

## על מעמדו של הפיליבסטר בישראל לאור "חוק מופז"

ב-27.7.2009 עברה בקריאה ראשונה בכנסת הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 28) (התפלגות סיעה), התשס"ט-2009, הידועה בכינויה "חוק מופז". מטרתו של חוק זה היא לאפשר לקבוצת ח"כים המונה מעל ל-7 חברים ומעוניינת להתפלג מסיעה בכנסת לעשות זאת, אף אם הם אינם מהווים לפחות שליש מכלל חברי הסיעה (בניגוד למצב החוקי היום). מכך יוצא שהחוק רלוונטי רק לגבי סיעות גדולות המונות מעל ל-21 חברים. על אף שהצעת חוק זו מזמנת בירור מעמיק באשר לחוקתיותו של תוכן ההסדר שמעוגן בו, ברצוני לחדד דווקא נקודה שעלתה סביב הפרוצדורה של קבלתו.

החוק, כאמור, עבר בקריאה ראשונה, בהשתתפות מירבית של חברי הכנסת (62 הצביעו בעד, 47 נגד). מסיבות פוליטיות, לקואליציה היה עניין בקבלה מיידית של החוק, ומכיוון שהכנסת עמדה בפני יציאה לפגרת הקיץ, הוחלט לנסות להעבירו בכל שלבי החקיקה בהליך מואץ. לאחר הדיון בועדת הכנסת (שהיה קצר מאוד, שכן הצעת החוק כוללת רק שורה אחת), הועברה הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית במליאה כבר ביום 28.7.2009. על מנת למנוע אישור מהיר זה של החוק, בחרה האופוזיציה להשתמש בזכותה להעלות הסתייגויות להצעת החוק, והעלתה מספר רב מאוד של כאלו אשר טירפדו לבסוף את קבלת החוק טרם היציאה הרשמית לפגרה.<sup>1</sup>

מלכתחילה, התכוון יו"ר ועדת הכנסת חה"כ זאב אלקין מהליכוד, להשתמש בסעיף חריג מאוד מתוך תקנון הכנסת, סעיף 104(ד), המאפשר ליושב ראש ועדה למנוע מחברי כנסת שסיעתם מיוצגת בוועדה, להציג את הסתייגויותיהם במליאה, אם אלו נדחו. לאור התערבותו של יו"ר הכנסת רובי ריבלין, הוחלט בכל זאת לשמוע את הסתייגויות האופוזיציה במליאה אך הוקצבה לדיון מסגרת זמן של 45 שעות שבסיומן תיערך ההצבעה (אף נקבע כבר דיון פגרה מיוחד). משמעות החלטה זו היא שההסתייגויות צריכות להישמע באופן רציף (דיון מרתוני) עד לסיום הזמן המוקצב. אם האופוזיציה תחליט שהיא מסירה את התנגדותיה לפני תום

<sup>1</sup> נדמה שהאופוזיציה החליטה לנקוט בעמדה זו גם מתוך ניסיון לעשיית הון פוליטי ולא רק מתוך ניסיון כן לבלימתו של החוק. כך הייתה ההודעה הרשמית של מפלגת קדימה בתום הדיון עם היציאה לפגרה: "נתניהו שוב קבע לעצמו מבחן פוליטי וכשל כישלון מוחץ. הניסיון וההבטחה להעביר את חוקי ההישרדות ולהכשיר עד תום מושב הכנסת שוחד פוליטי בחקיקת בזק קרס נוכח ההתנהלות הנחושה של האופוזיציה" - "האופוזיציה הביסה את נתניהו" 29.7.09 Ynet [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3754035,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3754035,00.html)

הזמן המוקצב לה תיערך הפסקה של שעה וחצי לפני הצבעה (זאת כדי למנוע "מחטף" של האופוזיציה בהצבעה בשעות הקטנות של הלילה).<sup>2</sup>

הגשה של הסתייגויות רבות לחוק ודיון ממושך בהן, לשם דחיית קבלתו של החוק, קיבלו את השם "פיליבסטר" (FILIBUSTER). מקור הכלי הפרלמנטרי הזה, שהשימוש בו נעשה במדינות רבות ברחבי העולם, הוא בארה"ב שם הוא נמצא בשימוש כבר שנים רבות. עיקר השימוש בו בארה"ב נעשה לשם השהיית מינוי מועמדים שמציע הנשיא לשיפוט בבתי המשפט הפדרליים השונים וביהמ"ש העליון. ההגדרה ה"מילונית" של הפעולה היא כדלהלן: parliamentary tactic used in the United States Senate by a minority of the senators—sometimes even a single senator—to delay or prevent parliamentary action by talking so long that the majority either grants concessions or withdraws the bill.<sup>3</sup> מההגדרה ניתן להיווכח כי אין כל "הסתרה" של העובדה כי משיכת הזמן בהגשת הסתייגויות שונות ומשונות לא נועדה אלא להתיש את חברי הקואליציה ולנסות למנוע את העברת החוק על-ידי עיכוב פסי של ההליך.

שימוש בכלי הפיליבסטר זכה לביקורות קשות בעולם כולו.<sup>4</sup> לשם ביאור כללי של הנושא אזכיר בקצרה כמה רציונאליים לתמיכה ולגינוי בשימוש בכלי הפיליבסטר בהקשר הישראלי:

### יתרונות:

1. **עקרון ההשתתפות:** בבג"צ מגדלי העופות מצינת השופטת בייניש (כתוארה אז), כי פגיעה בעקרון ההשתתפות היא "פגיעה היורדת לשורש ההליך": "עקרון ההשתתפות אינו אלא פיתוחה של תפיסת הדמוקרטיה הייצוגית ויישומה במשפט הפרלמנטרי".<sup>5</sup> בהקשר של פסק הדין נקבע שבנסיבות האופייניות לחקיקת חוק הסדרים זכות ההשתתפות לא נפגעת, אך מתוך פסק הדין ניתן להבין שאם תימנע כליל זכותו של ח"כ מהאופוזיציה להעלות טענות כנגד החוק (הן הסתייגויות) במליאה באופן פומבי תוכר מניעה זו כפגיעה בזכות ההשתתפות.

<sup>2</sup> מסיבה זו הונחו כל חברי הקואליציה להישאר במליאה לאורך כל היום, ובשעות הלילה היה עליהם ללון במלונות בירושלים.

<sup>3</sup> מתוך אנציקלופדיית בריטניקה - [www.britannica.com/EBchecked/topic/206845/filibuster](http://www.britannica.com/EBchecked/topic/206845/filibuster).

<sup>4</sup> SARAH A. BINDER, STEVEN S. SMITH, POLITICS OR PRINCIPLE? FILIBUSTERING IN THE UNITED STATES SENATE, WASHINGTON, D.C. 55-79 (Brookings Institution Press, 1997).

<sup>5</sup> בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, נט(2) 14, 46 (2004).

2. **חופש הביטוי:** חופש הביטוי במקרה זה הוא חופש הביטוי שנגזר היישר מליבתו של המושג "דמוקרטיה" ובדומה לעקרון ההשתתפות הוא תנאי ראשון לקיום כל משטר דמוקרטי (ייצוגי ולא ייצוגי).

באשר לשני רציונאליים אחרונים אלו נשאלת השאלה האם אלו לא באו על סיפוקם כבר כאשר נערך דיון בהסתייגויות בוועדת הכנסת. ניתן לטעון כי נשיאת נאומים במליאה וניסיון לשכנע את כלל חברי הכנסת (לעומת החברים בוועדה הספיציפית) רק היא מגשימה במלואה זכויות אלו.

3. **פומביות:** הפיליבסטר שנערך בישראל הוא לא הפיליבסטר הקלאסי שנערך בארה"ב אלא הוא פיליבסטר הסתייגויות.<sup>6</sup> בישראל הדיון בהסתייגויות המהותיות נערך במסגרת דיוני הוועדות. הליך הדיון בוועדה אמנם פתוח לציבור (למעט חריגים), אך הדיון במליאה מאפשר פומביות רבה יותר שכן שידורי המליאה מגיעים לכל בית בישראל.

4. **אכיפת קונצנזוס:** אלא אם כן יש שימוש מיוחד בסעיף בתקנון, הדיון בהסתייגות נמשך באופן רציף, ורק בהן, עד לסיום שמיעתן. דבר זה מאפשר בעצם לעצור את עבודת הכנסת עד לסיום שמיעת ההסתייגויות. המטרה היא כמובן לגרום לקואליציה להתקפל ולהגיע להסדר מוסכם עם האופוזיציה בהקשר לחוק או להסדר שמנסים להעביר. כך, לאופוזיציה מתאפשר לעצור קבלת חוק מסויים "בגופם" גם אם אין להם את הכח הפוליטי הדרוש לשם כך. יש הרואים בכך יתרון של הדמוקרטיה ההתדיינותית שמאפשרת קבלת הסדר שיהיה מוסכם על כלל הציבור ולא רק על אלה שבידם נמצא הכח הפוליטי.

### חסרונות:

1. **כלי לא דמוקרטי:** משמעות הפיליבסטר היא למעשה כפיית דעת המיעוט על הרוב. בעוד שבאופן רגיל חוקים אמורים לעבור בתמיכת "רוב רגיל" של חברי הכנסת במליאה (למעט חריגים), המיעוט משתמש בכלי יחסית "אליים" בכדי לכפות בכל זאת את עמדתו גם אם

<sup>6</sup> לאחר הכנת חוק לקריאה שניה מציג יו"ר הוועדה שטיפלה בחוק או חבר באותה ועדה את החוק לחברי הכנסת. במהלך אותה קריאה ניתן להעלות הסתייגויות לחוק שיידונו בכנסת לאחר הקריאה השנייה. כל הסתייגויות מזכה את מגישה ב-5 דקות דיבור במליאה, כך שעל מנת לעשות פיליבסטר אמיתי יש להגיש מאות ואלפי הסתייגויות. כיוון שהדיונים בוועדה אינם משודרים ונגישים לקהל הרחב, לחברי הכנסת יש אפשרות להעלות את כל הסתייגויותיהם פעם נוספת בדיון במליאה (שמשודר באופן רציף).

אין לו כח פוליטי שיצדיק זאת. בארה"ב נערך ויכוח נוקב אודות חוקתיותו של כלל זה,<sup>7</sup> וכדי לאזן מעט את הפגיעה נקבע ה-Supermajority Rule, לפיו ניתן לעצור פיליבסטר ובלבד שיתמכו בהצעה 60 קולות מתוך חברי הסנאט. על אף שזהו סוג של פיתרון למניעת השתלטות מוחלטת של האופוזיציה על חקיקת חוקים על ידי הקואליציה, עדיין קיימת בכך בעייה שכן בעצם האופוזיציה כופה פה תמיכה של רוב מיוחס לגבי חוק אותו היא מנסה למנוע.

2. **ביזוי הכנסת וההליך הדמוקרטי:** נראה שבעיה זו לא פחות חמורה מהבעיה הקודמת. בעוד חברי האופוזיציה מחשיבים עצמם כ"גיבורי הדמוקרטיה" ומנהלים את המהלך כמו "מבצע צבאי מחושב היטב" (הנאומים הארוכים במליאה, השעות הבלתי אפשריות, התורנויות בין החברים<sup>8</sup>) אופי מימוש הפיליבסטר גורם לכנסת להיראות כילדותית וקטנונית. כמובן שאין שום אפשרות מעשית לדבר באופן ענייני על הנושאים הרלוונטים במשך שעות כה ארוכות, ולכן בד"כ גולשים הח"כים לנושאים שכלל לא קשורים ואף לנושאים ביזאריים לחלוטין.<sup>9</sup> (כך למשל חה"כ אילן גילאון דן במסגרת הדיון המרתוני בהסתייגויות לחוק, במדיניות המס של מדינת ישראל...). כמו כן, גם ההתנגדויות עצמן שמוגשות הן קטנוניות ולא ענייניות, הידועות מבין אלו הן ההסתייגויות לשם החוק.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Michael. J. Gerhardt, *The Constitutionality of the Filibuster*, 21 CONST. COMMENT. 445 (2004).

<sup>8</sup> ואמנם יו"ר האופוזיציה ציפי לבני התבטאה בתשובה לשאלה מדוע היא נשארת בזמן השעות הקטנות של הלילה במליאה ולא הולכת לישון במלון: "אצלינו המפקדים לא רואים את הקרב דרך הפלזמות" שורדים בכנסת: הצבעה ב-SMS SMS לחוק מופז" **Ynet** 29.7.09 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3753793,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3753793,00.html). כמו כן יפים גם דבריו של ח"כ יוחנן פלסנר (קדימה) שריכז את הדיון בלילי בכנסת: "בעיקרון אנחנו ערוכים במשמרות לדיון רצוף עד השעה 14:00, אבל במהלך הלילה נקיים הערכת מצב..." - **Ynet** 29.7.09 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3753746,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3753746,00.html).

<sup>9</sup> דבריו של ח"כ אופיר אקוניס בעת סיום ההצבעה: "קדימה היא מפלגה ילדותית וקטנונית. חבריה עושים שימוש ציני בכלים הפרלמנטריים, ובמקום לקיים דיונים עניינים ויסודיים, שרים שירים ומקריאים סיפורי ילדים. התנהגותם מביישת את הכנסת ומדרדרת את השיח הפוליטי" "הליכוד: מפלגת קדימה מדרדרת את השיח הפוליטי" **Ynet** 29.7.09 [www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3754078,00.html](http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3754078,00.html).

<sup>10</sup> דוגמאות ספורות: "אני מציע במקום זה חוק רגב; במקום זה חוק שאמה; במקום זה חוק ליון. במקום זה חוק קרא; במקום השם הקיים יהיה "הכשרת הקרקע להתפלגות מורדי הליכוד". במקום השם הקיים יהיה "חוק ביזוי הכנסת". במקום השם הקיים יהיה "חוק ביביאלקין". במקום השם הקיים יהיה "חוק ביבי-מיצובישי"; "חוק מיצוביבי". פרוטוקול ישיבה מס' 36 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-18, 17 (28.7.2009) [www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/knesset/2009-08-03.rtf](http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/knesset/2009-08-03.rtf).

3. **אי תפקוד המחוקק:** כאמור, הפיליבסטר מונע דיון והעברת חוקים אחרים שנמצאים בהמתנה לאישורם במליאה כל עוד לא הסתיים הדיון בהסתייגויות להצעת החוק. בכך בעצם הכנסת "מושבתת" עד לסיום הפיליבסטר.<sup>11</sup>

אם כן, האם מדובר בכלי ראוי? יעיל? דמוקרטי? נראה שהאפשרויות לערוך "פיליבסטר" בישראל ולהפסיקו בעודו באיבו הן אפשרויות קלות מדי. אין כלל קווים מנחים מתי יש לאפשר שימוש בכלי זה ומתי לקואליציה יש אפשרות להפסיקו. בעוד במדינות בהן "הפיליבסטר" הוא אכן חלק אינהרנטי מהליך החקיקה נקבעו כללים או קיימים ניסיונות להתמודד עימו בדרך של חקיקה. בארץ לא מוזכר דבר בתקנון הכנסת בעניין זה וגם אין כתיבה אקדמאית אודות כלי זה. לעומת זאת מצוי בתקנון הכנסת הסעיף שבו איים להשתמש חה"כ זאב אלקין (סעיף 104(ד)) שהוא "נשק יום הדין" ומהווה כלי לא דמוקרטי בעליל. כמו כן קיים סעיף 131 לתקנון הכנסת אשר בדרך כלל נעשה בו שימוש במצבים של פיליבסטר אפשרי (כך בתכנית הכלכלית של בנימין נתניהו ב-2003 ובהעברת חוק ההתנתקות) אשר גם הוא לא מתווה כללים ועקרונות ליישום.<sup>12</sup> לכן במצב הקיים היום, אין כל יתרון ממשי בשימוש בפיליבסטר כיוון שהאפשרויות להפסיקו באיבו הן פשוטות למדי, ותלויות בעיקר ברצונה של הקואליציה. לשם הפעלת סעיפים אלו כלל לא נדרש קיומו של רוב כלשהו, אלא הם מופעלים רק על פי שיקול דעתו של יו"ר ועדת הכנסת. כיוון שלאופוזיציה ידועות אפשרויות אלו השימוש בפיליבסטר נעשה בעיקר על מנת לצבור הון פוליטי, ומנסה להתנגד לו גם אם הליכי חקיקה חשובים יותר נתקעים לזמן רב.

בין אם נגיע למסקנה כי הפיליבסטר הוא כלי דמוקרטי ראוי ואף חשוב (כך אפילו התבטאו כמה מנציגי הקואליציה בעניין) ובין אם מגיעים למסקנה הפוכה לפיה מדובר בכלי לא לגיטימי במשטר דמוקרטי (כך בהרבה ממדינות דמוקרטיות בעולם)<sup>13</sup> ראוי לחשוב על הסדרה רגולטיבית של כלי זה במערכת החקיקתית הישראלית. ישנן מספר אפשרויות להסדרת הנושא והן נעות בספקטרום בין שלילה מוחלטת של הפיליבסטר לבין קיומו ללא כחל ושרק.

<sup>11</sup> כמו כן העלות של פיליבסטר היא גבוהה מאוד - כ-80,000 ₪ ליממה, ראו לעניין זה: צבי זרחיה "כמה עולה פיליבסטר" 1.3.10 **Themarker**

[www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20090716\\_1100458](http://www.themarker.com/tmc/article.jhtml?ElementId=skira20090716_1100458)

<sup>12</sup> הסעיף נוקט בהגדרה מאוד רחבה: "בדיון על תקציב המדינה, ובמקרים אחרים יוצאים מן הכלל, רשאית ועדת הכנסת לקבוע סדרי-דיון מיוחדים" - סעיף 131 לתקנון הכנסת. מקרה יוצא מן הכלל הוא כאמור הדיון בחוק ההתנתקות.

<sup>13</sup> למחקר השוואתי קצר שנערך לגבי אופן ההסדרה של הפיליבסטר במועד אחרים אחרים ראו יהודית גלילי מסמך רקע בנושא: סדרי דיון והצבעה בתהליך אישור התקציב השנתי (הסתייגויות, זמני דיון ופיליבסטר) מבט השוואתי (2003) [www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00819.doc](http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m00819.doc)

כל הצעה מביאה בחשבון את היתרונות והחסרונות של הפיליבסטר אך נותנת להן משקל שונה. נביא כמה אפשרויות כאלו לשם המחשה:

1. ביטול האפשרות לערוך פיליבסטר כליל - מחיקה אגרסיבית יותר של התנגדויות שהן לא ענייניות כמו גם הקצבה של זמן מוגבל לדיון בהסתייגויות "הלגיטימיות".
2. קביעת כללים וגדרי זמן לדיון בחוקים באופן כללי (עד 5 שעות להתנגדות לכל מפלגה מהאופוזיציה, קביעת נציג אחד שידבר וכו').
3. קביעת רוב מיוחס להפסקת פיליבסטר ולא ע"י שק"ד של יו"ר ועדת הכנסת, בדומה לאופן בו הדבר נהוג בארה"ב.
4. אין לאפשר עצירה של פיליבסטר אך יש לאפשר לדון בנושאים אחרים במהלך היום. (דיון בפיליבסטר בשעות הבוקר ודיון בנושאים אחרים משעות הצהריים).

כאמור, האפשרויות המוצגות כאן נושאות בחובן עמדה אידאולוגית באשר למידת הלגיטימיות של הפיליבסטר בתוך כללי המשחק הדמוקרטיים. ההתנהלות הנוכחית של חברי הכנסת אינה מוסיפה כבוד להם ולא לפרלמנט הישראלי בכלל, בייחוד לאור העובדה כי במצב הנוכחי מדובר בהליך סרק שכן אין כל אפשרות להגיע לתוצאות על ידו. מנגד, אי ההסדרה תוך הסתכלות כוללת על הנושא גורמת לחקיקת הסדרים בתקנון הכנסת שנראים על פניהם כלא דמוקרטיים בעליל ומאפשרים לרוב (או לח"כ בודד) לשלול מהמיעוט את האפשרות להשמיע את דעתו בנוגע לחוקים ללא קווים מנחים וללא הסדרה כללית. נקווה שהח"כים ישכילו לתקן מצב זה וליישר קו עם שאר המדינות הדמוקרטיות המערביות בעולם.

דרור וגשל