

לכבוד: שר המשפטים, ח"כ גדעון סער

חברי ועדת השרים לענייני חקיקה

שלום רב,

הנדון: תגובה לתזכיר חוק יסוד הממשלה (תיקונים שונים)

אנו רוצים להעיר, באופן כללי, כי ההצעה היא עוד יסוד בשרשרת של תיקונים חוזרים ונשנים לחוקי היסוד, הם כללי המשחק החוקתיים של מדינת ישראל, שנעשים על רקע הקמת ממשלה ולמען האינטרסים הפוליטיים של הממשלה הספציפית שמבצעת את התיקונים. זוהי דרך לא ראויה לעצב כללים חוקתיים, שמביאה לזילות חוקי היסוד והפיכתם ל"פלסטלינה" ביד כל ממשלה.

לעניין החילופים בשל התפזרות הכנסת לפני גמר כהונתה

אנו התנגדנו לסעיפים כגון אלה (שהיו בשעתו הוראת שעה) גם בתיקון המקורי שעיצב את ממשלת החילופים, ואנו מתנגדים להם גם עתה – הן לעניין חילופים לאחר התקבלות חוק להתפזרות הכנסת שבו תמכו חברי כנסת שהשתייכו לסיעות בעלות זיקה לראש הממשלה במועד השבעת הממשלה, הן לעניין חילופין בעת התפזרות הכנסת בשל אי-קבלת חוק התקציב.

ראשית, אנו סבורים שממשלה ראוי שתסתמך על אמון אמיתי בין הצדדים שיעוגן בהסכם, ולא על חקיקת יסוד, משום שהחקיקה המוצעת ממילא ניתנת לשינוי ב-61 חברי כנסת, כך שלא ברור מה תועלתה (כפי שאכן תוקן בכנסת הקודמת בהוראת שעה חוק יסוד: הכנסת, באופן שדחה את המועד שבו יכולה הכנסת לאשר תקציב כדי למנוע את התפזרותה). יתר על כן, הטענה שכדי שנבחרו הציבור יקיימו הסכמים דרושה חקיקה שמבקשת להטיל עליהם סנקציות פרסונליות, מביעה חוסר אמון בנבחרו הציבור ומשדרת זלזול.

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מזל מועלם

מר סלי מרידור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

מר אליוט אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, 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' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מדגלית

מר אבי ניסנקורן

פרופ' דניאל סטמון

פרופ' עליה פישר

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמיניצ'ר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' איתן ששינסקי

מייסדים

ד"ר אריק כרמון

ד"ר ג'ורג' שולץ (1920-2021)

אך מעבר לכך, אנו סבורים שהרעיון לפיו ממשלת המעבר, **שכל תכליתה היא המשכיות ושימור המצב הקיים**, תהיה למעשה ממשלה שנכנסת בדיוק לתפקידה עם התפזרות הכנסת, איננו ראוי. אנו מבינים שהחילופים נועדו להיות מעין "שוט" שנועד להרתיע מפני פיזור הכנסת, מהצד שמחזיק בראשות הממשלה. אך שוב, אנו סבורים שאמון אמיתי עדיף מאשר ניסיון לשריון קיום ההסכמים בחקיקה. יש לזכור את ההקשר בו "נולד" הסדר ממשלת החילופים: חוסר אמון מוחלט בין השותפים, אשר שהוליד את הניסיון (שגם הוא נכשל) לחוקק את ההסכמים לתוך חוקי היסוד. אנו סבורים אם כן שממילא ניסיון זה לא מועיל וגם אינו ראוי.

לעניין המגבלה על כהונתם של ראש הממשלה וראש הממשלה החליפי בממשלה אחרת בכנסת

גם כאן, אנו סבורים שיש בסעיף זה טעם לפגם, מכמה טעמים.

ראשית, שוב מדובר בניסיון לעקוף הסדרים של אמון בהסדרים חקיקתיים, דבר המביע כאמור חוסר אמון בנבחרי הציבור, ואין לו ערך אמיתי בשל היכולת לתקן את אותם הסדרים.

מעבר לכך, אנו סבורים שגם מבחינה מהותית ודמוקרטית, התיקון בעייתי. ממילא, היכולת של הכנסת, ושל האופוזיציה, להביע אי אמון בממשלה מוגבלת מאד, בשל הדרישה לאי אמון קונסטרוקטיבי מלא (כלומר הבעת אמון בממשלה חדשה ברוב של 61 ח"כים). התוספת ששוללת את האפשרות להביע אי אמון תוך מתן תפקיד כלשהו בממשלה החדשה המוצעת לרה"מ או רה"מ החלופי, מגבילה זאת אף יותר. בהקשר זה יש לזכור שמנגנון אי האמון, שדרכו מדיח הריבון (דרך נציגיו בפרלמנט) את הממשלה, הוא מאבני היסוד של השיטה הפרלמנטרית, ואין להגבילו יתר על המידה. אין צורך להצר עוד את צעדי האופוזיציה, המוגבלת ממילא לפי החוקים הקיימים.

לפיכך אנו סבורים שיש לאפשר לכנסת להביע אי אמון בממשלה ולהקים ממשלה אחרת תחתיה, ללא מגבלות נוספות מעבר לתמיכת 61 ח"כים בממשלה חלופית. ושוב, ככל שייווצר רצון פוליטי כזה, ממילא תוכל הכנסת לתקן את החוק באמצעות 61 חברי כנסת, וזילות חוקי היסוד בשל תיקונים חוזרים ונשנים רק תגבר. ומכאן, מה הועילו חכמים בתקנתם?

לעניין סגני השרים

מעבר לבעייתית שבתיקונים התכופים בכללי המשחק המשטריים והחוקתיים, **אנו סבורים שבמצב הקיים, בהינתן ממשלות גדולות מאוד מבחינת מספר השרים והמשרדים, אין כל הצדקה למינוי שני סגני שרים במשרד ראש הממשלה.**

התנגדותנו אינה עקרונית, שכן למינוי כמה שרים או סגני שרים באותו משרד יכולה להיות חשיבות, אם הם ממונים על תחומים שהשר לא יכול להעניק להם תשומת לב מספקת, כמו נושאים או גופים ספציפיים בתוך המשרד, פרויקטים חשובים או תכלול מדיניות הנוגעת לכמה משרדים. עם זאת, יכולה להיות לכך הצדקה רק בממשלות שבהם יש מספר קטן של משרדים ושרים, כך שכל משרד ושר אחראיים על מגוון רחב של נושאים. ואולם ממשלת ישראל הנוכחית, כמו רבות מקודמותיה, מתאפיינת בריבוי שרים ומשרדים, גם במבט היסטורי והשוואתי, וכזכור ההגבלה על מספר השרים אף בוטלה בכנסת הקודמת.

במצב עניינים זה, הגדלת מספר סגני השרים במשרד ראש הממשלה אינה ראויה ואינה מוצדקת, ופוגעת בדימוי הציבורי של הממשלה והמערכת הפוליטית (בין היתר בשל העלות הכלכלית הכרוכה בכך וההרגשה שמדובר בתיקון שמטרתו העיקרית היא "חלוקת ג'ובים"). אם סגן השר שיתווסף למשרד רה"מ לא יתפטר מהכנסת (והוא לא חייב לעשות זאת, כל עוד אין "חוק נורבגי מלא"), הרי שמינויו גם יקטין את מספרי חברי הכנסת הפנויים לעבודה פרלמנטרית – שמספרם מצומצם-מדי בלאו הכי.

לסיכום,

אנו סבורים שהסכמים פוליטיים יש לקיים על סמך אמון הדדי ותמריצים פוליטיים, ולא ניתן ולא ראוי לאכפם באמצעות חקיקת יסוד. אנו סבורים שההצעה אינה ראויה, ומשקפת את המשך התרבות הפוליטית של תיקוני חוקי יסוד תכופים, שלא לצורך.



ד"ר אסף שפירא



ד"ר עמיר פוקס

המכון הישראלי לדמוקרטיה