



אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

חן ליבטשטיין

מזל מועלם

שגיר לזעבר סלי מרידור

עו"ד אבי פושר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

יעמאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

פרופ' גרהרד קספר, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

אליז' אברמס, ארה"ב

שגיר לזעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אפלבוואס, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנור, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

מר אבי ניסנקורן

פרופ' דניאל סטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

לכבוד : חברי ועדת החוקה חוק ומשפט

הנדון: הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 12) (תקופה מרבית לכהונה בתפקיד ראש הממשלה)

הגבלת כהונת ראש ממשלת ישראל היא רפורמה כבדת משקל, שתשפיע על מגוון היבטים משטריים. יש לה יתרונות לא מבוטלים לצד אתגרים מורכבים ואף חסרונות משמעותיים, וההכרעה ביניהם אינה פשוטה.

נייר זה ינתח את ההשלכות של הצעת החוק שבנדון מן היבט המשטרי והחוקתי, מבלי לנקוט עמדה חד-משמעית לגביה. כמו כן נתייחס בו לשני תיקונים נחוצים בהצעה:

1. **אנו מציעים לשנות את המנגנון המוצע למגבלת הכהונה והצינון המופיע בהצעת החוק:**

א. לקבוע כי ספירת שנות הכהונה לצורך חישוב תקופה מרבית לכהונה אינה צריכה להיות "ברציפות" (כך גם הוצע בתזכיר החוק המקורי).

ב. לקבוע כי ככל שראש ממשלה לשעבר לא כיהן במשך 8 שנים כראש ממשלה – הוא כשיר מחדש לכהן בתפקיד, אף אם הגיע בעבר לתקופה המרבית לכהונה;

וספירת שנות הכהונה שלו לצורך חישוב תקופה מרבית לכהונה תתחיל מחדש (כלומר מאפס), ללא קשר למספר השנים שבהן כיהן בתפקיד בעבר.

זוהי תקופת צינון שונה מזו המופיעה בהצעה הנוכחית, בשני היבטים: ראשית, היא אורכת 8 שנים ולא 3; שנית, היא חלה גם על מי שכבר הגיע לתקופה המרבית לכהונה, ולא רק על מי שטרם הגיע לתקופה זו.

2. **אנו ממליצים לשריין קשיח את הגבלת הכהונה.** רצוי היה לעשות זאת במסגרת עקרונית יותר, כלומר בחוק יסוד: החקיקה; לכל הפחות, אנו ממליצים



לקבוע שריון ספציפי של הסעיפים העוסקים בהגבלת כהונה ברוב גדול מהרוב שבו משוריינים שאר סעיפי חוק יסוד: הממשלה.

להלן הפירוט:

מהות המוצע בהצעת החוק

מהות המוצע היא הגבלת כהונתו המרבית של ראש ממשלה בישראל לתקופה של שמונה שנים רצופות (שמוגדרת בהצעה "תקופה מרבית לכהונה"); הפסקה של שלוש שנים בכהונה בתפקיד ראש ממשלה "תקטע" את הרצף – כך שמי שיהיה כראש ממשלה במשך תקופה הקצרה משמונה שנים יוכל, לאחר שלוש שנים מחוץ לתפקיד, לחזור ולכהן כראש ממשלה, ובמקרה כזה ספירת שמונה השנים תתחיל מחדש. מי שהגיע לתקופה המרבית לכהונה לא יוכל עוד לכהן כראש ממשלה במשך כל ימי חייו. במצב כזה יראו את הממשלה כאילו התפטרה, יחלו הליכים להרכבת ממשלה חדשה, והממשלה וראש הממשלה ימשיכו לכהן עד שתיכון ממשלה חדשה.

להלן נבקש להציג את יתרונות הצעת החוק והצדקותיה, אך מיד לאחר מכן, גם את חולשותיה ואת החששות שהיא מעוררת.

יתרונות והצדקות

- **מניעת הסכנה של ריכוז יתר של עוצמה בידי ראש הממשלה** – ריכוז יתר של עוצמה בידי גוף או אדם אחד עלול לסכן את האיתנות המוסדית של דמוקרטיה, והוא מנוגד לעקרונות הדמוקרטיה הליברלית, המבוססת על רעיון של ביזור עוצמה ויצירת איזונים ובלמים. הצעת החוק מבקשת להתמודד עם הסכנה שראש ממשלה המכהן תקופה ארוכה יצבור עוצמה רבה מדי.

אמנם, באופן מסורתי סכנה זו נחשבת פחותה במשטרים פרלמנטריים כמו ישראל, לעומת משטרים נשיאותיים. כך, ראשי ממשלה, בניגוד לנשיאים, אינם נהנים מלגיטימציה ציבורית הנובעת מבחירתם הישירה; אינם נהנים מסמכויות שונות של נשיאים במשטרים נשיאותיים (למשל – הם אינם מוגדרים כמפקדי הצבא ואינם יכולים לחסום חקיקה של הפרלמנט); ואינם נבחרים לתקופת כהונה קבועה וקשיחה – הרשות המחוקקת יכולה להדיח אותם בכל עת, ולעתים גם הקואליציה



כמו במקרה של אהוד אולמרט (ב-2008) או המפלגה. ואולם נראה שסכנה זו של ריכוז עוצמת-יתר בידי ראש הממשלה גברה בשנים האחרונות, לאור העובדה שסמכויותיהם ועוצמתם של ראשי ממשלה במספר דמוקרטיות פרלמנטריות התחזקו בתהליך שמכונה "התנשיאותיות" (presidentialization)¹. בישראל מתרחש תהליך דומה, שבא לידי ביטוי בהעצמת כוחו של ראש הממשלה ומשרדו לעומת גורמים כמו הכנסת, מליאת הממשלה והמשרדים השונים.² זאת במקביל להיחלשות המוסדות הפנימיים וההליכים הדמוקרטיים במפלגות בישראל, שבעבר איזנו את עוצמת ראש הממשלה.

● **עידוד תחרותיות ותחלופה בשלטון** – מדובר במאפיינים דמוקרטיים בולטים. הצורך העכשווי בצעדים שיעודדו תחרות ותחלופה נובע משתי סיבות עיקריות: א. התחזקות מעמד ראש הממשלה, שעלולה ליצור מצב שבו הוא משתמש בעוצמתו כדי להחליש את יריביו (למשל באמצעות השתלטות על התקשורת וסילוק יריבים פנימיים ממפלגתו) ובכך מנציח את שלטונו; ב. העשור האחרון בישראל מתאפיין בהיעדר תחלופה בשלטון. תקופת כהונתו של ראש הממשלה הקודם בנימין נתניהו הייתה הארוכה ביותר בתולדות ישראל – גם בסך הכול (כ-15 שנים) וגם בבחינת משך תקופת הכהונה הרצופה (כ-12 שנה, 2009-2021).

יצוין שמדובר בתהליך מעגלי: ככל שמנהיג מכהן תקופה ארוכה יותר בשלטון, כך קשה יותר להחליפו בבחירות. תופעה זו מכונה incumbency advantage, והיא

¹ למשל Poguntke, Thomas, and Paul Webb (eds.), 2007. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies* (Oxford: Oxford University Press).

² להתעצמות ראש ממשלת ישראל יש היבטים רבים. מבחינה פורמאלית, כבר לפני כמה עשורים נוספו לראש הממשלה סמכויות לפטר שרים ללא הגבלה (ב-1981) ולפור את הכנסת (בהסכמת הנשיא, ב-1992). דוגמה חדשה יותר היא המעבר ב-2014 לאי-אמון קונסטרוקטיבי מלא, שבמסגרתו קשה מאד להחליף ראש ממשלה מכהן ללא בחירות (הדבר דורש תמיכה של לפחות 61 ח"כים בממשלה חלופית). היבט מרכזי נוסף קשור להיחלשות משרדי ממשלה אחרים והעומדים בראשם, בין היתר משום שחלק מסמכויותיהם של המשרדים הגדולים הוותיקים הועברו למשרדים קטנים חדשים (למשל, חלק מסמכויות משרד החוץ הועברו למשרד לשיתוף פעולה אזורי, למשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה – שבינתיים הוחלט על ביטולו – ולמשרד התפוצות); ומשום שיציבות השרים במשרדים קטנה מאז שנות ה-90. גם תפקידיו וסמכויותיו של משרד ראש הממשלה התעצמו, כפי שבא למשל לידי ביטוי בהקמת גופים שונים בתוך משרד ראש הממשלה (או העברתם אליו), כמו המטה לביטחון לאומי, מערך הגיור, המועצה הלאומית לכלכלה, אגף ממשל וחברה ומערך ההסברה הלאומי. גופים אלה ואחרים במשרד ראש הממשלה מובילים תהליכים רבים בנושאים שבעבר טופלו על ידי המשרדים השונים.



מוסברת, בין השאר, ביכולתם של מנהיגים מכהנים להחליש יריבים ומוסדות פוטנציאליים במידה שמקשה מאוד על הדחתם או החלפתם (ואולי גם בכך שמלכתחילה, מי שהצליח להגיע לשלטון ולהישאר בו תקופה ממושכת, ככל הנראה נתפס כמתאים לתפקיד בידי הבוחרים).³

- **הצעת החוק אינה פרסונלית או רטרואקטיבית** – חישוב תקופת התקופה המרבית לכהונה של ראש ממשלה יחל רק לאחר כניסת החוק לתוקף, ולפיכך הוא לא יגביל את האפשרות של ראשי ממשלה קודמים לכהן שוב בתפקיד.

חסרונות/סכנות

בכל התרחישים המפורטים להלן, ההנחה היא שראש ממשלה עתידי כלשהו אכן יגיע לתקופה המרבית לכהונה או יתקרב אליה. אם הדבר לא יקרה, ממילא הגבלת הכהונה תישאר הצהרתית בלבד.

- **היעדר תקדים השוואתי וחוסר התאמה לשיטת המשטר בישראל** – הגבלת כהונה היא מנגנון זר לדמוקרטיה פרלמנטריות. לא ידוע לנו על אף דמוקרטיה פרלמנטרית עם מבנה משטרי הדומה לישראל שבה יש הגבלת כהונה של ראש ממשלה.⁴ הגבלה כזו מקובלת רק במשטרים נשיאותיים,⁵ המובחנים ממשטרים פרלמנטריים בשני הבדלים עיקריים:

³ Ashworth, Scott, and Ethan Bueno de Mesquita, 2008. "Electoral Selection, Strategic Challenger Entry, and the Incumbency Advantage," *Journal of Politics* 70 (4): 1006-1025.

⁴ יש דוגמאות בודדות לדמוקרטיה פרלמנטריות בעלות שיטת משטר שונה מזו של ישראל המגבילות את כהונת ראש הרשות המבצעת, כמו שווייץ (שהיא אמנם דמוקרטיה פרלמנטרית, אך ראש הרשות המבצעת שלה נקרא "נשיא" והוא מתחלף מדי שנה) ודרום אפריקה (שגם ראש הרשות המבצעת שלה נקרא נשיא, והוא ממלא תפקיד כפול של ראש הרשות המבצעת וראש המדינה). הגבלת כהונה נקבעה גם בישראל במסגרת הבחירה הישירה (בחוק יסוד: הממשלה מ-1992), אך בתקופה הקצרה שבה נהגה שיטה זו בישראל, אף ראש ממשלה לא התקרב למגבלה שהייתה קבועה בחוק (7 שנות כהונה רצופות), כך שהיא לא מומשה מעולם.

⁵ מחקר מצא כי ב-2019, ב-84% מהמשטרים הנשיאותיים והחצי-נשיאותיים הייתה הגבלת כהונה. Dixon, Rosalind, and David Landau, 2020. "Constitutional End Games: Making Presidential Term Limits Stick," *Hastings Law Journal* 71 (2): 359-418.



א. במשטר פרלמנטרי ריכוז העוצמה בידי ראש הממשלה והלגיטימציה הציבורית שלו קטנים יותר לעומת משטר נשיאותי;

ב. בעוד במשטר נשיאותי תקופת הכהונה של הנשיא קבועה וידועה מראש (למשל 4 שנים בארה"ב), בדמוקרטיה פרלמנטרית אי-אפשר לדעת מראש כמה זמן תימשך כהונת הממשלה וראש הממשלה. מאפיין זה רלוונטי במיוחד: חלק ניכר מהסכנות בהגבלת כהונה שיפורטו בהמשך קשורות במישרין לשיטה הפרלמנטרית; הכוונה במיוחד לתרחישים הלא-רצויים שבהם הגבלת כהונה תוביל להחלפת ממשלה באמצע הקדנציה, להקדמת הבחירות לכנסת או לכך שראש ממשלה שהגיע לתקופה המרבית לכהונה ימשיך לכהן עוד תקופה ארוכה כראש ממשלת מעבר. כל התרחישים האלה לא יכולים לקרות במשטר נשיאותי.

יתר על כן, בהיעדר מודל השוואתי להגבלת כהונה בדמוקרטיה פרלמנטריות, קיים חשש שהגבלת כהונה תיצור לאקוונות חוקתיות-משטריות מורכבות – מצבים שאיש לא יחזה מראש, ולכן סביר שהחקיקה לא תספק פתרון להתמודדות איתם; ו/או תוביל לתופעות פוליטיות שליליות שקשה לצפות אותן מראש.

בהקשר זה כדאי להזכיר שני מקרי עבר דומים: א. הלאקונה שיצרה ממשלת החילופים, שגם היא מנגנון יוצא דופן בדמוקרטיה פרלמנטריות, ביחס לשאלה: מה דינם של ממשלת החילופים ושל ראש הממשלה החלופי לאחר הבחירות לכנסת (ועד השבעת ממשלה חדשה), אם ראש הממשלה החלופי לא נבחר שוב לכנסת לאחר הבחירות? ב. הבחירה הישירה לראשות הממשלה בישראל (1996, 1999, 2001), שאף היא הייתה מנגנון זר לדמוקרטיה פרלמנטריות. היא אמנם לא יצרה לאקוונות משטריות, אבל הובילה לתוצאות הרסניות לפוליטיקה הישראלית, בעיקר ריסוק המפלגות הגדולות.

● פגיעה ביציבות הפוליטית ובמשילות –

1. יציבות הממשלה – לפי הצעת החוק, מיד לאחר תום תקופת הכהונה המרבית יראו את הממשלה כאילו התפטרה, ויחלו הליכים להרכבת ממשלה חדשה. הדבר צפוי בסבירות גבוהה להתרחש בעיצומה של כהונת הכנסת הנבחרת (בין היתר, כי בישראל אורך כהונת הכנסות אינו קבוע, ונדיר שהבחירות נערכות במועדף), ולכן לפגוע ביציבות הממשלה, שתצטרך להתחלף באמצע הקדנציה של הכנסת. אמנם ייתכן שהחלפת הממשלה תתבצע בקלות ובמהירות יחסית, אם חבר כנסת מסיעתו של ראש הממשלה היוצא יחליף אותו, ללא שינוי בסיעות הקואליציה וכמעט ללא שינוי בחלוקת התיקים (אם כי גם במקרה זה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תיפגע היציבות, בשל החלפת ראש הממשלה וכנראה עוד שינויים נקודתיים בממשלה); אך יש סבירות לא-מבוטלת שבמצב כזה, ובשים לב לפוליטיקה הקואליציונית בישראל ולמבנה המפלגתי שבה, חלק מסיעות הקואליציה יראו בכך הזדמנות להסכמות קואליציוניות חדשות וידרשו "לשפר תנאים" בממשלה החדשה. ייתכן שהדבר יגרור סבב חדש של חלוקת תיקים ויפגע עוד יותר ביציבות השלטונית.

2. יציבות הכנסת – ייתכן שההליכים להרכבת ממשלה חדשה ייכשלו ויובילו לבחירות מוקדמות לכנסת. סכנה אחרת היא שרה"מ שיתקרב לתקופה המרבית לכהונה יפעל מיוזמתו להקדמת הבחירות כדי שיוכל להכריז שהבחירות יהיו מעין "משאל עם" על המשך כהונתו, ושאם יזכה ברוב הדרוש – יתקן את החוק כך שיוכל להמשיך ולכהן גם לאחר שיגיע לתקופה המרבית לכהונה (ר' בהמשך על ניסיונות לביטול או עקיפת מגבלת הכהונה).

3. משילות – בממשלה שמתחילה את כהונתה בידיעה שהיא תתפטר במהלכה ושראש הממשלה בהכרח יוחלף, ראש הממשלה יהיה "ברווז צולע", וכהונתו תלווה במאבקים בין "הטוענים לכתר".

ראוי לציין שאלו אינן התוצאות האפשריות היחידות וכי המעבר להסדר אשר במסגרתו כהונת ראש הממשלה בישראל תהיה מוגבלת, תלויה במידה משמעותית בשאלות של תרבות פוליטית. אפשר, למשל, לקוות שהגבלת הכהונה תוטמע בתרבות הפוליטית בישראל, כך שראש ממשלה שהשלים למשל 6 שנות כהונה לפני בחירות חדשות לכנסת יבחר לפרוש מרצונו או יוחלף על ידי מפלגתו, בשל הידיעה שלא יוכל לכהן כראש ממשלה במשך כל הקדנציה הבאה. אך אין יסוד להניח שתרחיש זה סביר יותר מהתרחישים האחרים שצוינו בסעיף זה.

● **עקיפת/ביטול הגבלת הכהונה** – לפי ההצעה הנוכחית, הסעיפים העוסקים בהגבלת כהונה במסגרת חוק יסוד: הממשלה ישוריינו, כמו החוק באופן כללי, ברוב של 61 ח"כים בלבד – והמשמעות היא שכמעט כל קואליציה עתידית תוכל לפעול לביטול הגבלת הכהונה. כלל השינוי החוקתי בישראל הוא מהגמישים בעולם, והניסיון בשנים האחרונות מלמד שהכנסת אינה מהססת מלהפעיל אותו לצרכים פוליטיים. על רקע זה, אי-אפשר להתעלם מהסכנה שאם יאושר החוק להגבלת כהונה – הוא יבוטל בשעת הצורך, ולכל הפחות ייעשו ניסיונות משמעותיים לבטלו. מבט לעבר מדינות אחרות מראה שגם במשטרים נשיאותיים, נשיאים שתקופת כהונתם



המכון הישראלי לדמוקרטיה

מוגבלת מנסיים ואף מצליחים מעת לעת לבטל או לעקוף את המגבלה. מחקר משנת 2020 מצא כי משנת 2000, ב-26% מהמקרים שבהם נשיאים במשטרים נשיאותיים וחצי-נשיאותיים עמדו בפני הגבלת הכהונה – הם ניסו להתחמק ממנה, בעיקר באמצעות תיקון החוקה; ובשני שליש מהמקרים האלה הם הצליחו.⁶

אפשר לציין כמה תרחישים אפשריים בולטים נוספים (המוכרים גם ממדינות אחרות שיש בהן הגבלת כהונה), שיאפשרו לראש ממשלה שהגיע לתקופה המרבית לכהונה לבטל או לעקוף את הגבלת הכהונה, או לחלופין להמשיך ליהנות מעוצמה משמעותית ביותר:

א. ראש ממשלה שמתקרב לתקופת המרבית לכהונה פועל להקדמת הבחירות, שאותן הוא מגדיר "משאל עם" על המשך כהונתו;

ב. ראש ממשלה שמתקרב לתקופה המרבית לכהונה פועל לקידום תיקונים חוקתיים כללים יותר, שמטרתם לא רק לבטל את המגבלה על המשך כהונתו אלא לשנות את השיטה בצורה יסודית יותר (למשל להעניק לו סמכויות נוספות).

בשל הקלות היחסית שבה אפשר לתקן חוקי יסוד בישראל והשינוי התכוף בפועל של חוקי יסוד בעשורים האחרונים, החשש משני התרחישים הנ"ל הוא ממש.

ג. ראש ממשלה שמגיע לתקופה המרבית לכהונה עוזב את תפקידו, אך ממשיך למלא בפועל תפקיד מרכזי מאוד בשלטון, אף יותר מזה של ראש הממשלה (מודל כזה קיים לפי הטענה בפולין, שם לראש המפלגה השלטת, שהוא ראש הממשלה לשעבר, עדיין מעמד פוליטי חזק ביותר). בפרט, ראש ממשלה שמגיע לתקופה המרבית לכהונה יוכל לנסות לעשות זאת אם יישאר בתפקידים מרכזיים כמו שר ביטחון או יו"ר מפלגה. במקרה כזה, הגבלת הכהונה לא תשיג את מטרתה.

ד. ראש ממשלה שמגיע לתקופה המרבית לכהונה פועל, באמצעות עוצמתו הפוליטית, כדי למנוע כינון ממשלה חדשה. על כך יורחב להלן.

● **מנגנון בעייתי להחלפת ראש ממשלה שהגיע לתקופה המרבית לכהונה – בשל חוסר ההתאמה בין השיטה הפרלמנטרית להגבלת הכהונה, שני המנגנונים**

⁶ Versteeg, Mila, Timothy Horley, Anne Meng, Mauricio Guim, and Marilyn Guirguis, 2020. "The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion," *Colum. L. Rev.* 120: 173-248.



האפשריים להחלפת ראש ממשלה שהגיע לתקופה המרבית לכהונה מעוררים קשיים משמעותיים.

כאמור, לפי הצעת החוק, מעמדו של ראש ממשלה כזה זהה למעמדו של ראש ממשלה שהתפטר – הוא ממשיך לכהן עד כינון ממשלה חדשה. מנגנון חלופי להחלפת ראש ממשלה באמצע הכהונה קיים לגבי ראש ממשלה שנפטר, נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו או הופסקה כהונתו מחמת עברה. במצב כזה, לפי חוק יסוד: הממשלה, "תקבע הממשלה שר אחר שהוא חבר הכנסת וחבר סיעתו של ראש הממשלה, לכהן כראש הממשלה בפועל עד שתיכון הממשלה החדשה".

לשני המנגנונים האלה יש חסרונות. המנגנון המופיע בהצעת החוק, שבמסגרתו ראש ממשלה שמגיע לתקופה המרבית לכהונה ממשיך בתפקידו על כינון ממשלה חדשה, עלול לתמרץ ראש ממשלה כזה להשתמש בעוצמתו הפוליטית כדי למנוע הקמת ממשלה חלופית ו"למשוך" את כהונתה של ממשלת המעבר, שהוא עומד בראשה. כזכור, בישראל פעלה ממשל לאחרונה ממשלת מעבר במשך למעלה משנה (2020-2019), כך שלא מדובר בתרחיש דמיוני. המנגנון החלופי, שבו ראש ממשלה כזה מוחלף באופן מיידי, פוגע יותר ביציבות ובמשילות, בשל מינויו של ראש ממשלה בפועל לתקופה שיכולה להיות קצרה; הוא מקל על ראש הממשלה היוצא "לבחור" את יורשו ובכך להמשיך ולשמור על עוצמתו הפוליטית ו"למשוך בחוטים"; והוא גם צפוי עוד יותר לתרום למאבקים בתוך הממשלה, מרגע כינונה, בין יורשים פוטנציאליים – שכן הם יודעים שבשלב מסוים במהלך כהונתה יוחלף ראש הממשלה באחד השרים, וכל אחד ירצה לשפר את מעמדו לקראת השלב הזה. כאן בא כאמור לידי ביטוי מובהק חוסר ההתאמה של הגבלת כהונה לשיטת המשטר הפרלמנטרית – בניגוד למשטר נשיאותי, שבו קבוע מראש שלאחר סיום הקדנציה של נשיא שהגיע לתקופת הכהונה המרבית ייבחר, במועד בחירות קבוע וידוע, נשיא חדש.

- מובן שהצעת החוק מהווה **הגבלה על רצון הרוב**, שהוא עקרון דמוקרטי חשוב מאד ולכן יש להגבילו רק על סמך תכליות ורציונלים חשובים ביותר. כמו כן מדובר בהגבלה מסוימת על הזכות לבחור ולהיבחר: אף כי הבחירה בישראל איננה ישירה של ראש ממשלה, בפועל היא עברה תהליך פרסונליזציה, שבמסגרתו רבים בוחרים, הלכה למעשה, בפרסונה ולא ברשימה. במובן זה, הגבלת קדנציות פוגעת ב"זכות" של בעלי זכות הבחירה לבחור ראש ממשלה, וגם בזכותו של אדם להתמנות לתפקיד ראש הממשלה ולהמשיך לכהן בתפקיד.

השלכות נוספות – שחיתות, תכנון מדיניות, איכות המנהיגים

מחקרים אמפיריים לא מספקים הוכחה ברורה שהגבלת כהונה מצמצמת שחיתות, מעודדת תכנון מדיניות משופר ולטווח ארוך ומסייעת להצמיח מנהיגים איכותיים. יש אף מחקרים שטוענים שהיא פועלת בכיוון ההפוך (בעיקר בכל הנוגע לעידוד שחיתות).

● **שחיתות** – מצד אחד, יש טענה שכהונה ארוכה של נבחרים ציבור, לרבות ראש ממשלה, עלולה להגביר את הסבירות שהם יהיו מעורבים במעשי שחיתות. ההיגיון מאחורי טענה זו הוא ש"הכוח משחית". מי שמכהן תקופה ארוכה בשלטון צפוי להיות מעורב יותר בשחיתויות, בין היתר משום שהוא מסתנוור מהעוצמה שבידיו, לומד איך לנצל את המערכת לטובתו ונהנה מהשקעה של בעלי אינטרסים (שמעריכים ש"שווה" להשקיע בו, כיוון שהוא צפוי להישאר בשלטון). מצד אחר, אפשר למצוא טיעונים המסבירים מדוע דווקא הגבלת כהונה תעודד שחיתות. בפרט, לנבחרים ציבור בתקופת כהונתם האחרונה אין אופק פוליטי, והם עלולים להיות קשובים יותר להצעות של בעלי הון (שיוכלו לתמוך בהם לאחר פרישתם). במצב כזה נוצר ניגוד אינטרסים חמור שמאפשר לנבחרים לפעול לטובת בעלי אינטרס מסוימים ובניגוד לטובת הציבור.

גם מחקרים אמפיריים לא תומכים בטענה שהגבלת כהונה בהכרח תצמצם שחיתות. לדוגמה, מחקרים שנעשו על רשויות מקומיות בברזיל הראו שכאשר ראשי הערים היו מוגבלים בכהונתם (בשנים האחרונות לכהונה, ללא אפשרות להיבחר מחדש), סיכוייהם להיות מעורבים בשחיתות היו גבוהים במידה ניכרת.⁷ בדומה, התמונה הכללית העולה מהמחקרים הבודקים קשר בין אורך כהונה של נבחר ציבור ובין מעורבותו בשחיתות אינה חד משמעית. יש מחקרים שמצאו קשר חיובי, קשר שלילי וקשר בצורת U. בישראל, מחקרים שנערכו לאחרונה לא מצאו קשר בין כהונות ממושכות של ראשי ערים בשלטון המקומי לבין מעורבותם במעשי שחיתות.⁸

⁷ Ferraz, Claudio and Frederico Finan, 2011. "Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments," *American Economic Review* 101 (4): 1274-1311.

⁸ זמיר, שחף ועופר קניג, 2018. "הגבלת כהונה לראשי ערים", פרלמנט 82, המכון הישראלי לדמוקרטיה; רול, יונתן ושאול פרנקו-קורמוש, 2019. "שחיתות בשלטון המקומי בישראל: גורמים והשלכות", המכון הישראלי לתכנון מדיניות.



● **תכנון מדיניות** – מצד אחד, יש טענות שמנהיג שיודע שזוהי כהונתו האחרונה ושלא יוכל יותר להתמנות לתפקידו אחריה יהיה משוחרר מלחצים פוליטיים הנוגעים לרצונו להיבחר מחדש, ויפעל באופן חופשי ונמרץ יותר להגשמת חזונו. בכך הוא גם ישקף טוב יותר את העדפות הבוחרים, ואף ישפיע על המועמדים להחליפו לאמץ מדיניות דומה – כלומר, ההיענותיות (responsiveness) במערכת הפוליטית תגבר.⁹ כחלק מכך הוא יבזבז פחות כספי ציבור – לעומת מנהיגים השואפים להיבחר מחדש, שנוטים לבזבז כדי לרצות את הציבור ו"לקנות" את תמיכתו. מצד שני, הגבלת כהונה משמעה מחיקת האופק הפוליטי של ראש הממשלה זוהי פגיעה באחת מהנחות היסוד שלפיה פועלת הדמוקרטיה הייצוגית, ובהתאם לה הנציג הנבחר משרת את בוחריו כי הוא רוצה להיבחר מחדש. ואכן, מחקרים אמפיריים העלו ממצאים סותרים לגבי ההשפעה של הגבלת כהונה על האחריות התקציבית של מנהיגים ועל תכנון לטווח ארוך.¹⁰ אפשר אפוא לסכם כי קיימת אי-ודאות גדולה בשאלת ההשפעה של ההסדר המוצע על תכנון המדיניות.

● **איכות וביצועי המנהיגים** – מצד אחד, הגבלת כהונה עשויה לסייע ביצירת הרכב מגוון של מנהיגים פוליטיים חלופיים. שכן, כאמור, אם ראש ממשלה מכהן תקופה ארוכה, הוא יכול להשתמש בעוצמתו כדי להחליש ואף לסלק יריבים פוליטיים ממפלגתו (וממילא יריבים פוטנציאליים יהססו אם להיכנס לפוליטיקה, בידועם שסיכוייהם להתמנות לתפקיד ראש הממשלה נמוכים). לעומת זאת, אם ידוע מראש שכהונתו של ראש הממשלה מוגבלת, הדבר יתמרץ מחליפים פוטנציאליים להיכנס לזירה הפוליטית ולהישאר בה, ואף יתמרץ את מפלגתו של ראש הממשלה לקדם פוליטיקאים שיוכלו בבוא העת להחליפו. מצד שני, יש מחקרים אמפיריים המראים כי הגבלת כהונה אינה משפרת את איכות המועמדים להנהגה, ואף להיפך: מנהיגים שכבר נמצאים בשלטון תקופה ארוכה-יחסית מציגים ביצועים טובים יותר, אולי

⁹ Smart, Michael and Daniel M. Sturm, 2006. "Term Limits and Electoral Accountability," LSE PSPE Working Paper No. 3.

¹⁰ Alt, James, Ethan Bueno de Mesquita, and Shanna Rose., 2011 "Disentangling Accountability and Competence in Elections: Evidence from US Term Limits," *The Journal of Politics* 73 (1): 171-186; Lopes da Fonseca, Mariana, 2016. "Candid Lame Ducks," CESifo Working Paper Series, No. 5773; McGlynn, Adam J., and Dari E. Sylvester, 2010. "Assessing the Effects of Municipal Term Limit on Fiscal Policy in U.S Cities," *State and Local Government Review* 42 (2): 118-132.

משום שהספיקו לצבור ניסיון שמשפר את ביצועיהם, או שהציבור נוטה לבחור-מחדש מנהיגים שתפקדו לדעתו היטב.¹¹

מבט השוואתי והיסטורי על אורך כהונת ראשי ממשלה

למרות כהונתו הארוכה של נתניהו, במבט היסטורי והשוואתי ישראל אינה סובלת מהיעדר תחלופה קיצוני בשלטון. מוקדם לדעת אם כהונתו הארוכה של נתניהו אכן מצביעה על "גירעון דמוקרטי" שיתפתח בתחום זה – על ראשיתה של בעיה קבועה ומתמשכת של חוסר תחלופה בעמדת ראש ממשלה.

- **מבט היסטורי** – כהונתו הארוכה-יחסית של נתניהו, יחד עם זו של בן גוריון, הן היוצאות מן הכלל. מלבד בן-גוריון ונתניהו, אף ראש ממשלה לא הגיע לתקופה המרבית לכהונה לפי הצעת החוק. יצחק שמיר, יצחק רבין (בשתי תקופות נפרדות) ומנחם בגין כיהנו פחות מ-7 שנים; לוי אשכול, גולדה מאיר ואריאל שרון פחות מ-6 שנים; וכל השאר פחות מכך. גם אם נבחן רק את העשורים האחרונים – קשה לטעון שישאל סובלת מהיעדר תחלופה קיצוני בראשות הממשלה. מאז 1996 ועד תום כהונת נתניהו ב-2021 כיהנו בישראל 4 ראשי ממשלה, במשך 5 תקופות רצופות (נתניהו כיהן בשתי תקופות). משך הכהונה הרצופה הממוצע של ראש ממשלה עמד על 5 שנים – רחוק מאוד מתקופת הכהונה המרבית לפי הצעת החוק.
- מבט השוואתי – מחקר שבדק 21 דמוקרטיות פרלמנטריות מבוססות (כולל ישראל), מצא שמשך הכהונה הממוצע של ראשי ממשלה בשנים 1996-2021 היה כמעט זהה לישראל – 4.6 שנים.

יתר על כן, אפילו כהונתו של נתניהו אינה קיצונית במבט השוואתי – אפשר למצוא לפחות 11 ראשי ממשלות בדמוקרטיות פרלמנטריות שניהן תקופות רצופות ארוכות יותר בשלטון (רי טבלה 1). הדוגמה העכשווית הבולטת היא אנגלה מרקל (גרמניה), שנמצאת בשלטון ברציפות מאז 2005 וצפויה לעזוב בקרוב את תפקידה. נוסף על הדוגמאות המופיעות בטבלה 1, מרק רוטה (הולנד) מכהן כראש ממשלה מזה 11 שנים, והבחירות הפרלמנטריות הבאות צפויות להתקיים רק ב-2025;

¹¹ למשל Alt, James, Ethan Bueno de Mesquita, and Shanna Rose., 2011 "Disentangling Accountability and Competence in Elections: Evidence from US Term Limits," *The Journal of Politics* 73 (1): 171-186



המכון הישראלי לדמוקרטיה

סטיבן הרפר (קנדה) השלים כמעט עשור בשלטון (2006-2015); ובניו זילנד כיהנו בתקופה האחרונה שני ראשי ממשלה למעלה משמונה שנים: הלן קלרק (-2008 1999) וגיון קי (2008-2016). גם בתקופות קודמות בלטו פרקי כהונה רציפים של למעלה מעשור – כמו אלו של מרגרט ת'אצ'ר (בריטניה, 1979-1990) ופייר טרודו (קנדה, 1968-1979).

טבלה 1: כהונות רצופות ארוכות של ראשי ממשלה במשטרים פרלמנטריים (מאז מלחמת העולם השנייה, נכון לתאריך 31.10.2021)

ראש הממשלה	מדינה	משך כהונה רצופה (בשנים)
1 טאגה ארלנדר	שבדיה	23.0
2 ז'אן-קלוד יונקר	לוקסמבורג	18.9
3 ג'והרלל נהרו	הודו	16.8
4 רוברט מנזיס	אוסטרליה	16.1
5 הלמוט קוהל	גרמניה	16.1
6 אנגלה מרקל	גרמניה	16.0
7 פייר ורנר	לוקסמבורג	15.3
8 קונרד אדנאואר	גרמניה	14.1
9 פליפה גונסלס	ספרד	13.4
10 דוויד אודסון	איסלנד	13.4
11 ברונו קרייסקי	אוסטריה	13.1
12 בנימין נתניהו	ישראל	12.2

המלצות



המכון הישראלי לדמוקרטיה

כאמור, איננו נוקטים עמדה חד-משמעית בשאלה אם יתרוונותיה של הצעת החוק עולים על חסרונותיה, או להיפך. במקום זאת, הצענו לעיל כמה שיקולים הנוגעים לעיצוב המוסדי שמוצע בהצעה ולהשלכות אפשריות שלו; ולהלן נציע כמה תיקונים אשר לדעתנו יש בהם צורך, אם תאומץ הצעת החוק:

- **אנו סבורים שחקיקת יסוד בישראל, ראוי שתהיה משורינת ברוב גדול של חברי כנסת, במסגרת חקיקת חוק יסוד: חקיקה. התיקונים התכופים שעוברים חוקי היסוד בעשורים האחרונים הפכו את ה"חוקה" בישראל למעין המלצה הכפופה לשינויים לפי אינטרסים פוליטיים רגועים. גם עד להשלמת המהלך של חוק יסוד חקיקה, תיקון שעוסק בהגבלת כהונה, בכדי שלא יהפוך להצהרתי בלבד ולפתח לתיקון ולשינוי, ראוי שיהיה משוריין בפני עצמו ברוב גדול, אפילו של 80 חברי כנסת. כפי שהוסבר לעיל, אלה סעיפים שנמצאים בסכנה ברורה של שינוי לפי "צורך" של מנהיג פופולרי ולכן הצורך בהגנה של רוב גדול עליהם גבוה במיוחד, אף יותר מחוקי היסוד האחרים.**

- **אנו סבורים שאין צורך בהגדרת 8 שנים "רצופות" לשם כניסת מגבלת הכהונה. הנוסח שהיה מוצע בתזכיר עדיף בעינינו. לפי נוסח זה, כל כהונה של 8 שנים, לרבות כהונה מקוטעת, מכניסה לתוקף את מגבלת הכהונה.**

- **במקביל, יש להוסיף תקופת צינון של 8 שנים, ש"מאפסת", בכל מצב, את ספירת הכהונה של ראש ממשלה לשעבר.**

לפיכך, אנו סוברים שיש לשנות את המנגנון של תקופת צינון המופיע בהצעת החוק כך: א. התקופה תימשך 8 שנים (ולא 3, כפי שמופיע בהצעה הנוכחית); ב. הצינון יחול על כל ראש ממשלה לשעבר, גם על מי שהגיע לתקופה המרבית לכהונה, ויאפשר לכל ראש ממשלה לשעבר שהשלים את תקופת הצינון לשוב לתפקיד ולהתחיל את חישוב השנים לעניין הגבלת הכהונה מחדש (לפי ההצעה הנוכחית, מי שהגיע לתקופה המרבית לכהונה לא יהיה כשיר עוד לכהן כראש ממשלה).

ונסביר: עקרונית, בהינתן הגבלת כהונה – תקופת צינון היא מנגנון רצוי. ראשית, כפי שנמצא גם במחקרים אמפיריים, תקופת צינון מגבירה את הסבירות שמי שהגיעו לתקופת הכהונה המרבית יעזבו את תפקידם באופן "חלק" – במקום לנסות לבטל את הגבלת הכהונה או להתעלם ממנה – מתוך ידיעה כי בעתיד יוכלו לחזור



לתפקיד.¹² שנית, גם כאשר בוחנים את מידתיות המהלך, מובן שצינון היא פגיעה מידתית יותר בזכות לבחור ולהיבחר ובעקרון הדמוקרטי של הכרעת הרוב. הגבלה "לכל החיים" של אדם שאולי כיהן כראש ממשלה בגיל יחסית צעיר נראית הגבלה קשה מדי. תקופות צינון קיימות לגבי נשיאים בחלק מהמשטרים הנשיאותיים (ב-15%-19% מהמשטרים הנשיאותיים והחצי-נשיאותיים, לפי מחקר שבדק זאת).¹³

ואולם המנגנון הספציפי המוצע בהצעת החוק הנוכחית אינו רצוי, משתי סיבות: ראשית, תקופת צינון של 3 שנים היא קצרה מדי. הסכנה העיקרית בקביעת תקופת צינון קצרה היא שראש הממשלה שישלים (כמעט) את התקופה המרבית לכהונה ויעזוב את תפקידו יוכל לממשך למשך בחוטים, דרך "שליט בובה", בין היתר בשל ההנחה שהוא יחזור לתפקידו מיד לאחר תקופת הצינון. ככל שתקופת הצינון ארוכה יותר, כך יתקשה ראש הממשלה שנאלץ להתפטר לשמור על העוצמה שצבר כראש ממשלה – ולפיכך נראה שיש צורך לקבוע תקופת צינון לא-קצרה (אם כי מידתית), ובוודאי ארוכה יותר מ-3 שנים. יתר על כן, נראה שהבחירה בתקופת צינון של 3 שנים היא כמעט שרירותית, ואינה תואמת את ההסדרים המשטריים בישראל. הסדרים אלה קובעים כי תקופת הכהונה המרבית של הכנסת היא 4-5 שנים (תלוי במועד הבחירות שבהן נבחרה אותה כנסת). אין כל היגיון לקבוע תקופת צינון הקצרה ממשך הזמן המרבי בין בחירות לבחירות, ואיננו מכירים דוגמאות רלוונטיות לתקופות צינון דומות במשטרים אחרים.

שנית, תקופת הצינון המופיעה בהצעת החוק לא תחול על מי שכבר הגיע לתקופת המרבית לכהונה – אדם כזה לא יוכל בכל מקרה לשוב ולכהן כראש ממשלה, במשך כל ימי חייו. תקופת הצינון המופיעה בהצעה רלוונטית רק למי שטרם הגיע לתקופה המרבית לכהונה – היא תאפשר לו להימנע מלכתחילה מלהגיע לתקופה זו, באמצעות עזיבת התפקיד זמן קצר לפני ההגעה לתקופת זו. זהו מנגנון מוזר, שאינו מוכר מדמוקרטיות אחרות. הוא פגום משני טעמים: א. התוצאה הצפויה שלו היא שכל ראש ממשלה שיתקרב לשמונה שנות כהונה יעזוב את תפקידו באופן יזום זמן קצר קודם לכן, כדי להימנע מהגעה לתקופת הכהונה המרבית (שתמנע ממנו לשוב לתפקיד אי פעם), למשל באמצעות יציאה לנבצרות או יזימת החלפתו בהצבעת אי-

¹² Dixon, Rosalind, and David Landau, 2020. "Constitutional End Games: Making Presidential Term Limits Stick," *Hastings Law Journal* 71 (2): 359-418.

¹³ Ibid.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

אמון קונסטרוקטיבי (הוא גם יוכל להתפטר, אלא שאז הוא ימשיך לכהן כראש ממשלה בפועל, וכך תגבר ה"סכנה" שהוא יגיע לתקופה המרבית לכהונה). כך תגבר חוסר היציבות שהגבלת כהונה ממילא עלולה לגרום. ב. אם בכל זאת יגיע ראש ממשלה לתקופה המרבית לכהונה, הוא לא יוכל לשוב יותר לתפקיד ראש הממשלה למשך כל ימי חייו – הגבלה שפוגעת כאמור ברצון הרוב ובמידת מה גם בזכות לבחור ולהיבחר.

לכן, לעניות דעתנו, המנגנון הרצוי הוא לקבוע תקופת צינון לא-קצרה מחוץ לתפקיד ראש הממשלה, של 8 שנים, שאחריה "תתאפס" ספירת השנים של כל ראש ממשלה לשעבר, בין אם הגיע לתקופה המרבית לכהונה ובין אם לאו.

נשמח לעמוד לרשותכם ככל שנידרש,

ד"ר עמיר פוקס

ד"ר אסף שפירא

המכון הישראלי לדמוקרטיה