

שאלות ותשובות על האסיפה המכוננת לישראל

השאלות והתשובות הפרוסות לפניכם נועדו לספק פירוט, מידע, והצדקות למרכיבי המתווה המוצע לאסיפה המכוננת. אלה שאלות שקוראי המסמך שאלו אותנו, שאנחנו שאלנו במהלך תהליך העבודה, ושיכולות להאיר ולהסביר את ההנחות והמסקנות העומדות בבסיס המתווה. נשמח לענות על שאלות נוספות. אם יש לכם שאלה שלא קיבלה מענה, אנא שלחו לנו אותה.

2 **רקע**

2 מהי אסיפה מכוננת?

3 מה המטרה של מתווה האסיפה המכוננת? מה אתם מקווים שיקרה?

3 **א. מבנה האסיפה המכוננת**

למה בחרתם במבנה שבו חברי הכנסת בוחרים חלק מחברי האסיפה והציבור את החלק האחר? למה החלטתם להציע שדווקא שלישי יבחרו על ידי הכנסת? 3

4 איך ימונו נציגי הכנסת באסיפה המכוננת?

4 למה לא הצעתם בחירות איזוריות לאסיפה המכוננת, או לחלופין בחירות אישיות?

5 מהי מטרת השינוי המוצע באחוז החסימה ובהסכמי העודפים הרב-רשימתיים?

למה לא הצעתם אסיפה מכוננת במתכונת של "אסיפת אזרחים" הנהוגה בחלק ממדינות אירופה, ובה אזרחים נבחרים בהגרלה רנדומלית להשתתף באסיפה? 6

7 למה מאה חברים באסיפה? למה לא יותר או פחות?

למה הצעתם שריון מינימלי לנשים, גברים וצעירים? למה לא הצעתם שריונים לקבוצות אחרות באוכלוסיה, כמו ערבים, חרדים, מזרחים, חילונים, ואחרים? 7

מהי המשמעות של קביעת שריון מגדרי במערכת פוליטית שבה יש מפלגות חרדיות שאינן כוללות נשים כלל? האם צפויה פגיעה בייצוג החרדי בגלל מנגנון השריון? 8

9 מה יהיה מנגנון המימון לבחירות לאסיפה המכוננת?

9 כיצד שיטת הבחירות שהצעתם מתמודדת עם היתרון של בעלי הממון בבחירות בישראל?

10 האם אנשים שאינם מפלגה קיימת יוכלו להציע רשימות?

האם הצעתכם שההצבעה תתבצע לרשימת מועמדים לא מעיבה על היכולת להבטיח שחברי האסיפה המכוננת יהיו עצמאים בפעולתם ולא יוכפפו למשמעת מפלגתית או אחרת? 10

11 **ב. גיבוש הסכמות באסיפה המכוננת**

11 איך בחרתם רף של שני שלישי מחברי האסיפה לגיבוש הסכמות? למה לא יותר או פחות? ...

11 מדוע אתם מאפשרים יצירת קבוצות חדשות באסיפה המכוננת?

11 מה מונע מרוב של שני שלישי באסיפה לדרוס את המיעוטים באסיפה?

13 **ג. סמכות האסיפה המכוננת**

13 האם האסיפה המכוננת תוכל להשפיע על החוק לפני סוף פעולתה?

- האם האסיפה אמורה לכתוב חוקה מלאה למדינת ישראל? מי מחליט מהן הסוגיות בהן תידון האסיפה ומה יהיו תוצריה? 13
- האם האסיפה המכוננת יכולה לשנות את חוקי היסוד הקיימים? 13
- מה התפקיד של מגילת העצמאות בפעולת האסיפה המכוננת? 13
- כיצד יצרתם את רשימת המסמכים שיונחו בפני האסיפה? למה דווקא מסמכים אלה? 14
- ד. תיחום סמכות האסיפה המכוננת מול הכנסת** 14
- מה אם האסיפה המכוננת תרצה לחוקק הסדרים שהכנסת תתנגד להם? 14
- האם יש נושא שהאסיפה המכוננת לא תוכל לדון בו? 14
- ה. הליכי הדיון, הלמידה ושיתוף הציבור באסיפה המכוננת** 14
- מדוע לא לשדר את הדיונים לציבור, בדומה לדיוני הכנסת או ועדת הכנסת? 14
- האם דיוני האסיפה המכוננת יתועדו בדרך אחרת? 15
- ו. אישור וקבלת הצעות האסיפה המכוננת** 15
- האם במשאל העם ניתן יהיה להסכים רק לחלק מההמלצות או שההצבעה תהיה כן או לא לכל החבילה? 15
- למה קודם משאל עם ולאחר מכן אישור הכנסת? למה לא הפוך? 15
- מה קורה אם הציבור דוחה את הסכמות האסיפה? 16
- למה הצעתם לאסיפה המכוננת מסגרת זמן של שנתיים עם אפשרות הארכה? האם זה לא ארוך מידי? 16
- ז. התנעה, לגיטימציה ויישום** 16
- מהו המנגנון שבו יכולה להתקבל החלטה על כינון אסיפה מכוננת מבחינה חוקית? 16
- כיצד יתבצע הניהול השוטף של האסיפה? מי קובע את תקציב האסיפה? 16
- האם חברי האסיפה יקבלו שכר? 17
- האם אין פה מעקף לא דמוקרטי? היו פה בחירות אך לאחרונה, מדוע יש צורך במהלך כזה? . 17

רקע

מהי אסיפה מכוננת?

אסיפה מכוננת היא גוף שתפקידו לנסח את ההסדרים החוקתיים של מדינה, כלומר את מערך ההסכמות היסודי והבסיסי לפיו המדינה מתנהלת. מדינות רבות כינסו אסיפות מכוננות (קרויות בדרך כלל constitutional conventions או constituent assemblies) על מנת לנסח חוקות, להציע תיקונים לחוקה קיימת, או לנסח הסכמים סמי-חוקתיים.

מנסחי הכרזת העצמאות קבעו כי "השלטונות הנבחרים והסדירים של המדינה" יוקמו "בהתאם לחוקה שתיקבע על-ידי האספה המכוננת הנבחרת לא יאוחר מ-1 באוקטובר 1948". בפועל, האסיפה המכוננת התכנסה לראשונה ב-14 לפברואר 1949 וכעבור ימים ספורים שינתה את שמה ל"כנסת הראשונה". מחלוקת

באשר לצורך בחוקה ובאשר לעיתוי המתאים לכינונה הובילו את האסיפה המכוננת לקבל את החלטת הררי ב-13 ליוני 1950, לפיה "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 שהוועדה תסיים את עבודתה, וכל הפרקים יחד יתאגדו לחוקת המדינה".

מכאן המושג חוק-יסוד. מאז ועד היום, הכנסת כוננה ותיקנה שורה של חוקי-יסוד, העוסקים בשיטת הבחירות, רשויות השלטון ומוסדותיו, מאפייני המדינה, זכויות הפרט. רק חלק קטן מחוקי-היסוד קיבלו מעמד משוריין, המגן עליהם מפני שינויים בידי רוב מקרי וקטן, בעוד שמרבית חוקי-היסוד ניתנים לשינוי בכל רוב בכנסת.

מאז הבחירות הראשונות שנערכו בישראל לא כוננה אסיפה מכוננת לגיבוש ההסדרים החוקתיים של ישראל לכדי מקשה יציבה וקוהרנטית, והכנסת נמנעה מלעשות זאת עד כה.

אנו מציעים להקים את האסיפה המכוננת מחדש.

מה המטרה של מתווה האסיפה המכוננת? מה אתם מקווים שיקרה?

מטרתנו בהצעת מתווה מפורט לכינוס אסיפה מכוננת לישראל היא לפרוץ מוצא מהמשבר אליו נקלעה החברה הישראלית בחודשים האחרונים. אנו סבורים שהקמת האסיפה המכוננת יכולה להוות ראשית פתרון, והאסיפה המכוננת בפעולתה תוכל לייצר את הפתרון עצמו בגיבוש ההסכמות הרחבות הנחוצות למדינת ישראל. הדיון הציבורי נוטה להתרכז בתוכן ההסכמות העתידיות בין כל חלקי החברה, ובהתאם השיח הציבורי והפוליטי נוטה להתרכז באיזורי המחלוקת. המסלול שאנו מבקשים להתחיל עוסק דווקא במנגנון ובשיטה הרצויים לגיבוש ההסדרים. מקום בו לא קיימת הסכמה על תוכן, עשויה להתקיים הסכמה על הפרוצדורה. אנו מאמינים כי מנגנון מוסכם, הוגן ומותאם לקבלת הכרעות חוקתיות יכול להצליח, נוכח גודל השעה, לגבש הסכמות רחבות, שלא היו מושגות אחרת.

אנו מקווים שהצעתנו תועיל במאמצים לחלץ את ישראל מהמשבר ותרחיב את השיח הציבורי והפוליטי, באופן שיאפשר לבנות תשתית למנגנונים שיעוררו אמון בקרב כל חלקי החברה ובתוכם ניתן יהיה ליצור הסכמות רחבות.

במשך כמה וכמה שבועות עמלנו קבוצה של אנשי מעשה ואקדמיה מרקעים ישראלים שונים, על יצירת המתווה שלפניכם. המתווה הוא תולדה של תהליך מאומץ ומעמיק של למידה והקשבה בינינו, התייעצות עם מומחים והוגים בארץ ומחוצה לה, ולמידה ממודלים היסטוריים ועכשוויים של כינון חוקות בעולם - מההצלחות ומהכשלונות - ודיונים ממושכים ביכולת ליישם את לקחיהם בישראל.

כפי שתראו גם בשאלות ובתשובות הבאות, האפשרויות שבחנו רבות בהרבה מאלה שנכנסו למסמך המרכזי. עשינו כמיטב יכולתנו לשרטט תכנית שלוקחת בחשבון שלל היבטים עקרוניים ומעשיים של בחירת והפעלת אסיפה מכוננת. יחד עם זאת, ישנם היבטים פרקטיים נוספים שיצטרכו עדיין לקבל התייחסות, ואנו מקווים שהדיון במתווה בקרב הציבור ובקרב מקבלי ההחלטות יעסוק גם בכך.

א. מבנה האסיפה המכוננת

למה בחרתם במבנה שבו חברי הכנסת בוחרים חלק מחברי האסיפה והציבור את החלק האחר? למה החלטתם להציע שדווקא שליש יבחרו על ידי הכנסת?

מאז קום המדינה, הכנסת מחזיקה בסמכות לכינון חוקה לישראל. הקמת גוף מכונן המנותק לחלוטין מהכנסת אינה מעשית, ואף אינה רצויה. כלל החוקות החדשות שנכתבו בהצלחה במדינות דמוקרטיות מאז החוקה האמריקנית, ללא יוצאת מן הכלל, נכתבו [במעורבות הפרלמנט](#). מדינות דמוקרטיות שניסו לנתק את הליך כתיבת החוקה מהפרלמנט, דוגמת [איסלנד וצ'ילה](#), לא הצליחו לסיים את הליך כתיבת החוקה בהצלחה. זה אינו צירוף מקרים. המפלגות המרכיבות את הכנסת, כמו גם חברי כנסת לא מעטים בעבר ובהווה, מחזיקות ומחזיקים בניסיון וידע מצטבר מהעבודה על חוקי היסוד בכנסת, אשר יכולים לסייע בגיבוש הסדרים חוקתיים באסיפה המכוננת. בנוסף, שיתוף הכנסת במהלך כתיבת החוקה יכול לאפשר לחברי האסיפה להעביר חלק

מנקודות המחלוקת משולחן הדיונים החוקתי אל שולחן הדיונים הפוליטי העיתי ובכך לפתוח אפיק להסכמות רחבות על כללי המשחק ועל המוסדות הדמוקרטיים שיהוו מסגרת להמשך דיון והכרעה בידי הכנסת בעתיד.

לצד היתרונות שיש למעורבות הכנסת בגיבוש הסדרים חוקתיים, יש למעורבות כזו גם חסרונות. אחת הבעיות המרכזיות בכנסת היא העומס הרב הקיים על כל אחד מחברי הכנסת, המכביד מאוד על תפקוד הועדות ועל תפקודה של הכנסת בכלל. מרבית הועדות בכנסת אינן מקיימות דיונים סדירים בהרכב מלא, מרבית הדיונים במליאה מתקיימים בנוכחות דלה, וחברי הכנסת עסוקים ומעטים מידי בשביל למלא את כל תפקידיהם בכנסת.

שנית, הניסיון הישראלי מעיד על כך שהכנסת מוגבלת ביכולתה להשלים את המהלך של כינון החוקה הישראלית, ובעת הנוכחית אף מתקשה להגיע להסכמות על כללי המשחק היסודיים ביותר של שיטת המשטר. שלישית, מדינת ישראל מתמודדת כל העת עם אתגרים שגרתיים ודחופים במגוון חזיתות, ונטיית הטבעית של חברי הכנסת והקואליציה היא לתעדף את הטיפול בצרכים המידיים על פני חשיבה מעמיקה וממושכת על כללי המשחק היסודיים. בשנים האחרונות תיקונים בחוקי היסוד נעשו לא אחת בחטף ולצרכים קואליציוניים צרים, באופן המסכן את יציבותם של חוקי היסוד ואת הדמוקרטיה הישראלית עצמה. גם מעבר למקרה הספציפי הישראלי, קיימת תפיסה רווחת במחקר הגורסת כי יש להפריד בין הגוף שאמור לנסח את ההסדרים החוקתיים של המדינה, כולל את היחסים בין הרשויות, לבין הרשות המחוקקת, בין היתר לאור החשש שרשות זו תשתמש במהלך כתיבת החוקה על מנת להגדיל את סמכויותיה ביחס לרשויות השלטון האחרות.

הצעתנו מבקשת לנווט בין התובנות בדבר חשיבות מעורבות הכנסת מחד גיסא, ומגבלותיה בגיבוש הסדרים חוקתיים מאידך גיסא, באמצעות שילוב הכנסת והציבור הרחב בכינון האסיפה המכוננת. להערכתנו, האפשרות של הכנסת לבחור שלישי מחברי האסיפה מאזנת באופן המיטבי בין שתי התובנות. מחד גיסא, בחירה של שלישי מחברי האסיפה בידי הכנסת מקנה לכנסת השפעה גדולה מאוד על הרכב האסיפה ומאפשרת לסייעות השונות בכנסת להפעיל שיקול דעת ומחשבה על מינוי הנציגים הטובים ביותר מטעמן. מתן כוח זה לכנסת משקף את תפקידה החוקתי ומאפשר לסייעות להיות מעורבות באופן ישיר בפעולת האסיפה המכוננת. סמכותה של הכנסת נשמרת גם במובן זה שהיא הגוף שמאשר את החוקה, לאחר משאל עם. מאידך גיסא, היכולת להשפיע על שני שלישים מחברי האסיפה מאפשרת לציבור הישראלי לקיים בחירות ממוקדות בשאלת ההסדרים החוקתיים של ישראל, שאלה שלא עמדה במרכז של אף מערכת בחירות בישראל מאז הכנסת הראשונה, ולבחור נציגים ייעודיים למשימה זו, שיתמקדו בה ובה בלבד וישקיעו בה את כל מעייניהם. שיטה משולבת זו תביא לאסיפה המכוננת את הניסיון והמומחיות הפוליטיים של הכנסת הקיימת ביחד עם נציגי ציבור חדשים, הרתומים למשימה השונה והייחודית של קביעת הסדרים בסיסיים שישירתו את המדינה לטווח ארוך.

איך ימונו נציגי הכנסת באסיפה המכוננת?

נציגי הכנסת ימונו על ידי הסיעות בכנסת, לפי כוחן, וסיעות יכולות גם לשתף פעולה זו עם זו לצורך כך. הנציגים יכולים להיות חברי כנסת, אולם אינם חייבים להיות חברי כנסת. הם יכולים להיות מומחים, אנשי מקצוע, חברי כנסת לשעבר, נבחרים ציבור מהרשויות המקומיות, וכדומה. חברי כנסת או ממשלה מכהנים יתפטרו התפטרות בלתי חוזרת מהכנסת ו/או מהממשלה אם יבחרו לאסיפה המכוננת.

הסיעות יחליטו על נציגיהן בעצמן וימסרו הודעה על כך לציבור עד שבוע לפני מועד סגירת הרשימות לבחירות הכלליות לאסיפה המכוננת.

למה לא הצעתם בחירות איזוריות לאסיפה המכוננת, או לחלופין בחירות אישיות?

מנגנון הבחירות לאסיפה המכוננת עמד במרכז הדיונים שקיימנו וההתייעצויות הממושכות שערכנו עם מומחים מהעולם שחקרו וייעצו למהלכי כתיבה או תיקון של חוקות באירופה, אסיה, אמריקה הלטינית, המזרח התיכון ואפריקה בעשורים האחרונים. במסגרת זו בחנו ושקלנו שיטות בחירה שונות, כולל בחירות איזוריות, בחירות אישיות, שיטות משולבות, ומנגנונים הכוללים בחירה רנדומלית של אזרחים (לאפשרות אחרונה זו הקדשנו תשובה נפרדת, ראו מטה).

המטרה המרכזית שעמדה לנגד עינינו היא שיטה שתבטיח ייצוגיות רחבה ככל הניתן של כלל חלקי החברה הישראלית באסיפה המכוננת, ובמחקר שערכנו בחנו את מידת התאמתן של שיטות שונות לישראל.

החריש העמוק שביצענו הוביל אותנו למסקנה כי מוטב להימנע מניסויים מרחיקי לכת בבחירות למוסד חד-פעמי באופיו כאסיפה המכוננת. המחקר העולמי והניסיון הישראלי מראים כי קשה לחזות עד תום את ההשלכות של שינוי שיטת הבחירות וכי שינויים כאלה מביאים לעיתים גם לתוצאות לא רצויות ולא צפויות (למשל, הבחירות הישירות לרשות הממשלה שהונהגו בישראל ב-1992 הובילו להחלשת כוחו הפוליטי של ראש הממשלה במקום לחזקו - בניגוד גמור למטרתן). בעוד ששינוי של שיטת הבחירות לכנסת ניתן לתיקון או כיוונון ודיוק לקראת מערכת הבחירות הבאה (כפי שנעשה בישראל לא פעם ולא פעמיים), הבחירות לאסיפה המכוננת הן חד-פעמיות.

בנוסף, אימוץ שיטת בחירות חדשנית ולא מוכרת לבוחר הישראלי עלול לפגוע באמון בבחירות עצמן: חוסר היכרות עם שיטת בחירות חדשה, עם פתקי ההצבעה, עם דרך ספירת הקולות, עם השלכות השיטה, ועם האסטרטגיות הרלוונטיות להפעלתה, עלולים לפגוע באמון הבוחרים בתוצאות הבחירות וכתוצאה מכך בלגיטימציה של האסיפה המכוננת וביכולתה למלא את תפקידה, הדורש אמון נרחב מכל חלקי הציבור ומהמערכת הפוליטית בכללותה. יתר על כן, חלק מהמדינות שאימצו שיטת בחירות חדשה בנוסח כאלה נגררו לאחר הבחירות להתדיינות משפטיות בדבר תקינות הבחירות אשר קיבלו משנה תוקף נוכח ראשוניות השיטה (למשל, בית המשפט העליון באיסלנד פסל את הבחירות לאסיפה המכוננת בטענות שנגעו לפגמים בהליך החדש). בחירות לאסיפה המכוננת הן לא העיתוי לאימוץ שיטת בחירות חדשה ולא מוכרת.

יש לציין כי כל אחת מהחלופות שנבחנו לשיטת הבחירות הנוכחית גם התגלתה כבעייתית בפני עצמה. כך למשל בחנו ביסודיות את האפשרות של **בחירות אזוריות**, במחשבה שתועיל ליצירת גיוון וייצוגיות של כלל חלקי הארץ, להביא לאסיפה המכוננת נציגים מאזורים מרוחקים ומשכבות שייצוגן בכנסת לוקה בחסר, להכניס לעשייה מועמדים חדשים ורעננים, ולתת משקל לאזורים שונים לפי גודל אוכלוסייתם. אולם התברר כי בישראל לא קיימת כיום חלוקה לאזורי בחירה היכולה לאפשר יישום חלק ויעיל של ייצוגיות אזורית. בישראל קיימות 255 רשויות מקומיות, מתוכן 80 ערים. בדיקתנו העלתה כי מתן ייצוג לכל רשות יחסית לגודלה היה מוביל ליצירת אסיפה מכוננת בת קרוב לאלף נציגים ואולי יותר (כתלות במפתח הנציגים למספר תושבים). לכאורה ניתן היה להתבסס לחלופין על חלוקת ישראל ל-15 נפות, אולם נפות אלה אינן יחידות פוליטיות (בניגוד לרשויות המקומיות) אלא מנהליות. ביסוס הבחירות לאסיפה המכוננת על חלוקה שלא נועדה למטרה זו, ולא נוסתה מעולם למטרות בחירות, הוא צעד מסוכן ולא נבון. בנוסף לכך, התחוויר לנו שהשיח הישראלי על זהויות וייצוג אינו משתקף דיו בחלוקה גיאוגרפית, ונציגות אזורית צפויה ליצור תחושת היעדר ייצוג אצל מי שמהווים מיעוט חברתי במרחב הגיאוגרפי.

מסיבות דומות שללנו את הרעיון לקיים בישראל **בחירות כלליות אישיות**, בהן מועמדים יתמודדו בנפרד בבחירות כלליות ובסופן יזכו במקום עצמאי באסיפה המכוננת. היתרון הגדול של שיטה זו היא האמון הישיר שמבטא הציבור בכל חבר וחברת אסיפה, מה שמקדם את עצמאותם של הנבחרים במילוי תפקידם. עם זאת, לשיטה זו יש גם חסרונות לא מבוטלים - היא דורשת מכל מועמדת ומועמד לגייס לבדם סכומי כסף גבוהים על מנת להתמודד, ובכך נותנת יתרון מובנה למועמדים שהממון מצוי בכיסם. שנית, קיים סיכוי סביר שהציבור יוצף במאות מועמדים ולא יצליח לאסוף די מידע לגיבוש החלטת הצבעה מושכלת. מחקרים מלמדים כי במצבים כאלה האזרחים בוחרים במועמדים אקראיים או מועמדים המופיעים ראשונים ברשימה, מה שמובן אינו רצוי.

שלל הסיבות הללו הובילו אותנו לדבוק בשיטת הבחירות הישראלית המוכרת ולהתמקד בכוונה ושיפורה למטרות האסיפה המכוננת, במקום בהחלפתה. השיטה הישראלית המבוססת על רשימות סגורות (בדרי"כ מטעם מפלגות) המתמודדות באזור בחירה כלל-ארצי נחשבת לאחת משיטות הבחירה הייצוגיות ביותר בעולם, במובן שהיא מאפשרת למספר רב מאוד של מפלגות להיכנס לכנסת. כמו כן, אזור הבחירה הכלל-ארצי מאפשר למפלגות לייצג קבוצות זהות מוגדרות יחסית בחברה הישראלית, המפוזרות ברחבי הארץ (למשל ערבים, חרדים, עולים חדשים וכו'). עם זאת, שיטת הבחירות הישראלית מייצרת תוצאות מוטות ולא ייצוגיות בכמה היבטים מרכזיים, בהם טיפלו באופן כירורגי: (1) ייצוג מגדרי; (2) ייצוג גילאי; (3) אובדן קולות רבים מסיבות טכניות. אנו מתייחסים להצעותינו לטיפול בהיבטים אלה בנפרד (ראו תשובות נוספות מטה). היתרון של הצעות אלה הוא שהן משפרות את ייצוגיות האסיפה המכוננת במסגרת השיטה הקיימת, ולפיכך אינן מעוררות בעיות של צפיות ואי-וודאות שקיימות בהחלפת שיטת בחירות.

מהי מטרת השינוי המוצע באחוז החסימה ובהסכמי העודפים הרב-רשימתיים?

"אחוז חסימה" מהווה חסם כניסה לכנסת, ועבר שינויים מאז קום המדינה. בכנסת הראשונה התנאי היחיד לקבלת מושב בכנסת היה קבלת 1/120 מקולות הבוחרים. כיום, מפלגה צריכה לזכות לפחות ב-3.25% מהקולות, השקולים לארבעה מושבים, בשביל להיכנס לכנסת. השיקול המרכזי שהובא להצדקת העלאת אחוז החסימה לאורך השנים היה הגברת המשילות – מתוך מחשבה שמפלגות גדולות יותר יקלו על מלאכת בניית הקואליציה.

במנותק מהשאלה אם העלאת אחוז החסימה אכן סייעה להגברת המשילות, משילות אינה אחת ממטרות או תפקידי האסיפה המכוננת. האסיפה המכוננת אינה מחוקקת חוקים ואינה מקימה ממשלה, אלא תפקידה להגיע להסכמות רחבות בין כל חלקי החברה הישראלית. לשם כך דרוש שכל חלקי החברה הישראלית יהיו מיוצגים באסיפה המכוננת. העלאת אחוז החסימה בשנים האחרונות הובילה להוצאת מספר מפלגות מהכנסת, פעם מימין ופעם משמאל, אשר קיבלו כמות קולות השקולה לשלושה מושבים, אולם לא הגיעו לסף ארבעת המושבים.

על מנת להבטיח ייצוגיות מירבית וכי כל קול בבחירות לאסיפה המכוננת ישוקלל – סוגיה הרלוונטית לכלל הקבוצות, הרשימות והמחנות בישראל – הצענו מתווה המעמיד את סף הכניסה לכנסת על אחוז החסימה הטבעי, בדומה לבחירות לאסיפה המכוננת ב-1949.

מאותן סיבות אנו מציעים לאפשר התקשרות בהסכמי עודפים רב-רשימתיים, ובכך למנוע מצב שמפלגה נותרת ללא הסכם עודפים מסיבות טכניות, ועודפי קולות בוחרים הולכים לאיבוד. שינוי נוסף שאנו מציעים הוא לספור את קולות הבוחרים גם במקרה בו אחת הרשימות לא עברה את סף הכניסה (הטבעי), באמצעות תרומת קולות בוחרים לרשימות עימן נכרכה בהסכם. הסכמי עודפים אלה יאפשרו לכל רשימה לייעד רשימה אחרת אליה ילכו קולות בוחרים אם יהיו עודפים, או אם לא תעבור את סף הכניסה לאסיפה.

בדרך זו מובטח כי כל הרשימות ייוצגו באסיפה המכוננת כנגזרת ישירה של שיעור ההצבעה עבורן, תוך מזעור אובדן הקולות ואובדן הייצוגיות למינימום האפשרי.

אנו מקווים כי כלל המצביעות והמצביעים בישראל, מכל הקהילות, העדות, הלאומים, והמחנות האידיאולוגיים, יבואו לממש את זכות הבחירה לאסיפה המכוננת ולקחת חלק בעיצוב ההסדרים היסודיים של החברה הישראלית.

למה לא הצעתם אסיפה מכוננת במתכונת של "אסיפת אזרחים" הנהוגה בחלק ממדינות אירופה, ובה אזרחים נבחרים בהגרלה רנדומלית להשתתף באסיפה?

אסיפות אזרחים הפכו למודל פופולרי לתיקון חוקות בשנים האחרונות, אולם מרבית השימוש בהן נעשה לצורך טיפול בנושאים ממוקדים ובדידים (למשל: שינוי שיטת הבחירות בפרובינציית קולומביה הבריטית בקנדה, או תיקון סעיף חוקתי בסוגיית ההפלות באירלנד) ולא לכתובה של חוקה חדשה, או מערך שלם של הסדרים חוקתיים. אסיפות האזרחים מעוררות קשיים לא מבטלים כאשר המחויבות הנדרשת מהאזרחים הינה אינטנסיבית וממושכת, כאשר היקף היריעה של הנושאים גדול, וכאשר האזרחים שהוגרלו באקראי מסרבים להשתתף או פורשים מהאסיפה במהלכה מסיבות אישיות שונות. בנוסף, בדרך כלל אסיפות האזרחים משמשות כמנגנון מייעץ לפרלמנט ולא כגוף בעל סמכויות עצמאיות.

שתי הדוגמאות הרלוונטיות המרכזיות לשימוש במנגנון זה בעולם בהקשר של כתיבת מערך שלם של הסדרים חוקתיים הן איסלנד ואירלנד. באיסלנד נעשה שימוש באסיפת אזרחים שהוגרלו באקראי לצורך שלב ראשוני של גיבוש העקרונות והנושאים בהן תידון האסיפה המכוננת. האסיפה המכוננת עצמה נבחרה לאחר מכן בהליך נפרד, שכלל בחירות ארציות ואישיות. החוקה שגיבשה האסיפה המכוננת האיסלנדית לא זכתה בסופו של יום לאישור הפרלמנט האיסלנדי. העמדה המחקרית הרווחת היא כי התהליך האיסלנדי היה מנותק מידי מהמערכת הפוליטית באיסלנד ולכן הפיק תוצר לא קוהרנטי ולא משפטי דיו בשביל להתקבל ולהפוך לחוקה חדשה.

באירלנד כוננו מספר אסיפות אזרחים בעשור האחרון, אולם אסיפות אלו דנו בסעיפים ספציפיים וממוקדים בחוקה האירית, ולא במערך השלם של ההסדרים החוקתיים במדינה. יוצאת דופן היא האסיפה החוקתית שכונסה ב-2013, שכללה 100 חברים: 33 חברי פרלמנט ו-66 נציגים של המחוזות השונים באירלנד שנבחרו באופן רנדומלי תוך שמירה על ייצוגיות מלאה של מין, גיל, וקבוצה סוציו-אקונומית. אסיפה זו דנה בתשע

סוגיות חוקתיות נפרדות שהוגדרו מראש בידי הפרלמנט האירי, כאשר הדיון בכל סוגיה צומצם לסוף שבוע אחד, אחת לחודש. כל סוף שבוע כלל סדרה של הרצאות תוכן בידי מומחים שונים, זמן דיון קצוב ומצומצם, ולאחריו הצבעות. המודל האירי נחשב מוצלח למדי – חלק מהמלצות האסיפה התקבלו על ידי הפרלמנט והובילו לתיקוני החוקה, וחלקים אחרים נדחו על ידי הפרלמנט או הציבור – אולם לא ברור שניתן ליישם תהליך כה ממוקד ומתומצת בישראל, בה המחלוקות החוקתיות נרחבות ושזורות זו בזו, ודורשות להערכתנו מתכונת דיונים אינטנסיבית ומעמיקה. הנטל שיושט על אזרחים מהשורה בהתדיינות כזו, והמחויבות שתידרש מהם, עשויים להיות גבוהים מידי ולהוביל להכשלת האסיפה. הגשת מועמדות לבחירות, בניגוד להיבחרות בהגרלה, משקפת מחויבות ונכונות להשקעה, הנדרשות להצלחת התהליך המעמיק שנדרש במקרה הישראלי.

למה מאה חברים באסיפה? למה לא יותר או פחות?

גודלה של האסיפה המכוננת שאנו מציעים נובע מאיזון בין שיקולי ייצוגיות ושיקולי אפקטיביות. מחד, ככל שהאסיפה קטנה יותר, הניהול שלה יעיל יותר, עלויותיה נמוכות יותר, והיא מאפשרת היכרות אינטימית הנחוצה ליצירת אמון והסכמות רחבות.

מנגד, מספר מצומצם מדי של חברי אסיפה עלול לפגום בייצוגיות האסיפה. החברה הישראלית מורגלת במערכת פוליטית בעלת ייצוגיות גבוהה יחסית, לאור שיטת הבחירות הכלליות הנהוגה לכנסת. אסיפה שלא תשקף את קבוצות הזהות המרכזיות המרכיבות את החברה הישראלית לא תחשב מכלילה ומגוונת דיה ולכן גם עלולה להצטייר כפחות לגיטימית בעיני חלקים של הציבור. גם על פי המלצות מומחים, ככל שהחברה מגוונת יותר מבחינת קבוצות זהות, מספר חברי האסיפה אמור להיות גדול יותר, על מנת לשקף את המגוון. עקרון ההכללה שהנחה אותנו בגיבוש ההמלצות לאסיפה המכוננת מחייב, אם כן, גודל אסיפה שיאפשר ייצוגיות מיטבית.

במהלך עבודתנו בחנו מספר אפשרויות בנוגע לגודל האסיפה. כפי שציינו לעיל, ההשלכה של בחירות אזוריות על גודל האסיפה – באזור אלף נציגים – היה אחד המניעים לפסילת שיטת בחירות זו. מספר זה אינו מאפשר הכרות קרובה בין הנציגים ויעילות של הדיונים. הצעה נוספת שעלתה במהלך הדיונים המוקדמים שלנו הייתה לקבוע את גודל האסיפה ל-71 חברים, כמספר חברי הסנהדרין, מספר טעון משמעות סימבולית. עם זאת, הסימולציות שערכנו העלו שמספר זה לא יאפשר ייצוג הולם למפלגות השונות החברות בכנסת וכן לקבוצות השונות בחברה הישראלית. למשל, בהנחה ששליש מחברי האסיפה ימונו על ידי חברי הכנסת ושני שלישים על ידי הציבור, מינויי הכנסת לא יכללו נציגים של המפלגות הקטנות.

מאה חברים אינו המספר היחיד האפשרי, אולם הוא מספר המאזן בהצלחה בין יעילות ובין ייצוגיות. 33 חברי אסיפה שימונו על ידי הכנסת יוכלו לייצג את כלל המפלגות החברות בה. הבחירות הכלליות של 67 החברים הנותרים יאפשרו לציבור להשפיע על ההרכב הייצוגי של האסיפה ברזולוציה מספקת. מהתייעצות עם מומחים בעולם עולה שמספר של 100 חברי אסיפה מאפשר תהליכי למידה והתדיינות אינטימיים ומעמיקים שיוכלו להוביל לפשרות ולהסכמות רחבות הנדרשות כבסיס לעיצוב ההסדרים החוקתיים של ישראל.

למה הצעתם שריון מינימלי לנשים, גברים וצעירים? למה לא הצעתם שריונים לקבוצות אחרות באוכלוסיה, כמו ערבים, חרדים, מזרחים, חילונים, ואחרים?

עקרון מרכזי של האסיפה המכוננת הוא ייצוגיות רחבה ככל הניתן של כל אזרחי ואזרחיות ישראל וכל חלקי החברה הישראלית. כינוס אסיפה מכוננת הוא רגע היסטורי נדיר, אולי חד-פעמי, וכל חלקי החברה הישראלית צריכים להיות מיוצגים סביב השולחן ולהישמע בדיון.

הניסיון המעשי והפוליטי של ישראל מעיד בעקיבות כי נשים וצעירים אינם זוכים לייצוג המשקף את חלקם בחברה הישראלית. בעוד שנשים מהוות 51% מהחברה הישראלית, ייצוגן בכנסת אינו עולה על 26%, ובכנסת הנוכחית, ה-25 במספר, ייצוגן עומד על 24% בלבד - פחות מחצי מחלקן באוכלוסיה. בדומה, קבוצת הגיל הצעירה מקרב בעלי זכות הבחירה (18-39), המהווה כ-30% מהחברה הישראלית, מהווה בעקיבות רק 10% מחברי הכנסת (ראו כאן, כאן וכאן).

בניגוד לקבוצות האידיאולוגיות, הדתיות והקהילתיות השונות היוצרות את החברה הישראלית, נשים וצעירים אינם "קבוצה" או מחנה פוליטי עצמאי. הם מרכיב מרכזי בכלל הקבוצות, הקהילות, והמחנות האידיאולוגיים בישראל. שריון מקומות לנשים, גברים, וצעירים בהיקף של 80% משיעורם באוכלוסיה (40% למגדרים; 25%

לקבוצת הגיל הצעירה) מאפשר ייצוג הוגן, גם אם לא מלא, של חלקם באוכלוסייה, באופן המשקף את המגוון המגדרי והגילי בקבוצות האידיאולוגיות, הדתיות, והקהילתיות השונות.

אכן, ניתן לבחון את הייצוג של חלקים נוספים בחברה הישראלית, ובמהלך פגישותינו השקענו שעות רבות לדיונים בשאלה האם נכון לשריין מקומות לקבוצות וקהילות מובחנות באסיפה המכוננת. מסקנתנו היא ששריונים קבוצתיים מעוררים מספר קשיים.

ראשית, שריונים המבוססים על מידת דתיות (כגון חרדים, דתיים לאומיים, חילונים, מסורתיים) ועדתיות (מוצא, עדה) מעוררים קושי ניכר של אבחון וסיווג. מי יקבע אם מועמדת או מועמד מסוימים הם חרדים או דתיים? חילונים או מסורתיים? ספרדים או אשכנזים? אנשים שונים מגדירים את עצמם באופן שונה, ואין הגדרה אחת למידת דתיות או לעדתיות. לטעמנו, לא רצוי למסד "מבחני אמונה" למועמדים או לאלץ מועמדים לסווג את עצמם על הספקטרום הדתי והעדתי, בפרט נוכח העובדה שזהויות מורכבות וחופפות בחברה הישראלית הן מציאות שכיחה. יתר על כן, זהויות מורכבות וחופפות מספקות לבעליהן מפתחות להבין ולהזדהות עם חלקים שונים בחברה. אילוץ המועמדים לקטגוריות דתיות ועדתיות מדגיש את המפריד על פני החופף והמחבר, ועלול להדיר דווקא את המועמדות והמועמדים אשר מסוגלים לייצר חיבורים והסכמות בין חלקי החברה.

שאלה קרובה היא האם יש לשריין מקומות לבנות ובני החברה הערבית, בהיותם מיעוט לאומי בחברה בישראל. מדינות לא מעטות שומרות מקומות, בדרך כלל בודדים, לבני מיעוט אתני, לאומי או ילידי בפרלמנטים שלהן (למשל, ניו זילנד שומרת כ-7 מקומות מתוך 120 לנציגי המיעוט המאורי, ונצואלה שומרת 3 מקומות מתוך 165 לנציגי מיעוטים ילידיים, טיוואן שומרת 8 מקומות מתוך 225 למיעוטים ילידיים, וכן הלאה; לסקירה, ראו טבלה כאן). מדינות אלה מתאפיינות בדרך כלל בשיטות הצבעה אזוריות או פדראליות אשר אינן מיטיבות עם מיעוטים, מכיוון שגודלם הקטן ופיזורם הגאוגרפי מסכנים את יכולתם לקבל ייצוג בפרלמנט, ובפרט כזה התואם את גודלם באוכלוסייה. במדינות אלה שמירת המקומות מתבצעת באמצעות יצירת אזורי בחירה ייחודיים, גדולים יותר, למיעוטים, שנועדו לאפשר איגום מיטבי של קולות המיעוט כך שיצליח להכניס נציגים לפרלמנט.

בישראל, לעומת זאת, שיטת הבחירות הינה כללית וארצית ושיעור הייצוג של החברה הערבית נגזר ישירות ממספר בעלי זכות הבחירה המממשים בפועל את זכותם הדמוקרטית, בכפוף לאחוז החסימה. כפי שצינו במענה לשאלה על אחוז החסימה, אנו ממליצים להוריד את אחוז החסימה לאחוז הטבעי, ובכך להגדיל את הייצוגיות.

אף כי קיימים קשיים ניכרים כאמור ביצירת שריונים על בסיס דתי, עדתי, ולאומי, אנו מדגישים כי קיימת חשיבות עליונה לשיקופיות ולייצוגיות של האסיפה המכוננת. בהתאם, אנו קוראים לכלל הרשימות להעמיד לבחירה מועמדים ומועמדות בעלי שיעור קומה מרקעים ומעגלי חיים ישראליים מגוונים, אשר יוכלו לשקף את המגוון והעושר הקיים בחברה הישראלית, לתרום לבניית הסכמות יסודיות וגשרים בין חלקי החברה הישראלית, ויהיו מחויבים לטובת הכלל.

מהי המשמעות של קביעת שריון מגדרי במערכת פוליטית שבה יש מפלגות חרדיות שאינן כוללות נשים כלל? האם צפויה פגיעה בייצוג החרדי בגלל מנגנון השריון?

הבטחת ייצוג של 40 נשים ו-40 גברים באסיפה המכוננת ניתנת למימוש בדרכים שונות. דרך אחת להבטחת ייצוג מגדרי הוגן לשני המגדרים היא לחייב את כל הרשימות לשבץ מראש מועמדים בשיטת שתי וערב שתבטיח ייצוג של לפחות 40% לכל אחד מהמגדרים במקומות ריאליים ברשימה. יוער כי הגם שהמפלגות החרדיות אינן משלבות נשים כיום ברשימותיהן לכנסת, בהסתדרות הציונית הטלת חובה לייצוג מגדרי בכל מפלגה הובילה מפלגות חרדיות לכלול נשים ברשימתן.

יחד עם זאת, הבטחת ייצוג הוגן לשני המגדרים באסיפה יכולה להיקבע על ידי הכנסת בבואה להסדיר את האסיפה המכוננת במנגנון שאינו מחייב את המפלגות החרדיות להציב נשים ברשימה, ועדיין מבטיח ייצוג של 40 נשים ו-40 גברים באסיפה.

כך למשל אפשר לבחון בדיעבד, לאחר קבלת תוצאות הבחירות וחלוקת המושבים בין הרשימות, כמה נשים וגברים נבחרו לאסיפה. אם הושג הייצוג המובטח לכל אחד מהמגדרים אין צורך בצעד נוסף. אם לא, ניגשים לכל הרשימות ששיעור הנשים בהן הוא הנמוך ביותר ו"מקפיצים" את האישה הבאה ברשימה למושב ריאלי באותה רשימה, וחוזר חלילה עד להבטחת הייצוג המאוזן. דרך זו מאפשרת מספר דרכי פעולה במקרה בו

הרשימה אינה כוללת כלל נשים, או לא כוללת די נשים, ואנו ממליצים כי הכנסת תבחר מביניהן לאחר שיג ושיח. אפשרות אחת היא להותיר את המושב(ים) לא מאויש(ים) עד להחלטת הרשימה בדבר זהות הנשים שימשו נציגות מטעמה. המושב נשמר לרשימה והיא יכולה לאיישו בכל עת, אולם עליה לשבץ מועמדת לפי בחירתה למושב. אפשרות שניה היא לדלג על רשימות שאינן כוללות כלל נשים ובכך לפתור אותן מהבטחת ייצוג מגדרי בהיקף 40%. אפשרות זו, בהנחת דפוס הצבעה דומים לבחירות לכנסת ה-25, מנביעה כי אם מפלגות חרדיות יכללו גברים בלבד יתר הרשימות יצטרכו להבטיח ייצוג מגדרי בהיקף של 47% על מנת לעמוד בייצוג המגדרי המאוזן הכולל באסיפה (תרגום תוצאות הבחירות האחרונות למושבים באסיפה המכוננת עומד על 15 מושבים לרשימות חרדיות; 40 נשים מתוך 85 המושבים הנותרים הן 47%).

כאמור, אנו מותירים את האפיון המדויק של שיטת הבטחת הייצוג לכנסת. האפשרויות שפרשנו אינן ממצות, אולם הן מעידות כי הבטחת ייצוג הוגן לנשים ולגברים באסיפה המכוננת אינה מחייבת אילוץ הרשימות החרדיות. אם כי כמובן, נשים חרדיות שירצו להיבחר לאסיפה המכוננת יוכלו להתמודד בבחירות לאסיפה, בין ברשימות חרדיות אשר יכללו נשים כנציגות, בין ברשימה עצמאית, ובין מטעם רשימות אחרות.

מה יהיה מנגנון המימון לבחירות לאסיפה המכוננת?

מנגנון מימון הבחירות לאסיפה המכוננת דורש הסדרה כחלק ממתווה מפורט, אשר יקבע את תקציב האסיפה המכוננת, שכר החברים בה, ותקציבי המימון של רשימות המתמודדות בה.

אנו מציעים שמתווה זה יעמוד בעקרונות הכלליים הבאים:

1. ישמר העקרון לפיו מימון מערכת הבחירות הינו בעיקרו ציבורי; כללי המימון והתעמולה הרגילים יחולו בבחירות לאסיפה המכוננת, ובכלל זאת תקרה על הוצאות בחירות, בהתאמות המחויבות: מפלגות קיימות לא יוכלו לעשות שימוש בכספי מימון הבחירות שקיבלו עבור התמודדותן בבחירות לכנסת עבור קמפיין בחירות לאסיפה המכוננת.
2. הגבלה זו נועדה לוודא כי מערכת הבחירות לאסיפה המכוננת לא תיטול מהמפלגות את אמצעי המימון העומדים להן לבחירות הבאות לכנסת; ובהינתן שהאסיפה המכוננת היא גוף חדש, שאף סיעה אינה מיוצגת בו כיום ולכן כולן שוות ביחס אליו.
3. אוצר המדינה יקצה מקדמת מימון שוויונית לכל רשימת מועמדים שתגייס 30,000 חתימות מהציבור (בקירוב, מספר הקולות הדרושים לשליש מושב באסיפה). החתימות יאספו ידנית או באמצעות מערכת החתימה הדיגיטלית הממשלתית, אשר נמצאה כשירה ואמינה בידי ועדת הבחירות המרכזית. אזרחים אשר גישתם למערכת החתימה הממשלתית מוגבלת יוכלו לחתום בלשכות משרד הפנים.
4. מימון המדינה יותנה בהיבחרות הרשימה לאסיפה המכוננת והמקדמה תינתן כנגד ערבות בנקאית, כנהוג בבחירות לכנסת. זה מבטיח את השבת המימון לאוצר המדינה במקרה של אי-כניסה לאסיפה המכוננת ומונע ניצול לרעה של אוצר המדינה בידי רשימות סרק. רשימות לא יחויבו ליטול את מלוא המקדמה ויכללו לקחת כפי יכולתן ובאופן מדורג.
5. אזרחי ישראל, והם בלבד, יוכלו לתרום באופן אישי לרשימות מועמדים לאסיפה המכוננת באמצעות מערכת החתימה הדיגיטלית הממשלתית (באופן עצמאי או בלשכות משרד הפנים). תקרת המימון הפרטי תוגבל ל-3500 ש"ח למשק בית או לחברה (התקרה בבחירות לכנסת הינה כ-2400 ש"ח למשק בית בשנת בחירות). כספים אלה יועברו ישירות לרשימות המועמדים.
6. הסדר זה יספק לרשימות מקור מימון נוסף, המותאם לתמיכה הציבורית השונה בכל רשימה; ימנע שחיתות ואי-סדרים בתרומות הפרטיות; ויבטיח כי אזרחי ואזרחיות ישראל הם אלה המממנים את הבחירות לאסיפה המכוננת.
7. העלאת תקרת התרומה הפרטית במשורה משקפת, מחד גיסא, את החשש המופחת ממימון פרטי בבחירות לגוף שאינו מחזיק בסמכות לקבוע מדיניות קונקרטי, לחוקק, לבצע מינויים, או לחלק תקציבים; ומאידך גיסא את המחויבות לעקרון לפיו כל הקולות שווים ובעלי הממון אינם בעלי הבחירות.
8. תקרת הוצאות הבחירות תיקבע באופן שוויוני לכל הרשימות.
9. לא יותרו תרומות מכל סוג ממשלות זרות ומארגונים וחברות זרים.

כיצד שיטת הבחירות שהצעתם מתמודדת עם היתרון של בעלי הממון בבחירות בישראל?

הצעתנו אינה פותרת את הצורך במימון על מנת להתמודד בבחירות בישראל. כאמור, סוגיה זו דורשת הסדרה כחלק ממתווה מפורט, אשר יקבע את תקציב האסיפה המכוננת, שכר החברים בה, ותקציבי המימון של רשימות המתמודדות בה.

לצד זאת, המנגנון שאנו מציעים מאפשר גם לרשימות שאינן מאורגנות כמפלגה לרוץ בבחירות לאסיפה המכוננת ולהציע רשימות מועמדים, כל עוד שרשימות אלה זוכות בתמיכה ראשונית ניכרת (2,000 חתימות). מנגנון רשימת המועמדים אינו חדש, הוא קיים בבחירות המקומיות (שם נדרשות 200 חתימות להגשת רשימה של תושבי הרשות). היתרון הוא שמדובר במנגנון פשוט יותר מבחינה בירוקרטית, שעלויותיו נמוכות במידה ניכרת ולפיכך הוא מרחיב את יכולת הגישה לבוחר בעלויות נמוכות יותר. על מנת לא לעודד הגשה של רשימות סרק שיציפו את הבוחרים ויובילו לאובדן קולות, אנו מציעים לדרוש רף גבוה של תמיכה ראשונית לצורך התמודדות שלא במסגרת מפלגה.

האם אנשים שאינם מפלגה קיימת יוכלו להציע רשימות?

כן, כבכל מערכת בחירות רגילה, ניתן יהיה להקים מפלגות חדשות וניתן יהיה גם לרוץ במסגרת רשימות מועמדים שאינן מאורגנות כמפלגה, כל עוד שהן מגייסות תמיכה ראשונית ניכרת (2,000 חתימות). ראו תשובה קודמת.

האם הצעתכם שההצבעה תבצע לרשימת מועמדים לא מעיבה על היכולת להבטיח שחברי האסיפה המכוננת יהיו עצמאים בפעולתם ולא יוכפפו למשמעת מפלגתית או אחרת?

בכל מערכת פוליטית קיים מתח בין פעולה מתואמת, המקדמת את היכולת להשיג הסכמות, ובין החשש כי הטלת משמעת סיעתית תוביל להסכמות שאינן משקפות נאמנה את עמדות רוב נבחר הציבור והציבור עצמו. משמוע חברי הסיעה לפעולה אחידה עלול להוביל לקבלת החלטות שאינן מוסכמות על חלק ניכר מחברי הסיעה, בפרט אם חברי הסיעות מושתקים מהבעת עמדתם האמיתית ופעולה בהתאם לה, תחת המשמעת שנכפית עליהם. הפעולה העצמאית של חברי האסיפה חשובה הן להבטחת דיון אמיתי, הן לריסון יכולתן של הסיעות להתכנס להסכמות שאינן משקפות את רצון רוב החברים.

לצד זאת, בתרבות הפוליטית הנוהגת בישראל אזרחים ונבחרים רגילים "לחשוב פוליטיקה" במונחים של מפלגות ולא מועמדים עצמאיים, ורגילים לבצע בחירות פוליטיות בין רשימות מועמדים. אמנם, בחירות אישיות - בהן כל מועמדת ומועמד רצים בנפרד וצריכים להיבחר באופן עצמאי - יכולות לקדם את עצמאות הנבחרים, אך כפי שכתבנו בתשובה לשאלה שעסקה בשיטות בחירה אזוריות ואישיות, יש סכנה לא מבוטלת ביישום שיטת בחירות חדשה, שלא נוסתה בעבר ועשויה לגרום בעיות וסיבוכים לא צפויים, באירוע תקדימי וחד-פעמי כמו כינוס אסיפה מכוננת.

גם הניסיון העולמי מלמד כי נציגים עצמאיים שנבחרו על בסיס רעיונות ספציפיים (single issue candidates) נוטים לעיתים לגלות קשיחות בלתי מתפשרת, עלולים למנוע פשרות בין חברי האסיפה ואף לעכב הסכמות רחבות. יש הטוענים כי לנציגים עצמאיים אלה היתה השפעה לא פרופורציונלית על טיוטת החוקה הצ'יליאנית, שנכשלה ב-2022 במשאל עם משום שלא שקפה עמדות שהיו מקובלות על חלקים רחבים יותר של הציבור. רשימות מפלגתיות, לעומת זאת, יכללו נציגים בעלי ניסיון פוליטי, המחויבים לסט עקרונות רחב, יאפשרו לחברי האסיפה את הגמישות הנדרשת לאימוץ פשרות והסכמות רחבות.

אין דרך מושלמת להבטיח את עצמאות חברי האסיפה המכוננת ולמנוע מחבריה להכפיף את עצמם למשמעת מפלגתית או סיעתית. הצעתנו מכוונת לאזן בין תאימות לתרבות הפוליטית הנוהגת בישראל, בה מורגלים המצביעים ומאפשרת גם לאזרחים וגם למפלגות להבין את המערכת ולהעריך את אפשרויות הפעולה בה, ובין הרצון ליצור מסגרת דליברטיבית מעמיקה ולמנוע התכנסות להסכמות שאינן משקפות את רצון הציבור. קביעת יכולת הפעולה האישית של כל חברי וחברת אסיפה נעשית במסגרת איזון זה. מנגנון נוסף שאימצנו המקדם את עצמאות חברי האסיפה הוא קביעת מנגנוני הסכמה המבוססים על עמדת רוב חברי הקבוצה ובכך מכירים בגיוון העמדות והגישות הקיים בכל קבוצה. מנגנונים אלה נותנים לחברי האסיפה כוח לחשוף את עמדותיהם ולפעול בהתאם.

ב. גיבוש הסכמות באסיפה המכוננת

איך בחרתם רף של שני שלישי מחברי האסיפה לגיבוש הסכמות? למה לא יותר או פחות?

הצעתנו משרטטת מספר שלבים לגיבוש הסכמות באסיפה המכוננת, המתחילים מחתימה להסכמה בין כלל קבוצות האסיפה, דרך ועדת הסכמות, ועד לרף תחתון של הסכמה רחבה של שני שלישי מחברי האסיפה המכוננת. רף של שני שלישי הוא רף מקובל ונפוץ בתהליכי כינון ותיקון חוקות ברחבי העולם, המשקף את התפיסה כי הסכמות יסודיות על כללי המשחק הדמוקרטיים צריכות להיעשות בהסכמה רחבה - גם אם לא מלאה.

יתר על כן, על אף שאכן מדובר ברף גבוה במונחים של הפוליטיקה ה"רגילה" (שקול ל-80 מ-120 חברי כנסת), מרבית חוקי היסוד בספר החוקים הישראלי עברו בכנסת ברוב דומה ואף גבוה יותר. קרי, לא רק שלא מדובר במשימה בלתי אפשרית, אלא שנבחרו הציבור הישראליים אף שילבו ידיים וכוחות לאורך השנים והעבירו את ההסדרים החוקתיים בישראל ברוב זה. הצורך ברוב כזה אף מופיע כבר בספר החוקים הישראלי. חלק מחוקי היסוד - למשל, חוק-יסוד: הכנסת וחוק-יסוד: משאל עם - נוקבים ברוב של 80 חברי כנסת כרוב הנדרש לשינויים חוקתיים מסוימים.

לצד זאת, לא ניתן להתעלם מהחשש כי גם רוב של שני שלישי מחברי האסיפה יכול להותיר חלקים לא מבוטלים בחברה הישראלית במיעוט. החשש המרכזי אינו שחלק מחברי האסיפה ימצאו את עצמם מעת לעת במיעוט, אלא שקבוצות משמעותיות באסיפה יקלעו באופן קבוע לעמדת המיעוט ומחוץ לטווח ההסכמה באסיפה. מצב זה עלול להוביל לכך שקבוצות משמעותיות בחברה הישראלית יחושו כי התוצר הסופי אינו מייצג אותן ולניכור ולשיסוע חברתיים.

על מנת לצמצם חששות אלה, אנו מציעים כי ייקבע מנגנון המאפשר לחברי אסיפה שנותרו במיעוט בחלק הארי של ההסדרים שגובשו בידי האסיפה להביא מספר מצומצם של הסדרים לדיון מחודש, בתנאים שיקבעו מראש לפני תחילת הדיונים באסיפה. בהתייעצויות נרחבות שקיימנו עם מומחים למערכות ושיטות הצבעה עולה כי ישנן דרכים מגוונות לממש מנגנון מסוג זה, והאסיפה תוכל לקבוע את פרטיה בהתאם לכללים הדיוניים שתאמץ טרם תחילת דיוניה. אנו ממליצים שהאסיפה תתייעץ אף היא עם מומחים רלוונטיים בטרם תקבל את החלטתה בסוגיה.

מדוע אתם מאפשרים יצירת קבוצות חדשות באסיפה המכוננת?

מתן אפשרות ליצירת קבוצות חדשות באסיפה המכוננת נדרש בשל שני היבטים נפרדים בהיווצרות האסיפה:

ראשית, האסיפה כוללת חברים שמונו בשתי דרכים שונות – בידי הכנסת ובידי הציבור. יש לקחת בחשבון שממוני הכנסת לא בהכרח יהיו חברים בסיעה המיוצגת באסיפה. למשל, ייתכן שהסיעות בכנסת ירצו למנות אנשי מקצוע או מומחים מטעמן, או שכמה סיעות ירצו לשתף פעולה במינוי נציגים מטעמן, וגם ייתכן מצב בו סיעה בכנסת תמנה נציג מטעמה לאסיפה אך לא תצליח להכניס נציג מטעמה בבחירות הכלליות. בכל המצבים הללו יש לאפשר (אך לא לחייב) חבירה של ממוני הכנסת לאחת הסיעות באסיפה המכוננת.

שנית, חלק מהסיעות שיבחרו בידי הציבור בבחירות הכלליות עשויות להיות סיעות קטנות מאוד, ואפילו סיעות יחיד. כלל הקונצנזוס חותר להשגת הסכמה בין כלל קבוצות האסיפה, אולם לא ניתן להתנות קונצנזוס בסיעות כה קטנות. יש לאפשר (אך לא לחייב) חבירה של סיעות קטנות יחדיו על מנת לייצר קבוצה בעלת משקל מינימלי שניתן להקנות לה נציגות במוסדות האסיפה ולהביאה בחשבון בכלל הקונצנזוס.

מה מונע מרוב של שני שלישי באסיפה לדרוס את המיעוטים באסיפה?

מנגנון גיבוש הסכמות באסיפה המכוננת עמד במרכז ההתייעצויות הממושכות שערכנו עם מומחים מהעולם שחקרו וייעצו למהלכי כתיבה או תיקון של חוקות באירופה, אסיה, אמריקה הלטינית, המזרח התיכון ואפריקה בעשורים האחרונים, כמו גם מומחים מהארץ ומהעולם לשיטות הצבעה.

אחת הסוגיות המרכזיות בהן עסקנו היא הצורך לאזן בין מניעת ניצול לרעה של כלל הקונצנזוס ובין מניעת דריסת המיעוט באסיפה. מצד אחד, החלה נוקשה של כלל הקונצנזוס תאפשר לכל קבוצת מיעוט קטנה ואפילו

קבוצה של חברי אסיפה יחידים להתנגד באופן לא ענייני להסכמות רחבות והוגנות על מנת לסחוט את הרוב. התהליך כולו עלול להיכשל כי כל קבוצה קטנה תוכל להכשיל את ההסכמות. מצד שני, גם רוב גדול ומיוחס יכול לדרוס קבוצות מיעוט.

לאיזון זה אין פתרון קסמים. למשל, מתן זכות וטו לכל קבוצה באסיפה, גם רק בסוגיה אחת ויחידה לבחירתה, יכול לאפשר לאותה קבוצה לאיים בהפעלת זכות זו בשביל להתנות את תמיכתה גם בסוגיות נוספות. מתן זכות וטו רק לקבוצות מסוימות באסיפה אינו הוגן ואינו דמוקרטי, אולם מתן זכויות וטו לכולן צפוי להביא למצב בו הקבוצות משתמשות בזכויות הוטו שלהן זו נגד זו. בנוסף, קבוצות חזקות יכולות לפעול בצורה אסטרטגית על מנת לגרום למיעוט לבזבז את זכות הוטו באמצעות העלאת הצעות קיצוניות שיחייבו את הפעלת הוטו ובכך יגרמו לבזבז. באופן כללי, למדנו דרך מידול וסימולציה של שיטות שונות שכמעט כל שיטה המעניקה כח למיעוט לבלום את הרוב מעודדת את הרוב להתפצל אסטרטגית על מנת להפוך למיעוט ולהפעיל כח נגדי.

מנגנון אחר שחקרנו הוא "פעמון האזעקה" הקיים בחוקה הבלגית, המאפשר לכל אחת משתי הקבוצות הלשוניות המרכיבות את המדינה (הפלמים, המהווים 60% מהאוכלוסייה, והצרפתים, המהווים כ-40% מהאוכלוסייה) לצלצל בפעמון אם חקיקה בפרלמנט מאיימת עליה. מנגנון זה משהה את החקיקה ל-30 יום ומעביר את הסוגיה לוועדת שרים, המורכבת שווה בשווה מנציגי שתי הקבוצות. אלמנטים מסוימים ממנגנון זה קיימים בהצעתנו – האפשרות לפתוח מחדש סוגיות שהמיעוט מרגיש שהן חיוניות עבורו, וקיומה של ועדת הסכמות שתפקידה לטפל בסוגיות בהן לא הושג קונצנזוס. אולם היבטים אחרים ממנגנון זה לא מתאימים לאסיפה המכוננת. ראשית, ההשהיה בזמן חסרת משמעות במקרה הנוכחי, כיוון שהאסיפה המכוננת לא מחוקקת בטווח הזמן המידי ממילא, וכל הסכמותיה כפופות למשאל עם. שנית, אין בישראל שתי קבוצות בלבד, הקרובות זו לזו בגודלן, מחולקות גאוגרפית בצורה חדה וברורה, ומקיימות ממשל עצמי פדראלי, כמו בבלגיה. ישראל היא פסיפס של קבוצות מגוונות בגדלים משתנים, החולקות את אותו מרחב. אין דרך לייצר מנגנון יישוב מחלוקות דומה למנגנון הבלגי בישראל.

אפשרות נוספת שבחנו היא שימוש בשיטות הצבעה מרובות קולות. בשיטות אלה לכל חברת אסיפה מספר מסוים של קולות (למשל, 100) וביכולתה לרכז את עיקר קולותיה בסוגיה מסוימת, החיונית לה במיוחד, ולהימנע מהצבעה בסוגיות אחרות. בדיקתנו העלתה כי אלה שיטות הצבעה מורכבות מבחינה מתימטית ויש דרכים רבות לממשן.

המנגנון שגיבשנו מתוך ימים ארוכים של מחקר ודיונים נשען על כמה נדבכים; אף אחד מהם כשלעצמו לא מבטיח הגנה מוחלטת על המיעוט, אולם הצירוף של כולם יחדיו מעניק הגנה אפקטיבית בהרבה מהקיים בכנסת.

ראשית, כלל הקונצנזוס עצמו מסמן יעד של הגעה להסכמה כוללת בין כל הקבוצות באסיפה המכוננת (במובן של רוב החברים בכל קבוצה, לא במובן של כל 100 חברי האסיפה). כלל זה אינו רק שאיפה על הנייר, אלא הוא מגובה במנגנוני קבלת החלטות הנותנים נציגות ומעמד לכל הקבוצות באסיפה בכל החלטות המרכזיות, מקביעת סדר יום ועד להתקנת הנוסח הסופי של הטיטה.

שנית, ועדת ההסכמות, המורכבת מנציגי כל הקבוצות, אחראית למצוא נוסחים מוסכמים ופשרות במקרים של אי-הסכמה.

שלישית, גם כאשר אין הסכמה בין כלל הקבוצות, לא ניתן להחליט ברוב נמוך משני שלישי חברי האסיפה. רוב כזה צפוי להקשות מאוד על קבלת החלטות לא הוגנות וקיצוניות כלפי המיעוטים, שכן הוא חוצה בהכרח מחנות, קבוצות, ואידיאולוגיות פוליטיות. העובדה כי רוב זה אינו מובן מאליו בפוליטיקה הישראלית תוביל לכך שהסיעות השונות באסיפה יהיו חייבות לנהל דליברציה מעמיקה החותרת לקונצנזוס, שכן לא יהיה ברור להן מראש אלה סיעות עשויות להרכיב את הרוב המיוחס בכל סוגיה וסוגיה.

רביעית, קבוצות שנתרו במיעוט בחלק הארי של ההסדרים שגובשו בידי האסיפה יוכלו לחייב דיון מחדש במספר מצומצם של הסדרים, בתנאים שיקבעו מראש לפני תחילת הדיונים באסיפה. האפשרות לפתוח את המסמך לדיון לקראת סיומו היא כלי חזק שיכול לחייב את האסיפה למבט חדש וכולל על מכלול ההסדרים שגובשו ולתקנם לטובת המיעוט, אם במבט כולל מתברר שזה קופח יתר על המידה.

ג. סמכות האסיפה המכוננת

האם האסיפה המכוננת תוכל להשפיע על החוק לפני סוף פעולתה?

לא. האסיפה המכוננת לא אמורה להחליף את הכנסת כסמכות מחוקקת. האסיפה המכוננת אמורה להציע הסדרים חוקתיים שיכנסו לתוקף רק לאחר אשרור על ידי הכנסת ובמשאל עם.

האם האסיפה אמורה לכתוב חוקה מלאה למדינת ישראל? מי מחליט מהן הסוגיות בהן תידון האסיפה ומה יהיו תוצריה?

המסמך שלנו מציע פרוצדורה לדיון בהסדרים החוקתיים של מדינת ישראל. בכוונת מכוון לא הגדרנו מראש את תכנם של הסדרים אלו. אנו ממליצים לאסיפה להתמקד בגיבוש הסכמות רחבות בנוגע לכללי היסוד של המשחק הדמוקרטי ולפעול לעיגון הסדרים חוקתיים ומוסדות פוליטיים שיבטיחו את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ויאפשרו המשך התדיינות במחלוקות עתידיות במסגרת מוסדות אלו.

אנו משאירים לשיקול דעתה של האסיפה המכוננת את ההכרעה לגבי היקף הדיון, ולגבי תוכן ההסדרים החוקתיים שיועלו לדיון או להכרעה במסגרת האסיפה. על מנת לאפשר בירור מעמיק בין היתר של סוג הסוגיות שייידונו באסיפה, הבנינו לתוך ההצעה בשלב ראשון תהליך למידה מעמיק של האסיפה המכוננת – שיכלול רכישת ידע והכרות עם חוקי היסוד הקיימים, עם תהליכי כתיבת חוקה במדינות אחרות ועוד – לצד תהליך לימוד והכרות אינטימי של כל חלקי החברה הישראלית, שיתבצע ברחבי הארץ.

אין הגדרה אחת לחוקה "מלאה" ואיננו כובלים את ידי האסיפה באשר לכותרת שתיתן למסמך שתנסח. בהקשר זה יצוין כי הניסיון העולמי מלמד שלעתים ניתן להשיג פשרות והסכמות רחבות דווקא על בסיס הימנעות מהכרעות בסוגיות ספציפיות הנתונות במחלוקת. הגישה האינקרמנטלית לכתיבת חוקה אומצה בישראל ב-1950 ובמשך עשרות שנים אפשרה דחייה של הכרעות חוקתיות בסוגיות שמחלוקת. לאור זאת, אנו סבורים שחופש ההכרעה לגבי תוכנם של ההסדרים החוקתיים שיוכרעו על ידי האסיפה הינו כלי חשוב בהשגת פשרות ויש להשאירו בידי האסיפה עצמה.

האם האסיפה המכוננת יכולה לשנות את חוקי היסוד הקיימים?

האסיפה המכוננת תוכל להציע שינויים בחוקי היסוד הקיימים, ותוכל גם להציע להוסיף חוקי יסוד חדשים. השינויים שתציע האסיפה המכוננת כפופים לאישור הציבור במשאל עם.

מה התפקיד של מגילת העצמאות בפעולת האסיפה המכוננת?

שורשי רעיון ה"אסיפה מכוננת" טמונים בהכרזת העצמאות, שם המושג הופיע לראשונה. מנסחי ההכרזה קבעו כי "השלטונות הנבחרים והסדירים של המדינה" יוקמו "בהתאם לחוקה שתיקבע על-ידי האספה המכוננת הנבחרת לא יאוחר מ-1 באוקטובר 1948".

למגילת העצמאות אין מעמד משפטי עצמאי כיום, אולם היא היוותה השראה ללא מעט חוקים וחוקי יסוד אשר עיגנו והרחיבו את עקרונותיה, והיא מוזכרת במפורש בשני חוקי היסוד של זכויות האדם, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק. הסעיף הראשון בשני חוקים אלה קובע כי "זכויות היסוד של האדם בישראל מושתתות על ההכרה בערך האדם, בקדושת חייו ובהיותו בן-חורין, והן יכובדו ברוח העקרונות שבהכרזה על הקמת מדינת ישראל."

אנו מציעים כי האסיפה המכוננת תלמד את כלל ה"חומר החוקתי" שנאסף בישראל עד היום, כולל הכרזת העצמאות, חוקי היסוד שכוננו עד עתה, טיוטת "חוקה בהסכמה רחבה" מ-2006, והצעות חוקה שהוצעו על ידי גורמים שונים בעבר ובהווה. בנוסף, האסיפה תפגוש מומחים בינלאומיים ותלמד מנסיוןן של מדינות אחרות ובפרט מדינות מגוונות ומשוסעות, ותתכנס לימי לימוד ושמיעת הציבור ביישובים שונים ברחבי הארץ, כך שחברותיה וחבריה יחשפו ישירות ובהרחבה למגוון הקהילות והתפיסות הקיים בחברה הישראלית. על בסיס רחב ועשיר זה, האסיפה תדון בהסדרים השונים ותגבש הסכמות רחבות.

כיצד יצרתם את רשימת המסמכים שיונחו בפני האסיפה? למה דווקא מסמכים אלה?

אנו ממליצים להניח על שולחן האסיפה מסמכים שיעזרו לאסיפה להכיר את ההיסטוריה החוקתית של ישראל ולהגדיר את גבולות הדיון. חלקם מסמכים בעלי תוקף משפטי בהווה, כגון חוקי היסוד הקיימים והיבטים מסוימים של מגילת העצמאות (ראו תשובה קודמת); חלקם מסמכים היסטוריים (למשל טיוטות קודמות או הצעות לחוקה שהונחו על שולחן הכנסת לאורך השנים).

פירוט הטיטות השונות והגיוון המגזרי וההיסטורי שלהן נועדו להדגיש מספר נקודות. ראשית, דיוני האסיפה אינם מתחילים מאפס. למדינת ישראל הסדרים חוקתיים מקיפים, אף אם מהלך כתיבת החוקה לא הושלם. חברי האסיפה צריכים להכיר באופן מעמיק את הקיים על מנת שיוכלו לבצע את עבודתם.

שנית, פירוט הצעות החוקה השונות נועד להדגיש את הצורך באימוץ פרספקטיבה רחבה לגבי עתיד ההסדרים החוקתיים של ישראל, כזו שלוקחת בחשבון את כלל חלקי החברה הישראלית ואת החזונות השונים שלהם.

פירוט המסמכים נועד להדגמה בלבד, ואינו מגביל הנחת מסמכים נוספים על שולחן האסיפה. להפך. אנו מעודדים את הציבור להציע טיוטות נוספות לדיון באסיפה.

ד. תיחום סמכות האסיפה המכוננת מול הכנסת

מה אם האסיפה המכוננת תרצה לחוקק הסדרים שהכנסת תתנגד להם?

ראשית, הכנסת תוכל להגיב להצעות האסיפה המכוננת לאחר השלמת עבודתה: האסיפה המכוננת תפרסם את הטיטה שגיבשה להערות הציבור והכנסת ולאחר מכן תתכנס לדון בהערות. ניתן להניח כי האסיפה המכוננת תדון ברצינות בהערות הכנסת, ובפרט תיתן משקל להצעות שנתמכו בידי רוב חברי הכנסת.

שנית, יש לזכור כי האסיפה המכוננת אינה מחזיקה בסמכות לחוקק אלא בסמכות לגבש הסדרים בהסכמה רחבה, אשר יובאו לאישור הציבור במשאל עם. הכנסת יונקת את סמכותה מהציבור. לפיכך, אישור הציבור את ההסדרים שגובשו על ידי האסיפה המכוננת ינחה את אישורם בידי הכנסת. אם הציבור ידחה את ההסדרים, יוחזר הדיון לאסיפה המכוננת, שתוכל לגבש נוסח מתוקן ולהעמידו למשאל עם חוזר. גם הכנסת תוכל להציע תיקונים, כל עוד אלה יגובשו בהסכמה רחבה.

האם יש נושא שהאסיפה המכוננת לא תוכל לדון בו?

אנו ממליצים לא להגביל מבחינה פורמלית את סמכויות האסיפה המכוננת, ולאפשר לחבריה לקבוע לעצמם את הסוגיות בהן ידונו. לצד זאת, מטרת האסיפה המכוננת היא לגבש הסכמות רחבות לגבי ההסדרים החוקתיים של מדינת ישראל. האסיפה המכוננת לא תוכל לחוקק חקיקה רגילה או לקבוע מדיניות מפורטת בסוגיה מסוימת. לא יהיו לה כוחות להקצות תקציבים, לבצע מינויים, לפקח על ממשלה מכהנת או להתערב בפעילותה.

אנו מציעים כי האסיפה המכוננת תפעל לגיבוש הסדרים מאוזנים בתחומי סמכותה, אשר ישמרו על זהותה היהודית והדמוקרטית של ישראל ויבטיחו את שגשוגן של פרטים וקהילות בישראל ושל החברה הישראלית כולה.

ה. הליכי הדיון, הלמידה ושיתוף הציבור באסיפה המכוננת

מדוע לא לשדר את הדיונים לציבור, בדומה לדיוני הכנסת או ועדת הכנסת?

אנו מצויים כיום במשבר אמון עמוק בין חלקי החברה הישראלית. מהלך של גיבוש הסכמה רחבה על העקרונות החוקתיים של המדינה מחייב שלב מקדמי של בניית אמון בין הצדדים. קשה מאד לקיים תהליך כזה באופן פומבי. נוכחות תקשורתית מייצרת בקרב נבחרי ציבור צורך מידי לדבר לתקשורת - ולא זה לזה, ו"להופיע" עבור המצלמות בהיענות לדרישות או ציפיות הבוחרים. דינמיקות אלה שכיחות ושגורות בכנסת (ומכוננת לעיתים "קרקס בפני המצלמות") אך התרחשותן באסיפה המכוננת תעיב על בניית אמון בין הצדדים

ותכביד על היכולת של חברי האסיפה להגיע להסכמות. גם [מומחים עולמיים](#) בתחום כתיבת חוקות ממליצים על דיונים חשאיים. רבים מצטטים את ג'ימס מדיסון, מהאבות המייסדים של החוקה האמריקנית, שציין את החשאיות של [דיוני האסיפה החוקתית בפילדלפיה](#) כגורם מרכזי שאיפשר לנציגים להקשיב לטיעונים השונים. לדבריו, האסיפה לא היתה מצליחה להסכים על נוסח החוקה אם הדיונים היו פומביים.

לפיכך אנו מבקשים להציע מהלך דיונים אינטימי, הכולל תהליך למידה והכרות מעמיקה בין חברי האסיפה ומחזק את הסיכוי שהאסיפה תגיע להסכמות רחבות - מהן ירוויח בראש ובראשונה הציבור הישראלי.

אנו מכירים בכך שהאתגר הקיים בשיטה זו הינו יצירת הגשר בין התהליך האינטימי והעמוק שיעברו חברי האסיפה לבין הציבור הרחב, שלא עובר תהליך זה. לשם כך אנו ממליצים על הקמת מערך דברור של האסיפה, אשר יעדכן באופן שגרתי על סדר יומה של האסיפה; על תהליך הלימוד המקדים של האסיפה, בו האסיפה תתכנס בקהילות שונות בארץ, ובמהלכו הציבור הישראלי יכיר את האסיפה והאסיפה תכיר את הקהילות השונות בציבור; על תהליכי שיתוף ציבור שוטפים ובלתי אמצעיים, שניתנים לביצוע ללא סיקור תקשורתי; ועל שמירת פרוטוקולים מלאים מהדיונים, אשר ישוחררו לציבור עם סיום פעילות האסיפה.

חשוב להדגיש שהעדר שידור ישיר אינו משמיע שהאסיפה תפעל בצורה סודית או במחשכים. אדרבה, האסיפה תפרסם לציבור את סדר יומה, תזמין אזרחים, ארגוני חברה אזרחית ומומחים להציג את עמדותיהם ועמדותיהן השונות בפני חברי האסיפה, ותבצע תהליכי שיתוף ציבור שונים. בנוסף, האסיפה תפרסם טיוטה מלאה של כלל הצעותיה לציבור ותאפשר לציבור להעיר עליה, לפני שתשלים את עבודתה ותעביר את המסמך הסופי של ההסדרים למשאל עם.

האם דיוני האסיפה המכוננת יתועדו בדרך אחרת?

דיוני האסיפה יוקלטו ויתועדו בפרוטוקולים מפורטים. הקלטות ופרוטוקולים אלו יפורסמו בתום הדיונים, על מנת שלא לפגום בתהליך בניית האמון וגיבוש ההסכמות בקרב חברי האסיפה. מעבר לתיעוד ההיסטורי, תיעוד זה יוכל להאיר את ההתלבטויות וההתחבטויות של חברי האסיפה כמו גם את תהליך גיבוש ההסכמות באסיפה. בנוסף, תיעוד הדיונים יוכל להוות בסיס לפרשנות ההסדרים, המשך התדיינות, ואף רפורמות עתידיות, על בסיס הצעות שנדונו באסיפה.

1. אישור וקבלת הצעות האסיפה המכוננת

האם במשאל העם ניתן יהיה להסכים רק לחלק מההמלצות או שההצבעה תהיה כן או לא לכל החבילה?

משאל העם יתבצע על "החבילה" של ההסדרים שתגבש האסיפה המכוננת, ולא על כל הסדר בנפרד. יש לכך חשיבות רבה מכיוון שקרוב לוודאי שהסכמות האסיפה יכרכו נושאים שונים בצורה המייצרת איזון בין אינטרסים שונים ועמדות שונות. פיצול חבילת ההסדרים עשוי לפגום באיזון הפנימי שביקשו חברי האסיפה להציג לציבור. הציבור יצטרך לקבל החלטה באשר לחבילה שגיבשו נציגיו, מתוך הבנה שחבילה זו משקפת את מערך ההסדרים שניתן היה להגיע אליו בהסכמה רחבה של נציגיו הנבחרים.

למה קודם משאל עם ולאחר מכן אישור הכנסת? למה לא הפוך?

הכנסת יונקת את סמכותה מהציבור הישראלי. לפיכך, אם הציבור יאשר במשאל עם את ההסדרים שיוצעו על ידי האסיפה המכוננת, הכנסת תחויב לאשררם. סדר זה מאפשר לוודא כי האסיפה המכוננת מקבלת הזדמנות להשלים את עבודתה ולהציג לציבור, ומאפשר גם לאסיפה וגם לכנסת לקבל את עמדת הציבור הישראלי לגבי ההסדרים שגיבשה האסיפה המכוננת. לו לא היה מתקיים משאל עם, עמדת הציבור ביחס להצעות האסיפה לא היתה מתבררת, והכנסת היתה עלולה לדחות הסדרים המקובלים על רוב הציבור. בדומה, לו הסדר היה הפוך והכנסת היתה דנה ראשונה בהסכמות האסיפה, היה עלול להיווצר מצב בו הכנסת דוחה את הצעות האסיפה או עורכת בהן שינויים כאלה ואחרים, מבלי שברירה ראשית את עמדת הציבור.

מה קורה אם הציבור דוחה את הסכמות האסיפה?

אם הציבור ידחה את הסכמות האסיפה, הדיון יוחזר לאסיפה המכוננת, שתוכל לגבש נוסח מתוקן ולהעמידו למשאל עם חוזר. גם הכנסת תוכל להציע תיקונים, כל עוד שאלה שיגובשו בהסכמה רחבה.

למה הצעתם לאסיפה המכוננת מסגרת זמן של שנתיים עם אפשרות הארכה? האם זה לא ארוך מידי?

תהליך גיבוש הסכמות רחבות לוקח זמן. המאמץ הנדרש מאסיפה מכוננת המבקשת להשלים את סט הכללים היסודי של הדמוקרטיה הישראלית בהסכמה רחבה אינו יכול להיתחם למספר שבועות או אף חודשים. הניסיון העולמי מלמד שתהליכי כתיבת חוקה שהוגבלו בזמן נוטים להיכשל (הדוגמא הבולטת היא עיראק בשנת 2005 שם הוגבל משך הדיונים לשישה חודשים, בסופם לא הושגה הסכמה). מנגד, תהליכי כתיבת חוקה שהסתיימו בהצלחה נמשכו שנתיים או שלוש ואף יותר (שלוש שנים בהודו 1946-1949, שנתיים בברזיל 1986-88, שנתיים בדרום אפריקה 1994-96, שלוש שנים בתוניס 2011-14, ואף יותר באינדונזיה, שם התהליך היה איטי במיוחד ונמשך כעשור).

גם בישראל, כתיבת הטייטה לחוקה בהסכמה רחבה שהוביל ח"כ מיכאל איתן כיו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט נמשך כשנתיים, בין 2003-2005 (במהלך הוועדה עסקה גם בנושאים אחרים). מסגרת זמן של שנתיים מבקשת להתוות את היקף המשימה שעומדת בפני האסיפה – גיבוש ההסדרים החוקתיים של המדינה. אנו משערים ששנתיים יספיקו משום שישראל אינה מתחילה מאפס: חלק ניכר מההסדרים החוקתיים של ישראל כבר מנוסחים בחוקי היסוד הקיימים. מתן מסגרת זמן נרחבת יותר (למשל ארבע שנים) עלולה לעודד "גרירת רגלים" מצד חברי האסיפה. עם זאת, איננו מציעים להטיל מגבלה קשיחה על משך הדיונים של האסיפה, שכן יש לאפשר לאסיפה למצות את דיוניה ואת המהלך ההיסטורי בו החלה אם דרוש לה עוד זמן. לפיכך נכון שלאסיפה תעמוד הסמכות להאריך את משך פעילותה בעצמה לתקופה קצרה, במידה ותמצא לנכון, ונכון שסמכות להארכה מעבר לכך תעמוד לכנסת. ברור לנו כי לגמישות זו גם עשויות להיות השלכות תקציביות.

ז. התנעה, לגיטימציה ויישום

מהו המנגנון שבו יכולה להתקבל החלטה על כינון אסיפה מכוננת מבחינה חוקית?

ההחלטה להקים את האסיפה המכוננת צריכה להתקבל על ידי הכנסת. אין צורך בהכרח בחקיקה או חקיקת יסוד, אף שניתן לבחור באחת מאפשרויות אלה. ביוני 1950 החליטה הכנסת לאמץ את החוקה הישראלית פרקים פרקים, במסגרת החלטה המוכרת בכינוי "פשרת הררי" שאינה חוק. בשנת 2006 החליטה הכנסת בהחלטה רגילה לתמוך בפרויקט "חוקה בהסכמה רחבה" של ועדת חוקה, חוק ומשפט בראשות ח"כ מיכאל איתן. באופן דומה, ההחלטה על הקמת האסיפה המכוננת יכולה להתקבל כהחלטת הכנסת ברוב רגיל.

לצד זאת, קיימים יתרונות להקמת האסיפה המכוננת בחקיקה. בכל מקרה, גם אם הדבר אינו מתחייב - רצוי שהצבעה על מהלך דמוקרטי משמעותי כגון זה תתקיים בנוכחות מקסימלית של חברי הכנסת במליאה.

כיצד יתבצע הניהול השוטף של האסיפה? מי קובע את תקציב האסיפה?

הניהול השוטף של פעילות האסיפה המכוננת יופקד בידי הנהלה מקצועית. משרד האוצר יקצה תקציב לניהול האסיפה המכוננת, אשר ייתן את הדעת על הצורך בתקצוב מקום קבוע להתכנסות האסיפה, הוצאות הכרוכות בתקופת הלימוד של האסיפה, תקנים מתאימים לעובדי מדינה שיישאו בתפקידי ניהול, מנהלה, ייעוץ משפטי ומחלקת מחקר, ברמת ותק ובכירות מקבילה לנהוג בכנסת.

תקציב האסיפה יאושר על ידי הכנסת ויכלול בהחלטה על הקמת האסיפה. במקרה הצורך, הנהלת האסיפה תוכל לפנות לכנסת בבקשות מנומקות לתוספת תקציב.

האם חברי האסיפה יקבלו שכר?

אנו סבורים שהיקף המאמץ הנדרש מחברי האסיפה מחייב תשלום שכר הולם. גובה השכר יקבע על ידי הכנסת, בהתאם לנהלים בשירות הציבורי.

מאחר וחברי האסיפה אינם חברי כנסת ומאחר שמטרת משימתם החד-פעמית היא שיתופית ולא יחידנית, אנו סבורים שאין מקום לתקצוב צוות, לשכר, דוברות, וכדומה עבור כל חבר וחברת האסיפה. שירותים אלה יינתנו ברמת האסיפה ולא ברמת החברים.

האם אין פה מעקף לא דמוקרטי? היו פה בחירות אך לאחרונה, מדוע יש צורך במהלך כזה?

יוזמת האסיפה המכוננת איננה יוזמה פוליטית, במובן זה שהיא אינה מצדדת בצד זה או אחר. יתרה מזאת, היא איננה מגזרית ואיננה סקטוריאלית. מטרתה להביא את קול החברה הישראלית כולה, על כל הגיוון שבה, לדיון בכללי המשחק הבסיסיים של הדמוקרטיה הישראלית. היוזמה היא תולדה של התובנה הכפולה כי כללים אלה התערערו במידה רבה בעת האחרונה, וכי הכנסת לבדה אינה מסוגלת להביא לתיקון. מכיוון שלא ניתן להותיר את החברה הישראלית ללא תיקון במשבר האזרחי החמור בתולדותיה, יש לבקש תיקון באמצעות מנגנון ייעודי התפור למידות הבעיה.

אין מדובר במעקף לא דמוקרטי - נהפוך הוא. מדובר בניסיון לפתור מבוי סתום שהמערכת הדמוקרטית נקלעה אליו, באמצעים דמוקרטיים: בחירות, המשתפוטות הן את הכנסת הנבחרת הן את הציבור הרחב. מדובר למעשה בכפל דמוקרטיה: פתרון המשבר מערב הן את נבחרת הציבור, הן את הציבור עצמו. התפקיד הנרחב של הכנסת ביצירת האסיפה המכוננת, והכוח שניתן לחברי הכנסת לבחור שליח מחברי האסיפה, על בסיס תוצאות הבחירות, מכיר בכוחם של המנגנונים הדמוקרטיים הקיימים ומסתמך עליהם.

נדגיש כי השגת הסכמות רחבות על כללי יסוד להתנהלות המדינה, אשר הכנסת מתקשה בהשגתן, תפנה את הכנסת ואת הממשלה לעסוק בתחומים חברתיים רבים ודחופים ובכך תסייע לכנסת לממש את סמכותה וכוחה כרשות מחוקקת. שחרור הפלונטר הפוליטי יאפשר לכנסת ולממשלה לעסוק בטיוב מערכות החינוך, הבריאות, בטחון הפנים והרווחה, במצבם של הקשישים, של חסרי הישע, האוכלוסיות בעלי המוגבלויות, מחוסרי הדיור, ועוד.