



# המכון הישראלי לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

## מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

## מר יוחנן פלסנר

נשיא

## מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

## פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

## ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

## חברי הוועד המנהל

אלוף [מיל'] אורנה ברביבאי

פרופ' רוד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר סלי מרידור

מר אבינועם נאור

עו"ד אבי פיישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצניק

מר עימאד תלחמי

## המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלי, קנדה

מר אליוס אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטיין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' רונן בוגדנו, בריטניה

השופטת דורית בניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

השופטת דליה דורנר, ישראל

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקסיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

השופט מאיר שמגר, ישראל

## סגני נשיא

ד"ר ישי [גסי] פרס, אסטרטגיה

פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

## עמיתים בכירים

אלוף [מיל'] עמית אילון

פרופ' תמר הרמן

פרופ' מוסטפא כבהא

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמיצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' איתן ששינסקי

## מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמן

17 דצמבר 2018

ט' בטבת תשע"ט

לכבוד: חברי הכנסת

**חוות דעת: הצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון – הטלת התפקיד להרכבת הממשלה על ראש**

**מפלגה)**

לאחר שאושרה בקריאה טרומית, בקרוב צפויה הכנסת לדון בהצעת החוק שבנדון. ההצעה מבקשת לתקן את אופן הרכבת הממשלה הנהוג כיום, כך שנשיא המדינה יוכל להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה רק על חבר כנסת שהוא "ראש מפלגה".

אף שאנו סבורים כי יש מקום לדון בתיקונים באופן הרכבת הממשלה,<sup>1</sup> אנחנו מסתייגים מהתיקון המופיע בהצעת החוק. זאת, משום שהתיקון המוצע מבקש לפתור בעיה שכלל לא התעוררה ומכאן שהוא תיקון מיותר. מעבר לזאת, תיקון זה אף עלול ליצור קשיים מהותיים בעת הרכבת ממשלה, בעיקר במצב שבו הממשלה מתפטרת במהלך כהונתה. כמו כן ההצעה היא הצעה פרסונלית, ובשל כך היא פסולה.

## התיקון מיותר

1. ההצעה מבקשת לפתור בעיה שכלל לא התעוררה. כאמור, ההצעה מבקשת להגביל את חופש הפעולה של נשיא המדינה, כך שהוא יוכל להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה רק על חבר כנסת שהוא ראש מפלגה. אלא שמבט היסטורי מלמד שאין צורך בכך – בהיסטוריה

<sup>1</sup> דיון נרחב על דגמים שונים להרכבת ממשלה, לרבות יתרונותיהם וחסרונותיהם, נמצא אצל: שלומית ברנע, שוריק דרייטשפיץ ומתן שרקנסקי, "מודלים להרכבת ממשלה", בתוך: גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), [תיקון שיטת הממשל בישראל](#) (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013), עמ' 353-395.



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

הפוליטית של מדינת ישראל, הנשיא מעולם לא "ניצל לרעה" את סמכותו והטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר כנסת באופן שמעוות את רצון הבוחרים. מאז קום המדינה הוטלה הרכבת הממשלה לאחר הבחירות לכנסת רק על ראשי רשימות;<sup>2</sup> במקרים שבהם הוטל על חבר כנסת להרכיב ממשלה במהלך כהונת הכנסת, במקום ראש ממשלה מכהן, הרכבת הממשלה החדשה הוטלה על חבר כנסת בכיר ממפלגתו של ראש הממשלה היוצא, שנבחר על ידי המפלגה (או על ראש מפלגה אחרת, במקרה של שמעון פרס ב-1990).

2. יש לציין עוד כי גם אם קיים חשש תאורטי, שאותו הביעו כמה מתומכי החוק, כי נשיא מדינה עתידי יחליט, על דעת עצמו, לנצל לרעה את סמכותו ולהטיל את משימת הרכבת הממשלה על ח"כ פלוני כלשהו באופן שאינו משקף את עמדת הבוחרים, לא יהיה זה סוף פסוק. חזקה על חברי הכנסת כי יתנגדו לכך ולא יסכימו לשתף פעולה עם המהלך ולהביע אמון בראש ממשלה כזה, וניתן גם יהיה לעתור לבג"צ כנגד הפעלה בלתי-סבירה זו של נשיא המדינה את סמכותו לפי חוק יסוד: הממשלה.

הצעה המייחסת לנשיא המדינה חוסר תום לב, ללא כל בסיס, פוגעת במעמדו של מוסד נשיא המדינה. נשיא המדינה מבטא את אחדות האומה, ועל מנת שיוכל למלא את תפקידו זה, שהוא חשוב במיוחד בנסיבות של חברה משוסעת, יש לשמור על מעמדו.

### ההצעה עלולה לגרום לקשיים חוקתיים

---

<sup>2</sup> ב-1961 הוטלה הרכבת הממשלה על לוי אשכול, אף שדוד בן-גוריון דורג ראשון ברשימת המועמדים של מפא"י; אך אשכול הצהיר שהוא מרכיב ממשלה עבור בן-גוריון, ואמנם בן-גוריון הוא שהתמנה לראש הממשלה שקמה.



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

ההצעה עלולה לעורר קשיים מהותיים בעת הרכבת ממשלה חדשה במהלך כהונת הכנסת לאחר התפטרות הממשלה המכהנת.<sup>3</sup> זאת, משום שלפי הצעת החוק, גם במצב כזה הנשיא יוכל להטיל את הרכבת הממשלה רק על ראש מפלגה.

3. באופן עקרוני, מצבים שבהם יש להרכיב ממשלה חדשה במהלך כהונת הכנסת הם בלתי צפויים מטבעם ויכולים לנבוע ממגוון רחב של סיבות ולהתרחש בנסיבות פוליטיות משתנות ולוחות זמנים דוחקים. לפיכך, אנו סבורים שיש לשמור על הגמישות הקיימת בחוק הנוכחי, ולאפשר לנשיא שיקול דעת בבואו להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על אחד מחברי הכנסת. כאמור, ההיסטוריה הפוליטית של ישראל מלמדת שהנשיא עושה שימוש מושכל בסמכותו זו. גם מבט השוואתי לדמוקרטיות אחרות מלמד שאין בהן הגבלות דומות על זהות ראש הממשלה.

4. באופן ספציפי, הדרישה שמפלגת השלטון תבחר באופן רשמי חבר כנסת אחר (במקום ראש הממשלה היוצא) כ"ראש מפלגה" כדי שאפשר יהיה להטיל עליו את תפקיד הרכבת הממשלה עלולה להקשות על הטלת תפקיד זה. כך, לפי הצעת החוק על המפלגה לבחור ראש מפלגה אחר במהירות רבה – תוך 10 ימים מיום היווצרות העילה להחלפה. במפלגות הבחירות ראש מפלגה בהליך כוללני דוגמת פריימריז, כמו מפלגת השלטון הנוכחית – הדבר למעשה בלתי אפשרי. יתר על כן, לפי ההצעה, הבחירה בראש מפלגה חלופי צריכה להתבצע "בהתאם לדרך הקבועה בתקנון המפלגה" – דרישה שעלולה אף היא להקשות על החלפת ראש המפלגה, למשל במקרה שבו התקנון אינו מותאם לתרחיש כזה של החלפת ראש מפלגה במהירות ושלא לפני הבחירות לכנסת. נוסף על כך, הצעת החוק מגדירה עילות ספציפיות להחלפת ראש מפלגה במהלך הכהונה – אם ראש המפלגה "חדל להיות חבר הכנסת, נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו, או נפטר". מכך משתמע שראש ממשלה יוצא יכול למנוע בחירת ראש

---

<sup>3</sup> ממשלה מכהנת מתפטרת בנסיבות שונות, ובהן: התפטרות ראש הממשלה ביזמתו, נבצרות דרך קבע של ראש הממשלה, העברת ראש הממשלה מכהונתו על ידי הכנסת לאחר הרשעתו בעברה שיש עמה קלון, הרשעת ראש הממשלה בפסק דין סופי בעברה שיש עמה קלון, הפסקת כהונת ראש הממשלה בכנסת, או חלילה פטירת ראש הממשלה.



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

מפלגה אחר במקומו במפלגת השלטון: אם למשל הוא מתפטר מתפקיד ראש הממשלה או שנבצר ממנו דרך קבע מלכהן כראש ממשלה, אבל הוא נשאר חבר כנסת ו"נאחז בקרנות המזבח" כראש מפלגה – המפלגה לא יכולה להחליפו (זאת, משום שבמצב כזה לא מתקיימות אף אחת מהעילות להחלפת ראש מפלגה המופיעות בהצעת החוק).<sup>4</sup> בשל כל הסיבות האלה, אם תאושר הצעת החוק, התוצאה הצפויה של התפטרות ממשלה תהיה בחירות מוקדמות.<sup>5</sup> זוהי תוצאה לא רצויה בהיבטים של יציבות ומשילות.

5. מנקודת מבט אחרת, משמעות ההצעה היא התערבות של המחוקק, ובסבירות גבוהה גם של בתי המשפט (בהנחה שהעניין יגיע לפתחם), באופן שבו המפלגות בוחרות את ראש המפלגה, לפחות ככל שהדבר נוגע להטלת תפקיד הרכבת הממשלה. התערבות כזו יכולה להיות מוצדקת בנסיבות מסוימות, למשל לתכלית של קידום עקרונות של שוויון ושקיפות וכדי למנוע שחיתות (כפי שאכן נעשה בחוק המפלגות). ואולם, כאמור, ההצעה שבנדון מבקשת לקבוע תנאים בלתי סבירים להחלפת ראש מפלגה במהלך כהונת הכנסת (מבחינת העילות להחלפה ופרק הזמן לביצוע ההליך), שאינם משרתים תכלית ראויה כלשהי.

6. יש לציין כי מהצעת החוק עולה חשש, ולו למראית עין, של נסיון להפעיל לחץ על היועץ המשפטי לממשלה בבואו לשקול אם להעמיד לדין את ראש הממשלה. בעוד שלפי החוק הקיים אפשר להניח באופן סביר כי במקרה שראש הממשלה יאלץ להתפטר לאחר הגשת כתב אישום,<sup>6</sup> מלאכת הרכבת הממשלה תוטל על ח"כ בכיר אחר ממפלגת השלטון (אם בג"צ אכן יחליט שעל ראש הממשלה להתפטר, כפי שקרה גם באשר לשרים דרעי ופנחסני), הרי

---

<sup>4</sup> תרחיש כזה יכול להיווצר גם אם מתחלף במהלך כהונת הכנסת ראש מפלגה שאינה מפלגת השלטון, וראש המפלגה היוצא נותר חבר כנסת. בשולי הדברים נוסף גם שהצעת החוק לא מתייחסת כלל לזהות ראש המפלגה ולהחלפתו ברשימות וסיעות משותפות, המורכבות משתי מפלגות או יותר, או במקרים של פיצולים ואיחודים בין סיעות. כל המקרים האלה עלולים לעורר קשיים משפטיים לא פשוטים.

<sup>5</sup> אפשרות סבירה פחות, ולא רצויה גם היא, היא שהנשיא יטיל את הרכבת הממשלה על ראש מפלגה אחרת, שאינה מפלגת השלטון היוצאת. אם אותו ראש מפלגה לא יצליח להרכיב ממשלה בפרק הזמן הנקוב בחוק, אזי יוכל הנשיא להטיל את תפקיד הרכבת הממשלה על חבר כנסת אחר שאינו ראש מפלגה.

<sup>6</sup> באופן תאורטי, יכול להיווצר מצב שבו מדובר גם במי שהורשע ואף מרצה את עונשו (אם פסק הדין עוד לא סופי או שנקבע שאין עמו קלון).



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

שלפי החוק המוצע, סביר להניח שמצב זה יחייב בחירות חדשות. אין בלבנו ספק ששיקול זה לא יילקח בחשבון על ידי היועץ המשפטי לממשלה, אך יש טעם לפגם ככל שהכנסת מתקנת את חוקי היסוד שלה אך ורק בשביל לנסות ולהפעיל לחץ כזה ואף כאשר נוצר חשש להפעלת לחץ כזה.

### ההצעה היא פרסונלית

7. חוקים נועדו להיות כלליים ולקבוע נורמות. הם לא נועדו להיטיב עם אדם ספציפי או להצר את צעדיו של אדם ספציפי<sup>7</sup>. לא ניתן להתעלם מכך שחוק זה הוגש בעקבות "שמועות" כי אדם מסוים עתיד לקבל את משימת הרכבת הממשלה, ונועד באופן ספציפי למנוע תרחיש זה. חקיקה פרסונלית היא דבר פסול הסותר מושכלות יסוד של שלטון חוק. לא כל שכן כאשר מדובר בחוקי יסוד, שהם התחליף המטריאלי לחוקה בישראל. חוקה נועדה ליצור כללי משחק קבועים ויציבים, ולא לשמש כלי משחק פוליטי להתמודדות עם שמועות או חרדות. התנהגות אחרת מבזה את חוקי היסוד, את הכנסת כמי שמכוננת אותם ואת השיטה המשפטית בכללותה. ממילא היא חותרת תחת שלטון החוק.

### תיקון חוקי יסוד לא אמור להיעשות כלאחר יד

8. הכנסת חייבת לזכור כי חוקי היסוד הם התחליף לחוקה בישראל. אלה כללי המשחק הדמוקרטיים. המצב הנוכחי, שבו הכנסת מתקנת את חוקי היסוד אינספור פעמים במהלך קדנציה אחת (כ-14 פעמים רק במהלך הכנסת הנוכחית, וזאת מבלי לכלול תוספת של חוק יסוד חדש – חוק הלאום) הוא מצב לא סביר. מצב זה משקף חוסר כבוד מוחלט של הכנסת למעמדם של חוקי היסוד, ותפיסתם ככלי להשגת מטרות פוליטיות-מפלגתיות. תיקון של חוק

---

<sup>7</sup> ראו מרדכי, קרמניצר ופוקס "מדריך למחוקק", המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 66-61 (2015).



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

יסוד חייב להעשות בשום שכל, על סמך חשיבה ומחקר, ולא על סמך גחמות ובהינף יד – וזאת  
ללא קשר כלל לתכנון של החוק.

אנו מבקשים מכם להתנגד להצעת החוק.

בברכה,

ד"ר אסף שפירא

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' יובל שני

חוקר

עמית בכיר

סגן נשיא למחקר

ד"ר אמיר פוקס

חוקר