעבר, התפטר ממנה גם רוני מילוא (מפלגת המרכז), אף הוא עקב התנגדותו למהלכיו המדיניים של ראש הממשלה ברק.
- הנה כי כן נאלץ ראש הממשלה לעסוק באופן מתמיד בעימותים הפנימיים בתוך הקואליציה, להחליף שרים שעזבו ולהעביר שרים ממשרד למשרד. מעשים שהכניסו חוסר יציבות בעבודת הממשלה ואי יכולת להגשים מדיניות כמעט בכל התחומים:
- * **משא ומתן עם סוריה** – עקב הדריכה במקום, בכל הקשור במשא והמתן עם הפלסטינים תוך התמשכות הפעילות החבלנית, כמעט היומיומית – החליט ראש הממשלה לנסות ולעשות מעקף: לסיים את מצב הלומות עם סוריה ולהגיע עמה להסכם שלום, כמו עם מצרים וירדן.
- בחסותה של ממשלת ארה"ב (הנשיא קלינטון ושרת החוץ מדלן אולברייט) כונסה ועידה בעיר שפרדסטאון במדינת וירג'יניה (3.1.2000), בהשתתפות משלחת ישראלית בראשות אהוד ברק ומשלחת סורית בראשותו של שר החוץ פארוק-א-שרע. ברק הודיע על נכונותה של ישראל להחזיר את כל הגולן ולסגת לגבולה הבינלאומי של ארץ-ישראל עם סוריה. אולם הסורים דרשו נסיגה יותר עמוקה – עד לגבול שביתת הנשק של 1949.

דרישה זו עמדה בניגוד אפילו לטיעונים בעבר של הערבים עצמם, שאין מקום לסיפוח שטחים על ידי כיבוש (אותו ביצעה סוריה במלחמת העצמאות). משמעות ההסכמה לדרישות הסורית הייתה מתן גישה למי הכנרת (שהם ישבו על חופה הצפון-מזרחי עד 1967) והכרה בסוריה כשותפה למים הללו. השיחות נפסקו ב-11 בינואר 2000.

נסיגת צה"ל מלבנון – ברק מילא את הבטחתו במערכת הבחירות שלו, לצאת תוך שנה כליל מלבנון. כיוון שהשיחות בשפרדסטאון עם הסורים נכשלו, לא יכול היה ברק להגיע להסכמה עמם בדבר נסיגה מסודרת. בעקבות כך לא ניתן היה להסדיר הסכמה כזאת גם עם ממשלת לבנון, שנשלטה על ידי הסורים. לכן הוחלט לערוך את הנסיגה ללא הסכם. אולם גם בדרך זו היו טמונים מוקשים רבים:

* משונדעו הפרטים על החלטת הנסיגה החלה התפוררות וברירה של חיילי "צבא דרום לבנון". חלק ברח לישראל וחלק ניסה לחזור לכפרים תמורת סיפוק מידע רגיש לכוחות החיזבאללה.

* הנסיגה (24.5.2000), שלבסוף הפכה לחפוזה כשהיא מותירה אחריה ציוד צבאי רב ערך (וזאת בגלל התפוררות צבא דרום לבנון) - נתקבלה ותועדה כהצלחת הגירוש של הישראלים מדרום לבנון על ידי החיזבאללה.

הנסיגה מלבנון היוותה מודל חיקוי לחמאס, כיצד ניתן להתמודד עם הכוח הישראלי ואף לגבור עליו.

* **ועידת קמפ דייוויד השנייה** – אהוד ברק הגיע לוועידה זו (בה השתתפה משלחת פלסטינית בראשותו של יאסר ומשלחת אמריקאית בראשותו של נשיא ארה"ב קלינטון), במטרה (כפי שהתבטא לא פעם) להביא לסיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני. במסגרת זאת הציע ברק להעביר לפלסטינים 90% מהגדה המערבית; את השכונות הערביות של ירושלים המזרחית; להקים משטר מיוחד בעיר העתיקה ולהגיע לפתרון בינלאומי של בעיית הפליטים (בה תיקח גם ישראל חלק ותקלוט מספר מסוים של פליטים). התנאי של ברק לביצוע הויתורים הללו היה: חיסול מוחלט של הסכסוך וויתור על זכות השיבה. הפלסטינים דחו מכל וכל את ההצעה הישראלית, שגובתה הן על ידי הנשיא האמריקאי והן על ידי הנסיך הסעודי בנדר.

* **אינתיפאדת אל-אקצה** - לאחר כישלון הפיסגה, פרצה ונצרטיות השנייה – שעלתה מדרגה לשימוש בנשק חם, גם על ידי המליציות שחומשו בשעתו על ידי צה"ל. העילה הרשמית למהומות הייתה עלייתו הפרובוקטיבית של אריק שרון להר הבית (28.9.2000), שהוצגה על ידי הרשות הפלסטינית כאיתות ישראלי להשתלט על הר הבית. והמהומות למחרת היום שגרמו להרוגים רבים מקרב המתפללים בהר הציתו את האש. אולם מסתבר כי ההכנות לאינתיפאדה נערכו חודשים רבים לפני כן: תוגברה רכישת אוניות מזון כולל בשר כבשים מאוסטרליה – כהכנה למאבק ארוך, וניתן אור ירוק לארגונים שמחוץ לפתח, להיערך להתמודדות. המהומות החריפו בעקבות שני אירועים מזוויעים:

- ב- 30 בספטמבר 2000 פירסם הכתב הפלסטיני של ערוץ France 2 תמונות של ילד פלסטיני – מוחמד א-דורה בן 12 שנקלע עם אביו לחילופי אש עזים בין פלסטינים לצה"ל, כשאביו מגונן עליו. הנער נהרג והכתב האשים את צה"ל בהריגתו. התמונות עוררו הד עצום בעולם. אולם התברר אחר כך שהן היו מפוברקות ושהנער נהרג מאש הפלסטינים.
- ב- 12 באוקטובר 2000 נקלעו שני חיילי צה"ל בטעות לרמאללה, נחטפו מתוך המשטרה על ידי המון נסער ונערך בהם לינץ' לעיני המצלמות (הטלביזיה האיטלקית שידרה את התמונות). אירועים אלה רק החריפו את המאבק שנועד כנראה לסחוט מישראל ויתורים נוספים.
- **פריצת האינתיפאדה השנייה** השאירה חותם קשה על ערביי ישראל, שהאשימו את ישראל בכישלון השיחות עם ערפאת ובאותה עת יצאו גם להפגין נגד מה שהם ראו כאפליה מתמדת של המיעוט הערבי בישראל (1 – 10 באוקטובר). ההפגנות יצאו מכלל שליטה והפכו לאלימות יותר ויותר (התקפות על מכוניות בואדי ערה וברחובות יפו) ובעקבות כך נאלצו השוטרים לירות לתוך הקהל שכתוצאה מהם נהרגו 12 צעירים ערבים, פלסטיני אחד מהשטחים וכן נהרג ישראל.
- האוכלוסייה הערבית ראתה בירי בתחמושת חיה ביטוי ליחסה של המדינה אליהם (שכן לא היו מקרים של ירי כזה על מפגינים ישראלים), ויצאו חוצץ נגד אהוד ברק ושר המשטרה שלמה בן-עמי. בעקבות המחאות הוקמה ועדת חקירה ממלכתית בראשותו של השופט אור, שהוציאה דו"ח מאוד קשה על התנהגות המשטרה ועל חוסר השליטה שהפגינו ראשי השלטון.
- הקצף של המיעוט הערבי יצא בעיקרו על ראש הממשלה אהוד ברק, והוא בא לידי ביטוי בהימנעות רוב המצביעים הערבים מהשתתפות בבחירות לכנסת ה-16, עובדה שקבעה במידה רבה את כישלונם של ברק בבחירות מול אריק שרון (ראה להלן).
- **7 באוקטובר 2000** – החיזבאללה טמן מארב לסיור של חיילי צה"ל בהר דב, לאורך גבול לבנון ושבה שלושה מהם. לאחר מכן הסתבר כי השלושה נרצחו וגופותיהם הוחזרו רק ב-20.1.04 בעסקת חילופי שבויים (ראה להלן). כמו כן נחטף אלוף/מ מיל. אלחנן טננבוים, שנכנס ללבנון כדי לעסוק בעסקים מפוקפקים.
- **התגברות הפיגועים** – החל גל של ירי על שכונת גילה בירושלים; יריות על התחבורה היהודית בשטחים, פיצוץ מכוניות תופת (במחנה יהודה- 2.11.2000 ובמחולה 22.12.2000). צה"ל החל באותה עת בביצוע "סיכולים ממוקדים".

- **ועידת טאבה** – (21 – 27 ינואר 2001) – היה זה הניסיון האחרון להגיע להסכם מסגרת לקראת הסכם קבע בין ישראל לפלסטינים במהלך כהונתו של ברק. הועידה התקיימה בעקבות יוזמתו והזמנתו של הנשיא המצרי מוברק. ואם כי הגיעו בוועידה להסכמות בנושאים רבים, היא הופסקה בגלל תחושת המשתתפים שבתנאים הפוליטיים הקיימים, ימים מספר לפני הבחירות בישראל, לא יהיה ניתן להשלים הסכם מסגרת כזה.
- **בתחום הכלכלי** – שנת 2000 הייתה אחת השנים הטובות מבחינה כלכלית. לארץ זרם זרם של תיירים (2.5 מיליון), הגדול ביותר בתולדות המדינה; ההיי-טק הישראלי החל לפרוץ גבולות ולהפוך לקטר המניע את הכלכלה, וחגיגות שנת אלפיים העמידו את ישראל במרכז ההתעניינות העולמית. אולם לקראת סיומה של השנה, החלה התמונה להשתנות: משבר כלכלי בעולם; התפוצצות בועת היי-טק; פריצת האינתיפאדה – יצרו אפקט מצטבר של מיתון שהתפשט גם לשנתיים הבאות כיוון שראש הממשלה ברק הודיע על התפטרותו (10.12.2000), לא היה צורך חוקתי לפזר את הכנסת ולערוך בחירות כלליות. במקום זאת נערכו בחירות אישיות בין שני מועמדים לראשות הממשלה. ב-6 בפברואר 2001, נערכו הבחירות לראשות הממשלה. ממשלתו של ברק כיהנה כאמור כ-22 חודש עד ה-7 במרס 2001.

ממשלת ישראל העשרים ותשע

(7 במרס 2001 - 28 בפברואר 2003)

בראשותו של אריק שרון, הושבעה ב-7 במרס 2001, לאחר ששרון ניצח את אהוד ברק בתוצאות הבאות:

אריאל שרון מס' קולות - 1,698,077 אחוזים: 62.39%

אהוד ברק " " - 1,023,944 " 37.61%

כיוון שהליכוד נשען בכנסת רק על 19 ח"כים, נאלץ שרון להקים ממשלה גדולה ומסורבלת, אשר הקשתה על התפקוד השוטף. מאוחר יותר החלו גם התפטרות ומינויים של ממלאי מקום – שהפכו את הניהול השוטף לבעייתי ביותר. הממשלה שהקים כללה בתחילה 25 שרים, כדלקמן: הליכוד – 10 שרים (19 ח"כים); ישראל אחת – 7 (23 ח"כים); ש"ס – 4 (17 ח"כים); האיחוד הלאומי – 2 (7 ח"כים); ישראל עלייה – שר 1 (4 ח"כים); עם אחד – שר 1 (2 ח"כים). יהדות התורה – שני סגני שרים (5 ח:כים) – ובסך הכול קואליציה הנשענת על 77 ח"כים. – נוסף לכך מונו 9 סגני שרים כדלקמן: ישראל אחת – 3; הליכוד – 2; האיחוד הלאומי -1; ישראל בעלייה – 1; ש"ס – 1; מפלגת המרכז – הדרך החדשה -1. ב-4 ביוני 2001

צורפו שני סגני השרים לממשלה. כאמור, גם ממשלה זו (כקודמתה בראשות ברק) עברה תהפוכות אישיות רבות:

- (1) **29 באוגוסט 2001 – רוני מילוא ודוד מרידור** (מפלגת המרכז) מצטרפים לממשלה
- (2) **17 באוקטובר 2001** – נרצח שר התיירות רחבעם זאבי על ידי אנשי החזית העממית לשחרור פלסטין.
- (3) **31 באוקטובר 2001 – בנימין אלון** – האיחוד הלאומי מצטרף לממשלה.
- (4) **29 בינואר 2002 – סאלח טריף** – התפטר עקב החלטת היועץ המשפטי לממשלה להגיש נגדו כתב אישום בגין קבלת שוחד..
- (5) **8 באפריל 2002 – אפי איתם ויצחק לוי** מטעם המפד"ל מצטרפים לממשלה.
- (6) **8 באפריל 2002 – דוד לוי** וסיעת גשר מצטרפים לממשלה עד ה-30 ביולי 2002
- (7) **23 במאי 2002, אליהו ישי**, סגן ראש הממשלה ושר הפנים, פוטר עקב אי תמיכת סיעתו בתקציב, עמו פוטרו גם נסים דהן, שלמה בניזרי, אליהו סויסה, כל המפוטרים הוחזרו לכהונתם ב-28 בפברואר 2003.
- (8) **18 באוגוסט 2002 - רענן כהן** התפטר עקב מינויו ליו"ר הבנק לפיתוח התעשייה בישראל.
- (9) **בנובמבר 2002**, התפטרה מהממשלה כל סיעת **ישראל אחת**: שמעון פרס; בנימין בן-אליעזר, אפרים סנה, דליה איציק, שלום שמחון, מתן וילנאי – הסיבה: התנגדות הסיעה לתקציב המדינה שהיה לדעתה אנטי-חסרתי.
- (10) **4 בנובמבר 2002 - שאול מופז** – מתמנה לשר בלי תיק ומאוחר יותר לשר הביטחון.
- (11) **6 בנובמבר 2002 – בנימין נתניהו** – מונה כשר החוץ במקום שמעון פרס. אך התנה את כניסתו לממשלה בהקדמת הבחירות.

בממשלתו הראשונה של שרון, כמו בממשלה הקודמת של ברק, ניכרים הנזקים החוקתיים במבנה הממשלה ובצורת התנהלותה – עקב הבחירות הישירות לראשות הממשלה – שחזקו כאמור את

המפלגות הקטנות. להלן ניווכח כי עם ביטול השיטה, חזרה לפחות מפלגה גדולה אחת (הליכוד) ליכולת הכתבה של הקמת ממשלה.

אנשי האיחוד הלאומי עזבו את הממשלה כיוון שלדעתם לא ננקטו צעדים דראסטיים מספק כדי לחנוק את האינתיפאדה. הם ראו בהחלטתו של שרון לוותר על התנאי שלא לדבר עם הרשות הפלסטינית אלא אחרי לפחות שבעה ימי שקט, כהסתלקות הממשלה מהתחייבותה למגר את הטרור. לעומת 7 חברי הסיעה שפרשו, הצטרפו לממשלה (ראה לעיל) סיעת המפד"ל (5 ח"כים) ו"גשר" 3 ח"כים.

במהלך 12 חודשי כהונתה של הממשלה ה-29, אירעו האירועים הבאים, הראויים לציון:

- **מבצע חומת מגן** – (29.3 – 10.5 2002), לאחר פגיעות הטרור המריאו לשיאים חדשים: 30 חיילים ואזרחים נהרגו בשטחים; 11 פיגועי התאבדות (כולל פיצוץ חדש האוכל של מלון פרק שגבה 30 הרוגים) – גרמו ל-81 הרוגים, הוחלט לצאת למבצע צבאי מקיף לחיסול תשתית הטרור בערי הגדה. הפעולה התפרסם בעיקר הקרב על ג'נין, בו נהרגו 13 חיילים ישראלים שעלו על מארב בקסבה של העיר. הוחלט לא לסכן יותר את הלוחמים והוכנסו לחזית בולדוזרים ממוגנים, שהחלו להרוס את הבתים לאחר התראה שניתנה לתושביהם. כיוון שהפלסטינים לא היו ערוכים לסוג כזה של לחימה, רבים מהם נכנעו ואחרים נהרגו מתחת להריסות הבתים. התקשורת הפלסטינית יצאה בצעקה ובהאשמה שישראל ערכה טבח בתושבי ג'נין. אולם לאחר בדיקת צה"ל התברר כי הייתה זו האשמת שווא. לפי דברי צה"ל נהרגו בקרבות בסך הכול 46 פלסטינים. ועדות החקירה של האו"ם ושל ארגוני זכויות האדם – שאף הן בדקו את הנושא הכחישו מכל וכל את אשמת הטבח והעמידו את נספר ההרוגים הפלסטינים ל-56.
- **מבצע דרך נחושה** – (22.6.2002) – אולם פיגועי הטרור לא נפסקו. בימים 18 ו-19 ביוני נהרגו בשני פיגועים בירושלים (בצומת פת ובגבעה הצרפתית) 57 ישראלים. לכן הוחלט לצאת למבצע נוסף (ללא הגבלת זמן). ביולי נהרגו עוד 32 ישראלים. שני המבצעים הללו הביאו לסיומה את תקופת האיפוק הישראלית. הדבר הביא לתוצאות מיידיות של ירידה תלולה בפיגועים. אולם במקביל החלה התדרדרות בתחום הכלכלי, שהקלה כאמור על מפלגת העבודה לפרוש מהממשלה על יסוד דרישתה להפוך את תקציב המדינה ל"תקציב חברתי".
- **גדר הפרדה** – לאור הלחץ הציבורי, נענה שרון לדרישה להקים גדר הפרדה בין ישראל לבין שטחי יהודה ושומרון. אולם תוואי הגדר, כפי שהוכן בהנחייתו נקבע לא על הקו הירוק המסורתי אלא עמוק מזרחה לתוך שטחי הרשות. התוואי גרם (וגורם עד היום במחצית 2008) לבעיות ולעימותים עם הפלסטינים והוא עלה פעם אחר פעם בפני בג"צ. בחלק נכבד מהמקרים

החליט בג"צ לפסול חלקים מהגדר שנבנתה, דבר שגרם להוצאות מעבר לתכנון התקציבי. לאור התפוררות הקואליציה הגיש שרון את התפטרותו לנשיא והוחלט על בחירות חדשות לכנסת-16. שרון הוליך את הליכוד לבחירות לכנסת ה-16.

ממשלת ישראל השלושים

(28 בפברואר 2003 – 4 במאי 2006)

אושרה בכנסת ב-28 בפברואר 2003, לאחר ניצחונו המרשים של הליכוד בבחירות לכנסת ה-16 (28.1.2003). הבחירות לכנסת ה-16 נערכו על פי חוק הבחירות החדש שביטל את בחירת ראש הממשלה בבחירות כלליות נפרדות. הליכוד קיבל 38 מנדטים ועם הצטרפותה המידית כמעט (10.3.2003) של "ישראל בעלייה" לליכוד – גדלה הסיעה ל-40 מנדטים. הממשלה ה-30 של ישראל התייצבה בכנסת ב-28 בפברואר וזכתה באימונה, למרות שבאופן רשמי היא נשענה על 60 חברי כנסת בלבד (38 – ליכוד, 15 – שינוי, 7 איחוד לאומי) אולם הצביעו בעדה כמה סיעות מבחוץ, שהצטרפו לממשלה 7 ימים לאחר מכן (5.3.2003): ישראל בעלייה – 2 מנדטים; המפד"ל – 6 מנדטים, ובכך גדלה הקואליציה התומכת בממשלה ל-68. הממשלה ה-30 הייתה מורכבת בתחילה מ-23 שרים כדלקמן: הליכוד – 13 שרים (38 ח"כים); שינוי – 5 שרים (15 ח"כים); איחוד לאומי – 2 שרים (7 ח"כים); מפד"ל – 2 שרים (6 ח"כים); ישראל בעלייה – שר 1 (2 ח"כים) כמו כן מונו במהלך חודש מרס 2003 לממשלה 6 סגני שרים כדלקמן: 4 – ליכוד; 1 – שינוי; 1 – מפד"ל. מספר השרים שנכנסו ויצאו מהממשלה ה-30 הגיע ל-37. בסופו של דבר, הייתה זו הממשלה שידעה את התהפוכות הגדולות ביותר בתולדות הממשלות בישראל, כמפורט להלן:

- 6.6.2004 – אביגדור ליברמן ובנימין אלון (האיחוד הלאומי) מפוטרם מהממשלה עקב הצבעתם נגד תוכנית ההתנתקות.
- 10.6.2004 – אפי איתם התפטר מהממשלה עקב התנגדותו לתוכנית ההתנתקות.
- 13.7.2004 – יוסף פריצקי (שינוי) מפוטר מהממשלה על פי דרישת סיעתו, לאחר שנתגלה כי זמם "להלביש תיק" על חברו לסיעה אברהם פורז.
- 28.10.2004 – עוזי לנדאו – ליכוד – עוזב את הממשלה עקב התנגדותו לתוכנית ההתנתקות.
- 11.11.2004 – זבולון אורלב מתפטר מהממשלה בעקבות עזיבתה של סיעתו את הקואליציה.

- 4.12.2004 - סיעת שינוי מפוטרת מהממשלה, על רקע התנגדותה להעברת כספים למגזר הדתי והצבעתה נגד התקציב: יוסף לפיד, אברהם פורז, אלעזר זנדברג; אילן שלגי, ויקטור בריילובסקי;
- 10.1.2005 – סיעת העבודה מצטרפת לממשלה ומקבלת 8 תיקים: שמעון פרס, אופיר פינס; מתן וילנאי; דליה איציק; בנימין בן-אליעזר; שלום שמחון; יצחק הרצוג; חיים רמון.
- 4.5.2005 - נתן שרנסקי מתפטר מהממשלה עקב התנגדותו לתוכנית ההתנתקות.
- 9.8.2005 - בנימין נתניהו ליכוד - מתפטר מהממשלה עקב התנגדותו לתוכנית ההתנתקות.
- 23.11.2005 – התפטר סיעת העבודה מהכנסת בעקבות דרישתו של היו"ר החדש של המפלגה – עמיר פרץ: שמעון פרס; אפיר פינס; מתן וילנאי; דליה איציק; בנימין בן-אלעזר; שלום שמחון; יצחק הרצוג; חיים רמון.
- **אריאל שרון** - מוכרז על ידי היועץ המשפטי לממשלה כנבצר זמנית מלמלא את תפקיד ראש הממשלה. הסיבה: שבץ מוחי ותדרמת שנלוותה לו. ב-16 באפריל אותה שנה מלאו 100 ימים לנבצרותו, ובכך למשעה נקבע כי הוא לא יוכל בעתיד הנראה לעין למלא את תפקידו.
- 4.1.2006 – **אהוד אולמרט** – מקבל את סמכויות ראש הממשלה בעקבות נבצרותו של אריק שרון, וב-16 באפריל אותה שנה החל לכהן כראש הממשלה בפועל.
- 15.1.2006 – סיעת הליכוד פורשת מהממשלה: - סילבן שלום; לימור לבנת; דני נוה; ישראל כץ;
- 4.5.2006 - השרים שפרשו מהליכוד ונשארו בממשלה מקימים את סיעת "קדימה": אהוד אולמרט, שאול מופז; צחי הנגבי; יעקב אדרי (צורף לממשלה ב-18.1.2006); ציפי ליבני; מאיר שיטרית; זאב בויס (צורף לממשלה ב-18.1.2006); גדעון עזרא; אברהם הירשזון (צורף לממשלה ב-10.1.2005); רוני בר-און (צורף לממשלה ב-18.1.2006).

האירועים המרכזיים שאירעו במהלך כהונתה של הממשלה ה-30:

אוקטובר 2003 – רפורמות במערכת החינוך – דו"ח דברת – בחודש אוקטובר 2003 מינתה שרת החינוך כוח משימה בן 17 מומחים לחינוך, בראשותו של איש ההיי-טק שלמה דברת. לאחר כ-14 חודש הגישה הועדה את המלצותיה שכללו בין השאר: צמצום הכיתות למקסימום 35 תלמי; החלת יום לימודים מלא (08:00 – 16:00) בכל הארץ, כולל גני הילדים; לימודים במשך חמישה

ימים בשבוע; ביטול הזרם ההתיישבותי; העמדת המורה במרכז הפעילות החינוכית: העלאת שכרו- מ-5,000 ₪ למורה מתחיל עד 30,000 ₪ למנהל בית-ספר; הענקת עצמאות למנהל לנהל את המוסד שלו, כולל פיטורי מורים לא מתאימים. התוכנית הוכנה ללא שיתוף ארגוני המורים וללא תיאום עמם. כתוצאה מכך התעוררה התנגדות כוללת לתוכנית ולבסוף היא לא יושמה.

- **31.12.2003 – פירוק משרד הדתות** - על פי ההסכם הקואליציוני שנחתם בין הליכוד למפלגת שינוי, הוסכם על פירוק המשרד. הפירוק אושר בכנסת ב-23.12.03 והוצא אל הפועל, כאמור ב-31. בדצמבר. המחנה הדתי (מפד"ל ואגודת ישראל) ראו בהחלטה פגיעה קשה ומכוונת (של שינוי) נגדם והתנגדו לה בכל תוקף. במהלך הממשלה ה-31 (ראה להלן) הוחזר המשרד למכוננו, אם כי בצורה מוקטנת.
- **29.1.2004 – עיסקת השבויים עם החיזבאללה** – במסגרתה שוחרר אלוף/מ אלחנן טנבוים והוחזרו גופות שלושת החיילים: עדי אביטן, בני אברם ועומר סואעד – שנחטפו בהר דב ב-7.10.2000. תמורתם החזירה ישראל 400 אסירים פלסטינים, 36 אסירים בני לאומים אחרים (בעיקר לבנונים) וביניהם השייח'ים שנחטפו על ידי ישראל כקלפי מיקוח (לשחרורו של רון ארד): מוסטפה דיראני ועבד אל כרים עובייד.
- **11.11.2004 – יאסר ערפאת** נפטר בפריס לאחר מחלה. עד היום לא ידוע בבירור ממה מת: מזיהום, מהרעלה או מאיידס.
- **15.8.2005 – 12.9.2005 ההתנתקות מגוש קטיף ומצפון השומרון** – היה זה מבצע מכונן בתולדות המדינה: "אבי ההתנחלויות" אריאל שרון, מגיע למסקנה כי יש לוותר על שטחים ביש"ע כדי לקדם את השלום עם הפלסטינים. בשורה של ישיבות ממשלה (הישיבה הקובעת: ביום 21.2.05, בה הצביעו 17 שרים בעד ההתנתקות ו-5 נגד) נתקבלו החלטות המאשרות פינוי 20 ישובים בגוש קטיף ו-4 ישובים בצפון השומרון (הפינוי מצפון השומרון בוצע ב-23.8.2005). כמו כן פונו המתקנים והיחידות של צה"ל מאותם אזורים ומעזה. הכנסת אישרה את התוכנית ב-16.2.2005 ברוב של 67 מול 45 ו-7 נמנעים. הפינוי היה חד-צדדי, שכן לא נמצא לו פרטנר מהצד הפלסטיני שיקבל על עצמו את האחריות לרצועת עזה המתפנה מכוחות צה"ל ולגוש קטיף, המתפנה ממתיישביו. הפינוי גרם לקרע עמוק בקרב האוכלוסייה היהודית, גרם לקרע בין אריק שרון למפלגות הימין ומפד"ל והביא לפילוג במפלגת הליכוד. שורת המתפטרים מהממשלה ומהקואליציה בגין הפינוי מפורטת לעיל.

- 9.11.2005 – **עמיר פרץ נבחר ליו"ר מפלגת העבודה** – לאחר שמפלגת "עם אחד" בראשותו של עמיר פרץ הצטרפה למפלגת העבודה (ביוזמתו של שמעון פרס), לא שמר הראשון על הבטחתו שלא להתמודד נגד פרס, וניצח אותו בבחירות לראשות המפלגה (עמיר פרץ – 42.35% ; שמעון פרס – 39.96% ובנימין בן-אליעזר 16.82%). כדי להיבדל מ"קדימה" לקראת הבחירות לכנסת ה-17, חייב פרץ את חברי סיעתו להתפטר מהממשלה – והם עשו זאת ב-23.11.05.
- 21.11.2005 – **הקמת סיעת אחריות לאומית – היא קדימה**. הסיעה הוקמה בעקבות פרישתו של שרון מסייעת הליכוד יחד עם 13 חברי סיעה, אליה הצטרף גם דוד טל מ"עם אחד" לאחר שמפלגה זו חזרה והתאחדה עם מפלגת העבודה. פרישת 14 חברי סיעת הליכוד (היינו למעלה משליש הסיעה) הקנתה להם מעמד של סיעה נפרדת הזכאית למימון מפלגתי. החלטתו של שרון לפרוש מהליכוד, למרות שמשאל ארצי בין חברי הליכוד דחה בשעתו את רעיון ההתנתקות, נבעה מהעובדה ש-13 חברי סיעת הליכוד בכנסת התגבשו לקבוצה מורדת, והחלו לטרפד על הצעת החלטה ששרון הביא למליאה. בין היתר טרפדו ב-נובמבר 2005 את אישור בחירתם של רוני בר-און וזאב בויס לשרים. ב-21 בנובמבר הלך שרון אל הנשיא וביקשו לפזר את הכנסת ה-16, כך שהבחירות לכנסת ה-17 יוכלו להיערך בחודש מרס 2006. במהלך הקמת הסיעה הצטרפו אליה חברי כנסת מהמערך: חיים רמון, דליה איציק וב-30.11.05 גם שמעון פרס (שהובס על ידי עמיר פרץ בבחירות לראשות העבודה – ראה להלן). הם התפטרו מהכנסת כדי שיוכלו להיכלל ברשימת קדימה בבחירות לכנסת ה-17. בהמשך הצטרפו אליה ראשי ערים רבות (נצרת עילית, ראשון לציון, באר-שבע, חיפה ועוד) וכן אישים שונים וביניהם אוריאל רייכמן ממייסדי מפלגת שינוי.

הנה כי כן, אירועים מפליגים אירעו במהלך כהונתה של הממשלה ה-30 של מדינת ישראל (כיהנה במשך כ- 38 חודש), אירועים שתהיה להם השפעה גדולה על צורת תפקודה של הממשלה ה-31.

ממשלת ישראל השלושים ואחת

(4 במאי 2006 – 31 במרס 2009)

הממשלה הוקמה לאחר הבחירות לכנסת ה-17 שנערכו ב-28.3.2006. מחלתו של שרון והעובדה שבראש מפלגת קדימה התייצב מדינאי, אמנם מוכשר וידוע, אך שנתפס בעיני הציבור כמי שהגיע לראש הפירמידה במקרה, לא היטיבה עם המפלגה בבחירות. גם המצע שלה, שהתחייב להמשיך את הנסיגה או כפי שהיא הוגדרה כ"התכנסות", הרחיקה ממנה מצביעים ימניים, בעיקר לנוכח הבעיות שהתעוררו לאחר שמפוני גוש קטיף לא הגיעו אל המנוחה והנחלה. שיבוץ המועמדים ברשימת קדימה נעשה באופן אישי על ידי אולמרט, ללא שיתוף מוסד נבחר כלשהו (שעדיין לא היה

קיים ב"קדימה"), עובדה שגם היא יצרה ממורמרים לא מעטים (בעיקר בקרב העלייה הגדולה מרוסיה).

ואכן הציפייה ל-39 – 40 מנדטים פינתה מקומה למציאות מאכזבת של 29 מנדטים בסך הכול. שוב חזרה התמונה המדאיגה של שתי המפלגות הגדולות שאינן זוכות יחד ברוב מכריע במליאת הכנסת (29 קדימה + 19 עבודה = 48 מנדטים...).

הממשלה שהוקמה ב-4 במאי 2006, כללה 26 שרים ונשענה על קואליציה של ארבע מפלגות ו-67 חברי כנסת, כדלקמן: קדימה – 13 שרים (29 ח"כים); עבודה – 7 שרים (19 ח"כים); ש"ס – 4 שרים (12 ח"כים); וגיל-גמלאים – 2 שרים (7 ח"כים).

במהלך כהונתה עד מאי 2008 אירעו בה חילופי הגברי הבאים:

- **22 באוגוסט 2006** – חיים רמון עוזב את הממשלה עקב חקירה ומשפט שנערכו לו בגין עבירת מין. חזר לממשלה ה-4.7.2007 ונתמנה כמשנה לראש הממשלה.
- **30 באוקטובר 2006** – סיעת ישראל ביתנו מצטרפת לממשלה – 2 שרים (11 ח"כים) – אביגדור ליברמן ו-יצחק אהרונוביץ. עבור ליברמן מוקם משרד חדש: המשרד לנושאים אסטרטגיים.
- **1 בנובמבר 2006** – אופיר פינס (עבודה) מתפטר מהממשלה בעקבות צירופה של ישראל ביתנו.
- **29 בנובמבר 2006** – ציפי לבני מתמנה לשרת המשפטים.
- **29 בינואר 2007** – ראלב מגיאדלה (עבודה), מתמנה לשר המוסלמי הראשון במדינה. ומאוחר יותר לשר התרבות והספורט.
- **7 בפברואר 2007** – פרופ' דניאל פרידמן מתמנה לשר המשפטים (לא ח"כ).
- **21 במרץ 2007** – יצחק הרצוג מתמנה לשר הרווחה.
- **4 במאי 2007** – איתן כבל (עבודה) מתפטר מהממשלה בעקבות דו"ח הביניים של ועדת וינוגרד על מלחמת לבנון השנייה.
- **14 בפברואר 2007** – הרמטכ"ל רב/אלוף דן חלוץ מתפטר מתפקידו בעקבות הביקורת שנמתחה עליו בגין ניהולה הכושל של "מלחמת לבנון השנייה".
- **13 ביוני 2007** – שמעון פרס נבחר לנשיא המדינה התשיעי ועוזב את הממשלה.

- **18 ביוני 2007** – עמיר פרץ מתפטר מתפקידו כשר הביטחון לאחר שהפסיד את ראשות מפלגת העבודה לאהוד ברק.
 - **18 ביוני 2007** – אהוד ברק מתמנה לשר הביטחון ולסגן ראש הממשלה
 - **3 ביולי 2007** – אברהם הירשזון מתפטר מהממשלה לאחר שהחלה נגדו חקירה בנושאים של טוהר המידות..
 - **4 ביולי 2007** – רוחמה אברהם בלילא – מתמנה לשרה בלי תיק.
 - **24 בספטמבר 2007** - עמי איילון מתמנה לשר בלי תיק.
 - **18 בינואר 2008** – סיעת "ישראל ביתנו" מתפטרת מהממשלה ומהקואליציה.
- לאור הביקורת על גודל הממשלה, הוחלט שלא יהיו לה סגנים. אולם ההחלטה לא נשמרה: סגן אחד מהעבודה מונה למשרד הביטחון וסגן אחד מקדימה מונה למשרד החוץ.

האירועים המיוחדים במהלך כהונתה של הממשלה ה-31

- הממשלה המשיכה לטפח את הצמיחה הכלכלית, העלתה את שכר המינימום והורידה את המע"ם ל-15.5%.
- **מאי 2008** – **ועידת הנשיא לדיון בעתיד העם היהודי** – נערכה בירושלים, לרגל יובל ה-60 של המדינה, בה השתתפו כ-3,500 משתתפים. בין הבאים: ראשי מדינות בהווה ובעבר, אנשי עסקים, מדינאים, אנשי רוח ותקשורת. במרכז הועידה עמד ביקורו של נשיא ארה"ב ג'ורג' בוש, שנאם בכנסת והבטיח את תמיכתה ללא תנאי של ארה"ב בישראל
- **25 ביוני 2006** – נחטף החייל גלעד שליט. על מנת לשחררו יצאה ישראל למבצע "גשמי קיץ", אך לא הצליחה לאתרו ולשחררו. במחצית 2010 עדיין לוט גורלו בערפל, והוא מהווה אבן מיקוח עם החמאס.
- **12 ביולי 2006** – החיזבאללה חטף שני חיילים בגבול לבנון – אהוד גולוסר ואלדד רגב. הממשלה החליטה לצאת למבצע מקיף נגד החיזבאללה בדרום לבנון (**מלחמת לבנון השנייה** – ראה ספרי "מערכת הביטחון" עמודים 230 – 244, הוצאת "ידיעות ספרים"). אולם המלחמה לא הצליחה להחזיר את החטופים. תחת זאת היא התנהלה בשלומיאליות, חשפה את כל צפון המדינה להתקפות טילים מלבנון ולא הצליחה להדביר את החיזבאללה. במלחמה נפלו 121 חיילים

ונפצעו 628, וכן נהרגו 44 אזרחים ונפצעו 2,000. ועדת חקירה בראשותו של השופט וינוגרד, שחקרה את הפרשה מתחה ביקורת חריפה על שלושת הקודקודים של ניהול המלחמה: ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל. השניים האחרונים התפטרו מתפקידם.

- **ראש הממשלה אהוד אולמרט** – נחשד בשורה של עברות פליליות בתחומים הבאים:
 - (1) ניסיון להטות את המכרז למכירת גרעין השליטה בבנק לאומי, לטובת אחד מידידיו המיליונרים.
 - (2) ביצוע מינויים פוליטיים ברשות לעסקים קטנים.
 - (3) העדפת לקוחות של חברו במשרד עורכי הדין בקבלת תמיכות של מרכז ההשקעות.
 - (4) קנייה ומכירה של בית ברחוב כרמיה בירושלים, תוך קבלת הנחות בלתי סבירות.
 - (5) קבלת מעטפות עם כספים ממותרים אמריקאי מבלי לרשום אותם ומבלי לדווח עליהם.
- 30.7.2008 – בעקבות פרסום הידיעה על החשדות נגד ראש הממשלה, הודיע אהוד אולמרט כי לא יתמודד יותר על ראשות מפלגתו "קדימה" וכי יתפטר מתפקידו כראש הממשלה לאחר שייבחר יושב ראש חדש.
- 17.9.2008 – ציפי לבני נבחרה ליושבת ראש "קדימה".
- 21.9.2008 – אהוד אולמרט הגיש לנשיא המדינה את התפטרותו וממשלתו החלה לכהן כממשלת מעבר. הנשיא הטיל על ציפי לבני להקים ממשלה חדשה.
- 25.10.2008 – ציפי לבני נודיעה לנשיא כי לא המליחה להרכיב ממשלה בעלת רוב בכנסת. הנשיא מודיע ליו"ר הכנסת כי יש לערוך בחירות כלליות.
- 27.12.2008 – החל מבצע "עופרת יצוקה" שנועד להפסיק את הירי המתמיד מרצועת עזה על ישובי עוטף עזה (ראה לעיל ע____).
- 31.3.2009 – בנימין נתניהו מציג בכנסת את הממשלה ה-32 בראשותו.

מבחר נושאים בהם עסקה הממשלה ה-31

- הוקמה רשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי.
- הוקמה רשות להסדרת התיישבותם של הבדווים בנגב.
- נערכה הוועידה הראשונה של ראש הממשלה למגזר הערבי.

- הוקמה ועדה בין-משרדית להסדרת הפעלתה הנאותה של רמת-חובב, כהכנה להקמת עיר הבה"דים בסמוך.
- מתן סיוע אזרחי לשדרות ולישובים עוטפי עזה כולל מיגון בתי התושבים.
- בחינה לעומק של בעיית ההסתננות דרך הגבול המערבי (המצרי) - של מבריחים ושל מחפשי עבודה מאפריקה – כולל האפשרות של גידור הגבול עם מצרים.
- גיבוש וקידום התוכניות הבאות: * סיוע לניצולי שואה ולקשישים עניים. * קליטת בני העדה האתיופית. * טיפול בילדים ובנוער בסיכון. * טיפוח מנהיגות צעירה. * העברת מפוני גוש קטיף וצפון השומרון לישובי קבע.
- הוקמה מנהלת השירות האזרחי-לאומי.
- נבנתה מחדש תוכנית "ויסקונסין" להשמת עובדים המתקשים בהשגת תעסוקה.
- הופעלה ניסיונית תוכנית "המס השלילי"

הממשלה השלושים ושתיים

(31 במרס 2009)

ממשלת ישראל השלושים ושתיים הושבעה בכנסת ב- 31 במרס 2009. היא נשענה על תמיכתם של 69 חברי כנסת של הסיעות הבאות:

- (1) הליכוד – 27 ח"כים.
 - (2) ישראל ביתנו - 15 "
 - (3) העבודה - 8 " (חמישה ח"כים נוספים של העבודה הודיעו שלא יצביעו בעד הממשלה אם כי לא עזבו את הסיעה).
 - (4) ש"ס - 11 "
 - (5) יהדות התורה 5 "
 - (6) הבית היהודי 3 "
- סך הכול: 69 חברי כנסת.

הממשלה הוקמה לאחר דין ודברים עם יו"ר מפלגת "קדימה" שטענה לזכות להרכיב את הממשלה לאור העובדה שמפלגתה קיבלה מנדט אחד יותר בבחירת. אולם בסופו של דבר קובעת העובדה לאיזה חבר כנסת יש סיכוי טוב יותר להקים ממשלה הנשענת על רוב חברי הכנסת. כזכור (ראה לעיל על הממשלה ה-31), חברת הכנסת לבני ניסתה כבר בכנסת ה-17 (לאחר התפטרותו של ראש הממשלה אהוד אולמרט) להקים ממשלה בראשותה אך לא הצליחה בכך ונאלצה ללכת לבחירות כלליות.

למרות ש"קדימה" השיגה מנדט אחד יותר, לא הצליח נשיא המדינה להתרשם כי היא תוכל להשיג תמיכה של 61 חברי הכנסת ה-18 כדי להקים ממשלה בראשותה. ואילו שבע סיעות (כמפורט לעיל) שנשענו על תמיכת 69 חברי כנסת תמכו במועמדותו של בנימין נתניהו. הממשלה שהוקמה הייתה הגדולה בממשלות ישראל:

14 – שרי ליכוד ; 5 – שרי ישראל ביתנו ; 5 – שרי העבודה ; 4 – שרי ש"ס ; 1 – שר הבית הלאומי ; ושר אחד לא מפלגתי – שר המשפטים - סה"כ 30 שרים ועוד 10 סגני שרים. הדבר גרם למצוקה בעבודת הכנסת, שכן לא נותרו מספיק חברי כנסת לפעילות בוועדות הכנסת. לנוכח מצוקה זו תוקן תקנון הכנסת ואיפשר לסגני שרים, למרות היותם חלק מהרשות המבצעת, להשתתף ולהצביע בוועדות

הסירוב של חמישה חברי כנסת של העבודה לקבל על עצמם את מרות סיעתם ולקיים את החלטות מוסדותיה, יצרו מתחים גדולים הן במפלגת עבודה והן בקואליציה בכללה : מצד אחד סירבו אותם ח"כים לתמוך בממשלה, ובמקרים לא מעטים אף הצביעו נגד הצעות הממשלה, ומצד שני לא התפלגו מסיעתם רשמית, כיוון שהם לא היוו שליש מהסיעה (שמנתה 13 ח"כים), כיוון שחברת הכנסת שלי יחימוביץ הודיעה שהיא לא תעזוב את מפלגת העבודה והם נותרו רק ארבעה.

במקרה כזה, עזיבתם של ארבעה ח"כים בלבד לא הייתה מזכה אותם במעמד של סיעה עצמאית ולא הייתה מזכה אותם בכספים שמקבלת כל סיעה בכנסת לפי מספר חבריה. מצד שני, תמיכתם של שמונה חברי העבודה בממשלה הייתה חיונית לראש הממשלה לנוכח העובדה שפרישתם הייתה מפילה את הממשלה. משום כך הוא הסכים, כתקדים יוצא דופן, להעניק לסיעת העבודה חמישה מקומות ליד שולחן הממשלה ועוד סגן שר אחד.

בתאריך 17 בינואר 2011, הפתיעו חמישה ח"כים של סיעת העבודה, והודיעו על פרישתם מהמפלגה והקמת סיעה נפרדת בשם "סיעת העצמאות". לארבעה מחברי הקבוצה (ברק, וילנאי, שמחון ואורית נוקד) הוענק מעמד של שר ולחברה החמישית, מקום בכמה ועדות חשובות של הכנסת. שלושה מתוך חמשת שרי העבודה בממשלה (הרצוג, בן-אליעזר ואבישי ברוורמן), התפטרו ממנה. הפילוג הזה הביא להתגבשותה המחודשת של סיעת העבודה בכנסת, בת שמונה חברים (כולל חה"כ שלי יחימוביץ) כאופוזיציה פעילה נגד ממשלתו של נתניהו. מאידך הפרישה חיזקה מאוד את השותפים האחרים בקואליציה : שר החוץ – אביגדור ליברמן החל לנהל מדיניות עצמאית (ולא

תמיד תואמת עם זו של ראש הממשלה) ואילו ש"ס ניצלה את מצוקתו האלקטוראלית של ראש הממשלה כדי לנגוס לעצמה חלקים גדלים והולכים של תקציב המדינה. המציאות החדשה הזאת, הפכה למעשה את כל השותפים בקואליציה לעצמאיים יותר בדרישותיהם הייחודיות: בנושא הגיורים; בנושא המדיני (הקצנה); בנושא החברתי (הענות לדרישות הטייקונים במשק לא להגביל את שכר ראשי החברות הציבוריות; ויתורים לבעלי הזכויות בתחום הגז). כמו כן ניכרה חולשה ממשלתית בתחום האכיפה והביצוע של החלטות ממשלתיות.

אירועים מרכזיים שאירעו במדינה בשנתיים הראשונות של הממשלה ה-32.

(1) "אם נקבל ערובה לפירוז ואם הפלסטינים יכירו בישראל – נסכים להקמתה של מדינה פלסטינית לצד המדינה היהודית", כך אמר ראש הממשלה בנימין נתניהו, בנאומו המדיני באוניברסיטת בר אילן (14 ביוני 2009). נתניהו קרא להנהגה הפלסטינית להכיר במדינת ישראל כמדינת הלאום היהודי, והבהיר כי על המדינה הפלסטינית שתקום להיות מפורזת לחלוטין. "כדי לחתור לשלום, צריך אומץ ויושר מצד מנהיגי שני הצדדים – אך לא רק מהצד הישראלי. צריך שההנהגה הפלסטינית תקום ותאמר – די לסכסוך הזה. אנחנו מכירים בזכותה של ישראל על הארץ הזאת ומוכנים לשלום אמיתי", אמר נתניהו. "אני מייחל לרגע הזה שבו המנהיגים הפלסטינים יאמרו לעמנו את המלים האמיתיות והפשוטות הללו. אז תיפתח הדלת לפתרון יתר הבעיות, קשות ככל שיהיו. ולכן, תנאי יסוד לקץ הסכסוך הוא הכרה פלסטינית פומבית, מחייבת וכה, בישראל כמדינת הלאום של העם היהודי".

הייתה זו הפעם הראשונה שבנימין נתניהו הכיר בזכותם של הפלסטינים למדינה משלהם. נאום זה היווה את המצע עליו נבנתה כל תוכנית המגעים עם הפלסטינים. אולם עד סוף מרס 2011 דשדשה כל התוכנית במי אפסיים כשאר"ב, האו"ם ומדינות האיחוד האירופי מפעילות לחצים כבדים על ראש הממשלה (כולל הסכמה שבשתיקה לפעולות החרמה של ישראל בפורומים בינלאומיים) שיפתח צחדש את המגעים עם הפלסטינים על בסיס של הפסקת הבנייה במזרח ירושלים ובגדה המערבית.

לאחר לחץ כבד של הממשל האמריקאי, הצליח ראש הממשלה בנימין נתניהו להעביר החלטה בממשלה ובכנסת (ספטמבר 2009), לפיה תוקפא הבנייה בגדה המערבית ל-10 חודשים, כדי לאפשר את חידושן של השיחות הישירות עם ההנהגה הפלסטינית. הבנייה במזרח ירושלים לא הופסקה, והדבר גרם למתיחות רבה עם הממשל של הנשיא אובמה.

(2) השיחות חודשו לאחר דחיות של חודשים אולם הסתיימו ללא סיכום או הסכמה. כל הניסיונות של הממשל האמריקאי לחדש את השיחות לשלושה חודשים נוספים (תמורת חבילת הנחות לישראל (כולל טייסת נוספת של מטוסי F-35)) לא נענו. הבנייה חודשה והפלסטינים סרבו לחזור לשולחן הדיונים. אולם סבלנותו של הממשל האמריקאי פקעה, ותמורת הסכמתו להטיל וטו על דיון במועצת הביטחון בהצעת החלטה שהגישו הפלסטינים, לפיה תגונה הבנייה

בשטחים - הוא קיבל כנראה הבטחה מנתניהו לעצור את הבנייה בגדה המערבית ובירושלים וזאת ללא הצהרות פומביות (18 בפברואר 2011). עתה (מרס 2011) לא נותר אלא לחכות ולראות האם הפסקת הבנייה הזאת וכן מילוי הבטחתו של נתניהו להוריד מאחזים שהוקמו על אדמה פלסטינית פרטית – אכן תשכנע את הרשות הפלסטינית לחזור אל שולחן הדיונים.

(3) ב- 19 בינואר 2010 נרצח בדובאי בכיר חמאס בשם מחמוד אל-מבחוח. הנרצח היה אחראי על הזרמת תרומות ונשק לגדה המערבית. הרצח יוחס למוסד הישראלי. משטרת דובאי פרסמה את התמונות והשמות של 27 חשודים שנכנסו לדובאי בדרכונים מזויפים של המדינות: בריטניה, אירלנד, אוסטרליה ומדינות אירופאיות אחרות. ישראל הכחישה את מעורבותה בפעולה, אולם הדבר לא מנע ממנה החרפה ביחסים עם המדינות שדרכוניהן זויפו. חלק מהן גרשו מתחומן דיפלומטים ישראלים ונציגים של המוסד.

(4) ב- 19 במאי 2010 פעל חיל הים הישראלי נגד משט של אוניות אשר נועד לשבור את המצור על רצועת עזה. בראש המשט עמדה הספינה הטורקית **המאווי מרמה**. במהלך הניסיון להשתלט על האונייה על ידי לוחמי שיטת 13 של צה"ל, התברר כי על האונייה התבצרו כ- 60 פעילי הארגון הטרוריסטי IHH שהתנגדו לעליית החיילים על האונייה, באמצעות כלי נשק קרים. כתוצאה מהעימות נהרגו תשעה פורעים ועשרות נפצעו. כמו כן נפצעו 10 לוחמים. הפעולה גונתה ברחבי העולם; היחסים עם טורקיה צנחו לשפל עמוק ומוסדות האו"ם הקימו ועדת חקירה אשר הטילה את כל האחריות על ממשלת ישראל.

(5) בחודשים ינואר –מרס 2011 – פרצו התקוממויות עממיות במדינות: טוניסיה, מצרים, לוב וקטר שבעקבותיהן נאלצו ראשי המדינות הללו (זין אל עבדין בין עלי בטוניס, מוברק במצרים וקדאפי בלוב) לעזוב את תפקידיהם אחרי עשרות שנים של שלטון דיקטטורי עריץ ומושחת. בעת כתיבת שורות אלה (אמצע מרס 2011) אין לדעת עדיין מה תהיינה התוצאות של כל המהפכות הללו. על כל פנים הדבר הביא לעזווע אדיר בכל המזרח התיכון, לעזווע שעדיין לא ניתן להעריך את עצמתו ואת תוצאותיו.

(6) ב- 5 בפברואר 2011 פוצץ צינור הגז המוביל גז ממצרים לישראל. עד אמצע מרס 2011 לא תוקנה התקלה ויש אומרים שהדבר נעשה במכוון על ידי השליטים החדשים (הצבא של מצרים). במקביל אירעה תקלה בשדה הנפש הישראלי ים-תטיס שערכבה את הזרמת הגז הישראלי בשעות-מספר. עד מהרה תוקנה התקלה ונמנע הצורך להשתמש במזוט כבד להפעלת תחנות החשמל, דבר שמגביר במידה רבה את הזיהום הסביבתי. אם אכן השליטים החדשים של מצרים מעכבים את חידוש ההזרמה מטעמים פוליטיים – ייווצר כאן עימות דיפלומטי חדש עם הגדולה במדינות האזור.

מאז ועד נובמבר 2011 חובל הצינור עוד ארבע פעמים, ומצרים החליטה לבסוף לעצור כליל את הזרמת הגז לישראל (אם כי הוא ממשיך לזרום לירדן). הדבר הביא לדין ודברים בין השותף

הישראלי לחברת הגז _____ מימן, לבין ממשלת מצרים, כשהראשון מאיים בפנייה לבית הדין הבינלאומי בג'נבה.

ראשי ממשלות ישראל

מועצת המדינה הזמנית

הממשלה הזמנית	<u>דוד בן-גוריון</u>	ראש ממשלה	מ- 14/05/1948	עד 10/03/1949
כנסת ראשונה				
הממשלה ה-1	<u>דוד בן-גוריון</u>	ראש ממשלה	מ- 10/03/1949	עד 01/11/1950
הממשלה ה-2	<u>דוד בן-גוריון</u>	ראש ממשלה	מ- 01/11/1950	עד 08/10/1951
כנסת שנייה				
הממשלה ה-3	<u>דוד בן-גוריון</u>	ראש ממשלה	מ- 08/10/1951	עד 24/12/1952
הממשלה ה-4	<u>דוד בן-גוריון</u>	ראש ממשלה	מ- 24/12/1952	עד 26/01/1954
הממשלה ה-5	<u>משה שרת</u>	ראש ממשלה	מ- 26/01/1954	עד 29/06/1955
הממשלה ה-6	<u>משה שרת</u>	ראש ממשלה	מ- 29/06/1955	עד 03/11/1955
כנסת שלישית				
הממשלה ה-7	<u>דוד בן-גוריון</u>	ראש ממשלה	מ- 03/11/1955	עד 07/01/1958

הממשלה ה-8	<u>דוד בן-גוריון</u>	ראש ממשלה	מ-07/01/1958	עד 17/12/1959	כנסת רביעית
הממשלה ה-9	<u>דוד בן-גוריון</u>	ראש ממשלה	מ-17/12/1959	עד 02/11/1961	כנסת חמישית
הממשלה ה-10	<u>דוד בן-גוריון</u>	ראש ממשלה	מ-02/11/1961	עד 26/06/1963	
הממשלה ה-11	<u>לוי אשכול</u>	ראש ממשלה	מ-26/06/1963	עד 22/12/1964	
הממשלה ה-12	<u>לוי אשכול</u>	ראש ממשלה	מ-22/12/1964	עד 12/01/1966	כנסת שישית
הממשלה ה-13	<u>לוי אשכול</u>	ראש ממשלה	מ-12/01/1966	עד 26/02/1969 (נפטר)	
הממשלה ה-14	<u>גולדה מאיר</u>	ראש ממשלה	מ-17/03/1969	עד 15/12/1969	כנסת שביעית
הממשלה ה-15	<u>גולדה מאיר</u>	ראש ממשלה	מ-15/12/1969	עד 10/03/1974	כנסת שמינית
הממשלה ה-16	<u>גולדה מאיר</u>	ראש ממשלה	מ-10/03/1974	עד 03/06/1974	
הממשלה ה-17	<u>יצחק רבין</u>	ראש ממשלה	מ-03/06/1974	עד 20/06/1977	כנסת תשיעית
הממשלה ה-18	<u>מנחם בגין</u>	ראש ממשלה	מ-20/06/1977	עד 05/08/1981	כנסת עשירית
הממשלה ה-19	<u>מנחם בגין</u>	ראש ממשלה	מ-05/08/1981	עד 10/10/1983	
הממשלה ה-20	<u>יצחק שמיר</u>	ראש ממשלה	מ-10/10/1983	עד 13/09/1984	

כנסת אחת-עשרה				
הממשלה ה-21	<u>שמעון פרס</u>	ראש ממשלה	מ-13/09/1984	עד 20/10/1986
הממשלה ה-22	<u>יצחק שמיר</u>	ראש ממשלה	מ-20/10/1986	עד 22/12/1988
כנסת שתיים-עשרה				
הממשלה ה-23	<u>יצחק שמיר</u>	ראש ממשלה	מ-22/12/1988	עד 11/06/1990
הממשלה ה-24	<u>יצחק שמיר</u>	ראש ממשלה	מ-11/06/1990	עד 13/07/1992
כנסת שלוש-עשרה				
הממשלה ה-25	<u>יצחק רבין</u>	ראש ממשלה	מ-13/07/1992	עד 04/11/1995 (נרצח)
הממשלה ה-26	<u>שמעון פרס</u>	ראש ממשלה	מ-22/11/1995	עד 18/06/1996
כנסת ארבע-עשרה				
הממשלה ה-27	<u>בנימין נתניהו</u>	ראש ממשלה	מ-18/06/1996	עד 06/07/1999
כנסת חמש-עשרה				
הממשלה ה-28	<u>אהוד ברק</u>	ראש ממשלה	מ-06/07/1999	עד 07/03/2001
הממשלה ה-29	<u>אריאל שרון</u>	ראש ממשלה	מ-07/03/2001	עד 28/02/2003
כנסת שש-עשרה				
הממשלה ה-30	<u>אריאל שרון</u>	ראש ממשלה	מ-28/02/2003	עד 16/04/2006
כנסת שבע עשרה				
הממשלה ה-31	<u>אהוד אולמרט</u>	ראש ממשלה	מ-04/05/2006	עד 31.3.2009
כנסת שמונה עשרה				
הממשלה ה-31	בנימין	ראש	מ-31.3.2009	



פרק חמישי

הרשות השופטת

הקדמה

רק במדינת חוק דמוקרטית יכולה לתפקד רשות שופטת עצמאית ובלתי תלויה. עצמאותה של רשות כזאת מותנית בכמה וכמה תנאים:

- (1) קיומם של חוקים שנחקקו באורח דמוקראטי, היינו על ידי בית מחוקקים שנבחר בבחירות דמוקרטיות-חופשיות.
- (2) קיומה של מערכת מינויים אובייקטיבית ובלתי תלויה של שופטים. תפקידה של מערכת כזאת הוא להבטיח כי האנשים המתמנים לשופטים יעמדו בקריטריונים שמשרת שופט מטילה עליהם – הן בתחום הידע והניסיון המשפטי והן בתחום היושר האישי.
- (3) הבטחת אי תלותם של השופטים בגורם חיצוני כלשהו: הממשלה, הכנסת, דעת הקהל או אף איומים פוליטיים – בבואם לשפוט משפט צדק. אי תלות כזאת באה לידי ביטוי בעיקר בהבטחת הכהונה של שופט עד לגיל הפרישה (בישראל גיל 70), מבלי יכולת לפטרו. רק ועדת משמעת שיפוטית של המערכת השיפוטית רשאית לדון בסטיות של שופטים מהנורמות המצופות משופט ולהביאו אף לפרישה מכס המשפט. שופטים העוברים עבירה פלילית יישפטו ככל האדם.
- (4) יש להבטיח תנאי שכר ותנאים נלווים (הסדרי פרישה, ספרות מקצועית, רכב וכו') גבוהים מן המקובל בשירות הציבורי, וזאת כדי למנוע מהם את הצורך לחפש מקורות הכנסה נוספים, העלולים להביאם לתלות חיצונית בלתי רצויה.
- (5) יש להבטיח ולקיים מערכת אכיפה יעילה ובלתי תלויה (הפרקליטות, המשטרה, בתי הסוהר, ההוצאה לפועל) – שתהיה מסוגלת לאכוף את ביצוע הפסיקה של השופטים לגבי הצדדים שעמדו בפניה למשפט. בעיקר חשובה כאן הנכונות של הממשלה על שלוחותיה ואף הכנסת (במקרה של ביטול חוק על ידי מערכת המשפט, או במקרה שחבר כנסת פונה לבקש סעד מבג"צ) למלא אחרי הפסיקות של מערכת המשפט.

6) יש להבטיח את פומביות המשפט (פרט למקרים הקשורים בביטחון או בדיון על קטינים) – כדי להבטיח שהמשפט לא רק ייעשה אל גם יראה.

שני חוקים מרכזיים: **חוק יסוד הממשלה** התשמ"ד – 1984 ו**חוק בתי המשפט** התשמ"ד – 1984, מסדירים את מעמדה של הרשות השופטת בישראל, את המבנה שלה ואת דרכי פעולתה. לכך מצטרף כמובן כל הקודקס הענקי של חוקים, תקנות, צווים ותקדימים לפיהם אמורים השופטים להוציא משפט לאור. אלה שנחקקו על ידי המוסדות המוסמכים של המדינה, או שהועתקו ממערכות משפטיות אחרות (הקודקס העות'מאני והקודקס הבריטי – ראה להלן) או שהוטמעו באמצעות אמנות בינלאומיות שונות (ראה להלן).

הצברי החוקים, התקנות והצווים מחולקים בהתאם לנושאים כמו: הקודקס הפלילי, הקודקס האזרחי, חקיקה בתחום יחסי העבודה, בתחום יחסים בתוך המשפחה, בתחומי הדת אליה משתייך המתדיין, בחוקי התנועה או בחוקים ונושאים הקשורים לחוק הצבאי ולבתי הדין המוסמכים לשפוט על פי חוק זה.

אולם קיימים עוד שני מקורות להיווצרותם של חוקים נוספים ולהכללתם במסגרת המשפט הישראלי שלא באמצעות תהליכי החקיקה המקובלים:

התקדים – המערכת העצומה של חוקים, תקנות וצווים שפורטה לעילת מתקשה לעתים לתת לנושא ספציפי המונח על שולחנו של השופט (שכן המציאות עולה לא פעם על כל ראייה מראש של מצבים שניתן לנסחם בספר החוקים). במקרים כאלה נתונה ההכרעה בידי השופט והוא רשאי להפעיל את מיטב שיפוטו האישי. הפרשנות שנותן השופט לחוק, כדי שניתן יהיה לכלול את הנושא המובא בפניו בפסק הדין – מהווה לכן **תקדים משפטי**. היינו שאין לו מענה ספציפי בחוק או בנוסח של חוק כלשהו במערכת.

התקדים המשפטי איננו שומר על תוקפו רק בפסק הדין שנתן אותו שופט. תקדימים משפטיים מחייבים את יתר המערכת השיפוטית: **מבחינה אנכית** – כל תקדים שנוצר בבית המשפט העליון מחייב את כל המערכת המשפטית; תקדים שנוצר על ידי בית משפט מחוזי – מחייב את המערכת של בתי המשפט המקומיים.

אולם גם **מבחינה אופקית** תופס התקדים את מקומו, שכן שופטים באותו דרג שיפוטי, יסתמכו מרצונם על תקדימים שיצרו חבריהם.

התקדימים השיפוטיים הופכים אפוא לחוקים מחייבים ומוצאים את דרכם לספר החוקים הישראלי. וכך אנו מוצאים מערכת נוספת (בלתי נבחרת...) המוסמכת לחוקק חוקים למעשה. מערכת המשפט הבריטית (כפי שעוד ניווכח בהמשך) מיוסדת כמעט כולה על **המנהג**, כשהשופטים לדורותיהם אימצו מנהגים קיימים וכללו אותם בפסיקותיהם, ובכך הקנו להם מעמד של **תקדימים מחייבים**. גם בישראל יכול להיווצר מצב, שמנהג יאומץ על ידי שופט ויהפוך לחוק, במידה ששופט כלל אותו בפסק דינו.

אולם מנהגים שלא זכו לגושפנקה של פסק דין משפטי או למסגרת חוקית על ידי המחוקק, עומדים בתוקפם כל עוד לא הועמדו למבחן משפטי.

כך למשל המנהג של שוטרי ישראל לא לרשום דו"ח תנועה לנהגים החורגים ב-10 ק"מ מהמהירות המותרת, נשאר בתוקפו כל עוד לא הובא בפני שופט. אולם טענה של נהג שהועמד למשפט בגין חריגה כזאת, שהוא נהג בהתאם למנהג המקובל על השוטרים, לא תעמוד לו בבית המשפט.

מקורות המשפט הישראלי

עד כיבוש הארץ על ידי הבריטים בשנת 1917, היה תקף בה החוק העות'מאני. בשנת 1922 פרסמה ממשלת המנדט את "סימן 46 מדבר המלך במועצתו על ארץ-ישראל" לפיו החוק העות'מאני שהיה תקף בארץ עד כניסת טורקיה למלחמה בשנת 1914, ימשיך לעמוד בתוקפו "בהתאמה לתנאי הארץ ותושביה", אלא אם כן יבוטל או ישונה על ידי חקיקה מנדטורית מתאימה. באמצעות אותו סעיף מס' 46, הוחל בארץ-ישראל המשפט האנגלי. כפי שניזכר להלן, עם ההכרזה על הקמת המדינה, גם המחוקק הישראלי (באותה עת "מועצת העם") הותיר את סימן 46 בתוקפו כל עוד לא סתר את חוקיה של מדינת ישראל. מצב זה נמשך עד 1980.

לכן שופט ישראלי שלא מצא תשובה לבעיה שהובאה לפניו בחקיקה הקיימת, בתקדימים של שופטים ישראלים, ואף לא היה יכול להגיע להחלטה **בדרך ההיקש** (כללי ההיקש הם: "על אחת כמה וכמה" או "מכלל הן הינך שומע לאור") – יכול היה להזדקק למשפט הבריטי המקובל.

חוק יסודות המשפט התש"ם – 1980

ביטל את סימן 46 של דבר המלך במועצתו (פרט לחוקים ותקדימים שינקו את השראתם מהחוק הבריטי עד 1980) ()

ובכך ניתק את החוט שחיבר את מערכת החוקים הישראלית עם זו העות'מאנית והבריטית. בחוק שני סעיפים בלבד:

סעיף 1 – ראה בית המשפט שאלה משפטית הטעונה הכרעה, ולא מצא לה תשובה בדבר חקיקה, בהלכה פסוקה (היינו בתקדים משפטי) או בדרך ההיקש (ראה לעיל) – יכריע בה לאור עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל.

סעיף 2 – (א) – סימן 46 לדבר המלך במועצתו לארץ ישראל 1922-1947 - בטל.

(ב) – אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי לפגוע במשפט שנקלט בארץ לפני

תחילת חוק זה.

חוק זה מעורר בעיות ושאלות חדשות, הנתונות עד היום במחלוקת בין שופטי בית המשפט העליון:

- האם למשפט העברי, יש מכאן ואילך, מעמד של בכורה לעומת שיטות משפט אחרות?

- האם חייב השופט לאמץ את כל המשפט העברי או האם יכול הוא לברור לעצמו את החלקים הדרושים לו להוציא משפט?

• מתי על השופט לפנות לחוקי מורשת ישראל ולא למערכות משפט אחרות? נושאים אלה לא הוכרעו עד היום ושופטים עליונים (חיים כהן, מנחם אלון, אהרון ברק) נהגו ונוהגים בסוגיה זו על פי שיקול דעתם ולפי הפרשנות שהם נותנים לנוסח החוק.

המשפט הנוהג בישראל

במשך 63 שנות המדינה נערכה חקיקה מקיפה ומגוונת, אך היא לא צמחה יש מאין. כפי שכבר נכתב לעיל, קדמו לה מערכות משפטיות של המדינות ששלטו בה: המשפט העות'מאני שהיה תקף בארץ עד כיבושה בידי הבריטים (1917) והמשפט האנגלי שהונהג בה בשנת 1922. השלטון הבריטי אימץ את החוקים העות'מאניים שהיו תקפים עד 1 בנובמבר 1914 (מועד כניסתה של טורקיה למלחמה לצידה של גרמניה), בתנאי "שיתאימו לתנאי הארץ ולתושביה". את הקישור המשפטי הזה עשה המחוקק הבריטי באמצעות אותו סעיף 46 (המוזכר לעיל) ב"דבר המלך במועצתו על ארץ-ישראל" משנת 1922.

כיום כמעט שלא נותרו חוקים או הסדרים שמקורם בחוק העות'מאני כמו חוק המגילה שנחקק בשנת 1858 (רבים מהם הוחלפו על ידי חקיקה ישראלית מקורית כמו **חוק המקרקעין הישראלי** משנת 1969) וקבע את סיווג הקרקעות (**מיירי** – בבעלות המדינה; **מולק** – בבעלות פרטית; **ווקף** – בבעלות דתית; **מתרוכה** – בבעלות המדינה ומשמשת לצורכי ציבור כמו סלילת כבישים; **מוואת** – קרקע שלא ניתנת לעיבוד חקלאי). החוק העות'מאני הסדיר גם את הבעלות הקהילתית על אדמות הכפר. כאן פעלה שיטת **המושעה** לפיה כל אדמות הכפר היו שייכות לכלל הפלאחים אולם ללא פרצלציה. כך שכל פלאח קיבל בהגרלה חלקת עיבוד משתנה כל שנה. כל אלה שונו על ידי המחוקק הישראלי. חוק המקרקעין הישראלי משנת (_____) מבחין עתה רק בין שני סוגי קרקעות: ציבוריות ופרטיות. כמו כן שונו כמה סעיפים מפקודת הפרוצדורה העות'מאנית (פרוצדורה – ראה להלן), הקובעים את משקלה של טענה בע"פ מול מסמך כתוב וכן אילו עסקאות יש להוכיח אך ורק באמצעות מסמך כתוב.

אחת הבעיות היסודיות בהבטחת תקפותה של מערכת משפטית במדינה חדשה או לאחר חילופי ריבונות – כרוכה בהבטחת רציפותה. הבטחת רציפות כזאת יכולה להיות מותנית. כך למשל סעיף 46 דלעיל ניתק את מערכת המשפט העות'מאנית מזו המנדטורית בארץ-ישראל ופתח פתח להשלטתה של מערכת המשפט הבריטית, ואילו "המנשר" שפרסמה מועצת העם הזמנית יחד עם ההכרזה על הקמת המדינה, קבע שהמשפט המנדטורי שהיה נהוג בארץ עד ה-15 במאי (פרט לחוקים שהיה צורך לבטלם בעקבות הקמת המדינה וביטול חוקי "הספר הלבן") יהיה תקף בארץ, כל עוד המחוקק הישראלי לא יבטלם על ידי חקיקה מקורית משלו. וזה נוסח "המנשר":

"בתוקף הכרזת העצמאות, שנתפרסמה היום, יום ה' באייר תש"ח (14 במאי 1948), ואשר לפיה הוקמו מועצת המדינה הזמנית והממשלה הזמנית של מדינת ישראל, מכריזה בזה מועצת המדינה הזמנית לאמור:

- (1) מועצת המדינה הזמנית היא הרשות המחוקקת. מועצת המדינה הזמנית זכאית להעניק מסמכות זאת לממשלה הזמנית לשם חקיקה דחופה.
- (2) הוראות החוק הנובעות מהספר הלבן משנת 1939 בטלות בזאת ומבוטלות. הסעיפים 13 עד 15 לפקודת העלייה, 1941, והתקנות 102 עד 107ג' לתקנות ההגנה (לשעת חירום), 1945 מתבטלים בזאת. תקנות העברת קרקעות, 1940, בטלות בזאת למפרע מיום כ"ט אייר תרצ"ט (18 במאי 1939 - מועד פרסומו של הספר הלבן).
- (3) כל עוד לא ניתנו חוקים על ידי מועצת המדינה הזמנית או על פיה, יעמוד בתוקפו במדינת ישראל המשפט שהיה קיים בארץ-ישראל ביום ה' באייר תש"ח (14 במאי 1948), עד כמה שהדבר עולה בד בבד עם האמור במנשר זה, עם החוקים העתידיים ועם השינויים הנובעים מהקמת המדינה ורשויותיה."

ניתן היום, ה' באייר תש"ח (14 במאי 1948)

מועצת המדינה הזמנית

כאמור, "חוק יסודות המשפט" ביטל בשנת 1980, את הזיקה של המשפט הישראלי למשפט הבריטי, שהיה תקף באמצעות אותו סימן 46 לדבר המלך במועצתו על ארץ-ישראל. מיום זה ואילך נשענת מערכת המשפט הישראלית על החקיקה העצמאית שלה (כולל פקודות = חוקים, מתקופת המנדט שאומצו ולא שונו על ידי המחוקק הישראלי, עד 1980) בצירוף הזדקקות בשעת הצורך לתכניה של מורשת ישראל.

יחד עם זאת נותרו כמה וכמה תחומים בהם נוגע המשפט הישראלי במערכות משפט חיצוניות:

החוק התקף בשטחים שנכבשו ע"י ישראל בשנת 1967

בשנת 1967 כבשה ישראל את כל חצי האי סיני, את רצועת עזה, את הגדה המערבית וחלק מרמת הגולן. עפ"י החוק הבינלאומי חייבת ישראל להנהיג בשטחים הללו ממשל צבאי ברוח אמנת ז'נבה הרביעית (אם כי ישראל מעולם לא חתמה על האמנה הזאת ולא אישרה אותה בכנסת). אמנה זו התקבלה בשנת 1949 ודנה בהגנה על אוכלוסייה אזרחית, היינו על כל מי שאינם משתתפים בלחימה, או הנמצאים תחת כיבוש צבאי זר. על פי האמנה חייב הכובש לשמור על זכויות האדם של האוכלוסייה הכבושה ולאפשר לה אורח חיים שגורתי. במונח זכויות האדם כלולים: הזכות לחיים; הזכות לחופש תנועה; הזכות לפרנסה; הזכות לדור; הזכות לקניין; הזכות להליך (משפטי) הוגן; הזכות לטיפול רפואי; איסור על ענישה קולקטיבית; איסור על גירוש תושבים אל מחוץ לשטח הכבוש; איסור יישוב אזרחים של המדינה הכובשת בשטח הכבוש; איסור הפעלת לחץ לשיתוף פעולה עם הכוחות הכובשים; הזכות לתכנון סביבתי.

אולם כדי להבטיח השגת יעדים צבאיים של הכובש, מותר לו להגביל את התנועה של אזרחים או להטיל סגר על שטח כבוש. אזרחים הנוטלים חלק בלחימה, מסתכנים באיבוד זכותם להגנה כאזרחים והם לא ייחשבו כשבויי מלחמה במקרה שייתפסו על ידי הצבא הכובש. הם יישפטו על פי החוק הפלילי התקף במדינה שאסרה אותם.
סעיף 147 של האמנה מגדיר את המונח **פשעי מלחמה** כדלקמן:

- הריגת מוגן במזיד.
- עינוי או יחס בלתי אנושי למוגן.
- עריכת ניסויים ביולוגיים במוגן.
- גרימת סבל רב או חבלה חמורה בגופו או בבריאותו של מוגן.
- גירוש או כליאתו של מוגן שלא בהיתר.
- כפיית מוגן לשרת בכוחות מעצמה אויבת.
- שלילת זכויותיו של מוגן לשפיטה הוגנת וסבירה.
- לקיחת בני ערובה.
- הריסתו והחרמתו של רכוש מוגנים בקנה מידה רחב, ללא הצדקה צבאית וללא היתר.

האמנה הזאת, שישראל מחויבת לה למרות שלא חתמה עליה ולא אישרה אותה, הטילה ומטילה על הרשויות השולטות בשטחים (צה"ל, המינהל האזרחי בשטחים, המשטרה ושירותי הביטחון) מגבלות קשות. שכן אין מדובר באוכלוסייה אזרחית שקטה המקבלת את הכיבוש ומחכה לפתרון פוליטי של בעייתה, אלא באוכלוסייה הממשיכה לפעול צבאית נגד צה"ל ונגד האוכלוסייה היהודית גם בתוך הקו הירוק.

הצורך להתעמת עם גורמים מחתרתיים אלה, מטיל על כוחות הביטחון הישראליים משימות חיפוש ואיתור, משימות של מעצר חשודים והתמודדות צבאית עם מפגעים. תוך כדי כך נגרם סבל לאוכלוסייה האזרחית (שבחלקה תומכת במפגעים, מסתירה אותם ומגוננת עליהם) – בעיקר במחסומים ובמהלך חיפושים אחר מפגעים וחומרי חבלה. פעולות אלה מתועדות וזוכות לסיקור נרחב בתקשורת המקומית והבינלאומית, תוך שהן מפנות אצבע מאשימה כלפי ישראל וצה"ל.

בהקשר זה מן הראוי לצטט כאן את פסק הדין של השופט המחוזי בנימין הלוי, שניתן במשפטם של מבצעי הטבח בכפר קאסם (1958), המפרט ומגדיר את המושג:

"פקודה בלתי חוקית בעליל"

" מן הדין שיתנוסס כדגל שחור מעל הפקודה הנתונה, ככתובת אזהרה האומרת: "אסור!" לא אי-חוקיות נסתרת או נסתרת למחצה, לא אי-חוקיות המתגלה רק לעיני חכמי משפט חשובה כאן, אלא: הפרת חוק גלויה ומובהקת, אי-חוקיות ודאית והכרחית המופיעה על פני הפקודה

עצמה, אופי פלילי ברור של הפקודה או של המעשים שהפקודה מצווה לעשותם, אי-חוקיות הדוקרת את העין ומקוממת את הלב, אם העין אינה עיוורת והלב אינו אטום או מושחת – זוהי מידת אי-החוקיות הדרושה כדי לבטל את חובת הציות של חייל ולהטיל עליו את האחריות הפלילית למעשיו".

מאז היוותה הגדרה זו אמת מידה לכל חיילי צה"ל בתוך גבולות מדינת ישראל ובשטחים שכבשה ישראל במלחמת ששת הימים. על פי פסיקה זו הועמדו במהלך השנים חיילים למשפט (כמו החייל שירה בשבוי כפות, בהוראת מפקדו).

לאחר חתימת הסכמי השלום עם מצרים וירדן ולאחר יציאתה של ישראל מרצועת עזה, מחזיקה המדינה כגורם כובש בשטחים הבאים: הגדה המערבית (יהודה ושומרון), ירושלים המזרחית ורמת הגולן.

על **מזרח ירושלים** הוחל החוק הישראלי עוד בשנת 1967, והוא בוסס על ידי "חוק יסוד – ירושלים בירת ישראל" בשנת 1980.

גם על **רמת הגולן** הוחל החוק הישראלי באמצעות "חוק רמת הגולן" משנת 1981. אין צורך להדגיש כי המשפט הבינלאומי ומדינות העולם אינם מכירים בסיפוחים וממשיכים לראות בשטחים הללו חלק משטחים כבושים שחלה עליהם מרות אמנת ז'נבה הרביעית. מבחינתה של ישראל רק הגדה המערבית נחשבת כשטח כבוש, והיא נוהגת בהם על פי סעיפי אמנת ז'נבה הרביעית. בהתאם לכך ממשיכה להיות בתוקף מערכת המשפט הירדנית שהונהגה בגדה לאחר כיבושה על ידי הירדנים ב-1948. אולם למושלים הצבאיים בשטחים הללו הרשות לפרסם בהתאם לצורך, צווים האמורים להסדיר נושאים שאין מערכת המשפט התקפה מוצאת להם מענה.

לתושביהן הפלסטינים של יהודה ושומרון, הזכות לעתור לבית המשפט הגבוה לצדק של ישראל. זכות כזו ניתנת לכל אדם אחר (שאיננו תושב השטחים ואף איננו מתגורר בארץ), שיש לו דין ודברים עם הרשויות של מדינת ישראל.

הממשל הצבאי ביו"ש חוקק עד כה חקיקה ביטחונית – העוסקת בפעילות ובפעילות רשויות ישראליות אחרות בגדה. על עבירות ביטחוניות מועמדים העבריינים לדין בפני בתי דין צבאיים. כמו כן הפעיל הממשל הצבאי חקיקה אזרחית וזאת בעקבות ההיתר שניתן למעצמה הכובשת עפ"י אמנת האג לענייני הלוחמה ביבשה. חקיקה אזרחית זו הנהיגה הסדרים השונים מאלה הכלולים במשפט הירדני בכמה וכמה תחומים אזרחיים כמו ביטוח רכב, הסדרי תנועה וכו'. על הקורא הישראלי לעשות היכרות עם סעיפי אמנת ג'נבה הרביעית, כיוון שאחרי למעלה מ-44 שנות כיבוש של שטחים פלסטינים וסורים, הצטברו רבבות אירועים של התנגשויות בין כוחות הביטחון הישראליים לאוכלוסייה האזרחית, בתחומים רבים:

החרמת אדמות, תוואי גדר ההפרדה, הריסת בתים של מחבלים, גרימת נזק לבתים ולרכוש של אזרחים תוך כדי חיפוש אחר חשודים, מעצרים מינהליים, הגבלות תנועה וכיו"ב. חלק מהפעולות הללו נעשה כצורך צבאי מובהק, שאושר גם על ידי בית הדין הגבוה לצדק. אולם נעשו

גם מעשים המנוגדים לאמנה ושאינן להם הצדקה כמו: התאנות מתנחלים לשכניהם הפלסטינים או הקמת התנחלויות על אדמה פלסטינית פרטית.

המעשים, הן החוקיים והן אלה שנוגדים את האמנה, זכו וזוכים לחשיפה תקשורתית רבה בישראל ובעולם, ומלבנים את הגישה השלילית לישראל. הרחקו לכת כמה ארגונים בבלגיה ובאנגליה, שהגישו עתירות לבתי המשפט במדינותיהם נגד קצינים ישראלים, אותם האשימו בפשעי מלחמה...

ממשלות ישראל נמצאות אפוא במצוקה אמיתית כשהן נלחמות על הצורך להגן על ביטחונם של אזרחי ישראל מפני מפגעים למיניהם מצד אחד, ועל ידי הביקורת המתמדת של ממשלות, ארגונים ואישים בעולם, הרואים בעצם החזקת השטחים, מעשה ישראלי שלילי – מצד שני. הם היו רוצים לראות את ישראל נסוגה משטחים אלה גם ללא כל ערבויות ביטחוניות לשלומה העתידי.

יחסו של המשפט הישראלי לאמנות בינלאומיות

מאז תחילת המאה ה-17 החלו מדינות ריבוניות לחתום על אמנות, על מנת להסדיר בדרכי שלום את היחסים ביניהן בתחומים רבים ושונים. ישנן אמנות שנחתמו בין שתי מדינות בלבד ויש אמנות בינלאומיות, הנחתמות בין מדינות רבות. כך למשל ישראל חתומה על עשרות אמנות המסדירות באופן דו-צדדי את נושא המיסוי, המכס, ויתור על הצורך בויזות וכיו"ב בינה לבין המדינה המקבילה. אמנות מקיפות יותר כוללות עשרות מדינות המתחייבות לכבד את האמור באמנות שהן חותמות עליהן, כגון: הגבלת הדיג של לווייתנים ודגי טונה כדי למנוע את הכחדתם; קביעת תחום המים הטריטוריאליים של כל מדינה ימית; הבטחת חופש השייט לכול בתעלות (תעלת סואץ, תעלת פנמה) ובמיצרים, למרות שהמדובר במעבר במים טריטוריאליים של המדינות הגובלות, וכיו"ב.

ניתן אפוא להגדיר אמנה כהסכם המחייב, על פי החוק הבינלאומי, את החותמים עליה. האמנה מחייבת רק את המדינות והארגונים שחתמו עליה. סדר החתימות מורכב משני שלבים: שלב ראשון: החתימה על ידי ממשלת המדינה; שלב שני: אישור האמנה על ידי בית המחוקקים של אותה מדינה. כל עוד לא אושררה אמנה בבית המחוקקים היא לא מחייבת את אזרחיה של אותה מדינה (כיוון שלא הפכה לחוק פנימי מחייב).

ישנם מקרים בהם מדינה חותמת על אמנה אך לא מאשררת אותה מסיבות שונות. כך למשל ישראל חתמה (31.12.01) על **אמנת רומא** המקימה ומסמיכה (מה-1 ביולי 02) את פעילותו של בית משפט בינלאומי פלילי בהאג, אך לא אישררה אותה. הסיבה לכך היא התוספת שהצליחו מדינות ערב להכניס לאמנה, לפיה: "העברת אוכלוסייה לשטח כבוש, תחשב כפשע נגד האנושות" (הכוונה להתנחלויות הישראליות בשטחים).

בית המשפט הבינלאומי הפלילי בהאג מוסמך לדון בארבעה סוגים של פשעים:

- (1) פשע השמדת-עם במטרה מכוונת לפגוע בו כקבוצה המוגדרת על פי שיוכה האתני, הדתי, הלאומי או הגזעי.
 - (2) פשעים נגד האנושות – תוקפנות שיטתית נגד אוכלוסייה אזרחית, כגון: אונס קבוצתי, אפרטהייד או הרעבה.
 - (3) פשעי מלחמה הנעשים במסגרת עימותים פנימיים ובינלאומיים, כמו: פגיעה מכוונת באזרחים; שלילת זכויותיהם של שבויי מלחמה; לקיחת בני ערובה.
 - (4) פשע התוקפנות.
- לאמנות נודע, מאז ומתמיד, תפקיד חשוב כמקור לחוק הבינלאומי מצד אחד, ולפיתוח שיתוף פעולה רצוני ובדרכי שלום בין מדינות, מצד שני. ניסוח האמנות חייב להיות תואם את הצ'ארטר על פיו הוקם ארגון האומות המאוחדות, כמו: זכויות שוות; הזכות להגדרה עצמית של עמים; השוויון הריבוני; הזכות לעצמאות של כל המדינות; אי התערבות בנושאים הפנימיים של מדינות (אם כי בנושא זה חלה התפתחות לכיוון של התערבות, כאשר השליטים המקומיים מחוללים פשעים חמורים נגד בני עמם כמו רצח עם); איסור האיום או השימוש בכוח; כיבוד זכויות האדם הבסיסיות (על פי מגילת זכויות האדם של האו"ם) והזכות לחופש לכל.
- בשנת 1969 נחתמה בווינה "אמנות האמנות" שנכנסה לתוקפה בשנת 1980. הכללים הכלולים באמנה הפכו לחלק מן המשפט הבינלאומי בנוגע לתוכן של אמנות. האמנה חלה רק על אמנות שנכרתו בין מדינות (ולא על ארגונים בינלאומיים) ואסור להן להכיל סעיפים המאמצים: עבדות, אפליה גזעית, השמדת עם, סחר בנשים, העבדת ילדים או יציאה למלחמה.

אמנות ג'נבה

- נוסף על שתי האמנות שהוזכרו לעיל ואזכור אמנת ג'נבה העוסקת בטיפול באזרחים בעת מלחמה (משנת 1949 – ראה לעיל), מן הראוי לעשות היכרות עם שלוש האמנות הנוספות של ג'נבה:
- (1) 1864 – טיפול בפצועים בשדה הקרב (והקמת הצלב האדום).
 - (2) 1906 – החלת האמנה הראשונה גם על הלוחמה הימית.
 - (3) 1929 – הטיפול בשבויי מלחמה.
- ישראל חתומה על כל ארבע האמנות ומחויבת להן.

מגילת האומות המאוחדות

משמשת כבסיס להקמתו ולתפקודו של האו"ם. נחתמה על ידי המדינות המייסדות ב-26 ביוני 1945 (האו"ם הוקם ארבעה חודשים מאוחר יותר – ב-24 באוקטובר 1945). להלן עיקרי המגילה:

המבוא (חובר על ידי פילדמרשל סמאטס מדרום-אפריקה...): "אנו, עמי האומות המאוחדות, הואיל וגמרנו בנפשנו להציל את הדורות הבאים מפורענות-המלחמה, שהביאה פעמיים בימינו

סבל כל יתואר על האנושות; ולשוב ולאשר את אמונתנו בזכויות-היסוד של האדם, בכבודו ובערכו של כל יחיד ויחיד, בשוויון הזכויות לגברים ולנשים, לאומות גדולות וקטנות; וליצור תנאים, שבהם אפשר יהיה לקיים את הצדק ולשמור על כבודן של התחייבויות, שיסודן באמנות ובשאר המקורות של המשפט הבינלאומי; ולהמריץ את הקדמה החברתית ואת שיפורם של תנאי-החיים בתוך חירות מרובה יותר; ולשם התכליות הללו גמרנו בנפשנו לנהוג בסובלנות ולחיות בשלום זה עם זה כשכנים טובים; לאחד את כוחנו לשם קיום השלום והביטחון הבינלאומיים; לערוב, בתוקף העקרונות שנקבל עלינו והשיטות שנקבע לעצמנו, שכוח-הנשק לא יובא לידי שימוש, אלא אם כן יחייב את הדבר העניין המשותף; ולהפעיל מנגנון בינלאומי להמרצת ההתקדמות הכלכלית והחברתית של כל העמים – החלטנו לאחד את מאמצינו כדי להגיע לתכליות הללו".

(צחוק הגורל הוא שדווקא מנהיג דרום-אפריקאי ניסח את המנשר, שיורשיו בשלטון בדרום-אפריקה הפרו ברגל גסה באמצעות מדיניות האפרטהייד) מטרתיו של הארגון נוסחו כדלהלן:

- לקיים שלום וביטחון בינלאומיים.
 - לנקוט באמצעים יעילים כדי למנוע ולהרחיק כל איום על השלום.
 - לטפח יחסי ידידות בין האומות, שיהיו מבוססים על כיבוד העיקרון של זכות שווה והגדרה עצמית לכל עם.
 - להגיע לשיתוף פעולה בינלאומי בפתרון של בעיות בינלאומיות בתחומי הכלכלה, החברה, התרבות ותקנת הבריות.
 - לפתח ולעודד יחס של כבוד לזכויות-האדם וחירויות-היסוד של כל באי עולם, ללא הפליה בין גזע לגזע, בין מין למין; בין לשון ללשון או בין דת לדת.
 - לשמש מרכז לתיאום פעולותיהן של האומות בהשגת התכליות המשותפות הללו.
 - חובה על כל חברי האו"ם לנהוג על פי העקרונות הבאים:
 - לקיים שוויון מוחלט בין כל חברי האו"ם.
 - ליישב סכסוכים בדרכי שלום.
 - להימנע מכל איום או שימוש בכוח כלפי שלמותה הטריטוריאלית או עצמאותה המדינית של איזו מדינה שהיא.
 - להגיש עזרה לארגון בכל פעולה, שיפעל בהתאם למגילה.
- על המגילה חתמו 50 המדינות המקימות. בשנת 2011 הגיע מספר המדינות החברות באו"ם ל-192.

כאמור האמנה מחייבת את כל חברות האו"ם ואשרורה על ידי כל מדינה מהווה תנאי לקבלתה לאו"ם. מאז ועד היום חוברו ופורסמו על ידי מוסדות האו"ם עשרות אמנות בתחומים שונים

ומגוונים (כמו האמנה של זכויות האדם, האמנה של זכויות הילד וכו'). אישורן של אלה על ידי מוסדות האו"ם מחייב את כל חברותיו.

ישראל חתומה, כמו כן, על חוקת בית הדין הבינלאומי בהאג, וגם על אמנת רומא בדבר הקמתו של בית הדין הבינלאומי הפלילי (כאמור ישראל לא אישרה את אמנת רומא).

בתחום הביטחון הבינלאומי – חתומה ישראל על אמנות: לאיסור ניסויים גרעיניים; לאישור השימוש בנשק כימי; לאיסור הפצצות טרור ומימון טרור.

אולם היא לא חתומה על **האמנה למניעת הפצתו של נשק גרעיני**. האמנה נכנסה לתוקף בשנת 1970. 188 מדינות חתמו עליה פרט להודו, פקיסטאן, צפון קוריאה וישראל. איראן חתומה על האמנה אך עוקפת אותה במזיד על ידי הסתרת פעילותה הבלתי-חוקית בהפקת הגז הדרוש ליצירת האנרגיה הגרעינית ובעקבותיה ייצור נשק גרעיני.

ישראל הצביעה בעד ההחלטה במוסדות האו"ם ותומכת עד היום בעקרונות האמנה. אולם היא לא חתמה עליה בגלל הסכנה הצבאית והגרעינית הנשקפת לה מצד שכנותיה (עתה ב-2011 בעיקר – איראן).

. ישראל מבטיחה כי ברגע שישורר שלום במזרח התיכון בין כל המדינות, היא תסכים לפרוז כולל של האזור מנשק גרעיני.

שיטת המשפט הישראלית

כאמור, סימן 46 ל"דבר המלך במועצתו על ארץ-ישראל", פתח בשנת 1922 את מערכת המשפט של א"י בפני המשפט האנגלי. משפט זה מבוסס על עקרונות המשפט המקובל (The common law).

פירושו של דבר שהשופטים האנגלים, לאורך ההיסטוריה לא נזקקו לקודקס משפטי מנוסח ומפורט, אלא שפטו לפי מה שהיה מקובל בתקופתם. כל פסיקה כזאת הפכה לתקדים, ומכאן ואילך לחוק, ממנו שאבו ועל פיו שפטו השופטים שבאו אחריהם במקרים דומים.

בעיקר נחשבים עד היום פסקי דין שפסקו לדורותיהם בתי הדין העליונים של המדינה, כחוקים המחייבים את מערכת המשפט האנגלית. מכאן ששופט בבואו להוציא פסק דין, איננו מחויב לסעיפים מנוסחים לפרטיהם בקודקס הפלילי או האזרחי, אלא לשורה אינסופית של תקדימים, המהווים למעשה את ספר החוקים האנגלי.

רק הפרלמנט באמצעות חקיקה יכול לבטל את תוקפו של תקדים. כך למשל, נהגו בבריטניה לגזור דין מוות על רצח. אולם משהוחלט בבריטניה לבטל את עונש המוות, נדרשה חקיקה פרלמנטארית כדי לתת לה תוקף משפטי מחייב.

מאפיין נוסף של השיטה הבריטית קשור לתפקידו של השופט היושב למשפט: לא מוטלת עליו החובה לחקור באופן אישי ולגלות את העובדות הקשורות לטענות המתדיינים לפניו. עליו להסתפק בעובדות ובראיות המובאות בפניו על ידי שני הצדדים ולהכריע ביניהם לפי מיטב הבנתו ושיפוטו. כיוון ששיטת המשפט האנגלית (והאנגלו-סכסית) מבוססת על "חבר מושבעים" של אנשים לא מקצועיים המתרשמים במהלך המשפט מטיעונו של כל צד, גם ההחלטה האם הנאשם חייב או

זכאי, ניטלה מהשופט והוענקה לחבר המושבעים. כל מה שיכול השופט לעשות, פרט להקפדה על ניהול נכון של מהלך המשפט, הוא להנחות את המושבעים, לפני שהם מסתגרים כדי להגיע להחלטה – לגבי המשמעות של הטיעונים מכל צד.

לעומת זאת בשיטה הקונטיננטאלית, חייב השופט לפסוק על פי מערכת חוקים מסודרת ומפורטת, תוך שהוא עצמו הופך לשופט-חוקר, על מנת לרדת לעומקם של הדברים.

שיטת המשפט הישראלית, אימצה כאמור את מערכת המשפט המקובל הבריטית, אולם מיד עם הקמת המדינה החלה בחקיקה מזוהזת של חוקים לפי המודל הקונטיננטאלי. חלק נכבד מהחוקים נשען על מקורות יהודיים (כמו חוק הלנת השכר המהווה המשך ישיר של הצו התורתי: "לא תלין שכר שכיר"), אולם הוא לקוח לעתים ממערכות משפטיות אחרות וכן נשען על חקיקה ישראל מקורית.

המשפט הישראלי לא אימץ את שיטת המושבעים (שגם השלטון המנדטורי לא הנהיג בארץ-ישראל) אך השאיר על כנו את מעמדו של השופט, כפוסק אך ורק על פי העובדות והראיות המובאות לפניו. חוקים התקפים בישראל עוד מתקופת המנדט קרויים פקודות, והופכים לחוקים מיד עם חקיקתו של חוק ישראלי מקורי באותו עניין.

מערכת המשפט הישראלית מבוססת אפוא בעיקרה על המודל הקונטיננטאלי של הכנת קודקסים מפורטים של חוקים, של תקנות, ושל צווים – שמקורם העיקרי הם הכנסת והשרים הממונים על התקנת תקנות ופרסום צווים.

אף על פי כן הותיר המחוקק הישראלי מקום נכבד להיווצרותם של תקדימים משפטיים: למרות שהחוקים מנוסחים ומפורטים, קורה לא אחת שהמציאות עולה על כל דמיון של המחוקק ואיננה תואמת אף לא אחת מהאפשרויות הכלולות בסעיפי החוק. כאן נוצר לשופט מקום להתגדר בו ולהפעיל את מה שקרוי **מיטב השפיטה**. פסיקתו של שופט במקרה כזה יוצרת את התקדים, המוכר לנו מהמשפט המנהגי הבריטי.

פסיקות תקדימיות של בית המשפט העליון מחייבות כאמור את כל המערכת המשפטית, וכל תקדים בבית המשפט המחוזי מחייב את בתי המשפט המקומיים לסוגיהם. כמו כן צוין לעיל כי יש גם מחויבות אופקית, של שופטים מאותו דרג של בתי המשפט, לאמץ תקדימים של חבריהם. לבית המשפט העליון סמכות לפסול כל חוק שעומד בסתירה לחוק יסוד כלשהו או המכיל בתוכו יסודות הנוגדים את אמנת זכויות האדם והאזרח.

"ייקוב הדין את ההר" או "הכול שפיט"?

לפני שאנו פונים לתיאור מבנה המוסדות הכלולים ברשות השופטת הישראלית, את תוכנם ואת דרך פעולתם – מן הדין שניתן דעתנו על סוגיה יסודית וחשובה ביותר, המפלגת את הקהילה המשפטית הישראלית וגורמת גם לעימותים (חלקם בלתי ראויים) בין גדולי המשפטנים של המדינה: במשך שלושים שנותיה הראשונות של המדינה, נתפסה הדמוקרטיה הישראלית **כמסגרת פורמאלית**. על פי גישה זו אם תהליך הבחירה של המוסדות: הכנסת והממשלה, נעשה על פי עקרונות

דמוקראטיים חופשיים ובדוקים, רשאים הנציגים במוסדות אלה לנהוג כהבנתם במסגרת החוק הפורמאלי. ואילו המערכת המשפטית תוכל להתערב אך ורק אם הרשות המבצעת עברה על החוק. בתוך כך הייתה המערכת המשפטית מנועה מלעסוק בנושאים של שיקול הדעת של הרשות המבצעת, אם זה נעשה במסגרת החוק.

וכך מספיק היה שנציג מטעם המדינה ינמק בבית המשפט צעד של הממשלה (כגון הרס בתים, מאסרים, הפקעת אדמות של פלסטינים) כצעדים שנעשו "משיקולי ביטחון" – כדי שמערכת המשפט תימנע מלהתערב בשיקולי הביטחון הללו ולבחון את צדקתם, לפי קנה מידה לא פורמאלי (היינו האם בוצעו במסגרת החוק) אלא ערכי: האם המעשה הזה מוצדק? האם העונש או התגובה היא מידתית ולא מוגזמת?

גם לגבי הרשות המחוקקת נשאלו לא פעם שאלות דומות: האם יכולה הכנסת לחוקק כל חוק, מבלי לשים לב לסעיפים הפוגעים בזכויות הפרט או המיעוט? הפתגם האנגלי, בבואו לתאר את מרות הפרלמנט, קובע: "הפרלמנט הבריטי יכול לעשות הכול פרט מלהפוך גבר לאישה ואישה לגבר" ... אולם הסתבר כי גם הפרלמנט הבריטי, בבואו לחוקק חוקים, לוקח בחשבון את המטען המהותי שהוא מכליל באותם חוקים, נמנע מלפגוע בערכי יסוד כמו זכויות המיעוט, פגיעה בקניין הפרטי, שוויון וכיו"ב.

היו כבר משטרים בעבר (והם קיימים גם היום במדינות מסוימות) שבמסגרתם נחקקו חוקים מפלים, כמו החוקים שחוקק בית הנבחרים הגרמני לאחר עליית הנאצים לשלטון (חוקי נירנברג), או חוקי האפרטהייד בדרום אפריקה. האם העולם קיבל בהבנה את החוקים הללו? מסתבר שלא, גם אם לידתם הייתה חוקית מבחינת הדמוקרטיה הפורמאלית (אישור הרשות המחוקקת).

המהפכה החוקתית

היה זה נשיא בית המשפט העליון אהרון ברק, שהעלה את הנושא לדיון פומבי (הנמשך עד היום) כשקבע כי "הכול שפיט". בכך הוא העניק למערכת המשפט את הזכות לבקר חוקים שמחוקקת הכנסת או מעשים של השלטון – לא רק לפי מעמדם הפורמאלי (כלומר האם הם תואמים את המילה הכתובה בחוק) אלא גם לגבי מהותם והמידתיות שבה הם מבוצעים. הדבר הביא לביטולן של הוראות חוק שפגעו בחירות האישית, בכבוד האדם ובחופש העיסוק.

ביום 9 בנובמבר 1995 ניתנה ההצהרה השיפוטית החשובה ביותר של בית המשפט העליון, לפיה בתי המשפט מוסמכים לבטל חוקים רגילים של הכנסת אם אלה סותרים הוראה בחוקי היסוד. כך למשל בית המשפט ביטל חוק שחוקקה הכנסת, המונע מפלסטינים לדרוש פיצוי מהמדינה בגין נזקים שנגרמו להם שלא במסגרת "פעולה מלחמתית" (כמו למשל עקירת עצי זית על ידי מתנחלים). שר המשפטים דניאל פרידמן (2007-2009), שדגל בדמוקרטיה פורמאלית, ניסה להחיות את החוק שבוטל בדרך של שינוי חוקתי כללי, שיאפשר לכנסת להחיות בחוק רגיל חוקים שנפסלו על ידי בית המשפט העליון כמנוגדים לחוקי היסוד. אולם הדבר לא עלה בידו.

כך למשל, בית המשפט העליון אומנם לא התערב בהחלטת הכנסת והממשלה להקים גדר הפרדה בין ישראל לשטחים הפלסטינים בגדה המערבית. אולם הוא כן התערב בשאלה עד כמה צריכה

גדר ההפרדה לפגוע בבעלי קרקע פלסטינים שעל אדמותיהם הוקמה הגדר, ועד כמה היה זה נכון לכלול בתוך תוואי הגדר שטחים פלסטינים. בנושא זה ציווה בית המשפט לא פעם על משרד הביטחון להזיז את הגדר (גם כשהדבר היה כרוך בהוצאות ענק של מיליוני שקלים), כשהתברר כי ניתן למצוא חלופות פחות פוגעניות ברכוש הפלסטיני.

ביטול חוקים על ידי בית המשפט העליון לא מתקבל בהבנה בציבוריות הישראלית (אם כי הוא מקובל מאוד במדינות כמו ארה"ב, גרמניה או קנדה). ואחרי כל ביטול כזה נעשים ניסיונות בכנסת לחזור ולעקוף את החלטת בית המשפט העליון על ידי חקיקה חוזרת של החוק בכנסת. עד כה לא הועילה דרך זו לבטל החלטות של בית המשפט העליון. יחד עם זאת אין בית המשפט ממחר לבטל חוקים. מאז 1995 ועד 2012 בוטלו על ידו שמונה חוקים בסך הכול, וביניהם :

חוק שאיפשר מעצר חיילים לתקופה ארוכה מבלי להביאם למשפט ; הארכת מעצר של חשוד ללא נוכחותו וחוק הקמת בית סוהר פרטי שהעניק לעובדיו סמכויות שהיה בהן כדי לפגוע בכבוד האדם. קבלת הגישה של "הכול שפיט", הכניסה את בית המשפט העליון להתמודדות עם מערכות ערכיות, שעד אז הוא נמנע מלגעת בהן. וכידוע בכל חברה, ובעיקר בחברה הטרוגנית כמו זו הישראלית, קיימים ערכים מקודשים ובהרבה מקרים גם מנוגדים אצל חלקי האוכלוסייה השונים. וכך, החלטתו להתערב ערכית בנושא כמו גרימת עוול לפלסטינים, עוררה עליו ביקורת מהצד הימני של הקשת הישראלית ; התערבותו בנושאים דתיים – עוררה את חמת החוגים החרדיים, ואילו השמאל הישראלי זעם כל אימת שבית הדין החליט שלא להתערב במעשה שנראה על פניו כפוגע בפלסטינים או לא ממצה את הדין עם מתנחלים-פורעים שגרמו נזקים לרכוש פלסטיני.

מערכת המשפט הפכה עד מהרה ל"שק חבטות" של כל חוג חברתי שלא הסכים עם התנהלותה החדשה : החל מאישום שבית המשפט כרת ברית עם השמאל, כיוון שכל השופטים המתמנים באים מחוגים אלה ; עבור ל"טיעון המלומד" שבית המשפט זנח את תפקידו לתת לפסיקותיו את ההנמקות הפורמליסטיות-הטכניות ועבר לסגנון הנמקה שמבליט את המשמעויות הערכיות של ההכרעה וכלה באישום הכוללני, שבית המשפט שינה את תפיסת עולמו, מתפקיד של מוסד מקצועי, שעיקר תפקידו הכרעה בסכסוכים, תוך דבקות במילה הכתובה של החוק, למוסד פוליטי המשתתף בקביעת הערכים.

שר המשפטים דניאל פרידמן החליט לנסות ולצמצם את חופש ההתערבות של מערכת המשפט בהחלטותיהן ובמעשיהן של שתי הרשויות האחרות (המחוקקת והמבצעת), תחת הסיסמה : "תנו לממשל הנבחר לשלוט". הדבר הביא להתנגחויות ציבוריות בינו לבין מערכת המשפט, עובדה שגרמה לפיחות במעמדן של שתי הרשויות : זו המבצעת וזו השופטת. בעיקר נגרם נזק גדול למידת האמינות של מערכת המשפט, כשלתוך הויכוח נגררו ונחשפו מחדלים של המערכת הזאת בתחום של עינוי דין בגין סחבת משפטית.

בעת כתיבת שורות אלה (סוף 2011) נמצא הויכוח עדיין בעיצומו, ובחלקו ימצא הד בפרקים הבאים, אולם הזילות שנתלוותה לויכוח הביאה לפיחות במעמדה של מערכת המשפט בעיני הציבור :

- בציבור הישראלי כולו ירד האמון במערכת המשפט מ-80% בשנת 2000, ל-56% ב-2007 ול-48% בינואר 2008.
 - בציבור היהודי ירד האמון מ-61% בשנת 2000, ל-36% בשנת 2006 ול-32% בשנת 2008.
 - בציבור הערבי ירד האמון מ-66% ב-2000, ל-58% ב-2007 ול-53% בינואר 2008.
- הזילות הזאת במעמדה של מערכת המשפט הישראלית, מהווה סכנה קיומית ליכולתה של מדינת ישראל לתפקד כמדינה דמוקרטית. שכן המעבר מכאן לאי-מילוי אחר הפסיקות של המערכת המשפטית ובעיקר אלה של בית המשפט העליון, יכול להביא לכאוס חברתי, שבעקבותיו איש הישר בעיניו יעשה. ניצנים ראשונים להתפתחות כזאת החלו להתגלות בשנים האחרונות: שופטי בג"ץ גוללו במחצית השנייה של חודש נובמבר 2008 שתי פרשיות לפיהן משרדי הממשלה מתייחסים להחלטות בג"ץ כל"המלצה בלבד...":
- בראשית שנת 2006 ביטל הבג"ץ החלטת ממשלה שקבעה אזורי עדיפות לאומית בתחום החינוך, מכיוון שזו הפלתה לרעה את ערביי ישראל. אחרי שנתיים של דחיית ביצוע פסק הדין על ידי משרד החינוך, קבע הבג"ץ בהרכב מורחב של שבעה שופטים! שהתנהגותו של משרד החינוך מהווה ביטוי חמור לחירות שנטלה לעצמה הממשלה שלא לקיים אחר החלטות בית המשפט הגבוה לצדק.
 - באותה שנה (2006) פסק הבג"ץ כי הסדר הכבילה של **עובדים זרים** למעסיק, פוגע ב"זכויות האדם לכבוד ולחרות, המעוגנות בחוק היסוד" ופוגע "בחופש הפעולה של הפרט". אולם שרי הפנים, העבודה והרווחה המשיכו לפעול כאילו לא ניתנה החלטת בג"ץ מעולם.
 - בשנת 2004 אסר בג"ץ על משרד החינוך לתקצב את מוסדות החינוך החרדיים שלא לימדו את "תוכנית הליבה" עליה החליט משרד החינוך ביוזמתו. משרד החינוך התעלם (גם בשעת כתיבת שורות אלה בשנת 2011) מהפסיקה.
 - על כל אלה יש להוסיף את התעלמות מערכת הביטחון מפסיקות של בג"ץ בנושאים כמו עינויים בעת חקירות של השב"כ, השימוש ב"נוהל שכן" בעת פריצה לבית בו התבצרו מחבלים; או בנושא ה"סיכולים הממוקדים" – כדי להדגיש את הזילות כלפי מערכת המשפט בידי אלה הממונים על הביצוע.
- . הדברים הללו גרמו להחלטות של בית המשפט עליון ובעקבותיו של המערכת המשפטית כולה, עובדה מדאיגה ומסוכנת לגבי עתידה הבלתי תלוי של המערכת המשפטית בארץ. ראש החץ של ערעור סמכותה של מערכת המשפט היווה (ומהווה עד היום) הציבור החרדי בישראל. רבים ממנהיגיו של ציבור זה (כולל הרב עובדיה יוסף) דורשים להתעלם מהמערכת המשפטית הממלכתית ולהזדקק רק ל"דין תורה". וכאשר המערכת הזאת פסקה נגד עבריינים חרדים (כמו המאסר המתקשר של אריה דרעי), נזעקו רבבות חרדים לפעולות מחאה והפגנות לביטול "רוע

הגזרה". וכך גם היה כאשר כמה עשרות מקרב ההורים של הישוב עמנואל הושמו בבית הסוהר עקב התנגדותם לשילוב תלמידות מזרחיות בבית הספר האשכנזי של הישוב.

גורם ציבורי נוסף הפועל נגד סמכותה של מערכת המשפט, הוא ציבור המתנחלים ביהודה ושומרון, שאנשיו זועמים על התערבותו של בית המשפט העליון בהגנה על התושבים הערבים נגד המתאנים היהודים ("נערי הגבעות" אנשי "תג מחיר") הפוגעים ברכושם (עקירת עצים, הפרעה במסיק זיתים, הבערת שדות, יריות על מיכלי המים, הצתת מסגדים וכיו"ב) והופכים את שטחי יהודה ושומרון ל"מערב הפרוע" של ישראל.

הערעור על סמכותו של בית המשפט העליון לא פסח גם על הכנסת, הממשלה ואף מערכת המשפט עצמה:

- נעשו ניסיונות רבים בכנסת לעקוף את בית המשפט על ידי חקיקה חוזרת או משוחזרת של חוקים אותם פסל בית המשפט העליון.
- שר האוצר יובל שטייניץ יצא בגלוי נגד סמכותו של בית המשפט העליון להחליט בנושאים המחייבים כספית את המדינה.
- הרחיק לכת שופט בית המשפט השלום בירושלים – דב פולוק, שכינה את המשנה לפרקליט המדינה "הפודל של בייניש" וסרב לפסול את עצמו במשפטה של מתנחלת אשר השמיעה עלבונות גזעיים נגד שוטרים דרוזים שבאו לעוצרה. לטענת הפרקליטות הוא התבטא ואמר: "נשיאת העליון תפרוש בפברואר, אז אחליט בתיק בחודש מרץ...."
- בהתקפה חריפה וחסרת תקדים על בית המשפט העליון יצא יושב ראש ועדת הכנסת ח"כ יריב לוין (ראיון לעלון "ארץ-ישראל שלנו" המחולק בבתי הכנסת - במחצית אוקטובר 2011) לטענתו: "העליון מונע מאג'נדה שמאלנית, ובעיקר מהווה סכנה ליכולת שלנו להבטיח את קיומנו. זה לא סוד שעל המערכת המשפטית השתלטה קבוצת מיעוט שמאלנית קיצונית, שמנסה להכתיב את ערכיה לחברה כולה" ("הארץ" 12.10.11).
- ההתעלמות של משרדי הממשלה מפסקי דין של בתי המשפט ובעיקר של בית המשפט העליון (כפי שפורטה במכתבה של גבי יהודית קרפ ליועץ המשפטי של הממשלה היא:
 1. קודם כל פגיעה בחלשים.
 2. היא סימן מובהק להתפוררות חברתית: ניצחון הכוח על הזכויות.
 3. יש בה משום אצבע מאיימת של הממשלה לכיוון מערכת המשפט, לאי קיום פסקי הדין אם הם לא ישביעו את רצון הממשלה.
 4. על כך יש להוסיף חוקים מפלים כמו: החקיקה נגד העובדים הזרים; חוק הנכבה (המנסה להכתיב לאזרח אם ישמח או יתאבל); תרגילים חוקתיים שמכוונים למניעת

קבלה של ערבים לישובים קהילתיים ועוד. (בנושא זה של מניעת קבלה של ערבים לישובים קהילתיים יהודיים, יש לפרופ' רות גביון דעה הפוכה: " החוק נועד לאפשר לקהילה קטנה, עם סולידריות חזקה, לשמור על הלכידות שלה. שוויון אינו מחייב דווקא שילוב. מותר ונכון לחסוך משוב קהילתי כזה, יהודי, את ההתמודדות עם משפחות ערביות גאות שמצינות את הנכבה ביום העצמאות. וזה נכון גם לגבי יישובים ערביים, שבוודאי אין להם עניין שמתנחלים יתיישבו בתוכם").

אם לכל אלה מוסיפים גם את הסחבת של מערכת המשפט, הגורמת לעינוי דין של הבאים להישפט בפניה (ראה בע' _____ נתונים על הסחבת) – ניתן להבין מדוע מעמדה של המערכת ובראשה בית המשפט העליון נמצאים לצערנו בירידה.

המבקרים את בית המשפט העליון אינם מבינים כי הם כורתים את ענף העץ עליו הם יושבים: שכן גימודו והחלשתו של בית המשפט העליון, כאשר בכנסת קיים רוב ימני עלולה להיות חרב פיפיות במקרה שיתחברו יחסי הכוחות הפוליטיים ואנשי הימין יחפשו אז לשווא את הגנתו של בית המשפט המוחלש. בעת כתיבת שורות אלה (דצמבר 2011) עמדו על סדר יומה של הכנסת, בשלבים שונים של חקיקה, הצעות החוק הבאות:

- הצעה לקיים שימוע פומבי למועמדים לשיפוט, בפני ועדת הכנסת.
 - העברת תיקים הנדונים בבתי המשפט לבוררים פרטיים (המנגנון למיקור חוץ שכר 300 מתוך כוונה להפריט 20% מעבודת הפרקליטות).
 - הצעת חוק המגבילה את סך התרומות שארגוני השמאל יכולים לקבל מחו"ל (עד 20,000 ₪) ומטילה עליהם מס הכנסה בגובה 45% (אכן חלקן של תרומות זרות בתקציביהן של עמותות הנוסקות בישראל בנושאים פוליטיים הוא גבוה, כדלקמן:
- | | | | |
|-----------------------------|---|-----|--|
| יש דין | – | 4.7 | מיליון ₪ מתקציב כולל של 5 מיליון. |
| רופאים לזכויות אדם | - | 3.6 | " " " " " 4.5 " |
| בצלם | - | 4.8 | " " " " " 9 מיליון. |
| שוברים שתיקה | - | 1.6 | " " " " " 3 " |
| שלום עכשיו | - | 1.2 | " " " " " 3.5 " |
| עיר עמים | - | 1 | מיליון ₪ מתוך תקציב כולל של 4 מיליון ₪ |
| האגודה לזכויות האזרח | - | 1.3 | " " " " " 8.5 " |
- יצוין כי ברוב מדינות אירופה וכן בארה"ב קיימים כללים המחייבים דיווח וכללים המחייבים שקיפות. בארה"ב קיימת חובת רישום ודיווח מקיפה על כל מי שמשמש סוכן של מדינה זרה או מפלגה זרה והוא נרשם כ"סוכן זר".
- הצעת חוק המבטלת את עקרון הסניוריטי ואת המגבלה ששופט המתמנה לנשיא בעת המשפט העליון, חייב להיות בן 67 שנים לכל היותר, כדי שישפיק לכהן בתפקידו לפחות שלוש שנים (זוהי הצעת חוק אישית שנועדה להבטיח את בחירתו של השופט ד"ר אשר גרוניס, המקובל על הימין בכנסת לנשיא בית המשפט העליון).

- הצעת חוק הקובעת כי אחד משני הנציגים של לשכת עורכי-הדין בוועדה למינוי שופטים, יהיה נשיא הלשכה בתוקף תפקידו. כל זאת כיוון שנשיא זה תומך בשר המשפטים יעקב נאמן ובכך יבטיח לו רוב בוועדה. הבטחת הרוב לשר המשפטים נועדה להבטיח את בחירתו של השופט נועם סולברג לבית המשפט העליון למרות ההתנגדות הגדולה הקיימת למינוי זה עקב דעותיו הקיצוניות בנושאים הפלסטיניים המובאים בפניו.
 - חבר הכנסת מ"קדימה" – אבי דיכטר, הגיש הצעת חוק שצריכה להפוך לחוק יסוד, לפיה זהותה של מדינת ישראל הדמוקרטית תהיה כפופה ללאום היהודי לבד. על פי חוק זה: תחדל השפה הערבית להיות שפה רשמית שניה לצידה של העברית, אלא יוענק לה "מעמד מיוחד"; המשפט העברי יהווה השראה לחקיקה חדשה, הממדינה תפעל להתיישבות יהודית בתחומיה ולא תתחייב עוד לבנות עבור לאומים אחרים. לאור הביקורת הנוקבת שספגה ההצעה גם בתוך סיעת "קדימה" הכין חה"כ דיכטר הצעה מרוכבת שתובא להצבעה בתחילת 2011.
 - נוסף על אלה החלו דיונים בין שר המשפטים לבין נשיאת בית המשפט העליון (נובמבר 2011) בדבר דחיית הישיבה של הוועדה למינוי שופטים (שנקבעה ל- 20 בנובמבר 2011), כדי לפתוח את רשימת המועמדים ולאפשר את הבחירה של שופט מזרחי שמקומו נעדר מאז שהשופט אדמונד לוי יצא לגימלאות. הכוונה הייתה לבחור ארבעה שופטים (במקום שלושה) כדי למלא גם את מקומו של השופט העליון _____ שייצא לגימלאות רק בחודש מאי 2012.
 - **לסיכום – תהליכי הבחירה של שופטי בית המשפט העליון הפכו להתכתשות נוסח סוחרי סוסים, שתוצאתה אחת: החלשת עצמאותם של שופטי בית המשפט העליון ובעקבות כך החלשת סמכותו המוסרית ויכולתו של בית המשפט העליון לעמוד כצוק אין בשמירה על התנהלותה החוקית והמוסרית של מדינת ישראל.**
לנוכח המציאות המאיימת בבית המחוקקים הישראלי, כפי שפורטה לעיל, החליט המחבר לכלול להלן את רשימתו של מר שאול אריאלי בעיתון "הארץ" מיום 6 ביולי 2011 וכן את עיקר דבריה של נשיאת בית המשפט העליון, גב' דורית ביניש בכנס לשכת עורכי הדין באילת כפי שהובאו ב-The Marker ב-31 במאי 2011:
- מר שאול אריאלי:** "אלה בינינו הסבורים שהוויכוח הפנימי בחברה היהודית בישראל מתמקד עדיין בצורכי הביטחון או במספר ההתנחלויות שיש לפנות, הועמדו על טעותם על ידי חסידי הרב דב ליאור מקרית ארבע. הוויכוח האמיתי הוא על דמותה של החברה בישראל ועל אופי המשטר במדינה. הסכסוך עם הפלסטינים הוא רק מצע לעיצוב העמדות בעניין זה.
- כוחו של מי גובר - שלטון החוק, הנקבע על ידי המוסדות הדמוקרטיים הנבחרים, או שלטון הרבנים הפוסקים על פי דין תורה? הרב שלמה גורן ז"ל, שהיה הרב הראשי לישראל, ניסח כך את עמדת אנשי ההלכה: "אין בכוח שום חוק לאומי לשנות מעמדנו וזכויותינו על פי דין תורה".
- איזה משטר צריך להיות לישראל? דמוקרטיה, שבה גם המיעוט נהנה משוויון זכויות, או אתנוקרטיה ליהודים המאמינים כי זכותם על ארץ-ישראל גוברת על כל זכות אנושית של האחר?

הרב צבי יהודה קוק אמר: "הארץ הזאת היא שלנו, אין כאן שטחים ערביים... היא בכל גבולותיה התנ"כיים שייכת לשלטון ישראל... זוהי קביעה של הפוליטיקה האלוהית, אשר שום פוליטיקה של מטה לא תוכל לה".

בדיונים בעתירה לבג"ץ נגד הקמת אלון מורה, ב-1979, טען מנחם פליקס, מראשי גוש אמונים, שהמשמעות של מפעל ההתנחלות היא "והורשתם אותה מיושביה וישבתם בה". באותה תקופה לא הובן, כי בביטוי הזה מקופלת תפישה שונה מזו של הציונות החילונית מבית מדרשם של חיים ויצמן וזאב ז'בוטינסקי. מהתפישה שביטא פליקס נגזר, כי החוק ליהודים בשטחי ארץ-ישראל שונה מהחוק לערבים. דברים שאמר באותה שנה ראש הממשלה לשעבר יצחק רבין, "בגוש אמונים ראיתי תופעה חמורה ביותר - סרטן בגוף הדמוקרטיה הישראלית..." נפלו על אוזניים ערלות. ערב ההתנתקות מרצועת עזה שב וביטא את התפישה המשיחית של גוש אמונים הלל וייס: "מקור הסמכות של מדינת היהודים... אינו הכנסת, ולא שלטון החוק ולא ממשלת ישראל, אלא נצח ישראל. כל עוד הכנסת ומוסדותיה מייצגים את הישות נצח ישראל, הם לגיטימיים. אינם מייצגים-אינם לגיטימיים".

לא כל המתנחלים תמכו בווייס ובעמדותיו. זאב חבר, הבולדוזר של ההתיישבות הדתית-הלאומית, אמר, "אתה מגיע למסקנה שבנסיבות קשות מאוד אתה חייב לסגת... אך ללא כל פקפוק בזכות". חבר, עם מועצת יש"ע, תרם את חלקו למימוש ההתנתקות ללא מאבק פנימי קשה, אבל שילם מחיר אישי והוצא מן המחנה.

שנים מעטות אחרי ההתנתקות, ב-2008, כתב אחד מראשי המחנה, חנן פורת, כי אין הציונות אלא "הקמת ממלכת כוהנים וגוי קדוש, השבת שכינה לציון, כינון ממלכת בית דוד ובניין בית המקדש". אבל הציבור היהודי בישראל העדיף לצפות בתוכניות ריאליטי נוסח "האח הגדול". את כוחו שמר למאבקי פייסבוק ולמחאה על מחיר הקוטג'.

ראוי לחזור למשנתו של חוזה המדינה, תיאודור הרצל, שהרחיק ראות גם בעניין זה. בספרו "מדינת היהודים" כתב הרצל: "האם תהיה לנו תיאוקרטיה? לא! ... לא ניתן כלל למגמות תיאוקרטיות של אנשי הדת שלנו להרים את הראש. אנו נדע להחזיקם בבתי הכנסת... הם יכובדו מאוד... אבל אל להם להתערב בענייני המדינה... פן יביאו עליה קשיים מבית ומבחוץ". אם לא נפנים את דבריו של הרצל וניישם אותם, המתפרעים בירושלים לא יעצרו בבית המשפט העליון. הם יעדיפו לגרור את כולנו שוב למצדה".

נשיאת בית המשפט העליון הגב' דורית ביניש: "ההצעות המושמעות חדשות לבקרים, של חברי כנסת ואישי ציבור, הקוראים לצמצום סמכויותיו של בית המשפט העליון ושל שופטיו, מכוונות להתרסה במערכת הקיימת ולא לשיפור והתאמת החקיקה לצרכים האמיתיים של המערכת ולצורכי הציבור הנזקק להכרעה שיפוטית. אין כל מקום לדחף הבלתי פוסק המניע חלק מחברי הכנסת ואישי ציבור שונים לחפש דרכים לצמצום עצמאותו של בית המשפט העליון או להגביר את ההשפעה הפוליטית על בית המשפט העליון ועל הליך בחירת השופטים. תופעה זו מהווה חתירה תחת אושיות השיטה, שעד היום הוכיחה את עצמה וביססה את מעמדו החשוב של המשפט בישראל".

"שמעתי טענות על השפעת יתר של השופטים בוועדה (לבחירת שופטים). אלה טענות חסרות שחר. לשופטים אין רוב בוועדה, והיא מאוזנת בין פוליטיקאים ואנשי משפט והרוב בה נתון בידי אנשים פוליטיים. זו ועדה ששיכללה מאוד, בשנים האחרונות את דרכי המינוי והבחירה. אין שיטה מושלמת ונטולת פגמים, אבל זו בוודאי שיטה שמוכיחה את עצמה"

"בית המשפט לא נועד להיות ייצוגי בטיבו ואסור שהוא יהיה גוף ייצוגי המבטא, כתמונת ראי את תמונת ההרכב של הכנסת או הממשלה. ההצעות לבחור שופטים בבחירות כלליות ועוד הצעות מסוג זה, הן הצעות הנועדו לפגוע במוסד הקיים, והכל כדי לנטרל את תפקידו של בית המשפט כערכאת ביקורת ותוך רצון לצמצם ביקורת שיפוטית בנושאי ביטחון ובנושאים שיש להם השלכות תקציביות. נדמה לעתים כאילו הבעיה של מדינת ישראל היא בהשתלטותו של בית המשפט העליון על המערכת השלטונית תוך חטיפת הכוח השלטוני לידיו....."

"בפער הקיים בין המציאות, שבה מנסה בית המשפט להטמיע נורמות חוקתיות, כללי התנהגות ראויים במוסדות השלטון וערכי מינהל תקין בגופי הממשל, לבין המצב בו אנו שרויים כתוצאה מאי כיבוד החוק בכל תחומי החברה בישראל, אסור לתמוך במגמה של צמצום כוחו של בית המשפט".

מבנה המערכת המשפטית של ישראל

כאמור, שני חוקים מרכזיים: **חוק יסוד השפיטה** התשמ"ד-1984 ו**חוק בתי המשפט** (נוסח משולב) התשמ"ד-1984 מסדירים את מבנה הפירמידה של מערכת המשפט הישראלית.

מי יכול להיות שופט?

השאלה הראשונה שצריכה לעניין אותנו היא מי הם השופטים וכיצד הם מתמנים.

שכן החוקים הטובים ביותר, אם יופקדו בידיהם של אנשים בלתי ראויים, סופם שיעוותו ולא ישרתו את מטרת המחוקק: לעשות צדק ומשפט.

המחוקק קובע "תנאי כניסה" לכל מועמד לאחת משלוש רמות המשפט הישראלי: בית המשפט העליון, בית המשפט המחוזי ובית משפט השלום.

לבית המשפט העליון – יכול להתמנות כל אדם, שנתקיים בו אחד התנאים הבאים: כיהן במשך תקופה של חמש שנים כשופט מחוזי; מי שרשום כחבר בלשכת עורכי הדין ועסק במשך עשר שנים (מהן חמש בישראל) בעריכת דין, או בתפקיד משפטי מטעם המדינה או בהוראה בבית ספר גבוה למשפטים או שהוא משפטאי מובהק.

לבית המשפט המחוזי – יכול להתמנות אדם שכיהן לפחות ארבע שנים כשופט בינת משפט שלום; או כל חבר בלשכת עורכי הדין שעסק במשך שבע שנים (מזה שלוש שנים בארץ) בעיסוקים המפורטים לגבי מועמד לעליון.

לבית משפט שלום – יכול להתמנות כל חבר בלשכת עורכי הדין, שעסק ברציפות במשך חמש שנים (מהן לפחות שלוש שנים בארץ) בעיסוקים המפורטים לגבי המועמד לעליון.

כל המועמדים הנ"ל חייבים להיות אזרחי ישראל וללא הרשעה בעברה פלילית שיש עמה קלון.

הוועדה לבחירת שופטים

לאחר שמועמד מילא אחרי כל "תנאי הכניסה" המפורטים לעיל, הוא יהיה חייב לעמוד בפני ועדה מיוחדת לבחירת שופטים. מספר חברי הוועדה הוא תשעה, כדלקמן:

- נשיא בית המשפט העליון ועוד שני שופטים של בית המשפט העליון.
- שר המשפטים ועוד שר שתקבע הממשלה.
- שני חברי כנסת שתבחר הכנסת (לרוב אחד נציג הקואליציה ואחד נציג האופוזיציה).
- שני נציגים של לשכת עורכי הדין שייבחרו על ידי המועצה הארצית שלה.

שר המשפטים מכהן כיו"ר הוועדה.

נאמן לגישתו הפורמליסטית, שפורטה לעיל, ניסה שר המשפטים דניאל פרידמן להרחיב את הוועדה על ידי הוספת שני אנשי ציבור. לטענתו, העובדה שבועדה יש לבית המשפט נוכחות של שלושה חברים, מקלה על השופטים למצוא שני בעלי ברית בוועדה (לרוב על בסיס של "קח ותן") ולהגיע לרוב המכתיב את בחירת המועמדים בהתאם לרצונם. בכך לטענתו מכתיב בית המשפט העליון את זהות הנכנסים למגדל השן המשפטי, מבלי שלמערכת הפוליטית הנבחרת תהיה כמעט כל אפשרות להשפיע על הרכבם של בתי המשפט.

הוא הצביע על הנעשה במדינות אחרות, בעיקר ארצות-הברית, בה מתמנים כל השופטים לבית המשפט העליון על ידי הנשיא (היינו הרשות המבצעת), ואילו לרשות המחוקקת (הסנאט) נותר התפקיד לראיין את המועמד ולפסול אותו אם אינו עונה על הקריטריונים של המחוקקים. אך אין בית המחוקקים יכול להציע מועמדים משלו.

יוזמתו נבלמה, אולם הצעתו של חבר הכנסת גדעון סער, להתנות כל הצבעה בוועדה בקיום רוב של שני שלישים (שבעה מתוך תשעה, או שישה מתוך שמונה) ביטלה את האפשרות של בריתות מוקדמות בוועדה ובמקום זאת היא מחייבת דיאלוג ומציאת מועמדים מוסכמים. הצעת החוק של סער זכתה ברוב בכנסת שהעניק לה מעמד של **חוק יסוד** (יולי 2008).

אף על פי כן עורר כל נושא המינוי של שופטים (בשנים 2007 – 2008), ובעיקר לבית המשפט העליון, מסכת של סכסוכים בין שופטי בית המשפט העליון לבין שר המשפטים. כך למשל הביאו שלושת השופטים העליונים החברים בוועדה למינוי שופטים (22 בספטמבר 08) לדחיית בחירתם של שלושה שופטים חדשים לבית המשפט העליון. בית משפט זה עבד בתקן חסר, דבר שגורם לפיגורים ולעינויי דין. השופטים הביאו לדחיית הבחירה בתואנה כי אי אפשר למנות שופטים בתקופת כהונתה של ממשלת מעבר (אם כי השופטת העליונה דורית ביניש נבחרה מיד לאחר רציחתו של ראש הממשלה יצחק רבין ובתקופת כהונתה של ממשלת מעבר...) וזאת למרות חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה שניתן לבחור שופטים בתקופת כהונתה של ממשלת מעבר. הצרה היא שסכסוכים כאלה נערכים לעין כל ולכן גורמים, כאמור, לזילות הציבור במערכת המשפטית.

במקרה המיוחד המתואר לעיל, הסתבר כי השופטים דרשו לדחות את הבחירה כיוון שהסתבר להם כי שני המועמדים שלהם לא ייבחרו, אלא אם כן יסכימו גם לבחירתה של מועמדת של שר

המשפטים. וכך הוצג לעין כל אחד ההליכים החשובים והמכובדים ביותר במערכת השלטון הישראלי (מינוי שופטים) – כתגרנות שוק!

חוק הקדנציות (תיקון מס' 45 לחוק בתי המשפט) בתשס"ז-2007.

נושא חשוב אחר שהוכנס לספר החוקים הוא קביעת משך תקופת כהונתם של נשיאים וסגני נשיאים, בכל אחד מבתי המשפט לדרגותיהם (עליון, מחוז ושלוש). עד למועד התיקון יכול היה שר המשפטים, בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, למנות שופט לנשיא או לסגן נשיא לתקופה של ארבע שנים. את המינוי ניתן היה להאריך לתקופה נוספת של ארבע שנים. למעשה הוארכו תקופות כהונה אלה עוד ועוד, עד שנושא המשרה יצא לגמלאות או עד שמונה לשופט בדרג שיפוט גבוה יותר. לטענת שר המשפטים, דניאל פרידמן, יצר הסעיף הנ"ל תלות מוחלטת של נושאי המשרה הללו בממנים אותם (שר המשפטים ונשיא ביהמ"ש העליון).

תיקון מס' 45 הנ"ל, קובע כי נושאי המשרה הללו יתמנו לתקופה אחת של שבע שנים, ולאחריה – אם לא הגיעה העת לפרוש לפנסיה – יחזרו למעמדם ולשכרם הקודם כשופטים מן המניין. כדי למנוע מצב, שבעקבות סיום הקדנציה יאבד השופט את השכר הגבוה יותר המוענק לו, דבר העלול לפגוע (לדעת משפטיים) בחופש עיסוקו כשופט, שקל שר המשפטים (סוף 2008) להעניק במקרים אלה לנשיאים וסגני נשיאים שסיימו את הכהונה לאחר שבע שנים – מעמד של **שופט בכיר**. מעמד כזה מאפשר לשופט להמשיך ולקבל את שכרו האחרון ואף לפרוש לפנסיה בהתאמה לשכר זה. בעיה מיוחדת התעוררה (2010) ונדונה חלקית לעיל: בקשר למינוי נשיא לבית המשפט העליון. גם כאן נקבע, ביוזמתו של שר המשפטים פרידמן, כי למועמד לתפקיד נשיא בית המשפט העליון חייב להיות אופק שיפוט של שלוש שנים לפחות. מכאן ששופט עליון המתמנה לתפקיד הנשיא חייב להיות בגיל שלא יעלה על 67 שנים.

עד כה נבחר הנשיא בשיטת הסניוריטי, היינו בשיטת הוותק. בעת פרישתו של נשיא, מתמנה מי שהוא בעל הוותק הארוך ביותר מקרב שופטי העליון וכאמור הוא בן גיל של לא יותר מ-67 שנים. בצורה כזאת נמנעו עד כה מאבקים בין השופטים, על כל הפגמים המתלווים לתחרות כזאת. נשיאת בית המשפט העליון גב' דורית בייניש אמורה הייתה לפרוש מתפקידה בפברואר 2012, עובדה שהותירה לשופט הבא בתור מבחינת הסניוריטי – אשר גרוניס (יליד 17 בינואר 1945) רק שלוש שנים פחות חודש ו-11 ימים...

האפשרות הקלה ביותר לפתרון הבעיה הייתה יכולה להיות, פרישה מוקדמת יותר של שישה שבועות, של גב' בייניש – כפי שנשיא בית הדין לעבודה השופט סטיב אדלר הקדים את פרישתו כדי לאפשר לשופת נילי אדלר לרשת את מקומו. אולם לנוכח סירובה לפרישה מוקדמת, הציע שר המשפטים לקצר את התקופה הנדרשת לשנתיים.

שיטת הסניוריטי ספגה חבטה דווקא מצידה של נשיאת בית המשפט העליון שתמכה במינויה של השופטת נילי ארד לנשיאת בית הדין לעבודה למרות שהיא לא הייתה ותיקת השופטים. מכה נוספת ניתנה על רעיון הסניוריטי מכיוון לשכת עורכי הדין – שם נבחר ב-26 ביוני 2011, מר דוד ברזילי, הידוע בהתנגדותו לרעיון הסניוריטי, לנשיא הלשכה.

יצוין כי דווקא החוגים הימניים בכנסת היו מעוניינים בבחירתו של השופט גרוניס השמרן, וגם להסתייע בו בבחירת ארבעת השופטים החברים באותה עת בבית המשפט העליון. חברי כנסת אחרים בימין הציעו לבטל כליל את חוק הקדנציות. בעת כתיבת שורות אלה (דצמבר 2011) נדונה בממשלה הצעתו של שר המשפטים יעקב נאמן, לקצר את התקופה לשנתיים (ראה לעיל). הצעה מרחיקת לכת העלה בחודש מאי 2011, יו"ר ועדת הכנסת, חה"כ יריב לוין (טובה צימוקי, "ידיעות אחרונות"). לדעתו על נשיא בית המשפט העליון להיבחר בהצבעה חשאית של כלל חברי הכנסת כפי שנבחרים הנשיא ומבקר המדינה, לתקופה אחת בת חמש שנים. לפי הצעתו שופטי בית המשפט העליון יציגו שני מועמדים מקרובם שיועמדו לבחירה. אך אם לא יעשו זאת יוכלו הח"כים להביא מועמדים מקרב נשיאי בית המשפט המחוזי או אדם שהוא פרופסור למשפטים בעל ותק של 35 שנה באקדמיה. משמעות ההצעה היא עקיפת הוועדה לבחירת שופטים. לדעתו שיטת הוותק (סניוריטי) מונעת הפעלת שיקול דעת בבחירה ומוותרת מראש על בדיקת המועמד לתפקיד. בהקשר זה מעניין לפרט את דרכי הבחירה של שופטי בית המשפט העליון בארצות השונות:

- **ארה"ב** – הנשיא ממנה שופט עליון או אדם חיצוני, כפוף לאישור הסנאט.
- **בריטניה** – ראש הממשלה ממליץ על שופט עליון והמלכה ממנה.
- **קנדה** – ראש הממשלה ממליץ על שופט עליון או תובע בכיר, המושל הכללי ממנה.
- **צרפת** – נשיא המדינה ממנה את לנשיא בית המשפט כל שופט שימצא לנכון.
- **שוודיה** – נשיא העליון נבחר לפי שיטת הסניוריטי.
- **דנמרק** – נשיא העליון נבחר לפי שיטת הסניוריטי.
- **גרמניה** – שופטי העליון בוחרים נשיא עליון מקרבם.

מינוי שופטים, התפטרותם או יציאתם לפנסיה

את השופטים ממנה נשיא המדינה על פי המלצתה של הוועדה למינוי שופטים שהוזכרה לעיל. כל שופט מצהיר הצהרת אמונים בפני נשיא המדינה כדלקמן: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, לשפוט משפט צדק, לא להטות משפט ולא להכיר פנים". לאחר מכן יפורסם דבר המינוי ב"רשומות" והוא ימשיך בתפקידו: עד ליציאתו לגמלאות (בגיל 70); או עד שמחמת בריאותו לא יוכל להמשיך בתפקידו; או בהגשת מכתב התפטרות (בהתראה של שלושה חודשים); או אם הוועדה למינוי שופטים מצאה פגם בהתנהגותו והחליטה להפסיק את כהונתו (ברוב של שבעה מחברי הוועדה); או על פי החלטת בית הדין המשמעתי לשופטים (ראה להלן).

נשיא בית המשפט העליון רשאי להשעות שופט שהוגשה נגדו קובלנה, נפתחה נגדו חקירה פלילית או הוגש נגדו כתב אישום.

כללי אתיקה לשופטים

כבר בשנת 1993 פירסם נשיא בית המשפט העליון דאז, מאיר שמגר, כללי אתיקה הקרויים "כללי אתיקה שיפוטית תשנ"ג – 1993". אולם ההתפתחות הגדולה של מערכת המשפט וצירוף מאות שופטים, רשמים ועובדים מינהליים למערכת – חייבו רענון הכללים והתאמתם למאה ה-21. את המשימה הזאת קיבלה על עצמה נשיאת בית המשפט העליון, גבי דורית בייניש שהקימה ועדה בראשותו של שופט בית המשפט העליון מר מישאל חשין, שבהשתתפותה ובהשתתפות שופטים נוספים - הכינה את "כללי האתיקה לשופטים התשס"ז – 2007".

אולם לפני שנפנה לכללים עצמם, מן הראוי לתת את ליבנו לאחד הקטעים המופיעים בהקדמה: "תכליתם של כללי האתיקה לשופטים היא להדריך את שופטי ישראל בדרכם ובאורחותיהם, ולשמש להם כלי עזר שיסתייעו בו וממנו ילמדו. הכללים מכילים נורמות מסוגים שונים: נורמות יסוד הנובעות ממעמדו של שופט והמבטאות תפיסות עומק ערכיות שהן תשתית למעשה השפיטה; נורמות הקשורות במעשה השפיטה עצמו; נורמות הקשורות באורחות חייו של שופט; ונורמות ספציפיות העוסקות בסוגיות מעשיות המתעוררות בחיי היום-יום.... שופט הנתקל בקושיה - אם יעשה מעשה או יימנע מעשותו - יוכל לפנות לכללים ולמצוא בהם פתרון, כמו למשל בעיסוקים שמחוץ למערכת השפיטה, בעיסוקים ציבוריים, במגעים עם אמצעי התקשורת ועוד".

וכמובן כל שופט ורשם יוכל בכל רגע לפנות לוועדת האתיקה" (ראה להלן) ולקבל הדרכה בעניין שברצונו להעלות. להלן הכללים העיקריים:

- אי תלות ואי משוא פנים.
- דבקות ביושר לב, טוהר מידות ומסירות לתפקיד.
- שמירה על כבוד כל המופיעים בפניו במשפט.
- ניהול ענייני ומקצועי של המשפט והקפדה על שוויון וניטרליות ביחס לשני הצדדים.
- שופט המציע פשרה או גישור לא יכפה את דעתו ויוודא שבעלי הדין יודעים כי אי קבלת הצעתו לא תשפיע על הליכי הדין.
- שופט לא יישב בדין אם קיימות נסיבות (ניגוד אינטרסים, קירבה משפחתית, קירבה עסקית, או קירבה פוליטית עם מי מהמתדיינים) שיש בהם כדי ליצור חשש ממשי למשוא פנים בניהול המשפט.
- שופט לא יהיה חבר במפלגה או מעורב בפעילות פוליטית, ויבחר היטב את ידידיו וחבריו – על מנת להרחיק לזות שפתיים.
- שופט לא יפיק תועלת ממעמדו כשופט – בין טובת הנאה חומרית ובין אחרת. וכן לא יקבל הנחות או הזמנות חינם לאירועים.

- במידה ששופט מקבל מתנה, יחולו עליה הכללים המפורטים ב"חוק שירות הציבור (מתנות) התש"ס – 1979, לפיהן עליו למסור אותן למדינה. אולם מותר לו לקבל ספר בנושא משפטי מידיו של מחבר הספר.
 - שופט לא יעסוק בעיסוק נוסף ולא ימלא תפקיד ציבורי, אלא על פי הסכמת נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים.
 - שופט רשאי להשתתף מדי פעם בפעולות הסברה מחוץ לישראל מטעם המדינה או מטעם גוף ממלכתי או ציבורי העושה לטובת הכלל, ובלבד שקיבל לכך רשות מאת נשיא בית המשפט העליון.
 - הוראה במוסדות להשכלה גבוהה או לחינוך, טעונה היתר כמפורט בסעיף 11 לחוק יסוד השפיטה (סעיף זה קובע: "שופט לא יעסוק בעיסוק נוסף ולא ימלא תפקיד ציבורי, אלא לפי חוק ובהסכמת נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים). אולם שופט רשאי לפרסם ספרים שכתב ומאמרים בביטאונים מקצועיים.
 - שופט לא יעיד בהליכים משפטיים אלא אם זומן על ידי בית המשפט או באישורו של נשיא בית המשפט העליון.
 - שופט לא ינהל עסקים באופן פעיל, בין במישרין ובין בעקיפין ולא יכהן כנושא משרה בתאגיד מסחרי או בגוף עסקי אחר.
 - שופט רשאי לקבל גמול עבור עיסוק או פעילות נוספים על פי דין או על פי כללים אלה, ובלבד שהגמול לא יחרוג מהמקובל אצל הנותן.
 - שופט אומר את דברו בפסקי דין ובהחלטות, ואין הוא מתראיין או מוסר מידע לתקשורת. מלאכה זו עליו להשאיר במלואה לדובר בתי המשפט. במידה שברצונו להגיב על התקפות אישיות עליו או על פסק דין שהוציא, ייעשה הדבר באמצעות הדובר.
 - במידה שלשופט תהיינה שאלות בנושא הכללים הללו, יוכל הוא לפנות לוועדת האתיקה (ראה להלן). ועדה זו גם תדון בקובלנות נגד שופטים.
- במקביל לכללי האתיקה לשופטים הוחלו כללים אלה גם על הדיינים והקאדים (במהלך השנים 2006 – 2007). לדברי יו"ר וועדת החוקה, חוק ומשפט – הכללים הללו יוחלו גם על השיפוט הצבאי וגם על בתי הדין הנוצריים והדרוזים.
- יש לציין בצער כי רבנים המכהנים כדיינים בבתי דין רבניים, והכללים הנ"ל חלים עליהם – מתעלמים מכך ומביעים דעתם או אף חותמים על מנשרים פוליטיים – מעשים המהווים עבירה על החוק. מפאת כוחו הפוליטי של הסקטור הדתי והחרדי במדינה, נמנעות רשויות האכיפה מלנקוט בצעדים נגד העבריינים – מחדל הפוגע בעקרון השוויון בפני החוק.

ועדת האתיקה

ב-26 בדצמבר 2006 נקבעו נהלי העבודה וסדרי הדיונים של ועדת האתיקה, על ידי חבריה : חבר בית המשפט העליון ושני שופטים נוספים. אלה נכנסו לתוקפן בתחילת 2007. חבר ועדה מתמנה לתקופה של שש שנים. הוועדה מספקת לשופטים חוות דעת בענייני אתיקה לבקשתם, או לשר המשפטים ולנשיא בית המשפט העליון – על פי בקשתם. הפרת הכללים של האתיקה כפי שפורסמו לעיל, יוכלו להוות בסיס להגשת קובלנה נגד שופט לבית הדין המשמעתי לשופטים.

בית הדין המשמעתי לשופטים

בית הדין המשמעתי לשופטים הוא כל כולו מוסד המתמנה על ידי השופטים (נשיא בית המשפט העליון וחבר השופטים שלו), וזאת כדי לשמור על עצמאות הרשות השופטת. בדין יכולים לשבת חמישה שופטים (מהם שלושה שופטים עליונים) או שלושה שופטים (מהם שני שופטים עליונים). סמכותו של בית דין כזה היא כסמכותו של בית משפט מחוזי בדיון פלילי.

שר המשפטים רשאי להגיש לבית הדין קובלנה על שופט בגין אחת מאלה : השופט נהג שלא כהלכה במילוי תפקידו ; התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו ; הורשע בעבירה שיש עמה קלון ; השיג את המינוי שלא כדין.

אמצעי המשמעת שבית הדין מוסמך להטיל על שופט העומד לדין הם אחד מאלה : הערה ; התראה ; נזיפה ; העברה למקום כהונה אחר ; העברה מן הכהונה ; שלילת הקצבה או השארתה (מקצתה או כולה). שר המשפטים רשאי להיות מיוצג לפני בית הדין על ידי בא כוחו.

נציב קבילות הציבור על שופטים

קיימים מחדלים אצל שופטים שאינם בבחינת עבירה משמעטית או חלילה פלילית. המדובר בנושאים כמו : סחבת בפרסום פסקי דין ; התנהגות לא הולמת במהלך המשפט נגד עורך דין או נגד מי מהעומדים למשפט ; איחורים בהופעת השופט לדיון ; דחיות בלתי מוסברות של דיונים וכיו"ב. עד שנת 2002 לא הייתה לעורך דין או לאזרח כתובת לאן להפנות את תלונתו. ביולי 2002 חוקקה הכנסת את חוק "נציב תלונות הציבור על שופטים", הממנה שופט של בית המשפט העליון בדימוס לתפקיד הנציב. על הנציב לבחון את התלונות ולטפל בהן כדי לתקן או כדי להעיר לנוגעים בדבר. הנציב מפרסם כל שנה דו"ח לציבור על מספר התלונות שהוגשו לו, טיבן וכן כמה מהן נמצאו מוצדקות.

להלן עיקרי הדו"ח של נציב תלונות הציבור לשנת 2010 (20% מהתלונות נמצאו מוצדקות) : בעיה מיוחדת התעוררה (2010) ונדונה חלקית לעיל : בקשר למינוי נשיא לבית המשפט העליון. גם כאן נקבע, ביוזמתו של שר המשפטים פרידמן, כי למועמד לתפקיד נשיא בית המשפט העליון חייב להיות אופק שיפוט של שלוש שנים לפחות. מכאן ששופט עליון המתמנה לתפקיד הנשיא חייב להיות בגיל שלא יעלה על 67 שנים.

עד כה נבחר הנשיא בשיטת הסניוריטי, היינו בשיטת הוותק. בעת פרישתו של נשיא, מתמנה מי שהוא בעל הוותק הארוך ביותר מקרב שופטי העליון וכאמור הוא בן גיל של לא יותר מ-67 שנים.. בצורה כזאת נמנעו עד כה מאבקים בין השופטים, על כל הפגמים המתלווים לתחרות כזאת. נשיאת בית המשפט העליון גב' דורית ביניש אמורה הייתה לפרוש מתפקידה בפברואר 2012, עובדה

שהותירה לשופט הבא בתור מבחינת הסניוריטי – אשר גרוניס (יליד 17 בינואר 1945) רק שלוש שנים פחות חודש ו-11 ימים...

האפשרות הקלה ביותר לפתרון הבעיה הייתה יכולה להיות, פרישה מוקדמת יותר של שישה שבועות, של גב' בייניש – כפי שנשיא בית הדין לעבודה השופט סטיב אדלר הקדים את פרישתו כדי לאפשר לשופט נילי אדלר לרשת את מקומו. אולם לנוכח סירובה לפרישה מוקדמת, הציע שר המשפטים לקצר את התקופה הנדרשת לשנתיים.

שיטת הסניוריטי ספגה חבטה דווקא מצידה של נשיאת בית המשפט העליון שתמכה במינויה של השופטת נילי ארד לנשיאת בית הדין לעבודה למרות שהיא לא הייתה ותיקת השופטים. מכה נוספת ניתנה על רעיון הסניוריטי מכיוון לשכת עורכי הדין – שם נבחר ב-26 ביוני 2011, מר דוד ברזילי, הידוע בהתנגדותו לרעיון הסניוריטי, לנשיא הלשכה.

יצוין כי דווקא החוגים הימניים בכנסת היו מעוניינים בבחירתו של השופט גרוניס השמרן, וגם להסתייע בו בבחירת ארבעת השופטים החברים באותה עת בבית המשפט העליון. חברי כנסת אחרים בימין הציעו לבטל כליל את חוק הקדנציות. בעת כתיבת שורות אלה (דצמבר 2011) נדונה בממשלה הצעתו של שר המשפטים יעקב נאמן, לקצר את התקופה לשנתיים (ראה לעיל).

הצעה מרחיקת לכת העלה בחודש מאי 2011, יו"ר ועדת הכנסת, חה"כ יריב לוין (טובה צימוקי, "ידיעות אחרונות"). לדעתו על נשיא בית המשפט העליון להיבחר בהצבעה חשאית של כלל חברי הכנסת כפי שנבחרים הנשיא ומבקר המדינה, לתקופה אחת בת חמש שנים. לפי הצעתו שופטי בית המשפט העליון יציגו שני מועמדים מקרובם שיועמדו לבחירה. אך אם לא יעשו זאת יוכלו הח"כים להביא מועמדים מקרב נשיאי בית המשפט המחוזי או אדם שהוא פרופסור למשפטים בעל ותק של 35 שנה באקדמיה. משמעות ההצעה היא עקיפת הוועדה לבחירת שופטים. לדעתו שיטת הוותק (סניוריטי) מונעת הפעלת שיקול דעת בבחירה ומוותרת מראש על בדיקת המועמד לתפקיד. בהקשר זה מעניין לפרט את דרכי הבחירה של שופטי בית המשפט העליון בארצות השונות:

- **ארה"ב** – הנשיא ממנה שופט עליון או אדם חיצוני, כפוף לאישור הסנאט.
- **בריטניה** – ראש הממשלה ממליץ על שופט עליון והמלכה ממנה.
- **קנדה** – ראש הממשלה ממליץ על שופט עליון או תובע בכיר, המושל הכללי ממנה.
- **צרפת** – נשיא המדינה ממנה את לנשיא בית המשפט כל שופט שימצא לנכון.
- **שוודיה** – נשיא העליון נבחר לפי שיטת הסניוריטי.
- **דנמרק** – נשיא העליון נבחר לפי שיטת הסניוריטי.
- **גרמניה** – שופטי העליון בוחרים נשיא עליון מקרבם.

משוב על ידי עורכי הדין

לשכת עורכי הדין, הנהנית ממעמד משפטי מיוחד, החליטה בשנת 2002 לפתוח במשוב של עורכי הדין, כדי לקבל את חוות דעתם לגבי תפקוד שופטים. הנשאלים התבקשו להתייחס לתכונות ולהתנהגות של השופטים המוערכים בתחומים הבאים:

בקיאות השופט בדין הרלוונטי; מידת ההיכרות שלו עם העובדות בתיק ומידת ההתאמה של ניסיונות הפשרה של השופט לנסיבות המקרה; יחס נאות של השופט לעדים; יחס נאות של השופט לעורכי הדין; יעילות הניהול של הדיון; מתן אפשרות לחקירה נאותה של העדים ולבסוף: הערכה כללית לשופט.

המשוב עורר התנגדות כללית של השופטים, הן בגלל החשש לחשיפת פגמים בהתנהלותם כשופטים, מצד אחד, והן מתוך חשש לנקמות ול"עשיית חשבונות" של עורכי דין אשר הפסידו במשפטיהם עם אותו שופט – מצד שני. בסך הכול נערכו ארבעה משוברים כאלה (עד 2005) וכאמור הם עוררו אי-נחת והתנגדות כמעט כוללת של ציבור השופטים.

מאז ועד היום (2011) נערכים עימותים מאחורי הקלעים בין נציגות השופטים לבין פעילים בלשכת עורכי הדין – כשצד אחד מנסה לחדש את המשוב ולעומתו הצד השני המנסה למנוע אותו. בכל מקרה גרם המשוב, לדעת כותב שורות אלה, נזק בלתי הפיך למעמד השופטים, בגין העמדתם בפני הציבור "ככל האדם" והרס את יראת הכבוד שהאזרח מן השורה חייב לרחוש כלפי שופטיו. זאת ועוד: המשכת המשוב תביא לידי כך ששופטים ינסו להציג את הצד היפה שלהם, תוך ויתור על ההקפדה שהם חייבים להקפיד על כבוד החליך המשפטי ותוך ניסיון לבוא לקראת עורכי הדין כדי לזכות בשבחים.

בעת כתיבת שורות אלה (ספטמבר 2011) הודיע היו"ר החדש של לשכת עורכי הדין – דורון ברזילי, כי המשוב החדש כבר יצא לדרך, למגינת ליבו של ציבור השופטים. בישיבת חירום שערכו השופטים ב-23 ספטמבר, הם טענו כי המשוב הוא אקט פופוליסטי שנועד אך ורק להתריס ולנח. הם הדגישו כי מערכת המשפט היא אחד הגופים המבוקרים ביותר, שכן עם מבקריה נמנים הקהל היושב באולמות, התקשורת ונציגי תלונות הציבור על השופטים.

השופטים איימו כי אם ניסיונות ההידברות והגישור לא יעלו יפה, והמשוב יוחזר – הם ינתקו כל קשר עם לשכת עורכי הדין. הדבר קרה כבר בעבר והביא לנתק כזה, לאחר שארבעה משוברים על תפקוד השופטים נערכו בתחילת העשור הקודם. אולם לדעת רבים, כולל שופטים, שיקפו המשובים את תפקוד השופטים הן מבחינת יחסם למתדיינים ולעורכי הדין שלהם, והן מבחינת יעילותם (משך הזמן שחלף עד למסירת פסקי הדין). בשנת 2009 ערך מחוז תל-אביב משאל בקרב 30 אלף עורכי דין, וכ-90% מהם תמכו במשוב.

נציגות השופטים

אין השופטים מאוגדים באיגוד מקצועי כלשהו והטיפול בתנאי העסקה שלהם נעשה תמיד במסגרת המשולשת: נשיא (או נשיאה) של בית המשפט העליון, שר המשפטים ומנהל בתי המשפט. כאמור, תשומת לב מיוחדת ניתנה על ידי העוסקים בנושא מפאת כבודם של השופטים ומפאת

הצורך והרצון להעניק להם את מיטב התנאים האישיים, כדי שיוכלו להקדיש בלעדית את עיתותיהם לתפקידם השיפוטי.

אולם בשנים האחרונות לאור התפתחויות (לצערנו בחלקן שליליות) בתחום, כמו העימות התקשורתית בין מערכת המשפט לשר המשפטים לשעבר דניאל פרידמן; גילויים על מריבות בין שופטים; התנהגות לא הולמת של שופטים; ביקורת גלויה של שופטים ושופטים בדימוס על המערכת; הזילות הציבורית בשופטים וירידת קרנה של המערכת המשפטית; ההתאנות, האיומים והפגיעות בשופטים, כולל רצח של שופט, הטמנת פצצות במכוניותיהם או אף השלכת נעל בשופט, ולבסוף נושאים כמו המשוב או הגילויים על הסחבת של שופטים בחיסול תיקים במשך שנים והלחץ שהחלה המערכת ללחוץ עליהם (דבר שהביא להתאבדותו של שופט) להחיש את עבודתם – כל אלה הביאו את ציבור השופטים לכלל הכרה, כבר לפני שנים, שעליהם לבחור בנציגות אשר תוכל להתייחס ישירות להתפתחויות כאלה ודומותיהן (כולל החזרת האימון של הציבור במערכת המשפטית) ולהתמודד אתן – דבר האסור על השופט הבודד, שכן הוא יכול להגיב אך ורק דרך דובר בתי המשפט.

נציגות השופטים כוללת 36 חברים מכל מחוזות השיפוט, שופטים ותיקים וחדשים הפועלים בוועדות השונות.

עד כה כיהנו בתפקיד זה: השופט מיכה לינדנשטראוס, השופטת יהודית צור והשופטת ורדה אלשיך. ב-24 בדצמבר 2010 נבחרה השופטת ורדה אלשיך לקדנציה שנייה. הנושאים שהעסיקו את נציגות השופטים בשנת 2011 היו כדלקמן:

- **מאבק על הפנסיה של השופטים.** עד לפני שנים לא מרובות נהנו כל השופטים מפנסיה **תקציבית**, היינו מפנסיה שהייתה משולמת להם ישירות מתקציב המדינה (ללא השתתפות עצמית), כאשר כל שנת שירות זיכתה את השופט הגימלאי במספר קבוע של אחוזים (כ-4 אחוזים). מאוחר יותר בוטלה הפנסיה התקציבית ובמקומה הוכנסה **הפנסיה המצטברת**. זו מחייבת גם את השופט להשתתף בהפרשה לפנסיה ממשכורתו. אולם השופטים מצטרפים לשיפוט בגילים מבוגרים יחסית, ולכן אין הם יכולים להגיע בתנאים הנוכחיים למלוא הפנסיה בעת פרישתם. וכן ישנם שופטים שהתפקיד שוחק אותם והם נאלצים לפרוש בטרם הגיעם לגיל הפרישה. לכל אלה מבקשת הנציגות למצוא פתרון.
- **ביטוח בריאות** – הפנסיה התקציבית כיסתה בשעתו גם החזר כל ההוצאות הרפואיות של השופט ורעייתו (וכן ילדיו הקטינים). עם המעבר לפנסיה צוברת הפך ביטוח הבריאות הזה להטבה החייבת במס. הדבר מביא להורדת 1,600 ₪ לחודש מהפנסיה של הגמלאים. גם נושא זה דורש תיקון.
- **העדר כוח עזר** – יש מחסור אימננטי של כוח עזר לשופטים: מזכירה לכל שופט, מתמחים ועוזרים משפטיים. הוספת כוח אדם כזה תאיץ את קצב חיסול התיקים ותמנע עינוי דין. הנציגות מציעה לעבור לארבעה ימי דיונים בבית המשפט ויום אחד יוקצה לכתיבת פסקי הדין

– גם זו שיטה לחיסול מהיר יותר של תיקים. כרגע (מרס 2011) מטפל שופט ב-1,119 תיקים לשנה (המדובר ב- 637 שופטים), פי שתיים מהמקובל במערב, אם כי האוצר טוען שהמספר זהה למקובל בעולם. נוסף לכך חסר ציוד עזר כמו פקסים, מגרסות. גם המאמץ הכביר של הנהלת בתי המשפט למחשב את כל המערכת, נתקל בקשיים ובשיבושים רבים.

• **מאמץ לתיקון מעמד השופטים בציבור** – גורמים רבים הביאו לפגיעה במעמד השופטים במדינה:

- (1) ראשית יש לזכור כי כמחצית מכל המתדיינים בבתי המשפט יוצאים לא מרוצים, כיוון שהפסידו במשפט. את הקולר להפסד הם תולים בשופט (או השופטים) ומחפשים כל דרך לפגוע באמינותו
 - (2) כאמור לעיל, ההחלטה של נשיא בית המשפט העליון לשעבר אהרון ברק – **שהכל שפיט**, וכן החלטתו לאפשר לכל אדם, גם איננו נוגע בדבר, להגיש תביעה לבג"ץ הביאה לזילות בית המשפט, לאפשרות לחלוק על פסיקותיו בנושאים ערכיים (כמו דת, ביטחון וכיו"ב) ולשאיבת גורמים לא ראויים לתוך ציבור המתדיינים על מעמדו של בית המשפט הישראלי.
 - (3) הסירוב של גורמים דתיים להתדיין בפני בתי המשפט הישראליים; הלחץ שלהם להתדיינות על פי ההלכה, ההתבטאויות של רבנים ומנהיגים דתיים נגד פסקי הדין, כמו למשל תגובתו של הרב עובדיה על גזר הדין שהוטל על השר לשעבר שלמה בניזרי: "אוי לנו שיש לנו בית משפט מעוות כזה, אין להם לא דת, לא דין, לא מאמינים בשום דבר". גם התהלוכות והאספות המתלהמות לאחר הרשעתו של אריה דרעי: "הוא זכאי! הוא זכאי!" – יצרו דעת קהל עוינת לשופטים.
 - (4) לסחבת בבתי המשפט גורמים לא פעם עורכי הדין של הצדדים המתדיינים: בקשות לדחיית מועד המשפט עקב עיסוקיו האחרים של עורך-הדין; הבאת עדים מרובים וחומרים המחייבים את התייחסותו של בית המשפט; חקירה ממושכת וטורדנית של עדים וכיו"ב – כל זאת נזקף בסופו של דבר לחובתו של השופט היושב במשפט. נציגות השופטים שמה לה למטרה לתקן את התדמית השלילית הזאת על ידי פעילות יזומה של יחסי ציבור, פעילות האסורה על השופט הבודד.
- לסיכום:** נוכחנו לדעת עד כמה נתן המחוקק את דעתו כדי להבטיח את כשירות השופטים, את רמתם המקצועית, את יושרם ואת תכונותיהם האישיות החיוביות. בתחום זה הלך המחוקק הישראלי בעקבות המחוקק הגדול, משה רבנו, שציווה:
- "שופטים ושוטרים תיתן לך בכל שעריך, אשר אדוני אלוהיך נותן לך לשבטיך, ושפטו את העם משפט צדק. לא תטה משפט, לא תכיר פנים ולא תיקח שוחד. כי השוחד יעורר עיני חכמים ויסלף דברי צדיקים. צדק תרדוף למען תחיה וירשת את הארץ אשר אדוני אלוהיך נותן לך" (דברים ט"ז, י"ח-כ').

מבנה הפירמידה המשפטית של ישראל

הפירמידה בנויה משלוש קומות. בראש הפירמידה עומד :

1) בית המשפט העליון

מכהן בשתי פונקציות נפרדות :

- א. הוא מהווה את **ערכאת הערעור** העליונה על פסקי דין של בתי משפט נמוכים יותר.
 - ב. הוא מכהן **כבית דין גבוה לצדק (בג"צ)**. בתפקידו זה הוא משמש כ"כלב השמירה" של : הדמוקרטיה הישראלית, של חופש הפרט, של זכות הקניין הפרטי וכמגן נגד שרירות ליבה האפשרי של הרשות המבצעת (מאסר שלא כדין, החרמת רכוש שרירותית וכיו"ב) או כל רשות ממשלתית או ציבורית אחרת, ונגד חקיקה הפוגעת באושיות הדמוקרטיה, השוויון והצדק על ידי המחוקק הישראלי.
- את מספר השופטים העליונים קובעת הכנסת. בשנת 2008 עמד התקן, על פי החלטת הכנסת, על 15 שופטים עליונים קבועים (עד אז היה תקן של 12 שופטים קבועים בלבד. התוספת נועדה להקטין את העומס מבית המשפט העליון). במידה שנוצר תקן חסר בבית המשפט, ניתן למנות שופטים מבית משפט מחוזי כמינוי זמני (לרוב לתקופה של שישה חודשים) לבית המשפט העליון. נוסף על תפקידיהם במסגרת בית המשפט העליון, מתמנים השופטים גם לתפקידים מחוץ לבית המשפט : יושבי ראש ועדות חקירה ממלכתיות ויושבי ראש ועדת הבחירות הארצית.
- כל בתי המשפט בישראל מוסמכים לבטל חוקים הפוגעים לדעתם בחוקי היסוד של המדינה. עד 2008 ביטלו בתי המשפט שישה חוקים כאלה. שר המשפטים דניאל פרידמן הכין הצעת חוק שמטרתה להגביל את הסמכות הזאת ולהפקידה אך ורק בתחום בית המשפט העליון. לפי הצעתו (שהועלתה להצבעה בישיבת הממשלה ביום 7 בספטמבר 2008), בית המשפט העליון יוכל לבטל חוקים המתנגשים עם שני חוקי יסוד בלבד : כבוד האדם וחירותו, ו- חופש עיסוק, אך לא חוקים חדשים שתחוקק הכנסת בעתיד והסותרים חוקי יסוד אחרים.
- למשל : בחודש ספטמבר 2008, הייתה מונחת על שולחן הבג"צ עתירה התובעת לבטל את החוק המקים בתי סוהר פרטיים, כיוון שהוא מנוגד לחוק יסוד הממשלה, לפיו : "הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה", ואין להפקיד תפקיד זה בידי גורם פרטי (ואכן הבג"ץ ביטל את החוק וחייב את הממשלה להעביר לשירות בתי הסוהר את בית הכלא הפרטי שכבר נבנה והיה מוכן לפתיחה. הממשלה נאלצה לשלם מיליוני שקלים ליזם הפרטי שבנה את בית הסוהר).
- נוסף לכך, לפי הצעתו של פרידמן :
- בדיון על ביטול חוק יהיו חייבים לשבת תשעה שופטים (במקום שבעה היום) וההחלטה לביטול החוק תהיה חייבת להתקבל ברוב של שני שלישים (שישה שופטים).

- החלטה על ביטול חוק תוכל להיכנס לתוקפה רק בתום שישה חודשים מיום קבלתה (כיום נכנסת ההחלטה לתוקפה מיד), וזאת כנראה כדי להעמיק לרשות הכנסת זמן מספיק כדי לחוקק חוק עוקף בג"צ.
 - הכנסת תוכל לחוקק חוק עוקף בג"צ ברוב של 61 חברים (זהו הרוב המינימאלי העומד לרשות כל ממשלה קואליציונית), כך שלא תהיה כל מניעה למעשה לחקיקה מהירה של חוק עוקף בג"צ (לפי הצעה אחרת שהגיש בשעתו עו"ד יעקב נאמן, יידרשו 70 חברי כנסת כדי לחוקק חוק עוקף בג"צ), ובתנאי שההצבעה בעד החוק תהיה גבוהה בחמישה קולות ממספר הקולות שיתנגדו לה.
 - בית המשפט העליון יוכל לדון בביטול חוק כזה רק בתום חמש שנים מיום כניסתו לתוקף. ביום 7 בספטמבר 2008 נערכה הצבעה במליאת הממשלה, וההצעה זכתה ברוב של 13 קולות נגד 12 ואחד נמנע. מכאן מועברת ההצעה להכנה בועדת השרים לענייני החקיקה, בטרם תוגש לכנסת. ההצעה עוררה התנגדות מרחיקת לכת בקרב הקהיליה הפוליטית והמשפטית בישראל. ורבים בתקשורת העריכו כי היא לא תגיע לכלל חקיקה. ואכן עד כתיבת שורות אלה בתחילת 2011, הכנסת עוד לא דנה בנושא.
- בדרך כלל נדונים נושאים המובאים לבית המשפט העליון, בפני שלושה שופטים. אולם בסוגיות חשובות במיוחד, יכול נשיא בית המשפט העליון או ממלא מקומו להורות שהדיון יהיה במספר גדול יותר של שופטים, אף כאן בהרכב לא זוגי.
- להלן הנושאים בהם מוסמך לדון שופט עליון יחיד: בבקשות לצווי ביניים (במטרה להפסיק מיידית או להחיש פעולה של רשות ממשלתית, ציבורית או פרטית) עד שבית המשפט יתפנה לדון בנושא או עד שתינתן תשובת המשיבים; במתן צווים זמניים (היינו קביעת מועד למתן תשובה על ידי הרשות הנתבעת) כדי שבית המשפט יוכל להחליט בנושא הנדון; וכן במתן צווים על תנאי (היינו מתן צו לרשות הנתבעת לבוא ולהסביר את פשר מעשיה או מדוע אינה נמנעת מלעשותם).
- כך למשל, הוגשה על ידי רופאים לזכויות האדם, עתירה נגד שירות בתי הסוהר, על שהוא מלין בבית מעצר בנגב 165 עצירים בעוד שבאותו בית מעצר מצויות רק 100 מיטות, ולכן כל יתר העצירים נאלצים לישון על הרצפה.
- העותרים ביקשו מבית המשפט:
- א) שיוציא **צו על תנאי** נגד השב"ס ויורה לנציגיו לבוא ולהסביר מדוע אינם אוסרים הלנת עצירים על הרצפה; מדוע אינם מעבירים מיידית כל עציר שאין לו מיטה לבית מעצר אחר; מדוע אינם ממלאים אחר החוק והתקנות המסדירים את תנאי החזקת עצירים; מדוע אינם טורחים להעביר לכל התובעים המשטרתיים ומפקדי תחנות המשטרה את מצבת המיטות היומית בכל בית מעצר – כדי למנוע מעצר עצירים בבתי מעצר מעל המכסה של המיטות.
- ב) אולם עד שנציגי השב"ס יבואו ויתנו תשובות לכל השאלות הללו, דבר העלול להימשך ימים רבים, נתבקש הבג"ץ להוציא **צו ביניים** המורה לשב"ס להפסיק מיידית להלין עצירים על הרצפה בבית

המעצר בנגב, וכן לא בתא הטלפון או בשני התאים המיועדים למפגש עם עורכי דין בבית המעצר הזה.

צווים מיוחדים שמוציא הבג"צ:

- **צו הביאס קורפוס** ("הביאו את הגוף" – של האסיר). זהו צו שהועתק מהמשפט האנגלי, בו נדרש השלטון להביא בפני השופטים את האסיר עצמו, כדי שיוכל לשמוע את טיעונו בדבר אי חוקיות מעצרו או מאסרו. צו זה מעניק את הסמכות לבית המשפט להורות על שחרורו המידי של האסיר.

- **צווי עשה וצווי אל-תעשה** – הבג"צ יכול להורות לרשויות לעשות מעשה למען האזרח או לא לעשות מעשה מסוים כלפי האזרח.

- **צו "מי שמך"** – יכול למנוע או להפסיק את מינויו או כהונתו של אדם בתפקיד ציבורי, אם הוא מונה בניגוד לכללי הבחירה או החוק.

- **צו איסור וצו בירור** – בג"צ יכול לאסור על בתי משפט לעניינים מיוחדים לדון בעניין מסוים. כמו כן יכול שופט עליון יחיד לדון בנושאים הבאים: בערעור על החלטת ביניים של בית דין מחוזי; או על פסק דין יחיד בבית משפט מחוזי שדן בערעור; או פסק דין או החלטה של בית משפט שלום.

דיון נוסף – אם כי בית המשפט העליון הוא האינסטנציה הגבוהה ביותר והסופית, לכל התדיינות משפטית, יכול בעל דין לבקש מבית המשפט דיון נוסף בסוגיה שהוחלטה על ידי שלושה שופטים. התנאים לכך הם: שפסק הדין שניתן עומד בסתירה לפסיקה או פסיקות קודמות של בית המשפט העליון; או כאשר הסוגיה שנדונה היא חשובה במיוחד ומחדשת הלכה חדשה.

משפט חוזר – גם בפסיקה סופית בנושא פלילי, יכול שיוחלט על פי בקשת בעל הדין (על ידי נשיא בית המשפט העליון או שופט עליון אחר שהוסמך על ידו) על משפט חוזר, הן בבית המשפט העליון והן בבית משפט מחוזי. וזאת במקרים הבאים: הוכח שהראיות שהובאו נגד הנאשם יסודן בשקר או בזיוף; הוצגו עובדות וראיות חדשות שאם היו עומדות בפני הערכאה שדנה בנושא לראשונה – היה הנאשם מזוכה; אדם אחר הורשע באותו מעשה ובמהלך משפטו הוכח שהנאשם לא ביצע את העבירה; נתעורר חשש של ממש כי בהרשעה נגרם לנידון עיוות דין.

זיכוי נידון ללא משפט חוזר – שופט בבית המשפט העליון מוסמך לזכות נידון, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, אם התברר כי הוא זכאי למשפט חוזר כמפורט לעיל, אך הסתבר כי משפט חוזר כזה יהיה מיותר.

הקמה אפשרית של ערכאה שיפוטית רביעית – בית משפט ארצי לערעורים

כאמור הכנסת אישרה ב-2007 את הגדלת מספר שופטי העליון ל-15. אולם עקב המתחות ששררה באותו זמן בין נשיאת העליון לבין שר המשפטים, התנהל קצב המינויים בעצלתיים. בינתיים הצטברו תיקים המחכים לטיפול. כך למשל בשנת 2010 נפתחו בבית המשפט העליון 10,000 תיקים

חדשים, מתוכם 3,605 תיקים עיקריים שנידונו בהרכב של שלושה שופטים (מהם 1,591 בג"צים וערעורים) ו- 6,134 תיקים שנדונו על ידי דן יחיד.

לאחר הגדלת מספר השופטים ל-15 ניכר מאמץ מיוחד לחסל את הפיגור בסיום תיקים ישנים: מתוך 5,840 תיקים ישנים בתחילת 2010 (מהם כ-2,000 שהדיון בהם החל ב-2005) ירד מספרם ל-5,235. יש להניח כי בעקבות המאמץ הגדול שנעשה על ידי נשיאת בית המשפט העליון, להחשת הטיפול במכלול התיקים בכל מערכת המשפט, גם בבית המשפט העליון יגיע פיגור זה לסיומו הקרוב. כבר בשנת 2010 נראו ניצנים ראשוניים למניעת פיגור משמעותי בסיום תיקים: מתוך כ-10,000 תיקים שנפתחו ב-2010 הסתיים הדיון ב- 6,134 תיקים בפני דן יחיד; 2,014 ערעורים אזרחיים ופליליים; 1,591 בג"צים ובסך הכול - 9,739 תיקים! הישג משמעותי ביותר לעומת השנים הקודמות.

מן ראוי לציין כי בית המשפט העליון הישראלי הוא בית המשפט העמוס ביותר בעולם. בפני בית המשפט העליון האמריקאי נדונים כ- 100 תיקים לשנה, ובמדינות דמוקרטיות אחרות (ניו-זילנד, קנדה, אוסטרליה) לא יותר מ- 150 תיקים. שהם בעיקר ערעורים בנושאים פליליים ואזרחיים. מן הראוי לציין כי ההצפה הזאת של תיקים נובעת בין היתר מהשינוי שהנהיג נשיא בית המשפט העליון לשעבר – אהרון ברק, כשקבע כי "זכות העמידה" (היינו הזכות להגיש תביעה לבג"ץ) תוענק לכל אדם, גם אם אינו נוגע ישירות בדרך כל שהיא לנושא הנדון בבג"ץ.

אלפי תיקים נוספים הנפתחים כל שנה בבית המשפט העליון, הם (כמפורט לעיל) ערעורים על פסקי דין של בתי המשפט המחוזיים (ערעור ראשון) ערעורים על פסקי דין מחוזיים שדנו בערעורים על פסקי דין של בית משפט השלום – ערעור שני (כדי לערער על פסקי דין כאלה יש לקבל אישור מיוחד מבית המשפט העליון) את התיקים האלה מבקשת נשיאת בית המשפט העליון להפנות לרשות השיפוטית החדשה: **בית המשפט הארצי לערעורים**.

בהתאם לתוכנית יעסוק בית המשפט החדש בערעורים על פסקי הדין הנ"ל והוא ייחשב כב"גץ זוטא על פסקי הדין של בית משפט זה ניתן יהיה לערער לעליון רק בנושאים חשובים במיוחד המחייבים הכרעה משפטית עקרונית ורק לאחר קבלת רשות מיוחדת להגשת ערעורו כזה. כל נושא הב"גצים יישאר בטיפולו של בית המשפט העליון. לפי ההצעה (בתחילת 2011) יכהנו בבית המשפט לערעורים תשעה שופטים ומקום מושבו יהיה בירושלים. להקמת בית משפט כזה נדרשת חקיקה.

בית המשפט העליון והמחאה ציבורית

קיץ 2011 היה עד לפריצתה של מחאה ציבורית, בעיקר של מעמד הביניים, נגד:

- * הפערים הכלכליים שגברו והלכו בקרב הציבור;
- * המציאות שאיפשרה למאיון העליון לגרוף שכר והכנסה נקייה בסכומי עתק בעוד מעמד הביניים נושא בעול הקיום היומיומי המכביד והולך.
- * ההתייקרות המתמדת של הקיום, שהביאה המוני שכירים (למרות ששני בני הזוג עובדים) לגרעון חודשי (אוברדרפט) גדל והולך.

* הזינוק חסר ההצדקה במחירי הדיור, שהפכו רבבות זוגות צעירים לחסרי סיכוי להגיע לדירה משלהם.

* הפיכת מינהל מקרקעי ישראל למסחטת הכנסות למדינה תוך נטישה מוחלטת של החובה להעמיד לרשות הציבור קרקע לדיור בר-השגה.

* הסתלקותה של הממשלה מבנייה ישירה של דירות עממיות לרכישה ולהשכרה.

* הורדה שיטתית של שיעורי המסים הישירים (המשולמים בעיקר על ידי בעלי ההכנסות הגבוהות) והגדלה מתמדת של שיעורי המסים העקיפים (בהם חייבים גם העשירונים העניים של החברה).

* הזינוק הבלתי מוצדק במחירי השירותים החברתיים: פעוטונים וגני ילדים, התחבורה הציבורית, תשלומי הורים במערכת החינוך הממלכתי (החינמי...); ההפרטה של שירותים חברתיים כמו אחיות בתי הספר או אחזקת בתי אבות – שהביאה לירידה דרסטית ברמת השירותים מהם אמורים ליהנות דווקא המאיונים הנמוכים ועוד.

בצד ההאשמות הישירות שהופנו לכנסת ולממשלה, כשותפים או אף כמוליכים את המגמה האנטי חברתית הזאת ("משטר תצ'ריסטי"), הועלה לדיון גם חלקו, מעורבותו ואולי גם מחדלו של בית המשפט העליון (הבג"צ) בעצירת המגמות השליליות הללו.

הנושא הגיע לדיון ציבורי מעל דפי העיתונות (The Marker 7 באוגוסט 2011) ומן הדין להביא כאן את עמדותיהם של שלושה מומחים למשפט ולחברה, שהשתתפו באותו דיון:

- **פרופ' דניאל פרידמן**, איש האקדמיה המשפטית ולשעבר שר המשפטים – טען שאין זה מתפקידו של בית המשפט לפעול לתיקוני עוולות חברתיות או כלכליות, אלא אם כן יש בהן משום עבירה על החוק. אין זה מתפקידו של בית המשפט העליון לחוקק, דבר שהוא מעבר לסמכויותיו. כך למשל אם בית המשפט יפסוק כי זכותו של כל זוג צעיר לקבל דיור בר השגה, הוא יהיה חייב גם להצביע על מקורות המימון של פסיקה כזאת, דבר הכרוך בחקיקה של הכנסת ובביצוע של הממשלה. באותה מידה אין בית המשפט יכול להחליט על הורדת המע"מ ל-13% או לתת פירוש למושג "קיום בכבוד" – שכן בשני המקרים הוא יהיה חייב להצביע על מקורות המימון של החלטתו, סמכות הנתונה לרשויות המחוקקות והמבצעות.
- לדעתו של פרופ' פרידמן הדרישות, כדוגמת אלו המפורטות לעיל, הופנו לבית המשפט העליון בעקבות הנהגת העיקרון: "הכל שפיט" של נשיא בית המשפט העליון לשעבר, אהרון ברק: אם בית המשפט העליון יכול לדון בשביתת הפרקליטים או בפינוי מרצועת עזה, אז למה שלא ידון גם בנושא "קיום בכבוד" או בשביתת הרופאים? בית המשפט העליון יכול במקרים כאלה לדון רק בשוליים, ולפסוק בנושא כלשהו לכאן או לכאן: כך למשל הוא לא יכול היה לפסול החלטתן של הכנסת והממשלה לפעול להפרטה כוללת של הרכוש הציבורי, אך יכולה הייתה להתערב בנושא ספציפי כמו הפרטת בית הסוהר, בגלל הסכנה של פגיעה בחוק יסוד כבוד האדם.

- **לעו"ד ד"ר יובל אלבשן** (מנהל רשת מרכזי הזכויות לשכבות החלשות של עמותת "ידיד", ומרצה בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית) דעה הפוכה: לדעתו המהפכה החוקתית של אהרון ברק פסחה על העניים ועל מעמד הביניים, הייתה מהפכה של אלה שיש להם. לא היו בה זכויות חברתיות אלא רק זכויות ליברליות, כמו למשל היעדר הזכות לדיוור אל מול זכות הקניין של בעל הדירה.
 - בית המשפט העליון הפך את זכות הקניין הפרטי לזכות מקודשת, אך לא הכליל בה את הזכות** לדיוור ציבורי, את זכות הקניין לאלה שאין להם, את ההגנה הקניינית לדיירי הדיוור הציבורי ולא קבע את זכותם לסיוע בשכר הדירה. בתחומים אחרים כמו חינוך ובריאות קבע בית המשפט שאלה אינן זכויות חוקתיות שחוק היסוד "כבוד האדם וחירותו" חל עליהם, והוא דחה עתירות בנושאי בריאות וקיצוץ הקיצבאות. לדעתו הגישה הזאת של בית המשפט העליון נובעת מהעובדה שחברי הפורום הזה נמנים עם אותה האליטה הכלכלית האשמה בהיווצרות הפערים בחברה הישראלית.
 - **עו"ד גב' טלי ניר** – מנהלת המחלקה לזכויות חברתיות-כלכליות באגודה לזכויות האזרח - סבורה שהאשמה איננה בבית המשפט העליון אלא בעובדה שחוקי היסוד אשר נחקקו בשנת 1992 לא כללו הגנה על זכויות חברתיות. כך למשל כשהזכות לשכר הוגן מתנגשת בזכות המעסיק לחופש החוזים מול העובד, לבית המשפט אין כלים כדי להגן על הזכות לשכר כמו שצריך, כיוון שזכות זו איננה עומדת באותה רמה של הזכויות הכלכליות. יחד עם זאת, טוענת גב' ניר כי בית המשפט העליון לא ניצל את ההזדמנות להעניק לזכויות החברתיות מעמד בכיר וחזק יותר, כשנקרתה לו ההזדמנות לעשות זאת: היה זה בשנת 2004 כשנתבקש לפסול את הקיצוצים בקציבאות הבטחת הכנסה בשל פגיעה בכבוד האדם. בפסק הדין שניתן בשנת 2005 (ברוב של שישה שופטים נגד אחד) כי "הקיצוץ בקצבאות איננו פוגע באופן בלתי מידתי בזכות לכבוד המעוגנת בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו". אולם את עיקר הביקורת מפנה גב' ניר אל הכנסת וממשלות ישראל בשלושים השנים האחרונות, על כי נמנעו מלהביא לאישור את "חוק יסוד הזכויות החברתיות". חוק כזה יכול היה לעגן את הזכויות החברתיות הבסיסיות כמו הזכות לחינוך, לדיוור, לבריאות ולשכר הוגן, ולאפשר בדרך זאת את מעורבותו של בית המשפט העליון בהגנה על האזרח הפשוט בתחומים היסודיים והבסיסיים של קיומו.
- (את עמדותיהם של שלושת האישים הנ"ל הביאה לדפוס גב' רונית רוט בגליון הנ"ל)

2. בית המשפט המחוזי

מהווה את קומת הביניים של הפירמידה המשפטית הישראלית. בישראל פועלים כיום (2011) שישה בתי משפט מחוזיים: בירושלים; בתל-אביב; בפתח-תקווה; בבאר-שבע, בחיפה ובנצרת. בהם מכהנים כיום (תחילת 2011) 157 שופטים ורשמים. בראש כל בית משפט מחוזי עומדים

נשיא וסגן נשיא (אחד או יותר). בית המשפט המחוזי בפתח-תקווה הוקם בספטמבר 2007, כדי להקל על העומס המוטל על בית המשפט המחוזי בתל-אביב.

סמכויות בית המשפט המחוזי, הן כבית משפט של ערכאה ראשונה וגם כבית משפט לערעורים (על פסיקות בתי משפט השלום למיניהם, על החלטות שיפוטיות למיניהן ומעין שיפוטיות שונות ושל בתי דין מינהליים). בערעורים על פסקי דין של בית משפט שלום שנפסקו על ידי שופט יחיד – ישב בית המשפט בהרכב של שלושה שופטים.

בעניינים פליליים מוסמך בית המשפט המחוזי לדון בעבירות שעונשן מוות ובעבירות שדין מאסר שבע שנים ומעלה. במשפטים כאלה ישב בית המשפט בהרכב של שלושה שופטים. בנושאים הבאים ישב בדין שופט אחד: בסעיפים המפורטים בחוק בתחום חוק העונשין; בתחום הבחירות לכנסת; בעתירות אסירים; בתחום עבירות על פקודת הדואר, פקודת המכס ופקודת הסמים המסוכנים; עבירות על חוק המאבק בפשיעה ובאיסור הלבנת הון. בעניין הבחירות לכנסת ידון בלעדית בית המשפט המחוזי בירושלים, ובנושאים הקשורים לימאות ידון בית המשפט המחוזי בחיפה.

כבית משפט לערעורים על פסקי דין של ההוצאה לפועל, של בתי משפט השלום למיניהם – ישב בית המשפט בהרכב של שלושה שופטים.

כמו כן מוסמך בית המשפט המחוזי לדון בכל עניין פלילי או אזרחי שאיננו בסמכותו של בית משפט שלום (ראה להלן); בעתירות ובערעורים לפי חוק בתי משפט לעניינים מנהליים (ראה להלן) ובתביעות בעניינים של קניין רוחני.

בעניינים אזרחיים ידון בית המשפט המחוזי בתביעות כספיות העולות (בתחילת 2011) על 2.5 מיליון ₪. (סכום זה משתנה מדי פעם בפעם).

על פסקי דין של בית המשפט המחוזי ניתן לערער לפני בית המשפט העליון. במידה שפסק הדין המחוזי ניתן כערכאה ראשונה, אין מניעה מהגשת ערעור לעליון; אולם אם הפסיקה של בית המשפט המחוזי ניתנה בערעור שהוגש לו לאחר פסק דין של בית משפט נמוך יותר, יהיה המערער חייב לקבל רשות מיוחדת לכך (כדי לא להערים על בית המשפט העליון ערעורים ללא קץ) להגשת הערעור לבית המשפט העליון.

(3) בתי משפט שלום

בשנת 2011 היו בישראל 30 בתי משפט שלום ובהם כיהנו 370 שופטים ו-69 רשמים (ראה להלן). בתי משפט השלום מהווים את קומת המסד של המערכת השיפוטית. גם כאן עומד בראש המוסד נשיא ולו סגן אחד או יותר. במשפטים של בית משפט שלום יושב לרוב שופט אחד פרט למקרים מיוחדים בהם יושבים למשפט שלושה שופטים.

בית משפט השלום דן בעבירות פליליות שעונשן מאסר לתקופה שאינה עולה על שבע שנים; ואילו בעבירות אזרחיות (בשנת 2011) עד לסכום של 2.5 מיליון ₪ (סכום זה משתנה מפעם לפעם); בנושאים הקשורים בחזקה או בשימוש במקרקעין; ובתביעה שכנגד תביעה אזרחית שהוגשה. על פסקי דין של בית משפט השלום ניתן לערער לבית המשפט המחוזי.

4) בתי משפט לעניינים מיוחדים

על מנת לאפשר למערכת בתי משפט השלום להתמחות בנושאים מיוחדים, וזאת כדי להחיש את קצב הדיונים על ידי שופטים מיומנים ומערכת פקידותית מנוסה - הוקמה בישראל מערכת של חמישה בתי משפט מיוחדים במעמד של בתי משפט שלום.

א) בתי משפט לעניינים מקומיים

פועלים במסגרת מועצות עירוניות ומועצות אזוריות. נושאי הדיון של בית משפט זה הם עבירות על פקודת המועצות המקומיות וחוק התכנון והבנייה; וכן עבירות על כל התקנות, הצווים וחוקי העזר העירוניים שנגזרו מחוקים אלה.

כמו כן מוסמכים בתי המשפט העירוניים לדון בשורה של **חוקים** שחוקקה הכנסת או שהועברו **כפקודות** מתקופת המנדט (כולל התקנות, הצווים וחוקי עזר שהוצאו על פי חוקים אלה) כדלקמן:

- חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968.
- חוק יום הזיכרון לחללי מערכות ישראל- תשכ"ג – 1963.
- חוק יום הזיכרון לשואה ולגבורה, תשי"ט – 1959.
- חוק למניעת מפגעים, תשכ"א-1961.
- פקודת בריאות העם, 1940.
- פקודת בריאות הציבור (מזון), תשמ"ג – 1983.
- הפרק השלישי לחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א – 1951.
- פקודת העיריות (אספקת מים), 1936.
- חוק הסדרת מקומות רחצה, תשכ"ד – 1964.
- חוק לימוד חובה, תשי"ט-1949.
- חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, תשכ"ג-1963.
- חוק הרשויות המקומיות (ביוב), תשכ"ב – 1962.
- חוק שירותי הכבאות, תשי"ט-1959.
- פקודת הכלבת.
- סעיף 196 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 וסעיפים 265 ו-266 לחוק האמור – לגבי חותם שהוטבע מכוח חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968.
- חוק הגבלת העישון במקומות ציבוריים, תשמ"ג-1983.
- פקודת המכרות.

- חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984.
 - תקנות שעת חירום (אבטחת מוסדות חינוך), תשל"ד-1974.
 - תקנות שימור חיפה (אגף הכרמל), 1943.
 - תקנות התעבורה (סדרי תנועה ושמירת הביטחון בכרמלית בחיפה), תשכ"א-1961.
 - תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), תשכ"ד – 1964.
 - צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (בשר טחון), תשל"ו-1975.
 - חוק חג המצות (איסורי חמץ), תשצ"ו-1986.
 - חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), תשמ"ז-1987.
 - חוק בנינים ציבוריים (מתקני שתייה למים צוננים), תשמ"ז-1986.
 - חוק איסוף ופינוי פסולת למחזור, תשנ"ג-1993.
 - חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, תשכ"ט-1969.
- ההיקף המרשים של חוקים ממלכתיים, הבאים להסדיר את איכות חייו של האזרח במקום מגוריו, מצביעים על הדאגה של המחוקק הישראלי לתת בידיהן של הרשויות המקומיות את הכלים הדרושים כדי להבטיח איכות חיים גבוהה. הבעיה העיקרית הנוגעת כאן לפתרון היא איכות האכיפה של כל מערכת הכלים הללו, אכיפה ששונה בתוקפה וביעילותה מרשות מקומית אחת לרעותה.

בתי משפט לתביעות קטנות

כמעט שאין אזרח שלא נתקל במהלך חייו בבעיות שמקורן ברכישת סחורה פגומה, ובסירוב המוכר להחליפה או להחזיר את הכסף; באכזבות ובהוצאות נוספות שהיו לו עקב ביטול טיול בחו"ל או באי עמידה של סוכנות הנסיעות בהבטחותיה; בצורך לקבל משכן שיפוי על הנזק שגרם לו (דליפת מים, קצר חשמלי וכו') וכיו"ב. המדובר בתביעות קטנות של כמה אלפים ולעתים של כמה מאות שקלים.

כדי למנוע עומס מבית משפט השלום בגין תביעות כאלה, כולל כל ההליכים הפרוצדוראליים, הכרוכים בהגשת תביעה כזאת ובעיקר הזמן הרב שיעבור בין הגשת התביעה לקבלת פסק הדין –

הקים המחוקק הישראלי את **בתי המשפט לתביעות קטנות**.

בית המשפט לתביעות קטנות פועל בסמכות של בית משפט שלום, אולם כמעט ללא פרוצדורה משפטית: אין עורכי דין המייצגים את אחד משני הצדדים (פרט למקרים מיוחדים הזקוקים להרשאה מראש), אין רישום פרוטוקולים על ידי קלדניות ובדין (של שופט אחד) יכולים לשבת גם שופטים בדימוס או שופטים חדשים בשנת עבודתם הראשונה.

כדי להחיש את הדיונים רשאי השופט, בהסכמת בעלי הדין, לדון בתביעה כבורר או להעבירה לבורר אחר שהסכים לדון בה מבלי לקבל שכר מהצדדים. כידוע, חתימת שני הצדדים על כתב בורות מחייבת אותם ממש כמו פסיקה של בית משפט מחוזי.

סך הסכום שהתובע יכול לבקש במסגרת משפט כזה לא יעלה על 32 אלף ₪ (ב-2010). סכום זה יכול להשתנות מדי פעם בפעם על ידי שר המשפטים באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. בחודש מאי 2011 העלה נציב תלונות הציבור על השופטים, השופט העליון אליעזר גולדברג, הצעה מרחיק-לכת: לבטל את בתי המשפט לתביעות קטנות (ב-2011 פעלו בישראל 30 בתי משפט לתביעות קטנות) ולהעביר את הטיפול בתביעות כאלה לבוררות (וזאת בהמשך ליוזמתו של שר המשפטים יעקב נאמן, להעביר כ-20% מהמשפטים המתבררים בבתי משפט השלום לבוררות חובה (ראה להלן ע' 481). לטענתו, בתי המשפט לתביעות קטנות עמוסים לעיפה (26,000 תיקים המחכים לטיפול בסוף 2010). כתוצאה מכך נגרם עינוי דין קשה לאזרח הקטן, שאינו יכול לקבל פיצוי בן כמה מאות שקלים על נזק שנגרם לו על ידי נותן שירות כלשהו. מאידך טוען השופט גולדר, המדינה מעסיקה שופטים שעלותם השנתית מגיעה ל-2 מיליון ₪ בסכסוכים כספיים בני כמה מאות שקלים...

כיוון שביטול בתי המשפט לתביעות קטנות עלול לבטל את זכות הנגישות של האזרח למערכת המשפט (היינו - לעקרון של עשיית צדק) – מעוררת ההצעה התנגדויות רבות מצד משפטנים. הם מבכרים הסמכה של שופטים נוספים – כדי להוריד את העומס. כדי להקטין את עלות השופטים הללו מומלץ להסמיך רשמים כשופטים בבתי המשפט לתביעות קטנות ולערוך את המשפטים אחרי הצוהריים, כשאלמות בית המשפט ריקים. על פסיקה של בית משפט לתביעות קטנות ניתן לערער לבית המשפט המחוזי.

בית משפט לענייני משפחה.

חוק בית המשפט לענייני משפחה נחקק בשנת תשנ"ה-1965, במטרה לרכז את כל הטיפול בסכסוכים הפורצים בתוך המשפחה, תחת תקרת שיפוט אחת. לסכסוכים בתוך המשפחה יש פנים רבות: בתחום הכלכלי, בתחומי ירושה, בתחום הסדרי גירושין והאפוטרופסות על קטינים וכיו"ב. משום כך מצאו את עצמם לא פעם בני זוג מתדיינים בפני שתיים או אף יותר ערכאות משפטיות במקביל, כשהדבר גורם לעתים לקבלת החלטות סותרות על ידי הערכאות השונות וכן לסחבת שמאריכה את תקופת ההתדיינות, כשהיא גורמת סבל והוצאות מיותרות לשני הצדדים.

הקמת בית המשפט למשפחה עוררה בעיה חדשה: תחרות אפשרית בין בית המשפט לענייני משפחה לבין בתי הדין הרבניים, המוסמכים אף הם לדון בתחומים המפורטים לעיל. וכך יכול להיווצר מצב בו הבעל פונה לבית הדין הרבני (המעדיף לרוב את האינטרס של הגבר), בעוד האישה פונה לבית המשפט לענייני משפחה (השוקל באובייקטיביות את האינטרסים של שני הצדדים). כאן נוצר "מרוץ סמכויות" בין בני הזוג, ובן הזוג שפונה ראשון לערכאה כלשהי (שלדעתו תיטיב עמו) מחייב גם את בן הזוג להידרש לאותה ערכאה. שכן החוק החדש קובע כי רק בית משפט אחד ורק שופט אחד יכולים לדון בתיק הקשור לנושאים משפחתיים.

השופטים בבתי משפט אלה הם מומחים בתחומם הלוקחים בחשבון את מכלול הבעיות המוצגות על ידי הצדדים בתיק. כדי להחיש את הטיפול פטורים השופטים מלהזדקק לפרוצדורה הדקדקנית של שמיעת עדים וחקירתם. השופט יכול לקבל כל ראיה הנראית לו ושיכולה לקדם את פתרון הסכסוך.

לעזרתו של השופט עומדת יחידת סיוע המורכבת מפסיכולוגים ועובדים סוציאליים. אלה כפופים לנשיא בית המשפט לענייני משפחה – אם כי מקבלים את משכורתם ממשרד הרווחה. כמו כן רשאי השופט לזמן מומחים לשם קבלת חוות דעת לגבי נושאים הנדונים בתיק. על החלטות בית המשפט לענייני משפחה ניתן לערער בפני בית המשפט המחוזי, במעמד של שופט אחד. אולם אם המדובר בפסקי דין בנושאים של אבהות, אמהות, אימוץ, משמורת והחזרת קטין חטוף – ישבו בערעור שלושה שופטים.

בית המשפט לנוער

(3)

לכאורה נושאים שיפוטיים הקשורים לנוער, מן הדין היה שיובאו למשפט בפני בית המשפט לענייני משפחה. אולם ככל שהלכה והתבררה בעיית היחסים בין בני נוער למשפחותיהם (גילוי עריות, התאכזרות, רצח, הזנחה, גירוש מהבית) הסתבר כי נוער במצוקה, ההופך עד מהרה לנוער עברייני, זקוק להגנה (לא פעם מפני הוריו ובני משפחתו) כדי להבטיח את שלומו ואת התפתחותו התקינה. רק כך ניתן להבטיח את יכולתו להפוך מחדש לאזרח פעיל ומועיל בחברה. זאת ועוד: בחמישים השנים האחרונות הלכה וגברה ההכרה, לפחות במדינות המפותחות, כי הקטין הוא אדם נפרד בעל זכויות חוקתיות השונות מאלה של הוריו, ולכן יש להתמודד בתחום שיפוט הנוער (בעיקר נוער הנמצא בסיכון דווקא מצד הוריו) כבתחום נפרד וייחודי. את המלאכה הזאת עושים "שופטי נוער" בעלי התמחות מיוחדת בתחום זה. שופטי נוער (בשנת 2011 כיהנו בתפקיד זה ארבעה-עשר שופטים קבועים), מכהנים בבתי משפט שלום ובבתי המשפט המחוזיים (בערעורים), ברחבי הארץ (ללא משרדים קבועים) כדי להיות קרובים למתדיינים ולגורמים המקצועיים המקומיים (עובדים סוציאליים, קציני מבחן, מחנכים). הם מקדישים את מלוא הזמן הנדרש בכל תיק, ללא מגבלות וללא שיקול עומס וזאת כדי להחיש את קצב הדיון. שופטי הנוער עוסקים ב: הגנה, אבחון, טיפול, שפיטה, וענישה של קטינים מגיל 0 ועד 18 (ואף יותר). סמכותם נובעת משני חוקים:

- חוק הנוער (טיפול והשגחה) תש"ך-1960. חוק זה עוסק בהגנה על קטינים שנשקפת סכנה לשלומם.
- חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) תשל"א – 1971. חוק זה דן בקטינים עוברי חוק. לבית המשפט לנוער תפקיד כפול: תפקיד סמכותי שיפוטי ותפקיד טיפולי-שיקומי. את תפקידיו אלה ממלא בית המשפט על פי הדגשים הבאים:
- יוצר אווירה של סמכותיות במעמד הדיון בבתי המשפט, ומעניק חשיבות לבעלי התפקידים המעורבים בהליך.
- הקטין הוא עיקר הדיון, בין אם הוא הזקוק להגנה ובין אם הוא הנאשם. על כן יש חשיבות לשיתוף הקטין עצמו בהליכי בית המשפט ומתן הזדמנות לו להשמיע דברו בנפרד מהוריו.

- החוק מכיר במעמד המיוחד של הורי הקטין וקובע את זכותם ואף את חובתם, להשתתף בהליכים.
 - קיימת חובת סודיות מוחלטת על כל ההליכים בבית המשפט לנוער (בניגוד לעקרון הפומביות של המשפט במשטר הדמוקרטי, וזאת כדי להגן על הקטין ועל עתידו).
 - הטיפול בתחום הנוער מחייב התמחות לא רק של השופטים אלא גם של כל הגורמים הנוספים המעורבים בתהליך: פקידי סעד, התובע המשטרתי, קצין המבחן וכן עורכי הדין המייצגים את הקטין והוריו בתחום הפלילי.
 - המפגש הראשון של קטין עם רשויות החוק (לרוב המשטרה) הוא תמיד מפגש טראומטי, העלול להשאיר בנפשו צלקות, בפרט אם יתברר כי לא נמצא בו כל אשם. לכן מקפיד החוק להדגיש נושאים רגישים, שעל הממונים על הטיפול בנוער עברייני או המצוי בסיכון, לנהוג בהם בזהירות מירבית. הנה כמה דוגמאות:
 - קטין מתחת לגיל 12 החשוד בעבירה על החוק, איננו בר-עונשין וניתן לנהוג בו רק כעד. אסור לקחת ממנו טביעת אצבעות.
 - יש לטפל בקטין באופן שימנע את חשיפתו לציבור ופגיעה מיותרת בו. לכן אסור לעצור קטין בבית הספר, במקום עבודתו או במקומות מפגש לנוער; יש לתאם את המעצר עם מנהל המקום כדי שהדבר לא ייראה כמעצר משטרתי; את המעצר יש לבצע ככל האפשר בשעות היום.
 - אין לצלם קטין ואין לבדוק אותו בפוליגרף אם טרם מלאו לו 14; אין לכבול קטין אלא אם נשקפת ממנו סכנה לעצמו או לאחרים, ואין לכבול קטין מתחת לגיל 16 ברגליו, פרט אם קיים חשש כי אחרת לא ניתן יהיה להביאו ליעדו.
 - יש לזמן מיד עם המעצר את הוריו של הקטין וכן לאפשר להם לשכור את שירותיו של עורך דין המתמצא בעבריינות נוער.
- מסכת החוקים וההנחיות המובאית לעיל, מצביעה על רגישותו של המחוקק בכל הכרוך בטיפול בנוער, הן זה הנתון בסיכון והן זה המסתבך עם החוק. הבעיה הנותרת לפתרון, ושאין עליה מידע מרובה, היא בעיית הטיפול והמעקב אחרי הוצאת פסק הדין.
- מדי פעם בפעם מתפרסמות בעיתונות כתבות (לא מחמיאות) על הנעשה מאחורי הקירות של מוסדות המאכלסים נוער עברייני, או נוער הזקוק להשגחה או להגנה (כמו נערות במצוקה). אי הקפדה על קיום אותו יחס עדין ומתחשב בקטינים לאחר שעברו את מסכת בית-המשפט, עשויה לשים לאל את רצונם ומאמציהם של שופטי הנוער והמערכת המקצועית המלווה אותם – להביא לשיקומם המלא.

בית המשפט לתעבורה

(3)

בית המשפט לתעבורה פועל מכוח פקודת התעבורה (נוסח חדש), תשכ"א – 1961.

במסגרת זאת הוא מוסמך לדון בעבירות תעבורה, תאונות, הפרות תנועה, התנהגות נהגי התחבורה הציבורית, מוסכים, מכוני בדיקה ואף בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים.

בדרך כלל מוגשות תביעות נגד נהג על ידי השוטר שרשם לו דו"ח ומסרו אישית לידיו (דו"ח כזה מהווה כתב אישום). במידה שאין מדובר בתאונה שהיו עמה פגיעות גוף או פגיעות בנפש – יכיל הדו"ח בדרך כלל ציון גובה הקנס שעל הנהג לשלם בתוספת של נקודות, אם העבירה הצדיקה אותן. הנהג יכול לכפור באשמה ואז יוזמן להופיע בפני שופט.

מסגרת אחרת של הגשת דו"חות היא המסגרת הממוחשבת. כאן נערכים הדו"חות בעקבות צילום רכב עברייני בתחום המהירות או החצייה באור אדום. דו"חות אלה נשלחים לביתו של הנהג בדואר רשום או על ידי שוטר.

במקרה של עברות תנועה חמורות (התנגשויות, אובדן חיים או פציעות) לא מסתפקים בדו"ח אלא מכינים מראש כתב אישום המוגש לבית המשפט.

להלן כללי התגובה האפשריים של נהג שהוגש נגדו דו"ח או כתב אישום:

- במידה שמדובר בקנס, יכול הנהג לשלמו בבנק הדואר ובכך לסיים את הפרשה.
 - במידה שהוא כופר באשמה, הוא יוזמן להופיע בפני בית המשפט.
 - במידה שהחליט לחזור בו ולהודות בפני השופט, ייגזר דינו בו במקום, או אם יודה בכתב ייגזר דינו שלא בפניו וגזר הדין יישלח לביתו.
 - במידה שיתמיד בסירובו להודות, יזמין אותו השופט לשמיעת הראיות של התובע (ועדיו) ושל הנהג (ועדיו). הנהג המזמין עדי סנגוריה חייב להפקיד בקשה בכתב וכן להתחייב לכסות את הוצאות העדים (אובדן ימי עבודה ונסיעות).
 - במידה שהשופט החליט לפסול את רישונו של הנהג, הוא חייב להפקידו מיידית במזכירות בית המשפט. אי הפקדת הרישיון תגרור לאי חידושו או לתפיסתו בידי המשטרה.
- על פסיקות בית המשפט לתעבורה ניתן לערער (תוך 45 יום) בפני בית המשפט המחוזי. בשנת 2011 פעלו בישראל 16 בתי משפט לתעבורה.

בתי דין

בצד בתי המשפט שפורטו לעיל, והמהווים חלק מנהלי מפרמידת המערכת המשפטית הישראלית, פועלת שורה נוספת של מסגרות שיפוטיות המשתייכות מבחינה מנהלית ותקציבית למערכות אחרות (המערכת הצבאית, המערכת הדתית מערכת הרווחה) והקרויות – **בתי-דין**.

בתי דין אלה שואבים גם הם את תוקפם מחוקי מדינת ישראל, אך זיקתם קשורה לקבצים של חוקים מיוחדים שהמחוקק הישראלי טרח לחוקק כדי לאפשר את פעולתם. הקשר היחיד שמקשר מערכות אלה למערכת המשפטית המרכזית, היא עובדת כפיפותם, בסופו של יום, לבית המשפט העליון. וכך, למרות שלכל אחת מהמערכות של בתי הדין יש ערכאת ערעור עליונה, ניתן להעביר את פסיקתה הסופית למבחן נוסף אצל שופטי בית המשפט העליון.

בית דין לשכירות

דן בעניין דמי שכירות של דירות ובתי עסק, בעניין הפחתת דמי השכירות ובעניין שירותים ותיקונים במושכר. אין בתי דין קבועים לשכירות. שר המשפטים קובע היכן ישב בית דין זה עם שופט יחיד. על פסיקותיו של בית דין לשכירות ניתן לערער כמו על פסיקה של כל בית משפט שלום.

בית הדין לעבודה

הוקם על פי חוק "בית הדין לעבודה – תשכ"ט-1969" ותפקידו לשפוט בכל הנושאים הקשורים ביחסי עבודה (בעיקר סכסוכים קיבוציים, שביתות ואיומי שביתה), וכן בנושאים הקשורים לבעיות הרווחה והביטחון הסוציאלי (הביטוח הלאומי, חוק הבריאות הממלכתי, קופות גמל, תוכנית ויסקונסין ודומיהם).

לבית דין זה שתי רמות:

חמישה בתי דין אזוריים (ברמה ובסמכות של בית משפט מחוזי) פועלים בארץ ומעליהם כערכאת ערעור, בית הדין הארצי. אולם קיימים נושאים במשפט העבודה בהם משמש בית הדין הארצי כערכאה ראשונה. על פסיקותיו של בית הדין הארצי לא ניתן לערער, אולם כאמור ניתן לעתור לבג"ץ במידה שפסיקתו של בית דין זה היא, לדעת מי מהצדדים המתדיינים, בלתי סבירה בעליל. הייחוד בבית דין זה היא העובדה שלצד השופט המקצועי יושבים בדין שני שופטים שהומלצו על ידי ארגוני המעבידים והעובדים. הם אינם חייבים להיות בעלי השכלה משפטית, אולם עליהם להיות בעלי ניסיון עשיר ביחסי עבודה. בבית הדין הארצי יושבים חמישה שופטים: שלושה מקצועיים, אחד נציג העובדים ואחד נציג המעבידים.

מערכת בתי הדין לעבודה הוקמה אחרי מאבק ממושך (בן כ-10 שנים) מול המתנגדים (בעיקר מקרב חוגי המשפט והמעבידים) להקמתו. אולם גברה ידם של התומכים שטענו כי המערכת המשפטית הרגילה, הבנויה על בסיס של מתן הוראות נוקשות (פסקי דין) שעונשן בצידן איננה מתאימה לתחום של יחסי העבודה. אלה מבוססים בעיקרם על הסכמות הדדיות (חוזה עבודה). כאן דרושה גישה רגישה והבנה עמוקה יותר של מערכת היחסים בין עובדים למעבידים, כדי להביאם לפשרה ואין בה מקום לעקרון של "ייקוב הדין את ההר".

זאת ועוד: כאשר מדובר בסכסוכים, המקיפים לעתים רבבות ואף מאות אלפי עובדים, הופכת הפסיקה המשפטית הרגילה לבת ערובה אצל אותם עובדים שובתים, שכן ניתן בנקל להגיע לביזוי פסק הדין על ידי עובדים חמומי מוח.

בית הדין לעבודה נכנס לפעולה רק לאחר שמגיעים ומשא ומתן רגילים, הנהוגים בדרך כלל בין עובדים למעבידים, נכשלו. אולם הוא ממשיך את הטיפול בנושא מהמקום בו כשלו מנהלי המשא והמתן הראשוניים, ומנסה כמיטב יכולתו המקצועית לקדם את הדו-שיח ולחדש את המשא והמתן – לפני שהוא פוסק את פסיקתו הסופית.

חשיבותו של בית הדין לעבודה גדלה עוד יותר מאז אמצע שנות התשעים של המאה הקודמת, עקב קריסת ההסתדרות הכללית וחולשתה של ההסתדרות החדשה שבאה במקומה. סכסוכי עבודה רבים נותרו "בלי אבא", ונגרמו נזקים גדולים למשק המדינה בגלל התמשכות סכסוכים שלא לצורך.

אף על פי כן נמשכה מלאכת הערעור על קיומו של בית הדין, בעיקר מצד המעבידים שהחלו לטעון כי בית הדין נוטה להגן יותר על האינטרסים של העובדים ולא מתחשב מספיק באינטרסים של המעבידים. לאור הביקורת הוקמה גם ועדת בדיקה שחזרה והדגישה את חשיבותם של בתי הדין לעבודה, תוך שהיא מציינת את הצורך להבליט את האובייקטיביות של המוסד בבואו להכריע בין עובדים למעבידים.

להלן חוקי העבודה שנחקקו עד להקמתו של בית הדין העבודה בשנת 1996

(3) פקודת תאונות ומחלות משלח יד (הודעה) – 1945.

- חוק חופשה שנתית תשי"א – 1951.
 - חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א – 1951.
 - חוק עבודת נוער, תשי"ג – 1953.
 - חוק החניכות, תשי"ג – 1953.
 - חוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד – 1954.
 - חוק עבודת נשים, תשי"ד – 1954.
 - חוק הסכמים קיבוציים, תשי"ז – 1957.
 - חוק יישוב סכסוכי עבודה, תשי"ז – 1957.
 - חוק שירות התעסוקה, תשי"ט – 1959.
 - חוק פיצויי פיטורין תשכ"ג – 1963.
 - חוק הגנת השכר – תשי"ח – 1958.
 - חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז – 1967.
- קיומו של בית הדין לעבודה חשף גם את הצורך בחקיקה משלימה בתחום יחסי העבודה, שהייתה חסרה במשך שנים רבות.

להלן התקנות והצווים הנוספים שנחקקו מאז הקמתו של בית הדין לעבודה בשנת 1969:

- תקנות בית-הדין לעבודה (אגרות), תשכ"ט – 1969.
- תקנות בית הדין לעבודה (סדר הדין בסכסוך קיבוצי), תשכ"ט-1969.
- תקנות בית הדין לעבודה (המצאת מסמך בשטחים המוחזקים), תש"ל – 1969.
- פקודת הבטיחות בעבודה, נוסח חדש, תש"ל – 1970.
- תקנות בית הדין לעבודה (סמכויות שניתן להעבירן לרשם), תשל"ה – 1975.
- חוק דמי מחלה, תשל"ו – 1976.
- תקנות בית הדין לעבודה (סדר הדין בעניין שביתה חלקית בלתי מוגנת), תשל"ז – 1977.
- תקנות בית הדין לעבודה (תשלום לנציגי ציבור), תשל"ח – 1978.

- תקנות בית הדין לעבודה (פגרות), תשמ"ד – 1984.
- צו בית הדין לעבודה (מספר השופטים בבתי הדין האזוריים), תשמ"ו – 1986.
- חוק שכר מינימום, תשמ"ז – 1987.
- חוק גיל פרישה שווה לעובדת ולעובד, תשמ"ז – 1987.
- חוק שוויון ההזדמנויות בעבודה – תשמ"ח – 1988.
- צו בית הדין לעבודה (הגדלת סכום התובענות שבסמכות הרשם), תשמ"ח – 1988.
- תקנות בית הדין לעבודה (קביעת סכום התביעה בדיון מהיר), תש"ן – 1990.
- תקנות בית הדין לעבודה (סדרי דיון במצב חירות מיוחד), תשנ"א – 1991.
- תקנות בית הדין לעבודה (סדרי דין) תשנ"ב – 1991.
- חוק עובדים זרים, תשמ"א – 1991.
- תקנות בית הדין לעבודה (פישור), תשנ"ג – 1993.
- חוק דמי מחלה, היעדרות עקב מחלת ילד, תשנ"ג – 1993.
- חוק דמי מחלה, היעדרות עקב מחלת ילד, תשנ"ג – 1993.
- חוק דמי מחלה, היעדרות עקב מחלת הורה – תשנ"ד – 1993.
- חוק העסקת עובדים זרים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ"ו – 1996.
- צו בית הדין לעבודה (הרכב בית הדין בסוגים מסוימים של הליכים), תשנ"ו – 1996.
- חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, תשנ"ו – 1996.
- חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), תשנ"ז – 1997.
- חוק למניעת הטרדה מינית, תשנ"ח – 1998.
- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח – 1998.
- חוק דמי מחלה, היעדרות עקב מחלת בן זוג, תש"ס – 2000.
- חוק הודעה מוקדמת לפיטורין ולהתפטרות, תשס"א – 2001.
- חוק הודעה לעובד (תנאי עבודה) – תשס"ב – 2002.
- חוק הגנה על עובדים בשעת חירום, תשס"ו – 2006.
- חוק הזכות לעבודה בישיבה, תשס"ו – 2007.
- (מילואים עוד יבואו).
-

בתי דין דתיים

ממשלת המנדאט ירשה מהממשל העות'מאני את **עקרון המילט**. לפי עקרון זה כל אדם בממלכה שייך לעדה הדתית שלו. העדה, בראשותו של מנהיג דתי מוכר, נהנית מעצמאות בכל הנוגע לתחומים הדתיים, כולל שיפוט בנושאי המשפחה: נישואין, גטין, אפוטרופסות על ילדים, ירושות וכיו"ב. המחוקק הישראלי המשיך את המסורת הזאת, ואף חוקק חוקים (חוק בתי הדין הרבניים (נישואין וגירושין)–תשי"ג-1953, חוק הדיינים תשט"ו-1955) שהכפילו את שייכותו של האזרח היהודי לדתו. במסגרת זאת הוקמו ופועלים גם בתי דין לעדה המוסלמית (בתי הדין השרעיים); ובתי דין לעדה הדרוזית. בתחום הנוצרי – במסגרתו פועלות בארץ 13 עדות נוצריות – קיימת זיקה (עוד מהתקופה העות'מאנית) שלהן לבית הדין השרעי וזאת במידה שאין להן מוסדות שיפוט משלהן.

בתי הדין הרבניים

"חוק בתי דין רבניים (נישואין וגירושין)–תשי"ג-1953" הקים את בתי הדין הרבניים לעדה היהודית. החוק קובע כי כל ענייני הנישואין והגירושין של יהודים אזרחי המדינה או תושביה, יהיו בשיפוטם של בתי הדין הללו, שינהגו על פי דין תורה. בסמכות בתי הדין הרבניים לדון גם בכל ענייני המשפחה האחרים: אפוטרופסות על ילדים; צווי ירושה; צווי מאסר או עיכוב יציאה מהארץ לסרבני גט; חלוקת רכוש; משמורת ילדים בין בני הזוג; מזונות וכיוצא בזה. על החלטות של בית דין רבני ניתן לערער בפני בית הדין הרבני הגדול (מקום מושבו בירושלים), שבראשו יושב תמיד אחד משני הרבנים הראשיים לישראל. על פסיקה של בית דין רבני ניתן לערער בפני בג"צ רק במקרים מיוחדים ולאחר הענקת רשות מיוחדת להגשת הערעור. מקרה קלאסי של פסיקה כזאת ארע בחודש אוקטובר 2008, כשבג"ץ ביטל בפסק דין עקרוני פסיקה של בית הדין הרבני הגדול. בית דין זה קבע כי אישה שבגדה בבעלה לא תקבל את חלקה בזכויות הסוציאליות שצבר הבעל הנבגד במסגרת עבודתו. בית הדין הרבני הסביר כי אין בפסיקה משום הטלת עונש על האישה הבוגדת, אלא "שהצד הנבגד יאלץ, כתוצאה מההתנהגות החד-צדדית, הבוגדנית והמפתיעה, להינשא מחדש ולבנות לו בית אחר". בפסק דינו קבע הבג"ץ כי גם אם האישה היא האשמה היחידה בפירוק השיתוף, הרי שאין זה מצדיק פגיעה למפרע בזכויות שצברה ברכוש המשותף.

כאמור (ראה בית המשפט לענייני משפחה), נתונה הסמכות לדון בכל הנושאים המשפחתיים (פרט לעריכת נישואין או מתן גט) גם לבית המשפט לענייני משפחה. הדבר מביא להתרוצצות בין שתי הערכאות הללו, כשכל צד מנסה להגיע ראשון (לרוב הגבר לבית הדין הרבני והאישה לבית המשפט לענייני משפחה) לאותו מוסד משפטי שלדעתו יעניק לו יתרון על בן/בת זוגו.

בית הדין הרבני האזורי מכהן במעמד מקביל לבית משפט מחוזי. יכולים לכהן בו רק דיינים שהוסמכו לכך על ידי הרבנות הראשית, החל משנת 1995 לאחר ההסמכה. את הדיינים בוחרת ועדה מיוחדת בת עשרה חברים כדלקמן:

- שר הדתות ועוד שר המתמנה על ידי הממשלה.
- שני הרבנים הראשיים לישראל.

- שני דיינים של בית הדין הגדול.
 - שני ח"כים המתמנים על ידי הכנסת.
 - שני עורכי דין המתמנים על ידי לשכת עורכי הדין.
- כל דיין שהתמנה לתפקידו, יתחייב בפני נשיא המדינה כדלקמן: " אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל, לשפוט את העם משפט צדק, לא להטות משפט ולא להכיר פנים".
- בראש בית הדין הרבני הגדול עומד הרב הראשי, והדיינים בו נערכים בהרכב של שלושה שופטים. נשיא בית הדין הרבני הגדול ממנה את אב בית הדין בכל הרכב קבוע (של שלושה דיינים) בבית דין אזורי. בית הדין האזורי ידון בדרך כלל בשלושה, פרט למקרים הבאים: עניינים שלא על ריב; צווים לעיקול נכסים או לעיכוב יציאה מהארץ; כל עניין שבעלי הדין הסכימו עליו שניתן לדון בפני דיין אחד; ענייני סדר ומנהל; עניינים הנדונים במעמד צד אחד.
- כל דיין נתון לשיפוטו של בית דין משמעותי (ההרכבים: חמישה – מהם שלושה דיינים או שלושה ומהם שני דיינים). העילות להעמדה לדין משמעותי:
- הדיין נהג שלא כהלכה במילוי תפקידו.
 - הדיין נהג באופן שאינו הולם את מעמדו של דיין בישראל.
 - הדיין הורשע בעבירה שבנסיבות העניין יש בה משום קלון.
 - ועדת המינויים מצאה שהדיין השיג את מינויו שלא כדין.
- חקירה פלילית נגד דיין יכולה להיערך רק בהסכמתו המוקדמת של היועץ המשפטי לממשלה, וכתב האישום יוגש רק על ידו. הדיין יוצא לגמלאות בגיל 70.
- אנו רואים כי מעמדם כמו גם שכרם של דיינים בישראל דומה מאוד לזה של שופטי ישראל. אומנם הם לא נשבעים להיות נאמנים לחוקי ישראל (שכן חוקים כאלה יכולים לעמוד לא אחת בסתירה לחוק ולמורשת הדתית) – אולם עצם מתן השבועה בפני נשיא המדינה (שהיא חילונית במהותה) והעובדה שכל המערכת הזאת ניזונה מכספי המדינה ונוהגת על פי חוק שקיבלה הכנסת – מכניסה מתחת לכנפיה החוקתיות גם את המורשת היהודית על כל גווניה.
- ואכן, אנשי דת רבים בישראל נמנעים מלפנות לערכאות החילוניות של המדינה, ופונים לבית הדין הרבני. ויש המקצינים את עמדתם (נטורי קרתא וחסידי סאטמר) הפוסלים גם את בתי הדין הרבניים, עקב זיקתם למדינת ישראל, ומבכרים להתדיין בפני דיינים משלהם (נזקקים ל"דין תורה").
- זאת היא נקודת המפגש השנייה של החוק הישראלי עם המערכת הדתית היהודית. כזכור (ראה לעיל ע'____) נדרש השופט הישראלי, במידה שאיננו מוצא סימוכין בחוק הישראלי, או בתקדימים הנוהגים במסגרתו – להידרש למורשת ישראל.

בתי הדין השרעיים

בתי הדין השרעיים הוקמו בימי האימפריה העות'מאנית, ופעלו כבית המשפט של המדינה. המנדט הבריטי השאיר את המצב המשפטי שקדם לו, אולם תחם את סמכויותיהם לענייני המעמד האישי של המוסלמים בלבד.

מדינת ישראל הכירה בבתי הדין השרעיים, בסמכויותיהם ובדין התקף בהם, ואף חוקק חוק הקאדים (מאי 1961) שהכיר בקאדים שניהנו בבתי הדין ערב הקמת המדינה, וקבע את סדרי המינוי של קאדים, כשירות המועמדים, סמכויות בית הדין וכיו"ב.

מאז קום המדינה היו בתי הדין השרעיים באחריות משרד הדתות, בשנת 2002 עברו לאחריות משרד המשפטים.

סמכויות בתי הדין השרעיים

הסמכויות של בתי הדין השרעיים נקבעו בימי המנדט הבריטי, בהתאם לחוק הפרוצדורה של בתי הדין המוסלמים הדתיים לשנת 1333, ובהם:

- ענייני נישואין – הוכחת נישואין, היתר לנישואין, אשרור נישואין, מוהר ונדוניה.
- ענייני גירושין- הוכחת גירושין, בורות, פירוד וביטול נישואין
- מזונות- אישה, בן, אב וסב.
- אפוטרופסות וכשרות משפטית.
- אחזקת ילדים- סדרי ראיה ואירוח.
- כשרות יוחסין של קטינים, אבהות.
- ניהול נכסי נעדרים ופסולי כשרות.
- ציות- שלום בית.
- ואקף- הקדשים.

- מניעת אלימות במשפחה- החוק למניעת אלימות במשפחה התשנ"א- 1991.

כמו כן מוסמכים בתי הדין השרעיים לדון בנושאים הכלולים בפקודה ובחוקים הבאים:

- המרת דת לאסלאם- פקודת העדה הדתית (המרה).

- ירושה- חוק הירושה התשכ"ה- 1965.

- יחסי ממון בין בני זוג- חוק יחסי ממון בין בני זוג התשל"ג- 1973.

במערכת בתי הדין השרעיים פועלים שמונה בתי דין אזוריים, הפרושים ברחבי הארץ לפי מפתח גיאוגרפי, וכן בית הדין השרעי לערעורים והנהלת בתי הדין.

חוק הקאדים קובע שלושה תנאים מצטברים לכשירותו של מוסלמי להתמנות לקאדי:

- בעל השכלה גבוהה בחוק השרעי והשכלה גבוהה בלימודי האסלאם להנחת דעתה של ועדת המינויים, או עורך דין שהוא חבר בלשכת עורכי הדין, ועסק בעריכת דין ברציפות או לסירוגין לא פחות מחמש שנים.
- בעל אורח חיים ואופי ההולמים את מעמדו של קאדי במדינת ישראל.
- בן שלושים שנה לפחות, נשוי או שהיה נשוי.
- עמד בהצלחה בבחינות בכתב שקבעה ועדה בוחנת שהוסמכה לכך (בהרכב: נשיא בית הדין השרעי לערעורים, חבר כנסת מוסלמי שייבחר על ידה, ומי שכהן כקאדי או עורך דין).

הקאדים מתמנים על ידי נשיא המדינה על פי המלצת ועדה שרוב חבריה מוסלמים. עובדה זו עוררה התנגדות לא מעטה בעדה המוסלמית, המתנגדת שבין חברי הוועדה יהיו לא-מוסלמים. כמו כן קיים מתח מתמיד בין החוק המוסלמי, המתיר ריבוי נשים ונישואין של ילדות מגיל 10 ומעלה, והמתיר גירוש אישה גם נגד רצונה על ידי הבעל לאחר שקרא שלוש פעמים "הרי את מגורשת" - לבין החוק הנהוג במדינת ישראל.

שכן הקאדים נוטים לפרש את ההלכה המוסלמית על פי ההלכה הסדורה ("התקליד") לפי האסכולה הח'נפית (**האסכולה הח'נפית**, היא אחת מארבע האסכולות הפרשניות של **האסלאם הסוני**. האסכולה קרויה על שמו של **האימאם הגדול אל נעמאן בן ת'אבת אבו חניפה שחי בכופה שבציראק בשנים 699-767**). השומרת בהקפדה על זכויותיו של הבעל. על החלטות של בית הדין השרעי האזורי ניתן לערער בפני בית המשפט השרעי לערעורים. גם מערכת זו עומדת, בתנאים מוגדרים, בפני ביקורת הבג"צ.

בתי הדין הדרוזים

חוק בתי הדין הדרוזים, תשכ"ג-1962 נחקק בשנת 1962, ועל פיו החלו להקים במדינת ישראל את בתי הדין הדרוזים בשנת 1963 (אז הוקם בית הדין הדרוזי בעכו). מאז הוקם בית דין נוסף (1972) במסעדה (רמת הגולן) עבור ארבעת הכפרים הדרוזים באזור זה. כמו כן פועל בית דין דרוזי לערעורים שהוקם אף הוא ב-1963 ומקום מושבו בעכו. לבתי הדין הדרוזים זכות שיפוט על העדה הדרוזית (המונה כ-120,000 נפש והמתגוררת ב-22 כפרים) על פי עקרונות הדת הדרוזית, בתחומים הבאים: נישואין, גירושין, מרידה וציות (טאעה), מזונות, החזקת ילדים, מינוי אפוטרופוס, רישום צוואה בחיים, קיום צוואות, צווי ירושה, מינוי עורכי נישואין, מינוי אחראי להקדש, צווי עיכוב יציאה מהארץ.

בתי הדין הצבאיים

בית הדין הצבאי הוא בית דין הפועל במסגרת הצבא ותפקידו לשפוט חיילים וכן אזרחים עובדי צה"ל (כולל כאלה שחיים תחת ממשל צבאי). בתי הדין הללו מוסמכים לדון גם בעבירות על חוק

העונשין (גניבה, תוקפנות וכו'), פקודת הסמים המסוכנים ואף על פקודת התעבורה (נהגים צבאיים עבריינים).

בתי הדין הצבאיים מופעלים על ידי יחידה צבאית היונקת את סמכותה מ"חוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955".

מערכת בתי הדין הצבאיים מורכבת מבתי דין מחוזיים כדלקמן:

- מחוז הצפון.
- מחוז המרכז וחיל האוויר.
- מחוז המטכ"ל, חיל הים ופיקוד העורף.
- מחוז הדרום ומפקדת זרוע היבשה.
- נוסף לכך מופעלים בתי הדין הבאים:
- בית דין מיוחד בפניו נשפטים קצינים בכירים מדרגת סגן אלוף ומעלה.
- בית הדין הצבאי הימי.
- בית דין שדה – המופעל רק בזמן מלחמה.

על פסקי הדין של כל בתי הדין הנ"ל ניתן לערער בפני בית הדין הצבאי לערעורים. על פסיקתו של בית דין זה ניתן לערער, רק במקרים מיוחדים וברישיון מיוחד (לאחר שהוכח כי במהלך המשפט נפגעו זכויות יסוד – כללי הצדק הטבעי – של הנאשם או שהיו תקלות בניחול הפרוצדוראלי של המשפט, או שנפלה טעות מהותית בולטת בפסיקה) – בפני בג"ץ. לכל נאשם הזכות להיות מיוצג על ידי עורך-דין מטעם הסגוריה הצבאית או על ידי עורך דין אזרחי שקיבל אישור להופיע בפני בתי הדין הצבאיים.

במשפט צבאי, אב בית הדין יהיה תמיד שופט צבאי (בשירות סדיר או במילואים). במידה שנדרש הרכב של שלושה שופטים, יהיו השניים האחרים קצינים זוטרים (עד דרגת סרן) מיחידות רגילות. **בתי משפט צבאיים** – להבדיל **מבתי דין צבאיים**, הם מערכת של בתי משפט צבאיים הדנים נאשמים בפעולות טרור ובעבירות ביטחוניות אחרות (מחבלים).

בית הדין הצבאי לערעורים – דן בערעורים על פסקי הדין של בתי הדין ובתי המשפט הצבאיים המחוזיים והמיוחדים. בראש בית הדין עומד קצין בדרגת אלוף, החבר בפורום מטכ"ל. לרמטכ"ל נתונה זכות חנינה או קיצור העונש.

אנו רואים כי במערכת הצבאית אין הפרדה מוחלטת בין הרשות השופטת (מערכת בתי המשפט הצבאיים) לבין הרשות המבצעת (המטכ"ל). שכן הקצין העומד בראש בית הדין הצבאי הוא חבר גם במסגרת המבצעת (פורום מטכ"ל) ולכן הוא כפוף במידה רבה לראש המערכת המבצעת – הרמטכ"ל.

בתי משפט לעניינים מנהליים

במטרה להוריד את הלחץ של תיקים מצטברים, על בית המשפט העליון, נחקק חוק "בתי משפט לעניינים מנהליים, תש"ס-2000". על פי חוק זה ניתן להסמיך בית משפט מחוזי, לדון בעניינים מנהליים שקודם לכן הובאו בפני בית המשפט העליון (לכן מכונה בית משפט כזה בתואר: "בג"צ קטן").

בית משפט זה דן בעיקר בנושאים שבין הפרט לבין רשות מנהלית כלשהי. החוק מגדיר "רשות מנהלית" כדלקמן:

- גוף שהוקם ונמצא בבעלות המדינה.
 - גוף שהוקם על פי חוק.
 - גוף המתקיים ממימון ציבורי כלשהו (מסים, תקציב, ארנונה).
 - גוף שמטרתו מתן שירות כלשהו ללא עשיית רווחים (מלכ"ר).
 - גוף שהוא מונופול יחיד בתחומו.
- הנושאים בהם דן בית המשפט לעניינים מנהליים הם בעיקר אלה המנויים להלן:
- עתירה של פרט נגד הרשות המנהלית בנושאים אותם מונה החוק, כמו: ארנונה מוגזמת, אי רישום ילד לבית ספר, אי מתן רישיון לעסק, וכן טענות אחרות כלפי הרשות המקומית.
 - הגשת ערעור על החלטת רשות מנהלית בנושאים שונים כמו: החלטה של רשם האגודות השיתופיות, התנגדות לגובה היטל ביוב על ידי הרשות המקומית, החלטות של הרשות בנושאים של חוק התכנון והבנייה.
- נושאים אחרים, שאינם תואמים את המקרים הנ"ל, מועברים ישירות להתדיינות בפני בג"צ.

בתי דין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין

בשנת 2001 נוספה מערכת שיפוט חדשה, שהוקמה כדי לענות על התופעה של הסתננות מהגרים מאפריקה לישראל כמו גם מחפשי עבודה מארצות אחרות וכן נשים שמוברחות דרך הגבול בסיני עם מצרים – למטרות זנות.

ב-25 ביולי 2001, נתקבל בכנסת תיקון מס' 9 ל"חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952" שאיפשר את הקמתם של בתי דין לביקורת משמורת של שוהים שלא כדין בישראל.

מטרת הקמתם של בתי הדין הללו, היא לאפשר מתן כתובת למוחזקים המבקשים להשתחרר מהמשמורת מסיבות המנויות בחוק (ראה להלן).

את פקודות המשמורת מוציא הממונה על ביקורת הגבולות של משרד הפנים, ובתי הדין מוסמכים לאשר את צו המשמורת, לשנותו או לבטלו.

עד חודש יוני 2004 היו בתי הדין הללו חלק ממשרד הפנים, מאותו תאריך ואילך הם הועברו למשרד המשפטים ופועלים כתת-יחידה של היועץ המשפטי של **משרד המשפטים** (להבדיל מהיועץ המשפטי לממשלה).

בתי הדין מוסמכים לשחרר מוחזקים במקרים הבאים:

- אם שהייתו הבלתי חוקית של המוחזק יסודה בטעות שבתום לב, והוא אכן ייצא מהארץ במועד שנקבע לו.
- אם בית הדין השתכנע שהמוחזק ייצא מהארץ בעצמו, במועד שנקבע לו ולא יהיה כל קושי לאתרו בשעת הצורך.
- אם מצב בריאותו של המוחזק עלול להיזקק עקב השהייה במשמורת, או שקיימים טעמים הומניטאריים (כגון החזקת אם במשמורת המותירה את ילדה הקטין בלא השגחה) – לשחררו.
- מי שמוחזק במשמורת 60 ימים ברציפות.
- אולם במקרים הבאים יימנע בית הדין לשחרר מוחזק:
 - המוחזק איננו משתף פעולה, מסרב להבהיר את זהותו ומונע על ידי כך את הסדרת הליכי הרישום מהארץ.
 - אם השחרור עלול לסכן את ביטחון המדינה, את שלום הציבור או את בריאותו.
- תוך ארבעה ימים מיום הכנסתו של אדם למשמורת, יש להביאו בפני בית הדין. על החלטותיו של בית דין זה ניתן לערער בפני בית המשפט המחוזי היושב בדין בבית משפט לעניינים מנהליים.
- בתי הדין מקיימים את ישיבותיהם בסמיכות למתקני המשמורת: במעשיהו; בחדרה ובקציעות.

בית המשפט לעניינים כלכליים.

- ביום 15 בדצמבר 2010 החל לפעול בישראל בית-משפט חדש, כמחלקה של בית המשפט המחוזי של תל-אביב, והוא: **בית המשפט לעניינים כלכליים**.
- ההחלטה על הקמתו נדונה והתגלגלה במסדרונות משרד המשפטים, מערכת המשפט ובציבור, במשך שנים. המחייבים את הקמתו של בית משפט חדש כזה טענו:
- הנושאים הכלכליים הפכו למורכבים ולמסובכים יותר ויותר עקב הפיתוח של כלים כלכליים חדשים, הגלובליזציה המחייבת התמצאות בכלכלת העולם, והנפח העצום של נושאים כלכליים המתדפקים על דלתות מערכת המשפט הן בתחום הפלילי והן בתחום האזרחי. הדבר מחייב התמחות מיוחדת, שלא כל השופטים בקיאים בה.
 - העדר התמחות מיוחדת של שופטים בתחום הכלכלי, גורמת לסחבת בטיפול בתיקים, הזדקקות למומחים המוזמנים על ידי בית המפשט, או הניסיונות של הצדדים המתדיינים להביא כל אחד מומחה מטעמו – דבר המחייב את השופט להתמצא בפרטים הטכניים והמקצועיים של הפרשה הנדונה בפניו ומביא להארכת המשפט.
 - המשימה של בית המשפט לעניינים כלכליים תהיה אפוא יעול ושכלול האכיפה הכלכלית במדינה, והקטנת הספקנות של המערכת המשפטית (כולל עורכי הדין והתקשורת) לגבי הוודאות המשפטית של פסקי הדין שייצאו מתחת ידו של בית המשפט.

המתנגדים להקמתו טענו :

- אין צורך בבית משפט מיוחד דווקא לתחום הכלכלי.
- אין מקום להקים בתי משפט ייעודיים לכל תחום משפטי בנפרד.
- אחרים טענו כי בית משפט אחד לא יצליח להתגבר על המעמסה המנהלית של נושאים כה רבים בתחום הכלכלי.
- ואילו כמה עורכי דין ומשפטנים טענו כי הקמת בית המשפט נועדה לרצות בעלי עניין כלכליים, שרצו בית משפט "שיחשוב כמותם" ובכך יסייע להם בפעילותם העסקית....
- תחומי הסמכות של בית המשפט הם כדלקמן :
- עבירות על חוק ניירות ערך, עבירות בעלות אופי כלכלי (העלמת מס, הלבנת הון), עבירות על חוק ייעוץ השקעות.
- עתירות מנהליות נגד החלטות של רשות ניירות ערך, הבורסה ורשם החברות.
- תיקים אזרחיים בתחום דיני חברות ודיני ניירות ערך.
- כל התדיינות אזרחית בתחום חוק החברות וחוק השקעות משותפות בנאמנות.
- להלן כמה דוגמאות של עבירות פליליות המחכות לדיון ולהכרעה של בית המשפט לעניינים כלכליים :
- עשיית שימוש במידע פנים לצורך רכישת ניירות ערך של חברות.
- הרצת אגרות-חוב בחברה.
- הגשת תשקיפים מטעים.
- שימוש בפיקדונות של לקוחות, ללא ידיעתם, בפעילויות שונות בבורסה.
- בית המשפט פועל כמחלקה עצמאית בבית המשפט המחוזי בתל-אביב, באמצעות שלושה שופטים מחוזיים שמונו לתקופה שלא תפחת מארבע שנים. מעריכים כי היקף הפעילות יגיע ל-400 תיקים בשנה. לאור הניסיון שיצטבר, יוחלט בעתיד אם להוסיף בתי משפט לעניינים כלכליים גם במחוזות נוספים במדינה.

תיקון מס' 16 לחוק החברות

על רקע הביקורת העממית שפרצה בקיץ 2011 נגד הבנקים והתאגידים הכלכליים המרוכזים בידי קבוצה קטנה של בעלי עניין, חשוב להבליט כאן תיקון חשוב ביותר שנחקק בתחילת חודש מאי 2011 : זהו תיקון מס' 16 לחוק החברות המגביל באופן משמעותי את ניצול כוחם של בעלי השליטה בחברה, כדי לקדם באמצעותה את טובתם האישית. עד כה הצליחו בעלי השליטה להעבי במועצות המנהלים כמעט כל החלטה – כולל עסקאות של בעלי עניין (כמו קבלת הלוואה ממוסד כספי הנמצא בשליטתם). להלן עיקרי התיקונים (על פי סקירה של משה גורלי ב"כלכליסט" מיום 27 במרס 2011) :

הקשחת כללי פעולת הדירקטוריון

- איסור על הבעלים לשמש כ"דירקטור צללים" – היינו משפיע מבחוץ על הצבעת חברי

הדירקטוריון.

- חיוב הדירקטורים להפעלת שיקול עצמאי.
- רק רוב מיוחד יכול לאשר כהונה מקבילה כיו"ר וגם כמנכ"ל.
- אדם הכפוף למנכ"ל לא ימונה ליו"ר הדירקטוריון.

חיזוק עצמאות ועדת הביקורת

- יו"ר הוועדה יהיה תמיד דירקטור חיצוני (דח"צ).
- רוב החברים יהיו דירקטורים בלתי תלויים.
- מי שפרנסתו תלויה בבעל השליטה לא יוכל לשבת בוועדה.
- השתתפות בעלי שליטה בוועדה תוגבל.
- הוועדה תקבע איזו פעולה מחייבת אישור מיוחד.

הגברת כוחו של המיעוט

- עסקאות בעלי עניין מחייבות רוב של בעלי מניות המיעוט במקום שליש.
- **שכר** ודמי ניהול לבעל השליטה טעונים אישור מחדש אחת לשלוש שנים.

העצמת הדירקטורים החיצוניים

- דירקטורים חיצוניים ימונו ברוב בעלי המניות שאינם בעלי עניין.
- ניתן יהיה להאריך את כהונתם ללא הסכמה של בעל השליטה.
- הזיקה האסורה של דח"צ לבעל השליטה כוללת מעתה גם משפחה.
- דח"צ שיסיים א כהונה בחברה יחויב בצינון לכלל החברות בקבוצה.

ייעול האכיפה

- רשות ניירות הערך תורשה להטיל עיצום כספי על אי-מילוי הוראות חוק רבות ובכללן הוראות התיקון.
- חיזוק מעמד התביעה הנגזרת: כאשר מחצית הדירקטורים "נגועים", ניתן לפנות ישירות לבית המשפט ולוותר על פנייה מקדימה לחברה (תביעה נגזרת, היא תביעה שמגיש בעל מניות עבור או בשם חברה, נגד מנהלים או פקידים של אותה חברה, שפעלו נגד האינטרסים של בעלי המניות).
- רשות ני"ע תוכל להשתתף במימון תביעה נגזרת.

רשם בית המשפט

במערכת המשפט הישראלית על קומותיה (עליון, מחוזי ושלום), מכהנים **רשמים** או **סגני רשמים**.

אלה מתמנים על ידי נשיא בית המשפט העליון באישור שר המשפטים. תפקידם, כמפורט להלן, הוא משפטי בחלקו, ועיקר עבודתם בתחום של קבלה ואישור מסמכים הדרושים במהלך ההתדיינות המשפטית, מתן פסקי דין במקרים מיוחדים ועוד. רשם חייב להיות שופט או אדם הכשיר להיות שופט.

פעולתם של הרשמים נועדה לפשט ולהחיש את עבודתם של בתי המשפט, שכן אלה אמונים על פרוצדורה נוקשה המחייבת אימות של מסמכים, כדי שניתן יהיה להסתמך עליהם במהלך הדיונים המשפטיים, ועיסוק נרחב במסמכים ובעבודה משרדית. כמו כן נועדה העסקתו של רשם להוריד את העומס מעל בתי המשפט על ידי הענקת זכות שיפוט מוגבלת ובתנאים המפורטים להלן, לרשמים. מן הראוי להעיר כי רשמים מצויים גם במשרדי ממשלה שונים, והם ממונים על בחינת זכאותם של המבקשים להיכלל באחד מהפנקסים של בעלי מקצועות שונים, כגון: פנקס המהנדסים, פנקס הקבלנים או בפנקסים אחרים כגון פנקס העמותות, פנקס האגודות השיתופיות, או פנקס המפלגות וכיו"ב.

ואלה תחומי עיסוקו וסמכויותיו של רשם:

- לתת פסק דין על פי צד אחד אם הצד השני לא התגונן במשפט או שלא ניתנה לו הרשות להתגונן.
 - לתת פסק דין מחייב כששני הצדדים הגיעו לנוסח מוסכם, ואף לפסוק את גובה הוצאות המשפט לכל צד.
 - לתת צווי עיקול זמניים או לבטלם.
 - לקבוע את גובה הערבות לתשלום הוצאות המשפט על ידי מי מהצדדים למשפט (תובע, נתבע, מערער או משיב).
 - להעניק פטור או דחיית תשלום הוצאות משפט מפאת עוני.
 - החזרת אגרות של בית המשפט ששולמו בטעות, ואישור כל תשלום מקופת בית המשפט, כולל קביעת גובה שכר עדים שהוזמנו למשפט והוצאותיהם.
 - הארכת המועד להגשת ערעור או מתן אישור לעצם הגשת ערעור; כמו גם אישור להענקת ארכה לטעון, רשות לתקן כתב טענות, בקשות דחופות לשמיעת תובענה, וערעור.
 - מינוי אפוטרופוסים לדיון.
 - קביעת מועד לחקירתו הפומבית של חייב לפי פקודת פשיטת רגל.
- תוקפם של פסקי דין של רשמים בכל דרגות המשפט, כפסק דין של בית המשפט בו מכהן הרשם. על פסקי דין של רשם ניתן לערער.

הנהלת בתי המשפט

לסיום פרק זה של מערכת בתי המשפט, מן הראוי להתייחס גם להנהלת בתי המשפט. זהו מוסד במשרד המשפטים (מנהל בתי המשפט) המטפל בכל הבעיות הארגוניות והתקציביות הקשורות

למערכת בתי המשפט בארץ: דאגה למבנים מתאימים, שיבוץ שופטים ובעלי תפקידים אחרים, טיפול בתנאי העבודה של כל המערכת, בדרגות, בשכר ובתנאים הנלווים, עמידה בפני האוצר בכל הנוגע לתקציב מערכת המשפט וכיו"ב.

כאן נמצאת נקודת המפגש בין עצמאות המערכת המשפטית לבין תלותה החומרית בתנאי העבודה שהנהלת בתי המשפט אמורה להעמיד לרשותה. שכן מנהל בתי המשפט (בדרגת שופט מחוזי) מתמנה על ידי שר המשפטים בהסכמת נשיאת בית המשפט העליון. הדברים יכולים להתנהל בצורה נאותה, כאשר יש הבנה ושיתוף פעולה בין שני הקודקודים. אולם כאשר שיתוף פעולה כזה מתערער (כפי שהיה הדבר בתקופת כהונתו של פרופ' דניאל פרידמן כשר המשפטים), הופכת האחידה המנהלית של משרד המשפטים (באמצעות הנהלת בתי המשפט) למוקש בהתנהלותה ובעצמאותה של מערכת השיפוט מצד אחד, ולהטלת ווטו על מהלכים ארגוניים מהותיים של שר המשפטים על ידי נשיאת בית המשפט העליון מצד שני.

אפליית נאשמים ערבים במערכת המשפט

דו"ח ביניים שפרסמו הפרופסורים גיורא רהב, אפרים יער ויורם רבין, על פי הזמנת הנהלת בתי המשפט (לגבי השנים 1996-2005), מצביע על מגמות של אפליה לרעה של נאשמים ערבים אזרחי ישראל, במערכת המשפט. על פי המחקר:

- 48.3% מכלל הנאשמים הערבים נשלחים למאסר, לעומת 33,6% של נאשמים יהודים.
 - בעבירות דומות הוטלו בממוצע 14 חודשי מאסר על נאשמים ערבים לעומת 9.5 חודשי מאסר על הנאשמים היהודים.
 - 63.5% נאשמים ערבים בעבירות אלימות נשלחו לכלא לעומת 43.7% מהנאשמים היהודים באותן עבירות.
 - במגוון של עבירות שונות נדונו 71.8% מהנאשמים היהודים למאסר על תנאי, לעומת 78.7% מהנאשמים הערבים.
- הממצאים שפורסמו חלקית בחודש אוגוסט 2011 עוררו תגובה ציבורית רחבה כולל תביעה לשינוי ערכים במערכת המשפט על ידי פעולות הסברה. מסתבר כי עשרות שנים של עימות לאומי מחלחלים למערכות המוסדיות השונות של החברה הישראלית ומחייבים מעקב תמידי ופעילות מתאימה לצמצום התופעות החברתיות השליליות הנגזרות מהעימות.

סמכויות שיפוט מחוץ לפירמידת בתי המשפט ובתי הדין

למערכת שלמה של פקידים במשרדי הממשלה, הוענקה סמכות שפיטה בתחומים הצרים של אחריותם. להלן כמה דוגמאות:

- **למפקח על רישום מקרקעין** במשרד המשפטים (הוא חייב להיות כשיר לכהן כשופט שלום), מוענקות על פי החוק שתי סמכויות: סמכות שיפוטית וסמכות מנהלית. במסגרת הסמכות המשפטית רשאי המפקח להכריע בסכסוכים בין בעלי דירות בבית משותף.

- **ועדות ערר אזוריות** – פועלות במסגרת משרד הרווחה והשירותים החברתיים – לפנייהן יכול האזרח לערער במידה שלא קיבל את העזרה המגיעה לו לדעתו מהמחלקה לשירותים חברתיים של המשרד. ועדות ערר קיימות גם במשרדים אחרים כמו וועדת הערר לענייני ארנונה במשרד הפנים, ועדות ערר במוסד לביטוח לאומי, ועדות ערר במשרד הביטחון לגבי קביעת גובה הנכות של חיילים שנפגעו בתקופת שירותם הצבאי ועוד. לפסיקות של ועדות אלה יש תוקף משפטי.
- **לפקיד השומה של מס ההכנסה** - קיימת סמכות של **מיטב השפיטה**, בבואו לקבוע שומה לנישום. בעיקר אמורים הדברים כאשר ספרי החשבונות של הנישום נפסלים, בגלל ניהול חסר – ופקיד השומה קובע לנישום שומה חדשה בהתאם למיטב שפיטתו. על קביעת גובה השומה ניתן לערער בפני בית המשפט. על סמכויותיו אלה של פקיד השומה קמו עוררים באחד התחומים המעניינים והוא בנושא הסדרי הכופר, לנישומים המוכנים לשלם את המגיע מהם בצירוף כופר, בעקבות השתמטות ממסים שנתגלתה על ידי פקיד השומה, וזאת מבלי שיינקטו נגדו הליכים פליליים. הסדרים אלה היו סודיים עד שהתנועה לחופש המידע ערערה על כך, בשמו של עקרון חופש המידע. בית המשפט העליון החליט לקבל את הערעור.

הגישור

מאז ומעולם יישוב סכסוכים בין אנשים, בין גופים שונים, בין הפרט לממשל ובין הממשל לפרט – נעשה על ידי הבאת הסכסוך להכרעה בפני סמכות שיפוטית. הבאת סכסוך בפני שופט סופה הכרעה לצד זה או אחר, כשהצד המפסיד חייב למלא אחר פסק הדין. ההכרעה המשפטית היא אם כן הכרעה חד-צדדית, לאור הראיות שהוצגו בפני השופט. אולם לא תמיד נמצאית האמת כולה בצד האחד. וכשהשופט מגלה זאת הוא נוטה להקל בעונשו של הנאשם או להמעיט בגובה הפיצוי שעליו לשלם למי שתבע אותו למשפט.

כאן עלינו להיכנס גם למניעים הפסיכולוגיים המניעים אדם לתבוע את רעהו למשפט: לעתים התביעה לשיפוי על הנזק שגרם הנתבע לתובע, מלווה בטינה אישית ובאיבה, שנגרמו בעת ניהול הדין והדברים בין השניים טרם הגשת התביעה. בעקבות כך מעלה התובע את סכום התביעה בנימוקים מנימוקים שונים (פגיעה בכבוד, פגיעה בשם הטוב, דרישה עבור "צער שבת ובושת" וכיו"ב) וזאת כדי לנקום בנתבע.

לשופט אין ברירה אלא לדון בנוסח התביעה כפי שהוגש, ובמידה שעורך דין טוב של התובע אמנם מצליח להוכיח כי נגרמו לתובע גם נזקים נלווים כנ"ל – הוא עשוי להעלות את גובה סכום השיפוי שיפסוק לתובע או להתעלם מהתביעה הנוספת. וכך מסתיים לא אחת עימות משפטי כזה כששני הצדדים יוצאים לא מרוצים.

משפטים כאלה, הנערכים לאלפיהם, מעמיסים על מערכת המשפט עול כבד של דיונים ארוכים, הגורמים עינוי דין וסתימת המערכת.

בשנת 1993 התקין שר המשפטים, באישורה של הכנסת, תקנות נוספות "לחוק בתי המשפט (נוסח משולב) – תשמ"ד – 1984" ול"חוק בית המשפט לענייני משפחה, תשנ"ה – 1995" – לפיהן הוקמה

מסגרת התדיינות חדשה – הגישור.

מטרת התקנות והקמת המוסד החדש, היא הקלת העומס מעל בית המשפט מצד אחד, ומציאת דרך להידברות בין שני הצדדים, כך ששניהם ייצאו מרוצים מהסכסוך מצד שני.

בגישור מתנהל המשא והמתן בין שני הצדדים על ידי **מגשר**, שהוא צד שלישי ניטראלי, שאיננו נכפה על הצדדים (כמו שופט) אלא נבחר על ידם. במהלך הגישור ניתנת לכל צד האפשרות להציג את עמדתו בסכסוך, לפרט את האינטרסים שלו, ולשמוע את הצד השני. בתוך כך יכול המגשר לזהות אינטרסים משותפים בין השניים ולבנות מהם הצעה לפתרון שתספק את שניהם.

את ההצעה להעביר נושא לגישור מציע לרוב שופט שהסכסוך בין שני הצדדים הובא בפניו. הוא מסביר לצדדים כי הדברים שיימסרו במסגרת הגישור לא ישמשו כראייה בהליך המשפט האזרחי (ההתדיינות תהיה סודית), וכי אי הסכמתם להעביר את העניין למגשר או הפסקת הגישור, לא ישפיעו על תוצאות המשפט.

מינוי המגשר (על ידי הצדדים או על ידי בית המשפט) הוא הליך הנעשה כולו בפקוחו ובאישורו של בית המשפט. במידה שתהליך הגישור נפסק מסיבה כלשהי, יחזור הנושא לדיון בפני בית המשפט. ואילו כשהצדדים מגיעים להסדר גישור, הוא מובא בפני השופט שייתן לו תוקף של פסק דין.

שלבי הגישור

- הצדדים פונים למגשר המוסכם על שניהם, או מופנים אליו על ידי בית המשפט.
- המגשר מקיים פגישות נפרדות עם הצדדים ושומע את גרסאותיהם להשתלשלות פרטי הסכסוך.
- המגשר נפגש עם כל צד בנפרד ומציג לו את סיכוייו בתיק.
- המגשר מציע לצדדים פתרון.
- אם הצדדים מסכימים, נחתם הסכם ובית המשפט נותן לו תוקף של פסק דין.
- אם הצדדים לא מסכימים התיק חוזר לבית המשפט.

אכיפה: חקירה, כתב אישום ועמידה במשפט

שלב א' – המשטרה

עמדנו עד כה על הפריסה הרחבה של מוסדות השפיטה של המדינה וכללי הפעלתם. אולם כדי שאלה יוכלו לפעול ולשפוט עבריינים, דרושה מערכת נוספת, זו שתשים ידה עליהם, תחקור אותם ותמצא הוכחות לביצוע העבירה על ידם. את התפקיד הזה ממלאת משטרת ישראל. בחלק מהעבירות (עד רמה של **עוון** *) המשטרה תפעיל תובע משטרתי שיופיע בבית המשפט ויגיש את כתב האישום (לדוגמה – תביעות לבית הדין לתעבורה). בעבירות משמעותיות יותר מכינה המשטרה את התיק, על מכלול תכולתו (כולל הודאות של נאשמים ושל עדים, והוכחות בדוקות לביצוע

(*) סיווג העבירות לפי חומרתן:

- * חטא - עבירה שנקבע לה עונש מירבי של מאסר עד שלושה חודשים.
- * עוון - עבירה שנקבע לה מאסר העולה על שלושה חדשים אך לא יותר משלוש שנים.
- * פשע - עבירה שנקבע לה מאסר העולה על שלוש שנים.

העבירה), ומעבירה אותו לפרקליטות המדינה, בצירוף המלצתה להעמיד את הנאשם לדין או לסגור את התיק מחוסר הוכחות, או בגלל העדר עניין לציבור.

שלב ב' – הפרקליטות.

הפרקליטות לומדת את התיק על מנת להגיע להחלטה: האם ההוכחות הכלולות בו חזקות דיין כדי לעמוד בביקורת של בית המשפט. במידה שהמסקנה תהיה חיובית, תכין הפרקליטות כתב אישום בהתאם לחומרת העבירות ותגיש אותו למשפט, עם בקשה לעונש המפורט בחוק. במידה שהפרקליטות מצאה שהחומר בתיק איננו מספיק כדי לעמוד במבחן המשפטי, היא תפנה למשטרה בבקשה שתשלם את החקירה בנושאים מסוימים. הפרקליטות יכולה גם לסגור את התיק אם היא משתכנעת שלא תצליח לזכות במשפט על בסיס החומר המצוי בו. גם המשטרה יכולה לסגור תיקים, כאשר היא מקבלת תלונה מאזרח ומוצאת שאין בה **עניין לציבור**. נושא זה של **עניין לציבור** הוא מהותי ביותר, והוא החלק החשוב של כל נושא הענישה, שכן הענישה מיועדת להשיג שתי מטרות:

- להעניש את העברין בגין המעשה העברייני שעשה.
- להטיל על העברין עונש למען "יראו ויראו".

המדינה נוטלת אפוא על עצמה את תפקיד התביעה נגד עבריינים, כיוון שלדעתה כל עבירה היא פגיעה במרקם החברתי הרחב, נוסף על הנזק שהיא גורמת לקורבן העבירה. אולם ישנם גם תחומים, בהם המדינה נתבעת על ידי נפגעים בתחום האזרחי. כך למשל יכול להתעורר ויכוח בין המדינה בבואה להפקיע אדמה פרטית לצורך סלילת מסילת ברזל, לבין בעלי הקרקע המתנגדים לכך או התובעים פיצוי הולם יותר עבור הקרקע שלהם; או במקרה של חוזי ביצוע שחתמה המדינה עם מבצעים ואינה עומדת לדעתם בתנאי החוזה או שהמדינה תובעת אותם בגין אי עמידה כזאת. גם בכל התחומים הללו תפעל בשם המדינה הפרקליטות.

העובדה שבישראל קיימת הפרדה בין שלב החקירה (במשטרה) לבין שלב הכנת כתב האישום (בפרקליטות), משרתת במידה רבה את הצדק. שכן מכיני תיק החקירה מזדהים לרוב עם תוצאותיה (הם עשויים להשתכנע באשמת הנחקר לא על פי ההוכחות בכתב שבידיהם אלא על פי הרושם שקיבלו ממנו ומעדותו במהלך החקירות) ועשויים להמליץ על העמדה לדין גם כאשר הראיות הדרושות כדי לשכנע את בית המשפט הן קלושות. ואילו אנשי הפרקליטות מקבלים לידם תיק המאפשר להם להגיע למסקנות רק על פי מה שכלול בו באופן ראייתי, ללא כל השפעות חיצוניות והתרשמויות שאין להן הוכחה בכתב. הדבר גורם לעתים לעימותים בין שתי הרשויות הללו, בפרט כאשר כל צד מפרסם את עמדתו השונה בתקשורת. אף על פי כן, עימותים כאלה, בחיפוש אחר הצדק, הם חיוביים ומשרתים את זכותו של האזרח למשפט צדק.

במהלך העשור הראשון של האלף השלישי נמתחה ביקורת רבה על התנהלותה של הפרקליטות והועלה הצורך להקים גוף אשר יהווה כתובת לכל מי שירגיש נפגע מדרך התנהלותה. יש לשים לב לעובדה יוצאת הדופן לפיה 97.7% מכל הנאשמים הפליליים יוצאים חייבים בדין. ב-3 בינואר 2011 פרסם מבקר המדינה דו"ח מפורט על עינוי הדין שנעשה לנאשמים פליליים בגין משך הזמן הארוך העובר בין פתיחת התיק לבין הבאתו בפני שופט. הדבר גורם לעינוי דין הן לנאשם והן לנפגע הממתין לקבל מבית המשפט דין צדק (פירוט ממצאי הדו"ח מצוי בעמוד _____ להלן).

שלב ג' המשפט

לאחר שתיק האישום הוכן ותוכנו הועמד לעיון גם לסנגורים של הנאשם, נפתח המשפט. כל צד מביא עדים להוכחת טענותיו, ואלה נחקרים בפני השופט או השופטים. במסגרת זאת יש להצביע על האפשרויות הקיימות לתובעים ולנתבעים לקדם ת האנטרסים שלהם במהלך המשפט:

עד מדינה

הוא לרוב אדם המסכים לחצות את הקווים ולעבור מצד הנאשמים לצד המאשימים. זה יכול להיות עבריין שהשתתף בביצוע העבירה הנדונה בבית – המשפט ולהעיד מבפנים על מעשיו הפלילים של כל אחד מהנאשמים האחרים. הדבר נעשה תמורת הבטחה של הפרקליטות להקטין את כתב האישום נגדו או אף לבטלו כליל. בגידה כזאת של עד המדינה מהווה סיכון אישי עבורו, שכן חבריו המורשעים ינסו לפגוע בו ולהענישו על הבגידה. כדי להבטיח את עדותו בתקופת ההמתנה לפתיחת המשפט, נוהגת המשטרה לשכן את עד המדינה בדירת מסתור המוגנת על ידי שוטרים במשך כל שעות היממה.

הרשות להגנת עדים

הסכנה לשלומם של עד מדינה נמשכת (ולעתים אף מתגברת) לאחר סיום המשפט ושליחת הנאשמים לכלא. כדי להבטיח שעד המדינה לא יחשוש להעיד בגין החשש לחייו בעתיד, מוקמת במדינות רבות (ובכללן ישראל) רשות מיוחדת להגנת עדים. הרשות הזאת דואגת לשינוי זהותו של העד, שינוי מקום מגוריו ובמקרים חמורים אף להברחתו לחו"ל בזהות חדשה. כמו כן דואגת

הרשות לצד הכלכלי של העד, הן בהשגת מקום עבודה חדש או במימון הוצאות המחיה שלו במידה שאין הוא יכול לעבוד לפרנסתו.

עד עוין

קורה לא אחת שעד תביעה חוזר בו מההודאה שמסר במשטרה או בציבור (בתצהיר משפטי) לגבי הנאשם, והוא מסתתר מאחורי טיעונים של "לא זוכר" או בהכחשת העובדות שמסר. הסיבות לכך יכולות להיות שונות:

- העד נסוג מעדותו הראשונה בגלל איומים של הנאשם או מטעמו.
- העד טוען כי עדותו הראשונה ניתנה תחת לחץ ואיומים של המשטרה.
- העד חושש כי תמיכה בעדותו הראשונה תביא גם להרשעתו.
- בנושאים של גילוי עריות, קורה לא פעם שהמתלוננים חוזרים בהם מההאשמה כדי לשמור על אחדות המשפחה.

את הבקשה להכריז עד כ"עד עוין" יכול להגיש רק הצד שהביא את העד ושעדותו החדשה גורמת לו נזק. לא אחת יתבקש בית המשפט להכיר בעדות הראשונית שמסר העד בחקירתו במשטרה ולהתעלם מעדותו הנוספת, הגורמת נזק לצד שהעלה את העד לדוכן העדים.

שיבוש מהלכי משפט או מהלכי חקירה

על מנת להבטיח את טוהר מהלך החקירה או ההליך המשפטי, מפני שיבושים, העלמות או עיוותים של חומר החקירה על ידי מי מהנאשמים או עושי דברם (מושג זה כולל גם שיחות עם הנאשם או העדים על מנת לכוון את עדותם או להבאתם לעדות שקר) עובר על החוק ועונשו עד שלוש שנות מאסר. שיבוש חקירה יכול להיות גם החלפת לוחית זיהוי או צביעה מחודשת של מכונית שהייתה מעורבת בתאונה; מתן עדות שקר; או כל פעולה העשויה למנוע את הבאת האמת לבית המשפט כדי להבטיח משפט צדק.

הצעה: דרגות אישום שונות לאישומי רצח ולאישומי המתה

שר המשפטים יעקב נאמן, מינה צוות משפטיים בראשותו של פרופ' מרדכי קרצמיצר, לבחון את סוגיית האישומים ברצח. שכן מסתבר, כמו במדינות אחרות בעולם, שקיימת חומרה שונה לגבי סוגי רצח שונים, כמו: רצח בכוונה תחילה לעומת רצח בשוגג או מתוך קלות דעת כמו למשל בתאונת דרכים. המשפטה האמריקאית מבדיל הבדלה ברורה בין רצח מדרה ראשונה ורצח מדרגה שנייה.

הצוות הגיש את מסקנותיו לשר המשפטים בסוף חודש אוגוסט 2011. בהתאם להצעת הוועדה: על רצח בכוונה תחילה יוטל עונש חובה של מאסר עולם, ואילעל רצח שבוצע מתוך זלזול או אדישות לתוצאות (תאונת דרכים קטלינית) יהיה העונש **עד** מאסר עולם, לפי שיקול דעתם של השופטים.

הצוות הציע כמו כן לקבוע שלוש דרגות של חומרה לעבירת **המתה**:

- על עבירת המתה בנסיבות של אחריות מופחתת – ייגזר עונש שבין 15 ל-20 שנות מאסר.
- על עבירת המתה בקלות דעת – ייגזר עונש של 9 שנות מאסר.
- על עבירת המתה בעקבות בקשצ הקורבן ל"המתת חסד" יהיה העונש חמש שנות מאסר.

שר המשפטים הודיע כי בדעתו להביא הצעת חוק התואמת להמלצות, לאישור הכנסת במושב

החורף של 2011 - 2012

עסקת טיעון

קורה לא אחת שהפרקליטות מגישה תביעה משפטית נגד נאשם, אולם מראש (או במהלך המשפט) מתברר לה כי העובדות המוכחות שבידה להפלת הנאשם הן קלושות. היא מציעה אפוא לפרקליטי הנאשם לערוך "עסקת טיעון". במסגרת הזאת נערכת התדיינות בין שני הצדדים איזה עונש יושת על הנאשם בגין הודאתו בכתב האישום, או אילו סעיפים יושמטו מכתב האישום כדי להקטין את חומרת העונש. הפרקליטות תשיג בצורה כזאת פסק הרשעה (אם כי מופחת) והנאשם ירוויח מהקטנת עונשו.

את ההסכם בדבר עסקת הטיעון יביאו שני הצדדים בפני השופט, בצירוף בקשה לכלול אותה בפסק דינו. השופט רשאי לדחות את העסקה, אם לדעתו אין היא משקפת את חומרת המעשה של הנאשם או מכל סיבה אחרת. לעתים יסכים השופט לקבל את עסקת הטיעון כיוון שהיא תחסוך מזמנו של בית המשפט ומההוצאות הכרוכות בהתארכותו.

אולם בעקבות ריבוי עסקאות הטיעון, גם עם עבריינים אלימים ובהם רוצחים ואנסים – הועלתה בכנסת הצעת חוק של חה"כ זאב בילסקי (יוני 2011) המעניקה לנפגעים זכות וטו על הצעת הטיעון שעומדת הפרקליטות להגיש לאישורו של בית המשפט. לדעתו, בחתירתה של הפרקליטות להשיג הרשעה מהירה (שחוסכת זמן ומשאבים של המערכת המשפטית) היא מוחקת סעיפי אישום או מחליפה אותם באישומים קלים יותר. הפרקליטות מצדה מתנגדת להצעה העלולה לדעתה לפגוע בעצמאותם של הפרקליטות ושל ההליך המשפטי, שכן הצד הנפגע ידרוש תמיד עונש מקסימאלי. כמו כן נטען בפרקליטות כי אנשיה לוקחים בחשבון את עמדת הנפגעים בבואם לחתום על עסקת טיעון. להלן כמה דוגמאות על קלות העונש שסיכמה הפרקליטות בעסקאות טיעון:

- ביוני 2010 דרסו פנינה ועומרי נעים את הנער אמיר בלחשן; נמלטו מהזירה ונצפו במסעדה באותו היום. הם חתמו על עסקת טיעון לפיה הוטל עליהם עונש מאסר של שלוש שנים, ואילו הנער הנפגע מוגדר כצמח.
 - במרס 2011 נהג מרק פטריק בשכרות ופצע באורח קשה את הנערה שחר גרינשפן, שנותרה משותקת. הוא חתם על עסקת טיעון לפיה הוא נדון לעבודות שירות, קנס של אלף שקל ושלילת רישיון....
- בעת כתיבת דברים אלה (דצמבר 2011) נמסר כי הצעת חוק ממשלתית ברוח זו

הופצה (יוני 2010) במטרה להקנות לפרקליטות, לסגגורים ולבתי-המשפט אמות מידה לאישור עסקאות טיעון. במקביל הנחה שר המשפטים את פרקליט המדינה לא לעשות עסקאות טיעון במקרה של עבירה חמורה או עונש שלא הולם את חומרת העבירה. (הנתונים, על פי מאמריה של גב' טובה צימוקי ב"דיעות אחרונות" – מאי ויוני 2011).

תביעה ייצוגית

זאת היא תביעה שמגיש אדם אשר נפגע בצורה כלשהי, לרוב מבחינה כספית, בשמו ובשם של תובעים פוטנציאליים נוספים שנפגעו לדעתו באותה צורה, גם אם לא מונה רשמית על ידם ומבלי צורך לקבל מהם ייפוי כוח. תביעה ייצוגית ניתן להגיש נגד שורה ארוכה של מוסדות כפי שהיא מפורטת בחוק "ובענות ייצוגיות – תשס"ו – 2006" וביניהן בין היתר: תביעה נגד בנק (בגין גביית עמלה שלא כדין); תביעה נגד רשת שיווק (בגין גבייה שלא כדין עבור מוצר כלשהו או הימנעות ממתן שירות למובטח); קיפוח שכר או תנאים סוציאליים של עובדי קבלן; הפלייה בשכרן של נשים לעומת גברים באותה עבודה; תביעה נגד עירייה או רשות אחרת בגלל גביית תשלומים שלא כדין וכיו"ב.

כיוון שמדובר בתביעה ייצוגית, הרי זכיותו של התובע יכולה לחול על מאות או אף אלפי מקרים דומים ולהסתכם במאות ואף במיליוני שקלים.

כדי להגיש תביעה ייצוגית חייב המגיש לקבל את אישורו של בית המשפט. זה יבחן את הבקשה לאור ההיבטים הבאים: האם התביעה אכן משותפת עובדתית או משפטים לכלל חברי הקבוצה; האם קיים סיכוי סביר שהתביעה תוכרע לטובת הקבוצה והאם אין דרך הולמת אחרת בה ניתן לברר את הסוגיה, וכן האם מגיש הבקשה מייצג את האינטרסים של הקבוצה באופן הולם ובתום לב.

לא תמיד יש לחכות להכרעת בית-המשפט. במקרים רבים הצד הנתבע החושש מהפסד כספי גדול, משתדל להגיע לפשרה עם התובע לגבי הסכום הכולל שישולם על ידו לשם סילוק התביעה. הסכם כזה חייב להתקבל באישור השופט וזאת כדי למנוע קיפוח חלקים מציבור הכלולים בתביעה הייצוגית.

מחיקת רישום פלילי

המשטרה פותחת תיק ורושמת בו כל פעולה שנעשתה נגד אזרח כלשהו: חקירה במשטרה, עיכוב לצרכי חקירה, עבירת נעורים כמו עישון חשיש או קטטה שהביאה למעורבות משטרתית וכמובן כל עבירה בתחום התחבורה. הרישום נעשה גם אם לאחר מכן לא נערך כל הליך פלילי, לא הוגש נגד האזרח כתב אישום, הוא לא הובא לדין ולא הורשע במשפט.

רישום כזה הופך לאות קין לאזרח אותו הוא נושא עמו כל חייו.

אולם בעקבות הדרישות של מעבידים מעובדים פוטנציאליים **תעודת יושר** מהמשטרה, הפך הרישום למוקש המסכן את עתידם של אזרחים אפילו בגין עבירה זוטרה. מכאן הרצון למחיקת הרישום הפלילי שאזרחים רבים מגישים למשטרה. הפרקליטות תסכים למחיקת הרישום רק אם

סגירת התיק הייתה מחוסר אשמה. אולם בכל מקרה אחר, כולל סגירת תיק מחוסר עניין לציבור או מחוסר ראיות - הרישום לא יימחק.

עינוי דין

פתיחת חקירה משטרתית, הכנת תיק אישום בפרקליטות, או פתיחת משפט פלילי נגד אזרח, משבשים באחת את אורח חייו; פוגעים ביוקרתו ובמעמדו הציבורי ומטילים עליו עול של הוצאות (לעורכי דין) שלא תמיד הוא יכול לעמוד בהם. משום כך חשוב ביותר שכל ההליכים הללו ייעשו במהירות כדי להוציא משפט ולסיים את משך תקופת ההתדיינות המעיקה. אולם כידוע "טחנות הצדק טוחנות לאט", עובדה הגורמת לעינוי דין שלא באשמת הנאשם, ובעיקר באותם המקרים בהם יוצא הנאשם בסופו של דבר – זכאי. חוק "סדר הדיון הפלילי (נוסח משולב) – תשמ"ב – 1982" קובע כי אין להעמיד אדם לדין בגין עבירה שעבר, אם עברו מיום ביצועה:

* בפשע שדינו מיתה או מאסר עולם	- עשרים שנה.
* בפשע אחר	- עשר שנים.
* בעוון	- חמש שנים.
* בחטא	- שנה אחת.

יצוין כי במקרה של פשעים נגד העם היהודי, במסגרת **החוק לעשיית דין בנאצים ובעוזריהם** – תש"י – 1950, לא חלה כל התיישנות.

עינוי דין יכול להתרחש לרגל התמשכות החקירה מעבר לזמן סביר, טיפול ממושך מעבר לסביר בתיקי נאשמים, התמשכות המועד בין סיום המשפט למתן גזר הדין והסחבת במתן החלטות. בחודש מרס 2011 פורסמו נתונים על מספר התיקים שבטיפול כל מערכת המשפט ל-31 בדצמבר 2010 כדלקמן:

- מספר התיקים שבטיפול בתי המשפט עמד בסוף 2010 על 465,219 תיקים לעומת 468,443 בסוף 2009 (היינו שיפור קטן מאוד של 0.7% בלבד)
- משך הטיפול ב-35% מהתיקים עלה על שנה אחת.
- משך הטיפול ב-6.8% מהתיקים (31,000) עמד על 3 עד 10 שנים!..
- אורך החיים הממוצע של תיק עיקרי בבית המשפט העליון (תיק הנדון בפני שלושה שופטים) היה ב-2010 – כ-15.5 חודשים.
- מי שהגיש ערעור אזרחי לבית המשפט העליון נאלץ לחכות בממוצע 23.9 חודשים.
- רק בית המשפט העליון הצליח להוריד ב-10% את מספר התיקים הפתוחים ב-2010.
- בשנת 2010 טיפל בית המשפט העליון ב-1,591 עתירות לבג"צ! ב-1,255 ערעורים אזרחיים ומינהליים; ו-761 ערעורים פליליים.

- 21% מהתלונות שהוגשו ב-2010 לאגף לביקורת ותלונות הציבור בהנהלת בתי המשפט, נמצאו מוצדקות ו-17% נמצאו מוצדקות חלקית.
 - על מנת להוריד את העומס במערכת המשפט מונו בשנת 2010 - 61 שופטים חדשים.
 - בסך הכל כיהנו במערכת המשפט באותה שנה 626 שופטים.
- אף על פי כן, בית המשפט העליון בישראל הוא אחד העסוקים ביותר בעולם; הן בגין הערעורים שמתדיינים בישראל ממהרים לערער בפניו והן בגלל המספר הגדול של פניות לבג"ץ (ראה לעיל). את הקלות בה ניתן להגיש תביעה בפני בית הדין הגבוה לצדק (הבג"צ) יש לזקוף לשינוי שהכניס נשיא בית המשפט העליון לשעבר, אהרון ברק: עד לשינוי היה יכול להגיש בקשה לבג"צ רק מי שהייתה לו "זכות עמידה" בנושא, היינו נגיעה ישירה כמו בן משפחה או מי שנפגע. הנשיא ברק שינה את הנוהל ואיפשר למעשה לכל מי שמצא לנכון להיות מעורב, את הזכות להגיש בג"צ. וכך לעומת מאה או מאה וחמישים משפטים לשנה בהם דנים בתי המשפט העליונים בארצות כמו: ארה"ב, קנדה, או ניו-זילנד ואוסטרליה, נאלץ הבג"צ הישראלי להתמודד עם כ-1,600 בג"צים בשנת 2010.

המאבק לחיסול הפיגורים במתן פסקי דין

הנהלת בתי המשפט והמערכת המשפטית היו ערים לתופעה השלילית אל הפיגורים במתן פסקי דין, עובדה שגרמה לעינוי דין ובמקרים אזרחיים גם להפסדי ממון כבדים. הוחל בהפעלת לחץ על השופטים להחיש את קצב מתן פסקי הדין וכן הוחל בהכנסת מיחשוב שיסייע במעקב אחרי כל תיק במערכת המשפט (הפעולה כונתה בשם "נט משפט").

הנתונים על המעקב אחר "חיסול התיקים" הובאו לעיל. אולם לתוך המאמץ השקט הזה השתרבבה התאבדותו של שופט שלום ירושלמי: מוריס בן-עטר, שבמכתב ההתאבדות האשים בהתאבדותו את הלחץ שנלחץ על ידי המערכת לסיים את הפיגורים בתיקים שלו. הוקמה ועדת בדיקה מיוחדת בראשותו של נציב תלונות הציבור השופט אליעזר גולדברג. הבדיקה העלתה כי כל הגורמים הקשורים בפרשה נהגו כיאות ועשו כל מאמץ לעזור לשופט לצאת מהפיגור. הסתבר כי הפיגור בהכנסת המיחשוב למערכת מנע מהנהלת בתי המשפט לעמוד מוקדם יותר על ההיקף האמיתי של הפיגור (שהיה גדול יותר מהדיווחים של השופט) וכי הפתרון למצב זה יכול להינתן רק על ידי מעקב צמוד יותר של המערכת הממוחשבת אחר הנעשה אצל כל שופט ושופט.

דחיפה משמעותית לקיצור זמן ההמתנה של תיקים לפסקי דין, נתנה נשיאת בית המשפט המחוזי בירושלים, השופטת מוסיה ארד, שפסקה בקיץ 2011, כי על מערכת המשפט לדווח פעמיים בשנה כמה תיקים נמצאים בידיו של כל שופט וכמה זמן נמשך הדיון בכל תיק.

דרך נוספת לקיצור התורים אותה הציעה המשלה (מאי 2011), היא על ידי ניווד תיקים מבית משפט עמוס לבית משפט שעמוס פחות; וזאת בתנאי שבית המשפט האחר נמצא במרחק שלא יעלה על 60 ק"מ. ההצעה עוררה התנגדות של הארגונים החברתיים (כמו האגודה לזכויות האזרח), הטוענים שהדבר יפגע בזכות הנגישות של האזרח למשפט, בעיקר מקרב האוכלוסיות העניות. לחילופין הציעו הארגונים לנייד שופטים מבתי משפט העמוסים פחות, ולחילופין לקצר את המרחש ל 15 ק"מ, וכן לקבל את הסכמת הצדדים להעברת התיק ולאפשר להם לערער.

איסור פרסום

אחד העקרונות החשובים ביותר בתהליך השפיטה במדינה דמוקרטית, הוא **עקרון פומביות הדין**. עיקרון זה מבוסס על ההלכה הדמוקרטית הקובעת כי לא מספיק בעשיית הצדק, אלא שיש לעשותו קבל עם ועדה, כדי שיראו שאכן נעשה משפט צדק לנאשמים. רק במשטרים דיקטטוריים ואפלים נערכים משפטים הרחק מהעין הציבורית, לרוב תוך פגיעה בהליכים המקובלים ותוך פגיעה בזכויותיו של הנאשם לקבל משפט צדק. רק במקרים נדירים, לרוב מטעמים של ביטחון המדינה, נערכים משפטים בחשאי. אולם משפטים כאלה נערכים רק באישור ובהסכמה של בית המשפט ואין מקום במשטר דמוקרטי לכפות על מערכת המשפט חיסיון כזה. במקרים רבים נערך המשפט החשאי ואילו פסק הדין מפורסם ברבים, עם ציון זהותו של הנאשם ועתים ללא ציון זהותו אלא רק של סעיפי האישום והפסק הדין. אולם קיים גם מצב ביניים, שבמסגרתו נערך כל המשפט (כולל פרסום פסק הדין) בגלוי אולם תוך הטלת איסור על פרסום שמו של הנאשם. המדובר בעיקר במשפטים בהם מעורבים קטינים, וכן במקרים בהם עלול להיגרם לנאשם נזק בלתי חוזר ובהיקף לא מידתי לחומרת האשמה. בעיית אזכורם בתקשורת של חשודים הנעצרים למטרות חקירה מהווה זה שנים נושא הנתון במחלוקת. ישנם רבים התומכים באיסור פרסום שמם של נחקרים, עד אשר מבשיל ומוגש כתב אישום נגדם. שכן חלק ניכר של הנעצרים והנחקרים לא מועמדים, בסופו של דבר למשפט, ואילו שמם ויוקרתם נפגעו בצורה שלא ניתנת לתיקון. ואילו אחרים טוענים כי גילוי מידי של זהות הנאשמים, חייבת להיות גורם מרתיע ובמידה רבה גם מחסום בפני נאשמים לבצע פעולות שימעיטו את אשמתם או שיאפשרו להם לקדם אינטרסים כלכליים ואחרים תחת מעטה הסודיות. במקרה של הטלת איסור פרסום, ייערך המשפט בפומביות אך על הנוכחים באולם המשפט וכן על אנשי תקשורת שידווחו עליו, ייאסר להזכיר את שמות הנאשמים עד שבית המשפט יסיר את הצו לאיסור הפרסום.

בורות

הבוררות היא שיטה לשוב סכסוכים מחוץ לכתלי בית המשפט. אולם בעוד שמי מהמעורבים בסכסוך יכול להביא את בעל דינו, בעל כורחו, להתדיינות בפני בית המשפט (תביעה אזרחית), הרי הבוררות מתאפשרת רק אם שני בעלי הדין מסכימים להביא את טיעוניהם בפני בורר המוסכם על שניהם. עליהם לחתום על כתב בוררות, המסמיך את הבורר להכריע ביניהם. פסק דינו של הבורר יחייב מעתה את שני הצדדים ללא יכולת ערעור על פסיקתו, אלא אם כן הוכנס מראש סעיף של זכות ערעור במסמך הבוררות. על אפשרויות נוספות ליטול פסק בוררות ראה להלן. לבורר מגיע שכר בוררות עבור עבודתו והוא הקובע גם את גובהו. אולם בניגוד להתדיינות בבית משפט, המחייבת תשלום מראש של "אגרת בית המשפט", התשלום לבורר נעשה רק לאחר הגשת פסק הבוררות לשני הצדדים.

יתרונות הבוררות:

- היא נעשית בזמן קצר, לעומת התדיינות בבית משפט העשויה להמשך שנים.
 - פסק הבוררות יכול להישאר חשאי, במידה שהצדדים מעוניינים בכך, בעוד שפסקי דין של בית המשפט מתפרסמים ברבים.
 - הבורר יכול להיות גם מי שאינו שופט, אך המקובל על שני הצדדים. במקרים בהם דרושה חוות דעת מקצועית של בורר (בתחום הבנייה, השמאות, ראיית חשבון) ניתן לבחור בורר מקצועי שאינו דווקא שופט.
 - הצדדים לבוררות יכולים לקבוע לעצמם את כללי הראיות והדין, דבר שלא ניתן לעשותו בבית המשפט.
- עד שנת 2008 יכול היה הבורר לפסוק את החלטתו מבלי צורך לנמק אותה (אלא אם כן נכלל סעיף הנמקה כזה בכתב הבוררות). באותה שנה התקבל תיקון מס' 2 לחוק הבוררות, המחייב הנמקה בכל מקרה, אלא אם כן שני הצדדים ויתרו עליה בכתב הבוררות. כאמור, כמעט בלתי אפשרי לערער על פסק בוררות, אלא אם כן נתגלע בו אחד או כמה מהפגמים המפורטים להלן:

פגמים בפסק הבוררות

- הסכם הבוררות לא היה בר תוקף מתחילתו.
- פסק הבוררות ניתן על ידי בורר שלא מונה כדין.
- הבורר פעל ללא סמכות או שחרג מהסמכויות שניתנו לו על פי הסכם הבוררות.
- לא ניתן לבעל הדין הזדמנות נאותה לטעון את טענותיו או להביא ראיות.
- הבורר לא הכריע באחד העניינים שהובאו להכרעתו.
- הותנה בהסכם הבוררות כי הבורר יפסוק את פסיקתו בהתאם לדין, והבורר לא עשה זאת.
- הבורר לא נימק את פסיקתו כפי שמחייב החוק.

- תוכנו של פסק הבוררות מנוגד לתקנות הציבור (כמו למשל פסק בוררות של העולם התחתון – ראה להלן).
- קיימת עילה שלפיה היה בית המשפט מבטל פסק בוררות סופי למרות שאין עליו ערעור (כמו מקרה של תרמית של אחד המתדיינים).

בוררות זבל"א

שיטת בוררות תלמודית: "זה בוחר אחד וזה בוחר אחד". היינו כל בעל דין מביא בורר המוסכם על ידו. ושני הבוררים מלבנים יחד את הטיעונים של שני הצדדים ומשתדלים להגיע לפסק בוררות מוסכם (שיטה המזכירה את הגישור של ימינו). אולם אם שני הבוררים לא מצליחים להגיע לפסק בוררות מוסכם, הם בוחרים יחד בורר אחד, המקובל על שניהם, והוא זה המוציא את פסק הבוררות לאחר ששמע את שני הצדדים (מסכת סנהדרין, דף כ"ג עמוד א').

בוררות חובה

במטרה להקל על העומס בבתי המשפט, הכין שר המשפטים יעקב נאמן תזכיר חוק לבוררות חובה (מרס 2011). עיקרי ההצעה הם כדלקמן:

- החוק יחול על תביעות אזרחיות (עד 2.5 מיליון ₪) המוגשות לבית משפט השלום.
 - ניתן יהיה להעביר תביעות כאלה לבוררות חובה בפני עורך דין ללא הסכמת הצדדים.
 - הסמכות להעברה לבורר תהיה בידי נשיא בית משפט שלום או סגנו.
 - הצדדים יוכלו לערער על ההחלטה להעביר לבוררות וכן יוכלו לערער על פסק הבורר (כידוע פסק בורר בבוררות מרצון נחשב עד כה כפסק דין של בית משפט מחוזי, וניתן לערער עליו רק במקרים יוצאי דופן).
 - הבוררים יהיו עורכי דין בעלי כשירות לשיפוט בבית משפט מחוזי.
 - תחולת החוק תהיה לניסיון במשך חמש שנים.
- להצעה הזאת קמו עוררים רבים וביניהם שופטת בית המשפט העליון לשעבר דליה דורנר, שטענה כי המדובר למעשה בהפרטת השיפוט: לעומת השופט האמון על היעדר ניגוד עניינים מובנה, עצמאות מוחלטת ואתיקה - הרי עורך-הדין שימונה כבורר לא יעמוד בקריטריונים הללו שכן במקביל הוא ימשיך לעבוד במקצועו כעורך-דין. כמו כן הצעת החוק שתאפשר לערער על ההעברה לבוררות או על פסק-דינו של הבורר – תאריך בסופו של דבר את משך ההתדיינות ותמשיך להעסיק את מערכת המשפט.
- מערערים נוספים על ההצעה טענו כי היא פוגעת בזכות היסודית של האזרח לפנות לערכאות ובמיוחד של הפרטים החלשים שבחברה; אחרים טענו כי למעשה מדובר בהקמת ערכאה שיפוטית

חדשה ונוספת (והפעם מחוץ למערכת השיפוטית הממסודת), שאיש איננו יכול לחזות מראש כיצד תתפקד.

הצעה מעניינת במיוחד הציע השופט המחוזי לשעבר אמנון סטרשנוב. לטענתו המדינה עצמה היא בעלת דין ביותר מ-20% מהתיקים האזרחיים המתבררים בבתי המשפט. מדוע אפוא לא תפנה המדינה עצמה לכיוון של בוררות, בעיקר לאחר שבוטלה ההנחייה שאסרה על המדינה לפנות לבוררות כזאת. יתרה מזו: היועץ המשפטי לשעבר של הממשלה, מני מזוז, הוציא ב-12 בספטמבר 2009 הנחיה לפיה: "המדינה רואה בבוררות, לצד מנגנוני יישוב סכסוכים נוספים, כלי לגיטימי וראוי, במקרים המתאימים, גם ליישוב סכסוכים של המדינה" לפי הנחייתו: "המדינה תסכים לפנות להליכי בוררות, בין היתר, כאשר מדובר בסכסוך אזרחי-עסקי; משיקולי יעילות; כאשר מדובר במערכת יחסים מתמכת ותקינה, בדרך כלל, בין הצדדים וכאשר יש חשיבות לפתרון מהיר של הסכסוך". "למרות שעברו שנתיים מאז הופצה הנחיה זו, אין היא מיושמת" טוען השופט סטרשנוב ברשימה שפרסם בעיתון "הארץ". ביוני 2011.

בעת כתיבת שורות אלה – אוקטובר 2011 – הדיון הציבורי בהצעה רק החל.

בוררות חובה בשירותים הציבוריים

בוררות חובה בשירותים הציבוריים החיוניים (חשמל, מים, נמלים, שדות תעוה, פינוי אשפה וכיו"ב) היא נושא רגיש הנוגע ללב הבעיה של יחסי העבודה: מצד אחד הצורך לשמור על זכויות היסוד של העובדים, הכוללים בין היתר את זכות השביתה, ומצד שני הדאגה לאזרח ולזכותו לקבל שירותים שאין להם אלטרנטיבה, כיוון שהם מונופוליסטיים. הפסקתם של שירותים כאלה גורמת לסבל ללא יכולת תקנה, להמוני האזרחים במדינה. הרצון לחייב את העובדים בשירותים החיוניים הנ"ל לפנות לבוררות חובה ולהימנע מהשבבתם, עלה ועולה על פני השטח בישראל, מאז הקמתה. עד כה נמנעות שביתות רק בתחומים שירותי הביטחון והמשטרה. אם כי נעשו ניסיונות בעבר להעניק זכות התארגנות וייצוג לשוטרים. משרתי הקבע בצה"ל אולצו כל השנים להזדקק לפסק דינו של בית המשפט העליון, מצב שהטיל מעמסה כבדה על בית המשפט מצד אחד והפך את הטיפול בתביעות אותם משרתי קבע, לתהליך אטי ובירוקראטי, מצד שני.

ערוב העולם התחתון בבוררות

כאמור, הרעיון (של שר המשפטים יעקב נאמן) להטיל בוררות חובה על שני מתדיינים בפני בית משפט השלום, וגיוס עורכי דין מהשוק הפרטי למטרה זו, עורר ומעורר התנגדויות רבות (כפי שפורטו לעיל) בקרב ציבור המשפטנים בארץ (כולל שופטים עליונים לשעבר ואף נשיאת בית המשפט העליון הנוכחית, גב' דורית בייניש). לעומת התועלת שבקיצור ההתדיינות ועקיפת "הטחנות הטוחנות לאט", של המערכת המשפט הממוסדת – הוצג נושא הבוררות הפרטית מחוץ לכתלי בית המשפט, ככלי עזר חשוב להאצת פסקי הדין ושחרור מתדיינים מעיני הדין הנגרם בעקבות סחבת.

עד כמה שגישה זו מסוכנת ולא נכונה, ניתן ללמוד מהנטיה של גורמים שונים בעולם העסקים, הבידור והספורט להזדקק לשירותיהם של עבריינים "מכובדים" כבוררים בסכסוך (שכן מבחינה משפטית כל אדם יכול להיות בורר אם שני הצדדים המתדיינים מסכימים לקבל את בוררותו). יש והסיבה לכך היא העובדה שמלכתחילה מדובר בהליך לא לגיטימי הקשור בעבירות מס, כסף שחור וכיו"ב.

הסיבה העיקרית שדוחפת אנשים נורמטיבים לפנות דווקא לבורר מהעולם התחתון, היא תוצאה של אובדן האימון ביכולת ההכרעה של מערכת המשפט הלגיטימית: סחבת של שנים עד לקבלת פסק דין סופי ועוד שנים של המתנה (עד חמש שנים) עד שמערכת ההוצאה לפועל מצליחה לשים ידה על החייב ועל רכושו, ואז מתברר כי אין מניין לקחת כדי לשלם את החוב... ואילו בבוררות בראשותו של עבריין מכובד בעולם התחתון – מראשי משפחות הפשע, המשפט מתנהל בע"פ ללא פרוצדורה. הבורר שומע את שני הצדדים ופוסק פסק דין בע"פ במסגרתו הוא קובע מה הסכום שצריך המפסיד בבוררות לשלם, תוך כמה זמן והאם ניתן לפרוס לתשלומים. הוא קובע גם את שכרו (כרבע עד מחצית מגודל החוב שהוא קבע) ואוי לו לחייב שלא ימלא מיד אחר פסק הבוררות: הקנס על איחורים מקריע שחקים וחייליו של הבורר עומדים הכן לאכוף את פסק הדין על החייב....

לרוב מבוצעת בוררות כזאת הרחק מעיני התקשורת. אולם כמה בורריות כאלה זכו לפרסום:

- הבוררות בין חברת גלובוס וחברת חיפושי הגז רציו.
- הבוררות בפני העבריין שלום דומרני של סוחר בעל עבר פלילי ובין שחקן הכדורגל חיים רביבו. האחרון נדון, נוסף על התשלום גם לגלות מהארץ למשך שנתיים.
- הבוררות שניהל העבריין עמיר מולנר בין חברת רוברטו בן שושן ואסי ועקנין, לבין הזמרת מאיה בוסקילה והדוגמנית מאיה גניש.
- ועתה (אוקטובר 2011) השמועות (שלא הוכחו בינתיים) על פנייתו של הזמרת מרגלית צנעני לעבריין עמיר מולנר כדי שיפסוק בינה לבין האמרגן שלה ושותפה העסקי – אסף אטרגי. הביקורת על הליך הבוררות בעולם התחתון נובעת מכך שמדובר בהליך הנמצא בשולי ההליך הנורמטיבי: ללא פיקוח, ללא זכויות שאפשר למצות בערעור או בפנייה לערכאה גבוהה יותר. גם "צורת הביצוע" של פסק הבוררות, ללא פיקוח נורמטיבי ועל ידי "חייליו" של הבורר, עלולה לגרום לתקלות רבות (כולל פגיעה גופנית בחייב ובבני משפחתו) שאינה עומדת כמובן במבחן החוק.

זאת ועוד: המעורבות של עולם הפשע בבורריות כאלה, פותחת בפניהם הזדמנויות לכניסה לעסקים נורמטיביים, כפי שעלה מהחקירה של מרגלית צנעני. מסתבר כי הזדקקותה של צנעני לעזרת העולם התחתון, אם הייתה עולה בידה, הייתה כרוכה בהקמת "משרד ייצוג לשחקנים" בבעלותם של חברי אחת ממשפחות הפשע....

(הפרטים על הבוררות בעולם התחתון נכתבו על פי רשימתו של שני מזרחי, ב-The Marker מיום 21 באוגוסט 2011).

"קוד דנציגר"

ב-5 בדצמבר 2010, נתן השופט העליון ד"ר יורם דנציגר פסק דין המחייב מכאן ואילך כל בורר בחובת גילוי מלאה של כלל קשריו עם בעלי הדין. כמו כן הוא חייב לפרט את כלל הקשרים הקיימים בין שותפיו לענייני הסכסוך, וכן על כל עניין אישי של הבורר שיש בו כדי לגלות חשש לניגוד עניינים. הנחיה זו תשים קץ לנוהג שפרץ: לערער על פסקי בורות בטענה שהבורר נגוע בניגוד עניינים.

שימוע

אחת הזכויות החשובות שנכנסה לספר החוקים הישראלי (שימוע בהליך פנימי סעיף 60א לחוק סדר הדיון הפלילי (נוסח משולב) תשמ"ב – 1982) היא זכותו של נאשם שהוכן נגדו כתב אישום בפרקליטות, להופיע בפני הפרקליטות המחוזית או הארצית ולשטוח את טענותיו נגד הגשת כתב אישום נגדו.

בית המשפט העליון שהתייחס לנושא זה עמד על חשיבותה של זכות יסוד מהותית וחשובה זו, כדלהלן: "אי קיום חובת השימוע לפי סעיף 60א לחוק סדר הדיון הפלילי מהווה פגם מהותי היורד לשורשו של עניין. הזכות להליך הוגן (ששימוע הוא חלק אינטגרלי שלו) חשובה לא פחות מהזכות של גילוי האמת". זאת ועוד: בית המשפט העליון דורש מהתביעה שתבצע את זכות השימוע, "תוך התייחסות לאדם שמולה כאל נחקר חשוד ולא כמי ש"הוחתם" כנאשם, תאזין לטענותיו בנפש חפצה ובכבוד ראש תוך נכונות להשתכנע לאחר השימוע".

זכות השתיקה

בימי הביניים ואף מאוחר יותר לא הייתה מוכרת זכותו של נאשם לשתוק. משום כך ראו רשויות החוק את עצמן רשאיות להפעיל על הנאשם אמצעי לחץ, כולל עינויים – עד שיודה. בכך היה נחסך כל המאמץ לקיים משפט ולהביא עדים. כבר חכמינו אמרו: "הודאת בעל הדין למאה עדים דמיי", היינו – הודאת נאשם המודה באשמה לרעת עצמו, שווה יותר ממאה עדים. ונתרה כאמור רק השאלה כיצד להביאו להודאה באשמתו, שכן באותם ימים ההתייחסות לאדם דמתה להתייחסות לחפץ החייב להיענות ללחצי השלטון אם מרצונו ואם לאחר לחצים ועינויים. המעבר לנוהלי משפט לפיהם אין הנאשם או הנחקר חייב לענות אם תשובתו תפליל גם אותו, או תסבך אותו עם גורמים פליליים אחרים – החל בתקופה המודרנית. השינוי חייב את שלטונות החוק לפנות לאמצעים אחרים, אובייקטיביים, כדי להוכיח את אשמת הנאשם כגון: הבליסטיקה של הנשק בו השתמש הנאשם; טביעת אצבעות; האזנות סתר, בדיקת די. אן. אי.; צילומים; עקבות (גם של גלגלי מכונית) וכו'. שיטה נוספת היא הבטחה לנאשם להפחתת עונשו אם יודה. בארה"ב זכאי כל נחקר (בין נאשם ובין עד) לסרב לענות על שאלות העלולות לדעתו להפליל אותו.

ההוצאה לפועל

נניח שאדם תבע את חברו בגין חוב כספי ובית המשפט פסק לטובתו. נשאלת מיד השאלה כיצד יגבה התובע את כספו? האם מותר לו להיכנס לביתו, לחנותו או לרכבו של החייב ולחלט רהיטים, סחורה או מכונית לטובתו? האם יוכל להיכנס לבנק ולתבוע ממנו שיחלט כספים מחשבונו של החייב ויעבירם אליו?

כמובן שדרך כזאת היא בלתי אפשרית ונוגדת את החוק. אסור לאדם לעשות דין לעצמו, אפילו במקרים שהחוק עומד לצידו.

את מלאכת הגבייה של החוב, או את מימוש זכויותיו (על פי פסיקת בית המשפט) של התובע ברכושו של הנתבע, מבצע עבור האזרח משרד המשפטים באמצעות מערכת ההוצאה לפועל. מערכת ההוצאה לפועל פועלת על פי חוק הכנסת: " "חוק ההוצאה לפועל, תשכ"ז – 1967". בהתאם לחוק זה ליד כל בית משפט שלום תהיה לשכת הוצאה לפועל, ובה **ראש ההוצאה לפועל והמוציא לפועל**. הסמכויות של ראש ההוצאה לפועל נתונות לכל שופט ולכל רשם של בית משפט השלום.

שר המשפטים ממנה **מוציאים לפועל** על פי המלצותיה של ועדה מיוחדת למתן אישורים למבקשים להתמנות לכהונה הזאת.

ואלה עיקר ההליכים לגביית חובות של נתבע עבור התובע שזכה במשפט:

- כל מי שזכה במשפט רשאי להגיש בקשה להוצאה לפועל כדי שזו תבצע את פסק הדין.
- המוציא לפועל יגיש לחייב אזהרה שעליו למלא (תוך 20 יום) אחר פסק הדין, או לשלם את החוב בשיעורים שנקבעו לו במסגרת פסק הדין ולחילופין הוא מודיע לו שזכותו להגיש בקשה לתשלום בשיעורים.
- במידה שהחייב מגיש בקשה כזאת, הוא חייב להיות מוכן לעמוד בחקירה של יכולת תשלום בלשכת ההוצאה לפועל, וזאת תוך 21 יום, אחרת יראו אותו כמשתמט מתשלום והוא צפוי למאסר.
- אם החייב איננו מסוגל לעמוד בלוח התשלומים שהטיל עליו המוציא לפועל, זכותו להגיש לוח תשלומים משלו. אולם במקרה כזה עליו לצרף אישור על ויתור הסודיות לגבי רכושו. וזאת כדי שהמוציא לפועל יוכל לבדוק באורח ישיר את מצב רכושו של החייב בכל תחום, שכן נטל ההוכחה בדבר יכולת התשלום מוטל על החייב.
- על ביצוע הוצאה לפועל מוטלות אגרות מטעם בית המשפט. הזכאי הפונה ללשכת ההוצאה לפועל ומבקש את התערבותה בגביית החוב, חייב לשלם את האגרות או לתת ערבות הולמת על סכום האגרה. תשלומים אלה ייגבו במהלך ההוצאה לפועל מהחייב, והכסף ששילם התובע הזכאי – יוחזר לו.
- ראש ההוצאה לפועל רשאי לצוות על מעצר החייב או אנשים מטעמו, אם השתכנע שהוא (או הם) זומם למנוע את תהליך ההוצאה לפועל. כמו כן הוא רשאי להוציא צו עיכוב יציאה מהארץ לחייב.

- המוציא לפועל רשאי לעשות חיפוש על גופו של החייב, בכליו או בחצרים שבחזקתו ובהחזקת אחרים – אם שוכנע שנכסים של החייב מצויים אצלו או אצלם.
 - במידה שפסק הדין בוטל (מטעמים שונים, בעיקר בעקבות החזרת החוב על ידי החייב) – לאחר שביצוע ההוצאה לפועל (היינו מכירת המטלטלין של החייב) הושלם במלואו או בחלקו, יכול החייב לבקש מהמוציא לפועל להחזיר את מצב נכסיו לקדמותו. אולם במידה שנכס או נכסים כבר נמכרו – תוחזר לו התמורה הכספית שנתקבלה בגינם.
 - ראש ההוצאה לפועל רשאי לצוות על עיקול מטלטליו של החייב ומכירתם. מותר לו להיכנס לכל מקום בו לדעתו והמידע שבידו, מצויים מטלטליו של החייב. אולם מצרכי מזון (עד ל-30 יום); מטלטלין לשימוש יום-יומי (מיטות, שולחן, כסאות); תשמישי קדושה של החייב ובני ביתו; וכן מטלטלים המשמשים את החייב בעבודתו לשם פרנסתו וכן מטלטלים של נכה הדרושים לו לתפקוד היום-יומי – לא יעוקלו.
 - ראש ההוצאה לפועל רשאי להטיל עיקול על מקרקעין של החייב, וכן הוא רשאי לבצע פסק דין המורה לחייב למסור נכס לזכאי.
 - ראש ההוצאה לפועל רשאי להוציא צו הבאה לגבי חייב המשתמט להופיע בפניו או למלא אחר הוראותיו. כמו כן הוא מוסמך להוציא במקרה כזה צו מאסר ל-7 ימים. צווי ההבאה או המאסר יבוצעו על ידי משטרת ישראל.
- החוק מטיל עונשי מאסר של שנה עד שלוש שנים, על מוסרי מידע כוזב, על מי שמפר הגבלה שהוטלה עליו, ועל מי שמשתמש במידע שהגיע אליו במסגרת ביצוע חוק ההוצאה לפועל במידה העולה על הנדרש.
- החוק המלא מפרט כמובן את כל האפשרויות הללו ומנחה מה יש לעשות בכל מקרה. אולם המכשול הגדול על דרך עבודתה של ההוצאה לפועל טמון בכך שמספר התיקים הגדול מביא לפיגור בעבודתה, ולכן מקנה יתרון של התחמקות של החייבים מלמלא את פסקי הדין שנפסקו נגדם. קיימת גם בעיה אנושית חמורה, כאשר מדובר בהוצאת משפחות מדירות עקב אי עמידה בתשלומי המשכנתא שלהן. המחוקק הישראלי דואג לנושא זה על ידי חיוב המפנים (שהם בעיקרם בנקים וחברות בעלות יכולת) להמציא למפונים דיור אלטרנטיבי (ראה להלן).
- הכנסת ביוזמתם של חברי כנסת, החלה לדון בהצעות ליעול מערכת ההוצאה לפועל. בשנת 2008 הצטרפה הממשלה ליוזמה זו ובעקבותיה נחקק תיקון מס' 29 לחוק ההוצאה לפועל (16.11.2008). בשינויים עקב כך בחוק ההוצאה לפועל נכנסו לתוקפם בהדרגה ב-1 בינואר 2009, ב-17 במאי 2009 ובאוגוסט 2009. להלן עיקרי התיקונים:
- מערכת ההוצאה לפועל הוצאה מתחום בית המשפט והפעלתה כמערכת עצמאית (יחד עם מרכז לגביית קנסות) אקטיבית המממשת בעצמה את פסקי הדין ואת ההחלטות של בתי המשפט. המערכת כפופה ישירות לשר המשפטים. בראשה עומד "רשם ההוצאה לפועל" והמוציא לפועל הוא "מנהל לשכת ההוצאה לפועל".

- יש לחכות 30 יום, מיום המצאת פסק הדין לחייב על ידי הזוכה או בא כוחו. ברך זו לא יוטלו עליו מיידית הוצאות נוספות של אגרות ושכר עורך-דין.
- מחשוב מלא של המערכת ושל סוגי הפעילות העומדים בפני ההוצאה לפועל, כמו: רשימת פסקי הדין, רשימת החייבים ומצב גביית החוב מהם, רשימת חייבים סרבנים וכיו"ב. המחשוב מאפשר למערכת להגיע במהירות לחייבים ולייעל בדרך זו את הגבייה.
- הופעל מסלול מקוצר לחובות קטנים, שמאפשר טיפול מהיר בתיקי ההוצאה לפועל עד סכום של 10 אלפי ₪, ללא התערבות עורכי דין וכמקובל בבית המשפט לתביעות קטנות.
- חובה ליידע את החייב בדבר אפשרות של כניסה לפשיטת רגל.
- צמצום המאסרים של החייבים (בשנת 2007 הוציאה ההוצאה לפועל 195,000 צווי מאסר לחייבים, ו-650 מהם נכנסו בפועל לכלא), שכן הסתבר כי המאסר אינו תורם לייעול הגבייה.
- החוק החדש מאפשר לרשמי ההוצאה לפועל להורות לבנקים להעביר אליהם פרטים מכל חשבונותיו של החייב; מחברות האשראי לקבל פרטים על היקף הרכישות של מוצרים ושירותים; המוסד לביטוח לאומי יחויב להעביר מידע על המקורות וסכומי ההכנסה של החייב; משרד הפנים יעביר פרטים על נסיעותיו לחו"ל; משרד הרישוי יעביר פרטים על כלי הרכב הנמצאים ברשותו של החייב; בזק, חברות הסלולר וחברת החשמל יספקו מידע על היקף התקשורת וצריכת החשמל שלו. כמו כן יספקו מידע להוצאה לפועל: חברות הביטוח, רשמי החברות והעמותות, מרשם המקרקעין (טאבו), כונס הנכסים הרשמי ורשויות הרישוי לכלי טיס וכלי שיט.
- החוק החדש מונע מחייבים שלא עמדו בתשלומי החוב (חייבים סדרתיים) למשוך צ'קים, להשתמש בכרטיסי אשראי, להחזיק ברישיון נהיגה או בדרכון (יוצא נגדם אוטומטית צו עיכוב יציאה מהארץ); כמו כן מקל החוק על נשים גרושות לקבל את דמי המזונות מבעליהן הסרבנים.
- על הבנקים המפנים חייב מדירתו לספק לו דיור חילופי העונה על צרכיו וצורכי בני משפחתו לתקופה של עד שנה וחצי. על פי נתוני הבנקים מפונים כל שנה כ-700 משפחות מדירותיהן עקב אי תשלום המשכנתא, ואילו על פי נתונים של עמותת "ידיד" מפונות מדי שנה 1,500 – עד 2,000 משפחות מדירותיהן בגין אי עמידה בתשלומי המשכנתא.
- הורחבה רשימת המטלטלין האסורה לעיקול: נוסף על כלי מיטה וכלי מטבח אסור לעקל: מחשב, מדפסת, מכונת כביסה, מכשיר טלביזיה או רדיו, טלפון נייד או נייד.
- החוק אוסר על חילוץ כספים שקיבל החייב כסיוע בדיוור, וגמלאות המוסד לביטוח לאומי.

בקשה לאיחוד תיקים

קורה לעתים שחייב אחד חייב למספר נושים, ופסקי הדין נגדו אף הוצאו בלשכות שונות של ההוצאה לפועל. במקרה כזה יכול החייב לבקש את איחוד כל התיקים נגדו, במטרה שתוכנית

התשלום של החובות תיעשה בהליך בודד אחד כך שהנושים השונים יקבלו הסדרים נוחים להחזרת החוב ביעילות ובמהירות. כדי לאחד תיקים צריך החייב בקשה מתאימה בלשכה בה נפתחו רוב התיקים נגדו.

סיכום

הנעשה בתחום ההוצאה לפועל מהווה מעמסה כבדה ולא מכובדת על מערכת המשפט:

- הפיגור בגבייה ועוד יותר העובדה ש-916,000 תיקים ! (26%!) הועברו (עד שנת 2010) לגניזה כיוון שהמערכת לא הצליחה לגבות בהם את המגיע לתובעים, מהווה עינוי דין לתובעים ודרך התחמקות של החייבים לשלם את חובם.
- עובדה מצערת נוספת מתייחסת לפיגור הגדל והולך בגבייה: משנת 2006 עד 2009 נרשם גידול של כ-50% במלאי התיקים בהוצאה לפועל: מ-2,382,759 ל-3.5 מיליון. רק כמחצית מכל התיקים המפתחים כל שנה מגיעים לכלל ביצוע נאות של הגבייה (350 אלף נפתחים ו-150 אלף נסגרים).
- עובדות אלה יוצרים אווירה של הפקרות, היינו מי שמתחמק מהתשלום – מרוויח, וסולל דרך לאחרים ללכת בעקבותיו תוך זלזול ואובדן האמונה בישראל כמדינת חוק. הדרכים המוצעות על ידי וועדה מיוחדת של שופטים שהגישה את מסקנותיה בשנת 2010, לפתרון הבעיה או לפחות למזעורה הן:
- פעולות שכנוע (טלפוניות ובכתב) והטבות לחייבים כמו: ויתור על הריבית, ההצמדה והקנסות של החוב; פריסה נוספת של התשלומים; ייעול מסירת ההודעות לחייבים (25% מההודעות לא מגיעות לחייבים); שיפור הפיקוח על עבודתם של כונסי הנכסים.
- חיסול התיקים הגנוזים אחרי שנתיים ולא לאחר ארבע שנים כנהוג עכשיו.
- פעולת הסברה ופתיחת "לשכת הכוונה וסיוע" אליה יוזמנו חייבים כדי להסדיר בדרך נאותה את חיסול החוב.
- ייעול הרישומים והמיחשוב של המערכת כדי להקטין את מספר החייבים שהקשר עמם נותק.

תופעת המאכערים

כמו בכל מקום בו נוצר צואר בקבוק במתן שירותים, גם בהוצאה לפועל (בעיקר בתל-אביב) התפתחה תופעה של עסקנים משל עצמם הצדים חייבים שבאו להסדיר את חובם, במסדרונות ההוצאה לפועל. הם מציעים לעזור במילוי הטפסים ומבטיחים "לסדר" את ענייניו של החייב בטענה כי הם "חברים של השופט". תמורת הסיוע הם גובים סכומים שבין 400 ל-2,000 ₪. לרוב הסיוע לא עוזר והלקוח מוצא עצמו עם הפסד כספי. יצוין כי את כל העזרה הזאת (של מילוי טפסים והדרכת החייב במבוך של ההוצאה לפועל) ניתן לקבל חינם באותו מקום, על ידי סטודנטים מתנדבים למשפט. הנהלת בתי המשפט מנסה לסלק את המאכערים הללו מתחומי

בית המשפט, אולם על דרך חיסול התופעה קיימים מכשולים משפטיים רבים, המאפשרים לאותם "יועצים" לחזור על מעשיהם.

האזנות סתר

אחת השיטות בהן משתמשות רשויות האכיפה במלחמתן נגד עבריינים וטרוריסטים, היא האזנת סתר לאמצעי התקשורת שלהם. אולם שיטה זו עומדת לא פעם בביקורת ציבורית נוקבת, בגין החדירה לרשות הפרט ופגיעה בצנעתו, שכן האזנות הסתר והחשיפה שלהן יכולות לשמש גם למטרות אחרות (כגון מעקב של אדם אחר בן או בת זוגו). משום כך, כדי להפעיל האזנה כזאת חייבת המשטרה לקבל את אישור בית המשפט. לדעת חלק מהמשפטנים, מגזימה משטרת ישראל בבקשותיה לקבל אישורים כאלה: לעומת 1,839 האזנות שביצעו בשנת 2006 מאות כוחות שיטור בארה"ב (פדראליים ומקומיים), כולל האזנות למאפיה ולארגונים אחרים של הפשע המאורגן וחשודים בטרור, בוצעו באותה עת בישראל 1,128 האזנות, ובתי המשפט סרבו רק בשבעה מקרים לאשר האזנה כזאת – היינו פי 20!! לנפש יותר. ואילו בשנת 2008 עלה מספר האזנות הסתר ל- 1,698 (עלייה של 22%) כשרק 16 בקשות נדחו. הנושא עלה לסדר היום הציבורי לאחר שנודע כי שר המשפטים לשעבר, חיים רמון, צוטט במסגרת החקירה שנוהלה נגדו (בנושא "הנשיקה"), מבלי שהדבר נמסר לפרקליטיו. הכנסת הקימה ועדת חקירה פרלמנטארית לדיון בנושא, ואילו הממשלה העבירה את הטיפול בו למבקר המדינה (על מסקנות מבקר המדינה, שהוגשו על ידו ב-28. ביוני 2010, ראה להלן בפרק על מבקר המדינה ע' ____).

שנה	מספר הבקשות שהוגשו	מספר הבקשות שנדחו	מספר המואזנים שלא בוצעו	מספר ההיתרים שבוצעו
2004	962	3	632	246
2005	996	14	614	101
2006	1,255	7	778	127
2007	1,484	11	958	98
2008	1,797	16	1,022	83

היועץ המשפטי לממשלה

היועץ המשפטי לממשלה הוא בעל התפקיד הביצועי החשוב ביותר בתחום המשפט הציבורי והשמירה על החוק. היועץ המשפטי מתמנה על ידי הממשלה על פי המלצת שר המשפטים, מתוך רשימה של מועמדים מומלצים שמגישה לו וועדה ציבורית מיוחדת שמונתה למטרה זו (חברים בה: שופט עליון בדימוס, שר משפטים לשעבר, חבר כנסת שייבחר על ידי ועדת חוקה, חוק

ומשפט, עורך דין שייבחר על ידי המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין, ומומחה מאקדמיה בתחום המשפט הציבורי ובתחום דיני עונשין). אולם למן הרגע שהוא מונה, אין הוא כפוף יותר לא לשר המשפטים ולא לשום מוסד שלטוני אחר – פרט לכנסת ולבג"צ. ואלה תפקידיו וסמכויותיו:

- ראש התביעה הכללית מטעם המדינה (ממונה על פרקליטות המדינה).
- מייצג לממשלה בעניינים משפטיים הקשורים להחלטותיה. הוא הפרשן המוסמך והסופי של כל חוק העומד למבחן על שולחן הממשלה.
- היועץ מייצג את רשויות המדינה בבתי המשפט.
- היועץ בוחן כל הצעת חוק, של כל משרדי הממשלה כדי למנוע כפילות עם חוקים קיימים או למנוע ניגוד בין הצעת החוק לבין חוקי היסוד של המדינה.
- היועץ נהג בעבר לבחון גם את הצעות החוק הפרטיות של חברי הכנסת, אולם עם מינויו של יועץ משפטי נפרד לכנסת, עובר תפקיד זה בהדרגה אליו. עד למינויו של יועץ משפטי לכנסת, היועץ המשפטי ייצג גם את בית המחוקקים.
- היועץ המשפטי הוא המוסמך היחיד להגשת בקשה לכנסת להסיר את חסינותו של מי מחבריה, בגין עבירות שביצע אותו חבר כנסת והאמורות להפוך לכתב אישום נגדו. במשרדו של היועץ המשפטי פועלים משנים, הממונים כל אחד בתחומו, על המחלקות הבאות:
- **מחלקת הייעוץ המשפטי** – מכינה חוות-דעת וייעוץ שוטף למשרדי הממשלה; מטפלת בסכסוכים משפטיים בין משרדי הממשלה ובינם לבין רשויות ציבוריות אחרות (עיריות); בודקת את העקרונות למתן תמיכות מכספי המדינה.
- **מחלקת החקיקה** – מכוונת את משרדי הממשלה בתהליך ההכנה של חוקים (למנוע התנגשות עם חוקים קיימים); מלווה את תהליכי החקיקה של חוקים בכנסת; ייזום חקיקה שבדעת משרד המשפטים לקדם.
- **חקיקת משנה** – מחלקה זו עוסקת בניסוח ובפרסום של כל חקיקת המשנה (תקנות, צווי מכס ומס קנייה, תשלומי חובה והחקיקה של השלטון המקומי) בעיתון הרשמי "רשומות". כמו כן מפרסמת מחלקת הרשומות: חוקים בספר החוקים; הצעות חוק – במדור "הצעות חוק"; תקנות – ב"קובץ התקנות", הודעות של הממשלה – ב"ילקוט הפרסומים" ואמנות שהמדינה חותמת עליהן ב- "כתבי אמנה".
- **המחלקה למשפט עברי** – כפי שכבר הוזכר לעיל (בתיאור "חוק יסודות המשפט תש"ס-1980") מערכת החקיקה הישראלית עושה מאמץ כדי לעגן את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, במשפט העברי. היא מייצעת גם לפרקליטים המופיעים בבתי המשפט כיצד להעשיר את טיעוניהם מתוך אוצרות המשפט העברי.

• **היחידה להסכמים בינלאומיים ותביעות בינלאומיות** – משתתפת בכל המגעים של נציגי המדינה עם מדינות אחרות או ארגונים בינלאומיים בכל הנוגע לכריתת הסכמים בינלאומיים, מגבשת מדיניות אחידה של הגורמים השונים המייצגים את המדינה במגעים כאלה; ודואגת ששום הסכם לא יכפיף את המדינה לשיפוט זר או לשיפוט בינלאומי אלא לאחר אישור הדבר על ידי הדרגים הבכירים ביותר של הממשלה.

הריכוז העצום הזה של סמכויות בידי איש אחד, עורר כבר בעבר תמיהות שמא מרוכזת בידי עוצמה רבה מדי. בתקופת כהונתו של דב יוסף כשר המשפטים (בשנות הששים של המאה שעברה) פרץ סכסוך סמכויות בינו לבין היועץ המשפטי דאז – גדעון האוזנר, בשאלה האם היועץ המשפטי כפוף לשר המשפטים? דוד בן-גוריון הכריע נגד שר המשפטים ומאז נהנה היועץ המשפטי מעצמאות מלאה במילוי כל תפקידיו הרבים.

הוועדה בראשותו של השופט העליון בדימוס, מאיר שמגר (הוקמה ב-1977), שמונתה לבדוק את הגדרת סמכויותיו העתידיות של היועץ המשפטי, פסקה (1978) דווקא לעגן אותם (תוך שינוי תוארו של היועץ ל"היועץ המשפטי הראשי") ולא להפריד בתפקידיו, שכן הסמכויות הללו מקנות לו את כוחו.

אולם ישנם גם משפטנים החושבים שיש להפריד את סמכויות היועץ, שכן יש בהם משום ניגוד אינטרסים: מצד אחד הוא יושב עם ראשי המדינה בישיבות ומיעץ להם בתחומים רבים, תוך יצירת קשרים אישיים עמו ומצד שני הוא עשוי למצוא עצמו מהצד השני של המתרס ברגע שעליו להגיש כתב אישום פלילי נגד מי מהם.

ואכן שר המשפטים דניאל פרידמן גיבש הצעת חוק ברוח זו (יולי 2008) המפרידה הפרדה מוחלטת בין תפקידי היועץ המשפטי של היועץ לבין הפרקליטות הממונה על הגשת כתבי אישום, שתחדל להיות כפופה לו. המשיך בדרך זו שר המשפטים יעקב נאמן, אשר ניסה – לקראת סיום תקופת כהונתו של היועץ המשפטי מני מזוז בשנת 2009 להביא להפרדה בין שני התפקידים. גם הוא נכשל בכך כאשר משפטנים בכירים (ובהם נשיא בית המשפט העליון לשעבר אהרון ברק) הביעו את התנגדותם.

פרקליטות המדינה

היא הגוף המרכזי העוסק באכיפת החוק מצד אחד והמייצג את המדינה בבתי המשפט בישראל – מצד שני. בתחום אכיפת החוק (הפלילי), הפרקליטות היא הבוחנת את התיקים המוגשים לה על ידי חוקרי המשטרה, ומחליטה האם יש מקום להעמיד את הנאשם לדין, ואם כן על אילו עבירות. היא אף מלווה לא פעם את חקירת המשטרה כדי לוודא שצעדים הננקטים על ידי המשטרה לשם השגת ראיות (האזנות סתר, הסכמים עם עדי מדינה, שימוש בלתי תקין בשיטות החקירה – כמו הפעלת לחצים), עומדים במבחן החוק. שכן בית המשפט עשוי לזכות נאשמים, אם הראיות שנאספו נגדם נעשו שלא כחוק.

על פי החומר המצטבר בתיק מכינה הפרקליטות כתב אישום המוגש לבית המשפט. במקרים רבים מעניקה הפרקליטות **זכות שימוע** לנאשם. במסגרת זאת יכול נציגו להופיע בפני הפרקליטות בניסיון לשכנע אותה לא להגיש כתב אישום או לוותר על חלק מהאישומים. הפרקליטות איננה עוסקת בעבירות קלות, כמו: עבירות על חוק הבנייה, רישוי עסקים או עבירות בתחום איכות הסביבה. באלה עוסקים נציגי הרשויות המקומיות או משרדים פרטיים של עורכי דין שהוסמכו לכך על ידי היועץ המשפטי לממשלה. תובעים משטרתיים מטפלים (כמוזכר לעיל) בעבירות קלות בתחום התעבורה, הסמים, השכרות, הבריונות וכיו"ב. הפרקליטות מלווה את התיק כאמור, עוד במהלך היותו במשטרה, בהכנתו במשרדה, בייצוג בבית המשפט, ולאחר מכן בכל שלבי הערעור. כמו כן ממשיכה הפרקליטות לטפל בתיק, כשהנאשם נכלא בבית הסוהר – בכל נושא הקשור לבקשות לקיצור המאסר בגין התנהגות טובה או לתלונות על פגיעה בזכויות האסיר, או בהגשת בקשת חנינה על ידי האסיר. הפרקליטות מטפלת גם בעבירות פליליות כלכליות, מפעילה מחלקה מיוחדת לחקירת שוטרים (מח"ש) שיש חשש כי עברו על החוק, מייצגת את המדינה בכל הבג"צים המוגשים לבית הדין הגבוה לצדק, וכן בכל התביעות האזרחיות המוגשות נגד המדינה או שהמדינה צד בהן, בנושאים של מיסוי, של התדיינות עם מדינות זרות או ארגונים בינלאומיים, של אכיפת דינים בתחום המקרקעין ולמעשה בכל עניין בו מעורבת המדינה כתובעת או כנתבעת. בראש הפרקליטות עומד הפרקליט הראשי, הכפוף ליועץ המשפטי לממשלה. לפרקליטות משרדים מחוזיים, המייצגים את המדינה בבתי המשפט שבמחוזותיהם, אם בתחום הפלילי ואם בתחום האזרחי. בכל המקרים הנדונים בבית המשפט העליון או בבית הדין הגבוה לצדק, מטפלת פרקליטות מחוז ירושלים. בראש כל פרקליטות מחוזית עומד הפרקליט המחוזי. תהליך החקירה, אם במסגרת המשטרה ואם במסגרת הפרקליטות, הוא תהליך קשה שכן – הפרקליטות חייבת להציג בבית המשפט עובדות בדוקות הנתמכות בעדויות ובממצאים שאין ספק במהימנותם. אולם לא תמיד הממצאים הללו מהווים הוכחה מעל לכל ספק, ונותר הרבה מקום להערכות ולהשערות של החוקרים לגבי כיוון החקירה וקביעת זהות הנאשם. במקרים רבים אחרים קיימים רק ממצאים נסיבתיים שאינם קושרים באופן מוצק את הנאשם למעשה שבגינו הועמד לדין.

אכן על הדרך לחשיפת האמת מצויים מכשולים רבים:

- עדויות שקר.
- הודאות של הנאשם שנלקחו ממנו בכוח או שהחליט להודות כדי להיפטר מהחקירה המעיקה.
- שימוש בעד מדינה לא מהימן, שבדרך כלל קופה של שרצים תלויה מאחוריו.
- החלטה של החוקרים להינעל על חשוד או על תיאוריה שגויה ולהזניח כיווני חקירה אחרים.
- כתוצאה מכך מורשע הנאשם ורק לאחר שנים מגלים את הנאשם האמיתי.

בתי המשפט והשופטים עושים כמיטב יכולתם להוציא משפט על פי הנתונים המוגשים להם על ידי הסנגוריה והקטגוריה. לא פעם הם נתקלים בסוגיות הניתנות לפרשנות לקולא או לחומרה. לפיכך לא תמיד עשיית המשפט היא גם עשיית צדק.

דוגמה מצוינת מספק לנו מקרה הרצח של התלמידה תאיר רדה על ידי רומן זדורוב בשנת 2006. משפטו ארך ארבע שנים ושלושה שופטים מחוזיים הרשיעו אותו ודנו אותו למאסר עולם-חובה. נימוקיהם משתרעים על 456 עמודים. אולם למרות שהנאשם הודה במעשה שלוש פעמים וידע פרטים על מעשה הרצח שרק מי שהיה במקום יכול היה לדעת, נותרו כמה ספקות :

- טביעות נעל שנמצאו במקום הפשע (על אסלת בית השימוש, על הקרי ועל הג'ינס של הנרצחת) לא תואמות את נעליו של הנאשם.
 - למרות שבמקום הפשע היה דם רב, לא נמצא במקום ד.נ.א. של הנאשם.
 - השחזור של הרצח לא מתאים לממצאים ולסימנים על הגופה.
 - העניין יובא להחלטה נוספת של בית המשפט העליון, שיצטרך להכריע בסוגיה.
- אולם היו גם מקרים חמורים מצד המשטרה והתביעה של הטיית העדויות, שאף זכו לביקורת בתי המשפט :

- **פרשת כנופיית מע"צ** – (מועצת עבריינים צעירים) – במהלכה (1978) הואשמו שישה צעירים בשורה של עבירות (הצתת מבנים ותכנון רציחתם של שופטים ושוטרים) אשר לטענתם הם לא ביצעו. הנאשמים הוצגו לציבור כקבוצת אנרכיסטים המבקשים לערער את המבנה החברתי הקיים. הנאשמים טענו כי ההודאות שלהם הוצאו בכוח ובעינויים. אולם צמרת המשטרה והפרקליטות הכחישו שימוש בעינויים. אחרי שריצו בין שתיים ל-5 שנות מעצר הם יצאו לחופשי. אז הודה אחד הקצינים החוקרים – שי שמחי – שאכן הנאשמים עונו ושעדויותיהם זויפו.

בשנת 1998 ביטל בית המשפט המחוזי בת"א את הרשעתם, לאחר שנמצאו ראיות חדשות ופסק להם פיצויים בגובה 3 מיליון ₪. אך הם ערערו על הסכום והגישו תובענה אזרחית נגד המדינה. בשנת 2005 פסק להם בית המשפט פיתויים נוספים של 12 מיליון ₪.

- **פרשת ברנס** – הוא הואשם על ידי המשטרה ברציחתה (1974) של החיילת רחל הלר בת 19. כדי להחזיקו במאסר העיד החוקר יהודה אלבו עדות שקר לפיה הנאשם חשוד בביצוע מעשים מגונים. במהלך המעצר החלו החוקרים לדרוש ממנו ברצח החיילת, תוך שהם מטלטלים אותו ומכים אותו. אחרי ארבעה ימים של מכות וללא שינה – הודה ברנס ברצח שלט ביצע ונאלץ (שוב תחת מכות) לבצע "שחזור" המעשה. הוא נדון למאסר עולם.
- ברנס ערער לבית המשפט העליון וכן הגיש שתי בקשות למשפט חוזר, וכולן נדחו. לתמונה נכנס ניצב משנה בדימוס עזרא גולדברג, שגילה כי את הרצח ביצע אנס סדרתי שפעל באיזור שפלת החוף. הממצאים הוגשו על ידו לשופט העליון חיים כהן שהיה בין שלושת שופטי העליון שדחו בעבר את בקשתו למשפט חוזר. השופט כהן שוכנע כי טעה בפסק הדין שלו והציע לברנס לבקש

חנינה מהנשיא. אולם הלה סרב, כיוון שטען לחפותו.

השופט כהן ביקש מטעמו חנינה מהנשיא וזו ניתנה: הנשיא הרצוג קצב את עונשו ל-12 שנות מאסר. לאחר ניכוי שליש מעונשו שוחרר ברנס אחרי שמונה וחצי שנות מאסר. אולם זה לא סיפק אותו ופנה פעם רביעית לבית המשפט העליון בדרישה לערוך לו משפט חוזר. השופט העליונה דליה דורנר העניקה לו את הזכות הזאת, לאחר שבדקה את התיק וקבעה: "השקרים והפגמים שנחשפו בתיק זה – אינם בבחינת מעידה או שקר נקודתי של **עד זה או אחר**".....
הווי אומר, שהתיק כולו הושתת על מעשי הרמייה ועדויות השקר של התובעים.
לאור התקרבותו של המשפט החוזר החליטה הפרקליטות לחזור בה מכתב האישום, ובעקבות כך החליט בית המשפט המחוזי לקבל את זיכוי המלא של ברנס. אולם הוא לא הסתפק בכך ותבע פיצויים מהמדינה, שאכן נפסקו לטובתו (5 מיליון ₪). נדרשו לנאשם 36 שנה כדי להוכיח את חפותו המלאה.

- **משפט האונס לכאורה של רגב שוובר** – בחודש אפריל 1999 בשעה 20:00 נאנסה קטינה בחצר של בנין. אביה זיהה לכאורה בסופרמרקט, חודשיים לאחר מכן אדם שדמה לדעתו לקלסטרון שהורכב לאנס על פי תיאוריה של הילדה. הוא פנה למשטרה וזו עצרה את החשוד למשך 88 ימים, למרות שהילדה לא זיהתה אותו. במהלך המעצר המשטרה התעללה בו (הכריחו אותו לאונן בפני השוטרים); והציגה בפני השופטים מצגי שווא של אביזרים מפלילים לכאורה (כובע גרב, משקפים) שנמצאו בביתו וכן שיקרו החוקרים חזור ושקר בפני בית המשפט וטענו כי הקטינה זיהתה בפירוש את הנאשם.
גם הפרקליטות ננזפה על שלא גילתה את פעולותיהם האסורות של השוטרים בניסיונם השקרי להפליל את החשוד. החשדות לא אומתו למרות עדויות השקר של השוטרים, והאישום נגדו בוטל כעבור שישה חודשים. הוא הגיש תביעת פיצויים ובית המשפט אישר לו פיצוי בסכום של 1.8 מיליון ₪.
- אלה הן רק שלוש דוגמאות, מרבית אחרות, המצביעות על הכשלים האורבים לפתחם של חוקרים ופרקליטים, הלהוטים לעתים להפליל חשוד ונוקטים לשם כך באמצעים פסולים.
די אם נזכיר עוד את:
- הניסיון להפליל את האלוף יצחק מרדכי ברצח שני החבלנים שנתפסו חיים בקו 300.
- הניסיון של איש השב"כ יוסי גינוסר להפליל את סגן עיזאת נאפסו בריגול חמור, באמצעות עיניו ועדות שקר.
- את התנהלותה של הפרקליטות במשפט "הדסק הרוסי" של בנק הפועלים בתל-אביב שהצהרותיה במשפט זה (על פי קביעתו של השופט המחוזי דוד רוזן, היו שקריות ושערורייתיות ופגעו באופן מוחשי בתחושת הצדק וההגינות.
- את הסתרתו של חומר רלבנטי מהסנגוריה במשפט "האונס" בעין גדי.

- ואת ההסתרה של חומר האזנה במשפטו של שר המשפטים לשעבר חיים רמון, ואי מסירתו לסנגוריה.

חלק מהכשלים הללו קרה עקב חקירה בלתי מקצועית, או שטחית; במקרים אחרים דבקו החוקרים בקונצפציה בדבר אשמתו של הנחקר "ולא נתנו לעובדות לבלבל אותם"...; היו מקרים בהם רצו חוקרים להוכיח את יכולותיהם ועשו כל מאמץ להפליל את החשוד, וכשלא מצאו מספיק ראיות, הם "פיברקו" אותן; והיו גם כוונות זדון, כגון: להסיט את חשד ההריגה של שני המחבלים בקו 300 מאנשי השב"כ לעבר צה"ל....

יחד עם זאת הצדק מחייב להצביע על העובדה שמדובר בכמה עשרות מעידות של חוקרי המשטרה והפרקליטות, מתוך מאות אלפי פסקי הדין בהם הוכחה אשמת הנאשמים מעל לכל ספק. אולם שופטי ישראל נוהגים להדגיש את המקרים יוצאי הדופן הללו, ולצאת בחריפות נגדם - כדי למנוע את אובדן אמינותה של מערכת המשפט, וכדי לסלק את התפוח הרקוב מסלסלת הפירות. לסיום פרק זה יש מקום להביא במלואם את דבריו של עו"ד מני מזוז, היועץ המשפטי לשעבר של המדינה, בכנס של לשכת עורכי הדין שנערך באילת בחודש מאי 2011:

"אומרים שהפרקליטות מאבדת פרופורציה, אבל לדעתי המערכת הפוליטית מאבדת פרופורציה בהתנהלות שלה. אין לי ספק שהמצב הרצוי והראוי שאליו אנו צריכים לשאוף הן שנורמות של התנהגות ראויה של נבחרי ציבור יטופלו על ידי קודים אתיים, תרבות שלטונית וריסון עצמי ולא על ידי המערכת המשפטית. זה לא בריא שהמערכת המשפטית הנמצאת במצב של מעורבות-יתר בחיים הציבוריים. אבל מה לעשות שהמערכת הפוליטית חסרה נורמות של "זה לא יעשה"? אפ המערכת המשפטית לא שולפת כרטיס אדום אז הכל נתפס כמותר. האם כשהכל מופקר המערכת המשפטית צריכה לעמוד מנגד? אני לא חושב. יחד עם זאת אני לא גורס שהמשפט הוא חזות הכל, אני לא חושב את האקטיביזם השיפוטי, אולם למשפט תפקיד בקביעת נורמות של נבחרי ציבור. המשפט צריך להתערב בזהירות, לאחר מיצוי הדרכים האחרות". ("כלכליסט - 31 במאי 2011)

אומבוסדסמן לפרקליטות

את הטענות על פגמים בחקירות המשטרה או על התנהלות שקרית של מי מחוקריה, ניתן להגיש למחלקת שפיטה של שוטרים (מח"ש), ואילו עד כה (תחילת 2011) לא הייתה כתובת דומה לגבי תלונות על הפרקליטות. שר המשפטים בעצה אחת עם היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, החליטו (מרס 2011) על מינוי **נציב תלונות ציבור** שיבדוק תלונות נגד הפרקליטות. הנציב יהיה מינוי פנימי (שופט לשעבר או בכיר לשעבר של משרד המשפטים) המכיר את עבודת הפרקליטות מבפנים, ולא משהו מבחוץ, וזאת כדי למנוע מגורמים אינטרסנטיים לפגוע במזיד בעבודת הפרקליטות.

גם כמה חברי כנסת מהימין העלו הצעה דומה אולם הרבה יותר קיצונית ופוליטית: לפי הצעה זו שהונחה על שולחן הכנסת במאי 2011, יוקם נציב תלונות על הפרקליטות שיוכל להמליץ לשר המשפטים להגיש קובלנות נגד פרקליטים לבית הדין המשמעתי ואף להדיח פרקליט מתפקידו.

גם לפי הצעה זו הנציב יתמנה על ידי שר המשפטים בהתייעצות עם פרקליט המדינה מבין המועמדים שעליהם תמליץ לפנייהם ועדה ציבורית. הרכב הוועד (וכאן טמון העוקץ...) תמנה שבעה חברים מהם שלושה!! חברי כנסת, שופט עליון בדימוס, נציב שירות המדינה ראש לשת עורכי הדין ונציג מהאקדמיה. בקר בעובדי הפרקליטות הובע החשש כי ההצעה עלולה לפגוע בעצמאות הפרקליטות ולשבש את שיקול הדעת של עובדיה.

הסנגוריה הציבורית

עד כה עסקנו בדרכים ובאמצעים בהם נוקטת המדינה כדי להביא עבריינים לדין, כדי לשמור על זכויותיה הכלכליות וכדי לקדם תוכניות הדרושות לדעתה לטובת הציבור (הפקעת אדמות לסלילת קו רכבות). אולם קיימים במדינה רבבות אזרחים שאין ידם משגת להתגונן במשפטים המוגשים נגדם (בתחום הפלילי), עקב אי יכולתם הכספית לשכור לעצמם עורך דין. לצורך זאת הוקמה בשנת 1996 **הסנגוריה הציבורית (על פי "חוק הסנגוריה הציבורית, תשנ"ו-1995")** המייצגת עצורים ונאשמים אשר מוגדרים (על פי מבחנים הקבועים בחוק) כחסרי אמצעים לאור הכנסתם ונכסיהם. צוות הסנגוריה הציבורית מורכב מעורכי דין ומעובדי מדינה אחרים (כ-150 איש) ומכ-800 דין פרטיים שאושרו (לאחר מבדקים) על ידי הנהלת הסנגוריה הציבורית לשמש כסנגורים. בראש הסנגוריה הציבורית עומד הסנגור הציבורי הארצי ומתחתיו הסנגורים המחוזיים בחמשה מחוזות. הסנגוריה הציבורית מייצגת כל שנה רבבות תיקים. בשנת 2006 ייצגה הסנגוריה הציבורית 76,000 תיקים פליליים, כדלקמן:

70% מכלל התיקים הפליליים בבתי המשפט המחוזיים; 50% מהתיקים בבתי משפט שלום; 75% מכלל תיקי הנוער; 70% מכלל המובאים להארכת מעצר; 80% מהתיקים שמתבקש בהם מעצר עד תום ההליכים. בשנת 2008 גדל מספר התיקים ל-80,100 וב-2009 ל-85,300. מאז הקמתה, מרחיב החוק בהתמדה, את זכאותה של הסנגוריה הציבורית לייצג נאשמים חסרי יכולת כספית להגן על עצמם:

- מרס 2001 – הוענקה הזכות לייצג נידונים המבקשים משפט חוזר.
- מאי 2001 – הוענקה הזכות לייצג עצורים שהוגשה נגדם בקשת הסגרה של מדינה אחרת.
- יוני 2001 – הוענקה האפשרות להשתתף בדיוני ועדת השחרורים של אסירים.
- נובמבר 2001 – הומלץ באמצעות חוק להעניק לסנגוריה הציבורית זכות הגנה על נשים שהינן קורבנות סחר בבני-אדם במסגרת הליכי גירושן מהארץ.
- באותה שנה החלה הסנגוריה הציבורית להשתתף בוועדות הפסיכיאטריות הדנות בנושאים של אשפוז כפוי.
- הסנגוריה הציבורית מייצגת נאשמים פליליים שהם לקויים בכושרם השכלי, אילמים, חרשים או עיוורים.

- כמו כן מייצגת הסגוריה הציבורית נאשמים בעבירות מין; חשודים ועצורים במהלך חקירתם במשטרה; חשודים במהלך שימוע; חשודים נפקדים במהלך גביית עדות מוקדמת ועוד. כאמור תחומי המעורבות של הסגוריה הציבורית, בהגנה על נאשמים פליליים חסרי אמצעים, הולכים וגדלים משנה לשנה. קיומה של הסגוריה הציבורית היא סימן היכר להיותה של מדינת ישראל מדינת רווחה הדואגת למשפט צדק גם למי שעוברים על חוקיה.

"רשומות"

הוא העיתון הרשמי של מדינת ישראל. כל חוק, תקנה, הודעה רשמית מטעם הממשלה (מינויים וכיו"ב), כתב אמנה ותקנות השלטון המקומי - נכנסים לתוקפם רק לאחר שפורסמו ב"רשומות". כמו כן מתפרסמות ב"רשומות" הצעות חוק שהונחו על שולחן הכנסת בצירוף דברי ההסבר. הפרסום ב"רשומות" נועד למלא אחר הכלל של "פומביות", לפיו כל חקיקה וצעד ממשלתי חייבים להיות גלויים.

עקרונות השיפוט

הכרת הרשות השופטת מחייבת גם לעשות היכרות (אם כי רק חלקית) עם עקרונות שיפוטיים המנחים את השופט בבואו לפסוק בדין: **בישראל נוהג המשפט החוקתי** – המשפט החוקתי מכיל את כל עקרונות היסוד ואת חוקי היסוד שבעתיד יהיו את חוקת המדינה; הוא קובע את אופי המדינה ואת מוסדות שלטונה; הוא מציב את הבסיס המשפטי לפיו על רשויות השלטון לפעול; הוא מסדיר את היחסים בין אדם לשלטון ובין אדם לחברו; הוא מגן על שלטון החוק במדינה.

מערכות המשפט הנהוגות בישראל

המשפט הפלילי – תפקידו לשמור על הסדר הציבורי וביטחון האזרחים. המדינה מעמידה למשפט כל מי שעבר עבירת חטא, עוון או פשע. העונש: קנס או מאסר או שניהם. **המשפט האזרחי** – מסדיר את היחסים המשפטיים בין אדם לחברו במסגרת של הסכמים חוזיים. המפסיד חייב להחזיר לתובע נכס או חוב, לשלם לו פיצויים או לקיים חוזה שחתם עליו. **פומביות הדיון** – סעיף 68 של "חוק בתי המשפט (נוסח משולב), תשמ"ד-1984" קובע כי הדיונים של כל בתי המשפט ייערכו בדלתיים פתוחות, פרט למקרים הבאים: לשם שמירה על ביטחון המדינה; לשם מניעת פגיעה ביחסי החוץ של המדינה; לשם הגנה על המוסר; לשם הגנה על קטין או חסר ישע; לשם הגנה על מתלונן או נאשם בעבירות מין או בהטרדה מינית; במידה שדיון פומבי עלול להרתיע עד מלהעיד; לשם הגנה על סוד מסחרי. פומביות הדיון מהווה את אחת מאבני היסוד של משטר דמוקרטי ופתוח. שכן חשוב לא רק שיעשה משפט צדק, אלא שהציבור יוכל גם לראות ולהיווכח בעשיית הצדק. מצד שני התעוררה לא אחת השאלה, האם פרסום שמותיהם של נאשמים ועוד יותר של חשודים (שבמקרים רבים מתברר לאחר מכן שהם נקיים מכל אשמה), איננה פוגעת באזרח פגיעה בלתי הפיכה.

לשופט האפשרות למנוע פרסום שמו של אדם כזה אם ימצא זאת לנכון. מחוקקים ישראלים ניסו לא אחת בעבר להעביר חוק שימנע באורח גורף פרסום שמותיהם של המובאים למשפט, פרט לאותם מקרים שהשופט יתיר את פרסומם. בעת כתיבת שורות אלה (תחילת 2011) עדיין לא נפלה הכרעה.

הזכות להליך הוגן

על מנת שמערכת המשפט תהיה הוגנת, נשמרים עקרונות וכללים שונים שמטרתם להבטיח זאת, כגון:

- כל אדם העומד לדין נחשב זכאי כל עוד לא הוכחה אשמתו (התביעה חייבת להוכיח שהאדם אשם).
 - כל אדם זכאי להליך משפטי הוגן.
 - כל אדם זכאי להגנה משפטית בבית המשפט ואם הוא לא יכול לממן זאת המדינה חייבת להעמיד לרשותו עו"ד שיגן עליו ("סנגוריה ציבורית").
 - כל אדם שנמצא אשם זכאי לערער על פסק הדין בפני ערכאה משפטית גבוהה יותר ובמידה ונמצאו ראיות חדשות שיכולות לשנות את פסק הדין הוא רשאי לבקש משפט חוזר, מאידך גם התביעה יכולה לערער על פסק הדין אם היא חושבת שהנאשם לא קיבל את העונש הראוי.
 - השופטים פועלים רק על פי החוק המנחה אותם, כולם שווים בפני החוק.
 - השופטים אינם יכולים לדון במקרים שיש להם נגיעה אישית לנושא הנדון.
 - הערכת הדין תעשה על פי הרוב של דעות השופטים.
- "הפרת אמונים" = "עבירת קלון" - במשך שנים רבות לא חויב השופט הישראלי לקשור באופן אוטומטי עבירה של הפרת אמונים עם עבירת קלון. הבעיה היא שעבירת "הפרת אמונים" שנויה במחלוקת כיוון שאין היא מותאמת לעיקרון הפלילי. בהתאם לעיקרון זה אין להאשים ולהרשיע אדם כאשר הוא עובר עבירה שאיננה מוגדרת באופן ברור ומפורש בחוק. רק בשנת 2004 קבע בית המשפט העליון, בעקבות משפטו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה לשעבר, שמעון שבס, כי הפרת אמונים בנסיבות מחמירות כרוכה אוטומטית גם בקלון. מאז משמשת העבירה במתכונתה הנוכחית כבסיס המשפטי לטיהור הזירה הציבורית ממעשים שלא ייעשו כמו: מינויים פוליטיים, מינוי מקורבים, פעילות בניגוד עניינים ושימוש במידע פנים.**
- בית המשפט מצא את יו"ר ועדת החוץ והביטחון ח"כ צחי אשם בהפרת אמונים כיוון שאישר עשרות מינויים פוליטיים במשרד לאיכות הסביבה (בתקופת כהונתו כשר במשרד זה) ולכן הוטל עליו אות הקלון שחייב אותו להתפטר מהכנסת. אולם הוא לא הואשם פלילית בגין המינויים כיוון שהממדינה שינתה את מדיניותה ביחס למינויים פוליטיים מבלי להודיע על כך מראש. בעקבות כך הוא נהנה מ"הגנה מן הצדק" ולא הואשם פלילית.**
- כאמור, קשירת עבירת קלון לנאשם פוסלת אותו מלהיות חבר כנסת, שר, שופט ומלכהן בשורה של משרות ציבוריות.**

הגנה מן הצדק - בעיית ההגנה על האזרח מפני שרירות התנהגותו של הממסד מקובלת בעולם

הדמוקרטי, והיא באה לידי ביטוי מובהק בעיקרון המשפטי המקובל של "הביאס קורפוס"; היינו: "הביאו אלי את גופו של הנאשם". זאת היא אימרה בלשונו של בית המשפט האנגלי הדורשת לראות אישית נאשם שרשויות השלטון מעלימים אותו ללא משפט ולבחון האומנם נגרם לו אי-צדק בגין המאסר.

מערכת המשפט הישראלית אימצה גישה זו, בעיקר כשמדובר רבות על הנוהג המקובל בארץ של "מעצר מינהלי". המדובר במעצר של חשודים (רוב רובם **פלסטינים**) במעשה טרור, שלדעת הרשויות קשה מאוד להוכיחו בבית המשפט. על פי החוק הישראלי אסור להחזיק בחשוד במעשים פליליים או בטרור, במשך תקופה העולה על שישה חודשים מבלי להגיש נגדו כתב אישום לבית המשפט. כדי לעקוף סעיף זה, נוהגות הרשויות הישראליות לשחרר את החשוד בתום שישה חודשים ולאסרו מיידית מחדש לתקופה מעצר נוספת. הבג"ץ יכול לצוות על המחזיקים בעציר, להביאו לפנייהם כדי לבדוק אישית ובאופן ישיר, האם יש מקום להחזיקו תקופה ארוכה בחזקת עציר.

בשנת 1994 צעדה מערכת המשפט הישראלית צעד נוסף, ברצונה להגן על האזרח אל מול שרירות מעשיו של הממסד: היא אימצה את העיקרון: "הגנה מפני הצדק". המבחן לפיו יקבע בית המשפט אם זכאי הנאשם ליהנות מעיקרון ההגנה מן הצדק, הוא מבחן ההתנהגות הבלתי נסבלת של הרשות: "התנהגות שערורייתית שיש בה משום דיכוי והתעמרות בנאשם". על פי עיקרון זה מוענקת לבית המשפט הסמכות לבטל את כתב האישום או את חלקו, אם השתכנע כי הרשות המאשימה נהגה בחוסר צדק קיצוני, או שהאישום לוקה באי סבירות קיצונית, או כשניהול המשפט נוגד את האינטרס הציבורי.

מקרים שישכנעו את בית המשפט לבטל את כתב האישום או את חלקו, יכולים להיות:

- אכיפה בררנית (סלקטיבית) של חוקים, כגון הגשת כתב אישום נגד בעל חנות על שהפעיל אותה בשבת, ואי הגשת כתבי אישום מקבילים נגד בעלי חנויות אחרים באותו מקום (קניון).
- שיהוי של חודשים ואף שנים בהגשת כתב האישום עד כי פג טעמו מהתיישנות או שנפגמה יכולתו ש הנאשם להגן על עצמו.
- התנהגות פסולה של הרשות התובעת, כמו למשל סחבת של שנים במניעת מתן אישור לבנייה ללא כל הסבר או הצדקה ובמקביל הגשת כתב אישום על בנייה בלתי חוקית או על הסבת מבנה ששימש למטרה אחת (לול לתרנגולות) למטרה אחרת (מחסן חלקים למכוניות).
- שימוש בסוכן מדיח להוכחת האישום.
- קיים מבחן תלת-שלבי להחלת ההגנה מן הצדק:
- על בית המשפט לזהות את הפגמים שנפלו בהליכים שנקטו ולקבוע את עוצמתם, במנותק משאלת האשם.

- על בית המשפט לבחון האם בקיומו של ההליך למרות הפגמים, יש פגיעה חמורה בחוש הצדק.

- על בית המשפט לבחון אם ניתן לרפא את הפגמים באמצעים מתונים יותר מביטול כתב האישום.

לסיכום: ביטולו של הליך פלילי מטעמי הגנה מפני הצדק, מהווה מהלך קיצוני שבית המשפט נזקק לו רק במקרים חריגים ביותר. בדרך כלל יידרש הנאשם להוכיח לבית המשפט, שהתקיים קשר סיבתי בין ההתנהגות הנפסדת של הרשויות לבין הפגיעה בזכויותיו.

לשכת עורכי הדין

ציבור עורכי הדין הוא במידה רבה זרוע נוספת של מערכת המשפט הישראלית:

- עורך הדין עוזר לשופט לברר את העובדות לאשורן, הן מצדו של הקטגור והן מצדו של הסנגור.
 - עורך הדין מגיש לשופט את החומר השיפוטי הרלבנטי (נוסח כתב האישום ונוסח כתב ההגנה) בשפה משפטית המאפשרת אחידות בדיון ומונעת אי-הבנות.
 - על עורך הדין מוטלות מטלות משפטיות מחוץ לכותלי בית המשפט, כגון אישור תצהירים; אימות מסמכים (על ידי עורך דין שהוסמך כנוטריון); וכן הוא מכהן בתפקידים משפטיים בסמכות המדינה, כמו הגנה על נשפט מטעם בית המשפט (הסגוריה הציבורית); גובה תשלומים מחייבים בשליחות ההוצאה לפועל וכיו"ב.
 - עורך הדין מאפשר ללקוחותיו לנסח את תביעתם כך שתובן לבית המשפט ושתבטיח את מירב השכנוע של השופט בצדקת הנאשם או התובע.
 - עורכי הדין מכהנים במגוון של משרות משפטיות הן במשרדי הממשלה (יועצים משפטיים), ברשויות המקומיות ובחברות פרטיות וציבוריות - וזאת כדי להבטיח כי הממונים על המערכות הללו לא ייכשלו מבחינה משפטית בעת קבלת החלטותיהם, או כדי לייצג אותם בעימותים חיצוניים המביאים אותם להישפט בבית-המשפט.
 - עורך דין נחשב בציבור כאדם אמין המקפיד על טוהר המידות ולכן גם מכובד. העמדתו של עורך דין בראש ארגון ציבורי, בהנהלה של עמותה, בוועדה המפקחת על הגרלות, על בחירת עובדים ועל קבלת תרומות – מוסיפה לארגון כזה אמינות רבה.
- משום כך מצאה המדינה לנכון להעניק מעמד סטטוטורי (חוקי) לארגונים של עורכי הדין בישראל (עד אז פעלו בישראל שני גופים המועצה המשפטית – מוסד שהוקם עוד בימי השלטון הבריטי; והסתדרות עורכי הדין בישראל – שלא היה לה מעמד חוקי), בצורה של חוק (חוק לשכת עורכי הדין, תשכ"א – 1961). כל מי שרוצה לכהן כעורך דין בישראל חייב להיות חבר בלשכת עורכי הדין.

תפקידה הרשמיים של הלשכה (על פי החוק):

- רושמת את המבקשים להיות מתמחים, מפקחת על התמחותם (כולל מספר שנות ההתמחות) ועורכת להם בחינות הסמכה כעורכי-דין.
 - מי שעבר את בחינות ההסמכה יהפוך לעורך דין עם התקבלותו כחבר בלשכת עורכי הדין.
 - הלשכה מפקחת על אורח התנהגותם של עורכי-הדין והמתמחים, ובמידה שיימצא פגם באורח התנהגותם היא תערוך להם שיפוט משמעתית. שיפוט כזה יכול להסתיים בקנס, באזהרה, בשלילת רישיונו של עורך הדין לתקופה קבועה או לצמיתות.
 - על הלשכה להעניק על פי החוק, ייעוץ משפטי חינם למעוטי יכולת שאינם זכאים לכך מטעם המדינה (ראה לעיל "הסנגוריה הציבורית"). הגברות גליה פיט ואלה אלון נימקו את מתן הסיוע המשפטי הזה (הקרוי: "פרו בוני") באמצעות לשכת עורכי הדין, כ"ביטוי למחויבות החברתית של עורכי הדין להבטיח נגישות לצדק לכלל האוכלוסייה, ולא רק למי שיכול לשלם לעו"ד שכר טרחה. זו גם דרך מתבקשת להביע הכרת תודה לציבור על הזכות הניתנת לעורך דין לעסוק במקצועו. באמצעות רישיון עריכת דין המוענק לו למעשה, על ידי הציבור" ("דה מרקר" 8 במרס 2011).
 - הלשכה היא תאגיד משפטי לכל דבר.
 - והיא עומדת לביקורתו של מבקר המדינה.
- כמו כן מאפשר החוק ללשכת עורכי הדין:**
- לחוות דעתה על הצעות חוק בעניינים הקשורים לבתי המשפט ולסדרי דין.
 - לשמש בורר ולמנות בוררים.
 - להגן על ענייניהם המקצועיים של חברי הלשכה.
 - לייסד קרנות ביטוח, קרנות פנסיה ומוסדות אחרים של עזרה הדדית לחברי הלשכה.
 - לעסוק במחקר המשפטי הכללי והמשפט העברי, להקים ולהשתתף במפעלים העוסקים בתחומים אלה.
 - לעסוק בהוצאת ספרות משפטית.
- שני נציגי הלשכה משתתפים כחברים בוועדה לבחירת שופטים.**

מוסדות הלשכה

- **ראש הלשכה** – נבחר אחת לארבע שנים על ידי כל חברי הלשכה.
- **המועצה הארצית** - מורכבת: מראש הלשכה וראש הלשכה שקדם לו; המנהל הכללי של משרד המשפטים; פרקליט המדינה; הפרקליט הצבאי הראשי; 28 חברים שייבחרו על ידי כלל ציבור עורכי-הדין בבחירות כלליות, שוות, יחסיות חשאיות, ישירות וארציות; שלושה חברים מכל מחוז (בסה"כ 15 נבחרים מחוזיים) ובסה"כ 48 חברים.

- **הוועד המרכזי** - הוא המוסד המבצע של הלשכה ובו: ראש הלשכה (בתפקיד הישוב ראש); 16 חברים שתבחר המועצה הארצית, מהם: נציג אחד מכל מחוז (ע"י שלושת הנציגים של המחוז) ו-11 על ידי יתר חברי המועצה ובסך הכול – 17 חברים.
- **הוועדים המחוזיים** – יערכו בחירות פנימיות ליושב ראש המחוז וכן לחברי ועד המחוז (____ במספר), הכול בבחירות חשאיות. אסור לוועד מחוזי לפעול בסתירה להחלטות הוועד המרכזי.
- **בית הדין המשמעתי הארצי** - מתמנה על ידי ועדת מינויים בת שבעה חברים, והיא הבוחרת את חברי בית הדין המשמעתי הארצי. הבחירה היא לתקופה של ארבע שנים. חבר בית-הדין המשמעתי יכול לכהן בתפקידו שלוש קדנציות בלבד. ועדת המינויים תאשר את מינויים של יושב ראש בית הדין וארבעה סגני היושב ראש – להלן הנשיאות.
- **בית הדין המשמעתי המחוזי** - ייבחר אף הוא על ידי ועדת מינויים לתקופה של ארבע שנים ולשלוש קדנציות לכל היותר. גם כאן הנשיאות תמנה חמישה חברים שימונו באישור ועדת המינויים.
- **מבקר הלשכה** – ללשכה יש מבקר פנימי הנבחר על יד המועצה הרצית בבחירות חשאיות, לתקופה של חמש שנים ולשתי קדנציות רצופות לכל היותר.
- **ועדת אתיקה ארצית ומחוזית** – בכל ועדת אתיקה, ארצית ומחוזית יכהנו חברי לשכה שימונו על ידי הוועד המרכזי או המחוזי, באישור ועדת המינויים. בוועדות האתיקה כנ"ל יוכלו לשמש גם אנשי ציבור שהם משפטנים ולא הורשעו בעבירה פלילית או משמעטית. מספרם לא יפחת מאחד (בוועדה בת פחות מ-11 חברים) ולא פחות מ-2 בוועדה בת 11 חברים ומעלה. במהלך השנים נמתחה ביקורת על הלשכה בתואנה שהיא הפכה לגילדה המגנה על ההישגים והאינטרסים הבלבדיים של חבריה; כמו כן מצביעים אחרים על העובדה שהלשכה (על אף היותה גוף אינטרסנטי) היא הגוף הבוחן והמסמך עורכי דין חדשים, בעוד שבמדינות אחרות עושות זאת הממשלות. גם נושא הפיקוח על הלשכה נתון בידיה של הלשכה עצמה ללא שום ביקורת חיצונית – עובדה הפותחת פתח לעיוותים.

הבחירות למוסדות הלשכה ב-22 ביוני 2011

הבחירות במספרים:

- מספר החברים בלשכה – כ-48 אלף, מהם בעלי זכות בחירה – 46 אלף.
- הנושאים שעמדו על הפרק: עצירת הצפת המקצוע; חיסול התופעה של מסיגי גבול במקצוע; הארכת תקופת ההתמחות משנה לשנתיים; שיפור תרבות הדין.
- המועמדים לראשות הלשכה: יורי גיא-רון, היו"ר המכהן; דורון ברזילי – יו"ר מחוז תל-אביב; ו- חוסאם מועד – מנצרת.

• 13 סיעות התמודדו על מקום במועצה הארצית של הלשכה :

- (1) סיעת איכות המקצוע וזכויות האדם.
- (2) " אל עדאלה.
- (3) " אסף גלעד – לעורכי הדין הצעירים.
- (4) " טוב ללשכה.
- (5) " לשכה אחרת בראשות יורי גיא-רון.
- (6) " לתכלית ראויה – אחריות מקצועית וצדק חברתי.
- (7) " מחץ – משפטנים חושבים צעיר.
- (8) " נשים מובילות שינוי.
- (9) " עצמאות ושינוי – בראשות ד"ר שמואל סעדיה.
- (10) " עתיד – בראשות דורון ברזילי.
- (11) " צדק ומשפט, רשימה דתית מסורתית.
- (12) " קידום עורכות הדין בישראל.
- (13) " רוב הלשכה.

מעיון שטחי ברשימת הסיעות ניתן להסיק את המסקנה העגומה, שגם ציבור עורכי הדין מפוצל בין סיעות רבות ולעתים בעלות מטרות זהות (כמו סיעות הנשים), עובדה שנתנה את ביטוייה בשני תחומים :

(א) מיעוט המשתתפים בהצבעה – הבחירות למוסדות לשכת עורכי הדין, הנערכות במסגרת החוק של הלשכה, אמורות להיות ענייניות ומקצועיות, היינו בחירת האנשים הטובים ביותר מבחינה מקצועית לניהול הלשכה. יש להצטער אפוא על כך, כי גם לתחום חשוב זה (לאור חשיבותו של עורך הדין במערך המשפטי הכולל של המדינה), חדרו אינטרסים צדדיים, ולא תמיד נקיים, במערכת הבחירות האחרונה. והדבר המדאיג ביותר הוא האדישות שבה מתייחסים עורכי-הדין לארגון החשוב: רק 31.5% מבעלי זכות הבחירה מימשו את זכותם להשתתף בהצבעה.

• **(ב) מערכת הבחירות הייתה מלווה בהכפשות, השמצות ועתירות לבית המשפט.** הצדדים לא

בחלו בהשמצות כמו האשמתה של רעיית היו"ר המכהן יורי גיא-רון בפרסום מודעות מין לכאורה, שפרסמה במסגרת חברת פרסום שבבעלותה. רוני-גיא-רון, במודעה על עמוד שלם בעיתונות כינה את המועמד הנגדי ברזילי כ-"יחצן מסיבות"....

וכך, במקום שמערכת הבחירות תתמקד בנושאים החשובים כל כך למקצוע כמו: הארכת ההתמחות; שינוי מבנה הבחינות ללשכה; החלת ביטוח מקצועי חובה על עורכי-הדין; והנושא החשוב של מדיניות הלשכה בכל הנודע למינוי שופטים (שני נציגי הלשכה חברים בוועדה למינוי שופטים) - מצא יו"ר הלשכה היוצא להתמקד באותה מודעה נרחבת בהזמת ההשמצות שהושמעו נגדו.

- תוצאות ההצבעה העניקו ליריבו של גיא-רון – עורך הדין דורון ברזילי רוב של 52% (7,561 קולות לברזילי לעומת 6,157 לגיא-רון ו-734 לחוסאם מועד). התוצאות הללו מעידות על מהפך לאחר 12 שנות שלטונה של סיעתו של גיא-רון בלשכה. גם העובדה שמצביעי המחוז הגדול ביותר – מחוז תל-אביב העניקו רוב סוחף (5,437 לברזילי לעומת 2,542 לגיא-רון) לאופוזיציה, ובמקביל בחרו בבן-בריתו של ברזילי במחוז תל-אביב – אפי נווה, לראש המחוז הגבירה את משמעות ניצחונו של ברזילי.
- סיכום ניצחונו הסוחף של ברזילי איננו מבשר ימים שקטים ללשכה, שכן לדבריו הוא שם לו למטרה לקדם כמה נושאים מרכזיים, כמו, העלאה מחודשת של המשוב על השופטים (מעשה שכל השופטים מתקוממים נגדו) ושעשויה להתפתח למאבק שבו גם השופטים יערכו משוב על עורכי הדין. מאבק כזה עלול להחזיר את מערכת המשפט לימים הקשים של ההתמודדות בין שר המשפטים, פרופ' דניאל פרידמן לבית המשפט העליון (ראה לעיל), התמודדות שפגעה קשות בתדמיתה של מערכת המשפט.
- כמו כן יש לציין את העובדה המצערת שהמתמודדים לכהונת יו"ר הלשכה, סרבו ומסרבים עד היום (סוף 2011) לחשוף את מקורות המימון של מערכת הבחירות (של 2011) שלהם. סוגיית התרומות בבחירות ללשכה אינה מוסדרת בחוק, וגם לא ההכרח לציין את זהותם של התורמים – כך שלא ניתן לדעת איזה אינטרסים מייצגים התורמים השונים. לטענתם – בהיעדר כללים שמסדירים את גובה התרומות, אין למבקר סמכות לדרוש את הנתונים.
- כבר בבחירות למוסדות הלשכה בשנת 2007, סירבו ראש הלשכה הקודם יורי גיא-רון וארבעה מראשי המחוזות, להיענות לבקשתו התקיפה של מבקר המדינה דאז, לחשוף את פרטי התרומות שקיבלו בבחירות 2007.
- **קוד אתי בינלאומי** - עוד בטרם הבחירות הפנימיות, בתחילת 2011, ערכה הלשכה, בראשותו של היו"ר הקודם שלה, יורי גיא-רון כנס בינלאומי בירושלים לרגל מלאות 50 שנה ללשכה. השתתפו בכנס עורכי דין מכ-20 מדינות שייצגו כשני מיליון עורכי דין בארצותיהם. יו"ר הלשכה לשעבר ופרופ' מרדכי קרמניצר (ס/נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה) הובילו בכנס הצעה למתווה של קוד בינלאומי למקצוע עריכת הדין. ההצעה נשענה על המעמד הייחודי והחשוב שממלא עורך הדין בשימורה ובביצורה של הדמוקרטיה בארצו. להלן עיקר הסעיפים של הקוד הגלובלי שהוצע בכנס:

נאמנות ועצמאות – עורך הדין ייצג את לקוחו בנאמנות ובמסירות, ישמור על עצמאות ויפעל ללא מניעים נסתרים.

שלטון החוק – עורך הדין יהיה מסור לחלוטין לשלטון החוק, יסייע לבית המשפט להשיג צדק כך שהנורמות של זכויות היסוד של כל אדם לא יופרו.

זכויות האדם – בביצוע תפקידיו יפעל עורך הדין בהתאם לזכויות היסוד של כל אדם, ויהיה פעיל בהגנה על זכויות אלה.

גישה לצדק – כל אדם זכאי לגישה לצדק ולהיות מיוצג על ידי עורך דין. בנסיבות המתאימות, עורך הדין יספק סיוע משפטי לנזקקים.

כבוד מקצועי – בכל מעשה פרטי או מקצועי, עורך הדין יכבד את המקצוע, חברי הלשכה ובני אדם בכלל.

אתיקה – עורך הדין יפעל על פי כללי האתיקה החלים במחוז השיפוט שבו ניתן לו הרישיון. לא כל המשתתפים סמכו את ידיהם על ההצעה. אולם זאת הייתה הפעם הראשונה שהצעה כזאת הועלתה בפורום בינלאומי תוך הנחת מסד ראשוני לשיתוף פעולה בינלאומי במאבק על שלטון החוק במערכת הדמוקרטית העולמית.

תוכנית "שכר מצווה" של לשכת עורכי הדין - לא ניתן לסכם פרק זה על לשכת עורכי הדין, מבלי לציין לשבח את פעולתם של אלפי עורכי דין בסיוע בהתנדבות לנזקקים. בעיקר עסקו עורכי הדין המתנדבים בפשיטות רגל ובהוצאה לפועל של חובות. במסגרת התוכנית טופלו בשנת 2010 (מאי) – 2011 (אפריל): 10,118 פניות טלפוניות; 924 פניות שהועברו לסיוע ממלכתי של המדינה; 3,416 לקוחות קיבלו ייעוץ ישיר (3,600 שעות ייעוץ בהתנדבות); 511 תיקים טופלו בפועל; 318 תיקים יוצגו בבית המשפט; 3,160 עורכי דין מתנדבים משתתפים בתוכנית; 409 עורכי דין הצטרפו בתקופה הנסקרת לתוכנית "שכר מצווה".

בשנת היובל להיווסדה (1961 – 2011) הגיע מספר חברי הלשכה ל-47,957 עורכי דין הם 56% גברים ו-44% נשים (קצב הגידול בנשים הוא גבוה יותר מזה של הגברים). מספר התושבים לכל עורך דין הגיע בישראל ל-161, לעומת 270 תושבים בארה"ב; 400 בבריטניה; 600 בגרמניה ול-1,200 בצרפת.

כמה בעיות משפטיות הראויות לציון מיוחד

• המקרה של אפרופים

עם סיום הפרק על מערכת המשפט הישראלית, מן הראוי להתייחס למקרה יוצא דופן בפסיקה המשפטית, פסיקה המשנה את צורת ההתייחסות למילה הכתובה בחוזים שבין שני צדדים. הכוונה היא לפסיקה של נשיא בית המשפט העליון אהרון ברק בשנת 1995 בהתדיינות שהייתה בין משרד השיכון הממשלתי לבין חברת הבנייה אפרופים.

בחווה שחתמה החברה עם משרד השיכון היא קיבלה על עצמה לבנות שורה של בתי דירות לקליטת העלייה הגדולה. כיוון שהחברה פיגרה בביצוע העבודה הטילה המדינה על החברה קנס בגין הפיגור.

החברה עתרה לבית המשפט המחוזי נגד הטלת הקנס, כיוון שהזכות להטלת קנס לא נכללה כלל בחווה שבין שני הצדדים. בית המשפט קיבל את טענת החברה (טענה שהייתה מקובלת אז) על קיום שני שלבים בפרשנות חוזה: השלב הראשון הוא התייחסות ללשון החווה, ורק כשלשון החווה לא ברורה ניתן לעבור לשלב השני היינו לבחון "למה התכוון מנסח החווה". בית המשפט

המחוזי קבע כי אפשרות הטלת קנס לא השתמעה בכלל מלשון החוזה, ולכן ביטל את פסק הדין שחייב את החברה לשלם את הקנס.

הנושא הגיע לבית המשפט העליון והשופט ברק ביטל את פסק הדין של המחוזי, כשקבע כי תכלית החוזה הזה הייתה להבטיח **בנייה מהירה** של הדירות. אי מילוי התכלית הזאת מחייבת את השלמתו על ידי הטלת הסנקציה, גם אם אינה מפורשת בחוזה.

השופט ברק קבע בכך תקדים עקרוני בדיני החוזים, המחייב לבדוק תחילה מה תכליתו של החוזה ורק לאחר נכון להחליט אם הניסוח המילולי משקף תכליתו. בכך ניתן היתר לשופטים להתערב במשפטים בתחום החוזים, על ידי מתן פרשנות משלהם לתכליתו של כל חוזה ולהעדיפו על פני לשונו הברורה של החוזה.

הפסיקה הזאת הכניסה את ההתדיינות על חוזים למבוי סתום, שכן הצד התובע היה צריך להוסיף על המשמעות המילולית של החוזה גם אפשרות שהשופט יבחן אותו על פי תכליתו וייתן לו את הפירוש משלו. הדבר הכניס בלבול רב בתחום ההתדיינות על חוזים ורק בשנת 2008 נדרש בית המשפט העליון לנושא וקבע כי: "בכל מקום שלשון החוזה ברורה, יש לתת לה משקל מכריע בפרשנות החוזה".

הניסיונות "לעגל פינות" בתחומי החקיקה ושינויי תקנונים לטובת אישיות ספציפית

נושאים בעייתיים ולעתים חסרי פתרון משפטי הרובצים לפתחה של מערכת המשפט

- פריסת תחומי פעילותה של הרשות השופטת בישראל, מצביעה על רמתה הגבוהה ועל מיקומה של ישראל בקבוצת המדינות המובילות בתחום זה – בעולם. ואילו הבעיות והאתגרים הגדולים הניצבים עדיין בפניה הם כדלקמן:
- התמודדותה המשפטית עם עובדת היותה מדינה שנאלצה להגן על עצמה מפני התקפת שלוש משכנותיה (יוני 1967) ומצאה את עצמה במעמד של כובש.
 - התמודדותה עם עובדת הטרור הפלסטיני.
 - התמודדותה עם הכפילות בהגדרת מעמדה (שיש שמגדירים אותה כבעלת סתירה פנימית): גם מדינה דמוקרטית וגם מדינה יהודית.
 - התמודדותה עם הרכיבים היהודיים של מעמדה המשפטי (כמו חוק השבות) לנוכח דרישתו של המיעוט הערבי הגדול (20%) להפיכתה ל"מדינת כל אזרחיה".
 - התמודדותה עם תקנונים, נהלים ומנהגים המפלים בין יהודים וערבים כגון: תקנון הקרן הקיימת לישראל או מניעת קבלתם של ערבים כתושבים ביישובים יהודים.
 - התמודדותה עם המחלוקת המשפטית הפנימית, בין המצדדים בגישה הפורמליסטית בשפיטה, לעומת הגישה הערכית ("הכול שפיט"). בעקבות כך הגברת הפולמוס סביב בית המשפט העליון,

שהתערבותו הערכית יוצרת ביקורת מצד אותם חלקי האוכלוסייה המתנגדים לערכים לפיהם פסק בית המשפט (ראה לעיל)

- ההכרח להתמודד עם ניסיונות של "חקיקה עוקפת בג"צ".
- הרצון המתמיד לשלב בספר החוקים הישראלי יותר ויותר רכיבים של מורשת ישראל.
- ההכרח להתמודד עם העומס הגובר והולך על מערכת המשפט, עומס המביא ל"עינוי דין" בגין הסחבת והפער בזמן העובר עד פתיחת משפטים ובעיקר בין סיום המשפט לבין מתן פסק הדין.

חוק-יסוד: השפיטה

פרק א': הוראות יסוד

בית המשפט העליון;
בית משפט מחוזי;
בית משפט שלום;
בית משפט אחר שנקבע בחוק כבית משפט;

בית דין דתי;
בית דין אחר;
רשות אחרת והכל כפי שנקבע בחוק.

פייטה, זולת מרותו של הדין.
חוק או אם בית המשפט הורה אחרת לפי חוק.

פרק ב': השופטים

של ועדה לבחירת שופטים.
בית המשפט העליון, שני שופטים אחרים של בית המשפט העליון שיבחר חבר שופטיו, שר המשפטים ושר אחר שתקבע הממשלה, שני חברי הכנסת שתבחר
בריה, כל עוד לא פחת משבעה.

יא המדינה; ואלה דברי ההצהרה:
ולחוקיה, לשפוט משפט צדק, לא להטות משפט ולא להכיר פנים".

ס ולא תסתיים אלא באחת מאלה:

איהם מנועים מלהיות מועמדים לכנסת;
שהציע יושב ראש הועדה או נשיא בית המשפט העליון ושנתקבלה ברוב של שבעה חברים לפחות;

ופט, לזמן, בדרך ובתנאים שנקבעו בחוק.

בית משפט במקום אחר אלא בהסכמת נשיא בית המשפט העליון או על פי החלטת בית הדין המשמעתית.
ז של דרגה נמוכה יותר אלא בהסכמתו.

ש שישולמו להם, בתקופת כהונתם או לאחריה, או לשאיריהם לאחר מותם, ייקבעו בחוק או בהחלטה של הכנסת או של ועדה מועדותיה שהכנסת הסמיכה לכן
נורתם של שופטים בלבד.

ציבורי, אלא לפי חוק או בהסכמת נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים.

הסכמת היועץ המשפטי לממשלה ולא יוגש כתב אישום נגד שופט אלא בידי היועץ המשפטי לממשלה.
בית משפט מחוזי בהרכב של שלושה שופטים, זולת אם הסכים השופט שהאישום יידון בדרך הרגילה.
שנקבעו בחוק.

או שופטים שיצאו לקיצבה שימנה נשיא בית המשפט העליון.

הקבילה, הרכב המותב, הסמכויות של בית הדין המשמעתית ואמצעי המשמעת שהוא רשאי להטיל ייקבעו בחוק; סדרי הדין יהיו לפי חוק.
פלילית או הוגש נגדו כתב אישום, רשאי נשיא בית המשפט העליון להשעות את השופט לתקופה שיקבע.

פרק ג': בתי המשפט

יושלים.

י דין ועל החלטות אחרות של בתי המשפט המחוזיים.

זה לצדק; בשבתו כאמור ידון בענינים אשר הוא רואה צורך לתת בהם סעד למען הצדק ואשר אינם בסמכותו של בית משפט או של בית דין אחר.

(ג), מוסמך בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק –

לתת צווים על שחרור אנשים שנעצרו או נאסרו שלא כדין;

לתת צווים לרשויות המדינה, לרשויות מקומיות, לפקידיהן ולגופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין, לעשות מעשה או

לתת צווים לבתי משפט, לבתי דין ולגופים ואנשים בעלי סמכויות שיפוטיות או מעין-שיפוטיות על פי דין – למעט בתי משפט שחוק זה דן ב
שנתקיים או החלטה שניתנה שלא כדין;

לתת צווים לבתי דין דתיים לדון בענין פלוני לפי סמכותם או להימנע מלדון או מלהוסיף ולדון בענין פלוני שלא לפי סמכותם; ובלבד שלא ייז
לו; ואם לא היתה לו הזדמנות סבירה לעורר שאלת הסמכות עד שניתנה החלטה על ידי בית הדין הדתי, רשאי בית המשפט לבטל דיון שנתקיים

קבעו בחוק.

ט אחרים – הקמתם, סמכויותיהם, מקום מושבם ואזורי שיפוטם, יהיו לפי חוק.

נעורר בזכות, להוציא פסק דין של בית המשפט העליון.

קיים בו דיון נוסף בבית המשפט העליון בחמישה או יותר, בעילות שנקבעו בחוק ובדרך שנקבעה לפי חוק. חוזר בעילות שנקבעו בחוק ובדרך שנקבעה לפי חוק.

ט של דרגה נמוכה ממנו.
ת כל בית משפט, זולת בית המשפט העליון.
ינו שופט.

פרק ד': הוראות שונות

להפקיע זמנית את תקפו או לקבוע בו תנאים.

טים, ומשך כהונתם;

המשנה לנשיא בית המשפט העליון, נשיא וסגן נשיא של בית משפט מחוזי ושל בית משפט שלום;

שופט אחר ולהעברת שופט, דרך ארעי או דרך קבע, ממקום כהונתו לבית משפט במקום אחר;
שעיה;
ם בשופט אחד, בשלושה או ביותר;
נין פלוני.

אחריות לביצועם;

תיו;
ותיהם ומקומותיהם.

יצחק שמיר
ראש הממשלה

חיים הרצוג
נשיא המדינה

נשיאי בית המשפט העליון לדורותיהם

1. [משה זמורה](#) (14 בספטמבר 1948)
2. [יצחק אולשן](#) (1 באוגוסט 1954)
3. [שמעון אגרנט](#) (18 במרץ 1965)

4. [יואל זוסמן](#) (8 בספטמבר 1976)
 5. [משה לנדוי](#) (5 במרץ 1980)
 6. [יצחק קאהן](#) (30 באפריל 1982)
 7. [מאיר שמגר](#) (27 בנובמבר 1983)
 8. [אהרן ברק](#) (13 באוגוסט 1995)
 9. [דורית ביניש](#) (14 בספטמבר 2006)

מפלגה	תקופת כהונה	תפקיד	שרי המשפטים לדורותיהם
המפלגה הפרוגרסיבית	14.05.1948 – 08.10.1951	שר המשפטים	פנחס רוזן
מפא"י	08.10.1951 – 25.06.1952	שר המשפטים	דב יוסף
לא היה חבר כנסת	25.06.1952 – 24.12.1952	שר המשפטים	חיים כהן
המפלגה הפרוגרסיבית	24.12.1952 – 13.02.1956	שר המשפטים	פנחס רוזן
מפא"י	13.02.1956 – 07.01.1958	שר המשפטים	דוד בן-גוריון
המפלגה הפרוגרסיבית	07.01.1958 – 02.11.1961	שר המשפטים	פנחס רוזן
מפא"י - לא היה חבר כנסת באותה עת.	02.11.1961 – 12.01.1966	שר המשפטים	דב יוסף
מפא"י	12.01.1966 – 13.06.1972	שר המשפטים	יעקב שמשון שפירא
מפא"י	13.09.1972 – 01.11.1973	שר המשפטים	יעקב שמשון שפירא
המערך	10.03.1974 – 20.06.1977	שר המשפטים	חיים יוסף צדוק
ליכוד	20.06.1977 – 24.10.1977	שר המשפטים	מנחם בגין
ד"ש	24.10.1977 – 05.08.1980	שר המשפטים	שמואל תמיר
ליכוד	13.08.1980 – 16.04.1986	שר המשפטים	משה נסים
ליכוד	16.04.1986 – 23.07.1986	שר המשפטים	יצחק מודעי
ליכוד	30.07.1986 –	שר המשפטים	אברהם שריר

	22.12.1988		
דן מרידור	שר המשפטים	22.12.1988 – 13.07.1992	ליכוד
דוד ליבאי	שר המשפטים	13.07.1992 – 18.06.1996	העבודה
יעקב נאמן	שר המשפטים	18.06.1996 – 10.08.1996	לא היה חבר כנסת
בנימין נתניהו	שר המשפטים	10.08.1996 – 04.09.1996	ליכוד
צחי הנגבי	שר המשפטים	04.09.1996 – 06.07.1999	ליכוד
יוסי ביילין	שר המשפטים	06.07.1999 – 07.03.2001	ישראל אחת
מאיר שטרית	שר המשפטים	07.03.2001 – 28.02.2003	ליכוד
יוסף לפיד	שר המשפטים	28.02.2003 – 04.12.2004	שינוי
ציפי לבני	מ"מ שר המשפטים	05.12.2004 – 10.01.2005	ליכוד
ציפי לבני	שרת המשפטים	10.01.2005 – 04.05.2006	ליכוד, קדימה
חיים רמון	שר המשפטים	04.05.2006 – 22.08.2006	קדימה
מאיר שטרית	מ"מ שר המשפטים	23.08.2006 – 23.11.2006	קדימה
אהוד אולמרט	מ"מ שר המשפטים	24.11.2006 – 29.11.2006	קדימה
ציפי לבני	שרת המשפטים	29.11.2006 – 07.02.2007	קדימה
דניאל פרידמן	שר המשפטים	07.02.2007 – 31.3.2009	קדימה (לא היה חבר כנסת)
יעקב נאמן	שר המשפטים	- 1.4.2009	לא היה חבר כנסת

היועצים המשפטיים לממשלה לדורותיהם

1950 – 1948	יעקב שמשון שפיר
1960 - 1950	חיים כהן
1963 - 1960	גדעון האוזנר
1968 - 1963	משה בן-זאב
1975 - 1968	מאיר שמגר
1978 - 1975	אהרון ברק
1986 - 1978	יצחק זמיר
1993 - 1986	יוסף חריש
1997 - 1993	מיכאל בן-יאיר
1997	רוני בר-און
2004 - 1997	אליקים רובינשטיין
2010 - 2004	מני מזוז
– 2010	יהודה וינשטיין

פרקליטי המדינה לדורותיהם

1949 - 1948	חיים כהן
1953 - 1949	ארווין שימרון
1961 - 1953	קולין גילון
1969 - 1961	צבי בר-ניב
1982 - 1969	גבריאל בך
1988 - 1982	יונה בלטמן
1995 - 1989	דורית בייניש
2004 - 1996	עדנה ארבל
2006 - 2004	ערן שנדר
- 2006	משה לדור

פרק שישי

מוסד הנשיאות

הקדמה

בכל מסגרת מדינית – מצויים יחד ציבורי אנשים, שיכולים להיות שונים אלה מאלה : בדתם, בלאומיותם, בדעותיהם הפוליטיות, ברמת חייהם וברמת השכלתם. הקבוצות השונות הללו, מגבשות לעצמן במשטר דמוקרטי – מסגרות משותפות : מבחינה דתית (השתייכות לקהילה דתית), מבחינה לאומית (רוב ומיעוט), מבחינה חברתית (איגודים מקצועיים, ארגוני מעסיקים, אגודות התנדבותיות) ופוליטית (מפלגות). כל המסגרות הללו ודומותיהן פועלות בתוך המדינה, מקבלות את מרותה כאזרחיה ואמורים לתרום לחוסנה ולשגשוגה, כל קבוצה על פי דרכה ואמונתה החברתית – אולם במסגרת חוקיה הדמוקרטיות של אותה מדינה.

המסגרת המנהלית והמשפטית המשותפת לכל חברי הקבוצות הללו, היא עובדת היותם אזרחיה של אותה מדינה. אולם כדי להקנות גם תוכן אידיאלי לעובדת היותו של אדם אזרח של מדינה כלשהי – דרושים גם סמלים מאחדים (נוסף על שפה, היסטוריה, דת ואתוס לאומי), שכל אזרח ואזרח, ללא קשר לדתו, לדעותיו הפוליטיות או למעמדו החברתי והכלכלי – יוכל להזדהות עמם. אנו מונים שלושה סמלים כאלה :

הדגל, ההמנון וראש המדינה.

ההזדהות של כל האזרחים עם שלושת הסמלים הללו, ללא הבדל דת, מעמד או דעה פוליטית – מעניקה לאזרחיה של אותה מדינה הרגשת אחדות, שייכות וגאווה לאומית שעל יסודם הם

מוכנים לעשות דברים : להלחם (ואף למסור נפשם) למען חרותה ; לפעול למען רווחתה הכלכלית ; לתרום למורשתה הרוחנית ולייצגה בפורומים בינלאומיים.

כאשר מורס דגל המדינה של הזוכה במדליית זהב באולימפיאדה, או כשמנגנים את ההמנון של מדינתו – מרגיש אותו ספורטאי שכל המדינה ניצבת עמו שם, ושהוא תרם לה, לכבודה ולמעמדה הבינלאומי – תרומה איכותית ממדרגה ראשונה. כך הרגיש בוודאי גם מטפס ההרים הניו-זילנדי סיר אדמונד הילארי כשתקע את דגל מדינתו במרומי הר האוורסט בשנת 1953, או הנחתים האמריקאים שהניפו את הדגל האמריקאי על האי איבו-גיימה באוקינוס השקט בשנת 1945. כל אדם העובר ליד בנין האו"ם בניו-יורק שבחזיתו מתנוססים דגליהן של 192 המדינות החברות באו"ם, מחפש מיד את דגל מדינתו, וכשהוא מזהה אותו הוא מרגיש כי "גם הוא שם". לא בכדי אנו רואים פעם כפעם, בשידורי הטלביזיה, כיצד המונים במדינות ערביות ומוסלמיות שורפים ורומסים את דגלי ארה"ב וישראל – כביטוי למה שהיו רוצים לעשות לתושבי המדינות המניפים את הדגלים הללו.

הכבוד לדגל מתבטא בקימה ובהצדעה כשמניפים אותו בטקסים או כשמורידים אותו לעת ערב. ומכאן : כל אזרח שפוגע בדגל מדינתו בצורה כלשהי עובר (במדינות רבות) עברה פלילית שעונשה בצידה.

גם לתוכן ולמנגינה של ההמנון יש מסר לאומי לבני העם שאימצו וששרים אותו. גם אותו שרים בעמידה ובהצדעה (של לובשי המדים) באירועים לאומיים או במצבים הדורשים אחדות לאומית. ההמנון הצרפתי – המרסלייז – הפך לקריאת קרב, לא רק של הצרפתים, אלא גם עמים שנלחמו על חירותם. גם ההמנון הישראלי "התקוה" הושר שנים רבות לפני שקמה המדינה, כשהוא מבטא את ערגתו של העם היהודי בכל קצווי תבל למדינה משלו.

ראש המדינה הוא אדם (גבר או אישה) העומד בראש הפירמידה השלטונית במדינה. בכל מקום בו הוא נמצא, מצויה המדינה כולה עמו. משום כך כשראש מדינה מופיע באירוע כלשהו, מניפים לכבודו את דגל המדינה ושרים את ההמנון. מדינות שונות מעניקות מעמד שונה לראש המדינה שלהן. הבה נבחן כמה דוגמאות של מעמד ראש המדינה :

מלך – בראש כמה מדינות בעולם עומד מלך או מלכה או נסיך. ואלה הן : אנגליה, הולנד, ספרד, בלגיה, דנמרק, נורווגיה, שוודיה, לוקסמבורג, מונקו, ליכטנשטיין, תאילנד, מלזיה, בהוטן, נפאל, מרוקו, ירדן, סעודיה, קמבודיה, קטאר, עומאן, סמואה, ונצרטיו, לסותו, כוויית, יפן, טונגה, ברוניי, בחריין – עשרים ושמונה בסך הכול.

המלכים המכהנים כיום בתפקידיהם, מייצגים למעשה את משטרי העבר בהם המלך היה גם השליט, גם המחוקק, גם השופט וגם המצביא העליון. אט אט איבדו המלכים את כוחם השלטוני ובמדינות הדמוקרטיות דהיום (להבדיל ממשטרים לא דמוקרטיים בהם ממלא המלך גם תפקידים שלטוניים), בהן מכהן מלך – הוא למעשה סמל שלטוני בלבד – אם כי מכובד מאוד.

גם בדמוקרטיה המלוכה עוברת בירושה פרט, למקרים בהם נפטר מלך (או מלכה) ללא יורשים. במקרה כזה ממנה הפרלמנט את הבא בתור למלוכה (לפי עקרונות היסטוריים קבועים). הפרלמנט יכול להעביר מלך מכהונתו, כפי שקרה בבריטניה: בשנת 1936 היה אמור אדוארד ה-8 לרשת את כס המלך, לאחר שאביו ג'ורג' ה-5 נפטר. אולם עקב נישואיו לאישה גרושה (פעמיים) – מעשה הנוגד את הדת האנגליקנית – הוא אולץ על ידי הפרלמנט לוותר על כסא המלוכה לטובת אחיו, ג'ורג' ה-6 (אביה של המלכה אליזבת ה-2).

ברוב הדמוקרטיות ממלא המלך תפקידים טקסיים בלבד. באנגליה מכהנת המלכה גם כראש הכנסייה האנגליקנית (מאז ימי הנרי ה-8). המלכה פותחת את המושב השנתי של הפרלמנט (אולם את הנאום שהיא נושאת באותו מעמד, והמכיל את עיקרי מדיניותה של הממשלה, מכין לה ראש הממשלה); היא מודיעה על פיזור הפרלמנט ועריכת בחירות חדשות, אף זאת לאחר שראש הממשלה החליט על כך; היא מעניקה אותות כבוד ואצולה בהתאם לרשימות שמגישה לה ראש הממשלה וגם החנינות שהיא מעניקה לעבריינים נעשות על דעת ראש הממשלה ובהמלצתו. המלכה מקבלת את כתבי ההאמנה של שגרירים חדשים; עומדת בראש מפעלי צדקה; מבקרת במוסדות הראויים לכך ועורכת מסעות ברחבי תבל כדי לקדם את יחסיה הידידותיים של בריטניה עם מדינות העולם.

למרות תפקידיו הטקסיים מהווה המלך במדינה דמוקרטית סמל לאחדות העם ולהזדהות עם המדינה ומורשתה. ההמנון הבריטי למשל מתחיל במלים: "אל נצור את המלכה" (או המלך). לא בכדי מהווה משפחת המלוכה בכל מונרכיה דמוקרטית מוקד להתעניינות התקשורת ומקור לדיווחים על מעשיהם ומהלכיהם של בניה.

במדינות פחות דמוקרטיות, כמו ירדן למשל – מחזיק המלך בסמכויות שלטוניות רבות יותר: הוא ממנה את ראש הממשלה ובאמצעותו את שרי הממשלה, מוסמך לפזר את הפרלמנט ולהכריז על בחירות חדשות ועומד בראש הצבא.

נשיא אקזקוטיבי (בעל סמכויות ביצוע) – נשיא אקזקוטיבי נבחר ישירות על ידי העם בבחירות כלליות. קיימים שני סוגים של משטרים נשיאותיים אקזקוטיביים: משטר נשיאותי מלא - כמו זה הקיים בארצות-הברית ומשטר נשיאותי חלקי – כמו זה בצרפת.

המשטר הנשיאותי האמריקאי - הוא אחד משלושת הקודקודים השלטוניים (הרשות המבצעת) המייצגים את הפרדת הרשויות (שני האחרים: הרשות המחוקקת והרשות השופטת). הנשיא, עם כל היותו ראש המדינה המייצג את העם האמריקאי כולו (וזאת בהתאמה לנוהג המקובל בארה"ב שהמנצח לוקח את כול הקופה – היינו הוא הופך אוטומטית גם לנשיאם של אלה שלא הצביעו בעדו), הוא קודם כל אדם פוליטי בעל זהות פוליטית גלויה (רפובליקנית או דמוקרטית). במסגרת זאת הוא פועל לביצוע תוכניות חברתיות, כלכליות, מדיניות וצבאיות, שלא בהכרח מקובלות על העם האמריקאי כולו.

הנשיא האמריקאי ממלא אם כן שני תפקידים בו זמנית: כראש המדינה דוגמת מלכת אנגליה (מונרכיה דמוקרטית) או נשיא בדמוקרטיה פרלמנטארית (ראה להלן) וכראש הרשות המבצעת. כראש המדינה הוא ממלא את כל התפקידים שממלאים ראשי מדינה אחרים במשטרים דמוקרטיים (קבלת כתבי האמנה של שגרירים זרים; הענקת חנינות; נאום בפתחת המושב השנתי של שני בתי המחוקקים וכיו"ב). ואילו כראש הרשות המבצעת הוא מכהן כראש-ממשלה, כמצביא העליון של הצבא; ממנה את שרי ממשלתו, את השגרירים, את השופטים הפדראליים ובעלי תפקידים ביצועיים בכירים (ראשי קהיליית המודיעין, נשיא הבנק הממלכתי וכיו). ובעיקר הוא היוזם המרכזי של חקיקה התואמת את משנתו הפוליטית ומשום כך איננה מקובלת בהכרח על כל שכבות העם (בשנים 2000 עד 2009 נחלקו שני בתי המחוקקים בארה"ב כמעט מחצה על מחצה בין שתי המפלגות הגדולות, עם יתרון קל לאחת מהן התאמה לזהותו הפוליטית של הנשיא, כך שהחקיקה שהנשיא הצליח להעביר בבתי המחוקקים לא הייתה תמיד מקובלת על כמעט מחצית האוכלוסייה והוא נאלץ לקיים התדיינות ארוכה עם הרוב בבתי המחוקקים שהשתייך למפלגה הנגדית.

זאת ועוד: מידת ההערכה וההזדהות של העם האמריקאי עם ראש המדינה שלו (הנשיא) תלויה במידה מכרעת בצורת תפקודו ובהצלחתו לקדם נושאים חברתיים, כלכליים ומדיניים. כך למשל אבד האימון של העם בנשיא ניקסון, לאחר שנתגלע כי שיקר לבתי המחוקקים ולעם בנושא החדירה למטה המפלגה הדמוקרטית בבניין Watergate בווינגטון; כך קרה גם לנשיא בוש (האב), שזכה ב-80% תמיכה של העם לאחר נצחונו על עיראק בשנת 1991 אך איבד את הנשיאות כיוון שלא עמד בדיבורו (Read my lips) שלא יעלה מסים; וכך קרה גם לנשיא קלינטון הפופולארי שהסתבך בפרשת אהבים עם מתלמדת בבית הלבן ונמצא מוסר עדות שקר באחד המשפטים שנוהלו נגדו.

התנהגות בלתי נאותה של הנשיא או ניהול מדיניות שגויה (כמו ניהול המלחמה בוויטנאם), הופכת לפגיעה באחדות העם האמריקאי, ב"גאוות היחידה" שלו ומכאן גם ביכולתו ובנכונותו לעמוד במבחנים לאומיים.

אולם בניגוד לדמוקרטיה הפרלמנטארית בה ראש הממשלה מוסמך (בבריטניה) גם להכריז על בחירות כלליות טרם זמן (אם כי אסור לו להאריך את מועד הכהונה של הפרלמנט מעבר לקבוע בחוק, לרוב אחת ל-4 או ל-5 שנים), אין סמכות כזאת נתונה בידי של הנשיא האמריקאי. מועדי הבחירות בארצות-הברית קבועים וברורים: אחת לשנתיים, ב-5 בנובמבר – נבחרים כל חברי בית המחוקקים (הבית התחתון), שליש מחברי הסנאט וכמחצית ממושלי המדינות. כמו כן נערכות בחירות מקבילות באותם מועדים קבועים לבתי המחוקקים של המדינות ולתפקידים מקומיים נוספים כמו: שופטים, תובעים כלליים, ראשי המשטרה (השריפים) וכיו"ב.

ואילו הבחירות לנשיאות בארה"ב נערכות אחת ל-4 שנים. כל נשיא יכול לכהן שתי תקופות כהונה בלבד.

המשטר הנשיאותי הצרפתי – גם בצרפת הנשיא כאיש פוליטי המייצג מפלגה או תפיסת עולם

ברורה, נבחר ישירות על ידי העם. הוא יכול לכהן (אם ייבחר פעם נוספת) במשך שתי תקופות כהונה בנות 7 שנים כל אחת. הבחירות בצרפת שונות מאלו שבארה"ב: כאן אין המנצח (ולו גם ברוב יחסי שאיננו מגיע ל-50%) לוקח את כל הקופה. במידה שבבחירות משתתפים יותר משני מועמדים ואיש מהם איננו עובר את ה-50%, נערך (כעבור 14 יום) סיבוב שני, בין שני המועמדים שקיבלו את מירב הקולות.

גם בסמכויותיו אין הנשיא הצרפתי משתווה לאלו של הנשיא האמריקאי: אין הוא יכול למנות את ראש הממשלה ואת שריה. סמכות זאת נתונה ל"אספה הלאומית" (הפרלמנט הצרפתי) ועל ראש הממשלה המיועד לזכות באימון הפרלמנט. סמכויותיו של הנשיא בכל יתר התחומים (לרוב מתן גושפנקה פורמאלית להחלטותיו ולמינויו של ראש הממשלה) תואמות יותר את סמכויותיה של מלכת אנגליה או של נשיא בדמוקרטיה פרלמנטארית. רק בתחום אחד, תחום יחסי החוץ שמור לנשיא מעמד בכיר על פני מעמדו של ראש הממשלה. ניתן לומר כי הנשיא הוא המנהל את יחסי החוץ של צרפת, ובמידה שהוא בעל אישיות חזקה – מקיף תפקיד זה גם תחומים נוספים של קשרי תרבות, בריתות צבאיות, בריתות כלכליות (כמו למשל בתחום השוק האירופי המשותף) וכיו"ב. אולם יש לזכור כי הנשיא הצרפתי נבחר על בסיס של מצע פוליטי. בהקשר זה הוא מכהן גם כראש המפלגה או קבוצת המפלגות שבשמן הוא מתמודד. ולכן במידה שאותה מפלגה (או קבוצת מפלגות) מצליחה גם לזכות ברוב באספה הלאומית ולהרכיב את הממשלה, שמורה לנשיא מידת השפעה מכרעת על זהותו של ראש הממשלה, על זהות השרים ועל המצע שהממשלה החדשה תקבל על עצמה לבצע.

נשיא ייצוגי – הנשיא הייצוגי במדינות דמוקרטיות (גרמניה, איטליה, ישראל), ממלא תפקידים הדומים לאלה של מלכת אנגליה. ואם כי הוא נבחר על ידי פורומים פוליטיים (בגרמניה על ידי "אספה בוחרת" המתכנסת במיוחד למטרת הבחירה. היא מורכבת מכל חברי בית הנבחרים הפדראלי וממספר דומה של בוחרים הנבחרים על ידי בתי-הנבחרים של המחוזות – ה"לאנדים"; בישראל – בהצבעה חשאית של חברי הכנסת), הרי שהדגש בבחירתו הוא על אישיותו הייחודית ולא על כוחו הפוליטי. מרגע בחירתו חדל הנשיא הייצוגי מלהיות אישיות פוליטית המוגדרת למחנה כלשהו והופך לנשיאו של העם כולו; נשיא שכל אזרח (גם זה שהתנגד לו בעבר בגלל דעותיו הפוליטיות) יכול להזדהות עמו.

משום כך חשוב לבחור לתפקיד הנשיא אישיות מורמת מעם, היכולה להפוך במהרה ל"אבא של האומה"; אדם שכוחו והשפעתו טמונים בדוגמא האישית שהוא נותן ובתוכן הדברים שהוא אומר; אדם שקול המחפש תמיד את המכנה המשותף בין כל חלקי העם (גם כשהם ניצים ביניהם) ואינו נוקט בעמדות חד-צדדיות.

לרוב, אישיות כזאת, הבונה לעצמה מעמד-על בעיני העם – יכולה להשפיע הרבה יותר במלים מאשר אדם אחר בכוח פוליטי ושלטוני. כך למשל להתבטאותו של הנשיא החמישי של ישראל,

יצחק נבון, בצורך בהקמתה של ועדת חקירה ממלכתית לאירועי סברה ושתילה בלבנון (ב-1 בנובמבר 1982), הייתה השפעה רבה על החלטתו של ראש הממשלה דאז מנחם בגין, להקים ועדה כזאת. וזאת למרות ששני האישים השתייכו במקורם לשני מחנות פוליטיים שונים ואף יריבים (נבון – למפלגת העבודה ובגין לליכוד).

המקורות ההיסטוריים של מוסד הנשיאות בישראל

התואר נשיא שימש נושאי משרה בכירה בעם ישראל כבר בתקופה הקדומה. אנו מוצאים "נשיאי מטות" (היינו ראשי שבטים) בהירארכיה השלטונית של בני ישראל, במהלך נדודיהם במדבר ולאחר מכן בתקופת ההתנחלות בהנהגתו של יהושע בן-נון. התואר חוזר ועולה במקורותינו בנבואותיו הרבות של יחזקאל ומאוחר יותר בתקופת שיבת ציון (בימי עזרא ונחמיה), כאשר המלך הפרסי כורש מינה את ששבצר הפרסי ל"נשיא ליהודה". השליטים מבית החשמונאים (לפני שהעניקו לעצמם את התואר - מלך) נקראו נשיאים. הראשון שבהם היה שמעון החשמונאי. גם שמעון בר-כוכבא כינה עצמו (כפי שאנו למדים ממכתביו ומהמטבעות שהוטבעו בימיו) "שמעון הנשיא" או "שמעון בר כוזבא נשיא ישראל". אולם בעיקר שימש התואר נשיא את ראשי המוסדות הרוחניים של העם היהודי, בימי בית שני ולאחר חורבנו: הכנסת הגדולה והסנהדרין. במשך תקופה ארוכה עמדו בראש הישוב היהודי בימי בית-שני חמישה זוגות של חכמים (משנת 20 לפני הספירה עד 220 אחרי הספירה): יוסי בן יועזר ויוסי בן-חנן; יהושע בן פרחיה וניתאי הארכלי; יהודה בן טבאי ושמעון בן-שטח; שמעיה ואבטליון ו- הלל ושמאי. הראשון בכל זוג שימש כנשיא הסנהדרין ומשנהו שימש כאב בית-הדין. לאחר תום תקופת "הזוגות" הופרדה הנשיאות מהסנהדרין והיא החלה לעבור בירושה מאב לבנו. ואילו בראש הסנהדרין המשיכו לעמוד חכמים שמשרתם לא עברה בירושה. ההילה שנלוותה באותם הימים למוסד הנשיאות, נבעה קודם כל מהתייחסותם של הנשיאים על בית דוד. הם החזיקו בידם את ההנהגה הציבורית ואת הייצוג המדיני כלפי השלטון הרומאי, שהכיר בהם כבנציגות הרשמית של הישוב היהודי בארץ-ישראל. הנשיאות בוטלה בשנת 425 לספירה. בימי הביניים נהגו להעניק את התואר נשיא לצאצאי בית דוד (גם כאלה שלא נשאו בשום משרה ציבורית) אולם בעיקר לראשי משפחות מיוחסות בקהילות ספרד, מצרים וסוריה (כמו דון יוסף נשיא) או לבניהן של משפחות כאלה שהגיעו לעמדות מפתח בחצרות השליטים הזרים. עם תחילתה של התנועה הציונית הוענק התואר נשיא לראשי התנועה (בנימין זאב הרצל, דוד וולפסון, אוטו ורבורג, חיים ויצמן, נחום סוקולוב) ולמן הקמת המדינה הוא מוענק לראש המדינה.

בגלל נפוצותו של התואר נשיא בקרב קהילות ישראל בכל הזמנים, מקבל גם התואר נשיא מדינת ישראל, משמעות רחבה יותר החורגת אל מעבר לגבולות המדינה. במידה רבה מקובל נשיא המדינה גם כנשיאו של העם היהודי כולו.

מוסד הנשיאות בישראל

בראש מדינת ישראל עומד נשיא שמקום מושבו הוא בירושלים. הנשיא מכהן מכוח "חוק יסוד – נשיא המדינה – תשכ"ד-1964". עד לחקיקתו של חוק היסוד, כיהן הנשיא מכוח "חוק הנשיא – תשי"ב-1952". במהלך השנים חלו שינויים גם בחוק היסוד, שהעיקרי שבהם הוא: קביעת משך כהונתו של הנשיא לשבע שנים וסיווגה לתקופת כהונה אחת בלבד.

הנשיא נבחר לתפקידו על ידי חברי הכנסת בישיבה מיוחדת ובהצבעה חשאית. כל אזרח ישראלי שהוא תושב המדינה יכול להיות מועמד, ובלבד שהודיע בכתב ליושב ראש הכנסת על מועמדותו וצירף אליה המלצה בכתב של עשרה חברי כנסת התומכים בו. את מועד הבחירה קובע יושב ראש הכנסת בהתייעצות עם סגניו (נשיאות הכנסת) לא מוקדם מ-90 יום ולא יאוחר מ-30 יום לפני תום תקופת כהונתו של הנשיא המכהן. אולם אם התפנה מקומו של הנשיא לפני תום כהונתו (עקב התפטרותו, מותו או העברתו מהכהונה על ידי הכנסת), תיערכנה הבחירות תוך 45 יום מהיום שהתפנה מקומו.

על המועמד לנשיאות לזכות ברוב קולותיהם של חברי הכנסת המשתתפים בהצבעה. במידה שהיו יותר משני מועמדים, ואיש מהם לא קיבל את מירב הקולות, חוזרים ומצביעים ביניהם, אולם מההצבעה השלישית ואילך מוחקים מרשימת המתמודדים את המועמד שקיבל את מספר הקולות הנמוך ביותר. במידה ששני המועמדים הסופיים קיבלו מספר קולות שווה, חוזרים ומצביעים עד אשר תוכרע הכף לטובת אחד מהם.

הנשיא הנבחר יוזמן למליאת הכנסת יצהיר בפניה הצהרת אמונים ויחתום עליה. זוה נוסח הצהרת האמונים: "אני _____ מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא באמונה את תפקידי כנשיא המדינה".

יושב ראש הכנסת הוא גם ממלא המקום הקבוע של הנשיא במקרים הבאים: כשהנשיא יוצא לחו"ל בשליחות ממלכתית (על פי החלטת הממשלה); כשנבצר מהנשיא למלא זמנית או דרך קבע את תפקידו עקב מחלה; כשהכנסת מחליטה להעביר נשיא מכהונתו (ברוב של 90 חברי כנסת!); בגלל התנהגות שאיננה הולמת נשיא, או כשהנשיא עצמו מחליט להתפטר מתפקידו (על ידי הגשת מכתב התפטרות ליושב ראש הכנסת, מכתב שנכנס לתוקפו 48 שעות לאחר הגשתו) במהלך הכהונה. בשני המקרים האחרונים יכהן יושב ראש הכנסת בתפקידו כממלא מקום הנשיא, עד לבחירתו ולהשבעתו של נשיא חדש.

כיוון שהנשיא במדינת ישראל עומד בראש המדינה, מעמדו הוא מעל שלוש רשויות השלטון (הכנסת, הממשלה ומערכת המשפט) ואין הוא שייך להן. המעורבות היחידה שיש לנשיא בתחום השלטוני נוגעת להרכבת הממשלה:

לאחר שחוק הבחירה הישירה של ראש הממשלה בוטל, במהלך הכנסת ה-15, והבחירות למן הכנסת ה-16 ואילך חזרו להיות בחירות על פי רשימות מפלגתיות, הוחזרה לנשיא סמכות רחבה בכל הנוגע לפיזור הכנסת ולהקמת ממשלה: נשיא המדינה מאשר בחירות כלליות במידה שהכנסת

החליטה להתפזר (חותם על חוק פיזור הכנסת). על החלטת הכנסת להתפזר מודיע לנשיא יו"ר הכנסת. והוא הממנה את אחד מחברי הכנסת הנבחרת להקים ממשלה חדשה לאחר הבחירות הכלליות.

סמכויות הנשיא בשני תחומים אלה הן רבות, שכן החלטות עקרוניות רבות משקל נתונות לשיקול דעתו הבלעדי. כך למשל על הנשיא להתייעץ עם נציגי הסיעות של הכנסת הנבחרת לגבי המלצותיהם באשר לזהות חבר הכנסת עליו יש להטיל תפקיד הרכבת הממשלה. חובת ההתייעצות איננה עם כל נציגי הסיעות. מכאן שקיימת בידי הנשיא האפשרות להטיל את התפקיד לאו דווקא על חבר הכנסת עליו המליצו רוב הסיעות, אלא על אותו חבר כנסת שלדעת הנשיא יש לו את מיטב הסיכויים להצליח בהרכבת הממשלה.

הוא הדין כאשר ראש הממשלה מגיש לנשיא את התפטרותו (התפטרות ראש הממשלה גוררת אחריה התפטרות אוטומטית של הממשלה כולה). הנשיא יכול להתחיל בסיבוב של התייעצויות עם ראשי הסיעות, להרכבת ממשלה חדשה מתוך חברי הכנסת הקיימת או להודיע ליו"ר הכנסת שאיננו רואה סיכוי להרכבת ממשלה ולכן על הכנסת להחליט על התפזרותה.

אלה הן סמכויות רחבות היקף, המוענקות לנשיא המדינה בימים קריטיים שבין התפטרות ממשלה אחת (ההופכת לממשלת מעבר עד לכינונה של ממשלה חדשה) לבחירתה של ממשלה חדשה. ההחלטות שתתקבלנה בשעה כזאת (ראה לעיל - הרשות המבצעת), הגם שבעיקרן הן מנוסחות בחוק, תלויות במידה רבה באישיותו של הנשיא, ובמרווח הצר שהחוק מותיר לשיקול דעתו.

סמכויותיו הנוספות של הנשיא

- הנשיא חותם על כל חוק שקיבלה הכנסת, טרם פרסומו בעיתון הרשמי "רשומות" וכן על כל אמנה שחתמה המדינה (ושאשרה על ידי הכנסת) עם מדינה או ארגון בינלאומי. אולם ליד חתימתו חייבת להתנוסס גם חתימת קיום של ראש הממשלה ושל השר האחראי על ביצועו של אותו חוק. היוצא מן הכלל היחיד היא חתימתו הבלעדית של הנשיא על חוק פיזור הכנסת (ללא חתימות קיום).
- הנשיא חותם על כתבי האמנה של השגרירים שישראל שולחת לחו"ל ומסמך את נציגיה הקונסולריים; ובמקביל הוא מקבל את כתבי האמנה של הנציגים הדיפלומטיים שמדינות וארגוני חוץ (כמו השוק האירופי המשותף) משגרים לישראל.
- הנשיא ממנה שופטים, דיינים בבתי הדין הרבניים ושופטי בתי הדין השרעיים (המוסלמים) והדרוזים. המינויים הם על פי המלצותיהן של ועדות המינויים המיוחדות למטרה זו (ראה לעיל – הרשות השופטת). ההמלצות מובאות אל הנשיא על ידי השרים הממונים על מערכות המשפט הללו: שר המשפטים לגבי מערכת המשפט הממלכתית ולגבי בתי הדין הרבניים, השרעיים והדרוזים. כמו כן מביא שר המשפטים בפניו גם את ההמלצות למינוי נשיא בית המשפט העליון וממלא מקומו ושר הביטחון מביא בפניו את ההמלצה למינוי נשיא בית הדין

הצבאי לערעורים.

טקסי המינוי נערכים בבית הנשיא וכל שופט, דיין וקאדי מצהירים הצהרת אמונים בפני הנשיא.

- מינויים נוספים של אישים לתפקידים בכירים בשרות המדינה כוללים: מינוי מבקר המדינה על פי החלטת הכנסת; מינוי היועץ המשפטי לממשלה ונגיד בנק ישראל – על פי החלטת הממשלה; מינוי שופטים ודיינים; מינוי נשיא האקדמיה למדעים וכן חברי המועצה להשכלה גבוהה – על פי המלצת שר החינוך; מינוי חברי מועצת הרבנות הראשית – על פי המלצת השר לענייני דתות; מינוי חברי מליאת רשות השידור על פי המלצת השר הממונה וכן מינוי נשיא מגן דוד אדום.
- בכך מוענק לבעלי התפקידים הללו מעמד ייחודי – כמי שזכו במינוי מידי נציגו העליון של העם כולו.

סמכות החנינה

לנשיא המדינה נתונה סמכות לחון עבריינים (אזרחים וחיילים), או להקל בעונשם. חנינה מלאה מוחקת את ההרשעה והאזרח שנחון, ייחשב מעתה כאילו לא עבר עברה כלל. הנשיא מפעיל מערכת שלמה של יועצים מקצועיים, הדנה ובוחנת כל בקשה של עבריין לחנינה. הוא נעזר לרוב (וגם מתחשב) בחוות הדעת של שר המשפטים (לגבי עבריינים שנשפטו בבתי משפט אזרחיים) ושל שר הביטחון (לגבי עבריינים שנדונו בבתי-דין צבאיים).

נושא החנינה הוא בעייתי מבחינה ערכית, שכן המדובר בעבריינים שבתי המשפט מצאו אותם ראויים לעונשים שנגזרו עליהם. הקלה בעונשם או הענקת חנינה מלאה, יכולה להתפרש כפגיעה בשיקול דעתם של השופטים שדנו בהרחבה ובכובד ראש בעניינם של הנשפטים. משום כך חייבות להיות נסיבות מיוחדות שיניעו את הנשיא להיענות לבקשת החנינה, כגון: מחלה קשה של האסיר; התנהגות למופת של האסיר אחרי שהביע חרטה מלאה על מעשיו; נסיבות משפחתיות מיוחדות וכיו"ב.

אף על פי כן נמתחה לא אחת ביקורת על "חנינות פוליטיות" להן נתנו נשיאי המדינה את ידם, כגון: החנינה מראש (בשנת 1986) של אנשי שירות הביטחון הכללי (שב"כ) אשר היו מעורבים בהסתרת ראיות בפרשת "אוטובוס 300", או הקיצור הסיטוני בשנות המאסר של נאשמי "המחתרת היהודית" שאנשיה פגעו בראשי ערים פלסטינים, בסטודנטים באוניברסיטה פלסטינית והטמינו פצצות באוטובוסים פלסטינים.

דיווח - בתפקידו כראש המדינה מקבל הנשיא דיווח שוטף מראשי המדינה ומנגנוניה: ראש הממשלה (או מזכיר הממשלה) מתארחים אצלו בקביעות וכן שרי הממשלה האחרים, הרמטכ"ל וראשי זרועות המודיעין, נגיד בנק ישראל, מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה. בשיחות אלה

אין הנשיא בבחינת שומע בלבד, הוא גם מביע את דעתו (אם כי לעולם לא בפומבי), ומשפיע בדרך זו על החלטותיהם של אנשי הביצוע.

פטרונות – החוק אוסר על נשיא במדינה לכהן בתפקיד או למלא משרה נוספת על משרתו. לכן אין הוא יכול לכהן כיושב ראש או כנשיא של ארגון או חברה כלשהי, גם ללא שכר. אולם הוא יכול להעניק פטרונות לארגונים או למפעלים שלדעתו ממלאים תפקיד אזרחי חשוב. כך הוא מעניק פטרונות ומארח במשכנו כנסים של "האגודה למלחמה בסרטן", של "האגודה למען החייל" או של הארגונים העוסקים במלחמה בתאונות הדרכים. בכך הוא מעניק לגופים הללו תמיכה מוסרית ויוקרה לאומית העוזרות להם בהשגת יעדיהם.

אירוח אירועים ופתיחת בית הנשיא לביקורים – הנשיא מארח במשכנו כנסים מיוחדים שלדעתו ראויים לתמיכה ולהערכה לאומית, כגון:

- טקס הענקת פרס הביטחון.
- טקס הענקת הפרס ליצואן המצטיין.
- טקס הענקת פרס קפלן למצוינות כלכלית ועוד.

כמו כן מארח הנשיא בביתו (בעיקר לקראת יום העצמאות ובמהלכו) את אנשי הסגל הדיפלומטי; חיילים מצטיינים; ואת ראשי הכמורה מכל הדתות. אחת לשנה בחול המועד סוכות, פותח הנשיא את ביתו לכל עם ישראל הנוהר למשכן, במסגרת העלייה לרגל לירושלים. **ביקורים בישובים ובמחנות צה"ל** – הנשיא עורך ביקורים בישובים ובמחנות צה"ל, ובכך הוא מחזק את הקשר הישיר בין בית הנשיא לעם. כל ביקור כזה מאפשר לנשיא לעמוד על הבעיות המיוחדות המאפיינות את המקום, אותן הוא מעלה לאחר מכן לדיון עם השר או נציג המנגנון הממשלתי, האחראי על הנושא. כמו כן הוא נוהג לערוך ביקורים ממלכתיים בישובים, להיפגש עם ראשי הישובים התלמידים והאזרחים; לבקר פצועים בבתי חולים ומשפחות אבלות לאחר אירועים צבאיים; לפתוח ועידות וכנסים ישראלים ובינלאומיים ועוד.

סיכום

למרות שלכאורה אין לנשיא המדינה בישראל כוח שררה וסמכות ביצוע, פתוחות בפניו דרכים רבות להשפיע על החלטותיה של הממשלה, ובכוח אישיותו גם על התנהגותו של העם בנסיבות מיוחדות (מלחמה, משבר כלכלי, יריבות בין-עדתית וכיו"ב). יכולתו להפוך את משרתו ואת עצמו למוקד הזדהות לאומית מעניקה לו יכולת השפעה ומנהיגות החורגים בהרבה מעבר לסמכויות המצויות בידו.

אולם כגודל השפעתו של נשיא מורם מעם, שבכוח אישיותו החיובית הוא משפיע הן על מוסדות השלטון והן על "מצב הרוח הלאומי" של העם – כן גדול שברה של משרה רמה זו במידה שהנשיא מועל בתפקידו. לצער כולנו קרה הדבר פעמיים:

- הנשיא השמיני עזר וייצמן נאלץ להתפטר בטרם תמה כהונתו, עקב תשלומים בלתי חוקיים שקיבל מבעל הון יהודי ולא הצהיר עליהם.
 - הנשיא התשיעי – שבא אחריו – משה קצב, אולץ גם הוא להתפטר עקב הרשעתו במעשה אונס, הטרדה מינית ושיבוש חקירה.
 - ענינו של הנשיא משה קצב עורר גם בעיה חוקתית יסודית: למרות המידע המפליל העצום שפורסם בעיתונות על מעלליו של הנשיא בתחום ההטרדה המינית, לא יכלה הכנסת להעבירו מתפקידו כל עוד שהיועץ המשפטי לממשלה לא הגיש נגדו כתב אישום לבית המשפט. מאידך נפגמו מאוד מעמדו ויכולתו של הנשיא להמשיך בתפקידו. אולם כיוון שהוא דחה בתוקף את כל ההאשמות שהושמעו נגדו וסרב להתפטר, נוצר מצב עדין. הדבר הסתדר לאחר שהנשיא הואיל להסכים להיעדר ממשכן הנשיא בתואנה של "נבצרות". בעקבות כך מילאה יושבת ראש הכנסת את מקומו עד בחירתו של הנשיא שמעון פרס כנשיאה התשיעי של מדינת ישראל.
- ביום _____ פסק בית המשפט להטיל עליו עונש של שבע שנות מאסר ופיצויים בסך 100 אלף שקל לנפגעת הראשית ו-25 אלף שקל לנפגעת השנייה.

חוק-יסוד: נשיא המדינה

ידי הכנסת לשבע שנים; תקופת כהונתו תיחשב לפי הלוח העברי.
פת כהונה אחת בלבד.

להיות מועמד לכהונת נשיא המדינה.

שנים יום ולא יאוחר משלושים יום לפני תום תקופת כהונתו של הנשיא המכהן; נתפנה מקומו של נשיא המדינה לפני תום תקופת כהונתו, תיערך הבחירה לפחות עשרים יום מראש; חל מועד הבחירה שלא בזמן אחד הכנסים של הכנסת, יכנס יושב ראש הכנסת את הכנסת לשם בחירת נשיא המדינה.

אם עשרה, לפחות, מחברי הכנסת להציע מועמד; ההצעה תהיה בכתב ותימסר ליושב ראש הכנסת, בצירוף הסכמת המועמד בכתב או במברק, לא יאוחר מעשרה יום לכל חברי הכנסת בכתב, לא יאוחר משבעה ימים לפני יום הבחירה, על כל מועמד שהוצע ועל שמות חברי הכנסת שהציעוהו, ויכריז על המועמדים בפתיחת בישיבת הכנסת שנועדה לענין זה בלבד.

נסת – הוא הנבחר; לא קיבל מועמד רוב כזה, מצביעים שנית; לא היה רוב כאמור גם בהצבעה השנייה חוזרים ומצביעים; בהצבעה השלישית ובכל הצבעה נפוט רוב הקולות של חברי הכנסת המשתתפים בהצבעה ומצביעים בעד אחד המועמדים – הוא הנבחר. קיבלו שני מועמדים מספר קולות שווה, חוזרים על ההצבעה.

נהרת אמונים זו:

מונים למדינת ישראל לחוקיה ולמלא באמונה את תפקידי כנשיא המדינה".

מונים, בתום תקופת כהונתו של הנשיא הקודם או סמוך ככל האפשר לפני כן, ויתחיל לכהן בתום תקופת כהונתו של הנשיא הקודם. המדינה לפני תום תקופת כהונתו, יצהיר הנשיא הנבחר אמונים סמוך, ככל האפשר, לאחר בחירתו, ויתחיל לכהן מעת שהצהיר.

יחתום על כל חוק חוץ מחוקים הנוגעים לסמכויותיו;

ימלא את התפקידים שיוחדו לו בחוק-יסוד: הממשלה;

יקבל מן הממשלה דין וחשבון על ישיבותיה;

יאמין את הנציגים הדיפלומטיים של המדינה, יקבל האמנות של נציגים דיפלומטיים שמדינות חוץ שיגרו לישראל;

יחתום על אמנות עם מדינות חוץ שאושרו על ידי הכנסת;

ימלא כל תפקיד שיוחד לו בחוק בקשר למינוי שופטים ונושאי משרות אחרים ולהעברתם מכהונתם.

הסמכות לחון עבריינים ולהקל בעונשים על ידי הפחתתם או המרתם.

הפליילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, מסמך את נשיא המדינה לקצר או לבטל תקופת התיישנות על הרשעה וכו'.

תפקיד אחר ונתונה לו כל סמכות אחרת שיוחדו לו בחוק.

עונה חתימת קיום של ראש הממשלה או של שר אחר שהחליטה עליו הממשלה, זולת מסמך הקשור בכינון הממשלה או בפיזור הכנסת.

ות הדין לפני כל בית משפט או בית דין בשל דבר הקשור בתפקידיו או בסמכויותיו, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית בשל דבר כזה.

ב להגיד בעדות דבר שנוגע לו במילוי תפקידו כנשיא המדינה.

ינה לפי סעיף זה תעמוד לו גם לאחר שחדל מהיות נשיא המדינה.

שבה נמנעת, מכוח סעיף זה, הבאתו של נשיא המדינה לדין בשל עבירה, לא תבוא במנין תקופת ההתיישנות של אותה עבירה.

יות במקום ובמועד שייקבע על דעת נשיא המדינה.

ם שישולמו לו בתקופת כהונתו, ייקבעו על ידי החלטת הכנסת, והיא רשאית להסמך לכך את ועדת הכספים; החלטות לפי סעיף זה יפורסמו ברשומות.

במשרה ולא ימלא תפקיד, זולת משרתו ותפקידו כנשיא המדינה, אלא על דעת ועדת הכנסת.

ל שירות חובה.

גת הממשלה.

י הגשת כתב התפטרות ליושב ראש הכנסת; כתב ההתפטרות אינו טעון חתימת קיום; מקומו של נשיא המדינה יתפנה כעבור ארבעים ושמונה שעות לאחר שט
ה, להעביר את נשיא המדינה מכהונתו, אם קבעה כי אין הוא ראוי לכהונתו מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו כנשיא המדינה.

נשיא המדינה מכהונתו, אלא עקב קובלנה שהובאה לפני ועדת הכנסת על ידי עשרים, לפחות, מחברי הכנסת ולפי הצעת ועדת הכנסת שנתקבלה ברוב של שלו

להעביר את נשיא המדינה מכהונתו, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות לסתור את הקובלנה לפי נוהל שקבעה הועדה באישור הכנסת; והכנסת לא תחליט לה

יות מיוצג בפני ועדת הכנסת ובפני הכנסת על ידי בא כוחו, ובלבד שחבר הכנסת לא ישמש בא כוח הנשיא; ועדת הכנסת והכנסת רשאיות להזמין את נשיא המ
זה ייערכו בישיבה שנועדה לענין זה בלבד או בישיבות סמוכות זו לזו שנועדו כאמור; הדיון יתחיל לא יאוחר מעשרים יום אחרי החלטת ועדת הכנסת; על מוע
הכנסת, יכנס יושב ראש הכנסת את הכנסת לשם קיום הדיון.

ה שנתקבלה ברוב חבריה, לקבוע כי מטעמי בריאות נבצר מנשיא המדינה, דרך קבע, למלא תפקידו.
שה כאמור אלא לפי הצעת ועדת הכנסת שנתקבלה ברוב של שני שלישים מחבריה על יסוד חוות דעת רפואית שניתנה על פי כללים שקבעה הועדה.
, יתפנה מקומו של נשיא המדינה מיום ההחלטה.

ננית למלא תפקידו ולהשתמש בסמכויותיו –

אם יצא את גבולות המדינה – משיצא עד ששב;

אם הודיע לוועדת הכנסת כי מטעמי בריאות נבצר ממנו, דרך ארעי, למלא תפקידו, וועדת הכנסת אישרה הודעת
לוועדת הכנסת שלא נבצר עוד ממנו למלא תפקידו, הכל לפי המוקדם יותר;

אם החליטה ועדת הכנסת ברוב של שני שלישים מחבריה על יסוד חוות דעת רפואית שניתנה על פי כללים ש
התקופה שקבעה הועדה בהחלטתה או עד שהחליטה כי לא נבצר עוד מן הנשיא למלא תפקידו.

, לפי סעיף קטן (א)(2) או (3), תקופה העולה על שלושה חדשים; היא רשאית להאריכה, ברציפות, ללא יותר משלושה חדשים נוספים; הארכת התקופה למעלה
ה המדינה וכל עוד נשיא המדינה החדש לא התחיל לכהן, יכהן יושב ראש הכנסת כנשיא המדינה בפועל.

ה הפסיק זמנית למלא תפקידו ולהשתמש בסמכויותיו יכהן יושב ראש הכנסת כממלא מקום נשיא המדינה.

ה בפועל או כממלא מקום נשיא המדינה ימלא יושב ראש הכנסת את התפקידים המוטלים על נשיא המדינה בחוק וישתמש בסמכויות הנתונות לנשיא המדינה
אש הכנסת הודעה ברשומות –

על תחילת כהונתו של נשיא המדינה;

על התפנות מקומו של נשיא המדינה;

על תחילתה של כהונת יושב ראש הכנסת כממלא מקום של נשיא המדינה, וסיום כהונה זו, לפי סעיף 22(א)(2)

ה את גבולות המדינה ועל שובו יפרסם ראש הממשלה הודעה ברשומות.

קנות שעת חירום לשנות חוק זה, להפקיע זמנית את תקפו או לקבוע בו תנאים.

סעיפים 2(ג), 6 ו-7 לחוק המעבר, התש"ט-1949;

חוק כהונת נשיא המדינה, התש"ב-1951.

ם של נשיא המדינה, חברי הממשלה והרבנים הראשיים לישראל, התש"א-1950, לא יחול עוד על משכורתו של נשיא המדינה או על התשלומים המגיעים לו א
ב באייר התשכ"ג (21 במאי 1963), רואים אותו כאילו נבחר לפי חוק זה וכמכהן לפיו.

לוי אשכול

ר
אש הממשלה

עד שנת 2011 כיהנו בישראל תשעה נשיאים כדלקמן:

(1) חיים וייצמן – 1949 - 1952

(2) יצחק בן-צבי – 1952 – 1963.

(3) זלמן שזר - 1963 - 1973.

- (4) אפרים קציר - 1973 - 1978
 (5) יצחק נבון - 1978 - 1983
 (6) חיים הרצוג - 1983 - 1993.

- (7) עזר וייצמן - 1993 - 2000.
 (8) משה קצב - 2000 - 2007
 (9) שמעון פרס - 2007

פרק שביעי

הביקורת במדינת ישראל

(בדרג הממלכתי, המוניציפאלי, העסקי וההתנדבותי)

הקדמה

כל מדינה נוהגת לפקח על התנהגות אזרחיה, כמעט בכל תחומי החיים. לצורך זאת היא מחוקקת חוקים רבים ומקימה מנגנוני רישוי, פיקוח, אכיפה וענישה. כך היא מבטיחה כי כל אזרח – הן פרטי והן מאוגד (בעסק, במוסד, בעמותה) – ינהג לפיהם. אולם נשאלת השאלה אילו אמצעים עומדים לרשותו של האזרח (שהוא הריבון) לפיקוח על רשויות השלטון? אלה פועלים בשמו, נכנסים לכיסו, מגייסים אותו לשירות לאומי, מחליטים על צורת השימוש באמצעים הכספיים וביכולת הביצוע (והשררה) שהוא מעמיד לרשותו?

זאת איננה שאלה קלה, כיוון שקיים אי-שוויון תהומי בין יכולתה של הממשלה להפעיל מערכות רישוי, פיקוח ואכיפה על האזרח, לבין יכולתו של האזרח, ואפילו של קבוצת אזרחים, לדרוש מהממשלה דין-וחשבון על מעשיה ולהבדיל – מחדליה, או לאכוף עליה מעשה או הימנעות ממעשה כלשהו.

אנו יכולים רק לשער את היקף המנגנונים הנדרשים כדי לפקח ולעקוב אחר פעולותיה המגוונות של הממשלה או של רשות ממשלתית או מקומית, ואחר זרועות הביצוע הרבות של כל אחת מהן. אם נסיף לכך שחלק ניכר מפעולות הממשלה מחייב סודיות וכן שאין האזרח רשאי להיכנס כרצונו למשרד ממשלתי כלשהו (כפי שהמדינה יכולה להיכנס לביתו, לספריו ולעיסוקיו של האזרח) כדי לערוך בו בדיקות או לעיין במסמכים (ובוודאי שאין הוא רשאי להשתתף בדיונים ובהחלטות של יחידות הממשל השונות) – נוכל לקבל תמונת-מה מגודל הבעיה הניצבת בפני האזרח המבקש לעקוב אחר פעולות השלטון.

הדבר נכון גם כשמדובר במשטר דמוקראטי פתוח הדואג לשקיפות בפעולותיו. דוגמה טובה לשקיפות כזאת היא "חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998", שחוקקה כנסת ישראל. חוק זה מחייב את רשויות השלטון (כל משרדי הממשלה, הכנסת, הנשיא, מבקר המדינה ומערכת המשפט; את כל הרשויות המקומיות, חברות הבת שלהן, חברות ממשלתיות וכן גופים אחרים הממלאים תפקיד ציבורי) להעמיד כל מידע המצוי בידיה של רשות ציבורית כזאת (פרט למידע חסוי או סודות מסחריים המפורטים בחוק) – לעיונו של האזרח המבקש זאת.

(מעניין להזכיר כאן את הנוהג הקיים בשוודיה, המאפשר לכל אזרח להיכנס לכל משרד ממשלתי ולבקש לעיין בתיקים או במסמכים. בידי כותב שורות אלה אין מידע מוסמך על הצלחתו של נוהל זה). הצצה נדירה לכל מה שהממשלים מסתירים ניתנה לציבור הרחב בשלושה מקרים ייחודיים:

- הדלפת **מסמכי הפנטגון** על מלחמת וייטנאם בשנת 1971 על ידי דניאל אלסברג, עובד מכון המחקר רנד אליו הועבר אחד מ-15 העותקים של המחקר הסודי: "יחסי ארה"ב – וייטנאם 1945-1967". במחקר נתגלו העמדות האמיתיות של הממשל, כולל הגברת הנוכחות האמריקאית בווייטנאם בניגוד להצהרותיהם של ראשי הממשל האמריקאי. ו"הפעולות המלוכלכות" של ראשי המדינה האמריקאית, שעמדו בניגוד גדול ומשווע להצהרותיהם הפומביות של הנשיא ג'ונסון, שר החוץ שלו ושר הביטחון ולאחר מכן של הנשיא ניקסון.
- הדלפת מסמכי הויקיליקס על ידי האוסטרלי ג'וליאן אסאנג' שחשפו לעין כל את האינטריגות, ההערכות האמיתיות של אישים פוליטיים על ידי פקידים דיפלומטיים, והמזימות הפוליטיות שבחלקן אף יצאו לפועל.
- והמקרה השלישי והחזותי ביותר שודר על ידי צעירים שחדרו למשרדי ביטחון הפנים של ממשלת מצריים (פברואר 2011) וחשפו מאות מסמכים חסויים, וכן את חיי התענוגות שניהלו ראשי הממשל כולל דירות פאר, אירוח נשים ובמקביל – חדרי עינויים, תוכניות הטעייה, תיקים של חשודים וכיו"ב.
- גם בישראל היו בעבר מקרים של הדלפה מכוונת על ידי פקידים זוטרים במטרה להשפיע על מדיניות הממשלה. בעיקר זכורה ההדלפה של הנעשה בכור האטומי הישראלי בדימונה על ידי הטכנאי מרדכי ואנונו, וההדלפה של מסמכים רבים מלשכתו של אלוף פיקוד המרכז יאיר

נוה, על ידי העיתונאית ענת קם, שבמהלך שירותה הצבאי שירתה בלשכתו. היא העבירה את המסמכים לכתב הארץ אורי בלאו.

למוסדות השלטון יש אפוא הרבה מה להסתיר בכל מדינה, גם במדינות דמוקרטיות. האפשרות לקבלת מידע בדרכים שפורטו לעיל, נותנת אומנם בידי האזרח כלים לפעולה: הוא יכול לפנות לתקשורת החוקרת ולהעמיד אותה על מעשה או מחדל שעשתה רשות מרשויות השלטון (כבר אמר מי שאמר כי "הדרך הטובה לחסל שחיתות היא לחשוף אותה לעין השמש..."); והוא יכול גם לפנות לבית המשפט. אף על פי כן תהיה זו פעילות ספוראדית בלבד, התלויה ביוזמתו או באינטרס הפרטי של מי מאזרחי המדינה, ולא פעולה שיטתית המכוונת לפיקוח מתמיד, מקצועי ויעיל – על פעילותה של הרשות המבצעת.

כלים נוספים שמעמיד המחוקק הישראלי לרשותו של האזרח המתעניין או המבקש לעקוב או לבקר פעולה מפעולותיה של הרשות המבצעת, הם כדלקמן:

- החובה של כל רשות שלטונית לענות תוך פרק זמן קבוע מראש, לכל פנייה בכתב של אזרח.
- החובה של כל רשות שלטונית לנמק את סירובה להיענות לבקשה שמגיש לה האזרח.
- הכנסת חוקה חוק מיוחד המגן על עובדים שחשפו שחיתות או חריגה ממנהל תקין במקום עבודתם והתלוננו על כך.

אולם כאמור אין בידי האזרח הרגיל, הידע, הזמן, האמצעים והיכולת לפתח מערכת בקרה על מוסדות השלטון. תפקיד זה לקחה על עצמה המדינה הדמוקראטית המודרנית, בהקימה מוסדות ביקורת עצמאיים ובלתי תלויים. במסגרת זאת פותחה מערכת שלמה, שיטתית ומסועפת של מוסדות פיקוח על השלטון ועל זרועותיו הרבות כמפורט בהמשך הדברים:

מנגנוני פיקוח ובקרה פנימיים

במסגרת זאת אנו כוללים את "חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992", המחייב את כל רשויות השלטון למנות לעצמן מבקר פנים (ראה להלן). כמו כן משמשות יחידות מסוימות במשרד האוצר כמכשירי בקרה פנימיים של האוצר (אגף התקציבים, אגף החשב הכללי והממונה על השכר), כמו גם נציבות שירות המדינה המפקחת על עבודתם של המועסקים על ידי המדינה, דרך קבלתם לעבודה (מכרזים) והפיקוח על רמת התפקוד שלהם.

החוק מחייב גם רשויות ציבוריות (לא ממשלתיות) המגישות שירות לציבור, למנות לעצמן מבקרי פנים או ועדות ביקורת (או שניהם), כמפורט להלן.

הממשלה אכן דואגת לבקר את עצמה הן על ידי המבקרים הפנימיים בכל משרד ובכל חברה ממשלתית והן בפיקוח מטעמה בעיקר על ידי בקרה תקציבית ומנהלית

המבקרים הפנימיים כפופים למנכ"ל המשרדים הממשלתיים והגופים הממשלתיים האחרים ומהווים עבורם כלי פיקוח פנימי יעיל ביותר.

החשיבות של מערכת הבקרה הפנימית הזאת היא בכך, שהיא נעשית עוד לפני שבוצעה פעולה ממשלתית או במהלך ביצועה, דבר המגדיל את האפקטיביות שלה.

אגף התקציבים באוצר - הוא המקצה את המשאבים הכספיים שיועמדו לרשותו של כל משרד ממשלתי. כל יחידה במשרד חייבת להגיש תוכנית מראש לגבי הפעולות שהיא מתכננת או מבקשת לבצע בשנת התקציב הבאה. התוכנית, לה מתלווה גם פירוט תקציבי, נבחנת על ידי אנשי האגף על פי הקריטריונים הבאים:

- האם הפעולה המבוקשת עולה בקנה אחד עם התוכנית הכוללת של הממשלה וקווי היסוד שלה?
 - האם אין פעולה דומה או מקבילה המבוצעת כבר על ידי משרד ממשלתי אחר?
 - האם עלות הפעולה היא הזולה ביותר? לצורך זאת משווים עובדי האגף את עלות הפעולה המבוקשת עם עלות פעולות דומות במשרדי ממשלה אחרים, כגון: עלות יום אשפוז בבתי החולים השונים; עלות הבנייה של מ"ר של מוסדות חינוך ביישובים שונים; עלות הפעלתם של מרצים בהשתלמויות של המשרדים השונים וכיו"ב.
 - האם עלותו של הסעיף המבוקש היא מוצדקת לנוכח הצרכים האחרים להם מבקש אותו משרד מימון, וכן לאור סך ההקצבה שאמור אותו משרד לקבל בשנת התקציב הבאה?
 - האם יחידת המשרד מסוגלת לבצע את כל הפעולות להן היא מבקשת מימון (לאור תפקודה הלקוי לעתים) לאור העובדה שבשנת התקציב הקודמת היא לא הצליחה להוציא את כל התקציב שהוקצב לה?
- אנו רואים אפוא כי משרד האוצר, שהוא זרוע ממשלתית מבצעת, מתכנן מראש (בשיתוף עם המשרד הממשלתי הנוגע בדבר) את מלוא היקף ההוצאה ואת איכותה, בטרם תוגש לאישור הממשלה והכנסת. על היקף ההוצאות חלות גם מגבלות כוללניות, כגון החלטת הממשלה שלא להגדיל את התקציב הכולל ביותר מ- 1.7%.
- אולם כפי שניווכח מיד, משרד האוצר לא שוקד רק על הגבלת ההוצאה של כל משרד, אלא הוא גם מפקח על הביצוע הנאמן של התקציב שאושר לאותו משרד, מבלי לחרוג ממנו.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר

כדי להבטיח כי משרדי הממשלה לא יחרגו ממסגרת התקציב שאושרה להם, וכן שלא ישתמשו להקצבה שניתנה להם לפרויקט אחד, כדי לממן פרויקט אחר שלא אושר – ממנה החשב הכללי חשב מטעמו בכל משרד ממשלתי. החשב הזה איננו כפוף לשר או למנכ"ל המשרד בו הוא משרת אלא לחשב הכללי באוצר. כיוון שחשב המשרד, הוא שמבצע את התשלומים, מבטיח האוצר את עצמו מפי חריגות או הטעויות של אותו משרד ממשלתי (כשמתברר לפתע לשר או להנהלת המשרד כי נוצר צורך חדש המחייב מימון תקציבי, שטרם אושר), ומבטיח שכל שינוי בתקציב ובהוצאה, יקבל את אישורו ואת אישורה של ועדת הכספים של הכנסת, כמפורט להלן.

כל הוצאה המוגשת לאישורו של החשב על ידי מי מעובדי המשרד, חייבת לענות על קריטריונים שהאוצר קבע מראש: כמו הוצאת מכרזים, צירוף אישורים מבוקרים שהעבודה שהוזמנה אומנם בוצעה כלשונה, או שהסחורה סופקה לפי המאפיינים שנקבעו לה מראש.

חשב המשרד משתתף גם בועדת המכרזים של המשרד בו הוא מוצב. בצורה כזאת הופכת מלאכת הביצוע של החשב, בעת ובעונה אחת גם למלאכת בקרה.

נציבות שירות המדינה

בקרה נוספת תוך כדי מעשה מתבצעת על ידי **נציבות שירות המדינה**. זו מפעילה בקרה מיוחדת על העסקת כוח באדם בשירות הממשלתי ועל טיבו. הנציבות בונה את המבנה המנהלי של כל משרד (בהתאם למטלות המוטלות עליו); קובעת את התוכן של כל משרה; את הכישורים הדרושים כדי למלא אותה; ואת הדרגה המוקנית לה.

בעקבות כך הנציבות, יחד עם המשרד המעוניין, מפרסמים מכרזים למשרות הללו, בוחנים את המועמדים בוועדה מיוחדת הבוחרת את הטוב והמתאים ביניהם. בכך מובטחת מראש רמתו הגבוהה של השירות הציבורי, הבטחת הביצוע הטוב והיעיל של המטלות המוטלות על המשרד ונמנעת ההטיה של הבחירה לטובת מועמדים לא ראויים.

הממונה על השכר במשרד האוצר

אף בתפקיד זה טמונה בקרה (אומנם בדיעבד) על מניעת חריגות בשכרם של עובדי המדינה, על ידי תוספות שונות ומשונות. הממונה על השכר בוחן את טבלאות השכר המשולמות לעובדים במשרדי הממשלה השונים, ובמידה שהוא מוצא חריגים (כמו שהיה למשל בבנק ישראל) הוא תובע מהעובדים להחזיר את הסכומים העודפים שקיבלו.

סיכום

הנה כי כן, הממשלה עצמה, באמצעות כלים שהקימה ושפורטו לעיל, מפקחת מרצונה ומיזומתה על כשירות ההתנהלות של המנגנון הממשלתי. אולם פיקוח כזה איננו מספיק, שכן הוא מגיע מתוככי הממסד הממשלתי עצמו, שעשוי לא אחת לסטות מהמלה הכתובה מתוך רצון להחיש ביצוע פרויקטים או חלילה מתוך הטייה מפלגתית או משפחתית – בתהליך קבלת עובדים, באישור מכרזים, בהתקשרויות עם ספקים או בהקצאת משאבים ממשלתיים לפרויקטים פרטיים (כמו מרכז ההשקעות). מדינת ישראל הקימה אפוא מערכת שלמה של פיקוח חיצוני על הרשות המבצעת, כמפורט להלן:

הרשות המחוקקת כרשות מפקחת ומבקרת

- הכנסת בוחרת את האנשים הראויים ביותר, לדעת רוב חבריה (הקואליציה), לכהן כשרים וכסגני שרים במשרדי הממשלה. היא יכולה לפטר אותם במידה שהיא תאבד את האיומן ואת האמונה ביכולתם להמשיך ולנהל את ענייני המדינה. את זאת היא עושה בהצבעת אי-איומן (כמפורט לעיל ע'____).
- בחירת חברי הממשלה נעשית על יסוד תכנית פעולה מוקדמת שמגיש ראש הממשלה המיועד, בצורה של "קווי יסוד", על פיהם הוא וממשלתו מתחייבים לנהוג במהלך שנות כהונתם.

- הכנסת שומעת סקירות שנתיות מחייבות מפי השרים, על תוכניות העבודה של משרדיהם, לפני שהיא מאשרת את התקציב לכל משרד ומשרד.
 - הכנסת מקבלת לידיה כל שנה את תוכנית העבודה השנתית של הממשלה, כפי שהיא עומדת להתבצע במסגרת חוק התקציב. היא בודקת ובוחנת אותו לפרטיה, משנה סעיפים, מוסיפה וגורעת ונותנת לבסוף את אישורה לביצוע. כל שר וכל פקיד במשרדו חייבים מכאן ואילך לדבוק במסגרת התקציבית שאושרה להם.
 - כל חריגה מסעיף הוצאה או הכנסה כלשהיא, או רצון להעביר הרשאה תקציבית מסעיף לסעיף, מחייבים אישור מיוחד של ועדת הכספים של הכנסת. אישור כזה חייב להינתן לפני שמבוצע שינוי כלשהו.
 - כל אלה הן פעולות פיקוח בטרם ביצוע, של המכשיר הראשי של הממשלה – התקציב. אולם לכנסת שמור גם מקום חשוב בביקורת הרשות המבצעת גם לאחר הביצוע, כדלקמן:
 - מצעד השאלות שחברי הכנסת שואלים את השרים לגבי מעשים או מחדלים שאירעו בתחום משרדם.
 - מצעד ההצעות לסדר היום שחברי כנסת מציעים כדי לדון בנושאים שהממשלה לא מתפנית לעסוק בהם או שהיא מטפלת בהם שלא כראוי.
 - הצעות החוק הפרטיות שחברי הכנסת מציעים לחוקק, כדי לחייב את הממשלה לעשות (או להימנע מלעשות) דברים שלדעת המציעים חיוניים למדינה.
 - דיונים במליאה על מחדלים של הממשלה וכן דיונים בוועדות הכנסת בנושאים הקשורים בתפקוד הממשלה, וזאת בהשתתפות השרים הנוגעים בדבר או פקידיהם.
- אולם מסתבר כי עד כמה שחברי הכנסת לא ישקדו על הביקורת של פעולות הממשלה, אין מספרם המועט (כ-90 ח"כים נטו לאחר ניכוי השרים וסגני השרים) יכול להתמודד עם מעשיהם של מאות אלפי פקידים, שוטרים, אנשי צבא, רופאים ועוד מאות בעלי מקצועות אחרים. לצורך הבטחת הביקורת הנאותה והיסודית (אם כי ביקורת בדיעבד) על הרשות המבצעת, ממנה הכנסת את:

מבקר המדינה

מערכת הביקורת של המדינה (כל משרדי הממשלה והמינהלים הכפופים להם ; חברות ממשלתיות, תאגידים ממשלתיים, המערכת המוניציפאלית וכל ארגון, עמותה או מוסד הנהנים מתמיכה ממשלתית כלשהי או שהמחוקק החליט להכפיפם לביקורת המבקר) נתונים לביקורת של מבקר המדינה. במסגרת זאת הוא בוחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים.

כבר בשנת 1949 חוקקה הכנסת את חוק מבקר המדינה, והיא חזרה והרחיבה אותו במהלך השנים. בשנת 1958 הוכללו כל התוספות הללו בחוק מקיף אחד: "חוק מבקר המדינה תשי"ח –

1988 (נוסח משולב)". ואילו בשנת 1988 העניקה הכנסת לחוק מבקר המדינה מעמד של חוק יסוד ("חוק יסוד מבקר המדינה תשי"ח-1988") ובכך הכניסה אותו לפנתיאון החוקים שירכיבו בעתיד את החוקה של ישראל.

תהליך בחירתו של מבקר המדינה וסמכויותיו.

מבקר המדינה נבחר בבחירות חשאיות במליאת הכנסת. כל עשרה חברי כנסת יכולים להציע מועמד. ההצעה מוגשת בכתב ליו"ר הכנסת בצירוף הסכמתו בכתב של המועמד לקבל עליו את התפקיד אם ייבחר. אם היה מועמד אחד בלבד, תהיה ההצבעה בעד ונגד; במידה שהיו שני מועמדים, מי שזכה בתמיכת 61 חברי כנסת, הוא הנבחר; אם איש מהם לא זכה ברוב כזה – חוזרים ומצביעים; אם היו יותר משני מועמדים ואיש מהם לא זכה אז בהצבעה השלישית מסירים מרשימת המועמדים את המועמד שזכה במיעוט הקולות; לאחר מכן ייבחר זה שקיבל את רוב הקולות מבין חברי הכנסת המשתתפים בהצבעה. במידה שנוצר תיקו בהצבעה בין שני מועמדים, חוזרים ומצביעים.

לאחר בחירתו יצהיר המבקר הנבחר הצהרת אמונים בכנסת וכן יותר לו לשאת דברים במליאה. תקופת כהונתו של מבקר המדינה מוגבלת לקדנציה אחת בת שבע שנים. במהלך כהונתו אסור למבקר לכהן במשרה או לעסוק בעיסוק נוסף (כגון: להיות חבר כנסת או חבר מועצה של רשות מקומית; להיות חבר בדירקטוריון של חברה עסקית; להיות קשור בדרך כל שהיא עם מוסד או מפלגה המבוקרים על ידי משרדו; לקנות או ליהנות מנכסי מדינה), וכן חלה עליו חובת צינון בת שלוש שנים מאז סיום תפקידו. בכך יובטח כי במהלך שנות כהונתו לא תהיה הטיה לטובתם של אלה העשויים להעניק לו תעסוקה מכובדת ויוקרתית לאחר סיום תפקידו.

ניתן להעביר את מבקר המדינה מתפקידו רק אם עשרים חברי כנסת לפחות מגישים דרישה בכתב לוועדת החוקה, חוק ומשפט. הוועדה תזמין את המבקר כדי לשמוע את תגובתו. במידה שלאחר מכן תחליט הוועדה להמליץ על העברתו מתפקידו, תועלה ההצעה להצבעה במליאת הכנסת. החלטת העברה כזאת תיכנס לתוקפה רק אם תזכה בתמיכת שני שליש מחברי הכנסת המשתתפים בהצבעה.

העברת מבקר מדינה מתפקידו היא מעשה חריג ביותר, שלא אירע כמוהו בכל תקופת קיומה של המדינה. אולם לאור ההתרחשויות המצערות מאז תחילת שנות ה-2000: אילוצו של הנשיא עזר וייצמן לפרוש מתפקידו כיוון שנמצא מקבל כספים מידיד עשיר, מבלי שדיווח על כך ומבלי ששילם מסים ובניגוד לאיסור שחל עליו לקבל תרומות; גזר הדין החמור שהושת על הנשיא השמיני משה קצב (2011) בגין אינוס, הטרדה מינית, ושיבוש חקירה – של שבע שנות מאסר ופיצוי כספי לשתיים מן הנפגות; הגשת כתבי אישום נגד ראש הממשלה המכהן אהוד אולמרט בגין קבלת שוחד; משפטו של שר האוצר אברהם הירשנזון באשמת גניבה של שני מיליון שקלים מקופתה של הסתדרות העובדים הלאומיים; החמרת עונשו של השר לשעבר בניזרי ל-4 שנים בגין קבלת שוחד, כל אלה ומקרים חמורים נוספים – מצדיקים את קיומו של סעיף כזה גם בחוק מבקר המדינה.

בכך מבטיחה הכנסת את טוהר עבודת הביקורת ואת שקיפותה, למעט נושאים החסויים מטעמי ביטחון המדינה, פגיעה ביחסי החוץ או בקשרי המסחר הבינלאומיים של המדינה. עד למינויו של השופט מיכה לינדנשטראוס למבקר המדינה (2005); התרכזה הביקורת בעיקר בבדיקת פעולות העבר של הגופים הנבדקים. בדיקה כזאת היא אומנם חשובה, שכן כל עובד בגוף מבוקר יודע כי יגיע היום (גם אם כעבור כמה שנים) ובו יבוקרו מעשיו. אולם התברר עד מהרה כי אין בה מספיק כדי להעמיד את עובדי הגופים המבוקרים על החשיבות שבשמירה על עקרונות המינהל התקין, בעיקר כשמדובר בנושאים מיושנים שעבר זמנם. ואכן פרט לכמה ימי תשומת לב בתקשורת לדו"חות המבקר, פעולות של האגף במשרד ראש הממשלה (ראה להלן), הממונה על מעקב אחר תיקונים שנדרשו על ידי המבקר בגופים המבוקרים, וכן כמה ימי דיונים בוועדת הכנסת לביקורת המדינה, הממונה על הדיון בממצאי המבקר - נגזר גורלם של הדו"חות "להיאסף לעמם" בארכיון הכנסת ומשרד מבקר המדינה.

התפתחות תכני הביקורת של מבקרי המדינה מאז שהגיש המבקר: ד"ר זיגפריד מוזס, את הדו"ח הראשון שלו בשנת 1950.

מעניין אפוא לעקוב אחר השינויים שחלו אצל מבקרי המדינה לגבי המטרות והתכנים של מלאכת הביקורת הממלכתית:

- גישתם של שני המבקרים הראשונים, מוזס ונבנצאל, התמקדה בהבטחת הניהול התקין של המערכת הממשלתית, מניעת סטיות ארגוניות מהמטלות המוטלות על כל יחידה ממשלתית שעברה את הביקורת ותיקון מינהלי של כל הטעון תיקון. כיוון שהביקורת הייתה נערכת בממוצע שנתיים לאחר מעשה, ניטל לרוב טעמה. מה עוד שחלק מהמבוקרים כבר לא כיהנו בתפקידה, כך שהביקורת הפכה למעין היסטוריה לא מחייבת. אומנם מעל ראשם של העובדים ריחפה תמיד הידיעה כי יבוא יום, ופעילותם תובא במבחן הביקורת – אולם זאת הייתה תמיד "צרה וירטואלית שלעתיד לבוא", מה עוד שהמבוקרים ניהו שלא לפרסם את שמות הנחקרים פרט למקרים של פעילות פלילית שנתגלתה במהלך הביקורת ושהועברו על ידי המבקר לטיפול של היועץ המשפטי לממשלה. כתוצאה מכך רבים מהפגמים לא תוקנו והמשרדים הנוגעים בדבר פשוט התעלמו מהביקורת. כך למשל כבר בדו"ח משנת 1960 (היינו לפני למעלה מ-50 שנה!) העלה המבקר את נושא החשמל חינם ממנו נהנו עובדי חברת החשמל, והם ממשיכים ליהנות מכך עד היום הזה... והוא הדין בנושאים חיוניים נוספים כמו מצב משק המים, העדר רכבת תחתית בתל-אביב, הפוליטיזציה של רשות השידור וכיו"ב.

זאת ועוד : עד 1981 (מועד סיום תפקידו של ד"ר נבנצאל) הגיש המבקר דו"ח שנתי אחד, שהפך ל"רב מכר" למשך שבוע ימים.... אולם כבר בשנת 1977 (לאחר המהפך ולאחר מלחמת יום הכיפורים) הוקמה ועדת חדשה בכנסת, הוועדה לביקורת המדינה, בה החלו החכ"ים לנבור בממצאים ולהעלותם לדיון ולתקשורת, עובדה שהחלה את ללחלח לתוך תפיש הולם השמרנית של שני המבקרים הראשונים.

- היה זה המבקר השלישי, יצחק טוניק, שמימש לראשונה את זכותה של הוועדה לצוות על חקירה מיוחדת ונפרדת מהדו"ח השנתי (הפעם – מפולת מניות הבנקים ב-1983) ולאור הדו"ח שהוא הגיש, הוקמה ועדת חקירה ממלכתית בראשותו של השופט בייסקי. כזכור ממצאי הוועדה הביאו להעמדתם לדיון של מנהלי הבנקים.
- תוכנו של דו"ח המבקר הלך והחריף עם השנים. כך למשל המבקר יעקב מלץ מתח בדו"ח שלו משנת 1987 ביקורת נוקבת על עלויות פרויקט הלבאי ובפעם הראשונה נמתחה ביקורת ישירה על מינויים פוליטיים : על שר הבינוי והשיכון דוד לוי, והענק מענק מטעמים של העדפה פוליטית על ידי מרכז ההשקעות שבראשו עמד שר התמ"ת – אריק שרון. אך לפי רמת הנורמות של אותן שנים לא הביא הדבר לפתיחת חקירה פלילית – כפי שנהוג כיום.
- מי שחוללה תמורה מרחיקת לכת בתפישת תפקידו של המבקר והעניקה שיניים של ממש לדו"חות הביקורת, הייתה נשיאת בית המשפט העליון בדימוס, הגב' מרים בן-פורת (1988 – 1998). היא העבירה ממצאים רבים ליועץ המשפטי לממשלה, עסקה רבות בנושאים כמו מינויים פוליטיים ומימון חריג של בחירות וכן ביטלה את הנוהג של הפוליטיקאים לקבל תרומות מבעלי הון. מרים בן-פורת לא התעלמה גם מהחריגות של שוטרים ויזמה את הקמת המחלקה לחקירת שוטרים במשרד המשפטים.
- סערה גדולה חוללה פסיקתה לאחר מלחמת המפרץ כי כשליש ממסכות הגז ובעיקר אלה שנועדו לתינוקות, לא היו ראויות לשימוש. כמו כן היא פסקה כי הדחתו של מפכ"ל המשטרה יעקב טרנר, על שיצא בהאשמות כאילו מפלגת העבודה ניהלה עמו משא ומתן על מועמדות לראשות העיר תל-אביב, וזאת כדי לחשוף את הפרשה ולהכריח אותו להתפטר (כדי למנות מפכ"ל שיהיה מוכן להחליף את צוות החקירה נגד השר אריה דרעי) – הייתה מוצדקת. בית המשפט העליון ביטל את קביעתה.
- בשנת 1998 הוחלפה מרים פורת על ידי השופט העליון אליעזר גולדברג. גם קביעותיו שהיו בתחילה פושרות, צברו את עצמה רבה בעיקר בנושאים שבסופו של דבר הסתיימו בפלילים : הדו"ח שלו על מימון הבחירות של אריק שרון הביא להרשעתו של בנו עומרי ולעונש של מאסר ; גם הדו"ח שלו על המינויים הפוליטיים שביצע השר לאיכות הסביבה חגי הנגבי, הביא אף הוא לפתיחת משפט פלילי. הנגבי זוכה אומנם מאשמת המינויים הפוליטיים אך נמצא אשם בעדות שקר, שיש עמה קלון. הוא נאלץ להתפטר מתפקידו כיו"ר ועדת החוץ והביטחון וכן מחברותו בכנסת.

- מי שחולל מהפכה של ממש במוסד הביקורת הוא השופט מיכה לינדרשטראוס (2005): הוא הקים אגף מיוחד למלחמה בשחיתות וחייב את כל אגפי המשרד להקדיש לפחות 20% מעבודתם לנושאים של טוהר המידות. בניגוד לקודמיו החל לינדרשטראוס לפרסם דוחות על נושאים אקטואליים וכן פרסם את שמות הנחקרים. הוא לא נמנע מלבקר את צמרת המדינה, ובכך הפכו הדו"חות שלו לשלאגרים תקשורתיים. בראש נושאי הביקורת הייתה התנהגות הכספית הפרטית והציבורית של ראש הממשלה אהוד אולמרט. זה לראשונה בתולדות המדינה שהציבור חזה ב"חילופי מהלומות" תקשורתיות בין לשכת ראש הממשלה לבין משרדו של מבקר המדינה. הביקורת הסתיימה בשורה של האשמות פליליות שחייבו את אולמרט להתפטר מתפקידו והעמידו אותו לדין בשורה של עבירות. לינדרשטראוס לא היסס למתוח ביקורת על פרקליטות המדינה בפרשת האזנות הסתר במשפט של חיים רמון; לחקור את כל פרשת הנסיעות של שרי הממשלה; את התעלומה סביב המסמך של הרפז; או את הליכי המינוי של הרמטכ"ל. בכך הוא חידש כאמור הלכה של חקירת פעולות ממשלתיות עכשוויות תוך כדי התרחשותן; פרסום פרטים ושמות מהמבדקים שערכו אנשי משרדו והעברה לבדיקת היועץ המשפטי לממשלה כל חשד שהעלה בבדיקה לעבירות על החוק. הדבר גרם אומנם לתרעומת בממשלה ובגופים המבוקרים, אבל הוא חיזק במידה רבה את יעילות הביקורת והגביר את ערנותם של אנשי הביצוע ואת נכונותם לנהוג על פי ההנחיות.

סדר עבודת הביקורת

- עובדי משרד מבקר המדינה מאתרים את הליקויים בעבודת הגוף המבוקר על פי הפרמטרים הבאים:
- האם ההכנסות נתקבלו לפי החוק ומותרות לפי החוק (למשל כספים הנתרמים למפלגה במהלך הבחירות).
 - האם יש לכל הכנסה והוצאה מסמך מספק.
 - אם כל פעולה שבתחום הביקורת נעשתה בהתאם לחוק ועל ידי האדם המוסמך לעשותה.
 - אם הנהלת החשבונות, עריכת המאזנים, ביקורת הקופה והמלאי ושיטת ניהול המסמכים – הן יעילות.
 - אם אופן החזקת הכספים ושמירת הרכוש מניחים את הדעת.
 - אם מצב הקופה והמלאים מתאימים לחשבונות.
 - אם הגוף המבוקר נהג בחסכון, ביעילות ובטוהר המידות.
- במהלך הביקורת מעלה המבקר שאלות שיש להן השלכה על הפעילות העתידית של הגוף המבוקר, כמו:

- האם איכות וסוגי מסכות הגז הנמצאות במלאים של פיקוד העורף, וצבר ההזמנות העתידי שלהן, עונים על הצרכים העתידיים של גידול האוכלוסייה?
- האם התחמושת והציוד המתכלה המצויים בימ"חים של הצבא, לא עברו את מועדי פקיעת תוקפם ואולי אינם ראויים יותר לשימוש?
- האם יש לצה"ל תוכנית בדוקה ומפורטת להתמודד עם מלחמה עתידית, הן בשדה הקרב והן בעורף, והאם הציוד המצוי ברשותו ושיטות האימון של הצבא – תואמים את זירת הקרב העתידית?
- שר האוצר חייב להגיש למבקר, אחת לשנה, דו"ח מלא על ההכנסות וההוצאות של הממשלה וכן על מאזן זכויותיה וחובותיה של המדינה: מאזן חובות פנים ומאזן חובות חוץ.
- המבקר מבקש מהגוף המבוקר, שזה יגיש לו לא רק דו"ח כספי וענייני על פעולותיו התקופה המבוקרת, אלא גם יתאר אותן בפרוטרוט. בעקבות כך יכול המבקר לבדוק האם היחידה המבוקרת אכן מבצעת את המשימות שהוטלו עליה, או אולי היא משתמשת במשאבים העומדים לרשותה לשם קידום נושאים שכלל לא נתבקשה לקדם או שאינם כלולים במסגרת המטלות המוטלות עליה.
- מכאן שהביקורת של מבקר המדינה פועלת גם בתחומים החורגים לכאורה מהבדיקה השגרתית של מעשים שנעשו או מחדלים שאירעו. זוהי במידה רבה ביקורת המסוגלת להתריע על "מחדלים שבדרך" – ומכאן חשיבותה הגדולה.

סדרי הטיפול בדו"ח הביקורת

- כל גוף מבוקר מקבל את טיוטת הדו"ח שהוכנה עליו, לשם קבלת תגובתו. אם מצאה הביקורת ליקויים בפעילותו, הוא חייב לפעול מיד לתיקונם ולדווח למבקר על השלמת התיקונים. לצורך זאת חייב לקום בכל גוף מבוקר, צוות בראשותו של המנכ"ל שיטפל בליקויים שנתגלו על ידי המבקר וידאג לתיקונם המיידי.
- אחת לשנה (עד ה-15 בפברואר) מגיש המבקר את הדו"ח השנתי שלו ליושב ראש הכנסת, לראש הממשלה וליושב ראש הוועדה לביקורת המדינה בכנסת (יושב ראש ועדה זו הוא תמיד ח"כ מהאופוזיציה). יחד עם זאת מקיים המבקר בדיקות בגופים העוסקים בתחומי פעילות ספציפיים (הרשויות המקומיות כולן או מקצתן; המוסדות להשכלה גבוהה, האיגודים המקצועיים, קופות חולים וכו'). גם דו"חות אלה מוגשים על ידו לנציגי הרשות המחוקקת והמבצעת.
- המבקר יכול לדו"ח שלו כל פגיעה שגילה בטוהר המידות (ובמידה שיש לה משמעות פלילית, הוא יעביר את הממצא לשיקול דעתו של היועץ המשפטי לממשלה); לקוי או פגיעה בחוק; בזבוז או חוסר יעילות וכן יביא את המלצותיו לתיקון הליקויים ולמניעתם בעתיד.

- על ראש הממשלה למסור למבקר, תוך פרק זמן קצוב, את הערותיו לדו"ח וכן את תגובת הגופים המבוקרים. את הטיפול בנושא זה מבצעת יחידה מיוחדת במשרד ראש הממשלה, הממונה על המעקב אחר ממצאיו של מבקר המדינה ודרך תיקונם על ידי הגופים המבוקרים. עם קבלת הערותיו של ראש-הממשלה, מניח מבקר המדינה את הדו"ח על שולחן הכנסת.
- במקרים מיוחדים, כאשר מבקר המדינה עולה על ממצאים חמורים הדורשים תשומת לב מיוחדת (כמו נושא הרצת מניות הבנקים ב-1983) – הוא ימציא לוועדה לביקורת המדינה של הכנסת דו"ח נפרד עוד בטרם הנחתו של הדו"ח השנתי על שולחן המליאה. הוועדה תוכל להחליט, אם תמצא לנכון על הקמת **ועדת חקירה ממלכתית** לשם בדיקת הנושא.
- זהו המקרה היחיד בו מוסמכת ועדה מוועדות הכנסת להקים ועדת חקירה ממלכתית בראשותו של שופט עליון, המתמנה על ידי נשיא בית המשפט העליון. במקרים אחרים מוסמכות ועדות הכנסת להקים ועדות חקירה של הכנסת, שמעמדן הוא פחות ממעמדה של ועדת חקירה ממלכתית.
- עם קבלת הדו"ח על ידי הוועדה לביקורת המדינה בכנסת, היא תיגש לדון בו, תוך הזמנת ראשי הגופים המבוקרים להופיע בפניה, כדי לשמוע את תגובתם לממצאים וכן מה בדעתם לעשות (או מה כבר עשו) כדי לתקנם. מי שלא ייענה להזמנת הוועדה צפוי לקנס.
- לאחר סיום דיוניה של הוועדה עובר הדיון בדו"ח למליאת הכנסת.
- במקביל ובמשך השנה, על ראש-הממשלה, באמצעות היחידה הנ"ל במשרדו, לדווח באופן שוטף למבקר על תיקון הליקויים והפגמים שהעלה הדו"ח בכל יחידה ויחידה.

סיכום

כאמור: דו"ח מבקר המדינה, משהונח על שולחן הכנסת, זוכה לסיקור מקיף (ולרוב גם סנסציוני) על ידי התקשורת. במשך ימים שלמים, מלאים אמצעי התקשורת בממצאי הדו"ח, וחושפים לעין כל את המחדלים, השגיאות והבזבוזים שנחשפו על ידי אנשי המבקר. אולם כעבור המהומה, יורד הנושא מעל סדר היום הציבורי ונדחק לפינה מפני חדשות מרעישות אחרות. וכיוון שהדו"ח השנתי הבא, או הדו"חות החלקיים המוגשים במהלך השנה, מכילים אף הם דיווחים על מחדלים וסטיות (חדשים) מדרך הניהול התקינה – נוצר הרושם בציבור ששום דבר לא משתנה ושהדו"ח המבקר הוא בבחינת "הכלבים נובחים והשיירה עוברת". היינו – שאין הביקורת והדו"ח המתלווה לה – מצליחים להביא לתיקון הפגמים במינהל הציבורי. אולם בדיקה לעומק מוכיחה שאין הדבר כך: ראשית הפגמים שנתגלו בדו"ח הקודם וקרוב לוודאי שרובם גם תוקנו, מפנים בדו"ח החדש מקום לדיווח על פגמים חדשים שנתגלו במכלול הפעולות הגדול של הרשות המבצעת. כך שאין המציאות חוזרת על עצמה, אלא מטפלת בכל פעם בפן אחר של הפעילות הממשלתית. חוק המבקר מעניק למבקר שיניים: הוא מוסמך לבדוק האם הפגמים שנתגלו אכן תוקנו.

מסתבר כי לפעולת הביקורת המתמדת והחוזרת על עצמה, השפעה רבה על תיקון הפגמים וייעול תפקודה של המערכת הציבורית. גם הלחץ הציבורי שנוצר בעקבות הפרסומים בתקשורת, כמו גם הדיונים הממושכים והמדווחים בוועדה לביקורת המדינה ובמליאת הכנסת – פועלים את פעולתם החיובית. עיון בסטטיסטיקות לגבי היקף התיקונים שנעשו בעקבות הביקורת ולגבי הירידה המתמדת במספר התקלות החוזרות על עצמן – מעיד כי הביקורת משיגה את יעדיה, גם אם המדובר בתהליך אטי ומתמיד.

נציב תלונות הציבור

מאז שנת 1971 ממלא מבקר המדינה גם את התפקיד של **נציב תלונות הציבור**. בתוקף תפקידו זה הוא משמש כתובת לכל תלונה של אזרח על מוסד ממשלתי או על כל רשות ממשלתית או ציבורית, הקשורה בדרך כלשהי לממשלה (היינו שהיא כלולה ברשימת המוסדות והארגונים שהינם ברי-בדיקה של המבקר) וכן על כל עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד באחד הגופים הללו. נושא לתלונה כזאת יכול להיות מעשה או מחדל הפוגע במתלונן עצמו, או המונע ממנו במישרין טובת הנאה. חבר כנסת יכול להגיש תלונה גם על מעשה הפוגע ישירות באזרח אחר או המונע ממנו במישרין, טובת הנאה. המדובר במעשה או במחדל שהם בניגוד לחוק, או שנעשה ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין. גם מעשים של אנשים העובדים במסגרת הרשויות שפורטו לעיל, ושבוצעו בנוקשות יתרה או באי-צדק מוחלט – יכולים להיות נושא לתלונה של האזרח. אולם לא תתקבלנה תלונות על נשיא המדינה; הכנסת, ועדותיה וחבריה (אם פעלו במסגרת מילוי תפקידם); הממשלה וועדות הממשלה (אולם מותר להתלונן על שר במסגרת אחריותו על משרד ממשלתי); כמו כן לא תתקבלנה תלונות על פעולה שיפוטית; תלונה על נגיד בנק ישראל (אולם מותר להתלונן על סדרי עבודתו של הבנק); וכן לא תתקבלנה תלונות של שוטרים, סוהרים או עובדי המדינה על תנאי השירות שלהם. אולם עובד מדינה המתלונן על חריגות שנעשו במשרדו מהוראות החוק, מתקנון שירות המדינה או מההסכמים הקיבוציים – יתקיים בירור בתלונתו. הטיפול בתלונות שנמצאו מוצדקות, הוא כמו הטיפול בממצאי המבקר: פנייה אל מי שהתלונה עליו וכן לממונה עליו, בדבר הצורך בתיקון הליקוי שנתגלה, בצירוף דרישה לפרט את הצעדים שנקטו על ידו לביצוע התיקון. במידה שהתגובה אינה מניחה את דעתו של נציב קבילות הציבור, הוא רשאי להביא את הנושא בפני השר הממונה על אותו עובד וכן לפנות לוועדת הכנסת לביקורת המדינה.

לממונה על תלונות הציבור, תפקיד מיוחד בהגנה על מי שהתלונן על אי סדרים כנ"ל, והפך לקורבן של התאנויות מצד הממונים עליו. הדברים מגיעים לא אחת לעיכוב קידומו של העובד, לריקון סמכויותיו ואף לפיטוריו. הנציב רשאי להורות על ידי צו (המאפשר הטלת אחריות משמעתית ואף פלילית, על מי שלא נענה לצו) על החזרת העובד לתפקידו ולמעמדו, על ביטול פיטוריו, על מתן פיצויים מיוחדים או על העברתו למשרה מקבילה אחרת בשירותו של אותו מעביד. אחד המקרים הבולטים בסוגיה זו היה הניסיון של שר האוצר לפטר (בשנת 2007) את החשב הכללי, ירון זילכה, בתואנה שהיא איבד את האימון בו – לאחר שהאחרון העיד נגדו בפרשת

מכירתו של בנק לאומי. זילכה קיבל את הגנת מבקר המדינה ופיטוריו נמנעו, עד שהחליט מיוזמתו לעזוב את תפקידו לפני תום מועד החוזה שלו.

מעמדו ותפקודו של משרד מבקר המדינה

כפי שנוכחנו לעיל, מבקר המדינה שואב את סמכותו ומעמדו מכוח בחירתו הישירה על ידי הכנסת. בעקבות כך זוכה משרד המבקר בעצמאות מלאה: אין הוא תלוי בתקציבו במשרד האוצר, כיתר המשרדים – אלא מגיש את הצעתו לועדת הכספים של הכנסת. כמו כן מגיש המבקר, אחת לשנה, לועדת הכספים דו"ח כספי מפורט על הוצאות משרדו. בצורה כזאת מובטחת עצמאותו של המשרד מפני כל התערבות חיצונית של זרוע מזרועות הממשל. שכן זרוע כזאת, כמו כל יתר משרדי הממשלה – עשויה להיות מבוקרת על ידי עובדי משרד מבקר המדינה. על עובדי משרד מבקר המדינה מוטלת חובת סודיות. כמו כן חלות עליהם כל אותן ההוראות החלות על המבקר, בכל הנוגע להימנעות מחברות בכל גוף חיצוני. על עובדי המשרד חלה חובת צינון בת שנתיים לאחר פרישתם מעבודה, שבמהלכן אסור להם לעבוד בגוף מבוקר כלשהו, אלא באישור מיוחד של מבקר המדינה.

מקבץ דו"חות לדוגמה של מבקר המדינה

3.1.2011 – דו"ח המבקר על הסחבת בפרקליטות המדינה - הדו"ח מתייחס לשנים 2004 – 2008 ולהלן עיקרי ממצאיו:

- (1) לא נקבעו נהלים לטיפול בתיקים שממתינים לבירור דין.
- (2) הכשלה תוכנית הפרקליטות לטיפול בתיקים שממתינים לבירור.
- (3) משרד האוצר אישר תקציב להעסקת 50 פרקליטים לצורך הטיפול בתיקים, אך חלקם הועברו לתפקיד אחר.
- (4) לא בוצעה הנחיית פרקליט המדינה דאז, ערן שנדר ל"רישום אחיד לפתיחת תיקים וסגירתם".
- (5) לא יושם במלואו המנגנון לבקרת ביצוע תוכנית חירום לטיפול בתיקים הממתינים זמן רב להחלטת הפרקליטות (תוכנית תל"ם = תוכנית לחיסול "מב"דים" = ממתינים לבירור דין).
- (6) בדצמבר 2004 המתינו 7,300 תיקים לבירור וב-2008 גדל מספרם ל-8,000.
- (7) בין התיקים הממתינים: 500 המתינו יותר מ-3 שנים; 700 תיקים המתינו שנתיים ו-150 תיקים עוכבו בין 5 ל-20 שנה!
- (8) לא נעשה מעקב אחר תיקים שנשלחו להשלמת חקירה במשטרה.
- (9) בכך נגרם עיכוב דין ועינוי דין הן כלפי החשוד בביצוע העבירה והן כלפי הקורבן הממתין לעשיית צדק.

(10) לדעת המבקר יש לתת עדיפות לתיקים שהחשודים בהם הם אנשי ציבור, וזאת בשל הצורך ליידע את הבוחר על הכשרות המשפטית של נבחרינו לדוגמה: התיק של אביגדור ליברמן נמצא בטיפול זה 8 שנים ושל ישראל כץ – 4 שנים)
תשובת הפרקליטות:

- (1) מאז 2008 חל שיפור דרמטי במצב הטיפול בתיקים הפליליים.
- (2) השיפור מתבטא בקיצור משכי הזמן (בלמעלה מחצי) עד קבלת ההחלטות בתיקים המגיעים לפרקליטות.
- (3) חלה הקטנה משמעותית של מספר התיקים שנמצאים בהכנה.

חובת הפעלה של ביקורת פנימית

"חוק הביקורת הפנימית, תשכ"ב-1992" המוזכר בתחילתו של פרק זה, מסדיר את **חובת ההפעלה** של ביקורת הפנים. על פי חוק זה חייבים הגופים והרשויות המפורטים להלן, למנות לעצמם מבקר פנים:

- כל משרד ממשלתי (במשרדים גדולים ניתן למנות כמה מבקרי פנים ליחידות השונות).
- כל רשות מקומית (זו חייבת להקים במקביל ועדת ביקורת מקרב חברי המועצה).
- כל מפעל, חברה ממשלתית או מוסד של המדינה.
- כל חברה, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שהממשלה (או אחד המוסדות המנויים לעיל), משתתפת בהנהלתם, תומכת בהם (ישירות או בעקיפין), מעניקה להם ערבות ממשלתית וכיו"ב.
- תאגיד אשר פעילותו (כולה או מקצתה) ממומנת ישירות או בעקיפין מכספי המדינה.
- כל תאגיד ציבורי או פרטי המורשה לתת שירות לציבור, כגון: חברה – על פי חוק החברות; חברה עסקית ציבורית (חייבת גם להקים ועדת ביקורת מקרב חברי הדירקטוריון); תאגיד בנקאי; חברת ביטוח; מוסדות שלא למטרות רווח (מלכ"רים); מוסדות להשכלה גבוהה; עמותות לפי חוק העמותות; מוסדות ציבוריים כמו הסוכנות היהודית, הקרן הקיימת לישראל, קרן היסוד (שלוש האחרונות מקיימות מוסד ביקורת בדומה למבקר המדינה); המפלגות הרשומות אצל רשם המפלגות; האגודות השיתופיות הרשומות אצל רשם האגודות השיתופיות.

מעמדו של מבקר הפנים

מבקר הפנים חייב להיות תושב ישראל, ללא הרשעה על עבירה שיש עמה קלון, בעל תואר אקדמי מתאים ובעל ניסיון מינימאלי של שנתיים בעבודת הביקורת. המבקר רשאי לקבל ולעיין בכל מסמך ממסמכי הגוף שבו הוא משמש כמבקר, להיכנס לכל מאגר של נתונים ולבדוק כל נכס ומלאי.

על המבקר ועל עובדיו, חלה חובת סודיות, ועליו למסור את דו"ח הביקורת לשר ולמנכ"ל – במשרד ממשלתי; לראש הרשות המקומית, למנכ"ל וליו"ר ועדת הביקורת העירונית; ליושב ראש הדירקטוריון ולמנכ"ל של כל גוף שבראשו מכהן דירקטוריון, וליו"ר של ועדת הביקורת בכל גוף בו פועלת ועדה כזאת.

אי אפשר להשעות מבקר פנים מתפקידו אלא: באישור השר במשרד ממשלתי; באישור נגיד בנק ישראל – בבנק ישראל; באישור שני שליש מחברי המועצה המקומית או מחברי הדירקטוריון של חברה און מוסד ציבורי.

תפקידיו של מבקר הפנים

המבקר בודק האם הפעולות ונושאי התפקידים בגוף המבוקר, תואמים את הנדרש מהם, מבחינת השמירה על החוק ומבחינת הניהול התקין. עליו לבדוק אם פעילות המוסד המבוקר היא יעילה, חסכונית ומועילה להשגת היעדים שהציב לעצמו הגוף המבוקר; עליו לבדוק את ניהול הכספים והנכסים ואת התאמתם ליעדי הגוף המבוקר כמו גם את התאמתם לתקציב שנקבע לכל פעולה ופעולה; עליו לבדוק האם ההחלטות של המוסד המבוקר מתקבלות על פי הנהל התקין. במידה שמדובר בגוף המבוקר גם על ידי מבקר המדינה – על מבקר הפנים לבדוק גם האם הגוף המבוקר מתקן את הליקויים שגילו אצלו המבקרים של המשרד לביקורת המדינה. כל גילוי של חשד לעבירה פלילית, יועבר מידית על ידי המבקר לממונה (השר, המנכ"ל או יו"ר הדירקטוריון).

ועדת ביקורת

כבר הוזכר לעיל כי בגופים רבים מחייב החוק להקים ועדת ביקורת, מקרב חברי הדירקטוריון, מועצת הרשות המקומית, המועצה הציבורית המנהלת את המוסד, וזאת נוסף על מינויו והפעלתו של מבקר פנים, כדלקמן:

- חברי ועדת הביקורת בחברה ציבורית (הרשומה בבורסה), יהיו מקרב חברי הדירקטוריון שאינם נציגים של בעלי המניות, אלא דמצי"ים – היינו "דירקטורים מקרב הציבור". אלה מתמנים לדירקטוריון של חברה ציבורית על פי אישורה של ועדה מיוחדת בראשותו של שופט.
 - עמותה, הרשומה כעמותה על פי חוק העמותות, חייבת למנות ועדת ביקורת של שלושה חברים לפחות.
 - ברשויות המקומית תוקם ועדת ביקורת (לפחות בת שלושה חברים) מקרב חברי המועצה הנבחרים. בראש הועדה יעמוד לרוב נציג האופוזיציה.
- המבקר מוסר את דו"ח הביקורת שלו לוועדת הביקורת, וזו דנה בו ומגישה אותו עם המלצותיה למליאת הדירקטוריון או המועצה המקומית. בחברה ציבורית מועבר הדו"ח, לאחר שאושר, לרשם החברות ובעמותה לרשם העמותות.

הביקורת במערכת העסקית

גורם נוסף, חיוני וחשוב ביותר בתחום הביקורת הוא **רואה החשבון**. חברות עסקיות וארגונים רבים שואבים את אמצעיהם הכספיים מהציבור (גיוס כספים בבורסה, קבלת הלוואות מבנקים, קבלת תרומות מהציבור). לפני מאות שנים, כשהחלו לקום החברות העסקיות, לא הייתה עליהן כל ביקורת. לאחר שגייסו כספים רבים מהציבור (כמו חברת פנמה במאה ה-19) הן פשטו את הרגל, כיוון שמנהליהן פשוט רוקנו את קופתן לטובתם האישית.

רואה החשבון (הרשום בפנקס רואי החשבון של משרד המשפטים) משמש כנאמן הציבור בפיקוח על התנהלותם הנאותה של החברות והארגונים שיש להם נגיעה לקבלת כספים או להוצאתם. על פי החוק הישראלי, כל חברה בע"מ, כל עמותה (שמחזורה השנתי ב-1999 הגיע ל-950,000 ₪ - סכום זה צמוד מאז למדד המחירים לצרכן) וכל מוסד שלא למטרות רווח, כמו בתי חולים או מוסדות להשכלה גבוהה (וכל מי שעונה לדרישות של "חוק הביקורת הפנימית") – חייבים על פי החוק להעסיק רואה חשבון. את רואה החשבון ממנים חברי הגוף (בעלי המניות, חברי העמותה) באספה שנתית, כדי להדגיש כי המינוי איננה של היו"ר או המנכ"ל אלא של ציבור הבוחרים כולו, לו חייב רואה החשבון אמונים.

תפקידו של רואה החשבון הוא לבקר את מאזן החברה, את סיכום ההכנסות וההוצאות שלה, את מצבת הקרנות וניירות הערך שלה, לאמת את רשימות המלאי שברשותה ואת מכלול חובותיה. מאזן מבוקר כזה המתפרסם בחתימתו של רואה חשבון מוסמך, מהווה את "גיליון הציונים" של אותה חברה או עמותה. "החתימה" היא בצורת הצהרה בעמוד הראשון של המאזן, לפיה מאשרים רואי החשבון שהם בדקו את כל התקבולים, ההוצאות, הנכסים (הכספיים, נכסי דלא נידי והמלאי), את הקרנות, הפרשות לקרנות ולמטרות שונות – וכי מצאו את ניהול החשבון של החברה תקין, מייצג את המצב של החברה לאשורו ועונה על הדרישות והעקרונות המקובלים באותה עת לניהול חשבונות תקין.

"גיליון" כזה דרוש למוסד המבוקר, בבואו להתדיין עם רשויות מס ההכנסה, לבקש הלוואה בבנק, לחלק דיבידנד לבעלי המניות, להחליט על גובה השכר של המנהלים, לצאת לבורסה ולגייס באמצעותה משאבים כספיים. מאזן מאושר על ידי רואה החשבון הוא אפוא כרטיס ביקור חשוב ותנאי מוקדם, בל יעבור, בעולם העסקים כמו גם בתחומים רבים אחרים, כמו למשל גיוס תרומות על ידי ארגונים התנדבותיים. רואה החשבון הוא אפוא במידה רבה שלוחו של הציבור (באמצעות החוק הרלבנטי), אם כי לא הציבור הוא שממנה אותו או משלם את שכרו.

בשנת 2002 התפוצצה הפרשה של חברת האנרגיה האמריקאית הענקית – אנרון. היא כיסתה על הפסדיה הגדולים באמצעות תרגילים חשבונאיים מפקפקים. חברת רואי החשבון שלה, אחת מחמשת החברות הגדולות בעולם לראיית חשבון, לא איתרה את ההונאה. הסתבר כי נציגיה שיתפו פעולה (תמורת שלמונים) עם המנהלים של חברת אנרון במטרה לכסות על ההונאה. המנהלים וכן רואי החשבון שהיו קשורים ישירות להונאה, נידונו לתקופות מאסר ארוכות, ואילו ממשלת ארה"ב קידמה תחיקה מחמירה נוספת, בתחום הפיקוח על הקונצרנים הגדולים מצד

אחד, ועל החברות לראיית חשבון מצד שני. מהלכים אלה תיקנו אך במעט את הנזק שנגרם באובדן האימון של הציבור בתצהירים המוגשים לו על ידי רואי החשבון. רואי החשבון בישראל חייבים, על פי החוק, להשתייך ל"מועצת רואי החשבון". המועצה קובעת קודים של התנהגות וכללים של פעולה עבור חבריה: צורת עריכתה של הביקורת, צורת ההכנה של המאזן, כללי אתיקה וחובת גילוי נאות בחברות או בגופים המבוקרים. גם למבקרי פנים יש ארגון משלהם, השוקד על הקידום המקצועי של חבריו ומפעיל אף הוא הנחיות בכל הנוגע לעריכת הביקורת וקודים של התנהגות למבקר הפנים.

התקשורת כזרוע מבקרת וחושפת

אחת הדרכים הבדוקות והיעילות למלחמה בחוסר היעילות, בהזנחה, בשחיתות ובעבריינות מנהלית – היא חשיפת הפגמים לעין השמש (מסתבר שאור השמש הוא אמצעי בדוק ויעיל לייבוש ביצות של שחיתות...). אין אדם המוכן לכבד (בצירוף תמונתו וכתבות עסיסיות) כמושחת התורן, כביש-גדא, כמפסידן או כמי שכשל או מעל במערכת שהופקדה בידיו. משום כך משמשת התקשורת כשוט יעיל ביותר נגד מערכות מנהליות כושלות או נגד מנהלים ועובדים המועלים בתפקידם. המקרה המפורסם ביותר בתחום זה היא החקירה שניהלו (בשנים 1973 – 1974) שני עיתונאים מה"ווישינגטון פוסט" האמריקאי, לאחר שנודע דבר הפריצה (בשנת 1972 – שנה של בחירות לנשיאות) למשרדי המפלגה הדמוקרטית בבניין Water Gate בווישינגטון. העיתון חשף את מעורבותם של אנשי הנשיא ניקסון בפריצה ואת ניסיונותיהם לשחד את הפורצים (שנתפסו) שלא יגלו את הקשר ביניהם. משהתברר במהלך מסירת העדות שלהם כי גם הנשיא ניקסון היה מעורב אישית בקנוניה, הוחל בהליכים בבית הנבחרים ובסנאט להזדהות. בעקבות כך מיהר הנשיא ניקסון להתפטר והצליח לחמוק ממשפט ומהרשעה, כיון שממלא מקומו, הנשיא פורד העניק לו חנינה. גם בישראל פעלו ופועלים צווים של עיתונאים העוסקים במה שנקרא: "עיתונות חוקרת". אחד הנודעים שבהם הוא העיתונאי מרדכי גילת. בתקופת העסקתו בעיתון "ידיעות אחרונות" הוא חשף את מעלליו של שר הפנים אריה דרעי, שנחשד בין היתר בקבלת שוחד והביא לפתיחת חקירה משטרתית. כתוצאה מהחקירה המשטרתית הוכן על ידי פרקליטות המדינה כתב אישום נגד דרעי, שהוביל למשפט ולהרשעה (קבלת שוחד, מרמה, הפרת אמונים וקבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות), בגינה נדון לארבע שנות מאסר, לקנס של 250,000 ₪ ולקביעה שהעבירות שעבר יש עמן קלון (המונע ממנו לכהן במשרה ציבורית כלשהי במשך שבע שנים מיום ההרשעה). בעקבות ערעור שהגיש דרעי הומתק עונש המאסר לשלוש שנים. לא כל הגילויים העיתונאיים מביאים לתיקון הפגמים, להפסקת המעשים השליליים או החריגים. אולם יש להם השפעה מצטברת. כך למשל הזין העיסוק העיתונאי בפרשיות שחיתות בהן היו מעורבים אנשי צמרת ממפלגת העבודה (אשר ידלין, מיכאל צור) – את מערכת התעמולה של הליכוד בשנת 1977, תחת הסיסמה: "מושחתים נמאסתם". ואילו סיסמה דומה שימשה את

מפלגת העבודה בתעמולת הבחירות שלה בשנת 1992, לאור מעללים דומים של אנשי צמרת הליכוד.

חשיפה עיתונאית יכולה להביא להפסקתם של מעשים נלוזים ואף להביא לפתיחת הליכים משפטיים נגד המעורבים בפרשיות שחיתות, אך בעיקר היא משמשת כשוט ציבורי המשפיע בסופו של דבר על החלטתו של ציבור הבוחרים, האם להמשיך ולתמוך במפלגה שחבריה היו מעורבים במעשים פליליים או במעשי שחיתות מוכחים.

ארגונים הפועלים למען טוהר המידות במנהל הציבורי

נוסף לתקשורת פתוחים בפני האזרח בדמוקרטיה דרכים נוספות לפקח על המערכת השלטונית, להפגין נגדה או להכריחה לעשות או להימנע מעשייה באמצעות המערכת המשפטית. נציין להלן שתיים מהן:

- **המחאה של מוטי אשכנזי** – בתום "מלחמת יום הכיפורים" נגד "המחדל" של הממשלה, על שלא חזתה מראש את האפשרות לפריצת מלחמה, ולא הכינה את המדינה לקראתה. תחילה הייתה זו הפגנת יחיד, שעד מהרה החלה לצבור תמיכה ציבורית. המחאה הובילה להקמת ועדת חקירה ממלכתית בראשותו של השופט העליון אגרנט. בעקבות מסקנותיה של הוועדה (אשר זיכתה אומנם את ההנהגה הפוליטית מאשמת המחדל של יום הכיפורים) ולאור הפגנות נוספות שדרשו גם את התפטרותה של ההנהגה הפוליטית, התפטרה ממשלתה של גולדה מאיר במחצית 1974.

התנועה שקמה בעקבות המחאה, תנועת "שינוי" חברה בסופו של דבר עם תנועות מחאה נוספות והרימה את מפלגת "התנועה הדמוקרטית לשינוי" (ד"ש). זו נטלה חלק בבחירות בשנת 1977, זכתה ב-15 מנדטים בכנסת ותרמה ל"מהפך", אשר העלה לשלטון את מפלגת הליכוד בראשותו של מנחם בגין, וזאת לאחר 29 שנות שלטון בלתי מעורער של מפלגת העבודה.
- **הפגנת ה-400 אלף** – בשנת 1982 התרכזו בכיכר המלכים (עתה כיכר רבין) רבבות אנשים שבאו להפגין נגד התמשכותה של מלחמת לבנון (הראשונה). הדבר אירע לאחר שנודעו הפרטים על הטבח שערכו אנשי המליציות הנוצריות (הפלנגות), בתושבי מחנות הפליטים הפלסטיניים – סברה ושתילה. בעקבותיה הוקמה ועדת חקירה ממלכתית בראשותו של השופט העליון קהאן. בעקבות מסקנותיה הוכרח שר הביטחון אריק שרון להתפטר מתפקידו (ונאסר עליו לתפקד במשרה זו בעתיד) וכן פוטר הרמטכ"ל – רפאל איתן.

המסקנות החמורות אליהן הגיעה הוועדה לגבי מכלול התנהלותה של המלחמה, השפיעו בסופו של דבר על ראש הממשלה, מנחם בגין, להסתלק מהשלטון ולהסתגר בביתו.

נוסף להפגנות הספונטאניות, כמו במשך השנים ארגונים וקבוצות – בעולם ובישראל – הפועלים באורח קבע למען שיפור התפקוד הממשלתי, למניעת סטיות, לחשיפת שחיתות ולכפיית המערכת השלטונית לתקן את דרכיה. בין אלה מן הראוי להזכיר:

* **Green Peace** - זהו ארגון בינלאומי (שיש לו סניף בישראל) הפועל למען איכות

הסביבה. הוא מפעיל מתנדבים המונעים שינוע של חומרים רדיו-אקטיביים מהמדינות המפותחות למדינות העולם השלישי (במקום לטפל בהם כראוי במקום היווצרותם); פועל נגד זיהום אגמים וימים – בפסולת כימית המוזרמת אליהם; נגד כריתת היערות באזורי הגשם הטרופי; נגד דייג פראי ובלתי מבוקר של דגים הנמצאים בסכנת הכחדה (לווייתנים, דגי טונה ואחרים) וכיו"ב. הארגון מפרסם דו"חות על האזורים והמדינות המזהמות ומפעיל עליהן לחץ (לעתים על ידי הפרעת הפעולות של המדינה העבריינית באמצעות ספינות מופעלות על ידי מתנדבי הארגון), מקומי ובינלאומי כדי שיתקנו את המצב.

• **ארגון Amnesty** - אף זה ארגון בינלאומי האוסף מידע על פגיעה בזכויות האדם והאזרח של אנשים ברחבי העולם (על ידי ממשלותיהם או על ידי גופים כובשים), כגון: מאסרים לא חוקיים; עינויים בבתי המעצר; סחר בנשים וילדים; הגבלות תנועה על יחידים וקבוצות, וכיו"ב. הארגון מפרסם כל שנה דו"ח מפורט על הנעשה בתחום זה בכל מדינה הנוהגת שלא כחוק באזרחיה. בכך הוא יוצר לחץ בינלאומי כבד על אותה מדינה, כדי שזו תתקן את דרכיה.

• **"שורת המתנדבים"** - הייתה התנועה החוץ-פרלמנטארית הראשונה בישראל, שהחלה לבקר את השלטון ולדרוש תיקונים בהתנהגות כמה מראשיו. הוקמה בשנת 1951 על ידי קבוצה של סטודנטים חברי תא מפא"י בירושלים ועורכי דין צעירים. תחילה עסקו חבריה (שמספרם הגיע בתקופת השיא ל-500), בהוראת עברית ובעזרה חברתית לתושביהם של מושבי העולים בהרי יהודה ובפרוזדור ירושלים. לאחר מכן פנו להיאבק בתופעות של השוק השחור שפרח בימים ההם (תקופת "הצנע") ולבסוף עברו להיאבק גם בתופעות של שחיתות שגילו בקרב ראשי השלטון. במסגרת זאת הם העלו האשמות נגד עמוס בן-גוריון, שכיהן באותה עת כסגנו של מפכ"ל המשטרה יחזקאל סחר. עמוס בן-גוריון תבע אותם לדין באשמת הוצאת דיבה ואף זכה במשפט. אולם בערעור שהוגש בשם "שורת המתנדבים", על ידי עורך הדין הנמרץ שמואל תמיר, התברר כי מפכ"ל המשטרה שיקר בעדותו וכן נמתחה ביקורת נוקבת על עמוס בן-גוריון.

התנועה הפסיקה את פעילותה בסוף שנות ה-50, לאחר שמשרדי הממשלה הפסיקו לממן את כלל פעולותיה.

הגילויים של "שורת המתנדבים" הזינו במשך תקופה ארוכה את הפעילות הפוליטית של מפלגות האופוזיציה, אשר העלו את הממצאים שלה בדיונים בכנסת ודרשו את תיקונם. הנה כי כן נסללה לראשונה הדרך בישראל לפעילות חוץ-פרלמנטארית של אזרחים שאיכפת להם והמבקשים להבטיח התנהגות תקינה של הממשל על זרועותיו השונות, תוך שהם פועלים מחוץ למסגרת הממוסדת.

• **התנועה למען איכות השלטון בישראל –**

הוקמה בשנת 1990, בעקבות מה שידוע בשם "התרגיל המסריח" (באמצעותו ניסה שמעון פרס לחולל מהפך בכנסת ולהקים ממשלה בראשותו). עיקר פעילותה של התנועה הוא בטיפול בנושאי שחיתות וסחיתות ממנהל תקין של המערכת השלטונית. אלה מובאים לידיעת הציבור על ידי התקשורת (או על ידי עובדים מבפנים המוסרים מידע). בעקבות כך נדרשת להם התנועה בצורה של תביעות מהאחראים בממשל לתקן את המעוות; או על ידי פנייה ליועץ המשפטי של הממשלה שיורה על חקירה משטרתית; או פנייה ישירה לבג"צ כדי שיורה לאחראים לעשותך מעשה או להימנע מעשותו בתחום הנדון.

כך למשל חייבה התנועה, באמצעות הוראות בג"צ (2002), את הכנסת לגבות חזרה תשלומים ששולמו ל-22 חברי כנסת בצורה של פנסיה שלא הגיעה להם; היא הגישה עצומה לכנסת, חתומה על ידי רבבות אזרחים, להימנע מלקבל את "חוק טל" (המהווה פתח להשתמטות של רבבות אברכים מחובות השירות בצה"ל); וכשהתפרסמו ידיעות בעיתונות בחודש דצמבר 2002, לפיהן דרשו חברים במרכז מפלגת הליכוד ממועמדים תשלומים בכסף (או בטובות הנאה אחרות) – עבור תמיכה בהם בבחירות לרשימת הליכוד לכנסת – פנתה התנועה ליועץ המשפטי של הממשלה שיורה למשטרה לחקור את התופעה (בעקבות כך הואשמה חברת הכנסת נעמי בלומנטל ברכישת קולות של חברי ליכוד תמורת אכסונים והאכלתם באחד מהמלונות בגוש דן של "קבלני הקולות").

• **האגודה לזכויות האזרח –** הוקמה בשנת 1972 על ידי אנשי משפט וחוק מהשורה הראשונה: השופטים העליונים חיים כהן ושמעון אגרנט, חבר הכנסת הנס קלינגהופר והפרופסורית רות גביזון. מטרתה, להבטיח את זכויות האזרח של תושבי ישראל ולתושבי ישי"ע (יהודים ופלסטינים), ללא קשר לעמדות הפוליטיות של המעורבים. היא פועלת להבטחת שוויון זכויות מלא לכל אזרחי המדינה ולתושבי ישי"ע, ללא הבדל מין, דת או לאום; להבטחת הזכויות של נשים, מוגבלים, חשודים (שמירה על זכותו של החשוד לקבל סיוע משפטי ולמניעת שיטות חקירה ברוטאליות); וכן נגד פעולות בלתי חוקיות של הצבא בשטחים: גירושים, ענישה סביבתית, מעצרים מנהליים וכיו"ב. האגודה מטפלת בתלונות המגיעות אליה (גם בצורה של פניות לבג"צ); עורכת פעולות חינוכיות, יוזמת חקיקה ומגישה ייעוץ לנפגעים.

• **בצלם –** הוא ארגון להבטחת זכויות אדם (בו חברים ישראלים ופלסטינים כאחד), שהוקם בשנת 1989. הארגון נאבק בהפרות של זכויות האדם בשטחי יהודה, שומרון, ועד ההתנתקות – גם בעזה. הוא מביא את ממצאיו לידיעת קובעי המדיניות והציבור הרחב. המדובר בהפרות משני הצדדים: צה"ל והמערכת הישראלית (כולל פעולות בלתי חוקיות של המתנחלים) מצד אחד; ופגיעות של הרשות הפלסטינית וארגונים פלסטינים אחרים בזכויות האזרח הן של הפלסטינים והן של ישראלים.

ממצאי "בצלם" מבוססים על עבודת שטח ותחקירים עצמאיים וכן על מקורות רשמיים, עיתונות ונתונים המועברים אליה על ידי ארגוני זכויות אדם ישראלים, פלסטיניים ובינלאומיים. "בצל" ממומן על ידי תרומות של קרנות בינלאומיות ושל יחידים.

- **האוכלוסייה הערבית בישראל ובשטחים** מפעילה ארגונים רבים ששמו להם למטרה להיאבק בפגיעות באזרחים ערבים בתחומים רבים ובעיקר בהגבלות שמוטלות על תושבי הגדה המערבית באשר לחופש תנועה ולהגבלות אחרות.

סיכום

מנינו במהלך הפרק את מכלול המוסדות והעקרונות הנהוגים בחברה דמוקרטית, כדי להבטיח את יעילות השלטון ואת תפקודו הבלתי מופרע. שכן מסתבר כי הקביעה המקובלת, שמשטר דמוקרטי אמיתי נבחן ביכולתו להחליף באמצעות בחירות, נציגים לא מוצלחים או אף מושחתים, איננה מספקת כדי להבטיח שלטון יציב, איכותי ונקי מפגמים: האזרח במשטר דמוקרטי חופשי אומנם לבקר את מעשי השלטון ולהצביע על סטיותיו מהמדיניות שהתחייב לה – אך בה בעת עליו גם להשגיח ולפעול נגד עיוותים מנהליים ופוליטיים המבוצעים על ידי נציגי השלטון (הנבחרים והממונים על ידם).

זאת איננה מלאכה חד-פעמית, אלא פעולה מתמשכת המחייבת מעקב והתמסרות. לצורך זאת הקימה החברה במשטר דמוקרטי את כל הכלים שפורטו לעיל. יחד עם זאת אין הדבר פוטר את האזרח הבודד או קבוצות של אזרחים, החפצים בחוסנו של המשטר הדמוקרטי, לתת יד לפעילות התנדבותית נוספת כזאת. בכך הוא מוסיף עוד פלח של מעורבות ריבונית בעיצוב המשטר ובהבטחת תפקודו הנכון. כל זאת נוסף על הפעלת זכותו הריבונית לבחור את נציגיו לבית המחוקקים, להפגין נגד עיוותים פוליטיים של המשטר או להביע את דעתו בין בחירות לבחירות. ולבסוף יש להדגיש כי ביקורת על השלטון אינה בהכרח התנגדות לו (בבחינת "את אשר יאהב אדוני – יוכיח"). נציגיה של כל מפלגה בשלטון עושים שגיאות, ונכשלים בהפעלת אנשים בלתי ראויים או אף פליליים. הפעלת מערכות בקרה ממוסדות (כפי שנסקרו לעיל) והתנדבותיות, יכולות לעזור לאחראים לשלטון, לתפקד ביעילות יתר ותוך שמירה על כללי היסוד הדמוקרטיים של מינהל תקין. **ברוח זו יש לקבל את ביקורתם!**



1. מהות

ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה.

2. ביקורת המדינה

א- מבקר המדינה יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה.
ב- מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים, וכל ענין

3. חובה להמציא ידיעות

גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שי
לו לצרכי הביקורת.

4. תלונות הציבור

מבקר המדינה יברר תלונות מאת הציבור על גופים ואנשים כפי שייקבע בחוק או לפיו; בתפקידו זה יכהן מבקר המדינה בתוא
הציבור".

5. תפקידים נוספים

מבקר המדינה ימלא תפקידים נוספים כפי שייקבע בחוק.

6. אחריות בפני הכנסת

במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה.

7. בחירה ותקופת כהונה (תיקון מס' 1)

א- מבקר המדינה ייבחר בידי הכנסת בהצבעה חשאית; סדרי הבחירה ייקבעו בחוק.

ב- תקופת כהונתו של מבקר המדינה תהיה שבע שנים.

ג- מבקר המדינה יכהן תקופת כהונה אחת בלבד.

8. כשירות (תיקון מס' 1)

כל אזרח ישראלי שהוא תושב ישראל כשיר להיות מועמד לכהונת מבקר המדינה; חוק יכול שיקבע תנאי כשירות נוספים.

9. הצהרת אמונים

מבקר המדינה הנבחר יצהיר ויחתום לפני הכנסת הצהרת אמונים זו:

"אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא באמונה את תפקידי כמבקר המדינה."

10. תקציב

תקציב משרד מבקר המדינה ייקבע לפי הצעת מבקר המדינה בידי ועדת הכספים של הכנסת, ויפורסם ביחד עם תקציב המדינה

11. משכורת וגמלאות

משכורתו של מבקר המדינה ותשלומים אחרים שישולמו לו בתקופת כהונתו או לאחריה, או לשאייריו לאחר מותו, ייקבעו בהכנסת או של ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך.

12. קשר עם הכנסת והגשת דו"חות

א- מבקר המדינה יקיים קשר עם הכנסת, כפי שייקבע בחוק.
ב- מבקר המדינה יגיש לכנסת דיונים וחשבונות וחוות דעת בתחום תפקידיו ויפרסם אותם ברבים, והכל בדרך ובסייגים שייקבעו בחוק.

13. העברה מכהונה

מבקר המדינה לא יועבר מכהונתו אלא על פי החלטה של הכנסת ברוב של שני שלישים מן המצביעים; סדרי ההעברה מכהונה

14. ממלא מקום המבקר

נבצר ממבקר המדינה למלא תפקידיו, ימונה ממלא מקום המבקר באופן ולתקופה כפי שייקבע בחוק.



ראש
הטופס

תחתית
הטופס

מבקרי המדינה לדורותיהם

1961 – 1949	זיגפריד מוזס
1981 - 1961	יצחק ארנסט נבצל
1987 - 1982	יצחק טוניק
1988 - 1987	יעקב מלץ
1998 - 1988	מרים בן-פורת
2005 - 1998	אליעזר גולדברג
— 2005	מיכה לינדנשטראוס

פרק שמיני

בנק ישראל

הקדמה

בטרם נעבור לתאר את בנק ישראל, תפקידיו וסמכויותיו, מן הדין להתייחס תחילה לעצם משמעותם של המונחים **כסף ובנק**, תפקודם ומקומם במערכת הפיננסית של מדינה. הסבר כזה שייך אומנם לתחום הכלכלה, אולם לנוכח המשברים הכבדים שפקדו את המערכת הבנקאית בעולם (המשבר של 1929 והמשבר של שנת 2008) ובישראל (משבר הבנקים של שנת 1983) – יקל עלינו לעמוד, בסופו של דבר, על מלוא תפקידיו של בנק ישראל, שהוא הבנק המרכזי של המדינה.

משמעות הכסף

המצאת הכסף, כמו המצאת הגלגל, מהווה את אחד התמריצים להתפתחותה של כלכלה מודרנית. עד לשימוש בכסף כמקובל בימינו, שימשו מוצרים שונים ככסף: המלח בתקופה הרומית (שהשתמשו בו כדי לשלם את משכורתם של החיילים); ראשי בקר – שמשמשים בהם גם כיום, בכמה אזורים באפריקה ככסף (למשל כדי לשלם מוהר עבור כלה); או אבנים מיוחדות שסותתו או הוטבע בהן חותם המלך או המושל.

הכסף החליף את **סחר החליפין** שהקשה מאוד על התפתחות הכלכלה: לא כל בעל סוס למכירה יכול היה לקבל ישירות את התמורה בסחורה אחרת (לדוגמה בד או מחרשה), שכן בעלי הבד או המחרשה היו מעוניינים דווקא לרכוש משהו אחר... ואז נדרשו כמה וכמה פעולות חליפין עד שכל מוכר קיבל בתמורה את המוצר המבוקש על ידו.

הכנסת מכשיר הכסף לקשרים הכלכליים של בני האדם, שחררה את התלות בחליפין. ניתן היה למכור מבלי צורך להחליף, אלא לקבל תמורה בצורה של כסף ששמר על ערכו ובאמצעותו ניתן היה לקנות במקום אחר לגמרי את הדרוש לאותו אדם.

גם צורת הכסף השתנתה, ובמקום כסף מסורבל כמו ראשי בקר או חבילות מלח, הוכנסו לשימוש מטבעות של זהב, או של כסף או של ברונזה. אלה נשאו את חותמו של השליט ותודות לכך הפכו למטבע העובר לסוחר. ערכו של המטבע נקבע על פי כמות הזהב או הכסף שהייתה כלולה בו.

כדי להקל עוד יותר על השימוש בכסף, הוחל בהנפקת שטרי כסף מנייר. בתחילה התחייב האוצר של כל מדינה שהנפיק שטרות, כי תמורת כל שטר שהונפק לשימוש של הציבור, טמונה במרתפי האוצר כמות מקבילה בערכה של זהב או של כסף. אולם ברבות הימים בוטל הקשר הזה, והאחריות לערכו של השטר הוטלה כליל על הממשלה שהנפיקה אותו. זו מתחייבת להעמיד לרשותו של כל אדם המוסר לה שטר כזה (לדוגמה שטר של דולר אמריקאי) שטר אחר של דולר..... מכאן שהשטרות שמנפיקה הממשלה תקפים כל עוד הציבור מאמין בכוח הקנייה שלהם (היינו ביציבות המשק) ולא בערך המתכתי שאיננו כלול בהם יותר ואף אינו מייצג כמויות מקבילות של זהב במרתפי הבנק המרכזי. במילים אחרות, יציבותו וערכו של מטבע לאומי נקבעים עתה כנגזרת מחוסנו ויציבותו הכלכלית של המשק הלאומי.

התפתחות נוספת אירעה כאשר במקום השימוש בשטרות כסף מזומן (שאף הוא קשה לטיפול כשמדובר בסכומים גבוהים), הוכנסו לשימוש הצ'קים והשטרות. ניתן היה להעביר בדרך זו סכומים של מיליארדים, מיד ליד באמצעות פיסת נייר אחת קטנה. (אגב את הצ'קים הראשונים המציאו דווקא בני עמנו, שפתרו בדרך זו, בימי הביניים, את בעיית ההעברה של כסף מזומן ממקום למקום מבלי להסתכן בסכנת שוד: די היה בפתק בעברית: "נא למסור למוכ"ז כך וכך טאלרים" שהביא עמו הילך ממקום למקום, כדי שהמקבל ישקול לידו את הכסף.)

והחידושים האחרונים הם התשלומים באמצעות כרטיסי האשראי או העברות הכספים באמצעות, הפאקס, המייל, הטלגרף האינטרנט או הטלפון. כל ההתפתחויות החיוביות הללו, האיצו בצורה חסרת תקדים את קצב ביצוע העסקות הכלכליות בין בני אדם, אולם בה בעת הטילו מגבלות אמינות כבדות, בתחום המעילות, הגניבות, וההונאות מצד אחד, ובמקביל גם בתחום אמינות תפקודה של המערכת הכלכלית והפינאנסית של הממשלה, מצד שני. המערכת הכלכלית ובראשה המערכת הכספית, הפכו לפגיעות יותר ותלויות יותר ויותר ביכולתן להקרין אמינות ולהבטיח את אימונו של השוק הכלכלי במדיניות הממשלתית.

המעורבות הדתית במחיר הכסף

התפתחות מעניינת החלה עם הפיכתה של הנצרות לדת המדינה במדינות רבות (החל מהמאה ה-4 לספירה). על פי מנסחי עקרונותיה של הדת, נאסר באיסור חמור לקבל ריבית עבור מתן הלוואות (מקורותיה של גישה זו ינקו במישרין ממעשיו של ישו, שראה בשולחנים אשר מילאו את אכסדרת בית המקדש, גורם שלילי וחילול הקודש והוא אף גרש אותם מתחום בית המקדש). מלאכת ההלוואות בריבית הושארה אפוא כולה בידי סוחריו הכסף היהודים. ואם כי מלכים, רוזנים ואבירים נזקקו להלוואותיהם של היהודים (עליהם לא חל האיסור הנוצרי להימנע מקבלת ריבית), הם בזו להם וראו בהם מחללי הקודש. לא אחת הרשו לעצמם אותם תקיפים להרוג את היהודי המלווה או לגרשו מהארץ, כדי לחסוך לעצמם את הצורך (המוצדק לדעתם)

להחזיר את ההלוואה. סיפורו של "היהודי מוונציה" ממחיש בצורה כנה את הדילמה שעמדה בפניהם של היהודים באותם הימים..

גם דת האסלאם אוסרת על קבלת ריבית, ואף כאן נדחפו המלווים היהודים אל קדמת הבמה, כמקור לקבלת אשראי מצד אחד, וכקרבת הראוי לנידוי ואף לגרוע מזה – מצד שני. המלווים המוסלמים מצאו אומנם דרכים עוקפות לגבות את הריבית (הם כינו אותה בשמות אחרים וניתבו את התשלום לאפיקים של "השתתפות ברווחים" וכיוצא באלה). אך כלפי חוץ לא נטלו המוסדות הכספיים המוסלמיים ריבית גלויה.

כאמור, מציאות עגומה זו השפיעה על מצבם של היהודים והיא משמשת למעשה עד היום כמקור של שנאה ואנטישמיות. בשנת 1873 כשהבורסות של ברלין ווינה קרסו, הואשמו בכך היהודים (ומכאן מונים גם את תחילת האנטישמיות המודרנית), ואף בעקבות המפולת הכספית של ארה"ב בשנת 2008 החלו להישמע טיעונים שהאשימו את היהודים במצב בנוסח "הפרוטוקולים של זקני ציון".

מקומו של הבנק במערכת הפינאנסית

הבנק מקבל פיקדונות מלקוחות ומשלם להם ריבית על ההפקדה, והוא מלווה את הכסף שהפקידו אצלו הלקוחות לאלה הזקוקים לאשראי, תמורת ריבית שהוא גובה מהם. ריבית זו גבוהה כמובן משיעור הריבית שהוא משלם למפקידים, ומההפרש בין שני שיעורי הריבית הללו הוא שואב את הכנסותיו.

כל בנק חייב להיות מסוגל לשלם למפקידים באופן מידי את כספם בהתאם לדרישתם. אולם הניסיון מוכיח כי מפקידים רבים אינם ממהרים למשוך את כספם, וכי קיימת תמיד תנועה של מפקידים חדשים לעומת אלה שמבקשים לפדות את ההפקדה שלהם. משום כך יכול הבנק להרשות לעצמו להלוות סכומי כסף העולים בהרבה על סך הפיקדונות המופקדים אצלו. ליחס בין כמות הכסף המזומן שהבנק משאיר אצלו להיקף ההלוואות שהוא מנפיק ללקוחותיו, קוראים **יחס הנזילות**.

במילים אחרות, **יחס הנזילות** צריך לענות על הביקוש הממוצע היומי למזומנים. הביקוש היומי הממוצע למזומנים מבוסס על האמונה של כל מפקיד, כי הבנק שלו איתן וכי הוא יוכל בכל עת לקבל את המזומנים שלו בחזרה. אולם אם האימון הזה מתערער, והמפקידים רצים כולם בבת אחת לפדות את פיקדונותיהם, הבנק יפשוט את הרגל. וזאת כיוון שיחסרו בקופת המזומנים שלו כל ההלוואות שנתן, והמצויות באותו רגע אצל אלפי הלווים.

זהו מקרה קלאסי בו נכנס הבנק המרכזי לפעולה: הוא מזרים אמצעים כספיים לאותו בנק כהלוואה, אותה יחזיר לו הבנק כשהלווים שלו יחזירו את ההלוואות שלהם. עד אז מאפשרים לו המזומנים שהוזרמו אליו, לעמוד בלחץ הדרישה למזומנים של המפקידים הרבים שלו. הבנק ישלם

כמובן ריבית על ההלוואה שהעמיד לרשותו הבנק המרכזי, אולם זאת תהיה הוצאה שולית לעומת האפשרות של פשיטת רגל כללית של הבנק.

הידיעות שפורסמו במהלך החודשים אוקטובר – דצמבר 2008 על סכומי הענק שהזרימו הבנקים המרכזיים בארה"ב, באירופה וביתר חלקי העולם – למערכת הבנקאות שלהם, מצביעות נכוחה על הדרך שבנקים מרכזיים פועלים במקרה של התמוטטות פיננסית כפי שקרתה בשנת 2008. צורת העבודה של הבנקים, כפי שפורטה לעיל מהווה למעשה הגדלה של כמות הכסף שבידי הציבור, מבלי שהממשלה או הבנק המרכזי ידפיסו שטרי כסף נוספים. הסכנה בהתפתחות כזאת שהיא עשויה להביא לידי אינפלציה (כמות גדולה מדי של כסף רודפת אחרי כמות קטנה מדי של סחורות ושירותים).

בידי הבנק המרכזי קיימות שתי דרכים להקטנת כמות כסף בלתי רצויה: הוא יכול להעלות את הריבית על ההלוואות שהוא מעמיד לבנקים, דבר שיקטין את כדאיות לקיחת ההלוואות; או הוא יכול להעלות את שיעור הנזילות של הבנקים ובכך להקטין את יכולתם להעניק הלוואות ובעקבות כך גם את כמות הכסף שבשוק. הבנקים עוסקים גם בפעילויות כספיות נוספות:

- **הם סוחרים במטבע חוץ** – קונים בשער נמוך במקצת (מהשער היציג שנקבע בסחר ההיצע והביקוש של כל בורסה), ומוכרים במחירי גבוה במקצת, וההפרש מהווה את הרווח שלהם.
- **הם מעמידים משכנתאות** – לרשותם של משתכנים או משקיעים בנכסי דלא נידי לתקופות ארוכות. כדי שיוכלו לעשות זאת, הבנקים מנפיקים תוכניות חיסכון שונות לטווח ארוך, התואמות את ההלוואות לטווח ארוך שהם נתנו. גם כאן, סך המשכנתאות הניתנות עולות בהרבה על סך כספי החיסכון לטווח ארוך שהפקידו אצלם הלקוחות, מאותה סיבה שפורטה לעיל.
- **הבנקים משקיעים בחברות כלכליות** – הבנקים משקיעים בחברות כלכליות בצורה של רכישת המניות שלהן בבורסה או רכישת איגרות חוב שהחברות הללו מנפיקות. הרווח או ההפסד של החברות הללו קובע גם את הרווחים או ההפסדים של המשקיעים באותה חברה, כולל הבנקים. ממבט ראשון ההפסד של משקיע בחברה כלכלית יכול לנבוע רק מירידה בערך המניות שלה, ואילו אגרות החוב (שהחברה מתחייבת להחזיר – לרוב צמודות למדד או למטבע חוץ - ובצירוף ריבית מתאימה) יוחזרו לו בהתאם להתחייבות, גם אם ערך המניות שלה ירד. אולם מסתבר כי בעת משברים גם אגרות החוב (הקריות במקרה זה "איגרות ונצרטיות") עלולות להפוך לבעיה, אם החברה שהנפיקה אותן סובלת מהפסדים גדולים וממחנק באשראי, שאינם מאפשרים לה לעמוד בהתחייבויותיה.

- **הבנקים נותנים שירותים לחברות:** הם מנפיקים עבורן ניירות ערך כדי לגייס הון (יוצאים לבורסה) ואף מקבלים על עצמם את האחריות לקנות את המניות שלא יימכרו במחיר קבוע מראש. במקרה כזה הם ייחשבו **כחתמים של ההנפקה**.
- **הבנקים מלווים כספים לפרויקטים גדולים** – במקביל להשקעות המפורטות לעיל, מהווים הבנקים גם מוסדות כספיים המלווים פרויקטים גדולים על ידי העמדת סכומים גדולים לרשות בעלי הפרויקט: מלווים את שלבי הבנייה של מבני מגורים או משרדים, על ידי העמדת אשראי לחברה הבונה תמורת קבלת התקבולים שלה מהקונים העתידיים של המשרדים או הדירות; מעמידים מימון לחברות העומדות בפני השקעות גדולות (כמו ההלוואה שהעמיד בנק לאומי לרשות משפחת אריסון כדי שזו תקנה את גרעין השליטה בבנק הפועלים) וכיו"ב.
- לעתים הם חוברים עם בנקים אחרים כדי להעמיד חבילת אשראי משותפת לרשות של פרויקט גדול במיוחד.
- **הבנקים מספקים שירותים כספיים ללקוחותיהם** – הם משמשים אתרי גבייה של תשלומים של האזרחים, לממשלה (מס הכנסה, ביטוח לאומי, אגרת טלביזיה, רישיון נהיגה ורישיון רכב), לרשויות המקומיות (ארנונה, קנסות, תשלומים עבור לימודים); הם מעמידים אשראי ללקוחות ולסוחרים באמצעות כרטיסי אשראי; הם מטפלים בתשלומים שבין אזרח לרעהו (באמצעות צ'קים, העברות וטרות); הם מעמידים כסף מזומן לרשות לקוחות באמצעות כספומטים וכיו"ב. שירות זה חשוב ביותר כאשר מדובר בהעברות כספיות אישיות ממדינה למדינה.
- **הפיקוח על הבנקים** – שמבוצע על ידי הבנק המרכזי (ראה להלן), תפקידו להבטיח שהבנקים לא יחרגו משעורי הנזילות שאושרו להם, שיש בידם הון מספיק וכי הם מנוהלים באופן תקין והוגן.

הפרט כיצרון של כסף

ולבסוף אסור להתעלם ממקומו של הפרט כיצרון של כסף במשק המודרני: הפרט משלם חלק נכבד מחובותיו בצ'קים או בשטרות שזמן פירעונם דחוי. מהרגע שבעל החוב מקבל את התשלום במכשירים פינאנסיים דחויים כאלה, הוא יכול להשתמש בהם כאמצעי תשלום חוקי לבעלי החוב שלו. וכך הופכים צ'קים ושטרות להליך כספי מקובל העובר מיד ליד, כאשר המחזיק האחרון בהם (ביום הפירעון) פודה אותם. עד אז הם הספיקו לעבור כמה ידיים ובכך הגדילו את כמות הכסף במשק שכן הם אפשרו תשלום של כמה וכמה עסקאות פינאנסיות.

תפקידו ואחריותו של הבנק המרכזי

הבנק המרכזי מוקם על פי חוק, ולמרות היותו בנק ממשלתי, הוא נהנה ממעמד עצמאי ואיננו כפוף לא לראש ממשלה ולא לשר אוצר. לבנק המרכזי תפקידים מרובים:

- **מדפיס את הכסף המזומן** (שטרות ומטבעות). רק לו הרשות להוציא שטרי כסף מהמחזור ולהשמידם (השמדת כסף מזומן על ידי מי שלא מוסמך לכך מהווה עבירה פלילית). חשוב מאוד לדעת, כי שטרי כסף שהבנק המרכזי הדפיס ועדיין לא הוצאו לציבור, איננו נחשב כחלק של כמות הכסף הנמצאת במחזור.
- **מווסת את כמות הכסף** שבידי הציבור (כמבואר לעיל).
- **מלווה כסף לבנקים המסחריים** ומפקח על פעילותם.
- **מלווה כסף לממשלה** – זאת היא פעולה אינפלציונית ברורה, שכן כסף שהבנק המרכזי מלווה לממשלה איננו אלא **הדפסת כסף**, היינו הגדלת כמות שטרי הכסף שבידי הציבור מבלי שנוספו למשק במקביל סחורות ושירותים. העמדת הלוואות כאלה נאסרה בישראל על פי חוק בשנת 1985 (ראה להלן).
- **קובע את שיעורי הריבית** – במשק ובכך מווסת את הפעילות של גורמי הייצור: העלאת הריבית תקטין את הפעילות, הורדת הריבית תגביר אותה.
- **הבנק מנפיק מלוות** – לציבור בריבית הנקבעת על ידו. הנפקת המלוות יכולה להביא להקטנת כמות הכסף שבמשק שכן הבנק שואב את הכסף מהציבור וטומן אותו במרתפיו, ואז כאמור אין כסף זה נמנה עם כמות הכסף במשק. או הוא יכול להעמיד את האמצעים הכספיים הללו כמלווה לממשלה. במקרה זה לא יהפוך המלווה למנוף להגדלת כמות הכסף במשק, שכן הוא נלקח מהציבור והממשלה תשתמש בו **במקום הציבור** לרכישת הסחורות והשירותים להם היא זקוקה.
- **מתערב במסחר במטבע חוץ** – כשהיה פיקוח על מטבע חוץ בישראל, קבע הבנק את **השער היציג** של מטבעות החוץ, היינו המחיר שהוא היה מוכן לקנות או למכור בו מטבע חוץ. כשבוטל הפיקוח המשיך הבנק להתערב. כך למשל כששערו של הדולר החל לרדת מסיבות שונות, פגע הדבר ביצוא הישראלי, שכן היצואנים קיבלו פחות שקלים בעד הסחורות שמכרו. כדי להעלות את שער הדולר, החל הבנק לקנות מיליארדי דולרים בשוק בחופשי (בבורסה) ובעקבות כך עלה שער החליפין שלו (ראה להלן).
- **מהווה את רשות הרישוי של הבנקים** – הבנק המרכזי הוא המנפיק רישיונות לפתיחת בנק ולניהולו; הוא בודק בקפידה כל אדם או קבוצת אנשים המבקשים לפתוח בנק חדש, או לקנות בנק קיים או להיכנס לשותפות בבנק קיים. הפיקוח על הבנקים הוא תפקיד מתמיד המתקיים במשך כל חודשי השנה.
- **נגיד הבנק המרכזי הוא היועץ הכלכלי הראשי של הממשלה.**
- **בנק ישראל מדפיס את השטרות והמעות של ישראל.**

סיכום

נוכחנו אפוא לדעת כי המערכת הפינאנסית של מדינה או של העולם כולו, דומה למעשה למערכת הדם בגופו של האדם: היא מביאה חמצן ומזון לכל תאי הגוף, ובכך מאפשרת את תפקודם. אולם זאת מערכת עדינה התלויה קודם כל באימון שהציבור מוכן להעניק לה; היא חייבת להתנהל לפי כללים נוקשים המחייבים את כל אלה הלוקחים חלק במערכת. זאת היא מערכת העשויה להתמוטט כמו אבני דומינו אם לא שומרים עליה בצורה מוקפדת.

הנה לדוגמה המפולת הפינאנסית שהחלה בארה"ב במשכנתאות שהעניקו הבנקים ללווים, מבלי לבדוק את יכולת התשלום שלהם. העדר השגחה מתאימה של הבנק המרכזי האמריקאי על הבנקים המלווים הביא לידי כך שמאות מיליארדי דולרים ניתנו ללווים שמלכתחילה היה ברור שלא יוכלו לעמוד בהחזרים. ואילו הבנקים למשכנתאות מיהרו להפוך את חוזי המשכנתא שלהם לסחורה עוברת לסוחר, ומכרו אותם (בניכוי עמלה) לבנקים להשקעות. כאשר החלה הירידה במחירי הבתים בארה"ב והלווים לא יכלו לעמוד בהחזרים, החלה שרשרת של מפולות, כאשר שטרי המשכנתאות של מיליוני לוויים הופכים לניירות חסרי ערך.

ניתן אומנם לפנות את בעלי הבתים שלא עמדו בתשלומים (ואומנם למעלה ממיליון תושבים פונו מבתיהם בשנים 2008 – 2009), אולם הירידה הדרסטית במחירי הבתים הביאה לידי כך שהתמורה שיכלו הבנקים לקבל עבור מכירת הבתים – לא כיסתה את היקף המשכנתאות שניתנו על ידם. וכך החלה שרשרת של התמוטטויות: הבנקים למשכנתאות, הבנקים המשקיעים וגם מוסדות כספיים מכל העולם שהשקיעו באותה סחורה של משכנתאות, ומצאו עצמם בפני שוקת שבורה.

החזקת היד על הדופק הכלכלי של המדינה; עיצוב המדיניות הכלכלית של המדינה יחד עם משרד האוצר; פיקוח מתמיד על ביצועי בנקים ועל צורת עבודתם (למשל: בנק ישראל אסר בחודש אוקטובר 2008 על בנק הפועלים לקנות בנק באוקראינה); וויסות אספקת האשראי בכלכלה; שימוש במנגנון הריבית וההיצע של הכסף; רכישה או מכירה של מטבע חוץ כדי לייצב את מעמדו של המטבע המקומי; מעקב אחר נתוני האבטלה, היצוא, והאינפלציה – מהווים אפוא את מכלול התפקידים של הבנק המרכזי בכל מדינה וגם של בנק ישראל.

אוצר התיישבות היהודים

בנקים מרכזיים הוקמו במדינות העולם שנים לפני הקמתה של מדינת ישראל: בנק אנגליה ובנק סקוטלנד הוקמו בשנת 1694; הבנק המרכזי בארה"ב הוקם בשנת 1791 אולם פורק ב-1811 והוקם למשך שנים מספר (1837 – 1862) שלאחריהן פעלו בנקים מרכזיים בכמה מדינות של הפדרציה האמריקאית, אבל לא במסגרת פדראלית (שכן האמריקאים דגלו אז במה

שנקרא: "בנקאות חופשית"). במתכונתו הנוכחית הוקם הבנק הפדראלי המרכזי הקרוי: ה-

Federal Reserve רק בשנת 1913.

מסתבר כי למרות העדר נוכחות ובודאי ריבונות יהודית בארץ ישראל, דאג גם העם היהודי להכין לעצמו כלים פינאנסיים שיממנו את העלאת יהודים לארץ ויישובה.

משום כך, לא ניתן להגיע לתיאור מעמדו ותפקודו של בנק ישראל, כזרוע המפעילה את המערכת הפינאנסית של המדינה ושומרת על יציבותה, מבלי לעשות היכרות עם הכלים הפינאנסיים שהפעילו התנועה הציונית והיישוב היהודי בטרם מדינה. שכן צמיחתו הדמוגרפית והכלכלית של הישוב היהודי, חייבים חלק ניכר מהצלחתם לעובדת קיומם של כלים בנקאיים יהודיים, למרות העדרה של ממשלה יהודית תומכת.

הקונגרס הציוני החליט בשנת 1898 על הקמתו של בנק עברי: "אוצר התיישבות היהודים"

(בארץ חיו באותה שנה כ- 45,000 יהודים, מהם כ- 24,000 בני הישוב הישן בארבע הערים הקדושות – ירושלים, חברון, טבריה וצפת), בהון רשום של 2 מיליון ליש"ט (סכום גדול באותם הימים). מניות הבנק נמכרו ליהודים עשירים, אולם גם בעלי אמצעים מוגבלים יכלו להשתתף, שכן אופשרה רכישת מניה ב-80 תשלומים.

מייסדי הבנק קיוו, בעקבות מאמציו של הרצל להשיג מהסולטאן הטורקי צ'ארטר על ארץ-ישראל, כי בכסף שירוכז הם יוכלו לקנות מידיו את הארץ... אולם בסופו של דבר הסולטאן סרב להצעה ואילו מאמץ המכירה של המניות הצליח להשיג בסך הכול 250,000 ליש"ט.

מעניין כיום לעקוב אחרי הראייה המפוקחת והממלכתית של ראשי התנועה הציונית כבר אז: ביסוד פעולתו של "אוצר התיישבות היהודים" הונח הרעיון שהמוסד ירכוש מהעולים הפוטנציאליים את רכושם בגולה (כדי שלא ימכרו אותו בזול) ובתמורה יממן את עלייתם לארץ ואת הבנייה של בתים חדשים עבורם. רעיון זה בוצע באיחור של 33 שנים, כאשר התנועה הציונית הקימה, באמצעות בנק אנגלו-פלשטינה את חברת ה**העברה**, שאיפשרה ליהודים רבים בגרמניה להעביר באמצעותה את רכושם לארץ-ישראל.

כדי להבטיח את שליטתה של ההסתדרות הציונית בבנק הופקדו 100 מניות המייסדים בידי

"מועצה" בת 23 נציגים של ההסתדרות. המועצה בחרה שני **נגידים – Governors**

אשר היו נוכחים בישיבות של מועצת המנהלים של הבנק והייתה להם זכות ווטו.

בשנת 1902 הקימה חברת "אוצר התיישבות היהודים" בלונדון את "החברה האנגלו-פלסטינית" (Anglo – Palestine Company) שהפכה ל"בנק אנגלו-פלסטינה" אביו מולידו של "בנק לאומי לישראל". (על התפקידים הממלכתיים שמילא בנק לאומי עד להקמת בנק ישראל ב-1 בדצמבר 1954 – ראה להלן).

מ"מועצת המטבע של פלשתינה (א"י)" ועד בנק ישראל

יצוין כי כבר בתחילת שנות ה-20 של המאה הקודמת הציע בנק אנגלו-פלשתינה לממשלת המנדט להנפיק מטבע מיוחדת לארץ-ישראל, ולהחליף את הלירה המצרית שהייתה אז הילך חוקי בארץ. ההצעה נדחתה בגין שיקולים פוליטיים. אולם העובדה שאת הרווחים מהשימוש בלירה המצרית גרף הבנק המצרי, דרבנה את ממשלת המנדט להנפיק מטבע מיוחד לארץ-ישראל. מטבע זה נכנס למחזור ב-1 בנובמבר 1927 על ידי "מועצת המטבע של פלשתינה (א"י)".

עם הקמת המדינה הועלה הצורך להקים בנק מרכזי. אולם ההחלטה התעכבה עקב האירועים המלחמתיים שהעסיקו את המדינה עד שלהי 1949; וההכרח להתמודד עם בעיות דוחקות בהרבה כמו קליטת העלייה ההמונית, השגת מטבע חוץ לרכישת מצרכים חיוניים ודלק. (הממשלה האנגלית הקפיאה את יתרות המטבע של הישוב היהודי שהוחזקו בלונדון – כ-12 מיליון ליש"ט, לאחר יציאת הבריטים מ-א"י) מה שלא היה יכול לחכות הוא הצורך המיידי להנפיק מטבע ישראלי, שכן הקשר של המטבע הפלסטיני עם הבנק המרכזי של בריטניה (שהיה ערב לערכו), נותק כאמור. כדי לענות על הצורך הזה חוקקה הכנסת את "פקודת שטרי בנק – תש"ח – 1948", שבמסגרתה נחתמה **אמנה בין ממשלת ישראל לבין בנק אנגלו-פלשתינה**, לפיה הוענקה לאחרון סמכות ההנפקה של שטרי כסף.

לצורך ההנפקה הוקמה בבנק אנגלו-פלשתינה מחלקה מיוחדת ("מחלקת ההוצאה") שהופקדה על הנפקת המטבע. אלה היו שטרות של בנק אנגלו-פלשתינה (ולא שטרות של המדינה או של משרד האוצר) שנקראו "שטרות בנק". כמו כן הקים הבנק מחלקה מיוחדת לניהול מילווות המדינה. עד אוקטובר 1948 הושלמה החלפת המטבע בישראל.

בחודש אוגוסט 1954 אישרה הכנסת את "חוק בנק ישראל- תשי"ד" והוא נכנס לתוקפו ב-1 בדצמבר 1954.

לנגיד הראשון של הבנק מונה דוד הורוביץ (שכיהן בתפקידו 17 שנה עד 1971). לאחריותו של הבנק הועברה המחלקה להנפקת שטרי כסף של בנק אנגלו-פלשתינה וממשרד האוצר הועברה היחידה לפיקוח על הבנקים. אולם כדי לשלוט על נזילות הבנקים (שבאמצעותה ניתן היה לווסת את כמות הכסף במשק) ובסמכות לקבוע את הריבית במשק, נאלץ הבנק לקבל את אישור האוצר. כמו כן חויב הבנק לספק לאוצר מזומנים (להדפיס כסף) בכל כמות שתידרש. תנאים אלה מנעו מהבנק להנהיג מדיניות פיננסית משלו, והוא היה למעשה כפוף למדיניות האוצר. רק בשנת 1985, במסגרת התוכנית לייצוב המשק (ראה להלן) השתנה המצב. בשנת 1987 העביר האוצר לבנק את המחלקה לפיקוח על מטבע החוץ. במקביל הוקמו בבנק יחידות חדשות: המחלקה המוניטארית, מחלקת מטבע החוץ ומחלקת המחקר. מן הראוי לציין כי תפקידיו הנוספים בדרך כלל של בנק מרכזי כמו: הפיקוח על מטבע החוץ (עד 1987) והאחריות לצמיחה ולתעסוקה - הושארו באחריותם של משרד האוצר ומשרד העבודה, עובדה ששהביאה לעימותים רבים בין ראשי האוצר ונגידי בנק ישראל. נדרשו שנים של מאבק

בין שני המוסדות, עד שהבנק הפך ממש לעצמאי בקביעת מדיניותו, לרוב בתיאום עם האוצר אולם גם כמדיניות נגדית.

החוק חייב הקמת "מועצה מייצגת" בת תשעה חברים. אולם במהלך השנים נגידי הבנק כמעט שלא התייעצו אתה, ואת ההחלטות של הבנק – כמו החלטה על העלאת או הורדת הריבית, החלטה על רכישה של מיליארדי דולרים בשוק – נהג נגיד הבנק לקבל לבדו. זאת ועוד, לטענת אלה שדרשו לחוק חוק חדש לבנק, לא הייתה שקיפות בתהליך קבלת ההחלטות של הבנק, והממשלה כמו הציבור כולו – לא ידעו כיצד נתקבלו ההחלטות ומה היו השיקולים בעד ונגד. מוקד הויכוח נסב על תפקידיו של הבנק. בעוד שנגידי הבנק דגלו בפעילות אגרסיבית להבטחת יציבות מחירים במשק, שבעקבותיה תתפתח מאליה גם הצמיחה והאבטלה תרד – הוסיפו אנשי האוצר לדרוש להטיל על הבנק גם את הדאגה הישירה לצמיחה ולהקטנת האבטלה. אלא שביקורתם של אנשי האוצר נתקלה לראשונה במוסד כלכלי ומקצועי בלתי תלוי בממשלה (ללא שיקולים פוליטיים, הן בקבלת העובדים והן בתחום ההחלטות המקצועיות), שלא תמיד הזדהה או הסכים למדיניות האוצר. החלטות שקיבל האוצר, זכו לא פעם לביקורת ציבורית ואף להתגוששות בין שני המוסדות. לא אחת גייס שר האוצר (במקרה זה – פינחס ספיר) מומחים מקצועיים מחו"ל כדי לסתור בפומבי את עמדותיהם והמלצותיהם של מומחי הבנק. בעיקר נסבו הויכוחים על שיעור הגירעון שיש להתיר בתקציב המדינה ובעקבות כך על כמות הכסף (בעלת ההשפעה האינפלציונית) שעל בנק ישראל להדפיס ולהלוות לממשלה; וכן נחלקו הדעות בקביעת הגירעון במאזן התשלומים ומדיניות העלאות השכר במשק שאושרו על ידי האוצר.

פרשה בפני עצמה נגעה בנושא השכר בבנק. כיוון שהבנק עצמאי בפעילותו וגם אינו תלוי בתקציב במדינה (יש לו הכנסות משלו שהוא חייב להעביר בסופה של כל שנה לאוצר), התפתחה מדיניות שכר ייחודית שהיטיבה בצורה יוצאת דופן, הן עם הנגידים ומשניהם והן עם ציבור העובדים בכללותו (כ-800 עובדים בשנת 2010). הממונה על השכר באוצר דרש להעביר את נושא השכר לטיפולו, אולם נגידי הבנק התנגדו לכך נמרצות.

בכל זאת נוצרה דעת קהל שהביאה את הנושא גם לדיונים משפטיים. בסופו של דבר הופסקו התשלומים יוצאי הדופן וחלק מהעובדים (כולל אחד מנגידי הבנק בעבר) אף חויבו להחזיר חלק מהתשלומים שקיבלו. חוק הבנק החדש (ראה להלן) קיבל את דרישתו של הנגיד פרופ' סטנלי פישר שהבנק יישאר עצמאי בתחום השכר, וכל ערעור על מדיניות השכר בבנק מצד משרד האוצר ידון בפורום של שלושה: ראש הממשלה, שר האוצר ונגיד הבנק, כשההכרעה הסופית היא בידי ראש הממשלה.

אירועים בולטים בפעילות הבנק

- 1962 - פיחות גדול בלירה הישראלית (מ-1.80 לירות לדולר – ל-3 לירות לדולר).
- 1966 – המיתון הגדול. שלושה בנקים (בנק אלרן, בנק פוכטוונגר ובנק קרדיט) קרסו.

- 1974 – הבנק משעה את הנהלתו של בנק ישראל-בריטניה.
- 1977 – הוכרז המהפך הכלכלי על ידי שר האוצר של הליכוד – שמחה ארליך. הוסרו רוב ההגבלות על מטבע החוץ.
- 1980 – הבנק מחליף את הלירה הישראלית ומנהיג את השקל.
- 1983 – משבר מניות הבנקים, הממשלה קונה את מניות הבנקים בהשקעה של 7 מיליארד שקלים, מבטיחה בכך את פיקדונות הציבור ומלאימה למעשה את הבנקים שאת מניותיהם קנתה.
- 1985 – **התוכנית לייצוב המשק** (*) יוצאת לדרכה. הוכנס תיקון בחוק הבנק, לפיו נאסר על הממשלה ללוות כסף מהבנק (היינו לגרום להדפסת כסף) לצורך כיסוי הגירעון בתקציב המדינה.
- 1986 – בעקבות מסקנות ועדת החקירה לבדיקת משבר הבנקים בראשותו של השופט העליון משה בייסקי, הורחבו סמכויות הבנק כמפקח על הבנקים והבנקאים האחראים להרצת המניות הועמדו למשפט פלילי והורשעו.
- 1987 – צומצם מאוד הפיקוח על מטבע החוץ, והמחלקה שטיפלה בזאת במשרד האוצר הועברה לבנק ישראל. במסגרת זאת הועברה גם הסמכות לקביעת השער היציג של המט"ח – לאחריות הבנק.
- 2002 – הוסר לגמרי הפיקוח על מטבע החוץ.
- 2008 – ישראל מתמודדת בהצלחה עם המשבר העולמי שנוצר בעקבות קריסת הבנקים בארה"ב וכלכלתה נשארת יציבה תוך גידול מתמיד בצמיחה.

תחומי פעילותו של בנק ישראל

- **שמירה על יציבות המחירים** – כאמור לעיל, נגידי בנק ישראל ראו מאז ומתמיד את השמירה על יציבות המחירים במשק, כמשימתו העיקרית של הבנק. לטענתם יציבות מחירים משפיעה לטובה לטווח ארוך הן על קידום הצמיחה והן על הקטנת מימדי האבטלה. את המשימה הזאת ממלא הבנק על ידי קביעת שיעורי הריבית במשק (העלאת הריבית מרסנת את הפעילות הכלכלית והקטנת הריבית מגבירה את הפעילות). מאז שנת 1992 החלה ממשלת ישראל לקבוע לעצמה יעדי אינפלציה שבדעתה לקיים בכל שנת תקציב נתונה. בדרך כלל נקבעו השיעורים הרצויים כאחוז עד שלושה אחוזי אינפלציה. אולם הקפדתו של הבנק להבטיח יציבות מחירים, פגעה לעתים בהיקף הפעילות הכלכלית של המשק והורידה את האינפלציה לאחוז אחד או אפילו למינוס (בשנים 2003 – 2006).

(*) "מדיניות הייצוב הכלכלית" הוא שמה של תוכנית כלכלית שהוחלה בשנת 1985 בישראל, בכוונה להוריד את שיעור האינפלציה שהגיע אותה שנה ל-400% !! , לאזן את מאזן התשלומים ולייצב את מצב המשק.

מדיניות זאת עוררה ביקורת בחוגים הכלכליים (בעיקר באוצר) , שטענו כי הריסון במדיניות המוניטארית היה נוקשה מדי ופגע בצמיחה. את מדיניות הריסון יכול הבנק לבצע על ידי מגוון פעולות : כאמור , על ידי העלאת הריבית ; על ידי מכירת אגרות חוב ממשלתית (בריבית מושכת) ; רכישה או מכירה של מט"ח ; קביעת שיעורי הנזילות של הבנקים ; הטלת מגבלות אשראי על הבנקים הן לסקטור העסקי והן לסקטור הפרטי.

פיקוח על הבנקים - המפולת הבנקאית הגדולה שאירעה בארה"ב במחצית השנייה של 2008, מיוחסת במידה רבה להעדר פיקוח ממשלתי נאות על המערכת הפינאנסית האמריקאית. התיאוריה ששלטה בחוגים הממשלתיים האמריקאיים (בעיקר אצל היו"ר המיתולוגי של ה-Federal Reserve -מר אלן גרינשפן) שהתחרות בין הבנקים וחיתירתם לרווחים תהווה את כלב השמירה הטוב ביותר על התנהגותם (כשכל בנק שואף למקסם את רווחיו), התגלתה כגבינה שוויצרית מלאת חורים. הבנקים (ובעיקר הבנקים למשכנתאות) הללו הלוואות מפוקפקות ללווים שהיה ברור מלכתחילה שלא יהיה בידם לעמוד בתשלומים, ומיהרו למכור את חוזי המשכנתאות הלאה. וכאשר מחירי הבתים החלו להתמוטט והלווים לא עמדו בתשלומים, נוצרה תגובת שרשרת של מפולות, שהקיפה את העולם הפינאנסי בכל העולם.

הרצת המניות של הבנקים הישראליים 1981 – 1983

גם הפיקוח הפינאנסי של בנק ישראל על הבנקים המסחריים שלנו, לא עמד תמיד במבחן : בשנים 1980 – 1983 יזמו הבנקים המרכזיים של המדינה : בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק דיסקונט, בנק המזרחי, בנק איגוד ובנק כללי - תוכנית מתואמת של **הרצת המניות** שלהם. הרצת מניות היא שיטה להעלות באופן מלאכותי את המחיר של מניה על ידי מכירתה וקנייתה בידי שני שותפים או יותר : כל קנייה כזאת ביניהם מעלה את המחיר ולרוב מפתה קונים חיצוניים להשתתף ב"חינגה" של עליית מחיר המניה. בשלב מסוים מפסיקים השותפים את המסחר ביניהם, מוכרים את המניות במחירן הגבוה ו"גוזרים קופון" של רווחים גדולים. כשפעולה כזאת נעשית על ידי בנקים רבים ומכובדים, כפי שקרה בישראל – הרי שאחרי שהבנקים יצאו מהמשחק נותרו האזרחים שהשקיעו במניות עם ניירות חסרי ערך.

ממשלת ישראל נחלצה להציל את המשקיעים הספקולנטים (15% ממחזיקי המניות החזיקו 85% מהערך ההוני שלהם) וקנתה מהם את המניות בכספי עם ישראל. הספקולנטים קיבלו

לידם אגרות חוב צמודות דולר ונושאות ריבית, בערך של כ- 7 מיליארד \$ (כ-10 מיליארד \$ במונחים של 2011). ראשי הבנקים שהריצו את המניות הועמדו למשפט פלילי ונענשו ונגיד הבנק דאז (משה מנדלבאום) אולץ להתפטר. אולם את הנזק שגרמה הרצת הבנקים שילם האזרח הישראלי הפשוט, שנאלץ לפדות את איגרות החוב באמצעות תקציב המדינה ולצמצם עקב כך את יכולת המימון הממשלתית של מערכות הבריאות, החינוך והרווחה.

פעולה זו הביאה למעשה להלאמת הבנקים שויסותו את המניות ונדרשו שנים עד שעלה בידי ממשלת ישראל למכור את חלקה בבנקים שהולאמו ולהחזיר לעצמה חלק נכבד מההשקעה. בנק אחד, בנק לאומי, לא נמכר עד היום (2011).

הלקח של בנק ישראל (שאף הוא נרדם אז בשמירה) היה הגברה מאסיבית של הפיקוח על הבנקים. הדבר מנע בסופו של דבר בשנת 2008 תופעה דומה בישראל. הפיקוח הזה מתמקד במעקב אחר יציבות הבנקים (שלא יחרגו בהענקת אשראי מעבר למגבלות הנזילות שלהם ולא ימהרו להעניק אשראי ללווים גדולים מפוקפקים או ללא ערבויות הולמות), על ניהול מקצועי ועל טיפול נאות בלקוחות.

נוסף לכך המפקח על הבנקים הוא שמוציא היתרים להקמת בנק, לרכישת שליטה בבנק על ידי גורמים חדשים ועוקב אחר זהות הרוכשים של מניות בתאגידים בנקאיים (כדי למנוע השתלטות עוינת או לא רצויה). למפקח על הבנקים גם הסמכות לשלול רישיון לניהול בנק אם מצא זאת לנכון.

הפיקוח על הבנקים הוא הממונה על ביצוע מדיניות ה בנק בכל הנוגע לפיקוח על שיעורי הנזילות, על הלימות ההון (להיקף האשראי), על מגבלות האשראי לסקטורים מסוימים וכיו"ב.

ניהול יתרות המט"ח – ישראל, כמו כל מדינה, חייבת להחזיק ברשותה יתרות של מטבע חוץ, כדי להתמודד עם בעיות רבות העלולות לפקוד אותה: מצב מלחמתי המונע זרימה של מטבע מבחוץ (עקב הפסקת היצוא, מצור וכיו"ב); משבר כלכלי המקטין לפתע את זרימת מטבע החוץ מיצוא בעוד צורכי היבוא גואים והולכים; ירידות או עליות פתאומיות בשערי מטבעות החוץ, במחירי הנפט או חומרי גלם חיוניים וכיו"ב. החזקת רזרבות כאלה של מטבע, הגדלתן או הקטנתן, יכולה לשמש גם לשם קידום מדיניות פיננסית.

כך למשל החליט בנק ישראל, החל במחצית 2008, לרכוש מיליארדי דולרים, על מנת לעצור את התדרדרות שער החליפין בין השקל הישראלי לבין הדולר (השער ירד תוך שנתיים מכמעט 4.5 ₪ לדולר ב-2006, ל-3.56 ₪ בתחילת 2011). ואכן הרכישה המוגברת הזאת העלתה את שער הדולר בחודש דצמבר 2008 ל-3.98 ₪ אך הוא חזר ונפל כאמור ל-3.56 בתחילת 2011..

בעקבות הרכישות המאסיביות גדלו יתרות המט"ח של ישראל בדולרים מ-29.8 מיליארד בחודש מאי 2008 ל-36.8 מיליארד ב-1 בדצמבר 2008, ול-74 !!! מיליארד דולר בפברואר 2011.

הרכישה המאסיבית הזאת של הדולרים נומקה על ידי דוברי בנק ישראל גם בצורך להחזיק רזרבות גבוהות למקרה של שעת חירום. יש לציין כי החזקת סכומי עתק כאלה של רזרבות

דולריות מהווה סיכון כספי למקרה של ירידות בשער הדולר. ואכן הירידות הנמשכות בשער הדולר, גרמו להפסדים (על הנייר) לבנק ישראל. בחודש פברואר 2011 פורסם כי הפסדים אלה הגיעו ל-16 מיליארד \$. אולם כל עוד שהבנק לא נזקק לממש את אחזקותיו במטבע החוץ, יש לראות בהם הפסדים על הנייר בלבד.

הבנק של הבנקים

הבנק מקיים מסלקה שבמסגרתה מחליפים הבנקים ביניהם המחאות (צ'קים) וממסרים כספיים שכל אחד מהם קיבל כשהם משוכים על בנקים אחרים, כך שרק היתרה מהחילופין הללו בין שני בנקים נזקפת לזכותו או לחובתו של אחד מהם. הדבר חוסך התחשבנויות נפרדות של כל בנק עם כל הבנקים האחרים ומחיש את קצב הפדיון (כולל החזרת המחאות שלא היה להן כיסוי).

כמו כן לוויים הבנקים מהבנק המרכזי, או מלוויים לו את יתרותיהם (הכול בחיובי ריבית). כמו כן מחויבים הבנקים להפקיד בבנק המרכזי כספים שעליהם להחזיק נזילים בהתאם להוראות הנזילות (ובכך להבטיח את הפיקדונות של לקוחותיהם). בצורה כזאת מחזיק בנק ישראל את ידו על הדופק הפינאנסי של כל בנק והוא יכול לעקוב אחר מצבו במעקב יומיומי.

הבנק בתפקיד היועץ הכלכלי של הממשלה

תפקיד זה כלול בסעיפי חוק בנק ישראל משנת 1954. אולם נגידי הבנק לדורותיהם ראו בהגדרה זו משום הקטנת סמכותו של הבנק. הם חתרו להפיכתו של הבנק לסמכות כלכלית עצמאית, המעצבת מדיניות משלה, לעתים רבות כאלטרנטיבה למדיניות הממשלה. בכל מקרה נגיד הבנק ועובדיו הבכירים משתתפים בישיבות ועדת השרים לענייני כלכלה והנגיד משתתף בישיבות ממשלה הדנות בנושאים כלכליים. את עמדותיו הנפרדות של הבנק מעצבים ראשיו על יסוד מחקרים שמבצעת עבורם:

מחלקת המחקר של הבנק

המחלקה מרכזת עבור נגיד הבנק וראשיו מידע כלכלי כמו: שוק ההון; רמת המחירים; מאזן התשלומים; התקציב; היקף האבטלה; נתוני צמיחה ועוד. כמו כן פיתחה המחלקה את "סקר החברות" הבודק את התפתחות המשק על פי הנעשה בכ-700 חברות, והמאפשר לקבל תמונה מבוססת על מצב המשק.

מנפיק המטבע ואגרות החוב של הממשלה

כאמור, הבנק ממונה על הנפקות שטרות הכסף והמעות של המדינה וכן על הנפקת אגרות החוב הממשלתיות.

חוק בנק ישראל החדש – התש"ע – 2010

מאז הקמתו של בנק ישראל בשנת 1954 נתגלעו חיכוכים ואי הסכמות בין שרי האוצר לבין נגידי הבנק. במהלך השנים נוצרו נוהגים בבנק שלא תמיד תאמו את חוק בנק ישראל משנת 1954. במשך השנים גברה שליטתם הבלעדית של הנגידים על כל הנעשה בבנק – כולל החלטה בלעדית של הנגידים בנושא הריבית ובנושא שכר העובדים. במקביל קטנה והלכה השפעתן של הוועדות

הציבוריות שפעלו בבנק במסגרת החוק הראשוני של הבנק משנת 1954. נוצר אפוא הצורך לנסח חוק חדש שיעגן באופן חוקתי את תפקידיו וסמכויותיו של כל צד בעיצוב המדיניות הכלכלית של המדינה. לקראת ניסוח החוק (שגרר עימותים מחודשים שארכו שנים) הועלו לדיון ולניסוח הדרישות ההדדיות שמצאו את תיקונן בסעיפי החוק החדש, כדלקמן:

- הבנק לא יצטמצם רק בדאגה ליציבות המחירים אלא יפעל במקביל לקידום הצמיחה, לצמצום פערים חברתיים ולהגדלת התעסוקה.
- הבנק מופקד על השמירה של יציבות המערכת הבנקאית של המדינה כולל פעולות כספיות גם עם גופים פינאנסיים שאינם בנקים. כך למשל הכריח הממונה על הבנקים של בנק ישראל את מועצת המנהלים של בנק הפועלים לפטר את היושב ראש של דירקטוריון הבנק לאחר שמצא פגמים בתפקודו. ואכן לאחר מכן נודע על פעולות חריגות רבות שביצע היו"ר ושחלקן משיק לפלילים.
- הבנק עצמאי בבחירת פעולותיו ובהפעלת סמכויותיו לשם השגת מטרותיו ולמילוי תפקידיו כדלהלן: להוציא ניירות ערך של הבנק; לבצע פעולות בבורסה ובשווקי כספים אחרים; לעשות עסקות בשוקי ההון, הכספים והמטבע; לקבל פיקדונות מתאגידים בנקאיים ולחילופין להעניק להם אשראי. ובמקרים מיוחדים גם לגופים פינאנסיים שאינם תאגידים בנקאיים. וכן להדפיס את השטרות והמטבעות של המדינה.
- הובטחה שקיפות בתהליך קבלת ההחלטות של הבנק, בעיקר בתחומים של העלאת או הורדת הריבית, כמפורט להלן.
- הנגיד מתמנה על ידי נשיא המדינה לתקופה של חמש שנים וניתן למנותו לתקופה נוספת של חמש שנים. ואכן הנגיד פרופ' סטנלי פישר מונה בשנת 2010 לתקופה נוספת של חמש שנים. הנגיד מנהל את הבנק, עומד בראש הוועדה המוניתארית, חבר במועצה המנהלית ומשמש כיועץ הכלכלי של הממשלה (משתתף בישיבות הממשלה כשהיא דנה בנושאים כלכליים) וכן מכהן כחבר בוועדת השרים לענייני כלכלה.
- הממשלה ממנה גם משנה לנגיד החבר בוועדה המוניתארית ובמועצה המנהלית. תקופת כהונתו אף היא - חמש שנים.
- הוקמה **ועדה מוניתארית** בת שישה חברים בראשותו של הנגיד ובהשתתפות המשנה לנגיד ועובד בנק נוסף וכן שלושה חברים מקרב הציבור. תפקידי הוועדה: לקבוע את מדיניות הבנק ואת המדיניות המוניתארית (לשם השגת יעדי המדיניות הכלכלית) כמו החלטות על גובה הריבית לטווח קצר וכל החלטה שנועדה להשגת יעדי האינפלציה (יצוין כי עד להקמת הוועדה לפי חוק זה, נהג הנגיד, בהתייעצות עם עוזריו, להחליט בלעדית על העלאה או הורדה של הריבית או על רכישות גדולות של מטבע חוץ), וכן לצמצום הפערים הכלכליים, ולקידום התעסוקה והצמיחה.

- כמו כן הוקמה **מועצה מנהלית** – בת שבעה חברים, מהם שניים מהבנק (הנגיד ומשנהו) וחמישה אישים חיצוניים. בראש הוועדה עומדת אישיות חיצונית מקרב חברי המועצה (המינוי הראשון לתפקיד זה היה של מר דן פרופר, יו"ר אוסם, ב-9 באוקטובר 2011). המועצה אחראית על הניהול השוטף של הבנק כולל נושא התקציב, כוח האדם והשכר. המועצה ממנה את המבקר הפנימי של הבנק, דנה במסקנות ועדת הביקורת של הבנק (ראה להלן) וכן ממנה את רואה החשבון החיצוני של הבנק. כאמור, סוכם עם הנגיד (אך לא נכלל בגוף החוק) כי כל מחלוקת בענייני שכר העובדים תובא לדיון ולהחלטה בפני: ראש הממשלה, שר האוצר והנגיד. בכך הוסרה הדרישה של משרד האוצר להכפיף בלעדית את כל נושא השכר של עובדי הבנק לממונה על השכר במשרדו.
- במסגרת המועצה הוקמה **ועדת ביקורת** המונה שלושה מתוך חמשת החברים החיצוניים של המועצה (אך לא יושב ראש המועצה). הועדה ממליצה לנגיד על זהותו של מבקר הפנים וכן מבקרת את התנהלותו של כל מחלקות הבנק, מתייחסת לדו"חות של מבקר המדינה על הבנק, המבקר הפנימי של הבנק ושל רואה החשבון החיצוני של הבנק. כמו כן הוועדה מוסמכת להמליץ למועצה על התקציב וכוח האדם הדרושים לבנק לשם ביצוע תפקידיו.

סיכום

העשור הראשון של המאה ה-21 העמיד את המשק הישראלי בפני מבחנים כלכליים גדולים, החל מהמיתון של 2002-2003; עבור לשתי מלחמות (מלחמת לבנון השנייה ומבצע עופרת יצוקה) וכלה במשבר העולמי שהחל בשנת 2007 והנמשך למעשה עד היום (2011). כלכלת ישראל הייתה אחת מכמה מדינות ספורות שהצליחו לעבור את המשברים הללו ללא מפולת וללא צניחה מסוכנת של הצמיחה. אחת הסיבות לכך הייתה מסגרת הפיקוח הקשוחה של בנק ישראל על המערכת הבנקאית.

בחינה מקרוב של ההתפתחויות בארה"ב ובמדינות האיחוד האירופי מצביעה בעליל על "ההתפרצות" של המערכת הבנקאית: מינוף הלוואות מפוקפקות וללא ערבויות מספיקות של הבנקים באירופה, בעיקר בתחום הנדל"ן והבנייה; מעשי ההונאה של הבנקים בארה"ב בייצור החבילות של משכנתאות מפוקפקות ביותר; הוצאות ממשלתיות (יוון, פורטוגל) על העלאה מתמדת של תנאי השכר והפנסיה של הציבור תוך ניצול כספים שהזרימו להן מדינות האיחוד אך ללא בסיס כלכלי מקומי שיממן אותן.

ואילו בישראל נלמדה בשנת 1983 המפולת הפינאנסית שגרמה ההרצה של מניות הבנקים, וכתוצאה ממנה הודק במידה רבה הפיקוח על המערכת הבנקאית. הגדיל לעשות נגיד הבנק פרופ' סטנלי פישר (איש בעל שיעור קומה כלכלי ברמה בינלאומית), אשר ניווט בהצלחה רבה את משבר המניות האמריקאי (ה-Sub-prime) ואיפשר לישראל לעבור כמעט ללא משבר את המפולת הבינלאומית (פרופ' סטנלי פישר נבחר בשנת 2010 לנגיד הבנק הטוב ביותר בעולם!)

רק בנק אחד בישראל נותר עם השקעה של מיליארד דולר באותן מניות מפוקפקות, והוא מיהר למכור אותן על פי הנחיות בנק ישראל, בהפסד גדול, אך מבלי לסכן את יציבותו. את שנת 2010 סיימה ישראל בצמיחה של 4.5% ! במלאי גדול יתרות מטבע חוץ (כ-72 מיליארד \$) ובאינפלציה שלא עלתה על 3%. המשמעת הכלכלית שקיבלו על עצמם קברניטי הכלכל הישראלית, בהנהגתו של נגיד הבנק – סללה את הדרך לקבלתה של ישראל ל-OECD כאחת המדינות היציבות במסגרת הארגון.

נגידי בנק ישראל לדורותיהם

1954 - 1971.	דוד הורביץ
1971 - 1976.	משה זנבר
1976 - 1981	ארנון גפני
1982 - 1986	פרופ' משה מנדלבאום
1986 - 1991	פרופ' מיכאל ברונו
1991 - 2000	פרופ' יעקב פרנקל
2000 - 2004	ד"ר דוד קליין
2004 - 2005	פרופ' סטנלי פישר

נספח מס' 1

הצעת "החוקה בהסכמה" של ועדת החוקה, חוק ומשפט

על מקומה וחשיבותה של חוקה לכל מדינה דמוקרטית הרחבנו את הדיבור (ראה ע' ____) לעיל. כמו כן פרטנו את הצעדים החלקיים בהם נקטה מדינת ישראל כדי לחוקק חלק מהחוקה בצורה של חוקי יסוד (ראה ע' ____). כמו כן התייחסנו להחלטתה של ועדת החוקה, חוק ומשפט בכנסת, לנסות ולבחון את תחומי אי-ההסכמות בניסוחה של חוקה מלאה. ואכן עבודה זו הסתיימה בשנת 2009 (אחרי שלוש שנות עבודה) ומחכה מאז לעלות על שולחן הדיונים של מליאת הכנסת. מן הדין להביא כאן לידיעת הקורא את הפרקים והסעיפים שנדונו בוועדה ואף הוצבע עליהם. להלן נוסח הסעיפים כפי שנתקבלו על ידי רוב חברי הוועדה. עקב המקום המצומצם בספר, לא נותר אלא להותיר את ההסתייגויות לסעיפים השונים, לדיונים שייערכו בכנסת ושלאחריהם תפורסם החוקה על כל רכיביה המוסכמים.

לטיטוט החוקה ארבעה-עשר פרקים ו-140 סעיפים, כמפורט להלן:

פרק ראשון – עקרונות יסוד

1. אופי המדינה (א) ישראל היא מדינה יהודית ודמוקרטית.
(ב) מדינת ישראל מכבדת את זכויות האדם של כל תושביה.
(ג) מדינת ישראל תאפשר לכל תושביה לפעול לשימור זהותם, שפתם, דתם ומורשתם על פח השקפתם ובהתאם לחוקי המדינה.
2. מחויבויות יסוד (א) מדינת ישראל תהיה מושתתת על עקרונות החירות, הצדק והשלום של מורשת ישראל.
(ב) תושבי המדינה ישתתפו בפיתוח המדינה ובחזוקה, לרווחת כל תושביה.
3. שימור ופיתוח של משאבי אנוש - מדינת ישראל תשמור ותפתח את המקרקעין ומשאבי הטבע שלה לרווחת כל תושביה, ומתוך דאגה לרווחת הדורות הבאים.
4. אזרחות אזרחות ישראלית נרכשת ונשללת על פי החוק.
5. שבות (א) מדינת ישראל תעודד קיבוץ גלויות והתיישבות יהודים בארץ.
(ב) כל יהודי זכאי לעלות לארץ זולת אם קיימת סבירות גבוהה שהמבקש יסכן את שלום הציבור, בריאותו או ביטחונו או יפעל נגד המדינה או

העם היהודי.

(ג) עולה זכאי להביא עמו את בו זוגו ואת ילדיו הקטינים.

(ד) עולה זכאי להתאזרח בישראל מכוח שבות במועד ובתנאים שייקבעו בחוק.

6. סמלי המדינה (א) דגל המדינה הוא לבן, פסי תכלת סמוך לשוליו ומגן דוד תול באמצעיתו.

(ב) סמל המדינה הוא מנורת שבעת הקנים, עלי זית בצדיה והמילה "ישראל" למרגלותיה.

(ג) המנון המדינה הוא "התקווה".

(ד) המדינה רשאית לאמץ סמלים אזרחיים משותפים נוספים.

7. שפה (א) עברית היא שפת המדינה.

(ב) לערבית מעמד מיוחד כשפתם של תושבי ישראל הערבים.

8. ימי מנוחה (א) ימי המנוחה הקבועים במדינת ישראל הם שבת ומועדי ישראל; לא יהודים רשאים לשבות בחגיהם.

(ב) בימי מנוחה לא יועסק אדם ולא תתקיים פעילות מסחרית או יצרנית אלא בתנאים שייקבעו בחוק.

9. הלוח העברי (א) הלוח העברי הוא לוח רשמי במדינת ישראל.

(ב) תקופת הכהונה של נשיא המדינה, הכנסת ומבקר המדינה תהיה לפי הלוח העברי.

10. כשרות (א) במוסדות ממלכתיים ביישובים שמרבית תושביהם יהודים תישמר הכשרות.

11. זיקות חוץ (א) מדינת ישראל תחתור לשלום של אזרחיה ושל בני העם היהודי בכל מקום שהם.

(ב) מדינת ישראל תפעל לשימורה ולטיפוחה של מורשת ישראל בארץ ובעולם.

(ג) מדינת ישראל תקיים קשרים עם קהילות יהודיות בעולם.

12. חיי משפחה הסעיף לא ייכלל בחוקה.

13. חינוך (א) ישראל תקיים מערכת חינוך ממלכתית, שתקנה מיומנויות יסוד ותחנך ברוח עקרונות החוק.

(ב) קהילות תוכלנה להוסיף תכנים ייחודיים או לקיים מוסדות חינוך נפרדים על פי חוק.

14. מקרקעי המדינה הסעיף לא ייכלל בחוקה.

15. ירושלים בירת ישראל (א) ישראל היא בירת הנצח של ישראל.

(ב) ירושלים היא מקום מושבם של נשיא המדינה, הכנסת,

הממשלה ובית המשפט העליון.

16. שמירה על המקומות הקדושים - אין עדיין כל נוסח מוסכם.

17. רשויות השלטון כנאמנות הציבור – אין עדיין נוסח מוסכם.

פרק שני – זכויות היסוד של האדם

1. זכויות היסוד של האדם - זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך

האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן חורין, והן תכובדנה ברוח

החוקה.

2. כיבוד זכויות היסוד של האדם (א) רשויות השלטון תכבדנה את זכויות היסוד של האדם המוגנות בחוקה.

(ב) אין פוגעים בזכויות האמורות אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו.

3. הזכות לחיים ולשלמות הגוף (ולכבוד) לכל אדם הזכות להגנה על חייו ועל גופו.

4. חירות אישית (א) אין נוטלים ואין מגבילים את חירותו של אדם במאסר, במעצר או בכל דרך אחרת.

(ב) לא יהיה אדם נתון לניסוי רפואי שלא בהסכמתו המודעת.

5. כבוד האדם (א) אין לבזות אדם (באשר הוא אדם) ואין להשפילו.

(ב) אין פוגעים בשמו הטוב של אדם.

6. שוויון - הכל שווים בפני החוק; אין מפלים אדם מטעמי מין, דת, ארץ מוצא, לאום, עדה, גזע, גיל, מוגבלות או נטייה מינית.

7. הזכות לפרטיות (א) לכל אדם הזכות לפרטיות ולצנעת חייו.

(ב) אין נכנסים לרשות היחיד של אדם שלא בהסכמתו.

(ג) אין עורכים חיפוש ברשות היחיד של אדם, על גופו, בגופו ובכליו.

(ד) אין פוגעים בסוד שיחו של אדם, בכתביו או ברשומותיו.

(ה) אין אוספים מידע על פרטיותו של אדם ואין מחזיקים או מעבדים (או מפרסמים) מידע כזה שלא בהסכמתו.

8. חופש המחשבה הדעה והביטוי לכל אדם – (1) חופש המחשבה והדעה; (2) חופש הביטוי, היצירה והמחקר.

(2) חופש הביטוי, היצירה והמחקר.

9. חופש האסיפה וההפגנה - לכל אדם החופש לקיים אסיפה, הפגנה ותהלוכה.

10. חופש התנועה (א) לכל אדם הנמצא בישראל החופש לנוע ברשות הרבים ברחבי

המדינה והחופש לצאת מישראל.

(ב) לכל אזרח ישראלי הנמצא מחוץ לישראל הזכות להיכנס

לישראל.

11. חופש בחירת מקום מגורים – לכל אזרח ישראלי ולכל תושב ישראל החופש לבחור את

מקום מגוריהם בישראל.

12. חופש המצפון לכל אדם חופש המצפון.

13. חופש הדת והאמונה לכל אדם חופש האמונה, הדת והפולחן.

14. חופש ההתאגדות לכל אזרח ישראלי ולכל תושב ישראל החופש להתאגד.

15. זכות הקניין אין פוגעים בקנינו של אדם.

16. חופש העיסוק לכל אזרח ישראלי ולכל תושב ישראל החופש לעסוק בכל

עיסוק, מקצוע או משלח יד.

17. זכויות רווחה - רשויות השלטון תפעלנה על מנת להבטיח את רווחת אזרחי

ישראל ותושביה ותשקודנה על פיתוח התנאים הדרושים כדי שלכל אזרח ולכל תושב יהיו תנאי קיום נאותים ההולמים את כבודם וצרכיהם כבני אנוש, לרבות בתחומי המזון, המדור, הרווחה, הבריאות והחינוך, שכר העבודה ותנאי העבודה- והכל בשים לב ליכולתה הכלכלית של המדינה.

18. הזכות לחינוך – לכל אזרח ישראלי ולכל תושב ישראל הזכות לחינוך.

(א) לכל אזרח ישראלי ולכל תושב ישראל הזכות לחינוך חינם.

(ב) לתלמיד עם צרכים מיוחדים הזכות ליהנות משירותים נלווים

הדרושים כדי להבטיח את מימוש זכותו לחינוך באופן שוויוני.

(ג) חינוך חובה יונהג עד תום הכיתה ה_____ (העשירית) וניתן לקבוע

בחוק תקופה ארוכה יותר עד גמר התיכון.

18א. הזכות לבריאות (ולסביבה נאותה) (א) לכל אזרח ישראלי ולכל תושב ישראל הזכות

ליהנות משירותי בריאות לגוף ולנפש נאותים

ונגישים לכל.

(ב) לכל אדם הזקוק לטיפול דחוף מציל חיים,

הזכות לקבלו ללא תנאי מוקדם.

18ב. הזכות לאיכות הסביבה - לכל אדם הזכות לחיות בסביבה נקיה שאינה מזיקה לחייו,

לבריאותו, לרווחתו ולהתפתחותו.

19. כיבוד זכויות רווחה - על אף האמור בסעיפים _____ (סעיף 13 בפרק השפיטה וסעיף 2

בפרק זה) לא תדון רשות שיפוטית בטענה כי חוק (חקיקת משנה או הוראות סעיפים _____

(סעיפי זכויות רווחה) ולא תיתן כל סעד בשל טענה זו.

20. זכויות ביחסי עבודה – (א) לכל אדם הזכות לפעול לקידום תנאי העבודה וזכויותיו כעובד

ולהתארגן לשם כך עם עובדים אחרים, לרבות בדרך של

הקמת ארגון עובדים, והוא חופשי שלא להיות חבר בארגון

כאמור, לפי בחירתו.

(ב) ארגוני עובדים וארגוני מעבידים רשאים לנהל משא ומתן קיבוצי ולהתקשר בהסכמים קיבוציים כפי שייקבע בחוק.

(ג) לכל אדם הזכות לשבות במסגרת פעילות קיבוצית לשיפור תנאי העבודה, והחופש שלא להשתתף בשביתה והכל בדרך ובתנאים שייקבעו בחוק.

21. זכות הגישה לבית המשפט – לכל אדם הזכות לפנות לבית המשפט לשם מימוש הזכויות הניתנות לו בחוקה.

22. הזכות להליך הוגן - (א) לכל אדם הזכות כי הליך שיפוטי שהוא צד לו יהיה הוגן ובכלל זה ינוהל ללא משוא פנים ועינוי דין, יהיה מובן ויסייג בהחלטה מנומקת.

(ב) לכל אדם שמתנהל נגדו הליך שיפוטי שבו עשויה להישלל חירותו במאסר או בכל דרך אחרת, שאינו מבין די עברית להבנת ההליך, הזכות לעזרת מתורגמן במימון אוצר המדינה אם אין ידו משגת לממנה בעצמו.

23. הזכות לייצוג משפטי - (א) לכל אדם החופש להיות מיוצג לפי בחירתו בכל הליך שהוא צד לו ולקבל ייעוץ משפטי בכל עניין הנוגע אליו.
(ב) לכל אדם הזכות לייצוג משפטי בהליך פלילי והכל אם אין ידו משגת לממן הייצוג בעצמו.

24. חזקת החפות - כל אדם הוא בחזקת זכאי כל עוד לא נקבעה אשמתו ידי רשות שיפוטית.
25. זכויות של מי שחירותו נשללה – לכל אדם שחירותו נשללה, במעצר או בדרך אחרת, הזכות לכל אלה:

(1) שיוודיעו מיד עם שלילת החירות את העילה לכך ואת זכויותיו המפורטות בסעיף זה.

(2) שתימסר ללא דיחוי הודעה לאדם הקרוב לו.

(3) להיפגש ללא דיחוי עם עורך דין לפי בחירתו ולהתייעץ עמו.

(4) להיות מובא בהקדם בפני רשות שיפוטית ולטעון בפניה בעניין שלילת חירותו.

(5) שינהגו בו בדרך שתבטיח שמירה מירבית על גופו, כבודו וזכויותיו.

26. אין עונשין אלא אם כן מזהירין – (א) אין אדם אחראי באחריות פלילית בשל מעשה או מחדל אם בשעת התרחשותם לא היו אסורים על פי החוק.

(ב) לא יוטל על אדם עונש החמור מזה שהיה קבוע בדין

בשעת ביצוע העבירה, לעבירה שביצע.

27. איסור ענישה אכזרית - לא יוטל על אדם עונש אכזרי או בלתי אנושי.

28. זכות הערעור - לבעל דין הזכות לערער על פסק דין של רשות שיפוטית בערכאה ראשונה, זולת פסק דין של בית המשפט העליון.

29. זכויות הילד - (א) 1 לכל ילד הזכות ליהנות מרווחה ומתנאים נאותים שיבטיחו את

התפתחותו הגופנית, הנפשית, השכלית והחברתית באופן המיטבי.

(2) להשתתף בהחלטות הנוגעות לו באופן התואם את גילו ומידת התבגרותו.

(ב) טובת הילד היא שיקול ראשון במעלה בכל החלטה או פעולה הנוגעת לו.

(ג) החובה והזכות להבטיח את טובת הילד נתונות להורים. הוראות בדבר

אחריות המדינה למילוי חובת ההורים, וסייגים על זכות ההורים, לענין

הורים שאינם ממלאים חובתם זו, ייקבעו בחוק.

30. הזכות לקבל מידע - לכל אזרח ישראלי ולכל תושב ישראל הזכות לקבל מידע שבידי רשויות השלטון. ניתן לקבוע בחוקתנאים וסייגים לקבלת המידע.

פרק שלישי - נשיא המדינה

1. מעמד בראש מדינה עומד נשיא.

2. תפקידים וסמכויות (א) נשיא המדינה :

(1) יחתום על כל תיקון בחוקה ועל כל חוק.

(2) ימלא את התפקידים שיוחדו לו בנוגע לכינון ממשלה ולפיזור הכנסת.

(3) ימלא את התפקיד שיוחד לו בפרק השפיטה בנוגע למינוי שופטים.

(4) יאמין את הנציגים הדיפלומטיים של המדינה, יקבל האמנות של

נציגים דיפלומטיים שמדינות זרות שיגרו לישראל, יסמך את

הנציגים הקונסולריים של המדינה ויקיים מינויים של נציגים

קונסולריים שמדינות חוץ שיגרו לישראל.

(5) יחתום על כתבי אשרור של אמנות או על אמנות שאינן טעונות

אשרור, שאושרו בהחלטה של הכנסת.

(6) נשיא המדינה ימלא כל תפקיד ונתונה לו כל סמכות שיוחדו לו

בחוקה או בחוק.

(ב) נשיא המדינה מוסמך לחון עבריינים או להקל בעונשם על ידי

הפחתה או המרה של העונש.

3. תקופת כהונה - נשיא המדינה ייבחר לשבע שנים ויכהן תקופת כהונה אחת בלבד.

4. כשירות - כשיר להיות מועמד לכהונת נשיא המדינה אזרח ישראלי שהוא

תושב המדינה אשר מתקיימים בו תנאי הכשירות שייקבעו בחוק.

5. בחירת נשיא המדינה – (א) נשיא המדינה ייבחר על ידי הכנסת בעצבה חשאית.

(5) בחירת נשיא המדינה תיערך מוקדם מתשעים ימים ולא מאוחר

משלושים ימים לפני תום כהונתו של הנשיא המכהן; הסתיימה כהונת נשיא המדינה לפני שהשלים את התקופה שלה נבחר, תיערך הבחירה בתוך ארבעים וחמישה ימים מהיום שהסתיימה כהונתו.

(6) עשרה חברי כנסת לפחות רשאים להציע מועמד שהסכים לכך מראש.

- היו שני מועמדים או יותר, המועמד שקיבל את קולותיהם של רוב (או 61) חברי הכנסת לפחות, הוא הנבחר. לא קיבל מועמד רוב כזה, מצביעים שניתן לא היה רוב כאמור גם בהצבעה השנייה, חוזרים ומצביעים.

- בהצבעה השלישית ימדו לבחירה שני המועמדים שקיבלו בבחירה השנייה את מספר הקולות הרב ביותר, ואולם אם קיבלו מספר מועמדים את המספר הגדול ביותר והוא שווה או אם קיבל מועמד את מספר הקולות הגדול ביותר ומיד אחריו קיבלו יותר ממנועמד אלה את מספר הקולות הרב ביותר והוא שווה, יעמדו בהצבעה השלישית לבחירה כל המועמדים האמורים.

- המועמד שקיבל בהצבעה השלישית את מספר הקולות הרב ביותר של חברי הכנסת, הוא הנבחר; קיבלו שני מועמדים או יותר החל בהצבעה השלישית את מספר הקולות הרב ביותר והוא שווה, חוזרים ומצביעים ויעמדו בלחירה מועמדים אלה בלבד.

6. הצהרת אמונים ותחילת כהונה – (א) הנשיא הנבחר יצהיר בפני הכנסת הצהרת אמונים זו

(ב) נשיא המדינה הנבחר יצהיר הצהרת אמונים בתום

כהונתו של הנשיא היוצא או בסמוך ככל האפשר לפני כן; הנשיא הנבחר יתחיל לכהן מעת שהצהיר, אך לא לפני תום כהונתו של הנשיא היוצא.

(ג) התפנה מקומו של נשיא המדינה לפני שהשלים את התקופה שלה נבחר יצהיר הנשיא הנכנס אמונים ויתחיל לכהן מעת שהצהיר.

7. חתימת קיום – חלופה א' – הסעיף לא ייכלל בחוקה.

חלופה ב' – חתימתו של נשיא המדינה על משמך רשמי טעונה חתימת קיום של ראש הממשלה או של שר אחר שהחליטה עליו הממשלה, למעט כתב התפטרות של הנשיא ומסמך הקשור

בכינון הממשל או בפיזור הכנסת.

8. חסינות - (א) נשיא המדינה לא יתן את הדין לפני כל בית משפט או בית דין ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית, אף לאחר תום כהונתו, בכל דבר הקשור במילוי תפקידו כנשיא המדינה.

(ב) נשיא המדינה אינו חייב למסור ראייה על דבר שנודע לו או שנמסר לו במילוי

כנשיא המדינה, אף לאחר שחדל לכהן כנשיא המדינה.

(ג) לא יתנהל הליך פלילי נגד נשיא המדינה.

(ד) הוראות בעניין סייגים או תנאים למעצר של נשיא המדינה או לגבי פעולת חקירה

כלפי נשיא המדינה בתקופת כהונתו, ייקבעו בחוק.

9. ייחוד כהונה - לא יכהן נשיא המדינה במשרה, לא ימלא תפקיד ולא יעסוק בעיסוק, זולת משרתו כנשיא המדינה.

10. יציאה מן הארץ - לא ייצא נשיא המדינה מן הארץ אלא על דעת הממשלה.

11. שכר ותשלומים אחרים - שכר ותשלומים אחרים ישולמו מאוצר המדינה לנשיא המדינה כפי שייקבעו בחוק.

12. הפסקת כהונתו של נשיא המדינה - כהונתו של נשיא המדינה נפסקת באחד מאלה:

(1) התפטר - ביום שבו מסר הודעת התפטרות ליו"ר הכנסת או במועד מאוחר יותר שהקבע בהודעת ההתפטרות ושלא יהיה מאוחר יותר מ-60 ימים מיום שנמסר כתב ההתפטרות.

(2) מטעמי בריאות - נבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידו - ביום שבו החליטה הכנסת על כך, בהחלטה שהתקבלה ברוב חבריה לפחות, בהליך שייקבע בחוק.

(3) מחמת התנהגות - שאינה הולמת את מעמדו כנשיא המדינה - ביום שבו החליטה הכנסת על כך, בהחלטה שנתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה לפחות, בהליך שייקבע בחוק.

(4) החליטה הכנסת או וועדה מוועדותיה בהליך ומטעמים שנקבעו בחוק כי נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו - ביום ה-121 שבו מכן ממלא מקום במקומו. זולת אם חזר נשיא המדינה לכהן קודם לכן.

13. נשיא בפועל וממלא משום הנשיא - (א) הסתיימה כהונתו של נשיא המדינה וכל עוד לא התחיל לכהן נשיא המדינה החדש, יכהן יו"ר הכנסת כנשיא המדינה בפועל.

a. נבצר מנשיא המדינה זמנית למלא רת תפקידו

כנשיא המדינה, יכהן יו"ר הכנסת כממלא מקום נשיא

המדינה מיום ההחלטה על הנבצרות.

(ג) יצא נשיא המדינה מן הארץ, ימלא יו"ר הכנסת את מקומו של נשיא המדינה למעט בעניין הרכב הממשלה ופיזור הכנסת.

פרק רביעי - הכנסת

1. **המהות** – הכנסת היא בית הנבחרים והרשות המחוקקת של המדינה, ונתונה לה הסמכות לתקן את החוקה.
2. **ההרכב** – הכנסת בהיבחרה תהיה בת מאה ועשרים חברים.
3. **הבחירות לכנסת** – הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, חישירות, חשאיות, יחסיות ושוות כפי שייקבע בחוק ובחקיקת משנה מכוחו.
4. **מפלגות** – (א) רשימת מועמדים לכנסת תוגש על ידי מפלגה בלבד.
(ב) מפלגה תהיה חופשית להתקיים ולפעול לקידום מטרותיה ולשם ייצוגה בכנסת, למעט מפלגה שיש במטרותיה ובמעשיה במפורש או במשתמע אחד מאלה:
(1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.
(2) הסתה לגזענות.
(3) תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל.
(4) מסווה לפעולה לא חוקית.
(ג) רשות מרשויות השלטון: (1) לא תפלה מפלגה בהקצאת משאבים.
(2) לא תתערב בניהול ענייניה של מפלגה ואולם יינתן סעד ליחיד או לקבוצה בשל הפרת הכללים הפנימיים שקבעה המפלגה.
(ד) מפלגה תפעל בשקיפות כלפי הציבור בכל הנוגע לענייניה הכספיים ואלה יהיו נתונים לביקורת בדרך שתיקבע בחוק.
5. **הזכות לבחור** – כל אזרח ישראלי בן שמונה עשרה שנים ומעלה זכאי לבחור לכנסת.
6. **הזכות להיבחר** – (א) כל אזרח ישראלי שהוא תושב ישראל בן עשרים ואחת שנים ומעלה זכאי להיכלל ברשימת מועמדים לכנסת.
(ב) לא יהיו זכאים להיכלל ברשימת המועמדים לכנסת:
(1) נשיא המדינה.
(2) שופט.
(3) מבקר המדינה.
(4) מי שמכהן במשרב או בתפקיד שייקבעו בחוק; והכל אף אם חדלו לכהן לפני צועד להגשת רשימות מועמדים אם נקבע בחוק מועד מוקדם כזה.
(ג) ניתן לשלול בחוק את הזכות להיבחר של מי שהורשע בפסק דין בעבירה

פלילית, למעט עבירה פנימית שאין עמה קלון, לתקופה שתיקבע בחוק.

(ד) ניתן להגביל בחוק את זכותו של חבר הכנסת להיכלל ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהייתה מיוצגת בכנסת היוצאית אם הוא פרש מסיעתו ולא התפטר מהכנסת סמוך לכך. חוק כאמור יקבע מהי פרישה ואת התהליך לקביעתה.

(ה) (1) רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם זכאי להיכלל ברשימת מועמדים לכנסת אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, במפורש או במשתמע, אחד מאלה:

(א) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

(ב) הסתה לגזענות.

(ג) תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל.

(2) לעניין פסקה (1) - (א) החלטה כי רשימה או מועמד מנועים מלהשתתף בבחירות לפי פסקה (1) טעונה אישור של בית המשפט העליון.

(ב) מועמד יצהיר הצהרה כפי שייקבע בחוק.

(ג) תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל.

7. בינוס הכנסת - (א) הכנסת תתכנס לשיבתה הראשונה בתוך שבועיים מיום הבחירות.

(ב) הכנסת תקיים שני כנסים בשנה. הוראות בדבר מועדי הכנסים של

הכנסת שלא בתקופת הכנסים, או בשנה שבה נערכות בחירות לכנסת, ייקבעו בחוק.

8. הצהרת אמונים של חבר הכנסת - חבר הכנסת יצהיר אמונים בנוסח שייקבע בחוק.

9. יושב ראש הכנסת וסגניו - (א) הכנסת תבחר מבין חריה יושב ראש וסגנים ליושב ראש; ניתן לקבוע בתקנון הכנסת סייגים לבחירה.

(ב) הוראות בדבר העברה צבונה, השעיה, סייגים לכהונה

ומילוי מקום של יושב ראש הכנסת, ייקבעו בחוק ובלבד

שההעברה מכהונה או השעיה של יו"ר הכנסת תהיה

בהחלטת הכנסת ותתקבל בקולותיהם של רוב חבריה

לפחות.

10. ועדות הכנסת - הכנסת תבחר מבין חבריה ועדות קבועות או ועדות לעניינים מסויימים.

תפקידי הוועדות סמכויותיהן וסדרי עבודתם ייקבעו בחוק, בחקיקת

משנה מכוחו או בתקנון הכנסת.

11. סדרי העבודה - הכנסת תקבע את סדרי עבודתה בחוק, בחקיקת משנה מכוחו או בתקנון; לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנוהג המקובל בה.

12. הכנסת תשב בפומבי.

13. מנין וברוב לקבלת החלטות - הכנסת תדון בכל מספר חברים ותחליט בקולותיהם של רוב

המשתתפים בהצבעה כשהנמנעים אינם באים במנין

המשתתפים בהצבעה, אם אין הוראה אחרת בעניין זה

בחוקה; ניתן לקבוע בחוק מנין או רוב לדיון או להחלטה

ובלבד שמנין או רוב כאמור לא יעלה על רוב חברי הכנסת,

והכל אם אין הוראה אחרת בחוקה.

14. חסינות - (א) חבר הכנסת לא ישא באחריות פלילית או אזרחית ויהיה חסין בפני כל פעולה

משפטית אף לאחר תום תקופת כהונתו, בשל הצבעה הבעת דעה או מעשה

שנעשו במילוי תפקידו כחבר הכנסת, בכנסת או מחוצה לה.

(ב) חבר הכנסת אינו חייב למסור ראיה שנודעה לו או שנמסרה לובמילוי תפקידו

כחבר הכנסת, אף לאחר שחדל לכהן כחבר כנסת.

(ג) הוראות בעניין סייגים או תנאים להעמדה לדין פלילי, או למעצר של חבר

הכנסת, או לגבי פעולת חקירה כלפי חבר הכנסת בתקופת כהונתו ייקבעו בחוק.

ניתן לקבוע הוראות בדבר הבטחת מעמדה של הכנסת, עצמאותה, ביטחונה

ותקינות עבודתה ועבודת חבריה שיחולו במשכן הכנסת.

15. שכר ותשלומים נלווים – לחבר הכנסת ישולמו מאוצר המדינה שכר ותשלומים אחרים, כפי

שייקבע בחוק.

16. מסירת מידע והתייצבות - (א) הממשלה, רשות מקומית, תאגיד שהוקם בחוק וגוף הממלא

תפקיד ציבורי, ימסרו לכנסת ולוועדותיה מידע ויסייעו להן

במילוי תפקידן; הוראות בענין סדרי מסירת המידע, הדיון

והעניין שבו לשם שמירה על סודיות מידע כשהדבר נדרש

להגן על עניין חיוני של המדינה או של גורם אחר ייקבעו בחוק

וניתן לקבוע בחוק סייגים למסירת מידע מטעמים כאמור.

(ב) הכנסת וכל וועדה מוועדותיה במסגרת מילוי תפקידה, רשאית

לזמן שר להופיע בפניה.

b. וועדה מוועדות הכנסת רשאית, במסגרת מילוי תפקידה,

לזמן

נושא משרה אן ממלא תפקיד בשירות המדינה או בגוף

כאמור ולחייבו למסור מידע שבדיו על המשרד או הגוף שבו

הוא מכהן ועל פעילותו.

c. הממשלה וגוף כאמור בסעיף קטן (א) ימסרו לחבר הכנסת מידע, לצורך מילוי תפקידו כחבר הכנסת, בסייגים ובתנאים שייקבעו בחוק.

17. ועדת חקירה – הכנסת רשאית, בהחלטה שתתקבל בקולותיהם של רוב חבריה לפחות, למנות

מבין חבריה ועדת חקירה, כדי לחקור נושא בעל עניין ציבורי מיוחד; ניתן לקבוע בחוק הוראות בעניין סמכותה של ועדת חקירה לקבל מידע ולזמן גורם שסעיף 16 לא חל עליו. הוראות בעניין סדרי הדיון בוועדה חקירה והבטחת שמירה על סודיות מידע כשהדבר נדרש להגן על עניין חיוני של המדינה או של גורם אחר ייקבע בחוק.

18. חבר הממשלה בכנסת ובוועדות הכנסת – שר רשאי להשמיע דברים בפני הכנסת וועדותיה.

19. תקופת כהונתה של הכנסת – (א) תקופת כהונתה של הכנסת תהיה ארבע שנים מיום היבחרה; הבחירות לכנסת יהיו בחודש חשון של השנה שבה תמה כהונתה של הכנסת היוצאת.

(ב) התפזרה הכנסת לפני תום כהונתה תהיה תקופת כהונתה של הכנסת שלאחריה למעלה מארבע שנים, מיום היבחרה; הבחירות לכנסת יהיו בחודש חשון הקרוב שלאחר תום ארבע שנים מיום היבחרה.

(ג) הבחירות לכנסת יהיו ביום ג' השלישי בחודש אולם אם הייתה השנה שלפניה מעוברת, יהיו הבחירות ביום ג' הראשון של החודש.

20. פיזור הכנסת לפני תום כהונתה – (א) הכנסת תתפזר לפני תום כהונתה באחת מאלה:

- (1) הכנסת קיבלה, ברוב חבריה לפחות, חוק להתפזרותה; הבחירות לכנסת יתקיימו במועד שייקבע באותו החוק ושלא יהיה מאוחר מ-90 ימים מיום קבלת החוק.
- (2) לא התקבל חוק התקציב בתוך התקופה הקבועה בסעיף 3(ג) לפרק **משק המדינה**; הבחירות לכנסת יתקיימו ביום ג' האחרון שלפני תום 90 הימים מהיום שבו מסתיימת התקופה הקבועה באותו סעיף.
- (3) לא נתכוננה ממשדה לאחר שהיה צורך לכוונה כקבוע בפרק הממשלה; הבחירות לכנסת יתקיימו ביום ג' האחרון שלפני תום 90 הימים מיום הודעת נשיא

המדינה ליו"ר הכנסת, מיום כניסתו לתוקף של צו לפיזור הכנסת או מיום דחיית הבקשה להביע אמון לממשלה.

(ב) מועד שנקבע לבחירות לפי סעיף קטן (א) לא ישונה אלא לפי סעיף קטן (ג) או לפי הסעיף החדש 21.

(ג) נקבע מועד לבחירות לכנסת לפי סעיף קטן (א) (2) או (3) רשאית הכנסת, בהחלטה שתקבל ברוב חבריה לפחות, בתוך חמישה ימים מיום היווצרות העילה לקיום הבחירות, לדחות את הבחירות למועד שתקבע ושאינו מאוחר מ- 100 ימים מיום היווצרות העילה לקיום הבחירות.

21. הארכת תקופת כהונה - (א) הכנסת לא תאריך את תקופת כהונתה אלא בחוק שהתקבל בקולותיהם של שני שלישים מחבריה לפחות ואם התקיימו נסיבות מיוחדות המונעות עריכת בחיקות בעיתן; תקופת ההארכה לא תעלה על הזמן המתחייב מהנסיבות האמורות; בחוק כאמור ייקבע מועד הבחירות.

(ב) הכנסת רשאית, בהחלטה ברוב חבריה לפחות, להקדים את מועד הבחירות שנקבע לפי סעיף קטן (א) ובלבד שהמועד החדש לא יהיה מוקדם לבחירות לכנסת שהיה קבוע לפני הארכת תקופת כהונתה.

22. פקיעת כהונתו של חבר כנסת או פקיעת מועמדות - (א)

(1) אם לא הצהיר את הצהרת האמונים הקבועה בחוק בישיבה שבה נקרא להצהיר ושלא נבצר ממנו להצהיר.

(2) יש לו אזרחות נוספת שאינה ישראלית – ביום שבו נקבע בהליך שייקבע בחוק כי לא עשה את כל הדרוש מצדו לשחרור מאזרחותו.

(3) התפטר ועד תום 48 שעות מהגשת כתב ההתפטרות ליו"ר הכנסת לא חזר בו ממנה – בתום 48 שעות.

(4) נבחר או התמנה לאחד התפקידים שנושאייהם מנועים מהיות מועמדים לכנסת – ביום שבו נבחר או התמנה.

(5) התמנה לשר, שאינו ראש ממשלה או ממלא מקומו ביום שבו התמנה.

(6) הורשע בפסק דין סופי בעבירה שקבע בית המשפט שיש עמה קלון - ביום שבו פסק הדין נעשה סופי.

(7) מטעמי בריאות נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו – ביום שבו

החליטה הכנסת על כך, בהחלטה שנתקבלה ברוב חבריה לפחות, בהליך שייקבע בחוק.

(8) נעדר משיבות הכנסת במשך _____ ימי עבודה רצופים, ביום שאחרי התקופה האמורה.

(ב) חדל להיות ממלא מקום ראש הממשלה אך המשיך לכהן כשר, תחול עליו הוראת סעיף קטן (א) (5) או ביום שחדל להיות ממלא מקום ראש הממשלה.

(ג) מועמד לכנסת שהתקיימו לגביו הוראות סעיף קטן (א) (3) או (4) תפקע מועמדותו לכנסת: לעניין זה "מועמד לכנסת" – מי ששמו כלול ברשימת מועמדים לכנסת, מיום הגשת הרשימה עד יום תחילת כהונתו בכנסת.

23. השעיה – הכנסת או ועדה מועדותיה רשאית להשעות מכהונתו חבר הכנסת שהורשע בפסק דין בעבירה שקבע בית המשפט כי יש עמה קלון או שהורשע בעבירה ונידון למאסר בפועל, למשך הזמן שפסק הדין אינו סופי או למשך הזמן שהוא נושא את עונש המאסר, אף אם הורשע כאמור לפני היותו חבר כנסת.

24. תוצאות התפטרות או פקית כהונה – (א) נתפנתה משרתו של חבר הכנסת לפי סעיף 22, יבוא במקומו מתוך רשימת המועמדים שכללה את שמו, המועמד ששמו נקוב ראשון אחרי שמו של אחרון הנבחרים (המכהן כחבר הכנסת).

(ב) מי שמשרתו בכנסת הושעתה לפי סעיף 23, משרתו תתפנה לתקופת ההשעיה ויבוא המושמו המועמד בסעיף קטן (א); חזר למלא את משרתו, יחדל לכהן האחרון שנהיה לחבר הכנסת מתוך רשימת

המועמדים, ולא תיפגע בשל כך זכותו של

לשוב ולהיות לאחר מכן חבר הכנסת מכוח הוראות סעיף קטן (א).

(ג) שר שחברותו בכנסת נפסקה לפי סעיף 22 (א) (5) יחזור לכהן כחבר הכנסת בהתקיים אחד מאלה ובאותה עת:

(1) חדל לכהן כשר.

(2) נתמנה לממלא מקום ראש הממשלה.

(3) נקבע לכהן כראש הממשלה בפועל.

(ד) חזר שר לכהן כחבר כנסת לפי הוראות סעיף קטן (ג)

מעוצב:כניסה: לפני: "0", מרווח בין שורות:
בודד

האחרון

יחדל האחרון שנהיה לחבר הכנסת מתוך רשימת המועמדים, ולא תיפגע בשל כך זכותו של האחרון לשוב ולהיות לאחר מכן חבר הכנסת מכוח הוראות סעיף קטן (א).

25. רציפות הכנסת – הכנסת היוצאת תכהן עד לכינוסה של הכנסת הנכנסת.

פרק חמישי - הממשלה

1. המהות – הממשלה היא הרשות המבצעת של המדינה.

2. אמון הכנסת בממשלה – הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת.

3. אחריות – הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת, שר אחראי בפני ראש הממשלה במילוי תפקידו.

4. הרכב הממשלה – (א) הממשלה מורכבת מראש הממשלה ומשרים אחרים.

(ב) ראש הממשלה יהיה מבין חברי הכנסת.

(ג) אחד השרים שהוא חבר הכנסת יהיה ממלא מקום ראש הממשלה על פי מינוי ראש הממשלה באישור הכנסת.

5. כשירות להיות שר – כשיר להתמנות לשר אזרח ישראל שהוא תושב ישראל אשר מתקיימים

בו תנאי הכשירות שייקבעו בחוק.

6. הטלת התפקיד להרכבת ממשלה לפי החלטת נשיא המדינה –

(א) משיש לכונן ממשלה חדשה יטיל נשיא המדינה את התפקיד להרכיב

ממשלה על חבר הכנסת הכשיר להתמנות לשר, שהסכים לכך ושלדעת

הנשיא יש לו הסיכוי הרב ביותר להרכיב ממשלה; הנשיא יטיל את

התפקיד תוך שבעה ימים מיום פרסום תוצאות הבחירות או בתוך 14

ימים מיום היווצרות העילה לכינון ממשלה חדשה, לאחר שהתייעץ עם

נציגי הסיעות בכנסת או עם נציגי רשימות המועמדים שתיוצגנה

בכנסת החדשה, לפי העניין; התקיימה התייעצות לפני שנתכנסה

הכנסת החדשה רשאי הנשיא להטיל את התפקיד על מי שנבחר

לכנסת אף אם אינו חבר הכנסת.

(ב) להרכבת הממשלה נתונה למי שהוטל עליו התפקיד תקופה של 28

ימים; הנשיא רשאי להאריך תקופה זו בתקופות נוספות ובלבד שלא

יעלו יחד על 14 ימים.

(ג) אירע אחד מאלה, יטיל הנשיא בתוך שלושה ימים מיום האירוע, על

אדם אחר כאמור בסעיף קטן (א) את התפקיד להרכיב ממשלה אלא

אם כן מצא כי אין אפשרות להגיע להרכסת הממשלה 9 (א) ו-(ב).

(א) תמה התקופה להרכבת הממשלה ומי שהוטל עליו התפקיד לא הודיע לנשיא שהרכיב ממשלה או שהודיע לו לפני תום התקופה כי אין בידו להרכיב ממשלה או שראה הנשיא { לפני תום התקופה } כי נבצר ממשנו מטעמי בריאות להרכיב ממשלה

(ב) מי שהוטל עליו התפקיד הציג ממשלה והכנסת דחתה את הבקשה להביע אמון.

(2) בטרם יפעל הנשיא כאמור בסעיף קטן זה הוא רשאי לחזור ולהתייעץ עם נציגי סיעות בכנסת; נמא כי אין אפשרות להרכיב ממשלה, יודיע על כך מיד ליו"ר הכנסת.

(ד) להרכבת הממשלה נתונה למי שהוטל עליו התפקיד { לפי סעיף קטן (ג) } תקופה של 28 ימים [9 (ג)].

(ה) סעיף זה לא יחול על כינון ממשלה בעקבות הבעת אי אמון לפי סעיף 20 או בעקבות הגשת בקשה לנשיא המדינה לפי סעיף 21(2) ויחולו ההוראות המפורטות בסעיפים [7 (ג)].

7. הטלת התפקיד להרכיב ממשלה לפי בקשת רוב חברי הכנסת -

(א) הודיע נשיא המדינה ליו"ר הכנסת, שאינו רואה אפשרות להרכבת ממשלה, או שהטיל את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר כנסת לפי סעיף 6(ג), ואירע אחד מהמפורטים באותו סעיף, רשאים רוב חברי הכנסת לבקש מנשיא המדינה, בכתב, להטיל את התפקיד על חבר הכנסת, שהסכים לכך בכתב והכל בתוך 21 ימים מיום הודעת הנשיא או מיום הארוע.

(ב) הודיע נשיא המדינה כאמור בסעיף קטן (א), או שחבר הכנסת שהוטל עליו התפקיד לנרכיב ממשלה לפי סעיף 7 הציג ממשלה והכנסת דחתה את הבקשה להביע אמון לפי סעיף 10, יתקיימו בחירות לכנסת.

8. בחירות מוקדמות באין ממשלה -

(א) לא הוגשה בקשה כאמור בסעיף 7 (א) או אירע המפורט בסעיף 6(ג) (1)(א), יודיע נשיא המדינה על כך מיד ליו"ר הכנסת.

(ב) הודיע נשיא המדינה כאמור בסעיף קטן (א) שחבר הכנסת שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה לפי סעיף 7 הציג ממשלה והכנסת דחתה את הבקשה להביע בה אמון לפי סעיף 10, יתקיימו בחירות לכנסת.

9. הפסקת הליכים להרכבת ממשלה – התקבל חוק התפזרות הכנסת, ייפסקו ההליכים להרכבת ממשלה.

10. כינון ממשלה – (א) מי שהרכיב ממשלה יעמוד בראשה.

(ב) משהורכבה הממשלה, תתייצב לפני הכנסת, תודיע על קווי היסוד של מדיניותה, על הרכבה, על ממלא מקום לראש הממשלה ותבקש הבעת אמון; הממשלה תיכון משהביעה בה הכנסת אמון, ומאותה עת ייכנסו השרים לכהונתם.

11. הצהרת אמונים – משהביעה הכנסת אמון בממשלה, או סמוך ככל האפשר לאחר מכן, יצהירו ראש הממשלה והשרים בפני הכנסת הצהרת אמונים זו: "אני (השם) מתחייב כראש ממשלה / כחבר הממשלה לשמור אמונים למדינת ישראל לחוקתה ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כראש הממשלה/ כחבר הממשלה ולקיים את החלטות הכנסת".

12. צירוף שר – הממשלה רשאית, על פי הצעת ראש הממשלה ובאישור הכנסת, לצרף שר נוסף לממשלה; השר הנוסף ייכנס לכהונתו בעת שאושר צירופו על ידי הכנסת, וסמוך ככל האפשר לאישור יצהיר את הצהרת האמונים.

13. סדרי עבודה – הממשלה תקבע את סדרי ישיבותיה ועבודתה, דרכי דיוניה ואופן קבלת החלטותיה.

14. ועדות הכנסת – הכנסת תשב בפומבי.

15. מלחמה ופעולות צבאיות – (א) המדינה לא תכריז מלחמה אלא בהחלטת הממשלה; החלטת הממשלה תובא בהקדם האפשרי לאישור הכנסת.

(ב) פעולה צבאית רחבת היקף או פעולה צבאית שעלולה להוביל למלחמה או שעלולה להיות לה השלכה רחבת היקף על ביטחון המדינה או על יחסי החוץ של המדינה טעונה אישור הממשלה או חלק ממנה כפי שייקבע בחוק; הודעה על פעולה כאמור תימסר לכנסת או לוועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך בהקדם האפשרי, כפי שייקבע בחוק.

(ג) אין בסעיף זה כדי למנוע פעולות צבאיות דחופות הנדרשות למטרות הגנה על המדינה וביטחון הציבור.

16. מילוי מקום ראש הממשלה – (א) נעדר ראש הממשלה מן הארץ יזמן ממלא מקומו את ישיבות הממשלה וינהל אותן.

(ב) נבצר מראש הממשלה זמנית למלא את תפקידו, ימלא את מקומו ממלא מקום ראש הממשלה.

(ג) נבצר מממלא מקום ראש הממשלה למלא את תפקידיו לפי סעיף זה, תקבע הממשלה שר אחר, שהוא חבר הכנסת למלא תפקידים אלה.

17. מילוי מקום של שר שאינו ראש הממשלה –

(א) נעדר שר, למעט ראש הממשלה, מן הארץ, רשאית

- הממשלה לקבוע כי שר אחר ימלא את מקומו ; ממלא המקום ימלא את תפקידו של השר, כולם או מקצתם, הכל כפי שתקבע הממשלה.
- (ב) חדל שר לכהן או שנבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו, ימלא את התפקיד ראש הממשלה או שר אחר שתקבע הממשלה ואולם תקופת מילוי מקום לפי סעיף קטן זה לא תעלה על 100 ימים.
18. סגני שרים – שר הממונה על משרד רשאי, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור הממשלה, למנות לאותו משרד, מבין חברי הכנסת, סגן שר אחד, שיפיל בכנסת ובמשרד שנתמנה לו, בשם השר שמינה אותו. וכן רשאי ראש הממשלה, באישור הממשלה, למנות סגן שר אחד במשרד ראש הממשלה ; הוראות בדבר סייגים למינוי, והערה מכהונה ייקבעו בחוק.
19. שכר ותשלומים אחרים – שכר ותשלומים אחרים ישולמו מאוצר המדינה לשר, כפי שייקבע בחוק.
20. הבעת אי אמון בממשלה – (א) הכנסת רשאית להביע אי אמון בממשלה.
- (ב) הבעת אי אמון בממשלה תיעשה בהחלטה של הכנסת, ברוב חבריה, לבקש מנשיא המדינה להטיל את הרכבת הממשלה על חבר הכנסת, שהסכים לכך בכתב ; הנשיא יטיל, בתוך יומיי מקבלת ההחלטה, את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר הכנסת שצוין בהחלטה ונתונה לאותו חבר הכנסת למילוי תפקידו, תקופה של 28 ימים.
- (ג) תמה התקופה לפי סעיף קטן (ב) ואירע אחד המפורטים בסעיף 6(ג)(א)(1), יודיע נשיא המדינה על כך מיד ליו"ר הכנסת.
- (ד) הודיע נשיא המדינה כאמור בסעיף קטן (ג) או שהציג חבר הכנסת ממשלה והכנסת דחתה את הבקשה להביע בה אמון לפי סעיף 10, יתקיימו בחירות לכנסת.
- (ה) הכנסת לא תשתמש בסמכותה לפי סעיף זה מיום שהתפטרה הממשלה [לפי סעיף 22 או : לפי סעיפים 22 עד 24] או מיום שהתקבל [בה] חוק לפיזור הכנסת ועד לכינונה של ממשלה חדשה.
21. סמכות לפזר את הכנסת - (א) נוכח ראש הממשלה כי קיים בכנסת רוב המתנגד לממשלה, ושעקב כך נמנעת אפשרות לפעולה תקינה של הממשלה, רשאי הוא, בהסכמת נשיא המדינה, לפזר את הכנסת בצו שיפורסם ברשומות ;

- (ב) הצו ייכנס לתוקפו 21 ימים אחרי יום פרסומו אלא אם כן ביקשו רוב חברי הכנסת מנשיא המדינה, בכתב, בתוך התקופה שמיום פרסום הצו ועד יום כניסתו לתוקף, להטיל על חבר הכנסת, שהסכים לכך בכתב ושאינו ראש הממשלה, להרכיב ממשלה.
- (ג) הוגשה לנשיא המדינה בקשה כאמור בסעיף קטן (ב), יודיע על כך הנשיא ליו"ר הכנסת; הנשיא יטיל, תוך יומיים, את התפקיד להרכיב ממשלה על חבר הכנסת שצוין בבקשה ונתונה לאותו חבר כנסת למילוי תפקידו תקופה של 28 ימים.
- (ד) לא הוגשה בקשה כאמור בסעיף קטן (ב) או שתמה התקופה לפי סעיף קטן (ב) ואירע אחד המפורטים בסעיף 6(ג)(א)(1), יודיע נשיא המדינה על כך מיד ליו"ר הכנסת.
- (ה) הודיע נשיא המדינה כאמור בסעיף קטן (ד) או שחבר הכנסת שהוטל עליו התפקיד להרכיב ממשלה לפי סעיף זה הציג ממשלה והכנסת דחתה את הבקשה להביע בה אמון לפי סעיף 10, יתקיימו בחירות לכנסת.
- (ו) ראש הממשלה לא יהיה רשאי להשתמש בסמכותו לפי סעיף זה מתחילת כהונתה של כנסת חדשה עד כינון הממשלה החדשה, לאחר שהכנסת הביעה אי אמון בממשלה לפי סעיף 20, לאחר התפטרות ראש הממשלה, או מיום מתן פסק דין כי עבר עברה שיש עמה קלון עד יום החלטת הכנסת לפי סעיף 24.
- (ז) שר הממלא את מקומו של ראש הממשלה לא יהיה רשאי להשתמש בסמכות הנתונה לראש הממשלה לפי סעיף זה.
22. התפטרות הממשלה – רואים את הממשלה כאילו התפטרה באחד מאלה:
- (1) החליטה הכנסת להביע אי אמון בממשלה לפי סעיף 20 ביום ההחלטה.
 - (2) פיזר ראש הממשלה את הכנסת בצו לפי סעיף 21 לפי סעיף 21 – ביום פרסום הצו.
 - (3) חדל ראש הממשלה לכהן כראש הממשלה – ביום שבו נפסקה כהונתו [לפי סעיף 23].
 - (4) לא התקבל חוק התקציב בתוך התקופה הקבועה בסעיף 3(ג) לפרק משק המדינה – ביום שלאחר תום התקופה האמורה.

- 23. הפסקת כהונתו של ראש הממשלה - כהונתו של ראש הממשלה** נפסקת באחד מאלה [ובמועד האמור להלן]: (1) ראש הממשלה התפטר לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן – ביום שבו מסר כתב התפטרות לנשיא המדינה.
- (2) נבצר מראש הממשלה למלא את תפקידו – ביום ה-101 שבו מכהן ממלא מקום במקומו.
- (3) מטעמי בריאות נבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידיו שבו החליטה הכנסת על כך, בהחלטה שהתקבלה ברוב חבריה לפחות, בהליך שייקבע בחוק.
- (4) ראש הממשלה חדל להיות חבר הכנסת – ביום שבו נפסקה חברותו בכנסת.
- (5) ראש הממשלה הועבר מכהונתו מחמת עבירה ביום שבו נפסקה כהונתו [לפי סעיף 24] [18 (א)].
- 24. הפסקת כהונתו של ראש הממשלה מחמת עבירה** [18 (א), (ד) ו-(ה)].
- (א) הורשע ראש הממשלה בעבירה וקבע בית המשפט בפסק דינו כי יש עם העבירה קלון תדון הכנסת בהעברתו של ראש הממשלה מכהונתו בתוך 30 ימים מיום מתן פסק הדין, והיא רשאית, בהחלטה ברוב חבריה לפחות, להעבירו מכהונתו; כהונתו של ראש הממשלה תיפסק מעת קבלת ההחלטה.
- (ב) לא הועבר ראש הממשלה מכהונתו לפי סעיף זה ופסק הדין כאמור בסעיף קטן (א) נעשה סופי, תיפסק כהונתו של ראש הממשלה ביום שבו פסק הדין נעשה סופי.
- (ג) הוראות סעיפים 22(א) ו-23 בפרק הכנסת, לא יחולו על ראש הממשלה.
- 25. הפסקת כהונתו של שר ושל ממלא מקום ראש הממשלה** (22, 23, ו-24) –
- (א) כהונתו של שר שאינו ראש הממשלה נפסקת באחד מאלה [ובמועד האמור להלן]: (1) לא הצהיר את הצהרת האמונים הקבועה בחוק – בשיבה הראשונה של הכנסת שבה נקרא להצהיר ושוב לא נבצא ממנו להצהיר;
- (2) התפטר לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן ועד תום 48 שעות מהגשת כתב ההתפטרות לראש הממשלה לא חזר בו ממנה – בתום 48 השעות.
- (3) ראש הממשלה, לאחר שהודיע לממשלה על כוונתו לעשות כן, העבירו מכהונתו ועד 49 שעות לאחר שכתב ההעברה מכהונה נמסר לידי השר לא חזר בו ראש הממשלה בתום 48 השעות.
- (4) נבחר או התמנה לאחד התפקידים שנושאייהם מנועים מהיות מועמדים לכנסת – ביום שבו נבחר או התמנה.

(5) הורשע בעבירה וקבע בית המשפט בספק דינו כי יש עמה קלון –

ביום מתן פסק הדין.

(6) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו – ביום שבו נקבע כי נבצר

ממנו דרך קבע ללא את תפקידו.

(ב) שר המכהן כממלא מקום ראש הממשלה, שחדל להיות חבר הכנסת,

יחדל מלכהן בתפקידו כממלא מקום ראש הממשלה; ראש הממשלה

ימנה, בהקשר האפשרי, באישור הכנסת, שר אחר[שהוא חבר כנסת]

כממלא מקומו.

26. רציפות הממשלה - (א) עם בחירת כנסת חדשה או הפטרות הממשלה כאמור בסעיף 22(1) או

(3) או עם הגשת בקשה לפי סעיף 21 (ב), יפתח נשיא המדינה

בהליכים להרכבת ממשלה חדשה כאמור בפרק זה.

(ב) עם בחירת כנסת חדשה או התפטרות הממשלה [כאמור בסעיף 22]

תמשיך הממשלה היצואת בצילוי תפקידיה עד שתיכון הממשלה החדשה.

(ג) ראש הממשלה שהתפטר ימשיך במילוי תפקידו עד שתיכון הממשלה

החדשה; נפטר ראש הממשלה, נבצר ממנו דרך קבע למלא את

תפקידו או הופסקה כהונתו מחמת עבירה, יכהן ממלא מקומו כראש

הממשלה בפועל עד שתיכון הממשלה החדשה.

(ד) ממשלה המכהנת לפי סעיף קטן (ב) רשאית למנות חבר הכנסת

להיות שר בתפקידו של שר שידל לכהן; מינויו של שר לפי סעיף קטן זה

אינו טעון אישור הכנסת.

(ה) ניתן לקבוע בחוק כי החלטות, פעולות או מינויים של ממשלה [או של

שר] המכהנת [ים] לפי סעיף קטן (ב) יהיהו טעונים אישור הכנסת או

אישור הממשלה החדשה.

פ ר ק ש י ש י - ה ש פ י ט ת

1. סמכות השפיטה - (א) סמכות השפיטה נתונה בידי בית המשפט העליון, בתי המשפט הקבועים

בחוקה ובתי משפט אחרים הקבועים בחוק.

(ב) סמכות השפיטה נתונה גם בידי בתי הדין הדתיים כפי שייקבעו בחוק.

(ג) חוק יכו שיתן סמכות שפיאה גם בידי בתי דין וגורמים אחרים.

(ד) לא יוקם בית משפט או בית דין ולא תינתן סמכות שפיטה למקרה מיוחד.

(ה) "שופט" – שופט בית משפט.

2. אי תלות בענייני שפיטה - בענייני שפיטה אין מרות על מי שבדיו סמכות שפיטה, זולת מרותו של

הדין.

3. פומביות הדיון – מי שסמכות השפיטה בידיו ידון בפומבי זולת אם נקבע אחרת בחוק.

4. כשירות – כשיר להתמנות שופט אזרחי ישראל שהוא תושב המדינה, אשר מתקיימים בו תנאי הכשירות שייקבעו בחוק.

5. מינוי שופטים - (א) שופט יתמנה בידי נשיא המדינה לפי בחירה של ועדה לבחירת שופטים.
(ב) הוועדה תהיה של תשעה חברים: נשיא בית המשפט העליון; שני שופטים של בית המשפט העליון שיבחר חבר שופטיו; שר המשפטים ושר אחר שתקבע הממשלה; שני חברי כנסת שתבחר הכנסת ושני נציגים של לשכת עורכי הדין שתבחר המועצה הארצית של הלשכה. שר המשפטים יהיה יו"ר הוועדה.

(ג) נשיא בית המשפט העליון יתמנה בידי נשיא המדינה מבין שופטי בית המשפט העליון לפי בחירה של הוועדה לבחירת שופטים בדרך שתיקבע בחוק.
(ד) שופט של בית המשפט העליון ייבחר בקולותיהם של שבעה חברים (בוועדה) לפחות; שופט של בית המשפט המחוזי ושופט של בית משפט שלום ייבחרו בקולותיה שם שיהיו חברים לפחות.
(ה) דרכי הבחירה של הוועדה לבחירת שופטים ומשך כהונתם ייקבעו בחוק.
(ו) חוק יכול שיקבע הוראות בדבר מינוי שופט לכהונה בפועל בבית משפט אחר ובלבד שמינוי כאמור ובלבד שמינוי כאמור בבית המשפט של דרגה נמוכה יותר ייעשה בהסכמתו.

6. הצהרת אמונים – מי שנתמנה שופט יצהיר בפני נשיא המינה הצהרת אמונים זו: "אני _____ מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל, לחוקתה וטלחוקיה, לשפוט משפט צדק, לא להטות משפט ולא להכיר פנים".

7. תקופת כהונה - כהונת שופט תתחיל מת שהצהיר אמונים ולא תיפסק אלא באחד מאלה:
(1) השופט הגיע לגיל פרישה כפי שייקבע בחוק.
(2) השופט התפטר, לאחר שהודיע על כך לנשיא בית המשפט העליון והגיש כתב התפטרות לשר המשפטים במועד שייקבע בחוק.
(3) השופט נבחר לתפקיד נשיא המדינה או מבקר המדינה – ביום שבו נבחר כאמור.
(4) החליטה הוועדה לבחירת שופטים לפי הצעת יו"ר הוועדה, נציב תלונות הציבור לשופטים, נשיא בית המשפט העליון – על הפסקת כהונתו של שופט, בהחלטה שנתקבלה בקולותיהם של שבעה חברים לפחות – ביום שבו נתקבלה ההחלטה.
(5) החליט בית הדין למשמעת על הפסקת כהונתו של שופט – במועד שייקבע בהחלטה.

של השופטים:

למשמעת.

בהסכמת נשיא בית המשפט העליון או על פי החלטת בית הדין למשמעת.

המורכב משופטים ומשופטים שפרשו.

(4) פעולות חתחתחתחקירה, מעצר והעמדה לדין של שופט.

(5) חסינות השופטים.

כשופט או על פי החוק.

הכנסת, שר ותפקיד ומשרה אחרים שייקבעו בחוק.

בדרך ובתנאים שייקבעו בחוק; חוק כאמור יקבע הוראות להבטחת אי תלותו

בענייני שפיטה.

שייקבע בחוק.

(ב) לא תתקבל החלטה המכוונת להפחית משכרם [ומתשלומים

אחרים] של שופטים בלבד.

12. בית המשפט העליון - (א) בית המשפט העליון ידון באלה:

(1) ערעורים על פסקי דין והחלטות של בתי הדין מחוזיים.

(2) עתירות למתן צווים (או : סעד) לרשוניות השלטון, לרשויות

מקומיות ולכל גוף או אדם הממלא תפקיד ציבורי על פי דין.

(3) שאלות חוקתיות שהועמדו לבית המשפט העליון כאמור

בסעיף 13.

(4) עניינים אחרים כפי שייקבע בחוק.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) (2) לא יתן בית המשפט העליון כל

צו (או סעד נגדי) לבית דין דתי אלא ש כן מצא כי בית הדין חרג

מסמכותו, או כי נתקיימה עילה אחרת הקבועה בחוק.

13. בירור תוקפם של תיקון לחוקה ושל חוק -

(א) לא תקבע רשות שיפוטית כי חוק אינו תקף, זולת בית

המשפט העליון בהרכב של תשעה שופטים לפחות.

- (ב) התעורר בפני רשות שיפוטית ספק בדבר תוקפו של חוק, ומצאה הרשות השיפוטית כי לא ניתן להכריע בעניין שבפניה בלי הכרעה בשאלת התוקף כאמור, ואין בידה להסיר את הספק ולקיים את תוקפו של החוק.
- (ג) שאלה שהועמדה לפי סעיף קטן (ב) תובא בפני בית המשפט העליון בהרכב של שלושה שופטים. קבע בית המשפט העליון, כי יש ספק בדבר תוקפו של החוק וכי הכרעה בשאלה הכרחית לשם פסיקת העניין שבפני הרשות השיפוטית ואין בידיה להסיר את הספק ולקיים את תוקפו של החוק, תובא השאלה בפני הרכב של תשעה שופטים או יותר; קבע בית המשפט העליון שאין מקום לדון בשאלה שהופנתה על ידי הרשות השיפוטית, תמדיל הרשות השיפוטית לדין בעניין שבפניה בהתאם להחלטת בית המשפט העליון.
- (ד) התעורר הספק כאמור בסעיף קטן (ב) בפני בית המשפט העליון בהרכב של שלושה שופטים או יותר, יחליט בית המשפט אם להביא את השאלה בפני הרכב של תשעה שופטים לפי האמור בסעיף קטן (ג).
- (ה) קבע בית המשפט העליון כי חוק אינו תקף, רשאי הוא לתת כל הוראה [או סעד], לרבות הוראה בדבר בטלות החוק, הנראים לו דרושים בנסיחות העניין; בית המשפט יקבע את התחילה של הוראת הבטלות.
- (ו) הוראת סעיף זה יחולו אף לעניין טענה בדבר העדר תוקפו של תיקון לחוקה בשל פגם בתהליך קבלתו.
- (ז) בסעיף זה "רשות שיפוטית" – בית המשפט הקבוע בחוקה או בית משפט, בית דין או גוף אחר שבידיו סמכות שיפוטית שנקבעה לעניין זה בחוק.

14. בתי משפט אחרים – בתי משפט מחוזיים ובתי משפט שלום, סמכויותיהם, מקום מושבם ואזורי שיפוטם, ייקבעו בחוק או בחקיקת משנה מכוחו; בתי משפט אחרים יוקמו בחוק – סמכויותיהם, מקום מושבם ואזורי שיפוטם, ייקבעו בחוק או בחקיקת משנה מכוחו.

15. הלכה פסוקה – (א) הלכה שנפסקה בבית משפט תנחה בית משפט של דרגה נמוכה ממנו. (ב) הלכה שנפסקה בבית המשפט העליון מחייבת כל בית משפט, זולת בית המשפט העליון.

16. מינהל בתי המשפט ותקציב בתי המשפט - (א) חוק יקבע הוראות בדבר ניהול מערכת בתי המשפט באופן שיבטיח את עצמאות השופטים בענייני שפיטה.
- (ב) הצעת תקציב מערכת בתי המשפט, במסגרת הצעת חוק התקציב, תיקבע בידי נשיא בית המשפט העליון ושר המשפטים.

פרק שביעי - מבקר המדינה

1. מבקר המדינה ותפקידו - (א) ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה.
- (ב) מבקר המדינה יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של רשויות השלטון, ושל כל גוף אחר שייקבע בחוק.
- (ג) מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין והחיסכון של הגופים המבוקרים.
2. אי תלות - במילוי תפקידו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד.
3. תקופת כהונה - מבקר המדינה ייבחר לשבע שנים ויכהן תקופת כהונה אחת בלבד.
4. כשירות - כשיר להיות מועמד לכהונת מבקר המדינה אזרח ישראלי שהוא תושב ישראל אשר מתקיימים בו תנאי הכשירות שייקבעו בחוק.
5. בחירת מבקר המדינה - מבקר המדינה ייבחר על ידי הכנסת, בהצבעה חשאית, בדרך שתיקבע בחוק.
6. הצהרת אמונים ותחילת כהונה - בקר המדינה (הנבחר) יצהיר בפני הכנסת הצהרת אמונים זו: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל, לחוקתה ולחוקיה ולמלא באמונה את פתקידי כמבקר המדינה".
7. תלוות הציבור - מבקר המדינה יכהן גם כנציב תלוות הציבור וירר תלוות מאת הציבור על גופים ואנשים כפי שייקבע בחוק.
8. תפקידים נוספים - ניתן לקבוע בחוק תפקידים נוספים אותם ימלא מבקר המדינה.
9. ייחוד הכהונה - לא יכהן מבקר המדינה במשרה, לא ימלא תפקיד ולא יעסוק בעיסוק, זולת משרתו כמבקר המדינה.
10. חובת מסירת מידע - גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימסור למבקר המדינה, ללא דיחוי, לפי דרישתו, כל מידע וחומר אחר שלדעת מבקר המדינה דרוש לו לצרכי הביקורת.

11. פרסום דינים וחשבונות וחוות דעת – מבקר המדינה יפרסם ברבים דינים וחשבונות וחוות דעת בתחום תפקידיו, בדרך ובשייגים שייקבעו בחוק.
12. תקציב – תקציב משרד מבקר המדינה ייקבע בחוק; הצעת חוק תקציב שנתי למשרד מבקר המדינה תיקבע בידי ועדה מוועדות הכנסת שהסמיכה לכך הכנסת, לפי הצעת מבקר המדינה, ותפורסם ברשומות לא יאוחר מהמועד הקבוע בפרק משק המדינה להנחת הצעת חוק התקציב ועל תקציב משרד מבקר המדינה יחולו הוראות פרק משק המדינה, בשינויים קלים.
13. שכר ותשלומים אחרים – למבקר המדינה ישולמו מאוצר המדינה שכר ותשלומים אחרים כפי שייקבע בחוק.
14. העברה מכהונה - מבקר המדינה לא יועבר מכהונתו אלא באחד מאלה:
- (1) מטעמי בריאות נבצר ממנו דרך קבע, למלא את תפקידו – ביום שבו החליטה הכנסת על כך, בהחלטה שהתקבלה ברוב חבריה לפחות לאחר הליך שייקבע בחוק.
- (2) מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו כמבקר המדינה – ביום שבו החליטה הכנסת על כך, בהחלטה שהתקבלה ברוב שלוש רבעים מחבריה לפחות, לאחר הליך שייקבע בחוק.
15. ממלא מקום המבקר - הוראות בדבר מילוי מקום מבקר המדינה אם נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו ייקבעו בחוק.

פרק שמיני: החקיקה

1. חוקים – חוקים נחקקים על ידי הכנסת מכוח סמכותה כרשות המחוקקת.
2. עליונות החוקה ועדיפות החוק - (א) חוק לא יסתור הוראה בחוקה.
- (ב) חקיקת משנה לא תסתור הוראה בחוקה או בחוק.
3. הצעת חוק – (א) הצעת חוק תוגש לכנסת על ידי חבר הכנסת, ועדה של הכנסת או הממשלה, כפי שייקבע בחוק או התקנון הכנסת, וניתן לקבוע בהם הגבלות על הגשה של הצעת חוק.
- (ב) הצעת חוק של הממשלה או של ועדה של הכנסת תפורסם ברשומות ותונח על שולחן הכנסת.
4. שלבי החקיקה - (א) חוק יתקבל בכנסת שלוש קריאות, בקולותיהם של רוב חברי הכנסת שהצביעו והנמנעים לא יבואו במנין, שולת אם נקבעה הוראה אחרת בחוקה.
- (ב) נקבע בחוקה כי חוק יתקבל ברוב מיוחד, יידרש הרוב המיוחד בכל אחת משלוש הקריאות במליאת הכנסת.
5. חקיקה הצריכה תקציב – (א) הצעת חוק תאושר, בכל קריאה שבה היא תקציבית, בקולותיהם של

50 חברי כנסת לפחות.

(ב) ועדה מוועדות הכנסת הדנה בהצעת חוק תקציבית תקבע את עלותה התקציבית, בדרך שתיקבע בחוק.

(ג) בסעיף זה "הצעת חוק תקציבית" – הצעת חוק, למעט הצעת חוק להתפזרות הכנסת, שהוגשה שלא בידי הממשלה ושלא בהסכמתה, ובביצועה כרוכה עלות תקציבית של 5 מיליון שקלים חדשים או יותר כפי שייקבע בחוק; חוק כאמור לא יתוקן ולא ישונה, במפורש או במשתמע, אלא בקולותיהם של 50 חברי הכנסת לפחות.

(ד) הסכום הנקוב בסעיף קטן (ג) יעודכן שדרך שתיקבע בחוק.

6. הוראת התגברות - (א) (1) - קבע בית המשפט העליון, לפי סעיף _____ (13 בפרק השפיטה) כי חוק אינו תקף משום שהוא פוגע בסכויות היסוד של האדם שלא בהתאם לאמור בסעיף _____ (2 בפרק הזכויות), יעמוד החוק החורג בתוקפו חרף קביעת בית המשפט, אם קבעה כן הכנסת במפורש בהחלטה שהתקבלה בקולותיהם של רוב חברי הכנסת לאחר שהונח לפניו פסק דינו של בית המשפט העליון (בפרק זה – הוראת התגברות).

(2) - חוק המתקן את החוק החורג, על פי פסק הדין כאמור בפסקה (1) באופן מלא או חלקי (בסעיף זה – חוק מתקן), יכול שיכלול הוראת התגברות לעניין החוק החורג אן החוק המתקן, אם התקבל בקולותיהם של רוב חברי הכנסת בקריאה השלישית. נקבעה הוראת התגברות בחוק המתקן לא ידון בית המשפט, כל עוד עומדת הוראת ההתגברות בתוקף, בטענה כי החוק המתקן אינו תקף משום שהוא פוגע בזכויות היסוד של האדם שלא בהתאם לאמור בסעיף _____ (2 בפרק ההתגברות).

(ב) תוקפה של הוראת התגברות יהיה לחמש שנים, זולת אם נקבעה בה תקופה קצרה יותר או אם החליטה הכנסת על תקופה קצרה יותר טרם פדיעתה בדרך שהתקבלה הוראת ההתגברות, וניתן לשוב ולקבעה לתקופה נוספת אחת שלא תעלה על חמש שנים.

7. נוסח משולב – הדרכים לקביעת נוסח משולב של חוקים תיקבענה בחוק.

8. הארכת תוקפה של חקיקה - חוק או חקיקת משנה שתוקפם היה פוקע בתקופה שבין היום השמונים לפני יום הבחירות לכנסת לבין היום התשעים שלאחר יום הבחירות, יעמדו בתוקפם עד תום התקופה

האמורה, זולת אם נקבע אחרת בחוק.

9. חקיקת משנה – (א) חקיקת משנה היא הוראה הניתנת מכוח חוק, והיא בת פועל תחיקתי.

(ב) חוק יכול שיסמך את הממשלה, רשות מרשויות השלטון לחוקק

חקיקת משנה לשם ביצוע החוק או לעניין אחר שנקבע במפורש

בהסמכה שבחוק.

(ג) מי שהסמך לחוקק חקיקת משנה רשאי, אם הוסמך לכך במפורש

בחוק, לקבוע בה עונש מאסר שלא יעלה על שישה חודשים.

10. פיקוח הכנסת על חקיקת משנה – (א) הכנסת תפקח על חקיקת המשנה כפי שייקבע בחוק.

(ב) חקיקת משנה אשר קבועה בה עבירה, יסוד מיסודותיה

של עבירה, עונש בגין עבירה, או שדין הפרתה הוא

עונש, לאתיכנס לתוקף אלא אם כן אושרה, טרם

פרסומה, על ידי ועדה של הכנסת.

(ג) חקיקת משנה שעניינה מסים, אגרות, מלוות חובה

ותשלומי חובה אחרים כאמור בפרק משק המדינה

טעונה אישור מראש או בתוך התקופה הקבועה לכך

בחוק, בהחלטה של הכנסת או של ועדה צוועדותיה

שהכנסת הסמיכה לכך.

11. סדרי הגשה ודיון – הוראות בדבר סדרי ההגשה של הצעות חוק וסדרי בדיון בהן, ככל שלא

נקבע בחוקה, ייקבעו בחוק, בחקיקת משנה או בתקנון הכנסת.

12. פרסום – (א) חוקים וחקיקת משנה יפורסמו ברשומות ואול ניתן לקבוע בחוק כי בנסיבות

חריגות המצדיקות זאת תפטקסם חקיקת משנה ותובא לידיעת הציבור

בדרך אחרת.

(ב) נוסחם של חוקים וחקיקת משנה כפי שפורסם ברשומות הוא הנוסח המחייב.

(ג) הוראות בדבר סדרי הפרדום ותיקוני טעויות ייקבעו בחוק.

13. תחילה של חקיקה – (א) תחילתם של חוק וחקיקת משנה היא ביום פרסומם ברשומות,

זולת אם נקבעה בהם הוראה אחרת.

(ב) חקיקת משנה שתחילתה מוקדמת ליום פרסומם ברשומות לא

תיכנס לתוקף אלא אם כן אושרה, טרם פרסומה, על ידי ועדה של הכנסת.

פרק תשיעי = משק המדינה

1. תשלומי חובה – מסים, אגרות, מלוות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו [או יבוטלו]

לשיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או בחקיקת משנה מכוח הסמכה מפורשת בחוק.

2. נכסי המדינה - עסקאות בנכסי המדינה, רכישת זכויות וקבלת התחייבויות בשם המדינה ייעשו

בידי מי שהוסמך על כך בחוק או על פיו.

3. תקציב המדינה - (א) (1) תקציב המדינה ייקבע בחוק.

(2) התקציב יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות.

(ב) (1) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את הצעת חוק התקציב במועד שקבעה הכנסת או ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך אך לא יאוחר מתשעים יום לפני תחילת שנת הכספים.

(2) הצעת חוק התקציב תהיה מפורטת.

(3) הוראות הצעת חוק התקציב שעניינן הצעת התקציב המפורטת של משרד הביטחון ושל יחידות וגופים שייקבעו בחוק, שטעמים של ביטחון המדינה מצדיקים חיסוי הצעת התקציב המפורטת שלהם יונחו [במועד הנחת הצעת חוק התקציב על שולחן הכנסת] על שולחן ועדה מיוחדת לעניין זה, שתיקבע בחוק; הוועדה תאשר את ההצעה המפורטת ותניח אל שולחן הכנסת לקריאה שנייה ולקריאה שלישית [רק] את ההצעה לסכונן המוקצבים לסעיפי התקציב של משרד הביטחון ושל היחידות והגופים האמורים; על אף האמור בסעיף 11 לפרק החקיקה, לא תפורסם ברשומות ולא תונח על שולחן הכנסת ההצעה המפורטת [כאמור בפסקה זו], אלא ההצעה לסכומים המוקצבים לסעיפי התקציב של משרד הביטחון ושל היחידות והגופים האמורים.

(4) להצעת חוק התקציב יצורף אומדן המקורות למימונו.

(ג) התקופה לקבלת חוק התקציב תהיה -

(1) עד תום שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים.

(2) עד תום שלושה חודשים מיום תחילתה של שנת הכספים או עד תום

45 ימים ממיום כינון ממשלה, לפי המאוחר, אם התקיים אחד

מאלה אחרי המועד להגשת הצעת התקציב ועד תום שלושת

החודשים האמורים.

(א) נשיא המדינה פתח בהליכים להרכבת ממשלה חדשה לפי סעיף

26(א) לפרק הממשלה.

(ב) התקבל חוק להתפזרות הכנסת;

(ג) ראש הממשלה פרסם ברשומות צו לפיזור הכנסת.

(ד) התקיימו בחירות לכנסת.

(ד) במקרה הצורך רשאית הממשלה להגיש בתוך שנת הכספים הצעת חוק

תקציב נוסף [לאותה שנת התקציב].

(ה) נראה לממשלה כי חוק התקציב לא יתקבל לפני תחילת שנת הכספים, רשאית היא להגיש [פעם אחת] הצעת חוק תקציב ביניים.
(ו) שר האוצר יגיש לכנסת מדי שנה [לפני הנחת הצעת חוק התקציב של השנה הבאה] דין וחשבון על ביצוע תקציב המדינה.

4. תקציב רב שנתי – (א) הממשלה תכין לקראת כל שנת כספים תוכנית תקציב רב-שנתית שתכלול את הצעת התקציב לשנה הקרובה וכן תוכנית תקציב לשתי השנים הבאות.
(ב) הממשלה תניח על שולחן הכנסת את תוכנית התקציב הרב-שנתית ביחד עם הצעת חוק התקציב.
(ג) כל הצעת חוק תקציב שתגיש הממשלה לכנסת תתבסס על תוכנית התקציב הרב-שנתית שהוכנה והונחה על שולחן הכנסת לפי סעיף זה בשנה הקודמת.

5. אי קבלת חוק התקציב – (א) לא נתקבל חוק התקציב [או תקציב הביניים] לפני תחילתה של שנת הכספים, רשאים הממשלה, הכנסת [משרד] נשיא המדינה ומשרד מבקר המדינה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק השנים-עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה כפי שייקבע בחוק; לענין שעיף זה "התקציב השנתי הקודם" – סך כל ההוצאות שהיו מותרות להוצאה בשנת הכספים הקודם לפי כל דין.

(ב) כספים לפי סעיף קטן (א) ייועדו קודם כל לקיום התחייבויות מכוח החוק, חוזים ואמנות; ביתרה יהיה שימוש רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בתקציב השנתי הקודם.

6. מטבעות ושטרי כסף – קביעתם של מטבעות ושטרות שישמשו הילך חוקי יהיו בחוק וטביעת מטבעות והדפסת שטרי כסף שישמשו הילך חוקי וכן הוצאתם יהיו כפי שיקבע החוק.

פרק עשרי - הצבא

1. המהות – צבא-הגנה-לישראל הוא צבאה של המדינה.

2. כפיפות למרות אזורית – (א) הצבא נתון למרות הממשלה.

(ב) השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון.

3. ראש המטה הכללי - (א) הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי.
 (ב) ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון.
 (ג) ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי הצעת שר הביטחון.
4. חובת שירות וגיוס - החובה לשרת בצבא והגיוס לצבא ייקבעו בחוק או בחקיקת משנה מכוח הסמכה מפורשת בחוק.
5. הוראות ופקודות בצבא - הסמכות להוציא הוראות ופקודות המחייבות בצבא תיקבע בחוק או בחקיקת משנה/לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת בו.
6. הקמת כוח צבאי אחר - אין להקים או לקיים כוח מזויין מחוץ לצבא-הגנה-לישראל אלא על פי חוק.

פרק אחד-עשר

1. סמכות לחתום על אמנות - הסמכות לחתום בשם המדינה על אמנה נתונה לממשלה; "אמנה" – הסכם או התחייבות בין-לאומיים, שנערכו בכתב, הכפופים למשפט הבינלאומי; יהא כינויים אשר יהיה בין מדינת ישראל לבין מדינת חוץ או ארגון בין מדינות, או בין מדינת ישראל לבין גורם חוץ שנקבע בחוק.
2. אישור אמנות - (א) אמנה שהיא אחד מאלה לא תיחתם על ידי הממשלה אלא לאחר שאושרה על ידי הכנסת בהחלטה:
- (1) היא קובעת או משנה את גבולות המדינה או שיש בה עניין מדיני מיוחד;
 - (2) היא אמנה רב צדדית שעיקרה זכויות האדם;
 - (3) יש בה עניין ביטחוני מיוחד או שהיא מאפשרת הכנסת כוח צבאי זר לתחומי המדינה;
 - (4) יש בה עניין כלכלי מיוחד;
 - (5) יישומה מחייב חקיקה של הכנסת;
 - (6) יש בה הצטרפות של המדינה לארגון ביו-מדינותי [או בינלאומי] או הכפפה של המדינה לסמכות שיפוט זרה/בינלאומית.
- (ב) בחוק ייקבעו הוראות בעניין אישור אמנה בידי ועדה של הכנסת או חילק ממנה מטעמי סודיות בשל עניין חיוני של המדינה.
- (ג) הוראות סעיף זה יחולו על הצטרפות לאמנה, ועל פרישה מאמנה שאושרה על ידי הכנסת.
- (ד) ניתן לקבוע בחוק סוגים נוספים של אמנות שלא יחייבו את מדינת ישראל אם לא
- (ה) אושרו בידי הכנסת לפני חתימה עליהן, אשרורן, או קיבולן בדרך אחרת בידי הממשלה; חוק כאמור יקבע גם את דרך האישור.

3. עליונות החוקה – לא תיחתם ולא תאושר אמנה הסותרת את החוקה.

4. פרסום אמנות – אמנה שקובלה על ידי המדינה תפורסם ברשומות למעט אמנה שיש לשמרה בסוד בשל עניין חיוני למדינה.

פרק שניים עשר – שעת חירום

1. הכרזת מצב חירום – (א) ראתה הבכנסת שקיים במדינה מצב של חירום רשאית היא

ביוזמתה או על פי הצעת הממשלה, להכריז על מצב חירום.

(ב) תקופת תוקפה של ההכרזה תהא כפי שנקבע בה, אך לא תעלה על

שנה; הכנסת רשאית לחזור ולהכריז על מצב חירום כאמור.

(ג) ראתה הממשלה שקיים במידנה מצב של חירום ושעקב דחיפות

העניין יש להכריז על מצב חירום עוד לפני שניתן לכנס את

הכנסת, רשאית היא להכריז על מצב חירום; תוקפה של ההכרזה

יפקע כעבור שבעה ימים מיום נתינתה, אם לא אושרה או בוטלה

קודם לכן על ידי הכנסת בהחלטה של רוב חבריה; לא התכנסה

הכנסת, רשאית הממשלה לחזור ולהכריז על מצב חירום כאמור

בסעיף קטן זה.

(ד) הכרזות הכנסת או הממשלה על מצב חירום יפורסמו ברשומות; לא

ניתן לפרסם הכרזה על מצב החירום ברשומות, תפורסם ההכרזה

בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שתפורסם ברשומות מיד כשניתן

יהיה לעשות כן.

(ה) הכנסת רשאית, בכל עת, לבטל הכרזה על מצב חירום; הודעה על

הביטול תפורסם ברשומות.

2. התקנת תקנות שעת חירום – (א) במצב חירום רשאית הממשלה להתקין תקנות שעת חירום

כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה

והשירותים החיוניים; תקנות שעת חירום יונחו על שולחן

ועדה מוועדות הכנסת שהכנסת הסמיכה לכך סמוך ככל האפשר

לאחר התקנתן.

(ב) ראה ראש הממשלה כי לא ניתן לכנס את הממשלה וכי קיים

צורך דחוף וחיוני להתקין תקנות שעת חירום, רשאי הוא

להתקין או להסמך שר להתקין.

(ג) תקנות שעת חירום כוחן יפה לשנות כל חוקף להפקיע זמנית

את תוקפו או לקבוע בו תנאים, וכן להטיל או להגדיל מסים

או תשלומי חובה אחרים, והכל אם אין הוראה אחרת בחוק.

- (ד) אין בכוחן של תקנות שעת חירום למנוע פניה לערכאות, קבוע ענישה למפרע או להתיר פגיעה בכבוד האדם.
- (ה) לא יותקנו תקנות שעת חירום ולא יופעלו מכוחן הסדריים, אמצעים וסמכויות, אלא במידה שמצב החירום מחייב זאת.
- (ו) תוקפן של תקנות שעת חירום יפקע כעבור שלושה חודשים מיום התקנתן, זולת אם בוטלו על ידי הכנסת בחוק או בהחלטה [של רוב חברי הכנסת].
- (ז) תקנות שעת חירום ייכנסו לתוקף עם פרסומן ברשומות; לא ניתן לפרסמן ברשומות, הן יפורסמו בדרך מתאימה אחרת, ובלבד שיפורסמו ברשומות מיד כשניתן לעשות כן.
- (ח) חדל מצב החירום להתקיים, יוסיפו תקנות שעת חירום להתקיים לתקופת תוקפן אך לא יותר מ-60 ימים מסיום מצב החירום.
- (ט) על תקנות שעת חירום לא יחולו הוראות סעיף 8(ג) לפרק החקיקה (או: הוראות סעיפים 9(ב), 11(א), 11(ב) לפרק החקיקה).

פרק שלושה-עשר: תיקון החקיקה

1. תיקון החוקה - הסמכות לתיקון החוקה נתונה לכנסת.
2. הצעה לתיקון החוקה – (א) הצעה לתיקון החוקה תוגש לכנסת על ידי ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, הממשלה או 40 חברי כנסת.
- (ב) הצעה לתיקון החוקה של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת או של הממשלה תפורסם ברשומות ותונח על שולחן הכנסת.
- (ג) הצעה לתיקון החוקה של 40 חברי כנסת תובא לדיון מוקדם במליאת הכנסת; החליטה הכנסת לאשר את ההצעה, היא תועבר לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת; אושרה ההצעה בוועדה או שדחתה המליאה את הצעת הוועדה שלא לאשר את ההצעה, תפורסם ההצעה ברשומות בנוסח שתקבע הוועדה ותונח על שולחן הכנסת.
3. שלבי החקיקה של תיקון לחוקה – (א) תיקון לחוקה יתקבל בארבע קריאות בכנסת.
- (ב) תיקון לחוקה יתקבל בקריאה ראשונה ובקריאה שניה בכנסת ברוב קולות של חברי הכנסת שהצביעו, והנמנעים

לא יבואו במניין.

(ג) תיקון לחוקה יתקבל בקריאה השלישית בכנסת בקולותיהם של רוב חברי הכנסת לפחות.

(ד) תיקון לחוקה יתקבל בקריאה רביעית בכנסת, בנוסח שאושר בקריאה השלישית, בקולותיהם של שבעים חברי כנסת לפחות; הקריאה הרביעית תהיה בישיבת הכנסת שנועדה לעניין זה בלבד ואשר תיערך אחרי תום 180 יום מיום הקריאה השלישית.

4. סדרי הגשה ודיון - הוראות בדבר סדרי ההגשה של הצעות לתיקון בחוקה וסדרי הדיון בהן ככל שלא נקבעו בחוקה, ייקבעו בחוק, בחקיקת משנה או בתקנון הכנסת.

5. פרסום - הצעות לתיקון החוקה ותיקוני החוקה יפורסמו ברשומות; נוסחו של תיקון החוקה כפי שפורסם ברשומות הוא הנוסח המחייב.

6. תחילה - תחילתו של תיקון לחוקה היא ביום פרסומו ברשומות, זולת אם נקבעה בו הוראה אחרת.

7. תיקונים בחוקה בתקופת המעבר - (א) בתקופת המעבר יקראו בסעיף 3(ד), במקום "בקולותיהם של שבעים חברי הכנסת לפחות", "בקולותיהם של רוב חברי הכנסת לפחות" ובסופו יבוא "אלא אם כן החליטה הכנסת בקולותיהם של רוב חבריה, אחרי הקריאה השלישית, כי הקריאה הרביעית תתקיים במועד מוקדם יותר, כפי שתקבע".

(ב) בסעיף זה "תקופת המעבר" - תקופה שתחילתה ביום תחילתה של החוקה וסופה במועד שבו תחליט הכנסת, ברוב של שבעים חבריה, בישיבה שנועדה לעניין זה בלבד, כי תמה תקופת המעבר.

פרק ארבעה-עשר - הוראות שונות

1. שמירת דינים - (א) אין בחוקה כדי לפגוע בתוקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתה; אלא אם כן נאמר בה אחרת.

(ב) חוק שהיה קיים ערב תחילתה של החוקה, יעמוד בתוקפו אף אם הוא סותר חוק-יסוד שהיה קיים ערב תחילתה של החוקה, אלא אם כן

נקבע בחוק-היסוד האמור, כי שינויו או פגיעה בזכויות לפיו יהיו בתנאים שנקבעו בלבד, והחוק הסותר אינו עומד בתנאים אלה.

נספח מס' 2

שובה של הדמוקראטיה הישירה

לאט לאט ומבלי משים אנו חווים מהפך במבנה המסורתי של העשייה הדמוקראטית: בפרק הראשון בספר עסקנו במשמעות הריבונות במובנה הטריטוריאלי, ובהתאם לכך פרטנו את הרכיבים השונים של הריבונות הזאת בתחום החקיקה, הביצוע, השפיטה וכיו"ב. קיבלנו את

התיזה של "האמנה החברתית" כפי שפרטו אותה הוגי הדעות: ג'ון לוק (1623 – 1704); תומס הובס (1588 – 1679); ז'ן ז'ק רוסו (1712 – 1778) וחבריהם. העלינו על נס את התיזה הבלתי מוכחת הזאת, שבני אדם חופשיים התאגדו יחד אי שם בנבכי ההיסטוריה, ובחרו להם נציגים שישלטו מטעמם.

ההסבר המהותי הראשון לתיזה הזאת, היה הרצון לנתק את השלטון שהיה בידם של המלכים והנסיכים, מההילה הדתית שהעטירו עליו כדי להבטיח בכך את זכותם להוריש את המלוכה לצאצאיהם. אלה עשו זאת כדי להעמיק את אחיזתם בנתיניהם מכוחן של "שתי החרבות" זו החילונית וזו הדתית (על פי משנתו של האפיפיור גלסיוס הראשון – נפטר ב-496*). הטיעון של הוגי הדעות הללו בדבר קיומו של ריבון, הוא העם, ועל העברת הסמכות הריבונית למושל נבחר – נועדה לקעקע את הגישה שזכותם של השליטים למשול ולהעביר את שלטונם לצאצאיהם מכוחה של סנקציה דתית או של כל סנקציה אחרת, וכי הריבון האמיתי הוא העם ולא מסורת ההורשה של המלוכה כצו אלוהי.

בתחום הזה היה הישגם של הוגי הדעות הללו מכריע, וסלל את הדרך לדמוקרטיה אמיתית כפי שאנו מכירים אותה היום. אולם הוא לא פתר את שתי הבעיות המהותיות של הממשל הדמוקרטי:

- בראש ובראשונה, אורח התנהגותם של הנציגים הנבחרים לאחר שנבחרו ונטלו מהריבון (העם) את כוח ריבונו. למספר שנים נקוב (אורך הקדנציה שלהם). אורח התנהגות כזה, זכה לפירוט נרחב בספרו של ניקולו מקיאוולי (1469 – 1527) - "הנסיך", והוא ממשיך עד היום כדוגמת הסתאבותם של נציגים נבחרים כמו שאבס נשיא וונצואלה או ברלסקוני ראש ממשלת באיטליה.

(* תורת "שתי החרבות" נוסחה לראשונה על ידי האפיפיור גלסיוס, שקבע כי שי חרב שמימית – אלוהים/דת; וחרב ארצית – קיסר/מדינה. החרבות מקבילות ואין האחת פולשת לתחומה של השנייה. כשהנצרות התעצמה החלו האפיפיורים לטעון כי הדת היא מעל הקיסר. עוד יותר מאוחר טענו הוגי הדעות הדתיים כי שתי החרבות מצויות אצל האפיפיור, והוא המפקיד את החרב הארצית, חרב החולין, בידו של הקיסר כפיקדון זמני.

- העברת הריבוניות לנציגים נבחרים (גם באורח דמוקרטי מלא) לא פתרה את אי יכולתם הפיזית או ההשכלתית של ההמונים הריבוניים לקחת חלק בשיקולים המביאים את נציגיהם הנבחרים לקבל החלטות או לחוקק חוקים. כל מה שיכול הריבון המודרני לעשות הוא לומר "כן" או "לא" למי שמעמיד את עצמו לבחירה כנציג.

- אולם בעוד הריבון (העם) יכול להשפיע על זהות נבחרי פנים בארבע שנים (או כל פרק זמן הקבוע בחוקה), הפכו הנבחרים ליעד הסתערות של בעלי אינטרסים עשירים, בצורת לוביסטים המשפיעים ישירות על הנבחרים. השפעה כזאת, גם אם היא מבוקרת על ידי החוק (כפי שמחייב למשל "חוק הלוביסטים" במדינת ישראל), לובשת צורה של עיוות שיקול הדעת של הנציג הנבחר, מכוחם של גורמי השפעה שונים שעיוות השוחד הוא אחד מהם.
- הסיבות להעדר יכולת כזאת של ההמון הריבון ברורים ומפורטים כדלהלן:
- אין אפשרות פיזית לשאול את דעתו של כל אזרח ואזרח במדינות בעלות אוכלוסיות של עשרות ומאות מיליוני אזרחים. השיטה הקרובה ביותר להתייעצויות עם הריבון היא שיטת משאלי העם, ובעיקר של אזורים קטנים כמו הקאנטונים בשווייץ. אולם גם כאן הבעיות העומדות להכרעה מחייבות תשובות לאקוניות של **כן ולא**.
- קיימות הרבה החלטות המחייבות סודיות מירבית ולכן אי אפשר לפרטן בציבור.
- מלאכת הממשל היא מסובכת ומורכבת, ואפילו השליטים (הנציגים) עצמם לא מתמצאים בכל פרטי ההחלטות, אלא סומכים על מומחים המבררים להם את התבן מן המוץ. אין כל אפשרות להעמיד שירותים כאלה לרשות האזרחים, אם כי חלק מכך נעשה באמצעות התקשורת.
- למרבית האזרחים חסרה ההשכלה והידע המאפשרים להם לעסוק בנושאים העומדים על הפרק ולגבש דעה מוסמכת. זאת ועוד: מדרך הטבע טיבן של החלטות ממלכתיות שהן פוגעות בחלקים של האוכלוסייה, ולכן חוות דעתם לא תהיה אובייקטיבית, גם אם נצליח להגיע פיזית לכלל האוכלוסייה ולשאול את דעתה.
- את הניסיון לשלב את הריבון בתהליכי קבלת ההחלטות ובמעקב אחר ביצועם הנאות, עשו לראשונה אזרחי המדינות-ערים (הפוליס) ביוון, כבר כ-500 שנה לפני הספירה. מלאכת העשייה הדמוקרטית הייתה קלה יחסית באותם הימים, שכן עם הגוף הריבוני באותן ערים, נמנו רק הגברים האזרחים, ואילו לנשים ולעבדים לא הוענק מעמד של אזרח. מספרם הממוצע של האזרחים בכל פוליס לא עלה על 10,000 – 12,000 איש. את אלה ניתן היה לרכז בכיכר העיר ולהעלות לדיון נושאים מדיניים וכלכליים, שהיו מוכרעים בו במקום.
- על הנציגים הנבחרים של הפוליס, אלה שנבחרו לנהל את המדינה, להוביל את צבאה למלחמה וכיו"ב, הוטלו תפקידי הביצוע של ההחלטות. עם כל היות השיטה דמוקרטית לעילה ולעילה, היו בה פגמים רבים:
- תיפקודה של המדינה-העיר היה אטי ומסורבל, על כי היה על בעלי התפקידים לסייל את מהות ההחלטות שנתקבלו (לא תמיד באותו נוסח) כדי שיוכלו לבצען.

- האספות הכלליות הללו נפלו לא אחת קורבן לנואמים מבריקים, אך לא תמיד צודקים- של **הדמוגוגים** (*).

- כמו כן, האספה הכללית הזאת נטלה לעצמה את כל סמכויות הממשל: חקיקה, ביצוע ושיפוט – בעת ובעונה אחת.
- מסתבר כי השיטה המיוחסת הזאת של דמוקראטיה ישירה לא יכלה להחזיק מעמד עקב הסיבות המפורטות לעיל, ונדרשו למעלה מ-2,200 שנה עד שרעיון האמנה החברתית הביא להתפשטות של רעיון שלטון הנציגים הנבחרים במערכת הפוליטית המודרנית.
- לאור הערות הביקורת שפורטו לעיל על השיטה של שלטון הנציגים, אנו מגיעים למסקנה כי אף שיטה זו איננה כליל השלמות, או כפי שניסח זאת וינסטון צ'רצ'יל: שיטת שלטון הנציגים היא השיטה הפחות רעה מכל יתר שיטות הממשל. ואכן כרגע אין באופק שיטה יעילה וטובה יותר למתן ביטוי לרצון העם (הריבון) מאשר שיטת הבחירה של נציגים בצורה הדמוקרטית ביותר. אומנם קיימים סוגי הידברות בין העם לנציגיו גם בתקופות שבין בחירות לבחירות, כמו למשל:
- מכתבים לנציג של אזור הבחירה (בבחירות רוביות) על ידי תושבי האזור.
 - פרסומים באמצעי התקשורת, של אזרחים ושל עיתונאים: ביקורת על החלטות הממשל, דברי שבח, שאלות הדורשות תשובה.
 - הרצאות ומפגשים ישירים עם נבחרים.
 - מחאות בצורה של הפגנות, שביתות, לחצים חברתיים ופוליטיים על הנבחרים ואיומים בהפסקת תמיכה כספית או תמיכה ארגונית בבחירות הבאות וכו'.
 - ארגון פניות המוניות לנבחרים אם באמצעות הדואר ואם באמצעות הצפת הטלפונים וה-E-MAIL שלהם.
- אולם כל האמצעים הללו ודומיהם אינם מייצגים את מכלול ציבור הבוחרים (הריבון) אלא בעיקר יחידים שאיכפת להם; קבוצות שנפגעות מהמשטר או ממדיניותו; קבוצות המעוניינות פוליטית להחליש את המשטר הקיים ולבוא במקומו; הוגי דעות ומתקני-עולם, המבקשים לתקן את אורח התנהלותו של המשטר וכיו"ב.
- לכן נוהגים אנשי ממשל כמו גם מדענים לומר כי משאל העם הנאמן ביותר הוא מערכת הבחירות. אולם גם בתחום זה נבעו ומתפתחות פרצות רבות:
- אחוז קטן והולך של הציבור המוכן להגיע לקלפי ולהצביע, לעתים אפילו פחות מחמישים אחוז.
 - בערות, אי-ידיעה של קרוא וכתוב, אמונות תפלות, השפעה דתית, השפעה מאגית של דמאגוגים, רכישת קולות בכסף או באיומים, כל אלה מנטרלים או מעוותים את רצונו של הריבון הבוחר ואת שיקול דעתו האובייקטיבי.

- ישנן שיטות בחירות המעוותות גם הן את רצונו המלא של הריבון הבוחר, כמו אחוז חסימה של 10% הנהוג בטורקיה והמונע מחלק נכבד של ציבור הבוחרים מלהגיע לכלל ביטוי דמוקראטי; בחירות רוביות ("המנצח לוקח את כל הקופה") הנוטלות לעתים מ-49% מכלל הבוחרים את זכות ההכרעה; ואף מקרים בהם מיעוט של מצביעים מצליח להגיע לרוב במניין הנציגים בבית הנבחרים או אף מכריע לטובתו של נשיא (כפי שקרה במניין הקולות בבחירות בשנת 2000 בין בוש הבן לבין אל גור, שהסתיים בעודף של 600 אלף קולות לטובתו של גור) למרות שזכה במיעוט הקולות של ציבור הבוחרים.
- בשנת 2008 החלה תמורה מרחיקת לכת ביחסים שבין ציבור הבוחרים (הריבון) לבין נבחריו הפוטנציאליים: ברק אובמה הפעיל את האינטרנט לא רק לשם הפצת מיילים חד צדדיים לציבורי בוחרים, אלא גם לשם דיאלוג עמם ואף לשם קבלת משוב בצורה של זרם (בן מיליונים) של תרומות קטנות, והתגייסות מקבלי המיילים להתרמת בוחרים נוספים ושכנועם להצביע בעדו.
- בכך נפטר אובמה באחת מהמגבלות של קבלת תרומות גדולות (ומחייבות) המוטלות על המתמודדים מצד אחד, וגיוס מקיף וזול של תומכים ששמותיהם וכתובותיהם נותרו כנכסי צאן ברזל בידיו של מטה הבחירות, לשם שימוש חוזר לכל מיני מטרות בעתיד. עד כדי כך גדול היה הסכום הכספי שזרם לקופתו של אובמה, שהוא יכול היה להרשות לעצמו לכסות את חוב הבחירות של המתמודדת הדמוקראטית העיקרית נגדו – הילארי קלינטון, בסך של 30 מיליון \$ ובכך לזכות בתמיכתה החשובה ובגיוס המפלגה כולה מאחוריו. צעד כזה היה קריטי ביותר שכן הוא עזר לסלק את שארית ההתנגדות לו במפלגה הדמוקראטית, על רקע צבע עורו.
- לא עבר זמן רב ושוב פרצה לתודעת הציבור העוצמה האדירה של מיליוני אנשים, המתקשרים ומתוועדים זה לזה באמצעות הרשתות החברתיות.
- לפני שנעבור לניתוח המשמעות של פלישתה של הטכנולוגיה האינטרנטית לתחום הממשל והדמוקרטיה, מן הראוי שנתוודע להיקף חדירתה לפלחי האוכלוסייה השונים בעולם:

שם הרשת	מספר המשתמשים במיליונים
Facebook	700
Qzone	לדוברי סינית 480

(* בתואר דמוגוג מכנים כיום אדם המנצל את המוני העם עקב שליטתו ברזי הנאום, כדי להביא לעצמו תועלת אישית תוך הסתה ושימוש בתכסיסים בלתי הוגנים וניצול דעות קדומות (עפ"י שלום אורן, "גלובס", 10 במרס 2002).

Twitter	200
Habbo	לבני נוער 200
Renren	פייסבוק הסינית לסטודנטים 160

119	Badoo	באירופה ובאמריקה הלטינית
117	Bebo	נוסד בבריטניה
110	Vkontakte	לדוברי רוסית
100	Linked in	רשת עסקית
100	Myspace	
100	Orkut	נפוצה בהודו ובברזיל
2,386	-	סך הכול: מיליון!!!!

(המקור: ספי קרופסקי, מוסף הארץ-השבוע, 1 ביולי 2011)

זהו כוח אנושי ואלקטוראלי אדיר, שלא היה כמותו מעולם. הוא חולל את "האביב הערבי" בטוניס, מצרים, לוב, תימן, סוריה ובחריין – וזאת דווקא תחת משטרים אוטוקראטיים שלא מהססים לירות כדי להרוג בבני עמם; והוא עתיד להשפיע במדינות אוטוקראטיות נוספות. שכן ברגע שההמונים המפגינים אינם נרתעים יותר לנוכח סכנות ההרג מירי חיילי הממשלה, אין בידי המשטרים הללו מה לעשות אלא להיכנע.

לענייננו, כשמדובר במשטרים הדמוקראטיים, מהווה ההתפתחות הנוספת הזאת תמורה מרחיקת לכת, ולא רק בתחום גיוס תומכים או באיסוף כספים: הרשתות הללו והנוספות הקמות כמעט מדי יום ביומו, הופכות לכוח משפיע ששום ממשלה דמוקרטית לא יכולה יותר להתעלם ממנו. ניתן עתה לארגן שביתות המוניות (הרבה יותר משביתת הקוטג' בישראל), עצומות הנתמכות על ידי מיליוני אזרחים, דרישות להימנע מחקיקה מסוימת או הדורשות חקיקה חדשה; דרישות לחנינה או לחילופין להחמרת העונש וכמובן עריכת משאלי דעת קהל תמידיים הן על ידי הממשלות והן על ידי יזמים חוץ-ממשלתיים – כל אלה מעמידים לרשות הריבון (העם) כלי אולטימטיבי באמצעותו הוא יכול להתערב, התערבות של ממש בשיקולי השלטון, באינטרסים שלו או בצרכים שאינם באים על סיפוקם על ידי המשטר – וכל זאת בין בחירות לבחירות.

נותרת עדיין הבעיה של קבלת הידע על הנעשה בחוגי הממשל (בית הנבחרים והממשלה על כל זרועותיה כולל השלטון המקומי). הדרישה לשקיפות פעולותיהם של המוסדות הללו, גם אם היא נענית, אין בה ערובה שהקהל יתמצא בים הנתונים והמספרים ששקיפות כזאת יכולה להציע. דוגמה לכך הם הדו"חות של מבקר המדינה המחייבים השקעה של עמל רב של אנשי התקשורת כדי לבור מתוך אלפי הדפים את אותם האירועים הנראים להם כשובים. הקהל הרחב פשוט אינו בנוי לקריאה ולהתוועדות למכלול הממצאים הרבים, ונוסף לכך אין הוא ערוך מבחינה ארגונית להפוך את הממצאים השליליים לתנועת מחאה בעלת השפעה או איום על הממשל. נוסף לכך מספר המתעניינים (ובהם כל קוראי העיתונים) בנושאים הללו מהווים מיעוט קטן בקרב האוכלוסייה ונעדרי מסה חברתית המסוגלת להפוך את אי שביעות רצונם

לתנועה משפיעה.

זאת ועוד : מרבית הציבור איננו מסוגל להבין את הבעיות העומדות על הפרק ואת משמעותן היישומית של ההחלטות שקיבלו המוסדות השליטים בכל תחום ותחום. **גם בתחום זה מסוגלת**

הטכנולוגיה המודרנית לתת מענה מעשי :

כך לדוגמה בישראל, שוקדת קבוצה של עשרות מומחי מחשב מתנדבים, על פיתוח מאגרי מידע מורכבים אותם הם הופכים לנגישים לציבור הרחב ללא תשלום. המדובר במידע העצום המיוצר על ידי הכנסת, במליאה ובוועדות, במידע המיוצר על ידי הממשלה ומשרדיה, הרשויות המקומיות וזרועות שלטוניות נוספות. חשיפת המידע בצורה עממית ומובנת לכול, תעצים את האזרחים, תשפר את תפקודם של נבחרי הציבור ואת השירות לאזרח. כך למשל, במשרד ראש הממשלה קיים אגף שלם שתפקידו לקבל את דו"חות מבקר המדינה ולשקוד על תיקוני הפגמים שנתגלעו. הוא מפיק גל שנה דו"ח לא פחות עבה מהדו"ח של מבקר המדינה, ובו דיווח על תיקונים שבוצעו או כאלה שמחכים עדיין לביצועם. כמובן שאיש לא מתיישב כדי לעשות השוואות בין שני הדו"חות ולהעמיד את הלקחים הנובעים מהשוואה כזאת לרשות הציבור הרחב – הריבון.

קבוצת המתנדבים השיקה אתר בשם "התקציב הפתוח", המפשט את תקציב המדינה ומאפשר לערוך ניתוחים ומעקב אחר ביצוע התקציב; אתר נוסף הוא "כנסת פתוחה" המעביר נתונים מאתר הכנסת ומציג אותם בצורה ידידותית ונוחה לעיבוד, כגון: מידע משעון הנוכחות של הח"כים ופרוטוקולים משיבות המליאה והוועדות. התפתחות כזאת, נמצאת בינתיים בראשיתה, שכן נושא השקיפות לא יכול להיות אופטימאלי כאשר חלקים גדולים של הפעילות חייבים להישאר חסויים מסיבות שונות (אגב – לא תמיד מוצדקות...). כמו כן אין טעם בפרסום מיליארדי מילים ומיליוני מסמכים אם אין מי שיעבד אותם ויהפוך אותם לידידותיים לקורא הפשוט.

לסיכום : מלאכת העברת המידע ומידת השקיפות של הפעילות הממשלתית, נמצאת עדיין בחיתוליה כמו גם היכולת לארגן מחנות של אזרחים הרוצים לממש את זכויותיהם או את נטיות ליבם באמצעות התארגנות וירטואלית המסוגלת לאיים על המשך שלטונו של הממסד הקיים. אולם העולם הווירטואלי החדש כבר קיים והוא נמצא מאחורי דלתה של הדמוקרטיה הקלאסית. מן ההכרח לזהות אותו, ללמוד אותו ולהכין את הכלים המתאימים לשילובו במערכת השלטונית העתידה, תוך הבטחת העקרונות הדמוקרטיים שליווה לא ינוס גם בסיטואציה העתידית של העולם הווירטואלי.



חוק בנק ישראל, התש"ע-2010*

פרק א': פרשנות

הגדרות

1. בחוק זה –

"הבנק" – בנק ישראל;

"גוף פיננסי" – כל אחד מאלה:

- (1) תאגיד בנקאי ותאגיד עזר;
- (2) קופת גמל או חברה מנהלת כהגדרתן בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005¹;
- (3) מבטח כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981²;
- (4) קרן להשקעות משותפות בנאמנות כהגדרתה בחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994³;
- (5) מנהל תיקים כהגדרתו בחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995⁴;
- (6) חבר בורסה בהתאם לתקנון הבורסה כמשמעותו בסעיף 46 לחוק ניירות ערך;
- (7) מסלקה כהגדרתה בסעיף 50א לחוק ניירות ערך;
- (8) חברת הדואר;
- (9) גוף אחר המספק שירותים פיננסיים, שקבע הנגיד, בצו, באישור הוועדה;

* התקבל בכנסת ביום א' בניסן התש"ע (16 במרס 2010); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הממשלה – 485, מיום י"ט בשבט התש"ע (3 בפברואר 2010), עמ' 374.

¹ ס"ח התשס"ה, עמ' 889.

² ס"ח התשמ"א, עמ' 208.

³ ס"ח התשנ"ד, עמ' 308.

⁴ ס"ח התשנ"ה, עמ' 416.

"הוועדה" – הוועדה המוניתרית כמשמעותה בסימן א' לפרק ד';

"הוועדה לאיתור מועמדים" – הוועדה לאיתור מועמדים שהוקמה לפי סעיף 33;

"הוועדה לבדיקת מינויים" – הוועדה שהוקמה לפי סעיף 18 ב לחוק החברות הממשלתיות, בשינויים כאמור בסעיף 60א(ב) לחוק החברות הממשלתיות;

"ועדת הביקורת" – ועדת הביקורת שמונתה לפי סעיף 23;

"חברת הדואר" – החברה, כהגדרתה בחוק הדואר, התשמ"ו-1986⁵ (להלן – חוק הדואר), בנותנה את השירותים הכספיים כהגדרתם בחוק הדואר, מטעם החברה הבת כמשמעותה בסעיף 88א לחוק הדואר;

"חוק הביקורת הפנימית" – חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992⁶;

"חוק הבנקאות (רישוי)" – חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981⁷;

"חוק החברות" – חוק החברות, התשנ"ט-1999⁸;

"חוק החברות הממשלתיות" – חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975⁹;

"חוק מבקר המדינה" – חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]¹⁰;

"חוק ניירות ערך" – חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968¹¹;

"חוקי הבנקאות" – חוק הבנקאות (רישוי), פקודת הבנקאות, 1941¹², וחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981¹³;

"המדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה;

⁵ ס"ח התשמ"ו, עמ' 79.

⁶ ס"ח התשנ"ב, עמ' 198.

⁷ ס"ח התשמ"א, עמ' 232.

⁸ ס"ח התשנ"ט, עמ' 189.

⁹ ס"ח התשל"ה, עמ' 132.

¹⁰ ס"ח התשי"ח, עמ' 92.

¹¹ ס"ח התשכ"ח, עמ' 234.

¹² ע"ר 1941, תוס' 1, עמ' (ע) 69, (א) 85.

¹³ ס"ח התשמ"א, עמ' 258.

"המועצה" – המועצה המינהלית כמשמעותה בסימן ב' לפרק ד';

"מטבע" – כאמור בסעיף 1 לחוק מטבע השקל החדש, התשמ"ה-1985¹⁴;

"מטבע חוץ" – שטרי כסף או מעות שהם הילך חוקי במדינת חוץ ואינם הילך חוקי בישראל;

"המשנה לנגיד" – המשנה לנגיד שמונה לפי סעיף 8;

"הנגיד" – נגיד הבנק שמונה לפי סעיף 6;

"רשות ניירות ערך" – כמשמעותה בסעיף 2 לחוק ניירות ערך;

"רשות פיקוח" – כל אחד מאלה, לגבי הגופים הפיננסיים המפוקחים על ידו:

(1) הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר;

(2) רשות ניירות ערך;

(3) שר התקשורת, לעניין חברת הדואר;

"תאגיד בנקאי" ו"תאגיד עזר" – כהגדרתם בחוק הבנקאות (רישוי).

פרק ב': בנק ישראל, מטרותיו, תפקידיו ועצמאותו

2. (א) בנק ישראל הוא תאגיד.
האורגנים שלו
ומקום מושבו

(ב) לבנק יהיו ועדה מוניתרית, מועצה מינהלית ונגיד.

(ג) מקום מושבו של הבנק יהיה בירושלים, והוא רשאי לפתוח סניפים ונציגויות בכל מקום אחר.

3. (א) מטרותיו של הבנק הן:

(1) לשמור על יציבות מחירים, וזאת כמטרה מרכזית;

¹⁴ ס"ח התשמ"ה, עמ' 216.

(2) לתמוך במטרות אחרות של המדיניות הכלכלית של הממשלה, במיוחד צמיחה, תעסוקה וצמצום פערים חברתיים, בתנאי שלדעת הוועדה לא תהיה בכך פגיעה בהשגת יציבות המחירים לאורך זמן; לעניין זה, "יציבות מחירים לאורך זמן" – מצב שבו צופה הוועדה, על בסיס המדיניות המוניטרית שקבעה, ששיעור האינפלציה יהיה בתחום יציבות המחירים שנקבע כאמור בסעיף קטן (ב), בתוך תקופה שלא תעלה על שנתיים;

(3) לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה.

(ב) הממשלה, בהתייעצות עם הנגיד, תקבע את תחום יציבות המחירים לעניין סעיף קטן (א)(1).

תפקידי הבנק 4. תפקידיו של הבנק הם:

(1) לנהל את המדיניות המוניטרית;

(2) להחזיק את יתרות מטבע החוץ של המדינה ולנהלן;

(3) לתמוך בפעילות הסדירה של שוק מטבע החוץ בישראל;

(4) לשמש בנקאי של הממשלה;

(5) להסדיר את מערכות התשלומים והסליקה במשק, במטרה להבטיח את יעילותן ויציבותן, לרבות בהתאם לחוק מערכות תשלומים, התשס"ח-2008¹⁵;

(6) להנפיק מטבע, להסדיר את מערכת המזומנים במשק ולכוונה;

(7) לקיים את הפיקוח וההסדרה של מערכת הבנקאות על פי סמכויותיו לפי חוקי הבנקאות ולפי כל דין אחר.

עצמאות הבנק 5. הבנק יהיה עצמאי בבחירת פעולותיו ובהפעלת סמכויותיו לשם השגת מטרותיו ולמילוי תפקידיו.

פרק ג': הנגיד והמשנה לנגיד

הנגיד 6. הנגיד ימונה בידי נשיא המדינה לפי המלצת הממשלה.

תפקידי הנגיד 7. (א) הנגיד ינהל את הבנק ויכהן גם כיושב ראש הוועדה וכחבר המועצה.

¹⁵ ס"ח התשס"ח, עמ' 184.

- (ב) הנגיד ישמש יועץ לממשלה בעניינים כלכליים, לרבות לעניין צמצום פערים חברתיים וצמצום אי-שוויון בחלוקת ההכנסות בחברה.
8. המשנה לנגיד ותפקידיו
- (א) הממשלה תמנה, לפי המלצת הנגיד, משנה לנגיד.
- (ב) הנגיד יקבע את תפקידיו של המשנה לנגיד.
- (ג) המשנה לנגיד יהיה חבר בוועדה ובמועצה.
9. מילוי מקומו של הנגיד
- נבצר מהנגיד למלא את תפקידיו או חדל הנגיד לכהן בתפקידו, ימלא המשנה לנגיד את מקומו של הנגיד ויהיה מוסמך להשתמש בסמכויותיו, כל עוד נמשכת הנבצרות או לא מונה נגיד חדש, לפי העניין.
10. תקופת כהונה
- (א) הנגיד ימונה לתקופה של חמש שנים, וניתן לשוב ולמנותו לתקופת כהונה נוספת אחת בלבד.
- (ב) המשנה לנגיד ימונה לתקופה של חמש שנים, וניתן לשוב ולמנותו לתקופת כהונה נוספת אחת בלבד; על אף האמור, בתום שנה מכניסתו לתפקיד של נגיד חדש, תיפסק כהונתו של המשנה לנגיד אם לא הסתיימה במועד מוקדם יותר, ואולם הממשלה רשאית להחליט, לפי המלצת הנגיד, שהמשנה לנגיד ימשיך לכהן עד סוף תקופת הכהונה שלה מונה.
11. ייחוד כהונה ואיסור עיסוק נוסף
- (א) בכל תקופת כהונתם לא יהיו הנגיד והמשנה לנגיד חבר הכנסת או חבר מועצה של רשות מקומית, ולא ייכללו ברשימת מועמדים בבחירות לכנסת או למועצה של רשות מקומית.
- (ב) בכל תקופת כהונתם לא יהיו הנגיד והמשנה לנגיד רשאים –
- (1) להיות חברים בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים;
 - (2) להיות חברים בהנהלה של חבר בני אדם הפועל שלא למטרת רווח, אם יש בכך כדי ליצור ניגוד עניינים עם מילוי תפקידיהם לפי חוק זה;
 - (3) לשמש בכל משרה אחרת או לעסוק, במישרין או בעקיפין, בעסק או בעיסוק אחר;
 - (4) להיות בעלי מניות או בעלי זכות דומה בתאגיד בנקאי או בתאגיד אחר הכפוף לפיקוח או להסדרה של הבנק על פי חוקי הבנקאות;

(5) להחזיק ניירות ערך של תאגיד הרשום בישראל וכן להחזיק בישראל כספים וניירות ערך, שלא בהתאם לכללים שקבעה הממשלה למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים¹⁶, בשינויים המחויבים; ועדת הביקורת רשאית לאשר חריגה מכך, מטעמים שיירשמו.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), רשאים הנגיד והמשנה לנגיד למלא כל אחד מהתפקידים המנויים להלן, ובלבד שאין במילוי התפקיד כדי לפגוע ביכולתם למלא את תפקידיהם לפי חוק זה או כדי לפגוע בעצמאות הבנק, במטרותיו ובתפקידיו:

(1) חבר ועדה שמינתה הממשלה או הכנסת, ולגבי המשנה לנגיד – נציג הבנק ברשות ניירות ערך;

(2) בעל תפקיד הוראה אקדמי;

(3) בהסכמת הממשלה, חבר בוועדה בין-לאומית ובמוסד בין-לאומי;

ובלבד שהתפקיד, למעט לפי פסקה (2), אינו כרוך בקבלת שכר או גמול כלשהו; לעניין תפקיד הוראה אקדמי בשכר יחולו הכללים החלים על עובדי מדינה בכירים לגבי עבודה פרטית, בשינויים המחויבים.

שכר ותנאי שירות 12. (א) הממשלה תקבע את השכר ואת תנאי השירות של הנגיד.

(ב) שכר המשנה לנגיד יהיה בשיעור של 90 אחוזים משכר הנגיד, ותנאי שירותו ייקבעו בידי הממשלה.

הפסקת כהונתו של 13. (א) נשיא המדינה רשאי, לפי הצעת הממשלה, להפסיק את כהונתו של הנגיד, אם ראה שאין הוא ראוי להמשיך בכהונתו בשל אחד מאלה:

(1) עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו כנגיד;

(2) פעל בניגוד לאמור בסעיף 11;

(3) נבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידו.

(ב) הצעת הממשלה לנשיא לפי סעיף קטן (א) תובא לידיעת ועדת הכספים של הכנסת עם הגשתה לנשיא.

¹⁶ י"פ התשס"ג, עמ' 1136.

הפסקת כהונתו של 14. הממשלה רשאית, לפי הצעת הנגיד או לאחר התייעצות עמו, להפסיק את כהונתו של המשנה לנגיד, אם ראתה שאין הוא ראוי להמשיך בכהונתו בשל אחד מאלה:

- (1) לדעת הנגיד, אינו ממלא את תפקידו כראוי;
- (2) עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו כמשנה לנגיד;
- (3) פעל בניגוד לאמור בסעיף 11;
- (4) נבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידו.

פרק ד': הוועדה המוניטרית והמועצה המינהלית

סימן א': הוועדה המוניטרית

הוועדה המוניטרית 15. לבנק תהא ועדה מוניטרית שתפקידה הם אלה:

- (1) לקבוע את המדיניות להשגת מטרות הבנק, ובכלל זה את המדיניות המוניטרית;
- (2) לעקוב אחר ביצועה של המדיניות שנקבעה, לבחון, מפעם לפעם, את ההתפתחויות המוניטריות והכלכליות ואת ההתקדמות להשגת יעדי המדיניות, ולדון בנושאים אחרים הקשורים לכך;
- (3) להחליט על הפעולות לפי חוק זה שעל הבנק לנקוט כדי להשיג את מטרות הבנק; החלטת הוועדה על שיעור הריבית הנקבעת לצורכי המדיניות המוניטרית (להלן – שיעור הריבית), תהיה לתקופה נקובה, ובתום התקופה תחליט הוועדה אם לשנות את שיעור הריבית או להשאירו לתקופה נקובה נוספת; אין באמור בפסקה זו כדי לגרוע מסמכות הוועדה לשנות את שיעור הריבית גם בתוך התקופה שנקבעה בהחלטה קודמת;
- (4) כל תפקיד אחר שהוטל עליה בחוק זה, לרבות בעניינים אלה: קבלת פיקדונות ומתן אשראי כאמור בסעיף 36(3) עד (5), מתן הוראות בדבר החזקת נכסים נזילים כאמור בסעיף 38, ניהול יתרות מטבע חוץ כאמור בסעיף 40, והתערבות במסחר בשוק מטבע החוץ כאמור בסעיף 53.

- הרכב הוועדה 16. (א) הוועדה תמנה שישה חברים, והם הנגיד, שישמש יושב ראש הוועדה, המשנה לנגיד, עובד הבנק שמינה הנגיד ושלושה חברים מקרב הציבור; לא מכהן במועד כלשהו משנה לנגיד, ימנה הנגיד עובד נוסף של הבנק לחבר הוועדה עד לתחילת כהונתו של משנה לנגיד.
- (ב) כשיר להתמנות כחבר מקרב הציבור בוועדה תושב ישראל שמלאו לו 25 שנים לפחות ושמתקיים בו אחד מאלה:
- (1) הוא בעל תואר אקדמי שלישי בכלכלה או במינהל עסקים ובעל ניסיון של חמש שנים לפחות בתחום המוניטרי, הפיננסי או המקרו-כלכלי;
- (2) הוא בעל תואר אקדמי שני בכלכלה או במינהל עסקים ובעל ניסיון של שמונה שנים לפחות בתחום המוניטרי, הפיננסי או המקרו-כלכלי;
- (3) הוא בעל ידע, מומחיות וניסיון מקצועי מוכח של עשר שנים לפחות בתחום המוניטרי, הפיננסי או המקרו-כלכלי, ובלבד שלא ימונה יותר מחבר אחד לפי הוראות פסקה זו.
- (ג) חבר מקרב הציבור בוועדה ימונה בידי הממשלה, על פי המלצת הוועדה לאיתור מועמדים כאמור בסעיף 34 ולאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים כאמור בסעיף 35.
- ניהול השקעות 17. על חבר ועדה יחולו הכללים החלים על הנגיד ועל המשנה לנגיד לפי סעיף 11(ב)(5).
- סדרי עבודת הוועדה 18. (א) יושב ראש הוועדה יכנס את הוועדה שמונה פעמים בשנה לפחות; יושב ראש הוועדה יכנס ישיבה מיוחדת של הוועדה אם ביקשו זאת לפחות שני חברים, ובלבד שמספר הישיבות המיוחדות כאמור לא יעלה על 12 ישיבות בשנה.
- (ב) רוב חברי הוועדה, וביניהם הנגיד, ובהעדרו משיבת הוועדה ובהסכמתו – המשנה לנגיד, יהיה מניין חוקי בישיבותיה ובהחלטותיה.
- (ג) החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות של חברי הוועדה המשתתפים בהצבעה; היו הקולות שקולים, יהיה ליושב ראש קול נוסף.

(ד) הוועדה רשאית, במקרים מיוחדים, לקיים ישיבות באמצעות שימוש בכל אמצעי תקשורת, ובלבד שנעשה ניסיון סביר לאתר את כל חברי הוועדה כדי לקבל את הסכמתם לקיום ישיבה באופן זה, ושכל חברי הוועדה המשתתפים יכולים לשמוע זה את זה בו-בזמן.

(ה) הוועדה תקבע את סדרי עבודתה ככל שלא נקבעו בחוק זה.

(א) הוועדה תפרסם לציבור ותמסור לממשלה (בסעיף זה – פרסום) את סיכום דיוניה והחלטותיה, הנימוקים להחלטות והתוצאות המספריות של ההצבעה עליהן; הפרסום לציבור יעשה באתר האינטרנט של הבנק או באופן אחר שתמצא הוועדה לנכון.

פרסום לציבור
ומסירה לממשלה
של דיונים
והחלטות

(ב) הפרסום יהיה בתוך שבועיים ממועד הדיון; על אף האמור, פרסום לגבי החלטת הוועדה על שיעור הריבית או על שימוש בכלים מוניטריים אחרים, ותמצית נימוקיה, יהיה ביום קבלת ההחלטה.

(ג) הוועדה רשאית לדחות, לתקופה של עד שישה חודשים, פרסום בדבר סיכום דיון מסוים, כולו או חלקו, או פרסום תמצית נימוקיה של החלטה על שיעור הריבית או פרסום החלטה על שימוש בכלים מוניטריים אחרים, והכל אם מצאה שהפרסום באותה עת עלול לפגוע בתוצאות המדיניות המוניטרית; הוועדה רשאית להאריך את התקופה לאי-פרסום כאמור לתקופות נוספות של עד שישה חודשים כל אחת.

(ד) עם הפרסום הנדחה של סיכום הדיון, תמצית הנימוקים או ההחלטה, תפרסם הוועדה גם את הנימוקים שהביאו לדחייה.

(ה) הוועדה רשאית שלא לפרסם כאמור בסעיף קטן (א), אם מצאה שהפרסום עלול לפגוע במעמדם של הבנק או של המדינה בארצות חוץ או בקשריהם עם גופים פיננסיים זרים; לעניין זה, "גוף פיננסי זר" – גוף דומה לגופים המפורטים בהגדרה "גוף פיננסי" שבסעיף 1, שהתאגד מחוץ לישראל.

(ו) דחתה הוועדה פרסום או לא פרסמה פרסום כאמור בסעיפים קטנים (ג) או (ה), ידווח הנגיד לשר האוצר בכתב בסמוך לדחייה או לאי-הפרסום כאמור על תוכן הדיון או ההחלטה שהפרסום על אודותיה נדחה או לא נעשה, על הנימוקים להחלטה כאמור, ועל הסיבות לדחיית הפרסום או לאי-הפרסום, הכל לפי העניין.

סימן ב': המועצה המינהלית

המועצה המינהלית 20. (א) לבנק תהיה מועצה מינהלית שתפקידה הם אלה :
ותפקידה

- (1) לפקח על ההתנהלות התקינה והיעילה של הבנק ;
- (2) לדון בתכנית העבודה השנתית של הבנק ;
- (3) לאשר את התקציב השנתי לפעילות המינהלית של הבנק (בסעיף זה – תקציב שנתי) ;
- (4) לאשר את הדוח הכספי השנתי של הבנק כאמור בסעיף 75 ;
- (5) לאשר את תנאי השכר של עובדי הבנק והשינויים שיחולו בהם, לרבות התנאים הנלווים, וכן את מבנה השכר בבנק ;
- (6) למנות לבנק מבקר פנימי, לפי הצעת ועדת הביקורת ; המועצה מוסמכת להפסיק את כהונת המבקר הפנימי לפי סעיף 12(א)(3) לחוק הביקורת הפנימית ;
- (7) לדון ולהחליט בהמלצות ועדת הביקורת בעניינים המפורטים בסעיף 24(2) ו-3 ;
- (8) למנות צוות לתיקון ליקויים כמשמעותו בסעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה ; על אף הוראות הסעיף האמור, בראש הצוות לתיקון ליקויים יעמוד הנגיד ;
- (9) למנות רואה חשבון מבקר לבנק ולסיים את העסקתו ;
- (10) למלא כל תפקיד אחר שהוטל עליה בחוק.

(ב) המועצה תפרסם את עיקרי תכנית העבודה השנתית של הבנק ואת החלטותיה העיקריות וכן את הפרוטוקולים של ישיבותיה, ואולם רשאית היא, בהחלטה מנומקת בכתב, לקבוע כי פרוטוקול של דיון מסוים או חלקו לא יפורסם כאמור.

(ג) המועצה תניח על שולחן ועדת הכספים של הכנסת את התקציב השנתי כשהוא מחולק לתחומי פעולה ולתכניות בתוך 14 ימים מיום אישורו על ידי המועצה ; ועדת הכספים של הכנסת תקיים דיון בתקציב השנתי ; בסמוך לאחר הדיון בוועדת הכספים תפרסם המועצה ברשומות את התקציב השנתי המחולק לתחומי פעולה ולתכניות.

(ד) לעניין סעיף קטן (א)(7) –

(1) האמור בסעיף 6א לחוק הביקורת הפנימית לעניין הנהלת הגוף הציבורי וחבריה יחול על המועצה, לאחר קבלת המלצות ועדת הביקורת, ועל חברי המועצה, והאמור בסעיף קטן (ב) של אותו סעיף לעניין הממונה יחול על יושב ראש המועצה;

(2) האמור בסעיף 7(א) לחוק הביקורת הפנימית לעניין הממונה יחול על המועצה לאחר קבלת המלצות ועדת הביקורת;

(3) בסעיף 7(ב) לחוק הביקורת הפנימית, במקום "השר הממונה על משרד ממשלתי, יושב ראש דירקטוריון או יושב ראש של גוף הממלא תפקיד מקביל לשל דירקטוריון, וכן הממונה" יקראו "הנגיד, יושב ראש המועצה ויושב ראש ועדת הביקורת";

(4) בלי לגרוע מהאמור בסעיף 6 לחוק הביקורת הפנימית, המבקר הפנימי יגיש דין וחשבון על ממצאיו גם ליושב ראש המועצה וליושב ראש ועדת הביקורת.

21. הרכב המועצה (א) המועצה תמנה שבעה חברים, והם הנגיד, המשנה לנגיד וחמישה חברים מקרב הציבור; לא מכהן במועד כלשהו משנה לנגיד, ימנה הנגיד עובד נוסף של הבנק לחבר המועצה עד לתחילת כהונתו של משנה לנגיד.

(ב) כשיר להתמנות לחבר מקרב הציבור במועצה מי שמתקיים בו האמור בסעיף 16א לחוק החברות הממשלתיות, בשינויים המחויבים, ובלבד שמתקיים בו התנאי שבפסקה (1) לאותו סעיף וכן אחד התנאים שבפסקה (2) שבאותו סעיף, והוא בעל מעמד בתחומים הנוגעים לעבודת המועצה ובעל ניסיון בתפקידים בכירים בתחומים כאמור.

(ג) חבר מקרב הציבור במועצה ימונה בידי הממשלה, על פי המלצת הוועדה לאיתור מועמדים כאמור בסעיף 34 ולאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים כאמור בסעיף 35.

(ד) הממשלה תקבע, בהתייעצות עם הנגיד, מי מבין החברים מקרב הציבור יכהן כיושב ראש המועצה.

22. סדרי עבודת המועצה (א) יושב ראש המועצה, ובהעדרו – ממלא מקומו, יכנס את המועצה שש פעמים בשנה לפחות; יושב ראש המועצה יכנס ישיבה מיוחדת של המועצה אם ביקשו זאת לפחות שני חברים.

(ב) רוב חברי המועצה, וביניהם היושב ראש, ובהעדרו – ממלא מקומו, וכן הנגיד או המשנה לנגיד, יהיה מניין חוקי בישיבותיה ובהחלטותיה.

- (ג) החלטות המועצה יתקבלו ברוב קולות של חברי המועצה המשתתפים בהצבעה; היו הקולות שקולים, יהיה ליושב הראש קול נוסף.
- (ד) חברי המועצה מקרב הציבור יקבעו מי מביניהם יהיה ממלא מקום יושב ראש המועצה לעניין סעיפים קטנים (א) ו-(ב).
- (ה) המועצה רשאית, במקרים מיוחדים, לקיים ישיבות באמצעות שימוש בכל אמצעי תקשורת, ובלבד שנעשה ניסיון סביר לאתר את כל חברי המועצה כדי לקבל את הסכמתם לקיום ישיבה באופן זה, ושכל חברי המועצה המשתתפים יכולים לשמוע זה את זה בו-בזמן.
- (ו) המועצה תקבע את סדרי עבודתה ככל שלא נקבעו בחוק זה.

סימן ג': ועדת ביקורת

- ועדת ביקורת 23. (א) המועצה תמנה מבין חבריה מקרב הציבור ועדת ביקורת שמספר חבריה לא יפחת משלושה; יושב ראש המועצה לא יהיה חבר בוועדת הביקורת.
- (ב) ועדת הביקורת תבחר מבין חבריה את יושב ראש ועדת הביקורת.
- (ג) החלטות ועדת הביקורת לא ייפגעו מחמת שנתפנה מקומו של חבר או מחמת פגם במינויו או בהמשך כהונתו.
- תפקידי ועדת הביקורת 24. תפקידיה של ועדת הביקורת הם –
- (1) להמליץ למועצה, לאחר התייעצות עם הנגיד, על מועמד לתפקיד המבקר הפנימי של הבנק;
- (2) לדון בתכנית העבודה השנתית של המבקר הפנימי, ולהמליץ למועצה על התקציב ותקן כוח האדם הנכון לביצועה;
- (3) לעמוד על ליקויים בניהול הבנק ולהציע למועצה דרכים לתיקונם; לשם כך תדון ועדת הביקורת, בין השאר, בדוחות ביקורת של מבקר המדינה, בדוחות הביקורת של המבקר הפנימי של הבנק, בדוחות רואה החשבון המבקר של הבנק, תערוך מעקב אחר ביצוע תכנית העבודה של המבקר הפנימי, וכן תדון בנושאים שיובאו לפניה בידי המועצה או בידי הנגיד; דיון כאמור יתקיים בהתייעצות, בין השאר, עם המבקר הפנימי או עם רואה החשבון המבקר, לפי העניין.

25. סדרי העבודה של ועדת הביקורת (א) רוב חברי ועדת הביקורת, וביניהם היושב ראש, יהיה מניין חוקי בשיבותיה ובהחלטותיה.

(ב) החלטותיה של ועדת הביקורת יתקבלו ברוב קולות של חבריה המשתתפים בהצבעה; היו הקולות שקולים, יהיה ליושב הראש קול נוסף.

(ג) ועדת הביקורת רשאית, במקרים מיוחדים, לקיים ישיבות באמצעות שימוש בכל אמצעי תקשורת, ובלבד שנעשה ניסיון סביר לאתר את כל חברי ועדת הביקורת כדי לקבל את הסכמתם לקיום ישיבה באופן זה, ושכל החברים המשתתפים יכולים לשמוע זה את זה בו-בזמן.

(ד) המבקר הפנימי יקבל הודעות על קיום ישיבות ועדת הביקורת ויהיה רשאי להשתתף בהן; המבקר הפנימי יהיה נוכח בדיוני הוועדה על דוחות שערך.

(ה) המבקר הפנימי רשאי לבקש מיושב ראש ועדת הביקורת לכנס את ועדת הביקורת לדיון בנושא שפירט בבקשתו, והיושב ראש יכנסה בתוך זמן סביר ממועד הבקשה.

(ו) הודעה על קיום ישיבה של ועדת הביקורת שבה עולה נושא הנוגע לביקורת הדוחות הכספיים של הבנק תומצא לרואה החשבון המבקר של הבנק, והוא יהיה רשאי להשתתף בה.

סימן ד': הוראות משותפות לוועדה המוניתרית ולמועצה המינהלית

26. סייגים לכהונה (א) לא ימונה ולא יכהן אדם כחבר מקרב הציבור בוועדה או במועצה אם הוא חבר הכנסת או חבר מועצה של רשות מקומית, או אם הוא נכלל ברשימת מועמדים בבחירות לכנסת או למועצה של רשות מקומית.

(ב) לא ימונה ולא יכהן אדם כחבר מקרב הציבור בוועדה או במועצה (להלן – התפקיד) –

(1) מי שהוא עובד הבנק, מועסק בשירות הבנק, עובד המדינה, עובד תאגיד שהוקם לפי דין, ועובד או דירקטור בחברה ממשלתית או בחברת בת ממשלתית כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות;

(2) מי שהוא עובד או נושא משרה בגוף פיננסי, או בעל עניין בגוף פיננסי; לעניין זה, "נושא משרה" ו"בעל עניין" – כהגדרתם בחוק החברות;

(3) מי שעסקיו או עיסוקיו עלולים ליצור ניגוד עניינים עם התפקיד;

(4) מי שיש לו זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משרי הממשלה;

(5) מי שהורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן בתפקיד;

(6) מי שפסול לכהן כדירקטור בחברה על פי חוק החברות או על פי כל דין אחר;

(7) מי שאינו יכול להקדיש את הזמן הראוי לביצוע התפקיד.

שמירת תוקף החלטות הוועדה והמועצה לא ייפגעו מחמת שנתפנה מקומו של חבר בהן או מחמת פגם במינויו או בהמשך כהונתו. 27.

תקופת כהונה והפסקת כהונה 28. (א) חבר מקרב הציבור בוועדה ובמועצה ימונה לתקופת כהונה של ארבע שנים, וניתן לשוב ולמנותו לתקופת כהונה נוספת אחת בלבד.

(ב) הממשלה רשאית להפסיק את כהונתו של חבר מקרב הציבור בוועדה או במועצה, אם ראתה שאין הוא ראוי להמשיך בכהונתו בשל אחד מאלה:

(1) עשה מעשה שאינו הולם את מעמדו כמכהן בתפקיד;

(2) פעל בניגוד להוראות סעיף 29 או התקיים בו סייג כאמור בסעיף 26;

(3) נבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידו.

(ג) הממשלה לא תחליט על הפסקת כהונה לפי סעיף קטן (ב) אלא לאחר התייעצות, לגבי חבר הוועדה ולגבי יושב ראש המועצה – עם הנגיד, ולגבי חבר המועצה – עם יושב ראש המועצה.

(ד) נעדר חבר מקרב הציבור מארבע ישיבות רצופות של הוועדה או של המועצה, או משש ישיבות של הוועדה או של המועצה בתוך שנים עשר חודשים רצופים, תיפסק כהונתו בוועדה או במועצה, לפי העניין, אלא אם כן מצא יושב ראש הוועדה או יושב ראש המועצה, לפי העניין, שהיתה סיבה מוצדקת להיעדרות.

ניגוד עניינים 29. חבר ועדה או חבר מועצה, שעלול להיות לו ניגוד עניינים לגבי נושא העומד לדיון בוועדה או במועצה, יודיע על כך לוועדה או למועצה, לפי העניין, ולא ישתתף בדיון ובהצבעה באותו עניין.

- קבלת מידע 30. חבר הוועדה וחבר המועצה יקבלו מידע המצוי בבנק, הדרוש להם לצורך מילוי תפקידם; פנייה לקבלת מידע כאמור תהיה אל עובד הבנק שהנגיד הסמיך לכך.
- גמול והוצאות 31. הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, בהתייעצות עם הנגיד, תקבע את הגמול וההוצאות שישולמו לחברים מקרב הציבור בוועדה ובמועצה; הגמול וההוצאות ייכללו בתקציב הבנק.
- החלת דינים 32. דין החברים מקרב הציבור בוועדה ובמועצה כדין עובדי הבנק, לעניין חיקוקים אלה:

(1) חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979¹⁷;

(2) חוק העונשין, התשל"ז-1977¹⁸ – לעניין ההוראות הנוגעות לעובדי הציבור;

(3) חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959¹⁹;

(4) צו הראיות (קביעת עובדי ציבור), התשמ"ג-1982²⁰;

(5) חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969²¹.

סימן ה': הוועדה לאיתור מועמדים

- ועדה לאיתור 33. (א) תוקם ועדה לאיתור מועמדים לכהונה כחברים מקרב הציבור בוועדה חברים מקרב הציבור בוועדה ובמועצה, ואלה חבריה:

(1) יושב ראש הוועדה לאיתור מועמדים, שימנה היועץ המשפטי לממשלה, והוא כשיר לכהן כשופט של בית משפט מחוזי, ויכול שיהיה מי שכהן כשופט או מי שפרש מתפקידו בשירות המדינה או בשירות הציבורי;

¹⁷ ס"ח התשי"ס, עמ' 2.
¹⁸ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.
¹⁹ ס"ח התשי"ט, עמ' 190.
²⁰ ק"ת התשמ"ג, עמ' 228.
²¹ ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.

(2) שני נציגי ציבור שתמנה הממשלה לפי הצעת שר האוצר, בהתייעצות עם יושב ראש הוועדה לאיתור מועמדים, שהם אנשי משק וכלכלה או אנשי סגל אקדמי בכיר במוסדות להשכלה גבוהה, או מי שהיו אנשי סגל כאמור.

(ב) נוסף על תנאי הכשירות האמורים בסעיף קטן (א), כשיר להתמנות לחבר הוועדה לאיתור מועמדים מי שמתקיים בו האמור בסעיף 24(ג) לחוק החברות הממשלתיות, בשינויים המחויבים, ושלא מתקיים בו סייג כאמור בסעיף 26, בשינויים המחויבים.

(ג) חבר הוועדה לאיתור מועמדים ימונה לתקופה של חמש שנים וניתן למנותו לתקופות כהונה נוספות; תמה תקופת כהונתו של חבר הוועדה לאיתור מועמדים, ימשיך לכהן כל עוד לא מונה חבר אחר במקומו.

(ד) הממשלה רשאית להפסיק את כהונתו של חבר הוועדה לאיתור מועמדים אם ראתה שאין הוא ראוי להמשיך בכהונתו כאמור בפסקאות (1) עד (3) שבסעיף 28(ב); הממשלה לא תחליט כאמור לגבי יושב ראש הוועדה אלא לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה.

(ה) הוראות סעיף 27 יחולו לגבי החלטות הוועדה לאיתור מועמדים, והוראות סעיף 29 יחולו על חבריה, בשינויים המחויבים.

תפקידי הוועדה לאיתור מועמדים 34. (א) הוועדה לאיתור מועמדים תמליץ לממשלה, לאחר התייעצות עם הנגיד, על המועמדים לכהונה כחברים מקרב הציבור בוועדה או במועצה, כאמור בסעיפים 16(ג) או 21(ג), לפי העניין, לאחר שבחנה את כשירותם על פי האמור בסעיפים 16(ב) או 21(ב), לפי העניין, והסייגים לפי סעיף 26, ואת התאמתם לתפקיד, בשים לב בין השאר לצרכיה המיוחדים של הוועדה או המועצה, לפי העניין.

(ב) הוועדה לאיתור מועמדים תקבע את סדרי עבודתה, לרבות את הדרכים לאיתור מועמדים ולהגשת מועמדות לכהונה בתפקיד.

(ג) המניין החוקי לישיבות הוועדה לאיתור מועמדים יהיה היושב ראש וחבר נוסף.

(ד) החלטות הוועדה לאיתור מועמדים יתקבלו ברוב קולות של חבריה המשתתפים בהצבעה; היו הקולות שקולים, יהיה ליושב הראש קול נוסף.

(ה) הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, תקבע הוראות בדבר תשלום גמול והוצאות לחברי הוועדה לאיתור מועמדים, שישולמו מאוצר המדינה.

התייעצות עם
הוועדה לבדיקת
מינויים

35. (א) חבר מקרב הציבור בוועדה או במועצה ימונה לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים לעניין קיומם של תנאי הכשירות לפי סעיפים 16(ב) או 21(ב), לפי העניין, והסייגים לפי סעיף 26; הוועדה לבדיקת מינויים תתייעץ עם הנגיד.

(ב) חבר הוועדה לאיתור מועמדים ימונה לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים.

(ג) החליטה הוועדה לבדיקת מינויים שלא להמליץ על מועמד לכהונה מהכהונות האמורות בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) משום שהתקיים בו סייג כאמור בסעיף 26, לא ימונה המועמד לכהונה.

פרק ה': הפעולות לביצוע תפקידי הבנק

פעולות לביצוע
התפקידים

36. לשם השגת מטרותיו ומילוי תפקידיו, יהיה הבנק רשאי –

(1) להוציא ניירות ערך של הבנק, ובלבד שהוצאה של ניירות ערך מסוג חדש לתקופה שאינה עולה על 13 חודשים טעונה התייעצות עם שר האוצר, והוצאה של ניירות ערך מכל סוג לתקופה העולה על שלושה עשר חודשים טעונה את הסכמתו;

(2) לעשות, בבורסה או בשוק מוסדר אחר או מחוץ להם, פעולה או עסקה מסוג כלשהו המקובלת בשוקי ההון, הכספים ומטבע החוץ, לרבות בשוקי הנכסים הנגזרים, והכל – לגבי ניירות ערך, מטבע, זהב או כל נכס או מכשיר אחר המקובל בשווקים אלה; ובלבד שקנייה או מכירה של איגרות חוב שהוציאה ממשלת ישראל שמועד פירעון עולה על 13 חודשים מיום הקנייה או המכירה, לפי העניין, למעט עסקאות מכר חוזר באיגרות חוב כאמור, תיעשה בהתייעצות עם שר האוצר, ובאופן שלא תיפגע מהותית יכולת גיוס החוב המקומי למימון פעילות הממשלה;

(3) לקבל פיקדונות מתאגידים בנקאיים, בתנאים שקבעה הוועדה;

(4) לתת אשראי לתאגידים בנקאיים בתנאים שקבעה הוועדה לעניין זה, לרבות לגבי סוג הביטחונות הנדרשים והיקפם ולרבות תנאים שיוטלו על התאגידים הבנקאיים לגבי פעולותיהם בקשר עם מתן האשראי כאמור, ובכלל זה שיעור הריבית ותשלומים אחרים שהם רשאים לקבל מלקוחותיהם; על אף האמור, בנסיבות מיוחדות שבהן קיים, לדעת הוועדה, חשש ממשי ליציבותה של המערכת הפיננסית או לפעילותה הסדירה, תהא הוועדה רשאית לקבוע תנאים שונים מהתנאים בנסיבות רגילות; תנאים לפי פסקה זו יחולו כל עוד לא נפרע האשראי במלואו ויכול שייקבעו אף טרם מתן האשראי;

(5) בנסיבות מיוחדות, שבהן קיים, לדעת הוועדה, חשש ממשי ליציבותה של המערכת הפיננסית או לפעילותה הסדירה – לתת אשראי גם לגופים פיננסיים שאינם תאגידים בנקאיים, בתנאים שתקבע הוועדה בקשר עם מתן האשראי כאמור, לרבות תנאים כאמור בפסקה (4) בשינויים המחויבים, שיחולו כל עוד לא נפרע האשראי במלואו ויכול שייקבעו אף טרם מתן האשראי, ובכפוף לקבלת מלוא המידע הדרוש לבנק במועדים ובאופן שתקבע הוועדה; היה הגוף הפיננסי מפקח בידי רשות פיקוח, תתייעץ הוועדה עם ראש רשות הפיקוח;

(6) לעשות כל פעולה אחרת שתיראה לבנק דרושה, ובלבד שנתקבל אישור הוועדה לסוג הפעולה כאמור; סבר הנגיד שיש מקום לפעולה כאמור בנסיבות של דחיפות מיוחדת, יהיה רשאי הנגיד להורות על הפעולה וידווח לוועדה על כך סמוך לאחר ביצועה.

(א) שועבדו ניירות ערך כנגד מתן אשראי בידי הבנק כאמור בפרק זה, יהיה כוחו של השעבוד יפה כלפי נושים אחרים של המשעבד ויראו אותו כשעבוד קבוע, ובלבד שניירות הערך רשומים לזכות הבנק אצל מתווך פיננסי כהגדרתו בסעיף 50א לחוק ניירות ערך.³⁷ שיעבוד ניירות ערך להבטחת אשראי

(ב) על אף הוראות סעיף 19(ב) לחוק המשכון, התשכ"ז-1967²² (בסעיף זה – חוק המשכון), לא יממש הבנק שעבוד של ניירות ערך שנעשה כערוכה למתן אשראי כאמור בפרק זה, לפי סעיף 17(3) לחוק המשכון, אלא לאחר שמסר הודעה על כוונתו לעשות כן, שני ימי עסקים מראש, למשעבד ולכל אדם שזכותו עלולה להיפגע מן המימוש; ואולם רשאי הבנק לממש שעבוד כאמור בלא מסירת הודעה מראש אם לדעת הנגיד או מי שהוא הסמיק לכך מבין עובדי הבנק, עיכוב במימוש השעבוד עלול לפגוע באופן משמעותי ביכולת לפרוע את ההתחייבות המובטחת באמצעות מימוש השעבוד, ובלבד שהבנק ימסור הודעה על המימוש סמוך לאחר ביצועו, למשעבד ולכל אדם שזכותו עלולה להיפגע מן המימוש.

(ג) לעניין החובה ליתן הודעה לפי סעיף זה, העברה של ניירות הערך המשועבדים לבנק לחשבון בבעלותו הבלעדית של הבנק לא תיחשב כמימוש.

(ד) הוראות סעיף זה יחולו גם לעניין זכות בנייר ערך, וכן לעניין חשבון של ניירות ערך, על ניירות הערך שבו כפי שיהיו מפעם לפעם.

(ה) הוראות סעיף זה יחולו על אף הוראות כל דין, לרבות פקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג-1983²³, חוק המשכון וחוק החברות, ואולם אין בהן כדי לגרוע מזכותו של הבנק לפעול לעניין שעבוד ניירות ערך ומימושו בהתאם להוראות כל דין אחר.

נכסים נזילים של 38. (א) בסעיף זה – תאגידים בנקאיים

"הוראות הנזילות" – הוראות שניתנו לפי סעיף קטן (ב);

"נכסים נזילים" – נכסים שהנגיד, באישור הוועדה, קבע בהוראות הנזילות.

(ב) הנגיד, באישור הוועדה, רשאי להורות לכלל התאגידים הבנקאיים או לסוג מהם, להחזיק נכסים נזילים בשיעור ולפי הרכב שיוורה, ולקבוע את השיעור האמור כאחוז מסך כל ההתחייבויות של התאגיד הבנקאי בפיקדונות או מסך כל נכסיו או משניהם, או בכל דרך אחרת, וכן להורות על שיעורים שונים לפי סוגי הפיקדונות או הנכסים שיוגדרו לעניין זה.

(ג) הוראות הנזילות יפורסמו ברשומות ובאתר האינטרנט של הבנק ויצוין בהן מועד תחילתן ובלבד שמועד התחילה כאמור יהיה שלושה ימים

²² ס"ח התשכ"ז, עמ' 48.

²³ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 37, התשמ"ג, עמ' 761.

לפחות מיום פרסומן באתר האינטרנט; הנוסח שפורסם ברשומות יהיה הנוסח המחייב; הודעה על מתן ההוראות תימסר לתאגידים הבנקאיים שעליהם הן חלות ביום פרסומן באתר האינטרנט.

(ד) הנגיד רשאי להורות כי התחייבות מסוימת של תאגיד בנקאי תיחשב כפיקדון לעניין הוראות הנזילות.

(ה) לא תשולם ריבית לתאגידים בנקאיים על הנכסים הנזילים או על חלק מהם, המוחזקים בבנק, אלא אם כן נקבע אחרת בהוראות הנזילות, ובשיעור שנקבע כאמור.

(ו) תאגיד בנקאי יגיש לבנק, לפי דרישת הנגיד ובמועדים שיוורה, דוח על התחייבויותיו ונכסיו ככל הדרוש לחישוב סכום הנכסים הנזילים שעליו להחזיק, ועל הנכסים הנזילים שהוא מחזיק בפועל.

(ז) לא החזיק תאגיד בנקאי נכסים נזילים בהתאם להוראות הנזילות, יהא חייב בתשלום ריבית לבנק, בשיעור שנקבע בהוראות הנזילות, על ההפרש שבין סך כל הנכסים הנזילים שאותו תאגיד היה חייב להחזיק, לבין סך כל הנכסים הנזילים שהחזיק לכל תקופה שבה היה הפרש כאמור.

(ח) הנגיד רשאי, באישור הוועדה, להורות לתאגיד בנקאי כאמור בסעיף קטן (ז), כי התאגיד יפסיק ליתן אשראי, להשקיע השקעות או לחלק רווחים לבעלי המניות שלו, או כי פעולות כאמור יבוצעו בהגבלות, והכל כפי שהנגיד יפרט בהוראה ולמשך תקופה שיקבע בה; הורה הנגיד כאמור, תפורסם החלטתו ככל שימצא לנכון ובאופן שיוורה.

(א) מידע הדרוש לבנק לשם השגת מטרותיו וביצוע תפקידיו לגבי סוגי עסקאות או סוגי בני אדם כפי שיקבע הנגיד, באישור הוועדה, בצו, רשאי הנגיד או עובד הבנק שהנגיד הסמיך לכך לפנות בבקשה לקבלו מרשות הפיקוח המפקחת על גוף פיננסי; לא נמסר המידע לנגיד או לעובד הבנק מאת רשות הפיקוח בתוך זמן סביר או שהגוף הפיננסי אינו מפקח בידי רשות פיקוח, רשאי הנגיד או עובד הבנק שהוא הסמיך לכך לדרוש את מסירת המידע כאמור מהגוף הפיננסי, במועד שיקבע.

(ב) לשם השגת מטרות הבנק וביצוע תפקידיו, רשאי הנגיד, באישור הוועדה, לקבוע בצו כי סוגי בני אדם שייקבעו בצו, ימסרו מידע כמפורט בצו הדרוש למעקב אחר התפתחויות בשוק מטבע החוץ בישראל, לרבות מידע הנוגע לאלה:

מידע ודיווחים
לבנק

39.

(1) עסקאות של תושב ישראל במטבע חוץ, בנייר ערך חוץ, ובמקרקעין המצויים מחוץ לישראל;

(2) עסקאות של תושב ישראל עם תושב חוץ, בישראל או מחוץ לישראל, ועסקאות של תושב ישראל בחוץ לארץ;

(3) עסקאות של תושב חוץ בישראל, למעט עסקאות שדרכם של תיירים לעשותן, או לגבי נכס בישראל, לרבות עסקאות במטבע ישראלי;

(4) החזקה של מטבע חוץ ושל נייר ערך חוץ, בידי תושב ישראל, וכן החזקה של מקרקעין מחוץ לישראל בידי תושב ישראל;

(5) הוצאת נכס מישראל והכנסה לישראל של מטבע ישראלי או של זכות למטבע ישראלי.

(ג) בצו כאמור בסעיף קטן (ב) ייקבעו, בין השאר –

(1) הגדרות למונחים "נייר ערך חוץ", "עסקה", "תושב חוץ" ו"תושב ישראל", לעניין הצו;

(2) דרכי מסירת המידע ומועדיה.

(ד) לשם השגת מטרות הבנק וביצוע תפקידיו, רשאי הנגיד או עובד הבנק שהנגיד הסמיך לכך לפנות לרשות פיקוח בבקשה לקבל מידע כאמור בסעיף קטן (א) וכן לדרוש מכל אדם למסור כל מידע נוסף הנוגע לעסקאות כאמור בסעיף קטן (ב), אם המידע נחוץ להבנת תהליך או עסקה מהותיים למשק; לא נמסר מידע כאמור בסעיף קטן (א) לנגיד או לעובד הבנק מאת רשות הפיקוח בתוך זמן סביר או שהגוף הפיננסי אינו מפוקח בידי רשות פיקוח, רשאי הנגיד או עובד הבנק שהוא הסמיך לכך לדרוש את מסירת המידע כאמור מהגוף הפיננסי, במועד שיקבע.

פרק ו': ניהול יתרות מטבע חוץ

(א) הוועדה, באישור שר האוצר, רשאית לשנות את העקרונות שעל פיהם יחליט הנגיד על הרמה הרצויה של יתרות מטבע החוץ לטווח הארוך. ניהול יתרות מטבע 40. החוץ של המדינה

(ב) הוועדה, בהתייעצות עם שר האוצר, תתווה את הקווים המנחים למדיניות ההשקעות של יתרות מטבע החוץ.

(ג) הוועדה תמסור לשר האוצר, בתוך שלושה חודשים מתום כל מחצית שנה, דוח בדבר ניהול יתרות מטבע החוץ במהלך מחצית השנה שנסתיימה, במתכונת שתוסכם ביניהם.

(ד) הוועדה תפרסם לציבור, בתוך שלושה חודשים מתום כל שנה, דוח בדבר הסוגים העיקריים של המטבעות ושל ניירות הערך המרכיבים את יתרות מטבע החוץ לתום השנה שנסתיימה, באופן שלא יהיה בו כדי לפגוע בניהול התקין של יתרות מטבע החוץ; הפרסום יהיה באתר האינטרנט של הבנק או כפי שהוועדה תמצא לנכון.

פרק ז': שטרות ומעות

41. (א) הבנק רשאי להוציא ולחזור ולהוציא מטבע. הוצאה של הילך חוקי

(ב) מטבע שהוציא הבנק יהא הילך חוקי בישראל כדי הסכום הנקוב בו.

42. (א) הנגיד, באישור המועצה והממשלה, יקבע את ערכם הנקוב של שטרי הכסף שיוצאו, צורתם, תוכנם ושאר פרטיהם; שטרי הכסף יישאו את חותם חתימתו של הנגיד. סמכות לקבוע את הפרטים של שטרי כסף ומעות

(ב) הנגיד יקבע, באישור המועצה והממשלה, את ערכן הנקוב של המעות שיוצאו, תרכובתן, משקלן, תבניתן ושאר פרטיהן.

43. (א) הוציא הבנק מטבע שהנגיד, באישור המועצה והממשלה, הכריז עליו כעל מטבע זיכרון או מטבע מיוחד, או הוציא הבנק לציבור פריטים נומיסמטיים שהם הילך חוקי בישראל, לא ייתן אותם הבנק למטרת שיוקם, אלא לחברה ששר האוצר ימנה לכך בהסכמת הנגיד. מטבעות זיכרון ומטבעות מיוחדים ופריטים נומיסמטיים

(ב) הוראות סעיף 42(ב) יחולו לגבי מטבעות ופריטים נומיסמטיים כאמור בסעיף קטן (א).

(ג) אין באמור בסעיף קטן (א) כדי למנוע מהבנק לשמור לעצמו מטבעות זיכרון, מטבעות מיוחדים או פריטים נומיסמטיים, או לתתם במתנה למי שימצא לנכון.

44. (א) שום אדם זולת הבנק לא יוציא ולא יפיץ שטרי כסף, מעות, מסמך או מטבע אחר, אשר הנגיד קבע כי הם עשויים להיות תחליף מטבע. איסור על הוצאת מטבע

(ב) תחליף מטבע שהוצא בניגוד להוראות סעיף קטן (א), רשאי הנגיד להחרים.

- ביטול והחלפה של 45. (א) הנגיד רשאי להורות בצו, באישור ועדת הכספים של הכנסת, כי שטרי הכסף והמעות המצוינים בצו יחדלו מלהיות הילך חוקי בישראל (בסעיף זה – צו ביטול).
- (ב) המוסר לבנק, או למי שהנגיד קבע בצו ביטול, שטרי כסף או מעות שצו הביטול ניתן לגביהם, בתוך תקופה שנקבעה בצו הביטול, יהיה זכאי לקבל תמורתם הילך חוקי שווה ערך; הנגיד רשאי לקבוע בצו הביטול עמלה לעניין זה.
- (ג) לא יהיה בצו ביטול כדי לגרוע מכל חיקוק הקובע את יחידת המטבע או את חלוקתה.
- (ד) משניתן צו ביטול, כל אימת שיש לשלם במזומנים סכום שלא ניתן לשלמו אלא בשימוש בשטר כסף או במעה שצו הביטול ניתן לגביהם, יעוגל הסכום לסכום הקרוב שניתן לשלמו בהילך חוקי, וסכום שניתן לעגלו כך כלפי מעלה או כלפי מטה – יעוגל כלפי מעלה.
- (ה) בצו ביטול ניתן לקבוע כי הוראות סעיף קטן (ד) יחולו גם לעניין תשלום שלא במזומנים ולעניין רישום, דרך חובה או לפי ברירת המשלם או הרושם.
- (ו) הנגיד רשאי לקבוע בכללים הוראות בדבר הוצאתו מן המחזור של מטבע שנפגם אגב שימוש או שנשמד, ובדבר החלפתו של מטבע כאמור לפי תנאים שיקבע בכללים; כללים בעניין עמלה שיגבה הבנק בשל ההחלפה ייקבעו באישור ועדת הכספים של הכנסת.
- שירותים בתחום 46. הנגיד, באישור המועצה, רשאי לקבוע בכללים אילו שירותים ייתן הבנק ביחס למטבע, לאילו גופים ובאילו תנאים, וכן עמלות שיגבה הבנק בשל שירותים אלה.
- כללים להפעלה 47. הנגיד, באישור המועצה, רשאי לקבוע כללים הדרושים להפעלת הסדירה סדירה של מערכת המטבע של מערכת המטבע, לרבות כללים –
- (1) המאפשרים אספקה למשק של מטבע באיכות נאותה, באופן רציף ותקין;

(2) המחייבים את התאגידים הבנקאיים ואת חברת הדואר לנקוט פעולות שייקבעו בכללים לצורך החלפה של שטרי כסף או מעות שבמחזור, כדי למנוע או להפסיק שימוש במטבע מזויף הנמצא במחזור, כדי להחליפם בהילך חוקי חדש שהונפק, או לצורך אחר הקשור למערכת המטבע במשק, לרבות כדי להבטיח איכות נאותה של שטרי הכסף או המעות.

פרק ח': פעולות בנקאיות של הבנק

הבנק כבנקאי של 48. (א) הבנק יהיה הבנקאי היחיד של הממשלה לעניין פעילותה הבנקאית במטבע ישראלי; לעניין זה, "פעילות בנקאית" – עיסוק מכל סוג שהוא המותר לתאגיד בנקאי לפי חוק הבנקאות (רישוי).

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), הממשלה רשאית, על פי הסכמה בינה לבין הבנק, לקבל שירותים מתאגידים בנקאיים או מגופים פיננסיים אחרים, רק לשם ניהול החוב והפעילות הפיסקלית של הממשלה.

(ג) התשלומים שתשלם הממשלה לבנק בעבור שירותים שיינתנו לה לפי סעיף קטן (א), שיעור הריבית שישלם הבנק לממשלה על פיקדונותיה בבנק ושיעור הריבית שתשלם הממשלה לבנק על יתרות חובה, ייקבעו בהסכמה בין הבנק לבין הממשלה.

(ד) מדיניות הממשלה בעניין קבלת הלוואות והוצאת ניירות ערך תיקבע בהתייעצות עם הנגיד או מי שהוא הסמיך לכך; התייעצות כאמור תיערך אחת לרבעון לפחות.

(ה) הנהלת מילואי המדינה שהוצאו בישראל על פי חוק שחוקק לפני פרסומו של חוק זה תהיה בידי הבנק, אם אין הוראה אחרת בחוק לגבי מילואי מסוים.

הלוואות לממשלה 49. (א) הבנק לא ייתן לממשלה הלוואה למימון הוצאותיה, לרבות בדרך של רכישה של איגרות חוב שמנפיקה הממשלה בעת הנפקתן.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), הבנק רשאי לתת לממשלה, על פי בקשתה מקדמה ארעית לצורך גישור זמני על פערים בתזרים המזומנים של הממשלה בביצוע התקציב, ובלבד שסכום המקדמה הארעית לא יעלה, בכל עת, על 10 מיליארד שקלים חדשים ושהיא לא תינתן במשך יותר מ-150 ימים בשנה; הסכום האמור יעודכן ב-1 בינואר של כל שנה, החל מיי"ט בטבת התשע"ג (1 בינואר 2013) בהתאם לשיעור השינוי בין המדד שפורסם בחודש דצמבר בשנה שקדמה למועד העדכון לבין המדד שפורסם בחודש דצמבר בשנה קודם לכן.

ניהול חשבונות 50. (א) הבנק רשאי לנהל חשבונות בעבור תאגידים בנקאיים וגופים פיננסיים אחרים, וכן, לפי החלטת הנגיד באישור הוועדה, בעבור בנקים מרכזיים, רשויות מוניטריות ובנקים זרים, והכל בתנאים שיקבע הנגיד, לרבות גביית עמלות ניהול או עמלות אחרות.

(ב) חשבון בבנק יכול שינוהל במטבע ישראלי או במטבע חוץ, כפי שיקבע הנגיד.

פרק ט': פעילות המשק במטבע חוץ

איסור עסקאות 51. (א) הממשלה, לפי הצעת שר האוצר ובהתייעצות עם הנגיד, רשאית לקבוע בצו כי עסקאות כאמור בפסקאות (1) עד (5) בסעיף 39(ב), כולן או חלקן, יהיו אסורות.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי שר האוצר, בהסכמת ראש הממשלה ובהתייעצות עם הנגיד, לקבוע כאמור בסעיף קטן (א), אם סבר שנתקיימו נסיבות המצדיקות הוצאת הצו שלא בידי הממשלה; צו שהוצא כאמור יפקע בתום 14 ימים מיום הוצאתו, זולת אם אושר קודם לכן בידי הממשלה.

(ג) צו כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) יכול שיהיה כללי, לסוג עניינים, לעניין מסוים או לסוג בני אדם, וניתן לקבוע בו הגדרות שונות מן ההגדרות שייקבעו לפי סעיף 39(ג)(1).

(ד) צו כאמור בסעיף קטן (א) וצו כאמור בסעיף קטן (ב) שאושר בידי הממשלה, יפקעו בתום שישה חודשים מיום תחילתם, זולת אם נקבעה בהם תקופה קצרה מזו; הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, בהתייעצות עם הנגיד ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאית להאריך צו כאמור לתקופות נוספות שכל אחת מהן לא תעלה על שישה חודשים.

סמכויות פיקוח 52. (א) הנגיד רשאי להסמיך עובד של הבנק לצורך פיקוח על מילוי הוראות צו כאמור בסעיף 51 (בסעיף זה – מפקח), ובלבד שהתקיימו בו כל אלה:

(1) משטרת ישראל הודיעה, לא יאוחר משלושה חודשים מיום קבלת פרטי העובד, כי היא אינה מתנגדת להסמכתו מטעמים של ביטחון הציבור, לרבות בשל עברו הפלילי;

(2) הוא קיבל הכשרה מתאימה כפי שהורה הנגיד בהסכמת השר לביטחון הפנים;

(3) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים ככל שהורה הנגיד בהסכמת השר לביטחון הפנים.

(ב) לשם פיקוח על ביצוע צו כאמור בסעיף 51 רשאי מפקח –

(1) לדרוש מכל אדם אשר נוגע לכאורה בדבר למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו;

(2) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח או להקל על ביצוע הוראות צו כאמור בסעיף 51; בפסקה זו, "מסמך" – לרבות פלט, כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה–1995²⁴;

(3) להיכנס למקום שהכניסה אליו דרושה לשם אכיפתו של צו כאמור בסעיף 51, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים אלא על פי צו של בית משפט.

(ג) מפקח לא יעשה שימוש בסמכויות הנתונות לו לפי סעיף זה, אלא לשם מילוי תפקידו, ובהתקיים שניים אלה:

(1) הוא עונד באופן גלוי תג המזהה אותו ואת תפקידו;

(2) יש בידו תעודת מפקח המעידה על תפקידו ועל סמכויותיו, שאותה יראה על פי דרישה.

²⁴ ס"ח התשנ"ה, עמ' 366.

פרק י': שער החליפין

- שער חליפין 53. (א) שער חליפין של המטבע למטבע חוץ ייקבע בשוק מטבע החוץ, זולת אם קבעה הממשלה, בהתייעצות עם הנגיד, דרך אחרת לקביעתו.
- (ב) סברה הוועדה שיש בכך צורך לשם השגת מטרות הבנק ולשם מילוי תפקידיו, רשאית היא להחליט על התערבות הבנק במסחר בשוק מטבע החוץ, אף אם ההתערבות תביא לסטייה זמנית מהרמה הרצויה של יתרות מטבע החוץ כאמור בסעיף 40; סמוך לאחר ההתערבות כאמור, תדווח הוועדה על כך לשר האוצר.
- (ג) סבר הנגיד שיש מקום להתערבות כאמור בסעיף קטן (ב), ובשל דחיפות העניין לא היה ניתן לקבל את אישור הוועדה טרם ההתערבות, רשאי הוא להתערב במסחר, וידווח לוועדה ולשר האוצר על הפעולות שנקט ועל הסיבה לדחיפות העניין סמוך לאחר ההתערבות.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (ב), סברה הוועדה שיש מקום להתערבות הבנק במסחר בשוק מטבע החוץ כאמור בסעיף קטן (ב), אך לא לשם ניהול המדיניות המוניטרית או תמיכה ביציבות של המערכת הפיננסית, תהיה החלטתה טעונה את אישור שר האוצר; ואולם אם בשל דחיפות העניין לא היה ניתן לקבל את אישור שר האוצר טרם ההתערבות, תהיה הוועדה רשאית להתערב במסחר ותדווח לשר האוצר על הפעולות שנקטה ועל הסיבה לדחיפות העניין סמוך לאחר ההתערבות.

פרק י"א: דיווחי הבנק

- דוח שנתי על מצב המשק 54. הנגיד, בתפקידו כיועץ לממשלה כאמור בסעיף 7(ב), יגיש לממשלה ולוועדת הכספים של הכנסת, בתוך שלושה חודשים לאחר תום כל שנה, דוח שיכלול סקירה וניתוח לגבי מצב המשק והמדיניות הכלכלית בשנה שחלפה.
- דוח תקופתי על המדיניות המונית 55. (א) הוועדה תגיש לממשלה ולוועדת הכספים של הכנסת, פעמיים בשנה לפחות, דוח שיכלול סקירה בדבר ההתפתחויות בתחום יציבות המחירים וההתפתחויות במשק בתקופה שלגביה מוגש הדוח, ובדבר המדיניות הנדרשת, לדעת הוועדה, לשם שמירה על המחירים בתחום שקבעה הממשלה כאמור בסעיף 3(ב), ולהשגת המטרות האחרות שבסעיף 3.

(ב) סטה שיעור האינפלציה, במשך שישה חודשים רצופים, מהתחום שקבעה הממשלה כאמור בסעיף 3(ב), יכלול הדוח פרטים בדבר הסיבות לסטייה, המדיניות שהועדה נוקטת להחזרת שיעור האינפלציה לתחום האמור, והערכת הוועדה לגבי משך הזמן שיידרש לכך; לעניין זה, "סטייה של שיעור האינפלציה" – השינוי שבין המדד שפורסם לאחרונה לפני מועד החישוב, לבין המדד שפורסם לאותו חודש בשנה הקודמת.

(ג) ועדת הכספים של הכנסת תדון בדוח שהוגש לפי סעיף זה, בהשתתפות הנגיד, סמוך לאחר הגשת הדוח; הוגש דוח לפי סעיף קטן (ב) יתקיים הדיון אף בהשתתפות שר האוצר.

56. דוח שנתי על יתרות מטבע החוץ
הוועדה תגיש לממשלה ולוועדת הכספים של הכנסת, בתוך שלושה חודשים לאחר תום כל שנה, דוח על העקרונות שלפיהם נקבעה הרמה הרצויה של יתרות מטבע החוץ לטווח הארוך, ועל הקווים המנחים למדיניות ההשקעות של הבנק ביתרות מטבע החוץ, בשנה שחלפה.

57. דיווחים אחרים
הממשלה וועדת הכספים של הכנסת רשאיות, בכל עת, לדרוש מן הבנק להגיש להן דיווח בכל עניין הנוגע לפעולותיו של הבנק לשם ביצוע תפקידיו.

פרק י"ב: עיצומים כספיים

58. עיצום כספי
(א) הפר אדם הוראה מההוראות לפי חוק זה, כמפורט להלן, רשאי הנגיד להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, בסכום של 5 מיליון שקלים חדשים:

(1) לא קיים תנאי שהיה עליו לקיים בקשר לקבלת אשראי מהבנק לפי סעיף 36(4) או (5);

(2) לא הגיש דוח בהתאם לדרישת הנגיד לפי סעיף 38(ו), או הגיש דוח כאמור שאינו נכון או מלא;

(3) לא הפסיק או הגביל מתן אשראי, השקעות או חלוקת רווחים בהתאם להוראות הנגיד לפי סעיף 38(ח).

(ב) נדרש תאגיד בנקאי להחזיק נכסים נזילים בשיעור או בהרכב בהתאם להוראות הנזילות לפי סעיף 38(ב) ולא עשה כן, רשאי הנגיד להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, בסכום של 2 מיליון שקלים חדשים.

(ג) נדרש גוף פיננסי למסור מידע לפי סעיף 39(א) ולא עשה כן, או מסר מידע כאמור שאינו נכון או מלא, רשאי הנגיד להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, בסכום של 500,000 שקלים חדשים.

(ד) ביצע אדם עסקה, שנקבע בצו לפי סעיף 51 שהיא אסורה, רשאי הנגיד להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, בסכום של 100,000 שקלים חדשים; אם הוא תאגיד – בסכום של 750,000 שקלים חדשים, ואם תאגיד בנקאי – בסכום של 1.5 מיליון שקלים חדשים.

(ה) נדרש אדם למסור מידע לפי סעיף 39(ב) או (ד), ולא עשה כן, או מסר מידע כאמור שאינו נכון או מלא, רשאי הנגיד להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, בסכום של 50,000 שקלים חדשים, ואם הוא תאגיד – בסכום של 100,000 שקלים חדשים.

59. הודעה על כוונת חיוב (א) היה לנגיד יסוד סביר להניח כי הפר אדם הוראה מההוראות לפי חוק זה, כאמור בסעיף 58 (בפרק זה – המפר), ובכוונת הנגיד להטיל עליו עיצום כספי לפי אותו סעיף, ימסור למפר הודעה על הכוונה להטיל עליו עיצום כספי (בפרק זה – הודעה על כוונת חיוב).

(ב) בהודעה על כוונת חיוב יציין הנגיד בין השאר את אלה:

(1) המעשה או המחדל (בפרק זה – המעשה) המהווה את ההפרה;

(2) סכום העיצום הכספי והתקופה לתשלומו;

(3) זכותו של המפר לטעון את טענותיו לפי הוראות סעיף 60;

(4) שיעור התוספת על העיצום הכספי בהפרה נמשכת או בהפרה חוזרת לפי הוראות סעיף 62.

60. זכות טיעון מפר שנמסרה לו הודעה על כוונת חיוב לפי הוראות סעיף 59 רשאי לטעון את טענותיו בעל פה או בכתב, לפני הנגיד, באופן שיקבע הנגיד, לעניין הכוונה להטיל עליו עיצום כספי ולעניין סכומו, בתוך שלושים ימים ממועד מסירת ההודעה.

61. החלטת הנגיד ודרישת תשלום (א) הנגיד יחליט, לאחר ששקל את הטענות שנטענו לפי הוראות סעיף 60, אם להטיל על המפר עיצום כספי, ורשאי הוא להפחית את סכום העיצום הכספי לפי הוראות סעיף 63.

(ב) החליט הנגיד לפי הוראות סעיף קטן (א) להטיל על המפר עיצום כספי, ימסור לו דרישה לשלם את העיצום הכספי (בפרק זה – דרישת תשלום); בדרישת התשלום יציין הנגיד, בין השאר, את סכום העיצום הכספי המעודכן ואת התקופה לתשלום; החליט הנגיד שלא להטיל על המפר עיצום כספי, ימסור לו הודעה על כך.

(ג) לא הגיש המפר את טענותיו לפי הוראות סעיף 60, בתוך שלושים ימים מיום שנמסרה לו ההודעה על כוונת חיוב, יראו הודעה זו, בתום שלושים הימים האמורים, כדרישת תשלום שנמסרה למפר במועד האמור.

62. (א) בהפרה נמשכת ייוסף על העיצום הכספי הקבוע לאותה הפרה, עיצום כספי בשיעור החלק החמישים שלו לכל יום שבו נמשכת ההפרה. הפרה נמשכת והפרה חוזרת

(ב) בהפרה חוזרת ייוסף על העיצום הכספי שהיה ניתן להטיל בשלה אילו היתה הפרה ראשונה, סכום השווה למחצית העיצום הכספי כאמור; לעניין זה, "הפרה חוזרת" – הפרת הוראה מההוראות לפי חוק זה כאמור בסעיף 58, בתוך שנתיים מהפרה קודמת של אותה הוראה שבשלה הוטל על המפר עיצום כספי.

63. (א) הנגיד אינו רשאי להטיל עיצום כספי בסכום הנמוך מהסכומים הקבועים בפרק זה, אלא לפי הוראות סעיף קטן (ב). סכומים מופחתים

(ב) הנגיד, בהתייעצות עם שר המשפטים, רשאי לקבוע בצו מקרים, נסיבות ושיקולים שבשלהם ניתן יהיה להפחית את העיצום הכספי הקבוע בפרק זה, ובשיעורי הפחתה מרביים שיקבע.

64. (א) העיצום הכספי יהיה לפי סכומו המעודכן ביום מסירת דרישת התשלום, ולגבי מפר שלא טען את טענותיו לפני הנגיד כאמור בסעיף 61(ג) – ביום מסירת ההודעה על כוונת החיוב; הוגש ערעור לבית משפט לפי סעיף 68, ובית המשפט הורה על עיכוב תשלום של העיצום הכספי – יהיה העיצום הכספי לפי סכומו המעודכן ביום ההחלטה בערעור. סכום מעודכן של העיצום הכספי

(ב) הנגיד, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לעדכן את הסכומים הנקובים בסעיפים 58 ו-70; הודעה על הסכומים המעודכנים של העיצומים הכספיים, תפורסם ברשומות.

65. עיצום כספי ישולם בתוך שלושים ימים מיום מסירת דרישת התשלום כאמור בסעיף 61. המועד לתשלום עיצום כספי

- הפרשי הצמדה וריבית
66. לא שולם עיצום כספי במועד, ייוספו עליו לתקופת הפיגור הפרשי הצמדה וריבית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961²⁵ (בפרק זה – הפרשי הצמדה וריבית), עד תשלומו.
- גבייה
67. עיצום כספי ייגבה לאוצר המדינה, ועל גבייתו תחול פקודת המסים (גבייה)²⁶.
- ערעור
68. (א) על דרישת תשלום ניתן לערער לפני בית משפט השלום בירושלים בתוך שלושים ימים מיום שנמסרה הדרישה.
- (ב) אין בהגשת ערעור כדי לעכב תשלום עיצום כספי, אלא בהסכמת הנגיד או אם בית המשפט הורה על כך.
- (ג) התקבל הערעור, יוחזר העיצום הכספי בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום תשלומו עד יום החזרתו.
- פרסום
69. הוטל עיצום כספי לפי פרק זה, רשאי הנגיד לפרסם בעיתון או בכל דרך אחרת את דבר הטלת העיצום הכספי וסכומו, את שמו של המפר ואת מהות ההפרה שבשלה הוטל העיצום הכספי ונסיבותיה, ורשאי הנגיד להורות למפר לפרסם פרסום כאמור.
- אחריות מנהל כללי של תאגיד למניעת הפרות
70. (א) המנהל הכללי של תאגיד חייב לפקח ולנקוט את כל האמצעים הסבירים למניעת הפרות לפי סעיף 58 בידו התאגיד או בידי עובד מעובדיו.
- (ב) ביצע התאגיד הפרה כאמור בסעיף 58, חזקה היא שהמנהל הכללי בתאגיד הפר את חובתו לפי סעיף קטן (א), אלא אם כן הוכיח כי נקט את כל האמצעים הסבירים כדי למלא את חובתו.
- (ג) הפר המנהל הכללי של תאגיד את חובת הפיקוח לפי סעיף קטן (א), רשאי הנגיד –
- (1) להטיל עליו עיצום כספי בסכום של 100,000 שקלים חדשים בהתאם להוראות פרק זה;
- (2) להורות על הפסקת כהונתו של המנהל הכללי של תאגיד שהפר הוראה מהוראות סעיף 58(א) או (ב); היה הגוף הפיננסי מפקח בידו רשות פיקוח, לא יורה הנגיד כאמור אלא לאחר התייעצות עם ראש רשות הפיקוח; הוראות פרק זה יחולו לגבי הפסקת כהונה, בשינויים המחויבים.

²⁵ ס"ח התשכ"א, עמ' 192.

²⁶ חוקי אי"י, כרך ב', עמ' (ע) 1374, (א) 1399.

71. אצילת סמכויות הנגיד רשאי לאצול את סמכויותיו לפי פרק זה, למעט לפי סעיף 70, למשנה לנגיד.

פרק י"ג: עונשין

72. עונשין (א) מי שהוציא או הפיץ שטרי כסף, מעות, מסמך או כל דבר אחר, אשר הנגיד קבע כי הם עשויים להיות תחליף מטבע, בניגוד להוראות סעיף 44, דינו – מאסר חמש שנים.

(ב) מי שעשה אחד מאלה, דינו – מאסר שנה :

(1) ביצע עסקה, שנקבע בצו לפי סעיף 51, שהיא אסורה ;

(2) הפר את חובת הסודיות, בניגוד להוראות סעיף 80(א) או (ג).

73. אחריות נושא משרה של תאגיד (א) נושא משרה בתאגיד חייב לפקח ולעשות כל שאפשר למניעת עבירות לפי סעיף 72(ב) (1) בידי התאגיד או בידי עובד מעובדיו ; המפר הוראה זו, דינו – קנס בסכום של 50,000 שקלים חדשים.

(ב) נעברה עבירה לפי סעיף 72(ב) (1) בידי תאגיד או בידי עובד מעובדיו, חזקה היא כי נושא משרה בתאגיד הפר את חובתו לפי סעיף קטן (א), אלא אם כן הוכיח כי עשה ככל שניתן כדי למלא את חובתו.

(ג) בסעיף זה, "נושא משרה בתאגיד" – דירקטור, מנהל פעיל בתאגיד, שותף, למעט שותף מוגבל, או בעל תפקיד אחר האחראי מטעם התאגיד על התחום שבו בוצעה העבירה.

פרק י"ד: שכר עובדי הבנק

74. שכר עובדי הבנק בלי לגרוע מהוראות סעיפים 29, 29א ו-29ב לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985²⁷ (להלן – חוק יסודות התקציב), לעניין שינויים בשכר ובתנאי השירות, בדיקת הסכם חורג ותנאי בטלותו כאמור בסעיפים האמורים, לגבי הבנק, יחולו גם הוראות אלה :

²⁷ ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

(1) לא החליט שר האוצר בדבר שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגמלאות או בדבר הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה כאמור בסעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב בתוך 60 ימים מיום שהבנק פנה אליו בבקשה לאישור הסכם או הסדר בעניין כאמור, תובא הבקשה להכרעתו של ראש הממשלה; ראש הממשלה ימסור את הכרעתו בבקשה לשר האוצר ולנגיד בתוך 45 ימים מיום שהבקשה הובאה בפניו;

(2) חלק הבנק על החלטות שר האוצר לפי סעיפים 29, 29א או 29ב לחוק יסודות התקציב תובא המחלוקת להכרעתו של ראש הממשלה; ראש הממשלה, לאחר שנתן לצדדים להסכם או להסדר הזדמנות להשמיע את עמדתם, ימסור את החלטתו בעניין לשר האוצר ולנגיד בתוך 45 ימים מהמועד שהמחלוקת הובאה בפניו;

(3) היתה המחלוקת כאמור בפסקה (2) על החלטת שר האוצר להורות על גובה התשלום המותר לפי סעיף 29א(ב)(2) לחוק יסודות התקציב, וראש הממשלה אישר את החלטת שר האוצר כאמור, יקצוב ראש הממשלה בהחלטתו את התקופה בה לא ישלם הבנק תשלומים מעבר לתשלום המותר;

(4) חלק הבנק על החלטות שקיבל שר האוצר לפי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, לא יחלו ביישומן עד למועד שבו על ראש הממשלה להכריע במחלוקת כאמור בפסקה (2) או עד למועד שבו ניתנה הכרעתו של ראש הממשלה, לפי המוקדם;

(5) בהחלטות שר האוצר לפי סעיפים 29, 29א ו-29ב לחוק יסודות התקציב ובהחלטות ראש הממשלה לפי הוראות סעיף זה ישקלו שר האוצר וראש הממשלה, בין היתר, את הצרכים הייחודיים של הבנק ואת יחסי העבודה בבנק.

פרק ט"ו: הוראות שונות

(א) 75. הבנק יערוך בתוך שלושה חודשים לאחר תום כל שנה דוח כספי שנתי, המשקף את הרכבם ואת שוויים של נכסי הבנק ושל התחייבויותיו ליום העסקים האחרון של השנה, את תוצאות פעולותיו לאותה השנה ואת השינויים בהון הבנק; הדוח ייערך על פי כללים חשבונאיים מקובלים בהתאמה לפעילות המיוחדת של בנק מרכזי ויבוקר בידי רואה החשבון המבקר.

(ב) דוחות לפי סעיף זה יאושרו במועצה ויוגשו לממשלה ולוועדת הכספים של הכנסת, ויפורסמו לציבור בדרך שקבעה המועצה.

דוח כספי

העברת רווחים 76. (א) בסעיף זה –

"הדוח הכספי השנתי" – הדוח הכספי השנתי של הבנק שנערך בהתאם להוראות סעיף 75(א);

"הון" – הון הבנק לתום השנה שחלפה, הכולל את יתרת העודפים, כמוצג בדוח הכספי השנתי, בניכוי הרווח הנקי;

"סך הנכסים" – סך נכסי הבנק לתום השנה שחלפה, כמוצג בדוח הכספי השנתי;

"יתרת עודפים" – יתרת רווחים והפסדים צבורים משנים קודמות, כמוצג בדוח הכספי השנתי;

"הרווח הנקי" – הרווח הנקי של הבנק לשנה שחלפה, כמוצג בדוח הכספי השנתי; הרווח הנקי לא יכול רווחים שטרם מומשו על פי הדוח הכספי השנתי.

(ב) בתום שלושה חודשים מתום כל שנה, הבנק יעביר בפועל לממשלה רווחים בהתאם להוראות אלה:

(1) אם ההון יעמוד על שיעור של 2.5 אחוזים או יותר מסך הנכסים, יועבר לממשלה סכום השווה לרווח הנקי, בניכוי יתרת עודפים אם היא שלילית;

(2) אם ההון יעמוד על שיעור העולה על אחוז אחד מסך הנכסים, אך פחות מ-2.5 אחוזים מסך הנכסים, יועבר לממשלה סכום השווה ל-50 אחוזים מהרווח הנקי, בניכוי יתרת עודפים אם היא שלילית;

(3) אם ההון יעמוד על שיעור של אחוז אחד או פחות מסך הנכסים – לא יועברו רווחים.

(ג) הבנק רשאי לרשום קרנות הון הנובעות מכללים חשבונאיים, ובלבד שיתרת הרווח הנקי שלא הועברה לממשלה כאמור בסעיף קטן (ב), תצטרף בדוח הכספי השנתי לסעיף "יתרת עודפים" ולא תוכר כפריט הוני אחר, אלא אם כן הוסכם אחרת בין הנגיד לבין שר האוצר.

ביקורת בידי מבקר המדינה 77. (א) הבנק הוא גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה.

(ב) ההוראות שבסעיפים אלה בחוק מבקר המדינה, לא יחולו על ביקורת המבקר על הבנק:

- (1) סעיף 10(ב), לעניין הצעת הממשלה;
- (2) בסעיף 14(א), הקטע המתחיל במילים "ואם ראה צורך בכך" עד סוף סעיף קטן (א);
- (3) סעיף 20(ג), לעניין המצאת הדין וחשבון לראש הממשלה ולשר הנוגע לעניין;
- (4) סעיף 21(א), לעניין בקשת הממשלה.
- (ג) הוראות סעיף זה יחולו על הבנק ועל עובדיו גם לגבי פעילותם על פי כל דין אחר.
78. תשלום אגרות לבנק
הנגיד, באישור המועצה, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע בצו הוראות בדבר אגרות שישולמו לבנק בעד שירותים שהוא נותן לפי חוק זה או לפי חוקים אחרים, לתאגידים בנקאיים או לכל אדם אחר.
79. פטור ממסים
לעניין תשלום מסים, ארנונות, אגרות ותשלומי חובה אחרים, דין הבנק כדין המדינה.
80. סודיות
(א) לא יגלה אדם ידיעה שנמסרה לו ולא יראה מסמך שהוגש לו לפי חוק זה, ואולם מותר לגלות ידיעה או להראות מסמך אם הנגיד יראה צורך בכך לצורכי הליך פלילי, לרבות חקירה פלילית.
- (ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), רשאי הנגיד לגלות ידיעה או להראות מסמך לרשות פיקוח, ובלבד שנוכח כי הידיעה או המסמך מתבקשים לצורך מילוי תפקידיה של רשות הפיקוח.
- (ג) לא יגלה אדם ידיעה ולא יראה מסמך שנמסרו לו לפי הוראות סעיף קטן (ב).
81. הגבלות לאחר פרישה
מי שפרש משירותו בבנק, לרבות חבר ועדה וחבר מועצה, יחולו עליו הוראות חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט–1969,²⁸ בשינויים המחויבים; סעיף 3 לחוק האמור יחול על הנגיד, על המשנה לנגיד, על עובד שהנגיד מינה לחבר הנהלת הבנק ועל עובד שהיה מדורג ערב פרישתו באחת מחמש הדרגות העליונות בדירוג עובדי הבנק.

²⁸ ס"ח התשכ"ט, עמ' 144.

- ייצוג לפני מוסדות 82. (א) הבנק ייצג את המדינה בכל עניין הנוגע לחברות המדינה בקרן המטבע כספיים בין-לאומיים, בבנק להסדרי סליקה בין-לאומיים, בבנק הבין-לאומי לשיקום ופיתוח, וכן במוסדות כספיים בין-לאומיים אחרים על פי החלטת הממשלה.
- (ב) הבנק רשאי לבצע כל פעולה הנדרשת לצורך הייצוג, לרבות השקעה במניותיו של מוסד כספי בין-לאומי.
83. לעניין פקודת השטרות [נוסח חדש]²⁹, דינו של הבנק כדין בנקאי כמשמעותו באותה פקודה.
84. תעודה הנחזית כתעודה שניתנה מאת הנגיד, או מאת אדם שהנגיד הרשהו לכך בכתב, והמעידה על המצורף אליה שהוא מטבע או שהוא מטבע מזויף, תשמש ראיה לכך, כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר.
85. הממשלה ממונה על ביצוע חוק זה.
86. בפקודת הבנקאות, 1941³⁰ –
- [מס' 26]
- (1) בסעיף 8(ב1), המילה "מימוש" – תימחק, ובמקום "סעיף 44 לחוק בנק ישראל, התשי"ד–1954" יבוא "סעיף 37 לחוק בנק ישראל, התש"ע–2010";
- (2) בסעיף 8ד(א), ברישה, במקום "באישור הממשלה" יבוא "באישור הוועדה כהגדרתה בחוק בנק ישראל, התש"ע–2010";
- (3) בסעיף 14ט(ב), במקום "בשיעורים שיקבע" יבוא "ובשיעורי הפחתה מרביים שיקבע";
- (4) בסעיף 15א2(א), אחרי "להראות מסמך" יבוא "לעובד בנק ישראל לשם מילוי תפקידו וכן".
87. בחוק ניירות ערך, התשכ"ח–1968³¹, בסעיף 1, בהגדרה "ניירות ערך", אחרי "בידי הממשלה" יבוא "או בידי בנק ישראל".
- [מס' 40]
88. בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975³², בתוספת השנייה, במקום פרט 18 יבוא:
- תיקון חוק ניירות ערך [מס' 40]
- תיקון חוק החברות

²⁹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 2, עמ' 12.
³⁰ ע"ר 1941, תוס' 1, עמ' (ט) 69, (א) 85; ס"ח התשס"ח, עמ' 684.
³¹ ס"ח התשכ"ח, עמ' 234; התש"ע, עמ' 379.
³² ס"ח התשל"ה, עמ' 132; התשס"ט, עמ' 179.

הממשליות

[מס' 26]

18. הוועדה המוניתרית והמועצה המינהלית – לפי חוק בנק ישראל, התש"ע-2010.

89. תיקון חוק הבנקאות (רישוי) בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981³³, בסעיף 50ב(ג), במקום "בשיעורים שיקבע" יבוא "ובשיעורי הפחתה מרביים שיקבע". [מס' 16]

90. תיקון חוק הבנקאות (שירות) בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981³⁴, בסעיף 11א(ה), במקום "בשיעורים שיקבע" יבוא "ובשיעורי הפחתה מרביים שיקבע". [מס' 13]

91. תיקון חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981³⁵, בסעיף 50ב(א), אחרי "כמשמעותה בסעיף 2 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968" יבוא "לבנק ישראל". [מס' 21]

92. תיקון חוק מילווה קצר בחוק מילווה קצר מועד, התשמ"ד-1984³⁶, בסעיף 6, במקום הסיפה החל במילים "להרחבתם או לצמצומם" יבוא "כדי להשיג את מטרות בנק ישראל ולמלא את תפקידיו כאמור בסעיפים 3 ו-4 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010". [מס' 10]

93. תיקון חוק הביקורת הפנימית בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992³⁷ – [מס' 4]

(1) בסעיף 1, בהגדרה "גוף ציבורי", בסופה יבוא:

"(6) בנק ישראל."

(2) בסעיף 12(א), פסקה (2) – תימחק.

94. תיקון חוק מערכות תשלומים בחוק מערכות תשלומים, התשס"ח-2008³⁸, בסעיף 16(ג), המילה "מימוש" – תימחק, ובמקום "סעיף 44 לחוק בנק ישראל, התשי"ד-1954" יבוא "סעיף 37 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010".

³³ ס"ח התשמ"א, עמ' 232; התש"ע, עמ' 411.

³⁴ ס"ח התשמ"א, עמ' 258; התשס"ז, עמ' 376.

³⁵ ס"ח התשמ"א, עמ' 208; התשס"ט, עמ' 292.

³⁶ ס"ח התשמ"ד, עמ' 69; התשס"ג, עמ' 142.

³⁷ ס"ח התשנ"ב, עמ' 198; התשנ"ח, עמ' 73.

³⁸ ס"ח התשס"ח, עמ' 184.

- ביטול חוקים 95. (א) חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954³⁹ – בטל.
- (ב) חוק הפיקוח על המטבע, התשל"ח-1978⁴⁰ – בטל.
- תחילה 96. תחילתו של חוק זה ביום י"ט בסיוון התש"ע (1 ביוני 2010) (להלן – יום התחילה).
- הוראות מעבר 97. (א) הנגיד שניהן ערב יום התחילה ימשיך לכהן בתפקידו עד תום התקופה שלה מונה.
- (ב) משנה לנגיד שניהן ערב יום התחילה ימשיך לכהן בתפקידו עד תום חמש שנים מהיום שבו החלה כהונתו, בכפוף להוראות סעיף 10(ב) סיפה.
- (ג) השכר ותנאי השירות שנקבעו לנגיד ולמשנה לנגיד ערב תחילתו של חוק זה ימשיכו לחול גם אחרי תחילתו של חוק זה על הנגיד ועל המשנה לנגיד שמונו ערב תחילתו של החוק.
- (ד) החברים מקרב הציבור בוועדה שימונו לראשונה לאחר תחילתו של חוק זה, ימונו לתקופות כלהלן: אחד ימונה לשנתיים, אחד ימונה לשלוש שנים, ואחד ימונה לארבע שנים; מי שמונה כאמור לשנתיים, לא תימנה תקופה זו כתקופת כהונה לעניין סעיף 28(א).
- (ה) החברים מקרב הציבור במועצה שימונו לראשונה לאחר תחילתו של חוק זה, ימונו לתקופות כלהלן: אחד ימונה לשנה, שניים ימונו לשנתיים, אחד ימונו לשלוש שנים, ואחד ימונו לארבע שנים; מי שמונה כאמור לתקופה של שנה או שנתיים, לא תימנה תקופה זו כתקופת כהונה לעניין סעיף 28(א).
- (ו) לא הוקמה ועדה או לא הוקמה מועצה, יהיו הסמכויות שהוקנו בחוק זה לוועדה או למועצה, לפי העניין, בידי הנגיד, עד להקמתה.
- (ז) כל עוד לא הוסכם אחרת לגבי התשלומים ושיעורי הריבית כאמור בסעיף 48(ג), ימשיכו לחול לגביהם ההסדרים הנוהגים בין הבנק לבין הממשלה עובר לתחילתו של חוק זה.

בנימין נתניהו
ראש הממשלה

³⁹ ס"ח התשי"ד, עמ' 192; התשס"ח, עמ' 189.

⁴⁰ ס"ח התשל"ח, עמ' 108; התשס"א, עמ' 180.

שמעון פרס
נשיא המדינה

ראובן ריבלין
יושב ראש הכנסת

ביבליוגרפיה

אדן חוה, מרכזת - להיות אזרחים בישראל, הוצ' משרד החינוך, 2001

אזולאי אריאלה ואופיר עדי - משטר זה שאינו אחד – הוצ' רסלינג - 2008

ארז רם – יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל - מזכר 68 – הוצ' מרכז יפה - 2003

אריאן אשר פרופ' ואחרים – מדד הדמוקרטיה הישראלית 2008- הוצ' המכון הישראלי לדמוקרטיה

אשכול דוד ווייס שבח פרופ' – בחרתיך ומאסתיך שלטון ובחירות –. הוצאת לוגוס – 2005

בן-פורת מרים – מבעד לגלימה – הוצ' כתר 2010

גביון רות פרופ', זכויות אדם בישראל – ההוצאה לאור, משרד הביטחון 19943

גביון רות פרופ', קרמניצר מרדכי פרופ', דותן יואב – אקטיביזם שיפוטי – בעד ונגד – הוצ'

מגנס והוצ' ידיעות אחרונות, תש"ס.

גביון רות פרופ' - ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית: מתחים וסיכויים – הוצ' הקיבוץ

המאוחד 1999

- גוטמן יחיאל, היועץ המשפטי – הוצ' עידנים/ידיעות אחרונות, 1981
- גרנות אבינועם, ישראל דמוקרטית – לימודי מורשת עם, אזורחות ודמוקרטיה לחטיבות הביניים, הוצ' רכס, מאי 2002.
- גרסון רימונה – סופר לקסיקון – כרטא – הוצאת כרטא 2005
- החוג למדעי המדינה – מדינה וחברה – ירחונים, אוניברסיטת חיפה 2001 – 2002
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – השנתונים הסטטיסטיים – 2000 – 2010
- המכון הישראלי לדמוקרטיה – הכנסת והרשויות, בית עליון, שיטת הבחירות – הכינוס השני של המועצה הציבורית, 2000
- המכון הישראלי לדמוקרטיה – בדרך לחוקה בהסכמה – כתבה איילת לוי-נאור- מדריך למורה-2002 המשפט – גליונות של כתב העת לענייני משפט – המכללה למינהל
- וולפנזון אברהם – דמוקרטיה ואידיאלים חברתיים בישראל – הוצ' עם עובד –תרבות וחינוך, 1972
- וייס שבח פרופ' ויונה יהב – אנטומיה של נפילה (מסמך פנימי), הוצ' "שחף" חיפה 1997
- ויתקון א. ד"ר ושופט עליון – משפט וחברה – הוצאת דביר 1955
- טורגובניק אפרים פרופ', - הפרלמנט בדמוקרטיה הישראלית –הוצ' האג' הישראלית לפרלמנטריזם
- 2001 יובל שלמה, המשטר במדינת ישראל –הוצ' עם עובד 1993
- ינאי נתן פרופ' – קרע בצמרת – הוצ' לוי-אפשטיין 1969.
- ינאי נתן פרופ' - משברים פוליטיים בישראל –הוצ' כתר 1982
- יעקובי גד, הממשלה, הוצ' עם עובד, 1980
- יפה צבי עו"ד – דיני הבחירות לכנסת – הוצ' עם עובד 1973
- כרמל עמוס, הכל פוליטי – לקסיקון הפוליטיקה הישראלית, הוצ' דביר 2001.
- לויצקי נעמי – העליונים – בתוככי בית המשפט העליון –הוצ' הספריה החדשה – 2006
- ליבוביץ ישעיהו פרופ' ואחרים – עם, ארץ, מדינה – הוצאת כתר 1991
- מדזיני מירון –קובץ מסמכים בתולדות המדינה 1879 – 1979, הוצ' משרד הביטחון 1981
- מטה ההסברה – רשויות הממשל בישראל – תשס"ד – תשס"ה – משרד החינוך 2006
- מטה ההסברה – שנתון הממשלה תשס"ב-תשס"ג - משרד החינוך 2004
- מנוחין ישי (עורך) – על דמוקרטיה וציות – הוצ' "יש גבול" – ספרי סימן קריאה 1990
- משרד ראש הממשלה – 60 שנות ממשלה בישראל – הוצ' משרד ראש הממשלה, 2008
- נבות סוזי עו"ד – מבוא למשפט – שני כרכים – הוצ' לשכת עורכי הדין – תשמ"ט.
- נויברגר בני פרופ', כספי דן, הרמן תמר גלעדי דן ד"ר, - ממשל ופוליטיקה במדינת ישראל - סדרת חוברות במדע המדינה – הוצאת האוניברסיטה הפתוחה - 1989 – 1991
- סגל זאב ד"ר – דמוקרטיה ישראלית – ההוצאה לאור, משרד הביטחון 1988
- ספיר גדעון - המהפכה החוקתית –הוצ' ידיעות ספרים, 2010

עציוני- הלוי חנה – קשר האליטות והדמוקרטיה בישראל – הוצ' ספריית הפועלים, 1993
 רהט גדעון – בחירת מועמדים בישראל – המצוי והרצוי – הוצ' המכון לחקר הכלכלה והחברה –
 ע"ש יוסף ספיר, 2006

רובינשטיין אמנון פרופ' – המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל – הוצ' שוקן 1991
 שיטרית שמעון פרופ' – על השפיטה – מערכת הצדק במשפט – הוצאת ידיעות אחרונות 2004
 שץ יעקב ושא' אריאל – לקסיקון המדינה – אזרחות, חברה, כלכלה - הוצאת דביר 1998

פרסומי מרכז ההסברה

ברק אהרון פרופ', דן מרידור שר האוצר, דן תיכון יו"ר הכנסת – שלטון החוק ועליונות המשפט
 1997.

זמיר יצחק, שופט עליון, על הסובלנות – 1999
 יוסף אבי וטל אליאסף – מהו משאל עם - 2000
 מרושק אוגי – כיבו החוק במשטר דמוקרטי - 1988
 נויברגר בנימין פרופ', המשטר הדמוקרטי לגווניו - 1994
 נויברגר בנימין פרופ' – מיעוטים ודמוקרטיה - 1993
 פרי יורם ד"ר, הדמוקרטיה עקרונית ומאפיינים - 1996
 הכנסת – מבחר מונחים – 1993
 הנשיאות בישראל - 1993