



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר
נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גרונר
פרופ' ורד וניצקי-סרטי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מול מועלם
שגיר לשעבר שלי מרדור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבלי, קנדה
אן אפליבאום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן בריי, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה
ד"ר שרון נוריא, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר ברמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטעמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמיניצ
פרופ' גרעין רהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמן
ברנד מרכוס (1929-2024)
מנכ"ל המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

15 ביולי 2025

אל תסתכל על הצעת החוק אלא על מה שיש בה – חוות דעת על הצעת חוק לפיזור הכנסת וכלל ששת החודשים

פרופ' סוזי נבות, ד"ר מורן קנדלשטיין-היינה

אמש, עם פרישת חלק מהסיעות החרדיות מן הקואליציה, שבה ועלתה האפשרות לקדם הצעת חוק לפיזור הכנסת.¹ כזכור, בחודש שעבר, לפני מתקפת המנע של ישראל באיראן ובצל המשבר הקואליציוני סביב חוק הגיוס, עלתה להצבעה בקריאה טרומית הצעת חוק לפיזור הכנסת ה-25. המערכת הפוליטית הייתה דרוכה סביב ההצבעה, הגם שמדובר בקריאה טרומית בלבד. בסופו של דבר קרב הבלימה של בכירי הקואליציה צלח וההצעה נפלה.²

בהתאם לתקנון הכנסת, אם הכנסת מסירה הצעת חוק פרטית מסדר היום בקריאה טרומית או ראשונה, לא ניתן להעלות הצעת חוק זהה או דומה בעיקרה לדיון בכנסת במשך שישה חודשים (להלן: כלל ששת החודשים). כלל ששת החודשים נועד למנוע שיבוש של עבודת הכנסת באמצעות דיון חוזר בסוגיה שהכנסת החליטה זה מכבר להסירו מסדר יומה. ואולם, כלל זה כולל חריג - יו"ר הכנסת יכול להחליט על קיצור התקופה במקרה שחל "שינוי של ממש" בנסיבות.³

האם שיקול הדעת של יו"ר הכנסת הוא מוחלט? האם הוא רשאי לסרב להפעיל את סמכותו גם במקרה שיש רוב בכנסת שמעוניין בכך? האם ניתן לחייבו? ומדוע בכלל פיזור הכנסת מתקבל באמצעות הליך של חקיקה רגילה?

רשימה זו מבקשת להציב סימן שאלה סביב ההיגיון החוקתי העומד ביסוד החלת כלל ששת החודשים על חוק לפיזור הכנסת. ראשית, באשר לאכסנייה בה מעוגן מנגנון הפיזור. מבחינה פורמלית אכן מדובר בהצעת חוק, אך דומה כי זו רק "המעטפת" וכי יש לבחון לא רק את הקנקן אלא גם את מה שבתוכו.⁴ הצעת חוק

¹ האופוזיציה החלה לאסוף חתימות כבר אחרי שהתברר כי המשבר הקואליציוני הוחרף ועוד לפני ההודעה על הפרישה של חלק מהסיעות החרדיות, ראו: מורן אזולאי וסיון חילאי ["בדרך לפיזור הכנסת: האופוזיציה אוספת חתימות להגשת מכתב 'שינוי נסיבות'"](#) ynet (13.7.25).

² סיון חילאי, שילה פריד מורן אזולאי ["אחרי הסכמות עם אדלשטיין: הרבנים הורו להתנגד לפיזור הכנסת – והחוק נפל"](#) ynet (12.6.25).

³ סעיף 76(ח1) לתקנון הכנסת; סעיף זה קובע כי כלל ששת החודשים יחול גם במקרה שהצעת החוק הוסרה מסדר היום לפי הצעת ועדה וכן אם הוחלט שנושא הצעת החוק יידון בוועדה כהצעה לסדר היום, ראו סעיפים 76(ח2) ו-3; כאמור, הסדר זה חל רק על הצעות חוק פרטיות. לכן, אין מניעה לקדם הצעת חוק ממשלתית לפיזור הכנסת גם אם זמן קצר קודם לכן הצעת חוק להתפזרות הכנסת – פרטית או ממשלתית – נדחתה הגם שזוהו תרחיש פחות נפוץ, בחלק מן המקרים חוקים לפיזור הכנסת היו פרי יוזמה ממשלתית. כך, למשל, החוק להתפזרות הכנסת העשרים היה תוצר של הצעת חוק ממשלתית: [חוק התפזרות הכנסת העשרים, התשע"ט-2018](#), ס"ח 85.

⁴ השוו לדבריה של השופטת (כתוארה אז) נאור בפרשת **המפקד הלאומי** לגבי סיווג ביטוי כפוליטי: "המרכיבים הדומיננטיים בענייני לסיווג הביטוי הם תוכנו של הביטוי (פוליטי או מסחרי), אופיו של המתבטא (גוף פוליטי או מסחרי) ומטרותיו של הביטוי (פוליטיות או מסחריות). לעומת זאת, מרכיב חשוב פחות בענייני הוא האמצעי הטכני הנושא את הביטוי או המסגרת החיצונית שבה הוא מובא", ראו בג"ץ 10203/03 **"המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד סב(4) 715, פס' 20 לפסק הדין של השופטת (כתוארה אז) נאור. הנשיאה ביניש הסכימה עם גישה זו וציינה כי: "תוכנו ומטרותיו של הביטוי, המניע לפרסומו, קהל היעד שלו וכן אופיו ומיחותו של הגורם המתבטא, הם מרכיבים בעלי משקל רב יותר באשר לטיב האמצעי או לטיב המסגרת החיצונית שבאמצעותה מובא הביטוי לידיעת הציבור", פס' 4 לפסק דינה; השוו גם לפרשת מתווה הגז, שם השופטת (כתוארה אז) חיות ציינה כי מתווה הגז עוגן בהחלטת ממשלה, אך הוא מורכב מאוסף הוראות הנוגעות להיבטים רגולטוריים בתחום משק הגז לצד התחייבויות שונות של חברות הגז וכי שילוב זה נושא אופי של "חוזה רגולטורי". מסקנתה הייתה כי מתווה הגז אינו משתייך לתבנית משפטית אחת – מחד גיסא ניתן לראות בו הבטחה מנהלית, נוכח האכסניה הפורמלית (החלטת ממשלה) כמו גם בשל העובדה כי חלק מן ההוראות נוסחו באופן התואם את מודל האסדרה המסורתית. מאידך גיסא, קיימות במתווה הוראות המנוסחות כתנאים המבטאים הסכם בין הגורמים הרגולטוריים לבין חברות הגז – פסקאות 2 ו-4 לפסק דינה, ראו: בג"ץ 4374/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל** (נבו 27.3.2016).

לפיזור הכנסת אינה הצעה המבקשת לקבוע נורמה עקרונית,⁵ אלא להביא לסיום כהונתה של הכנסת.⁶ במובן זה, מדובר בכלי פיקוח של הכנסת על הממשלה, רכיב חיוני לצורך הבטחת האיזון החוקתי בין הרשויות. משכך, ספק אם פיזור הכנסת באמצעות חקיקה הוא מנגנון מתאים, ספק שמתחדד לאחר בחינה של הדין ההשוואתי. שנית ועיקר, קיים קושי להחיל על הצעת חוק לפיזור הכנסת את הסנקציה הקבועה המונעת העלאת הצעת חוק נוספת לפיזור הכנסת במשך פרק זמן משמעותי. זאת בייחוד נוכח קיומו של מנגנון אי אמון קונסטרוקטיבי מלא – אשר מציב משוכה כמעט בלתי אפשרית בפני אופוזיציה המבקשת להפיל את הממשלה. במצב דברים זה, הפיזור העצמי נותר כמנגנון הפיקוח היחיד כמעט הנתון בידי רוב חברי הכנסת המבקשים להביא לבחירות.

כדי לפזר את הכנסת באמצעות חוק נדרש רוב של 61 חברי הכנסת. במצב הדברים הרגיל כאשר מתגבש רוב שכזה, אף אם בחלוף זמן קצר אחרי שנפלה הצעה חוק לפיזור הכנסת, יו"ר הכנסת יכול לעשות שימוש בסמכותו ולאפשר קידום הצעת חוק לפיזור הכנסת. ואולם, קיים חשש כי במקרים מסוימים יו"ר הכנסת עשוי לסרב להפעיל את סמכותו חרף קיומו של רוב בכנסת התומך בכך.

נוכח האמור לעיל, מוצע לקדם תיקון חוקתי שבמסגרתו תעוגן פרוצדורה מיוחדת לפיזור הכנסת – מנגנון אשר ידרוש **החלטה** של הכנסת (ולא חוק) לצורך פיזור. בדומה להסדר החל לגבי אי אמון קונסטרוקטיבי המעוגן בסעיף 28 לחוק-יסוד: הממשלה וביתר פירוט בתקנון הכנסת, מוצע לקבוע כי במקרה שמוצגת בקשה לפיזור הכנסת, החתומה על ידי 61 חברי הכנסת, על יו"ר הכנסת לכנס ישיבה מיוחדת של הכנסת בהקדם האפשרי ולא יאוחר משבוע מיום הגשתה, לרבות בתקופת הפגרה. הצבעת הפיזור תהא טעונה רוב של 61 חברי הכנסת. לחלופין, מוצע להחריג הצעות חוק לפיזור הכנסת מכלל ששת החודשים. כך או אחרת, גם תחת הדין הקיים, נטען כי במקרה שיו"ר הכנסת יסרב להפעיל את סמכותו לקצר את תקופת ששת החודשים, ניתן יהיה לחייבו לעשות כן, ברוח פסק הדין בעניין **אדלשטיין**.

מנגנונים לפיזור הכנסת

האפשרות לפיזור מוקדם של הפרלמנט והקדמת הבחירות היא מאפיין יסודי במשטרים פרלמנטריים.⁷ היא נועדה להקנות למערכת הפוליטית את הגמישות הנדרשת במצבים של מבוי סתום. אל מול יתרון זה, ניצב החשש כי פיזור מוקדם של הפרלמנט יערער את היציבות השלטונית.⁸ כפי שמציינים קניג ופרידברג, את

⁵ יוער כי לעיתים במסגרת הצעת החוק לפיזור הכנסת משלבים הוראות הנוגעות גם למימון מפלגות [ראו למשל: [חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022](#), ס"ח 898; וכן [חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019](#), ס"ח 334]. מכל מקום, הדבר אינו מחויב המציאות. גם אם מבקשים לקבל תיקונים בעניין מימון מפלגות רגע לפני פיזור הכנסת – מהלך שהוא כמובן לא רצוי – ניתן לעשות כן באמצעות קידום הצעת חוק להתפזרות הכנסת במקביל להעברת חקיקה הקובעת הסדרים בענייני מימון מפלגות. כך נעשה, למשל, לאחר שהוחלט על התפזרות הכנסת התשע-עשרה - קודם חוק לפיזור הכנסת ובד בבד התקבל תיקון לחוק מימון מפלגות, ראו: [חוק התפזרות הכנסת התשע-עשרה התשע"ה-2014](#), [וחוק מימון מפלגות \(תיקון מס' 33 והוראת שעה\), התשע"ה-2014](#), ס"ח 52.

⁶ השוו לדין בפסיקה בחוק התקציב השנתי: "חוק תקציב שנתי, אף שהוא חוק מבחינה רשמית, אינו חוק מבחינה מהותית, ומכל מקום אינו חוק רגיל מבחינה זאת. חוק, מבחינה מהותית, קובע נורמה כללית. חוק תקציב שנתי אינו קובע נורמה כללית. הוא נותן, בצד ההוצאות, היתר מטעם הכנסת לממשלה להוציא סכום מסוים לצורך פעולה מסוימת בשנה מסוימת, כגון: להוציא סכום מסוים לצורך תמיכה במוסדות מסוג מסוים. מבחינה זאת הוא דומה למעשה מנהל יותר מאשר לדבר חקיקה", ראו בג"ץ **התנועה המסורתית נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נג' 337, פס" 14 לפסק דינו של השופט זמיר (1999).

⁷ בנוברגיה ובסן מרינו באופן חריג – אין כלל מנגנון המאפשר פיזור מוקדם של הפרלמנט: [Note on the Issue of Dissolution of Parliament \(European Commission for Democracy Through Law \(Venice Commission\)\)](#) (8.11.2007).

⁸ עופר קניג וחו' פרידברג **"האם הכנסת מפזרת את עצמה לדעת?" פוליטיקה** 20, 27-28 (2013).

המודלים השונים לפיזור פרלמנט ניתן למקם על פני סקאלה שבקצה אחד שלה ניצבת השאיפה לחזק את עצמאותה של הרשות המחוקקת (וזאת כאשר מנגנון הפיזור מוקנה בידי הפרלמנט בלבד) ובקצה השני הרצון לחזק את הממשלה (כאשר סמכות הפיזור נתונה בידי הרשות המבצעת).⁹ מנגנוני פיזור של הפרלמנט הם אפוא חלק מהכלים המוסדיים המעצבים את מערכת היחסים שבין הרשות המחוקקת לבין הרשות המבצעת.¹⁰

בישראל מוכרים מספר מנגנונים לפיזור מוקדם של הכנסת הקבועים בחוק-יסוד: הכנסת ובחוק-יסוד: הממשלה.¹¹ על פי סעיף 36 לחוק-יסוד: הכנסת, במקרה שחוק התקציב לא התקבל עד למועד הקבוע בחוק (בשנה רגילה – עד סוף חודש מרץ), הכנסת מתפזרת.¹² דרך נוספת להקדמת הבחירות קבועה בסעיף 29 לחוק-יסוד: הממשלה. סעיף זה מפקיד בידי ראש הממשלה את הסמכות לפזר את הכנסת בצו. על פי הסדר זה, במקרה שראש הממשלה נוכח כי קיים רוב המתנגד לממשלה ועקב כך נמנעת פעילות תקינה של הממשלה הוא רשאי, בכפוף להסכמת נשיא המדינה, לפזר את הכנסת. הצו לפיזור הכנסת נכנס לתוקף 21 ימים לאחר פרסומו, כאשר בפרק הזמן שעד כניסת הצו לתוקף, חברי הכנסת רשאים לפעול להקמתה של ממשלה חלופית. גם כישלון בהרכבת הממשלה מביא לבחירות מוקדמות. בין אם לאחר הבחירות נכשלים המאמצים להקים ממשלה ובין אם המאמצים להרכיב ממשלה חלופית בעקבות התפטרות הממשלה עולים בתוהו,¹³ המשמעות היא אחת – הליכה לבחירות. לבסוף, המנגנון הוותיק לפיזור הכנסת – העומד במרכז של רשימה זו – הוא מנגנון הפיזור העצמי, הקבוע בסעיף 34 לחוק-יסוד: הכנסת.¹⁴ לפי מנגנון זה, הכנסת יכולה להחליט על פיזור מוקדם שלה באמצעות קבלת חוק בעניין, ברוב של חברי הכנסת. חוק שכזה צריך לכלול את מועד הבחירות שיכול ויהיה עד חמישה חודשים מיום קבלת החוק.

פיזור עצמי - מבט השוואתי

מנגנון הפיזור העצמי קיים בדמוקרטיות פרלמנטריות נוספות, אך אין מדובר במנגנון נפוץ במיוחד.¹⁵ מנגנון זה מסמל עצמאות של הרשות המחוקקת בעיקר כשהוא המנגנון היחיד המאפשר פיזור של הפרלמנט.¹⁶ במדינות בהן מנגנון הפיזור העצמי קיים, בדרך כלל אין מדובר בפיזור באמצעות קבלת חוק בעניין זה, אלא

⁹ שם, עמ' 30.

¹⁰ עופר קניג "דוהרים לבחירות? רק בישראל אי העברת תקציב גורמת להקדמת הבחירות" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (9.8.2020).

¹¹ ראו בהרחבה: דנה בלאנדר "דרכים רבות לפיזור הכנסת: על מה הן מעידות?" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (8.5.2022).

¹² על חריגותיו של מנגנון זה במשפט המשווה וקריאה לביטולו ראו קניג, לעיל ה"ש 10.

¹³ רואים את הממשלה כמתפזרת במגוון מצבים המפורטים בחוק-יסוד: הממשלה: במקרה שראש הממשלה הורשע בעבירה שיש עמה קלון והכנסת החליטה על העברתו מכהונה או במקרה שהיא לא עשתה כן אך פסק הדין בעניינו הפך סופי (סעיף 18); במקרה של התפטרות הממשלה (סעיף 19); במקרה שראש הממשלה נפטר או נבצר ממנו דרך קבע למלא את לפקידו (סעיף 20); במקרה שראש הממשלה חדל מלכהן כחבר כנסת (סעיף 21); במקרה שראש הממשלה החליט על פיזור הכנסת בצו (סעיף 29); בנסיבות בהן ראש ממשלה בממשלת חילופים חדל לכהן בתפקידו לפני מועד החילופים בהתקיים תנאי הסעיף (סעיף 43א).

¹⁴ עד שנת 1996 היה זה המנגנון היחיד לפיזור הכנסת. עם המעבר לבחירה ישירה – עוגנו שני מנגנונים נוספים (פיזור הכנסת בצו על ידי ראש הממשלה; פיזור בשל אי קבלת תקציב) ועם ביטול הבחירה הישירה וכינון חוק יסוד: הממשלה החדש ב-2001, עוגן מנגנון הפיזור האוטומטי במקרה של כישלון בהרכבת הממשלה, ראו על כך אצל קניג ופרידברג, לעיל ה"ש 7, בעמ' 37-38.

¹⁵ אסף שפירא "מה שצריך לדעת על פיזור הכנסת" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (4.6.2025); פיזור עצמי באמצעות קבלת החלטה בעניין קיים גם במדינות נוספות, בהן הונגריה, סקוטלנד וליטא, ראו על כך: דינה צדוק "הרוב הדרוש להחלטה על פיזור הפרלמנט" **מרכז המחקר והמידע של הכנסת** (5.5.2009).

¹⁶ שלומית ברנע, שוריק דריישיפיץ ומתן שרקנסקי "פיזור פרלמנטים" **תיקון שיטת הממשל בישראל** 631, 636 (גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג 2013).

בהחלטה של הפרלמנט. כך, למשל לפי סעיף 98(3) לחוקת פולין, הבית התחתון רשאי לקצר את תקופת כהונתו באמצעות קבלת החלטה בעניין בידי 2/3 מחברי הפרלמנט. בפועל, פיזור הפרלמנט במקרה זה דורש הסכמה בין האופוזיציה לבין הקואליציה והשימוש רווח בו בנסיבות של משבר פוליטי.¹⁷ **בקראטיה** סעיף 177(1) לחוקה קובע כי הפרלמנט רשאי להחליט על פיזור ברוב של כל חבריו, והסדר דומה קיים **בקפריסין**, שם סעיף 167(1) לחוקה קובע כי יש צורך ברוב מוחלט אשר יכלול לפחות שליש מהנציגים שנבחרו בידי הקהילה הטורקית. **בבריטניה**, מנגנון של פיזור עצמי באמצעות החלטת פרלמנט היה קיים לפרק זמן קצר, לאחר שבשנת 2011 התקבל החוק לקציבת כהונת הפרלמנט.¹⁸ חוק זה קבע כי לא ניתן לפזר את הפרלמנט אלא אם בית הנבחרים מחליט (ברוב של שני שלישים) כי יש להקדים את הבחירות, או אם בית הנבחרים החליט להביע אי אמון בממשלה. ראוי לציין כי **לא הייתה כל מגבלה על האפשרות להעלות להצבעה החלטה על פיזור הפרלמנט**. כך, בשנת 2019, בתוך פחות מחודשיים, הממשלה כשלה שלוש פעמים בהשגת הרוב הנדרש (2/3) לצורך פיזור הפרלמנט.¹⁹ מכל מקום, חוק זה בוטל בסופו של דבר לאחר כעשור.²⁰ **באוסטריה**, קיים הסדר חריג בנוף ההשוואתי ולפיו הבית התחתון (המועצה הלאומית) רשאי לפזר את עצמו באמצעות קבלת **חוק ברוב רגיל**. אין פרק זמן מינימאלי שנדרש לעבור במקרה שהצבעה על חוק לפיזור הבית התחתון נדחתה, לפני הצבעה נוספת.²¹

כלל ששת החודשים: העקרון והחריג

כאמור, תקנון הכנסת קובע כי במקרה שהכנסת מסירה מסדר יומה הצעת חוק בקריאה טרומית או ראשונה, ככלל, לא ניתן יהיה להעלות הצעת חוק זהה או דומה בעיקרה לדיון בכנסת במשך שישה חודשים.²² תכליתו של כלל זה היא למנוע דיון חוזר בסוגיה שהכנסת החליטה לפני זמן קצר להסירו מסדר יומה.²³ כפי שעולה מעמדתה של היועצת המשפטית לכנסת, החלטה של יו"ר הכנסת לעשות שימוש בסמכותו לקצר את התקופה צריכה להינתן רק במקרים חריגים שבהם חל שינוי אובייקטיבי בנסיבות, כגון במקרה של נסיבות חריגות ודחופות או במקרה שבו רוב מבין חברי הכנסת מבקש להעלות את הצעת החוק לפני חלוף התקופה.²⁴ גם תמיכה של ועדת שרים לענייני חקיקה בהצעת החוק יכולה להיות אינדיקציה לשינוי בנסיבות אך לשם גיבוש החלטה סופית בעניין יש לבחון משתנים נוספים.²⁵

¹⁷ Katarzyna Dunaj, [Dissolution of the Parliament according to the Constitution of the Republic of Poland](#) Daugavpils University 53rd International Scientific conference 2014.

¹⁸ Fixed-term Parliaments Act 2011 (U.K.)

¹⁹ ההצבעה הראשונה עלתה ב-4.9.2019, השנייה בתוך פחות משבוע - ב-9.9.2019 והשלישית ב-28.10.2019, ראו על כך **כאן**.

²⁰ ראו על כך: מורן קנדלשטיין-היינה **המעמד החוקתי של ראש הממשלה** (הוצאת בר אילן, עתיד להתפרסם ב-2025).

²¹ סעיף 29(2) לחוקת אוסטריה; ניתן לממש את סמכות הפיזור בכל עת והיא אינה כפופה למגבלות זמן כלשהן.

²² יודגש כי אין מניעה להניח על שולחן הכנסת הצעת חוק כלשהי, לרבות הצעה לפיזור הכנסת, לפני חלוף ששת החודשים. המגבלה חלה רק ביחס להצעות חוק שמבקשים **להעלות להצבעה בקריאה טרומית** (דיון מוקדם). ואכן, סיעת הדמוקרטים הגישה במהלך מבצע "עם כלביא" שתי הצעות חוק לפיזור הכנסת, זמן קצר לאחר שהכנסת דחתה את הצעת החוק לפיזור – הצעת חוק התפזרות הכנסת ה-25, התשפ"ה-2025, פ/5927/25 והצעת חוק התפזרות הכנסת ה-25, התשפ"ה-2025, פ/5928/25. נוכח האמור לעיל, בניגוד לדיווח כלי התקשורת [ערוץ 7 "לא מכבדים את התקנון: סיעת 'הדמוקרטים' הגישה הצעה לפיזור הכנסת" ערוץ 7 (25.6.2025)] – אין מדובר בהפרה של התקנון.

²³ **מכתב מטעם היועצת המשפטית של הכנסת ליו"ר הכנסת בעניין "כלל ששת החודשים" לעניין הצעות חוק זהות או דומות בעיקרן**, 1 (26.12.2021).

²⁴ שם, עמ' 2.

²⁵ כגון חלוף הזמן; האם הממשלה הניחה הצעת חוק בעניין שנדון בהצעה שהוסרה; האם נסיבות הפנייה יכולות להעלות חשש לניצול לרעה של התקנון, שם.

מכאן כי ככלל, דחייה של הצעת חוק פרטית בידי הכנסת בקריאה טרומית או ראשונה, מונעת קידום הצעת חוק זהה או דומה בעיקרה במשך פרק זמן משמעותי.²⁶ לשם ההשוואה – כמובן בשינויים המחויבים – ביחס למנגנון אי האמון,²⁷ ישנה מגבלה מדודה יותר הקבועה בתקנון הכנסת: סיעות קטנות (בנות פחות משבעה חברי כנסת) רשאיות להגיש עד שלוש הצעות חוק במושב (פרק זמן של שנה) וסיעות בינוניות (בנות שבעה עד תשעה חברי כנסת) רשאיות להגיש עד ארבע הצעות במושב. על סיעות בנות 10 חברי כנסת ומעלה לא חלה כל מגבלה.

יוער כי במדינות נוספות קיימים כללים דומים – בגרסאות כאלה או אחרות – לכלל ששת החודשים (לעתים כלל זה נקרא the same question rule).²⁸ עם זאת, כאמור, ברוב המדינות מלכתחילה לא קיים מנגנון של פיזור עצמי (במיוחד לא מנגנון של פיזור באמצעות חוק). מעניין לציין כי **בדרום אפריקה** נקבע במפורש כי כלל ששת החודשים לא יחול על הצעות אי-אמון,²⁹ שזהו, כאמור, מנגנון פיקוח בעל תכלית דומה למנגנון הפיזור.

האם יש מקום להחיל את כלל ששת החודשים ביחס להצעת חוק לפיזור הכנסת?

כאמור, ניתן לתהות האם נכון להתייחס לחוק לפיזור הכנסת כאל חוק רגיל. מבין מכלול תפקידיה של הכנסת, דומה כי חוק הפיזור מבטא הלכה למעשה כלי פיקוח של הכנסת על הממשלה. במובן זה, נכון היה יותר לייצר מנגנון של פיזור הכנסת באמצעות קבלת **החלטה** בעניין, כפי שמקובל במשפט המשווה. ואולם, גם אם היה מתקבל תיקון חוקתי המקבע מנגנון של פיזור עצמי באמצעות החלטה ולא באמצעות חוק, ניתן עדיין היה לעורר את השאלה האם יש מקום לקבוע מגבלה על הפעלת סמכות הפיזור.

על כן, השאלה הנורמטיבית העקרונית שיש לבחון היא האם יש מקום להטיל מגבלה על עצם האפשרות להעלות הצעה לפיזור הכנסת – בין אם במסגרת עיצוב חדש של המנגנון באופן שידרוש החלטה (ולא חוק) ובין אם תחת הדין הקיים – על ידי החלת כלל ששת החודשים. מענה על שאלה זו מצריך בחינה רחבה יותר של האיזון שבין הממשלה לבין הכנסת. במסגרת זו, יש לבחון את מכלול מנגנוני הפיזור הקיימים, כנדבך בעיצוב היחסים שבין הממשלה והעומד בראשה לבין הכנסת. מנגנוני הפיזור צריכים להקנות למערכת את הגמישות הנדרשת לצורך יציאה ממצב של קיפאון, בד בבד לצורך להבטיח כי המנגנונים הללו לא יערערו את היציבות השלטונית או ינוצלו לרעה לטובת אינטרסים צרים.³⁰

פיזור הכנסת בחוק מצריך – מאז המעבר לבחירה ישירה – רוב מוחלט. משכך, אין אפשרות מעשית להביא לפיזור הכנסת אם ראש הממשלה וראשי הקואליציה אינם

²⁶ סעיף 76ג) לתקנון הכנסת קובע כי לא יתקיים דיון מוקדם בהצעת חוק פרטית לפני שחלפו 45 ימים מיום הנחת הצעת החוק על שולחן הכנסת. עם זאת, אין מדובר במשוכה של ממש, שכן האופוזיציה ערוכה תמיד עם הצעת חוק שכזו, שתוכל להעלות ברגע מתאים מבחינתה, ראו: אסף שפירא, לעיל ה"ש 15.

²⁷ מנגנון אי האמון הקונסטרקטיבי – שהוא מנגנון סיעתי – מחייב הצגת ממשלה חלופית לרבות חלוקת התפקידים בין השרים. מכאן כי ניתן להציג במסגרת הצעת אי אמון מגוון ממשלות. זאת, להבדיל מהצעות חוק לפיזור הכנסת שהן לעולם דומות אחת לשנייה.

²⁸ ראו על כך: Ray McCaffrey, *Reintroduction of fallen or rejected Bills* (research and information services to the Northern Ireland Assembly 16.1.2013). יוער כי בחלק מהמדינות כלל זה חל רק על חקיקה אלא גם החלטות אחרות, ראה למשל **בבריטניה**.

²⁹ סעיפים 20 ו-129(8) **לכללי עבודת האסיפה הלאומית בדרום אפריקה**.

³⁰ ברנע, דרישפיץ ושרקנסקי לעיל ה"ש 16, בעמ' 632. יוער כי בישראל ניכר כי הכנסת עושה שימוש מושכל במנגנון הפיזור העצמי ומכאן כי אין חשש ממשי מערעור היציבות השלטונית, ראו אצל קניג ופרידברג, לעיל ה"ש 7, בעמ' 27-28.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מעוניינים בכך.³¹ ואכן, המציאות מלמדת כי הכנסת עושה שימוש בכלי זה כדי לצאת ממבוי סתום, כאשר יש קונצנזוס רחב בכנסת כי נכון להקדים את הבחירות. כלומר מנגנון הפיזור העצמי נושא אופי פרוצדורלי לצורך קביעת מועד מוסכם לבחירות.

לכאורה, אם פרק זמן קצר אחרי שהכנסת דחתה הצעת חוק לפיזור יתגבש רוב לפיזור מוקדם של הכנסת, יו"ר הכנסת יוכל לקבוע כי חל שינוי בנסיבות ויתאפשר לקדם הצעת חוק נוספת בעניין, חרף העובדה כי לא חלפו שישה חודשים.

אולם, שאלה היא מהו הדין בתרחיש שבו ראש הממשלה ומספר בכירים בקואליציה – בהם יו"ר הכנסת – לא ירצו בפיזור הכנסת, גם כאשר יש רוב בכנסת שמעוניין בכך. במצב מעין זה – נראה כי מנגנון הפיזור לא ימלא אחר ייעודו – מניעת קיפאון. כמו-כן, מתעורר חשש לפגיעה בעקרון האיזונים והבלמים בין הרשויות. הדברים תקפים ביתר שאת נוכח אימוצו של מנגנון אי האמון הקונסטרוקטיבי, הדורש להציג במעמד הצבעת אי האמון ממשלה חלופית לרבות מועמד מוסכם שיעמוד בראשה, חלוקת התיקים בין השרים וקווי יסוד.³² מנגנון זה הפך את האפשרות להביע אי אמון בממשלה – שעוד קודם לכן הייתה דחוקה למדי – לחלופה לא מעשית עבור האופוזיציה. דבר אחד הוא להתאחד סביב הפלת ממשלה קיימת, דבר אחר הוא להסכים על ראש ממשלה אחר ועל ממשלה חלופית.

כאמור לעיל, קיומו של רוב בכנסת המבקשת לקדם הצעת חוק לפיזור הכנסת, נתפס – גם בהתאם לעמדת הייעוץ המשפטי לכנסת – כשינוי בנסיבות המצדיק לעקוף את מגבלת ששת החודשים. לכאורה, אם יסרב יו"ר הכנסת להפעיל את סמכותו בנסיבות הללו, ניתן יהיה לחייבו – ברוח פסק הדין של **אדלשטיין**³³ ובהתבסס על המתווה של **הלכת דרעי-פנחסי**³⁴ להפעיל את סמכותו במקרה שיש רוב בכנסת המבקש להעלות להצבעה הצעה לפיזור הכנסת.

בכך נראה כי יש מענה לחשש מפני מצב שבו מנגנון הפיזור העצמי מנוצל בידי הקואליציה, בבחינת שימוש לרעה בסמכות הפיזור.³⁵ כלומר, שהקואליציה תעלה

³¹ השוו לדברי קליין במאמרו – שנכתב לפני שהוקנתה בידי ראש הממשלה הסמכות לפזר את הכנסת בצו – עולה כי הלכה למעשה השליטה במנגנון הפיזור בעצמי הוא בידיה של הממשלה: "אם הסמכות לפזר הייתה בידי הממשלה כולה, כגוף, הייתה ההחלטה צריכה ליפול עלידי הצבעה בממשלה. הצבעה כזאת הייתה למעשה דומה לעיקרון השורר כיום, שבו הרוב בממשלה שהוא גם רוב בכנסת – וההנחה הינה, כמובן, שהקואליציה תמיד נהנית מתמיכת הרוב – יכול להחליט על פיזור המליאה (עלידי קבלת חוק)", ראו: קלוד קליין "על ההגדרה המשפטית של המשטר הפרלמנטרי ועל הפרלמנטריזם הישראלי" **משפטים** ה' 308, 328 (תשס"ג-תשס"ד).

³² סעיף 28 לחוק-יסוד: הממשלה.

³³ בג"ץ 2144/20 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יו"ר הכנסת** (נבו 23.3.2020); השוו לפרשת מילר שם פסק בית המשפט העליון הבריטי כי החלטתו של ראש הממשלה בוריס ג'ונסון להשעות את הפרלמנט היא בלתי חוקית בעשר היא מסכלת ללא הצדקה סבירה את יכולת הפיקוח הפרלמנטרית וכן את יכולתו של הפרלמנט לממש את תפקידו כרשות המחוקקת: **R (on the application of Miller) v The Prime Minister**; **Cherry and Others v Advocate General 252 General for Scotland** [2019] UKSC 41 para. 50, 55-61 (first appeal taken from Eng., second appeal taken from Scot.).

³⁴ בג"ץ 3094/93 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מז(5) 404 (1993); בג"ץ 4267/93 **אמיתי - אזרחים למען מנהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל**, פ"ד מז(5) 441 (1993).

³⁵ בכל הנוגע לשימוש לרעה בסמכות הפיזור מעניין להזכיר בזה את המקרה הגרמני – חוק היסוד הגרמני קובע כי במקרה שהקאנצלר מעלה הצבעת אמון והיא אינה זוכה לתמיכת רוב חברי הבונדסטאג, נשיא המדינה, לבקשתו של הקאנצלר – רשאי לפזר את הבונדסטאג (כאשר בסמכותו של הבונדסטאג, ברוב קולות, למנות קאנצלר אחר או אז פוקעת סמכות הפיזור). במספר מקרים בעבר, קאנצלרים העלו הצבעת אמון במטרה להפסיד בה במכוון – חברי הסיעה הצביעו נגד וכך נערכו בחירות מוקדמות, לשביעות רצונם של הקאנצלר, שביקש לחזק את כוחו. שימוש זה במנגנון האמון גרר ביקורת ואף הגיעו לפתחו של בית המשפט הפדרלי החוקתי פעמיים. בשני המקרים העתירות נדחו, אולם בית המשפט קבע מגבלות על סמכותו של הקאנצלר להביא לפיזור הבונדסטאג והבהיר כי הקאנצלר רשאי לעשות שימוש בסמכות זו רק אם נוצר מצב של "חוסר יציבות" הפוגע ביכולתו של הקאנצלר לממש את מדיניותו, ראו על כך: **DONALD P. KOMMERS & RUSSEL A. MILLER, JURISPRUDENCE OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY 154-156 (2012)**.

להצבעה הצעת חוק לפיזור הכנסת, שעה שהיא יודעת שיש רוב מוצק לדחייתה של זו. בכך, הממשלה תבטיח לעצמה "שקט" למשך חצי שנה ותחסום מן האופוזיציה להעלות הצעת חוק לפיזור הכנסת במשך חצי שנה. אם תעשה כן אבל בהמשך יהיה רוב המעוניין בהקדמת הבחירות, ניתן יהיה כפי שהוצג לעיל, לכפות על יו"ר הכנסת להפעיל את סמכותו ולהתיר העלאת של ההצעה לפיזור הכנסת.

ואולם, יש לזכור כי אחרי פרשת **אדלשטיין**, סירב יו"ר הכנסת למלא אחר פסיקת בג"ץ ובמחאה על פסק הדין – התפטר. חרף העובדה כי הייעוץ המשפטי הדגיש כי התפטרותו נכנסת לתוקף רק כעבור 48 שעות וכי בינתיים עליו לכנס באופן מידי את מליאת הכנסת לשם בחירת יו"ר כנסת חדש – הוא סירב לעשות כן. בנסיבות אלה, בג"ץ נדרש לשרטט סעד יצירתי שיאפשר למלא אחר הצו שהוציא לכינוס הכנסת.³⁶ שאלה היא אם אין מקום לשקול את האפשרות להחריג הצעות לפיזור הכנסת מכלל ששת החודשים כך שלא תהא מגבלה על קידום הצעות חוק לפיזור הכנסת.

אכן, ההיגיון העומד ביסוד כלל ששת החודשים – שיבוש עבודת הכנסת באמצעות הצפתה בהצעות חוק שאין לגביהן הסכמה – עשוי להתאים גם ביחס להצעת חוק לפיזור הכנסת. עם זאת, ספק אם צפוי שימוש מאסיבי בכלי הפיזור, בהינתן כי בסופו של יום נדרש רוב של 61 חברי הכנסת. מן העבר השני, הסכנה לסיכול רצון הרוב קיימת. לכך יש להוסיף את הקריאות מקרב חברי ממשלה שהושמעו לא אחת בשנתיים האחרונות להפר את פסיקת בית המשפט.³⁷ לכן, גם אם הכנסת תיזדרש מעת לעת לדון בהצעות חוק לפיזור, נראה שזהו נזק שהדמוקרטיה צריכה לשאת.

במשפט ההשוואתי מוכרות מגבלות על הפעלת סמכות הפיזור מבחינת העיתוי, אם כי אלה נפוצות במקרים שבהם סמכות הפיזור מוקנית לממשלה או לעומד בראשה. תכליתן המרכזית של מגבלות אלה היא לשמור על עצמאותו וכוחו של הפרלמנט אל מול הממשלה. כך, למשל, יש מדינות שבהן הממשלה מנועה מלפזר את הפרלמנט לפני כינוס הפרלמנט והממשלה או לאחר התפטרות הממשלה או פיזור באי-אמון.³⁸ מגבלות דומות קיימות גם בישראל ביחס לסמכותו של ראש הממשלה לפזר את הכנסת בצו.³⁹

לסיכום, יש מקום לבחון מחדש את החלת כלל ששת החודשים ביחס להצעת חוק לפיזור הכנסת. כאמור לעיל, עצם ההתייחסות לחוק לפיזור הכנסת כאל דבר חקיקה רגיל מעורר קושי. לכן, מוצע לקדם תיקון חוקתי שבמסגרתו תעוגן פרוצדורה מיוחדת לפיזור הכנסת – מנגנון אשר ידרוש החלטה של הכנסת (ולא חוק) לצורך פיזור, כפי שמקובל במשפט המשווה.

בהתאם להסדר המוצע, במקרה שמוצגת בקשה – החתומה על ידי 61 חברי הכנסת – לפיזור הכנסת, על יו"ר הכנסת לכנס ישיבה מיוחדת של הכנסת בהקדם האפשרי ולא יאוחר משבוע מיום הגשתה, לרבות בתקופת הפגרה. ההצבעה על הפיזור תהא

³⁶ בג"ץ 2144/00 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יו"ר הכנסת (נבו 25.3.20).

³⁷ קריאות שלא לציית לפסיקת בג"ץ הושמעו, בין היתר, אחרי פסיקת בג"ץ שחייבה את השר לזון לכנס את הוועדה לבחירת שופטים, לאחר פסק הדין בעניין הדחת רונן בר, בעקבות הצו שהוציא בג"ץ לעניין הארכת כהונת חבר מועצת התאגיד ועוד.

³⁸ ראו על כך אצל ברנע, דרייפשיץ ושרקנסקי, לעיל ה"ש 16, עמ' 640. מגבלות אחרות נועדו להבטיח יציבות בעת חירום, ראו שם.

³⁹ סעיף 29 לחוק-יסוד: הממשלה קובע כי ראש הממשלה לא יוכל לפזר את הכנסת מתחילת כהונתה של הכנסת ועד כינון הממשלה החדשה, לאחר התפטרות ראש הממשלה או מיום מתן פסק דין שבו נקבע כי עבר עבירה שיש עמה משום קלון עד יום החלטת הכנסת לפי סעיף 18(א).

טעונה רוב של 61 ח"כ. בהתאם למתווה זה, אין בידי יו"ר הכנסת שיקול דעת והוא מחויב לכנס את המליאה אם נוצרו הנסיבות שתוארו לעיל. סמכותו הכללית של יו"ר הכנסת לקבוע את סדר היום אינה גוברת על החובה הנקודתית שתיקבע בחוק היסוד. במקרה שיו"ר כנסת יסרב חלילה לעשות כן, התערבותו של בית המשפט תהא מובטחת – יישום פשוט של עקרון שלטון החוק.

לחלופין, יש מקום לשקול תיקון של התקנון ובמסגרתו להחריג הצעות חוק לפיזור הכנסת מכלל ששת החודשים. תחת שיטת האי האמון הקונסטרוקטיבי, מנגנון הפיזור העצמי נותר הכלי היחיד כמעט המאפשר לכנסת להפיל את הממשלה ולהביא לבחירות. פרשת אדלשטיין וההתפתחויות שהגיעו אחריה הוכיחו כי ייתכן מצב ובו יסוכל רצון של רוב חברי הכנסת. קיומו של החריג של שינוי נסיבות – המותנה ברצונו הטוב של יו"ר הכנסת – לא בהכרח יהווה ערובה מספקת להבטחת הגשמת רצון הרוב.

כמובן ככל שיוחלט לתקן את הדין (בין אם את חוק-יסוד: הכנסת ובין אם את תקנון הכנסת) – יש לנקוט בדחיית תחולה, היינו ראוי כי ההסדר החדש ייכנס לתוקף רק בכנסת הבאה. עד אז, ניתן להתבסס על המתווה הפרשני שצוין לעיל, המחייב את יו"ר הכנסת להיענות לבקשתם של רוב חברי הכנסת להעלות להצבעה הצעת חוק לפיזור הכנסת, גם אם לא חלפו שישה חודשים. מתווה זה כמובן מבוסס על הנחת היסוד כי כלל השחקנים הפוליטיים מחויבות לעקרון הבסיס של שלטון החוק.