



07 יולי 2021, כ"ז תמוז תשפ"א

לכבוד

ד"ר אביחי מנדלבלית	עו"ד שגית אפיק	חה"כ נפתלי בנט
היועץ המשפטי לממשלה	היועצת המשפטית	ראש הממשלה
ממשלת ישראל	כנסת	ממשלת ישראל
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

שלום רב,

## הנדון: הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 49), התשפ"א-2021

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים לפנות אליכם בדברים הבאים:

1. ביום 6.7.2021 עברה בקריאה שנייה ושלישית בכנסת הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 49), התשפ"א-2021 (להלן: "התיקון לחוק הכנסת" או "התיקון") לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994 (להלן: "החוק").

2. התיקון לחוק הכנסת מבקש להרחיב את האפשרות של חברי הכנסת להתפלג מסיעתם התפלגות כדין מבלי שיישאו בסנקציות המנויות בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת וסעיף 6(ה) ו-25(ג) לחוק יסוד: הממשלה. הרחבה זו באה לידי ביטוי באמצעות הוספת חלופה להתפלגות כדין של סיעה בכנסת לסעיף 159(1) לחוק הכנסת, לפיה באפשרות קבוצה **המונה ארבעה חברי כנסת** להתפלג מסיעתם ללא סנקציה חוקית, וזאת נוסף לחלופה שקיימת בחוק, בה ניתן לשני חברי כנסת לפחות להתפלג מסיעתם, וזאת בתנאי כי הם מהווים שליש מהסיעה לכל הפחות.

3. לעמדת התנועה, **התיקון נחקק בהליך מזורז תוך מחטף וללא דיון ציבורי ראוי, בצורה הפוגעת באופי הדמוקרטי של ההליך**. כך, מבקש התיקון לשנות את חוקי המשחק "תוך כדי תנועה" **ועל מנת להתאים הסדרים חוקתיים לצרכים פוליטיים פרטניים באופן ציני ופסול ולהחיל חקיקה פרסונאלית על סיעות ספציפיות בכנסת הנוכחית**.

4. סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת קובע סייגים למועמדות של חבר כנסת שפרש מסיעתו. לפיו, חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו מיד לאחר מכן, לא יוכל לבקש להיבחר בבחירות לכנסת הבאה ברשימת מועמדים של מפלגה המיוצגת בכנסת הנוכחית. בנוסף, לפי סעיף 6(ה) ו-25(ג) לחוק יסוד: הממשלה, חבר כנסת שהוכרז כפורש לא יתמנה לשר או לסגן שר בתקופת

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



- כהונתה של אותה כנסת. הנה כי כן, סעיפים אלו מטילים סנקציות חמורות על חברי כנסת המבקשים לפרוש מסיעתם.
5. עם זאת, הסעיפים מוסיפים וקובעים כי ההוראות האמורות לא יחולו על התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק. דהיינו, ככל שחברי כנסת התפלגו בהתאם לתנאים הקבועים בחוק, לא יחולו עליהם הסנקציות החמורות האמורות. חריגים אלו מעוגנים בסעיף 59 לחוק הכנסת.
6. תכליתם של הסעיפים האמורים היא לצמצם את תופעת הכלנתריזם הפסולה במסגרתה חברי כנסת עוברים מסיעה לסיעה על מנת לקבל הנאה פוליטית. תכלית נוספת היא לוודא את מימושו של רצון הבוחר כאשר זה בא והצביע לרשימת מועמדים **מסוימת** לכנסת, בליווי הציפיה כי זו תפעל **בהתאם למצע ורצון המפלגה כפי שפורסמו טרם הבחירות**.
7. נוסף על כך, ההגבלות בסעיפים אלה נועדו לצמצם את ריבוי הסיעות בכנסת, אליה מתלווים מהלכים חוקתיים משלימים וביניהם העלאת אחוז החסימה.
8. כאמור לעיל, התיקון האמור מהווה חקיקה פרסונאלית ו"תוך כדי תנועה", המשנה ופוגע באופן לא מידתי בסעיפים 4-5 לחוק-יסוד: הכנסת, וכן סותר את תכליותיו של סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת, **ועל כן דינו בטלות**.
9. **ראשית**, כאמור, תיקון זה מהווה חקיקה פרסונאלית, התפורה למידותיה ולצרכיה של הממשלה ה-36. שהרי, התיקון נחקק בתחולה ישירה וללא הוראת מעבר שתחול החל מהכנסת ה-25 ואילך. כמו כן, תיקון זה בכנסת הנוכחית יכול לחול אך ורק על סיעות הליכוד ויש עתיד, שכן אלו הסיעות היחידות שמונות מעל ל-12 חברי כנסת. היות שסיעת יש עתיד חברה בקואליציה, **ניתן לטעון כי התיקון האמור נועד לחול באופן מכוון על סיעת הליכוד בלבד, המונה 30 חברי כנסת**. על כן, עולה חשש ממשי כי הסעיף האמור נחקק בכדי להקל על חברי כנסת ספציפיים בסיעת הליכוד להתפלג מסיעתם ובכך לסייע לקואליציה לחזק את יציבותה.
10. נזכיר, שעל חקיקה להיעשות מאחורי מסך בערות, להיות בעלת תחולה כללית ולא להיות מכוונת לקבוצה מסוימת. יפים לעניין זה דברים של כב' השופט הנדל בבג"ץ 6971/11 **איתנית מוצרי בנייה בע"מ נ' מדינת ישראל**, בפס' 35 (פורסם באר"ש, 2.4.2013), בקבעו:

"ברובד הכללי, אחד המאפיינים הבסיסיים של חוק, אשר מבדיל אותו באופן עקרוני מנורמה שרירותית אחרת, הוא היותו בעל תחולה כללית. תכונה זו לרוב באה לידי ביטוי בהתייחסות לקבוצה בלתי מסוימת של נתינים (אליהם ממוען החוק), או בכך שהחוק מצווה, אוסר או מתיר ביצוע תמידי או סדור של פעולה (היבטים עליהם עמד הארט בפרק השני בספרו על מושג החוק - H. L. A. HART, THE CONCEPT OF LAW (1961); ראו עוד חיים גנז "על כלליותן של נורמות משפטיות" עיוני משפט טז 579, 579-584 (1992)). הבחנה זו אף מהווה אחד מההבדלים בין חוק שממוען לציבור, לבין פסק דין שממוען ליחיד..."

11. הנה כי כן, התיקון לחוק אינו עומד בתנאים שהתווה כבוד השופט הנדל לעניין זה, ועל פניו

מתייחס לקבוצה ספציפית ומובחנת - סיעת הליכוד, ומשכך דינו בטלות.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 \* מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 9438303 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: office@mqg.org.il \* Web Site: www.mqg.org.il

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



12. **שנית**, התיקון האמור פוגע פגיעה אנושה בזכות האזרח לבחור המעוגנת בסעיף 5 לחוק יסוד: הכנסת. כך, אזרח אשר הצביע לאחת מהמפלגות הגדולות (אשר מונות מעל 12 חברי כנסת), ידע וסמך כי התפלגות של חברי כנסת מסיעה זו היא אפשרות קלושה עד כדי בלתי אפשרית. להמחשה, טרם התיקון נדרש מחברי כנסת מסיעת הליכוד אשר ביקשו להתפלג מסיעתם לעמוד במכשול השליש הקבוע בסעיף 159(1) לחוק הכנסת, היינו, לגייס לכל הפחות 10 חברי כנסת בכדי להתפלג כדין. אולם כעת לאחר התיקון התפלגותם אפשרית באמצעות גיוסם של 4 חברי כנסת בלבד וללא צורך בעמידה במכשול השליש. **ברי כי מדובר בשינוי מהותי ביותר, בעל פוטנציאל השפעה משמעותית על המפה הפוליטית הנוכחית בישראל. באופן זה התיקון מחליש את כוח ההצבעה של אותם אזרחים ואף מעקר אותו כליל.**
13. לפיכך, תטען התנועה כי מתקיימת בענייננו פגיעה קשה בזכות אותם אזרחים לבחור את נבחריהם. הדבר נכון ביתר שאת לאור התחולה המיידית של התיקון גם על הכנסת ה-24.
14. **שלישית**, התנועה תטען כי התיקון משנה את אחד הקריטריונים הקבועים בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת והוא עיקרון היחסיות. כאמור לעיל, התיקון מקל באופן משמעותי על אפשרות פילוג הסיעות בכנסת. באופן זה, הוא מאפשר ביצוע שינויים מהותיים במבנה הרכב הסיעות, וכתוצאה מכך עלול להוביל לשינוי ביחסי הכוחות בכנסת. כל זאת, לאחר קיום הבחירות ומימוש זכות הבחירה. על פי כן, יש בתיקון כדי לשנות אחד הקריטריונים החשובים ביותר בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת והוא עיקרון היחסיות.
15. **רביעית**, לאור השינוי בקריטריון היחסיות במסגרת התיקון כאמור לעיל, סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת קובע כי שינוי שכזה יעשה ברוב של חברי הכנסת. ברם, מבדיקת התנועה בפרסומים עולה כי התיקון עבר ברוב של 60 חברי כנסת בלבד, ולא 61. אשר על כן, הרי כי התיקון לא עבר למעשה ברוב הנדרש. גם משכך, דינו של התיקון הינו בטלות.
16. **חמישית**, נבקש לטעון כי התיקון נחקק בהליך מזוהז, ללא דיון ציבורי מעמיק וללא מתן אפשרות מהותית לציבור להעיר ולהתנגד לו, שכן תזכיר החוק דן פורסם להערות הציבור ל-76 שעות בלבד, ובכלל זאת שישי-שבת.
17. **לאור הפגמים הרבים אשר נפלו בחקיקת התיקון ואשר פורטו לעיל, נטען כי דין התיקון הינו בטלות. על כן, נבקש את התייחסותכם לקידום ביטול התיקון דנן עד ליום שני, 12.7.2021.**

18. לתגובתכם המהירה נודה.

בכבוד רב,

רחל אל-שי רוזנפלד, עו"ר

מחלקת הגנה על חושפי שחיתות  
התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר

תומר נאור, עו"ר

יועץ משפטי

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 \* מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 \* טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076  
شارع يافا 208، القدس 9438303 \* العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 \* هاتف: 02-5000073 \* فاكس: 02-5000076  
208 Jaffa St., Jerusalem \* Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 \* Tel: 02-5000073 \* Fax: 02-5000076  
E-mail: office@mqg.org.il \* Web Site: www.mqg.org.il