



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

15 ביולי 2025

על הצעת חוק לפיזור הכנסת וכלל ששת החודשים – תקציר

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

אמש, בצל פרישת חלק מהסיעות החרדיות מן הקואליציה, שבה ועלתה האפשרות לקדם הצעת חוק לפיזור הכנסת.¹ כזכור, בחודש שעבר נפלה הצעה דומה לפיזור הכנסת.

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 (כלל ששת החודשים).

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?

ברשימה אנו טוענות כי יש מקום לבחון מחדש את החלת כלל ששת החודשים ביחס להצעת חוק לפיזור הכנסת.

ראשית, עצם ההתייחסות לחוק לפיזור הכנסת כאל דבר חקיקה רגיל מעורר קושי. מבחינה פורמלית אכן מדובר בחוק, אך מבחינה מהותית מדובר בכלי פיקוח של הכנסת.

שנית, החלת כלל ששת החודשים על הצעה לפיזור הכנסת משמעותה הטלת איסור להעלות הצעת חוק נוספת לפיזור הכנסת במשך פרק זמן משמעותי. מגבלה זו מעוררת קושי, 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.

פיזור הכנסת בחוק מצריך רוב מוחלט (בקריאה השלישית) של 61 ח"כ. לכן, בפועל, אין אפשרות מעשית להביא לפיזור הכנסת אם ראש הממשלה וראשי הקואליציה אינם מעוניינים בכך. 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.

ואולם, שאלה היא מהו הדין במקרה שבו בהם יתגבש רוב בכנסת המבקש להעלות להצבעה הצעה לפיזור הכנסת, אך יו"ר הכנסת יסרב להפעיל את סמכותו. במצב זה מתעורר חשש מפני סיכול רצון הרוב. נראה כי במקרה של סירוב מעין זה, ניתן יהיה לחייב את יו"ר הכנסת להפעיל את סמכותו, וזאת ברוח

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 בנסיבות'" ynet (13.7.25).

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר

נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד לילית אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלם

שגיר ליעבר שלי מרידור

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 אבליה, קנדה

אן אפליבאום, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, 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 הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמית כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמן

ברנרד מרכוס (1929-2024)

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

פסק הדין של **אדלשטיין** ובהתבסס על המתווה של **הלכת דרעי-פנחסי**. יוער כי בהתאם לעמדת היועצת המשפטית לכנסת על יו"ר הכנסת לעשות שימוש בסמכותו לקצר את התקופה רק במקרים חריגים בהם חל שינוי אובייקטיבי בנסיבות – **למשל - במקרה שבו רוב מבין חברי הכנסת מבקש להעלות את הצעת החוק לפני חלוף התקופה**.

נזכיר כי בפרשת **אדלשטיין**, בג"ץ הוציא צו שחייב את יו"ר הכנסת לכנס את המליאה לצורך בחירת יו"ר כנסת חדש. ואולם, סירב אדלשטיין למלא אחר פסיקת בג"ץ, מהלך שאילץ את בית המשפט לשרטט סעד יצירתי שיאפשר למלא אחר הצו שהוציא לכינוס הכנסת.

יצוין כי ההיגיון העומד ביסוד כלל ששת החודשים – מניעת שיבוש עבודת הכנסת – 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. לכן, גם אם הכנסת תידרש מעת לעת לדון בהצעות חוק לפיזור, נראה שזהו נזק שהדמוקרטיה צריכה לשאת.

נוכח האמור לעיל - מוצע לשקול תיקון חוקתי שבמסגרתו תעוגן פרוצדורה מיוחדת לפיזור הכנסת – מנגנון אשר ידרוש **החלטה** של הכנסת (ולא חוק) – **כפי שמקובל ברוב המדינות שבהן יש מנגנון של פיזור עצמי**. בהתאם להסדר המוצע, במקרה שמוגשת 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. הצבעת הפיזור תהא טעונה רוב של 61 חברי הכנסת. לחלופין, יש מקום לשקול תיקון של התקנון ובמסגרתו להחריג הצעות חוק לפיזור הכנסת מכלל ששת החודשים. **כאמור, 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 יש לנקוט בדחיית תחולה, היינו ראוי כי ההסדר החדש ייכנס לתוקף רק בכנסת הבאה. עד אז, תחת הדין הקיים, ניתן להתבסס על המתווה הפרשני שצוין לעיל – ברוח פרשת אדלשטיין, 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.