

מר אמיר אלשטיין  
יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר  
נשיא

מר ברנד מרכוס  
יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר  
יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ  
יו"ר של כבוד

#### חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי  
מר חן ליכטנשטיין  
גב' מול מועלם  
מר טלי מרידור  
עו"ד אבי פישר  
מר אביעד פרידמן  
ד"ר מיכל צור  
מר יוסי קוצ'יק  
מר עימאד תלחמי

#### המועצה הבינלאומית

השופט רוזלי סילברמן אבלה, קנדה  
מר אליט אברמס, ארה"ב  
ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב  
גב' אן אפלכאוס, ארה"ב  
פרופ' ירון בוגדנו, בריטניה  
השופט דורית ביניש, ישראל  
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב  
השופט סלים ג'ובראן, ישראל  
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב  
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה  
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב  
פרופ' משה הלברטל, ישראל  
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב  
פרופ' רוגרט מונקין, ארה"ב  
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה  
השופט אברהם סופר, ארה"ב  
מר ברט סטפנס, ארה"ב  
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה  
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב  
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

#### סגני נשיא

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה  
פרופ' קרנית פלוג, מחקר  
פרופ' יובל שני, מחקר

#### עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן  
פרופ' מוסטפא כבא  
פרופ' עמחי כהן  
פרופ' יותם מרגלית  
פרופ' עליה פישר  
פרופ' יובל פלדמן  
פרופ' מרדכי קרמניצר  
פרופ' גדעון רהט  
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר  
פרופ' ידידיה צ' שטרן  
פרופ' איתן ששינסקי

#### מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמון

29 אפריל 2020

ה' באייר, תש"ף

**לכבוד:** ח"כ איתן גינזבורג, יו"ר הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון – ממשלת חילופים)

### הנדון: הצעת חוק יסוד הממשלה: (תיקון - ממשלת חילופים)

בחוות דעת קודמת<sup>1</sup> הבענו התנגדות לשישה אלמנטים שהופיעו בהצעת החוק: קיצור כהונת הכנסת ל-3 שנים, ביטול הגבלת גודל הממשלה, החלפת ראש הממשלה בעת פיזור הכנסת והקמת ממשלת מעבר, השוואת מעמדו של ראש הממשלה החלופי לזה של ראש הממשלה בעניין הפסקת כהונה מחמת עבירה, המגבלות על הצעת אי אמון, וכן התיקון לחוק מימון מפלגות (שמאז פוצל מההצעה שבנדון). כמו כן, ביקשנו למחות על השימוש שעושה הכנסת בסמכותה המכוננת, על אתר, באופן מהיר ותוך דיון ציבורי מוגבל ביותר, לשם שינוי כללי המשחק הדמוקרטיים-משטריים, באופן היוצר שיטת ממשל שונה במהותה. אנו עדיין דבקים בכל הטענות האלה.

כעת, לפני הדיון בוועדה לקראת קריאה שנייה ושלישית במליאה, אנו מבקשים להוסיף ולהדגיש כמה היבטים נוספים בהצעת החוק הדורשים תיקון והבהרות. **אנו סוברים כי יש:**

**א. לשריין את הצעת החוק ברוב של 61 חברי כנסת בלבד;**

**ב. להפוך את הצעת החוק כולה, ולכל הפחות סעיפים מסוימים בה, להוראה שעה;**

**ג. להבהיר את התנאים להארכת תקופת הכהונה של הכנסת מעבר ל-3 שנים;**

**ד. להשלים לקונות ולתקן סתירות בהצעת החוק בגרסתה הנוכחית.**

<sup>1</sup> ר' [חוות דעת](#) מיום 25.4.2020.

אנו סבורים כי יש לשריין את החוק כולו ברוב של 61 חברי כנסת – ולא 75 חברי כנסת.

באופן כללי, ראוי שחוקי יסוד ישוריינו ברוב גדול יחסית, בכדי להעניק להם יציבות והגנה מפני שינויים תכופים בידי רוב מקרי (גם אם מדובר ברוב של 61 חברי כנסת). עם זאת, בהתחשב במצב הקיים, בו ערכי היסוד של השיטה אינם משוריינים כלל (חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו למשל) או משוריינים ברוב מינימלי של 61 חברי כנסת (חוק יסוד: הממשלה וחוק הלאום למשל), שריון ספציפי של ההוראות שבחוק זה ברוב של 75 חברי כנסת דורש הצדקה מיוחדת, שלא ניתנה בדברי ההסבר או בפני הכנסת. אנו סבורים שבמיוחד משום שחלק מההוראות הן (לפי הצעתנו – כולן צריכות להיות) הוראת שעה, על אחת כמה וכמה שלא ראוי לשריין בשריון מיוחד, השמור כיום לליבה הדמוקרטית בלבד – סעיף דחיית הבחירות בחוק יסוד: הכנסת (80 חברי כנסת).

בנוסף, ככל שאכן הכנסת תחליט בכל זאת לשריין את החוק ברוב של 75, אנו סבורים שבכדי ששריון זה יהיה בעל תוקף משפטי, החוק חייב לעבור בעצמו ברוב של 75 חברי כנסת. שאם לא כן, מה מונע מרוב רגיל לשריין חקיקה ב-80 או ב-100 או ב-120 חברי כנסת? ככל שהרוב מחליט להגביל את הכנסת העתידית ברוב מיוחד, יש לעשות זאת באותו רוב עצמו.

## 2. הפיכת החוק להוראת שעה

מן הראוי שהצעת החוק כולה תהיה בגדר הוראת שעה לתקופת כהונתה של הכנסת ה-23 בלבד.

המנגנון המוצע יוצר שינוי משטרי מהותי, שאין לו תקדים בישראל או בדמוקרטיה אחרות, וסותר עקרונות יסוד בדמוקרטיה הפרלמנטרית. צפויות להיות לו השפעות משמעותיות על תפקוד מערכות השלטון בישראל. לצד השלכות חיוביות אפשריות, קיימת סכנה אמיתית שהמבנה החדש יסרב לאף ישתק את מערכת קבלת החלטות בממשלה.

לאור חוסר הוודאות בדבר השלכותיו של החוק וחוסר היכולת לדון בהן באופן מעמיק, חשוב לקבוע כי הוא יהיה בגדר הוראה שעה לתקופת כהונתה של הכנסת ה-23 בלבד. כך הוא יוכל לשמש כ"פיילוט": אם הניסיון של ממשלת החילופים בכנסת ה-23 יהיה מוצלח, תוכל הכנסת הבאה לחוקק שוב את הוראה השעה כתיקון קבוע לחוק יסוד: הממשלה; ואם יהיה מדובר בכישלון – היא לא תעשה זאת. כך יימנע מצב שבו יתברר שהמנגנון החדש פוגע קשות בדמוקרטיה ובתפקוד מוסדות השלטון, ובכל זאת הוא יישאר קבוע בחוק יסוד: הממשלה גם בעתיד.

לכל הפחות, חשוב לחוקק חלק מסעיפי החוק כהוראה שעה בלבד. מדובר באותם סעיפים שאינם חלק יסודי מהמנגנון של ממשלה דו-ראשית ורוטציה, אלא נוצרו באופן מובהק כדי לאפשר את הקמת הממשלה בנסיבות הפוליטיות הנוכחיות, ובעיקר בשל חוסר האמון בין הצדדים להסכם הקואליציוני ובשל ענייני המשפטיים של ראש הממשלה: סעיפים 43א (חילופים בין ראש הממשלה לראש הממשלה החלופי שלא

במועד החילופים, 43 (מעמדו של ראש הממשלה החלופי), 43 ח (התפטרות ממשלת חילופים או התפזרות הכנסת), 43 ט (אי אמון בממשלה חילופים). סעיפים אלה קובעים הסדרים מורכבים מאוד ובחלקם לא-סבירים או סותרים עקרונות יסוד של הדמוקרטיה הפרלמנטרית, ולכן לא ראוי במיוחד שייקבעו כהסדר של קבע.

### 3. הבהרת התנאים להארכת כהונת הכנסת ה-23

חיוני שהצעת החוק תתקן כך שיובהר מהם התנאים להארכת כהונת הכנסת ודחיית הבחירות עד למועדים הקבועים כיום בחוק יסוד: הכנסת. הסיבה היא שהצעת החוק שבנדון יוצרת חוסר בהירות בנוגע לאפשרות להאריך מחדש את תקופת הכהונה מ-3 ל-4 שנים, ולדחות את מועד הבחירות בהתאם.

יש שתי פרשנויות אפשריות: א. הארכה כזו של תקופת הכהונה ל-4 שנים, ודחיית מועד הבחירות בהתאם, תצטרך להתבצע לפי סעיף 9א לחוק יסוד: הכנסת, שמאפשר להאריך כהונה רק באמצעות חוק שיתקבל ברוב של לפחות 80 ח"כים, ורק בנסיבות מיוחדות ולתקופה שלא תעלה על הזמן המתחייב מהנסיבות המיוחדות; ב. כדי להאריך את הכהונה עד 4 שנים ולדחות את הבחירות די בביטול או תיקון הוראת השעה המקצרת את תקופת הכהונה של הכנסת – כלומר, הדבר יוכל להיעשות ברוב שבו משורינת הצעת החוק שבנדון (כרגע – 75 ח"כים), וללא צורך בנסיבות מיוחדות. דרך אחרת, שלא מופיעה כיום בהצעת החוק, תהיה להכניס לחוק בפירוש תנייה, שלפיה את ההחלטה – להחזיר ולקיים את הבחירות במועדן המקורי לפי סעיף 8 לחוק יסוד הכנסת – ניתן יהיה לבצע ברוב של 61 חברי כנסת.

בישראל ובדמוקרטיות אחרות, הארכת כהונת הפרלמנט היא דבר שיש לעשותו רק בנסיבות מיוחדות ובכפוף לכללים ברורים. על כן אנו מציעים את החלופות הבאות:

ניתן לקבוע בהצעת החוק במפורש שכדי להאריך את כהונת הכנסת מעבר ל-3 שנים ולדחות את מועד הבחירות יש לעמוד בתנאים הקבועים בסעיף 9א לחוק יסוד: הכנסת – כלומר באמצעות חוק שיתקבל ברוב של לפחות 80 ח"כים, ורק בנסיבות מיוחדות ולתקופה שלא תעלה על הזמן המתחייב מהנסיבות המיוחדות.

אפשרות אחרת, שתאפשר לכנסת בכל זאת למצות את ימיה ברוב של 61 חברי כנסת, יכולה להיות באמצעות הרחבה של הסיפא של סעיף 8א(2) – "כי בשל הסמיכות... ממועד הבחירות" – כך שיאפשר גם קביעה ברוב חברי הכנסת כי הבחירות יתקיימו במועדן המקורי, לפי סעיף 8 לחוק היסוד. חשוב גם בהקשר זה לשמר את מגבלת 100 הימים, וזאת כדי למנוע אפשרות לבטל את הבחירות (המוקדמות) ממש בתקופה הסמוכה לבחירות המתקרבות, באופן הפוגע בעקרונות של ודאות והוגנות.

### 4. השלמת לקונות ותיקון סתירות

להלן כמה לקונות וסתירות שזיהינו בהצעת החוק:

מצבים שבהם בממשלת חילופים אין ראש ממשלה חלופי

כפי שהעיר היועץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט, המבנה המשטרי שהצעת החוק יוצרת מחייב כי בכל עת יכהן ראש ממשלה חלופי (אחרת, למשל, אי-אפשר כלל לפטר חלק מהשרים). ואולם לפי הצעת החוק בגרסה הנוכחית, יכולים להיווצר מצבים שונים שבהם לא מכהן כלל או תקופה ארוכה ראש ממשלה חלופי. כך, למשל, אין בהצעת החוק התייחסות כלל למצב שבו, לאחר מועד החילופים, ראש הממשלה החלופי חדל לכהן בתפקידו. גם במצבים השונים שבהם יש לסיעה אפשרות לבחור מחליף לראש הממשלה החלופי, והכנסת צריכה להעניק לו אמון – לא ברור מי משמש כראש הממשלה החלופי עד שהסיעה בוחרת מחליף והכנסת מביעה בו אמון (יכול לחלוף זמן רב עד אישור הכנסת), או אם הסיעה לא בוחרת כלל מחליף או שהכנסת לא מאשרת את המחליף. ייתכן שבחלק מהמצבים האלה הכוונה היא שהממשלה חוזרת להיות ממשלה "רגילה" ולא ממשלת חילופים, אך הדבר לא נאמר במפורש בהצעת החוק. הפתרון הסביר במצב כזה הוא לקבוע כי אם לא מתמנה ראש ממשלה חלופי תוך פרק זמן קצר (שבוע, למשל), הממשלה חדלה להיות ממשלת חילופים וחוזרת להיות ממשלה "רגילה".

#### זיקה לראש הממשלה או לראש הממשלה החלופי

לפי סעיף 13א(ג), "בממשלת חילופים, כל שר וסגן שר יזוהה כבעל זיקה לראש הממשלה או לראש הממשלה החלופי". כלומר – הזיקה היא אישית, בין השר או סגן השר לבין ראש הממשלה או זה החלופי. לעומת זאת, בסעיפים הדנים במצבים שבהם הכנסת לא הביעה אמון במחליפו של ראש הממשלה החלופי (סעיף 43א(ד)(2)) או שנתקבל חוק על התפזרות הכנסת (סעיף 43ח), נקטת לשון שונה – "שנים עשר חברי הכנסת מהסיעות שהשרים שלהן היו בעלי זיקה לראש הממשלה...". כלומר, לפי סעיפים אלה יש לזיקה מרכיב סיעתי – בין שרים מסיעה מסוימת לבין ראש הממשלה או ראש הממשלה החלופי. החוק צריך אפוא להכריע אם הזיקה היא אישית או סיעתית.

כך, אם הזיקה אישית, המשמעות היא ששני שרים מאותה סיעה יכולים להיות בעלי זיקה שונה (ואכן, בשום מקום בהצעת החוק לא נקבע כלל המחייב את כל השרים מאותה הסיעה להיות בעלי זיקה דומה). במקרה כזה, יש לשנות את הסעיפים העוסקים בהצבעה של 12 חברי כנסת "מהסיעות שהשרים שלהן היו בעלי זיקה...". לעומת זאת, אם הזיקה היא סיעתית, יש לציין זאת במפורש בסעיף 13א(ג) ובסעיפים רלוונטיים אחרים העוסקים במינוי שרים וסגני שרים (43ד-ה), באופן שיקבע שכל השרים וסגני השרים המכהנים מטעמה של סיעה יהיו בעלי זיקה דומה. הגדרת הזיקה כסיעתית גם תחייב התייחסות למעמדם של שרים מקצועיים שאינם ולא היו חברי כנסת (ולכן קשה יותר לזהותם באופן ישיר כמכהנים "מטעם" סיעה מסוימת), וכן למצבים שבהם הסיעה מתפלגת או ששרים מחליפים את סיעתם.

בברכה,



ד"ר עמיר פוקס



ד"ר אסף שפירא

המכון הישראלי לדמוקרטיה



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה