

ההצעה לבטל את הדגם המשטרי של ממשלת החילופים מוצדקת - במבחן התוצאה הדגם נכשל

ביטול הדגם לא יפתור את הקלות הבלתי-נסבלת שבה אפשר לשנות את חוקי היסוד בכלל ואת כללי המשחק המשטריים בפרט. לכן, יש לפעול לקידום וחקיקת חוק יסוד: החקיקה, שיסדיר את מעמד חוקי היסוד, הנושאים הנכללים בהם והליך חקיקתם.

ד"ר אסף שפירא וד"ר מורן קנדלשטיין-היינה

הדיון בנושא שבנדון מתקיים בעקבות פניית חברי כנסת מסיעות שונות, שביקשו מיו"ר הוועדה לבחון קידום הצעת חוק מטעם הוועדה שתבטל את התיקונים שהתקבלו בשנת 2020 ויצרו את הדגם המשטרי של ממשלת החילופים.¹

עמדתנו היא:

1. אנו מסכימים שיש מקום לבטל את הדגם המשטרי האופציונלי של ממשלת החילופים.

לממשלת החילופים היה, עם הקמתה, לכאורה יתרון ממשי: במועד יצירתה לאחר בחירות 2020 היא אפשרה להתגבר, ולו באופן זמני, על המבוי הסתום הפוליטי (שאליו נלוותה מגפת הקורונה) באמצעות הקמת ממשלה, דבר שלא קרה לאחר שתי מערכות הבחירות ב-2019; נוסף על כך, הדגם עצמו, המבוסס על שני גושים פורמליים (של ראש הממשלה ושל ראש הממשלה החלופי) בעלי זכות וטו הדדית, על דפוס קבלת החלטות קולקטיבי יותר ועל רוטציה קבועה בחוק – היה לו פוטנציאל לתרום לביזור העוצמה השלטונית ואף לחיזוק הפוליטיקה ההסכמית בישראל.

ואולם, לדגם ממשלת החילופים היו גם חסרונות מובנים ונוזקים פוטנציאליים ברורים: קונפליקטים מתמידים בין שני הגושים בממשלה, שיתוק בקבלת החלטות בשל המנגנון הפריטטי,² חוסר יציבות בתפקיד ראש הממשלה ובתפקידים מיניסטריאליים אחרים בשל מנגנון הרוטציה, והגדלת מספר השרים בממשלה כדי לשמור על איזון בין שני הגושים. מעבר לכך, מדובר בדגם משטרי ייחודי, שאינו קיים בדמוקרטיה אחרות. אמנם קיימים מודלים שונים של חלוקת כוח ברשות המבצעת, אך אף אחד מהם לא זהה למודל הישראלי: עיגון חוקתי של ממשלת רוטציה פריטטית בעלת "שני ראשים" – ראש ממשלה וראש ממשלה חליפי.

¹ חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8 והוראת שעה), ס"ח התש"ף 34; חוק ממשלת חילופים (תיקון חקיקה והוראת שעה), התש"ף 2020, ס"ח 41.

² עמיר פוקס "ממשלת חירום או שיתוק מערכת?" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020; אסף שפירא "ממשלה פריטטית – המצאה ישראלית?" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסטר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרוני

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגריר לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלה'ג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבלי, קנדה

שגריר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אפלבאום, ארה"ב

פרופ' ורונן בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וסה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' דובט מנקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סיס, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איתי אשר

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' מרדכי קרמיצר

פרופ' גדעון דהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמן

מזכיר המדינה יג'ר' שולץ (1920-2021)

כל החסרונות האלה התממשו בפועל. בפרט, בממשלת החילופים הראשונה, ממשלת נתניהו-גנץ (הממשלה ה-35), בלטו מאוד קונפליקטים מתמידים בין שני הגושים ושיתוק הדדי. ביטוי אחד לכך הוא חוסר היכולת של הצדדים להגיע להסכמות על תקנון עבודת הממשלה. משכך, הוסכם כי התקנון שיהיה בתוקף הוא תקנון הממשלה הקודם, תוך שנקבע כי קביעת סדר היום לעבודת הממשלה תיעשה בהסכמה מראש בין ראש הממשלה לבין ראש הממשלה החליפי;³ תקנון זה הוגדר כתקנון "זמני" עד לאישור תקנון מוסכם, מהלך שלא יצא לפועל בסופו של דבר. בממשלת החילופים השנייה, ממשלת בנט-לפיד (הממשלה ה-36), היחסים בין הגושים היו טובים יותר, אך גם בה בלטו בעיות שונות הנוגעות למנגנוני ממשלת החילופים. כך למשל, עקב מנגנון הרוטציה המעוגן בחוק, עם אישור חוק התפזרות הכנסת התחלף באופן אוטומטי גם ראש הממשלה – לפיד החליף את בנט. התוצאה הייתה חוסר יציבות קיצוני בתפקיד ראש הממשלה בתוך קדנציה שגם כך הייתה קצרה (מתוך קדנציה של כשנה וחצי – בנט כיהן כרה"מ כשנה, ולפיד כחצי שנה). ממשלה זו גם הייתה יוצאת דופן בשל העובדה שסיעת השלטון (הראשונה, ימינה) הייתה קטנה מאוד ומנתה 6-7 ח"כים בלבד. אף שלא היה בכך פגם כלשהו מבחינה דמוקרטית, ואף שיש דוגמאות לדמוקרטיה שיש או הייתה בהן סיעת שלטון קטנה,⁴ הרי שברור שזהו אינו "המודל הטבעי" בדמוקרטיה פרלמנטריות. אכן, האפשרות להקים ממשלת חילופים מגדילה מאוד את כוח המיקוח של סיעות קטנות, שיכולות לדרוש (כתנאי לכניסה לקואליציה עם מפלגה גדולה) להקים ממשלת חילופים ולעמוד בראש אחד משני הגושים בממשלה כזו. במבט צופה פני עתיד, ייתכן שהדיעה שגם סיעה קטנה יכולה בממשלת חילופים להיות סיעת שלטון עלולה לעודד הצבעה למפלגות קטנות, ובכך להגביר את הפיצול הפוליטי (הגבוה גם כן בישראל).

חשוב להדגיש שגם אם יבוטל ההסדר החוקי של ממשלת חילופים – אין כל מניעה להקים ממשלת אחדות המבוססת על רוטציה, בין השאר כדי לפתור מבוי פוליטי סתום כמו זה שנוצר לאחר בחירות 2019-2020. אלא שהסדר כזה לא יהיה מבוסס על מודל משטרי המעוגן בחוק-יסוד: הממשלה (שכאמור אין לו אח ורע בעולם) אלא על הסכמות בין השותפות הקואליציוניות – כפי שהתקיים בעבר בישראל בהצלחה (לאחר בחירות 1984), וכפי שמתקיים למשל בממשלה הנוכחית באירלנד.

³ החלטה מס' 11 של הממשלה ה' 35 "אישור נוסח זמני לתקנון לעבודת הממשלה", מיום 24.5.2020.

⁴ עופר קניג, "ראש ממשלה ממפלגה קטנה? היו מקרים בעולם", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

2. **אנו מברכים על כך שהיוזמה לביטול הדגם של ממשלת החילופים זוכה לתמיכה רחבה של חברי הכנסת וסיעות הבית.** תיקונים חוקתיים, בוודאי שינויים משמעותיים בכללי המשחק המשטריים, ראוי שישקפו הסכמה פוליטית וחברתית רחבה, כפי שנהוג במדינות אחרות וכפי שצינו גם השופטים בפסק הדין בעניין **ביטול עילת הסבירות**.⁵ כידוע, ההסדרה החוקתית בישראל פגומה בהיבט זה, משום שלצורך חקיקה, תיקון או ביטול של חוקי יסוד די ברוב רגיל או לכל היותר ברוב מינימלי של 61 ח"כים (סעיפים בודדים בלבד משוריינים ברוב של לפחות 80 ח"כים). אך גם במצב החוקתי הקיים, אנו סבורים שראוי ורצוי שתיקונים חוקתיים יתקבלו בכנסת ברוב גדול, חוצה אופוזיציה וקואליציה, ולאחר דיון מקיף ויסודי.

3. **עמדתנו היא כי הבקשה שוועדת החוקה, חוק ומשפט תכין ותקדם הצעת חוק בעניין ממשלת החילופים מטעמה – סבירה.** היא תואמת את סעיף 80 לתקנון הכנסת, שלפיו הוועדה רשאית להכין הצעות חוק בתחומי עיסוקה. היא גם עולה בקנה אחד עם המסורת הנהוגה בכנסת, כפי שהיא באה לידי ביטוי בעמדת הייעוץ המשפטי לכנסת בעניין יוזמות החקיקה של הממשלה הנוכחית בתחום מערכת המשפט.⁶ בהתאם לפרקטיקה המקובלת בכנסת, שעל החשיבות לפעול על פיה עמד בג"ץ בפרשת **ביטול עילת הסבירות**,⁷ הכנת הצעת חוק בידי ועדה היא מסלול חקיקתי נדיר, אך הוא אפשרי במקרים שבהם החקיקה אינה שנויה במחלוקת או נוגעת במישרין לכנסת. בנוסף, אף שהדבר לא מתחייב לפי החוק והפסיקה, אנו מברכים גם על קיום הדיון המקדים בוועדה טרם הכנת הצעת חוק מטעמה (אם אכן תוכן הצעה כזו). יצוין כי בפסק הדין בפרשת **ביטול עילת הסבירות** הוזכר כי היועצת המשפטית לכנסת התייחסה לצורך לבחון אם יש לקבוע הנחיות לקידום הצעת חוק מטעם ועדה –⁸ אך ככל הידוע לנו לא נקבעו כללים כאלה.

עוד יצוין כי הטענות נגד קידום יוזמות החקיקה של הממשלה הנוכחית בתחום מערכת המשפט דרך הצעות חוק מטעם הוועדה עסקו בכך שמטרת המסלול החקיקתי הזה הייתה לעקוף את המגבלות החלות על הצעות חוק פרטיות (קריאה טרומית וחובת הנחה של 45 יום) וממשלתיות (עבודת מטה

⁵ בג"ץ 5658/23 התנועה לאיכות השלטון נ' כנסת ישראל, פסי' 22 לפסק דינו של השופט עמית (נבו 1.1.2024) (להלן: פרשת **ביטול עילת הסבירות**).

⁶ לעמדת הייעוץ המשפטי לכנסת ראו: פרשת **ביטול עילת הסבירות**, פסקה 14 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

⁷ פרשת **ביטול עילת הסבירות**, פסקאות 200-203 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

⁸ פרשת **ביטול עילת הסבירות**, פסקה 33 לפסק דינו של ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון, השופט פוגלמן.

במשרד הרלוונטי, פרסום תזכיר חוק ואישור בוועדת השרים לענייני חקיקה) – ועל פניו לא נראה כי זו מטרת הבקשה הנוכחית מהוועדה. על כל פנים, כדי לצמצם חששות שהתיקון שיבטל את ממשלת החילופים יושפע ממניעים אישיים ומפלגתיים, ובאופן כללי משום שכך ראוי לעשות בנוגע לתיקונים משטריים – **אנו סבורים שראוי שהוא ייכנס לתוקף רק מהכנסת הבאה.**

4. לצד זה, אנו מדגישים שביטול הדגם של ממשלת החילופים לא יפתור את הכשל העיקרי העולה מההתנהלות בעניין זה – הקלות הבלתי-נסבלת שבה אפשר לשנות את חוקי היסוד בכלל, ואת כללי המשחק המשטריים בפרט. התיקון לחוק-יסוד: הממשלה שיצר את ממשלת החילופים הוא דוגמה לשימוש שעושה הכנסת בסמכותה המכוננת, לשם שינוי כללי המשחק הדמוקרטיים-משטריים, על רקע נסיבות ספציפיות (המבוי הסתום הפוליטי) וכדי להטיב עם שחקנים פוליטיים מסוימים (הסיעות שרצו להקים את הממשלה), באופן מהיר ותוך דיון ציבורי מוגבל ביותר. מדובר בסטייה מן העקרון שלפיו כל חקיקה, ובוודאי חקיקת יסוד, אמורה להיות כללית וצופה פני עתיד, ולהיעשות רק לאחר דיון מקיף ומעמיק. בהקשר זה נציין שבג"ץ דחה, פה אחד, את העתירות נגד התיקון לחוק היסוד.⁹ ואולם, כפי שגם כתבה הנשיאה חיות בפסק הדין הנ"ל,¹⁰ לא ניתן להתעלם מהמגמה המטרידה של התיקונים התכופים לחוקי היסוד והחלת שינויים משטריים משמעותיים באופן מידי, לעתים במסגרת הוראת שעה. בנוסף, מדובר בתקדים שיצר סכנה ממשית לדמוקרטיה הישראלית: תקדים שלפיו כל ממשלה עתידית תוכל – טרם הקמתה – לשכתב את כללי המשחק, ובצורה קיצונית, כך שיתאימו למידותיה ולאינטרסים הספציפיים של הסיעות החברות בה. למעשה, לאור התקדים הזה, גם לאחר שיבוטלו הסעיפים הנוגעים לממשלת החילופים, אין כל מניעה שבעתיד יחוקק חוק יסוד דומה או זהה בידי סיעות שירצו להקים קואליציה וממשלה.

5. לאור זאת, בהזדמנות זו אנו שבים וקוראים לממשלה ולכנסת לפעול לקידום וחקיקת חוק יסוד: החקיקה, שיסדיר את מעמד חוקי היסוד, הנושאים הנכללים בהם והליך חקיקתם. במסגרת זו יש לקבוע הליך מיוחד לקבלה או שינוי של חוקי יסוד, שיבטא את עליונותם על פני חקיקה רגילה, ובין השאר יכלול תהליך ארוך ומעמיק יותר (ארבע קריאות, ואולי גם דרישה לאשרור מחדש בכנסת העוקבת) ודרישה לרוב מיוחד (למשל

⁹ בג"ץ 2905/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל (נבו 12.7.2021). גם השופט מלצר, שבדעת יחיד זיהה היבטים בעייתיים בחוק בהקשר של שימוש לרעה בסמכות המכוננת, ביקש להעניק סעד של התראת בטלות "מרוככת" בלבד.

¹⁰ שם, פסקה 11 לפסק דינה של הנשיאה חיות.



לפחות 80 ח"כים). הסדרה כזו תבטיח כי שינוי מהותי בכללי המשחק המשטריים בישראל, כדוגמת ממשלת החילופים, יאומץ בעתיד רק בכפוף להסכמה פוליטית וחברתית רחבה ובהליך ממושך ומעמיק.